

KSS-III 사업을 위한 제언: 공동계약을 중심으로

김 동욱^{1†} 송 영일²

내용목차

1. 서론
2. 선행연구 및 이론적 고찰
3. 공동계약 유형별 적용가능성 분석
4. 결론

1† 국방대학교 국방관리대학원 군사학 박사과정
(교신저자 Tel: 02-300-2130 E-mail: dukim1973@naver.com)

2 국방대학교 국방관리대학원 부교수

논문접수일: 2011년 10월 14일 게재확정일: 2011년 12월 26일
논문수정일 (1차: 2011년 11월 30일)

Suggestions for KSS-III Project: Focused on Joint Contract

Kim, Dong Uk^{1†} Song, Young Il²

Abstract

KSS-III project, a 3000-ton-class submarine development project, is a key part of the Korean Navy's modernization programs. The contract of basic design for KSS-III project was awarded in 2007 and work is being carried out by the joint Daewoo and Hyundai submarine design team. The lead ship construction of the class is scheduled to start in 2012.

According to Defense Project Regulation of Defense Acquisition Program Administration, companies that carry out basic design will sign a contract with the Government for construction of the lead ship. The purpose of this study is to propose the most reasonable joint contract type to apply to KSS-III project.

Joint contract refers to the type of contract where a party is comprised of two or more persons. There are three types of joint contract.

First, a joint performance type is where contractors pool resources, funds, personnel, and materials to perform the contract and divide the proceeds accordingly. Second, Apportionment performance is where each contractor is given responsibility for performing particular sections of the construction, and each contractor is responsible for all costs related to such performance. Third, main contractor performance is where contractors select a main contractor who is responsible for planning and operation the entire performance. The Main contractor is responsible for the performance of all; other contractors under the contract are only liable for the portion of the contract.

We reviewed the three types of joint contract according to several standards: legal applicability, subcontracting management, quality management, and recognition of construction performance. Our conclusion is that joint performance is the most suitable contract type for KSS-III lead ship construction project.

<Key Words> *Joint Contract, KSS-III project, naval ship*

1. 서론

우리나라는 엄격한 품질 보장이 요구되는 방산물자에 대하여 안정적인 조달원을 확보하고 방위산업을 육성 및 보호하기 위하여 방산물자 및 방산업체 지정제도를 운영하고 있으며 함정사업과 화생방 및 탄약사업의 일부를 제외한 대부분 방산물자의 경우 단일 방산업체를 지정하여 관리하고 있다[4, 9]. 방위사업법령에 따라 방산물자를 생산하고자 하는 자는 정부로부터 방산업체 지정을 받아야 하므로 단일물자에 대하여 단일의 방산업체가 지정된 경우 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법(국가계약법)과 방위사업법에 따라 해당 방산업체와 수의계약을 체결한다.

단일 방산물자에 대하여 주로 복수의 방산업체가 지정되어 있는 함정 사업의 경우 경쟁입찰을 실시하고 적격심사 제도를 통하여 낙찰자를 결정하고 있으나 탄약 및 화생방 사업은 분할 수의계약을 적용하고 있다.

대부분의 방산물자의 경우 단일 방산업체가 지정되어 있어 해당 업체와 단독으로 수의계약을 체결하고 있으므로 공동 수의계약을 체결한 사례는 많지 않다. 잠수함을 독자적으로 확보하기 위한 KSS-Ⅲ 기본설계 사업의 경우 정부는 국내 단일 업체에 의한 기본설계 수행은 어렵다는 판단에 따라 잠수함 건조 경험을 보유한 대우조선해양(대우) 및 현대중공업(현대)과 공동 수의계약 형태로 계약을 체결하여 현재 진행 중에 있다.

방위사업 관리규정(제130조)에 따라 해당 함정의 기본설계를 수행한 업체가 선도함에 대한 상세설계 및 함 건조 사업을 수행하는 것이 원칙이며, 국내의 두 업체가 공동으로 기본설계 계약을 이행할 수밖에 없었던 이유를 감안할 때 KSS-Ⅲ 선도함 건조 사업도 특별한 이변이 없는 한 대우 및 현대가 공동으로 계약을 이행할 것으로 예상된다.¹⁾

선도함 계약이 2012년으로 예상됨에 따라 선도함을 공동계약으로 발주시 공동계약 형태에 따라 정부의 관리방식이 달라지므로 적절한 공동계약 형태를 설정하는 것은 매우 중요하다. 본 연구는 KSS-Ⅲ 선도함 건조사업이 방위사업 관리규정에 따라 공동 수의계약으로 추진된다는 것을 전제로, 국가계약법상 공동계약 유형을 검토하여 선도함 건조에 가장 적합한 공동계약 방식을 제안하는데 그 목적이 있다.

이를 위하여 제2장에서는 선행연구와 이론적 고찰로서 국가계약법상 공동계약 제도와 외국의 잠수함 공동건조 사례를 살펴보고 제3장에서는 공동계약 유형별 KSS-Ⅲ 사업 적용 가능성을 검토하고 제4장에서 결론을 도출하고자 한다.

2. 선행연구 및 이론적 고찰

2.1 선행연구

본 연구는 방산물자인 함정사업에 대한 계약방법을 다루고 있다. 함정사업과 관련된 계약방법을 다룬 선행연구 자체가 많지 않으며 본 연구에서 다루고자 하는 방산물자에 대한 공동계약 제도를 다룬 연구는 찾아보기가 힘들다.

1) 이러한 특성을 감안하여 본 연구에서는 선도함의 경쟁계약 가능성에 대한 분석을 생략하였다.

함정사업을 대상으로 한 연구들을 살펴보면 주로 단독계약을 전제로 선도함 및 후속함에 대한 계약방법을 다룬 연구가 대부분이다. 유해성(1998)은 1998년 이전까지 함정사업이 주로 수의 및 개산계약으로 체결되고 있음을 문제로 지적하면서 국방예산이 증가함에 따라 무기체계 획득비를 절약하기 위해서는 유인부 계약을 이용하고 사전 원가산정이 가능한 경우에는 확정계약을 적용하는 것이 효과적이라고 주장하였다[13].

박광용과 정인귀(2000)는 선도함의 건조완료 여부를 기준으로 계약방법을 결정할 것을 제안하였는데 선도함 건조 완료 후에 후속함 사업이 착수될 경우 경쟁 및 확정계약이 타당하며 선도함 건조 중에 후속함 사업이 착수될 경우에는 수의 및 개산계약으로 집행하는 것이 바람직하다고 주장하였다[6].

송영일(2007)은 수상함 및 잠수함에 대한 계약제도 분석을 통하여 기본설계 수행업체와 상세설계 및 선도함 건조 업체가 다를 경우 설계 불연속으로 건조기간 및 비용이 증가되어 전력화가 지연될 수 있으므로 기본설계 수행업체가 선도함에 대한 상세설계 및 함 건조를 수행하여야 한다고 주장하였다[7].

송영일과 김동욱(2011)은 복수의 방산업체가 지정된 함정 사업의 사례를 이용하여 함 건조 계약방법의 문제점을 지적하고 개선방안으로 국가계약법에 따라 제반여건을 고려하여 계약방법(경쟁 또는 수의계약)을 결정하여야 하며, 특정비목 불확정 계약을 체결할 경우 직접재료비 또는 직접노무비를 정산하는 계약을 적절히 사용하여 실발생 원가자료가 확보되도록 하며, 척당발주 및 분리발주 등 적절한 발주기준을 수립하는 것이 필요함을 강조하였다[8]. 이상의 선행연구들은 대부분 함정과 관련된 방산물자에 대한 계약제도를 다루고 있으나 본 연구에서 세부적으로 살펴보고자 하는 방산물자의 공동계약에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았음을 확인할 수 있다.²⁾

2.2 외국의 잠수함 공동건조 사례

미국과 독일을 비롯한 잠수함 선진 국가들도 국가대 국가 또는 동일 국가내 두 업체 간 협력을 통하여 잠수함을 개발 및 건조한 사례가 있다. 미국의 경우 General Dynamics의 Electric Boat Corporation(EB)사와 Northrop Grumman의 Newport News Shipbuilding(NNS)사가 Virginia급 원자력 잠수함을 공동으로 건조하고 있다. 설계를 비롯하여 거주구역, 보기실 및 무장저장실을 제외한 압력선체의 대부분을 EB사에서 제작하고, 함미와 함수, 세일 및 거주구역, 보기실 및 무장저장실은 NNS사에서 제작하고 있다[10]. 두 업체의 건조비율은 약 50%씩이며 두 업체가 교호로 주계약자로 선정되지만 잠수함의 각 부분에 대해서는 공동의 책임을 지고 있는 것으로 알려져 있다[15].

독일은 재래식 잠수함의 강국으로서 212A급 잠수함을 HDW사와 TNSW사가 공동으로 생산한 바 있으며 두 개의 조선소에서 분담하여 제작 후 두 회사가 교호로 조립하여 납품하였다[11]. HDW사와 TNSW사는 2004년 ThyssenKrupp Marine사로 합병되어 두 회사는 자회사로 운용되고 있다.

현재 독일 정부는 잠수함 계약시 HDW사와 TNSW사가 공동으로 구성한 컨소시엄과 계약을 체결하고 있다. 두 회사는 설계 및 건조 뿐만 아니라 군수지원 분야의 시너지 효과를 얻기 위하여 공동협력 협정서를 2002년 체결하고 컨소시엄을 구성하였으며 성능 등

2) 외국의 선행연구 사례도 조사하였으나 국내의 선행연구 사례와 마찬가지로 무기체계에 대한 공동계약을 연구한 문헌을 찾기가 쉽지 않았다.

제반 문제점 발생시 두 조선소에서 공동으로 책임을 지되 컨소시엄이 이들 업체를 대표하는 형태를 띠고 있다[14]. 설계 및 건조는 조선소별 전문분야를 고려, 분담하여 수행하고 있으며 설계를 수행한 분야에 대해 해당분야의 건조를 맡고 있는 것으로 알려져 있다. 212A급 잠수함의 경우 함수와 함미로 나누어 HDW사가 함수를 포함한 전반부를 제작하고 TNSW사가 함미를 포함한 후반부 제작을 전담하고 있으며 두 회사가 교호로 조립 후 의장공사 및 해상시운전 등의 업무를 단독으로 수행하고 있다.

호주의 Collins급 잠수함의 경우 국가대 국가가 공동으로 개발한 사례이다. Collins급 잠수함은 구형 Oberon급 잠수함의 대체전력으로서 추진되었는데 스웨덴의 Kockums사의 Vastergotland급 잠수함을 확대 개량한 Type 417 설계안이 채택되었다. 따라서 대부분의 설계는 Kockums사에 의해 수행되었으며 건조의 경우 함수부와 탈출부는 스웨덴의 조선소에서 제작하였고 나머지 모듈은 호주의 Australian Submarine Corporation사에서 제작하였다. Type 417은 Kockums사의 수출형 잠수함으로 호주 해군의 요구에 따라 설계된 선체이나 호주 해군이 제시한 수많은 요구사항에 맞추어 모델을 개발하는 과정에서 Kockums사의 설계진과 많은 충돌이 있었던 것으로 알려지고 있다[12]. 이러한 문제로 시험운행에서부터 여러 가지 문제점이 발견되어 미 해군 수중전 센터(U.S. Navy Undersea Warfare Center)에서 실패한 잠수함으로 평가한 바 있다. 현재는 추가비용을 들여 선체를 재설계하는 등 개량을 통하여 소음 등 대부분의 문제를 해결한 상태이다. Collins급 잠수함의 경우 국가대 국가 간 개발이라고는 하나 잠수함에 대한 개발 경험이 풍부한 스웨덴의 기술력과 주도로 이루어졌다.

주요 선진국의 잠수함 공동 건조사례를 통하여 두 가지의 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 해당국가의 정부는 잠수함에 대한 성능 및 품질보장을 위하여 참여 업체 모두에게 공동 책임을 부여하고 있다. 둘째, 참여 업체는 잠수함을 구역별로 나누어 특정분야만 전담하고 있으며, 건조구역을 교호하지 않는다는 것이다. 이는 특정분야에 대한 전문성을 키우고 위험을 감소시켜 이를 통해 건조기간을 단축하기 위한 시도로 분석된다.

해외의 잠수함 공동건조 사례와 우리나라의 KSS-III 사업과 다른 점은 해외 사례의 경우 잠수함을 독자적으로 설계 및 건조한 경험이 풍부한 업체들로 구성되어 있거나 그러한 업체가 주도적으로 참여하고 있다는 점이다. 미국과 독일은 물론 스웨덴의 경우에도 전통적 해양강국으로 약 100여년의 잠수함 독자 설계 및 건조 경험을 보유하고 있다. 잠수함에 대한 독자 개발경험이 없는 국내의 두 업체에 의해 수행되고 있는 KSS-III 사업과는 그 성격이 사뭇 다르므로 공동계약 유형을 결정할 경우 KSS-III 사업의 이러한 특성이 고려되어야 할 것이다.

2.3 방산물자에 대한 공동계약 관련법령

1) 방위사업법령

계약담당공무원이 방산물자를 조달하고자 할 경우에는 국가계약법을 기본적으로 따라야 하나 방위사업법상 계약에 관한 특례를 두고 있으므로(영 제61조) 이를 우선적으로 고려하여야 한다. 방위사업법상 계약의 종류에는 일반 확정계약, 특정비목 불확정계약, 일반 개산계약 등 10여 가지가 있으며 방산업체와 방산물자 생산·구매계약을 체결하는 경우에는 수의계약에 의할 수 있다(영 제61조). 계약의 방법에 대해서는 국가계약법을 따르도록 규정하고 있다(영 제61조 제3항).

방위사업법상 방산물자에 대한 수의계약의 허용과 이와 관련된 10여 가지의 계약 종류만 언급되어 있을 뿐 공동계약에 대해서 별도로 정하고 있지 않으므로 정부가 방산물자에 대하여 공동계약을 체결하고자 할 경우에는 국가계약법을 따라야 한다.

2) 국가계약법령

계약담당공무원이 계약을 체결하고자 하는 경우에는 일반경쟁에 부쳐야하며, 계약의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우 대통령령이 정하는 바에 의하여 제한경쟁, 지명경쟁 또는 수의계약 체결이 가능하다(법 제7조). 방산물자를 방산업체로부터 제조 및 구매하는 경우 수의계약 체결이 가능하며(영 제26조), 방산업체로부터 방산물자를 제조 및 구매하는 경우 등에 있어서 예정가격 또는 낙찰금액을 분할하여 계산할 수 있는 경우에 한하여 그 가격 또는 금액보다 불리하지 않은 금액의 범위 안에서 여러 명에게 분할하여 계약을 체결하는 분할 수의계약도 가능하다(영 제29조).

또한 공사 및 제조, 기타의 계약에 있어 필요한 경우 계약상대자를 2인 이상으로 하는 공동계약을 체결할 수 있으며(법 제25조) 경쟁에 의하여 계약을 체결하고자 할 경우에는 계약의 목적 및 성질상 공동계약에 의하는 것이 부적절하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 한 공동계약에 의하여야 한다(영 제72조).

국가계약법상 계약담당공무원이 필요하다고 인정되는 경우에는 공동계약을 체결할 수 있으므로 방산물자에 대한 수의계약시 공동계약을 적용하는 것은 국가계약법에 위배되지 않는 것으로 판단된다. 세부적인 공동계약 체결방법과 기타 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한 회계예규 공동계약 운용요령(이하 회계예규)에서 정하고 있다.³⁾

2.4 공동계약 제도

1) 정의 및 도입목적

공동계약이라 함은 공사·제조·기타의 계약에 있어서 발주관서와 공동수급체가 체결하는 계약을 말하며, 공동수급체는 구성원을 2인 이상으로 하여 수급인이 당해계약을 공동으로 수행하기 위하여 잠정적으로 결성한 실체를 말한다(국가계약법 제25조, 회계예규 제2조).

우리나라의 공동계약제도는 1983년 예산회계법 시행령의 개정과 함께 처음 도입되었으며 다음과 같은 일반적인 목적을 가지고 있다[2]. 첫째, 공동수급체를 구성하여 공사를 수행함으로써 업체 간 수행능력의 상호 보완을 통하여 공사 수행능력을 향상시키고 공사의 특성상 많은 위험요소를 내포하고 있으므로 공동 수급체 구성을 통하여 위험을 분산시킬 수 있다. 둘째, 지역 중·소 건설업체와 공동수급체 구성을 통해 지역 중·소 건설업체를 보호 및 육성할 수 있으며 대형 건설업체의 시공기술이 중·소 업체에 이전될 수 있는 기회를 제공한다. 셋째, 시설공사의 경우 특수기술, 실적, 면허 및 자격 등의 보유를 요구하므로 업체 단독수주가 불가능한 경우가 많은데 이러한 업체들은 상호 결합을 통하여 부족한 면허나 실적 등을 보완하여 수주기회를 증대시킬 수 있다.

따라서 우리나라 공동계약 제도는 업체 간 수행능력을 상호 보완하여 위험을 분산시

3) 기획재정부 회계예규, 2200.04-136-22(2011.2.1.) 공동계약운용요령

키고 지역 중소기업의 육성을 통한 지역발전과 입찰 참가자격이 까다로운 건설업에 있어서 수주기회를 증대시키기 위하여 도입된 제도임을 알 수 있다.

2) 공동계약의 유형

회계예규상 공동계약의 유형에는 공동이행 방식, 분담이행 방식 및 주계약자 관리방식 등 세 가지 방식이 있다. 첫째, 공동이행 방식은 공동수급체 구성원이 일정 출자비율에 따라 연대하여 공동으로 계약을 이행하는 방식을 말한다. 공동수급체의 구성원 중에서 대표자로 선정된 자를 공동수급체 대표자라고 하며, 공동수급체 대표자는 공동수급체 구성원이 상호 협의하여 선임하되 입찰공고 등에서 요구한 자격을 갖춘 업체를 우선적으로 선임하여야 한다.

공동수급체 구성원은 당해 계약을 이행하는데 필요한 면허·허가·등록 등의 자격요건을 갖추어야 하며 공동이행 방식의 경우 구성원 모두가 공동 연대책임을 지므로 모든 구성원은 입찰공고상 자격요건을 갖추어야 한다.

공동이행 방식은 공동수급체 구성원이 인원·자금·기술 및 기자재 등 계약이행에 필요한 자원을 출자비율에 따라 부담하여 공동으로 계약을 이행하므로 각 구성원별 경험과 기술 등 서로 부족한 부분을 보완할 수 있어 공동수급체의 능력을 효과적으로 발휘할 수 있다.

둘째, 분담이행 방식은 공동수급체 구성원이 계약목적물을 분할하여 각자 책임 하에 공동으로 계약을 이행하는 방식을 말한다. 구성원 각자가 계약이행에 대한 책임을 분담하므로 구성원이 공동으로 입찰공고상의 자격요건을 충족하면 된다. 분담이행 방식은 각 구성원별 책임이 명확히 구분되므로 업체 간 경험 및 기술의 보완, 중·소 건설업체의 육성 및 기술이전이라는 측면에서는 도입목적에 부합하지 않을 수도 있으나 계약목적물의 분할이 용이한 경우 편리한 측면이 있다[5].

셋째, 주계약자 관리방식이다. 이 방식은 건설산업 기본법에 따른 건설공사에만 적용되며 공동수급체 구성원 중에서 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 방식을 말한다. 주계약자 관리방식의 경우 주계약자는 전체공사를 이행하는데 필요한 자격요건을 갖추어야 하며 구성원은 분담공사를 이행하는데 필요한 자격요건만을 갖추면 된다. 해당 구성원은 각자 자신이 분담한 부분에 대해서만 책임을 지며 해당 구성원이 불이행시 그 구성원의 보증기관이 책임을 지며 주계약자는 최종적으로 전체 계약에 대하여 책임을 진다.

3. 공동계약 유형별 적용가능성 분석

3.1 공동이행 방식

본 연구는 KSS-Ⅲ 사업에 가장 적합한 공동계약 유형을 제시하는 것으로서 공동계약 유형별 적용 가능성을 분석하기 위하여 몇 가지 검토기준을 설정하였다. 공동계약 유형별 차이를 잘 나타내 주는 요소들에 대한 검토를 통하여 가장 적합한 계약유형을 선택할 수 있을 것으로 기대된다. 먼저, 법적으로 KSS-Ⅲ 사업에 적용이 가능한지를 검토하

고, 다음으로 품질 및 하자책임 부분에서 문제가 없는지 그리고 하도급 업무 효율성 측면과 준공 후 실적인정 문제에 대하여 분석하고자 한다. 아울러 KSS-III 사업의 특성상 업체 간 경험과 기술을 공유할 수 있는 유인이 있는지를 살펴보았다.

먼저, 공동이행 방식을 살펴보면 첫째, 법적 적용 가능성 부분에서 별다른 문제는 없는 것으로 판단된다. 국가계약법상 공동계약을 허용하고 있고 회계예규상 공동이행 방식이나 분담이행 방식에 대한 제한 조건이 없으므로 방산물자를 수의계약으로 체결하더라도 공동이행 방식이나 분담이행 방식의 적용이 가능하다. 무엇보다도 공동이행 방식은 참여 업체들의 경험과 기술 공유를 유도하여 위험을 분산시키고 서로 부족한 부분의 보완을 통하여 업체들의 능력을 효과적으로 발휘할 수 있다는 점에서 KSS-III 사업에 적합하다.

둘째, 품질 및 하자책임 부분이다. 대우 및 현대가 공동 수의계약을 체결하게 되면 외국의 공동 건조사례에서 살펴본 바와 같이 몇 개의 구역으로 나누어 해당 조선소에서 각각 건조한 다음 한 조선소에서 통합할 것으로 예상된다.

국내 개발경험이 없는 상황에서 하자가 발생할 경우 참여 업체는 힘을 합하여 그 원인을 명확히 밝히는데 주력하여야 한다. 따라서 분담이행 방식과 같이 공동수급체 구성원별로 각자 분담한 부분에 대해서만 성능 및 하자책임을 진다면 정부와 공동수급체 구성원들은 책임소재 규명에 많은 시간과 노력을 허비할 수밖에 없으며 이는 최악의 경우 전력화의 지연으로 이어질 수 있다.

그런 의미에서 공동 이행방식은 구성원이 연대하여 하자 책임을 지므로 정부 입장에서는 하자발생시 책임소재 여부를 떠나 하자발생에 대한 개선에 집중할 수 있으므로 공동이행 방식은 정부의 품질 및 하자관리 측면에서 타 방식에 비하여 상대적으로 용이하다.

셋째, 하도급 관련사항이다. 함 건조는 시설공사와 유사한 개념으로 많은 하도급이 이루어지고 있다. 하도급거래 공정화에 관한 법률상 하도급이란 원사업자가 수급사업자에게 제조위탁(가공위탁을 포함) · 수리위탁 · 건설위탁 또는 용역위탁 하는 경우 등을 말하는데 함 건조 과정에서 외주가공과 기술용역이 다수 발생하며 수많은 도급장비가 탑재되므로 하도급에 대한 효율적인 관리가 필요하다.

공동이행 방식의 경우 하도급을 하기 위해서는 구성원 전원의 동의가 필요하다[1]. 일반적으로 시설공사에 있어서 공동이행 방식을 체결한 경우 시설공사 현장에 장비와 인력을 투입하는 형식으로 진행되므로 대부분의 의사결정이 현장에서 이루어진다. 그러나 조선업의 경우 장치산업의 특성상 공동 이행방식을 택하더라도 각각의 조선소에서 건조가 이루어 질 수밖에 없어 하나의 현장에서 계약이행이 이루어지는 사업에 비해 의사결정에 다소 시간이 소요될 우려가 있다.

그러나 함 건조를 위해서는 함 성능에 직접적인 영향을 미치는 기술용역 등을 발주하는 등 기술적으로 검토해야 할 사안이 많은데 이때 어느 한 구성원이 단독으로 하도급을 결정할 경우 위험부담이 크므로 정부가 하도급 승인을 검토하는데 보다 많은 노력을 기울일 수밖에 없다. 따라서 외주가공에 따른 사소한 행정낭비를 감안하더라도 공동이행 방식은 하도급에 대한 구성원 전체의 검토 및 합의를 요구하므로 위험을 최소화할 수 있어 KSS-III 사업에 부합한다고 볼 수 있다.

넷째, 선도함 준공 후 실적인정과 관련된 부분이다. 경쟁입찰을 실시할 경우 함 건조

사업은 적격심사 낙찰제를 적용하고 있으며 적격심사에서 동형 또는 유사합정의 건조실적 평가는 높은 비중을 차지한다.⁴⁾ KSS-Ⅲ 선도합 건조이후 일정 기간이 지나면 건조경험을 바탕으로 수상합처럼 경쟁입찰이 도입될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 경쟁입찰로 진행될 경우 동형합정에 대한 실적은 적격심사에 큰 영향을 미칠 것으로 기대된다.

공동이행 방식에서 실적은 출자비율에 따라 인정된다. 즉, 계약금액이 1조원이고 두 업체의 출자비율이 51%, 49%라면 A업체는 5,100억 원, B업체는 4,900억 원이 실적으로 인정된다. 출자비율은 업체 간 합의에 따라 결정되므로 실적인정과 관련하여 별다른 문제는 발생하지 않을 것으로 판단된다.

3.2 분담이행 방식

분담이행 방식은 계약목적물을 분할하여 시공할 수 있는 경우 각자의 책임 하에 분담하여 시공하는 방식을 말한다. 첫째, 법적 적용 가능성 부분에서는 공동이행 방식과 마찬가지로 별다른 문제점은 없을 것으로 보인다. 분담이행 방식의 경우 구성원 각자가 분담할 부분에 대한 자격요건만 구비하면 되기 때문에 두 업체 모두 방산업체로 지정된 상태라면 법적으로 분담이행 방식의 적용이 가능하다.

분담이행 방식은 해당 구성원이 분담한 부분에 대해서만 책임을 지므로 계약목적물을 분할하여 수행이 가능한 경우에 주로 적용되며, 지하철 공사와 같이 공구분할이 자유로운 토목공사 등에 적합하다[5]. KSS-Ⅲ 사업의 경우에도 국내 연구개발이 부족하다는 어려움은 있으나 해외의 공동 건조사례를 살펴볼 때 합수나 함미 등 계약목적물을 특정 부분으로 나누어 분담하여 수행하는 것은 가능할 것으로 판단된다.

분담이행 방식은 업체별 독립성을 보장하는 공동계약 방식이므로 업체별 분담한 부분에 대해서만 책임을 지므로 공동수급체 간의 상호협력에 대한 유인은 공동이행 방식에 비하여 적다고 볼 수 있다. KSS-Ⅲ 사업은 국내 업체가 단독으로 수행하기에는 여러 가지 제한이 있다고 판단하여 두 회사가 공동으로 기본설계를 수행하고 있으며, 국내 연구개발 경험의 부족으로 업체 간 협력은 선도합 건조 및 그 이후까지 지속되어 설계 및 건조기반을 발전시킬 필요가 있으므로 업체 간 상호 협력이 필요한 KSS-Ⅲ 사업의 특성을 고려할 때 분담이행 방식은 공동이행 방식에 비하여 적용성이 다소 떨어지는 것으로 판단된다.

둘째, 품질 및 하자책임 부분으로 분담이행 방식의 경우 하자 책임은 구성원 각자가 지도록 되어 있다. 복합 무기체계인 함정의 경우 두 업체가 공동으로 건조하여 하자가 발생할 경우 책임소재를 규명하는데 많은 시간과 노력이 허비될 개연성이 있다. 해외 공동건조 사례를 통하여 건조는 분담하여 이루어지고 있으나 책임은 분담 건조부분에 국한되지 않고 공동으로 부담하고 있는 점을 감안할 때 함 성능의 보장과 정부의 효율적인 계약관리 뿐만 아니라 업체 간 협력할 유인이 부족하므로 분담이행 방식은 공동이행 방식에 비하여 정부에 다소 불리한 것으로 판단된다.⁵⁾

4) 방위사업청, 지침 2010-44호(2010.12.16.) 수상합 및 전투근무지원정 적격심사기준

5) 국내 연구개발 경험이 없는 상태에서 추진되는 KSS-Ⅲ 사업의 특성상 분담이행 방식은 공동이행 방식에 비하여 업체에게도 결코 유리하게 작용하지 않을 것으로 전망된다.

셋째, 하도급 관련사항으로서 분담이행 방식의 경우 구성원 각자 책임 하에 하도급이 가능하므로 신속한 업무수행이 가능하다. 조선소 내에 위치한 외주업체에 대한 하도급 문제는 분담이행 방식의 경우 효율적으로 처리가 가능하다. 그러나 무엇보다 중요한 함성과 관련된 기술용역 등에 대한 하도급을 수행하고자 할 경우 어느 한 업체의 판단만으로 기술용역을 발주하게 되므로 공동이행 방식에 비하여 위험부담이 크고 정부가 하도급을 승인하는데 보다 많은 시간과 노력이 소비될 것으로 판단된다.

넷째, 실적인정 문제이다. 분담이행 방식은 구성원 각자가 분담하여 시공한 부분에 대해서만 실적으로 인정하므로 분담이 명확히 이루어질 경우 실적인정 부분에 대해서 별다른 문제는 발생하지 않을 것으로 보인다.

3.3 주계약자 관리방식

주계약자 관리방식은 저가 하도급 문제점을 개선하고 종합·전문 건설업자⁶⁾간 상생협력을 강화하기 위해 민간 및 지방 발주공사에 적용하고 있는 제도를 국가 발주공사에 도입한 것으로서 종합건설업자가 주계약자가 되어 전체공사를 종합계획 및 관리하고 전문건설업자 등은 공동수급체 구성원으로서 시공에 참여하는 제도이다[3].

기존에는 종합건설업자가 수주를 한 다음 일정 비율의 이윤을 남기고 전문 건설업자에게 하도급을 함에 따라 하도급 업체 선정에 따른 불공정 행위가 만연하고, 하도급과 재하도급이 발생하는 등 수직적 생산체제로 인하여 공사금액이 감소함에 따라 품질이 저하되는 등의 문제가 빈번하게 발생하였다. 정부는 이를 개선하기 위하여 종합건설업자가 주계약자가 되고 기존에 종합건설업자로부터 하도급을 받았던 전문건설업자들이 주로 부계약자가 되어 정부와 공동으로 계약을 체결하도록 하여 하도급에 따른 불합리성을 완화하고자 하였다.

또한 주계약자 관리방식은 주계약자가 직접 시공에 참여하지 않고 시공관리, 품질관리, 하자관리, 공정관리, 안전관리, 환경관리 등 시공의 종합적인 계획·관리 및 조정에만 참여하는 경우에도 계약을 이행하는 것으로 간주하므로 주 계약자인 종합건설업자는 건설사업 관리자의 임무를 수행하고 전문건설업체는 시공자로서 역할을 담당하여 선진 생산방식인 CM(construction management)제도의 활성화를 위한 기반조성 차원에서 도입되었다.

먼저, 법적으로 적용이 가능한지를 검토해 보면 회계예규상 주계약자 관리방식은 건설산업 기본법에 따른 건설공사의 저가 하도급 문제를 개선하기 위하여 도입된 제도로서 건설공사에만 적용이 가능하다.

KSS-III 사업에 적용이 가능하다 하더라도 또 다른 문제가 있다. 주계약자 관리방식은 주계약자가 전체 공사를 조정 및 통제하므로 기술력의 우위를 가진 업체가 주계약자가 된다. KSS-III 사업의 경우 두 업체 간 기술력의 우위를 평가하기 힘들고 이러한 상황에서 한 업체가 다른 업체를 조정 및 통제한다는 것은 사실상 어렵다. 또 다른 측면에서 주계약자 관리방식은 업체 간 합의에 따라 구성되므로 대우 및 현대가 주계약자 관리 방식에 동의할 가능성은 낮을 것으로 보인다. 최초의 국산 잠수함 건조업체로서 주 계약

6) 건설산업 기본법상 종합건설업(또는 일반건설업)에는 토목공사업, 건축공사업, 토목건축 공사업, 산업환경설비공사업, 조경공사업 등 5개 업종이 있으며 전문건설업에는 실내건축 공사업, 토공사업, 도장공사업, 상하수도 공사업, 포장공사업 등 29개 업종이 있다.

자가 가지는 상징성이 크기 때문에 두 업체 모두 주계약자가 되기를 희망할 것이기 때문이다. 무엇보다도 두 업체 간 협력이 필요한 KSS-Ⅲ 사업에서 주계약자 방식은 업체 간 이해관계 발생시 주계약자에 의한 독단적인 결정이 이루어질 수 있는 위험을 배제할 수 없다는 단점이 있다.

둘째, 품질 및 하자책임 문제이다. 주 계약자 관리방식의 경우 구성원이 각자 분담하여 수행한 부분에 대해서만 책임을 진다는 측면에서 분담이행 방식과 다소 유사하다. 해당 구성원이 불이행시 보증기관이 책임을 지며, 주 계약자는 최종적으로 전체 계약에 대하여 책임을 지는 구조이다. 따라서 하자 등의 문제가 발생시 일차적으로 어느 업체의 책임인지를 가려야 하므로 시설공사와 달리 책임 구분이 불분명할 소지가 있는 사업에 적용할 경우 책임 규명에 많은 노력이 소비될 수 있다.

셋째, 하도급 관련사항으로서 주 계약자는 하도급을 할 수 있으며 부계약자가 종합건설업자인 경우 직접 시공할 의무가 있으므로 예외적인 경우에 한하여 주계약자와 합의 후 하도급 승인이 가능하다. 따라서 하도급 관련사항의 경우 주계약자가 모든 권한을 가지게 된다.

넷째, 실적인정 문제이다. 주계약자 관리방식의 경우 실적인정은 공동이행이나 분담이행 방식과 다른 특징을 보인다. 주계약자 관리방식의 경우 부계약자가 전문건설업자인 경우가 대부분인데 이 경우 전문건설업자가 수행한 실적까지 주계약자의 실적에 포함된다. 이러한 의미에서 종합건설업자가 조정 및 통제만 수행하고 부계약자가 모두 전문건설업자로 구성되어 있을 경우 주계약자는 실제 시공을 하지 않더라도 전체 계약금액을 실적으로 인정받게 된다.

부계약자에 종합건설업자가 포함된 경우에는 부계약자인 종합건설업자 실적의 1/2을 주계약자의 실적으로 인정해주고 있다. 예를 들어 대우 및 현대를 종합건설업자로 가정하고 각자 50%씩 분담하여 시공한다고 가정할 경우 주계약자인 업체는 자신이 시공한 실적(50%)과 부 계약자가 시공한 실적(50%)의 1/2을 더하여 총 75% 실적을 인정받을 수 있는 반면 부계약자는 50% 실적만 인정받게 되어 두 업체 간 실적은 큰 차이를 보이게 되며 실적의 차이는 참여업체 간 시공비율의 차이가 클수록 더 커질 것이다. 업체 간 실적의 차이는 향후 경쟁계약 추진시 낙찰자 결정에 큰 영향을 미치므로 이에 대한 개선이 이루어지지 않는 이상 정부 및 업체가 주계약자 관리방식을 선호할 가능성은 낮다.

4. 결론

본 연구에서는 KSS-Ⅲ 선도합 건조사업을 공동 수의계약으로 진행한다는 것을 전제로, 국가계약법상 적용 가능한 공동계약을 유형별로 검토하였으며 이를 요약하면 <표 1>과 같다. 연구결과 KSS-Ⅲ 사업의 특성상 두 업체가 가진 기술력을 결합하고 상호 협력을 통한 시너지 효과를 창출하기 위해서 계약목적물에 대하여 공동의 책임을 지는 공동이행 방식이 가장 적합하다는 결론을 도출하였다.

주계약자 관리방식의 경우 법적인 문제로 적용 자체에 어려움이 있을 뿐더러 하자 및 성능보장 책임부분과 실적인정 부분 등에 있어서 공동이행 방식에 비해 뒤떨어지는 것으로

로 평가된다. 분담이행 방식의 경우 품질보장 및 하자책임 부분에서 공동이행 방식에 비하여 부족한 것으로 평가되며 특히 업체 간 상호 협력 및 기술보완이 필요한 국내 잠수함 건조사업에 있어서 분담이행 방식은 업체 간 업무의 철저한 분담을 유발하므로 적합하지 않은 것으로 판단된다.

<표 1> 공동계약 유형별 적용 가능성 요약

구 분	공동이행 방식	분담이행 방식	주계약자 방식
법적 적용 가능성	○	○	×
품질 및 하자책임	○	×	△
하도급 관리	○	△	△
실적인정	○	○	△

○ : 적합, △ : 보통, × : 부적합

아울러 외국의 잠수함 공동 건조사례에서 살펴보았듯이 개발 경험이 풍부한 업체들이 공동으로 건조하는 경우에도 해당 정부는 참여하는 모든 업체에게 계약이행에 대한 공동 책임을 지도록 요구하고 있다. KSS-III 사업의 경우 독자 연구개발 경험이 없는 두 업체가 공동으로 개발하고 있는 점을 감안하여 두 업체가 상호 긴밀하게 협력하여 계약을 이행하고 공동으로 책임을 지도록 유도하는 것이 정부입장에서 기술적인 위험을 최소화하고 향후 국내의 잠수함 설계 및 건조기반을 더욱 더 공고히 할 수 있는 길이라고 판단된다.

공동계약 제도를 도입하더라도 세부적인 사항까지 규정하기는 어려우므로 사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 사업특성에 맞는 계약 특수조건의 설정도 매우 중요하다. 정부와 업체가 상호 대등한 입장에서 긴밀한 협조를 바탕으로 작성하되 정부의 우월한 지위를 이용하여 불합리한 특수조건을 설정하는 일은 없어야 할 것이다.

향후 KSS-III 선도함을 비롯하여 몇 척의 후속함을 건조 후 대우 및 현대 두 업체 간 경쟁입찰의 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 하지만 경쟁입찰을 실시하기 위해서는 우리나라의 방산물자 계약 및 원가제도에 대한 개선이 선행되어야 할 필요가 있다. 우선적으로 방산업체 간 경쟁시 적격심사 낙찰제가 최선의 낙찰자 결정방법인지에 대한 검토가 이루어져야 하며 방산업체 간 공동 수의계약시 예정가격 결정방법에 대한 정립도 필요한 것으로 보인다.

1980년대부터 잠수함 사업을 시작한 우리나라는 209급 잠수함 사업을 성공적으로 종료하였으며 214급 잠수함 사업도 막바지를 향하고 있다. 그동안 209 및 214급 잠수함 사업을 통하여 축적한 기술을 바탕으로 우리나라는 국산 잠수함 건조를 바라보게 되었다. KSS-III 사업이 성공적으로 추진된다면 설계도면 및 함 건조 재료를 수입하여 기술도입 생산하던 나라에서 잠수함을 독자적으로 건조하는 나라로 그 위상이 높아질 것이다. KSS-III 사업의 성공을 기원한다.

참고문헌

- [1] 고상진, 윤용원, 김성근, 박석균, 『공공공사 공동계약제도』, 동원, 2002.
- [2] 국토연구원, 『공동도급 계약제도 개선에 관한 연구』, 2003.
- [3] 기획재정부 보도자료, 『중소건설업체 및 지역경제 활성화 지원을 위한 국가계약제도 운영 효율화 방안 마련·시행』, 2009.4.8.
- [4] 김동욱, 송영일, “복수 방산업체 지정시 예정가격 결정방법 개선방안”, 『관리회계연구』, 제10권, 제2호, 2010, pp.37-61.
- [5] 대한건설협회, 『공동도급운용 실무해설서』, 1992.
- [6] 박광용, 정인귀, 『함정건조의 전문화 방안에 관한 연구』, 해군본부, 2000.
- [7] 송영일, “함정건조 및 업체선정 절차 개선방안-수상함과 잠수함을 중심으로”, 『교수논총』, 통권 제46집, 2007, pp.335-376.
- [8] 송영일, 김동욱, 『함 건조 계약방법 개선방안 연구』, 『한국국방경영분석학회지』, 제37권 제2호, 2011, pp.67-84.
- [9] 송영일, 김동욱, 오진석, 양정관, 정신민, 『후속함 건조업체 결정절차 개선연구』, 국방대학교, 2009.
- [10] 신면섭, “미 해군 잠수함대의 역사와 잠수함 건조 조선소: 일렉트릭보트와 뉴포트뉴스의 과거와 현재”, 『밀리터리 리뷰』, 통권 제41호, 2007, pp.104-113.
- [11] _____, “재래식 잠수함 업계의 선두주자인 독일 HDW사의 과거와 현재를 돌아보면서”, 『밀리터리 리뷰』, 통권 제39호, 2006, pp.112-121.
- [12] _____, “호주의 콜린즈급 잠수함에 대하여”, 『밀리터리 리뷰』, 통권 제35호, 2006, pp.89-99.
- [13] 유해성, 『방위산업 발전방향에 관한 연구: 조합산업을 중심으로』, 국방대학교 석사학위 논문, 1998.
- [14] 정성, 신현인, “공무 해외출장 결과보고서”, KIDA 내부자료, 2010.
- [15] GAO, Multiyear procurement authority for the Virginia class submarine program, 2003, pp.1-5.