

시공능력평가 통합시스템 기반구축에 관한 기초연구

A Basis Study on the Integrated System for the Evaluation and Public Announcing System of the Contractor's Construction Capacity

노재윤* · 전영준** · 박은수*** · 이태식****
Jae Yoon Noh · Young Joon Jun · Eun Soo Park · Tai Sik Lee

요 약

시공능력공시제도는 97년부터 건설공사 발주자가 당해 건설공사를 수행할 수 있는 적정한 건설업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 도입되었으나, 시공능력평가항목 및 평가액 산정방식은 여러 가지 정책목표의 달성을 위해 이질적인 요소가 부가됨으로써 1건 공사의 수행능력을 판단하는데 있어서 원래의 의미가 많이 변질되었다. 매년 시공능력평가제도의 공시 때마다 논의되는 문제점 등으로 이 제도의 변화가 불가피하여, 특정 업종에 대해 시공능력공시제 폐지 및 전문화 하는 등의 정책방향 변화를 모색하고 있는 시점이다. 이에 본 연구는 기존 문헌 고찰을 통해 국내 건설산업에서 시공능력평가제도의 의의와 그에 따른 문제점 및 개선사항을 분석하고, 최근 정책적 방향을 고려하여 시공능력평가제도의 전문화 유도 및 공사의 특수성을 고려하여 개선할 수 있는 통합시스템 구축에 관한 기초연구를 수행하였다.

키워드: 시공능력평가, 통합시스템, PQ, 평가항목

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

시공능력공시제도는 면허개방과 사전입찰참가자격심사제도의 도입, 도급한도액 제도의 폐지와 더불어 제도적 변화를 거치면서, 시공능력평가제도의 역할과 기능도 많은 변화를 초래하였다. 97년부터 건설산업기본법에 건설공사 발주자가 당해 건설공사를 수행할 수 있는 적정한 건설업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 도입된 시공능력공시제도는 당해 건설업자의 건설공사실적, 경영상태, 기술능력 등을 종합 평가·공시해왔다. 그러나, 시공능력평가항목 및 평가액 산정방식은 여러 가지 정책목표의 달성을 위해 이질적인 요소가 부가됨으로써 1건 공사의 수행능력을 판단하는데 있어서 원래의 의미가 많이 변질되었다. 매년 시공능력평가제도의 공시 때마다 논의되는 문제점 등으로 이 제도의 변화가 불가피하여, 국토해양부에서는 2005년 후반부터

시공능력평가제도 개선 T/F팀을 구성하였고, 올해 말에는 특정 업종에 대해 시공능력공시제 폐지 및 전문화 하는 등의 정책방향 변화를 모색하고 있는 시점이다. 따라서 본 연구는 시공능력평가 및 공시제도의 본격적인 변화를 앞둔 시점에 그간 제시된 문제점들을 분석을 통하여 시공능력평가제도의 개선방안에 대해 알아보고, 현시점에 필요한 특정 공사별 시공능력평가 통합시스템 구축방안을 제안하고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 국내 건설산업에서 시공능력평가 및 공시제도의 의미 및 현황을 살펴보고, 그에 따른 문제점을 분석하여 최근 정책적방향의 현실에 맞는 시공능력평가 제도의 전문화 유도 및 공사의 특수성을 고려한 평가를 위한 방법 중 하나인 통합시스템 구축에 관한 기초연구를 수행하는 것으로 범위를 정하였다.

국토해양부 및 건설 산·학계 등의 자료를 통해 시공능력평가제도의 의미 및 현황을 조사하였고, 시공능력 평가 및 공시제도와 관련한 기존연구와 보도자료를 통하여 문제점을 분석하였다. 또한 국토해양부의 '3차 건설산업진흥기본계획(2008~2012년)'의 일환으로 개정될 시공능력평가제도의 정책방향을 일부 반영하여 개선사항을 도출하였다.

국토해양부의 시공능력평가제도의 개정이 추진되고 있는

* 학생회원, 한양대학교 토목공학과 석사과정
recall000@hanyang.ac.kr

** 학생회원, 한양대학교 토목공학과 박사수료, 공학석사

*** 학생회원, 한양대학교 토목공학과 박사수료, 공학석사

**** 정회원, 한양대학교 건설환경시스템공학과 교수, 공학박사

본 연구는 교육과학기술부의 두뇌한국21(BK21)사업과 중소기업청의 산학공동기술개발지원사업으로 이루어진 것으로 본 연구를 가능하게 한 해당 기관에 감사드립니다.

시점에서 수행된 본 연구의 기초연구 결과가 일반화되기에 무리는 있지만, 시공능력평가 통합시스템 구축방안을 위한 향후 연구의 초석으로 충분한 의미가 있을 것이다.

2 시공능력평가제도의 의의 및 현황

2.1 시공능력평가 및 공시제도의 의의

시공능력평가는 국토해양부장관(건설협회에 위탁)이 매년 건설업체의 시공능력을 화폐단위로 환산(시공능력평가액)하여 공시(매년 7월말)하는 제도이다. 이 제도의 도입목적은 발주자가 공사를 수행할 적합한 업체를 선택할 수 있는 정보를 제공하기 위함이지만 실제로는 건설업체가 공사입찰에 참가할 수 있는 근거자료로 활용되고 있다. 현행의 시공능력평가제도는 특정한 프로젝트의 수행능력을 평가하는 제도라기보다는 기업의 전반적인 수행능력을 총체적, 주기적으로 심사하는 방식이며, 그와 평가항목이 일부 유사하지만, 특정 프로젝트와 관련하여 실제 사업수행능력이 있는 업체를 걸러내는 사전입찰자격심사(PQ; Pre-Qualification)와 비교할 때, 많은 업체들의 시공능력을 발주자가 활용하기 편하도록 미리평가 및 공시하는 제도가 시공능력평가제도이다. 다시 말해, 해당공사를 수행할 수 있는 업체를 선정하는 데 있어 참고가 될 수 있는 정보의 풀의 역할을 하고 있다.

2.2 시공능력평가제도의 현황

표 1. 시공능력평가제도의 도입경위

변경시기	변경내용	비고
'61.5.5	도급한도액제(입찰한도액제) 도입 - 건설업자는 1건 공사예정금액이 최근 2년간 건설공사실적에 의한 영업세 연평균액의 300배 이상이거나 불입자본금(개인인 경우에는 재산한도)이상의 공사를 도급받을 수 없음	등급별 면허제도를 폐지, 능력주의 면허제도 실시
'63.5.31	입찰한도액을 최근 2년간의 건설업영업세를 납부한 건설공사 실적을 합산한 금액 또는 건설공사실적이 없거나 그 실적이 납입자본금보다 적을 때에는 납입자본금을 그 입찰한도액으로 함	'63.8.26 시행령 개정: 건설업자에게 건설공사실적의 신고의무규정
'69.10.1	시행령에서 규정하고 있던 건설공사실적 신고의무를 모법인 건설업체에 규정	
'72.12.31	도급한도액기준금제를 도입하여 공사도급실적을 도급한도액으로 인정하되, 도급한도액기준인 자본금 및 적립금의 10배를 초과할 수 없도록 함	'72.1.1 국무총리훈령 제 100호의 건설업 규제조항에 따른 개정
'80.1.4	단종공사에 대한 도급한도액제도 도입 근거 신설 - '81.12.31 단종공사업 전문공사업으로 명칭변경	
'94.1.7	공공공사로서 PQ적용공사에 대해 도급한도액적용 배제	'93년 PQ제도 도입
'96.12.30	시공능력공시제도 도입 - 판은 건설업자의 시공능력을 평가하여 공시하고, 발주자는 이를 참고하여 건설업자를 선정	건설산업기본법(전문개정)
'99.4.15	시공능력공시 의무제도를 임의제도로 전환	

시공능력평가 및 공시제도는 표 1과 같이 1961년 도급한도액제도가 도입된 이후, 7차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있으며, 금액기준으로 평가된 시공능력평가 결과 일정금액 이상인 업체에 기존의 도급한도가 적용되는 등 표 2와 같이 시공능력평가공시액이 활용되고 있다.

표 2. 시공능력평가공시액의 활용

No.	내용	예시
1	적정한 능력을 갖춘 업체만 입찰에 참여시키기 위한 방안으로 공사실적과 함께 대표적인 입찰참가자격 제한의 기준으로 활용	- 시공능력공시액이 발주공사금액의 2배이상인 업체로 입찰참가 제한
2	건설업자의 시공능력에 맞게 공사규모별로 입찰참가자격을 부여하는 등급별 유자격자명부의 운용기준으로 활용	- 조달청의 경우 800억원 이상 토목공사는 시공능력공시액 800억원 이상인 1등급 업체만 입찰 가능
3	중소업체 보호를 위하여 대기업에게는 일정규모 미만공사의 참여를 제한하는 도급한도액 적용기준으로 활용	- 시공능력공시액이 800억원 이상인 일반건설업자는 시공능력공시액의 1/100 미만공사에 입찰참여 불가

1993년 PQ제도가 도입되고 건설시장 개방의 영향으로 99년 시공능력평가 및 공시제도가 임의제도로 전환되면서 시공능력평가제도의 업체 능력 평가 기능은 크게 반감되었다. 또한, 시공능력평가 결과를 바탕으로 제한군과 도급한도가 적용되고 있지만, 입찰·계약에 미치는 영향은 기존의 도급한도액제도에서 보다 크게 약화되었으며, PQ심사가 확대됨에 따라 시공능력평가제도의 입찰·계약제도의 역할이 모호해지고, 특정한 능력을 요구하는 시설물 평가의 객관성결여로 인한 전문화 유도의 어려움, 평가항목의 적절성 및 비중 문제 그리고 금액단위의 평가 등의 여러 문제가 대두되어, 최근 국토해양부는 현재 토건위주로 발표되고 있는 시공능력평가제도의 개선할 필요성과 함께 연내 개정할 계획을 추진 중에 있는 상황이다.

3 시공능력평가제도의 주요문제 및 개선사항

3.1 시공능력평가제도의 문제 및 쟁점

시공능력평가와 함께 제기되고 있는 주요문제로는 본래의 역할과 기능상 문제, 기준의 문제, 평가 시기의 조정문제, 평가 내용의 객관성 및 충실도 문제, 평가결과 활용상의 문제 등이 있으며, 표 3과 같이 정리하였다.

그 동안 대두된 시공능력평가 제도의 문제점으로 시공능력평가항목이 실질적인 시공능력을 반영하지 못하고 있으며, 이질적인 평가항목을 금액기준으로 단일화하는 과정에서 문제와 그 평가 항목의 분류 및 비중이 정형화되어 발주자의 요구를 반영하기에 어려움이 있어 PQ제도의 사전단계의 역할을 취하고 있어 시공능력평가의 역할·기능적 측면에서도 퇴색되었다. 그리고, 7월 말 공시하여 1회/년 정기 평가를 실시하는 시공능력평가는 수시로 변화하는 업체의 실적 및 경영상황 정보 등을 반영하는 데 한계가

표 3. 시공능력평가제도의 주요문제

No.	주요문제	내용
1	역할과 기능상 문제	- 본래의 목적의 퇴색
2	시공능력평가의 기준의 문제	- 이질적인 평가항목의 금액기준으로의 단일화로 인한 문제 - 평가항목 및 비중 문제
3	평가 시기의 조정문제	- 정기 평가, 수시평가의 문제
4	평가 내용의 객관성 및 충실도	- 실질적인 시공능력을 평가하는 질적정보파악의 한계 - 특정공사의 시공실적 및 기술능력의 유용성 - 전문화 유도의 어려움
5	평가결과 활용상의 문제	- 평가산정에 투입되는 인적·물적 비용에 비해 미흡한 활용도 - 타 평가제도와의 연계성 부족 - 중복평가에 따르는 시공능력평가 제도의 역할과 기능에 대한 회의

있으며, 금액으로 인위적으로 전환하여 양적정보를 나타내어 질적 정보를 파악하는 데는 한계가 있다. 또한, 시공능력이 대분류에 따른 업종별로 평가됨에 따라 특정한 능력을 요구하는 시설물의 경우 평가의 객관성이 결여될 우려가 높을 뿐 아니라 업체의 전문화를 유도할 수도 없으며, 이러한 이유로 PQ심사의 중복 평가 및 연계성에 비효율적인 측면도 포함하고 있다.

3.2 시공능력평가제도의 개선사항

앞서와 같이 제시된 문제들의 개선사항을 정리하면 다음의 표 4와 같다.

표 4. 시공능력평가제도의 주요 개선사항

주요 개선사항	
1.	시공능력 평가 분야와 평가 항목에 대한 재검토 필요
2.	세부 평가항목의 적절성과 평가 요소 별 비중의 재검토 필요
3.	공시되는 시공능력평가액 개념의 재정의 및 질적 정보의 제공 필요
4.	수시로 변동하는 평가항목의 적용
5.	타 평가제도와의 연계를 위한 검토 및 평가결과 활용의 극대화

현행의 PQ 및 적격심사에 요구되는 기초자료를 제공해주는 역할을 하고 있고, 요구되는 기초자료가 충실히 발주자에 공급될 수 있는 범위에서 시공능력 평가제도가 활용되도록 하여야 하며, 현재 매우 제한적으로 활용되고 있는 시공능력평가제도가 PQ 및 적격심사를 하기 위해 필요한 관련 자료를 수집하는데 소비되는 많은 노력과 시간을 단축시키는 역할을 해야 한다.

이러한 점에서 시공능력관련 실적 및 경영상황, 기술능

력, 신인도 등 세부 평가항목별로 업체별 자료를 구축하는 일은 매우 중요하며, 발주자가 평가 항목별 선택과 비중을 선택하여 특정 공사에 적합한 업체들의 리스트를 분류할 수 있는 선택 범위 분류 체계가 구축되어야 한다.

또한, 수시로 변동하는 평가항목의 적용과 타 평가제도와의 연계성을 위한 검토 및 평가결과 활용의 극대화를 위해서는 시공능력평가와 PQ 및 적격심사에 필요한 신뢰성 있는 정보를 구축하고 관리하는 것이 중요하다.

이러한 사항들을 개선하기 위해선 신뢰할 수 있는 실적 공사 분야별, 평가항목별로 분류하여 해당 건설업체가 직접 입력가능하고, 특정 공사의 발주자가 PQ 및 적격심사에 요구되는 기초자료로서의 평가 항목별 선택과 비중을 선택하여 적합한 업체들의 리스트를 획득하며, 실시간 정보구축이 가능한 특정 공사별 시공능력 평가를 위한 효율적 통합시스템이 필요할 것으로 사료된다.

4. 효율적 시공능력평가를 위한 통합시스템 구축 방안

제안된 통합시스템은 시공능력 평가의 공시가 주목적이 아니라 건설업체 시공능력 관련정보를 구축하여 공사의 특수성과 발주자의 요구에 부응하도록 하는 것에 목적이 있다. 현행 시공능력평가의 기능에 맞추어 PQ에 및 적격심사에 활용가능 하도록 평가항목 선택이 유동적이고 질적 정보를 포함한 입찰행정을 지원하는 시스템으로 실시간 정보구축이 가능한 전산망을 기본으로 하며, 통합시스템의 예시 및 개념도는 그림 1과 같다.

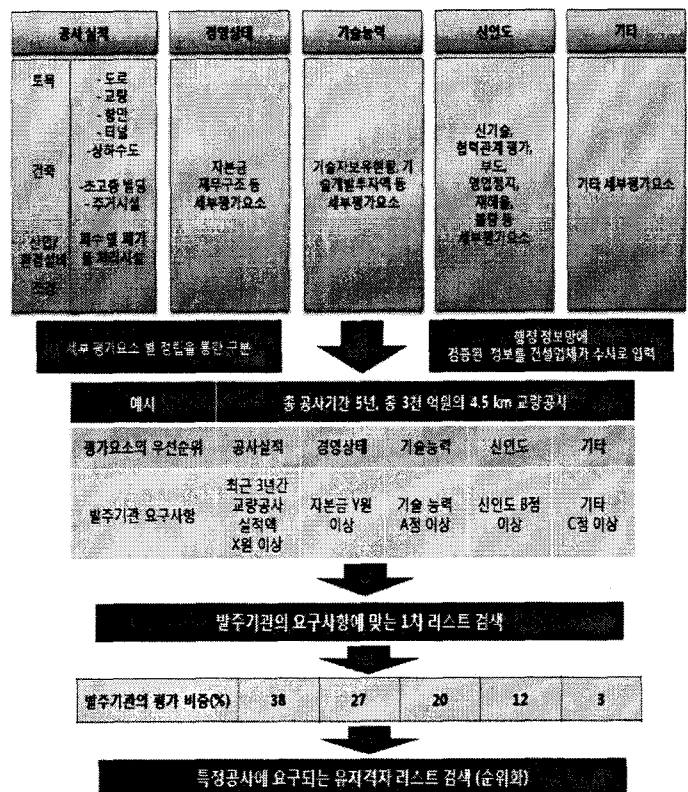


그림 1 통합시스템의 예시 및 개념도

공사실적은 전문화를 유도하기 위하여 전문분야로 평가할 수 있는 시설물까지 구분하며, 시공실적 및 경영상태 등 수시로 변동하는 평가 항목을 해당업체가 입력하도록 하여, 가장 최근의 자료로 평가를 받을 수 있도록 한다.

그리고 발주자는 평가요소의 우선순위를 선택하고, 요구사항을 체크하여 1차 검색리스트를 검색 하며, 평가항목별 평가 비중 설정을 통해 1차 리스트를 순위화 시킨 특정 공사에 적합한 유자격자 리스트를 검색할 수 있어, PQ 및 적격심사와 연계된 정보를 제공이 가능할 것이다.

그러나 구축을 위해 선행되어야 할 과제가 몇가지 있다.

첫째, 입력정보의 검증체계가 우선시 되어야 한다. 시공실적의 검증은 정부 부처간 발주된 공사의 낙찰정보가 자동 등록되도록 하고, 경영상태 검증은 신고된 내용을 입력할 수 있도록 관련 기관과의 시스템연동이 우선시 되어야 하며, 가·감점 요소인 기술능력, 신인도 및 기타 부분은 신고를 통한 증빙의 의무화가 필요하다.

둘째, 세부평가요소의 분류 정립을 위해 향후 전문가 그룹의 회의를 통한 조율이 필요하다.

셋째, 무엇보다 통합시스템을 관리하고 입력정보 검증 및 관리를 위한 부서 및 팀의 구축도 해결되어야 할 것이다.

또한, 소규모 공사에 참여하는 업체인 경우에는 약식 시공능력 평가만으로 가능하도록 평가기준을 단순화하는 문제도 향후 고려해야 할 것이다.

5. 결론

본 연구에서는 기존 문헌 고찰을 통해 국내 건설산업에서 시공능력평가제도의 의의와 그에 따른 문제점 및 개선사항을 분석하고, 최근 정책적 방향을 고려하여 시공능력평가 제도의 전문화 유도 및 공사의 특수성을 고려한 통합시스템 구축에 관한 기초연구를 수행하였다.

시공능력평가제도의 주요문제로 본래의 역할의 퇴색과 기능상 문제, 기준의 문제, 평가 시기의 조정문제, 평가 내

용의 객관성 및 충실도 문제, 평가결과 활용상의 문제 등으로 분석되었으며, 건설업체 시공능력 관련정보를 구축하여 공사의 특수성과 발주자의 요구에 부응하는 것에 목적이 있고, 현행 시공능력평가의 기능에 맞추어 PQ 및 적격심사에 활용가능 하도록 평가항목 선택이 유동적이고 질적 정보를 포함한 입찰행정을 지원하는 시스템으로 실시간 정보 구축이 가능한 전산망 형태인 시공능력평가 통합시스템을 제안하였다.

이 시스템의 구축은 정보 활용 측면이나 시간 및 소용비용 절약에 큰 역할을 할 것으로 기대하지만, 평가요소의 분류체계의 정립, 입력정보의 검증시스템 구축 등 많은 추가 연구가 필요로 되며, 향후 연구로 수행 할 것이다.

참고문헌

1. 김민형 외, 시공능력평가 및 공시제도의 개선 방향과 추진 과제, 한국건설산업연구원, 2000
2. 김성일, 시공능력 평가제도의 주요문제 및 개선방향, 건설경제, 47권, 2006, pp.28-36
3. 이보라 외, 건설공사 시공능력평가제도 개선방안 연구-전문건설업을 중심으로-, 대한건설정책연구원, 2008
4. 건설타임즈, 뉴스 보도자료, 2008
5. 일간건설신문편집부, 일반건설업자 시공능력평가현황, 일간건설신문, 2005-2008

Abstract

To help a owner selecting proper contractors about the specified contract, the Evaluation and Public Announcing System of the Contractor's Construction Capacity has been introduced since 1997. But, the system has been done violence to its original meaning and purpose as time went on. When annually announcing the Contractor's Construction Capacity, especially, there was frequently a large range of opinion on the issues. On that account, MLTM(Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs) has had to make a alteration to improve those and is making efforts for a constructive policy now.

The purpose of this paper is to conduct a basis study on the Integrated System after reflecting points to be considered about improvements and the current of the times

Keywords : Construction Capacity, Integrated System, Pre-Qualification, Evaluation
