

공공청사 설계 · 시공 일괄입찰 확대, 과연 타당한가? Is Turn-key Appropriate for the Construction of Government Institutions?

김문채 / 대법원 건설심의관
by Kim Moon-Chae

정부에서는 소위 '경쟁력 10% 이상 높이기'의 일환으로 98년도까지 정부 발주공사의 40%를 설계 · 시공 일괄입찰(소위 턴-키 입찰)로 하기로 하고 현재 강력히 추진중에 있다. 그러나 그 시행에는 많은 문제점과 모순이 내재되어 있어 과연 소기의 목적을 달성할 수 있을지 심히 우려된다.

원래 턴-키 계약(turn-key contract)이라는 말은 미국에서 만들어진 것으로서 '모든 요소를 포괄하는 청부 계약'이라는 뜻이다. 발주자는 키를 돌리는 것만으로 족하다는 의미로, 수주한 건설업자가 대상 공사의 기획, 금융, 토지의 조달, 설계, 시공, 기계 기구의 설치 등 발주자가 필요로 하는 모든 것을 조달하여 발주자에게 인도하는 계약으로 '설계 · 시공 일괄입찰 계약' 보다 넓은 개념이다. 영국에서는 이를 package deal contract라 한다.

이 계약제도의 원래 취지는 발주자가 해당분야에 대한 전문적인 지식이나 수행능력이 부족하여 양심적이고 믿을 수 있는 건설업자에게 적절한 이윤을 보장해 주는 대신 모든 것을 맡겨 경제적으로는 부담을 더 하더라도 건설과정에서 발생하는 골치아픈 신경을 쓰지 않을 목적으로 채택하는 계약제도이다. 따라서 이 제도는 양심적인 건설업자의 선정과 건설업자에게 적절한 이윤을 보장해 주는 것을 전제조건으로 하고 있어 원천적으로 경쟁입찰로 하여서는 아니되는 제도이다. 부실공사를 다반사로 한다고 비난받고 있는 우리 건설업계 풍토와 국민의 세금으로 짜여지는 국가 예산으로 집행해야 하는 공공건설공사가 과연 이에 해당하는 것인지는 자명해진다.

또한 설계 · 시공 일괄입찰 방식은 대규모 원자력발전소나 국제공항 등과 같이, 목적으로 하는 시설물의 규모가 거대하고 복잡하여 건설기간이 장기간 소요되는 경우에는 「기획→설계→입찰→시공」이라는 종래의 방법으로 하면 설계 도서의 대부분이 완성되어야 입찰에 붙일 수 있고, 그 사이에 인플레이션으로 인하여 공사비가 증대하여 계획을 변경하지 않으면 안되는 사태가 발생하게 된다. 그래서 건설의 규모와 질을 변경하지 않고 값싸게 완성시키기 위해서는 건설기간을 되도록 단축하여 물가상승에 따른 영향을 최소화할 필요가 있고, 보다 단기간에 건설을 하기 위해서는 설계 및 시공기간을 오버랩시킬 필요가 생긴다. 그래서 생긴 제도가 원래의 설계 · 시공 일괄입찰 방식이다. 그런데 우리의 경우에는 이와 전혀 관계없는 소규모 건물마저...

맞춤 물건을 주문할 때에는 주문서가 있어야 하고, 그 주문서에는 그 물건이 갖추어야 할 치수 · 품질 등 소위 성능(性能)이 명시되어야 제품을 인도할 때에 분쟁을 줄일 수 있다. 주문서의 내용은 양복이나 구두와 같이 재질 및 치수 등 비교적 간단하게 작성되어도 문제가 없는 경우가 있고, 일부 플랜트의 경우처럼 연간 생산량 · 단위 생산비 및 건설비만 정해 발주하여도 큰 문제가 없는 경우도 있다. 그러나 일반적인 건물인 경우에는 간단하게 주문서를 작성할 수가 없다. 그래서 작성하는 것이 설계도서이고 이 설계도서가 바로 주문서가 되는 것이다. 이 주문서를 누가 작성해야 하는 것은 자명한데 이를 건설업자로 하여금 작성하게 하는 제도가 설계 · 시공 일괄입찰이다.

도급(또는 청부)계약은 어떤 일을 완성할 것과 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약제도이다. 따라서 공사를 도급계약으로 발주하는 경우에는 발주자가 어떤 일을 어떻게 완성해야 하는

지를 설계도서로 계약 전에 명백하게 하여 상대방이 그에 소요되는 비용을 산출할 수 있어야 한다. 그래야 계약내용의 안정성이 확보되고 분쟁의 소지가 줄어든다. 그런데 설계·시공 일괄입찰 제도는 불충분하고 애매한 내용으로 된 입찰안내서(일명 입찰지침서)로 입찰하는 제도이다.

관계 기관에서는 설계·시공 일괄입찰제도를 도입한 배경으로 건설업계의 책임시공 문제를 들고 있다. 어떤 일이라도 담당하는 사람에 따라 부분적으로 부실이나 잘못이 있는 것이 세상사이다. 부실공사의 상당 부분이 설계부실에 기인한다는 것도 부인할 수 없다. 그러나 우리나라에서의 부실공사는 원천적으로 공사를 하는 건설업자에게 책임이 더 있다. 설계도서에 명백하게 되어있는 데도 온갖 수단과 방법으로 설계도서대로 시공하지 않음으로써 부실공사가 되는 것이 대부분이다. 그런데 부실공사를 할 개연성이 많은 건설업자에게 설계마저 맡기는 제도가 설계·시공 일괄입찰이다.

설계도서가 완벽하게 작성되어 발주하는 종래의 입찰방식인 경우에도 건설업자는 설계도서에 명백하게 되어 있는 사항마저도 이행하지 않으려고 하고, 설계도서의 내용 해석을 둘러싸고 공사현장에서는 감리자(감독자)와 건설업자 사이에 분쟁이 빈발하고 있는데, 설계도서(주문서)를 건설업자 주도로 작성하고 건축주인 발주기관은 건설업자가 하는 대로 지켜볼 수밖에 없는 것이 설계·시공 일괄입찰제도이다.

설계·시공 일괄입찰제도는 발주기관이 작성한 입찰안내서(지침서)에 따라 건설업자가 해당 사업에 대한 기본설계도서와 공사비내역서를 작성하여 제출하면, 이를 중앙건설기술심의위원회에서 심사하여 4명의 실시설계 적격후보자를 선정하고, 조달청에서 이들에 대한 적격심사를 하여 실시설계 적격자를 선정하고, 이 자가 실시설계를 하여 발주기관에 설치된 심사위원회에서 심사하여 설계 적격으로 판정받으면 계약을 체결하는 제도이다. 건물인 경우에 기본설계에서 실의 배치 등 평면 구성이나 외관 등 주요부분이 모두 결정되는데 해당건물을 필요로 하고 사용하게 될 발주기관이 기본설계 결정과정에서 완전히 배제되어 있다. 건물을 사용하게 될 발주기관마다 수행하는 업무가 다르고 독특한 기능이 있어 이에 대한 적합여부는 해당 발주기관에서 가장 잘 안다는 것은 당연한 것인데도 말이다. 만약 발주기관에서 요구하는 것과 다른 건물로 설계될 경우에는 업무의 비능률을 초래하게 될 것은 명백하다. 이처럼 건축주인 발주기관을 설계결정에 완전히 배제시킨 것이 우리나라에서 시행하고 있는 설계·시공 일괄입찰제도이다.

설계·시공 일괄입찰제도는 제도의 근본 취지나 규정상으로는 수 많은 자가 입찰에 참가할 수 있다. 만약 100개 업체, 아니 20개 정도의 업체가 참가한다고 가정하더라도 그 많은 업체에서 한 설계 및 도서 작성비가 얼마가 될 것이며, 심사는 또 어떻게 할 것인가? 그에 소요되는 비용·인력 및 시간은 얼마이겠는가? 이것을 '국가 경쟁력 10% 이상 높이기'를 위한 제도라고 하고 있다. 이 제도로 '국가 경쟁력 10% 이상 높이기'를 달성하려면 건설업자가 담합하여 수개 업체만 참가할 때에 가능성이 있어 보인다.

관계기관에서는 설계·시공 일괄입찰제도가 신기술, 신공법의 도입을 촉진하여 건설산업의 기술경쟁력을 높이는 데에 유리하므로 이를 확대해야 한다고 주장하고 있다. 물론 건설산업을 발전시키기 위해서는 신기술·신공법이 개발 보급되어야 함은 당연하다. 그런데 신기술이나 신공법이란 원래 그 적용실적이 적고 실제 건물에 적용하여 장기간에 걸친 검증이 이루어지지 않은 것이어서 장점도 있겠으나 실패할 확률도 대단히 높은 것이 사실이다. 만약에 다중(多衆)이 이용하는 공공청사에 신기술·신공법을 채택하여 실패라도 할 경우에는 그에 대한 책임은 누가 지는가? 중앙건설기술심의위원회의 심의위원이 지는가? 설계·시공 일괄입찰제도 확대를 주관한 기관에서 지는가? 아마도 문제가 된다면 아무도 책임을 지지 않으려고 할 것이다. 신기술·신공법의 보급 확대는 다른 차원에서 다른 방법으로 강구해야 되는 것이지, 공공청사를 신기술·신공법의 시험장으로 하여서는 안된다. 사실 일반 건물의 경우 신공법·신기술을 적용할 여지가 거의 없다. 지금까지 설계·시공 일괄입찰로 시행된 건물의 경우를 분석해 보면 쉽게 파악될 것이다.

공공건설공사를 시행함에 있어서 항상 문제가 되는 것이 공정성이다. 설계자 선정의 공정성을 확보하기 위하여 공개현상설계로 하는 경우에도 심사의 공정성이 문제가 되고 있는 것이 현재의 실정이다. 설계비는 10억원이 안되는 경우가 대부분이고 많아야 수십억원이다. 그런데도 말들이 많다. 단지 공사비만을 써 내어 그 자리에서 개봉하여 낙찰자를 결정하는 종래의 방법으로 발주하는 공사의 경우에도 담합이다, 예정가격 누설이다 등 말이 많은데, 최소 수백억원 이상이 소요되는 사업의 시공자를 설계심사로 결정하게 되면 심사위원의 권한은 막강하고 심사란 주관적일 수밖에 없는 실정을 감안한다면 그 공정성에 많은 의심을 가질 수밖에 없는 제도가 설계·시공 일괄입찰이다.

관계기관에서 설계·시공 일괄입찰의 장점으로 꼽고 있는 것 중의 하나가 '기술인력이 부족한 발주자를 대신하여 건설사업을 효율적으로 수행할 수 있으며, ...'이다. 기술인력이 부족한 발주기관이란 도대체 어느 기관을 말하는 건지, 설사 기술인력이 부족한 기관이 있다면 그런 기관일수록 제3자에게 설계를 맡겨 발주기관의 기술능력을 보완함이 타당하지 계약 상대방인 건설업자에게 모든 것을 맡겨 건설업자 마음대로 해야 건설사업을 효율적으로 수행할 수 있다는 말인지 도무지 이해가 가지 않는다.

또 '전형적인 시공 도급방식에 비해 공사기간의 단축이 가능하고'라는 것을 장점으로 나열하고 있다. 지금 시행되고 있는 제도로는 공사기간의 단축은 커녕 입찰 절차의 복잡과 번잡함으로 인해 오히려 사업기간이 더 길어진다.

공공건설사업을 시행할 때마다 곤혹스러운 것은 우리나라 건설산업의 발전을 위해서는 건설업자에게 적절한 이윤이 나게 해 주어야 한다는 명분과 공복(公僕)으로서 국민이 낸 세금을 한푼이라도 절약해야 한다는 소명(召命) 사이에서 고민하는 일이다. 종래의 입찰방식으로 하는 경우에는 설계가 사전에 확정되어 있어서 설사 적정 공사비 이하로 낙찰자가 결정되더라도 건설업자는 적자를 감수하면서 공사를 완성하지 않으면 안된다. 그러나 설계·시공 일괄입찰은 설계를 건설업자가 하므로 건설업자가 적자를 보게끔 설계하지 않을 것임을 누구나 짐작할 수 있다. 따라서 설계·시공 일괄입찰 제도는 건설업자에게는 적절한 이윤을 보장해 줄 수 있는 제도이나, 국가예산을 절약하는 데는 일반적으로 불리한 제도이다.

설계·시공 일괄입찰 방식으로 공사를 시행하기 위해서는 다음과 같은 절차를 거쳐야 한다. 즉 「대형공사 집행기본계획서 작성(발주기관)→중앙건설기술심의위원회 심사(건설교통부)→심사결과 통보→집행기본계획서 조정 제출(발주기관)→공고(건설교통부)→입찰안내서 작성(발주기관)→중앙건설기술심의위원회 심사→심사결과 통보→입찰안내서 조정(발주기관)→입찰 의뢰→입찰 공고(조달청)→기본설계도서 작성·제출(건설업자)→중앙건설기술심의위원회 심사→실시설계 적격 후보자 4인 선정→P.Q심사(조달청)→실시설계 적격자 선정→실시설계(실시설계 적격자)→실시설계 적격심사(주로 발주기관)→설계 적격여부 통보→설계 적격시 계약체결, 설계 부적격이거나 입찰가격이 예산액을 초과하여 협의가 되지 않을 경우에는 재입찰 또는 재공고입찰」하여 앞의 절차를 반복하게 되어 있다. 이렇게 건설업자가 선정되어도, 공사를 하기 위해서는 교통영향평가(대형공사인 경우), 미관 심의, 에너지 심의, 건축 협의 등 수 많은 행정절차를 또 거쳐야 한다. 이 과정에서 담당자 또는 심의위원의 주관에 따라 이래라 저래라 정말로 장단 맞추기가 무척 힘들다. 도대체 공공기관에서 공공청사를 건립하는 데에 이렇게 복잡한 절차를 거쳐서 무엇을 얻겠다는 건지? 여기에 소요되는 인력·시간·비용이 그 얼마이겠는가? 이래 가지고 어떻게 국가경쟁력 운운할 수 있겠는가. 공공청사를 건립하는 데도 이 지경이니 민간인의 경우에는 어떨지 짐작이 간다.

설계의 기본적인 내용이 담긴 것이 기본설계이고, 공사비는 상세한 실시설계가 나와야 산출할 수 있다. 그런데 우리의 설계·시공 일괄입찰제도는 기본설계를 제출할 때에 공사비(입찰금액)를 써 내야 한다. 그러니 건설업자가 제대로 된 공사비를 써 내려면 필요없게 될 지도 모르는(낙찰자로 결정되지 않을 경우) 실시설계를 사전에 하든가, 그렇지 않은 경우에는 써낸 공사비에 맞추어 실시설계를 해야 한다. 만약 공사비를 적정 공사비보다 적게 써낸 경우라면 실시설계의 내용이 어떻게 될 지 뻔하다. 이와 같이 우리 나라의 설계·시공 일괄입찰제도는 건설공사 시행절차의 기본과도 맞지 않는 제도이다.

이 글의 내용은 건축을 사랑하고 걱정하는 필자의 개인적인 소신이자 견해를 밝혀 두면서, 이 외에도 많은 것을 지적하고 싶으나 지면관계로 줄이고자 한다. 무슨 제도나 정책을 정하여 적용하고자 할 때에는 광범위한 의견수렴에 의하여 그 타당성을 확인하고, 그 효과를 예측분석하여 그 효율성을 따져 보아야 하며, 정해진 정책이라도 시행과정에서 재점검하여 필요하다면 수정하는 것이 시행착오를 줄일 수 있는 방도이다. 무슨 일이 생기면 대책을 세운다는 명분아래 '의무화', '적용 확대', '권장', '유도' 등의 이름으로 새로운 '조임들'을 많이 만들어야 유능하고, 그래야 무슨 일을 하는 것 같고, 그런 실적보고를 많이 받아야 마음을 놓는 그런 풍토는 이제 끝내야 한다.