

# 시공능력평가제 도입과 대응 방안

김선덕 · 현대경제사회연구원 연구위원

정부는 올해부터 전면적인 건설 시장에 대비해 기존의 「건설업법」을 「건설기본법」으로 대체했다. 건설기본법에서는 건설 환경 변화에 맞추어 건설업 범위를 넓히고 건설관리제도를 도입했다. 특히, 건설기본법에서 건설업체의 수주 규모를 규제했던 도급한도제를 시공능력평가제로 변경하였다. 기존의 도급한도제는 건축·토목 통합 산정 방식으로 시공 능력을 평가해 건설업체들이 전문화된 분야의 기술 개발을 유도하기 보다는 외형 성장에 치중하게 만든 단점이 있었다. 향후 시공능력평가제 도입으로 공사 분야별 시공 능력 평가와 사업 분야의 전문화를 유도해, 시장 개방 시 국내 업체의 경쟁력 제고에 도움을 줄 것이다. 다만, 건설 구조 조정기를 거치고 있는 현재, 국내 건설업체들의 사업 구조 전환 기회가 줄어 새로운 진입 규제로 인식될 수도 있다. 건설 시장 개방 시기를 맞이하여 국내 건설업체들도 이제는 과거와 같은 여러 분야의 진출로 외형 성장에 치중하기 보다는, 현재의 사업 구조를 재검토해서 가장 경쟁력있는 분야를 특화시키는 노력이 필요하다.

다. 시장 개방을 맞이하여 정부도 국내 건설제도를 선진국 수준으로 끌어올리는 동시에, 국내 건설업체들의 경쟁력을 제고시키는 방향으로 건설제도를 혁신하려고 노력하고 있다. 우선 이러한 노력의 일환으로 건설 시장에 대한 진입 규제를 크게 완화하

## 건설 시장 개방과 건설제도 변경

우리 건설업체들은 WTO체제 출범과 공공 시장 개방을 계기로 국내외 시장에서 외국 건설업체와 치열한 경쟁을 해야 한

였다. 정부는 본격적인 시장 개방 전인 1993년부터 건설 면허를 서서히 개방해 이제는 면허를 수시로 발급하여, 사실상 건설 시장의 진입 제한은 국내외 업체들에

〈표 1〉 건설 업체 수의 증가와 부도 증가 추이

(단위: 개)

연도	건설 업체 수	부도 업체 수
1991	916	9
1992	913	23
1993	1,700	49
1994	1,653	50
1995	2,651	145
1996	2,958	196

자료: 대한건설협회, 「건설」, 각월호.

주: 일반 건설 업체 기준.

게 있어서 거의 없어졌다고 볼 수 있다. 그래서 최근의 건설 업체 수가 면허 개방 전보다 약 3 배 이상으로 늘어났다. 이에 따라서 건설 업체당 평균 수주 규모는 크게 줄었다. 이런 상황에서 부동산 경기 침체의 지속으로 한계 건설 업체들의 도산이 줄을 잇고 있다. 일반 건설 업체 기준으로 면허 개방 전에 비해서 부도 업체 수는 8 배 이상 증가했다.

정부는 이러한 건설 시장의 진입 규제 완화와 함께 과거 국내 건설 시장이 보호되던 때에 만들어진 건설 관련 법령을 경쟁력 제고 차원에서 정비에 착수했다. 기존의 「건설업법」을 그동안의 건설 환경 변화를 수용해 새로운 「건설기본법」으로 만들어 작년 정기 국회를 통과했다. 건설기본법은 그동안 건설 사업 수행 방식의 변화를 제도적으로 수용해 건설 업체들의 사업 영역에 대한 규제를 풀어서 업역별 이

해 관계보다는 전체적인 건설 산업의 경쟁력 제고에 목표를 두었다. 이러한 건설기본법의 제정으로 기존 건설 관련 법체계에서 다섯 가지 정도의 커다란 변화를 가져왔다.

우선, 건설업의 범위를 확대시켰다. 기존의 건설업법에서는 건설업의 범위를 도급 공사의 시공으로 한정시키고 있었다. 이를 건설기본법에서는 건설업의 범위를 도급 공사의 시공 이외에 건설 공사에 수반된 조사·설계·건설 사업 관리와 개발형 자기 공사로까지 확대했다. 이에 따라 설계·시공 분리 발주의 턴키, CM 등 다양한 발주 방식의 수용이 가능하게 되었다.

둘째, 그동안 복잡 다기했던 건설업자 자격제도를 단순화하였다. 환경, 가스 설비 등 9 개 업종을 건설기본법상 건설업의 일종으로 통합했고, 전기 공사업, 전기 통신 공사업, 소방 설비 공사업과 건설 용역업은 특정 건설업에 포함시켰다.

셋째, 건설면허제도를 개선했다. 일반 건설업, 특수 건설업 및 전문 건설업 가운데 특수 건설업을 폐지하여 건설업 면허 구조를 단순화했다. 그리고 그동안 1 년에 한번씩 발급하던 면허 발급 주기를 폐지했다. 다만, 폭력 행위자, 부도 발생자를 건설업 면허 결격 사유로 추가해 부적격자에

대한 규제는 강화했다.

넷째, 대규모 복합 공사에 있어 건설사업관리제도를 도입했다. 발주자는 필요한 경우에 건설 사업 관리 업무를 건설 사업 관리자에게 위탁할 수 있고, 건축사 등 기술 인력을 갖춘 건설 사업 관리자는 공항, 고속 철도 등 대규모 복합 공사의 경우에 한해서 건축 사무소 등록없이 설계·감리를 포함한 건설 사업 관리 업무를 위탁받을 수 있도록 했다.

마지막으로, 도급한도액제도를 시공능력공시제도로 전환했다. 도급 한도액을 초과하는 공사를 도급받지 못하게 하던 것을 시공 능력 공시만 하고 규제 기능은 폐지했다. 발주자는 시공 능력을 기준으로 공사의 특성에 맞게 등급이나 균을 편성하여 수급 자격을 제한할 수 있도록 했다. 다만, 과거의 도급한도제는 공사 발주에 있어서 의무 규정이었던 데 비해, 시공평가제는 임의 규정으로 바꾸었다.

### 기존 평가 방식의 문제점 및 시공능력평가제의 내용

그동안의 우리나라 입찰 방식의 특징은 도급 한도액을 기준으로 하는 제한 경쟁 위주의 입찰 방식이라고 할 수 있다. 이런

도급 한도액은 공공 공사의 발주체계의 근간을 이루어왔다. 도급 한도액은 개별 건설 회사가 시공 능력에 적합한 공사를 맡도록 그 한계를 정한 것으로, 공사 발주자로부터 도급받을 수 있는 1 건 공사에 최대 수주액을 말한다. 이러한 도급 한도액은 당해 공사의 최근 2 년간의 공사 실적을 평균한 액수, 재무 구조, 기술 개발 투자 등을 종합 평가한 것으로 산출했다. 이러한 개별 건설 회사의 도급 한도액 규모의 크기에 따라 순위를 매겨놓은 것이 도급 순위이다. 현재 공공 기관이나 민간 발주자가 공사를 담당할 적격 업자를 선정하고자 하는 경우, 업체의 객관적인 평가 자료로 활용할 수 있는 것은 건설업법에 의한 도급 한도액이 유일한 자료였다.

이러한 도급한도제는 건설 시장 개방, 국내 공사의 대형화 등 건설 환경 변화에 따라 문제점이 오래 전부터 제기되었다. 첫째, 과거에는 공사가 단순 공사 위주로 특별한 시공 기술을 요하지 않는 공사가 많아 도급 한도액과 같은 간편한 평가 방식으로도 업체의 적격성을 판단하는 데 문제가 없었다. 그러나 과거와는 달리 최근에 이르러 건설 수요가 대형화하고 고도의 시공 능력이 필요하게 되어 기존의 도급 한도액으로서는 적격 업체를 선정하는 데

한계가 생기기 시작했다.

둘째, 도급한도제는 공사 실적에는 토목·건축이 통합적으로 산정되어 공사의 비전문성을 조장하고 차년도 공사 수주 규모를 확대하기 위한 기술력에 바탕을 두지 않은 무분별한 수주를 조장하여 부실 시공이 이루어진다는 지적이 많이 있었다. 이는 국내 건설 업체에 대한 신뢰를 떨어뜨려 장기적으로 우리 건설업의 경쟁력을 저해할 가능성이 높다.

셋째, 도급한도제는 국내 시장이 보호되어 국내 건설 업체들만이 경쟁하던 시기에는 공사 실적을 중심으로 시공 경험을 판별하는 최소한의 기능을 했다. 그런데 도급한도제는 의무 조항으로 되어 있기 때문에, 국내 건설 시장 개방시 세계 우수 건설 업체들이 국내에 진입했을 경우에는 국내 초대형 공사는 외국 건설 업체들만이 수주할 위험성도 내포하고 있었다. 즉, 외국 업체들의 실적을 국내에서 인정한다면 국내 실적 1위 건설 업체도 도급 순위에서 20위권 밖으로 밀려날 수밖에 없어서, 오히려 국내 업체들의 시장 참여를 막는 경우가 생길 우려가 있었다. 해외 부문의 매출만을 놓고 비교해보아도 세계 1위 업체의 경우에는 국내 업체보다는 무려 5.2 배 가량 된다.

〈표 2〉 건설 부문 해외 매출액 비교

(단위: 백만 달러)

순위	국가	회사	해외 매출액
1	일본	미쓰비시	5,727
3	프랑스	보그스	3,892
5	미국	벡텔	3,156
7	독일	필립홀츠	2,775
9	이태리	피아팅프리	2,758
26	한국	현대	1,112

자료: ENR(1996. 9).

특히, 국내 SOC 투자 확대에 따라 대형 공사의 비중이 점차 늘어나고 있기 때문에, 도급한도제를 그대로 둔 경우에는 대형 고가의 공사 수주는 외국 업체들에게 보다 유리한 상황이 전개될 가능성이 높다.

새로 도입된 시공능력평가제는 기존에 건설 업체의 공사 수주 활동을 도급 한도액으로 규제하던 것을 폐지하고, 발주자가 건설 업체를 선정하는 데 참고할 수 있도록 시공 능력만을 공시하는 것이다. 그리고 시공 능력의 평가 기준은 건설 공사 실적, 자본금, 건설 공사의 안전 환경 및 품질 관리 수준 등 대통령령으로 정하도록 위임하였다. 시공 능력 공시 대상 건설 업종은 건설 업자 가운데 일반 건설 업자와 대통령령이 정하는 전문 건설 업자로 규정되어 있다. 기타 시공 능력의 공시 시기, 공시 방법, 공시 절차 등은 건설교통부령으로 정하도록 규정되어 있다.

시공 능력 평가 기준으로 평가 단위는

업종별로 평가하되, 건설업의 전문화를 촉진하기 위하여 토목 건축 공사업은 토목과 건축으로 분리하여 평가하고, 동일 업종 내에서도 전문으로 시공하는 공사 분야를 신고하는 경우에는 전문 분야별로 평가하여 공시하기로 했다. 그리고 평가 요소는 최근 3년간 공종별 공사 실적의 평균액, 자본금, 건설 기술 인력, 공사용 시설 및 장비 보유 상황, 재무 구조, 공제조합의 출자 금액 및 신용 평가 결과, 건설 공사의 안전·환경 및 품질 관리 수준, 일반 건설업자인 경우 협력 업자와 협력 관계 등이다.

### 평가제도 변경의 파급 효과

이러한 시공능력평가제도는 앞에서 언급한 기존의 도급한도제의 연장선 상에서 평가 항목에 품질·안전·환경 측면이 더 추가된 것이다. 다만, 기존의 도급한도제와 비교할 때 가장 크게 달라진 것은, 기존에는 토목·건축 분야 실적을 통합 산정하던 것을 분야별로 분리 평가한다는 것이다. 이러한 제도의 변화는 장기적으로는 국내 건설 업계의 해당 분야의 시공 경험이 있는 업체가 공사 수주함으로써, 외형 확장보다는 특정 분야의 기술 개발과 전문

화를 유도하는 긍정적인 효과가 있을 것으로 보인다. 세계 우수 건설 업체의 경우에도 여러 분야를 동시에 공략하기 보다는 한두 개의 특화된 사업 분야에서 수위를 지키고 있다. 향후 국내 건설 업체들도 다양한 분야에 진출하기 보다는 1~2개 사업에 특화해야 한다는 것을 시사한다.

다만, 장기적으로 이러한 국내 건설업의 경쟁력 제고에 긍정적인 측면이 있음에도 불구하고, 현재 우리나라의 건설업이 구조 조정기에 처해 있기 때문에 부작용이 발생할 소지도 있다. 현재 국내 건설 수요 구조 변화에 따라 국내 건설 업체들이 사업 구조 전환을 하고 있다. 즉, 그동안에 국내 건설 사업에서 비중이 컸던 주택 부문은 점차 비중이 줄어들고 있고, SOC 투자 확대에 의해 토목 사업 비중이 늘어나고 있다. 그런데 시공평가제 도입으로 인해서 과거 분야별 공사 실적에 따라서 사업 참여의 범위가 제한될 수밖에 없다.

향후 토목, 건축 등 분야에 따라서 업체간의 기존의 순위가 크게 변동될 것으로 예상된다. 따라서 전문 분야에만 치중해온 건설 업체의 경우 타 분야에 대한 실적 미비로 사업 구조 전환이 곤란해질 우려도 있다. 결국, 다양한 사업 기회에 대한 새로운 형태의 진입 규제에 작용할 여지도 없

지 않다. 특히, 급격한 환경 변화를 맞이하여 사업 다각화에 여력이 있는 대형 건설업체들의 경우 사업 다각화에 지장을 초래하게 될 것으로 보인다.

### 건설 업체들의 향후 대응 전략

시공능력평가제는 아직 구체적인 항목별 평가 비중은 결정되지 않았다. 시공 능력 평가에는 기존에 도급한도제에 없었던 새로운 항목들이 추가되었고, 이는 우리 건설업의 경쟁력을 제고하기 위한 요소라는 것은 부정할 수 없다. 다만, 평가 요소에 대해서 가장 중요한 측면은 실질적으로 시공 능력이 있는가이다. 이는 품질·안전·협력 업체와의 관계 등도 중요하지만 시공 경험이 가장 중요한 판단 요소로 취급되어야 할 것이다.

기존의 도급한도제에서는 국내 건설업체들이 외형 성장에 치중해온 측면이 없지 않았다. 이는 과거 2년 실적이 다음해 최대 공사 수주 규모를 결정했기 때문이다. 이에 따라서 분야별로 전문화보다는 도급 순위 만들기에 급급했다. 국내 건설 회사 가운데 세계 시장에서 한 분야에 1등 기술을 내놓을 수 있는 업체가 거의 없다. 향후 시장 개방이 되어 선진 외국 업체들이 국

내에 진입하게 되면, 분야별로 세계 최고의 기술을 보유한 선진 외국 업체들과 경쟁하기 위해서 다양한 분야의 수주로 외형 성장보다는 기술 개발과 전문 분야를 집중 육성해야 한다.

이제 국내 건설 시장의 개방으로 어느 정도의 국내 건설 시장 잠식은 불가피하다. 국내 건설 업체들도 지속적인 성장을 위해서는 국내 시장에만 안주할 것이 아니라 해외 건설 시장으로 사업 영역을 넓혀야 한다. 최근에 국내 건설 업체들이 해외 건설 시장에 활발히 진출하고 있다. 해외 건설 시장에서 지속적인 수주 확대를 위해서는 중저 기술 수준의 양적인 수주에만 집착하기 보다는 특화할 수 있는 분야에 핵심 역량을 집중해야 한다. 개방으로 인한 국내외적인 건설 환경의 변화는 사업 부문의 전문화를 요구하고 있다. 국내 건설 업체들은 기존의 사업 구조의 재검토가 필요하다. 기존의 사업 분야 가운데서 가장 경쟁력있는 분야를 선정해 집중적으로 키워나가는 노력이 필요하다. 지금은 특화 분야에 대한 기술 개발 및 단계적인 진출에 대한 전략 수립이 필요한 시점이다. ■