

행정심판 재결례 Ⅱ

중앙행정심판위원회 재결 부정당업자 입찰참가자격 제한처분 취소청구

글 / 국민권익위원회 행정심판총괄과

사건	2014-00000 부정당업자 입찰참가자격 제한처분 취소청구
청구인	0000주식회사
피청구인	조달청장
심판청구일	2014. 6. 0.

❖ 주문 피청구인은 2014. 5. 0. 청구인에게 한 개월(2014. 6. 0. – 2014. 7. 0.)의 부정당업자 입찰참가자격 제한처분을 취소한다.

❖ 청구취지 주문과 같다.

❖ 이유

I. 사건개요

피청구인은 2014. 5. 0. 청구인과 '00지방국토관리청 수요의 00 – 00(0공구) 도로건설공사 계약'을 체결한 후 정당한 이유 없이 위 계약을 이행하지 아니하였다는 이유로, 청구인에게 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제27조, 같은 법 시행령 제76조에 따라 1개월(2014. 6. 0. – 2014. 7. 0.)의 부정당업자 입찰참가자격 제한처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

II. 청구인 주장

가. 청구인은 사전통지를 받고 피청구인에게 계약포기의 이유를 적극적으로 소명하였고, 공

사의 원활한 추진을 위하여 시설공사 출자비율 변경절차를 거쳤으며, 이후 공동수급체인 00종합건설 주식회사가 공사를 원만히 수행하고 있으므로 계약의 적절한 이행을 해칠 염려가 있다고 볼 수 없다.

- 나. 공동계약운용요령 제12조제1항에 따라 청구인의 출자비율의 변경이 이루어졌으므로 피청구인은 청구인의 공사포기를 원인으로 한 입찰참가자격 제한처분을 하여서는 아니되며, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제119조제1항에서 회생절차의 관리인에게 계약해지권이 인정되는 이상, 청구인의 관리인이 채무를 이행하지 아니하였다고 하여 청구인에게 귀책사유가 있다고 볼 수 없다.
- 다. 따라서 피청구인의 이 사건 처분은 취소되어야 한다.

III. 피청구인 주장

- 가. 청구인은 이 사건 공사에 대하여 0%의 지분을 갖고 있음에도 불구하고 기성고 비율이 0.0%인 상태에서 공사를 중도포기한 후 공동수급자 지위에서 탈퇴하여 다른 계약상대방으로 하여금 나머지 공사를 이행하도록 하였으므로, 공사계약의 적정한 이행을 해치고 공공사업의 이행에도 지장을 초래하였다.
- 나. 계약당사자의 부도, 파산 등과 같은 경영악화에 대한 책임은 기본적으로 당해 업체에 있는 것이므로, 청구인의 부도로 인한 중도탈퇴는 계약불이행을 정당화하는 이유가 될 수 없고, 청구인은 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 이 정하는 요건과 절차대로 계약을 해지한 것이 아니라 회생절차의 개시 전에 부도를 이유로 공사이행을 포기한 것이므로 위 규정에 따라 면책을 주장할 수 없으며, 경영이 정상화되지 않아 계약이행능력이 없는 청구인이 무리하게 수주할 경우 앞으로도 계약을 불이행하게 될 가능성이 크다.
- 다. 피청구인은 여러 사정을 고려하여 행정처분기준의 최저 제재기간을 적용하여 이 사건 처분을 하였으므로, 피청구인의 재량권을 일탈·남용한 것으로 볼 수 없다.

IV. 관계법령

- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 '국가계약법'이라 한다) 제27조
- 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제119조
- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제76조
- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 제76조, 별표 2

V. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령의 내용

- 1) 국가계약법 제27조제1항에 따르면, 각 중앙관서의 장은 경쟁의 공정한 집행이나 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있거나 그 밖에 입찰에 참가시키는 것이 적합하지 아니하다고 인정되는 자(이하 '부정당업자'라 한다)에게는 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 제한하여야 하며, 그 제한사실을 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다고 하고 있고, 각 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소관의 계약에 관한 사무를 다른 관서에 위탁할 수 있다.
- 2) 국가계약법 시행령 제76조제1항제6호에 따르면, 각 중앙관서의 장은 계약상대자, 입찰자 또는 제30조제2항에 따라 전자조달시스템을 이용하여 견적서를 제출하는 자(이하 이 항에서 '계약상대자등'이라 한다)나 계약상대자등의 대리인, 지배인 또는 그 밖의 사용인이 정당한 이유없이 계약을 체결 또는 이행하지 아니하는 경우에는 국가계약법 제27조제1항에 따른 부정당업자인 해당 계약상대자등에게 즉시 1개월 이상 2년 이하의 범위에서 입찰참가자격을 제한하여야 한다고 하고 있고, 같은 법 시행규칙 제76조제1항 및 제3항, 별표 2에 따르면 시공에는 참여하였으나 공동계약에서 정한 구성원 간의 출자비율 또는 분담내용에 따라 시공하지 아니한 자에 대한 제재기간은 1개월로 한다고 규정하면서, 그 위반행위의 동기·내용 및 횟수 등을 고려하여 그 자격제한기간의 2분의 1의 범위 안에서 감경하더라도 감경 후의 제한기간은 1월 이상이어야 한다고 규정하고 있다.
- 3) 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제119조제1항에 따르면, 쌍무계약에 관하여 채무자와 그 상대방이 모두 회생절차 개시 당시에 아직 그 이행을 완료하지 아니한 때에는 관리인은 계약을 해제 또는 해지할 수 있다고 규정하고 있다.

- 4) 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제61조제1항 및 제3항에 따르면, 법원은 필요하다고 인정하는 때에는 관리인이 재산의 처분, 재산의 양수, 자금의 차입 등 차래, 같은 법 제119조에 의한 계약의 해제 또는 해지, 소의 제기, 화해 또는 중재계약, 권리의 포기, 공익채권 또는 환취권의 승인, 그 밖에 법원이 지정하는 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위를 하고자 하는 때에 법원의 허가를 받도록 할 수 있다고 하면서, 법원의 허가를 받지 아니하고 한 위 행위는 무효로 한다고 규정하고 있다.

나. 판단

- 1) 위 인정사실에 따르면, 청구인은 00종합건설(주)와 1:0의 출자비율로 토목공사를 시공하기로 한 공동수급체로서, 이 사건 계약을 체결한 후 공사완료기간 이전인 2013. 8. 0. 부도를 이유로 공동수급자간에 협의 하에 위 공동수급체에서 탈퇴하고 공사이행의 포기각서를 제출하였으며, 2013. 8. 0. 청구인이 법원에 회생신청을 하자 2013. 9. 0. 법원은 청구인에 대한 회생개시결정을 하였다.
- 2) 청구인은 수급계약의 내용에 따라 시공에 참여하였으나 부도를 이유로 공동수급자와 협의하여 출자지분을 변경하였고 스스로 분담하여야 할 부분에 대하여 공동수급자로 하여금 분담하게 하였는바, 청구인이 이 사건 공사의 수급부분 중 일부를 분담할 수 없게 된 것은 부도로 시공능력을 상실하여 더 이상 계약을 이행할 수 없기 때문이고, 청구인이 회생절차의 개시신청 이전에 공동수급체에서 탈퇴하고 공사를 포기한 것도 공동수급체의 전체 공사수행 일정에 차질을 주지 않으려는 차원에서 이루어진 것으로 볼 수 있다. 위와 같이 시공능력의 상실로 계약을 이행할 수 없게 된 불가피한 사유가 있는 경우에도 청구인에게 계약 불이행의 책임을 묻는 것은 부당하고, 공동계약운용용령 제12조제1항 단서에 따라 00종합건설(주)가 청구인의 출자비율을 분담하게 되어 결과적으로는 이 사건 계약의 적정한 이행을 저해할 우려가 있다고 보기도 어려운 점 등을 고려하면 청구인이 공동수급체에서 탈퇴하여 이 사건 계약의 이행을 최초의 출자비율대로 분담하지 아니하였다는 사유만으로 청구인이 정당한 이유 없이 이 사건 계약을 이행하지 않은 것으로 보기는 어렵다. 더구나 기업의 회생절차는 재정적 어려움으로 인한 기업의 소멸을 방지하기 위한 법적 지원제도의 일환인데, 공동수급체를 구성하여 공사를 수주하면서 기업을 운영해온 청구인 업체에 대하여 회생절차 개시결정 전의 공사이행 포기를 이유로 입찰참가자격을 제한할 경우 오히려 기업의 경영활동을 유지하면서 기업을 회생시키려는 법원의 회생인가결정의 취지를 반감시키는 결과를 초래한다고 할 것이므로, 피청구인의 이 사건 처분은 위법·부당하다고 할 것이다. ◎