

<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 기준으로 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 입찰계약제도에 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.