

문제 제기

조달청 계약 실적
자료 분석을 통해
2000년 상반기
신규 공공공사
계약금액 감소
실태를 고찰함

- 10억원 미만의 소규모 공사 수주를 겨냥하는 중소 건설업체 수가 급증하고 있지만 소규모 신규 건설공사 계약금액은 감소하고 있어서 중소 건설업체들의 수주 경쟁이 치열하다는 위기감이 커지고 있음.
- 본고는 2000년 상반기에 소규모 공사의 발주가 어떻게 이루어졌는지를 살펴보고, 나아가 중소기업들의 수주난을 해결할 방법을 모색하려는 취지에서 출발함.
- 그런데 국내에서 집계되는 건설 통계 자료를 통해서 소규모 공사 발주만을 파악하는 것은 자료의 접근상 용이하지 않았음.
 - 대한건설협회 자료와 통계청 자료는 수주 통계라서 근본적으로 발주 통계와는 차이가 있고 업체들이 자사의 지분대로만 신고하므로 공사의 총규모를 파악하는 데는 무리가 따름. 또한 업체들의 실적신고를 받아서 이루어지므로 업체들의 의지에 의해 차이가 발생할 개연성을 배제할 수 없음.
 - 그리고 통계청의 수주 자료는 상위 259개 건설업체들이 수주한 물량을 집계한 것이어서 57% 내외의 대표성을 가지지만 소규모 공사를 추적하기에는 적합하지 않음.
- 그래서 본고에서는 소규모 공사만이 아니라 모든 규모의 공사를 범위로 하여 발주실태를 분석하며 그 가운데서 10억원 미만의 소규모 공사 발주 추이도 함께 고찰하고자 함.

조달청 공공공사 발주

- 자료는 위에서 언급한 세 자료 중 시기성이 가장 뛰어나고 발주 실태가 직접 나타나는 조달청의 자료를 채택함.
- 1998년부터 2000년 6월까지의 계약 실적 자료 7,000여 건을 중심으로 2000년 상반기의 공공공사 규모별 발주 실태를 분석함.

- 국내 공공공사의 발주는 조달청을 통한 입찰 요청 공사 발주와 지자체 및 공공기관의 독자적인 발주에 의해 이루어짐.
 - 조달청에서 의무적으로 발주되는 공사는 국가 공사의 경우, 30억원 이상이며 지자체의 경우는 PQ, 대안, 일괄입찰 방식에 의한 것임. 그 외의 공사는 지자체나 공공기관에서 직접 발주하고 있음.
- 우선 조달청에서 과거 3년간 이루어진 신규 및 차수 연장 공사의 계약 건수 및 계약체결 기준 금액의 증감률 변화를 전체적으로 살펴보고 다음에는 규모별 신규 공사의 계약 건수 및 총공사부기 금액의 증감 실태를 파악함.
 - 규모별 분석은 1억원 미만의 공사부터 1,000억원 이상의 공사까지 9 단계로 나누어 실시함.

신규 공사 및 차수 연장 공사 발주 실태

□ 계약 건수 및 계약체결 기준 계약 금액

올 상반기 신규 공사 계약 건수는 전년 동기 대비 24.7% 증가함

- 2000년 상반기의 신규 공사와 차수 연장 공사를 포함한 전체 공사계약 건수는 1,812건으로 전년 동기 대비 1.8% 증가함.
 - 1999년에 연간 14.3% 증가한 것에는 크게 못 미치지만 계속적으로 증가세를 유지했고 신규 공사는 24.7% 증가하였으나 차수 연장 공사는 7.9% 감소함.
 - 이러한 현상은 1999년 상반기에 완성공사 위주로 조기발주가 이루어짐으로써 전년 동기 대비 32.0%나 증가했기 때문인 것으로 분석됨.

<도표 1> 2000년 상반기 조달청 공공발주 계약건수

(단위 : 건, %)

구 분	1998년	1999년		1998년 상반기	1999년 상반기		2000년 상반기	
		건 수	증감률		건 수	증감률	건 수	증감률
계	2,566	2,934	14.3	1,396	1,780	27.5	1,812	1.8
신규	1,103	1,307	18.5	450	531	18.0	662	24.7
차수 연장	1,463	1,627	11.2	946	1,249	32.0	1,150	-7.9

주 : 1) 1999년 증감률은 전년 대비이며 1999년(상)과 2000년 증감률은 전년동기 대비임.

2) 조달청 내부자료는 1998년 2,563건, 1999년 2,944건, 1999년 상반기 1,781건, 2000년 상반기 1,833건임. 발주동향을 분석하는데 약간의 차이가 발생하지만 신규공사 규모별 분석과의 일관성 유지를 위해 홈페이지의 자료를 그대로 사용하였음.

자료 : 조달청 홈페이지 자료(www.sarok.go.kr)

올 상반기 신규 공사의
계약체결 기준
계약 금액은
9.7% 감소함

- 한편, 2000년 상반기 차수 공사와 신규 공사의 계약체결기준 계약금액은 7조 4,510억원으로 전년 동기 대비 38.5% 증가함.
- 1999년에 연간 6.2% 감소하였으나 올해도 완성공사 위주의 예산 배정에 의해 차수공사 계약체결 금액은 급증하여 1999년 연간 7.1% 감소에서 올 상반기에는 49.7% 급증세로 돌아섬.
- 그리고 신규 공사는 1999년에 3.8%의 감소율을 보였으나 2000년 상반기에는 9.7%나 감소함. 1999년에는 차수 연장 공사 위주로 감소하였으나, 2000년에는 신규 공사 위주로 계약체결 금액이 감소하고 있음을 보여줌.

<도표 2> 2000년 상반기 조달청 공공 발주 계약체결 기준 금액

(단위 : 억원, %)

구 분	1998년	1999년	1999년 증감률	1999년 상반기	2000년 상반기	2000년 증감률
계	89,658	84,093	-6.2	53,797	74,510	38.5
신규	24,160	23,235	-3.8	10,150	9,167	-9.7
차수 연장	65,498	60,858	-7.1	43,647	65,343	49.7

자료 : 조달청 내부 자료.

□ 계약체결 기준 건당 평균 계약 금액

올 상반기 신규 공사의
계약체결 금액 기준,
건당 평균 계약 금액은
26.1% 감소함

- 신규 공사는 계약 건수가 크게 증가하였지만 계약체결 기준 계약 금액은 오히려 감소하는 양상을 보임으로써 계약 건수당 평균 계약 체결 금액은 크게 떨어짐.
- 1998년에 21.9억원이었던 건당 평균계약체결 금액이 1999년에는 17억 8,000만원으로 낮아졌고 2000년 상반기에는 다시 14억 1,000만원으로 떨어짐.
- 차수 연장 공사는 신규 공사와는 달리 계약 건수가 감소하고 계약체결 금액은 증가하여 2000년 상반기 건당 평균 계약체결 금액은 무려 58.1%나 증가함.

· 1998년에 45억원이었으나 1999년에는 37억원으로 낮아졌다가 올 상반기에는 55억원으로 1998년 수준을 능가하고 있음.

- 올 상반기에 완성공사 위주로 예산 집행이 이루어졌고 집행된 예산의 규모도 커진 것을 알 수 있음.

<도표 3> 2000년 상반기 조달청 공공발주 건당 평균 계약금액

(단위 : 억원, %)

구 분	1998년	1999년	1999년 증감률	1999년 상반기	2000년 상반기	2000년 증감률
계	35.0	28.6	-18.3	30.2	40.6	34.6
신규	21.9	17.8	-19.0	19.0	14.1	-26.1
차수 연장	44.9	37.2	-17.0	35.0	55.3	58.1

자료 : 조달청 내부 자료.

신규공사 발주 실태

□ 신규공사 총공사부기금액기준 건당 평균 계약금액

상반기 신규 공사의
총 공사부기 금액기준,
건당 평균 계약금액도
45.3% 감소함

- 신규 공사는 계약 건수는 크게 증가하였지만 총 공사부기 금액 기준 계약 금액은 크게 감소함.

· 건당 평균 계약금액은 1998년 80억 3,000만원에서 1999년 68억 8,000만원으로 낮아졌고 2000년 상반기에는 다시 42억원으로 떨어짐으로써 1998년 평균계약금액의 거의 1/2수준에 머무름.

<도표 4> 2000년 상반기 조달청 신규공사 건당 평균 계약금액

(단위 : 억원, %)

건 수	1998년	1999년	1999년 증감률	1999년 상반기	2000년 상반기	2000년 증감률
계	80.3	68.8	-14.4	76.8	42.0	-45.3
국가기관	90.0	86.0	-4.4	89.0	50.8	-42.9
지방자치단체	85.1	73.5	-13.6	88.3	45.9	-48.0
교육기관/기타	45.6	21.8	-52.3	19.0	20.6	8.1

자료 : 조달청 내부 자료.

- 국가기관과 지방자치단체의 신규 공사는 계약 건수에서는 10% 내외의 증가를 보였으나 총 공사부기 금액 기준 계약금액에서는 38~42%이상의 큰 감소율을 보여 건당 평균 계약금액은 42~48%나 감소함.
- 교육기관 및 기타는 올해 20억 6,000만원으로 전년 동기 대비 증가하였으나 1998년 45억 6,000만원의 44% 수준으로 절반에도 미치지 못하고 있는 실정
- 올해 상반기 신규 공사 발주는 총 공사부기 금액이 총량 면에서 감소하였을 뿐만 아니라 건당 평균 발주 규모도 감소함.
- 예산의 효율적인 운용을 위해 대형 공사의 신규 발주를 정부와 지자체에서 자제하고 소규모 공사 위주로 신규 발주한 것임을 알 수 있음.

□ 신규공사 국가기관별·지방자치단체별 계약금액

완성공사 위주의
예산 배정으로
국가기관과
지방자치단체의
신규 공사 계약금액이
격감함

- 국가기관에서는 건설교통부가 차수 연장 공사에 주력하기 위해 신규 계약 건수를 15.9%, 계약금액을 64.2% 격감시킨 것이 크게 작용하였음.
- 해양수산부, 법무부 그리고 철도청은 크게 증가함.

<도표 5> 2000년 상반기 조달청 신규 공사 국가기관별 계약금액

(단위 : 억원, %)

금액	1998년	1999년	증감률	99년 상반기	2000년 상반기	증감률
계	59,196	69,141	16.8	31,507	19,407	-38.4
건설교통부	41,828	34,199	-18.2	24,075	8,622	-64.2
철도청	6,337	23,037	263.5	3,003	4,175	39.0
해양수산부	2,914	6,018	106.5	1,446	4,241	193.3
교육부	3,469	2,329	-32.9	1,266	911	-28.0
법무부	1,087	231	-78.7	101	266	163.4
정보통신부	719	1,290	79.4	528	456	-13.6
기타	2,842	2,037	-28.3	1,088	736	-32.4

주 : 금액은 총 공사부기 금액 기준임.
자료 : 조달청 내부 자료.

- 지자체에서는 서울시, 인천시, 대구시 등 대도시와 경기도, 경상북도, 경상남도 등에서 크게 감소함.
- 반면, 부산시, 광주시, 울산시와 강원도, 충청북도에서는 크게 증가하였음.

<도표 6> 2000년 상반기 조달청 신규 공사 지자체별 계약금액

(단위 : 억원, %)

서울시, 인천시, 대구시와 경기도, 경상북도, 경상남도에서 감소하였고, 부산시, 광주시, 울산시와 강원도, 충청북도에서는 증가함

금액	1998년	1999년	증감률	1999년 상반기	2000년 상반기	증감률
계	19,663	14,045	-28.6	7,680	4,403	-42.7
서울시	9,412	5,530	-41.2	3,089	1,604	-48.1
부산시	207	0	-99.8	0.4	396	98,900.0
인천시	2,409	1,069	-55.6	653	93	-85.8
대구시	2,683	136	-94.9	136	8	-94.1
광주시	130	47	-63.8	24	912	3,700.0
대전시		1,344			19	
울산시		44		37	197	432.4
경기도	2,341	3,292	40.6	2,378	353	-85.2
강원도	917	85	-90.7	85	196	130.6
충청북도		604		1	78	7,700.0
충청남도		11				
전라북도		232			128	
전라남도						
경상북도	964	379	-60.7	154	107	-30.5
경상남도		1,271		1,123	312	-72.2
제주도						
기 타	600	3,506	484.3	1,161	734	-36.8

주 : 기타는 대전시, 울산시, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상남도, 제주도를 합한 것임.

자료 : 조달청 내부 자료.

□ 신규 공사 규모별 계약 건수 및 계약 금액

100억원 미만 공사의 계약건수는 증가하였고 500억원 이상 공사의 계약 건수는 크게 감소함

- 계약 건수를 살펴보면 100억원 미만의 공사에서는 크게 늘었으나 100억원 이상의 공사, 특히 500억원 이상의 대형 공사는 크게 감소하였음.
- 10억원 미만의 소형 공사 건수는 1999년에 27.5% 증가하였고 2000년 상반기에도 33.5% 증가하여 전체 계약 건수에서 차지하는 비중은 2000년 상반기에 무려 57.3%에 이르렀음.

- 30억원 이상~50억원 미만의 공사는 1999년에 급증(89.0%)한 후 2000년 상반기에도 증가세(33.8%)를 지속하였음.
- 50억원 이상~100억원 미만의 공사는 1999년에는 17.3% 감소하였으나 올 상반기에는 무려 117.4%나 증가하였음.

<도표 7> 2000년 상반기 조달청 신규 공사 발주 규모별 계약건수

(단위 : 건, %)

10억원 미만 공사의 계약 건수는 전년 동기 대비 33.5% 증가

구분	1998년	1999년		1998년 상반기	1999년 상반기		2000년 상반기	
		건수	증감률		건수	증감률	건수	증감률
1억원 미만	123	183	48.8	45	71	57.8	97	36.6
1억~5억원 미만	321	421	31.2	139	153	10.1	206	34.6
5억~10억원 미만	138	138	0.0	53	60	13.2	76	26.7
10억~30억원 미만	198	184	-7.1	88	86	-2.3	103	19.8
30억~50억원 미만	82	155	89.0	35	71	102.9	95	33.8
50억~100억원 미만	98	81	-17.3	34	23	-32.4	50	117.4
100억~500억원 미만	87	99	13.8	24	41	70.8	26	-36.6
500억~1,000억원 미만	34	30	-11.8	19	20	5.3	4	-80.0
1,000억원 이상	22	16	-27.3	13	6	-53.8	5	-16.7
계	1,103	1,307	18.5	450	531	18.0	662	24.7

자료 : 조달청 홈페이지

- 한편, 100억원 이상의 공사는 99년에 1.4% 증가하였으나 2000년 상반기에는 47.8% 감소하였음.
- 특히 500억원 이상~1,000억원 미만의 공사는 지난해의 11.8% 감소에 이어 올 상반기에도 80.0% 감소한 4건에 불과하였고 1,000억원 이상의 공사도 5건에 그쳤음.
- 이는 금년 상반기 조달청 신규 발주는 소형 공사 위주로 이루어졌고 대형 공사의 발주는 매우 저조하였음을 보여줌.
- 계약금액에서도 100억원 미만의 공사는 크게 늘었으나 100억원 이상~1,000억원 미만의 공사는 크게 감소하였음.

100억원 미만 공사와
1,000억원 이상 공사의
계약 금액은 크게
증가함

- 10억원 미만의 소형 공사 금액은 1999년에 11.7% 증가하였고 2000년 상반기에도 28.2% 증가함으로써 전체 계약금액에서 차지하는 비중은 2000년 상반기에 4.0%에 이르렀음.
- 30억원 이상~50억원 미만의 공사 계약금액은 1999년에 급증(86.9%)한 후, 올 상반기에도 그 증가세(32.8%)가 이어졌음.
- 50억원 이상~100억원 미만의 공사는 1999년에는 16.3% 감소하였으나 올 상반기에는 무려 118.2%나 증가하였음.

<도표 8> 2000년 상반기 조달청 신규공사 발주 규모별 계약금액

(단위 : 억원, %)

10억원 미만 공사의
총 공사부기 금액 기준
계약 금액은
전년 동기 대비
28.2% 증가함

구분	1998년	1999년		1998년 상반기	1999년 상반기		2000년 상반기	
		금 액	증감률		금 액	증감률	금 액	증감률
1억원 미만	80	107	34.0	31	43	41.7	56	29.0
1억~5억원 미만	825	1,027	24.5	354	383	8.1	518	35.1
5억~10억원 미만	998	990	-0.8	391	424	8.6	517	22.0
10억~30억원 미만	3,771	3,643	-3.4	1,683	1,725	2.5	2,003	16.2
30억~50억원 미만	3,238	6,052	86.9	1,303	2,743	110.6	3,643	32.8
50억~100억원 미만	6,539	5,476	-16.3	2,347	1,578	-32.8	3,444	118.2
100억~500억원 미만	20,134	23,485	16.6	5,579	10,803	93.6	4,972	-54.0
500억~1,000억원 미만	23,258	21,083	-9.4	12,752	14,231	11.6	3,317	-76.7
1,000억원이상	29,516	26,286	-10.9	17,039	7,123	-58.2	9,098	27.7
계	88,359	88,149	-0.2	41,478	39,053	-5.8	27,568	-29.4

자료 : 조달청 홈페이지.

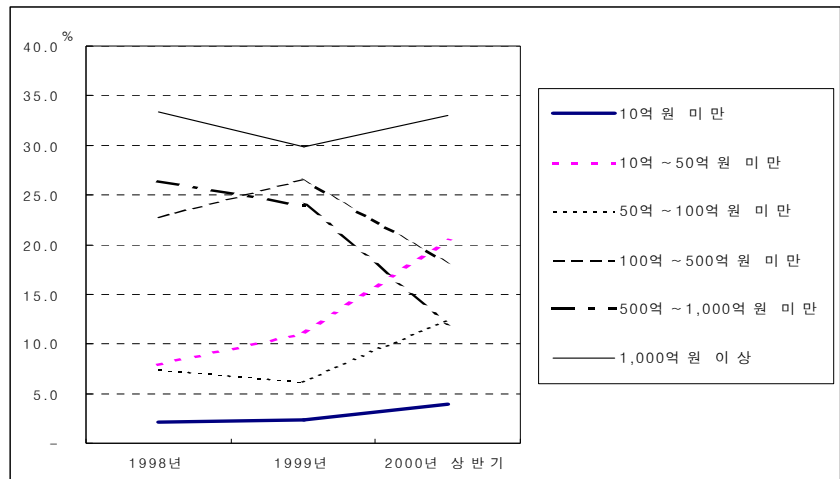
- 한편, 100억원 이상의 공사는 1999년에 2.8% 감소하였고 2000년 상반기에도 45.9% 감소하였음.
- 특히 500억원 이상~1,000억원 미만의 공사는 1999년에 9.4% 감소한 데 이어 올 상반기에도 76.7% 감소하였음.
- 그러나 1,000억원 이상의 초대형 공사는 1999년에 10.9% 감소하였으나 2000년 상반기에는 27.7% 증가하였음.

□ 신규 공사 계약금액 비중

- 10억원 미만 소규모 공사의 총 공사부기 금액 기준 계약금액은 1999년에 비해 감소하지 않았고 총 계약금액 대비 비중도 2%대에서 4.0%로 증가하였음.
- 그리고 10억원 이상~100억원 미만의 공사와 1000억원 이상 초대형 공사의 비중도 크게 높아졌음.
- 그러나 100억원 이상~1,000억원 미만의 중대형 공사의 비중은 20%대에서 10%대로 줄어들었음.

10억원 미만 공사가 전체 계약금액에서 차지하는 비중은 2%대에서 4%대로 높아짐

<도표 9> 신규 공사 규모별 총계약금액 대비 비중



주 : 총계약금액 대비 해당 규모의 계약금액을 백분율로 나타냄.

□ 신규 공사 낙찰률

- 한편 낙찰률은 30억원 미만의 공사와 1,000억원 이상의 공사에서는 3~5%씩 낮아졌고 30억원 이상~500억원 미만의 공사는 1~2% 상승하였음.

- 90%에 가까운 상대적으로 높은 최저 낙찰률을 보장받아 온 10억원 미만의 소규모 공사 낙찰률이 떨어짐으로써 자금 사정이 취약한 중소기업체들은 더욱 타격을 받을 수밖에 없게 되었음.

<도표 10> 신규 공사 규모별 평균 낙찰률 현황

(단위 : %)

10억원 미만 공사의
평균 낙찰률은
3~5% 낮아짐

구 분	1998년 상반기	1999년 상반기	2000년 상반기
1억원 미만	90.1	90.0	85.5
1억~5억원 미만	90.0	88.9	85.0
5억~10억원 미만	73.1	88.8	84.7
10억~30억원 미만	90.0	87.0	83.3
30억~50억원 미만	89.8	80.3	82.6
50억~100억원 미만	74.2	78.2	78.8
100억~500억원 미만	75.0	70.7	73.0
500억~1,000억원 미만	71.0	72.4	73.0
1,000억원 이상	94.2	78.8	73.2
계	83.7	76.0	76.8

자료 : 조달청 홈페이지, 낙찰 실적 자료.

공공공사 입·낙찰 제도의 개선 필요

업체 수 증가로 인한
중소 업체들의
수주 경쟁 심화

- 2000년 상반기의 신규 공사 발주는 100억원 미만의 공사 규모에서는 계약 건수와 계약 금액 모두 증가하였으나, 100억원 이상~1,000억원 미만의 공사규모에서는 계약 건수와 계약 금액 모두 감소하였음.
- 그리고 1,000억원 이상의 공사에서는 계약 건수는 감소하였으나 계약 금액은 크게 증가하는 특징을 보였음.
- 그런데 이와 같이 10억원 이하의 소규모 공사 신규 계약금액이 늘어났음에도 불구하고, 중소기업체들이 체감하는 경기는 여전히 냉각 상태임.
- 이는 소규모 공사의 건당 평균 계약금액이 감소하고 낙찰률이 낮아진 것도 있지만 근본적으로는 신규 업체 수의 증가에 따른 경쟁 심화로 인하여 업체들의 수주 기회가 줄어들면서 신규 공사 계약 자체가 감

소했기 때문인 것으로 판단됨.

무자격 업체 퇴출과
동시에 소규모 공사
입찰제도 개선 필요

- 전반적인 건설시장 규모의 축소에도 불구하고 건설업체는 계속 증가하여 일반건설업체 수는 6,000여 개, 전문건설업체 수는 3만 1,000여 개에 달함.
- 금년 4월 「건설산업기본법」 개정에 따른 재정경제부의 적격심사기준 등 회계예규 개선이 이루어진 후, 5월 29일에는 조달청의 PQ 및 적격심사 세부 기준 개선이 이루어지면서 정부투자기관과 행정자치부의 입찰제도도 바뀌었음.
- 그 중 하나가 10억원 미만의 소규모 공사에 대해서는 시공경험 평가항목을 삭제하고 경영상태 평가도 간소화하도록 한 것으로, 그 결과 건설업체가 급속히 증가하고 있음.
- 이러한 조치는 1999년 9월 제한적 최저낙찰가제도를 폐지하고 적격심사제를 적용하였으나 신규 업체들에게 진입 장벽으로 작용한다는 반발로 인하여 취해진 것임.
- 그러나 이것은 과거 제한적 최저낙찰가제도로 복귀한 셈이 되었음. 그 결과 현행 소규모 공사 입찰계약 제도가 '요행에 의한 복권 당첨식'이기 때문에 한 개의 회사가 여러 개의 회사를 만들어 서로 다른 가격에 입찰하여 낙찰 확률을 높일 수 있게 됨으로써 'paper company'의 증가를 다시금 초래하게 된 것임.
- 소규모 공사 업체들의 경영 여건 및 수주 실적을 높이고 소규모 공사의 부실화를 막기 위해서는 무자격 부실 건설업체 퇴출과 아울러 근본 원인이라고 할 수 있는 소규모 공사 입찰제도의 개선이 동시에 이루어져야 함.
- 적격심사제도 본래의 취지대로 과거 실적이나 경영 상태에 대한 평가는 5억원 이상 공사에 종전처럼 적용할 필요가 있음.
- 또는 현재의 입·낙찰 제도를 유지한다면, 미국 연방정부의 경우처럼 1억원 이상 10억원 미만의 공사에도 이행보증을 의무화하도록 하되, 장기적으로는 최저가낙찰제를 적용하는 것을 고려할 필요가 있음.