

유자격자 명부에 의한 등급제한 입찰의 활성화 방안

2012. 1

최민수 · 이양승 · 김영덕

■ 논의 배경	4
■ 제한경쟁 기준 및 등급제한 입찰의 적용 실태	5
■ 등급제한 입찰의 이론적 고찰 및 확대 필요성	16
■ 외국 사례 : 일본의 등급제한입찰제도	22
■ 등급제한 입찰의 적용 확대 및 운용 방안	29

요 약

- ▶ **중소 건설업체의 수주를 지원하기 위해서는 등급제한 입찰을 활성화하는 것이 요구되나, 현재 등급 제한으로 발주되는 물량은 전체의 20% 수준에 불과함.**
 - 지자체 공사가 조달청으로 위임 발주되는 경우, 지자체가 요청하는 경우에 한하여 등급 제한으로 발주하고 있는데, 지자체에서 등급 제한을 요청하는 사례가 미흡
 - 제한경쟁 요건으로서 실적, 도급 한도액, 시공 능력, 등급, 지역 제한 등이 있는데, 특별한 경우를 제외하고는 중복 제한을 금지하고 있어 등급제한 입찰의 활용이 저조
 - 등급 제한으로 발주시 해당 등급 내에서 실적 기준을 충족시키는 업체가 부족하여 부득이 상위 등급 업체와 공동도급이 많이 이루어짐에 따라 등급제한 입찰로 발주된 공사에서 해당 등급 업체가 수주하는 비중이 50% 수준(금액 기준)에 머물고 있음.

- ▶ **등급제한 입찰을 활성화하기 위해서는 지자체의 별도 요청이 없더라도 조달청으로 위임 발주하는 지자체 공사에 대해서는 공사의 특성을 파악하여 조달청에서 등급제한입찰을 적용하는 것이 가능하도록 「지방계약법」 시행령 및 관련 예규를 개정하는 것이 요구됨.**
 - 또한, 등급제한 입찰을 확대하기 위해서는 제한경쟁 사유를 중복적으로 적용할 수 있도록 허용해야 함. 예를 들어 실적 제한과 등급 제한을 동시에 적용할 수 있도록 함.

- ▶ **현행 등급별 공사 배정 규모가 다소 높은 것으로 인식되고 있으므로 등급별 배정 공사 규모를 하향 조정하는 대신, 해당 등급 공사에서는 원칙적으로 해당 등급 업체만 입찰에 참여할 수 있도록 제한하는 것이 요구됨.**
 - 해당 등급의 부적격 업체가 실적이 우수한 상위 등급 업체와 공동도급을 통하여 손쉽게 공사를 낙찰 받는 사례를 제한해야 함.
 - 해당 등급 업체간 경쟁을 강화하되, 입찰 참가가 용이하도록 시공경험 평가 만점 기준을 완화하도록 하고, 공동도급시 실적 합산 방식을 개선하여 해당 등급 이하 구성원에 대해서는 참여 지분과 관계없이 실적을 100% 인정하는 것이 필요
 - 공동도급을 허용하더라도 해당 등급 업체의 참여 지분이 높을수록 PQ나 적격심사에서 가점을 부여하고, 공동도급 대상도 상위 1등급 이내 업체로 제한하는 것이 필요

- ▶ **지자체마다 등록된 업체 규모와 발주하는 공사 규모가 다를 수 있으므로 원칙적으로 지자체별로 등급별 경쟁제한 기준을 각기 제정·운영하는 것이 요구됨.**
 - 등급 구간 구분은 시공능력평가액을 활용하되, 각 등급별 배정 공사의 범위는 시공능력평가액과는 별도로 등급 내 업체의 실적 보유 실태를 고려하여 배정하는 것이 필요

I. 논의 배경

- 최근 건설경기 침체와 더불어 중소 건설업체의 어려움이 지속되고 있는 가운데, 대·중소 업체간 수주 양극화가 심화되는 문제점이 대두되면서 중소기업 보호에 대한 관심이 증가하고 있음.
- 중소 건설업체의 수주 영역을 제도적으로 보호하는 방안으로는 도급하한제도, 지역제한제도, 지역의무공동도급제도, 등급제한입찰제도 등이 존재함.
- 중소기업 보호 대책 가운데 ‘등급제한 입찰’이란 현 수주 시장이 완전 경쟁 형태를 보이지 못하므로 수주 시장을 완전 경쟁화해 자원 배분의 효율성을 기하는 것임.
- 즉, 비슷한 시공능력평가액 규모와 기술력을 갖는 업체들이 서로 경쟁토록 하여 가격 경쟁을 지양하고 기술 경쟁을 지향하도록 유도하는 의미가 있음.
- 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국가계약법」이라고 함) 시행령 제22조를 보면 건설공사를 성질별·규모별로 유형화하고, 이에 상응하는 경쟁제한 기준을 정하여 등록할 수 있도록 규정하고 있음.
- 정부는 중소 건설업체의 수주 기회를 확보해 주고, 소수 건설업체에 의한 독점 수주를 방지하기 위해서 등급별 유자격자명부등록제도를 운영하고 있음.
- 그런데 등급 제한으로 발주하는 물량이 전체 물량의 20% 정도에 불과하고, 시공 경험 평가에서 만점을 받기 어려운 하위 등급업체는 대개 상위 등급업체와 공동도급을 해야 하므로 중소 업체 수주 지원에 한계가 있음.
- 일부 등급에서는 등급 편성구간이 넓어 유효 경쟁 유도에 한계가 존재
- 대·중소 동반 성장과 함께 제도의 실효성을 끌어내기 위해 등급 공사의 평가 기준, 등급 편성 및 공사 배정 규모 등을 합리적으로 개선할 필요성이 제기됨.
- 본 연구에서는 국내의 등급제한입찰제도의 운용 실태를 살펴보고, 해외 사례의 벤치마킹을 통하여 등급제한 입찰의 확대 적용과 더불어 동 제도의 실효성을 확보할 수 있는 방안을 제시하고자 함.

II. 제한경쟁 기준 및 등급제한 입찰의 적용 실태

1. 제한경쟁 입찰 운용 기준

1) 제한 사항 및 기준

- 국가기관은 계약을 체결할 경우에는 일반경쟁 입찰에 부쳐야 함. 다만, 계약의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요한 경우, 입찰 참가자의 자격을 제한할 수 있음.¹⁾
- 추정가격이 30억원(전문공사, 정보통신공사, 전기공사, 소방공사의 경우 3억원) 이상인 공사의 경우에는 도급한도액, 시공능력 또는 당해 공사와 같은 종류의 공사 실적으로 입찰 자격을 제한하는 것이 가능하며, 그 제한 기준은 다음과 같음.
 - 발주기관은 이행의 난이도, 규모의 대소, 수급 상황 등을 적절하게 고려해야 함.
 - 실적²⁾의 규모 또는 양에 의하여 제한하는 경우는 당해 계약 목적물의 규모 또는 양의 1배 이내
 - 실적의 금액에 의하여 제한하는 경우는 당해 계약 목적물 추정가격³⁾의 1배 이내
 - 도급 한도액 또는 시공 능력으로 제한하는 경우에는 당해 추정가격의 2배 이내
- 특수한 기술 또는 공법이 요구되는 공사⁴⁾의 계약인 경우에는 당해 공사 수행에 필요한 기술의 보유 상황 또는 당해 공사와 같은 종류의 공사 실적으로 제한하는

1) 법 제7조 단서, 영 제21조, 규칙 제24조 내지 제26조.

2) 여기서 '실적'이라 함은 1건의 공사(장기계속공사 있어서는 총공사로 함)에 해당되는 금액 또는 규모(양)를 말함.

3) 「건설산업기본법」 등 다른 법령에서 도급한도액 또는 시공능력 적용시 관급 자재비를 포함하고 있는 경우에는 추정금액.

4) 제한경쟁 입찰의 운용(정부입찰·계약 집행기준 제2장)

1. 특수 기술을 요하는 공사 : (1) 터널을 수반하는 공사, (2) 활주로 공사, (3) 지하철 공사, (4) 저수·유조 하천공사 또는 수중작업을 수반하는 공사, (5) 댐 축조공사, (6) 취수장, 정수장, 유수지 또는 오수처리장 공사로서 수중 작업을 수반하는 공사, (7) 송·배수관공사, (8) 수중관·사이폰·저수지 또는 제방공사, (9) 매립지 등 연약지반에서 과일 또는 우물통 공사를 수반하는 공사, (10) 독트 축조공사, (11) 간척(방조제포함) 또는 매립공사, (12) 「항만법」 제2조 제2호의 규정에 의한 항만시설공사, (13) 장대교(길이 100m 이상인 교량) 제작 또는 가설공사, (14) 철도 및 철도궤도공사, (15) 정밀한 시공을 요하거나 위험을 수반하는 기계설치공사, (16) 발전·변전·송전 또는 배전설비공사, (17) 전기철도 또는 전차시설공사, (18) 배관·배선·전등 또는 전기기계설치공사, (19) 신호집중제어 또는 특수제어장치설치공사, (20) 자동신호 또는 연동장치공사, (21) 원형차량 감지기 설치공사, (22) 문화재 보수공사, (23) 차선 도색공사, (24) 도로 봉합제를 사용한 신축이음 및 균열 보수공사, (25) 상수도관 세척갱생공사, (26) 하수도 흡입 준설공사, (27) 심정공사, (28) 산간벽지 등 특수지역에서 시공하여야 하는 군사시설공사, (29) 하천환경정비산업, (30) 기타 특수한 기술이 요구되는 공사로 각 중앙관서의 장이 특별히 인정하는 공사.

2. 특수공법을 요하는 공사 : (1) 스폰공법 또는 철골공법에 의한 공사, (2) PC공법 등 중앙관서장이 특수공법으로 지정·고시한 공법에 의한 공사, (3) 특수설계 또는 특수사양에 의한 선박 공사특수한 공법이 필요한 공사.

것이 가능함.

- 추정가격이 고시금액⁵⁾ 미만인 공사의 경우에는 주된 영업소가 당해 공사 현장이 소재하는 특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 구역 안에 있는 자로 제한하여야 함.⁶⁾
- 「국가계약법」 시행령 제22조의 규정에 의한 제한방법(공사의 성질별·규모별 제한)에 의하여 공사계약을 하는 경우에는 그 제한기준(등급제한)을 발주기관이 정함.
 - 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원이 계약 이행의 부실화를 방지하기 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 경우에는 경쟁 참가자의 재무 상태⁷⁾를 통해 제한하는 것이 가능함.
- 발주기관은 경쟁 참가자의 자격을 제한하고자 할 때에는 입찰공고를 함에 있어 그 제한 사항과 제한 기준을 명시하여야 함.
 - 입찰참가 통지는 현장설명일 7일 전⁸⁾까지 하여야 함. 다만, 긴급을 요하는 경우에는 입찰서 제출 마감일 5일 전까지 통지할 수 있음.

2) 입찰참가 자격의 중복 제한 금지

- 제한경쟁 입찰에 참가할 자의 자격을 제한함에 있어서 제한경쟁 입찰의 제한 사항을 중복적으로 제한해서는 아니 됨.
- 단, 지역제한 대상 공사로서 특수한 기술·공법이 필요한 공사인 경우에는 지역 제한과 기술 보유 상황 또는 같은 종류의 공사실적으로 중복 제한할 수 있음(「국가계약법」 시행규칙 제25조 5항).

5) 현재 종합건설공사의 경우, 고시금액은 95억원이며, 전문공사, 정보통신공사, 전기공사, 소방공사의 경우 7억원임.

6) 광역시 또는 도의 관할구역 내에서 특별시 또는 광역시가 신설되는 경우(편입된 경우는 제외함)에는 그 신설된 날로부터 3년간은 종전의 광역시 또는 도의 관할구역과 신설된 특별시 또는 광역시의 관할구역은 이를 분리하지 아니한 것으로 봄.

7) 재무 상태는 현재 부도 상태에 있거나 파산 등으로 정상적인 영업활동이 가능한지에 대한 단서를 말함.

8) 현장설명을 하지 아니하는 경우에는 입찰서 제출 마감일 7일 전.

2. 등급제한 입찰의 운용 기준 및 적용 실태

1) 등급제한 입찰의 운용 기준

- 등급제한입찰제도는 크게 건설업체의 등급과 적용대상 공사, 그리고 그에 따른 세부 운영기준을 고시한 조달청의 「등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준」과 등급 제한으로 발주된 시설공사의 낙찰자 선정 등 계약에 적용되는 「시설공사 적격심사 세부기준」, 「입찰참가자격 사전심사기준」, 그리고 「최저가낙찰제 대상공사에 대한 입찰금액의 적정성심사 세부기준」에 의거, 운영되고 있음.

2) 조달청의 등급별 유자격자명부 및 운용 기준⁹⁾

- 유자격자명부 등록 대상자란 「건설산업기본법」에 의한 토건, 토목 또는 건축 공사 업자로 등록된 자(외국 업체는 정부조달협정 가입국에 한함)로서 입찰공고일 현재의 시공능력평가액이 95억원 이상인 자를 말함.
- 적용 대상 공사는 추정가격 95억원 이상의 토목 및 건축 공사로서 경쟁입찰 대상 공사임.¹⁰⁾
- 유자격자명부에 의한 등급 구분은 그동안 6개 등급으로 운용되어 왔으나, 최근 조달청에서는 일부 등급 또는 같은 등급 내 상위 업체에 공사 배정이 다소 집중되는 현상을 완화하기 위하여 <표 1>과 같이 등급 구분을 개선하고, 2012년 1월 1일부터 적용하고 있음.
- 과거 1등급과 2등급을 포괄해 3개 등급으로 나누어 총 7개 등급으로 세분화하고, 공사의 대형화 추세를 반영하여 등급편성 기준과 그에 따른 공사 배정 규모를 상향 조정하였음.¹¹⁾
- 이에 따라 등급별 제한경쟁 입찰에 참여 가능한 업체 수가 3,696개에서 2,785개로 24.6% 감소하였음. 이는 등급별 제한경쟁 입찰 적용대상 금액이 ‘76억원 이상’에

9) 조달청공고 2009-44호, 2009. 11. 11

10) 다만, 국내 입찰에서 「입찰참가자격 사전심사요령」 제5조 각호에 해당되는 공사의 경우 또는 국내·국제입찰에서 유자격자 명부를 적용하는 것이 적정하지 않다고 인정되는 경우에는 제외함.

11) 조달청에서 등급 구분을 세분화한 이유는 동일한 1등급 건설사들간에도 시공경험이나 기술력 격차가 매우 크다는 사실을 인정한 것임. 예를 들어 현재 1등급 건설사 가운데 등급 상위 30% 업체의 수주액 점유 비중이 토목과 건축분야에서 각각 85%, 80%를 점하고 있음.

서 '95억원 이상'으로 상향 조정되었고, 등급편성 기준 조정으로 개정된 4등급 이하 하위 업체 수가 감소했기 때문임.

- 또한 1등급 공사 배정 규모가 '1,100억원 이상'에서 '1,300억원 이상'으로 상향 조정됨에 따라 조달청에서는 연간 3,500억원 정도가 2등급 이하 중소 건설업체에 추가로 배정되는 효과를 가져올 것으로 예상하고 있음.

<표 1> 시공능력평가액에 따른 등급 편성 구간 및 공사 배정 규모 범위

(단위 : 미만~이상, 억원)

등급	기존			개정(2012. 1. 1일부터 적용)		
	등급편성 기준	업체 수	공사배정 규모	등급편성 기준	업체 수	공사배정 규모
1등급	1,100 이상	167	1,100(600)	1,700 이상	119	1,300(600)
2등급	1,100~390	288	1,100~390 (600~390)	1,700~700	138	1,300~700 (600~500)
(신설, 3등급)				700~400	187	700~400 (500~400)
3(4)등급	390~230	451	390~230	400~270	287	400~270
4(5)등급	230~160	514	230~160	270~190	431	270~190
5(6)등급	160~110	890	160~110	190~130	718	190~130
6(7)등급	110~76	1,386	110~76	130~95	905	130~95
계		3,696			2,785	

주 : 공사 배정 규모의 ()는 건축공사임.
 자료 : 조달청.

- 등급별 유자격자명부에 의한 입찰참가 신청 기준과 공사배정 규모에 따라 해당 등급별 유자격자명부에 등록된 자 가운데 입찰공고 또는 입찰설명서에서 정한 입찰참가 자격 요건에 적합한 자를 대상으로 함.
- 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하고자 할 경우에는 해당 등급에 등록된 자가 대표자이어야 함.
- 등급별 유자격자명부상 토건업으로 등록된 자에 대한 시공능력평가액은 토건 시공능력평가액에 의거, 등급 명부에 편성함.
- 등급에 의한 경쟁입찰에서 공동수급체를 구성한 경우, 토건업 등록업체의 시공능력평가액 합산은 토건 시공능력평가액에 의함.
- 「건설산업기본법」상의 토목공사업자 또는 건축공사업자는 대상 공사의 주공종 업

중인 경우에 한하여 명부에 등록된 것으로 봄.

- 「국가계약법」 제21조에서 정한 장기계속공사의 경우에는 총 공사 추정금액을 기준으로 하며, 주공종에 따라 토목 또는 건축 공사에 배정함. 이때 주공종은 추정금액을 기준으로 규모가 큰 공사를 말함.

3) 등급제한 입찰에서 시공경험 평가

- ‘조달청 등급별유자격자명부 등록 및 운용기준’에 의한 등급제한경쟁 입찰 공사에서 시공경험 평가 만점 기준은 <표 2>와 같음.¹²⁾

<표 2> 조달청 등급제한경쟁 입찰공사의 시공경험 평가 만점 기준

(2012. 1. 1일부터 적용)

대상 공사	등급	공사 규모(추정가격 기준)	공종	시공경험 중 최근 5년 간 업종실적 만점 기준(억원)
등급제한 최저가 공사	1등급 공사	2,500억원 이상	토목 건축	12,500
		2,500억 미만~1,500억원 이상		10,000
		1,500억 미만~1,000억원 이상		6,200
		1,000억 미만~750억원 이상		4,300
		750억 미만~500억원 이상		3,100
		500억원 미만		1,700
	2등급 공사	750억원 이상	토목/건축	1,490
		750억 미만~500억원 이상	건축	2,500
			토목	1,370
		500억원 미만	건축	1,250
			토목	1,250
		3등급 공사	637억 미만~500억원 이상	토목/건축
	건축			1,180
	500억원 미만		토목	700
건축			690	
4등급 공사	500억원 미만	토목	480	
		건축	480	
등급제한 적격 공사	300억 미만~100억원 이상	토목	최근 5년 간 동종업종 실적 150%	
		건축	최근 5년 간 동종업종 실적 200%	
	100억 미만~76억원 이상	토목	최근 5년 간 동종업종 실적 100%	
		건축	최근 3년 간 동종업종 실적 120%	

주 : ‘조달청 등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준’에 의한 경쟁입찰 공사의 경우 공동수급체 구성원이 각각 보유한 시공 경험을 합산하되, 공동수급체 구성원 중 대표사보다 상위 등급 업체일 경우에는 그 구성원의 시공 경험에 시공 비율을 곱한 실적을 합산함.

12) 조달청, ‘시설공사 적격심사 세부기준 및 조달청 입찰참가자격 사전심사기준’(2011. 12. 28 개정).

4) 등급제한 입찰 운용 실적

- <표 3>에서 보는 바와 같이, 전체 공사에서 등급제한 입찰로 발주된 비율은 최근 3년 평균 23.9%(건수 기준 3.8%)를 점유하고 있음.
- 연평균 신규 발주 17조 2,063억원 대비 4조 1,201억원에 상당함(건수는 4,150건 중 157건).
- 최근 3년 동안 등급별 제한경쟁으로 입찰이 집행된 물량은 12조 3,602억원(470건)이며, 이 가운데 2등급 업체의 배정 비율이 타 등급보다 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있음(<표 4> 참조).

<표 3> 등급별 제한경쟁 발주 실적(조달청)

(단위 : 건, 억원)

계약 구분		2008년	2009년	2010년	평균	
일반경쟁	건수	504	422	375	434	
	금액	17,248	15,842	16,306	16,465	
제한 경쟁	등급 (점유율)	건수	249 (5.1%)	147 (3.5%)	74 (2.2%)	157 (3.8%)
		금액	60,391 (31.9%)	43,734 (20.0%)	19,477 (18.0%)	41,201 (23.9%)
	시평액	건수	42	43	24	36
		금액	26,010	24,511	9,989	20,170
	실 적	건수	40	20	20	27
		금액	3,710	3,320	2,704	3,245
	지역 등	건수	2,103	2,068	1,655	1,942
		금액	18,774	23,274	20,008	20,685
	소 계	건수	2,434	2,278	1,773	2,162
		금액	108,885	94,839	52,178	85,301
	턴키·대안	건수	78	101	46	75
		금액	61,716	106,204	39,043	68,988
수의계약 ¹³⁾	건수	1,852	1,390	1,196	1,479	
	금액	1,743	1,355	831	1,310	
총 계	건수	4,868	4,191	3,390	4,150	
	금액	189,592	218,240	108,358	172,063	

주 : 각 연도별 실적은 시공능력평가액이 발표되는 당해년도 7.1부터 익년도 6.30기준임.
 자료 : 조달청

13) 수의계약은 소액 수의계약으로 인해 발주 건수가 많음.

<표 4> 최근 3년 간 등급별 공사 배정 실적(조달청)

(단위 : 미만~이상, 건, 억원)

등급 (시평액 기준)	업체 수 (A)	평균 시평액 (B)	배정 실적(3년 합계)		업체당 배정 건수 (C/A)	업체당 배정 금액 (E=D/A)	시평액 대비 배정금액 비율 (E/B)
			건수(C)	금액(D)			
1등급 (1,100 이상)	167	8,787	60 (14.3%)	45,274 (41.9%)	0.359	271.1	3.1%
2등급 (1,100~390)	288	626	148 (31.5%)	48,889 (39.6%)	0.514	169.8	27.1%
3등급 (390~230)	451	293	74 (15.7%)	12,816 (10.4%)	0.164	28.4	9.7%
4등급 (230~160)	514	191	80 (17.0%)	8,578 (6.9%)	0.156	16.7	8.7%
5등급 (160~110)	890	132	76 (16.2%)	6,129 (5.0%)	0.085	6.9	5.2%
6등급 (110~76 ¹⁴⁾)	1,386	92	32 (6.8%)	1,917 (1.6%)	0.023	1.4	1.5%
계	3,696	701	470 (100)	123,602 (100)	0.127	33.4	4.8%

주 : 1. 시공능력평가액, 업체 수, 업체당 배정 건수·배정 금액, 시공능력평가액 대비 배정비율 금액 등은 2011년 자료를 기준.

2. 배정 실적 : 2008. 7. 1~2011. 6. 30 기준.

자료 : 조달청.

3. 등급제한 입찰의 적용이 저조한 원인

1) 지자체의 발주 요청 미흡

- 조달청에서는 일반적으로 공사의 종류, 규모, 내용 등을 검토하여 입찰방법을 결정하고 있는데, 조달청이 발주하는 공사일지라도 지자체가 위탁 발주한 공사에 대해서는 지방계약법령이 적용되면서 수요처가 요청하는 경우에 한하여 등급제한으로 발주하고 있음.

· '조달청이 지자체로부터 건설공사를 위탁받아 발주하는 경우, 「지방계약법」을 적용하여야 한다'는 법제처 유권해석(2007. 12. 27)에 따라 지자체 위임발주 공사에 대해서는 조달청이 임의로 등급제한 입찰로 발주하는 것이 불가능함.

14) 2011년부터 6등급이 76억원에서 95억원 이상으로 변경되었으나, 최근 3년 통계 분석이므로 76억원 이상을 기준으로 업체 수, 평균 시공능력평가액을 산출함(자료 : 조달청).

- 그런데 지자체 수요처 대부분이 등급제한 요청을 하지 않는 실정이며, 이에 따라 조달청 입찰에서 등급제한 발주 비율이 낮아지는 원인이 되고 있음.
- 「지방계약법」 적용을 받는 지자체 수요기관에서 등급제한을 요청하지 않는 이유는 바뀐 제도가 제대로 전파되지 않으면서 종전 관행대로 조달청에 계약을 의뢰하고 있기 때문임. 불완전한 정보가 경제에 영향을 미치는 전형적인 예로 볼 수 있음.
- 대부분의 지자체는 등급제한입찰제도에 대한 이해 부족 및 지방계약법령상 근거 규정이 미흡하다는 점을 들어 등급제한 발주에 소극적인 입장을 견지하고 있음. 등급 제한에 대한 필요성을 인식하지 못하고 있는 것도 이유가 될 수 있음.

2) 제한경쟁 요건에서 중복 제한을 금지하고 있음.

- 현재 제한경쟁 입찰의 유형으로는 1)시공능력 제한, 2)실적 제한, 3)지역 제한, 4) 등급 제한 등이 있으나, 현재 제한경쟁 입찰에 참가할 자의 자격을 제한함에 있어서 특별한 경우¹⁵⁾를 제외하고는 중복적인 사유로 제한하는 것을 금지하고 있기 때문에 등급제한 입찰의 활용이 매우 제한적임.

3) PQ 대상 공사에서는 등급제한 입찰을 금지

- PQ 요령 제5조 단서 규정으로 아래와 같은 공사에 대하여는 등급제한 경쟁 발주를 금지하고 있음.
- 교량(교각과 교각 사이의 간격이 50미터 이상이거나 길이 500미터 이상의 것에 한함) 건설공사, 공항 건설공사, 댐 축조공사, 철도공사, 지하철공사, 터널공사가 포함된 공사, 발전소 건설공사, 쓰레기 소각로 건설공사, 폐수처리장 건설공사, 하수종말처리공사, 관람집회시설공사 등

15) 지역제한 대상 공사로서 특수한 기술·공법이 필요한 공사인 경우에는 지역 제한과 기술 보유 상황 또는 같은 종류의 공사 실적으로 중복 제한할 수 있음.

4. 등급제한 입찰 운용상의 문제점

1) 해당 등급 업체의 수주 비중이 50%에 불과

- 등급 제한으로 발주된 공사의 수주 현황을 살펴보면, <표 5>와 같이 해당 등급 업체가 수주한 비중이 금액 기준으로 50% 수준에 머물고 있음.
- 그 이유는 등급 제한으로 발주할 경우, 해당 등급 내에서 적격심사낙찰제의 계약 이행능력 평가나 최저가낙찰제의 PQ 기준에 명시된 실적 기준을 충족시키는 업체가 부족하고, 이를 만회하기 위하여 상위 등급 업체와 공동도급이 많이 이루어지고 있기 때문임.

<표 5> 조달청 등급 공사의 등급별 수주 현황

(단위 : 백만원, %)

발주 수주	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급	기타	합계
1등급	3,856,822	145,520	336,014	126,330	52,052	0	10,705	4,527,443
	(85.2)	(3.2)	(7.4)	(2.8)	(1.1)	(0.0)	(0.2)	(36.6)
2등급	1,508,275	2,706,322	337,403	151,936	121,737	47,311	15,882	4,888,866
	(30.9)	(55.4)	(6.9)	(3.1)	(2.5)	(1.0)	(0.3)	(39.6)
3등급	139,579	192,851	670,157	107,293	60,387	40,305	71,016	1,281,588
	(10.9)	(15.0)	(52.3)	(8.4)	(4.7)	(3.1)	(5.5)	(10.4)
4등급	46,658	115,337	144,268	408,039	65,205	17,814	60,449	857,770
	(5.4)	(13.4)	(16.8)	(47.6)	(7.6)	(2.1)	(7.0)	(6.9)
5등급	21,663	39,786	93,923	62,146	337,003	19,983	38,352	612,856
	(3.5)	(6.5)	(15.3)	(10.1)	(55.0)	(3.3)	(6.3)	(5.0)
6등급	4,985	16,506	17,953	10,662	13,948	111,953	15,649	191,656
	(2.6)	(8.6)	(9.4)	(5.6)	(7.3)	(58.4)	(8.2)	(1.6)
합 계	5,577,982	3,216,322	1,599,718	866,406	650,332	237,366	212,053	12,360,179
	(45.1)	(26.0)	(12.9)	(7.0)	(5.3)	(1.9)	(1.7)	(100.0)

주 : 2008년 7월~2011년 6월 3개년치.

자료 : 조달청.

- 현재 해당 등급에서 시공경험 평가 만점을 충족하는 업체가 20% 미만이라는 점을 고려할 때, 만약 상위 업체와의 공동도급을 제약하고 해당 등급 업체간의 경쟁으로 국한시킬 경우, 입찰 참여 업체가 인위적으로 제한되어 입찰에 참여하지 못하게 되는 회사의 불만이 표출될 수 있음.

- 정부에서는 이러한 문제점을 해소하기 위하여 <표 6>에서 보는 바와 같이 등급제한 경쟁입찰 공사의 시공경험 평가 만점 기준을 수차에 걸쳐 완화한 바 있으나, 만점 업체의 비율은 여전히 낮은 상태임.

<표 6> 연도별 등급별 만점 업체 비율¹⁶⁾

(단위 : %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년
1등급	20.2	19.4	21.2	24.6
2등급	4.4	4.2	6.6	10.0
3등급	5.6	5.8	16.4	19.6
4등급	5.5	5.1	11.7	16.4
5등급	4.4	1.5	9.0	11.2
6등급	5.0	4.1	19.8	24.1

자료 : 대한건설협회.

2) 발주 물량이 특정 등급에 편중될 가능성 존재

- 등급 제한의 당초 도입 취지는 발주 물량과 업체 수를 고려하여 시공능력에 알맞은 업체가 공사를 수주토록 함으로써 건설업체의 균형 발전을 도모하기 위한 것이나, 매년 등급별 물량에 대한 정보가 불완전하다는 문제가 있음.
- 즉, 사전적으로 발주될 공사의 분포를 알 수 없고, 사후적으로는 발주된 공사 숫자가 등급별로 현격한 차이를 보일 수 있음.
- 이에 따라 등급별로 발주 물량이 현격하게 차이가 나는 사례가 발생할 수 있고, 현재와 같이 등급 구분과 등급별로 대상 공사금액이 고정되어 있는 상태에서는 발주 물량이 상대적으로 적은 등급에 속한 업체의 불만이 표출될 수 있음.

3) 해당 등급 내에서 상위 업체가 유리

- 해당 등급 내에서 적격심사낙찰제나 최저가낙찰제를 적용하여 낙찰자를 선정할 경우, 실적이나 기술력이 다소 우수한 해당 등급 내 상위에 있는 업체가 유리하고, 하위에 속한 업체는 불리함. 이에 따라 해당 연도에 실적이 우수하더라도 상위 등급으로 올라가는 것을 기피하는 현상이 발생

16) 상기 비율은 토건을 포함시킨 수치로서 토목 분야를 나타냄.

4) 배정 공사 규모가 해당 등급 업체의 시공능력보다 높은 경향

- 해당 등급에서 받주되는 공사는 원칙적으로 해당 등급 업체에서 수주하여 직접 시공하는 것이 요구되나, 기술력이나 시공능력이 이에 미치지 못하는 사례가 있음.
- 예를 들어 국내 건설공사 수주액으로 판단할 때, 현재 3등급 업체가 주로 수주하는 영역은 30억원에서 200억원 공사 규모이나, 조달청에서 3등급으로 배정하는 공사 규모는 230억~390억원(2011년 기준)으로서 다소 높은 편임(<표 7> 참조).
- 이는 건설업체의 시공능력평가액¹⁷⁾에 근거하여 등급을 구분하고, 시공능력평가액 수준의 공사를 수주하여 시공하는 것이 가능하다는 점을 전제한 것이나, 시공능력평가액의 산정시 실적 이외에 경영상태나 기술력 평가 등이 가미되면서 실제 실적 공사 규모에 비하여 시공능력평가액이 과다하게 추정되는 것이 일반적임.

<표 7> 등급 배정 기준과 금액 구간별 수주 실적의 비교

(단위 : 억원, %)

구분	등급 공사 배정 기준	금액 구간별 총 수주 실적 및 점유비(2008년)						
		1,000억원 이상	500억~1,000억원	300억~500억원	100억~300억원	30억~100억원	30억원 미만	합계
1등급 (1~171위)	1,100억원 이상	182,335 (59.8)	61,886 (20.3)	28,345 (9.3)	22,669 (7.4)	7,152 (2.3)	2,485 (0.8)	304,872 100.0
2등급 (172~472위)	390억~1,100억원	-	5,783 (16.7)	6,174 (17.8)	9,208 (26.6)	8,231 (23.8)	5,243 (15.1)	34,639 100.0
3등급 (473~880위)	230억~390억원	-	-	1,041 (5.1)	5,317 (26.2)	7,838 (38.6)	6,098 (30.0)	20,293 100.0
4등급 (881~1,430위)	160억~230억원	-	-	-	4,496 (23.9)	6,714 (35.7)	7,572 (40.3)	18,782 100.0
5등급 (1,431~2,527위)	110억~160억원	-	597 (2.9)	-	1,702 (8.1)	5,914 (28.3)	12,700 (60.7)	20,913 100.0
6등급 이하 (2,528위 이하)	76억~110억원 (6등급)	-	1,098 (2.9)	1,092 (2.9)	1,240 (3.2)	5,263 (13.8)	29,580 (77.3)	38,272 100.0
합계		182,335 (41.7)	69,363 (15.8)	36,651 (8.4)	44,632 (10.2)	41,113 (9.4)	63,677 (14.5)	437,771 100.0

주 : 금액구간별 총 수주 실적은 등급제한 입찰 수주를 포함하여 총 수주 실적(민간+공공)을 의미함.

자료 : 대한건설협회.

17) 건설업체가 시공할 수 있는 1건 공사의 공사 예정금액으로서, 대한건설협회에서 건설업체의 시공능력을 평가하여 매년 7월 공시하고 있음.

Ⅲ. 등급제한 입찰의 이론적 고찰 및 확대 필요성

1. 제한 경쟁의 이론적 근거

1) 제한 경쟁의 필요성

- ‘바람직한’ 자원 배분이 시장 메커니즘에 기반한 완전 경쟁(Perfect Competition)을 통해 달성된다는 주장이 있음.
- 그 주장에 따르면, 시장 내 참가자들이 아무런 제약 없이 완전한 경쟁을 펼칠 때 모든 재화가 능력과 필요에 따라 자연스럽게 배분되고 실제 파레토(Pareto)¹⁸⁾ 최적 이 달성될 수 있다고 함.
- 예를 들어, 등급을 나누어 제한 경쟁을 할 것 없이 일정 자격을 갖춘 모든 업체가 건설시장에서 경쟁을 하게 하면 ‘보이지 않는 손’이 작용해 자원을 배분하게 되는데 이 배분 상태가 가장 ‘효율적’이라고 보는 것임.
- 하지만 이론적으로 자원의 ‘효율적’ 배분과 ‘바람직한’ 배분은 전혀 다른 의미를 갖고 있음. 쉬운 예로, 경쟁을 통해 싸늘이식 배분이 이뤄지면 ‘효율적’ 배분이 될 수 있지만 ‘바람직한’ 배분이라고 보기 어려움.
- 설령 모든 시장 참가자들이 경쟁원리를 통한 배분에 동의한다 하더라도, 현실적으로 시장을 왜곡하는 수많은 요인들이 존재하므로 시장 메커니즘이 자원의 효율적 배분을 전적으로 보장하기는 어려움. 이렇게 시장 기능이 정상적이지 못하고 효율적 자원 배분이 실현되고 있지 못한 상태를 시장 실패(Market Failure)라고 쉽게 정의할 수 있음.
- 시장 실패의 요인들을 크게 아래 네 가지로 분류할 수 있음.

가. 불완전 경쟁

- 기술력에 있어 편차가 큰 경우가 많고 그 기술력을 바탕으로 시장 조직이 독점화 되어 가는 경우가 있음.
- 또한 같은 기술력을 갖고 있다 하더라도 규모의 경제에 따라 불완전 경쟁화되어

18) 모든 시장 참가자가 자원 배분의 변화를 바라지 않는 상태.

특정 기업들에 의해 시장이 독과점화되어 가는 경우가 있음.

나. 공공재

- 시장 내 공공재가 존재하면 시장 실패가 나타날 수 있는데, 공공재는 다음과 같이 비경합성(Non-rivalry)과 배제 불가능성(Non-excludability)이 나타나는 재화라고 정의될 수 있음.
- 비경합성이란 어느 재화가 사람들간에 소비 경쟁을 유발하지 않는 상태를 말함. 공공 서비스는 비경합성을 보여주는 좋은 예임.
- 배제 불가능성이란 프리라이딩(Free-riding)¹⁹⁾이 가능한 상태를 말함.

다. 외부성

- 어떠한 경제적 행위가 제3자에게 의도하지 않은 이득이나 손해를 가져오는 상태를 말함.

라. 불확실성

- 효율적 자원 배분을 가져다주는 완전 경쟁은 시장 내 모든 것이 확실하다는 전제가 필요함. 하지만 실제 시장엔 불확실성이 존재함.

2) 제한 경쟁의 역설적 효율성

- 건설업 수주 시장에선 ‘비제한 경쟁’보다 ‘제한 경쟁’이 더 효율적일 수 있다는 점은 논증이 가능함.
- 투입 노동의 완전 이동성(Movability)을 가정하고, 부(Wealth)의 한계 효용이 체감할 때, 제한경쟁 하에서 실제 더 많은 사회적 후생이 발생할 수 있음.
- 예를 들어, 공공공사 3건이 발주되었다고 가정하면, 어느 독점적 대형 업체가 공사를 3건 모두 수주해서 얻어지는 효용보다, 3개의 업체가 나누어 수주했을 때 각각의 효용들을 얻게 되는데, 그 효용들을 모두 더하면 그 값이 한 대형 업체가 얻는 효용보다 크기 때문임.

19) 대가를 지불하지 않고도 어떤 재화의 소비가 가능한 경우를 말함.

- 기술적 난이도가 낮을수록 이 현상은 더욱 뚜렷해질 수 있음. 왜냐하면 대형 업체가 만들어낼 최종 생산품의 품질과 중소 업체가 만들어낼 최종 생산품의 품질 차이가 크게 중요하지 않기 때문임.
- 반면 기술적 난이도가 큰 공사들은 대형 업체가 생산해낼 수 있는 재화의 품질이 우수할 수 있으므로 사회적 후생 크기에 대해 정확히 말하기 어려워짐.

3) 정부 개입을 통한 제도 개선 필요성

- 시장 메커니즘의 원활한 기능을 기대하기 어려운 상황에서 시장 기능만을 무조건 신뢰해 모든 업체가 시장 논리에 따라 입찰 경쟁을 펼치게 하면 공사 수주 분포에 왜곡을 초래해 사회 후생(Social Welfare)²⁰⁾을 낮추는 결과를 가져올 수 있음.
- 이러한 상황에서 사회 후생을 최대한 증가시키기 위해 정부의 시장 개입이 정당화 되는 경우가 있음.
 - 즉, 시공능력평가액 규모의 분포 상태로 볼 때 건설업 수주 시장은 완전경쟁 형태라고 보기 어려우므로 자원 배분의 효율성을 기하기 위해서는 정부가 적절히 시장에 개입해 시장을 완전경쟁 형태로 변환시켜 줄 수 있음.
- 기술력 제고를 위해 노력이 없는 업체들에게도 시혜를 베풀 듯 수주 기회를 부여해서는 안 되고, 정보가 부재한 상황에서도 스크리닝(Screening)을 통해 최대한 기술력을 검증해야 함. 이는 기술력이 최대한 반영되었을 때 최적의 자원 배분이 실현될 수 있기 때문임.
 - 따라서 비슷한 시공능력평가액 규모와 기술력을 갖는 업체들이 서로 경쟁토록 하여 가격 경쟁을 지양하고 기술 경쟁을 지향하는 구조로 유도할 필요가 있음.

20) 시장 내 모든 참가자들이 누리는 효용의 총합을 의미함.

2. 공공공사 입찰에서 등급제한 입찰의 현실적 필요성

1) 기업 규모별 수주 불균형 심화

- 일부에서는 등급제한 입찰에 의한 발주 물량이 전체의 20%에 불과하나, 기초 지자체 발주 공사는 금액 제한 없이 ‘지역제한’으로 발주하고 있고, 광역 지자체 및 정부투자기관 발주 공사는 발주 방법과 상관없이 시공능력 제한, 실적 제한, 면허 제한 등으로 발주하더라도 지역의무 공동도급(30~49%)이 적용되고 있기 때문에, 해당 등급 또는 중소기업의 수주 기회가 적지 않다는 견해도 존재함.
- 나아가 중소기업 단독 혹은 중소기업간 공동도급을 통하여 수주할 경우, 시공능력 저하 및 부도 등의 발생시 현장 대처 능력이 저하되면서 발주기관의 공공사업 진행에 차질을 빚을 우려가 높아진다는 의견도 존재
- 그러나 그동안 공공공사 계약 실적을 보면, 대형 업체의 수주 점유비가 지속적으로 상승해 온 것으로 나타나고 있음(<표 8> 참조).
- 이는 공개 경쟁이나 실적 제한, 혹은 시공능력평가액 제한 등으로 공사를 발주할 경우, 실적 측면에서 대형 업체가 수주에 유리하기 때문임.

<표 8> 시공능력 순위 그룹별 수주 점유비 추이

	1~20위		21~200위		200위 이하		총계	
	합계	비중	합계	비중	합계	비중	합계	비중
2000년	17187	33.6	15584	30.4	18450	36.0	51220	100
2001년	18181	29.8	16849	27.6	26064	42.7	61094	100
2002년	20936	26.4	21029	26.5	37337	47.1	79302	100
2003년	25582	28.5	25289	28.2	38840	43.3	89711	100
2004년	26072	31.2	24169	28.9	33434	40.0	83675	100
2005년	38948	38.0	30080	29.3	33562	32.7	102590	100
2006년	42549	38.3	33176	29.9	35394	31.9	111120	100
2007년	67458	43.3	45482	29.2	43025	27.6	155964	100
2008년	56568	41.1	38858	28.2	42249	30.7	137675	100

자료 : 대한건설협회.

- 또한, 중소기업에서 부족한 실적 경험을 보완하고 공사 입찰에 참여하기 위하여 대형 업체와 공동도급을 추진하는 사례가 많으며, 이에 따라 중규모 공사에

서도 대형 업체의 수주가 늘어나는 현상이 발생하고 있음.

- 예를 들어 현재 ‘적격심사낙찰제’가 적용되고 있는 300억원 미만 공공공사는 일반적으로 지역 중소 업체의 주된 수주 영역으로 인식되고 있으나, 실제로는 대형 업체인 1등급 업체의 수주 점유비가 50%에 달하고 있음(<표 9> 참조).

<표 9> 업체 규모 및 공사규모별 수주 점유비 (2008년)

구분	1,000억원 이상	500억~1,000억원	300억~500억원	100억~300억원	30억~100억원	30억원 미만	합계
1등급(1~171위)	100.0	89.2	77.3	50.7	17.4	3.9	69.6
2등급(172~472위)	0.0	8.3	16.8	20.6	20.0	8.2	7.9
3등급(473~880위)	0.0	0.0	2.8	11.9	19.1	9.6	4.6
4등급(881~1,430위)	0.0	0.0	0.0	10.1	16.3	11.9	4.3
5등급(1,431~2,527위)	0.0	0.9	0.0	3.8	14.4	19.9	4.8
6등급 이하(2,528위 이하)	0.0	1.6	3.0	2.8	12.8	46.5	8.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 대한건설협회.

2) 중소 건설업 수주 기회 확대 필요

- 현재 공공공사 수주 시장은 불완전경쟁 형태를 보이고 있고, 시장 메커니즘에 모든 걸 맡길 경우 대형 건설업체에 의해 시장이 독과점화되기 쉬운 환경임.
- 소수의 건설업체들이 특정 등급 구간에서 독과점적 지위를 누릴 수 있기 때문에 사회적 후생이 감소할 수 있고, 시장 실패(Market Failure)의 가능성이 매우 높아지며,²¹⁾ 이 시장 실패는 자원 배분의 효율성을 저해할 수 있음.
- 시장실패 가능성 차단과 사회적 후생 증진을 위하여 적절한 시장 분할(Market Segmentation)을 도모하고, 시공능력에 상응하는 공사 수주를 유도함으로써 시장의 완전 경쟁화를 유도하고 중소 업체 배려를 통하여 건설업체 균형 발전을 도모하고, 사회적 후생을 증대시킬 수 있음.

21) 대형 건설업체에서 정부 발주 공사를 독점 수주할 경우, 시장 조직의 독과점화를 가져오며, 이는 불완전 경쟁을 유발하여 시장 조직의 독과점화를 심화시키고, 결과적으로 불완전 경쟁이 악순환될 가능성이 있음. 만약, 중소 건설업체의 수주 기회를 확보해줄 경우, 중소 건설업체의 역량 확대가 이루어지면서 시장 조직의 완전 경쟁화와 더불어 자원의 효율적 배분을 추구하는 것이 가능해질 수 있음.

- 중소기업의 수주 영역을 제도적으로 보호하기 위해서 지역제한, 지역업체 공동도급 의무화, 지역업체 공동도급시 PQ 가점, 도급하한 등 다양한 제도가 도입 및 활용되고 있음.
- 이 가운데 건설업체의 규모별로 합리적으로 물량을 수주할 수 있도록 유도하기 위해서는 유자격자명부를 활용한 등급제한 입찰을 활성화할 필요성이 제기됨.
- 특히, 지자체 발주 공사에서 등급제한 입찰 등과 같은 중소기업 보호 대책이 강구되어야 할 필요성이 높음.
- 2009년의 경우 지자체와 지방 공기업에서 발주한 공사는 전체 계약액의 37.2%를 차지하여 매우 높은 상태임(<표 10> 참조). 특히, 중소기업이 주로 수주하는 100억원 미만 공사는 지자체 발주 비율이 70% 수준을 점유하고 있음.

<표 10> 발주기관별 계약금액 구간별 공사 발주 실태(2009년)

금액 구간	금액(십억원)					점유비(%)				
	국가 기관	공공 기관	지방 공기업	지자체	합계	국가 기관	공공 기관	지방 공기업	지자체	합계
2,000억원 이상	9,692	4,949	1,205	1,131	16,977	57.1	29.2	7.1	6.7	100
1,000억원 이상	10,847	5,684	1,084	3,517	21,132	51.3	26.9	5.1	16.6	100
500억~1,000억원	6,053	2,624	954	4,253	13,884	43.6	18.9	6.9	30.6	100
300억~500억원	1,510	1,208	179	1,522	4,419	34.2	27.3	4.1	34.4	100
100억~300억원	2,516	1,479	332	3,370	7,697	32.7	19.2	4.3	43.8	100
50억~100억원	751	567	120	2,338	3,776	19.9	15.0	3.2	61.9	100
40억~50억원	265	85	60	807	1,217	21.8	7.0	4.9	66.3	100
30억~40억원	337	100	20	1,037	1,494	22.6	6.7	1.3	69.4	100
20억~30억원	326	155	43	1,322	1,846	17.7	8.4	2.3	71.6	100
10억~20억원	386	239	33	2,275	2,933	13.2	8.1	1.1	77.6	100
5억~10억원	156	150	21	1,595	1,922	8.1	7.8	1.1	83.0	100
5억원 미만	110	175	17	2,523	2,825	3.9	6.2	0.6	89.3	100
합계	32,949	17,415	4,068	25,690	80,122	41.1	21.7	5.1	32.1	100

자료 : 대한건설협회.

- 나아가 단순히 등급제한 입찰을 증가시켜 중소기업의 물량을 확보하는 것도 중요하나, 현재 등급제한입찰제도가 도입 취지에 알맞게 운영되고 있는지를 검증하고, 중소기업 보호와 더불어 기술 경쟁을 강화할 수 있는 제도로서 등급제한입찰제도가 기능하는 것이 요구됨.

IV. 외국 사례 : 일본의 등급제한입찰제도

1. 등급 구분과 발주 표준

1) 등급 구분의 의의와 실태

- 국가, 지방 공공단체 등이 발주하는 건설공사의 규모와 내용은 천차만별이고, 공공공사 수주를 희망하는 건설업자의 경영 규모와 시공능력도 상당한 차이가 있음.
- 이 때문에 많은 공공공사 발주자는 공사 물량의 적정한 배분을 고려하고, 건설업자의 시공능력에 따른 발주를 실시하는 한편, 적정한 공사 품질을 확보하기 위하여 경쟁참가 자격 점수에 따라 등급을 구분하여 입찰하는 자격 부여 방식을 시행하고 있음.²²⁾
- 대상 공사는 지방자치단체에서 발주하는 5,000만엔 이상 24억 3,000만엔²³⁾ 미만의 공사임.
- 현재 공공공사에 있어서 등급 구분은 대체로 토목공사업이나 건축공사업은 A~D 등급의 4등급으로, 기타 건설공사업은 A~C등급의 3등급으로 경쟁 참가 신청자를 구분하고 있음.
- 하지만 개개 공사 종목마다 경쟁 참가 신청자가 현저하게 적거나 공사 발주 예정 건수가 극히 적은 경우에는 등급 구분수를 줄이거나(예를 들어 3등급을 2등급으로 축소), 공사 종목에 따라서 등급 구분을 아예 설정하지 않는 경우도 있음. 하지만 유자격 업자를 높은 점수 순으로 배열해 두는 것은 후일 지명업자를 선정할 때 유력한 지표가 됨.

22) 중앙건설업 심의회의 입찰제도 합리화 대책에서는 등급 구분에 대해서 다음과 같이 언급하고 있음.

- 발주자는 전호(前号)에 의해 유자격으로 인정받은 자에 대해서는 경영사항 심사 기준에 의해 자격심사를 실시한다. 객관적 사항에 대한 심사 결과를 기준으로 하고 주관적 사항의 평가를 감안하여 조정 등을 거쳐 토목공사업자 혹은 건축공사업자는 5등급으로, 그 외 건설공사업자는 4등급으로 입찰 참가자를 구분한다. 동시에 각 등급별 발주의 표준이 되는 공사 금액을 정하는 것으로 한다. 본 항에 대해서는 공공공사의 적정한 시공을 시행할 수 있는 능력을 증시함과 동시에 입찰참가 신청자간의 공공공사 적정 배분을 고려하여 대형 업자에게만 편중하는 일이 없이 중소기업의 보호를 증진하는 데 유의하는 것으로 한다(이하 생략).

23) WTO 대상 공사, 2004년 기준.

2) 발주 표준의 의의와 실제

- 경쟁 참가 신청자를 등급에 따라 구분할 경우, 등급별로 발주 기준이 되는 공사 금액을 정해 놓을 필요가 있는데, 이를 ‘발주 표준’이라고 함. 구체적으로는 각 등급에 따라 발주 예정 공사를 대상으로 계약 예정금액의 최고액 및 최저액의 범위를 나타냄.
- 발주 표준은 각 등급 구분에 포함되는 입찰 참가자의 시공능력을 고려하여 적정하게 정해야 하는데, 등급 구분과 함께 등급마다 발주 표준액을 어떻게 설정할 것인가는 등급 구분별 발주를 기본으로 하는 지명경쟁입찰제도에 있어 매우 중요한 사항임.
- 공공공사 발주자의 발주 규모, 건수, 경쟁 참가 신청자의 규모 등에 따라 등급 구분에 따른 발주 표준액은 매우 다르게 됨.
- 예를 들면 토목공사, 건축공사의 A등급의 발주 표준액은 국가, 특정 법인 등을 중심으로 한 수역엔 단위부터 지방 공공단체 등의 수천만엔 단위까지 있음.

<표 11> 등급별 발주 표준의 예(국토교통성)

구분	등급	공사 금액(예정가격, 1건당)	구분	등급	공사 금액(예정가격, 1건당)
토목 공사	A	7억 2천만엔 이상	전기 설비	A	2억엔 이상
	B	3억엔 이상 ~ 7억 2천만엔 미만		B	5천만엔 이상 ~ 2억엔 미만
	C	6천만엔 이상 ~ 3억엔 미만		C	5천만엔 미만
	D	6천만엔 미만	조경	A	2,500만엔 이상
건축 공사	A	7억 2천만엔 이상		B	2,500만엔 미만
	B	3억엔 이상 ~ 7억 2천만엔 미만	내장 위생 설비	A	2억엔 이상
	C	6천만엔 이상 ~ 3억엔 미만		B	5천만엔 이상 ~ 2억엔 미만
	D	6천만엔 미만		C	5천만엔 미만

- 발주 표준액은 건설자재 가격이나 노무 임금의 변동에 따라, 건설공사비 디플레이터(지수)가 변동한 경우에는 조정해야 함.²⁴⁾

24) 예를 들면 7억 2,000만엔 이상이 A등급의 발주 표준이고 3억엔 이상 7억 2,000만엔 미만이 B등급인 경우, 발주하려고 하는 공사금액이 7억엔이라면 공사 규모는 B등급이 됨. 하지만 건설자재나 노무임금의 급상승에 의해 공사 내용이 동일해도 계약 예정금액이 예를 들면 7억 5,000만엔으로 상승한 경우에는 그 발주 등급은 A가 되지만, 이렇게 되면 B등급의 수주 가능성이 감소하게 됨. 따라서 건설공사비 디플레이터가 상승한 경우에는 그 상승분에 맞도록 발주 표준을 올릴 필요가 있는 것임. 건설공사 디플레이터는 항상 변동하고 있기 때문에 변동 폭이 작은 경우에도 발주 표준을 개정하면 사무가 지나치게 복잡해짐. 뿐만 아니라 설정한 발주표준액의 끝자리가 딱 떨어지지 않는 경우도 발생하기 때문에 어느 정도의

- 건설공사비 디플레이터가 크게 상승했는데도 발주 표준을 변경하지 않으면 본래 하위 업자가 시공해야 하는 공사의 일부를 상위 업자가 수주하게 되어 발주 표준을 설정한 의의가 없어질 수 있음.
 - 또한, 발주하는 공공공사의 발주 규모 단위가 확대되어 발주 표준을 개정하는 경우도 있음.
- 일본에서는 1950년 이후 정부에서 등급별 발주 표준액을 제시해 왔지만, 1973년 10월 이후로는 지방적 특수성과 그 외의 사정을 감안해서 발주 표준액은 각 발주자가 독자적으로 결정해야 한다고 하여 그 예시를 폐지하였음.

2. 자격 부여 방법

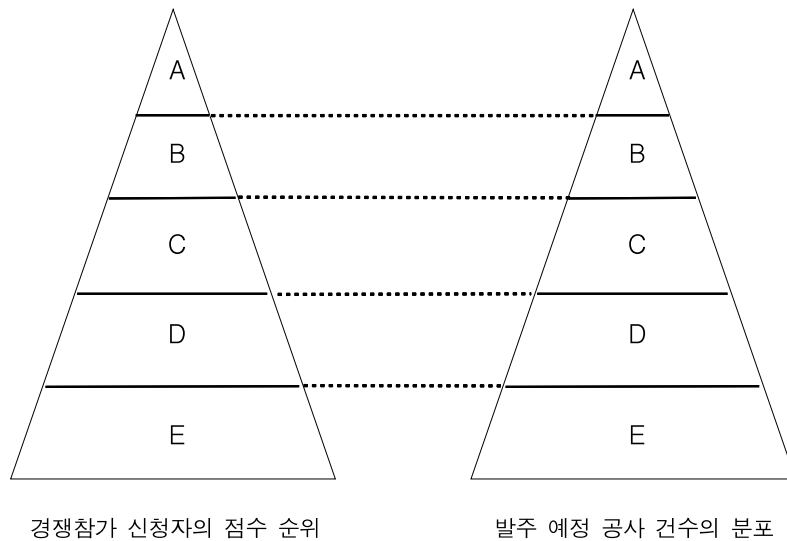
1) 상대적 자격 부여 방법

- 발주 예정 공사의 건수를 감안해서 입찰 참가자의 자격을 결정하는 방법으로서, 국토교통성을 비롯한 많은 공공공사 발주자들이 채용하고 있는 방식임.
 - 우선, 공사 종목마다 경쟁 참가 희망자의 종합 점수를 고득점 순으로 배열해 두고 특정한 등급에서 필요로 하는 유자격 업자 수를 공사 종목마다 발주 예정 건수를 기준으로, 그리고 등급마다 필요로 하는 공사시공능력을 감안해서 결정함.²⁵⁾
 - 이 방법에 따르면 자격심사를 실시하는 공공공사 발주자의 출장기관별로 발주 예정 건수 분포가 다르면 동일한 경쟁 참가 신청자라고 하더라도 공공공사 발주자의 출장기관마다 자격 부여가 다른 경우도 발생함.
- 상위 등급에서 필요로 하는 유자격업자 수에 따라 등급을 부여하는데, 예를 들어 종합점수 순위가 30번째인 경쟁 참가 희망자는 A등급에 필요한 유자격업자 수가 50번까지인 경우는 A등급이지만, 25번까지인 경우는 B등급의 자격을 받게 됨.

변동 폭이 되었을 때 발주 표준을 개정해야 함.

25) 경쟁 참가 희망자의 점수만이 아니라 발주 예정 건수까지 고려하여 필요한 유자격 업자를 통해 부여되는 자격이기 때문에 이 방법은 상대적 자격 부여라고 함.

<그림 1> 상대적 자격 부여의 사고방식



2) 절대적 자격 부여 방법

- 상대적 자격 부여 방법에서는 발주 예정 건수가 많고 적음에 따라 경쟁참가 신청자의 자격 부여가 영향을 받으므로 종합점수와 자격부여의 관계는 일정하지 않음.
- 이 때문에 완성공사 총액, 경영 규모 등의 점수를 고득점 순으로 배열하고, 예컨대 1,000점 이상은 A등급, 500~1,000점은 B등급 자격을 부여하는 발주자도 존재
- 이 방법에 따르면 유자격업자가 경영능력 등으로 종합점수를 높인다면 발주자 측의 발주 예정 건수에 좌우되지 않고 자격을 부여받을 수 있는 장점이 있음. 반면, 발주 예정 건수가 고려되지 않기 때문에 자사가 속한 등급에서 발주 예정 건수가 상대적으로 적게 되는 사태가 초래될 수도 있음.

3. 자격 심사 및 인정 실무

1) 신청 접수 시기 및 공지

- 국가, 지방 공공단체 등의 공공공사 경쟁 입찰에 참가하려는 자는 경쟁 참가 자격 심사를 받기 위해 각 발주자에게 자격 심사를 신청함.
- 신청 접수는 본래 수시로 이루어지지만, 대다수의 공공공사 발주자는 자격 사무의 부담을 경감시키기 위해 2년에 1회 혹은 1년에 1회 정기 접수를 채용하고 있

음. 이것은 경쟁 참가 자격의 유효 기간과도 관련되어 있음.

2) 신청에 필요한 서류

- 모든 성청(省廳)의 ‘경쟁계약참가 자격심사 수속 간소 합리화에 관한 약정’(1995년 1월 13일)에서는 자격심사 신청에 필요한 서류를 다음과 같이 정하고 있음.
- 일반경쟁(지명경쟁) 참가 자격심사 신청서, 공사 경력서, 영업소 일람표, 건설 공동기업체 협정서 사본, 경영사항 심사 결과 통지서 사본, 업태 조서²⁶⁾(선택 양식), 건설업허가 신청서 사본(선택 양식), 공동기업체 조서(선택 양식)

3) 자격의 인정

- 금치산자, 공사를 허술하게 한 자 등 일정한 결격 요건에 해당하면 경쟁 참가 자격이 없다고 인정함. 나중에 유자격 업자가 결격 요건에 해당한다는 사실이 판명된 경우에도 경쟁 참가 자격이 없는 것으로 인정함.
- 결격 요건에 해당하지 않는 자에 대해서는 공사 종목마다 객관적 사항 및 주관적 사항의 심사 결과에 근거해 종합점수를 매기고 고득점 순으로 배열함. 그리고 등급 구분을 설정하고 있는 공사 종목의 경우에는 등급 구분 및 해당 등급에 있어서의 순위를 고득점 순으로 매겨서 경쟁 참가 자격이 있음을 인정함.
- 등급 구분을 설정하지 않은 공사 종목의 경우에는 그 공사 종목에서 순위를 매겨 경쟁 참가 자격이 있음을 인정함.

4) 유자격업자의 변경 및 인정 취소 등

- 자격심사 신청 후 혹은 유자격업자로서 인정된 자가 합병·파산 등에 의해 건설업을 폐업한 경우, 혹은 금치산자 등에 해당된 경우에는 신속하게 변경 등의 신고를 할 필요가 있음.

26) 업태조서는 1995년 1월 20일의 모든 성청(省廳)의 약정에서 처음으로 인정된 서류인데, 그 목적은 신청 서류를 간소화하고 합리화하는 것이었음. 종래 공공공사 발주자는 자격심사를 위한 신청 서류로 유자격업자 등록 후에 진행되는 지명업자 선정을 위하여 많은 참고 서류를 요구하고 있었음. 게다가 공공공사 발주자마다 자격심사 신청서류 양식이 달랐기 때문에 경쟁참가자격 신청을 위한 신청 서류가 방대해질 수밖에 없었음. 이를 해결하기 위해 약정에서는 각 공공공사 발주자가 자격심사 신청 시점에서 업자 선정을 위한 참고 자료로서 업태조서만을 요구할 수 있게 했으며 이 조서도 A4의 반 장(표면만)으로 엄격하게 제한시켰음.

- 유자격업자가 결격 요건에 해당한다는 사실이 판명되거나 합병·파산 등에 의해 유자격업자가 건설업 폐업을 신고하거나 참가 자격을 사퇴한다고 신고하는 경우에는 자격 인정이 취소됨. 이 중 결격 요건에 해당한 사실이 판명되었을 때, 또는 부정 수단에 의한 참가 자격의 인정을 받은 사실이 판명되었을 때에는 합의제 심사를 거쳐 자격 인정을 취소하는 공공공사 발주자가 대부분임.

5) 참가 자격의 유효 기간

- 공공공사의 참가 자격 유효 기간은 정기 접수의 주기와 거의 동일하여, 정기 접수가 2년마다 이루어진다면 유효 기간은 2년이 됨.
- 또한 정기 접수 후 진행된 수시 접수의 유효 기간은 경쟁참가 자격이 인정된 때부터 차기의 정기 자격심사를 통한 인정이 이루어질 때까지가 유효 기간이 됨.²⁷⁾
- 부정 수단에 의해 자격 인정을 받은 사실이 판명되어 자격 인정이 취소된 경우에는 차기의 자격 심사까지는 수시 접수에 의해 유자격업자로서의 인정을 받을 수 없게 되어 있음.²⁸⁾

6) 유자격업자 명부 작성·공표

- 공공공사 발주자는 자격심사 사무 종료 후, 각각의 공사 종목마다 경쟁 입찰에 참가시킨 업자를 선정하는 자료로 삼기 위해 유자격업자 명부를 작성함.
- 이 명부는 공사 종목별, 등급 구분별로 구분하고, 해당 구분에 해당하는 유자격업자를 종합점수의 고득점 순으로 배열한 후(동점인 경우는 연간 평균 완성공사 총액의 순), 유자격업자의 회사 개요(기업 규모, 상호, 주소, 대표자 이름 등), 종합점수(객관·주관), 객관적 사항의 기본 데이터(완성공사 총액, 자기자본액 등), 허가업종 등을 기재하도록 되어 있음.
- 유자격업자 명부는 업체의 프라이버시가 기재되어 있기 때문에 종래는 비밀 취급되었지만, 「입찰계약적정화법」의 시행에 따라 2001년 4월 이후는 일반적으로 공

27) 예를 들면 유효 기간이 2년 간인 발주자에 있어서 정기 접수에 의한 자격 인정 후 6개월이 경과한 후에 수시 접수를 통해 자격 인정을 실시한 경우에는 그 수시 접수에 의한 자격 인정 유효 기간은 1년 6개월이 됨.

28) 왜냐하면 유자격 업자로서 인정된 후에 부정 행위가 판명되어 자격 인정이 취소된 경우 '경쟁 참가 자격이 없다'고 하는 인정 자체는 차기의 정기 자격 심사까지는 유효한 것으로 해석되기 때문임. 따라서 인정 취하 후에 수시 접수에 의해 다시 자격을 신청하는 것은 불가능하다고 해석할 수 있음.

표되고 있음.

<표 12> 유자격업자 명부 양식(국토교통성)

업자코드 접수번호 건설업 허가 번호 본점소재 현	순위 기업 규모	상호 혹은 명칭 대표자명	본점소재지 전화번호 FAX 번호 전자입찰C 카드 등록 번호	종합경영 사항평가 기술평가 自地整 실적 유무 증감률	자본금 총직원 수 건설업 총직원 수 영업 연수	연간 평균 완성공사 총액 자기자본액 경영이익률 자격증 소유자 수	냉난방 또는 옥내 비율(%)	허가업종 공사의 종류 장관지사 특정·①③ 일반·②④	비고

주 : 2001년 3월 30일 공포한 것임.

4. 시사점

- 일본의 등급제한입찰제도를 고찰한 결과, 국내의 제도 개선시에 유의할 만한 특성을 다음과 같이 정리할 수 있음.
 - 등급별 1건당 공사금액을 공사종별(토목, 건축, 전기, 조정, 내장위생설비 등)로 구분
 - 절대 등급이 아닌 상대 등급을 채용하여 공사 종목마다 연도별 발주 예정 건수를 기준으로 변경
 - 등급마다 발주 표준이 되는 공사금액은 해당 등급에서 필요로 하는 공사 시공능력을 감안하여 결정
 - 지자체 등 지방적 특수성과 그 외의 사정을 감안하여 발주자가 독자적으로 결정하는 것을 원칙으로 함.
 - 등급제한 입찰 대상 공사를 지자체에서 발주하는 중소기업이 수주 가능한 범위로 한정하고 있음(5천만엔 이상 24억 3,000만엔으로 규정되어 있으며, 환율²⁹⁾로 환산시 7억 4,000만~360억원 규모임).

29) 1엔 : 14.85원(2011. 12. 29일 기준).

V. 등급제한 입찰의 적용 확대 및 운용 방안

1. 제도 개선 방향

- 등급제한 입찰로 발주하더라도 발주 금액의 50% 이상은 타 등급 업체가 수주하고 있는 현실을 개선하여 해당 등급 업체의 수주 비중이 높아질 수 있도록 등급별 발주 공사 규모 범위의 하향 조정과 더불어, 적격심사낙찰제 하에서 실적 분야 만점을 받기 위하여 상위 업체와 공동도급이 많다는 점을 고려하여 실질적인 제도 개선 대책을 검토할 필요성이 있음.
- 발주 공사가 특정 등급에 집중되거나, 해당 등급 내 상위 업체가 수주에 유리한 환경이 조성될 수 있는 문제점을 개선하기 위하여 등급의 유연화, 등급의 세분화, 등급 구분 기준 등에 대하여 검토할 필요성이 있음.
- 앞서 제기된 등급제한입찰제도의 운용상 문제점에 대응하여 개선 방향을 설정하면, <표 13>과 같음.

<표 13> 등급제한 입찰 운용상의 문제점에 대응한 개선 방향 도출

제도 운영상의 문제점		개선 방향
등급제한 입찰의 적용 저조	지자체에서 등급제한 입찰 발주 요청이 미흡	지자체의 별도 요청 없이도 조달청 위임 발주 공사에서는 등급제한 발주가 가능하도록 「지방계약법」 시행령 개정
	제한경쟁 요건에서 중복 제한을 금지	제한경쟁 사유를 중복적으로 적용할 수 있도록 허용(예 : 실적 제한과 등급 제한을 동시에 적용하여 제한)
	PQ 대상 공사는 등급제한 입찰을 금지	PQ 대상 공사 가운데 기술이 일반화된 공사는 발주자 판단하에 등급제한 입찰을 적용할 수 있도록 허용
등급제한 입찰 운용상 문제점	해당 등급 업체의 수주 비중이 50%에 불과	원칙적으로 해당 등급 업체만 입찰에 참여토록 제한 타 등급과 공동도급을 허용하더라도 상위 1등급 이내만 허용
	해당 등급에 배정되는 공사 규모가 시공능력보다 높은 경향	등급 배정 공사 규모의 하향 조정
	발주 물량이 특정 등급에 편중될 가능성 존재	수요기관별로 자체적으로 등급을 정하여 운용토록 허용
	해당 등급 내 상위 업체 유리	등급을 세분화

2. 등급제한 입찰의 적용 확대 방안

1) 지자체 발주 공사에서 등급제한 입찰 확대

- 현행 「지방계약법」 시행령 제21조에서 등급제한제도의 근거 규정은 마련되어 있으나, ‘등급별 유자격자 명부 등록 및 운용기준’과 같은 세부 예규가 없는 상황임.
- 즉, 등급별 유자격자명부를 시·도지사가 만들도록 규정하고 있는데, 현재 그 규정을 제정한 지자체가 거의 없어 조달청에서 발주하는 경우라도 지자체 발주 공사는 원칙적으로 등급제한제도를 적용치 못하고 있음.
- 다만, 현재 행정안전부와 조달청 간에 협의해 최저가낙찰제 대상 공사(300억원 이상)는 조달청이 마련한 저가심사 기준과 PQ심사 기준을 적용하고 있는데, 그 PQ 기준에서 PQ 신청자의 자격을 시공능력공시액 또는 등급을 적용할 수 있도록 하고 있어, 예외적으로 300억원 이상 공사에 조달청 등급 기준을 적용하고 있음.
- 지자체에서 별도로 등급제한 입찰을 요청하지 않더라도 조달청에서 등급 제한으로 발주하는 방법을 강구할 수 있으나, 현행 지방계약법령 및 관련 예규에서 조달청 위임 발주에 관한 구체적인 규정이 미비함.
- 「지방계약법」 시행령 제21조에 공사를 성질별·규모별로 유형화하여 이에 상응하는 입찰 제한 기준을 정하고, 이를 미리 지정 정보처리 장치에 공고하여 입찰참가자격자로 하여금 등록을 신청하게 할 수 있도록 규정되어 있음.
- 그러나 동 규정은 당해 공사의 계약 사무를 위임받거나 위탁받은 중앙 행정기관의 장이 공사를 성질별·규모별로 유형화하여 이에 상응하는 경쟁 제한 기준을 정한 경우, 동 기준에 따라 입찰을 실시할 수 있도록 허용하는 규정은 아님.
- 지자체 발주 공사에서 등급 제한을 적용할 수 있는 방안은 각 지자체가 현행 「지방계약법」에 따라 등급제한 기준을 운용하던지 혹은 각 지자체가 등급제한 기준을 운용하되, 운용하지 않는 기관은 조달청 기준을 적용할 수 있도록 행정안전부 예규 등에 규정하는 것이 요구됨.
- 지자체의 별도 요청 없이도 조달청에 위임 발주하는 지자체 공사에 대하여 등급제한 발주가 가능토록 하기 위해서는 「지방계약법」 시행령 제21조 및 관련 예규(예

를 들어 지자체 입찰 및 계약집행 기준 등) 개정이 필요

- 즉, 「지방계약법」 규정에도 불구하고 당해 공사의 계약 사무를 위임받거나 위탁 받은 중앙 행정기관의 장은 공사를 성질별·규모별로 유형화하여 이에 상응하는 경쟁제한 기준을 정한 경우, 동 기준에 따라 입찰을 실시할 수 있도록 개정하는 것이 필요

2) 입찰 제한 조건의 중복 제한 금지 개선

- 등급 제한은 도급한도액·시공능력 또는 당해 공사와 같은 종류의 공사 실적, 특수한 기술 또는 공법 등으로 제한할 경우, 중소기업계가 불리해지는 것을 방지하기 위한 제도임.
- 이에 따라 등급제한입찰제도는 기술이나 실적, 지역제한경쟁 입찰 사유(「국가계약법」 시행령 제21조)에 해당되지 않는 경우, 주로 기술적 난이도가 낮은 공사에서 상당히 제한적으로 적용되면서 중소 건설업체의 물량 확보에 기여하지 못하고 있는 경향이 존재
- 등급제한 입찰을 활성화하기 위해서는 제한경쟁 사유를 중복적으로 적용하여 입찰 자격을 제한할 수 있도록 허용하는 것이 필요함.
- 예를 들어 실적 제한과 등급 제한을 동시에 적용할 수 있도록 함.
- 등급 제한과 더불어 기술보유 제한이나 실적 제한 등을 중복적으로 제한하는 것이 가능할 경우, 고난도 공사에서도 등급제한 입찰을 적용하는 것이 가능하게 되므로 등급제한 입찰을 널리 적용할 수 있는 기반이 마련될 수 있음.
- 다만, 등급제한 대상 공사는 비교적 난이도가 낮은 일반적인 공사를 대상으로 하고 있으나, 현행 규정상 실적제한 공사는 ‘조달청 시설공사 실적에 의한 경쟁입찰 집행기준’ 제2조에 규정된 것처럼 동일 실적이 없을 경우 공사 이행이 불가능할 정도의 극히 제한된 고난이도 공사나 지역에 한하여 집행토록 규정되어 있다는 점을 고려할 때, ‘실적 제한 + 등급 제한’으로 중복 제한할 경우 입찰 참가자 수가 크게 축소될 가능성이 있음.

3) PQ 대상 가운데 기술이 일반화된 공사는 등급제한 입찰 허용

- PQ 대상 공사 가운데 공종의 난이도를 감안하여 관련 기술이 평준화·일반화된 공사에 대하여는 발주자 판단하에 등급제한 경쟁을 적용하는 것이 가능하도록 개선 필요

3. 해당 등급 업체의 수주 비율 확대

1) 등급 제한시 원칙적으로 해당 등급 업체만 입찰에 참여

- 해당 등급 내에서 기술력이 우수한 업체를 보호하기 위해서는 부적격 업체가 실적이 우수한 상위 업체와의 인위적인 공동도급을 통하여 입찰에 참여하는 행위를 제한하는 것이 필요함.
- 원칙적으로 등급제한 입찰에서는 해당 등급 내 업체만 입찰에 참여토록 유도하는 것이 요구됨.
- 시공 실적도 부족하고 경영상태가 불량함에도 불구하고, 상위 등급과의 공동도급 (Joint Venture)을 통하여 공사를 수주하는 행태를 방지하는 것이 요구됨.
- 단, 등급제한 발주 공사에 대하여 다른 등급 업체는 공동도급 구성원으로도 참여할 수 없도록 규제할 경우, 아래와 같은 문제점이 존재함.
 - 상위 등급 업체에 의한 수주 잠식은 방지할 수 있으나, 역으로 해당 업체도 하위 등급에 배정된 공사에는 공동도급 구성원으로도 참여할 수 있는 기회가 봉쇄됨.
 - 이렇게 되면 등급제한 발주 공사는 해당 등급 업체가 100% 수주하게 되지만 동일 등급 내 업체 중 실적을 상대적으로 많이 보유하고 있는 등급 내 상위 업체만 혜택을 보게 됨.
 - 실적이 부족한 등급 내 하위 업체는 하위 등급으로 배정된 공사에 공동도급 구성원으로도 참여할 수 없게 되어 불만이 나타날 수 있음.
 - 또한 공공공사의 입찰참가 자격을 등급별로 철저히 칸막이 식으로 봉쇄하는 것이 되어 시장의 자율성을 상당히 제약할 우려가 존재함.
- 그러나 원칙적으로 등급 제한의 도입 취지를 고려할 때, 해당 등급 공사는 해당

등급 업체가 수주하는 비중을 높일 필요성이 있으며, 기술력이 미흡한 해당 등급 업체가 인위적으로 상위 업체와 공동도급하는 사례를 줄이려는 노력이 필요함.

2) 등급 배정 공사 규모의 하향 조정

- 시공경험 평가에서 만점 업체가 적은 이유는 해당 등급 업체의 시공능력에 비하여 해당 등급 공사 규모가 높게 배정되는 경향도 영향을 미치고 있음.
- 이와 같이 현행 등급별 공사 배정 규모가 다소 높은 것으로 인식되고 있으므로 등급별 배정 공사 규모를 하향 조정하는 대신, 해당 등급 공사에서는 원칙적으로 해당 등급 업체만 입찰에 참여할 수 있도록 하여 해당 등급 내 업체간에 경쟁을 활성화하는 입찰제도를 구상하는 것이 요구됨.

3) 타 등급과 공동도급 허용시 상위 1등급 이내로 제한

- 등급제한 입찰에서는 원칙적으로 해당 등급 업체만 입찰에 참여하도록 하되, 해당 등급 업체만 공동수급체를 구성하도록 할 경우, 해당 등급 내 상위 업체에만 수주 가능성이 커지는 부작용이 발생할 수 있음.
 - 따라서, 현행과 같이 상위 업체와의 공동도급을 일정 부분 인정할 필요가 있음.
- 만약, 해당 등급에 실적 보유 업체가 매우 적을 경우에는 불가피하게 공동도급을 허용하더라도 상위 1등급 이내 업체에 한하여 공동도급을 허용할 필요가 있음. 다만, 하위 업체와의 공동도급에는 제약을 둘 필요성은 없음.
 - 이는 비교적 실적 등을 갖춘 업체가 낙찰 받을 수 있도록 규제한다는 측면에서 바람직한 면이 존재

4) 시공경험 평가 만점 기준 변경 및 완화

- 현행 최저가낙찰제 등급제한 공사에 적용되고 있는 ‘계단식’ 시공경험 평가 만점 기준을 개선하여 적격심사낙찰제 등급제한 공사에 적용되고 있는 ‘비율식’ 시공경

험 평가 만점 기준으로 변경하는 방안을 검토

- 현행 적격심사낙찰제 등급제한 입찰에서 적용되는 시공경험 평가 만점 기준을 완화하거나, 공동도급시 실적 합산 방식을 개선하는 방안도 검토 필요
- 최근 조달청에서는 실적 인정 비율을 개정한 바 있는데, 공동수급체 구성원별 실적에 시공 비율을 곱하던 것을 해당 등급 이하 구성원에 대해서는 실적을 그대로 인정하는 식으로 개정함.
- 예를 들어, 대표자가 3등급일 경우 3등급 이하인 공동수급 구성원 업체가 실적 300억원이고 참여 지분 비율이 20%일 경우 기존에는 60억원(300억원×20%)만 하였으나 현재는 300억원 전체를 인정하고 있음.

5) 해당 등급 업체의 참여 비율이 높을수록 가점 부여

- 일부에서는 해당 등급 업체(하위 등급 업체 포함)의 최소 참여지분을 현행 50%에서 70%로 확대하는 방안이 제시되고 있음.
- 다만, 해당 등급 업체의 최소 참여 비율을 70%로 상향 적용할 경우, 현행 조달청 적격심사 세부기준 제3조 ①2다³⁰⁾ 및 공사입찰 특별유의서 제4조 제3항³¹⁾으로 인하여, 그 기대 효과가 제한을 받을 수 있음. 따라서 등급제한 입찰시는 시공능력공시액 적용을 배제하는 내용을 명시할 필요가 있음.
- 그러나 이 방식은 공동수급체 구성에 관한 업체의 자율성을 침해할 수 있고, 자칫 등급 내 상위 업체간의 공동수급체 구성으로 인한 독과점 현상이 발생할 우려가 존재함.
- 따라서 해당 등급 업체의 최소 참여지분은 50% 정도로 유지하는 것이 바람직하며, 필요하다면 해당 등급 업체가 50% 이상 지분을 갖게 될 경우, 해당 등급 업체의 참여 지분이 높을수록 PQ나 실적 평가에서 가점을 부여하는 것이 가능할 것으로 판단됨.

30) 공동수급체 각 구성원의 시공 비율에 추정금액을 곱한 금액이 시공능력공시액을 초과하면, 그 구성원의 시공 비율은 시공능력공시액에 해당하는 시공 비율만 인정하여 평가하고, 잔여 시공비율은 다른 구성원에 배분하여 평가하지 않음.

31) 건설산업기본법령의 적용을 받는 추정가격 50억원(전문공사는 5억원) 이상인 공사에서 입찰자의 시공능력공시액은 당해 업종의 추정금액(도급자가 설치하지 아니하는 관급자재대를 제외)을 초과하여야 함.

4. 등급 구분의 합리화 방안

1) 등급 구간의 구분 기준 : ‘실적’에 대한 배려 필요

- 현재 등급 구분은 시공능력평가액을 기준으로 하고 있는데, 시공능력평가액 산정 시 실적 평가액이 차지하는 비중이 40~50%에 불과하여³²⁾ 동일 등급으로 편성되었더라도 업체간 보유 실적에 편차가 많음.
- 예를 들어 실적이 부족한 상태에서 ‘시공능력평가액’이 높게 산출되어 상위 등급으로 분류될 경우, 등급제한 상태에서 적격심사낙찰제나 PQ심사를 받게 되면, 실적 점수가 낮아 해당 등급 공사 입찰에 참여하기 어려운 업체가 많음.
- 또한, 시공능력평가액 산정시 ‘실적’ 이외에 경영 상태나 기술 능력, 신인도 등이 가산되면서 시공능력평가액이 해당 업체의 실제 시공능력보다 높게 산출되는 경향이 있으며, 결과적으로 시공능력보다 규모가 큰 공사가 배정될 수 있음.
- 이에 따라 등급제한 입찰에서 유자격자 등급을 구분하는 기준으로서 ‘시공능력평가액’보다는 ‘최근 3~5년 간 실적’을 활용하는 방안이 대두되고 있음.
- 그러나 시공능력평가액 대신 ‘실적’을 기준으로 등급을 분류할 경우, 등급 내 업체간 보유 실적 편차는 작아지는 반면, 업체 수의 편차가 커질 우려가 있음.
- 예를 들어 현행 기준에서 실적으로 등급을 구분할 경우, 1등급은 30개사로 줄어들고, 2등급은 500개사로 늘어나는 등 업체 수가 특정 등급에 집중되면서 입찰 참가 기회가 편중되는 문제가 발생할 수 있음.
- 또, 최근 수년간 실적이 부족한 업체는 등급별 유자격자명부 편입이 아예 어려워져 중소 건설업체의 수주 기회를 확보하고 건설업체의 균형 발전을 도모하려는 등급제한 입찰의 도입 취지가 퇴색될 우려가 있음.
- 입찰에 있어 실적을 충족시키는 업체는 증가할 수 있으나, 역으로 동급 업체간 기술자 수나 경영 능력 등에 차이가 발생할 가능성은 높아짐.
- 나아가 시공능력평가액 대신 최근 ‘3~5년 실적’으로 등급을 구분할 경우, 현 시공능력평가제도의 실효성에 대한 논란을 초래할 수 있음.

32) 시공능력평가액은 실적 평가액 + 경영 평가액 + 기술능력 평가액 ± 신인도 평가액으로 산정함.

- 실적 평가액 = 최근 3년간 연평균 공사실적의 75%

-경영 평가액 = 실질자본금 × 경영평점 × 75%

-기술능력 평가액 = 기술능력 평가액 × 30% ± 퇴직공제불입금 × 10 + 최근 3년간 기술개발 투자액

-신인도 평가액 = 신기술 지정, 협력관계 평가, 부도/영업정지, 재해율 등을 감안한 가/감산

- 등급제한 입찰은 업체 규모에 따라 등급을 구분하여 입찰 참여를 제한하는 것이므로 원칙적으로 시공능력평가액과 같이 업체의 잠재적 능력(Potential Capability)을 기준으로 구분하는 것이 바람직하나, 동일 등급 업체간 실적 편차가 심할 경우에는 실적평가액을 기준으로 등급을 구분하는 것도 고려해 볼 수 있음.
- 현행 시공능력평가액을 활용하여 등급 구분시에는 시공능력평가액과 상관없이 등급 내 업체들의 실적 분포 실태 등을 감안하여 각 등급별 배정 공사의 상·하한 범위를 결정하는 방안도 고려할 수 있음.
- 또한, 현실적으로 ‘실적’에 대한 가중치를 높여 새롭게 작성한 시공능력평가액을 활용하여 등급을 구분할 수도 있을 것임.

2) 등급 구간의 지나친 세분화는 곤란

- 등급 구간을 너무 세분화할 경우, 등급간 공사 물량 또는 수주 비중의 형평성 문제가 대두될 수 있기 때문에 균등한 수주 기회 부여를 우선적으로 고려해야 함.
- 등급을 세분화할 경우, 동일 등급 내 상·하위 업체간 갈등이 다소 완화될 수 있을 것으로는 생각되나 근본적으로 문제가 해결된다고 보기 어려움.
- 예를 들어, 3등급 상위 업체는 3등급 하위 업체보다 수주에 유리하기 때문에 2등급 하위로 올라가는 것을 기피하는 문제 등은 여전히 존재할 것으로 판단됨.
- 또한 등급을 세분화할 경우, 가장 우려되는 점은 등급별 공사 물량의 형평성을 유지하기가 현재보다 더 어려울 것으로 예상됨.
- 따라서 최근 조달청에서 개정한 7개 등급 체계가 적정한 것으로 판단됨.

3) 수요기관별로 자체적인 등급 구분 확대

- 등급 구분이 경직적으로 운용될 경우, 특정 등급에 물량이 집중되거나 해당 등급 상위 업체가 유리하다는 문제점이 지적된 바 있음.
- 이러한 문제의 해결 방안으로서 발주자가 입찰자의 등급을 인위적으로 부여할 것이 아니라, 발주자가 발주 공사 구간과 등급을 정한 후, 입찰자가 자유롭게 자

신의 등급을 선택하는 방안을 고려할 수 있으나³³⁾, 이 경우 대부분의 업체가 자신의 실적과 낙찰 가능성 등을 고려하여 등급을 하향하여 등록할 우려가 높으며, 이는 중소 건설업체 보호라는 등급제한입찰제도의 취지에 역행하는 결과를 초래할 수 있어 현실적이지 못한 것으로 판단됨.

- 외국 사례 등을 고려할 때, 본질적으로 지자체 등 수요기관별로 등급 구분을 달리 운용하는 것을 제한할 이유는 없음.
 - 예를 들어 지자체마다 등록된 업체 규모와 발주하는 공사 규모가 다를 수 있기 때문에 등급제한 입찰을 활성화하기 위해서는 원칙적으로 등급별 경쟁제한 기준을 지자체별로 각각 제정·운영하는 것이 필요함.
- 현행 법령을 보더라도 「지방계약법」 시행령 제21조(공사의 성질별, 규모별 제한에 따른 입찰)에 의거, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사는 공사를 규모별로 유형화하여 이에 상응하는 등급별 경쟁제한 기준을 정하여 시행할 수 있음.
 - 현재 등급별 경쟁제한 기준을 정하여 시행하고 있는 지자체는 서울과 제주도이며, 2개 지자체의 등급별 경쟁제한 기준은 조달청 등급운용 기준을 준용하고 있음. 그 외 지자체는 등급별 경쟁제한 기준을 시행하고 있지 않음.
- 다만, 지자체 공사의 발주 규모가 대부분 지역의무공동도급 대상 규모이므로 지역 업체의 수주 물량 확보에는 큰 영향이 없을 것으로 판단됨.
 - 따라서 지자체별로 등급별 제한경쟁 기준을 제정하여 운용하는 것을 규제하지 않되, 현실적으로는 가능하다면 조달청과 동일 등급 기준을 활용하는 방안을 강구

33) 이는 제도설계 이론을 응용한 것으로서, 모든 입찰자의 기대수익이 극대화될 수 있도록 하는 것임. 발주량이나 공사구간별 분포도를 예측하기 어려운 상황에서 인위적으로 등급을 정해 입찰을 막게 되면 많은 저항에 직면할 수 있음. 따라서 업체들을 대상으로 스스로 등급을 정하게 하면, 이론적으로는 자연스럽게 균형이 달성될 수 있음. 모든 것이 불확실한 상황에서 자신 스스로가 생각하는 자신의 '진실한' 등급을 벗어나 다른 등급을 선택할 유인이 존재하지 않기 때문임. 예를 들어, 1등급 내 한 업체가 발주량에 대한 정보가 없는 상황에서 자신의 등급을 두고 '거짓 보고(False Report)'할 유인이 없다는 뜻인데, 이는 모든 업체들이 전략적 사고를 통해 등급을 선택할 수 있기 때문임. 수주 확률이 높아질지 낮아질지 여전히 불확실한 상태에서 설명 수주 확률이 다소 높아진다 하더라도 수주 규모가 작아질 수 있고 결국 기대수익엔 큰 변함이 없을 것임. 업체로서는 등급 결정에 따라 평판(Reputation)을 고려하지 않을 수 없음. 만약 업체들이 사적인 정보수집으로 발주량이나 그 분포도를 예측할 수 있다면 발주가 많은 공사 구간에 등급 신청이 많아지고 그렇지 않은 구간은 등급 신청이 적어지게 됨. 즉, 등급 신청이 많은 구간에선 발주 공사가 많은 대신 입찰자도 많아지게 되고 그렇지 않은 구간에선 발주 공사가 적은 대신 입찰자도 적어지게 됨. 중요한 것은 등급을 막론하고 어떤 업체에게도 유·불리가 없기 때문에 가장 공평한 대안이 될 수 있다는 것임. 문제가 되는 1등급 하위 업체들 역시 스스로 등급을 정할 것이므로 역차별 논란이 사라질 수 있다는 것임.

하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.

5. 결 론

- 이상의 논의를 종합해보면, 등급제한 입찰을 활성화하는 데 있어 크게 두 가지의 문제점이 존재함을 알 수 있는데, 하나는 등급제한 입찰 적용이 저조하다는 것이고, 다른 하나는 등급제한 입찰이 운용상 어려움에 직면할 수 있다는 것임. 이에 대한 개선 방향을 제시하면 다음과 같이 정리할 수 있음.
- 실제 등급제한 입찰 적용을 확대하려면 「지방계약법」 시행령을 개정해 지자체의 별도 요청 없이도 조달청에서 등급제한 발주가 가능하도록 개선하고, 제한경쟁 사유를 중복적으로 적용할 수 있도록 허용할 필요가 있으며, PQ 대상 공사 가운데 기술이 일반화된 공사는 발주자 판단 아래 등급제한 입찰을 적용할 수 있도록 허용할 필요가 있음.
- 제도 운용상의 문제를 해결하기 위해서는 원칙적으로 해당 등급 업체만 입찰에 참여하도록 제한하거나 다른 등급과 공동도급을 허용하더라도 상위 1등급 이내만 허용해 해당 등급 업체의 실제 수주 비율을 높이고, 등급 배정 공사 규모를 하향 조정하여 해당 등급에 배정되는 공사 규모가 시공능력보다 높은 현상을 개선할 필요가 있음.
- 또한, 해당 등급 내에서 상위 업체의 수주 독식 현상을 막기 위해 등급을 보다 세분화하고, 수요기관별로 자체적으로 등급을 정해 발주할 수 있도록 제도를 개선하는 것이 요구됨.

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)

이양승(연구위원 · yslee@cerik.re.kr)

김영덕(연구위원 · kyoduk@cerik.re.kr)