

건설교통부는 PQ 등 입찰기준의 변별력을 높이고 저가하도급을 방지하는 등 건설관련제도를 개선키로 결정한 경제정책조정회의(1999년 12월 8일)의 후속조치 일환으로 관계부처·업계·학계 등으로 구성된 실무작업단 회의, 공청회(2000년 1월 27일), 경제장관 간담회(2000년 3월 28일) 등을 거쳐 건설산업 구조개편 방안을 마련하였다.

## 뉴밀레니엄 시대의 건설산업 구조개편 방안

# 낙찰율 상향조정 및 적격심사기준 개선

**건설** 교통부는 부실공사 방지와 건설산업 경쟁력 강화를 위해 마련한 건설산업구조 개편 방안이 지난 3월 말 경제장관 간담회를 통해 정부정책으로 확정됨에 따라 낙찰률 상향조정 등 입찰제도 개선책이 이달중 시행에 들어갈 수 있도록 회계예규 등 관련규정의 개정을 재정경제부에 요청했다고 밝혔다.

이 방안에 따르면 금년 4월중 공공공사의 낙찰 하한선이 공사 규모별로 순공사비 수준으로 상향조정되어 신규발주공사를 대상으로 적용되고, 내년부터는 1천억 이상 PQ 대상공사에 대해 금융기관의 공사이행보증을 전제로 최저가낙찰제가 도입된다.

부실공사방지와 업계의 채산

성 확보를 위해 낙찰 하한선을 1천억원 이상 73%, 300억원~1천억원 78%, 100억원~300억원 83%, 100억원 미만 85% 등 규모별로 상향 조정했으며, 이 경우 PQ와 적격심사제의 변별력 강화를 통해 2~5%의 낙찰률 상승효과가 발생해 100억~300억원 공사의 실제 인상효과는 85~88%에 달할 것으로 건교부는 전망했다.

이 방안은 또 기술력과 재무건전성을 갖춘 업체가 우대받을 수 있도록 PQ 및 적격심사기준을 강화해 현행 200% 만점의 시공경험을 300%~100% 만점으로 조정하고 기술능력과 기술자의 경력, 신기술을 중시하도록 했다.

이와 함께 경영상태 평가항목을 부채비율과 이익률 등 재

무구조 평가기준을 현실화하는 방향으로 개선하여 신인도의 경우 변별력 강화를 위해 현행  $\pm 10$ 점에서  $\pm 3$ 점으로 축소했으며, 지방 중소건설업체에 대한 형평성을 위해 공동도급공사의 지역업체 참여비율을 현행 5%에서 10%로 확대하고, 신규업체의 공공건설시장 진출기회를 확대하기 위해 10억원 미만 소규모 공사에 대한 시공경험 평가를 완화했다.

더불어 상승된 낙찰률이 하도급 공사현장에 제대로 투입되고 있는지를 확인하기 위해 발주기관에서 저가하도급 여부를 심사할 수 있도록 지침을 제정키로 했으며, 과도기적으로 현행 적격심사제의 변별력 제고를 통해 경쟁력 있는 업체를 선정하여 적정공사비 투입을 유도하

고 궁극적으로 최저가낙찰제를 단계적으로 도입하는 방향으로 입찰제도를 개선키로 했다. 이를 위해 내년부터 1천억원 이상 PQ 대상공사에 대해 금융기관의 공사이행보증을 전제로 최저가낙찰제를 시행하고 이를 연차적으로 확대해 나갈 예정이다.

**[1] 최근 건설산업의 실태**

건설경기 침체로 공사물량은 급감하고 있으나 규제 완화에 따른 업체수 증가로 시장의 불안정이 증대됨에 따라 최근 공공공사의 입찰경쟁이 심화되어 PQ공사의 낙찰율이 하한선인 73%에서 고착화되는 등 품질저하 및 도급·하도급업체의 수익성 약화로 인한 동반부실 등 산업경쟁력 약화가 우려되는 실정이다.

구 분	97년	99년	2000년(추정)
건설공사수주액	79조원	51조원	56조원
일반건설업체수	3,896개사	5,126개사	6,000개사
업체당 평균수주액	202억원	99억원	93억원

시장개방 이후 칸막이식 업역분할 규제가 완화되고 있으나, 이를 대체할 시장기능이 확립되지 않아 업계의 혼란이 가중되고 있다. 지난해 4월 건설업면허제의 등록제 전환 등 정부규제는 대폭 완화되었으나 업체선별장치 등 경쟁률이 정립되지 못한 상태이고, 특히 신용평가 및 보증제 등 평가체계가 결운

마 단계에 불과하여 건설금융기능이 아직도 취약한 상태에서 부실업체를 걸러내는 시장의 자정(自淨)기능이 제대로 작동되지 못해 건설한 업체와 부실한 업체의 혼재로 인한 갈등이 증폭되고 있다.

GDP의 20% 이상을 차지하는 외형적 성장에도 불구하고 시공분야에 국한되어 부가가치 창출력이 낮아 경쟁력이 낙후되어 있다. 시공 등 hard 분야는 그런대로 경쟁력을 갖추고 있으나 부가가치 창출의 원천인 기획·사업관리 등 soft한 분야가 취약하고(시장규모는 세계 9위이나 엔지니어링 능력은 선진국의 63% 수준으로 25위권에 불과), 시공분야도 단순도급방식에 치중되어 있으며 원가절감도

외형위주의 군살빼기에 치우쳐 수익 창출이 한계에 봉착되어 있다. 건설공사 전단계에 걸쳐 각 공정 및 참여자의 지식을 연계시키는 지식·정보화 능력이 부족하고, 그간의 정책도 설계·시공·감리 등 업역별 물량배분에 초점을 맞춘 나머지 건설업체의 엔지니어링 능력 배양을 도외시해 왔다.

**[2] 향후 건설산업 여건 전망**

업역을 구분하여 정부가 물량을 배분하는 식의 보호정책은 더 이상 그 정당성과 실효성을 발휘하기 어려운 실정이며 규제보다 입찰·신용평가·보증 등 시장기능에 따라 진입·퇴출을 조절하는 장치가 산업정책의 핵심으로 등장하는 등 건설산업의 구조를 형성하는 근간이 정부규제에서 시장기능으로 완전히 이동될 전망이다. 향후 정부정책도 시장기능이 원활히 작동하기 위한 인프라(금융·입찰제도·정보) 구축과 시장실패를 방지하기 위한 최소한의 보완장치(저가하도급·부실방지)에 주력할 것이다.

조립 위주의 기술력(technique)보다는 network에 바탕을 둔 지식(knowledge)의 구비가 경쟁력의 관건으로 등장할 전망이다. 설계·시공·감리 등 3영역간 정보의 집적·분석·유통능력 여부가 부가가치 창출의 핵심요인으로 작용하고 CALS, 건설산업 D/B, EDI 등 건설산업 정보분야가 급신장하면서 건설산업의 성격도 시공위주의 단순서비스 산업에서 복합산업구조로 변화되고 새로운 건설산업분야가 활성화될 전망이다.

IMF 이전을 회복하는 2002년경부터 외국업체의 국내 시장 진출이 활발해지고 국제규범의 적용 요구가 높아질 전망

이다. EC능력을 갖춘 해외 대형건설업체들의 국내 진입시 국내업체들은 외국건설업체의 단순 하청업체로 전락할 우려가 있으며 자연 생산과정·회계·정보의 투명성과 공정성을 요구하는 목소리가 증가하고 이의 체질화가 주요과제로 부상할 전망이다.

건설산업이 21세기에 도 싼값에 고품질의 시설물을 생산하여 국가경제의 핵심산업으로 거듭나기 위해서는 환경변화를 인식하고 이에 대한 종합적인 구조개편 방안을 조속히 시행할 필요가 있다.

### [3] 상황인식 및 구조개편 방향

건설산업의 경쟁력이 저하된 가장 큰 원인은 지금까지의 정책이 발주자보다는 업체 측면에 초점을 맞춘데 원인이 있다. 수주산업의 속성상 신공법 활용 및 업체선별에 1차적으로 관심을 가져야 할 주체는 발주자(수요자)이나, 그간의 정책은 지나치게 업체(공급자) 측면에 치우쳐 있었다. 설계와 시공이 어떻게 연계되어야 공사비용이 절감되는지, 누구를 뽑아야 이득이 되는지를 먼저 인식하여야 할 주체는 업체가 아니라 당연 발주인 것이다. 그러나 그간 정부는 업체 선정의 공정성 여부에만 집착한 나머지 발주능력 향

상보다는 물량배분에서 발생하는 업계 갈등을 그때 그때 칸막이식 할당정책으로 대처하는데 주력해 왔다.

따라서 건설산업이 경쟁력을 확보하기 위해서는 업체 측면이 아니라 발주자 측면에서 건설산업구조를 개편할 필요성이 있다. 과연 누가 경쟁력이 있는지 선별장치를 마련하는 등 입찰제도를 개선하고, 경영투명성·재무건전성·수익성 확보 등 건설금융기능을 강화하고, 단순시공에서 건설사업관리(CM)등 지식·정보기능의 복합수행에 의한 고부가가치화 등 건설산업의 지식기반화를 마련하고, 감리기능 강화와 저가하도급 방지 그리고 부정공동도급·면허대여·불법하도급 등의 관행을 타파하는 등 잔존관행을 척결하여 낙후된 국내 관행을 Global Standard로 이행하고, 정부의 보호 대신 시장기능에 의한 경쟁력을 확립하는 방향으로 구조를 개편할 예정이다.

### [4] 세부 추진방안

#### 1) 입찰제도의 개선

지금까지 정부공사 입찰제도는 수없이 변경되어 왔으나 암묵적인 담합구조로 인해 평균 낙찰율이 90% 수준에서 이루어져 왔으나 현재는 입찰제도가 업체능력을 판별할 수 있는 기능을 아직 확립하지 못해 73%

수준의 저가낙찰현상이 일반화되어 있는 실정이다.

현행 적격심사제는 업체별로 시공실적·재무상태 등을 점수화하여 이를 바탕으로 점수가 가장 높은 업체가 가장 낮은 가격으로 낙찰받을 수 있도록 운용(하한선 73%)하여 왔으나 실제에 있어서는 평가기준이 너무 낮아 대부분의 업체가 만점을 받음에 따라 만점받는 업체들간에 하한선(73%)에서 낙찰받는 것이 불가피한 상황이다.

공사이행보증제를 활성화하여 국제규범인 최저가낙찰제를 단계적으로 도입하되, 과도기적으로는 현행 PQ 및 적격심사제의 변별력을 제고하고 적정공사비 투입을 유도할 예정이다.

#### (1) 최저가낙찰제 도입

2001년부터 1천억원 이상 PQ공사(터키·대안입찰 제외)에 대해서는 이행보증서 제출을 의무적용하고 최저가낙찰제로 이행(국가계약법시행령 개정)한다. PQ 등 심사후 일정점수 이상을 받은 업체가 입찰에 참여하도록 하여 최저가낙찰자가 금융기관이 완공을 보증하는 이행보증서를 제출할 때 계약을 체결하고, 이후 이행보증제 활용실태 등 추이를 보아가며 단계적으로 최저가낙찰제 적용대상공사를 확대해 간다.

#### (2) PQ 시공경험 평가 개선

## 낙찰율 상향 조정 및 적극심사기준 개선

동일·유사공사에 대한 시공 경험 평가비율을 대형공사에 대해서는 강화하되, 소규모 공사에 대해서는 완화하는 등 동일·유사 PQ공사에 전문화된 업체가 보다 많은 수주 기회를 확보할 수 있도록 변별력을 제고한다.

현행 200%만점에 최저등급이 10%였던 것을 500억원 이상 공사는 300% 만점에 최저등급을 20%로, 500~100억원 공사는 200% 만점에 최저등급을 10%로, 100억원 미만 공사는

100% 만점에 최저등급을 5%로 한다.

비PQ분야(예/일반도로)보다는 기술난이도가 높은 PQ 대상공사에 대한 평가를 강화하여 공종별 평가의 변별력이 낮은 「5년간 전체공사 실적」을 하향 조정하되, 동일·유사공종에 대한 배점을 상향 조정하고, 동일 종류의 공사실적 평가시 실적 반영도가 높은 금액 배점을 확대하고 규모평가 배점을 축소한다.

### (3) PQ 기술능력 평가 개선

동일 공종에 전문화된 경력 기술자를투입하고 신기술 등 기술개발 실적이 높은 업체를 우대한다. 당해공사의 수행과정에서 핵심적인 역할을 하는 해당 공종 경력 기술자의 경우 동일 공종에의 근무경력이 높을수록 우대받도록 경력계수를 신설하여 평가를 강화하는 반면 일반 및 시공지원기술자에 대한 배점은 하향 조정하여 업체의 기술자 보유로 인한 부담을 완화하고, 변별력이 낮은 준공기간 경

### ◇ 조달청 입찰참가자격 사전심사 기준 개정례

구 분		현 행			개 선 안		
심사항목	평가요소	배점	등급	평점	배점	등급	평점
가. 최근 10년간 당해공사와 동일한 종류의 공사 실적	1) 규모(길이 또는 용량 및 면적 등 기준)	13.4	A:200%이상 B:150%이상 C:100%이상 D:50%이상 E:10%이상	13.4 12.1 10.7 9.4 8.0	10 (△3.4)	금액 또는 난이도 별로 별도 등급 구분	10.0 8.5 7.0 5.5 5.0
	2) 금액(실적인정 규모 이상 공사중의 각각 준공금액의 합계액: 관급포함)	8.0	A:200%이상 B:150%이상 C:100%이상 D:50%이상 E:10%이상	8.0 7.2 6.4 5.6 4.8	14 (+6)	금액 또는 난이도 별로 별도 등급 구분 참조	14.0 12.0 10.8 8.0 6.0
나. 최근 10년간 당해공사와 유사한 종류의 공사 실적	3) 금액 또는 규모	13.4	A:200%이상 B:150%이상 C:100%이상 D:50%이상 E:10%이상	13.4 12.1 10.7 9.4 8.0	15.0 (+1.6)	금액 또는 난이도 별로 별도 등급 구분 참조	15.0 13.0 11.0 9.0 7.0
다. 최근 5년간 공사실적	4) 입찰공고시 해당공사 명시	8.6	실적합계액 ÷ (예정금액 × 5) = 실적계수	실적계수 × 8.6 = 평점(단, 상한은 6점)	점수: 6점(△ 2.6)		

낙찰율 상향 조정 및 적격심사기준 개선

[표] 조달청 입찰참가자격 사전심사 기준 개정례

구 분		현 행			개 선 안		
심사항목	평가요소	배점	등급	평점	배점	등급	평점
가. 당해공사의 시공에 필요한 기술자 보유상황	1) 해당공종 경력기술자	6	A:2.0점 이상 B:1.5점 이상 C:1.0점 이상	6.0 5.0 4.0	7 (+1)	A:4.0점 이상 B:3.0점 이상 C:2.0점 이상	7.0 5.0 3.0
	2) 일반기술자	6	A:30인 이상 B:20인 이상 C:10인 이상	6.0 5.0 4.0	5 (-1)	A:25인 이상 B:17인 이상 C:8인 이상	5.0 4.0 3.0
	3) 시공지원기술자	5	A:5인 이상 B:3인 이상 C:2인 이상	5.0 4.0 3.0	4 (-1)	현행과 동일	4.0 3.0 2.0
나. 당해공사의 시공에 필요한 설비 및 장비보유 상황 (임차포함)	4) 당해공사의 필수적인 설비 및 장비(입찰 공고시 명시)	6	A:100% 보유 B:50% 보유	6.0 3.0	현행과 동일		
다. 당해공사의 수행에 필요한 특수공법 및 기술보유 상황(관계 기관 확인실적 또는 과거 시공실적)	5) 당해공사에 필수적인 특수공법 및 특수 기술부문	6	A:100% 보유 B:50% 보유	6.0 3.0	현행과 동일		
라. 기타 당해공사 시공에 특히 필요한 사항	6) P.Q.신청서 제출한 동일 또는 유사공사 실적의 준공기간 경과에 따른 시공경험 축적정도	6	A:2년 이내 시공실적 B:5년 이내 시공실적 C:10년 이내 시공실적	6.0 4.0 2.0	5 (-1)	현행과 동일	5.0 3.0 2.0
마. 특허 또는 신기술 보유 건수	7) 최근 3년간 건설공사와 관련하여 건설업체가 개발한 특허 또는 신기술 건수	신 설		2		A:9건 이상 B:6건 이상 C:3건 이상 D:1건 이상	2.0 1.5 1.0 0.5

과에 따른 시공경험의 축적 정도도 배점을 하향 조정한다.

※ 개선안 : 기술자수×기술등급

별 계수×동일·유사공사업무 근무경력계수(3년 미만 1.6년 미만 1.5. 9년 미만 2. 9년 이상 2.5)

그간 100억원짜리 공사를 2년 이내에 준공한 경우 6점 만점을 받으나 고난도 1000억원

낙찰을 상향 조정 및 적격심사기준 개선

짜리 대형공사를 5년 이내 준공한 경우 4점을 받아 평이한 소규모 공사를 수주할수록 유리한 비합리성이 존재했었다.

또한 기술변별력을 제고하고 기술개발투자의 효과를 평가할 수 있도록 최근 3년간 특허·신기술 개발건수 평가를 신설하고, 중장기적으로 건설기술관리 법령에 따른 시공평가 결과를 단위구조물 위주평가로 전환하여 기술능력 평가항목에 신설하고 점수화하는 방안을 강구한다.

(4) PQ 경영상태 평가 개선

① 평가기준이 건설업의 특성

을 반영하도록 개선하여 평가의 합리성을 제고하고, 건설업체의 구조조정을 지원한다.

현행 기준은 건설업의 특성을 무시하고 지나치게 강화되어 있어 업계의 실정을 반영하기 어려우므로 평가의 기준이 되는 업체 평균비율을 가중평균방식으로 변경하고 등급구간도 조정한다.

※ 예 : 부채율의 경우 업체평균비율을 현행 287.84%(1998년 기준 산술평균)에서 437.7%(1998년 기준 가중평균)로 변경하고 부채율 200% 미만시 A등급으로 평가하는 방안

워크아웃 등으로 상법상 분할설립될 경우 분할등기일에 손익계산서가 작성되기 불가능하므로 이에 대한 경영상태 평가 방식의 기준을 설정한다. 분할등기일로부터 최소 1개월 이상의 영업실적을 토대로 손익계산서를 작성하여 3개월 이내에 제출토록 하고, 손익계산서를 작성하는 기간중에는 분할직전의 손익계산서로 평가한다. 이를 인정하지 않으면 매출액순이익율, 자본회전율 등의 점수가 영점처리되어 입찰참가가 사실상 불가능하다.

[표] 조달청 입찰참가지격 사전심사 기준 개정례

구 분		현 행			개 선 안		
심사항목	평가요소	배점	등급	평점	배점	등급	평점
가. 최근년도 부채비율(타 인자본/자기 자본)	1) 업체평균 부채비율(287.84%)에 대한 해당업체 비율	8.8	A: 40%(부채율 86%)미만 B: 90%(259%)미만 C: 140%(402.9%)미만 D: 190%(546.9%)미만 E: 190%(546.9%)이상	8.8 7.9 7.0 6.2 5.3	437.7%	A: 46%(부채율 201%)미만 B: 75%(328.2%)미만 C: 100%(437.7%)미만 D: 125%(547.1%)미만 E: 125%(547.1%)이상	좌동
나. 최근년도 유동비율(유동자산/유동부채)	2) 업체평균 유동비율(332.86%)에 대한 해당업체 비율	7.4	A: 120%(유동비율 399.4%)이상 B: 100%(332.86%)이상 C: 90%(299.5%)이상 D: 70%(233%)이상 E: 70%(233%)미만	7.4 6.7 5.9 5.2 4.4	110.3%	A: 250%(유동비율 275.8%)이상 B: 175%(유동비율 193.0%)이상 C: 100%(110.3%)이상 D: 70%(77.2%)이상 E: 70%(77.2%)미만	좌동

낙찰율 상향조정 및 적격심사기준 개선

② 재정부 입찰참가자격 사전 심사 요령 개정

- 별표 비교 개정 : 건설업체들의 가중평균비율을 기준으로 등급을 정하여 평가(이 경우 가중평균비율이 마이너스로 될 경우에는 플러스인 업체들만을 대상으로 평가하여 기준을 정함)

- 주) 경영상태 평가방법에 2-2를 신설 : 분할로 인한 신설로 손익계산서가 없는 법인의 경우 분할등기일 이후 최소 1개월 이상의 영업실적이 반영된

손익계산서를 3개월 이내에 제출하여 경영상태를 평가한다. 새로 작성된 손익계산서를 제출하는 경과기간 동안은 분할등기일 직전일에 적용하였던 손익계산서를 기준으로 평가한다.(현행 주 2는 주 2-1로 변경하고 분할을 분할합병으로 개정)

(5) PQ 신인도 평가 개선

PQ평가의 변별력을 상쇄시키고 당해공사와 직접적으로 관련이 없는 사항이므로 비중을 대폭 축소(±10 → ±3)하였다.

전반적으로 하향 조정하되, 특히 변별력이 극히 낮은 항목들은 평가대상에서 삭제하는 등 재정부 입찰참가자격 사전심사 요령 개정 내용은 다음과 같다.

- ① 건설기술관리법에 의한 우수건설업자로 지정된 자 : 3 → -1점
- ② 건설산업기본법에서 정한 처벌 : -3 → -2점
- ③ 협력관계 평가결과 우수한 자 : 4 → 2점
- ④ 최근 1년간 하도급대금 현

[표] 조달청 입찰참가자격 사전심사 기준 개정례

구 분		현 행			개 선 안		
심사항목	평가요소	배점	등급	평점	배점	등급	평점
다. 최근년도 매출액순이익(당기순이익/매출액)	3) 업체평균 매출액 순이익율(3.44%)에 대한 해당업체 매출액 순이익율	6.4	A: 150%(매출액순이익율 5.1%)이상 B: 100%(3.44%)이상 C: 40%(1.37%)이상 D: 10%(0.34%)이상 E: 10%(0.34%)미만	6.4 5.8 5.1 4.5 3.8	1.66% (마이너스 업체는 제외한 가중평균 비율)	A: 400%(매출액순이익율 6.6%) 이상 B: 200%(3.32%) 이상 C: 100%(1.66%) 이상 D: 50%(0.83%)이상 E: 50%(0.83%)미만	좌동
라. 최근년도 총자본회전율(매출액/총자본)	4) 업체평균 총자본회전율(1.21회)에 대한 해당업체 총자본 회전율	5.4	A: 140%(총자본회전율 1.69회)이상 B: 100%(1.21%)이상 C: 60%(0.72%)이상 D: 10%(0.12%)이상 E: 10%(0.12%)미만	5.4 4.9 4.3 3.8 3.2	0.9회	A: 150%(총자본회전율 1.35회) 이상 B: 100%(0.9%)이상 C: 60%(0.54회)이상 D: 30%(0.27%)이상 E: 30%(0.27%)미만	좌동
마. 최근 3년간 매출액에 대한 기술개발투자비율(기술개발투자비/매출액)	5) 업체평균 기술개발 투자비율(0.80%)에 대한 해당업체 기술개발 투자비율	7.0	A: 200%(1.6%)이상 B: 120%(0.96%)이상 C: 50%(0.4%)이상 D: 15%(0.12%)이상 E: 15%(0.12%)미만	7.0 6.3 5.6 4.9 4.2	0.3%	A: 400%(1.2%)이상 B: 250%(0.75%) 이상 C: 100%(0.3%)이상 D: 40%(0.12%)이상 E: 40%(0.12%)미만	

## 낙찰을 상향 조정 및 적격심사기준 개선

금결제 비율 위반 등 불공정하도급거래로 과징금부과를 받은 자 : -3점(현행 유지)

※ 경제정책조정회의(2000년 2월 17일)시 배점을 강화(-3 → -5)키로 함에 따라 점수 축소없이 현행 유지

⑤ 건설재해 초과 또는 미달 : ±3 → +1, -2점

⑥ 표준안전관리비 사용의무 위반 : -2 → -0.3점

⑦ 환경법령에 의한 처벌 : -2 → -1점

⑧ 부실별점 : -5 → -3점

⑨ 삭제 : 부정당기간 만료후 그 제제기간에 있는 자, 입찰 및 계약질서를 현저히 위반한 자, ISO인증

### (6) 적격심사기준 개선

현장관리계획, 공정관리계획, 품질관리계획, 안전관리계획, 환경보전계획 등 변별력이 없는 평가항목은 대상에서 삭제하되 계약시 제출토록 변경(공사계약일반조건에 명시)하고, 객관적 평가가 가능한 하도급관

리계획은 존치하되 점수를 조정한다.

자재 및 인력조달계획의 적정성 항목도 배점을 조정하고 평가방식도 개선하여 적정공사비 투입을 유도한다.

－ 현행 : (기초금액상의 순공사원가－입찰내역서상의 순공사원가)÷기초금액상의 순공사원가×100으로 평가한 후 25% 미만 12점, 30% 미만 11점, 30% 이상 10점

－ 개선 방안 : (입찰내역서상에서 이윤 및 일반관리비를 제외한 금액/기초금액상에서 이윤 및 일반관리비를 제외한 금액)×100×공사난이도×배점

※ 예 : A등급 0.7, B등급 0.8, C등급 0.9, D등급 1.0, E등급 1.1(구체적인 등급은 발주자별로 별도 설정)

평가금액에는 현재 제외된 공사손해보험료와 부가가치세를 포함토록 하고, 기초금액 발표시 산출내역서에서 이윤, 일

반관리비를 제외한 합계 금액을 발표한다.

※ 산재보험료, 고용보험료, 퇴직공제부금비, 안전관리비 등의 법적비용은 기초금액 발표시 함께 발표하고 입찰내역서상의 금액은 조달청에서 발표한 투자율을 곱한 금액을 계상

### (7) 낙찰을 상향 조정

현행 낙찰율 73%는 공사품질을 확보하기에는 너무 낮으므로 적정공사비가 투입되도록 낙찰율을 상향 조정한다.

1억원 미만 공사에 대한 수의계약은 현행 40~60%에서 85% 이상으로 운용되도록 하는 방안을 강구한다.

### (8) 중소건설업체에 대한 형평성 확보

① 입찰기준의 변별력 확보로 인한 소수상위업체간의 물량독식현상을 완화하기 위해 형평성 확보 방안을 함께 강구

100억원 미만 공사에 대해서는 PQ심사시 시공경험 평가비율을 현행 200%에서 100%로

[표] 낙찰율 상향조정

(단위:%)

공사규모	현행하한선	조정	변별력 강화로 인한 인상효과	총인상 효과	비중 (98기준)
1,000억 이상	73	73 (2001년부터 최저낙찰제)	2~5	75~78	25
1,000억~300억	73	78(+5)	2~5	80~83	22
100억~300억	73	83(+10)	2~5	85~88	13.9
100억미만	80.5~85	85	—	85	39.1

※ 100억미만 공사에 대해서는 100억이상 공사의 낙찰하한선을 감안하여 세부 조정



완화하고, 발주기관들이 가급적 복수예비가격을 공개토록 유도하여 예정가격 산정시 공정성과 투명성을 제고한다.

지역업체가 5% 이상 공동도급시 10% 범위내에서 가점을 부여하는 현행 제도를 10% 이상 공동도급시 공동도급비율의 1/2까지 가산하되 최대 10%까지 가점토록 개선하는 등 중하위권 건설업체의 반발을 완화하면서도 시공과정의 자율성을 높일 수 있도록 공동도급제도를 정비하고, 1999년 9월 이후 입찰참여가 사실상 봉쇄된 지방 신규중소업체들을 위해 진입장벽은 완화해주되 주기적인 실태 조사를 통해 부실업체에 대한 퇴출장치를 함께 마련중에 있다.

※ 30억원 미만 공사에 대한 제한 적최저가낙찰제가 적격심사제로 변경(1999년 9월)되어 시공경험이 없는 신규업체들의 입찰참여를 제한하고 있다.

일반건설공사의 경우 10억원 미만, 전문 및 설비공사의 경우 1억원 미만 공사에 대해서는 입찰시 시공경험평가는 건설업 등록을 위한 법정 자본금의 2배를 실적으로 인정하거나 평가항목에서 제외하여 시공실적으로 인한 진입장벽을 완화하고, 경영상태평가는 시공실적이 없어 매출액 산정이 어려운 점을 감안하여 매출액 순이익율과 자본회

전을 평가대상에 제외하는 등 시공경험 및 경영상태 평가를 완화한다.

※ 재경부 10억원 미만 적격심사 기준중 비교란에 예외 설정

아울러 건설업 등록요건(자본금·기술자·장비 등)을 충실히 구비하고 있는지를 건교부·지자체·관련협회 등으로 구성된 합동실태조사반을 주기적으로 투입하여 건설산업기본법상의 등록요건을 제대로 구비하고 있는지를 점검하고 등록기준에 미달하는 업체에 대해서는 등록 말소 또는 1년 이하의 영업정지 처분을 통해 강력히 조치한다.

② 밀레니엄 은전조치를 계기로 과거의 처벌기록이 없어진 상태이므로 정부에서도 가벼운 입장에서 부정공동도급, 불법하도급, 등록대여 등 건설업계의 잔존관행에 대해서 주기적인 조사와 점검을 통해 강력 대응한다.

## 2) 건설보증 기능의 제고

(1) 공사이행보증제 시행기반 구축

건설공제조합 등 금융기관의 이행보증상품 개발과 이행보증 취급능력 배양에 주력하기 위해 건설공제조합 등 건설보증기관의 신용평가 및 공사이행보증능력 배양을 유도한다. 과도기적으로 건설공제조합의 업체 및 공사위험도 심사능력을 바탕으로

로 이행보증서 발급을 추진하고, 중장기적으로 여타 금융기관의 이행보증 상품개발도 단계적으로 허용하고 국제적으로 통용되는 이행보증능력을 배양한다. (재경부·금감위 상품인가 협의)

업체의 시공상황 정보 수집, 보증사고 발생시 공사이행절차 등 이행보증제 활용을 위한 세부규정을 보완(재경부 공사이행보증제도 운용요령 개정)하고, 실손평가능력이 확충될 때까지 현행 위약금 성격은 유지하되 최우량기업의 보증수수료는 공사에정가격에 반영(재경부 예정가격작성준칙 개정)하며, 중장기적으로 견적능력을 갖춘 건실한 업체가 입찰에 참여할 수 있도록 현행 내역입찰제를 실질화하는 방안을 강구하는 등 이행보증제 활용을 위한 제도적 미비점을 보완한다.

## (2) 신용평가 강화

엄정한 보증심사를 통해 이행보증제가 운용되어 부실업체가 자동퇴출되도록 신용평가기능을 강화한다. 건설공제조합은 이행보증제와 연계하여 자체 신용평가기준을 개선하여 보증심사능력을 제고하고, 보증심사의 객관성과 신뢰도를 제고하기 위해 건설공사 관련업무에 특화된 별도의 신용평가기관을 설립한다. 신용평가기관은 건설업의 특성을 반영한 평가기준과 기법

개발을 통해 건설업체의 신용과 공사수행 경험 및 능력을 엄정히 판별함으로써 금융기법을 통한 부실업체의 퇴출장치로서의 기능을 담당한다. 이를 통해 현재 건설공제조합, 3개의 신용평가기관 등 보증사간에 평가의 객관성 확보에 대한 경쟁체제를 구축하고 별도기관 설립시에도 보증사는 자체심사하거나 기존 신용평가기관 등에 심사 의뢰할 수 있으며, 가장 객관적인 심사 결과를 제시하는 기관이 우대받도록 유도한다. 설립방식은 공제조합 등 민간부문에서 우선 설립토록 유도하되 추이를 보아가며 대안을 마련할 예정이다.

### 3) 감리기능의 강화

#### (1) 감리감시기능 강화

시민단체 추천 전문가, 건교부, 지자체 등이 참여하는「특별감리검수단」을 구성하여 주요 현장의 감리실태를 불시 점검하고 위반사항 적발시 처벌한다. 점검대상은 총공사비 500억원 이상 대규모 책임감리현장을 대상으로 하되 필요시에는 500억원 미만 공사도 대상으로 하여 설계도서 등의 내용대로 시공되었는지에 관한 확인 소홀 여부 등을 점검하고 부실감리업체 및 감리원은 업무정지, 부실 벌점 부과 등 조치, 부정감리자 적발시 고발조치 등 강력 대응한다. 부실감리에 대한 업무정지

등의 행정처분을 보다 엄격하게 적용토록 행정처분청에 대하여 지속적인 행정지도를 실시하고 불성실 감리로 인한 경제적 손실에 대한 책임을 강화하여 손해배상제도를 엄격히 적용하는 등 감리자의 권한에 상응하도록 책임을 강화한다.

#### (2) 감리기능의 효율화

현행 감리제도는 발주주체 및 기술분야에 따라 건설기술관리법, 전력기술관리법, 주택건설촉진법 등으로 다기화하고 동일 공사에 있어서는 모든 분야를 통합감리하는 감리업체(콘소시움 포함)를 감리자 선정평가시 우대할 수 있는 근거규정을 마련하여 감리제도 다기화에 따른 비효율을 해소(건설기술관리법 개정)한다. 감리종류, 업무범위 등 감리기본규정을 모든 감리제도가 포괄될 수 있도록 개선하여 용어, 감리종류, 감리원 업무범위 등을 통일적으로 규정하고 감리종류별 업역, 감리원 자격기준 등은 개별법에서 규정하는 등 감리제도 일원화의 틀을 마련한다.

책임감리대상이 아닌 공사에 대하여 설계대로 이행되었는지를 명확히 감시할 수 있도록 시공감리 및 검측감리를 도입하고, 대형·복합공종에 대하여는 CM사업자가 사업비, 품질 및 공기 등을 종합적으로 관리할

수 있도록 용역형태의 CM 시행을 활성화하는 등「책임감리」외에「시공관리」및「검측관리」및「건설사업관리(CM)」를 도입하여 관리방식을 다양화하고 실효성을 제고(건설기술관리법 개정)한다.

### 4) 하도급거래의 공정성 제고

#### (1) 저가하도급심사지침 제정

의환위기 이후 저가낙찰로 인한 저가하도급공사로 인해 공사현장에 적정공사비가 투입되지 못해 공사품질 저하가 우려되므로 공공사업에 적용할 수 있는「저가하도급심사지침」을 제정하여 저가하도급 요인을 해소한다.

※ 하도급대금의 적정성 여부를 심사할 수 있도록 한 규정(건설산업기본법시행령 제34조)을 보다 구체화하여 지침 제정

저가하도급 심사대상을 원도금액 대비 82%로 하되 발주자가 공사특성·난이도·현장여건 등을 감안하여 탄력적으로 운용토록 규정하고, 특별기술을 요하지 아니하는 경우에는 비율을 하향조정하거나 심사를 생략할 수 있으며 특별기술 필요시 강화가 가능하다.

하도급 통지를 받은 자는 하도급금액의 비율과 공사수행상 문제점 등을 검토하여 발주자에게 의견을 제시하고 발주자는 감리자 의견 등을 토대로 저가

심사 필요성을 검토한다. 책임 감리에서 제외되거나 면제기관의 건설공사에 대해서는 발주자가 직접 검토한다.

저가심사가 필요한 경우 발주자가 저가심사를 하는 사유와 심사에 필요한 자료를 수급인에게 요구할 경우 수급인이 정당한 사유없이 자료제출을 거부하는 경우 하수급인의 변경을 요구하고 미이행시 도급계약을 해지한다.

심사결과 부적정하다고 인정하는 경우에는 하수급인의 변경을 요구할 수 있으며, 미이행시 도급계약을 해지한다. 심사항목은 하도급금액의 적정성, 하수급인의 공사수행 능력, 기술상의 특성 및 현장여건 등으로 하여 예시적으로 규정하고, 발주자는 설계자 및 감리자의 의견 청취가 가능하다.

또 이면계약 등 하도급 통지를 허위로 한 경우 영업정지 등의 처분 외에 부정당업자를 제재할 수 있도록 제재를 강화한다.

지침 제정시 건설산업기본법 시행령 제34조 및 공사계약일반조건 제42조와의 연계성을 지침에 명시하여 실효성을 확보한다. 향후 최저가낙찰제가 적용되는 공사에 대해서는 최저가낙찰제의 취지에 따라 심사지침 적용을 배제하는 방안도 하도급실태

건설산업의 경쟁력이 저하된 가장 큰 원인은 지금까지의 정책이 발주자보다는 업체 측면에 초점을 맞춘데 원인이 있으며, 건설산업이 경쟁력을 확보하기 위해서는 업체 측면이 아니라 발주자 측면에 초점을 맞추어야 하고, 건설산업이 고품질의 시설물을 생산하여 국가경제의 핵심산업으로 거듭나기 위해서는 환경변화를 인식하고 이에 대한 구조개편 방향을 조속히 시행할 필요가 있다.

등을 조사하여 검토한다.

### 5) 건설산업의 지식기반화

#### (1) 건설업의 EC화 유도

세계적인 추세인「EC화」DP 부응하여「기능」중심의 유연화된 생산체계를 기반을 구축한다. CM이 건설공사 전반에 걸쳐 효율적으로 기획·관리·조정할 수도 있도록 금년중 건설산업기본법을 개정하여 건설업체가 설계·감리·전기·정보통신·소방설비공사 등 관련법령의 요건을 충족하는 경우에 의제 처리하여 CM사업자로 등록할 수 있도록 하고, 2001년중에 책임분담형태의 CM(at risk 방식)이 활성화 되도록 서비스 분류기준·표준계약서·대가기준·매뉴얼 등을 작성하며(용역형태의 CM방식

은 금년중 도입(건설기술관리법 개정중), 추후 CM활용 추이를 감안하여 CM능력공시제 도입 방안을 검토하고 공공공사의 CM 적용을 활성화하는 등 건설업체들이 시공분야에 탈피하여 엔지니어링 분야로 진출할 수 있도록 건설사업관리업 등록제도를 도입한다.

건설업체 및 생산요소 관련 주요정보를 D/B화하여 유통시키는「건설산업 지식정보 유통체계(KISCON. NET)」를 금년중 구축하여 지식·정보화를 추진한다. 지난해부터 총 50억 원을 투입하여 망을 구축하고 인터넷을 통해 정보를 제공함으로써 발주비용 등을 절감한다.

#### (2) 주계약자 공동도급 활성화 및 규제완화

지난해 4월 건설산업기본법 개정으로 도입된 주계약자형 공동도급방식이 원활히 시행될 수 있도록 세부규정을 마련한다. 주계약자형 공동도급방식이란 일반건설업체는 기획, 타당성조사, 시공관리 등의 업무에, 전문건설업체는 전문시공분야에 특화하여 공사를 수행하는 방식이다.

민간공사에 대한 주계약자형 공동도급방식이 활성화될 수 있도록 「주계약자형 공동도급기준」을 금년 상반기중에 작성할 예정이다.

## 낙찰을 상향 조정 및 적격심사기준 개선

일반·전문간 겸업제한을 완화하고 의무하도급제 등은 규제 개혁위원회 폐지 일정인 2002년에 맞추어 폐지하며, 현재 일반과 전문건설업으로 분류된 업역체계를 CM 활용하여 상황 및 업종간 겸업추이 등으로 보아가

며 조정하는 방안도 중장기적으로 검토하는 등 시공과정의 자율성을 제약하는 잔존규제를 폐지한다.

### [5] 조치사항 및 추진일정 소관부처별로 관련규정 개정

에 착수하여 조속히 시행할 수 있도록 하고, 법령개정이 필요한 사항은 금년중으로 추진하고, 예규와 지침 등 개정사항은 가급적 4월중에 완료토록 추진할 예정이다.

과제명	조치사항	추진일정	주관부처
1. 입찰제도의 개선			
1-1. 최저가낙찰제 도입	국가계약법시행령 개정	2001년부터 시행	재경부
1-2. 시공경험 평가 개선	회계예규·공고 개정	2000.4	재경부, 조달청
1-3. 기술능력 평가 개선			
1-4. 경영상태 평가 개선			
1-5. 신인도 평가 개선			
1-6. 적격심사 기준 개선			
1-7. 낙찰율 상향조정			
1-8. 중소건설업체에 대한 형평성 확보			
2. 건설보증 기능의 제고			
2-1. 공사이행보증제 시행기반 구축	회계예규 개정 보증상품인가	금년중	재경부 건교부
2-2. 신용평가 강화	공제조합 규정정보원 신용평가 설립	금년중	건교부
3. 감리기능의 강화			
3-1. 감리감시기능의 강화	감리검수, 행정지도	금년중	건교부(기술안전국)
3-2. 감리기능의 효율화	건설기술관리법개정	금년중	건교부(기술안전국)
4. 하도급거래의 개선			
4-1. 저가하도급심사지침 제정	지침신설	2000.4	건교부
5. 건설산업의 지시기반화			
5-1. 건설업의 EC화 추진	건설산업기본법개정 정보 망 구축	금년중	건교부
5-2. 주계약자 공동도급 활성화 및 규제완화	기준제정 민간공사 공공공사 건설산업기본법 개정	2000.상반기 2002년 2001년중	건교부 재경부 건교부