

건설산업동향

PQ 및 적격심사기준의 문제점과 개선 방안

유진근

2001. 8. 25

▪PQ 및 적격심사제의 목적	3
▪PQ 및 적격심사제 현황과 심사 사례	4
▪PQ 심사기준에 관한 설문조사 결과	10
▪PQ 및 적격심사기준의 문제점	12
▪PQ 및 적격심사기준 개선 방안	16

요 약

- ▶ PQ제도는 입찰 참가자의 자격을 사전에 심사하여 부적격자의 입찰 참여를 배제하기 위한 제도이며 적격심사제도는 입찰가격 이외에 비가격 요소까지를 종합적으로 고려하여 최적격업체를 선정하는 낙찰제도임.
- ▶ 현행 PQ제도는 최근 최저가낙찰제 적용 공사 2건을 수주한 총일건설의 부도 사례에서 보듯이 적격업체를 선별해내는 기능상에 문제가 있음. 적격심사제 역시 비가격 요소 평가 부문에서 변별력이 결여되어 있음.
- ▶ 한국건설산업연구원이 실시한 설문조사에서 다수의 응답자가 현행 PQ제도가 심사 기준의 변별력부재, 통과 업체수 과다 등의 문제점을 가지고 있어 개선이 필요하다는 답변을 하였음.
- ▶ 향후 PQ 및 적격심사 기준의 개선 논의는 발주기관의 재량권 확대, 질적인 평가 요소 도입, 부적격업체 선별 기능 강화 등의 방향으로 진행되어야 할 것임.
- ▶ PQ 시공경험 평가 부문에서는 공사의 성격에 따라 신축적으로 실적 산정 방식을 적용하도록 하고 외국과 비교할 때 낮은 수준인 공사실적 기준을 강화시킬 필요가 있음. 또한 과거 시공물의 평가가 반영되어야 할 것임.
- ▶ 현재 PQ 기술능력 평가 부문에서는 거의 모든 업체가 만점을 받고 있어 평가의 실효성이 떨어지고 있음. 기술능력 평가 부문에서 해당 공종 경력을 가진 핵심 기술 인력만을 평가하고 이들이 수행한 동종 공사 실적도 심사하는 것이 바람직함.
- ▶ 경영상태 평가 부문은 건설업체의 경영 상태를 제대로 반영하지 못하고 있음. 신용평가기관의 신용 등급이 투기 등급인 업체들의 경영상태 평가 점수가 높게 나타나는 현상이 발생하고 있음.
 - 현금 흐름에 관한 평가 지표, 신용등급 등을 새로운 심사 항목으로 포함시키고 기업 형태, 과거 부도 여부 등 비재무적 심사 항목의 도입을 검토할 필요가 있음.

■ PQ 및 적격심사제의 목적

- PQ(입찰참가자격 사전심사)제도의 주목적은 입찰 참가 업체들이 해당 공사를 수행할 수 있는 경험과 전문성을 보유하고 있는지 여부를 사전에 확인함으로써 시공자의 실패(constructor failure)가 발생하는 사태를 방지하자는 데 있음.
- Russell에 의하면 적절하게 고안된 PQ제도는 다음의 기능을 수행하여야 함.¹⁾
 - 시공자, 주요 하도급자, 자재 공급업자들이 주어진 직무를 완성할 수 있는 자원(resource)을 보유하고 있으며 경험, 책임감, 능력 등을 갖추고 있는지를 보장할 수 있어야 함.
 - 한정된 재무 자원을 보유하고 있거나 시공능력에 비하여 과도한 수주 실적을 가지고 있는 업체와 경험이 부족한 입찰자를 배제할 수 있어야 함.
 - 자격을 갖춘 입찰업체들간의 경쟁을 극대화시킬 수 있어야 함.
- 우리나라의 PQ제도는 최근 최저가낙찰제 적용 공사 2건을 수주한 충일건설의 부도에서 볼 수 있듯이 적격업체를 선별해내는 기능상에 문제가 있는 것으로 평가되고 있음.
- 적격심사제도는 부실시공 방지 목적으로 입찰가격 이외에 비가격 요소까지를 종합적으로 고려하여 최적격 업체를 선정하자는 취지하에 도입되어 실시되고 있음.
- 현행 적격심사제는 비가격 요소 평가 부문에서 적격업체의 선별 기능이 결여되어 있다는 비판을 받아 왔음.
 - 비가격 요소 평가 부문에서 만점 내지 만점 가까운 점수를 획득하는 입찰자가 다수 나타나는 현상이 발생하고 있음.
- 본고에서는 PQ 및 적격심사기준의 문제점을 살펴보고 개선 방안을 검토해보기로 함. 단, 적격심사기준 가운데 입찰가격 평가와 관련된 부분은 제외하고 질적 평가 항목에 국한하여 살펴보기로 함.

1) J.S. Russell, Constructor Prequalification, ASCE Press, 1996.

■ PQ 및 적격심사제도 현황과 심사 사례

현행 PQ 심사기준

- 기술적으로 난이도가 높은 공사의 경우 부실공사를 방지하고 시공물의 품질을 확보하기 위한 목적으로 1993년 7월부터 PQ제도가 도입되어 시행되고 있음.
 - PQ제도는 추정가격 100억원 이상인 22개 공종의 공사 입찰시 시공경험, 기술능력 및 경영상태 등 기업의 능력을 종합적으로 평가하여 일정 수준 이상의 능력을 갖춘 자에게만 입찰 참가를 허용하는 제도임.
- PQ 심사 결과 시공경험, 기술능력 및 경영상태 분야에서 각각 배점 한도의 50% 이상의 평점을 받은 자로서 신인도를 합한 종합평점이 60점 이상인 자를 입찰적격자로 선정하고 있음. 추정가격이 1,000억원 이상인 공사의 경우에는 종합평점이 90점 이상이어야 함.
 - 이처럼 PQ 심사요령은 PQ 통과 점수만을 규정하고 있을 뿐 통과 업체수에 대한 제한을 규정하고 있지 않음.
- 조달청은 회계예규 PQ 심사요령에 의거 조달청에서 집행하는 시설공사의 입찰에 적용할 PQ 심사 세부 기준을 정하여 운용하고 있음. (<표 1> 참조)
- 공동수급체에 대해서는 구성원의 시공 비율을 고려하여 평가하고 있으며 공사 현장 소재 지역업체가 참여할 경우 가산 평가하고 있음.
 - 공동수급체 구성원 내에 지역업체가 포함되어 있고 그 지역업체의 합산 시공 비율이 10% 이상인 경우에는 각 심사 분야(신인도 분야 제외)별 평가 점수에 합산 시공비율의 1/2만큼 가산 평가
- 조달청 PQ 심사 세부 기준에 따르면 공동수급체의 대표자가 부도 등의 상태에 있는 경우 입찰적격자 선정에서 제외하고 있음. 또한, 부도 등의 상태에 있는 건설업체가 공동수급체의 일원으로 입찰에 참여할 경우 해당 구성원을 평가에서 제외하고 잔존 구성원만으로 평가하여 불이익을 주고 있음.

- 경영상태 평가시 추정가격 300억원 이상으로서 PQ로 집행하는 공사에 대하여는 공동수급체의 대표 또는 시공비율이 30% 이상인 자가 신용평가 전문기관의 신용평가서를 제출하면 경영상태 취득 점수에 가산 평가하고 있음.

현행 적격심사기준

- 조달청은 회계예규 적격심사기준에 의거 적격심사 세부기준을 제정하여 운영하고 있음. 조달청 적격심사 세부기준에 나타난 공사규모별 평가부문과 배점은 <표 2>와 같음.
- 적격심사 절차는 최저가 입찰자부터 심사하여 종합평점이 공사 규모별 적격 통과 점수(<표 3> 참조) 이상이면 그 입찰자를 낙찰자로 결정하고 있음.
- 공동수급체에 대한 심사와 지역업체 참여에 대한 가산 평가는 PQ 심사기준을 적용하고 있음.
- 공사 규모별로 상이한 적격 통과 점수 및 입찰가격 평점 산식이 적용됨에 따라 공사 규모별 낙찰 하한율은 <표 3>과 같음.
 - 낙찰 하한율은 입찰업체가 가격을 제외한 모든 항목에서 만점을 받는다는 전제하에 도출된 수치임.
- 추정가격 100억원 이상 공사의 경우 PQ 심사기준에 의한 평점의 40%가 반영되고 있음.
- PQ 대상 공사가 아닌 경우 시공경험 평가는 최근 10년 간 동일공사 실적이나 최근 3년간 당해 공사의 업종별 공사실적 가운데 선택하여 심사하고 있음.
- 추정가격 50억원 미만 공사의 경우 경영상태 평가는 최근 연도 부채비율과 유동비율을 이용하고 있음.
- 자재 및 인력 조달가격의 적정성 평가는 다음의 계산식을 이용함.
 - 평점 : $\{(\text{입찰금액} - \text{입찰서상의 이윤 및 일반관리비}) / \text{평가기준금액}\} \times \text{배점} \times \text{공사종류별 난이도계수}$

<표 1> 조달청 PQ심사 세부 기준

심사 분야		심 사 항 목	
분야별	배점 한도	항 목 별	배점 한도
계	100		100
1. 시공경험	30	가. 최근 10년 간 당해 공사와 동일한 종류의 공사실적 1)규모 2)금액	11.4(12) 9(10)
		나. 최근 10년 간 당해 공사와 유사한 종류의 공사실적(금액 또는 규모) 다. 최근 5년 간 공사실적(입찰공고시 해당업종 명시)	14.4(12) 9.6(8)
2. 기술능력	35	가. 당해 공사의 시공에 필요한 기술자 보유상황 1)해당 공종 경력기술자 2)일반기술자 3)시공지원기술자	7 6 5.5
		나. 당해 공사의 시공에 필요한 설비 및 장비 보유(임차 포함) 상황	5
		다. 당해 공사의 시공에 필요한 특수공법 및 기술 보유 상황	5
		라. 기타 당해 공사 시공에 특히 필요한 사항	3.5
		마. 최근 연도 건설부문 매출액에 대한 건설부문 기술개발 투자비율(0.99%)	3
3. 경영상태	35	가. 최근 연도 부채비율(310.93%)	10
		나. 최근 연도 유동비율(110.82%)	8
		다. 최근 연도 고정 자산대 고정부채비율(165.04%)	2.5
		라. 최근 연도 매출액 순이익률(-1.18%)	7
		마. 최근 연도 매출액 영업이익률(3.97%)	2.5
		바. 최근 연도 총자본회전율(0.94회)	5
4. 신인도	±3	가. 시공업체로서의 성실성 1)건설기술관리법령 의해 우수건설업자로 지정된 자	+1
		2)최근 1년 간 「건설산업기본법」에 정한 벌금이상의 행정형벌, 영업정지, 영업면허·등록취소 처분 또는 과징금 부과를 받은 자	-2
		나. 하도급 관련 사항 3)최근 1년 간 건설교통부장관이 협력업자와의 협력관계를 평가한 결과 그 실적이 우수한 자	+2
		4) 최근 1년 간 불공정 하도급 거래로 과징금 부과처분을 받은 자	-3
		다. 건설재해 및 제재처분 5)직전연도의 노동부장관이 고시한 건설재해율이 건설업체의 평균재해율을 초과하거나 미달하게 된 자	±2
		6)최근 1년 동안 산업안전보건법령에 의한 표준안전관리비 적용의무를 위반한 자	-1
		7)최근 1년 간 환경관련법령에 의한 벌금이상의 행정형벌, 영업정지, 과징금 이상의 처벌을 받은 자	-1
		라. 기타 8)건설교통부장관이 평가 통보한 부실벌점	-3
		9)최근 1년 동안 최저가격찰제 대상공사 입찰에서 예정가격의 70% 미만으로 낙찰된 자	-3

자료 : 조달청, 입찰참가자격사전심사 세부기준, 2001.7.6.

주 : 1) 배점 한도란 가운데 ()는 최저가격찰제 대상공사에 적용.

2) 경영상태 심사항목에 나타난 비율은 2000년도 일반건설업체 평균비율임.

<표 2> 조달청 적격심사의 심사 분야별 배점

심사 분야	일반공사						
	추정가격 100억원 이상		추정가격 50억 ~ 100억원	추정가격 10억 ~ 50억원	추정가격 10억 ~ 3억원	추정가격 3억원 미만	
	PQ 대상공사	PQ이외 공사					
당 선 별 가 중 가 중 가 중 가 중 가 중 가 중	시공경험	12	12	15	15	10	-
	기술능력	14	14	-	-	-	-
	경영상태	14	14	15	15	10	10
	신인도	±1.2	±1.2	±1.2	-	-	특별가점 2
	소계	40	40	30	30	20	10
	하도급 관리계획의 적정성	12 (10)	12 (10)	10	-	-	-
	자재 및 인력조달 가격의 적정성	14 (16)	14 (16)	10	-	-	-
	시공여유율	4	4	-	-	-	-
	소계	30	30	20	-	-	-
	계	70	70	50	30	20	10
입찰가격	30	30	50	70	80	90	
합계	100	100	100	100	100	100	

자료 : 조달청, 시설공사 적격심사 세부기준, 2001. 8. 1.

주 : 1) ()는 추정가격 300억원 이상 공사에 해당.

2) 추정가격 100억원 이상인 PQ대상 공사와 PQ 이외 공사의 심사기준 차이는 시공경험의 평가 방법에 있음.

<표 3> 공사 규모별 적격심사 통과점수와 낙찰하한율

공사 규모	적격심사 통과 점수	낙찰 하한율
1,000억원 이상	85점	72.995%
1,000억 ~ 300억원 이상	90점	77.995%
300억 ~ 100억원 이상	95점	82.995%
100억 ~ 50억원 이상	95점	85.495%
50억 ~ 10억원 이상	95점	86.745%
10억원 미만	95점	87.745%

자료 : 조달청.

주 : 50억원 이상 공사의 경우 자재 및 인력조달 가격의 적정성 평가 산식에 의한 낙찰률 상향 효과는 감안하지 않음.

- 하도급 관리계획의 적정성 평가는 적격심사 대상자가 선정된 이후 계획서를 제출하게 하여 평가하고 있음.
- 하도급 비율과 하수급 금액비율 등을 평가하고 있음.
- 시공여유율 평가는 다음 3가지 산출계수를 사용하여 평가

- 미기성총액/시공능력공시액, 미기성총액/실질자본금, 미기성총액/순유동자산 등
- 추정가격 3억원 미만인 공사의 수행능력(경영상태) 평가시 업종별 최근 3년 간 실적 합계액이 당해 공사 예비가격 기초금액 이상인 경우 가산 평가하고 있음.

최근의 PQ 및 적격심사기준 개정 내용

- 정부는 최저가낙찰제 대상공사에 대한 저가 투찰을 방지하고 품질을 확보하기 위한 노력의 일환으로 금년 7월 PQ 심사기준을 개정하였음. 주요 내용은 다음과 같음.
 - 최저가낙찰제 대상공사에 대하여 시공경험 평가 항목 중 동일공사 실적평가 배점을 상향 조정하고 등급간 격차를 조정
 - 총공사금액 중 PQ 공종 금액이 50% 미만인 공사의 PQ 통과 점수를 90점에서 94.5점으로 상향 조정
 - 공동도급시의 지역가점제 축소 조정(지자체장의 요구시 5% 추가 가산하는 특별가산제 삭제)
 - 공동수급체의 경영상태 평가 방법을 개선하여 대표자의 경영상태 자료가 없는 경우 잔여 구성원만으로 평가하되 취득한 점수에서 대표자의 시공비율만큼 감점 처리
 - 최저가낙찰제 대상공사에서 예정가격의 70% 미만으로 낙찰된 업체에 대하여 신인도 평가 부문에서 감점 처리
- 한편 정부는 적격심사기준을 개정하여 소규모 공사 입찰에서 시공실적과 기술자 보유 현황에 대한 심사를 강화하였음.
 - 시공실적 없이도 입찰 참가가 가능한 공사 범위를 종전의 10억원 미만에서 3억원 미만으로 축소 조정
 - 50억원 미만의 일반공사 입찰시 법정 기술자수를 보유하지 못하면 적격심사 과정에서 감점 처리(10점 감점)

PQ 및 적격심사 사례

- PQ의 심사기준이 계량화되어 있기 때문에 PQ심사 신청업체들은 사전에 자신들의 평점을 알고 있음. 따라서 PQ 심사 통과율은 100%에 가깝게 나타나고 있음.
- PQ의 변별력이 높지 않아 PQ 통과 업체수가 많은 편임.

- 최저가낙찰제가 적용된 공사 입찰에서 평균적인 PQ 통과 업체는 27개 사에 달하였음.
- 2001년 4월에 입찰이 실시된 월덕~근덕간 도로 확장 및 포장공사의 PQ심사 통과자 수는 50개 사에 달하였음.

- 평균 3개 사가 공동수급체를 구성하여 응찰한다고 가정하면 금년 상반기 중 최저가낙찰제 대상공사에서의 실질적인 PQ 통과 비율은 61%임.²⁾
- PQ 심사 신청업체의 점수 분포를 보면 대부분 만점 득점 업체가 많고 나머지도 대부분 95점 이상대에 몰려 있어 신청업체간의 점수 격차가 크지 않음(<표 4> 참조).

<표 4> 조달청 PQ심사 사례(2000년)

공사명	공종	통과업체 수	점수 분포				
			100	100-95	95-90	90-85	85-80
경의선복선 3공구 노반신설(1137억원)	철도	19/19	2	10	7	0	0
속초항 신수로교량 가설(252억원)	교량	55/55	39	8	4	2	2
광명로~광명역간 도로개설(n.a.)	터널	41/41	22	14	2	2	1
울진공항건설(776억원)	공항	34 / 34	5	26	2	1	0

자료 : 조달청.

<표 5> 속초항 신수로교량 가설공사 입찰 결과

- <표 5>는 속초항 신수로교량 가설공사의 입찰 결과임. 입찰가들이 낙찰 하한율인 73%대에 군집하고 있어 대부분 업체들의 비가격 부문 적격심사 점수가 만점에 근접하고 있음.

순위	입찰자	낙찰률(%)
1	삼성중공업	72.970
2	신성	72.970(+594,000*)
3	롯데건설	72.980
4	진흥기업	73.010
5	경남기업	73.010
6	고려개발	73.010
기타	40개 사	73.020 이상
낙찰하한율 미달	9개 사	72.900 이하

자료 : 조달청.

주 : *은 낙찰자와의 가격차이임.

- 속초항 신수로교량 가설공사의 PQ심사시 39개 사가 만점을 획득하였음. 이외에 자재 및 인력 조달가격의 적정성 평가, 하도급 관리계획의 적정성 평가, 시공여유율 평가 등의 심사 분야에서 만점을 획득한 건설업체가 대다수였던 것으로 추정됨.³⁾

2) 시공능력 700억원 이상인 132개 1등급업체가 모두 PQ 신청을 한다는 가정하에 도출 {((27×3)/132)×100}.

3) 최저입찰자부터 심사하여 적격통과 점수 이상이면 다른 입찰자에 대한 심사는 실시되지 않고 있어 대부분 낙찰자의 적격심사 점수만이 공식적으로 기록되어 있음.

- 적격 통과 점수에 도달하기 위한 최저낙찰율이 공사 예정가격의 73%(당시 기준)이었기 때문에 대부분의 업체들이 이 가격을 목표로 투찰하였음. 예정가격 대비 72.970% 이상 73.840% 이하의 범위에 투찰한 입찰자 수가 32개 사에 달하였음.

■ PQ 심사기준에 관한 설문조사 결과

- 한국건설산업연구원은 최근 입·낙찰제도 개선 방안에 관한 설문조사를 실시하였음.
 - 설문조사 대상 집단으로는 발주처 계약 담당자, 건설 분야 전문가, 대형 건설업체, 중견 건설업체, 중소 건설업체 등 5개 분야를 선정하고 각 집단별로 20여명의 설문대상을 추출하였음.
 - 대상 집단 중 모집단의 규모가 큰 중견 건설업체와 중소 건설업체 집단에 대해서는 무작위 추출 방법을 통하여 설문 대상 업체를 선정하였음.

PQ제도의 개선 필요성에 대다수가 공감

- 현행 PQ제도에 관한 설문에서 응답자의 74%가 동 제도의 개선이 필요하다는 견해를 밝히고 있음.
- 대상 집단별로 보면 발주처 계약 담당자의 58%, 대형 건설업체 응답자의 95%가 개선 필요성을 지적하고 있음.

<표 6> PQ제도에 관한 설문조사 결과

(단위: %)

	현행 제도 유지	현행 제도 개선 필요
발주기관	42.1	57.9
전문가	25.0	75.0
대형 건설업체	5.0	95.0
중견 건설업체	33.3	66.7
중소 건설업체	25.0	75.0
전체	26.5	73.5

- 현행 PQ제도의 문제점으로는 심사 기준의 변별력 부재가 가장 많이 지적되었고 PQ 통과 업체수의 과다가 그 다음 순위를 차지하고 있음.
- 중소 건설업체들은 현재 100억원 이상인 적용 대상 공사 규모를 가장 큰 문제점으로 지적하고 있음.

<표 7> PQ제도의 문제점에 관한 설문조사 결과

(단위: %)

	적용대상 공종 과다	적용대상 공사 규모 부적절	심사기준 변별력 부재	통과 업체수 과다	발주자 재량 부재
발주기관	27.3	54.5	18.2	9.1	-
전문가	8.3	-	83.3	50.0	25.0
대형 건설업체	15.8	10.5	78.9	68.4	10.5
중견 건설업체	44.4	33.3	50.0	38.9	5.6
중소 건설업체	20.0	66.7	13.3	20.0	-
전체	24.0	32.0	50.7	40.0	8.0

주 : 중복 응답.

- PQ 심사기준에 대한 설문조사 결과 현행 PQ 심사기준이 적정하다고 응답한 비율은 10%에 불과함. 48%의 응답자는 대상 공종의 난이도에 따른 차등적인 심사기준의 적용을 지지하고 있으며 30%의 응답자는 변별력 강화를 위하여 현행 PQ 심사기준의 강화에 찬성하고 있음.
- 발주기관 응답자의 37%는 현행 PQ 심사기준의 강화에 찬성하고 있으며 대형 건설업체들은 공종의 난이도에 따른 차등적인 심사기준의 적용을 선호하고 있음.
- 현행 PQ 심사기준에 추가되어야 할 항목에 관한 설문에는 현재 가산평가 방식으로 반영하고 있는 신용평가 전문기관의 신용등급을 정식 심사 항목으로 포함하자는 응답이 가장 많이 나왔음. 또한 과거 시공 결과물에 대한 평가, 핵심 인력의 전문성 평가 등에 대한 지지율도 높게 나왔음.

<표 8> PQ심사기준의 강화주장에 대한 설문조사 결과

(단위: %)

	변별력 강화를 위해 현행 심사기준 강화	대상 공종의 난이도에 따라 차등적인 심사기준 적용	현행 심사기준 적정	현행 심사기준 완화
발주기관	36.8	36.8	10.5	15.8
전문가	37.5	62.5	-	-
대형 건설업체	40.0	60.0	-	-
중견 건설업체	14.8	48.1	18.5	18.5
중소 건설업체	30.0	35.0	15.0	20.0
전체	30.4	48.0	9.8	11.8

<표 9> PQ 심사기준에 추가되어야 할 항목에 대한 설문조사 결과

(단위: %)

	과거 시공결과물 평가	핵심 인력의 전문성 평가	신용평가기관의 신용등급
발주기관	47.4	31.6	47.4
전문가	62.5	37.5	43.8
대형 건설업체	25.0	30.0	55.0
중견 건설업체	37.0	25.9	44.4
중소 건설업체	30.0	45.0	35.0
전체	39.2	33.3	45.1

주 : 중복 응답.

■ PQ 및 적격심사기준의 문제점

전반적 문제점

- 발주기관과 건설 project의 성격이 상이함에도 심사 항목과 점수 배분면에서 차이가 거의 없음.
 - 공기업의 경우 자체 PQ 및 적격심사기준을 가지고 있으나 회계예규에 의거하고 있기 때문에 조달청 기준과 큰 차이가 없음.
- 투명성을 강조하다 보니 모든 심사기준이 계량화되어 있어 질적인 요소들의 평가가 이루어지지 못하고 있음.
 - 건설업체들은 자신들의 PQ 점수와 적격심사의 비가격부문 평가 점수를 사전에 알 수 있음.
- 심사기준의 변별력이 부족하여 PQ 및 적격심사의 비가격부문 평가에서 만점 내지 만점 가까운 점수를 획득하는 입찰 업체들이 많이 나오고 있음.
 - PQ 통과 업체수가 외국과 비교할 때 과다함.
 - 최근 충일건설의 부도 사례에서 보듯이 PQ제도가 부도 가능성이 있는 업체를 선별해 내는 역할을 수행하지 못하고 있음.

심사기준의 문제점

시공경험 평가

- 공중이나 난이도에 관계없이 일률적인 등급 기준이 적용되고 있음. 예컨대 동일 종류 공사실적 평가 부문에서 22개 공중에 관계없이 A등급을 받으려면 300% 이상의 실적이 요구됨.
- 외국의 시공실적 평가 기준과 비교할 때 국내 PQ 공사실적 평가기준은 낮은 편임.
·외국의 심사기준은 100% 미만의 실적에 대해서는 점수를 부여하지 않고 있음.

<표 10> 공사실적 평가기준 국제 비교

한국의 최저가낙찰제 대상 동일공사 실적 평가 등급 (배점 12점)	ADB PQ 심사기준 중 동일공사 실적평가 (배점 12점)	영국의 동일공사 실적평가 사례
A. 300% 이상(12)	·4건 이상(12)	·최근 4년간 다수의 동일 공사 성공적 수행(2) ·최근 3년간 최소 3건의 동일공사 수행(1) ·최근 2년간 1건의 공사 성공적 수행(0) ·무실적(-1)
B. 200% 이상(10)	·4건(8)	
C. 150% 이상(9)	·3건(6)	
D. 100% 이상(8)	·2건(4)	
E. 50% 이상(7.2)	·1건(2) ·무실적(0)	

자료 : ADB, Guide on Prequalification of Civil Works Contractors, 2000;
CIRIA, Selecting Contractors By Value, UK, 1998.

주 : 1) 한국과 ADB의 심사대상 기간은 최근 10년 간임.
2) ADB PQ는 동일 규모를 1건으로 간주.
3) 영국 사례의 등급점수: Poor(-1), Adequate(0), Good(1), Excellent(2).

- 심사 항목 중 최근 5년 간의 공사실적은 다른 심사 항목의 공사실적과 중복되고 있음.
- 시공경험 평가는 규모나 금액면에서 과거 공사 실적만을 평가할 뿐 시공물의 평가는 반영하지 않고 있음.

기술능력 평가

- 기술자 보유 상황 평가부문에서는 회사 보유 인력을 기준으로 평가하여 당해 공사에 실제로 투입될 기술인력에 대한 평가가 이루어지지 않고 있음. 또한 공중에 관계없이 동일한 기준이 적용되고 있음.
- 설비 및 장비 보유(임차 포함) 상황에 대한 평가 항목에서는 거의 모든 업체들이 만점을 받고 있어 평가의 실효성이 없음.

·임대차 가계약만으로도 점수를 받고 있음.

- 당해 공사 시공에 필요한 특수공법 및 기술 보유 상황에 대한 평가는 측정하기 어려워 제대로 이루어지지 못하고 있음.
- 매출액 대비 건설부문 기술개발 투자비율 평가는 기술개발 투자를 유도하기 위한 목적으로 포함되었으나 건설기업들이 동 평가 항목의 취지대로 투자하는 경우는 거의 없음.

경영상태 평가

- PQ의 경영상태 평가부문은 건설업체의 경영 상태를 제대로 반영하지 못하고 있음.
 - 금년부터 시행된 최저가낙찰제 적용 공사 입찰에서 2건의 공사를 수주했던 충일건설은 경영상태 평가점수에서 최고점을 기록하였으나 최근 부도를 기록하였음.
 - 신용평가 전문기관의 기업어음(또는 회사채) 평가등급과 PQ 경영상태 평가점수간에 격차가 나고 있음. 신용평가기관의 투기등급(B등급 이하) 업체들이 투자등급 업체에 비해 PQ 경영상태 평가점수를 높게 받는 현상이 발생하고 있음(<표 11> 참조).
- PQ 경영상태 평가기준의 문제점으로는 다음을 지적할 수 있음.⁴⁾
 - 부도기업에 대한 판별 및 부실예측 판별 기법이 없어 부실기업이 상대적으로 높은 점수를 받을 수 있음.⁵⁾
 - 재무적 항목에 의한 평가에 치중하고 신용평가에서 중요하게 취급되는 비재무적 항목이 고려되지 않고 있음.
 - 심사항목의 수(6개)가 적으며 최근의 신용평가에서 중요시되는 현금 흐름에 관한 사항이 반영되지 않고 있음.
 - 공동등급을 통하여 경영상태 점수를 상향 조정할 수 있는 가능성이 있어 경영상태 평가의 신뢰도를 떨어뜨리고 있음.

4) 삼일회계법인, 「PQ경영상태 평가지표 개선방안」, 2000. 11. 참조.

5) 현행 제도는 부도기업에 대하여 공동수급체 구성시 불이익을 주고 있으며 공동수급체의 대표자가 부도 상태에 있는 경우 입찰 적격자 선정에서 제외하고 있음.

<표 11> PQ 경영상태 평가점수 상위 업체 신용등급

경영상태 평가순위	경영상태 평가점수 (35점 만점)	신용평가 등급
1	35.0	B
3	34.5	A2-
3	34.5	A3
3	34.5	D
6	34.2	A2-
9	34.1	A3-
9	34.1	A3-
11	34.0	A1
11	34.0	B+
11	34.0	B
11	34.0	D
11	34.0	B+

자료 : 삼일회계법인, 「PQ경영상태 평가지표 개선 방안」, 2000. 11.

주 : PQ 경영상태 평가점수가 34점을 상회하는 업체 중 신용평가 자료가 없는 업체는 제외 하였음.

- 현행 PQ경영상태 평가는 업체의 최근 재무제표에 나타난 재무지표를 기초로 심사하고 있음. 그러나 건설업체 회계의 투명성이 미흡한 상태에서 재무비율을 이용한 경영상태 평가는 한계가 있음.
- 경영상태 평가는 해당 업체의 재무비율을 일반 건설업체 전체 평균 비율과 비교하여 실시하고 있으나 이는 경영상태 평가의 변별 변별력을 약화시키는 역할을 하고 있음.
- 매출액 순이익률 심사 항목의 경우 업계 평균이 -1.18%로서 이익을 기록한 업체들은 그 크기에 관계없이 만점을 받고 있음.

- 개별 심사항목의 문제점

- 화의 또는 회사 정리가 인가되고 채권자들에 의하여 부채의 탕감 또는 부채의 출자 전환이 결의될 경우 부채가 자본화되어 부채비율이 낮아지는 현상 발생
- 화의업체 등의 경우 채권채무 재조정 과정에서 상거래채무 및 단기차입금 등의 변제가 상당 기간 유예되고 고정부채화되어 상대적으로 유동부채가 감소함으로써 유동비율이 높아지는 현상 발생
- 유동성이 떨어지는 미분양아파트(상가), 장기 미활용 용지 등이 유동자산에 포함되어 있으며 부실채권 등의 처리가 미진할 경우 오히려 유동비율이 높아지는 현상 발생
- 당기순이익은 일시적이고 비반복적인 특별손익을 포함하고 있어 기업의 수익성을 왜곡시킬 수 있음.

신인도 평가

- 시공업체 성실성 심사 항목에서 「건설기술관리법」에 의하여 우수업자로 지정된 자는 가점을 받고 있으나 모든 공종에 가점이 적용되고 있음.
- 최근 1년간 건설교통부 장관이 협력업자와의 협력 관계를 평가한 결과 그 실적이 우수

한 자를 가점하고 있으나 동 협력관계 평가의 신뢰성에 문제가 제기되고 있음.

- 최근 2년 간 건설업체별 누계 평균 부실 벌점을 반영하고 있으나 최대 감점이 3점으로 부실 시공자에 대한 변별력이 크지 않음.

적격심사 평가 부문

- 자재 및 인력 조달 가격의 적정성 평가는 가격 지지를 목적으로 하고 있기 때문에 비가격요소 심사 항목이라기보다는 가격심사 항목으로 간주해야 할 것임.
- 하도급 관리계획의 적정성 평가는 적격심사 대상자가 제출한 계획서를 기준으로 평가하는 형식적인 절차에 불과함. 심사 기준면에서도 하도급 운용실태와 관련하여 현실과 맞지 않음.
 - 하도급 비율이 40% 이상이면 A등급, 하수급 금액비율이 77% 이상이면 가장 낮은 점수를 주고 있으나 실제 하도급 비율은 50%를 넘어서고 있고 하수급 금액비율은 77% 이하인 경우가 대부분임.

■ PQ 및 적격심사 기준 개선 방안

개선 방향

- 적격업체를 선정하기 위해서는 획일적인 기준을 탈피하여 공종, 공사의 난이도 등에 따라 상이한 기준이 적용될 수 있어야 함.
- 이를 위해서는 세부심사 항목이나 배점면에서 발주기관의 재량권 확대가 필수적임.
 - 공기업, 지자체 등 발주기관들이 공사 특성에 맞게 심사기준을 정할 수 있도록 보다 폭넓은 재량권을 부여해야 할 것임.
 - PQ 통과 점수도 현재와 같이 획일적으로 적용할 것이 아니라 통과 업체수를 감안하여 발주기관이 공사건별로 설정하도록 하는 것이 바람직함.
- 발주기관의 재량권 확대와 더불어 장기적으로는 심사자의 주관적 판단도 인정하여 계

량화하기 어려운 요소들까지도 평가에 반영하는 것이 바람직함.

·이를 위해서는 평가자의 전문성 및 심사 절차의 투명성 확보 등 외부인이 신뢰할 수 있는 여건이 조성되어야 할 것임.

- PQ 및 적격심사기준의 적격업체 선별 기능을 강화시켜야 함.

·부도, 부실 공사의 가능성이 있는 업체를 입찰에서 탈락시킬 수 있도록 PQ 심사기준의 강화가 필요함.

심사기준 개선 방안

시공경험 평가

- 공사의 성격(난이도)에 따라 신축적으로 시공경험 산정 방식을 적용하는 것이 바람직함.

- 공사실적 기준의 강화 차원에서 100% 미만의 실적 보유 업체에 대해서는 점수를 주지 않는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 규모나 금액 기준의 과거 시공실적 외에도 과거 시공 결과물에 대한 평가가 반영되어야 할 것임.⁶⁾⁷⁾

- 「건설기술관리법」은 총공사비 50억원 이상인 건설공사에 대하여 발주기관의 시공평가를 의무화하고 있음.

·시공평가는 평가 항목별로 우수, 양호, 보통, 불량 등의 등급을 부여하여 합산하고 있음(100점 만점).

- PQ 시공경험 평가 부문에 해당 업체의 동종공사 시공평가 점수를 평균한 수치를 사용하여 과거 시공결과물을 평가하는 것이 필요함.

·동 항목의 배점은 시공경험 평가부문 배점의 1/4 수준이 적절함.

6) 설문지 조사를 통하여 심사항목별 최적 가중치를 도출한 외국의 한 연구에 따르면 과거 시공결과물의 평가가 시공 실적보다도 높은 비중을 차지하고 있음. P. Fong and S. Choi, "Final Contractor Selection Using the Analytical Hierarchy Process," *Construction Management and Economics*, 18, 2000 . 참조.

7) 아시아개발은행(ADB)은 과거 발주처로부터의 추천서 또는 평가서를 기초로 해당업체의 시공물 평가를 반영하고 있음. PQ 심사분야 중 40점 만점인 경험(Experience) 부문 가운데 과거 시공물의 평가는 10점을 차지하고 있음. 주택공사의 경우 35점 만점인 기술능력 평가에서 시공평가성적(11점)과 시공 품질 관련 사항(1점)을 평가하고 있음.

- 최근 5년 간 공사실적 심사항목은 삭제 내지 배점 비중을 축소하는 것이 바람직함.

기술능력 평가

- 기술자 보유 상황 평가 부문에서 해당 공종 경력을 가진 핵심 기술인력만을 평가하는 것이 바람직함.
- 또한 핵심 기술인력이 수행한 동종공사 실적도 기술인력 심사기준의 하나로 도입할 필요가 있음.
- 건설부문 기술개발 투자비율 심사 항목은 제외하는 것이 바람직함.

경영상태 평가

- 매출액 순이익률의 평가시 흑자를 기록한 업체들의 평균과 비교하는 것이 바람직함.
·이 경우 부(-)의 매출액 순이익률을 기록한 업체는 최하등급으로 평가
- 잘 사용되지 않는 지표인 고정자산 대 고정부채 비율 대신 고정장기적합률로 대체하는 것이 합리적임. 고정장기적합률은 고정자산을 자기자본 및 고정부채의 합계로 나눈 수치로 조달된 자금과 투자된 자산간의 적합성을 보여주는 지표임.
- 기업의 단기 채무지급 능력을 잘 나타내주는 당좌비율(당좌자산/유동부채)을 추가할 필요성이 있음. 당좌비율은 기업이 단기 부채를 지급할 수 있는 능력을 유동비율보다 더 엄격하게 측정하고 있음.
·당좌자산은 유동자산에서 재고자산을 차감한 것임.
- 현금흐름에 관한 평가지표를 경영상태 평가에 새로 포함할 필요가 있음. 현금흐름표는 회계연도 동안 현금의 유입과 유출 혹은 현금의 원천과 사용에 관한 상세한 정보를 제시하고 있음.
- 현금흐름과 관련된 재무비율로 널리 사용되는 영업 현금흐름/유동성 차입금, 영업 현금흐름/총부채 등을 심사 항목에 포함시키는 것이 바람직함.
·영업 현금흐름 대 유동성 차입금 비율은 기업의 상환능력을 나타내 주는 지표임.

- 영업현금흐름 대 총부채비율은 영업활동으로 인한 현금흐름으로 기업의 총부채를 어느 정도 감당할 수 있는지를 나타내줌.
- 기업의 최근 채무상환 능력을 잘 반영하고 있는 신용평가 전문기관의 신용등급을 정식 심사항목에 포함시킬 필요가 있음. 현재는 신용등급 우수업체에 대해 가산 평가하고 있음.
 - 신용등급의 사용은 발주기관의 기업 신용도 평가에 관한 전문성 부족을 보완해주는 역할을 수행할 것임.
 - 회사채 발행이 아닌 기업어음 발행 목적의 신용평가는 건설업체들에게 큰 부담이 되지 않을 것임.
- 건설업체의 회계처리 방식에 투명성이 부족하여 건설업체의 재무제표를 신뢰하기 어렵다는 것이 금융기관종사자들의 대체적인 평가임.
 - 일반적으로 회계 및 경영의 투명성은 기업 형태에 따라 차이가 남.
- 회계 및 경영의 투명성을 반영하기 위하여 기업형태를 새로운 심사 항목으로 도입하는 것을 단기적 방안으로 검토할 필요가 있음.
 - 건설공제조합과 신용평가 전문기관들은 기업 형태를 평가 항목으로 도입하여 상장법인, 등록법인, 외감법인, 기타 등 기업 형태별로 차등적인 점수를 부과하고 있음.
- 현재 법정관리, 화의, 워크아웃 상태에 있는 기업들은 미래가 불확실한 만큼 불이익을 부과하는 것이 바람직함.
 - 금융거래의 건전성 항목을 추가하여 최근 5년 간 부도실적을 평가하는 것이 바람직함.

신인도

- 신인도 평가분야에 속해 있는 건설재해, 부실벌점 등의 심사항목을 별도의 심사 분야로 독립시켜 평가하는 것이 바람직함.
 - 이들 심사 항목에 대한 배점도 확대하여 중대한 사고 발생, 부실시공 등의 전력이 있을 경우 PQ에서 탈락하도록 운용되어야 할 것임.
- 우수시공업자의 가점을 해당 공종별로 적용하는 것이 바람직함.

적격심사 평가 분야

- 형식적인 하도급 관리계획의 적정성 평가부문은 삭제하고 자재 및 인력 조달의 적정성 평가도 삭제하는 것이 바람직함.

<표 12> PQ 심사기준의 개선 방안

심사 분야	현행 심사항목	현행 심사기준 개선	신규 심사항목의 추가
1. 시공경험	<ul style="list-style-type: none"> ◦동일 공사실적 ◦유사 공사실적 ◦최근 5년 간 공사실적 	<ul style="list-style-type: none"> ◦공종에 따른 등급기준 차등화 ◦공사 실적기준의 강화 ◦최근 5년 간 공사실적 삭제 내지 비중 인하 	<ul style="list-style-type: none"> ◦과거 시공결과물의 평가 반영
2. 기술능력	<ul style="list-style-type: none"> ◦기술자 보유상황 ◦설비 및 장비 보유 상황 ◦특수공법 및 기술 보유상황 ◦기타 ◦건설부문 기술개발 투자비율 	<ul style="list-style-type: none"> ◦핵심 기술인력만을 대상으로 평가 ◦일률적인 점수화 방식을 통한 기술 보유 상황 평가 지양¹⁾ ◦기술개발 투자비율 항목 제외 	<ul style="list-style-type: none"> ◦핵심 기술인력이 수행한 동종 공사실적 반영
3. 경영상태	<ul style="list-style-type: none"> ◦부채비율 ◦유동비율 ◦고정자산 대 고정부채비율 ◦매출액순이익률 ◦매출액영업이익률 ◦총자본회전율 	<ul style="list-style-type: none"> ◦매출액순이익률은 (-)수치 업체를 제외한 업체들의 평균 적용 ◦고정자산 대 고정부채 비율 대신 고정장기적합률 사용 	<ul style="list-style-type: none"> ◦현금흐름 심사항목 추가 ◦당좌비율 심사항목 추가 ◦신용평가 전문기관의 신용등급을 추가 ◦기업형태 심사항목 추가 ◦금융거래의 건전성 심사항목 추가 (최근 5년 간 부도실적에 불이익)
4. 신인도	<ul style="list-style-type: none"> ◦시공업체로서의 성실성 ◦하도급 관련 사항 ◦건설재해 및 제재처분 ◦기타 	<ul style="list-style-type: none"> ◦건설재해, 부실벌점 등의 심사항목을 별도의 심사분야로 독립시켜 평가 	

주 : 1) 현재 PQ 경력기술자 평가 방식은 기술자 등급계수에 경력계수를 곱한 수치를 기준으로 하여 평가하고 있음.

유진근(연구위원: jyu@cerik.re.kr)

