

건설산업동향

# 턴키입찰 설계심의제도의 공정성 개선방안

이 승 우

2007. 5. 11

- 현황 및 문제의 제기 ..... 4
- 현행 설계심의제도의 개요 ..... 7
- 현행 설계심의제도의 문제점 ..... 10
- 설계심의제도 개선방안 ..... 13
- 맺음말 ..... 21



## 요 약

### ▶ 턴키공사의 공정성 논란이 지속되고 있음.

- 턴키공사는 효율적인 발주방식으로서 신기술신공법 등 건설기술 발전에 크게 기여했다는 평가를 받는 반면, 그 과정에서 주로 설계심의제도의 공정성과 투명성 문제가 항상 핵심문제로 지목되어 왔음.
- 현재의 설계심의 방식은 심의에서의 절차적 공정성에 치우쳐 심의 이전의 제 과정을 포함한 실제적 공정성을 확보하는 데는 실패하고 있으며, 그 과정에서 심의의 부실화라는 문제도 수반되고 있음.

### ▶ 설계심의의 제과정에 대한 포괄적인 개선이 이루어져야 함.

- 설계심의 이전 단계 : 지나친 로비 문제 해소
- 설계심의 단계 : 투명성 강화, 심의의 내실화 도모
- 설계심의 이후 단계 : 사후 공개 및 debriefing, 부정행위에 대한 강력한 처벌

### ▶ 턴키입찰의 설계심의제도에 대한 개선방안으로서 상설설계심의기구의 설치가 필요하며, 아래와 같은 설치안을 제시함.

- 심의위원 50인, 지원조직 10인 등 총 60여명의 조직으로 구성
- 필요한 경우, 특정 분야를 외부에 아웃소싱하여 평가
- 조직운영에 수반되는 비용은 100억원 미만으로 추정되며, 중앙정부와 발주기관 및 수요기관의 분담을 통해 해결하는 방안이 가능함.
- 우선 1,000억원 이상 공사에 시범적용하여 성과를 검증하고, 평가에 대한 명확한 기준과 지침서를 개발할 필요가 있음.

### ▶ 향후의 과제

- 상설설계심의기구를 설치하기 위해서는 많은 어려움이 예상되나, 전세계적으로 적용이 확대되고 있는 턴키입찰방식의 효율적인 운영은 매우 중요한 과제임.
- 따라서 이 제도의 효율적 운영에 핵심적 역할을 담당할 수 있는 상설설계심의기구의 설치를 본격적으로 논의할 필요가 있음.
- 상설설계심의기구의 설치에 조직, 인원, 자원 등의 현실적인 문제 외에도 사회적인 공감대의 형성이 매우 중요함.

## ■ 현황 및 문제의 제기

- 우리나라의 턴키(Turn-Key)제도는 설계·시공 일괄발주 방식으로서 발주자가 하나의 도급자와 설계 및 시공을 수행하는 계약을 체결하는 방식을 의미함.
  - 이러한 방식은 국제적으로는 디자인 빌드(Design Build)로 지칭됨.
  - 국제적으로 통용되는 턴키방식은 도급자가 건설공사의 자원 조달, 토지 구매, 설계와 시공, 시운전 등 모든 서비스를 제공한 후 시설물을 완전한 상태로 발주자에게 인계하는 공사를 의미함.
  
- 국내에서는 1975년에 도입된 후 1996년 턴키활성화대책 이후 본격적으로 활용되었고, 2001년 이후 전체 대형 공사 발주건수에서 차지하고 있는 비중 및 건설업체의 수주실적이 크게 증가하였음.
  - 1997년 이후 100억원 이상 정부대형 공사 발주 건수의 20% 수준을 유지하다가 2001년부터는 20%를 초과하는 양상을 보임.
  - 전체 공공공사에서의 비중은 2001년의 14%에서 2005년에는 35%로 급증하였으며, 2006년에는 26.4%를 기록
  - 턴키공사의 발주건수 및 수주실적이 증가한 원인은 최저가낙찰제의 도입, 턴키 활성화를 지향해 온 기존의 정책방향, 발주기관의 현실적인 필요성, 턴키/대안입찰방식 자체의 장점 등이 복합적으로 작용한 결과라 할 수 있음.
  
- 턴키공사는 효율적인 발주방식으로서 신기술·신공법 등 건설기술 발전에 크게 기여했다는 평가를 받는 반면, 그 과정에서 주로 설계심의제도의 공정성과 투명성 문제가 항상 핵심문제로 지목되어 왔음.
  - 설계심의제도의 공정성과 관련된 문제는 단적으로 평가위원회 대한 로비에 의해 낙찰이 이루어진다는 의혹임.
  - 공정성 문제를 개선하기 위하여 그 동안 지속적인 제도 개선이 이루어져 왔으며, 2003년 8월의 설계심의제도개선 이후 상당히 개선된 것으로 인식되나 여전히 일각에서는 부정적인 비판이 끊이지 않고 있음.

- 설계심의의 공정성에 대한 지속적인 문제제기는 향후 턴키제도의 운영에 있어 큰 부담으로 작용할 수밖에 없음.
  - 더욱이 현재의 입낙찰제도 기조가 가격평가에서 가치 및 기술 평가로 전환되고 있는 상황에서 평가의 공정성은 비단 턴키입찰에서뿐만 아니라 모든 낙찰제도에서 큰 문제로 대두될 전망이다.
- 이와 같은 공정성 문제를 개선하기 위하여 근래에 제기된 대표적인 개선방안은 설계심의를 pass/fail 방식으로 운영하는 것임.
- 설계심의를 pass/fail 방식으로 운영하는 것은 설계심의 자체가 낙찰자 선정에 핵심적인 영향을 미치지 않는다는 점에서 심의 전단계의 지나친 로비를 막을 수 있다는 장점이 있음.
  - 그러나 이러한 방식은 우리나라의 입낙찰제도에서 유일한 기술력 경쟁 제도인 턴키입찰제도를 최저가낙찰제와 같은 가격 경쟁제도로 만드는 부작용이 있음.
  - 전세계적으로 입낙찰제도가 가격평가 중심에서 가치 및 기술평가 중심으로 전환하고 있는 기조에 반하는 것임.
- 또한 최근 발표된(2007.4.20) 제3차건설기술진흥계획의 2007년 건설기술 진흥시행계획에서는 설계심의제도의 개선방안으로서 아래의 사항을 제시하고 있음.
  - 설계평가위원 선정기준 개선
  - 설계평가결과 공개 및 평가위원 수 확대
  - 설계평가 토론회 활성화
  - 턴키 목적별 구체적인 평가항목 설정
- 이러한 개선방안 중에서 평가위원의 수를 확대하는 것은 공정성을 더욱 확대한다는 의미가 있으나 필연적으로 전문성을 약화시키는 부작용이 있음.

- 또한 심의 전단계에서 이루어지는 로비에 대한 해결책이 되지 못하며, 오히려 확대된 평가위원의 관리에 소요되는 사회적 비용만 커지게 됨.
- 그 외 기술위원 및 평가위원 간 실질적인 토론 기회의 확대, 충분한 심의 기간의 확보 등과 같은 방안도 심의절차의 공정성에 대한 개선방안은 될 수 있음.
- 그러나 이러한 방안들은 고질적인 심의 전단계의 로비 문제점을 근본적으로 해결할 수 없음.
- 이에 본고에서는 현행 입낙찰제도의 가장 대표적인 평가 과정인 턴키입찰의 설계심의제도를 대상으로 설계심의 절차뿐만 아니라 심의 전단계를 포함한 포괄적인 문제점을 개선할 수 있는 방안을 모색하고자 함.

## ■ 현행 설계심의제도의 개요

### 1. 설계심의제도의 주요 변화

- 설계심의제도는 턴키입찰제도 운영의 근간으로서, 그 공정성과 객관성을 확보하고자 하는 노력이 지속적으로 있었음.
- 이에 따라 설계심의제도는 설계심의위원의 선정방식을 중심으로 1999년 이후 수차례에 걸쳐 바뀌어 왔으며, 현재의 설계심의제도는 「건설기술개발및관리등에관한 운영규정」(건설교통부 훈령) 2003년 8월의 개정안을 근간으로 2004년 12월에 부분 개정된 것임.
- 「건설기술개발및관리등에관한 운영규정」 2003년 8월 개정의 주요 내용
  - 설계심의위원회의 이원화 : 기술적 전문성을 책임지는 기술위원회와 평가의 공정성을 책임지는 평가위원회로 이원화하여 운영
  - 공개토론 방식의 설계심의토론회 도입 : 설계심의토론회를 개최하여 기술위원과 입찰참가업체 간에 공개토론을 통해서 기술력을 검토하고 평가위원이 종합평가
  - 심의위원 선정방식 개선 : 기술위원은 전문분야별로 「전문가 명부」를 활용하여 20인 범위 내에서 선정하며, 평가위원은 규정에 따라 10인의 범위 내에서 선정
- 「건설기술개발및관리등에관한 운영규정」 2004년 12월 개정의 주요 내용
  - 평가위원의 구성 및 자격요건 조정
  - 설계검토서 작성 : 설계·시공일괄입찰 및 대안입찰공사 설계심을 위한 사전 기술검토 사항으로 발주청의 설계검토서 작성 추가
  - 평가사유서 작성 및 공개 : 평가위원이 평가사유서를 작성하고, 위원장은 필요한 경우 이를 공개

## 2. 주요 내용

### 설계심의위원회의 구성

- 기술적 전문성을 책임지는 기술위원회와 평가의 공정성을 책임지는 평가위원회로 이원화하여 운영함(건설교통부 훈령 「건설기술개발및관리등에관한운영규정」 제21조의2 제3항).
- 기술위원회는 입찰안내서에 의거하여 제출된 설계심의관련 자료를 검토하여 공통질문항목을 도출하고, 이를 토대로 입찰참가업체와 질의 및 토론을 진행하며, 입찰참가업체의 답변내용에 대한 진위여부 판단 등의 임무를 수행
- 평가위원회는 기술위원회에서 제시한 공통질문항목 및 설계심의토론회(기술위원과 입찰참가업체간의 질의·답변)의 내용과 발주청에서 작성한 설계 검토서를 토대로 설계점수를 채점

### 설계심의위원의 선정

- 기술위원은 전문분야별로 「전문가명부」를 활용하여 20인 범위 내에서 선정하며, 전문분야별로 중요도 등을 고려하여 2인이상 선정함.(건설교통부 훈령 「건설기술개발및관리등에관한운영규정」 제21조의2 제2항)
- 평가위원은 다음 직종의 전문가를 균형되게 선정하되, 한 직종의 인원이 전체의 40%를 넘기지 않도록 10인의 범위 내에서 선정함(건설교통부 훈령 「건설기술개발및관리등에관한운영규정」 제21조의2 제2항).
- 건설업무와 관련된 행정기관의 당해분야 기술직렬 4급이상, 관련분야 기술사 또는 박사학위를 소지한 5급이상 공무원
- 건설관련 투자기관(출연·출자기관 포함)협회의 건설업무관련 기술직렬의 임원, 관련분야 기술사 또는 박사학위를 소지한 2급이상의 기술직렬 직원
- 건설관련 분야에 대한 전문지식이나 풍부한 경험을 가진 자

## 설계심의방법

- 공개토론 방식의 설계심의토론회를 개최하여 기술위원과 입찰참가업체 간에 공개토론을 통해서 기술력을 검토하고, 평가위원은 설계심의토론회 내용과 발주청이 작성한 설계검토서를 토대로 설계점수를 채점함.
- 설계심의토론회의 운영에 있어 주요 내용은 아래와 같음(건설교통부 훈령 「건설기술개발및관리등에관한운영규정」 제24조의3).
  - 기술위원이 입찰안내서, 설계도서 등을 검토하여 분야별 질문항목을 작성하고, 기술위원회의 심의를 거쳐 공통질문사항을 확정함.
  - 기술위원이 공통질문항목에 대하여 정해진 순서에 따라 질의하며, 그 외의 질문을 할 수 없음.
  - 설계도서 및 입찰참가업체의 제안답변내용과 관련하여 기술위원 및 평가위원의 보충·추가질문은 위원장이 서면으로 제출받아 그 내용이 공통질문 내용의 범위와 수준을 벗어나지 않는다고 판단될 경우에 한하여 위원장이 대신하여 질문을 할 수 있음.

## 심의 후 조치

- 평가위원은 채점표와 평가사유서를 작성하여 위원장에게 제출하며, 위원장은 심의가 종결된 후 평가위원의 입찰참가업체별 종합평가점수와 필요한 경우 평가사유서를 공개하여야 함.(건설교통부 훈령 「건설기술개발 및관리등에관한운영규정」 제24조의3)

## ■ 현행 설계심의제도의 문제점

- 현재의 심의체계는 설계심의의 공정성에 초점을 맞추어 제도를 개선하다 보니 실질적인 평가로서는 상당히 왜곡되어 있음.
  - 가장 대표적인 문제는 공정성의 극대화로 심의위원 선정, 질의 및 토론 등에 제약이 많아 설계심의 자체가 부실해짐.
  - 부실화의 문제는 평가위원의 전문성 미비, 실질적 토론의 어려움, 검토에 필요한 시간적 제약 등의 이유로 인해 야기되고 있음.
- 즉, 현재의 설계심의 방식은 심의에서의 절차적 공정성을 확보하는 데는 어느 정도 성공했지만 심의 이전의 제 과정을 포함한 실체적 공정성을 확보하는 데는 실패하고 있다고 평가할 수 있음.
  - 그 과정에서 심의의 부실화라는 문제도 수반되고 있음.

### 1. 설계심의의 공정성 우려

- 낙찰과정에서 로비의혹은 설계평가에 의해 낙찰자가 결정되는 턴키제도의 본질적인 문제이며 고질적인 문제임.
  - 턴키·대안입찰공사의 낙찰자는 ①설계평가점수(45점), ②입찰가격점수(35점), ③당해공사 수행능력점수(20점)를 합산하여 가장 높은 점수를 획득한 입찰자인데, 이들 3가지 선정기준 가운데 실제로 낙찰을 좌우하는 가장 중요한 항목은 설계평가점수임.
  - 또한, 초대형·고난도·고기술회사 위주로 턴키·대안입찰방식을 적용하기 때문에 1건 공사의 규모가 1,000억원을 상회하는 경우도 많고, 공사규모가 클수록 낙찰되지 않았을 경우 설계비 부담(공사비의 2~3%내외)도 크기 때문에 수주를 위해 심의위원을 대상으로 로비를 시도하는 유인이 발생함.

## 2. 설계심의의 부실화

### 불충분한 평가기간

- 현재 설계평가를 위한 설계심의토론회는 1일내에 모두 이루어지고 있음.
  - 기술위원의 경우 10일전에 선정되어 설계심의토론회 3일전까지 설계도서의 기술적 사항을 검토하고, 설계심의토론회의 질문사항을 도출하도록 하고 있으나,
  - 평가위원의 경우 토론회 하루 전 내지 당일에 위촉하고 있음.
- 이러한 상황에서 평가위원이 수백쪽에 달하는 방대한 설계도면과 시방서를 검토하기는 어렵기 때문에 현실적으로 철저한 평가를 기대하기 어려움.
  - 또한 1일 내에 설계에 대한 모든 평가가 이루어지기 때문에 실제 현장에 대한 답사 과정이 없어 설계의 현장 적용성을 파악하는 데 한계가 있다는 비판이 있음.

### 평가위원의 전문성 및 소속

- 현재 설계를 평가하는 평가위원은 공공발주기관의 공무원 위주로 이루어지고 있으며, 이는 발주처의 책임행정 구현과 발주처의 역량 강화 측면에서 분명 바람직한 방향임.
- 그러나, 현재 평가위원의 선정기준은 2004년 12월에 직종별로 균형있게 구성한다는(한 직종이 40% 미만) 내용만 추가되었을 뿐, 그 규정 자체는 해당 직종에 근무하거나 자격증을 보유하고 있는 사실 위주로 구성되어 있음.
  - 현실적으로 해당 직종에 근무하거나 기술사 및 박사학위를 소지하고 있다는 사실만으로 그 분야에 대한 구체적 전문성을 갖고 있다고 판단하기는 어려움.

- 즉, 평가위원의 구성을 발주기관의 공무원 중심체제로 운영하는 것은 바람직하지만, 그 선정기준이 양적인 측면과 형식적인 질적 측면을 규정하고 있을 뿐 이들의 전문성을 담보할 수 있는 실질적인 질적 검증 절차가 없다는 점이 문제로 지적되고 있음.
- 또한 현재의 평가위원 시스템은 발주기관, 즉 수요기관의 전문가가 평가위원으로 참여한다는 취지에서 만들어진 것이나 현실에서는 수요기관의 전문가가 거의 참여하지 않고 있음.
  - 이처럼 수요기관의 요구사항을 가장 잘 파악하고 있는 당해 기관의 전문가가 평가위원으로 참여하지 않는 것은 발주기관의 역할 강화 및 책임행정 구현이라는 시스템의 목적을 제대로 살리지 못하고 있는 것으로 볼 수 있음.

### 설계심의토론회에서 실질적 토론의 부재

- 현행 제도는 기술위원이 미리 정해놓고 업체에 통보한 공통질문사항을 질의하며, 이 외의 질문을 하지 못하게 되어 있음. 또한 실제로 설계평가를 수행하는 평가위원에 대해서는 질의 및 응답을 할 수 없음.
- 이러한 문제점을 부분적으로 보완하기 위해 2004년 12월의 개정에서 보충추가질문을 일부 허용하고 있음. 그러나 이 역시 질문의 내용이 공통질문 내용의 범위와 수준을 벗어나지 않는다고 판단될 경우에 한하여 적용되는 것으로서, 실제 토론의 질의응답 과정에서 발생할 수 있는 다양한 논의의 가능성을 차단하고 있음.
- 또한, 평가를 수행할 때 평가위원과 기술위원 간, 그리고 평가위원들 간의 의사소통 또는 협의가 불가능하므로, 전문가들의 협의와 토론을 통한 최적인 도출이라는 공개토론 평가의 본질이 훼손되어 있음.
  - 평가위원이 토론에 참여하지 못하고 상호간 의사소통이 불가능하기 때문에, 최종 결정이 평가위원들 간의 토론과 논의를 통한 전반적인 합의 및 합리적 판단에 의해 이루어지지 못하고 단순히 개인별 점수의 산술평균으로 이루어지고 있음.

## ■ 설계심의제도 개선방안

### 1. 개선의 기본 방향

- 첫째, 설계심의 단계의 공정성뿐만 아니라 설계심의의 제 과정에 대한 포괄적인 공정성 개선이 이루어져야 한다는 것임.
  - 설계심의 이전 단계 : 지나친 로비 문제 해소
  - 설계심의 단계 : 투명성 강화, 심의의 내실화 도모
  - 설계심의 이후 단계 : 사후 공개 및 debriefing, 부정행위에 대한 강력한 처벌
- 둘째, 개선안에서 심의 단계의 절차적인 보완은 불필요함.
  - 심의 단계의 추가적인 제도적 개선은 심의 자체를 지속적으로 왜곡시킬 가능성이 크며, 이는 대부분 절차적 공정성에 불과함.
  - 심의의 절차적인 문제에 대한 보완은 투명성을 제고하는 방향으로 이루어져야 함.
- 셋째, 공정성의 개선 외 전문성 강화 및 내실화도 달성하여야 함.
  - 현재의 틀에서 볼 때 이 둘은 동전의 양면과도 같은 문제이지만 이를 최대한 조화시킬 필요가 있음.
  - 현재의 설계심의 방식은 시간제약, 의사소통 금지 등으로 전문가들의 협의와 토론을 통한 최적인 도출이라는 공개토론 평가의 본질이 훼손되어 있음.
- 넷째, 턴키공사 설계심의의 개선은 단순히 턴키입찰제도의 문제가 아니며, 향후의 다양한 평가시스템에 대한 경험을 축적하는 차원에서 접근할 필요가 있음.
  - 현재 BTL, BTO 등 민자사업, 최저가낙찰제의 저가심의 등도 평가시스템을 활용하고 있으며, 이와 같은 추세는 향후 최고가치낙찰제도의 도입 등으로 계속될 것임.

·따라서 평가시스템의 공정성 및 투명성은 입낙찰제도의 선진화에 있어 필수적인 요소로서, 턴키공사 설계심의제도의 개선을 통해 추후 다양한 입낙찰제도에서 활용할 수 있는 경험을 축적할 필요가 있음.

## 2. 개선안 : 상설설계심의기구

- 이상에서 제시한 개선의 기본 방향에 가장 부합하는 방식이 상설설계심의기구의 설치임.
- 상설설계심의기구의 설치는 심의의 내실화와 공정성을 동시에 확보할 수 있기 때문임.
- 공정성 문제가 지속적으로 제기되는 근본적 원인의 하나는 전문성 부족, 계량평가에 대한 기준 및 지침부재, 평가 전문인력 부족 등임.
- 이러한 문제에 대한 대책으로는 전문인력 확보, 전문인력 가용시간 확보, 계량평가에 대한 기준 및 지침개발 등이 이루어져야 하며,
- 상설설계심의기구는 이를 가장 효율적으로 구현할 수 있는 방안임.

### (1) 기존 반대논리 검토

- 상설설계심의기구의 설치에 과거에도 제기되었던 문제로서, 대체로 그 취지에 대해서는 공감을 얻었음.
- 그러나 다음과 같은 현실적인 문제제기로 인하여 실현되지 못하였으며, 따라서 본고에서는 기존의 반대논리를 해결할 수 있는 방안을 모색하고자 함.
- 상설설계심의기구의 설치에 대해 제기되었던 문제점은 크게 인원, 비용, 사회적 비판 등 세 가지로 정리해 볼 수 있음.
- 첫째 문제는 인원 구성으로서, 공무원 위주로 조직을 구성할 경우 발생되는 행정적 문제임.

- 턴키·대안입찰공사의 연간 발주 건수가 100여건이며, 1건당 설계전문 분야별로 2인 이상을 선정하여 대개 20~30인으로 심의위원을 구성하고 있음을 감안하면 최소 200명 이상의 심의위원이 필요하다는 의견이 많았음.
  - 조직을 공무원 위주로 운영하기 위해서는 상당수의 4급 이상 기술직 공무원이 투입되어야 하며, 이는 추가적인 공무원 채용과 정부조직의 확대가 수반됨. 이와 같은 공무원 및 정부 조직의 확대는 정부 부처간 갈등을 초래할 우려가 있다는 문제가 제기되었음.
- 둘째 문제는 비용으로서, 외부 전문가의 영입이 불가피하다고 볼 때 이들을 고용하고 조직을 유지하는 비용이 상당히 크다는 문제임.
- 상설설계심의기구의 중요한 취지가 평가를 전담하는 전문가들에게 충분한 금전적 보상을 통해 로비의 유혹을 피할 수 있게 하자는 것임.
  - 그러기 위해서는 심의위원에게 연간 최소 1억원 이상의 비용을 지출해야만 하며, 만약 상설설계심의기구가 심의위원의 본업을 유예하고 조직에 전념해야 하는 것이라면 그 고용비용은 크게 상승할 수밖에 없다는 문제가 제기되었음.
  - 이러한 문제는 상설설계심의기구가 본질적으로 공무원 조직임을 감안할 때, 국가적으로 수용되기 어려운 부분이 있으며 그 재원의 확보도 논란의 소지가 있음이 지적되었음.
- 셋째 문제는 사회적 비판으로서, 상설설계심의기구에 대한 시민단체의 비판 등에 대한 우려가 제기되었음.
- 사회적으로 볼 때, 상설설계심의기구를 운영하는 것은 상당한 비용지출이며 따라서 그 필요성에 대한 의문이 제기될 가능성이 크다는 비판이 제기되었음.
  - 전세계적으로 이같은 기구를 운영하고 있는 국가가 없다는 점도 국제 표준을 지향하는 정부정책에 있어 부담으로 작용할 수 있음.
  - 또한, 현재의 턴키제도에 대해서도 특혜논란이 제기되고 모두 최저가 낙찰제로 운영되어야 한다는 주장이 있는 상황에서, 실제로 이렇게 정

부가 많은 비용을 지출하면서까지 턴키제도를 운영해야 하는가와 같은 제도 존폐에 대한 비판이 제기될 우려가 있다는 점이 지적되었음.

## (2) 상설설계심의기구(안)

### 개요 및 기능

- 설계심의 조직을 정부조직 내 상설기구로 설치하여 운영
  - 설계심의위원의 전문분야와 전문성에 대한 철저한 검증을 거쳐 평가위원을 소수정예화하고, 이들이 모든 설계심의를 담당
- 현 중앙건설기술심의위원회 기능 중 다음사항을 흡수
  - 법 제34조의 규정에 의한 건설공사의 설계 및 시공기준에 관한 사항 (「도로법」·「하천법」 등 건설관계법령의 규정에 의한 건설공사기준을 포함)
  - 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제79조제2항 본문 및 제85조제5항에 따른 대형공사의 일괄입찰·대안입찰에 관한 사항
  - 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제80조제1항에 따른 대형공사의 입찰방법 및 그 심의기준에 관한 사항
- 일괄입찰, 대안입찰, BTL방식 입찰 등에 의한 기본 및 실시설계 심사
  - 다만, 자체 설계심사기능을 갖춘 발주기관 및 지자체에 대해서는 설계심사기능 위임 가능

### 조직 및 인원

- 상설설계심의기구의 조직은 분야별로 평가를 수행할 수 있는 전문인력이 필요하며 분야는 대략 크게 20여개로 구분할 수 있음(아래 표 참조).
  - 각 분야별로 전문성을 갖춘 심의위원을 선발하며, 기존 공무원과 외부 전문가를 혼합함.
  - 평가빈도가 낮은 분야를 제외하면 50여명의 심의인원으로 평가를 수행할 수 있을 것으로 판단됨.<sup>1)</sup>

- 위원장 1인, 심의위원 50인 내외, 행정지원조직 10인 내외 등 총 60인 규모의 조직으로 설립 가능함.
- 기존 공무원 및 외부 전문가의 비율을 일률적으로 정할 필요는 없으며, 적절한 기준에 의해 전문성을 위주로 선발함.
- 공무원의 경우도 기존 평가위원의 기준인 4급 이상 기술직, 기술사 및 박사학위를 소지한 5급 이상 등에 국한될 필요 없음.
- 행정지원조직은 기존 공무원으로 충당
- 내부 인원으로 평가가 곤란하거나 기술적으로 난이도가 높은 건 등 특별한 경우에는 외부에 아웃소싱하여 평가할 수 있음.
- 상설설계심의기구의 설립 취지에 따라 해당 공사 전체를 아웃소싱하는 것은 불가하며 특정 분야 및 공종만을 대상으로 함.

**기술위원 분야 예시**

전문분야	세 부 전 공 분 야
1. 단지계획	도시계획, 환지설계, 단지계획 및 설계, 단지개발
2. 도 로	도로계획, 도로설계, 측량 및 측지, 포장
3. 교 통	교통계획, 교통체계, 교통안전시설, 교통영향, 교통경제
4. 구 조	강구조, 콘크리트구조, 내진 및 구조해석, 합성구조
5. 수자원	댐, 하천, 수문지질, 수자원, 수리구조물
6. 상·하수도	상수도, 하수도, 하수처리, 정수처리
7. 폐기물	일반폐기물, 산업폐기물, 폐수처리, 폐기물처리
8. 항만·해안	항만, 연안계획, 해안시공, 해양물리, 해양지질, 해양수공
9. 토 질	지반, 사면, 터널, 토질기초
10. 토 목	토목시공, 공사관리, 품질관리, 유지관리, 안전관리
11. 건 축	건축계획·설계, 건축구조, 건축시공, 건축설비(전기, 통신, 기계, 위생, 냉난방, 소방), 건축환경, 건축디자인, 안전관리, 유지관리
12. 기계·금속	제작, 공정, 금속가공, 비파괴, 용접, 기계환경, 기계설비,
13. 전기·전자	발송배전, 공업계측제어, 전자, 전기응용, 전자기기, 전기환경, 전기설비
14. 정보통신	전자통신, 전자응용, 전자계산기, 정보관리
15. 제어계측	기계제어, 전기제어, 통신전자제어
16. 환 경	생태계, 동물, 식물, 환경평가, 수질관리, 대기관리
17. 조 경	조경계획, 조경설계, 조경식재

자료 : 수원시 건설심의위원회, 2005.5

1) 본 연구에서는 가능성을 제시한 것이며, 이에 대해서는 보다 실증적인 자료를 바탕으로 추가적인 검토가 필요할 것임.

## 재원의 확보

- 이상과 같은 60여명 내외의 조직을 운영하는 데 소요되는 예산은 대략 연간 100억원 미만으로 추산됨.
- 별도의 인원 충원이 많지 않기 때문에 추가적인 예산 지출은 크지 않음.
  - 추가적 비용이 필요하다고 해도 연간 10조원 규모의 예산을 효율적으로 집행하는 비용으로 생각하면 매우 미미한 수치임.
  - 상설설계심의기구에 소요되는 비용을 예산 측면이 아니라 사회적 비용으로 넓게 고려한다면 총량적인 사회적 비용은 현재의 방식보다 오히려 줄어드는 것으로 볼 수 있음.
- 아웃소싱 등에 소요되는 추가적인 비용의 경우, 발주기관 및 수요기관의 부담을 통해 해결하는 방안을 모색할 수 있음.
  - 설계심의를 의뢰하는 수요기관 및 발주기관, 즉 지자체 및 정부투자기관이 일정한 수수료를 지급
  - 턴키입찰 공사의 규모가 연간 100여건, 10조원 이상이라고 볼 때 한 건당 평균 1억원의 비용만 부여되어도 100억원을 운영비용으로 확보할 수 있음.

## 시범적용

- 이상의 안과 같이 인원을 최소한으로 운영할 경우 설계심의가 일시에 몰리게 되면 아웃소싱을 활용하더라도 심의가 지연될 수 있음.
  - 그러나 전문인력을 일시에 확보하기 어렵다는 점과 심의기구 운영을 일반화시키는 데 위험부담이 있음을 감안하여,
  - 우선, 최소한의 인원인 약 50여명으로 기구를 구성하여 1,000억원 이상 공사부터 시범적용할 필요가 있음.
  - 시범적용 기간에는 기술직 공무원, 안식년 교수 및 연구자 등을 활용하고 그 성과를 검증하는 것이 바람직함.
  - 이러한 시범적용을 통해 계량평가에 대한 명확한 기준과 지침서를 개발하여 향후 평가자들의 부담을 줄일 수 있을 것임.

## 기대효과

- 심의기구 내에서의 효율적 관리체제를 통해 공정성을 확보할 수 있음.
- 설계심의위원의 전문성을 제고시킬 수 있음.
  - 기존의 단발적인 심의가 아니라 지속적인 심의업무를 통해 전문성 및 평가 수행능력을 높일 수 있음.
- 해당 프로젝트를 맡은 전문가가 충분한 시간에 걸쳐 평가를 수행하게 됨으로써 설계심의의 내실화를 기할 수 있음.
- 심의위원의 선정, 심의절차, 로비 및 관리 등에 소요되는 사회적 비용을 크게 줄일 수 있음.
  - 각 발주처에서 관리하고 있는 심의위원의 pool이 약 3천명에 이르고 있음을 감안하면, 현재 지출되고 있는 사회적 비용은 매우 큰 수준임.

### 3. 심의 후 단계의 투명성 제고

- 앞서 밝힌 바와 같이, 상설설계심의기구 역시 심의 이전 단계 및 심의 단계의 개선안이며, 심의 이후 단계의 개선을 위해서는 투명성 제고를 위한 사후 조치방안이 병행되어야 함.
- 공정성의 문제는 로비에 따른 낙찰에 대한 우려이지만, 사람이 설계를 평가하는 턴키제도의 본질을 유지하는 한 이 문제에 대한 제도적 접근은 한계를 가질 수밖에 없음.
  - 그러나, 투명성 문제는 설계평가의 제반 절차와 사유를 명백히 밝히는 것으로 절차에 대한 제도적 접근이라고 할 수 있음.
  - 그리고 절차에 대한 투명성의 제고는 평가자에 대한 공정성의 제고를 도모하는 전략적 효과를 가질 수 있음.
- 투명성을 확보하기 위한 개선방안의 핵심은 사후 조치에 있음.

- 즉, 평가과정에서의 평가사유서를 개개 평가위원의 책임 하에 작성하도록 하고, 낙찰에서의 탈락자가 해명을 요구할 경우 이를 바탕으로 debriefing하도록 하는 것임.<sup>2)</sup>
- 또한 범법 및 부정행위에 대한 감시를 강화하고, 이러한 행위들이 적발될시 심의위원 및 업체에 대한 강력한 처벌이 이루어져야 함.

---

2) 참고로 2006년 1월 31일부터 유럽연합의 모든 국가에 적용되는 New EU Directive를 살펴보면, 공시 및 투명성에 관한 규칙 (Rules on advertising and transparency)에서 최소한 아래의 사항이 포함되는 보고서 제출을 명시하고 있음(Article 43 content of reports).

- (a) 계약 당국의 명칭과 주소, 계약의 내용 및 가격
- (b) 성공한 지원자 또는 입찰자의 이름과 그 선택의 이유
- (c) 거부된 지원자 또는 입찰자의 이름과 그 거부의 이유
- (d) 비정상적으로 낮은 것으로 밝혀진 입찰자의 거부에 대한 이유
- (e) 성공한 지원자의 이름과 그의 입찰이 선정된 이유 및, 만약 알려졌다면, 성공한 입찰자가 하도급할 문
- (f) 수의계약(negotiated procedure) 시, 이 절차를 사용한 이유
- (g) 경쟁적 대화(competitive dialogue) 시, 이 절차를 사용한 이유
- (h) 필요하다면, 계약 당국이 계약자를 선정하지 않은 이유

## ■ 맺음말

- 본고에서는 턴키입찰의 설계심의제도를 대상으로 심의 전단계를 포함한 포괄적인 문제점을 개선할 수 있는 방안을 모색하였으며, 그 방안으로서 상설설계심의기구의 설치를 제시하였음.
  - 그 동안 상설설계심의기구에 대해 인원의 구성, 비용부담, 사회적 비판 등 여러 문제점이 제기되어 왔음.
  
- 본고에서는 기존의 문제제기에 대한 해결방안으로서, 다음과 같은 상설 설계심의기구 설치안을 제시하였음.
  - 심의위원 50인, 지원조직 10인 등 총 60여명의 조직으로 구성
  - 필요한 경우, 특정 분야를 외부에 아웃소싱하여 평가
  - 조직운영에 수반되는 비용은 100억원 미만으로 추정되며, 중앙정부와 발주기관 및 수요기관의 분담을 통해 해결하는 방안이 가능함.
  - 우선 1,000억원 이상 공사에 시범적용하여 성과를 검증하고, 평가에 대한 명확한 기준과 지침서를 개발할 필요가 있음.
  
- 상설설계심의기구의 설치는 다음과 같은 기대효과를 가져올 수 있음.
  - 심의기구 내에서의 효율적 관리체제를 통해 공정성을 확보할 수 있음.
  - 설계심의위원의 전문성을 제고시킬 수 있음.
  - 해당 프로젝트를 맡은 전문가가 충분한 시간에 걸쳐 평가를 수행하게 됨으로써 설계심의의 내실화를 기할 수 있음.
  - 심의위원의 선정, 심의절차, 로비 및 관리 등에 소요되는 사회적 비용을 크게 줄일 수 있음.
  
- 개선방안으로서 제시한 상설설계심의기구는 심의 이전 단계 및 심의 단계의 개선안으로서, 심의 이후 단계의 개선을 위한 조치들 또한 병행되어야 함.
  - 사후 공개 및 debriefing
  - 불법행위에 대한 감시감독 강화와 적발시 강력한 처벌

- 본고에서 검토한 바와 같이 상설설계심의기구를 설치하기 위해서는 넘어야 할 산이 매우 많음.
  - 하지만 전세계적으로 턴키발주가 확대되고 있고 우리나라에서도 지속적으로 발주물량이 증가할 것으로 예측됨.
  - 따라서 이 제도의 효율적 운영에 핵심적 역할을 담당할 수 있는 상설설계심의기구의 설치를 본격적으로 논의할 필요가 있음.
  
- 상설설계심의기구의 설치에 조직, 인원, 자원 등의 현실적인 문제 외에도 사회적인 공감대의 형성이 매우 중요함.
  - 기술 및 품질경쟁에 대한 사회적 필요성의 관점에서 상설설계심의기구 설치의 정당성을 제시할 수 있음.
  - 총량적인 사회적 비용의 관점에서 보면 상설설계심의기구를 설치하는 것이 사회적 비용을 줄이는 방법임.

이승우(연구위원·swoolee@cerik.re.kr)