



태양광발전장치 업체들의 직접생산확인 기준 위반을 이유로 한 조달청 제재처분의 문제점 및 대응방안

2024.08.13

1. 들어가며

조달청은 지난 해 태양광발전장치 업체들에 대해 직접생산확인 기준 위반 여부를 조사하여 1차적으로 위반업체들에 대해 계약해지 조치를 취하였고, 이어 중소기업벤처부와 함께 다른 우수조달제품기업, MAS 업체 등 43개사에 대해서도 추가로 조사를 실시하였습니다. 위 조사에서는 태양광발전장치 중 직접생산대상에 해당하는 지지대의 상당부분이 외주 제작되어 직접생산확인 기준을 위반하였다는 점이 주로 지적되었습니다.

조달청은 위 조사결과에 따라 위반이 확인된 태양광발전장치 업체들에 대해 “계약규격과 상이한 제품 납품행위가 확인되었다”는 이유로 부정당업자 입찰참가자격 제한처분을 사전통지한 상태입니다.

본 뉴스레터에서는, 위와 같은 조달청 지적 사항의 타당성 및 그에 따른 제재처분에 대한 대응방안 등에 대해 소개해 드리하고자 합니다.

2. 지지대의 직접생산대상 해당 관련 조달청 지적 사항의 타당성

조달청 고시 “직접생산확인 기준” 별표2에서는 태양광발전장치의 직접생산확인 기준에 대해 규정하고 있습니다. 동 확인기준에 의하면 태양광발전장치의 “구조물 및 접속반”은 설계, 가공, 조립, 배선, 시험의 전 생산공정이 직접생산대상에 해당합니다. 조달청은 이러한 “구조물 및 접속반”에는 태양광발전장치를 그 설치되는 대지 혹은 건축물 등에 부착할 수 있게 하는 지지대도 포함되는 것으로 보아, 해당 지지대의 일부를 외주로 생산한 것은 이러한 직접생산확인 기준을 위반한 것이라 판단하였습니다.

그러나 직접생산확인 기준은 “조달사업에 관한 법률(“조달사업법”)의 위임에 따라 제정된 조달청 고시로서 그 적용대상만 달리하고 유사한 취지로 제정된 “중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률”과 그 시행령의 위임에 따라 제정된 중소기업벤처부 고시와 마찬가지로 대외적으로 구속력이 있는 법규명령에 해당하고(서울고등법원 2020. 6. 4. 선고 2019누42152 판결), 그 자체로 의미가 명확하고 오해의 소지가 없어야 합니다. 그런데 태양광발전장치는 태양전지로 구성된 모듈과 전력변환장치로 구성되어 있는데 동 확인기준에 규정된 “구조물 및 접속반”이 이러한 발전모듈과 전력변환장치를 구성하는 구조물 및 접속반을 의미하는 것인지, 이를 대지나 건축물에 부착하는 지지대까지 포함한 완결된 구조물 전체를 의미하는 것인지 모호하며, 이러한 점에서 “직접생산확인 기준”은 법규명령으로서의 완결성을 갖추지 못했다고 볼 수도 있습니다. 한편, 지지대는 설비의 규모나 종류에 따라 그 크기, 재질, 규모가 천차만별로 달라지기 때문에 태양광

발전장치 업체들이 모든 지지대를 직접 생산할 수도 없는 상황이고 이러한 점을 고려하여 당초에 각 개별회사들이 관계기관으로부터 직접 생산여부 확인을 받을 때에도 태양광발전장치 전체의 지지대는 직접생산대상이 아닌 것을 전제로 확인을 해주었을 가능성이 높습니다. 따라서 나중에 이에 반하는 취지의 제재처분을 내리는 것은 신뢰보호나 행정기본법의 취지에 반하는 처분이라고 해석될 가능성이 있습니다.

3. 조달청 제재처분에 대한 대응방안

가. 행정심판 및 행정소송, 집행정지 신청

조달청으로부터 제재처분을 받은 경우에는 이에 대하여 행정심판 및 행정소송, 집행정지 신청을 제기할 수 있습니다. 이 경우 관련 쟁송절차에서는 우선 “직접생산확인 기준”상의 “구조물 및 접속반”에는 태양광발전장치 자체를 대지나 건축물에 부착하는 지지대는 포함되지 않는다는 것을 주장해 볼 수 있고 나아가 설령 그렇지 않다고 하더라도 “직접생산확인 기준” 상의 태양광발전장치에 관한 규정은 법규명령으로서의 완결성을 결하였으므로 이에 근거한 제재처분은 효력이 없다거나 또는 제재처분은 신뢰보호나 행정기본법의 취지에 반하므로 취소되어야 한다고 주장할 수 있을 것입니다.

한편, 직접생산확인 취소처분이 문제된 항소심 판결에서는 직접생산확인 취소처분은 제재적 행정처분으로서 행정목적의 달성을 위하여 행정법규 위반이라는 객관적 사실에 착안하여 가하는 제재이므로 원칙적으로 위반자의 고의·과실을 요하지 아니하나, 위반자의 의무 해태를 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 등의 특별한 사정이 있는 경우에는 이를 부과할 수 없다고 보아야 한다(서울고등법원 2019. 9. 25. 선고 2017누88024 판결)고 판시한 바 있으므로, 만약 현재의 ‘직접생산확인 기준’이 문제가 있지만 위법하다고 볼 정도까지는 아니라면 부득이 위 기준을 위반하여 지지대 등을 외주 생산할 수밖에 없었다는 사정에 대한 정당한 이유를 구체적으로 주장, 입증하여 구제를 받는 것도 시도해 볼 수 있겠습니다.

나. 제재처분을 갈음하는 과징금부과처분에 대한 대응방안

한편, 조달청의 직접적인 제재처분 등이 부담스러운 경우 대상기업으로서의 사정에 따라 이를 과징금부과처분으로 대체하여 제재를 받을 수도 있겠습니다. 그러나 이러한 경우라도 사정에 따라서는 과징금부과처분 자체에 대하여 여전히 위 태양광발전장치에 대한 직접생산확인 기준의 해석이 잘못되었음을 이유로 과징금부과처분에 대한 취소소송이 가능하므로, 이러한 점도 대응방안의 하나로 검토할 여지가 있겠습니다.

4. 결론

조달청 등으로부터 적법하게 태양광발전장치에 대한 직접생산확인 기준 인정 등을 받고, 수년간 문제없이 장비를 시장에 공급해 왔음에도 불구하고, 단순히 규정에 대한 의견차이 내지 규정의 미비로 인하여 여러 업체들이 심각한 수준의 제재처분을 받는 것은 정말로 부당하고 억울한 처사가 아닐 수 없습니다.

현재 조달청이 예정하고 있는 태양광발전장치 직접생산확인 기준 위반을 이유로 한 제재처분들의 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 여러 면에서 그 효력을 다룰 수 있으며 이에 따라 위법한 처분으로 인정되어 취소될 가능성도 상당합니다. 따라서 제재처분이 예상되는 기업으로서 는 사전에 전문가의 조력을 받아 적절한 대응조치를 수립해 두시는 것이 바람직할 것으로 사료됩니다.

법무법인(유) 세종의 공법분쟁그룹(공공조달 전문팀)은 각종 행정소송 및 공공조달 관련 가처분, 기관대응, 자문 등에 대한 경험과 전문성을 바탕으로 공공조달 분야에 대한 깊이 있는 자문을 제공하고 있습니다. 위 내용에 관하여 궁금하신 사항이 있거나 도움이 필요하신 경우 언제든지 연락하여 주시면 보다 자세한 내용을 상담해 드리도록 하겠습니다.

관련구성원

김형원

변호사

02-316-4287

hywkim@shinkim.com

김형수

변호사

02-316-4087

hsookim@shinkim.com

박건우

변호사

02-316-1787

gwpark@shinkim.com

서하늘

변호사

02-316-4355

hnseo@shinkim.com

변희석

고문

02-316-4065

hsbyeon@shinkim.com