# 턴키설계심의제도 개선, 공개 토론 방식 도입되나

## - 심의 과정의 '불공정' 의혹 불식 및 과다한 설계 비용 저감 목적 -

우리나라에서 턴키 발주 방식은 외국 진출 기업을 중심으로 해외 공사의 발주 추세에 부응하여 기술 개발을 촉진하고자 하는 목적으로 도입돼 거의 30년에 이르렀다. 턴키 방식이란 발주자가 설계와 시공을 단일 도급자와 일괄 계약하는 설계·시공 일괄 방식을 의미한다. 사전에 발주자가 미리 마련한 설계를 통해 시공업체를 선정하는 것이 아니라 설계와 시공을 단일의 사업자에게 맡기는 이 방식은 시공 기술을 설계에 반영하여 기술 경쟁을 촉진하는 제도로서의 장점을 가지고 있다. 따라서, 단순히 가격만에 의한 경쟁보다는 설계(기술) 경쟁이 중요한 요소로 부각되는 제도다.

### 턴키제도, 왜 개편의 도마 위에 올랐나

그동안 이 방식을 통해 기술 경쟁의 촉진이라는 소기의 목적을 달성하였는가 하는 문제는 차치하고 왜 턴키 발주 방식이 최근 몇 년 동안 논란의 대상이 되었는가 하는 점을 살펴보자. 턴키 발주 방식이 도입된 이후 1995년 이전까지는 공공공사에 적용된 비중이 낮았으며 발주 방식으로서 상징적인 의미를 가지고 있었다. 그러다가 1990년 이후 시장 개방 논의 및 정부조달협정의 가입 등으로 1995년 「국가계약법」에 적격심사제가 도입되고, 1999년에는 공공공사에 전면적으로 적격심사제가 확대되었다.

또한, 2001년부터 시행된 최저가낙찰제 등으로 시장 경쟁 여건이 악화된 상황과 1996년 턴키 활성화 대책 이후 턴키 공사 발주 물량이 증가하는 상황이 맞물리면서 턴키 시장을 둘러싼 건설업체간의 경쟁이 격화되면서 제도를 둘러싼 갈등이 심화되는 양상을 보이게 되었다.

이러한 갈등의 양상은 특히 1996년 이후부터 진행된 턴키설계심의제도의 변화 과정에서 잘 나타난다. 1996년에 턴키 대상 공사의 선정 및 설계 심의 기능을 지자체 등 발주처로 이관하였다가 심의 과정의 부패 등이 문제가 되어 1999년에는 심의위원풀제(약 2,200명)를 도입하였다. 하지만 자금력과 조직력을 통한 전방위 로비 등의 의혹이 제기됨에 따라 얼마 지나지 않은 2002년 7월부터는 이러한 풀제를 폐지하고 발주청이 심의에 참여하는 방향으로 제도가 바뀌었다. 그래도 설계 심의의 불공정성 의혹이 제기되는 설계 심의와 관련된 논란은 끊이지 않아 종전과는 다른 대책의 필요성이 제기되었던 것이다.

그렇다면 왜 턴키제도가 또 다시 개편의 도마 위에 올라있으며, 턴키 방식을 둘러싼 논란과 관심이 집중되는가? 이는 턴키 시장이 그나마 아직도 매력이 있기 때문으로 보인다. 우선, 최저가낙찰제는 가격 경쟁의 격화로 저가 낙찰이 이루어지고 있으며, 적격심사제도도 운찰제 등으로 반드시 입찰 업체의 자기 계산으로 낙찰받을 수 있는 시스템은 아닌 것이다.

이러한 상황에서, 기술 심의를 통해 실시설계 적격자를 선정하는 턴키가 대형 건설업체의 입장에서는 다른 낙찰 방식보다는 더 매력을 가지는 것은 당연할 것이다. 이처럼 상대적으로 매력을 가지는 턴키 시장도 대형 및 중견 건설업체 간의 경쟁이 격화되는 상황에서 대형 건설업체 중심의 시장 점유율이 불공정 경쟁에 의한 것이라는 중견 건설업체의 불만이 제기되었다. 이러한 주장과 논의의 배경에는 턴키 시장이 전체 공공공사의 발주 규모에서 17%를 차지하는 5조원 이상의 시장이며, 이 중 대형 건설업체의 시장 점유율(2002년 턴키 입찰 5조 2,000원 중 3조 4,000억원 수주)이 높다는 점이 크게 작용하였다.

### 설계 비용 과다, 심의 과정도 '불공정'

현행 턴키제도의 실시설계 적격자 선정 과정은 설계 심의를 통한 설계 점수와 가격 및 공사 수행 능력 평가로 이원화된 제도적 구조를 가지고 있다. 문제는 설계 점수를 둘러싼 제도와 깊이 관련되어 있다. 즉, 설계 심의를 위해 제출하는 설계 도서의 작성 비용이 과도하고, 설계 심의 과정이 불공정하다는 것에 있다. 실제로 정부의 설계비 요율이 1.1% 내외임에 반해 건설업계는 설계 비용이 공사비의 2~3%에 이르는 것으로 파악된다.

현행의 턴키 방식은 기본 설계·시공 일괄 방식으로 기본 설계를 통해 실시설계 적격자를 선정하는 것이다. 이 제도하에서 입찰 업체간의 경쟁 및 자체 정확한 공사비의 책정을 위한 필요에서 실시설계 수준의 설계를 함으로써 입찰 참여 비용이 증가하고, 이처럼 많은 비용을 들여 입찰에 참여한 건설업체의 입장에서는 설계 평가에 관심이 집중될 수밖에 없는 상황이다. 따라서, 심의 위원

에 대한 로비 유혹을 받는 것은 입찰 업체의 당연한 행태인지도 모른다. 이것은 턴키 시장이 확대되면 될수록 제기될 수 있는 문제인 것만은 사실이다.

그렇다고 턴키 대상 공사를 축소하고, 설계 점수의 비중을 낮추거나 설계 점수를 단순히 통과 여부만으로 활용하고자 하는 것은 기술 경쟁의 촉진이라는 턴키제도의 도입 취지에 반한다. 상설 심의 기구를 설치해 투명한 유리관 속에 심의 위원을 두고 운영하는 방안도 방대한 정부 기구의 확대 문제와 발주청의 자율성 확보라는 분권화의 방향과 배치될 수 있다. 발주청의 자율성을 확보하면서 전문성에 입각한 책임감 있는 설계 심의가 이루어지도록 하기 위해서는 정부 조직 개편 및 공무원 채용 시스템의 개선 등 여러 가지 근본적인 대책이 필요할 것이다. 이 문제는 발주청의 자율성 및 책임성, 전문성을 확보하기 위한 방향에서 보다 장기적으로 검토할 필요가 있다.

## 어떻게 개선해야 하나

그렇다면 턴키설계심의제도는 어떻게 개선해야 하는가? 현실적인 제약 속에서 단기적으로 추진할 수 있는 방안으로 종전의 설계심의제도를 투명하게 공개 토론회 방식을 통해 운영하는 방안을 소개해본다. 공개 토론회 방식의 도입을 위해서는 토론의 주체가 되는 대상이 필요하다. 종전의 설계 심의위원에게 토론의 기회를 제공하여 평가를 맡기는 방식도 있을 수 있으며, 종전의 설계 심의위원을 기술위원과 평가위원으로 분리하여 기술위원이 토론을 주도하고 이를 토대로 평가위원이 평가하도록 하는 방식도 강구할 수 있다.

현재 추진 중인 턴키심의제도의 운영 방식은 바로 후자의 방식이다. 과거처럼 설계 심의위원에게 집중된 역할을 분리하여 사전에 공개리에 충분한 기술 검토를 담당하여 공개 토론회시 토론을 주도하는 그룹과 토론 과정을 통해 평가하는 그룹으로 이원화하여 운영하는 것이다. 전자의 그룹을 '기술위원'으로, 후자의 그룹을 '평가위원'으로 명명하고 있다.

'말도 많고 탈도 많은' 턴키설계심의제도가 다시 개편의 도마 위에 올랐다. 현실적인 제약 속에서 종전의 심의제도를 보다 투명하게 운영하기 위한 방안으로 공개 토론 방식이 강구되고 있다.

이러한 제도의 운영과 더불어 입찰 도서의 양 및 내용의 대폭적인 축소 조정, 적정성, 시공성, 경제성 등 종합 평가 기준을 통해 평가가 이루어지도록 할 예정으로 있다. 즉, 입찰 참여 비용을 줄이고 기본 설계·시공 입찰에 충실한 설계 도서를 요구하고 기술 검토도 핵심 기술적인 사항을 중심으로 이루어진다는 것이다. 이러한 기본적 골격을 가지는 턴키제도 운영 방안은 시행상에 나타날 문제 등 여러 가지를 검토하면서 시행을 위한 마무리 작업을 진행 중에 있다.

이러한 설계심의제도 개편의 핵심 골자는 바로 그동안 설계 심의위원에게 심의 역할(설계 검토 및 평가)이 전적으로 집중됨으로써 발생하는 설계 심의위원에 대한 로비를 차단하고 설계 심의가 폐쇄적으로 이루어짐으로써 발생하는 불투명성의 문제를 동시에 해소하고자 하는 것이다. 구체적으로 설계 심의위원의 기능을 기술 검토 기능 및 평가 기능으로 분리하여 기술 검토는 기술위원에게, 평가는 평가위원에게 각각 맡기자는 것이다.

또한, 현행의 턴키제도가 기본 설계·시공 입찰이므로 입찰 도서 및 설계 검토의 내용도 기본 설계에 충실하도록 할 필요가 있으며, 핵심 기술 사항을 중심으로 평가하도록 하여 과잉 설계 및 불필요한 입찰 도서를 대폭적으로 줄이고자 하는 데 있다. 현재 정부가 책정하는 기본설계 비용인 공사비의 1.1 % 수준으로 입찰 비용을 맞추고자 하는 의도도 깊이 깔려 있다. 이처럼 입찰 비용을 줄이기 위해서는 핵심 기술 사항의 기술 검토에 필요한 기본적인 입찰 도서만이 필요할 것이며, 이러한 수준에서 기술위원은 공통 질문 사항을 도출하여 업체의 답변을 통해 평가위원이 평가하도록 하는 것이다. 평가위원은 분야별 전문성보다는 종합 평가 기준을 통해 평가하므로 종합적인 평가 능력이 있는 자가 그 대상이 될 수 있다.

## 기술 및 평가 위원 역할 엄격히 분리해야

구체적으로 이러한 기술위원 및 평가위원의 분리 및 공개 토론제의 도입을 통한 설계 심의제도에 대해 그간 찬반 입장이 대립되어 온 것은 사실이다. 새로운 제도의 시행에 따른 발주청의 행정적인 부담과 현행 제도에 익숙한 건설업체의 입장 등이 결부되어 나온 당연한 반응으로 보인다.

현행 제도로는 설계 심의를 위해 제출하는 도서의 작성 비용이 과다하다는 문제도 있다. 실제로 정부의 설계비 요율이 1.1 % 내외인 데 반해 2~3 %에 이르는 것으로 파악되고 있다.

문제는 심의 과정의 투명성 확보와 공정성을 위해 이 제도가 얼마나 기여할 수 있는가하는 것이다. 여기에 전문성까지 확보된 평가가 이루어질 수 있으면 금상첨화다. 하지만 한 술에 배부를 수는 없다. 여하히 공정성과 투명성을 확보할 것인가가 관건이다. 따라서, 현재 도입을 추진하고 있는 설계 심의 방법은 기술위원과 평가위원의 역할을 엄격하게 분리하는 데 있으며, 기술위원이 평가에 영향을 미치는 요인을 사전에 어떻게 차단하는가 하는 점이 관건이다. 기술위원은 평가자가 평가 기준에 따라 적정하게 평가할 수 있도록 입찰 업체간의 기술력 변별력을 객관성 있게 도출하는 역할을 수행한다. 기술 변별력을 판단하는 기준은 공통의 기준이 적용될 필요가 있다. 따라서, 기술위원은 공통의 질문 사항을 중심으로 업체별 답변을 하도록 함으로써 평가위원이 비교 평가할 수 있도록 하는 것이다.

그러나, 아직도 토론의 문화가 정착되지 않은 상황에서 너무 토론을 활성화할 경우 자칫 상대방에 대한 비방 등 과열 양상이 발생할 소지가 많으며, 평가위원에게 실제 사실에 입각한 평가보다는 분위기에 따라 평가가 좌우될 가능성이 크다. 따라서, 제도 도입의 초기인 점을 감안하여 공정성 시비를 불식할 수 있도록 공개 토론회의 세부 운영 방식에 대한 철저한 사전 협의(발주청, 입찰업체, 기술위원)를 통해 운영하는 것이 바람직할 것이다.

아울러, 기술위원은 전문 분야별로 공사의 특성 등에 따른 분야별 중요도에 따라 중복 기술위원을 선정하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 공사한 분야에 한 명의 기술위원만으로 할 경우 전문 분야 내의 조정의 여지가 상실될 우려가 있기 때문이다. 기술위원은 고도의 전문적 지식을 가진 자로 선정하되, 현행의 중앙건설기술위원회의 자격 기준을 준용하도록 하고 현행 발주청이 운용하는 설계자문위원회 명부를 활용하도록 하고 중앙정부에서는 발주청에 대한 서비스 제공 차원에서 대상 인력 명부를 제공할 수도 있을 것이다.

한편, 평가위원에 대해서는 그간 개선(안)을 둘러싸고 여러 가지 의견이 분분하였다. 평가위원의 전문성과 관련된 것이었다. 평가결과는 결국 평가위원의 손에 달려 있다. 건설업체의 입장에서 가장 중요한 것은 평가위원일 수밖에 없다. 따라서, 평가위원의 구성이 중요한 이슈로 등장한 것은 당연한 것이다. 그간의 논의를 토대로 평가위원은 공공기관(정부투자기관)의 임직원 및 공무원을 주축으로 하고 사회 지도층의 균형 감각을 가진 자로 규정할 예정으로 있다. 기술 검토의 전문성 확보를 위해 외부의 전문 인력을 활용할 수 있지만, 평가 기능은 실제 사업을 관리하는 책임 있는 조직 및 다른 민간에 비해 높은 수준의 책임 의식을 요구하는 공무원 등이 맡는 것이 합당하고 민간의 경우에도 높은 도덕적 지위를 요구하는 자의 경우도 가능할 것으로 보인다.

## 공개 토론으로 투명성, 확보 기대

어떤 제도든 소기의 성과를 거두기 위해서는 운영의 묘를 어떻게 잘 살려 나가느냐 하는 점이 중요하다. 물론 사전에 예견되는 문제에 대해서는 치밀한 검토가 필요하겠지만, 무엇보다 제도의 취지를 잘 이해하여 적용하는 발주청의 자세가 중요하다. 아직 토론 문화가 익숙하지 못한 현 상황에서 공개 토론제의 도입과 기술 및 평가위원의 분리 방식이 현실에 정착하기 위해서는 시행착오가 있을 수 있을 것이다.

하지만 무엇보다도 중요한 것은 그동안 턴키 심의 과정이 베일에 가려져 있던 것을 공개적인 절차와 과정을 통해 심의한다는 데 있다. 설계 심의 과정의 투명성, 공개성 및 평가가 이루어지는 과정을 공개함으로써 설계 심의가 투명하고 공정하게 이루어진다는 인식을 국민을 상대로 보여줄 필요가 있는 것이다.

우선, 기술위원의 성향과 취향에 따라 평가에 영향을 미치는 부분을 차단하고 단순히 사실에 입각한 정보를 평가위원에게 제공하는 데 이 제도의 성패가 달려 있다. 이렇다 보니, 지나치게 토론의 과정을 제약하는 결과를 초래할 수도 있다. 하지만 공개된 장소에서 토론의 과정을 보고 평가한다는 의미는 매우 크다 할 것이다. CJ

김성일
국토연구원 책임연구원