

비상경제장관회의

23-19-3

(공개)

공공선박(관공선) 발주제도 개선방안

2023. 8. 17.

관 계 부 처 합 동

순 서

I. 추진배경	1
II. 공공선박 발주 특징	2
III. 공공선박 발주제도 개선방안	3
1. 공정한 위험 분담 환경 조성	3
2. 물가변동에 따른 신속한 계약금액 조정 ...	5
3. 관 우월적 발주 관행 개선	6
IV. 향후 추진계획	7

<참고> 공공선박 시장현황

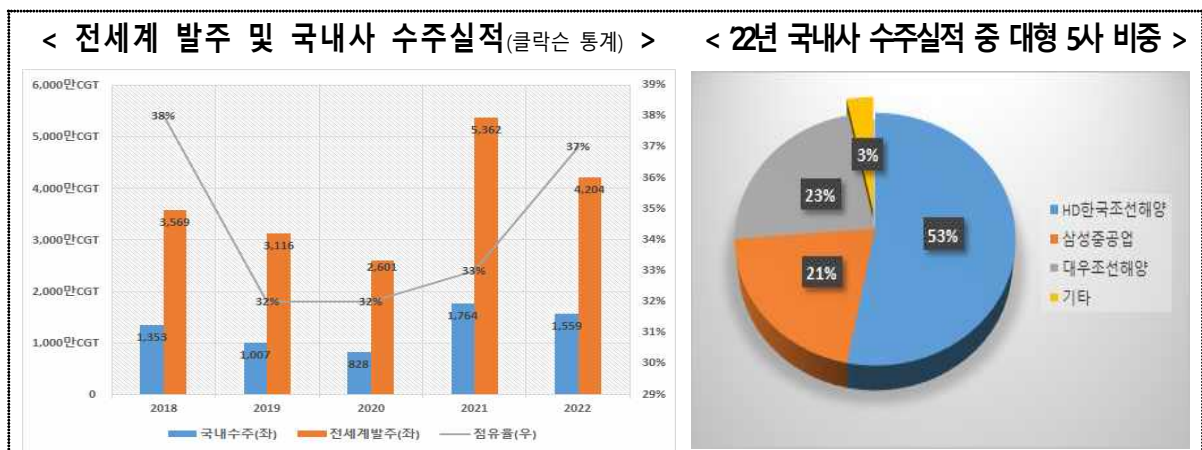
I. 추진배경

□ 우리나라 조선산업은 국가경제 발전을 견인하는 대표적 기간산업

○ 지난 해 대형 조선 5社*는 전 세계 발주량의 37%를 수주(1,559만 CGT**, 453억\$)하여 '18년 이후 최대 수주점유율 기록

* HD한국조선해양(현대중공업, 현대미포, 현대삼호), 삼성중공업, 대우조선해양

** 표준선 환산 톤수(Compensated Gross Tonnage)



□ 반면, 공공선박(관공선) 중심의 내수시장에 의존하는 중소기업체는 경영환경 악화와 고질적 조달현장 규제로 이중고에 시달리고 있음

○ 최근 원자재가격 급등, 인건비 상승 등으로 채산성이 악화*

* (주)에이치케이조선 파산('22.11) 등 '06년 이후 14개 중소조선업체가 채산성 악화로 파산(폐업)

○ 공공선박 조달시장의 입찰가격 왜곡¹⁾, 작동하지 않는 계약금액 조정제도²⁾, 관 우월적 특약 조항³⁾ 등은 좀처럼 개선되지 않고 있는 실정

1) 발주기관에서 결정한 주요 장비가격을 입찰평가 과정에서 선박건조사에게 부담 전가

2) 국가계약법령에 명시된 물가변동 허용 규정(3%이상 증감)이 실무적으로 적용 無

3) 발주기관의 다양한 입찰서류(설계도면, 건조사양서 등)에 명기된 비현실적 조건을 건조사에게 준수하도록 강제



관 우월적 공공선박 발주제도·계약 관행을 상호 대등한 협력적·균형적 관계로 재정립하기 위해 조달현장 제도 개선 필요

Ⅱ. 공공선박 발주 특징

◇ 선박은 수 많은 장비가 설치·연동되어 작동하는 복잡 구조물로 물품조달 임에도 공사발주와 유사 ⇨ 공사발주 방식을 벤치마킹할 필요

□ 선박 발주는 「설계업체 선정 ⇨ 주요장비 선정 ⇨ 설계 ⇨ 계약 ⇨ 건조」 과정을 거치며, 선박건조까지 장기간(3~4년) 소요

○ 수요기관은 「장비선정위원회*」를 통해 선박의 주요장비(엔진, 발전기, 추진기 등)를 미리 특정제품으로 지정**한 후 선박 건조를 발주

* 「해양경찰장비 도입 및 관리에 관한 시행규칙(해양수산부령)」, 「공공선박운영 및 관리에 관한 지침(해양수산부훈령)」 등

** 미리 특정 엔진 등을 주요장비로 지정해야 기본설계 시 이에 맞는 선박 구조 결정 및 설계 가능

○ 이러한 주요장비는 선가(船價)의 약 25% 이상을 차지하며, 장비 선정 시 장비가격도 확정*되어 기본설계(예산)에 반영

* 주요 장비별로 복수 후보군 장비를 평가(가격·성능·유지보수 등) 후 특정 장비 선정

□ 수요기관은 하자책임 문제, 관리인력 부족 등의 사유로 주요장비와 선박건조를 통합하여 조달청에 계약을 요청하는 경향

○ 조달청은 최근 3년간 공공선박 계약 중 약 90%(88건)를 통합발주 하였으며, 분리발주는 약 10%(10건)에 불과

※ 발주과정이 유사한 공사입찰의 경우 통상 주요 자재는 분리발주(직접구매 후 시공사에 공급)하고 시공입찰만 진행

Ⅲ. 공공선박 발주제도 개선방안

- ◇ **공정한 공공선박 발주환경 조성**을 위해 입찰가격 평가방식 개선, 하자 책임분담 명확화, 계약금액 조정방식 간소화, 관 우월적 특약조건 정비

1. 공정한 위험 분담 환경 조성

① 입찰가격 평가시 주요장비 가격 제외

□ **(현황)** 수요기관은 「장비선정위원회」 선정을 통해 사실상 가격이 확정된 주요장비를 선박건조와 묶어 통합발주

- 입찰자인 건조업체는 수주를 위해 낙찰하한율(88%)*에 근접하게 입찰가격(장비가격+건조비용) 투찰

→ 고정된 장비 가격과 낙찰률 차이를 건조사가 부담**

* 입찰가격(55점)과 타 심사분야의 점수(45점)를 합산한 종합평점이 계약이행능력심사 통과 점수(88점)에 해당하는 최저투찰률

** 약 25%를 차지하는 장비가격을 고정할 경우, 건조사는 건조비용의 약 84% 수준에 저가수주한 상황이 되어 지속적인 건조 물량에도 불구하고 경영 악화는 계속

□ **(개선)** 입찰자(건조사)의 결정권이 없는 '주요장비에 해당하는 가격'은 적격심사 입찰가격 평가 시 제외하도록 조치

- 수요기관(장비선정위원회)에서 **확정한 주요장비 가격(A)**을 제외하고, 선박 건조비용에 대하여만 가격 평가 ⇒ 장비 가격 부담 완화*

* 건조사는 건조비용의 88%, 예정가격의 약 91% 수준에 낙찰받는 효과 발생

[공공선박에 적용할 적격심사 '입찰가격 평가방식' 개선(안)]

현행	변경
평점(점) $= 55 - 4 \times \left \left(\frac{91}{100} - \frac{\text{입찰가격}}{\text{예정가격}} \right) \times 100 \right $	평점(점) $= 55 - 4 \times \left \left(\frac{91}{100} - \frac{\text{입찰가격} - A}{\text{예정가격} - A} \right) \times 100 \right $
	A : 수요기관 장비선정위원회에서 선정한 주요장비 합산액

② 입찰공고에 주요장비 정보 공개

- **(현황)** 건조사는 낙찰률(88%)을 감안한 장비가격 감액을 요구하지만, 장비공급업체는 선정 당시 제안가격대로 공급 고수*

* (장비업계 입장) 장비선정위원회에서 주요장비 선정 시 가격평가를 거쳐 정한 가격
이므로 선박낙찰률이 아닌 장비선정위원회에서 결정된 가격으로 공급 주장

- 특히, 주요장비는 건조 마무리 시점(3~4년 경과)에 투입되어 장비 선정 시 가격에 물가변동 특약(연 2%)까지 적용되는 경우도 존재
- 그러나, 입찰에 참가한 건조사는 수요기관-장비 공급업체간 주요 합의 내용 및 세부 특약을 사전 인지 곤란

- **(개선)** 장비선정위원회에서 선정된 주요장비 가격 및 특약 등을 입찰공고와 함께 상세하게 공개

- 조달청은 표준 장비공급확약서*를 제정·전파하고, 수요기관은 주요 내용이 명시된 공급확약서를 조달청에 제출

* 장비공급확약서에는 수요기관-장비 공급업체간 주요 장비의 가격, 상세 규격, 물가변동 특약 등 상호 합의 내용을 명기

③ 관계기관 합동 「하자공동대응팀」 구성으로 하자책임 분담

- **(현황)** 설계, 주요장비 선정 및 가격결정에 관여하지 않은 건조사가 하자 발생 시 총괄적인 책임 부담

- 하자의 원인이 설계 오류인지, 주요장비 하자인지 또는 건조과정의 문제인지 원인규명이 어려워 건조사에게 법적 분쟁 등 부담 전가

- **(개선)** 하자책임 분담원칙*을 (설계)계약서에 반영하고, 수요기관·장비 공급업체·건조사·설계업체가 합동으로 「하자공동대응팀」 구성

* (수요기관) 총괄 및 조정 / (장비공급업체) 주요장비 하자 발생시 책임 부담 / (건조사) 장비 설치 및 연동에 따른 책임 / (설계업체) 기본설계 및 상세설계 오류에 대한 하자 책임 부담

- 공동으로 하자발생 원인 규명 ⇒ 신속한 하자 치유 및 법적 분쟁 발생 전 이해관계자간 사전·자율 조정

2. 물가변동에 따른 신속한 계약금액 조정

① 계약금액 조정 적용방식 전환 (품목조정률 → 지수조정률)

- **(현황)** 공공선박 발주는 예산 확보에서 건조·납품까지 장기간 소요 (3~4년)되는 장기계속사업으로서 물가상승 리스크에 크게 노출
 - 선박건조에 투입되는 자재가 너무 많아* 자재(품목)별 물가등락률 산출 등 물가변동 입증자료 확보에 어려움 가중
- * (예시) 100톤 경비정의 경우 약 1,300여개 유형의 자재가 투입

- **(개선)** 선박계약의 특성을 감안하여 물품계약에 주로 적용하는 품목 조정률 방식을 공사계약의 지수조정률* 방식으로 전환 유도
- * 계약금액을 구성하는 비목군별로 생산자물가 분류지수 등을 기준으로 조정
- 「선박 규모·유형별 비목별 지수 표준안」을 마련하여 선박업체 및 수요기관에 제공

② 물가변동 대상여부 신속 확인 지원

- **(현황)** 일부 품목의 가격 변화*가 국가계약법령상 계약금액 조정 대상인지에 대한 확인 지연으로 관련 예산 확보 등 어려움
- * (예시) 주요 자재인 철판 40%↑, 알루미늄 판재 39%↑ 경우 등 발생
- **(개선)** 발주기관 및 선박업체가 물가변동 대상 여부를 신속하게 확인할 수 있도록 나라장터에 「선박 물가변동 조정률(지수조정률) 산출표」 제공*
- * 현재 시설공사에 적용되고 있는 방식을 벤치마킹하여 온라인상에서 제공
- 추가로, 물가 하락기에는 발주기관에서 계약금액 감액대상 여부까지 신속 확인 가능

3. 관 우월적 발주 관행 개선

① 불공정한 특약조건 삭제 및 표준 계약조건 제정·전파

- **(현황)** 설계도면, 건조사양서, 자재내역서 등 각종 특수조건에 발주 기관 우월적 특약*이 다수 포함

* (예시) 「선박 건조특수조건」 제9조(계약관련 서류의 우선순위): 계약관련 서류(건조사양서, 자재내역서, 계약도면 등) 중 어느 한 곳이라도 표기되어 있는 내용은 유효한 것으로 한다.

- **(개선)** 불공정한 특약은 삭제하고, 「공공선박 계약 가이드라인」, 「선박 추가특수조건」 등 표준 계약조건을 제정하여 수요기관에 제공

- 표준 계약조건에 선박 발주와 관련한 계약당사자간 권리·의무를 명확히 하고, 발주 과정에서 유의할 사항* 등 포함

* (예시) 하자 대응, 수요기관 특수조건 작성 시 준수사항, 설계금액 적정 여부 검토, 설계변경 조건 등

② 사전규격 공개기간 연장 및 설계품질 향상

- **(현황)** 건조사가 자재내역서, 계약도면 등 다양한 입찰관련 서류 검토 및 준비에 충분한 시간 부족

- 선박 품질에 가장 큰 영향을 미치는 설계업체 입찰 과정에서 경험이 부족한 업체가 선정되는 등 설계 오류 가능성 상존

- **(개선)** 발주기관의 입찰 관련 서류의 사전 규격 공개 기간을 연장*하고, 선박 설계업체 선정 시 입찰참가자격 기준 강화**

* (일반입찰) 5일 → 7일, (긴급입찰) 3일 → 5일

** 납품실적 허용범위를 (현재) 계약금액의 1/3 → (변경) 1배수 이내로 강화

Ⅳ. 향후 추진계획

추진과제 및 세부 조치사항		추진일정
㉠ 공정한 위험 분담 환경 조성		
◆ 입찰가격 평가 시 주요장비 가격 제외 <ul style="list-style-type: none"> - 주요장비 가격 확정 및 공개 - 조달청 물품구매적격심사 세부기준 및 계약이행능력심사기준 개정 (기재부, 중기부 협조) 		'23.12월
◆ 입찰공고에 주요장비 정보 공개 <ul style="list-style-type: none"> - 표준 물품공급확약서 제정·전파 		'23.11월
◆ 관계기관 합동 「하자공동대응팀」 구성으로 하자책임 분담 <ul style="list-style-type: none"> - 설계업체 선정 시 계약조건에 반영 		'23.12월
㉡ 물가변동에 따른 신속한 계약금액 조정		
◆ 계약금액 조정 적용방식 전환 (품목조정률 → 지수조정률) <ul style="list-style-type: none"> - 선박 규모·유형별 지수표준안 마련 		'24년
◆ 물가변동 대상여부 신속 확인 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 나라장터시스템에 물가변동 지수조정률 산출표 구축 		'24년
㉢ 관 우월적 발주관행 개선		
◆ 불공정한 특약조건 삭제 및 표준계약조건 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 수요기관의 불합리한 특약조건 검토 및 수정·삭제 - 표준 추가특수조건, 공공선박 가이드라인 제정 		'23.12월
◆ 사전 규격 공개 기간 연장 등 <ul style="list-style-type: none"> - 설계업체 입찰참가자격으로 실적 조건 강화 		'23.11월

□ (조달계약) 조달청은 경비선, 어업지도선, 해양조사선 등 20여종의 공공선박을 연간 5,500억원 상당 계약 체결

○ 최근 3년 간 98건, 총 1.4조 원 상당 계약을 체결하였으며, 이 중 해수부, 해경청 수요가 약 80%(1조 1,225억원) 차지

[주요 수요기관별 공공선박 조달현황]

구 분	2020년			2021년			2022년		
	건수	금액(억원, 비중)		건수	금액(억원, 비중)		건수	금액(억원, 비중)	
해양경찰청	9	2,528	(82.8%)	3	1,991	(36.1%)	9	2,602	(47.6%)
해양수산부	5	36	(1.2%)	10	2,535	(46.0%)	9	1,533	(28.1%)
기 타*	19	489	(16.0%)	25	990	(17.9%)	9	1,328	(24.3%)
합 계	33	3,053	(100%)	38	5,516	(100%)	27	5,463	(100%)

* 기타 수요기관: 관세청, 전라남도, 목포해양대학교, 한국해양과학기술원 등

□ (건조업체) 제조 등록한 중소 조선업체는 123개사, 1,000톤 미만 소형 선박은 '중기간 경쟁제품'으로 중소 조선업체만 입찰참여 허용

○ 최근 3년 간 중소 조선업체는 86건(6,900억원)을 수주하여 전체 건수의 88%(금액 대비 49%) 건조

□ (낙찰방식) 일반선박은 계약이행능력심사(적격심사), 친환경선박*은 협상계약으로 낙찰자 선정

* 친환경 선박: LNG, 메탄올, LPG, 전기 등의 연료로 추진되는 선박

○ 최근 3년 간 계약건수 기준, 적격심사는 84.5%(금액 기준 61.6%), 협상계약은 15.5%(금액 기준 38.4%) 비중 차지

※ 최근 3년간 평균낙찰률 : 적격심사 85.88~88.15% / 협상계약 97.16%