

건설산업동향

조달청 PQ심사 세부기준 개정안의 문제점과 향후 개선방향

양극화 해소 TFT

2006. 1. 17

- 문제제기 3
- PQ제도와 최저가낙찰제도 : 시행현황과 문제점 4
- 조달청 PQ심사 세부기준의 개정취지와 내용 9
- 조달청 PQ심사 세부기준 개정안의 문제점과 파급효과 13
- 향후 개선방향 17
- 결론 19

요 약

- ▶ **조달청은 PQ심사의 변별력 제고를 핵심으로 하는 세부기준 개정안을 2006년 2월 1일자로 시행 예정**
 - PQ공종별 통과업체 수의 불균형 해소 차원에서 16개 공종별로 새로운 시공실적 평가기준을 수립하여 일반교량이나 터널은 시공실적 만점기준을 대폭 강화한 반면, 공연·집회시설, 관람시설, 전시시설 등은 대폭 완화
 - 실적평가 요소는 금액으로 단일화하였고, 평가등급의 세분화와 함께 등급간 불균형도 해소

- ▶ **조달청 PQ심사 세부기준은 시공실적 위주의 변별력 제고에 국한되어 있어, 결과적으로 토목공사 실적이 상대적으로 적은 중견건설업체들에게 다소 불리한 제도 변경이 이루어졌기 때문에 중견건설업체들의 반발 심화**
 - PQ심사항목은 시공경험외에 기술능력, 경영상태, 신인도 등 여러 가지 항목이 있는데, 이번 개정안은 PQ공사중 가장 발주물량이 많은 일반교량이나 터널의 시공경험 평가기준을 대폭 강화
 - 실적평가 기준을 공사금액으로 단일화할 경우 실적금액이 적은 중견/중소건설업체의 입찰참가 기회 축소 초래
 - 규제개혁기획단의 PQ제도 개선방안만 해도 시공경험외에 기술능력, 경영상태, 신인도 및 지역가점제 축소 등과 같은 종합적인 제도개선 방안 포함

- ▶ **연간 10~20건의 도로공사 입찰참가를 해왔던 중견건설업체 가운데 바뀐 조달청 PQ심사 세부기준에 따르면 단 1건도 입찰할 수 없는 사례 발생**
 - 시공능력순위 상위 60위권 이내의 중견건설업체를 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면, 응답한 17개사 가운데 7개사는 연간 10~20건의 조달청 발주 도로공사에 입찰해 오다가 금년 2월 1일부터 바뀐 조달청 PQ심사 세부기준이 시행되면 단 1건도 입찰하기 어려운 사례 발생
 - 시공실적만으로 변별력을 강화하는 것도 문제지만, 이처럼 급격한 입찰참가 기회축소 효과 때문에 상당수 중견건설업체들이 조달청 PQ심사 세부기준의 시행을 유보해 달라고 요구

- ▶ **일반교량과 터널의 시공경험 만점기준 완화, 최저가낙찰제 PQ통과점수의 단일화(90점) 등 필요한 보완 장치를 갖춘 후 2월 1일부터 시행하고, 향후 종합적인 개선 필요**
 - PQ 및 최저가낙찰제 공사에서 차지하는 비중이 가장 큰 일반교량과 터널의 시공경험 만점기준은 완화하고, PQ공종금액이 총공사금액의 50%미만일 경우 최저가낙찰제 공사의 PQ심사 통과점수는 94.5점에서 90점으로 단일화
 - 당장 2006년 2월 1일부터 금액으로만 시공경험을 평가할 것이 아니라, 단계적으로 금액평가의 비중을 높이는 방안도 검토 필요
 - 규제개혁기획단의 종합적인 입찰제도 개선안과 병행하여 PQ제도의 종합적인 개선이 필요하며, 실적이 아니라 기술과 가치 중심의 변별력 강화가 중요

■ 문제의 제기

- 1993년의 신행주대교 붕괴사건을 계기로 부실공사 방지 차원에서 도입된 입찰참가자격 사전심사(Pre-Qualification: PQ)제도는 우리나라 입찰참가제도의 근간 역할을 수행해 왔음.
 - 최저가 낙찰제 공사의 경우, PQ심사점수가 최소 90점 이상이 되어야만 입찰참가 자격 부여
 - 설계·시공 일괄 및 대안입찰공사는 설계평가점수와 입찰가격점수 및 당해공사 수행능력점수를 합산하여 최고득점자를 낙찰자로 선정하는데, 당해공사 수행능력점수는 PQ심사점수를 의미
 - 적격심사 공사의 경우, 50억원 이상 공사는 당해공사 수행능력을 평가하고 있는데, 여기서도 당해공사 수행능력 평가항목은 PQ심사항목 활용
- 최저가낙찰제 공사의 경우, 입찰가격으로만 낙찰자를 선정하지 않고, 사전에 PQ심사를 거쳐 일정한 점수를 획득한 자에게만 입찰참가를 허용하고 있는 이유는 당해공사 수행능력이 없는 업체가 저가에 수주할 경우에 발생할 수 있는 부실공사 내지 공사기간중 해당업체의 도산 등과 같은 리스크를 줄이기 위한 취지임.
 - 최저가낙찰제에서도 시공경험, 기술능력, 경영상태 및 신인도와 같은 PQ심사항목을 엄격하게 검증하여 충분한 계약이행능력을 보유한 자에게만 입찰참가 허용
- 하지만 우리나라 PQ심사제도는 변별력 부족에 대한 문제 제기가 계속되었고, 실제로도 PQ심사 통과업체 내지 입찰참가자 수는 시간이 흐를수록 증가하는 모습을 보여주고 있음.
 - 1993년에 처음 도입했던 조달청 PQ심사제도에서는 20~30개 이내 업체만 통과시키는 규제조항이 있었지만, 규제완화 차원에서 1998년에 폐지
 - 지금은 작게는 10개 이내도 있지만, 많게는 60~70개에 달하는 등 PQ공종별 불균형도 심각하고, 전체적인 평균 통과업체 수는 30개를 넘어서면서 갈수록 통과업체 수 증가
 - PQ심사 통과업체 수의 적정성 여부를 판단하기는 대단히 어렵지만, 공종별 불균형이나 지나치게 많은 통과업체 수는 PQ심사의 취지 훼손

- 최근 조달청에서는 지금까지 노출된 PQ제도의 문제점을 개선하고, 2006년 2월 말에 예정된 최저가낙찰제 공사의 확대에 대비하기 위하여 PQ심사 세부기준을 대폭 개정하여 2006년 2월 1일자로 시행할 계획임.
 - 조달청의 PQ심사 세부기준 개정내용은 시공경험을 중심으로 공종별 만점기준 조정을 통한 공종간 불균형 해소, 평가기준의 단일화(규모와 금액에서 금액으로 단일화), 평가등급간 불균형 해소 등이 핵심
 - 이같은 개정을 통해 조달청 PQ심사 세부기준의 변별력을 제고하고, 궁극적으로 통과업체 수의 축소 기대

- 하지만 PQ심사제도는 우리나라 입찰제도의 근간이기 때문에 단순히 최저가낙찰제에 국한해서 논의할 사항은 아니며, PQ심사기준에 따라 건설업체간 입찰참가 기회가 달라지고, 그 결과 공공공사 수주물량의 배분구조가 바뀌기 때문에 이해관계 집단간의 격렬한 대립이 발생하게 됨.
 - 조달청 PQ심사 세부기준의 개정에 대해서도 찬반 양론이 있는데, 특히 시공 능력순위 10~60위권 이내 중견건설업체들이 강력하게 이의 제기

- 여기서는 조달청 PQ심사 세부기준의 개정취지와 내용이 무엇인지를 보고, 제도 개선안이 안고 있는 문제점과 건설업계에 미치는 파급효과를 분석하여, 2006년 2월 1일자로 시행을 앞둔 조달청 PQ심사 세부기준의 보완방향을 제시하고자 함.
 - 조달청 PQ심사 세부기준의 개정내용에 앞서, 개정의 배경이 된 PQ제도와 최저가 낙찰제도의 시행현황 및 문제점부터 간략하게 소개

■ PQ제도와 최저가낙찰제도 : 시행현황과 문제점

PQ제도

- 입찰참가자격 사전심사(Pre-Qualification: PQ)제도란 공공공사 입찰에 참여하고자 하는 업체에 대하여 입찰 이전에 시공경험·기술능력·경영상태·신인도 등 기업의 공사수행 능력을 종합적으로 평가하고, 당해 공사를 적절하게 수행할 수 있다고 인정되는 적격업체를 선정하여, 이들 적격업체에게만 입찰에 참가할 수 있는 자격을 부여하는 제도를 말함.

- 외국에서 활용되는 PQ제도는 통과여부(Pass/Fail)만 결정하는 입찰참가자격 검증시스템인데 반하여, 우리나라의 PQ제도는 최저가 낙찰제에서만 통과여부를 결정하는 제도로 활용하고, 그외 적격심사제도나 일괄 및 대안입찰공사에서는 PQ심사 점수를 합산하여 낙찰자를 선정하는 기준으로 활용
- 우리나라에서 1993년에 처음으로 PQ제도를 도입한 직접적인 계기는 신행주대교의 붕괴(1992) 사고를 계기로 충분한 계약이행능력을 보유한 업체에게만 입찰참가를 허용함으로써 부실공사를 방지하는 것이었지만, 1997년의 건설시장 개방을 앞두고 외국 건설업체의 국내 시장진입에 대비하여 입찰참가자격을 사전적으로 검증해야 한다는 문제의식도 있었음.
- PQ제도는 가격중심의 국내 입낙찰제도를 시공경험, 기술능력, 경영상태, 신인도 등과 같은 요소를 종합적으로 평가하여 입찰참가자격을 부여하는 선진화된 입낙찰제도로 전환한다는 의미도 함께 내포
- PQ제도는 다음 2가지 상반된 요소가 적절한 균형을 이루어야 하지만, 우리나라의 PQ제도는 2번째 요소가 시간이 흐를수록 더 크게 작용한 것으로 평가됨.
 - 변별력있는 평가항목과 기준을 마련하여 계약이행능력을 충분히 보유한 건설업체 식별
 - 계약이행능력을 보유한 업체를 식별한다는 명분으로 실질적인 시장진입 장벽으로 기능하거나 경쟁제한적인 제도가 되어서는 곤란
- PQ심사 평가항목은 시공경험, 기술능력, 경영상태 및 신인도 등 4개 항목이며, 심사통과 기준은 다음과 같음.
 - 경영상태 부문과 기술적 공사이행능력 부문으로 구분하여 심사하며, 경영상태 부문의 적격요건을 충족한 자를 대상으로 기술적 공사이행능력 부문을 심사
 - 기술적 공사이행능력부문은 시공경험, 기술능력, 시공평가결과 및 신인도분야를 종합적으로 심사하며, 적격요건은 평점이 90점(최저가낙찰제 공사의 PQ공종금액이 총공사금액의 50%미만인 경우에는 94.5점) 이상인 자
- PQ심사 평가항목중 시공경험은 최근 10년간 당해공사와 동일공사 및 유사공사 실적과 최근 5년간 시공실적으로 평가하는데, 규모(길이, 면적, 용량 등) 또는 금액으로 평가해 왔음.

현행 조달청 PQ심사 평가항목과 배점기준

구 분	1,000억이상	1,000~500억	500억미만
1. 시공경험(①과 ②는 택일적용)	34	32	30
① 10년기준 동일공사실적	26	22	22
② 10년기준 유사공사실적	16	14	12
③ 5년기준 공사실적	8	10	8
2. 기술능력	36	35	35
① 기술자보유현황	25	25	25
② 신기술개발·활용실적	2	2	2
③ 시공평가 결과	4	3	3
④ 기타 필요한 사항	1	1	1
⑤ 기술개발투자비율	4	4	4
3. 경영상태(가와 나는 입찰참가자가 택일 적용)			
가. 재무비율평가에 의한 경우	30	33	35
① 부채비율(부채총계/자기자본)	3	5	7
② 유동비율(유동자산/유동부채)	3	4	7
③ 차입금의존도(차입금/총자산)	1	2	4
④ 영업이익대비이자보상배율 (영업이익/이자비용)	2	2	4
⑤ 매출액영업이익률(영업이익/매출액)	3	2	1
⑥ 매출액순이익률(당기순이익/매출액)	3	2	3
⑦ 총자산순이익률(당기순이익/총자산)	1	1	1
⑧ 총자산대비영업현금흐름비율 (영업활동으로 인한 현금흐름/총자산)	2	2	2
⑨ 자산회전율 [매출액/{(기초총자산+기말총자산)/2}]	2	3	3
⑩ 신용평가등급	4	4	-
⑪ 감사보고서상의 감사인의견	3	3	-
⑫ 영업기간	3	3	3
나. 신용평가등급에 의한 경우	30	33	35
4. 신인도	±3	±3	±3

주 : 신용평가등급에 의한 경영상태 평가는 300억원이상 공사에 한함.

자료 : 조달청 입찰참가자격사전심사세부기준.

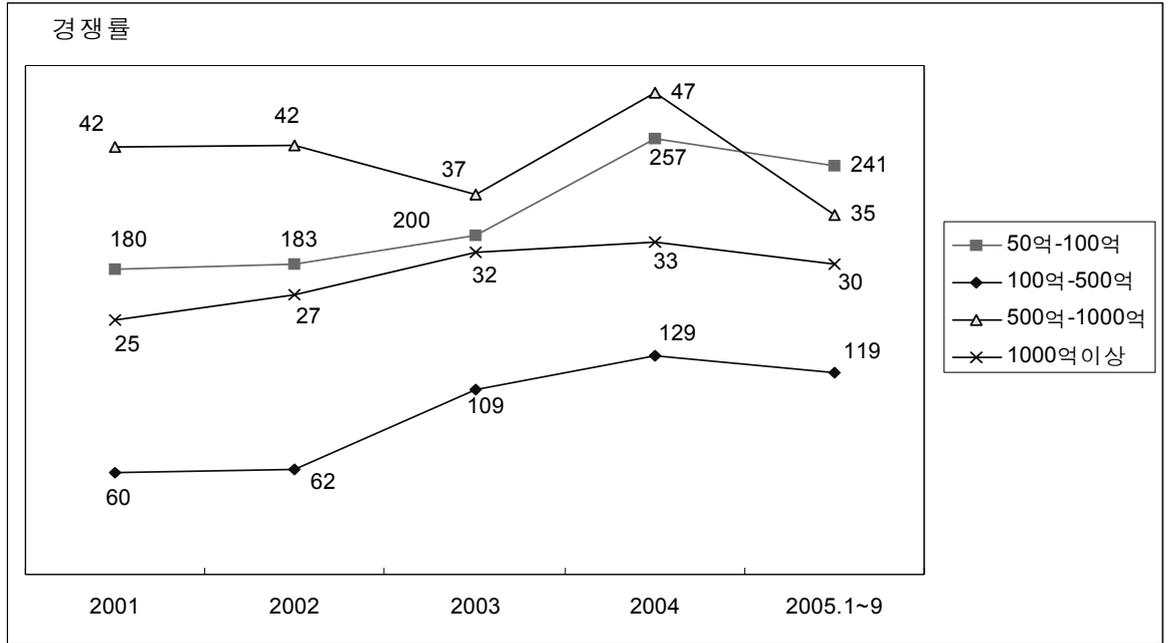
- 현재 「국가계약법」 시행령 및 시행규칙에 규정된 PQ대상공사는 추정가격 100억원 이상 대형공사 중 전문적 기술이 필요한 22개 공종임.
- PQ대상공종에 해당할 지라도 발주기관의 판단에 따라 PQ심사를 할 수도 있고, 하지 않을 수도 있음.
- 다만, 추정가격 500억원 이상인 공사중 PQ공종에 해당되는 공사는 최저가낙찰제를 적용하되 반드시 PQ심사를 거쳐야 함(발주기관 임의로 최저가낙찰제 적용 회피를 방지하기 위한 목적으로 규제) .

입찰참가자격 사전심사(PQ) 대상공사

PQ제도 도입당시의 대상공사('93.7)	새로 추가된 공사('95.7)
1) 길이 500m이상의 교량공사(교각간격 50m이상)	15) 상수도공사(직경1,000mm이상, 정수장 포함)
2) 공항건설공사	16) 하수도공사(단면적 20m ² 이상)
3) 댐축조공사	17) 관람집회시설공사
4) 에너지저장시설공사	18) 전시기설공사
5) 간척공사	19) 공용청사 시설공사 (연면적 20,000m ² 이상)
6) 준설공사	20) 송전공사
7) 항만공사	21) 변전공사
8) 철도공사	22) 공동주택 건설공사(16층이상)
9) 지하철공사	
10) 터널공사가 포함된 공사	
11) 발전소 건설공사	
12) 쓰레기소각장 건설공사	
13) 폐수처리장 건설공사	
14) 하수종말처리장 건설공사	

- PQ제도의 변별력은 입찰참가자 수로 표현될 수 있는데, 모든 유형의 공공공사에서 당해공사 수행능력 평가시 PQ심사점수를 이용하고 있기 때문에 비단 최저가낙찰제 공사의 입찰참가자 수뿐만 아니라 공공공사 입찰참가자 수 자체가 PQ제도의 변별력을 보여주는 지표임.
- 최근 몇 년간에 걸친 조달청 발주공사 입찰참가자 수는 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 그만큼 조달청 PQ제도의 변별력 저하를 의미

조달청의 공사규모별 입찰참가자 수 변화 추이



자료 : 조달청.

최저가낙찰제도

- 2001년에 1,000억원 이상 PQ공사를 대상으로 도입된 최저가낙찰제는 2003년 12월에 500억원 이상 PQ공사로 확대되었고, 2006년에는 300억원 이상 공사로까지 확대하기로 결정하였으며, 2008년에 100억원 이상 공사로 확대할 계획임
- 최저가낙찰제 공사의 입찰참가자격은 PQ심사 점수가 최소한 90점(PQ공종금액이 총공사금액의 50%미만인 경우는 94.5점) 이상이 되어야 하는데, 500억원 이상 공사의 입찰참가자 수는 앞에서 본 바와 같이 지속적으로 증가하였고, 평균 낙찰률은 지속적으로 하락하는 추세였음.
 - 2005년 1월부터 8월 24일 현재까지 시행된 최저가낙찰제 공사의 입찰결과를 보면, 평균 낙찰률은 59.0%로 2004년도의 평균 낙찰률 59.4%보다 0.4%p 저하
 - 가장 큰 비중을 차지해 온 도로공사(57.6%), 최근 증가하고 있는 철도공사(60.3%)의 평균 낙찰률은 지난해에 비해 약간씩 높아졌으며, 항만공사 낙찰률은 2004년과 마찬가지로 68.1%를 기록
 - 건축공사와 플랜트 공사는 70%대의 낙찰률 기록

최저가 낙찰제 공사의 공종별 평균 낙찰률 추이

구 분	2001년(건)	2002년(건)	2003년(건)	2004년(건)	2005년(건)
도 로	66.41% (37)	60.83% (26)	52.27% (11)	55.58% (46)	57.68% (16)
철 도	62.44% (5)	69.37% (4)	56.36% (7)	59.46% (21)	60.35% (10)
플랜트	69.85% (1)	71.81% (2)	78.63% (5)	79.16% (4)	78.29% (1)
항 만	50.19% (1)		79.67% (1)	68.15% (3)	68.15% (1)
건 축	67.21% (3)			72.84% (5)	75.95% (4)
전체 평균	65.77% (47)	63.03% (33)	60.10% (24)	59.44% (84)	59.02% (32)

주 : 2005년 8월 24일 현재(입찰일 기준)

자료 : 대한건설협회.

- 최저가낙찰제는 2006년에 300억원 이상 공사로 확대할 계획이지만, 낙찰률이 지속적으로 하락하고 있는 추세이기 때문에 실효성있는 저가낙찰 방지대책의 수립이 향후 최저가낙찰제 정착의 관건이 되며, 저가낙찰 방지대책의 일환으로 공사이행보증제도의 개선과 함께 PQ심사의 변별력 제고를 통해 부실업체의 최저가낙찰제 공사 수주기회를 축소해야 한다는 요구도 많이 제기되었음.
- 입찰참가자 수가 증가할수록 낙찰률은 저하될 수밖에 없다는 연구결과도 발표되었으며(이복남·장철기, 2005), 입찰참가자 수가 갈수록 늘어나고 있는 상황에서는 부실업체를 걸러내는 제도적 장치로서 PQ심사기준 강화 필요

■ 조달청 PQ심사 세부기준의 개정취지와 내용

개정 취지

① PQ심사기준의 변별력 제고

- 1993년 PQ제도가 도입된 이래 조달청 PQ통과업체 수를 25~30개로 제한하였으나, 1998년에 규제완화 차원에서 이 제도가 폐지되었고, 최근에는 PQ통과업체 수가 50개사를 넘어서는 경우도 종종 발생하였고, PQ제도의 취지를 살리기 위해서는 변별력을 제고해야 한다는 여론에 부응 필요

② 공사유형별 난이도와 특성 반영

·현행 PQ공종 22개 공사를 3개 유형으로 구분하여 평가기준을 차별적으로 운영하고 있긴 하지만, 같은 유형이라도 공사의 특성이나 난이도 반영 미흡(예컨대, 교량의 경우 해상교량, 현수교, 사장교 등과 일반교량 건설공사는 차별화 필요)

③ 최저가낙찰제 확대에 대비

·2006년부터 300억원 이상 공사로 최저가낙찰제가 확대될 경우 시공능력이 미흡한 건설업체의 저가 수주 방지
 ·특히 종전과 같이 변별력이 미흡한 PQ심사기준으로서는 조달청의 등급별 유자격자명부 2~3등급 업체들도 무리한 가격경쟁에 뛰어들 것이 예견되기 때문에 입찰참가자격 강화 필요

④ PQ공종별 불균형 해소

·터널, 교량 등은 입찰참가자 수가 너무 많은 반면, 공연·집회시설, 관람시설, 전시시설 등은 입찰참가자 수가 너무 적어 경쟁성이 미약하기 때문에 입찰참가자 수가 많은 공종은 시공경험 평가기준을 높이고, 입찰참가자 수가 적은 공종은 시공경험 평가기준을 낮추어 PQ공종별 입찰참가자 수의 불균형 해소

개정 내용

- 조달청에서는 PQ심사 세부기준을 개정하여 2006년 2월 1일 공고분부터 적용하기로 하였음.
- PQ심사시 주요 평가분야인 시공경험, 기술능력, 경영상태 및 신인도 중에서 시공경험에 주안점을 두어 개정안 제시
- PQ공종별 통과업체 수의 불균형을 시정하고자 하였기 때문에 PQ심사기준을 일방적으로 강화한 것은 아니고, 완화시킨 공종도 다수 있음.
- 터널, 일반교량은 대폭 강화되었고, 공연·집회시설, 관람시설, 전시시설 등은 완화

- 주요 개정내용은 다음과 같이 요약할 수 있음.

·종전에는 22개 PQ대상공사를 3개 유형으로 구분하여 평가를 달리 했는데, 이번 개정에서는 공사별로 세분하여 평가기준을 달리함으로써 개별 공사의 특성 반영

※ 종전에는 1,000억원 이상 최저가낙찰제 적용공사에서 I 유형에 속하는 교량, 터널, 지하철 등의 토목공사는 모두 시공실적 300% 이상이면 만점인 A등급을 받을 수 있었으나, 개정 후에는 현수교, 사장교, 해상교량 등은 130% 이상, 일반교량은 430% 이상, 지하철은 300% 이상일 경우에 A등급으로 평가

·평점점수 산정방식을 종전에는 공사규모와 금액을 병행해서 평가했으나, 개정 후에는 금액으로 일원화하여 평가(설계가 점차 복잡·첨단·다양화되고 신기술 적용이 증가함에 따라 과거의 시공실적을 길이나 용량에 의해 단순 비교하여 평가함으로써 나타나는 불합리점 해소)

※ 교량의 경우 산악지대에서는 교각의 높이가 점차 높아지는 추세에 있는데도 일반교량 시공실적과 같이 단순히 교량의 길이로만 비교평가하는 것은 불합리하기 때문에 금액으로 평가

·평점배분방식 개정(종전에는 공사 규모별로 5단계의 등급을 정하여 평점을 주었으나, 개정 후에는 6단계로 세분화하였을 뿐만 아니라, 배점간격을 균형되게 배분함으로써 상대적으로 시공경험이 A등급에 미치지 못하지만 비교적 우수한 업체에게 평점 배분상의 불이익이 되지 않도록 고려)

※ 교량의 예를 든다면, 종전 B등급의 경우 A등급 실적의 73%를 가지고 있어도 만점의 88%를 받을 수 있었지만, 개정 후에는 A등급의 85% 이상을 가진 업체는 만점의 91% 획득

조달청 PQ심사세부기준의 주요 개정내용 비교

구 분	종 전	개 정 후	비 고
■ 공사유형	① PQ공사를 I, II, III 3개 유형으로 구분 차등평가(비율은 최저가낙찰제 적용공사의 A등급 평점기준임) - I 유형은 교량, 철도, 터널, 지하철 등 토목공사 : 300% 이상 - II 유형은 쓰레기소각로, 하·폐수처리장, 상하수도 등 설비 또는 플랜트공사 : 300% 이상 - III 유형은 공항, 항만, 준설, 전시설, 공용청사 등 기타 및 건축공사 : 270% 이상	① PQ공사를 개별 공사별로 세분하여 차등평가(비율은 최저가낙찰제 적용공사의 A등급 평점기준임) ① 교량(현수교 등) : 130% ② 일반교량 : 430% ③ 지하철공사 : 300% ④ 공항(활주로등) : 100% ⑤ 준설 : 150% ⑥ 터널 : 430% ⑦ 항만(계류시설) : 85% ⑧ 항만(외곽시설) : 110% ⑨ 공동주택 : 570% ⑩ 공연·집회시설 : 70% ⑪ 관람시설 : 70% ⑫ 전시시설 : 35% ⑬ 공용청사 : 340% ⑭ 공항(청사) : 140% ⑮ 하·폐수처리장 : 130% ⑯ 쓰레기소각로 : 70%	3개 유형→개별공사로 세분화
■ 평점배분	② 등급별 평점을 발주규모와 자기회사의 시공실적 비율에 따라 산정한 계수에 의거 산정	② 등급별 평점을 발주규모별 자기회사의 시공실적에 적합한 조건표에서 골라 적용	
	③ A,B,C,D,E 등 5개 등급으로 평가 - A등급은 항목별 배점 만점, E등급은 만점의 55%수준으로 책정 <u>A B C D E</u> (1) (0.88) (0.77) (0.66) (0.55) - 유형별로 5개 등급을 유지하고, 등급간 격차는 불균등 <u>A B C D E</u> (1) (0.73) (0.55) (0.37) (0.18)	③ A,B,C,D,E,F 등 6개 등급으로 세분하여 평가 - A등급은 항목별 배점 만점, F등급은 만점의 55%수준으로 책정 <u>A B C D E F</u> (1) (0.91) (0.82) (0.73) (0.64) (0.55) - 공사별로 6개 등급을 유지하고, 등급간 격차는 균등 <u>A B C D E F</u> (1) (0.85) (0.7) (0.54) (0.38) (0.23)	• 5개등급→6개등급 • 공사별 특성 반영
	④ 최근 10년간 공사실적을 규모와 금액으로 2원화하여 평가	④ 최근 10년간 공사실적을 금액으로 일원화하여 평가(규모평가 삭제)	합리적 실적평가

■ 조달청 PQ심사 세부기준 개정안의 문제점과 파급효과

문제점

- PQ심사기준의 변별력 제고, 공종별 불균형 해소, 공사특성이나 난이도 반영 등과 같은 개선방향은 긍정적으로 평가할 수도 있지만, 다음과 같은 문제점을 안고 있음.

① 이해관계인의 의견수렴 미흡

- PQ심사기준의 변경은 기존 조달청 발주 PQ공사 참여자간의 참여 구도를 변화시키는 중대사안이기 때문에 관련 협회나 건설업체 등 이해관계자의 의견 조희, 공청회 등과 같은 절차 필요
- 하지만 이번 개정안은 그와같은 의견수렴 절차를 그치지 않고, 조달청에서 일방적으로 2006년 2월 1일부터 시행하는 것으로 발표하였기 때문에 절차적인 면에서 중견건설업체 등으로부터 비판 고조

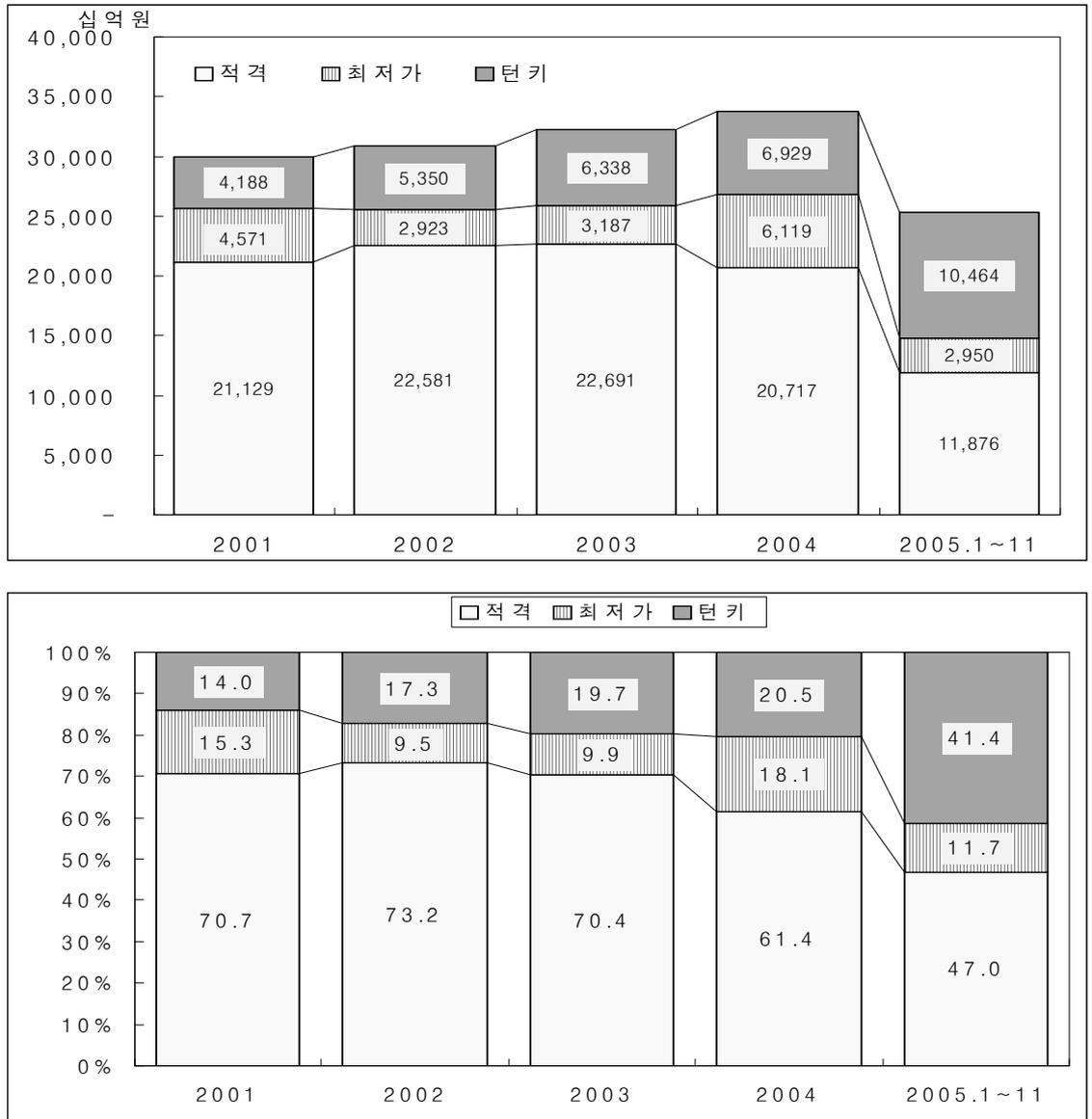
② 시공실적 중심의 변별력 강화는 불합리

- PQ심사기준의 평가항목은 크게 시공실적, 기술능력, 경영상태, 신인도 등 4개분야가 있는데, 시공실적만으로 변별력을 높이는 방안은 타당성 부족
- 특히 상대적으로 시공실적이 적은 중견건설업체들은 PQ공사 입찰참가 기회 축소 내지 상실 초래
- 대형건설업체 내부에서도 토목공사 실적이 적은 업체들에게 불리
- 조달청의 제도개선 취지와 무관하게, 결과적으로 토목공사 시공실적이 상대적으로 적은 중견건설업체들에게 불리한 방향으로 제도변경 초래

③ 일괄/대안, 적격심사공사 등 다른공사에 미치는 영향 간과

- PQ점수는 최저가 낙찰제에서만 영향을 미치는 것이 아니라 특히 최근 들어 발주비중이 급증한 설계·시공 일괄/대안입찰이나 적격심사공사에도 직접적인 영향을 미치는데, 조달청 PQ심사기준의 강화가 이루어질 경우 중견/중소 건설업체들의 일괄/대안입찰공사 참여기회도 축소 초래

입낙찰제도 유형별 수주실적 및 비중의 변화추이



자료 : 한국건설산업연구원.

④ 규제개혁기획단의 PQ제도 개선방향과 불일치

·규제개혁기획단에서는 다음과 같은 PQ심사기준의 개선방향을 규제개혁차관회의에서 최종 확정(2005.11.22)

- 시공능력 평가시 시공품질이 확보되도록 심사기준 및 배점방식을 조정하여 변별력을 강화하되, 입찰참가의 진입장벽이 되지 않으면서 객관성을 확보할 수 있도록 조정
 - 시공경험·기술능력·경영상태의 평가등급을 세분화(현 5등급)하고, 지역가점제 축소 및 공사규모별 시공경험 반영
 - 기 수행된 공사에 대한 사후평가요소(하자발생비율, 사용자 품질평가 등)를 심사기준으로 추가
- 신인도(산업재해율, 환경규제위반 등) 분야가 입찰찰에 결정적 영향을 미치지 않도록 조정

- 규제개혁기획단의 PQ제도 개선방안은 시공경험만이 아니라 기술능력, 경영상태, 신인도에다 지역가점제까지 포괄한 종합적인 방안을 요구한 것이지만, 조달청의 개선안은 시공경험에만 국한되어 있기 때문에 규제개혁기획단의 개선방향과 불일치
- 변별력은 시공경험만이 아니라 지역가점이 현행 12%가점에서 몇 %나 줄어드느냐에 따라서도 달라지고, 신인도 분야가 어떻게 바뀌느냐에 따라서도 상이한 결과 초래
- 따라서 시공실적을 기준으로 하되 다른 제도를 실적기준에 맞추어 바꿀 것인지, 아니면 다른 기준까지 종합적으로 개선하면서 시공실적을 적정하게 조정할 것인지에 대한 PQ제도 개선의 방향에 대한 합의형성부터 필요

⑤ 규모 배제, 금액만 평가시 중견/중소건설업체에게 더 불리

- 시공실적 평가시 규모 대신 금액으로만 평가할 경우, 상대적으로 규모가 많고 금액이 적은 중견/중소건설업체의 시공실적이 더 낮게 평가될 것이기 때문에 대형건설업체보다 불리
- 이에 따라 대형건설업체와의 공동도급 기회도 축소 우려

건설업계에 미치는 파급효과

- 조달청 PQ심사 세부기준의 개정에 따라 공종별 PQ통과업체 수가 얼마나 줄어들 것인지는 사실상 예측하기 어려움.
 - 개별 업체의 10년간 실적은 조달청에서 갖고 있지만, 입찰업체간 공동도급의 구조(공동도급업체, 공동도급 비율 등)가 달라질 것이기 때문에 정확한 예측은 사실상 불가능
 - 만약 2006년 상반기중에 2005년말의 규제개혁차관회의 결과를 반영하여 시공경험외에 기술능력, 경영상태, 신인도 평가내용이 달라지거나, 지역 중소건설업체와의 공동도급 가점(10~12%)이 줄어들었다면, 그에 따라서도 공동도급 구조가 달라질 수밖에 없고, 입찰참가업체 수에도 파급효과 야기
- 조달청 PQ심사 세부기준의 개정에 따라 중견건설업체들의 PQ공사 입찰참가 기회가 얼마나 축소되는지를 파악하기 위하여 시공능력순위 상위 60위권 내의 건설업체들을 대상으로 설문조사를 실시하였음.
 - 2005년 조달청 발주 PQ공사중 가장 물량이 많은 도로공사(교량, 터널 포함) 가운데 조달청 PQ심사 세부기준 개정 전후의 입찰참가 가능 여부를 조사한 결과, 17개사가 다음과 같이 응답

조달청 PQ심사 개정 전후의 도로공사 입찰참가 기회 비교

(단위: 건)

회사명	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q
개정전	20	24	29	32	25	29	27	20	20	19	18	21	32	10	21	11	11
개정후	10	0	19	15	0	12	20	2	0	10	0	1	22	10	0	0	0

자료 : 시공능력순위 상위 60위권 이내 건설업체 대상 설문조사 결과.

- 설문조사 결과만 보면, 이번 조달청 PQ심사 세부기준의 개정에 따라 중견건설업체들의 입찰참가 기회는 급격하게 축소될 것으로 예측됨.
 - 조달청 PQ심사 세부기준의 개정에 따라 도로공사 입찰시 한건도 입찰참가 자격을 얻을 수 없다는 상위 60위권 이내 중견 건설업체 수가 7개

터널, 교량을 포함하고 있는 도로공사는 대체로 PQ공사의 70%이상을 상회하는데, 도로공사에서 이처럼 중견 건설업체의 입찰참가 기회가 급격하게 줄어든다면, 조달청 PQ심사 세부기준의 과급효과에 대한 재검증 필요

■ 향후 개선방향

- 일부 중견 건설업체(39개사)에서는 조달청 PQ심사 세부기준이 건설업계와의 견수령을 거치지 않고 일방적으로 발표되었기 때문에 2006년 2월 1일부터 시행할 것이 아니라 유보하고, 새로 논의를 시작하자는 요구를 하고 있음.
- 규제개혁기획단의 결정에 따라 2006년 상반기 중에 PQ제도를 비롯한 전반적인 입찰제도 개선작업이 추진되기 때문에 조달청 PQ심사 세부기준만 먼저 개정해서 시행할 것이 아니라, 다른 평가기준의 개선방안까지 포괄하는 종합적인 PQ심사기준 개선방안을 수립하여 2006년 하반기부터 시행하는 것도 대안의 하나
- 하지만 정부계약제도의 안정성·계획성·예측가능성과 공공기관의 신뢰성을 확보해야 한다는 차원에서 보면, 이미 2006년 2월 1일부터 시행하는 것으로 발표해 놓은 마당에 일부 건설업체들의 반발을 이유로 시행을 유보하는 것은 바람직하지 않을 뿐만 아니라 현실적으로 가능하지 않다고 판단됨.
- 따라서 현실적으로 가능한 방안은 2월 1일 시행 이전에, 기본방향의 훼손이 없다는 전제하에, 문제가 되고 있는 조달청 PQ심사 세부기준의 추가적인 보완 내지 개선방안 수립 필요
- 상위 60위권 이내 중견건설업체 설문조사 결과에서도 보았듯이, 연간 10~20건씩 PQ로 발주되는 조달청 도로공사 입찰에 참여하던 중견 건설업체들이 2006년 2월 1일 이후에는 단 1건도 참여할 수 없는 결과를 초래한다면, 그와 같은 제도의 변경은 재검토되어야 하며, 조달청에서도 반발하는 중견 건설업체들의 의견을 적극적으로 수렴하여 보완 필요
- 다만, 조달청 PQ심사 세부기준의 개선방안은 개별 업체들의 10년간 실적과 공동도급 형태 등을 종합적으로 고려하여 추진되어야 하기 때문에 선불리 개선방안을 제시하기는 어려움.

- 따라서 여기서는 2월 1일부터 시행될 조달청 PQ심사 세부기준에 대한 보완 내지 개선방안을 수립하는데 필요한 몇가지 개선과제와 방향을 제시하였음.
 - 지금까지 규모와 금액으로 시공실적을 평가해 오던 것을 갑자기 2월 1일부터 금액으로만 평가할 것이 아니라, 금액의 평가비중을 단계적으로 높여가는 방안 (예: 2006년에는 금액 60%, 규모 40% 로 평가하고, 2008년에는 금액 80%, 규모 20%로 평가하다가 2010년 이후 전면 금액으로만 평가)
 - 현재 최저가낙찰제 공사는 대부분 PQ공종금액이 총공사금액의 50% 미만이어서 PQ점수 94.5점 이상을 받아야 입찰참가가 가능한데, 이를 90점으로 단일화
 - 16개 PQ공종중 가장 크게 강화된 일반교량과 터널의 시공실적 만점기준은 대폭 완화
 - 중견 건설업체들로서는 PQ점수의 위축이 최근 급증하고 있는 설계·시공 일괄 및 대안입찰공사 참여기회의 위축을 초래할 것으로 크게 우려하고 있는데, 일괄 및 대안입찰공사의 낙찰자 선정방식도 PQ심사는 최저가낙찰제와 마찬가지로 통과여부(Pass/Fail)를 결정하는 기준으로만 활용하고, 설계점수와 입찰가격점수로 낙찰자를 결정하는 방식으로 전환
 - 대형 건설업체와 지방 중소 건설업체간의 공동도급 위축도 예상되는 문제 중 하나이기 때문에 공동수급체 평가방법의 개선도 검토 필요
 - PQ심사의 변별력 강화가 이루어질 경우, 건설업체의 균형발전을 위한 조달청 등급제한 입찰제도의 취지가 달성될 수 있도록 등급별 시공실적 만점기준 완화

- 조달청 PQ심사 세부기준의 시행일자가 2월 1일이기 때문에 관련 제도의 보완이나 개선이 시급한 시점인데, 최소한 PQ 및 최저가낙찰제 공사에서 차지하는 비중이 가장 큰 일반교량 및 터널의 시공실적 만점기준의 하향조정과 최저가낙찰제 공사의 PQ통과점수 조정(94.5점→90점으로 단일화)은 필요함.
 - 그외 다른 제도개선 방안은 시뮬레이션 및 재정경제부 등과의 협의를 거쳐 추진

- 향후 규제개혁기획단의 PQ제도 개선방향과 같이 종합적인 PQ제도 개선작업이 추진될 경우, 조달청 PQ심사 세부기준도 전반적인 재검토가 불가피함.

■ 결론

- 2006년 2월 1일부터 시행될 조달청의 PQ심사 세부기준 개정안은 PQ공종별 불균형 해소, 심사기준의 변별력 제고, 16개 공종별 특성 반영 등 여러 가지 측면에서 발전적인 모습을 보여주고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있는 요소가 많음.
 - 16개 공종별 특성을 반영한 시공실적 평가방식은 향후 공사건별 PQ심사제도를 탈피하여 공종별 유자격자 명부제도 도입이 이루어질 수 있는 기반조성의 미도 내포
- 하지만 이번 개정안은 이해관계 집단으로부터 충분한 의견수렴을 거치지 않았다는 절차적인 문제외에 아래와 같은 근본적인 한계를 안고 있음.
 - PQ심사의 변별력 제고를 찬성하더라도, 시공실적만으로 변별력을 높인다면 그 결과는 토목공사 시공실적이 많은 대형 건설업체에 편향된 제도변경으로 귀착되고, 중견/중소건설업체는 물론 토목공사 시공실적이 적은 대형건설업체 등 절대다수 건설업체의 반발 초래
 - 규제개혁기획단의 PQ제도 개선안에서 제시된 것처럼, 시공실적외에 기술능력, 경영상태, 신인도, 지역가점 등도 함께 포괄하여 종합적인 PQ제도 개선방안이 마련되어야 하는데, 조달청 PQ심사 세부기준부터 먼저 바꾸는 것이 바람직한 지도 의문
 - 전세계적인 정부계약제도의 변화흐름은 실적과 가격중심이 아니라 기술과 가치중심으로 전환되었는데, 실적 중심의 PQ심사기준 강화는 시대적 흐름과 맞지 않는다는 비난도 가능
- 일부 중견 건설업체들은 조달청 PQ심사 세부기준의 시행 자체를 유보해 달라는 요구를 하고 있지만, 2월 1일자로 시행하겠다는 방침을 공개적으로 발표한 상황에서 일부 건설업체의 반발을 이유로 유보하기에는 어려움이 있으므로, 시행일 이전까지 현실에 지나친 충격을 주는 문제점을 합리적인 수준으로 완화하는 보완책을 마련하여 시행하는 것이 현실적인 대책이라고 봄.

- 조달청 PQ심사 세부기준의 보완 및 개선방안으로서 다음 두 가지 사항만큼은 반영할 필요가 있음.
 - PQ 및 최저가낙찰제 공사에서 차지하는 비중이 가장 큰 일반교량 및 터널공사 시공실적 만점기준의 하향조정
 - 최저가낙찰제 공사의 PQ통과점수 조정(94.5점→90점으로 단일화)
- 어차피 규제개혁기획단의 「건설산업 규제합리화 방안」에 따른 입찰제도 전반의 개선작업이 2006년 상반기중에 추진될 수밖에 없는데, 조달청 PQ심사 세부기준도 향후 PQ제도의 종합적인 개선이라는 틀 속에서 재검토되어야 할 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, sjback@cerik.re.kr)

이홍일(책임연구원, hilee@cerik.re.kr)