

■ 이 슈 진 단

시공능력평가제도의 주요 문제점과 그 개선 방안

이 승 복 | 국토연구원 연구위원 sebolee@krihs.re.kr

배 유 진 | 국토연구원 연구원 yjbae@krihs.re.kr

시공능력평가제도는 건설업체의 공사 실적, 경영 상태, 기술 능력 및 신인도 등을 종합하여 업종별로 평가하고 건설업체가 시공할 수 있는 1건 공사의 시공 능력을 금액으로 공시하는 제도이다. 건설산업은 ‘선(先)주문-후(後)생산’ 방식과 완공까지 장기간이 소요되는 특성을 갖고 있어 발주자가 사전에 건설업체의 개략적인 능력을 파악하는 것이 매우 중요하다. 또한 시공능력평가제도는 발주자에게 업체에 대한 정보를 제공할 뿐만 아니라 입찰참가 자격을 제한하는 기준이나 중소 건설업체를 보호하는 기준으로 활용되고 있다. 이러한 제도를 통해 규모가 큰 공사는 큰 업

체들이 입찰에 참가하여 도급받도록 하고, 작은 공사는 작은 업체들이 참가해 각자의 역량에 적합한 공사를 도급받을 수 있도록 함으로써 중소 업체를 보호하는 기준으로 사용되고 있다.

하지만 시공능력평가제도의 역할과 기능의 중요성에도 불구하고 이질적인 항목들을 계량화하여 평가하다 보니 평가 방법이나 항목 등에 대해서 여전히 많은 문제점이 지적되고 있다. 특히, 작년에는 감사원이 시공능력평가제도가 PQ제도와 중복되어 시공능력평가제도의 개선이 필요하다는 의견을 내면서 국토연구원에서도 자체적으로 시공능력평가제도 개

선 방안에 대한 정책 연구를 수행하게 되었다. 본 원고는 이러한 연구 결과를 요약·정리한 내용으로 정부의 정책 방향과는 다를 수 있음을 미리 밝혀 둔다.

시공능력평가제도의 문제점

시공능력평가는 건설업체의 시공 능력을 평가하는 것이나 현행 평가는 연간 경영 현황을 위주로 평가하고 있다. 현재 ‘건설업자 시공 능력’의 법적인 정의는 “건설업체가 수행할 수 있는 1건 공사의 예정 금액”으로 되어 있으나, 시공 능력은 “특정 공사의 수행 여부”, “연간 수행 공사의 규모”, “공사 기간 중 도산에 이르지

■ 이 슈 진 단

않을 가능성” 등으로도 정의할 수 있다. ‘건설업자의 시공 능력’에 대한 개념을 어떻게 규정하는가에 따라 평가 제도의 내용, 특히 평가 방식 및 평가 항목의 적정성 여부가 결정될 수 있다. 따라서, 시공능력평가제도의 개선은 ‘시공 능력’에 대한 명확한 개념 정의에서부터 시작하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

시공 실적, 경영 상태, 기술력, 신인도 등 서로 이질적인 평가 항목을 금액으로 단일 계량화하는 것은 개별 평가 항목별 평가 결과를 왜곡할 수 있다. 발주자가 건설업체의 재무 상태 및 기술 능력을 판단하고자 해도 금액으로 환산된 결과로는 해당 능력을 파악하기 어려운 것으로 보인다. 시공능력평가 항목의 비중은 개별 건설업체의 이해관계에 따라 시공 실적을 높여야 한다는 의견과 경영 평가의 비중을 높여야 한다는 의견이 상존하고 있다. 특히, IMF 이후 경영평가액 비중을 상향 조정한 결과 경영평가액이 과도하게 반영되어 시공 경험 및 기술력 향상이 어렵다는 의견이 지속적으로 제기되고 있다.

현재 시공능력평가는 공중(업종)별로 이루어지고 있어 특정 공사의 시공 실적 및 기술 능력이 필요한 경우 유용성이 떨어지는 것으로 지적되고 있다. 현재 시공능력평가는 업종별로

PQ 심사는 시설물별로 이루어져 있어 상호 연계가 부족하다. 발주자의 입찰자 선정에 필요한 정보 제공을 위한 시공능력평가제도의 목적을 고려할 때, 시공능력평가제도의 틀 속에서 업종별, 공사 종류별 평가 기준이 보다 더 체계적으로 제시될 필요가 있다.

건설업체에 대한 사전평가제도는 시공능력평가제도 외에도 PQ심사제도, 적격심사제도 등이 있다. 각 제도의 의미나 성격이 다름에도 불구하고 평가 항목 등이 유사하거나 중복되어 있어 제도 운영의 효율성이 떨어진 다. 이와 같이 시공능력평가제도가 PQ나 적격심사와의 연계성이 부족하고 중복 평가가 이루어지고 있어 시공능력평가제도 고유의 역할이나 기능을 재검토할 필요가 있다. 또한, 2010년 1건당 1조원 이상을 수주할 수 있는 업체가 36개사나 되어 시공 실적에 비해 시공 능력이 과대 평가되어 있다.

시공능력평가제도 개선 방향

시공능력평가제도의 개선 방향은 크게 시공능력평가제도를 폐지하는 방법, 평가 항목별로 개별 공시하는 방법, 현행 방식을 개선하는 방법 등으로 구분하여 검토하였다.

첫째, 시공능력평가제도를 폐지하

는 방법은 이 제도의 독자적인 기능과 우리나라 중소 건설업체 보호를 물량 배분 제도를 통해 시행한다는 점을 고려할 때 시평제도를 폐지하고 현행 PQ제도만으로 시공능력평가제도의 역할을 대체하는 것은 불가능한 것으로 판단된다. 둘째, 평가 내용들을 항목별로 개별 공시하는 방법은 실적이 부족한 업체의 입찰 참가 기회 자체를 제한할 가능성이 있고, 정부가 정책을 유도하기 위한 수단을 상실하여 단기적으로 개별공시제도로 전환하는 것은 어려운 것으로 보인다. 마지막으로, 25년 이상 시행되어 온 현행 방식을 개선하는 방법이다. 현재 금액 기준의 합산 방식은 유지하면서 공시 정보의 질적 확대, 다른 입찰제도와의 연계성 강화를 모색하는 방법이다. 시평제도의 기능과 역할, 그리고 개별 방법의 장단점을 고려한 결과, 현행 시평제도의 폐지 및 항목별 개별 공시 방법보다는 현행 방식을 개선하여 ‘발주자 정보 제공’과 ‘중소기업 보호’라는 정책적인 기능을 보다 더 활성화하고 제도 운영의 효율성을 높일 수 있도록 제도 개선의 방향을 설정하였고 이에 따른 개선 대안을 제시하였다.

맞춤형 정보 제공 체계 구축

시평제도의 목적인 ‘발주자에 대

■ 이 슈 진 단

평가 항목 개선 방안		
구분	현행	개선안
실적평가액	- 3년 간 연평균 공사 실적	- 피드백을 통한 공사 실적 관리로 품질 경쟁 촉진 - 발주자의 실적평가(추천서) 점수 반영
경영평가액	- 실질자본금 × 건설매출비율 × 경영평점	- 가장 최근의 경영 상태를 반영할 수 있는 지표 반영 - 전문기관의 신용등급으로 경영 평점 대체
기술평가액	- 3년 간 기술개발 투자액 + 퇴직공제 불입금 + (보유 기술자수 × 1인당 생산액)	- 기술자의 경력 및 교육 연수 등 질적 기술 능력 반영 - 실제 사용한 R&D 금액 반영(간접비, 경상비 제외) - 퇴직공제 불입금 제외(기술능력과 무관, 정책 목표 달성)
신인도평가액	- 최근 3년 간 공사실적 연평균액 × 신인도 비율	- 우수 건설업자, ISO 인증 등 입찰심사 제외 항목 삭제 - 일자리 창출, 상생 협력관계 등 정책 목표 반영한 항목 추가

한 정확한 정보 제공'을 강화하기 위해 시평액 외에 항목별 양적·질적 정보, 세부 공종별 실적, 준공 실적도 추가적으로 공시하여 발주자에게 필요한 정확한 정보를 제공한다. 세분화된 분야별로 정보를 공시하는 영국과 같이 공사 실적을 전문 분야로 평가할 수 있는 시설물까지 구분하여 발주자에게 세부적인 정보를 제공하는 것도 필요하다. 이때 전문 분야로 평가할 수 있는 시설물은 도로, 교량, 항만, 지하철, 상하수도(토목), 초고층 빌딩 및 아파트(건축), 폐수 및 폐기물 처리시설(산업설비) 등이 포함된다.

현재 시평액 외에 경영 상태, 기술 능력 등에 대한 질적인 정보도 공시하여 발주자에게 다양한 정보를 제공하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이때 추가 공시 항목으로는 유동비

율, 부채비율 등 경영 평가 항목, 기술 개발비 및 교육 연수 실적 등 기술 평가 항목, 일자리 창출 및 고용보험 가입 등 개별 신인도 평가 항목들이 있다.

또한, 개별 준공 실적도 일정 규모 이상에서는 의무적으로 신고하도록 하여 발주자가 원하는 맞춤형 정보를 제공할 필요가 있다. 예를 들어 도로 공사 10km 이상 업체별 준공 실적 현황, 아파트 100세대 이상 준공 실적 현황 등 현재는 개별 기업들이 등록하지 않아도 되는 정보들을 제공하는 것이 가능하다.

평가 방법의 tool 마련

시평제도가 정책 방향에 부합할 수 있도록 평가 항목별 가중치와 세부 평가 요소를 조정할 필요가 있다. 평가 항목별 가중치는 절대적인 고

정 값이 있는 것이 아니고 경제 상황 및 정책적인 목적에 따라 조정하는 것이 오히려 정상적이다. 일본에서도 1998년, 2008년 법 개정에 따라 항목별 가중치를 조정했으며, 평가 요소도 필요에 따라 수시로 추가 및 삭제하고 있다.

건설업체의 전문화 및 기술력 강화를 유도하기 위해 항목별 가중치 및 평가 요소를 개선할 필요가 있다. 실적 평가의 경우 품질 경쟁 및 전문화를 유도하기 위해 사후 평가 결과를 반영할 필요가 있다. 경영 평가의 경우 타 신용평가 전문기관의 평가 결과도 활용하고, 기술 평가의 경우 현장 경험 연수, 교육 연수와 같은 질적인 기술 능력을 반영할 필요가 있다. 또한, 신인도 평가에서 우수 건설업자, ISO 인증 등 실효성이 떨어지는 요소는 제외하고, 최근 이슈화된

■ 이 슈 진 단

는 공생 관계, 일자리 창출 항목 등을 추가하는 것을 고려할 필요가 있다.

다른 한편 시평 금액에 따라 업체를 순위화하여 발생하는 불필요한 경쟁 심리를 방지하기 위해 시평 금액을 점수화하는 방법도 고려할 필요가 있다. 표준화된 점수를 사용하면 모든 업체를 순위화해서 업체간 경쟁 심리를 유발하는 것을 어느 정도 방지할 수 있을 것으로 보인다. 단, 현행 계약제도 하에서는 점수화된 시평 결과를 제한 경쟁의 기준으로 활용하기 어려운 면이 있다.

한편, 시공능력평가 결과가 실제 시공 실적에 비해 과대 평가되는 문제는 평가 항목의 반영 비율을 낮춤으로써 조정이 가능하다. 평가 항목의 반영 비율을 합한 값을 현재 180에서 대폭 축소하여 100~130 수준으로 조정하는 것이 가능하다.

체계적 평가 시스템 구축

시평제도가 다른 입찰제도와 중복 운영되어 형식적이고 비효율적인 평가가 되지 않도록 타 입찰제도와 연계된 평가 시스템을 구축할 필요가 있다. 즉, 시공능력평가 결과가 PQ에도 활용될 수 있도록 평가 대상 및 방법을 조정하고, PQ에는 특정 사업 평가에 필요한 사항만을 추가하는 것으로 전환하는 것이 필요하다. 그리고 일본의 발주기관에서 경영사항 심사 평가 결과를 사전입찰 자격(PQ) 심사시 객관적 사항으로 50% 반영하고, 나머지 50%는 발주처의 주관적 심사에 합산하여 평가하는 방법을 사용하고 있는 점을 참고할 필요가 있다. 또한, 준공 후 발주자가 시평 등록기관에 실적 보고를 하게 함으로써 환류 체계(feedback system)를 마련하고, 사후 평가를 통

한 결과 내용을 발주처가 시평에 등록하여 추후 비슷한 공사의 입찰 시에 반영토록 할 필요가 있다. 영국에서는 발주기관이 낙찰 결과 및 공사 성과 보고(추천서 : Reference)를 Construction line에 입력하여 추후 공사 발주에 활용하는 피드백 체계를 갖고 있다.

다른 한편, 현행 분리되어 있는 공사 실적 신고 시스템을 상호 연계하여 업체의 중복 실적 신고에 따른 비효율을 경감하고 효율적 관리를 위한 통합 관리망 구축이 필요하다. 현재는 계약 실적은 건설산업종합정보망, 준공 실적은 조달청, 기성 실적은 해당 협회에 따로 제출하도록 되어 있어 실적 정보가 분산되어 있다. 이처럼 공사 실적을 각각 등록하도록 되어 있는 시스템을 통합하는 정보망을 구축할 필요성이 있는 것으로 판단된다. 

도 · 서 · 안 · 내

실전해외건설영어 / 임광규 지음 · 한국건설산업연구원 펴냄



한국건설산업연구원은 국내 건설기업의 글로벌 건설 인력 양성을 통한 국제 건설시장 진출과 프로젝트 수행 능력 향상을 위해 총 5권의 「실전해외건설영어」 출간을 기획하고 이 중 제1권을 지난해 발간하였다.

「실전해외건설영어I」은 영문 서신 작성의 기초부터 해외건설 현장에서 사용되던 400여 건의 영문 서신 사례를 편집, 주석을 달았다.