

턴키 입찰 - 운영상의 문제점 개선 방안 없나

- 기술경쟁이라는 기본 취지 살려야, 중소기업 수주기 회확대 방안도 강구를 -

정부발주공사 경쟁입찰 방식은 크게 두 가지 유형으로 분류할 수 있다. 그 하나는 발주자인 정부가 구체적인 설계를 한 후에 그 설계대로 시공할 업체를 선정하는 소위 설계 시공 분리 입찰(Design-Bid-Build) 방식이다. 다른 하나는 입찰자가 설계와 시공 모두를 일괄해서 책임지는 설계 시공 일괄 입찰(Design-Build) 방식, 일명 턴키 입찰로 더 잘 알려진 방식이다.

전자는 전통적인 공사 발주 방식으로서 발주자 책임 아래 설계업체로 하여금 공사 현장 여건과 지질을 조사 측정하여 그 위에 발주자가 의도한 시설물을 설계토록 하고, 이 설계서를 잠재입찰자에게 열람시킨 후 경쟁 입찰을 통해서 낙찰자를 선정하게 된다. 반면, 후자는 발주자가 제시한 입찰 설명서와 설계 작성 지침에 따라 입찰자는 기본 설계를 작성하고 가격 입찰서와 함께 제출하면, 발주자는 기본 설계서를 심사하여 설계 평점 순위 4인을 선정하고 그 중에서 설계, 시공 능력 및 가격 등을 종합 평가해서 가장 우수한 자를 실시설계 적격자로 선정한다.

턴키제도, 어떻게 바뀌어 왔다

정부는 1977년 대 후반 정부발주 SOC 시설투자가 증가함에 따라 공사 규모가 점차 대형화 추세에 이르게 되자 일반 중소 규모 공사와는 차별화된 발주 절차 및 관리가 필요하다고 보아 1977년에 대형 공사의 계약

에 관한 「예산회계법」 시행령에 대한 특례 규정을 대통령령으로 제정하면서, '대형 공사란 공사 기간이 2년 이상이고 총공사비가 50억원 이상인 공사로서 총공사에 대한 설계가 완성된 신규 공사라고 정의하고 대안 입찰제를 처음 도입하였다.

그 후 1977년 4월에 특례 규정을 개정해 턴키제도를 도입하였는데 동제 2조에 설계 시공 일괄 입찰이라 함은 정부가 제시하는 공사 일괄 입찰 기본 계획 및 지침에 따라 입찰 시에 그 공사의 설계서 기타 시공에 필요한 모든 서류를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰을 말한다 고 개념 정의를 하였다. 그리고 동제 9조에 설계 시공 일괄 입찰의 경우 총공사 입찰 금액이 최저가 가격을 제시한 입찰자로부터 순차적으로 5개 입찰서를 선정하여 중앙설계심사위원회의 기술

적타당성 심사를 거쳐 설계적격 입찰을 선정토록 규정함으로써 사실상의 최저가 낙찰제를 채택하였다.

그 후 턴키 입찰의 활성화가 필요하다고 본 정부는 1983년 4월 특례 규정에 대폭 손질을 가하였다. 즉, 기본설계 입찰과 실시설계 입찰로 분리하여 기본설계 입찰자 중 5인 이하의 실시설계 입찰 적격자를 선정하여 이들에게 실시설계 입찰에 참가할 수 있도록 자격을 부여하고, 낙찰자 결정에 있어서도 종전에는 최저 가격 입찰자를 낙찰자로 결정하던 것을 앞으로는 입찰 금액을 설계점수로 나누어 그 수치가 최저인 자를 낙찰자로 결정토록 개선하였다.

1992년 5월에는 다시 특례 규정을 개정하여 대형 공사의 범위를 100억원 이상 공사로 조정하고, 종전 기본설계 입찰과 실시설계

설계·시공 분리 일괄 입찰의 비교

구 분		설계 시공 분리 입찰	설계 시공 일괄 입찰
기획·설계	대상공사 선정	모든 공사	대형 복합공사
	설계자(기본·실시)	발주자	입찰자
	설계비	발주자 부담	입찰자 부담
	설계에 따른 리스크	발주자 부담	입찰자 부담
입찰·계약	경쟁 기준	가격 경쟁	기술(설계) 경쟁
	입찰 공고 기간	단기	장기
	입찰 참여자 수	비교적 많음	비교적 적음
	예정 가격	있음	없음
	낙찰자 선정 절차	용이	복잡
	패스트 트랙 적용	불가	가능(공기단축)
시공	설계 변경	주로 발주자 책임	주로 계약상대자 책임
	물가 변동 적용 시점	계약 체결일	입찰서 제출일

< 예시: 설계 변경 등을 통한 계약 금액 변경 >

- ▷ 사법연수원 신축 공사(계약 734억원, 턴키 입찰)의 준공 금액: 계약 금액의 100.62%
- ▷ ○○문화예술회관 신축 공사(계약 406억원, 일반 입찰)의 준공 금액: 계약 금액의 148.38%

입찰을 분리하여 실시하도록 하던 것을 입찰자의 경제적 부담을 줄이고 낙찰자 결정에 소요되는 기간 단축을 위하여 현행과 같이 기본설계 입찰만을 실시하고 그에 따라 선정된 실시설계적격자 1인에 대해서만 실시설계서를 제출토록 하였다. 1994년 6월에는 기본설계서심의결과설계평점이 높은 순으로 4개사를 선정하여 이 중에서 실시설계적격자를 선정토록 개정하였다.

이러한 제도 개선에도 불구하고 절차상의 번잡성과 설계심의의 공정성 시비 등으로 인하여 활성화되지 못하다가 1996년 11월 건설교통부에서 '터키공사 활성화 대책'을 내놓은 이후 예비로 스톤키공사의 비중이 급격히 높아지기 시작하였다.

일괄 입찰의 장단점

일괄 입찰의 장점으로는 먼저 불특정 다수인으로부터 설계서를 제출받아 심사하게 됨에 따라 발주자가 의도한 시설물에 대한 창의적인 아이디어를 기대할 수 있고, 이를 비교 검토하여 낙찰자를 선정하게 되므로

가장 우수한 설계를 채택할 수 있을 것이다.

둘째, 분리입찰인 경우에는 설계따로 시공 따로 분리됨에 따라 시공자에게는 설계에 대한 책임을 부담하지 않게 되어 시공과정에서 설계 변경이 빈번하게 일어나게 된다. 그러나 일괄입찰의 경우에는 계약자 스스로가 작성한 설계서에 따라 시공을 하게 됨에 따라 일괄적인 책임 시공을 유도할 수 있다.

셋째, 경쟁을 통해 주어진 예산의 범위 내에서 최고의 설계를 해야만 낙찰받을 수 있기 때문에 건설업체의 축적된 노하우가 설계에 반영되어 최고의 설계를 최저의 가격으로, 때로는 예산 수준에 맞춘 최적의 설계를 확보할 수 있다.

넷째, 설계와 시공을 동일인이 수행하게 됨에 따라 발주자는 그만큼 행정적 부담이 줄어들 뿐만 아니라, 설계 시공 병행 방식(fast track)을 활용할 경우에는 어느 정도 공기를 단축할 수도 있다.

이런 장점이 있는 반면 분리입찰에 비하여 단점도 없지 않다. 예를 들면 첫째로 입

찰자는 설계서를 작성해 가격과 함께 제출해야 하기 때문에 과도한 입찰비용이 소요되어 중소기업체보다는 자금력과 기술력이 풍부한 대형 건설업체 위주의 입찰제로 변질되고 있다. 둘째, 발주자는 설계서를 작성하지 아니하고 당해 시설물의 추정 금액을 책정해야 하는 관계로 사실상 적정한 예산 책정이 불가능하여 과다 또는 과소 책정할 가능성이 높다. 셋째, 설계 심의 과정이 복잡할 뿐만 아니라 투명하고 공정한 심의가 어려워 심의 결과에 대해 수용하지 못하는 사례가 빈번하게 나타난다. 넷째, 시공업체로서는 설계 및 시공상 부담해야 할 리스크가 매우 높을 수밖에 없다. 따라서, 입찰자는 이러한 리스크를 비용으로 환산하여 입찰 금액에 반영해야 할 것이나 발주자의 예산이 과소 책정되었을 경우에는 고스란히 떠안아야 하는 문제점이 있다.

제도 운용과 집행 실적

실시설계 적격자를 선정하는 데 있어 기본설계평점 순위 4위까지를 먼저 선정하고 공사의 추정가격이 500억원 이상인 공사는 설계평점과 입찰가격, 그리고 공사수행능력을 각각 45 : 35 : 20(500억원 미만인 공사는 45 : 40 : 15)의 비율로 평가해 가장 높은 평점을 받은 자를 실시설계적격자로 선정한다. 공사 규모가 상대적으로 작은 공사에서는 가격 경쟁을 높이기 위하여 가격평가 배점을 높였다. 설계평점은 경쟁입찰자들 간 상대평가 방식을 적용하고 있으며, 가격평점은 최저가격 입찰자에게 가장 유리하도록 평점 산식(최저 입찰 금액/당해 입찰 금액) × 배점을 규정하고 있다.

설계 심의 절차는 종전에는 일정한 자격요건을 갖춘 자 약 2만 5,000여 명을 분야별 설계심사위원으로 위촉하고 그 중에서 무작위로 추첨하여 설계 심사 참여 여부를 확인한 후 외부로부터 격리된 일정한 장소에 모여 설계 심사를 수행하였다. 그러나,

일괄 입찰의 장단점 비교

구 분	장 점	단 점
발주자측	① 설계상의 창의성 등을 비교 검토하여 우수 설계 채택 가능 ② 설계·시공 일괄 수행으로 책임 시공 유도 ③ 행정력 경감 및 공기 단축 가능 (fast-track 기법 활용)	① 총 사업비 사전 파악 곤란으로 사업예산의 과다 또는 과소 책정 우려 ② 경합 입찰자 간 담합 가능성과 설계 심의 등 복잡한 절차로 분쟁 발생 빈발 ③ 발주자의 점검과 조정 기능 결여로 사업주체의 의지 반영 제약
입찰자측	① 입찰 참여자가 적어 상대적으로 높은 수주 기회 보장 ② 기업의 축적된 경험과 노하우를 설계와 시공 과정에 반영 가능 ③ 기술 경쟁을 통한 기업의 창의적 노력에 요구되어 국제 경쟁력 제고 및 건설 산업 발전에 기여 가능	① 과도한 입찰 참가(설계) 비용 소요(총공사비의 1.5~3%) ② 책정된 사업비에 맞추어 설계할 수밖에 없어 과다 또는 과소 설계 불가피(기본설계 단계에서 구체적인 공사비 산출이 사실상 곤란) ③ 설계 심의 과정의 전문성 객관성 확보 곤란 ④ 설계 시공 일괄 수행으로 높은 리스크 부담 불가피

이러한 평가 시스템은 심사 요원들의 특정 업체에 대한 선호, 심사 경험 부족 등 전문성과 투명성 모두를 결여한 제도로 판명되어 2003년 8월에 2단계 평가 방법으로 개선하였다. 새로운 평가 방법은 먼저 1단계로 분야별 기술적 전문성을 가진 10~20인 수준의 기술위원을 무작위 추천 방식에 의하여 구성하고, 이 위원회에서는 입찰안내서에 따라 제출된 설계서의 기술적 사항을 검토하게 된다. 그리고 2단계로 기술위원회에서 공개토론형식의 설계심의를 토론회를 개최하면 10인 수준으로 구성된 평가위원회에서 공개토론회의 내용을 토대로 평점을 하는 방식이다.

2000년부터 금년 6월까지 조달청을 통해 발주된 터키 및 대안 입찰 집행 실적은 살펴보면 총 244건(대안 66건 포함)으로 1건 이상 낙찰 받은 업체(공동 수급체 대표자 기준) 수는 47개사로 나타났다. 그중 현대, 삼성, 대우, 대림, GS, SK 등 대형 6개사가 각각 14~30건씩 총 126건을 수주함으로써 약 51.6%를 차지하고 있다. 또한, 현대산업개발, 포스코건설, 삼성엔지니어링, 코오롱, 동부, 한진, 태영, 계룡건설 등 8개사가 각각 7~10건씩 총 62건으로 약 25.4%, 나머지 30개사가 각각 1~5건씩 총 56건으로 23%를 낙찰받았다. 이러한 결과를 놓고 볼 때에 현실적으로 중소기업체가 참여하기에는 어려운 실정일 수밖에 없을 것이다.

제도적 개선 방향은

터키 입찰에서 가장 핵심적인 성공 요인은 첫째 다양한 설계를 어떻게 비교 평가하여 우수한 설계에 많은 평점을 주도록 하는가에 달려 있다. 현행 2단계 평가 방법에서는 설계심사과정의 투명성 측면에서는 종전 제도보다 다소 진일보했다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나, 기술심사위원회의 토론 내용을 듣고 평가위원회에서 점수를 매긴다는 것은 기술경쟁이라는 설계시공일

괄 입찰의 기본 취지에 적합하지 않다고 볼 수밖에 없다. 즉, 평가 1~2일 전에 입의 선정 위촉된 평가위원회에서 설계 도면을 보지도 않은 상태에서 공개토론을 듣는 것만으로 평점을 매긴다는 것은 현실적으로 여러 가지 제약이 따를 수밖에 없을 뿐만 아니라 과연 기술심사위원 각자가 설계 검토 과정에서 인지한 내용을 충분히 자유롭게 토론할 수 있는냐 하는 점도 결코 긍정적으로 답하기 어려울 것이다. 따라서, 현행 제도 상의 미흡한 부분인 전문성을 보장하는 측면에서 제도 개선이 이루어져야 할 것이며, 장기적으로는 투명·공정성과 전문성을 동시에 갖출 수 있는 설계 심의 전문 기구 설치 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

둘째로, 계약 금액 결정에 관한 문제이다. 일부 주장은 설계 평가 결과 통과된 자를 대상으로 가격 경쟁을 시키는 주장도 있으나, 이는 기술경쟁이라는 터키 입찰의 기본 취지를 근본적으로 부정하는 발상일 것이다. 터키 입찰에서는 가격에 관한 한 발주자 측에서도 사업비 자체를 여러 가지 불확실한 요소를 기준으로 책정할 수밖에 없어 적정성 여부를 판별하기 어려울 뿐만 아니라 입찰자들도 기본 설계만으로는 구체적인 공사비 산정이 어렵기 때문에 발주자가 책정한 예산의 범위에 맞추어 설계를 하고 있는 실정이다. 따라서, 터키 입찰에서의 계약 금액은 입찰자가 제시한 입찰 금액을 기준으로 하여 발주자가 협상에 의한 계약 방식으로 결정하는 것이 발주자와 입찰자 모두의 불확실성을 최소화시키는 방안이 될 것이다.

셋째, 시공능력 평점을 실시 설계 적격자 선정에 반영하는 것은 터키 입찰의 기본 취지에 반드시 일치한다고 볼 수는 없다. 즉, 터키 입찰은 설계비 등 입찰 참가에 소요되는 비용이 많아 일반 입찰에 비하여 입찰 참가자의 수가 적고 경쟁력을 갖춘 업체가 참여할 수밖에 없기 때문에 시공능력 평점을

점수화해서 낙찰에 영향을 미치기보다는 일정 기준 이상의 자격과 능력을 갖춘 자, 즉 PQ 심사 통과자에게 입찰 참가 자격을 부여하는 방안(pass or fail 방식)이 보다 더 바람직할 것이다.

넷째, 터키 공사가 대형 건설 업체에 집중되어 중소기업체들의 수주 기회가 그만큼 위축되기 때문에 설계 보상비를 확대해 중소기업체들도 입찰에 참여할 수 있는 여건을 조성하고, 대규모 공사는 분할 발주하는 것이 바람직하다는 일부 주장이 있다. 그러나, 설계 보상비 증액 문제는 설계 경쟁의 기본 취지에 적절하지 않다는 의견이 지배적이며, 터키 공사의 분할 발주 역시 바람직하지 못하다는 것이 일반적 견해이다. 그보다는 다 른 방안, 즉 PQ 대상 공사의 축소 내지는 일반 국도 건설 공사 등의 분할 발주를 통해 중소기업들의 수주 기회를 넓혀주는 것이 보다 현평을 가진다 할 것이다.

터키 공사는 역시 자금력과 기술력을 가진 대형 업체가 경쟁력을 갖고 있기 때문에 대형 공사가 터키 발주 방식으로 다소 집중된 결과 중소기업체들의 불만도 없지 않다. 따라서, 그동안 발주기관별로 운용해 오던 터키 발주 여부 심의를 중앙 건설심의회 위원회로 일원화해서 축소해 나갈 계획인 것으로 알려져 있다. 그러나, 터키 발주 방식 역시 그 나름대로 건설 기술 발전을 위해 순기능으로 작용하는 바가 크다. 그래서 지나친 축소 운영은 건설 산업 발전을 위해서도 결코 바람직하지 않기 때문에 적정 수준을 유지할 필요가 있다. 뿐만 아니라 대형 건설 업체들의 국제 경쟁력을 제고시켜 해외 시장 진출을 촉진하기 위해서도 기술적 전문성과 운용상의 투명성이 동시에 충족될 수 있는 제도적 보완이 절실히 요구된다 할 것이다. 



김정현
한국건설산업연구원 선임연구위원
jhkim@cerik.re.kr