

건설보증시장의 구조 혁신과 제도 선진화



박동규, 한양대학교 글로벌 경영전문대학원 교수
 김성일, 국토연구원 건설경제전략센터장

본고는 지난 5월 발족한 건설산업선진화위원회의 보증분과 연구성과를 정리하여 제공하는 데 그 목적이 있다. 건설산업선진화위원회는 민간주도의 위원회로 6개 분과에 걸친 연구결과를 종합적인 건설산업선진화 방안보고서로 제시하였으며, 여기서는 보증분과의 선진화방안을 중심으로 설명하고자 한다.

1. 건설보증 시장의 구조현황

건설보증시장은 건설공사 발주시 입찰·계약·하자 등에 대한 보증을 제3의 보증기관이 담보하도록 제도화함으로써 형성된 시장이다. 현재 건설보증은 종합건설업·전문건설업·설비건설업 등 건설업종별로 3개 공제조합(건설공제조합, 전문건설공제조합, 설비공제조합)과 서울보증보험(주) 등이 보증상품을 제공하는 공급자 과점의 구조를 가지고 있다.

이외에 전기 및 정보통신공사도 각각 별개의 공제조합을 통해 보증이 이루어지고 있다. 보증 공급자는 은행, 보험사, 공제조합, 신용보증기금 등이 될 수 있지만, 「건설산업기본법」에 근거하여 설립된 3개 공제조합과 보험업법에 의해 설립된 서울보증보험(주) 등 4개 기관이 주된 역할을 담당하고, 최저가 낙찰제 대상공사에 적용되는 공사이행보증은 건설공제조합과 서울보증보험(주)가 주로 담당하고 있어, 업종별, 공사규모별로 보증의 상품이 상이하고, 이를 취급하는 기관도 다르다.

건설 관련 공제조합은 해당 업종 조합원의 보증 수요에 대응하기 위해 조합원의 출자금을 기반으로 설립되었으며, 보증이외의 공제기능도 동시에 수행하고 있다. 다른 한편, 서울보증보험(주)은 금융감독원의 관할 하에 보증보험법의 규정

을 적용받지만, 타 손보사와는 달리 독점적으로 보증업무를 취급하고 있으며, 그 취급상품은 종합, 전문, 설비 등 업역에 관계없이 가능하도록 되어있다.

2. 건설보증 기관의 구조 및 운영상 문제

국내의 보증시장은 공제적 성격의 공제조합이 주도하고 있어, 조합원의 이익과 배치된 보증본연의 기능을 살리는 데 한계가 있다. 그 예로 엄격한 보증인수 거부 가능성이 낮으며, 위험에 따른 엄격한 리스크 관리가 이루어지 못하는 등 책임경영 환경도 미흡하다. 그 결과, 보증기관에 의한 사전스크린 기능이 미흡하여 이행보증인수가 거의 대부분 이루어지는 실정이다.

이러한 보증기관의 구조적 한계로 발생하는 주요 요인들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공제적 성격의 건설보증기관은 조합원의 출자에 의해 보증이 이루어지므로 보증의 대상이 조합원으로 구성되는 폐쇄적인 소유구조를 가지고 있다. 보증기관을 공제형 및 금융형으로 나눌 때, 서울보증보험(주)은 금융형에 해당되며, 이 경우 취급하는 상품이나, 보증한도에 있어서, 제약이 덜한 상황이다.

반면에 「건설산업기본법」에 의한 공제조합은 공제형 보증기관으로 취급상품이 엄격하게 제약을 받으며, 보증한도도 출자금과 자본금의 20배로 지나치게 엄격하게 규정하고 있다.

둘째, 공제형의 경우 조합원 혜택 극대화로 보증발급 거부에 한계가 있다. 공제형 건설보증기관은 조합원의 출자를 통

해 자금을 형성, 조합원에게 혜택이 극대화되도록 기관 및 제도를 운영하고 있다. 출자한 조합원은 일정요건 충족시 사실상 자동적으로 보증서가 발급되는 실정이다. 따라서, 부실 업체에 대한 보증발급심사 변별력 미흡, 건설보증의 본래 기능인 부실·부적격 업체의 스크린 기능이 부재한 실정이다.

셋째, 기관의 건설성 부족 및 책임경영환경이 미흡하다. 공제조합의 지배구조상 “고객=주주”이기 때문에 조합원의 공제조합에 대한 지배력이 매우 크며, 보다 엄격한 보증심사 및 보증요율의 적용을 위한 의사결정에 이들 조합원 대표에 의한 제약이 받을 수밖에 없다. 따라서, 경영상태가 다소 불안정한 조합원이라도 보증한도 내에서는 굳이 보증인수를 거부할 유인이 발생하지 않게 되어, 이들로 인한 보증의 건설성이 침해되기도 한다.

넷째, 외부에 대한 감시 및 견제 기능이 미약하다. 건설 관련 공제조합의 운영위원회는 중요한 의사결정권을 가진다. 이러한 운영위원회의 구성상 조합원 대표의 영향력이 강하여, 이에 따라 엄격하고, 합리적인 의사결정에 제약을 받고 있다.

3. 외국의 건설보증시장 구조

외국의 건설보증시장구조는 우리나라와 큰 차이가 있다. 특히 미국의 경우 주별로 건설업 면허 제도가 다양하고, 연방 및 주 정부 도로공사를 제외하고, 입찰참가자격사전심사제도(PQ)가 그리 엄격하지 않지만, 보증기관에 의한 엄격한 보증심사기능이 작동되고 있기 때문에 보증기관의 스크린 기능이 매우 강하게 작동된다.

세계적으로 보증시장의 구조를 보면, 첫째, 손해보험사 및 보증전업회사 등 개방 구조를 가진 나라들은 미국·영국·이탈리아·덴마크 등이며, 일본은 손해보험사와 전불금회사에서 취급하고 있다.

둘째, 미국·영국·독일·일본은 보험업법을 근간으로 건설 보증제도를 운영하고 전업 및 겸업이 동시에 가능하도록 되어 있다. 셋째, 경쟁에 의해 시장규모가 결정되는 구조를 가지고 있다. 즉 손해보험사 및 보증전업회사 등의 개방 구조를 가진 국가들은 건설보증 공급가격이 시장가격에 의해 형성되는 등 시장경쟁에 의해 보증의 심사 및 인수가 이루어진다.

4. 건설보증 선진화의 방향

건설보증의 선진화는 보증제도 및 운영방식의 글로벌스탠다드와 국내적 상황, 여건 등을 고려하여 단계적으로 접근되어야 할 것이다.

건설보증의 글로벌 스탠더드는 건설시장에 있어서 보증의 기능과 역할을 어떻게 가져갈 것인가에 달려있다.

영국 등 유럽의 국가들의 경우, 지명경쟁 등 사전 유자격자의 엄격한 선정 등으로 보증의 역할 및 기능이 다소 약하나, 미국 및 일본, 우리나라의 경우 공사이행보증의 적용 등 보증의 기능 및 역할을 보다 중시하는 입장에서 있다.

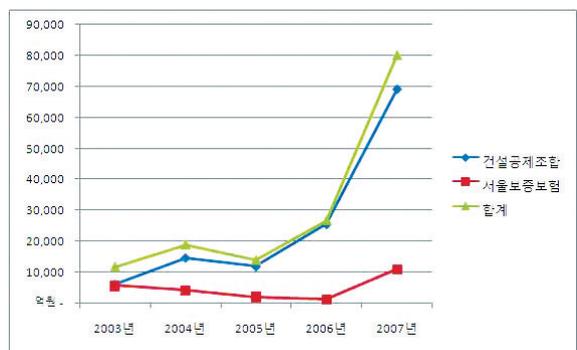
이에 건설보증의 기능 및 역할 강화를 위해서는 부실·부적격업체의 건설시장 진입 차단 등 보증의 ‘스크린’ 기능강화와 최저가 낙찰제 확대 등 가격경쟁이 심화되면서 부실 건설업체의 저가낙찰을 방지하고, 계약불이행시 발주자의 손실을 충분히 보상해 줄 수 있도록 건설보증제도의 실효성을 강화해야 한다. 이를 위해서는 이러한 제도가 작동될 수 있는 여건의 정비가 요구된다. 다음에서는 이러한 보증제도의 선진화방향에 따른 구체적인 방안을 차례로 제시하기로 한다.

5. 건설보증시장 선진화 방안

1) 공사이행보증제도의 내실화 : 미국식 Surety Bond의 도입

현행 계약이행보증제도는 3가지 유형이 있으며, 이중 공사이행보증은 최저가 낙찰제 대상공사에 예정가격의 70%미만에 낙찰된 공사에는 계약금액의 40%이상을 납부할 것을 보증하는 제도이다.

[연도별 공사이행보증실적]



자료 : 건설산업지식정보시스템(2008.11).

이 제도는 2001년에 도입된 이후 최저가 낙찰제 대상공사의 확대로 그 적용실적은 증가하고 있다.

이 제도는 도입초기 미국식 슈어티본드를 염두에 두었지만, 우리의 실정에 맞는 변형된 형태의 제도로 정착되었다. 이 제도의 도입에도 불구하고 저가낙찰이 지속되고 있으며, 부실 건설업체의 최저가 낙찰제 시장 참여도 여전하여, 제도의 성과는 아직 미흡한 상황이다.

미국·일본·유럽의 계약이행보증제도는 우리나라와 다르고, 특히 우리가 벤치마킹 대상으로 삼았던 미국의 공사이행보증제도(Surety Bond)는 세계적으로 널리 활용되는 글로벌 스탠다드라기 보다는 미국의 독특한 정치경제적 상황을 배경으로 운용되고 있는 특이한 제도다. 미국의 슈어티본드는 10만불 이상의 연방정부 공사계약시 의무적으로 적용되는 것으로 공사이행보증(performance bond)과 더불어 지급보증(payment bond)을 동시에 요구하며, 공사완성(이행)을 전제로 계약 금액의 100%범위내에서 보증을 하며, 보증회사는 분기별로 공사 진척상황을 파악하여 시공자의 보증한도 조정 및 사후관리를 수행한다.

일본의 경우 공사이행보증에 해당되는 의무적 보증은 보증금율 30%, 금전적 보증은 보증금율 10%를 적용하는 방식으로 운용되고 있으며, 계약 불이행시 금전적 계약보증은 10%의 보증금을 국고에 귀속시키고, 의무적 보증은 대체시 공사를 통해 공사를 완공하거나 30%의 계약보증금을 국고 귀속되도록 하고 있다. 영국 등 EU국가들은 건설공사와 관련된 계약(이행)보증제도(금전보상)로 은행보증방식이 주로 운용된다. 영국을 비롯한 EU국가에서 보증은 주(主)계약에 따른 보완적 역할에 한정되며, 대개 10% 계약보증을 활용하거나, 발주기관에서 계약보증없이 유보금을 설정하는 등 다양하다. 이상에서 본 바와 같이, 계약(이행)보증(역무보증 및 금전보증)은 국가별 건설시장의 특성 및 산업구조와 관련 금융시장의 여건 등에 따라 차이를 보이고 있다.

일본과 더불어, 미국식의 공사이행보증제도(Surety Bond)를 벤치마킹하여 도입한 우리의 경우 이러한 제도 도입의 취지를 충분히 달성하기 위해서는 미국식 이행보증제도(Surety Bond) 즉, 공사이행보증(performance bond)과 지급보증(payment bond)을 함께 제출하도록 하여 발주자 및 하도급자의 보호기능이 강화되도록 제도의 개선이 요구

된다. 이 경우에도 우리의 수용여건 등도 동시에 고려되어야 할 것이다.

구체적인 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

현행의 이행보증은 계약금액의 40%를 보상하거나, 역무이행을 보증회사가 선택할 수 있는 구조를 가지고 있다. 이 경우 공사보험 등의 적용이 미흡한 상황 등을 감안할 때 시공 중 부실사고(건물의 붕괴)가 발생할 경우 계약금액 40% 금전보상으로 발주자의 손실을 온전히 보상하지 못하는 문제가 발생할 수도 있을 것이다. 따라서 이행보증의 기본개념에 맞도록 『선이행보증 후 보상방식』으로 전환하여 이행보증의 역무보증의 원칙이라는 점을 명확히 할 필요가 있다. 여기서 역무이행상에 발생하는 모든 손해에 대해 보증기관은 발주자와 협의하여 실제 손해를 보상하는 방식이다.

아울러, 보상의 방식으로는 다음의 4가지 중 하나를 보증회사가 발주자와 협의하여 선택할 수 있도록 한다.

- ① 계약자를 재정적으로 지원(보증기관의 직접대출 또는 대출보증 등)하여 공사 완성
- ② 보증회사가 다른 건설회사와 계약을 맺어 공사 완성
- ③ 발주자에게 새로운 건설업자를 선정하게 하고, 발주자가 건설업자와 새로운 계약을 맺도록 하는 방안 (재발주를 위한 추가비용은 보증회사가 부담)
- ④ 위 3가지 중 어느 것도 선택하지 않고 발주자가 프로젝트를 수행한 뒤, 비용 증가와 손해에 대하여 발주자와 협상하거나 소송을 통하여 보증한도에서 책임

한편, 현행 하도급 대금지급보증을 실효성이 있게 적용함으로써 발주자 및 하도급자 보호하기 위해 미국의 지급보증제도에 유사한 제도를 도입하는 것이다.

1단계로 최저가 낙찰제 공사에 “하도급 대금지급보증 의무화 면제조항을 축소”하여 실효성을 확보하고, 2단계로 하도급대금지급보증을 포괄 지급보증제도로 전환하는 것이다. 여기서, 포괄지급보증제도는 기존의 하도급업자 이외에 노무제공자, 자재업자, 기계·장비업자를 대상으로 보증을 통해 보호할 수 있는 제도적 장치이며, 원도급자가 공사계약시 건설생산 참여 주체인 하도급업자 뿐 아니라 인력, 자재, 장비, 기계업자에 대한 지급보증서를 발주자에게 제출하는 제도이다. 이 제도는 보다 면밀한 검토를 거친 후 시행 가능할 것이다.

2) 계약이행보증시 시공연대보증인 폐지

시공연대보증인을 입보하는 제도는 전근대적인 인적 보증 제도이며, 건설경기 침체 시 동반부도를 초래할 가능성이 높기 때문에 시공연대보증인은 폐지하고, EU국가 등에서와 같이 10%계약보증금으로 단일화하는 것이 바람직하다.

3) 건설보증시장 개방

현재 건설보증시장은 3개 공제조합과 서울보증보험(주)이란 4개 기관의 분점구조인데, 독과점적인 보증시장 구조에서 건설보증기관간 다른 법·제도에 적용받고 있어 규제기준이 다르고, 경쟁보다 제도에 의해 시장규모가 결정되며, 비탄력적인 보증수수료율을 형성하는 등 여러 가지 문제를 안고 있다. 건설보증시장 개방시 구조적 변화로 발생할 수 있는 문제점(중소건설사의 붕괴로 인한 건설산업 기반 상실, 대기업의 경제력 집중 폐해 증가, 부실업체에 대한 스크린 기능 및 공제조합의 공익적 기능 상실 등)도 있기 때문에 보증시장개

방은 2012년까지 개방을 전제로 보증시장 개방에 따른 선행 조건 즉 보증기관간 공정한 경쟁기반 조성, 보증인수 기능 전문화 등을 검토하여 중장기적으로 추진할 필요가 있다.

4) 건설 관련 전문보증기관의 육성

이미 건설업종·업역간 겸업이 허용되었고('08년), 향후 건설업종·업역제도의 개편으로 업종·업역간 진입장벽이 해소된다면, 등록업종별 공제조합을 계속 유지할 필요성은 줄어들 것이다.

건설보증시장의 개방을 전제한다면, 건설 관련 공제조합은 시장경쟁구조에 의해 자연스럽게 통폐합 등의 조정이 예상된다. 이러한 과정에서 손해보험사와 경쟁할 수 있는 전문 건설보증기관으로 육성하는 방안도 중장기적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

- 김성일 e-mail : sikim@krihs.re.kr
- 박동규 e-mail : tkpark@hanyang.ac.kr