다수공급자계약상의 해제·해지 및 취소에 관한 연구: 다수공급자계약 실무사례를 중심으로

오유영*

〈요 약〉

다수공급자계약은 각 수요기관에서 공통적으로 필요로 하는 수요물자를 구매할 때 수요기관의 다양한 수요를 충족하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 품질·성능 또는 효율 등이 같거나 비슷한 종류의 수요물자를 수요기관이 선택할 수 있도록 2인 이상을 계약상대자로 하는 공급계약으로서, 공법적 성격과 사법적 성격이 혼합되어 있는 공공조달계약의 특성상 제재나 계약관계의 해소(해제·해지 및 취소)에 있어서는 조달행정의 경제성 및 투명성을 도모하고 안정적 운영을 확보하기 위하여 공법적 성격이 강하게 나타나게 된다.

그런데 다수공급자계약의 이용이 활발해 지면서 계약체결 및 이행과정에서 발생하는 문제가 증가함에 따라 해당 업체에 대한 계약 해제·해지 등도 늘어나는 한편, 업체들의 사익 보호 요구가 강해지면서 이에 대한 이의제기도 증가하는 추세에 있다.

이에 이 글에서는 다수공급자계약상의 계약해제·해지 및 수요기관의 납품요구의 취소와 관련하여 실제 발생한 사안들을 살펴봄에 현행 규정의 보완방안을 검토해 보았다.

우선 다수공급자계약의 계약해지 사유 중 하나인 계약조건 위반으로 인한 계약목적달성 거부 판단에 관한 논란은 계약해지의 대상이 각 수요기관에 의한 개별 납품요구권이 아니라 조달청과의 다수공급자계약이라는 점에 대한 혼동에서 비롯되는데, 다수공급자계약방식의 특수성이 분명히 인식되도록 용어나 규정 정비를 통하여 혼란을 최소화할 필요가 있다고 본다.

또한 수요기관의 납품취소와 관련해서는 공익만을 강조하여 일방적 납품취소를 허용하기에는 거래안전 및 신뢰보호의 문제가 있으므로, 단가인하로 인한 납품취소 문제의 경우 수요기관의 지나친 납품기한 연장에서 연유하는바 이를 사전에 차단하여 과도한 납품기한 연기에 제한을 두도록 관련 규정의 개정이 필요하다고 할 것이다.

주제어 : 다수공급자계약, 2단계경쟁, 계약해지·해제, 납품요구취소

* 조달청 쇼핑물기획과 주무관, 변호사

발표일: 2012.10.18, 심사일: 2013.2.7, 게재확정일: 2013.2.18.

I. 서론

공공조달계약은 일반경쟁입찰을 원칙으로 하고 있는바, 불특정다수의 입찰희망자를 경쟁입찰에 참가하도록 한 후 그 중에서 국가에 가장 유리한 조건을 제시한 자를 계약상대자로 선정하게 된다. 그러나 다수공급자계약은 계약 이전에 사전경쟁을 거치는 일반적인 계약방법과 달리, 일정요건을 갖춘 다수의 적격자(적격성평가¹⁾ 결과 적격자로 통보받은 자와 계약을 체결하는 제도로써 계약 이후의 경쟁을 통하여 공공조달계약의 효율성과 경제성을 제고함을 목적으로 하고 있다.²⁾

‘다수공급자계약’은 각 수요기관³⁾에서 공통적으로 필요로 하는 수요물자⁴⁾를 구매할 때 수요기관의 다양한 수요를 충족하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 품질·성능 또는 효율 등이 같거나 비슷한 종류의 수요물자를 수요기관이 선택할 수 있도록 2인 이상을 계약상대자로 하는 공급계약으로서,⁵⁾ 이미 미국·영국 등에서 활성화된 조달방법이다.

과거에는 최저가 1인 낙찰자 선정 방식을 통하여 수요물자를 조달하였으나 이에 대해서는 다양성 부족과 품질 저하의 문제점이 지속적으로 제기되었고, 그로 인하여 다양한 고객요구의 충족과 공공구매의 투명성 확보, 기업의 고품격·고품질 상품개발 촉진을 위하여 다수공급자계약(MAS, Multiple Award Schedule)과 같은 선진국형 구매제도의 도입이 필요하게 되었다. 이에 따라 우리나라에서는 2004년 12월 조달사업법 시행령 개정과 2005년 ‘다수공급자계약 업무처리 관련 규정’의 제정을 통하여 다수공급자계약제도를 도입한 것으로서, 2006년 조달청 나라장터 종합쇼핑몰의 오픈과 함께 급속하게 성장하고 있는 구매

1) 다수공급자계약으로 수요물자를 구매하고자 할 경우에는 반드시 가격협상 전에 계약상대자의 최소한의 계약이행능력을 평가하여 적격자를 가격협상 대상자로 선정해야 한다. 이는 일정수준 이상의 평점을 받은 우량업체를 가격협상 대상자로 선정함으로써 계약이행능력이 없거나 부족한 업체의 계약체결을 사전에 방지하고 계약이행의 신뢰성을 확보함을 물론 업체의 경영합리화 및 품질향상을 유도하고자 하는 것이다.

2) 조달청, 「조달청 내자구매업무 표준매뉴얼」, 2012., 305면.

3) ‘수요기관’은 조달물자, 시설공사계약의 체결 또는 시설물의 관리가 필요한 ①국가기관, ②지방자치단체, ③그 밖에 국가 또는 지방자치단체가 투자·출연한 기관이나 그 밖의 기관으로서 수요물자의 구매·공급 또는 시설공사 계약의 체결을 요청하여 조달청장이 수요기관으로 인정하는 기관을 말한다(「조달사업에 관한 법률」(이하 ‘조달사업법’이라 한다) 제2조 제4호 및 동 시행령 제4조).

4) ‘수요물자’는 수요기관이 필요로 하는 물자로서 조달청장이 국내 및 국외에서 구매·공급하는 물품 및 용역을 말한다(조달사업법 제2조 제2호 및 동 시행령 제2조).

다수공급자계약은 규격이 확정되고 상용화된 물품 및 용역, 단가계약(제3자 단가계약 포함)이 가능한 물품 및 용역, 기타 조달청장이 필요하다고 판단하는 물품 및 용역 등을 대상으로 한다(다수공급자계약 업무처리규정 제4조).

5) 조달사업법 시행령 제7조의2 제1항.

방식이다.⁶⁾

그 결과 지방자치단체 및 지방자치단체 투자·출연기관도 조달청을 통한 내자구매시 수요기관으로서 다수공급자계약 물품 및 용역을 활발히 이용하고 있는바, 다수공급자계약제도도 지방자치단체 등의 계약에 있어서 상당한 비중을 차지하는 영역이라고 할 것이다.

다수공급자계약은 조달청이 다수의 업체(계약상대자)와 상용 물품에 대하여 연간 단가계약을 체결하고 각 수요기관에서 필요할 때마다 별도의 계약절차 없이 직접 계약상대자에게 납품을 요구하여 수요물자를 공급받을 수 있는 제3자 단가계약의 일종으로서, 수요기관은 조달청에서 운영하는 종합쇼핑몰을 통하여 시중 인터넷쇼핑몰에서 물품을 구매하듯이 원하는 물품을 빠르고 쉽게 구매할 수 있게 되었다. 또한 일정요건(실적 3건 이상, 신용평가 B-등급 이상)을 갖춘 다수의 적격자와 계약을 체결함으로써 조달시장 진입장벽을 낮추게 되어 업체의 조달시장 진출기회를 확대시키게 되었다.

그런데 다수공급자계약의 이용이 활발해짐에 따라 계약 체결 및 이행과정에서 발생하는 문제도 증가하면서 해당 업체에 대한 제재 및 계약 해제·해지 등도 늘어나는 한편, 일반적인 조달계약과 다른 다수공급자계약의 특성으로 인하여 관련 규정의 적용 및 해석을 두고 종종 논란이 발생하고 있다.

이 발표문에서는 계약 성립 및 이행과정에서 문제발생시 주로 논의되는 계약의 해제·해지 및 납품요구의 취소 등과 관련하여 우리나라 및 미국의 관련 규정을 살펴보고, 실제 발생한 사안들을 검토해 보면서 현행 규정의 보완방안을 살펴보도록 한다.

II. 다수공급자계약상의 해제·해지 및 취소

1. 해제 및 해지에 관한 규정

가. 민법상의 해제 및 해지

계약의 해제는 유효하게 성립한 계약의 효력을 당사자 일방의 의사표시에 의하여 소급적으로 소멸하게 하여 계약이 처음부터 성립하지 아니한 것과 같은 상태로 복귀시키는 것을 말하고,⁷⁾ 해제권이란 해제하여 계약관계를 소멸시킬 수 있는 권리(형성권)로서 해제권

6) 2011년 종합쇼핑몰의 공급실적은 10조 9천억원으로서 조달청 내자공급실적(17조 7천억원)의 62%에 이르며, 그 중 절반 이상인 5조 5천억원이 다수공급자계약에 의한 실적이었다.

7) 해제의 효과에 대하여 직접효과설, 간접효과설, 청산관계설 등 학설의 대립이 있으나, 본 발표문에서는 판례의 입장인 직접효과설을 따르기로 한다.

6 지방계약연구 제6호

의 발생원인에 따라 약정해제권⁸⁾과 법정해제권⁹⁾으로 구분된다.¹⁰⁾

한편 계약의 해지는 계속적 계약에 있어서 일방당사자의 계약해소의 의사표시로 계약의 효력을 장래에 향하여 소멸하게 하는 것으로서, 일방적 의사표시에 의하여 계약관계의 변동을 가져오므로 형성권에 해당한다.¹¹⁾ 해지로 인하여 계약은 지정종료시점부터 장래에 대하여 효력을 잃게 되고(민법 제550조) 종료시점 이전의 계약상의 채무에는 영향을 미치지 아니한다. 그러므로 종료시점 전에 발생한 계약상의 채무 중 미이행 채무는 해지에 관계없이 그대로 이행되어야 하고 기이행급부는 수령자가 그대로 보유할 권리를 갖는다.

해제와 해지는 계약에 관하여 인정되는 계약해소사유로서 일단 유효하게 성립한 계약이 당사자 일방의 채무불이행 등을 이유로 신뢰관계가 파괴됨으로써 더 이상 유지되는 것이 타당하지 아니하다고 판단될 때 인정되고, 각각 해제권자·해지권자의 일방적 의사표시로 계약관계를 해소하는 형성권의 행사라는 점에서 유사하다. 그러나 해제는 일시적 계약에서 인정되는 것으로서 계약이 소급적으로 실효되므로 이미 이행된 급부에 대해서도 원상회복의무가 발생하는 반면에(민법 제548조), 해지는 계속적 계약에 대해 인정되는 것으로서 이전의 계약상의 채무는 그대로 존속시킨 채 해지 이후 시점부터 장래에 향해서만 당사자의 계약관계를 종료(민법 제550조)시키는 점에서 차이가 있다.¹²⁾

나. 다수공급자계약상의 해제 및 해지

다수공급자계약은 조달사업법 시행령 제7조의2에 근거를 두고 있으며, 이를 기초로 하여 다수공급자계약 업무처리규정(조달청훈령 제1555호, 2012. 8. 24.), 다수공급자계약 적격성 평가기준(조달청고시 2012-35호, 2012. 8. 24.), 다수공급자계약 입찰참가자격 사전심사 세부기준(조달청고시 2012-22호, 2012. 1. 19.), 다수공급자계약 2단계경쟁 업무처리기준(조달청고시 2012-21호, 2012. 3. 1.),¹³⁾ 다수공급자계약 특수조건(조달청공고 2012-56호, 2012. 8. 24.), 다수공급자계약 추가특수조건(조달청공고 2012-60호, 2012. 8. 24.), 다수공

8) 약정해제권은 당사자간의 특약에 의하여 해제권을 유보하고 그 유보된 해제권의 행사에 의하여 계약관계를 소멸하게 할 때의 해제권을 말하며 그러한 해제를 약정해제라 한다. 약정해제의 대표적인 예로 매매계약의 체결과 함께 계약금이 수수된 경우에 이행에 착수할 때까지 매도인은 받은 계약금의 2배를 상환하고 그 매매계약을 해제할 수 있으며, 매수인은 계약금의 반환청구를 포기하고 그 매매계약을 해제할 수 있는 것을 들 수 있다(민법 제565조 제1항).

9) 법정해제권은 해제권이 법률의 규정에 의하여 발생하는 것으로서 계약당사자 일방의 채무불이행의 경우에 타방 당사자가 계약을 해제할 수 있는 것을 말하며(민법 제543조 내지 제546조), 이 때의 계약해제가 법정해제에 해당한다.

10) 해제권의 행사방법 및 행사의 효과는 양자가 동일하다.

11) 지원림, 「민법강의」, 홍문사, 2009., 1335면.

12) 김준호, 「민법강의」, 법문사, 2004., 1248-1249면.

13) 이하 '2단계경쟁 업무처리기준'이라 한다.

급자계약업체의 계약이행능력 평가 및 등급화 운영기준(조달청 훈령 제 1559호, 2012. 8. 24.) 등이 제정되어 있다.

그런데 다수공급자계약의 해제나 해지에 관하여는 위의 규정들에서 따로 규정된 바가 없으므로 조달청 내자구매업무에 일반적으로 적용되는 기획재정부 계약예규인 물품구매(제조)계약일반조건이 적용되며,¹⁴⁾ 그 내용은 다음과 같다.

물품구매(제조)계약일반조건 제26조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지)

- ① 계약담당공무원은 계약상대자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 당해 계약의 전부 또는 일부를 해제 또는 해지할 수 있다. 다만, 제3호의 경우 계약상대자의 계약이행 가능성이 있고 계약을 유지할 필요가 있다고 인정되는 경우로서 계약상대자가 계약이행이 완료되지 아니한 부분에 상당하는 계약보증금을 추가납부하는 때에는 계약을 유지한다.
 1. 계약서상의 납품기한(또는 연장된 납품기한)내에 계약상대자가 계약된 규격 등과 같은 물품을 거부하거나 완료하지 못한 때
 2. 계약상대자의 귀책사유로 인하여 납품기일내에 납품할 가능성이 없음이 명백하다고 인정될 경우
 3. 제24조제1항의 규정에 의한 지체상금이 시행령 제50조제1항의 규정에 의한 당해 계약의 계약보증금상당액에 달한 경우
 4. 장기물품제조 등의 계약에 있어서 제2차이후의 계약을 체결하지 아니하는 경우
 5. 계약의 수행중 뇌물수수 또는 정상적인 계약관리를 방해하는 불법·부정행위가 있는 경우
 6. 기타 계약조건을 위반하고 그 위반으로 인하여 계약의 목적을 달성할 수 없다고 인정될 경우
- ② 계약담당공무원은 제1항의 규정에 의하여 계약을 해제 또는 해지할 때에는 그 사실을 당해 계약상대자에게 통지하고 기납부분 검사를 필한 물품

14) 다수공급자계약 특수조건 제1조(적용)

이 특수조건은 조달청이 집행하는 다수공급자계약에 적용하며, 이 조건에서 따로 정하는 경우를 제외하고는 「물품구매(제조)계약 일반조건」에서 정하는 바에 따른다.

다수공급자계약 추가특수조건 제1조(적용)

이 추가특수조건은 조달청이 체결하는 다수공급자계약에 적용하며, 이 조건에서 따로 정하는 경우를 제외하고는 「물품구매계약 일반조건」과 「다수공급자계약 특수조건」에서 정하는 바에 의한다.

을 기납부분으로서 인수한 경우에는 당해부분에 상당하는 대가를 계약상 대자에게 지급한다.

- ③ 계약상대자는 계약상 기한내에 납품할 수 없다고 인정될 때에는 지체없이 계약담당공무원에게 통지하여야 한다.
- ④ 제1항의 규정에 의하여 계약이 해제 또는 해지된 경우 계약상대자는 지급 받은 선금에 대하여 미정산잔액이 있는 경우에는 그 잔액에 대한 약정이 자상당액(사유발생 시점의 금융기관 대출평균금리(한국은행 통계월보상의 대출평균금리를 말한다)에 의하여 산출한 금액)을 가산하여 발주기관에 상환하여야 한다.

제27조(사정변경에 의한 계약의 해제 또는 해지)

- ① 발주기관은 제26조제1항 각호의 경우외에 객관적으로 명백한 발주기관의 불가피한 사정이 발생한 때에는 계약을 해제 또는 해지할 수 있다.
- ② 발주기관은 제1항의 규정에 의하여 계약을 해제 또는 해지하는 경우에는 다음 각호에 해당하는 금액을 해제 또는 해지한 날부터 14일이내에 계약상대자에게 지급하여야 한다. 이 경우 제7조의 규정에 의한 계약보증금을 동시에 반환하여야 한다.
 - 1. 제22조제4항의 대가중 지급하지 아니한 금액
 - 2. 전체물품제조의 완성을 위하여 계약의 해제 또는 해지일 이전에 투입된 계약상대자의 인력·재료 및 장비의 철수비용
- ③ 계약상대자는 선금에 대한 미정산잔액이 있는 경우에는 이를 발주기관에 상환하여야 한다. 이 경우 미정산잔액에 대한 이자는 가산하지 아니한다.

이와 같이 물품구매(제조)계약일반조건상의 계약 해제 및 해지는 계약상대자(업체)의 귀책사유가 있는 경우 또는 객관적으로 명백한 발주기관의 불가피한 사정이 발생한 때에 한하여 인정되는바, 다수공급자계약에 있어서는 조달청에게만 해제권을 부여함으로써 계약의 구속력 및 공공조달제도의 안정성을 확보하고 있다. 이는 사법적 요소와 공법적 요소가 혼재되어 있는 국가계약 관련 법령에 있어서 공법상 계약 원리에 따른 규정 중 하나라고 볼 수 있다.¹⁵⁾

15) 김봉채, “「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 관한 연구”, 성균관대학교 박사학위논문, 2006., 48-49면.

2. 취소에 관한 규정

가. 민법상의 취소

취소는 당사자의 일방적 의사표시에 의하여 법률행위의 효력을 소급적으로 소멸시킨다는 점에서 해제와 동일하다.¹⁶⁾ 그러나 취소는 일정한 법률행위나 의사표시의 흠을 요건으로 하지만 해제는 유효하게 성립한 계약의 효력을 소급적으로 소멸시킨다는 점, 취소는 모든 법률행위나 의사표시에 대하여 인정되지만 해제는 계약에 대하여만 인정된다는 점, 취소는 법률의 규정(민법 제5조 제2항, 제109조, 제110조)이 있는 경우에만 인정되지만 해제권은 법률의 규정 외에 당사자의 약정에 의해서도 발생할 수 있다는 점 등에서 양자는 차이점이 있다.¹⁷⁾

나. 다수공급자계약상의 취소

조달청과 업체간의 다수공급자계약에 있어서 민법상의 착오, 사기, 강박 등에 의한 취소는 실무상 거의 발생하지 아니하며, 다수공급자계약 관련 규정에서는 다수공급자계약이 아닌 수요기관에 의한 납품요구 과정에 있어서의 취소에 대하여만 규정하고 있다.

수요기관의 납품요구시 다수공급자계약 수요물자에 대한 1회 납품요구대상금액이 일정 금액 이상¹⁸⁾인 경우에는 5인 이상¹⁹⁾의 계약상대자를 대상으로 제안요청을 한 후 제안서를 평가하여 납품대상업체를 선정하는 절차인 ‘2단계경쟁’을 거쳐야 한다.²⁰⁾

이러한 2단계경쟁 과정에서 수요기관이 업체에 대하여 하는 제안요청에 대해서는 ①제안요청 자체에 과실이 있는 경우, ②현재의 제안요청 결과로는 사업목적을 달성할 수 없는 경우, ③기타 제안요청 건을 계속 진행하는 것이 구매업무처리에 불합리하다고 판단되는 경우에 한하여 수요기관의 장이 취소할 수 있다(2단계경쟁 업무처리기준 제6조 제1항). 이 경우 수요기관의 장은 계약상대자에게 취소 사유를 통보하고, 별지 제2호 서식의 사유

16) 해제의 효과에 대한 청산관계설에 의하면 소급효 유무가 차이점으로 된다.

17) 지원림, 앞의 책, 1308면.

18) 대기업제품은 5천만원 이상, 중소기업제품 및 중소기업자간 경쟁제품은 1억원 이상, 초중등학교 수요 물자는 2천만원 이상을 기준으로 한다(다수공급자계약 2단계경쟁 업무처리기준 제2조 제1항 내지 제3항)

19) 다만 수요기관의 요구규격에 적합하고 계약가격이 수요기관 예산범위 이내인 계약상대자가 2인 이상, 5인 미만인 경우에는 5인 미만으로도 제안요청이 가능하다(다수공급자계약 2단계경쟁 업무처리기준 제2조 제4항).

20) 납품요구대상금액이 2단계경쟁 기준금액 미만인 경우에는 2단계경쟁을 거치지 아니하고 제안요청 없이 수요기관에서 직접 해당업체에 대하여 납품요구를 하게 된다.

서를 작성하여 국가종합전자조달시스템에 등록하여야 한다(동조 제2항).

한편 계약상대자(업체)는 수요기관으로부터 제안요청을 받으면 수요기관이 제안요청한 시점을 기준으로 ‘나라장터 종합쇼핑몰’에 등록되어 있는 계약가격 이하로 제안하여야 하며(2단계경쟁 업무처리기준 제8조 제1항), 할인행사에 의한 할인율이나 다량납품요구량에 의한 할인율이 적용될 경우에는 그 할인금액 이하로 제안하여야 한다(동조 제2항 내지 제5항). 이 경우 계약상대자는 제출된 제안을 제안마감일 전에는 전자적으로 취소할 수 있으나 제안 마감일이 경과된 후에는 취소할 수 없다(제11조 제1항). 그리고 계약상대자가 제안을 취소한 경우에는 동일 제안 요청 건에 대하여는 다시 제안할 수 없으며, 이 경우에는 제10조에 따라 ‘나라장터 종합쇼핑몰’의 계약조건 그대로 제안한 것으로 본다(동조 제2항). 또한 계약상대자가 제안서 제출기한까지 제안을 하지 아니한 경우에도 ‘나라장터 종합쇼핑몰’의 계약조건으로 제안한 것으로 본다(제10조).

즉 계약상대자는 수요기관으로부터 제안요청을 받으면 종합쇼핑몰에 등록된 단가이하의 금액으로 제안서를 제출하여야 하며²¹⁾, 가사 제출하지 아니할 경우에도 전산상에서 자동적으로 종합쇼핑몰에 등록된 계약가격 그대로 제안한 것으로 간주된다. 따라서 제안마감일 전에 제안서를 제출하였다가 이 제안을 취소한 경우에도 종합쇼핑몰상에 등록된 단가 이하로 할인하여 제안한 제안서를 취소할 수 있을 뿐, 전산상에서 자동적으로 종합쇼핑몰상의 등록단가로 제안한 것으로 간주되는 것은 취소할 수 없다.

그 결과 계약상대자는 조달청과 다수공급자계약을 체결하게 되면 해당 계약기간 동안에는 계약을 임의로 해제 또는 해지할 수 없을 뿐만 아니라 그 기간동안 상시 있을 수 있는 수요기관의 제안요청에 대하여 임의로 거부할 수 없게 됨으로써, 국가 조달행정의 안정적인 운영을 도모하고 있는 것이다.

다음 단계로 수요기관은 이러한 제안요청에 따라 제출된 계약상대자의 제안서를 최저가 방식이나 종합평가방식 중 선택하여 평가한 후²²⁾ 납품대상업체를 선정하여 납품요구를 하

21) 계약상대자는 수요기관으로부터 제안요청을 받으면 납품대상자 선정에 유리하도록 통상 종합쇼핑몰에 등록되어 있는 계약가격 이하로 할인하여 제안한다. 이 경우 제안율에는 원칙적으로 제한이 없으나, 구매대상 수요물자가 중소기업자가 경쟁제품인 경우에는 계약가격의 100분의 90 미만으로 제안할 수 없다(2단계경쟁 업무처리기준 제8조 제1항 및 제2항).

22) 2단계경쟁 업무처리기준 제4조(납품대상업체 선정기준)
 ① 수요기관의 장은 제안요청 시 납품대상업체 선정을 위하여 다음 각 호의 어느 하나를 기준으로 정하여야 한다.
 1. 최저가격을 제안한 자를 납품대상업체로 선정
 2. 제안서평가 종합점수가 가장 높은 제안자를 납품대상업체로 선정
 ② 수요기관의 장은 제1항제2호를 선정기준으로 하여 제안요청을 하는 경우에는 [별표]의 기본 평가항목과 선택 평가항목을 조합한 종합평가기준을 제안요청 대상업체에 제시하여야 한다.

게 되는데,²³⁾ 이는 어디까지나 다수공급자계약 체결에 이은 주문과정으로서 계약에 해당되지 아니한다. 따라서 납품요구에 대해서는 해제나 해지가 존재하지 아니하며 취소만 가능한데, 이에 대하여는 다수공급자계약 특수조건 제6조의3에서 다음과 같이 규정하고 있다.

다수공급자계약 특수조건 제6조의3(납품요구)

- ⑥ 이용기관에서 납품요구의 취소 또는 수량 변경 요구가 있을 경우에는 계약 상대방과 협의하여 취소 또는 변경할 수 있다. 다만, 수량 증가에 따른 총 납품요구금액은 1회 최대납품요구금액을 초과할 수 없고, 다수공급자계약 2단계경쟁을 실시하지 않고 구매할 경우 수량 증가에 따른 총 납품요구금액이 「다수공급자계약 2단계경쟁 업무처리기준」제2조에 따른 의무 적용 기준금액을 초과할 때에는 당초 납품요구금액의 100분의 10을 초과하여 증량할 수 없다.

위 규정에서 알 수 있듯이 납품요구의 취소는 수요기관이 주체가 되고 계약상대자와의 협의를 요하게 된다. 따라서 수요기관측에 납품을 취소하여야 할 사정이 발생한다고 하더라도 계약상대자의 동의가 없다면 취소할 수 없는 것이다. 또한 다수공급자계약의 임의적 해제나 해지가 불가능한 계약상대자로서는 납품취소의 주체가 아니므로 수요기관의 납품요구에 대하여 납품이행을 못하는 상황이 되더라도 수요기관과 협의가 이루어져 수요기관이 납품취소에 동의하여 주지 아니하는 한 납품을 취소할 수 없게 된다.

3. 미국 MAS상의 관련 규정

가. 미국 MAS의 개념

MAS(Multiple Award Schedules)는 미국 연방정부의 각 행정부서에서 필요한 물품과 용

23) 다수공급자계약 2단계경쟁 업무처리기준 제15조(납품요구)

- ① 수요기관의 장은 제9조에 따라 납품대상업체가 설정한 제안서 유효기간이 경과하는 경우에는 납품요구를 할 수 없다.
- ② 수요기관의 장은 계약이 수정되더라도 제안서 유효기간 내에는 납품요구를 할 수 있다. 다만, 계약이 종료된 이후에는 납품요구를 할 수 없다.
- ③ 2단계 경쟁을 거쳐 납품요구한 건에 대하여는 설치비에 해당하는 옵션품목 외에는 품목추가를 할 수 없다.
- ④ 2단계 경쟁을 거쳐 납품요구한 건에 대하여 수요기관의 납품요구금액 변경(수량변경) 요청이 있는 경우는 업체의 동의 하에 반영하고, 제안가격을 조정할 경우에는 상호 협의된 가격으로 반영한다.

12 지방계약연구 제6호

역들에 대하여 품질·성능 또는 효용면에서 동등한 복수의 공급자들과 계약을 체결하여 정부 각 부서 고객들에게 이용할 수 있게 하는 제도이다.²⁴⁾

미국 MAS 제도는 특정 물품에 대하여 일정기간동안 한 업체를 통하여 모든 수요기관에 일관적으로 공급하였던 기존의 조달방식에서 탈피하여, 각 수요기관들이 필요할 때 필요한 만큼의 물량을 공급받을 수 있는 불특정 공급·불특정 물량계약(IDIQ: Indefinite Delivery and Indefinite Quantity)의 특성을 가지고 있다. 또한 MAS 등록을 한번 하게 되면 기본적으로 5년이 보장되며, 이후 건설한 사업운영으로 일정 수익을 유지하게 되면 최대 3회에 걸쳐 5년씩, 총 15년이 더 보장되게 되므로 ‘Evergreen Contracts’라는 특징도 있다.²⁵⁾

나. 미국 MAS상의 계약파기²⁶⁾

연방조달규칙(FAR, The Federal Acquisition Regulation)은 FAR Subpart 8.4(Federal Supply Schedules)에서 MAS에 관하여 규정하고 있다. 이 중 계약의 해제(파기)와 관련하여서는 2가지 종류가 있는데, 계약불이행에 의한 파기(FAR 8.406-4 Termination For Cause)와 정부의 편의에 의한 파기(FAR 8.406-5 Termination for the Government's convenience)로 나누어진다.

첫째, 계약불이행에 의한 파기(Termination For Cause)는 MAS 공급자가 계약을 이행하지 못하거나 계약조건을 위반하였거나 앞으로 계약이행을 분명히 할 수 있다는 확신을 주지 못 하였을 때 공급주문을 취소하고 계약을 파기할 수 있는 것을 말한다. 이 경우 공급자가 계약의 불이행에 대한 정당한 사유가 있음을 주장하면 수요기관은 이 사실을 MAS 계약관에게 통보하여야 하고 FAR 8.406-6의 이의제기(Disputes) 절차에 의하여야 한다. MAS 계약은 MAS 계약관만이 파기할 수 있고, 계약관은 파기하기 전에 해당 공급자에게 ‘해명요구서(Cure Notice²⁷⁾ 또는 Show Cause Notice²⁸⁾’를 보내야 한다. 그리고 계약이

24) MAS는 GSA(The U.S. General Services Administration) schedule로 언급되기도 한다. 이는 MAS가 GSA와 VA(the Department of Veterans Affairs)에 의하여 운영되나, 그 중에서도 주로 GSA(미국 총무청)에 의하여 운영되기 때문이다(FAR 8.401 Definitions.; 이미정·김대인 외 6인, 「다수공급자계약 제도의 실효성 제고를 위한 MAS 관련 법령 개선 및 계약사후관리 강화방안 수립」, 한국조달연구원, 2008., 51면).

25) 이미정·김대인 외 6인, 앞의 책, 51-52면.

26) GSA 홈페이지 MAS Desk Reference Section 6 참조 (<http://www.gsa.gov/portal/category/100755>).

27) Cure Notice는 Termination For Cause에 의한 계약파기시 공급업체에게 발송하는 교정통지서로서, 통지 10일 이내에 문제점을 교정할 것을 요구하는 일종의 경고장이라고 할 수 있다(이미정·김정포 외 3인, 「우리기업의 미국 정부조달시장 진출확대를 위한 미국 MAS 제도 조사연구」, 한국조달연구원, 2007., 241면).

28) Show Cause Notice는 계약이행에 차질이 큰 공급자에게 보내는 최후의 경고장으로서 GSA가 현재

파기되면 계약관은 이 사실을 공급자에게 서면으로 통보하여야 하며, 이 통보를 받은 공급자는 즉시 계약이행을 중지하여야 한다.²⁹⁾

둘째, 정부의 편의에 의한 파기(Termination for the Government's convenience)는 정부의 필요에 상당한 변동이 있거나 필요가 없어지는 등 계약의 파기가 정부에게 가장 유리한 상황인 경우에 계약관이 계약을 파기할 수 있는 것을 말한다. 이 경우 계약관은 공급업체와 협상을 통하여 사후처리(가격조정 및 기구나 재산의 처분) 문제를 해결하여야 하며, 이 과정에서 수요기관은 주문·납품 지시는 취소할 수 있으나 계약 자체의 파기는 GSA의 계약관에 의하여 처리되어야 한다.³⁰⁾

III. 다수공급자계약상의 해제·해지 및 취소에 있어서의 보완방안

1. 계약해지 관련 규정의 검토

가. 현행 규정의 문제점

앞에서 살펴본 바와 같이 다수공급자계약에 있어서의 해제 또는 해지에 관하여는 물품구매(제조)계약일반조건 제26조 및 제27조에서 규정하고 있는데, 이 중 제26조 제1항의 각 호 중에서 특히 제2호 및 제6호의 해석과 관련하여 논란이 자주 발생하고 있다.

물품구매(제조)계약일반조건 제26조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지)

- ① 계약담당공무원은 계약상대자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 당해 계약의 전부 또는 일부를 해제 또는 해지할 수 있다. 다만, 제3호의 경우 계약상대자의 계약이행 가능성이 있고 계약을 유지할 필요가 있다고 인정되는 경우로서 계약상대자가 계약이행이 완료되지 아니한 부분에 상당하는 계약보증금을 추가납부하는 때에는 계약을 유지한다.

계약파기절차를 밟고 있다는 통지를 하는 동시에 불이행 이유에 대한 해명서를 제출하라는 통보에 해당한다. 통보를 받은 해당 공급자는 해명서를 서면으로 제출하여야 하며 그렇지 않을 경우 파기절차는 계속된다(이미정·김정포 외 3인, 앞의 책, 241면).

29) 이미정·김정포 외 3인, 앞의 책, 241면; MAS Desk Reference Section 6:Inspection/Acceptance and Terminations 중 Termination for Cause(Government's Best Interest) 항목 <<http://www.gsa.gov/portal/category/100755>>.

30) 이미정·김정포 외 3인, 앞의 책, 240면.

2. 계약상대자의 귀책사유로 인하여 납품기일내에 납품할 가능성이 없음이 명백하다고 인정될 경우
6. 기타 계약조건을 위반하고 그 위반으로 인하여 계약의 목적을 달성할 수 없다고 인정될 경우

위 규정을 살펴보면 계약의 해제나 해지를 하기 위해서는 납품할 가능성이 없음이 명백하다고 인정될 경우이거나 계약의 목적을 달성할 수 없다고 인정될 경우를 요하고 있는데, 다수공급자계약의 경우에는 조달청과 업체 간에 체결되는 다수공급자계약과 수요기관과 업체 간에 성립하는 2단계경쟁을 통한 납품요구권이 별개로 존재하기 때문에 이 부분의 해석에 있어서 혼동이 발생하기도 한다.

우선 계약해제나 해지의 대상은 조달청과 체결한 다수공급자계약이므로 계약해지시 조달청이 고려하는 것은 문제가 발생된 해당 납품요구권만이 아니라 동 납품요구의 근거가 되는 다수공급자계약이다. 즉 구매공고서상의 계약기간 만료일까지를 계약기간³¹⁾으로 하는 다수공급자계약이 기준이 되기 때문에 해당 납품요구권에 대하여 납품이 완료되어 계약목적이 달성되었다고 하더라도, 계약해지의 기준인 계약의 목적 달성 가능여부는 남은 계약기간 수시로 발생가능한 수요기관의 납품요구를 고려하여 판단하게 된다. 따라서 문제를 발생시킨 업체가 기납품요구권에 대해서 납품을 완료한 경우, 계약해지를 두고 해당 업체와의 분쟁이 발생할 소지가 크게 되는 것이다.

31) 현행 다수공급자계약 업무처리규정상 1년 이내가 원칙이다.

다수공급자계약 업무처리규정 제20조(계약기간)

① 다수공급자계약기간은 1년 이내로 하는 것을 원칙으로 하되 공고기간이 1년을 초과하는 경우에는 공고기간 이내의 범위에서 1년을 초과하여 계약할 수 있다.

② (삭제 2006. 3. 31)

③ 제1항에도 불구하고 차기계약 체결이 지연되는 경우에는 계약기간을 차기계약 체결 시까지의 기간을 고려하여 협의하여 연장할 수 있다. 다만 이 경우라도 해당 계약이 제26조의 차기계약 배제조건에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 제1항에도 불구하고 계약기간동안 부정당업자제재, 거래정지, 납품지연, 규격미달 사실이 없고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 6개월의 범위 내에서 계약기간을 연장할 수 있다.

1. 직전 계약이행능력평가 결과 최우수 등급을 받은 경우
2. 당해 다수공급자계약기간 동안 고용인원이 2.5%이상 증가하였고, 그 증가인원이 3인 이상인 경우
3. 해당 세부품명에 대하여 계약품목 중 환경표지, 우수재활용(GR), 고효율기자재, 신재생에너지설비 인증, 에너지효율1등급, 에너지절약 중 어느 하나의 인증을 보유한 품목의 수가 50% 이상인 경우
4. 계약담당과장이 해당 품목의 가격 변동이 없다고 판단하는 경우

나. 구체적인 사안의 검토

최근 계약해지 사유 중 계약의 목적 달성 가능성의 판단을 두고 분쟁이 발생한 사안이 있어 그 경과를 살펴보며 검토해 보고자 한다.

〈표 1〉 계약해지 관련 분쟁 발생 사안

□ ‘11.01.05. : 조달청과 **甲사간 산불예방 및 진화용 헬기임차용역 다수공급자계약 체결**
(계약기간: ‘11.02.16 ~ ‘11.12.30.)
- ‘10.12.10. 1차 적격성 평가서류제출(‘계약대상 헬기의 담수능력 증빙서류’ 포함)
* 甲사가 제출한 담수능력 증빙서류상 장비임대기간(‘11. 2. 종료)

□ ‘11.12.19. : **8개 수요기관으로부터 납품요구**

수요 기관	납품요구 체결일	용역투입날짜	비고
a시	‘11.01.17.	봄: 2.07.~5.15./ 가을: 11.06.~12.15.	완료: 5.16. 철수
b시	‘11.01.12.	봄: 2.07.~5.20./ 가을: 11.01.~12.21.	완료: 5.20. 철수
c시	‘11.01.07.	봄: 2.01.~5.10./ 가을: 11.05.~12.25.	완료: 5.11. 철수
d시	‘11.01.10.	봄: 2.19.~5.15./ 가을: 11.01.~2.18.	완료: 5.16. 철수
e시	‘11.01.20.	봄: 2.01.~5.15./ 가을: 12.01.~1.31.	완료: 5.16. 철수
f시	‘11.01.20.	봄: 2.15.~5.19./ 가을: 11.01.~11.30.	완료: 5.20. 철수
g시	‘11.01.20.	봄: 2.10.~5.19./ 가을: 11.28.~12.14.	완료: 5.10. 철수
h시	‘11.02.09.	봄: 2.01.~4.30./ 가을: 11.27.~1.31.	완료: 5.01. 철수

□ ‘11.04.14. : 甲사에 대하여 ‘11.07.31.까지 담수장비 보유할 것을 통보
□ ‘11.08.08. : 8대 중 4대에 대하여 담수장비 보유(구매 내지 임차)
□ ‘11.09.21. : ‘11.07.31.까지 담수장비 미보유한 4대에 대하여 계약 일부해지
- ‘11.09.27.까지 나머지 4대에 대하여 담수장비 보유 완료
□ ‘11.10.18. : 계약해지 무효확인 소송 제기
□ ‘12.04.12. : 원고(업체) 승소판결
□ ‘12. : 항소심 진행중

다. 계약해지사유(이행완료 가능성 여부)에 대한 업체의 주장 및 법원의 판결³²⁾

업체(甲사)는 각 수요기관별 납품요구에 있어서 봄철 용역은 2011. 5.경 이미 다 완료되었고, 가을철 용역은 2011.11.01.부터 수요기관별로 현장에 헬기를 투입함으로써 착수되는 것이므로 甲사가 계약이행을 완료하기 위해서는 수요기관과 사이에 설정된 납품요구기

32) 계약해지사유 중 물품구매(제조)계약일반조건 제26조 제2호 및 제6호의 납품완료 가능성 및 계약목적 달성 가능성에 대하여 검토하는 것이므로 판결 중 이와 관련된 내용에 국한하여 다루기로 한다.

간에 따라 가을철 산불진화 용역수행에 지장이 없도록 2011. 11. 1. 이전까지만 담수장비를 보유하면 되는 것이라고 본다. 따라서 계약이행 완료 가능성 여부도 가을철 용역이 시작되기 전인 2011. 10.말경을 기준으로 담수장비 구비여부를 판단하면 되는 것이라고 주장한다.

이와 관련하여 1심 법원³³⁾은 수요기관의 납품요구시 봄철과 가을철 산불방지 및 진화작업 기간을 구분하여 임차기간으로 표시하고 있으므로 원고 업체와 각 수요기관 사이의 임차기간은 이 사건 계약기간 동안이 아닌 각 봄철과 가을철의 일정한 기간만으로 설정된 점, 원고 업체가 2011. 5.경 봄철 산불방지 및 진화작업을 위하여 담수장비를 장착한 헬기 수송용역업무를 이행하였던 점³⁴⁾ 등을 고려하여야 한다고 본다. 그 결과 계약해지 사유로 들고 있는 용역을 완료할 가능성이 없는지는 가을철 용역기간이 시작되는 2011. 11.에서 피고 조달청이 새로운 용역제공자를 선정할 수 있는 상당한 기간을 뺀 시점을 기준으로 판단하는 것이 타당하다고 판시하고 있다. 또한 위 업체가 조달청장을 상대로 제기한 부정당업자 입찰참가자격제한처분 취소소송³⁵⁾에서도 서울행정법원은 이 사건 계약의 이행 가능 여부를 판단함에 있어 원고 업체와 개별 수요기관 사이의 개별 용역수행관계를 고려하지 아니할 수 없다고 판단한 바 있다.

라. 계약해지에 있어서 계약의 목적 달성 가능성의 판단에 대한 검토

그러나 이 사건 계약은 원고 업체와 조달청간의 다수공급자계약이고 원고와 개별 수요기관 사이의 각 용역수행관계는 개별 납품요구건에 해당할 뿐이다. 즉 업체가 계약기간 내내 담수장비를 구비하여야 한다는 점은 2011. 12. 31.을 만료일로 하는 조달청과의 다수공급자계약상 부여된 의무인 것이지, 업체가 수요기관으로부터 요구받은 납품요구건에 의하여 부여된 의무를 의미하지 아니한다는 점이다.

또한 다수공급자계약을 체결한 수요물자는 상품정보가 나라장터 종합쇼핑몰에 등록되어 있으므로 계약기간동안 상시 여러 수요기관으로부터 납품요구를 받을 가능성이 있기 때문에 계약기간 내내 계약체결시 등록된 사항을 구비하고 있어야 하는 것이다. 따라서 다수공급자계약의 이행여부를 판단함에 있어서는 이미 이루어진 개별 납품요구건에 대한 이행여부와 함께 계약기간 중 언제 있을지 모르는 납품요구에 대한 이행가능성 여부도 고

33) 서울중앙지방법원 2012. 4. 10. 선고 2011가합101976 판결.

34) 법원도 2011. 2. 이후로 담수장비에 대한 임차기간이 만료되어 사용권한이 없는 것으로 보았으나, 사용권한 없는 장비를 사용하여 실제적으로 산불진화 용역을 이행하였다는 점에 초점을 맞춘 것으로 보인다.

35) 서울행정법원 2012. 6. 14. 선고 2011구합37497 판결.

려해야 한다고 본다.

따라서 이미 담수장비 미보유로 인하여 계약의 목적을 달성할 수 없다는 계약해지 사유는 원고업체가 담수장비에 대한 임차권한이 만료한 2011. 2.경에 발생하였으며, 담수장비를 확보할 것을 통보하던 2011. 4. 14. 당시 계약을 해지할 수도 있었으나 봄철 산불진화 용역의 긴급성과 수요기관의 입장 등을 고려하여 자체장비 보유시까지 계약해지를 일시 유보하고 담수장비를 보유하는 데 소요되는 시간을 고려하여 3개월가량의 유예기간을 준 것이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 원고 업체는 담수장비 보유시한으로 정한 2011. 7. 31.까지 8대의 헬기 중 4대에 대해서만 담수장비를 보유하였기 때문에 나머지 4대에 대하여 내린 조달청의 계약해지는 적법하다고 할 것이다.

마. 보완방안

다수공급자계약의 계약해지 사유에 있어서 납품할 가능성이 없음이 명백하다고 인정될 경우나 계약의 목적을 달성할 수 없다고 인정될 경우의 해석에 있어서 혼란이 빚어지는 가장 주된 요인은, 조달청과 업체 간에 체결되는 다수공급자계약과 수요기관과 업체 간에 성립하는 2단계경쟁에 의한 납품요구의 개념 혼란에서 비롯된다고 본다. 수요기관의 납품요구를 조달청과의 다수공급자계약과 유사한 계약의 일종으로 보기 때문에 계약해지 사유의 판단기준대상인 계약에 해당된다고 여기는 것이다.

앞에서 살펴보았듯이 수요기관의 1회 납품요구대상금액이 일정금액 이상³⁶⁾인 경우에는 5개사 이상을 대상으로 제안요청 후 제안서를 평가하여 납품대상업체를 선정하게 되는데, 이미 ‘경쟁’입찰인 다수공급자계약을 체결한 계약상대자들을 대상으로 한번 더 경쟁시켜 납품업체를 선정하는 절차라는 의미에서 이를 ‘2단계경쟁’이라고 한다. 즉 경쟁입찰인 다수공급자계약의 체결이 1단계경쟁에 해당하고, 계약이행 중 경쟁을 거쳐 납품대상자를 선정하는 과정이 2단계경쟁에 해당하는 것이다. 따라서 ‘2단계경쟁’은 입찰 또는 계약이 아니고 단순 계약이행절차(구매절차)에 해당한다.

그러나 입찰방법의 하나인 ‘2단계경쟁입찰’³⁷⁾과 명칭이 유사하다보니 경쟁입찰로 보는

36) 대기업제품은 5천만원 이상, 중소기업제품 및 중소기업자간 경쟁제품은 1억원 이상, 초중등학교 수요물자는 2천만원 이상을 기준으로 한다(다수공급자계약 2단계경쟁 업무처리기준 제2조 제1항 내지 제3항)

37) 2단계경쟁입찰은 물품 제조·구매 또는 용역계약을 추진함에 있어 미리 적절한 규격등의 작성이 곤란하거나, 기타 계약의 특성상 필요하다고 인정되는 경우의 입찰방법으로서, 먼저 규격 또는 기술입찰을 실시한 후 가격입찰을 실시하는 것을 말한다.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제18조(2단계 경쟁등의 입찰)

① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 물품의 제조·구매 또는 용역계약(단순한 노무에 의한 용역으로서 기획재정부령이 정하는 용역의 계약을 제외한다)에 있어서 미리 적절한 규격등의 작성이 곤란하거나 기타 계약의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 먼저 규격 또는 기술입찰을 실시한

경우도 있고, 조달청과 별도로 수요기관이 주체가 되어 납품요구를 하다보니 별개의 계약으로 파악하여 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」³⁸⁾이나 조달사업법 또는 각종 예규상의 계약에 해당된다고 혼동하는 경우도 많이 발생한다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 다수공급자계약의 운영방식 및 2단계경쟁에 대하여 정확히 인식하도록 2단계경쟁이 구매절차에 불과한 것임을 용어자체에서 파악할 수 있도록 명칭변경 등을 통해서라도 혼동을 막을 필요가 있다고 할 것이다.

2. 취소 관련 규정의 검토

가. 현행 규정의 문제점

다수공급자계약상의 납품요구 취소에 관한 다수공급자계약 특수조건 제6조의3 제6항에 관하여는 두 가지 정도의 문제점이 발생하고 있다.

첫째, 수요기관이 납품요구를 취소하기 위해서는 계약상대자와 협의가 필요한데 실제로 협의가 이루어지지 아니할 경우 취소가 어렵다는 점이다. 또한 민법상의 취소규정을 적용하기 위해서도 각 규정상의 요건을 충족하기 어렵다. 대부분 납품요구 당시에 착오가 존재하기 보다는 사후적인 사유가 많으므로 착오에 의한 취소를 적용하기 어렵고, 실제로 사기나 강박에 의한 납품요구는 거의 존재하지 아니하며 제안서 제출과정에서 계약상대자의 허위서류 제출 등이 있다고 하더라도 이는 사기에 의한 납품요구 취소를 검토하기에 앞서 다수공급자계약 자체의 거래정지, 계약해지 및 부정당업자제재로 처리되기 때문이다.

둘째, 계약상대자에 의한 다수공급자계약의 해제나 해지가 허용되지 아니하듯이 다수공급자계약기간동안에는 계약상대자가 수요기관의 제안요청에 거부할 수 없기 때문에 부득이한 사정이 있다고 하더라도 수요기관과 개별적인 합의하에 수요기관에 의한 납품취소가 있기 전에는 납품요구에 응해야만 한다는 점이다. 이 경우 납품요구에 응하지 못하게 되면 계약상대자는 다수공급자계약 특수조건 제22조의2 제1항 제7호의 거래정지뿐만 아니라 계약불이행에 따른 계약해지³⁹⁾ 및 계약보증금의 국고 귀속,⁴⁰⁾ 부정당업자 입찰참가자

후 가격입찰을 실시할 수 있다.

38) 이하 ‘국가계약법’이라 한다.

39) 물품구매(제조)계약일반조건 제26조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지)

① 계약담당공무원은 계약상대자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 당해 계약의 전부 또는 일부를 해제 또는 해지할 수 있다.

1. 계약서상의 납품기한(또는 연장된 납품기한)내에 계약상대자가 계약된 규격 등과 같은 물품을 거부하거나 완료하지 못한 때

40) 국가계약법 제12조 제3항, 동법 시행령 제51조 제1항 및 제75조 제1항.

격제한의 제재⁴¹⁾ 등을 받을 수 있게 된다.

나. 구체적인 사안의 검토

1) 문제의 소재

다수공급자계약이 체결된 수요물자에 대하여 수요기관에서 계약종료 전 납품요구를 하였으나 납품기한을 연기하여 계약기간 종료 후 납품을 하게 되는 경우가 발생하기도 한다. 그런데 이렇게 연기된 최종납품기한이 도래하기 전에 체결되는 재계약(차기계약)시, 물가변동 등으로 단가가 크게 인하되기도 하는데 특히 국가 차원에서 매년 발표하는 기준 단가가 급격히 인하되는 경우 심하게는 약 20% 정도 인하되는 경우도 발생된다.

따라서 이와 같은 경우 국가 예산절감이라는 차원에서 인하된 현재 계약의 단가로 납품요구를 변경하거나 기존 납품요구건을 취소할 필요성이 제기되고 있다.

이하에서는 문제가 된 사안의 경과과정을 살펴보며 현행 규정상 해결책과 보완방안을 검토해 보고자 한다.

2) 사안의 경과

〈표 2〉 납품요구 취소 관련 분쟁 발생 사안

☐ ‘11.02.16. : 조달청과 乙사간 다수공급자계약 체결 ○ 계약기간: ‘11.02.16 ~ ‘11.12.30. ☐ ‘11.12.26. : 수정계약체결(2회 단가인하 및 계약기간 연장) ○ 계약기간: ‘11.12.30. ⇒ ‘12.02.28. ☐ ‘12.01.19. : 본건 관련 수요기관의 2단계경쟁 제안요청(5개사) ☐ ‘12.01.31. : 제안서 최종평가(乙사 선정) ☐ ‘12.02.02. : 본건 납품요구 ○ 납품기한: ‘12.04.03.(60일) ☐ ‘12.02.28. : 乙사의 다수공급자계약 종료 ☐ ‘12.04. : 본건 납품요구 기한연장 ○ 납품기한: ‘12.04.03. ⇒ ‘12.07.26. ☐ ‘12.05.11. : 조달청과 乙사간 다수공급자계약 체결(재계약) ○ 계약기간: ‘12.05.11 ~ ‘13.03.31. ○ 특이사항: 전년도 계약단가 대비 약 20% 인하된 단가로 계약 ☐ ‘12.05.16. : 본건 수요기관으로부터 ‘12.02.28일로 계약 종료된 전년도 계약 납품요구건의 계약금액조정 또는 납품취소 가능여부 제기
--

41) 국가계약법 시행령 제76조 및 동법 시행규칙 제76조.

다. 현행 규정상 단가인하시 납품요구 취소 등에 대한 검토

위 사안과 같이 재계약시 단가가 크게 인하되었으나 직전 계약에서 납품요구한 건의 납품기한이 남아있는 경우, 이에 대한 처리를 두고 견해의 대립이 발생한다.

국가의 예산절감이라는 공익을 우선한다면 인하된 현재의 단가로 납품요구를 수정하거나 납품취소 후 현재의 계약단가로 재요구가 가능하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 반면에 업체의 신뢰보호 측면에서는 기존 계약 하에서의 납품요구건이므로 원래의 계약금액대로 지급해야 한다고 볼 수도 있다. 특히 납품을 위한 제작이 일부 진행 중에 있거나 이미 기성준공 물량이 있는 경우라면 업체의 손해가 발생할 여지가 크기 때문이다.

그렇다면 우선 이러한 문제가 발생하게 된 원인을 검토해 볼 필요가 있다고 생각되는 바, 가장 근본원인은 수요기관이 분할납품요구시 지나치게 납품기한을 연장하는 데 있다고 본다.

현행 규정상 수요기관의 최종납품기한이 규정납기를 초과한 경우 조달요청서상의 납기로 하되 최종납품기한은 계약기간 종료일로부터 규정납기⁴²⁾를 초과하여 납품요구 할 수 없으나(다수공급자계약 추가특수조건 제3조 제2항),⁴³⁾ 수요기관 사정에 의해 납품기한을 연기할 경우 3개월 이내의 범위에서 1회에 한하여 연기할 수 있으며 수요기관이 계약상대자와 합의할 경우 예외로 추가연기가 가능하다(다수공급자계약 특수조건 제7조 제3항).⁴⁴⁾ 따라서 일부 수요기관에서는 매번 구매하는 번거로움을 피하고자 계약상대업체와 합의하여 납품요구된 다수공급자계약물품에 대하여 최대 2~3년의 납품기한 연기를 설정하기도 한다. 그러나 이는 추후 다수공급자계약의 재계약 등에서 변동된 가격과 규격 등이 반영되지 아니하여 불합리하며, 1개사에게 납품물량을 몰아주게 되어 불공정한 납품요구에 해당될 소지가 크다. 또한 해당 납품요구 이행 중 부정행위 및 품질문제가 발생하여도 당시의 계약사항이 적용되므로 제재 등 계약관리에 한계가 발생하기도 한다.

실제로 A시(수요기관)는 '10.6.24.에 丙사에게 납품요구를 하였는데 납품기한 변경을 통하여 '13.7.8.까지 납품을 받기로 하면서 납품대금은 '10년 계약단가로 반영하였다. 이 경

42) 예컨대 다수공급자계약체결을 위한 구매공고서상 계약조건으로 '납품요구 후 60일' 등의 납품기한을 정한 것을 말한다.

43) 다수공급자계약 추가특수조건 제3조(납품기한)

② 다만, 수요기관의 조달요청서상 최종납품기한이 규정납기를 초과할 경우에는 조달요청서상의 납기로 하되, 최종납품기한은 계약기간 종료일로부터 규정납기를 초과하여 납품요구 할 수 없다.

44) 다수공급자계약 특수조건 제7조(납품이행 등)

③ 물품의 제조에 착수한 후에 수요기관의 불가피한 사정으로 납품기한을 연기하여야 하는 경우 3개월 이내의 범위에서 1회에 한하여 연기할 수 있다. 다만, 이용기관과 계약상대자간에 합의를 하는 경우에는 예외로 하되, 이 때 납품기한 연기로 계약상대자가 부담하는 추가비용에 대해서는 계약상대자의 요청에 따라 「국가계약법 시행령」 제66조의 규정을 준용하여 계약금액을 조정할 수 있다.

우 A사와 丙사의 납품요구건에는 ‘10년 다수공급자계약 특수조건 등이 적용되므로 품질불합격으로 적발되어도 현행 다수공급자계약 규정상의 거래정지 등 제재가 불가능하게 된다.

따라서 근본적으로는 이러한 문제상황이 발생되지 아니하도록 수요기관이 분할납품요구시 규정납기를 초과하여 지나치게 긴 시점으로 납품기한을 연기할 수 없도록 할 필요가 있다고 본다.

다음으로 이러한 문제상황 발생시 수요기관이 단가인하를 이유로 납품요구를 취소하고 인하된 단가로 재요청하거나, 차기계약에서 인하여 계약한 단가를 기존 납품요구건에 적용하는 것이 가능한지 여부를 살펴보고자 한다.

앞에서 살펴보았듯이 현행 다수공급자계약 특수조건 제6조의3 제6항에 의하면 납품취소를 하기 위해서는 계약상대자와 협의가 필요하므로, 실제로 협의가 이루어지지 아닐 경우에는 취소가 어렵다. 사안과 같이 단가인하로 인하여 납품취소를 할 경우, 업체(乙사)로서는 추후 취소된 물량분의 납품요구과정에서 2단계경쟁을 거치지 아니하고 직접 납품요구를 받는다고 하더라도 현행 규정상 취소요구에 응하지 아니하여도 아무런 제재를 받지 않는데 굳이 단가차액 상당의 손해를 보면서까지 납품취소를 해 줄 유인이 없다. 뿐만 아니라 만약 추후 납품요구과정에서 납품요구액이 2단계경쟁 기준금액 이상이어서 2단계경쟁을 거치게 된다면 乙사가 다시 선정될 보장도 없기 때문이다.

다음으로 납품요구를 수정하여 아직 납품기한이 남아있는 물량에 대해서 차기계약에서 인하여 계약한 단가를 적용할 수 있는지 검토해 보고자 한다. 계약금액의 조정에 관해서는 다수공급자계약 특수조건 제12조 및 물품구매(제조)계약 일반조건 제11조 등에서 다음과 같이 규정하고 있다.

다수공급자계약 특수조건 제12조(계약금액 조정)

- ① 계약상대자는 계약체결 후 거래가격(공공기관 납품가격, 시중판매가격 등)이 계약금액의 3%이상 변동이 있는 경우에는 그 사실을 계약담당공무원에게 통보하여야 하며, 계약금액의 조정은 일반조건 제11조에 따른다. 다만, 계약단가 인하는 계약체결일로부터 30일이 경과한 후 가능하나 그 이전이라도 계약상대자가 가격인하를 요청하는 경우 계약담당공무원은 물품의 특성을 고려하여 필요하다고 판단될 때에는 계약단가를 인하할 수 있다.
- ② 삭제 (2006.3.31)
- ③ 계약담당공무원은 제1항 본문에 따라 물가변동으로 인한 계약금액의 조정시 (품목조정률, 지수조정률)을 적용한다.
- ④ 계약금액 조정후 조정된 단가는 조정기준일 이후 납품분부터 적용한다.

위 규정에 의하면 만약 다수공급자계약 체결 후 종료 전에 계약금액의 변동이 있어서 계약금액이 조정된다면 조정기준일 이후의 납품분부터는 조정된 단가를 적용할 수 있다. 다만, 조정기준일 이전에 납품요구분에 대하여는 기존 단가가 적용되게 된다. 그런데 사안과 같이 기존 다수공급자계약이 종료된 상태에서 납품요구건의 납품기한만 남아있는 상태라면 계약금액의 조정에 관한 위의 규정은 적용자체가 불가하다고 할 것이다.

그렇다면 마지막으로 다수공급자계약의 납품요구건의 취소나 계약금액 변동이 아닌 해당 납품요구건의 수량 수정이 가능한지 살펴보고자 한다. 즉 해당 품목에 대한 차기 재계약 전에 기성준공을 한 부분에 대해서는 기존 다수공급자계약의 계약금액대로 적용을 하고, 기성준공을 제외한 물량에 대해서는 납품요구 수량에서 제외하는 것으로 수량을 수정하는 방법이다. 그리고 납품요구 수량에서 제외된 물량에 대하여는 현재의 다수공급자계약 조건인 인하된 차기계약단가로 납품요구를 하는 것이다.

그러나 이 방안 역시 다수공급자계약 특수조건 제6조의3 제6항⁴⁵⁾에 의하면 계약상대자와의 협의를 요하므로 업체의 동의가 없다면 불가능한 방법이라 할 수 있다.

따라서 결과적으로 현행 규정상 계약종료 후 납품기한이 남아있다는 이유로 계약금액의 조정은 불가능하며, 납품취소나 수정납품요구도 계약상대자의 동의가 없다면 어렵다고 할 것이다.

라. 보완방안

일반 사인간의 계약에서는 계약체결 후 납품기한이 남아있으나 그 이후 할인행사 등으로 가격이 인하되었다고 하더라도 이를 이유로 차액상당의 반환을 요청하는 경우는 없다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 그러나 공공조달계약에서는 국가 예산절감이라는 공익이 있기 때문에 이러한 문제가 제기되는 것이라고 본다.

실제로 위 사안이 발생한 물품에 대한 '12년 납품요구 중 계약기간종료 후에도 규정납기를 초과하여 납품요구건의 납품기한이 남아있는 건 일부를 발췌하여 보면 다음과 같다.

45) 다수공급자계약 특수조건 제6조의3(납품요구)

⑥ 이용기관에서 납품요구의 취소 또는 수량 변경 요구가 있을 경우에는 계약상대자와 협의하여 취소 또는 변경할 수 있다.

〈표 3〉 제3자дан가 ‘12년 납품요구 후 납품기한이 남은 계약현황(일부 발체)

금액단위: 백만원

계약종료일	수요기관	계약상대자	납품요구일	납품기한	납품요구액(A)	현 계약단가 적용시 금액(B)	차액(C=A-B)	비고(계약형태)
2012.02.28.	가	a사	2012.01.27.	2012.12.18.	763	640	123	MAS
2012.02.28.	나	b사	2012.02.02.	2012.12.12.	205	173	32	MAS
2012.02.28.	다	c사	2012.02.06.	2012.12.20.	186	152	34	MAS
2012.02.28.	라	d사	2012.02.16.	2014.05.31.	222	194	28	MAS
2012.02.28.	마	e사	2012.02.17.	2012.09.28.	144	134	10	MAS
2012.02.28.	바	f사	2012.02.23.	2012.07.31.	153	241	△88	MAS
2012.02.28.	사	g사	2012.02.27.	2012.10.31.	131	132	△1	MAS
2012.06.25.	아	h사	2012.02.21.	2012.12.31.	226	152	74	우수제품
2012.07.31.	자	i사	2012.02.27.	2014.10.09.	262	194	68	우수제품
2012.08.29.	차	j사	2012.02.28.	2012.08.14.	123	91	32	우수제품
계					2,415	2,103	312	

※ 절감율 산정(추정) = $\frac{\text{차액(C)}/\text{납품요구액(A)}}{1} \times 100 \approx 12.9\%$

이 물품의 경우 구매공고서상 규정납기가 ‘납품요구 후 60일 이내’이지만 최종납품기한이 계약기간 종료일로부터 규정납기를 초과하여 설정된 경우가 상당수 있음을 알 수 있다. 위의 표에서만 살펴보더라도 납품기한이 남아있는 기존 납품요구건에 인하된 차기계약 단가를 적용하게 될 경우 예산절감율이 12.9%정도로 추정되는 바, 다수공급자계약을 체결한 전 품목에 걸쳐 예산절감액을 산정한다면 상당액이 될 것이라 생각된다.

그러나 이러한 사정만으로 계약상대자와의 협의없이도 예산절감이라는 공익을 우선하여 수요기관이 일방적으로 납품취소나 수정납품요구가 가능하도록 한다면 거래의 안정성이 저해되고 계약상대자인 업체 입장에서는 높은 단가 하에서 납품을 위한 제작진행을 완료하고도 수요기관의 사정에 의한 납품기한 연기로 인하여 손해가 발생할 우려도 있다.

따라서 가장 원만한 해결책은 차기계약에서 단가인하가 큰 폭으로 발생한 경우라면 계약상대자인 업체로서도 수요기관의 납품취소나 수정납품요구에 동의하되, 납품기한 연기 전 높은 단가 하에서 제작이 완료된 물량분에 대해서는 이를 입증함으로써 기존의 계약단가로 납품대금을 받는 방법으로 양자가 합의하도록 하여야 할 것이다.

그리고 무엇보다도 이러한 상황은 납품기한을 지나치게 연기하여 계약기간이 종료된 후에도 규정납기가 초과된 최종납품기한이 설정됨으로써 그 사이에 인하된 단가로 재계약이

이루어져 발생하게 되는 것이므로, 이를 미연에 방지하도록 관련 규정의 개정이 필요하다고 본다. 현행 규정은 수요기관과 계약상대자간에 합의하는 경우에는 최종납품기한 제한의 예외를 허용하고 있으나, 이를 차단함으로써 과도한 납품기한 연기에 제한을 둔다면 단가차액으로 인한 납품취소의 필요성은 감소할 것으로 본다.

IV. 결 론

이상에서 다수공급자계약상의 계약해제·해지 및 수요기관의 납품요구의 취소에 대하여 현행 규정을 살펴보고 제기되고 있는 문제점과 보완방안을 검토해 보았다.

결론적으로 계약해제·해지 사유 중 하나인 계약상대자의 계약조건 위반으로 인하여 계약의 목적을 달성할 가능성(납품할 가능성)이 없는지 여부의 해석과 관련하여 혼동을 막기 위해서는, 그 판단기준이 수요기관과의 문제된 개별 납품요구건이 아니라 조달청과의 다수공급자계약임에 오해가 없어야 할 것이다. 또한 수요기관의 납품취소와 관련해서는 실무상 수요기관과 계약상대자간의 합의가 이루어지기 어렵다는 점만을 고려하여 일방적 납품취소를 허용하기에는 거래안전 및 상대방의 신뢰보호에 미치는 문제가 크므로, 현행 규정대로 납품취소에 양자 간의 협의를 요하되 무엇보다도 계약해제나 납품취소시 분쟁이 발생하지 아니하도록 용어나 규정 정비를 통하여 혼동 및 논란을 최소화할 필요가 있다고 본다.

다수공급자계약은 공법적 성격과 사법적 성격이 혼합되어 있는 공공조달계약으로서, 제재나 계약관계의 해소(해제·해지 및 취소)에 있어서는 조달행정의 경제성 및 투명성을 도모하고 안정적 운영을 확보하기 위하여 공법적 성격이 강하게 나타나게 된다. 그런데 최근 들어 업체들의 사익보호 요구가 강해지면서 이러한 제재나 계약해지 등에 대한 이의제기가 많이 발생하는 추세에 있다.

다수공급자계약은 이제 도입한지 7년 정도 되는 제도로서, 아직 제도운영이나 관련 규정에 대한 정비가 진행 중인 영역이라고 할 수 있다. 따라서 다수공급자계약 관련 규정의 개정도 빈번하게 이루어지고 있고, 수요기관이나 업체뿐만 아니라 법원에서도 제도에 대한 이해가 부족한 실정이다. 따라서 다수공급자계약 및 2단계경쟁의 운영방식에 대하여 정확히 인식하고 규정 해석과정에서 논란이 발생하지 아니하도록, 개정과정에서 지속적인 보완이 필요하다고 할 것이다.

“본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재신청되지 않았음을 확인함.”

참고문헌

- 김봉채. 2006. “「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 관한 연구.” 성균관대학교 박사학위논문.
- 김준호. 2004. 『민법강의』. 법문사.
- 이미정·김대인 외 6인. 2008. 『다수공급자계약제도의 실효성 제고를 위한 MAS 관련 법령 개선 및 계약사후관리 강화방안 수립』. 한국조달연구원.
- 이미정·김정포 외 3인. 2007. 『우리기업의 미국 정부조달시장 진출확대를 위한 미국 MAS 제도 조사연구』. 한국조달연구원.
- 조달청. 2012. 『조달청 내자구매업무 표준메뉴얼』.
- 지원림. 2009. 『민법강의』. 홍문사.

〈Abstract〉

A Study on the Termination and Cancellation of Multiple Award Schedule

Yoo Young Oh*

When purchasing goods that require common to each public organization, Multiple Award Schedule(MAS) is a supply contract with multiple suppliers so that public organizations can choose the types of goods to meet the diverse needs of their organization, such as efficiency, quality, or performance is the same or similar.

Given the particular attributes of a public procurement contract that has a mixture of public and private law characteristics, MAS with respect to restrictions and contract termination (for cause) shows strong public law characteristics in order to promote the economic efficiency and transparency of administering procurement, as well as to secure its stable management.

However, as the use of MAS becomes more active and problems that arise during the process of contract signing and execution increase, contract terminations (for cause) for given businesses are also increasing and the demand by businesses for the protection of private interest is becoming stronger, while objections to this are also on the rise.

Accordingly, this paper examines the actual issues arising from contract termination under MAS and delivery order cancellations of public organizations and considers measures to strengthen current regulations.

First of all, since the controversy related to the judgment of right and wrong on performance fulfillment according to contract purpose stems from a confusion over the fact that the subjects of a contract termination are the Public Procurement Service and MAS and not the individual delivery orders placed by each public organization, there is a need to minimize the confusion by organizing the terminology and regulations so that the particular characteristics of MAS can be clearly recognized and understood.

In addition, allowing unilateral cancellations by only focusing on the public interest when it comes to delivery order cancellation by public organizations creates problems related to transaction safety and the protection of trust. Therefore, in the case of delivery cancellation due to price reduction, as it is caused by public organizations' excessive extension of the delivery period, there is a need to prevent this practice by amending the regulations to restrict excessive postponement of the delivery period.

Key Words : Multiple Award Schedule(MAS), 2-stage competition, termination (for cause), cancellation of delivery order

* Public Procurement Service