

건설산업동향

조달청 등급제한 입찰제도의 실적평가 방식 개선방안

양극화 해소 TFT

2006. 4. 26

■ 연구의 배경	3
■ 등급제한 입찰제도의 운영 현황	4
■ 제도 개선의 필요성 및 방향	6
■ 개선방안	7
■ 결론	10

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

요 약

- ▶ **중소업체에게 실질적인 수주기회를 제공하기 위해 운영되는 등급제한 입찰제도의 효과에 대한 비판 대두**
 - 등급제한 입찰제도는 특수한 기술이나 공법이 필요하지 않은 일반적인 공사에 대하여 중소기업 보호 육성 및 건설업 균형발전을 위해 운영하는 제한경쟁제도임.
 - 대부분의 업체는 적격심사의 실적평가 만점기준에 비하여 보유실적이 매우 낮아 상위등급업체에서 실적을 보완받아야만 입찰참가가 가능함.
 - 1등급의 만점업체 27%에 비해 2등급 이하는 6% 미만으로 등급간의 비형평성도 큼.
- ▶ **그동안 실적평가 만점기준이 두차례에 걸쳐 완화되었으나 여전히 미흡한 실정**
 - 입찰참가업체는 해당 등급업체의 40% 수준으로 추정됨.
 - 상위등급업체와의 공동도급으로 인해 상당한 물량이 상위등급으로 이전되어, 2등급 이하의 공사에서는 50% 정도를 다른 등급업체가 시공함.
- ▶ **제도 개선의 기본 방향은 물량을 효율적으로 배분하자는 차원의 접근이 아니라 현실적으로 나타나는 문제점을 해소하기 위한 접근**
 - 물량배분, 입찰참가자와 관련된 제도의 본질적 취지와 제도개선의 효과에 대해서는 여러 가지 논란이 존재할 수 있음.
 - 그러나 등급간 비형평성, 소수의 만점업체, 공동도급으로 인한 물량의 등급간 이전 등 제도 본래 취지를 저해하는 현실적 문제점은 분명 개선될 필요가 있음.
- ▶ **우선 시행할 개선방안으로는 시공실적 합산 방식, 실적평가기준 완화 방식 등이 있음.**
 - 시공실적 합산 방식은 구성원의 실적을 합산 평가함으로써 등급내 공동도급을 통해 입찰참여가 가능하도록 하는 방안. 단, 공사의 시공비율이 미미한 구성원에 의해 평가가 왜곡되는 부작용을 해소하기 위한 보완조치가 필요함.
 - 실적평가기준 완화 방식은 실적평가의 만점기준을 완화하여 만점업체를 확대. 적절한 만점업체의 수준은 현재 실적평가 만점업체의 비율과 제도개선의 기대효과를 종합적으로 고려할 때 40% 수준이 적절함.
- ▶ **단기적인 개선방안과 함께 장기적으로 등급제한 입찰제도 자체에 대한 재정비도 필요**
 - 최저가낙찰제의 확대로 공공공사의 수주환경은 크게 변화
 - 최저가낙찰제 하에서 등급제한 입찰제도의 중소기업 보호 효과는 크게 저하될 것으로 보이며, 100억 원 이상으로 확대될 경우 경쟁이 더욱 치열해질 것이므로 그 효과는 크게 낮아질 것임.
 - 따라서, 앞으로 등급제한 입찰제도가 실효성 있는 중소기업 보호제도로 유지될 수 있는 새로운 틀 마련에 대한 모색이 필요할 것임.

■ 연구의 배경

- 등급별 유자격자명부에 의한 경쟁입찰(이하 등급제한 입찰제도)은 국가계약 법령에 근거하여 ‘등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준’에 따라 조달청에서 운영하고 있으며, 중소기업체 보호육성을 위한 일종의 건설업체 규모별 물량배분 제도로 볼 수 있음.
- 해당 등급공사는 해당 등급업체만이 대표사로 될 수 있으며, 다른 등급업체는 해당 등급업체의 공동도급 구성원으로서만 입찰에 참여할 수 있음.
- 그러나 대부분의 업체는 적격심사의 실적평가 만점기준에 비하여 보유실적이 매우 낮아 상위등급업체에서 실적을 보완받아야만 입찰참가가 가능한 실정이며, 1등급과 기타 등급간 만점업체의 격차도 매우 큼.
- 이와 같은 문제로 인해 등급제한 입찰제도가 실질적으로 중소기업체의 보호 기능을 하고 있지 못하다는 비판이 많음.
- 따라서, 본고에서는 등급제한 입찰제도의 문제점, 개선의 필요성 및 방향을 검토하고, 개선방안을 모색하고자 함.

■ 등급제한 입찰제도의 운영 현황

- 등급제한 입찰제도에서는 시공능력평가액 50억원 이상의 일반건설업체를 시공능력평가액을 기준으로 6개 등급으로 나누고 등급공사별로 해당등급 업체에게 입찰참가자격을 부여하고 있음.
- 특수한 기술이나 공법이 필요하지 않은 일반적인 공사에 대하여 중소기업체 보호 육성 및 건설업 균형발전을 위해 운영하는 제한경쟁제도로써 중소기업체에 대한 실질적인 수주기회를 보장하기 위함.

< 조달청 등급별 유자격자 명부 기준 >

등급	시공능력평가액 (토건, 토목, 건축)	공사배정규모(추정금액기준)	
		토목공사	건축공사
1	800억원 이상	800억원 이상	450억원 이상
2	800억 ~ 270억원	800억 ~ 320억원	450억 ~ 270억원
3	270억 ~ 150억원	320억 ~ 150억원	270억 ~ 150억원
4	150억 ~ 100억원	150억 ~ 100억원	150억 ~ 100억원
5	100억 ~ 70억원	100억 ~ 75억원	100억 ~ 75억원
6	70억 ~ 50억원	75억 ~ 50억원	75억 ~ 50억원

주: 입찰공고일 현재의 시공능력평가액기준

- 등급제한 입찰제도의 실적평가 만점기준은 아래의 표와 같으며, 그동안 두차례에 걸쳐 완화되었으나 여전히 실적평가에서 만점을 받을 수 있는 업체는 소수에 그치고 있음.
- 적격심사 실적평가지 당해 등급 내 만점업체 비율은 평균 7%(총업체수에서 만점업체 비율은 3.9%)에 불과하며, 3등급 이하는 2% 수준에 불과(2004년, 토목공사 기준)
- 공동수급체의 모든 구성원별 실적에 시공비율을 곱한 후 이를 합산 평가하는 방식으로 실적평가가 이루어지고 있음. 따라서 등급내 업체간 공동수급체로는 실적보완이 불가능함.

< 등급제한공사의 실적평가 만점기준 >

공사규모	실적평가 만점기준
500억원 이상 공사	최근 5년간 동종업종실적 500% (연 100%)
500억 ~ 100억원 공사	최근 5년간 동종업종실적 250% (연 50%)
100억원 미만 공사	최근 3년간 동종업종실적 150% (연 50%)

※ 1차 완화(2002.9) : 500억 ~ 100억원(500%→350%)

2차 완화(2003.8) : 500억 ~ 100억원(350%→250%), 100억원 미만(200%→150%)

< 등급별 만점업체비율 >

등급	업체수	만점업체	
		만점업체수	만점업체비율
1	169	46	27.2%
2	309	18	5.8%
3	580	12	2.1%
4	543	14	2.6%
5	633	14	2.2%
6	738	13	1.8%
계(평균)	2,972	117	3.9%

자료 : 대한건설협회(2004년, 토목공사 기준)

- 이러한 상황에서 등급제한 입찰제도는 등급 내에서 실적기준을 충족하는 소수업체와 상위 등급 업체에게 유리한 구조를 가지게 되며, 제도의 운영상 나타나는 문제점은 크게 두가지로 볼 수 있음.
- 첫째, 해당 등급의 업체 중 상당수가 입찰에 참가하지 못하며, 만점업체 비율의 등급간 차이가 커 형평성에 문제가 있음.
 - 입찰참가업체는 해당 등급업체의 40% 수준으로 추정됨.
 - 실적평가에서 만점을 받는 업체가 1등급에서는 27%에 이르지만 2등급 이하에서는 6% 미만으로 크게 차이남.
- 둘째, 해당 등급의 시공비율이 상당히 낮음.
 - 상위등급업체와의 공동도급으로 인해 상당한 물량이 다른 등급으로 이전되어 2등급 이하의 공사에서는 50% 정도를 다른 상위등급업체가 시공함.

■ 제도 개선의 필요성 및 방향

- 제도의 문제점에서 나타나듯이 현행 등급제한 입찰제도의 규모별 물량배분 효과, 중소기업 보호 육성 효과는 크지 않음.
- 따라서 제도의 효과를 높인다는 일차적인 개선의 당위성은 인정됨.
- 그러나, 단순히 해당 등급 업체의 대부분이 등급내 실적으로는 그 등급에 배정된 공사를 수주할 수 없기 때문에 개선해야 한다는 논리로 접근해서는 안 될 것임.
- 등급제한 입찰제도의 취지는 해당 등급의 공사를 그 등급의 업체 대부분이 단독으로 수주할 수 있도록 하는 것이 아님.
- 이 제도는 공사의 등급을 나누어 해당 등급의 업체 중 능력을 갖춘 업체가 대표사가 될 수 있도록 하는 것임.
- 즉, 중소기업업체들이 단독으로 입찰하기 어려운 대형 공사지만 경쟁력을 갖춘 중소기업이 대형 건설업체들을 공동도급사로 삼아 대표사로서 입찰에 참가할 수 있도록 한 제도로 보아야 할 것임.
- 이렇게 볼 때 등급제한 입찰제도는 해당 등급에 대한 물량배분과 함께 경쟁력 있는 중소기업의 보호라는 관점에서도 보아야 함.
- 따라서, 제도 개선이 필요한 이유는 해당 등급업체 전체에 대해 수주기회와 물량을 제공해야 한다는 당위성 차원의 접근이 아니라, 제도의 실효성을 저해시키는 현실적 문제점을 해소하여야 한다는 것임.
- 제도의 본질적 취지와 제도개선에 따른 장단점에 대해서는 여러 가지 논란이 존재할 수 있음.
- 하지만, 등급간 비형평성, 소수의 만점업체, 공동도급으로 인한 물량의 등급간 이전 등에 대한 개선논리는 충분한 설득력을 가지고 있음.
- 본고에서는 이상의 관점에서 개선방안을 제시하고자 하며, 그 기본 원칙은 아래와 같음.
- 가능한 한 등급내 업체간 경쟁을 확대하여야 함.
- 해당 등급공사의 물량은 최대한 해당 등급에서 시공하여야 함.

- 등급간의 형평성이 제고되어야 함.
- 물량 배분의 효율화와 경쟁력 있는 업체를 보호한다는 원칙이 조화를 이루어야 함. 즉, 등급내에서 적절한 수준의 변별력은 유지되어야 함.

■ 개선방안

1. 시공실적 합산 방식

- 시공실적 합산 방식은 구성원의 실적을 합산 평가하여 등급내 공동도급을 통해 입찰참여가 가능하도록 하는 방안으로서 과거에 시행된 경험이 있음.
- 그러나 과거의 시공실적 합산 방식은 시공비율이 미미한 구성원들의 실적이 합산됨으로써 아래와 같은 부작용을 발생시켜, 현재의 방식으로 개정되었음 (1999.4.30).
 - 시공경험평가의 의미가 왜곡되어 변별력이 약화
 - 공사수행 및 품질확보에 불리
 - 실적이 없는 업체도 낙찰이 가능하게 되어 업체난립 및 부조리발생 소지
- 따라서 시공실적 합산 방식을 도입하기 위해서는 과거와 같은 단순합산 방식으로는 곤란함. 공사의 시공비율이 미미한 구성원에 의해 실적평가가 왜곡되는 문제점을 해소할 수 있는 방안이 필요하며, 그 예로는 다음과 같은 방안을 고려해볼 수 있음.
 - 1안) 공동수급체 대표자의 실적은 시공비율과 무관하게 모두 인정을 하되 최소한 50% 이상의 시공비율을 가지도록 하고, 나머지 구성원들의 실적은 시공비율을 곱하여 반영하는 방식
 - 2안) 일정수준 이상의 지분율(예를 들어 20%)을 가지는 업체의 실적만을 합산하고, 그 이하의 지분율을 가지는 업체는 시공비율을 곱하여 반영하는 방식
 - 이러한 방식을 통해 입찰에 참여할 수 있는 업체를 늘림과 동시에 단순한 합산 방식에서 나타날 수 있는 부작용을 방지할 수 있음.

- 시공실적 합산 방식은 해당 등급내의 입찰참가자를 늘리고, 등급내 공동도급을 통해 다른 등급으로의 물량 이전을 최소화하는 장점이 있음.
- 등급별 물량배분이라는 제도의 취지를 잘 살리면서 개선의 효과를 가장 극대화할 수 있는 방법임.
- 상위업체와의 공동수급체 결성 과정에서 불거지는 부조리를 해소하는 효과도 가짐.

2. 실적평가기준 완화 방식

- 실적평가기준의 완화는 실적평가의 만점기준을 완화하여 만점을 받을 수 있는 업체를 늘리는 것임.
- 등급내 입찰참가자가 많아짐으로써 등급내 경쟁 확대
- 공동도급 필요성이 감소하여 공사물량의 상위등급 이전이 감소
- 이 안의 핵심은 보호할 가치가 있는 경쟁력 있는 업체를 어느 수준으로 볼 것인가, 즉 실적평가에서 만점을 받을 수 있는 업체의 비율을 어느 수준까지 허용할 것인가에 있음.
- 실적평가 기준별로 나타나는 만점업체 비율을 시뮬레이션한 결과는 다음과 같음.

< 실적평가 만점기준 완화 시뮬레이션 >

구 분	현 행	만점업체비율별		
		30%(Case I)	40%(Case II)	50%(Case III)
500억원 이상	5년 500%	5년 450%	5년 300%	5년 200%
500억 ~ 100억원	5년 250%	5년 120%	5년 100%	5년 80%
100억원 미만	3년 150%	3년 70%	3년 60%	3년 45%

자료 : 대한건설협회(2004년, 토목공사 기준)

< 등급별 실적평가 만점업체 비율 >

등급	업체수	현행	유형별 만점업체비율		
			Case I	Case II	Case III
1	169	27.2%	30.2%	39.1%	50.3%
2	309	5.8%	30.1%	37.2%	47.2%
3	580	2.1%	26.6%	37.4%	51.6%
4	543	2.6%	36.8%	48.6%	59.1%
5	633	2.2%	35.7%	43.9%	56.1%
6	738	1.8%	28.2%	36.3%	50.4%
계(평균)	2,972	7.0%	31.3%	40.4%	52.4%

자료 : 대한건설협회(2004년, 토목공사 기준)

- 이상의 결과에서, 현재 실적평가 만점업체의 비율과 제도 개선의 기대효과를 종합적으로 고려할 때 만점업체는 40% 수준(Case II)이 되도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 등급간 실적기준의 형평성을 회복하기 위하여 일차적으로 현재 1등급 업체의 만점비율인 27% 정도를 기준으로 삼아야 함.
- 여기에 1등급의 완화폭을 추가로 고려하여야 함. 현실적으로 1등급에서 만점을 획득하는 상위업체의 경우, 등급제한 공사가 큰 관심분야가 아님. 따라서 제도의 효율성과 개선효과를 높이기 위해서는 실질적으로 등급제한 공사를 수주하고자 하는 1등급 중하위업체에 대한 배려가 필요함.
- 그러나 만점업체가 전체의 50%를 넘는 것은 바람직하지 않음. 만점업체의 비율이 지나치게 높아지면 등급제한 입찰제도는 단순하고 직접적인 물량배분 제도가 되며, 이 경우 오히려 사회적 저항을 불러일으킬 수 있음.
- 이에 따라 1등급에서 만점업체의 비율은 40% 수준이 적정하다고 판단되며, 기타 등급 역시 등급간 형평성을 위해 만점업체의 비율을 40% 수준으로 조정할 필요가 있음.

- 따라서 현행 기준에서 40% 정도의 업체가 만점을 획득하기 위한 실적평가 완화안은 아래와 같음.¹⁾
 - 500억원 이상 공사 : (현행) 5년 500% → 300%
 - 500억원 미만 100억원 이상 공사 : (현행) 5년 250% → 100%
 - 100억원 미만 50억원 이상 공사 : (현행) 3년 150% → 60%

■ 결론

- 본고에서는 현행 등급제한 입찰제도의 문제점을 검토하고, 등급간 비형평성, 소수의 만점업체, 공동등급으로 인한 물량의 등급간 이전 등의 문제를 개선하기 위한 단기적 개선방안으로 두가지 방안을 제시하였음.
 - 시공실적 합산 방식
 - 실적평가 만점기준 완화 방식
- 이 두가지 방식은 상호 배타적인 것이 아니라 연계되어 고려될 수 있음.
 - 실적평가 만점기준을 소폭 완화하면서 시공실적의 합산 방식을 일부 도입하는 방식도 가능함.
- 이상의 단기적인 개선방안과 더불어 장기적으로는 등급제한 입찰제도 자체에 대한 재정보도 필요할 것으로 판단됨.
 - 현재 300억원 이상의 모든 공사에 최저가낙찰제가 적용되고 향후 100억원 이상으로 확대 예정으로 있는 등 공공공사의 수주환경은 크게 변화하고 있음.
 - 등급제한 입찰제도가 중소기업의 보호를 위한 제도임을 감안할 때, 등급제한 공사에 최저가낙찰제를 적용하는 것은 제도의 효과를 저해시키게 됨.
 - 특히, 하위 등급으로 갈수록 경쟁이 치열한 현실에서 최저가낙찰제가 100억원 이상으로 확대될 경우 등급제한 입찰제도의 중소기업 보호 효과는 더욱 미약해질 것으로 보임.

1) 이 수치는 토목공사를 대상으로 한 것으로서 건축공사의 만점업체 비율은 토목에 비해 크게 높으며(20~30%), 등급간 불균형도 심하지 않음. 따라서 건축공사의 경우는 현행 기준에 큰 문제는 없으나, 토목공사와 동일한 원칙으로 만점업체가 40% 수준이 되도록 조정하는 것이 바람직할 것임.

- 따라서 앞으로 등급제한 입찰제도가 실효성 있는 중소기업 보호제도로 유지될 수 있는 새로운 틀에 대한 모색이 필요할 것임.

한국건설산업연구원 양극화 해소 TFT

백영권(팀장, 선임연구위원, ykback@cerik.re.kr)

김정현(선임연구위원, jhkim@cerik.re.kr)

이상호(선임연구위원, shlee@cerik.re.kr)

백성준(부연구위원, sjjly@cerik.re.kr)

이승우(책임연구원, swoolee@cerik.re.kr)

이홍일(책임연구원, hilee@cerik.re.kr)