

■ 이 슈 진 단

‘상생협약체’... 파트너링 관련 제도 개선의 시험대

이 의 섭 | 한국건설산업연구원 연구위원
eslee@cerik.re.kr

우리나라에 파트너링(partnering) 개념이 도입된 것은 2006년 국토해양부가 ‘건설공사 상생협력 혁신 방안’의 일환으로 ‘건설공사 상생협약체’ 시범 현장을 지정한 데서 비롯되었다. 그러나 시범사업이 종료되었음에도 불구하고 2013년 1월 현재에도 ‘건설공사 상생협약체’는 하나의 제도(예를 들어, 상생협약체 운영 의무화)로 정착되지 못하고 건설업자간 상호협력평가의 지표로만 사용되고 있는 실정이다.

이에 반하여 미국·영국·호주 등 선진국에서는 1990년대부터 건설공사 수행에 있어 파트너링이 건설 프로젝트 관리 방식의 일환으로 도입되었으며, 호주에서는 1990년대 후반부터 얼라이언싱(alliancing)이라는 명칭의 프로젝트 발주 방식으로 진화

하였다. 영국에서는 파트너링이 프로젝트 관리 방식에서 시작되어 프로젝트 발주 방식으로 발전하였고, 미국에서는 IPD라는 이름으로 민간 공사에서 새로운 발주 방식으로 진화되고 있다.

본고에서는 미국의 파트너링과 IPD, 영국의 파트너링 및 호주의 얼라이언싱 제도를 참고로 하여 우리나라의 파트너링 관련 제도 개선 방안을 제시하고자 한다.

현행 규정

현재 상생협약체와 관련된 규정으로는 「건설산업기본법」의 건설업자간 상호협력평가제도에서 ‘상생협약체 운영’을 하나의 평가 항목으로 사용하고 있는 것이 유일하다. 건설업자간 상호협력평가제도란 대·중소 건설업자 간 긴밀한 상호 협력 관계 구축을 통하여 건설산업의 균형 있는 발전과 건설 공사의 효율적 수행을 위하여 건설업자간 상호 협력 정도를

〈표 1〉 상호협력평가제도의 우대 내용

상호 협력 평가 결과	가점			가산
	PQ		지자체 적격심사	시공능력평가액
	조달청	지자체		
95점 이상	3.0	2.0	3.0	6%
90점 이상	2.0			
80점 이상 90점 미만	1.5	1.5	2.2	5%
70점 이상 80점 미만	1.0	1.0	1.4	4%
60점 이상 70점 미만	0.5	0.5	0.5	3%

주 : 조달청 PQ심사 기준, 지자체 PQ심사 기준 및 시설공사 적격심사 세부 기준 참조.

■ 이 슈 진 단

평가하여 우수 업체를 우대하기 위한 제도이다(「건설산업기본법」 제48조 및 동법 시행령 제40조, 제41조 및 제44조; 국토해양부 고시「건설업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준」).

건설업자간 상호협력평가제도의 평가 분야는 대기업의 경우 공동등급 실적, 하도급 실적, 협력업자 육성 및 신인도로 구분하여 평가하고, 중소기업의 경우에는 하도급 실적, 협력업자 육성 및 신인도로 구분하여 평가하고 있다.

상생협의회 구성은 대기업이나 중소기업의 경우 모두 협력업체 육성 분야의 평가 항목으로 평가하고 있으며, 구체적으로 ① 상생협의회 운영 현장 수의 비율(2점)과 ② 상생협의회 운영 성과(3점)를 평가하고 있다. 상생협의회 운영 현장 수의 비율은 신규 공사 중 공공공사에 한하여 전체 현장 수에 대한 상생협의회 운영 현장 수이다. 상생협의회 운영 성과는 발주자로부터 상생협의회 운영 실적이 우수하다고 표창 또는 감사패 등을 수상한 경우 현장당 2점을 부여하고, 상생협의회가 자체적으로 운영 성과가 판단되는 경우 현장당 1점을 부여한다. 우대 내용은 PQ 및 적격심사 신인도 평가시 0.5점에서 3점까지 가점을 부여하고, 시공능력

평가액 산정시 3년 간 공사 실적 평균액의 3%에서 6%까지 가산해주고 있다(〈표 1〉 참조).

상생협의회 구성 현황

2011년 신규 건설현장에서 상생협의회를 운영하고 있는 종합건설업체는 총 708개사이고, 상생협의회 운영 점수 5점 만점을 얻은 업체는 281개사, 4점을 얻은 업체는 145개, 3점을 얻은 업체는 219개사이다(〈표 2〉 참조). 이를 발주자 유형별로 살펴보면 5개 국토관리청이 발주한 공사가 123개 현장, 11개 공사가 발주한 공사가 373개 현장, 11개 지방공사가 발주한 공사가 23개 현장, 16개 광역자치단체가 발주한 공사가 169개 현

장, 201개 기초자치단체가 발주한 공사가 626개 현장으로 나타났다(〈표 3〉 참조).

우리나라의 파트너링 관련 제도 개선 방안

파트너링 개념의 명확화 및 선언적 도입

현재 우리나라에서는 파트너링에 대해 많은 논의가 이루어지고 있으나 파트너링의 공식적인 개념 정의는 없다. 따라서 「건설산업기본법」에 파트너링에 관한 개념을 정의할 필요가 있다. 캘리포니아주 교통부의 파트너링 가이드에서는 “파트너링이란 2개 이상의 조직이 공통의 목적을 달성하기 위하여 장기적인 서약을

〈표 2〉 상생협의회 운영 종합건설업체의 점수별 분포

(단위: 개사, %)

구분	계	1점	2점	3점	4점	5점
업체 수	708	7	56	219	145	281
비율	100	1.0	7.9	30.9	20.5	39.7

〈표 3〉 발주자 유형별 상생협의회 운영 현황

(단위: 개사, 백만원)

발주자 유형	운영기관 수	현장 수	평균 공사 금액
계	464	1,825	2,093.3
국토관리청	5	123	4,038.8
공사	11	373	3,549.5
지방 공사	11	23	2,803.7
광역자치단체	16	169	2,335.4
기초자치단체	201	626	738.4
교육청	84	104	579.6
학교	대학교	16	1,753.2
	기타(초, 중, 기타 학교)	20	365.0
	기타	100	2,671.2

주: 공사 금액이 0원으로 기재된 현장이 포함되어 평균 공사 금액은 실제보다 낮게 추정되었음.

하는 하나의 사업 방법으로서, 전통적인 방법의 적대적 관계를 팀을 기반으로 하는 관계로 변화시키는 것을 요구한다. 파트너링은 신뢰, 상호 이해 및 팀워크를 기반으로 하는 공개적인 소통을 조장한다”고 정의하고 있다.¹⁾ 한편, 영국 건설산업위원회(CIB : Construction Industry Board)의 「Partnering in the Team」(1997년)에서는 “파트너링이란 계약의 경계를 초월해 구성하는 팀워크를 용이하게 하는 관리 방법이다. 기본적인 요소는 공통의 목적, 합의한 문제 해결 방안 및 지속적으로 성과 개선을 위한 노력이다”라고 정의하고 있다.²⁾

외국에서 정의하고 있는 것을 참고로 하여 파트너링을 건설 공사를 수행하는 과정에서 공통의 목적을 달성하기 위하여 조직간의 경계를 초월하는 팀을 구성해서 건설 공사를 수행하는 방법이라고 정의할 필요성이 있다. 또한, 공공공사에서는 계약 예규인 공사계약 일반조건에도 규정하고, 민간 공사에서 파트너링을 권장하기 위하여 민간 건설공사 표준도급계약서에도 파트너링에 관한 사항을 반영

할 필요성이 있다.

공공공사에 파트너링 관리 방식 의무화

상생협의를 실질적이고 효율적으로 운영하기 위해서는 일정 규모 이상의 공공공사에 대해서는 파트너링을 시행하기 위한 상생협의체 구성과 운영을 의무 사항으로 규정할 필요가 있다. 캘리포니아주 교통부의 경우에는 1,000만 달러 이상의 공사에 대해서는 프로젝트 파트너링을 의무화하고 있다. 우리나라도 「건설산업기본법」에 발주자 의무 사항으로 공공 발주자는 일정 금액 이상의 공공공사를 수행할 경우 파트너링제도의 시행을 의무화하는 규정을 도입해야 한다.

파트너링 관리 방식에 관한 지침서 제정

프로젝트 파트너링을 운영하고 있는 미국 주정부의 교통부에서는 대부분 구체적인 지침서를 제정하여 운영하고 있다. 미국의 파트너링은 전통적인 설계·시공 분리 방식(design-bid-build) 방법으로 낙찰자를 선정

한 다음 발주자, 원도급자, 주요 하도급자 및 이해 관계자가 참여하는 워크숍을 통하여 파트너링을 운영하고 있는데, 이에 대한 지침서를 제정하여 체계적으로 운영하고 있다.

캘리포니아주 교통부는 “Field Guide to Partnering on Caltrans Construction Projects”, 네바다주 교통부는 “Guide to Partnering on NDOT Projects”, 워싱턴주 교통부는 “Partnering Field Guide for WSDOT Projects” 등을 제정하여 이용하고 있다. 이러한 지침서들에서는 모두 파트너링을 구체적으로 정의하면서 파트너링의 목표, 구체적인 운영 방안, 문제 해결 방안(problem resolving plan) 등을 규정하고 있다.

따라서, 우리나라에서도 파트너링에 관한 지침서를 제정하여 파트너링에 관한 인식을 제고할 필요성이 있다. 파트너링 지침서에는 파트너링의 정의, 파트너링의 원칙, 상생협의체 구성원, 상생협의체 운영 목표, 상생협의체 운영 절차, 상생협의체에서 논의되어야 할 사항, 문제 해결 방안 등에 대한 내용을 포괄하여야 한다. 지침서 제정은 국토해양부 장관의 고

1) California Department of Transportation(2008), Field Guide to Partnering on Caltrans Construction Projects, “Partnering is a way of conducting business in which two or more organizations make long-term commitments to achieve mutual goals. This requires changing traditional adversarial relationships into team-based relationships. Partnering promotes open communication among the participants based on trust, understanding, and teamwork.”

2) “Partnering is a structured management approach to facilitate teamworking across contractual boundaries. Its fundamental component are formalized mutual objectives, agreed problem resolution methods and an active search for continuous measurable improvements.”, Construction Industry Board(1997), Partnering in the Team, p.1.

■ 이 슈 진 단

시 등으로 하는 방안이 적절할 것으로 판단된다.

문제 해결 방안 구축

프로젝트 발주 방식인 미국의 파트너링이나 통합 발주 방식인 영국의 파트너링, 호주의 얼라이언싱 및 미국의 IPD 등은 모두 공사 수행 중 서로 다툼(dispute)이 발생할 경우 다툼을 신속히 해결하는 문제 해결 방안을 내부에 갖추고 있다. 이러한 점을 고려하여 우리도 4단계로 문제 해결 방안을 수립하는 것이 적절하다고 판단된다. 제1단계는 실무자 단계로서 발주자측에서는 현장 감독원, 시공자측에서는 현장의 공무 담당 또는 공사 담당, 제2단계로는 발주자의 건설 지원팀장, 시공자측에서는 현장대리인, 제3단계는 발주자측에서는 본사 관리팀장, 시공자측에서는 본사 담당 임원, 제4단계는 발주자의 당해 공사 최고 책임자, 시공자 측에서는 대표이사가 된다.

제4단계에서도 문제가 해결되지 않으면 제3자(facilitator)가 조정하는 단계로 이전된다. ‘퍼실리테이터 분쟁 해결 단계(FDR : Facilitated Dispute Resolution)’는 모든 이해 당사자가 참여하는 회의 형태로 운용되며 프로젝트 초기에 발주자와 수급인의 합의하에 선정된 퍼실리테이터

〈표 4〉 문제 해결 방안(Problem Resolution Plan)

단계	발주자	시공자	소요 시간
I	현장 감독원	현장 공무담당	1일
II	지원팀장	현장대리인	1주일
III	본사 관리 팀장	본사 담당 임원	1주일
IV	발주자 당해 공사 최고 책임자	대표이사	1주일
FDR (Facilitated Dispute Resolution)	프로젝트 초기에 선정된 제3자(Facilitator)가 진행		
Dispute Review Board	- 3인으로 구성 1인은 발주자가 선임하고 다른 1인은 시공자가 선임, 나머지 1인은 선임된 1인이 합의하여 선임		

에 의해서 진행된다. 퍼실리테이터는 교육을 받은 중립적인 인사로서 프로젝트 초기에 발주자와 시공자가 합의하여 선정한다.

FDR에서도 문제가 해결되지 않으면 분쟁중재위원회(Dispute Review Board)로 이전된다. 분쟁중재위원회는 다툼에 대해서 해결 방안을 권고(recommendation)하는 위원회로서 3인으로 구성한다. 1인은 발주자가 선임하고, 1인은 시공자가 선정하며, 나머지 1인은 선임된 2인이 합의하여 선임한다. 분쟁중재위원회에서 분쟁이 해결되지 않으면 공사가 종료된 이후 클레임으로 처리되고, 클레임이 해결되지 않으면 중재(arbitration) 또는 소송으로 넘어가게 한다(〈표 4〉 참조). 파트너링을 의무화하지 않는 프로젝트일지라도 계약 조건으로 문제 해결 방안을 도입할 필요성이 있다. 즉, 현재 건설 분야 분쟁이 증가하고 있는 추세에 비추어 자체적인

문제 해결 방안은 파트너링과 무관하게 조속히 도입할 필요성이 있다. 문제 해결 방안과 관련하여 중요한 것은 ‘퍼실리테이터 분쟁 해결 단계’가 원활히 운영되어야 한다는 점이다. 이렇게 되기 위해서는 중립적이고 전문성을 갖춘 퍼실리테이터의 역할이 중요하다.

그러나, 우리나라에는 이러한 퍼실리테이터 역할을 할 수 있는 전문 인력이 많지 않으므로 처음에는 이들을 교육시키고 자격 조건을 부여하는 제도 운영이 필요하다.

현재 건설분쟁조정위원회의 활성화를 위하여 사무국을 설치하도록 하는 방안이 논의되고 있다. 또한, 분쟁 조정 전문가 그룹을 운영토록 하는 방안도 논의되고 있다.

따라서, 분쟁조정위원회의 분쟁 조정 전문가 그룹과 퍼실리테이터를 연계하여 활용할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 