

중소 건설업체 보호와 등급제한입찰제도 활성화

이 양 승 | 한국건설산업연구원 연구위원
yslee@cerik.re.kr

경기가 침체되면 중소기업자들 또는 소득이 적은 계층은 더욱 어려워지게 된다. 건설산업도 마찬가지인데 대·중소 업체간 수주 편중 문제도 이런 시각에서 바라볼 수 있다. 경우에 따라 이 수주 편중 문제를 엄연한 시장 경쟁의 결과로 받아들일 수도 있지만 수주 편중 문제에는 정부의 관심이 필요하다. 왜냐하면 수주 편중은 결국 수주 양극화로까지 진행될 수 있고 수주 양극화 아래서는 사회적 후생이 감소할 수 있기 때문이다. 그렇기에 선진 자본주의 국가에서는 대개 중소기업 보호를 위한 대책들이 있다.

우리나라에는 건설산업 내 중소기업 보호 대책으로 '등급 제한 입찰'이라는 제도가 있는데, 이는 현 수주 시장이 완전 경쟁 형태를 보이고 있지

못하므로 수주 시장을 완전 경쟁화해서 자원 배분의 효율성을 기하고자 하는 목적을 띤다. 즉, 비슷한 시공능력평가액 규모와 기술력을 갖는 업체들이 서로 경쟁토록 함으로써 가격 경쟁을 지양하고 기술 경쟁을 유도하는 의미가 깊다고 볼 수 있다.

이러한 경쟁 제한은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 「국가계약법」이라고 함)」 시행령 제22조에 근거하고 있다. 이 조항에서는 건설공사를 성질별·규모별로 유형화하고, 이에 상응하는 경쟁 제한 기준을 정해 업체들이 등록할 수 있도록 규정하고 있다. 현재 중소기업의 수주 기회를 확보해주고, 소수 건설업체에 의한 독점 수주를 방지하기 위해 조달청에서는 등급별 유자격자 명부등록제도를 운용하고 있다.

그런데 이 등급 제한으로 발주하는 물량이 전체 물량의 20% 정도에 불과하고, 시공 경험 평가 기준이 높아 중소기업 지원에 한계가 있는 것으로 보인다. 또한 등급 편성 구간이 넓어 유효 경쟁 유도에도 한계가 있고, 시공 경험 평가 기준이 높을 탓에 하위 등급 업체는 대개 상위 등급 업체와 공동도급을 해야 하는 상황이기도 하다.

따라서 대·중소 동반 성장과 함께 제도의 실효성을 끌어내기 위해서는 공사 등급의 평가 기준, 등급 편성 및 공사 배정 규모 등을 합리적으로 개선할 필요성이 제기된다고 하겠다.

등급 구간 개선, 6등급에서 7등급으로

그동안 유자격자 명부에 의한 등급 구간은 6개 등급으로 운용되어 왔었

〈표 1〉 시공능력평가액에 따른 등급 편성 구간 및 공사 배정 규모 범위

(단위 : 개사, 억원)

등급	기존			개정(2012년 1월 1일부터 적용)		
	등급 편성 기준	업체 수	공사 배정 규모	등급 편성 기준	업체 수	공사 배정 규모
1등급	1,100 이상	167	1,100 이상	1,700 이상 (600 이상)	119	1,300 이상 (600 이상)
2등급	1,100 미만~ 390 이상	288	1,100 미만~ 390 이상 (600 미만~ 390 이상)	1,700 미만~ 700 이상	138	1,300 미만~ 700 이상 (600 미만~ 500 이상)
(신설, 3등급)				700 미만~ 400 이상	187	700 미만~ 400 이상 (500 미만~ 400 이상)
3(4)등급	390 미만~ 230 이상	451	390 미만~ 230 이상	400 미만~ 270 이상	287	400 미만~ 270 이상
4(5)등급	230 미만~ 160 이상	514	230 미만 ~160 이상	270 미만~ 190 이상	431	270 미만~ 190 이상
5(6)등급	160 미만~ 110 이상	890	160 미만 ~110 이상	190 미만~ 130 이상	718	190 미만~ 130 이상
6(7)등급	110 미만~ 76 이상	1,386	110 미만~ 76 이상	130 미만~ 95 이상	905	130 미만~ 95 이상
계		3,696			2,785	

주 : 공사 배정 규모의 ()는 건축 공사임. 자료 : 조달청.

으나, 최근 조달청에서는 〈표 1〉과 같이 등급 구간을 개선해 2012년 1월 1일부터 적용하고 있다. 이는 특정 등급 또는 같은 등급 내 상위 업체에 수주가 집중되는 현상을 완화하기 위한 것이다.

〈표 1〉을 보면 과거 1등급과 2등급을 포괄해 3개 등급으로 나누어 총 7개 등급으로 세분화하고 공사의 대형화 추세를 반영하여 등급 편성 기준과 그에 따른 공사 배정 규모를 상향 조정하고 있음을 볼 수 있다.¹⁾ 이에

따라 등급별 제한경쟁 입찰에 참여 가능한 업체 수는 3,696개에서 2,785개로 24.6% 감소하고 있다. 이는 등급별 제한경쟁 입찰 적용 대상 금액이 '76억원 이상'에서 '96억원 이상'으로 상향 조정되었고, 등급 편성 기준 조정으로 개정된 4등급 이하 하위 업체 수가 감소했기 때문이다. 또한 1등급 공사 배정 규모가 '1,100억원 이상'에서 '1,300억원 이상'으로 상향 조정됨에 따라 연간 3,500억원 정도가 2등급 이하 중소 건설업체

에 추가로 배정되는 효과를 가져올 것으로 예상된다.

등급 제한 입찰의 현실적 필요성

그동안 공공공사 계약 실적을 보면, 대형 업체의 수주 점유비가 2007년 들어 매우 유의미하게 상승함을 볼 수 있다(〈표 2〉 참조). 이러한 현상은 대기업이 일반 경쟁, 제한 경쟁을 막론하고 수주에 유리하기 때문인 것으로 풀이된다.

하지만 수주 편중을 심화시키는 배경에는 중소 건설업체들이 당면해 있는 문제들도 깔려 있다. 즉, 실적 경합을 보완해 공사 입찰에 참여하기 위해서는 대형 업체와 공동도급이 필요한 경우가 많으며 이에 따라 중규모 공사에서도 대형 업체들의 수주가 늘어나고 있는 것으로 보인다.

예를 들어 현재 '적격심사낙찰제'가 적용되고 있는 300억원 미만 공공 공사는 일반적으로 지역 중소 업체의 주된 수주 영역으로 인식되고 있으나, 실제로는 대형 업체인 1등급 업체의 수주 점유비가 50%에 달하고 있다(〈표 3〉 참조).

중소 업체 수주 기회 확대 필요

중소 건설업체의 수주 영역을 제도

1) 조달청에서 등급 구분을 세분화한 이유는 동일한 1등급 건설사간에도 시공 경험이나 기술력 격차가 매우 크다는 사실을 인정한 것임. 예를 들어 현재 1등급 건설사 가운데 등급 상위 30% 업체의 수주액 점유 비중이 토목과 건축 분야에서 각각 85%, 80%를 점하고 있음.

■ 이 슈 진 단

〈표 2〉 시공능력 순위 그룹별 수주 점유비 추이

(단위 : 억원, %)

등급	1~20위		21~200위		200위 이하		총계	
	합계	비중	합계	비중	합계	비중	합계	비중
2000년	17,187	33.6	15,584	30.4	18,450	36.0	51,220	100
2001년	18,181	29.8	16,849	27.6	26,064	42.7	61,094	100
2002년	20,936	26.4	21,029	26.5	37,337	47.1	79,302	100
2003년	25,582	28.5	25,289	28.2	38,840	43.3	89,711	100
2004년	26,072	31.2	24,169	28.9	33,434	40.0	83,675	100
2005년	38,948	38.0	30,080	29.3	33,562	32.7	102,590	100
2006년	42,549	38.3	33,176	29.9	35,394	31.9	111,120	100
2007년	67,458	43.3	45,482	29.2	43,025	27.6	155,964	100
2008년	56,568	41.1	38,858	28.2	42,249	30.7	137,675	100

자료 : 대한건설협회.

〈표 3〉 업체 규모 및 공사 규모별 수주 점유비(2008년)

(단위 : %)

구분	1,000억원 이상	500억~1,000억원	300억~500억원	100억~300억원	30억~100억원	30억원 미만	합계
1등급(1~171위)	100.0	89.2	77.3	50.7	17.4	3.9	69.6
2등급(172~472위)	0.0	8.3	16.8	20.6	20.0	8.2	7.9
3등급(473~880위)	0.0	0.0	2.8	11.9	19.1	9.6	4.6
4등급(881~1,430위)	0.0	0.0	0.0	10.1	16.3	11.9	4.3
5등급(1,431~2,527위)	0.0	0.9	0.0	3.8	14.4	19.9	4.8
6등급 이하(2,528위 이하)	0.0	1.6	3.0	2.8	12.8	46.5	8.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 대한건설협회.

적으로 보호하기 위해서 현재 지역제 한, 지역업체 공동도급 의무화, 지역 업체 공동도급시 PQ 가점, 도급하한 제도 등 다양한 제도가 도입·활용되고 있는 상황이다.

하지만 건설업체들간 기술 경쟁을 유도하고 규모에 맞는 물량을 수주할 수 있도록 하기 위해서는 유자격자 명부를 활용한 등급 제한 입찰 활성화가 필요하다고 볼 수 있다.

특히, 지자체 발주 공사에서 등급 제한 입찰 등과 같은 중소기업 보호

대책이 강구될 필요가 있는데, 2009년의 경우 지자체와 지방 공기업에서 발주한 공사는 전체 계약액의 37.2%를 차지하여 매우 높은 상태이다(표 4) 참조). 특히, 중소기업이 주로 수주하는 100억원 미만 공사는 지자체 발주 비율이 70% 수준을 점유하고 있다.

하지만 단순히 등급 제한을 강화해 중소 건설업체의 물량을 무조건 확보하려는 시도는 위험한 측면도 있다. 기술 경쟁 의지가 약해질 수 있

기 때문이다. 등급 제한 입찰은 대·중소 기업이 상생하고 기술력이 증진되는 범위 내에서 시행되는 것이 중요하다.

등급제한입찰제도 개선 방향

이상의 논의를 종합해보면 등급 제한 입찰을 활성화하는 데 있어 크게 두 가지 형태의 문제점이 존재함을 알 수 있다. 하나는 등급 제한 입찰 적용 빈도 수가 저조하다는 것이고 다른 하나는 등급 제한 입찰 자체가 운용상의 어려움이 있을 수 있다는 것이다.

이에 대한 개선 방향을 제시하면 실제 등급 제한 입찰 적용이 보다 빈번해지게 하기 위해서는 「지방계약법」 시행령을 개정해 지자체의 별도 요청 없이도 등급 제한 발주가 가능하도록 할 필요가 있다.

제한 경쟁 사유를 중복적으로 적용할 수 있도록 허용할 필요도 있다. 또한 PQ 대상 공사 가운데 기술이 일반화된 공사는 발주자의 판단하에 등급 제한 입찰을 적용할 수 있도록 할 필요가 있다.

제도 운용상의 문제를 해결하기 위해서는 원칙적으로 해당 등급 업체만 입찰에 참여토록 제한하거나, 타 등급과 공동도급을 허용하더라도 상위 1등급 이내만 허용해 해당 등급 업체의 실제 수주 비율을 높이고, 등급 배

〈표 4〉 발주기관별, 계약금액 구간별 공사 발주 실태 및 점유비(2009년)

(단위 : 십억원, %)

구분	금액					점유비				
	국가 기관	공공 기관	지방 공기업	지자체	합계	국가 기관	공공 기관	지방 공기업	지자체	합계
2,000억원 이상	9,692	4,949	1,205	1,131	16,977	57.1	29.2	7.1	6.7	100
1,000억원 이상	10,847	5,684	1,084	3,517	21,132	51.3	26.9	5.1	16.6	100
500억~1,000억원	6,053	2,624	954	4,253	13,884	43.6	18.9	6.9	30.6	100
300억~500억원	1,510	1,208	179	1,522	4,419	34.2	27.3	4.1	34.4	100
100억~300억원	2,516	1,479	332	3,370	7,697	32.7	19.2	4.3	43.8	100
50억~100억원	751	567	120	2,338	3,776	19.9	15.0	3.2	61.9	100
40억~50억원	265	85	60	807	1,217	21.8	7.0	4.9	66.3	100
30억~40억원	337	100	20	1,037	1,494	22.6	6.7	1.3	69.4	100
20억~30억원	326	155	43	1,322	1,846	17.7	8.4	2.3	71.6	100
10억~20억원	386	239	33	2,275	2,933	13.2	8.1	1.1	77.6	100
5억~10억원	156	150	21	1,595	1,922	8.1	7.8	1.1	83.0	100
5억원 미만	110	175	17	2,523	2,825	3.9	6.2	0.6	89.3	100
합계	32,949	17,415	4,068	25,690	80,122	41.1	21.7	5.1	32.1	100

자료 : 대한건설협회

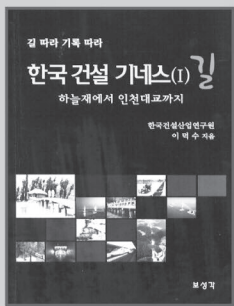
정 공사 규모를 하향 조정해 해당 등급에 배정되는 공사 규모가 시공 능력보다 높은 현상을 막아줄 필요가 있다.

또한, 수요 기관별로 자체적으로 등급을 정해 발주할 수 있도록 함으로써 발주 물량 편중으로 인한 부작용을 최소화하고, 해당 등급 내에서

상위 업체의 수주 독식 현상을 막기 위해 등급을 보다 세분화할 필요도 있다. CERIK

도 · 서 · 안 · 내

한국 건설 기네스(I) 길 / 이덕수 지음, 보성각 펴냄



고대와 중세, 그리고 근현대의 우리나라 도로와 철도를 새롭게 조명한 책이 나와 건설업계의 관심을 끌고 있다.

한국건설산업연구원의 이덕수 연구위원은 최근 기록상 보이는 최초의 도로인 계림령(하늘재)을 비롯해 수표교, 신작로를 거쳐 인천대교에 이르기까지 우리나라 교통시설 SOC 분야에서 '최초, 최고, 최장, 최대' 등의 가치를 지닌 구조물들을 시대순으로 묶어 『한국 건설 기네스(I) 길』을 발간하였다.