

연구보고서 2008-02

건설공사 시공능력평가제도 개선방안 연구

-전문건설업을 중심으로-

2008. 3



대한건설정책연구원
Korea Research Institute of Construction Policy

연구진

이 보 라 책임연구원

이 은 형 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발 간 사

건설산업의 국제 경쟁력을 제고하고 선진 건설생산체계의 구축하기 위해서는 건설업체의 시공능력을 객관적으로 평가할 수 있도록 현행 시공능력평가제도를 개선하자는 논의가 지속되고 있습니다.

특히 전문건설업체의 특성을 반영한 평가제도가 필요한 실정으로 본 연구에서는 전문건설업을 중심으로 기존 시공능력평가제도의 분석을 통해 전문건설업의 직접시공과 관련한 전문성평가, 평가방식 및 내용의 세분화, 평가항목의 조정, 평가운영의 전산화, 전문건설과 일반건설의 겸업제한 폐지 등에 대한 개선방향을 제시하였습니다.

본 연구보고서는 일반건설업의 입장에서 이루어졌던 종전의 연구에서 나아가 전문건설업의 입장에서 시공능력평가제도를 다룬 최초의 연구로서 제3차 건설산업진흥기본계획의 시공능력평가제도 개선을 위한 유용한 자료로 널리 활용되기를 기대합니다.

끝으로 연구를 수행한 이보라 책임연구원, 이은형 연구원의 노고에 감사하며, 본 연구의 심의과정에 많은 조언과 자료 협조를 해주신 정호준 선임연구위원, 전문건설협회 중앙회 배인호 부장, 서울특별시회 김환주 부장과 건설산업연구원의 강운산 박사, CJ개발의 현준식 박사에게도 진심으로 감사의 뜻을 포함합니다.

2008년 2월

대한건설정책연구원

원장 조 우 현

1. 서론

- 최근 평가제도의 개선과 건설시공의 적격업체 선정에 대한 논의가 지속적으로 쟁점화 되고 있으며 이와 함께 시공능력평가제도에 대한 논의가 재검토되고 있음
- 시공능력평가제도는 해당 업체가 시공할 수 있는 1건 공사의 최대금액을 의미하며, 공사발주에 앞서 건설업체의 역량을 가늠하는데 그 목적이 있음(건설산업기본법 제23조)

시공능력평가액 = 공사실적평가액 + 경영평가액 + 기술능력평가액 ± 신인도평가액

- 전문건설업체와 일반건설업체를 대상으로 별도의 평가방법을 적용하고 있으나 신인도평가액의 일부항목을 제외하고는 일반건설업과 전문건설업의 차이가 없어 전문건설업의 특성을 반영하지 못하고 있음
- 본 연구는 전문건설업의 시공능력평가제도의 현황 및 실태분석을 거쳐 전문건설업의 특성을 반영한 시공능력평가제도의 개선안을 마련하고자 함

2. 전문건설업에서의 시공능력평가제도

- 시공능력평가제도는 건설현장의 직접시공경험을 중심으로 축적된 전문건설업의 전문성의 반영에 한계가 있음
 - 세분화된 공종이나 특정기술에 대한 가점기준 등의 세부사항이 마련되어 있지 않음

- 전문공사 기술인력에 관한 관리체계가 이루어지지 않아 이에 대한 전문성평가가 이루어지지 못함
- 전문건설업의 시공능력평가액은 주로 원도급업체의 하도급계열사로 등록하기 위한 하도급협력업체 등록에 사용되고 있음
 - 협력업체등록시 시공능력평가액은 평가항목의 20~40% 비율을 차지함
 - 협력업체등록시 원도급사는 시공능력평가액의 경영평가액 이외에 별도의 신용등급을 요구하고 있는데, 이는 민간평가업체를 통해 시공능력평가제도의 경영상태평가를 보완하려는 것임
- 전문건설업의 시공능력평가제도는 발주자 혹은 원도급자에게 공사발주 이전에 제공하는 일종의 유자격자명부와 같은 역할을 하고 있음
- 일반건설업과 전문건설업간의 겸업제한이 폐지되면서 양자 간의 상호실적인정이 한시적으로 이루어짐에 따라 이를 고려한 시공능력평가제도의 검토가 필요함
- 전문가조사 및 설문조사결과, 전문건설업에서의 시공능력평가제도는 사전평가제도의 역할을 충분히 수행하고 있으나, 전문건설업의 전문화를 유도하기 위한 보완이 필요하였음
 - 현행 기술능력평가를 보다 세분화해 시공능력평가에 반영함으로써 기술력강화와 전문화를 유도해야함
 - 퇴직공제불입금 항목처럼 기술능력평가와 직결되지 않은 평가항목들이 지적되고 있음

- 전문건설업체의 실적신고시기와 실제 시공능력평가액의 공시시기간의 공백을 보완하기 위한 사전예측서비스를 통해 자사의 정확한 시공능력을 예측할 필요가 있음

3. 시공능력평가제도의 개선방안

- 전문건설업의 직접시공과 관련한 전문성평가를 위해 시공능력평가제도의 기술평가부문에 건설공사 기능인력의 전문성과 세분화된 공종 및 특정기술에 대한 가점방안을 반영할 필요가 있음
 - 전문건설업체의 상시고용인력의 체계적인 경력관리를 통해 기능인력의 역량을 기술능력평가에 반영함
 - 전문건설업의 전문성을 위해 업종 및 공종별 업무내용(공사내역 등)을 세분화후 그에 따른 기술능력을 기술능력평가에 반영하도록 함
- 현행 시공능력평가의 평가방식을 종합평가액이 아닌 특허 및 신기술 상황, 재무상태 등으로 세분화하여 개별 평가 및 공시하여 전문건설업체의 협력업체 등록 등에 사용하여 업무활용도를 높이도록 함
- 기술능력평가액의 경우 퇴직공제불입금 항목은 전문건설업의 기술능력 과 부합되지 않으므로 신인도 평가항목으로 전환시켜 반영하도록 함
- 시공능력평가 정보활용시스템의 운영을 통해 전문건설업체가 기존의 실적신고업무만으로도 시공능력평가액이 활용되는 관련서비스(협력업체 등록 등)를 일원화하여 온라인 등으로 제공받을 수 있도록 함

- 겸업제한 폐지 후 대형 일반건설업체가 전문건설업의 상위시장에 진입함으로써 발생 가능한 시장양극화 현상의 대안이 필요함
 - 종합건설업종과 전문건설업종을 겸업하는 경우 시공능력평가액에 반영되는 자본금 반영비율을 겸업하는 업종의 실질자본금으로 제한할 필요가 있음

4. 결론

- 전문건설업체의 시공능력평가제도의 개선사항은 전문건설업의 특성을 충분히 반영하지 못한 점과 각 평가항목에 적합하지 않은 하부 평가항목, 제도 운영상의 문제점, 전문건설업과 일반건설업의 겸업제한의 폐지에 따른 대응방안으로 요약 할 수 있었음
- 본 연구에서 이루어진 전문건설업의 시공능력평가제도의 개선사항은 직접시공의 전문성 및 경영상태평가, 제도의 활용에 대한 편의성, 겸업제한 폐지 등 시장변화에 따른 보완 등으로 요약할 수 있으며 이에 대한 후속연구가 필요할 것임

- 목 차 -

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적 및 내용	3
3. 연구의 범위 및 방법	5

제2장 시공능력평가제도와 전문건설업

1. 시공능력평가제도의 개요	7
1) 시공능력평가제도의 의의	7
2) 시공능력평가제의 변천	9
3) 시공능력평가제도의 현황	12
2. 국내·외 각종 사전능력평가제도의 비교 및 분석	16
1) 국내 사전능력평가제도	16
2) 국내 사전능력평가제도의 비교 및 분석	28
3) 국외사전능력평가제도	32
4) 국외 사전능력평가제도의 비교 및 분석	42
3. 시공능력평가제도관련 전문건설업 평가	44
1) 전문건설업 개요 및 현황	44
2) 하도급협력업체 등록제도	52
3) 전문건설업의 시공능력평가제도	58
4) 일반건설과 전문건설간의 겸업제한 폐지	59
5) 건설업관련 전자인증 시스템	61

제3장 전문건설업체 시공능력평가제도의 조사 및 분석

1. 조사개요	65
2. 전문가 조사 및 분석	66
1) 전문가조사개요	66
2) 전문건설협회 관련 담당자	67
3) 일반건설업체 관련자	69
4) 전문건설업체 관련 담당자	70
3. 설문조사 및 분석	76
1) 설문조사개요	76
2) 조사대상 업체 및 응답자 현황	77
3) 시공능력평가제도의 인지 정도	80
4) 시공능력평가제도의 필요성	82
5) 시공능력평가제도의 현황	87
6) 시공능력평가제도의 개선	88
7) 시공능력평가제도의 운영	94
8) 시공능력평가제도의 활용도	94
9) 종합	96

제4장 시공능력평가제도의 개선방안

1. 시공능력평가제도관련 전문건설업 현황분석	99
2. 시공능력평가제도 개선방안	102
1) 전문건설업의 전문성을 위한 직접시공 반영	102
2) 평가항목의 세부내용 공시	107
3) 기술능력평가액의 퇴직공제불입금 변경	107

4) 경영능력평가 방식의 전문화	108
5) 시공능력평가액 정보활용시스템의 운영	110
6) 겸업제한 폐지에 따른 시공능력평가제도의 개선방안	112

제5장 결 론

1. 요약 및 결론	117
2. 연구의 한계점 및 향후과제	118
1) 연구의 한계점	118
2) 향후과제	119

참고문헌	120
------------	-----

부록(설문지)	122
---------------	-----

- 표 목 차 -

<표 2-1> 도급한도액제도와 시공능력평가제도의 비교	10
<표 2-1> 연도별 시공능력평가제도 변천	11
<표 2-3> 전문/일반건설업체의 신인도 평가항목 및 내역	13
<표 2-4> 시공능력평가 및 공시업무의 위탁기관	15
<표 2-5> PQ대상공종 (추정가격 100억원 이상인 공사)	19
<표 2-6> PQ대상공사 사전심사 배점기준	20
<표 2-7> 적격심사공사 및 평가항목	23
<표 2-8> 적격심사의 평가항목과 적용실태	25
<표 2-9> 조달청 유자격자 명부의 등급, 시평액, 공사배정규모	27
<표 2-10> 국내 사전자격심사 제도간의 연관성	30
<표 2-11> Construction Line 등록시 요구되는 정보(Scottish Office의 CBCG 사례)	36
<표 2-12> 영국의 입찰자 선정을 위한 기준	37
<표 2-14> OPQCB의 사전자격심사 평가분야 및 평가내용	39
<표 2-15> 일본의 경영사항심사의 심사항목	42
<표 2-16> 국내외 사전능력평가제도 종합	43
<표 2-18> 전문건설업 등록수와 업체수	47
<표 2-19> 일반건설업과 전문건설업에서의 대·중·소기업 현황	48
<표 2-20> 전문건설업 시장의 업종별 연도별 계약실적	49
<표 2-21> 전문공사 기능인력의 평균연령분포 변동추이	51
<표 2-24> 국내 주요 건설업체들의 협력업체 평가 및 등록기준	56
<표 2-25> 전자신용서비스업체의 서비스 내역 구성사례	62

<표 3-1> 면담조사대상 전문가 개요	66
<표 3-2> 설문응답자의 직위, 근속년수, 담당부서 현황	78
<표 3-3> 응답업체의 등록보유 현황	79
<표 3-4> 응답업체의 자본금, 업력, 상시보유 기술자수, 협력업체로 등록된 일반업체의 수, 공사계약액	80
<표 3-6> 담당자 근속년수와 시공능력평가제 인식 정도	81
<표 3-7> 시공능력평가제도 중요 여부	82
<표 3-8> 시공능력평가제도가 중요하다고 생각하는 이유	83
<표 3-9> 시공능력평가제도가 중요하다고 응답한 업체의 유형	84
<표 3-10> 시공능력평가제도가 중요하지 않은 이유	84
<표 3-11> 협력업체 수에 따른 시공능력평가제도 중요 여부	85
<표 3-12> 협력업체 수에 따른 시공능력평가제도가 중요한 이유	86
<표 3-13> 협력업체 수에 따른 시공능력평가제도가 중요하지 않은 이유	86
<표 3-14> 시공능력평가제도의 결과에 주요한 영향을 미치는 항목	88
<표 3-15> 시공능력평가제도의 개선방향	89
<표 3-16> 시공능력평가제도의 평가항목별 구성비 수정	90
<표 3-17> 시공능력평가제도의 평가항목별 수정 요구	92
<표 3-18> 시공능력평가제도의 교육 및 홍보에 바라는 점	94
<표 3-19> 시공능력평가제도와 업체수의 교차분석	95
<표 4-1 > 전문건설업 등록기준	103
<표 4-2> 전문건설업의 업종과 업종별 업무내용	106
<표 4-4> 일반 및 전문건설업(토공사업) 상위 15개 업체의 자본금비교	115

- 그림 목차 -

[그림 1-1] 연구 흐름도	4
[그림 2-1] 건설업체의 전문성 유지와 발주자 보호제도를 위한 제도들의 영역	17
[그림 2-2] Construction Line의 조직 및 운용현황	38
[그림 2-3] 건설업과 건설용역업의 업종구조	45
[그림 4-1] 시공능력평가 정보활용시스템의 구조	111

1. 연구의 배경 및 필요성

평가란 객관성 및 공정성, 평가의 적절한 운영이 전제되어야 하며 변별력이나 타당성이 없는 평가제도는 그 실효성에 대한 논의가 제기될 수밖에 없다. 공사수행능력이 없는 업체가 공사를 수주한다면 그만큼 공사 품질의 확보나 부실 방지는 어렵게 된다. 따라서 공사에 따른 적절한 건설업체의 선정이야말로 건설 선진화의 핵심이라 할 수 있을 것이다.

따라서 건설공사의 가장 첫 단계인 적절한 건설업체를 가르는 시공능력평가제도는 그만큼 중요한 사안인 것이다. 시공능력평가 및 공시제도는 1962년에 도입된 도급한도액제도를 시작으로 시대별 변화에 따른 요구사항을 반영하여 운영되어 오다가 건설시장 개방 등 일련의 건설환경 변화에 따라 1997년부터 시공능력평가제도로 전환된 후 오늘까지 이르게 되었다.

시공능력평가란 건설공사에 적합한 건설업체를 선정하기 위한 사전평가의 한 형태로서 건설업을 등록한 업체들은 건설업자의 신청이 있는 당해 건설업자의 건설공사 실적, 자본금, 건설공사의 안전·환경·품질관리수준 등에 따라 1건 공사를 시행할 수 있는 능력을 최대금액으로 산정한 것이다. 건설교통부는 건설산업기본법 23조에 의거하여 매년 일반건설업자, 전문건설업자, 설비공사업자 등이 도급받을 수 있는 1건 공사의 최대금액인 시공능력평가액을 공시하고 있다.

그러나 최근 일반과 전문건설업의 겸업제한폐지 및 제3차 건설산업진흥기본계획수립을 계기로 평가제도상 문제점의 개선에 대한 필요성 및 건설

시공의 적격업체 선정에 대한 논의가 지속적으로 쟁점화 되고 있다. 또한 건설교통부는 일반건설업의 경우 2009년부터 2개 업종으로 구분될 수 있는 토건공사업의 시공능력평가액을 없애는 방안과 여러 업종을 보유한 업체의 동일 업체가 여러 업종을 보유할 경우 어느 한 업종의 시공능력평가액이 월등하여 다른 업종의 공사입찰에 유리하게 작용하는 불합리한 관행을 없애기로 하는 등 건설업체의 시공능력평가 및 공시제도가 재검토 되고 있다. 아울러 건설업체의 시공능력 평가시 공사실적과 경영상태라는 이질적인 요소를 동일한 시공능력으로 평가하는 것¹⁾, 건설업체의 시공능력에 대한 신뢰성 문제, 평가항목간 비중문제, 기존 유사제도와 차별성 문제 등이 제기되고 있다. 이와 같이 전반적으로 시공능력평가제도의 문제 제기가 있으며 이에 건설교통부는 입찰·계약 과정의 객관성을 확보하기 위한 기업능력평가제도의 전반에 걸친 개선 작업을 추진할 계획이다.

또한 동 제도의 세부항목 및 반영비율 등은 지금까지 대기업 등의 이해관계에 의해 영향을 받아왔다는 지적이 있어 일반건설업을 주로 다루어온 중전의 시공능력평가제도 연구에 전문건설업을 충분히 고려하여 포함·반영할 수 있는 개선안 마련이 시급한 시점으로 전문건설업체의 현실과 의견을 반영한 시공능력평가제도의 개선방안이 필요한 실정이다. 관련 연구 또한 대부분 일반건설업체를 대상으로 하고 있으며 연구의 주요 이슈 또한 일반건설업계의 필요사항을 주로 다루고 있다. 따라서 전문건설업에 대한 시공능력평가제도 연구는 미비한 실정이다.

본 연구에서는 전문건설업을 중심으로 시공능력평가제도의 현황 및 실태 분석후 전문건설의 시공능력을 정확히 파악할 수 있는 평가도구로서 제대로 활용될 수 있는 제도의 개선을 제안하고자 한다.

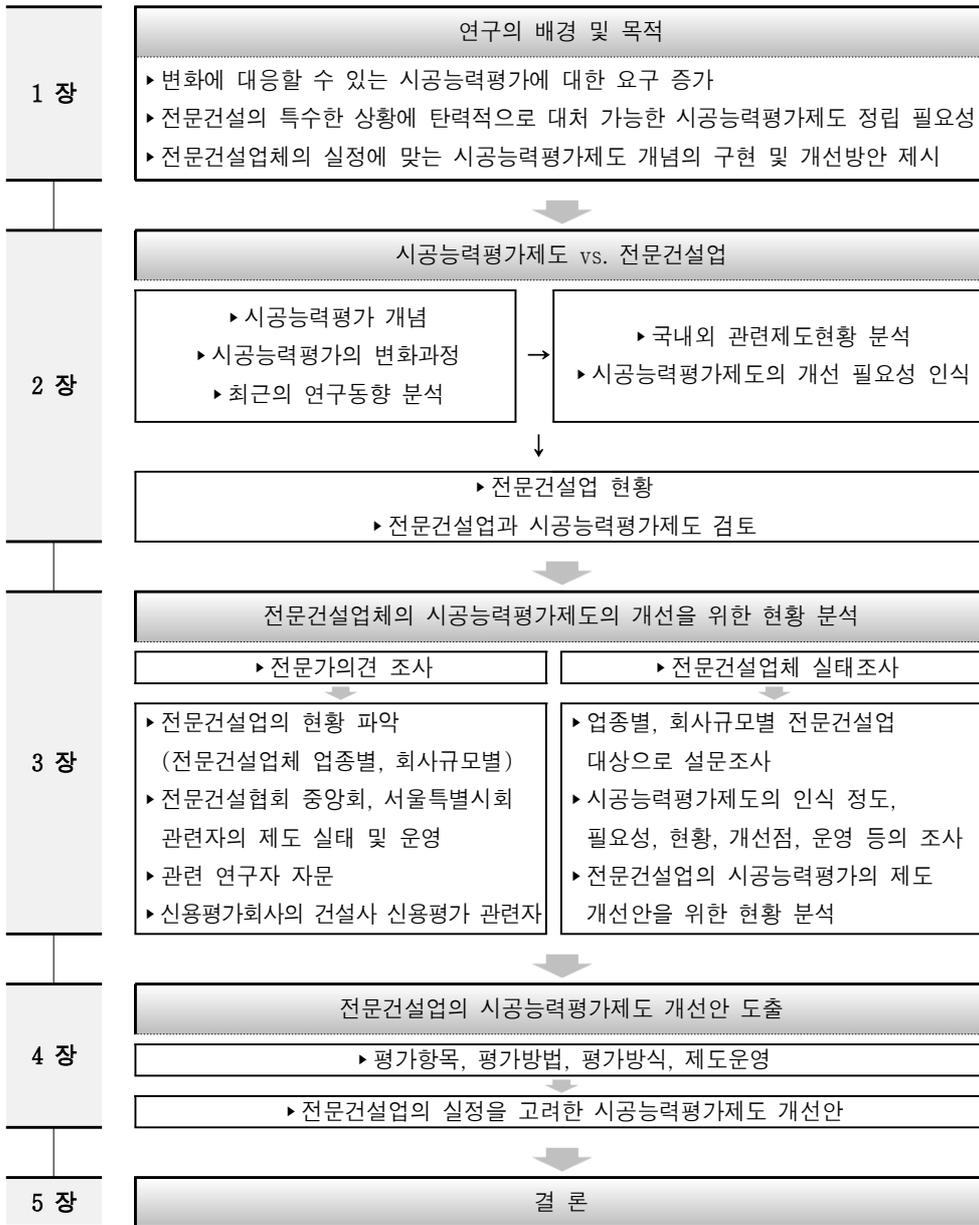
1) 건설산업의 선진화 전략 p.37

2. 연구의 목적 및 내용

본 연구는 전문건설업을 중심으로 시공능력평가제도의 실태를 파악후 시공능력평가에 있어 전문건설업체의 현황 및 문제점을 분석하여 전문건설업의 특성을 반영한 시공능력평가제도의 개선안을 제안하고 건전한 건설시장을 육성할 수 있는 건설업체 평가제도를 마련하고자 한다.

연구내용은 첫째, 시공능력평가제도의 특성을 규명하며 둘째, 국내외 사전능력평가제도의 고찰을 통해 제도 개선의 장기적인 기본원칙을 설정후 셋째, 전문건설업과 시공능력평가제도의 관련성을 통해 시공능력평가제도와 전문건설업의 고찰후 넷째, 관련 전문가의 면담을 통해 전문건설업의 현황 및 문제점과 시공능력평가와 실태분석의 틀을 제공하여 다섯째, 전문건설업체의 현황 및 문제점, 개선점 등에 관한 실태조사 및 분석후 여섯째, 향후 전문건설업의 실정에 맞는 시공능력평가제도의 개선안을 제안한다.

건설공사 시공능력평가제도 개선방안 연구-전문건설업을 중심으로-



[그림 1-1] 연구 흐름도

3. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 현재 시공능력평가 대상인 일반건설업과 전문건설업중 전문건설업체의 시공능력평가만을 연구범위로 한정하였다.

연구방법은 문헌고찰, 전문가 면담조사와 설문조사를 병행하였다. 시공능력평가제도 관련 국내외 현황을 파악후 시공능력평가제도 관련 연구 경향이 있는 전문가를 대상으로 심층 면접조사를 통해 전문건설업체를 대상으로 설문조사를 실시 후 전문건설의 시공능력평가제도의 현황과 문제점 및 개선방안을 조사 및 분석하였다.

전문가 면접방식은 면접자가 조사대상 전문가를 직접 방문하는 개별면담 형식으로 이루어졌다. 개방형 면접지와 객관식 문항으로 구성하여 응답자가 자유롭게 응답할 수 있도록 하고 부가적으로 객관식 문항에 따라 답변을 보충할 수 있도록 유도하였다. 면접시 조사자가 응답 내용을 직접 기입하고 조사내용을 녹음하는 방법을 병행하여 조사자가 임의로 조사내용을 정리하는 실수를 최대한 줄이도록 하였다.

면접대상은 시공능력평가제도 연구경험이 있는 관련 연구원 및 일반건설업체 관련자, 시공능력평가제도를 운영하는 대한전문건설협회 중앙회 및 서울특별시회 관계자, 업종별·업체 규모별 전문건설회사의 시공능력평가 관련 담당자이다. 설문대상은 업종별·업체 규모별 전문건설업체의 시공능력평가관련 담당자로 한정하여 조사를 진행하였다. 면접조사는 주관식 기술방식을 취하였으며 설문조사는 SPSS 12.0 프로그램을 이용하여 분석하였다.

6 · 건설공사 시공능력평가제도 개선방안 연구

1. 시공능력평가제도의 개요

1) 시공능력평가제도의 의의

건설산업기본법 제23조는 “건설교통부 장관은 발주자가 적정한 건설업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 건설업자의 신청이 있는 경우 당해 건설업자의 건설공사실적, 자본금, 건설공사의 안전·환경 및 품질관리수준 등에 따라 시공능력을 평가하여 공시하여야 한다” 고 시공능력의 평가 및 공시에 관해 규정하고 있다. 그리고 동 제도가 평가해 공시하는 시공능력이란 해당 업체가 시공할 수 있는 1건 공사의 최대금액을 의미한다는 것을 유의해야 한다.

이러한 시공능력평가가 필요한 이유로는 우선 생산된 제품을 평가한 뒤 구매여부를 결정할 수 있는 보편적인 제조업분야와 달리 건설업에서는 ‘선계약 후생산’ 방식이 적용된다는 점을 들 수 있다. 발주자가 비용을 지불하는 이유가 발주자의 의도에 부합하는 건축물을 얻기 위함이라는 것을 고려하면, 공사 발주시에 믿을 수 있는 우량업체를 선정할 수 있는 기준이 필요한 것은 당연하다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 시공능력평가제도의 존재의의를 찾을 수 있으며, 또 동 제도를 얼마나 긍정적으로 활용하느냐에 제도의 존재가치가 달려있다.

시공능력평가제도는 공사발주에 앞서 업체의 역량을 가늠하는데 그 목적이 있으며, 동 제도 외에 국내에서 적용되고 있는 사전능력평가제도로는

입찰참가자격사전심사제, 적격심사제, 유자격자명부제를 들 수 있다.

그런데 시공능력평가제도는 민간공사 부문에서 실제 입찰과정에서 업체선정기준으로 사용되기보다는 하나의 참고사항으로 쓰이는 것이 일반적이다. 그러나 공공공사의 경우에는 동 제도가 제한경쟁입찰의 경우 입찰참가자격제한기준이 되어 PQ심사와 적격심사시 업체의 입찰자격을 제한하는 역할을 하고 있다. 전문건설업체들이 이러한 제약을 피하기 위해서는 일정 수준 이상의 시공능력평가액을 인정받아야하지만 공사규모 자체가 큰 토공 등의 일부 업종을 제외하면 일정 평가기준의 시평액²⁾을 넘어선 업체들은 시평액에 따른 별다른 제한에 겪지는 않는다. 그러나 신규 혹은 영세업체나 기존 수주량을 유지하기 어려운 업체들은 시평액에 따라 다음 공사수주가 영향을 받게 되므로 해당 업체들은 보다 높은 시평액을 받기 위해 애쓰고 있다.

2) 본 보고서에서 시공능력평가액을 줄여 시평액으로 사용함

2) 시공능력평가제의 변천

현행 시공능력평가제도가 공시하고 있는 “해당 업체가 시공할 수 있는 1건 공사의 최대금액”이란 개념은 건설업법 제정(1958년) 당시 건설업체를 4개 등급으로 구분해 각 등급별로 도급가능한 공사상한선과 하한선을 설정한 청부상하한제도에서부터 시작되었다. 이 제도는 그 뒤 도급한도액제도(1961년)로 변경되었다가 건설산업기본법 제정시 시공능력평가제도(1996년)로 변경·도입되어 시행되고 있다(김준한 2007).

종전의 도급한도액 제도는 모든 공공 및 민간공사에서 도급업자 선정에 적용되는 의무사항이었으나, 시공능력평가제도는 발주자의 재량에 따라 적용여부를 결정할 수 있는 사항이며 공공공사에서는 입찰참가자격의 제한기준으로도 사용할 수 있다. 그리고 제한경쟁입찰의 경우 입찰참가자격제한기준의 하나가 되어 시공능력평가액을 기준으로 입찰참가자격을 제한할 수도 있다. 그리고 모든 건설업체가 시공능력평가를 받아야할 의무는 없지만 현실적으로는 거의 모든 건설업체가 시공능력평가를 받고 있다.

시공능력평가제도의 산출식은 “시공능력평가액+실적평가액+경영평가액+기술능력평가액±신인도”로 평가항목에 있어서는 도급한도액제도와 별다른 차이가 없다. 하지만 세부적인 내용에서는 차이를 보이고 있는데 이는 제도적용기간이 길어지면서 지속적인 평가항목의 수정·보완이 이루어진 것으로 이해할 수 있다. 이는 평가항목의 신뢰성과 정확성을 높이고 또 시대적인 상황을 반영하는데 목적을 둔 것으로서, 예를 들어 1997년의 외환위기 직후에는 공사를 발주 받는 건설업체의 안정성에 중점을 두어 전체 시평액 산정시에 경영평가부분의 반영이 중시된 것을 들 수 있다. 이러한 시공능력평가제도의 변화는 <표2-2>와 <표 2-3>에 나타나있다.

<표 2-1> 도급한도액제도와 시공능력평가제도의 비교

구분	도급한도액제도	시공능력평가제도(전문건설업 중심)
평가 대상	-면허별로 평가 o 일반건설업: 토건, 토목 건축 o 전문건설업: 업종별로 평가	o 전문/일반 모두 업종별로 평가
평가 내용	o 건설업자가 시공할 수 있는 1건 공사의 최고한도금액	o 건설업자가 시공할 수 있는 1건 공사의 최고한도금액
평가 산식	o 도급한도액 = 실적평가액 + 경영평가액 + 기술개발평가액 ± 상벌평가액	o 시공능력평가액 = 실적평가액 + 경영평가액 + 기술개발평가액 ± 신인도
평가 항목	o 실적평가액 = 최근 2년간 공사실적의 연평균액 o 경영평가액 = (자본금 + 준비금) * 경영평점 (0~2) o 경영평점 = (유동비율평점 + 부채비율평점 + 매출액순이익률평점 + 총자본회전율) / 4 o 기술개발평가액 = 실제사용금액이 매출액에서 차지하는 비율의 7~10배 o 상벌평가액 · 가점요소: 우수시공업자(최근 2년간 공사실적연평균액의 5% 가산) · 감점요소: 영업정지등제재(최근 2년간 공사실적연평균액의 2% * 제재월수) · 안전사고발생자(안전사고발생 정도에 따라 최근 2년간 공사실적 연평균액의 3% 또는 5% 감점)	o 공사실적평가액 = 최근 3년간 해당 업종 건설공사 실적의 연평균액의 75% o 경영평가액 = 실질자본금 * 경영평점 * 90/100 o 경영평점 = (유동비율평점 + 자기자본비율평점 + 매출액순이익률평점 + 총자본회전율평점) / 4 o 기술능력평가액 = 기술능력생산액(전년도 동종업계의 기술자 1인당 평균생산액 * 보유기술자수 * 25/100) + 퇴직공제불입금 * 10 + 최근 3년간 기술개발투자액 o 신인도 평가 = 요소별 신인도 평가액의 합계액은 최근 3년간 건설공사 실적의 연평균액의 ± 25/100 이내 o 가점사항: 신기술 지정, 우수건설업자지정, 국제품질인증(ISO)을 받은 자: 최근 3년간 건설공사실적 연평균액의 2% 가산, 동일업종의 전문건설업 영위기간에 따라 3~7% 가산 * 감점사항: 영업정지처분 또는 과징금 처분은 1%, 기준재해율에 대한 재해율의 정도에 따라 3~5% 감, 최근 3년 이내 부도발생 업체는 5% 감, 허위서류 제출시 25% 감점 * 가감사항: 환경관리 및 건설폐기물의 처리상태 우수상태에 따라 2% 가감, 국내인력의 해외건설 현장 고용의 경우 10% 이내 가감
적용 상태	- 도급한도액의 산정 및 평가의 의무화 - 공공 및 민간공사에 도급업자 선정시 의무적으로 적용	- 산정 및 공시의 임의화 - 발주기관의 재량에 따라 적용/ 이를 기초로 등급별유자격자 명부운용/ 중소 건설업체 보호를 위한 도급제한 운용

자료: 김민형(1999), 시공능력평가 및 공시제도의 개선방향과 추진과제, p.16을 바탕으로 수정함

<표 2-1> 연도별 시공능력평가제도 변천

연도	공사실적평가액	경영평가액	기술능력평가액	신인도평가액	비고
1998	최근 3년간 건설공사실적 연평균액의 70/100 *연평균액은 연할계산	[실질자본금×(경영평점×1/2+공제조합신용평점×1/2)]의 50/100 경영평점=(유동비율평점+자기자본비율평점+매출액순이익률평점+총자본회전율평점)÷4 *경영평점 상한2, 업계산술평균적용	기술자 1인당 평균생산액×기술자수×20/100+퇴직공제불입금×5+최근 3년간 기술개발투자액 *퇴직공제불입금 가입 대상공사는 제외	우수건설업자·ISO +4, 건설업자간상호협력평가 +6, 영업정지·과징금 -15, 부실발점 -3, 재해율 -5, 부도 -5, 환경관리 및 건설폐기물 처리(±2) *상하한 실적연평균액의 ±15/100	1997.8.2 전문개정 *6.30까지 공시
1999			*퇴직공제불입금 가입 대상공사도 포함		1999.1.25 개정 *7.31까지 공시
2000					1999.9.1 개정 *면허제에서 등록제로 변경
2001	최근 3년간 건설공사실적 연평균액의 60/100 *연평균액은 연할계산	(실질자본금×경영평점)+공제조합출자금액 경영평점=(유동비율평점+자기자본비율평점+매출액증가율평점+매출액순이익률평점+총자본회전율평점)÷5 *공제조합신용평점 제외, 경영평점상한 3으로 조정, 매출액증가율평점 포함, 업계가중평균적용			2000.7.10 개정
2003		-실질자본금×경영평점 경영평점=(유동비율평점+자기자본비율평점+매출액순이익률평점+총자본회전율평점)÷4 *공제조합출자금액 제외, 매출액증가율 평점 제외			2002.9.18 개정
2004			*기술자1인당 평균생산액×기술자수×20/100+퇴직공제불입금×10+최근3년간기술개발투자액 *퇴직공제불입금×10으로 상향조정 *건설기술자의 시공능력평가 반영		2003.8.26 개정
2005	최근 3년간 건설공사실적 연평균액의 75/100				2005.1.15 개정

자료: 건설산업연구원(2003), 시공능력평가 및 공시제도 개선방안, p.5를 바탕으로 수정함

3) 시공능력평가제도의 현황

(1) 전문/일반건설업체의 시공능력평가기준

현행 시공능력평가제도는 전문건설업체와 일반건설업체를 구별해 별도의 구성을 하고 있으나 실제 평가내용에는 차이가 없다. 전문건설업체와 일반건설업체 공히 시공능력평가액의 구성내용 및 평가방법은 다음과 같다³⁾(건설산업기본법시행규칙 제23조 제2항 관련).

$$\text{시공능력평가액} = \text{공사실적평가액} + \text{경영평가액} + \text{기술능력평가액} \pm \text{신인도평가액}$$

신인도평가액의 경우 세부항목을 제외하면 기본적인 전문건설업체와 일반건설업체의 시공능력평가방법 및 내용은 동일하다. <표2-3>에 정리된 것과 같이 신인도의 협력업자와의 협력관계, 부실벌점 등의 일부항목을 제외하고는 차이가 없어 실질적으로 전문건설업과 일반건설업의 시공능력평가 기준은 동일하다고 할 수 있다.

3) 각 평가항목의 세부사항은 p126의 부록 참조

<표 2-3> 전문/일반건설업체의 신인도 평가항목 및 내역

구 분	전문건설업체	일반건설업체
신기술지정 우수건설업자 ISO인증취득	최근 3년간 공사실적 연평균액의 2/100 가산 (동일분야 2개 인정/지정시 1개만 반영)	2/100 가산
동일 업종 영위기간	3/100 가산 (5년 이상 10년 미만) 5/100 가산 (10년 이상 20년 미만) 7/100 가산 (20년 이상)	1/100 가산 2/100 가산 3/100 가산
영업정지/ 과징금 처분	1/100*영업정지기간(월수) 차감	1/100* 영업정지기간(월수) 차감
평균 이상 재해율	3/100차감 (직전 영업연도 중에 평균재 해율의 1배~2배 발생시) 5/100차감 (2배 초과시)	3/100 차감 5/100 차감
3년 이내 부도발생	5/100 차감	5/100 차감
환경관리/ 폐기물처리	2/100 범위 내 가감	2/100 범위 내 가감
국내인력 해외현장고용	10/100 범위 내 가산	10/100 범위 내 가산
허위서류 제출	25/100차감 (확인된 때의 다음연도와 그 다음 연도 시공능력 평가시 적용)	25/100 차감
협력업자와의 협력	해당사항 없음	6/100 범위 내 가산 (우수건설업자의 경우)
부실벌점	해당사항 없음	3/100 범위 내 차감

주: 표 안의 숫자는 최근 3년간 건설공사실적 연평균액의 일정비율을 의미함

예) 2/100 가산= 최근 3년간 건설공사실적 연평균액의 2/100에 해당하는 금액을 가산

10/100 범위에서 가산 = 최근 3년간 건설공사 실적 연평균액의 10/100에 해당하는 금액을 건교
부 고시금액 범위에서 가산

(2) 시공능력평가액의 활용분야

시공능력평가제도는 주로 공사 입찰시 업체선정기준이 아닌 입찰참가자격 제한기준으로 사용되고 있다. 전문건설업체와 일반건설업체에 따라 시공능력평가제도는 활용분야에 약간의 차이점이 있다. 일반건설업체의 경우 등급별 유자격자 명부와 도급하한제도의 적용기준으로 활용되고 있다. 공공공사 참여를 위해 보다 높은 시공능력평가액을 받아야하는 동기요인으로 작용하고 있다. 그리고 정부당국의 입장에서는 일정규모 이하 공사의 경우 대기업의 입찰 참여를 제한하는 도급하한적용의 기준이 되어 중소건설업체의 보호·육성에 활용되고 있다.

(3) 시공능력평가액의 공시절차와 수행기관

현재 시공능력평가는 대한전문건설협회, 대한건설협회, 대한설비건설협회, 대한시설물유지관리협회에 위탁되어 이루어지고 있으며, 대한전문건설협회의 경우 건설산업기본법시행령 제 87조에 의거해 전문건설업자의 시공능력 평가·공시 및 건설공사실적 등의 신고·처리 업무를 건설교통부장관으로부터 위탁받아 수행하고 있다.

<표 2-4> 시공능력평가 및 공사업무의 위탁기관

위탁업무의 내용	건설업자의 구분	위탁기관
시공능력평가공사(건설업등록수첩의 시공능력기재를 포함) 및 건설공사실적 등의 신고의 처리	- 전문건설업자(기계설비공사업자 및 가스시설시공업자는 제외) - 상기 전문건설업자로서 일반건설업을 겸업하고 있는자	대한전문건설협회
	- 일반건설업자 - 일반건설업자로서 전문건설업을 영위하고 있는자	대한건설협회
	- 기계설비공사업자 및 가스시설시공업자 - 가스시설시공업자로서 일반건설업을 겸업하고 있는 자	대한설비건설협회
	- 시설물유지관리업자 - 시설물유지관리업자로서 일반건설업을 겸업하고 있는 자	대한시설물유지관리협회

자료: 건설교통부 건설경제국(2006.3), 건설경제 업무편람을 바탕으로 추가함

시공능력을 평가받으려는 일반건설업체, 전문건설업체는 매년 2월15일까지 건설공사기성실적신고서를, 4월15일(개인업체는 5월31일)까지는 재무제표를 대한건설협회, 전문건설협회에 제출해야 한다. 이를 바탕으로 산정된 시공능력평가액은 매년 7월31일까지 공시되며 이 시공능력평가의 적용기간은 다음 해 공시일 이전까지이다⁴⁾. 기타 협회들의 시공능력평가업무도 이와 유사하다.

4) 현재 대한전문건설업체가 발표하는 전문건설업체의 시공능력평가액은 금액으로 이루어지며 1, 2군 등의 등급편성은 하지 않음 (전문건설업체와 더불어 설비, 시설물유지관리 업체 역시 등급편성과는 무관함)

2. 국내·외 각종 사전능력평가제도의 비교 및 분석

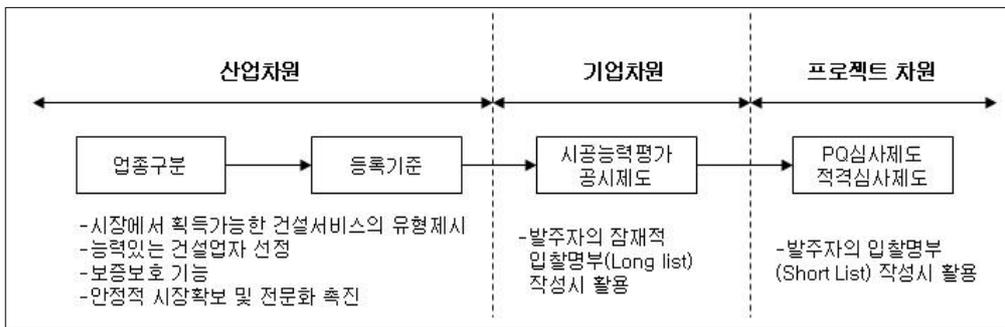
1) 국내 사전능력평가제도

건설업체가 시공할 수 있는 1건 공사의 최대 금액을 산정하는 시공능력평가제도의 목적은 궁극적으로 발주자와 공급자 양자 모두를 보호하는데 있다. 동 제도는 발주자의 입장에서는 공급자에 대한 정보를 얻게되어 자신이 원하는 품질의 건설생산물을 제공할 수 있는 업체를 선정하는 제한기준이 된다. 그리고 공급자의 입장에서는 부실업체의 시장에 진입을 차단하는 효과를 통해 기본적인 시공품질 확보와 시공 전문성 유지라는 결과를 가져올 수 있다. 뿐만 아니라 국내 건설시장에서는 건설업체의 건설공사 입찰하한를 설정하는 기준이 됨으로써 중소건설업체의 시장을 보호하는 역할까지 수행한다.

이 중 발주자와 공급자보호라는 측면에서 살펴보면 시공능력평가제도 이외에도 유사한 기능을 갖는 제도들이 있음을 알 수 있다. 건설업 업종을 나누어 이에 대한 최저등록기준을 두는 것을 들 수 있는데, 이는 전체 건설산업을 대상으로 이루어지는 가장 일반적인 형태의 유사한 기능을 가진 제도이다. 그리고 건설산업이라는 거시적 차원에서 좀 더 세부적인 개별공사단위로 범위를 좁혀보면 PQ심사제도와 적격심사제도가 이러한 기능을 수행한다. 양 제도는 모두 특정 공사에 대한 세부적인 요건을 충족하는 업체들 중 최적의 업체를 찾아내는데 목적을 둬으로써 발주자와 공급자 모두를 보호하고 있다.

즉 전체 건설산업단위에서 업종구분과 최저등록기준을 둬으로써 1차적인 건설업체의 선별과정을 거친 뒤, 시공능력평가제도를 통해 이들 개별기업에 대한 전반적인 평가(발주자가 얻을 수 있는 업체정보)를 제공하게 된다.

그리고 이러한 업체들을 대상으로 PQ심사와 적격심사를 거쳐 개별 공사단위에 적합한 업체를 최종선별하는 것이 발주자와 공급자 보호를 위한 전반적인 제도의 흐름이 되며, [그림 2-1]은 각각의 적용범위에 따른 각 제도의 흐름을 나타내고 있다. 따라서 본 장에서는 시공능력평가제도와 유사한 발주자와 공급자 보호기능을 갖는 PQ심사제도와 적격심사제도에 대해 살펴보기로 한다.



[그림 2-1] 건설업체의 전문성 유지와 발주자 보호제도를 위한 제도들의 영역
 자료: 대한건설정책연구원(2003), '전문건설업업종의 합리적 개편방안 연구', p.22

(1) 입찰참가자격사전심사제(PQ: Pre-Qualification)

국가계약법 및 지방계약법에 따르면 입찰참가자격 사전심사제도(이하 PQ 제도)는 공공공사 중 난이도가 있는 추정가격 100억원 이상 22개 공종의 공사에 대해 경쟁입찰을 실시하는 경우, 사전에 시공경험, 경영상태 및 신인도 등을 종합적으로 평가하여 시공능력이 있는 적격업체에게만 입찰자격을 부여하는 제도이다. 이러한 PQ제도는 현재 정부시설공사의 입찰참가자격심사의 핵심요소로 작용하고 있다.

동 제도의 도입취지는 1990년대에 UR협상 등 국내시장 개방에 따른 대비와 함께 종전의 도급한도액 제도에서 나타났던 문제점들을 PQ제도를 통해 개선하려는 데 있었다. 동 제도는 신행주대교 붕괴사건(1992년) 이후 대두된 건설업체의 부실시공 논란에 대한 개선책으로써 난이도가 높은 100억 원 이상 14개 공종을 대상으로 신속히 도입(1993년 7월)되었다. 하지만 그 이후 삼풍백화점 붕괴사건 등의 대형사고가 연이어 발생하자 1995년 7월 다시 22개 공종으로 확대적용되어 지금까지 실시되고 있다. 그리고 PQ제도는 한국의 공공공사의 3가지 유형인 적격심사 공사, 턴키·대안입찰 공사, 최저가 낙찰제 모두에 활용되고 있다. 세부적으로는 턴키·대안입찰 공사에서 당해공사 수행능력점수가 PQ점수를 의미하고, 적격심사 공사의 당해공사 수행능력은 PQ심사 항목을 이용해야 하며, 최저가 낙찰제가 적용되는 대상공사는 일정수준의 PQ점수를 획득한 업체에게만 입찰참가가 허용되고 있다(이상호 2003).

PQ제도는 당해공사의 입찰자격을 사전에 심사하는 것으로서 발주되는 동종공사의 시공경험, 공사에 필요한 기술력 보유여부, 업체의 부실가능성을 평가하는 경영상태, 신인도의 4가지 항목에 각각 일정한 배점을 두어 이의 심사결과에 따라 입찰자격을 부여하고 있다.

<표 2-5>는 PQ심사 대상공종을 나타내고 있으며, 추정가격 100억원 이상의 공사 중 이에 해당되는 공사는 PQ심사가 의무화되어 있다.

조달청 등의 주요 발주기관들은 재정경제부 회계예규를 기준으로 해당기관이 발주하는 공사의 특성을 감안하여 자체 PQ심사 기준을 정하고 있으나 큰 차이는 없다(이상호 2003).

<표 2-5> PQ대상공종 (추정가격 100억원 이상인 공사)

1. 교량(기둥사이의 거리가 50m이상 또는 길이 500m이상)	12. 쓰레기소각로
2. 공항	13. 폐수처리장
3. 댐축조	14. 하수종말처리장
4. 에너지저장시설	15. 상수도(지름 1천mm이상, 정수장포함)
5. 간척공사	16. 하수도(단면적 20제곱미터 이상)
6. 준설	17. 관람·집회시설(바닥면적 1000제곱미터 이상)
7. 항만	18. 전시시설
8. 철도	19. 공용청사(연면적20,000제곱미터 이상)
9. 지하철	20. 송전공사
10. 터널이 포함된 공사	21. 변전공사
11. 발전소	22. 공동주택(16층 이상)

동 제도는 도입취지는 해당 공사를 수행할 능력을 보유한 업체들을 사전에 확인해 입찰에 참여시키는 것이지만, 우선 공사를 발주한 기관의 성격과 해당 공사의 특성을 고려하지 않고 일괄적인 심사기준이 적용⁵⁾된다는 것을 문제로 들 수 있다. 별다른 전문성이 필요하지 않은 공사에는 가격적 요소가 부각될 수 있고 특정 전문기술력이 필요한 공사에는 기술적 요소가 가격보다 중요시될 수도 있으나, 현행 심사기준에 따르면 이러한 점이 업체마다 반영되지 않고 있다.

그리고 실제로는 충분한 시공능력을 갖추고 있지 못한 업체라도 공동등급을 통해 단일입찰로는 참여가 어려운 공사에 참여하는 경우도 빈번하게 나타난다는 문제점 또한 지적되고 있다.

2006년 1월부터 300억원 이상 공사로 확대되어 시행되고 있는 최저가낙찰제도도 PQ제도의 운용에 지장을 주고 있다. 최저가낙찰제의 확대에 의해 PQ심사를 받는 업체의 수가 늘어남으로써 기존처럼 PQ심사를 통과하는 업

5) 자체 PQ심사기준을 적용하고 있는 공기업이더라도 심사기준이 모두 회계예규에 의거해 작성되므로 결국 조달청의 심사기준과 큰 차이가 없음

체 수가 과다하게 발생할 경우, 한정된 공사물량에 참여할 수 있는 업체를 선별해내는 제도의 변별력에 지장을 초래할 수 있다. 그리고 이는 향후 최저가낙찰제가 100억원 이상 모든 공사로 확대될 경우 더욱 문제가 될 것으로 보인다.

<표 2-6> PQ대상공사 사전심사 배점기준

구분	심사방법		세부평가항목	
1차 평가대상 (경영상태 100점)	재무비율 평가방식을 선택하는 경우		①부채비율 ②유동비율 ③차입금의존도 ④영업이익대비 이자보상 배율 ⑤매출액 순이익율 ⑥총자산순이익율 ⑦총자산대비 영업현금 흐름비율 ⑧자산회전율 ⑨영업기간	
	신용평가방식을 선택하는 경우		입찰공고일 기준 최근 1년 이내에 평가받아 사전심사 신청자가 제 출하는 신용평가등급에 의해 평가	
2차평가대상 기술적 공사 이행능력 (100점)	시공 경험 (45)	입찰참가자가 동일실적을 선택하는 경우	18	최근 10년간 동일실적(규모)
			16	최근 10년간 동일실적(금액)
			11(45)	최근 5년 간 동일실적(누계금액)
		입찰참가자가 유사실적을 선택하는 경우	22	최근 10년간 유사실적(규모 또는 금액)
			11	최근 5년간 업종실적(누계금액)
	시공평가결과(10)		10	시공경험 평가를 위해 제출된 실적에 대한 건설기술관 리법시행령 제36조의 규정에 의한 시공평가 결과 점수
	기술능력(45)		30	당해공사 시공에 필요한 기술자보유현황
			3	신기술개발·활용실적
			8	최근연도 건설부문 매출액에 대한 건설부문 기술개발 투자비율
			4	기타 당해공사 시공에 필요한 사항
신인도		±3	협력관계, 하도급관련사항, 건설재해 및 제재처분사항, 건 설업체의 부실벌점기준, 계약이행과정의 성실성 등 평가	

주: 배점기준의 ()는 주계약자 관리방식에 의한 공동수급체를 평가하는 경우 배점한도임

(2) 적격심사제도⁶⁾

① 제도의 의의와 특징

적격심사제도의 도입목적은 덤핑수주에 따른 부실공사 방지와 함께 한국이 가입한 정부조달협정의 내용을 반영하는데 있다. 이 제도에 따르면 종전의 입찰가격 중심의 낙찰제도가 아닌 기존의 공사수행 실적, 기술적 능력, 경영상태 등을 종합평가해 이 심사를 통과한 업체들 중 최저가 공사금액을 제시한 업체를 낙찰자로 선정하게 된다. 한국은 세계무역기구에 가입한(1995년) 이후⁷⁾ 대형공사를 대상으로 적격심사제도를 적용했고 1999년 이후로는 모든 정부조달 공사에 동 제도를 확대시행하고 있다.

이러한 적격심사의 특징으로는 평가항목의 계량화, 객관화와 공사수주 최저가격의 보장을 들 수 있다. 우선 업체평가에 필요한 모든 항목을 계량화함으로써 심사비리라고 통칭되는 평가자의 부정개입가능성을 줄였다는 것은 적격심사제도의 장점으로 볼 수 있다. 그리고 최저가격 입찰자 순으로 적격심사를 실시해 일정점수 이상을 획득한 업체가 공사를 낙찰받도록 되어있으므로 낙찰하한율이라 불리는 일정 수준의 최저가격이 보장된다. 따라서 무분별한 최저가투찰과 낙찰로 인한 부실시공가능성도 감소시킬 수 있다.

하지만 동시에 모든 평가항목이 계량화됨으로써 기술적 능력 등과 연관되어 주관적 평가가 필요한 부분을 적절히 반영하는 것이 어려워졌다. 그리고 낙찰하한율을 통해 건설업체에게 일정수익을 보장하기 때문에 신기술 적용 등을 통한 건설업체의 경쟁력 강화 등을 유도할 요인이 줄어들었다는 것이 단점으로 지적된다.

6) 이상호(2003), 한국건설산업대해부 pp.220~225를 바탕으로 내용을 추가함

7) 세계무역기구(WTO)는 회원국에게 이 제도를 의무화하고 있음

② 적격심사공사와 평가항목

적격심사세부기준에 따르면 적격심사는 당해 공사 수행에 필요한 입찰참가자의 수행능력⁸⁾, 입찰가격, 하도급관리계획의 적정성, 자재 및 인력조달가격의 적정성, 당해공사 수행관련 결격여부 등을 평가한다. 그리고 평가사항의 비중 및 배점은 공사규모와 종류에 따라 다르게 적용되며 그 구분은 <표 2-7>에 정리되어 있다.

이중 수행능력평가 항목은 시공경험, 기술능력, 시공평가결과, 경영상태, 신인도로 이루어진다. 수행능력평가는 공사규모가 작아질수록(추정가격 50억원 미만의 일반공사) 시공경험과 경영상태의 2가지 항목만으로 이루어지며, 추정가격 2억원 미만의 소규모공사(전문공사는 1억원 미만)는 경영상태에 대한 평가없이 시공경험과 신인도 가점만으로 평가한다. 그리고 경영상태 항목의 경우 해당 업체의 최근년도 부채비율과 유동비율을 업계평균과 비교해 5단계로 차등수치화한 값과 해당업체의 영업기간(업력)에 따라 점수를 산정하게 된다.

또한 공사의 규모가 작아질수록 입찰가격이 차지하는 평가점수가 최저 30점에서 최고 90점까지 높아진다. 그리고 자재 및 인력조달가격의 적정성과 하도급관리계획의 적정성 항목의 평가는 추정가격 50억원 이상의 공사에서만 이루어진다. 대신 추정가격 50억원 미만의 일반공사에서는 해당업체의 공사수행관련 결격여부를 심사하여 부적격업체의 경우 최고 -10점까지 감점처분을 받게 된다.

8) 이는 PQ심사 평가항목인 시공경험, 기술능력, 경영상태, 신인도 평가로 구성되어 있음. 따라서 적격심사시 당해공사 수행능력 평가항목은 PQ심사항목이며, 비PQ공사도 동일심사항목을 이용해(기술능력평가항목은 발주처의 재량)당해공사 수행능력을 평가하므로 PQ공사와 비PQ공사의 심사값은 사실상 차이가 없다(이상호 2003).

<표 2-7> 적격심사공사 및 평가항목

심사분야		300억 원 미 만 200억 원 이 상 의 PQ공 사	300억 원 미 만 100억 원 이 상	100억 원 미 만 50억 원 이 상	50억 원 미 만 10억 원 이 상 (전 문 50억 미 만 3억 이 상)	10억 원 미 만 3억 원 이 상 의 일 반 공 사	3억 원미만 2억 원이 상 (전문3억미만1억 이 상)	2억 원미만 공사 (전문1억 원)
수행 능력	시공경험	12	12	15	15	10	5	10
	기술능력	12	12	-	-	-	-	-
	시공평가 결과	2	2	-	-	-	-	-
	경영상태	14	14	15	15	10	5	-
	신인도	±1.2	±1.2	±0.9	-	-	-	+2
	합계	40	40	30	30	20	10	10
입찰가격		30	30	50	70	80	90	90
자재 및 인력조달 가 격의 적정성		16	16	10	-	-	-	-
하도급관리계획의 적 정성		14	14	10	-	-	-	-
공사수행관련 결격여 부		-	-	-	-10	-10	-10	-10

③ 적격심사제도의 문제점

적격심사제도의 문제점은 대부분의 평가항목에서 입찰자 대부분이 만점을 받기 때문에 결국 입찰가격에 따라 낙찰자가 결정된다는 점에 있다. 즉 비가격 요소에 대한 평가에서 만점이나 만점에 가까운 입찰자가 대부분이므로 제도의 변별력에 문제가 발생하게 된다. 그리고 적격심사제도도 PQ제도처럼 공사를 발주한 기관의 성격과 공사의 특성이 심사기준에 반영되지 않는다는 문제가 있다. 결국 가격 이외의 요인에 업체별로 큰 차이가 없으므로, 업체별로 추정한 예정가격에 맞춰 사전에 계산가능한 낙찰하한율에 입찰가격을 제시하면 낙찰가격이 되는 상황이 발생한다(이상호 2003).

이런 이유로 복수예비가격제도⁹⁾가 시행되고 있으나 이로 인한 문제 역시 발생하고 있다. 즉 정확한 예정가격을 알지 못하는 입찰업체들은 각자 추정한 예정가격에 맞는 낙찰하한율에 맞춰 입찰가격을 제시하게 됨으로써, 자신들의 기술적 역량보다는 얼마나 예정가격에 근접한 금액을 제시하느냐에 공사낙찰여부가 결정되게 되었다. 따라서 여러 개의 예정금액을 추정하고 입찰금액을 제시해 당첨확률을 높이기 위해서는 계열사를 늘려 입찰참가횟수를 늘리는 것이 가장 현실적인 대응방안이 될 수도 있다.

결국 이런 식의 입·낙찰구조에서는 건설업체들의 기술개발·전문화 등 자신들의 핵심역량을 키우기 위해 노력할 동기요인이 없어진다는 것이 큰 문제점으로 지적된다.

우선 공사를 발주한 기관의 성격과 해당 공사의 특성을 고려하지 않고 일괄적인 심사기준이 적용¹⁰⁾된다는 것을 문제로 들 수 있다. 별다른 전문성이 필요하지 않은 공사에는 가격적 요소가 부각될 수 있고 특정 전문기

9) 이 방법은 입찰공고시 발표된 예비가격 기초금액의 $\pm 2\%$ 범위내(행정자치부 기준은 $\pm 3\%$)에서 15개의 예비가격을 준비한 뒤, 입찰 당일 이 중 4개를 추첨해 그 평균을 예정가격으로 사용하므로, 건설업체의 입장에서는 사전에 정확한 예정가격을 알 수 없도록 하는 제도임

10) 자체 PQ심사기준을 적용하고 있는 공기업이더라도 심사기준이 모두 회계예규에 의거해 작성되므로 결국 조달청의 심사기준과 큰 차이가 없음

술력이 필요한 공사에는 기술적 요소가 가격보다 중요시될 수도 있지만, 현행 심사기준에 따르면 이러한 점이 업체마다 반영되지 않고 있다

<표 2-8> 적격심사의 평가항목과 적용실태

평가항목	적용실태
당해공사 수행능력	입찰자 대부분이 만점이거나 공동도급 등을 통해 만점 취득
하도급 관리계획	입찰서류상으로 대부분 만점 취득
자재 및 인력조달가격의 적정성	공사 난이도에 따라 모든 입찰자에게 동일하므로 평가점수상의 차이는 발생하지 않음
시공여유율	대부분 만점 취득
입찰가격	이 부분에서 낙찰자가 결정됨

주: 이상호(2003), '한국건설산업대해부'를 바탕으로 구성함

그리고 신규업체들의 경우 기존의 시공실적이 없으므로 입찰참여가 원천적으로 불가능하게 된다. 이런 경우 적격심사제는 신규 시장진입자들로부터 기존 업체들을 보호해주는 역할을 하게 되어, 결과적으로는 동종업체들 간의 경쟁을 통한 원가절감과 품질개선이라는 중소기업체들의 경쟁력 강화방안에 부합하지 않게 된다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 대안으로는 최저가 낙찰제가 제시되어 2001년에 1000억 이상 PQ대상 공사에 적용된 뒤 현재는 300억 이상 공사에까지 확대 및 적용되고 있다¹¹⁾.

11) 그러나 앞서 언급했듯이 이러한 최저가 낙찰제의 확대는 PQ심사 대상업체의 수를 증가시키는 효과도 가져오고 있음

(3) 유자격자 명부제도

현행 유자격자명부제도는 일반건설업체를 대상으로 한 것으로 전문건설업체에는 해당되지 않는다. 따라서 본문에서는 동 제도가 전문건설업체의 시공능력평가와는 무관하다는 것을 먼저 밝히고 유자격자명부제도에 대해 알아보기로 한다.

유자격자명부는 공공공사를 발주할 때 사용할 수 있도록 작성된 동일 공종의 공사에 적합한 시공실적·능력 등을 보유한 업체들의 명단으로서, 국내에서는 대표적으로 조달청이 작성하고 있는 등급별 유자격자 명부가 이에 해당한다. 등급별 유자격자 명부는 시공능력평가액을 바탕으로 작성되며 이에 따라 각 건설업체들은 자신이 소속된 등급에 허용된 규모의 공사입찰에만 참가할 수 있다¹²⁾. 이를 통해 해당 공사에 알맞은 업체선정과 함께 대형 업체들의 무분별한 시장잠식을 제한함으로써 중소건설업체들의 시장을 확보해주는 결과를 가져올 수 있다.

① 등급별 유자격자 명부

조달청은 건설산업기본법에 의한 토건, 토목 또는 건축공사업자로 등록되고¹³⁾ 입찰공고일 현재 시공능력평가액이 50억 이상인 업체를 대상으로, 공사규모에 따라 매년 6개 등급으로 분류된 유자격자 명부를 등록해 운영하고 있다¹⁴⁾. 이 유자격자 명부는 일반적인 추정가격 50억원 이상의 토목 및 건축공사 중 경쟁입찰 대상공사에 적용되고 있다.

12) 건설업체가 등급별 유자격자 명부에 등록되기 위해 별도의 신청절차를 거쳐야하는 것이 아니라, 조달청에서 등급별 시공능력평가액의 범위를 고시하면 업체별 시공능력평가액에 따라 해당 구간의 등급에 등록된 것으로 간주됨

13) 외국업체인 경우는 정부조달협정 가입국에 한함

14) 2003.12.18부터 6개 등급으로 적용되고 있으며(종전에는 7개 등급) 2004년.10.1 이후로는 6등급 공사배정규모가 확대되었음

<표 2-9> 조달청 유자격자 명부의 등급, 시평액, 공사배정규모

등급	시공능력평가액 (토건, 토목, 건축)	공사배정규모(추정금액기준)	
		토목공사	건축공사
1	1000억원 이상	970억원 이상	550억원 이상
2	1000억원 ~ 300억원	970억원 ~ 330억원	550억원 ~ 330억원
3	330억원 ~ 170억원	330억원 ~ 170억원	330억원 ~ 170억원
4	170억원 ~ 110억원	170억원 ~ 110억원	170억원 ~ 110억원
5	110억원 ~ 75억원	110억원 ~ 75억원	110억원 ~ 75억원
6	75억원 ~ 50억원	75억원 ~ 50억원	75억원 ~ 50억원

주: 입찰공고일 현재의 시공능력평가액 기준임

자료: 조달청 등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준

② 공종별 유자격자 명부

공종별 유자격자 명부제도는 개별 건설업체의 실질적인 시공능력을 평가하고 동시에 기존의 자격심사절차를 간소화하는데 그 목적이 있다¹⁵⁾. 그리고 공종별로 건설업체에 대한 심사를 행하게 되므로 해당 업체의 전문성도 평가할 수 있다. 동 제도에 따르면 공종별로 적격판정을 받아 유자격자 명부에 등록된 업체에게는 향후 1년간 입찰자격이 주어지게 된다. 그러나 아직까지는 건설업 전반에 적용되지는 않은 상태이며, 현재는 기술적 난이도가 높고 발주량이 많은 교량, 터널, 항만공사에 우선 적용되고 있다. 그리고 동 제도는 건설업체의 전문성 강화와 함께 앞서 언급했던 PQ제도로 인한 문제점들을 완화하는데 그 목적이 있으며, 평가방법은 경영평가 등의 현행 PQ심사기준을 적용해 이루어지고 있다.

우선 명부등록 자체가 개별업체의 실질적인 능력평가를 바탕으로 이루어지므로 기존에 공동도급을 통해 부적격업체가 공사를 수주하는 일을 사전

15) 동 제도는 2006년 6월에 PQ기준에 도입된 뒤 11월에 세부운용기준이 제시됨

에 차단할 수 있게 된다. 이러한 결과는 곧 우량업체에 대한 변별력강화로 이어지게 된다. 그리고 최저가 낙찰제가 적용되는 공사범위가 넓어지면서 PQ심사를 받아야하는 업체수도 급증해버린 문제를 완화시킬 수도 있다. 일단 공종별 유자격자 명부에 등록된 업체에게 1년간 입찰참여기회를 줌으로써 해당 기간동안 기존처럼 공사별로 심사를 받는 일이 없어지게 된다¹⁶⁾. 이는 곧 PQ심사에 소요되는 비용과 시간의 감소를 의미하므로 전체 건설 업계에도 긍정적으로 작용하게 된다.

2) 국내 사전능력평가제도의 비교 및 분석

앞서 살펴본 제도들 중 유자격자명부제도를 제외한¹⁷⁾ 시공능력평가제도, PQ심사제도, 적격심사제도에서 평가하는 세부항목들을 정리하면 <표 2-10>과 같다. 이상의 사전능력평가제도들은 모두 시공경험, 기술능력, 시공평가 결과, 경영상태, 신인도에 중점을 두고 있으며, 적격심사의 경우 공사규모와 종류에 따라 일부항목을 반영하지 않거나 입찰가격¹⁸⁾, 설계평가 등의 추가심사항목을 두고 있다. 여기서는 각 제도의 구성항목을 크게 경영평가 항목과 시공관련 항목으로 나누어 비교해보기로 한다.

(1) 경영평가 항목

IMF경제위기 이후 중요시되어온 경영평가 항목의 경우 2~3억원 미만 (전문1억원)의 소규모 일반공사의 적격심사를 제외하고는¹⁹⁾ 모든 경우에

16) 단 1년에 1회의 평가만 이루어지는 것은 아니며, 업체별 사정에 따라 수시등록도 허용됨

17) 유자격자 명부제도는 별도의 신청과정없이 공시된 등급구간에 업체별 시공능력평가액에 따라 명부에 등록된 것으로 간주되므로, 업체평가방법이 실질적으로는 시공능력평가와 동일함

18) 이는 현재 시행되고 있는 최저가낙찰제와 관련이 있음

19) 이러한 소규모 공사의 경우에는 공사금액자체가 적어 위험부담이 적고 또 영세업체들이 담당하는

적용되고 있다²⁰⁾. 그리고 앞서의 사전심사제도들 모두 경영평가항목은 영세업체가 아닌 이상 재무지표에 의한 별도의 경영평가가 아닌 전문신용평가기관이 산정한 건설업체별 신용평가등급에 의해 결정되는 추세이다²¹⁾.

PQ심사에서는 경영상태와 기술적공사이행능력의 배점이 각각 100점씩으로 동일하게 이루어지는데, 이때 기술적공사이행능력이 주요 4개 평가항목²²⁾으로 구성되었다는 것을 감안하면 PQ심사에서 경영평가항목의 비중이 얼마나 큰지를 알 수 있다.

적격심사에서는 경영상태평가는 공사수행능력평가항목²³⁾의 일부로써 공사종류와 규모에 따라 해당 항목의 약 30~50%의 비중을 차지한다²⁴⁾. 그렇지만 적격심사항목 전체에서 수행능력평가항목이 차지하는 비중이 약 10~40%라는 것을 보면, 적격심사보다도 PQ심사에서 경영평가항목의 비중이 더욱 크다는 것을 알 수 있다.

시공능력평가²⁵⁾에서는 경영평가액²⁶⁾은 자본금에 의해 좌우되는 경향이 강하다. 물론 경영평가액 자체는 실질자본금과 경영평점²⁷⁾의 2가지 항목에 따라 결정되나 경영평점의 구성요소 중 유동비율평점과 자기자본비율평점이 자본금에 의해 크게 변하므로, 경영평가액이 실질적으로는 자본금에 의해 크게 좌우될 수 있다고 보는 것이 타당하다²⁸⁾. 그리고 시공능력평가

경우가 대부분이므로 경영평가라는 것을 실시하는 것이 쉽지 않음

20) 2억원 미만 공사의 경우에는 경영평가대신 시공경험, 신인도, 입찰가격의 3가지 항목을 중심으로 업체를 선정함

21) 이는 건설업체 전반의 추세로써 특히 대형 일반건설업체의 협력업체로 등록된 경우에 대부분 적용되며, 그렇지 못한 중소전문건설업체의 경우 신용평가를 받지 않는 경우도 많음

22) 시공경험(45점), 시공평가결과(10점), 기술능력(45점), 신인도±의 4개 항목임

23) 시공경험, 기술능력, 시공평가결과, 경영상태, 신인도의 5개 항목으로 구성됨

24) 사실 적격심사의 공사수행능력평가항목은 PQ심사 항목과 일치함

25) 시공능력평가액= 공사실적평가액 + 경영평가액 + 기술능력평가액 ± 신인도평가액

26) 경영평가액= 실질자본금 * 경영평점 * 90/100

27) 경영평점=(유동비율 평점 + 자기자본비율평점 + 매출액순이익률 평점 + 총자본이익율평점)/4

28) 전문건설업체와 일반건설업체가 동일공사에 입찰해 동일평가기준을 적용받는 경우 업체설립에 요구되는 자본금 규모가 일반건설업체보다 작은 전문건설업체가 불리하다는 논리가 여기에 바탕을 두고 있음

제도는 일정점수를 기준으로 상대적인 점수를 부여하는 것이 아니라 공사 실적, 경영평가액 등의 수치에 따라 상한선없이 결정된다.

<표 2-10> 국내 사전자격심사 제도간의 연관성

심사항목	시공능력평가	PQ심사	적격심사제도			
			100억원 이상	50~100억원	3~50억원 (전문 2~3억)	2~3억원 미만 (전문1억)
시공경험	0	0	0	0	0	0
기술능력	0	0	0	-	-	-
시공평가 결과	-	0	0	-	-	-
경영상태	0	0	0	0	0	-
신인도	0	0	0	0	-	0
입찰가격	-	-	0	0	0	0
자재 및 인력조달 가격의 적정성	-	-	0	0	-	-
하도급 관리계획의 적정성	-	-	0	0	-	-
공사수행관련 결격여부	-	-	-	-	0	0
설계평가	-	-	-	-	-	-

자료: 행정자치부예규 제181호 '입찰참가자격사전심사기준', 조달청 '시설공사적격심사세부기준'

(2) 시공관련 항목

시공경험, 기술능력, 시공평가결과, 신인도²⁹⁾의 4가지 시공관련 평가항목들은 앞서의 주요 사전능력평가제도에 모두 적용되고 있다.

앞서 설명한대로 PQ심사는 경영상태와 기술적공사 이행능력평가의 배점

29) 신인도는 해당 업체의 협력관계, 하도급관련사항, 건설제해 및 제재처분 등의 항목으로 평가되며 여기에서는 편의상 시공관련 평가항목으로 분류함

이 1:1로 구성되며, 기술적공사 이행능력평가에는 상기 4개 평가항목이 모두 적용되고 있다. 이중 관련공사실적을 다루는 시공경험평가와 기술자보유 및 기술투자 등을 다루는 기술능력평가는 심사점수 중 각각 45점씩의 비중을 차지하고 있다. 그리고 시공평가결과와 신인도는 각각 10점과 ±3점으로 낮은 비중을 차지한다. 결국 동종·유사공사실적과 기술자 보유수에 대한 평가점수가 시공관련 항목의 주를 이루게 되며, 이는 전문·일반업체에 공통으로 적용되는 사항이다.

PQ심사보다 더욱 세분화된 평가기준을 적용하고 있는 적격심사는 PQ심사항목과 동일하게 구성된 수행능력평가항목이 전체에서 차지하는 비율은 약 5~35%³⁰⁾정도 이다. 그리고 공사규모가 작아질수록 시공실적 등 시공관련평가보다 입찰가격이 차지하는 비중이 커진다³¹⁾.

시공능력평가제도에서는 공사실적과 기술능력이 시공관련 평가항목의 주축을 이루고 있다. 그리고 기술능력평가액³²⁾의 경우 구성항목은 여러 가지가 있으나 전문건설업체의 경우 실질적으로 보유기술자수에 의해 결정되며, 달리 말하면 이는 해당 업체의 규모에 따라 결정된다고 할 수 있다. 그리고 신인도 평가항목 중 실제 전문건설업체에게 적용되는 것은 6가지 정도³³⁾이나 이 중에서도 영업정지, 부도 등 몇 가지만이 실제 신인도에 큰 영향을 끼친다. 그러나 신인도평가액이 전체 시평액에 미치는 영향은 크지 않다. 그러므로 시공능력평가에서 중요한 시공관련 평가항목은 관련공사실적과 기술자 보유수라고 볼 수 있으며, 이는 직접시공에 따른 전문성을 강점으로 내세우는 전문건설업체에 있어 보다 중점을 두어 평가해야할 사항이

30) 구성항목 중 경영상태평가항목을 제외한 수치임

31) 극단적인 예로 2억원(전문공사 1억원) 미만 공사의 경우에는 시공경험과 입찰가격의 반영비중이 1:9가 됨

32) 기술능력평가액=기술능력생산액(전년도 동종업계의 기술자 1인당 평균생산액*보유기술자수*25/100) + 퇴직공제불입금*10 + 최근 3년간의 기술개발투자액

33) 영업정지, 과징금처분, 최근3년 이내 부도, 건설폐기물 처리 우수/불량, 허위실적 제출, 건설업영위기간

되어야 할 것이다.

3) 국외사전능력평가제도

주요 국가의 사전능력평가제도를 살펴보고 이를 통해 시공능력평가제도의 장·단기적 개선을 위한 시사점을 도출하기로 한다. 김민형(1999), 이상호(2005), 건설교통부(2001)의 보고서를 사전능력평가를 중심으로 요약정리하였다.

(1) 유럽연합(EU)

입찰자 선별 평가기준으로 부도, Professional misconduct, 사회보험관련 미이행, 탈세 등의 사유가 있을 경우 낙찰대상에서 제외하여 법률적, 기술적, 경제적 기준에 의한 입찰 선별과 평가과정을 거친다. 또한 관리인력 및 공사담당인력의 교육, 경력 및 자격, 최근 5년간 공사실적 및 만족도 평가 결과, 공사수행에 필요한 장비 혹은 시설, 업체가 보유한 연평균 인력, 최근 3년간 관리 인력의 수, 공사수행에 따른 보조 인력의 활용으로 기술자 및 기술부서의 현황 등에 관한 자료를 제출하도록 한다. 경제적 기준인 재무상태 평가에는 ① 은행의 평가서, ② 기업의 대차대조표, ③ 연간 매출액 및 최근 3년간 건설공사 매출액 등으로 구성되어 있다.

(2) 미국

미국은 일반적으로 입찰자 선정을 하고 있지 않으나 기술능력이 중요한 공사일 경우 PQ제도를 실시하고 있다. 연방정부공사의 경우 입찰전 보증

(Bond)제를 실시하고 있어 주요공사시³⁴⁾ 2단계 경쟁입찰방식을 택하고 있다. 기술능력을 심사하는 1단계가 PQ와 유사한 성격을 띠고 있다. 1단계를 통과한 업체만 입찰참가 자격을 부여받는다.

1단계 심사내용에는 ① 공사의 종류, ② 공사경험과 실적, ③ 이용가능한 장비와 기계, ④ 재무상태 등을 평가하며 입찰참가 희망공종관련 실적과 장비 등을 심사한다. 수주한도액 결정은 주마다 차이가 있는데 버지니아주는 능력계수(발주자의 협력태도 등에 따라2~12배)×순유동자산으로 평가한다.

메사추세츠주는 도로·교량공사의 경우 순자산×경력연수계수(3~12배)와 공사성과에 따라 최대 계수를 3배까지 감점한다. 건축공사는 과거 5건의 공사실적에 대한 발주청의 의견을 반영하여 100점 만점의 점수를 산정한다. 70~85점과 85점 이상의 2단계로 구분하여 계수를 부여하고 12개월간 최대 기성실적에 실적계수인 1.4 혹은 2.0을 곱하여 연간수주한도액을 결정하고 건당 최대 완성공사액에 실적계수 1.25 및 2.0을 곱하여 건당 수주한도액을 결정한다³⁵⁾.

(3) 영국

영국의 대부분은 제한적 경쟁입찰을 채용하고 있다. 제한적 경쟁입찰에 맞는 체계적이고 엄격한 기업능력평가를 통해 공사별로 입찰자수를 줄이고 최대한 적격한 업체를 입찰에 참여시키고 있다.

영국의 입찰자 선정방식은 매년 사전평가 형식인 유자격자명부인 Approved List를 작성하는 단계와 프로젝트에 따라 평가하여 적정업체를

34) 메사추세츠주는 5만 달러 이상의 도로 및 교량공사, 덴버시는 75만 달러 이상 공사에 2단계 경쟁입찰방식을 운영하고 있다.

35) 해외건설협회, 미국건설진출환경, 1996.12, p.49.

선정하는 1차 지명(Long List), 두 번째 단계인 2차 지명(Short List)로 구분된다.

영국은 건설업 면허제도가 허가제도가 없어 건설업체의 자격심사를 통해 일정한 자격이 있는 업체에게 유자격자명부인 Approved List에 등록된다. 발주기관은 자체적으로 공사형태와 공사금액에 따라 Approved List를 보유하고 있다.

프로젝트 베이스인 Long List는 Approved List를 토대로 해당 프로젝트의 특성과 기업의 능력을 감안하여 각 프로젝트에 따른 입찰참가자를 모집하는 단계이다. 이러한 Long List를 바탕으로 최종 입찰에 참여하게 될 Short List는 대상 업체별 Scoring Sheet에 의거 작성된다.

이러한 2단계 과정의 심사를 통해 3~5개 업체에 한해 가격 제한을 허용하여 입찰에 참가하도록 한다. 2단계 입찰과정심사의 주요 평가항목은 기업의 신인도(Personal position), 재무상태(Economic standing), 기술능력(Technical capacity)으로 각각의 세부항목으로 구성되어 있고 세부항목별 과락점수가 있어 일정점수 미만인 입찰자는 배제된다.

앞서 언급한대로 Approved List는 과거 공공공사의 수행경험이 있는 업체와 향후 공사 입찰에 참여를 위해 신청한 업체가 등록되어 발주기관이 독자적으로 운영하고 있다. 그러나 최근 환경·교통·지역성(DTER)에서 건설업 정보 데이터베이스인 Construction Line으로 대체하여 운영하고 있다. DTER은 Construction Line에 등록하고자 하는 업체와 컨설턴트로부터 등록신청을 받아 시공능력, 재무상태 등의 최소자격기준에 부합한 업체만 리스트에 등록하고 있다. 이러한 심사는 공공공사의 수행을 위한 최소한의 자격을 부여하는 것으로 기준에 적합하면 온라인 액세스가 가능하여 리스트에 등록이 되는 것이다. 등록리스트는 공종별 및 건당 입찰한도액으로 구분하며 공종은 토목, 건축, 통신 및 전기조명 등 4종류가 있으며 1건당 입

찰한도액은 100만 파운드 이하, 500만 파운드 이하, 1,000만 파운드 이하, 1,500만 파운드 이하, 2,500만 파운드 이하, 4,000만 파운드 이하 및 4,000만 파운드 이상 등 7개 등급으로 구분된다.

등록내용은 Approved List와 Construction Line이 유사하지만 Construction Line이 더 세부적 내용을 담고 있다. 등록심사를 받기위한 등록내용에는 ① 회사의 경영지표(매출액, 이익, 자산유동성, 순자산, 조직구조), ② 각종 증명서, ③ 각종 단체가입 증명서, ④ 보험가입 상황에 대한 Approved List에 대하여 ⑤영업활동 지역, ⑥ 등록신청 분야와 재무한도(financial limit), ⑦ 계열회사, ⑧ 주요 인력과 협력업체 현황, ⑨ 지사와 인력배치 현황, ⑩ 현재 시공중인 공사현황, ⑪ 계약이행 상황을 포함한 과거 공사실적 등 보다 상세한 정보를 요구한다. Construction Line 등록에 필요한 기업의 정보는 <표 2-11>과 같다.

<표 2-11> Construction Line 등록시 요구되는 정보(Scottish Office의 CBCG 사례)

구 분	내 용	
주요항목	상호명	회사등록번호
	창립연월일	부가가치세 등록번호
	납세증명서번호	주소
	전화/FAX번호	회사내 연락선 이름
	업계단체의 가입상황	하청 서비스의 유무
	보험가입상황의 상세	매출액
	최저계약액	
영업활동의 영역	현, 지구, 도시(County, Region, District, Town) 또는 지방공공단체의 관할지역	
등록신청 분야	공사의 분야/전문분야 조달한도액(Financial Limit)	
관련회사	그룹내의 타 관련회사	
직원/파트너	성명	기술자격
	직급	관련회사와의 관련성
지점/직원의 배치상황	주소	전화/팩스번호
	지점내의 직원의 성명	정식사원의 상세
현재의 진행되는 계약상황	발주자의 이름	계약 내용
	계약기간	청부가격
	다른 입찰자의 이름	
과거의 계약상황	발주자의 성명	계약 내용
	계약 기간	청부가격
	다른 입찰자의 성명	프로젝트/계약 퍼포먼스 상황

자료: 建設經濟研究所, 「第15次 歐美調査報告書」, 平成 10年 6月, p.48~49. 재인용

또한 Construction Line의 데이터베이스에 첨부되는 성과보고서(Performance Report)에 공사조직, 일반적 평가, 시공 상황, 시공속도, 안전의 5개 항목에 대하여 1~4(1: 평균이상, 2: 평균, 3: 평균 미만, 4: 추천 불가)까지 평점을 매긴 후 평점 4점을 받을 경우 입찰에서 배제가 된다. 이 자료는 차후 입찰시 다른 공공 발주기관에서도 계속 이용할 수 있으나 건설업자 등에게는 게시되지 않는다. 영국의 Long List는 건설업체의 적정 시

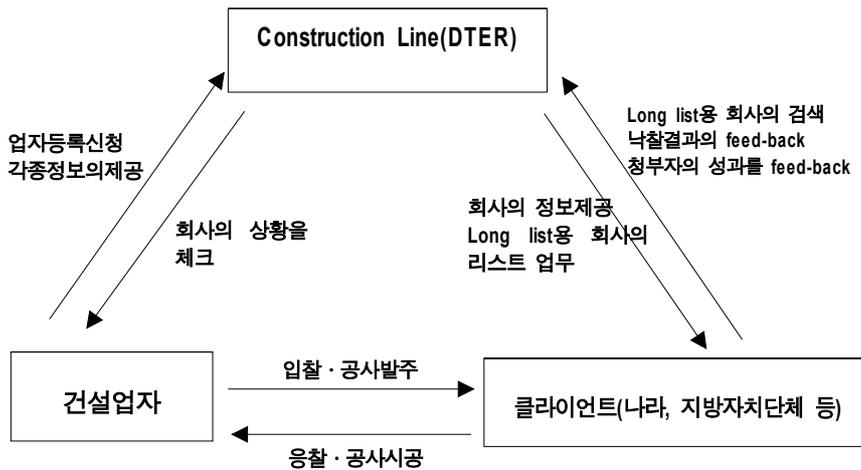
공능력의 범위를 결정하는 것으로 시공능력의 등급제와 유사한 성격을 띠고 있다고 할 수 있다. 이것은 발주자의 재량에 의해 입찰시 참고로 사용되고 있다.

정부공사 조달지침의 예시로 제시된 Scoring Sheet는 <표 2-12>와 같다.

<표 2-12> 영국의 입찰자 선정을 위한 기준

구 분	내 용
결격사항	- 선정시 제외될 수 있는 사항 (파산, 납세 불이행, 심각한 허위, 사업수행중 중대과실, 범법행위 등)
경제 · 재무상태	- 재무상태 - 보험/보증 규정
기술능력	- 자원(인력, 장비, 기술) - 과거 실적 (협력, 리스크 관리, 거부된 클레임 사례, 여타 발주기관이 언급하는 사항, 하청 및 공급업체와 협력협정 등 공급관리 능력) - 품질관리 - 해당계약을 위한 기술의 적합성

건설교통부(2001), 국내와 국제표준의 건설제도 비교 연구. p.54



[그림 2-2] Construction Line의 조직 및 운용현황

자료 : 建設經濟研究所, 「第15次 歐美調査報告書」, 平成 10年 6月, p.46.

(4) 독일

독일의 경우 적성심사가 있다. 이것은 입찰을 희망하는 전체 업체를 대상으로 행해진다. 적성심사 증명서는 공개 및 비공개 모두 입찰관련 서류 제출과 입찰 참가 권유 전에 이루어져 사전심사의 성격을 띠게 된다. 이것은 참가자격을 결정하는 것이다.

심사항목으로는 ① 과거 3년간의 매출액, ② 과거 3년간의 공사실적(유사공사), ③ 과거 3년간의 평균 종업원 수, ④ 입찰 참가 희망자가 보유한 건설기계 등의 설비, ⑤ 입찰 참가 희망자의 관리 감독자(기술자)의 경험, ⑥ 입찰 참가 희망자의 소재지, ⑦ 기타 등으로 개별공사에 따라 심사항목의 추가 및 삭제가 가능하다. 추가되는 항목에는 하청업자 사용여부, 재무관계 증명서, 연간 결산서, 납세 증명서 및 유자격자의 증명 등이 있다. 이러한 적성심사를 통해 유자격자를 가려내는데 사용된다.

(5) 프랑스

프랑스는 원칙적으로 입찰에 제한을 가하는 자격심사는 없다. 그러나 제한부제안모집 형태의 경우 1차 심사에서 사전자격심사가 이루어진다. 프랑스의 경우 건축과 토목이 각기 다른 체계로 평가되고 있다. 건축부문의 사전자격심사는 OPQCB(Organisme Professionnelle de Qualification et de Certification de Batiment)에서 실시하고 토목은 FNTF(Federation Nationale des Travaux Publics)가 발행하는 기업평가증명서가 이용된다.

OPQCB의 사전자격심사는 민간과 공공, 발주자와 도급자, 설계업자와 시공업자, 부동산전문가로 구성된 자격심사위원회에서 심사하며 주요 심사항목은 실적이 주요 내용으로 자세한 심사항목은 <표 2-14>와 같다.

<표 2-14> OPQCB의 사전자격심사 평가분야 및 평가내용

평가분야	평가내용
행정상의 판단기준	- 사업등기 등록이나 업자 등록여부, 국립통계경제연구소의 등록코드 여부, 임원 및 경영자의 법적 기준 확인, 사회보장 보험료의 납부상황 및 등록증명
기술적인 판단기준	- 스텝·설비·건설 플랜트 보유 여부, 사전자격심사를 요구하는 전문분야에서의 건설 프로젝트 참고 리스트, 손해보험회사에 의한 클레임 유무 증명
재무상의 판단기준	- 과거 3년의 업종별 매출액, 법률로 정한 보험료, 세금 납부 현황
능력증명 (certification)	- 기업의 조직이나 능력이 발주자가 계약상 요구하는 내용에 부응할 수 있는지의 여부를 증명함. 연간 평균 고용자 수와 총 매출액에 의해 8단계로 구분함 (A~H가 있으며, H가 최고임) - 능력증명은 사전자격심사의 보완기능을 하며, 장래의 공사량을 감안하여 각 사의 총매출액에 대한 지적도 함. 유효기간은 1년임.

자료: 한국건설산업연구원 譯, 「유럽연합의 공공공사 입찰계약 제도」, 1995. 11, pp. 56~59.

프랑스의 평가제도는 법적 구속력을 갖지는 않지만 공공발주기관에서 이러한 정보를 고려하여 입찰시 평가에 사용하고 있다.

토목공사에 적용되는 FNTP는 종업원 수 11명 이상의 사업장은 기업평가를 교부하고 있어 우리나라의 시공능력평가제도와 유사하다.

FNTP는 공사항목에 따라 12개 그룹과 이에 따라 60여개의 공종으로 세분화되어 있다. 우리나라의 시공능력평가제도의 3년간 시공실적을 인정하고 하는데 비해 프랑스의 경우 5년의 시공실적을 인정하고 있다.

주요 평가항목은 ① 직원 수(사회보장법상의 사용자 책임을 해당 업자가 지고 있는 직원수), ② 보유한 기자재의 상세, ③ 평가 증명을 받으려고 하는 공종의 과거 5년 이내에 시공실적이 요구된다. 이중 시공증명서류는 해당 공사 발주자 혹은 시공감리 책임자가 지정된 양식에 따라 작성해야 한다. 이에 따라 12개 공종별 항시 시공이 인정되는 공종과 공사특성에 따라 인정되는 공종으로 구분되는데 전자의 경우 2개 공사 이상의 시공실적증명을 제출하도록 한다.

(6) 일본

건설업체 평가후 순위를 정하는 제도로써 일본의 경영사항심사가 우리의 시공능력평가제도와 가장 유사한 특성을 지니고 있다. 일본의 입찰전 평가의 특징으로는 1950년부터 시행되고 있는 경영사항심사만 있을 뿐 공사 실적을 바탕으로 한 평가는 없다는데 그 차이가 있다.

심사항목에는 경영규모, 경영상황, 기술력, 기타 항목을 28개 공종별로 평가하여 점수화에 따라 등급을 매긴 후 등급별로 공사 참가자격을 부여한다. 경영사항심사 점수에 따라 자격이 엄격하게 제한되기 때문에 경영관련 항목이외의 시공실적 등 시공성에 관련된 항목은 심사항목에서 제외된다.

우리나라 시공능력평가제도는 평가액의 한도가 정해져 있지 않은 반면 일본의 경우 평가액의 최고점을 부여하여 그 한계를 정하고 있다는 데 차이점이 있다.

일본의 평가산식은 다음과 같다.

$$\text{종합평점(P)} = 0.35X1 + 0.1X2 + 0.2Y + 0.2Z + 0.15W$$

<표 2-15> 일본의 경영사항심사의 심사항목

심사분야	심사항목		비중
경영규모(X)	(X1)	- 공사종류별 연간 평균완성 공사고	35
	(X2)	- 자기자본액(자기자본액(천엔)/평균완성공사고(천엔)×1000) - 직원 수(직원 수/평균완성공사고(억엔)×100)	10
경영상황(Y)	수익성	- 총자본경상이익률 [경상이익/총자본×100] - 손익분기점비율 [(판매비 및 일반관리비+지불이자)/(완성공사총이익+영업외손익+지불이자)×100] - 완성공사고경상이익률 [경상이익/완성공사고×100]	20
	유동성	- 유동비율 [(유동자산-미완성공사지출금)/(유동부채-미완성공사수입금)×100] - 운전자본보유월수 [(유동자산-유동부채)/(완성공사고÷12)] - 당좌비율 [(현금예금+수취어음+완성공사미수익금+유가증권 및 기타)/(유동부채-미성공사수입금)×100]	
	생산성	- 1인당 완성공사고대수 [log(완성공사고/총직원수)] - 1인당부가가치대수 [log[완성공사고-(재료비+노무비+외주비)/총직원수]] - 1인당총자본대수 [log(총자본/총직원수)]	
	건전성 (안전성)	- 고정비율 [고정자산/자기자본×100] - 자기자본비율 [자기자본/총자산×100] - 고정부채비율 [고정부채/자기자본×100]	
기술력(Z)	- 건설업의 종류별 기술자 수		20
기타(W)	- 노동복지 상황 - 공사의 안전성적 - 영업 연수 - 건설업경리사무사 등의 수		15

자료: 김민형(1999), 시공능력평가 및 공시제도의 개선방향과 추진과제, p.38 재정리

4) 국외 사전능력평가제도의 비교 및 분석

EU는 전문적인 시공능력을 조사하고 시공교육 및 장비시설 등 기업전반 인프라까지 고려하여 평가항목에 포함시켰으며 미국의 경우 단계별 입찰참

가자격 부여하며 장비, 기계, 관련공종 실적 등 세부적인 평가항목을 고려하고 있었고 관련 경력에 따라 세부적 비율을 적용하였다. 영국은 Construction Line의 경우 회사의 경영지표, 각종증명서, 영업활동지역, 재무한도, 계열회사, 주요인력과 협력업체 현황, 인력배치 현황, 시공중인 공사현황 등 이전보다 상세한 정보를 요구하고 있다. 특히, 전문건설업체 및 경영관련 부분에 대한 중요성의 부각과 함께 고려해 볼만한 항목으로 회사 경영지표, 협력업체 현황 등이 있다. 독일은 평가항목의 일괄적 적용이 아닌 개별공사에 따라 심사항목의 추가 및 삭제가 가능한 것이 특징이며 프랑스는 공사항목에 따라 12개 그룹과 60여개 공종으로 세분화되어 있다. 일본은 등급별로 참가자격의 제한과 평가액의 한도가 정해져 있는 것이 특이할만 사항이었다.

<표 2-16> 국내외 사전능력평가제도 종합

구분	한국	EU	미국	영국	독일	프랑스	일본
도입취지	발주자에게 건설업체의 정확한 정보 제공						
유효기간	심사후 1년			수시(임의적)	입찰 심사전	심사후 1년	심사후 1년
심사주체	정부	-	정부	정부	각 발주처	시공업자, 단체	정부
심사항목	실적, 경영 기술능력 신인도	법률적 기술적 경제적 인력교육 공사실적 일반현황 등	일반현황 공사실적 재무상태	일반현황 공사실적 직원현황 등	매출액, 종업원, 장비 기술자 경험	일반현황 5년간 실적 기술수준	회사규모 경영사항 기술력 등
공시방법	가중치 부여후 금액화	-	-	항목별 사실 그대로 공시	항목별 사실 그대로 공시	항목별로 공시	점수화 (공종별)
등급제 여부	시평액에 따른 유자격자 등급제	-	-	× (Pass or Fail)	× (Pass or Fail)	× (Pass or Fail)	점수에 따른 등급제

자료: 건교부 보도자료(1999), “건설업체의 시공능력평가체계가 바뀐다.” 재정리

3. 시공능력평가제도관련 전문건설업 평가

1) 전문건설업 개요 및 현황

(1) 전문건설업의 개요

전문건설업은 시설물의 일부나 전문분야의 공사를 시공하는 건설업을 의미한다. 현행법에 따르면 전문건설업 또는 일반건설업의 등록을 거쳐야만 건설공사의 시공에 참여할 수 있으며, 기존의 건설산업기본법 제12조와 제16조는 건설업자의 영업범위를 규정하면서 전문건설업자와 일반건설업자를 구분하고 있었다³⁶⁾. 이에 따르면 양자는 특수한 경우를 제외하고는 서로의 영역에 속하는 건설공사를 도급받는 것이 금지되어 있었으나 2008년 1월부터 전문건설과 일반건설의 겸업제한이 일부 폐지되었다³⁷⁾.

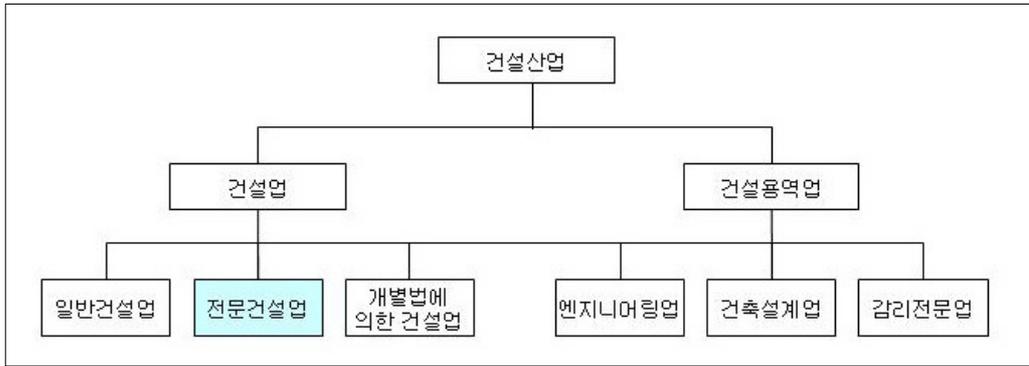
건설산업은 크게 건설공사를 수행하는 건설업과 조사·설계·감리 등의 건설공사와 관련된 건설용역업으로 나눌 수 있다. 시설물의 일부나 전문분야의 공사를 수행하는 전문건설업은 건설업으로 분류되며 세부적으로는 25개 전문업종으로 분류된다³⁸⁾. 주의할 점은 얼핏 전문건설업처럼 보이는 전기공사업법에 의한 전기공사, 정보통신공사업법에 의한 정보통신공사, 소방

36) 2007년 5월의 건설법 개정에 따라 전문·일반건설업 간 겸업제한의 명시적 규정인 동 규정은 삭제되어 2008년 1월부터 겸업제한이 폐지될 예정임. 그러나 이는 전문·일반건설업간의 구별을 없애는 완전통합은 아니므로 본문에서는 기존의 건설법 규정을 바탕으로 전문건설업을 설명할 것임

37) 기존 건설법에 따르면 전문건설업자는 일반건설업자만이 도급받아 시공할 수 있는 건설공사를 도급받을 수 없으며 예외적으로는 ①일반건설업자가 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공사 중 전문공사에 해당하는 부분만을 시공하는 조건으로 당해 일반건설업자와 공동으로 도급받는 경우, ②전문공사와 그 부대공사를 함께 도급받는 경우, ③2개 업종 이상의 전문건설업의 등록을 한 전문건설업자가 당해 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 복합공사를 하도급받는 경우만을 허용하고 있으며 일반건설과 전문건설의 겸업제한 폐지에 대한 자세한 내용은 보고서에서 자세하게 다루고자 함

38) 일반건설업은 토목공사업, 건축공사업, 토목·건축공사업, 산업설비공사업 및 조경공사업의 5개 업종으로 나누어짐

시설공사업법에 의한 소방시설공사, 문화재보호법에 의한 문화재수리공사는 건설산업기본법에 규정된 전문건설업이 아닌 별도의 시장으로 존재한다는 것이다. 건설업에서 전문건설업이 차지하는 위치는 [그림 2-3]에 자세히 나타나있다.



[그림 2-3] 건설업과 건설용역업의 업종구조

자료: 대한건설정책연구원(2003), '전문건설업업종의 합리적 개편방안 연구', p.14

(2) 전문건설업의 구성

전문건설업은 1975년 18개 업종의 단종공사업이라는 이름으로 시작되었다. 그리고 하도급 양성화와 건설업의 전문화 및 계열화를 목적으로 일반건설업과 전문건설업(1982년에 명칭을 변경)간의 겸업금지제도를 통해 정책적으로 보호받아왔다. 그 후 시장변화와 정책적 변화 등에 따라 일부업종이 통합·분리되면서 업종의 수와 명칭이 변화되어 왔다. 현재는 25개 전문업종으로 분류·유지되고 있으며 이 중 18개 업종인 실내건축, 토공, 미장방수조적, 석공, 도장, 금속구조물창호, 비계구조물, 지붕판금건축물조립, 철근콘크리트, 상하수도, 보링, 포장, 수중, 승강기, 철도, 조정식재, 조정시설물, 강구조물 공사업은 대한전문건설협회에 실적신고를 하고 있다.

(3) 전문건설업 시장의 규모

① 전문건설업 시장의 업체수와 등록수

2006년을 기준으로 현재 약 42,106개의 업체가 전문건설업을 영위하고 있으며, 등록수는 64,405 개로 나타났다³⁹⁾. 지난 11년간의 기록을 보면 전문건설업체의 수는 지속적으로 증가해 1995년 대비 2.2배가량 증가했으며, 등록수는 1995년의 28,254 건에서 2001년까지 약 2.4배 규모까지 증가한 뒤 차츰 감소해 현재는 64,405 건을 기록하고 있다.

전문건설업과 관련해 신규등록 면허수를 보면 외환위기 직후인 1998년부터 이후 연간 최고 1만 건이 신규로 등록되다가 2006년에는 전년대비 5,333 건이 신규로 등록되었다. 이 중 외환위기 직후에 일어났던 신규등록 건수의 급격한 증가는 한국정부가 경제회복을 위해 각 산업분야의 기존 규제를 완화시킨 것에서 원인을 찾을 수 있다. 즉 건설업분야에서는 해당 산업분야의 침체를 막기 위해 설립기준 등의 진입장벽을 완화시킴으로써 중소기업건설업체들의 수가 증가했던 것으로 풀이할 수 있다.

만약 전문건설업 시장에 이러한 신규등록의 증가가 그대로 지속되었다면 업계의 경쟁상황은 견잡을 수 없이 극심해졌을 것이지만, 전체 등록 수는 2002년 이후 감소추세를 나타냈다. 이는 외환위기 이후 구조조정 등으로 인해 전문건설업 시장에 신규참여했던 업체들이나 소형업체들을 중심으로 실적유지가 어려운 자사의 비주력 건설업등록을 반납했기 때문이다. 그러나 전체등록수와는 달리 업체수는 지속적으로 증가해 2006년에는 42,106 개의 전문건설업체가 시장에 남아있게 된다.

39) 이렇게 전체 업체의 수와 등록수에 차이가 나는 것은 동일 업체가 여러 개의 전문건설업 등록을 하는 경우가 많기 때문이다.

<표 2-18> 전문건설업 등록수와 업체수

구 분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
업 체 수	18,933	21,161	22,822	24,748	29,704	31,267
등록수	28,254	31,726	36,760	43,895	56,441	62,383

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
업 체 수	35,225	36,144	37,120	37,664	41,052	42,106
등록수	69,685	65,470	63,294	61,905	63,828	64,405

자료: 전문건설 통계연보 각년치를 바탕으로 구성함

그리고 <표 2-19>는 2006년 말 기준으로 대한전문건설협회에 실적신고된 34,934개의 업체를 중소기업법에 따른 상시고용인원 기준을 적용해 분류한 결과를 일반건설업과 비교해 보여주고 있다.

이에 따르면 전문건설업 중 대기업과 중견기업으로 분류할 수 있는 업체는 전체의 1.9%인 687개에 불과하며 흔히 영세건설업체로 인식되는 소규모 기업이 절대다수(98.1%, 34,934개)를 차지하는 것을 볼 수 있다. 이러한 구조는 일반건설업에서도 마찬가지이지만 전문건설업체의 경우 일반건설업체에 비해 자본금과 기술인력 보유 등의 등록기준⁴⁰⁾이 더 낮게 적용되므로 전반적으로는 전문건설업체가 일반건설업체에 비해 규모가 작은 경우가 많다.

40) 전문업체와 일반업체의 최저 등록기준은 업종에 따라 다르지만 업종구분없이 단순계산하면 자본금의 경우 최저 2배~ 최대 7배, 기술인력보유수는 2배~6배, 사무실 전용면적은 1.5~2.5배까지 차이가 남

<표 2-19> 일반건설업과 전문건설업에서의 대·중·소기업 현황

구분	전문건설업		일반건설업	
	업체수	구성비(%)	업체수	구성비(%)
대기업	76	0.2	79	0.7
중기업	611	1.7	276	2.5
소기업	34,247	98.1	10,907	96.8
합계	34,934	100	11,262	100

자료: 대한건설정책연구원(2003), 전문건설업업종의 합리적 개편방안 연구, p.21

② 전문건설업계의 업종별 연도별 계약실적

<표 2-20>은 전문건설업 시장의 업종별 연도별 계약실적을 나타낸다. 전문건설업 시장을 단적으로 나타내기 위해서는 총합계만으로 시장규모의 추세를 보는 것이 간편하지만, 많은 업종으로 구성된 전문건설업의 특성을 감안해 업종별·연도별 계약실적을 모두 살펴보기로 한다.

2000년대의 전문건설업 계약액은 2002년을 기점으로 급격히 증가한 뒤 주춤하고 있다. 특히 2002년에 전체 계약액이 전년대비 무려 22.84%나 증가한 이후 증가율은 급격히 감소해 2005년에는 전년대비 1%대의 증가율을 나타냈다.

같은 기간 동안 전체 전문건설업체의 수는 2002년 대비 13.57%가 증가했으므로, 이 수치를 바탕으로 전문건설업체간의 경쟁이 더욱 심화되었다고도 생각할 수 있다.

지난 7년간 각 업종별 공사계약액은 증가추세를 나타냈다. 각 업종들의 2000년과 2006년의 공사계약액을 비교해보면 대부분 1~2배의 증가율을 나타냈다. 이 중 2배 수준의 증가율을 보인 업종은 실내건축, 석공, 조경식재, 조경시설물, 시설물유지관리업 분야이다.

그리고 각 업종의 규모를 보면 공사단위가 큰 철콘과 토공 분야가 가장

켰으며, 실내건축과 설비공사업이 그 뒤를 잇고 있다. 그러나 이러한 분야는 공사규모가 커 전통적으로 대형업체들이 많이 포진하고 있기 때문에, 특별히 <표 2-20>에 나타난 시기가 아니더라도 이와 유사한 결과를 보이는 업종들이다.

<표 2-20> 전문건설업 시장의 업종별 연도별 계약실적 (단위: 억원)

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
실내건축	27,611	33,865	42,570	51,503	54,040	55,556	63,272
토공	53,093	63,248	81,580	82,290	84,148	88,821	79,491
미방조적	15,457	16,919	20,724	28,161	29,481	26,824	26,833
석공	6,269	7,887	10,785	13,872	15,195	13,228	15,712
도장	7,166	8,258	9,369	11,236	12,178	11,300	11,634
비계	6,302	6,033	8,531	9,354	8,728	10,044	11,522
금속창호	36,303	40,409	44,038	51,526	51,342	48,394	51,438
지붕건축	5,192	5,885	6,955	8,512	8,608	8,751	9,278
철콘	76,718	82,789	112,337	126,006	128,336	123,252	114,820
설비	47,701	46,474	56,686	62,821	68,509	74,668	81,172
상하수도	12,649	17,240	17,869	19,911	23,333	24,236	22,584
보링	5,468	5,897	6,038	6,167	6,825	5,134	4,744
철도	1,255	1,166	1,108	758	825	1,340	1,156
포장	8,861	11,243	10,808	13,112	12,781	13,229	11,895
수중	4,536	4,326	4,394	5,494	4,811	7,084	5,752
조식	6,388	8,268	8,615	10,161	12,181	13,927	14,712
조시	2,622	3,771	4,352	5,069	6,659	8,701	8,916
강구조물	9,714	10,685	12,751	15,138	17,417	18,483	20,807
철강재	5,075	5,249	8,360	6,167	5,735	7,101	8,337
삭도	3	15	123	68	50	88	108
준설	2,881	2,900	3,028	3,258	3,046	3,291	3,230
승강기	1,077	1,427	1,738	2,527	2,228	1,376	1,387
시설물	7,740	10,135	11,344	12,681	13,298	14,882	15,760
합 계	350,097	394,103	484,117	545,803	569,766	579,722	584,571
전년대비 증감율		12.56%	22.84%	12.74%	4.39%	1.74%	0.83%

자료: 전문건설 통계연보 각년치를 바탕으로 구성함

(4) 전문건설업의 전문성

전문건설업의 특징 중 하나는 건설현장에서의 직접시공경험을 중심으로 축적된 전문성을 꼽을 수 있다. 일반건설업과는 달리 전문건설업은 전체 공사의 계획·조정업무를 맡지 않고 있으므로 재하도급이 금지된 현행 공사체계에서 직접시공에 관한 전문성은 전문건설업체의 평가에 있어 빠뜨릴 수 없는 사항이다.

현행 시공능력평가제도에서 전문건설업체의 전문성을 평가하는데 있어 주로 반영되고 있는 것은 해당 공종의 공사실적과 기술자보유정도를 들 수 있다. 물론 신인도 항목에 있어서도 신기술보유, ISO인증 등의 가점항목을 통해 전문건설업체의 전문성을 반영하고 있다. 그러나 대부분의 평가항목이 일반건설업체의 신인도평가항목을 준용하고 있기에 일반적인 전문건설업체에게 해당되는 사항은 많지 않으며, 전체 시평액에서 차지하는 비율도 낮은 편이다.

건설실적의 경우엔 해당 건설업체가 가지고 있는 기존의 공사실적이 시공능력평가이외에도 일반건설업체와 비슷하게 평가받는다. 예를 들어 전문건설업계에서도 최종부도처리되어 폐업하는 업체는 전체 전문건설업체수에 비해 많지 않은데, 이는 어느 정도의 공사실적을 갖고 있는 업체가 부도를 내거나 폐업직전인 경우 해당 건설업면허가 양도 및 양수되는 경우가 많기 때문이다. 같은 맥락으로 겸업제한 폐지로 인해 전문건설업으로의 사업확장을 피하고 있는 상당수의 일반건설업체의 진출방안 역시 흔히 M&A로 불리는 기업합병 및 인수인 것으로 나타나고 있다.

그리고 현행 시공능력평가제도는 전문건설업체의 업종별 공사실적만을 반영하고 있다. 사실 직접시공에 있어 전문성을 논하기 위해서는 세분화된 공종이나 특정기술에 관한 고려가 이루어져야 한다. 그러나 아직까지 이러

한 세부사항이 마련된 것은 없기에 동제도에서는 여전히 각 업종별 공사실적만을 반영해 평가하고 있다.

한편 실제시공을 담당하는 기술인력에 대해서는 시공능력평가에 있어 그 전문성을 크게 평가하지 못하고 있는데, 그 이유는 직접시공을 담당하고 있는 전문공사 기능인력의 역량과 자격증을 보유한 기술인력의 전문성정도를 객관적으로 반영하기 어렵기 때문이다. 즉 건설현장의 실제시공은 전문공사 기능인력에 의해 이루어지고 있으나 이를 전문건설업체의 시공능력평가에 명확히 반영하는 기준은 없는 실정이다. 따라서 전문건설업체가 갖고 있는 참여공사실적이외의 직접시공전문성은 상당부분이 무형의 전문성으로 남아있다.

한편 <표 2-21>은 전문공사 기능인력의 평균연령 분포추이를 나타내고 있다. 자료에 따르면 전문건설업의 기능인력은 40대 이상이 주축을 이루고 있으며, 전문건설업 분야로 신규 유입되는 젊은 기능인력은 극도로 감소했다. 이는 전문건설업뿐만이 아닌 건설분야 전반에 걸쳐 나타나고 있는 현상으로서, 이러한 문제점을 완화하기 위해 제3차 건설산업진흥기본계획은 세부과제의 하나로써 ‘건설인력 양성 및 관리체계 강화’를 꼽고 있다. 이에 따르면 건설기능인력 양성시설의 확충 및 신설, 건설기능자격제도 개선, 건설기능인력관리센터의 기능강화가 이루어지게 될 것이다.

<표 2-21> 전문공사 기능인력의 평균연령분포 변동추이 (단위:%)

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
20대	2.3	1.1	0.7	1.0	1.0
30대	27.5	20.5	17.1	15.2	15.2
40대	52.7	46.5	50.0	47.6	49.6
50대 이상	17.5	31.9	32.2	36.2	34.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 대한전문건설협회(2007), 전문건설업 실태조사 분석보고서, p.125

2) 하도급협력업체 등록제도

전문건설업의 시공능력평가액은 주로 원도급업체의 하도급계열사로 등록하기 위한 하도급협력업체 등록을 위해 사용되고 있다. 시공능력평가액은 평가항목중 20~40% 비율로 평가되고 있어 하도급을 주로하는 전문건설업체의 주요한 평가요소중 하나이다.

하도급협력업체에 관한 사항은 민간업체들간에 이루어지는 사적계약의 성격으로 이에 관한 정부의 강제개입은 이루어지고 있지 않다. 본 장에서는 국내 주요 건설업체들의 협력업체 선별기준을 살펴볼 것이지만, 이는 모든 건설업체에 통용되는 것으로 일반화시키기에는 무리가 있다. 왜냐하면 협력업체 등록에 관해 엄격한 기준을 적용하는 건설업체들은 대부분 중소기업체가 아닌 대형 건설업체들이기 때문이다.

이들 기업들은 대부분 등록요건(혹은 1차 심사기준)으로 시공능력평가액 이외에 일정수준의 신용등급을 요구하는 경우가 많다. 이처럼 대형건설업체들이 경영평가를 중시하는 이유로는 하도급업체의 부도 등으로 일부공정이 지연되는 경우 결국 전체 공정이 영향을 받으면서 발생하는 공사손실액이 더욱 크기 때문이다. 따라서 대형건설업체들의 경우 시공능력평가제도가 다루는 경영평가보다 더욱 상세한 경영평가를 필요로 하게 된다. 그리고 공공부문에서 제공하는 기존의 시공능력평가제도가 충족시키지 못하는 범위의 경영상태평가자료는 결국 민간부문의 전문평가업체를 통해 보완되고 있다⁴¹⁾.

41) 이는 본장에서 살펴보는 대형건설업체의 협력업체 등록기준에 통용되는 것으로, 실제 중소기업체의 협력업체 선정에는 별도의 신용등급이 요구되지 않는 경우도 많다.

(1) 협력업체 등록제도

현재 국내의 일반건설업체들은 자사의 기준에 맞는 협력업체들을 등록해 사용하고 있다. 이러한 협력업체 등록은 공사를 수주받은 원도급업체가 모든 공사를 직접 시공하기는 어렵다는 현실적인 이유에서 이루어지고 있다⁴²⁾. 그리고 최근까지의 정부정책이 원활한 원·하도급 협력관계를 구축하는데 중점을 두어온 것도 이에 영향을 끼친 것으로 보인다. 또한 건설업의 경우 일반건설업체와 시공능력과 경영상태 등이 우량한 전문건설업체간의 지속적인 협력관계가 구축될수록 추후 공사수행시 업체부도 등에 따른 위험요인 감소와 함께 보다 용이한 공사추진이 가능하게 된다.

협력업체 등록제도를 원도급업체의 입장에서 설명하자면 공사를 수주했을 경우 각 공정들에 필요한 업체들을 보다 용이하게 공급하기 위한 업체풀(pool)을 구성하는 것이 협력업체 등록의 목적이라고 할 수 있다⁴³⁾. 그러므로 이 제도는 민간공사부문의 개별 기업단위에서 마치 조달청의 유사격자등록명부와 유사한 기능을 한다고도 볼 수 있다.

전문건설업체의 입장에서든 특정 기업의 협력업체로 등록된 경우 해당 기업이 수주한 공사에 참여할 수 있는 기회가 비협력업체에 비해 커지게 된다⁴⁴⁾. 따라서 기업규모가 크고 공사물량이 많은 일반건설업체의 협력업체로 등록될 경우 보다 안정적인 공사참여기회를 얻어 건설업을 영위해나갈 수 있게 된다. 전문건설업체의 규모에 따라 차이는 있으나 30~50개 사의 협력업체로 등재된 경우도 상당수 찾아볼 수 있다.

42) 여기에서는 일반에 널리 알려진 일반건설업체의 협력업체 등록기준을 다룰 것이지만, 이보다 영세한 규모의 업체들 간에 이루어지는 협력관계의 기본틀도 유사하게 이루어짐

43) 이는 등록된 협력업체들중 다시 해당 공사에 맞는 업체들을 선정한다는 의미로써 협력업체로 등록되는 경우 100% 수주를 보장한다는 의미는 아님. 이 경우 협력업체를 대상으로 입찰공고를 내고 낙찰자를 정하는 방식으로 정부의 적격심사/최저가 낙찰방식과 유사함

44) 기업에 따라 자사의 협력업체들 중 우수협력업체를 대상으로 입찰참여기회 등을 우선적으로 부여하거나 때로는 수의계약의 혜택까지도 주는 경우가 많음

(2) 협력업체 신규등록시 평가기준과 시공능력평가액의 활용

현재 민간건설업체의 협력업체 등록요건은 법으로 강제되어 있지 않으므로 국내 일반건설업체들은 각 사의 협력업체 관리 시스템을 통해 전문건설업체들을 협력업체로 등록 및 관리하고 있다. 이 경우 기업별로 협력업체 등록에 따른 절차나 평가항목 등은 차이가 있지만 큰 맥락에서 보면 대체적으로는 비슷한 형태를 취하고 있다⁴⁵⁾.

사실 협력업체 등록시 시공능력평가액은 업체를 평가하기 위한 하나의 기준으로 쓰이고 있다⁴⁶⁾. 일반건설업체의 협력업체 평가는 신규 등록시점뿐만 아니라 매년 정기적으로 행해지고 있지만 여기서는 시공능력평가액이 명시적인 시장진입장벽으로 작용하는 신규등록시를 중심으로 살펴보기로 한다.

협력업체 등록공고는 인터넷, 공문 등을 통해 이루어지고 있으나 업체에 따라서는 임직원, 현장소장 등의 내부추천을 받은 업체에 한해 신규 협력업체 등록심사를 하기도 한다. 이때 적용되는 심사기준은 등록 최저요건이거나 혹은 자체적인 1차 심사기준으로 쓰이는데, 업체별로 차이는 있으나 주로 협력업체의 기업신용도와 관련해서는 업력과 신용등급을, 기술능력 등과 관련해서는 시공능력평가액 순위와 ISO인증취득 등의 사항을 평가하고 있다. 시공능력평가액의 경우 해당 업종내 전국·지역별 상위 몇 퍼센트 안에 포함되는지가 등록 최저요건(신청자격)으로 제시되는 것이 일반적이며, 이번 조사에 따르면 신용등급 기준은 원도급업체에 따라 CCC+등급에서 BB등급까지 다양하게 제시되고 있다.

45) 원도급업체의 사업방향에 따라 협력업체 평가기준은 다르게 적용됨. 가령 원가절감을 중시하는 업체라면 가격면에 배점을 두게되며, 자재를 납품하는 업체와 납품과 설치·시공을 함께하는 업체를 평가하는 기준에는 당연히 차이가 있음

46) 이와 관련해 현재 일부 일반건설업체들은 협력업체 평가시 이크레더블이라는 전자신용인증서비스를 제공하는 업체를 통해 정보를 제공받고 있음

이러한 기준을 충족시킨 전문건설업체들을 대상으로 협력업체 등록을 위한 세부평가가 이루어지게 된다. 이때는 전문건설업체의 시공능력, 재무·경영상태, 공사실적, 업역과 대표이사 경력 등을 종합적으로 심사하게 되는데, 업체에 따라서는 신용평가기관에 의한 현금흐름등급과 1군 업체 거래비중 등의 추가사항까지 심사하고 있다. 이중 시공능력평가액은 시공능력평가항목에 포함되어 있으며 정확한 배점사항은 기업에 따라 대외비로 분류되어 있다. 대략적인 비중은 총점 중 15퍼센트에서 업체에 따라 40%까지 반영되기도 하나 일반적으로는 20% 내외인 것으로 보인다.

그리고 신용평가기관에 의한 신용등급과 재무·경영평가항목의 배점을 합하면 대개 총점의 40% 가량을 차지하며, 심한 경우 60%까지 평가에 반영하는 경우도 있다. 이는 IMF 이후 건설업경기불황과 중견업체들이 연쇄부도가 이어지면서 건설업체의 경영평가항목의 중요도가 높아진 것으로 보인다. 이는 협력업체를 모집하는 입장에서도 추후 공사수행에 지장을 초래할 가능성이 없는 견실한 전문건설업체를 선별하겠다는 의도가 반영된 것이다. 그러나 실제 건설현장에서 발휘되는 기술전문성이 우수한 업체보다 큰 자본규모를 바탕으로 재무·경영상태가 우수한 업체가 더 높은 점수를 받고 공사수주에 있어 우위를 점할 경우 과연 이것이 건설공사의 품질확보에 긍정적으로 작용할 것인가 하는 문제를 고려해야 할 것이다.

<표 2-24> 국내 주요 건설업체들의 협력업체 평가 및 등록기준

업체	협력업체 신규등록시 평가항목 (혹은 2차심사 기준)	등록 최저요건(혹은 1차심사기준)
1	시공실적(40), 신용등급(40), 전문기술자 보유(10), 포상현황(5), 특허/신기술현황(5)	연력 3년, 신용등급 B, 평가점수 60점
2	시공능력(30), 신용평가(50), 업체신뢰도(10), 품질보증(10), 기타 항목가산점(10)	연력 3년, 시평순위 업계 30%이내, 신용등급CCC+
3	시공능력(30), 재무상태(45), 신용도(15), 기술력 및 경영능력(10)	연력 2년, 신용등급 B, 시평 업계상위 30%이내
4	시공능력(15), 신용평가등급(15), 경영상태(30), 공사실적(20), 기타(20)	연력 2년, 신용등급 B, 시평 업계상위 30%이내
5	시평순위(15), 신용등급(15), 해당 공종 전문성(25), 업역(10), 현금흐름등급(10), 기타(20)	연력2년, 신용등급 B, 시평 업계 50% (관할지역), ISO인증 등
6	시공능력(40), 재무능력(40), 신인도(12), 경영일반(8)	연력 3년, 신용등급 BB, 3년간 공사실적 시평액의 1.5배 이상
7	시공능력(17), 재무상태(47), 공사실적(18), 신인도(18)	신용등급 B, 등록심사표 70점이상, ISO 인증 등
8	도급순위(15), 시평액(20), 경영상태(20), 기술자 보유(15), 시공현황(15), 기업신용도(15), 가산점(5)	신용등급 BB, 공종별 도급순위 전체 상위 20%, 지역 내 10% 이내
9	시평액, 공사실적, 1군업체 거래비중, 연력, 기술자 보유현황 등을 종합고려	신용등급B, 현금흐름등급CR-3
10	시공능력(40), 신용등급(40), 경영능력(20), 기타 가감사항(6)	연력 3년, 업계 전국 도급순위 30% 이내
11	시평액, 공사실적, 1군업체 거래비중, 연력, 기술자 보유현황 등을 종합고려	연력 5년, 신용등급 B, 시평 업계상위 20% 이내
12	시공능력(35), 신용평가(5), 재무경영평가(35), 시공실적 및 업력(25)	연력 2년, 신용등급 B, 시평 업계상위 20% 이내
13	시평순위(15), 신용등급(20), 해당 공종 전문성(25), 현금흐름등급(10), 업력(10), 기타(20)	연력 2년 또는 시평액 지역상위 50% 이내, 신용등급 B, ISO 인증 등

<표 2-24> 이어짐

업체	협력업체 신규등록시 평가항목 (혹은 2차심사 기준)	등록 최저요건(혹은 1차심사기준)
14	시공능력(25), 신용등급(30), 시공실적(10), 경영능력(30), 품질능력(5), 기타가감(5)	신용등급 B, 시평 업계상위 40% 이내
15	시공능력(290, 전년 매출액(20), 10대 건설사 시공실적(20), 신용등급(20), 신용위험지수(CRI: 20)	신용등급 BB, 각 공종별 기준 적용
16	시공능력(40), 경영상태(35), 기타(25)	신용등급 B-, 현금흐름등급 C+
17	시공부문(40), 재무(30), 경영(25), 품질안전(5)	연력 3년, 신용등급 B, 시평 업계 30% 이내, ISO인증 등
18	시공능력(50), 재무상태(30), 신용등급 및 현금흐름등급(20)	부도 및 법정관리 등 등록결격사유 업체들을 제외
19	공사능력(55), 재무구조(35), 기타(10)	자체 신규업체 평가표에 따라 서류심사 및 방문실사
20	시공실적(25), 신용등급(10), 경영상태(30), 기술능력평가(20), 현장종합수행능력(15)	예비등록 뒤 자격요건 충족을 거쳐 협력업체로 등록
21	시평액과 공사실적(45), 재무상태와 신용등급(45), 연력과 대표이사경력(10), 포상실적과 특허신기술가산(10)	사내 임직원 추천 필수
22	시평액(20), 신용등급(20), 현금흐름등급(20), 1군 건설사 계약실적(15), 신인도(10), 기타(15)	본등록/가등록/수시등록 모두 추천에 의함
23	기술부문(50/시평액 비중 10점), 재무상태(30), 경영부문(15), 기타(5)	임원급 이상의 추천
24	신용등급, 시평액, 연력, 재무 상태등을 종합 고려	
25	공사수행능력, 실적, 경영상태 등을 종합 고려	
26	실적, 신용도, 재무재표 등의 평가과 실시 실시	임직원 추천 등을 통해 신규 협력사 등록 제한
27	시공(20), 재무(50), 경영(20), 기타(10)	
28	시공경험, 경영상태, 신인도, 기술능력 등을 종합 고려	
29	상동	임직원 및 외부 추천 필수

주: 시공능력평가액이 활용되는 신규등록평가항목(혹은 2차심사 기준)을 우선 기술하였음

자료: 일간건설신문(2006~7), 「외주협력 이렇게」(기획연재)를 바탕으로 구성함

(3) 등록업체의 갱신평가와 시공능력평가액의 활용

앞서 설명한대로 일반건설업체의 협력업체로 신규등록하는 경우에는 시공실적평가항목에 시공능력평가액이 반영되고 있지만, 기존 등록업체에 대해서는 시공실적 평가를 하지 않는다. 대신 각 업체에 따라 1~2년에 한번씩 갱신평가가 이루어지는데, 이때 자사의 공사를 수주한 전문건설업체의 경우 해당공사를 대상으로 시공품질 평가 및 안전평가가 행해지며 이는 자사의 우수협력업체 선정의 기준으로 활용된다. 물론 상세한 평가기준과 배점 등은 각 업체의 자체기준에 따르게 된다.

그리고 일정기간동안 시공실적이 없는 기존 협력업체와 신규 등록업체에 대해서는 다시 평가를 실시하게 된다. 이때 기존업체의 경우 전자신용인증서비스 제공업체에서 제공하는 자료를 바탕으로 실적 및 신용등급평가가 이루어지는 경우가 많으며 신규등록업체는 이에 필요한 공인인증서 등을 받아 신청요건을 충족해야만 한다⁴⁷⁾.

3) 전문건설업의 시공능력평가제도

전문건설업의 시공능력평가제도는 전문건설업체의 경영상태와 공사실적을 중점으로 평가한 결과를 발주자 혹은 원도급자에게 사전에 제공하는 일종의 유자격자명부와 같은 역할을 하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 시공능력평가제도의 각 세부평가항목들이 PQ심사와 적격심사를 통해 보다 세분화되어 평가된다.

47) 협력업체 평가와 관련해 전자신용인증서비스가 자주 언급되고 있는데 이는 어디까지나 일정 규모 이상의 건설사의 협력업체로 등록되는 경우임. 작은 규모의 일반·전문건설업체의 경우 이러한 신용평가업체의 자료를 이용하지 않고도 자체 서류심사 등을 통해 업무를 처리하는 경우도 많음을 유의해야함.

일부에선 시공능력평가제도의 유용성에 대해 회의적인 시각도 나타나고 있지만 각 업체별 시공능력평가액에 관한 자료를 별다른 접근권한이나 비용지출이 없더라도 누구나 온라인상으로 손쉽게 살펴볼 수 있다는 점은 전문건설업체에 대한 사전정보제공이라는 측면에서 여전히 유용한 것으로 보인다. 특히 직접시공보다는 전체공사의 계획 및 조정역할에 중점을 두고 있는 일반건설업과는 달리 작은 규모의 하도급공사를 중심으로 하는 전문건설업에서는 공사업체선정 등에 있어 시공능력평가액만으로 충분한 경우도 상당수 존재한다.

왜냐하면 외환위기 이후 건설업체의 경영상태에 대한 평가비중이 높아진 것은 실제로 큰 규모의 건설공사를 맡은 업체가 부도날 경우 하도급업체 등으로 그에 따른 파급효과가 크기 때문이었다. 그러나 해당 업체가 맡은 공사규모가 작거나 영세한 경우에는 상대적으로 그러한 파급효과가 적으므로, 이런 경우에는 경영평가를 위해 많은 노력과 비용을 들이는 것이 오히려 비효율적이게 된다. 한 예로 적격심사기준에서도 소액공사의 경우엔 건설업체의 경영상태가 아니라 시공경험과 입찰가격에 중점을 두어 해당업체를 평가하고 있다. 이와 함께 토공사업과 철근콘크리트공사업 등의 일부 업종을 제외하면 대부분의 전문건설공사는 그 규모가 크지 않다는 것을 감안하면, 시공능력평가제도는 전문건설업계에 있어 없어서는 안 될 사전능력평가제도의 기능을 수행하고 있다.

4) 일반건설과 전문건설간의 겸업제한 폐지

2007년 5월 건설산업기본법 개정으로 종합공사를 시공하는 건설업종과 전문공사를 시공하는 건설업종간의 겸업제한이 폐지되면서 일반건설과 전문건설간의 상호실적 인정방안에 대한 지침이 마련 중에 있다. 이에 따라

상호실적의 평가방식 또한 재정비되어야 할 것으로 시공능력평가제도상 시공실적 인정방식 등 평가방식에 대한 검토가 필요하게 되었다.

전문건설업과 일반건설업간의 겸업제한은 2007년 5월의 건설산업기본법 개정을 통해 2008년 1월부터 폐지되게 된다. 단계적으로 2007년부터 일반건설과 전문건설업간 겸업제한을 없애고 2012년 1월 1일부터 설비건설업 겸업을 폐지하기로 하여 모든 건설업종간 겸업은 2012년부터 가능하게 된다.

따라서 일반건설업자가 전문공사를 시공하는 건설업종의 등록을 할 경우 기존 업종에서의 건설공사 실적 가운데 새로이 등록한 업종의 업무내용에 해당하는 공사를 직접 시공한 부분에 대하여는 새로이 등록한 업종에서의 건설공사실적으로 전환을 신청할 수 있다.

일반건설업체가 전문건설업종을 등록하고자 할 경우 기존 건설공사 실적 중 새로 등록한 업종의 업무내용에 해당하는 공사를 직접 시공한 부분에 대하여 전환 신청을 할 수 있다. 전문건설업체가 일반건설업체의 실적 전환을 하고자 할 경우 일반건설업 실적으로 전환할 수 있는 공사인 토공사, 철근콘크리트공사 등 주요 전문공종이 포함된 2억원 이상 복합공사로써 동일한 실적을 3년간 지속적으로 보유한 업체는 30억 미만 공사의 수주에 지장이 없도록 일반건설업 1개 업종에 한해 60억원까지 실적 전환이 가능하게 된다. 마찬가지로 조경공사업을 새로이 등록할 조경식재공사업과 조경시설물설치공사업 또한 동일하게 적용된다.

일반건설과 전문건설업간의 상호 시공실적인정은 겸업이 허용되는 2008년부터 3년간 한시적으로 운영된다.

이번 겸업제한 폐지는 동일업체의 전문업종과 일반업종의 동시보유 허용과 일부 공사에 한정된 전문건설업체의 원도급 허용에 중점을 둔 것으로서 완전한 시장통합이란 의미와는 큰 차이가 있다. 이는 일반건설업과 전문건

설업간의 겸업제한을 없앴지만 영업범위의 제한이란 기존의 틀을 유지하는 선에서 건설업시장통합을 시도하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

5) 건설업관련 전자인증 시스템

현재 국내의 주요 건설업체들은 협력업체를 평가하는데 있어 민간업체의 전자신용인증서비스 업체를 이용하는 경우가 많다. 그러나 모든 건설업체가 이러한 서비스를 사용하는 것은 아니며, 소형업체보다는 어느 정도 규모가 있는 업체들을 중심으로 사용되고 있다. 즉 이러한 현황은 기존 시공능력평가제도가 제공하는 수준 이상의 기업정보와 서비스를 필요로 하는 수요층이 명확히 존재한다는 것을 나타내고 있다.

건설업체의 입장에서 보면 이들 서비스를 사용하는 것은 처리업무의 간소화와 신속화라는 장점이 있다. 그러나 장기적으로는 건설업체의 신용평가부분에 대한 민간업체의 잠재적 독점이라는 문제점도 안고 있다.

이러한 서비스의 장점으로는 이를 이용하는 건설업체들은 기존에 서면으로 제출 및 관리되던 협력회사의 신규등록과 등록갱신의 업무를 서류제출 없이 온라인으로 처리할 수 있게 된다는 점을 들 수 있다. 많은 수의 협력업체를 보유하고 있는 대형건설업체나, 그러한 대형업체들에 협력업체로 등록하고 있는 건수가 많은 전문건설업체들이 동 서비스를 이용하는 경우 등록업무를 위해 각 건설업체별로 발송해야하는 관련 업무문서를 보다 쉽게 처리할 수 있다. <표 2-25>는 이러한 서비스를 통해 원스탑으로 제공받을 수 있는 자료의 종류를 보여주고 있다.

그리고 각 건설사들이 서로 다른 전산시스템을 갖추고 있는 경우가 많은데, 민간업체들의 경우 기존자료를 각 고객사의 전산시스템에 맞도록 수정해 제공하는 역할도 하고 있다. 따라서 건설업체가 별도의 자료입력·변환

작업을 하지 않더라도 쉽게 협력회사의 실적 정보를 사용하고 데이터베이스화할 수 있다⁴⁸⁾.

<표 2-25> 전자신용서비스업체의 서비스 내역 구성사례

원본 서류	세부항목	원본서류	세부항목
건설업등록증 건설업면허증	업종(면허)명, 업종(면허)번호, 영업소재지/국가명, 평가액	건설공사 실적확인원	업종(면허) 계약액(건수,금액) 기성액(건수,금액) 각3개년data
시공능력순위 확인서	기준일, 면허종류, 면허번호, 시공능력평가액 (천원), 지역순위/전국순위	업체별 공사실적	업종(면허), 공사지역, 발주자명, 하도급준건설사명, 토목건축 및 산업설비분류,, 공사명, 공종, 계약년월일,, 착공년월일, 준공년월일, 당년도계약액,기성액
건설기술자 보유증명서	성명, 입사일, 직위, 자격종목 및 등급, 합격일 및 등록번호, 분야 및 기술등급		
ISO인증서 환경인증 등	품질/환경인증 구분, 인증번호, 인증범위, 유효기간시작일, 유효기간종료일	납세증명서	체납유무, 유예종류, 유예기간시작일,유예기간종료일 , 과세년도,세목,납부기한,세액,가산 금, 증명서유효기간,발급기관명칭
산업재산권 특허증등	산업재산권구분, 출원번호 및 등록번호, 기준일, 명칭	제재처분 확인서	제재구분, 제재기관, 적용일자, 제재일자, 제재기간 제재근거, 발급처
포상	수상일자, 수상자, 수여자, 수상내용 회사또는대표이사수상하나상장,상패만가능		
공장등록증명서	등록인정보(업체명,대표명등),등록변경등기재사항변경내용 등록내용정보(공장소재지, 사업시작일, 공장업종등)		
건설기계등록증	기계명, 규격, 수량		

자료: 전자신용서비스 업체의 홍보자료

48) 이 경우에는 해당 서비스 업체가 데이터를 축적하는 역할을 할 수도 있다.

그러나 사실 이러한 서비스는 대형건설업체들의 경우 협력업체 등록시 전문기관에 의한 신용등급을 요구하는 것을 파고든 틈새시장에서 시작되었다는 것에 문제의 여지가 있다.

왜냐하면 협력업체로 등록되었거나 등록을 원하는 건설업체들이 이 서비스를 이용하기 위해서는 자사의 정보(면허, 시평액, 공사실적 등)와 이와 관련된 모든 서류들을 해당 서비스업체에 제출해야 한다. 그 뒤 이러한 자료들이 해당 서비스업체의 데이터로 축적되고, 해당 데이터는 서비스업체의 인증 하에 전자서류의 형태로 각 원도급사에 보내지게 된다.

이는 관공서 및 건설관련 협회에서 발급받은 원본서류들이 민간업체에 의해 다시 인증되어 최종소비자에게 전달되는 형태가 되는 것이다. 그리고 이렇게 축적된 데이터들은 해당 서비스 업체의 자산이 되어 관련 수익을 창출하는데 사용되게 된다. 현재 해당 서비스의 이용비용이 낮게 책정되어 있는 것에는 이러한 이유가 있을 것으로 추측된다. 왜냐하면 이러한 업체들의 실질적인 수익은 해당 서비스의 판매에서 나오는 것이 아니라, 그와 연관된 신용평가에 소요되는 비용에서 창출되기 때문이다.

따라서 해당 서비스를 이용하는 건설업체들은 특정민간업체를 통해서만 신용평가를 받게 되어있는 점은 잠재적인 문제점으로 볼 수 있다. 이러한 상황이 장기간 이어질 경우 궁극적으로는 건설업계의 신용평가업무가 특정업체에게 독점될 수도 있으며, 이와 함께 건설업체의 실적자료가 민간업체에 의해 데이터베이스화되어 다른 영리목적으로 이용될 여지도 있기 때문이다. 그리고 이러한 우려가 현실화될 경우 독점기업에 의한 비용상승 등의 문제는 건설업만이 아닌 타 산업분야에서도 흔히 일어나는 문제점들이다.

1. 조사개요

본연구의 설문조사는 시공능력평가제도관련 협회담당자, 건설사 실무담당자, 관련 연구자를 대상으로 시공능력평가제도의 운영현황, 실태과악을 통해 시공능력평가제도의 실태를 알아보고자 한다. 조사기간은 2007년 9월 12일~11월 3일 동안으로 조사방식은 면담형식의 전문가조사와 설문지조사의 실태조사로 구분하여 진행하였다.

전문가 조사의 경우 시공능력평가제도 관련 연구경험이 있는 전문가인 연구기관 관련 연구자, 일반건설업체 담당자, 전문건설협회 담당자, 전문건설업체 담당자를 대상으로 심층 면접조사를 실시하였다. 전문가 조사를 토대로 설문조사의 내용 및 구성을 정하였다. 실태조사의 경우 업종별, 회사 규모별 전문건설업체 관련 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하여 전문건설업체의 현황, 시공능력평가제도 인식정도, 개선방안, 운영방안 등에 관해 조사하였다. 조사분석방법으로는 전문가 면담은 개별적으로 자유형 질문형태를 취한후 녹음방식으로 질문자의 실수를 최대한 줄였다. 설문조사의 경우 객관식 문항의 경우 SPSS 12.0 프로그램으로 분석하였으며 주관식 문항의 경우 서술된 내용을 참고하여 분석결과에 반영하였다.

2. 전문가 조사 및 분석

1) 전문가조사개요

전문가조사는 2007년 9월 12일부터 2007년 9월 28일 동안 실시하였다. 조사대상자 선정은 시공능력평가제도 관련 연구 및 실무, 정책 관련하여 경험이 있는 자를 대상으로 연구원, 일반건설회사 관련자, 전문건설협회 시공능력평가관련 전문가, 업종별·회사 규모별 전문건설회사 시공능력평가관련 담당자로 면접조사를 실시하였다<표 3-1>.선정된 전문가를 대상으로 시공능력평가제도의 인식 정도, 필요성, 현황, 개선점, 운영 등을 중심으로 전문건설업체 시공능력평가 관련 담당자를 대상으로 할 설문지 내용을 수정 및 보완하였다.

<표 3-1> 면담조사대상 전문가 개요

구 분	근무처	부서 및 직위
전문건설협회 시공능력평가 담당자	중앙회	건설정책실 부장
	서울특별시회	기획관리실 부장
일반건설회사 관련자	C 건설회사	기획팀장
전문건설업체 시평관련 담당자	D 건설회사 (도장업 단일업종)	공무부 대리
	S 건설회사 (토공 외 3개 업종)	총무부 부장
		총무부 사원
	D 종건	부장

전문가 조사내용은 전문건설업체의 시공능력평가제도의 현황, 개선방안, 활용도, 협회 관련부서의 요구 및 지원사항, 시공능력평가액의 활용의 구조

적 제약요인과 시공능력평가제도의 전문건설업의 지원방안 등의 내용으로 구성하였다. 업체 규모별, 업종별에 따라 질문내용을 탄력적으로 조정하였다.

2) 전문건설협회 관련 담당자

(1) 전문건설협회 중앙회 관련 담당자

전문건설회사의 시공능력평가액을 관리 및 운영하고 있는 전문건설협회를 대상으로 시공능력평가제도의 주요쟁점사항을 통한 제도개선사항을 조하였다. 건설협회의 주요쟁점사항으로는 향후 일반건설과 전문건설간의 겸업제한이 폐지됨에 따라 일반건설과 전문건설간의 상호 시공실적 인정방안에 대한 문제를 제기하고 있었다. 일반건설과 전문건설간의 겸업제한 폐지에 따른 주요 쟁점사항으로는 경영능력평가항목관련 자본금 산정과 기술능력평가액관련 기술자수 산정방식에 대한 의견이었다.

자본금과 기술자를 중복 평가할 경우 전문공사를 시공하는 업종에 등록하는 대형 일반건설업자가 전문공사에 대한 시공능력평가 순위의 상위를 차지할 것으로 해당 전문공사에 대한 직접 시공능력이 없음에도 불구하고 자본금과 기술자만으로 시공능력이 과장되어 평가될 우려를 나타냈다. 또한 종합공사와 전문공사는 시공과정 특성이 다름에도 동일기준 적용시 건설업 구분 취지에 부합하지 않을 것을 우려하고 있었다. 따라서 종합공사는 시공관리를 위주로 하고 전문공사는 직접시공을 위주로 하므로 시공능력평가지도 업종별 특성을 반영할 필요가 있어 이에 대한 대응이 필요할 것으로 판단하고 있다.

또한 협회의 민원관련 주요 요구사항으로는 ①업체 실적의 상향 인정, ②재무제표 수정제출, ③실적인정 문의, ④신인도 평가시 기준 변경 등으로

정리될 수 있었다. 실적신고시 자사의 시평액의 향상을 위해 실적인정에 관련된 문의가 높은 빈도를 차지하고 있으며 이와 같은 맥락으로 현재 실적평가액의 75%만을 인정하고 있는데 전문건설업의 직접 시공실적의 100% 인정요구 등 평가비중의 상향을 요구하는 내용이 주를 이루고 있다.

신인도 항목의 경우 다양한 평가항목 등에 대한 적용가능 여부관련 문의가 대부분을 차지하고 있다.

또한 시공능력평가제도의 평가시기 및 횟수에 대한 의견으로 시공능력평가제도를 수시평가로 전환할 경우 평가에 유리하도록 업체마다 분식회계가 발생하는 등 필요에 따라 재무제표를 변경하여 재평가 요구 등의 문제가 발생할 우려가 있어 현 운영방식을 그대로 적용하는 것이 바람직하다고 판단하고 있었다.

(2) 서울특별시회 관련 담당자

시공능력평가제도상 전문건설업과 일반건설업의 차이를 인정하고 탄력적인 시공능력평가제도의 운영이 바람직하다는 의견이 제시되었다. 즉, 업무내용 특성에 따라 시공 중심의 전문건설업체와 계획관리 중심의 일반건설업체에 따른 차이를 두는 방식으로 전문건설업체의 경우 시공실적에 대한 배점비중을 상향 조정하는 등 평가항목의 조정의 방안을 제안하고 있다.

또한 실적평가방식중 기존의 기성금 수령중심의 실적평가를 시공실적 중심으로 바뀌어야한다는 의견을 제시하고 있는데 해당 회계연도에 공사가 완공되었더라도 기성금을 받지 못해 연말시공능력평가에 실적으로 포함되지 않는 것에 대한 개선의 필요성을 제안하고 있다.

또한 평가항목의 적절성 여부에 대한 의견으로 기술능력평가항목의 퇴직공제불입금⁴⁹⁾과 신인도 항목의 건설공사실적간의 연계에 대한 내용을 제

시하였다. 기술능력평가항목은 업체의 기술능력을 평가하는 항목으로 구성되는 것이 맞다, 그러나 보유기술자수, 기술개발투자액 등의 평가요소와 달리 퇴직공제불입금 항목은 기술능력과의 연계성이 적어 이에 개선이 요구되었다.

신인도 항목의 경우 평가항목별 해당여부에 따라 실적평가액에서 일정 비율만큼 가감하고 있어 공사실적이 없는 업체는 신인도 점수를 받지 못하는 경우가 발생한다. 따라서 실적평가액에 연동되는 시공능력의 항목에 대한 불합리성을 시정해야 한다고 보고 있다. 예를 들어 신인도의 경우 실적평가액과 직결되므로 실적이 없는 업체들은 실제 신인도가 있다 하더라도 평가액이 0이 되는 상황이 발생하는 불합리한 점을 안고 있어 이에 대한 개선의 필요성을 제시하고 있다.

3) 일반건설업체 관련자

일반건설업체 관련 담당자는 시공능력평가제도의 필요성에 관련하여 평가도구으로써 제대로 활용되고 있는 지에 대한 의문을 제기하고 있었다. 건설교통부와 건설협회·전문건설협회를 제외한 일반건설업체의 의견으로 시공능력평가제도가 사전능력평가제도로써 제 기능을 충분히 발휘하고 있지 않다고 보고 있다. 유사한 사전능력평가제도가 있어 시공능력평가제도 자체의 필요성에 대한 의구심을 제기하는 등 평가도구으로써 그 역할을 제대로 수행하고 있지 않다는 의견을 제시하고 있다. 그러나 건설업 등록제도가 있는 한 동제도의 존치가 필요할 것이라는 의견을 나타내고 있어 일반건설업체가 제대로 활용할 수 있도록 시공능력평가제도의 신뢰성 회복이 가장

49) 1998년 7월 1일부터 적용된 퇴직공제불입금은 전년도중 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률에 의한 건설근로자퇴직공제회에 공제부금으로 불입한 금액을 말한다.

우선시되어야 할 것이다.

또한 시공능력평가항목의 경영평가액의 비중에 관한 의견으로 조정의 경우 외환위기를 계기로 경영부분의 배점이 높았던 것을 낮추는 방향으로 재조정되어야 할 것을 제안하고 있다. 경영능력평가의 비중은 시대적 상황에 따라 100%→50%→75%로 변화되어 왔다.

또 다른 평가항목의 비중의 조정으로는 정부의 사전능력평가항목 구성 내용 및 비율을 반영하고 있는 PQ 내용을 비추어 볼 때 기술능력평가항목의 비중의 증가 및 항목의 세분화가 요구되고 있다. 이에 정부의 사전능력평가항목의 내용은 건설업의 전문화를 위해 기술력이 중시되는 추세라는 것을 반영하는 것으로 시공능력평가제도 또한 기술능력평가액의 세분화 및 평가비중의 증가를 고려해야한다는 의견을 나타내고 있다.

시공능력평가액의 협력업체 선정시 평가선정 배점 비중은 시공실적, 신용등급, 전문기술자 보유 수 등을 포함한 전체 평가요소중 약 20%~40%이고 경영상태 관련 서류는 별도로 제출하도록 하고 있다. 발주자들은 주로 이크레더블을 사용해 경영평가를 포함한 업체정보를 얻고 있어 이러한 상황을 고려한 시공능력평가제도의 개선안을 고려해야할 것을 제안하고 있다.

4) 전문건설업체 관련 담당자

(1) 상위업체관련 담당자

해당 건설업체는 현재 약 30여 개 사의 협력업체등록을 하고 있었다. 이 업체의 특이할만한 사항으로 전문건설업체로써는 드물게 2002년 5월 코스닥에 상장하여 시공능력평가액을 공사수주뿐 아니라 기업 홍보 용도로도

시평순위를 비중 있게 사용하고 있었다.

공사업무관련 수주 및 계약은 공무부, 협회와 관련업무인 시평은 총무부에서 담당하고 있다.

시공능력평가액의 이해 정도의 경우 전반적으로 시공능력평가액 배점 및 산출방식 등은 해당부서의 상급자(부장)는 약 95%의 확률로 시평 예상치를 직접 산출할 수 있어 시공능력평가액의 이해 정도가 높다는 것을 알 수 있었다.

전문건설업체의 시공능력평가제도의 중요도는 하도급을 주로 하는 전문건설업체는 일반건설사의 우수협력업체가 되려면 시공능력평가금액이 가장 결정적인 요인으로 하도급협력업체 등록요건도 강화됨에 따라 시평액 비중도 높아졌다는 의견을 나타내고 있다.

또한 보다 높은 시평액은 공사액이 큰 공사를 수주할 수 있는 자격요건이 되므로 상위업체의 경우 시평액을 높은 관심을 갖고 있었다. 예를 들어 동사의 경우 상위 10개 사가 전체 토공공사물량의 70~80%를 차지하는 업계구조상 동사의 경우 시평액이 크면 클수록 공사를 분할수주 받아야하는 부담이 줄어들고, SOC 등의 대형 국책사업은 동사의 최소 수주금액이 200~300억인 만큼 시평액이 크면 클수록 유리하다고 보고 있었다. 따라서 상위업체가 될수록 시평액은 절대적으로 중요하며 이는 협력업체 선정시에도 크게 적용된다. 즉, 전문건설업체는 일반건설업체의 하도급협력업체 등록이 중요한 만큼 이를 결정짓는 중요한 역할을 하고 있는 시공능력평가액의 높은 금액의 산정에 신중을 기하고 있는 것으로 조사되었다. 또한 상장된 전문건설업체의 경우 직원 채용시 시평액이 활용되는 등 회사의 홍보 기능을 수행하기도 하였다.

전반적으로 전문건설업체의 시공능력평가제도는 비중 있게 다뤄지고 있어 일부에서 우려하고 있는 시공능력평가제도 회의를 불식시키고 있었다.

전문건설업체의 시공능력평가액제도는 일반건설업체보다 그 활용 범위는 작지만 활용도 측면에서는 높다고 할 수 있을 것이다. 전문건설업에는 일반건설업체와 달리 조달청 공사의 직접 수주 등은 기회가 많지 않으므로 활용도가 낮다고 볼 수 있다. 그러나 전문건설업체와 일반건설업체의 겸업 제한 폐지됨에 따라 현재보다 시평이 더 중요할 것으로, 이는 협력업체 등록이나 주계약자형공동도급 방식으로 참여할 경우 시평액이 높을수록 유리하기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 시공능력평가액의 결과에 큰 영향을 미치고 있지 않은 평가항목인 신인도는 크게 고려하고 있지않고 건설공사실적위주의 시공능력평가액을 관리하고 있었다.

시평제도의 평가항목의 개선사항에 대한 의견으로는 기술능력평가액 중 퇴직공제불입금항목에 대한 평가내용의 타당성에 대한 의문을 제기하고 있었다. 제도의 운영측면에서는 다소 복잡한 시공능력평가액 산정방식으로 인해 예상 시평액을 추정하기 어려워 미리 웹상에서 실적 등의 관련수치를 입력할 경우 예상 시평액이 계산되는 것과 같은 서비스를 요구하기도 하였다.

(2) 중위업체관련 담당자

상위 업체와 달리 예상 시평액을 정확하게 산출하지는 못하고 있어 시평액에 발표되기까지 약 5개월간 자사의 정확한 시평액의 산출이 절실한 실정으로 이에 대한 대응이 필요할 것이다.

평가항목상 개선사항으로는 상위업체와 마찬가지로 기술능력평가액중 퇴직공제불입금 항목의 타당성이 제기되었는데 이에 대한 항목의 조정으로 신인도 항목으로 변경하는 것을 제시하기도 하였다.

또한 실적평가액의 항목중 실적평가기간을 전문건설업체의 경우 실적의 평가기간을 3년에서 상향조정하여 보다 긴 평가기간으로 재조정하는 방안을 제시하고 있는데 전문건설업체의 3년간 낙찰이 되지 않는 경우도 있어 3년간의 실적으로 회사를 평가하기에는 다소 짧은 기간으로 보고 있다. 전문건설의 경우 실적 변동이 큰 경우가 많아 5년 정도의 실적을 평가기준으로 삼는 것이 더 타당할 것으로 판단하고 있기도 하였다.

신인도 항목은 주로 일반건설업체의 상황을 고려하여 반영되어 일부 항목의 경우 전문건설업체에 실질적으로 적용될 수 없음을 언급하고 있는데 예를 들어 신기술 지정, 국내인력을 해외건설현장에 고용한 건설업자에 대해 가산점을 주는 경우는 중소기업이 주요인 전문건설업체는 해당되기 어려워 신인도 항목의 차별화를 요구하였다. 따라서 신인도 일부항목의 경우 전문건설업체는 제대로 활용되지 않고 있었다.

(3) 하위업체관련 담당자

하위업체의 경우 1건당 공사규모가 작아 일정 수준의 시평액을 넘어선 업체들은 시평액으로 인해 공사수주 및 하도급협력업체 등록 등에 관한 제약을 받지 않아 시평액을 높이는 것에 대해 민감하게 반응하고 있지 않았다. 이것은 소규모 공사에는 시평액이 결정적 요인으로 작용하지 않으며, 일정수준 시평액의 확보가 필요한 신규업체의 경우를 제외하고는 시평액으로 인해 받는 공사계약이 없어 시평액의 높고 낮음에 따라 공사 입찰이 좌우되지 않기 때문이다.

따라서 하위업체는 시평총액보다 회사의 수주활동을 위해 공사실적, 경영상태 등을 더욱 비중 있게 다루고 있었다.

마찬가지로 기술능력평가액중 퇴직공제금불입금 항목의 필요성에 대한

의문을 제기하고 있었다.

또한 평가항목의 개선사항으로는 공사규모가 다른 철근콘크리트, 토공, 도장 등의 업종을 금액기준 실적에 따라 평가되는 시평제도가 불합리하다고 생각하며 건수나 비율을 감안하여 조정하는 것이 타당할 것이라는 의견을 제시하고 있었다.

(4) 종합

시공능력평가제도에 대한 전반적 의견으로 일반건설업체의 경우 자본금에 의해 시공능력평가액이 좌우되는 것과 달리 전문건설업체는 업체의 시공능력과 직접적으로 연관된 시공실적, 기술자수 등에 의해 평가액이 결정된다고 조사되었다. 또한 활용측면에서도 하도급협력업체등록을 위해 주요하게 사용되고 있어 사전평가의 역할을 제대로 수행하고 있음을 알 수 있었다.

평가항목에 대한 의견으로는 경영능력평가액의 비중의 증가는 IMF시기에 건설사들의 연대보증으로 인한 회사의 부도가 연쇄적으로 일어남에 따라 준공이나 완공에 리스크가 없는 업체를 선택하고자 경영능력평가액 비중이 증가되었다. 그러나 부실한 전문건설업체의 정리를 통해 어느 정도 궤도에 오른 건설업체는 경영능력을 기본으로 건설업의 기술력을 중시하는 추세로 진입하고 있는 실정이다. 따라서 건설업의 전문화를 위해 기술력이 중시되는 추세에 맞춰 경영능력평가액의 비중이 감소하고 기술능력평가액의 비중이 증가하는 방안을 제안할 필요가 있을 것이다.

그리고 각 조사업체간 공히 언급되는 내용으로 기술능력평가액의 평가항목중 퇴직공제불입금 항목의 타당성에 대한 의문을 제기하고 있으며 전문건설업의 실정을 고려한 신인도 항목의 조정에 대한 의견을 개진하였다.

기본적으로 일반건설과 전문건설은 그 법조문에서도 정의를 다르게 인정하고 있는 것과 같이 시공능력평가제도 역시 전문건설업과 일반건설업의 차이점을 인정하는 것이 타당할 것이다. 따라서 일반건설업은 계획 및 운영에 대한 비중을 높게 하고 전문건설업의 경우 시공실적에 대한 비중을 높여 차등 적용할 수 있도록 그 평가항목의 조정이 필요한데 우선적으로 신인도 항목의 차등을 요구하고 있어 이에 대한 반영이 필요할 것이다.

업체별 시공능력평가액제도에 대한 각 업체별 의견으로는 상위업체의 경우 상장하여 시평제도를 자사의 홍보수단으로 사용하기도 하며 하위업체의 경우 시평액의 건당 공사금액보다 높으므로 시평액을 비중 있게 생각하고 있지 않아 업체 규모에 따라 시공능력평가액제도에 대한 의견이 확연히 다르다는 것을 알 수 있었다.

제도의 운영측면의 경우 대부분 전문건설업체의 경우 시평액을 계산하지 못하고 있어 예상 시평액을 추정하여 향후 입찰 및 공사수주를 준비하기 위해 예상 시평액을 미리 예측할 수 있는 서비스에 대한 요구가 있었다.

향후 전문건설과 일반건설의 겸업제한이 폐지될 경우 전문건설업체도 조달청 유자격자가 되기 위해 시평액의 중요도는 점차 확대될 것이라는 견해를 제시하고 있어 전문건설업체의 경우 시공능력평가제도의 비중이 높다는 것을 알 있었다.

3. 설문조사 및 분석

1) 설문조사개요

전문건설업체의 시공능력평가제도의 현황 및 실태를 객관적으로 파악하기 위해 서울소재 전문건설업체를 대상으로 자본금 규모 5개 그룹으로 구분하여 설문조사를 실시하였다. 자본금별 규모 구분은 1그룹은 자본금 2억원 미만, 2그룹은 자본금 2억원 이상~5억원 미만, 3그룹은 5억원 이상~10억원 미만, 4그룹은 10억원 이상~100억원 미만, 5그룹은 100억원 이상 5개 그룹으로 구성되었다. 또한 업종별 무작위 추출하여 총 424개를 선정하여 설문지를 배포하였다.

전문가 면담을 통해 설문지 내용을 수정 보완후 2007년 10월 4일부터 11월 3일 까지 개별 전화면담으로 전문건설업체 시공능력평가관련 담당자와 문의후 설문지 배포방식을 결정하여 이메일, 팩스, 우편중 선호하는 방식으로 설문지를 발송하였다. 회수된 설문지중 설문항목의 작성이 누락된 것을 추가 보완하여 분석에 사용된 설문지는 회수율 32.31%의 총 137부수이다.

설문지 첫 장은 회사명, 법인 혹은 개인회사의 설립연도, 응답자 이름, 직위 및 근속년수, 부서명, 연락처와 회사 상장여부, 기술인협회등록 기술자수, 협력업체로 등록한 원도급회사 수, 2006년 공사계약액 및 자본금액과 등록면허(2006년 기준) 및 시공능력평가액(2006년 기준)으로 하였다. 설문지 본내용은 1)시공능력평가제도의 인식 정도, 2)시공능력평가제도의 필요성, 3)시공능력평가제도의 현황, 4)시공능력평가제도의 개선사항, 5)시공능력평가제도의 운영의 내용으로 구성하였다.

답변내용은 2006년 말의 업체별 자료를 바탕으로 각각의 설문항목에 따라 분석한 내용은 아래와 같다.

2) 조사대상 업체 및 응답자 현황

(1) 설문응답자들의 현황

설문응답자 구성은 36%가 중간관리자, 51%가 대리 이하의 실무담당자인 것으로 조사되었다. 그리고 응답업체의 71%가 5년 이상의 업력을 가진 것으로 나타났으며 설문응답자의 54%가 4년 이하의 근속년수, 응답자의 12%는 해당업체의 임원인 것으로 나타났다.

시공능력평가관련 업무의 담당부서의 경우 공무원관련 부서를 중심으로 경영지원 등의 명칭을 가진 부서가 66%, 총무·경리부서 11%, 기술·영업관련 부서에서 처리하는 경우는 20% 가량으로 나타났다.

이는 일반적으로 업체의 규모가 작은 경우 공무원관련 부서에서 업체의 규모가 상시 근무 인력을 어느 정도 보유할 정도라면 각 부서를 나누어 경영지원 등의 관련 업무를 세분화하는 데 그 원인이 있다. 그리고 해당 업체가 기술영업이나 수주중심으로 활동할 경우 관련부서에 시공능력평가 관련 업무를 이관해버리는 경우도 있다. 따라서 전문건설업체에서 시공능력평가와 관련한 업무는 통상적으로 공무원관련 부서에서 담당하는 것으로 조사되었다.

또한 시평액이 크면 클수록 유리한 토공 등의 일부 업종에서는 사전에 자사의 시평액을 추정해보는 등의 관심을 갖지만, 이는 전문건설업체의 일반적인 경향은 아니다.

<표 3-2> 설문응답자의 직위, 근속년수, 담당부서 현황

직위별 응답자수(명)		근속년수별 응답자수(명)		담당부서별 응답자수(명)	
임원	17	1년 이하	35	공무/경영	91
중간관리자	50	2~4년	45	총무/경리	16
실무담당자	70	4~7년	28	기술/사업	11
합계	137	7년 초과	29	영업/기타	19
		합계	137	합계	137

주: 부장·과장 등의 직급을 중간관리자로, 대리·사원 등의 직급을 실무담당자로 표현함

(2) 조사대상업체 현황

① 업종 현황

전문건설업 면허는 다수의 업종별로 세분화되어 있으므로 일반건설업체를 대상으로 하는 연구와는 달리 우선 설문대상의 등록업종을 살펴볼 필요가 있다. <표 3-3>은 조사대상 업체들이 소지하고 있는 전체 등록의 종류와 개수를 나타내고 있는데, 전문건설업체의 경우 한 개 업체가 여러 업종의 건설업등록을 하고 있는 경우가 많아 전체 보유 등록수는 조사대상업체의 수보다 많게 나타난다.

설문대상업체들이 소지하고 있는 업종은 업체수와 규모면에서 전문건설업의 주류를 이루고 있는 토공과 철근콘크리트 공사업의 등록이 많은 것으로 조사되었다. 그리고 상하수도공사업과 비계구조물공사업의 등록도 많은 것으로 나타났는데 이는 공사의 성격상 토공과 상하수도공사업을 중복보유하는 경우 및 철근콘크리트공사업과 비계구조물공사업을 동시에 등록한 경우가 많기 때문인 것으로 보인다.

<표 3-3> 응답업체의 등록보유 현황

업종	업체수	업종	업체수
실내건축	12	보링	15
토공	27	철도궤도	3
미장	16	포장	14
석공	8	수중	4
도장	16	조경식재	16
비계구조	24	조경시설	17
금속구조	17	강구조물	13
지붕판금	10	철강재	2
철근콘	24	승강기	4
기계설비	6	가스시설	3
상하수도	22	시설물	13
		합계	286

② 자본금 현황

설문응답업체의 규모면에서 보면 자본금 5억 이하인 업체가 54%, 2006년 한 해의 공사계약액이 50억 이하인 업체가 67%로 나타났다. 그리고 상시보유 기술인력의 수가 5인 이하인 업체의 수는 59%(2인 업체가 25%)인 것으로 나타났다.

응답업체 중 5년 이상의 업력(사업영위기간)을 가진 업체가 무려 71%였으며, 이 중 10년이나 15년 이상의 업력을 가진 업체는 각각 20%와 26%인 것으로 나타났다. 이는 비록 규모는 크지 않더라도 일단 일정 수준의 사업 궤도에 오른 전문건설업체들은 지속적으로 해당 전문분야에서 활동하고 있는 것을 알 수 있었다. 따라서 이러한 업체들을 특정 공사분야의 전문성이라는 측면에서 평가할 때엔 이들이 충분한 전문성과 경쟁력을 축적하고 있는 것으로 사료된다.

③ 협력업체 현황

개별 업체가 협력업체로 등록하고 있는 일반건설업체의 수가 6개 이상인 곳이 47%, 11개 이상인 곳이 25%인 것으로 나타났다. 반면 협력업체로 등록한 곳이 전혀 없는 업체도 20%인 것으로 나타났다. 원도급업체가 요구하는 일정수준 이상을 충족하는 경우에만 협력업체로 등록되는 것이 가능하다는 것을 감안하면, 협력업체로 등록한 곳이 전혀 없는 20%의 업체는 규모가 최근에 설립되었거나 극히 작은 영세업체로 추정할 수 있을 것이다. 그러나 전문건설업계에는 관급공사인 원도급을 위주로 영업활동을 하기 때문에 굳이 협력업체로 등록할 필요가 없는 건설한 업체들도 상당수 존재한다는 것을 감안해야 한다.

<표 3-4> 응답업체의 자본금, 업력, 상시보유 기술자수, 협력업체로 등록된 일반업체의 수, 공사계약액

자본금		업력		보유기술자수		협력업체로 등록된 업체수		공사계약액	
2억 미만	41	4년 이하	39	2명 이하	35	0개	28	10억 이하	42
2~5억	33	5~10년	34	3~5명	47	1~5개	44	10~25억	30
5~10억	38	11~15년	28	5~10명	28	6~10개	30	26~50억	21
10억 이상	25	16년 이상	36	11명 이상	27	11개 이상	35	51~100억	22
합계	137	합계	137	합계	137	합계	137	100억 초과	22
								합계	137

3) 시공능력평가제도의 인지 정도

응답자의 근속년수가 길수록, 해당 업체의 규모가 클수록 시공능력평가제도에 관한 높은 인식정도를 나타냈다.

건설업에 오래 종사할수록 매년 실시되는 시공능력평가제도에 대해 듣거나 교육받을 기회가 많을 것이고, 또 토공분야 등 수주 받는 공사물량이 큰 대형업체일수록 자사의 시평액에 대해 민감할 것이기 때문이다. 특히 토공, 철콘 등의 업종에서는 수주할 공사물량은 큰 반면 오히려 전문건설업체의 시평액이 부족해 하나의 큰 공사를 여러 개의 공사로 나누어 수주하는 일도 종종 있다는 것을 감안하면 이러한 응답결과는 더욱 설득력을 갖는다.

시평제도의 인식차이는 세부적으로는 설문응답자의 직위와 근속년수, 업체의 보유 기술자 수, 전년도 공사계약액, 자본금, 시평액의 6개 항목에 따라 측정된 것으로 결국은 근속년수와 업체규모에 따른 차이로 정리할 수 있다.

담당자 근속년수에 따른 시공능력평가제도의 인식의 차이는 다음과 같다 <표 3-6>.

<표 3-6> 담당자 근속년수와 시공능력평가제 인식 정도

내 용	1년이하	4년이하	7년이하	7년초과
점수산출방식 등 평가항목 구성에 대해 명확히 알고 있다.	3	7	6	8
평가시기, 제출서류 정도만 알고 있다.	29	34	21	21
시공능력평가제도를 들어본 적이 있다.	3	4	1	0
전혀 모른다.	0	0	0	0
합계	35	45	28	29

업체의 보유 기술자 수, 전년도 공사계약액, 자본금, 시공능력평가액에 따른 시평제도의 인식차이는 변별력을 띠고 있지 않았다.

기업규모와 관련해서도 분류기준에 따라 70%~80%의 응답자들이 ‘평가

시기와 제출서류 정도만을 알고 있다’ 고 답했다. 그러나 기업규모가 커질 수록 ‘시평제도를 들어본 적이 있다’ 라는 응답자는 나타나지 않았으며, ‘점수산출방식 등 평가항목구성에 대해 명확히 알고 있다’ 라는 응답자의 비율이 최대 37%까지 나타났다. 이는 응답자의 근속연수나 기업규모 등을 전혀 고려하지 않은 상태에서의 응답률인 17%의 2배에 달한다.

4) 시공능력평가제도의 필요성

① 시공능력평가제도의 중요도

시공능력평가제도의 중요도는 설문응답자의 대부분인 83.21%가 시공능력평가제도가 중요한 제도라고 답했으며, 응답자의 직위나 근속연수에 따른 차이는 없었다. 시공능력평가제도에 대해 중요하다고 생각하는지에 대한 결과는 다음과 같다<표 3-7>.

<표 3-7> 시공능력평가제도 중요 여부

내 용	응답수(명)	비 율(%)
중요하다	114	83.21
중요하지 않다	23	16.79
합 계	137	100.00

시평액의 중요도는 업체의 규모에 따르며, 특히 업체규모가 매우 크거나 혹은 매우 작을수록 시평액을 중요하게 여기는 경향이 나타나고 있다.

시평제도가 중요하다는 응답자들은 설문지에 제시된 시공능력평가제도가 중요한 4가지의 이유인 원도급사의 협력업체 등록, 공동도급시 시공비율의 적절한 산정, 대형사업 수주시 필요, 시공능력평가제도 이외 객관적 평가제

도가 없다는 점들 모두에게 고른 가중치를 부여했으며, 이 중에서는 원도급사의 협력업체 등록목적이 가장 큰 중요한 요인으로 조사되었다<표 3-8>. 분석 결과에 따르면 이미 등록된 협력업체 수가 많은 업체일수록 시공능력평가액이 원도급사의 협력업체 등록을 위해 필요하다는 응답을 나타냈다. 그리고 이 업체들은 등록된 협력업체 수가 적은 회사들보다 시평제도가 객관적인 기업평가방식으로서 필요하다는 입장을 나타냈다.

<표 3-8> 시공능력평가제도가 중요하다고 생각하는 이유 (5점 척도)

내 용	평균
원도급사의 협력업체에 등록하기 위해 필요	3.76
공동도급시 시공 비율의 적절한 산정을 위해 필요	3.51
대형 국책 사업 등의 높은 수주금액의 입찰을 위해 필요	3.61
시공능력평가제도 이외에는 객관적으로 회사를 평가하는 방식이 없음	3.57

그리고 1건 공사의 시공규모가 크고 설립년도가 오래된 업체들일수록 시평제도를 중요하게 여기며, 신생업체들 또한 동 제도를 중요하게 여기는 것으로 나타났다. 이는 대형 전문건설업체들의 경우 대형공사 수주를 위해 보다 높은 시평액이 필요하며, 신생업체의 경우 자사의 규모에 맞는 수주 시장에 뛰어들기 위한 최소한의 시평액이 필요한데 그 원인이 있을 것이다.

<표 3-9> 시공능력평가제도가 중요하다고 응답한 업체의 유형

설문항목	응답수(명)	비율(%)
1건의 시공규모가 큰 업체	61	33.89
설립년도가 오래된 업체	59	32.78
시공실적이 없는 신생업체	41	22.78
상장된 업체	19	10.56

한편 시평제도가 중요하지 않다고 답한 응답자들은 주로 동 제도에 따라 입낙찰이 결정되는 것이 아니고, 또 업체별로 일정금액을 넘어선 경우 수주활동이 시평액에 의해 좌우되지 않는다는 것을 이유로 들고 있다. 주로 영세업체 수준을 벗어난 중견업체들이 이에 해당되며, 특히 1건당 공사규모가 작은 업종의 업체들의 경우 자사의 시평액에 해당되는 만큼의 큰 공사를 수주하는 일은 극히 드물기에 시평제도가 중요하지 않게 된다. 또한 협력업체 등록에서도 시평액이 등록을 결정짓는 요인이 아닌 최소한의 자격요건으로 사용되므로, 이미 일정수준을 넘어선 업체들에게는 시평액이 중요치 않게 된다. 따라서 이들 업체들에게는 시평액에 대해 자세히 알아야 할 동기요인이 없는 것으로 판단된다.

<표 3-10> 시공능력평가제도가 중요하지 않은 이유 (5점 척도)

설문항목	평균	표준편차
협력업체 등록시 일정수준의 시공능력평가액의 확보만 필요	3.74	0.62
시공능력평가액 순위가 입낙찰시 결정적 요인으로 작용하지 않음	3.83	0.83
시공능력평가액보다 높은 금액의 공사가 없음	2.65	0.88
시공능력평가제도 이외에 평가방안이 있음	2.57	1.31

② 협력업체 수에 따른 시공능력평가제도의 중요성

일반건설에 하도급 협력업체로 등록한 협력업체 수에 따른 시공능력평가제도의 중요도는 다음과 같다.

조사결과 협력업체수가 많을수록 시공능력평가제도가 중요하다고 여기고 있었다<표 3-11>.

<표 3-11> 협력업체 수에 따른 시공능력평가제도 중요 여부

내 용	0개	1-5개	6-10개	11개이상
중요하다	22	32	25	35
중요하지 않다	6	12	5	0
합계	28	44	30	35

<표 3-12>에서 보는바와 같이 원도급사와의 협력업체수에 따른 시공능력평가제도의 중요한 이유는 협력업체수가 많을수록 원도급사의 협력업체에 등록하기위해 시공능력평가제도가 활용되고 있다고 조사되었으며 협력업체수가 많은 규모가 비교적 큰 전문건설업체의 경우에도 대형 국책사업 등 높은 공사금액을 수주하기위해 높은 시평액을 확보하기 위해 시평제도를 중요하게 생각하고 있었다. 반면 협력업체수가 적을수록 시평액의 필요성을 덜 느끼고 있었으며 시평제도의 필요성에 대해서도 다른 평가제도가 없어 시평제도를 사용하고 있다는 소극적인 답변을 나타냈다. 전반적으로 시공능력평가제도가 필요한 이유로는 첫째 원도급사의 협력업체에 등록하기 위해서이고 둘째 대형 공사금액을 수주하기 위함으로 조사되었다.

<표 3-12> 협력업체 수에 따른 시공능력평가제도가 중요한 이유 (5점 척도)

내 용	0개	1-5개	6-10개	11개이상
원도급사의 협력업체에 등록하기 위해 필요	3.36	3.66	3.84	4.06
공동도급시 시공 비율의 적절한 산정을 위해 필요	3.41	3.44	3.44	3.69
대형 국책 사업 등의 높은 수주금액을 입찰을 위해 필요	3.55	3.47	3.64	3.77
시공능력평가제도 이외에는 객관적으로 회사를 평가하는 방식이 없음	3.64	3.13	3.92	3.69

시공능력평가제도가 중요하지 않다고 응답한 대상에 한해 제도가 중요하지 않은 이유를 조사한 결과는 다음과 같다<표 3-13>.

<표 3-13> 협력업체 수에 따른 시공능력평가제도가 중요하지 않은 이유 (5점 척도)

내 용	0개	1-5개	6-10개
협력업체 등록시 일정수준의 시공능력평가액의 확보만 필요	3.83	3.75	3.60
시공능력평가액 순위가 입낙찰시 결정적 요인으로 작용하지 않음	4.17	4.08	2.80
시공능력평가액보다 높은 금액의 공사가 없음	3.17	2.17	3.20
시공능력평가제도 이외에 평가방안이 있음	2.00	3.08	2.00

협력업체등록수가 많은 업체들이 시공능력평가액이 중요하다고 응답했다. 반면 협력업체 수가 적은 업체일수록 시공능력평가액 순위가 입낙찰시 결정적 요인으로 작용하지 않기 때문에 필요하지 않다는 의견을 보였다.

또 공사계약액이 많은 업체들일수록 협력업체 등록에 대해 같은 결과를

나타내고 있는데, 토공사업 등같이 대형공사가 많이 발주되는 분야의 대형 전문건설업체일수록 큰 시평액을 받는 것이 협력업체 등록이나 공사수주 양쪽에 있어 유리하기 때문이다.

5) 시공능력평가제도의 현황

설문응답자들은 자사의 시평액에 영향을 끼치는 항목이 실적평가액>경영능력평가액>기술능력평가액>신인도 순이라고 답했으며, 이 중 신인도는 상대적으로 시공능력평가액의 결과에 미치는 영향이 적은 것으로 인식하고 있었다. 그리고 사업영위기간이 길고 협력업체 등록수나 공사계약액 등 업체규모가 클수록 실적평가액이 자사의 시평액에서 큰 비중을 차지한다고 인식했다.

일반건설업계의 대형 업체들이 ‘시공능력평가 1위’ 라는 타이틀을 얻기 위해 애쓰는 것은 흔히 말하는 1군, 2군 등의 기업분류와 함께 자사의 대외적인 기업이미지와 홍보에 그 목적이 있다. 이러한 일반건설업체의 경우 아파트 건설과 분양 등을 통해 기업고객뿐만이 아닌 일반 개인고객들까지도 고려해야하지만, 하도급공사를 수행하는 전문건설업체의 경우엔 기업고객들로 상대가 국한되는 것이 일반적이다. 따라서 전문건설업 각 분야별 시공능력평가 1위라는 타이틀의 중요도는 일반건설업계와 비교해 낮은 것이 일반적이며, 전문건설협회에서는 시공능력순위를 발표하지 않고 있다.

<표 3-14> 시공능력평가제역의 결과에 주요한 영향을 미치는 항목 (5점 척도)

내 용	평균	표준편차
실적평가액이 높은 비중을 차지	3.77	0.91
경영능력평가액이 높은 비중을 차지	3.29	0.82
기술능력평가액이 높은 비중을 차지	3.09	0.71
신인도가 높은 비중을 차지	2.82	0.77

6) 시공능력평가제도의 개선

(1) 응답자들의 제도개선방향

응답자들은 1년에 한번 이루어지는 현행 시평제도의 평가시기와 횟수에 관해서는 크게 이견이 없는 것으로 나타났다. 그러나 각 평가항목의 구성과 비율에 관해서는 변경이 필요하다는 의견이 높았으며, 이러한 요구는 실무담당자보다 자사의 전반적인 경영 상황을 더 잘 알 수 있는 임원급일 수록 큰 것으로 나타났다.

그리고 각 전문건설업체의 특성을 고려한 제도의 개선 방안도 긍정적으로 나타났는데 그 이유는 명목상 일반건설과 전문건설을 구분하여 제도를 운영하고 있지만 실제 신인도의 일부항목을 제외하고는 각 건설업체간의 상황을 고려하고 있지 않아 이에 대한 불만사항이 있기 때문으로 생각된다. 또한 평가시기와 평가횟수의 경우 현재의 평가방식에 대체적으로 만족하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 3-15> 시공능력평가제도의 개선방향 (5점 척도)

설문항목	평균	표준편차
각 평가항목의 구성내용 및 비율 조정	3.35	0.67
전문건설업체의 특성을 반영한 평가항목의 조정	3.44	0.74
업체별 평가가 아닌 업종별 평가	3.53	0.76
평가시기와 횟수의 조정	2.53	1.15
합 계	12.84	2.09

(2) 평가항목의 구성비율 조정방향

설문응답자들은 경영평가액은 낮추고 실적평가액과 기술능력평가액은 높여야한다고 답했으며, 그 조정폭은 극단적인 큰 범위가 아닌 다소의 조정이 필요한 정도였다.

이번 조사에 참여한 전문건설업체들의 상당수는 중소기업체로서 실제로 자본력이 충분치 않기 때문이라고 판단된다. 사실 전문건설업체 중에서도 자본력이 풍부한 업계상위의 극소수 업체들은 오히려 경영평가액 반영비율을 높여 더 높은 시평액을 받게 해달라는 의견을 개진하기도 하였다.

실적평가액의 경우 기존 업체들은 대체로 반영비율을 높여야한다는 의견이었다. 그러나 실적 제출이 어려운 신설업체들이나 최근들어 공사수주가 어려워진 업체들은 반영비율을 낮춰야한다는 의견을 보이고 있다. 그러나 신생업체들은 소규모 공사의 경우 시공능력평가액이 없더라도 수주할 수 있고, 또 경영상태가 어려운 업체들은 시장경쟁에 따라 자연도태될 것이므로 이를 위해 실적평가액 반영비율을 낮추는 것은 고려하기 힘들다.

기술능력평가액의 경우 협력업체로 등록된 원도급업체가 많을수록 반영비율을 높여야한다는 경향을 보였다. 특히 협력업체로 등록된 곳이 전혀

없는 업체와 있는 업체를 비교할 때 이러한 경향이 확연히 드러났다. 그 이유는 하도급공사를 수주해 실제 공사를 수행하는 전문건설업체의 특성상 특정분야의 시공관련 기술력이 뛰어날수록 유리하며, 대형 원도급업체의 협력업체로 등록된 업체일수록 그러한 장점을 살릴 필요가 있기 때문이다.

그리고 신인도의 구성비에 관해선 별다른 변경요구가 없었는데, 이는 신인도 항목이 전체 시평액에 미치는 영향이 크지 않는 것으로 해석된다. 전문건설업체의 시평에 적용되는 신인도 평가항목은 사실 일반건설업체에 적용되는 것과 거의 같은 것으로 일반적인 전문건설업체에게는 해당되지 않는 전반적으로 해당사항이 없는 구성항목이 다수이기도 하므로, 신인도와 관련해서는 별다른 개선요구사항이 나타나지 않았다.

<표 3-16> 시공능력평가제도의 평가항목별 구성비 수정 (5점 척도)

구 분	평 균	표준편차
실적평가액 구성비(현 75%)	3.24	0.67
경영평가액 구성비(현 90%)	2.85	0.63
기술능력평가액 구성비(현 25%)	3.31	0.55
신인도 구성비	3.02	0.64

(3) 시공능력평가제도 평가항목 조정

실적평가액의 경우 평가항목인 공사실적에 대한 의견으로는 면담조사에서 제안되었던 최근 5년간의 공사실적인 아닌 최근 3년간 공시실적에 대해 대부분 적절하다고 생각하는 것으로 조사되었다. 이는 실적변동이 큰 전문건설업체의 경우 3년 이상의 기간 동안 공사실적관리를 하기에는 다소 부담스러운 점으로 생각할 수 있을 것이다.

경영평가액의 경우 각 항목에 대해서도 대부분 적절하다고 생각하는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과는 전문건설업체의 경우 시평액의 대부분이 시공실적과 보유 기술자수에 의해 좌우되고 있어 상대적으로 경영능력평가부분에 대한 비중이 적은데서 비롯된다고 볼 수 있을 것이다.

기술능력평가액의 경우 평가 항목중 퇴직공제불입금에 대해서는 5점 척도기준 2.80점으로 대부분 적절하지 않은 항목이라 생각하는 것으로 나타났으며 기술개발투자액에 대해서는 5점 척도기준 3.02점으로 무난하다고 생각하는 것으로 조사되었다. 전체적으로 기술능력평가액 항목에 대해서 5점 척도기준 2.91점으로 적절하지 않다고 생각하는 것으로 나타났다. 전문가 면담조사와 마찬가지로 기술능력평가액 평가요소중 기술능력과 무관한 퇴직공제불입금 항목이 기술능력평가항목에 포함되어 있는 것에 대해 강한 의구심을 나타내고 있었다. 또한 최근 3년간 기술개발투자액 항목에 대해서는 전문건설업체의 경우 대부분 중소기업으로써 기술개발에 투자할 여력이 없어 이에 대한 평가항목에 대해 부정적인 견해를 나타내고 있었다.

신인도 평가항목중 전문건설업체에 적합하지 않다고 응답한 평가항목으로 국내인력의 해외현장 고용의 항목에 대해서는 적절하지 않은 항목이라 생각하는 것으로 조사 되었으며 전체적으로 신인도의 항목에 대해 적절한 것으로 조사되었다. 이는 신인도 항목의 경우 대부분의 응답자들이 시평액에 미치는 결과가 미미하다고 보고 있어 신인도 항목에 대한 별다른 요구사항을 제시하고 있지 않은데서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.

<표 3-17> 시공능력평가제도의 평가항목별 수정 요구 (5점 척도)

평가항목		평균
실적평가액	- 최근 3년간 공사실적	3.64
	총 합	3.64
경영평가액	- 실질자본금	3.43
	- 경영평점	3.37
	총 합	3.40
기술능력평가액	- 퇴직공제불입금	2.80
	- 최근 3년간 기술개발투자액	3.02
	총 합	2.91
신인도	- 신기술 지정	3.25
	- 우수건설업자	3.39
	- ISO 인증취득	3.28
	- 동일업종 영위기간	3.55
	- 영업 정지	3.40
	- 평균이상 재해율	3.47
	- 3년 이내 부도 발생율	3.47
	- 환경관리/ 폐기물관리	3.28
	- 국내인력 해외현장 고용	2.99
	- 허위서류 제출	3.42
	총 합	3.35

전반적으로 응답자들은 대부분 시공능력평가제도의 평가항목들이 적절하다고 답했으나 기술개발투자액 등의 일부 세부항목들은 적절치 못하다고 응답하였다.

실질자본금과 경영평점을 반영하는 경영평가액도 대부분의 응답업체들이 적절하다고 생각하는 것으로 나타났다. 이는 업체의 규모나 주력분야별로 의견이 다를 수 있는 사안이다. 그러나 전문건설업의 경우 자사가 공사를 수주 받는데 무리가 없을 정도의 시공능력평가액만 있으면 충분하다는 견해가 일반적이라는 것을 감안하면 경영평가액의 구성항목에 대해 별다른

이견이 없는 것도 이상한 것은 아니다. 그리고 토공사업 등 일부업종의 우량업체에서는 경영평가액 비중을 높여 더 큰 시공능력평가액을 받았으면 좋겠다는 의견도 있었지만, 이들도 결국은 자사의 공사수주에 무리가 없는 시공능력평가액이 필요하다는 것이 주 내용이다.

반면 기술능력평가액과 신인도평가액에 대해서는 일부 회의적인 응답이 나타났다. 이는 주로 공사수주와 시공 등 전문건설업체의 사업활동과 직결되지 않은 평가항목들에 대해서 적절치 않다는 인식을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.

기술능력평가액의 3가지 구성항목 중 퇴직공제불입금⁵⁰⁾과 기술개발투자액⁵¹⁾에 대해서는 적절치 않다는 의견이 나타났다. 이는 우선 퇴직공제불입금이나 기술개발투자액의 경우는 건설공사에 가시적으로 반영되는 부분이 아니라는 것에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 세부적으로는 퇴직공제불입금의 경우 왜 전문건설업체의 기술능력평가항목에 포함되어 있는지 모르겠다는 견해가 일반적이며, 또 전문건설업체의 경우 기술개발을 위해 투자할만한 여력이 없는 업체들이 상대적으로 많다는 것도 그 원인이 될 수 있다. 결국 설문대상업체의 응답자들은 기술능력평가액이라는 이름대로 기술능력에 직결되는 부분만을 평가하는 것이 적절하다는 의견을 보이고 있다.

신인도 평가액이 전체 시공능력평가액의 산정에 미치는 영향이 크지 않고, 또 이러한 평가항목의 경우 해당되지 않는 업체가 대부분이므로 이들 평가항목에 관해서는 별다른 관심을 보이지 않았다. 신인도 평가항목중 신기술 지정이나 국내인력의 해외건설현장고용에 따른 가점과 같이 대다수의 전문건설업체에게 해당사항이 적은 항목들에 관해서 적절하지 않다고 조사되었다. 그렇지만 허위실적서류 제출과 영업정지처분에 따른 감점사항이나 동

50) 건설산업기본법은 공사예정금액 10억원 이상의 관급공사나 300호 이상의 공동주택의 건설공사를 대상으로 건설근로자퇴직공제제도 의무가입공사로 규정하고 있음.

51) 전문건설업체가 건설관련 기술개발에 투자한 금액으로 대한전문건설협회에 실적신고된 금액임

일업종 영위기간 등에 따른 가점사항에 대해서는 현행 평가항목이 적절하다고 응답하였다.

7) 시공능력평가제도의 운영

시평액을 예측하는 전문건설업체들은 많지 않은 것으로 조사되었다. 현재의 제출서류와 시기, 방법 등의 교육에서 나아가 시공능력평가액의 상세 내용 등을 포함한 보다 다양한 교육이 필요할 것으로 판단되었다. 예를 들어 자사의 시평액을 미리 예측할 수 있도록 일정항목을 입력하면 근사치를 계산해주는 온라인 서비스 등이 있을 것이다.

<표 3-18> 시공능력평가제도의 교육 및 홍보에 바라는 점

내 용	응답수(명)	비 율(%)
인터넷상에서 예상 시평액 계산되는 서비스 마련	111	47.64
각 평가항목 내용과 과정을 자세하게 설명	76	32.62
설명회 횟수의 증가	35	15.02
홍보 및 교육방법의 다양화	9	3.86
기타	2	0.86
합 계	233	100.00

8) 시공능력평가제도의 활용도

업체수, 기술자수, 자본금에 따른 시공능력평가액과의 상관관계를 분석기 위해 교차분석을 실시하였다.

<표 3-19> 시공능력평가제액과 업체수의 교차분석

구분		시공능력평가액						
		20억미만	50억미만	75억미만	110억미만	170억미만	330억미만	330억이상
업체수	0개	28.6%	32.4%	14.3%	27.3%	0%	0%	0%
	1-5개	50.0%	41.2%	14.3%	9.1%	30.0%	20.0%	6.3%
	6-10개	9.5%	23.5%	35.7%	36.4%	40.0%	30.0%	12.5%
	11개이상	11.9%	2.9%	35.7%	27.3%	30.0%	50.0%	81.3%
기술자수	2명이하	47.6%	35.3%	7.1%	9.1%	0%	0%	6.3%
	5명이하	38.1%	47.1%	42.9%	36.4%	30.0%	20.0%	0%
	10명이하	9.5%	17.6%	42.9%	36.4%	40.0%	30.0%	6.3%
	11명이상	4.8%	0%	7.1%	18.2%	30.0%	50.0%	87.5%
자본금	2억이하	54.8%	38.2%	21.4%	18.2%	0%	0%	0%
	5억이하	21.4%	29.4%	35.7%	18.2%	20.0%	10.0%	25.0%
	10억이하	19.0%	17.6%	42.9%	27.3%	70.0%	60.0%	12.5%
	11억초과	4.8%	14.7%	0%	36.4%	10.0%	30.0%	62.5%

조사결과 전문건설업체의 시공능력평가액이 높을수록 하도급협력업체수, 기술자수, 자본금이 높게 나타났다. 이와 같은 결과는 애초에 시공능력평가제도가 건설업체의 시공능력을 제대로 나타내지 못할 것이라는 우려와 달리 전문건설업체의 경우 본래 시공능력평가제도의 취지대로 업체의 시공능력을 제대로 평가하고 있다는 것을 알 수 있었다.

또한 상관분석을 통해 시공능력평가액과 가장 밀접한 상관관계를 나타낸 것은 기술자수, 공사계약액, 하도급협력업체수, 자본금의 순으로 분석되었다. 전문건설업체의 경우 시공능력평가액이 가장 밀접한 요인으로는 시공실적을 나타내는 기술자수와 공사계약액으로 본래의 시공능력을 제대로 평가하는 도구로써 기능을 충분히 수행하고 있음을 알 수 있었으며 하도급협력업체수가 많을수록 시공능력평가액이 높게 나타났다. 이것은 하도급을 주로 하는 전문건설업체의 특성을 잘 반영한 것으로 판단할 수 있을 것이다. 또한 전문건설업체의 경우 자본금에 의해 시공능력평가액이 크게 좌우되고 있지 않다는 것 또한 알 수 있어 전문건설업체의 경우 경영능력보다

시공능력에 의해 시공능력평가가 결정되는 것을 알 수 있었다.

9) 종합

전문건설업체의 대부분의 응답자들은 시공능력평가제도가 중요하다고 여기고 있으며 그 이유로는 원도급사의 하도급협력업체 등록과 대형공사의 수주금액을 확보하여 입찰에 참가하기 위해서로 조사되었다. 이러한 결과는 주로 대형공사를 다루고 있는 업체에서 뚜렷하게 나타났다. 전반적으로는 일정수준 이상의 시공능력평가액을 받은 업체라면 수주활동에 지장이 없을 정도의 시평액의 유지만으로도 충분하기에 시평액을 높이는데 큰 노력을 기울이지 않은 것으로 나타났다.

또한 자본금 규모에 의해서 시평액이 좌우되는 일반건설업체와 달리 실적평가액이 시평액을 결정짓는 가장 중요한 역할을 하고 있었다. 이것은 시공위주의 전문건설업체의 특성인 전문성을 반영하고 있는 것으로 보여 전문건설업체의 시공능력을 평가하는 잣대로써의 역할을 충분히 수행하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 전반적으로는 일정수준 이상의 시공능력평가액을 받은 업체라면 수주활동에 지장이 없으므로 제도 자체를 중요하게 여기지는 않는 것으로 나타났다.

시공능력평가제도 구성항목의 중요도는 실적평가>경영능력평가>기술능력평가>신인도의 순으로 나타났다. 이에 따라 전문건설업체의 관심 정도가 차이를 보이고 있다. 다시 말해 경영능력평가 항목의 조정보다 실적평가항목에 대한 개선에 대한 의지가 높았다. 항목별 개선요구사항으로는 경영평가액의 반영비율은 낮추자는 의견을 나타냈으며 하도급협력업체로 등록된 원도급업체가 많은 업체들일수록 기술능력평가액의 반영비율을 높여달라는 의견을 보였는데, 이는 전문건설업체의 핵심역량은 시공기술력이라는 관점

에서 볼 때 긍정적인 것으로 판단된다. 그리고 평가항목중 가장 평가비중이 낮다고 응답한 신인도에 대해서는 별다른 개선요구가 없었으나 퇴직공제불입금에 대한 개선요구는 다른 평가항목에 비해 높게 나타나 이에 대한 개선이 절실한 것을 알 수 있었다. 또한 신인도 항목중 신기술 지정과 국내인력 해외현장 고용 등은 전문건설업체 실정과 맞지 않아 재조정이 필요할 것으로 보인다.

시공능력평가제도의 운영에 대한 의견으로 사전에 자사의 시공능력평가액을 일정 오차범위 안에서 예측할 수 있는 서비스가 추가되었으면 하는 의견이 상당수 나타나 정확한 시평액의 예측이 절실하다는 것을 알 수 있었다.

1. 시공능력평가제도관련 전문건설업 현황분석

전문건설업의 특성을 반영할 수 있는 시공능력평가제도의 개선방안을 마련하고자 관련 국내외 문헌조사, 전문가 및 업체 담당자를 대상으로 면담 조사와 실태조사를 토대로 시공능력평가제도의 현황 및 문제점을 분석하였다. 전문건설업체의 시공능력평가제도의 개선사항은 현행 문제점으로 전문건설업의 특성을 충분히 반영하지 못한 점과 각 평가항목에 적합하지 않은 하부 평가항목, 제도 운영상의 개선점으로 요약할 수 있으며, 전문건설업과 일반건설업의 겸업제한의 폐지에 따른 향후 대응방안으로 요약 할 수 있었다.

현재 시행되고 있는 시공능력평가제도는 일반건설업과 전문건설업이 별도로 시행규칙에 명시되어 구분되고 운영되고 있지만 그 평가방식 및 내용은 신인도항목의 일부를 제외하고는 거의 동일하여 전문건설업의 특성을 반영하지 못하고 있었다.

전문건설업의 시공능력평가제도의 사용은 주로 일반건설업체의 하도급협력업체 등록을 위해 사용되고 있으며 협력업체 등록수가 많을수록 시공능력평가를 중요하게 여기고 있었다. 그러나 하도급협력업체 등록기준 중 시공능력평가액은 평가항목중 20~40% 비율을 차지하고 있어 시공능력평가제도에서 다루고 있지 않은 평가내용 등에 대한 보완이 필요하였다. 예를 들어 최근 대형건설업체들의 경우 시공능력평가제도의 경영능력평가액보다 더욱 상세한 경영평가를 요구하는데 기존의 시공능력평가제도가 충족시키

지 못하는 범위의 경영상태평가자료는 민간의 전문평가업체 평가자료로 보완되고 있는 실정이다.

국내 사전능력평가제도와 비교하면 일반건설업체를 대상으로 하는 PQ심사와 적격심사보다 세분화되어 평가되고 있어 일부에선 시공능력평가제도의 유용성에 대해 회의적인 입장도 있지만 작은 규모의 공사를 주로 하는 전문건설업체의 경우 공사에 적격한 업체의 선정에 있어 기존의 시공능력평가제도만으로도 충분하다고 할 수 있을 것이다.

국외 사전능력평가제도의 경우 세부적인 평가항목, 평가단계별 적용, 공사수행을 위한 장비 보유 여부 등 인프라 환경의 구축 정도, 개별공사에 따른 심사항목의 조정 등 국내 사전능력평가제도보다 탄력적인 운영을 특징으로 꼽을 수 있었다. 특히, 시공능력평가제도와 관련하여 고려해볼 만한 사항으로는 회사경영지표, 협력업체 현황 등이 있다.

업체에서 시공능력평가항목의 중요도는 실적평가>경영능력평가>기술능력평가>신인도 순이며, 전문건설업의 시공능력평가제도는 업체의 시공실적과 보유 기술자수에 의해 결정되며 주로 하도급협력업체 등록에 사용되고 있어 전문건설업체의 경우 본래 시공능력평가의 취지에 부합하여 제대로 운영되고 있다는 것을 알 수 있었다. 아울러 평가항목별 구성비율에 대한 요구에 있어서도 기술능력평가액>실적평가액>신인도>경영평가액의 순으로 비율을 높이는 것을 요구하고 있어 중소기업이 대부분을 차지하는 전문건설업의 상황을 반영한 것이라 판단된다.

평가항목내 평가요소의 개선에 대한 요구로 가장 높았던 것에는 기존에 계속 제기되었던 문제점으로 기술능력평가액의 신인도항목의 부적합성과 각 평가항목이 전문건설업의 특성을 반영하지 못하는데 있다. 또한 신인도 평가항목중 전문건설업체에 적용하기 어려운 신기술 지정, 국내인력 해외 현장 고용 등에 대해 적합하지 않다는 의견이 대부분을 차지하고 있어 신

안도 항목의 재조정이 필요하였다.

전문건설업체는 중소기업의 특성상 3년간 낙찰되지 않을 경우 3년간 실공실적이 없는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 실적평가액이 0이 되기도 하는데 신인도평가액의 경우 시공실적과 연동되어 있어 신인도 평가액도 0이 된다. 신인도를 제외한 실적평가액, 경영평가액, 기술능력평가액은 개별적으로 산출되어 시공능력평가액의 총액에 합산되는데 비해 신인도는 실적평가액과 연관되어 있어 타평가항목과 차별되고 있어 신인도 항목에 대한 별도의 산정방식마련이 필요하였다.

시공능력평가제도의 중요도의 경우 업체의 규모에 따라 시평액의 중요도가 달랐는데 규모가 큰 업체는 큰 공사를 수주하기위해 보다 높은 시평액의 확보가 필요하였으며 업체 홍보수단으로도 사용되고 있었다. 또한 사전에 시평액을 예측할 수 있는 서비스에 대한 의견이 상당수로 조사되어 정확한 시평액 예측이 절실하다는 것을 알 수 있었다. 예상 시평액을 추정하여 시평액이 공시되기까지 기간에 향후 입찰 또는 공사수주를 준비하기도 벅차 대부분의 전문건설업체가 시공능력평가액을 제대로 계산하지 못하고 있어 자사의 시평액을 미리 예측할 수 있도록 일정항목을 입력하면 근사치를 계산해주는 온라인 서비스 등을 희망하고 있었다.

그리고 일반건설업과 전문건설업의 겸업제한이 폐지됨에 따라 2008년부터 3년간 한시적으로 운영되는 상호실적 인정방안이 시행된다. 이 때 시공능력평가제도의 실적인정방식에 따르면 일반건설업체가 전문건설업종을 등록하고자 할 경우, 기존 건설공사실적중 새로 등록된 업종의 업무내용에 해당하는 공사를 직접 시공한 부분에 대해 전환신청을 할 수 있다. 그러므로 일반건설업체의 실적평가방법에 대한 새로운 방안이 제시되어야 할 것이다.

2. 시공능력평가제도 개선방안

전문건설업의 현황분석을 통해 시공능력평가제도 개선방안을 전문건설업의 전문성을 고려한 개선방안, 하도급협력업체 등록과 연관된 개선방안, 평가항목내 적정한 세부 평가내용 조정 방안, 시공능력평가제도의 운영 관련한 개선방안, 전문건설업과 일반건설업의 겸업제한을 고려한 개선방안으로 제시할 수 있었다.

1) 전문건설업의 전문성을 위한 직접시공 반영

(1) 전문건설업의 경쟁력과 시공능력평가제도상의 문제점

전문건설업체가 가진 경쟁력의 핵심을 이루는 것으로는 우선 전문건설공사 기능인력을 꼽을 수 있다. 왜냐하면 전문건설업체가 전문역량을 쌓아온 것은 건설현장에서의 직접시공을 통해서인데 이러한 역량축적은 결국 기능인력의 숙련과 활용을 통해서 이루어지기 때문이다. 그러나 시공능력평가제도는 이러한 보유기능인력의 전문성을 크게 반영하지 못하고 있는데 이는 해당 기능인력이나 기술인력의 역량과 전문성을 객관적으로 반영하기 어렵기 때문이다.

우선 전문공사 기능인력들은 기술자격증을 보유하고 있지 않은 경우가 많다. 그리고 인정기능사 제도⁵²⁾를 통해 일정부분 제도권으로의 흡수가 이루어졌다해도 지속적인 경력관리는 이루어지고 있지 않다. 그리고 시공참여자를 통해 기능인력의 활용이 이루어지는 경우가 많은 건설현장의 특성

52) 인정기능사는 5년 이상 실무경력을 가진 기능인력을 대상으로 필기시험없이 서류심사와 기능심사만을 통해 배출된 기술인력으로서, 건설업 등록기준 등에 요구되는 기술자 보유기준 평가시 인정되었음

을 특정 전문건설업체의 전문성으로 반영하기기도 쉽지 않다. 그리고 더욱 어려운 점은 전문공사 기능인력들의 경력관리가 제도적으로 관리되지 않은 경우가 많다는 것이다.

기술자격증을 보유한 기능인력의 경우에도 사정은 크게 다르지 않다. <표 4-1>이 나타내고 있는 전문건설업의 등록기준을 보면 기술능력기준으로는 관련분야의 기술자격취득자 보유를 요건으로 하고 있다. 이때 명시된 기술자격취득자는 대부분 인정기능사를 포함한 기능사로써 충족될 수 있다. 그러나 일반건설업 등록기준에서 요구하는 기사 혹은 중급기술자 이상의 기술인력과는 달리 기능사자격을 가진 기술인력의 경력관리는 제대로 이루어지고 있지 못하고 있다는데 문제가 있다.

이런 이유로 현행 시공능력평가에서는 전문건설업체의 보유기술자 수만을 기술능력에 평가하고 있다. 다만 기능장의 경우 평가시 가점을 주고 있으나, 기능장에 못 미치는 기능인력의 경우 경력 등에 관계없이 보유수만이 기술능력평가에 반영되고 있어 전문건설업과 일반건설업간의 형평성의 문제가 있을 수 있다.

<표 4-1 > 전문건설업 등록기준 (일부업종 예시)

업종	기술능력	자본금 (개인인 경우 영업용자산평가액)	
		법인 및 개인	
실내건축공사업	건설기술관리법에 의한 건축분야 건설기술자 또는 국가기술자격법에 의한 관련종목의 기술자격취득자 중 2인 이상	법인 및 개인	2억원 이상
토공사업	건설기술관리법에 의한 토목·화약류관리분야 건설기술자 또는 국가기술자격법에 의한 관련종목의 기술자격취득자 중 2인 이상	법인 및 개인	2억원 이상
철근·콘크리트 공사업	건설기술관리법에 의한 토목·건축분야 건설기술자 또는 국가기술자격법에 의한 관련종목의 기술자격취득자 중 2인 이상	법인 및 개인	2억원 이상
미장·방수·조적 공사업	건설기술관리법에 의한 토목·건축분야 건설기술자 또는 국가기술자격법에 의한 관련종목의 기술자격취득자 중 2인 이상	법인 및 개인	2억원 이상

그리고 전문건설업체의 세분화된 전문공종이나 특수기술에 관한 평가가 없이 업종별 공사실적만을 반영하고 있다는 것도 문제점으로 들 수 있다. 무형화된 전문성이외에도 아니라 객관적으로 평가할 수 있는 직접시공의 전문성을 논하기 위해서는 세분화된 공종이나 특정기술에 대한 고려가 필요한 것이 사실이나, 여전히 각 업종별 공사실적만을 반영해 평가하고 있다.

(2) 개선방안

현재로서는 전문건설 기능인력이 경력관리를 통해 그에 상응하는 이점을 얻을 수 있는 부분이 거의 없었기에 해당 기능인력들이 굳이 경력관리를 해야할 필요성이 크지 않았다. 그러므로 전문건설업의 직접시공 전문성 평가를 위한 방안의 하나로서 먼저 전문건설업체의 상시고용인력에 대한 역량평가를 실시할 필요가 있다.

지금껏 이러한 역량평가에 가장 큰 장애물로 작용했던 요인은 전문건설 기능인력에 대한 경력관리가 이루어지지 못했다는 것이다. 그리고 중소기업의 전문건설업체에서 흔히 있는 전문건설 기능인력의 잦은 이직 역시 이러한 어려움을 부추겨왔다.

그러나 제 3차 건설산업진흥기본계획에 따르면 건설인력 양성 및 관리체계 강화의 일환으로서 건설기능자격제도 개선과 건설기능인력관리센터의 기능강화를 들고 있다. 또한 직접고용이나 고용보험 의무가입 기준 강화같은 제도상의 변화도 추후 전문건설 기능인력의 경력관리를 가능하게 할 것으로 보인다. 따라서 전문건설업을 대상으로 한 시공능력평가제도에 이러한 사항이 반영될 필요가 있다.

하지만 전문건설 기능인력에 대해 경력이나 기능장 자격보유 등에 따라

건설기술자의 현장배치조건이나 감리원 배치자격 등의 혜택을 주자는 식의 의견은 결국 건설업계의 현실을 반영하지 못한 채 소모적인 논의로 끝날 가능성이 크다. 그리고 설령 그러한 의견이 현실화된다고 해도 실무적인 문제가 발생하지 않는다는 보장은 없다.

따라서 단기간에 도입가능한 대안으로 현재 전문건설업체들이 상시고용하고 있는 기능인력의 경력 등에 따라 가점방안을 도입하는 것을 고려할 수 있다. 이는 일반건설업체의 시공능력평가에서는 이미 건설기술자의 경력과 보유기술자격의 등급에 따라 기술능력평가에서 가점을 주고 있는 사안으로서, 관련 기준을 준용하는 것만으로 쉽게 도입할 수 있을 것으로 보인다. 그리고 그 대상은 기술자격을 취득하고 전문건설업체에 상시 고용된 기능인력으로 제한하는 것이 타당할 것이다. 그리고 인정기능사제도 등 기술자격취득을 통해 제도권에 진입한 기능인력만을 시공능력평가제도에 반영하는 것이 옳을 것으로 본다.

그리고 전문건설공사의 공사실적 중 특수공사나 특수보유기술에 대한 가점방안을 고려할 수 있다. <표 4-2>는 전문건설업의 업종과 업종별 업무내용을 나타내고 있는데 그 내용은 건설업종, 업무내용, 건설공사의 예시로 이루어져 있다. 이는 건설산업기본법시행령에 명시된 것으로 사실 이것만으로는 특수공사나 기술에 대한 가점기준을 논의하기에는 무리가 있다.

따라서 전문건설업의 업종별 업무내용을 세부적으로 정리하는 연구가 이루어질 필요가 있다. 그리고 이러한 연구결과를 이용해 어떠한 공종과 기술이 그 활용과 역량축적여부에 따라 전문건설업의 전문성을 나타내는 사안인지를 평가·선별해 시공능력평가제도의 기술능력평가항목에 반영해야 한다.

<표 4-2> 전문건설업의 업종과 업종별 업무내용 (일부예시)

건설업종	업무내용	건설공사의 예시
1. 실내건축공사업	·실내건축공사: 건축물의 내부를 용도와 기능에 맞게 건설하는 실내건축공사 및 실내공간의 마감을 위하여 구조체·집기 등을 제작 또는 설치하는 공사 ·목재창호공사: 목재로 된 창을 건축물 등에 설치하는 공사 및 목재구조물·공작물 등을 축조 또는 장치하는 공사	실내건축공사(제4호 및 제5호의 공사만으로 행하여지는 공사를 제외한다), 실내공간의 구조체 제작 및 마감공사, 그 밖에 집기 등을 제작 또는 설치하는 공사 등 목재창호공사, 목재 등을 사용한 칸막이공사, 목재구조물·공작물 등을 축조 또는 장치하는 공사 등
2. 토공사업	땅을 굴착하거나 토사 등으로 지반을 조성하는 공사	굴착·성토·절토·흙막이공사·철도도상자갈공사, 폐기물매립지에서의 굴착·선별·성토공사 등
3. 미장·방수·조적공사업	·미장공사: 구조물 등에 모르타르·플러스터·회반죽·흙 등을 바르거나 내·외벽 및 바닥 등에 성형단열재·경량단열재 등을 접착하거나 뿔칠하여 마감하는 공사 ·타일공사: 구조물 등에 점토·고령토를 주된 원료로 제조된 타일을 붙이는 공사 ·방수공사: 아스팔트·실링재·에폭시·시멘트모르타르·합성수지 등을 사용하여 토목·건축구조물, 산업설비 및 폐기물매립시설 등에 방수·방습·누수방지 등을 하는 공사 ·조적공사: 구조물의 벽체나 기초 등을 시멘트블록·벽돌 등의 재료를 각각 모르타르 등의 교착제로 부착시키거나 장치하여 쌓거나 축조하는 공사	일반미장공사, 미장모르타르공사, 미장뿔칠공사, 다듬기공사, 줄눈공사, 단열재 접착 및 뿔칠공사, 건출 및 코킹공사, 내화충전공사 등 내·외장 타일 붙임공사, 모자이크 및 테라코타타일공사 등 방수공사, 에폭시공사, 방습공사, 도막공사, 누수방지공사 등 블록쌓기공사, 벽돌쌓기공사, 벽돌붙임공사 등

2) 평가항목의 세부내용 공시

시공능력평가액의 보다 많은 활용도를 높이기 위해서는 전문건설업체의 시공능력평가제도의 가장 높은 활용을 보이는 하도급협력업체 등록과 연관 지어 생각해 볼 수 있을 것이다. 하도급협력업체 등록시 일반건설업체가 전문건설업체에 요구하는 협력업체 평가기준 및 등록기준은 시공능력평가액에 포함되어 있는 세부항목을 평가기준으로 검토하고 있는 것을 알 수 있다. 즉, 시공능력평가의 종합평가액이 아닌 특허 및 신기술 현황, 재무상태 등으로 세분화하여 평가하고 있다. 따라서 전문건설업체의 시공능력평가액의 활용도가 가장 높은 하도급협력업체의 등록기준에 따라 평가요소별 세부항목을 공시할 경우 기존의 시공능력평가액의 활용도는 더욱 높아질 것으로 기대할 수 있을 것이다. 또한 전문건설업체 입장에서는 시공능력평가제도와 하도급협력업체 등록기준을 별도로 준비하지 않아도 되어 평가에 대비하는 경제적·시간적 손실을 줄일 수 있어 더욱 유용할 것으로 판단된다. 예를 들어 신인도항목관련 세부항목으로 해당업종별 영위기간, 회사 연력, ISO 인증, 특허 및 신기술 여부 등을 공시하는 방안을 제안할 수 있을 것이다. 아울러 영국의 Construction Line에서와 같이 하도급협력업체 현황 등의 명시도 고려해 볼 만할 것이다.

3) 기술능력평가액의 퇴직공제불입금 변경

건설산업기본법 시행령 제13조 별표2에 의하면 기술능력은 업종별 일정 수준의 경력과 교육을 받았거나 이에 상응하는 자격을 취득한 기술자를 보유하거나 업종별 적합한 설비를 갖추어야 하는 것으로 규정되어 있다.

건설업체의 기술능력을 평가하는 기술능력평가액은 보유 기술자 수에 따

른 1인당 평균생산액, 퇴직공제불입금, 최근 3년간 기술개발투자액에 의해 산정된다. 퇴직공제불입금을 제외하고는 기술자 보유 및 기술개발 등 기술과 직접적인 연관이 있어 있지만 퇴직공제불입금 항목은 기술능력과 직접적인 연관성을 찾기 어렵다. 따라서 기술능력평가액에서 퇴직공제불입금 항목의 재설정을 고려해야 할 것으로 신인도 항목으로 전환하는 것이 보다 설득력이 있다고 할 수 있다.

4) 경영능력평가 방식의 전문화

건설업자의 시공능력평가와 관련된 건설공사실적의 신고 및 처리업무는 건설산업기본법시행령 제87조에 의거 각 협회 등의 기관에 위탁되어 처리되어 있다. 그리고 이들 각 협회에 신고된 자료들은 다시 정부출연연구기관으로서 건설산업에 관한 연구를 수행하는 전담기관으로 보내져 데이터베이스화되고 있다. 전문건설업체들의 실적자료 역시 이러한 과정을 거쳐 축적되고 있다.

그런데 현재 이들 기관 이외의 민간업체들이 전문건설업체의 실적자료를 이용하고 있는 것은 주로 대형업체의 협력업체로 등록될 경우 현재 시공능력평가액 이외에 전문신용평가 업체에 의해 산정된 신용등급도 중요시되고 있는데 그 원인이 있다. 이는 외환위기 이후 건설업체의 경영상태에 대한 평가가 중시되고 있는 추세에 따른 것으로 최근의 제3차 건설산업진흥기본계획⁵³⁾ 역시 건설업체의 경영상태에 대한 평가를 점차 중시하고 있다.

아직까지는 많은 전문건설업체들이 기존의 시공능력평가만으로 건설공사의 입·낙찰과정을 지속하고 있으며, 모든 건설업체가 신용등급평가를 필

53) 2007년 12월의 제3차 건설산업진흥기본계획에 따르면 수익성 위주의 경영을 유도함과 동시에 변별력 있는 경영상황평가지표를 개발해 가산점을 부여하는 방안이 검토되고 있음

요로 하는 것은 아니다. 그러나 공사규모가 큰 대형업체들이 협력업체를 평가할 때 전문기관에 의해 산정된 신용등급을 요구하는 것은 기존의 시공능력평가제도가 제공하는 전문건설업체의 경영평가가 충분하지 못하다고 판단했기 때문이다.

그러나 전문건설업체의 신용등급산정이 필요하다해도 지금처럼 민간영리업체에 의한 신용평가 업무가 계속된다면 다음과 같은 문제점이 예상된다.

우선 전문건설업체의 실적자료가 민간영리업체에 축적되면서 다른 용도의 영리목적으로 사용되거나 유출될 가능성이 있다. 현재 시공능력평가의 실적자료신고업무를 법적으로 위탁받고 있는 각 협회들과 달리 이러한 민간업체들은 영업활동을 통한 이윤의 극대화를 우선시하는 특성을 갖고 있다. 따라서 특정업체의 전자신용서비스 등을 사용함으로써 건설업체의 신용평가업무가 소수 민간업체에 의해 독점되는 경우, 건설업체의 실적데이터가 유출되거나 신용평가비용이 상승하는 등의 문제가 발생할 수 있다.

그리고 현재 전자신용서비스나 신용등급평가가 모든 전문건설업체에 사용되지 않는 것은 공사규모가 작은 세부시장에서는 굳이 추가비용을 들여 신용평가를 받을 필요성이 낮기 때문이다. 따라서 소형전문건설업체들의 경우 앞으로도 경영상태에 대한 상세한 신용평가를 받을 필요성이나 제도적 강제성이 없어지게 된다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 기존의 전문건설협회에 전문건설업체의 신용평가업무를 추가로 위탁하는 방안을 생각할 수 있다. 이는 우선 전문건설업체의 경영평가를 기존의 시공능력평가와 신용평가로 이원화해 운영하다가 추후 시공능력평가의 경영평가를 신용평가로 대체하거나 단일화하는 방안으로 앞서 언급된 문제점들을 상당부분 해소할 수 있다.

우선 기존에 이미 전문건설업체의 실적신고업무를 맡고 있는 기관에 해당업무를 위탁함으로써 기업실적자료의 유출이나 타 용도로의 전용 같은

문제발생의 여지를 줄일 수 있다. 또한 전문건설업체의 신용평가업무를 민간영역이 아닌 공공부문에서⁵⁴⁾ 실행함으로써 공신력을 높이고 소요비용을 낮출 수 있다. 뿐만 아니라 추후 신용평가가 시공능력평가의 경영평가항목을 대체하게 될 경우, 현재 신용평가를 받지 않고 있는 소형전문건설업체들까지 신용평가대상에 포함할 수 있는 장점이 있다.

이는 원도급업체나 협력업체로 등록된 전문건설업체의 입장에서도 긍정적인 결과를 가져올 수 있다. 그리고 원도급 업체의 입장에서는 협력업체에 대한 평가 자료를 동일한 자료원으로부터 공신력 있고 일관성 있게 습득할 수 있는 장점이 있다. 그리고 특히 전문건설업체의 입장에서는 매년 한차례의 실적신고만으로 추가업무없이 신용평가까지 가능한 원스톱서비스가 가능하게 된다.

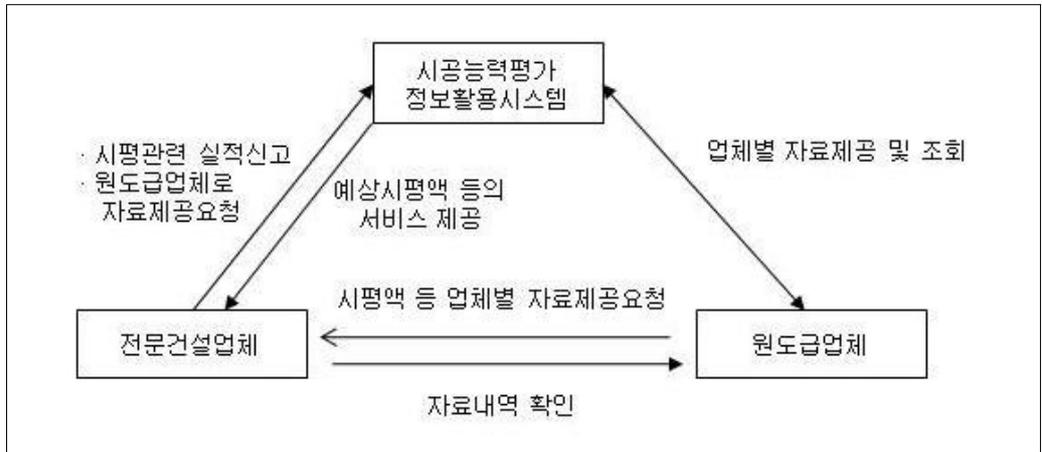
5) 시공능력평가액 정보활용시스템의 운영

수요자인 전문건설업체들과 원도급업체의 입장에서 볼 때 시공능력평가제도는 제도의 활용성이라는 측면에서 불편한 점이 있다. 그리고 이러한 문제는 현행 제도가 시공능력평가액을 공시하는 것으로 그친다는 것에서 기인한다.

전문건설업체들의 입장에서 실제적인 유용성을 더하기 위해서는, 시공능력평가제도의 사용자 측면에서의 편의성을 고려해야 할 것이다. 따라서 협력업체 등록 및 유지와 관련해 시공능력평가액이 적용되는 부분에 소요되던 건설업체들의 부가적인 업무를 시공능력평가 정보활용시스템으로 일원화해 제공하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

54) 동 협회는 건설산업기본법시행령 제87조에 의거 전문건설업자의 시공능력평가·공시 및 건설공사 실적 등의 업무를 건설교통부장관으로부터 위탁받았기에 편의상 공공부문으로 간주함.

이러한 정보활용시스템을 구축하게 되면 우선전문건설업체의 입장에서는 기존에 이루어지던 시공능력평가 실적신고업무만으로 협력업체 등록 등 관련업무를 별도의 부가업무없이 쉽게 온라인으로 처리할 수 있다. 그리고 원도급업체의 입장에서는 시공능력평가액이나 공사실적 등의 협력업체 평가에 필요한 자료를 해당업무를 담당하고 있는 공신력있는 기관으로부터 직접 받을 수 있게 된다.



[그림 4-1] 시공능력평가 정보활용시스템의 구조

이와 함께 시공능력평가액 예측서비스를 정보활용시스템의 서비스에 우선적으로 추가할 필요가 있다. 왜냐하면 현재 시공능력평가액은 매년 2월 15일까지 신고하고 재무제표는 4월 15일까지 제출하며 공시일은 7월 31일이다. 입찰시기까지 자사의 시공능력평가액을 추정하여 입찰에 응해야 하므로 미리 평가금액을 추정할 수 있어야 한다. 그러나 대다수의 전문건설업의 관련 담당자들은 정확한 시공능력평가금액을 산정하지 못하고 있는 실정으로 이에 따라 평가금액 산출방식을 보완한 적절한 교육을 실시해야 할 필요성이 있다.

시공능력평가방식은 재무상태 및 경영능력과 기술능력 등 전문적인 지식이 밑바탕이 되어야하므로 산출방식을 미리 계산하기란 그리 용이하지 않다. 대부분의 시공능력평가관련 실무자들이 시공능력평가제도관련 제출 서류 및 제출 시기만을 안다고 응답한 것처럼 그 내용을 자세하게 알기란 쉽지 않다.

따라서 그 평가 결과를 미리 예상하여 시평액을 산출하여 정확한 시평액을 예상하여 입찰할 수 있는 공사의 규모를 알 수 있게 되어 입찰에 대비하여 보다 효율적으로 시평액을 활용할 수 있을 것이다. 협회에서 운영하는 실적신고프로그램과 같이 온라인상에서 자신의 실적 등 평가항목을 입력했을 때 예상시공능력평가액을 추정할 수 있는 프로그램의 개발 등으로 시공능력평가액의 공시까지의 5개월간의 기간 동안 자사의 시공능력평가액을 예측할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

6) 겸업제한 폐지에 따른 시공능력평가제도의 개선방안

(1) 겸업제한 폐지에 따른 문제점

동일 업체가 일반건설업과 전문건설업을 동시에 영위할 수 없도록 되어 있던 종전의 겸업제한이 폐지되면서 양자간의 점진적인 시장경쟁이 예상되고 있다.

사실 기존에도 이미 일반건설업과 전문건설업 등록을 별도의 계열사나 법인으로 보유하면서 실질적인 겸업활동을 유지하는 업체들이 존재했었다. 그러나 이번 겸업제한 폐지⁵⁵⁾로 인해 전문건설업 분야로 시장진출을 꾀하

55) 겸업제한폐지와 관련해 일반건설업체에 관한 자료는 대한건설협회의 일반/전문건설업체 실태조사 보고서를 기초자료로 사용하였다.

는 일반건설업체의 수 역시 종전보다 늘어날 것으로 예상된다.

자료에 따르면 전문건설업 분야로의 진출을 계획하는 일반건설업체들은 주로 토공사업과 철근콘크리트공사업을 새로운 시장으로 삼고 있다. 그 주된 이유는 이들 분야가 일반건설업체들이 기존에 영위하고 있던 토목이나 토목건축 등의 분야와 비교해 신규진출이 용이하기 때문이다. 그리고 발주자의 입장에서 보더라도 유사한 분야의 시공실적을 가진 건설업체에게 공사를 맡기는 것이 보다 현실적인 선택이 될 수 있다. 이는 전문건설업체도 마찬가지로 일반건설업분야로 진출하려는 전문건설업체들 역시 유사분야인 토목분야로 진출하려는 계획을 가진 업체가 많은 것으로 나타나고 있다.

그러나 현재 안정적으로 일반건설업을 영위하고 있는 업체들은 전문건설업 진출을 계획하고 있지 않은 경우도 많은 것으로 나타났다. 그리고 이미 별도의 전문건설업 계열사 및 법인을 보유한 업체들은 구태여 추가적인 진출계획을 세울 필요가 없는 상황이다. 결국 시장 확대의 필요성이 절실한 일반건설업체들을 중심으로 전문건설업시장으로의 진출이 이루어질 것으로 판단된다.

(2) 개선방안

겸업제한폐지 이후 전문건설업계로 진출하는 일반건설업체들은 규모면에서 볼 때 일종의 양극화가 이루어질 것으로 예상된다.

우선 전문건설업 공사에 참여하려는 일반건설업체들의 경우 종전의 직접 시공실적을 진출하려는 전문공사업종의 실적으로 전환해야 한다. 이를 위해서는 일반건설업의 기존공사실적을 삭감해야만 하는데, 이는 일반건설업의 영업활동에 필요한 만큼의 시공능력평가액을 유지하면서 전문건설업까

지 동시에 영위할 만큼 충분한 시공실적을 유지해야 한다는 뜻이다.

결국 소규모 일반건설업체가 전문건설업 시장에 진출하는 것은 기존 시장에서 충분한 영업활동을 유지하기가 어려워 새로운 길을 모색하는 경우가 일반적일 것이다. 물론 이러한 상황이 가속화되면 전문건설업 시장의 경쟁정도는 다소 심화될 것이다. 그렇지만 겸업제한 폐지의 목적 중 하나가 건설산업의 구조조정 촉진에 있다는 것을 감안하면 이러한 경쟁은 전문건설업 시장의 부적격업체를 도태시키는 방안으로 작용하는 순작용도 일으킬 것이다.

다만 우려가 되는 것은 주택시장 등 기존 사업분야에서 어려움을 겪고 있거나 혹은 수익다각화를 꾀하는 등의 목적을 가진 대형 일반건설업체가 전문건설업 시장에 진입하는 경우이다. 이 때 이들의 목표시장은 중소형 전문공사가 아닌 공사규모가 큰 대형공사로 집중될 것으로 보이는데, 전문건설업에서 이러한 대형공사는 주로 토공사업이나 철근콘크리트공사업 분야에 집중되어 있다. 그리고 이들 분야는 현재에도 전문건설업체의 시공능력평가액이 부족해 단일 공사를 쪼개어 발주하는 경우도 종종 있다는 것을 감안해야 한다.

이런 이유로 겸업제한 폐지 후 상호실적 인정으로 일반건설업체가 전문건설업체가 감당하기 어려운 정도의 자본력을 바탕으로 높은 시공능력평가액을 받는 경우 해당 분야의 공사를 대부분 차지할지 모른다는 우려가 발생한다. 중소형 공사의 전문건설업 시장과 달리 대형공사 중심의 전문건설업시장에서는 이러한 우려가 현실화될 수 있는데, <표 4-4>의 자료 역시 그러한 상황을 뒷받침하고 있다.

<표 4-4> 일반 및 전문건설업(토공사업) 상위 15개 업체의 자본금비교 [단위: 억원]

일반건설업체	자본금 (30% 인정시)	전문건설업체	자본금
A1	47,610 (14,283)	B1	481
A2	44,787 (13,436)	B2	410
A3	22,221 (6,666)	B3	391
A4	20,020 (6,006)	B4	355
A5	18,227 (5,468)	B5	319
A6	17,840 (5,352)	B6	309
A7	11,400 (3,420)	B7	275
A8	11,067 (3,320)	B8	250
A9	6,404 (1,921)	B9	249
A10	4,746 (1,424)	B10	192
A11	3,602 (1,081)	B11	159
A12	3,377 (1,013)	B12	146
A13	3,120 (936)	B13	144
A14	3,012 (904)	B14	143
A15	2,207 (662)	B15	113

자료: 대한전문건설협회, 대한일반건설협회

이것은 해당 전문공사에 대한 직접 시공능력이 없음에도 불구하고 자본금과 기술자만으로 시공능력이 과장되어 평가되어 종합공사와 전문공사는 시공과정 특성이 다름에도 동일기준 적용시 건설업 구분 취지가 무색하게 된다. 종합공사는 시공관리를 위주로 하고 전문공사는 직접시공을 위주로 하므로 시공능력평가지도 업종별 특성을 반영할 필요가 있다. 따라서 자본금은 종합공사업종과 전문공사업종을 구분하여 평가되도록 개선하여야 할 것이다.

이러한 문제점을 줄이기 위해서는 결국 제도적 조치를 강구할 필요가 있다. 종합업종과 전문업종을 겸업할 경우 실질자본금에서 전체 공사실적평

가액 대비 종합공사(전문공사)를 시공하는 업종의 공사실적 평가액 비율에 해당하는 금액을 공제하여 전문업종(종합업종)만의 실질자본금 산정하는 방식을 제안할 수 있을 것이다. 즉, 일반건설업자가 전문공사를 시공하는 업종을 등록할 경우 자본금은 공사실적평가액 비율에 따라 배분하여 평가하는 방식이다. 이러한 조치를 통해 전문건설업의 대형공사수주 경쟁에서 기존의 전문건설업체들과 신규로 진입한 일반건설업체들이 경쟁이 가능한 상황을 만들어 중소기업이 지속적인 경쟁력을 키울 수 있도록 해야 한다.

1. 요약 및 결론

전문건설업체의 시공능력평가제도의 개선사항은 크게 3가지 요약할 수 있는데, 첫째, 현행 문제점으로 전문건설업의 특성을 충분히 반영하지 못한 점과 각 평가항목에 적합하지 않은 하부 평가항목, 제도 운영상의 개선점으로 요약할 수 있으며 둘째, 향후 고려되어야 할 사항에는 전문건설업과 일반건설업의 겸업제한의 폐지에 따른 대응방안, 셋째, 지속적으로 문제가 되었던 사항에 대해서도 여전히 개선되고 있지 않는 점 등 시공능력평가제도의 탄력적이지 않은 제도의 운영으로 요약 할 수 있었다.

현재 시공능력평가제도는 전문건설업체를 대상으로 한 연구가 미비한 상황으로 전문건설업체의 현황을 제대로 파악하지 못하고 있었다. 또한 제도적으로 전문건설업과 일반건설업에 따라 개별적으로 운영 및 적용되고 있으나 실제 제도상 거의 유사한 내용을 담고 있어 전문건설업과 일반건설업의 시공능력평가제도의 구분이 유명무실한 상황이다. 시공능력평가와 별도로 민간평가기관이 활용되고 있고 전문건설업과 일반건설업의 겸업제한 폐지가 대두되고 있는 상황이다.

따라서 본 연구는 이러한 전문건설업체의 상황을 고려한 시공능력평가제도의 검토를 통하여 제도의 효율적인 운영을 위한 방안을 제안하고자 하였다.

연구결과 애초에 우려했던 것과 달리 전문건설업체의 시공능력평가제도는 평가도구로서의 역할을 제대로 수행하고 있다는 것을 알 수 있었다. 즉,

전문건설업체의 시공능력평가액이 높을수록 공사계약액, 보유기술자수, 협력업체수 모두 높게 나타나 애초에 평가제도가 제대로 활용되지 않는다는 우려를 불식시켰다. 그러나 전문건설업체의 실태를 제대로 반영하지 못하고 있어 제도적 보완이 필요하다는 결론을 도출할 수 있었다.

제도는 그 나라의 문화적·역사적 상황과 건설산업의 현황 및 정부의 정책적 기조에 부응하며 변화되고 있다. 마찬가지로 시공능력평가제도 또한 그간 전문건설과 일반건설의 보다 다양한 측면을 고려한 정책이 마련되어야 할 것이다. 이에 본 연구는 시공능력평가제도관련 기존에 다루지 않았던 전문건설업의 현황 및 실태를 분석하여 제도개선안을 제안하였는데 의의가 있을 것이며 향후 전문과 일반건설업체의 겸업제한 폐지 등과 관련하여 전문건설과 일반건설 모두를 고려한 심층적인 추가연구가 보완되어야 할 것이다.

2. 연구의 한계점 및 향후과제

1) 연구의 한계점

본 연구는 시공능력평가제도를 전문건설업의 입장에서 다룬 최초의 연구라는 점에 주된 의의가 있다. 그러므로 일반건설업의 입장에서 이루어졌던 기존의 연구를 토대로 전문건설업에서의 시공능력평가제도에 대해 접근하며 문제점과 차이점을 찾아내려 했다. 그러나 이로 인해 전문건설업의 입장을 중점으로 다룬 본 연구는 겸업제한 폐지 등의 건설산업의 다른 주요 제도적 변화까지 감안해 이루어지지 못했다.

현장조사의 경우 관련업계의 의견을 가능한 많이 수렴하는 것을 목표로 했으나, 18개 업종으로 세분화된 4만여 개의 전문건설업체⁵⁶⁾를 모두 대상

으로 하기에는 무리가 있어 미처 포함하지 못한 업계의 의견이 남아있을 여지도 있다.

그리고 시공능력평가의 구성항목 중 경영평가부분이 신용평가업체에 의한 신용등급으로 차츰 대체되는 등 이미 현업에서 일반화된 변화들도 있으나 이와 관련한 사항은 본 연구에서는 심도 깊게 다루어지지 못했다. 그리고 일각에서 제기되는 시공능력평가제도 폐지론 같은 극단적인 주장이 현실화된다면 전문건설업에서는 이를 대체할 제도가 무엇인지 같은 향후 건설산업의 환경변화들도 연구에 포함되지 못했다.

2) 향후과제

일반·전문건설업의 겸업제한이 폐지되면서 이에 따른 시공능력평가제도가 어떻게 적용되어야 할 것인지에 대한 문제가 제기될 수 있다. 예를 들어 일반건설업체가 전문건설업 등록을 가지고 전문건설업체와 경쟁하는 경우 어디까지가 형평에 맞는 제도적 지원 및 규제가 될 것인지를 생각할 수 있다.

그리고 일반·전문건설업의 겸업제한은 폐지되었지만 종합과 전문공사업체간의 영업범위 제한 등의 규제는 여전히 존속하고 있다. 그러나 제3차 건설산업진흥기본계획(2008년~2012년)이 실시되면 세부적인 건설업종이 추가 혹은 삭제되거나 공사분야와 범위가 조정될 가능성이 있다. 뿐만 아니라 현재의 영업범위 제한이 유지된다거나 또는 종합공사업과 전문공사업이 통합된다거나 하는 제도적 변화가 있더라도 역시 이에 대한 추가적인 연구가 필요할 것이다.

56) 대한전문건설협회의 회원사들을 의미함

참 고 문 헌

□ 국내문헌

- 건설교통부(2001), 「국내와 국제표준의 건설제도 비교 연구」.
- 건설산업연구원(2003), 「시공능력평가 및 공시제도 개선방안」.
- 건설산업 선진화 기획단(2004), 「건설산업의 선진화 전략」,
- 김민형(2007), 「적격심사 경영상태 평가시 신용등급 활용의 문제점 및 개선 방안」, 한국건설산업연구원.
- _____ (1999), 「시공능력평가 및 공시제도의 개선방향과 추진과제」, 한국건설산업연구원.
- 김성일(2001), 「공공공사 입찰계약제도의 변화 및 지속성에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 행정학과.
- 김준한(2007), 「건설경제론」, 양영각.
- 김지현(2003), 「국내 건설사업의 파트너링 적용전략에 관한 연구: 철근 콘크리트 업체와의 파트너링 관계를 중심으로」, 세종대 대학원.
- 대한건설협회(2007), 「시공능력평가·공시제도 개선방안」.
- _____ (2007), 「일반/전문건설업체 실태조사보고서」.
- 대한전문건설협회 서울특별시회, 「전문건설업 실적신고서 작성안내서」, 각년도.
- 문정호(1997), 「입찰자격 등급별 심사제 시행방안」, 한국건설산업연구원.
- 박재우(2002), 「파트너링 개념을 활용한 건설업체서의 상호협력관계 개선방안에 관한 연구」, 중앙대 대학원.
- 설비건설협회, 「시공능력평가제도의 개선을 위한 정책토론회」, 『설비건설』, 2006.3, pp.13~14.

- 이상호 · 한미파슨스(2003), 「한국 건설산업 대해부」, 보성각.
- 이상호(2005), 최근 위국의 입·낙찰제도 운용현황 및 우리나라 입·낙찰제도 개선 방안 연구, 한국건설산업연구원.
- 이종광 외 2인(2007), 「전문건설업의 적정 업체수 추정」, 대한건설정책연구원.
- 임세영(2004), 「전문건설업의 시공능력평가제도의 구성요소별 개선방안에 관한 연구」, 우송대학교 정보산업대학원.
- 정세열(1991), 「건설업체 시공능력평가 기준에 관한 연구」, 한국건설산업연구원.
- 정부공사제도연구포럼(2007), 「정부공사제도 개선방안」, 조달청.
- 한국건설산업연구원(2003), 「시공능력평가 및 공시제도의 개선방안」.pp.42~49, 48~49.
- 「외주협력 이렇게」(기획연재), 일간건설신문, 2006. 3 ~ 2007. 2, <<http://www.cnews.co.kr>>.

□ 인터넷자료

- 건설교통부 홈페이지 (www.moct.go.kr)
- 대한건설협회 홈페이지 www.cak.or.kr)
- 대한전문건설협회 홈페이지 (<http://www.ksca.or.kr/>)
- 이크레더블 홈페이지 (<http://www.ecredible.co.kr>)

회 사 명	성 명		설 립 연 도	E-mail	
	부서명			TEL/FAX	
	담 당 자	직 위	연 락 처	합 력 업 체 로 한 수 원도급회사수	
		직위: , 년			
상 장 어 부	미상장 , 상장(년)	공 사 계 약 액	천원(2006년 기준)		
기술인협회등록 기술자 수	명(2007년 현재) (기능사, 기사 포함)		자 본 금	천원(2006년 기준)	

등록면허 및 시공능력평가액					
업 종	등록면허 (해당란에○표)	시공능력 평가액(천원)	업 종	등록면허 (해당란에○표)	시공능력 평가액(천원)
실내건축공사업			포장공사업		
토공사업			수중공사업		
미장방수조적공사업			조경식재공사업		
석공사업			조경시설물설치공사업		
도장공사업			강구조물공사업		
비계구조물해체공사업			철강제설치공사업		
금속구조물창호공사업			삭도설치공사업		
지붕판금건축물공사업			준설공사업		
철근콘크리트공사업			승강기설치공사업		
기계설비공사업			가스시설시공업		
상하수도설비공사업			난방시공업		
보링그라우팅공사업			시설물유지관리업		
철도궤도공사업					

< 조사개요 >

- 본 설문은 전문건설업체의 시공능력평가제도의 개선방안에 관한 연구를 위해 진행되는 설문입니다. 시공능력평가제도란 발주자 혹은 원도급사가 적절한 건설업체를 선정할 수 있도록 하는 제도로서 건설업체의 건설공사 수행능력을 최대한 객관적으로 평가하기위해 공사실적, 경영상태, 기술능력, 신인도를 종합 평가하고 있는 제도입니다.

< 작성요령 >

- 별지(page 6)의 시공능력평가액 산정방식을 참고하여 작성하여 주시기 바랍니다.
- 조사표는 작성하여 아래의 팩스로 보내주시기 바랍니다.

< 보내실 곳 >

문의처 : 02-3284-2615, 2616 이보라 책임연구원, 이은형 연구원
 팩 스 : 02-6007-1222 E-mail : bora@ricon.re.kr, eunhyung@ricon.re.kr

- 본 설문에서는 시공능력평가제도 현황 및 문제점을 조사하여 정책 자료로 활용하고자 하오니 바쁘시더라도 적극 협조해 주시면 감사하겠습니다.
 작성된 사항은 통계법 제13조에 의해 비밀이 보장되며 통계 목적 이외에는 사용되지 않습니다.



※ 시공능력평가제도의 인식정도

1. 시공능력평가제도에 대해 어느 정도 알고 있습니까? ()
- ① 점수산출방식 등 평가항목 구성에 대해 명확하게 알고 있다.
 - ② 평가시기, 제출서류 정도만 알고 있다.
 - ③ 시공능력평가제도를 들어본 적이 있다.
 - ④ 전혀 모른다.

※ 시공능력평가제도의 필요성

2. 시공능력평가제도가 중요하다고 생각하십니까? ()
- ① 예 (→ 문항 3, 4번으로) ② 아니오 (→ 문항 5번으로)

3. 시공능력평가제도가 중요하다고 생각하는 이유입니다. 해당칸에 V표 해주세요

설문항목	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1 원도급사의 협력업체에 등록을 하기위해 필요하다.					
2 공동도급시 시공 비율의 적절한 산정을 위해 필요하다.					
3 대형 국책 사업 등의 높은 수주금액의 입찰을 위해 필요하다.					
4 시공능력평가제도 이외에는 객관적으로 회사를 평가하는 방식이 없다.					

4. 시공능력평가액을 가장 중요하게 사용하는 업체의 유형은 무엇이라고 생각하십니까(중복 응답 가능)? (,)

- ① 시공실적이 없는 신생업체
- ② 설립연도가 오래된 업체
- ③ 1건의 시공규모가 큰 업체
- ④ 상장된 업체
- ⑤ 기타 ()

5. 시공능력평가제도가 중요하지 않다고 생각하는 이유입니다. 해당칸에 V표 해주세요

설문항목	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1 협력업체 등록시 일정수준의 시공능력평가액의 확보만 필요하다.					
2 시공능력평가액 순위가 입·낙찰시 결정적 요인으로 작용하지 않는다.					
3 시공능력평가액보다 높은 금액의 공사가 없다.					
4 시공능력평가제도 이외에 평가할 수 있는 방안인 ()이 있다.					

※ 시공능력평가제도의 현황

6. 귀사의 시공능력평가액의 결과에 영향을 미치는 평가항목의 정도를 해당칸에 V표 해주세요

	설문항목	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	귀사의 시공능력평가액중 실적평가액이 가장 높은 비중을 차지한다.					
2	귀사의 시공능력평가액중 경영능력평가액이 가장 높은 비중을 차지한다.					
3	귀사의 시공능력평가액중 기술능력평가액이 가장 높은 비중을 차지한다.					
4	귀사의 시공능력평가액중 신인도가 가장 높은 비중을 차지한다.					

※ 시공능력평가제도의 개선

7. 시공능력평가제도의 개선 사항을 해당칸에 V표 해주세요

	설문항목	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	각 평가항목의 구성내용 및 구성비율을 조정해야 한다.					
2	전문건설업체의 특성을 반영하여 평가항목을 조정해야 한다.					
3	업체별 평가가 아닌 업종별 평가를 해야 한다. (1개의 업체가 여러 업종을 보유할 경우 경영능력평가액의 산정 방식을 업종별 실적에 비례하여 시평액을 개별 산정해야 한다.)					
4	평가지기(월) 및 횟수(회)를 조정해야 한다.					

8. 시공능력평가제도의 개선을 위해 평가항목의 가중치 수정관련입니다. 해당칸에 V표 해주세요

	설문항목	많이 낮춘다	낮춘다	그대로 적용한 다	높힌다	많이 높힌다
1	실적평가액의 구성비 (현재 75% 적용되고 있음)					
2	경영평가액의 구성비 (현재 90% 적용되고 있음)					
3	기술능력평가액의 구성비 (현재 25% 적용되고 있음)					
4	신인도의 구성비					
5	각 평가항목의 각각 다른 구성비를 없애고 100% 인정하여 적용한다.					

9. 시공능력평가제도의 개선을 위해 평가항목의 내용의 수정관련입니다. 해당칸에 V표 해주세요

평가항목		매우 적절하지 않다	적절하지 않다	보통 이다	적절하다	매우 적절하다
실적평가 액	- 최근 3년간 공사실적					
경영 평가액	- 실질자본금					
	- 경영평점					
기술능력평 가액	- 퇴직공제불입금					
	- 최근 3년간 기술개발투자액					
신인도	- 신기술 지정					
	- 우수건설업자					
	- ISO 인증취득					
	- 동일업종 영위기간					
	- 영업 정지					
	- 평균이상 재해율					
	- 3년 이내 부도 발생율					
	- 환경관리/ 폐기물관리					
	- 국내인력 해외현장 고용					
	- 허위서류 제출					

10. 시공능력평가제도의 개선을 위해 평가항목의 추가 및 개선사항을 적어주세요

평가항목	추가 및 개선사항
실적평가액	- -
경영평가액	- -
기술능력평가액	- -
신인도	- -

※ 시공능력평가제도의 운영

11. 시공능력평가제도의 교육에 어느 정도 참여하십니까? ()

- ① 매년 실시될 때 마다 ② ()년에 1회 정도
 ③ 참여하지 않는다. ④ 기타()

12. 시공능력평가제도의 교육 방식 및 홍보에 만족하십니까? ()

- ① 예 ② 아니오

[별지]

※ 시공능력평가제도의 개요

- 시공능력평가제도란 건설업체의 시공능력을 화폐단위로 환산하여 건설교통부 장관이 매년 평가 및 공시하는 것으로
- 발주자는 평가액을 기준으로 입찰제한 및 하도급협력업체 등록 등의 근거로 활용되고 있다.
- 각 평가항목 및 방법은 아래와 같다.

평가액 = 실적평가액+경영평가액+기술능력평가액±신인도평가액

- ① 실적평가액 = 최근 3년간 연평균 공사실적 ÷ 해당업종별 영위기간*의 인정계수** × 75%
 - * 건설업영위월수가 15일 이상은 1월로 하고 15일 미만은 절사함
 - ** 인정계수 1년 미만 = 1, 1년 이상 3년 미만 = 건설업영위월수/12, 3년 이상 = 3
- ② 경영평가액 = 실질자본금* × 경영평점** × 90%
 - * 실질자본금 = 총자산 - 총부채
 - ** 경영평점 = (유동비율평점+자기자본비율평점+매출액순이익율평점+총자본회전율평점) ÷ 4
 1. 유동비율 = 유동자산/유동부채 × 100, 유동비율 ÷ 업계전체기중평균비율 = 유동비율평점
 2. 자기자본비율 = 자기자본/총자본 × 100, 자기자본비율 ÷ 업계전체기중평균비율 = 자기자본비율평점
 3. 매출액순이익율 = 법인세(소득세)차감전 순이익/매출액 × 100
 매출액순이익율 ÷ 업계전체기중평균 = 매출액이익율평점
 4. 총자본회전율 = 매출액/총자본, 총자본회전율 ÷ 업계전체기중평균비율 = 총자본회전율평점
- ③ 기술능력평가액 = 기술능력생산액* + 퇴직공제불입금×10 + 최근 3년간 기술개발 투자액
 - * 기술능력생산액 = 기술자 1인당 평균생산액 × 보유기술자수 × 25%
- ④ 신인도평가액 = 신기술지정, 협력관계 평가, 부도, 영업정지, 재해율불량 등은 실적의 일정비율
가·감산

건설공사 시공능력평가제도 개선방안 연구

2008년 3월 인쇄

2008년 3월 발행

발행인 조우현

발행처 대한건설정책연구원

서울시 동작구 신대방동 395-70 전문건설회관14층

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2619

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

인쇄처 자유기획인쇄(02-2263-0270)

© 대한건설정책연구원 2008