

일괄·대안입찰공사의 설계심의제도 개선방향



박한표 한국건설기술연구원 건설시스템혁신연구본부
건설관리·경제연구실 선임연구원

1. 서론

우리나라에서는 1975년도에 국내업체의 해외 수주 경쟁력을 제고하기 위하여 턴키제도를 도입하였다. 그 이후 정부에서는 1996년에 건설기술발전, 공공사업 효율성 제고 등을 위해 턴키공사 활성화 대책을 마련한 후 본격적으로 적용하여 건설기술 발전에 크게 기여하였다.

특히, 설계·시공일괄입찰공사는 기술을 중심으로 낙찰자가 선정되고 있어 입찰자는 기술에 중점을 두고 입찰을 준비하게 되어 계획, 시공, 유지관리, 환경 등 품질측면에서 전통적인 설계·시공분리입찰공사보다 우수한 입찰방식이다.

그러나, 설계·시공일괄방식이 건설기술발전, 책임시공, 설계변경 금지 등 장점이 많음에도 불구하고, 설계심의와 관련된 로비 등으로 공정성 시비 및 과도한 사회적 비용 지출과 평가위원 전문성 결여 등의 운영상의 문제점이 나타나고 있다.

최근 건설산업 선진화 위원회(2009.2)에서도 “설계심의의 공정성과 투명성 확보”를 위한 중앙상설 발주심의위원회와 자체 발주심의위원회 설립에 대한 방안을 제시한 바 있다.

따라서 본고는 건설산업에 있어서 건설기술력을 제고하고, 우수한 업체를 투명하고 공정하게 선정할 수 있는 설계·시공일괄입찰공사의 설계심의제도 개선방향을 제시하고자 한다.

(166건)을 정점으로 지속적으로 감소하여 2008년에 7.2조 원(110건)에 이르고 있다.

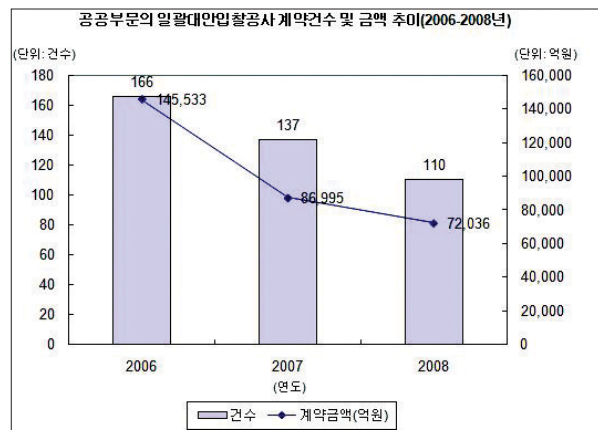


그림1. 일괄·대안입찰공사의 계약건수 및 계약금액 추이

특히, 건축 및 산업설비공사의 계약물량(건수, 금액)이 지속적으로 감소하고 있으며, 2008년도 건축공사의 계약건수와 계약금액이 2007년 대비 39.7%, 41.3%로 가장 많이 감소하였다. 이와 반하여, 토목공사의 계약물량은 오히려 증가 추세로 향후 계약물량이 증가할 것으로 예상된다.

표1. 일괄·대안입찰공사의 공종별 계약건수 및 계약금액 추이

(단위: 건, 억원)

연도	공종	건축	토목	산업설비	합계
		2006	건수 63 금액 56,763	69 77,369	34 11,401
2007	건수 68 금액 39,828	36 33,584	33 13,583	137 86,995	
2008	건수 41 금액 23,369	38 37,929	31 10,738	110 72,036	

2. 일괄·대안입찰제도의 운영 현황

2.1 일괄·대안입찰공사의 계약현황

최근 3년간(2006~2008년) 공공부문의 일괄·대안입찰공사를 분석한 결과, 공사계약규모는 2006년에 14.6조원

발주기관별 계약물량(건수와 금액)은 2006년 대비 지속적으로 감소하고 있으며, 최근 2년간 중앙정부의 계약물량이 약간 증가한 반면 지방자치단체의 계약물량은 오히려 감소하였다.

표2. 일괄·대안입찰공사의 발주기관별 계약건수 및 계약금액 추이
(단위: 건, 억원)

연도	기관	중앙정부	지방자치단체	합계
		2006	건수 93 금액 81,149	73 64,384
2007	건수 59 금액 31,508	78 55,487	137 86,995	
2008	건수 63 금액 43,929	47 28,107	110 72,036	

특히, 중앙정부의 일괄·대안입찰공사의 계약건수는 국토해양부와 환경부가 대부분을 차지하고 있다.

또한, 지방자치단체의 경우, 일괄·대안입찰의 계약건수와 물량이 고르게 분포되어 있지만, 계약건수는 경기도와 서울시가 대부분을 차지하고 있다.

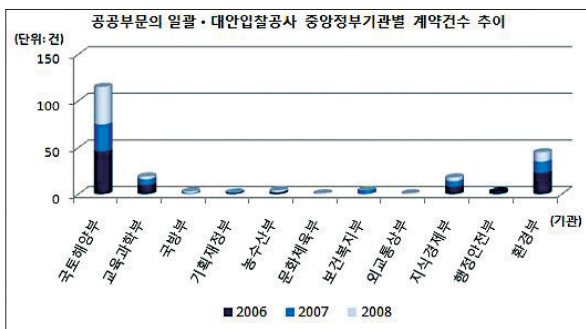


그림2. 일괄·대안입찰공사의 정부기관별 계약건수 추이

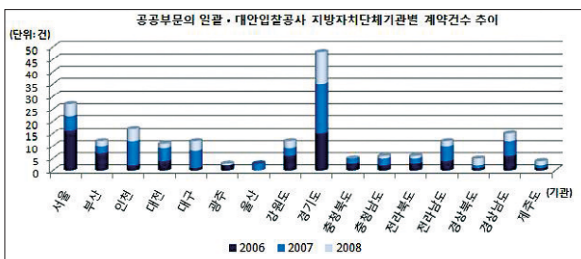


그림3. 일괄·대안입찰공사의 지방자치단체별 계약건수 추이

2.2 일괄·대안입찰 관련법령 현황

일괄·대안입찰제도 관련법령은 3개의 중앙부처와 조달청 관련 법령에서 관장하고 있다. 기획재정부는 국가를당사

자로하는계약에관한법률을 통해서 대형공사에 관한 입찰 및 낙찰에 관한 규정을 가지고 있으며, 회계예규로서 공사계약 일반조건, 적격심사기준, 대형공사 설계비 보상요령을 운영하고 있다. 국토해양부는 건설기술관리법령과 훈령과 지침으로 건설기술개발 및 관리 등에 관한 운영규정과 대형공사 입찰방법 심의기준을 관리하고 있다. 또한 일괄·대안입찰 제도를 운영하기 위한 일괄·대안입찰 낙찰자 결정방식 선정 가이드 라인과 일괄·대안입찰 설계심의 및 평가 매뉴얼이 있다.

표3. 일괄·대안입찰 관련법령 현황

관련기관	법령	
기획재정부	법령	국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률·시행령·시행규칙 공사계약 일반조건
	회계예규	적격심사기준 대형공사 설계비 보상요령
국토해양부	법령	건설기술관리법·시행령·시행규칙
	훈령	건설기술개발 및 관리 등에 관한 운영규정 중앙건설기술심의회 운영규정
	지침	대형공사 입찰방법 심의기준
	참고자료	일괄·대안입찰 설계심의 및 평가 매뉴얼 일괄·대안입찰 낙찰자 결정방식 선정 가이드 라인
행정안전부	법령	지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률·시행령·시행규칙
	조달청	조달청 설계자문위원회 설치 및 운영규정 일괄입찰 등의 공사입찰특별의사 일괄입찰 등의 공사계약특수조건

특히, 일괄·대안입찰공사의 설계심의는 건설기술개발 및 관리 등에 관한 운영규정(건설교통부 훈령)을 제정(1995.10.23)하여 건설기술심의회에서 일괄·대안입찰공사의 설계평가를 하도록 하였다.

그러나, 공정성 시비 등 부작용이 발생하자 2003년 7월에 설계 평가위원회에 대한 로비를 방지할 목적으로 평가위원 대상을 확대하는 등 20여 차례에 걸쳐 설계평가제도를 개선하였다. 특히, 2003년 7월에 15명~30명의 평가위원이 전문분야별로 평가하던 방식을 기술위원회와 평가위원회로 이원화하여 운영하였다. 현재, 설계평가는 기술위원과 평가위원으로 이원화하여 실시하고 있다. 특히, 각 발주청은 국가계약법령 및 지방계약법령 규정에 의하여 설계자문위원회에서 일괄·대안입찰공사의 설계심의업무를 수행하고 있다.

또한, 공개토론 방식의 설계심의토론회를 개최하며, 기술위원과 입찰참가업체 간에 공개토론을 통해서 기술력을 검토하고, 평가위원은 설계심의토론회 내용과 발주청이 작성한 설계검토서 등을 토대로 설계점수를 채점하고 있다. 기술위원회는 입찰안내서에 의거하여 제출된 설계심의관련 자료

를 검토하여 공통질문항목을 도출하고, 이를 토대로 입찰참가업체와 질의 및 토론을 진행하며, 입찰참가업체의 답변내용에 대한 진위여부 판단 등을 업무를 수행하고 있다.

평가위원회는 기술위원회에서 제시된 공통질문항목 및 설계심의 토론회의 내용과 발주청에서 작성한 설계 검토서, 입찰업체간 질문사항에 대한 답변을 토대로 전문분야와 상관없이 전 분야에 대한 종합평가를 하고 있다.

3. 일괄·대안입찰 설계심의제도의 문제점

그 동안 일괄·대안입찰의 설계심의 운영상 지적된 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 설계심의 관련한 로비로 인한 과도한 사회적 비용이 지출되고 있다. 현행 턴키 심의위원을 기술위원과 평가위원으로 구분한 것은 배심원제 형식으로 평가하여 평가결과의 객관성을 확보할 목적으로 도입되었다.

그러나 건설업체들이 심의결과가 평가위원에 대한 로비에 의해 좌우된다는 지적하에 각 발주기관의 평가위원 Pool 대상자를 대상으로 상시관리하고 있는 실정이다.

각 발주기관별 설계평가위원 Pool은 전국에 걸쳐 약 1~2천여명으로 구성되며, 실제 전국의 평가위원 Pool은 약 1만여명 이상으로 추정할 수 있다.

따라서, 평가위원 관리를 위하여 건설현장에 근무하는 소장 및 직원들까지 동원하여 평가위원을 상시 관리함으로써 과도한 사회적 비용 지출되고 있다. 특히 현장소장 등 관리자들이 턴키 영업을 위하여 건설현장의 자리를 비우게 됨으로써 부실공사가 예상되고 있다.

따라서, 턴키 설계심의 운영시 당초 도입취지와 다르게 운영되고 있어 기술위원과 평가위원의 이원화 존치여부에 대한 재검토가 필요한 시점이다.

둘째, 평가위원의 전문성 결여 및 심의시간 부족으로 부실평가가 초래되고 있다. 현행 평가위원별 평가방식이 전체 평가항목을 평가함으로써 전문성 결여로 변별력 확보가 곤란한 실정이다. 공정성·투명성 확보를 위해 평가위원을 평가당일 위촉하여 기술위원 검토내용 및 질의·답변의 활용도가 낮다. 또한, 방대한 설계도면과 시방서에 대한 충분한 검토가 곤란하여 평가관련 정보를 충분히 숙지하지 못한 상태에서 평가가 이루어지고 있다.

셋째, 설계심의토론회의 심층토론이 부족하다. 현행 설계심의토론은 기술위원이 공통질문항목을 사전에 정해 놓고

질의응답을 하기 때문에, 토론의 질의응답 과정에서 다양한 토론이 이루어지지 않고 있다. 설계심의 평가할 경우, 평가위원과 기술위원간, 그리고 평가위원간의 토론을 차단하기 때문에 가장 우수한 설계에 대한 공감대 등의 공개토론회의 취지가 상실되고 있다. 특히, 평가위원은 토론회 당일 위촉되어 4~5 시간에 설계평가를 하기 때문에 방대한 기술제안서(설계도면 등)를 검토하기도 어렵고, 기술위원의 기술검토서와 토론회의 질의응답을 보고 평가를 하기 때문에 전문가의견이 충분히 반영되어 평가가 되기가 어려운 실정이다.

4. 일괄·대안입찰공사의 설계심의제도 개선방향

본고에서는 일괄·대안입찰의 설계심의제도의 문제점을 해결하기 위하여 다음과 같은 개선방향을 제안하고자 한다.

첫째, 일괄·대안입찰 등의 설계심의는 중앙건설기술심의위원회 산하에 상설기구인 설계심의분과위원회를 구축하여 기술위원과 평가위원을 일원화하여 운영하는 것이 필요하다. 일괄·대안입찰 등 설계심의분과위원회를 설치하여 운영함으로써, 발주기관의 책임강화 및 심의의 공정성 확보가 필요하다.

발주기관 소속직원이 설계심을 주도하거나 최소한 설계심의에 직접 참여하도록 하여 자율과 책임강화가 필요하다. 전문기술인력을 보유한 발주청은 설계심의분과위원회의 50% 이상을 자체 기술인력으로 우선적으로 선정될 필요가 있다.

둘째, 심의 이전 단계의 로비 문제 해소, 심의 단계의 전문성·투명성 확보 및 내실화 도모, 심의 이후단계에는 사후공개 및 탈락자의 해명, 강력한 처벌이 요구된다. 즉, 심의이전 단계에서는 설계심의위원을 입찰공고시 사전에 공개하여 투명성 확보 및 로비문제의 해결이 가능할 것이다. 설계심의단계에서는 전문분야별 설계심의위원이 해당 분야만 평가하여 전문성과 투명성을 확보가 예상된다. 설계심의 이후단계에서는 설계심의 결과를 공개하고, 선진외국과 같이 탈락자에 대한 해명 요구시 debriefing 하는 제도도입이 필요하다.

셋째, 일괄·대안입찰사업에서 금품 제공자는 일반공사 입찰보다 처벌기준을 강화하고, 설계심의전담위원을 공무원으로 간주하여 공무원 의제 적용하여 강력한 처벌로 턴키 로비가 방지될 것으로 예상된다.

· 박환표 e-mail : hppark@kict.re.kr