

건설정책리뷰 2011-01

장기계속공사에 있어서 하도급자의 책임경감방안

박선구 · 김태준

2011. 06

대한건설정책연구원

요 약

- 우리나라 공공공사 계약에 있어 '이행에 수년이 걸리며 설계서 등에 의하여 전체의 사업내용이 확정된 공사'는 장기계속계약을 체결하여 진행되는 것이 일반적임
- 그러나 장기계속계약은 불안정한 예산의 편성과 집행으로 공기지연, 공사비증가 등의 문제점에 노출되어 있으며, 총 공사금액 기준으로 입찰이 진행되어 중견 및 중소기업체에 진입장벽으로 작용하고 있음
- 특히 장기계속계약에서 하도급자는 원도급자에 비해서 더 큰 부담을 지고 있는데, 주로 건설공사 보증책임과 보증한도에 있어서 부담이 가중됨. 이밖에도 계약변경 및 지연에 따른 비용부담 가중의 문제와 원·하도급 계약 관행 등으로 인한 피해 등이 있음
- 본고에서는 장기계속공사에서 하도급자의 책임을 경감시키는 방안으로 다음과 같은 대안을 제시하였음
 - 먼저 장기계속공사의 경우 하도급자도 원도급자와 마찬가지로 차수별 계약이 선행되어야 함. 또한 하도급자의 보증의무와 완료를 최소한 원도급자와 동일하게 연차별 계약이 완료된 공사에 한하여 계약보증금을 반환토록 조치하여야 함. 이를 위하여 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 및 「건설산업기본법」의 개정, 또는 표준하도급계약서의 수정이 필요함
 - 다음으로 장기계속공사에서 하도급자의 불합리한 하자보수 책임을 경감하기 위해 하도급공사가 완료되는 시점이 하자보수보증의 기산점이 되거나 최소한 국가계약법에서 원도급자가 적용받는 것과 동일한 기준이 적용되어야함
 - 또한 중장기적으로 장기계속계약제도를 대체할 수 있는 새로운 제도를 도입하거나, 기존의 계속비제도 등으로 대체할 것을 제안함과 동시에 장기계속계약에서의 불합리한 관행 등이 하도급자의 부담을 가중시킬 수 있으므로 원·하도급자 간의 자율적 조정의 노력이 필요함
- 장기계속공사에서의 개선방안이 추진된다면 하도급자에 대한 불합리한 계약의 개선이 가능해지고, 하도급을 수행하는 업체에게는 보증한도 및 보증수수료 경감의 효과가 있을 것으로 기대됨. 이는 궁극적으로 건설산업의 상생협력을 이루는 방안이기도 하며, 대중소기업의 동반성장을 위한 노력이기도 함

1. 서론

- 우리나라 공공공사 계약에 있어 ‘이행에 수년이 걸리며 설계서 등에 의하여 전체의 사업내용이 확정된 공사’는 장기계속계약을 체결하여 진행되는 것이 일반적임
 - 장기대형사업에 있어 2년 이상 다년도 사업은 계속비제도나 국고채무부담행위를 활용할 수도 있으나, 실제로 우리나라 공공공사의 경우 장기적인 시간이 소요되는 계약의 상당부분은 장기계속계약에 의해 이루어지는 경우가 많음
 - 이처럼 장기계속계약이 주로 활용되는 것은 발주자인 정부 입장에서 볼 때, 회계연도 독립의 원칙을 지킬 수 있고, 분할설계 및 발주시 수반되는 입찰, 계약 업무상의 복잡성을 덜어 주기 때문임¹⁾
- 그러나 장기계속계약은 불안정한 예산의 편성과 집행으로 공기지연, 공사비증가 등의 문제점에 노출되어 있으며, 총 공사금액 기준으로 입찰이 진행되어 중견 및 중소기업체에 진입장벽으로 작용하고 있음²⁾
- 특히 장기계속계약에서 하도급자는 원도급자에 비해서 더 큰 부담을 지고 있는데, 주로 건설공사에서 계약보증, 하자보수보증 등 보증부분의 부담이 큼. 이밖에도 계약변경 및 지연에 따른 비용부담 가중의 문제와 원·하도급 계약 관행 등으로 인한 피해 등이 대표적임
 - 건설공사 보증에 경우 장기계속계약에 있어서 도급인의 책임은 당해 연도 예산범위내의 물량을 이행할 경우 소멸하는데 비해 하도급인에게는 이러한 기준이 적용되지 않고 있음. 이에 따라 하도급자는 보증한도와 보증수수료에 있어서 부담이 가중되고 있으며, 채무불이행시 책임도 전체공사에 대해 과중하게 부담하고 있음

1) 이상호(1996), ‘장기계속계약제도의 문제점과 개선방안’

2) 옥동석(1995), ‘정부대형사업의 선택과 예산편성’, 대한건설협회(2008), ‘SOC현장 실태조사’ 등에 자세히 기술되어 있음

- 또한 장기계속공사에서 잦은 계약변경과 예산부족으로 인한 공사지연 등이 빈번하게 발생되어 하도급자에게 물가상승과 현장관리를 위한 직·간접적인 비용을 발생케 하나, 이를 제대로 보상받기가 쉽지 않음
 - 하도급 계약상의 관행 역시 장기계약공사에 있어 하도급자의 부담을 가중시킴. 하도급 공종은 장기계속공사에 있어 그 일부로 공사기간이 길지 않으나, 지나치게 계약기간이 길어지는 경향이 있음. 하도급계약은 사적 계약이라 법률로 규제하기 어려우나, 이미 공사 프로세스상 완료된 하도급 공종의 경우도 계약기간이 전체 공사기간과 비슷한 경우가 많아 이는 원·하도급 간의 자율적 조정이 필요해 보임
- 본고에서는 우리나라 공공공사 계약에 있어 장기계속계약의 현황과 문제점을 살펴보고자 함. 특히 장기계속계약이 하도급자에 미치는 영향을 알아보고 이에 대한 책임경감방안을 제시하고자 함. 이는 최근 건설경기 악화로 인해 고통받는 중소건설업체와 주로 건설공사 하도급을 수행하는 자에게 시사점을 제공할 수 있음

2. 장기계속공사 개요 및 현황

2.1 장기계속공사의 개념 및 정의

- 장기계속공사의 개념은 아래의 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』 제21조인 장기계속계약 및 동법 시행령 제8조 2항에 의해 찾을 수 있으며, 기본적으로 계약 및 이행에 있어서 수년이 소요되며, 각 회계연도를 기준으로 가격결정과 계약 그리고 이행이 수반되는 것을 포함

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률

제21조 (장기계속계약)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 임차·운송·보관·전기·가스·수도의 공급 기타 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 장기계속 계약을 체결할 수 있다. 이 경우에는 각 회계연도 예산의 범위 안에서 당해 계약을 이행하게 하여야 한다.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령

제8조(예정가격의 결정방법)

- ② 공사계약에 있어서 그 이행에 수년이 걸리며 설계서등에 의하여 전체의 사업내용이 확정된 공사(이하 "장기계속공사"라 한다) 및 물품의 제조등의 계약에 있어서 그 이행에 수년이 걸리며 설계서 또는 규격서등에 의하여 당해 계약목적물의 내용이 확정된 물품의 제조등(이하 "장기물품제조등"이라 한다)의 경우에는 총공사·총제조등에 대하여 예산상의 총공사금액(관급자재 금액은 제외한다) 또는 총제조금액(관급자재 금액은 제외한다)등의 범위 안에서 예정가격을 결정하여야 한다.

- 관련 법령에서 알 수 있듯이 장기계속공사는 ‘공사계약에 있어서 그 이행에 수년이 걸리며 설계서 등에 의하여 전체의 사업내용이 확정된 공사’로 정의가 가능함
- 다음의 동법 시행령 제69조에서 알 수 있듯이 장기계속공사는 장기계속계약을 따라야 하며, 이에 따라 결정된 총공사금액 내에서 제1차 공

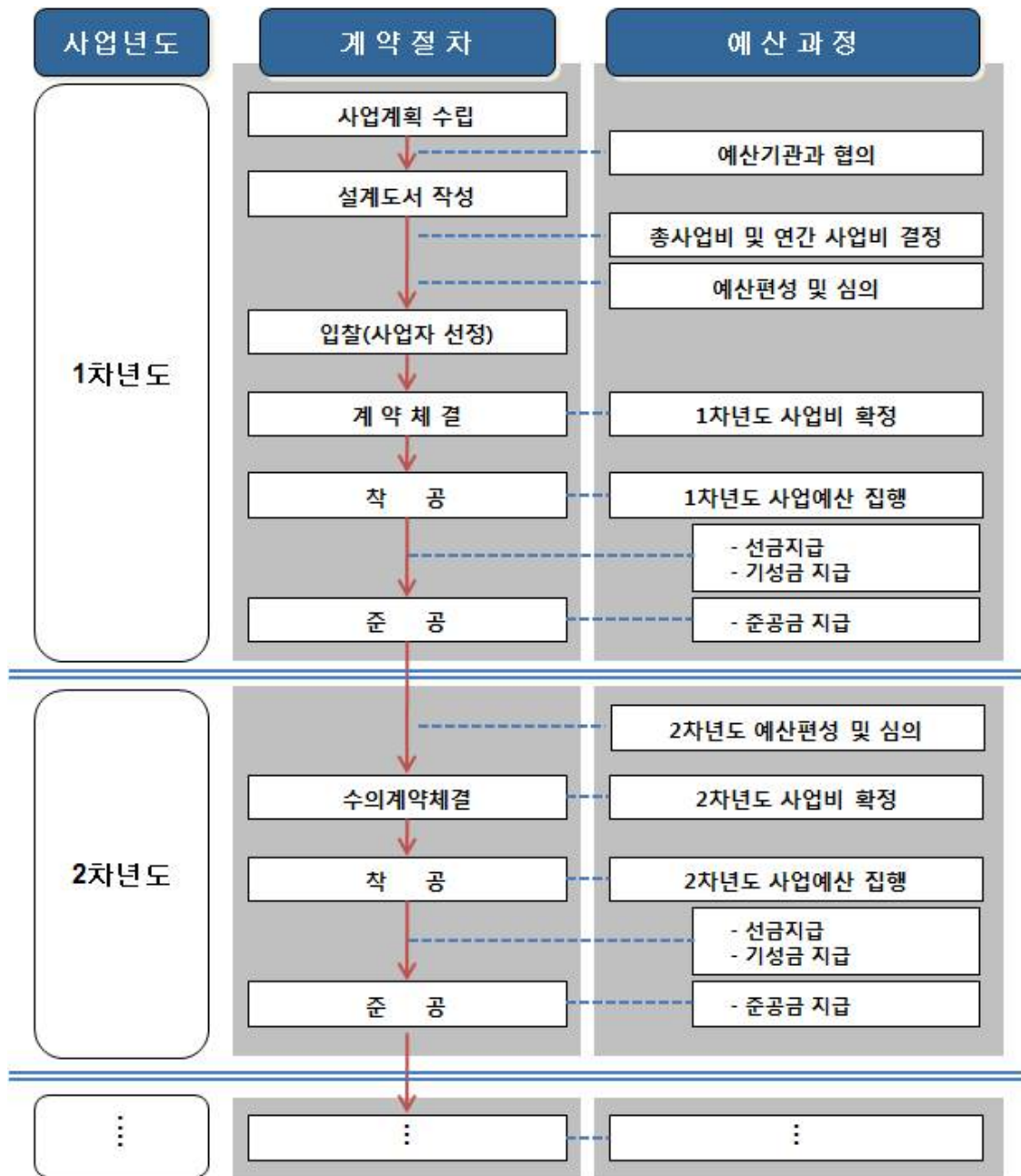
사에 대하여 계약을 체결하고 제2차 공사 이후의 계약은 잔여 계약금액에 대하여 유동적으로 계약을 체결함

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령

제69조 (장기계속계약 및 계속비계약)

- ① 다음 각 호의 1에 해당하는 계약으로서 법 제21조의 규정에 의하여 장기계속계약을 체결하고자 하는 경우에는 각 소속중앙관서의 장의 승인을 얻어 단가에 대한 계약으로 체결할 수 있다.
 1. 운송·보관·시험·조사·연구·측량·시설관리등의 용역계약 또는 임차계약
 2. 전기·가스·수도등의 공급계약
 3. 장비의 유지보수계약
- ② **장기계속공사는 낙찰등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위안에서 제1차공사를 이행하도록 계약을 체결**하여야 한다. 이 경우 제2차공사이후의 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 약정**하여야 한다.
- ③ 장기물품제조 등의 계약체결방법에 관하여는 제2항의 규정을 준용한다.
- ④ 제2항 및 제3항의 규정에 의한 제1차 및 제2차이후의 계약금액은 총공사·총제조등의 계약단가에 의하여 결정한다.

- 또한 동법 시행령 68조 공사의 분할계약금지 조항에 의거하여, ‘동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다’ 라는 규정하에 장기계약공사의 분할계약을 원칙적으로 금지시키고 있어 동일한 계약당사자를 대상으로 총공사금액에 의하여 계약을 체결하고 있음
- 장기계속공사의 사업확정 후 단계를 요약하면, 다음의 [그림-1]과 같으며, 먼저 1) 총사업비에 대한 협의가 이루어진 후, 2) 1차년도 사업비 예산 배정, 3) 발주자의 입찰 및 낙찰자 선정, 4) 1차년도 계약체결, 5) 1차년도 계약이 이행 후 6) 차해년도 계약체결의 과정으로 이루어짐



[그림-1] 장기계속공사 집행 과정

2.2 장기계속공사의 관련 법령 주요연혁

- 장기계속계약제도는 1975년 「예산회계법」 제70조 15에 의해 처음 도입되었음. 초기에는 일본의 회계법과 같이 “임차, 운송, 보관, 전기, 가스,

수도의 공급 기타 이행에 수년을 요하는 계약은 대통령령이 정하는 바에 따라 장기계속계약을 체결” 하는 것이 가능하다고 규정함

- 1978년 「예산회계법」 시행령 76조의2 가 신설되어 최초로 “이행에 수년을 요하며, 설계서등에 의하여 사업내용이 확정된 공사”인 장기계속공사의 정의 및 규정이 마련되어, 현재의 장기계속공사가 장기계속계약을 체결하는 것이 가능케 됨
- 1983년 동조항이 “제3호(장기계속공사)에 해당되는 공사로서 재무부장관이 정하는 동일구조물공사의 경우에는 장기계속계약을 체결하여야 한다.”로 수정되면서 장기계속공사는 장기계속계약을 체결하는 것이 의무화 됨
- 1987년 동일구조물 분할계약금지 조항을 강화하기 위해 동조항 후반을 “동일구조물공사의 경우에는 설계서등에 의하여 전체의 사업내용을 확정 후 장기계속계약을 체결하여야 한다.”로 개정하여, 전체사업내용의 확정 의무가 추가됨
- 1999년 계약이행보증의 의무를 완화하기 위해 동법 시행령 제50조에 “연차별계약이 완료된 때에는 당초의 계약보증금에서 이행이 완료된 연차별계약금액의 100분의 10을 감액하여 반환하여야 한다.” 라는 규정을 추가하여 완성된 공사분의 보증부담이 완화됨
 - 그러나 이같은 보증부담 완화 조치는 원도급자(수급인)에 국한된 것으로, 하도급자(하수급인)에 대한 보증부담 완화는 이루어지지 않아, 현재까지 그 부담이 유지되고 있음
- 이상의 장기계속공사 관련 주요 법령 연혁을 정리하면 다음의 <표-1>과 같음

<표-1> 장기계속공사 관련 법령 주요 연혁

연도	관 련 법 령	내 용
1975년	예산회계법 제70조	장기계속계약 관련 규정 신설
1978년	예산회계법 시행령 76조의2	장기계속공사 관련 규정 신설
1983년	예산회계법 시행령 76조의2	장기계속공사의 장기계속계약 체결 의무화(분할계약금지)
1987년	예산회계법 시행령 76조의2	전체사업의 확정 의무 추가
1999년	예산회계법 시행령 50조	원도급자 계약이행보증 부담 완화

2.3 장기계속공사의 특징과 문제점

- 장기계속계약은 다년도 사업수행을 위한 예산제도의 일환으로 계속비 제도와 국고채무부담행위 등의 비교를 통해 그 특징을 살펴볼 수 있음
- 계속비제도는 「국가재정법」 제23조 1항에 의거하여 ‘완성에 수 년도를 요하는 공거나 제조 및 연구개발 사업’에 대하여 그 경비의 총액과 연부액(年賦額)을 정하여 미리 국회의 의결을 거쳐 확정된 후, 그 범위 안에서 수년간에 걸쳐 지출할 수 있도록 한 예산제도를 말함
 - 계속비제도의 연한은 5년으로 규정되어 있으나, 필요하다고 인정될 시 국회의 의결을 거쳐 기간을 연장할 수 있으며, 동법 제48조 3항³⁾에 의거하여 당해사업을 완성할 때까지 이월하여 사용할 수 있음
- 국고채무부담행위는 동법 제25조에 의거하여, 국가가 채무를 부담하는 행위를 할 때 계속비 범위 외에 채무를 부담하는 제도로 사항마다 필요한 이유를 명백히 하고 행위를 할 상환연도와 채무부담금액을 명기하여 국회의 의결을 얻어 집행하는 제도임
 - 이 제도는 주로 외상공사 내지 외상구매를 할 때 주로 사용되며, 특히 긴

3) 국가재정법 제48조 3항: 제1항의 규정(매 회계연도 예산은 다음연도에 이월하여 사용할 수 없다)에 불구하고 계속비의 연도별 연부액 중 당해 연도에 지출하지 못한 금액은 계속비사업의 완성연도까지 계속 이월하여 사용할 수 있다.

급 수해복구 공사와 같이 연초에 반영된 예산이 없기 때문에 일단 공사를 먼저 시작하고, 다음 연도에 공사비를 예산에 반영시켜 지출할 때 사용되는 경우가 많음

- 반면, 장기계속계약제도는 계속비제도, 국고채무담행위와는 예산확보 여부, 계약방식, 사업기간, 의결기관에 있어서 차이를 보이고 있으며, 장기계속계약을 따르는 장기계속공사의 경우는 다음과 같은 3가지 특성을 지니고 있다고 할 수 있음
 - 첫째, 장기계속계약은 예산의 미확보라는 특성을 지니고 있음. 장기계속 공사는 사업의 1차년도의 예산만이 확보될 뿐, 2차년도 이후의 예산확보가 이루어지지 않은 상태로 당해연도의 가용한 수준내에서 예산의 확보 및 집행이 이루어짐. 이러한 예산의 미확보라는 특성은 예산을 집행함에 있어 당시의 상황에 맞추어 유동적으로 예산을 집행할 수 있는 장점을 지니고 있으나, 경기상황이 좋지 못한 시기에는 차해년도의 계약들이 기획대로 진행되지 않고 변동이 커 예정치 못한 사항들이 발생할 수 있는 문제점을 지니고 있음
 - 둘째, 차수별 계약의 특징을 들 수 있는데, 타 제도에 따른 공사의 경우 공사기간이 확정되어 있고 이에 따라 일괄계약의 형태를 취하는 반면, 장기계속공사는 총액만 정해져 있을 뿐, 매해년도 별도의 계약과 이행을 취하고 있음
 - 매해년도 계약체결의 형태를 지니고 있으나, 공사의 분할계약 금지 조항으로 인해, 새로운 계약 대상자를 선정하는 것이 아니라 동일한 계약 대상자를 대상으로 삼고 있는 상황임. 이에 따라 예산의 유동성과 마찬가지로 공사현황에 따라 세부적인 계획을 수립하고 이행할 수 있는 장점을 지니고 있으나, 매해년도 계약 및 이행 그리고 검증을 통해 추가적인 행정비용 및 시간이 소요되는 단점을 지니고 있음
 - 마지막으로 사업기간의 차이를 들 수 있는데 일정한 기간이 정해져 있는 다른 제도와는 달리 장기계속계약의 경우 일정한 기간을 정하지 않고 있음. 이러한 기간의 제한이나 제약이 없는 특징은 지속적으로 예산이 소요

되는 공사의 수행에 있어 불필요한 제약을 완화하였다고 볼 수 있으나, 지속적이지 않은 공사에 있어서도 공사기간이 늘어날 수 있는 여지를 두고 있다는 단점을 지니고 있음

- 상기의 계속비제도와 국고채무부담행위를 장기계속계약제도와 비교하면 다음의 <표-2>와 같음

<표-2> 계속비제도, 국고채무부담행위, 장기계속공사의 비교

구 분	계속비제도	국고채무부담행위	장기계속계약
제도의 성격	예산제도	예산제도	계약제도
예산확보여부	확보	확보	미확보
계약방식	일괄계약	일괄계약	차수별 계약
사업기간	2년~5년 이내	2년 이상	제한없음
의결기관	국회	국회	기획재정부 중앙관서
장 점	안정적 사업수행	긴급한 사업추진 가능	예산경직성이 없음
단 점	예산경직성	외상공사이므로 사업자 부담가중	분산투자로 인한 경제적 손실

- 장기계속계약의 경우 예산 경직성이 적다는 장점을 지니고 있으나, 이와 동시에 예산의 미확보 및 사업기간 등의 제한이 없는 특징 등으로 인해 1) 분산투자로 인한 경제적 손실가중, 2) 다년도 사업추진의 효율성 저하 3) 발주자우위의 불평등 계약 등의 문제점을 지니고 있음
 - 장기계속공사에 관한 가장 큰 문제점 중의 하나로 분산투자로 인한 경제적 손실가중을 들 수 있으며, 이는 국가적 차원에서 예산기관이 여러 개의 사업에 예산을 분산투자하여 공사기간의 지연과 공사비 증액을 초래함
 - 옥동석(1995)의 연구에 따르면 5년간('89 ~'94)공사 중 2년이상 지연, 공사비 20%증가한 업체가 50%에 달했으며, 김상범외 (2008)의 연구에서도 장기 계속계약이 계속비제도보다 4%정도 비용이 더 소모되는 것으로 나타남

- 둘째, 다년도 사업추진의 효율성 저하를 들 수 있는데 이는 장기계속계약의 연차별 계약으로 인한 문제로, 예산 확정 후 공사계약이 2~3월에 이루어지고 준공계의 제출 또한 12월에 이루어져야 하나, 실제 시공은 이렇게 연차적으로 이루어지지 않는 경우가 많음
- 이로 인해 매년 소요되는 발주, 감리, 시공자의 행정비용의 낭비는 물론 발주자 예산에 의존하여 변경되는 시공물량으로 인해 시공자가 공사전체에 대한 기획과 효율적인 관리가 어려움
- 셋째, 발주자우위 불평등 계약으로 장기계속계약의 경우 1차년도에만 법적으로 유효하며, 2차년도 이후에는 발주자의 상황에 무조건적으로 의존할 수밖에 없어 이로 인한 계약이행 및 하자보수 기간의 증가에 대해서도 시공자가 부담함

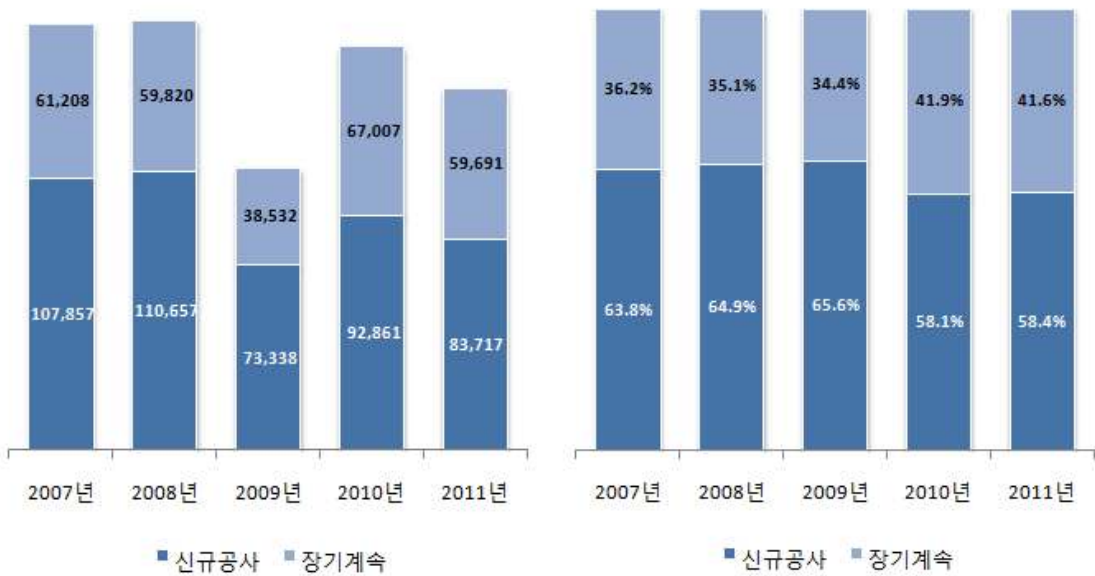
2.4 장기계속공사의 현황

- 장기계속공사의 정확한 현황은 공공공사 계약 통계로 추정하기가 쉽지 않음. 계속비제도나 국고채무부담행위와 달리 장기계속계약의 경우는 단년도 사업과 같이 연도별 예산으로 계약하기 때문임
- 따라서 최근년도 장기계속공사의 현황을 알아보기 위해 조달청의 시설공사 집행계획을 통해 살펴보았으며, 이는 아래의 [그림-2]와 같음
 - 본 통계는 조달청의 시설공사 현황으로 실제 지방자치단체나 국영기업, 공공기관 등이 제외되어 실제 공공공사 장기계속계약 현황에 비해 과소 추정될 개연성이 높음
- 조달청의 시설공사 집행계획은 2007년 총 공사규모가 16조 9천억원, 2008년에 17조원으로 증가 추세에 있었으나, 글로벌 금융위기를 겪고 난 후인 2009년의 전체공사 집행규모는 11조 원으로 급감하였으며, 2010년에 이르러 16조원 수준으로 회복하였음

- 장기계속공사의 규모 역시 전반적으로는 전체 공사수준과 유사하게 변해 온 것을 볼 수 있으나, 전체 신규공사에서 차지하는 비중적인 면에서는 차이가 있는 것으로 나타남
 - 장기계속공사는 2009년을 제외하고는 평균 6조원 이상이 집행되었음을 알 수 있음
 - 신규공사 대비 장기계속공사의 비중은 2007~2009년까지는 전체 집행계획의 35% 내외를 차지하고 있었으나, 2010년 이후 그 비중이 증가하여 41%를 상회하는 것으로 나타났음

- 이러한 비중의 변화는 글로벌 금융위기로 인해 위기극복을 위한 정부 재정지출 증가 이후 신규공사 비중이 줄어들어 상대적으로 장기계속공사의 비중이 높아진 것으로 판단됨

(단위: 억원)



자료: 조달청, 시설공사 집행계획 각년도

[그림-2] 최근 5개년도 조달청 시설공사 집행계획 규모 및 비중

- 이러한 장기계속공사의 비중 증가 추세는 국내 공공부분 건설수주액과의 비교에서도 확인할 수 있음. 다음의 [그림-3]은 장기계속공사가 공공분야 수주액에서 차지하는 비중을 나타냄. 장기계속공사의 비중은

2008년까지 15% 내외였으며, 2009년 6.6%로 하락하였다가 다시 2010년 17.5% 수준으로 증가하였음

(단위: 억원)



자료: 조달청, 시설공사 집행계획 각년도
대한건설협회, 통계연보 각년도

[그림-3] 공공분야 수주액 대비 장기계속공사 비중

3. 하도급 장기계속공사의 문제점 및 개선방안

3.1 장기계속공사에서 하도급 현황

- 기본적으로 장기계속계약은 발주기관과 원도급자(수급인)의 계약임. 따라서 장기계속공사에서 하도급 현황을 정확히 파악하는 것은 불가능함. 다만, 추정은 가능하며 그 방법은 크게 두 가지가 있음
 - 첫째, 2장의 조달청 장기계속계약 현황을 바탕으로 국내 건설공사의 하도급 비중(%)을 반영하여 추정하는 방법임. 이는 조달청 현황으로 지방자치단체나 공공기관 등이 제외되었을 개연성이 있어 과소추정될 소지가 있음
 - 둘째, 전문건설업 공공공사 하도급 비중(%)을 기간별로 살펴보면 대략적으로 장기공사의 현황을 알 수 있음. 본 연구에서는 공공부문 하도급공사 중 2년 이상 계약을 체결한 공사를 장기계속공사로 보았으며, 이는 계속비제도나 국고채무부담행위와 관련된 계약분이 포함될 수 있어 첫 번째 방법에 비해 과대계상될 소지가 있음
- 먼저, 조달청의 장기계속계약 금액을 기준으로 국내 건설공사 하도급 비중을 살펴봄
 - 추정을 위하여 조달청 시설공사 집행계획 중 장기계속계약의 각 해년도 금액을 기준으로, 매해년도 평균 하도급 비중을 곱하여 구하였음
 - 건설공사에서 하도급 비중은 종합건설업 수주액과 전문건설업 하도급금액을 바탕으로 산정하였으며, 이는 <표-3>과 같음

<표-3> 건설공사 하도급 비중

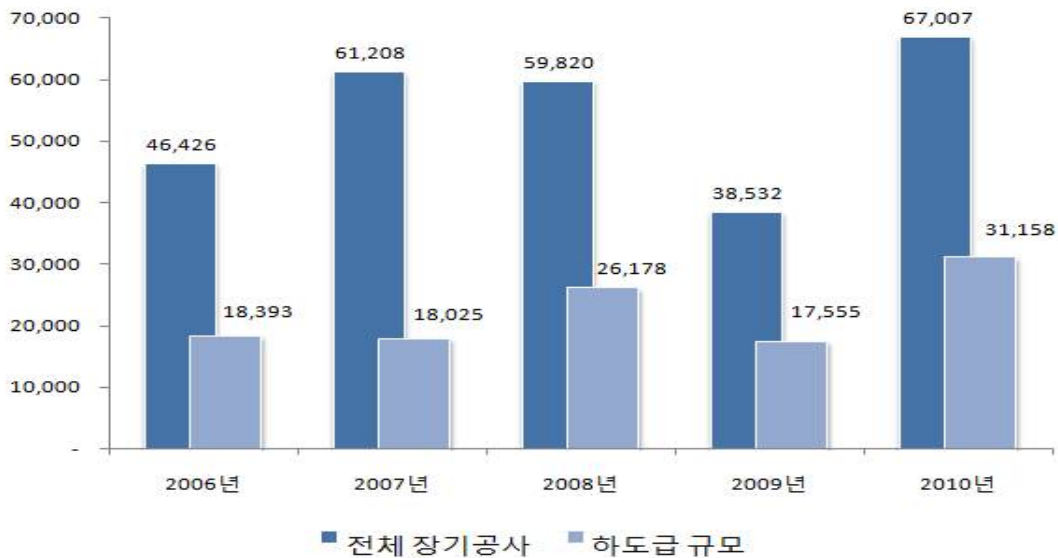
(단위: 억원)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
국내건설 수주액	1,073,184	1,279,118	1,200,851	1,187,142	1,032,298
전문건설 하도급액	421,240	425,176	376,675	525,504	480,019(E)
평균 하도급 비중	39.3%	33.2%	31.4%	44.3%	46.5%

자료: 대한건설협회. 건설경제주요통계(2011.02)
 대한전문건설협회. 통계연보 각 년도

- 조달청 장기계속계약 금액에 건설공사 하도급 비율을 적용하여 하도급 장기계속공사 현황을 추정한 결과는 [그림-4]와 같음
- 2006년 하도급 장기계속공사 추정액은 1조 8천억 수준이었으며, 2008년 2조 6천억 규모로 증가하였음. 글로벌 금융위기를 겪은 이듬해인 2009년은 1조 7천억으로 하락하였으나, 2010년에는 3조 1천억 규모로 전년대비 70%이상 상승하였음

(단위: 억원)



자료: 조달청, 시설공사 집행계획 각 년도
대한전문건설협회, 통계연보 각 년도

[그림-4] 조달청 장기계속계약의 하도급규모 추정액

- 다음으로 전문건설업 공공공사의 공사기간에 따른 하도급금액을 추정하여, 장기계속계약의 규모를 알아봄
 - 장기계속계약이라 할지라도 하도급의 공종에 따라 수개월에 끝나는 계약이 있는 반면, 원도급자와 동일하거나 비슷하게 수년에 걸치는 계약이 있을 수 있음. 또한 기간이 긴 공사일지라도 장기계속계약이 아닌 계속비나 국고채무부담행위와 관련된 계약이 있을 수 있으므로 본 추정이 정확하지 않은 한계를 지님
 - 추정은 전문건설업 각 년도 계약액을 바탕으로 당해연도 공공공사의 비중과 하도급 비중을 각각 곱하여 산정하였음
 - 전문건설업의 공공공사 및 하도급 비중은 다음 <표-4>와 같음

<표-4> 전문건설업 공공공사 및 하도급 비중

구 분	2006	2007	2008	2009
공공공사 비중	38.5%	38.3%	40.5%	53.1%
하도급 비중	72.7%	71.8%	73.4%	73.6%

자료: 대한전문건설협회. 통계연보 각 년도

- 전문건설업 공공공사의 공사기간에 따른 하도급금액을 추정하여, 장기계속계약의 규모를 알아본 결과는 다음 <표-5>와 같음
- 전문건설업 공공공사 중 하도급금액 비중은 1년 이하 공사가 전체적으로 50~60%를 차지했으며, 1년~2년 미만의 공사가 30% 내외 수준이었음
- 또한 공공공사 하도급공사 중 2년 이상 장기간 계약이 이루어지는 경우는 10%를 조금 상회하는 수준으로 나타남. 따라서 2년 이상의 계약을 장기계속공사로 본다면 2009년의 경우 전문건설업의 장기계속공사 규모는 약 3조 3천억 수준으로 추정할 수 있음

<표-5> 공사기간에 따른 공공분야 하도급액 추정

(단위: 억원, (%))

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년
6개월 미만	57,720 (35.3)	59,776 (34.2)	67,753 (33.0)	92,509 (33.3)
6개월 ~ 12개월	37,110 (22.7)	43,075 (28.0)	51,743 (25.2)	65,698 (24.0)
12개월 ~ 24개월	45,256 (27.6)	48,927 (28.0)	61,024 (29.7)	82,579 (30.2)
24개월 이상	23,606 (14.4)	23,192 (13.3)	25,074 (12.2)	32,961 (12.0)
합 계	163,692 (100.0)	174,970 (100.0)	205,594 (100.0)	273,747 (100.0)

자료: 대한전문건설협회 통계연보 각 년도

- 앞의 두 가지 방법으로 하도급 장기계속공사 규모를 추정한 결과는 다음 <표-6>과 같음
 - 2009년의 경우 조달청 자료를 이용하여 추정한 하도급 장기계속공사의 규모는 약 1조 8천억원이었으며, 전문건설업 자료로 추정한 규모는 약 3조 3천억원으로 약 87% 높게 나타남

- 추정결과, 전문건설업 자료를 이용한 추정치가 전반적으로 높게 나타났음. 이는 앞에서도 밝혔듯이 전문건설업 2년 이상 계약 중 장기계속계약 외에 계속비나 국고채무부담행위와 관련된 계약이 포함되었기 때문임

<표-6> 하도급 장기계속공사 규모 추정 비교

(단위: 억원)

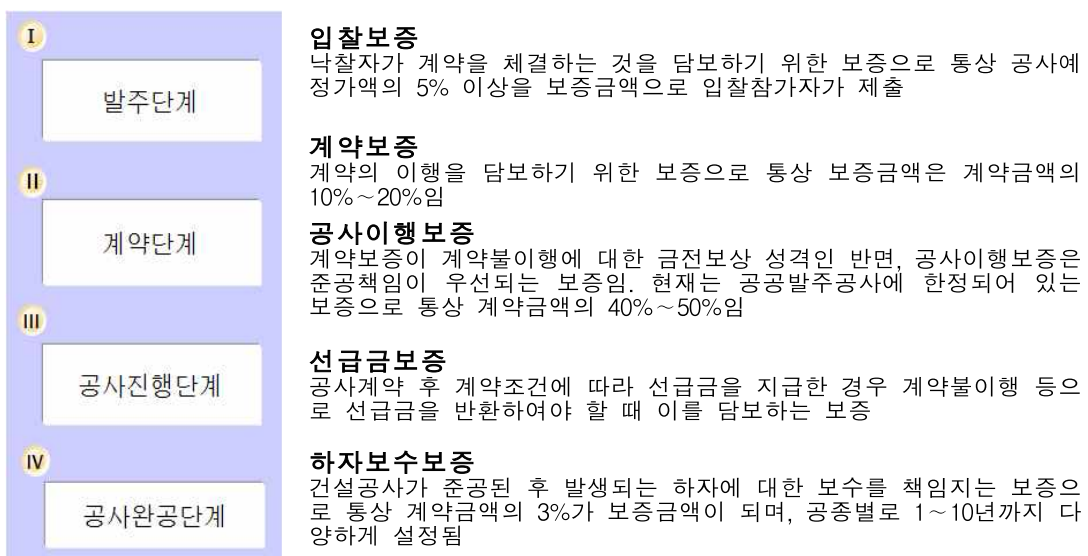
구 분	2006년	2007년	2008년	2009년
조달청 장기계속계약과 하도급비율을 통한 추정	18,393	18,025	26,178	17,555
전문건설업 공공공사 하도급 공사기간으로 추정	23,606	23,192	25,074	32,961

3.2 하도급 장기계속공사의 문제점

1) 보증책임 부담 가중

① 하도급 보증 현황

- 우리나라의 건설공사는 발주에서 시공, 완공 및 하자보수의 완료시까지 공사의 수행단계와 연계하여 보증을 부보함
- 다음 [그림-5]는 건설단계별 주요 보증을 나타내며, 주로 발주단계에서 입찰보증, 계약단계에서 계약보증 또는 공사이행보증, 공사진행단계에서 선급금보증, 공사완공단계에서 하자보수보증 등이 이루어짐



[그림-5] 건설단계별 주요 보증

- 우리나라 건설공사에서 보증업무는 건설관련 공제조합, 서울보증보험 등이 주로 그 역할을 수행하고 있음
- 건설공사 보증업무를 수행하는 3개 공제조합의 보증종류별 실적을 살펴보면 각 공제조합마다 다소 다른 분포를 보이고 있음. 이는 원도급을 주로 수행하는 종합건설업자와 하도급을 주로 수행하는 전문건설업자가 주로 이용하는 보증이 상이함을 의미함 (표-7 참조)
 - 종합건설업자가 주요 조합원인 건설공제조합의 경우 선급금보증이 8조 3,327억원(전체 대비 25.6%)로 가장 높은 비중을 차지했고, 그 다음으로 공사이행보증, 계약보증, 하도급대금보증의 순으로 나타남
 - 반면, 전문건설업자가 주요 조합원인 전문건설공제조합과 설비건설공제조합은 계약보증이 가장 많은 것으로 나타났는데, 양 조합 모두 계약보증이 전체 보증금액의 50%가 넘는 것으로 조사됨. 또한 전문건설공제조합은 계약보증 다음으로 선급금보증, 하자보수보증 등으로 나타났으며, 설비건설공제조합은 계약보증, 하자보수보증, 선급금보증의 순으로 조사되었음

<표-7> 공제조합별-보증종류별 보증금액 현황(2008)

단위: 억원, %

구 분	건설공제조합	전문건설공제조합	설비건설공제조합
입찰보증	18,137 (5.6)	4,713 (4.2)	1,264 (8.9)
계약보증	53,201 (16.3)	59,726 (53.6)	8,155 (57.2)
공사이행보증	65,401 (20.1)	720 (0.6)	-
선급금보증	83,327 (25.6)	28,391 (25.5)	1,541 (10.8)
하도급대금보증	40,641 (12.5)	244 (0.2)	23 (0.2)
하자보수보증	20,524 (6.3)	17,530 (15.7)	3,277 (23.0)
기타보증	44,461 (13.7)	175 (0.2)	6 (0.0)
전 체	325,691 (100.0)	111,500 (100.0)	14,266 (100.0)

자료: 유일한·김은미(2010), 전문건설공제조합 공사이행보증 심사업무 개선방안, 대한건설정책연구원

- 한편, 조달청 및 전문건설업 자료를 이용하여 추정한 하도급 장기계속공사의 보증금액을 대략적으로 살펴보면 다음의 <표-8>과 같음
 - 하도급자 보증규모 추정에 있어 계약보증과 하자보수보증만을 고려하였음.

연도별 보증규모는 2006년 약 2,400억에서, 증가세를 유지하다 2009년 2,300억으로 다시 감소하였고, 2010년에는 4,000억원 이상으로 크게 증가함

<표-8> 하도급자의 장기계속공사관련 보증금액 추정

단위: 억원

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
하도급 규모	18,393	18,025	26,178	17,555	31,158
계약보증	1,839	1,802	2,618	1,755	3,116
하자보수보증	552	541	785	527	935
보증규모	2,391	2,343	3,403	2,282	4,051

주: 조달청 장기계속계약 현황을 이용한 하도급 추정액에 계약보증과 하자보수보증만을 고려
계약보증은 계약금액의 10%, 하자보수보증은 3%로 산정함

② 문제점

- 장기계속공사에 있어서 하도급자(하수급인)는 원도급자(수급인)에 비하여 책임이 가중되는 부분이 존재함. 이는 주로 계약보증과 하자보수보증에 관련된 것으로 건설공사의 하도급자의 부담이 가중됨
- 장기계속공사에 있어서 원도급자(수급인)의 책임은 당해 연도 예산범위 내의 물량을 이행할 경우 소멸하는데 비해 하도급자(하수급인)는 이러한 책임제한이 없다는 점임
 - 이에 따라 하도급자는 원도급자에 비해 과도한 보증수수료를 부담하고 있으며, 장기계속공사의 특성상 보증기간이 길어 추가적인 보증수요가 발생할 경우 보증한도가 부족한 경우가 발생함. 또한 원·하도급자의 부도 등과 같은 보증사고가 발생할 경우 이미 완료한 공사분에 대해서도 책임을 지는 등 그 부담이 과중하여 불합리함
- 1999년 「국가계약법」 개정으로 인해 원도급자는 연차별 계약을 이행하면 그 이행된 계약에 해당하는 계약보증금액은 반환되어 보증의 부담이 법적으로 완화되었음. 그러나 하도급자의 경우 이러한 계약보증에 관련한 법규정이 명시되어 있지 않아, 지금까지 과도한 보증수수료와

보증한도 부족, 보증사고 시 과중한 책임 부담을 겪고 있음

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령

제50조 (계약보증금)

③ 장기계속계약에 있어서는 제1차 계약체결시 부기한 총공사 또는 총제조 등의 금액의 100분의 10이상을 계약보증금으로 납부하게 하여야 한다. 이 경우 당해 계약보증금은 총공사 또는 총제조등의 계약보증금으로 보며, 연차별계약이 완료된 때에는 당초의 계약보증금 중 이행이 완료된 연차 별계약금액에 해당하는 분을 반환하여야 한다

- 다음 <표-9>는 장기계속공사에 있어서 원도급자와 하도급자의 계약보증 사례로서, 하도급자의 부담이 가중함을 알 수 있음
 - 장기계속공사에 있어 원도급 공사의 경우 총 공사금액에 대한 계약보증을 1년차에 부담하게 되지만, 이행 완료된 연차별 계약금이 매년 반환되어 계약보증 부담이 크게 경감됨. 반면, 하도급 공사는 계약보증 부담이 공사기간동안 지속적으로 발생하는 문제가 존재함
 - 즉 동일규모 공사일 경우 하도급자의 보증책임이 연차가 지날수록 가중됨을 알 수 있으며, 공사기간 연장이나 추가계약이 발생할 경우 원금액이 유지되는 상태에 추가액이 누적되어 보증액이 더 크게 증가됨

<표-9> 장기계속계약에 있어 원도급/하도급 계약보증 비교 사례

○ 원도급 장기공사와 하도급 장기공사의 연간 보증금 차이

구 분	1년	2년	3년	4년	5년	비고
원공사금액	100억	100억	100억	100억	100억	총 500억
추가계약액	-	20억	20억	20억	20억	추가 80억
연간공사금액	100억	120억	120억	120억	120억	총 580억
원도급 계약보증액	50억	42억	32억	22억	12억	완료분 소진
하도급 계약보증액	50억	52억	54억	56억	58억	원금액 유지 추가액 누적

※ 총 공사금액이 5개년 500억에 2차년도부터 추가계약이 20억씩 증가하여 총 공사금액이 580인 장기계속공사의 경우

- 원도급자의 계약보증액은 완료분 소진에 따라 매년 감소: 50억 -> 12억
- 하도급자의 계약보증액은 추가액 누적에 따라 매년 증가: 50억 -> 58억

※ 극단적인 사례로 공사기간 및 추가계약의 증가로 인해 하도급자의 계약보증액이 당해연도공사액을 상회하는 경우도 존재함

- 한편, 계약보증 뿐 아니라 하자보수보증 역시 장기계속공사는 하도급자에게 부담이 가중하는데, 이는 실질적으로 하도급공사가 끝나도 전체 공사 완료시점이 하자보수보증의 기산점이 되기 때문임
- 특히 장기계속공사 프로세스 상 선공종에 해당하는 하도급자의 부담이 상대적으로 크며, 공사기간에 따라 관련법상의 하자보수 기간을 크게 상회하는 경우가 비일비재함

③ 개선방안

- 이상과 같이 살펴본 문제점을 바탕으로 장기계속공사에서 하도급자의 책임을 완화하기 위해서는 선행적으로 장기계속계약의 경우 하도급자도 원도급자와 마찬가지로 차수별 계약이 이루어져야 함.
- 또한 장기계속공사에 있어 하도급자의 보증의무와 완료를 최소한 원도급자와 동일하게 연차별 계약이 완료된 공사에 한하여 계약보증금을 반환토록 하여야 함
 - 이는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제13조의2(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증)의 개정이 필요하며, 이에 맞추어 「건설산업기본법」 시행규칙 제28조(하도급대금지급보증서 교부 등)의 개정 역시 필요함. 또는 공정거래위원회의 표준하도급계약서를 수정하여 동일한 효과를 도모할 수 있도록 검토해야 함
- 이렇게 되면 하도급자에 대한 불합리한 계약의 개선이 가능해지고, 하도급을 수행하는 업체에게는 보증한도 및 보증수수료 경감의 효과가 있을 것으로 기대됨. 특히 보증사고 발생시 책임범위를 명확하게 할 수 있어 불필요한 분쟁을 줄이는 효과가 있을 것으로 기대됨
- 한편, 장기계속공사에 있어 하도급자의 불합리한 하자보수 책임을 경감시켜주기 위해서는 하도급공사가 완료되는 시점이 하자보수보증의 기산점이 되거나, 최소한 국가계약법에서 원도급자가 적용받는 것과 동일한 기준이 적용되어야 하는 것이 타당함

2) 계약변경에 따른 비용 증가

① 현황 및 문제점

- 장기계속공사의 경우 계획은 확정되어 있으나, 예산이 확정되어 있지 않기 때문에 많은 현장에서 공기지연, 공사비 증가 등 잦은 계약변경이 이루어지고 있는 상황임
- 2008년 대한건설협회의 SOC현장 실태조사에 따르면 전국의 공공 SOC 건설현장의 47.7%가 예산부족으로 어려움을 겪고 있으며, 예산이 부족한 현장 중 38.1%는 사전(외상)공사를, 43.7%는 현장 관리인원을 축소하는 등 파행적인 현장 운영을 하고 있는 것으로 나타남. 또한 최근 3년간 실제 배정된 예산은 당초 예상액 대비 70%에 불과하고 이로 인해 목표 공정률 대비 68.2%밖에 진행하지 못하고 있었음
- 정부 역시 장기계속계약의 문제점에 대해 인식을 함께 하고 있음
 - 2006년 9월 3일 국토해양부의 보도자료에 의하면, 장기계속계약으로 사업이 진행되는 국도건설의 93%가 공사기간이 연장되어 총사업비가 증가함
 - 2007년 재정경제부 공고 제2007-123호 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』 일부개정안 입법예고에 다음과 같이 명시함. 장기계속공사의 예산 낭비 및 공사기간 지연을 우려하며, 이행에 수년을 요하는 공사의 경우 원칙적으로 계속비 예산으로 편성토록 노력하고 장기계속공사의 경우 사업계획서상의 예산액과 공사기간이 지연되지 않도록 권고하고 있음

사. 계속비 계약의 근거마련 및 적용범위 확대

- (1) 공사의 이행에 수년이 소요되는 장기계속공사의 경우 2차년도부터 예산책정이 축소·조정되는 경향이 있어, 이로 인한 공기연장으로 물가변동비, 간접노무비 추가지급 등의 예산 낭비가 심각
- (2) 이행에 수년을 요하는 공사의 경우 원칙적으로 계속비 예산으로 편성토록 노력하고, 불가피하게 장기계속계약으로 체결할 경우 사업계획서상의 예산액이 책정되어 공사기간이 지연되지 않도록 규정
- (3) 공사기간 지연으로 인한 예산 낭비를 막고, 선진국형 공기단축 계약제도 실시의 기반을 마련하여, 업체의 기술경쟁력을 제고할 수 있을 것으로 기대

- 이같이 예산부족 등으로 장기계속공사에서 잦은 계약변경이 발생하는 것은 원·하도급자 모두에게 사업의 리스크를 키우고 비용을 증가시키는 요인으로 작용할 수 있음. 더욱이 잦은 계약변경은 여전히 수직적 관계에 있는 원·하도급자 간의 불공정거래를 유인하도록 작용할 소지가 높아, 하도급자의 부담을 가중시킬 수 있음
- 전문건설업 실태조사 보고서(2010)에 따르면, 하도급계약시 빈번하게 나타나는 불공정 계약조항은 추가공사 및 설계변동시 공사대금증액 조항을 삭제(22.7%)하거나 물가변동시 공사대금 증액지급조항을 삭제(29.6%)하는 것임. 이는 장기계속계약처럼 잦은 계약변동이 일어날 경우 주로 나타나는 부작용이라 볼 수 있음
 - 또한 원도급인으로부터 계약변경에 따른 추가공사비를 수령하지 못한 경우를 경험한 하도급 업체가 31.9%로 나타났음

<표-10> 원도급자로부터 추가공사비를 수령 받지 못한 경우

(단위 : 업체수, %)

구 분	대규모	중규모	소규모	전체
자주 있었음	3(4.4)	10(3.4)	12(2.0)	25(2.6)
가끔 있었음	22(32.4)	76(26.2)	183(30.5)	281(29.3)
거의 없었음	27(39.7)	105(36.2)	200(33.3)	332(34.7)
전혀 없었음	16(23.5)	99(34.1)	205(34.2)	320(33.4)
합 계	68(100.0)	290(100.0)	600(100.0)	958(100.0)

- 이밖에도 관행 등에 따른 불공정계약이 다수 발생하는 문제로 인해 하도급자의 부담이 큼
 - 일부 장기계속공사 현장에서는 원도급자가 의도적으로 계약이행기간을 불합리하게 길게 설정하여 하도급업자의 부담이 가중되는 상황임. 이같은 경우 전체공정에서 선공정을 주로 수행하는 하도급자가 피해를 보는 경우가 많음

사례: 장기계속계약 공사로 공기가 5년인 건설공사의 경우 철근콘크리트공사를 수행하는 하도급자는 2~3차년도에 실제 시공을 완료했음에도 불구하고 계약기간이 총공사가 끝나는 시점과 동일함. 이 경우 원도급자는 하도급자에게 기성의 일부를 지급하지 않고 총공사가 완료되는 시점에 남은 기성을 지급

- 원도급자와 하도급자의 계약은 사적계약으로 법률로 규제하기 어려운 부분이 있음. 따라서 원·하도급자 간의 자율적 조정이 필요하며, 그러하기 위해서는 공정거래 인식과 문화가 확산되어야 함

② 개선방안

- 중장기적으로 장기계속계약제도를 대체할 수 있는 새로운 제도를 도입하거나, 기존의 제도로 대체할 필요가 있음
 - 그간 우리나라는 국가가 제도를 중심으로 성장을 이끌어 오면서 예산운용의 신축성과 예산의 불일치 및 부족의 문제에 직면하는 경우가 잦아 장기계속계약제도의 정당성이 인정되었다고 볼 수 있음
 - 그러나 장기계속계약제도로 인한 부작용이 상당하고, 발주기관과 시공사 모두에게 득보다 해가 크기 때문에 중장기적으로 폐지하는 것이 바람직한 것으로 판단됨. 또한 현재 계속비계약제도 등으로 대체가 가능하기 때문에 당장의 충격은 크지 않을 것으로 보임
 - 미국, 일본 등 많은 국가가 장기계속계약제도를 운용하지 않고도 장기대형사업을 수행하고 있음

4. 결론

- 본고에서는 우리나라 공공공사 계약에 있어 장기계속계약의 현황을 문제점을 살펴보았음. 특히 장기계속계약이 하도급자에 미치는 영향을 알아보고 이에 대한 개선방안을 제시하였음
- 장기계속계약의 경우 예산 경직성이 적다는 장점을 지니고 있으나, 이와 동시에 예산의 미확보 및 사업기간 등의 제한이 없는 특징 등으로 인해 1) 분산투자로 인한 경제적 손실가중, 2) 다년도 사업추진의 효율성 저하 3) 발주자우의의 불평등 계약 등의 문제점을 지니고 있음
- 한편 장기계속계약에 있어서 원도급자에 비하여 하도급자에 책임이 가중되는 부분이 존재하고 있음
 - 장기계속공사에 있어서 원도급자(수급인)의 책임은 당해 연도 예산범위 내의 물량을 이행할 경우 소멸하는데 비해 하도급자(하수급인)에게는 이러한 책임제한이 없다는 점임. 이에 따라 하도급자는 원도급자에 비해 과도한 보증수수료를 부담하고 있으며, 장기계속공사의 특성상 보증기간이 길어 추가적인 보증수요가 발생할 경우 보증한도가 부족한 경우가 발생함. 또한 원·하도급자의 부도 등과 같은 보증사고가 발생할 경우 이미 완료한 공사분에 대해서도 책임을 지는 등 그 부담이 과중하여 불합리함
 - 1999년 「국가계약법」 개정으로 인해 원도급자는 연차별 계약을 이행하면 그 이행된 계약에 해당하는 계약보증금액은 반환되어 보증의 부담이 법적으로 완화되었음. 그러나 하도급자의 경우 이러한 계약보증에 관련한 법규정이 명시되어 있지 않아, 지금까지 과도한 보증수수료와 보증한도 부족, 보증사고 시 과중한 책임 부담을 겪고 있음
 - 또한 하도급자는 계약보증 뿐 아니라 하자보수보증에서도 부담이 가중하는데, 이는 실질적으로 하도급공사가 끝나도 전체 공사 완료시점이 하자보수보증의 기산점이 되기 때문임. 특히 장기계속공사 프로세스 상 선공중에 해당하는 하도급자의 부담이 상대적으로 크며, 장기계속공사에 참여

- 하는 하도급자의 상당수가 관련법상의 하자보수 기간을 크게 초과하여 부담을 지고 있는 상황임
- 또한 장기계속공사의 경우 계획은 확정되어 있으나, 예산이 확정되어 있지 않기 때문에 많은 현장에서 공기지연, 공사비 증가 등 잦은 계약변경이 이루어지고 있는 상황임. 이같이 장기계속공사에서 잦은 계약변경이 발생하는 것은 원·하도급자 모두에게 사업의 리스크를 키우고 비용을 증가시키는 요인으로 작용할 수 있음. 더욱이 잦은 계약변경은 여전히 수직적관계에 있는 원·하도급자 간의 불공정거래를 유인하도록 작용할 소지가 높아, 하도급자의 부담을 가중시킬 수 있음
 - 이밖에도 관행 등에 따른 불공정계약이 다수 발생하는 문제로 인해 하도급자의 부담이 큼. 일부 장기계속공사 현장에서는 원도급자가 의도적으로 계약이행기간을 불합리하게 길게 설정하여 하도급업자의 부담이 가중되는 상황임. 이같은 경우 전체공정에서 선공정을 주로 수행하는 하도급자가 피해를 보는 경우가 많음
- 따라서 본고에서는 장기계속공사에서 하도급자의 책임을 경감시키는 방안으로 다음과 같은 대안을 제시하였음
- 선행적으로 장기계속계약의 경우 하도급자도 원도급자와 마찬가지로 차수별 계약이 이루어져야 하며, 하도급자의 보증의무와 완료를 최소한 원도급자와 동일하게 연차별 계약이 완료된 공사에 한하여 계약보증금을 반환토록 하기 위하여 법령 개정이 필요함
 - 이를 위해 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제13조의2(건설하도급 계약 이행 및 대금지급 보증)와 「건설산업기본법」 시행규칙 제28조(하도급대금지급보증서 교부 등)의 개정하거나 공정거래위원회의 표준하도급계약서를 수정하여 이와 같은 효과를 도모할 수 있음
 - 한편, 장기계속공사에 있어 하도급자의 불합리한 하자보수 책임을 경감하기 위해 하도급공사가 완료되는 시점이 하자보수보증의 기산점이 되거나 최소한 국가계약법에서 원도급자가 적용받는 것과 동일한 기준이 적용되어야함

- 중장기적으로는 잦은 계약변경과 비용 증가의 구조적 문제를 내포하고 있는 장기계속계약제도를 대체할 수 있는 새로운 제도를 도입하거나, 기존의 제도로 대체할 필요가 있음
 - 그간 우리나라는 국가가 제도를 중심으로 성장을 이끌어 오면서 예산운용의 신축성과 예산의 불일치 및 부족의 문제에 직면하는 경우가 잦아 장기계속계약제도의 정당성이 인정되었다고 볼 수 있음. 그러나 장기계속계약제도로 인한 부작용이 상당하고, 발주기관과 시공사 모두에게 득보다 해가 크기 때문에 중장기적으로 폐지하는 것이 바람직한 것으로 판단됨. 또한 현재 계속비계약제도 등으로 대체가 가능하기 때문에 당장의 충격은 크지 않을 것으로 보임
 - 한편, 관행 등에 따른 불공정계약이 다수 발생하는 문제는 원·하도급자간의 자율적 조정의 노력이 필요하며, 그러하기 위해서는 공정거래 인식과 문화가 확산되어야 함. 원도급자와 하도급자의 계약은 사적계약으로 법률로 규제하기 어려운 부분이 있기 때문임
- 앞에 언급한 장기계속공사에서의 개선방안이 추진된다면 하도급자에 대한 불합리한 계약의 개선이 가능해지고, 하도급을 수행하는 업체에게는 보증한도 및 보증수수료 경감의 효과가 있을 것으로 기대됨.
 - 우리나라 장기계속공사에서 하도급자의 불합리한 부담을 덜어주고 그 책임을 경감시켜 주는 것은 궁극적으로 건설공사의 기초를 튼튼하게 하는 것과 같음. 또한 이는 최근 화두가 되고 있는 상생협력을 이루는 방안이기도 하며, 대중소기업의 동반성장에도 기여할 수 있을 것으로 기대됨

- 박선구, 연구원(parksungu@ricon.re.kr)
- 김태준, 연구원(tjkim@ricon.re.kr)

참 고 문 헌

1. 김상범, 이정대, 조지훈(2008), “계속비 사업 확대에 의한 공공건설사업 파급 효과 분석”, 한국건설관리학회 논문집, 제9권 제3호
2. 대한건설협회(2008), SOC현장 실태조사
3. 대한건설협회. 통계연보, 각년도
4. 대한전문건설협회(2010), 전문건설업 실태조사 분석보고서
5. 대한전문건설협회, 통계연보, 각년도
6. 옥동석(1995), “정부대형사업의 선택과 예산편성”, 한국개발연구원
7. 유일한·김은미(2010), “전문건설공제조합 공사이행보증 심사업무 개선방안”, 대한건설정책연구원
8. 이복남외(2008), 건설산업의 당면 현안과 정책 대응방안, 건설산업연구원
9. 이상호(1999), “다년도 사업의 예산과정과 장기계속계약제도”, 한국정책학회보, 제8권 제1호
10. 이상호, 한미파슨스(2003), 한국 건설산업 대책부, 보성각
11. 이의섭(1997), 공사계약 보증 및 공제조합 관련 제도의 개선방안, 건설산업연구원