

ECI(Early Contractor Involvement)의 도입



김우영 한국건설산업연구원 연구위원, beladomo@cerik.re.kr

KICEM

1. 서론

한국 건설산업은 대내외적으로 많은 어려움과 위기를 겪으면서도 지금까지 버티고 생존해오고 있다. 한때는 풍족한 국내의 건설물량과 정부의 지원을 바탕으로 급성장하면서 해외건설까지 진출하여 산업역군으로서의 역할도 충실히 해왔다. 그러나 한국 경제의 성장에 따른 산업구조의 변화와 IMF위기와 금융위기라는 대내외적인 큰 악재를 맞아 우리 건설산업은 위기의 시대에 들어서게 되었다. 풍족했던 물량은 근근이 그 명맥을 이어줄 정도로 성장세를 멈추었고, 수많은 경쟁업체들과의 수주 경쟁으로 약성주주로 인한 경영위기가 일상이 되어 왔다.

우리 건설산업 구조의 골격은 공공발주제도로부터 많은 영향을 받으면서, 글로벌 건설시장에서 통용되는 발주문화와 제도보다는 한국적 발주제도로서 외길을 걸어오고 있다. 해외건설의 성장기에 글로벌 선진기업들과 수행했던 사업들의 지식과 경험이 국내에서는 설 자리를 찾지 못하고 무시되어 왔다.

글로벌 시장에서는 시장경제논리에 기초한 계약 기반의 사업수행방식으로 사업주체들 간의 경쟁과 신뢰에 기초한 협력이 상호 생존과 균형의 시스템을 구축해왔다. 중동을 비롯한 여러 국가의 발주자들은 수많은 발주경험을 통해서 최적의 발주방식들을 찾아왔고, 선진국의 건설기업들은 기술력과 우수한 사업수행을 통해서 발주자로부터 신뢰를 획득함으로써 우량의 사업들을 지속적으로 수주하고 있다.

반면 우리 건설기업들은 시장경제논리보다는 정책적인 논리에 기반한 국가계약법과 발주제도에 의하여 기술경쟁보다는 가격경쟁 위주의 사업수주에 익숙할 수밖에 없게 되었다. 위축되

고 있는 건설물량과 경영여건의 악화에 따라서 기업들은 출혈 경쟁을 통한 저가수주로 그 생존기반이 점차 허물어지고 있는 것이 현실이다.

발주기관의 관점에서 보면 사업완료시점의 성과보다는 착수시점의 가시적인 성과가 중요하게 다루어지고 감사의 대상이 됨으로써, 궁극적인 사업의 성과보다는 착수시점의 원가절감이 중요하게 다루어지고 있다. 그러나 대부분의 사업이 실제 준공시점에 이르러 보면 준공금액이 계약금액보다 상승하고 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁾

가격을 중심으로 계약자를 선정하는 방식은 발주자에게 유리한 것으로 생각할 수도 있지만, 실제로 부족한 예산으로 사업을 수행하는 계약자는 정상적인 사업수행이 불가능하기 때문에 사업을 책임져야 하는 발주자는 불안해질 수밖에 없다. 자연스럽게 계약자가 요구하는 설계변경을 받아들임으로써 이런 불안요소를 제거하려고 하게 된다. 이와 같은 메커니즘은 수십년간 국내 건설산업의 발주방식으로 고착되어 옴으로써, 원가절감을 가장한 비효율성이 상존해온 것이다.

2. ECI의 개념과 기원

ECI는 표면적으로는 건설회사와 주요 전문건설업체가 설계단계에 참여하여 시공성을 포함한 품질수준이 높은 설계안을 도출하기 위한 개념이다. 즉, 설계초기부터 건설회사들이 설계에 참여하여 설계자와 협력하여 설계안에 대한 공법검토와 원가절감방안 등을 검토하고 개선하는 작업을 수행하는 것이다.

1) 한국건설기술연구원, 한국건설경제산업학회, 최저가낙찰제/적격심사제의 성과분석 및 개선방안 연구, 기획재정부, 2013.5. pp81.

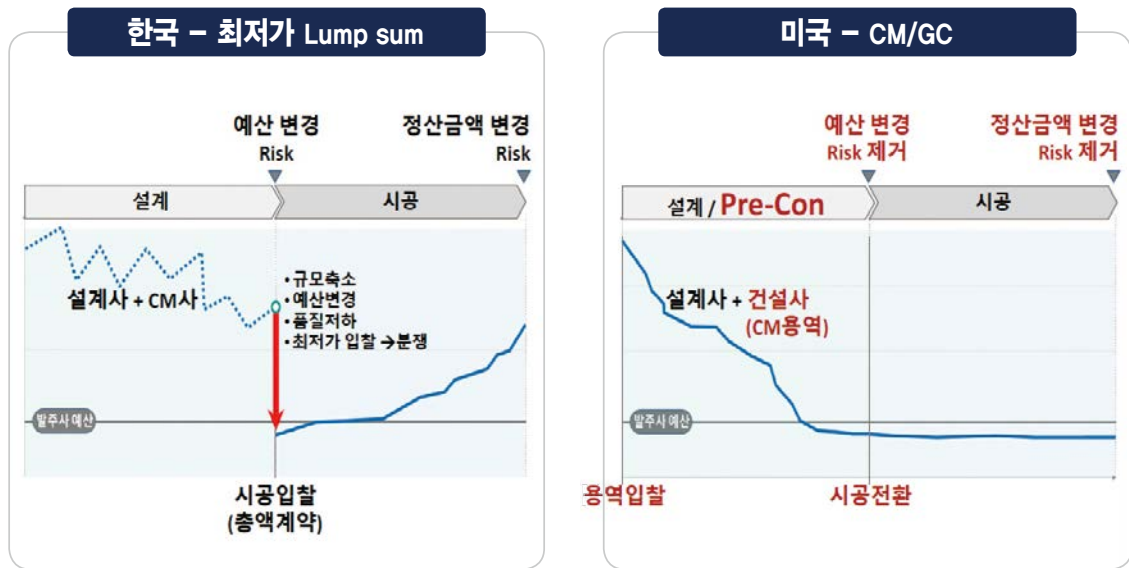


그림1. 기존 방식과 ECI방식의 원가변동 특성 (미국DPR 건설 아시아대표 조상우 발표자료 참조)

일반적으로 플랜트나 조선산업은 EPC(Engineering, Procurement and Construction) 발주방식으로 ECI의 개념을 이미 도입해서 사용하고 있다. BIM에 해당하는 3차원 설계도구를 통하여 각 전문분야별 설계자와 시공자가 설계초기부터 통합설계를 수행함으로써, 최적의 설계안과 공법을 도출할 수 있는 기반으로 활용하고 있다. 특히 이 산업분야들은 대규모의 시설물과 선박을 건조하기 때문에 모듈러 공법을 통하여 공기를 단축하고 현장에서의 불확실성을 제거하고자 하였다. ECI와 BIM과 같은 설계방식을 통해서 최적의 모듈러공법을 개발할 수 있는 체계를 구축해오고 있다.

일반적으로 ECI개념의 발주방식들은 설계안이 없는 사업초기에 계약자를 선정하므로 때문에 사업비 산정이 불가능하기 때문에, 계약자 선정기준으로 가격을 활용할 수 없다. 따라서 발주자는 그 동안의 발주경험을 통하여 신뢰할 수 있는 계약자들만을 대상으로 입찰을 하거나 수의계약방식을 통하여 계약자를 선정한다. 따라서 발주자와 계약자의 관계는 신뢰를 기반으로 사업을 수행할 수 있는 문화와 인식이 필요하다. 특히 계약자는 발주자의 이익을 극대화하기 위한 노력을 아끼지 않아야 하며, 최선의 결과를 도출하여 그 내용을 발주자가 이해할 수 있도록 설득하여야 한다.

이 같은 신뢰관계는 동일한 발주자로부터 지속적인 사업을 수주할 수 있는 안정적인 환경을 구축하게 되므로, 가격경쟁이나 불필요한 영업행위를 하지 않아도 된다. 따라서 계약자 입장으로 보면 기술력을 바탕으로 한 지속적인 수주와 수익이 보장되는 안정적인 물량을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 반면 발

주자 관점에서 보면 계약자가 발주자를 위하여 노력한 결과로서 신뢰할 수 있는 결과물을 받을 수 있을 뿐만 아니라, 공기단축과 원가절감의 효과를 누릴 수 있어 사업적인 면에서 유리하다. 결과적으로 상호신뢰를 바탕으로 서로의 이익을 추구할 수 있는 상생의 발주개념인 것이다.

3. 우리 건설산업에서 ECI가 필요한 이유

우리 건설산업은 전술한 바와 같이 기술보다는 가격경쟁에 치우침으로써 고부가가치 산업으로의 전환기회를 놓치고, 산업구조 재편(SOC투자 감축과 복지정책의 전환 등)에 따른 위기를 맞이하고 있다. 해외건설에서 2007년 이후 급격하게 증가한 수주물량에도 불구하고 대규모 적자를 맞게 된 것도 가격중심의 경쟁체질에서 비롯된 것이다.

최근 일부 대형건설업체들이 프리콘(Pre-construction)서비스를 통해서 CM at Risk(이하 CMR) 발주방식을 추진하고 있다. 일반적으로는 발주자가 발주방식을 결정하는 것이 원칙이지만, 국내의 발주자들이 이 방식에 대한 이해가 없기 때문에, 해외건설에서 ECI방식을 경험한 건설업체들이 그 사업체계를 준비해서 발주자들을 설득함으로써 가능해졌다. 프리콘서비스를 통한 성과를 경험한 국내 발주자들은 이어지는 신규 프로젝트에도 이 방식을 적용함으로써 조금씩 확산되고 있다.

민간의 이 같은 경험을 바탕으로 국토교통부가 2015년경부터 CMR발주방식을 도입하기 위한 논의에 착수하였다. 그 결과로서 LH공사가 다수의 사업을 CMR방식으로 시범사업을 발주한

바 있다. 그 성과에 대해서는 예단할 사항이 아니지만, 민간에서 수행했던 방식이나 환경은 상당한 차이가 있을 것으로 보인다.

문제는 프리콘 서비스를 포함하는 CMR과 같은 ECI개념의 발주방식이 발주자나 건설회사에게 어떤 이익을 가져다 줄 것인지 확인하는 것이다. 프리콘을 경험하고 있는 민간의 발주자들은 처음에는 건설회사를 신뢰하기 어려웠기 때문에, 시공권을 전제로 한 프리콘 서비스 계약에 대해서 부정적인 견해가 많았다고 한다. 프리콘 서비스에 대한 전문성을 바탕으로 프리콘 계약과 시공계약의 2단계 계약구조가 발주자의 리스크를 해소하기 위한 장치이며, BIM과 3D 스캐너 등의 첨단기술을 동원함으로써, 발주자의 이익을 극대화하기 위한 계약방식이라는 점을 이해시키기에 이르렀다.

결과적으로 발주자들은 건설회사가 해당 사업에서의 초과이익을 목적으로 하는 것이 아니라, 장기적인 계약관계를 구축하기 위해서 발주자의 이익을 극대화함으로써 신뢰관계를 구축하는 사업방식이라는 점을 이해하게 되었다. 실제로 다른 발주방식과 비교할 때에 건설회사가 제시하는 계획과 사업수행체계가 월등하게 우수하여, 발주자의 사업관리 부담을 대폭 경감시킴으로써 안정적인 사업완료에 대한 믿음이 생겼음을 증언하였다.

계약자인 건설회사는 이와 같은 신뢰를 구축하기 위하여 최고의 기술력을 확보하고 증명하기 위하여 최선을 다함으로써, 기존의 다른 사업방식보다 훨씬 체계적인 사업수행조직과 계획을 갖추게 된다. 이는 영업력에 의존한 저가수주 보다는 보유한 기술력을 증명함으로써 신규의 우량한 사업을 연속적으로 수주할 수 있는 기반을 만드는 것으로서 기술경쟁력을 갖추는 동력원이 된다.

일반적으로 ECI개념의 계약방식은 발주자와 계약자가 협상을 통해 GMP(Guaranteed Maximum Price)를 결정하고, 계약자가 이 금액 내에서의 사업완료를 보장함으로써 발주자의 금전적 리스크를 해소한다. 사업이 성공적으로 완수되면 실제 투입된 사업비와 함께 계약자의 일정한 수익을 보장함으로써, GMP 내에서만 사업이 완료되면 계약자에게도 유리한 계약방식이라 할 수 있다. 따라서 계약자는 발주자로부터 신뢰를 획득하기 위하여 가능한 모든 기술력을 동원하여 GMP 이하로 사업이 완료되도록 노력하게 되며, 그것이 계약자의 기술력 향상으로 이어지는 선순환 구조의 계약방식이 된다.

기본적으로 발주자와 계약자는 제로섬 게임과 같이 한쪽이 이익을 취하면 상대방이 손해를 보는 관계로 이해되어 왔다. 상호간의 불신과 적대적인 관계에 기초한 이 같은 계약방식이 일반적이라고 할 수 있지만, ECI개념은 이를 초월한 상호이익을

추구함으로써 상생의 원리가 적용된 계약방식이라 할 수 있다. 기술경쟁력을 확보하기 위한 방법임과 동시에 상호이익을 추구할 수 있는 원리의 ECI방식은 이미 선진국과 글로벌 시장에서 각광받는 계약방식으로 받아들여지고 있다.

그러나 우리나라의 계약제도는 근본적으로 이 같은 상생개념보다는 상호 불신에 기초한 계약방식을 구축하고 있고, 그에 따른 상호 적대적인 문화에 익숙해 있다. 해외 건설시장에서 수익이 보장될 수 있는 사업을 수주하기 위해서는 가격경쟁보다는 기술경쟁과 상호이익을 추구하는 선진화된 문화에 익숙해질 필요가 있다. 그런 의미에서 국내에서 CMR과 같은 ECI개념의 발주/계약방식이 확산되고 있는 것은 고무적인 일이라 할 수 있다.

4. 결론

민간시장에서 ECI개념의 프리콘 서비스와 계약방식이 도입되고 있는 것은 매우 고무적이며 주목이 되는 현상이지만, 공공분야에서 추진되고 있는 CMR은 근본적으로 한계를 안고 진행되는 것이 사실이다. 국가계약법과 같은 상위법들의 여러 규정들이 ECI 개념을 반영하기 어렵게 만들고 있다.

업역제한에 따른 원하도급 관계에 대한 규정이나, 경쟁입찰에 의한 낙찰자 결정 규정, 장기계속계약 방식을 근간으로 하는 관행, GMP 계약을 어렵게 하는 정액계약 규정 등은 ECI개념의 발주/계약방식을 어렵게 하는 것들이다. 공공기관의 건설사업 발주는 국제법과는 무관하다고는 하지만, 관행적으로 국제법을 따르고 있기 때문에, 근본적인 제도적 개혁이 없이 실질적인 ECI방식의 정착을 기대하기는 어렵다.

따라서 지속적인 제도개선 노력이 필요하지만, 제도개선의 목표가 이제는 건설산업기본법을 넘어서 국제법 등의 상위법체계가 되어야 할 것이다. 요원한 제도개선을 바라만 보고 있을 수 없기 때문에 건설기업들은 민간에서의 ECI방식이 확산될 수 있도록 기술혁신과 체질개선, 문화혁신에 노력을 기울여야 한다.

여전히 대부분의 건설사업 발주물량들은 기업들로 하여금 가격경쟁의 굴레 속에서 벗어나지 못하게 하지만, 상생의 원리와 기술중심의 경쟁을 필요로 하는 ECI방식의 발주방식을 적극적으로 도입하는 노력이 필요하다. 발주자들을 설득할 수 있는 기술적 역량이 바탕이 되어야 하고, 발주자 이익을 극대화함으로써 신뢰를 획득하고 지속적인 계약관계를 가져가는 문화에 익숙해질 필요가 있고, 거기에 우리 건설산업의 미래가 있다.