

# 요 약

## I. 서론

- 서양에서 산업 혁명 이후 건설 프로젝트 수행 과정은 설계와 시공이 분리되고 또 다시 설계와 시공은 하도급되어 건설 프로젝트는 수많은 조직이 참여하여 수행하게 되었음.
- 이와 같은 분절 현상은 지역적·시간적으로 분산된 다른 조직의 사람들이 프로젝트 수행 과정에 참여하므로 나타나는 현상이므로 참여자간의 관계(Relation), 피드백(Feedback), 설계와 시공의 상호 적응(Mutual Adjustment between Design and Construction) 등에 많은 문제점이 발생해 왔음.
- 이와 같은 문제점을 해결하기 위하여 선진국의 정부와 산업계는 1960년대부터 노력하여 왔고, 이러한 노력 중 가장 최근에 나타난 것이 파트너링(Partenring), 얼라이언싱(Alliancing) 및 ‘인티그레이티드 프로젝트 딜리버리(Integrated Project Delivery : 이하 IPD)’ 등 통합 발주 방식임.
- 본 연구는 미국·영국·호주의 파트너링·얼라이언싱·IPD 등 건설 프로젝트 수행에서 건설 생산의 분절 현상의 문제점을 극복하려는 새로운 통합 발주 방식을 도입하게 된 동기, 도입 과정 및 현재 운영 현황 등을 상세히 살펴보고 우리나라의 제도 개선에 주는 시사점을 제시하였음.

## II. 통합 발주 방식의 도입 과정과 운영 현황

### 1. 통합 발주 방식의 계약적 특성 : 관계적 계약

- 파트너링·얼라이언싱·IPD의 공통 요소는 모든 방식이 발주자를 포함한 프로젝트 참여자들이 팀을 구성하여 프로젝트를 수행하는 방식임.

- 통합 발주 방식을 규율하는 계약은 첫째, 프로젝트를 수행하는 팀을 구성하고 팀의 공통의 목표(Mutual Objective)를 설정하고 있고,
- 둘째, 팀 내부에 문제 해결 방안(Problem Resolution Method) 또는 의사 결정 방법(Decision Making Method)을 포함하고 있다는 점임.
- 이것은 전통적인 계약 방식에서 계약 당사자 간의 의무를 규정하고 계약 당사자가 이를 위반할 경우 이에 대한 벌칙을 규정하는 것과는 다른 계약 방식임.
  - 전통적인 계약은 거래(Transaction), 즉 당사자가 수행하여야 할 행동에 초점을 맞추지만, 파트너링·얼라이언싱·IPD를 규율하는 계약은 프로젝트를 성공적으로 수행하기 위해서 필요한 관계(Relationship)에 초점을 맞추는 계약임.
  - 명시적으로 표현되는 계약 조건은 계약의 개요에 불과하고 묵시적인 계약 조건과 계약 당사자 사이의 상호 이해(Understanding)가 계약 당사자의 행동을 결정하는 계약을 의미함.
- 계약법 이론에서 이러한 계약의 특성을 갖는 계약을 관계적 계약(Relational Contract)이라고 부르고 이에 대한 연구가 지속되어 왔음.

## 2. 미국의 파트너링 도입 과정과 운영 현황

- 통합 발주 방식(미국의 IPD, 영국의 파트너링 및 호주의 얼라이언싱) 도입에 시발점이 된 것은 미국의 파트너링 방식임.
- 미국의 파트너링 방식은 기존의 설계·시공 분리 방식(design-bid-build)으로 발주한 프로젝트를 통합적으로 관리하는 방식으로 이후 프로젝트 통합 발주 방식인 영국의 파트너링, 호주의 얼라이언싱 및 IPD 도입에 영향을 미쳤음.
- 일반적으로 파트너링(partnering)이라 함은 분쟁(dispute)과 갈등(conflict)을 최소화하면서 공동의 목적을 달성하기 위해서 둘 이상의 참여자들이 장기적인

서약(long-term commitment)을 통하여 협력 관계를 유지하면서 기업 활동을 수행하는 것을 의미함.

- 이러한 통상적인 의미의 파트너링을 건설산업에서는 프로젝트를 수행하는 참여자 즉, 발주자·설계자·원도급자·하도급자들이 협력(cooperation)과 소통(communication)의 철학을 바탕으로 조직의 경계를 뛰어넘어 구성한 팀이 프로젝트를 수행한다는 의미로 사용하게 되었음.
- 파트너링은 초기에는 참여자들의 협력을 공개적으로 약속하는 구속력이 없는 헌장(non-binding charter)에 참여자들이 서명을 하기 때문에 기존 참여자들 간의 계약 관계와 책임 관계에 변화를 가져오지 않았음.
- 건설 프로젝트에 파트너링을 처음으로 시도한 발주자는 1988년 미국의 육군공병단(US Army Corps of Engineers)인데, 육군 공병단은 프로젝트 참여자 간의 적대적 관계(adversarial relation)로 인해 발생한 공사 중 다툼(construction dispute)을 회피할 목적으로 파트너링을 도입하였음.
- 1987년 육군 공병단이 파트너링을 시행한 이후 미국에서는 1990년대 초반부터 주 교통부(State Department of Transportation)를 중심으로 광범위한 공공공사에 파트너링을 이용하고 있음.
- AASHTO(American Association of State Highway and Transportation Officials)가 2012년 1월 31일 수행한 조사에 의하면 17개 주(캘리포니아, 콜로라도, 코네티컷, 플로리다, 인디애나, 캔자스, 노스다코다, 네바다, 뉴욕, 오하이오, 오리건, 펜실베이니아, 사우스 캐롤라이나, 텍사스, 버지니아, 워싱턴, 메인)의 교통부에서 파트너링 프로그램을 공식적으로 운영하고 있는 것으로 조사되었음(조사에 응답한 주는 모두 38개주와 워싱턴(DC)임).

### 3. 통합 발주 방식의 도입 과정과 운영 현황

- 파트너링·얼라이언싱·IPD는 모두 전통적인 발주 방식의 분절 현상으로 야기되는 문제점을 해결하기 위한 방안으로 출현하였음.
- 전통적인 발주 방식에서의 프로젝트 참여자들 간의 대립의 문화(culture of confrontation)를 신뢰 및 협력의 문화(culture of trust and collaboration)로 변화시키려고 하는 시도임.
- 첫째, 설계·시공 분리 방식의 전통적인 발주 방식에서의 문제점은 시공자의 아이디어가 설계에 발현되지 않는다는 점임.
  - 예를 들어, 설계 단계에 전문건설업자가 참여한다고 하더라도 전문건설업자는 입찰 단계에서의 경쟁 우위를 확보하기 위하여 시공의 효율성을 증진시키는 아이디어를 제공하지 않기 때문임.
- 둘째, 전통적인 발주 방식에서는 협력과 혁신이 제한됨. 전통적인 발주 방식에서는 원도급자는 하도급자 및 자재 공급자와 별개의 계약을 체결하여 공사를 수행하므로 하도급자간의 협력이 잘 이루어지지 않음.
- 셋째, 전통적인 발주 방식에서는 장기적이고 프로젝트 전체에 대한 관점에서 효율성을 추구하지 않고 국지적인 효율성만을 추구함.
- 이와 같은 문제점을 해결하기 위한 첫 번째 시도로 나타난 것은 미국의 파트너링임. 미국에서 파트너링은 참여자들의 조직 간 경계를 뛰어넘는 팀이 프로젝트를 원활히 수행하기 위한 구조화된 관리 방식으로 출발하였음.
- 이후 영국에서는 도입 초기 미국의 파트너링과 같이 낙찰자를 선정한 이후 발주자와 시공자 간의 프로젝트 수행을 원활히 하기 위한 프로젝트 관리 방식으로 적용하였고, 현재는 설계와 시공을 통합하여 발주자·설계자·시공자 간의 팀을 구성하여 프로젝트를 수행하는 새로운 발주 방식이 적용되고 있음.
- 호주에서는 영국의 원유산업에서의 적용하던 얼라이언싱과 미국에서 도입한 파트너링의 영향을 받아 얼라이언싱을 도입하였음.

- 또한, 역으로 영국의 파트너링을 프로젝트 발주 방식으로 변화시키는 데 영향을 주었고 미국의 IPD 개발에 영향을 주었음.
- 미국의 IPD, 영국의 파트너링, 호주의 얼라이언싱에서 발견되는 대표적인 공통점은 주요 참여자들이 조기에 공사 수행에 참여한다는 점(early involvement of key participants), 투명한 회계 원칙(transparent financials)을 사용한다는 점, 위험과 보상을 공유(shared risk and reward)한다는 점, 공동 의사 결정(joint decision making) 체계를 갖고 있다는 점 및 협력적 다자 협약(collaborative multi-party agreement)을 사용한다는 점 등으로 요약될 수 있음.

### III. 정책적 시사점

#### 1. 우리나라 파트너링 관련 제도의 개선 방안

##### (1) 파트너링 개념의 명확화 및 선언적 도입

- 현재 우리나라에서는 파트너링과 관련된 많은 논의가 이루어지고 있으나 파트너링의 개념에 대해서는 공식적인 정의가 없다. 따라서 「건설산업기본법」에 파트너링에 관한 개념을 정의할 필요가 있음.
  - 외국에서 정의하고 있는 것을 참고로 하여 파트너링을 ‘건설공사를 수행하는 과정에서 공통의 목적을 달성하기 위하여 조직 간의 경계를 초월하는 팀을 구성해서 건설 공사를 수행하는 방법’이라고 정의할 필요성이 있음.
- 또한, 공공공사에서는 계약 예규인 공사계약 일반조건에도 규정하고, 민간공사에서 파트너링을 권장하기 위하여 민간 건설공사 표준도급계약서에도 파트너링에 관한 사항을 반영할 필요성이 있음.

## (2) 공공공사에 파트너링 의무화

- 처음에는 「건설산업기본법」에 발주자 의무 사항으로, 공공 발주자는 일정 금액 이상의 공공공사를 수행할 경우에 한하여 파트너링 제도를 의무화하고 점차적으로 확대하여야 함.

## (3) 파트너링에 관한 지침서 제정

- 파트너링에 관한 지침서를 제정하여 파트너링에 관한 인식을 제고할 필요성이 있음.
- 파트너링 지침서에는 파트너링의 정의, 파트너링의 원칙, 상생협업체 구성원, 상생협업체 운영의 목표, 상생협업체 운영의 절차, 상생협업체에서 논의되어야 할 사항, 문제 해결 방안 등에 대한 내용을 포함하여야 함.
- 지침서를 제정하는 형식은 국토해양부 장관의 고시 등으로 제정하는 방안이 적절함.

## (4) 문제 해결 방안 구축

- 파트너링을 의무화하지 않는 프로젝트일지라도 계약 조건으로 문제 해결 방안을 도입할 필요성이 있음.
- 즉, 현재 건설 분야 분쟁이 증가하고 있는 추세에 비추어 자체적인 문제 해결 방안은 파트너링과 무관하게 조속히 도입할 필요성이 있음.
  - 현재 건설분쟁조정위원회의 활성화를 위하여 사무국을 설치하도록 하는 방안과 분쟁 조정 전문가 그룹을 운영토록 하는 방안이 논의되고 있음.
  - 따라서, 분쟁조정위원회의 분쟁 조정 전문가 그룹과 프로젝트 내부 분쟁 해결 방안의 퍼실리테이터(facilitator)를 연계하여 활용할 수 있는 방안을 검토

토할 필요가 있음.

#### **(5) VE 인정 여부를 상생협의체에서 결정**

- 현재 VE(Value Engineering) 판정 여부는 설계자문위원회에서 결정하는데, 설계자문위원회에 참여하는 외부 위원, 감리 단장 등이 발주자의 눈치를 보는 상황이 벌어져 발주자의 입장만을 고려하게 되는 경우가 많음.
- 따라서, 새로운 기술·공법 등의 범위 등을 상생협의체에서 논의하여 결정하게 하여야 함.

#### **(6) 장기적으로 호주의 얼라이언싱 도입**

- 장기적으로는 전통적인 설계·시공 분리(design-bid-build) 방식 이외의 방안인 턴키(turnkey) 방식에도 호주의 얼라이언싱 방식을 도입하는 방안을 고려하여야 함.
- 특히, 공사 수행 이전에 정의하기 어려울 정도로 위험이 높은 대형 공사에 대해서는 우선적으로 호주의 얼라이언싱 제도를 도입할 필요성이 있음.
  - 호주의 얼라이언싱(Alliancing)은 발주자와 발주자가 아닌 참여자(non-owner participant)가 얼라이언스를 결성하여 프로젝트를 수행하는 구조임.
  - 호주의 얼라이언싱 방식은 참여자를 선정하는 방법에 가격을 제외한 기준을 적용하여 가격 경쟁을 하지 않는 방안도 이용되고 있음.
- 현재 우리나라는 최저가낙찰제의 문제점을 인식하고 대안을 모색하고 있는데, 호주의 가격을 제외한 평가 기준으로 낙찰자를 선정하는 방안을 벤치마킹할 필요성도 있음.