

설계 · 시공일괄입찰제도의 현황과 제도개선



이교선 한국건설기술연구원 건설관리 · 경제연구실 실장

국내의 건설 산업은 가격 및 양적인 실적 위주의 낙후된 경쟁체제로 인하여 기술경쟁력 향상과 해외의 고부가가치 건설엔지니어링 서비스시장 진입을 위한 기반 조성에 많은 한계를 가지고 있다.

설계 · 시공 일괄 · 대안입찰(이하 일괄입찰)은 이러한 건설산업의 발전과 경쟁력 향상을 위하여 미국 등 건설선진국에서 효율적인 발주방법으로 인정받아 전 세계적으로 활용되고 있었던 제도를 1975년도에 도입하였다. 일괄입찰은 국가계약법시행령 제79조에 따르면 “정부가 제시하는 공사일괄입찰 기본계획 및 지침에 따라 입찰시 그 공사의 설계서 기타 시공에 필요한 도면 및 서류를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 설계 · 시공입찰”로 정의하고 있다.

기술경쟁이 가능한 일괄입찰제도의 특성에 따라서 정부에서는 1996년에 설계기술력 제고 등을 목표로 건설기술발전, 공공사업 효율성 제고 등을 위해 던키공사 활성화 대책을 마련한 후 본격적으로 적용되어 건설기술 발전에 크게 기여하였다.

최근 세계 건설시장에서의 발주방식은 빠른 속도로 대형 고난이도 공사가 증가하고 있고, 이러한 사업의 많은 부분이 일괄입찰방식으로 사업이 발주되고 있는 것을 볼 수 있다. 즉, 세계적인 100대 Design-Build업체의 사업 시행규모를 분석해보면 '02년의 경우 167억달러의 해외 매출을 보이던 것이 2008년도의 경우 332억 달러의 해외매출을 올리는 등 약 200%이상 증가하는 등 빠른 속도의 성장을 나타내고

있다. 이와 함께 세계적인 일괄입찰 회사 들은 국내시장에서의 매출 규모 역시 빠른 속도로 증가하는 등 대형 건설업체를 중심으로 일괄입찰 방식에 의한 건설사업에서 매출 규모를 늘려가고 있다.

이러한 일괄입찰 시장의 지속적이고 빠른 속도의 성장은 분리입찰방식, CM방식 등의 여타 방식보다도 생산성 향상, 공사비 절감, 품질향상 등에서 뛰어난 성과를 보인다는 조사 결과에서도 볼 수 있는 바와 같이 여러 입찰방식 중 건설사업 추진에 있어서 효율성을 갖고 있는 것이다. 이상과 같이 국내 공공 건설 공사수행에 있어서 민간의 창의적 능력을 통한 품질 및 성능을 향상시키고 국가적 사업의 명품화를 이룰 수 있는 국내 유일의 발주 제도이다. 따라서 여러 가지의 일괄입찰제도와 관련한 국민적 오해에 대한 불식과 함께 제도에 대한 이해를 높이기 위한 객관적이고, 명확한 근거 하에 서의 논의가 활발하게 이루어질 필요가 있다.

일괄입찰제도는 이미 미국이나 유럽 등지에서 시행되어 오던 제도를 국내에 도입한 것이지만 일괄입찰공사의 대상 사업이나, 사업의 주체, 목적 등의 측면에서 국내적인 건설공사의 특성이 많이 반영된 것이다. 그러나, 일괄 · 대안입찰방식이 건설기술발전, 책임시공, 설계변경 금지 등 장점이 많음에도 불구하고, 설계심의회와 관련된 로비 등으로 공정성 시비 및 과도한 사회적 비용 지출과 평가위원 전문성 결여 등의 운영상의 문제로 제도자체에 대한 불신이 초래되고 있었다

구분	일반공사	턴키·대안공사
· 적용금액	· 적격심사 : 300억원 미만 · 최 저 가 : 300억원 이상	· 300억이상
· 입찰방식	· 공사비에 대해서만 입찰 -설계도서는 발주청이 작성	· 설계도서와 입찰금액을 입찰자가 결정
· 낙찰자 결정	· 적격심사낙찰제는 최저가입찰자부터 계약이행능력과 가격점수 합이 일정점수 (92~95점)이상이면 낙찰 · 최저가낙찰제는 최저가입찰자의 입찰금액의 적정성을 심사, 지나친 저가자 제외	· 설계적합 최저가 · 입찰가격·설계점수 조정방식 · 가중치방식 · 확정가격 최상설계방식
· 장·단점	〈장점〉 · 입찰업체간의 가격경쟁을 통해 낙찰자가 결정됨으로 예산절감에 유리 〈단점〉 · 설계변경 규모가 크고 빈발 · 공사목적물의 품질확보 미흡	〈장점〉 · 고난도·고기술의 이용 및 창의성 활용 · 일괄책임으로 설계변경 및 공사비 증액 감소 · 사업기간 또는 공기단축 용이 〈단점〉 · 기본계획 상 공사비추정 과다설계우려 · 설계변경 불가로 낙찰률 높음

이에 따라서 최근 건설산업 선진화 위원회(2009.2)에서도 “설계심의 공정성과 투명성 확보”를 위한 발주기관 내 발주·심의 전담기구인 중앙상설심의위원회와 자체위원회 설립에 대한 방안“을 제시하는 등 제도 개선에 대한 요구가 제기되어왔다.

1. 기존 설계심의제도의 문제점

기존의 일괄입찰사업에 참여하는 심의위원은 기술위원 및 평가위원으로 구분하여 배심원제 형식으로 평가하여 평가결과의 객관성을 확보할 목적이었으나 건설업체들이 심의결과가 평가위원에 대한 로비에 의해 좌우된다는 지적이 있어왔다. 이에 따라서 건설 업체에서는 각 발주기관의 평가위원 Pool 대상자를 대상으로 상시 관리하게 되어 과도한 사회적 비용 및 부정·비리가 빈발하게 되었다. 이는 발주기관별로 설계평가위원 Pool을 갖게 되어 전국에 걸쳐 약 1~2천여 명으로 구성되어, 전국의 발주처가 갖고 있는 평가위원 대상자는 약 1만 여명 이상인 것으로 추정되었었다.

이와 함께 평가위원의 전문성 결여 및 심의시간 부족으로 인한 부실평가를 초래한 문제이다. 평가위원별 평가방식이 전체 평가항목을 평가함으로써 전문성 결여로 인하여 변별력 확보가 곤란한 것으로 나타났다. 또한 평가 현장상황 측면에서 설계심의 토론 시 기술위원이 공통질문항목을 사전에 정해 놓고 질의응답을 하기 때문에, 실제 토론의 질의응답 과정에서 다양한 토론이 이루어지지 않는 문제점도 지적되었다.

마지막으로 일괄·대안입찰공사는 고난도·고기술의 복합공종공사로서, 공사규모가 300억 원 이상으로 공사규모

가 클 수록 입찰에 탈락되었을 경우 설계비의 부담이 크기 때문에 중견업체의 일괄·대안입찰의 참여가 저조하여, 소수의 대형업체 위주로 입찰에 참가하게 되므로 경쟁이 제한되는 등의 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다.

2. 일괄·대안입찰공사의 설계심의제도 개선방안

이상과 같이 국내의 설계심의제도의 문제점을 해결하기 위하여 정부와 관련 연구진 들은 다음과 같은 일괄입찰제도 개선을 위한 기본방향을 제시하여 세부적으로 제도를 개선하게 되었다.

첫째, 발주기관의 책임성 제고를 위하여, 설계심을 발주기관 소속직원의 참여확대를 유도하는 방향

둘째, 설계심의 투명성 확보를 위하여, 심의이전단계의 설계심의위원명단 사전공개와 심의이후단계의 심의결과 공개 및 탈락자에 대한 해명(Debriefing)

셋째, 설계심의 내실화를 위하여, 전문분야별 설계심의위원이 해당 분야만 평가하여 전문성을 확보 및 충분한 설계심의 시간 확보

1) 설계심의분과위원회 구성 신설

각 발주처에 이미 구성되어 있는 건설기술심의위원회와 설계자문위원회에 설계심의분과위원회를 설치·운영하도록 하였다. 건설기술심의위원회(중앙건설기술심의위원회, 지방건설기술심의위원회, 특별건설기술심의위원회)와 설계자문위원회에 일괄·대안입찰, 기술제안입찰, 설계공모·기술제안입찰의 설계심을 효율적으로 수행하기 위하여 설계심의분과위원회를 설치하여 운영하는 것이다. 설계심의분과위원

회는 비상근인 상설기구로 운영하며, 이에 따라 건설기술관리법시행령, 지방계약법시행령에서 규정하고 있는 일괄·대안입찰 등의 설계심의와 관련된 사항은 각종 건설기술심의 위원회의 “설계심의분과위원회”에서 운영하도록 제도가 이루어졌다.

2) 설계심의 소위원회의 구성 체계 개선

설계심의 소위원회는 설계심의분과위원회의 전문가 명부에서 전문분야별로 선정하고, 선정 즉시 외부에 공개하도록 하였다. 따라서 설계심의위원 수는 현행 평가위원 수와 같이 10명~15명 이하의 범위 내에서 선정하고, 전문분야별로 최소 1~2인 이상 또는 최대 3~5인으로 구성하는 방안이다. 설계심의분과위원회의 전문가 명부에서 설계심의 건별로 해당 전문분야의 설계심의위원을 선정하게 되므로, 기존의 평가위원 수 정도로 구성하도록 하였다.

3) 설계평가 점수 산정방식 개선

설계점수의 채점방법은 입찰안내서에 설계배점기준에 따라 당해 배점의 총계가 100점이 되도록 별도의 배점표를 작성하고, 위원들은 배점표를 기준으로 설계배점기준의 전문분야 세부평가항목별로 채점하도록 하였다.

4) 설계평가 결과 공개

기존의 제도와 같이 설계심의위원별 평가점수와 평가사유서를 공개하되, 입찰업체 중 탈락자의 해명 요구 시 debriefing을 실시하도록 하였다.

미국 조달청(GSA)의 “낙찰자 선정절차 Handbook”에 의하면, 탈락된 제안자의 통보와 해명규정이 있고, 특히 탈락자가 탈락사유 해명을 요구할 경우, 서면 요청을 접수한 후 5일 이내에 해명(debriefing)하도록 규정되어 있다.

따라서 이번 제도 개선에서는 낙찰이후 해명 절차는 심의 종료 후 평가위원의 입찰업체별 종합평가점수와 위원별 평가점수 및 사유서, 세부감점내용을 실명으로 공개하여 설계심의결과에 이의가 있는 입찰참가업체는 3일 이내에 서면으로 심의요청기관(계약담당부서)에 요청토록 하였다. 심의요청기관(계약담당부서)은 서면요청을 접수한 후 5일 이내에 최대한 허용 가능한 내용까지 해명하도록 하였다.

5) 설계심의위원의 책임강화

업체의 로비방지를 목적으로 설계 · 시공일괄입찰 및 대안

입찰공사의 설계심의를 참여하는 심의위원과 입찰참가업체로부터 청렴서약서를 제출하게 하고 있으나, 그럼에도 불구하고 1~2명의 평가위원에 의해 평가결과가 좌우되는 등 업체의 로비 문제를 초래하고 있다. 따라서 일괄·대안입찰 설계심의위원을 공무원 의제를 적용하여 턴키 로비 방지하는 것이 필요하다.

3. 결어

턴키 설계심의제도의 문제점을 해결하기 위하여 일괄·대안입찰공사의 설계심의제도 개선방안이 마련 시행되고 있다. 첫째 건설기술심의위원회와 설계자문위원회에 턴키 설계심의를 전담하는 설계심의분과위원회를 구성하여 사전 공개하는 방안을 제안하였으며, 턴키 설계평가의 내실화 및 투명성을 확보하기 위하여, 충분한 심의기간 확보와 심의내용·결과를 위원별로 실명을 공개하고, 해당 전문분야만 평가하여 탈락자가 해명요구 시 debriefing을 실시하는 방안 등이 제안하였다.

상기 턴키 설계심의제도 개선방안은 발주청 별 수 백 명의 예비평가위원 관리와 이들을 상대로 한 건설업체들의 무차별 로비 등 부패유발 및 사회적 비용부담을 제거하는 순기능적인 효과가 예상된다. 또한 설계평가에 대한 공정성·투명성 확보와 내실있는 운영을 통하여 공공 발주기관의 사회적 신뢰도 향상에 기여할 것이다.