건설정책리뷰 2012-07

# 건설산업 상생협력 해외사례 분석

이종광 · 유일한 · 박승국

2012. 09

대 한 건 설 정 책 연 구 원

# 요 약

○ 세계경제의 장기침체 속에서 우리나라의 경제성장에 한계가 노정되고 대기업과 중소기업의 불균형이 심화되고 있는 국면에서, 우리경제의 효율성을 높이고 부문간의 불균형을 해소하여 성장잠재력을 제고하기 위한 처방으로 상생협력이 제시되었고, 이는 사회전반의 균형적 성장을 지향하는 공생발전의 개념으로 확대되었음. 건설산업에서도 종래의 지배종속적인 원·하도급 관계에서 발생하는 불공정성을 시정하고 불필요한 거래비용을 제거하여 수평적 원·하도급관계를 확립하고 거래의 공정성을 확보함으로써 건설산업의 경쟁력을 높이고자 하는 정부와 건설업계의 노력이 지속되고 있음. 본 연구에서는 정부와 기업의 상생협력 정책 개발에 도움이 될 수 있을 것으로 보이는 외국의 성공적인 상생협력 사례를 소개하고 시사점을 제시하였음.

**<사례 1> 원·하도급 파트너링 시스템**

○ 미국의 파트너링은 프로젝트 파트너링 중심이며, 파트너링을 사용함으로서 미국의 공공기관 및 주정부에서 클레임의 현격한 감소를 가져오면서 부각받기 시작함.

- 미국 주정부는 주로 파트너링 운영을 위한 별도의 위원회를 구성하여 파트너링 매뉴얼을 만들고, 프로젝트별 회의체를 구성해 VE(value engineering) 활동 등을 병행하여 사업성과를 높임.

○ 영국의 파트너링은 “공동 목표를 도출하고, 분쟁해결 방안을 고안하여, 지속적 개선, 성과측정, 이익 공유를 통해 함께 협력하는 조직”이라는 개념으로 운영되고 있음.

- 파트너링은 고객-원도급자-하도급자(자재·부품 조달업자 포함)를 포함한 생산조직 전체가 단일 팀(a coherent team)으로 활동함을 의미하고, 사업의 성과를 획기적으로 높이기 위해 다음과 같은 4가지 주요 프로세스(process)를 강조하고 있음.
  1) 공급사슬(supply chain)간 지속적 개선에 기초한 장기적 관계 구축
  2) 부품의 생산 및 조달을 개선하기 위한 지속적 프로그램 개발
  3) 최종 사용자의 요구(needs)에 맞도록 생산 공정의 통합 및 강화
  4) 시공 과정(construction process) 낭비의 제거

○ 국내의 경우 종합건설업과 전문건설업의 이원화된 업종·업역 체계의 현 상황에서 파트너링의 전면적인 제도화는 어려우며 다음과 같은 방안들이 강구될 수 있을 것이란 점에서 시사점을 찾을 수 있음.

- 정부 또는 공기업 주도의 시범사업 시행 후 성과평가 및 제도화 방안 강구
- 정부에서 파트너링 위원회를 구성하고 파트너링 헌장 채택 및 매뉴얼 보급
- 턴키 및 대안입찰, 기술제안입찰 등에서 낙찰조건으로 파트너링을 의무화
- 파트너링을 위한 표준계약서(식)를 만들어 보급하고, 이를 사용할 경우 상호협력 평가 등에서 높은 가점 부여

## 요 약

**<사례 2> 표준계약서의 다양화·선진화**

○ 계약문화가 선진화 되어 있는 미국에서는 최근(2007년 9월부터) 22개 유관단체가 모여서 합의적으로 도출한 계약서식(Consensus Contract Document: ConsensusDOCS)을 통해 계약의 우월적 지위를 없애고 협력관계에 입각한 계약문화 혁신을 추진한 성공적인 사례가 있음

- 미국은 발주자협회(COAA), 건설협회(AGC), 전문건설협회(ASC, ASA), 보증기관(NASBP) 등 모두 22개의 유관단체가 모여 3년여에 걸친 긴 협의로 ConsensusDOCS 도출하였음.
- 기존의 전통적 계약서식(AIA Traditional Documents)과 비교해볼 때 ConsensusDOCS의 가장 큰 특징은, 1)"갑" 중심의 우월적 계약조건이 아닌 동등한 관계에서의 리스크 분배(Risk-sharing), 2)제3자 협의체의 운영을 통한 합의적 의사결정(Tri-Party collaborative agrement), 3)첨단 기술들이 적극 도입된(Cutting edge issues) 선진화 된 계약조건이라는 특징을 지님.

○ 국내에서 건설공사의 특성 및 계약의 형태 등을 고려하여 건설산업의 선진화와 건설공사의 효율화를 위해 다양한 표준계약서를 제정한다면 현행 법 체계에서 명확히 하고 있는 전문화·분업화 된 업종별 표준계약서를 제정하는 것이 타당한 방안이며, 공정거래위원회의 「건설업 표준하도급계약서」를 미국의 ConsensusDOCS와 같이 계약조건을 개선시키는 방안을 상생협력의 일환으로 추진해 볼 수 있을 것임.

**<사례 3> VECP를 활용한 인센티브 계약**

○ VECP란 "시공자가 미국 연방조달규칙의 VE 조항에 의거하여, 비용 절감을 도모하기 위해 계약서로 정해진 사업의 계획, 설계, 또는 시방의 변경을 요청하여 제출한 계약변경 안"이라고 정의됨.

- 연방조달규칙 등에서는 VECP에 의한 공사비 절감액에 대한 인센티브 분배율을 계약의 유형에 따라 차등을 두어 규정하고 있음. 예를 들어 시공 VE의 경우, 1)총액(고정가격) 계약인 경우 시공자 55%, 발주자 45%로 분배하며, 실비정산 계약인 경우 시공자 25%, 발주자 75%로 분배함.

○ 국내에도 VECP의 유사 제도인 기술개발보상제도가 국가계약법 시행령에 도입되어 있으나 제도 운영상의 문제점 등으로 적용 성과가 미미함.

# 요 약


○ 원·하도급의 상생협력과 원·하도급업체 모두의 기술적 성장 및 발주자의 예산 절감 등을 위해 국내에서의 VECP 프로그램의 실질적인 실행을 위해서는 다음과 같은 정책 추진이 필요해 보이는 시점임.

- VECP 성과공유 가이드라인의 개발 및 보급(정부 차원의 가이드라인과, 각 발주기관별 가이드라인)
- 파트너링 협약 관련 제도 마련 및 원·하도급 파트너링 표준계약서 제정
- LH공사 등 정부투자기관을 통한 VECP 프로그램 시범사업 및 활성화 유도
- 하도급자가 발주자에게 직접 해당 공종에서 제안하여 보상 받을 수 있는 방식의 VECP 제도 도입
- 원·하도급 협력에 의한 VECP 제안에 대하여 상호협력 평가 등에 높은 가산점을 부여하는 정책 추진 등

**<사례 4> 영국의 Fair Payment Practice**

○ 영국 정부(OGC: Office of Government Commerce)는 하도급거래의 공정성을 제고하기 위하여 2007년 9월 “Guide to Best Fair Payment Practice”를 발표하고 2008년부터 정부예산을 지원받는 모든 시설공사에 대해 적용하고 있음. 핵심적인 사항은 Fair Payment Chart와 Project Bank Accounts.

- Fair Payment Chart: 프로젝트와 관련된 공급망(supply chain)에 속하는 모든 당사자들이 공정한 대금지급을 받을 권리가 있다는 점과 대금지급 과정이 투명해야 한다는 점을 기재한 Fair Payment Charter의 내용에 동의하고 서명함.
- Project Bank Accounts: 발주기관과 공급망의 계약당사자들이 공동으로 신용협정을 맺어, 발주기관이 PBA계좌로 대금을 입금하면 PBA 관리은행이 해당 대금을 지급.

○ OGC는 Best Fair Payment Practice 운용으로 대금지급의 공정성과 투명성 제고는 물론 비용절감과 품질제고 효과도 높은 것으로 평가하고 있음. 공정거래 문화의 확산, 대금지급 과정의 투명성, 하도급업체 보호 등의 점에서 시사점을 찾을 수 있음.

## 요 약

**<사례 5> 미국 캘리포니아주의 지명하도급(부대입찰) 제도**

○ 미국 캘리포니아주의 하도급공정화법에서는 원도급 입찰금액의 0.5%를 초과하는 하도급 공사(도로, 고속도로, 교량공사의 경우는 원도급 입찰금액의 0.5% 또는 1만 달러중 큰 금액의 하도급 공사)를 맡는 하도급업체의 이름과 주소, 하도급 공사를 미리 원도급 입찰서 안에 지명하도록 하고 있음.

- 하도급 할 공사(부분)마다 한개의 업체만 지명하여야 하며 이의 목적은 원도급업자의 선정 이후에 발생할지도 모르는 입찰쇼핑을 통한 저가 하도급을 방지하는데 그 목적이 있음.

○ 현재 국내에서도 미국의 지명하도급제도와 유사한 하도급계획제출제도를 운용하고 있으나, 적용대상 공사의 범위가 지나치게 협소하며, 하도급 공종 및 금액, 하도급예정인 등의 기재가 입찰시와 계약시로 이원화되어 있어 동 제도의 취지를 살리지 못하고 있음. 따라서 현행 하도급계획제출제도는 미국 캘리포니아주의 지명하도급제를 벤치마킹할 필요가 있음.

**<사례 6> 선진국의 분리발주에 의한 수평적 생산방식**

○ 미국은 주(州)별로 발주제도가 운영되고 있으며, 분리발주제도를 운영하는 주에서는 하도급 계약금액을 낮추기 위한 원도급자의 하도급공사 재입찰 행위(bid-shopping)를 방지하고, 중소기업을 보호·육성하기 위한 것이 목적 임.

- 뉴욕주에서는 공사예정원가가 50,000달러 이상인 공공빌딩의 건축, 재건축, 개조에 해당하는 공사에서 배관, HVAC(난방/공조/에어컨), 일반시공, 전기설비는 분리 발주하도록 New York Finance Law § 135 - The Wicks' Law에서 규정하고 있음.

○ 독일에서 VOB의 A 제4조에 규정된 대로 공사는 전문분야로 구분해서 발주하고 대규모 공사는 가능한 한 여러 개의 공구로 분할해서 발주하도록 하고 있음. 이는 전문공사에 특화된 중소기업들이 경쟁을 할 수 있도록 하기 위함임.

○ 일본은 국내와 유사하게 설비공사 등에 대하여 분리발주가 이루어지는 사례가 있으며, 분리발주로 진행하는 것이 공사의 효율성을 향상시킬 수 있는 공사를 대상으로 하고 있음

## 요 약

- 일본은 분리발주를 통해 적정경쟁, 전문공사업자와 직접계약을 함으로서 공사의 직접교섭 가능, 기술자와 직접 교섭, 시공의 신뢰성과 품질확보가 기대되고 있음.

○ 분리발주방식에서는 발주자의 요구가 직접 시공을 하는 전문건설업자에게 직접 전달될 수 있는 장점이 있어서 선진외국에서는 채택 되고 있음. 분리발주방식을 적용하면 발주자가 시공을 하는 기술자와 직접 교섭을 할 수 있으므로 발주자의 의도가 잘 반영될 수 있음

○ 선진 외국에서 분리발주제도를 채택하는 이유 중에 하나가 중소건설업체의 수주 증대, 적정한 공사대금의 직접 지급 등 중소기업을 보호·육성하여 대기업과 공생함으로서 발전시키고자 하는 것임. 분리발주를 통하여 대기업과 중소건설업체가 공생발전 할 수 있는 토대가 형성될 수 있음

**<사례 7> 일본 후지타건설의 제안제도와 목표설정모형을 활용한 상생협력**

○ 일본에서는 건설업체들도 성과공유제를 도입하여 운영하고 있음. 후지타건설이 그 예로서, 후지타건설은 제안제도와 목표원가법을 활용하여 중소건설업체(하도급 건설사)와 혁신 성과를 공유하고 있음.

○ 후지타건설이 현재 운영하고 있는 성과공유 제안은 크게 '공사 개시 전 제안'과 '공사개시 후 제안'으로 나누어짐.

- '공사 개시 전 제안'은 공사를 하기 위해서 응찰하는 중소건설업체들을 대상으로 함. 응찰하는 하도급업체가 제안한 개선 아이디어가 타당한지를 검토한 후에 원래 설계대로 공사를 하는 것을 가정하여 제시한 금액과 하도급 업체가 설계를 변경하여 제시한 금액 모두를 고려하여 가장 적합한 하도급 업체를 낙찰자로 선정하며 그에 따른 성과를 공유함.
- '공사 시작 후 제안'은 공사를 시작한 후에 하도급 업체가 시공법, 안전, 사양, 환경, 공정 등의 분야에서 품질을 높이고, 공사 기간을 단축하고, 원가를 줄이는 아이디어를 제시하여 성과가 날 경우에 그 성과를 공유하는 것임.

○ 후지타건설의 공사에 참여하는 하도급 업체의 설계변경 제안에 의한 공사비 감축 및 공기 단축 사례는 국내 중소건설업체들에게 시사하는 바가 크며, 본 제도의 벤치마킹시 국내 중소건설업체의 시공 및 기술능력 향상이 동반 되어야 할 것임.

## 요 약

○ 공사에 참여하는 주체들간의 상생을 위한 협력의 자세가 일차적으로 중요하나 원·하도급 업체들간의 상생을 유도하기 위해서는 중소건설업체를 보호할 수 있는 제도적 장치를 강화하여 중소건설업체들의 교섭력을 강화시키고 상생협력에 대한 건설사들의 공감대를 확대할 수 있는 방안을 강구하여야 함

**<사례 8> 미국 기업 존 디어(John Deere)의 성과공유제**

○ John Deere의 대표적인 성과공유 방법은 협력사 제안 모형과 협력사 개발 모형임

- John Deere의 협력사 제안 모형인 JD CROP(John Deere Cost Reduction Opportunities Process)은 협력사가 품질 개선, 원가절감 등에 대한 혁신적인 아이디어를 제시하고, 이 아이디어를 John Deere가 평가하여 실행에 옮기고 성과가 났을 경우에 1년 동안 기여도(보통 50:50)에 따라서 나누는 제도임.
- John Deere는 협력사 개발을 통하여 성과공유를 하고 있음. John Deere는 자사의 필요와 협력사의 요청에 의해 협력사의 생산 공정과 관리 시스템을 개발해줌. 협력사 개발의 결과로 발생하는 경제적 가치는 John Deere와 협력사가 사전에 정한 방법에 의해 공정하게 분배되며, John Deere는 고품질의 부품을 값싸게 공급받아서 좋고, 협력사는 품질 및 원가 개선에 따라 자사의 경쟁력 올라가고 추가적인 수익이 생기는 상생협력의 형태임.

○ 성과공유제도는 건설산업의 하도급거래 관계에서도 원도급자와 하도급자와의 관계를 적대적 관계에서 파트너쉽을 바탕으로한 상생협력적 동반자 관계로 전환시키는 주요한 방법이 될 수 있음

○ 건설산업에서의 성과공유제를 확산시키기 위해서는 기업들에게 성과공유 금액만큼의 세액 공제 등과 같은 세제 혜택, 업종 및 기업의 특성을 반영한 성과공유 모델과 표준 약정서의 꾸준한 보급, 동반성장지수 산정 및 공사입찰시 가점을 주는 것 등이 필요함

○ 대기업과 중소건설업체간의 성과공유제의 적용은 대기업에게는 안정적인 건설생산 활동을 가능하게 하며 중소건설업체에는 공사수주의 안정성과 전문기술의 축척 등을 가능하게하는 긍정적인 효과를 일으킬 것으로 예상됨. 다만, 건설공사는 1회적 프로젝트가 대부분이라 제조업 분야의 성과공유제를 그대로 적용하는 것은 무리가 있으므로 건설산업의 생산방식에 맞는 성과공유모델의 개발이 이루어져야 하며, 이에 따르는 정부의 정책도 뒷받침 되어야 할 필요가 있음

# 목 차


<사례 1> 원·하도급 파트너링 시스템 ····· 1

<사례 2> 표준계약서의 다양화·선진화 ····· 5

<사례 3> VECP를 활용한 인센티브 계약 ····· 12

<사례 4> 영국 Fair Payment Practice ····· 18

<사례 5> 미국 캘리포니아주의 지명하도급 제도 ····· 22

<사례 6> 선진국의 분리발주에 의한 수평적 생산방식 ····· 25

<사례 7> 일본 후지타건설의 제안제도와 목표설정모형을
활용한 상생협력 ····· 29

<사례 8> 미국 기업 존 디어(John Deere)의 성과공유제 ····· 33

참 고 문헌 ····· 37

# <사례 1> 원·하도급 파트너링 시스템

## 1. 주요 내용

### 가. 외국의 파트너링 개념

○ 파트너링은 발주자·설계자·시공자·하도급자 등 프로젝트의 주요 수행주체들이 상호 신뢰와 협력을 바탕으로 팀워크를 형성하여 건설사업을 수행하는 방식으로 미국, 영국 등에서 혁신을 통한 시공의 효율성을 극대화하는 방안으로 활용하고 있으며, 다음과 같이 크게 2가지 유형으로 분류됨.[1)]

- 프로젝트 파트너링(project partnering): 특정 프로젝트에서 계약 당사자간 프로젝트에 대한 기여와 협조, 의사소통 등에 대한 합의를 바탕으로 우호적이고 협력적인 관계의 증진과 분쟁 방지를 위해 수립되는 공식적인 관계 및 절차.
- 전략적 파트너링(strategic partnering): 향후 많은 프로젝트에서 파트너링 주체간의 지속적인 관계가 예상되고 서로에 대한 기여와 협조가 각자의 사업적 관계에 이득이 있다고 판단될 때, 이를 목적으로 맺어지는 장기적인 협조 관계.

### 나. 미국의 파트너링[2)]

○ 미국의 파트너링은 프로젝트 파트너링 중심이며, 1989년 미육군공병단에 의해 건설업계에 도입됨. 공사의 이행을 위해 파트너십 헌장 및 공약을 개발하였고, 세부 절차는 건설협회(AGC) 등에서 규정하고 있음.

- 파트너링을 사용함으로서 미국의 공공기관 및 주정부에서 클레임의 현격한 감소를 가져오면서 부각받기 시작함.
- 파트너링과 함께 DRB(dispute review board) 운용을 통해 분쟁 및 어려운 문제 해결의 안전장치 역할을 함.
- 미국 건설산업연구소(CII)는 파트너링이 기존의 전통적 계약관계를 하나의 공유 문화(a shared culture)로 전환하는 계기가 되고 있다고 하

1) 국토해양부·건설산업선진화위원회(2009), 건설산업 선진화 비전 2020

2) 국토해양부(2006), 건설산업 발전을 위한 상생협력 사례연구

며, 파트너링을 통해 효율성 향상, 비용 효과성 증대, 혁신 기회의 증가, 품질 및 서비스의 향상 등을 가져올 수 있다고 함.

- 미국 주정부는 주로 파트너링 운영을 위한 별도의 위원회를 구성하여 파트너링 매뉴얼을 만들고, 프로젝트별 회의체를 구성해 VE(value engineering) 활동 등을 병행하여 사업성과를 높임.
- 버지니아주와 오하이오주 교통국의 경우, 낙찰조건으로 시행자(주정부), 시공자, 하도급자 등 이해관계자가 참여하는 파트너링을 의무화하고 있음.
- 미국의 주정부에서 운용하는 파트너링 헌장은 주로 다음과 같은 항목들에 대한 세부 규정들을 포함시키고 있음.

| Safety, Environment, Quality, Issue resolution, Communication, Cooperation, Public relationship, Scheduling and on-time delivery, On-budget |
|---|

## 다. 영국의 파트너링[3)]

○ 영국의 파트너링은 건설산업 혁신 운동의 일환으로 Egan Report(rethinking construction)에서 건설업계의 협력과 파트너십을 강조하면서 확산되었으며, 프로젝트 파트너링과 전략적 파트너링이 모두 활용되고 있으나 지속적인 협업체계를 구축하는 것에 보다 초점이 맞추어져 있음.

- 영국의 파트너링은 “공동 목표를 도출하고, 분쟁해결 방안을 고안하여, 지속적 개선, 성과측정, 이익 공유를 통해 함께 협력하는 조직”이라는 개념으로 운영되고 있음.
- 파트너링은 고객-원도급자-하도급자(자재·부품 조달업자 포함)를 포함한 생산조직 전체가 단일 팀(a coherent team)으로 활동함을 의미하고, 사업의 성과를 획기적으로 높이기 위해 다음과 같은 4가지 주요 프로세스(process)를 강조하고 있음.
  1) 공급사슬(supply chain)간 지속적 개선에 기초한 장기적 관계 구축
  2) 부품의 생산 및 조달을 개선하기 위한 지속적 프로그램 개발
  3) 최종 사용자의 요구(needs)에 맞도록 생산 공정의 통합 및 강화

3) 국토해양부·건설산업선진화위원회(2009), 전게서

4) 시공 과정(construction process) 낭비의 제거

- 영국의 파트너링은 기존의 최저가낙찰제에 기반 한 건설사업 참여자간의 적대적 관계가 비효율적임을 지적하면서 파트너링을 통해 투자가치(value for money)를 달성하는 것이 중요하다고 강조하고 있음.

## 2. 주요 성과

○ 많은 연구에 의하면 건설업계가 파트너링에서 얻는 잠재적 성과는 비용절감, 공기 감축 등 매우 큰 것으로 전해지고 있으며, Griffith & Watson(2004)은 파트너링이 성공할 경우 다음과 같은 다양한 편익이 발생한다고 제시함.

- 장기적인 규모의 경제로 인한 공사비 절감
- 품질의 향상(하자와 재시공 건수의 감소)
- 계약의 효율성 증대(불필요한 서류 작업 감소 등)
- 공기 단축(설계기간 단축, 빠른 현장작업 개시 등)
- 반복 구매로 인하여 업체는 안정적 수주기반 확보와 장기전략 수립이 가능
- 팀 정신의 확산으로 분쟁 건수 감소, 업무의 만족도 증가
- 건설업자가 사업 초기부터 투입되므로 설계 효율이 향상
- 위험(risk)과 성과의 공유 문화로 인해 혁신 아이디어가 활성화
- 적대적 태도가 감소하므로 업체간 클레임, 소송이 감소
- 전략적 파트너링의 경우 특별히 지속적인 개선이 가능
- 비용 절감의 분배 등을 통해 참여기업 모두의 이윤이 증가

○ 미육군공병단(USACE)은 시설공사에 파트너링을 적용한 16개 공사와 그렇지 않은 28개 공사의 성과를 분석하여 다음과 같은 결과를 제시하였음.

<표 1-1> 파트너링 적용 프로젝트와 비적용 프로젝트의 성과 비교

| 비교항목 | ① 파트너링 적용 (N=16) | ② 파트너링 비적용 (N=28) | 차이 (①-②) |
|---|---|---|---|
| 평균 공사금액 상승비율(%) | 2.72 | 8.75 | -6.03 |
| 평균 공기변경에 의한 금액상승 비율(%) | 9.07 | 15.53 | -6.46 |
| 평균 설계변경에 의한 금액상승 비율(%) | 3.89 | 7.74 | -3.85 |
| 평균 클레임에 의한 금액상승 비율(%) | 0.67 | 5.01 | -4.34 |
| 평균 VE에 의한 절약금액비율(%) | 0.73 | 0.05 | +0.68 |
| 평균 공사금액(US $) | $10,368,643 | $11,448,745 | -$1,080,102 |

자료: 한국생산성본부(2006.12), 대·중소기업간 성과공유모델 및 표준계약서 개발연구

## 3. 시사점

○ 종합건설업, 전문건설업의 이원화된 업종·업역 체계의 현 상황에서 파트너링의 전면적인 제도화는 어려우며 다음과 같은 방안들이 강구될 수 있을 것임.

- 정부 또는 공기업 주도의 시범사업 시행 후 성과평가 및 제도화 방안 강구
- 정부에서 파트너링 위원회를 구성하고 파트너링 헌장 채택 및 매뉴얼 보급
- 턴키 및 대안입찰, 기술제안입찰 등에서 낙찰조건으로 파트너링을 의무화
- 파트너링을 위한 표준계약서(식)를 만들어 보급하고, 이를 사용할 경우 상호협력 평가 등에서 높은 가점 부여

# <사례 2> 표준계약서의 다양화·선진화

## 1. 주요 내용

### 가. 미국의 다양한 계약서식

○ 계약문화가 발달한 미국은 다양한 계약서식의 제정·보급을 통해 원활한 건설공사의 수행을 추구하고 있음. 미국의 AIA(건축가협회), AGC(건설협회), CMAA(CM협회), DBIA(디자인빌드협회) 등에서는 다양한 계약형태별로 표준계약서식을 제정·보급하는 역할을 하고 있음.

- AIA: 100여종 이상의 다양한 건설·건축 부문 표준계약서식(AIA Contract Documents)을 제공하고 있음.[4)]
- AGC: 700 Series(Subcontracting Documents)를 비롯한 90여종 이상의 표준계약서식(ConsensusDOCS)을 제공하고 있음.[5)]
- CMAA: Contracts & Scheduling에 관한 전문 분야의 표준계약서식(CMAA Documents)을 제공하고 있음.[6)]
- DBIA : Consultant Services 등 다양한 디자인빌드 사업에 관한 표준계약서식(DBIA Model Contracts)을 제공하고 있음.[7)]

### 나. AGC의 ConsensusDOCS

○ 계약문화가 선진화 되어 있는 미국에서는 최근(2007년 9월부터) 22개 유관단체가 모여서 합의적으로 도출한 계약서식(Consensus Contract Document: ConsensusDOCS)을 통해 계약의 우월적 지위를 없애고 협력관계에 입각한 계약문화 혁신을 추진한 성공적인 사례가 있음. 미국에서 이러한 혁신을 추진한 배경은 다음과 같이 요약됨.[8)]

- 미국 역시 건설공사의 계약은 관행적으로 “갑”의 우월적 지위와 그로

4) The American Institute of Architects, http://www.aia.org/

5) ConsensusDOCS$^{TM}$, http://consensusdocs.org/

6) Construction Management Association of America, http://cmaanet.org/

7) ConsensusDOCS$^{TM}$, http://consensusdocs.org/

8) AGC of America, http://www.agc.org/

인한 분쟁이 존재하였으며, 기존의 공사계약조건은 공사관계자 상호간 위험전가(risk-shifting)라는 한계를 갖고 있었음.

- 우월적 지위를 없애고 프로젝트의 성과(project results)를 높이기 위해서는 동등한 관계에서의 협력(equal collaboration)과 혁신을 위한 합의(best practice consensus)가 요구되었음.
  (※ 기존 계약서식은 산업의 요구와 현실에 부응하지 못한다고 판단함)
- 결과적으로 미국 건설산업 미래를 위한 생산적인 변화/혁신의 수단으로 ConsensusDOCS 도입을 추진한 것임.

○ 미국은 발주자협회(COAA), 건설협회(AGC), 전문건설협회(ASC, ASA), 보증기관(NASBP) 등 모두 22개의 유관단체가 모여 3년여에 걸친 긴 협의로 ConsensusDOCS 도출하였음. 여기에 참여한 22개의 유관단체는 대표적으로 발주자(Owners), 시공자(Contractors), 하도급자(Subcontractors), 보증기관(Surety professionals)으로 구분되지만, 이중 12개 유관단체(55%)가 전문건설업에 관계된 단체임.[9)]

- 이와 같은 사실은 합의 도출을 위해서는 발주자가 원도급자에게, 그리고 원도급자는 하도급자에게 계약적 우위에 대하여 상당부분 양보가 필요하였고, 실제 시공을 담당하는 전문건설업자를 중심으로 계약조건에 대한 선진적인 합의가 진행되었다는 것임.
- 대신 발주자는 원도급자나 하도급자가 보다 생산적이고 효율적으로 변화될 수 있도록 계약조건을 선진화하였음.
- 미국의 기존 전통적 계약서식(AIA Traditional Documents)과 비교해 볼 때 ConsensusDOCS의 가장 큰 특징은, 1)“갑” 중심의 우월적 계약조건이 아닌 동등한 관계에서의 리스크 분배(Risk-sharing), 2)제3자 협의체의 운영을 통한 합의적 의사결정(Tri-Party collaborative agrement), 3)첨단기술들이 적극 도입된(Cutting edge issues) 선진화된 계약조건이라는 특징을 지님. 기존 계약서식 대비 ConsensusDOCS의 주요 개선사항을 요약하면 다음의 표와 같이 제시될 수 있음.

9) 대한건설정책연구원(2009), 중소기업의 발전 및 성장지원 방안

**<표 2-1> 기존 대비 ConsensusDOCS의 주요 개선사항**

| (1) Consensus 계약조건으로의 개선 | (2) 가치향상을 위한 계약조건 선진화 |
|---|---|
| ○ 프로젝트 3자 협의체를 통한 의사결정<br>: CPD(Collaborative Project Delivery) Team<br>○ Risk-shifting에서 Risk-sharing로 전환<br>○ 프로젝트 성과 중심의 계약조건 제시<br>: Target Goal, Target Costing 설정 협의<br>○ 이행성과에 따른 재정적 인센티브 부여<br>○ 하수급자의 손해보상(indemnity) 및 대가 지급(payment), 분쟁조정의 조건을 현실화 | ○ 프로젝트 Planning System 운영조건 도입<br>○ BIM 활용을 위한 계약조건 설정<br>○ Lean Construction을 통한 협력활동 제시<br>○ 정보기술을 활용한 의사소통 방식 선진화<br>: Digital Data Protocol,<br>Electronic Communication Protocol |

자료: Collaborative Construction Resources(2008), The Revolution is Upon Us

○ 미국의 AGC가 제공하고 있는 ConsensusDOCS의 분류체계 및 하도급 관련 계약서식(700 Series)은 다음과 같음.

**※ 90여종에 해당하는 ConsensusDOCS 분류체계**

- 200 Series : 건설공사 계약서식 (General Contracting Documents)
- 300 Series : 3자협력 합의서식 (Collaborative Documents)
- 400 Series : 디자인빌드 계약서식 (Design-Build Documents)
- 500 Series : CM사업 계약서식 (Construction Management Documents)
- 700 Series : 하도급 계약서석 (Subcontracting Documents)
- 800 Series : PM사업 계약서식 (Program Management Documents)

**※ 700 Series(하도급 계약서식)의 세부 제공서식**

- ConsensusDOCS 702 : Standard Form Purchase Order
- ConsensusDOCS 705 : Invitation to Bid / Sub-bid
- ConsensusDOCS 706 : Subcontract Performance Bond
- ConsensusDOCS 707 : Subcontract Payment Bond
- ConsensusDOCS 710 : Subcontractor's Application for Payment
- ConsensusDOCS 721 : Subcontractor's Statement of Qualification, Specific Project
- ConsensusDOCS 750 : Contractor / Subcontractor Agreement
- ConsensusDOCS 750.1 : Contractor / Subcontractor Rider for Material Storage at Site
- ConsensusDOCS 751 : Contractor / Subcontractor Agreement (Short Form)
- ConsensusDOCS 760 : Subcontractor Bid Bond
- ConsensusDOCS 795 : Subcontractor Change Order
- ConsensusDOCS 796 : Subcontract Interim Direct Change

## 2. 주요 성과

○ ConsensusDOCS의 도입효과는 다음과 같은 측면에서 매우 긍정적인 평가와 함께 계약서식 및 계약조건의 모범적인 선진화 사례로 부각되고 있음.

- 발주자에게는 사업수행 성과(project results)의 향상
- 원도급자 및 하도급자간 분쟁의 감소
- IT 등 첨단기술 도입에 따른 생산성 향상과 산업발전 촉진
- 결과적으로, 미국 건설산업의 최근 20년간 선진화 사례 중 가장 부각되는 사례로 꼽히고 있음.

**※ ConsensusDOCS 도입효과에 대한 설문조사 결과**

○ ConsensusDOCS는 실제로 많은 전문건설업(Specialty, Subcontractor) 및 종합건설업(General contractor) 유관단체가 중심이 되어 도출한 합의적 계약조건이고, 발주자가 종전보다 많은 부분의 리스크를 가져간 것임에도 불구하고, 발주자에 대한 설문조사 결과 약 75%의 발주자가 ConsensusDOCS를 채택하는 것이 훨씬 더 높은 사업 성과와 가치(value)를 가져올 수 있으며 기존보다 분쟁·지연을 줄일 수 있는 방법이라고 답변하고 있음.
*(자료: AGC of Michigan(2008), McGraw-Hill Key Trends)*

## 3. 시사점

○ 우리나라의 건설공사 등에 관한 표준계약서식은 국토해양부와 공정거래위원회에서 일부 계약서식을 제공하고 있음.

- 우선 국토해양부는 1)건축공사 표준계약서, 2)건축물의 설계 표준계약서, 3)건축물의 공사감리 표준계약서, 4)주택건설공사 감리용역 표준계약서를 제공하고 있음. 그러나 이들 계약서식은 시공, 설계, 감리(건축, 주택)의 각 업역별로 포괄적인 계약서식일 뿐, 다양화 된 사업형태 및 계약유형별로 사용할 수 있는 것은 아님.
- 하도급공사의 표준계약서식은 1987년 대한건설협회와 대한전문건설협회가 공동 제정한 '건설공사 표준하도급계약서'가 사용되다가, 1995년 공정거래위원회가 이를 '건설업 표준하도급계약서'로 공표함에 따라 협회가 제공하는 표준계약서는 폐지되었음. 이후 공정위는 아래와 같은 몇 가지의 표준하도급계약서를 제정하여 사용을 권장하고 있는 상황임.

◦ 건설업 표준하도급계약서

◦ 건축설계 표준하도급계약서

◦ 건축설계 협력분야 표준하도급계약서

◦ 건축물 유지관리업 표준하도급계약서

◦ 건설자재업 표준하도급계약서

◦ 엔지니어링 표준하도급계약서

○ 공정위에서 제공하는 표준하도급계약서 역시 시공, 설계, 유지관리 등 업역별로 단일화 된 포괄적인 표준하도급계약서를 제공하고 있는 것이기 때문에 하도급공사의 특성과 계약 형태 등이 반영된 다양화 된 표준계약서식은 없는 실정이라고 할 수 있음.

○ 우리나라의 건설산업은 업역이 명확히 구분되어 있고, 그 아래 업종이 구분되어 있어 건설공사의 전문화와 분업화를 추구한다는 것이 가장 큰 특징임. 따라서 우리나라에서 건설공사의 특성 및 계약의 형태 등을 고려하여 건설산업의 선진화와 건설공사의 효율화를 위해 다양한 표준계약서를 제정한다면 현행 법 체계에서 명확히 하고 있는 전문화·분업화된 업종별 표준계약서를 제정하는 것이 타당한 방안임.

○ 공정위의 건설업 표준하도급계약서를 미국의 ConsensusDOCS와 같이 계약조건을 개선시키는 것을 개략적으로 예시로써 제시하면, 다음 페이지의 표와 같이 제시될 수 있을 것임.

**<표 2-2> ConsensusDOCS의 개념을 도입한 업종별 표준계약서**

| 공정위 건설업 표준하도급계약서 | OO업종 표준계약서(예시) |
|---|---|
| 제1조(기본원칙) | 제1조(기본원칙) |
| 제1조의2(하도급계약의 추정) | 제2조(3차 협의체 구성) |
| 제2조(원사업자의 협조) | : 발주자-원사업자-수급사업자 |
| 제3조(공사시공 등) | 제3조(3자 협의체의 책임과 의무) |
| 제4조(관련공사와의 조정) | 제4조(법령의 준수) |
| 제4조의2(부당한 하도급대금의 결정 금지) | : 하도급계약의 추정 등 하도급법, 건산법 등 유관 법령이 정하는 사항의 준수 등 |
| 제5조(의견의 청취) | 제5조(계약서 및 계약조건의 검토) |
| 제6조(권리·의무의 양도) | 제6조(현장상황의 점검) |
| 제7조(계약이행 및 공사대금지급보증) | 제7조(설계도서의 검토) |
| 제8조(감독원) | : 도면, 시방서, 공사내역서 등 |
| 제9조(현장대리인) | 제7조의2(설계도서의 조정) |
| 제10조(종업원 및 고용원) | 제8조(성과목표 설정) |
| 제11조(공사재료의 검사) | 제9조(성과에 대한 권리 및 의무) |
| 제12조(지급재료 및 대여품) | : 성과목표에 대한 책임 및 창출되는 성과에 대한 이익배분·공유 방안 등 |
| 제12조의2(물품 등의 구매강제 금지) | 제10조(발주자의 협조) |
| 제13조(부적합한 공사) | 제10조의2(원사업자의 협조) |
| 제13조의2(부당한 위탁취소 금지) | 제11조(공사시공 등) |
| 제14조(공사의 변경·중지) | 제12조(관련공사와의 조정) |
| 제14조의2(설계변경으로 인한 계약금액의 변경) | 제13조(첨단 기술 및 관리기법의 도입) |
| 제15조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정) | 제13조의2(BIM의 활용) |
| 제16조(응급조치) | 제13조의3(신기술·신공법의 활용) |
| 제17조(검사 및 인도) | 제13조의3(프로젝트 관리기술의 활용) |
| 제18조(손해의 부담) | 제14조(의견의 청취) |
| 제19조(부분사용) | 제15조(권리·의무의 양도) |
| 제20조(대금지급) | 제16조(계약이행 및 공사대금지급보증) |
| 제20조의2(감액의 금지) | 제17조(공사참여주체) |
| 제20조의3(부당결제청구 등의 금지) | : 감독원, 현장대리인, 종업원 및 고용원 |
| 제20조의4(부당한 대물변제의 금지) | 제18조(공사재료의 관리) |
| 제20조의5(기술자료 제공 요구 금지 등) | 제19조(계약이행 관련 부당행위 금지) |
| 제20조의6(보복조치의 금지) | : 물품 등의 구매강제 금지 등 하도급법 및 건산법 등에서 정하는 금지 사항 |
| 제21조(하도급대금의 직접지급청구) | 제20조(전문 작업반의 활용) |
| 제22조(선급금) | : 노무, 자재, 장비 작업반 등 |
| 제22조의2(부당한 경영간섭의 금지) | 제21조(공사의 변경·중지) |
| 제23조(하자담보) | 제22조(계약금액의 변경 및 조정) |
| 제24조(이행지체) | 제23조(응급조치) |
| 제25조(계약해제, 해지) | 제24조(검사 및 인도) |
| 제25조의2(공사의 중지) | 제25조(성과의 보상 및 손해의 부담) |
| 제26조(서류제출) | 제26조(부분사용) |
| 제27조(보험가입 등) | 제27조(대금지급) |
| 제28조(안전관리비) | 제28조(대금지급 관련 부당행위의 금지) |
| 제29조(지적재산권 등) | |
| 제30조(특수조건) | |
| 제31조(이의 및 분쟁의 해결) | |

(다음 페이지에 표 계속)

| 공정위 건설업 표준하도급계약서 | OO업종 표준계약서(예시) |
|---|---|
| | 제29조(하자담보 및 하자보수의 이행)<br>제30조(이행지체)<br>제31조(공사의 중지 및 계약해제, 해지)<br>제32조(서류의 제출 및 관리)<br>제33조(보험가입 등)<br>제34조(안전관리비)<br>제35조(지적재산권 등)<br>제36조(특수조건)<br>제37조(이의 및 분쟁의 해결)<br>제38조(공사수행 결과에 대한 평가 등) |

※ 밑줄 친 부분은 현행 공정위 표준하도급계약서의 계약조건과 일부 달라지거나, 새롭게 추가되는 계약조건임.

※ 상기 계약조건은 제목 level이기 때문에 특정 업종에 직접적으로 연관되는 용어가 사용되지 않았으나, 각 계약조건의 세부내용에는 직접적으로 특정 업종에 해당하는 용어들이 포함이 될 것임.

# <사례 3> VECP를 활용한 인센티브 계약

## 1. 주요 내용

### 가. 미국의 공공기관의 인센티브 계약 방법[10)]

○ 미국 공공기관들이 협력사와 계약을 체결할 때 표준으로 활용하고 있는 연방조달규칙(Federal Acquisition Regulations System)은 고정가격 계약(fixed- price contracts), 실비정산 계약(cost-reimbursement contracts), 인센티브 계약(incentive contracts), 절감금액 분배 계약(share-in-savings contracts) 등이 있음.

- 인센티브 계약(incentive contracts): 인센티브 계약은 공공기관이 1) 협력사가 공급하는 부품이나 서비스의 원가를 절감하고, 2)협력사의 기술 등 혁신을 꾀하고, 3)계약된 성과를 조기에 그리고 목표치 이상으로 달성할 목적으로 원가, 기술 등의 성과를 협력사의 이익이나 보상금 등과 연동시키는 것을 말함. 인센티브 계약법은 각 방법에 따라 적용 방식이 조금씩 다르나 대체로 인센티브 공식을 미리 정해두고 '목표를 초과하면 이익이나 수수료를 높여 주고, 목표를 하회하면 이익이나 수수료를 깎는다'는 원리에 기초를 두고 있음. 현재 미국 공공기관이 공식적으로 도입하고 있는 인센티브 계약은 아래와 같이 5가지 유형임.
  - ◦ 원가 인센티브(cost incentives)
  - ◦ 성과 인센티브(performance incentives)
  - ◦ 기술성과 인센티브(technical performance incentives)
  - ◦ 조달 인센티브(delivery incentives)
  - ◦ 복합 인센티브(multiple-incentive)
- 절감금액 분배 계약(share-in-savings contracts): 미국 연방정부가 협력사의 혁신을 촉진하기 위하여 보급하고 있는 계약 방법임. 절감금액

10) 전경련 중소기업협력센터(2011), 국내·외 운영사례와 기업의 인식조사를 중심으로 한 성과공유제 운영실태 분석 및 확산방안

분배 계약은 1)협력사가 공공기관의 목표, 운영과정 등과 연관된 문제에 대한 해결책을 제시하거나 공공기관의 목표를 조기에 달성하는데 도움을 주었을 때, 2)목표와 연관된 사항 또는 운영과정 해결책의 실행으로 인하여 발생하는 개선으로 생기는 절감금액의 일정 부분을 공공기관이 협력사에게 지불하는 계약의 형태를 말함. 미국 공공기관이 도입하고 있는 이 계약 방법은 1)공공기관이 한정된 자원을 잘 활용할 수 있게 하고, 2)전략목표 달성을 위한 관리 과정 개선에 도움을 주고, 3)일반 국민들이 부담하는 세금을 줄이는데 도움을 준다는 평가를 받고 있음.

## 나. 미국의 VECP(Value Engineering Change Proposal) 제도[11)]

○ 미국 연방정부는 산업의 고도화와 자원의 효율적 배분을 대단히 많은 노력을 기울여 왔음. 이러한 노력의 일환으로 협력사에게 재무적 동기를 부여하여 기술 개발, 품질 제고, 원가 절감 등을 도모하고자 가치공학 개선 제안(VECP) 제도를 도입함.

- 1988년 미 연방정부는 정부지출의 절감을 목적으로 연방정부 각 기관에 대통령관할 행정관리예산청(OMB)의 고지(Circular No. A-131)를 발행하여 VE의 활용을 요구함. 이 고지는 1992년 개정안을 거쳐 각 정부기관의 조언을 구한 후, 1993년에 정식 고지로 발행됨.
- 이 고지는 제정 배경, 용어의 정의, 각 정부기관의 책무, OMB로의 VE 보고, VE에 관한 감사 등이 기술되어 있고, 인센티브 조항으로 VECP의 정의 및 정부기관의 가이드라인 작성에 대해 규정하고 있음.
- 1995년 미 의회에 의해 제정된 “VE의 체계적 적용에 관한 법률(Systematic Application of Value Engineering Act)”은 1988년 발표된 OMB의 VE 고지에 대한 법적 근거를 제공한 것으로 연방정부기관에 의한 VE의 실시 의무 등이 포함되어 있음. 본 법률은 각 정부기관의 VE 활동에 따른 예산 절감액의 절반을 다음 회계연도의 해당사업에 사용하거나 인센티브 비용으로 활용할 수 있도록 함.

○ VECP란 “시공자가 연방조달규칙의 VE 조항에 의거하여, 비용 절감을

11) 한국생산성본부(2006), 대·중소기업간 성과공유모델 및 표준계약서 개발연구(건설 공기업 성과공유모델)

도모하기 위해 계약서로 정해진 사업의 계획, 설계, 또는 시방의 변경을 요청하여 제출한 계약변경 안"이라고 정의됨.

- 통상적으로 VECP는 프로젝트 전 단계 중 시공단계의 VE에 의한 계약변경을 수반하는 제안을 의미하기 때문에 원도급자와 하도급자의 협력과 공동 제안 등이 요구되기도 함.
- VE에 관한 연방조달규칙에서는 하도급계약에 관한 사항을 규정하고 있음. 원도급자는 하도급계약에 VE 관련 조항을 포함하여야 하며, 원도급자는 발주자에게 돌아가는 분배금을 감소시키지 않는 범위 내에서 하도급자에 대한 VE 장려금 지불방법을 자유롭게 결정할 수 있도록 함.

○ 연방조달규칙 등에서는 VECP에 의한 절감액에 대한 분배율을 계약의 유형에 따라 차등을 두어 규정하고 있음.

- 시공 VE의 경우, 1)총액(고정가격) 계약인 경우 시공자 55%, 발주자 45%로 분배하며, 실비정산 계약인 경우 시공자 25%, 발주자 75%로 분배함.
- 시공 VE에 의한 유지관리비용의 절감액에 대한 분배도 규정을 하고 있음. VECP가 채택된 경우, 표준년도 유지관리비용의 절감액에 근거하여 전체 유지관리비용의 절감액을 추정하고, 이의 20%를 시공자에게 분배함. 단, 분배금은 1)VECP가 채택될 당시의 계약금액 및 견적금액 또는, 2)10만 달러를 초과하여서는 안 된다고 규정함.

○ 연방조달규칙은 VECP를 "계약변경을 수반하며 본질적인 기능 또는 특성을 손상시키지 않는 시공자가 제안한 비용절감의 안"으로 규정하고 있으므로, 시공자는 계약변경을 위한 VECP를 위해 다음과 같은 문서를 작성해야 함.

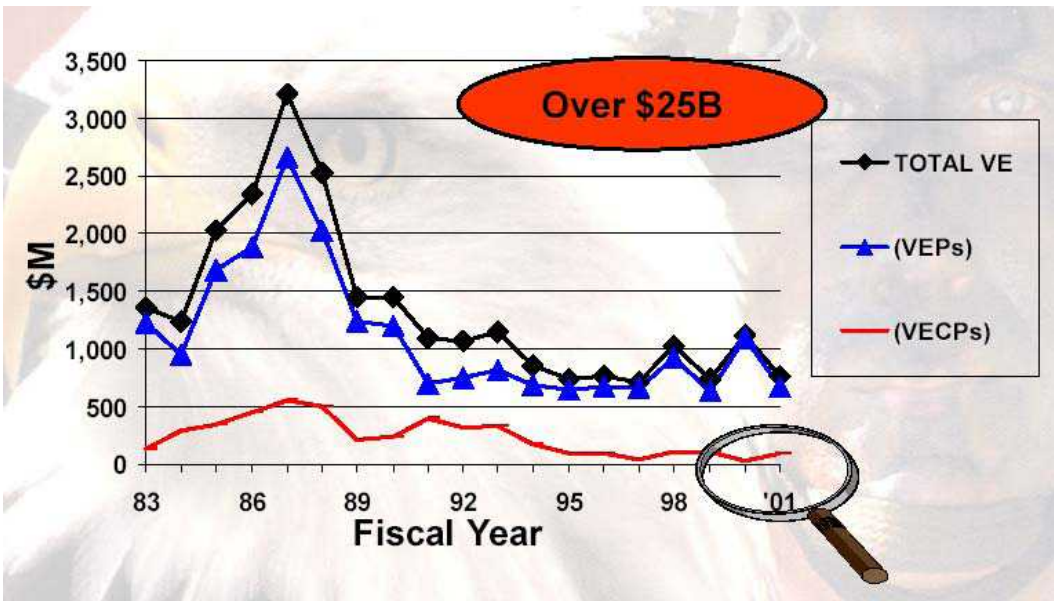
- VECP 조항에 따라 제출되었다는 명시
- 원안과 제안의 차이 및 각각의 장·단점
- VECP 채택시 변경되어야 할 계약 일람 및 분석
- VECP 관련 상세견적 및 시공자의 VECP 관련 경비
- 발주자의 VECP 관련 경비
- VECP의 LCC(생애주기비용) 분석

- 최대의 절감액 발생을 고려한 계약변경시기 및 완료시기
- VECP가 공기에 미치는 영향
- VECP의 기 제출 여부의 확인 등

## 2. 주요 성과

○ 미국 FHWA(Federal Highway Administration)이 최근 5년간 VECP 적용 성과를 분석한 결과, 제출 건수는 매년 300~400건에 이르고 있으며, 이 중 250건 이상이 승인되고 있는 것으로 나타남. 2005년도의 성과가 가장 높았던 것으로 나타났고, VECP 적용 성과가 최근 다소 감소하는 추세로 조사되었으나 전체 VE 적용 성과는 상승하고 있는 것으로 나타남. 즉, 최근에는 시공 단계의 VE보다 설계 단계의 VE(VEP로 주로 명명됨)가 더 많아 졌다는 것으로 해석되고 있음.

○ 미국 DOD(국방성)는 1983년 이후 2001년까지 VECP의 적용 성과를 분석한 바 있음. 80년대 후반에 매우 많은 성과가 있었으며, 다소 감소 추세를 겪어 왔으나, 2001년 기준 전체 VE 성과는 약 8억 달러이며, VECP는 1억 달러 정도인 것으로 나타남에 따라 금액 면에서는 여전히 상당한 규모임.




**[그림 3-1] 미 국방성의 VEP와 VECP 적용 성과(건설포함 전 부문)**

자료: McAninch, William, Ramsey, Nannette(2002), "DOD Value Engineering", PEO Syscom

## 3. 시사점

○ 국내에도 VECP의 개념은 도입되어 있음. 국내에서는 건설 VE 인센티브의 유사 제도로는 기술개발보상제도가 있음.

- 기술개발보상제도는 1992년 신설되었으며, 국가계약법 시행령 및 공사계약일반조건에 근거를 두고 운영되고 있음. 계약당사자가 신기술 및 공법을 통한 비용절감 및 공기단축안 등을 제출할 수 있으며, 제안을 통한 절감액의 70%를 시공자에게 지급할 수 있음(국가계약법 시행령 제65조).
- 그러나 우리나라의 기술개발보상제도 적용 성과가 미흡한 것은 복합한 제출서류, 장기간의 처리기한, 검토기관의 제한, 설계시공일괄방식에서의 절감액 분배 불가, 설계변경안 관련 비용보상 불가, 유지관리비용 절감액 보상 불가, 분배금 지급 시기에 대한 규정 미비, 사용권 규정 미비, 하도급자의 설계변경안 제출 절차 미비, 클레임 및 사후관리 규정 미비 등의 문제점이 있는 것으로 나타남.[12)]

○ 다음 페이지의 표는 미 연방조달규칙(FAR), 연방조달청(GSA), 국방성(DOD), 유타주 교통국(UDOT) 및 우리나라의 건설 VE 관련 인센티브 유사 제도의 구성 및 세부 내용을 비교한 것임.

- 이 표에서 "●"표기는 '해당 규정 있음'을 의미하며, "—"표기는 '해당 규정 없음'을 의미함.
- 특히 우리나라는 VECP 시행에 따른 절감액의 분배 및 인센티브 관련 규정들이 미비 되어 있기 때문에 이러한 규정들의 도입이 필요한 상황임.

12) 한국생산성본부(2006), 상게서

<표 3-1> 국내외 건설 VE 인센티브 관련 프로그램의 구성 및 세부 내용

| 구 분 | 내 용 | | | FAR | GSA | DOD | UDOT | 한국 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 일 반 | VECP 정의 | | | ● | ● | ● | ● | ● |
| | 제출 서류 | | | ● | ● | ● | ● | ● |
| | 인센티브 조항의 명시 | | | ● | ● | ● | ● | — |
| 처 리 | 사전 검토 | | | ● | ● | ● | ● | — |
| | 처리 절차 | | | ● | ● | ● | ● | ● |
| | 주체별 업무 | | | ● | ● | ● | ● | ● |
| | 처리 기한 | | | 45 | 21(45) | 45 | 14 | 30(90) |
| 절감액 | 산정식 | | | ● | ● | ● | ● | — |
| | VECP 개발비용 포함 | | | ● | ● | ● | — | — |
| | 분배율 (시공자) | DBB | 총액 | 55 | 55 | 55 | 50 | 70 |
| | | | 실비정산 | 25 | 25 | 25 | — | — |
| | | DB | 총액 | — | 50 | — | — | — |
| | | | 실비정산 | — | 25 | — | — | — |
| | 유지관리비 절감액 분배 | | | 20 | 20 | 20 | 20 | — |
| | 분배 시기 | | | — | ● | ● | ● | — |
| 기 타 | 사용권 | | | ● | ● | ● | ● | — |
| | 하도급 계약 | | | ● | ● | ● | ● | ● |
| | 클레임 | | | ● | ● | ● | ● | — |
| | 제시공 | | | — | — | — | ● | — |

자료: 한국생산성본부(2006), 대·중소기업간 성과공유모델 및 표준계약서 개발연구

○ 원·하도급의 상생협력과 원·하도급업체 모두의 기술적 성장 및 발주자의 예산 절감 등을 위해 VECP 프로그램의 실질적인 실행을 위한 다음과 같은 정책 추진이 필요해 보이는 시점임.

- VECP 성과공유 가이드라인의 개발 및 보급(정부 차원의 가이드라인과, 각 발주기관별 가이드라인)
- 파트너링 협약 관련 제도 마련 및 원·하도급 파트너링 표준계약서 제정
- LH공사 등 정부투자기관을 통한 VECP 프로그램 시범사업 및 활성화 유도
- 하도급자가 발주자에게 직접 해당 공종에서 제안하여 보상 받을 수 있는 방식의 VECP 제도 도입
- 원·하도급 협력에 의한 VECP 제안에 대하여 상호협력 평가 등에 높은 가산점을 부여하는 정책 추진 등

# <사례 4> 영국의 Fair Payment Practice

## 1. 주요 내용

### 가. Guide to Best Fair Payment Practice 제정

○ 영국 OGC(Office of Government Commerce)는 대급지급 불공정 관행을 제거하기 위해 2007년 9월 “Guide to Best Fair Payment Practice"를 발표.

- 2008년 1월 1일부터 정부예산을 지원받는 모든 시설공사에 대해 Fair Payment Practice 적용을 의무화하고 이행상황을 점검.
- PSCCF(Public Sector Construction Client's Forum)는 Fair Payment Practice에 대한 건설산업 내 합의를 도출.
- NSCC(National Specialist Contractors' Council: www.nscc.org.uk)은 Fair Payment Campaign(www.fairpaymentcampaign.co.uk)을 구성하여 공정한 대금지급 캠페인 및 지원사업을 전개하는 한편 매년 Best Practice Award 시상.

### 나. Guide to Best Fair Payment Practice 주요 내용

#### 1) Fair Payment Chart

○ OGC는 2008년부터 정부예산을 지원받는 모든 시설공사에 대해 Fair Payment Charter를 적용하고 Fair Payment 실적을 입찰자 사전평가자료 활용.

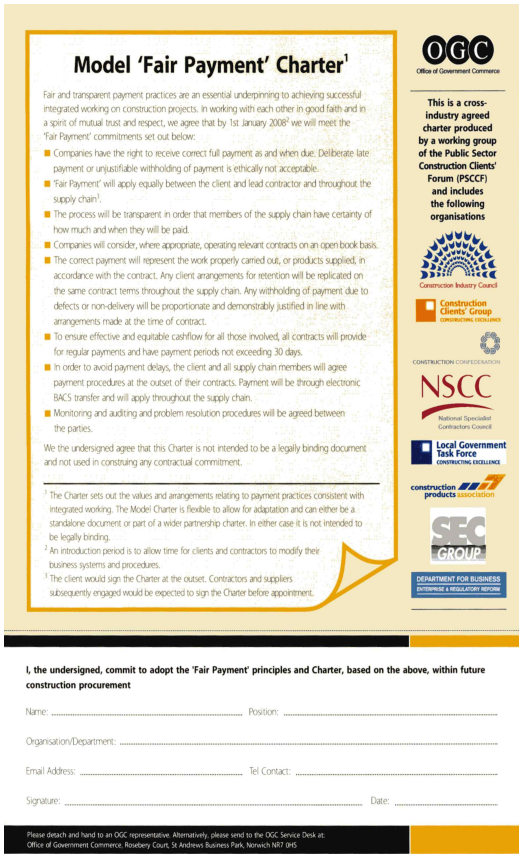
○ Fair Payment Chart의 주요 내용

- 기업들은 약정한 시점에 약정한 대금 전부를 지급받을 권리가 있으며, 고의적인 지연지급(late payment)이나 정당화 할 수 없는 지불보류(withholding of payment)는 윤리적으로 허용되지 않음.
- Fair Payment는 공급망(Supply Chain) 전체에 적용됨.
- 누구나 자신이 언제 얼마를 지급받을 수 있는지 명확히 알 수 있도록

대금지급 과정이 투명해야 함.

- 기업들은 공개할 수 있는 적정하게 구성된 계약을 운용해야 함.
- 계약에 따라 공급된 물품 또는 이행된 공사에 상응하는 정확한 대금지급이 이루어져야 한다. 유보금 처리방식은 공급망 내에서 동일하게 적용되어야 한다. 지불보류는 하자(defects) 또는 불착(non-delivery)에 비례해야 하며 명백하게 정당화되어야 함.
- 모든 계약은 30일을 초과하지 않는 기간 내에 정기적인 대금지급이 이루어지도록 규정되어야 함.
- 발주자와 모든 공급망 구성원들은 처음부터 electronic BACS (Bankers' Automated Clearing System)을 이용한 대금지급 절차에 동의해야 함.
- 점검, 검사 및 문제해결 절차에 합의하여야 함.

○ Model Fair Payment Charter 및 High Agency 적용사례



Model 'Fair Payment' Charter[1]

Fair and transparent payment practices are an essential underpinning to achieving successful integrated working on construction projects. In working with each other in good faith and in a spirit of mutual trust and respect, we agree that by 1st January 2008[2] we will meet the 'Fair Payment' commitments set out below:

- Companies have the right to receive correct full payment as and when due. Deliberate late payment or unjustifiable withholding of payment is ethically not acceptable.
- 'Fair Payment' will apply equally between the client and lead contractor and throughout the supply chain[3].
- The process will be transparent in order that members of the supply chain have certainty of how much and when they will be paid.
- Companies will consider, where appropriate, operating relevant contracts on an open book basis.
- The correct payment will represent the work properly carried out, or products supplied, in accordance with the contract. Any client arrangements for retention will be replicated on the same contract terms throughout the supply chain. Any withholding of payment due to defects or non-delivery will be proportionate and demonstrably justified in line with arrangements made at the time of contract.
- To ensure effective and equitable cashflow for all those involved, all contracts will provide for regular payments and have payment periods not exceeding 30 days.
- In order to avoid payment delays, the client and all supply chain members will agree payment procedures at the outset of their contracts. Payment will be through electronic BACS transfer and will apply throughout the supply chain.
- Monitoring and auditing and problem resolution procedures will be agreed between the parties.

We the undersigned agree that this Charter is not intended to be a legally binding document and not used in construing any contractual commitment.

[1] The Charter sets out the values and arrangements relating to payment practices consistent with integrated working. The Model Charter is flexible to allow for adaptation and can either be a standalone document or part of a wider partnership charter. In either case it is not intended to be legally binding.
[2] An introduction period is to allow time for clients and contractors to modify their business systems and procedures.
[3] The client would sign the Charter at the outset. Contractors and suppliers subsequently engaged would be expected to sign the Charter before appointment.

OGC Office of Government Commerce

This is a cross-industry agreed charter produced by a working group of the Public Sector Construction Clients' Forum (PSCCF) and includes the following organisations

Construction Industry Council
Construction Clients' Group
CONSTRUCTION CONFEDERATION
NSCC National Specialist Contractors Council
Local Government Task Force
construction products association
SEC GROUP
DEPARTMENT FOR BUSINESS ENTERPRISE & REGULATORY REFORM

I, the undersigned, commit to adopt the 'Fair Payment' principles and Charter, based on the above, within future construction procurement

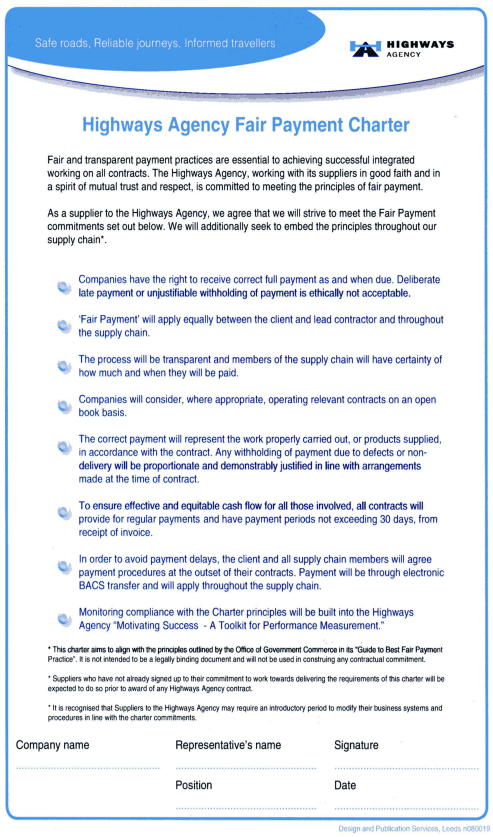
Name: ..... Position: .....

Organisation/Department: .....

Email Address: ..... Tel Contact: .....

Signature: ..... Date: .....

Please detach and hand to an OGC representative. Alternatively, please send to the OGC Service Desk at: Office of Government Commerce, Rosebery Court, St Andrews Business Park, Norwich NR7 0HS



Safe roads, Reliable journeys. Informed travellers

HIGHWAYS AGENCY

Highways Agency Fair Payment Charter

Fair and transparent payment practices are essential to achieving successful integrated working on all contracts. The Highways Agency, working with its suppliers in good faith and in a spirit of mutual trust and respect, is committed to meeting the principles of fair payment.

As a supplier to the Highways Agency, we agree that we will strive to meet the Fair Payment commitments set out below. We will additionally seek to embed the principles throughout our supply chain*.

- Companies have the right to receive correct full payment as and when due. Deliberate late payment or unjustifiable withholding of payment is ethically not acceptable.
- 'Fair Payment' will apply equally between the client and lead contractor and throughout the supply chain.
- The process will be transparent and members of the supply chain will have certainty of how much and when they will be paid.
- Companies will consider, where appropriate, operating relevant contracts on an open book basis.
- The correct payment will represent the work properly carried out, or products supplied, in accordance with the contract. Any withholding of payment due to defects or non-delivery will be proportionate and demonstrably justified in line with arrangements made at the time of contract.
- To ensure effective and equitable cash flow for all those involved, all contracts will provide for regular payments and have payment periods not exceeding 30 days, from receipt of invoice.
- In order to avoid payment delays, the client and all supply chain members will agree payment procedures at the outset of their contracts. Payment will be through electronic BACS transfer and will apply throughout the supply chain.
- Monitoring compliance with the Charter principles will be built into the Highways Agency "Motivating Success - A Toolkit for Performance Measurement."

* This charter aims to align with the principles outlined by the Office of Government Commerce in its "Guide to Best Fair Payment Practice". It is not intended to be a legally binding document and will not be used in construing any contractual commitment.

* Suppliers who have not already signed up to their commitment to work towards delivering the requirements of this charter will be expected to do so prior to award of any Highways Agency contract.

* It is recognised that Suppliers to the Highways Agency may require an introductory period to modify their business systems and procedures in line with the charter commitments.

Company name | Representative's name | Signature

Position | Date

Design and Publication Services, Leeds n080019

[그림 4-1] Model Fair Payment Charter [그림 4-2] High Agency 적용사례

### 2) Project Bank Accounts(PBA)

○ PBA는 Guide to best Fair Payment Practice의 가장 중요한 권고사항.

○ 공급망 내 협력업체들은 PBA를 통해 주계약자가 아닌 은행을 통해 대급을 지급받게 됨으로써 공사품질을 높이는 반면 비용은 낮출 수 있음.

○ PBA를 통한 대급지급 프로세스

- 발주기관, 주계약자(수급인), 협력업체들이 공동으로 PBA 운영에 관한 조항을 포함한 신용협정에 합의하고 PBA계좌를 은행에 개설.
- 주계약자(수급인)이 협력업체에게 지급될 금액이 명기된 대금지급 신청서를 발주기관에 제출하면 발주기관은 해당 금액을 PBA에 입금.
- PBA 관리은행은 주계약자(수급인)와 협력업체의 대금을 분할하여 지급.
- PBA 운영을 통해 주계약자가 파산하는 경우 협력업체는 은행을 대상으로 대금지급을 청구할 수 있어 PBA를 통해 주계약자 파산에 대한 하도급자 보호를 동시에 수행.

### 3) 이행상황 평가

○ 발주기관은 Fair Payment Charter(FPC) 적용을 포함하여 대금지급 진행상황을 주기적으로 평가하고 그 결과를 향후 프로젝트팀 구성, 입찰자 사전평가 자료로 활용해야 함. 특히, 대규모 프로젝트에서는 FPC 이행정도를 OGC Gateway Review Process(Gateway 5)에 따라 평가해야 함.

○ OGC는 중앙정부 기관을 대상으로 대급지급 이행정도를 평가하는데 다음과 같은 3가지 질문사항을 포함.

- FPC를 이행하지 않은 시설공사의 비율(%, 금액기준)은?
- 30일 이내 기성대금을 지급하지 않은 시설공사의 비율(%, 금액기준)은?
- PBA가 적용된 프로젝트의 공사금액은 얼마였는가?

## 2. 주요성과

○ OGC는 Fair Payment Pracice를 통해 대금지급 기간을 단축하고 공정한 대금지급을 가능하게 함.
○ 협력업체를 포함한 공급망 내 기업들의 재정건전성 확보.
○ 건설공사 품질이 향상되면서 비용은 절감. OGC는 연간 7억 5천만 파운드의 비용이 절감될 것으로 평가.

## 3. 시사점

○ 공공부문 발주공사에서 발주자 및 프로젝트 참여자들이 공정한 대금지급에 합의함으로써 공정한 대금지급 문화를 확산.
○ 공정하고 정확한 대금지급을 주요 목적으로 설정하고 집행을 감독함으로써 정책효과를 극대화.
○ PBA는 발주기관이 약정 금융기관을 통해 공사대금을 지급하므로 하도급대금 미지급, 지연지급 등의 대금지급 관련 불공정행위를 차단할 수 있음.
○ 원도급업체의 부도와 같은 예상하지 못한 사태에도 하도급채권 확보가 용이하여 연쇄도산을 방지할 수 있음.

# <사례 5> 미국 캘리포니아주의 지명하도급(부대입찰) 제도

## 1. 주요 내용[13)]

○ 원도급자가 하도급자들에게 가격 인하 경쟁을 시키면 불가피하게 하도급 가격이 지나치게 낮아지는 문제가 발생함. 이런 입찰쇼핑에 대한 견제방안으로 캘리포니아에서는 하도급공정화법을 제정하여 원도급 입찰시에 하도급업체를 미리 지명하는 제도를 시행하고 있음

○ 하도급공정화법은 건설하도급 계약의 불공정성을 주정부가 인식하고 그 대책을 마련하고 있다는 점에서 그 의의가 큰 법령이라고 할 수 있음

○ 하도급공정화법에서는 원도급 입찰금액의 0.5%를 초과하는 하도급 공사(도로, 고속도로, 교량공사의 경우는 원도급 입찰금액의 0.5% 또는 1만 달러중 큰 금액의 하도급 공사)를 맡는 하도급업체의 이름과 주소, 하도급 공사를 미리 원도급 입찰서 안에 지명하도록 하고 있음.

- 하도급 할 공사(부분)마다 한개의 업체만 지명하여야 하며 이의 목적은 원도급업자의 선정 이후에 발생할지도 모르는 입찰쇼핑을 통한 저가 하도급을 방지하는데 그 목적이 있음

○ 원도급 입찰시 하도급 업체를 미리 지명해야 하는 의무를 회피하기 위하여 다른 건설업자를 지명한 다음, 나중에 해당 공사의 상당 부분을 다른 하도급업체에 재하도급하는 행위는 하도급공정화법에 위반되어 이 법령의 4110조에 규정된 징계를 받게 됨

○ 법의 도입 취지에 따라서 하도급 공정화법 4107조에서는 다음의 9가지 조건 이외에는 원도급자가 지명된 하도급업체를 마음대로 변경하는 것을 금지하고 있음

① 지명 하도급업체가 하도급 계약 문서를 받고(충분한 기회가 있었음에도 불구하고) 그 문서 계약의 이행을 못하거나 거부할 때

② 지명 하도급업체가 부도나 채무불이행 상태에 있을 때

③ 지명 하도급업체가 하도급 계약을 이행하지 않거나 거부할 때

④ 지명 하도급업체가 공공계약 규정 4108조에 규정된 보증 조건을 충족

13) 한국건설문화원(2004), 미국과 영국의 시공 업역구조와 하도급체계 연구

하지 않거나 충족을 거부할 때

⑤ 지명 하도급업체가 사무 실수로 지명되었을 때

⑥ 지명 하도급업체가 건설면허법에 따라 해당 분야 면허가 없을 때

⑦ 발주기관이나 그 대리인이 지명 하도급 업체가 수행한 공사가 상당히 불만족스럽거나 계획내용과 상당히 불일치하는 경우로 판단하거나 지명 하도급 업자가 공사의 진척을 상당히 지연시키거나 방해하고 있다고 판단할 때

⑧ 지명 하도급업체가 노동법전 §1777.1과 §1777.7에 따라 공공공사에 부적격한 업자일 때

⑨ 발주기관이 지명 하도급업체가 책임 있는 계약자가 아니라고 결정한 때

○ 원도급업체가 입찰전 하도급업체를 미지명한 경우에는 원도급업체가 직접 시공해야 하는 것으로 규정하고 있으며, 원도급 입찰시 미리 하도급할 공사와 하도급 업체를 지명하지 않았는데 하도급한 경우는 하도급공정화법 4111조에 따라 업체는 주건설면허청의 제재를 받게 되어 있음

○ 하도급공정화법 4109조에는 당초 하도급자가 지명되지 않았으나 원도급 입찰금액의 0.5%를 초과하는 공사에 대해서 공적 비상상황 또는 필요성이 있고 또한 공적 비상상황과 필요성을 인정할 수 있는 사실들을 적시한 발주 기관의 공식기록이 있을 때에만 예외적으로 그 공사의 하도급을 허용하고 있음

## 2. 주요 성과

○ 원도급자의 고의적인 하도급공사 재입찰 행위 방지

- 하도급금액과 하도급예정인 등을 입찰시에 작성하여 제출하도록 하고 계획대로의 공사를 이행하도록 함으로써, 원도급자의 공사 낙찰후 저가 하도급을 목적으로한 고의적인 하도급 재입찰을 효과적으로 방지

○ 원도급자의 저가낙찰에 따른 저가 하도급 방지

- 입찰시 하도급예정자와 하도급예정금액을 기재하도록 함으로써, 입찰단계에서 적정한 하도급공사금액이 반영되므로 원도급자의 저가 낙찰이 방지되어 이에 따른 하도급자에 대한 저가하도급 방지

○ 견적능력이 있는 견실한 전문건설업체의 발굴 및 양성

- 입찰단계에서 하도급자의 견적에 의한 하도급금액을 기재하여 제출하므로, 원도급자가 하도급자를 선정시 시공능력과 견적능력을 갖춘 전문건설업체를 선호하게 되어 우수한 전문건설업체의 발굴 및 양성 효과 발생

○ 원·하도급자간의 파트너쉽 형성 가능

- 공사입찰시 하도급할 공종과 금액이 결정되어 입찰하므로 수주를 위한 공사의 수행방식과 실행금액 등에 대하여 원·하도급자간의 파트너쉽 형성에 의한 상생협력이 가능

## 3. 시사점

○ 하도급공정화법의 경우 원도급자의 우월적 지위를 이용한 불공정 행위인 입찰쇼핑을 통한 저가의 하도급계약 방지에 중점을 두고 있음

○ 도급입찰액의 0.5%이상이 되는 하도급공사에 적용함으로써 사실상 모든 규모의 하도급공사에 적용이 가능함

○ 입찰시 하도급할 공사와 하도급업체를 지명하지 않은 부분의 공사의 경우, 원칙적으로 원도급자가 직접시공을 하도록 강제함으로써 실질적으로 하도급할 공사의 규모가 적정하게 이루어지도록 유도하고 있음

○ 원도급업체와 하도급업체의 입장이 균형을 이루도록 원도급자가 지명된 하도급업체를 원칙적으로 마음대로 변경하지 못하도록 하고 있으면서도, 9가지의 예외적 조건을 허용함으로써 원도급자의 사업추진에 장애가 되지 않도록 하고 있음

○ 국내의 경우, 원도급자가 미리 결정한 공사 실행가격에 시공이 가능한 하도급자와 계약하기 위한 여러 차례의 하도급공사 재입찰 행위(입찰쇼핑), 이중계약서요구, 후속공사를 대가로한 계약금액의 삭감 등의 불공정 행위가 횡행하고 있는 현실에 비추어 미국 캘리포니아주의 하도급자를 기명하여 입찰하는 지명 하도급제도는 시사하는 바가 큼

○ 현재 국내에서도 미국의 지명하도급제도와 유사한 하도급계획제출제도를 운용하고 있으나, 적용대상 공사의 범위가 지나치게 협소하며, 하도급 공종 및 금액, 하도급예정인 등의 기재가 입찰시와 계약시로 이원화 되어 있어 동 제도의 취지를 살리지 못하고 있음. 따라서 현행 하도급계획제출제도는 미국 캘리포니아주의 지명하도급제를 벤치마킹할 필요가 있음.

# 〈사례 6〉 선진국의 분리발주에 의한 수평적 생산방식

## 1. 주요 내용[14)]

### 가. 미국의 건설공사 분리발주

○ 미국은 주(州)별로 발주제도가 운영되고 있으며, 분리발주제도를 운영하는 주에서는 하도급 계약금액을 낮추기 위한 원도급자의 하도급공사 재입찰 행위(bid-shopping)를 방지하고, 중소기업을 보호·육성하기 위한 것이 목적 임

- 뉴욕, 미네소타, 일리노이, 펜실베니아, 노스캐롤라이나, 오하이오, 와이오밍, 웨스트버지니아 주 등에서 분리발주가 활용되고 있음

○ 뉴욕주에서는 공사예정원가가 50,000달러 이상인 공공빌딩의 건축, 재건축, 개조에 해당하는 공사에서 배관, HVAC(난방/공조/에어컨), 일반시공, 전기설비는 분리 발주하도록 New York Finance Law § 135 - The Wicks' Law에서 규정하고 있음

○ 일리노이주에서는 공사비 25,000달러를 초과하는 모든 공공공사를 분리발주 하도록 하고 있으며 분리발주 공종으로는 전기설비, 배관, HVAC(난방/공조/에어컨), 일반시공이 있음. 일리노이주에서는 분리발주를 하되 전문공사 이외의 작업을 하는 작업의 협력자로서 일반시공업자도 입찰에 참여하도록 해서 bid peddling 문제를 해결하였음

○ 펜실베니아 주에서는 공사예정원가가 4,000달러 이상인 공공시설, 10,000달러 이상인 학교시설이 분리발주 대상이며 분리발주 공종으로는 배관, 난방, 공조, 에어컨, 일반시공, 전기설비가 있음

○ 노스캐롤라이나 주에서는 공사금액이 100,000달러 이상인 공공빌딩의 건축, 개조, 보수할 때 분리발주를 하게 되며 분리발주 공종으로는 난방, 공조, 에어컨, 배관, 가스, 일반시공, 전기설비가 있음

○ 오하이오 주, 와이오밍 주법으로 규정되어 있지 않으나 분리발주가 주관행이며 분리발주 공종으로는 난방, 공조, 에어컨, 배관, 일반시공, 전기설

14) 대한건설정책연구원(2012), 전문공사 분리발주제도 활성화 방안,

비가 있음

○ 웨스트버지니아 주에서는 공사금액 2억 달러 이상의 공사를 대상으로 기계설비, 전기설비를 분리해서 발주하고 있음

## 나. 독일의 건설공사 분리발주

○ 독일에서는 연방이나 주정부가 물품 및 서비스, 공공공사를 조달하는 경우 조달내용에 따라 공공계약규칙이 다름. 건설·토목공사에서는 관민합동으로 독일건설도급위원회(DVA)에 의해 만들어진 건설공사발주계약규칙(Verdingungsordnung fur Bauleistungen:VOB)이 적용됨

○ 독일에서 VOB의 A 제4조에 규정된 대로 공사는 전문분야로 구분해서 발주하고 대규모 공사는 가능한 한 여러 개의 공구로 분할해서 발주하도록 하고 있음. 이는 전문공사에 특화된 중소기업들이 경쟁을 할 수 있도록 하기 위함임

## 다. 일본의 건설공사 분리발주

○ 일본은 국내와 유사하게 설비공사 등에 대하여 분리발주가 이루어지는 사례가 있으며, 분리발주로 진행하는 것이 공사의 효율성을 향상시킬 수 있는 공사를 대상으로 하고 있음

○ 분리발주를 통해서 중소건설업자를 보호·육성하여 공생발전을 할 수 있다는 정책적인 목적도 고려되고 있음

○ 일본은 분리발주를 통해 적정경쟁, 전문공사업자와 직접계약을 함으로서 공사의 직접교섭 가능, 기술자와 직접 교섭, 시공의 신뢰성과 품질확보가 기대되고 있음.

○ 적절한 규모로 분리해서 하는 것이 중소기업의 수주 기회 확대에 기여하고 전체 공종을 일괄발주해서 하는 것에 비해 하도급 등에 드는 경비를 낮출 가능성이 있음을 고려하였음

**<표 5-1> 일본의 분리발주 사례**

| 공사명 | 공사내용 | 분할발주내용 |
|---|---|---|
| 국립대학 기숙사 건설 | - 철근콘크리트 5층건물<br>- 연면적 1,817.55㎡<br>- 공사총액 : 2억6,900만엔 | - 건축공사: 2억 800만엔<br>- 전기설비공사: 2,900만엔<br>- 기계설비공사: 3,000만엔<br>- 기타공사: 200만엔 |
| 요코하마 식물 방역소 온실건설 | - 철근콘크리트 2층 온실<br>- 연면적 200㎡<br>- 공사총액: 1억 7,300만엔 | - 건축공사(온실신축): 6,900만엔<br>- 건축공사(온실대 설치): 600만엔<br>- 전기공사: 200만엔<br>- 특수공조공사: 9,600만엔 |

자료: 대한건설정책연구원(2012. 3), 전문공사 분리발주제도 활성화 방안

## 2. 주요 성과

○ 일괄도급은 도급자에게 건설공사의 모든 비용이 집중되어 비용의 집행을 파악하는 것이 쉽지 않았으나 세분화하고 구체적으로 공사를 분리발주함으로써 비용집행의 투명성이 높아짐

○ 분리발주는 도급단계 중에서 한 단계가 생략되어 원도급자의 중간 마진이 존재하지 않아 하도급자의 적정한 공사대금이 보장되고, 하도급자들이 원도급자의 위치에서 시공하므로 높은 책임감으로 인해 품질이 확보되며 하도급자의 기술능력 및 공사관리 능력이 향상 됨

- 원도급자의 하도급으로 참여할 때보다 수익성이 높아 하도급자의 경영실적 개선이 이루어지며 이에 따른 기술개발 등에 투자할 여력이 생김

## 3. 시사점

○ 분리발주방식에서는 발주자의 요구가 직접 시공을 하는 전문건설업자에게 직접 전달될 수 있는 장점이 있어서 선진외국에서는 채택 되고 있음. 분리발주방식을 적용하면 발주자가 시공을 하는 기술자와 직접 교섭을 할 수 있으므로 발주자의 의도가 잘 반영될 수 있음

○ 미국, 독일, 일본에서의 분리발주제도는 모든 공사에 분리발주방식이 적용되는 것이 아니라 선택적·제한적으로 적용되고 있으며, 분리발주방식을 적용할 수 있는 공사는 공종 분리가 비교적 용이한 공사들에 주로 적용

이 되고 있음

○ 선진 외국에서 분리발주제도를 채택하는 이유 중에 하나가 중소건설업체의 수주 증대, 적정한 공사대금의 직접 지급 등 중소기업을 보호·육성하여 대기업과 공생함으로서 발전시키고자 하는 것임

○ 전문건설업체가 원도급자의 하도급 공사만을 수행한다면 대기업으로 성장하는 것은 불가능할 것임. 분리발주를 통하여 발주자와 직접 계약해 공사함으로서 공사계약 실적을 축적할 수 있으며, 설계에서 시공까지 발주자와 공동 작업을 하면서 기술력 향상과 공사 경험을 쌓을 수 있어 대기업과 중소건설업체가 공생발전 할 수 있는 토대가 형성될 수 있음

# 〈사례 7〉 일본 후지타건설의 제안제도와 목표설정모형을 활용한 상생협력

## 1. 주요 내용[15)]

### 가. 일본 건설업의 상생협력 실태

○ 일본의 대규모 원도급업자는 전부 '협력회'를 구성하고 있음. 예를 들어 시미즈건설은 카네키회, 카지마건설은 녹영회, 타이세이건설은 창우회, 타케나카공무점은 죽화회, 오오바야시는 임우회, 쿠마가이는 웅영회를 운영하고 있음

○ 협력회에 대한 발주는 전체의 약70%, 나머지 30%는 협력회 외부로부터 조달임. 즉, 협력회의 멤버에게는 우선 수주권이 주어지고 협력회를 통한 안정성확보와 개방시장으로의 적정량발주로 협력회 업체와 외부 하도급 업체간에 경쟁을 하도록 하여, 협력과 경쟁이 균형을 이루어 발전하도록 하는 것이 일본의 건설시장에서의 원도급자임

○ 일본에서도 건설업체 수가 증가하면서, 원하도급 관계에서 일방적인 저가수주 요구, 기술을 무시한 가격만으로의 하도급자 결정, 계약 전의 시공요구 등의 불공정 하도급 거래의 문제에 대해 관심을 가지게 됨

○ 불공정 하도급 거래 질서를 개선하기 위해 일본의 국토교통성은 하도급자에 대한 적절한 전불금 및 완성불 지급에 대하여 감시를 강화하고 있으며, 발주자에 의한 하도급 승인, 발주자의 직접 하도급 계약, 하도급 입찰상황의 발주자에 대한 공개, 발주자에 의한 하도급 대금 직접지불 등의 제도를 정착시키고 있음

### 나. 후지타건설의 제안제도와 목표설정모형을 활용한 상생협력 사례

○ 일본에서는 건설업체들도 성과공유제를 도입하여 운영하고 있음. 후지타건설이 그 예로서, 후지타건설은 제안제도와 목표원가법을 활용하여 중소건설업체(하도급 건설사)와 혁신 성과를 공유하고 있음.

15) 전경련 중소기업협력센터(2011), 전게서

○ 후지타건설이 현재 운영하고 있는 제안은 크게 '공사 개시 전 제안'과 '공사개시 후 제안'으로 나누어짐.

○ '공사 개시 전 제안'은 공사를 하기 위해서 응찰하는 중소건설업체들을 대상으로 함. 즉, 후지타건설은 응찰하는 중소건설업체들에게 설계에 따른 공사 금액을 제시하는 것과는 별도로 주어진 설계를 개선하는 방법과 그 방법에 의거할 경우 예상되는 공사금액을 제시하게 함

- 후지타건설은 하도급업체가 제안한 개선 아이디어가 타당한지를 검토한 후에 원래 설계대로 공사를 하는 것을 가정하여 제시한 금액과 하도급 업체가 설계를 변경하여 제시한 금액 모두를 고려하여 가장 적합한 하도급 업체를 낙찰자로 선정하며 그에 따른 성과를 공유함
- 예를 들어 특정 공사에 대해 설계도를 제시하고 입찰을 했을 때 공사가격으로 A사는 1,000억엔을 제시했고, B사는 1,300억엔을 제시하였으나, 별도로 B사는 설계도 변경을 통하여 공사를 할 경우 품질이 이전보다 하향되지 않는 가운데 800억엔에 공사를 할 수 있는 아이디어를 제시했다면 A사 대신에 B사가 낙찰자가 됨

○ '공사 시작 후 제안'은 공사를 시작한 후에 하도급 업체가 시공법, 안전, 사양, 환경, 공정 등의 분야에서 품질을 높이고, 공사 기간을 단축하고, 원가를 줄이는 아이디어를 제시하여 성과가 날 경우에 그 성과를 공유하는 것임

○ 후지타건설은 '공사 개시 전 제안'을 더욱 중시함. 왜냐하면, 사업 및 설계 개념, 배치계획, 환경, 행정, 입지, 건축방법, 사양, 시공법, 품질, 공사기간 등을 검토하는 설계 단계에서 총원가의 75% 이상이 결정되기 때문임

## 다. 상생협력 기타 모범 사례

### 1) 다이세이 건설의 기술지도를 통한 전략적 파트너쉽 구축

○ 파트너쉽 기술제공 서비스

- 협력업체중 중소업체, 지방업체에 한하여 지도, 컨설팅, 업무대행 등을 통하여 프로젝트별 및 안건별로 최적의 기술을 제공

○ 제품개발 공유: 주택 및 소규모 점포, “빙축열식 공조·급탕 시스템”을 주요 협력회사 및 납품사와 공동으로 제품을 개발하여 특허 및 이익을 공유

### 2) 가지마 건설의 정보공유를 통한 전략적 파트너쉽 구축

○ 건설현장용 정보공유 ASP 서비스(가지마 건설)

- 현장용 IT시스템을 자체적으로 개발하여 프로젝트 관련 정보를 실시간 공유함으로써 업무효율 향상 및 협력회사 중복투자 방지

※ (주)오바야시구미, (주)다케나카 공무점도 IT 시스템을 개발함

- 오바야시구미의 OC-COMET: 현장업무 지원 및 안전·견적 등 자체 Know-how 제공
- (주)다케나카 공무점의 Taking-Net: 원·하도급 회사간 정보전달 및 협력업체간 Community 역할 수행

### 3) 시미즈건설의 무재해를 위한 전략적 파트너쉽 구축

○ 협력업체用 안전관리 시스템 보급

-「건설업 노동안전위생 매니지먼트 시스템(일본 건설재해방지협회)」을 중소건설업체가 손쉽게 구축할 수 있도록 ‘淸水 COHSMS-Support'를 개발
- 관련 서류(370건), 재해사례(1,000여건)에 대한 분석 및 대책 등을 제공, 안전 전문가가 아니더라도 짧은 시간 내에 대기업 수준의 체계화된 안전대책 수립이 가능

## 2. 주요 성과

○ 하도급 업체들의 공사원가 절감 노력을 유도하고 그에 따르는 성과의 분배를 통한 하도급 업체들의 적정 이윤 보장

○ 협력회를 통한 전략적 파트너쉽 구축에 따른 우수 중소건설업체의 안정적인 공사수주 가능

○ 원·하도급 업체간의 기술공유 및 원활한 공정협의에 따른 품질 향상 및 공기 단축

○ 원도급자의 하도급자에 대한 기술정보 및 건설안전시스템의 보급에 따른 하도급자의 시공 및 기술능력 향상과 건설재해율의 지속적 감소

## 3. 시사점

○ 후지타건설의 공사에 참여하는 하도급 업체의 설계변경 제안에 의한 공사비 감축 및 공기 단축 사례는 국내 중소건설업체들에게 시사하는 바가 크며, 본 제도의 벤치마킹시 국내 중소건설업체의 시공 및 기술 능력 향상이 동반 되어야 할 것임

○ 공사에 참여하는 주체들간의 상생을 위한 협력의 자세가 일차적으로 중요하나 일본의 국토교통성의 역할에서 알 수 있듯이, 원·하도급 업체들간의 상생을 유도하기 위해서는 중소건설업체를 보호할 수 있는 제도적 장치를 강화하여 중소건설업체들의 교섭력을 강화시키고 상생협력에 대한 건설사들의 공감대를 확대할 수 있는 방안을 강구하여야 함

# <사례 8> 미국 기업 존 디어(John Deere)의 성과공유제

## 1. 주요 내용[16)]

### 가. John Deere의 협력사 제안 모형에 의한 성과공유

○ 미국에서 성과공유를 가장 체계적으로 운영하는 기업은 세계 최고의 농기계 회사이면서 건설기계와 산림기계도 아울러 생산하고 있는 John Deere임

○ John Deere의 대표적인 성과공유 방법은 협력사 제안 모형과 협력사 개발 모형임

○ John Deere의 협력사 제안 모형인 JD CROP(John Deere Cost Reduction Opportunities Process)은 협력사가 품질 개선, 원가절감 등에 대한 혁신적인 아이디어를 제시하고, 이 아이디어를 John Deere가 평가하여 실행에 옮기고 성과가 났을 경우에 1년 동안 기여도(보통 50:50)에 따라서 나누는 제도임

- JD CROP의 몇 가지 특징으로는 첫째, 제안의 빠른 처리를 위하여 제안제도를 전담하는 기구가 있고, 둘째, 목표 설정, 성과 평가, 분배 금액 결정 등에서 협력사가 동등한 권한을 가지며, 셋째, 성과공유 관련 제반 사항을 지배하는 계약서를 John Deere와 협력사가 날인하여 한 부씩 보관함
- 협력사의 제안을 통하여 성과가 날 경우에 그 성과를 협력사와 공유할 뿐만 아니라 물량 확대, 신규 사업 참여 기회, 협력사 평가 시 가점 부여 등의 혜택을 부여함

### 나. John Deere의 협력사 개발 모형에 의한 성과공유

○ John Deere는 협력사 제안제도 외에 협력사 개발을 통하여 성과공유를 하고 있음. John Deere는 자사의 필요와 협력사의 요청에 의해 협력사의 생산 공정과 관리 시스템을 개발해줌.

16) 전경련 중소기업협력센터(2011), 상게서

- 협력사 개발 시에 John Deere는 자사의 엔지니어를 파견하는데 John Deere가 노하우가 없는 분야를 개발해야 될 경우에는 외부 전문가를 활용함.
- 협력사 개발의 결과로 발생하는 경제적 가치는 John Deere와 협력사가 사전에 정한 방법에 의해 공정하게 분배되며, John Deere는 고품질의 부품을 값싸게 공급받아서 좋고, 협력사는 품질 및 원가 개선에 따라 자사의 경쟁력 올라가고 추가적인 수익이 생기는 상생협력의 형태임

○ John Deere는 협력사를 공급하는 부품의 기술 수준, 거래 기간, 위험 수준, 사업 의존도(협력사의 중요도), 도전 정신, 기대 거래 기간 등의 요소들을 감안하여, '동반자적 관계', '이해와 협조 관계', '편의적 관계' 등으로 분류함

### 1) 동반자적 관계

○ '동반자적 관계' 군에 속하는 협력사는 생산 부품의 기술 수준이 높고, 최종 제품에 큰 가치를 부가하는 부품을 공급하고 John Deere와 장기적으로 거래할 기업임

○ 현재 영위하고 있는 사업뿐만 아니라 새로운 사업을 개척하는 것까지 개발을 지원함

○ '동반자적 관계' 군에 속하는 협력사와는 세계 최고의 수준에 도달하는데 장애가 되는 모든 제약 요인'을 제거하는 것을 목표로 하고 있음

### 2) 이해와 협조 관계

○ John Deere는 비교적 긴 기간 동안 거래를 하고 부품의 가치도 어느 정도 높고, 조달의 유연성, 품질, 배송 등에서 위험수위가 높은 협력사를 '이해와 협조적 관계' 집단으로 분류함

○ 자사에 공급하는 부품 생산에 한정하여 개발을 지원함

○ 협력사에 대한 개발 목표는 '유연성 제고에 방해되는 요인'을 제거하는데 있음. 즉, John Deere는 협력사 개발 과정에서 이들 협력사의 유연성 제고에 장애가 되는 요인을 파악하고, 공정 계획을 개선하고, 계획이 제

대로 실행되고 있는 지에 대한 점검 체계를 확립함으로써 협력사의 생산 역량을 John Deere의 요구와 일치시킴

### 3) 편의적 관계

○ John Deere는 중요도가 가장 떨어지는 협력사 집단을 '편의적 관계'로 분류함. 이 집단에 속한 협력사는 현안(부품 공급의 장애 요인 제거)을 해결하는 데 급급하고 거래도 단기간을 목표로 함

○ 자사에 공급하는 부품 생산에 한정하여 개발을 지원함

○ 협력사에 대한 개발 목표는 '차질 없는 부품 공급' 임. 즉, 구매한 부품의 부족으로 인해서 생길 수 있는 공정 지연을 막고 가동 중단 시간을 줄이는 것이 개발의 최대 목표임

## 2. 주요 성과

○ 협력사의 경영위기 관리가 가능하며 협력사 평가시스템을 통해 공급의 연속성과 안정성을 확보

○ 성과공유 프로그램을 통하여 협력사 제품의 품질 효율을 60%, 운송효율을 96% 향상시켰으며, John Deere사는 생산성이 25% 증가하였으며 재고 비율은 67% 감축하여 연간 25%의 비용 절감 효과를 거둠

○ 대기업과 중소기업간의 원활한 커뮤니케이션과 강한 유대관계를 구축

○ 중소기업들에 대한 한가지 방식의 일률적인 지원 보다는 실질적으로 중소기업에게 필요한 맞춤형 지원이 이루어짐

○ 대기업과 중소기업간의 종적 정보공유 및 중소기업간의 횡적 정보공유의 네트워크가 확장 됨

## 3. 시사점

○ 성과공유제는 대기업은 물론 중소기업의 경쟁력 제고에 크게 기여함. 무엇보다 성과공유제는 혁신의 성과를 대기업과 중소기업이 기여도에 따라서 공평하게 나누기 때문에, 중소기업의 혁신에 대한 의욕을 고취시키는데 있어서 매우 좋은 역할을 함

○ 성과공유제도는 건설산업의 하도급거래 관계에서도 원도급자와 하도급자와의 관계를 적대적 관계에서 파트너쉽을 바탕으로한 상생협력적 동반

자 관계로 전환시키는 주요한 방법이 될 수 있음

○ 건설산업의 경우 발주 업체가 신공법이나 원가절감을 적극적으로 원하지 않고 있으며, 만약 성과공유제에 의한 원가 절감을 할 경우에 향후 발주되는 공사의 금액이 낮아져 적용하기가 쉽지 않으므로 성과공유제의 활성화를 위해서는 이에 대한 보완책이 있어야 할 것임

○ 건설산업에서의 성과공유제를 확산시키기 위해서는 기업들에게 성과공유 금액만큼의 세액 공제 등과 같은 세제 혜택, 업종 및 기업의 특성을 반영한 성과공유 모델과 표준 약정서의 꾸준한 보급, 동반성장지수 산정 및 공사입찰시 가점을 주는 것 등이 필요함

○ 대기업과 중소건설업체간의 성과공유제의 적용은 대기업에게는 안정적인 건설생산 활동을 가능하게 하며 중소건설업체에는 공사수주의 안정성과 전문기술의 축척 등을 가능하게하는 긍정적인 효과를 일으킬 것으로 예상됨. 다만, 건설공사는 1회적 프로젝트가 대부분이라 제조업 분야의 성과공유제를 그대로 적용하는 것은 무리가 있으므로 건설산업의 생산방식에 맞는 성과공유모델의 개발이 이루어져야 하며, 이에 따르는 정부의 정책도 뒷받침 되어야 할 필요가 있음


- 이종광, 연구위원(jglee@ricon.re.kr)
- 유일한, 책임연구원(ihyu71@ricon.re.kr)
- 박승국, 책임연구원(skpark@ricon.re.kr)

# 참 고 문 헌

국토해양부·건설산업선진화위원회(2009), 건설산업 선진화 비전 2020

국토해양부(2006), 건설산업 발전을 위한 상생협력 사례연구

대한건설정책연구원(2009), 중소기업의 발전 및 성장지원 방안

대한건설정책연구원(2012), 전문공사 분리발주제도 활성화 방안

전경련 중소기업협력센터(2011), 국내·외 운영사례와 기업의 인식조사를 중심으로 한 성과공유제 운영실태 분석 및 확산방안

정재은(2009), OGC의 공정한 대금지급보증 프로세스

한국건설문화원(2004), 미국과 영국의 시공 업역구조와 하도급체계 연구

한국생산성본부(2006), 대·중소기업간 성과공유모델 및 표준계약서 개발 연구(건설 공기업 성과공유모델)

AGC of Michigan(2008), McGraw-Hill Key Trends 2008

Collaborative Construction Resources(2008), The Revolution is Upon Us

Giles Dixon Legal Consultancy (2008), A Critical Look at The Guide to Fair Payment

McAninch, William, Ramsey, Nannette(2002), DOD Value Engineering, PEO Syscom

NSCC (2009), Fair Payment Campaign Report, 2009 edition.

OGC (2008), Model Fair Payment Chart

<참고 웹사이트>

AGC of America, http://www.agc.org/

ConsensusDOCSTM, http://consensusdocs.org/

Construction Management Association of America, http://cmaanet.org/

Design-Build Institute of America, http://www.dbia.org/

The American Institute of Architects, http://www.aia.org/