

特殊性 많은 漁港工事

# 長期 계속 契約不當 '隨意 契約' 持續 시켜야

민주화를 향한 새 장전의 기치를 내걸고 제6공화국이 출범한지도 어언 1년의 세월이 흘렀습니다.

비록 짧은 기간이지만 지난해 성공적으로 치른 '88 서울올림픽대회 이래 우리 국민 모두는 정치·경제·사회·문화 할것 없이 각 분야에서 커다란 자신감을 갖고 각자 맡은 일에 매진하고 있습니다.

특히 저희 어항인들은 지난해 7월 30일 역대 대통령으로서 처음으로 충남 보령에 있는 무창포어항을 직접 방문하여 "임기내 전국 주요어항 61곳의 개발사업을 완료하고 325곳의 소규모 지방어항 개발을 위해 정부지원을 늘려 나가겠다"는 노태우대통령의 말씀에 크게 고무되어 막대한 재산과 소중한 인명피해를 막음으로써 국가기간산업건설에 일익을 담당한다는 긍지와 사명감을 갖고 새삼 어항발전을 위해 배전의 노력을 기울이고 있습니다.

바로 이러한 때 87. 4. 1 일자로 개정된 예산회계법시행령 중 '장기계속계약'에 관한 사항이 수의계약에 따른 몇가지 부작용을 제거한다는 이름아래 어항공사에까지 일률적으로 전면 확대 적용되게 됨으로써 저희 어항인들의 어항시공에 뜻하지 않은 큰 곤란을 주고 있습니다.

잘 아시다시피 어항시설공사는 착공에서 완공까지 짧게는 10년 길게는 20년이상 장기간이 소요되는 공사로서 일반 구조물공사와는 근본적으로 그 개념이 다르며 더욱이 연례적으로 몰아치는 태풍·

폭풍·해일과 조류에 따라 항시 기본계획 변경이 잠재하고 있는 특수한 공사입니다.

지난해 저희 한국어항협회도 참석한 제40회 일본 전국어항대회가 열린 靑森縣에 있는 鮮ヶ澤漁港의 경우 1932년도에 어항공사를 시작한 이래 현재까지 8차에 걸쳐 어항정비공사를 계속하고 있는 것을 보고 큰 감동을 받은 바 있습니다.

이처럼 복잡다난한 어항공사를 규정이 그렇다하여 해마다 입찰에 붙인다거나 아니면 이를 묶어 장기계속계약을 체결한다는 것은 자칫 공사의 부실화를 초래하거나 기본계획의 경직성에 따른 예산낭비의 가능성을 염려하지 않을 수 없습니다.

따라서 저희 한국어항협회는 이같은 점을 간과할 수 없어 현실과 상황에 맞도록 규칙을 적용하는 것이 법정신에도 맞는 것이라고 사료되어 다음과 같은 사유로 어항공사 계약제도 개선을 건의하오니 모처럼 되살아난 어항인들의 단결과 사기가 저하되지 않고 국가발전에 동참할 수 있도록 깊이 통찰(洞察)하시어 채택될 수 있기를 충심으로 호소하는 바입니다.

## ■ 어항공사계약상 제기된 문제점

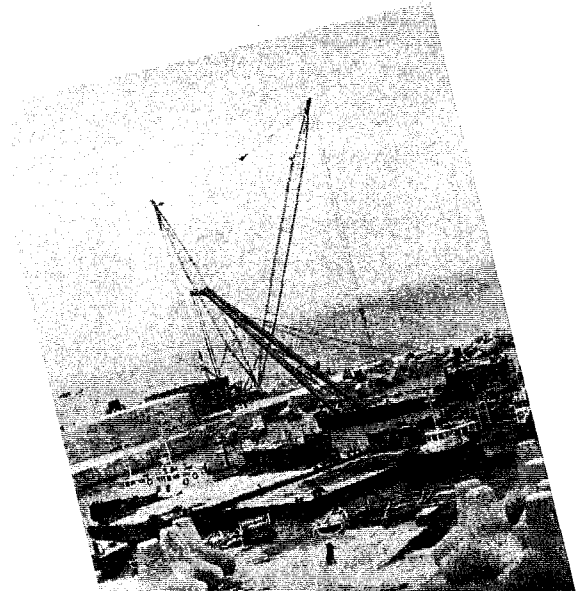
㉞ 예산회계법 제70조의15(장기계속계약)는 입차·운송·보관·전기·가스·수도의 공급 기타 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 장기계속계약을 체결할 수 있도록 원칙상 예외를 인정하고 있으며 또한 동법 제19조(계속비)에서는 완성에 수년도를 요하는 공하나 제조 및 연구개발사업은 경비의 총액과 연부액(年賦額)을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있도록 하고 이 경우 국가가 지출할 수 있는 연한(年限)은 당해 회계년도로부터 5년 이내로 정하고 있음.

㉟ 동법시행령 제76조의2(장기계속계약) ①항 본문에 법 제70조의15 규정에 의하여 장기계속계약을 체결할 수 있는 경우를 “그 완성에 수년을 요하는 공사로서 재무부장관이 정하는 동일구조물공사의

경우에는 설계서 등에 의하여 전체의 사업내용을 확정된 후 장기계속계약을 체결하여야 한다”라고 규정함으로써 이는 어디까지나 장기계속계약을 체결할 수 있는 경우를 정한 것임에도 불구하고 이 조문에 의하여 어항공사는 반드시 장기계속계약을 체결하지 않으면 안되는 것으로 해석하고 있으며 더욱이 현실적으로 분할 발주된 공사로서 장차 하자책임구분이 곤란하거나 전차시공자와 계약하는 경우에도 무조건, 수의계약대상에서 배제하고 있음.

㊸ 또한 조달청에서는 ‘89시설공사수의계약사유 평정제도’를 개선, 토목공사기술사항평정(하자책임 구분곤란) 대상에서 ‘87. 8. 11. 이후 분할 발주된 동일구조물공사는 제외시킴으로서 87. 8. 11. 이후 발주되었거나 앞으로 신규 발주될 어항공사에 대하여는 수의계약이 불가피한 경우라 할지라도 사실상 수의계약사유를 완전 폐지하고 있음.

㊹ 그러나 예산회계법 및 동법시행령과 계약사 무처리규칙 등 관련 법령 조문의 입법취지로 보아 장기계속계약은 강행규정이 아니고 임의규정이라 해석되며 특히 어항공사는 지금까지 장기계속계약을 체결한 경우는 단 한건도 없으며 다음 사유로 인하여 현단계에서는 현실적으로 장기계속계약이 곤란하며 또한 하자책임이 불분명한 동일현장의 수의계약사유폐지는 불합리할 뿐만 아니라 건설업계에 큰 혼란을 초래하므로 수의계약사유는 계속존치(存置)되어야 할 것으로 사료됨.



## 어항공사의 경우 장기계속계약이 곤란한 사유

㉔ 어항시설공사는 개발수요가 막대한데 비하여 예산은 빈약하여 완공에 짧게는 10년 길게는 20년 이상씩 장기간이 소요됨으로써 계약기간을 10~20년간 체결하였을 때 오랜 세월이 걸쳐 사회·경제적인 여건변화와 더불어 경제사회발전 5개년 계획의 개발전략이나 정책의 변경에 따라 항시 기본계획변경이 불가피한 경우가 빈번함.

㉕ 장기계속계약된 전체공사비가 개발기간의 장기화로 계약금액이 대폭증대되어 계약변경요인이 항시 잠재되어 있음.

㉖ 장기간에 걸쳐 개발중, 어항여건(소비지, 어선이용도, 어장형성 등 기타항세)이 변동되어 이미 계약된 계획을 조정(축소 또는 확장)하는 경우가 빈번하여 장기계속계약된 시설물량, 시설위치, 구조물의 형식 등 그 내용이 근본적으로 변경되는 경우가



자주 발생함.

㉗ 기상 또는 지질상태변화, 기술수준의 향상 등으로 구조물의 설치위치 및 형식이 변경되고 이로 인하여 물량과 공사비가 크게 변동할 가능성이 농후함.

㉘ 개발중 어항시설의 수요변화, 정부의 예산사정, 지질상태 등으로 공사를 1~2년 중단하는 경우도 있음.

㉙ 지질상태의 불량으로 침하가 극심하거나 수심이 깊어 자체 수축으로 인하여 구조물에 하자발생의 우려가 있는 공사는 구조물을 상하부로 구분, 격년시공함에 따른 공사비의 대폭 변화가 불가피함.

㉚ 개발중 천재지변(태풍·폭풍)으로 수년간 시설향 구조물에 피해가 발생하는 경우 이를 다시 재시공하든지 또는 시설위치와 구조물 형식을 변경할 경우 계약내용이 완전 변경되어야 함.

㉛ 태풍 폭풍 피해예방을 위하여 매년 확보되는 예산범위내에서 연장시설하고 시설중점에 피해예방대책으로 가두부를 설치해야 함에 따라 공사비가 별도 소요되어 매년 전체공사비가 증대될 수 밖에 없음.

㉜ 정부예산형편으로 실시설계 용역비 미확보에 따라 전체사업내용을 확정할 수 있는 설계서를 작성할 수 없어 장기계속계약체결이 불가능 함.

㉝ 현재기술인력으로는 당해년도 발주분의 설계서작성 및 감독업무수행에도 절대인력이 부족한 실정으므로 전체사업내용확정은 현실적으로 불가능함.

㉞ 공사도중에 장기계속계약으로 시공업체가 바뀔 경우 수년간 수행하던 시공자의 변경에 따른 각종 민원 야기(惹起)가 우려됨.

㉔ 전체공사비로 장기계속계약하게 됨에 따라 도급한도액문제로 대다수 중소건설업체는 배제되고 상대적으로 대형건설업체에 편중되어 정부의 중소기업 육성정책에 위배될 뿐만 아니라 중소기업체 도태로 인한 심한 반발로 사회적 물의가 야기될 가능성이 높음.

## 어항공사에 있어서 수의계약이 불가피한 사유

㉕ 매년 전차시공자가 아년자가 계약시공하게 될때 전차시공자가 보유하여 사용하던 근거리의 석산양도(사용)를 불응할 경우 시공자가 바뀔때마다 원거리의 석산을 개발, 석재(항만공사의 경우 사용되는 대부분의 재료가 석재임)를 확보하여 공사해야 됨으로 공사단가가 막대하게 증대되고 매년 전차사용하던 석산의 복구에 따른 국고의 낭비는 물론 다른 석산을 개발할 때 해안, 도시의 자연경관을 크게 훼손하고 토석채취허가기관에서 매년 별도의 석산에서 석채취허가를 제한하고 있어 공사에 차질을 초래할 것이며 원거리 석산을 개발했을때 막대한 국가예산의 낭비와 해상 석재운반으로 인한 공사시행에 차질이 초래됨.

㉖ 어항공사는 공사위치가 대부분 도서벽지로서 공사규모가 작고 현장이 협소하여 공사용 필요토지(자재적치장, 장비수리 및 대기소 현장진입도로개설)를 전차시공자가 매입하여 사용한 경우 금차시공자는 공사현장을 출입하기도 어려운 실정이므로 업체간 분쟁야기, 사회물의 조성, 지역인부동원불가 등으로 시공에 차질이 우려되고 태풍피해 등으로 전차공사이월시 해당년도공사 추진이 곤란함.

㉗ 매년 4년간의 하자책임을 승계하는 조건으로 경쟁입찰하였을 때 하자책임이 승계되는 전차공사(4년간공사)는 대규모이나 당해년도 계약대상공사는 소규모일때 건설업체의 입찰참여기피현상이 초래됨.

㉘ 수심이 깊거나 지반이 연약하여 당해년도 축

**대다수  
중소건설업체는 배제되고  
상대적으로  
대형건설업체에  
편중되어  
정부의  
중소기업 육성정책에  
위배될  
뿐만 아니라  
중소업체  
도태로 인한  
심한  
반발로  
사회적 물의가  
야기될  
가능성이  
높다.**

조가 불가능하여 상부·하부로 매년구분하여 시공하는 경우가 대부분이나 실질적인 감독이 어려운 수중공사의 경우 전차 하부시공에 부실이 있을때 상부시설마저 피해를 입게됨에 따라 막대한 국고손실발생이 우려됨.

㉙ 하자책임을 당해년도시공자가 승계함에 따라 시공자는 하자책임의식이 저하되어 사실상 감독이 불가능한 수중공사는 육안식별이 어려워 부실시공이 우려되며 해저기초공사부실로 인하여 기설구조물의 전체피해발생을 초래함.

㉚ 장기계속계약된 공사인 경우에는 하자책임기간이 있으나 하자승계조건으로 매년계약을 체결할 때 하자책임기간이 사실상 없음으로 하자책임에 대한 인식이 극도로 저하되고 하자승계시 하자기간(4년)에 대한 보증금액이 계약년도 실공사금액보다 상회하는 불합리한 계약이 될 수 있음.

㉛ 매년 사업시행자가 변경될 경우 사용조작회



수 및 내구연한이 긴 재료 즉 이형블록제작용 거푸집, 콘크리트 배치플랜트, 공사용가설물 등 각종자재를 1차년밖에 사용못하고 폐기내지 타공사와의 불일치로 사용하지 못할때 엄청난 국가적낭비를 초래하고 작업장 및 제작장, 진입로 등을 시공자부담으로 시공하는 현실에 비추어 1차년도로 계약이 끝났을 경우 시공자부담이 가중 됨.

## 조달청 “89시설공사수의계약사유 평점제도개선”의 문제

㉞ '89. 3. 1. 이후 접수분부터 적용하는 “89시설공사수의계약사유평점제도개선”사항 중 토목공사기술사항평정표(하자책임구분곤란)에서 '87. 8. 11. 이후 분할발주된 동일구조물공사제외조치를 소급적용하는 것은 법률불소급원칙의 정신에 위배된다고 사료됨.

㉟ '89. 3. 현재 어항공사는 장기계속계약으로 시공하는 사례는 단 한 건도 없으며 현실적으로 장기계속계약을 체결하지 아니한 경우는 계약사무처리규칙 제39조1호 가의 “장기계속계약을 체결한 동일구조물공사 이외의 공사”에 해당됨으로서 수의계약사유평점대상에 포함되어야 한다고 사료됨.

㊱ 어항공사는 하자책임구분이 곤란한 경우로서 전차시공자와 계약시는 수의계약에 의할 수 있다는 입법취지에 따라 어항시설의 계속공사는 수의계약

대상에 포함되어야 마땅하나 '87. 8. 11. 을 시점으로 그 이후에는 하자책임구분이 곤란하고 전차시공자와 계약하는 경우에도 수의계약대상에서 무조건배제함은 부당하다고 사료됨.

## 조치요망사항

㉞ 예산회계법령의 적용 및 해석상 오류 시정 요망

1) 시행령 제76조의2(장기계속계약)의 ①항의 규정은 강행규정이 아닌 임의규정으로 해석요망하며, 불연(不然)이면 어항공사는 특수성을 감안, 적용완화 조치요망.

2) 계약사무처리규칙 제39조(집행기준)1호 가의 “장기계속계약을 체결한 동일구조물공사이외의 공사”에 현실적으로 분할발주된 어항공사는 당연히 포함되도록 적용요망.

3) 예산회계법 제70조의4(계약의 방법) 및 동법시행령 제112조(수의계약에 의할 경우)에 어항공사에 있어서는 하자책임구분이 곤란하고 전차시공자와 계약하는 경우에는 수의계약에 의할 수 있도록 명시요망.

㉟ “89시설공사수의계약사유평점제도개선” 개정요망.

1) 토목공사기술사항평정표(하자책임구분곤란) 중 “87.8. 11. 이후 분할발주된 동일구조물공사제외”사항을 삭제하거나 어항공사에 대하여는 수의계약사유가 계속 존치(存置)되도록 예외인정 요망. ㉞