

외국의 건설공사 파트너링 방식의 운용 현황 및 시사점

2011. 3. 18

최민수

■ 서론	4
■ 파트너링 방식의 개념 및 프로젝트 관리	5
■ 외국의 파트너링 방식 도입 및 운용 현황	20
■ 외국 사례의 시사점 및 국내 파트너링 방식의 발전 방안	26

요 약

- ▶ 건설생산은 발주자와 원도급자, 하도급자 등 다양한 공사 참여자가 상호 협력하는 것이 중요하나, 국내에서는 각종 칸막이식 업역 규제와 수직적 생산체계, 장기적 협력관계 부재 및 저가 낙찰 등으로 건설생산주체 간 대립과 갈등이 지속
 - 서구 선진국도 과거에는 가격경쟁 구도 하에서 공사참여자 간 갈등 심화로 각종 클레임이 증가하였고, 이에 대응하여 건설생산주체 간 ‘파트너링’ 방식이 정착
- ▶ 파트너링 방식이란 프로젝트 수행 과정에서 예상되는 갈등과 업무의 중복, 불공정 거래관행 등에 대하여 프로젝트 참가자 전원이 합의하여 ‘파트너링 협정’을 체결하고, 프로젝트 성공을 위하여 공동 협력하는 체계를 구축하는 것임.
 - 프로젝트의 성공을 위해서 건설공사 참여주체 간에 일방적인 책임 전가를 억제하고, 리스크를 상호 분담하며, 사전적으로 분쟁해결 절차를 마련하여 분쟁 발생을 최소화하고 있음.
 - 공사참여자 간 타깃 코스트(target cost) 등 공동의 목표를 설정하고, 목표 달성시 이익을 공유함으로써, 적대적 관계를 협력적 관계로 변화시키고 있음.
- ▶ 국내에서는 각종 규제에 의거하여 원하도급 간 상생협력만을 강조하고 있으나, 외국의 사례를 볼 때 발주자가 중심이 되어 파트너링 방식을 활성화하는 것이 필요
 - 최근 ‘상생협의회’ 제도가 시범 운영되는 단계에 있으나, 중앙집중적인 공사발주체계와 경직적인 공사계약 조항들로 인하여 실질적인 효과를 달성하기 어려운 상태임.
 - 발주자와 원도급자간 파트너링을 활성화하기 위해서는 물가변동이나 설계변경 등 공사과정에서 예상되는 각종 분쟁 사항들을 도출하고, 미리 합의하여 계약서류에 명시토록 해야 함.
 - 원도급업체나 혹은 하도급업체의 제안에 따른 공사비 절감이나 공기 단축 등에 대하여 이익 공유 등을 파트너링합의서에 반영하고, 충분한 유인책을 강구해야 함.
 - ‘공사계약 일반조건’ 등 각종 계약약관에서 발주자와 도급자 간 불평등한 조항을 개선하고, 각종 리스크에 대처하여 발주자와 도급자 간, 원·하도급 간 분쟁해결을 위한 약관 정비 필요
 - 하도급대금의 지급이나 불공정 사항에 대하여 상생협의회 내에서 발주자의 조정 및 감시 기능을 강화하고, 근로자 임금체불 등의 문제에 대응하기 위해서는 발주자가 중심이 되어 원하도급뿐만 아니라 하도급자와 재하도급자에 이르기까지 폭넓은 파트너링 협약이 요구됨.
 - 종합건설업체와 전문건설업체 간 ‘하도급계열화’를 통하여 장기협력관계 구축을 유도하고, 우수한 협력업체 풀(pool)을 보유한 종합건설업체 우대 필요
 - 중소 건설업체의 예측 가능한 수주와 경영 안정을 지원하고, 사업비 절감과 품질 향상을 위해서는 중장기적으로 발주기관과 건설업체 간 ‘전략적 파트너링’을 검토해야 함.

I. 서론

- 일반적으로 건설생산에는 발주자와 설계엔지니어링업체, 원도급업체, 하도급업체, 자재·장비업체, 감리업체, 컨설턴트, 건설근로자 등 다양한 주체가 참여하게 되며, 이러한 공사 참여자가 상호 협력하는 것이 중요하나, 우리나라에서는 각종 칸막이식 업역 규제와 수직적 생산체계, 장기적 협력관계 부재 및 가격 중심의 저가 낙찰 등으로 인하여 건설생산주체 간 대립과 갈등이 심화되어 왔음.
- 최근 들어 정부에서는 건설업자 간 상호협력관계평가 강화, 상생협업체 구성 유도 등을 통하여 공사참여자 간 협력관계 구축에 노력하고 있으나, 공사 참여자 간의 적대적인 관계는 쉽게 해소되지 못하고 있음.
- 서구 선진국에서도 과거에는 가격경쟁 구도 하에서 발주자와 원도급업체, 하도급업체 등 공사참여자간 갈등이 심화되면서 각종 클레임과 소송이 증가하였고, 이에 대한 반성과 더불어 대응 방안으로서 건설생산주체 간 공동 목표와 협력을 추구하는 ‘파트너링(partnering)’ 방식이 대두되어 정착되고 있음.
- ‘파트너링’ 방식이란 건설프로젝트 수행에 있어 각각의 참여주체가 그들 자신의 독립적인 목적을 달성하려고 했던 종래의 계약방식을 탈피하고, 프로젝트 수행 과정에서의 갈등과 업무의 중복, 불공정 거래관행 등의 문제점을 해결하고자 하는 새로운 접근 방식임.
- 최근 우리나라에서도 건설산업 생산주체간 상호협력을 강화하기 위하여 다양한 제도가 도입·추진 중에 있으나, 근본적으로 규제 중심의 제도로 일관하고 있어 건설생산주체 간 자발적인 협력관계를 증진시키는데 한계가 존재하고 있음.
- 또한, 외국의 파트너링 방식에 대한 이해가 부족한 상태에서 최근 전혀 관련이 없는 제도가 파트너링 방식의 일환으로 도입되는 등 제도 운영에 있어 혼선이 초래되고 있음.
- 특히 주계약자공동도급제도는 파트너링방식과는 전혀 관련이 없는 제도임.¹⁾

1) 최근 정부가 상생협력을 강화한다는 명분으로 도입한 주계약자공동도급제도는 외국의 파트너링 방식과 거의 관련이 없을 뿐만 아니라, 오히려 건설생산주체 간 장기적 협력관계를 저해하는 경향이 존재함. 예를 들어 주계약자공동도급 하에서 입찰에 참여하려면 짝을 이루어야 할 전문업체가 필요하며, 특히 지자체 발주공사에서는 해당 지자체에 등록된 전문건설업체와 짝을 이루어 입찰에 참여하도록 규제하고 있어 기존 협력업체를 활용하지 못하고, 결과적으로 1회성 원하도급 관계가 증가하고 있음.

- 본 고에서는 구미를 중심으로 건설산업 개혁의 기치 하에 도입·추진된 ‘파트너링’의 실태를 파악하고, 그 본질과 진화의 과정을 알아봄과 동시에, 파트너링 방식을 중심으로 국내 건설산업의 생산주체간 상호협력 방안에 대하여 고찰해 보고자 함.

II. 파트너링 방식의 개념 및 프로젝트관리

1. 파트너링 방식의 개념 및 등장 배경

(1) 파트너링의 개념

- 구미 주요국의 건설업계는 1980~1990년대에 걸쳐 ‘보이지 않는 손’에 맡겨졌던 자유시장경제하의 과당경쟁으로 인하여 상당한 피해를 동시에 경험한 바 있음.
- 과도한 경쟁 환경에 의한 덤핑 경쟁과 그에 기인한 분쟁의 급증이 나타났으며, 결국에는 품질 저하, 공기 지연, 예산 초과, 고객 불만족이라는 악순환을 유발
- 이러한 악순환에서 벗어나기 위해 거의 동시에 구미에서 주목받았던 것이 ‘파트너링(partnering)’ 개념임.
- ‘파트너링’이라는 용어는 프로젝트 관계자의 경영 자원을 가장 효율적으로 이용하고, 주어진 비즈니스 목적을 달성하기 위한 협동관계 구축에 대한 장기적 이행 약속 내지는 프로세스라고 정의되며, 어디까지나 추상적인 매니지먼트 컨셉임.²⁾
- 계약관련 주체가 신뢰를 바탕으로 공동의 목적을 세우고, 개방된 의사소통체계를 유지하고, 문제발생시 공동으로 해결함으로써, 프로젝트를 가장 효율적이고 경제적

2) 외국의 주요 기관에서 파트너링(partnering) 방식을 정의한 사례를 보면 다음과 같음.

- 미국건설협회(AGC : Associated General Contractors) : 파트너링은 발주자(client)와 공급자(supplier)간 최적의 관계를 형성하는 것으로서, 사람의 말이 곧 보증이 되며 자신의 행위에 대해 책임을 다하는 사업수행방법임.
- 건설산업연구소(CII : Construction Industry Institute) : 파트너링은 각 참여 주체가 자원의 활용을 극대화함으로써 특정 사업목적 추구하려는 조직간의 장기적인 협력관계를 말하며 이런 관계는 신뢰, 공통 목표에 대한 헌신, 각 참여주체의 기대와 가치에 대한 이해를 기반으로 함. 예상되는 이익으로는 작업능률과 공사비의 효율향상, 혁신의 기회 증가, 지속적인 생산물과 서비스의 질적향상 등을 들 수 있음.
- 미국토목학회(ASCE : American Society of Civil Engineers) : 파트너링은 수급자, 발주자, 엔지니어의 이해관계를 단일의 프로젝트 목적으로 통합하려는 노력으로서, 세 주체의 협동적인 프로젝트 관리를 포함함.
- 미국 육군 공병단(U.S. Army Corps of Engineers) : 파트너링은 상호 이익이 되도록 목표달성을 촉진하는 발주자-수급자의 관계를 형성하는 것으로서, 리스크 분담과 파트너십 분위기를 조성·개선하기 위한 원칙에 대한 합의를 의미함.
- 영국 ‘레딩 컨트랙션 포럼’ : 파트너링이란 둘 이상의 조직이 각각의 기업 자원을 가장 효과적으로 이용하는 것에 의해 특정 비즈니스 목적을 달성하는 매니지먼트 수법임. 이 수법은 공통 목적, 미리 합의된 문제해결 순서, 그리고 계속적이며 계속 가능한 개선을 위한 끝없는 추구를 전제로 함.

- 으로 완수하고자하는 협동적인 공통의 노력임.
- 즉, ‘대립(confrontation)’을 축으로 한 종래의 비즈니스 관계를 근본적으로 전환하여 ‘협력(cooperation)’를 중심으로 비즈니스 관계를 구축하는 것을 총칭하는 개념
 - 따라서 ‘파트너링’은 협조적 협동에 대한 자발적 서약(commitment)을 의미하는 추상적 개념이라는 점에서, 어떠한 법적 계약관계를 의미하지 않음.
 - 오히려 기존의 ‘계약’에 의거한 권리·의무관계와는 독립적으로 인정되며, 목적 달성을 위한 비즈니스 관계가 가져야 할 모습을 나타내는 보편적 이념으로서 계약행위를 근거에서 지탱하는 것으로 이해됨.
 - 기존의 프로젝트 추진 방식과 파트너링 방식이 개념적으로 어떤 형태로 상이한지를 개괄하면, <표 1>과 같음.

<표 1> 전통적 프로젝트 수행방식과 파트너링 방식의 비교

	전통적(traditional) 방식	파트너링 방식
비전	Win-lose	Win-win
경쟁원리	최저가격 경쟁	Best Value, VFM ¹⁾
참가자의 관계	자사 이익 최우선(independent)	운명공동체(dependent)
행동 규범	대립적 관계 - 계약이 전부	신뢰와 협조관계 - 미션의 공유
커뮤니케이션	신중하고 방어적(필요하지 않으면 정보공유 회피)	오픈·정보 공유
리스크에 대한 대응	상대에 대한 리스크 전환	리스크 매니지먼트의 공유
인센티브 ²⁾	없음(일부 계약방식 제외)	Pain/Gain Share에 의한 동기 마련
프로젝트 수행 조직	발주자, 엔지니어 계약자별 조직	하나의 프로젝트 팀
분쟁 대응	사후 대응	사전적(proactive) 대응
분쟁 처리	계약에 의거한 권리·의무 이행 책임추궁(법적 처리)	대화에 의한 합의 형성(issue resolution)
이익에 대한 사고방식	각각 자사의 이익 최대화	프로젝트 형성 및 관계자 전원의 적정 이익 확보
코스트 관리	각각 개별 관리	오픈 북 방식 내지 개별 관리 ³⁾
커미트먼트의 시점	단일 프로젝트 시점	장기적 시점(계속프로젝트의 시점)
커미트먼트의 레벨	프로젝트 담당자	CEO부터 팀 멤버까지
프로세스 관리	불리해지는 언질(반성)을 피함. 따라서 개선의 기회가 주어지기 어려움.	퍼포먼스의 전원평가·개선
자원의 활용	중복·부대비용, 시간적인 낭비	자원의 통합적 활용

주 : 1) VFM(Value for money) : 발주에 있어 최저가격이 아닌 투자자금에 대한 최대가치를 평가기준으로 함.

2) 인센티브²⁾(incentivize) : 코스트 삭감 및 공사기간 단축 등 보장금 등에 따라 장려하는 것을 말함.

3) 오픈북 : 공사 예산·회계장부를 계약 당사자에게 개시(공사 원가관리의 투명화)하는 것을 말함.

(2) 파트너링의 등장 배경

- 종래형 비즈니스의 근저에는 자본주의의 기초원리로서 ‘자유경쟁의 시장원리’가 있는데³⁾, 이 자유경쟁이 건설 분야에서는 대립적인(confrontational) 비즈니스 환경을 조성하여 과도한 분쟁을 유발하는 경향이 존재
- 문제의 본질은 자유 경쟁 하에서 ‘고액·단품 발주(수주) 생산’이라는 건설업의 특이성에 있음.
- 발주시에는 주고받는 제품의 실물이 없기 때문에 발주자와 도급업자는 설계도서 등을 통해 제품의 사양을 정하고, 최종 성과품에 관한 분쟁을 없애기 위해 다양한 수단을 강구하나, 설계도서의 미비 등으로 분쟁이 빈발
- 또, 시공 계획은 지반, 기후, 경제조건 등 여러가지 불확실성을 전제로 작성되는데, 프로젝트 도중에 수많은 ‘리스크’가 발생하면서 가격, 공정, 품질에 큰 영향을 끼침.
- 발주자는 설계자 등의 컨설턴트를 ‘용역비(fee)’ 경쟁을 통해 선택하고, 시공업자도 ‘최저’ 가격경쟁을 붙여 선발함.
- 도급업자는 공사를 수주하기 위해 프로젝트 본래의 경제성에는 거의 관심이 없으며, 낙찰 경쟁을 위해 일단 포기한 이익을 시공 도중에 빈번한 클레임 또는 저가 하도급 및 지불 지연으로 되찾으려는 경향이 존재
- 이에 따라 도급업자와 발주자는 입찰 조건의 차이, 입찰도서의 미비, 불투명성, 설계 변경액 등을 둘러싸고 클레임 교전이 불가피하게 됨.
- 지나친 경쟁입찰이 초래하는 시장 메커니즘의 문제는 ‘최저가격 경쟁’에 그치지 않고, 과도한 경쟁 환경이라는 시장의 힘(market force)을 발판으로 발주자는 프로젝트 리스크를 도급업자에게 모두 떠넘기려는 현상을 초래
- 결과적으로 확정금액계약(lump sum contract)⁴⁾을 비롯하여 종래 발주계약에서는 발주자가 도급업자에게 과도한 리스크를 전가하는 것이 일반화되었음.
- 도급업자 측에서 보면, 과당경쟁 하에서 가상의 리스크를 모두 입찰가격에 전가해

3) 자유경쟁은 가장 합리적인 자원의 배분을 실현하고, 최대 효용을 사회에 가져오며, 불특정다수의 공급과 수요가 만나는 자유경쟁시장에서 ‘가격’이 결정되고, 이에 따라 가장 합리적인 경제거래가 실현된다는 논리임.

4) 시공자가 발주자의 계획이나 명세서에 정해진대로 업무나 공급품 전부를 일괄하여 총액으로 제공하는 것으로 약정하는 계약으로서, 실제 공사비가 합의된 금액을 상회하더라도 발주자가 추가 지급하지 않으며, 공사비가 적게 소요되었을 경우에는 그 차액이 시공자의 이익이 됨.

서는 경쟁에서 이길 수 없으므로 수주 과정에서 높은 리스크를 짊어지게 되며, 만일 그 리스크들이 표면화되면 공사 손익은 적자로 전락함.

- 전통적 조달 계약에서는 프로젝트 수행에 수반하는 제반 리스크 및 불확실성을 계약 상대방에게 전가하는 이른바 ‘위험 전가(risk transfer)’ 전략이 관습화됐음.
 - 즉, 발주자는 가능한 한 리스크를 도급업자에게 전가하고, 원도급업자는 이를 다시 하도급업자나 설계자에게 전가하는 구조임.
 - 이러한 리스크 프리(risk free)를 목표로 한 ‘위험 전가’의 관습이 결과적으로 분쟁과 코스트 초과(overrun)의 온상이 되고 있음.
- 과다한 리스크가 전가된 결과, 대부분의 계약당사자들은 고품질 프로젝트 생산에 대한 의욕을 잃게 하고, 현실적인 이익 확보를 위해 건설 코스트를 최소한으로 억제하는 것에 집중됨.
 - 이는 당연히 품질, 안전, 환경 등을 경시하는 건설 매니지먼트와 직결됨.
 - 결과적으로 건설생산 활동의 본래 모습인 ‘가치’를 창조하는 프로세스는 왜곡되고, 결함, 저품질, 예산 초과, 고객 불만족이라는 악순환에 빠지게 됨.
- 구미에서 이러한 난관을 극복하기 위하여 근본적인 사상을 전환하는 개념으로서 주목받았던 것이 ‘파트너링’이었음.
 - 종래 계약비즈니스에서 당사자 간 관계는 ‘대립(confrontation)’에 의거하여 ‘이기느냐지느냐(win-lose)’의 관계로 여겨졌지만, ‘파트너링’에서는 ‘협조·협동(cooperation)’에 의거하여 ‘함께 승리(win-win)’하는 관계로 전환하는 것을 목표로 함.
 - 그 본질은 분쟁의 온상으로 되어 있는 ‘위험 전가(risk transfer)’를 ‘위험 공유(risk share)’로 전환하는 개념임.
- ‘파트너링’ 아이디어가 프로젝트 관계자에게 받아들여지고 있는 배경에는 계약쌍방 간의 권리·의무를 상세하게 규정하는 계약매니지먼트에 의존하는 ‘제로섬 게임’ 비즈니스가 발주자에게 ‘리스크 프리(risk free)’인 환경을 보장하기는 커녕, 분쟁 다발, 공기 지연 등 오히려 프로젝트 환경을 악화시키는 것이 증명되고 있기 때문임.

- 그러나 프로젝트 추진의 공통 기본이념, 행동윤리규범을 ‘헌장(charter)’으로서 확인하는 것만으로는 미흡하다는 의견이 존재하며, 프로젝트 참가자에 대하여 협조와 협력에 대한 실질적인 ‘동기 부여’가 요구되기도 함.
- 예를 들어 파트너링 원칙을 계약조항화하여 협조·협동을 촉진하는 인센티브를 편성하여 성과와 직결된 보수를 약속하는 것임.
- 호주의 사례를 보면, 파트너링의 궁극이라고 할 수 있는 ‘얼라이언스(프로젝트 추진협정)’⁵⁾에서는 의도적으로 태만한 경우를 예외로 하고, 관계자 상호간의 ‘소송권 포기’라는 주목할 만한 조항이 삽입되어 있음.

2. 프로젝트 파트너링과 전략적 파트너링

(1) 프로젝트 파트너링(Project Partnering)

1) 개념 및 특성

- 프로젝트 파트너링이란 프로젝트에서 도급계약 이후 발주자와 원·하도급업체(필요시 자재업체 포함) 및 설계업체 등 계약당사자 간 프로젝트에 대한 기여와 협력, 의사소통 등에 대한 합의를 바탕으로 협력 관계의 증진과 분쟁방지를 위해 수립되는 공식적인 관계와 절차를 의미함.
- 프로젝트파트너링에서는 ‘이기느냐 지느냐(win-lose)’의 관계를 ‘함께 승리(win-win)’로 바꾸는 비전을 실현하기 위하여 기존의 ‘대립적 관계’에서 주어진 임무(mission)의 공유를 축으로 한 ‘신뢰와 협조 관계’로 인식 전환을 도모함.
- 개별 참가기업이 자사 이익을 최우선했던 종래 도식에서 벗어나 정보공유와 개방적 의사소통(open communication)에 기초하여 ‘운명 공동체’로 전환을 목표로 함.
- 기존에는 분쟁이 발생한 후 법적 대처에 중점을 두었으나, 파트너링에서는 분쟁의 사전적(proactive) 대응에 중점을 둠.

5) ‘공통의 목표를 달성하기 위해 2사 이상의 사이에 실시되는 중장기적 협력관계’를 ‘얼라이언스’라고 일반적으로 일컫는데, 합의된 공통의 성과 달성을 위해 리스크와 리턴(보수)을 셰어하는 것을 전제로 일치 협력하여 업무를 수행하는 것을 약속하는 협정임. 그 실행에 있어서는 성실한 정신에 근거할 것, 모든 비용은 오픈 북(회계 공개)이 전제임(Briggs, 2004). 얼라이언스 컨트랙팅에는 종래의 계약에서 중요한 위치를 차지하고 있던 잠재조건조항(latent conditions clause), 공사 지연에 기인한 지체보상금(liquidated damages for late completion), 혹은 설계 변경에 의한 지불(payments for variations) 조항조차 약정으로 포함되지 않는 경우가 있음. 가격, 공정, 품질에 관한 프로젝트 리스크는 모든 관계자에 의해 협동(jointly)하여 담당함.

- 분쟁 처리는 계약 조항에 의거하는 권리의무 이행과 책임의 추구라는 법적 처리에서 벗어나 대화에 의한 분쟁 원인의 조기 해소, 그리고 합의 형성으로 바뀜.
- 프로젝트파트너링에서는 ‘킵오프(kickoff)’라고도 불리는 프로젝트 착수시점에서의 ‘워크숍’이 중요한 역할을 담당하고 있음.
- 킵오프미팅에서 프로젝트를 성공적으로 이끌기 위한 공통 미션과 행동규범을 합의하여 ‘헌장(charter)’을 작성하는데, 파트너링은 이 ‘헌장’ 합의를 출발점으로 새로운 과제, 예상 밖의 장애, 분쟁요인 등 다양한 사항에 대한 신속한 대응을 도모함.
- ‘계약’이란 상호간에 약정으로 묶는 것에 의해 개별 참가기업이 각각 리스크를 회피하는 것이나, 파트너링은 문제해결(problem solution)형 팀워크에 의해 리스크를 함께 경감하여 해소시키는 것임.
- 단, 미국에서는 파트너링을 발주·계약제도와 분리하여 프로젝트 매니지먼트상의 순수한 자발적 활동으로 정착시켰으나, 영국 및 호주에서는 조달제도나 발주·계약에 이를 포함시켜 보다 실효성 높은 프로젝트 추진 시스템을 확립코자 했음.

2) 프로젝트 파트너링의 기대 효과

- 분쟁과 소송의 감소
 - 파트너링에 참여하는 생산주체들이 유기적인 관계를 유지하고 이를 바탕으로 상호간에 신뢰와 믿음을 형성
 - 적대적 관계의 축소는 분쟁과 소송의 감소로 이어져 원가절감, 공사기간 단축, 비효율성 최소화를 가능하게 함.
 - 생산주체 사이의 유기적 관계는 고객의 요구사항을 보다 효과적·효율적으로 달성할 수 있는 최적의 방법을 발굴하고 적용할 수 있는 기반이 됨.
- 생산성의 향상 : 공사비 감축 및 공사기간의 단축
 - 팀워크를 통한 프로젝트 수행은 공급자의 생산품과 서비스의 질을 증진시키면서, 동기 부여를 통하여 생산성 향상과 비용 감소, 공기 단축을 실현

- 비효율성의 제거

- 파트너링을 통한 지속적이고 유기적인 관계는 설계 과정에서 설계팀과 건설, 자재, 장비 등 공급자 측의 전문가들이 함께 참여할 수 있게 됨.
- 전문시공업체들이 설계 과정에 참여하면서 설계단계에서 기술 혁신을 가져올 수 있으며, 시공 단계에서 발생할 수 있는 설계변경과 재작업을 경감
- 프로젝트에 참여하는 생산주체 사이의 커뮤니케이션을 원활히 함으로써 중복 작업 등 비효율적인 요소들을 최소화시킬 수 있음.

3) 워크숍

- 워크숍은 착수시, 공사중, 프로젝트 종료시로 구분할 수 있는데, 착수 워크숍은 도급업자 결정후 초기 단계에 실시되며, 착수 워크숍에서 합의한 내용에 대해 중간 워크숍에서 모니터링을 실시하고, 최종 워크숍에서 파트너링 평가를 실시함.
- 파트너링 워크숍은 프로젝트의 개시 시점에 실시하는 것이 매우 효과적이지만, 프로젝트에 관련된 사항 및 문제해결을 위하여 어느 단계에서 실시해도 효과가 예상되며, 파트너링 워크숍에서 노력할 사항은 다음과 같음.
 - 파트너링 관여자 전원이 공통목표를 파트너링 헌장(charter)으로 입안, 작성⁶⁾
 - 문제해결 프로세스의 입안·작성
 - 합동평가 프로세스의 입안·작성
 - 각 멤버의 역할·문제점에 관한 토의
- 워크숍에 참석하는 자는 각 조직의 주요 관계자로서, 구체적인 예는 다음과 같음.
 - 프로젝트 매니저
 - 도급업자 감독자·현장주임 및 기타 중요작업자
 - 감독자 및 프로젝트 엔지니어
 - 건축가(설계자), 엔지니어 및 기타 중요한 컨설턴트
 - 건설사무 담당자 및 컨설턴트
 - 주요 하도급업체의 대표자

6) 파트너링 공사에서는 공통 목표를 표기한 파트너링 헌장(charter)이 존재하고, 공통 목표에 동의한 관여자 전원은 이 헌장(charter)에 서명하게 됨. 전원이 서명한 헌장이 법적으로 효력을 가지는가에 대해서는 국가별로 상이하나, 공사 목표를 명확히 하고 목적의식을 통일하는데 도움이 됨.

- 발주자의 관리자 또는 대리인
- 기타, 프로젝트에 따라 시험연구소 대표나 주요 공무원 등 특별 관계자도 참여

4) 퍼실리테이터(facilitator)

- 퍼실리테이터(facilitator)는 분쟁 처리, 히어링 및 커뮤니케이션 기능에 관한 연수 실시, 그리고 각 멤버의 문제해결방법 통찰에 있어 매우 큰 역할을 수행
- 퍼실리테이터는 중립적인 업계 출신으로서, 건설에 관한 기초적인 지식을 지닌 자가 이상적이며, 조직 편성에 관한 능력을 갖고 있어야 함.
- 워크숍에서는 대부분 퍼실리테이터가 채용되는데, 그 역할은 참가자를 파트너링 프로세스로 선도하는 것이며, 특히 규모가 크거나 복잡한 프로젝트, 참가자가 파트너링 경험이 적은 프로젝트에서는 유능한 퍼실리테이터의 채용이 불가결한 요소임.

5) 공통 목표의 설정

- 각 파트너는 자신들의 목표를 브레인스토밍(brainstorming)하여 단순히 각자의 최종 목표가 아니라 공통 목표를 설정하고, 그것을 달성하기 위한 방법을 협의함.

<표 2> 프로젝트파트너링에서 공동목표의 설정과 달성방법의 예

목 표	달성 방법
작업효율의 향상	정례 미팅으로 수시 협의
코스트 감축	지속적인 개선과 Value Engineering을 실시
코스트를 확실한 것으로 함	적절한 위험관리를 함
공사기간 엄수	주공정선(Critical Path)을 수시 재검토
안정된 표준작업량의 확보	효율적인 프로그래밍을 책정
리스크의 적정 분배	페인쉐어(Pain Share)를 사전에 합의
설계정보를 신뢰할 수 있는 방법으로 전달	소프트, 패스워드를 미리 정해둠
소송비용의 억제	분쟁해결 절차를 미리 정해둠
프로젝트의 선전효과 고조	광고활동 안을 모아 실천

6) 파트너링과 문제처리 프로세스(영국의 사례)

- 각 파트너는 문제가 발생할 수 있다는 점을 염두에 두고, 분쟁으로 발전하기 전에 문제처리절차를 미리 협의해 두어야 하며, 문제 해결이 어려울 경우 다음 절차에 대해서도 합의해 둘 필요가 있음.

- 문제가 해결되지 않을 경우에는 분쟁 내용을 확정하고, 이를 일정기간 내에 심판관(adjudicator)⁷⁾ 등의 제3자에게 위임하는데, 영국의 경우 4~6주일 만에 심판관의 재정(裁定)이 내려지며, 당사자가 이 재정에 불복한 경우에는 재판으로 해결
- 따라서 파트너링 방식에서도 최종적으로는 일반 계약과 동일하게 대응해야 하며, 계약 체결시에 조정자나 심판관을 정해둘 필요가 있음.

7) 파트너링의 모니터링과 평가

- 파트너링 실시후 평가는 공사기간 중 정기적으로 또는 공사종료시 워크숍에서 실시하는데, 평가방법의 명칭은 홍콩·호주·영국의 경우에는 Key Performance Indicator(KPI), 미국의 경우에는 Performance Evaluation Program(PEP)임.

(2) 전략적 파트너링(Strategic Partnering)

1) 개념 및 특성

- 다수의 프로젝트에서 파트너링 주체간의 지속적인 관계가 예상되고, 서로에 대한 기여와 협조가 각자의 사업적 관계에 이득이 있다고 판단될 때 이를 목적으로 맺어지는 장기적인 협조관계
- 사업을 장기간 공동도급, 협력업체 지원, 정보망을 이용한 정보공유 등을 통하여 지속적으로 성과를 공유함.
- 전략적 파트너링(strategic partnering)은 파트너링의 가장 고차 레벨로 여겨지는 것으로서, 개별 프로젝트에 적용되는 프로젝트파트너링(project partnering)과 구별됨(Gunn, 2004, Minter Ellison paper).
- 비즈니스 목적을 달성하고 참가자의 경영 자원을 가장 효과적으로 이용하기 위하여 2개 이상 조직 간에 주고받는 ‘장기 서약(long-term commitment)’을 의미⁸⁾

7) Independent Adjudicator는 국가에 소속된 재판장이 아니라, 변호사 자격을 가진 사람이 재판관 역할을 하는 것임. 법원까지 가서 판결을 받으려면 시간도 많이 걸리고 비용도 많이 소요되므로 양쪽의 동의 하에 제 3자에게 판단을 부탁하는 것으로서, 보통 양쪽의 변호사를 제외한 제3의 변호사가 그 역할을 담당함.

8) 이는 특정 프로젝트 베이스의 얼라이언스가 아닌, 복수 조직이 상호 보완적으로 협업하여 시장을 제패하는 것과 같은(예를 들면 세계적인 항공사 네트워크인 스타얼라이언스(Star Alliance) 등) 광범위하고 ‘장기적인 비즈니스 제휴 내지 협정’을 주로 의미함. 복수의 프로젝트를 시야에 넣은 발주자와 도급업자 간의 장기적 협력관계 등도 이 범주에 들어감.

- 전략적 파트너링의 장점으로는 기회손실비용과 비효율성을 최소화하고, 조달시간을 감소시키며, 생산성을 높일 수 있다는 것임.
- 오랜 기간 동안 반복적 비즈니스를 통하여 상호간 신뢰를 구축할 수 있으며, 상호간에 생산량·주문량에 대한 예측도를 향상시킬 수 있음.
- 동일한 발주자와 공급자 사이의 반복되는 프로젝트 수행은 자원과 기술을 보다 효과적으로 사용하여 낭비를 감소시킬 수 있음.
- 매 사업마다 조달 단계에서 공개경쟁입찰을 통하여 업체를 선출하는 비효율적인 방식 대신, 파트너들 내에서의 유경험·유자격자를 선정하고, 그들간의 경쟁을 유도하거나 수의계약을 통해 조달시간 단축 가능
- 파트너링 참여자 사이의 유기적 관계를 바탕으로 지식 및 정보의 공유 및 피드백 등이 가능

2) 전략적 파트너링의 사례(영국)

- 영국의 레이삼 리포트(1994년) 및 이건 리포트(1998년)에서 전략적 파트너링의 도입 방안이 보고되고 있음.
- 레이삼(Latham) 리포트에서는 프로젝트의 성격(대규모 플랜트 혹은 프로젝트의 연속성, 계속성이 인정되는 경우 등)에 따라 어느 일정기간 파트너링 협정을 체결함으로써 그 효과를 최대한으로 이끌어낼 수 있다고 주장
- 단, 입찰에 관한 EU의 요구 사항과 합치시키기 위해 파트너의 선정에 있어서는 경쟁원리에 근거한 절차에 따르는 것이 필요하다고 언급
- 이건(Egan) 리포트에서도 프로젝트 프로세스의 개선사항 중 하나로서, “통합적인 프로젝트 프로세스의 구축”을 내걸고 있는데, 프로젝트마다 새로운 별도의 팀을 선정하는 것은 기술력과 경험이 있는 팀의 학습, 혁신, 발전을 저해한다고 하여, 서플라이체인(supply chain) 파트너링화 등을 추천하고 있음.
- 영국공항공단(British Airports Authority) 및 도로청(Highway Agency)에서는 프레임워크계약인 경우 어느 일정기간 동안 몇 개의 회사와 장기 계약을 맺고, 하나의 프로젝트 발주시에는 그 몇 개의 회사 중에서 적당한 회사를 선정하여 발주함.
- 각 프레임워크 계약 회사는 정기적으로 평가되며, 추가·교체 등도 실시

- 영국의 발주기관인 국립의료서비스(National Health Service)에서 마련한 「Procure 21」이라는 조달혁신프로그램의 운영 성과를 보면, 소수의 정예화된 사업자 풀(pool)과 반복적으로 사업 시행시, 사업비를 20% 절감하는 등 발주자가 얻을 수 있는 이익이 매우 큰 것으로 평가된 바 있음.
- 우선 파트너로 선정된 건설사는 발주자의 욕구(needs)에 대해 보다 깊이 이해할 수 있고, 장기적이고 반복적인 사업 수행을 통하여 해당 시설물의 구성요소 및 사업관리절차의 표준화를 도모할 수 있음.
- 또, 축적된 사업 경험을 통해 프로젝트 수행 과정의 시행착오를 줄이고, 상호간의 활발한 아이디어 교환을 통하여 생산성을 향상시킬 수 있음.
- 발주자는 매번 사업자 선정에 소요되는 인적·물적 낭비를 제거할 수 있고, 건설사업장에서는 발주자와 적대적인 관계가 아니라 파트너 입장에서 원가절감에 적극 협력함으로써 진정한 상생협력이 가능해질 수 있음.

3) 전략적 파트너링과 관계되는 입찰 및 업자 선정

- 영국공항공단(British Airports Authority)의 업자 선정 기준은 a)퍼포먼스(60~70% : 인력의 질, 생산프로세스, 트레이닝, 시공실적, 이노베이션(innovation) 등)과 b)커머셜(30~40% : 오버헤드, 수익 등, 계약은 오픈북 방식) 두 종류임.
- 우선, 퍼포먼스를 평가한 후 커머셜 부문을 평가하며, 오버헤드/수익에 대해서는 퍼센티지 혹은 정액(lump sum) 중에서 견적을 실시하는데, 정액(lump sum)의 경우에는 내용을 상세하게 검토함.
- 개념설계 정도의 단계에서 업자를 선정하고, 상세설계 단계에서 밸류엔지니어링(value engineering)을 실시하여 목표 가격을 설정함. 또, 인센티브 내용에 대해서도 이 시기에 합의함.
- 업자 선정에는 프레임워크 방식을 도입하고 있는데, 프레임워크에 선정된 공급자는 목표달성도지표(productivity/predictable cost/service delivery 등)가 체크되고, 퍼포먼스가 나쁘다고 판단되면 액션플랜에 합의하여 제도 수정을 해야 함.
- 도로청(Highway Agency)에서도 ‘프레임워크 계약’을 채용하고 있는데, 예를 들면 6개사를 선정하여 4년 정도의 ‘태스크 오더(task order)’를 실시하게 함.

- 프레임워크 계약의 6개사의 선정 기준은 ‘퍼포먼스’인데, 안전교육, 사원/작업원에 대한 대우, 하도급에 대한 지불 상황 등을 포함하여 체크함.
- 6개사에 대하여 프로젝트마다 리스크 대책과 목표 가격을 협의하여 최적의 업자를 선정하는데, 이 때의 선정 기준은 품질(60%)과 가격(40%)이며, 반드시 최저가격 업자가 선택된다고 볼 수 없음.
- 업체 선정시에는 오픈 워크숍을 개최하여 관계자 전원이 정보를 공유하는데, 리스크 매니지먼트에 관한 각사의 제안을 보고, 리스크 관리 능력을 평가함.
- 계약관계에 있는 6개사에 대해서는 목표달성도지표(안전위생, 하자발생율, 코스트 예산성 등 7개 지표)를 통하여 퍼포먼스를 평가하고, 순위대로 추가·교체 등을 실시

3. 계약 파트너링과 비계약 파트너링

- 파트너링의 결정 및 합의를 법적·계약적으로 어떻게 취급할지에 대한 관점에서, 건설 프로젝트에서의 파트너링은 ‘비계약 파트너링(non contractual partnering)’과 ‘계약 파트너링(contractual partnering)’으로 분류할 수 있음.

1) 비계약 파트너링

- 비계약 파트너링에서는 파트너링의 결정 및 합의 사항은 도의적 약속이며, 파트너링 실시과정에서 작성되는 파트너링헌장 등의 문서는 법적 구속력이 없는 신사협정(gentlemen's agreement)으로 여겨짐.
- 미국의 파트너링은 대부분이 비계약 파트너링이며, 기존의 계약·조달 방식을 그대로 유지하면서 파트너링을 실시하는 것이 특징인데, 미국에서는 파트너링에서의 약속은 각 참가자(담당자)의 개인적 서약(commitment)으로 설명하기도 함.⁹⁾
- 각 당사자의 권리의무는 어디까지나 계약(공사계약, 하도급계약, 설계위탁 계약 등)에 근거하여 결정되며, 파트너링이 당사자의 계약상 권리의무를 변경하는 일은 없다고 여겨짐.

9) 예를 들어 파트너링 해설서 등에서 소개되고 있는 파트너링 차터의 실례를 보면, 서명자는 자신의 이름만을 서명하고 있음. 즉, 각 서명자가 회사·직함을 표시한 다음, 회사 대표로 서명하는 형식이 아니라 개인적인 자격으로 서명하는 형식을 취하고 있는 것임.

- 만약 파트너링 실시 과정에서 설계변경 등 계약에 규정된 사항을 변경하는데 합의 했더라도 파트너링 절차와는 별도로 계약상의 절차를 밟을 필요가 있음.

2) 계약 파트너링

- ‘계약 파트너링’은 파트너링을 계약 형태로서 실시하고, 파트너링의 결정이나 합의 사항에 대해서는 ‘계약’으로서 법적 구속력을 갖게 하는 것임.
- 영국의 파트너링은 계약파트너링이 주류이며, 특히, 당사자간 협력을 위하여 계약 상 인센티브가 중시되고 있음.
- ‘파트너링 계약’의 형식으로는 다음과 같은 예를 들 수 있음.
 - a) 개별 2자간 계약 + 파트너링 계약
 - 설계자, 원도급자, 하도급자 등이 각각 발주자와 2자간 계약(설계계약, 원도급계약, 하도급계약 등)을 체결한 다음, 파트너링에 참가하는 전 당사자가 별도 파트너링 계약을 체결하는 것
 - 예로는 영국의 Institute of Chartered Engineer(ICE)가 발행하는 New Engineering Contract(NEC)에 준비되어 있는 파트너링 옵션 등이 있음.
 - b) 복수 당사자 간 계약관계를 통합한 파트너링 계약
 - 공사 계약, 설계 계약, 하도급 계약 등을 개별적으로 체결하는 것이 아니라 전 당사자가 그 계약관계를 통합한 하나의 파트너링 계약을 체결하는 것
 - 이러한 계약은 흔치 않으며, 영국의 Association of Consultant Architects(ACA) 발행의 PPC2000이 이에 해당함.
 - c) 발주자 · 도급업자 간의 파트너링 계약
 - 발주자와 도급업자의 사이의 공사 계약에 파트너링 요소를 통합한 것
 - 예를 들면, NEC 계약 약관의 타깃 코스트 옵션(타깃 코스트와 실제 코스트의 차액을 발주자와 도급업자가 공유하는 계약 옵션)을 채용하는 파트너링은 계약파트너링으로 볼 수 있음.

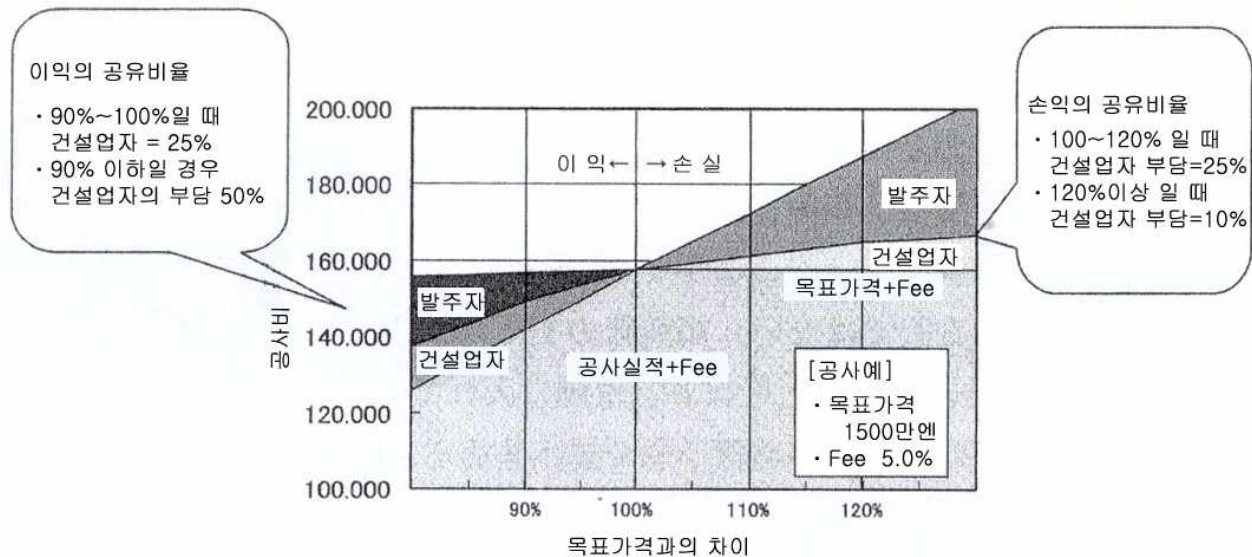
- 어떠한 형식의 파트너링을 채용할지는 프로젝트의 성격에 따라 결정하는 것이 바람직함.
- 소규모의 간단한 프로젝트는 기존의 계약 양식으로도 충분히 대응이 가능하고, 파트너링에 시간과 비용을 들이는 것은 비용 대비 효과면에서 그다지 의미가 없으므로 비계약 파트너링이 적합할 수 있음.
- 다양한 문제 발생이 예상되는 대규모 혹은 복잡한 프로젝트에서는 프로젝트 성공을 위해서 당사자의 협조적 행동이나 창의 연구가 요구되기 때문에 계약 파트너링을 적용하여 위험공유(risk share)나 고통/이익공유(pain/gain share)를 철저히 하고, 당사자가 확실하게 협조적 행동을 취할 수 있는 틀을 확립하는 것이 바람직함.

4. 타깃 코스트 방식과 고통/이익 공유(pain/gain share)

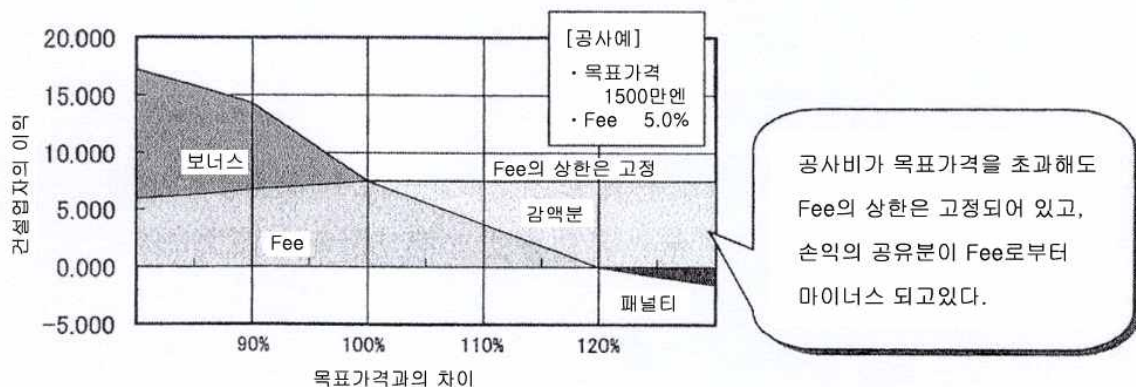
- 파트너링의 진수는 고통(pain)과 이익(gain)을 프로젝트 관계자 간에 분담함으로써 협업(collaborative working)에 대한 합리적인 동기(incentive)를 마련하여 프로젝트 팀으로서의 결속을 도모하는데 있음.
- 즉, 상호 신뢰(mutual trust)와 협력(cooperation) 정신에 의거하여 행동하고, 당초 예상했던 베이스라인에 근거하여 손해와 이득을 분담하는데, 이 베이스라인이 되는 금액을 통상 목표가격(target cost 혹은 agreed maximum price)이라고 함.¹⁰⁾
- 목표가격은 발주자의 리스크로 여겨지나, 설계 변경에 의해 원가가 증가했을 경우 등 계약에서 규정하고 있는 일정한 상황(compensation events라고 불림)이 발생했을 경우, 재검토하여 증감될 수 있음.
- 프로젝트 수행중에 리스크가 현실화되는가에 따라서 실제 최종 원가가 이 목표가격을 초과하거나 밑도는 경우도 있는데, a)원가가 목표가격을 넘은 경우에는 그 초과분을 발주자와 도급업자가 어떤 비율로 부담하는지(pain share), b)원가가 목표가격을 밑돌 경우에는 그 추가 이익분을 어떻게 분담하는지(gain share)를 미리 계약으로 정해 둬.

10) 목표가격이란 도급업자가 정액으로 공사를 도급받는 일식도급금액(lump sum price)도 아니고, 공사도급금액에 상한을 둔(보통 guaranteed maximum cost라고 불림) 것도 아니며, 파트너링 계약으로 발주자, 도급업자, 설계자 등이 의견을 내어, 공사중에 발생할 수 있는 리스크의 대처 비용 등을 더한 목표 공사비용임.

<그림 1> 목표가격(target cost)에 대한 도급업자의 손익배분의 개념



<그림 2> 건설업자의 이익의 개념



<목표 가격과 고통/이익공유(pain/gain share)에 대한 영국 터널 사업의 예>

- 도급업자는 입찰시에 공사비와 Fee의 %를 제시함(이 공사비가 목표가격이 됨).
- 입찰시에 제출하는 입찰 공사비용은 노무, 재료, 기계 등의 항목마다 자세한 수량×단가를 Activity Schedule로 제출하는 것이 요구됨.
- 목표가격이 합의돼도 공사에 있어서 이 금액이 지불되는 것은 아니며, 어디까지나 타겟으로 존재하는 목표치임.
- 공사대금의 지급은 어디까지나 실비+Fee로 지불되는데, 여기서 실비가 목표가격에 대하여 증감한 경우의 차액의 취급에 대해서는 계약서에 도급업자의 손익 배분으로 정해져 있음.
- 실비의 증감에 대해 Fee의 %는 고정이지만, 실비가 목표가격을 초과했을 경우에는 초과한 실비에 대한 Fee는 지급되지 않음(Fee의 최대치는 고정되어 있음).
- 또한, Fee에 포함되는 경비는 총 이익, 일반관리비 등이며, 본-지점 경비나 리스크 등이 포함되나, 현장관리비나 현장의 종업원급여 등은 포함되지 않음.
- 입찰시 공사금액 차이는 이 Fee의 수령방법의 차이에 의한 부분이 많으며, 공사에 대한 리스크 분석력이 요구됨.
- 일반적으로 Fee는 5~10% 정도이지만, 공사비의 지급은 어디까지나 실비+Fee이므로, Fee의 수령방법이 이익에 직결됨. 따라서 Fee를 어디까지 내릴 수 있을지가 공사 수주의 큰 열쇠가 되며, Fee의 내용도 제출할 필요가 있음.

- 이 비율은 도급자의 손익 배분(contractor's share percentage)이라고 표현되어 계약서에 기입되는데, 이 것이 실제로 든 비용을 지불하는 실비정산보수가산방식(cost reimbursement contract 또는 cost plus fee)과 다른 점임.
- 파트너링을 실시하기 위해서는 상호 분담해야 할 고통(pain)과 이익(gain)을 정확히 측정할 수 있도록 원가관리의 투명성을 확보하는 것이 필수적임.
- 원칙적으로 공사를 완성시키기 위한 원가는 계약에 정해진 절차에 따라서 지출되고 있는 한, 발주자로부터 상환받을 수 있음.
- 그러나 모든 원가를 발주자가 부담해주는 것은 아니며, 도급자의 분명한 과실에 수반되는 비용 등은 불산입 원가(disallowed cost)로 불리며, 원가에 반영시키지 않도록 규정되어 있음.

III. 외국의 파트너링 방식 도입 및 운용 현황

1. 미국

- ‘파트너링’이라는 개념은 미 육군공병대(US Army Corps of Engineers)의 찰스 코원(Charles cowan)에 의해 1988년에 처음으로 공공공사인 미군 조달 프로젝트에 도입되었음.
- 당시, 미국 건설산업에서는 종래의 치열한 가격경쟁입찰과 대립적 계약관계, 비효율적인 관리가 코스트 초과(overrun)와 공사기간 지연을 유발하고, 특히 과도한 소송 남발은 심각한 문제로 대두되었음.
- 미육군공병대에서는 1980년대에 ‘조달’에 대한 클레임이 크게 증가하였고, 그 비용이 연간 평균 10억 달러에 달함에 따라 근원적 대응책이 요구되었음.
- 미 육군공병대는 분쟁을 사전적으로 예방하기 위하여 경쟁입찰 후 공사를 수주한 건설회사와 해당 프로젝트 및 서로간의 기대 사항에 대해 밀접한 토의를 실시하고, 각각의 목표, 우려사항, 예상 과제 등을 오픈하여 도마위에 올려 협의하고, 프로젝트

의 리스크를 함께 분담할 것을 제안했음.

- 이 프로세스는 프로젝트에 임한 행동규범 및 공통의 목표를 합의한다는 종래의 법적 계약과는 달리 프로젝트의 참가자 전원이 사인하는 ‘헌장(charter)¹¹⁾’ 내지 ‘파트너링 협정(partnering agreement)’이라는 새로운 시스템을 도출하였음.

2. 영국

- 1990년대 초반 당시 영국 조달제도의 현실을 보면, 많은 문제를 떠안고 있었는데, 특히 프로젝트관계자 간의 분단으로 인하여 유사시마다 프로젝트 책임을 둘러싸고 상호간 책임공방과 법적 투쟁이 끊이지 않았음.¹²⁾
- ‘파트너링’은 이러한 끝없는 분쟁과 소송, 그 결과 손실되는 과도한 시간과 노력, 그리고 어떤 가치도 남지 않는 방대한 법무관련 지출과 같이 대립적 문화가 낳는 낭비에 대한 해결책으로서 다루어졌음.
- 마이클 레이섬 경(Sir Micheal Latham)은 영국 건설업 개혁의 계기가 된 자문답신서 「“Constructing the Team”, July, 1994, HMSO」의 서두에서 다음과 같이 파트너링의 도입 목적을 기록하고 있음.

“이 (답신서의) 내용은 발주자가 회구하는 높은 품질의 프로젝트 성과(performance)의 획득을 지원하는 것이다. 그것은 보다 뛰어난 성과를 올리는 것임과 동시에, 프로젝트에 참가하는 모든 사람이 공평하게 취급받는 것을 추구하는 것이기도 하다. 특히 ‘팀 워크’가 중요하다. 매니지먼트 용어로는 ‘함께 승리하는 해결법을 추구하는(seeking win-win solution)’ 일이라고 칭해지지만, 나는 반대로 ‘이상한 나라의 앨리스’ 두두(비둘기와 비슷한 멸종된 새)가 이야기한 그 불멸의 말을 고르겠다. ‘모두가 승리했다, 그러니까 모두가 보상받아야 한다(Everybody has won and all must have prizes). 보상을 받는 것에 의해 보다 건전한 분위기 안에서 높은 성과가 촉진된다. 그것은 고객에게 한층 깊은 만족을 주어 보다 훌륭한 이미지와 보다 좋은 결과를 건설업계에 가져올 것이다”

- 레이섬(Latham) 리포트의 근간에 흐르는 테마는 조달 방법에 의한 악순환의 폐해를 가장 많이 받은 것은 ‘발주자’였으며, 따라서 개혁의 중심에 우선 ‘발주자’가 있어야

11) 헌장(charter)에서는 통상 ①프로젝트 코스트의 확실성과 감축, ②전 당사자의 적정이익 확보, ③안전성 및 지역사회에 대한 기여, ④품질 및 공정의 엄격관리, ⑤참가자의 밀접한 연락·커뮤니케이션에 의한 협조정신, 상호신뢰의 증진, ⑥소송의 방지·억제 등을 정하여, 발주자를 포함한 모든 프로젝트관계자의 리더가 서명함. 법적 권리의무라는 차원을 뛰어넘은 말하자면 ‘신사협정’이라고 부를 수 있음. 파트너링의 목적은 이 헌장에 열거된 사항을 달성함에 따라 투자 자금을 맞는 가치(best value)를 클라이언트 내지 사회에 제공하는 것에 있음.

12) 영국에서는 이 현상을 ‘에드버서리얼리즘(adversarialism)’이라 칭하고 있는데, 대립적 관계를 전제로 한 비즈니스문화, 혹은 ‘윈루즈(win-lose)’, ‘제로섬 게임(zero-sum game)’의 관계를 지칭함.

하고, 따라서 영국 건설업계의 개혁은 공공·민간을 불문하고 ‘발주자 주도’의 운동으로 생겨나 추진되어 왔음.

- 레이삼 리포트를 계기로 공공·민간을 불문하고 파트너링 방식이 실험적으로 실시되었으며, 이를 더욱 촉진한 자문보고서로서 컨스트럭션 태스크포스를 지휘한 존 이건(Egan, J.) 경의 ‘건설산업 재인식 운동(Rethinking Construction, July 1998)’, 그리고 ‘Accelerating Change, Strategic Forum for Construction, 2001’ 등이 있음.
- 영국의 파트너링은 ‘목적의 공유화’를 위한 ‘헌장(charter)’을 준비하여 프로젝트 관계자의 강한 이행약속(commitment)을 요구할 뿐만 아니라 미연의 분쟁을 방지하기 위해서 ‘미리 합의된 문제해결 순서’를 정하여 해결하는 예견적(proactive) 행동규범을 편성함과 동시에, 독립된 ‘심판관(adjudicator)’을 설정하여 조기 분쟁해결을 도모하는 시스템 형성을 목표로 하는 특징이 있음.
- 특히 영국에서는 ‘헌장(charter)’에서 한층 더 나아가 파트너링 원칙을 계약화하려는 노력이 전개되었음.

3. 호주

- 호주에서는 1992년에 미국에서 ‘파트너링’ 방식이 도입·보급되었는데, 그 계기가 된 것은 건설산업의 불투명한 상(商)습관, 윤리에 위배되는 비즈니스의 만연, 험악한 노사관계, 계약을 둘러싼 분쟁의 다발 등에 대한 개혁을 받아들인 뉴사우스웨일즈(NSW) 주의 ‘길스로열 커미션(The Gyles Royal Commission)’의 권고¹³⁾임.
- 파트너링방식을 활성화하기 위하여 새로운 계약약관을 모색한 결과, 뉴사우스웨일즈 주정부에 의해 ‘컨트랙트 C21/GC21(1996. 1999 rev.)’로 결실을 맺었음.
- 이 약관의 핵심에 나타난 파트너링 개념은 ①협력의 촉진(promotion of cooperation), ②조기 경고(early warning), ③타 파트너의 계약 이행을 방해하지 않는다(duty not to hinder performance) 등임.

13) Gyles, R. QC(1992), Royal Commission into Productivity in the Building Industry in New South Wales, final report, Sydney, NSW.

- 특히 협력의 촉진(약관 제3조)에서는 ‘계약 당사자는 본 계약에 대하여 타당한 범위에서 가급적 협력한다’라고 규정하고 있으나, 이것이 가져오는 당연한 법적 귀결을 피하기 위하여 ‘단, 이 조항에 의해 당사자의 계약상 권리의무는 바뀌지 않는다’라는 단서를 부가하고 있음.
- 결국, 법적 구속력에 제동을 걸어 파트너링을 ‘자율적인 노력’으로 제한하고 있는 한계가 존재
- 미국에서 도입된 파트너링 방식은 호주에서 그다지 기대하는 효과를 달성하지 못하였으며, 이에 따라 최근에는 ‘비계약 파트너링’에 대한 실망과 반성도 반영하여 호주 건설협회(Australian Constructors Association, 이하 ACA)를 중심으로 독자적인 파트너링 방식을 모색한 결과, ‘릴레이션십 컨트랙팅(relationship contracting)’이라는 새로운 개념이 탄생되었음.¹⁴⁾
- ACA는 ‘릴레이션십 컨트랙팅’을 계약관계에 근거하여 ‘프로젝트 멤버의 관계를 관리하고 확립하는 프로세스(a process to establish and manage the relationships)’라고 정의하고 있음.
- 특히, 대규모 프로젝트나 복잡한 프로젝트에서 채용되고 있는 얼라이언스(alliance)라는 계약 형태는 호주 특유의 것임.
- 얼라이언스는 릴레이셔널 컨트랙트(relational contract)의 가장 진화된 형태이며, 발주자·설계자·건설업자 등의 프로젝트 관계자가 거의 모든 리스크를 공유하면서, 1개의 팀으로 프로젝트에 대처하는 것임.
- 대규모 복잡한 건설 프로젝트에서는 시공중에 기술상 문제가 발생할 가능성이 높는데, 기존 계약 형태에서는 당사자의 이해가 대립하기 쉬우나, 얼라이언스에 의해 실시된 프로젝트에서는 공사 관계자 전원의 협조적 행동으로 문제 해결이 용이해지고, 결과적으로 코스트 감축 및 공사기간 단축이 가능할 수 있음.

14) 호주에 보급된 미국식 파트너링이 정제된 이유로는 ①호주의 비즈니스 문화와 어울리지 않는 점, ②모든 이해관계자를 이해시키지 못했던 점, ③공공부문의 이행 약속 결여 등이 지적된 바 있음(데이비드 존킨스, Univ. of NSW, IIR Conference, Sydney, March 1996). 이 가운데 가장 큰 원인은 파트너링이 결국 ‘계약(contracting)’과 관계없는 호주에 익숙치 않은 추상적 이념에 그쳤다는 점임. 이에 따라 호주건설협회에서는 법적 관계를 시야에 넣은 보다 실질적인 관계 구축, 즉 ‘릴레이션십 컨트랙팅’이라는 용어를 도출하고, 그 기본 철학을 비즈니스 계약에 반영시킨 제도 구축을 목표로 하여 파트너링을 활성화시키는데 성공했음.

<표 3> 미국·영국·호주의 파트너링방식 비교

	미 국	영 국	호 주
정의	파트너링은 계약은 아니지만, 모든 계약에 포함된 묵시적인 신의칙의 인식임. 계약은 법적 관계를 정하지만, 파트너링은 당사자간에 공동으로 합의한 이행 약속과 커뮤니케이션 전략에 따라 관계자의 협업관계 구축을 목적으로 하는 것임. 팀워크가 분쟁을 없애고, 관계자 전원의 이익을 위해 협조적 유대감을 강화시켜 프로젝트 완성을 용이하게 함.	파트너링이란 둘 이상의 조직이 각자 기업 자원을 가장 효과적으로 이용함에 따라, 특정 비즈니스 목적을 달성하는 매니지먼트 기법임. 이 방법은 공통의 목적, 미리 합의된 문제 해결 순서, 그리고 계속적이며 예측가능한 개선의 끝없는 추구를 전제로 함.	파트너링은 프로젝트 관계자의 경영자원을 가장 효율적이고 효과적으로 이용하여, 주어진 비즈니스 목적을 달성하기 위한 협동관계 구축에 대한 장기적 약속 내지는 프로세스임. 이를 위해서 전통적인 대립 관계에서 벗어나 조직의 울타리에 구속되지 않고, 문화 공유에 대한 인식 전환이 요구됨. 이 새로운 관계는 신뢰와 공통 목적에 대한 공헌, 각 참가자들의 기대와 가치관의 상호이해를 그 기반으로 하고 있음.
도입 배경	① 건설프로젝트 추진시에 과도한 클레임 소송 경향과, 그 바탕에 있는 대립적 비즈니스 관계에 대한 해결책으로서 미 육군공병대 찰스코원이 미 정부 조달에 있어서 1989년에 도입하고, 그 후 육군·해군·도로국 등에 널리 보급했음. 건설조달에서 파트너링의 도입은 미국이 시초 ② 파트너링의 원류는 석유 메이저에 의한 원유 탐색, 플랜트 건설 ‘얼라이언스’로 알려짐.	① 과도한 가격경쟁에 의한 발주 후의 클레임·분쟁 증가에 따라 건설프로젝트의 공사기간 지연, 비용 증대 등 과도한 손실이 문제화되면서 업계의 항상적 대립적 관계의 해소를 목표로 정부 자문기관에서 1993년 레이삼(Latham) 경이 파트너링 도입을 제안 ② 1998년 이건(Egan) 경의 품질과 효율 개선을 목표로 한 ‘Construction Rethinking’에 의해 촉진, 보급	① 1992년, 건설산업의 불투명한 상습관, 윤리에 어긋나는 비즈니스의 횡행, 험악한 노사관계, 계약을 둘러싼 분쟁 다발 등에 대한 개혁을 요구하는 ‘The Gyles Royal Commission, NSW 1992’ 권고서를 계기로 미국의 파트너링이 도입되었음. ② 호주건설협회에서 독자적인 파트너링을 모색한 결과, ‘릴레이션십 컨트랙팅’을 보급시켰으며, 법적 관계를 시야에 넣기보다 실질적인 관계 구축을 목표로 했음.
파트너링 형태	① 전통적 파트너링(단일 프로젝트에 대한 파트너링) ② 인터벤셔널 파트너링(문제 발생시에 프로젝트를 케도로 되돌리기 위한 적용) ③ 단계적 파트너링(복수 프로젝트(단계)를 통해 적용) ④ 스트래티직 파트너링(Partnership, Joint Venture, Teaming Arrangement라고 칭하는 것에 가까움. 다른 발주자, 프로젝트를 통해 실시되는 경우도 존재)	① 프로젝트 파트너링(단일 프로젝트에 대한 파트너링 적용) ② 스트래티직 파트너링(복수 프로젝트를 전제로 한 파트너링. 일반적으로 ‘프레임워크 어그리먼트’ 후에 개별 프로젝트마다 계약하게 됨.	① 미국식 파트너링(계약과 독립되어 ‘헌장’을 축으로 한 자발적인 파트너링) ② 머추얼 파트너링(파트너링 원칙을 기존의 계약에 도입한 2개사간 인센티브 계약을 축으로 한 파트너링) ③ 프로젝트 얼라이언스(불확실성이 높은 프로젝트에 있어 리스크 리턴을 똑같이 분배하는 것을 전제로 협동하여 프로젝트를 수행하는 것) ④ 스트래티직 얼라이언스(광범위하고 장기적인 비즈니스 제휴·복수의 프로젝트를 시야에 넣은 협력 관계 등을 말함) ⑤ 릴레이션십 컨트랙팅(호주에서는 파트너링의 총칭을 말함. 넓은 의미의 파트너링과 같은 뜻)
특징	① 육군공병대를 시작으로 국가의 각 기관이 저마다 독자적으로 실험적 프로젝트 실시를 거쳐 채용한다는 특징이 있음. 연방 정부가 주도적으로 보급을 도모하는 등의 통일적 움직임은 아님. ② 미국에서의 파트너링은 육군이 최초로 도입, 동시에 해군에서도 보급. 그 후 연방 조달청, 주 도로국 등에서 보급 ③ 기존의 설계 계약, 도급 계약 등의 계약과는 독립된 현장 합의와 팀 빌딩이 특징이며, 어디까지나 자발적인 활동이라고 정의되고 있음. ④ 파트너링이 계약과 분리되어 있기 때문에 파트너링 자체를 둘러싼 분쟁·소송 사례는 있을 수 없다고 여겨지고 있음.	① 영국정부 주도라는 특징이 있음. 건설업 개혁의 자문기관에서 도입 답신. ② 파트너링을 계약행동 속으로 편입한다는 혁신적 노력이 진행되고 있으며, 다양한 업계·단체가 파트너링 계약약관을 작성하여 실시를 시도하고 있음. 이 중에는 프로젝트 관계자 계약의 일원화라는 종래에 생각하지 못했던 혁명적인 시도가 있음. ③ Pain/Gain Share에 따라 파트너링에 대한 합리적 동기 부여(incentivize)를 실현. 타겟코스트에 의한 오픈 북이 원칙. ④ 파트너링이 계약화되고 있음에 따라 앞으로 소송의 원인이 될 가능성이 있으나, 현 시점에서 소송 사례는 없음. ⑤ 더불어 EU자유경쟁규정에 저촉될 가능성이 있는 장기적인 얼라이언스라고도 불리는 스트래티직 파트너링을 일부 조달기관이 시도하고 있어 주목됨. ⑥ OGC(영국 상무성) 등에서 도입, 방위청의 프라임컨트랙트에는 파트너링이 적극적으로 채용되고 있음.	① 1990년대 전반 미국에서 도입된 파트너링은 호주의 사회문화에 대한 적합 프로세스를 거쳐 다양한 진화를 이루었음. ② ACA를 중심으로 ‘릴레이션십 컨트랙팅’이 보급, 기존 계약에 파트너링 원칙을 도입한 GC21(NSW) 등이 등장. ③ 파트너링의 보급은 주(州)마다 현저한 차이가 있는 것으로 보임. ④ 궁극의 파트너링으로 불확실성이 높은 복잡한 프로젝트를 대상으로 ‘얼라이언스’가 실시되고 있음. ⑤ 프로젝트 얼라이언스는 현재 협동적(collaborative) 타입이 많은데, 경쟁적(competitive)인 얼라이언스에 대한 모색도 있음. ⑥ 파트너링 도입에 따라 입찰제도·계약형태, 매니지먼트 프로세스에 대한 개혁도 진전

	미 국	영 국	호 주
현행 입찰 제도와의 관계	<p>① 경쟁입찰, 발주 후 자발적인 파트너링이 주류이며, 기본적으로 미국에서는 입찰제도와 파트너링은 관계가 없음.</p> <p>② 입찰은 입찰공고(Invitation to Bid)에 의한 경쟁입찰 또는 제안요청(Request for proposal)으로 실시. 여전히 최저가격입찰이 많으나, 최고가치(Best Value)를 평가하는 방식이 최근 증가하고 있음.</p> <p>③ 최고가치(Best Value)에 의한 입자선정과 입찰 프로세스 과정에서 리스크 등을 둘러싸고 낙찰후보업자와 프로젝트 관리에 대한 토의가 진행되며, 그 결과 계약 시점에서 파트너링의 기초가 확립된다고 하며(US Army), 2단계 평가(Best Value에 의거한 기술평가, 가격평가에 의한 복합적 입자 선별)의 정착에 따라 파트너링 보급이 촉진되는 측면이 있음.</p>	<p>① 공공조달은 EU의 공정한 자유경쟁규칙에 따라, 발주후 파트너링이 여전히 주류로 되어 있으나, 입자 선별은 기술(퍼포먼스)평가, 가격평가에 입각한 VFM(Value for Money)이 채용되고 있으며, 제1단계에서 기술(퍼포먼스)평가를 실시하고, Short List에 남은 여러 회사를 대상으로 당해 프로젝트 계획추진과정에서 더욱 경쟁시켜, 역량을 보면서 타겟코스트를 정한다는 2단계 평가가 보급되고 있음.</p> <p>② 제2단계 평가에 남은 업체들은 코스트를 포함한 프로젝트 추진 방법, 공법, 행정, 리스크레지스터 등 광범위한 테마에 대해 아이디어를 내고, 보다 좋은 프로젝트 성과를 추구하면서 서로 경쟁함. 입자측에서는 자신의 기술·매니지먼트 방법, 아이디어 등이 타사와 공유됨에 따라 이를 우려하는 의견도 있음.</p> <p>③ 2단계 입찰제도 자체가 파트너링 조성을 위한 협상 프로세스가 되고 있음.</p>	<p>① 파트너링의 경우에는 일반경쟁입찰, 지명입찰, 수의계약 등 다양한 계약형태가 적용되는데, 반드시 최저가격입찰은 아니며 Best Value가 중시되고 있음. 또한, 입찰 단계에서 파트너링의 적용이 금지되는 경우가 일반적임.</p> <p>② 프로젝트 얼라이언스의 경우, 서류신고, 인터뷰를 통하여 선정한 후보자에 대해 워크숍을 실시하고, 얼라이언스 프로세스 등에 동의가 얻어지면 가(假) 프로젝트 얼라이언스를 체결함. 동의를 얻어지지 않으면 후보자 선정으로 되돌아감. 가(假) 프로젝트 얼라이언스기간에 얼라이언스의 순서, 목표가격 등에 합의가 얻어지면 프로젝트 얼라이언스를 체결하며, 얻어지지 않으면 재차 후보자 선정부터 다시 시작함.</p>
계약 제도와의 관계	<p>계약 방식</p> <p>① 계약제도와는 별개의 매니지먼트 방식으로 여겨지는 파트너링은 어떠한 계약형태로도 채용이 가능하다고 여겨짐.</p> <p>② 파트너링의 효과를 보면, 기존의 설계/시공분리발주에서 시공단계에 제한하여 적용하는 것보다는 디자인 빌드방식에 적용할 경우, 보다 효과적인 결과를 얻고 있으며, 창시자인 미 육군공병대, 해군 등은 디자인빌드에 의한 발주가 상대적으로 증가하는 경향임.</p>	<p>① 영국에서는 타겟프라이스 계약이 보급되고 있으며, 기존 계약방식(약관)과는 다른 파트너링 계약(NEC, EEC, PPC2000약관 등)이 채용되고 있음.</p> <p>② 계약제도라는 의미에서는 파트너링은 기존 제도와는 성질이 다른 것으로, 관계자의 계약 일원화 등 참신한 제도 실험 단계로 발을 내딛고 있음.</p>	<p>① 미국식 파트너링 : 전통적인 공사계약서를 사용하며, 파트너링 현장은 법적 구속력을 갖지 않음.</p> <p>② 전통적 공사 계약에 파트너링 방법을 도입한 독자 약관 : 예를 들어 NSW주의 C21, GC21, 목표가격방식이 아님</p> <p>③ 프로젝트 얼라이언스 약관 : 호주 독자적인 계약방식으로서, 목표가격, Pain/Gain Share, 오픈 북 및 리스크 공유형으로서, 소송·중재 제한 조항을 포함</p>
발주 가격 결정 방식	<p>① 미육군공병단(USACE : The United States Army Corps of Engineers) : Fixed Price 계약이 주류(Lump Sum)</p> <p>② 미해군공병단(NAVFAC : The Naval Facilities Engineering Command) : Firm Fixed Price(일식 금액 고정계약), 코스트플러스는 드물.</p> <p>③ 미조달청(GSA) : Firm Fixed Price가 원칙이고, 일부 Cost+GMP (Guaranteed Maximum Price), IDIQ(Indefinite Delivery & Indefinite Quantity)는 개보수 등 소규모 공사에 적용</p> <p>④ Arizona Dept. of Transportation : Lump Sum, GMP</p> <p>⑤ 오오바야시구미(大林組, 골든게이트브릿지 보강) : BQ계약</p>	<p>① 영국건설터트릿및건설협회(BCCB) : 채널터널링(LCR) Target Price계약, 오픈북</p> <p>② Highway Agency : 프레임워크 컨트랙트(Single supplier term contract)를 채용하여, 6개사 선정, 4년 정도 태스크 오더. Target Price 계약(NEC) 리스크레지스터 분담</p> <p>③ 영국공항공단(BAA : British Airport Authority) : Built to Budget를 축으로 프레임워크 어그리먼트(T-5 Agreement, NEC 개정) Pain/Gain Share를 인센티브로 준비. 리스크는 BAA가 전면적으로 취함(리스크 컨트롤에 자신 있음)</p> <p>④ Ministry of Treasury : Target Price(VFM)</p> <p>⑤ OGC : Prime Contracting(프로젝트 베이스가 아닌 장기적 관계 구축). (Best for whole life cycle value) Integrated Procurement Route가 중요.</p> <p>⑥ Hyder(Water Authority에 대하여) : EEC 계약. Risk register(불확정 요소)를 바탕으로 Pain/Gain Share(%)를 정함. Target Cost에 이를 포함함.</p> <p>⑦ Arup (PPC2000) : Maximum Price(개런티가 아님), Pain/Gain Share</p>	<p>① Master Builders Australia : 파트너링 추천, 입찰방식 불문</p> <p>② Port of Brisbane Corporation, SEQ Water : 목표가격방식의 프로젝트 얼라이언스 계약. 얼라이언스 참가자는 비가격평가로 선정.</p> <p>③ Melbourne Water : 목표가격 프로젝트 얼라이언스였으나, 설계자, PM, 컨트랙터를 경쟁입찰로 결정하는 독자방식.</p> <p>④ Sydney Water : 1999년 프로젝트 얼라이언스(North Side Storage Tunnel Project)를 채용. 목표가격방식 얼라이언스 계약. 현재, SW에 의한 발주는 약 30%(금액 베이스)가 얼라이언스, 그 외는 기존 계약방식</p>

자료 : 社団法人 海外建設協會, 海外に學ぶ建設業のパートナーリングの實際, 鹿島出版會, 2007

IV. 외국 사례의 시사점 및 국내 파트너링 방식의 발전 방안

1. 외국 사례의 시사점

- 건설공사 참여주체 간 상생협력과 관련하여 외국의 파트너링방식을 살펴보면, 국내의 여러 제도와는 상이한 특성이 발견되는데, 주요한 시사점은 다음과 같음.
- 외국의 파트너링방식에서는 발주자가 주요 역할을 담당하고 있으며, 프로젝트 단위의 파트너링에서도 발주자가 주체가 되어 프로젝트의 성공을 유도하고 있음. 이에 비하여 국내에서는 원·하도급 간 상생협력을 강제하려는 여러 시도가 이루어지고 있으나, 근본적으로 발주자의 노력은 아직까지 미온적이며 한계가 있음.
- 국내에서는 각종 제도적 규정에 의하여 강제적으로 상생협력을 강화하려는 시도가 있으나, 외국의 파트너링 방식은 공공보다는 민간의 자율적인 노력을 바탕으로 하여 공사참여자 간 상호협력을 증진하려는 시도가 이루어지고 있음.
- 외국에서는 건설공사 참여주체간에 일방적으로 책임을 전가하는 행위를 최소화하고 있으며, 발주자가 원도급업체에게 혹은 원도급업체가 하도급업체에게 리스크를 전가하는 것이 아니라, 리스크를 상호 분담하려는 노력을 강조하고 있음.
- 프로젝트 수행 과정에서 공사참여자가 함께 추구할 수 있는 공통의 목표를 설정하고 이익을 공유하는 형태를 취함으로써 적대적 관계를 협력적 관계로 변화시키고 있으나, 국내의 제도하에서는 공사참여자 간 적대적인 관계가 지속되고 있음.
- 외국의 경우 대부분 건설업 생산주체 간 자발적이고 자율적인 노력으로 파트너링이 정착했다는 점을 감안할 때, 국내에서도 정부 주도보다는 민간의 자율적인 노력을 강화할 수 있는 방안을 강구하는 것이 바람직함.

2. 국내의 프로젝트 파트너링 관련 제도 운용 실태 및 개선 방안

(1) 제도 운용 실태 : 건설공사 상생협의체 구성(프로젝트 파트너링의 일종)

- 국토해양부는 2006년 ‘건설산업 상생협력 혁신방안’을 마련하고, 전국 18개 공공공사 현장에서 ‘상생협의체’를 시범 구성하여 공사과정의 문제해결은 물론, 하도급 업체에 대한 자금·기술지원을 확대하도록 유도

- 정부에서는 ‘상생협약체’가 운영되면서 발주자와 원·하도급자가 한자리에서 만나 문제를 털어놓고 해결해가는 수평적 의사소통이 이루어질 수 있고, 상호협력을 바탕으로 효율적인 공사 수행이 가능할 수 있는 기반을 마련했다고 평가¹⁵⁾

(2) 프로젝트 파트너링의 활성화 방안

1) 공사계약조건에 대한 발주자의 재량권 확대

- 외국의 프로젝트파트너링 방식과 유사한 제도로써 국내에서는 ‘상생협약체’ 제도가 시범 운영되는 단계에 있으나, 중앙집중적인 공사발주체제와 경직적인 공사계약 조항들로 인하여 실질적인 효과를 달성하기 어려운 상태임.
- 실비보상(cost plus fee) 방식이 거의 활용되지 않기 때문에 외국과 같이 목표코스트를 정하고, 이익을 공유하거나 고통을 분담하는 협력이 곤란
- 조달청 중심의 중앙발주가 일반화되어 있고, 설계변경이나 물가변동에 따른 계약금액조정(contract price escalation), 지체상금(liquidated damages), 불가항력(force majeure) 등에 대하여 「국가계약법」과 「공사계약일반조건」 등에서 적용요건 등을 획일적으로 정하고 있어 발주자와 원도급자간 합의에 의한 분쟁조정이 곤란함.
- 프로젝트 파트너링을 활성화하려면, 발주자에게 공사발주체제의 선택과 입찰 진행, 계약서류의 작성, 공사관리 등에 있어서 폭넓은 재량권을 부여하는 것이 요구됨.

2) 분쟁이 예견되는 사항에 대한 사전 합의 및 계약서류 명시

- 발주자와 원도급자간 프로젝트 파트너링을 활성화하기 위해서는 공사과정에서 예상되는 각종 분쟁 사항을 도출하고, 이에 대한 대응 방안을 발주자와 원도급자가 미리 합의하여 계약서류에 명시토록 해야 함.
- 예를 들어 물가변동에 의한 계약금액 조정, 특히 유가(油價)나 철근가격 급등에 대응하여 단품슬라이딩조항 등에 대하여 합의하는 것이 요구됨.

15) 정부에서는 ‘건설산업 상생협력 시범사업’을 실시한 결과, 다음과 같은 성과가 있었던 것으로 평가하고 있음.

- 재무지원의 경우, 공사 기성에 대해 매월 전액 현금을 지급하여 하도급사의 경영 개선을 위해 노력하고, 선금 지급 확대, 기성금 조기 지급 및 재무건전성 수시 점검 등 원활한 자금지원을 위해 노력
- 기술지원의 경우, 품질관리회의, 해당분야 세미나 개최, 우수시공사례 발표회, 시공계획 발표회, 시공사례 견학, 건설장비 시연회 등을 개최하고, 공사관련 합동기술팀 운영 및 석·박사급으로 구성된 하도급자 기술지원체제구축 등을 통해 기술협력 강화
- 교육 지원의 경우, 원도급사가 운영하는 자체교육기관에 하도급사 실무직원을 파견받아 기술교육을 실시하거나, 유사 공사관계자를 초빙하여 기술 강연회를 개최하고, 특수공법 적용이나 기준 변경시에는 협력업체 임직원을 대상으로 기술교육을 지원

- 턴키나 기술제안입찰, 순수내역입찰, 물량내역수정입찰 등이 활성화되면서 설계변경 요건이나 절차 등에 대해서도 분쟁해결방안을 미리 협의 필요
- 만약, 발주자와 원도급자 간 합의사항이 「국가계약법」 등에 저촉될 경우, 필요시 예외를 인정할 수 있는 방안을 강구해야 할 것임.

3) 「공사계약일반조건」 등의 불평등 조항 개선 : 공기단축시 이익 공유 등

- 프로젝트 참여자간 상생협의를 강화하기 위해서는 발주자와 도급자간 불합리한 계약관계를 형성하는 근간이 되고 있는 「공사계약 일반조건」이나 「공사계약 특수조건」에 포함된 불평등 조항의 개선이 요구됨.
- 현행 「공사계약 일반조건」 및 「표준하도급계약서」에서는 공사기간이 지체되었을 경우, 지체상금(liquidated damages)을 부과하도록 규정하고 있으나, 공사기간을 단축하였을 경우에는 특별한 보상책이 명시되어 있지 않음.
- 적정한 공사비 지급과 더불어 각종 리스크에 대처하여 발주자와 도급자 간, 그리고 원·하도급 간 분쟁해결을 유도할 수 있도록 표준약관의 정비가 필요함.
- ‘기술개발보상’ 제도의 운영에 있어 시공VE 활동에 의한 원가절감 등에 대하여 시공자에 대한 인센티브를 강화하고, 발주자 측면의 유인책도 검토 필요¹⁶⁾

4) 원·하도급간 거래 공정화 유도

- 하도급대금의 지급이나 불공정 하도급 사항에 대하여 상생협업체 내에서 발주자의 조정 및 감시 기능을 강화할 필요성이 있음.
- 원/하도급간에는 하도급대금의 지급보증이 이루어지나, 하도급자와 실제 시공을 담당하는 건설근로자와 건설기계장비업자 사이에는 대금지급보증이 원활치 못하여 임금체불 등에 따른 분쟁이 발생할 수 있다는 점을 고려할 때, 원하도급뿐만 아니라 재하도급자에 이르기까지 폭넓은 파트너링 협약이 요구됨.

16) 기술개발보상제도는 신기술을 사용하여 공사비 절감·공기단축 등의 효과가 있다고 인정되어 설계변경을 한 때에는 계약금액 조정에 있어 당해 절감액의 30%에 해당하는 금액만을 감액하여 시공자에게 이익을 돌려주는 제도이나(「국가계약법」 시행령 제65조 제4항), 거의 활성화되지 못하고 있음. 그 원인으로는 다음과 같은 사항이 지적되고 있음.

- 대부분 공사계약은 ‘총액단가방식’으로 이루어져 있어, 과다 설계나 비효율적인 설계를 개선하여 설계변경을 할 경우, 각종 서류작업으로 공사기간이 지체될 확률이 있으며, 결과적으로 공사비가 삭감되어 시공자로서 큰 매력을 느끼지 못함.
- 발주자 입장에서는 제안 공법의 승인에 따른 자체적인 이익이 명확치 않고, 제안 공법에 의한 설계변경시 감사에서 지적받을 것을 우려하여 수동적인 자세를 견지하는 경향이 있으며, 국가계약법상의 신기술에 대한 개념 및 범위 해석이 모호하고, 개선 공법의 성능 및 안정성에 대한 검증이 미흡함.

5) 하도급 공사의 공기단축 등에 대한 인센티브 부여¹⁷⁾

- 원하도급 간 파트너링 효과를 극대화하기 위해서는 하도급자가 공사에 적극 참여할 수 있도록 유도하고, 하도급업체의 제안에 따른 공사비 절감이나 공기 단축 등에 대하여 이익공유 등을 파트너링합의서에 반영하고, 충분한 유인책을 강구해야 함.
- 파트너링관계의 하도급공종에서 공기 단축 등으로 공사비가 절감되었을 경우에도 당초 공사비 전액을 지불하거나 혹은 차후 공사에서 수의계약 등으로 포상하여 실질적인 혜택이 부여되도록 해야 함.
- 하도급공종 간에 발생할 수 있는 마찰을 사전적으로 대응하여 분쟁요인을 경감시킴으로써 공사품질 확보와 원활한 공사 진행을 도모 필요¹⁸⁾

3. 장기적 전략적 파트너링 실태 및 개선 방안

1) 원·하도급간 장기적 협력관계 구축 유도

- 종합건설업체와 전문건설업체 간 원·하도급 관계가 일시적인 것이 아니라 동반자적인 성격으로 장기협력관계를 구축하는 것이 요구되며, 아웃소싱회사나 자회사처럼 기능할 수 있도록 실질적인 협력을 강화해나가야 함.
- 이를 위해서 종합건설업체에서는 ‘하도급 계열화’에 더 큰 관심을 가져야 하며, 우수한 협력업체 풀(pool)을 보유한 종합건설업체를 시장에서 우대 필요
- 최근 원하도급간 상생협력을 표방하여 도입된 주계약자공동도급 제도는 오히려 1회성 관계를 증진시키고, 원하도급 간 장기 협력관계를 저해하는 문제점이 대두
- 원·하도급 간 장기 협력관계를 유도하기 위해서는 입찰 단계에서 종합건설업체의 시공경험이나 공사관리능력뿐만 아니라, 하도급으로 참여하는 협력업체의 시공능력도 평가하는 방안을 검토해야 함.¹⁹⁾

17) 강상수 외, 건설공사 하도급 이행체계에서 파트너링 도입방안에 관한 연구, 1998, 대한건축학회논문집

18) 하도급공종간에 마찰을 많이 야기하는 공종은 미장-조적, 비계-철콘, 설비-상하수도 등인데, 이러한 공종간 분쟁은 대부분 선후작업 관계에 의한 마찰에 의해 발생함.

19) 외국의 사례로서 영국 상무성(OGC : Office of Government Commerce)에서는 공공 건설사업 발주시 프라임계약 방식을 적극 활용하도록 권고하고 있는데, 입찰 참여시 프라임계약자는 미리 확정된 공급망(supply chain)과 함께 평가받고 선정됨. 프라임계약은 신뢰와 협력을 원칙으로 공급사들의 구성원들이 장기간의 협력관계를 구축하는 것을 의미함. 일본에서는 전문공사심사형 종합평가방식이 있는데, 종합평가낙찰제의 기술평가에서 하도급되는 전문공사 시공자의 시공능력이나 원도급자에게 제출한 견적 비용의 적절성 등의 평가도 가미하는 방식임.

- 전문분야별로 우수한 기술자와 숙련기능공, 기계장비를 확보한 전문건설업체를 우대하도록 발주·입찰 제도를 구상하고, 이러한 업체와 협력관계를 구축하고 있는 종합건설업체를 우대할 경우, 전문건설업체의 질적 향상을 유도할 수 있을 것임.

2) 발주자와 건설업체 간 장기적 협력관계(전략적 파트너링) 유도 필요

- 현재 대부분의 공공공사는 조달청을 통하여 입찰을 하는데, 발주자 입장에서는 프로젝트마다 매번 새로운 계약자를 만나는 것이 일반적임.
- 건설업체 입장에서는 1회성 관계이기 때문에 발주자에게 굳이 충성할 유인을 찾지 못하며, 매번 새로운 발주자의 공사관리시스템에 적응하기 위한 노력이 필요
- 발주자와 건설업체가 적대적인 관계가 되며, 1회성 계약이 많아지면서 하자보수 등에도 미온적인 태도가 증가됨.
- 특히, 중소건설업체의 예측가능한 수주와 경영안정을 지원하고, 사업비 절감과 품질향상을 위해서는 발주기관과 건설업체 간 전략적 파트너링(strategic partnering)을 통하여 장기 협력관계 구축에 노력할 시점임.
- 발주자는 엄정한 사전 심사를 통해서 선발한 협력업체 집단에게 공사를 나누어 발주하되, 정기적으로 협력업체를 평가하여 추가·교체 등을 실시
- 건설업체로서는 동일한 발주자 공사를 계속할 경우, 전문성과 생산성이 높아지고, 발주자의 품질관리시스템에 대한 적응도 높아져 공기 단축이나 품질 확보가 용이해지고, 예측 가능한 수주가 가능해짐으로써 경영 안정에도 큰 도움이 됨.
- 장기적 협력관계이므로 공사비를 일부러 부풀릴 이유가 없으며, 발주자와 건설업체 관계가 적대적인 관계가 아니라 상호 윈윈(win-win)의 관계가 될 수 있음.
- 발주자 입장에서는 시공자와 커뮤니케이션이 더 원활해지고, 1회성 관계가 아니기 때문에 시공업체로부터 높은 자발적인 협력을 끌어낼 수 있을 것임.

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)