

시공능력평가 및 공시제도의 개선방향과 추진과제

1999. 12

머 리 말

IMF구제금융 도입이후 민간 건설시장이 크게 위축되면서 국내 건설업계에는 또다시 공공사의 입·낙찰제도 개선에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있습니다. 입·낙찰제도와 관련된 논의의 핵심은 어떻게 적합한 업체를 선정하느냐에 있다고 하겠습니다. 이는 발주자 측면에서는 부실시공에 따른 피해를 예방하고, 건설업체 측면에서는 입찰참여와 수주 여부를 좌우하기 때문입니다.

적격 업체 선정에 대한 업계의 논의가 진행됨에 따라 최근 건설교통부는 입찰계약 과정의 투명성과 객관성을 확보하기 위하여 기업능력평가제도 전반에 걸친 개선 작업에 착수 하였습니다. 시공능력평가 및 공시제도 역시 입찰계약 과정상 업체의 총체적인 능력을 최초로 평가하는 성격을 가집니다. 그러나 그 중요성에도 불구하고 이에 대한 그간의 연구는 매우 미미한 실정입니다. 더욱이 기존 연구들은 이 제도가 지니는 근본적인 성격에 대한 규명없이 이루어져 개선방향에 대한 장기적인 시각과 여타 기업 능력 평가제도와의 연계성이 결여된 듯한 느낌을 지울 수 없습니다.

이러한 시점에서 본 연구는 사전 능력 평가제도중 시공능력평가 및 공시제도가 지니는 성격을 규명하고, 외국의 사전능력 평가제도 중 기업의 총체적인 능력을 평가하는 제도들에 대한 심도있는 고찰을 통하여 시공능력 평가 및 공시제도의 장·단기적인 개선방안을 제시해 보고자 하였습니다. 본 연구 결과가 시공능력평가 및 공시제도의 개선뿐 아니라 입·낙찰 제도의 핵심인 사전능력평가제도 전반의 개선을 위해 일조할 수 있기를 기대합니다.

끝으로 본 연구를 수행한 김민형 부연구위원과 면담과 자료수집에 도움을 아끼지 않으신 협회의 박 성원 실장님, 건설교통부의 박 종두 사무관님, 그리고 대림건설, 동양고속건설, 동아건설, 한국건설기술연구원, LG건설기술연구원, 삼성 건설기술연구원 등의 관계자 여러분께 진심으로 감사드립니다.

2000년 1월 일

韓國建設産業研究院

院長 洪 性 雄

<차 례>

<요 약>	i
I. 서론	1
1. 문제의 제기 및 연구의 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	3
II. 사전 능력 평가시스템의 의의와 유형별 특성	5
1. 사전 능력 평가시스템의 의의 및 이점과 한계점	5
2. 사전 능력 평가시스템의 유형별 특성	8
(1) 본드(Bond)와 협의의 사전능력평가시스템	8
(2) 프로젝트별(project-by-project) 평가시스템과 연간(annual) 평가시스템	10
3. 사전 능력 평가시스템별 특성에 따른 시사점	12
III. 시공능력평가 및 공시제도의 현황과 문제점	13
1. 입찰계약 절차상 시공능력평가 및 공시제도의 위상	13
2. 시공능력 평가 및 공시제도의 현황	14
(1) 평가대상	14
(2) 평가내용 및 방법	15
(3) 적용실태	17
3. 최근의 쟁점 사항	18
IV. 주요국의 사전 능력 평가제도: 기업의 총체적 능력평가 시스템을 중심으로	21
1. 영국: Approved List/Construction Line	2
(1) 건설업자의 등록	2
(2) 등록내용	3
(3) 주요 기능 및 운용 현황	7
(4) Construction Line의 향후 동향	9

2. 독일: 적성심사	29
(1) 심사항목	6
(2) 심사방법	6
(3) 심사체제	3
(4) 심사결과	3
3. 프랑스: 사전자격심사증명/기업평가증명	32
(1) OPQCB의 사전자격심사증명	33
(2) FNTF의 기업평가증명	34
4. 일본: 경영사항심사	35
(1) 심사항목	3
(2) 심사방법	9
(3) 심사체계	4
5. 주요국의 사전 능력 평가제도에 따른 시사점	42

V. 시공능력평가 및 공시제도의 개선방안 45

1. 개선의 기본원칙	45
2. 장기적 개선 방향	47
3. 단기 현안에 대한 개선 방안	51
(1) 평가대상 및 평가방법	55
(2) 평가항목	59
(3) 개념의 정의	66
(4) 운영체계	68

VI. 결론 63

<참고문헌>	65
<부 록>	67
<Abstract>	83

<표 차례>

<표 II-1> 사전능력평가 시스템의 이점과 한계	7
<표 II-2> 본드와 협의의 사전능력평가시스템의 비교	9
<표 II-3> 프로젝트별 평가 시스템과 연간 평가시스템의 비교	11
<표 III-1> 도급한도액제도와 시공능력평가제도의 비교	61
<표 III-2> 조달청과 수자원공사의 99년도 유자격자 명부등록 및 운용기준 사례	81
<표 III-3> 99년도 건설공사 금액의 도급하한	81
<표 IV-1> Construction Line 등록시 요구되는 정보(Scottish Office의 CBCG 사례) ...	72
<표 IV-2> OPQCB의 사전자격심사 평가분야 및 평가내용	4
<표 IV-3> FNTF 기업평가증명 상의 공공토목공사 대분류	5
<표 IV-4> 일본의 경영사항심사의 심사항목	8
<표 IV-5> 경영규모(X2) 및 경영상황 산출식	04
<표 V-1> 시공능력평가 및 공시제도의 장기적 개선방향	5
<표 V-2> 시공능력평가 대상 및 평가방법의 개선안 요약	5
<표 V-3> 100억원 이상 공공공사 중 PQ 발주 공사량(1993~98)	2. 5
<표 V-4> 전문분야별 평가의 대안	4
<표 V-5> 토목분야 시설물별 시장점유율 추이	5
<표 V-6> 건축분야 시설물별 시장점유율 추이	5
<표 V-7> 산업설비분야 시설물별 시장점유율 추이	6
<표 V-8> 각 시설물별 기술수준 평가 표 삽입	7
<표 V-9> 고속도로 공사, 택지개발공사, 대교개체공사 및 방파제 적출장 축조공사의 본체 공사비 총괄내역서 공종별 설계금액 비중 비교 사례	58
<표 V-10> 시공능력 평가 항목별 반영비중의 개선안	6
<표 V-11> 시공능력 평가지표 개선안	16

<그림 차례>

<그림 IV-1> Construction Line의 조직 및 운용현황	82
<그림 IV-2> 일본의 건설업자와 경영사항심사의 관계	73
<그림 IV-3> 경영사항심사의 프로세스	14

<요 약>

I. 서론

- IMF 구제금융 도입이후 민간 건설시장이 크게 위축되면서 국내 건설업계에는 또다시 공공사의 입·낙찰제도 개선에 대한 논의가 활발히 이루어짐. 입·낙찰제도와 관련된 논의의 핵심은 어떻게 적합한 업체를 선정하느냐에 두어짐. 이는 발주자 측면에서는 부실 시공에 따른 피해를 예방하고, 건설업체 측면에서는 입찰참여와 수주 여부를 좌우하는 중요한 사항임.
- 본 연구는 현행 시공능력평가 및 공시제도의 문제점에 대한 지적과 기존 연구의 한계에 대한 인식, 그리고 정부의 정책 기조를 바탕으로 첫째, 사전능력평가제도에 대한 사전적인 검토를 통하여 시공능력평가 및 공시제도의 특성을 규명하고, 둘째, 우리 나라 입찰·계약 과정상의 여타의 능력평가제도와 연계성을 고려하여 시공능력평가 및 공시제도의 개선을 위한 기본원칙을 설정, 이러한 원칙 하에 장기적인 개선방향을 모색하며, 셋째, 현재 쟁점이 되고 있는 문제들에 대하여 가능한 한 구체적인 개선방안을 제시하고자 함.
- 본 연구의 범위는 현재 시공능력을 평가 대상인 일반건설업과 전문건설업 중 일반건설업의 시공능력 평가만을 대상으로 함.

II. 사전 능력 평가시스템의 의의와 유형별 특성

1. 사전 능력 평가시스템의 의의 및 이점과 한계점

- 사전 능력 평가시스템의 목적은 일정한 조건하에서 프로젝트를 수행하기 위한 적절한 경험과 전문성을 가진 건설업체가 입찰 프로세스에 참여하도록 함으로써 발주자가 건설

업자를 선택하는데 따르는 실패를 줄이는데 있음. 시공능력평가 및 공시제도의 기본취지도 입찰시 수급인의 자격을 제한하는 것임(건설산업기본법 제 25조 제2항).

- 사전 능력 평가시스템은 발주자와 입찰업자 양 측면에서 각기 장단점을 가지므로 이에 대한 고려 하에 정보제공, 부적격업자 배제 및 경쟁확보가 가능하도록 구축되어야 할 것임.
- 발주자는 사전 능력 평가를 통하여 입찰 전에 입찰후보자를 파악할 수 있어 입찰 후보자에 대한 정보수집 비용을 절감할 수 있으며, 입찰참가자 숫자를 감소시킴으로써 입찰의 효율성을 도모할 수 있음. 또한, 새로운 프로젝트를 위해 가용한 자원과 능력을 감소시킬 수 있을 정도의 대규모 잔여 공사량을 보유한 건설업체의 확인을 가능하게 해줌.
- 그러나 객관적인 사전능력 평가지표를 개발하고 이를 수행하기 위해서는 막대한 비용이 들뿐 아니라 특정 프로젝트에 적합한 양적지표 개발은 매우 어려움. 또한, 경쟁을 제한하여 높은 비용을 지불하여야 하는 결과를 초래하게 될 수 있음.
- 입찰자 측면에서는 자격에 미달하는 입찰후보자가 심사과정의 초기단계에서 탈락함으로써 경쟁이 과열되는 것을 막고 불필요하게 입찰에 소요되는 시간과 비용의 낭비를 최소화할 수 있음. 반면, 새로운 영역으로의 진입을 제한하여 잠재적인 성장을 저해함.

2. 사전 능력 평가시스템의 유형별 특성

- 사전 능력 평가시스템은 입찰 시점 기준으로 입찰전 평가(pre-qualification)와 입찰 후 평가(post-qualification)로 구분됨. 또한, 평가 대상을 기준으로는 프로젝트별 평가(project by project prequalification)와 기업의 전반적인 능력에 대한 총체적·주기적 심사(annual prequalification)로 구분됨.
- 본드와 협의의 사전 능력 평가시스템은 발주자의 위험(risk)을 감소시킨다는 점에서는 유사함. 그러나 프로젝트 차원(project level)의 사전 능력 평가시스템은 시공성에 기초하여 공사의 성공적인 수행에 초점을 맞추는 반면, 기업 차원(firm level)에서 이루어지는

본드는 조직 전체 차원에서 건설업자의 실패(즉, 파산이나 부도로 인한 공사 수행 불가)에 초점을 맞춘 재무 지향적인(financial orientation) 심사방법임.

- 프로젝트별 평가 시스템은 특정 프로젝트에 적용할 목적 하에 주로 개별 프로젝트의 특성과 관련된 요소에 초점을 맞추어 평가가 이루어짐. 반면, 연간 평가 시스템은 주로 재무적인 정보를 활용하여 재무적 안정성과 여유정도에 초점을 맞추어 분석되며 일반적인 공사나 유형별 공사에 적용됨. 따라서 분석의 깊이, 초점 및 중점 분석 요소뿐 아니라 평가의 효과 등에서 차이가 있음.

3. 사전 능력 평가시스템별 특성에 따른 시사점

- 사전능력평가 시스템의 기본 취지는 공사불이행에 따르는 발주자의 위험을 감소시키는 데 있음.
- 건설업체 측면에서 사전능력평가 시스템은 자칫 기업의 잠재적인 성장을 저해하는 결과를 초래할 수 있음. 따라서 사전능력평가 시스템의 구축시에는 이에 대한 보완장치가 마련되어야 함.
- 프로젝트별 사전능력평가 시스템과 달리, 본드나 연간 능력평가시스템은 모두 조직 전체 차원에서 기업의 능력을 평가하는데 초점을 맞춤. 따라서 우리 나라의 사전 능력 평가시스템중 기업의 총체적인 능력을 연 단위로 평가하는 시공능력평가제도와 프로젝트별 평가시스템인 PQ제도는 이러한 각 평가시스템별 특성을 감안하여 차별화되어야 할 것임.

III. 시공능력평가 및 공시제도의 현황과 문제점

1. 입찰계약 절차상 시공능력평가 및 공시제도의 위상

- 시공능력평가 및 공시제도와 PQ제도는 사전 능력 평가시스템으로서의 성격을 가지며, 특히 시공능력 평가 및 공시제도는 기업의 전반적인 능력을 총체적 및 주기적으로 평가하는 등급제 심사방법임.
- 93년 PQ제도가 도입되고 건설시장 개방의 영향으로 97년 시공능력평가 및 공시제도가 임의화되면서 시공능력 평가제도의 업체 능력 평가 기능은 대폭 반감됨.
 - 현재 시공능력 평가 결과를 바탕으로 제한군과 도급하한이 적용되고 있지만, 입찰 계약에 미치는 영향은 기존의 도급한도액제도에서 보다 크게 퇴색함.

2. 시공능력 평가 및 공시제도의 현황

- 시공능력평가 및 공시제도는 1962년 도급한도액제도가 7차례의 개정을 거쳐 현재에 이르름.
- 현행 시공능력평가 및 운용은 일반건설업 5개 업종과 전문건설업 30개 업종을 대상으로 “건설업체가 도급받을 수 있는 1건 공사의 최고 한도 금액”을 “실적평가액+경영평가액+기술능력평가액±신인도”의 산식에 따라 산출함.
- 그러나 도급한도액제와는 달리 산정과 공시는 임의화되어 있으며 적용도 발주기관의 재량에 따름.
 - 현재 조달청, 한국토지공사, 한국주택공사 등에서 시공능력평가액을 기초로 한 등급별 유자격자 명부를 운용하고 있으며, 중소 건설업체 보호·육성을 위해 도급하한이 운용됨.

3. 최근의 쟁점 사항

- 현재 제기되고 있는 논의의 쟁점은 크게 거시적이며 장기적인 차원과 미시적이며 단기적인 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있음.

- 거시적이며 장기적인 차원의 문제로는 타 평가제도와의 연계성 부족과 중복 평가에 따른 시공능력평가 및 공시제도의 역할과 기능에 대한 회의임. 즉, PQ심사와 적격심사가 확대됨에 따라 시공능력 평가 및 공시제도가 입찰·계약제도의 역할이 모호한 상태이므로 거시적인 틀 하에서 새롭게 조명되어야 한다는 지적이 제기됨.
- 단기적인 문제로는 첫째, 시공능력이 대분류에 따른 업종별로 평가됨에 따라 특정한 능력을 요구하는 시설물의 경우 평가의 객관성이 결여될 우려가 높을뿐 아니라 업체의 전문화를 유도할 수도 없다는 것임. 둘째, 세부 평가항목의 적절성과 평가 요소별 비중이 재검토되어야 한다는 것임. 셋째, 공시되는 시공능력평가액의 개념이 재 정의될 필요가 있다는 것임.

IV. 주요국의 사전능력 평가제도 : 기업의 총체적 능력평가 시스템을 중심으로

- 영국, 독일, 프랑스, 미국 및 일본의 개괄적인 입찰·계약 제도와 사전능력평가제도 중 기업의 능력을 총체적으로 평가하는데 활용되는 제도들에 대하여 살펴본 결과 나타난 시사점은 다음과 같음.
- 첫째, 명시적이냐의 여부와 그 방식에는 차이가 있으나 5개국은 모두 나름대로 건설업체의 능력을 사전적으로 평가하기 위한 시스템을 운용하고 있으며, 이는 암묵적으로 공사물량을 적정하게 배분하는 기능을 동시에 수행하고 있음. 이는 건설업의 특성상 어떤 형태이든지 입찰자의 능력을 사전적으로 평가하여 부적격자를 배제하는 것은 발주자의 위험을 감소시키는데 매우 중요함을 시사함.
- 둘째, 사전능력평가제도의 형태와 입찰자 제한의 엄격성 정도는 그 나라의 역사적 기반, 정부가 추구하고자 하는 정책기조 및 건설산업의 현황에 따라 달라짐. 또한 해당 국가의 정책적 기조에 따라 사전능력평가의 초점이 부적격업자의 배제를 통한 입찰의 효율성 도모에 두어지는가 또는 입찰자의 최소한도의 자격만을 심사한 후 가능한 경쟁을 촉진시키는데 두어지는가 역시 달라짐.

- 셋째, 기업의 총체적인 능력의 평가는 시설물별 평가와 업종(공종)별 평가가 혼용되고 있음.
- 넷째, 기업의 총체적 능력 평가를 위해서는 주로 경영사항이나 현재의 공사물량이 집증적으로 평가됨.
- 다섯째, 기업의 총체적인 능력평가는 주로 민간 조직에 의해 이루어짐.
- 여섯째, 연간심사를 행하고 있는 나라들 중 일본을 제외하고는 모두 사전능력평가가 임의제로 운용되고 있으며, 등급제를 채택하지 않고 있음. 또한, 과거에는 주로 내국 기업만을 대상으로 평가하였으나, 최근 시장개방에 따라 내·외국 기업에 대하여 동일하게 평가하는 추세임.

V. 시공능력평가 및 공시제도의 개선방안

1. 개선의 기본원칙

- 사전능력평가시스템은 각기 장단점을 지니므로 이를 신중히 고려하여 자국의 실정에 맞는 시스템을 도입하여야 할 것임.
- 제도 개선의 기본방향은 현재 우리 나라 건설업계의 실정과 향후 추구하고자 하는 정책방향, 그리고 각 사전능력평가 시스템이 지니는 특성을 고려하여 설정되어야 할 것임.
- 시공능력평가제도 개선의 기본원칙은 다음과 같이 세 가지로 요약됨.
 - 첫째, 부적격업자의 배제를 통한 입찰의 효율성을 제고하되 경쟁과 기업의 잠재적인 성장을 저해하는 부정적인 효과는 최소화하여야 함.
 - 둘째, 유사한 평가의 중복을 통한 행정의 낭비를 피하기 위하여 입찰계약제도상 기업능력을 평가하는 제도인 시공능력평가제도, PQ심사제도 그리고 적격심사제도가 각자의 특성에 따라 상호 연계 하에 적절한 기능을 수행할 수 있어야 함.

- 셋째, 건설업의 특성과 우리 나라 건설업계의 현실을 반영하여 보다 객관적으로 업체의 능력을 평가할 수 있는 지표를 개발하되, 평가에 드는 비용이 지나치게 과다하지 않아야 함.

2. 장기적 개선 방향

- 각 종 사전능력평가 시스템의 특성과 외국 사례에 대한 검토 결과를 바탕으로 살펴볼 때 시공능력평가제도 및 공시제도의 개선은 다음과 같은 두 가지 방향으로 살펴 볼 수 있음. 각 방안의 장단점과 구체적인 시행절차는 <표 V-1>에서 보는 바와 같음.

<표 V-1> 시공능력평가 및 공시제도의 장기적 개선방향

구분	개선방향		장점	문제점
제1안	·시공능력심사를 보증심사로 대체 (미국방식) ·보증심사와 프로젝트별 사전사후 심사에 사용되는 정보 제공을 위한 건설업체 통합 데이터 베이스(DB) 구축	·PQ공사: 보증심사→PQ심사→적격심사 ·PQ이외의 공사: 보증심사→적격심사	·보증기관과 발주기관이 각기 전문성을 살린 심사 가능 ·재무적 위험의 전가에 따른 발주자의 위험 감소 ·제한군과 같은 인위적 제한 경쟁제도를 시장 기능에 의한 자율적 조정으로 대체가능	·민간보증시장의 성숙 미비 ·건설업체의 위험 측정 모델 구축 미비 ·보증 수수료의 증가로 중소 건설업체의 부담 증가
제2안	·시공능력평가제도, PQ심사, 적격심사의 연계성을 고려 차별화를 입찰 및 계약 보증 비중 축소 (유럽 방식)	·시공능력평가: 재무적 위험에 초점을 맞춤 ·PQ심사: 프로젝트 특성에 따른 기술능력 및 전문성에 초점을 맞춤 ·적격심사: 가격에 초점을 맞춤.	·도급하한 등 정책 전개를 위한 여지 확보 ·중단기적으로 실행 가능 ·중소 건설업체에 대한 부담 축소	·발주자의 역량 미비 ·도급하한등에 대한 잠재적 시비의 소지 내포
단계적 접근	제2안 시행→보증시장 성숙 및 IMF 극복 후 제1안 시행(2004년경)		- 제2안으로의 이행에 따른 전제 ·민간 보증시장의 여건 성숙 ·건설업 통합 DB의 구축 ·IMF 극복이후 건설시장 회복 ·보증에 대한 건설업체의 인식제고	

- 첫째, 기업의 총체적인 능력평가는 보증기관을 활용하여 수행하도록 하는 한편, 현재 시공능력심사를 위해 사용되는 각종 정보를 바탕으로 건설업체에 대한 총체적인 데이터 베이스(DB)를 구축하여 보증기관, 각 공공발주기관뿐 아니라 나아가 민간 발주자에게도 유용한 정보를 제공하도록 하는 방안임.
- 둘째, 현재의 체제를 그대로 유지하면서 입찰계약과정상 내재하는 3가지 기업능력평가제도(시공능력평가제도, PQ제도 및 적격심사제도)가 각기 연계성을 가지도록 개선하는 방안임.

3. 단기 현안에 대한 개선 방안

- 시공능력평가제도와 관련하여 최근 논의의 쟁점인 시공능력평가 대상과 평가 방법의 개선방안을 요약하면 다음과 같음.

① 평가대상의 구분

- 현행을 유지하거나 개선 시에는 제1안(현행+시장규모, 발주건수 및 기술적 상이성 및 난이도를 고려하여 최소한의 시설물을 대상으로 전문분야별 평가) 및 제3안(현행+각 업체가 자신의 전문분야를 지정, 지정한 분야에 대하여 평가)을 중심으로 검토
- 전문분야로 평가할 수 있는 시설물을 예시하면 다음과 같음.
 - 토목분야: 도로, 교량, 항만, 지하철, 상하수도
 - 건축분야: 초고층 빌딩
 - 산업설비분야: 폐수 및 폐기물 처리시설물

② 평가방법

- 시공실적, 기술자 수는 별도로 평가하고 경영상태와 신인도는 공통적으로 평가함.

③ 평가항목별 비중

- 경영상태의 반영 비중의 대폭적인 상향조정

④ 평가요소

- 건설업 특성을 반영, 경영상태 평가 요소의 개선 및 추가 요망.
- 보완이 필요한 평가요소는 다음과 같음.
 - 자기자본/매출액 비율
 - 금융비용을 평가할 수 있는 항목(예: 이자부부채비율 또는 차입금의존도 등) 추가
 - 매출액경상이익률
 - 토건부문의 경우 토목, 건축 기술자 구분 평가
 - 퇴직공제불입금 기술능력평가에서 삭제, 신입도 분야에서 평가

⑤ 평가개념

- “1건 공사의 최고 한도 금액”에서 “일정 시점에서의 시공가능한 최대 시공량”으로 수정.

⑥ 적용시기

- 업계 파급효과를 고려 1년 유예기간 도입

⑦ 운영체계

- 시공능력 평가뿐 아니라 여타 기업능력평가와 향후 보증제도 도입시 정보제공을 위한 총체적인 데이터 베이스 구축
- DB의 관리는 초기 민간과 정부의 파트너십에서 향후 「건설업단체연합회」를 통한 완전 민영화

VI. 결론

- 본 연구는 사전능력평가제도에 관한 사전적 연구와 선진 외국의 사례에 대한 검토를 통하여 우리 나라 입찰계약 과정 중 여타의 기업능력평가시스템인 PQ심사와 적격심사와의 상호 관련성 하에서 시공능력평가 및 공시제도가 가져야 하는 위상과 기능을 재조명하였음.

- 시공능력 평가 및 공시제도가 과거의 물량배분의 역할에서 벗어나 기업의 총체적인 능력을 사전적으로 평가할 수 있는 객관적인 평가제도로서의 기능을 회복하도록 정비하여야 할 것임.
- 향후 보증제도가 정착됨에 따라 시공능력평가제도가 보증심사로 대체될 가능성이 높음.
- 그러나 민간 보증시장이 활성화되기까지는 상당한 기간이 요할 것으로 사료되며, 시공능력 평가와 보증은 기업의 총체적인 능력을 평가한다는 점에 있어서 유사함. 따라서 현 시점에서 시공능력 평가제도의 정교화를 도모하는 것은 향후 민간 보증보험회사들의 보증심사를 위한 근간을 마련하는 일이 될 것임.
- 외국의 사례에서 나타난 바와 같이 향후 시공능력평가제도의 개선 역시 그간 지속되어 온 우리의 풍토와 현실적인 상황, 정책기조 등 다양한 측면들을 포괄하는 방향으로 전개되어야 할 것임.

I. 서론

1. 문제의 제기 및 연구의 목적

IMF구제금융 도입이후 민간 건설시장이 크게 위축되면서 국내 건설업계에는 또다시 공공사의 입·낙찰제도 개선에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 입·낙찰제도의 개선과 관련된 논의의 핵심은 어떻게 적합한 업체를 선정하느냐에 두어진다. 이는 부실시공에 따른 피해를 막기 위하여 입찰 후보자들의 능력을 미리 파악하여야 한다는 발주자의 입장에서 뿐만아니라 수주산업이라는 건설업의 특성상 업체 선정에 따른 절차와 평가기준에 따라 입찰참여와 수주 여부가 결정되는 건설업체 입장에서는 더욱 민감한 사항일 수밖에 없다.

적격 업체 선정에 대한 업계의 논의가 진행됨에 따라 최근 건설교통부는 입찰계약 과정의 투명성과 객관성을 확보하기 위하여 기업능력평가제도의 전반에 걸친 개선 작업에 착수하였다. 이러한 작업의 일환으로 현재 입찰계약 과정상 업체의 능력을 최초로 평가하게 되는 시공능력평가 및 공시제도의 적정성 역시 재검토되고 있다.

시공능력평가 및 공시제도는 62년에 도입된 도급한도액제도가 건설시장 개방을 계기로 지난 97년 7월을 기하여 변경된 것으로 그간 다양한 문제점들의 제기되어 7차례에 걸친 개정이 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 그 개념과 평가 및 운용방식에 있어서 여전히 근본적인 문제점을 그대로 안고 있다고 지적되고 있다. 이와 같이 시공능력평가 및 공시제도(도급한도액제도)에 대한 문제점들이 지속적으로 제기됨에도 불구하고 이에 대한 기존의 연구들은 매우 미미한 실정이다.

여기서 기존 연구들에서 지적된 도급한도액제도의 문제점을 살펴보면, 기존의 도급한도액은 건설업체의 공종별 시공경험이 고려되지 않고 있어 실적 평가의 객관성이 결여되어 있고(한국건설업체연합회, 1993; 이찬식, 1994; 정세열, 1995), 과거의 실적을 중심으로 평가하기 때문에 건설업체들로 하여금 외형에 의존하여 경쟁하게 하는 유인을 제공하고 있다(이찬식, 1994; 정세열, 1995, 1997)고 지적되었다. 또한, 복잡, 다양하고 고도화된 건설 기술을 도급한도액 산정에 반영하기가 불가능하다(이찬식, 1994)는 지적도 있었다.

나아가 건설시장 개방과 관련하여 외국 기업의 공사시공능력에 대한 평가가 불가능하며

(한국건설업체인협회, 1993), 도급한도액은 1건 공사의 최대금액이라기 보다는 기업의 연간 최대능력을 결정하는 것에 가깝다는 것이다(정세열, 1997). 또한, 불필요하게 유효경쟁을 규제하여 진입장벽에 의한 담합이 성행하고 중소기업의 성장을 저해하는 측면이 있다고 지적되었다(이찬식, 1994).

따라서 이러한 다양한 문제점들을 개선하기 위해서는 도급한도액제도를 PQ제도로 대체하는 방안(한국건설업체인협회, 1993)이나 도급한도액제도가 지니는 단점을 보완 내지는 개선하기 위하여 PQ 평가방법을 공종별로 개선하는 방안(이찬식, 1994)이 제시되었다. 또한, 정세열은 도급한도액제도와 시공능력평가 기준에 대해 별도로 연구한 두 편의 연구(1995, 1997)에서 공히 재정적 입찰능력을 도입할 것을 제안하였으며, 이를 위한 전제로 발주처별로 평가자료를 축적하고 분석력을 제고할 것을 건의한 바 있다.

이러한 제안들이 시공능력평가 및 공시제도를 개선하는데 매우 유용한 것으로 보이는 반면, 이 제안들은 첫째, 시공능력평가제도가 지니는 기본적인 특성에 대한 고찰없이 이루어져 입찰계약 과정상 여타의 기업능력평가제도와 연계성을 고려한 시공능력평가제도의 성격 규명이 미흡하고, 둘째, 장기적인 방향에 대한 제시없이 단순히 시공능력 평가방법에만 초점을 맞춘 경향이 짙으며, 셋째, 개선하여야 할 구체적인 평가방법 및 평가지표의 제시가 충분치 못한 것으로 보인다.

따라서 본 연구는 현행 시공능력 평가제도의 문제점에 대한 지적과 기존 연구의 한계에 대한 인식, 그리고 정부의 정책 기조를 바탕으로 첫째, 전반적인 사전 능력 평가제도에 대한 사전적 검토를 통하여 시공능력평가 및 공시제도의 특성을 규명하고, 둘째, 우리 나라 입찰계약 과정상의 여타의 기업능력평가제도¹⁾(PQ제도와 적격심사제도)와의 연계성을 고려하여 시공능력평가 및 공시제도의 개선을 위한 기본원칙을 설정, 이에 따른 장기적인 개선방향을 모색하며, 셋째, 현재 이슈가 되고 있는 문제들에 대하여 가능한 한 구체적인 개선방안을 제시해 보고자 한다.

1) 이는 기업의 능력을 입찰전에 사전적으로 평가하는 사전 능력 평가시스템과 입찰 후 심사하는 사후 능력 평가시스템을 포함한다.

2. 연구의 범위 및 방법

시공능력평가 및 공시제도에 대한 장기적인 개선방향과 현안 이슈에 대한 개선방안을 제시하기 위해 본 연구는 먼저, 사전능력평가제도에 대한 이론적 고찰을 통하여 시공능력평가 및 공시제도의 성격을 사전적으로 규명한 후 현 제도의 현황과 문제점을 파악하였다. 다음으로는 시공능력평가 및 공시제도에 대한 개선방안을 제시하기에 앞서 미국, 일본 및 유럽 주요국의 입찰계약 과정 전반과 그 과정상 수행되는 사전 능력 심사제도를 구체적으로 검토하였다. 이는 향후 우리 나라 입찰계약과정상 자격심사제도 개선을 위한 기본 원칙과 시공능력평가 및 공시제도의 장기적인 방향과 위상정립을 위한 시사점을 도출하기 위함이었다.

최종적으로 앞서 검토된 사전능력평가제도에 대한 이론과 외국의 사례에서 도출된 시사점을 바탕으로 시공능력평가 및 공시제도의 개선을 위한 기본원칙과 장기적인 개선 방향 및 주요 현안에 대한 개선방안을 제시하였다. 장기적 개선방향과 각 현안에 대한 개선방안은 가능한 한 몇 가지 대안으로 제시한 후 각 대안에 대한 평가를 통하여 가장 실효성있는 대안의 선택이 가능하도록 하였다. 단, 본 연구는 연구기간의 제약상 현재 시공능력을 평가하고 있는 일반건설업과 전문건설업 중 일반건설업(토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업설비공사업, 조경공사업)에 해당하는 시공능력 평가만을 대상으로 하였다.

본 연구는 기존 연구와 건교부, 협회 등 관련기관 담당자들과의 면담을 통하여 현행 시공능력제도의 잠재적인 문제점과 현안 쟁점을 파악하는데서 출발하였다. 이후 사전능력 평가제도에 대한 성격의 규명, 주요 선진국들의 전반적인 입찰계약제도, 그리고 입찰계약 과정상에 내재된 사전 능력 평가제도들 중 특히 기업의 총체적인 능력을 평가하는 제도들에 대한 검토는 주로 관련 문헌에 대한 광범위한 검토를 통하여 이루어졌다. 최종적인 개선방향 및 현안 문제의 개선안 제시를 위해서는 기술적인 부분에 대한 지식이 요구되었으므로 관련기관과의 면담뿐 아니라 건설기술연구원을 비롯한 민간 건설기술연구원의 엔지니어들과의 면담을 실시하였다.

II. 사전 능력 평가시스템의 의의와 유형별 특성

1. 사전 능력 평가시스템의 의의 및 이점과 한계점

건설업자에 대한 사전능력평가의 가장 중요한 목적은 일정한 조건하에서 프로젝트를 수행하기 위한 적절한 경험과 전문성을 가진 건설업체가 입찰 프로세스에 참여하도록 함으로써 발주자가 건설업자를 선택하는데 따르는 실패를 줄이는데 있다. 「건설산업기본법」(제25조 제2항)에 따르면 입찰자격 사전심사제도로써 시공능력평가 및 공시제도 역시 입찰시 수급인의 자격을 제한하는 것을 기본취지로 함을 명시하고 있다. 이는 건설업이 선주문후생산이라는 특성을 가지며 생산기간이 장기를 요하기 때문에 그 과정상 여러 가지 문제가 발생할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 건설업체의 능력을 사전에 평가고시하여 적정한 건설업체를 선정할 수 있도록 하는 것은 소비자를 보호하는 측면에서 필수적일 것이다.

사전 능력 평가시스템이 발주자 측면에서 지니는 이점을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 발주자는 사전능력평가를 통하여 입찰전에 입찰후보자를 파악할 수 있게 되어 입찰 후보자에 대한 정보수집 비용을 절감할 수 있으며, 사전심사로 입찰참가자 숫자를 감소시킴으로써 입찰평가를 간편하게 할 수 있다. 나아가 새로운 프로젝트를 위해 가용한 자원과 능력을 감소시킬 수 있을 정도의 대규모 잔여 공사량을 보유한 건설업체의 확인을 가능하게 해준다. 한편, 입찰자 측면에서는 자격에 미달하는 입찰후보자가 심사과정의 초기단계에서 탈락함으로써 경쟁이 과열되는 것을 막고 불필요하게 입찰에 소요되는 시간과 비용의 낭비를 최소화할 수 있다는 장점이 있다.

이와 같이 건설업체의 사전 능력 평가시스템이 발주자뿐 아니라 입찰자의 측면에서도 중요한 역할을 수행하는 반면, 이는 동시에 <표 II-1>에서 지적하는 것과 같은 한계를 지닌다. 즉, 발주자가 건설업체를 객관적으로 평가하기 위한 사전 능력 평가지표를 개발하고 이를 수행하기 위해서는 막대한 비용이 든다는 것이다. 또한, 발주자가 객관적이고 건전하며 일관성있는 의사결정을 하기 위해서는 특정 프로젝트 상황에서 적용할 수 있는 양적인 지표를 개발하여야 하는데 이것 역시 매우 어렵다. 더욱이 사전 능력 평가시스템은 자칫 경쟁을 제한하는 결과를 가져와 발주자는 결국 높은 비용을 지불하여야 하는 결과를 초래하게 될 수도 있다.²⁾

이러한 관점에서 러셀(J.S. Russell 1996, 5~12)은 “…… 잘 구축된 사전능력평가제도는 첫째, 능력, 자원, 책임감 및 경험 등에 있어서 당해 공사를 완성할 수 있는 업자를 선정할 수 있는 정보를 제공할 수 있어야 하며, 둘째, 재무적 능력, 자원 및 경험에 있어서 공사수행에 부적절한 업자를 배제할 수 있어야 하고, 셋째, 경쟁을 확보할 수 있어야 한다.” 고 설명하고 있다.

그런데 전자의 두 가지 요건과 마지막 경쟁 확보는 서로 상반된 성격을 지닌다. 즉, 전자의 두 가지 요건들을 충족시키기 위해서는 입찰 전에 업체를 철저히 평가하여 적합한(qualified) 업체를 선별적으로 입찰에 참가하도록 하여야 하는데, 이는 행정업무를 가중시키며, 담합 등 경쟁을 제한하는 행동이 발생할 가능성이 높다. 반면, 다수의 업체가 입찰에 참여하도록 하여 경쟁을 확보하기 위해서는 사전자격 요건의 심사를 최소화하여야 할 것이나 이는 부적격업체의 참여를 허용함으로써 부실시공을 초래할 우려를 낳는다. 따라서 발주자가 이러한 상반된 요건을 적절히 충족시키며 공정성과 투명성을 확보할 수 있는 기업/프로젝트 능력 평가절차 및 기준을 마련하는 것은 매우 까다롭고 어려운 일이 아닐 수 없다.

건설업체 입장에서조차 역시 문제점이 없는 것은 아니다. 그 중 대표적인 것으로는 평가 과정에 내포된 잠재적인 편견이나 왜곡으로 입찰에서 제외될 수도 있다는 것이다. 나아가 건설업자가 기존의 공사실적이 없는 새로운 영역으로 사업을 확대할 수 있는 기회를 감소시키는 결과를 초래하여 결국 기업의 잠재적인 성장을 저해하게 된다는 한계를 가진다. 따라서 사전 능력 평가시스템의 운용과 각 평가지표의 선정은 매우 신중히 이루어져야 할 것이다.

2) 과거 10~20개사로 제한하였던 PQ통과업체의 숫자에 대한 제한을 최근 해제하게 된 주된 이유도 입찰자 수를 제한한 결과 담합에 따른 가격의 상승이 발생하였기 때문이다.

<표 II-1>

사전능력평가 시스템의 이점과 한계

발주자	건설업자
이 점	
<ul style="list-style-type: none"> - 입찰을 하고자 하는 의사를 가진 건설업체 확인 가능. - 특정한 계약을 수행하기 위하여 충분한 자격이나 경험을 갖지 못한 건설업체를 확인할 수 있는 기회 제공 - 새로운 프로젝트를 수행하는데 가용한 자원과 능력을 감소시킬 정도의 대규모 잔여 시공량을 보유한 건설업체의 선별 가능 - 건설업체의 공사 불이행과 지연 가능성의 최소화 - 프로젝트 수행을 위한 조직적이고 전문적인 과정의 설정 	<ul style="list-style-type: none"> - 부적격업체의 배제를 통해 입찰 과정상 불확실성 감소 - 입찰 과정상 경쟁 감소. - 수행할 수 없는 프로젝트를 수주받는 것 으로부터 건설업체를 보호
한 계	
<ul style="list-style-type: none"> - 객관적인 사전능력평가지표의 개발, 운용, 및 평가하고 건설업체를 평가하기 위한 비용발생 - 프로젝트 특성을 감안하여 발주자의 정확하고 객관적이며 일관된 의사결정을 가능하게 하는 양적인 평가지표 개발의 어려움 - 주관적인 판단이나 편견없이 객관이고 건전한 의사결정을 가능하게 하는 공식화된 의사결정 프로세스 설정의 어려움 - 적격한 건설업체가 참여하지 않을 가능성 - 경쟁감소로 인해 비용부담이 증가할 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> - 입찰 과정에 편견이나 왜곡이 개입될 잠재적 가능성 - 입찰 과정에 참여하기 위한 기회 확보를 위해 촉진활동이나 공중관계(public relation)를 위한 비용 지출 - 기존의 공사실적이 없는 경우 새로운 영역으로 진출할 수 있는 기회를 감소시켜 기업의 성장 제한

자료: J.S. Russell, *Constructor Prequalification-Choosing Best Constructor and Avoiding Constructor Failure*-, New York; ASCE Press, 1996, p. 10.

2. 사전 능력 평가시스템의 유형별 특성

건설업체의 능력을 평가하는 시스템은 입찰 시점을 기준으로 언제 이루어지느냐에 따라 크게 입찰전 평가(pre-qualification)와 입찰 후 평가(post-qualification)로 구분되며, 또한 평가의 대상에 따라 특정 프로젝트를 전제로 사업수행능력을 심사하는 방법(project by project prequalification)과 기업의 전반적인 능력을 총체적·주기적으로 심사하는 심사방법(annual prequalification)으로 구분될 수 있다. 입찰 전에 기업의 능력을 평가하는 방식으로 는 시공능력평가외에도 본드(bond), PQ 등을 들 수 있으며, 면허(허가, 등록)도 업체의 자격을 제한한다는 의미에서 광의의 사전 평가제도로 간주될 수 있을 것이다. 여기서는 본드와 사전 능력 심사제도, 그리고 사전 능력 심사제도 중 매 프로젝트별로 평가하는 제도와 연간 평가제도의 특성을 비교하여 살펴보고자 한다. 이러한 각 사전심사제도의 특성에 대한 검토는 현재 우리 나라에서 운용되고 있는 사전심사제도에 대한 이해를 돕고 향후 시공 능력평가제도의 장기적인 방향설정을 위한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

(1) 본드(Bond)와 협의의 사전 능력 평가시스템

본드는 발주자가 부담하여야 할 위험을 본드회사에 전가시킴으로써(risk-transfer mechanism) 사전 능력 평가시스템과 유사하게 발주자의 위험(risk)을 감소시키는 역할을 수행한다. 그러나 일반적으로 사전 능력 평가제도가 특정 공사의 성공적인 수행을 위해 요구되는 전문성 등 非 재무적인 정보에 더욱 중점을 두는 반면, 본드는 조직 전체의 차원에서 공사기간 중 건설업체가 실패할 가능성을 평가하는데 초점을 맞춘다. 이를 위해 본드회사 역시 건설업체의 공사실적(유사공사실적, 공사 형태, 공사 규모 및 입지 등)과 현재의 공사능력을 검토하지만, 본드회사가 가장 중점을 두어 검토하는 것은 기업의 재무적 위험이다. 따라서 사전능력심사제도와 본드는 <표 II-2>에서 보는 것과 같이 다양한 측면에서 차이를 가진다.

즉, 사전 능력 평가를 위한 요소들은 과거의 경험, 건설업자의 역량, 전문성 등 프로젝트의 특성이 중심이 되어 구성되는 반면, 본드를 위한 평가 요소는 대차대조표, 손익계산서 등 기업의 재무제표와 기업의 운영절차 등 기업 차원의 요소들로 구성된다. 또한 요구되는

세부 정보의 수준도 달라서 사전능력 심사의 경우 프로젝트의 형태 및 규모뿐 아니라 발주자의 전문성과 가용한 자원 등에 따라 좌우되는 반면, 본드에서는 단지 프로젝트의 형태와 규모만이 고려된다는 등의 차이를 가진다.

이와 같이 일반적으로 프로젝트 차원(project level)에서 이루어지는 사전 능력 평가시스템은 시공성에 기초하여 공사의 성공적인 수행에 초점을 맞추는 반면, 기업 차원(firm level)에서 평가가 이루어지는 본드는 조직 전체 차원에서 건설업자의 실패(즉, 파산이나 부도로 인한 공사 수행 불가)에 초점을 맞춘 재무 지향적인(financial orientation) 심사방법으로서의 성격을 지닌다.

<표 II-2> 본드와 협의의 사전능력평가시스템의 비교

구분	사전능력평가시스템	본드
분석의 초점	- 발주자 특유의 특성(owner-specific characteristics)	- 건설업자의 재무적 위험
평가요소	- 공기, 안전, 비용, 품질 및 발주자의 선호와 같은 프로젝트의 객관적인 사항과 관련된 요소	- 프로젝트에 대한 자금 조달력, 가용 자본, 신용상태, 역량 및 특성 등을 포함함 재무적 평가
평가의 초점	- 프로젝트 특성(project specific) 강조 (건설업자의 과거 경험, 역량, 기술적 전문성 및 발주자와의 조화 등)	- 대차대조표, 손익계산서, 기업의 운영절차, 및 기업의 연속성 등 강조
분석의 정밀도	- 프로젝트의 형태 및 규모, 발주자의 전문성 및 가용자원에 따라 달라짐	- 프로젝트의 형태 및 규모에 따라 달라짐
현장인원	- 발주자는 실제 프로젝트 진행 상황을 감시할 인원 선정	- 프로젝트의 진행 상황 감시하지 않음
비용	- 분석 수준과 발주자의 관심에 따라 달라짐	- 리스크에 따라 달라짐(보통 프로젝트 비용의 0.5 ~ 4.0%)

자료: J.S. Russell, *Constructor Prequalification-Choosing Best Constructor and Avoiding Constructor Failure*-, New York: ASCE Press, 1996, pp. 18 ~ 19.

(2) 프로젝트별(project-by-project) 평가시스템과 연간(annual) 평가시스템

발주자에 의한 사전능력평가 시스템은 다시 프로젝트별 평가 시스템과 연간 평가 시스템으로 구분된다. <표 II-3>에서 보는 바와 같이 프로젝트별 평가 시스템은 개별 프로젝트의 특성에 따라 발주자의 평가 수준이 달라져야함을 시사한다. 즉, 프로젝트별 평가 시스템은 특정 프로젝트에 적용할 목적 하에 주로 개별 프로젝트의 특성과 관련된 요소에 초점을 맞추어 평가가 이루어진다. 반면, 연간 평가 시스템은 주로 재무적인 정보를 활용하여 재무적 안정성과 여유정도에 초점을 맞추어 분석되며 일반적인 공사나 유형별 공사에 적용된다. 따라서 프로젝트별 평가 시스템의 경우 그 분석의 초점은 입찰에 참가한 건설업체의 포트폴리오 내에서 해당 프로젝트의 적합성에 대한 평가가 이루어진다.

반면, 연간 평가 시스템의 경우 발주자는 특히 현재의 공사가 건설업체의 능력을 벗어나는 것은 아닌지에 관심이 있어 “일정 시점에서 특정 업체가 수행할 수 있는 최대 시공 능력”을 평가한다. 이러한 기능은 본드에서도 역시 마찬가지인데, 일반적으로 본드 회사는 특정 건설업체가 수행할 수 있는 프로젝트의 수와 형태를 제한한다.

한편, 평가의 효과에서도 차이가 있는 것으로 지적된다. 즉, 프로젝트별 평가 시스템의 경우 경쟁에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 평가되는 반면, 연간 평가 시스템은 경쟁을 제한하고 공사를 배분하는 부정적인 요소가 내재되어 있는 것으로 평가된다. 또한 프로젝트별 평가에 비해 상대적으로 평가에 실패할 가능성이 높은 것으로 인식되고 있다.

<표 II-3> 프로젝트별(project-by project) 평가 시스템과 연간(annual) 평가시스템의 비교

구분	프로젝트별 평가 시스템	연간 평가 시스템
(1) 평 가		
분석 형태	- 동태적	- 정태적
분석의 깊이	- 광범위함(특정 프로젝트를 고려하여 프로젝트 특성에 따른 분석 수행)	- 덜 광범위함(특정 프로젝트를 고려하지 않음, 발주자는 일반적인 자료를 통한 분석 수행)
분석을 위한 가용 정보의 형태	- 건설업체의 활동과 관련된 최근의 정보	- 시차가 있는 정보
분석의 초점	- 건설업체의 포트폴리오 내에서 프로젝트의 적합성 평가	- 재무적인 정보를 활용하여 산출된 건설업체의 최대 능력(maximum capacity) 평가(즉, 일정시점에서의 수행할 수 있는 최대 시공량)
분석 요소	- 프로젝트의 특성 관련 요소 및 객관적 요소	- 재무적 안정성, 재무적 여유 정도 및 기업의 공사실적 관련 요소
중점 분석 요소	- 프로젝트 특성 요소 및 재무상태에 대한 검토, 과거 성과, 안전 및 협력 정도 등 질적 기준에 대한 주관적인 평가	- 재무제표 및 과거 성과, 안전, 협력 정도 등 질적 지표에 대한 주관적인 평가
분석의 적용	- 특정 프로젝트	- 일반적인 건설공사 또는 특정 유형 및 계층(type or class)의 공사
분석의 정밀도	- 프로젝트의 규모 및 형태, 발주자의 리스크 및 전문성, 가용 자원에 따라 달라짐	- 일반적인 건설업체 특성에 초점을 맞춤
(2) 평 가 효 과		
경쟁에의 영향	- 긍정적	- 부정적 요소 내재 (possibly negative)
발주자 자원의 효율적 활용도	- 효율적 활용	- 효율적으로 활용되지 않음
건설업자의 활동 변화 파악 기능	- 높음	- 낮음
실패 가능성	- 상대적으로 낮음	- 상대적으로 높음

자료: J.S. Russell, *Constructor Prequalification-Choosing Best Constructor and Avoiding Constructor Failure*-, New York: ASCE Press, 1996, p. 28 ~ 29.

3. 사전 능력 평가시스템별 특성에 따른 시사점

지금까지 살펴 본 결과 나타난 사전 능력 평가시스템별 특성과 그 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사전 능력 평가시스템의 기본 취지는 공사불이행에 따르는 발주자의 위험을 감소시키는데 있다. 따라서 발주자는 이러한 시스템을 활용하여 발주의 효율성을 제고할 수 있다는 이점을 지닌다. 그러나 건설업체의 능력을 객관적으로 평가할 수 있는 양적인 지표를 개발하는 데는 상당한 비용이 소요될뿐 아니라 경쟁을 감소시켜 오히려 과도한 비용을 부담하여야 할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 발주자는 사전 능력 평가제도 도입시 평가지표의 개발에 따르는 비용³⁾을 고려하여야 할뿐 아니라 사전능력의 평가가 경쟁을 지나치게 제한하지 않도록 고려하여야 한다.

둘째, 건설업체 측면에서 사전 능력 평가시스템은 자칫 기업의 잠재적인 성장을 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 즉, 공사실적에 대한 과도한 평가는 건설업체가 기존의 공사실적이 없는 새로운 영역으로 사업을 확대할 수 있는 기회를 감소시켜 진입을 제한하는 결과를 낳는다. 따라서 사전 능력 평가시스템의 구축 시에는 이에 대한 보완장치가 마련되어야 할 것이다.

셋째, 프로젝트별 사전 능력 평가시스템과 달리, 본드나 연간 능력 평가시스템은 모두 조직 전체 차원에서 기업의 능력을 평가하는데 초점을 맞춘다. 따라서 양자 모두 주로 재무적 정보를 활용하여 재무적 안정성과 여유 정도를 중심으로 본드는 재무적 위험을, 그리고 연간 평가 시스템은 일정 시점에서 최대시공능력을 일반적인 공사를 대상으로 평가한다. 또한, 양자 모두 특정 건설업체가 수행할 수 있는 프로젝트의 수와 형태가 제한된다. 반면, 프로젝트별 평가 시스템은 전자들과는 달리 프로젝트 특성을 중심으로 프로젝트의 성공적인 수행을 위해 요구되는 전문적 능력이 평가된다. 이와 같이 볼 때, 우리 나라의 사전 능력 평가시스템중 기업의 총체적인 능력을 연 단위로 평가하는 시공능력평가제도와 프로젝트별 평가시스템인 PQ제도는 이러한 각 평가시스템별 특성을 감안하여 차별화되어야 할 것이다.

3) E. J. Jaselskis와 J. S. Russel의 연구에 따르면, 건설업자에 대한 사전 평가와 본드를 모두 하는 경우 드는 평균 비용은 총 프로젝트 비용의 1.11% 정도이며, 사전능력 평가만을 하는 경우에는 0.70%, 그리고 본드만을 사용하는 경우에는 1.05%라고 한다(J. S. Russel, 1996, p.20~21).

III. 시공능력평가 및 공시제도의 현황과 문제점

1. 입찰계약 절차상 시공능력평가 및 공시제도의 위상

현재 우리 나라에서 운용되는 기업능력평가제도로는 시공능력평가 및 공시제도(건설산업기본법 제23조, 시행령 제26조 및 제27조, 시행규칙 제22조 제24조 및 제25조), PQ제도(국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 동법 시행령 제13조, 시행규칙 제23조) 그리고 적격심사제도(국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 동법 시행령 제42조)가 있다. 이중 시공능력평가 및 공시제도와 PQ제도는 업체의 능력을 사전에 심사하는 사전능력평가 시스템으로서의 성격을 갖는다. 특히 특정 프로젝트에 대한 수행능력을 평가하는 PQ제도와는 달리, 시공능력평가 및 공시제도는 기업의 전반적인 능력을 총체적 및 주기적으로 평가하는 등급제 심사방법이다. 이 제도의 기본 취지는 개별 기업의 능력에 따른 1건 공사의 수주한도액을 결정, 고시함으로써 발주자가 업체의 개략적인 능력을 파악할 수 있는 정보를 제공하여 부적격 업자의 입찰을 제한하고자 하는데 있다.

그러나 93년 도입된 PQ제도와 연이은 건설시장 개방의 영향으로 97년 시공능력평가 및 공시제도가 임의화되면서 시공능력 평가제도의 업체 능력 평가 기능은 대폭 반감되었다. 물론 제한군이 적용되는 공사의 경우 시공능력 평가결과가 여전히 수급인의 입찰을 제한하는 첫 단계가 되고 있으며, 시공능력 평가 결과 일정금액 이상인 업체에 대해서는 도급한이 적용되어 입찰에의 참여가 제한되지만, 입찰계약에 미치는 영향은 기존의 도급한도액제도에서 보다 많이 퇴색된 것이 사실이다. 나아가 최근 제한경쟁이 점차 축소 내지는 폐지되는 추세임을 감안할 때 향후 도급하한에 따르는 인위적인 업역제한에는 한계가 있을 것으로 사료된다.

따라서 현 시점에서 입찰계약 제도상의 여타 기업능력 평가제도와의 관련성하에 보다 장기적인 관점에서 시공능력평가 및 공시제도의 기능과 역할이 재조명되어야 할 것이며, 이러한 역할 규정에 따라 평가항목과 평가 방식의 조정이 이루어져야 할 것이 요망된다.

2. 시공능력 평가 및 공시제도의 현황

우리 나라는 1962년 도급한도액제도를 도입, 매년 “건설업체가 도급받을 수 있는 1건 공사의 최고 한도 금액”을 산정, 발표하여 왔으며, 그간 평가 항목 및 평가 방법의 문제점이 지적됨에 따라 7 차례에 걸친 개정이 이루어졌다. 이 기간동안 이루어진 도급한도액제도의 변화 방향을 살펴보면, 첫째, 단순한 공사실적의 평가에서 업체의 종합적인 시공능력을 평가하는 방향으로 전개되었으며, 둘째, 공사실적평가액과 경영평가액 중 경영평가액의 비중을 점차 확대시켜 나갔고, 셋째, 평가지표를 객관화하고 기술개발 및 대중소 기업간 협력을 유도하는 등 정부정책에 따라 복합적인 지표를 첨부되는 방향으로 점차 개선되어 온 양상을 보인다.

그러나 이러한 지속적인 개선 노력에도 불구하고 도급한도액제도는 여전히 ① 과거 실적 중심의 양적평가에만 치중되었으며, ② 토건면허의 경우 토목과 건축 공종의 구분없이 도급한도액이 산정되어 건축공사의 실적에 토목공사 시공능력이 중복 평가되었고, ③ 불입자본금을 기준금으로 평가함으로써 자본잠식업체도 과대 평가되는 등 자본금 인정기준이 불합리하며, ④ 기술개발비 지출이 기술개발에 실효적이지 못한 반면, 한도액 가산 혜택이 조세감면 혜택과 중복적으로 주어져 외국업체에 유리하고 국내 중소 건설업체에는 불리한 요소로 작용하는 등 기술개발평가액 산정이 부적절하다는 문제들이 꾸준히 제기되었다.

그러나 이와 같은 지적은 지난 97년 7월 건설시장 개방을 계기로 도급한도액제도가 현재의 시공능력평가 및 공시제도로 변경되면서 일부 수용되었다. 이에 따라 현재 적용되고 있는 시공능력평가 및 운용방법을 살펴보면 다음과 같다(<표 III-1>참조).

(1) 평가대상

도급한도액제도가 업종에 구분없이 평가됨에 따라 업체의 전문화를 유도할 수 없을뿐 아니라 상이한 공사수행능력을 요하는 공사의 시공능력이 적절히 평가될 수 없다는 지적이 제기됨에 따라 97년 변경된 시공능력평가 및 공시제도에서는 시공능력의 평가를 업종별로 세분화하기에 이르렀다. 즉, 평가의 정확성을 기하고 업체의 전문화를 유도하기 위하여 기존의 면허별 평가에서 업종별 평가로 평가를 세분화하여 “토목건축공사업”의 경우 토목분

야와 건축분야를 구분하여 평가를 시행하도록 하는 한편, 새로 신설 또는 추가된 산업설비 공사업과 조정공사업도 별도로 평가하도록 하고 있다.

따라서 현재의 시공능력평가 및 공시는 일반건설업의 경우 토목공사업, 건축공사업, 산업설비공사업, 조정공사업의 4개 업종과 토목분야와 건축분야가 별도로 평가되는 토목건축공 사업을 합하여 총 5개 업종에 대하여 이루어지고 있다. 또한, 전문건설업은 의장공사업, 토 공사업 등 전문건설업 면허에 따라 총 30개 업종에 대하여 이루어진다.

(2) 평가내용 및 방법

현재 평가되고 있는 시공능력 역시 “건설업자가 시공할 수 있는 한 건 공사의 최대한도” 를 “금액”으로 평가한다는 점에서는 기존의 도급한도액과 동일하다. 또한, 이를 평가하기 위한 기본적인 평가산식 역시 “시공능력평가액+실적평가액+경영평가액+기술능력평가액± 신인도”로 과거의 공사실적과 경영평가액, 기술능력, 그리고 신인도를 바탕으로 한다는 측면에서는 기존의 도급한도액제도와 큰 차이가 없다. 그러나 각 항목별 평가액을 산출하는 방식에 있어서는 차이를 가진다.

이를 하나씩 살펴보면, 먼저 공사실적의 경우 기존의 도급한도액제도에서는 최근 2년간 공사실적의 연평균액을 사용한다에 반하여 현행 시공능력평가에서는 보다 객관적인 실적평가를 위하여 이를 3년으로 연장, 해당 업종 공사실적 연평균액의 70%를 적용하고 있다. 단, 산업설비공사업의 경우에는 산업설비의 제조실적을 포함하며, 건설업 영위기간이 3년 미만 일 경우에는 건설공사실적의 총액을 건설업 영위기간으로 나눈 것으로 하고 있다⁴⁾.

한편, [실질자본금×(경영평점×1/2+공제조합 신용평점×1/2)×50%로 산정되는 경영평가액은 ① 기존의 도급한도액 산정시 경영평가의 기준이 되던 도급한도액기준금(자본금+준비금)을 총자산에서 총부채를 차감한 실질자본금으로 대체하여 실질적인 재무상태를 평가하고자 하였으며, ② 단순히 유동비율, 자기자본비율, 매출액순이익률 및 총자본회전율의 4가지 비율로 평가되는 경영평점을 보완하기 위하여 공제조합신용평점을 추가하였다. 단, 여기서 경영평점을 산출하기 위해 사용되는 업체 평균비율을 업계 전체 평균비율에서 2배의

4) 즉, 건설업 영위기간이 1년 미만인 경우에는 1로, 1년 이상 2년 미만인 경우에는 2로, 그리고 2년 이상 3년 미만인 경우에는 3으로 나눈 금액을 사용한다.

<표 Ⅲ-1>

도급한도액제도와 시공능력평가제도의 비교

구분	도급한도액제도	시공능력평가제도
평가 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 면허별로 평가 <ul style="list-style-type: none"> ○ 일반건설업: 토건, 토목 건축 ○ 전문건설업: 업종별로 평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 업종별로 평가. 단, 토목건축공사사업자인 경우 토목 및 건축분야별로 구분하여 평가. ○ 일반건설업: 토목공사업, 건축공사업, 토목 건축공사업, 산업설비공사업, 조경공사업 ○ 전문건설업: 의장공사업, 토공사업 등 30개 업종으로 구분
평가 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 건설업자가 시공할 수 있는 1건 공사의 최고한도금액 	<ul style="list-style-type: none"> - 건설업자가 시공할 수 있는 1건 공사의 최고한도금액
평가 산식	<ul style="list-style-type: none"> - 도급한도액 = 실적평가액+경영평가액+기술개발평가액+상벌평가액 	<ul style="list-style-type: none"> - 시공능력평가액 = 실적평가액+경영평가액+기술능력평가액±신인도
평가 항목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실적평가액=최근 2년간 공사실적의 연평균액 ○ 경영평가액=(자본금+준비금)×경영평점(0~2) ○ 경영평점=(유동비율평점+부채비율평점+매출액순이익률평점+총자본회전율)÷4 ○ 기술개발평가액=실제사용금액이 매출액에서 차지하는 비율의 7~10배 ○ 상벌평가액 <ul style="list-style-type: none"> ·가점요소: 우수시공업자(최근 2년간 공사 실적연평균액의 5%가산) ·감점요소: 영업정지 등 제재(최근 2년간 공사실적연평균액의 2%×제재월수) 안전사고발생자(안전사고 발생 정도에 따라 최근 2년간 공사실적 연평균액의 3% 또는 5% 감점) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공사실적평가액=최근 3년간 해당 업종 건설공사 실적의 연평균액의 70% ○ 경영평가액=[실질자본금×(경영평점(0~2)×1/2+공제조합신용평점×1/2)×50%] ○ 경영평점=(유동비율평점+자기자본비율평점+매출액순이익률평점+총자본회전율평점)÷4 ○ 경영평점=(유동비율평점+자기자본비율평점+매출액순이익률평점+총자본회전율평점)÷4 ○ 공제조합신용평점=(공제조합의 신용평점-30)÷35 ○ 기술개발평가액=전년도 동종업계의 기술자 1인당 평균생산액 × 보유기술자 수 × 20/100 + 퇴직공제불입금 × 5 +최근 3년간 기술개발투자액 ○ 신인도 평가=요소별 신인도 평가액의 합계액은 최근 3년간 건설공사 실적의 연평균액의 ±15%를 초과하지 않도록 함 ·가점사항: 우수건설업자 지정, 국제품질인증(ISO)을 받은 자; 최근 3년간 건설공사실적의 연평균액의 4% 가산, 협력업자와의 우수 협력관계를 맺은 자 6%가산 ·감점사항: 영업정지 또는 과징금 처분을 받은 자 1% 감, 부실벌점이 건교부장관이 고시하는 점수이상인 자 3% 감, 기존재해율에 대한 재해율의 정도에 따라 3/ 또는 5% 감, 최근 3년 이내에 부도가 난 건설업체 5%감, 공사시공상 환경관리 및 건설폐기물의 처리상태가 우수하거나 불량한 업체 2% 감
적용 상태	<ul style="list-style-type: none"> - 도급한도액의 산정 및 평가의 의무화 - 공공 및 민간공사에 도급업자 선정시 의무적으로 적용 	<ul style="list-style-type: none"> - 산정 및 공시의 임의화 - 발주기관의 재량에 따라 적용. 그러나 현재 조달청, 한국토지공사, 한국주택공사 등에서 시공능력평가액을 기초로 한 등급별 유자격자 명부 운용 - 중소 건설업체 보호·육성을 위한 도급하한 운용

표준편차를 초과하는 극단적인 비율의 업체를 제외한 나머지 업체의 평균비율을 사용하도록 하고 있다. 이외에도 최근 3년간 연평균 공사실적이 건설업 면허기준상 법인의 최저자본금보다 적을 경우 경영평가액은 건설업 면허기준상 법인의 최저자본금의 10배를 초과하지 않도록 하고 있다.

또한, 단순히 매출액에서 기술개발에 사용된 금액이 차지하는 비율의 7~10배를 평가하던 기술능력평가액 역시 정교화하였다. 즉, 최근 3년간의 기술개발투자액뿐 아니라 ‘보유기술자 수’에 대한 평가를 반영하였으며, 건설 근로자의 고용 개선을 위하여 퇴직공제불입금에 대한 항목을 추가하였다. 이에 따라 현행의 기술개발평가액은 “전년도 동종업계의 기술자 1인당 평균 생산액×보유기술자 수×20/100+퇴직공제불입금×5+최근 3년간 기술개발투자액”으로 산정된다.

과거 상별로 평가되던 신인도 역시 다양한 항목들이 가산되었다. 먼저 가점항목으로는 기존의 우수 건설업자 지정 외에 국제품질인증(ISO)의 획득 및 중소기업체와의 협력관계 여부가 추가로 포함되었으며 감점항목으로도 영업정지 도는 과징금 처분뿐 아니라 부도 여부 및 공사 시공상 환경관리 및 건설 폐기물 처리실태 등이 추가되었다.

(3) 적용실태

도급한도액의 산정과 평가가 의무화되어 모든 공공 발주기관이 이를 적용하여야만 하였던 과거와는 달리 현재에는 시공능력을 산정받을 것인가뿐 아니라 발주시 이를 적용할 것인가의 여부 모두 업체들과 발주기관의 재량에 맡겨져 있다. 그러나 현재 <표 III-2>에서 보는 바와 같이 조달청을 비롯하여 한국토지공사, 한국주택공사 등 대다수의 공공 발주기관에서 시공능력평가 결과를 토대로 한 등급별 유자격자 명부를 운영하여 각 등급에 해당하는 업체들을 대상으로 발주하고 있는 실정이다. 따라서 기존의 도급한도액 시절과 유사하게 공공공사를 수주하고자 하는 거의 모든 건설업체들이 시공능력을 평가받고 있다.

한편, 산출된 시공능력평가액은 중소기업체의 업역 보호와 물량 배분을 위한 도급제한(건설산업기본법 제48조 및 동 시행령 제39조) 설정을 위한 근거로 사용되고 있다(<표 III-3>참조).

<표 Ⅲ-2> 조달청과 수자원공사의 99년도 유자격자 명부등록 및 운용기준 사례

단위 : 미만~이상

등급	조달청			수자원공사	
	시공능력평가액 (토건, 토목, 건축)	공사배정규모(추정금액기준)		시공능력평가액 (토건, 토목, 건축)	공사배정규모 (추정금액기준)
		토목공사	건축공사		
1	800억원	700억원	400억원	800억원	234억원
2	800~250억원	700~400억원	400~250억원	800~250억원	234~180억원
3	250~130억원	400~170억원	250~120억원	250~130억원	180~130억원
4	130~85억원	170~100억원	120~85억원	130~85억원	130~85억원
5	85~60억원	100~65억원	85~60억원	85~60억원	85~60억원
6	60~45억원	65~45억원	60~45억원	60~45억원	60~45억원
7	45~30억원	45~30억원	45~30억원	45~30억원	45~30억원

자료: 조달청; 한국수자원공사.

<표 Ⅲ-3> 99년도 건설공사 금액의 도급하한

계층	대상업체 (99년도 시공능력평가액)	공사금액의 하한	비고
1	1조원 이상	55억원 미만	11개사
2	5,000억원 이상 ~ 1조원 미만	50억원 미만	12개사
3	3,500억원 이상 ~ 5,000억원 미만	45억원 미만	12개사
4	2,000억원 이상 ~ 3,500억원 미만	25억원 미만	26개사
5	1,200억원 이상 ~ 2,000억원 미만	15억원 미만	36개사
6	690억원 이상 ~ 1,200억원 미만	10억원 미만	38개사

자료: 건설교통부.

3. 최근의 쟁점 사항

최근 입찰계약 제도상 적격 업체의 선정에 대한 업계의 시비가 분분함에 따라 건설교통부는 규제개혁 과제의 일환으로 입찰계약 과정의 투명성과 객관성을 확보하기 위하여

기업능력평가제도의 전반에 걸친 개선 작업에 착수하였다. 이에 따라 입찰계약 과정상 업체의 능력을 최초로 평가하게 되는 시공능력평가 및 공시제도의 적정성 역시 검토되고 있다.

현재 제기되고 있는 논의의 쟁점은 크게 거시적이며 장기적인 차원과 미시적이며 단기적인 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저, 거시적이며 장기적인 차원의 문제로는 타 평가제도와의 연계성 부족과 중복 평가에 따르는 시공능력평가 및 공시제도의 역할과 기능에 대한 회의이다. 즉, 100억원 이상 PQ공사의 경우에는 PQ심사에서 업체의 사업수행능력에 대한 사전능력평가가 이루어지는데, 이때 적용되는 평가항목 역시 시공실적, 경영상태, 기술력 및 신인도로 시공능력 평가시 사용되는 항목과 동일할뿐 아니라 시공실적 및 기술능력의 경우 더욱 세밀하게 평가되고 있다. 또한, 경영상태 평가를 위한 항목⁵⁾ 역시 시공능력평가시 사용된 4개의 비율 중 자기자본비율이 부채비율로 대체된 것을 제외하고는 동일한 비율이 사용되고 있다.

나아가 최근 적격심사제도의 확대 적용에 따라 모든 공공공사에 대하여 사후 능력평가제도의 일환인 적격심사가 시행되므로 PQ이외의 공사에 있어서도 프로젝트 베이스로 업체의 능력이 심사되고 있는 실정이다.⁶⁾ 따라서 시공능력 평가 및 공시제도의 입찰계약제도상의 역할이 모호한 상태이므로 거시적인 틀 하에서 새롭게 조명되어야 한다는 지적이 제기되고 있다.

한편, 단기적으로는 시공능력 평가 분야와 평가 항목에 대한 재검토가 필요하다는 것이다. 이를 살펴보면, 첫째, 시공능력이 대분류에 따른 업종별로 평가됨에 따라 특정한 능력을 요구하는 시설물의 경우 평가의 객관성이 결여될 우려가 높을뿐 아니라 업체의 전문화를 유도할 수도 없다는 것이다.⁷⁾ 즉, 각 공사의 기술적 특성에 따라 공종별로 요구되는 사업수행능력에도 차이가 있을 것임에도 불구하고 전문건설업 중 6개 업종(토공, 비계, 구조물해체, 보링·그라우팅, 철강재설치, 기계설비)을 제외하고는 단순히 업종별로 평가되어

5) PQ심사시 경영상태를 평가하기 위해 사용되는 비율로는 부채비율, 유동비율, 매출액순이익률, 총자본회전율이다. 그리고 여기에 최근 3년간 매출액 대비 기술개발투자율이 첨부된다.

6) 50억원 미만 공사의 적격심사 기준 중 입찰가격을 제외한 항목은 시공능력평가 항목과 매우 유사하다.

7) 지난 99년 9월 1일 건설교통부는 개정된 건설산업기본법시행규칙 제23조 제1항 단서에서 「발주자가 적정한 건설업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 필요한 경우에는 건설교통부 장관이 고시하는 바에 따라 전문분야별로 평가할 수 있다」고 제시하였다.

각 시설물 특성에 따라 요구되는 시공능력을 적절히 평가할 수 없다는 것이다.

둘째, 세부 평가항목의 적절성과 평가 요소별 비중이 재검토되어야 한다는 것이다. 특히 경영평점 산정시 사용되는 재무비율의 적정성에 관한 시비는 끊이지 않고 있는데 여기에는 두 가지 쟁점이 있다. 그 하나는 과연 현재 시공능력평가에 사용되는 경영비율인 유동비율, 자기자본비율, 매출액순이익률 및 총자본회전율이 과연 건설업체의 경영상태를 적절히 평가하기에 충분한 비율들인가에 관한 것이며, 다른 하나는 각 비율들을 산출하는 일반적인 산식이 과연 건설업에도 동일하게 적용될 수 있는가 하는 점이다.

한편, 평가 요소별 반영비중의 문제도 제기되고 있는데, 이는 공사실적평가액의 반영비중과 경영 및 기술평가액의 반영비중이 어느 정도이어야 하는가에 초점이 맞추어진다. 현재 시공능력평가 산식에 따른 평가항목별 비중을 보면 실적평가액이 66%, 경영평가액 11.5%, 기술평가액 19% 그리고 신인도가 3.5% 반영되고 있는 것으로 파악된다(대한건설협회, 1999. 11).

셋째, 공시되는 시공능력평가액의 개념이 재 정의될 필요가 있다는 것이다. 시공능력평가액의 개념에 관한 문제는 도급한도액제도가 도입된 이래 지속적으로 제기되어 오던 것으로 현재 공시되고 있는 시공능력이 「건설산업기본법」에 정의된 바와 같이 “건설업체가 수행할 수 있는 1건 공사의 최대규모”를 나타내는 것인가에 대해서는 논란의 여지가 많다. 이러한 개념의 문제는 향후 본드제도가 본격화되었을 때 공시된 시공능력이 특정 공사에 대한 본드발행 여부를 결정할 수 있는 기초 데이터로 활용될 소지가 높으므로 이에 대한 명확한 개념 규정이 요구된다.

IV. 주요국의 사전능력 평가제도 : 기업의 총체적 능력평가 시스템을 중심으로

기업의 능력을 평가한다는 것은 매우 복잡적이며 민감하고 또한 입·낙찰제도 전반에 걸친 문제이기 때문에 이의 개선을 위해서는 폭 넓은 검토와 논의가 필요하다. 따라서 여기서는 주요 선진국의 입·낙찰제도의 전반적인 프로세스 상에서 입찰전 기업 능력 평가(pre-qualification)가 어떻게 수행되고 있는지를 자세히 소개하고 이를 통해 시공능력평가 및 공시제도의 장·단기적인 개선을 위한 시사점을 도출해 보고자 한다.

이를 위해 각기 상이한 사전 능력 평가제도를 운영하고 있는 일본, 영국, 프랑스 그리고 독일을 대상으로 입·낙찰 프로세스와 프로세스 상 수행되는 사전자격심사제도의 유형, 심사 항목 그리고 그 운영방식을 주요 이슈별로 살펴보고자 한다.⁸⁾ 각 나라에서 운용하고 있는 사전자격심사제도 중 우리 나라의 시공능력평가제도와 유사하게 기업의 총체적인 능력을 평가하는 성격을 지니는 것으로는 영국의 Approved List/Construction Line의 등록심사와 이에 근거한 Long-List, 독일의 적성심사, 프랑스의 기업능력평가증명서, 일본의 경영사항심사, 그리고 미국의 본드제도가 있다.

그러나 이에 앞서 각 나라의 입찰계약제도 전반을 이해할 필요가 있는데, 이는 각 나라의 사전 능력 평가시스템을 올바르게 파악하기 위해서는 입찰계약 과정상 기업능력 평가시스템의 위상, 사전평가 시스템과 낙찰을 결정하는 사후 평가시스템과의 연계성 등이 파악되어야 하기 때문이다. 여기서 각 나라의 입찰제도를 간단히 개괄해 보면, 영국, 프랑스, 독일 3국은 공히 일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰 및 협상에 의한 수의계약(Negotiation)의 세 가지 유형의 입찰방식이 일반적으로 사용되며, 일본의 경우에는 일반경쟁입찰, 지명경쟁입찰 및 수의계약이, 미국은 일반경쟁입찰인 봉인입찰(Sealed Bidding)과 제안형경쟁입찰(Competitive Proposal)(이는 다시 경쟁적 협상입찰(Competitive Negotiation) 및 2단계 경쟁입찰방식(Two Step Contract)으로 구분됨)이 사용되고 있다.

이와 같이 비록 각 나라가 다양한 입찰제도를 운용하고 있기는 하나 실질적으로는 대부

8) 미국의 보증제도에 관한 내용은 이의섭, 「선진국의 건설보증제도-미국과 일본을 중심으로-」, 한국건설산업연구원, 1997.1의 내용을 참조하기 바란다.

분 제한경쟁입찰이 많고 일반경쟁입찰이라 하더라도 자격검토를 하는 등 제한부 일반경쟁⁹⁾에 가까운 제도가 주류를 이룬다. 또한, 낙찰에 있어서는 일부 공사는 기술력 등을 포함한 종합적 능력이 평가되기는 하나, 대부분의 경우에는 가격이 가장 중요한 변수가 되고 있다. 각 나라 입찰계약제도의 보다 자세한 현황은 <부록>에 실는다.

1. 영국: Approved List/Construction Line

여타 유럽 국가들과는 달리 영국은 매우 체계적이고 엄격한 기업능력평가제도의 운용을 통하여 각 공사별로 입찰자 수를 최소한도로 제한하고 있다. 영국의 경우 컨설팅 및 건설업자 선정에 관한 지침은 Central Advice Unit(CAU)¹⁰⁾가 작성한 「Guidance of the Appointment of Consultant and Contractors 1996년 9월(GACC)」과 이후 1997년 11월에 재무부가 발표한 「Procurement Guidance」¹¹⁾의 제3호에 상세하게 나타나 있다. GACC에는 공평한 경쟁 환경을 확보하고, 각 입찰자에게 합리적인 낙찰기회를 부여하기 위해 제한하여야 하는 입찰업자 수의 지침을 나타내고 있는데, 이에 따르면, 제한적 경쟁입찰에는 일반적으로 바람직한 업체 수를 4~8개 사로 제시하고 있다.¹²⁾

이와 같이 영국에서는 EC지령이 적용되는 일반경쟁입찰을 제외하고는 대부분 입찰전에 입찰업자를 한정하는 제한적 경쟁입찰이 채용되고 있으며, 이때 업자의 선정은 크게 연간 사전능력평가(annual prequalification)로서 기업의 일반적인 능력을 평가하는 단계(Approved List 작성단계)와 특정 프로젝트에 대한 사업수행능력을 평가(project by project

9) 일반적인 일방경쟁은 경쟁입찰대상 공사를 공고하여 입찰참가 희망자 전원에게 경쟁을 붙여 가장 낮은 입찰자를 낙찰자로 선정하는 방법인 반면, 제한부 일반경쟁은 사전에 경쟁 참가 희망자에 대한 자격심사를 실시하여 일정한 자격이 있는 자에 한해 입찰에 참가시키는 방식을 의미한다.

10) Central Advice Unit(CAU)는 1996년 4월 탄생한 PACE(Property Advisers to the Civil Estate)의 한 기관으로써 각 부처에 대해 중앙정부의 관리재산에 관한 지침을 부여한다. 또한, PACE는 각 부처가 관리하는 재산을 효과적으로 활용하기 위한 코디네이터나 어드바이스 등을 한다(建設經濟研究所, 平成 10年 6月, p.37).

11) Procurement Guidance는 EC나 영국의 조달 룰에 위반하지 않도록 재무부가 중앙정부와 각 부처용으로 작성한 지침이다. 제3호에는 컨설팅 및 건설업자의 지명에 관한 지침에 기술되고 있고, 내용적으로는 상당한 부분이 GACC에 나타나 있는 원칙에 따라 작성되어 있다(建設經濟研究所, 平成 10年 6月, p.38).

12) GACC에서 공종별 및 공사 규모별로 제시한 바람직한 입찰 참여 업체 수는 다음과 같다.

prequalification)하여 적합한 업체를 선정하는 단계(Long list와 Short list 작성단계)의 두 단계로 이루어진다.

즉, 건설업 수행에 대한 면허나 허가제도가 없는 영국의 경우 건설업체에 대한 자격심사를 통해 일정한 자격을 갖춘 업체만이 일종의 유자격자 명부인 Approved List에 등록된다. Approved List는 각 발주기관이 자체적으로 보유하고 있고 일반적으로 건설업자가 도급받을 수 있는 공사형태나 가치에 따라 분류되어 있다.

롱 리스트는 기본적으로 개개의 프로젝트 입찰에 대한 참가 희망자를 모집하는 의미로 사용된다. 이는 Approved List를 토대로 당해 발주 공사의 특성과 기업의 능력을 감안하여 작성되고, 롱 리스트 업체들을 대상으로 Scoring-Sheet가 작성되며 이에 대한 세심한 평가를 한 후 숏 리스트가 작성된다.

기업의 총체적인 능력을 평가하는 Approved List 등록시 이루어지는 개별업체의 능력에 대한 평가는 각 발주부국별로 다종다양하나 점차 Approved List는 종합정보 시스템인 Construction Line으로 대체되는 현상을 보이고 있다. 따라서 여기서는 Construction Line에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

(1) 건설업자의 등록

Approved List에의 등록은 공공공사의 입찰에 참가하기를 원하는 업체의 신청이나 지금까지 실제로 공공공사를 도급한 경험이 있는 업체들에 의해 이루어지며, 각 발주부국에서 독자적으로 운용된다. 그러나 최근 「레이삼 보고서」에서 건설업자 등록 시스템이 국가적인 차원에서 통일되어야 한다¹³⁾고 강조함에 따라 일부 공공발주기관을 중심으로 독자

공사의 종류	견적금액	요망하는 입찰업자 수
건축토목공사	100만 파운드 이하 100만 파운드 초과	5사 또는 6사 6사에서 10사
기계설비공사	250,000 파운드 이하 250,000 파운드 초과	4사에서 6사 6사에서 8사

자료: 建設經濟研究所, 「第15次 歐美調査報告書」, 平成 10年 6月, p.37.

13) 레이삼 보고서는 “... 건설업자의 등록 시스템은 국가적인 차원에서 통일되어야 하고, 환경성이 중심이 되어 종래부터 운영·관리되고 있는 건설업자등록 시스템인 CIMS(Contractor

적으로 보유하고 있던 Approved List를 환경·교통·지역성(DTER)이 구축한 건설업 정보 데이터 베이스인 Construction Line 리스트로 대체하는 경향을 보이고 있다.

Construction Line은 환경·교통·지역성이 중심이 되어 기존에 운영·관리되고 있는 건설업자 등록 시스템인 CIMS(Contractor Information Management System)를 더욱 발전시킨 것이다. 즉, 환경성은 Approved List를 대체하는 것으로써 기존의 CIMS와 컨설팅 업자의 등록 시스템인 ConReg를 통합하여 새로운 자격심사 시스템(New Qualification System; NQS)을 개발, 1997년 4월부터 운용을 개시하였다.¹⁴⁾ Local Government Act(1980)에 의하면 각 지방자치 단체에 Construction Line의 사용을 강제할 수 없으며, 각 지방의 발주부국의 사용여부는 자주적인 판단에 맡겨지나, Construction Line의 활용은 점차 확대되는 추세이다.¹⁵⁾

Construction Line에 등록하고자 하는 건설이나 컨설팅 업자는 등록 신청서에 소정의 정보를 기입하고, DTER에 등록신청을 한다. DTER은 등록 신청서를 수리하고 업자의 시공능력을 포함한 기업력 및 재무기반의 양대 관점에서 심사를 하고 이 심사에 합격한 업자는 등록이 승인된다. 건설업 영위를 위한 일정한 자격제도가 없는 영국의 경우 Approved List나 Construction Line의 등록을 위한 심사는 회사의 자격이나 기준이 발주자로서 도급업체에게 요구하는 일반적인 회사기준을 만족시키는지의 여부를 판단하는 것으로 공공공사 수행을 위한 최소한도의 자격기준을 심사하고(pass or fail), 이에 합격한 업자는 온 라인 액세스가 가능한 리스트에 등록된다.¹⁶⁾

등록 내용에 대해서는 갱신이 가능하고 정기적인 검사가 이루어진다. 갱신은 등록내용에 변경이 생긴 경우 등록업자의 요구에 의해 이루어진다. 이 때에는 경영·재무적 정보 및 검사 결과 등이 요구된다. 또한, 이러한 정보의 건전성에 대해서 DTER내의 회계사가 체크를 하고 회사의 파산이나 임원의 적성 등은 런던 관보나 기업가 리스트를 통해 현재 상황을

Information Management System)을 더욱 발전하게 해야 한다.”라는 견해를 밝히고 있다.

14) DTER은 3,340개의 모든 공공기관(30,000의 학교는 제외)을 대상으로 이 시스템이 필요한 것인지에 대한 수요조사를 한 결과, 대다수의 기관이 이 시스템을 받아들이기 준비를 하고 있음이 판명되었다고 한다.

15) 일 예로 Scottish Office가 각 공공기관에게 Construction Line의 활용을 장려함에 따라 현재 스코틀랜드내의 공적 발주기관 중 50%가 이 시스템을 활용하여 롱 리스트를 작성하고 있으며, 향후 Approved List를 폐지해 나갈 것이라고 한다.

16) 일 예로 Westminster구의 경우 Approved List 등록시 통상적으로 12개 사가 등록을 신청하면 이중 최종적으로 등록되는 업체는 2개사에서 4개사 정도라고 한다.

이 부적격업자가 되어 있는지의 여부를 확인하고 만약 그러한 경우에는 리스트에서 배제된다.

Scottish Office의 예를 들면, 부적격업자로 분류되는 경우로는 i) 영업활동 정지(Inactive)(활동이 부정기적이거나 paper company로 의심이 드는 경우 포함), ii) 부적당한 리스팅, iii) 管財人의 관리하에 있는 것, iv) 회사의 청산, v) 영업의 종료, vi) 실질적인 조직 개편, vii) 서면에 의한 정보제공 요청에 회답하지 않은 경우, 그리고 viii) 기타의 경우로는 성과 보고서(Performance Report)에 대한 평가 결과 정부의 계약에 관해 지속적으로 성과가 불량한 경우 등이라고 한다. 그러나 데이터 베이스로부터의 배제는 DTER가 Construction Line의 사용자(발주자)로부터 제공받은 정보 등을 토대로 직접 조사를 하도록 한 다음에 이루어진다.

한편, 정기적인 검사는 건설회사가 수행이 가능하다고 신청한 공사유형에 대해 첫째, 그 유형의 공사를 수행하는 직원의 기술적 자격이 있는 지, 둘째, 회사의 공사실적, 셋째, 회사에 증명서가 있다면, 그 갱신 상황을 조사하며(예를 들어 석면을 다루는 업자라면 3년마다 자격이 지속되어 있는지를 조사함), 이에 부가하여 보험 가입상황 등을 조사한다.

(2) 등록내용

Approved List와 Construction Line에의 등록을 위한 심사가 비록 기업으로서의 최소한의 자격요건만을 심사하는 것이라 하더라도, 입찰을 위한 Long List가 Approved List와 Construction Line에 저장된 정보들을 바탕으로 이루어지므로 Approved List와 Construction Line에의 등록을 요구되는 정보는 업체들의 시공능력 평가가 가능할 정도로 상세하다. 즉, Approved List와 Construction Line등록시 주로 주요 재무 지표, 자격증명서, 회사의 시공실적 및 수행하고자 하는 유형의 공사를 위한 직원의 기술적 자격 등이 요구되나, Construction Line의 경우에는 Approved List보다 더 상세하고 광범위한 정보를 요구한다.

현재까지 Approved List를 이용하고 있는 Westminster¹⁷⁾와 Construction Line을 활용

17) Westminster구에서는 롱 리스트를 작성하기 위하여 내부의 온라인 시스템인 일종의 계약등록 시스템(Contracts Register)을 종래부터 보유하고 있다(建設經濟研究所, 平成 10년 6월).

하고 있는 Scottish Office 개발국의 예를 들면, Westminster구의 Approved List에 등록심사를 받기 위해서는 ① 회사의 경영지표(매출액, 이익, 자산유동성, 순자산 가치, 회사의 구조), ② 각종 증명서(reference), ③ 업계, 산업단체의 회원 가입 증명서, 그리고 ④ 보험 가입 상황에 대한 정보가 요구된다. 이 자격심사에서 합격한 업자는 온라인 액세스가 가능한 리스트에 입력되고, 공사 발주시 최근의 공사경력, 업체간 로테이션, 그리고 신규 가입 업자등이 고려되어 입찰 리스트가 작성된다.

한편, Scottish Office 개발국의 CBCG(Construction Building Control Group)에서는 Construction Line에의 등록 심사를 위하여 <표 IV-1>에서 보는 바와 같이 업체에 대한 일반적인 상황 외에 주요 영업활동 지역, 관련회사, 직원/파트너, 지점/직원배치현황, 그리고 현재 및 과거 공사실적 등 더욱 상세한 정보를 요구하고 있다. 이중 ① 과거의 공사실적뿐 아니라 현재 진행되고 있는 공사 실적도 감안되고 있으며, 과거의 실적에 있어서는 프로젝트/퍼포먼스 상황이 첨부되고, ② 등록 신청 분야가 일반적인 분야뿐 아니라 전문분야로 구분되어 있으며, ③ 주 영업활동 지역을 표시하고, ④ 재무 현황 관련 항목 중 하나로 자금조달 한도액(financial limit)을 표시하도록 되어 있다는 점 등은 특히 주목된다.

더욱이 Construction Line의 데이터 베이스에 첨부되는 성과보고서(Performance Report)는 다른 나라에서는 찾아볼 수 없는 제도로써 이에 대하여 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 즉, 공사가 완료된 후 발주자는 공사조직, 일반적 평가, 시공상황, 속도, 안전의 5개 항목에 대하여 시공회사의 성과(performance)를 평가하여 1에서부터 4까지의 평점을 매긴다. 평가는 그 공사의 담당자가 하며, 평가척도는 1 : 평균이상 (Above average), 2 : 평균 (Average), 3 : 평균 미만(Below average), 4 : 추천 불가(Hesitate To Recommend)의 네 단계로 구분된다. 이때, 4의 평점이 붙여진 경우에는 등록 리스트에서 해당 업자를 배제하여야 하기 때문에 이 채점을 증명하는 정보자료가 함께 제출되어야만 한다. DTER에서는 그 기업의 과거 추이와 더불어 다양한 기록을 精査하고 심사를 한다. 이 자료는 다른 발주자가 업자를 선정할 때 공사실적과 함께 참조하도록 되어 있으며, 채점 결과의 게시는 다른 공공 발주기관에 한정되어지고, 등록하고 있는 건설업자 등에게는 게시되지 않는다.

<표 IV-1> Construction Line 등록시 요구되는 정보(Scottish Office의 CBCG 사례)

주요항목	상표명	회사등록번호
	창립연월일	부가가치세 등록번호
	납세증명서번호	주소
	전화/FAX번호	회사내의 연락선 이름
	업계단체의 가입상황	하청 서비스의 유무
	보험가입상황의 상세	매출액
	최저계약액	
영업활동의 영역	현, 지구, 도시(County, Region, District, Town) 또는 지방공공단체의 관할지역	
등록신청 분야	공사의 분야/전문분야 조달한도액(Financial Limit)	
관련회사	그룹내의 타 관련회사	
직원/파트너	성명	기술자격
	직급	관련회사와의 관련성
지점/직원의 배치상황	주소	전화/팩스번호
	지점내의 직원의 성명	정식사원의 상세
현재의 진행되는 계약상황	발주자의 이름	계약 내용
	계약기간	청부가격
	다른 입찰자의 이름	
과거의 계약상황	발주자의 성명	계약 내용
	계약 기간	청부가격
	다른 입찰자의 성명	프로젝트/계약 퍼포먼스 상
	황	황

자료: 建設經濟研究所, 「第15次 歐美調査報告書」, 平成 10年 6月, p.48 ~ 49.

(3) 주요 기능 및 운용 현황

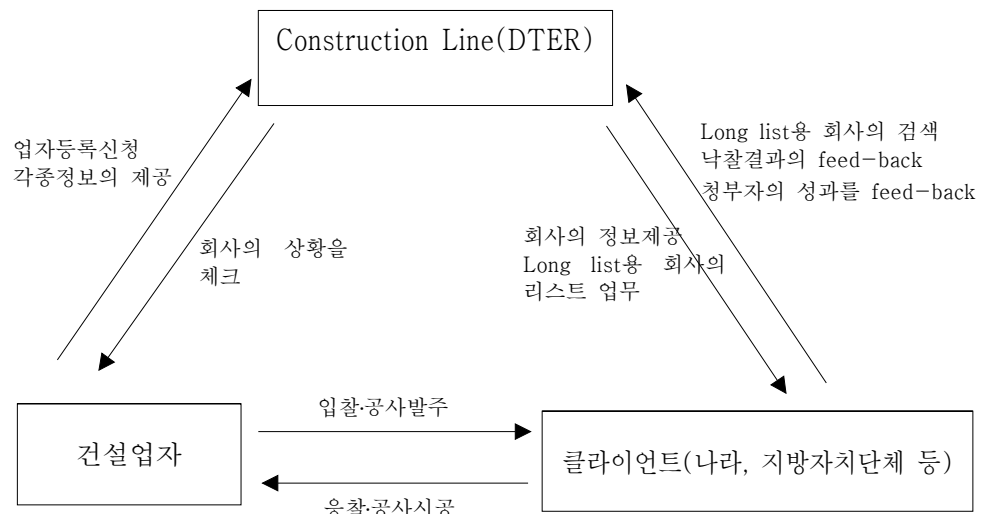
Approved List와 일종의 검색 시스템으로써의 Construction Line 양자는 모두 발주자에게 롱 리스트를 작성하기 위한 정보를 제공하기 위하여 사용된다. 즉, Approved List나 Construction Line은 일본의 경영심사사항이나 우리 나라의 시공능력평가와 같이 기본적인

로 등급을 매기는 시스템은 아니지만, 회사의 매출, 자산 등의 재무상황과 과거의 실적정보를 토대로 그 회사의 공사 시공 능력의 적정 범위와 시공이 가능한 공사의 규모에 대한 추천이 첨부된다. 따라서 회사의 전반적인 시공능력을 평가하는 등급제와 유사한 역할을 한다고 볼 수 있다. 그러나 우리 나라나 일본과는 달리 이러한 추천은 단지 참고 자료일뿐 제공된 추천보다 큰 공사나 작은 공사를 하게 하는 최종적인 판단은 전적으로 각 발주기관의 재량에 맡겨진다.

Construction Line에 의한 업체의 평가는 각 발주기관의 요청에 의해 이루어진다. Scottish Office 개발국의 CBCG의 경우, 공공 발주기관으로부터 프로젝트의 수행이 가능한 건설업자의 리스트나 In-House의 리스트 중 특정업자를 체크하고 싶다는 요청을 받으면, Construction Line을 검색해 각 발주기관에 정보를 제공한다. 이때 발주기관이 6사 정도가 필요하다고 하는 경우에는 12사 정도의 정보를 제공하고 있으며, 특정 업체의 리스트에 대한 조사요구에도 응하고 있다. 이러한 요구에 대한 회답은 최고 1일반 정도, 통상은 하루로 신속하게 대응한다고 한다.

Construction Line의 조직 및 운용현황을 그림으로 나타내면 <그림 IV-1>과 같다.

<그림 IV-1> Construction Line의 조직 및 운용현황



자료 : 建設經濟研究所, 「第15次 歐美調査報告書」, 平成 10年 6月, p.46.

(4) Construction Line의 향후 동향

영국에서는 지난 98년(평성 10년) 6월 1일 Construction Line의 민영화가 결정되어 동년 7월 20일 정보기술에 관한 컨설팅 업체인 The CAPITA Group Plc¹⁸⁾와 파트너 십 계약이 성립되었다. 이 계약은 민간-공공 파트너 십(Public-Private Partnership)의 형태로 DTER과 민간회사인 CAPITA와 수입을 공유하게 되어 있다. 즉, DTER의 방침으로 CAPITA는 Construction Line을 개발, 운영·관리한다. 이에 따라 현재는 Construction Line에의 등록이 무료이나 향후에는 각 등록회사(건설업체 및 컨설팅 업체)에 등록료를 부과하는 한편 사용자인 공공발주기관에게는 무료로 정보를 제공하도록 하는 방향이 검토되고 있다.

민영화의 주된 목적은 민간의 자금이나 개발력, 마케팅력을 이용하여 현재의 Construction Line을 더욱 발전시키고 보급시키기 위한 것이다. 이에 따라 향후 3년간 등록 기업 수를 현재의 3배로 늘리는 한편, 사용자(발주자)의 수도 5배로 늘리기 위해 첫 연도에 75만 파운드 이상을 투자할 계획이라고 한다. CAPITA는 계약기간인 7년 동안에 약 4천만 파운드 이상의 수입을 예상하고 있다. 한편, 계약종료 후에는 재입찰이나 CAPITA에게로의 매각을 고려하고 있으며, 향후에는 민간 발주자에게까지 이용범위를 넓히고 인터넷으로 사용할 수 있도록 개발할 계획이라고 한다.

2. 독일: 적성심사

적성심사는 공개경쟁입찰이나 제한입찰을 불문하고 입찰 참가 희망자 전체에 대하여 행해진다. 적성심사를 위한 증명서는 공개 입찰에 있어서는 입찰서의 제출일 혹은 후일에, 입찰 참가자를 공모한 제한입찰에서는 입찰 참가 신청서와 동시에 제출이 요구된다(VOB/A 제3항(3)). 또한, 발주 담당자가 입찰 참가자를 지명하는 제한입찰에서는 입찰서 제출 권유전, 즉 지명전에 적성심사가 실시된다(VOB/A 제8조 4항). 이와 같이 적성심사는 공개입

18) The CAPITA Group Plc은 공공기관이나 민간기관에 대해 정보기술(IT)에 관한 컨설팅이나 자산운용 등에 대한 서비스를 제공하고 있다. 영국에서 급성장한 회사로 종업원은 약 5,000명이고 매출액은 97년을 기준으로 1억 7천파운드인 회사라고 한다.

찰의 경우에는 입찰서의 심사시, 제한입찰의 경우는 입찰 참가 권유 전에 이루어진다. 따라서 제한입찰의 경우 적정심사는 사전심사에 해당하게 된다. 그러나 이는 입찰업체의 점수를 매겨 등급을 결정하기 위한 것은 아니며, 부적격자를 배제하기 위한 확인작업으로 최소한의 심사만이 발주자의 재량에 의해 이루어진다.

한편, 공공공사 발주단체는 모든 건설업체를 동등하게 취급한다는 취지에서 건설업체에 관한 체계적인 리스트는 보유하지 않고 있다. 독일의 적성심사 제도에 대하여 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 심사항목

VOB/A 제8조 3항 (1)에는 입찰참가 희망자의 적성을 심사하기 위해서 발주자가 증명서의 제출을 요구할 수 있는 항목이 기재되어 있으며, 이러한 사항들이 적성심사/사전심사 항목이 된다. 심사항목은 일반적인 사전심사 항목과 크게 다르지 않아 실적, 자원 및 경험 등의 항목으로 구성되는데, 구체적으로는 ① 과거 3년간의 매출액, ② 과거 3년간의 공사실적(유사공사), ③ 과거 3년간의 평균 종업원 수, ④ 입찰 참가 희망자가 보유한 건설기계 등의 설비, ⑤ 입찰 참가 희망자의 관리 감독자(기술자)의 경험, ⑥ 입찰 참가 희망자의 소재지, ⑦ 기타 등이다.

그러나 독일 연방 교통성에 의하면, 개개의 공사 안전에 따라 삭제하거나 추가하는 항목도 있다고 한다. 이때 추가되는 항목으로는 주로 하청업자 사용여부, 재무관계 증명서, 연간 결산서, 납세 증명서 및 유자격자의 증명 등이라고 한다. 특히 발주자는 하청업자와 직접적인 계약관계가 없기 때문에 원청업자가 사용하는 하청업자가 어떠한 업자인지를 파악하기 위해 하청업자의 사용여부를 확인한다고 한다. 만약 이러한 항목에 대하여 발주자 측에 정보가 존재하지 않는 경우에 발주자는 입찰자 혹은 입찰 참가 희망자에게 증명서의 제출을 요구한다.

(2) 심사방법

독일의 적성심사/사전심사는 공사실적 여부, 건설기계 설비 등의 구비 등에 대한 확인작

업이다. 따라서 각 항목 각각에 대하여 점수를 붙여 합계점이 상위인 업체를 선정하는 채점방식을 채택하고 있지 않다. 이는 다수의 업자가 참가하여 경쟁을 유발시키기는 것을 기대하기 때문이다. 즉, 채점방식으로 업자를 선정해 떨어뜨리는 것은 경쟁을 저해한다는 생각이 지배적이다. VOB/A 제8조 제5항(1)에는 발주자가 부적격한 업자를 배제하는 것을 가능하게 하는 항목이 기재되어 있다.

한편, 발주 담당자가 입찰 참가자를 지명하는 제한입찰에서의 사전 심사는 업자의 시공 실적, 입찰실적, 그리고 발주 담당자의 지식이나 경험 등에 의해 발주 담당자의 판단으로 행해진다.¹⁹⁾ 이 경우 지명되는 업자가 입찰마다 편중하지 않도록 배려하고 있으며, 경우에 따라서는 심사 단계에 있어서 경우에 따라서는 업자의 사업소 등을 직접 살펴보고, 증명서 등을 확인하는 일도 있다. 또한, 발주 담당 부서의 관할지역외의 업자가 참가하는 경우에는 그 업자가 소속한 지역의 발주 담당 부서에 그 업자에 관한 정보를 확인하며, 공동체(JV)에 참가하고 있는 경우에는 JV공동체가 심사 대상이 된다. 그러나 구체적인 심사방법은 기밀사항이므로 기본적으로 공개하지 않고 있다.

(3) 심사체제

적성 심사는 발주 담당자가 각각 독자적으로 수행한다. 즉, 심사를 在外기관에 맡기거나 외부자를 초빙해서 심사 위원회를 구성하는 일은 없다고 한다. 그러나 제한입찰의 경우 발주 담당자와 입찰 참가 희망자간의 개인적 유착이 일어날 가능성이 있으므로 독일 연방 교통성은 이를 회피하기 위해 최종 결정 권한(업자의 지명)을 발주 담당자 2명에게 부여하고 있으며, 나아가 이러한 유착문제의 대응하기 위한 법 정비를 검토중이라고 한다.

(4) 심사결과

적성 심사/사전 심사에 부적격으로 된 업자가 낙선 이유를 질의할 경우 심사 경위를 포함하여 회답한다. 또한, 심사 결과에 관하여 재판이 이루어지는 경우를 대비하여 자료로서 심사 선정이 VOB를 근거로 행해졌다는 기록을 남긴다.

19) NRW주 건설업 경제협회에 의하면, 현재 EU에서는 체계적, 통일적인 사전 심사제도를 확립하고자 하는 움직임이 있지만, 독일에서는 그 필요성을 느끼지 못한다고 한다.

3. 프랑스: 사전자격심사증명/기업평가증명

프랑스의 공공조달은 후보기업에 대한 기회의 균등과 조달 및 낙찰에서의 경쟁활용이라는 두 가지 점에 최대 중점을 두고 있다. 따라서 공공계약법에 입찰자 선정기준으로 “국가는 능력이 있는 자에게 도급을 맡겨야 한다”라는 대목은 있으나, 입찰자를 제한하기 위한 전형적인 자격심사제도는 없다. 그러나 현재 프랑스 입찰의 주류를 이루고 있는 제한부제 안모집 방식의 경우 1차 심사에서 제안 제출자를 선정하기 위한 사전자격심사가 이루어진다.

그러나 프랑스에서는 전통적으로 건축부문과 토목부문이 별개의 부문으로 구분됨에 따라 공공조달에 이용되는 건축부문의 사전자격심사는 OPCB(Organisme Professionnelle de Qualification et de Certification de Batiment; 건축업의 직업자격순이·품질보증기관)²⁰⁾에서 이루어지며, 토목부문에 대한 심사에는 FNTF(Federation Nationale des Travaux Publics; 프랑스토목협회)²¹⁾가 발행하는 기업평가증명서가 이용된다.

이는 업체의 기술 및 시공능력을 등급에 따라 제시하는 것으로써 우리 나라의 시공능력 평가제도와 일본의 경영심사제도와 유사하다. 이러한 사전자격심사는 건축부문이나 토목부문 모두 법적 구속력을 가지는 의무사항은 아니지만, 공공 발주기관에서는 발주시 이러한 정보를 고려하기 때문에 현재 프랑스 토목기업의 90~95%가 이 자격을 취득함으로써 실질적으로 기업의 능력을 평가하는데 사용되고 있다. 이하에서는 이중 특히 공공공사의 주를 이루는 토목공사를 위한 기업평가증명을 중심으로 살펴보고자 한다.

20) OPCB(Organisme Professionnelle de Qualification et de Certification de Batiment; 건축업의 직업자격순이·품질보증기관)은 비영리 민간기관으로서 건설회사, 건축사, 개발업자로 구성되어 있으며, 사전자격심사만이 아니라 품질보증역할까지 맡고 있다고 한다(한국건설산업연구원 譯, 1995. pp.56~59).

21) FNTF는 토목공사업자의 단체로서 현재 약 5800업자가 가입해 있다. 지부는 지방권(현재 33개 지역임)마다 있으며, 98년 현재 프랑스 전국에 20지부가 있다. FNTF의 가입 업자로는 프랑스 내에 영업상 근거를 설치하고 있는 외국 기업도 포함되나 이는 극히 소수이다. FNTF가 기업 평가업무(Identification)를 개시한 것은 1946년부터이다. FNTF는 이외에도 우리 나라의 대한건설협회와 유사하게 토목공사에 한한 홍보활동을 하고, 업계의 이해대표로서 의회나 정부와의 연락, 조정에 대하는 동시에 개개의 업자 등의 경영상담 접수 업무 등을 한다.

(1) OPQCB의 사전자격심사증명

건축부문의 49개 업종에 대한 사전 자격심사는 OPQCB에서 담당하고 있다. 즉, 사전자격심사를 위해 민간과 공공, 발주자와 도급업자, 설계업자와 시공업자, 그리고 부동산 전문가가 참여하는 자격심사위원회가 구성된다. 그 조사내용은 주로 민간부문의 실적을 근거로 하며, 사전 자격심사는 실제 작업 가능한 업자에 한해 이루어진다.²²⁾ 따라서 CM은 사전 자격심사의 대상이 되지 않는다.

심사를 위한 업종의 분류는 기술상 필요성을 세밀하게 정하여 확립하고 있으므로 OPQCB의 사전 자격심사 증명은 한 업종을 특정 기술 수준으로 연계시키고 있다.

한편, OPQCB에서 등급이 결정된 업자는 대부분 중소기업자이며, 대형 건설그룹은 자력으로 경험을 증명하고 있다. 이러한 사전자격심사의 유효기간은 1년으로 보험회사는 사전 자격심사를 거친 업자에 대해 10년제 책임보험시 보험료를 할인해 준다. OPQCB의 등급결정은 원래 프랑스 국내에 등록된 업자만 가능하였으나 점차 유럽연합 각국의 업자에게도 허가해 주는 추세이다.

OPQCB 사전자격심사의 주요 평가 분야와 평가 내용은 <표 IV-2>와 같이 행정, 기술 및 재무적인 사항을 판단할 수 있는 서류와 더불어 종업원 수나 매출액을 기준으로 한 능력증명을 첨부하여 기업 능력별로 적절한 물량의 공사가 이루어지도록 하고 있다.

22) 이는 재하도급을 주지않고 자신이 직접 공사를 하는데 필요한 적절한 자격을 가진 인력, 설비, 기계, 건설 플랜트를 가지고 있어야 한다고 생각하기 때문이라고 한다.

<표 IV-2>

OPQCB의 사전자격심사 평가분야 및 평가내용

평가분야	평가내용
행정상의 판단기준	·사업등기 등록이나 업자 등록여부, 국립통계경제연구소의 등록코드 여부, 임원 및 경영자의 법적 기준 확인, 사회보장 보험료의 납부상 황 및 등록증명
기술적인 판단기준	·스텝·설비·건설 플랜트 보유 여부, 사전자격심사를 요구하는 전문 분야에서의 건설 프로젝트 참고 리스트, 손해보험회사에 의한 클레 임 유무 증명
재무상의 판단기준	·과거 3년의 업종별 매출액, 법률로 정한 보험료, 세금 납부 현황
능력증명 (certification)	·기업의 조직이나 능력이 발주자가 계약상 요구하는 내용에 부응할 수 있는지의 여부를 증명함. 연간 평균 고용자 수와 총 매출액에 의 해 8단계로 구분함(A~H가 있으며, H가 최고임) ·능력증명은 사전자격심사의 보완기능을 하며, 장래의 공사량을 감안 하여 각 사의 총매출액에 대한 지적도 함. 유효기간은 1년임.

자료: 한국건설산업연구원 譯, 「유럽연합의 공공공사 입찰계약 제도」, 1995. 11, pp. 56 ~ 59.

(2) FNTP의 기업평가증명

1) 기업평가증명의 대상

기업평가증명은 FNTP에 가입한 업자를 대상으로 평가증명서의 교부를 희망하는 업자에
게 교부되어 우리나라의 시공능력평가와 매우 유사한 시스템으로 운영되고 있다. 현재 약
90% 내외의 업자가 평가증명서의 교부를 받고 있으며, 특히 종업원 수 11명 이상의 가입
업자는 전부 평가증명서를 받고 있다. 외국 기업의 경우 EU역내의 외국 기업은 프랑스 기
업과 동등하게 취급되지만, 역외 기업은 대상에서 제외된다.

2) 평가증명 공사항목의 분류와 증명내용

FNTP의 기업평가증명은 <표 IV-3>에서 보는 바와 같이 공사 항목별로 12개의 그룹으로 대분류되어 있으며, 또한 각각의 그룹은 각 업자의 실적이나 기술수준을 기초로 약 60여 개의 공종으로 세분류 되어 있다.

평가증명서의 내용으로는 개별업체에 대한 일반적인 사항과 12개 공종에 대한 각 기업의 일반적인 기술수준 및 공사실적이 기재된다. 즉, 일반 사항으로는 업자의 주소지, 명칭, 법안·개인별 기업등록번호, 사회보험번호, 자본금액 등이 기재되며, 이외에 종업원의 사회보험의 기업 부담분의 지불에 대한 증명서가 첨부된다. 한편, 12개 업종에 대한 일반적 기술수준은 4단계 또는 5단계로 구분되어 기재되며, 해당기업이 과거 5년간 적절하게 시공했다

<표 IV-3> FNTP 기업평가증명 상의 공공토목공사 대분류

그룹	공사의 종류	세분류
0	구조물공사 및 산업설비공사 (Ouvrages d'art et d'equipement industriel)	0.1 및 0.3
1-A	정비(Terrassements)	1-A 및 1.1
1-B	특수건축물공사 및 특수공법에 의한 건축물공사 (Fondations speciales et procedes d'execution particuliers)	1-B 및 1.2부터 1.5
1-C	지하공사(Travaux souterrains)	1.6부터 1.8
2	항만 또는 하천의 현장공사(Travaux en site maritime ou fluvial)	2.0부터 2.4
3	도로, 비행장 및 동종의 공사 (Travaux de routes, d'aerodromes et travaux analogues)	3.0부터 3.9
4	철도공사(Travaux de voies ferrees)	4.0부터 4.4
5	수관련공사(Travaux de la filiere)	5.0부터 5.9
6	전기공사(Travaux electriques)	6.0부터 6.8
7	장거리배관공사, 산업용배관강공사(Travaux de poses de canalisations a grande distance. Reseaux de canalisations industrielles)	7.0부터 7.3
8	철강구조물공사 및 강제산업설비공사(Ouvrages d'art et d'equipement industriel en construction metallique)	8.1부터 8.3
9	농업토목공사(Travaux de genie agricole)	9.1부터 9.9

자료: 「공공 토목공사 공사항목 분류-1998년 3월판-」, p.11

고 인정되는 공사종류가 12개의 업종 구분마다 세분류되어 기호 또는 숫자로 기입된다. 이러한 기업평가증명서의 유효기간은 건축부문과 동일하게 1년간이다.

3) 기술수준(시공능력)의 평가방법

기업능력평가증명을 통하여 기술수준을 평가받기 위해서는 ① 직원 수(사회보장법상의 사용자 책임을 해당 업자가 지고 있는 직원수), ② 보유한 기자재의 상세, ③ 평가증명을 받으려고 하는 공종의 과거 5년 이내에 시공실적이 요구된다. 이중 시공증명서류는 해당 공사 발주자 또는 발주자와의 계약에 기초한 해당 공사의 시공감리 책임자가 작성한 것으로 한정하며, 지정된 양식에 따라 작성된 것이어야 한다.

심사는 12개의 공종 구분마다 FNTF내에 설치된 심사 위원회가 제출된 서류에 기초해 이루어진다. 심사 위원회는 FNTF의 회원 업자에게 소속된 전문가들로 구성되며, 시공 공종의 인정은 항시 시공하고 있는 것으로 인정되는 공종(coutmieres)으로서의 인정과 단발적으로 시공했다고 인정되는 공종(occasionnelles)으로서의 인정의 두 가지 종류가 있다. 먼저, 전자의 인정을 받기 위해서는 두 공사 이상의 시공실적증명을 제출하여야 한다. 현재 FNTF의 평가증명에서는 프랑스 국내에서 시공한 공사 실적만을 평가대상으로 하고 있다.²³⁾

4. 일본: 경영사항심사

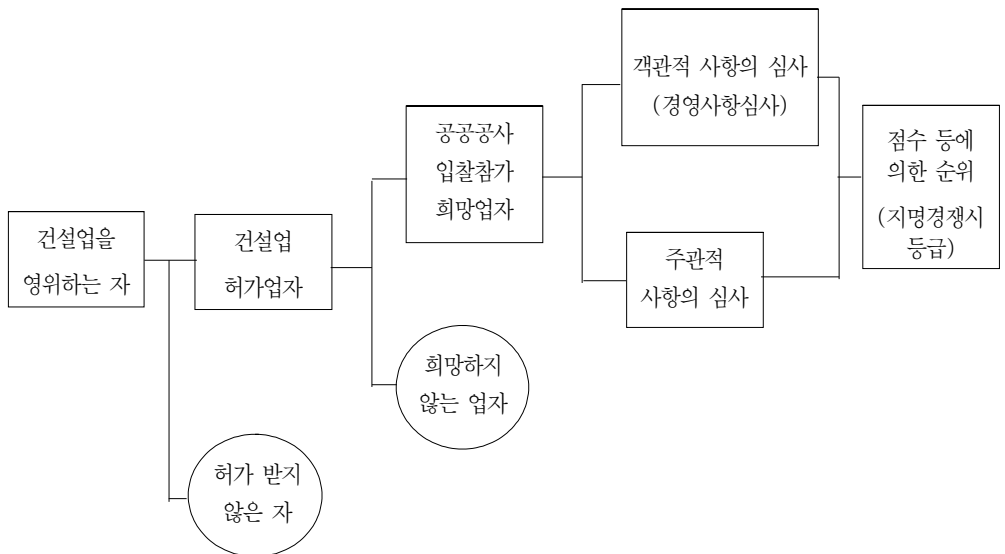
일본의 경우 입찰에 참여하는 업체에 대한 평가는 경영사항심사로 이루어지며, 그 외에 우리 나라의 PQ심사나 적격심사와 같이 프로젝트를 베이스로 한 여타의 평가제도는 시행되지 않고 있다(<그림 IV-2>참조).

경영사항심사제도는 건설업체들의 총체적인 능력을 평가하여 등급을 매기는 등급제 평가제도로써 소화 25년에 도입된 이래로 지금까지 지속되어 오다가 건설시장개방을 앞둔 지난

23) FNTF의 평가증명은 임의의 제도이고, 발주자는 평가증명 취득을 의무화할 수 없으므로 외국에서의 공사실적을 인정하지 않는 FNTF의 운용이 WTO의 정부조달협정 내지 EU의 정부조달에 관한 지령과 저촉되지 않는다고 한다.

平成 6年 일반경쟁입찰이 본격화되면서 전면적으로 개정되기에 이르렀다.²⁴⁾ 일본의 경영사향심사는 기업의 총체적인 능력을 종합점수제로 평가한다는 점에 있어서는 우리 나라의 시공능력평가제도와 유사하나, 실제로 종합점수의 산정에 이용되는 각 종 지표의 내용과 산식은 매우 상이하다. 여기서 개정된 경영사향심사제도를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

<그림 IV-2> 일본의 건설업자와 경영사향심사의 관계



자료: 建設産業システム研究會 編著, 「Q&A 新經營事項審査のすべて」, 1994.8, p.31.

(1) 심사항목

경영사향심사의 심사항목은 <표 IV-4>와 같다. 이는 앞서 살펴 본 유럽 3개국과 달리

24) 개정된 경영사향심사의 경우 그 주된 내용과 종합평점에 의해 평가한다는 점에서는 기존과 동일하나, 「기술력」 항목을 새로이 신설하였으며, 완성 공사고에 편중되었던 배점을 낮추고 경영사향에 대한 배점을 높이고, 심사항목에 건설업 종류별 기술직원 수를 추가하는 등 업체 평가의 투명성과 객관성을 확보하고 심사 精度를 개선하는 동시에 외국기업에 대한 정확한 평가를 도모하고자 하는 목적이 반영되었다.

다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 세부적인 경영지표에 대한 분석이 집중적으로 이루어진다. 즉, 주요한 심사항목이 매출실적과 경영상황 그리고 기술력이라는 점에서는 다른 나라와 유사한 반면, 경영상황을 심사하는 항목이 ① 수익성(완성공사고경상이익률, 총자본경상이익률, 손익분기점비율), ② 유동성(유동비율, 당좌비율, 운전자본보유율수), ③ 생산성(1인당 완성공사고대수, 1인당부가가치대수, 1인당총자본대수), 그리고 ④ 건전성(고정비율, 자기자본비율, 고정부채비율)의 4가지 측면에서 꼼꼼히 검토되고 있다. 또한, 기술력과 매출실적에 대한 평가가 28개 업종별로 이루어진다. 즉, 매출실적과 기술자 수를 공사별로 평가한 후 여기에 공통적으로 적용되는 경영규모(X_2), 경영상황, 기타 항목의 점수를 합계하여 공종별로 종합점수를 평가하고 있다.

반면, 앞서 살펴 본 나라들에서는 중요한 평가 항목이었던 현재의 공사현황이나 시공 가능한 총 매출액, 장비의 보유현황 및 발주자에 의해 평가된 시공성과 등은 별도로 고려되지 않고 있다. 이중 현재의 공사현황이나 시공 가능한 총 매출액이 고려되지 않는 것은 유럽과는 달리 각 공사의 입찰이 평가된 경영사항심사 점수에 따른 자격기준에 의해 철저히 제한되기 때문인 것으로 사료되며, 장비보유 현황 등이 심사항목에서 제외된 것은 일본의 경우 철저히 다단계식 하도급에 의해 공사가 이루어지기 때문인 것으로 보인다.

<표 IV-4> 일본의 경영사항심사의 심사항목

심사분야	심사항목		비중
① 경영규모(X)	·공사종류별년간평균완성공사고(X_1)		35
	·자기자본액	·직원 수 (X_2)	10
② 경영상황(Y)	수익성	·총자본경상이익률 ·손익분기점비율 ·완성공사고경상이익률	20
	유동성	·유동비율 ·운전자본보유율수 ·당좌비율	
	생산성	·1인당 완성공사고대수 ·1인당부가가치대수 ·1인당총자본대수	
	건전성 (안전성)	·고정비율 ·자기자본비율 ·고정부채비율	
③ 기술력(Z)	·건설업의 종류별 기술자 수		20
④ 기타(W)	·노동복지 상황	·공사의 안전성적	15
	·영업 연수	·건설업경리사무사 등의 수	

자료: 建設産業システム研究會 編著, 「Q&A 新經營事項審査のすべて」, 1994.8, p.31.

(2) 심사방법

일본의 경영사항심사는 건설업 허가 업종인 28개 工種(종합건설업인 건축공사업과 토목공사업 2개와 26개의 전문건설업종)을 대상으로 다음과 같은 산식에 의해 종합평점을 산정하는 방식으로 이루어진다.

$$\text{종합평점(P)} = 0.35X_1 + 0.1X_2 + 0.2Y + 0.2Z + 0.15W$$

여기서 0.35, 0.1, 0.2, 0.2, 0.15는 각 심사항목의 가중치를 의미하며, X_1 , X_2 , Y , Z , 그리고 W 는 각각의 항목의 수치를 표준화한 스케일로 변환한 평점²⁵⁾을 표시하는 방법으로 28개 공종 중 한 기업이 수행한 모든 공종을 대상으로 공종별 평점이 산출된다. 일 예로 건축공사와 토목공사, 그리고 포장공사 허가를 취득, 수행한 기업의 경우 3종류의 공사 각각에 대하여 2년간 평균 완성공사고를 기준으로 「공종별평균완성공사고」와 각 공종별 기술자 수에 따른 기술력의 평점이 매겨지고 여기에 공통적으로 적용되는 X_2 (자기자본액과 직원 수)의 평점과 Y (경영상황)의 평점이 합쳐져서 종합평점이 된다. 즉, 앞서 예를 든 기업의 토목공사업의 2년 평균 공사실적이 1,007,890억엔, 건축공사 실적이 325,474억엔, 그리고 포장공사 실적이 189,909억 엔이라면 완성공사고 평점은 평점표에 따라 토목공사 1,050점, 건축공사 863점, 그리고 포장공사 762점이 되며, 여기에 각 공종별 기술자 수에 따른 평점과 자기자본액과 직원 수, 경영상황, 그리고 기타 심사항목의 점수가 합쳐져서 토목공사, 건축공사 및 포장공사 각각의 종합평점을 산정하게 된다.

이와 같이 경영사항심사는 종합평점을 사용한다는 점에서는 우리 나라의 시공능력평가제도와 유사한 반면, 이를 위해 사용되는 각 지표는 상이하다. 즉, <표 IV-5>에서 보는 바와 같이 자기자본액과 직원 수에 대한 평점 산정시 완성공사고에 대비한 자기자본과 직원 수를 평가함으로써 기업의 규모를 평가에 반영하고 있으며(자기자본=자기자본액(천엔)/평균

25) X_1 = 「공사종류별 연간평균 완성공사고」의 수치를 표준화한 스케일로 변환한 평점(= X_1 의 평점)

X_2 = 「자기자본액」·「직원수의 합계점수」를 표준화한 스케일로 변환한 평점(= X_2 의 평점)

Y = 「경영상황」의 점수를 표준화한 스케일로 변환한 평점(= Y 의 평점)

Z = 「기술력」의 점수를 표준화한 스케일로 변환한 평점(= Z 의 평점)

W = 「노동복지상황」·「공사안전성적」·「영업년수」·「건설업경리사무사등의 수」의 합계점수를 표준화한 스케일로 변환한 평점(= W 의 평점)

완성공사고(천엔)×1000, 직원 수=직원 수/평균완성공사고(억엔)×100), 경상이익률도 완성공사에 대한 경상이익률로 파악하여 건설공사 이외의 부문에서 발생하는 이익을 배제하는 한편, 각 공사에 대한 금융비용의 부문까지 포괄하고 있다(완성공사경상이익률=경상이익/완성공사고×100). 또한, 유동비율의 경우에는 유동부채와 유동자산에서 미완성공사에 대한 수입금과 지출금을 차감한 금액(유동비율=유동자산-미완성공사지출금)/(유동부채-미완성공사수입금)×100)을 사용하며 운전자본보유월수((유동자산-유동부채)/(완성공사고÷12))라는 항목을 둬으로써 공사 중 단기자금 유동성의 경색에 따른 문제가 발생할 가능성을 측정하고 있다.

한편, 경영상황에 대한 평가가 개인기업이 유리하게 되는 점이 있으므로 개인과 법인의 평점 격차를 시정하기 위하여 법인의 경우 “경영상황점수 = 85×경영상황점수+700”을, 그리고 개인의 경우에는 “경영상황점수 = 85×경영상황점수+570”으로 하고 있다.

<표 IV-5> 경영규모(X₂) 및 경영상황 산출식

심 사 항 목		산 식
경영규모	자기자본액	자기자본액(천엔)/평균완성공사고(천엔)×1000
	직원 수	직원 수/평균완성공사고(억엔)×100
수익성	완성공사경상이익률	경상이익/완성공사고×100
	총자본경상이익률	경상이익/총자본×100
	손익분기점비율	(판매비 및 일반관리비+지불이자)/(완성공사총이익+영업외손익+지불이자)×100
유동성	유동비율	(유동자산-미완성공사지출금)/(유동부채-미완성공사수입금)×100
	당좌비율	(현금예금+수취어음+완성공사미수익금+유가증권 및 기타)/(유동부채-미완성공사수입금)×100
	운전자본보유월수	(유동자산-유동부채)/(완성공사고÷12)
생산성	1인당완성공사고대수	log(완성공사고/총직원수)
	1인당부가가치대수	log[완성공사고-(재료비+노무비+외주비)/총직원수]
	1인당총자본대수	log(총자본/총직원수)
건전성	고정비율	고정자산/자기자본×100
	자기자본비율	자기자본/총자산×100
	고정부채비율	고정부채/자기자본×100

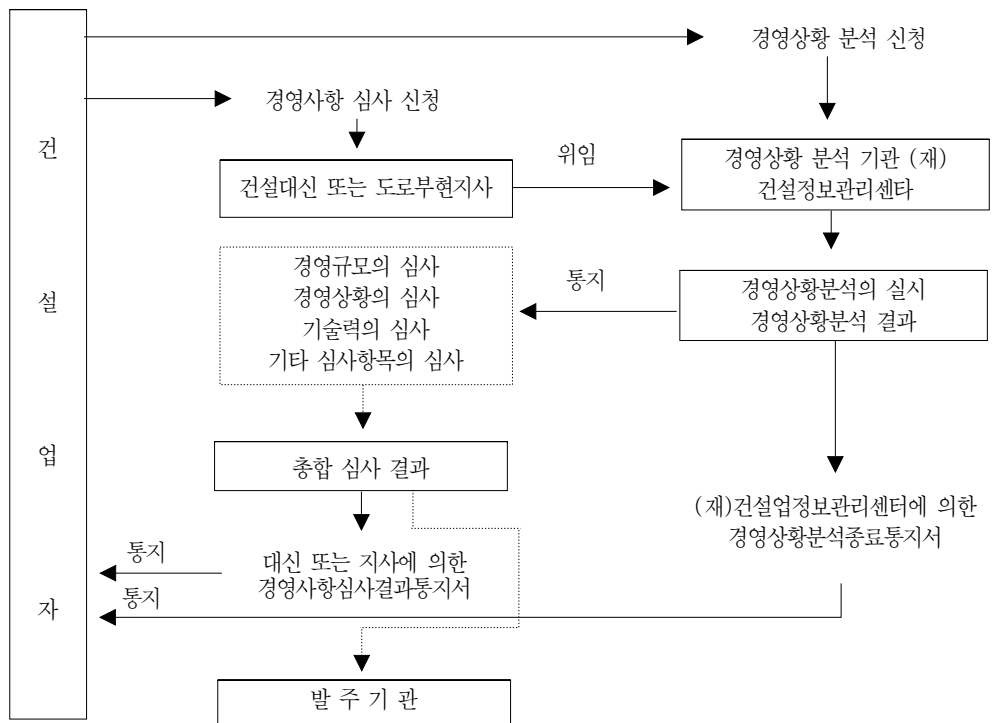
자료: 建設産業システム研究會 編著, 「Q&A 新經營事項審査のすべて」, 1994.8, p.57~66.

(3) 심사체계

경영사항심사는 기본적으로 정부에 의해 이루어진다. 즉, 건설대신에 의해 허가를 받은 업자는 건설대신의 심사를 받으며, 도도부현지사의 허가를 받은 업자²⁶⁾는 지사의 심사를 받는다. 그러나 심사의 신청은 두 가지 다 도도부현의 창구에서 이루어진다. 그러나 경영사항 심사내용 중 「경영상황」에 대한 심사는 전문적 지식을 필요로 하는 재무제표 데이터의 분석을 주로 한 심사이므로 건설대신이 지정하는 재단법인 「건설정보관리센타」에서 이루어진다. 이를 그림으로 나타내면 <그림 IV-3>과 같다.

<그림 IV-3>

경영사항심사의 프로세스



자료: 建設産業システム研究會 編著, 「Q&A 新經營事項審査のすべて」, 1994.8, p. 35.

26) 건설대신 허가과 도도부현 지사 허가의 구분은 영업소를 몇 개의 도도부현에 설치하느냐에 따라 구분된다. 즉, 2개 이상의 도도부현에 영업소를 설치하기 위해서는 건설대신의 허가를, 단일 도도부현에 영업소를 설치할 경우에는 도도부현 지사의 허가를 받아야 한다(大成 출판사, 1994).

5. 주요국의 사전능력평가제도에 따른 시사점

영국, 독일, 프랑스, 미국 및 일본의 개괄적인 입찰계약 제도와 사전능력평가제도 중 기업의 능력을 총체적으로 평가하는데 활용되는 제도들에 대하여 살펴본 결과 나타난 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 명시적이냐의 여부와 그 방식에는 차이가 있으나, 앞서 살펴본 5개국은 모두 나름대로 건설업체의 능력을 사전적으로 평가하기 위한 시스템을 운용하고 있으며, 이는 암묵적으로 공사물량을 적정하게 배분하는 기능을 동시에 수행하고 있다.²⁷⁾ 이는 건설업의 특성상 어떤 형태이든지 입찰자의 능력을 사전적으로 평가하여 부적격자를 배제하는 것은 발주자의 위험을 감소시키는데 매우 중요함을 시사한다.

둘째, 사전능력평가제도의 형태와 입찰자 제한의 엄격성 정도는 그 나라의 역사적 기반, 정부가 추구하고자 하는 정책기조 및 건설산업의 현황에 따라 달라진다. 즉, 미국의 경우 보증제도는 밀러법(Miller's Act)²⁸⁾이 발효된 1935년 이후 지금까지 채택되고 있는 것으로써 약 60여 년의 역사를 지닌다. 한편, 영국, 독일, 프랑스 등 유럽에서는 발주자의 사전능력심사제도가 발달한 반면, 보증제도는 상대적으로 활성화되지 않고 있다. 또한, 일본도 역시 보증보다는 정부의 사전능력평가에 의존하고 있다.²⁹⁾ 이와 같이 자국의 역사나 건설산업의 특성상 공사의 적정 배분, 보증시장의 미성숙 등으로 정부의 정책적 의지와 역할이 더욱 필요한 경우에는 보증기능에 의존하기보다는 발주자에 의한 사전능력평가가 주로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

또한 해당 국가의 정책적 기조에 따라 사전능력평가의 초점이 부적격업자의 철저한 배제를 통한 입찰의 효율성 도모에 두어지는가 또는 입찰자의 최소한도의 자격만을 심사한 후 가능한 한 경쟁을 촉진시키는데 두어지는가 역시 달라진다. 즉, 영국의 경우 3단계에 걸친

27) 이러한 목적을 위하여 우리 나라의 경우 시공능력 평가시 도급하한을 규정함으로써 중소 건설업체를 지원하는 역할을 동시에 수행하도록 하고 있으며(건설산업기본법 제47조 및 동 시행령 제 39조), 우리 나라와 일본에 비해서는 그 정도가 약하기는 하나 후술하는 프랑스, 독일, 영국 등에서도 제한입찰시 암묵적으로 업체간에 물량의 적절한 배분을 고려하고 있다고 한다.

28) 1935년 밀러법 제정 당시에는 2만 5,000달러 이상의 공사에 이행보증증권과 지불보증증권을 제출하도록 의무화하였으나, 1996년부터는 되는 연방정부 계약에는 100%의 이행보증(Performance bond)과 계약금액의 40~50%의 지불 보증(Payment bond)이 요구된다.

29) 공공공사시 영국, 프랑스, 독일 및 일본에서 요구되는 보증현황은 다음과 같다.

엄격한 심사절차를 통하여 입찰자의 숫자를 최소한도로 제한하여 입찰의 효율성을 제고하는데 초점을 맞춘 반면, 프랑스와 독일에서는 제한부 일반경쟁을 통해 최소한도의 심사로 무자격자만을 배제한 후 가능한 한 경쟁을 촉진하는데 초점을 두고있다. 한편, 일본은 과거에는 지명경쟁을 활용, 입찰자 배제에 초점을 맞추었으나 담합 등의 부작용과 시장개방이후 일반경쟁의 도입으로 제한부 일반경쟁으로 방향을 선회, 경쟁을 촉진시키고 있다.

셋째, 기업의 총체적인 능력의 평가는 시설물별 평가와 업종(공종)별 평가가 혼용되고 있다. 즉, 미국의 본드제도와 독일의 적성심사는 프로젝트별로 이루어지므로 시설물별로 평가되어지며, 일본의 경우에는 허가와 동일하게 업종(공종)별로 이루어진다. 한편, 프랑스에서는 일단 토목과 건축 공종으로 분류한 후 각 공종 내에서는 시설물별로 평가가 이루어진다.

넷째, 기업의 총체적 능력 평가를 위해서는 주로 경영사항이나 현재의 공사물량이 집중적으로 평가된다. 미국의 본드제도는 물론이거니와 일본의 경영사항심사, 독일의 적성심사 등에서 보는 바와 같이 연간심사에서는 공사기간중 기업의 부도나 파산 가능성 등 재무적 위험의 분석에 중점을 둔다. 또한, 프로젝트별 심사에서는 프로젝트의 특성에 따른 기술적인 전문성이, 그리고 낙찰을 의한 심사에서는 가격이 주요한 심사변수가 되고 있다.

다섯째, 기업의 총체적인 능력평가는 주로 민간 조직에 의해 이루어진다. 즉, 독일을 제외한 4개국에서 모두 사전적능력평가를 위해 민간기관을 활용하고 있음을 볼 수 있다. 본드제도를 채택하고 있는 미국은 물론이거니와 프랑스의 기업능력평가나 사전심사의 경우 건축협회와 토목협회에서 심사, 발급한 후 증명서를 활용하고 있다. 또한, 지금까지 각 공

나 라	보 증 현 황
영국	·입찰보증: 없음. ·이행보증: 정부공사 계약약관에서는 면제되지만 ICE(Institute of Civil Engineering) 계약의 경우는 계약액의 10%범위에서 보증 필요(은행보증이 많음).
프랑스	·입찰보증: 없음 ·이행보증: 공공계약법의 경우 통상 계약액의 5% 보증 필요(은행보증이 많음).
독일	·입찰보증: 없음 ·이행보증: 계약액의 5%이내이며, 면제규정이 있음(은행보증이 많음).
일본	·95년까지는 주로 공사완성보증인 제도였으나, 이후 금전적 보증제도인 이행보증증권을 원칙으로 변경됨.

자료: 대한건설협회, 「일본의 공공공사 입찰계약제도 개정추이」, 1994.2, pp. 91~93; 이의섭, 「선진국의 건설보증제도 -미국과 일본을 중심으로-」, 한국건설산업연구원, 1997, pp. 29~

공발주기관이 각기 심사를 하던 영국의 경우 최근 Construction Line이라는 데이터 베이스를 개발한 후 민간과 공공의 파트너 십에 의해 유지하고 있으며, 향후 민영화할 것으로 결정한 바 있다. 한편, 도도부현이나 지사에 의해 이루어지는 일본의 경우도 경영사항심사의 핵심이 되는 경영상황에 대한 심사는 정부가 지정한 재단법인인 「건설정보관리센터」에서 이루어지고 있다.

여섯째, 연간심사를 행하고 있는 나라들 중 일본을 제외하고는 모두 사전능력평가가 임의제로 운용되고 있다. 또한, 과거에는 주로 내국 기업만을 대상으로 평가하였으나, 최근 시장개방에 따라 내·외국 기업에 대하여 동일하게 평가하는 추세이다. 특히 EU로 통합된 유럽국가들의 경우 이러한 사전심사제도가 근본적으로 EU법령에 위배되므로 거의 임의제로 활용되고 있으며, 과거에는 내국 기업만을 대상으로 하였던 것이 이제는 EU역내 기업들 모두를 동일하게 평가하고자 하는 경향을 보이고 있다. 또한 일본에서도 WTO이후 내·외국인 무차별원칙에 따라 외국기업에 대해서도 자국기업과 동일하게 평가하고 있으며, 외국에서의 공사실적도 인정하고 있다.

다음 장에서는 제Ⅱ장에서 살펴 본 사전능력평가제도에 대한 기본적인 이해와 외국의 사례에서 나타난 시사점들을 바탕으로 우리 나라 시공능력평가제도의 개선방향과 개선안을 제시해 보고자 한다.

V. 시공능력평가 및 공시제도의 개선방안

1. 개선의 기본원칙

제Ⅱ장에서 살펴 본 바와 같이 잘 구축된 사전능력평가시스템은 공사의 실패에 대한 발주자의 위험을 감소시켜 주고 부적격자의 입찰참여를 제한함으로써 입찰에 따르는 비용 부담을 경감시킨다. 그러나 발주자가 건설업체의 능력을 사전적으로 평가하기 위한 객관적이고 정량적인 지표를 개발하는데는 많은 비용이 들뿐 아니라 사전능력평가를 통하여 입찰참가자를 지나치게 제한하는 경우 경쟁 감소로 인해 비용이 오히려 증가할 가능성도 배제할 수 없다. 더욱이 사전능력평가제도는 일종의 진입 장벽으로써 기업의 사업 영역 확대를 위한 기회를 배제함으로써 잠재적인 성장을 저해한다는 부작용을 낳을 소지를 내포하고 있다.³⁰⁾

따라서 사전 능력 평가시스템을 운용할 때에는 이러한 장·단점을 신중히 고려하여 자국의 실정에 맞는 시스템을 도입하여야 한다. 앞서 살펴 본 5개국의 사전 능력 평가시스템이 다양한 것도 각 국의 사회 전반에 깔린 문화와 자국 건설업계의 실정을 고려하여 능력평가시스템이 가지는 장점을 살리고 단점을 최소화하는 방향으로 구축하였기 때문이다. 따라서 제도 개선의 기본방향은 현재 우리 나라 건설업계의 실정과 향후 추구하고자 하는 정책방향, 그리고 각 사전 능력 평가시스템이 지니는 특성을 고려하여 설정되어야 할 것이다. 이러한 인식 하에 시공능력평가 및 공시제도 개선의 기본원칙을 설정하면 다음과 같다.

첫째, 부적격업자의 배제를 통한 입찰의 효율성을 제고하되 경쟁과 기업의 잠재적인 성장을 저해하는 부정적인 효과는 최소화하여야 한다. 현실적으로는 어쨌든 간에, 법·제도 측면을 중심으로 본다면 지금까지 우리 나라 입찰계약제도는 부적격업자의 철저한 배제를 통한 입찰의 효율성 제고에 보다 큰 비중을 두었다. 즉, 면허제도를 비롯하여 시공능력평가제도, PQ제도, 그리고 적격심사제도가 모두 이러한 목적을 위해 도입되었다. 그러다 보니 입찰계약과정에서 반드시 고려되어야 하는 또 다른 중요한 측면인 ‘경쟁’이 간과되

30) PQ통과업체 수의 증대, 적격심사의 확대적용 등 최근까지 입찰계약제도상의 능력평가시스템과 관련하여 지금까지 논의되고 있는 각종 시비들도 능력평가시스템이 지니는 이러한 특성이 우리 나라 능력평가시스템의 운영체계 속에서 조화되지 못했기 때문인 것으로 풀이된다.

었던 것이 사실이다. 이제 건설산업도 성숙단계에 진입하였을뿐 아니라 우리 나라 건설업체들의 역량도 상당히 제고되었으므로 이제는 입찰계약제도상 ‘경쟁’의 촉진을 통하여 공공공사 전반의 효율성을 도모하여야 할 것이다.

특히 시공능력평가는 우리 나라 입찰계약제도상 기업의 능력을 평가하는 최초의 단계로써 이후 각 프로젝트별로 PQ대상 공사는 PQ심사를, 그리고 PQ대상이 아닌 공사는 적격심사가 행해지는 등 하나의 프로젝트에 최소한 두 번 이상의 심사가 행해진다. 또한, 연간평가제도의 특성상 시공능력평가는 기업의 총체적인 능력을 대상으로 평가하는 것으로써 특정 프로젝트의 성공적인 수행과 직결된다고 보기 어렵다. 따라서 향후 시공능력평가제도는 경쟁과 기업의 잠재적인 성장을 저해하는 진입장벽으로써의 요소는 최소화함과 동시에 발주기관에게 다양하고 신뢰성있는 정보를 제공하는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 이는 또한 경쟁을 촉진하고자 하는 정부의 정책기조와도 부합된다.

둘째, 유사한 평가의 중복을 통한 행정의 낭비를 피하기 위하여 입찰계약제도상 기업 능력을 평가하는 제도인 시공능력평가제도, PQ심사제도 그리고 적격심사제도가 각각의 특성에 따라 상호 연계 하에 적절한 기능을 수행할 수 있어야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 일반적으로 프로젝트별 사전 능력 평가제도와 연간 사전 능력 평가제도는 분석 결과가 적용되는 대상도 다를뿐 아니라 중점적으로 분석되어야 하는 요소와 분석의 초점에도 큰 차이가 있다(<표 II-3>참조).

즉, 프로젝트별 사전 능력 평가시스템은 프로젝트의 특성과 관련된 요소가 주요 분석 요소가 되는 반면, 연간 사전 능력 평가시스템은 재무적인 평가를 위한 재무제표가 주요 평가 요소가 된다. 또한, 연간 사전능력평가시스템과 유사하게 기업의 총체적인 능력을 평가하는 본드 역시 재무적인 위험에 대한 평가가 주를 이룬다. 그러나 현재 우리 나라의 시공능력평가지 각 평가요소가 차지하는 비중을 보면, 시공실적이 차지하는 비중이 약 66%로 가장 높고 다음으로는 기술능력이 19% 그리고 경영상태에 대한 비중은 11.5%에 불과하다. 따라서 향후 시공능력평가제도의 개선은 프로젝트별 사전평가와 기업의 총체적인 평가가 지니는 특성을 고려하여 상호 보완을 통한 연계가 이루어지도록 개선되어야 할 것이다.

셋째, 건설업의 특성과 우리 나라 건설업계의 현실을 반영하여 보다 객관적으로 업체의 능력을 평가할 수 있는 지표를 개발하되, 평가에 드는 비용이 지나치게 과다하지 않아야 한다. 이미 알려진 바와 같이 지금까지도 우리 건설업계에는 분석 결산의 팽배해 있어 각

중 재무제표에 대한 신뢰도가 매우 낮은 것이 사실이다. 또한, 현재 적용되고 있는 재무비율들이 업종에 관계없이 공통적으로 사용됨으로써 건설업의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다.

따라서 가능한 한 분식결산에 따르는 경영상태의 왜곡을 최소화시키고 기업의 경영상태를 비교적 정확히 반영할 수 있는 재무비율이 선정되어야 할 것이며, 적용되는 재무비율이 과연 건설업의 특성을 제대로 반영하고 있는 지에 대해서도 검토되어야 할 것이다. 그러나 평가의 효과 및 비용을 고려할 때, 평가가 너무 복잡해지지 않도록 하여야 할 것이다.

2. 장기적 개선 방향

각 중 사전능력평가 시스템의 특성과 외국 사례에 대한 검토 결과를 바탕으로 살펴볼 때 시공능력평가제도 및 공시제도의 개선은 다음과 같은 두가지 방향에서 고려될 수 있을 것이다. 첫째로는 기업의 총체적인 능력평가는 보증기관을 활용하여 수행하도록 하는 한편, 현재 시공능력심사를 위해 사용되는 각종 정보를 바탕으로 건설업체에 대한 총체적인 데이터 베이스(DB)를 구축하여 보증기관, 각 공공발주기관뿐 아니라 나아가 민간 발주자에게도 유용한 정보를 제공하도록 하는 방안이다. 둘째는 현재의 체제를 그대로 유지하면서 입찰계약과정상 내재하는 3가지 기업능력평가제도(시공능력평가제도, PQ제도 및 적격심사제도)가 각기 연계성을 가지도록 개선하는 방안이다.

이를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 보증제도를 활용하는 방안은 미국과 같이 기업이 총체적인 능력에 대한 평가는 보증기관에서 공사이행보증이나 지불보증서의 발급시 하도록 하고 발주기관은 프로젝트의 특성과 관련된 요소에 평가의 초점을 맞추어 심사하는 방안이다.

즉, 시공능력평가를 보증심사로 대체하는 경우 ① PQ공사는 보증심사→PQ심사→적격심사의 과정을 거치게 되며, ② PQ이외의 공사는 보증심사→적격심사의 과정을 거치게 된다. 따라서 공공공사에 참여하고자 하는 모든 업체는 민간 보증업체를 통하여 재무적 위험에 초점을 맞춘 기업의 총체적인 능력을 평가받는 동시에 발주자에게서는 발주자가 수행하고자 하는 특정 프로젝트를 수행할 전문적인 능력을 집중적으로 심사받게 된다. 이 경우 보

증을 위한 심사나 발주기관의 프로젝트별 심사시 요구되는 정보는 건설업체의 통합 데이터 베이스를 구축, 이를 통하여 제공받을 수 있도록 하여야 할 것이다.

이러한 방식은 첫째, 보증업체와 발주자가 각기 자신이 전문성을 살려 심사할 수 있으므로 보다 정확한 심사가 가능해지고, 둘째, 프로젝트 수행 중 업자의 부도나 파산 등에 따라 발주자가 부담하게 될 위험 부담을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 셋째, 제한군과 같이 인위적으로 경쟁을 제한하는 제도에서 벗어나 시장기능에 의한 적정 공사 물량의 배분이 가능해질 것이다.

물론 현재도 공사이행보증제도(국가계약법 시행령 제12조 및 시행규칙 제52조)가 있지만, 그간 연대 보증이 주를 이루었을뿐 아니라 보증서를 발급하는 경우라 할지라도 출자자가 고객이라는 건설공제조합의 현실적인 특성에 따라 보증서 발급을 위한 심사도 제기능을 수행하지 못하였다. 이에 따라 보증이 연간심사와 유사한 기능을 수행함에도 불구하고 이에 대한 낮은 신뢰성으로 중복된 평가가 이루어질 수 밖에 없는 상황이었다.

따라서 시공능력평가가 보증으로 대체되기 위해서는 민간 보증보험 시장의 성숙이 전제되어야만 한다. 그러나 현실적인 상황을 미루어 볼 때 이렇게 되기까지는 상당한 시간이 요할 것으로 보인다. 물론 정부가 2000년 7월부터 건설공제조합에의 가입을 임의화한다고 발표함으로써 민간 보증보험 시장을 위한 전제는 갖추어졌다고 하나, 현재 민간 보증보험 회사는 물론이거니와 건설공제조합까지도 건설업체의 신용을 객관적으로 평가할 평가 모델이 미흡한 실정이다. 이와 같이 위험을 측정할 수 없는 상태에서 보증서를 발급하는 것은 거의 불가능한 것이므로 보증시장의 활성화를 위해서는 건설업체의 능력과 재무적 위험을 객관적으로 측정할 수 있는 평가모델의 구축이 우선되어야 할 것이다.

한편, 본격적인 보증제도의 도입은 재무상태의 상대적인 건전성에도 불구하고 보증 수수료가 높게 책정될 중소 건설업체들에게는 상당한 부담으로 작용할 것이다. 더욱이 IMF로 공사물량이 현저히 감소한 현 시점에서는 더욱 그러하므로 보증제도를 단기간에 도입하는 데는 대다수의 중소 건설업체들의 반발이 있을 것으로 예상된다. 그간 건설공제조합을 통하여 저렴한 수수료로 보증을 받아 온 중소 건설업체들의 경우 공제조합 임의화에도 불구하고 당분간 현재와 유사한 관행을 기대할 것이기 때문이다. 물론, 공제조합이 임의화에 대비하여 신용평가를 엄격히 하고 측정된 위험에 상응하는 수수료를 받겠다고 하지만, 민간 보증보험회사와의 경쟁을 감안할 때 보증 수수료가 현실화되기까지는 상당한 기간이 필요

할 것이며, 보증에 대한 건설업체의 인식 전환도 쉽게 이루어지지 않을 것이기 때문이다.

다른 하나는 현재의 시공능력평가제도를 유지하되 프로젝트별 심사제도인 PQ제도와 적격심사 제도와의 상호 연계성을 고려하여 각 심사제도가 제 기능을 분명히 살릴 수 있도록 차별화하는 대신 입찰 보증을 비롯한 각종 보증은 최소한도로 유지하는 방안이다. 즉, 제Ⅱ장의 사전능력평가제도에 대한 특성과 제Ⅲ장의 외국의 사례에서 살펴 본 바와 같이 일반적으로 연간(annually)이루어지는 심사는 주로 기업의 재무적 위험이나 기업의 역량에 따른 적정공사 물량에 초점을 맞추어 경영상태를 중심으로 조직의 총체적인 역량을 평가하며, 프로젝트별 심사는 프로젝트의 성공적인 수행에 초점을 맞추어 프로젝트의 특성에 상응하는 기술력과 전문성에 초점이 두어진다. 또한, 낙찰자를 심사하는 최종심사는 주로 자격이 주요 평가 요소가 된다.

한편, 영국 등 유럽국가들과 일본에서는 등급제 평가 등 입찰자에 대한 사전심사가 엄격히 이루어지는 반면, 이와 동일한 역할을 하는 보증의 활용도는 상대적으로 낮다. 즉, 영국, 프랑스, 독일 및 일본 모두 입찰보증은 없으며, 이행보증 역시 영국은 계약금액의 10%, 프랑스와 독일은 각기 5% 수준에 머무르고 있다.

그런데 우리 나라의 경우 기업의 총체적 능력을 평가하는 시공능력평가에서 경영상태의 반영비중은 11.5%에 지나지 않는다. 또한, 제도적으로 엄격한 심사체계를 갖추고 있음에도 불구하고 각 심사제도가 제 기능을 하지 못하는 까닭에 프로젝트별 심사와 더불어 기업의 총체적인 능력에 대한 평가와 이루어지는 동시에 입찰 보증과 계약보증도 각기 계약금액의 10%와 20%로 사전능력평가제도가 없거나 상대적으로 간단한 나라들과 같은 수준이다.

따라서 연간 기업의 총체적인 능력을 평가하는 시공능력평가의 경우 기업의 재무적 능력을 중심으로 한 평가가 이루어질 수 있도록 경영상태에 대한 비중을 대폭 상향조정하여야 할 것이다. 이와 더불어 PQ심사에서는 프로젝트의 특성에 따른 전문성과 기술력 능력에 대한 심사를, 그리고 적격심사에서는 기술력을 요하는 특별한 공사를 제외하고는 가격에 초점을 맞추어 심사함으로써 각 심사가 연계성을 가지고 각기 제 기능을 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

지금까지 살펴 본 바와 같이 두 가지 대안은 각기 장단점이 있다. 그런데 현재 정부에서는 이미 공제조합에의 가입 임의화를 공표한 바 있다. 이는 향후 보증시장이 활성화될 것임을 시사하는 하나의 징후로 볼 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 볼 때 그간 우리

나라 건설산업이 정부의 정책적 의지에 따라 주도되어 왔으므로 급격한 시장기능의 도입은 많은 부작용을 낳을 소지가 크다. 따라서 장기적으로는 시공능력 평가를 보증심사로 대체한다는 인식아래 주변 여건이 성숙될 때까지 중단기적으로는 각 심사제도의 특성을 살려 제도를 개선하는 방향으로 전개하여야 할 것이다(<표 V-1>참조).

<표 V-1> 시공능력평가 및 공시제도의 장기적 개선방향

구분	개선방향		장점	문제점
제1안	·시공능력심사를 보증심사로 대체 (미국방식) ·보증심사와 프로젝트별 사전사후 심사에 사용되는 정보 제공을 위한 건설업체 통합 데이터 베이스(DB) 구축	·PQ공사: 보증심사→PQ심사→적격심사 ·PQ이외의 공사: 보증심사→적격심사	·보증기관과 발주기관이 각기 전문성을 살린 심사 가능 ·재무적 위험의 전가에 따른 발주자의 위험 감소 ·제한군과 같은 인위적 제한 경쟁제도를 시장기능에 의한 자율적 조정으로 대체 가능	·민간보증시장의 성숙 미비 ·건설업체의 위험 측정 모델 구축 미비 ·보증 수수료의 증가로 중소 건설업체의 부담 증가
제2안	·시공능력평가제도, PQ심사, 적격심사의 연계성을 고려 차별화를 입찰 및 계약 보증 비중 축소 (유럽 방식)	·시공능력평가: 재무적 위험에 초점을 맞춤 ·PQ심사: 프로젝트 특성에 따른 기술능력 및 전문성에 초점을 맞춤 ·적격심사: 가격에 초점을 맞춤.	·도급하한 등 정책 전개를 위한 여지 확보 ·중단기적으로 실행 가능 ·중소 건설업체에 대한 부담 축소	·발주자의 역량 미비 ·도급하한등에 대한 잠재적 시비의 소지 내포
단계적 접근	·제2안 시행→보증시장 성숙 및 IMF 극복 후 제1안 시행(2004년경)		- 제2안으로의 이행에 따른 전제 ·민간 보증시장의 여건 성숙 ·건설업 통합 DB의 구축 ·IMF 극복이후 건설시장 회복 ·보증에 대한 건설업체의 인식제고	

3. 단기 현안에 대한 개선 방안

시공능력평가제도와 관련하여 최근 논의의 쟁점인 시공능력평가 대상과 평가 방법의 개선방안을 요약하면 다음 <표 V-2>와 같다. 이하에서는 이를 보다 상세히 살펴보고자 한다.

(1) 평가대상 및 평가방법

지난 99년 9월 1일 건설교통부는 건설산업기본법을 개정하면서 시행규칙 제23조 제1항 단서에서 시공능력평가 및 공시대상을 “발주자가 적정한 건설업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 필요한 경우에는 건설교통부장관이 고시하는 바에 따라 전문분야별로 평가할 수

<표 V-2> 시공능력평가 대상 및 평가방법의 개선안 요약

구 분	주요 내용
평가대상의 구분	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 유지 - 개선시에는 제1안(현행+시장규모, 발주건수 및 기술적 상이성 및 난이도를 고려하여 최소한의 시설물을 대상으로 전문분야별 평가) 및 제3안(현행+각 업체가 자신의 전문분야를 지정, 지정한 분야에 대하여 평가)을 중심으로 검토
평가방법	<ul style="list-style-type: none"> - 시공실적, 기술자 수 별도 평가 - 경영상태와 신인도는 공통적으로 평가
평가항목별 비중	- 경영상태의 반영 비중 전체의 40~50%정도로 대폭 상향조정
평가요소	- 건설업 특성을 반영, 경영상태 평가 요소의 개선 및 추가
평가개념	- “1건 공사의 최고 한도 금액”에서 “일정 시점에서의 시공가능한 최대 시공량”으로 변경
적용시기	- 업계 파급효과를 고려 1년 유예기간 도입
운영체계	<ul style="list-style-type: none"> - 시공능력 평가뿐 아니라 여타 기업능력평가와 향후 보증제도 도입시 정보제공을 위한 총체적인 데이터 베이스 구축 - DB의 관리는 초기 민간과 정부의 파트너십에서 향후 「건설업단체연합회」를 통한 완전 민영화 - 경영상태 평가를 위한 전문기관 활용

있다”라고 개정한 바 있다. 건설교통부는 이에 의거하여 현재 면허분류에 기초하여 업종별로 평가하고 있는 시공능력을 향후 전문분야별로 평가하여 발주자가 수급인을 선정하는데 따르는 편의를 도모하는 한편 건설업자의 전문성을 유도하고자 시도하고 있다.

물론 전문분야별 고시가 의도하는 소기의 성과를 거두는 데에는 어느 정도 기여할 수 있을 것으로 보이나 다음과 같은 몇 가지 문제점을 가진다. 첫째, 공동도급을 통하여 어느 정도 보완이 가능하겠지만, 이는 자칫 특정 건설업체가 시공실적이 없는 새로운 영역으로 진출할 수 있는 기회를 감소시켜 기업의 성장을 저해하는 결과를 초래하기 쉽다. 즉, 프로젝트별 심사인 PQ심사나 적격심사에서 프로젝트의 특성을 고려한 실적과 기술능력을 중심으로 심사가 이루어지고 있음을 감안할 때 기업의 총체적인 능력을 평가하는 첫 단계인 시공능력에서부터 업체의 진입을 사전적으로 제한함은 사전능력평가제도의 부정적인 파급효과를 가져올 우려가 높다.

둘째, 중복심사로 행정 낭비가 초래될 소지가 있다. 즉, 1993년 PQ제도가 도입된 이래 1998년까지 100억원 이상 공사 중 PQ심사를 거쳐 발주된 공사실적을 보면 IMF원년인 1998년을 제외하고는 점차 증가하는 추세를 보인다. 즉, <표 V-3>에서 보는 바와 같이 PQ로 발주된 공사가 연평균 건수로는 20%내외, 그리고 금액 기준으로는 50%이상에 달해 대형공사는 거의 PQ심사를 거치는 것을 알 수 있다. 이와 같이 PQ심사가 점차 증가하는 추세임을 감안할 때 전문분야별 시공능력의 공시가 자칫 중복심사를 통한 행정 낭비를 초래할 가능성이 있으므로 이에 대한 세심한 배려가 요구된다.

<표 V-3> 100억원 이상 공공공사 중 PQ 발주 공사량(1993~98)

단위 : 건, 억원, %

구분 \ 연도	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
100억원 이상 공공공사 (A)	287	55,880	360	218,900	344	78,730	426	105,550	510	143,079	490	116,620
PQ발주 공사 (B)	18	11,958	65	40,970	74	44,487	102	49,618	110	84,136	67	45,456
B/A	6.3	21.4	18.1	18.7	21.5	56.5	23.9	47.0	21.6	58.8	13.7	39.0

주 : 공공공사는 정부기관, 지방자치단체, 공공단체 및 국영기업체의 발주량을 합한 것임.

자료 : 대한건설협회, “발주기관별 공사규모별 공종별 계약실적,” 「건설업통계연보」, 각 년호; 조달청, 내부자료.

셋째, 현행 PQ심사에서는 유사공사실적을 인정하고 있는 데에 반하여 동일 공사실적만을 인정한 시공능력평가 결과를 가지고 유자격자 명부를 만든다면, PQ심사에서는 유사공사 실적을 인정하는 반면, 시공능력 평가에서 인정하지 않음으로써 상호 배치되는 결과를 낳는다. 따라서 앞서 시공능력평가 및 공시제도 개선을 위한 기본원칙에서 제시한 바와 같이 이러한 부정적인 효과를 최소화할 수 있는 방향에서 대안이 강구되어야 할 것이다.

이러한 문제점에 대한 인식 하에 전문 분야별 평가를 위한 대안은 <표 V-4>에서 보는 바와 같이 네 가지로 구분될 수 있을 것이다. 이를 한가지씩 살펴보면, [제1안]은 현재 평가되고 있는 공종별 평가에 부가하여 전문분야별로 평가하여야 할 주요 시설물을 지정, 이를 별도로 평가하는 방법이다. 별도로 분류하여야 할 시설물은 첫째, 일정한 정도의 시장규모를 가지고 있어야 하며, 둘째, 매년 발주되는 공사의 건수가 일정 물량 이상이어야 하고, 셋째, 공사 수행을 위해 상대적으로 난이도가 높은 기술이 요구되는 공사이어야 한다. 이와 같은 기준하에 별도로 분류하여야 할 시설물을 분야별로 구분해 보면 다음과 같다.

먼저 토목분야의 경우 일정한 정도 이상의 시장 점유율과 발주건수를 가지는 시설물들은 도로, 교량, 항만, 지하철, 상하수도, 공업용지조성, 치산치수, 관개수로농지인 것으로 나타난다(<표 V-5>참조). 이중 난이도가 높은 기술을 요하는 토목 시설물로는 도로, 교량, 항만, 지하철 및 상하수도의 5가지 정도인 것으로 파악되는데, 이는 모두 PQ대상이 되는 시설물이다.

한편, 건축분야는 시장점유율과 발주물량으로는 초고층 아파트, 학교, 공장작업장, 관공서 및 사무용 빌딩의 비중이 높은 것으로 나타나는데, 이중 난이도가 높은 기술을 요하는 것으로는 초고층아파트를 포함한 초고층 건물을 꼽을 수 있다(<표 V-6>참조). 또한 산업설비 분야에 있어서는 하폐수종말처리장, 쓰레기 소각시설 및 산업생산설비의 비중이 높은 것으로 나타나는데(<표 V-7>참조), 이중 폐수 및 폐기물 처리시설의 경우 상대적으로 높은 기술수준을 요하는 시설물로 구분된다(<표 V-8>참조).

요약하면 전문분야별로 평가할 수 있는 각 시설물들은,

- 토목분야: 도로, 교량, 항만, 지하철, 상하수도
- 건축분야: 초고층 빌딩
- 산업설비분야: 폐수 및 폐기물 처리시설물의 8가지 시설물이 대상이 될 수 있을 것이다.

<표 V-4>

전문분야별 평가의 대안

<표 V-5>

토목분야 시설물별 시장점유율 추이

단위 : 10억원, %

연도 시설물	96년				97년				98년			
	금액	비중	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중	건수	비중
일반도로	4,053	8.7	5,641	30.1	1,723	33.0	1,581	38.5	5,138	23.4	6,444	29.0
고속도로	1,800	3.9	528	2.8	441	8.5	78	1.9	3,376	15.4	579	2.6
도로교량	1,312	2.8	1,339	7.1	363	7.0	315	7.7	1,595	7.3	1,325	6.0
철도교량	53	0.1	36	0.2	9	0.2	11	0.3	50	0.2	44	0.2
댐	149	0.3	55	0.3	22	0.4	6	0.1	110	0.5	86	0.4
간척	214	0.5	49	0.3	28	0.5	10	0.2	189	0.9	55	0.2
항만	813	1.7	563	3.0	84	1.6	59	1.4	735	3.3	691	3.1
공항	401	0.9	53	0.3	8	0.2	4	0.1	322	1.5	45	0.2
도로터널	107	0.2	55	0.3	49	0.9	18	0.4	318	1.5	114	0.5
철도터널	28	0.1	16	0.1	1	0.0	4	0.1	22	0.1	10	0.0
고속철도	-	-	-	-	33	0.6	1	0.0	380	1.7	48	0.2
철도	284	0.6	131	0.7	32	0.6	17	0.4	504	2.3	218	1.0
지하철	2,183	4.7	165	0.9	272	5.2	37	0.9	1,090	5.0	116	0.5
택지조정	1,220	2.6	384	2.0	210	4.0	82	2.0	777	3.5	292	1.3
공업용지 조성	2,195	4.7	555	3.0	55	1.1	25	0.6	412	1.9	84	0.4
치산치수사방하천 및 운하	455	1.0	1,005	5.4	96	1.8	188	4.6	548	2.5	1,520	6.8
상하수도	1,011	2.2	1,208	6.4	879	16.8	254	6.2	990	4.5	1,316	5.9
관개수로농지정리	889	1.9	1,727	9.2	208	4.0	393	9.6	1,009	4.6	1,607	7.2
기타토목	3,106	6.7	5,245	28.0	703	13.5	1,019	24.8	4,363	19.9	7,653	34.4
합 계	46,563	100.0	18,755	100.0	5,217	100.0	4,102	100.0	21,926	100.0	22,247	100.0

자료: 대한건설협회, 「건설업통계연보」, 각 년호.

<표 V-6>

건축분야 시설물별 시장점유율 추이

단위 : 10억원, %

연도 시설물	96년				97년				98년			
	금액	비중	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중	건수	비중
단독 및 연립	616	1.3	805	2.9	62	1.2	98	2.3	239	1.0	250	1.4
저층아파트	350	0.8	203	0.7	121	2.3	30	0.7	88	0.4	70	0.4
고층아파트	2,732	5.9	223	0.8	264	4.9	36	0.8	2,636	11.1	261	1.5
초고층아파트	14,945	32.5	716	2.6	1,528	28.7	41	1.0	8,006	33.8	251	1.4
주거상업용	2,681	5.8	1,251	4.6	132	2.5	171	4.0	402	1.7	501	2.9
상가백화점	3,484	7.6	2,355	8.6	265	5.0	110	2.6	771	3.3	468	2.7
사무용빌딩	3,444	7.5	1,743	6.4	423	7.9	280	6.6	1,300	5.5	730	4.2
관공서건물	1,471	3.2	2,406	8.8	369	6.9	564	13.3	979	4.1	1,487	8.6
호텔숙박시설	1,500	3.3	895	3.3	137	2.6	99	2.3	440	1.9	289	1.7
학교	2,533	5.5	4,747	17.3	699	13.1	1,062	25.0	2,519	10.6	3,730	21.5
병원	648	1.4	371	1.4	84	1.6	78	1.8	457	1.9	262	1.5
종교용건물	465	1.0	403	1.5	22	0.4	31	0.7	404	1.7	303	1.7
전통양식건물	91	0.2	875	3.2	16	0.3	60	1.4	97	0.4	892	5.1
공연장회장	950	2.1	671	2.5	65	1.2	89	2.1	347	1.5	337	1.9
전시시설	-	-	-	-	31	0.6	23	0.5	147	0.6	102	0.6
경기장운동장	-	-	-	-	46	0.9	33	0.8	252	1.1	246	1.4
공장작업장	6,086	13.3	4,003	14.6	249	4.7	295	6.9	868	3.7	1,265	7.3
기계기구설치	317	0.7	283	1.0	10	0.2	23	0.5	349	1.5	161	0.9
변발전소용	792	1.7	108	0.4	14	0.3	9	0.2	91	0.4	57	0.3
창고·차고·터미널용건물	879	1.9	1,035	3.8	138	2.6	156	3.7	694	2.9	529	3.1
위험물저장	231	0.5	406	1.5	12	0.2	48	1.1	80	0.3	146	0.8
기타건물	1,711	3.7	3,877	14.2	643	12.1	918	21.6	2,507	10.6	4,986	28.8
합 계	45,927	100.0	27,376	100.0	5,329	100.0	4,254	100.0	23,674	100.0	17,323	100.0

자료: 대한건설협회, 「건설업통계연보」, 각 년호.

<표 V-7>

산업설비분야 시설물별 시장점유율 추이

단위: 10억원, %

연도 시설물	96년				97년				98년			
	금액	비중	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중	건수	비중
정수장	-	-	-	-	-	-	-	-	61	5.4	32	8.6
하폐수종말처리장	795	58.8	430	76.8	58	28.7	19	31.1	284	25.4	77	20.8
쓰레기소각시설	78	5.8	86	15.4	41	20.6	16	26.2	128	11.4	89	24.1
발전소	480	35.5	44	7.9	16	8.1	1	1.6	73	6.5	12	3.2
에너지저장시설		-		-	1	0.4	4	6.6	176	15.8	12	3.2
산업생산		-		-	34	17.0	14	23.0	103	9.2	73	19.7
기타플랜트설치		-		-	50	25.0	7	11.5	293	26.2	75	20.3
합 계	1,3533	100.0	560	100.0	201	100.0	61	100.0	1,117	100.0	370	100.0

자료: 대한건설협회, 「건설업통계연보」, 각 년호.

즉, 상기 시설물들의 중요도를 감안하여 이 시설물을 공사하는 업체들의 경우 특히 시공능력평가를 통해 기업의 총체적인 능력을 평가한 후 PQ심사에서는 프로젝트별 특성에 따른 전문성을 심사하는 방안이다.

그러나 이 경우 대상이 되는 거의 모든 시설물이 PQ공중에 해당하는 것이므로 PQ심사와 시공능력평가의 평가가 차별화되지 않는다면 심사의 중복에 따르는 행정적인 낭비를 피할 수 없을 것이다. 더욱이 이는 해당 시설물에 대한 실적이 없는 업체들의 경우 해당분야로의 진입을 원천적으로 봉쇄하는 결과를 초래해 제한군 자체에서부터 배제되는 결과를 낳는다. 따라서 현재 유사공사실적도 인정하고 있는 PQ심사에 조차도 참여할 수 없게 되므로 이러한 단점을 보완하기 위해 각 시설물별 공종을 세부 공종에 따라 분석한 후 공통되는 공종에 대하여는 일정한 비율의 시공실적을 인정하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

그러나 이 역시 그리 간단치만은 않다. 현재 각 시설물별 공종의 분류가 표준화되어 있지 않고 개별기업뿐 아니라 시설물이 시공되는 입지에 따라서도 공종의 분류가 달라지기 때문이다(<표 V-9> 참조).

[제2안]은 현재의 평가에 부가하여 현재 실적신고가 되고 있는 모든 시설물을 기술적 유사성에 따라 몇 가지 유형으로 구분한 후 각 유형별 시공능력을 평가하는 방법이다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 동일한 시설물이라도 사용하는 공법, 자재 및 입지조건에 따라 요구되는 기술에 격차가 크다. 따라서 각 시설물을 기술적 유사성을 기준으로 분류하기 위해서는 추후 심도있는 연구가 뒤따라야 할 것이다.

<표 V-8>

각 시설물별 기술수준 평가 표

**<표 V-9> 고속도로 공사, 택지개발공사, 대교개체공사 및 방파제 적출장 축조공사의
본체공사비 총괄내역서 공종별 설계금액 비중 비교 사례**

A고속도로 공사		B지구택지개발공사		C대교 개체공사		D방파제 적출장축조공사	
공종	비중	공종	비중	공종	비중	공종	비중
토공	35.19	토공	28.02	구조물공	90.76	안벽공	27.76
배수 및 구조물공	5.71	배수공	36.66	부대공	9.24	호안공	20.59
교량공	51.11	포장공	26.09	-	-	복측가호안	0.86
포장 및 부대공	7.99	구조물공	0.70	-	-	동측가호안	3.22
터널공	0.0	상수도공	8.53	-	-	매립토	24.78
-	-	-	-	-	-	APRON 및 야적	10.57
-	-	-	-	-	-	진입도로공	10.59
-	-	-	-	-	-	배수공	1.62
본체공사비	100.0	본체공사비	100.0	본체공사비	100.0	본체공사비	100.0

자료: 건설기술연구원, 내부자료.

[제3안]은 프랑스와 영국에서 시행하고 있는 바와 유사하게 현행 공종별 평가와 더불어 업체들이 각기 자사가 전문분야로 평가받고 싶은 시설물을 지정, 신청한 전문 시설물에 대하여 평가받는 방법이다. 이 경우 현재 실적신고가 되고 있는 모든 시설물에 대한 평가가 가능하고 건설업체의 자율성과 전략을 반영할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 대형 건설업체들의 경우 그간 거의 모든 시설물을 대상으로 백화점식 공사를 하였으므로 과거의 실적을 중심으로 평가하는 시공능력에서 시설물을 세부적으로 분류함은 중견 및 중소 건설업체들에게는 새로운 진입장벽일 수 밖에 없다.³¹⁾

이와 같이 볼 때 상기 세 가지의 전문분야별 시공능력 평가방법 모두 각기 현실적인 한계들을 가진다. 또한, 장기적으로 본드심사로 대체될 경우 기업능력을 고려하여 수행이 가능한 공사의 형태와 규모는 본드심사에 의해 평가될 것이다. 따라서 [제4안]으로 현행을 유지하는 것도 하나의 대안이 될 것이다. 단, 전문분야별 시공능력의 평가가 반드시 필요하다면 우리 나라의 현실적인 적용가능성을 고려할 때 [제1안]과 [제3안]을 중심으로 검토되어야 할 것이다. 그러나 그 파급효과를 줄이기 위해서는 어떤 대안을 선택하던 간에 전문시

31) 이러한 이유로 프랑스에서도 대형 건설업체들은 기업능력평가증명을 거의 받지 않으며, 주로 중소 건설업체에 적용되고 있다

설물별 시공능력 평가는 기존의 시공능력 평가와 같이 등급을 매기어 공시하기보다는 입찰 시 발주처의 요구가 있을 경우 입찰하고자 하는 기업에 한정하여 제시하는 방향으로 강구되어야 할 것이다.

(2) 평가항목

평가항목과 관련되어 개선되어야 할 가장 중요한 문제는 평가항목간의 비중이다. 앞서 살펴본 바와 같이 일본이나 미국, 그리고 유럽 국가들에 있어서도 시공능력(사업수행능력)을 평가하는 주요 평가 요소는 실적, 경영상태 그리고 기술력으로 대동소이하나, 각 요소들을 어느 정도의 비중으로 평가하느냐에는 차이가 있다. 그러나 대부분 국가들의 경우 연간 심사제도는 프로젝트별 심사와는 달리 주로 기업의 재무적인 위험이나 일정시점에서의 최대시공량에 초점을 맞추어 기업 차원에서 조직의 총체적인 능력을 평가하고 있다. 따라서 경영상태에 대한 지표를 공사실적과 거의 대등하거나 또는 공사 실적보다 중요한 요소로 평가하고 있다. 그러나 우리나라의 시공능력 평가제도의 경우에는 전체 시공능력평가액 중 시공실적 평가액의 반영비중이 약 66%를 차지하는 반면, 경영평가액의 비중은 전체 평가액의 약 11.5% 수준으로 상대적으로 낮다.

현재 PQ대상 공사의 경우 PQ심사에서, PQ대상 이외의 공사의 경우에는 적격심사에서 공 사실적에 대한 심사가 이루어지고 있으므로 향후 시공능력평가제도, PQ제도 및 적격심사 제도가 상호연계성을 지니며 제 기능을 수행하기 위해서는 경영상태의 반영 비중을 대폭 상향조정하는 한편, 경영상태를 평가하기 위한 지표들도 수정, 보완하여야 할 것이다. 즉, 경영상태 반영 정도는 적어도 시공실적과 동일한 비중이거나 최대한 50%까지 상향조정하여야 할 것이다(<표 V-10>참조).

그런데 경영평가 비중의 상향조정은 현재 사용되고 있는 재무지표들이 업체들의 경영상황을 반영하는데 적합하여야 함을 전제로 한다. 그러나 현재 사용되고 있는 4가지 재무지표들(유동비율, 자기자본비율, 매출액순이익률 및 총자본회전율)은 건설업의 특성을 충분히 반영하고 있다고 보기 어렵다. 더욱이 분식결산이 횡행하고 있는 건설업계의 현실을 감안할 때 건설업체의 경영상태를 종합적으로 판단하기에는 미흡한 듯 하다. 따라서 일본의 경영사항심사에서 시사하는 바와 같이 건설업의 특성과 분식결산에 따른 재무제표의 신뢰성

<표 V-10>

시공능력 평가 항목별 반영비중의 개선안 예시

평가항목	현행	개선안(1)	개선안(2)
시공실적	66.0%	30%	40%
경영상태	11.5%	50%	40%
기술능력	19.0%	16.5%	16.5
신인도	3.5%	3.5%	3.5

을 보완하기 위하여 각 지표들이 수정·보완되는 것이 타당할 것이다.

수정보완이 요구되는 재무비율을 경영심사의 각 분야별로 살펴보면, 먼저 유동성에 대한 평가시 단순한 유동비율보다는 매출액에 대비한 순 유동자산 비율을 평가하거나, 유동비율을 평가하더라도 유동부채 중에서 공사가 진행되면서 자연스럽게 해결되는 공사선수금 및 분양선수금한 금액을 차감하여 평가하여야 할 것이다. 또한, 안정성은 단순한 자기자본 비율보다는 매출규모에 대한 자기자본의 적정성을 평가하고 이에 이자부채비율이나 차입금의존도 등 금융비용의 부담을 측정할 수 있는 지표를 추가하여 평가하는 방안이 검토되어야 할 것이다³²⁾.

수익성을 측정하기 위해서는 매출액순이익률과 더불어 경상이익률이 추가되어야 할 것이다. 매출액순이익률은 업체 규모 및 매출의 성격(국내수주, 해외수주, 특별이익 포함)에 따라 업체별로 큰 차이를 가져오기 때문에 영업외비용이나 수익이 감안되지 않은 경상이익률을 평가하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

나아가 장기적으로는 일본의 경영심사사항이나 미국의 본드제도의 운용에서 보는 바와 같이 경영평가는 건설업 경영을 평가하는 전문기관에 의뢰하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 현재 PQ심사나 적격심사에서 사용되는 경영평가지표의 대부분이 시공능력 평가지표와 동일하다는 점을 상기할 때 하루속히 경영평가를 위한 지표의 보완 및 개선이 이루어져야 할 것이다.

32) 대한건설협회에서 회귀분석을 통하여 검토한 바에 따르면 건설업체의 건전성을 파악하는데 유의한 변수들로는 아래와 같이 총이자부담율, 금융비용대 매출액비율 및 차입금의존도 등 금융비용을 측정할 수 있는 지표들인 것으로 나타났다.

건전성 = 24.7062 - 0.0043(유동부채비율) - 0.0651(차입금의존도) - 0.3485(총이자부담율) - 0.3054(금융비용대매출액비율)

한편, 기술능력에서 평가되고 있는 생산성의 경우에도 몇가지 문제점을 지닌다. 이를 살펴보면 현재 시공능력이 건축과 토목 공종이 분리되어 평가되는 반면 보유기술자 수는 공종에 관계없이 한꺼번에 평가되고 있다. 따라서 일본의 예에서 보는 바와 같이 공종별로 기술자 수를 구분, 평가되는 것이 바람직할 것이다. 이와 더불어 기술능력평가액을 산출하는 항목중의 하나인 퇴직공제불입금의 경우 기술능력과는 직접적으로 관계가 없으므로 기술능력평가액에서는 이를 삭제하고 대신 신인도 부문에서 평가하는 방안도 검토되어야 할 것이다(<표 V-11>참조).

<표 V-11> 시공능력 평가지표 개선안

평가부문		현행	개선안
경영상태	안전성	·자기자본비율, 유동비율	·자기자본/매출액 비율 추가 ·유동부채중 공사선수금 및 분양선수금 항목 차감 ·금융비용을 평가할 수 있는 항목(차입금의존도, 이자부부채비율 등) 추가
	수익성	·매출액순이익률	·매출액경상이익률 추가
	활동성	·총자본회전율	·현행 유지
기술능력	·토건 시공능력의 경우 토목, 건축 기술자의 구분없이 평가		·토목, 건축 기술자 구분하여 평가 ·퇴직공제불입금 삭제
신인도			·퇴직공제불입금 추가

(3) 개념의 정의

기업의 총체적인 능력을 심사하는 연간 심사에서 평가기관이 가장 관심을 갖고 또한 가져야 하는 부분은 그 기업이 자사의 능력에 비추어 어느 정도의 공사물량을 수행할 수 있는냐 하는 문제이다. 건설산업기본법에 의하면 현재 평가되고 있는 시공능력 금액은 “건설업자가 시공할 수 있는 1건 공사의 최고한도금액”으로 명시되어 있다. 그러나 시공능력평가산식에서 보는 바와 같이 현재의 시공능력평가액은 “건설업체가 수행할 수 있는 1건 공

사의 최대규모”와는 거리가 먼 것 같다.

시공능력평가 산식이나 현재 추정가격 100억원 이상인 공사의 적격심사시 시공여유율을 평가하는 항목중의 하나로 「미기성총액/시공능력공시액」이 사용되고 있는 점을 주목해 볼 때 시공능력평가액은 미국의 보증심사시 사용되는 개념과 유사한 “일정시점에서 건설업체가 수행할 수 있는 최대 공사물량”으로 수정되는 것이 적절할 것이다.

(4) 운영체계

시공능력, 나아가 PQ심사나 적격심사를 하기 위해서는 공사실적뿐 아니라 경영상태를 파악하기 위한 재무제표, 그리고 기술자 수 등 다양하고 신뢰성있는 자료가 요구된다. 장기적으로 시공능력 평가가 보증심사로 대체된다 하더라도 건설업체의 능력 평가에 요구되는 모든 자료를 수집하고 갱신하는 등의 지속적인 작업이 요구된다. 그런데 현재 시공능력을 평가하기 위한 중요한 기업 정보들은 산발적으로 관리되거나 사장되고 있는 실정이다(건설제도개혁기획단, 1996).

즉, 실적신고, 실태조사부, 재무제표, 기술인력자료, 수주정보 등이 건교부와 각 협회 등에 산발적으로 관리됨에 따라 부정확한 기업정보에 의해 업체를 선정하게 되어 부실공사, 하자 등 사회경제적 피해가 우려될뿐 아니라 업체의 입장에서는 각 기관별로 관련 증명서를 발급받아야 하는 번거로움을 피할 수 없다. 따라서 각 관련 기관들을 온 라인으로 연결하여 모든 자료들을 통합적으로 관리할 수 있는 통합적인 데이터 베이스의 구축이 요구된다.

한편, 이러한 데이터 베이스는 건설업체의 기밀사항에 관한 정보까지 포함하는 것이므로 그 관리가 매우 중요한데, 이를 위해서는 정부에 의한 관리와 이를 통합할 수 있는 민간기관에 의한 관리의 두 가지 방안을 고려할 수 있을 것이다. 현재 정부는 “작은 정부”를 지향하고 가능한 한 분야는 민영화하는 추세라는 점을 감안해 볼 때 영국의 "Construction Line"의 예에서 보는 바와 같이 데이터 베이스 체제가 안정되기까지 단기적으로는 민간공공의 파트너 십을 활용하고 장기적으로는 「건설업 단체 총연합회」와 같이 민간 주도나 공공성을 띤 기관에 의해 관리되어지는 것이 바람직할 것이다.

VI. 결론

객관적이고 개량적인 지표를 사용하여 건설업체의 능력을 평가한다는 것은 매우 어려운 일일뿐 아니라 발주자나 입찰업자 모두에게 그 파급효과가 크므로 매우 민감한 사항이다. 시공능력평가제도 역시 사전능력평가제도중 하나로 업계의 관심이 큼에도 불구하고 그간 이에 대한 체계적인 연구가 거의 이루어지지 않은 상태에서 제도개선이 이루어져왔다. 이에 따라 그간 시공능력평가 및 공시제도는 사전능력평가제도로써 제 기능을 하지 못하고 단지 도급하한이나 제한군을 통해 공사물량의 배정하는 기능만이 강조되었던 것이 사실이다.

따라서 본 연구는 사전 능력 평가제도에 관한 사전적 연구와 선진 외국의 사례에 대한 검토를 통하여 우리 나라 입찰·계약 과정 중 여타의 기업능력평가시스템인 PQ심사와 적격심사와의 상호 관련성 하에서 시공능력평가 및 공시제도가 가져야 하는 위상과 기능을 재조명하였다. 나아가 이를 통해 제도개선을 위한 기본원칙을 설정한 후 시공능력평가 및 공리를 위한 장단기적인 개선방향과 더불어 현안 문제에 대한 단기적인 개선과제를 제시하였다.

그간 우리 나라 건설업은 철저히 관주도에 의해 이루어져 왔다. 그러나 최근 정부는 “작은 정부”를 표방하면서 그간 제 기능을 발휘하지 못하였던 시장기능이 제 기능을 발휘하도록 할 것임을 시사한 바 있다. 따라서 이제 시공능력평가 및 공시제도도 과거의 물량배분의 역할에서 벗어나 기업의 총체적인 능력을 사전적으로 평가할 수 있는 객관적인 평가제도로써의 기능을 회복하도록 정비하여야 할 것이다.

물론 향후 보증제도가 정착됨에 따라 시공능력평가제도가 보증심사로 대체될 가능성이 높으나, 그러나 민간 보증시장이 활성화되기까지는 상당한 기간이 요할 것으로 사료된다. 또한, 보증 역시 시공능력과 평가대상이 유사할뿐 아니라 유사한 평가지표들을 이용하여 기업의 총체적인 능력을 평가한다는 점에 있어서는 다를 바가 없다. 따라서 현 시점에서 시공능력 평가제도의 정교화를 도모하는 것은 향후 민간 보증보험회사들의 보증심사를 위한 근간을 마련하는 일이 될 것이다.

그러나 외국의 사례에서 나타난 바와 같이 각국의 사전 능력 평가제도는 그 나라의 문화적 풍토, 역사적 발전과정 그리고 건설산업의 현황과 정부의 정책기조 등의 산물이므로 시

공능력평가제도의 개선 역시 그간 지속되어 온 우리의 풍토와 현실적인 상황, 정책기조 등 다양한 측면들을 포괄하는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

건설교통부, 99년도 공사금액의 도급하한

건설교통부, 「건설산업기본법」

建設省, 한국건설산업연구원 譯, 「公共工事 費用節減 對策에 관한 新行動計劃」, 1998.11

김관보, 「미국의 건설 관련 조달 제도에 관한 연구 - 연방조달규정(FAR)을 중심으로」, 한국건설산업연구원, 1999. 8

대한건설협회, 「건설업통계연보」, 1997, 1998, 1999.

-----, “日本の 公共事業 入札契約手續改善에 관한 行動計劃,” 「日本の 公共工事 入札契約制度 改正推移」, 1994. 2

-----, 「일본의 공공공사 입찰계약제도 개정추이」, 1994. 2

대한건설협회 서울특별시회, 「국가계약관계법령」, 1999. 10.

문정호, 「현행 PQ제도의 문제점과 개선방안」, 한국건설산업연구원, 1996. 11

이의섭, 「선진국의 건설보증제도-미국과 일본을 중심으로-」, 한국건설산업연구원, 1997.

1

이찬식, 「건설 프로젝트의 입찰참가자격 사전심사를 위한 의사결정 방법에 관한 연구」, 1994.8, 서울대학교 박사학위 논문.

이태식외, 「入札參加資格 事前審査制度(PQ)運營 및 評價方法 研究」, 한국건설기술연구소, 1993. 9

LG기술연구소, 「당사의 필요기술 예측」, 내부자료

정세열, 「건설업체 능력평가제도의 개선방향 -외국의 입찰제도 사례를 중심으로-」, 한국건설산업연구원, 1995. 12

-----, 「건설업체 시공능력평가 기준에 관한 연구: 재정적 입찰능력 평가제를 중심으로」, 한국건설산업연구원, 1997.1

조달청, “99년도 유자격자명부 및 등록기준,” 내부자료.

한국수자원공사, “99년도 유자격자명부 및 등록기준,” 내부자료.

한국건설기술연구원, 「일본의 입찰계약제도 및 기술개발 실태조사」, 1993, p.47.

-----, “공사 종류별 총괄내역서,” 내부자료.
 한국건설산업연구원 譯, 「유럽 연합의 건설공사 입찰·계약제도」, 1995.
 해외건설협회, 「미국건설진출환경」, 1996. 12.
 建設經濟研究所, 「第14次 歐美調査報告書」, 平成 9年.
 -----, 「第15次 歐美調査報告書」, 平成 10年.
 建設産業システム研究會 編著, 「Q&A 新經營事項審査のすべて」, 1994. 8.
 J.S. Russell, *Constructor Prequalification—Choosing Best Constructor and Avoiding
 Constructor Failure*-, New York; ASCE Press, 1996.
 -----, "Model for Owner Prequalification of Contractors," *Journal of Management
 in Engineering*, Vol.6, No.1, 1990, 59–75.
 -----, "Surety Bonding and Owner–Constructor Prequalification: Comparision",
Journal of Professional Issue in Engineering, Vol.116, No.3, 1990, 360–374.
 Zedan Hatush and Martin Skitmore, "Criteria for Constructors Selection", *Construction
 Management and Economics*, 1997, Vol. 15, 19–38.

<부록>

영국, 독일, 프랑스, 미국 및 일본의 입찰·계약 제도

1. 영국

「레이삼 보고서(1994년)」 제6장 “업체 선정 및 입찰 수속에 대한 지침”에 따르면 영국은 입찰계약제도를 일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰 및 협상에 의한 수의계약(Negotiation)의 세가지 방식으로 대별해 놓고 있다. 그러나 실제로는 <그림 1>에서와 같이 EC지령이 적용되는 일반경쟁입찰을 제외하고는 대부분 입찰전에 입찰 업자를 한정하는 제한적 경쟁입찰이 채용되고 있다. 제한적 경쟁입찰시 업자의 선정은 크게 연간 사전능력평가(annual prequalification)로서 기업의 일반적인 능력을 평가하는 단계(Approved List 작성단계)와 특정 프로젝트에 대한 사업수행능력을 평가(project by project prequalification)하여 적합한 업체를 선정하는 단계(Long list와 Short list 작성단계)의 두 단계로 이루어진다.

즉, 건설업 수행에 대한 면허나 허가제도가 없는 영국의 경우 건설업체에 대한 자격심사를 통해 일정한 자격을 갖춘 업체만이 일종의 유자격자 명부인 Approved List에 등록된다. 이러한 Approved List는 각 발주기관이 자체적으로 보유하고 있고 일반적으로 건설업자가 도급받을 수 있는 공사형태나 가치에 따라 분류되어 있다.

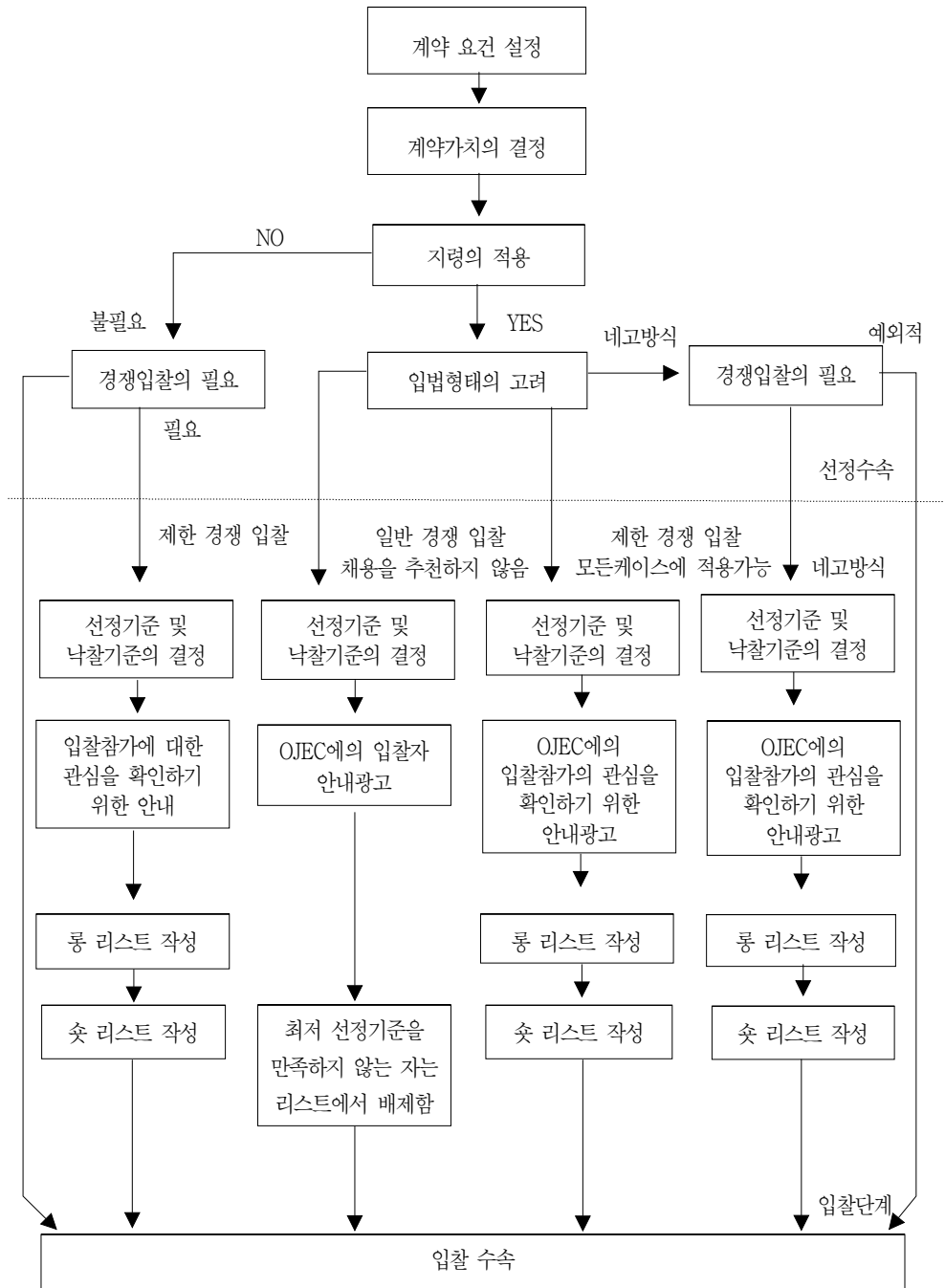
롱 리스트는 기본적으로 개개의 프로젝트 입찰에 대한 참가 희망자를 모집하는 의미로 사용된다. 이는 Approved List를 토대로 당해 발주 공사의 특성과 기업의 능력을 감안하여 작성되고 롱 리스트 업체들을 대상으로 Scoring-Sheet가 작성되며, 이에 대한 세심한 평가를 한 후 숏 리스트가 작성된다.

Scoring-Sheet에 의한 평가는 각 측정 항목의 중요도에 따라 점수를 부여하고 그 점수를 합계하여 이루어진다. 즉, Scoring-Sheet에 대한 평가결과 점수가 높은 업체의 순서로 대규모 프로젝트인 경우에는 3사 정도, 소규모 프로젝트인 경우에는 6~8개의 업체를 선정한다. 따라서 Scoring-Sheet에 의한 평가는 그 성격상 일견 우리 나라의 PQ심사와 적격심사를 합쳐놓은 것과 유사하다.

Scoring-Sheet의 통일된 양식은 없으며, 그 측정항목과 측정기준은 각 프로젝트의 특성(project specific)에 따라 결정된다. 즉, 기술적인 전문 지식이 중요한 경우에는 그 분야에 배분을 크게하고, 그 평가가 높은 쪽이 유리하도록 하는 시스템으로 이루어져 있다. Scoring-Sheet에서 중요시되는 필요조건은 작성 전에 결정되어야 하며, 각각의 항목에 관한 기준을 설정하고 그에 따라 채점을 하게 된다. 이와 같은 단계를 거쳐 작성된 숏 리스트

<그림 1>

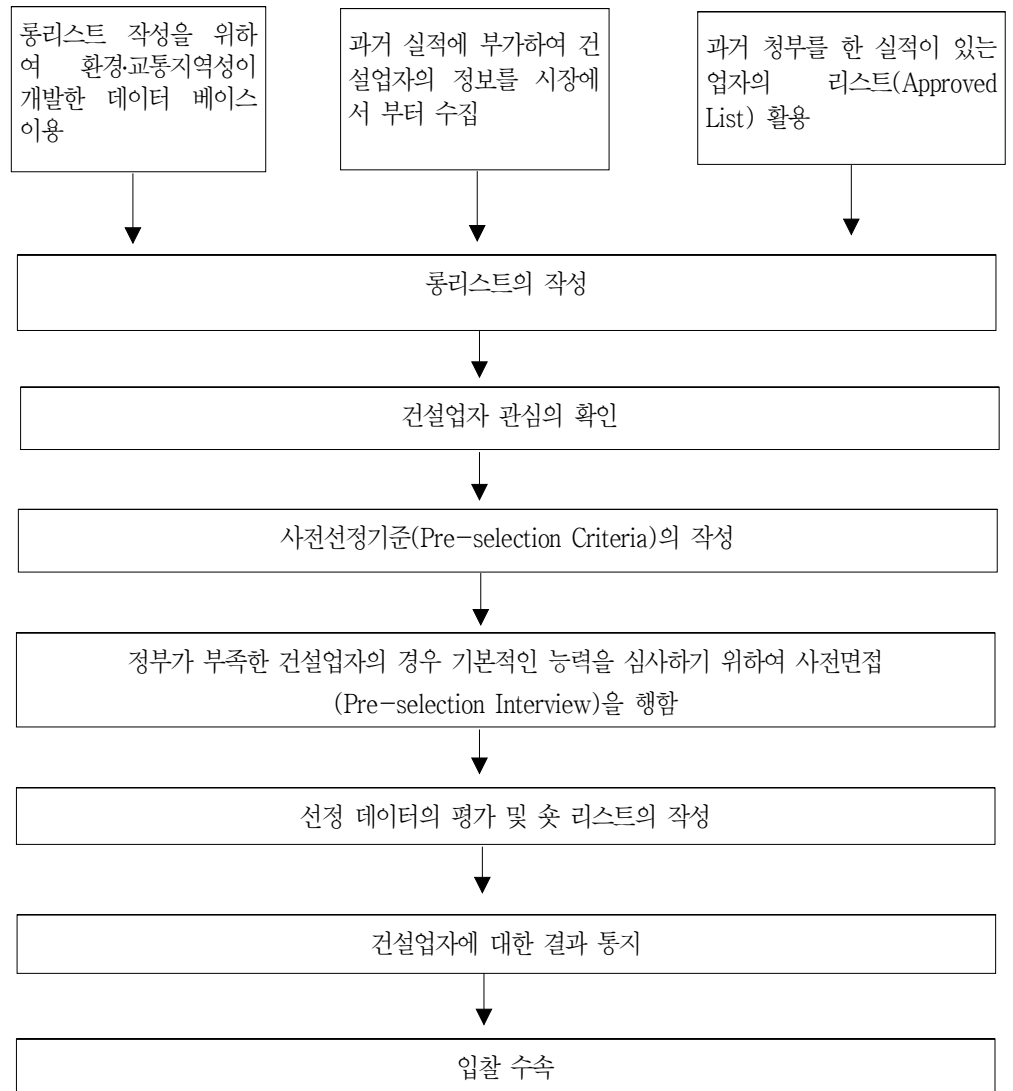
영국의 입찰업자 선정 수속의 흐름



자료: Procurement Guidance; 建設經濟研究所, 「第15次 歐美調査報告書」, 平成10年. 11月, p. 39
재인용.

가 최종적인 입찰 리스트(tender list)가 된다. Approved List에서 숏 리스트의 작성 순서는 <그림 2>와 같으며, Scoring-Sheet의 예는 <표 1>에서 보는 바와 같다.

<그림 2> Approved List에서 숏 리스트의 작성 순서



자료: Procurement Guidance; 建設經濟研究所, 「第15次 歐美調査報告書」, p.39 재인용.

<표 1>

Scoring Sheet의 예

업자선정 메카니즘의 샘플					
프로젝트 명 (공사명칭 A)			평가자명 (평정자 A) (평정자 B)		
조직명 (A 조직)					품질기준점 (50)
사적정보					
선정기준			품질기준점	품질기준 달성도	
(도산, 전과, 위법행위, 탈세 등)			(각 기관의 최저수준)	(적격)	
경제적 정보					
선정기준			품질기준점	품질기준 달성도	
과거 3년간의 손익			(?)	(적격)	
공적책임보험			(?)	(적격)	
기술능력(및 컨설턴트의 능력)					
선정기준	품질기준점	품질기준의 만족도	기준배분 (A)%	득점 (B)	배분후 득점 (A×B)
프로젝트 기술의 안정성	(?)	(적격)	(23)	(80)	(18.4)
위기관리와 관련된 과거의 실적	(?)	(적격)	(7)	(5)	(3.5)
파트너링과 관련된 과거의 실적	(?)	(적격)	(17)	(35)	(6.0)
프로젝트와 관련된 경영자원	(?)	(적격)	(14)	(65)	(9.1)
프로젝트와 관련된 전문적 설계 실적	(?)	(적격)	(26)	(85)	(22.1)
품질관리	(?)	(적격)	(13)	(40)	(5.2)
합계배분점			(100)	합계	(64.0)
합계 득점이 품질기준점을 상회하고 있는가?					(합격)
코멘트란					
평정자 사인란 평정자(A) 평정자(B)					일자 (년월일)

주: (?)는 발주기관에서 정함.
()안은 기업 예임.

2. 독일

독일의 공공공사 발주입찰계약은 HAV(Handbuch für die Vergabe und Ausführung)에 기재된 「건설공사청부계약규칙(VOB)」³³⁾에 기초해 실시되며, 일반적인 절차는 입찰도서의 작성 → 건설공사 입찰 고지(공시) → (제한입찰의 경우 참가 신청이 되는 응찰인의 선택)·입찰도서의 송부 → 입찰 수령 → 입찰의 선택과 평가(필요에 따라 낙찰감독기관의 승인을 얻음) → 낙찰(계약체결)의 6단계로 영국에 비해 비교적 간단하다.

또한, 경제적인 이유로 입찰업자 수를 최대한 제한하고자 하는 영국과는 달리, 입찰발주방식은 기본적으로 경쟁을 중시하는 입찰방식을 선호하여 공개입찰, 제한입찰, 수의계약 중 공개경쟁입찰이 전 공공공사의 80~90%(금액기준)을 차지하며, 공개입찰이 적합하지 않은 경우 제한입찰을 활용하고 있다. 그러나 공개경쟁입찰이라 하더라도 입찰참가자에 대해서는 사전심사에 해당하는 「적성심사」를 통해 업체들에 대한 기본적인 자격을 심사하고 있다.

독일의 연방 교통성³⁴⁾에 의하면, 제한 입찰을 채용하는 것은 소규모 공사에서 경제적인 이유로 공개입찰이 적합지 않거나(VOB/A 제3조 3항 규정), 또는 특수하거나 복잡한 안전이어서 전문기술을 필요로 하여 그것에 관한 업자의 자격을 중시하는 경우라고 한다. 그러나 입찰방식을 결정하는 발주 금액은 각주의 자치단체에서 결정하며, 연방전체로 통일된 것은 없다.

제한 입찰은 다시 ①입찰 참가자를 발주 담당자가 선정하는 경우와 ②입찰 참가자를 공모하는 경우로 구분되며, 이중 주로 ①의 방법에 의해 입찰참가자를 선정하는 것이 일반적이다. 입찰업자의 선정은 ①의 경우에는 계약담당 부서가 인지하고 있는 건설업자 그룹 중에서, ②의 경우에는 계약 내용의 개요를 공시해 관심이 있는 건설업자로부터 3~8사를 선정한다.

33) VOB는 A, B, C의 3부로 구분되며, A부는 청부공사 발주입찰에 관계하는 사항, B부는 계약 체결에서의 민법에 기초하는 것, C부는 기술적인 사항을 포괄하는 것을 각각 기재하고 있다. VOB 자체는 법적 구속력을 가지지 않지만, 연방 예산령, 주예산령 및 시읍면 예산령에 있어서 VOB를 적용함으로써 마치 우리 나라의 회계예규와 같은 역할을 수행하고 있다.

34) 독일 연방 교통성은 독일 헌법에 있는 기본법에 따라 독일 연방이 권한을 가지는 독일 전체의 교통체도를 관리한다. 그 업무 영역은 철도제도, 도로교통, 국내 선박 항해, 해상 교통, 항공, 도로건설, 연방 수로, 기상통보에 이르고 있다.

발주자가 임의로 입찰 참가업체를 선정하는 제한입찰 방식의 경우 명확한 업체 리스트가 존재하지 않기 때문에 입찰 참가자 선정에 편향이 생기는 것에 대한 우려가 있다고 한다. 그러나 「도로교량 건설에서의 건설계약의 일반적 조건」에 의하면, “계약당국이 알고 있는 업자그룹 중에서 수 업자를 선택”하면 되는 것으로 기록되어 있을 뿐, 체계화된 업자 리스트가 존재하지 말 것을 전제하고 있다. 또한, 건설업자 협회³⁵⁾에서도 업자 리스트를 정비해 업자를 추천하는 일은 없다고 한다. 그러나 독일 교통 연방성에서는 하청업자에 관한 리스트는 소지하고 있는데, 이는 발주자는 원청업자가 사용하는 하청업자에 대해 강한 관심이 있기 때문이다.

한편, VOB/A 제 25조 3항에 의하면, 낙찰자의 결정은 최저 가격을 제시한 업자가 자동적으로 낙찰자가 되는 것은 아니고, “기술적, 경제적인 제 사항을 감안해 수용할 수 있는 가격의 업자를 결정한다” 라고 명시하고 있다. 그러나 NRW주 건설업 경제 협회에 의하면, 현실적으로는 기술적, 경제적인 제 사정을 감안해 수용할 수 있는 가격에 대한 명확한 기준이 존재하지 않아 그 평가와 판단이 매우 어렵기 때문에 최저 가격에 대한 우선 순위가 가장 높다고 한다.³⁶⁾

35) 현재 독일에는 16주에 걸쳐 각기 NRW주 건설업 경제 협회와 유사한 건설단체가 있다고 그 상부조직은 베를린에 있다고 한다. 이중 NRW주 건설업 경제 협회는 약 500개의 건설업체가 임의로 가입해 있는 건설업자 단체이다.

36) 이와 관련하여 VOB/A 제24조에는 발주자가 어느 정도의 전문 지식을 가지고 있고, 정당한 금액에 대한 판단을 할 수 있다는 전제하에 부당하게 싼 가격(혹은 비싼 가격)의 제안을 배제할 수 있는 권한이 있으면 되는 것으로 되어 있다. 즉, 발주자는 제출된 가격의 구성 내역에 대해 청취하고 그 결과에 따라 부당하게 싼 가격(혹은 비싼 가격)을 배제할 수 있으며, 실제 공개입찰에 있어서는 의도적으로 낮은 가격이 제출되었다고 생각되는 경우 과거의 실적을 검토하여 부적격으로 처리할 수 있다. 그러나 입찰자가 수량 내역서를 제출할 의무는 없으며, 발주자의 권한으로서 입찰자에 대해 가격구성에 사용한 인건비, 재료비 등의 내역에 대해 청취할 수 있지만, 이는 단가에 대해서 조사하는 것은 아니고 총 가격에 대하여 조사한다고 한다(建設經濟研究所, 平成 10年 6月, p. 84~85).

3. 프랑스

현재 프랑스에서는 일반경쟁, 제한경쟁 및 수의계약 중 제안경쟁 방식중의 하나인 제한부제안모집방식³⁷⁾이 주류를 이루고 있다. 즉, 제안모집 방식은 다시 일반제안모집방식과 제한부제안모집 방식으로 구분되는데, 이중 일반제안모집방식은 응모자의 사전심사를 하지 않고 모든 응모자에게 제안을 제출하도록 하는 방법인 반면, 제한부제안모집은 2단계 방식으로 응모자 중 1차 심사로 제안 제출자를 선정하고, 2차 심사로 금액과 품질이 우수한 사람을 선정하는 방식이다. 따라서 제한부제안모집 방식에서는 1차 심사에 제안 제출자를 선정하기 위하여 몇몇 부속 서류의 제출이 요구되며, 이에 따라 1차 심사가 이루어지는데, 이것이 사전심사의 역할을 한다. 오드센느(Hauts-de-Seine) 설비국의 예에 따르면, 사전 자격심사 결과 보고서는 담당 부국이 작성하여 부국장의 승인을 받도록 되어 있으며, 이는 국민에게서 업자 결정에 프로세스에 대한 정보 공개를 요구하는 경우 설명을 위한 자료로 이용된다고 한다.

한편, 이러한 심사에 필요한 서류는 개별 공사마다 공보에 통지되고 사전심사를 위한 업체의 공통 데이터 베이스나 연간에 걸쳐 입찰 참가희망자를 등록하는 시스템 등은 존재하지 않는다고 한다. 또한 다수의 기업체가 응모한 경우 심사 결과 모든 응모자에 자격이 있으면 전부 합격되는데, 일반적으로는 국가가 발주하는 공사의 경우 난이도가 높은 것이 많기 때문에 실제로는 합격자가 통상 10명 정도가 되며, 입찰 참여 기업체 수가 그렇게 방대하게 되지는 않는 것으로 파악된다.³⁸⁾

낙찰자의 결정은 공공계약법에 따라 이루어진다. 공공계약법에는 “가격”, “유지 관리 코스트”, “기술적 가치”, “공기”, “예시된 입찰규칙으로 특기된 기준”의 다섯가지 심사기준이

37) 일본의 건설경제연구소가 1997년(第14次 歐美調査報告書)에 프랑스 중앙정부와 지방정부의 1995년도 발주방식별 발주실적을 조사한 바에 따르면, 중앙정부의 경우 제한부제안모집이 발주 방식 전체의 34.5% 차지하여 일반제안모집의 23.0%를 상회하고 있는 반면 지방정부의 경우에는 일반제안모집이 51.5% 차지하여 제한부를 9.6% 상회하는 것으로 파악되었다. 그러나 이후 1998년에 조사한 第15次 歐美調査報告書에 의하면 중앙정부나 지방정부를 불문하고 제한부제안모집이 주류를 이루고 있는 것으로 나타났다.

38) 일 예로 오드센느 설비국에서 발주한 조경공사와 포장공사의 경우 총 33개 공동 기업체가 신청하였으며 이중 18개 사가 경쟁입찰의 참가자격이 없는 것으로 판단되어 실제로는 15개 사만이 입찰에 참여한 것으로 나타난다(建設經濟研究所, 平成 10年).

제시되어 있으나, 실제로 낙찰 계약의 90%는 가격을 주요 기준으로 선정된다. 이는 업자 결정 프로세스에 대해 사후적으로 설명이 요구되는 경우 정보공개가 중요한 사항이기 때문이다.³⁹⁾ 오드센느 설비국의 낙찰자 선정 예를 보면, 여기서는 가격의 검증을 위하여 공사비 내역서를 이용하고 있다. 즉, 입찰 설계서 중 입찰에 관계되는 공사 내역 공종과 수량이 기록되며, 입찰하는 기업은 이 내역서에 단가를 기입해 공사비 내역서로 제출한다. 단, VE를 행하는 경우에는 수량서도 단독으로 작성한다. 제출된 공사비 내역서는 입찰시에 체크되는데, 오드센느 설비국에서는 체크를 위해 자체적인 집계표를 작성하고 있다. 한편, 기술적 가치는 낙찰자를 결정하기 위해서라기 보다는 심사수준에 미달하는 업체를 탈락시키기 위해 사용된다. 즉, 입찰시 20페이지로 이루어진 시공계획서를 기술설명서로 제출시켜 시공에 관련된 구체적인 사항을 설명하도록 하고 있다. 이러한 기술제안서 중에서 최선의 기술을 VE적인 대체안에 접수하는 경우도 있는데, 이 경우 이 VE도 (계약전)평가의 대상이 된다.

4. 일본

일본의 입찰계약방식은 회계법령 및 지방자치법령에서 일반경쟁방식, 지명경쟁방식 및 수의계약의 3가지 방식으로 규정하고 있다. 1889년 회계법이 제정된 초기에는 일반경쟁 입찰방식이 원칙으로 명시되어 있었으나, 이후 불량 부적격업체를 배제할 목적으로 점차 일반경쟁입찰방식에 대한 원칙이 완화되고 1961년 지명기준의 근거규정이 삽입되는 등의 개정을 통하여 지금까지 지명경쟁체제를 중심으로 유지되어 왔다. 그러나 최근 건설시장 개방과 가네마루(金丸)부총리 사건⁴⁰⁾을 계기로 지명경쟁체제의 불투명성에 대한 거센 비판과 함께 입찰제도의 신뢰·공평·투명성에 대한 요청을 받게 되었다.

39) 입찰결과는 공표되지 않아 공식적으로는 발주 담당자 자신과 설비국장, 재무부의 담당자밖에 모르지만, 현실적으로는 업체끼리 사후적으로 정보교환을 하기 때문에 최저가격임에도 불구하고 낙찰되지 않은 업자가 클레임을 걸어오는 경우가 있다고 한다. 따라서 그에 적합한 이유를 위해서는 기술적으로 문제가 없는 경우에는 대부분 최저 입찰자가 낙찰된다고 한다(建設經濟研究所, 平成 10年).

40) 이는 1993년 가네마루 신 자민당 부총재가 10억엔 이상의 탈세 혐의로 체포되고 종합건설업자, 지방자치단체장, 정치가간의 의혹사건이 계속되면서 수많은 자치단체장과 건설운수상이 체포되는 등 일본 정경유착의 대표적인 사례가 된 사건이다.

이에 따라 정부는 1993년 10월 26일 「公共事業의 入札契約手續改善에 관한 行動計劃의 骨子」를 발표하였으며, 이후 94년 초 「公共事業의 入札契約手續改善에 관한 行動計劃」⁴¹⁾을 책정하기에 이르렀다. 나아가 98년에는 「공공공사 비용절감에 관한 실행동계획」⁴²⁾을 마련, 입찰계약제도를 개혁하였다. 이에 따라 개선된 입찰계약제도의 주요 내용을 보면 ① 기존의 등급제에 따른 지명경쟁입찰 위주의 방식에서 탈피하여 시장개방대상 공사(국가: 450만 SDR(약 7억 2,000만엔)이상, 정부관계기관: 1,500만 SDR(약 24억 3,000만엔)이상, 도도부현·정부지정도시: 1,500만 SDR이상) 공사에 대해서는 일반경쟁방식(표준형과 시공계획심사형)을 본격적으로 도입하며, ② 기술정보모집형과 의사확인형 지명입찰 대상공사를 확대함과 동시에 공모형(2억엔 이상공사) 및 공사회망형(1억원 이상 공사) 지명경쟁입찰을 도입하는 등 지명입찰방식을 개선하고⁴³⁾, ③ 경쟁참가자격 심사제도의 개선을 위하여 경영사항심사제도 및 평가방법을 개선하며, ④ 공사완성보증제도를 폐지하는 대신 이행보증제도를 도입하는 등 다양한 내용을 담고 있다.

특히 개선된 일반경쟁방식은 <그림 3>에서 보는 것과 같이 기존의 지명경쟁입찰에서 각 발주기관이 등록된 유자격자 중 발주하는 공사의 규모와 동일하게 랭크된 등급⁴⁴⁾의 업자

41) 행동계획은 ① 투명·객관적이면서 경쟁적인 조달방식의 채용을 위해 시장개방 대상공사에 대해서는 일반경쟁입찰방식을 채용하며, 공공공사를 수주하려는 자는 건설업법에서 정한 건설업 허가를 취득한 상태에서 조달수속에 참여하며, ② 외국기업에 대한 적절한 평가를 위해 외국기업은 공공사업의 입찰수속의 모든 측면에서 차별받지 않도록 하기 위하여 내외무차별 원칙에 철저히 기하고 i 외국기업의 일본 이외에서의 기술자 수 및 영업 년수도 경영사항심사 시 평가대상으로 함. ii 외국기업의 일본 이외에서의 과거 동종공사실적, 충분한 자격경험을 갖춘 기술자 배치 등에 대해 평가함. iii 외국기업이 본국의 건설업을 영위하는 자회사인 경우 해당 母企業의 인적·재정적 지원을 받을 수 있다는 증명이 있는 경우 당해 母企業을 포함하여 평가함), ③ 고정처리제도를 정비하고, ④ 입찰담합 등 부정행위에 대한 감독처분을 강화하는 것 등을 주요 내용으로 하고 있다(대한건설협회, 1994.2)

42) 공공공사 비용절감을 위한 실행동계획의 주요 내용으로는 ① 공사계획·설계 등의 수정, ② 공사발주의 효율화, ③ 공사 구성요소의 비용절감, ④ 공사 실시단계의 합리화와 규제완화의 4분야에 걸쳐 이루어져 있다. 이중 공사발주의 효율화에 관한 세부 시책을 보면, 첫째, 공공공사의 발주를 연중 평준화시키며, 둘째, 중소 건설업체의 수주기회 확보를 위하여 적절한 발주물량(할당량)을 설정하고, 셋째, 입찰계약제도를 재검토하여 기술제안을 접수한 입찰계약방식(VE방식)을 검토, 시행하며, 넷째, 공공공사 집행에 관한 입찰계약절차, 공사의 시공에 관한 각종 서류제출을 전산화하는 등의 시책이 마련되었다(建設省, 한국건설산업연구원 譯, 1998.11).

43) 각 입찰계약방식에 대한 구체적인 절차는 문정호, 「현행 PQ제도의 문제점과 개선방안」, 한국건설산업연구원, 1996.11, 67~75를 참조하기 바란다.

44) 기존의 등급제에 따른 경쟁방식은 각 발주기관이 자체적인 기준에 따라 건설업체에 대한 등급심사를 시행하여 공사규모별로 등급을 정한 후 각 공사마다 일정한 등급에 속하는 건설업자만

를 “指名”⁴⁵⁾하여 입찰참가자 수를 제한하던 것에서 벗어나 “公告”를 통해 모든 업자를 대상으로 입찰신청서를 받은 후 일정한 자격심사를 거쳐 입찰자를 선정하는 방식(일종의 시공능력공시방식)으로 개선함으로써 수속의 투명성과 공평성을 제고하도록 하였다.

따라서 일반경쟁으로 공공공사를 수행하고자 하는 모든 기업은 사전자격심사인 경영사항심사를 받아 일정한 점수를 얻은 업자만이 경쟁에 참가가 가능한 유자격자로서 명부에 등록된다. 낙찰은 우리 나라와 유사하여 입찰자 중 발주자가 정한 예정가격이하의 최저가격 입찰자와 계약이 체결된다.

5. 미국

미국의 입찰계약제도는 기본적으로 일반경쟁입찰과 본드 제도로 요약될 수 있다. 즉, 미국은 우리 나라의 「건설업법」과 같이 전국 규모의 제도가 없어 연방정부와 州정부, 그리고 연방정부에서도 각 기관별로 독자적인 발주체계를 운영하고 있으나,⁴⁶⁾ 미국의 공공공사 입찰계약절차는 「공평」, 「투명」, 「기회균등」이라는 기본개념을 동일하게 반영하고 있다.

이 입찰 후보가 될 수 있는 방식으로 우리나라의 제한군의 운용방식과 유사하다. 등급평가 항목은 연간평균완성공사액, 경영상황(자기자본액 등), 직원 수, 영업년수, 공사실적 등이며, 등급별로 참여할 수 있는 공사 규모는 다음과 같다.

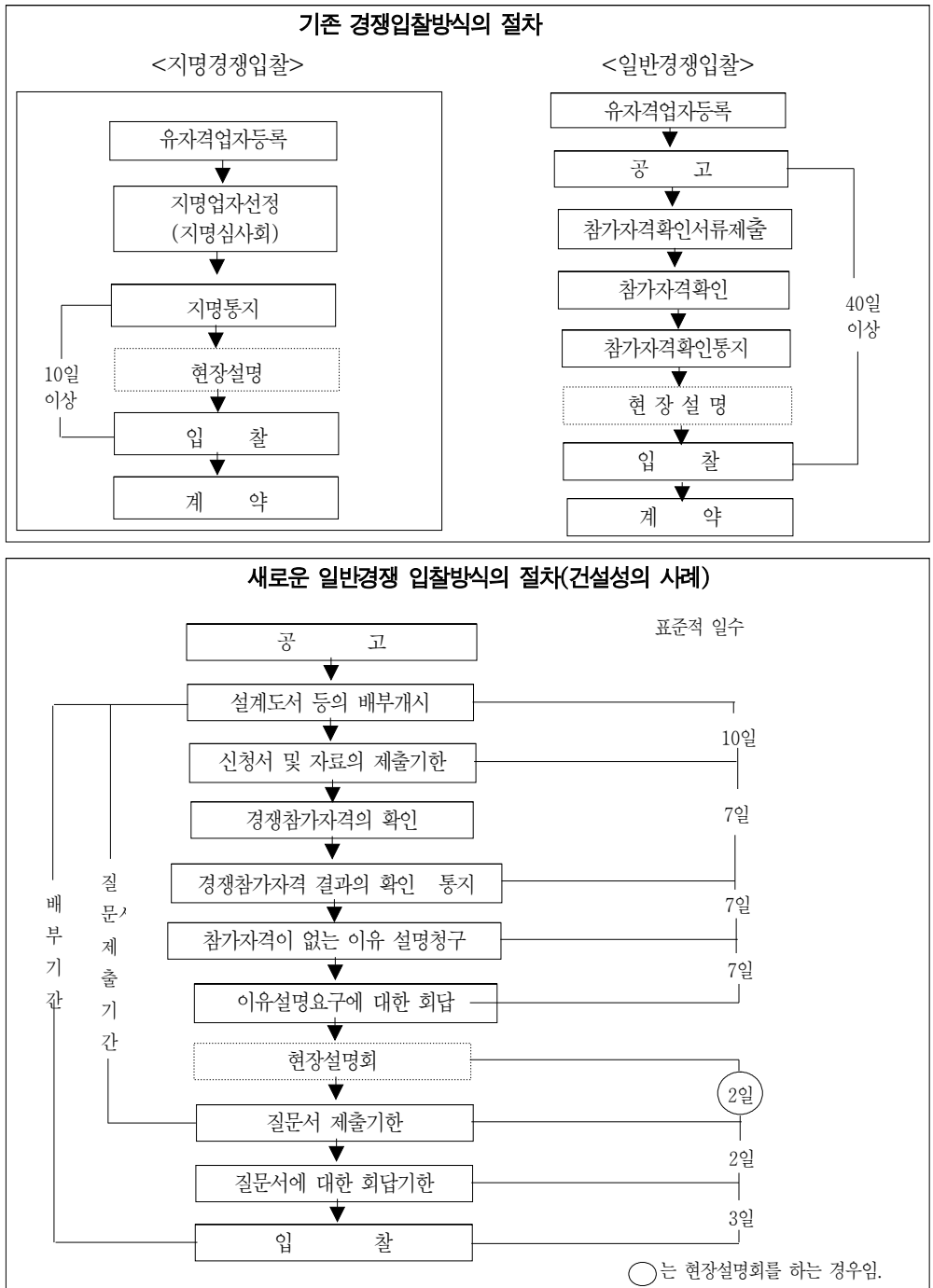
등급	일반토목공사	건축공사
A	5억엔 이상	4.5억엔 이상
B	2억엔 이상 5억엔 미만	1.8억엔 이상 4.5억엔 미만
C	5,000만엔 이상 2억엔 미만	4,800만엔 이상 1.8억엔 미만
D	1,700만엔 이상 5,000만엔 미만	1,600만엔 이상 4,800만엔 미만
E	1,700만엔 미만	1,600만엔 미만

자료: 한국건설기술연구원, 「일본의 입찰계약제도 및 기술개발 실태조사」, 1993, p.47.

45) 지명시에는 등급이외에 불성실한 행위 유무, 경영상황, 공사성적, 지리적 조건, 대기공사 상황, 기술적 적성 등이 고려되며, 지명은 본국, 공사사무소에 설치되어 있는 공사도급업자 지명운영위원회의 심의를 거쳐 선정된다(이태식외, 한국건설기술연구소, 1993.9, 37 ~ 38).

46) 미국의 입찰계약제도에 관한 법제도로는 「연방재산·행정서비스 법률(The Federal Property and Administration Services Act)」이 있으며, 연방정부에서는 이에 기초한 「연방조달규정(The Federal Acquisition Regulation)」에 의해 이루어지고 있다. 주 정부는 기본적으로는 연방정부의 조달개념 및 조직에 준하고 있지만, 각기 독자적인 조달관련 법령을 갖고 있다(해외건설협회, 1996.12, p.219).

<그림 IV-3> 일본의 기존 경쟁입찰과 개선 후 일반경쟁입찰 절차의 비교



자료: 建設産業システム研究會 編著, 「Q&A 新經營事項審査のすべて」, 1994.8, p. 19.

따라서 미국의 공공공사 계약은 기본적으로 공고에 의한 일반경쟁입찰 방식을 통해 이루어지며, 입찰서 준비상태의 적정성(Responsive)과 해당 공사를 계약대로 완성할 수 있다는 입찰자 자격의 책임성(Responsible)⁴⁷⁾에 문제가 없다면 최저가 입찰자가 낙찰되는 것이 일반적이며,⁴⁸⁾ 연방정부 공사의 경우 수주를 희망하는 업체에 대하여 등록, 면허 및 자격심사 등이 요구되지 않는다. 그러나 미국의 연방 및 州 정부는 입찰에 참가하고자 하는 자에게 각종 본드 제출 의무를 부과하고 있다.⁴⁹⁾

한편, 일반경쟁에 적합치 않다고 판단되는 공사⁵⁰⁾에 대해서는 제안형경쟁입찰방식(경쟁적 협상입찰(Competitive Negotiation) 및 2단계 경쟁입찰방식(Two Step Contract)) 방식을 사용하며(FAR 6.401(b)), 이러한 입찰방식의 결정은 계약담당관이 한다. 일반경쟁입찰 절차와 제안형 경쟁입찰 절차는 <그림 4>와 같다.

그러나 최근 연방정부는 FAR part 15의 경쟁적 협상입찰(Competitive Negotiation)에 관한 내용을 개정⁵¹⁾, 조달 프로세스에 있어서 가격뿐 아니라 기술력이나 스케줄 등의 요소를 고려하여 최저가보다는 ‘최대가치(Best Value)’를 제공할 수 있는 업자를 선정하게 하였다. 이에 따라 개정 전에는 반드시 가격이 싼 업자를 선정하지 않으면 안되었던 것이 개정에 의해 가치가 최대인 업자를 선정하는 것이 가능하게 되었으며, 또한 경쟁범위를 초기 단계에서 좁혀 초기 단계에서 불량업자를 배제함으로써 등급이 좋은 업자만을 입찰에 참가시킬 수 있게 되었다. 이에 따라 현재 연방정부에서는 가격 및 가격외의 기술적 요소나 스케줄 등을 총합적으로 평가해 결정하는 협상입찰방식이 확대되고 있지만, 지방정부의 경우에는

47) “적정성”과 “책임성”에 대한 보다 자세한 내용은 김관보, 「미국의 건설 관련 조달 제도에 관한 연구 - 연방조달규정(FAR)을 중심으로 -」, 한국건설산업연구원, 1999.8, pp. 70~93의 내용을 참조하기 바란다.

48) 내무성 개척국(Bureau of Reclamation, Department of Interior) 경우 전 계약의 약 95~98%(재건시설 공사 등 비교적 대규모 프로젝트에 한정하면 75%)는 일반경쟁입찰을 따르고 있고 나머지는 제안형경쟁입찰이나 투스텝방식으로 입찰된다(해외건설협회, 1996.12, p. 27~41).

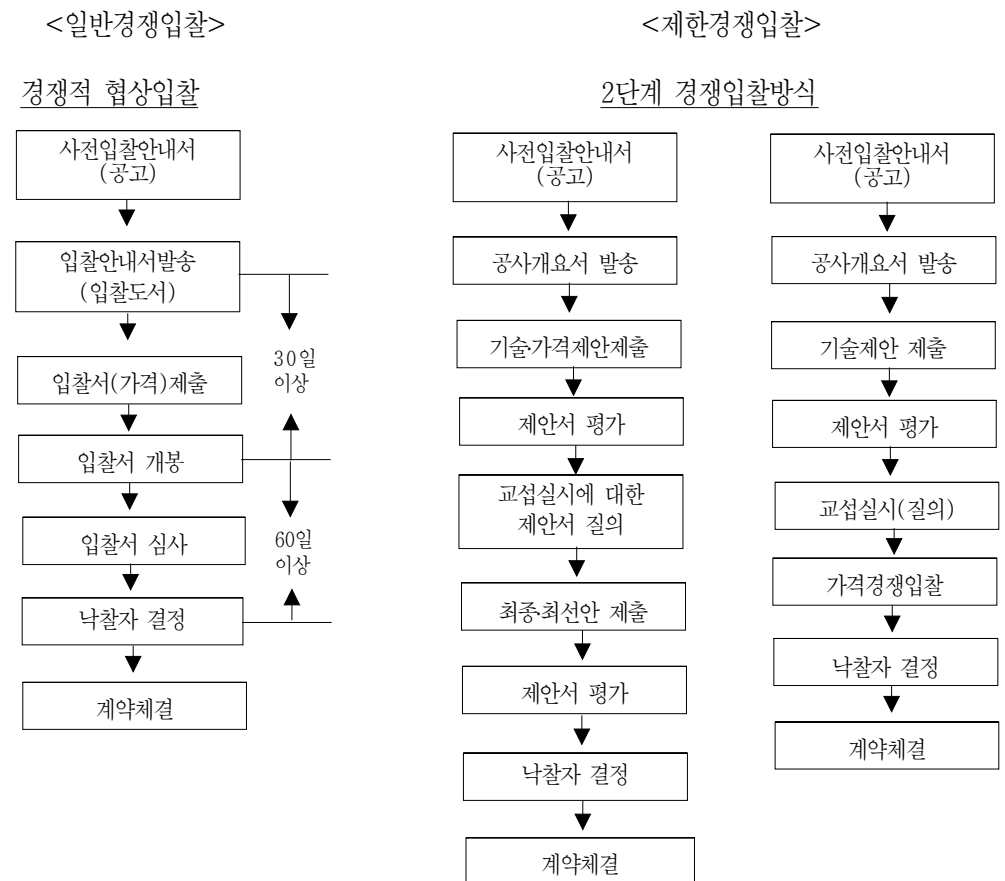
49) 연방정부 공사의 경우 입찰가격의 20%에 해당하는 입찰본드가 필요하며, 주 정부의 경우에는 5~10%의 입찰본드가 요구된다(해외건설협회, 1996.12, p. 23; 한국건설기술연구원, 1993.9, pp. 69~71).

50) 이에는 공사의 내용이 명확하게 파악되지 않는 경우, 발주자가 경험이 없는 경우, 그리고 기술적 난이도가 높은 공사 등이 해당된다(해외건설협회, 1996.12, p. 28~29).

51) FAR part 15 개정의 주안점은 ① 입찰 절차를 간소화하고, ② 최대가치(Best Value) 획득을 용이하게 하며, ③ 기술혁신의 도입을 용이하게 한다는 3가지 점에 두어져 있다(건설경제연구소, 1998.11, p. 86).

심사 프로세스의 혼잡이나 선정 프로세스가 불투명하게 될 가능성 때문에 대부분 종래의 경쟁 입찰 방식을 채용하여 업자 선정시 여전히 가격이 가장 중요시되고 있다.⁵²⁾

<그림 4> 미국의 일반경쟁입찰(Sealed Bidding)과 제안형경쟁입찰(Competitive Proposal)



자료: 해외건설협회, 「미국건설진출환경」, 1996.12, p.30

52) 연방조달청(GSA) 담당자에 의하면 현재 연방정부에서 발주하는 공사의 절반정도가 이 방식으로 발주된다고 한다. 그러나 메릴랜드 주의 경우에는 협상입찰에 의한 방식이 아직 20%내외에 지나지 않으며, 80%가 경쟁봉인입찰이며, 뉴욕시에서는 협상입찰방식을 아직 채용하고 있지 않다고 한다(建設經濟研究所, 平成 10年 6月, p. 87~88).

주 정부 역시 일반공개경쟁을 원칙으로 하고 있으며 입찰시 입찰금액의 입찰 본드를 제출한다. 그러나 연방정부와는 달리 사전자격심사제도를 채택하고 있는 주가 많은 것이 특징이다. 즉, 캘리포니아 주를 비롯한 42개 주가 사전자격심사를 채택하고 있으며, 미네소타 주를 포함한 3개 주는 사전자격심사제도에 준하는 제도를 채택하고 있고, 메릴랜드를 포함한 4개주는 사후자격심사제도를 채택하고 있다. 자격심사제도를 채택하고 있지 않은 주는 뉴욕주 1개뿐이다. 입찰본드의 금액이 입찰금액의 5~10%로 연방정부(20%)보다 낮은 것은 별도의 사전자격심사제도가 없는 연방정부와는 달리 입찰본드와 더불어 사전자격심사제도를 채택하고 있기 때문인 것으로 사료된다.

Abstract

A Proposal for Improvements of the Evaluation and Public Announcing System of the Contractor's Construction Capacity

After receiving a relief fund of IMF, there have been discussed briskly the improvement of bidding system by government construction works due to shrink the private construction market highly. The main focus related to the bidding system is how to choose the proper construction company. However, it is not only very hard but also very sensitive to evaluate the contractor's construction capacity using by objective and empirical resources because its effect to both of owner and bidder is great.

Regardless many construction companies are interested in the evaluation of the contractor's construction capacity, which is one of the pre-evaluation systems before bidding, the system has been improved under the situation without researching more deeply as global studies. Therefore, the evaluation and public announcing system of contractor's construction capacity does not carry out its function as the pre-qualification system of construction capacity. It had only an emphasis on the function to share construction works.

Thus this report reviews the pre-qualification system of contractor's construction capacity and the cases in the developed foreign countries. It examines the phase and the function of the evaluation and public announcing system of the constructor's capacity under the co-relationship between the PQ and the final evaluation to choose the best contractor, too.

Moreover, it provides what is the basic principle for improving the evaluation system, and after that, suggests what is the best proposal for improving the current issue in a

short term, and what is the right direction for improving the evaluation and public announce system of contractor's construction capacity in a long term.

In other words, there is a plan to replace the current system by the surety bond inspection(the first step), and another plan to connect each of three inspections in order to carry out its own function such as the evaluation of contractor's construction capacity, PQ, and the final evaluation to choose the best contractor, and then to differentiate all of these (the second step). But the surety bond is not matured in the construction market in Korea, so it is better idea to proceed from the first step to the second step by stages.

Meanwhile, the following sections must be developed in the short term such as to evaluate the contractor's construction capacity at each of facilities, to upgrade the percentage of the financial condition in the evaluation, to modify and replace items in the evaluation, and to define clearly the concept of construction capacity.