

턴키 및 대안공사 발주방식 제도개선

일시 : 2010. 3. 25

장소 : 현대빌딩 대강당



국민권익위원회

후원 : 투명신뢰사회 실현을 위한 정책협의회

공개토론회 개요

1. 개최 개요

- **주제** : '턴키·대안공사 발주방식 제도개선'을 위한 공개토론회
- **일시** : '10. 3.25(목) 14:00 ~16:30 (150분)
- **장소** : 계동 현대빌딩 대강당(안국역 3번 출구)
- **주관** : 국민권익위원회
- **후원** : 투명신뢰사회 실현을 위한 정책협의회

2. 토론 참석자

- **진행자** : 김재영(건설산업정보센터 소장)
- **발제자** : 임윤주(국민권익위원회 제도개선총괄담당관)
- **지정토론자** : 8인(無順)
 - 정 부 : 윤왕로(국토해양부 기술기준과장)
 - 연구기관 : 이상호(GS건설경제연구소장)
신영철(건설경제연구소장)
 - 학 계 : 이용석(연세대학교 교수)
 - 건설업계 : 천길주(현대건설 전무)
유 현(남양건설 이사)
 - 법 조 계 : 정희창(변호사)
 - 언 론 계 : 황봉현(매일경제신문 부장)

진행 순서

구 분	시 간	세 부 내 용	비 고
등 록	13:00~14:00	▪ 참석자 등록	
개 회	14:00~14:05 (5분)	▪ 개회선언 및 국민의례 ▪ 내빈 소개	사회자
	14:05~14:10 (5분)	▪ 인사 말씀	부위원장
	14:10~14:15 (5분)	▪ 축 사	김영래 교수
토 론 자 소 개	14:10~14:15 (5분)	▪ 지정토론자 소개 * 진행자 : 김재영 건설산업정보센터소장	진행자
주제발표	14:15~14:35 (20분)	▪ 턴키·대안공사 발주방식 개선 * 발제자 : 임윤주 제도개선총괄담당관	발제자
지정토론	14:35~15:55 (80분)	▪ 윤왕로(국토해양부 기술기준과장) ▪ 이상호(GS건설경제연구소장) ▪ 신영철(건설경제연구소장) ▪ 이용석(연세대학교 교수) ▪ 천길주(현대건설 전무) ▪ 유 현(남양건설 이사) ▪ 정희창(변호사) ▪ 황봉현(매일경제신문 부장)	토론자 8인 (각 10분)
자유토론	15:55~16:20 (25분)	▪ 참석자 전원	사회자
결과정리	16:20~16:25 (5분)	▪ 공개토론회 결과정리	진행자
폐 회	16:30	▪ 폐회 선언	사회자

목 차

□ 인사말씀	1
□ 축사	7
□ 주제발표	9
· 임 윤 주 (국민권익위원회 제도개선총괄담당관)	11
□ 지정토론	37
· 이 상 호 (GS건설경제연구소장)	39
· 신 영 철 (건설경제연구소장)	45
· 이 용 석 (연세대학교 교수)	65
· 천 길 주 (현대건설 전무)	87
· 유 현 (남양건설 이사)	95
· 정 희 창 (변호사)	103
· 황 봉 현 (매일경제신문 부장)	121
· 윤 왕 로 (국토해양부 기술기준과장)	127



인 사 말 씀



안녕하십니까? 국민권익위원회 부위원장 이영근입니다.

먼저, 공·사간 바쁘신 와중에도 오늘 토론회에 참석해 주신 관제자 여러분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

아울러, 오늘 이 토론회를 후원해 주신 투명사회정책협의회 김영래 의장님과 참석하신 내빈 여러분, 토론회의 진행을 맡으신 김재영 박사님을 비롯한 토론자분들께도 감사의 인사를 드립니다.

우리 국민권익위원회는 부패방지와 국민의 권리보호 창구를 일원화하기 위하여 과거 국가청렴위원회와 국민고충처리위원회, 행정심판위원회의 기능을 합쳐 2008년 2월29일 새롭게 출범한 기관입니다.

최근 우리 위원회는 오는 11월 서울에서 개최되는 G-20 정상 회의를 계기로 국격을 높이기 위해 고위공직자 외 부패취약 업무 담당자 청렴도 측정, 부패행위 처벌강화 및 신고의무 위반공무원 징계, 부패방지 제도개선 등 반부패 청렴정책을 지속적으로 추진하고 있습니다.

여러분들도 잘 아시고 계시겠지만 부패방지·청렴의 문제는 국가경쟁력을 결정짓는 핵심적인 사회적 자본이라는 인식이 강하게 확산되고 있고, UN, OECD, APEC

등을 중심으로 부패방지 노력이 체계화·구체화 되면서 조직적으로 전개되는 양상을 보이고 있습니다. 또한 선·후진국을 불문하고 청렴성 제고를 위한 노력이 경쟁적으로 이루어지고 있습니다.

우리나라도 이러한 국제사회의 움직임에 부응하여 공직분야를 비롯한 사회전반에서 부정부패 해소와 청렴성 향상을 위해 노력해 오고 있습니다.

그 결과, 과거보다는 많은 진전이 이루어지고 있지만, 아직도 우리나라의 청렴도가 OECD 회원국 및 아시아 경쟁국에 비해 낮은 수준에 머무르고 있는 실정에서 지속적인 개선이 이루어질지는 솔직히 장담할 수 없는 일이고, 오히려 우려와 걱정이 앞서는 상황입니다.

일반국민 중 57.1%가 아직도 우리사회가 부패하다고 응답하는 실정이고, 특히 건설·건축분야에 대해서는 일반국민의 74.4%, 기업인의 57.0%가 다른 행정분야에 비해 부패수준이 심각하다고 인식하고 있는 상황에서

작년 연초부터 복지보조금 횡령, 공기업 뇌물수수, 정·관계 인사의 불법 정치자금 수수, 턴키 심의비리 등 부패사건이 계속 발생하고 있습니다.

저는 이러한 사건들이 국민들에게 정부의 반부패 청렴 노력에 대한 회의적인 인식과 실망을 주게 되고 정부 신뢰성을 약화시켜 선진일류국가로 가는 길목에 심각한 장애요인이 되고, 범정부 차원의 경제살리기 노력에 찬물을 끼얹는 요인으로 까지 작용한다는 점에서 오늘 이 자리에 참석하신 여러분이나 저나 모두 두 어깨가 무거워짐을 절실히 느낄 필요가 있다고 봅니다.

이러한 노력의 일환으로 이번에 「턴키 및 대안공사 발주방식 제도개선」을 위한 공개토론회를 개최하게 되었습니다.

건설산업이 국내 고도 경제성장과 고용창출의 주도적 역할을 담당하는 등 국가발전에 기여한 바가 크다는 점에 대해서는 달리 이견이 없을 것입니다.

반면에 그동안 턴키제도 운영과정에서 불거진 입찰담합, 심의비리 등이 언론매체를 통해 지속적으로 보도되면서 건설산업이 부패산업이라는 대국민 인식이 만연한 사실도 아실 것입니다.

따라서 턴키제도의 부패유발요인과 예산낭비 문제를 해결하지 않고서는 턴키제도의 운영목적 달성을 기대할 수 없을 뿐만 아니라 건설산업이 국제경쟁력을 확보하고 미래 성장 산업으로 도약하기가 어려울 것이라 생각합니다.

그런 점에서 저는 오늘의 이 토론회가 토키제도를 둘러싸고 발생하고 있는 부패행위와 예산낭비 문제를 해결하고, 토키제도 운영과정의 공정성과 투명성을 제고할 수 있는 효율적이고 건설적인 토론의 장이 되기를 바랍니다.

우리 사회가 당면한 문제해결에 함께 동참한다는 생각으로 허심탄회하게 고견을 개진하여 주시고 건설적인 대안을 제시하여 주시기 바랍니다.

다시 한번 바쁘신 가운데서도 토론회에 참석하여 자리를 빛내 주신 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.
감사합니다.

2010. 3. 25

국민권익위원회 부위원장 이영근



축 사





주 제 발 표



【공개토론회('10.3.25) 발제자료】

턴키 및 대안공사 발주방식 제도개선

2010. 3.

 **국민권익위원회**

목 차

I. 추진 배경	15
II. 제도 일반현황	16
III. 문제점 분석	19
1. 턴키 및 대안 발주제도의 건설 고비용 구조 심화	19
2. 턴키 및 대안 발주방식 운용과정의 적절성 미흡	23
3. 턴키 및 대안 선정방식 관련규정 구체성 미흡	31
IV. 제도개선방안	33
1. 턴키 대상공사 선정 및 평가방식의 실효성 제고	33
2. 턴키공사 발주제도 운용과정의 공정성 제고	36

□ 추진배경

- 정부는 공공 건설공사의 공기 단축, 기술경쟁력 강화 등을 목적으로 '96년 '턴키 활성화 대책' 수립 이후 턴키·대안 발주 확대 지속 추진 중

※ 턴키·대안 발주 추이(조달청) : 47건('07) → 34건('08) → 54건('09.8월)

- 그동안 턴키제도가 건설산업 발전에 기여한 바가 크에도 대형 건설업체 수주독점과 입찰담합, 심의비리 등이 언론매체를 통해 끊임없이 보도

※ 최근 3년간 상위 10개 업체 턴키발주 79% 독점, 턴키공사 입찰금액 차이 1% 미만 57.8%

- 대상공사 선정기준, 검토항목이 불명확하여 발주남용이 가능함에 따라 '예산낭비' 논란을 초래하는 등 운영목적 달성이 미흡하여 제도개선 필요

II

제도 일반현황

□ 발주 방식

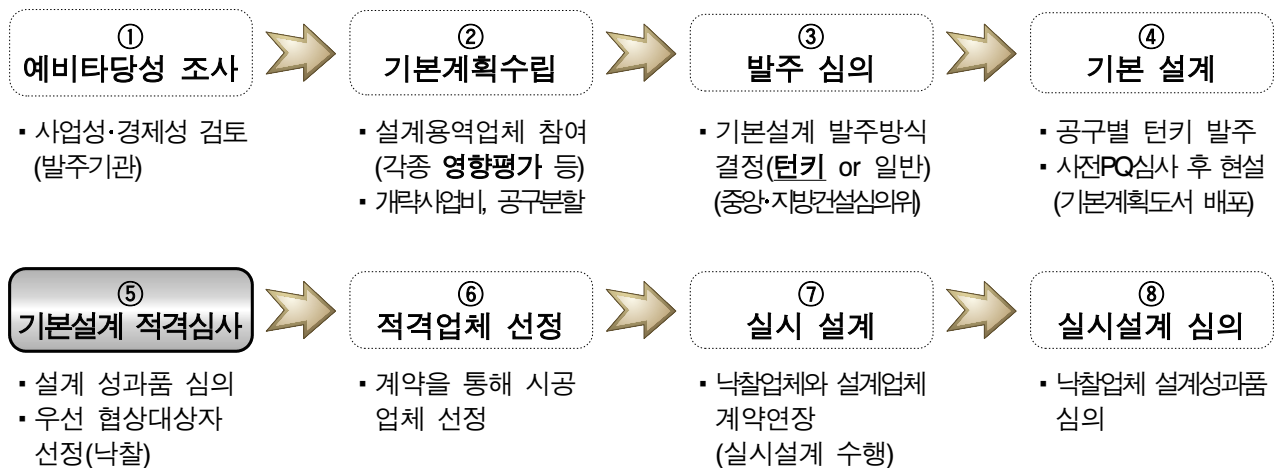
- 공공공사 입찰제도는 크게 ① 최저가 경쟁입찰, ② 적격심사제, ③ 턴키입찰(설계·시공일괄), ④ 대안입찰로 구분

【공공발주 건설공사 입찰방식 개요】

입찰방식	적용기준	낙찰자 결정방식	평균 낙찰률
최저가	공사예정금액* 300억원 이상	<ul style="list-style-type: none"> 입찰참여업체 중 최저가격 입찰자로서 저가심의 통과자 * 입찰시 저가사유서 제출 	60~70%
적격심사 낙찰제	300억원 미만	<ul style="list-style-type: none"> 일정한 자격을 갖춘 업체들간 경쟁하는 방식 (계약이행능력 70%+가격 30%) * 공사규모별로 일정수준 낙찰하한선 규정 	75~85%
턴키입찰	300억원 이상 (중심위 심의)	<ul style="list-style-type: none"> 기본설계로 경쟁을 시켜 적격업체 선정 후, 그 업체가 실시설계와 시공을 담당하는 방식 	90~95%
대안입찰	300억원 이상 (중심위 심의)	<ul style="list-style-type: none"> 원안설계에 대해 대안설계 제안, 경쟁을 통해 시공사를 선정하는 방식 * 공비 및 공기 절감효과 판단 시 허용 	80~85%

* 공사예정금액은 부가세와 관급자재비를 제외한 공사비로서 발주처가 용역업체를 통해 산정하면, 이를 조달청이 적정성 여부를 검토

□ 추진 절차



□ 턴키(일괄)·대안공사와 기타공사(최저가) 차이점 비교

분 야 별	기타공사	턴키(일괄)공사	대안공사
설계주체	▪ 발주기관	▪ 입찰자	▪ 발주기관 : 원안설계 ▪ 입찰자 : 대안설계
예정가격 적정여부	▪ 작성	▪ 작성하지 않음	▪ 총공사(원안) 및 대안공종에 대하여 예정가격 작성
낙찰자 결정방식	▪ 예정가격 이하 최저가 입찰자 중 적격심사 통과자	▪ 실시설계 적격자 결정방법 (5가지)에 따라 실시설계 적격자 결정 후 적합자 ① 설계적합최저가방식 ② 입찰가격조정방식 ③ 설계점수조정방식 ④ 가중치기준방식 ⑤ 확정가격최상설계방식	▪ 좌 동 * 단, 확정가격최상설계방식 제외
계약금액 조정여부	▪ 설계변경 시 계약금액 조정 가능	▪ 설계변경 시에도 계약금액 조정불가 * 단, 발주기관 귀책사유 제외	▪ 원안부분 : 가 능 ▪ 대안부분 : 불가능

○ 공사목적, 기술 난이도, 규모 등 공사특성과 예산확보 등을 고려하여 낙찰자 결정

낙찰자 결정방식		적용대상 공사 및 기준
설계적합 최저가		▪ 최저가 입찰자(설계기준 정형화·비용절감이 요구되는 공사, 시공사례가 많은 공사 등)
종 합 평 가	입찰가격조정	▪ 입찰가격을 설계점수로 나누어 조정된 수치가 가장 낮은 자
	설계점수조정	▪ 설계점수를 입찰가격으로 나누어 조정된 점수가 가장 높은 자
	가중치 기준	▪ 기술강조 : 설계 가중치 범위 : 전체의 50% 초과 ~ 80% 적용 ▪ 가격강조 : 설계 가중치 범위 : 전체의 20% 초과 ~ 50% 미만 ▪ 균등평가 : 설계 가중치 범위 : 설계 및 가격 가중치를 각각 50%씩 적용
확정금액 최상설계 (일괄입찰만 적용)		▪ 계약금액을 확정하고 기본설계서만 제출하도록 한 경우 설계점수가 가장 높은 자

□ 대형공사 입찰방법(턴키·대안) 심의대상 시설

구 분	심의대상 시설기준
토 목	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 교량(연장 500m 이상으로 경간장 100m 이상) 및 특수교량(현수교, 사장교, 아치교, 트러스교) ▪ 일반터널(3000m 이상 또는 방재1등급), 하저 및 해저터널 ▪ 댐, 배수갑문 ▪ 공항(활주로, 여객터미널 등) ▪ 항만(계류시설, 외곽시설 등) ▪ 철도(철도차량기지) ▪ 지능형교통체계시설
건 축	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공동주택 및 학교 ▪ 다중이용건축물(환승·복합역사, 문화 및 집회, 체육시설 등) ▪ 공용청사
플랜트	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고도처리방식에 의한 정수장, 하수/폐수처리시설 ▪ 폐기물(쓰레기, 슬러지 등) 소각시설, 쓰레기 자동집하시설, 슬러지 건조 및 매립시설 ▪ 가스공급시설 ▪ 열병합발전설비, 집단에너지시설 등

□ 발주목적별 턴키·대안공사 선정기준 및 검토항목

선정기준	검토항목
공종간 상호연계성 복잡, 설계시공의 일괄시행이 필요한 경우	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공종의 복잡성 및 분할 정도 ▪ 고난이도 기술 및 공법의 적용 필요성 ▪ 분리발주 시 설계변경 예상 공종과 규모(기타공사 발주시와 비교/유·불리) ▪ 설계변경에 따른 발주자 책임에 대한 사전 검토여부 ▪ 하자발생에 따른 책임소재 불분명 사항
공기단축이 필요한 경우 (시급성)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공기단축 필요성(준공시점이 정해진 사유 등) ▪ 예산확보 여부 ▪ fast-track(실시설계-시공 병행) 실시여부 ▪ 기타공사로 시행 시 공기 내 준공 불가능 여부
성능확보, 기자재 공급자 직접 설계/시공해야 할 경우	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기계설비 규모·용량에 따라 설계변경이 필요한 부분과 규모 ▪ 기타공사로 할 경우 성능확보 및 보증 요구가 곤란한 사유 ▪ 기자재 공급자가 시공능력을 갖추고 있는지 여부
설계VE, 신기술·신공법 적용으로 경제적 대안 필요한 경우	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 신기술, 신공법 적용 필요성 ▪ 적용 가능한 신기술, 신공법의 검증 여부 ▪ 원안과 비교하여 대안의 유·불리 사항 비교(경제성, 품질, 성능)
상징성·예술성·창의성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상징성, 예술성, 창의성이 특별히 필요한 지 구체적 사유 ▪ 설계경쟁 등 다른 다양한 발주방식 활용이 가능한 지 여부

Ⅲ

문제점 분석

1 턴키 및 대안 발주제도의 건설 고비용 구조 심화

□ 건설업계와 발주기관간 이해관계 부합으로 턴키·대안공사 확대

○ 건설업계는 건설산업 보호 및 발전, 설계기술력 강화 등을 명분으로 턴키·대안공사 발주 확대를 요구

- 한편으론 '싼게 비지떡'이므로 '제 값 주고 제대로 시공' 논리로 적정 공사비 보장을 위한 건설 고비용 인식 확산에 주력

▪ 고품질의 시설물을 고비용을 들여 건설할 경우, 경제성·효율성이 없을 뿐 아니라 국제적 경쟁력도 없다고 함('09.11월 건설전문가 의견청취)

* 경제행위의 본질은 '저비용 고품질'에 따른 효율성 추구가 중요

▪ '02년 이후 턴키공사 등 발주가 증가함에 따라 심의비리(뇌물공여), 입찰담합도 급증

○ 발주기관은 저가낙찰에 따른 부실방지 관리부담, 향후 감사 등을 우려하여 턴키·대안 발주방식을 선호

- 특히, 최저가 대상공사 중 상당부분을 대안공사로 발주 전환

※ 턴키·대안 발주추세(조달청) : 턴키 31건('08)→45건('09.8월), 대안 3건('08)→9건('09.8월)

【연도별 공공공사 발주방식별 평균 낙찰률 현황(조달청)】

(단위 : 억원, %)

발주방식	2007			2008			2009.8월		
	건수	금액	낙찰률	건수	금액	낙찰률	건수	금액	낙찰률
턴키	040	31,777	94.2	31	28,630	92.3	45	041,471	94.3
대안	007	05,075	86.0	03	01,983	94.0	09	007,437	97.2
최저가	80	40,367	67.1	72	35,968	72.4	109	56,303	72.5

□ 턴키공사 발주방식의 불가피한 '고낙찰률' 구조

- 턴키(기본설계·시공 일괄)공사는 예산금액 기준으로 발주함에 따라 최대한 예산금액에 근접하게 투찰할 수 밖에 없는 구조

※ 최저가낙찰제 공사의 경우 기본설계 완성 후 실시설계 기준으로 산정한 예정가격을 근거로 발주

- ○○지방국토관리청이 발주한 '○○-△△△ 도로건설공사' 1공구와 2공구의 경우 공사 예정금액이 각각 3,301억원, 3,032억원이나, 발주방식 차이로 인해 낙찰가격은 1공구 (최저가) 1,478억원(44.8%)이고 2공구(턴키) 2,853억원(94.1%)으로 발생

- 입찰참여 건설업체는 기본설계서를 토대로 개략 공사비만을 산출할 수 밖에 없어 '예산금액 근접 투찰' 불가피

※ 턴키발주 낙찰률 추이(조달청) : 94.2%('07) → 92.3%('08) → 94.3%('09.8월)

- 턴키공사는 기본설계서를 심사하여 '실시설계 적격자'를 선정하고 있어 실시설계 전에 정확한 공사비 산출이 불가능한 구조임. 따라서 경쟁업체간 사전조정을 거쳐 일단 예산금액에 근접(높은 낙찰률)하여 투찰하는 것이 관행('09.11월 업계 관계자 의견청취)

- 특히, 공사수행과정에서 발생 가능한 리스크 관리차원의 예비비 성격에 해당하는 비용을 투찰가격에 포함

※ 최저가공사는 설계변경 시 계약금액 증액이 가능, 턴키공사는 계약금액 증액 불가

- 설계점수 위주 낙찰자 결정방식으로 인해 건설업체의 불필요한 과잉설계 발생

- 입찰참여업체는 설계점수를 높게 받기 위해 기본설계를 실시설계 수준으로 상세히 작성함에 따라 과도한 입찰비용이 반영

※ 공사비 또는 유지관리비용이 많이 소요되는 신공법·신기술 위주 설계가 대부분임

□ 대형 건설업체간 입찰담합·수주독점으로 건설업체간 양극화 심화

○ 과도한 설계비용 선투자 후, 수주 실패에 따른 재정적 부담 감소를 위해 업체간 담합이 관행화

※ 최저가공사는 참여업체수가 30~50여개, 턴키·대안공사는 2~3개로 담합이 용이한 구조

- ○○지하철7호선 연장구간 중 705공구의 경우 수주 실패 시 80억원 상당의 설계 및 입찰비용이 건설사 부담으로 전가('07.7월 공정위 보도자료)
- ○○지하철7호선 연장구간 6개 공구 입찰참여 시 메이저업체(□□, ○○, ◇◇, △△, ■■, ●●)가 1개 공구씩 나눠 맡기로 담합한 뒤 공구별로 1~2개 건설사를 '들러리'로 참여시켜 담합한 혐의로 과징금 221억1,400만원 부과('07.11월 공정위)

- 입찰 참여한 소수의 대형 건설업체간 '사전 조정(담합)'을 통해 가격 마지노선 결정

※ 최근 3년간('07-'09) 조달청 및 5개 공사 발주공사 189건 분석결과, 참여업체 2개사 134건(71%), 업체간 입찰금액 차이가 1%미만 101건(54%)

【턴키발주 공사 입찰참여 현황】

구 분	공사건수	입찰참가 업체수		업체별 투찰금액 차이비율		
		2개사	3개사이상	0.1%미만	0.1-1%미만	1%이상
공사건수	189건	134건	55건	49건	52건	88건
비 율	100%	71%	29%	26%	28%	46%

* 조달청 및 5개 공사 턴키발주공사 분석

○ 최근 초대형 공사(1,000억원 이상) 위주로 발주되고 있어 시공 경험(실적)이 부족한 중견 건설업체 수주기회 제한

※ Big 6사(□□, ○○, ◇◇, △△, ■■, ●●)의 '03년 1천억원 이상 초대형 건설 공사 수주독점 비율이 74.4%에 달함

- 최근 턴키·대안 발주 확대로 중견 건설업체 참여·낙찰이 증가 추세이나 실상은 Big 6사가 포기하거나 양보한 공사가 대부분

<참고>

대안발주공사 입찰담합 징후 사례분석

▷ 입찰담합 관련 공정위 과징금 부과 및 검찰고발 사례

【○○지하철 7호선 연장구간 건설공사 입·낙찰 현황】

(단위 : 백만원)

공구	낙찰업체	입찰참여업체	설계	입찰금액	설계점수	가격점수	수행능력	종합평점
701	○○산업	○○산업	대안	114,000	42.38	34.68	20.00	97.06
		▲▲기업	원안	112,961	40.76	35.00	20.00	95.76
		◇◇기업	원안	112,961	40.76	35.00	20.00	95.76
702	□□건설	□□건설	대안	157,000	42.79	34.40	20.00	97.19
		○○기업	원안	155,351	41.01	34.76	20.00	95.77
		◇◇◇◇건설	원안	154,300	41.01	35.00	20.00	96.01
703	△△건설	△△건설	대안	163,000	39.89	32.73	20.00	92.62
		□□건설	원안	152,443	38.43	35.00	18.16	91.59
704	◇◇물산	◇◇물산	대안	183,124	41.96	34.92	20.00	96.88
		▲▲기업	원안	185,557	40.14	34.46	20.00	94.60
		○○○○개발	원안	182,681	40.14	35.00	20.00	95.14
705	●●건설	●●건설	대안	141,703	42.50	35.00	19.05	96.55
		□□	원안	144,848	38.60	34.24	18.29	91.13
706	▲▲건설	▲▲건설	대안	125,774	40.40	35.00	19.92	95.32
		○○기업	원안	128,754	36.64	34.19	20.00	90.83

▷ 입찰담합 입증서류 미확보 된 유사 사례 → 처벌 곤란

【○○도시철도 3호선 건설공사 입·낙찰 현황】

(단위 : 백만원)

공구	낙찰업체	입찰참여업체	설계	입찰금액	설계점수	가격점수	종합평점	낙찰률(%)
3-2	○○건설	○○건설	대안	68,310	69.97	24.16	94.13	97.23
		◇◇◇◇건설	원안	66,011	66.22	25.00	91.22	93.96
3-6	□□건설	□□건설	대안	101,214	69.41	24.29	93.70	97.20
		●●건설	원안	98,325	65.66	25.00	90.66	94.42
3-7	△△산업	△△산업	대안	64,105	69.68	24.41	94.09	93.82
		○○○○개발	원안	62,600	65.93	25.00	90.93	91.62

▷ 분석결과

- 공구별로 유찰방지를 위한 ‘들러리’ 업체 참여 유도
- 설계 가중치 75% 적용 시 원안설계 제출업체 낙찰가능성 ‘0’
 - * 3개 공구 설계점수 차이는 3.75점으로 동일, 반면에 가격점수 차이는 0.59~0.84점에 불과
- 대안설계 제출 업체 평균낙찰률이 96.03%
- 통상 2~3개 업체만 참여 : 담합 가능구조 형성
 - * 최저가 공사의 경우 입찰참여업체가 30~50여개 되면 담합이 불가능

2 터키 및 대안 발주방식 운용과정의 적절성 미흡

□ 터키·대안공사 발주방식이 원 취지와 달리 운용

○ 설계·시공 일괄 발주방식은 시공자 일괄 책임을 통한 '발주자 사업 관리 부담감소'와 '공기단축'이 가장 중요한 목표임에도

- 국내의 경우 터키제도 운용목표를 건설업계 '설계 기술력 향상' 등에 있어 설계접수가 당락을 좌우하는 실정

※ 발주기관 대부분 기준적합 최저가 방식보다 설계비중이 높은 가중치 방식을 선호

- 발주기관의 터키발주 채택사유도 기술력 우수업체 선정에 비중을 높게 두고 있어 터키 원 취지와 달리 운용

※ 발주자 채택사유 : 기술력 우수업체 선정(31%), 품질 향상(23%), 원가절감(13%) 순

【한국과 미국의 터키발주 적용효과 비교】

구분	공사기간 평균 증가율	적용효과 의견(공사 실무자)
한국	20.3%	▪ 설계완성도 개선, 기술전문화 획득, 기술개발의욕 고취, 심미성 향상
미국	00.0%	▪ 공기단축, 설계·시공 인터페이스 개선, 분쟁감소

* ○○○ 논문자료 발췌(설문조사 자료)

○ 또한 초대형 공사, 고난도·고기술이 요하는 공사 위주로 발주하여 공기단축 효과 불분명

※ 미국의 경우 기존 설계도서를 재활용 할 수 있는 표준적·반복적인 건축공사 등에 적용하여 설계에 소요되는 시간과 비용을 절감

- 국내 터키 발주목적이 '공기단축' 인지 '공사비 절감' 인지 모호하고, 단지 설계·시공 연계를 통한 기술개발 또는 설계기술의 발전이 있다고 함('09.11월 건설업계 의견청취)
- 설계·시공 연계를 통한 기술력 제고 효과에 대한 정량적 연구결과 전무('09.11월 건설업계 의견청취)

□ 공사수행방식 결정 시 발주자 사업관리능력 제외로 일괄발주 남용

- 발주자는 공사수행방식 결정 전, 해당공사 공사규모·특성 외에도 자체 사업관리능력을 고려하여야 예산낭비 방지가 가능함에도
 - ※ 설계·시공관리능력을 확보한 발주자는 해당공사를 최저가공사(시공만 입찰)로 발주하여도 부실공사방지 등을 효율적으로 수행할 수 있어 예산절감이 가능
- 관련법령에는 해당 건설공사의 규모와 성격만을 고려하도록 규정하고 ‘발주자 사업관리능력’이 제외되어 있어 무분별한 턴키·대안 발주가 가능
 - ※ 건기법 시행령 제38조의8(공사수행방식의 결정)에 해당 건설공사의 규모와 성격만을 고려하도록 규정

▪ 발주기관이 설계·시공 등의 사업관리능력 확보를 위해 지출한 비용(인력, 장비 등)이 있음에도 이를 활용하지 않고 일괄 발주하는 관행이 예산낭비 요인으로 작용('09.11월 건설전문가 의견청취)

- 특히, 자체 설계·시공 등 관리능력이 충분한 발주기관이 턴키·대안공사 발주를 확대하고 있어 예산낭비 우려
 - ※ 대안발주('05.1~'09.6) 71건 분석결과, 중복설계로 인해 2,219억원 낭비 추정('09.11월 권익위 부패신고사건, 경실련)

▪ 기술인력·장비 등 자체 사업관리능력이 부족한 기관 또는 관리능력은 가능하나 발주 건이 많아 관리여력 한계를 넘는 경우에 한해 제한적으로 발주함이 타당('09.11월 건설전문가 의견청취)

- 발주자 관리 하에 설계자문·설계VE*를 통해 원안설계를 완료한 후 대안 발주함에 따라 ‘원안설계 비용낭비’를 지적하는 실정
 - * 최소의 생애주기비용으로 시설물이 필요한 기능 확보를 위해 설계내용에 대한 경제성 및 현장적용 타당성을 기능별·대안별로 검토

□ 대안공사 발주과정의 비리 및 예산낭비 요인

- 원안설계 민간 용역발주를 통해 설계자문, 설계VE 등을 수행하여 최적설계(안)을 도출하였음에도
 - 민간 창의력 활용 등 가치판단에 해당하는 명분을 들어 대안발주하여 '원안설계 비용'이 낭비되고 '대안설계 비용' 추가 발생

▪ 창의성·심미성·예술성 등은 해당공사 발주시점에 판단할 사안으로 심사기준도 주관적일 수 밖에 없어, 대안설계보다 설계공모·기술제안방식이 적용이 타당('09.11월 건설전문가 의견청취)

※ 최근 3년간 ○○, □□시 대안발주(15건)에 소요된 설계낭비액은 약 417억원에 달함

【원안설계 및 대안설계 용역비용 지불 현황('07~'09)】

(단위 : 백만원)

공사명	원안설계(기본+실시설계)	대안설계(설계보상비 포함)	예산낭비 추정액
한국○○○○공사	21,062	3,472	41,692백만원
□□시 도시철도건설본부	20,630	18,290	

- 또한 대안 채택 시 원안설계에 대한 발주기관 설계관리능력 부족으로 판단할 소지 발생

※ ○○공사, □□시 대안공사에 최저가 평균낙찰률 적용 시, 3,513억원 예산낭비 추정

【대안공사 입·낙찰 현황('07~'09)】

(단위 : 억원)

공사명	예산금액	낙찰금액	낙찰률	예산낭비 추정액
한국○○○○공사	8,982	7,388	82.2	3,513억원
□□시 도시철도건설본부	6,893	6,682	96.9	

* 최근 3년간('07~'09) LH공사 최저가 발주공사(64건) 평균낙찰률 66.5% 적용

- 대안발주 필요성은 원안설계가 완료된 후 가능함에도 이를 미리 확인한 후 원안설계 중에 대안공사 입찰방법을 중심위에 요청

▪ 최근 3년간('07~'09) ○○공사는 대안발주 공사 모두 실시설계 용역 완료 전에 대안공사 입찰방법을 중앙건설기술심의위원회에 요청('09.11월 위원회 실태조사)

<참고>

대안설계 발주공사 예산낭비 사례분석

▷ 한국○○공사(현 ○○공사)

【한국○○공사 대안공사 발주현황('07~'09)】

(단위 : 억원)

공사명	예산금액	낙찰금액	낙찰률	예산낭비 추정액
○○지구 □□□□구역 4공구	2,009	1,696	84.4	최근 3년간('07~'09) 최저가 발주공사(6건) 평균낙찰률 66.5% 적용시 1,415억원 차액 발생
○○지구 □□□□구역 5공구	1,566	1,222	78.0	
○○지구 □□구조물 1공구	1,209	0,761	63.0	
○○지구 □□구조물 2공구	1,269	1,153	90.9	
○○지구 □□구조물 3공구	0,972	0,890	91.6	
△△지구 □□□□ 및 ○○구조물 1공구	1,135	0,952	83.9	
△△지구 □□□□ 및 ○○구조물 2공구	0,822	0,714	86.9	
합계 / 평균	8,982	7,388	82.2	

▷ ○○광역시

【도시철도건설본부 대안공사 발주현황('07~'09)】

(단위 : 백만원)

공사명	예산금액	낙찰금액	낙찰률(%)	예산낭비 추정액
도시철도 3호선 1공구	095,851	093,752	97.81	평균낙찰률 66.5% 적용시 2,098억원 차액 발생
도시철도 3호선 2공구	070,256	068,310	97.23	
도시철도 3호선 3공구	070,630	067,890	96.12	
도시철도 3호선 4공구	100,799	099,277	98.49	
도시철도 3호선 5공구	100,921	097,570	96.68	
도시철도 3호선 6공구	104,130	101,214	97.20	
도시철도 3호선 7공구	068,328	064,105	93.82	
도시철도 3호선 8공구	078,357	076,100	97.12	
합계 / 평균	689,272	668,218	96.945	

▷ 분석결과

- 대안공사 평균낙찰률이 ○○공사 **82.2%**, □□도시철도건설본부 **96.9%**로 높음
- 최저가 발주공사 평균낙찰률 적용 시 예산낭비 추정액이 각각 **1,415억원**, **2,098억원** 발생
- 대안사유가 신기술·신공법 도입, 공기단축, 민간 창의력·기술력 활용 등으로 동일
* 원안설계 시 설계자문, 설계VE 등을 실시하였음에도 더 나은 대안을 위해 발주하였으나 설계수준 유사

- 원안설계 용역을 맡은 설계사 임원이 **대안발주 실무자문위원**으로 위촉되어 자사가 설계한 원안 문제점을 지적하고 대안대책을 제시
 - 이는 원안설계 수행 당시 설계관리업무를 담당한 발주자 과실로 판단할 수 있는 소지 발생

▪ ○○지구 □□구조물 설치 및 △△조성 대안발주 실무자문회의에 원안 설계사(□□) 임원이 실무자문위원으로 참여하여 자사가 설계한 원안 문제점을 지적하고, 대안발주 시 대책 등을 제시('09.11월 □□공사 실태조사)

- 또한 대안제도는 설계사 입장에서 원안설계 일부만 변경하여 손쉽게 참여할 수 있어 '설계비 예산낭비' 논란 초래
 - ※ 설계시간 이직 빈번하고 상호 교분이 두터워 참여 프로젝트에 대한 설계정보 공유 관행

▪ 대안설계 발주정보를 공유하여 원안설계에 참여한 □□, △△ 등 설계업체가 같은 발주기관인 ○○공사 대안설계 발주시 공구 또는 해당공사를 교차하여 설계 참여하여 낙찰설계업체로 선정('09.11월 위원회 실태조사)

【한국○○공사 원안 및 대안설계 참여업체 현황('07~'09)】

공사명	원안설계사	대안설계사
○○지구 □□□□구역 4공구 ○○지구 □□□□구역 5공구	S사, K사, D사	S2사
	수성, D사, H사	H사, T사, M사
○○지구 □□구조물 1공구 ○○지구 □□구조물 2공구 ○○지구 □□구조물 3공구	K사, D1사, K1사	S2사
	K사	S4사
	K사, D1사, K1사	D사, T사, M사
△△지구 □□□□ 및 ○○구조물 1공구 △△지구 □□□□ 및 ○○구조물 2공구	S1사, S2사, S3사	K1사, D3사
	S1사, S2사, S3사	D2사, C사

- 대안발주 실무자문회의 자문료 지급대상자에 내부직원을 포함

▪ ○○공사는 '□□지구 △△구조물 설치 및 △△조성공사' 실무 자문회의 관련, 내부 위원인 공사직원에게도 자문료 30만원 각각 지급('09.11월 ○○공사 실태조사)

□ 발주기관 낙찰자 결정방식의 적정성 미흡

○ 발주자는 해당공사의 규모·특성 등을 고려하여 '품질(설계)'과 '가격'을 종합적으로 평가하여야 함에도

- 대부분 발주기관은 설계비중이 높은 가중치 방식을 주로 선호함에 따라 가격경쟁이 이루어지지 않는 실정

※ '08년 조달청 일괄·대안 발주현황(31건) 확인결과, 가중치 적용 27건(87.1%), 설계점수 조정 4건(12.9%), 확정금액 최상설계 1건(3.2%)

【낙찰자 결정방식 및 국토해양부 가이드라인】

낙찰자 결정방식		적용대상 공사 및 기준
설계적합 최저가		· 최저가 입찰자(설계기준 정형화·비용절감이 요구되는 공사, 시공사례가 많은 공사 등)
종합평가	입찰가격조정	· 입찰가격을 설계점수로 나누어 조정된 수치가 가장 낮은 자
	설계점수조정	· 설계점수를 입찰가격으로 나누어 조정된 점수가 가장 높은 자
	가중치 기준	· 기술강조 : 설계 가중치 범위 : 전체의 50% 초과 ~ 80% 적용 · 가격강조 : 설계 가중치 범위 : 전체의 20% 초과 ~ 50% 미만 · 균등평가 : 설계 가중치 범위 : 설계 및 가격 가중치를 각각 50%씩 적용
확정금액 최상설계 (일괄입찰만 적용)		· 계약금액을 확정하고 기본설계서만 제출하도록 한 경우 설계점수가 가장 높은 자

○ 또한 발주기관이 '품질'을 지나치게 고려하여 높은 설계 가중치를 부여함에 따라 낙찰률 상승을 유발

※ 가중치 기준의 경우 설계 가중치 70% 이상 적용 시 낙찰률은 90%를 상회, 반면에 설계적합 최저가, 입찰가격조정방식은 낙찰률이 60% 미만으로 결정

· □□ ○○의 경우 '복합실내문화체육관 건립공사'를 턴키심사 시 낙찰률이 가장 높은 '확정금액 최상설계' 낙찰방식을 적용함에 따라 낙찰률 100%로 예산낭비 발생

- 일부 발주기관은 **고품질이 요구되는 고속철도사업임에도 가격 경쟁이 가능한 '설계적합 최저가' 방식을 적용, 낮은 낙찰률을 유도**
 - ※ 한국철도시설공단은 '설계적합 최저가' 방식을 적용하여 턴키·대안 평균낙찰률 (92%) 보다 평균낙찰률을 84.84% 수준으로 낮춤

▪ 한국철도시설공단의 경우 설계하중 및 기능을 최고수준으로 건설해야 하는 고속철도 노반공사의 경우에도 '설계적합 최저가' 방식을 적용, 예산절감에 기여

- 반면, 설계기준이 명확하고 시공실적이 많은 ○○도로 등에 **설계 가중치를 높임에 따라 높은 낙찰률을 유발시켜 예산낭비 발생**
 - ※ 한국○○공사는 낙찰자 결정방식 결정 시 가중치방식을 선호하고, 설계가중치 70%를 적용, 평균낙찰률을 93.33% 수준까지 발생

【기관별 낙찰자 결정방식 및 낙찰률 현황】

구분	낙찰자 결정방식	가중치(%)		평균낙찰률(%)
		설계	가격	
한국○○공사	설계적합 최저가	-	-	54.00
	입찰가격조정	-	-	51.97
	설계가중치 방식	70	30	93.33
한국□□□□공단	설계적합 최저가	-	-	84.84
△△도시철도건설본부	설계가중치 방식	80	20	96.95

- **현행 턴키·대안제도가 낙찰자 선정과 관련 발주자 영향력이 크게 작용하는 반면,**
 - ※ 턴키·대안 발주 시 발주자 소속직원의 평가위원 참여비율이 40% 수준을 차지
- 낙찰자 선정 후에 사업추진과정에서 **발주자 관리부담 등이 없는 구조로 되어 있어 책임성 회피수단으로 악용될 소지 발생**
 - ※ 최저가 공사는 수행과정 시 부실시공 등과 관련하여 발주자 책임성이 무거운 반면, 일괄발주방식은 품질·비용·공기 등에 대한 모든 책임이 시공사측에 일임

<참고>

낙찰자 결정방식에 따른 낙찰률 상승 사례분석

▷ 한국○○공사

구분	낙찰자 결정방식	가중치(%)		낙찰률(%)	낙찰자
		설계	가격		
○○-○○ 4공구	설계적합 최저가	-	-	54.00	○○기업
○○-○○ 5공구	설계가중치 방식	65	35	67.97	□□□□개발
○○-○○ 6공구	설계가중치 방식	65	35	89.61	△△물산
○○-○○ 10공구	입찰가격조정	-	-	51.97	◇◇
○○-○○ 12공구	설계가중치 방식	70	30	93.33	●●건설
□□-□□ 04공구	설계가중치 방식	70	30	90.80	■ ■ 산업
□□-□□ 5공구	설계가중치 방식	65	35	63.37	▲▲▲건설
□□-□□ 6공구	설계가중치 방식	60	40	60.41	◆◆건설
□□-□□ 07공구	설계가중치 방식	65	35	92.52	○○건설
△△△-△△ 11공구	설계가중치 방식	65	35	92.99	□□건설
△△△-△△ 14공구	설계가중치 방식	70	30	92.06	△△건설

▷ □□도시철도건설본부

구분	낙찰자 결정방식	가중치(%)		낙찰률(%)	낙찰자
		설계	가격		
도시철도 3호선 1공구	설계가중치 방식	80	20	97.81	▲▲▲건설
도시철도 3호선 2공구	설계가중치 방식	80	20	97.23	□□건설
도시철도 3호선 3공구	설계가중치 방식	80	20	96.12	△△건설
도시철도 3호선 4공구	설계가중치 방식	80	20	98.49	○○건설
도시철도 3호선 5공구	설계가중치 방식	80	20	96.68	■ ■ 산업
도시철도 3호선 6공구	설계가중치 방식	80	20	97.20	●●건설
도시철도 3호선 7공구	설계가중치 방식	80	20	93.82	◆◆산업
도시철도 3호선 8공구	설계가중치 방식	80	20	97.12	○○건설

▷ 분석결과

- □□, ○○도시철도건설본부는 설계가중치를 객관적 근거 없이 각각 70%, 80%로 높임에 따라 **낙찰률을 90.80~98.49%까지 상승시켜 예산낭비 유발**
 - * 설계기준이 명확하고 시공실적이 많은 고속도로 건설공사를 대안발주하며 설계가중치를 높게 부여
- 반면, ‘설계적합최저가’ 또는 ‘입찰가격조정’ 등 결정방식 적용 시 낙찰률이 하락하여 예산절감 발생
 - * ○○-○○ 4공구, 10공구의 경우 54.0%, 51.97% 수준으로 낙찰률을 낮춤으로써 예산절감에 기여

3 터키 및 대안 선정방식 관련규정 구체성 미흡

□ 심의대상 시설기준 등 불명확으로 터키·대안 발주가 용이

- 대형공사 입찰방법 등 관련규정*에 심의대상 시설과 발주목적별 선정기준 등이 명시되어 있으나

* 「대형공사 등의 입찰방법 심의기준」에 일괄·대안입찰공사 심의대상시설, 선정기준, 검토항목 등이 포함

- 대상공사 선정기준, 검토항목 등이 상당히 주관적이거나 구체성이 불명확하여 터키·대안발주가 남발될 우려 발생

【채택사유에 대한 불명확한 선정기준 및 검토항목】

<대상공사 선정기준>

- 공사의 특성상 복잡한 고난도·고기술이 요구되는 때
 - * 발주자 주관적 판단에 따라 특별한 근거 없이 터키·대안 발주명분만 제공할 우려
- 복합공종으로 분리발주 시, 빈번한 설계변경이 예상되는 때
 - * 실시설계 용역발주 시 빈번한 설계변경이 발생하지 않도록 발주자가 설계 주안점을 복합 공종에 맞추라고 지시하면 해결이 가능한 사항임에도 터키발주를 유도할 우려 발생
- 하자책임이 불분명한 때
 - * 하자책임은 계약 시 규정할 사항임에도 터키 선정기준으로 명시함에 따라 남발우려 발생

<대상공사 검토항목>

- 고난이도 기술 및 공법의 적용 필요성
 - * 고난도·고기술을 터키로 해야만 하는 당위성이 부족하고, 구체적 검토항목이 불분명
- 분리발주 시 설계변경이 예상되는 공종과 규모
 - * 분리발주 시 설계변경 예상 공종에 대한 공사비, 공기기간 등을 정량적 수치 비교가 필요
- 하자발생에 따른 책임소재 불분명 사항
 - * 하자발생 책임소재를 어떻게 비교·검토할 지가 불분명
- 신기술·신공법의 적용 필요성
 - * 현재 건설공사 신기술이 과다 생산·공급되는 시점에서 적용 필요성이 명분제공용으로 전락할 우려

○ 감독기관 요구·발주자 자의적 판단 등에 따라 해당공사 입찰 방법이 최저가 또는 턴키·대안공사로 **임의변경이 가능한 구조**

※ 「○○·○○ 홍수조절지 건설공사」와 관련, '턴키방식'으로 심의 요청한 내용이 해당부처 요구로 '기타공사(최저가)'로 재차 심의 요청된 사례('09.10월 위원회 실태조사)

· 감사원 감사 시 **지역민원·협의애로 우려 시 최저가 발주가 타당하다고 지적·시정 조치**한 바 있음에도 턴키공사 심의요청을 위해 **해당 사실을 누락**('09.10월 위원회 실태조사)

【발주방식 채택 관련 편의적 변경사례-○○·○○ 홍수조절지 건설공사】

턴키공사 채택사유	기타공사(최저가) 채택사유	
<ul style="list-style-type: none"> · 종전 하천사업과 달리 홍수조절지 건설, 제수문 및 유출입수문, 지방도 이설, 하천 호안공 설치 등 공종간 상호 연계정도가 매우 복잡 · 국내 하천 설치사례가 없어, 신기술·신공법 도입이 필요한 실정이고 기자재 공급자가 직접 설계 및 시공함이 시설물 성능확보에 유리 · 사업효과 불확실성 최소화 및 하자 발생 시 책임소재 명확화 필요 		<ul style="list-style-type: none"> · 국내 하천 설치사례가 없어, 신기술·신공법 도입 필요성과 책임소재 명확화 측면에서 일괄입찰 적용이 일부 인정되나 · 예정지역이 현재 농경지로 지역민의 경제 활동 터전으로 이용되고 있어 지역민원, 보상지연 등 사업착공 장애요인 다수 내포 · 기타공사 방식적용을 통해, 주민설득, 사전 보상추진 등 사업여건 조성 후 착공함이 바람직

【기관별 발주사유 및 감사원 지적사항 비교】

구분	기관별 발주사유	감사원 지적사항
도로	<ul style="list-style-type: none"> · 짚은 설계변경 예상, 품질확보 필요 · 설계VE 또는 신기술·신공법 적용으로 경제적 대안 활용 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ①기타공사로 발주한 타 공사 비교 시 특별히 설계변경 많이 발생하는 공사로 보기 어려움 ②품질확보 : PQ심사를 통해 시공능력·시공 실적이 검증된 업체가 선정되고 책임감리를 통해 관리가 가능
철도	<ul style="list-style-type: none"> · 장대터널 환기 및 방재 관련 신기술·신공법 필요 · 인접역과의 연결을 위한 연계성 중요 · 문화재 통과구간으로 해당기관 협의 애로 우려 	<ul style="list-style-type: none"> ①사갱·환기구·재난보호구역 설치 등 일반적 공법 적용으로 발주사유 부적절 ①인접역 : 일반적인 연결방식 적용 -> 부적절 ①해당기관 협의애로 우려 -> 최저가 발주 타당

1 턴키 대상공사 선정 및 평가방식의 실효성 제고

□ 턴키 대상공사 선정기준·검토항목 명확화

- 대형공사 입찰방법과 관련하여 심의대상 시설의 선정기준과 검토항목을 구체적으로 명시
 - 대상공사 선정기준, 검토항목 등이 주관적 또는 불명확한 항목에 대해서는 구체적 설명 및 예시로 표현
 - ※ 대상공사 선정과 관련하여 검토항목에 대한 구체적 설명 및 예시 미비로 인해 입찰방법 요청 시 해당 내용의 구체적 검토가 전무

<예시> 대상공사 선정기준>

- 공사의 특성상 복잡한 고난도·고기술이 요구되는 때 → 턴키공사로 발주해야만 하는 설명이 필요
- 복합공종으로 분리발주 시, 빈번한 설계변경이 예상되는 때 → 건설공사 대부분이 복합공정이므로 어떤 복합공종인지 구체적 예시 필요
- 하자책임이 불분명한 때 → 구체적 사례 또는 예시 필요

<예시> 대상공사 검토항목>

- 고난이도 기술 및 공법의 적용 필요성 → 고난도·고기술 및 공법에 해당하는 구체적 예시 필요
- 분리발주 시 설계변경이 예상되는 공종과 규모 → 구체적 예시 필요
- 하자발생에 따른 책임소재 불분명 사항 → 구체적 사례 또는 예시 필요
- 신기술·신공법의 적용 필요성 → 신기술·신공법 적용 필요성은 발주자 주관적 판단에 따라 좌우되므로 '채택사유에서 제외'

□ **턴키공사의 성과평가관리 및 발주자 책임성 역할 강화**

- 발주자는 턴키발주 채택 사유, 낙찰자 선정방식 적용과 관련하여 **완공 후 성과목표 달성여부 판단을 위한 '성과평가관리'** 방안 마련
 - 턴키공사 입찰 심의요청 시 비용절감, 공기단축, 품질향상 등에 대한 **정량적 추정치를 산정하여 제출**
 - ※ 예시) 대형공사 등의 입찰방법 심의기준에 의거, 집행계획서 제출 시 **'정량적 추정치 산정결과서'** 포함
 - 턴키공사 완료 후 실제적인 공기단축, 비용절감 등에 대한 **사후 평가 의무화**
 - ※ 예시) 건기법 시행령 제38조의18(사후평가)에 **실질적 운용과 관련 도입절차 마련**
- 턴키발주 **남용방지 및 발주자 책임성 강화** 차원에서 공사수행 방식 결정 시 **'발주자 사업관리능력'**을 고려하는 방안 마련
 - ※ 예시) 발주청이 턴키입찰 심의요청 시 기술인력·장비 등 자체 사업관리능력 부족 또는 관리여력 범위 초과 등 사유를 명확히 하여 제출(향후 감사자료로 활용)

▪ **현행 건기법 시행령 제38조의8(공사수행방식의 결정)**

- ① 발주청은 기본계획을 수립·고시한 후 해당 건설공사의 규모와 성격을 고려하여 다음 각 호의 구분에 의한 공사수행방식을 결정하여야 한다.



▪ **개정 건기법 시행령 제38조의8(공사수행방식의 결정)**

- ① 발주청은 기본계획을 수립·고시한 후 해당 건설공사의 규모와 성격, **발주청 사업관리 능력**을 고려하여 다음 각 호의 구분에 의한 공사수행방식을 결정하여야 한다.

□ 턴키 대상공사 낙찰자 결정방식의 적정성 확보

○ 발주목적 달성에 가장 적합한 낙찰자 결정방식 운용방안 마련

※ 낙찰자 결정방식 : 설계적합 최저가, 종합평가(입찰가격 조정, 설계점수 조정, 가중치), 확정금액 최상설계

- '설계적합 최저가' 방식을 원칙으로 적용하되 발주목적 2개 이상, 선정기준 3개 이상인 경우에 한해 '종합평가'방식 제한적 운용

※ 발주자의 지나친 품질 고려 등에 따른 '고낙찰률' 낙찰자 결정방식 적용을 방지

<(예시) 턴키공사 발주목적>

- ① 공종간 상호 연계정도가 복잡하여 설계·시공의 일괄시행이 필요한 경우 → 기술적 적합성만 확인하면 해결 가능하므로 '설계적합 최저가' 방식 적용
- ② 성능확보를 위하여 기자재 공급자가 직접 설계와 시공을 하여야 하는 경우 → 시설물 성능확보 여부만 확인하면 해결 가능하므로 '설계적합 최저가' 방식 적용
- ③ 설계 VE, 신기술·신공법의 적용으로 경제적인 대안 활용이 필요한 경우 → 경제성만 평가, '설계적합 최저가' 방식 적용
* 경제적 대안을 활용할 의도라고 하면 평균낙찰률이 높은 설계가중치 적용방식을 곤란
- ④ 상징성·예술성·창의성이 요구되는 경우 → 상징성·예술성·창의성 등을 기술적 평가 항목으로 설계점수화 하기가 곤란, 턴키발주 보다는 '설계공모 기술제안' 방식이 타당
- ⑤ 공사기간이 촉박하여 공기단축이 필요한 경우 → 공기단축의 기술적 적합성을 검토하여 정량적 평가로 해결, '설계적합 최저가' 방식 적용

□ 대안공사 발주방식 폐지 검토

○ 대안제도는 현재 유사한 기술제안제도가 도입되어 중복 운용될 우려가 발생하고, 설계비 낭비요인으로 지적 받고 있어 폐지 검토

※ 기술제안의 범위가 설계 대안 뿐만 아니라 시공방법, 유지관리방법, 가설공법 제안 등 포괄적임

2 턴키공사 발주제도 운용과정의 공정성 제고

□ 턴키공사 발주 시 건설업체간 공정한 경쟁체제 강화

- 발주자는 입찰담합, 수주 양극화 해소를 위해 초대형 공공공사 (1,000억원 이상) 분할 발주를 확대하여 다수업체 입찰참여를 유도

※ 예시) 발주자는 특수교량 등에 인접한 도로공사 구간 등 분리 발주가 가능한 부수적 공사위주로 분할하여 발주

· 공사수행능력(PQ) 심사 시 시공경험 항목 관련 평가기준이 발주공사 금액(규모)에 비례함에 따라 소수 메이저업체 이외의 건설업체에게는 불리하게 작용

- 과도한 입찰(설계)비용이 자금력이 부족한 건설업체 참여를 제한하고 있어, 이에 대한 입찰비용 절감 방안 마련

- 입찰비용 절감차원의 설계보상비 현실화, 합동사무실 운영기간 축소 등

※ 예시) 설계보상비 2%에 대한 적정성 평가 및 입찰비용을 상승시키는 불필요한 요인(합동사무실 운영기간 장기화 등) 제거를 위한 면밀한 실태조사 실시

□ 건설업체간 공동도급 활성화

- 대형 건설업체(도급순위 30위 이내)와 중견·중소 건설업체간 실질적 공동도급 운영 시 인센티브 도입방안 마련

※ 예시) 입찰공고 시 낙찰자 결정과정에 가산점 부여방안 등

· 공동도급제(컨소시엄) 도입 취지가 대형건설업체와 중소건설업체간 상생협력 차원이었으나 실제 운영은 중소건설업체가 입찰에만 참여하고 실제 시공을 하지 않고, 지분만 챙기는 편법 운영 만연



지 정 토 론



토 론 자 료

이 상 호
(GS건설경제연구소)

턴키 및 대안공사 발주방식 제도개선(안)에 대한 의견

이상호(GS건설경제연구소장)

■ 종합의견

- 턴키 및 대안공사 실제 사례 등을 바탕으로 구체적인 문제점을 지적했고, 대상공사 선정기준·검토항목 명확화와 성과평가관리 및 발주자 책임성 강화, 대안공사 발주방식 폐지 등의 개선방안에 대해서는 원칙적으로 공감
- “설계적합 최저가” 방식을 낙찰자 선정의 원칙으로 하거나, 초대형 공공공사 분할발주 확대, 공동도급 활성화 등과 같은 개선방안에 대해서는 추가적인 논의 필요
- 발제자료 전체에 걸쳐 턴키 및 대안공사와 최저가 낙찰제 공사의 “낙찰률”에 대한 오해 해소 필요

■ 세부의견

1. 턴키 및 대안공사의 “고낙찰률”에 대한 오해부터 해소 필요

- 발제자료 전체에 걸쳐, 턴키 및 대안입찰공사의 평균 낙찰률이 최저가 낙찰제 공사의 평균 낙찰률보다 높다는 이유로 “고낙찰률” 내지 “예산낭비” 운운하고 있지만, 이같은 평가는 “낙찰률”에 대한 오해에서 비롯

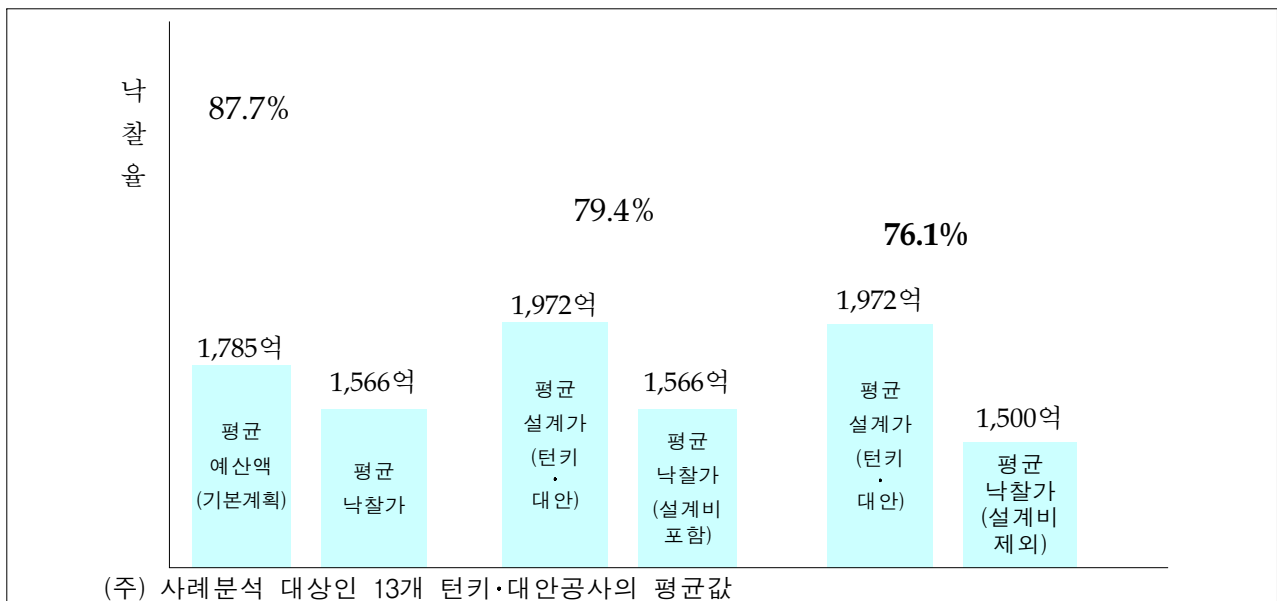
- 최저가 낙찰제 공사의 낙찰률은 발주자가 작성한 설계도면에 기초하여 산출된 물량과 단가를 곱한 금액의 합으로 산정되는 “예정가격 대비 낙찰금액”을 의미
- 턴키 및 대안공사 낙찰률은 발주자가 작성한 설계도면이 아니라 개략적인 “예산금액 대비 낙찰금액”을 의미

→ 최저가 낙찰제 공사의 낙찰률과 비교하고자 한다면, 낙찰된 턴키 및 대안공사 설계도면에 기초하여 물량과 단가를 산정하여 산출된 금액 대비 낙찰 금액으로 재산정한 뒤 비교하는 것이 타당

※ 대한토목학회에서 2005년에 이같은 방식으로 낙찰된 턴키·대안공사의 실제 낙찰률을 재산정해 본 결과, 적격심사공사 수준인 76%였다는 사실 발표

대한토목학회의 턴키·대안공사 낙찰률 재조사결과(2005)

※ 대한토목학회에서 13건의 턴키·대안공사의 낙찰률을 앞에서 언급한 방식대로 재산정한 결과에 따르면(2005. 「건설산업과 턴키·대안제도, 그 성과와 과제」), 턴키·대안공사의 설계가를 기초로 낙찰률을 산정하면 79.4% 수준(설계비 포함) 이었고, 설계비를 제외할 경우 76.1% 수준에 불과(「예산금액 대비 평균낙찰율」은 87.7%)



자료: 대한토목학회(2005). 「건설산업과 턴키·대안제도, 그 성과와 과제」

- 턴키·대안공사는 낙찰률이 높더라도 과잉설계 등으로 인해 적자 현장도 발생 → “고낙찰률=고수익”은 아니며, 공사 품질과 공기 등을 종합적으로 평가 필요
- p.18에서 “확정금액 최상설계 방식의 적용에 따라 낙찰률 100%로 예산낭비”가 발생했다는 지적도 부적합 → “확정금액 최상설계” 방식은 취지 자체가 예산금액을 정해놓고 최상설계를 선택하는 방식이기 때문에 낙찰률 100%는 당연하고, 설계경쟁만으로 낙찰자가 결정되기 때문에 극히 제한된 공사에 적용(낙찰된 설계도면을 기초로 정부예정가격 산정기준대로 공사금액을 산출한 뒤 낙찰금액을 비교하면 낙찰률 100%는 아님)

2. “설계적합 최저가 방식”의 적용 여부는 발주자에게 일임

- 턴키·대안공사의 낙찰자 선정방식을 5가지로 한 이유는 공사 특성 등을 감안하여 적합한 낙찰자 선정방식을 발주자가 선택 하도록 한 데 있기 때문에 유독 “설계적합 최저가” 방식을 기본으로 할 것이 아니라, 당초 다양한 낙찰방식의 도입 취지 대로 발주자에게 선택하도록 일임
- 굳이 최저가 낙찰방식이 필요하다면, 처음부터 최저가 낙찰제 적용

3. 10대 건설사간 공동도급 규제는 폐지

- 턴키·대안공사 수주실적이나 공공공사 수주실적이 아니라 「시공 능력공시순위」를 기준으로 10대 건설사간 공동도급을 규제하는 것은 논리적 타당성이나 현실적 합리성이 없기 때문에 폐지 필요

- 보호를 받아야 할 중소기업이나 규제를 받아야 할 대기업의 기준도 없는 행정편의주의적인 규제

4. 초대형 공공공사 분할발주 및 공동도급 문제도 발주자 선택사항으로

- 공공공사 발주제도는 중소기업의 보호육성 목적만이 유일할 수 없고, 효율성 확보를 통한 예산절감이나 공기 단축, 기술발전 등도 중요한 목적중 하나이기 때문에 분할발주나 공동도급 확대문제를 법령으로 강제하는 것은 바람직하지 못함
- 분할발주 여부나 공동도급의 문제도 발주자 재량에 맡기고, 사후적인 감시 감독을 강화하는 방향으로 개선 필요

5. 발주자에 대한 감시·감독 강화

- 턴키·대안공사 설계심의 과정을 발주자가 주도하기 때문에 건설업계에서는 “발주자 횡포”에 대한 의구심 증대
- 국민권익위원회 및 감사원에서는 발주자의 권한 남용이나 부정·비리에 대한 감시·감독 강화 필요

토 론 자 료

신 영 철
(건설경제연구소)

턴키 및 대안공사 발주방식 제도개선(안)에 대한 의견

신영철(건설경제연구소장)

I 국민권익위원회 발제자료에 대하여

○ 제도개선방안(요약)

- 턴키 대상공사 선정기준 · 검토항목 명확화 / 성과평과관리 및 발주자 책임성 역할 강화
- 턴키낙찰자 결정방식의 적정성 확보(설계적합 최저가 적용 원칙)
- 대안공사 발주방식 폐지
- 운용과정의 공정성 제고(공정한 경쟁체계, 공동도급 활성화)

○ 의제선정의 시의성

- 국민권익위원회는 국가청렴위원회(구 부패방지위원회)를 전신으로 하고 있기에, 부패발원의 대상이 되고 있는 공공사업의 발주제도에 대한 제도개선 방안제시는 시의적절함. 부패(Corruption)는 반드시 예산낭비를 수반하고 있으므로, 국가 경제적 차원에서도 중요 국가적 의제로서 지속적으로 관리되어야 함.

부패 ∞ [독점 + 재량권 - 책임]

왜냐하면 부패는, 자신(공무원)의 권한이나 영향력이 집중되어 있을수록, 재량권이 클수록, 부패행위에 대한 처벌의 위험성이 낮다고 인식될수록 부패가능성이 높아지기 때문.

○ 문제점 분석 내용의 현장성

- 턴키대안발주방식을 건설업계와 발주기관의 이해관계 부합이라는 문제인식출발은 지극히 타당해 보이고, 이로 인하여 고낙찰률, 업체간 양극화 심화, 일괄발주 남용 등의 문제점 설명이 용이함.

⇒ 발주기관은 상위 10위 이내의 대형재별급 건설업체가 낙찰되기를 원하고 있음. 실제 중견업체가 가격경쟁을 통하여 낙찰을 받거나, 우수 설계로 대형업체를 이긴 경우에는 발주기관 공무원들은 이를 오히려 걱정하는 실정임.

- 특히 발주자가 사업관리능력을 보유하고 있는 경우에도 턴키·대안 방식을 남발(가중치평가방식 선호)하고 있음을 설득력 있게 이해 시킴.

⇒ 사업관리능력을 확보한 발주기관(국토해양부 및 산하기관, 한국도로공사, LH공사, 수자원공사 및 서울특별시 등)에서 턴키·대안을 적용하려면, 담당공무원들을 구조 조정하여야 할 것임.

II 턴키/대안입찰 적격심사 배점기준 변경 현황

- 1994년 이전까지는 설계점수보다 가격점수 비중이 상대적으로 높게 운영되었으며, 그 결과 다수 사업장의 입찰에서 가격경쟁이 자주 발생하게 되자 입찰가격의 배점기준을 20점(100점 만점)으로 현격하게 축소시킴.
- 가중치방식 변경 현황 (1995년 7월부터 2000년 10월 삭제되기까지)

년 도	구 분	배점한도(100점)		주요내용
		500억 이상	500억 미만	
1999.4.30. 부터	공사수행능력	30		
	설계평가	40		
	입찰가격	30		
2002.3.16. 부터	공사수행능력	20		배점 하향조정
	설계평가	45		
	입찰가격	35		
2003.7.28. 부터	공사수행능력	20	15	500억미만 : 5점 하향
	설계평가	45	45	
	입찰가격	35	40	500억미만 : 5점 상향
2006.5.25. 부터	공사수행능력	20	Pass or Fail	500억미만공사 가격경쟁력 강화
	설계평가	45	50	
	입찰가격	35	50	

* 시설공사적격심사세부기준 내용을 정리한 것임.

☞ 2007.10.10. 국가계약법시행령의 개정으로 턴키대안 평가방식이 5가지로 다양화하면서 삭제됨.

Ⅲ 턴키/대안사업에서 발생한 주요 대형부패사건

---<첨부#1참조>

○ 수자원공사의 입찰방식 변경(고석구 사장)

- 한탄강댐 공사수주 대가로 금품수수 혐의로 기소되어, 징역 및 추징금 선고받고 법정구속

⇒ But, 참여정부, 75명 특별사면, 임기말 특혜제공.

○ 서울지하철9호선 담합사건

- 서울지하철 903공구와 909공구의 담합행위에 대하여 과징금부과가 확정되었음.

⇒ But, '06년 815 특별조치로 면책.

○ 서울지하철7호선 담합사건

- 서울지하철 7호선연장 6개 공구를 대안입찰 발주하였으며, 대법원은 심리불속행기각(원고 패소)하여 입찰담합 확정하였고, 형사사건은 상고심 진행 중. 들러리도 담합으로 처벌

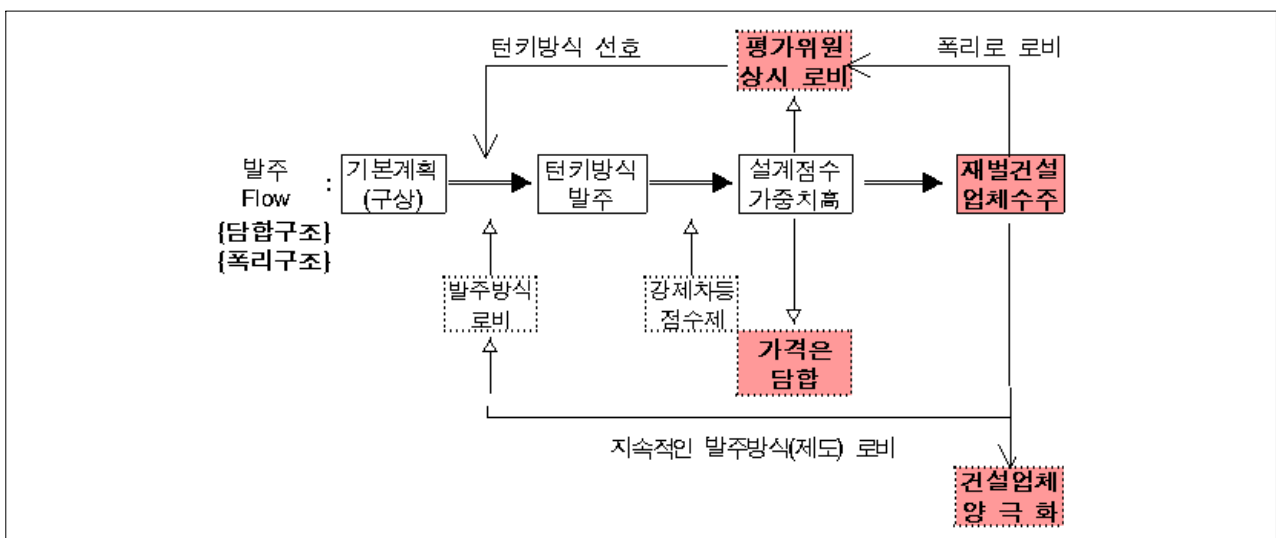
⇒ But, 공정위는 행정처분 면책결정.

○ 동남권유통단지 뇌물사건 (SH공사)

- 약 1조원 규모의 턴키사업의 뇌물공여사건에 대하여, 대법원은 건설산업기본법(부당한 이익 및 공여금지) 위반에 대하여 무죄 취지로 파기환송

⇒ 이에 대한 법령개정은 전혀 진행되지 않음.

※ 턴키/대안방식의 부패발생 Flow : 가격은 담합, 설계평가는 로비



1. 2002년 11월경 중견건설업체들의 폐지/개선 건의

턴키/대안 폐지건의 (수신: 건설교통부장관)	턴키/대안 개선건의 (수신: 부패방지위원회)
<ol style="list-style-type: none"> 1. 턱키/대안 공사 입찰의 설계비는 수십억 원에 달하여 극소수의 대형건설업체들만 입찰참가 가능 2. 턱키/대안 입찰제도가 도입된 1996년 이후 극소수의 대형건설업체들의 독과점 현상(2002년 11월 현재 시장점유율 93%) 3. 극소수의 대형건설업체들은 높은 낙찰률로 수수(평균 95%) → 심각한 국고 낭비, 반면 중견건설업체들은 최저가낙찰제 대상공사에서 55%수준으로 투찰해야 낙찰가능 4. 설계 심의과정에서에서의 심의위원과 업체 종사원들 모두들 부패와 타락의 온상으로 유인 5. 초대형 건설업체들은 턱키/대안입찰공사의 수주를 위하여 설계심의위원들을 상시관리 → 턱키/대안 입찰공사의 독과점 현상지속 6. 설계기술력 향상은 실제로 시공업체의 설계기술력 향상에는 공염불 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 극소수 대형건설업체들의 턱키/대안시장 독과점 현상은 날로 심각. 최근 3년간 턱키/대안 공사에서 소위 턱키 Major 6 사의 시장점유율은 79.7% 2. 턱키/대안 시장 독·과점 정도에 만족하지 않고 Major 6 사간만의 상호 공동도급으로 턱키/대안 입찰 공사의 진입장벽 구축. 3. 2001년 6월에 개정 시행한 “대형공사 입찰방법 심의기준”의 개정이후에도 Major 6 사의 집요한 노력으로 일반경쟁으로 집행되어야 할 공사가 계속적으로 대안입찰로 전환. 4. Major 6사는 턱키/대안입찰공사의 수주를 위해 전국에 산재해 있는 설계심의위원들을 상시 관리한 결과, 현재의 턱키/대안시장을 독·과점.

2. 부패방지위원회(현 국권위), 2002. 12. 6. 제도개선 권고

<권고주문> 일괄입찰(턴키)과정에서 부당한 로비와 전문성 및 가격담합과 관련된 문제점이 지속적으로 제기되고 있는 현실이므로, 이를 해소하고자 상설 설계심의기구 설치, 심의내용 공개, 참여업체간 가격경쟁 강화 등 제도개선안을 마련하여 이를 반영토록 권고하는 것임

* 해당공공기관 : 재정경제부, 건설교통부, 조달청

- 상설심의기구의 설치 : 심의기구구성, 심사위원 책임성 확보(재산 등록, 공무원으로 의제 등)
 - 설계심의방법의 개선 : 위원명단 사전공개, 토론제 도입, 평가자료 열람, 심사위원 제척제도 도입
 - 낙찰자 선정방식의 개편 : 「先 설계 - 後 가격·공사수행능력 평가」 (Pass-Fail)방식 도입 {現 '기준적합 최저가'와 유사}
 - 공사비 실행내역서의 공개 : 기성금 지급시, 준공시 공사비 실행내역서(하도급내역까지 포함)를 발주자에게 제출
- ☞ 그러나 당시 부패방지위원회의 제도개선 권고의견은 단 하나도 반영되지 않았고, 당시 재정경제부(현 기획재정부)는 500억미만 공사의 가격점수를 “5”점 상향하는 것으로 마무리함.

3. 공공사업의 가격경쟁방식 제외로 인한 예산낭비 규모 논쟁 (경실련 vs 재정경제부 = 10조원 vs 5조원)

- 2005.9.26. : 경실련, <성명>공공공사 최저가낙찰제 전면 실시 촉구
→ 10조원 세수효과

[최저가낙찰제 전면 시행시, 절감되는 세금규모]

- 적격심사 : $50\text{조} \times 65\%(\text{비중}) \times 22\%(\text{낙찰율 차이}) = 7.2\text{조}$
- 턴키·대안입찰 : $50\text{조} \times 15\%(\text{비중}) \times 32\%(\text{낙찰율 차이}) = 2.4\text{조} \therefore \text{계} = 9.6\text{조원}$

- 2005. 11월 : 재정경제부 내부자료, 최저가낙찰제 확대시행에 따른 절감규모는 4.9조원 수준 → 총규모 44.5조원에서 기존 최저가 시행분, 턴키·대안 및 수의계약분 22.2조원을 제외하여 산정한 추정치 ----- <첨부 #2 참조>

- 2005.12.5. : 경실련, <성명>당 · 정의 최저가낙찰제 관련 협의에 대한 입장
- 2005.12.11. : 재경부 국고국 회계제도과장, [기고]최저가 입찰제 부작용 많아 당초 계획 수정 시행 중

4. 감사원, 2007. 5. 9. 「설계·시공 일괄입찰제도 등 운영실태」 감사 보고서

- 조달청, 한국도로공사와 수자원공사의 500억이상 85건 일괄입찰 공사는, 가격경쟁이 이루어지지 않아 95%가 설계점수에 의해 실시 설계적격자 선정.

분석대상 공사수	최대입찰가격 차이 (비율)				
	0.01%이하	0.1%이하	0.5%이하	1%이하	1% 초과
85건	29건(34.1%)	9건(10.6%)	12건(14.1%)	11건(12.9%)	24건(28.2%)

- 미국 감사원(GAO)에서 사용하지 말도록 권고한 ‘가중치방식’ 하나만 운용문제점 지적.

⇒ 1984.5.25. 미국 감사원(GAO)은 ‘가중치방식’을 낙찰자 결정 방식으로 사용하지 말도록 권고하여 현재 미국에서 일괄입찰공사의 약10%만 ‘가중치방식’을 적용하고 있고, 이 경우에도 미연발조달규정에서 정한 ‘가치교환방식’을 실시하여 단순합산으로 생기는 문제점 보완.

【1984. 5. 25. 미국 감사원(GAO) 감사결과】

- 종합점수가 높더라도 가격이 비싼 업체에 대하여 계약담당공무원이 기술적 우위가 발주청에 도움이 되는지를 기술전문팀에 자문을 구한뒤 기술적 우위가 별 의미가 없다는 결론을 근거로 종합점수가 낮지만 입찰가격을 싸게 제출한 업체를 낙찰자로 선정한 것은 정당하다고 판단하고
- ‘가중치 방식’에 의한 낙찰자 결정방식은 가격과 기술을 동일한 가치로 산출하는 것이므로 임의적이고 부적절할 뿐 아니라 발주청의 유통성과 재량권을 제한하여 발주청에 불리한 결과를 초래할 수 있어 사용하지 말도록 권고
- ▶ 이에 따라 미국 연방 조달규정에서 ‘가중치 방식’의 문제점을 보완하기 위하여 ‘가치 교환 해석’의 시기, 방법, 문서화 등을 규정

- 재경부장관에 대하여는, ‘기준적합 최저가방식’ 등 다양한 방식을 도입하고, ‘가중치 방식’에 대해서는 ‘가치교환 해석’방법 등을 마련하여 단순합산으로 발생하는 문제를 보완방안 마련할 것을 <조치할 사항>으로 통보.

5. 2007. 10. 10. 국가계약법시행령 개정(턴키·대안공사의 낙찰자 결정방식을 당초 종합평가방식에서 5개 방식으로 다양화)

- 당시 부패방지위원회의 「先 설계 - 後 가격·공사수행능력 평가」 제도개선 권고이후 5년이 지나도록 아무런 움직임이 없다가, '07.5.9. 감사원의 턴키감사보고서가 발표되자 그때서야 ‘기준적합 최저가’방식을 5개 평가방식의 하나로 반영.

⇒ 5가지 방식 : 기준적합 최저가, 종합평가방식(가격조정 최저가/가중치방식/ 기술조정 최고점수), 확정계약금액 최상설계

- 그러나 감사원이 보고서에서 미국 감사원(GAO)에서 사용하지 말도록 권고한 '가중치방식' 하나만 운용하는 문제점을 지적하면서 (설계점수와 가격점수의) 단순합산으로 발생하는 문제를 보완 요구 하였으나, 재정경제부(현 기획재정부)는 2년 반이 지나는 지금까지 '가중치방식' 문제보완방안을 전혀 강구하지 않고 있음.

6. 경실련, 2009.9.17. <기자회견> 턱키발주로 대형 건설업체에게 퍼준 특혜 규모 발표

- 입찰가격과 업체 숫자로 본 담합 징후 분석
 - 2개 업체만 참여한 입찰건수가 134건(71%) 낙찰율 94%로 모두 담합 의혹
 - 계약업체와 2순위업체의 투찰금액 차이가 1%도 안되는 사업이 101건 (54%)
- 건설대기업 독점 실태
 - 상위 6개 업체가 낙찰금액 59.5%
 - 상위 10개 업체가 79% 독식

7. 경실련, 2009.11.10. <기자회견> 입찰방식을 '대안'으로 변경한 기관과 낭비된 예산 분석발표

- 지난 5년간 대안발주(중복설계)로 인해 낭비된 설계 예산
 - 낭비예산 : 설계용역비 1,445억원 + 설계보상비 774억원 = 2,219억원

1. 실효성 없는 대안발주방식은 폐지될 수 밖에 없음.

- 설계용역은 원안 및 대안설계를 모두 민간설계사가 수행함

→ 대안이 월등히 우월하다면 원안설계사에 대하여 설계부실(미흡)을 원인으로 제재를 하였어야 하나, 단 한 건도 없음.

- 서울시는 지하철7호선연장 대안입찰 담합/들러리 사건이후, 단 1건도 대안방식 발주를 하지 않았음.(서울시 산하기관인 공기법인 SH공사의 2005년 은평뉴타운 1지구 대안발주 경우 제외)
- 실제 대안입찰공사에 있어서, 원안입찰자가 낙찰된 경우는 전혀 없음.

이는 이미 설계를 완료한 사업마저 대형건설업체에게 수주를 유리하게 하기 위한 발주기관의 예산낭비(설계비, 공사비), 사업수행 능력 부족문제 시비를 발생시키고, 나아가 발주기관이 특정업체를 밀어주기 위한 수단으로 악용될 소지를 배재하기 어려움.

2. 턴키발주방식은 과다설계방지 및 가격경쟁 활성화 필요

- 설계평가위원회에 대한 상시로비는 설계점수가 낙찰에 결정적 역할을 하기 때문임. 입찰들러리가 없는 경우에는 설계점수를 높게 받기 위하여 과다설계 개연성이 크며, 또는 '업체자율조정'이라는 미명하에 짝짓기 및 들러리 입찰이 공공연하게 발생함. <부패발생 Flow 참조>

- 현행 가중치방식은 설계점수경쟁만을 촉발시키고 있어, 설계가 다름에도 불구하고 입찰가격 차이가 1%미만인 경우가 전체 발주건수의 절반을 상회한다는 것은 도무지 납득할 수 없음.

⇒ 가격입찰담합의 강한 징후

(cf. 설계분리발주의 경우, 설계가 같음에도 입찰가격차이는 10%이상 발생)

- 다만, 턴키공사의 경우 설계변경에 따른 계약금액조정이 매우 제한적이어서 사업비증액 정도가 적다는 부분적 장점이 있음 (이 또한 예산미확보, 용지미확보, 지장물 이전지연, 민원발생 등의 사유로 예상사업기간 준수는 거의 이루어지지 않고 있어 이에 대한 대책이 필요함)

- 그럼에도 불구하고, 턴키방식을 여러 발주방식의 하나로 정착되도록 하기 위해서는 담합, 로비, 낭비 등을 근원적으로 차단할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것임. ⇒ **국권위가 내놓은 '기준적합 최저가'의 원칙적용은 매우 적절하고(과다설계 방지 및 예산절감 효과유발), 아울러 '가중치방식' 남발을 방지하기 위해서는 * '가치교환 해석'을 엄격하게 적용하여야 함.**

* 가치교환해석(Trade-Off Analysis) : 설계점수가 다소 높더라도 가격이 높을 경우 발주청 입장에서 더 높은 가격을 지불할 만큼 설계가 유리한지 여부를 평가하는 것.

- 특히 턴키사업은 예정가격을 산정하지 않으므로, 발주전의 추정가격에 대한 정확한 산정이 매우 절실한 실정임. 그러나 현행 턴키사업의 추정가격이 과연 적정한지에 대하여 누구도 검증하지 않고 있음.

⇒ 현재 추정가격 및 입찰금액에 대한 검증system이 거의 가동되지 않은 실정이므로, 가격검증을 위한 전문가제도 도입검토가 필요함.

3. 설계시공 분리발주의 설계완성도를 높여 예산증액 최소화

- 지금까지 여러 사회적 문제에도 불구하고 턴키방식을 선호하는 이유로 발주자의 위험감소에 따른 예산증액이 거의 없음을 들고 있으며, 설계기술력 발전명분을 턴키제도 유지의 핵심으로 거론함. 이를 근거로 고낙찰 및 예산낭비의 비판을 수용하지 않으려는 경향이 강함.
- 이러한 주장은 설계시공 분리입찰의 설계완성도가 아무리 노력해도 미흡할 수밖에 없다는 것을 전제로 할 수 밖에 없는데, 이를 그대로 믿기는 어려움.

오히려 발주기관은 설계완성도 향상을 위한 노력은 거의 하지 않고, 턴키의 책임전가 부분만을 부각시켜 자신의 의무 미이행을 감추고 있는 것임.

구 분	분리입찰	일괄입찰
기술위원회	- 형식적 운영 - 지적사항이 적고, 내용 또한 구체적이지 않음	- 최소 2~3회 다수위원 참여 - 지적사항이 많고, 내용 또한 상대적으로 구체적임
설계책임	- 거의 부과하지 않음 ⇒ 설계 변경이 발생해도 책임지지 않음	- 용역대금 삭감/성과금 미지급 ⇒ 탈락 시 불이익 부과 받음

4. 상시 정보공개를 통하여 투명성 및 공정성 확보

- 추정가격 산출근거 및 기준 공개

- 공공사업의 경우, 공사비가격은 「추정가격→설계가격→예정가격」의 과정을 거치고 있는데, 턴키공사는 설계 및 예정가격을 산출하지 않아도 됨.

왜냐하면 (실시)설계가 없으므로 설계가격 및 예정가격을 작성할 수 없기 때문임.

그런데 우리나라 공사비산정은 표준품셈과 실적공사비 이외의 방식으로는 산출될 수가 없는 실정인데, 그렇다면 턴키공사의 발주 전 산정된 추정가격이 과연 정확한가가 문제가 됨.

- 「추정가격」을 산출한 근거와 기준을 입찰이후에는 즉각 공개하여, 정확성에 대한 불필요한 오해를 불식시켜야 함.

○ 원도급 계약내역서 및 하도급현황(원·하도급대비표 포함) 상시 공개

- 국민과 시민사회단체로부터의 비난은 예산낭비가 우선적으로 제기되고 있기에, 낙찰된 시공사의 도급계약내역서 뿐만 아니라 실제 시공을 담당하고 있는 하도급계약내역서를 발주기관 홈페이지에 상시 공개함이 바람직.

5. 턴키발주사업은 직접시공 의무화(하도급 제한)하여야

- 공정거래위원회는 2006.1.6. 건설하도급 불공정 계약조항 사용 실태 조사결과를 발표하였는데, 추가공사비·민원처리비용 불인정 등 독소조항이 다수 적발되어 시정조치 하였다는 내용임.
- 특히 턴키공사의 경우는, 시공컨소시엄이 설계책임까지 부담하므로

설계변경에 따른 계약금액조정을 대부분 인정받을 수 없는데, 자신의 설계부실(누락 등)을 하도급업체에 그대로 전가하는 불공정조항을 관행적으로 적용함.

이로 인하여 하도급업체는 치열한 가격경쟁을 거치고 나서도, 자신의 책임 없이 발생한 추가비용 및 민원처리 등을 부당하게 떠안고 있는 실정임.

6. 능력 있는 기술자가 주인 되는 건설산업으로 발전되어야

- 로비나 접대보다, 설계와 시공을 잘하는 기술자가 대접받는 건설산업으로 의식과 실질이 같이 전환

⇒ 기술자들은 공정관리 및 원가절감보다는 잠재적 설계평가위원회에 대한 상시접대에 몰두하고 있으며, 이 때문에 정작 유능한 기술자는 평가위원들이 매기는 평가점수로 결정되는 잘못된 구조로 정착되고 말았음. '기준적합 최저가' 원칙적용은 시작에 불과.

- 가격검증 전문가(일명 '적산사') 자격증 제도 도입

매 발주단계별로 책정된 추정가격, 설계가격, 예정가격 그리고 입찰가격이 적정한지를 검증하는 전문가제도를 도입하여야 함. 즉, 제시된 가격들이 현실과의 괴리가 발생하지 않도록 지속적이고 검증 및 보완하여 예산낭비 비난에서 하루속히 벗어나야 함

⇒ 이러한 합리적 공사비에서 초과이윤을 달성하는 기술자가 대접받는 건설산업이 되어야, 국제경쟁력이 있는 것임.

턴키/대안사업에서 발생한 주요 대형부패사건

○ 동남권유통단지 뇌물사건 (SH공사)

- 2006. 5월 : 가-블럭 5천7백억원, 나-블럭 1천2백억원, 다-블럭 2천9백억원의 합계 약1조원의 턴키발주 공고
- 2006. 9월 : 가-블럭(GS건설 컨소시엄), 나-블럭(현대산업개발 컨소시엄), 다-블럭(대림산업 컨소시엄) 실시설계적격자 선정
- 2008. 5. 27. : 동부지방법원, 뇌물 준 업체임직원과 뇌물 받은 턴키평가위원 전원 무죄 판결
- 2009. 1. 8. : 동부지방법원(항소심), 턴키평가위원 무더기 유죄판결 (3명 법정구속 및 뇌물제공 건설업체 임직원 집행유예 등)
- 2009. 5. 28. : 대법원(상고심), 뇌물공여를 무죄취지로 파기환송

○ 서울지하철7호선 담합사건

- 2004. 11월 : 서울지하철 7호선연장 6개공구(701~706공구) 입찰 실시
- 2007. 7월 : 공정위, 7호선 연장 건설공사에 참여한 6개 대형건설사들에게 과징금(221억)부과처분하고, 형사고발 조치하였음. (공정위 의결 제 2007-361호, 2007.7.25.)
- 2008. 6월 : <형사>벌금형 선고판결(현재 상고심 2008도6341 진행 중)
- 2008. 9~10월 : <행정>서울고등법원, 원고(6개 건설사)의 항소 기각
- 2009. 2~3월 : <행정>대법원, 심리불속행기각(원고 패소 확정)

○ 서울지하철9호선 담합사건

- 2001. 5. 2. : 공정거래위원회, 서울지하철 9호선 909공구(두산건설)의 부당한 공동행위(담합)를 이유로 과징금부과(공정위의결 제2002-156호)
- 2006. 12월 : 대법원, 담합혐의 인정.
- 2007. 11월 : 공정위, 과징금 재산정 부과(의결 제2007-542호)

공사명	공정위 심결(과징금)	소송 현황	비 고
서울지하철 지하철903공구	<2002-156호, 2002.7.20> 현대산업개발: 18.7억원 두산건설 : 9.4억원	원고(시공사) 패소확정 : 담합인정	-
서울지하철 지하철909공구	<2002-155호, 2002.7.20> 두산건설 : 28.8억원 현대산업개발: 14.4억원	현산 : 대법원 2004두3045 두산 : 대법원 2004두9661 (담합인정, 과징금 재산정)	<과징금재산정> 두산 : 10억 현산 : 5억

○ 수자원공사의 입찰방식 변경(고석구 사장)

- 2002년 8 ~ 9월 : 한탄강댐 공사 수주 대가로 현대건설로부터 1억원 수수한 혐의로 기소
- 2005. 3월 : (수자원공사의) 배수갑문 제조업체 사장(구속)한테서 관급공사 하도급 청탁으로 5차례에 걸쳐 9천만원을 받은 혐의로 추가 기소
- 2006. 10. 20 : 과기환송심 선고공판에서 징역 3년6월, 추징금 9천만원을 선고하고 법정구속
- 2007. 12. 31. : 참여정부, 75명 특별사면. 임기말 혜택 부여

<한탄강댐 발주경위>

- 1999. 12월 : 한탄강댐 기본설계 용역 등
- 2001. 10월 : 한국수자원공사 한탄강댐 입찰방식 재심의 및 입찰 발주방식 변경(일반경쟁입찰방식→턴키)으로 변경
- 2002. 4. 3 : 한탄강댐 턴키방식으로 입찰공고

※ 기본설계 용역이 수행되었다는 것은, 애초부터 한탄강댐이 턴키(설계시공 일괄입찰)방식 발주가 아니었음을 알 수 있음.

최저가낙찰제 확대시행에 따른 절감규모

- '04년 공공공사 총 발주규모(44.5조원)를 기준으로 하여 볼 때
 - 현행 적격심사 낙찰제 대상을 모두 최저가 낙찰제로 확대하더라도 추가로 포함되는 규모는 22.3조원*이며, 동 추가규모 모두에 대해 단순히 현행 적격심사낙찰제 적용에 따른 낙찰율과 최저가낙찰제시행시의 낙찰률 차이로 인한 차액은 약 4.9조원** 수준임
 - * 총규모 44.5조원에서 기 최저가낙찰제를 수행하고 있는 부분 11.1조원과 턴키·대안입찰 대상공사 7.5조원 및 수의계약분 3.6조를 제외한 금액
 - 적격심사 평균낙찰율(82%)과 최저가낙찰제 평균낙찰율(60%)과의 차이 : $22\% \times 22.3\text{조원} = 4.9\text{조원}$
 - * 참 고 : 2003년도 발주 규모는 약 39조원
- 한편, 공공공사는 대부분 다수국민이 장기적으로 이용하고 부실 시공 시 그 피해를 국민이 입게 되는 특성상 초기 공사투입 비용의 절감뿐만 아니라 향후 유지보수 측면 등을 포함한 총 생애주기비용(Life cycle cost)등도 감안할 필요가 있고
 - 또한, 주로 중소기업이 참여하는 소규모 공사의 경우 중소기업보호 정책을 외면할 수 없다는 측면도 고려해 볼 때
 - 4.9조원 차액 전액을 예산절감분으로 보는 것은 무리임

<참 고> '04년 공공부문 발주규모별 예산절감 분석

규모 \ PQ여부	<PQ 대상공사>	<PQ 비대상공사>	
500억원 이상	11.1조원 (최저가낙찰제)		7.5조원 (턴키·대안 입찰)
300억원 이상		6.7조원(1.46조원)	
100억원 이상		12.3조원(2.7조원)	
100억원 미만		10.0조원(2.2조원)	3.6조원 (수의계약)
소 계		22.3조원(4.9조원)	

주1) ()는 절감액

주2) '04년도 총 공사규모 44.5조원에서 현행 최저가낙찰제 부문(11.1조원)과 턴키·대안입찰 부문(7.5조원) 및 수의계약 부문(3.6조원)을 제외하면 22.3조원이 최저가낙찰제 확대 대상임

※ 최저가낙찰제 확대 시 공사규모별 예산절감 수준 산출근거

공사규모별		예산절감액	비 고
300억원 이상	계	1.46조원	6.7조원×22%=1.46조원
	국 가	0.41조원	1.9조원×22%=0.41조원
	지 자 체	0.31조원	1.4조원×22%=0.31조원
	정부투자기관 등	0.74조원	3.4조원×22%=0.74조원
100억원 이상	계	2.7조원	12.3조원×22%=2.7조원
	국 가	0.72조원	3.3조원×22%=0.72조원
	지 자 체	0.74조원	3.4조원×22%=0.74조원
	정부투자기관 등	1.24조원	5.6조원×22%=1.24조원
전 체	계	4.9조원	22.3조원×22%=4.9조원
	국 가	1.06조원	4.8조원×22% =1.06조원
	지 자 체	2.37조원	10.8조원×22%=2.37조원
	정부투자기관 등	1.47조원	6.7조원×22% =1.47조원

주1) 적격심사낙찰제 평균 낙찰율 : 82%

최저가낙찰제 평균 낙찰율 : 60%

토 론 자 료

이 용 석
(연세대학교)

턴키 및 대안공사 발주방식 제도개선(안)에 대한 의견

이용석(연세대 교수)

□ 본인이 파악 하고 있는 심사위원에 대한 로비 유형

- (1) 등록된 심의위원 후보자의 명단을 입수하여 평소 사전 방문하여 접대하며 관리
- (2) 심의위원을 추천하는 평가 당일 새벽(추첨직후)에 문자를 보내 심의위원을 접촉 시도하여 접촉이 되면 당일 심의장까지 가는 도중에 뒷거래
- (3) 심의가 끝난 후 현금, 상품권, 100불 달러 현금으로 사례

위의 (1)의 경우는 본인이 여러 번 경험을 하였는데 평소에도 찾아다니며 홍보하고 꾸준히 관리를 하다가 필요 시 도움을 받으려고 하는데 본인이 2006년에 도와주면 사례하겠다는 대화내용을 녹음하여 고발한 적이 있으나 수사결과 증거부족으로 무혐의 종결되었다. (첨부자료 1 참조)

그런데 이 후에도 방문 로비는 계속 되었고 더 활발해 졌는데 이와 같은 평소 방문 로비가 무혐의라는 전례가 생겨서 그렇게 된 것이다. 로비하기 위해 찾아오는 건설사 사람들 마다 '이건 불법이 아닙니다. 누가 고발을 하였는데 무혐의로 나온 전례가 있습니다'라고 하는데 참으로 어이가 없는 일이었다. 본인은 이런 로비활동을 없애기 위하여 고발을 하였는데 무혐의라는 전례가 생겨서 전보다 더 활발한 방문로비가 이루어지다니 있을 수 없는 일이다.

(2)의 경우는 심의당일 새벽에 문자를 보내서 당일 추천된 심의위원을 찾는데 본인이 국방부 발주 수천억 공사비의 국군체육부대 이전공사건으로 2009.1.21에 이를 고발 한 적이 있다.

이러한 문자를 보내는 행동은 분명히 심의위원을 찾아서 뒷거래를 하지는 것이 분명 한데도 이에 대한 처벌이 이루어 지지 않고 있다. 고발 후에 온 민원회신의 내용은 '심의시 감점 사항에 해당하나 이미 심의가 끝났으므로 감점 할 수 없다'고 면죄부를 주었다.(첨부자료2 참조)

이후에도 (1)의 경우와 마찬가지로 전례가 생겨서 심의당일 새벽에 문자를 보내서 심의위원을 찾는 것이 대 유행하였다. 평균 한달에도 4-5건의 문자를 받았다.(첨부자료3 참조) 아마도 건설사들은 경쟁을 하면서도 서로 이런 정보를 주고받는 것 같다. 결국은 이러한 비리를 없애자는 본인의 고발 행위가 로비행위를 더 부추겨주는 결과를 갖고 왔을 때 그 비통한 심정은 이루 말 할 수가 없었다.

▶ 제안하는 해결책

본인 연세대학교 전기전자과 이용석교수는 건축토목분야 전공이 아니므로 턴키제도를 어떻게 고쳐야한다는 제안은 하기 어려우나 위의 부패비리행위를 없애기 위한 몇 가지 제안을 하고자 한다. 20여년의 해외생활로 비교적 익숙한 해외제도를 참고하여 제안 한다.

(1) 고발 또는 내부제보를 활성화하기 위해 포상과 철저한 보호가 절실하다.

- 비리행위를 처벌한 후 환수금액 또는 벌금납부액 또는 예산절약액의 일정부분을 고발자에게 포상금으로 준다.

예를 들어 수백억 이상의 관급공사 경우 포상금도 엄청난 액수가 될 수가 있으므로 고발과 내부제보를 활성화 할 수 있다고 본다.

내부고발자는 고발 후의 후폭풍으로 받는 피해를 고려 할 때 정의감 또는 애국심 만으로 제보를 하라는 것은 한계가 있을 수 있으므로 물질적인 포상을 제공 하는 것이 필요 하다고 본다.

일예를 들어 과거 몇 년전에 교통법규위반을 사진으로 찍어서 고발하면 벌금의 일부분을 포상금으로 주었는데 그 당시 교통법규위반이 엄청나게 줄었던 적이 있다.

현재는 국민권익위원회를 통하여 고발한 경우만 포상금을 지급 하나 이 좋은 제도를 모든 경우로 확대하여 실시하면 좋을 것 같다.

- 자기가 속한 조직 즉 내부직원이 제보하여 고발 하였다고 하면 그 제보자는 고발 후에 회사 내에서 생존하기 어려운 것이 현실이다.

일예를 들어 어느 사학의 비리를 선생님이 고발하였는데 그 선생님이 결국은 해고 되어서 법정 판결을 통하여 복직판결을 받았지만 복직을 시켜 주지도 않고 월급도 안주는 경우를 보았다.

이런 경우에 내부고발자를 보호하기 위해 판결문을 가지고 월급을 차압을 해서 받을 수 있는 강제집행 제도가 필요 하다고 본다. 정년까지 또는 최소 일정기간 동안 복직은 안되더라도 월급에 해당하는 액수를 강제 집행하여 받을 수 있도록 하여 철저히 보호 하여야 한다.

본인이 미국에서 엔지니어로 일 할 때 그런 경우를 본적이 있다. 회사의 납품비리를 정부에 고발하여 벌금의 일부를 포상금으로 받고 그 직장을 법적으로 일생 동안 보장 받고 봉급도 매년 일정 액씩 인상 하여 받도록 철저히 보호된 경우가 있다.

내부고발자들이 비리의 실체를 가장 잘 파악하고 있고 처벌할 수 있는 구체적인 증거도 제공 할 수 있는 것을 고려 할 때 비리 척결의 차원에서 엄청난 포상과 철저한 보호가 필요하다.

- (2) 위의 문자보내기를 본인이 고발을 하였는데 관청에서는 구체적인 뇌물수수경우만 고발한다고 하였고 조달청감사실에서는 자기 소관이 아니라고 공정거래위원회로 가라고 하고 공정거래위원회는 국가계약법의 담당 부서인 재경부 회계제도와 소관이라고 하였다.

심의 당일에 심의위원 후보자 수백명에게 대량 문자를 보내서 추천된 심의위원을 찾는다는 것은 누가 보아도 뒷거래를 하자는 불순한 의도가 분명한데도 결국은 고발과 처벌이 어렵다는 것이다.

본인이 국가계약법(국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률)을 검토해 보니 법에도 처벌 조항은 있으나 명확하지 않고 구체적이지 않다. 이를 개정하기 위해 민원을 냈으나 아직 반영되지 않고 있다.(첨부자료 4 참조)

▶ 몇 가지 추가 경우

- 본인이 금호건설을 고발하여 처벌되어 언론에 보도된 후 몇 군데에서 연락이 왔었는데 그중에 한 경우를 소개한다.

관급공사발주에 관련하여 일하는 어느 공무원과 점심 식사를 하며 이야기를 들어보니 그 공무원은 한번 업자에게서 편의를 제공 받았는데 그 건으로 그 업자에게서 꼬리를 잡혀서 헤어 나오지 못하고 계속 업자의 편의를 봐줄 수 밖에 없게 된 것 같았다.

자기는 이제 청렴하게 일 하고 싶는데 과거 한번의 실수를 업자가 고발 할까 두려워하는 것 같았다. 이런 경우에 한번 어긴 시점을 기준으로 면책을 주고 그 후부터 처벌을 하면 어떨까 하는 생각이 들었다.

- 도로공사 감사실에서 근무 하는 어느 공무원 이야기가 금호건설 로비 사건 이후 도로공사는 심의위원이 결정되면 감사실 직원을 직접 심의위원 자택으로 보내 심의장으로 모셔 온다고 한다. 사전 접촉을 차단하기 위한 조치인 것 같다.
- 몇 년 전 주한 미8군 영내 공사에서 미군장교가 한국 건설사로부터 60만불 정도의 뇌물을 현금으로 받아서 집에 보관하다가 미군 수사대에 적발되어 재판 후 38년 징역형을 받았다고 한다. 이와 같이 비리에 대하여 엄청나게 처벌하기 때문에 두려워서 비리를 저지르지 못한다.

* 아래 자료는 인터넷으로 검색한 내부제보자에 관한 기사이다.

- 한미뉴스 제약업뉴스 한미약품 이모저모 20102009200820072006번호 제목 등록일 조회수
- 122 MSD 영업부장, 양심선언으로 700억 포상 2008-02-13 34
- MSD 영업부장, 양심선언으로 700억원 포상
- 양심선언하고 7년간 소송, 검찰조사 협조대가로 일확천금

<사 례>

미국 MSD에서 12년간 근무해온 한 영업부장이 MSD가 바이옥스와 조코를 부당하게 마케팅 해왔다면서 소송 제기하고 정부기관 조사에 협조한 대가로 6천8백만불(약 700억원)을 포상금으로 받아 화제다.

미시간 지역의 MSD 영업부장으로 재직했던 H. 딘 스타인케는 회사가 의사들의 처방을 유도하기 위해 불법을 저질렀으며 정부가 보조하는 건강보험에 과다하게 청구했다고 7년전 양심선언을 했다.

이후 미국 여러 주의 검찰은 MSD의 부당한 마케팅 행위에 대한 조사에 들어갔고 그동안 스타인케는 이런 조사에 협조해왔다.

결국 MSD는 불법 마케팅 행위 및 정부에 약가 과다청구로 6.71억불(약 6천6백억원)을 정부에 지불하도록 판결이 났고 이런 소송을 제기하면서 주정부 당국에 협조한 대가로 스타인케에게는 6천8백만불의 포상금이 지급된 것.

스타인케는 소송을 제기한지 한달 후 MSD를 사직했으며 이후 7년간 소규모 제약회사에서 근무하다가 최근 그만둔 것으로 알려졌다.

<붙임 1>

충 남 지 방 경 찰 청

수사

2006. 5.

수신 : 서울시 서초구 [redacted] 이용석 귀하

제목 : 민원사건 처리결과통지

귀하께서 접수하신 사건에 대하여 다음과 같이 조사처리 하였기 알려 드립니다.

처 리 일자 및 번호	2006. 5. 12. 제2006-213호	이 접 관 서	
처 리 내 용	내 사 종 결		
처 리 사 유	<p>피진정인이 진정인을 찾아가 대전·충남대학교 국립대학교 기숙사신축사업의 평가위원으로 발탁이 되면 계통건설을 잘 봐달라는 취지의 이야기를 한 적은 인정이 되나, 금품이나 향응을 제공한 사실이 없고, 위 사업은 계통건설명의로 사업신청을 한 것이 아니고, 시공, 재무, 운영등을 맡은 여러회사들이 합동으로 한담을 구성해 가칭의 법인명의인 청람에듀빌주식회사로 사업신청을 한 것으로, 현재 가칭 청람에듀빌주식회사가 사업자로 선정이 된 것이 아니고, 우선협상대상자로 선정이 되어 협상 진행중일 뿐으로, 피진정인 이영구의 행위가 사업자 선정에 영향을 미쳤다고 볼수 없고, 인력풀이 제작된 교육부 및 시용처인 충남대학교에서는 동 인력풀의 유출가능성이 없는등 피진정인의 행위에 대한 의구심은 있으나 <u>범죄혐의 인정할 만한 증거 발견할수 없어</u> 피진정인 이영구에 대하여 내사종결하였습니다.</p>		
사건 담당자	수사과 수사2계 경장 김상수 (전화 042-257-5252)		

충 남 지 방 경 찰 청 장

<붙임 2>

선진강군! 국민과 함께 미래로, 세계로



국 방 부

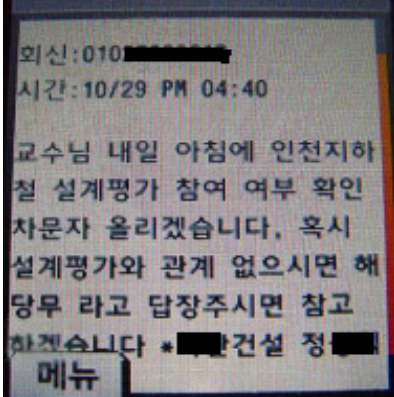
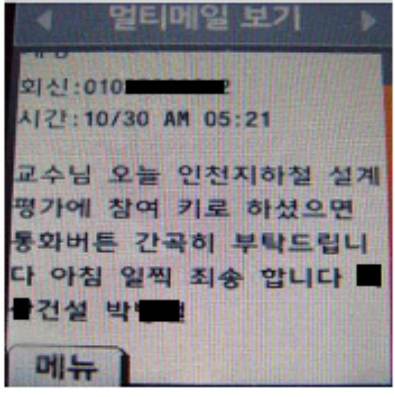
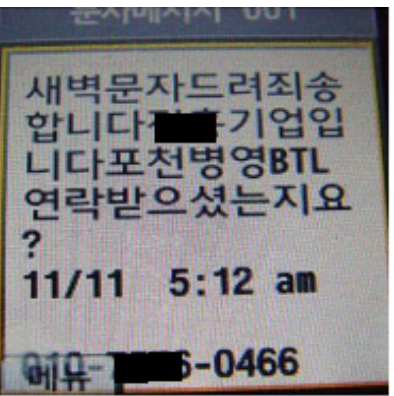
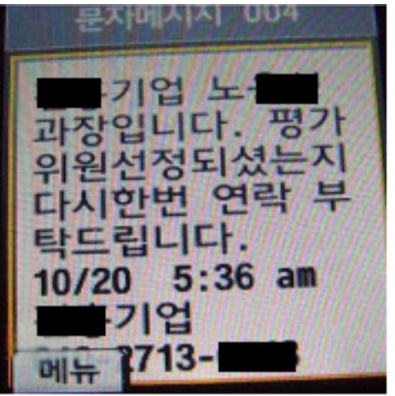
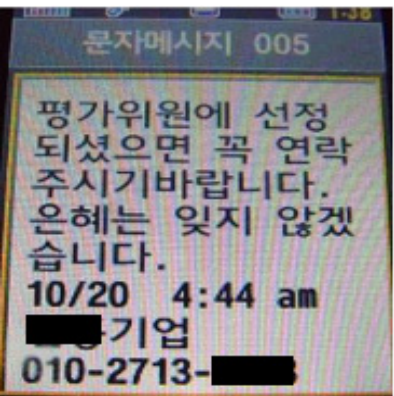
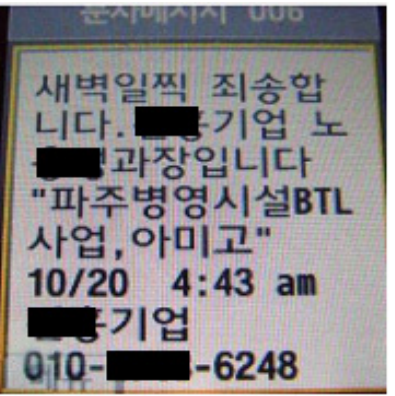
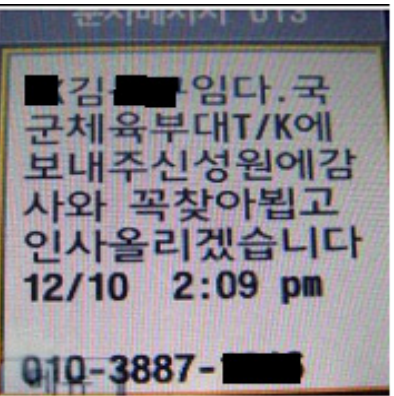
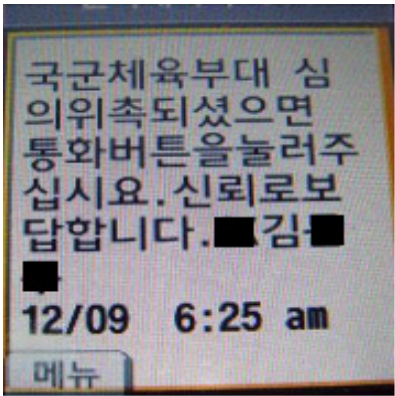
함께해요!
선진강군

수신자 이용석님 귀하
(경유)

제목 민원 회신(국군체육부대 심의위원 관련)

1. 관련근거
 - 가. 국민권익위원회심사기획과-70('09.1.12) 민원 이송
 - 나. 한국도지공사위례신도시기획처('09.1.21) 민원이송(국군체육부대 기술심의 관련 민원)
- 다. 건설기술개발 및 관리 등에 관한 운영 규정 2007.10.30 국토해양부
2. 귀하께서 국민권익위원회로 제기하신 국군체육부대 이전사업 심의위원관련 민원회신입니다.
3. 우리 부에서는 지난 '08.12.9(화) 국군체육부대이전사업 턴키 평가심의 위원회를 개최하였음을 알려드리며, 국토해양부의 심의운영규정(위 관련근거 "다")을 준수하고 있음을 알려드립니다.
 - 가. 평가위원 선정대상자에 대한 사전 설명 금지 규정(위 관련근거 "다" 제24조 3항)
"발주청장은 심의일까지 평가위원 선정대상자에 대한 사전설명 금지를 위반한 입찰참가업체에 대한 감정방법 및 기준 등에 관한 사항을 사전에 입찰참가업체에게 통보하거나 입찰공고에 포함되어야 한다" 되어 있는 바 우리 부에서는 주로 입찰안내서에 감점토록 명시하고 있으나, 이 경우에는 심의직전까지 발주청으로 신고된 경우에 한하여 감정적용이 가능토록 되어있음을 알려드립니다.
 - 나. 아울러 국토해양부에서 턴키 평가위원 풀제 폐지 등 건설산업 선진화 비전2020 개선 방안을 마련 국토해양부산하 상근 50명의 중앙상설심의위원회 선정 평가위원회를 대체 운영 할 수 있도록 하는 등의 제도개선을 추진하고 있음을 알려드립니다.
4. 우리 부는 국토해양부의 심의운영규정을 준수하고 있으며, 더욱더 공정하고 투명한 심의가 되도록 최선을 다하겠습니다. 끝.

<붙임 3>

 <p>외신:010-██████████ 시간:10/29 PM 04:40 교수님 내일 아침에 인천지하철 설계평가 참여 여부 확인 차문자 올리겠습니다. 혹시 설계평가와 관계 없으시면 해당무 라고 답장주시면 참고하겠습니다 *███건설 정███ 메뉴</p>	 <p>멀티메일 보기 외신:010-██████████ 시간:10/30 AM 05:21 교수님 오늘 인천지하철 설계 평가에 참여 키로 하셨으면 통화버튼 간곡히 부탁드립니다 아침 일찍 죄송 합니다 ■ ■건설 박███ 메뉴</p>
 <p>문자메시지 001 새벽문자드려죄송합니다███기업입니다포천병영BTL 연락받으셨는지요? 11/11 5:12 am 메뉴-███-0466</p>	 <p>문자메시지 004 ███기업 노███과장입니다. 평가위원선정되셨는지 다시한번 연락 부탁드립니다. 10/20 5:36 am ███기업 메뉴 2713-███</p>
 <p>문자메시지 005 평가위원에 선정되셨으면 꼭 연락주시기바랍니다. 은혜는 잊지 않습니다. 10/20 4:44 am ███기업 010-2713-███</p>	 <p>문자메시지 006 새벽일찍 죄송합니다.███기업 노███과장입니다 "파주병영시설BTL 사업,아미고" 10/20 4:43 am ███기업 010-███-6248</p>
 <p>문자메시지 013 ███김███입니다.국군체육부대T/K에 보내주시신성원에 감사와 꼭찾아뵙고 인사올리겠습니다 12/10 2:09 pm 010-3887-███</p>	 <p>국군체육부대 심의위촉되셨으면 통화버튼을눌러주십시오.신뢰로보드립니다.███김███ 12/09 6:25 am 메뉴</p>

<붙임 4>

2009년에 민원을 냈던 내용

수고 하십니다.

저는 연세대학교 전기전자과의 이용석교수입니다.

저의 인적 사항은 다음과 같습니다.

주민번호 501023-10○○○○○

주 소 : 서울 서초구 ○○동 1-1○○, ○○○○ 601호

연락처 : 017-236-○○○○, yonglee@yonsei.ac.kr

다름이 아니라 2-3년 전에 학교에 공문이 와서 공공기관에서 발주하는 공사의 심의위원 pool(후보자명단)에 등록하였습니다. 이 명단은 조달청에서 갖고 있다가 공사가 있을 때 발주기관에서 이 명단을 받아다가 심의 당일 새벽에 입찰업체가 참석한 가운데 추천하여 심의위원을 정한다고 합니다.

그런데 심의위원pool에 등록 한 몇 년 전부터 무슨 공사가 있을 때 마다 업체관계자들이 찾아와서 로비를 하려고 하는 것입니다. 수시로 찾아오기도 하고 전화를 해서 심의위원에 되었냐고 물어 보기도하고 최근에는 심의위원 추천당일 새벽에 핸드폰 문자를 보내서 심의위원에 추천이 되었냐고 문의 합니다.

저는 실제로 추천이 되어서 심의위원을 해본 적이 없지만 심의위원을 한 분의 이야기를 들어보면 심의위원이 되면 수천-수억의 돈이 오간다고 합니다.

그러니까 업체에서는 심의위원 추천당일 새벽에 심의위원 당첨여부를 알기위해 문자와 전화를 해서 심의위원을 찾아서 심의를 하러가기 전 까지 몇 시간 사이에 뒷거래를 하는 것입니다.

최근에 발주된 공사건으로 온 이메일과 문자를 첨부 하였습니다.

1. 국군체육부대 이전사업(공사비 3296억)

○○건설과 □□기업에서 심의위원 추천당일(12월9일) 새벽에 당첨된 심의위원을 찾기 위해 핸드폰 문자를 보냈습니다. 그리고 이메일도 왔습니다(첨부자료 참조)

발주처는 △△공사(031-738-7114)이고 △△공사 감사실 최◇◇씨에게 전화로 제보 하였으나 아직 별다른 조치가 없습니다.

2. 고양시의 KINTEX 2단계사업

○○건설로부터 심의위원선정(12월15일)에 관하여 이메일로 만나달라는 요청이 있었습니다.(첨부자료참조)

발주처는 조달청 시설계획과이고 김□□ 사무관(042-481-○○○○)에게 제보 하였습니다.

조달청 감사실 김◇◇ 사무관(042-481-○○○○)에게도 제보하였는데 아직 조치가 없습니다.

업체들은 시공능력이나 실력보다는 심의위원들과 뒷거래를 통해서 공사를 따내려고 하고 이 사이에 공사는 부실해져서 그 피해는 국민들에게 돌아갈 수 밖에 없습니다. 참으로 혼탁한 일입니다.

이런 문제에 대하여 담당부서 (재경부의 회계제도과 02-2150-5221/3 이○○ 주무관과 12/29통화)에 문의 해보니 이 부서에서 관장하는 '국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률'에 부정행위에 대한 처벌 조항이 명확하지 않아서 그렇다는 결론입니다.

특히 심의위원후보자나 심의위원에 추천된 인사를 불순한 의도로 사전 접촉하는 행위를 금하는 구체적인 조항이 없어서 처벌할 수

있는지가 애매모호하기 때문 이고 또한 부정행위에 대한 처벌을 발주기관에 맡겨서 발주기관에서는 잡음이 나는 것을 두려워해서 알고도 처벌을 기피하기 때문 인 것 같습니다.

▶ 그래서 본인은 앞으로 이런 부정행위를 근절하려면 다음과 같은 조치가 필요하다고 생각 합니다.

1. 문자와 이메일을 통해 심의위원과 접촉하려고 한 ○○건설, □□기업, △△건설에 대한 제제.
2. 아래 관련 법규 중 시행령 76조 1과12의 애매모호한 표현을 다음과 같이 고치거나 추가하면 좋을 것 같습니다.

‘심의위원후보자 또는 심의위원을 불순한 의도로 사전에 접촉한 자’

3. 부정당업자에 대한 처벌을 발주기관보다는 정부의 상위기관에서 하도록 하면 좋을 것 같습니다.

이런 부정행위가 근절되어 좀 더 투명한 사회가 되었으면 하는 마음에서 신고 합니다.

▶ 관련법령

<국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률>

第27條 (不正當業者의 入札參加資格 제한) ①각 중앙관서의 장은 競爭의 公正한 執行 또는 契約의 적정한 이행을 해칠 虞려가 있거나 기타 入札에 參加시키는 것이 부적합하다고 인정되는 者에 대하여서는 2년 이내의 범위에서 대통령령이 정하는 바에 따라 入札參加資格을 제한하여야 하며, 이를 즉시 다른 中央官署의 長에게 通報하여야

한다. 이 경우 통보를 받은 다른 中央官署의 長은 大統領令이 정하는 바에 의하여 該當者의 入札參加資格을 제한하여야 한다. <개정 2005.12.14>

② 삭제<1997.12.13>

③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항의 규정에 따라 입찰참가자격을 제한받은 자와 수의계약을 체결하여서는 아니 된다. 다만, 제1항의 규정에 따라 입찰참가자격을 제한받은 자 외에는 적합한 시공자·제조자가 존재하지 아니하는 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 2005.12.14>

<국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령>

제76조 (부정당업자의 입찰참가자격 제한) ①각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계약상대자 또는 입찰자(계약상대자 또는 입찰자의 대리인·지배인 기타 사용인을 포함한다)에 대하여는 법 제27조의 규정에 의하여 당해 사실이 있는 후 지체 없이 1월 이상 2년 이하의 범위내에서 입찰참가자격을 제한하여야 한다. <개정 1996.12.31, 1997.12.31, 1998.2.2, 1999.9.9, 2000.12.27, 2003.12.11, 2005.9.8, 2006.5.25, 2006.12.29, 2007.10.10>

1. 계약을 이행함에 있어서 부실·조잡 또는 부당하게 하거나 부정한 행위를 한 자
2. 「건설산업기본법」·「전기공사업법」·「정보통신공사업법」 기타 다른 법령에 의한 하도급의 제한규정에 위반(하도급통지의무위반의 경우를 제외한다)하여 하도급한 자 및 발주관서의 승인 없이 하도급을 하거나 발주관서의 승인을 얻은 하도급조건을 변경한 자

3. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 또는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」의 규정에 위반하여 공정거래위원회로부터 입찰참가자격 제한 요청이 있는 자

3의2. 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제27조제5항에 따라 중소기업청장으로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자

4. 조사설계용역계약 또는 원가계산용역계약에 있어서 고의 또는 중대한 과실로 조사설계금액이나 원가계산금액을 적정하게 산정하지 아니한 자

4의2. 「건설기술관리법」 제2조에 따른 타당성조사용역계약에 있어서 고의 또는 중대한 과실로 수요예측 등 타당성조사를 부실하게 수행하여 발주기관에 손해를 끼친 자

5. 계약의 이행에 있어서 안전대책을 소홀히 하여 공중에게 위해를 가한 자 또는 사업장에서 「산업안전보건법」에 의한 안전·보건조치를 소홀히 하여 근로자 등에게 사망 등 중대한 위해를 가한 자

6. 정당한 이유 없이 계약을 체결 또는 이행(제19조에 따른 부대입찰에 관한 사항, 제42조제5항에 따른 계약이행능력심사를 위하여 제출한 하도급관리계획, 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항과 제72조 및 제72조의2에 따른 공동계약에 관한 사항의 이행을 포함한다)하지 아니한 자

7. 경쟁입찰에 있어서 입찰자간에 서로 상의하여 미리 입찰가격을 협정하였거나 특정인의 낙찰을 위하여 담합한 자

8. 입찰 또는 계약에 관한 서류(제39조의 규정에 의하여 지정정보처리 장치에 의하여 입찰서를 제출하는 경우의 「전자서명법」 제2조제8호의 규정에 의한 공인인증서를 포함한다)를 위조·변조하거나 부정하게 행사한 자 또는 허위서류를 제출한 자

9. 고의로 무효의 입찰을 한 자

10. 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행과 관련하여 관계공무원(법 제29조제1항에 따른 국제계약분쟁조정위원회, 이 영 제42조제7항에 따른 입찰금액적정성심사위원회, 제43조제8항에 따른 제안서평가위원회, 제94조제1항에 따른 계약심의위원회, 건설기술관리법에 의한 중앙 건설기술심의위원회·특별건설기술심의위원회 및 설계자문위원회의 위원을 포함한다)에게 뇌물을 준 자

11. 입찰참가신청서 또는 입찰참가승낙서를 제출하고도 정당한 이유 없이 당해 회계연도 중 3회 이상 입찰(제39조제2항에 따라 지정정보 처리장치에 의하여 입찰서를 제출하게 한 입찰을 제외한다)에 참가하지 아니한 자

12. 입찰참가를 방해하거나 낙찰자의 계약체결 또는 그 이행을 방해한 자

13. 감독 또는 검사에 있어서 그 직무의 수행을 방해한 자

14. 정당한 이유 없이 제42조제1항에 따른 계약이행능력의 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정 전에 심사를 포기한 자

14의2. 제42조제4항에 따른 입찰금액의 적정성심사의 대상자로 선정된 후 정당한 이유 없이 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정 전에 심사를 포기한 자

15. 제87조에 따라 일괄입찰의 낙찰자를 결정하는 경우에 실시설계 적격자로 선정된 후 정당한 이유 없이 기한 내에 실시설계서를 제출하지 아니한 자

16. 감리용역계약에 있어서 「건설기술관리법 시행령」 제52조 및 계약서 등에 따른 감리원 교체사유 및 절차에 의하지 아니하고 감리원을 교체한 자

② 제1항에 따른 입찰참가자격의 제한에 관한 기간, 동 기간의 가감 그 밖에 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다. <개정 2006.5.25, 2008.2.29>

③ 공동계약의 경우에는 입찰참가자격의 제한사유를 야기 시킨 자에 대하여 제1항의 규정을 적용한다. <개정 2000.12.27>

④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 입찰참가자격의 제한을 받은 자가 법인 기타 단체인 경우에는 그 대표자에 대하여도, 중소기업 협동조합인 경우에는 그 원인을 직접 야기 시킨 조합원에 대하여도 제1항의 규정을 적용한다. 다만, 대표자가 여러 명 있는 경우로 당해 입찰 또는 계약에 관한 업무를 관장하지 아니한 대표자에 대하여는 그러하지 아니하다.

⑤ 각 중앙관서의 장은 제1항 내지 제4항의 규정에 의하여 자격이 제한된 자를 대표자로 사용하여 그 대표자가 입찰에 관여하는 경우에는 그 사용자에 대하여도 제1항의 규정을 적용한다.

⑥ 각 중앙관서의 장은 입찰참가자격을 제한한 때에는 다음 각 호의 사항을 명백히 하여 기획재정부령이 정하는 바에 따라 지정정보처리 장치에 게재하여야 한다. <개정 1999.9.9, 2002.7.30, 2006.5.25, 2008.2.29>

1. 업체(상호)명·주소·성명(법인인 경우 대표자성명, 법인등록번호등)·주민등록번호·사업자등록번호·관계법령상 면허 또는 등록번호

2. 입찰참가자격 제한기간

3. 입찰참가자격을 제한하는 구체적인 사유

⑦ 각 중앙관서의 장은 제1항 내지 제5항의 규정에 따라 입찰참가자격을 제한받은 자에 대하여 당해 제한기간 내에는 그 관서에서 집행하는 모든 입찰에 참가할 수 없도록 하여야 한다. <개정 2002.7.30>

⑧ 각 중앙관서의 장은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 입찰참가자격제한을 한 사실을 통보받거나 지정정보처리장치에 게재된 자에 대하여도 입찰에 참가할 수 없도록 할 수 있다. 다만, 제1항제1호 내지 제5호, 제7호 및 제8호의 사유로 입찰참가자격제한을 받은 자에 대하여는 반드시 제한하여야 한다. <개정 1999.9.9, 2002.7.30, 2005.9.8, 2006.5.25, 2007.10.10>

⑨ 각 중앙관서의 장은 제1항 내지 제4항의 규정에 의하여 자격이 제한된 자가 상호·대표자변경등의 방법으로 제한기간내에 입찰에 참가하는 것을 방지하기 위하여 입찰참가자의 주민등록번호, 법인 등록번호, 관계법령상의면허 또는 등록번호 등을 확인하여야 한다.

⑩ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 경쟁입찰에 있어 낙찰된 자가 계약체결 전에 제1항에 따라 입찰참가자격제한을 받은 경우에는 그 낙찰자와 계약을 체결하여서는 아니 된다. <개정 2006.5.25>

⑪ 제6항 및 제7항의 규정에 의한 입찰참가자격제한의 통보 등의 절차에 관하여 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다. <신설 1999.9.9, 2008.2.29>

제94조 (계약심의회 설치) ①각 중앙관서의 장 또는 그 소속기관의 장은 물품·공사·용역 등 다음 각 호의 사항에 관한 자문에 응하도록 하기 위하여 계약심의회를 설치·운영할 수 있다. <개정2005.9.8, 2006.5.25, 2007.10.10>

1. 발주기관이 입찰참가자격요건, 부정당업자의 입찰참가자격 제한, 그 밖에 계약과 관련하여 질의한 사항
2. 입찰참가자 또는 계약상대자가 입찰, 계약체결 및 계약이행과 관련하여 질의하거나 시정을 요구한 사항

3. 제85조의2 또는 제102조에 따른 실시설계적격자 또는 낙찰자 결정 방법 선택에 관한 사항

② 제1항의 규정에 의한 계약심의회는 소속공무원, 계약에 관한 학식과 경험이 풍부한 자, 시민단체(「비영리민간단체지원법」 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체를 말한다)가 추천하는 자 등으로 구성한다.
<개정 2005.9.8>

③ 제1항의 규정에 의한 계약심의회 구성 및 운영에 관하여 필요한 세부사항은 각 중앙관서의 장이 정한다.[본조신설 2000.12.27]

<국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙>

제76조(부정당업자의 입찰참가자격 제한기준 등) ① 영 제76조제2항에 따른 부정당업자의 입찰참가자격 제한의 세부기준은 별표 2와 같다.
<개정 2006.5.25>

② 입찰참가자격의 제한을 받은 자에게 그 처분일부터 입찰참가자격 제한기간 종료 후 6월이 경과하는 날까지의 기간 중 다시 부정당업자에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 자격제한기간을 그 위반행위의 동기·내용 및 횟수 등을 고려하여 별표 2의 해당 호에서 정한 기간의 2분의 1의 범위 안에서 가중하여 제한할 수 있다. 이 경우 가중한 기간을 합산한 기간은 2년을 초과할 수 없다. <개정 2006.5.25>

③ 부정당업자가 수개의 위반행위를 하여 별표 2<%생략:별표2%> 각호의 사유 중 2 이상에 해당하는 경우에는 그중 무거운 제한기준에 의한다.

④ 각 중앙관서의 장은 부정당업자에 대한 입찰참가자격을 제한하는 경우 자격제한기간을 그 위반행위의 동기·내용 및 횟수 등을 고려

하여 별표 2의 해당호에서 정한 기간의 2분의 1의 범위 안에서 감경할 수 있다. 이 경우 감경 후의 제한기간은 1월 이상이어야 한다. <개정 2006.5.25>

⑤ 삭제 <2006.5.25>

토 론 자 료

천 길 주
(현 대 건 설)

턴키 및 대안공사 발주방식 제도개선(안)에 대한 의견

천길주(현대건설 전무)

1. 턴키 및 대안공사는 더욱 확대 되어야 합니다

- 턴키공사의 낙찰율은 발주자가 제시한 예정가격 대비가 아닌, 입찰자가 제시한 턴키 설계서를 기준으로 실질적인 낙찰율을 역산해 보아야 합니다.
- 단지 최저가낙찰제나 적격심사낙찰제에 비해 예정가격 대비 낙찰율이 높다는 사실만으로 경제성이 없다는 논리는 맞지 않습니다.
- 최근 프로젝트들이 대형화 복합화 됨으로 인한 설계·시공에 관한 위험을 시공사가 책임지는 경향이 높아지고 있습니다.
- 정책당국은 인위적인 분할 발주 등을 고려하나 이는 프로젝트의 효율성을 저해하는 우를 범할 수 있습니다. 이는 프로젝트 수행과 관리의 효율성을 저해함은 물론 시설물의 완결성을 침해할 우려가 매우 높습니다.
- 규모에 관계없이 공사의 특성을 감안하여 기술력이 요구되는 최저가낙찰제 및 적격심사 대상공사에 대해서도 기술경쟁이 가능한 턴키 및 대안입찰을 적극 활용하여 우리 건설산업의 기술경쟁력을 확보하는 방향으로 개선해야 할 것입니다.
- 책정된 예산의 범위내에서 민간의 다양한 경험과 풍부한 창의력, 혁신적인 아이디어를 최대한 활용하여 낙찰자를 선정하는 턴키·

대안 입찰방식이 과연 국민의 세금을 낭비하는 것인지에 대해서는 엄격하고도 냉정한 검토가 필요하다고 봅니다.

- 특히, 최근 해외공사 수주의 폭발적인 증가에서 보듯이 우리 건설산업의 국제경쟁력의 제고는 바로 턴키·대안입찰제도의 활성화에 기인하는 바 크다 할 것입니다.
- 기존 최저가입찰제 및 적격심사제와 달리 턴키·대안입찰제는 프로젝트 수행상 대부분의 리스크를 시공사가 책임지는 입찰 제도로서 대부분의 프로젝트를 EPC 방식에 의해 수행하는 글로벌 스탠다드와 부합되는 제도입니다. EPC 방식으로 수행되는 해외 건설시장에서 우리 국내기업들의 기술 및 가격 경쟁력이 크게 향상되고 있는 사실에 주목해야 할 것입니다.
- 따라서, 턴키·대안공사는 더욱 확대되어야 하며 더 나아가 기술력이 요구되는 중소형 프로젝트에 대해서도 폭 넓게 동 방식의 적용을 확대하여 국내 중소건설사들의 기술경쟁력 향상을 정책적으로 유도해야 할 것입니다.

2. 턴키공사의 낙찰율 구조는 세밀한 분석이 필요합니다.

- 발주자가 예산은 제대로 확보하지 못한 상태에서 입찰안내서에 각종 요구조건을 포함시킴으로서 요구조건 대비 적정한 예산을 확보하지 못하고 있는 것이 낙찰율 상승의 큰 원인이 되고 있습니다.
- 때문에 예산부족 및 가격경쟁 격화로 인하여 적자를 면치 못하고 있는 턴키공사가 급증하고 있는 실정입니다.

- 턴키공사를 설계경쟁이 아닌 가격경쟁의 관점에서 접근하는 것은 턴키·대안 입찰제도의 도입 취지에 배치되는 것으로서 근본적인 의문점을 제기 안 할 수 없을 것입니다.
- 가격요소에 의해 낙찰자 선정이 결정적으로 좌우 된다면 이는 최저가낙찰제도 보다 더욱 더 심각한 문제를 야기시키게 될 것입니다.
- 최근 실시된 4대강 살리기 사업에서 50% 초반에 불과한 낙찰 공사가 속출하였습니다. 시설물의 품질과 국민의 안전에 직결된 주요 국책 공공사업에 가격경쟁이 낙찰 여부를 좌지우지하는 낙찰 평가방식을 채택한 것은 매우 잘못된 정책적 판단의 결과입니다.
- 일각에서는 철저한 품질관리와 시공관리를 통해 차질 없는 시공이 가능하다고 주장하고 있으나, 건설사고는 한 번 발생하면 돌이킬 수 없는 중대 재해를 불러일으킬 수 있습니다.
- 자칫 부실시공을 둘러싼 시공사와 발주자간의 발생할 수 있는 각종 갈등과 폐해는 또다시 건설산업에 대한 국민들의 부정적 시각을 확대시키는 단초가 될 것입니다.
- 따라서, 턴키·대안공사에 있어 덤핑에 의해 낙찰자가 결정될 수 있는 현행 가격비중이 높은 가중치방식에 대해서는 폐지 등 전면적인 재검토가 필요하며, 턴키·대안공사의 도입 취지를 고려 설계평가 결과에 의해 낙찰자가 결정되는 보완장치의 마련이 시급한 실정입니다.
- 모 발주처의 경우 기준적합최저가 방식에 의한 경우 부실 설계방지를 감안하여 설계통과점수를 60점이 아닌 80점으로 운영하고 있는 사례를 눈여겨보아야 할 것입니다.

3. 턴키, 대안공사 평가방식은 근본적으로 개선되어야 합니다.

- 국내산업 가운데 휴대폰, 자동차, 전자, 조선산업 등은 고품질의 제품에 합당하는 고가격 정책을 접목하여 세계시장에서 경쟁력 있는 산업으로 성장하였습니다.
- 기술경쟁이 근본인 턴키·대안공사 또한 고품질의 설계가 고득점을 획득하여 낙찰자로 선정되어야 할 것입니다. 그러나 저가 설계에 의한 저가 투찰이 고득점을 획득하여 낙찰되는 왜곡된 설계평가 방식은 시장경제 논리와 정면으로 상치되고 있다 할 것입니다.
- 턴키 설계평가에서 최저가 투찰업체가 가격평가에서 무조건 만점을 받는 평가 방식은 근본적으로 개선되어야 할 것입니다.

4. 대형건설업체간 수주독식 인식은 잘못되어 있습니다.

- 대형 건설사가 대표사를 맡는 경우가 일반적이기는 하나 대부분이 5개사 이상 많게는 10개사까지 컨소시엄 형태로 입찰에 참여하기 때문에 대표사인 대형사의 참여 지분은 보통 40%선에 불과합니다. (종종 30%대인 경우도 많이 있음)
- 시공능력평가액 상위 10위 이하의 중견업체들 중에는 대형사들보다 더 많은 턴키·대안공사를 수주하고 있는 것이 현실이며, 더욱이 능력 있는 지역업체들은 대형업체들과의 활발한 컨소시엄 구성을 통해 폭 넓은 입찰 참가 기회를 확보하고 있습니다.
- 시공능력평가액 상위 10개사 이내 대형사간 공동도급 금지는 세계 어느 곳에서도 그 사례를 찾아 볼 수 없는 자유 시장

경제원리에 역행하는 반시장적인 규제입니다. 이는 본질적으로 RISK를 안고 갈 수 밖에 없는 턴키·대안공사의 특성을 무시한 매우 불합리한 규제로서 즉시 시정되어야 할 것입니다.

- UAE 원전 수주의 사례에서 보듯이 RISK 분산 및 시공능력 등의 보완을 위해서는 대형업체들 간이라도 공동도급이 자유롭게 허용되어야 할 것입니다.
- 대형사간 공동도급 금지를 계속 유지하는 것은 프로젝트 수행의 RISK를 대표사인 대형업체가 홀로 부담하라는 매우 불합리한 정책으로 일부 대형업체들의 입찰참여 기회를 인위적으로 봉쇄하는 반시장적 규제가 되고 있습니다.
- 중소 건설업체들의 시장 참여를 활성화시키기 위해서는 앞서 지적한 바와 같이 좀 더 다양한 중소규모의 프로젝트를 턴키·대안공사로 발주하게 하여 중소 건설업체들도 적은 비용으로 턴키시장에 참여할 수 있는 문호를 개방해 주시기 바랍니다.
- 공동도급 구성시 지역업체를 포함시킬 경우 턴키공사 평가에서 가점을 부여하는 방안은 지역 중소업체들의 참여 기회를 확대하는 정책으로 도입을 적극적으로 검토하는 것이 바람직하다고 판단됩니다.

5. 대안공사 폐지는 시간을 두고 신중히 검토되어야 합니다.

- 대안공사 폐지 대안으로 기술제안 입찰을 제시하고 있으나 아쉽게도 현실은 기술제안 입찰제도가 아직 활성화 되지 못하고 있는 상황입니다.
- 동 제도의 활성화 이후 문제점을 보완한 후 대안입찰 제도를 점진적으로 대체해 나가는 것이 바람직할 것으로 판단됩니다.

6. 맺는 말

- 이제는 건설산업에 대한 인식도 국민소득 3만불 시대에 부합하는 고품질, 첨단 기술력 향상에 초점을 맞추는 정책적 방향으로 국민적 공감대가 형성되어야 합니다.
- 오늘날 건설되는 주요 시설물들은 시간이 흐름에 따라 후세에 역사적인 문화유산으로 남게 되는 소중한 우리 민족의 자산임을 인식하여야 합니다.
- 건설산업은 기술산업이며 기술경쟁력을 바탕으로 세계시장에서 건설산업의 경쟁력을 확보할 수 있도록 정부는 정책적 목표를 설정하고 이 목표 달성을 위해 적극 지원하여야 할 것입니다.
- 거론되는 턴키·대안입찰제도는 문제점 등을 종합적으로 면밀히 검토·개선하여 더욱 발전시켜 나아가야 할 소중한 제도입니다. 구더기가 무서워 장을 담지 않는다던가 쥐를 잡으려다 장독을 깨는 우를 범해서는 아니 될 것입니다.

- 끝 -

토 론 자 료

유 현
(남 양 건 설)

턴키 및 대안공사 발주방식 제도개선(안)에 대한 의견

유 현(남양건설 이사)

개정된 T/K제도도 원활한 경쟁촉진 및 심의과정에서의 공정성 투명성 확보에 명쾌한 답이 있어 보이지 않는 것 같다. 처음부터 예측됐던 문제점도 보이지만, 대부분이 기존 시행과정에서 업계의 이해관계가 반영된 왜곡된 결과치인 것 같다. 시행되고 있는 제도의 보완사항 및 개선안을 중심으로 몇 가지 언급하겠다.

◇ 전문성 확보를 위한 보완

최근 T/K심의는 심의위원들이 해당 전문분야만 평가함으로써 전문성을 확보한 점이 가장 긍정적인 부분인데, 여기에 전문성 확보를 위한 약간의 보완이 더 필요하다.

T/K공사의 기본설계 평가항목들이 적용되는 각 공사의 공종별 비율들이 있는데, 여기서 주 공종 분야는 최소한 40%~50%의 가중치를 줘야 한다. 현행기준은 약간의 가변성은 있지만 공사비를 기준으로 분야별 가중치를 정하고 있다.

예를 들어 4대강 사업의 경우에는 수자원, 구조, 토질, 환경, 조경 중에서 기술적 난이도가 높은 수자원 분야의 가중치를 더 높게 해주면 부가 주를 누르는 왜곡된 결과를 방지할 수 있을 것 같다.

구조면에서 부실위험 및 도로법 위반과 같은 심각한 법규위반을 한 것은 발주처 차원에서 확실하게 옥석을 가려줘야 하고, T/K 심의는 사생대회가 아니기 때문에, 시각효과를 노린 화려한 조경이나 기타 요인이 낙찰의 KEY가 되지 않도록 해야 한다.

◇ 로비 근절

참여폭이 한정적이라는 T/K공사의 특성상 실질적인 심의위원 수는 대폭 축소 된 것 같다.

그러나 평가시스템이 바뀌면서 갑자기 두각을 나타내는 업체도 있기 때문에 로비 양태의 변경에 따른 불합리성도 짚어야 한다. 직접적인 금전거래도 있겠지만 발주청 퇴직자 스카웃 바람이 불 것 같다.

실제로 컨소시엄에 포함된 발주청 퇴직자수가 설계점수와의 상관관계를 높여 줄 수 있다. 기술향상이라는 기술제안의 취지와는 다르게 금전 로비 및 전관예우 등으로 변질될 가능성을 막아야 한다.

투명성 확보를 위해 심의위원들의 사후 처벌에 초점을 두기보다 임기 기간 동안의 철저한 사전 감시시스템이 답이라고 본다.

◇ 설계심의위원 공개기간 축소

이 문제가 해결되면 이번 제도개선은 성공했다고 본다. 그러나 아무도 장담할 수 없는 것이 현실이다.

과거에는 업체가 새벽에 접촉을 못한 일부 위원들은 그나마 객관적인 평가를 할 수 있었는데, 바뀐 제도는 그 마저의 기대치도 없다는 것이다.

즉, 완전한 차단이 안 되면 과거만도 못할 수 있다는 것이다. 건설업은 수주산업이기 때문에 공개되어 있는 기간에는 업체는 모든 방법을 동원하려고 할 것이고 그 기간이 길수록 업체나 심의위원 모두 힘들 수 밖에 없다.

평가에 참여했던 분들의 보편적인 의견이 설계서 검토기간은 하루 이틀이면 충분하다고 한다. 평가위원 OPEN시점이 평가 20일 전으로 되어 있는데, 공개기간은 짧으면 짧을수록 좋을 것 같고, 자기 전문 분야만 평가하기 때문에 공개시점을 평가 2일 이내로 하는 것이 바람직 할 것 같다.

◇ T/K대상 물량 축소

가지 많은 나무에 바람 잘날 없다고, 일단 T/K 물량이 너무 많다. 작년 발주된 T/K물량은 집계된 것만 해도 약160건 22조였다. 4대강 처럼 긴급공사도 있었지만 철도를 포함해서 발주물량이 너무 많았다. 애매모호한 T/K대상공사 선정기준을 바로 잡아 선심성 물량을 대폭 축소할 필요가 있다.

T/K 공사는 당초 도입취지에 맞게 고난이도 의 기술력이 필요한 공사에만 적용을 해야 한다. 현행 대형공사심의기준이 교량은 경간 100m에 연장 500m이상이고, 터널은 연장3,000m이상이거나 방재1 등급터널로 되어 있다.

웬만한 터널은 다 방재1등급인데다 갈수록 공사가 초대형화 되는 추세이기 때문에 현행 대형공사 심의기준을 좀 더 상향조정해서 T/K물량을 축소해야 한다. 선형공사는 가능한 한 분할 발주하여 대형사의 독식을 막아야 한다.

◇ P.Q기준 완화로 입찰참가자수 확대 및 동시발주 자체

모든 입찰에서 참가자수가 적으면 일어날 수 있는 정해져 있다. T/K 뿐 아니라 모든 공사에서 적정 입찰자수가 형성되지 않을 경우에는 실적을 완화해줘서 시장의 진입장벽을 낮춰줘야 한다.

용역사 J/V도 한 맥락인데, 특히 동일 발주기관에서 동시다발적으로 공사를 발주하는 경우에는 중견업체들은 용역사 구하기가 힘들어진 다. 각 분야에 차별화된 설계사는 몇 개에 불과한데, 이들 설계사를 미리 선점하면 중견업체는 경쟁력 있는 설계사가 없어 참여 자체도 봉쇄당한다.

당연히 설계사도 성공확률이나 참여빈도가 높은 대형사를 선호할 수 밖에 없고 어찌다 중견업체와 기회가 되더라도 상대적인 설계비가 너무 비싸기 때문에 그만큼 중견업체의 경쟁력은 떨어질 수 밖에 없다. 공사의 동시발주 자체가 중견업체들의 진입장벽이다.

◇ 설계가격가중치평가방식의 공사유형 및 공종별로 객관적 기준 제시

비슷한 유형의 공사인데도 예측되는 입찰의 경쟁정도에 따라 경쟁력 확보를 위한 참여사의 이해관계까지 반영돼 설계 대 가격의 가중치 비율이 다양하다.

동일유형의 공사에 일원화된 가중치비중을 적용할 수 있는 객관화된 기준이 필요하다. 비슷한 특수교량인데도 발주처와 조달청과의 협의 과정에서 설계비중 및 평가세부기준이 다른 경우는 아래 표와 같다.

<동일유형 공사의 상이한 평가기준>

구분	공사명	발주처	가중치방식 (설계:가격)	평가세부기준	차등에 대한 가격폭
1	압해-암태(1공구) 도로건설 공사	국토해양부	60 : 40	항목별 5% 차등 후 위원별 5% 강제차등	<5% 차등시> 90%투찰시: 83%이하 투찰하여야 가격극복가능
2	신의~하의간 연도교 개설 공사	전라남도	70 : 30	항목별 5% 차등	<5% 차등시> 90%투찰시: 79%이하 투찰하여야 가격극복가능
3	사랑 상.하도 연도교 개설 공사	경상남도 통영시	80 : 20	항목별 5% 차등	<5% 차등시> 90%투찰시: 72%이하 투찰하여야 가격극복가능

◇ 설계평가 점수 산정방식 개선

현행 제도는 전문가가 해당분야만 평가하기 때문에 공사의 항목별 장·단점을 반영할 수 있다는 측면에서 긍정적인 출발이었으나, 이 또한 경쟁상황에 따라 발주처별로 기준이 바뀌고 있어 국토부 취지에 따른 객관적인 기준을 따르도록 해야 한다.

국토부의 세부평가방식 기준은 업체간 차등을 5%~15%로 하도록 되어 있다.

그러나 발주처에 따라 일관된 기준이 없어 경쟁사가 2개사인 경우에는 항목별 15% 차등 후, 순위별 15% 강제차등까지 이중으로 함으로써 사실상 가격경쟁력을 무력화시키고 있다.

<가격경쟁력을 차단한 사업 List>

구분	공사명	발주처	가중치방식 (설계:가격)	평가세부기준	차등에 대한 가격폭
1	4대강 정비사업	국토해양부	60 : 40	2개사: 항목별 15% 차등 3개사: 항목별 10% 차등	<15% 차등시> 90%투찰시: 69%이하 투찰하여야 가격경쟁가능
2	4대강 정비사업	한국 수자원공사	60 : 40	2개사: 항목별 15% 차등 3개사: 항목별 10% 차등	"
3	영산강 하구둑 구조개선공사 1,2,3공구	한국 농어촌공사	70 : 30	2개사: 항목별 15% 차등후 순위별 15% 강제차등 3개사: 항목별 10% 차등후 순위별 15% 강제차등	<15% 차등시> 90%투찰시: 58%이하 투찰하여야 가격경쟁가능

* 3번 항목 경우: 설계 비중을 70%로 높게 배정한 후 순위별 15% 차등하여 이중으로 설계 변별력을 높게 하여 실제로는 중견사의 가격경쟁을 원천적으로 봉쇄한 경우임

◇ 발주기관별 심의위원 선정 방식 개선

상설설계심의위원 풀이 중앙은 70명, 기타 공기업 및 지방은 50명으로 구성되는데, 이 중에서 해당 프로젝트별로 12명을 선정하는 과정이 투명하지 않다.

현재는 발주처에서 지명방식으로 하고 있어 참여업체들의 이해관계가 반영될 수 있기 때문에 업계 참석 하에 추천방식으로 선정을 해야 오해소지를 줄일 수 있다.

토 론 자 료

정 희 창
(변 호 사)

턴키 및 대안공사 발주방식 제도개선(안)에 대한 의견

정희창(변호사)

1. 턴키 및 대안공사에 관한 근거법령

가. 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률

제7조 (계약의 방법) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하고자 하는 경우에는 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 부치거나 수의계약에 의할 수 있다.

제10조 (경쟁입찰에 있어서의 낙찰자 결정)

② 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서는 다음 각호의 1의 기준에 해당하는 입찰자를 낙찰자로 한다.

1. 충분한 계약이행능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자
2. 입찰공고 또는 입찰설명서에 명기된 평가기준에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한 자
3. 기타 계약의 성질·규모 등을 감안하여 대통령령으로 특별히 기준을 정한 경우에는 그 기준에 가장 적합하게 입찰한 자

나. 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령

제10조 (경쟁방법) ①법 제7조의 규정에 의한 경쟁은 입찰방법이나 입찰방법에 준하여 경매의 방법으로 하여야 한다. <개정 2008.12.31>

제13조 (입찰참가자격 사전심사) ①각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사에 대하여는 입찰참가자격을 미리 심사하여 경쟁입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정하여야 한다. 이 경우 선정된 적격자에게 선정결과를 통지하여야 한다. <개정 2006.5.25, 2008.2.29>

1. 추정가격이 300억원 이상인 공사
2. 추정가격이 300억원 미만인 공사로서 기획재정부령이 정하는 공사

제42조 (국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) ①각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서는 예정가격이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정한다. <개정 1999.9.9, 2000.12.27, 2003.12.11, 2006.5.25>

④각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항에 불구하고 추정가격이 300억원 이상인 공사입찰의 경우에는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정한다. <신설 2006.5.25>

제6장 대형공사계약

제78조 (적용대상 등) 대형공사계약 중 대안입찰 또는 일괄입찰에 의한 계약과 특정공사의 계약에 관하여는 이 장에 규정한 바에 의하되, 이 장에 특별한 규정이 없는 사항에 관하여는 이 영의 다른 장에 규정한 바에 의한다. <개정 1999.9.9>

제79조 (정의) ①이 장에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.
<개정 1999.9.9, 2006.5.25, 2007.10.10>

1. "대형공사"라 함은 총공사비 추정가격이 300억원 이상인 신규복합 공종공사를 말한다.

2. "특정공사"라 함은 총공사비 추정가격이 300억원 미만인 신규 복합공종공사 중 각 중앙관서의 장이 대안입찰 또는 일괄입찰로 집행 함이 유리하다고 인정하는 공사를 말한다.

3. "대안"이라 함은 정부가 작성한 실시설계서상의 공종중에서 대체가 가능한 공종에 대하여 기본방침의 변동없이 정부가 작성한 설계에 대체될 수 있는 동등이상의 기능 및 효과를 가진 신공법·신기술·공기단축 등이 반영된 설계로서 해당실시설계서상의 가격이 정부가 작성한 실시설계서상의 가격보다 낮고 공사기간이 정부가 작성한 실시설계서상의 기간을 초과하지 아니하는 방법(공기단축의 경우에는 공사기간이 정부가 작성한 실시설계서상의 기간보다 단축된 것에 한 한다)으로 시공할 수 있는 설계를 말한다.

4. "대안입찰"이라 함은 원안입찰과 함께 따로 입찰자의 의사에 따라 제3호의 대안이 허용된 공사의 입찰을 말한다.

5. "일괄입찰"이라 함은 정부가 제시하는 공사일괄입찰기본계획 및 지침에 따라 입찰시에 그 공사의 설계서 기타 시공에 필요한 도면 및 서류(이하 "도서"라 한다)를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 설계·시공일괄입찰을 말한다.

9. "계속비대형공사"라 함은 공사비가 계속비 예산으로 계상된 대형 공사를 말한다.

10. "일반대형공사"라 함은 공사비가 계속비 예산으로 계상되지 아니한 대형공사를 말한다.

②제1항제3호의 경우에 대체될 수 있는 설계의 범위와 한계에 관하여
 이의가 있는 경우에는 「건설기술관리법」 제5조에 따른 중앙건설
 기술심의위원회(특별건설기술심의위원회를 포함하며, 이하 "중앙건설
 기술심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 각 중앙관서의 장이 그 범위와
 한계를 정한다. 다만, 설계자문위원회를 설치·운영하고 있는 각 중앙
 관서의 장(그 소속기관의 장을 포함한다. 이하 이 장에서 같다)은
 설계자문위원회의 심의를 거쳐 그 범위와 한계를 정할 수 있다.
 <개정 1998.2.2, 2005.9.8, 2006.5.25>

제80조 (대형공사 입찰방법의 심의등)

제84조 (일괄입찰 등의 입찰참가자격)

제84조의2 (일괄입찰 등의 입찰참가자격사전심사)

제85조 (일괄입찰등의 입찰절차)

제85조의2 (일괄입찰 등의 실시설계적격자 또는 낙찰자 결정방법 등
 선택)

제86조 (대안입찰의 대안채택 및 낙찰자 결정)

제87조 (일괄입찰의 낙찰자 선정)

2. 발제자료에서 제시된 문제점 및 제도개선방안

가. 문제점

(1) 턴키 및 대안 발주제도의 건설 고비용 구조 심화

- 건설업계와 발주기관간 이해관계 부합으로 턴키·대안공사 확대
- 턴키공사 발주방식의 불가피한 고낙찰률 구조
- 대형 건설업체간 입찰담합·수주독점으로 건설업체간 양극화 심화

(2) 턴키 및 대안 발주방식 운용과정의 적절성 미흡

- 턴키·대안공사 발주방식이 원 취지와 달리 운용

- 공사수행방식 결정시 발주자 사업관리능력 제외로 일괄발주 남용
- 대안공사 발주과정의 비리 및 예산낭비 요인
- 발주기관 낙찰자 결정방식의 적정성 미흡

(3) 턴키 및 대안 선정방식 관련규정 구체성 미흡

- 심의대상 시설기준 등 불명확으로 턴키·대안 발주가 용이

나. 제도개선방안

(1) 턴키공사 발주제도 운용과정의 공정성 제고

- 턴키공사 발주시 건설업체간 공정한 경쟁체계 강화
- 건설업체간 공동도급 활성화

(2) 턴키공사 낙찰자 선정방식 등 관련규정 구체화

- 턴키 대상공사 선정기준·검토항목 명확화
- 발주자의 턴키발주 적용에 따른 책임성 역할 강화
- 대안공사 발주방식 폐지

3. 문제 제기의 배경 및 근거

가. 누구의 자금으로 건설공사를 하는가의 문제

⇒ 국민의 혈세로 조성되는 국가의 재정. 즉, 국민의 자금.

나. 어떤 목표를 가지고 그러한 자금을 집행하여야 하는지의 문제

⇒ 시장의 지배와 경제력의 남용 방지. 경제의 민주화. 중소기업의 보호 및 육성.

다. 헌법적 근거

⇒ 전문 "모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며," "안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고"

제119조 ② 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

제123조 ③ 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.

라. 목표 달성의 수단

⇒ 국가의 건전재정도모. 공정한 예산집행.

4. 구체적으로 드러난 문제의 본질

공사예정금액 대비 50% 가량이 실제 집행되는 하도급 공사금액.

<사례> 민간투자사업 가운데 서울-춘천고속도로 민간투자건설사업의 경우 총공사비가 2조의 규모인데, 최근 서울지방국토관리청에서 대법원 판결과 서울행정법원의 간접강제를 거쳐서 일부 공개한 하도급내역 비교표를 분석하여 보면 공개된 도급금액 1조1,330억원의 하도급금액이 6,500억원으로 불과 56%에 하도급이 이루어진 것을 알 수 있음.

법률적 관점에서, 수주업체가 하도급 예상금액을 미리 짐작하고서 과도한 도급금액으로 계약을 한 것으로 본다면 곧 "사기"가 되는 것

이고, 도급금액을 공사비로 쓰겠다고 계약하고서 실제로는 현저히 적은 금액으로 하도급 공사대금을 지출하였다면 "업무상 배임"에 해당하는 것임.

▶ 2조 규모 공사의 50% 가량만이 실제로 공사비로 지출된다고 할 때의 문제점

- ① 국가 건전재정의 훼손.
- ② 국민 혈세의 착취.
- ③ 부실공사로 인한 피해.
- ④ 사기·배임의 도덕적 해이의 확산.
- ⑤ 빈부양극화의 심화.
- ⑥ 뇌물과 부정부패의 온상.

5. 구체적 개선방안

가. 중소기업의 활성화

- 국가가 발주하는 공사의 금액 상한제 설치

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제6장 대형공사계약에 관한 제79조 내지 제92조는 원칙적으로 "일반경쟁"에 부칠 것을 요구하는 같은 법 제7조의 규정 및 "각인의 기회를 균등히" 하고 "중소기업을 보호·육성"하라는 헌법적인 요청에 위배될 소지.

국가가 한 푼 두 푼 모은 국민의 세금을 한 번에 수천억원 혹은 수조원씩 한 업체 혹은 한 컨소시엄에 몰아서 집행하여야 할 정당성이 존재하지 않음.

상위 10여개라고 하는 일부 대기업들에 대하여 순번제로 대형공사의 수주를 하게 함으로써 실제로 기술력을 가지고 있고 실제로 시공을

행하는 나머지 중소기업들은 생존에 급급한 상황이 되도록 몰아가고 거대한 자금을 국가로부터 집행 받는 대기업들은 권력과 결합한 금권주의 국가체제를 형성하게 됨.

"대안입찰"이나 "일괄입찰"을 허용하고자 하는 의도는 건설공사 특히 도로공사와 같은 대형건설공사에 있어서 한 대기업이나 기업집단에게 설계부터 완공에 이르기까지의 모든 과정을 맡겨서 공사의 일체성을 기하고 발주공공기관과 수주업체 간의 창구의 단일화를 기하겠다는 등으로 짐작하여 볼 수 있겠으나,

이에 대하여는 우선 첫째, 국가가 대형건설공사를 발주하게 되는 경우 기본적으로 국민의 예산으로 그 대금이 지출되어야 하는 것인데, 하나의 대기업이나 기업집단에 대하여 막대한 금액을 지출한다는 것 자체가 국가예산의 공정하고 적절한 배분이라는 원칙에 어긋나는 것임.

둘째, 과거 우리나라의 정부체계가 갖추어지지 못하고 행정이나 기술에 대한 공무원들의 자질이 부족하며 사회가 시급히 필요로 하는 간접자본시설은 많은데 정부가 자문을 구할 전문가들이 충분하지 못한 때에는 이와 같은 대안입찰이나 일괄입찰이 정당화될 여지가 있었을지 모르나,

현재 우리나라 법률과 행정조직이 충분히 완비되어 있고 공무원들의 자질도 뛰어나며 재해의 경우를 제외하고는 현재 사회간접자본시설이 어느 정도 충분하여 그토록 화급하게 요청되는 경우가 거의 없고,

정부가 각종 심의위원회나 다른 방식을 통하여 자문을 구할 전문가들이 많은 상황에서는 대형건설공사의 발주를 각 공종별 혹은 각 구간별로 나누어 적은 금액으로 발주하는 것이 이론적으로나 실제적으로, 그리고 행정적으로나 기술적으로 얼마든지 가능한 상황이기에

대형건설공사의 발주를 하고자 하는 것 자체가 무책임한 행정 혹은 부패한 행정과 직결될 수 있는 소지가 충분함.

셋째, 건설공사의 경우 그것이 아무리 대형이라도 결국은 상세하고 명확한 설계에 따라 모든 것을 시행하게 되는데, 그것이 창의적인 부분을 요구하는 것이라면 공모를 하면 되고, 따라서 공모과정에 불참한 자들에 의하여 "대안입찰"이라는 방법에 의하여 설계를 변경하거나 하는 일이 없게 될 것이며,

나머지 창의적인 부분이 요구되지 않는 부분에 대하여는 "일반경쟁"에 따라 입찰하게 하여 최저가 낙찰을 하도록 하면 될 것임. 즉, 그것이 아무리 대형공사라 하더라도 속을 들여다보면 항목이나 기술측면에서 상세하고 명확한 설계에 의하여 모든 공사가 이루어지는 것이기에, "일괄입찰"이나 "대안입찰"보다 창의적인 설계의 공모와 및 상세한 설계도서의 작성으로 공사의 일체성을 얼마든지 이룰 수 있는 것임.

넷째, 건설과 관련된 공무원들이 자진하여 혹은 부패 등으로 사직한 경우 대형건설사에 취직되는 경우에 대한 보도가 자주 나오고 있는 바,

국가기관이 소수의 대기업들과만 창구를 단일화하는 것이 혹시 효율이라고 주장할지 모르나, 국가기관의 업무의 공정성과 대국민성을 생각하여 볼 때 사회적인 불평등과 불만을 야기하고 결국 국가경제를 왜곡한다는 차원에서 전혀 효율적이지 못하며, 많은 수의 전문적인 중소기업이 참여하여 국가의 예산에 따른 공사의 수주를 받을 수 있게 하는 것이 바람직할 것임.

다섯째, 만약 공사내용 및 공사기간 등에 있어서 대형공사의 발주가 꼭 필요한 경우라면 건설기술심의위원회 등의 심의를 거쳐서 하도록 예외규정을 두되, 극히 제한적으로 운용되도록 하여야 할 것임.

보다 큰 문제는 "대안입찰"이나 "일괄입찰"의 문제에 있다기보다는, 너무도 큰 금액이 한 대기업 혹은 기업집단에게 공사금액으로 배분된다는 것임.

도로 등의 경우 구간별 공사를 시행하게 한다거나, 순차적인 공종별로 공사를 구분하여 공사금액을 적정금액 이하로만 발주하게 된다면, 많은 중소기업들이 입찰에 참여하고 낙찰됨으로 인하여 하도급 비리가 사라지고 많은 창의적인 아이디어를 생기게 하도록 진흥하는 효과가 있을 것이며,

특정 대기업 군의 독점으로 인한 폐해도 사라지고, 국가경제의 외연이 더욱 크게 확대되며 같은 업종에 종사하는 많은 수의 대체기업들이 생김으로 인하여 위기에 대처하는 능력도 더욱 유연하게 될 것임.

혹시 각 공종별 혹은 각 구간별로 중소기업에 발주를 하는 것이 미덥지 못하다고 할 지 모르나, 이러한 경우를 대비하여 충분한 이행보증금이나 하자보증금 등의 담보를 받으면 되고, 그 모든 것을 제대로 감리하는 기관 혹은 업체가 있으면 되기 때문에 그러한 우려도 전혀 기우에 불과함.

궁극적으로 발주를 하는 국가기관은 입찰자격의 제한에 중점을 두기 보다는 공종과 자재와 공사순서에 대한 명세를 명확히 하는 일에 중점을 두어야 할 것이며,

그리하여 누구에게나 입찰이 개방되도록 하는 방향으로 국가가 체결하는 계약의 방침을 정하는 것이 모든 사람에게 "기회"를 평등하게 그리고 충분하게 주고, 국민들의 창의력 등의 "능력"을 최고도로 발휘하게 하는 바탕이 될 것임.

⇒ 발제자료에서의 제도개선방안 2에서 지적된 분할 발주의 확대도 비슷한 취지의 개선방안일 것임.

나. 직접시공제의 확대 및 입찰시 구체적 하도급 계획의 제출 의무화

- 건설산업기본법

제28조의2 (건설공사의 직접시공) ①건설업자는 1건공사의 금액이 100억원 이하로서 대통령령이 정하는 금액 미만인 건설공사를 도급 받은 경우에는 당해 공사금액중 대통령령이 정하는 비율에 의한 금액 이상에 상당하는 공사를 직접 시공하여야 한다. 다만, 당해 건설공사를 직접 시공하기 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

②제1항의 규정에 의하여 건설공사를 직접 시공하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 직접시공계획을 발주자에게 통보하여야 한다.

③발주자는 건설업자가 제2항의 규정에 의하여 직접시공계획을 통보하지 아니한 경우 또는 직접시공계획에 따라 공사를 시공하지 아니한 경우에는 당해 건설공사의 도급계약을 해지할 수 있다.

[본조신설 2004.12.31]

- 건설산업기본법시행령

제30조의2 (건설공사의 직접시공) ①법 제28조의2제1항 본문에서 "대통령령이 정하는 금액 미만인 건설공사"라 함은 도급금액이 30억원 미만인 건설공사를 말한다.

②법 제28조의2제1항 본문에서 "대통령령이 정하는 비율"이라 함은 100분의 30을 말한다.

③법 제28조의2제1항 단서에서 "대통령령이 정하는 경우"라 함은 발주자가 공사의 품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우를 말한다.

④법 제28조의2제2항의 규정에 의한 직접시공계획의 통보는 국토해양부령이 정하는 바에 의하여 도급계약을 체결한 날부터 30일 이내에 하여야 한다. 다만, 법 제28조의2제1항에 따라 직접 시공하는 건설공사가 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 해당 공사의 직접시공계획을 통보하지 아니할 수 있다. <개정 2007.12.28, 2008.2.29>

1. 1건 공사의 도급금액이 4천만원 미만일 것
2. 공사기간이 30일 이내일 것

⑤감리자가 있는 건설공사로서 도급계약을 체결한 자가 제4항의 규정에 의한 기한내에 감리자에게 직접시공계획을 통보한 경우에는 이를 발주자에게 통보한 것으로 본다.[본조신설 2005.6.30]

결국 국가에서 건당 집행되는 30억원 미만의 건설공사에 대하여서만 수주업체가 30% 직접 시공을 하면 된다는 것이며, 그나마 수주업체가 직접 시공하기 곤란한 경우로서 발주자가 공사의 품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우에는 그렇게 하지 않아도 된다는 것임.

30억원이라고 해도 엄청난 금액인데, 하물며 300억원이나 수천억원, 2조원 이와 같은 엄청난 금액의 공사에서는 직접 시공을 전혀 하지 않아도 된다는 것 자체가 불법과 비리와 빈곤의 심화를 조장하는 것임.

공사금액을 가리지 않고 모든 공사에 있어서 직접공사의 비율을 50% 정도까지 의무화하도록 하는 것이 합리적이며, 이렇게 하는 경우

고용의 실질적 확대 및 고용불안의 해소, 실제적인 공사기술 및 조직 관리기술의 발전, 공사에 대한 책임성의 강화, 뇌물과 부정부패 등 비리의 일소, 공사비 절감으로 인한 예산 절약 등 얻게 되는 이익이 지극히 클 것임.

또한 위와 같이 도급 금액에 비하여 하도급 금액이 50% 가량에 불과하게 되는 것을 방지하기 위하여 수주업체가 직접 시공을 하지 못하는 부분에 대하여는 어떤 공종에 대하여 얼마의 금액으로 어느 다른 회사에게 하도급을 주어서 시공하겠다는 것을 입찰시에 미리 밝혀서 제출하도록 하고 계약내용에 포함시켜서 계약체결을 하는 것이 요구됨.

구체적인 공사를 발주함에 있어서 직접 시공도 하지 아니하고 누구를 시켜서 어떻게 시공할 지도 모르면서 엄청난 공사금액을 집행하여 발주한다는 것은 합리성이 전혀 없음.

⇒ 발제자료에서의 제도개선방안 1에서 지적된 중견·중소 건설업체간 실질적 공동도급 운영 시 인센티브 도입방안도 조금 미온적이기는 하지만 비슷한 개선방안인 것으로 보임.

다. 실제 하도급 사례를 통한 예정가격의 현실화

최저가 입찰방식에서는 예정가격 대비 평균낙찰률이 60내지 70퍼센트 이나, 턴키입찰의 경우 예정가격 대비 평균낙찰률이 90 내지 95퍼센트, 대안입찰의 경우 예정가격 대비 평균낙찰률이 80 내지 85퍼센트라는 것은 현재 예정가격이 합리적으로 설정되어 있지 않다는 것을 의미함.

실제 하도급내역 비교표 분석에 따르면, 도급금액에 비하여 하도급 금액이 두 배 내지는 많게는 20배 이상으로 높은 공사(물론 공사 금액은 비교적 적은 금액임)가 있는 반면,

주로 토목공사 같은 경우 도급금액에 비하여 하도급금액이 40%가량 밖에 되지 아니하는 공사(공사금액이 상당히 큰 금액임)의 두 종류가 눈에 띄는데, 도급금액이 하도급금액이 현저히 적은 경우도 수주를 위하여 허위의 도급금액으로 낮추어 써서 입찰을 한다는 점에서 사기의 소지가 충분하며,

하도급금액이 도급금액에 비하여 현저히 적은 경우는 사기 및 업무상 배임이 될 뿐 아니라, 이러한 구조를 통하여 관련자들이 불법이득을 취하고자 여러 부정과 부패를 양산하게 됨.

현재 실제 하도급 관련자료는 공공기관에서 서류 및 전산으로 소지하고 있을 뿐 아니라, 실제 발주된 사업만으로도 얼마든지 추가 수집 및 조사가 가능하며, 나아가 재하도급 자료까지도 그 수집 및 조사가 가능한 실정임.

사인 간의 거래에서는 공사를 하고도 공사비를 받지 못하는 경우 등 위험이 많으나, 국가와의 거래에서는 공사비를 못 받을 염려가 전혀 없음에도 실제보다 현저히 높은 예정가격을 설정하고 그 이하의 가격만 되면 낙찰시킬 수 있다는 것은 정당성이 없음.

따라서 예정가격을 실제 하도급 관련자료에 최대한 근접하게 조정하는 것이 절실하게 요구됨.

한편, 예정가격이 실제 시공하는 시장가격과 최대한 근접하게 설정되는 경우 예정가격을 비밀에 부치는 이유가 없어지게 된다고 할 것이고,

그 경우 예정가격 제도 보다는 입찰자 누구에게나 공개되는 "최고 가격"이나 "최저가격" 제도의 도입을 고려하여 볼 수 있을 것임.

- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령

제7조의2 (예정가격의 비치) ①각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 경쟁입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 당해 규격서 및 설계서등에 의하여 예정가격을 결정하고 이를 밀봉하여 미리 개찰장소 또는 가격협상장소 등에 두어야 하며 예정가격이 누설되지 아니하도록 하여야 한다. <개정 1999.9.9>

라. 예산사무처리에 있어서의 헌법 준수

우리나라 헌법은 1년 예산을 원칙으로 하고 있고, 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 하며(헌법 제55조 제1항 및 국가재정법 제23조),

예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 함(헌법 제58조 및 국가재정법 제25조).

그런데도, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제79조 제1항은 9호 계속비 대형공사와 10호 일반대형공사로 구분하여 공사비가 300억원 이상이고 기간이 수년에 걸쳐서 진행되더라도 계속비 예산을 받을 수도 있고 계속비 예산을 받지 않을 수도 있는 것처럼 규정하고 있는 것은 위헌임.

공사의 금액을 떠나서 수년에 걸쳐서 국가재정이 지출되는 경우 계속비 의결을 받도록 하는 원칙을 준수하도록 하여야 하며, 계약 체결 시 국가가 장차 손해배상이나 수입보장 등의 책임을 부담하는 경우 반드시 국회의 사전의결을 얻도록 규정하여야 함.

다. 예산집행에 있어서의 투명성 - 정보의 공개

예산집행은 국민이 혈세에 의한 국가의 재정이 집행되는 것이므로, 국가의 예산이 집행되는 이상은 이에 관한 모든 것은 투명하고 그 정보는 공개되어야 함.

국민의 혈세로 국가재정의 집행이 이루어지는 이상, 계약의 내용과 세부공종별 단가와 총액, 하도급이 있는 경우 하도급 단가와 총액 및 심의가 있는 경우 그 심의의 내용과 결과 등이 공개되도록 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 규정되어야 함.

국가재정 집행에 대한 정보의 공개가 있어야 만이 국가의 건전재정과 예산의 공정한 집행 및 사회적인 불법이득 구조의 개선을 통한 사회 불평등 해소가 달성될 수 있을 것임.

토 론 자 료

황 봉 현
(매일경제신문)

턴키 및 대안공사 발주방식 제도개선(안)에 대한 의견

황봉현(매일경제신문 부장)

◇ 턴키 제도에 대한 문제제기

- 지난해 공정거래위원회가 4대강 사업의 1차 턴키공사 담합의혹 조사에 나서고 국회 국정감사에서 턴키제도에 대한 전면 재검토 및 폐지 주장이 이어지는 등 턴키제도에 대한 논란은 끊이지 않는 실정
- 1995년 도입된 턴키 제도는 공사기간을 줄일 수 있고 신기술, 신공법 등 건설기술 발전에도 기여하는 장점이 있으나 턴키 심사과정에서 평가위원회에 대한 각종 로비가 계속 드러나는 등 많은 문제를 안고 있음
- 특히 로비력이 강한 대기업이 시장을 독점하면서 수주 양극화가 심화된다는 지적을 받고 있음
- 문제가 잇따르자 정부는 심의위원을 압축하고, 심의위원 명단도 공개하는 등 제도를 개선했으며 국민권익위원회도 제도개선 방안 마련
- 현행 턴키제도의 문제점을 짚어보고 대안을 논의하는 자리가 마련돼 바람직한 턴키제도 운영이 이뤄지기를 기대

◇ **턴키공사 선정기준 명확화와 발주자 책임 강화에 대해**

- 권익위의 문제점 진단은 대부분이 공감하는 지적 사항으로 대상 공사 선정기준 명확화에 대해서는 서류상으로 선정기준을 명시하는 것도 중요하지만 정부 중앙건설기술심의위원회가 연초 짧은 기간에 모든 발주공사에 대한 발주 방식을 결정하는 현행 방식의 개선이 필요하다는 의견 대두
- 발주처 사업관리 능력 고려 부분 역시 발주처가 조달청이나 도로공사 토지구택공사 등 국가기관 또는 대형 공기업으로 발주능력을 의심할 여지는 크지 않다고 볼 수 있고, 발주 능력이 부족한 곳은 조달청 등에 위임발주 하는 방안을 적극 활용하도록 권고하는 방안이 바람직

◇ **설계적합 최저가 방식 적용에 대해**

- 가격경쟁 위주로 턴키제도를 운영할 경우 건설기술경쟁을 약화시키고 건설업체를 무한 가격경쟁으로 내몰아 기존의 최저가 낙찰제와의 차별성이 사라질 우려가 있어 지혜로운 대응 필요.
- 국내 건설업체의 해외 수주가 크게 증가하고 있는데 해외 공사 트렌드는 EPC(Engineering, Procurement & Construction)형태로 설계, 구매, 시공을 패키지로 수행하는 것이 대세
- 국내 건설회사의 국제 경쟁력을 확보하기 위해서는 설계와 시공을 일괄로 수행해 본 경험, 즉 턴키 공사의 경험이 매우 중요하기 때문에 턴키 축소는 자칫 국제 경쟁력 저하로 이어질 가능성도 있어

- 따라서 설계적합 최저가 방식이 아닌 설계적합 최적가 방식이 필요함.

◇ 초대형공사 분할 발주 확대에 대해

- 입찰 참여시 총 공사비의 3% 가량에 해당하는 설계비를 미리 쏟아 부어야 한다는 점에서 중견사들이 참여할 수 있는 여지가 적은 것이 현행 방식으로 분리발주가 확대되면 중견건설사들의 입찰 참여를 유도하는 긍정적인 효과 기대
- 입찰비용 절감과 설계보상비 현실화 등도 대기업에 쏠린 턴키 제도 입찰 참여를 중견사로 확대하는 효과 기대

토 론 자 료

윤 왕 료
(국토해양부)

