턴키 공사는‘ 예산 낭비 이고‘ 폭리 를 취하는가

- 낙찰률높아도적자현장18%, 이해부족과갈등소지극소화조치마련을-

턴키공사는 2005년도의경우금액기준으로 전체 공공공사에서 약 40%를 차지할 만큼 비중이크다. 하지만 턴키 입찰제도만큼논란이많은제도도없다. 일부시민단체의예산낭비주장이있고, 발주기관의설계심사 결과에대해공정성 시비가간혹발생되고 있으며, 건설업계내부에는수주 편중에 따른 대형 건설업체와 중견 · 중소 업체간 갈등도 존재한다. 턴키 입찰제도가 공기단축, 품질제고, 기술개발효과등건설기술발전에많은도움이된다는것이일반적인평가임에도이처럼해결해야할많은현안들이있다. 이에 본고에서는 턴키입찰제도의문제점을짚어보고대책을모색하고자 한다.

예산 낭비 주장은 오해

먼저, 최저가낙찰제와 비교하여 턴키 입찰제도의예산낭비여부를둘러싼논란문제이다. 이에 대해서는우선턴키제도와최저가낙찰제도는 근본적으로 다른 제도라는 점을 지적하고싶다. 턴키 입찰제도는 발주기관이 예산만 확보하고 설계(품질과 기술)는확정하지않은채제시하는기본계획에 따라 입찰참가업체가자신의창의와기술을 활용하여 최선의 설계와 가격을 제시하도록하는제도이다. 즉, 턴키제도는발주기관이 기본적으로 예산(비용)에 중점을 두기보다는 최상의 품질을 제공받기 위해 입찰자간에 품질과 기술의 무한 경쟁을 시키는 방식이다. 반면, 현행최저가낙찰제는 발주기관이 설계에 의하여 품질과 예산을 확정해 놓고, 예산의 범위 내에서 정한 예정 가격을 상한선으로 하여 건설업체간 가격 경쟁만을 시키는 제도이다. 발주기관이 설계서에본공사물량은물론가설물량까지세세히제공하고입찰참가업체는단순히품목별 단가만 기재하여 제출하는 내역 입찰을실시하는것만보아도이를알수있다.

등급 제도를도입하여대형턴키공사와중소형 턴키 공사영역으로이분화하되, 대형공사에서대형업체와중견 · 중소업체가 공동 도급할경우에는보다우대하는 방안을신중히검토할필요가있다.

또한, 턴키제도에서는 입찰 과정을 거쳐 설계가 나중에 결정되는 반면, 최저가낙찰제도에서는 입찰 전에 설계가 미리 확정되고이에기초하여예정가격도결정한다. 그러므로턴키공사의예산대비낙찰금액과 최저가낙찰공사의예정가격대비각각낙찰금액의비율을 단순비교하여그격차만큼 예산이 낭비된다는 주장은 기본적으로 성립될수없다. 제도의목적과입찰방식이 원천적으로 달라 낙찰 금액간의 비율 차이를 비교하는 자체가 불합리하기 때문이다. 객관적인입장에서볼때이러한예산 낭비 주장은 낙찰제도에 대한 이해 부족 때문인 것으로판단된다.

수익성 높지 않아

다음은설계심사의공정성문제이다. 발주기관이 설계와 입찰 가격을 종합 평가하여 가장 우수한 입찰자를 낙찰자로 결정함에있어가장 어렵고도중요한 부문은설계평가분야이다. 현재우리나라공공건설공사에 시행되고 있는 턴키 입찰에서 극복해야할최대과제는설계평가를둘러싼공정성논란이다. 공정성 논란이 발생되는근본적인 이유는 평가의 전문성과 투명성에 대한신뢰가부족하기 때문이다. 여기에대형건설업체의 수주 과점이 공정성 논란을 부추기고 있으며, 담합 의혹마저제기하는 사

례가있는실정이다. 이러한문제제기에대해서는 우선 턴키 공사의 특성부터 이해할 필요가있다. 그토대위에서사실을객관적으로 바라보고 합리적인 대책을 강구하는 것이순리일것이다.

턴키 공사에 참여하려면 대규모 자금이 선투자되어야한다. 기본설계비만해도공사비의1.5 2.0%가소요되고통상턴키공사규모가1,000억원을훨씬상회하는점을 감안하면입찰1건당설계비만수십억원이상 소요된다. 낙찰여부를 알 수 없는 상황에서이러한자금을선투자할수있는여력을갖춘건설업체는한정될수밖에없다.

또한, 경쟁력있는우수한설계를하여낙찰 가능성을 높이려면 유능한 설계회사를 잡아야 한다. 하지만 유수한 설계업체도 한정되어 있어 건설업체가 턴키 입찰에 참여하는 데 현실적 장애 요인이 되고 있다. 자본력과 기술력을갖춘대형업체는능력있는 설계업체와 공동 수급체를 구성하기 쉽지만여타업체는그렇지못하다. 이러한복합적요인들로인해입찰참가업체수가한정되고 있다. 따라서, 입찰 참여 업체 수가 적다는 이유만으로 담합 의혹을 갖는 것은 옳지않다.

지난8월대한건설협회가턴키공사를주로수주하고있는업체를대상으로2000년부터 2005년까지의 턴키 공사낙찰률을 조사한결과에의하면예산금액대비평균낙찰률은 92.2%(41)로 나타났다. 연세대H교수의 최근조사결과발표에서도턴키공사의평균낙찰률은 91.39%(31)로건설협회 조사 결과와 거의 비슷했다. 이 조사 결과에의미있는내용이있었는데다른공사입찰 방식보다 낙찰 비율은 높았지만 수주한 건설업체들의 실제 투입 비용을 의미하는실행예산이계약금액의 96.54%였으며 적자 공사도 18%에 이르고 있는 것으로 분석되었다. 낙찰 비율은 높아도 건설업체의 수익성은높지않은것이다. 이는턴키공사가 예산만 확정된 상태에서 입찰자간 품질과 기술의 무한 경쟁을 유도하는 제도임을 보여주고있다.

담합은 건설업계에서 오래 전에 사라졌다는것이정설이다. 실제로 담합을 하려면 공사를 양보하기도 하고 받기도 해야 하니 여유가있을때나가능하다. 하지만지금건설업계 현실은 각박하고 어렵기 그지없고 정부의감시망도강화되어담합의개연성은 거의없다. 만일턴키공사에담합이있다면 법에따라처벌받아야할것이다.

공정성 제고는 꾸준한 제도 개선으로

설계 평가의 공정성과 관련하여 보면 설계 평가는 기본적으로 주관식 채점 방식이 될 수밖에 없는 특성이 있다. 주관식 채점 방식은 평가 기준을 아무리 명확하게 정한다해도실제평가과정에서점수부여는채점자의개별적 · 구체적판단에의할수밖에 없다. 평가과정에서 평가자의재량 여지를 근본적으로 없애는 것은 사실상 불가능한 것이다. 이것이 우리나라와 같이 정(情)의 문화가 현존하는 현실에서 입찰 경쟁 업체 간 로비 의혹이나 공정성 시비가 일어나는 근본적요인임을누구나알고있다.

이는 턴키 입찰제도가 갖고 있는 제도적 특성과 우리의 사회적 현실이 맞물린 복합적 · 구조적인문제이기때문에해법마련이 대단히 어려워 보이는것이 사실이다. 따라서, 당장 모든 문제를 말끔히 해결할 수는 없을것이다. 그동안건교부등정부당국에서는 지속적으로 투명성과 공정성 제고를 위한제도개선을해왔고현재도개선노력을하고있지만아직공정성이확실히담보되지는 못하고 있다. 이 문제는 보다 긴 호흡으로 꾸준히 제도를 개선하고 평가 시스템을보완해나감으로써이해관계가첨예하게 대립되는 건설업체들이 평가 결과를 납득할 수 있게 해야 한다. 앞으로 더 보완할 점은없는지심도있는고민이필요하다.

그렇다고 일부 문제점 때문에 턴키제도를 폐지하자는주장은 무책임하다. 턴키입찰제도는 앞으로 우리나라가 지향해야 할 최고가치낙찰제도의한유형이므로이는지속적으로유지발전시켜나가야한다.

대상 규모 상향, 등급제도입 등 검토를

당장 중요한 과제는 턴키 입찰제도를 둘러싼 문제점과 갈등 소지를 극소화하는 조치를시급히해나가는 것이다. 우선 공공공사에서 차지하는 턴키공사 발주 규모 비중의적정선을유지할필요가있다. 이를실현할 수 있도록 현재 100억원 이상으로 되어 있는턴키심의대상규모를상향하고, 대형 턴키공사중기술적으로가능한 공사는분할발주해야한다.

아울러 설계 심사의 공정성 제고를 위한 지속적인 개선 조치도 필요하다. 설계점수 계량화가어렵거나미관, 예술성, 창의성등이요구되는 공사는설계공모를 통해아예 일반 공사로 발주하는 체계를 구축하여 공정성논란소지를배제해야한다. 이와함께 턴키공사 설계 심사의 공정성과 전문성을 제고하기 위한 평가 시스템 개선을 단계별로더욱강화해야할것이다.

또한, 턴키입찰공사에도등급제도를도입하여대형턴키공사와중 · 소형턴키공사 영역으로 이분화하되, 대형 턴키 공사에서 대형 건설업체와 중견 · 중소 업체 간 공동 도급시에는 보다 우대하는 방안을 신중히 검토해볼 필요가있다. 감사원은최근턴키제도의 문제점에 대한 종합적인 감사를 거쳐관련부처에제도개선을촉구했다고한다. 정부도이를계기로내년중턴키제도의 개선을 도모할 것으로 예상되는 만큼 앞으로적극적인제도개선을 기대한다.

백영권
한국건설산업연구원선임연구위원
ykbaek@cerik.re.kr