

제 7 호 · 1996 · 10 · 28.

## 장기계속계약제도의 문제점과 개선방안

이 상 호  
(CERIK 부연구위원)

### < 요약 >

- “이행에 수년이 걸리며 설계서 등에 의하여 전체의 사업내용이 확정된 공사”인 장기계속공사는 장기계속계약을 체결하도록 사실상 의무화되어 있는데, 최근 들어 이 제도의 개선을 요구하는 목소리가 크게 높아지고 있다.
- 장기계속계약제도는 ① 총공사금액에 대하여 계약상의 모든 의무를 부담하면서 권리는 각 차수별 계약금액에 대해서만 행사할 수 있는 발주자우위의 불평등 계약제도이며, ② 전체 사업예산이 확보되지 않은 상황에서 매년 사업의 연도별 예산을 새로 편성하여 여러 개의 사업을 동시다발적으로 진행시키는 분산투자를 초래하기 때문에 낮은 예산편성율과 공기지연 및 총사업비의 무분별한 증액으로 국가예산상의 막대한 손실을 가져온다. ③ 외국의 경우 우리나라와 같은 장기계속계약제도를 공공공사에 적용시키는 사례가 없지만, 우리나라에서는 장기계속공사에 대하여 이 제도의 적용을 사실상 의무화하고 있기 때문에 건설시장의 개방대상범위를 더 확대시키게 된다. ④ 총공사금액을 기준으로 입찰자격이 정해지기 때문에 중소기업체의 입찰참가 기회를 원천적으로 봉쇄하게 되며, ⑤ 불안정한 예산집행으로 인하여 건설업체에 불이익을 주고 부실시공의 원인이 되기도 한다. ⑥ 그밖에 재이월이 금지되어 있기 때문에 발생하는 문제도 있다.
- 일본과 미국의 장기대형공사에 대한 예산제도를 살펴보면, ① 일본의 경우는 주로 단 한번의 일괄계약에 의하여 정부가 시공업자와 총사업비 전체에 대한 채무를 부담하면서 공사의 진척도에 따라 그 채무를 차례로 지불하는 국고채무부담행위제도를 활용하고 있다. ② 미국의 경우는 대규모 조달사업이나 건설프로젝트의 경우 전액자금지원정책(full funding policy)이 적용되며, 의회에서의 예산심의와 의결은 정부가 사업을 수행하기 위해 지출할 수 있는 금액, 즉 지출권의 액수를 중심으로 이루어지기 때문에 우리나라의 계속비제도나 국고채무부담행위제도를 활용하고 있는 것으로 볼 수 있다.
- 개선방안으로서는 ① 부족한 예산사정을 감안할 때 장기계속계약제도를 전면 폐지하기는 어렵더라도, 점차 계속비와 국고채무부담행위제도를 활성화함으로써 장기계속공사에 대하여 안정적인 예산지원이 이루어지도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. ② 동일구조물공사나 단일공사의 분할계약이 원칙적으로 금지되어 있긴 하지만, 법적으로 분할계약이 가능하거나 발주자의 판단에 따라 필요하다고 인정되는 경우에는 정부조달협정에 저촉되지 않는 범위내에서 분할설계·분할발주는 폭을 확대해 나가야 하며, ③ 건설제도개혁기획단에서도 건의한 바와 같이 장기계속공사에 대한 재이월은 허용하는 것이 바람직하다고 본다.
- 정부조달협정의 체결당시에 우리의 건설제도가 외국에 모두 공개되었기 때문에 지금에 와서 국내업체 보호를 명분으로 제도개선을 하기는 어렵겠지만, 계속비와 국고채무부담행위제도의 활성화 및 분할설계·분할발주의 폭을 확대하기 위한 발주자의 적극적인 정책의지가 필요하다.

## 문제의 제기

- ‘이행에 수년이 걸리며 설계서 등에 의하여 전체의 사업내용이 확정된 공사’인 장기계속공사는 장기계속계약을 체결하도록 사실상 의무화되어 있다.
- 정부의 입장에서 볼 때, 장기계속계약제도는 회계년도 독립의 원칙을 지킬 수 있고, 장기계속공사의 분할설계·분할발주시 수반되는 입찰·계약업무상의 복잡성을 덜어 주기 때문에 예산의 확보를 전제로 하는 계속비제도나 국고채무부담행위보다 선호할 수밖에 없다. 실제로 2년 이상의 장기적인 공사기간을 필요로 하는 정부 대형사업의 대부분이 장기계속계약제도하에 운용되고 있다.
- 최근 들어 장기계속계약제도의 폐지 내지는 개선을 요구하는 목소리가 크게 높아지고 있다. 건설업체의 입장에서 볼 때 이 제도는 국가가 수요독점적 지위에서 운용하는 발주자우위의 대표적인 불평등 계약제도로서 중소기업체의 입찰참가 기회를 크게 제약하며, 불안정한 예산의 편성과 집행으로 인하여 건설업체에 불이익을 주고, 건설시장개방의 폭을 더 확대시키는 제도로 인식되고 있다. 한편, 이 제도하에서는 분산투자자와 총사업비의 무분별한 증액을 막을 수 없기 때문에 막대한 국가예산의 손실을 방지하기 위하여 계속비나 국고채무부담행위로 전환해야 한다는 시각도 있다.
- 여기서는 장기계속계약제도의 문제점을 분석하고, 2년 이상의 장기계속사업에 대한 일본과 미국의 계약 및 예산제도를 살펴본 다음, 개선방안을 모색하고자 한다. 그 이전에 장기계속계약제도의 연혁과 현황을 간략히 살펴보는 것이 앞으로의 논의전개에 도움이 될 것이다.

## 연혁과 현황

### 1. 연혁

- 장기계속계약제도는 75년 12월에 최초로 예산회계법에 도입되었다. 그러나 이때만 하더라도 일본의 회계법과 같이 “임차, 운송, 보관, 전기, 가스, 수도의 공급 기타 이행에 수년을 요하는 계약은 대통령령이 정하는 바에 따라 장기계속계약을 체결”하는 것이 가능하다고 규정함으로써 공공공사의 경우는 그 대상에서 제외되어 있었다.
- 78년에 와서야 “이행에 수년을 요하며 설계서 등에 의하여 사업내용이 확정된 공사(장기계속공사)는 장기계속계약을 체결”할 수 있도록 하는 규정이 예산회계법 시행령에

신설되었다. 그 이유는 계속비 예산편성의 불편없이 계속비와 같은 효과를 누릴 수 있도록 정부예산 편성상의 편의를 도모하기 위한 것이었다.

- 장기계속계약제도의 도입 이전에는 정부가 확보한 예산을 기준으로 1차 공사를 발주하였고, 2차 이후 공사는 수의계약으로 시공업자를 선정하였다.
- 83년에는 분할발주로 인한 예산낭비를 방지하고 수의계약 대상이 증가하는 문제를 해소하기 위하여 사업내용이 확정된 동일구조물공사는 장기계속계약의 체결을 의무화시켰다. 87년에는 동일구조물공사에 대한 전체사업내용의 확정 의무가 추가되었는데, 그 이유는 종전의 규정에 전체사업 확정 의무가 없어서 장기계속계약의 체결이 의무화되어 있음에도 불구하고 동일구조물공사의 분할설계·분할발주가 이루어졌기 때문에 이를 방지하고자 한 것이다.

## 2. 현행 제도의 개요

- 현행 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』 제21조에서는 “각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 임차운송·보관·전기·가스·수도의 공급 기타 그 성질상 수년을 요하는 계약에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 장기계속계약을 체결할 수 있다”고 규정하고 있고, 시행령 제8조2항에서는 장기계속공사의 경우 “예산상의 총공사금액의 범위안에서 예정가격을 결정하여야 한다”고 규정하였다. 시행령 제69조2항에서는 “장기계속공사는 낙찰 등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 년도의 예산의 범위안에서 제1차 공사를 이행하도록 계약을 체결하여야 한다. 이 경우 제2차 공사 이후의 계약은 부기된 총공사금액(제64조 내지 제66조의 규정에 의한 계약금액의 조정이 있는 경우에는 조정된 총공사금액을 말한다)에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액의 범위안에서 계약을 체결할 것을 부관으로 약정하여야 한다”고 규정하고 있다.
- 또한 “동일구조물공사 및 단일공사에 대하여는 설계서 등에 의하여 전체사업내용을 확정하여야 하며 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다”(동법 시행령 제68조)고 규정함으로써 분할계약을 원칙적으로 금지시키고 있다.
- 장기계속공사의 사업확정후 계약까지의 단계를 정리하면<sup>1)</sup>, 1) 각 중앙관서의 장이 총사업비에 대하여 재정원장관과 협의한 후, 2) 재정원장관은 제1차년도 사업비에 대해서만 예산을 배정하고, 3) 발주부서는 총공사비를 기준으로 입찰에 붙여 낙찰자를 선정하며, 4) 그 낙찰자와 사업의 제1차년도 공사에 대해서만 계약을 체결하게 된다.

---

1) 장기계속계약제도의 운용절차에 관한 설명과 이 제도의 문제점 중 분산투자로 인한 국가예산의 손실에 관한 설명, 그리고 일본·미국의 예산제도에 대한 설명은 玉東錫, 『政府大型事業의 選擇과 豫算編成』, 韓國開發研究院, 1995.에 의존하였음을 밝혀 둔다.

- 제1차년도에 공사가 완료되고 나면 각 중앙관서의 장은 2차년도에 다시 재정원장관으로부터 예산을 배정받아 계약을 체결하며, 2차년도 이후에는 정부의 예산사정을 다시 감안해야 하기 때문에 처음 계약할 때 계획하였던 공사분을 모두 수행할 수 있게 되는 것은 아니다.
- 매년 연차적으로 공사를 체결한다면 계약상대자가 바뀔 수도 있고, 총공사금액도 증가할 가능성이 있다. 이를 방지하기 위하여 제2차 공사계약부터는 수의계약을 이용할 수 있도록 하고, 1차년도 공사계약시 계약서상에 총사업비를 부기하여 제2차 공사이후의 계약은 부기된 총공사금액에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액범위안에서 체결된다고 부관으로 약정된다.

### 3. 규모 및 현황

- 78년부터 시행해 온 장기계속계약의 규모가 얼마나 되는지는 정확하게 알기 어렵다. 계속비나 국고채무부담행위의 경우는 별도의 예산항목으로 계상되어 있기 때문에 전체 건수 및 액수를 파악하는데 큰 어려움이 없지만, 장기계속계약의 경우는 단년도 사업과 같이 연도별 예산만 표시되어 있기 때문이다.
- 최근 대한건설협회에서 96년 9월에 작성한 95년도 공공공사 수주통계를 보면, 95년도에 발주된 공공공사 총 29조 2,682억원 중에서 장기계속공사로 발주된 공사의 총액은 12조 7,626억원에 달하였다. 95년도에 건설시장이 개방되었다고 가정할 경우, 장기계속공사 중 개방대상이 되는 공사는 <표 1>에서 보는 바와 같이 건수로는 33.9%에 불과하지만 금액으로는 83.4%에 달하고 있다.

<표 1> 95년도에 발주된 장기계속공사의 규모(신규발주 및 총액기준, 단위: 억원)

구 분	합 계		정 부		지 자 체		국 영 기 업	
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
개방대상	291	106,478	169	48,605	67	26,990	55	30,883
개방제외	568	21,148	130	3,272	396	14,616	42	3,260
계	859	127,626	299	51,877	463	41,606	97	34,143

자료: 대한건설협회, 1996. 9.

- 95년도에 신규발주된 장기계속공사의 1차 분할계약 건수와 금액은 <표 2>에서 보는 바와 같이 총 720건에 1조4,542억원이었다.

<표 2> 95년도 장기계속공사(신규발주총액 중 1차 분할발주 공사현황, 단위: 억원)

합 계		정 부		지 자 체		국 영 기 업	
건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
720	14,542	252	5,992	387	5,373	81	3,177

자료: 대한건설협회, 1996. 9.

- 한편, 96년도 조달청의 시설공사 집행계획에서 차지하는 장기계속공사의 비중을 보면, <표 3>에서와 같이 건수로는 총 537건 중 293건(54.6%), 금액으로는 총 5조8,022억 9,800만원 중 4조8,815억1,500만원을 차지하여 84.1%의 비중을 보이고 있다.

<표 3> 조달청 시설공사 집행계획('95-'96)

(단위: 억원)

년도 \ 구분	일 반		장 기 계 속		합 계	
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
'95	174	3,007	305	57,739	479	6,0746
'96	244	9,208	293	48,815	537	58,023

자료: 대한건설협회 서울특별시회, 『정부 및 공공기관 시설공사 집행계획』('95-'96)

## 문제점

### 1. 발주자우위의 대표적인 불평등 계약제도이다

- 계약자는 총공사금액에 대하여 계약상의 모든 의무를 부담하도록 하면서 권리는 각 차수별 계약금액에 대해서만 행사할 수 있도록 불평등하게 되어 있다. 구체적인 사례를 들면 다음과 같다.
- ① 시공업체가 장기계속계약을 할 때 체결하는 정식계약금액은 매년도별(각 차수별) 계약금액이 되는 반면, 도급한도액의 적용 및 계약보증금의 납부는 총공사금액을 기준으로 한다.
  - ② 1차계약이행이 완료된 후 2차이후의 계약을 불이행했을 때, 총공사금액에 대한 계약보증금이 국고에 귀속된다.
  - ③ 2차이후의 계약에 있어서 발주처의 예산이 확보되는 않은 경우, 공사기간의 장기화에 따라 시공업체의 원가부담이 가중되고, 늘어난 원가부담분을 계약금액조정제도를 통해

보상받도록 되어 있으나 이를 제대로 이행하는 발주기관은 거의 없다.

- ④ 실질적으로는 총공사에 대한 1건의 계약이면서도 형식상으로는 각 차수별 계약이 독립된 별개의 계약이기 때문에 계약자에게 불이익을 초래하는 경우가 많다. 예컨대, 하자보수보증금을 각 차수별 계약이행종료시마다 납부하고, 최초계약 이행종료단계에서 총공사금액에 대하여 다시 납부함으로써 중복납부를 초래하고, 각 차수별 계약공기 내에 이행이 종료되지 못한 경우 지체상금을 납부해야 하는데, 공정의 선후가 바뀌는 바람에 부당하게 지체상금을 내야 하는 경우 등을 들 수 있다.

- 이같은 문제점들은 건설업체의 입장에서는 명백한 불평등계약이지만, 발주자인 정부의 입장에서 볼 때는 전체 사업예산이 확보되지 않은 상황에서 매년 사업의 연도별 예산을 새로 편성하게 되는 장기계속계약제도의 제도적 논리상 불가피한 것으로 인식되기도 한다.

## 2. 분산투자가 초래하는 문제점으로 인하여 국가예산상의 막대한 손실을 가져온다.

- 장기계속계약제도는 결국 분산투자를 초래한다. 분산투자란 많은 투자사업이 동시다발적으로 진행되는 것을 의미한다. 장기계속계약제도하에서는 사업의 우선순위를 설정하여 순서에 따라 집중투자하는 것이 아니라 여러 개의 사업을 동시다발적으로 진행시키게 된다는 것이다. 그 결과 다음과 같은 문제점을 야기시키게 되며, 분산투자로 인한 경제적 손실은 개별 사업비의 약 20%수준으로 추정된다.(玉東錫, 1995)

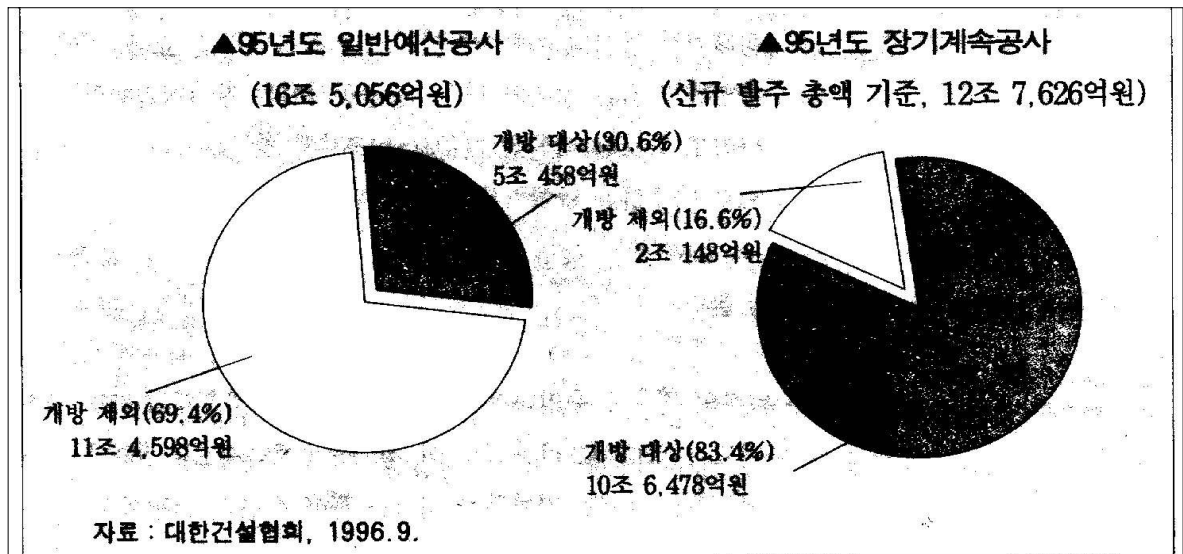
- ① 89-94년 기간동안 총 175개 사업의 예산편성율<sup>2)</sup>을 분석한 결과, 당해년도까지 계획된 공사의 30-40%수준을 겨우 달성할 수 있을 정도의 예산만 매년 편성되었고, 그때 그때의 상황변동에 따라 어떤 때는 이 부문에 어떤 때는 저 부문에 예산이 쏠리다 보니 사업별 예산편성율은 연도별로 기복이 심하고 안정된 추세를 찾아보기 힘들다.
- ② 분산투자는 사업의 완공을 지연시켜 계획대로 완공되는 경우는 20%수준에 불과하였고, 50%이상의 사업이 2년이상 지연되어 완공되었다.
- ③ 사업의 완공이 지연되면 사업비의 증액이 필연적으로 수반될 수 밖에 없고, 계속비공사의 경우 총사업비를 변경시키기 위해서는 국회의 승인을 받아야 하지만 장기계속계약제도하에서는 재경원과의 협의만으로도 가능하기 때문에 총사업비의 무분별한 증액을 막을 수 없다.

---

2) 예산편성율이란 최초계획서 상에서 당해년도에 예정된 공사분까지 완결하는데 소요되는 금액을 의미하는 누적소요액에 대한 실제 예산편성액의 비율을 의미한다.

### 3. 건설시장의 개방대상범위를 확대시키는 결과를 초래한다.

- 외국의 경우 우리나라에서와 같은 장기계속계약제도를 공사에 적용시키는 사례가 없다. 그러나 우리나라에서 2년 이상의 장기간이 소요되는 사업에 대하여 사실상 장기계속계약제도의 적용을 의무화하다보니 발주공사의 규모가 커지게 되고, 그에 따라 장기계속공사의 대부분이 시장개방대상에 포함되게 된다.
- <그림 1>에서와 같이 95년도에 발주된 일반예산공사와 장기계속공사를 비교해 보면, 일반예산공사는 30.6%만이 시장개방의 대상이 되지만 장기계속공사는 83.4%가 개방대상이 된다.



<그림 1> 95년도에 발주된 일반예산공사와 장기계속공사의 개방범위 비교

자료: 대한건설협회, 1996.9.

### 4. 중소기업체의 입찰참가 기회를 크게 제약하고 있다.

- 장기계속계약제도하에서는 그동안 총공사금액을 기준으로 도급한도액을 적용함으로써 도급한도액이 낮은 중소기업체의 입찰참가 기회는 크게 제약될 수 밖에 없었다. 시장개방을 맞이하여 도급한도액제도를 폐지하더라도 총공사금액을 기준으로 입찰자격이 정해지는 것은 마찬가지이기 때문에 중소기업체의 입찰참가 기회가 축소되는 것은 막을 수 없다. 장기계속공사를 분할설계·분할발주해 달라는 건설업계의 요구가 최근 들어 특히 강하게 제기되고 있는 이유는 중소기업체의 수주난이 심각함에도 불구하고도 장기계속계약제도가 중소기업체의 입찰참가 기회를 원천적으로 봉쇄하는 효과를 갖고 있다고 보기 때문이다.

## 5. 건설업체에 불이익을 초래하고 부실시공의 원인이 된다.

- 2차이후의 계약시 예산이 없거나 소액일 경우 규모의 이익이 상실되기 때문에 시공자의 부담이 증가하고, 공기가 지연되면서 공정계획표에 의한 인원, 자재 및 장비투입계획이 합리적으로 추진될 수가 없어 계획차질에 따른 손실이 많이 발생하게 된다. 그러나 현행 제도하에서는 적절한 보상체계가 갖추어져 있지 않기 때문에 건설업체는 최대한 예산에 맞추는 시공을 하게 되고, 그 결과 부실시공을 초래하는 원인이 되기도 한다.

## 6. 이월제도의 문제도 있다.

- 현행의 단년도 예산주의 원칙은 회계년도내에 전액 집행을 완료하고, 불가피한 경우에 예외적으로 1년에 한하여 이월이 가능하도록 되어 있다.
- 그런데 SOC등 대형사업의 경우 사업비 이월의 주요 요인이 되는 용지보상에 있어 주민과의 협의가 대부분 하반기에 이루어지기 때문에 그간 지연된 공기를 만회하기 위하여 졸속 시공하는 경향이 있고, 특히 전년도 이월사업구간에 대해서는 연도말 예산비용을 우려하여 준공기일에 맞추고자 동절기에도 무리하게 시공함으로써 부실시공을 초래하기도 한다.

## 일본과 미국의 경우

- 일본과 미국의 장기사업에 대한 예산 및 계약제도를 보면, 모두 전체 사업예산을 확보한 상태에서 공사발주가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 특히 우리나라와 거의 같은 제도를 운영하고 있는 일본의 경우, 공공공사에는 장기계속계약제도를 적용하지 않고 있다. 우리나라도 확보된 예산을 기준으로 공사를 발주하거나, 총공사예산을 확보하여 계속비계약으로 발주하는 방향으로 나가야 할 것이다.

### 1. 일본

- 일본의 경우도 우리나라와 마찬가지로 장기계속계약제도, 계속비제도 및 국고채무부담 행위제도가 있다. 그러나 일본의 장기계속계약제도는 회계법 제29조 12의 규정에 따라 전기, 가스, 수도, 전기통신서비스 등을 수년간 안정적으로 공급받고자 할 때 장기계속계약을 체결하며, 우리나라와 같이 2년 이상의 장기간이 소요되는 대형공사에 적용하는 경우는 없다.



- 현재 일본의 장기대형공사는 대부분의 경우, 공사전체에 대하여 단 한번의 일괄계약을 하고 정부가 시공업자와 총사업비 전체에 대한 채무를 부담하면서 공사의 진척도에 따라 그 채무를 차례로 지불하는 국고채무부담행위제도로 시행된다. 계속비제도는 전함이나 항공기를 구입할 때처럼 선체, 기관, 무기 등 다수의 계약으로 그 제조를 완료할 수 있는 경우에 활용된다.

## 2. 미국

- 미국에서 장기사업에 대한 의회의 예산심의는 우리나라처럼 당해연도의 직접적인 지출 금액을 대상으로 이루어지는 것이 아니라 사업승인(authorization)과 지출권(appropriation)의 승인을 중심으로 이루어진다. 사업승인은 지출권의 최대한도액을 나타내며, 실제 지출은 지출권에 의하여 이루어지기 때문에 미국 의회의 예산심의와 의결은 당회계연도를 넘어서 그 이후연도에 걸쳐 정부가 사업을 수행하기 위해 지출할 수 있는 금액, 즉 지출권의 액수를 중심으로 이루어진다. 이렇게 볼 때, 미국의 경우도 우리나라의 계속비제도나 국고채무부담행위제도를 활용하여 장기사업에 대한 예산을 편성한다고 볼 수 있다.

- 94년 2월에 발간된 미국정부 출판국(U.S. Government Printing Office)의 “Budget System and Concepts of the United States Government”에서도 다음과 같이 기술하고 있다.

“대규모 조달사업 및 건설프로젝트의 경우에는 일반적으로 전액자금지원정책(full funding policy)이 적용된다. 비록 그 금액이 수년에 걸친 지출원인행위로 시행되더라도 이 전액자금지원정책하에서는 조달사업 또는 프로젝트를 완결하는데 소요되는 금액이 1차년도의 지출권(appropriation)으로 배정되어야 한다. 이 전액자금지원정책의 의도는, 완결되지 않으면 소용이 없는 사업과 프로젝트에 대해 자금이 조각조각으로 지원되는 것을 피하는데 있다.”<sup>3)</sup>

## 개선방안

### 1. 계속비제도와 국고채무부담행위의 활성화

- 계속비제도는 장기계속계약제도와는 달리 수년간의 총사업비가 국회의 의결로 확정되기 때문에, 정부와 국회는 특별한 사정이 없는 한 이 사업에 대한 예산을 연차적으로

---

3) 옥동석, 앞의 보고서, p.111에서 재인용.

배정, 집행하여야 한다. 따라서 장기에 걸친 대형투자사업의 안정성을 확보할 수 있으며, 당해년도에 지출하지 못한 금액은 당해 계속비사업의 완성년도까지 차례로 이월하여 사용하는 것도 가능하다.

- 그러나 계속비제도는 차후년도 국회의 예산권을 제약하게 된다. 따라서 장기계속공사를 계속비계약으로 체결할 때는 사업의 필요성과 타당성 및 우선순위에 대한 철저한 분석이 전제되어야 한다.
- 국고채무부담행위는 우리나라에서 주로 1-2년에 걸친 공관건물 신축 등에 사용되어 왔으며, 정부가 채무의 형태로 계약불이행의 책임까지 지게 되어 있다. 따라서 만약 정부가 국고채무부담행위와 같이 공사의 1차년도 계약상대자와 수년간의 공사를 도급하는 형식으로 일괄계약한다면 정부가 수년간 채무를 부담하게 되며, 그만큼 장기대형공사에서 예산집행상의 안정성을 확보할 수 있다.
- 안정적인 예산지원이 보장되는 계속비제도와 국고채무부담행위제도가 활성화될 경우 총사업비의 무분별한 증액을 방지할 수 있고, 보다 장기적인 관점에서 각종 사업예산의 편성이 이루어지며, 개별사업의 타당성 평가분석이 좀더 철저하게 이루어질 것을 기대할 수 있다. 또한 발주자우위의 불평등 계약제도로서 장기계속계약제도가 지니고 있는 문제점도 상당부분 해소될 수 있다.

## 2. 발주자의 판단에 따른 분할설계·분할발주 범위의 확대

- 동일구조물공사나 단일공사의 분할계약이 원칙적으로 금지되어 있긴 하지만, ① 다른 법률에 의하여 다른 업종의 공사와 분리발주할 수 있도록 규정된 공사, ② 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 공구별로 분할시공하는 것이 효율적인 공사, ③ 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사의 경우는 분할계약이 법적으로 가능하다.
- 정부조달협정에서는 “협정의 적용을 회피할 목적”으로 분할계약하는 것은 금지되어 있지만, 예산부족으로 인한 분할설계·분할발주는 가능하다.
- 발주자의 입장에서는 입찰·계약업무의 복잡성이 증가하겠지만, 건설시장개방에 대비하기 위해서나 중소기업의 수주기회 확대를 위해서는 하천, 도로, 농지개량공사 등 분할설계·분할발주해도 큰 문제가 없는 공구나 발주자의 판단에 따라 필요하다고 인식되는 경우는 정부조달협정에 저촉되지 않는 범위내에서 분할설계·분할발주의 폭을 확대해 나가야 할 것이다.

## 3. 장기계속공사에 대한 재이월 허용

- 장기계속공사는 전체예산이 확보되지 않은 상태에서 총액으로 계약하여 년차별로 확보된 예산규모에 따라 추진된다. 그러나 이러한 제도로서는 앞에서 설명한 바와 같은 이월제도상의 문제점을 안고 있기 때문에, 원칙적으로 1회에 한하여 이월할 수 있도록 되어 있는 것을 장기계속공사에 대해서 만큼은 재이월할 수 있도록 건설제도개혁기획단에서도 건의한 바 있다.

## 결 론

- 공공공사의 입찰계약제도는 예산편성 및 집행상의 효율성을 향상시키고 공사의 적정 품질을 확보하는 것이 기본적인 목표라고 볼 수 있다. 그러나 장기계속계약제도는 분산 투자로 인하여 국가예산의 손실을 초래하며, 발주자우위의 불평등 계약제도로써 중소기업체의 입찰참가 기회를 제약하고, 부실시공의 원인이 되며, 건설시장의 개방대상 폭을 확대시키는 결과를 가져온다.
- 이미 정부조달협정의 체결당시에 우리의 건설제도가 외국에 모두 공개되었기 때문에 지금에 와서 국내업체 보호를 명분으로 제도개선을 하기는 어렵다. 예산확보의 어려움 때문에 현실적으로 장기계속계약제도를 전면 폐지하기는 곤란하겠지만, 보다 장기적인 관점에서 사업의 철저한 타당성분석을 통하여 우선순위를 결정하고, 그에 따라 계속비계약을 체결함으로써 안정적인 예산지원을 강화하는 것은 국가예산집행상의 효율성을 향상시키기 위하여 필요하다. 불안정한 예산배정으로 인하여 건설업체에 불이익을 초래하거나 부실시공을 유발하는 것을 방지하기 위해서도 안정적인 예산지원을 보장하는 계속비계약의 활성화가 이루어져야 한다. 중소기업체의 입찰참가 기회를 확대하기 위하여 분할설계·분할발주를 확대하는 방안은 제도적으로나 현실적으로 불가능한 것이 아닌 만큼 발주처의 적극적인 수용자세가 요구된다.
- 결국 장기계속계약제도의 개선을 위해서는 관련법령의 개정보다 계속비와 국고채무부담행위제도의 활성화 및 분할설계·분할발주의 폭을 확대시키고자 하는 발주자의 판단과 정책의지가 더욱 중요하다.