PQ 경영상태평가 시스템' 논란 '- 생산적 대안 찾아야

- 재무 비율만의 평가에 한계 노정, 시장 평가 시스템으로의 전환 주장도 제기 -

건설산업 제도 가운데 입 · 낙찰 제도만큼 자주 바뀌는 것도 드물다. 최근 들어서는 1년에도 서너 차례씩 바뀌는 바람에 건설업체 실무자들조차 변경 내용을 제대로 파악하기 어렵다. 그러나, 그처럼 개선에 개선을 거듭하여도 여전히 문제가 되고 있는 것이 또한 입 · 낙찰 제도이다.

10% 비중이지만 공사 수주 좌우

그 중에서도 가장 큰 논란거리는 건설업체의 경영 상태 평가 기준과 방법에 관한 것이다. 사실 100억원 이상 공사의 낙찰자 선정 기준에서 경영 상태 평가가 차지하는 비중은 10% 도 안 된다. 그런데도 왜 이 기준을 두고 논란이 무성한가. 가장 중요한 이유는 낙찰자 선정 기준 가운데 경영 상태 평가만 거의 유일하게 변별력이 있기 때문이다. 시공 경험이나 기술 능력 같은 다른 평가 항목의 변별력은 미흡한 반면 경영 상태 평가만이 변별력을 가진다면 결국, 경영 상태 평가 점수가 공사 수주를 좌우하게 되는 것이다.

또한, 이처럼 중요한 경영 상태 평가 점수의 타당성을 인정하기 어렵다는 문제도 있다. 예컨대 지난 1999년 1월부터 4월까지 높은 경영 상태 평가 점수를 기반으로 조달청 공사 수주 실적 1위를 차지했던 S사는 그로부터 채 1년도 지나지 않아 부도가 나서 화의 업체로 전락하였다. 올 7월 1일자로 대형 건설업체 중 가장 높은 경영 상태 평가 점수를 받았던 C사도 채 1주일이 지나지 않아 부도가 났다. 이러한 극단적인 사례는 지난 2 3년 간에 걸친 경영 상태평가제도의 개선 성과를 회의하기에 충분하다.

중장기적으로 경영 상태는 시장 평가 시스템으로 전환하고, 공공 발주자는 시공 경험과 기술 능력 평가에 주력해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

재무 비율만으로의 평가에 한계

잦은 제도 개선에도 불구하고 여전히 경영 상태 평가 점수의 타당성을 인정하기 어려운 이유는 회계의 투명성이 확보되지 못한 상태에서 기껏 재무 비율만 한두 개 추가한 채 점수 배점만 조정해 왔기 때문이다. 기본적으로 회계의 투명성이 확보되지 않는 한 재무제표 자체를 신뢰하기 어렵다.

또한, 기업의 경영 상태를 평가할 때 사용하는 수많은 요소 중에서 재무 비율만 평가한다는 것 자체도 큰 문제이다. 예컨대 공사 규모에 따른 입찰자의 경영 규모 평가는 어느 나라를 막론하고 보편적인 경영 상태 평가 항목이지만, 이러한 요소는 반영되지 않고 불과 여섯 개의 재무 비율만으로 기업의 경영 상태를 평가하고 있다. 게다가 우리나라의 PQ나 적격심사제도에서는 시공 경험이나 기술 능력의 변별력 부족 및 낙찰 하한율의 존재 등과 같은 구조적인 문제로 인하여 경영 상태 평가 점수에서 만점을 받지 않으면 사실상 낙찰 가능성이 없다. 이러한 입 · 낙찰 제도의 구조적인 모순 속에서 건설업체들은 각자 자신에게 불리한 재무 비율은 삭제하고, 자신에게 유리한 재무 비율은 추가해줄 것을 요구하고 있어 경영상태평가제도의 개선 자체가 어려운 실정이다.

시장 평가 시스템으로 전환해야

비단 경영 상태 평가만이 아니라 입찰자의 시공 경험이나 기술 능력을 평가하는 데 있어서도 정부는 발주자로서의 입장을 견지해야 한다. 발주자의 입장에서는 특정 업체의 이해 관계에서 탈피하여 충분한 계약 이행 능력을 갖춘 업체 중 경제적 측면에서 가장 효율적인 입찰자를 낙찰자로 선정해야

한다. 따라서, 낙찰 여부를 좌우하는 경영 상태 평가 점수가 제일 좋다고 평가받은 업체가 불과 1주일도 지나지 않아 부도를 냈다는 사실을 놓고, 정부도 겸허하게 경영 상태 평가제도에 문제가 있다는 것을 인정해야 한다. 그런데 민간 금융기관에서는 부도가 난 C사의 신용을 낮게 평가해 왔다. 비단 C사뿐만 아니라 정부의 경영 상태 평가 점수는 높은 반면 민간 금융기관에서는 신용을 낮게 평가하거나, 반대로 주식시장 및 은행이나 신용평가기관에서는 높은 평가를 받는 데 비해 정부의 경영 상태 평가 점수는 낮은 건설업체들이 많다.

이처럼 정부 평가와 시장 평가가 큰 차이가 날 때, 어떤 쪽의 평가가 더 타당성이 높을까? 아마도 대부분의 사람들은 시장 평가가 더 정확하다고 믿을 것이다. 정부 평가는 법령에 기초하여 획일적인 잣대로 과거의 공인된 자료 중 일부 항목만 평가하는 반면, 시장 평가는 현재 시점에서 수십 가지의 평가 항목과 평가자의 주관적인 판단까지 가미하여 훨씬 더 기업을 총체적으로 파악하고자 노력하고 있다고 보기 때문이다. 이러한 상황은 어느 나라나 마찬가지이다. 대부분의 나라에서 건설업체의 경영 상태 평가는 보증기관이나 은행 등 민간 금융기관의 평가에 의존하고, 발주자는 입찰자가 공사를 수행하는 데 필요한 자금 조달 능력(available credit)이나 현금 흐름이 양호한지에 대한 주거래 은행의 보증서를 받는 데 그치고 있다. 대신에 발주자는 입찰자의 시공 경험과 기술 능력을 평가하는 데 주력하고 있다.

신용 등급 활용 방안 검토

경영 상태 평가를 민간 금융기관의 평가로 대체하고자 한다면 일차적으로 생각해 볼 수 있는 수단은 신용평가기관의 신용 등급이 아닐까 싶다. 현재 우리나라에는 3개의 신용평가기관이 있으며, 기업 어음과 회사채 발행을 위하여 신용 등급을 받고 있는 건설업체는 시공능력공시 금액 순위 200위 이내 업체 중 50여 개 사 정도에 불과하다. 그리고 신용평가기관의 경우 「주식회사의 외부감사에 관한 법률(외감법)」 적용을 받는 업체(820개 사)는 모두 신용 평가를 할 수 있다. 신용평가기관에서는 약 50여 개의 평가 항목을 토대로 신용 등급을 결정하며, 이러한 신용 등급이 6개의 재무 비율만으로 평가하는 현행 경영 상태 평가 점수보다 더 신뢰감이 가는 것도 사실이다. 하지만 신용평가기관의 신용 등급만으로 경영 상태 평가를 전면 대체하는 것은 여러 가지 문제를 야기하게 된다. 예컨대 기업 분할 등을 통해 새로 만들어진 기업은 3년 정도 지나야 신용 등급을 받을 수 있다. 신용평가기관마다 평가 방식이나 기준이 다르기 때문에 동일한 업체의 신용 등급도 평가 기관마다 다른데, 과연 공공공사 입찰시 어떤 것을 반영해줄 것인가 하는 문제도 있다.

미국에서도 PQ 심사시 신용평가기관의 자료를 활용하기도 하는데 주로 2개의 평가기관(National Association of Credit Managers와 Dun & Bradstreet Information Serv-

PQ 재해율 평가, 형평성에 문제 없나

PQ 심사 기준 중 신인도 평가 항목에 재해율이 있다. 해마다 노동부에서는 시공능력평가액 순위 800대 업체의 재해율을 발표하고, PQ 심사시 800대 업체를 4개의 계층으로 나누어 평균 재해율을 기준으로 ±2점 범위 내에서 신인도 점수를 가감하고 있다. 그런데 최근에 재해율 평가가 중소 건설업체에게 일방적으로 불리하다는 형평성 문제가 강하게 제기되었다.

실제로 상위 100대 업체는 재해율 평가 점수의 가감점 분포가 비교적 정규 분포에 가까운 반면, 301 800위에 해당하는 중소 건설업체들은 +2점을 받는 업체가 30.9%, -2점을 받는 업체가 42.1%로 양극화 현상을 보이고 있다. 이런 결과가 나타난 가장 큰 이유는 상시 근로자 수 대비 환산 재해자 수로 재해율을 산정하다 보니, 상시 근로자 수가 적은 중소 건설업체는 일단 재해가 발생하기만 하면 -2점을 받을 소지가 크기 때문이다. 그런데 현행 적격심사제도에서는 평가 항목의 변별력이 부족하여 적격 심사 점수에서 0.01점 차이로도 낙찰 여부가 결정된다. 이러한 낙찰 제도에서 PQ 심사시 -2점(적격심사시 환산 점수는 0.8점)이라는 신인도 점수의 감점은 사실상 영업 정지와 같은 결과를 초래하게 된다.

이러한 인식에 근거하여 감점을 받고 있는 중소 건설업체들은 아예 PQ 신인도 평가 항목에서 재해율을 삭제하거나, 아니면 가점 제도로 전환해줄 것을 요구하고 있다. 반면에 가점을 받고 있는 건설업체들은 재해율을 낮추기 위해서 전사적(全社的)으로 엄청난 노력을 기울여 왔는데, 이제와서 폐지하거나 가점 제도로 전환한다는 데 상당한 거부감을 갖고 있다. 노동부에서도 건설업체의 재해율을 낮추는 데 가장 크게 기여한 제도를 선뜻 폐지하거나 가점 제도로 전환하는 데 동의해줄 것 같지 않다. 한편, 대한건설협회에서는 실무 작업반을 구성하여 올 10월 말까지 PQ 심사시 재해율 평가와 관련된 외국 사례, 다른 산업과의 형평성 등을 종합적으로 조사하여 개선안을 마련할 계획이다.

업체 규모별 재해율 분포

구분	1 100위(98개 사)	101 300위(190개 사)	301 800위(473개 사)	비고
A등급	16(16.3%)	50(26.3%)	146(30.9%)	+2(212개 사)
B등급	26(26.5%)	25(13.2%)	20(4.2%)	+1(71개 사)
C등급	18(18.4%)	2(11.5%)	26(5.5%)	+0.5(66개 사)
D등급	25(25.5%)	26(13.7%)	48(10.1%)	-0.5(99개 사)
E등급	10(10.2%)	21(11.0%)	34(7.2%)	-1(65개 사)
F등급	3(3.1%)	46(24.2%)	199(42.1%)	-2(248개 사)

ices) 의 자료를 이용하고 있기 때문에 우리나라에서도 신용 등급으로 경영 상태 평가를 대체하고자 한다면 ‘ 건설 전문 신용 평가기관 ’이 있어야 할 것으로 보인다.

특히, 신용 등급을 결정할 때는 기업 규모도 대단히 중요한데, 중견 혹은 중소기업 경우는 규모가 작기 때문에 실제 경영 상태는 초우량이더라도 최고 등급을 받지 못할 수도 있다. 그렇다고 해서 신용 등급과 현행 경영 상태 평가 점수가 동일하다고 보기도 어렵기 때문에 둘 가운데 하나를 입찰자가 선택해서 제시하도록 하는 방안도 활용하기 곤란하다. 현행 경영 상태 평가 항목에 신용 등급을 추가해 배점을 주는 방식도 사실상 신용 등급이 좋은 극소수 건설업체에게만 가점을 얹어주는 결과가 되기 때문에 정부에서 주저했던 것이 아닌가 싶다.

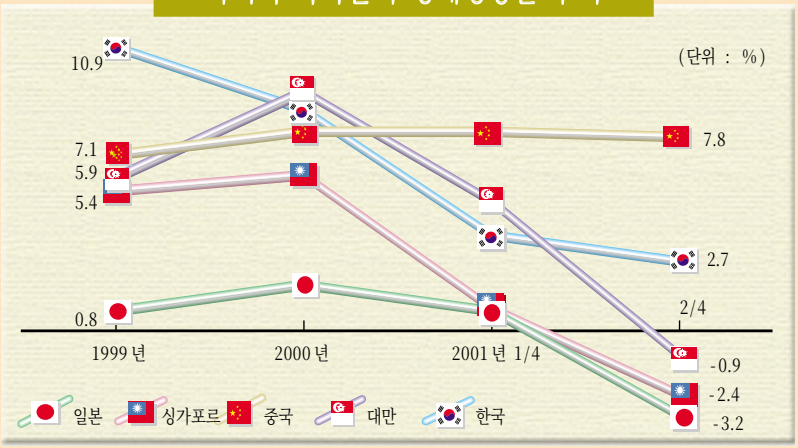
경영 상태 적합성 여부만 가려야

현행 입 · 낙찰 제도의 틀 속에서 신용 등급이건 새로운 재무 비율이건 간에 점수화하여 도입하는 방식으로는 끊임없이 문제만 야기할 가능성이 높다. 장기적으로 경영 상태 평가의 기본 틀을 바꾸고자 한다면, 발주자는 국가의 정책적 목표를 감안하여 경영 상태 평가 항목을 1 2개로 단순화하되 주거래 은행으로부터 자금 조달 능력과 현금 흐름에 대한 보증서를 받고, 신용평가기관의 신용 등급 및 보증기관의 이행보증서 등을 종합적으로 활용해 적합/부적합만 평가하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 이처럼 경영 상태 평가는 민간 금융기관의 몫으로 하고, 공공 발주자는 시공 경험과 기술 능력 평가에 주력하는 것이 건설산업의 경쟁력 향상이나 구조조정을 촉진하는 데 좀더 생산적인 대안이 될 것이다.

이상호
한국건설산업연구원 연구위원
shlee@cerik.re.kr

그래픽 뉴스

아시아 국가들의 경제성장률 추이

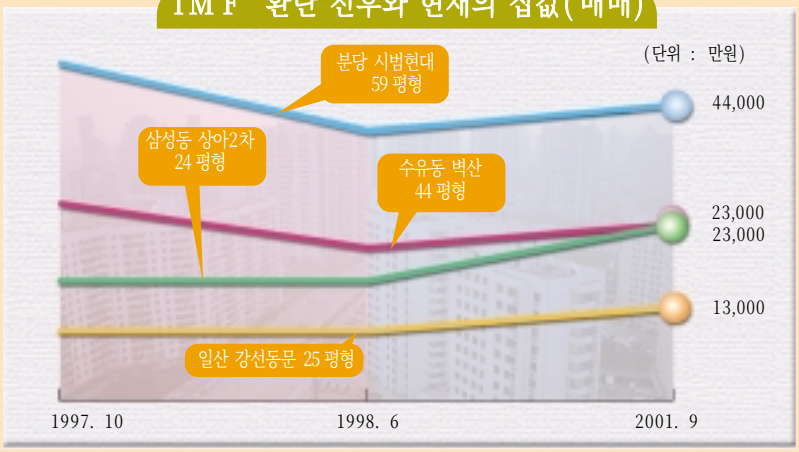


자료 : 재정경제부

고속도로 건설 현황

자료 : 건설교통부

IMF 환란 전후와 현재의 집값(매매)



자료 : 부동산114.