

건설업 등록과 연계한 공공 입찰제도 운영 방안

- 일본의 등급 입찰 및 발주 표준제도 벤치마킹 -

2018. 11

최민수

■ 연구 배경	4
■ 건설업 허가 업종과 입찰 참가 희망 공종	5
■ 일본의 공공공사 입찰 자격 심사의 구조	8
■ 유자격자 명부를 위한 일반경쟁 참가자격 심사 방법	15
■ 유자격자의 등급 구분과 발주 표준	21
■ 시사점 및 국내 제도의 개선 방향	26

- 건설시장의 경쟁 심화 등 환경 변화에 대응하고, 건설 생산물의 품질 확보나 재해 방지 등의 질적 요구에 부합하려면, 해당 공사의 규모와 특성에 가장 적합한 기업 규모나 실적 및 경력을 갖춘 낙찰자를 선정하는 것이 중요함.

 - 외국의 경우, 발주자별로 발주 공사의 유형에 따른 유자격자 명부를 운용하여 부적격자의 입찰 참여를 제한하고 있으며, 또 입찰 건마다 공사 규모나 내용에 적합한 입찰 참가 자격을 정하여 해당 공사에 가장 적합한 자가 낙찰되도록 유도하는 것이 일반적임.
- 일본의 경우, 건설업 허가를 획득한 후 매년 경영사항 심사제도를 통하여 객관적 사항을 심사받음. 또한 발주자별로 2년에 1회 정도 정기적으로 경쟁 참가자격 심사를 실시해 유자격자 명부를 구성한 후, 공사 입찰마다 또다시 경쟁 참가 자격의 확인이 이루어짐.
- 일본에서 건설업 등록제도와 연계하여 운영하고 있는 공공공사 입찰의 유자격자 명부 및 발주 표준제도를 살펴본 결과, 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었음.

 - 발주기관별로 공사 유형을 구분하여 유자격자 명부를 구축하고, 부적격자의 입찰을 방지함.
 - 건설업 허가 업종과 연계하여 유자격자 명부를 구축하여 입찰자의 자격을 명확히 함.
 - 일례로 국토교통성에서는 일반 토목, 건축 이외에 강교 상부, 조경, 전기설비, 유지수선, 냉난방위생설비, 아스팔트 등 21개 공사 유형에 대응하여 유자격자 명부를 구성하고 있음.
 - 유자격자 명부를 정기적으로 갱신하여 성실한 계약 이행을 유도하고, 부적격자를 배제함.
 - 유자격자는 경쟁 참가자격 점수에 따라 일반적으로 3~4등급별로 구분하고, 해당 등급별로 발주 기준이 되는 공사 금액(발주 표준)을 정해두고 있음.
 - 발주 표준과 등급 입찰을 실시하여 해당 공사 규모에 가장 적합한 기업 규모를 갖춘 자를 대상으로 입찰을 실시함으로써 중소기업 보호와 적격 업체의 선정에 기여함.
- 국내에서는 조달청을 제외하고 유자격자 명부를 구성하여 운용하는 사례가 미흡함. 이에 발주기관별로 도로, 하천, 상·하수도 등 주요 발주 공사 유형별로 구분하여 유자격자 명부를 작성 및 운용하는 것이 요구됨.

 - 해당 공사에 적합한 건설업종 등록 여부 및 공사 실적과 시공 평가, 신인도 등을 검증하여 등록함.
 - 필요시 지역 요건을 부여할 수 있고, 만약, 중대 사고를 유발한 경력이 있거나 부실 시공을 한 자, 또는 계약 이행이 불성실한 계약자 등은 해당 발주기관의 유자격자 명부에서 배제할 수 있을 것임.
- 발주 공사 규모에 적합한 기업 규모를 갖춘 건설업체가 해당 공사를 수주하는 것이 공사 관리에 유리할 수 있다는 점을 고려할 때, 등급 제한입찰의 활성화가 요구됨.

 - 등급 제한입찰을 활성화하려면, 「국가계약법」에서 규정하고 있는 4가지의 제한 경쟁 요건(실적, 시공 능력, 등급, 지역) 가운데 중복 제한을 금지하고 있는 규정을 폐지할 필요가 있음.
 - 발주기관별로 발주 공사 유형과 기업 규모를 고려하여 등급을 편성하고, 해당 등급 공사에는 원칙적으로 해당 등급 업체만 입찰에 참여할 수 있도록 제한해야 함.

I 연구 배경

- 그동안 건설업 면허 개방과 더불어 공공공사 입찰참가 자격이 낮아지면서 건설업체가 급증하였고, 이에 따른 경쟁이 심화되면서 건설산업 환경이 악화되고 있음.
- 건설시장의 경쟁 심화 등 변화에 대응하고, 건설 생산물의 품질 확보나 안전, 환경 보호 등의 질적 요구에 부합하려면, 해당 공사의 규모와 특성에 가장 적합한 기업 규모나 실적 및 경력을 갖춘 낙찰자를 선정하는 것이 중요함.
 - 정부계약제도가 추구해야 할 본연의 목적과 기능은 적절한 가격으로 우수한 품질의 공공 시설물을 효율적으로 조달하는 것이며, 이를 뒷받침할 수 있는 입·낙찰 시스템 구축이 필요함.
 - 건설투자가 점차 정체 혹은 감소할 것으로 전망되는 가운데, 우수한 기업이 시장에서 생존하고 성장할 수 있도록 시공 기술력과 경영 능력에 의한 경쟁을 촉진함으로써 건설 기술의 발전을 도모하고 능력 있는 건설업체를 육성하는 것이 중요함.
- 외국의 경우, 발주자별로 발주 공사의 유형에 따른 유자격자 명부를 운용하여 부적격자의 입찰 참여를 제한하고 있으며, 또한 입찰 건마다 공사의 규모나 내용에 적합한 입찰 참가 자격을 정하여 부적격한 입찰자를 제한하는 것이 일반적임.
- 국내에서도 공공공사 입찰에서 건설업체의 규모나 공사 금액 등에 알맞게 입찰 참가 범위를 정하고, 공사의 난이도나 공사의 규모에 따라 적합한 평가 방법을 강구할 필요가 있음.
 - 발주자가 각각 발주 공사의 특성을 고려하여 유형별로 유자격자 명부를 구축하고, 해당 공사에서 요구하는 전문 능력을 갖춘 업체가 우대받을 수 있는 입·낙찰제도의 활성화가 요구됨.
- 본 연구에서는 일본을 중심으로 건설업 등록 업종을 고려한 유자격자 명부의 구축과 더불어 해당 건설공사의 규모 및 특성을 고려하여 합리적인 입찰 참가자격 등을 부여하는 방안에 대하여 살펴보고자 함. 그리고 이를 통해 국내 공공 입찰제도의 개선 방향을 모색하고자 함.

Ⅱ 건설업 허가 업종과 입찰 참가 희망 공종

1. 건설업 허가의 구분

■ 일본에서 건설공사를 도급받기 위해서는 「건설업법」 제3조에 의거하여 공공공사와 민간공사 구분 없이 건설업 허가를 받아야 함.

- 건설업 허가를 받지 않으면 일반적으로 공공공사 입찰에서 참가 자격을 인정받지 못하므로 건설업 허가는 필수 사항임.
- 건설업 허가의 유효 기한은 5년으로서, 5년마다 갱신하지 않으면 효력이 상실됨.
- 건설업자가 2개 이상의 지역에 영업소를 설치하는 경우 국토교통성 대신의 허가를 취득해야 하며, 하나의 지역에만营业소를 두는 경우에는 해당 자치단체장의 허가를 취득해야 함.

■ 국토교통성 대신이나 도도부현 지사는 건설업 허가를 할 경우에는 ① 경영 임원, ② 영업소별 전임자, ③ 성실성, ④ 재정능력 등의 법적 기준을 고려하고, 이에 적합하다고 인정될 경우에 건설업 영위를 허가함.¹⁾

■ 「건설업법」에서는 건설공사의 종류를 2개의 일식(一式)공사와 27개의 전문공사로 분류하고, 영위하려는 건설업종마다 허가를 받도록 되어 있음.

- 일본의 건설업종은 종합건설업과 전문건설업 구분 없이 29종으로 분류하고 있음. 이 가운데 일식공사(一式工事)인 건축공사업과 토목공사업은 우리나라의 종합건설업의 성격을 갖고 있으며, 나머지는

1) 일본 「건설업법」 제7조의 규정을 보면, 국토교통성 대신 혹은 도도부현 지사는 허가를 받으려고 하는 자가 다음 기준에 적합하다고 인정될 때에만 허가를 해야 한다고 규정하고 있음.

- 법인인 경우에는 그 임원(업무를 집행하는 사원, 대표이사, 집행인 또는 이에 준하는 자를 말함. 이하 동일) 중 상근인 자 한 명이, 개인인 경우에는 그 자 또는 그 지배인 중 한 사람이 다음의 어딘가에 해당하는 자일 것.
 - 허가를 받으려고 하는 건설업에 관해 5년 이상 경영업무의 관리 책임자로서의 경험을 가진 자
 - 국토교통성 대신이 ①에서 말하는 자와 동등하거나 그 이상의 능력을 가진 자임을 인정한 자
- 영업소마다 다음 어딘가에 해당하는 자로 전임자를 둔 자일 것.
 - 허가를 받으려고 하는 건설업과 관련된 공사에 관해 「학교교육법」(1947년 법률 제26호)에 따른 고등학교[구 중등학교령(1943년 칙령 제36호)]에 따른 실무 학교를 포함. 이하 동일] 혹은 중등 교육학교를 졸업한 후 5년 이상, 또는 동법에 따른 대학[구 대학령(1918년 칙령 제388호)에 따른 대학을 포함. 이하 동일] 또는 고등전문학교[구 전문학교령(1903년 칙령 제61호)에 따른 전문학교를 포함. 이하 동일]를 졸업한 후 3년 이상 실무 경험을 가진 자로 재학 중에 국토교통성령에서 정하는 학과를 이수한 자
 - 허가를 받으려고 하는 건설업에 관련된 건설 공사에 관해 10년 이상 실무 경험을 가진 자
 - 국토교통성 대신이 ① 또는 ②에서 말한 자와 동등하거나 그 이상의 지식 및 기술 또는 기능을 가졌다고 인정한 자
- 법인인 경우에는 해당 법인이나 임원, 혹은 정령에서 정하는 사용인이, 개인인 경우에는 그 자 또는 정령에서 정하는 사용인이 도급계약에 관해 부정 또는 불성실한 행위를 할 염려가 확실히 없는 자일 것.
- 도급계약(第三条 第一項 단서)의 정령에서 정하는 경미한 건설공사와 관련된 것을 제외)을 이행하기에 충분한 정도로 재정능력 또는 금전적 신용이 분명한 자일 것.

어느 정도 전문건설업의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있음.

- 건설업 허가를 받으려고 할 경우 해당 공사의 종류 가운데 필요한 업종을 선택해 「건설업법」에서 규정하고 있는 자본금이나 기술자 등 허가 요건을 갖추어서 신청해야 함.

2. 입찰 참가 희망 공종의 구분

- 자격 심사 신청 서류가 제출되면 이를 토대로 자격 심사가 이루어지는데, 이 과정을 통하여 자격이 있다고 인정된 업체들이 ‘유자격업자 명부’에 등록됨.²⁾
- 건설공사의 경우 자격 심사의 요건은 「공사도급업자 선정업무처리요령」에 규정되어 있는데, 가장 먼저 신청자가 결격 요건에 해당하는가를 조사함.
 - 그 다음, 희망하는 공사 종별마다 객관적 사항 및 주관적 사항을 심사하고, 경영사항 평가 점수 및 기술 평가 점수를 산출함.
 - 위의 점수를 합산한 종합 점수에 근거하여 등급(등급 구분이 있는 공사 종별에 한함) 및 순위 부여가 이루어짐.
- 건설업 허가의 종류와 국토교통성(도로, 하천, 관청영선, 공원 분야)에서 설정하고 있는 희망 공종 구분의 대응 관계를 건설공사 종류별로 정리하면 <표 1>과 같음.
 - 우측란의 건설업 허가 종류 중 1종류 이상의 허가를 받고 경영사항 심사를 받지 않으면 그것에 대응하는 좌측란의 희망 작업 항목 구분은 신청할 수 없음.
- 아스팔트포장공사나 시멘트·콘크리트 포장공사는 포장공사업, 조정공사는 조정공사업, 도장공사는 도장공사업, 하천준설공사는 준설공사업, 착정공사는 착정공사업, 그리고 전기설비공사나 수변전설비공사는 전기공사업만 신청이 가능함.
- <표 1>에서 건설업 허가 종류란의 ○표의 의미는, 예를 들어 ‘일반 토목공사’를 희망하는 자가 건설업 허가 종류 중 ‘석공사’ 허가를 신청한 경우 ‘일반 토목공사’의 유자격자 명부에 등록될 수 있지만, 실제 수주 대상은 일반 토목공사 중 석공사(石工事)만 한 가지 발주하는 경우뿐임.
 - 또 다른 예로서 냉난방설비공사는 관공사업, 열절연공사업, 수도시설공사업, 소방시설공사업 등이 관

2) 자격 심사는 각 지방정비국(도로·하천·관청영선·공원 분야), 대신관방관청 영선부 및 국토기술정책종합연구소마다 실시하지만, 내용은 각 기관이 비슷하므로 여기서는 지방정비국 자격 심사의 개요를 설명함.

계하나 일반적인 냉난방설비공사는 관공사업자가 수주하며, 부분적으로 냉난방위생설비공사와 관련하여 열절연이나 수도, 소방설비 공사가 단종으로 발주되는 경우에는 해당 공사업 면허자가 수주함.

〈표 1〉 공사 종별과 건설업 허가 종류의 대응표(국토교통성의 예)

NO	건설공사 구분	건설업 허가 종류	NO	건설공사 구분	건설업 허가 종류
1	일반 토목공사	토목일식공사업 ○ 비계·토공·콘크리트공사업 ○ 석공사업 ○ 타일·벽돌·블록공사업 ○ 수도시설공사업 ○ 해체공사업	8	냉난방위생설비공사	관공사업 ○ 열절연공사업 ○ 수도시설공사업 ○ 소방시설공사업
2	아스팔트포장공사	포장공사업	9	시멘트·콘크리트 포장공사	포장공사업
3	강교상부공사	강구조물공사업 ○ 비계·토공·콘크리트공사업 ○ 해체공사업	10	프리스트레스트 콘크리트공사	토목일식공사업 ○ 비계·토공·콘크리트공사업 ○ 해체공사업
4	조경공사	조경공사업	11	법면처리공사	토목일식공사업 ○ 비계·토공·콘크리트공사업 ○ 방수공사업
5	건축공사	건축일식공사업 ○ 목공사업 ○ 미장공사업 ○ 비계·토공·콘크리트공사업 ○ 석공사업 ○ 타일·벽돌·블록공사업 ○ 강구조물공사업 ○ 방수공사업 ○ 내장마감공사업 ○ 창호공사업 ○ 청소시설공사업 ○ 해체공사업	12	도장공사	도장공사업
6	목조건축공사	건축일식공사업 ○ 목공사업 ○ 미장공사업 ○ 비계·토공·콘크리트공사업 ○ 지붕공사업 ○ 타일·벽돌·블록공사업 ○ 내장마감공사업 ○ 창호공사업 ○ 해체공사업	13	유지수선공사	토목일식공사업 ○ 비계·토공·콘크리트공사업 ○ 석공사업 ○ 전기공사업 ○ 타일·벽돌·블록공사업 ○ 포장공사업 ○ 도장공사업 ○ 방수공사업 ○ 기계기구설치공사업 ○ 해체공사업
7	전기설비공사	전기공사업	14	하천 준설공사	준설공사업
			15	그라우트공사	토목일식공사업 ○ 비계·토공·콘크리트공사업
			16	항타공사	비계·토공·콘크리트공사업 ○ 해체공사업
			17	착정공사	착정공사업
			18	프리패브 건축공사	건축일식공사업
			19	기계설비공사	기계기구설치공사업 ○ 강구조물공사업
			20	통신설비공사	전기통신공사업 ○ 강구조물공사업
			21	수변전설비공사	전기공사업

주 : 건설업 허가 종류란의 ○표의 공종은 좌측 건설공사를 구성하는 공종 가운데 단종공사만이 별도 발주되었을 경우 수주가 가능하다는 의미임.

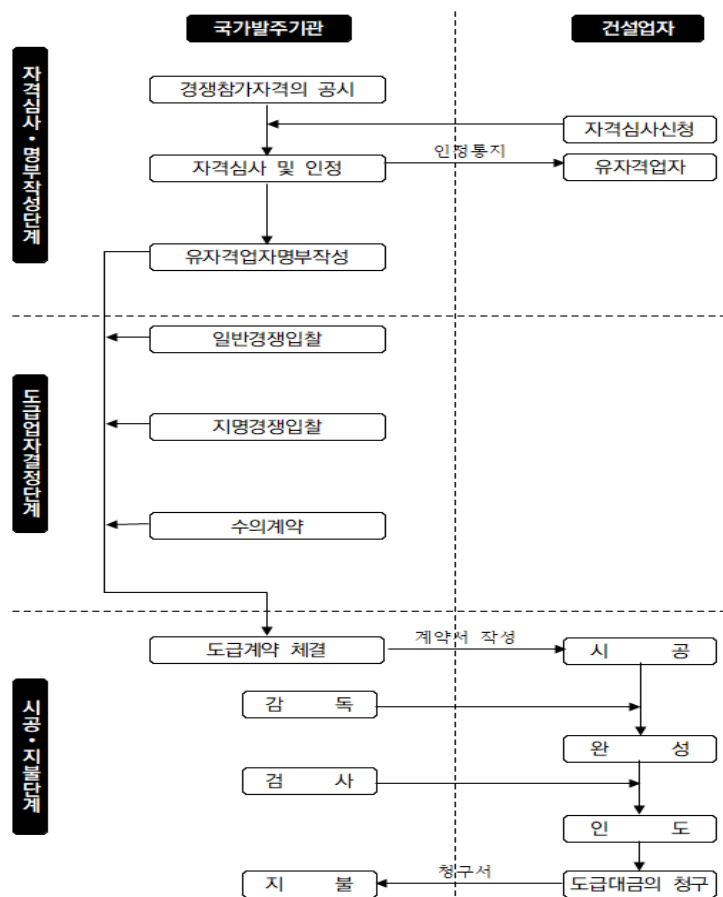
Ⅲ 일본의 공공공사 입찰 자격 심사의 구조

1. 공공공사 입찰 절차의 기본적인 흐름

■ 일본의 공공 입찰제도와 관련하여 국가 발주 공사를 대상으로 한 ‘일반경쟁입찰’, ‘지명경쟁입찰’, ‘수의계약’에 공통되는 절차를 정리하면 <그림 1>과 같음.

- 크게 3가지 단계로 나누어볼 수 있는데, 가장 먼저 경쟁 참가 희망자를 대상으로 자격 심사를 실시하여 유자격업자 명부를 작성하는 단계가 있음.
- 그 다음, 이 명부를 기초로 일반경쟁입찰이나 지명경쟁입찰에 의해 입찰 참가자를 선정하여 입찰을 집행하거나, 수의계약에 의한 협의를 거쳐 계약자를 확정하는 단계가 있음.
- 마지막으로, 계약자에 의한 시공과 그 완성 후에 발주자가 도급 대금을 지불하는 것으로 완료됨.

<그림 1> 일본 공공공사 입찰·계약의 기본 흐름



2. 일반경쟁입찰 참가자격 심사의 구분

(1) 자격 요건의 구분

1) 소극적 자격 요건

- ❖ 공공공사의 경쟁입찰에 참가를 희망하는 건설업자 가운데, 결격 요건에 해당하는 자 혹은 일정한 자격을 갖추지 못한 건설업자는 경쟁 참가 자격을 인정하지 않고, 사전에 경쟁입찰에서 배제할 필요가 있음.

- 이와 같이 결격 요건 등을 정한 일반경쟁 참가 자격을 소극적 자격 요건이라고 함.³⁾

2) 적극적 자격 요건

- ❖ 결격 요건에 해당하지 않는 건설업자에 대하여 경영 규모 등을 심사하여 종합 점수를 산정하고, 이에 기초하여 경쟁입찰 참가 희망자의 등급을 설정하는 자격 심사임.

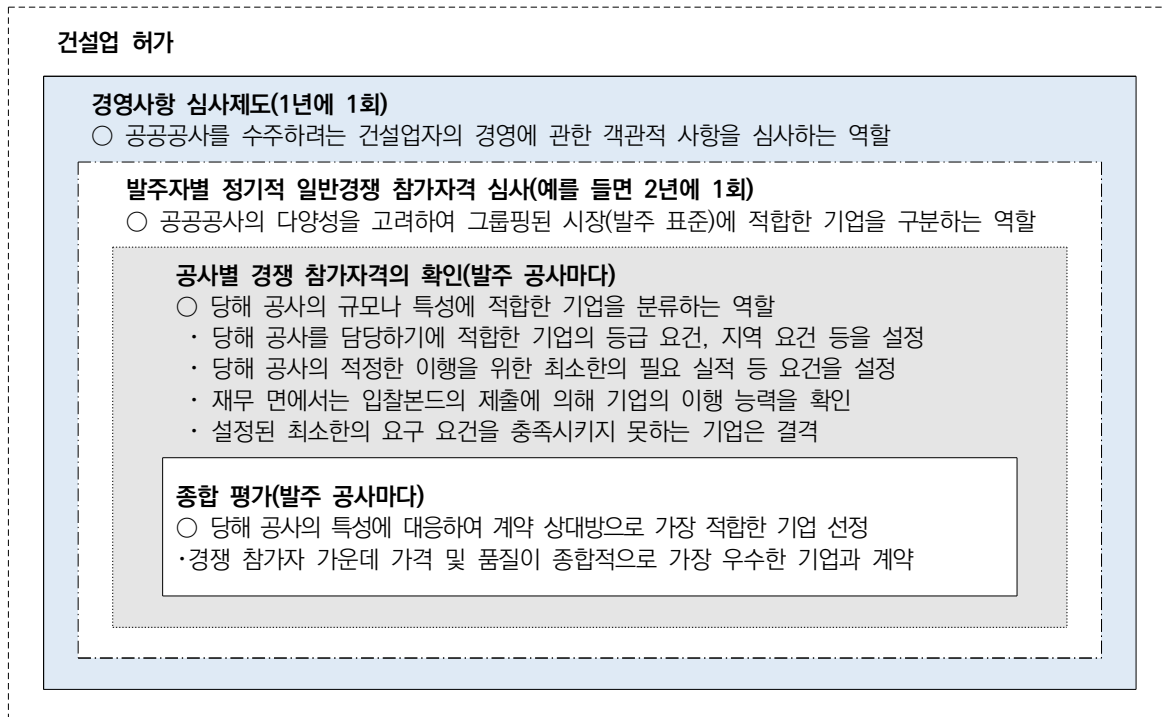
- 일반경쟁 참가 자격을 부여하기 위한 경영 규모 등의 심사 항목을 적극적 자격 요건이라 함.

- ❖ 입찰 참가 자격은 ① 1~2년마다 1번 실시하는 일반경쟁 참가자격 심사, ② 개별 공사 발주마다 실시하는 경쟁 참가자격 확인의 2단계를 통하여 그 자격 여부를 확인함.

3) 경쟁입찰에 참가를 인정할 수 없는 결격 요건은 「회계법」과 「지방자치법」에서 다음과 같이 정해져 있음.

- 파산자 등 : 특별한 이유가 있는 경우를 제외하고, 계약을 체결할 능력을 갖추지 못한 자나 파산자로 복권을 얻지 않는 자는 그러한 상태가 해소할 때까지 경쟁입찰에 참가할 수 없음(예결령 70조, 지자령 167조의 4 제1항).
- 부정행위가 있던 자 : 국가 또는 지방자치단체와의 계약과 관련하여 일정한 부정행위가 있던 자는 그 사실이 있은 후 2년간 경쟁에 참가시키지 않을 수 있음(예결령 71조, 지자령 167조의 4 제2항). 여기서 '일정한 부정행위'란 구체적으로는 다음과 같음.
 - 계약의 이행에 있어서 고의로 공하나 제조를 조작하게 한 자, 또는 물건의 품질이나 수량에 대해 부정한 행위를 한 자, 예를 들면, 부실 공사를 했다는 것을 발주자가 판단할 수 있을 경우임.
 - 공정한 경쟁의 집행을 방해한 자, 또는 공정한 가격을 해치거나 혹은 부정한 이익을 얻기 위해서 연합한 자.
 - 낙찰자가 계약을 맺는 것, 또는 계약자가 계약을 이행하는 것을 방해한 자.
 - 감독 또는 검사의 실시에 즈음하여 그러한 직원의 직무 집행을 방해한 자.
 - 정당한 이유가 없이 계약을 이행하지 않은 자.
- 이상의 ①로부터 ⑤까지에 해당하는 사실이 있었던 후 2년을 경과하지 않는 자를, 계약의 이행과 관련하여 대리인, 지배인 그 외의 사용인으로서 사용한 자. 한편, 중앙건설업심의회 '입찰제도 합리화 대책'에서는 입찰참가 신청자의 적격성의 하나로써 「건설업법」에 의거한 허가업자인 것을 발주자가 심사하도록 요구하고 있음. 또한, 공공공사 발주자 중에서 '경영상태가 현저하게 불건전하다고 인정되는 자' 혹은 '참가자격 심사 신청서나 첨부 서류의 중요한 사항에 대해 허위 기재를 하거나 중요한 사실을 기재하지 않는 자'의 참가자격을 인정하지 않는 사례도 볼 수 있음.

〈그림 2〉 기업 평가의 구조



자료 : 발주자별 평가 점수의 활용에 의한 자격 심사 매뉴얼(2008.6).

(2) 유자격자명부 구성을 위해 1~2년마다 실시하는 ‘일반경쟁 참가자격’ 심사

■ ‘일반경쟁 참가 자격’은 1년 또는 2년마다 정기적으로 행해지는 유자격업자 등급 설정을 위한 자격임.⁴⁾

■ 「회계법」에서는 일반경쟁입찰을 전제로 자격 심사를 실시하고, 지명경쟁입찰은 그 자격을 준용하는 형태를 취하고 있음.⁵⁾

- 즉, 일반경쟁 참가 자격은 일반경쟁입찰의 참가 자격인 동시에, 지명경쟁입찰의 참가 자격이기도 함.

(3) 공사 발주 건별 ‘경쟁입찰 참가자격’ 확인

■ 일반경쟁입찰을 적정하고 합리적으로 실시하기 위하여, 필요한 경우 공사 발주 공고마다 보완적·개별적으로 경쟁 참가자격을 확인함.⁶⁾

4) 예결령 72조 1항.

5) 예결령 95조 3항.

- 즉, 공사 건별로 '일반경쟁 참가 자격'에다가 발주되는 해당 공사별로 발주자가 정한 '경쟁 참가자격'을 요구하고 있는 것이 통례임.
- 국토교통성의 직할 공사에서는 경쟁 참가자의 사무소 소재지, 기술적 적성 및 현재의 경영 상황 등에 대해 실시하고 있음.⁷⁾

3. '유자격자 명부' 구성을 위한 정기적 '일반경쟁 참가자격' 심사

(1) 자격 심사 신청의 접수

- 국가나 지방자치단체 등에서 발주하는 공공공사의 경쟁입찰에 참가하려는 자는 '일반 경쟁 참가자격' 심사를 받기 위해 각각의 발주자에게 자격 심사를 신청함.
- 경쟁 참가를 희망하는 자의 신청 접수는 본래 상시 행하여지는 것이지만, 대다수 공공 공사 발주자는 자격 사무의 경감을 도모하기 위해 2년에 1회 또는 1년에 1회의 정기 접수 방식을 채용하고 있는데, 이는 경쟁 참가자격의 유효 기간과도 관련이 있음.
 - 정기 접수 후에 새롭게 회사를 설립한 자 혹은 형편에 따라 정기에 신청할 수 없었던 자에 대해서는 발주처에 따라 수시 접수를 실시하는 곳이 있음.
 - 또, WTO 정부조달협정에 근거하여 공공공사에 응찰하려는 외국 기업에게는 상시로 신청 접수를 허용하고 있음.
- 경쟁 참가자격의 심사 기준일은 경영사항 심사의 기준일과 동일하게 '건설업자의 결산일'로 규정되어 있음.
 - 이것은 경영사항 심사 사무의 평준화 등에 기여하는 한편, 언제라도 자격 심사를 받을 수 있는 '상시 접수'를 목적으로 함.
- 자격 심사 신청에 필요한 서류는 정부의 「경쟁 계약 참가자격 심사 수속의 간소 및 합리화에 관한 합의」⁸⁾에 다음과 같이 규정되어 있음.
 - 일반 경쟁(지명 경쟁) 참가자격 심사 신청서
 - 공사 경력서

6) 예결령 73조, 지자령 167조의 5의 2.

7) 「회계취급 규칙」 35조.

8) 1994년 1월 12일 합의.

- 영업소 일람표
- 건설 공동기업체 협정서 사본
- 경영사항 심사 결과 통지서 사본
- 업체조서(선택 양식)
- 건설업 허가 신청서 사본(선택 양식)
- 공동기업체 등 조서(선택 양식)

■ ‘업체조서’의 목적은 신청 서류의 간소화 및 합리화를 도모하기 위한 것임.

- 종래 공공공사 발주자는 자격 심사 신청 서류에 유자격업자 등록 후에 행해지는 지명업자 선정을 위해 참고 자료를 많이 요구하고 있었음.
- 또한, 공공공사 발주자마다 자격 심사 신청 서류의 양식이 차이가 났기 때문에, 경쟁 참가자격 신청자는 방대한 신청 서류의 제출을 피할 수 없었음.
- 1994년 1월 전 부처 합의에 의하여 각 공공공사 발주자가 업자 선정을 위한 참고 자료로서 자격 심사 신청 시점에서 요구할 수 있는 서류는 업체조서만으로 제한됨. 이 조서는 A4 1매로 엄격하게 한정되었음.

(2) 객관적 및 주관적 심사와 자격 인정

■ 금치산자, 공사를 조잡하게 한 자 등 일정한 결격 요건에 해당하는 자는 경쟁 참가자격이 없다고 인정함.

- 유자격업자로 인정받았더라도 그 후 유자격업자로서 결격 요건에 해당하는 것이 판명되었을 경우에는 재차 경쟁 참가자격이 없다고 인정함.

■ 결격 요건에 해당하지 않는 자에 대해서는 공사 종별마다 객관적 사항 및 주관적 사항의 심사 결과에 근거하여 종합 점수가 높은 순서로 배열함.

- 등급 구분을 마련하고 있는 공사 종별의 경우에는 높은 점수 순서로 등급을 구분하고, 해당 등급에서 순위를 매겨 경쟁 참가자격이 있다고 인정함.
- 등급 구분을 마련하지 않은 공사 종별의 경우에는 그 공사 종별에서 순위를 매겨 경쟁 참가자격이 있다고 인정함.

■ 발주기관의 심사 등을 거친 후 최종 인정된 경쟁 참가자격은 각 신청자에게 통지됨.

- 국가가 발주하는 공공공사의 경우, 심사 결과는 「계약사무 취급규칙」 제4조의 규정에 근거하여 자격

이 있다고 인정된 자 또는 자격이 없다고 인정된 자에게 모두 필요한 통지를 하도록 되어 있음.

- 자격 인정의 통지는 일반경쟁(지명경쟁) 참가자격 인정 통지서에 의거하여 각 신청자에게 공사 종별마다 전달됨. 등급 구분이 있는 경우에는 어느 등급의 자격이 있는지, 등급 구분이 없는 경우에는 단지 자격이 있다는 취지가 명기되어 통지됨.

(3) 유자격업자 명부의 작성·공표 및 변경, 인정 취소 등

- 공공공사 발주자는 자격 심사 종료 후, 각각의 공사 종별마다 경쟁입찰 참가를 허용하는 유자격업자 명부를 작성함.
- 유자격자 명부는 공사 종별, 등급별로 구분하고, 해당 구분에 속하는 유자격업자를 종합 점수가 높은 순서로 배열한 다음(동점인 경우는 연평균 완성공사액의 순서), 유자격업자의 회사 개요(기업 규모, 상호, 주소, 대표자명 등), 종합 점수(객관·주관), 객관적 사항의 기본 데이터(완성공사액, 자기자본액 등), 허가 업종 등을 기재함.
 - 유자격업자 명부는 종래는 대외비 취급하였으나, 「입찰계약적정화법」의 시행에 수반하여 2001년 4월 이후로는 일반적으로 공표되고 있음.
- 자격 심사 신청 후 유자격업자로 인정을 받은 자가 합병·파산 등에 의해 건설업을 폐업했을 경우 혹은 금치산자 등에 해당될 경우에는 변경 신고를 해야 함.
 - 또한, 유자격업자의 주소, 상호 또는 명칭 등이 변경되었을 경우에도 그 취지를 신고함.
- 유자격업자가 결격 요건에 해당하는 것이 판명되었을 경우, 합병·파산 등에 의해 유자격업자가 건설업을 폐업하는 취지의 신고가 있었을 경우, 또는 참가 자격을 사퇴하는 신청이 있었을 경우에는 자격 인정이 취소됨.

(4) 참가 자격의 유효 기간

- 공공공사에서 참가 자격의 유효 기간은 대부분 정기 접수 주기와 동일한데, 예를 들어 2년마다 정기 접수이면 2년간 유효가 됨.
 - 정기 접수 후에 행해지는 수시 접수의 유효 기간은 경쟁 참가자격을 인정받은 때로부터 차기의 정기 자격 심사에 근거하는 인정을 받을 때까지임. 예를 들면, 유효 기간을 2년으로 정한 발주자가 정기 접수 이후 6개월이 경과한 후에 수시 접수에 의하여 자격 인정을 실시할 경우, 그 수시 접수와 관련된 자격 인정의 유효 기간은 1년 6개월이 됨.

- ❖ 부정한 수단에 의해 자격 인정을 받았던 것이 판명되어 자격 인정이 취소되었을 경우, 차기의 자격 심사까지는 수시 접수가 불가능하다고 이해됨.

4. 개별 공사의 '경쟁 참가 자격' 확인(국토교통성의 사례)

- ❖ 국토교통성에서 발주하는 개별 공사의 경쟁입찰에 참여하려는 건설업자는 2년에 한번 실시하는 '일반경쟁 참가자격' 심사와는 별도로 개별 공사마다 설정하는 경쟁 참가 자격 요건을 충족해야 함.

- 개별 공사에서는 경쟁 참가자격으로 일반적인 사항 이외에, 공사의 성질 또는 목적에 맞게 필요한 자격 요건을 설정함으로써 부실 업체나 부적격 업체를 배제함.

- ❖ 국토교통성 발주 공사에서 설정하는 경쟁 참가자격 요건의 예를 보면, 다음과 같음.

- ① ○○지방정비국의 ○○공사와 관련하여 A등급의 일반경쟁 참가자격 인정을 받고 있을 것.
- ② ○년 ○월 ○일 이후 발주자로부터 직접 도급받은 자로서 완성·인도가 종료된 다음 요건을 모두 충족하는 ○○공사의 시공 실적을 보유한 자
(“다음의 요건” 생략)
- ③ 다음 기준을 충족하는 주임기술자 또는 관리기술자를 해당 공사에 전임으로 배치할 수 있을 것.
(“다음에 제시하는 기준” 생략)
- ④ 경쟁 참가자격 확인 신청서 및 경쟁 참가자격 확인 자료의 제출 기한일로부터 개찰 때까지 ○○지방정비국장의 지명 정지를 받지 않았을 것.
- ⑤ 본 공사에 관계된 설계 업무 등의 수탁자, 또는 해당 수탁자와 자본 또는 인사 면에서 관련이 있는 건설업자가 아닐 것.
- ⑥ 입찰에 참여하려는 자 사이에 자본 관계 또는 인적 관계가 없을 것.
- ⑦ ○○지방정비국 관내 「건설업법」 허가(해당 공사에 대응하는 건설업종)에 따른 본사(본점), 지점 또는 영업소가 소재할 것.
- ⑧ 폭력단원이 실질적으로 경영을 지배하는 건설업자 또는 이에 준하는 사유로서, 경찰 당국으로부터 국토교통성 발주 공사 등에서 배제 요청이 있고, 해당 상태가 지속되고 있는 자가 아닐 것.

IV 유자격자 명부를 위한 일반경쟁 참가자격 심사 방법

1. 객관적 사항의 심사

(1) 객관적 심사를 대체하는 '경영사항 심사'의 법적 의무화

- 「회계법」 및 「지방자치법」에서는 공사의 계약 종류마다 그 계약금액 등에 따라 공사 실적, 직원 수, 자본금, 그 외 경영 규모 및 경영 상황에 관하여 경쟁 참가자의 자격을 정하도록 규정하고 있는데⁹⁾, 이 심사를 객관적 사항의 심사라고 함.
- 동일한 건설업자의 경영사항 평가 결과가 공공공사 발주자마다 다르게 되는 것은 제도 운영 측면에서 바람직하지 않다는 지적이 있어서 현행 「건설업법」 27조의 23 제1항에서는 공공공사를 수주하려는 건설업자는 모두 경영사항 심사를 받도록 의무화하고 있음.¹⁰⁾
 - 경영사항 심사를 의무화함으로써 건설업자에 관한 객관적인 평가 결과를 공공공사 발주자가 공유할 수 있고, 또 모든 발주자가 자격 심사에 경영사항 심사 결과를 활용하는 것도 기대됨.

(2) 경영사항 심사(공통 점수)와 공사 종별 자격 심사의 관계

- 개별 기업에게 경영사항 심사 결과가 명시된 종합평정점수 통지서 사본을 제출하도록 요구하고 있기 때문에, 객관적 점수는 '경영사항 심사(공통 점수)'로 대체되고 있음.
- 경영사항 심사 결과는 모든 발주기관에서도 이용하는 것이 가능해 발주기관별 심사 업무의 중복 및 경제적 부담을 경감할 수 있음.
 - 등급 분류의 투명성·공평성의 확보 및 발주자·수주자 양측의 편리를 도모함.
- 발주자가 심사하는 객관적 점수는 경영사항 심사 결과와 기본적으로 동일하게 되지 만¹¹⁾ 일부 공공공사 발주자는 발주 공사의 특성에 대응하여 자체적으로 희망 공사 종별을 구분하는 사례가 있음.

9) 예결령 72조 1항, 지자령 167조의 5 제1항.

10) 1994년 「건설업법」 개정 사항.

11) 예를 들면, 공공공사 발주자가 자격 심사에 구분하는 희망 공사 종별이 「건설업법」상의 허가 업종과 동일하면 경영사항 심사 결과가 그대로 객관적 점수가 됨.

- 예를 들면, 국토교통성 직할 공사에서는 「건설업법」의 ‘포장공사’를 ‘아스팔트 포장공사’와 ‘시멘트·콘크리트 포장공사’로 나누고 있음.

■ 이와 같이 「건설업법」의 허가 업종과 발주자가 구분한 희망 공사 종별이 다른 경우에는 완성공사액의 분할이나 통합을 실시할 필요가 있음. 그 이유는 경영심사 결과의 평가 점수와 공공공사 발주자가 심사한 객관적 점수가 다른 경우가 있기 때문임.

- 국토교통성 직할 공사에서는 21개의 희망 공사 종별을 마련하고 있기 때문에, 자격 심사 신청시에 공사 분할 내역표의 제출을 요구하고 있음.

2. 주관적 사항의 심사 및 종합 점수의 산정

(1) 주관적 사항의 심사

■ 중앙건설업심의회가 결정한 「입찰제도 합리화 대책」에서는 객관적으로 평가하기 어려운 사항으로서, 공사의 성격이나 지역 실정 등에 따라 발주자가 판단하여 평가해야 할 주관적 항목으로 다음의 5가지를 들고 있음. 다만, 발주자별로 어느 항목을 채택할 것인가는 상당히 차이가 남.

- ① 공사 종류별 공사 성적
- ② 공사 종류별 공사 실적
- ③ 건설기계
- ④ 공사의 안전관리 성적
- ⑤ 노동 복지의 상황

■ 국토교통성 직할 공사에서 이루어지는 주관적 사항의 심사 방식을 살펴보면, 지방정비국 발주 건설공사의 완성 후에 지방정비국 직원이 실시하는 공사 성적 평정에 근거하여, 그 공사 성적의 평점(복수의 완성 공사가 있을 때에는 그 평균 점수)에다 공사의 기술적인 난이도, 부국(部局) 계수 등에 따라 부여하는 기술 평가 점수를 합계하여 산정하고 있음.

(2) 종합 점수의 산정

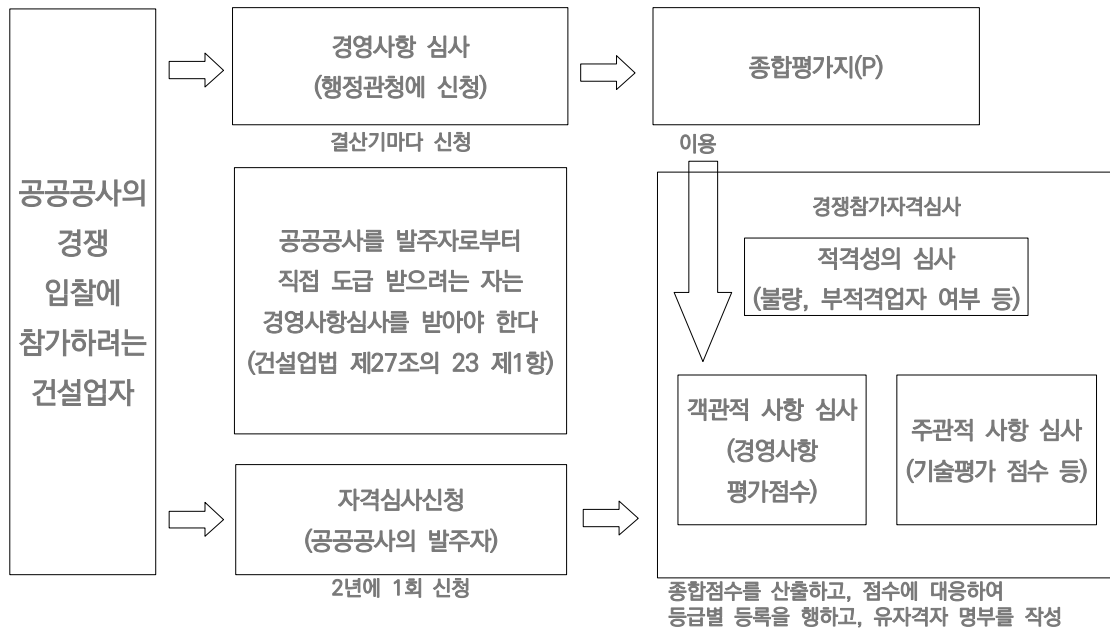
- 신청자를 평가한 객관적 점수와 주관적 점수를 합계하여 종합 점수를 산정함.
- 신청자가 희망하는 공사 종별마다 종합 점수가 높은 순으로 배열하지만, 등급 구분이 설정되어 있는 공사 종별에서는 유자격업자의 경영 능력, 기술력 등에 따라 대략적인 그룹화, 즉 유자격업자의 등급 설정을 실시함.

3. 국토교통성의 정기 경쟁 참가자격 심사 사례

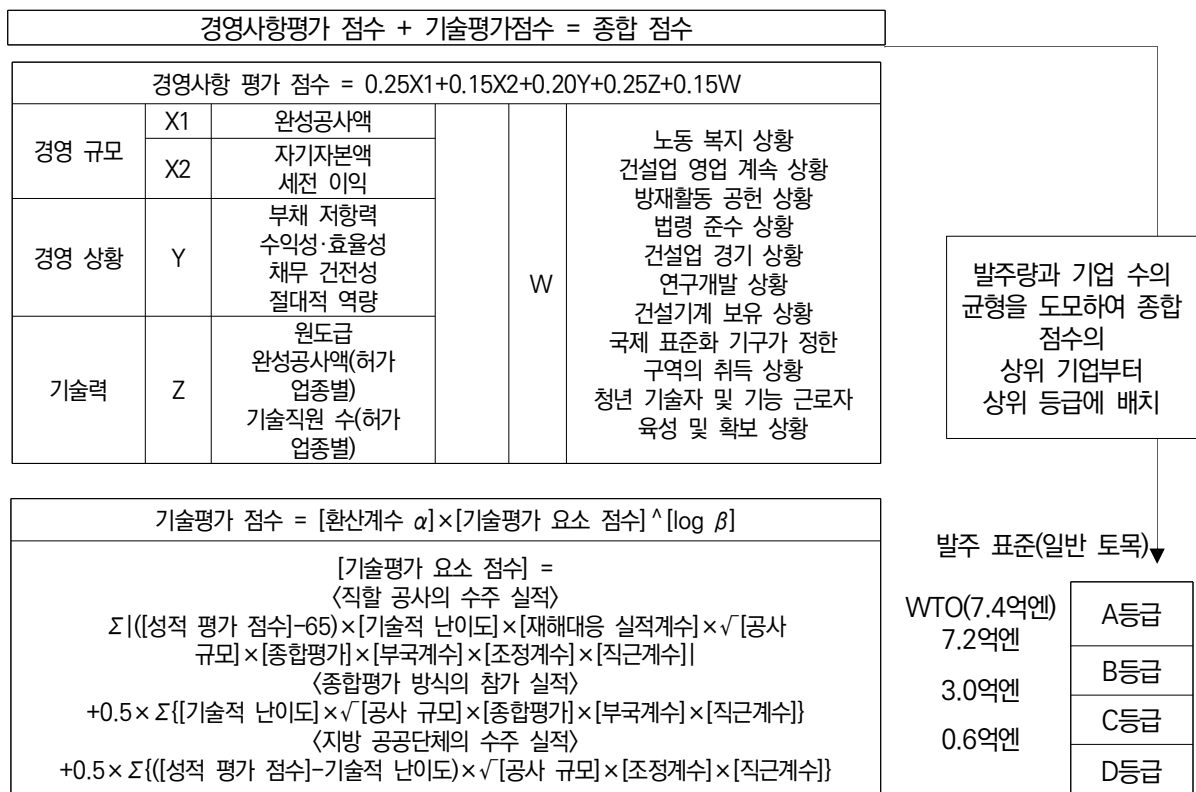
(1) 일반 사항

- 공공공사의 경쟁입찰에 참여하려는 건설업자는 그 공사 항목마다 2년에 1번 일반경쟁 참가자격 심사를 받아야 함.
- 심사는 개별 공사의 성질이나 목적에 관계없이 항상 확인해야 하는 항목에 대해 진행 됨으로써, 개별 공사 발주 건마다 심사하는 수고를 생략하고, 발주의 합리화 및 효율화를 도모하고 있음.
- 심사에 있어서는 결격 여부에 관한 심사와 함께 건설업체의 경영과 기술력에 관한 객관적 사항 및 발주자의 독자적 기준에 따른 주관적 사항을 평가하고, 그 평가 점수(객관 점수+주관 점수)에 따라 건설업자의 등급을 분류함.
 - 공사 항목에 따라서는 등급이 없는 경우도 있음.
- 국토교통성의 일반 토목공사 사례를 보면 A~D의 4등급으로 등급을 구분하고, 개별 공사 발주시 그 공사 규모나 필요한 기술력에 대응하여 특정 등급에 속한 것을 경쟁 참가자격으로 인정하고 있음.
 - 객관 점수에 대해서는 경영사항 심사의 종합 평정치를 이용하고 있음.
 - 주관 점수에 대해서는 과거의 공사 성적으로부터 기술 평가 점수를 산출하고 있음.

〈그림 3〉 일반경쟁 참가자격 심사의 구조(국토교통성의 예)



〈그림 4〉 종합 점수의 산정 방법



(2) 주관적 심사

■ 국토교통성에서 이루어지는 주관적 사항의 심사 방법은 다음과 같음.

- ○년 ○월 ○일 ~ ○년 ○월 ○일 기간에 희망 공사 종별 공사 성적(기술 난이도를 감안한 것)
- 기술 제안 등에 대한 평가(기술 제안 및 시공 계획을 제출했지만 낙찰받지 못한 공사도 포함)

■ 아래에 해당하는 공사를 모두 평가하여 합산함 $[Σ(①+②+③+④)]$.

① 종합 평가를 실시하고, 낙찰한 공사

- (성적평가점수-65)×기술적 난이도×공사규모×부국(部局)계수×(1+특점률)×조정계수×직근(直近)계수

② 기술 제안 등을 받았지만 낙찰하지 않은 공사

- 기술적 난이도×공사 규모×부국(部局)계수×(1+특점률)×직근(直近)계수×0.5

③ 가격 경쟁에서 낙찰한 공사

- (성적평가점수-65)×기술적 난이도×공사규모×부국(部局)계수×조정계수×직근(直近)계수

④ 도도부현의 실적 공사

- (성적평가점수-성적평가점수 평균)×공사규모×조정계수×직근(直近)계수×0.5

(비고)

[공사 규모] : 최종 도급금액(세금 포함)을 100만으로 나눈 금액[JV 공사의 경우 출자 비율(분담 공사액의 비율)로 나눈 금액]

[부국(部局)계수] : 지방정비국별 보정 계수

[기술적 난이도] : 공사 난이도 평가(성적 평정-65)가 마이너스인 경우는 역수(逆數)¹²⁾

[특점률] : 가산점/가산점 만점(소수점 네 번째 자리에서 반올림(예 : 0.1666→ 0.167))

[조정계수] : 당초 계약금액이 조사기준가격을 하회하는 상태에서 수주하고, 성적 평정이 65점 미만인 자에게는 '2'를 설정. 기타는 '1'을 설정.

[성적평가점수] : 공사성적에 대한 평가 점수. 직할 공사는 65점을 공제함. 도도부현 공사는 각 단체의 평균 점수를 공제함(도도부현의 성적평가점수는 평균점수 이하의 공사는 '0'을 곱함).

12) a의 역수는 1/a.

■ 기술 평가 점수 산정식에 적용하는 계수는 다음과 같음(2017~2018년 적용).

1) 기술적 난이도 계수

기술적 난이도	I	II	III	IV	V	VI
계수값	1.0	1.25	1.5	1.75	2.0	2.0

2) 재해대응 실적계수

실적 공사	계수
긴급 수의계약에 의한 재해복구 공사	2.0
그 외	1.0

3) 부국계수(部局係數)

구분	공사 도급금액	부국계수
당해 지방지분부국이 발주한 공사	전 공사	1.0
기타의 지방부분부국이 발주한 공사	2억엔 이상	1.0
	2억엔 미만	0.5

4) 조정계수 : 저가 입찰가격 대상 공사 또는 성적평가점수 65점이나 평균점수 미만의 공사의 경우에 조정계수 '2'를 곱함(마이너스 점수로 됨).

5) 직근계수(直近係數)

실적 공사	계수
직근 2년 이내의 완성 공사	2.0
직근 2년 초과 4년 이내의 완성 공사	1.0

6) 종합평가계수

시공능력 평가형		기술제안 평가형			
II형	I형	S형	AIII형	AII형	AI형
[종합평가계수](1.0점)		[종합평가계수] = 1.0+[득점률](1.0~2.0점) [득점률] = 득점/가산점			

V 유자격자의 등급 구분과 발주 표준

1. 등급 구분의 의의와 실태

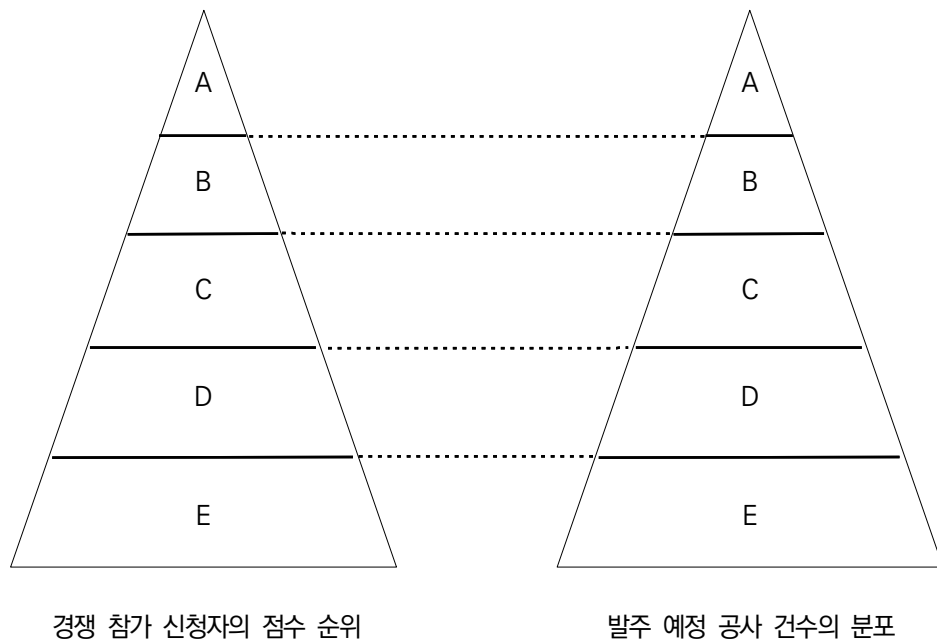
- 국가나 지방자치단체 등에서 발주하는 건설공사의 규모나 내용 등은 천차만별이며, 또한 공공공사의 수주를 희망하는 건설업자의 경영 규모나 시공 능력 등도 기업별로 상당한 차이가 있음.
- 공공공사 발주자는 대부분 경쟁 참가자격 점수에 따라 유자격자를 등급별로 구분하는 등급 설정을 실시하고 있는데, 그 목적은 다음과 같음.
 - 건설업자의 시공 능력에 대응한 발주를 실시하여, 공사의 적절한 시공을 확보할 것
 - 공사의 적절한 배분을 배려할 것
- 중앙건설업심의회의 「입찰제도 합리화 대책」에서는 ‘등급 구분’을 하는 목적에 대하여 공사의 적절한 시공을 행할 수 있는 능력을 중시하는 것과 동시에, 입찰 참가 신청자 사이에서 공공공사의 적절한 배분에 노력하고, 대기업에 편중 없이 중소기업자의 보호에 유의하기 위한 것임을 명시하고 있음.
- 공공공사의 등급 구분을 보면, 토목공사업이나 건축공사업에서는 대부분 A~D의 4등급으로 경쟁 참가 신청자를 구분하고, 그 외의 건설공사업에서는 A~C의 3등급으로 경쟁 참가 신청자를 구분하는 것이 통례임.
- 만약, 개별 공사에서 경쟁 참가 신청자가 현저하게 적거나, 공사의 발주 예정 건수가 현저하게 적은 경우 등에는 그 등급 구분의 수를 감소시키거나(3개 등급을 2개 등급으로 하는 등), 또는 공사 종별에 따라서 등급 구분을 하지 않는 경우가 있음.
 - 이 경우에도 유자격업자를 고득점순으로 배열하여 두는 것은 후일 지명업자를 선정할 때에 유력한 지표가 됨.

2. 유자격자의 등급 설정 방법

(1) 상대적인 등급의 설정 방법

- 상대적인 등급 설정이란 발주 예정 공사의 건수를 감안해서 등급을 결정하는 방법으로서, 국토교통성을 비롯하여 많은 공공공사 발주자가 채용하고 있는 방식임.
- 우선, 경쟁 참가 희망자를 공사 종별마다 종합 점수가 높은 순으로 배열한 후, 특정 등급에 필요한 유자격업자 수는 공사 종별마다 발주 예정 건수를 기준으로 하거나 또는 등급마다 필요한 공사 시공능력을 감안해서 결정함.
- 상위 등급으로부터 필요한 유자격업자 수에 따라 등급 설정을 해나감.
 - 예를 들면, 종합 점수 순위가 30번째인 경쟁 참가 희망자는 A등급에 필요한 유자격업자 수가 50번까지인 경우에는 A등급이지만, 25번째까지인 경우에는 B등급으로 설정됨.
- 경쟁 참가 희망자의 점수뿐만 아니라, 발주 예정 건수 등을 가미하여 필요한 유자격업자 수에 따라 등급이 설정되기 때문에 이 방법을 상대적 등급 설정이라고 함.

〈그림 5〉 상대적 등급 부여의 사고 개념



- 상대적 등급 설정 방법에 의하면, 자격 심사를 실시하는 공공공사 발주자의 파견 기관 별로 발주 예정 건수의 분포가 다르면, 동일한 경쟁 참가 신청자일지라도 공공공사 발주자의 파견 기관마다 등급 설정이 다른 경우도 생김.

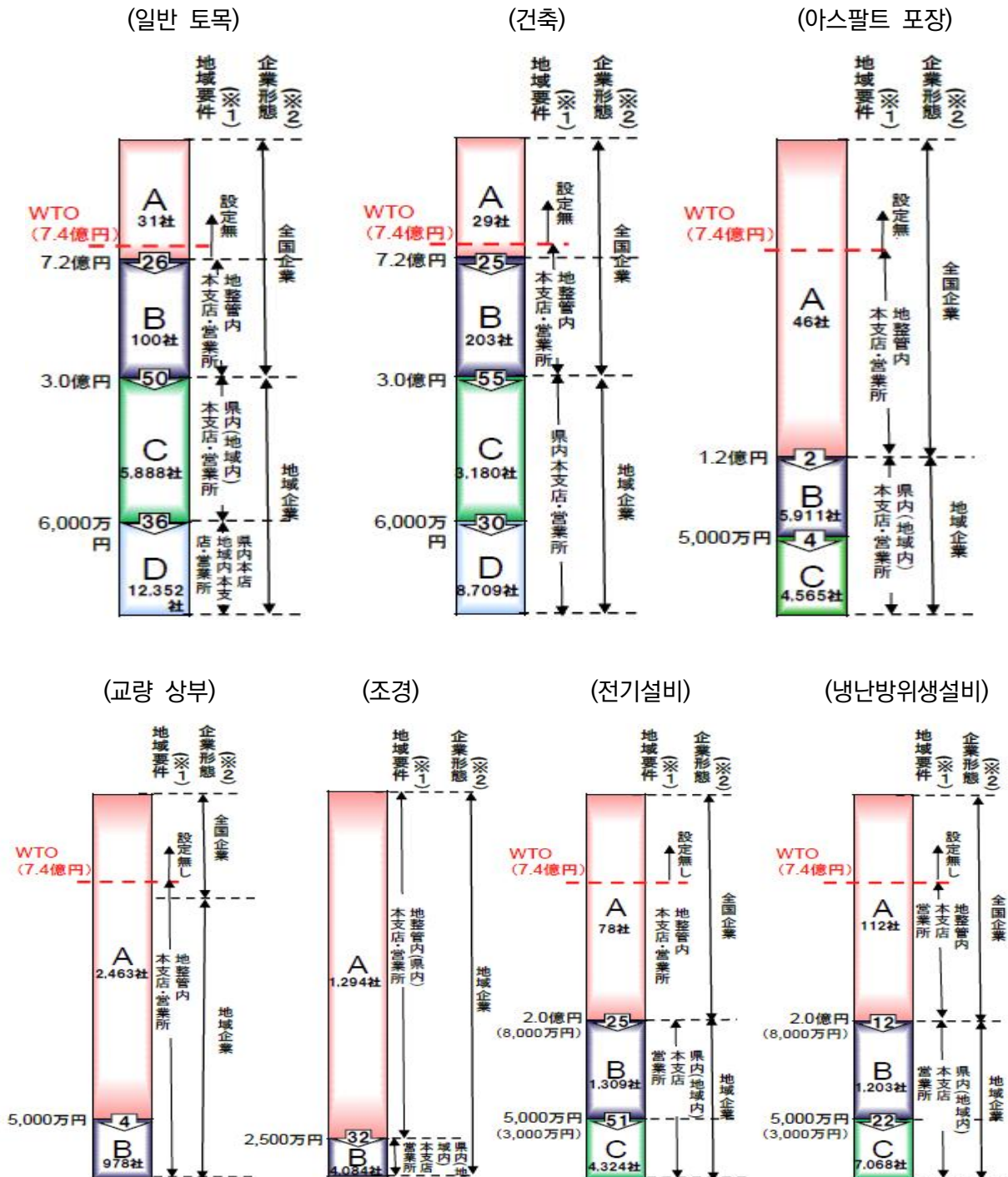
(2) 절대적인 등급의 설정 방법

- 상대적인 등급 설정 방식에서는 발주 예정 건수의 과다 혹은 과소에 따라 경쟁 참가 신청자의 등급 설정이 영향을 받기 때문에 종합 점수와 등급 설정의 관계는 일정하지 않음.
- 절대적인 등급 설정 방식이란 완공공사액과 경영 규모 등을 심사하여 점수가 높은 순서로 배열하되, 그 점수가 예를 들면 1,000점 이상을 A등급, 500점 이상 1,000점 미만은 B등급 등으로 미리 등급을 설정하는 방식임.
- 절대적인 등급 설정 방식에 의하면, 유자격업자가 경영 노력 등에 따라 종합 점수의 상승을 도모할 경우, 발주자 측의 발주 예정 건수에 좌우되지 않고 해당 등급을 부여 받을 수 있는 장점이 있음.
 - 반면, 발주 예정 건수가 고려되지 않기 때문에, 해당 업체가 속하는 등급에서 발주 예정 건수가 상대적으로 적어지는 사태가 초래될 수 있음.

3. '발주 표준'의 의의와 실태

- 경쟁 참가 신청자를 등급에 따라 구분하는 경우, 등급별로 발주 기준이 되는 공사금액을 정해둘 필요가 있는데, 이것을 '발주 표준'이라고 함.
 - 구체적으로는 각 등급에 대하여 발주 예정 공사 계약 예정액의 최고 및 최저 금액의 범위를 나타냄.
- 발주 표준은 각 등급 구분에 포함되는 입찰 참가자의 시공 능력에 따라 적정하게 정하는 것이 요구되나, 등급 구분과 함께 등급마다 발주 표준액을 어떻게 설정할 것인가는 지명경쟁입찰에서 매우 중요한 사항임.

〈그림 6〉 등급 구분이 있는 공사 유형별 ‘발주 표준’ 설정 사례(일본 국토교통성)



- 주 : 1) 지역 요건은 본·지점이나 영업소의 소재지 등 주요 요건을 기재.
 2) 기업 형태는 전국기업(국토교통성 허가), 지역기업(지자체 허가) 등으로 구분하여 기재.
 3) 각 등급별 등록자 수는 각 지역 요건 내 등록 기업의 최상위 등급(공동기업체의 경우)을 기준으로 중복 없이 정리.
 4) 화살표 내 숫자는 잔류 조치 기업 수(2015년 기준임).

❖ 공공공사 발주자별로 발주 규모와 건수, 경쟁 참가 신청자의 규모 등이 상이하기 때문에 발주자별로 등급 구분에 따른 발주 표준액은 크게 차이가 남.

- 예를 들면, 일반적인 토목공사나 건축공사의 A등급 발주 표준액은 국가나 특정 법인 등에서는 수억엔 이상이나 일부 지방자치단체에서는 수천만엔까지 A등급으로 구분하는 사례가 존재함.

❖ 발주 표준액은 건설자재 가격이나 노무 임금의 변동에 수반하여 건설공사비 디플레이터(지수)가 변동했을 경우에는 조정을 필요로 함.

- 그 이유는 건설공사비 디플레이터(deflator)가 크게 상승했는데 발주 표준을 변경하지 않으면 본래 하위 업자가 시공해야 할 공사를 상위 업자가 수주하게 되어, 발주 표준을 마련한 목적에 적합하지 않은 결과가 초래될 수 있기 때문임.
- 예를 들면, A등급의 발주 표준이 7억엔 이상이고 B등급이 3억엔 이상 7억엔 미만인 경우, 발주하려고 하는 공사금액이 6억엔이면 B등급의 공사 규모임. 그런데 건설자재나 노임의 급격한 상승으로 공사 내용이 동일해도 계약 예정 금액이 예를 들면 7억 5,000만엔으로 상승했을 경우 그 발주 등급은 A등급이 되는데, 이는 B등급의 수주 가능성이 감소하는 것을 의미함. 따라서 건설공사비 디플레이터가 상승했을 경우에는 이를 고려하여 발주 표준을 상향 조정할 필요가 있음.

❖ 국토교통성 직할 공사에서는 개개의 공사 발주에서 등급 구분과 더불어 지역 기업의 수주 기회를 확충하기 위해 분할 발주와 더불어 입찰 참가 요건에서 회사의 본·지점, 영업소 소재지 등의 지리적 조건을 설정하고 있음.

- 또한, 정기적인 일반경쟁 참가자격 명부 작성시 기업의 희망에 따라 종전의 등급에 머물 것을 허용하는 '잔류 조치'를 인정하고 있음.

Ⅵ 시사점 및 국내 제도의 개선 방향

1. 시사점

- 일본의 건설업 등록제도와 연계하여 공공 입찰제도의 운용 실태를 살펴본 결과, 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있음.
 - 발주기관별로 발주하는 공사 유형을 구분하고, 이에 적합한 유자격자 명부를 구축하여 부적격한 자의 입찰을 사전에 방지함.
 - 건설업 등록제도와 연계하여 유자격자 명부를 구축함으로써, 입찰자의 자격을 명확히 함.
 - 발주기관별로 유자격자 명부제도를 구축함으로써, 건설업체로서는 공사 수주를 예측하는 것이 더욱 용이해지고, 이는 기업의 전문 능력 및 경쟁력 강화에 기여할 수 있음.
 - 유자격자 명부 및 유자격자의 공종, 등급을 주기적으로 갱신함으로써 성실한 계약 이행과 시공을 유도하고, 부적격한 시공자를 배제함.
 - 유자격자 명부 구축시 발주기관별로 공종별·등급별 산출 기준과 해당 물량을 사전에 투명하게 공표함.
 - 객관적 사항 심사(범용)와 주관적(발주기관별) 사항 심사의 이원화가 가능함.
 - 공종별, 등급별 분포가 투명하게 공개되어 민간공사에서도 일부 활용하고 있음.
 - 발주자 측에서 발주 표준을 설정하고, 해당 공사 규모에 가장 적합한 기업 규모를 갖춘 건설업체를 대상으로 등급 입찰을 실시함으로써, 중소기업 보호와 적격 업체의 선정에 기여함.

2. 국내 제도의 개선 방향

(1) 발주기관별·공종별 유자격자 명부의 구축 및 운용

1) 주요 발주자는 유자격자 명부 구축

- 발주기관에서 유자격자 명부를 운용할 경우, 유자격자 명부에 등록된 업체를 대상으로 지명경쟁 등이 가능하게 됨.
 - 유자격자 명부에 등록된 업체로 하여금 공사 수주의 예측 가능성을 높일 수 있고, 이는 기업의 경영 안정과 더불어 시공 체제의 정비와 직접시공 능력의 향상에도 기여할 수 있음.

- 그런데 국내에서는 조달청 이외에는 유자격자 명부를 구성하여 운용하는 사례가 미흡함.

- 일본뿐만 아니라 미국이나 유럽의 경우 발주기관별로 승인업자 목록(approved list)을 구축하는 사례가 일반적이라는 점을 고려할 때, 주요 발주기관별로 유자격자 명부를 구축하고 이를 통하여 부적절한 입찰자를 제한하는 것이 요구됨.

2) 토목, 건축 이외에 공종을 세분하여 유자격자 명부 구축

조달청에서 운영하는 유자격자명부제도를 보면, 토목과 건축의 2종으로 구분하여 유자격자를 등록하고 있음.

- 그런데 공사 유형별로 유자격자를 면밀히 검증하기 위해서는 발주기관별로 도로, 하천, 공원, 하수도, 항만 등 발주 공사 유형에 따라 신청자에 대한 자격 심사를 실시하고, 유자격업자 명부에 등록하는 제도를 검토할 필요가 있음.
- 일본 국토교통성의 경우, 일반 토목과 건축 이외에 강교 상부, 조경, 전기설비, 유지수선, 냉난방위생설비, 아스팔트 등 21개¹³⁾ 공사 유형에 대응하여 유자격자 명부를 구성하고 있음.

3) 모든 건설업체를 대상으로 유자격업자 명부 구축

조달청의 등급제한입찰은 국제입찰 대상 규모 이상의 공사로 한정하고 있으며, 유자격자 명부도 시공능력평가 금액이 국제입찰 대상 규모 이상의 기업으로 국한하고 있음.

- 조달청의 유자격자 명부 등록 대상자는 「건설산업기본법」의 토건, 토목 또는 건축 공사업자로 등록된 자로서 입찰 공고일 현재의 시공능력평가액이 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제4조 제1항¹⁴⁾의 규정에 의하여 기획재정부 장관이 정하여 고시하는 금액 이상인 자로 규정함.
- 적용 대상은 추정가격이 고시 금액 이상의 국제입찰 대상인 토목 및 건축 공사로서 경쟁입찰 대상 공사임.

그런데 유자격자 명부의 운용을 국제입찰 대상 공사로 국한하기보다는 해당 발주기관에서 발주하는 모든 공사를 대상으로 하는 것이 바람직함.

4) 유자격자 명부 구성시 실적과 시공 능력, 신인도 등을 평가하여 자격 검증 실시

13) 일반 토목, 아스팔트, 강교 상부, 조경, 건축, 목조건축, 전기설비, 냉난방위생설비, 시멘트·콘크리트PC, 법면처리, 도장, 유지수선, 하천, 준설, 그라우트, 항타(파일), 착정, 프리페브 건축, 기계설비, 통신설비, 수변전설비.

14) 제4조(국제입찰에 따른 정부조달 계약의 범위) ① 국제입찰에 따른 정부조달 계약의 범위는 정부기관이 체결하는 물품·공사(工事) 및 용역의 계약으로서 정부조달협정과 이에 근거한 국제 규범에 따라 기획재정부 장관이 정하여 고시하는 금액 이상의 계약으로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국제입찰에 따른 정부조달 계약의 대상에서 제외한다. "다음의 각 호"는 생략.

■ 유자격자 명부 구성시 단순히 「건설산업기본법」에 의거하여 건설업을 등록한 자에게 모두 자격을 부여할 경우, 유자격자 명부의 취지가 퇴색될 우려가 있음.

- 유자격자 명부 구성시 해당 공사에 적합한 건설업 업종을 등록하였는가를 검증한 후, 시공 실적과 시공 능력, 신인도 등을 평가하고 자격 검증을 실시하여 유자격자 명부에 등록하는 것이 필요함.
- 만약, 중대 사고를 유발한 경력이 있거나 현격한 부실 시공을 한 자, 또는 계약 불이행자 등은 해당 발주기관의 유자격자 명부에서 배제할 수 있을 것임.
- 유자격자 명부 구성시 필요한 경우 지역 요건을 부여하거나, 건설업 등록 요건 이외에 발주기관의 특성을 고려하여 특수한 요건을 추가하는 것도 검토할 수 있음.

5) 정기적으로 유자격자 명부의 갱신

■ 발주기관별로 유자격자 명부를 구성할 경우, 1년 혹은 최대 3년마다 유자격자 명부의 갱신이 요구됨.

- 일본의 경우, 건설업 허가를 득한 후, 1년에 1회 실시되는 경영사항 심사제도를 통하여 객관적 사항에 대한 심사가 이루어지며, 발주자별로 2년에 1회 정도 정기적으로 경쟁 참가자격 심사가 진행됨. 또한, 공사 입찰마다 경쟁 참가 자격의 확인이 이루어짐.

(2) 등급제한입찰의 활성화

■ 건설공사의 발주 규모에 적합한 기업 규모를 갖춘 건설업체가 해당 공사를 수주하는 것이 공사 관리에 유리할 수 있으며, 이를 위해서는 현행 공공공사 입찰제도 측면에서 ‘등급제한입찰’을 활성화하는 것이 요구됨.

■ 조달청의 유자격자명부등록제도를 토대로 2017년도 등급별 유자격자 등록기준 및 공사 배정 규모를 살펴보면, <표 2>와 같음.

〈표 2〉 조달청의 유자격자 명부 등록 및 공사 배정 규모

(단위 : 미만~이상)

등급	시공능력평가액 (토건, 토목, 건축)	공사 배정 규모(추정 금액 기준)		비고
		토목공사	건축공사	
1	6,000억원 이상	1,700억원 이상	1,200억원 이상	
2	6,000억원~1,200억원	1,700억원~950억원	1,200억원~950억원	
3	1,200억원~600억원	950억원~550억원	950억원~550억원	
4	600억원~330억원	550억원~400억원	550억원~400억원	
5	330억원~200억원	400억원~220억원	400억원~220억원	
6	200억원~120억원	220억원~140억원	220억원~130억원	
7	120억원~80억원	140억원~80억원	130억원~80억원	

주 : 입찰 공고일 현재의 시공능력평가액 기준임.

자료 : 조달청, 2017년도 '등급별 유자격자 명부 등록 및 운용기준(2017.12.26)'.

1) 발주기관별로 발주 공사 유형과 기업 규모를 고려한 등급 편성

발주기관마다 등록된 업체 규모와 발주하는 공사 규모가 다를 수 있으므로 원칙적으로 발주기관별로 등급별 경쟁 제한 기준을 각기 제정·운영하는 것이 요구됨.

- 등급 구간 구분은 시공능력평가액을 활용하되, 각 등급별 배정 공사의 범위는 시공능력평가액과는 별도로 등급 내 업체의 실적 보유 실태를 고려하여 배정할 필요가 있음.

조달청의 등급별 유자격자명부제도의 경우 기업 규모를 고려하여 1등급 업체는 더욱 세분화하고, 3~8등급 업체는 등급을 축소하는 것이 요구됨. 또한 8등급 이하 규모의 중소 업체도 등급을 부여하고 등급 제한이 가능하도록 제도화하는 것이 필요함.

2) 「국가계약법」의 제한경쟁 요건 가운데 중복 제한을 허용

현행 「국가계약법」에서는 제한경쟁 요건으로서 실적, 시공능력, 등급, 지역제한 등 4가지를 규정하고 있으며, 특별한 경우를 제외하고는 중복 제한을 금지하고 있어 '등급 제한입찰'이 널리 활용되지 못하고 있음.

- 이에 따라 해당 공사의 규모나 특성에 적합하지 않은 입찰 참가자가 많고, 결과적으로 해당 공사에 가장 적합한 낙찰자가 결정되지 못하는 결과를 초래할 수 있음.

- 등급제한입찰을 확대하기 위해서는 현재 4가지로 규정되어 있는 제한 경쟁 사유를 중복적으로 허용해야 함.

- 예를 들어 실적 제한과 등급 제한을 동시에 적용할 수 있도록 해야 함.

3) 조달청의 판단 하에 등급제한입찰 허용

- 지방자치단체에서 조달청으로 위임 발주하는 공사의 경우, 지자체가 요청하는 경우에 한하여 등급 제한으로 발주하고 있는데, 지자체에서 등급 제한을 요청하는 사례가 미흡함.

- 조달청으로 위임 발주하는 지자체 공사에 대해서는 공사의 특성을 파악하여 조달청에서 등급제한입찰을 적용할 수 있도록 「지방계약법」 시행령 및 관련 예규를 개정하는 것이 요구됨.

4) 해당 등급 업체만 입찰 참여 원칙

- 등급제한입찰의 운영 실태를 보면, 해당 등급 내에서 실적 기준을 충족시키는 업체가 부족하여 부득이 상위 등급 업체와 공동도급하는 사례가 많음.

- 그 결과, 등급제한입찰로 발주된 공사에서 해당 등급 업체가 수주하는 비중이 50% 수준(금액 기준)에 머물고 있음.

- 등급별 배정 공사 규모를 하향 조정하는 대신, 해당 등급 공사에서는 원칙적으로 해당 등급 업체만 입찰에 참여할 수 있도록 제한하는 것이 요구됨.

- 해당 등급의 부적격 업체가 실적이 우수한 상위 등급 업체와 공동도급을 통하여 손쉽게 공사를 낙찰 받는 사례를 제한해야 함.

- 조달청에서는 2등급 이하 공사에서 1등급으로 등록된 공동수급체 구성원 전체의 계약 참여 지분을 합한 10% 이하여야 한다는 규정을 신설함(2013년).

최민수(선임연구위원·mschoi@cerik.re.kr)