현행 턴키 제도의 문제점은 무엇인가

-대형 공사 공사계약 일반조건 제정 , 패스트 트랙 방식의 확대 시행 , 입찰 방법 심의 기준 개정 등 -

최근 국내 건설 공사는 점차 대형화 · 복잡화됨에 따라 사업의 기획, 설계, 시공, 운영, 유지 관리에 이르기까지 연관된 모든 업무를 일괄적으로 수행할 수 있는 사업 능력이 필요하게 되었다. 정부는 대형 사업을 일괄적으로 수행하기 위하여 ‘ 턴키 공사 활성화 대책 ’ 등 각종 정부 시책을 통하여 턴키 입찰 방식을 활성화시키고 있다. 이러한 턴키 입찰 제도의 적극적인 시행의 결과로서, 대형 건설 공사의 설계 및 시공의 품질 향상 등 성공적인 성과를 가져왔다.

턴키 공사 확대 추세

턴키 입찰 제도는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서 정의된 ‘ 설계 시공 일괄 입찰 방식 ’이라는 용어를 관련 업무 요령에서 통칭하여 사용되는 용어이다. 당초 외국에서 사용되는 의미와는 다르게 관련 법령 및 규정상의 의미에 따라 한국적 상황에 맞는 용어로 정의하여 사용되고 있다.

특히, 턴키 공사 활성화 대책의 시행에 따라 과거 3년 간(1998 2000년) 100억원 이상인 대형 공사 입찰 방법 심의 대상은 총 771건이었다. 이 중 턴키 발주 공사는 142건으로 심의 대상 공사의 18.4%를 차지하고 있으며, 공사 물량도 총 10조 7,000억원에 이르는 등 그 규모가 점차 확대되고 있다.

그러나, 1997년 금융 위기 이후 공사 발주 물량이 감소하고 수주 경쟁이 과열됨에 따라 설계 평가의 공정성 및 투명성과 전문성 확보를 위한 개선책이 더욱 필요하게 되었다.

따라서, 턴키 입찰 제도의 지속적인 발전을 위하여 대형 공사 발주 방식의 선정, 낙찰자 결정 방식, 발주 절차 등에 대한 검토 및 논의가 필요한 시점에 이르게 되었다. 이에 따라 정부에서는 턴키 입찰 설계 심의와 관련하여 공정성, 투명성, 전문성을 확보하기 위하여 단기적인 제도 개선 방안(2000년 12월 28일)을 마련한 바 있다.

이러한 단기적 제도 개선을 근간으로 턴키 입찰 제도의 효율적인 운영과 정착을 도모해야 한다. 또한 신기술 및 신공법의 현장 활용 활성화를 통한 기술 개발과 국가 경쟁력을 강화하기 위한 중장기적인 개선 노력이 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

낙찰자 선정 방식의 개선

현행 턴키 입찰 제도의 낙찰자 선정 방식은 업체간의 경쟁을 유발, 건설 공사에 신기술 · 신공법의 적용을 유도함으로써 기술력이 우수한 업체가 유리하게 평가되도록 제도를 운영하고 있다. 실제 낙찰자 선정 평가시 설계 평가, 당해 공사 수행 능력 및 입찰 가격 심사 등 3가지 항목을 평가하도록 하고 있으며, 이 중 설계와 가격만이 변별력이 있는 것으로 나타나고 있다.

따라서, 입찰자는 입찰 서류 및 기본 설계 도서 제출시 과다한 비용을 투자하고 있는 실정이다. 이와 함께 최근 건설 경기의 극심한 침체로 인한 업체간 과당 경쟁으로 설계 평가의 공정성과 투명성 확보가 더욱 절실하며, 건설업

지난 1998년부터 2000년까지 3년 동안 100억원 이상의 입찰 방법 심의 대상 공사 771건 중 18.4%에 해당하는 142건이 턴키로 발주되었다.

체의 고급 기술 인력들이 기술 개발 및 기술력 확보보다는 수주 등 영업 업무에 투입되고 있는 등의 문제가 제기되고 있다. 이러한 현행의 낙찰자 선정 방식은 각 평가 항목별 변별력을 충분하게 확보하여야 하며 설계 평가등 일부 평가 항목의 비중을 조정하는 등 국내 실정에 맞는 제도의 개선이 시급하다.

이와 함께 개선된 제도의 시행에서 나타나는 일부 문제점의 보완 및 구체적인 운영 기준의 제정이 이루어져야 할 것이다. 또한, 설계 평가와 관련된 심의 위원의 전문성 확보를 위하여 마련된 턴키 심의 위원 전문가 풀(pool)의 지속적인 관리와 보완이 요구된다.

대형 공사 입찰 방법 심의 기준 개정

국내의 대형 공사 입찰 방법 심의 기준은 시설물 규모에 따라 다소 획일적으로 일괄, 대안, 기타 공사로 분류하고 있다. 이러한 기준은 도로, 철도 등 선형에 따라 공사가 이루어지는 경우에는 공기 단축, 신공법·신기술의 활용 등 턴키·대안 입찰 제도의 장점이 제대로 구현되지 못하는 문제가 있다. 따라서, 현행의 시설물 규모에 따른 턴키 대상 공사 기준은 턴키 입찰 제도의 장점을 살릴 수 있는 고난도·고도의 기술이 요구되는 공사와 민간의 창의력과 기술력 활용이 필요한 대상 공사로 개선되어야 한다. 이와 함께 발주 기관의 능력과 사업의 특성 등을 고려하여 심의 기준에 따라 다양한 입찰 제도를 적용할 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

설계·시공 병행 방식의 확대

설계·시공 병행 방식(fast track)은 「국가계약법」 시행령 제87조에 근거하여 공사의 시급성 및 특수한 공사의 경우 실시 설계 적격자로 하여금 공정별 우선 순위에 따라 실시 설계 도서를 작성하게 한 뒤 설계 심의를 거친 다음 계약자로 결정하여 공사를 시행하도록 되어 있다.

그러나, 국내에서는 연차별로 착공 및 준공의 절차를 모두 거쳐 해당 연도의 예산 범위 내에서만 공사를 수행하도록 되어 있는 장기 계속 계약 방식으로 계약이 이루어진다. 따라서, 턴키 입찰 제도의 가장 큰 장점 중의 하나인 설계·시공 병행 방식을 이용한 공기 단축을 달성할 수 없는 체계이다. 또한, 공정별 계약 체결에 의한 계약 규정의 세부 운영 기준이 미흡함으로써 발주처와 실시 설계 낙찰자의 계약간 발생하는 계약 규정 및 법적 절차가 미비하여

턴키 입찰 제도의 개선 방안을 모색하기 위한 공청회가 지난 5월 22일 건설회관에서 개최되었다.

‘ 운영의 묘 ’를 살리면…

이호선 삼성물산 상무

요즈음 턴키 입찰 제도에 대하여 의견이 분분한 것으로 안다. 답은 간단하다. 고객(user 또는 customer)은‘ 좋은 회사가 좋은 제품을 싸게 ’ 공급하기를 희망하고 이는 곧 시장 기능이 갖는 최고의 가치이다.

PQ(좋은 회사), 설계(좋은 제품), 가격(싸게)은 상호 함수 관계이지 배타적이 아니며 독자적 가치가 있는 것 또한 아니다. 즉, 3요소 간에 최대 공약수(value)를 찾아내는 것이 바로 좋은 회사(낙찰사)를 찾는 방법이다. 물론 3요소 간의 비중은 다소 다를 수가 있는데 이는 내용을 잘 아는 발주처에게 재량권을 주는 것으로 해결할 수 있다.

이러한 평가 기준에 대한 견해차 외에 또 다른 변경 주장을 들으면 심의 위원 상대 로비, 설계 비용의 과다, 심의 위원 전문성 등에 있다고 한다. 짚어보자. 심의 위원 로비는 세계 어디에나 있는 자연스러운 영업 홍보 활동이다. 과정에서 상식선을 넘거나 부자연스러운 것이 있다면 이는 법으로 다스리면 되는 것이다. 그 이전에 상호 인격을 믿고 하는 것 외에 무슨 뾰족한 제도가 있다는 것인가? 과도기 현상으로 시간이 지나면 극복할 수 있을 것이다.

설계 비용의 과다 문제는 비용 최소화 측면에서 안타깝고 아쉬움이 남는다. 하지만 지식 거래, 사간(私間) 거래에서는 어디까지나 양자간의 끊임없는 노력으로 해결해야지 정부가 개입할 문제는 아니다. 총액 조정 측면에서는 검토할 만하다. 한편, 심사 위원의 전문성 부족 문제는 풀(pool)제 도입에 따른 부작용에서 기인한 것으로 생각된다.

이렇게 보면 문제점들은 제도 자체가 잘못되거나 뒤틀려서 발생한 것이 아니라‘ 운영의 묘 ’를 살리지 못하고 획일적이고 중앙 집권식 발상에서 나오기 때문에 발생한 것이라고 생각된다. 따라서, 보다 자율성을 부여하고 재량권을 넘겨주며 유연한 자세로 운영한다면 현 제도를 유지하면서도 충분히 잘 할 수 있을 것이다. 일년이면 몇 번씩 바뀌는 제도, 이제 정말 혼란스럽다.

클레임이 발생할 소지가 크기 때문에 발주처에서는 기피하는 현상까지 발생하고 있다.

따라서, 턴키 공사에서는 계속비 계약을 「예산회계법」 제22조, 「국가계약법」 시행령 제79조에 의거하여 계속비 예산으로 계상하고 발주처와 계약을 체결하도록 규정을 의무화해야 한다. 그리고, 발주처에서는 발주 공사에 대한 명확한 업무 범위와 적정한 공사 기간을 산정하여 각 공종별 실시 설계 및 시공에 필요한 운용 기준 및 계약 절차를 제정할 필요가 있다.

대형 공사 공사계약 일반조건의 제정

중·장기적으로 턴키 입찰 제도는 국내의 실정에 맞는 설계·시공 입찰 방식과 관련된 계약 조건을 별도로 제정하여 운영하여야 한다. 현행 제도는 「국가계약법」과 회계예규의 공사계약 일반조건에 포함되어 특별한 규정이 없는 경우 공사계약 일반조건에 준하여 수행하고 있다. 이는 턴키 공사의 특수성과 장점을 살리지 못하고 있을 뿐더러, 입찰 안내 기준이 국제화에 맞게 객관화·정량화되지 못해 국제화 시대에 해외 진출시 국가 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

따라서, 대형 공사 및 특수 공사와 관련된 법을 제정하고 각 조항은 국내 실정에 맞게 단계적으로 개정해야 되며, 턴키 입찰 제도와 관련하여 표준 절차 및 계약서, 입찰 안내서, 심의 안내서 등을 별도 항목으로 신설하여 발주처에 운영하도록 하여야 한다.

또한, 발주처에서는 대형 공사와 관련하여 발주 기관별 능력 및 사업의 특성을 반영하여 창의성과 신기술 및 특수한 기술이 요구되는 건설 공사는 기술 공모형으로 발주가 가능하도록 입찰 방법을 다양화하여야 한다. 각 발주처에서는 다양한 발주 방식의 표준 업무 절차서 및 세부 운영 기준을 마련하기 위하여 입찰·계약 제도의 연구·개발과 더불어 발주처의 전문성과 역량도 강화하여야 한다.

턴키 공사의 사후적 평가

국내 턴키 입찰 제도는 1975년에 일괄 입찰과 대안 입찰이 「예산회계법」 시행령 특례 규정에 의거하여 시행되었으며, 1996년 활성화되어 제도가 정착되기 시작하였다.

그러나, 공공 기관의 기발주 턴키 공사에 대한 평가는 일부 시행된 적이 있으나, 한정된 공사에 국한되어 턴키 공사의 실질적 사후 평가는 제대로 진행되지 못하고 있다. 또한 각 발주처에서는 기발주된 평가가 제대로 이루어지지 않아, 다음 발주될 유사한 공사에 대한 문제점들을 사전에 파악하여 집중적으로 관리하지 못할 뿐 아니라 비용 절감 효과도 미미한 실정이다.

이러한 평가 체계에서는 입찰에 참여하는 업체의 단발성 경쟁을 막을 수 없으며, 기발주된 공사를 부실하게 운영한 업체가 다른 공사의 입찰에 참여시 제재 및 퇴출시킬 수 있는 근거나 기준을 마련하지 못하는 실정이다.

따라서, 각 발주처에서 발주하는 시설물의 규모와 사업의 특성을 고려하여 사업비·사업 기간·품질과 발주 시설물별 사업 시행 절차와 조직 비교 등에 대한 객관적·정량적인 평가가 이루어져야 된다. CJ

이교선
한국건설기술연구원 수석연구원

엔지니어링업계의 시각과 대응 방향

안길원 무영건축 사장

국내 턴키 발주 방식은 설계 심의 후 공정성 논란, 빈번한 설계 변경, 우수한 설계안을 선정하지 못하는 등 많은 문제를 야기시키고 있다. 따라서, 도입 취지에 충실하기 위해 다음과 같은 기본 전제에 따라 개선되어야 할 것이다.

첫째, 평가 결과의 객관성과 공정성을 확보하여야 한다. 심사 과정의 투명성을 보장하여 심사 결과에 대한 공정성 시비에 대응할 수 있도록 평가결과 점수 및 평가 의견을 기록하여 공개하는 것이 필요하며, 설계 평가시 공통된 시각으로 심사가 이루어질 수 있도록 합리적인 설계 평가 기준을 제시하여 이에 따른 배점이 이루어지도록 함으로써 객관적인 근거를 확보하여야 한다.

둘째, 우수한 설계안이 선정되어야 한다. 단기적으로는, 변별력 확보를 위해 평가 분야 중 단지·건축·조경 분야의 비중을 높여서 여타 분야에 의한 영향을 최소화하여야 하며, 장기적으로는 발주처가 제시한 기본 요구 사항의 충족 여부를 확인, 실무자가 평가하는 기술 검토 형식의 정량적 평가(기본 성능 평가)와 심의 위원들에 의해 디자인 및 학술적 내용을 다루는 정성적 평가(디자인 평가) 부분을 합산함으로써 요구에 충실하며, 디자인도 우수한 안을 선정하여야 한다.

셋째, 입찰 업체간 과도한 경쟁을 방지하여야 한다. 설계비 보상이 실투입 비용에 훨씬 미치지 못함에도 불구하고 지나치게 많은 설계안이 입찰에 참여, 국가적으로 낭비를 무시할 수 없는 상황이다. 따라서, 시공사+설계사에 대한 1차 수행능력을 공사의 성격 및 기능에 따라 평가하여 상위 3 4개 업체에 대해서만 기본 설계안을 제출, 입찰에 참여하게 제한함으로써 설계와 심의를 위한 인력 낭비를 방지하고 참여 업체에 대한 설계비 보상도 보장해 주는 방향으로 개선되어야 한다.

1997년 금융 위기 이후 공사 발주 물량이 감소, 수주 경쟁이 과열됨에 따라 턴키 발주 방식이 보다 발전적으로 확대 적용되기 위해서는 설계 평가에 대한 공정성과 투명성을 보장하고, 우수한 설계안이 선정되며, 업체간 과도한 경쟁을 방지할 수 있는 방향으로 지속적인 개선이 이루어져야 할 것이다.