

건설산업 발전을 위한 건설보증 역할강화 방안

Strategies to Strengthen the Role of the Construction
Surety to Develop the Construction Economy

국토연 2004-42 · 건설산업 발전을 위한 건설보증 역할강화 방안

글쓴이 · 김재영, 유재운, 김성일, 권혁진, 한상훈 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원

출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2004년 12월 28일 / 발행 · 2004년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474

ISBN · 89-8182-322-7

<http://www.krihs.re.kr>

©2004, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2004-42

건설산업 발전을 위한 건설보증 역할강화 방안
Strategies to Strengthen the Role of the Construction Surety to Develop
the Construction Economy



김재영 · 유재윤 · 권혁진 · 김성일 · 한상훈



연구진

연구책임 김재영 선임연구위원
유재윤 연구위원

연구반 권혁진 책임연구위원
김성일 책임연구위원
한상훈 연구위원

외부연구진 김명수 가톨릭대학교 교수

연구심의위원 진영환 국토연구원 부원장(주심)
김홍수 국토연구원 민간투자지원센터 소장
김근용 국토연구원 연구위원
강미나 국토연구원 책임연구위원
표용철 건설교통부 사무관
김태황 천안대학교 교수
박헌주 국토연구원 기획조정실장

연구협의(자문)위원 경우근 현대건설 상무
김병만 경기도청 과장
김병하 서울 시청 과장
김중규 전문건설공제조합 상무
도태호 건설교통부 과장
백영권 대한건설협회 본부장
이의섭 건설산업연구원 부장
차미숙 규제개혁위원회 전문위원

발 간 사

문민정권 이후 우리 정부는 공공의 규제를 통한 통제를 최대한 배제하고 시장을 중심으로 한 자율적인 구조조정 체제의 확립을 위해 노력해오고 있다. 따라서 향후 우리 경제구조는 시장중심의 산업구조로 이행될 전망이며, 이는 글로벌화 시대를 위한 필수적인 요건으로 간주된다. 건설산업에서도 이러한 추세에 발맞추어 진입장벽 제거와 같은 규제완화를 통해 산업구조 개편을 진행시켜오고 있다. 즉, 면허제도의 등록제로의 전환, 공제조합 가입의 임의화와 최저가낙찰제도 및 이행보증제도의 도입이 이미 이루어 졌으며, 최근에는 업역체계의 개편, 보증시장의 개방과 다원화 등에 대한 논의도 이루어지고 있다.

그러나 건설산업 내부에서는 이러한 규제완화 내지는 개혁에 따른 부작용도 발생하고 있다. 이는 건설산업의 현실이 전체적으로 한꺼번에 개혁되는 것이 아니고, 점진적으로 또 부분적으로 선진제도를 도입하고 규제개혁을 수행해 나가는 단계에서 생겨날 수밖에 없는 과도기적 현상으로 이해된다. 특히 심각한 문제로 지적되고 있는 점은 외환위기 이후 건설수주는 급격히 감소 하였으나 건설업체는 오히려 증가하여 부실·부적격 업체와 수주만을 위한 폐이퍼 컴퍼니가 버젓이 시장에서 활동하고 있다는 점이다.

건설산업의 규제완화는 점차 시장 중심의 선진국형으로 이행되고 있으나, 정부의 규제를 대체할 수 있는 시장의 기반은 형성되어 있지 않거나 취약한 실정이

다. 이제 건설산업에 대한 정부의 규제는 보증기관과 같은 민간기관이 그 역할의 상당부분을 대신하여 시장원리로 대체하여야 할 것이다. 이는 우리나라가 벤치 마킹(bench-marking)하고 있는 미국의 건설시장에서 건설보증이 얼마나 많은 역할과 중요한 기능을 수행하고 있는지를 보면 쉽게 알 수 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 규제완화에 따른 부실·부적격업체의 증가에 대응하여 도입된 보증기능금액확인서 제도는 선진국처럼 보증의 기능을 잘 활용하여 부실·부적격 업체를 시장으로부터 퇴출시키기 위한 사례라 할 수 있다. 또한 시장중심의 경제체제 이행은 보증시장의 개방과 보증기관의 다원화를 요구할 것이다. 하지만 준비가 갖추어지지 않은 상태에서의 개방과 다원화는 보증기관간 비정상적인 과열 경쟁을 야기하고 이는 결국 부실·부적격 업체가 시장에서 활동하는 빌미를 제공할 수도 있다.

이러한 점에서 본 연구에서는 향후 시장중심의 경제구조 이행에 따른 건설산업의 문제점을 분석하고, 이에 대응하는 건설보증의 역할 강화방안을 제시하고자 하였다. 본 연구를 통해 향후 건설보증의 다양한 역할과 기능에 대해 살펴보고 그 역할을 강화할 수 있는 방안을 모색하는 계기가 되기를 기대해 본다.

그동안 연구 수행을 위해 노력한 연구책임자 김재영 선임연구위원을 비롯하여 유재윤 연구위원, 권혁진 책임연구원, 김성일 책임연구원, 한상훈 연구원 그리고 공동으로 연구를 수행해준 가톨릭대학교의 김명수 교수, 보험개발원의 차일권 팀장, 그밖에도 연구에 대한 많은 자문을 아끼지 않은 공제조합 임직원과 건설교통부의 공무원들의 노고에 감사를 표한다.

2004년 12월

국토연구원장 이 규 방

서 문

최근 정부는 법률이나 제도를 통한 건설활동의 규제와 통제를 최대한 배제하고 입찰제도나 보증제도 등을 기반으로 건설산업의 시장기능을 강화함으로써 자율적인 구조조정 체제를 확립하려 하고 있다. 산업의 경제구조가 시장중심의 경쟁구조로 이행되고 있는 가운데, 건설산업에 대한 정책기조 변화를 통해 건설산업도 시장에 대한 진입장벽을 제거하는 등 규제를 완화하고 있으며, 최저가낙찰제도 도입과 같은 공공공사 발주체계 개편을 통해 건설산업의 전반적인 구조개편을 가시화하고 있는 것이다.

또한, 건설업 면허제도의 등록제로의 전환, 공제조합 가입 임의화와 최저가 낙찰제도 및 이행보증제도가 이미 도입되어 있으며, 최근에는 보증시장 개방과 보증기관 다원화에 대한 논의도 본격화되고 있다.

정부의 건설산업에 대한 규제완화를 통해 건설시장의 진입장벽은 지속적으로 낮아졌다. 건설업 면허제가 등록제로 전환됨에 따라 건설업체가 큰 폭으로 증가하였으며, 그에 따라서 부적격·부실 건설업체의 시장진입 문제가 대두되기 시작했다. 반면에, 부적격·부실 건설업체의 난립을 통제하고 시장에서 퇴출시키기 위한 제도적 장치는 여전히 미흡한 실정이다. 현재, 부실·부적격 업체의 수주를 막기 위한 PQ와 적격심사 제도 등이 시행되고 있으나 그 역할을 다하지 못

하고 있다는 것이다. 건설산업의 규제완화는 점차 선진국형으로 이행되어 시장 중심의 경쟁구조로 변화하고 있으나 정부의 규제를 대신하기 위한 시장기능이 제대로 형성되지 못하고 있는 것이다. 선진외국에서는 정부의 규제를 대신해 건설시장 진·출입을 통제하는 역할을 건설보증이 수행하고 있다.

국내에서도 정부는 시장중심의 정책기조를 유지하여 규제를 지속적으로 철폐할 것으로 전망된다. 건설시장에서 부실·부적격업체를 퇴출하고 우량업체를 성장시켜 건설산업의 시장경쟁력을 강화하는 차원에서 향후 건설산업에서 건설보증의 역할과 중요성은 보다 증대하게 될 것으로 전망된다.

본 연구의 목적은 이렇듯 변화되고 있는 환경 속에서 새롭게 강조되고 있는 건설보증이 제 기능과 역할을 다 할 수 있도록 효율적이고 선진화된 건설보증의 역할강화방안을 모색하는 것이다. 본 연구의 목적은 크게 두가지로 볼 수 있다.

첫째, 건설시장 건전화 및 경쟁력 확보를 위하여 2001년에 도입되어 운용되고 있는 ‘보증가능금액확인서’제도를 상시화함으로써 부실·부적격 건설업체의 설립을 지속적으로 억제할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이다.

둘째, 개방화·다원화하고 있는 건설보증시장의 환경과 여건변화를 감안한 건설보증의 역할 강화방안과 건설관련 공제조합이 건설보증기관으로서의 경쟁력을 확보할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

그동안 연구 수행을 위해 노력한 유재윤 연구위원, 권혁진 책임연구원, 김성일 책임연구원, 한상훈 연구원에게 감사의 뜻을 전한다. 그리고 공동으로 연구를 수행해준 가톨릭대학교의 김명수 교수, 보험개발원의 차일권 팀장, 그밖에도 연구에 대한 많은 자문을 아끼지 않은 공제조합 임직원과 건설교통부의 공무원들의 노고에도 감사를 표한다.

2004년 12월

김재영 선임연구위원

요 약

본 연구는 변화하고 있는 환경 속에서 건설보증이 수행하여야 할 역할을 새롭게 정의해 보고, 건설보증이 제 기능과 역할을 다 할 수 있도록 효율적이고 선진화된 건설보증의 역할강화방안을 모색하고자 추진되었다.

본 연구는 제1장 서론, 제2장 국내보증시장의 현황 및 실태, 제3장 건설보증시장의 여건변화 전망, 제4장 건설보증의 실태와 문제점, 제5장 건설보증의 역할강화를 위한 정책방안 제6장 결론 및 정책건의의 6개장으로 구성되어 있다.

제1장 서론에서는 본 연구의 추진배경 및 목적, 주요 연구내용과 방법론, 선행연구와의 차별성에 대해 소개하고 있다.

제2장에서는 국내의 건설보증을 포함한 보증보험시장의 전체 규모와 구성 및 특성에 대해 알아보고 건설보증의 현황과 실태에 대해 알아보았다. 이를 통해 보증시장에 대한 이해를 높이고 기업보증시장 그중에서도 건설보증시장이 관심의 초점이 되고 있음을 살펴보았다.

제3장에서는 건설보증을 둘러싼 건설산업과 정책 등 제반 여건변화를 살펴보고 향후의 변화방향에 대해서도 살펴보았다. 시장중심의 산업구조 이행이라는 거대한 흐름속에서 건설보증의 역할과 기능은 더욱더 중요해 질 것으로 전망되었다.

제4장에서는 건설보증의 주요 이슈와 문제점을 제도와 시장, 공제제도라는 큰 틀속에서 살펴보고 있다. 본 장에서 건설보증의 주요 이슈로는 부실·부적격업체 퇴출을 위한 보증기능의 강화방안, 공사이행보증의 활성화 방안, 보증시장 개방에 따른 보증기관의 다원화 등을 제시하였다.

제5장에서는 건설보증의 역할강화를 위한 정책방안을 도출하고 있다. 우선 건설보증의 역할을 새롭게 정립하고 이를 위한 보증기능금액확인서 제도의 상시화와 공사이행보증 활성화를 위한 기반구축, 건설보증시장의 단계적 개방과 공정한 경쟁기반의 조성, 보증기관의 경쟁력 확보방안 등을 제안하였다.

제6장에서는 이상의 내용에 대한 결론과 정책제안 그리고 연구의 한계점 등에 대해 언급하고 있다.

제1장 서론

서론에서는 본 연구의 추진배경 및 목적과 주요 연구내용과 방법론, 선행연구와의 차별성에 대해 소개하고 있다. 본 연구의 목적은 변화되고 있는 환경 속에서 새롭게 강조되고 있는 건설보증이 제 기능과 역할을 다 할 수 있도록 효율적이고 선진화된 건설보증의 역할강화방안을 모색하는 것이다.

본 연구는 건설보증제도와 건설보증기관 등 건설보증과 관련된 분야를 포괄하여 수행되었으며, 문헌조사와 면담 및 실태조사, 설문조사 등을 통해 연구를 진행하고 협의회와 토론회 개최를 통해 다양한 의견을 수렴하였다. 지금까지의 선행연구 결과가 주로 특정 보증기관이나 보증제도 및 상품관련 연구에 초점을 맞추고 있었던 반면, 본 연구는 정책의 중심이 시장중심으로 이행됨에 따른 건설환경 변화와 그에 따른 건설보증의 역할강화 방안을 연구하였다. 특히 보증가능금액 확인서 제도에 연구의 초점을 맞추고 있다.

제2장 국내 보증시장의 현황 및 실태

최근 재정경제부는 보증에 관한 전업주의 원칙에도 불구하고 일차적으로 은행에 이어서 손해보험사까지 건설보증시장을 개방하여 보증기관을 다원화한다는

이행계획을 발표하였다. 이에 본 장에서는 국내의 보증시장 전반에 대한 구조를 살펴보고 과점시장으로 알려진 건설보증시장의 현황과 실태를 살펴보았다.

국내의 보증보험시장은 보증 수요의 주체에 따라 크게 기업보증시장과 개인보증시장으로 구분되며, 기업보증시장은 보증대상채무의 성격에 따라 대출보증시장, 이행보증시장, 사채보증시장 및 리스보증시장 등으로 세분되어 있다.

보증을 공급하는 기관은 전적으로 보증업무만을 영위하는 전업보증기관과 금융업무를 취급하면서 보증업무를 부수적으로 수행하는 비전업보증기관으로 구분되어 있다. 최근 정부는 비전업보증기관인 은행과 손해보험회사 등에 건설보증시장을 개방하여 보증기관의 다원화를 유도하려 하고 있다.

2002년말 현재 국내 보증시장의 총 규모는 보증잔액기준으로 318조 4천억원에 달하고 있다. 이중 기업보증시장이 2002년말 현재, 전체 시장의 80.2%로 보증시장의 대부분을 차지하고 있다. 이중, 비대출성 보증인 이행보증 시장은 매력도가 높아 기업보증 시장의 50% 이상을 차지하고 있으며, 이는 서울보증보험(주) 및 각종 공제조합의 금융성보증 공급 축소와 이행성 보증 영역 특화에 기인한 것으로 풀이된다.

이행보증시장이 주를 이루고 있는 건설보증시장의 참여자는 국가계약법 제37조2항에 따라, 은행, 보험사, 공제조합, 신용보증기금 등이 될 수 있다. 그러나, 명문화된 규제조항의 부재에도 불구하고 공제조합과 서울보증보험(주)만이 건설보증시장의 주요 보증기관으로 참여하고 있어 보증시장은 과점적 성격을 띄고 있다.

주요 건설보증실적을 기준으로 각 보증기관의 시장점유율을 비교하면 다음과 같다. 건설공제조합의 보증실적은 약 14조원으로 전체 건설보증시장에서 차지하는 비중이 49%에 달해 지배적인 지위를 차지하고 있다. 그러나, 보증수수료 수입을 기준으로 비교하면 서울보증보험(주)이 913억원의 수수료 수입을 거둬 전체 수수료 수입에서 38.4%의 비중을 차지한 반면, 건설공제조합은 875억원의 수입을 거둬 36.8%의 비중을 차지하는데 그치고 있다.

한편, 전문건설공제조합은 6천6백억원으로 22.8%, 대한설비건설공제조합은 8

천억원 수준으로 2.8%의 보증실적을 보이고 있다.

한편, 공사이행보증 실적을 살펴보면, 건설공제조합의 보증금액은 6,039억원(38.8%), 서울보증보험(주)의 보증금액은 9,533억원(61.2%)에 달하고 있다.

제3장 건설보증시장의 여건변화 전망

건설보증관련 정책은 입찰 및 계약제도의 변화에 따라 변화하게 되며, 최근에는 재정경제부의 국가계약제도 개선추진계획(안) 등으로 인해 커다란 변화를 겪게 되었다. 본 장에서는 건설산업 변화의 흐름과 보증관련 정책의 변화를 검토하고 건설보증시장의 미래를 전망하고자 하였다.

최근 정부는 공공의 역할을 최대한 배제하고 민간 금융기관을 통한 상시적인 구조조정 체제의 확립을 유도하고 있다. 이에 따라, 건설산업에서도 시장의 기능이 강조되고 있으며, 건설산업 정책에 있어서 정부가 추구하는 목표도 역시 시장 기능에 의한 구조개편의 여건조성이라 할 수 있다.

최근 건설산업의 주요 이슈로는 건설업 등록·신고제도와 건설시장 참여제한 제도, 건설업종 분류제도, 건설공사 입찰계약제도, 하도급제도, 건설업체평가 및 보증제도 등이 제기되고 있다.

이에 따라, 건설보증시장도 많은 변화가 예고되고 있다. 정부는 최근 건설보증제도와 관련하여 ‘공제조합 가입의 임의화’와 ‘공사이행보증제도의 도입’, ‘보증가능금액 확인서 제도의 도입’과 같은 건설보증의 선진화를 위한 일련의 조치를 취해오고 있다. 최근에는 ‘보험업법의 개정(안)’을 통해 공제기관에 대한 감독을 강화하려는 움직임도 있었으나 유보된 상태이며, 국가계약제도 개선추진계획(안)을 통해 보증시장의 개방과 공사이행보증제도와 관련된 제도개선을 추진하고 있다.

향후에는 금융기관을 통한 기업의 구조조정과 부실기업 퇴출과 같은 시장중심의 상시적 구조조정 기능이 강조될 것으로 전망된다. 이에 따라, 건설보증은 원활한 건설활동의 촉진, 자율적 사전 심사기능을 통한 부적격 업체의 낙찰가능성 배

제, 상시적인 건설업체 건전성 감시기능 수행, 건설공사의 안정적 시공보장을 통한 건설공사의 효율화 도모 같은 역할과 기능이 강조될 것으로 전망된다.

제4장 건설보증의 실태와 문제점

본 장에서는 최근 건설보증과 관련하여 주요 이슈로 부각되고 있는 사항들을 파악하여 건설보증제도 및 보증시장에서 나타난 문제점과 공제제도의 문제점에 대하여 분석하였다.

최근에 건설보증과 관련하여 부각되고 있는 주요 이슈로는 ‘부실·부적격업체 퇴출을 위한 보증기능 강화 방안’, ‘공사이행보증 활성화 방안’과 ‘보증시장 개방에 따른 보증기관의 다원화’ 등을 들 수 있다.

부실·부적격업체 퇴출을 위한 보증기능 강화방안과 관련해서는 낮은 진입장벽으로 인해 부실·부적격 업체가 꾸준히 증가하고 있으며, 진입을 사전에 차단할 제도적 장치가 부재한 상태에서, PQ와 적격심사도 제기능을 다하지 못하고 있음을 지적하였다.

공사이행보증서 제도와 관련해서는 최저가낙찰제가 대형건설업체 위주로 운영되어 사업에 대한 리스크가 없다는 점과 건설공제조합과 서울보증보험(주)의 과점구조로 인해 공사이행보증 시장에서 가격경쟁이 초래되고 있다는 점 등이 문제로 지적되었다. 또한 계약불이행이 발생할 경우에 보증금액이 국고에 귀속되고 있는 등 제도자체의 문제점도 지적하였다.

또한 보증시장에서는 이행보증제도가 도입되면서 공사이행보중에 대한 인수경쟁이 점차 가속화되고 있으며, 공제조합을 중심으로한 현 건설보증시장이 개방을 통해 공정하게 경쟁하기에는 경쟁기반이 미비하다는 점을 지적하고 있다.

또한, 공제조합의 영업외수익 중심의 수익구조에 대한 문제점을 지적하고 이에 따라, 향후 공제조합의 경영환경이 급격하게 악화될 수 있음을 지적하였다.

제5장 건설보증 역할강화를 위한 정책방안

지금까지 건설보증을 둘러싼 환경변화와 전망, 그리고 건설보증과 관련된 문제점 등에 대해 살펴보았다. 본장에서는 이상의 내용을 감안한 건설보증의 역할을 새롭게 정립하고 이를 달성하기 위한 정책방안을 모색하고 있다.

첫째, 향후 건설보증은 건설업체에 대하여 신용을 공여하고 채권자에 대하여 담보를 제공하는 기능을 수행함으로써, 외적 신용도를 제고하고 원활한 경제활동을 지원하는 역할을 수행하여야 한다.

둘째, 건설보증은 시장에서 부실·부적격업체에 대한 통제를 강화하고 엄격한 심사평가제도를 수행하여 건설시장 조정자로서의 역할을 수행하여야 한다.

셋째, 건설보증은 건설공사가 계약조건과 가격에 맞추어 완성될 것을 보증함으로써, 건설수요자의 보호장치로서의 역할을 수행하여야 한다.

건설보증이 자신의 역할을 수행하기 위해서는 건설산업의 건전성 유지를 위한 보증가능금액 확인서 제도의 상시화 및 개선이 요구되고, 공사이행보증 제도의 활성화 기반 구축, 건설보증시장의 단계적 개방과 공정한 경쟁기반의 조성, 보증기관인 공제조합의 경쟁력 확보 등이 요구된다.

보증가능금액 확인서 제도의 상시화 및 강화

상당수의 부실·부적격 건설업체가 건설산업 내에서 페이퍼컴퍼니로 활동하며 시장구조를 어지럽히고 있으나, 현재 산업내에서는 이를 규제할 마땅한 통제수단이 없는 실정이다. 실제로 등록갱신주기가 3년인 현 상황을 감안할 때, 페이퍼컴퍼니를 확인할 수 있는 실제적인 방안은 실태조사와 보증가능금액확인서를 통한 방법 밖에는 없다. 그러나 실태조사가 많은 비용과 인력을 필요로 함을 감안할 때, 건설업체가 자본금 요건을 충족하고 있는 지를 상시로 확인하고 유지하면서 건설산업의 건전성을 확보할 수 있는 유일한 대안은 현재로서는 보증가능금액확인서 제도가 유일하다. ‘보증가능금액확인서제도’는 부실·부적격업체를 시장에서 퇴출하여 시장의 건전성을 확보하기 위한 대안으로 평가 받고 있다.

‘보증가능금액확인서 제도’는 건설업체의 재무건전성 확보와 부실·부적격업체의 진입제한 등을 위해 준치가 요구되는 제도이다. 따라서 현재 시행령 부칙에 한시법으로 규정되어 있는 본 제도를 재입법 과정을 통해 상시화하고 추후 지속적으로 성과에 대한 측정 및 발생하는 문제점을 개선하려는 노력이 필요하다.

공사이행보증제도의 활성화 기반구축

공사이행보증서 제도가 의무화된 최저가낙찰제 공사의 대상공사가 처음에는 1,000억원 이상의 PQ대상 공사에서 최근(2003년 12월이후) 500억원 이상의 PQ대상 공사로 확대되었으나, 공사규모를 감안할 때 수주를 할 수 있는 건설기업은 대형업체에 한정되어 있는 실정이다. 재정경제부는 최근 국제기준(Global Standard)인 최저가 낙찰제 대상공사를 지속적으로 확대하겠다는 정책의지를 표명한 바 있으며, 향후 최저가 낙찰제 대상공사의 확대를 통해 공사이행보증 제도의 활성화를 도모할 수 있을 것으로 보인다. 향후에는, 최저가 낙찰제 대상공사 이외의 공사에도 공사이행보증 적용을 확대하고, 하도급이행보증 등 관련 상품의 개발·적용도 요구되고 있다.

또한 건설공사에서 연대보증인 제도를 폐지하기 위해서도 공사이행보증을 활성화할 필요가 있으며, 이를 위해서는 보상방법의 다양화가 필수적으로 요구된다. 보상방법으로는 금전적 보증과 역무적 보증 중 어느 하나를 우선으로 하는 원칙을 정하기보다는 보증기관이 해당 공사의 특성과 계약불이행이 발생한 단계 등을 고려하여 발주자가 규정한 보증금을 하에서 보증채무 이행방법을 선택할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

실손보상 체계 확립 또한 요구된다. 현 제도 하에서는 보증 이행업체의 계약불이행시 무조건 보증금을 국고에 귀속하도록 하고 있으나, 이는 실손보상에 근거하여 보증금을 귀속하거나 대체 시공하도록 개선해 나가야 할 것이다.

대부분의 건설공사에서는 금전적 보상이 많이 사용되고 있으며, 이 경우 실손보상을 위한 기준이 무엇인가가 중요한 역할을 하게 된다. 따라서, 실손보상을 위해서는 공사품질, 공정관리 등 엔지니어링에 근거한 다양한 실손보상 기준들

이 마련되어야 할 것이다.

끝으로 계약관행 및 발주자의 관리능력 개선이 요구된다. 건설공사에서는 아직도 발주자 우위의 제도 및 관행으로 인하여 클레임을 해결하기 위한 협상이나 손실에 대한 공정한 보상이 이루어지기 어려운 실정이다.

발주자, 보증기관, 건설업체 등 보증관련 주체가 계약위반 또는 문제가 있을 경우, 공정한 계약관계에 근거하여 클레임을 제기하거나 조정을 통해 문제를 해결할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 지금까지의 제도 및 관행을 개선하고 의식을 바람직한 방향으로 전환해야 할 것이다.

건설보증시장의 단계적 개방과 공정한 경쟁기반의 조성

보증시장을 둘러싸고 있는 주변환경과 여건을 고려할 때, 선진국형 건설보증으로 발전하기 위해서는 현재 건설보증의 독과점적 시장구조에서 다수의 보증기관이 존재토록 하여 보증기관을 다원화함으로써 시장체제의 경쟁을 유도할 수 밖에 없다.

보증기관의 다원화를 통한 보증시장의 경쟁체제가 도입되면, 시장기능에 의한 수수료를 산정과 보증한도가 결정될 수 있으며, 강화된 신용평가 기능을 통해 우량 건설업체에게는 보다 양질의 서비스 제공이 가능해지고 부적격 업체는 시장에서 퇴출되는 등 건설산업의 구조도 개선될 것으로 기대할 수 있다.

그러나, 서로 다른 조건과 환경속에서 활동하던 보증관련 기관들이 동일한 대상과 상품으로 같은 시장에서 경쟁을 하게 될 경우에 발생하게 될 혼란을 방지하기 위해, 정부 당국은 보증시장을 개방하여 시장경쟁을 유인하기 전에 우선 공정하게 경쟁할 수 있는 경쟁기반을 조성해야 할 것이다.

현재 건설보증시장은 다원화를 위한 준비가 갖추어져 있지 않은 상태이며, 다원화를 위해서는 법적·제도적 정비가 전제되어야 한다. 건설보증시장의 다원화는 체계적인 준비과정을 거쳐 단계적으로 개방하는 것이 바람직하며, 시장의 규모나 여건 등 제반환경이 충분히 정비될 때까지는 현재의 시장구조를 그대로 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

단기적으로는 현재 건설보증을 취급하고 있는 공제조합간 경쟁이 공정하게 이루어질 수 있도록 미비한 제도를 보완하고 서울보증보험(주)과 공제조합간의 불합리한 불공정 경쟁요인을 정비해야 할 것이다. 중기적으로는 손해보험사들에게도 건설보증을 인수하도록 하고, 장기적으로는 일반 금융기관 등의 기관에게도 전면적으로 건설보증시장이 개방될 수 있도록 법과 제도를 정비해야 할 것이다.

건설보증의 역할강화를 위한 기반 조성

건설 관련 공제조합은 ‘건설산업기본법’의 규정에 따라 해당 건설업체가 자체적으로 출자하여 설립한 보증전담기관이다. 하지만, 보증업무의 범위나 내용에 대하여 건설교통부의 승인을 받도록 되어 있어 업무개발이나 사업다각화에 제한을 받고 있다. 반면에, 서울보증보험(주)의 경우 이러한 규정의 적용을 받고 있지 않아 업무활동이 상대적으로 자유로운 실정이다.

따라서, ‘건설산업기본법’에 나열식으로 규정된 보증상품에 대한 내용을 포괄적으로 개정하여 보증상품에 대한 자율적인 개발이 가능하도록 하는 등 공제조합이 다원화에 따른 공정한 경쟁을 수행할 수 있도록 공제제도에 대한 개선이 필요하다. 공제제도의 개선에는 보증상품과 대상, 내용 등에 대한 개선뿐만 아니라, 공제기관의 운영과 관리의 자율성을 제고하는 사항의 개선도 요구된다.

또한 현재, 건설 관련 공제조합들은 가입되어 있는 조합원에 한하여 보증을 제공할 수 있도록 규정되어 있는 규정 때문에, 급속히 변화하고 있는 건설공사의 각종 입찰방식의 변경에 따른 보증수요를 따라가지 못하고 있다. 따라서, 일정한 요건하에 조합의 보증을 이용할 수 있도록 하는 준조합원 제도를 도입하는 방안도 요구된다.

보증기관의 경쟁력 확보

현재 공제조합이 가지고 있는 주요 문제점으로는 공제조합의 수익구조와 비시장적인 수수료율, 공제기관의 전문성 부족 등을 지적할 수 있다.

공제조합의 문제점을 해결하고 경쟁력을 확보하기 위해서는 보증기관의 기업

평가 및 심사능력의 강화를 통한 보증인수 능력의 강화와 같은 전문성 확보가 요구된다. 또한 위험분산체계의 구축과 보증 공사에 대한 관리, 감독 및 사후처리 철저, 보증수수료 및 한도의 합리적 산정, 조합원 보증한도제도의 개선, 건설업 신용평가 모형의 개선 등이 요구된다.

또한 보증계정의 분리 운영과 같은 재무구조 개선도 요구되며, 구체적인 방안으로는 보증계정과 금융계정의 분리 운용 방안, 조합내 보증자회사 설립 운용방안, 3개 공제조합의 공동출자를 통한 공동보증기관 설립 방안 등을 검토해 볼 수 있다.

이밖에도, 공사이행보증 활성화에 따른 전문과 설비건설업 관련 보증기능 정비 방안과 공제조합에 대한 건설기업 전문 신용평가기관으로서의 역할 부여방안 등을 검토하였다.

끝으로, 현재 발생하고 있는 보증기관 문제의 상당부분이 공제제도에서 비롯됨을 감안하여 추후 충분한 논의와 연구를 거쳐 조합의 주식회사 전환 등 공제제도의 변화에 대해서도 검토할 필요가 있음을 제안하였다.

제6장 결론 및 정책건의

제6장 결론 및 정책건의에서는 지금까지 살펴본 주요 연구내용을 요약하고 연구에서 제시된 정책방안을 다시 한번 요약·강조하였다. 건설보증이 자신의 역할을 수행하기 위해서는 건설산업의 건전성 유지를 위한 보증가능금액 확인서 제도의 상시화 및 개선이 요구되고, 공사이행보증 제도의 활성화 기반 구축, 건설보증시장의 단계적 개방과 공정한 경쟁기반의 조성, 보증기관인 공제조합의 경쟁력 확보 등이 요구된다.

본 연구는 짧은 기간 동안 ‘보증가능금액 확인서 제도’를 비롯한 건설보증 제도 전반에 대한 검토를 통해 건설보증의 역할강화를 위한 방안을 모색하였다. 검토대상의 범위 및 기간 등의 한계로 인해 비록 심도 깊은 대안이 도출되지는 못하였으나, 건설보증이 나아가야 할 바람직한 방향은 제시되었다고 판단된다. 추후의 후속 연구를 통해 보다 상세하고 구체적인 대안이 도출되어야 할 것이다.

차 례

발 간 사	i
서 문	iii
요 약	v
제 1 장 서 론	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	3
3. 연구범위 및 방법	3
4. 선행연구 및 차별성	6
1) 국토연구원의 주요 선행연구	6
2) 타연구기관의 주요 선행연구	6
제 2 장 국내 보증시장의 현황 및 실태	9
1. 국내의 보증보험시장	9
1) 국내의 보증시장 구조	10
2) 보증공급 기관	11
3) 보증시장의 특성	14
2. 전체 보증시장 현황 및 추이	15
1) 전체 보증시장	15
2) 이행보증시장	18
3. 건설보증시장	21
1) 건설보증시장의 구조	21

2) 건설보증 실적	21
3) 건설관련 보증기관 경영상태	23
제 3 장 건설보증시장의 여건변화 전망	25
1. 건설산업 환경변화	25
1) 글로벌시대의 여건변화 전망	26
2) 최근 건설산업의 주요 이슈	28
2. 건설보증 시장 여건변화	31
3. 건설보증시장의 향후 여건전망 및 건설보증의 역할	37
1) 건설산업의 여건변화 전망	37
2) 건설보증시장의 여건변화 전망	37
2) 건설보증의 역할변화 전망	38
제 4 장 건설보증의 실태와 문제점	41
1. 건설보증의 주요 이슈	41
1) 건설보증의 주요 이슈	41
2) 건설업체의 문제인식	42
2. 건설보증 제도의 문제	43
1) 진입장벽과 퇴출장치로서의 기능 미흡	43
2) 공사이행보증제도 활성화 기반 미비	45
3. 건설보증 시장의 문제	48
1) 경쟁과열에 따른 보증인수 경쟁	48
2) 공정한 경쟁기반의 미비	50
3) 보증기관의 경쟁력과 건설성	52

제 5 장	건설보증 역할강화를 위한 정책방안	57
1.	건설보증의 역할 재정립	57
2.	보증가능금액 확인서 제도의 상시화 및 강화	60
1)	보증가능금액 확인서 제도의 필요성	60
2)	보증가능금액 확인서 제도의 운영실태와 성과	62
3)	선진외국의 관련제도	69
4)	보증가능금액확인서 제도의 상시화 및 개선	71
3.	공사이행보증제도의 활성화 기반구축	74
1)	공사이행보증제도의 취지	74
2)	외국의 공사이행보증제도	74
3)	공사이행보증제도 활성화 방안	81
4.	건설보증시장의 단계적 개방과 공정한 경쟁기반의 조성	84
1)	정부의 시장개방 계획과 당위성	84
2)	시장개방의 장·단점	86
3)	건설보증시장의 단계적 개방	88
4)	건설보증의 역할강화를 위한 기반 조성	95
5.	보증기관의 경쟁력 확보	97
1)	공제조합의 문제점	97
2)	공제조합의 경쟁력 확보 방안	98
제 6 장	결론 및 정책건의	107
참 고 문 헌		111
SUMMARY		115
부 록		119

표 차례

<표 1-1> 연구의 구성도	5
<표 1-2> 선행연구 검토 및 차별성	7
<표 2-1> 주요 보증취급기관	13
<표 2-2> 국내보증시장의 보증잔액 규모 및 추이	15
<표 2-3> 기관별 보증잔액 규모	16
<표 2-4> 보증기관 유형별 점유율 추이	17
<표 2-5> 보증종류별 시장규모(기업보증)	18
<표 2-6> 기관별 점유율(기업보증)	19
<표 2-7> 기관별 이행보증 잔액 현황	20
<표 2-8> 건설보증시장 현황(2003)	22
<표 2-9> 연도별 보증기관별 공사이행보증 취급 실적	23
<표 2-10> 2003년도 건설관련 공제조합 수익성 비교	23
<표 3-1> 재정경제부의 보증제도 개선방안	33
<표 4-1> 건설보증 발전을 위해 개선이 필요한 문제점에 대한 인식	43
<표 4-2> 건설산업 동향	44
<표 4-3> 조합의 추가로 거래한 경험이 있는 보증기관에 대한 질문	48
<표 4-4> 연도별 보증기관별 공사이행보증 취급 실적	49
<표 4-5> 조합으로부터 보증서 발급업무를 이용하지 않는 이유에 대한 질문	52

<표 4-6> 공제조합 수익현황(2003)	53
<표 4-7> 업무처리 실적(2003)	54
<표 4-8> 건설보증 수수료율 현황	55
<표 6-1> 보증가능금액 확인서 발급현황('04.2)	64
<표 6-2> 보증가능금액확인 제도의 필요성에 대한 설문	67
<표 6-3> [질문] 보증가능금액확인서 존·폐지 여부(2004. 1)	68
<표 6-4> 보증가능금액확인서에 관한 질문[발주자]	68
<표 6-5> 보증가능금액확인서에 관한 질문[건설업체]	69
<표 6-6> 선진외국의 등록제도	70
<표 6-7> 보증가능금액확인서 제도의 개선에 관한 질문[발주자]	72
<표 6-8> 보증가능금액확인서 제도의 개선에 관한 질문[건설업체]	73
<표 6-9> Surety Bond의 주요내용	76
<표 6-10> 공사이행보증에 대한 질문	82
<표 6-11> 공사이행보증의 적절한 보상방법	83
<표 6-12> 건설공제조합과 서울보증보험(주)의 경쟁력 비교	93
<표 6-13> 보증기관의 다원화에 대한 설문	95
<표 6-14> 보증기관이 은행으로 확대될 경우 보증거래에 대한 질문	95
<표 6-15> 준조합원제도의 신설에 대한 설문	97
<표 6-16> 보증기관 선택에서 가장 중요하게 생각하는 기준에 대한 설문	99
<표 6-17> 가장 객관적이고 신뢰할 수 있는 신용평가기관에 대한 설문	103
<표 6-18> 공제조합의 조합원 신용평가에 대해 객관적성과 신뢰에 대한 설문	103
<표 6-19> 건설업체만을 위한 제3의 전용 신용평가기관 설립에 대한 설문	103
<표 6-20> 공제조합의 주식회사 전환에 대한 설문	104
<표 6-21> 조합의 보증 및 용자이외의 서비스와 편의 제공에 대한 설문	105
<표 6-22> 조합의 신규 서비스 사업에 대한 설문	105

그림 차례

<그림 2-1> 국내의 보증시장 구조	11
<그림 3-1> 건설업 구조 및 업역 변화	27
<그림 6-1> 건설업 등록 증가율 추이	66
<그림 6-2> 건설업체수 증가율 추이	66

1

서론

본 장에서는 연구의 추진배경 및 목적, 주요 연구내용과 방법론, 선행연구와의 차별성에 대해 소개한다. 본 연구의 목적은 변화되고 있는 환경 속에서 새롭게 강조되고 있는 건설보증이 제 기능과 역할을 다 할 수 있도록 효율적이고 선진화된 건설보증의 역할강화방안을 모색하는 것이다.

1. 연구 배경

최근 정부는 법률이나 제도를 통한 건설활동의 규제와 통제를 최대한 배제하고 입찰제도나 보증제도 등을 기반으로 건설산업의 시장기능을 강화함으로써 자율적 구조조정 체제를 확립하려 하고 있다.

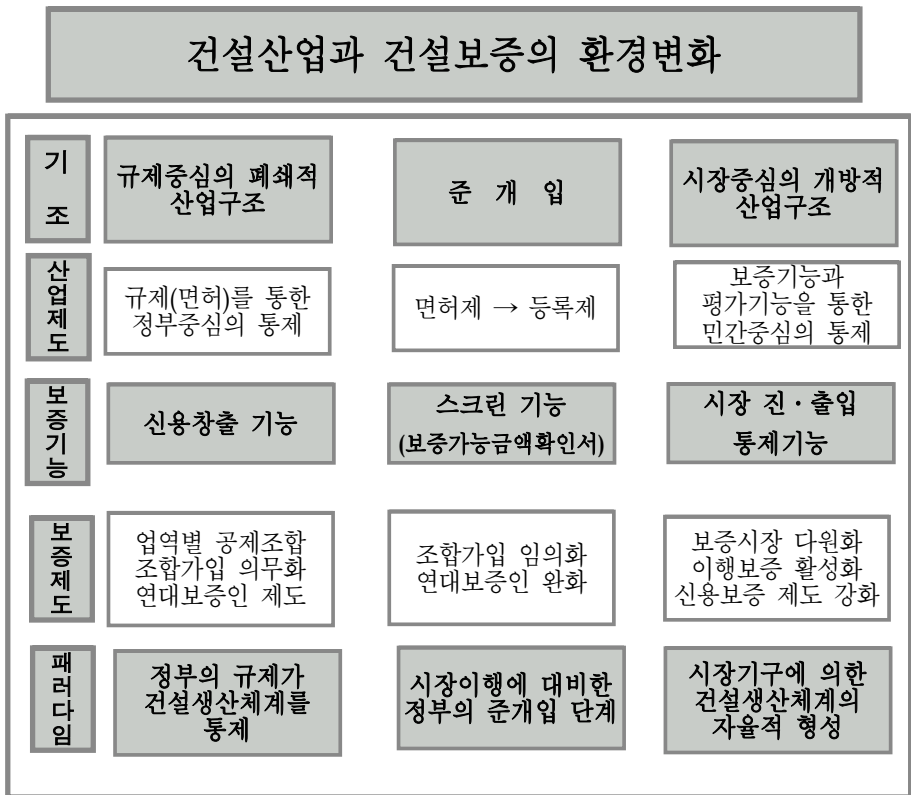
산업의 경제구조가 시장중심의 경쟁구조로 이행되고 있는 가운데, 이러한 건설산업에 대한 정책기조 변화를 통해 건설산업도 시장에 대한 진입장벽을 제거하는 등 규제를 완화하고 있으며, 최저가낙찰제도 도입과 같은 공공공사 발주체계 개편을 통해 건설산업의 전반적인 구조개편을 가시화하고 있다.

또한, 건설업 면허제도의 등록제로의 전환, 공제조합 가입 임의화와 최저가 낙찰제도 및 이행보증제도가 이미 도입되어 있으며, 최근에는 보증시장 개방과 보증기관 다원화에 대한 논의도 본격화되고 있다.

정부의 건설산업에 대한 규제완화를 통해 건설시장의 진입장벽은 지속적으로 낮아졌다. 건설업 면허제가 등록제로 전환됨에 따라 건설업체가 큰 폭으로 증가하였으며, 부적격·부실 건설업체의 시장진입 문제가 대두되기 시작했다. 반면

에, 부적격·부실 건설업체의 난립을 통제하고 시장에서 퇴출시키기 위한 제도적 장치는 여전히 미흡한 실정이다. 현재, 부실·부적격 업체의 수주를 막기 위한 PQ와 적격심사 제도 등이 시행되고 있으나 그 역할을 다하지 못하고 있는 실정이다. 건설산업의 규제완화는 점차 선진국형으로 이행되어 시장중심의 경쟁구조로 변화하고 있으나 정부의 규제를 대신하기 위한 시장기능이 제대로 형성되지 못하고 있다.

선진외국에서는 정부의 규제를 대신해 건설시장 진·출입을 통제하는 역할을 건설보증이 수행하고 있다. 국내에서도 정부는 시장중심의 정책기조를 유지하여 규제를 지속적으로 철폐할 것으로 전망된다. 건설시장에서 부실·부적격업체를 퇴출하고 우량업체를 성장시켜 건설산업의 시장경쟁력을 강화하는 차원에서 향후 건설산업에서 건설보증의 역할과 중요성은 보다 증대하게 될 것으로 전망된다.



2. 연구 목적

본 연구의 목적은 변화되고 있는 환경 속에서 새롭게 강조되고 있는 건설보증이 제 기능과 역할을 다 할 수 있도록 효율적이고 선진화된 건설보증의 역할강화 방안을 모색하는 것이다. 본 연구의 목적은 크게 두가지로 볼 수 있다.

첫째, 건설시장 건전화 및 경쟁력 확보를 위하여 2001년에 도입되어 운용되고 있는 「보증기능금액확인서」 제도를 상시화함으로써 부실·부적격 건설업체의 설립을 지속적으로 억제할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이다.

둘째, 개방화·다원화하고 있는 건설보증시장의 환경과 여건변화를 감안한 건설보증의 역할 강화방안과 건설관련 공제조합이 건설보증기관으로서의 경쟁력을 확보할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

3. 연구범위 및 방법

본 연구의 범위는 건설보증제도와 건설보증기관 등 건설보증과 관련된 다양한 분야를 포괄하고 있다.

‘국가계약법’과 ‘건설산업기본법’에 규정된 법규와 실태 등 건설보증제도 전반에 대한 조사·분석을 실시하고, 보험업법에 규정된 보험관련 규정 및 보험산업의 실태와 변화전망 등에 대해 조사·분석하였다. 연구의 대상이 되는 보증기관으로는 일반, 전문, 설비 등 3개 건설공제조합과 서울보증보험(주)을 주요 대상으로 하고 있으며, 향후 시장 진입이 예상되는 유사보험기관에 대해서도 조사하여 연구를 수행하였다.

본 연구에서는 문헌조사와 면담 및 실태조사를 수행하였으며, 특정 부분의 연구에 대해서는 전문가를 활용하였다. 또한 도출된 내용에 대해서는 협의회와 토론회를 통하여 의견을 수렴하였다.

우선, 문헌조사를 통하여 국내외 보증제도 및 보증기관의 현황 및 운영실태 등에 대한 자료를 수집하고 분석하였으며, 국내외 보증기관의 경영실태 및 중장기

발전전략 등에 대하여도 검토를 수행하였다.

건설보증관련 주체인 건설업체와 발주처 발주담당자를 대상으로 면담 및 실태 조사를 수행하여, 현행 건설보증 제도의 현황과 문제점을 검토하고 개선방안을 동시에 모색하고자 하였다.

실태조사 중 설문조사는 건설보증 수행과 관련된 이행당사자인 발주처와 건설업체를 대상으로 실시하되 건설보증제도의 문제점과 개선방안을 중심으로 수행하였다. 일반과 전문, 설비건설업체 3,000개를 대상으로 설문조사를 진행하여 일반 360개, 전문 670개, 설비 185개 등 총 1200여개의 응답을 검토하였다. 또한, 건설산업지식정보시스템(<http://www.kiscon.net>)을 이용한 설문조사를 시험적으로 실시하여 219명의 발주자 의견을 분석하였다.

설문조사는 향후 정부의 규제를 대신하게 될 "보증가능금액확인서제도의 상시화"를 포함한 건설보증의 현황 및 문제점에 대한 의견을 청취하기 위해, 건설업체와 발주자를 대상으로 실시함으로써 합리적이고 효율적인 건설보증의 역할 강화방안에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

또한 건설보증 실무업무를 수행하고 있는 건설업체와 발주자, 관련 학계 및 연구기관의 관련 전문가와의 회의·면담을 통해 보증제도의 문제점과 개선방안을 도출하였으며, 보증가능금액확인서 제도의 상시화와 관련된 연구는 보증제도의 전반적인 구조를 알고 있는 외부 전문가를 활용하여 수행하였다.

2004년 6월에 보증가능금액확인서 제도의 상시화를 위한 정책토론회를 개최하여 각계 관련자와 전문가의 의견을 수렴하여 제도화에 반영하였으며, 공무원, 업계 및 관련 전문가 등으로 구성된 협의회를 수시 개최하여 보증제도 관련주체 별로 다양한 의견을 수렴하고자 하였다.

<표 1-1> 연구의 구성도

연구흐름	세부분야	연구방법
과업의 개요	<ol style="list-style-type: none"> 1. 과업의 배경 및 목적 2. 과업수행방법 및 범위 	문헌조사
↓ 건설보증시장의 여건변화 전망	<ol style="list-style-type: none"> 1. 건설산업 환경변화 2. 건설보증시장 여건변화 3. 건설보증시장 향후 여건전망 및 건설보증의 역할 	문헌조사 전문가 인터뷰
↓ 건설보증의 실태와 문제점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 건설보증의 주요 이슈 2. 건설보증제도의 문제 3. 건설보증시장의 문제 4. 건설공제제도의 문제 	문헌조사 설문조사 협의회 등
↓ 건설보증 역할강화를 위한 정책방안	<ol style="list-style-type: none"> 1. 건설보증의 역할 재정립 2. 보증기능금액확인서제도 상시화 및 강화 3. 공사이행보증제도의 활성화 기반구축 4. 건설보증시장의 단계적 개방과 공정한 경쟁기반의 조성 5. 건설보증기관의 경쟁력 확보 	연구협의회 외국사례참조 설문조사 등
↓ 결론 및 향후과제		

4. 선행연구 및 차별성

지금까지의 선행연구 결과는 주로 특정 보증기관이나 보증제도 및 상품관련 연구에 초점을 맞추고 있다. 본 연구는 정책의 중심이 시장중심으로 이행됨에 따른 건설환경 변화와 그에 따른 건설보증의 역할강화 방안을 연구하는 것이다. 보증제도 및 보증기관 전반에 걸친 연구를 수행하였고 특히 보증가능금액 확인서 제도의 시행효과를 분석하고 그 결과로서 제도의 상시화를 제안하고 있다.

1) 국토연구원의 주요 선행연구

국토연구원에서 수행한 주요 선행연구로는 변화되고 있는 산업환경 속에서 전문건설공제조합이 생존하기 위한 발전계획을 수립하고 보증제도의 개선방안을 제시한 ‘전문건설공제조합 발전계획 수립 연구 (김재영 1999)’가 있다. 본 연구에서는 전문건설공제조합의 발전을 위한 조합운영 전략 및 보증제도에 대한 개선 방안을 제시하고 있다.

또한, ‘건설보증시장 구조와 효율화 방안(김명수, 2002)’을 통해서도 건설보증시장의 구조 및 경쟁구조를 파악하고 건설보증서비스를 제고시킬 수 있는 경쟁체제의 도입과 공정한 경쟁기반 조성 등 건설보증시장의 효율화 방안을 제시하였다.

그밖에, 공사이행보증제도의 도입과 공제조합 가입의 임의화 등 여건 변화에 대비하여 전문건설공제조합의 인수능력 제고기반을 마련한 ‘공사이행보증서 도입 및 운영방안 연구(김명수, 2001)’ 등이 있다.

2) 타연구기관의 주요 선행연구

타 연구기관의 선행연구는 주로 건설산업이 아닌 일반적인 보험제도에 주로 초점을 맞추고 있으며, 일부는 건설보증 중에서 특정 제도 및 기관에 연구의 초

점을 맞추고 있다. 주요 연구로는 미국 보증제도에 관한 강승희(1996)의 연구와 건설공제조합의 위험관리제도에 관해 연구한 정진극(1997)의 연구, 보증보험의 증장기 발전전략을 도출한 나동민(2000)의 연구, 보증보험의 발전방안을 연구한 이희춘(1997), 건설공제조합의 운영 및 업무개선 방안을 연구한 한국건설산업의 연구(1996) 등을 들 수 있다.

<표 1-2> 선행연구 검토 및 차별성

저자	논문명	연구목적 및 결론	연구방법	주요 연구내용
김재영 (1999)	전문건설공제조합 발전계획 수립연구	변화되고 있는 산업환경속에서 전문건설공제조합이 생존하기 위한 발전계획을 수립하고 보증제도의 개선방안 제시	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 문헌조사 ▪ 설문조사 ▪ 경영분석 	전문건설공제조합의 발전을 위해 공제조합의 입장에서 운영 및 보증제도 개선방안을 제시
김명수 (2001)	공사이행보증서 도입 및 운영방안 연구	공사이행보증제도의 도입과 공제조합 가입의 임의화 등 여건 변화에 대비한 전문건설공제조합의 인수능력 제고를 위한 기반 마련 연구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 문헌조사 ▪ 설문조사 ▪ 외국사례 검토 	공사이행보증제도에 초점을 맞춘 연구
김명수 (2002)	건설보증시장 구조와 효율화 방안	건설보증시장 구조 및 경쟁구조를 파악하고 건설보증서비스를 제고시킬 수 있는 경쟁체제의 도입과 공정한 경쟁기반 조성 등 건설보증시장의 효율화 방안을 제시	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 문헌조사 ▪ 설문조사 ▪ 외국사례 검토 	건설보증시장의 개방에 따른 다원화 측면에서, 공제조합의 경쟁력을 강화시키기 위한 방안 모색
본 연구	건설산업 발전을 위한 건설보증의 역할강화 방안	정책의 중심이 시장중심으로 이행됨에 따른 환경변화와 그에 따른 건설보증의 역할강화 방안을 연구하고 있으며, 특히 보증기능금액확인서 제도의 시한만료와 관련하여 제도 도입의 중요성과 성과에 대해 중요하게 다루고 있음	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 문헌조사 ▪ 외국사례 분석 ▪ 면담조사 ▪ 전문가 활용 ▪ 설문조사 	보증시장 여건 및 환경변화에 대응한 건설보증 역할 재정립 및 공정한 경쟁기반 조성

2

국내 보증시장의 현황 및 실태

최근 정부는 보증에 관한 전업주의 원칙에도 불구하고 일차적으로 은행에 이어서 손해보험사까지 건설보증시장을 개방하여 보증기관을 다원화한다는 이행계획을 발표하였다. 이에 본 장에서는 건설보증을 비롯한 국내의 보증시장 전반에 대한 구조를 살펴보고 과점시장으로 알려진 건설보증시장의 현황과 실태를 살펴보고자 하였다. 보증시장은 기업보증이 80%이상을 차지하고 있으며, 그중에서도 이행보증이 50%이상을 차지하고 꾸준히 증가하고 있다. 이행보증의 주요 공급기관은 공제조합으로 보증시장은 명문화된 규제조항의 부재에도 불구하고 과점형태의 시장구조를 가지고 있다.

1. 국내의 보증보험시장¹⁾

우리나라의 보증시장은 이중적인 구조를 가지고 있다. 보증(보험)산업 전체로 보면, 서울보증보험(주)과 신용보증기금을 비롯한 각종 기금과 공제조합, 은행 및 종합금융사, 증권사 등이 참여하고 있어 경쟁구조를 형성하고 있는 반면, 손해보험시장의 입장에서 보면, 손해보험사중 서울보증보험(주)만이 유일하게 보증보험을 전업형태로 영위하고 있어 독점체제를 갖추고 있는 것이다.

특히 건설보증의 입장에서는 국가계약법 제37조2항에 의해 은행, 보험사, 공제조합, 신용보증기금 등이 보증을 공급할 수 있다. 그러나, 명문화된 규제조항의 부재에도 불구하고 공제조합²⁾과 서울보증보험(주)만이 건설보증시장의 주요 보

1) 광성철외(2003) 자료를 인용하여 재구성.

2) 여기서 공제조합이라함은 건설공제조합과 전문건설공제조합, 대한설비건설공제조합을 말한다.

증기관으로 참여하는 과점적 형태를 보여주고 있다. 이는 금융당국이 보증보험의 경우 전업주의 원칙을 채택하고 있기 때문이다. 즉, 행정지도에 의해 전업 보증기관만이 보증사업을 영위하도록 하여 서울보증보험(주)을 제외한 보험사의 시장 참여를 제한하고 있는 것이다. 더우기 건설·전문·설비 등 3개 공제조합과 서울보증보험(주) 등 4개 보증기관만이 보증가능금액확인서 발급기관이라는 점도 건설보증시장의 과점화를 부추기고 있다.

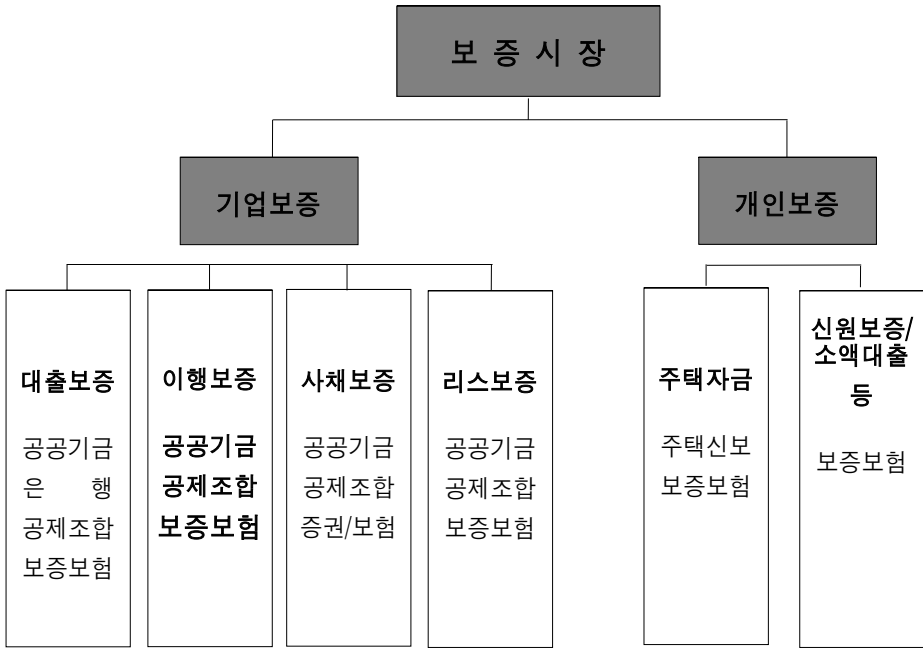
보증시장의 개방은 서울보증보험(주)의 전업체제와 연관이 있다. 서울보증보험(주)은 현재 정부의 공적자금 투입으로 사실상 공기업의 성격을 띠고 있다. 보증 및 신용시장의 개방요구는 공적자금 회수와 밀접하게 관련되어 있기 때문에 정부의 보증시장에 대한 접근 및 대안은 신중하고 단계적일 수 밖에 없다.

1) 국내의 보증시장 구조

보증시장은 보증 수요의 주체에 따라 크게 기업보증시장과 개인보증시장으로 구분된다. 기업보증시장은 보증대상채무의 성격에 따라 대출보증시장, 이행보증시장, 사채보증시장 및 리스보증시장 등으로 세분되어 있으며, 개인보증시장은 신용보증, 주택자금보증, 소액보증대출 등의 시장으로 구성되어 있다.

기업보증의 주를 이루고 있는 이행보증을 공급하는 주요기관으로는 신용보증기금 등을 포함하는 공공기금과 각 업종별 공제조합 그리고 서울보증보험(주) 등을 들 수 있다.

여기서 이행보증시장이란 신용보증기금의 이행보증 / 기술신용보증기금의 이행보증 / 서울보증보험(주)의 이행보증보험 / 각종 공제조합(대한주택보증 포함)의 입찰보증, 계약보증, 차액보증, 선금급보증, 주택분양보증, 하자보수보증, 유보기성금보증과 같은 이행성보증을 모두 포함하는 개념이다.



<그림 2-1> 국내의 보증시장 구조

2) 보증공급 기관

보증을 공급하는 기관은 전적으로 보증업무만을 영위하는 전업보증기관과 금융업무를 취급하면서 보증업무를 부수적으로 수행하는 비전업보증기관으로 구분되어 있다. 최근 정부는 비전업보증기관인 은행과 손해보험회사 등에 건설보증시장을 개방하여 보증기관의 다원화를 유도하려 하고 있다.

전업보증기관으로는 각각의 설립목적에 따라 주로 기업보증 업무를 취급하는 신용보증기금, 기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 한국수출보험공사 등 공공보증기관이 있으며, 이들은 금융기관을 이용하기 어려운 중소기업이나 농어민 등의 자금유통을 해소해 주는 역할을 수행한다.

또한, 서울보증보험(주)은 개인의 금융성 또는 이행성 보증을 주로 취급하고

있으며, 개인보증시장을 주도하는 한편, 기업보증시장에도 참여하고 있다. 건설 보증과 관련해서는 업종별 공제조합이 있으며, 조합원에 대하여 다양한 종류의 이행보증을 공급하고 있다.

건설관련 공제조합인 건설공제조합과 전문건설공제조합, 대한설비건설공제조합은 모두 건설산업기본법을 근거법으로 하고 있으며, 서울보증보험(주)은 보험업법을 근거법으로 하고 있다. 반면에 신용보증기금은 신용보증기금법을 근거로 하고 각 보증기관들은 대부분 개별법을 근거로 보증사업을 영위하고 있다.

비전업보증기관인 은행, 증권사, 종금사 등 금융기관은 주로 여수신업무를 취급하면서 발생하는 지급보증(대출보증)을 공급하고 있다. 비전업보증기관은 외환위기 이후 국제결제은행 자기자본비율(BIS) 충족 또는 보증시장의 매력도 상실 등을 이유로 보증업무 축소 또는 보증시장으로부터 철수하고 있어 시장 지배력이 급감하고 있다.

<표 2-1> 주요 보증취급기관

보증 기관	근거 법	설립일	보 증 상 품
신용보증기금	신용보증기금법	1976.6.1	대출, 지급보증의보증, 회사채, 납세, 어음, 제2금융, 시설대여, 이행, 무역어음인수담보보증
기술신용보증기금	신기술사업 금융지원에 관한법률	1989.4.1	기술대출, 기술사채인수, 대출, 회사채, 지급보증의보증, 비은행대출, 납세, 시설대여, 어음, 이행보증
지역신용보증재단	지역신용보증재단법	1996.3.19외	대출보증 등
주택 금융신용보증기금	근로자의 주거안정과 목돈마련 지원에 관한 법률	1989.4.1	대출보증(사업자, 개인)
산업기반신용보증기금	사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법	1995.5.30	대출보증, 채권보증
농림수산업자신용보증기금	농림수산업자신용보증법	1972.3.20	대출보증
한국수출보험공사	수출보험법	1992.7.7	수출신용보증(선적전, 전적후)
건설공제조합	건설산업기본법	1963.11.18	입찰, 계약, 공사이행, 차액, 하자보수, 선금급, 인허가, 대출, 리스, 부지매입 등
전문건설공제조합	건설산업기본법	1988.5.2	입찰, 계약, 차액, 하자보수, 선금급, 리스, 대출 등
대한설비건설공제조합	건설산업기본법	1996.7.1	입찰, 계약, 하자보수, 용자, 선금급지급, 인허가, 리스 등
대한주택보증(주)	주택건설촉진법	1992.4.26	주택분양, 주택임대, 주택착공, 의무하자보수, 시공 등
전기공사공제조합	전기공사공제조합법	1983.10.10	입찰, 계약, 차액, 하자보수, 인허가, 대출보증 지급보증 등
정보통신공제조합	전기통신공사법	1988.4.16	입찰, 계약, 하자보수, 손해배상, 지급보증
기계공제조합	공업발전법	1986.10.8	입찰, 계약, 하자, 지급
소프트웨어공제조합	소프트웨어산업진흥법	1998.1.3	채무보증, 이행보증 등
엔지니어링공제조합	엔지니어링기술진흥법	1990.4.7	지급보증, 이행보증 등
서울보증보험(주)	보험업법	1969.2.19 (1989.11.15 합병)	신원, 이행, 납세, 인허가, 리스, 할부판매, 사채, 어음, 소액대출, 주택 등
은행	은행법	1897.2외	지급보증, 사채보증
증권회사	증권거래법	1953.9.18외	사채보증
종합금융회사	종합금융회사에 관한 법률	1976.4.1외	사채보증, 리스보증

자료 : 신용보증기금

3) 보증시장의 특성

앞에서 살펴본 바와 같이 보증시장 전체로는 경쟁적인 구조를 가지고 있고 손해보험시장의 입장에서는 독점적인 성격의 이중적인 성격을 가지고 있는 우리나라의 보증시장은 높은 진입장벽과 강한 공공적 성격이라는 특징을 보여주고 있다.

(1) 진입장벽이 높은 시장

보증시장은 진입장벽이 높은 시장으로 알려져 있으며, 보증산업에 진출하기 위해서는 대규모의 자본과 조직뿐만 아니라 높은 공신력을 필요로 한다. 보증시장은 실물과 금융을 연결시키는 매개산업으로 실물경제와 금융경제에 대한 전문적인 지식이 요구되므로, 진입을 위한 자격요건을 갖춘 기업이나 개인에 한정하여 보증을 공급할 수 있도록 하고 있다.

(2) 공공적 성격이 강한 시장

보증시장은 기업들의 신용을 보완하여 금융 또는 실물거래를 연결하는 역할을 수행하고 있어 실물경제 및 금융경제 등 산업전체의 흐름에 지대한 영향을 미치는 산업으로 공공적 성격이 강한 시장이다.

또한, 보증시장에 대한 접근성(accessibility)이 상당히 낮아 보증을 필요로 하는 수요자가 공급자를 선택하기보다는 공급자가 수요자를 선택하며, 공급자가 시장을 주도할 수 있는 공급자 시장(seller's market)의 성격이 강하다.

각 보증기관은 취급 보증상품의 종류나 보증 수요자에 대한 고유의 차별적 지위를 누리고 있는 독과점적 경쟁시장(Monopolistic and Oligopolistic Competitive Market)을 형성하고 있다. 예를 들어, 공사이행보증의 경우 건설공제조합과 서울보증보험(주)만이 상품을 취급할 수 있게 되어 있다.

2. 전체 보증시장 현황 및 추이

1) 전체 보증시장

2002년말 현재 국내 보증시장³⁾의 총 규모는 보증잔액기준으로 318조 4천억에 달하고 있다. 민간 보증기관의⁴⁾ 부실화로 인해 기업보증의 공급여력이 축소되어 전체 보증시장은 1998년 343조 2천원에서 2000년 277조 9천억원으로 감소하며 마이너스 성장을 기록하였으나, 2001년 298조 3천억원으로 약간 상승하면서 이후 회복세를 보이고 있다.

기업보증시장이 2002년말 현재, 전체 시장의 80.2%로 보증시장의 대부분을 차지하고 있으며 주택보증의 수요가 증가하고 개인보증에 대한 신상품이 개발되면서 개인보증은 점증적으로 증가 추세에 있다.

<표 2-2> 국내보증시장의 보증잔액 규모 및 추이

(단위 : 천억원)

구 분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
시장전체	3,432 (-)	2,922 (△14.9)	2,779 (△4.9)	2,983 (7.4)	3,184 (6.7)
기업보증	3,009 (-)	2,487 (△17.3)	2,324 (△6.6)	2,436 (4.8)	2,554 (4.8)
개인보증	423 (-)	435 (2.8)	455 (4.6)	547 (4.0)	630 (15.3)

주) ()는 전년대비 증감률

자료 : 신용보증기금, 보험개발원, 각 보증기관

3) 여기서 보증시장이란, 보증보험사, 신용보증기금을 비롯한 각종 기금, 공제조합, 은행 및 종합금융사, 증권사 등이 참여하는 시장을 말한다.

4) 서울보증보험(주), 대한주택보증 등은 보증부실화로 인해 최근 정부의 대규모 공적자금이 투입된 기관이기 때문에 어떤 의미에서는 공기관으로 분류될 수도 있으나 이들 기관이 특수한 공익목적이 아닌 사익을 목적으로 영위되는 기업이므로 민간보증기관으로 분류하고 있다.

(1) 보증기관별 시장점유율

연도별 보증기관별 보증잔액 추이를 보면, 공공보증기관 및 공제조합이 보증 시장 내에서 지배력을 확대하고 있으며 은행, 증권사 및 종합금융회사가 점차로 시장에서 철수하는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다.

향후 보증시장은 각 보증기관별로 영역분야를 특화시키면서 다양하게 분화될 것으로 전망할 수 있다.

<표 2-3> 기관별 보증잔액 규모

(단위 : 억원)

보증기관	보증잔액				
	1998년말	1999년말	2000년말	2001년말	2002년말
신용보증기금	214,542	196,209	225,912	312,679	325,142
기술신용보증기금	112,857	111,667	122,241	157,551	159,936
지역신용보증재단	2,247	5,594	10,114	15,058	19,327
주택금융신용보증기금	118,793	130,671	154,174	157,994	170,005
산업기반신용보증기금	632	1,240	1,785	1,634	2,176
농림수산업자신용보증기금	67,909	94,184	144,615	186,066	193,889
한국수출보험공사	18,251	27,465	27,298	26,315	18,782
건설공제조합	271,798	276,722	260,577	262,667	289,749
전문건설공제조합	76,203	61,498	64,929	68,049	73,745
설비공사공제조합	15,017	13,401	12,735	12,689	13,680
대한주택보증(주)	492,755	526,671	570,619	616,584	733,781
전기공사공제조합	23,880	22,528	19,438	20,995	20,776
정보통신공제조합	4,528	5,264	6,128	6,557	7,223
기계공제조합	15,206	14,317	12,161	13,515	13,016
서울보증보험(주)	1,396,981	1,004,384	740,064	760,808	831,576
은행	507,778	386,189	400,718	360,614	309,847
증권회사	41,649	21,236	4,307	2,981	1,044
종합금융회사	50,742	22,822	900	450	259
합계	3,431,768	2,922,062	2,778,715	2,983,206	3,183,953

주) 보증보험은 각각 익년도 3월말 잔액 기준, 종합금융회사는 사채보증금액만 계상
 자료 : 신용보증기금, 보험개발원, 각 보증기관

보증기관 유형별로 보증점유율이 변화하는 추이를 살펴보면, 우선 비전업보증기관이 시장에서 철수하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 보증보험사들이 부실화되면서 영업활동이 급격하게 위축되었기 때문이며, 1998년 이후 공공기금의 보증시장에 대한 점유율이 확대되고 있기 때문이다.

보증보험사들은 외환위기 이전까지는 시장지배력이 점차 증가 하였으나 1998년부터 외환위기에 따른 보증재원이 위축되면서 점유율이 감소하고 있다. 반면에 공제조합들은 이행보증 부문에서 적극적인 영업활동을 추진함으로써 시장점유율이 점차로 증가⁵⁾ 추세에 있다. 은행은 보증업무 부문이 부실화되고 BIS자기 자본비율에 대한 규제가 도입됨에 따라 소극적 영업을 펼침으로서 점유율이 하락하는 추세에 있다.

<표 2-4> 보증기관 유형별 점유율 추이

(단위 : %)

구 분	1998년말	1999년말	2000년말	2001년말	2002년말
공 공 기 금	15.6	19.4	24.7	28.7	27.9
(신용보증기금)	(6.3)	(6.7)	(8.1)	(10.5)	(10.2)
보 증 보 험	40.7	34.4	26.6	25.5	26.1
공 제 조 합	26.2	31.5	34.1	33.6	36.2
은 행	14.8	13.2	14.4	12.1	9.7
종금/증권사	2.7	1.5	0.2	0.1	0.0

주 1) 공공기금에는 신용보증기금, 기술신용보증기금, 농수산업자신용보증기금, 주택신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 수출보험공사를 포함

주 2) 공제조합에는 대한주택보증 포함

자료 : 각년도 보증기관별 내부통계

5) 공제조합 점유비의 증가원인은 대한주택보증의 주택분양보증보험 시장 독점에 따른 실적증가에 상당 부분 기인하고 있다.

2) 이행보증시장

(1) 기업보증시장의 규모 및 추이

2002년말 기업보증시장의 규모는 잔액기준 약 255조원에 달하고 있다. 1998년 이후 보증보험, 대한주택보증, 은행 등 민간보증기관이 부실화되면서 시장에서 철수하기 시작해 2000년까지 마이너스 성장을 지속하였다. 2001년 이후, 강도 높은 구조조정의 성과 등으로 국민경제가 성장세⁶⁾를 유지하면서 민간보증기관들의 긴축경영에 따른 정상화와 안정적인 보증운용 등으로 기업보증시장도 점차 회복세를 보이기 시작했다.

현재, 비대출성 보증인 이행보증 시장은 매력도가 높아 기업보증 시장의 50% 이상을 차지하고 있으며, 이는 서울보증보험(주) 및 각종 공제조합의 금융성보증 공급 축소와 이행성 보증 영역 특화에 기인한 것으로 풀이된다.

<표 2-5> 보증종류별 시장규모(기업보증)

(단위 : 천억원, %)

구 분	1998년		1999년		2000년		2001년		2002년	
	금 액	비중	금 액	비중	금 액	비중	금 액	비중	금 액	비중
전 체	3,009	100.0	2,487	100.0	2,324	100.0	2,436	100.0	2,554	100.0
이행 보증	1,042	34.7	1,045	42.0	1,123	48.3	1,231	50.5	1,394	54.6
대출 보증	852	28.3	804	32.3	919	39.5	953	39.1	919	36.0
사채 보증	922	30.6	478	19.2	151	6.5	131	5.4	115	4.5
리스 보증	3	0.1	2	0.1	1	0.1	1	0.0	0.4	0.0
기 타	189	6.3	159	6.4	131	5.6	121	5.0	124	4.9

6) 국내 주요경제지표 변화 추이

	1998	1999	2000	2001	2002
경제성장률(GDP)	-6.7%	10.9%	9.3%	3.1%	6.3%
물가상승률(소비자)	7.5%	0.8%	2.3%	4.1%	2.7%
실 업 률	6.8%	6.3%	4.1%	3.7%	3.0%

<표 2-6> 기관별 점유율(기업보증)

(단위 : 억원, %)

구 분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
공공기금	476,747 (15.8)	485,221 (19.5)	572,785 (24.7)	732,430 (30.0)	745,880 (29.2)
보증보험	1,032,718 (34.3)	651,619 (26.2)	398,851 (17.2)	338,843 (13.9)	344,482 (13.5)
공제조합	899,387 (29.9)	920,401 (37.0)	946,587 (40.7)	1,001,056 (41.1)	1,151,970 (45.1)
은행	507,778 (16.9)	386,189 (15.5)	400,718 (17.2)	360,614 (14.8)	309,847 (12.1)
증권/종금	92,391 (3.1)	44,058 (1.8)	5,207 (0.2)	3,431 (0.2)	1,303 (0.1)
합 계	3,009,021 (100)	2,487,488 (100)	2,324,148 (100)	2,436,374 (100)	2,553,482 (100)

보증기관별로 세분화된 보증시장에서 차별적 지위를 누리는 독과점적 경쟁시장이 형성되고 있다. 공공기금의 경우, 대출보증시장을 주도하고 있으며, 사채보증 및 리스보증은 시장매력도가 상실됨에 따라 보증보험 및 은행, 종금사, 증권사가 철수하면서 시장의 규모 자체가 위축되고 있다.

공제조합이 이행보증시장을 주도하는 가운데 서울보증보험(주)과 신용보증기금이 가세하여 경쟁하고 있으며, 최저가낙찰제 적용공사의 공사이행보증서 발급은 건설공제조합과 서울보증보험(주)의 복점체계로 운영되고 있다.

최근 은행, 증권, 종금사 등은 전반적인 기업보증시장의 매력도 하락 및 보증부실화로 인하여 시장지배력이 약화되어 있는 실정이다.

(2) 이행보증시장⁷⁾

1998년 이행보증시장의 총 규모는 104조 2천억원에서 2002년에 139조 4천억원으로 점차 증가하는 추세를 나타내고 있으며, 2002년에 전체 시장의 81.1%인 약 113조를 공제조합이 차지하고 있다.

이행보증시장의 매력도가 뛰어나 공제조합과 보증보험사 등 민간보증기관이 시장집중화 전략을 구사하고 있기 때문이다.

공공보증기관 중에서는 신용보증기금과 기술신용보증기금만이 이행보증시장에 진출하였으며, 시장지위는 극히 미미한 상황이지만 건설경기 활성화를 목적으로 보증상대처를 민간기관까지 일시적('01년~'02년)으로 확대하면서 최근 약간의 증가세를 보이고 있다.

재정경제부는 국가계약법 개정을 통해 공제조합과 서울보증보험(주) 등이 대부분 점유하고 있던 건설공사 이행보증 시장에 타 금융기관의 진입을 허용하는 내용 등을 골자로 하는 시장개방안을 추진하고 있다.

<표 2-7> 기관별 이행보증 잔액 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
공공기금	558 (0.1)	874 (0.1)	909 (0.1)	5,864 (0.5)	9,780 (0.7)
보증보험	194,263 (18.6)	163,016 (15.6)	202,011 (18.0)	245,392 (19.9)	254,182 (18.2)
공제조합	847,617 (81.3)	880,767 (84.3)	920,077 (81.9)	979,601 (79.6)	1,130,130 (81.1)
합 계	1,042,438 (100)	1,044,657 (100)	1,122,997 (100)	1,230,857 (100)	1,394,092 (100)

7) 보증종류 : 신용보증기금의 이행보증 / 기술신용보증기금의 이행보증 / 각종 공제조합(대한주택보증 포함)의 입찰보증, 계약보증, 차액보증, 선금급보증, 주택분양보증, 하자보수보증, 유보기성금보증 등 / 서울보증보험(주)의 이행보증보험

3. 건설보증시장

1) 건설보증시장의 구조

국가계약법 제37조2항에 의하면, 보증 공급자는 은행, 보험사, 공제조합, 신용보증기금 등이 될 수 있다. 그러나, 명문화된 규제조항의 부재에도 불구하고 공제조합⁸⁾과 서울보증보험(주)만이 건설보증시장의 주요 보증기관으로 참여하고 있다. 은행과 신용보증기금의 건설보증시장에 대한 참여는 보증의 공급을 제한된 수준에서 유지하고 있는 정도이며, 대한주택보증은 공동주택의 건설 및 공급과 관련된 보증업무에 특화되어 있다.

특히 공사이행보증의 경우는 서울보증보험(주)과 건설공제조합만이 시장에 참여하여 경쟁하고 있다.

2) 건설보증 실적

주요 건설보증 실적을 기준으로 각 보증기관의 시장점유율을 비교하면 다음과 같다.

건설공제조합의 보증실적은 약 14조원으로 전체 건설보증시장에서 차지하는 비중은 49%에 달해 지배적인 지위를 차지하고 있다. 그러나, 보증수수료 수입을 기준으로 비교하면 서울보증보험(주)이 913억원의 수수료 수입을 거둬 전체 수수료 수입에서 38.4%의 비중을 차지한 반면, 건설공제조합은 875억원의 수입을 거둬 36.8%의 비중을 차지하는데 그치고 있다.

한편, 전문건설공제조합은 6천6백억원으로 22.8%, 대한설비건설공제조합은 8천억원 수준으로 2.8%의 보증실적을 보이고 있다.

8) 공제조합은 건설공제조합, 전문건설공제조합, 대한설비건설공제조합을 말한다.

<표 2-8> 건설보증시장 현황(2003)

(단위 : %, 억원)

구 분	건설공제	서울보증	전문공제	설비공제	합 계	
주요 보증실적	142,219	73,856	66,203	8,103	290,381	
시장 점유율	49.0	25.4	22.8	2.8	100.0	
보증별 점유율	입찰보증	7,972	2,266	2,928	909	14,075
	(수수료)	1.6	3.3	0.9	0.8	28,156.6
	계약보증	45,719	21,405	41,576	4,601	169,614.2
	(수수료)	262.9	256.5	251.9	76.3	340,076
	하자보증	14,365	16,077	10,850	1,831	723,275
	(수수료)	179.8	357.4	134.4	45.8	1,447,267.4
	선 급 금	55,823	14,218	10,849	762	2,976,186.8
	(수수료)	286.1	126.2	68.3	12.2	5,952,866.4
	공사이행	6,038	9,533	-	-	11,921,303.8
	(수수료)	45.8	62.0	-	-	23,842,715.4
	하도급대금	12,302	10,357	-	-	47,708,089.8
	(수수료)	98.6	107.7	-	-	95,416,385.9

자료: 건설공제조합

한편, 공사이행보증제도가 도입된 2001년도의 공사이행보증 실적을 살펴보면, 건설공제조합이 취급한 보증금액이 6,740억원(37.5%)이고, 서울보증보험(주)이 취급한 보증금액은 1조 1,237억원(62.5%)으로 전체 시장 규모는 1조 7,977억원에 달하고 있다.

2002년도에는 공제조합의 보증 실적이 7,533억원으로 공사이행보증 시장의 51.6%를 점유한 것으로 나타나 서울보증보험(주)을 추월하였다.

이후 2003년도에는 다시 서울보증보험(주)의 보증 실적이 건설공제조합의 보증 실적을 능가하여 건설공제조합의 보증금액은 6,039억원(38.8%), 서울보증보험(주)의 보증금액은 9,533억원(61.2%)에 달하고 있는 실정이다.

<표 2-9> 연도별 보증기관별 공사이행보증 취급 실적

(단위: 억원, 건수)

구 분	2001			2002			2003		
	금액	건수	수수료	금액	건수	수수료	금액	건수	수수료
건설공제	6,740	27	39	7,533	44	51.5	6,039	50	45.8
조 합	(37.5%)	(50.9%)	(26.7%)	(51.6%)	(73.3%)	(30.1%)	(38.8%)	(78.1%)	(42.5%)
서울보증	11,237	26	107	7,058	16	119.4	9,533	14	62
보 험	(62.5%)	(49.1%)	(73.3%)	(48.4%)	(26.7%)	(69.9%)	(61.2%)	(21.9%)	(57.5%)
합 계	17,977	53	146	14,591	60	170.9	15,572	64	108

자료 : 건설공제조합

3) 건설관련 보증기관 경영상태

공제조합들의 경영상태를 살펴보면, 자기자본이익율은 설비건설공제조합이 전문건설공제조합의 약 50%, 건설공제조합에 비해서는 약 20% 정도이고, 총자본이익율도 자기자본이익율과 유사한 수준으로 나타나고 있다.

또한 매출액영업이익율은 전문건설공제조합 25%, 건설공제조합 69%인 반면 설비조합은 △26%로 손실을 시현하여 대조를 이루고 있으며 매출액 당기 이익율도 타 유관기관에 비해 저조한 편이다.

<표 2-10> 2003년도 건설관련 공제조합 수익성 비교

(단위 : %)

구 분	전문건설공제조합	건설공제조합	설비건설공제
자기자본이익율	2.1	3.1	1.4
총자본이익율	1.9	2.9	1.3
매출액영업이익율	24.6	69.4	△25.6
매출액당기이익율	58.9	81.4	39.1

3

건설보증시장의 여건변화 전망

건설보증관련 정책은 입찰 및 계약제도의 변화에 따라 변화하게 되며 최근에는 재정경제부의 국가계약제도 관련 개선 움직임에 의해 커다란 변화를 겪게 되었다. 본 장에서는 건설산업 변화의 흐름과 보증관련 정책의 변화, 국가계약제도 개선추진계획(안) 등을 검토하고 건설보증시장의 미래를 전망하고자 하였다. 이를 통해, 건설보증의 향후 역할을 재규명하고 역할강화 방안을 도출하고자 한다.

1. 건설산업 환경변화

최근 정부는 공공의 역할을 최대한 배제하고 민간 금융기관을 통한 상시적인 구조조정 체제의 확립을 유도하고 있다. 건설산업에서도 시장의 기능이 강조되고 있으며, 건설산업 정책에 있어서 정부가 추구하는 목표도 역시 시장기능에 의한 구조개편의 여건조성이라 할 수 있다.

건설산업에서 시장의 기능이 강조됨에 따라 건설업체간 경쟁이 심화될 전망이다. 특히 공사이행보증제도와 함께 최저가 낙찰제의 시행이 점차적으로 확대되면 업체간 경쟁이 본격화될 것이고, 이로 인해 건설산업의 구조변화도 점진적으로 촉진될 것이다. 이 과정에서 자금력과 기술력에 우위가 있는 대기업의 경우, 건설사업관리(CM ; Construction Management)와 건설금융(PF ; Project Financing) 분야에 대한 특화를 통해 건설산업의 구조변화를 앞당기게 될 것으로 전망된다.

건설산업의 정책변화와 구조변화에 따라, 국내 건설산업도 '고비용·저효율'의

생산구조를 탈피하고 건설비용 절감과 생산성 향상을 제고하기 위한 개방형 건설생산체계의로의 구축이 진행될 것이다.

'건설산업진흥기본계획'에서는 건설비용 절감을 위해 건설공사 과정에서의 비용누출을 방지하고 건설업체간의 기술경쟁을 유도할 수 있도록 생산조직의 개편을 유도하고 있다. 설계, 시공, 건설사업관리 분리방식, 설계·시공일괄방식, 건설관리·시공일괄방식, 턴키방식 등 건설공사의 발주·계약방식에도 많은 변화가 예상되며, 자유선택형 입찰, 공기 단축형 입찰, 성능발주형 입찰, 기술제안형 입찰, 설계시가지공학 입찰 등 다양한 입찰방식이 도입될 것으로 예상되고 있다.

또한, 공공공사의 전문공정을 분리 또는 일괄 발주하는 등 발주자 스스로 역량을 강화하여 건설비용을 절감하는 방안도 모색해야 할 것으로 보인다.

최근에는 건설산업의 미래 비전 제시 및 재도약 기반을 마련하기 위하여 정부·연구원·학계·업계 등 각계 전문가가 참여하는 「건설산업선진화기획단」이 구성되어, 공사 입·낙찰제도, 보증제도, 건설산업 생산체계 개편 등을 포함하는 전반적인 분야에서 제도개선 방안을 마련한 바 있다.

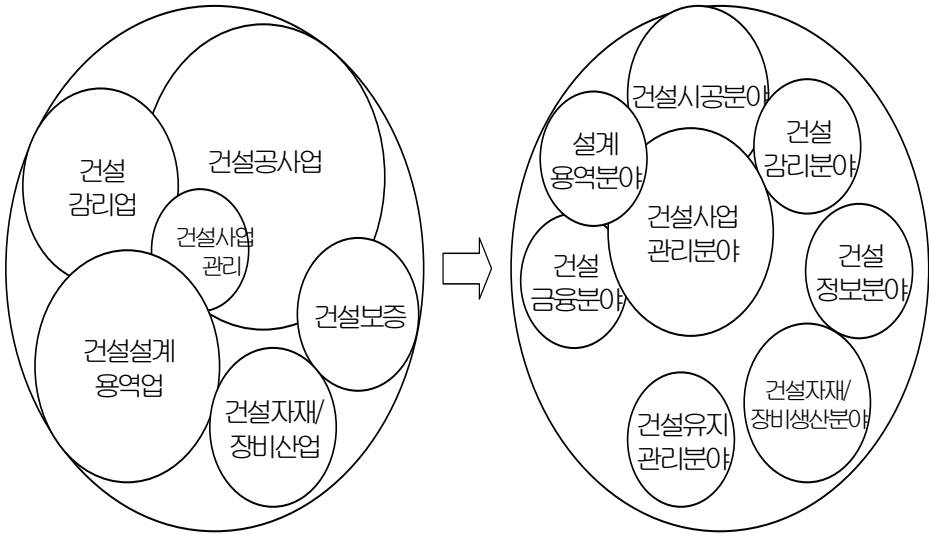
1) 글로벌시대의 여건변화 전망

(1) 건설업역 확대 및 공사관리 체계 고도화

건설시장의 여건 변화는 건설관리 분야를 부각시키고, 건설산업의 소프트화 등 건설산업 구조의 변화를 가속화시키고 있다. 건설공사에서 민간의 역할이 증대하고 있으며, 건설산업 정보화의 급진전 등으로 건설관리 분야의 중요성이 더욱 부각되고 있다.

건설업의 소프트화 및 다각화에 따른 산업설비분야의 급신장 등 건설업구조변화와 세분화가 추진되고 있으며, 분야별로 건설시공분야의 비중이 축소되고 건설품질향상에 대한 관심이 커짐에 따라 설계·용역, 감리분야의 비중이 확대될 것이다. 향후 건설업은 시공위주의 단순 산업구조에서 서비스 및 제조위주의 복합 산업구조로 변화하게 될 것이다.

최근에는 건설산업 정보수요의 증가, 건설산업 CALS 등의 보급이 확대됨에 따라 건설산업 정보분야가 급성장하여 새로운 분야로 자리 잡고 있으며, 품질의 고급화 경향에 따라 자재 생산 분야의 중요성도 커지고 있다. 이에 따라 건설산업의 주요 내용이 지금까지의 시공, 설계·용역, 감리 중심에서 건설사업관리, 건설금융, 건설정보, 건설자재생산 등으로 확대되고 있으며, 기존의 건축, 토목, 산업설비, 조경, 전기, 통신, 소방, 설비 등으로 구분되었던 건설업종이 연계 또는 종합된 형태로 변화하여 토목+조경분야, 건축+전기+설비분야 또는 설계+시공, 사업관리+시공분야 등으로 변화하게 될 것이다.



<그림 3-1> 건설업 구조 및 업역 변화

(2) 글로벌(Global)화

디지털산업과 관련된 첨단 산업의 발달 등으로 국제적인 사업환경에서 시간과 공간 그리고 지적인 사고의 본질이 과거보다 현저히 빠르고 가깝게 또한 논리적으로 변화하고 있다. 변화를 강요하는 또 다른 외적요인으로 글로벌화의 지속적

진전을 들 수 있는데, 글로벌화의 진전은 분야별, 사업별 전문성과 효율적 전략을 요구하게 된다. 해외건설의 글로벌화는 정보의 투명성, 대가성(high risk high return), 국제 표준화 경향, 경영체계의 미래가치 중시, 불확실성 제거 등을 요구한다. 글로벌화는 경영자의 역할과 위상도 변화시켜 decision framing, 전략적 리더쉽, 인적자원관리, 지식경영, 신뢰경영, 리스크관리, e-marketing 등을 새로운 중요 요소로 부각시키게 된다. 글로벌화의 진전으로 발주자의 능력과 위상이 현저히 상승하여 발주자가 건설시장을 실질적으로 주도하게 될 것이다. 최근 글로벌 발주자들은 사업에 관한 ownership을 분명히 하고, 이를 위해 역동적인 사업전략을 구사하고 있으며, 사업수행에 있어서도 전문 건설사업관리(CM, construction management / PM, project management)와 글로벌 금융 시스템 및 전문 법무시스템을 동원하는 등 건설생산에 필요한 자원 및 시공에 필요한 기자재의 조달을 글로벌화 함으로써 시장의 주도권을 장악하게 된다. 글로벌화를 지향하는 세계적인 추세에 따라 건설산업도 많은 변화가 요구되는데, 특히 DDA(도하개발아젠다) 등에서는 시장개방과 더불어 업역과 관련된 제도의 철폐를 요구하고 있다. ‘업역체계 개편’ 문제는 UR이후의 DDA 등에서도 건설시장 개방과 관련하여 주요국에서 문제를 제기하고 있는 사안이고, 국내의 시장경쟁력 제고 차원에서도 시급하게 준비되어야 할 과제이다.

DDA의 외국 양허안을 보면 미국과 뉴질랜드는 건설 및 관련 엔지니어링 서비스의 전면개방을, 대만·중국·호주·캐나다 등에서는 의무하도급, 면허발급제한 등의 폐지를, 일본은 도급제한 규정 폐지를 요구하고 있는 실정이다.

2) 최근 건설산업의 주요 이슈

(1) 건설업 등록·신고제도

건설업 등록·신고제도가 규제완화 차원에서 등록·신고기준이 낮아져, 건설업체의 능력을 검증할 최소한의 장치로 작용하지 못하고 있다. 또한 건설업종별로 별개의 등록·신고 제도를 운용함으로써 건설업체가 종합적인 건설사업 수행

능력을 배양하는데 장애요인으로 작용하고 있다.

건설업 등록제도가 낙찰률을 높이기 위한 수단으로 악용되는 사례도 발생하고 있다. 일례로, 10~20개의 건설업체를 위장 등록하고, 위장 등록된 건설업체들이 집단화하여 특정한 건설시장을 독점하여 건설시장을 교란시키는 등 건설업 등록제도를 악용하는 사례도 발생하고 있다.

(2) 건설시장 참여제한 제도

일반과 전문건설업간의 겸업 및 영업제한, 건축사 사무소 개설 제한 등 건설시장 참여제한 제도가 건설시장을 왜곡시키고 건설산업의 효율성을 저하시키는지에 대한 논란이 가속되고 있다. 경쟁의 제한이 건설업체의 성장을 저해하고 건설산업 영세화를 초래하는가에 대한 논의 뿐만 아니라, 종합적 관리능력의 배양 등에도 어떠한 영향을 미치는지에 대한 논의가 진행중이다.

(3) 건설업종 분류제도

과거의 건설공정을 토대로 건설업종이 구분되어 있어 건설시장의 변화와 건설기술발전을 충분히 반영한 건설 공사조직 구성에 장애요인으로 작용하고 있다. 일반과 전문업종이 시장여건이나 건설공정에 따르지 않고 관행적으로 구분되어 있다는 지적이 많다. 또한, 건설사업관리 업무가 건설산업기본법, 건설기술관리법에서 각기 정의되어 있고 기술용역업무 등과 유사하게 규정되고 있어 독자적인 업종으로 발전시키는데 한계가 있다.

(4) 건설공사 입찰계약제도

설계·시공 분리원칙으로 경직되게 운용되어, 건설 시공업이 90%이상을 점하는 시공 편중 건설산업 구조가 형성되어 있다. 공공발주자는 건설시장 여건변화에 대응하여 시의적절하게 입찰·계약방식을 적용하는데 한계가 있다. 발주청은 국가계약법을 근거로 발주방식을 선택할 수 밖에 없어, 품질확보나 비용절감 등을 위한 새로운 발주방식의 선택은 불가능 실정이다.

건설현장의 특성을 고려하지 않은 상태에서 일률적으로 분리발주 또는 통합발주를 원칙으로 하고 있어 건설현장이 적절하게 관리될 수 없으며, 건설품질이 저하되고 있다.

(5) 하도급제도

불필요한 중층하도급 구조가 공사비중 간접비를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다. 원도급자가 포괄적 책임을 지는 총액계약방식이 적용되고 있으며, 하도급은 민간거래로 간주, 자율적으로 운영되어 하도급 관련 비리 등이 효과적으로 통제되지 못하고 있다. 전문건설업체와 고용 또는 하도급 관계를 갖는 시공참여자의 역할이 불분명하여 하도급제도 개선 등의 장애요인으로 작용하고 있다.

(6) 건설업체평가 및 보증제도 등

건설업체 시공능력 평가시 공사실적과 경영상태라는 이질적인 요소를 동일한 시공능력으로 평가, 건설업체 시공능력에 대한 신뢰성문제가 제기되고 있다. 또한 보증제도가 공제제도와 연계되어 운용되기 때문에 시장여건보다는 조합원의 이해에 따라서 운영방침 등이 결정되어 건설보증이 재기능을 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 게다가 공제조합이 조합원인 건설업체를 평가함으로써, 평가결과에 대해 시장에서의 신뢰확보에 한계가 있다.

2. 건설보증 시장 여건변화

정부는 최근 건설보증 제도와 관련하여 ‘공제조합 가입의 임의화’와 ‘공사이행 보증제도의 도입’, ‘보증가능금액 확인서 제도의 도입’과 같은 건설보증의 선진화를 위한 일련의 조치를 취해오고 있다. 최근에는 ‘보험업법의 개정(안)’을 통해 공제에 대한 감독을 강화하려는 움직임도 있었으나 유보된 상태이며, 국가계약 제도 개선추진계획(안)을 통해 보증시장의 개방과 공사이행보증관련 정책변화를 시도하고 있다.

(1) 공제조합 가입의 임의화

최근까지 건설업체들은 건설업 등록시 공제조합에 반드시 가입하고 일정금액을 출자하도록 강제화되어 있었으며, 이에 따라 기존 공제조합의 신용평가나 보증한도 산정이 명확하지 않다거나 기관의 경쟁력이 취약하다는 등의 비판⁹⁾이 제기되어 왔다.

이를 감안하여, 규제개혁 차원에서 조합의 가입 의무화 규정을 없애고 보증시장의 경쟁력을 제고할 필요가 있다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔으며, 결국 건설공제조합은 2000년 7월, 전문 및 설비건설공제조합은 2001년 7월부터 가입을 임의화 하였다. 그러나, 아직까지 대부분의 건설업체들이 과거의 가입 임의화때와 마찬가지로 업역별로 공제조합에 가입하여 활동하고 있다.

(2) 신용보증제도로의 전환

현재 기존의 약정연대보증인 제도를 폐지하고 신용보증제도로 전환하였으며, 시공연대보증인 제도는 운영 중에 있으나 최근 재정경제부가 폐지를 요구하고 있다.

9) 가입과 함께 출자금을 납부하게 되면, 조합원으로서의 자격을 취득하게 되며, 보증서 발급외에도 총회와 운영위원회 참여를 통한 조합경영에도 참여할 수 있게되다.

(3) 최저가 낙찰제도 및 공사이행보증제도의 도입

건설산업에서 경쟁력 없는 업체를 도태시키고 원활한 구조조정이 이루어지게 하려면 입찰·계약방식의 개선이 필요하다. 이에 따라, 우선 정부는 건설경기 하락에 따른 경영난을 해소하는 차원에서 적격심사의 최저 낙찰기준을 상향조정하고 선진화된 Global Standard의 최저가 입찰 방식을 도입하였다.

최근 대상공사도 500억원이상 공사로 확대하고 2005년부터는 100억원이상 공사로 확대할 계획이다. 또한, 최저가낙찰제도에서 생겨날 수 있는 저가 덩핑입찰과 부실공사 방지를 위해 공사이행보증제도를 도입하여 운영하고 있으며, 공사이행보증은 건설공제조합과 서울보증보험(주)을 중심으로 최근 실적이 확대되는 추세이다.

(4) 보증가능금액확인서의 도입

현행 규정내에서 건설업을 영위하려면 업종별로 1억~10억원의 자본금을 갖추어야 하나, 업종등록 후에 개별업체들이 이를 지속적으로 충족하는 지 여부를 확인할 수 없어 실제 공사수행은 하지 않고 단지 입찰브로커의 역할만 하는 부실·부적격업체가 급증하고 있다.

특히, 소규모공사에서 시공실적을 따지지 않는 등의 입찰방식으로 인해 수주만을 목적으로 하는 업체수가 급증하자, 정부는 건설업 등록신청 시 법정자본금 상당액의 보증가능금액확인서를 건교부장관이 지정하는 보증기관으로부터 발급받아 관할관청에 제출하도록 하였다.

한시적으로 도입된 보증가능금액확인서 제도의 시행으로 일부 부실·부적격 업체에 대한 퇴출기능을 수행한 것으로 판단되고 있으며, 본 제도는 2004년 9월 일단 종료된 후 재입법 과정을 거쳐 상시 제도로 시행될 계획이다.

(5) 보험업법의 개정과 국가계약제도 개선추진계획(안)

정부는 금융분야의 자율화·검업화·세계화 추세가 확대되고 소비자 권익을 강조하는 등 보험환경이 급변함에 따라, 규제완화·계약자 보호장치 강화·감독

체계 선진화 등을 통해 보험제도를 국제기준(Global Standard)에 부합되게 정비할 필요가 있다고 판단하고 보험업법을 개정하려 하고 있다. 특히, 현재 개별법에 의해 관리되고 있는 공제조합을 보험업법의 틀 속에서 종합적으로 관리하려고 하고 있다.

또한, 국가계약제도 개선추진계획(안) 을 통해, 일차적으로는 은행에 보증시장을 개방하고 장기적으로는 손해보험사에게도 건설보증시장을 개방하겠다는 시장개방 이행방침을 선언하였으며, 연대보증제도를 폐지하여 보증회사의 업무영역을 확대하는 한편, 보증기관이 보증사고시 실질적인 책임을 지도록 보증제도를 운용함으로써 계약이행가능성에 대한 검증을 강화하는 등 보증제도를 개선하려 하고 있다.

이에 따라, 최근 재정경제부는 국가계약 관련 회계예규의 개정을 통해 보증기관을 은행까지 확대함으로써, 보증심사 기능을 활성화 하고 보증기관간의 경쟁을 유도하고 있다.

<표 3-1> 재정경제부의 보증제도 개선방안

Global Standard	현행	개선
<ul style="list-style-type: none"> · 엄격한 심사 (업체·입찰조건에 대한 선별기능 수행) · 신용보증 위주 · 보증기관 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> · 형식적 심사 (대부분 담보설정 후 보증 →선별기능 부재) · 연대보증 병행 · 보증기관 한정 (4개기관) 	<ul style="list-style-type: none"> · 실질적이고 엄격한 심사유도 (보증책임 강화) · 연대보증 폐지 · 보증기관 확대 (우선 은행까지 확대)

<참고> 재정경제부 국가계약제도 개선추진계획(2004.6) 주요내용

<개선의 기본방향>

- 공사 뿐만 아니라 소프트웨어를 포함한 물품, 용역 등 모든 국가계약에 대하여 Global Standard에 부응하는 체계적이고 일관성 있는 제도를 수립

- ◆ 계약이행에 부적정한 업체를 배제하기 위해
 - 계약이행에 충분한 자격을 갖춘 업체만이 입찰에 참여할 수 있도록 공사·물품·용역 등 모든 국가계약에 PQ를 확대·적용
 - PQ를 경영상태와 이행능력 2단계로 분리하여 단계별 Pass or Fail로 운용하되, 경영상태는 시장에 의한 평가위주로 운용
 - 연대보증제도를 폐지하여 보증회사의 업무영역을 확대하는 한편,
 - 보증시장에 의한 검증을 통해 부실업체를 배제하기 위해 보증사고시 보증기관이 실질적인 책임을 지도록 보증제도를 운용
 - 현행 4개기관(서울보증, 신보, 기신보, 공제조합)에 한정된 보증기관을 우선 은행까지 확대하고, 이후 보증보험시장 개방시 손해보험사까지 확대

- ◆ 경쟁원리에 의한 최적의 계약상대자를 선정하기 위해
 - 현행 “예정가격 맞추기”라는 운찰제로 운용되고 있는 적격심사제를 축소·폐지하고, 최저가낙찰제를 단계적으로 확대
 - 턴키, 협상에 의한 계약 등 가격 뿐만 아니라 품질·기술능력을 고려한 최고가치(Best Value)낙찰방식을 계약유형별로 체계화

<세부개선내용>

- 가. 입찰참가자격사전심사(PQ)제도
- 나. 낙찰자 결정제도
- 다. 보증제도
- 라. 저가심의회

- 마. 우선구매제도 실효성 확보방안
- 바. 복수계약 조달제도(MAS : Multiple Award Schedule)
- 사. 공동도급제도
- 아. 수의계약제도
- 자. 기타

다. 보증제도

Global Standard	현행	개선
<ul style="list-style-type: none"> · 엄격한 심사 (업체·입찰조건에 대한 선별기능 수행) · 신용보증 위주 · 보증기관 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> · 형식적 심사 (대부분 담보설정 후 보증 → 선별기능 부재) · 연대보증 병행 · 보증기관 한정 (4개기관) 	<ul style="list-style-type: none"> · 실질적이고 엄격한 심사유도 (보증책임 강화) · 연대보증 폐지 · 보증기관 확대 (우선 은행까지 확대)

1) 보증시장에 의한 보증을 확대

- 보증제도가 부실업체를 배제할 수 있도록 연대보증제도를 축소·폐지하고 이행보증서에 의한 보증의 범위를 확대
- 현행 4개기관(서울보증, 신보, 기신보, 공제조합)에 한정된 보증기관을 우선 은행까지 확대하고, 이후 보증보험시장 개방시 손해보험사까지 확대

2) 보증사고 발생시 해당 보증기관에 실질적인 책임을 부과

- 계약이행가능성에 대한 검증기능을 강화할 수 있도록 보증사고시 해당 보증기관에 불이익을 주는 등 보증기관에 책임을 부여
- 예) 금전보증을 원칙, 일정비율 이상의 보증사고 발생시 해당 보증기관의 보증서를 일정기간 배제 등

3) 보증이행업체의 선정범위를 PQ통과업체로 한정

- 보증이행업체를 PQ통과업체로 한정함으로써 보증이행의 품질을 확보하고 무차별적인 보증서 발급을 억제

<공사이행보증제도운용요령중개정회계예규(2004.8.16) 개정>

1. 개정사유

- 보증기관을 은행까지 확대함으로써 보증심사기능을 활성화하고 보증기관간의 경쟁을 유도하기 위함

2. 주요내용

□ 보증기관 확대

- 현행 규정상 4개기관(서울보증보험(주), 신용보증기금, 기술신용보증기금, 공제조합)에 한정된 보증기관을 은행까지 확대(§3②)

<공사이행보증제도운용요령중개정회계예규>

공사이행보증제도운용요령중 다음과 같이 개정한다.

제3조제2항중 “시행령 제37조제2항 제3호 및 제4호”를 “시행령 제37조제2항 제1호, 제3호 및 제4호”로 한다.

부 칙

이 예규는 2004년 8월 16일부터 시행한다.

3. 건설보증시장의 향후 여건전망 및 건설보증의 역할

1) 건설산업의 여건변화 전망

규제개혁 차원에서 추진하고 있는 건설업의 겸업 및 영업제한 폐지, 하도급 규제 완화조치는 시공부분의 시장변화로 이어질 전망이다. 건설사업관리 제도가 정착될 경우 설계, 시공, 감리 등의 기능별 건설시장의 점유도가 변화하고 기획·타당성조사·분석·조달·계약·설계·감리·시공관리·평가·사후관리 등의 기능으로 세분화될 것이다. 향후에는 이러한 기능의 조합에 따라서 건설시장은 더욱 다양한 형태로 나타날 것이다.

건설사업관리 제도 정착에 따른 전체 기능별 건설시장의 변화는 장기간에 걸쳐서 서서히 나타나게 될 것이다. 설계·엔지니어링 시장, 시공시장, 감리시장, 유지관리 등의 업역별 건설시장은 존속될 것으로 예상되나, 중장기적으로는 업역별 시장은 존속되지 않고 건설시장은 건설관리시장과 건설시공시장으로 구분되고 건설업체들도 건설관리업체와 건설시공업체로 구분될 것이다.

거시적으로 볼 때, 건설시장은 건설개발, 건설공사, 건설유지관리 분야로 특화될 것이며, 건설유지관리분야의 건설시장에서의 비중은 크게 증가하여 전체 건설시장의 35%~40%에 달하게 될 것이다.

2) 건설보증시장의 여건변화 전망

앞에서 살펴본 바와 같이 거시적으로 볼 때, 정부의 경제정책은 시장기능의 회복과 시장기능에 의한 국가 경쟁력 강화의 방향으로 움직이고 있다. 특히, 기업의 구조조정과 부실기업의 퇴출을 통한 경쟁력의 강화를 위해서는 금융기관의 시장 조절자로서의 기능과 시장원리에 의한 시장 중심의 상시적 구조조정의 기능이 특히 강조된다.

이에 따라, 정부의 역할은 시장원리가 원활히 작동할 수 있도록 관련제도와 분

위기를 조성하는 것으로 축소될 전망이다, 시장기능을 강화하는 것이 향후 주된 정책방향이 될 것이다.

건설산업에서 시장의 기능이 강화된다는 것은 건설산업에서 보증기관의 역할과 책임이 점차 커지게 되는 것을 의미한다. 시장의 기능이 강화되면, 산업 내에 부실기업의 퇴출과 유망기업의 성장이 더욱 활발해지게 된다. 이에 따라 실물경제의 지속적인 성장을 뒷받침하기 위해 보증기관은 안정적이고 효율적인 보증시스템을 제공해야 한다.

또한, 보증기관은 앞에서 살펴본 바와 같이 다양하게 변화될 건설시장의 변화형태에 대응할 수 있는 보증상품을 개발하고 지식서비스 산업으로서의 특징을 살려 건설산업에서 시장 조절자로서의 충실한 역할을 수행해야 할 것이다.

3) 건설보증의 역할 전망

건설보증은 산업의 원활한 운용을 위하여 신용을 제공하는 기능을 담당하고 있으며, 미국에서는 건설업체에 대한 사전 스크린 기능을 보증에서 담당하고 있다. 보증기관은 건설보증의 기능을 통해 건설산업에서 공사감독 및 분쟁조정, 부실시공 방지, 계약관행 개선 등의 역할을 수행하게 되며, 이러한 역할은 건설공사의 효율적 추진에 기여함은 물론 건설산업 선진화의 밑거름으로 작용하게 된다. 그러나, 건설보증은 건설산업에서의 다양하고도 중요한 역할에도 불구하고 제도적 한계 등으로 인해 현재 그 기능을 다하지 못하고 있는 실정이다. 여기서는 향후 강조되고 있는 건설보증의 바람직한 역할에 대해 전망해 보고자 한다.

(1) 원활한 건설활동의 촉진

건설보증은 건설보증 채무자에 대한 신용을 공여하고 채권자에 대한 담보를 제공함으로써 업체의 외적 신용도를 제고하며 원활한 경제활동을 가능토록 하는 역할을 수행한다. 특히, 제도금융권에서 소외된 중·소업체의 담보능력 보증을 통해, 중·소업체의 영업활동을 보장하고 금융혜택을 제공하여 건설사업에 참여

할 수 있는 기회를 균등하게 만드는 등 국민경제의 균형적 발전을 도모하게 된다.

향후 건설시장은 기획·타당성조사·분석·조달·계약·설계·감리·시공관리·평가·사후관리 등의 기능으로 세분화되고, 세분화된 기능의 다양한 조합으로 나타나게 될 것이다. 건설보증기관은 다양한 건설시장의 변화에 대응할 수 있는 기능과 보증상품의 개발을 통해 원활한 건설활동을 촉진할 수 있어야 할 것이다.

(2) 자율적 사전 심사기능을 통한 부적격 업체의 낙찰가능성 배제

대표적 수주산업인 건설산업에서는 완성품 없이 적격한 업체를 선정해야 하므로, 업체 평가나 적격업체 선정이 더욱 어렵고 중요하다. 적격한 업체를 선정하기 위한 사전심사기능의 일환으로 보증기관은 입찰서류를 검토하고 계약서 및 계약조건을 검토하며, 사업계획 및 사업추진조직 및 참여 인원에 대한 평가를 통해 부적격 업체의 낙찰가능성을 사전에 배제하는 진입장벽의 역할을 수행해야 한다.

(3) 상시적인 건설업체 건전성 감시기능 수행

건설보증은 완화된 건설업 등록기준과 불합리한 입찰·계약제도 등으로 인해 증가하고 있는 부실·부적격 업체 등에 대하여 상시적으로 재무건전성을 점검하는 등 건설업체에 대한 상시적인 스크린 기능을 수행함으로써 시장의 안정성을 제고해야 할 것이다.

(4) 건설공사의 안정적 시공보장으로 건설공사의 효율화 도모

건설보증은 건설공사가 계약조건과 가격에 맞추어 완성될 것을 보증하게 되어 시장의 불확실성을 감소시키고 건설공사의 효율화를 도모하게 된다. 건설보증기관은 건설산업 제도의 변화에 따라 향후 더욱 다양한 형태로 나타나게 될 건설리스크에 효율적으로 대응할 수 있어야 할 것이다.

4

건설보증의 실태와 문제점

본 장에서는 최근 건설보증과 관련하여 주요 이슈로 부각되고 있는 사항들을 파악하여 건설보증제도 및 보증시장에서 가지고 있는 문제점과 공제제도의 문제점 등으로 구분하여 살펴보고자 한다. 이를 위해, 건설보증관련 이슈가 되고 있는 문제점을 도출하고 그에 대한 원인과 해결방안을 도출하기 위한 실태조사를 수행하였다. 최근에 건설보증과 관련하여 부각되고 있는 주요 이슈로는 ‘부실·부적격업체 퇴출을 위한 보증기능 강화방안’, ‘공사이행보증 활성화 방안’과 ‘보증시장 개방에 따른 보증기관의 다원화’ 등이 제기되고 있다.

1. 건설보증의 주요 이슈

1) 건설보증의 주요 이슈

최근에 건설보증과 관련하여 부각되고 있는 주요 이슈로는 ‘부실·부적격업체 퇴출을 위한 보증기능 강화방안’, ‘공사이행보증 활성화 방안’과 ‘보증시장 개방에 따른 보증기관의 다원화’ 등이 제기되고 있다.

(1) 부실·부적격업체 퇴출을 위한 보증기능 강화방안

부실·부적격업체 퇴출을 위해 한시법으로 도입된 ‘보증가능금액확인서 제도’의 시한 만료를 계기로 부실·부적격업체 퇴출장치로서의 보증제도의 역할에 대

한 문제가 다시 대두되고 있다. 이에 따라 부실·부적격업체 퇴출을 위한 사전스크린 기능으로서 ‘보증가능금액확인서 제도’의 실효성을 제고하여 제도를 상시화하고 제도의 성과를 증대시키기 위한 방안이 논의되고 있다.

(2) 공사이행보증 활성화 방안

덤핑입찰과 부실공사 방지를 위해 도입된 공사이행보증 제도의 개선을 위해 재정경제부는 국가계약관련 제도의 개선을 통해 보증책임을 강화하고 연대보증인제도를 폐지하며, 이행보증의 금전적 보상원칙 확립을 추진하고 있다. 이에 따라, 공사이행보증의 활성화를 위한 방안 모색이 주요 논점이 되고 있다.

(3) 보증시장 개방에 따른 보증기관의 다원화

재정경제부의 국가계약관련 개선(안)에 보증기관 확대 안이 포함됨에 따라, 보증시장 개방에 따른 보증기관 다원화가 논점이 되고 있다. 다원화로 인한 편익을 검토하고 보증기관의 경쟁력을 제고하여 건전화를 추구하자는 논의가 필요한 시점이다.

2) 건설업체의 문제인식

본 연구에서는 건설보증 전반에 관한 문제점과 개선방안을 도출하기 위해 약 3,000여개의 건설업체를 상대로 설문조사를 실시하였다.

조사결과, 건설보증의 발전을 위해 개선이 필요하다고 생각하는 문제점이 무엇인가라는 질문에 건설업체들은 대부분의 항목에 대해 대체로 문제가 없다는 인식을 하고 있었으나, 발주처의 우월적 지위와 보증금의 국고귀속 문제가 심각하다고 지적하고 있었다.

<표 4-1> 건설보증 발전을 위해 개선이 필요한 문제점에 대한 인식

구 분	항 목	문제의 정도			
		일반	전문	설비	전체
보증시장의 문제	① 공제조합 중심의 보증시장 구조	3.37	3.63	3.57	3.53
	② 발주처(도급인)의 우월적 지위	2.61	2.52	2.61	2.56
	③ 은행등 금융기관의 건설보증시장 참여	3.10	3.08	2.79	3.05
보증제도 및 상품상의 문 제	④ 보증수수료율	3.17	3.38	3.42	3.29
	⑤ 보증한도	3.05	3.16	3.13	3.12
	⑥ 신용평가 제도	3.25	3.38	3.24	3.31
	⑦ 담보 및 연대보증인	3.18	3.10	3.02	3.12
	⑧ 보증상품의 다양성 부족	3.14	3.25	3.01	3.18
	⑨ 공사이행보증 제도	3.17	3.33	3.08	3.24
	⑩ 보증가능금액확인서 제도	3.28	3.54	3.45	3.44
	⑪ 보증금의 국고귀속	3.06	2.91	2.81	2.95
보증기관의 문제	⑫ 보증기관의 전문성 부족	3.63	3.67	3.62	3.65
	⑬ 공제조합의 출자제도	3.39	3.36	3.39	3.38
	⑭ 보증기관의 보증인수능력	3.44	3.48	3.48	3.47

주) 응답은 1~5까지의 값을 가질 수 있으며, 값이 클 수록 질문에 대해 긍정적인 견해를 가진 것임

2. 건설보증 제도의 문제

1) 진입장벽과 퇴출장치로서의 기능 미흡

(1) 현황

건설업 면허개방 이후 건설업체 수는 지속적으로 증가하여, 현재 약 5만개의 일반건설업체와 전문건설업체가 활동 중이다.

건설공사 수주액은 1997년 79조원이었으나 외환위기로 인해 1998년 48조원까

지 감소하였다가 2003년 현재 102조원으로 회복되어 있는 상태이다. 건설산업의 침체에도 불구하고 건설업체 수는 지속적으로 증가하여, 일반 건설업체수는 1997년 3,896개사에서 2003년 12,996개사까지 증가하였고 전문 건설업체수는 23,925개사에서 37,120개사로 급격하게 증가하였다.

<표 4-2> 건설산업 동향

구 분	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003
건설공사수주액	79조원	48조원	51조원	60조원	68조원	83조원	102.4조원
일반건설업체 수	3,896	4,208	5,155	7,978	11,961	12,643	12,996
업체당평균수주액	202억원	114억원	99억원	75억원	57억원	66억원	79억원
전문건설업체 수	23,925	25,793	29,704	31,823	35,572	36,665	37,120
건설업종사자수 (천명)	2,004	1,578	1,476	1,583	1,575	1,746	1,816

(2) 문제점

낮은 진입장벽으로 인해 증가한 건설업체수와 수주액 감소로 인해 업체당 수주액은 급격하게 줄어들고 있으며, 이는 건설업체의 경영난으로 이어져 이로 인한 건설업체와 발주자의 리스크도 증가하고 있는 실정이다.

업체간의 경쟁은 심화되고 있는 반면, 지역의무공동도급과 지역업체와의 공동도급시 PQ가점 조항과 같은 중·소 건설업체 보호정책으로 인해 무자격 건설업체가 양산되고 있으며, 증가한 업체의 상당수는 폐이퍼컴파니 등 부실·부적격업체, 불법하도급 등의 문제를 초래하고 있다.

2000년 4,100업체, 2001년 4,400업체, 2002년 11,021업체가 등록기준 미달로 처벌받는 등 부실·부적격업체가 증가하고 있으며, 최근 국무조정실의 건설공사 하도급실태 점검결과에서는 하도급 금지규정 위반 44건 등 총 500여건의 위반사례가 적발되기도 하였다.

그간 건설업 면허개방과 등록제 전환과 같은 진입장벽 제거는 규제완화 차원에서 꾸준히 이루어져 왔다. 반면에 규제완화에 따른 부작용을 사전에 제거할 수

있는 심사·평가장치는 여전히 부재한 상태이며 PQ와 적격심사도 부적격업체의 수주 방지라는 제기능을 다하지 못하고 있는 상황이다.

외국의 경우, 보증기관이 업체의 시장참여에 대하여 스크린 기능을 수행하고 있으나, 국내의 보증기관은 여러 제도상의 한계로 인해 건설업체의 퇴출기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정이다. 이에 정부는 등록기준을 강화하고 ‘보증가능금액확인서’ 제도를 한시적으로 도입해 운영해 오고 있으나, 동제도는 한시법으로 2004년 9월에 시한이 만료되었다.

2) 공사이행보증제도 활성화 기반 미비

최저가 낙찰제는 PQ심사를 거쳐 일정 점수 이상을 받은 건설기업들에게 입찰참여를 허용하고, 입찰참가 기업들 중에서 최저가로 입찰한 기업을 낙찰자로 선정하는 낙찰방법을 말한다. 낙찰된 기업이 계약을 체결하기 위해서는 해당 기업의 계약이행능력을 심사한 건설공제조합이나 서울보증보험(주) 등 보증기관이 발급하는 공사의 이행을 보장하는 공사이행보증서를 제출하도록 되어 있다.

(1) 공사이행보증제도의 도입

1997년 1월 1일부터 WTO 정부조달협정 발효에 따른 공공건설시장의 개방으로, 기존의 역무보증제도인 시공연대보증제도가 통상마찰의 소지가 있어 이를 대체하기 위하여 공사이행보증제도가 도입되었다.

공사이행보증제도가 실제로 국가계약제도에서 활용된 시점은 정부가 건설산업의 국제경쟁력을 제고하기 위하여 최저가 낙찰제를 시행하면서 덤핑에 의한 저가 낙찰을 방지하고자 건설공사에서 공사이행보증서 제출을 의무화하면서부터라고 볼 수 있다.

우리나라의 계약보증은 국가계약법 시행령 52조에 공사계약서의 이행보증을 위해 ① 10%의 계약보증금과 시공연대보증인을 입보하는 방식과 ② 시공연대보증인을 입보하지 않고 계약금액의 20%를 보증하는 방식, ③ 계약금액의 40%이

상을 납부할 것을 보증하는 공사이행보증서를 제출하는 방식으로 나누어져 있다. 단, 최저가낙찰 공사에 대해서는 공사이행보증서의 제출이 의무화되어 있다.

그리고, ‘공사이행보증제도운용요령(회계예규 2200.04-152-2)’에 따르면 보증채무 이행방법의 경우 ‘보증기관은 보증이행업체를 지정하여 당해계약을 이행해야 한다.’라고 규정해 역무보증을 원칙으로 제시하고 있으며, ‘다만 공사이행보증서상의 보증금을 현금으로 납부하는 경우에는 그러하지 아니하다.’라고 금전적 보상에 관해서도 규정하고 있다.

또한, 계약담당자는 국가계약법 제51조에 의해 계약불이행이 발생할 경우 보증금을 국고에 귀속시키도록 규정하고 있다.

보증서를 발급할 수 있는 기관은 국가계약법 시행령 제37조 제2항 제3호 및 제4호에 의해 보험업법에 의한 보증사업자인 서울보증보험(주)과 건설산업기본법상의 공제조합 등으로 지정되어 있다.

(2) 제도의 문제점

① 대상공사의 범위

공사이행보증서 제도가 의무화된 최저가낙찰제 대상공사는 처음에는 1,000억 원 이상의 PQ대상 공사에서 2003년 12월 이후에는 500억원 이상의 PQ대상 공사로 확대되었으나, 공사규모를 감안할 때 수주를 할 수 있는 건설기업은 대형업체에 한정되어 있는 현실이다.

이로 인해, 보증기관의 입장에는 굳이 입찰참가자의 공사이행능력을 검증할 필요가 없으며, 게다가 건설공제조합과 서울보증보험(주)의 복점구조로 인해 공사이행보증시장에서 가격경쟁만이 초래되었다는 점도 보증기관의 심사능력 제고에 제한요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

실제, 최저가 낙찰제 대상 공사를 수주하여 건설공제조합으로부터 공사이행보증서를 발급 받은 C건설이 공사를 이행하지 못한 사례에도 불구하고, 최저가 낙찰제와 공사이행보증제도가 시행된 지난 3년 동안 보증기관은 공사이행보증을

거부한 적이 한 번도 없었다는 사실이 이를 증명하고 있다.

② 실손보상 개념의 부재

계약불이행이 발생할 경우에 국고에 귀속되는 보증금이 갖는 당초의 의미는 시공을 승계하는 비용과 시공의 지체로 인하여 초과 발생하게 되는 초과공사비용을 포함하는 개념으로 이해해야 한다. 그러나, 지금의 제도는 채무불이행이 발생할 경우 보증금액 전액이 무조건 국고에 귀속되고 있어 문제가 발생하고 있다. 즉, 실손보상 개념이 부재한 것이다.

미국식 공사이행보증은 100% 공사완성 보증이라고도 표현하는데, 여기서 100%라는 의미는 물론 계약금의 100% 범위까지를 보증기관이 책임진다는 의미도 되겠으나, 실제발생한 손해(실손(實損))의 전 범위를 책임진다는 의미가 보다 본원적 의미라 할 수 있다.

공사이행보증에서 실손보상이 이루어지지 못하고 있는 보다 근본적인 원인은 제도상의 미비에서도 그 원인을 찾을 수 있지만, 보증기관이 실손을 정확히 측정할 수 있는 능력을 갖추고 있지 못하고 클레임을 통해 실손을 확정하는 과정이 매우 어렵다는 점에서도 원인을 찾을 수 있다.

③ 금전적 보상원칙의 추진

최근 재정경제부는 공사이행보증제도 개선계획(안)에서 금전적 보상원칙을 제시하고 있다. 그러나, 공사이행보증제도운용요령(회계예규 2200.04-152-2)에는 보상방법에 있어 역무보증을 원칙으로 하고 있으며, 금전적 보상을 원칙으로 할 경우 기존의 계약보증의 보증금율만 올린 결과(10%→40%)를 낳게되는 문제점이 발생할 수 있다.

미국과 일본의 공사이행보증은 금전적 보상을 요구할 경우 이행보증증권의 가격인 보증료율과 보증금율이 낮게 설정되며, 역무적 보증까지 요구할 경우는 보증료율과 보증금율이 높게 설정됨으로써 자연스럽게 상품에 대한 가격이 설정되고 필요에 따라 선택이 가능하게 구조가 형성되어 있다.

3. 건설보증 시장의 문제

1) 보증인수 경쟁의 과열 우려

(1) 공사이행보증 시장의 경쟁현황

2000년 7월의 건설공제조합 가입 임의화를 시작으로 2001년에는 전문과 설비 건설공제조합의 가입이 임의화 되는 등 제도적으로는 이미 시장경쟁 체제에 돌입하였다.

최근에는 이행보증시장을 놓고 서울보증보험(주)이 공격적으로 보증을 인수하면서 공사이행보증 시장에서의 경쟁이 본격화되고 있으며, 그에 따른 부작용도 발생하고 있는 실정이다. 본 연구원이 실시한 설문조사 결과에서도 현재 가입하여 거래하고 있는 공제조합 외에 서울보증보험(주)과의 거래경험이 가장 많은 것으로 나타났다. 특히 일반건설업체의 서울보증보험(주) 이용율이 가장 높은 것으로 나타났다. 전문건설업의 경우에는 신용보증기금의 이용율도 16.7%로 나타나고 있다.

<표 4-3> 조합외 추가로 거래한 경험이 있는 보증기관에 대한 질문

구 분	일반건설	전문건설	설비건설	전체
① 건설공제조합	233건 (32.2%)	49건 (4.5%)	4건 (1.4%)	286건 (13.4%)
② 전문건설공제조합	53건 (7.3%)	302건 (27.9%)	32건 (11.1%)	389건 (18.3%)
③ 대한설비건설공제조합	5건 (0.7%)	19건 (1.8%)	85건 (29.6%)	110건 (5.2%)
④ 은행	36건 (5.0%)	66건 (6.1%)	18건 (6.3%)	123건 (5.8%)
⑤ 서울보증보험(주)	300건 (41.4%)	414건 (38.2%)	101건 (35.2%)	823건 (38.7%)
⑥ 신용보증기금	76건 (10.5%)	181건 (16.7%)	27건 (12.9%)	306건 (14.4%)
⑦ 기술신용보증기금	15건 (2.1%)	44건 (4.1%)	8건 (2.8%)	72건 (3.4%)
⑧ 기타	6건 (0.8%)	8건 (0.7%)	2건 (0.7%)	19건 (0.9%)

공사이행보증 시장은 건설공제조합과 서울보증보험(주)이 경쟁을 벌이고 있으며, 서울보증보험(주)이 상대적으로 대규모의 안정적인 공사를 주로 수주하여 높

은 수익률을 거두고 있는 것으로 나타나고 있다.

공사이행보증제도가 도입된 2001년도의 공사이행보증 실적을 살펴보면, 건설공제조합이 취급한 보증 금액이 6,740억원(37.5%)이고, 서울보증보험(주)이 취급한 보증 금액은 1조 1,237억원(62.5%)이었다. 이에 따른 보증수수료 수입은 건설공제조합이 39억원(26.7%), 그리고 서울보증보험(주)이 107억원(73.3%)을 거두었다.

2002년도에는 건설공제조합이 공사이행보증시장에서 차지하는 비중이 증대하여 51.6%의 시장점유율을 차지한 반면, 서울보증보험(주)은 시장의 48.4%를 차지하였다. 그러나, 보증수수료 측면에서는, 건설공제조합이 51.5억원의 수입을 기록하여 공사이행보증서 시장 전체 보증수수료 수입의 30.1%를, 서울보증보험(주)은 119.4억원으로 69.9%를 차지하였다.

2003년도에는 서울보증보험(주)의 보증 실적이 다시 건설공제조합의 보증 실적을 능가하여 건설공제조합의 보증금액은 6,039억원(38.8%)에 머무른 반면, 서울보증보험(주)의 보증금액은 9,533억원(61.2%)에 달하게 되었다. 보증수수료의 경우도 건설공제조합은 45.8억원의 수입을 올려 시장 전체 보증수수료 수입의 42.5%를 차지하였고 서울보증보험(주)은 62억원으로 57.5%의 비중을 차지하였다.

<표 4-4> 연도별 보증기관별 공사이행보증 취급 실적

(단위: 억원, 건수)

구 분	2001			2002			2003		
	금액	건수	수수료	금액	건수	수수료	금액	건수	수수료
건설공제 조 합	6,740 (37.5%)	27 (50.9%)	39 (26.7%)	7,533 (51.6%)	44 (73.3%)	51.5 (30.1%)	6,039 (38.8%)	50 (78.1%)	45.8 (42.5%)
서울보증 보 험	11,237 (62.5%)	26 (49.1%)	107 (73.3%)	7,058 (48.4%)	16 (26.7%)	119.4 (69.9%)	9,533 (61.2%)	14 (21.9%)	62 (57.5%)
합 계	17,977	53	146	14,591	60	170.9	15,572	64	108

자료 : 건설공제조합, 내부자료.

(2) 문제점

보증시장에서는 이행보증제도가 도입되면서 공사이행보증에 대한 인수경쟁이 점차 과열되고 있다. 현재 서울보증보험(주)은 주로 이행보증시장을 대상으로 한 우량 건설업체에 집중되어 건설보증시장에 진입하고 있으며, 이들에 대해서는 높은 할인율을 적용하여 보증을 인수하고 있는 실정이다.

이에 대한 대응으로 건설공제조합도 최근 이행보증에 대한 보증수수료율을 인하하는 등 가격경쟁의 양상을 띄고 있다.

보증인수 경쟁이 치열하게 지속될 경우, 보증인수 대상이 우량 건설업체 이외의 건설업체로 확대될 가능성도 있다. 이 경우, 보증서 발급이 균형 수준에 비하여 과다하게 이루어지게 되면, 기본적으로는 위험 수준이 높아지고 이에 더하여 입찰참가자의 수를 제한하지 못함으로써 불필요한 행정비용도 증가하게 된다.

특히, 현행의 입찰·계약제도 하에서 과도하게 보증서를 발급하게 되면 경쟁 참가자의 수를 줄이지 못하고 결과적으로 부적격 업체가 시공을 맡게 될 수 있는 문제점을 가지고 있다. 이로 인해, 공사 완성물의 품질이 저하되는 것은 물론이고 하자·보수비용도 증가하게 되며 선금이나 과다 기성을 노린 도덕적 해이의 가능성마저 높이는 요인으로 작용할 수 있게 된다.

2) 보증기관간 공정한 경쟁기반의 미비

(1) 현황

건설보증시장은 2000년과 2001년에 공제조합 가입이 임의화되면서 제도적으로는 일부 경쟁체제에 돌입하였으며, 최근 재정경제부의 이행보증시장에 대한 은행권 및 손해보험사 개방계획 발표에 따라 건설보증시장의 다원화가 가시화되고 있다. 그러나 보증시장 전체 차원에서 보면 아직까지는 손해보험사들의 시장 참여가 제한되어 있는 등 여전히 과점의 형태를 보이고 있다.

(2) 문제점

시장중심의 개방적 산업구조로의 이행에 따라 기존의 공제조합과 서울보증보험(주), 보증기금, 은행 및 손해보험사와의 경쟁은 불가피할 것으로 예상되지만, 현재 공제조합을 규제하고 있는 경쟁제한적인 여러 규정들로 인해 서울보증보험(주)이나 은행권 금융기관들과의 공정한 경쟁이 어려운 실정이다.

건설 관련 공제조합은 ‘건설산업기본법’의 규정에 따라 건설업체의 출자금으로 설립된 보증전담기관이며, 보증업무의 범위나 내용에 대하여 건설교통부의 승인을 받도록 되어 있어 업무개발이나 사업다각화에 제한을 받고 있다. 반면에, 서울보증보험(주)의 경우 상품개발이나 사업영역 등이 상대적으로 자유로운 실정이다.

따라서, 보증시장 다원화에 따른 공정한 경쟁수행이 가능하도록 공제제도에 대한 개선이 선행되지 않을 경우 건설관련 공제조합과 서울보증보험(주) 및 손해보험사 간의 공정한 시장경쟁이 어려운 실정이다.

보증사업과 관련하여 비경쟁적 요인을 해소하고 공정한 경쟁을 유도하기 위해서는 보증상품과 대상, 내용 등에 대한 개선 뿐만 아니라, 공제기관의 운영과 관리에 관한 개선도 요구된다.

현 가입조합으로부터 보증서를 발급받지 않는 이유가 무엇인가에 대한 설문조사 결과, 가장 큰 비중을 차지하고 있는 답변은 ‘현 조합에서 보증서를 발급 받기에는 보증한도가 부족하여 타 보증기관을 이용하고 있다’는 것이다. 현재 조합의 총 보증한도는 건설산업기본법에 의해 정해져 있으며, 총보증한도는 출자금과 준비금을 합산한 금액의 20배까지로 규정하고 있다. 개별 업체의 보증한도는 출자금에 의해 정해지며, 보증한도가 부족할 경우 공사의 성격이나 신용과는 별개로 추가로 출자금을 증액시켜야 하는 구조이다.

다음으로 많은 비중을 차지한 현 조합에서 공사의 성격상 보증서 발급이 안된다는 문제는 건설관련 공제조합들이 조합원에 한하여 보증을 제공할 수 있도록 규정되어 있는 현재의 규정으로 인해, 급속히 변해가는 각종 입찰방식의 변경에 따른 보증수요에 따라가지 못하기 때문에 발생한다. 예컨대, 일괄입찰방식에 의

한 계약보증 등은 비조합원이 포함되어 있어 공제조합에서 보증서를 발급할 수 없게 된다.

<표 4-5> 조합으로부터 보증서 발급업무를 이용하지 않는 이유에 대한 질문

구 분	일반건설	전문건설	설비건설	전체
① 현 조합에서 공사의 성격상 보증서 발급이 안된다	79건 (22.6%)	132건 (25.0%)	26건 (16.4%)	237건 (22.5%)
② 현 조합의 서비스가 불만스럽다	5건 (1.4%)	10건 (1.9%)	2건 (1.3%)	17건 (1.6%)
③ 현 조합지점이 멀어 이용이 불편하다	37건 (10.6%)	39건 (7.4%)	23건 (14.5%)	100건 (9.5%)
④ 보증수수료가 비싸다	36건 (10.3%)	38건 (7.2%)	6건 (3.8%)	82건 (7.8%)
⑤ 담보 또는 연대보증인제도가 부담스럽다	31건 (8.9%)	68건 (12.9%)	11건 (6.9%)	115건 (10.9%)
⑥ 현 조합의 보증한도가 부족하다	72건 (20.6%)	131건 (24.9%)	53건 (33.3%)	261건 (24.8%)
⑦ 보증서 발급절차가 까다롭고 구비서류가 많다	48건 (13.7%)	24건 (4.6%)	14건 (8.8%)	89건 (8.5%)
⑧ 보증서 발급에 시간이 많이 걸린다	9건 (2.6%)	3건 (0.6%)	0건 (0.0%)	13건 (1.2%)
⑨ 발주처(도급인)가 타 기관의 보증서를 원한다	33건 (9.4%)	82건 (15.6%)	24건 (15.1%)	139건 (13.2%)

3) 건설보증기관의 불합리한 수익구조

(1) 보증기관의 수익현황

보증사업과 관련하여 2003년도 공제조합들의 영업비용 대비 영업수익은 설비건설공제조합이 △2,472백만원, 전문건설공제조합이 20,515백만원, 건설공제조합 109,948백만원으로 나타나, 설비건설공제조합은 손실이 발생하는 반면, 타 조합은 이익을 실현하고 있는 것을 알 수 있다.

수익구조면에서 살펴보면, 공제조합의 주 수입원은 보증사업에 따른 수수료 보다는 출자금을 조합원에게 대출해주며 받는 융자금이자와 대기성자금의 이자 수익인 것으로 나타났다. 보증과 융자사업을 제외하고는 회관건축과 그에 따른 임대사업과 연수교육사업이 있으나 미미한 수준에 불과하다.

공제조합의 1인당 업무처리량을 비교하면, 건설공제조합 528백만원, 전문건설공제조합 293백만원, 설비건설공제조합이 125백만원으로 설비건설공제조합이 전문건설공제조합의 약 50%, 건설공제조합에 비해서는 약 25% 정도로 나타나고 있다. 이는, 설비건설공제조합의 보증금액이 유관기관에 비해 소액임으로 1인이 동일 작업량으로 동일 건수를 처리하여도 수수료 수입이 비교적 작기 때문인 것으로 보인다.

<표 4-6> 공제조합 수익현황(2003)

(단위 : 백만원)

구 분		건설공제조합	전문건설공제조합	설비건설공제조합	
수 익 (a)	영 업 수 익	보증수수료	64,364	32,457	5,486
		융자금이자	85,085	35,673	3,995
		회관임대수입	7,256	12,545	140
		연수교육사업	751	2,482	-
		기타	835	115	24
	소 계	158,291	83,272	9,645	
	영 업 외 수 익	유보자본이자수익	64,751	44,071	6,221
		기타	2,084	596	1,804
		소 계	66,835	44,667	8,025
	수익합계		225,126	127,939	17,670
비 용 (b)	영 업 비 용	인건비	25,043	23,264	5,692
		경 비	13,556	21,224	2,989
		총당금	6,930	15,315	1,638
		기 타	2,814	2,954	1,798
		소 계	48,343	62,757	12,117
	영 업 외 비 용	이자비용	-	19	4
		기부금	5,048	1,638	478
		기 타	3,068	158	-
		소 계	8,116	1,815	482
	비용합계		56,459	64,572	12,599
경상이익(c=a-b)		168,667	63,367	5,071	
법인세(d)		39,850	14,317	1,300	
당기순이익(c-d)		128,817	49,050	3,771	

<표 4-7> 업무처리 실적(2003)

(단위 : 백만원)

구 분	건설공제조합		전문건설공제조합		설비건설공제조합	
	금액	인당금액	금액	인당금액	금액	인당금액
영업수익	158,291	372	83,272	191	9,645	68
영업외수익	66,835	157	44,667	102	8,025	57
계	225,126	528	127,939	293	17,670	125
인원(명)	426		436		141	

(2) 문제점

공제조합의 주 사업인 보증수수료 만으로 영업비용을 충당하는 기관은 건설공제조합이 유일하며, 전문건설공제조합과 설비건설공제조합의 주 수입원은 조합원의 출자금을 이용한 이자수입이다.

출자금 이자수의 중심의 공제조합 수익구조는 향후 보증기관이 다원화되어 은행, 손해보험사 등에서 보증을 취급하게 될 경우 자칫 부실의 가능성을 크게 할 수도 있다. 즉, 보증기관 다원화시 현재의 조합원이 가입한 조합을 이탈하여 타 보증기관을 이용하게 된다면, 보증수수료 수입의 감소 뿐만 아니라 주 수입원인 출자금도 감소하게 되어 공제조합의 경영환경이 급격하게 악화될 수도 있다.

이는 공제조합의 보증수수료가 보증사업에 대한 제대로 된 원가계산 없이 전체수익과 유관 보증기관의 요율을 고려하여 유사한 수준으로 결정되고 있기 때문에 발생하는 공제조합의 구조적인 문제라고 할 수 있다.

특히, 영업수익이 영업비용을 충당하지 못하는 전문건설공제조합과 설비건설공제조합은 현재의 채무구조상 보증수수료 및 융자금 이자의 인상이 불가피하나, 유관보증기관 및 경쟁보증기관과의 가격경쟁력, 조합원의 반발 등으로 인해 수수료 인상이 어려운 구조이다.

<표 4-8> 건설보증 수수료율 현황

(단위 : %)

구 분	건설공계조합		설비조합		전문조합	
	신용		입보	신용	입보	신용
계 약	공공기관/단독공사	0.50	0.4	0.8	0.4	0.5
하 자	공공기관/공동도급공사	0.40	0.3	0.6	0.3	0.4
선급금	민간	0.65	0.6	1.2	0.6	1.0
	공동주택	0.65				
	공동주택이외/공공기관	0.45				
	공동주택이외/민간	0.65				
	공공기관	0.95				
	민간	1.05				

5

건설보증 역할강화를 위한 정책방안

지금까지 건설보증을 둘러싼 환경변화와 전망, 그리고 건설보증과 관련된 문제점 등에 대해 살펴보았다. 본장에서는 이상의 내용을 감안한 건설보증의 역할을 정립하고 이를 달성하기 위한 정책방안을 모색하고자 한다. 건설보증은 향후 시장에서 건설산업 활동의 지원자 역할, 건설시장의 조정자 역할, 건설수요자의 보호자 역할을 수행하여야 하며, 이를 위해서는 건설산업의 건전성 유지를 위한 보증가능금액 확인서 제도의 상시화 및 개선이 요구되고, 공사이행보증 제도의 활성화 기반 구축, 건설보증시장의 단계적 개방과 공정한 경쟁기반의 조성, 보증기관인 공제조합의 경쟁력 확보 등이 요구된다.

1. 건설보증의 역할 재정립

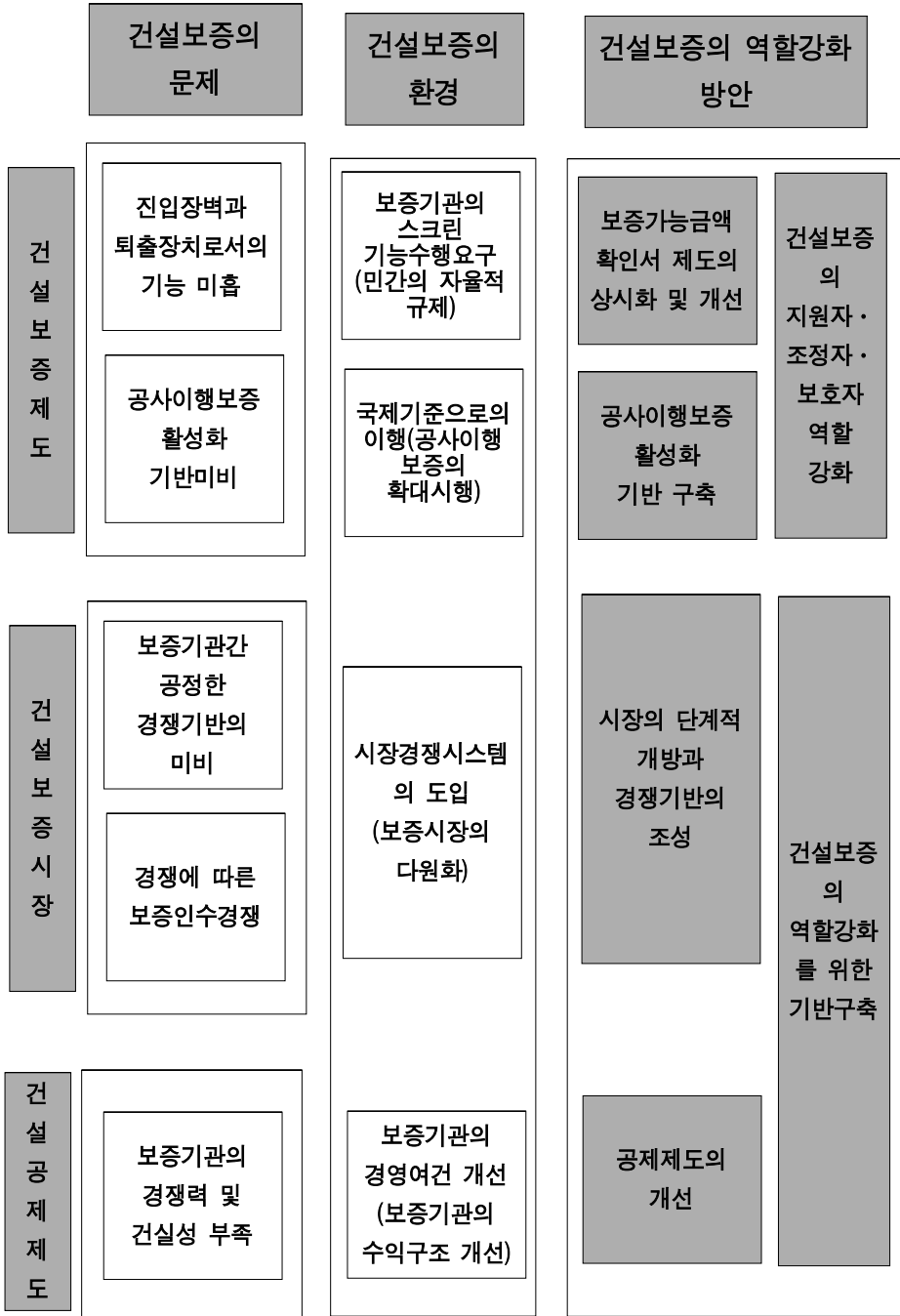
새롭게 변화하고 있는 환경변화 속에서 건설보증은 향후 건설산업 활동의 지원자로서의 역할, 건설시장 조정자로서의 역할, 건설수요자의 보호자로서의 역할이 강조되고 있다. 여기서는 새롭게 요구되는 건설보증의 역할에 대해 재정립해 보고 향후 이를 달성하기 위한 정책방안에 관해 자세히 알아보하고자 한다.

첫째, 건설보증은 건설업체에 대하여 신용을 공여하고 채권자에 대하여 담보를 제공하는 기능을 수행함으로써, 외적 신용도를 제고하고 원활한 경제활동을 지원하는 역할을 수행하여야 한다. 건설보증이 건설산업 활동에 대한 충실한 지원자 역할을 수행하기 위해서는 보증기관 자체의 경쟁력을 강화하고 재정의 건

실화 실현이 우선적으로 요구된다.

둘째, 건설보증은 시장에서 부실·부적격업체에 대한 통제를 강화하고 엄격한 심사평가제도를 수행하여 건설시장 조정자로서의 역할을 수행하여야 한다. 건설시장 조정자로서의 역할수행을 위해서는 단기적으로는 ‘보증가능금액 확인서 제도’를 상시화할 필요가 있으며, 장기적으로는 보증가능금액 확인서 제도의 실효성을 증대시키기 위한 제도개선과 함께 건설업체에 대한 사전심사·평가기능을 강화하는 것이 요구된다.

셋째, 건설보증은 건설공사가 계약조건과 가격에 맞추어 완성될 것을 보증함으로써, 건설수요자의 보호장치로서의 역할을 수행하여야 한다. 건설수요자의 보호자로서의 충실한 역할 수행을 위해서는 공사이행보증서를 활성화시켜 덤핑낙찰을 방지하고 수요자를 보호할 수 있는 기능을 수행하여야 한다. 이를 위해서는 현재 논점이 되고 있는 공사이행보증 대상 공사를 확대하고 실손보상 제도를 정착시키며 보상방법을 다양화하는 등 기반구축이 선행되어야 할 것이다.



<건설보증의 역할강화 방안>

2. 보증가능금액 확인서 제도의 상시화 및 강화

1) 보증가능금액 확인서 제도의 필요성

건설업 면허제도가 등록제도로 개편된 이후 상당수의 부실·부적격 건설업체가 건설산업 내에서 페이퍼컴퍼니로 활동하며 시장구조를 어지럽히고 있으나, 현재 산업내에서는 이를 규제할 마땅한 통제수단이 없는 실정이다.

실제로 등록갱신주기가 3년인 현 상황을 감안할 때, 페이퍼컴퍼니를 확인할 수 있는 실제적인 방안은 실태조사와 보증가능금액확인서를 통한 방법 밖에는 없다. 그러나 실태조사가 많은 비용과 인력을 필요로 함을 감안할 때, 건설업체가 자본금 요건을 충족하고 있는지를 상시로 확인하고 유지하면서 건설산업의 건전성을 확보할 수 있는 유일한 대안은 현재로서는 보증가능금액확인서 제도가 유일하다. ‘보증가능금액확인서제도’는 부실·부적격업체를 시장에서 퇴출하여 시장의 건전성을 확보하기 위한 대안이다.

건설교통부와 달리 산업자원부는 전기공사업(전기공사업법 시행령)과 설계·감리업(전력기술관리법 시행령)의 등록기준으로 자본금확인서제도를 신설하여 상시제도로 운용하고 있다. 미국 캘리포니아주의 경우에도 건설업면허 신청시 신청자의 재정능력을 확인하는 요건으로 면허보증서 또는 현금예치를 요구하여 발주자를 보호하는 사례가 있다.

참고 : 전기공사업법시행령 제6조 (공사업의등록기준)

① 법 제4조제2항의 규정에 의하여 공사업의 등록을 하고자 하는 자가 갖추어야 할 기술능력·자본금 및 사무실 등에 관한 기준은 다음 각 호와 같다.

1. 별표 3의 규정에 의한 기술능력·자본금 및 사무실을 갖추 것
2. 산업자원부 장관이 지정하는 금융기관 또는 전기공사공제조합법에 의한 전기공사공제조합이 제1호의 규정에 의한 자본금이 기준금액의 100분의 25이상에 해당하는 금액의 담보를 제공받거나 현금의 예치 또는 출자를 받은 사실을 증명하여 발행하는 확인서를 제출할 것 [전문개정 2002.11.29]

참고 : 전력기술관리법시행령 제27조 (설계업·감리업의 종류별 등록기준 등)

② 설계업 또는 감리업의 등록을 하고자 하는 자는 별표 4 또는 별표 5의 기준을 갖추어 산업자원부 장관이 지정하는 금융기관 또는 전력기술인 단체가 별표 4 또는 별표 5의 규정에 의한 자본금의 기준금액의 100분의 20이상에 해당하는 금액의 담보를 제공받거나 현금의 예치 또는 출자를 받은 사실을 증명하여 발행하는 확인서를 첨부하여 산업자원부령이 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 등록신청을 하여야 한다. 시·도지사는 등록신청을 받은 경우 그 신청사항에 대하여 보완이 필요하다고 인정할 때에는 일정기간을 정하여 이를 보완하게 할 수 있다. [전문개정 2002.12.11.]

2) 보증가능금액 확인서 제도의 운영실태와 성과

(1) 도입목적

건설업 등록시에만 자본금을 갖추었다가 건설업 등록후에 이를 유용함으로써 등록기준을 계속 유지하지 않거나 공사낙찰 후 실제로는 공사를 수행하지 않고 다른 건설업자에게 넘기는 소위 ‘페이퍼컴퍼니’, ‘핸드폰컴퍼니’ 등이 입찰브로커로서 불법행위를 일삼아 오히려 건설한 업체가 시장에서 도태되고 부실공사의 원인이 되는 등 문제가 발생하고 있다.

부실건설업자 난립으로 인한 피해가 급증함에 따라 건설업 등록기준을 정비하고 상시 퇴출시스템을 도입하는 등 제도적 보완장치가 필요해짐에 따라 건설업 등록기준의 하나로서 ‘보증가능금액확인서 제도’가 2001년 9월 25일 도입되었다.

당시, 건설산업기본법 시행령의 개정이유에서는 건설업의 등록후에 자본금 등을 유용함으로써 그 등록기준을 계속 유지하지 아니하거나 건설공사를 낙찰받은 후 실제로 시공을 하지 아니하고 다른 건설업자에게 넘기는 등의 행위를 하는 부실건설업자의 난립을 방지하기 위하여 건설업의 등록 기준에 보증가능금액 확인 및 사무실확보 등에 관한 사항을 추가하고, 그밖에 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이라고 개정이유를 밝히고 있다.

개정이유의 주요골자는 건설업의 등록을 하고자 하는 자는 자본금의 등록 기준금액 이상의 금액에 대하여 보증을 받을 수 있는 정도인지 여부를 금융기관 등으로부터 확인받도록 하고, 일정한 면적 이상의 사무실을 확보하도록 하는 등 건설업의 등록기준을 보완하는 것이었다.

건설산업기본법시행령

◇ 개정이유

건설업의 등록후에 자본금 등을 유용함으로써 그 등록기준을 계속 유지하지 아니하거나 건설공사를 낙찰받은 후 실제로 시공을 하지 아니하고 다른 건설업자에게 넘기는 등의 행위를 하는 부실건설업자의 난립을 방지하기 위하여 건설업의 등록기준에 보증가능금액 확인 및 사무실확보 등에 관한 사항을 추가하고, 그밖에 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

◇ 주요골자

가. 정부의 위원회정비계획에 따라 건설산업발전심의위원회를 폐지함(현행 제3조 내지 제6조 삭제).

나. 건설업의 등록을 하고자 하는 자는 건설업의 자본금의 등록 기준금액 이상의 금액에 대하여 보증을 받을 수 있는 정도인지 여부를 금융기관 등으로부터 확인받도록 하고, 일정한 면적 이상의 사무실을 확보하도록 하는 등 건설업의 등록기준을 보완함(영 제13조제1항제1호의2 신설 및 별표 2).

다. 건설근로자퇴직공제에 의무적으로 가입하여야 하는 건설 공사의 범위를 국가 또는 지방자치단체 등이 발주하는 공사에정금액 100억원 이상인 공공공사에서 50억원 이상인 공공공사로 확대하여 건설근로자의 복지향상을 도모함(영 제83조제1항제1호 및 제2호).

(2) 주요 내용 및 실적

‘보증가능금액확인서’란 건설업 등록을 보유하고자 할 경우 매년 건설산업기본법시행령 제13조제1항제1호에 의거 건설교통부장관이 지정한 기관으로부터 업체의 재무상태·신용상태를 평가하고 그 결과에 따라 건설업 등록기준에 의한 업종별 법정자본금의 100분의 20내지 100분의 50에 해당하는 금액을 예치하고 법 제56조제1항제1호에서 정한 보증(입찰보증 제외)을 할 수 있음을 확인하는 서류를 말한다.

2001년 9월 25일 ‘보증가능금액확인서’ 제도를 건설업등록기준의 제도적 장치로서 도입하였으며, 본 제도는 규제개혁위원회에 의해 3년 존속기한으로 도입되어 2004년 9월 기한이 만료되었다. 동 제도는 현재 상시제도로 재입법이 추진중에 있다.

보증가능금액확인서는 건설공제조합, 전문건설공제조합, 대한설비건설공제조합의 3개 공제조합과 서울보증보험(주)에서 발급하고 있으며, 2004년 2월 현재 4개 보증기관을 통해 발급받은 보증가능금액 확인서는 업체기준으로 총 51,532건이며, 등록기준으로 87,921건이다.

발급건수가 가장 많은 기관은 전문건설공제조합으로 업체수 기준 34,161건(66.3%), 등록기준 67,786(77.1%)건으로 나타나고 있다.

<표 6-1> 보증가능금액 확인서 발급현황('04.2)

(단위 : 개)

구 분	총계	건설공제조합	전문건설공제조합	설비건설공제조합	서울보증보험(주)
등록수	87,921	14,737	67,786	5,374	24
업체수	51,532	12,433	34,161	4,915	23

자료 : 건설산업지식정보시스템(<http://www.kiscon.net>)

(3) 정책성과

① 건설산업의 건전성 확보

상당수의 부실·부적격 건설업체가 산업내에서 페이퍼컴퍼니로 활동하고 있으나, 현재 산업내에서는 이를 규제할 수 있는 적절한 통제수단이 없었다. 실제로 등록갱신주기가 3년인 현 상황을 감안할 때, 페이퍼컴퍼니를 확인할 수 있는 실제적인 방안은 실태조사와 보증가능금액확인서를 통한 방법 밖에는 없으며, 실태조사가 많은 비용과 인력을 필요로 함을 감안할 때, 건설업체의 자본금 요건을 상시 확인·유지하고 건설산업의 건전성을 확보할 수 있는 유일한 대안은 ‘보증가능금액확인서’ 제도 밖에 없다고 할 수 있다.

② 부실건설업체의 퇴출기능 제고

현재 ‘보증가능금액확인서 제도’의 정책효과를 계량적으로 파악하기에는 상당한 애로가 있으나, ‘보증가능금액확인서 제도’가 도입된 이후 등록이 말소된 업체의 말소사유와 건설업체수의 증가추이를 통해 정책효과를 간접적으로 파악할 수 있다.

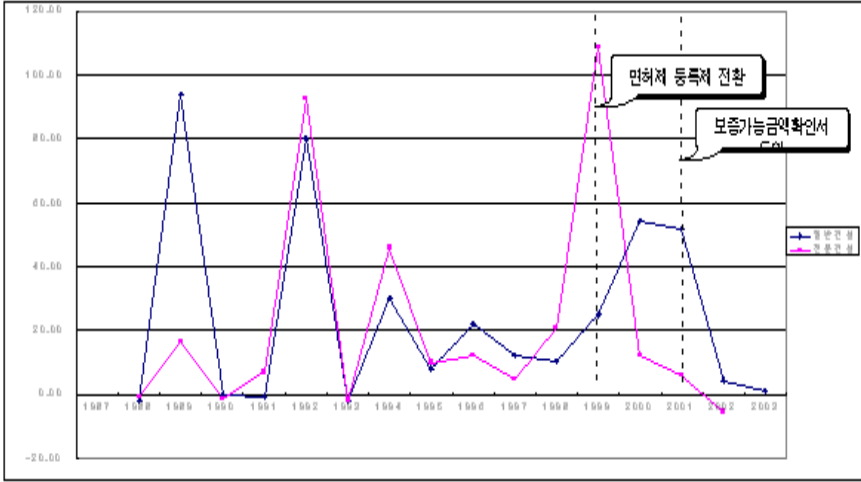
실제로 2003년 1월 1일부터 12월말까지 등록말소(자진반납 제외)된 건설업체는 면허기준으로 5,087건이며, 업체수로는 3,625건이고, 이 중에서 보증가능금액확인서 미제출, 보증가능금액확인서 효력상실, 보증가능금액확인서 미달 등의 사유로 말소된 업체는 최소 업종기준 536건, 업체기준 370건으로 파악된다¹⁰⁾.

또한, 건설업체수와 등록수는 면허개방(1988.12.31)과 등록제 전환(1999.4.15)이후 급격한 증가율을 보여주고 있으나, ‘보증가능금액확인서 제도’가 시행(2001.9.25)된 이후에는 확연하게 감소추세로 접어든 것을 확인할 수 있다.

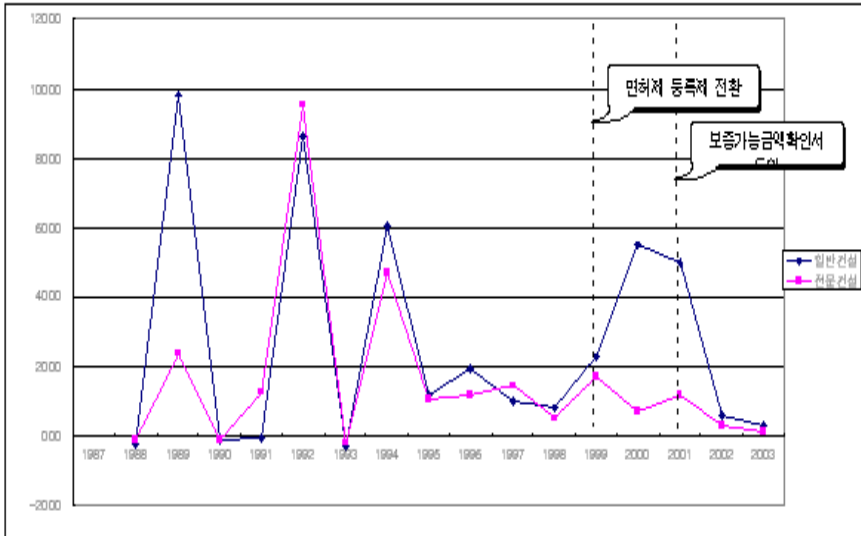
면허개방 이후, 일반건설업체의 경우 1989년 업체수가 두배 가까이 증가하여 98.3%의 높은 증가율을 기록하기도 하였으며, 등록제 전환이후인 2000년에는 54.9%의 증가율을 보이기도 하였다. 그러나, 보증가능금액확인서 도입이후인 2002년에는 5.7%, 2003년에는 2.8%의 증가율을 보여 급격히 안정되고 있음을 알 수 있다. 이상의 결과를 종합할 때, ‘보증가능금액확인서 제도’는 부실업체의 진입 및 퇴출을 위한 소기의 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다.

10) 건설산업DB를 이용해 추계한 통계로 건설업 등록 말소사유의 입력은 자연어 입력으로 처리되어 있어, 정확한 통계산출은 불가능하다.

<그림 6-1> 건설업 등록 증가율 추이



<그림 6-2> 건설업체수 증가율 추이



③ 건설업체 확인·관리의 시너지 효과 창출

현재 건설행정정보시스템은 건설업체의 등록여건의 적격여부와 등록기준의 지속적 관리를 위해 구축되었으며, 등록관청의 담당공무원에 의해 운영되고 있다. 그러나, 등록갱신주기가 현행법상 3년으로 되어 있어 등록된 건설업체에 대한 상시적인 등록기준을 등록관청의 담당공무원이 확인·관리하는 것은 현실적으로 불가능한 실정이다.

현재, 건설업체의 등록기준 준수여부는 건설교통부의 건설행정정보시스템 내에서 보증가능금액확인서에 의해 실시간으로 확인·관리되고 있으며, 보증가능금액 확인서를 통한 물리적인 사실 확인 업무는 각 공제기관에서 수행하고 있어, 보증가능금액확인서와의 연계에 의한 시너지 효과를 창출하고 있다.

④ 업계 및 관련 공무원의 평가

건설산업내 보증가능금액확인서 제도와 관련된 건설업체와 등록관청 공무원 등 관련주체 모두가 제도의 필요성과 효과에 대해 공감하고 있는 것으로 나타났다. 2002년 7월, 864개 건설업체를 대상으로 국토연구원에서 실시한 설문에서 건설업체의 상당수가 보증가능금액확인서의 유용성에 대해 매우 긍정적인 답변을 주고 있다. “보증가능금액확인서 제도가 꼭 필요하며 유용하냐?”는 질문에 대해 81.8%가 보통이상의 긍정적인 답변을 주고 있으며, 반드시 그렇다는 응답도 26.6%나 되고 있다.

<표 6-2> 보증가능금액확인 제도의 필요성에 대한 설문

답 변	빈도	%
전혀 그렇지 않다	29	3.4
별로 그렇지 않다	126	14.9
보통	258	30.5
약간 그렇다	209	24.7
매우 그렇다	225	26.6
합계	847	100

자료 : 김명수·권혁진. 2002. 「건설보증시장의 효율화 방안 연구」. 국토연구원.

또한, 2004년 1월 건설업 등록관청 및 협회·조합을 상대로 건교부가 실시한 보증가능금액확인서에 대한 존치와 폐지를 묻는 설문에서도 97.5%의 응답자가 제도의 존치가 필요하다고 답변하고 있다.

존치에 대한 주요 이유로는 보증가능금액확인서 제도가 부실건설업체 난립을 방지하고 건설산업의 건전성을 확보하는 데 효과가 있으며, 자본금의 가장납입 및 자본금 유용을 방지하고 건설업체의 재무건전성 확보에 유용하다는 의견이었다.

반면에, 1년후 용자허용 등으로 인해 제도의 정책효과가 반감되고 있어 향후 현금예치 비율을 상향조정하고 예치금 용자를 금지해야 한다는 의견 등이 제시되었다.

<표 6-3> [질문] 보증가능금액확인서 존·폐지 여부(2004. 1)

답 변	계	존치	폐지	개선	의견없음
등록관청	233	195	13	8	17
산하기관	6	5	0	1	
합계	239	200	13	9	17

자료 : 건설교통부 내부자료

2004년 9월, 본 연구진이 건설공사정보시스템(<http://cws.kiscon.net>)을 이용해 전국의 중앙 및 지자체, 공공기관 발주담당자 219명에게 설문한 조사에서도 보증가능금액확인서제도의 유용성에 대하여 매우 긍정적인 답변을 얻을 수 있었다. 건설업체를 대상으로 한 설문조사에서도 같은 결과를 확인할 수가 있다.

<표 6-4> 보증가능금액확인서에 관한 질문(발주자)

항 목	문제의 정도
① 보증가능금액확인제도는 꼭 필요하며 유용하다고 생각하십니까?	3.87
② 보증가능금액확인제도가 부실부적격업체의 진입제한 및 시장퇴출에 도움이 되었다고 생각하십니까?	3.62

주) 응답은 1~5까지의 값을 가질 수 있으며, 값이 클 수록 질문에 대해 긍정적인 견해를 가진 것임

<표 6-5> 보증가능금액확인서에 관한 질문[건설업체]

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	전체
① 보증가능금액확인서제도는 꼭 필요하며 유용하다고 생각하십니까?	3.47	3.68	3.48	3.58
② 보증가능금액확인서제도가 부실·부적격업체의 진입제한 및 시장퇴출에 도움이 되었다고 생각하십니까?	3.33	3.49	3.42	3.43

주) 응답은 1~5까지의 값을 가질 수 있으며, 값이 클 수록 질문에 대해 긍정적인 견해를 가진 것임

3) 선진외국의 관련제도

(1) 외국의 등록제도

선진외국의 경우는 건설업자로서 자격과 자본금규모 및 건설업자의 책임 등을 소중히 여기고 있는 것으로 나타나고 있어, 하드웨어 중심의 기준을 설정한 우리와는 대조를 이루고 있다.

대부분의 선진국에서는 건설업의 공공성을 반영하여 건설업자로서의 자격과 자본금 규모 등을 요구하는 등록제도(Soft-Ware Control System)를 운영하고 있다. 사무실의 유무, 기술자의 수 뿐만 아니라, 건설업자 및 건설업종사자의 기본소양(지식, 도덕성, 성실성)과 재정능력을 중시하여 공공의 안녕과 밀접한 건설공사의 안전을 확보하기 위한 등록제도를 두고 있다.

미국의 경우에는 건설업자심사위원회의 면접제도가 있으며, 일본의 경우는 “건설업을 성실히 이행할 수 있는 자”라로 명시되어 있다. 특히 사회경제적 책임 이행유무를 판단하는 세금, 위법행위 전력 등에 관해서는 그 증명서를 반드시 징구하여 건설업 등록 당시부터 심사의 대상으로 삼고 있다.

미국에서는 면허보증(License Bond)제도와 운영자본의 일부예치(Operation Capital Deposit)제도를 운영하고 있으며, 이는 우리나라의 보증가능금액확인서와 유사한 제도이다.

유럽의 경우, 기업의 설립은 상법에 의하여 자유로이 설립하고 있으며, 자본금 규모 등은 원칙적으로 상법상의 통제하에 있다. 건설업에 대한 면허는 없으나 수공업자 조합(길드) 등의 기능을 통한 진입제한이 이루어지고 있다. 그러나, 건설

수주행위는 매 건을 영업허가제도(Concession)로 채택하여 엄격한 통제를 취하고, 이때 재정능력을 별도로 심사하고 있다. 허가과정에서 금융기관, 동업자조합, 정부가 지정하는 기관(신용평가기관, 보험협회, 동업자조합의 산하기관, 기술평가기관) 등으로부터 Certification을 새로이 받아야 한다.

이러한 유럽의 제도는 표면적으로는 건설업등록이 자유로운 것으로 보이나, 그 내용을 살펴보면, 대부분이 건설업체의 재정적 건전성을 평가하고 있어 우리의 보증가능금액확인서제도의 취지와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

<표 6-6> 선진외국의 등록제도

구분	한국	미국(공통,California)	일본	유럽(독,프)
관련 근거	건설법	State Construction (Contractors) License law	建設業法	EU Law, Direction(EU) 수공업에 관한법률(독) 공공계약법, 건설부령(프)
기본 제도	등록제 Registration	허가, 등록 License, Registration	허가제 특정건설업자 일반건설업자	동업자조합등록제(일반) 건설업 허가제(스페,독) 공사별허가-Concession (프)
등록 통제 기능	없음	- 일부 주의 경우 건설업면허위원회 심사(면접)	없음	협회, 조합의 가프텍에 의한 사업제한
대표자·법인의 자격제한	법제13조의 결격사유 있는자의 등록제한	-경력제한 -학력제한(고졸이상) -시험제도(4과목) -건설업위법행위전력 조회 -신분조회 -신용확인(평가기관)	-대표자(5년이상 해당업종의 경영관리 책임경험 있는자) -불성실, 불공정우려 없는자 -임원전임자격제	-동업자조합등록 및 마이스터 시험 합격자 -기술력 및 구조계산능력 실시(정부지정기관) -Qulibat 검증 받은자
자본금 제도	업종별 자본금제 (5-10억)	-2,500\$이상 (Operating Capital) -1,000\$이상 순자산 -세무관련내용 확인서	-재산, 금전기초요건 -채무재표, 손익계산 -납세증명, 금융거래	-상법상자본금요건 충족 (실질자본) -12만유로(독) -15만유로(프)
면허비용	없음	25\$(추가등록50\$)	-	-
재정 보완	보증가능금액 확인서제도	License Bond, 재무능력심사제, 보증금예치제	-	동업자조합(독)의 검증 Qulibat(프)의 검증
기술자 및 사무실 제한	자격, 인원, 사무실 구조제한	기술자격 및 경력자격	기술자격	-기술자격 및 조합등록자 여부
건설보증	보증기관	Surety Compay (대자본보증회사로서 Insurance Company)	보증기관 및 은행	은행, 조합(사업자단체(프)), 보증협회(독)

자료 : 건설공제조합

(2) 미국 캘리포니아주의 보증제도

캘리포니아 주에서도 ‘밀리법’ 및 ‘리틀밀리법’에 의해 보증체계를 유지하고 있다. 특히 공정한 경쟁질서를 위한 민간부분에 의한 통제장치로 건설업체의 재정능력에 대한 확인서와 유사한 ‘면허보증(License Bond)’을 활용하고 있다. 건설업자가 주 정부에 면허 등록시 보증기관 등으로부터 발급받은 면허보증을 제출하도록 하고, 이를 매년 갱신하여 제출토록 의무화하고 있는 것이다. 미국 캘리포니아 주정부에서는 이러한 제도를 시행중이며, 건설업체가 보증서 발급을 위해 보증보험사에 일정액의 수수료를 지급하고 있다.

미국 캘리포니아 주정부에서는 건설업은 물론 여타 업종에 대해서 등록제를 실시하고 있으며, 각 면허 등록시 면허 보증서 제출을 의무화하고 있다. 면허보증은 일종의 재정보증 성격을 가진 것으로 건설업체가 직원에게 임금을 체불한 다든지 혹은 회사 운영에 문제가 있을 때, 이에 대한 대책으로 제출을 의무화하고 있다. 이의 제기시 면허보증서를 발급한 보증회사는 보증하기로 한 범위내에서 이를 해결해 주는 대신, 주정부에 이 사실을 통보하게 되고 주정부는 당해 회사의 면허 자격을 정지하게 된다. 건설회사로부터 충분한 보상이 이루어지면 (일종의 구상), 보증회사는 다시 주정부에게 문제가 해결되었음을 통보하고 주정부는 건설회사의 자격을 다시 인정해 주게되어 정상적인 활동이 가능하게 된다. 캘리포니아주에서는 면허 없이는 어떠한 건설행위도 못하도록 규정하고 있다. 건설업체는 기본적인 요건이 충족되어야만 면허보증서를 발급 받을 수 있으므로, 매년 발급과정에서 기본 요건을 충족하지 못하는 업체는 자동적으로 퇴출되는 효과가 있다.

4) 보증가능금액확인서 제도의 상시화 및 개선

이상에서 살펴본 바와 같이 ‘보증가능금액확인서 제도’는 건설업체의 재무건전성 확보와 부실·부적격업체의 진입제한 등을 위해 준치가 요구되는 제도이다. 따라서 현재 시행령 부칙에 한시법으로 규정되어 있는 본 제도를 재입법 과

정을 통해 상시화하고 추후 지속적으로 성과에 대한 측정 및 발생하는 문제점을 개선하려는 노력이 필요할 것이다.

<p>부칙 <01·8·25></p> <p>① (시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다. 다만 제13조제1항제1호2의 개정규정은 공포후 1월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>② (보증가능금액확인서 및 사무실에 관한 건설업 등로기준의 유효기간) 보증가능금액 확인서에 관한 제13조제1항제1호2의 개정규정 및 사무실에 관한 별표 2의 개정규정은 이 영 시행일부터 3년이 경과한 날까지 효력을 가진다.</p>
--

현행 보증가능금액 확인서 제도가 가지고 있는 문제점을 해소하고 실효성 및 효과를 극대화하기 위해서는 몇 가지의 제도개선이 요구된다.

현재 건설업체가 공제조합에 출자(예치)한 후 1년이 지나면 출자금의 상당액까지 대출이 가능해 건설업 등록시 사채업자 등에게 출자금을 대납토록 하고 1년후 출자금을 대출받아 상환하는 등 편법이 발생하고 있는 실정이다. 출자(예치)후 대출이 가능한 현행 규정을 수정하여 보증제도가 본래의 취지에서 벗어나지 않도록 하여야 할 것이다.

또한 설문조사에서도 나타난 바와 같이 보증가능금액 확인서의 수요자인 발주자와 건설업체들은 제도의 필요성과 함께 제도도입의 취지를 살리기 위해 보다 강력한 제재를 요구하고 있음을 알 수 있다.

<표 6-7> 보증가능금액확인서 제도의 개선에 관한 질문(발주자)

항 목	문제의 정도
③ 보증가능금액확인서 발급기관의 다양화가 필요하다고 생각하십니까	3.45
④ 부적격업체 퇴출을 위한 엄격한 심사 및 자격기준 강화에 따른 확인서 발급 등 현재보다 강한 규제가 필요하다고 생각하십니까	4.10
⑤ 보증가능금액확인서 발급을 위한 보증기관에 예치하는 예치금을 상향조정할 필요가 있다고 생각하십니까	3.39

주) 응답은 1~5까지의 값을 가질 수 있으며, 값이 클 수록 질문에 대해 긍정적인 견해를 가진 것임

또한, 건설업체만을 대상으로 추가로 질문한 신용평가결과에 따른 보증가능금액의 차등화에 대한 설문에서, 건설업체들은 긍정적인 답변을 하고 있어 현재의 일률적인 예치율 적용에 대해 개선을 요구하고 있다. 반면에 재대출에 대한 조정과 예치금의 상향조정 등에 대해서는 부정적인 의견을 보였다. 보증가능금액확인서 발급을 위한 예치금이 업체의 자금운영에 부담이 되는지에 대한 답변에는 다소 중립적인 견해를 보이고 있다.

<표 6-8> 보증가능금액확인서 제도의 개선에 관한 질문[건설업체]

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	전체
③ 보증가능금액확인서 발급기관의 다양화가 필요하다고 생각하십니까? [현재는 공제조합과 서울보증보험(주)]	3.15	2.93	2.77	2.99
④ 부적격업체 퇴출을 위한 엄격한 심사 및 자격기준 강화에 따른 확인서 발급 등 현재보다 강한 규제가 필요하다고 생각하십니까?	3.64	3.68	3.62	3.66
⑤ 신용평가 결과에 따른 보증가능금액의 차등화가 요구된다고 생각하십니까?	3.57	3.68	3.62	3.63
⑥ 보증가능금액을 예치한후 보증기관으로부터 다시 재대출을 받고 있으나, 이에 대한 규제가 필요하다(대출을 하향 조정)고 생각하십니까?	3.17	2.98	2.85	3.03
⑦ 보증가능금액확인서 발급을 위한 보증기관에 예치하는 예치금을 상향조정할 필요가 있다고 생각하십니까? [현재는 업종별 자본금의 20~50% 범위]	2.92	2.92	2.91	2.92
⑧ 보증가능금액확인서 발급을 위해 보증기관에 예치하는 비용이 귀사의 자금운영에 부담이 되십니까?	3.08	3.21	3.17	3.16

주) 응답은 1~5까지의 값을 가질 수 있으며, 값이 클 수록 질문에 대해 긍정적인 견해를 가진 것임

3. 공사이행보증제도의 활성화 기반구축

1) 공사이행보증제도의 취지

최저가 낙찰제는 국가가 건설공사의 물량배분을 통해 건설산업을 보호하던 역할에서 벗어나 최대 발주자로서 최저가격에 최고품질을 제공할 수 있는 업체를 선정할 수 있도록 입찰제도를 개선하고 국가계약을 위한 입·낙찰제도를 국제기준으로 단계적으로 이행시키고자 도입된 제도이다. 이러한 도입취지에 맞추어, 정부의 규제를 대신하여 금융기관으로 하여금 입찰 참가자의 공사이행능력을 검증토록 하기 위한 장치로서 최저가 낙찰제 대상공사에 대해 공사이행보증서의 제출을 의무화하였다.

또한, 계약보증금과 함께 유지되고 있는 시공연대보증인 제도는 경제적인 합리성을 결여한 제도로 점차 폐지되고 있으며, 최근 재정경제부에 의해 폐지가 예고된 상태이다. 따라서, 연대보증인 제도의 폐지로 인하여 연대보증인이 가지는 의무적 보증기능을 대체할 수 있는 대안으로서 이행보증증권이 활성화되어야 할 것이다.

공사이행보증서는 입찰참가자의 공사이행능력을 검증하며 덤핑낙찰에 대해서는 보증인수를 거부하는 등 건설수요자인 발주자를 보호하는 장치로서 역할을 수행하게 된다. 또한, 공사의 완성을 의무적 보상기능을 통해 보증함으로써 안정된 건설산업 활동을 지원하는 역할을 수행하게 된다.

2) 외국의 공사이행보증제도

(1) 미국

미국에서 실질적 보증업무는 1890년대 중반부터 시작되었다. 약 100년 전 미국 중앙정부는 공공공사를 수행하고 있던 민간기업들 중 많은 비율의 기업이 파산함에 따라 공사가 완료되기 이전 많은 민간회사들이 지급불능 상황에 직면하

게 되었다. 공공공사가 완결되지 못하는 상태가 종종 발생하게 되자, 많은 납세자들이 추가적인 비용을 부담해야 하는 사태가 발생하였다. 따라서 1894년에 미국 의회는 공공공사의 계약에 있어서 정치적인 외압을 예방하기 위해 정부공사에 대한 보증을 의무화하는 조항을 도입하고 보증기관의 활동을 제도화하는 ‘허드법(Heard Act)’를 통과시켰다.

1894년 ‘허드법’을 통과시킴으로 공공공사에서 슈어티 보증을 발행하게 되었고, 이에 따라 정부의 비용 즉 납세자들의 부담이 감소되었다.

그러나, ‘허드법’은 정부의 위험을 제거해 주었음에도 불구하고, 하도급자와 자재 공급자를 보호해 주지는 못했다. 따라서 ‘허드법’은 1935년에 ‘밀러법(Miller Acts)’에 의해 개정되었고, ‘밀러법’은 노동자와 자재의 소송에 의한 지불을 보장하기 위해서 지급보증과 발주자인 정부를 보호하기 위한 이행보증을 강제화하였다. ‘밀러법’에서는 두 종류의 일반보증보험, 즉 정부를 보호하기 위한 이행보증과 임금과 자재의 지급보증을 의무화하였고 ‘밀러법’으로 개정된 근본 이유는 공공공사에서 입찰자가 그 공사를 수행할 수 있는 자격을 심사·부여하기 위해서이다. 계획과 일정에 따라 행해지는 공사에서 실질적으로 비용을 지불하고 있는 납세자들이 그들이 지불하는 비용에 대한 정당한 보상을 받도록 만든 것이다.

즉, 노동력을 제공하고 혹은 자재를 납품하는 사람들이 서비스 제공에 대한 보상에서 제외되는 상황에서 연방자금이나 재산을 담보로 법적으로 적절한 보상을 받을 수 있도록 규정하게 되었다.

‘밀러법’에서는 모든 주정부가 각주의 예산으로 시행되는 공공공사에서 위와 같은 목적에 부합하는 유사한 법을 제정하도록 규정함에 따라 각 주에서는 ‘리틀 밀러법(Little Miller Act)’이 제정 되었다.

또한 연방정부(the Miller Act)는 10만 달러를 초과하는 모든 공공공사에 보증(surety bond)을 도입하는 것을 강제화하였고 연방조달청 공무원들은 자신들의 결정에 따라 10만 달러 이하의 공사에 대해서도 슈어티 보증을 요구할 수 있다. 또한, 민간 발주자들도 도급자들의 계약 불이행에서 발생하는 대규모 비용에서 자신을 보호하기 위해서 슈어티 보증을 요구할 수 있다.

거의 모든 주 정부 및 지방정부는 밀러법에 준하는 법이나 규정을 제정하고 있고, 계약시 당해 주에 등록 또는 인가된 보증회사의 보증서를 요구하고 있다.

<표 6-9> Surety Bond의 주요내용

구 분	입찰보증	이행보증	지급보증
제출시기	입찰 시	계약 시	계약 시
유효기일	계약체결시	실저준공일	실제준공일
금액	일반적으로 입찰 금액의 10%	계약액의 100%	계약금액 \$1,000,000이하 : 계약금액의 50% 계약금액 \$5,000,000이하 : 계약금액의 40% \$5,000,000초과 : 고정금액
적용근거	관련법규	Miller Act	Miller Act
불이행 사유	계약체결불능	공사목적물 준공불이행	노무 및 자재 공급자 및 제 1차 및 제 2 차하도급자에 대한 채불
배상금액	낙찰자의 입찰보증액과 최종적으로 입찰계약을 체결하게 된 자의 입찰 보증액과의 차이	공사지연으로 야기된 손해를 포함한 공사 완공 총비용에서 미지급 공사 잔액을 차감한 금액	대가지급
배상한도	보증금액	보증금액	보증금액
수수료	보증종류별 건당 \$50	최저수수료 : \$ 50	이행보증수수료에 포함

① 근거법률

미국에서 공사이행보증에 대한 사항은 ‘밀러법’에 근거를 두고 있으며, ‘밀러법(1935)’은 \$100,000이상의 연방정부 발주공사에 대해 이행보증을 의무화하고 있고, 각 주에서도 비슷한 법률(Little Miller Act)에 이행보증에 대한 규정이 제정 되어 있다.

② 보증기관

보증회사(Surety Company)는 대부분 보험회사의 사업부분 또는 자회사이며, 각 주 보험법에서는 보험회사가 취급하는 보증계약(Suretyship)을 보험계약으로 간주하여 동 법의 적용을 받고 있다.

③ 보증금율

‘밀리법’에서는 100%의 이행보증증권을 요구하고 있고, 주에 따라서는 50%의 이행보증증권을 요구하는 곳도 있다.

④ 보증인수시 사전심사

Surety는 보증서 발급전에 신인도, 사업수행능력, 재무상태 등을 면밀히 심사하여 각 보증회사가 정한 일정수준을 만족할 때에만 보증을 인수하고 있다. 보증기관은 기업과 경영자에 대한 평판에 의해 신인도를 평가하고, 계약의무이행능력, 시공경험, 시설장비에 의해 사업수행능력을 평가하며, 신용기록, 주거래은행 거래관계, 여신한도 점검을 통해 재무상태를 평가하고 있다.

⑤ 보증사후관리

분기별로 공사진척 상황을 파악하고, 이를 활용하여 시공자의 보증한도를 조정하며, 보증에 대한 사후관리를 하고 있다.

발주자가 채무불이행(default)을 선언하고 보증회사에 보증책임 이행을 청구할 경우에, 보증회사는 책임이행에 앞서 채무불이행 사유가 있는 지를 공정히 심사하게 되다. 발주자의 채무불이행 선언이 타당하다고 판단된 경우에 보증회사는 다음 4가지 방안중 최적안을 선택하여 보증책임을 이행한다.

- ① 시공자에 대한 금융·기술지원을 통한 공사완공
- ② 보증에서 공사인수(발주자와 인수약정체결), 대체시공자선정 공사완공
- ③ 발주자의 재발주비용을 보상하고 재계약공사에 대하여 공사완공을 보증
- ④ 실손보상

(2) 영 국

① 공공계약 규칙(The Public Works Contracts Regulations)

영국에서 공공조달계약을 규율하고 있는 공공계약 규칙(The Public Works Contracts Regulations) 등 정부조달제도에서의 기본원칙은, 종전의 공공예산에 대한 책임성·객관성을 강조하는 방식에서 발주자를 위한 가치창조(Value for Money)라는 주관성에 초점을 두고 낙찰자를 선정하는 방식으로 혁신적인 변화를 하고 있다.

② 근거법률

영국에서는 공사이행보증금에 대한 법령규정은 없으나, 일종의 모델인 각종 공사계약일반조건(General Terms and Conditions of Contract)에서, 계약자에 의한 직·간접의 모든 위험을 보상할 수 있는 정도(Providing an adequate level of cover)의 보증을 제공하도록 정하고 있다.

또한, 영국 재정경제부와 상무청이 제시하고 있는 조달지침서인 CUP(Central Unit on Procurement)지침에서는, 정부계약과 관련한 각종 보증서와 보증에 대한 지침(No.48. Bonds & Guarantees)을 두고 있다.

CUP지침은 공공건설사업의 조달과 관련된 업무의 주요, 원칙, 절차와 내용 등을 주요 주제(업무)별로 제시한 실무지침으로서 현재 약 40여종이 활용되고 있다.

③ 보증기관

2000년 제정된 통합금융법(Financial Services & Market Act)에서는 보증을 일반 보험과 장기보험으로 구분하고, 보증계약을 일반보험계약의 하나로 분류하고 있으며, 보증계약은 보험회사의 사업부분 또는 자회사에서 취급하고 있다.

④ 보증종류 및 보상방법

상기지침에 의하면, 공사이행보증은 은행지급보증, P-Bond(Performance Bond), 지주회사의 보증의 3가지로 분류하고 있다. 은행지급보증(Unconditional on-demand bonds)은 수표와 같은 여신으로 취급되고 청구 즉시 보증금을 지급하므로, 시공자측면에서는 불공정(unfair)한 것이기 때문에 정부계약에서는 이용하지 않도록 하고 있으며, P-Bond는 통상 보증금율이 10%로서, 두 가지 종류가 있으나 주로 실손해를 보상하는 보증서가 이용되고 있다.

P-Bond의 종류는 채무불이행이 발생한 경우에 실손해 보상을 하는 형태(On-default P-Bond)와 고위험(가치)공사에 이용되며 보증금청구 즉시 전액 귀속하는 형태(On-demand P-Bond)의 두 가지가 있다.

지주회사(Parent company or holding company)보증은 시공사의 지주회사가 공사완공을 보증하는 것으로, 영국에서는 발주자에게 더 이득이 된다고 판단하고 있다. 지주회사보증을 위해서는 지주회사가 튼튼한 재무상태를 유지하여야 하고 시공사와는 재정적으로 독립되어야 하며, 지주회사는 대체시공사 선정 또는 금전적 보증의 방식 등 다양한 방식으로 보증책임을 이행하여야 한다.

⑤ 보증인수 사전심사

영국의 경우, 보험회사 자체에서 재무상태에 대한 심사 이외에 미국과 같은 특별한 공사이행능력 심사는 하지 않는 것으로 보인다.

오히려, 상기 지침에서는 발주처에게 보증서 및 보증은 PQ와 함께 리스크관리의 일부분에 불과하므로 보증이용여부에 대한 신중한 판단이 요구된다는 것과 보증이용시 충분한 전문적·법적자문을 구할 것을 권유하고 있다.

(3) 일 본

① 근거법률 및 보증기관

일본에서는 1995년까지 우리나라의 시공연대보증인제도와 같은 공사완공보증

인 제도가 공사이행을 보증하는 장치였으나, 여러가지 문제점이 지적되면서 미국의 Performance Bond를 모델로 하는 새로운 이행보증증권제도를 도입하였다.

일본은 회계법, 예산결산 및 회계령에서 계약보증금으로서, 은행보증 또는 전불금회사의 계약보증(금전적 보증), 보험회사의 이행보증보험(금전적 보증)·이행보증증권(역무적 또는 금전적 보증) 등을 규정하고 있다.

② 보증종류 및 보증금율

10%의 금전적 보증이 원칙이나, 발주자가 경제적 손실보완만으로 부족하다고 판단되는 경우 등에는 역무적 보증이 가능한 이행보증증권(30%)을 요구하고 있다.

③ 보증인수 사전심사

이행보증증권을 취급하는 보험회사는 기업현황 및 경영내용, 기술력, 당해공사의 시공능력을 위주로 시공사를 심사하여 보증을 인수한다. 보험회사는 시공사의 결산서를 검토하여 도산리스크를 분석함으로써 기업현황·경영내용을 평가하고, 과거 공사경력, 보유기술자, 기존공사의 진행상황을 심사하여 기술력을 평가하며, 계약 및 공사내용을 분석하여 당해공사의 시공능력을 심사한다. 이외에, 면담, 공사현장조사, 외부조사기관 조사의뢰 등을 통해 종합적으로 보증인수 여부를 판단하고 있다.

④ 보상방법

보상방법으로는 금전적 계약보증은 10%의 보증금을 귀속하며, 이행보증증권의 경우 대체시공사를 통해 공사를 완공하거나 30%의 계약보증금을 귀속하는 형태를 지니고 있다.

3) 공사이행보증제도 활성화 방안

(1) 공사이행보증공사의 확대적용

공사이행보증서 제도가 의무화된 최저가낙찰제 공사의 대상공사가 처음에는 1,000억원 이상의 PQ대상 공사에서 최근(2003년 12월이후) 500억원 이상의 PQ 대상 공사로 확대되었으나, 공사규모를 감안할 때 수주를 할 수 있는 건설기업은 대형업체에 한정되어 있는 실정이다.

2001년 1월에 1,000억원 이상 PQ 대상 공사에 최저가 낙찰제 시행과 함께 공사이행보증서가 도입되었으며, 2001년 4월, 공사이행보증을 거부할 수 있는 낙찰률이 60%에서 73%로 상향 조정되었다.

2001년 7월에는 최저가 낙찰제를 보완하기 위해 회계예규 중 입찰참가자격 사전심사 (PQ)요령 및 선금지급요령을 개정하였다. PQ 기준 중 신인도 부문에서 70% 미만 낙찰자의 경우에는 향후 1년간 최고 3점을 감점한다는 규정을 신설하였으며, 계약금액이 100억원 이상인 경우에 의무적으로 지급하는 선금의 규모를 70% 미만 낙찰자에게는 20%에서 10%로 축소하였다.

그 후, 2003년 12월 최저가낙찰제 대상공사를 500억원 이상 PQ 대상 공사로 확대하고 저가낙찰을 방지하기 위해 저가심의를 도입하였다.

재정경제부는 최근 국제기준인 최저가 낙찰제 대상공사를 지속적으로 확대하겠다는 정책의지를 표명한 바 있으며, 향후 최저가 낙찰제 대상공사를 확대하여 공사이행보증 제도의 활성화를 도모할 수 있을 것으로 보인다.

건설업체를 대상으로 한 설문조사에서도 건설업체들은 공사이행보증제도의 필요성과 대상공사의 확대에 대해서는 긍정적인 반응을 보이고 있으며, 원도급자 뿐만 아니라 하도급 공사이행보증제도도 필요하다는 점에 동의하고 있다. 또한 이행보증서 발급기관의 확대에 대해서는 업종별로 다소 다른 견해를 보이고 있다.

<표 6-10> 공사이행보증에 대한 질문

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	전체
① 이행보증제도는 꼭 필요하며 유용하다.	3.25	3.38	3.27	3.32
② 공사이행보증공사의 지속적인 대상 확대가 요구된다.	3.13	3.30	3.29	3.24
③ 원도급자 뿐만 아니라 하도급 공사이행보증제도도 필요하다.	3.32	3.38	3.37	3.36
④ 이행보증서 발급기관의 확대가 필요하다.	3.27	3.15	2.88	3.16

주) 응답은 1~5까지의 값을 가질 수 있으며, 값이 클 수록 질문에 대해 긍정적인 견해를 가진 것임

향후에는, 최저가 낙찰제 대상공사 이외의 공사에도 공사이행보증 적용을 확대하고, 하도급이행보증 등 관련 상품의 개발·적용도 요구되고 있다.

(2) 보상방법의 다양화

건설공사에서 연대보증인 제도를 폐지하기 위해서는 공사이행보증을 활성화할 필요가 있으며, 이를 위해서는 보상방법의 다양화가 필수적으로 요구된다.

계약시에는 금전적 보상을 할 것인지 역무적 보증을 할 것인지 혹은 상황에 따라 쌍방향의에 의해 보상방법을 결정할 것인지를 공사계약에 명시할 필요가 있을 것이다.

또한, 금전적 보증과 역무적 보증 중 어느 하나를 우선으로 하는 원칙을 정하기보다는 보증기관이 해당 공사의 특성과 계약불이행이 발생한 단계 등을 고려하여 발주자가 규정한 보증금을 하에서 보증채무 이행방법을 선택할 수 있도록 유도하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

공사이행보증의 적절한 보상방법에 관한 설문에서는 전체적으로는 실손보상에 근거한 금전적 보상이 가장 적절하다는 의견이 많았으나, 실제로 공사이행보증의 대상이 되는 일반건설업체는 역무적 보상과 금전적 보상을 병행하여 선택 가능하도록 해야 한다는 의견이 가장 많았다.

<표 6-11> 공사이행보증의 적절한 보상방법

구 분	일반	전문	설비	전체
① 역무적 보상이 가장 적절하다	60건 (13.6%)	60건 (9.2%)	9건 (5.1%)	129건 (10.2%)
② 실제 손실에 근거한 금전적 보상(실손보상)이 가장 적절하다	155건 (35.1%)	297건 (45.6%)	102건 (57.6%)	554건 (43.6%)
③ 계약에 대한 위약금 성격의 금전적 보상(전액 국고귀속)이 가장 적절하다	54건 (12.2%)	83건 (12.7%)	21건 (11.9%)	158건 (12.4%)
④ 역무적 보상과 금전적 보상을 병행하여 선택 가능하도록 해야 한다	173건 (39.1%)	211건 (32.4%)	45건 (25.4%)	429건 (33.8%)

미국의 경우, 공사이행보증서에 의한 금전적 보상방법과 역무적 보상방법이 있으며, 금전적 보상방법에도 주별로 다양한 보상방법을 가지고 있다. 금전적 보상의 대상에는 계약금액의 100%인 보증금액 한도를 초과하지 않는 범위에서 원도급자의 계약불이행으로 인한 직접적 손해인 원도급계약의 계약금액 잔액을 초과하는 공사 완성비용과 하자보수비용, 그리고 계약불이행의 결과로서 발생하는 손해가 포함된다.

일본의 경우, 금전적 보증과 역무적 보증을 모두 선택할 수 있는 공공공사용 이행보증증권 외에도, 금전적 보증만이 가능한 이행보증보험, 은행보증, 선불금 보증의 계약보증 특약 등과 같은 이행보증상품을 가지고 있다¹¹⁾.

(3) 실손보상 체계 확립

대부분의 건설공사에서는 금전적 보상이 많이 사용되고 있으며, 이 경우 실손 보상을 위한 기준이 무엇인가가 중요한 역할을 하게 된다. 따라서, 실손보상을 위해서는 공사품질, 공정관리 등 엔지니어링에 근거한 다양한 실손보상 기준들이 마련되어야 할 것이다.

현 제도 하에서는 보증 이행업체의 계약불이행시 무조건 보증금을 국고에 귀속하도록 하고 있으나, 이는 실손보상에 근거하여 보증금을 귀속하거나 대체 시

11) 공공공사용 이행보증증권의 경우, 금전적 보증을 요구하려면, 발주자가 보증금율을 계약금액의 10% 수준에서 결정한다.

공하도록 개선해 나가야 할 것이다.

기본적으로 보증금 전체가 아닌, 보증금 한도 내에서 발주처가 입은 손해에 한해서 발주자에게 보상하는 실손보상 방식으로 전환하여, 현재의 위약금 성격의 보증금을 합리적인 방법으로 해결하여야 할 것이다.

(4) 계약관행 및 발주자의 관리능력 개선

건설공사에서는 아직도 발주자 우위의 제도 및 관행으로 인하여 클레임을 해결하기 위한 협상이나 손실에 대한 공정한 보상이 이루어지기 어려운 실정이다.

발주자, 보증기관, 건설업체 등 보증관련 주체가 계약위반 또는 문제가 있을 경우, 공정한 계약관계에 근거하여 클레임을 제기하거나 조정을 통해 문제를 해결할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 지금까지의 제도 및 관행을 개선하고 의식을 바람직한 방향으로 전환해 나가야 할 것이다.

건설보증기관은 어디까지나 금융기법을 이용하여 위험을 관리할 뿐이지 공사관리에 개입하고 감독함으로써 위험을 관리하지는 않는다. 더구나, 우리나라와 같이 건설보증사가 주식회사가 아닌 공제조합 형태로 운영되고 있고 공제조합에 대한 명확한 건전성 기준도 없는 상황에서는 발주자의 건설사업관리 및 감독능력의 향상은 더욱 중요한 사항이 될 것이다.

4. 건설보증시장의 단계적 개방과 공정한 경쟁기반의 조성

1) 정부의 시장개방 계획과 당위성

재정경제부에서는 보증기관에게 공사이행보증에 따른 책임을 부과하여 엄격한 공사이행보증 심사를 시행하도록 유도하고, 일차적으로 은행에 시장을 개방하고 장기적으로는 손해보험사에게도 건설보증시장을 개방하겠다는 방침을 선언하였다. 현행 4개 기관(서울보증, 신보, 기술신보, 건설공제조합)에 한정된 보증기관을 우선 은행까지 확대하고, 이후 보증보험시장 개방 시 손해보험사까지

확대하겠다는 것이다.

이러한 배경에는 국내 손해보험사 및 외국 보험사의 국내 보증 및 신용보험 시장에 대한 꾸준한 개방요구가 있어왔다. 공정거래위원회도 ‘건설분야 경쟁촉진 및 공정거래질서 확립’을 위한 제도개선 방안의 일환으로 손해보험 사업자의 건설보증시장 진입을 허용할 것을 제안한 바 있다.

현재 우리나라의 보증시장은 이중적인 구조를 가지고 있다. 보증산업 전체로 보면, 서울보증보험(주), 신용보증기금을 비롯한 각종 기금, 공제조합, 은행 및 종합금융사, 증권사 등이 참여하고 있어 경쟁구조를 형성하고 있는 반면, 손해보험 시장의 입장에서 보면, 손해보험사중 서울보증보험(주)만이 유일하게 보증보험을 전업형태로 영위하고 있어 독점체제를 갖추고 있다.

보증시장 구조를 상품차원에서 살펴보면,¹²⁾ 이행성 보증상품 시장은 공제조합이 주도하고 있는 가운데, 서울보증보험(주)과 신용보증기금도 가세하여 경쟁하고 있는 구조이다. 다만, 최저가낙찰제 적용공사의 이행보증서 발급은 건설공제조합과 서울보증보험(주)만의 독점체제를 구성하고 있다.

보증시장의 개방은 서울보증보험(주)의 전업체제와 연관이 있다. 서울보증보험(주)은 현재 정부의 공적자금 투입으로 사실상 공기업의 성격을 띠고 있어 상기와 같은 보증 및 신용시장의 개방요구는 공적자금 회수와 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 따라서, 정부의 보증시장에 대한 접근 및 대안은 신중하고 단계적일 수 밖에 없다.

보증시장을 둘러싸고 있는 주변환경과 여건을 고려할 때, 현재 건설보증의 과점적 시장구조에서 다수의 보증기관이 경쟁하도록 보증기관을 다원화함으로써 시장체제의 경쟁을 유도할 수 밖에 없다. 이 가운데 건설보증의 선진화와 건전한 발전을 위해서는 현재 건설보증을 공급하고 있는 보증기관의 건실화를 유도해야 할 것이다.

공제조합 의무출자 제도의 폐지와 가입의화로 경쟁체제가 도입되었지만, 현

12) 이행성 보증상품은 이행, 공사이행과 전자상거래(쇼핑몰), 법령성 보증상품은 납세, 인허가, 설계·감리, 공탁, 보석과 병무귀국 등, 금융성 보증상품은 이행(지급)기자금, 개인주택자금, 사업자주택자금, 소액대출, 사채, 할부, 리스 등을 말한다.

실적으로 접근 가능한 보증기관은 여전히 기존의 3대 공제조합과 서울보증보험(주) 정도에 불과한 실정이며, 이마저도 업역별 공제조합의 영역이 암묵적으로 지켜지고 있다. 경쟁기관이 부재한 상태에서 이행보증의 활성화라든지 보증서비스 제고 등은 한계가 있을 수 밖에 없다.

보증기관의 다원화를 통한 보증시장의 경쟁체제가 도입되면, 시장기능에 의한 수수료를 산정과 보증한도가 결정될 수 있으며, 강화된 신용평가 기능을 통해 우량 건설업체에게는 보다 양질의 서비스 제공이 가능해지고 부적격 업체는 시장에서 퇴출되는 등 건설산업의 구조도 개선될 것으로 기대된다.

2) 시장개방의 장·단점

‘전업체제’라는 용어는 보증보험이 행정규제법인 보험업법에 의해 인정된 보험영역이고 또한 보증보험업무가 손해보험회사로 분류되어 붙여진 것이다. 손해보험 산업차원에서 보증보험은 서울보증보험(주)의 전업체제이기 때문이다.

‘전업체제’는 국가경제 전반에 큰 영향을 미치는 보증보험산업에 대한 정부당국의 효과적인 통제를 가능하게 하여 보증보험의 사회·경제적 기능의 극대화를 도모할 수 있다는 장점이 있으나, 보증시장 전체로 논의를 확대할 경우, 시장의 주요 구성원인 공제조합들이 서울보증보험(주)의 감독기관인 금융감독원의 관할권에서 벗어나 있기 때문에 이런 장점은 상당히 퇴색된다. 또한 복수의 보증보험사(한국보증보험, 대한보증보험)간 경쟁체제에서 경험했듯이 단기적인 외형성장 위주의 영업전략으로 요율인하·인수조건 완화·대량모집계약 유치경쟁이 심화되어 초래될 재무건전성의 악화를 예방할 수 있고, 신용정보 및 신용평가, 구상채권관리 등 보증보험과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 범위의 효과가 존재하는 등의 장점을 들 수 있다.

반면에, ‘전업체제’로 인한 단점을 살펴보면, 독점체제는 경제학적으로 자원의 비효율성을 유발하는 단점이 있는 것으로 알려져 있다. 그러나, 보증은 손해보험 산업 내에서의 전업일 뿐 시장 전체적으로는 경쟁적인 성격을 가지므로 이런 측

면에서의 독점의 폐해는 그다지 크지 않다고 말할 수 있다. 다만, 전업체제하에서 영위되는 일부 독점적 보증상품으로 인해 자원의 비효율성을 초래할 여지는 여전히 있으며, 전업체제로 인한 고객서비스 미비로 전국적인 서비스망 구축에 한계가 있을 수 있고, 또한 다른 보증기관에서 판매하지 않는 보증보험상품의 독점성은 서비스의 질 저하를 초래할 가능성이 있으며, 정부의 지나친 간섭으로 시장경제논리에 반하는 의사결정을 하게 될 가능성이 있다는 점 등을 들 수 있다.

다원화체제로 전환되면, 일반적으로 경쟁체제로 인한 효율적인 자원배분이 가능한 시장구조를 가지게 되고 경쟁체제로 인한 가격하락과 경쟁에서 우위를 점하기 위한 다양한 서비스의 개발 및 제공으로 소비자의 효용을 증대시킬 수 있다. 독점시장에 비해 소비자에 대한 차별이 적어지고 상품공급 역시 증가하기 때문에 독점체제에 비하여 소비자 잉여가 커져 소비자들의 효용을 증대시키는 등의 장점이 있다.

이에 반해, 현재 일부 상품을 제외하고는 실질적으로 경쟁상태에 있는 보증시장을 다원화하게 되면 사회적으로 자원이 낭비될 수 있다. 한정된 시장수요에 다수의 공급자가 진입하면 과당경쟁을 유발하여 손해보험산업 전체를 동반부실로 몰고 갈 가능성이 커져 사회적인 비용이 될 수 있다. 특히, 보증은 경기에 민감하기 때문에 경기가 호전되면 경제활동이 증대하여 보증수요가 증가하고 보증사고발생은 감소하는 반면, 경기 침체기에는 보증수요 감소·보증사고 증가로 영업수지가 악화되는 특성이 있다. 경기침체기에 과당경쟁까지 가세하게 되면 동반부실 가능성은 더욱 커지게 될 것이다. 진입예정 회사들이 보증영위에 필요한 각종 인력, 시스템 등을 구축하는데 장기간이 소요될 뿐만 아니라 비용 또한 작지 않아 전업체제에서 나타나는 ‘범위의 경제효과’가 상쇄될 가능성이 크다.

또한 우리 나라의 현실상 손해보험사가 대부분 대기업 계열사인 관계로 보증시장이 관련 대기업 및 계열기업 위주로 재편되어 일반서민 및 중소기업의 보증수요 충족에 어려움이 발생할 가능성이 크고, 국가 전체적으로는 일부 대기업으로의 산업집중도를 심화시켜 시장내의 공정거래를 해칠 수 있다. 대기업 계열사로의 시장집중은 공정거래 질서를 저해하여 사회적인 후생을 떨어뜨릴 수 있다. 이

는 생명보험 및 손해보험사의 상위사 위주의 과점적 시장구조 상황에서 충분히 예상할 수 있다.

서울보증보험(주)의 전업체제로 인한 폐해는 보증시장의 실질적인 경쟁구조와 서울보증보험(주) 출범 이전의 복수경쟁체제에서 과당경쟁으로 인한 동반부실의 경험 등에 비추어 볼 때 그다지 크지 않은 것으로 판단할 수 있다. 따라서 현 시점에서 노르웨이, 스웨덴 등의 사례에서와 같이 전업체제로 보증 및 신용보험 시장을 운용하더라도 큰 문제는 없을 수 있다.

다만, 산업의 국제화, 자유화 및 개방화 추세 속에서 보험시장에 대한 규제완화와 자유경쟁체제를 촉진하는 방향이 대세임을 감안하여 시장의 다원화는 불가피하게 추구될 수 밖에 없다. 또한 유의할 것은 우리 나라의 실정에 비추어 다원화체제로 전환하였다 하더라도 대기업 계열사 위주의 손해보험 시장구조로 빠르게 재편되어 과점체제로의 운용도 예측된다는 것이다. 따라서 다원화체제 이후 일정 기간이 지나면, 시장집중현상이 고착화되어 다원화체제로의 전환에 따른 실익이 상당부분 사라질 가능성이 큰 것도 현실이다.

이렇듯 다원화의 득과 실은 쉽사리 판단하기가 어렵다. 분명한 것은 아직 우리 보증시장이 모든 금융기관이 함께 경쟁할 만큼 준비가 되어 있지 못하다는 것이다. 따라서 시장의 개방을 전제로 하되, 단계를 밟아가는 점진적인 개방이 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다.

3) 건설보증시장의 단계적 개방

(1) 개방의 전제조건

서로 다른 조건과 환경속에서 활동하던 보증관련 기관들이 동일한 대상과 상품으로 같은 시장에서 경쟁을 하게 될 경우에 발생하게 될 혼란을 방지하기 위해, 정부 당국은 보증시장을 개방하여 시장경쟁을 유인하기 전에 우선 공정하게 경쟁할 수 있는 경쟁기반을 조성해야 한다.

공제조합과 서울보증보험(주)의 경우 관련법과 감독기구, 태생적 상이함으로

인해 공정한 경쟁이 어려운 실정이며, 불공정 경쟁으로 인한 건설보증의 실패는 곧 공공의 실패로 이어지게 될 가능성이 있다.

금번 재정경제부의 회계예규 개정에 따르면, 은행에게는 건설보증시장의 진출을 허용하고 있다. 반면에, 공제조합은 건설산업기본법상에서 여전히 사업범위를 제한받고 있다. 공정한 경쟁기반이 구축되어 있지 못한 것이다.

이상과 같은 여러가지 여건을 감안해 볼 때, 건설보증시장의 개방은 건설공제조합 외에 전문건설공제조합이나 설비건설공제조합과 같은 공제조합 체제 자체를 어떻게 변화시킬 것이며, 공제조합과 은행이나 손해보험사간의 사업범위를 어떻게 재설정할 것인지 등에 대하여 충분한 논의가 이루어진 후 실행되어야 할 것이다. 건설보증 시장의 개방은 건설산업의 발전에 미치는 영향을 종합적으로 분석한 뒤 단계적으로 이루어져야 할 중대사안이다.

이는 대부분 건설보증과 공제조합을 규정하고 있는 ‘건설산업기본법’상의 한계에서 비롯된 것이며, 따라서 건설보증시장의 다원화 이전에 법적·제도적 개선을 통해 불공정 경쟁요인의 제거가 선행되어야 할 것이다.

<참고 : 건설공제조합과 서울보증보험(주)의 비교>

○ 보증대상

공제조합은 조합원의 출자금액을 기반으로 운영되기 때문에 조합원을 주 보증 대상으로 하고 있으며, 보증기금은 중소기업을 대상으로 한 자금유통을 주 목적으로 하고 있다. 이에 반해 서울보증보험(주)은 보증대상에 제한이 없다.

○ 보증종목

또한 서울보증보험(주)은 기업의 경제활동을 지원하는 보증 외에도 다양한 기능의 보증업무를 무제한적으로 취급하고 있으나, 공제조합들은 ‘건설산업기본법’에 의해 업무영역에 제한을 가지고 있다.

○ 재원구성

공제조합이 조합원의 출자금을 자본금으로 하여 사업을 수행함에 반해, 서울보증보험(주)은 상당한 금액의 공적자금이 투입되어 있는 실정이다.

○ 주관부처

공제조합이 건설교통부의 관리·감독을 받는데 반해 서울보증보험(주)은 금융감독원과 재정경제부 등의 관리·감독을 받고 있다.

○ 수익구조

공제조합은 출자금을 재원으로 한 자산운용수익에 주로 의존하는 수익구조를 보여주고 있으며, 주 수입원이 보증수수료 보다는 출자금을 운용한 자산운용수입인 용자금이자 수익과 예금이자수익에 의존하고 있다. 반면에 서울보증보험(주)의 보증수수료 수입은 전체 수익구조의 대부분을 차지하고 있다.

향후 손해보험사의 진입 등으로 인해 보증시장 내 경쟁이 가속화 될 경우, 조합원은 보증을 위한 출자 유인이 줄어들게 될 것이며, 따라서 출자금을 통한 자

산운용 수익에 의존하는 현재의 조합 운영방식은 한계를 가지게 될 것이다.

○ 위험관리

수익의 원천이 특정 사업에 집중되어 있을 경우 해당 사업의 위기는 결국 기업의 위기와 같게 되므로 수익 구조상 집중된 위험은 사업의 다각화 또는 상품의 다양화 등에 의해 그 위험을 분산해야 할 필요가 있다. 공제조합의 경우 조합은 ‘건설산업기본법’에 따라 조합원으로 한정된 고객과 건설공사로 제한된 보증대상으로 인해 위험의 분산이 어렵고 조합과 조합원이라는 출자제도의 한계로 인해, 보증인수 요건을 충족할 경우 보증대상에 문제가 있어도 보증을 인수해야 하는 등, 향후 경쟁이 본격화 될 경우 상대적으로 위험관리에 어려움이 있다.

반면에 서울보증보험(주)의 보증대상과 상품에는 거의 제한이 없으며, 보증인수에도 융통성이 있어 상대적으로 위험관리가 용이한 실정이다.

○ 위험분산기능

서울보증보험(주)은 보증업무를 보험의 형태로 운영하기 때문에 재보험을 통한 위험의 분산이 가능하여 담보력을 극대화할 수 있고 신용공여의 폭이 넓다.

그러나, 공제조합은 위험의 분산기능이 부족하기 때문에 보유위험에 대한 부담이 커 보증수요자의 제한적 신용범위 내 또는 담보 위주의 보증업무를 수행하고 있어 보증기관의 역할이 제한적일 수밖에 없다.

○ 보증인수

공제조합의 보증인수를 위한 심사기준은 매우 정형화되어 있으며, 이러한 정형화는 보증인수나 회피에 대한 판단을 어렵게 하고 있다.

즉, 보증인수를 거부하는 것이 타당하다고 하더라도 규정상 보증서 발급이 가능한 경우에는 민원이 발생하거나 어쩔 수 없이 보증서가 발급되는 경우도 있으며, 또한 발급이 가능한 사안이라도 규정상 보증인수가 불가능한 경우에는 어떠한 방법으로도 보증인수가 불가능하도록 되어 있다.

○ 보증상품의 개발

기업은 소비자의 다양한 욕구를 수용할 수 있는 상품을 구비하고 있을 때 경쟁력을 가지게 되나, 공제조합의 상품은 법령이나 정관 등에 의해 영업행위를 할 수 있는 범위가 정해져 있으며, 새로운 상품을 개발하여 시판하기 위해서는 반드시 까다로운 법령과 정관의 개정 절차가 요구되는 현실이다.

공제조합은 이러한 법령상의 제한으로 건설업 영위에 필요한 다양한 조합원의 욕구를 수행하는데 어려움을 안고 있으나 ‘보험업법’에 의해 규제받고 있는 서울보증보험(주)은 상대적으로 보증대상이나 보증상품개발에 있어 자유로운 실정이다.

○ 보증수수료

공제조합의 보증수수료요율은 ‘건설산업기본법’ 시행령 제62조에 의해 건설교통부장관의 승인을 받도록 되어 있으며, 요율체계 비교표를 보면 조합의 요율체계가 서울보증보험(주) 보다 단순한 것을 알 수 있다.

서울보증보험(주)은 공제조합 보다 훨씬 높은 기본요율을 채택하고 있으나 기본요율에서 보증종류·공사종류·보증채권자별로 분류하고 있으며, 신용할인의 경우 등급간 차등폭이 크고 대리점에서 추가로 재량적인 할인이 가능한 구조를 가지고 있다.

<표 6-12> 건설공제조합과 서울보증보험(주)의 경쟁력 비교

구분	건설공제조합	서울보증보험(주)
보증대상	조합원	제한없음
보증종목	<ul style="list-style-type: none"> 건설산업기본법에 의해 취급 가능 보증종목 제한 입찰보증, 계약보증, 공사이행보증, 하자보수보증, 사업이행보증, 선급금보증, 인허가보증, 임시전력수용예납보증, 하도급대금지급보증, 지급보증의 보증, 유보기성급보증, 손해배상보증, 자재구입보증, 대출보증, 부자매입보증, 분양보증, 리스보증, 할부판매보증, 하도급보증(입찰, 계약, 손해배상, 하자보수, 선급금) 	<ul style="list-style-type: none"> 기업의 경제활동을 지원하는 보증 외에도 개인의 경제활동, 직장인 재정보증 등 다양한기능의 보증보험을 무제한적으로 취급 공사계약과 직접적으로 관련 있는 보증상품에는 이행입찰보증보험, 이행계약보증보험, 이행차액보증보험, 이행선급금보증보험, 이행지급보증보험, 이행하자보증보험, 공사이행보증보험 등이 있음.
재원구성	조합원이 출자한 자본금	예금보험공사의 출자금(소유비율 99.21%)
주관부처	건설교통부	금융감독원 및 재정경제부
수익구조	<ul style="list-style-type: none"> 2002년 6월 기준 보증수수료 22.4%, 융자금이자 33.0%, 영업의 이자수익 35.6% 	<ul style="list-style-type: none"> 2001년 기준 보증수수료 93.8%
위험관리	<ul style="list-style-type: none"> 건설산업기본법에 따라 조합원으로 한정된 고객과 건설업에 한정된 보증대상으로 인해 위험의 분산이 어려움. 조합과 조합원이라는 출자제도의 한계로 인해, 보증인수 요건을 충족할 경우 보증대상에 문제가 있어도 보증을 인수해야 하는 등, 위험관리에 어려움 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 보증대상과 상품에 제한이 없으며, 보증인수에도 융통성이 있어 상대적으로 위험관리가 용이함.
위험분산가능	위험의 분산기능이 부족하기 때문에 보유 위험에 대한 부담이 커 보증수요자의 제한적 신용범위 내 또는 담보 위주의 보증업무 수행	보증업무를 보험의 형태로 운영하기 때문에 재보험을 통한 위험의 분산이 가능하여 담보력을 극대화할 수 있고 신용공여의 폭이 넓음.
보증인수	심사기준의 정형화	사례에 따른 심사기준
보증상품의 개발	새로운 상품을 개발하여 시판하기 위해서는 법령과 정관의 개정이 선행되어야 함.	보증상품의 개발에는 금융감독위원회의 승인이 필요하나 건설공제조합에 비해 상대적으로 자유로움.
보증수수료 (2002년 12월 현재)	입찰보증: 건당 0.02% 계약보증: 연0.40~0.65% 하자보수보증: 연0.45~0.65% 선급금: 연1.0~1.1% 하도급대금지급보증: 연1.2% 공사이행: 연0.6~1.0%	입찰보증: 0.10~0.189% 계약보증: 연0.5~2.146% 하자보수보증: 연0.5~1.232% 선급금: 연0.5~2.551% 하도급대금지급보증: - 공사이행: 연1.3%

(2) 시장의 단계적 개방

현재 건설보증시장은 다원화를 위한 준비가 갖추어져 있지 않은 상태이며, 다원화를 위해서는 법적·제도적 정비가 전제되어야 한다.

건설보증시장의 다원화는 체계적인 준비과정을 거쳐 단계적으로 개방하는 것이 바람직하며, 시장의 규모나 여건 등 제반환경이 충분히 정비될 때까지는 현재의 시장구조를 그대로 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

단계적으로는 현재 건설보증을 취급하고 있는 공제조합간 경쟁이 공정하게 이루어질 수 있도록 미비한 제도를 보완하고 서울보증보험(주)과 공제조합간의 불합리한 불공정 경쟁요인을 정비해야 할 것이다. 중기적으로는 손해보험사들에게도 건설보증을 인수하도록 하고, 장기적으로는 일반 금융기관 등의 기관에게도 전면적으로 건설보증시장이 개방될 수 있도록 법과 제도를 정비 해야 할 것이다.

설문조사 결과, 상당수의 건설업체들이 보증기관의 다원화에 대해 불필요하다고 생각하고 있다. 이는 현재의 보증기관으로도 서비스가 충분하며, 현 건설시장 규모에서 경쟁은 비효율적이며, 현재 기관에서 제공하는 서비스로도 충분하다고 판단하고 있기 때문이다. 그러나 다원화에 동의하는 업체 역시 상당수임에 유의해야 한다.

보증기관이 은행까지 확대된 이후의 거래행태를 묻는 질문에 대해 절반이상의 조합원들이 현재 공제조합과의 거래를 희망하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 상황을 봐서 여러기관과 거래하겠다는 반응을 보이는 조합원도 상당수에 달해 다원화의 여파는 상당할 수도 있을 것으로 판단된다.

<표 6-13> 보증기관의 다원화에 대한 설문

구 분	일반	전문	설비	전체
① 불필요하다고 생각한다. (지금의 기관으로도 충분하다. 현 건설시장 규모로는 경쟁은 비효율적이며, 현재 기관에서 제공하는 서비스로도 충분하다)	186건 (41.2%)	356건 (53.5%)	104건 (56.5%)	646건 (49.5%)
② 꼭 필요하다고 생각한다. (현재 기관으로는 부족하며, 서비스가 더욱 향상 될 것이다)	179건 (39.6%)	199건 (29.9%)	45건 (24.5%)	423건 (32.4%)
③ 아무래도 상관없다. (별로 달라질 것이 없을 것이다)	86건 (19.0%)	107건 (16.1%)	35건 (19.0%)	228건 (17.5%)
④ 기타	1건 (0.2%)	4건 (0.6%)	0건 (0.0%)	7건 (0.5%)

<표 6-14> 보증기관이 은행으로 확대될 경우 보증거래에 대한 질문

구 분	일반	전문	설비	전체
① 현재 공제조합과 계속 거래할 것이다	268건 (59.7%)	435건 (65.5%)	108건 (58.7%)	812건 (62.1%)
② 보증기관을 은행으로 바꾸겠다	6건 (1.3%)	19건 (2.9%)	7건 (3.8%)	32건 (2.4%)
③ 상황을 봐서 여러 기관과 동시에 거래하겠다	172건 (38.3%)	208건 (31.3%)	68건 (37.0%)	448건 (34.3%)
④ 기타	3건 (0.7%)	2건 (0.3%)	1건 (0.5%)	16건 (1.6%)

4) 건설보증의 역할강화를 위한 기반 조성

(1) 공제조합의 운영 및 관리의 자율성 제고

건설 관련 공제조합은 건설산업기본법의 규정에 따라 해당 건설업체가 자체적으로 출자하여 설립한 보증전담기관이다. 하지만, 보증업무의 범위나 내용에 대하여 건설교통부의 승인을 받도록 되어 있어 업무개발이나 사업다각화에 제한을 받고 있다. 반면에, 서울보증보험(주)의 경우 이러한 규정의 적용을 받고 있지 않아 업무활동이 상대적으로 자유로운 실정이다.

현재 ‘건설산업기본법’상의 보증상품에 대한 일괄적인 나열식 규정은 변화하고 있는 건설산업의 다양한 요구를 충족시키기 어렵다.

각 조합들은 업역이 서로 다르다는 특성이 있고 그에 따른 보증상품의 다양화

가 필요하나, 현재의 일괄적인 규제방식은 그러한 다양한 특성을 고려하지 못하고 획일적으로 각 공제조합의 보증상품을 동일하게 규제하고 있다. 또한, 보증신상품에 대한 개발은 법을 개정해야 하는 번거로운 절차로 인해 각 조합들은 엄두를 내지 못하고 있는 실정이다.

공제조합의 보증상품이 각각의 특성에 적합하게 다양화되지 못함으로써, 시장의 수요에 제대로 부응하지 못하고 있고 이는 결국 공제조합 경쟁력을 저하시키는 원인으로 작용하고 있다.

따라서, 건설산업기본법에 나열식으로 규정된 보증상품에 대한 내용을 포괄적으로 개정하여 보증상품에 대한 자율적인 개발이 가능하도록 하는 등 공제조합이 다원화에 따른 공정한 경쟁을 수행할 수 있도록 공제제도에 대한 개선이 필요하다.

현재 서울보증보험(주)은 신상품 개발시 분기마다 재정경제부에 보고하는 방식을 채택하고 있어, 공제조합도 분기마다 건설교통부 장관에게 보고하는 등의 간접규제 방식을 고려할 수 있을 것으로 보인다.

공제제도의 개선에는 보증상품과 대상, 내용 등에 대한 개선뿐만 아니라, 공제기관의 운영과 관리의 자율성을 제고하는 사항의 개선도 요구된다.

(2) 공제조합 이용대상의 확대

현재, 건설 관련 공제조합들은 가입되어 있는 조합원에 한하여 보증을 제공할 수 있도록 규정되어 있는 규정 때문에, 급속히 변화하고 있는 건설공사의 각종 입찰방식의 변경에 따른 보증수요를 따라가지 못하고 있다. 예컨대, 일괄입찰방식에 의한 계약보증 등은 비조합원이 포함되어 있어 공제조합에서 보증서를 발급하지 못하고 있는 실정이다.

따라서, 일정한 요건하에 조합의 보증을 이용할 수 있도록 하는 준조합원제도를 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

준조합원 제도에 관해서는 대부분의 조합원이 원칙적으로 찬성을 하고 있으며, 절반이상의 조합원이 수수료나 한도 등에 있어서는 차별을 두어야 한다고 생

각하고 있다. 반면에 조합원만이 보증서비스를 이용할 수 있어야 한다고 응답한 조합원도 상당수이다.

<표 6-15> 준조합원제도의 신설에 대한 설문

구 분	일반	전문	설비	전체
① 바람직하다. 이때, 준조합원도 조합원과 차별 없이보증서비스를 이용할 수 있어야 한다	72건 (16.0%)	135건 (20.3%)	45건 (24.5%)	258건 (19.4%)
② 바람직하다. 단, 준조합원은 보증서비스 이용시 조합원과 수수료나 한도 등에 있어 차별되어야 한다	262건 (58.2%)	355건 (53.5%)	109건 (59.2%)	728건 (56.0%)
③ 바람직하지 못하다. 현재대로 조합원만이 보증을 이용할 수 있어야 한다	112건 (24.9%)	157건 (23.6%)	24건 (13.0%)	293건 (22.5%)
④ 상관없다	4건 (0.9%)	13건 (2.0%)	4건 (2.2%)	21건 (1.6%)
⑤ 기타	0건 (0.0%)	4건 (0.6%)	2건 (1.1%)	7건 (0.5%)

5. 보증기관의 경쟁력 확보

1) 문제점

현재 공제조합이 가지고 있는 주요 문제점으로는 공제조합의 불균형적인 수익 구조와 비시장적인 수수료를, 공제기관의 전문성 부족 등을 지적할 수 있다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 보증기관인 공제조합의 주 사업인 보증수수료 만으로 영업비용을 충당하는 기관은 건설공제조합이 유일하며, 추후 시장개방에 따른 보증기관의 다원화로 인해 조합원이 조합을 이탈하게 될 경우, 공제조합은 보증사업만으로 기관을 유지하기가 어렵다.

공제조합의 보증수수료는 공제조합의 특성상 상대적으로 낮게 책정되며, 이는 보증수수료율이 시장위험에 대한 고려나 보증업무에 대한 원가계산 없이 단지 조합원의 일방적인 수수료율 인하 요구 또는 서울보증보험(주) 등 유관 보증기관

의 효율을 고려하여 유사한 수준으로 결정되고 있음을 반영하는 것이라 할 수 있다.

공제조합은 오랜 기간 건설업체를 상대로 보증업무를 취급해 왔으며, 이에 대한 많은 노하우와 정보를 축적하고 있다. 그러나, 조합이라는 속성상 조합원을 상대로 냉정하게 신용을 평가하고 보증서를 발급하는데에는 한계가 있다고 인식되고 있다.

이러한 공제조합의 전문성과 객관성에 대한 불신은 최근 재정경제부가 PQ제도 개선을 위한 신용평가기관에 기존의 신용평가관 외에 공제조합이 아닌 신용보증기금을 추가한데서 알 수 있을 것이다.

2) 공제조합의 경쟁력 확보 방안

보증기관을 선택하는 기준에 대한 설문에서는, 대부분의 설문항목이 중요하다고 판단하고 있으나, 특히 보증기관의 공신력 및 신용도, 보증수수료율과 보증한도, 기관직원의 전문성, 업무처리의 신속성에 대해 그 중요성을 높게 평가하고 있다.

보증수수료율과 보증한도 부분은 현재로서는 공제조합의 특성상 타 금융기관에 비해 자유롭지 못한 부분이며, 정책적 개선이 필요한 부분이다. 특히, 보증한도는 조합의 건전성과 연결되어 있는 부분이면서, 조합원들이 가장 불만으로 지적하는 부분이기도 하다. 현재 건설산업기본법상의 총한도와 개별 조합원들의 보증한도를 확대할 수 있는 방안의 도출이 요구된다.

반면에 기관직원의 전문성과 업무처리의 신속성 부분은 공제조합이 경영개선 등을 통해 개별적으로 개선해 나가야 할 부분이다. 다양한 금융기법에 대한 교육과 전문화를 통해 직원의 전문성을 제고하고 현재 시행되고 있는 인터넷 보증 등 정보화를 통한 업무효율성의 제고가 요구된다.

<표 6-16> 보증기관 선택에서 가장 중요하게 생각하는 기준에 대한 설문

구 분	항 목	중요도			
		일반	전문	설비	전체
대외신인도	① 보증기관의 공신력 및 신용도	3.95	4.04	3.91	3.99
	② 발주처의 요구(인식)	3.69	3.70	3.67	3.69
보증제도	③ 보증수수료율과 보증한도	3.93	4.04	3.88	3.97
	④ 신용평가 제도	3.70	3.80	3.73	3.76
	⑤ 담보 및 연대보증인	3.47	3.36	3.35	3.40
	⑥ 보증상품의 다양성	3.58	3.53	3.46	3.54
업무서비스	⑦ 거래 절차 및 구비서류	3.75	3.67	3.60	3.69
	⑧ 기관의 근접성	3.62	3.71	3.54	3.65
	⑨ 기관직원의 친절도	3.78	3.92	3.68	3.84
	⑩ 기관직원의 전문성	3.95	4.08	3.88	4.01
	⑪ 업무처리의 신속성	4.11	4.16	3.99	4.12

주) 응답은 1~5까지의 값을 가질 수 있으며, 값이 클 수록 질문에 대해 긍정적인 견해를 가진 것임

(1) 조합의 보증기관으로서의 전문성 강화

건설보증 공급자인 보증기관의 경쟁력을 강화한다는 것은 건설보증 산업의 효율화를 위한 초석이 되는 것이다. 따라서 변화하는 환경속에서 경쟁력을 확보하기 위해서는 보증기관의 기업평가 및 심사능력의 강화를 통한 보증인수 능력의 강화가 요구된다.

①. 위험분산체계의 구축

건설공사에서 발생할 수 있는 위험을 적극적으로 관리하기 위해서는 보증사업의 영역과 범위를 다각화할 필요가 있다. 그러나 공제조합은 ‘건설산업기본법’의 규정에 따라 해당 건설업체가 자체적으로 출자하여 설립한 보증전담기관임에도

보증업무의 범위나 내용에 대하여 건설교통부의 승인을 받도록 되어 있어 다양한 영역에 맞는 업무개발이나 사업다각화에 제한을 받고 있다.

또한, 현재 공제조합은 인수한 보증의 위험을 조합이 자체적으로 감당하고 있으나 향후에는 재보험을 적극적으로 활용하는 등의 방안을 통해 위험을 적절하게 분산시켜 나가야 할 것이다.

② 보증 공사에 대한 관리, 감독 및 사후처리 철저

보증 공사에 대해서는 공제조합이 사전적으로 관리, 감독을 전문적으로 수행해야 하며, 사후적으로는 채권확보 및 구상을 통해 손해를 최소화하여야 할 것이다.

③ 보증수수료의 합리적 산정

현재와 같이 보증위험을 관리할 수 있는 수준이 제대로 반영되지 않은 보증수수료율은 철저한 신용평가에 근거하여 합리적이고 영역별로 다양한 수수료율로 전환되어야 할 것이다.

④ 조합원 보증한도제도의 개선

현재 공제조합의 보증한도는 출자금을 기준으로 책정되고 있어 신용거래의 경우는 출자금의 20배까지, 입보거래의 경우는 26배까지 가능하며, 보증한도가 부족할 경우는 조합원의 신용에 상관없이 업체가 조합에 대한 출자금을 늘리기만 하면 되는 구조를 가지고 있다.

보증한도는 조합원과 조합 사이의 신용을 공여하고 위험을 인수하는 계약의 결과이므로, 보증한도 산정 시 조합원의 신용도와 지불능력, 채무이행능력, 공사종류 등에 따라 차별적으로 부여되는 방안을 모색하여야 한다.

⑤ 건설업 신용평가 모형의 개선

부실업체와 우량업체를 식별하여 우량 건설업체의 경우 건설업종이라는 이유로 받게 되는 자금 조달상 불이익을 완화할 수 있도록, 건설업의 특성을 감안한 신용평가모형의 개발이 절실히 요구된다.

건설업 신용평가는 건설업체의 연혁과 기업주의 신용도, 공사실적, 경영관리 능력(재무, 노무관리, 시공관리 상태), 인력장비(기술능력)등을 심사하고 신용평가의 목적에 따라 평가방법을 다양화해야 할 것이며, 국내 건설산업 특성에 대한 철저한 분석을 기초로 객관적인 신용평가모형을 구축해야 할 것이다.

(2) 공제조합의 보증기관으로서의 역할강화

① 문제점

현재 공제조합은 출자금을 바탕으로 저렴하게 보증서비스를 제공하고 있으나, 이는 보증서비스를 이용하지 않는 조합원의 출자에 따른 편익을 보증서비스를 많이 이용하는 조합원(위험이 높은 조합원)에게 교차 보조하는 불합리한 구조를 가지고 있다.

이와 같은 구조로 인해, 공제조합은 주 사업인 보증사업을 통해 영업비용을 감당하지 못하고 있으며, 보증서비스를 이용하지 않는 조합원의 탈퇴유인을 상시적으로 갖는 불합리한 수익배분 구조를 가지고 있다.

② 개선방안

따라서, 공제조합은 현재의 보증과 금융이 통합된 형태에서 보증과 금융계정을 분리하여 관리함으로써, 보증수수료의 인상을 유도할 수 있을 것이며, 출자금에 의한 계정은 조합원의 공제를 위한 사업에 활용함으로써 조합의 경쟁력을 제고할수 있을 것이다.

보증계정 분리를 위한 방안은 다음의 3가지 정도를 고려해 볼 수 있다.

제1안(보증계정과 금융계정의 분리 운용) : 현재 우리나라의 공제조합중 실제로 신용사업과 보증사업 등에 대한 구분계리를 하고 있는 공제조합은 거의 없는 실정이다. 단, 산업자원부의 감독을 받고 있는 전기공사공제의 경우, 법적근거는 가지고 있으나, 실제로 구분계리를 하고 있지는 않다. 건설공제조합도 구분계리에 관한 법적 근거를 마련하고 두 계정을 구분함으로써, 합리적인 보증수수료율과 보증한도를 설정할 수 있을 것이다.

제2안(조합내 보증자회사 설립 운용) : 현재의 조합운영 형태를 유지한 채 보증회사를 따로 이 자회사로 설립하여 운용하는 방안이다. 이 방안은 현재의 조직형태와 독립성을 유지한 상태에서 단순히 계정만을 분리하는 것이 아닌 원천적으로 조직을 분리하는 보다 적극적인 방안이다. 그러나 시장개방이후 대형 금융기관과의 경쟁에서는 어려움을 겪을 소지가 있다.

제3안(3개 공제조합의 공동출자를 통한 공동보증기관 설립) 3개 공제조합이 공동출자를 통해 독립된 전문보증기관을 설립하여 운영하는 방안이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 보증시장의 개방화는 시대적 추세임에도 불구하고 현재의 보증시장 규모나 보증의 특성상 보증기관의 다원화는 자칫 보증기관의 부실화로 이어질 수도 있다. 오랜 기간 건설보증에 대한 노하우를 보유한 3개 공제조합이 공동으로 보증기관을 설립하여 외국계 보증기관이나 손해보험사와 같은 대형 금융기관과 경쟁하는 것이 바람직할 수도 있다.

(3) 건설기업 전문 신용평가기관으로서의 역할 부여

설문결과를 보면 건설업체들은 상당수가 공제조합의 신용평가 결과에 대해 신뢰하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 그간 공제조합이 꾸준히 경영개선을 통해 조합원에 대한 서비스와 신뢰도 제고에 노력한 결과로 보여진다.

그러나, 공제조합이 보증사업을 영위하며 건설업체를 평가하는 현재의 신용평가 방식은 보증시장에서 객관적인 평가자료로 인정받기에 어려움이 존재한다. 그 결과, 금번 재정경제부의 국가계약제도 개선추진계획(안)에서도 건설업체의 신용평가기관으로 공제조합이 누락된 것으로 판단된다. 건설업을 대상으로 하는

전문적인 평가기관이 없음을 감안하여 3개 공제조합이 공동출연하는 독립된 신용평가관을 설립하는 방안을 검토할 필요가 있다. 독립된 신용평가기관의 신용평가 자료가 객관성을 인정 받을 경우는 PQ심사를 비롯한 각종 공식적인 평가자료에 참조자료로 활용될 수 있을 것이다. 건설업체는 제3의 신용평가기관의 설립에 대해서는 다소 중립적인 입장을 보이고 있다.

<표 6-17> 가장 객관적이고 신뢰할 수 있는 신용평가기관에 대한 설문

구 분	일반건설	전문건설	설비건설	전체
① 공제조합	414건 (52.6%)	597건 (50.5%)	159건 (48.3%)	1170건 (50.8%)
② 서울보증보험(주)	72건 (9.1%)	73건 (6.2%)	34건 (10.3%)	119건 (7.8%)
③ 신용보증기금	132건 (16.8%)	233건 (19.7%)	60건 (18.2%)	425건 (18.5%)
④ 기술신용보증기금	17건 (2.2%)	43건 (3.6%)	11건 (3.3%)	72건 (3.1%)
⑤ 기존 신용평가기관 (한국기업평가, 한국신용정보, 서울신용평가정보, 한국신용평가 등)	151건 (19.2%)	230건 (19.5%)	64건 (19.5%)	445건 (19.3%)
⑥ 기타	7건 (0.1%)	6건 (0.5%)	1건 (0.3%)	10건 (0.4%)

<표 6-18> 공제조합의 조합원 신용평가에 대해 객관성과 신뢰에 대한 설문

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	전체
공제조합의 조합원 신용평가에 대해 객관적이고 신뢰할 수 있다고 생각하십니까?	3.72	3.85	3.65	3.77

주) 응답은 1~5까지의 값을 가질 수 있으며, 값이 클 수록 질문에 대해 긍정적인 견해를 가진 것임

<표 6-19> 건설업체만을 위한 제3의 전용 신용평가기관 설립에 대한 설문

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	전체
건설업체만을 위한 제3의 전용 신용평가기관 설립이 필요하다고 생각하십니까?	3.08	2.88	2.95	2.96

주) 응답은 1~5까지의 값을 가질 수 있으며, 값이 클 수록 질문에 대해 긍정적인 견해를 가진 것임

(4) 공제제도에 대한 재검토

현재 발생하고 있는 보증기관 문제의 상당부분이 공제제도에서 비롯됨을 감안하여 추후 충분한 논의와 연구를 거쳐 조합의 주식회사 전환 등 공제제도의 변화도 검토할 수 있을 것이다.

설문조사에서 건설업체들은 공제조합의 주식회사 전환에 대해 부정적이었으며, 상당수의 조합원들이 주식회사로 전화된다 하여도 공제조합을 여전히 이용하겠다고 답변하고 있다.

<표 6-20> 공제조합의 주식회사 전환에 대한 설문

항 목	일반건설		전문건설		설비건설		전체	
	예	아니오	예	아니오	예	아니오	예	아니오
① 공제조합보다 주식회사로 전환하는 것이 바람직하다.	133건 (32.9%)	271건 (67.1%)	167건 (28.1%)	428건 (71.9%)	36건 (22.0%)	128건 (78.0%)	336건 (28.9%)	827건 (81.1%)
② 주식회사로 전환할 경우 탈퇴(출자금을 주식으로 전환하지 않고 인출)할 것이다.	116건 (32.0%)	247건 (68.0%)	164건 (30.8%)	369건 (69.2%)	66건 (41.5%)	93건 (58.5%)	346건 (32.8%)	709건 (67.2%)
③ 주식회사로 전환할 경우 전환된 보증기관(주식회사)을 이용하지 않겠다.	89건 (24.8%)	270건 (75.2%)	135건 (25.6%)	393건 (74.4%)	71건 (43.6%)	92건 (56.4%)	295건 (28.1%)	755건 (71.9%)

(5) 조합원을 위한 신규서비스의 확대

현재 공제조합은 보증과 융자이외의 공제사업을 수행하지 않고 있다. 건설산업기본법상에는 공제조합이 수행할 수 있는 사업의 범위¹³⁾를 규정하고 있다. 공제조합은 정해진 사업의 영역안에서 조합원이 꼭 필요로 하는 서비스의 추가적

13) 1. 조합원이 건설업을 영위함에 필요한 입찰보증·계약보증(공사이행보증을 포함한다)·손해배상보증·하자보수보증·선급금보증·하도급보증과 기타 대통령령이 정하는 보증, 2. 조합원의 건설업영위에 필요한 자금의 융자, 3. 조합원이 건설공사대금으로 받은 어음의 할인, 4. 조합원의 공사용 기자재의 구매알선, 5. 조합원에 고용된 자의 복지향상과 업무상 재해로 인한 손실을 보상하는 공제사업, 6. 건설업경영 및 건설기술의 개선·향상과 관련한 연구 및 교육에 관한 사업, 7. 건설관련법인에의 출연, 8. 조합원 공동이용시설의 설치·운영 기타 조합원의 편익증진을 위한 사업, 9. 조합원의 정보처리 및 컴퓨터운용과 관련한 서비스의 제공, 10. 조합의 목적달성에 필요한 관련사업에의 투자, 11. 국가·지방자치단체 또는 정관이 정하는 공공단체가 위탁하는 사업, 12. 제1호 내지 제11호의 사업에 부대되는 사업으로서 정관이 정하는 사업 등

인 제공을 통해 조합 본래의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

조합원인 건설업체들은 대부분 조합의 신규 서비스 제공에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있으며, 꼭 필요하다고 생각하는 서비스는 업역별로 다소 다르게 나타나고 있다.

일반건설업의 경우는 법률자문서비스와 출자금에 대한 배당서비스에 높은 점수를 주고 있는 반면, 전문건설업체와 설비건설업체의 경우는 건설업체 애로사항 해소에 가장 높은 비중을 두고 법률자문서비스와 출자금에 대한 배당서비스 역시 필요하다고 답변하고 있다.

<표 6-21> 조합의 보증 및 융자이외의 서비스와 편의 제공에 대한 설문

구 분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 매우 필요하다	100건 (22.2%)	164건 (25.1%)	38건 (21.3%)	302건 (23.6%)
② 필요하다	223건 (49.4%)	330건 (50.5%)	81건 (45.5%)	634건 (49.5%)
③ 보통이다	114건 (25.3%)	139건 (21.3%)	52건 (29.2%)	305건 (23.8%)
④ 필요없다	8건 (1.8%)	16건 (2.5%)	6건 (3.4%)	30건 (2.3%)
⑤ 전혀 필요없다	6건 (1.3%)	4건 (0.6%)	1건 (0.6%)	11건 (0.9%)

<표 6-22> 조합의 신규 서비스 사업에 대한 설문

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	계
① 법률자문 서비스	3.81	3.98	3.93	3.92
② 금융서비스(대출, 보험, 예금 등) 강화	3.67	3.73	3.66	3.70
③ 경영컨설팅 서비스	3.36	3.57	3.38	3.47
④ 건설업체 애로사항 해소	3.80	4.04	3.88	3.94
⑤ 연구·기술 지원 서비스	3.39	3.59	3.57	3.52
⑥ 교육지원 서비스	3.53	3.66	3.63	3.61
⑦ 출자금에 대한 배당금 서비스	3.88	3.99	3.84	3.93
⑧ 조합원에 대한 레저서비스(콘도, 스키장, 골프장 이용혜택 등)	3.46	3.61	3.70	3.57

주) 응답은 1~5까지의 값을 가질 수 있으며, 값이 클 수록 질문에 대해 긍정적인 견해를 가진 것임

6

결론 및 정책건의

본 장에서는 지금까지 살펴본 주요 연구내용을 요약하고 연구에서 제시된 정책방안을 다시 한번 요약·강조하고자 한다. 건설보증이 자신의 역할을 수행하기 위해서는 건설산업의 건전성 유지를 위한 보증가능금액 확인서 제도의 상시화 및 개선이 요구되고, 공사이행보증 제도의 활성화 기반 구축, 건설보증시장의 단계적 개방과 공정한 경쟁기반의 조성, 보증기관인 공제조합의 경쟁력 확보 등이 요구된다.

본 연구는 변화하고 있는 환경 속에서 건설보증이 수행하여야 할 역할을 새롭게 정의해 보고, 건설보증이 제 기능과 역할을 다 할 수 있도록 효율적이고 선진화된 건설보증의 역할강화 방안을 모색하고자 추진되었다.

최근 우리 정부는 공공의 규제를 통한 통제를 최대한 배제하고 시장을 중심으로 한 자율적인 구조조정 체제의 확립을 위해 노력해오고 있다. 따라서 향후 우리 경제구조는 시장중심의 산업구조로 이행될 전망이며, 이는 글로벌화시대를 위한 필수적인 요건으로 간주된다. 건설산업에서도 이러한 추세에 발맞추어 진입장벽 제거와 같은 규제완화를 통해 산업구조 개편을 진행시켜오고 있다. 즉, 면허제도의 등록제로의 전환, 공제조합 가입의 임의화와 최저가낙찰제도 및 이행보증제도의 도입이 이미 이루어 졌으며, 최근에는 업역체계의 개편, 보증시장의 개방과 다원화 등에 대한 논의도 이루어지고 있다.

그러나 건설산업 내부에서는 이러한 규제완화 내지는 개혁에 따른 부작용도 발생하고 있다. 이는 건설산업의 현실이 전체적으로 한꺼번에 개혁되는 것이 아

니고, 점진적으로 또 부분적으로 선진제도를 도입하고 규제개혁을 수행해 나가는 과도기적 단계에서 생겨날 수 밖에 없는 현상으로 이해된다. 특히 심각한 문제로 지적되고 있는 점은 외환위기 이후 건설수주는 급격히 감소 하였으나 건설업체는 오히려 증가하여 부실·부적격 업체와 수주만을 위한 페이퍼 컴퍼니가 버젓이 시장에서 활동하고 있다는 점이다.

건설산업의 규제완화는 점차 시장 중심의 선진국형으로 이행되고 있으나, 정부의 규제를 대체할 수 있는 시장 또는 민간의 기반은 형성되어 있지 않거나 취약한 실정이다. 이제 건설산업에서 정부중심의 규제는 시장원리에 따라 보증기관과 같은 민간기관이 그 역할의 상당부분을 대신하여야 할 것이다. 이는 우리나라가 시금석으로(bench-marking) 삼고 있는 미국 건설산업에서 건설보증이 얼마나 많은 역할과 중요한 기능을 수행하고 있는지를 보면 쉽게 알 수 있다.

이러한 맥락에서 규제완화에 따른 부실·부적격업체의 증가와 이에 대한 대안으로 도입된 ‘보증가능금액확인서’ 제도는 선진국처럼 보증의 기능을 잘 활용한 사례로 볼 수 있다. 또한 시장중심의 경제체제 이행은 보증시장의 개방과 보증기관의 다원화를 요구할 것이다. 하지만 준비가 갖추어지지 않은 상태에서의 개방과 다원화는 비정상적인 보증기관간 과열 경쟁을 야기하고 이는 결국 부실·부적격업체가 시장에서 활동하는 빌미를 제공할 수도 있다.

본 연구에서는 향후 시장중심의 경제구조 이행에 따른 건설산업의 문제점을 분석하고, 이에 대응하는 건설보증의 역할 강화방안을 분석하고 있다.

향후 여건변화를 감안한 건설보증의 역할은 다음과 같다.

첫째, 향후 건설보증을 건설업체에 대하여 신용을 공여하고 채권자에 대하여 담보를 제공하는 기능을 수행함으로써, 외적 신용도를 제고하고 원활한 경제활동을 지원하는 역할을 수행하여야 한다.

둘째, 건설보증을 시장에서 부실·부적격업체에 대한 통제를 강화하고 엄격한 심사평가제도를 수행하여 건설시장 조정자로서의 역할을 수행하여야 한다.

셋째, 건설보증을 건설공사가 계약조건과 가격에 맞추어 완성될 것을 보증함으로써, 건설수요자의 보호장치로서의 역할을 수행하여야 한다.

건설보증이 자신의 역할을 수행하기 위해서는 건설산업의 건전성 유지를 위한 보증가능금액 확인서 제도의 상시화 및 개선이 요구되고, 공사이행보증 제도의 활성화 기반 구축, 건설보증시장의 단계적 개방과 공정한 경쟁기반의 조성, 보증기관인 공제조합의 경쟁력 확보 등이 요구된다.

보증가능금액확인서는 시장중심의 경제체제 이행과 진입규제 완화에 따른 부실·부적격 업체 증가에 대한 대안으로 도입되었다. 보증가능금액확인서는 건설업체의 재무건전성 확보와 부실·부적격업체의 진입제한 등을 위해 존치가 요구되는 제도이다. 따라서 현재 시행령 부칙에 한시법으로 규정되어 있는 본 제도를 재입법 과정을 통해 상시화하고 추후 지속적으로 성과에 대한 측정 및 발생하는 문제점을 개선하려는 노력이 필요하다.

공사이행보증서 제도에 대해 재정경제부는 최근 국제기준인 최저가 낙찰제 대상공사를 지속적으로 확대하겠다는 정책의지를 표명한 바 있으며, 향후 최저가 낙찰제 대상공사의 확대를 통해 공사이행보증 제도의 활성화를 도모할 수 있을 것으로 보인다. 향후에는, 최저가 낙찰제 대상공사 이외의 공사에도 공사이행보증 적용을 확대하고, 하도급이행보증 등 관련 상품의 개발·적용도 요구되고 있다. 또한 건설공사에서 연대보증인 제도를 폐지하기 위해서도 공사이행보증을 활성화할 필요가 있으며, 공사이행보증이 활성화되기 위해서는 보상방법의 다양화와 실손보상 체계의 확립이 요구된다.

또한, 보증시장을 둘러싸고 있는 주변환경과 여건을 고려할 때, 선진국형 건설보증으로 발전하기 위해서는 현재 건설보증의 과점적 시장구조에서 다수의 보증기관이 존재토록 하여 보증기관을 다원화함으로써 시장체제의 경쟁을 유도할 수밖에 없다. 보증시장의 다원화에 대해서는 현재 건설보증 시장이 다원화를 위한 준비가 갖추어져 있지 않은 상태임을 감안하여, 다원화를 위해서는 법적·제도적 정비를 전제로 한 단계적인 개방안을 제시하였다. 건설보증 시장의 다원화는 체계적인 준비과정을 거쳐 단계적으로 개방하는 것이 바람직하며, 시장의 규모나 여건 등 제반환경이 충분히 정비될 때까지는 현재의 시장구조를 그대로 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

또한 건설보증의 역할강화를 위한 기반 조성을 제안하였다. ‘건설산업기본법’에 나열식으로 규정된 보증상품에 대한 내용을 포괄적으로 개정하여 보증상품에 대한 자율적인 개발이 가능하도록 하는 등 공제조합이 다원화에 따른 공정한 경쟁을 수행할 수 있도록 공제제도에 대한 개선을 제안하였다. 공제제도의 개선에는 보증상품과 대상, 내용 등에 대한 개선 뿐만 아니라, 공제기관의 운영과 관리의 자율성을 제고하는 사항의 개선도 요구된다.

보증기관의 경쟁력 확보방안도 제시하였다. 공제조합의 문제점을 해결하고 경쟁력을 확보하기 위해서는 보증기관의 기업평가 및 심사능력의 강화를 통한 보증인수 능력의 강화와 같은 전문성 확보가 요구된다. 또한 위험분산 체계의 구축과 보증 공사에 대한 관리, 감독 및 사후처리 철저, 보증수수료 및 한도의 합리적 산정, 조합원 보증한도 제도의 개선, 건설업 신용평가 모형의 개선 등이 요구된다. 또한 보증계정의 분리 운영과 같은 재무구조 개선도 요구되며, 구체적인 방안으로는 보증계정과 금융계정의 분리 운용 방안, 조합내 보증자회사 설립 운용 방안, 3개 공제조합의 공동출자를 통한 공동보증기관 설립 방안 등을 검토해 볼 수 있다. 이밖에도, 공사이행보증 활성화에 따른 전문과 설비의 보증기능 정비 방안과 공제조합에 대한 건설기업 전문 신용평가기관으로서의 역할 부여방안 등을 검토하였다.

끝으로, 현재 발생하고 있는 보증기관 문제의 상당부분이 공제제도에서 비롯됨을 감안하여 추후 충분한 논의와 연구를 거쳐 조합의 주식회사 전환 등 공제제도의 변화에 대해서도 검토할 필요가 있음을 제안하였다.

본 연구는 짧은 기간 동안 ‘보증가능금액 확인서 제도’를 비롯한 건설보증 제도 전반에 대한 검토를 통해 건설보증의 역할강화를 위한 방안을 모색하였다. 검토대상의 범위 및 기간 등의 한계로 인해 비록 심도 깊은 대안이 도출되지는 못하였으나, 건설보증이 나아가야 할 바람직한 방향은 제시되었다고 판단된다. 추후의 후속 연구를 통해 보다 상세하고 구체적인 대안이 도출되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 강승희. 1996. 「미국의 surety bond제도」. 건설공제조합.
- 건설공제조합. 1997. 「건설공제조합의 위험관리제도에 관한 연구」. 정진극.
- 곽성철외. 2003. 「국내보증시장 현황과 경쟁력 분석」. 신용보증기금.
- 김관보. 1995. 「건설산업 하도급 규제완화 방안연구」. 한국건설산업연구원.
- 김관보. 1997. 「건설공사 하도급대금지급 관련 제도의 개선방안」.
한국건설산업연구원.
- 김관보·이의섭. 1995. 「건설공사 관련 주요 제도의 실태와 개선방향」.
한국건설산업연구원.
- 김명수. 1997. 「중·소 건설업체의 경쟁력 강화 방안」. 국토개발연구원.
- 김명수·권혁진. 2000. 「건설산업 지식기반 구축방안 연구」. 국토연구원
- 김명수·권혁진. 2002. 「건설산업에서 금융기능 강화방안 연구」. 국토연구원
- 김명수·김민철. 2000. 「건설보증제도의 발전방향 연구」. 국토연구원.
- 김명수·김민철. 2001. 「건설산업 생산체계 개편방안 연구」. 국토연구원
- 김명수외. 2001. 「공사이행보증서 도입 및 운용방안 연구」. 국토연구원
- 김재영·김성일. 1997. 「건설산업의 장기발전방향」. 국토개발연구원.
- 김재영·이형찬. 1998. 「건설산업 2020」. 국토연구원.

- 김재형·사영진. 1994. 「건설산업관련 금융 및 조세제도의 현황과 과제」.
국토개발연구원.
- 김정호. 1996. 「건설업 구조조사 및 분석연구」. 국토개발연구원.
- 김홍수·이상준. 1994. 「건설사업의 국제화 방안 연구」. 국토개발연구원.
- 나동민 외. 2000. 「금융환경변화에 따른 보증보험의 중장기 발전전략」.
한국개발연구원.
- 대한설비건설공제조합. 1999. 「'98업무통계연보」.
- 대한설비건설공제조합. 1999. 「신용거래제도 업무안내」.
- 대한주택건설사업협회. 1998. 「주택사업관련법령집」.
- 대한주택공사 주택연구소. 1996. 「국내외 건설업의 예산및자금운용제도에 관한
조사연구」.
- 박도식. 1997. 「건설보증기관의 신용평가제도에 관한 연구」. 단국대 석사학위논문.
- 박준경, 김정호. 1995. “2010년의 산업구조 전망”. 「한국개발연구」. 제17권, 제1호.
- 설비공사공제조합. 1998. 「신용평가제도 실시에 따른 업무안내」.
- 왕세종. 1997. 「건설업 부도실태 연구」. 한국건설산업연구원.
- 왕세종·이선희. 1997. 「금융환경변화와 건설금융 개선방안」. 한국건설산업연구원.
- 이규방·이재우. 1991. 「건설산업구조 및 건설업 면허체계에 관한 연구」.
국토개발연구원.
- 이상호·빈재익·강민석. 2004. 「건설보증시장 환경변화 전망과 건설보증제도의
발전방안」. 한국건설산업연구원.
- 이정식. 1996. 「건설업체의 신용평가 방법의 문제점 및 개선방안」. 홍익대학
석사학위논문.
- 이희춘 외. 1997. 「보증보험의 발전방안 연구」. 보험개발원.
- 한국개발연구원. 1999. 「보증보험의 경영정상화 방안」.
- 한국건설산업연구원. 1996. 4. 「건설공제조합 운영 활성화 및 업무 개선 방안」.
토론회결과보고서.
- 한국건설산업연구원. 1996. 「일본 건설산업 정책 대강」.
- 한양대학교 서해경제연구소. 1999. 「21세기를 향한 보증보험의 중장기 발전방향」.

<외국문헌>

- Chang Ha-Joon. 1994. The Political Economy Of Industry Policy. Oxford University Press.
- Degoff Robert A, & Howard A, Friedman. 1985. Construction Management : Basic Principals For Architects, Engineers And Owners. John Wiley & Sons.
- Edward R. Fisk, Pe, F, Asce, Csi , Julius Calhoun, Esq. 1991. Contracts And Specifications For Publics Projects. John Willy & Sons, Inc.
- Insurance Institute Of America.1992. Contract Surety Volume I .
- Insurance Institute Of America. 1992. Contract Surety Volume II.
- Johnson, C, Introduction : “The Idea Of Industrial Policy” Inc, Johnson(Ed.).1984. The Industry Policy Debate, San Francisco: Institute For Contemporary Studies.
- Jeffery S. Russell. 1997. Constructor Prequalification. Ascpress.
- Marsh. 1999. 1999 Insurance Market Review & Forecast : Trends And Strategies.
- Meier, Kenneth J. 1985. Regulation: Politics, Bureaucracy, And Economics.
- Mmc. 1999. Annual Report 1998.
- Murdoch J. & Will Hughes. 1996. Construction Contracts. F & Fnson.
- National Association Of Credit Management. 1996. Bonds On Public Works.
- Richard H. Colugh And Glenn A. Sears. 1994. Construction Contracting. A Willy-Interscience Publication.
- Seymour, Howard. 1987. The Multinational Construction Industry. London: Macmillan,

日本入札制度問題研究会.平成 6年. 「新 公共入札.

契約制度實務ハンドブック」.大成出版社.

申三澈. 1997. 「WTO時代の 政府調達」. Jetro.

公共工事履行保証研究会.平成7年. 「公共工事に関する 新たな履行保証體系」.

SUMMARY

Strategies to Strengthen the Role of the Construction Surety to Develop the Construction Economy

Jae-Young Kim, Jae-Yoon Yoo, Hyeock-Jin Kwon,
Sung-Il Kim, Sang-Hun Han

The purpose of the study is to newly define the role of the construction surety and explore the strategies to strengthen its role making the construction surety more efficient and advanced. The study covered the construction surety system and institutions, and other related fields. The study was executed through the literature review, interviews, questionnaire, and collected the various opinions by holding a forum and research meetings. While the former studies had mainly focused on the specific surety institutions and systems so far, this study investigated the environmental change of the construction economy by the transition towards market mechanism and the coincident strategies to strengthen the function of the construction surety. Especially the study focused on the confirmation system of maximum surety amount.

The study consists of six chapters. Chapter 1 introduces the

background, the purpose, the scope and methodologies, and the differences from the former studies of the study. In Chapter 2, the whole size and the characteristics of the surety and insurance market were introduced, and the current situation of the domestic surety market was investigated. Chapter 3 presented the prospect of the change of the surety market condition. Among the enormous trends towards market mechanism, the role and the function of the construction surety are prospected to be more important. In Chapter 4, the issues and the problems to strengthen the role of the construction surety are discussed within the framework of system, market, and the surety regulations. Chapter 5 proposed the strategies to strengthen the role of the construction surety. In Chapter 6, the conclusion, policy recommendations, and limitations of the study are mentioned.

The strategies to establish the new roles of the construction surety are as follows.

First, construction surety should improve the credibility and support the smooth economic activities by offering the credits to the construction companies and the mortgages to the creditors. Second, construction surety should function as a co-ordinator of construction market to control the unhealthy and unqualified companies and perform the screening and evaluation process. Third, construction surety should function as a protection device for the construction demanders by guaranteeing the completion of construction project satisfying to contract terms and price. To perform these roles for the construction surety, the generalization and improvement of the certificate system of maximum surety amount are required. In addition, establishment of project performance surety system, stepwise openness of construction surety market and fair competition base provision, and competitiveness of financial cooperatives as surety institutes are necessary.

Under the current system, the proper control device to regulate the unhealthy and unqualified construction companies which operate as a

paper company in the industry does not exist. The certificate system of maximum surety amount is evaluated as an alternative to secure the market soundness by expelling the unqualified companies out of the market.

Lowest bidding system which has the obligation of the surety certificate for the project performance has expanded from the pre-qualified projects more than 100 billion won to the pre-qualified projects more than 50 billion won since Dec. 2003. Project performance surety system should be expanded to abolish the joint liability system on guarantee. Compensation of the real loss also should be guaranteed. Lastly, improvement of contract practices and management ability of procurement institutions are required.

Considering the surrounding environment of surety market, market competition should be induced from the current monopolistic and oligopolistic market structure to develop towards the advanced construction surety. When the competition system in the surety market through the plural surety institution system is introduced, surety fee and surety limit may be determined by the market mechanism. The structure of the construction industry is expected to improve through the strengthened credit evaluation function; better surety service will be offered to financially superior companies and unqualified companies will be expelled. Legal and regulatory arrangement is prerequisite for the plural surety institution system. It is appropriate to maintain the current market structure until the overall environment is improved. In the short term, the system should be improved so that the financial cooperatives which deal with the construction surety may compete fairly, and the unfair competition factor between the Seoul Surety Insurance Company and the financial cooperatives should be removed. Laws and systems should be arranged so that insurance companies may deal with the construction surety in the intermediate term. In the long term, the construction surety market should be open to all general financial institutes.

Main problems which the financial cooperatives have are their unbalanced profit structure, inappropriate surety fee rate, and the poor expertise. To secure the competitiveness, the surety undertaking ability through strengthening the company evaluation ability should be improved. Establishing risk diversification system, strict management of guaranteed project, reasonable assessment of surety fee and limits are required. In addition, the strategies to improve financial structure like the separate operation, establishing the subsidiary surety company or the common surety institution invested from three financial cooperatives should be reviewed.

부 록

건설산업 활성화를 위한 건설보증 역할강화방안

안녕하십니까?

국토연구원은 국무조정실 산하 정부출연 연구기관으로서 국토의 이용과 보전, 도시 및 지역계획, 주택, 토지, GIS, SOC, 건설경제, 환경 등 국토전반에 걸친 폭 넓은 연구를 수행하고 있습니다.

본 설문은 건설업에 종사하시는 여러분들의 보증제도 및 시장에 관한 의견을 수렴하여 건설보증의 발전을 도모하고자 작성되었습니다.

본 설문은 현재 거래하고 있는 건설보증기관에 대한 현황과 보증관련 제도·정책, 향후 보증시장 개방과 관련된 설문 등으로 구성되어 있습니다. 모든 설문은 익명으로 처리되고 있습니다.

여러분의 응답 하나 하나가 건설보증제도의 발전을 위한 소중한 계기가 될 것입니다. 작성해주신 설문은 건설보증제도 발전을 위한 귀중한 자료로 활용되오니 성의있는 작성을 부탁드립니다.

작성이 완료된 설문지는 설문을 배포한 공제조합 지점이나 Fax 등을 통해 보내주시면 감사하겠습니다.

2004년 9월

국 토 연 구 원

※ 본 설문에서 궁금하신 사항이 있으면, 다음 연락처로 문의하시기 바랍니다.

[문의처]

[주소] (431-712) 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 국토연구원
SOC·건설경제연구실

책임연구원 권혁진 [Tel] 031-380-0387],

연구원 한상훈 [Tel] 031-380-0345]

[Fax] 031-380-0488, [e-mail] hjkwon@krihs.re.kr

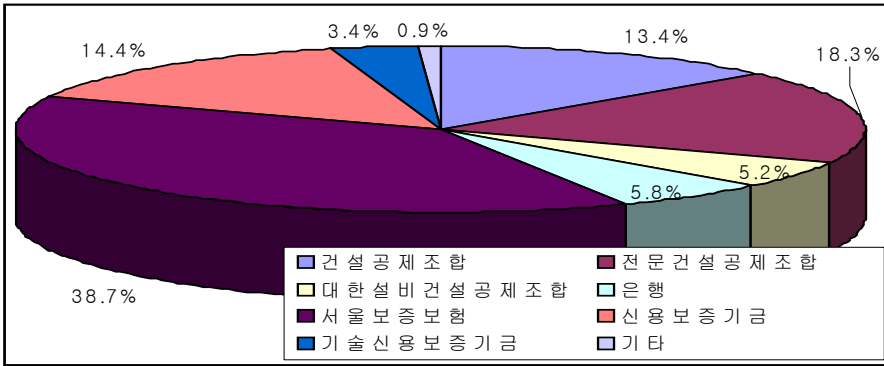
기본사항에 관한 질문입니다.

주력업종	_____	가입 공제 조합	① 건설공제조합 ② 전문건설공제조합 ③ 대한설비건설공제조합 ④ 없음
보유업종	()개		
자본금	약 _____ 백만원	보증가능 금액확인 서 발급기관	① 건설공제조합 ② 전문건설공제조합 ③ 대한설비건설공제조합 ④ 서울보증보험(주)
2003년 수주액	약 _____ 백만원		
업력(귀하의 업체는 설립된지 몇 년이 되었습니까?) _____ 년			
귀사는 상장법인(거래소나 코스닥)입니까? (예 , 아니오)			
귀사는 외부로부터 회계감사를 받습니까? (예 , 아니오)			

1. 일반사항에 관한 질문입니다.

1. 현재 가입되어 있는 조합 외에 추가로 거래하고 있는(또는 거래한 경험이 있는) 보증기관은 어디입니까?(복수응답 가능) (, ,)
- ① 건설공제조합, ② 전문건설공제조합, ③ 대한설비건설공제조합,
④ 은행 ⑤ 서울보증보험(주), ⑥ 신용보증기금, ⑦ 기술신용보증기금,
⑧ 기타()

구 분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 건설공제조합	233건 (31.7%)	49건 (4.4%)	4건 (1.4%)	286건 (13.4%)
② 전문건설공제조합	55건 (7.5%)	302건 (27.4%)	32건 (11.0%)	389건 (18.3%)
③ 대한설비건설공제조합	5건 (0.7%)	19건 (1.7%)	86건 (29.5%)	110건 (5.2%)
④ 은행	37건 (5.0%)	67건 (6.1%)	19건 (6.5%)	123건 (5.8%)
⑤ 서울보증보험(주)	303건 (41.3%)	418건 (37.9%)	102건 (34.9%)	823건 (38.7%)
⑥ 신용보증기금	78건 (10.6%)	190건 (17.2%)	38건 (13.0%)	306건 (14.4%)
⑦ 기술신용보증기금	15건 (2.0%)	48건 (4.4%)	9건 (3.1%)	72건 (3.4%)
⑧ 기타	8건 (1.1%)	9건 (0.8%)	2건 (0.7%)	19건 (0.9%)



2. 귀사가 가입하신 조합으로부터 보증서 발급업무를 이용하지 않는다면 가장 큰 이유는 무엇입니까? [복수응답 가능] (,)

- ① 현 조합에서 공사의 성격상 보증서 발급이 안된다.
- ② 현 조합의 서비스가 불만스럽다.
- ③ 현 조합지점이 멀어 이용이 불편하다.
- ④ 보증수수료가 비싸다.
- ⑤ 담보 또는 연대보증인제도가 부담스럽다.
- ⑥ 현 조합의 보증한도가 부족하다.
- ⑦ 보증서 발급절차가 까다롭고 구비서류가 많다.
- ⑧ 보증서 발급에 시간이 많이 걸린다.
- ⑨ 발주처(도급인)가 타 기관의 보증서를 원한다.

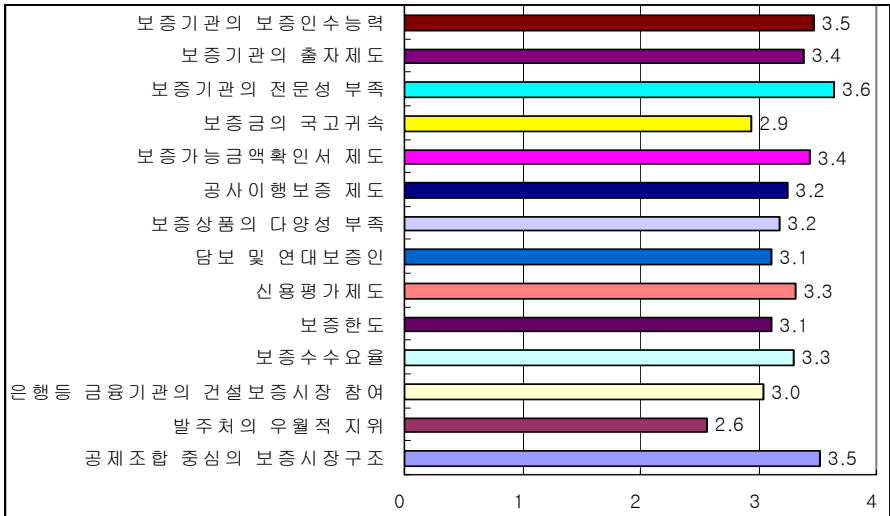
구 분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 현 조합에서 공사의 성격상 보증서 발급이 안된다	79건 (22.0%)	132건 (24.7%)	26건 (16.3%)	237건 (22.5%)
② 현 조합의 서비스가 불만스럽다	5건 (1.3%)	10건 (1.9%)	2건 (1.3%)	17건 (1.6%)
③ 현 조합지점이 멀어 이용이 불편하다	37건 (10.3%)	39건 (7.3%)	24건 (15.0%)	100건 (9.5%)
④ 보증수수료가 비싸다	37건 (10.3%)	39건 (7.3%)	6건 (3.8%)	82건 (7.8%)
⑤ 담보 또는 연대보증인제도가 부담스럽다	33건 (9.2%)	71건 (13.3%)	11건 (6.9%)	115건 (10.9%)
⑥ 현 조합의 보증한도가 부족하다	76건 (21.2%)	132건 (24.7%)	53건 (33.1%)	261건 (24.8%)
⑦ 보증서 발급절차가 까다롭고 구비서류가 많다	50건 (13.9%)	25건 (4.7%)	14건 (8.8%)	89건 (8.5%)
⑧ 보증서 발급에 시간이 많이 걸린다	9건 (2.5%)	4건 (0.7%)	0건 (0.0%)	13건 (1.2%)
⑨ 발주처(도급인)가 타 기관의 보증서를 원한다	33건 (9.2%)	82건 (15.4%)	24건 (15.0%)	139건 (13.2%)

II. 최근 변화하고 있는 보증제도·정책에 관한 질문입니다.

1. [보증 일반] 다음은 건설보증의 발전을 위해 필요하다고 생각되는 제반 문제점들을 나열한 것입니다. 다음의 문제점들에 대해 귀하가 느끼시는 문제의 정도는 어느 정도입니까? 각각의 항목에 대해 생각하시는 바를 보기에서 골라 해당숫자에 ○표나 √를 기입하여 주십시오.

<보 기>				
1. 매우 문제 있음	2. 문제 있음	3. 보통	4. 문제 없음	5. 전혀 문제없음
보증시장의 문제	① 공제조합 중심의 보증시장 구조	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
	② 발주처(도급인)의 우월적 지위	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
	③ 은행등 금융기관의 건설보증시장 참여	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
보증제도 및 상품상의 문 제	④ 보증수수료율	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
	⑤ 보증한도	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
	⑥ 신용평가 제도	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
	⑦ 담보 및 연대보증인	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
	⑧ 보증상품의 다양성 부족	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
	⑨ 공사이행보증 제도	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
	⑩ 보증가능금액확인서 제도	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
보증기관의 문제	⑪ 보증금의 국고귀속	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
	⑫ 보증기관의 전문성 부족	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
	⑬ 공제조합의 출자제도	1 - 2 - 3 - 4 - 5		
	⑭ 보증기관의 보증인수능력	1 - 2 - 3 - 4 - 5		

<보 기>						
		1. 매우 문제 있음	2. 문제 있음	3. 보통	4. 문제 없음	5. 전혀 문제없음
구 분	항 목	문제의 정도				
		일반	전문	설비	계	
보증시장의 문제	① 공제조합 중심의 보증시장 구조	3.37	3.63	3.57	3.53	
	② 발주처(도급인)의 우월적 지위	2.61	2.52	2.61	2.56	
	③ 은행등 금융기관의 건설보증시장 참여	3.10	3.08	2.79	3.05	
보증제도 및 상품상의 문 제	④ 보증수수료율	3.11	3.38	3.42	3.29	
	⑤ 보증한도	3.05	3.16	3.13	3.12	
	⑥ 신용평가 제도	3.25	3.38	3.24	3.31	
	⑦ 담보 및 연대보증인	3.18	3.10	3.02	3.12	
	⑧ 보증상품의 다양성 부족	3.14	3.25	3.01	3.18	
	⑨ 공사이행보증 제도	3.17	3.33	3.08	3.24	
	⑩ 보증가능금액확인서 제도	3.28	3.54	3.45	3.44	
	⑪ 보증금의 국고귀속	3.06	2.91	2.81	2.95	
보증기관의 문제	⑫ 보증기관의 전문성 부족	3.63	3.67	3.62	3.65	
	⑬ 공제조합의 출자제도	3.39	3.36	3.39	3.38	
	⑭ 보증기관의 보증인수능력	3.44	3.48	3.48	3.47	



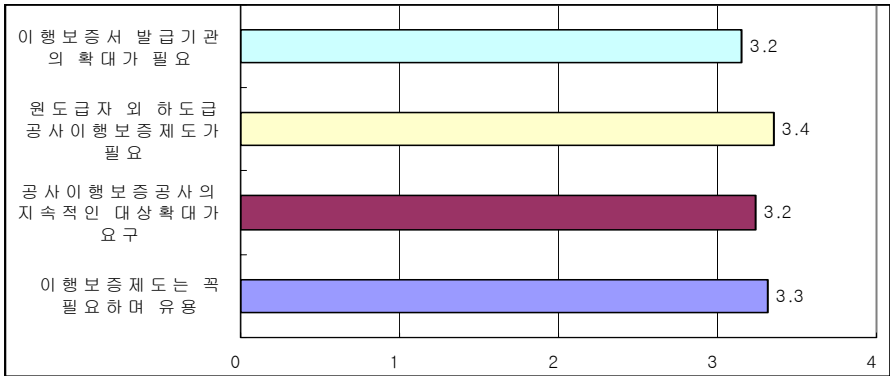
2000년 8월 정부는 입찰제도 개선과 이행보증제도의 수요기반 확충을 위해 이행보증증권 제출이 의무화되는 최저가 낙찰제를 도입하고 현재는 500억원 이상의 PQ대상공사에 대해 **이행보증증권의 제출을 의무화**하고 있습니다. 향후 이행보증증권의 적용대상은 계속 확대될 예정입니다.

2. [공사이행보증] 다음은 공사이행보증제도의 확대운용에 관한 질문입니다. 각각의 항목에 대해 생각하시는 바를 보기에서 골라 기입해 주십시오.

<보 기>				
1. 전혀 그렇지 않다	2. 별로 그렇지 않다	3. 보통	4. 약간 그렇다	5. 매우 그렇다

① 이행보증제도는 꼭 필요하며 유용하다.	1 - 2 - 3 - 4 - 5
② 공사이행보증공사의 지속적인 대상 확대가 요구된다.	1 - 2 - 3 - 4 - 5
③ 원도급자 뿐만 아니라 하도급 공사이행보증제도도 필요하다.	1 - 2 - 3 - 4 - 5
④ 이행보증서 발급기관의 확대가 필요하다. (은행이나 손보사 등)	1 - 2 - 3 - 4 - 5

<보 기>					
1. 전혀 그렇지 않다	2. 별로 그렇지 않다	3. 보통	4. 약간 그렇다	5. 매우 그렇다	
항 목		중요도			
		일반	전문	설비	계
① 이행보증제도는 꼭 필요하며 유용하다.		3.25	3.38	3.27	3.32
② 공사이행보증공사의 지속적인 대상 확대가 요구된다.		3.13	3.30	3.29	3.24
③ 원도급자 뿐만 아니라 하도급 공사이행보증제도도 필요하다.		3.32	3.38	3.37	3.36
④ 이행보증서 발급기관의 확대가 필요하다. (은행이나 손보사 등)		3.27	3.15	2.88	3.16

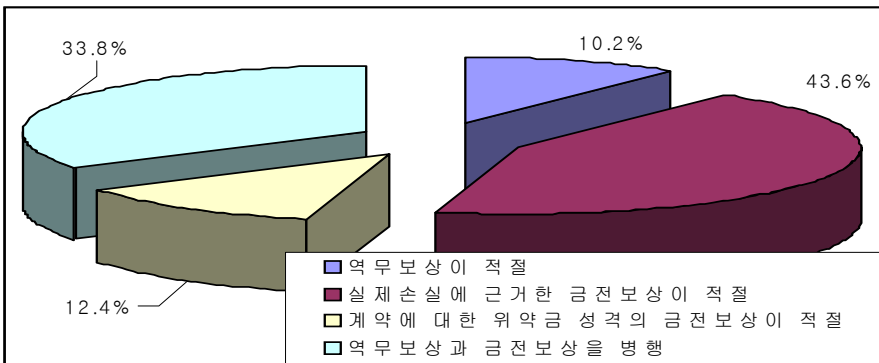


건설회사가 공사도중 부도 등으로 공사를 더 이상 수행할 수 없을 경우 보증기관이 책임지고 공사를 완성시켜 주겠다는 것을 보증하는 제도인 이행보증 공사 사고시 보상방법에는 크게 **역무적 보상**(보증회사가 공사를 완공시켜 주는 방법)과 **금전적 보상**이 있습니다. 금전적 보상에는 공사중 발생한 실제 손실만큼만 보상하는 실손보상과 손실액과 상관 없이 보증금 전액을 계약에 대한 위약금 성격으로 국고에 귀속시키는 금전적 보상이 있습니다.

3. [보상방법] 이행보증제도가 가장 성공적으로 수행되기 위한 적절한 보상방법은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 역무적 보상이 가장 적절하다.
- ② 실제 손실에 근거한 금전적 보상(실손보상)이 가장 적절하다.
- ③ 계약에 대한 위약금 성격의 금전적 보상(전액 국고귀속)이 가장 적절하다.
- ④ 역무적 보상과 금전적 보상을 병행하여 선택 가능하도록 해야 한다.
- ⑤ 기타 ()

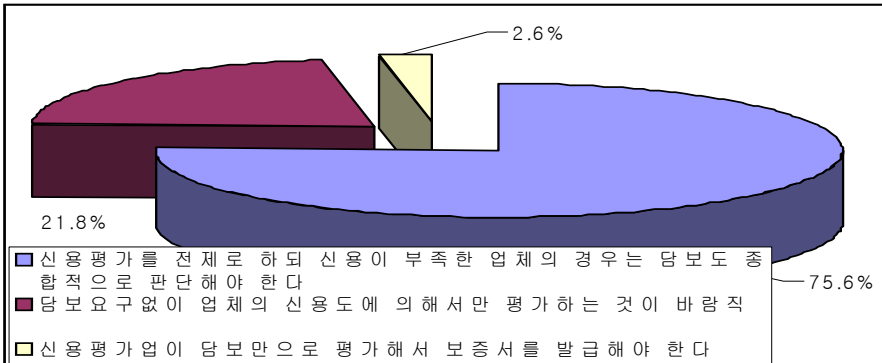
구 분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 역무적 보상이 가장 적절하다	60건 (13.6%)	60건 (9.2%)	9건 (5.1%)	129건 (10.2%)
② 실제 손실에 근거한 금전적 보상(실손보상)이 가장 적절하다	155건 (35.1%)	297건 (45.6%)	102건 (57.6%)	554건 (43.6%)
③ 계약에 대한 위약금 성격의 금전적 보상(전액 국고귀속)이 가장 적절하다	54건 (12.2%)	83건 (12.7%)	21건 (11.9%)	158건 (12.4%)
④ 역무적 보상과 금전적 보상을 병행하여 선택 가능하도록 해야 한다	173건 (39.1%)	211건 (32.4%)	45건 (25.4%)	429건 (33.8%)



4. [담보설정] 최근 정부는 담보요구 없이 신용도에 의해서 발급된 보증서만 인수토록 관계법령에 규정함으로써, 신용보증을 위주로 한 보증체계를 구축하려 하고 있습니다. 이에 대한 귀하의 의견은 무엇입니까? ()

- ① 신용평가를 전제로 하되, 신용이 부족한 업체의 경우는 담보도 종합적으로 판단해야 한다.
- ② 담보요구 없이 오로지 업체의 신용도에 의해서만 평가하는 것이 바람직하다
- ③ 신용평가 없이 담보만으로 평가해서 보증서를 발급해야 한다
- ④ 기타()

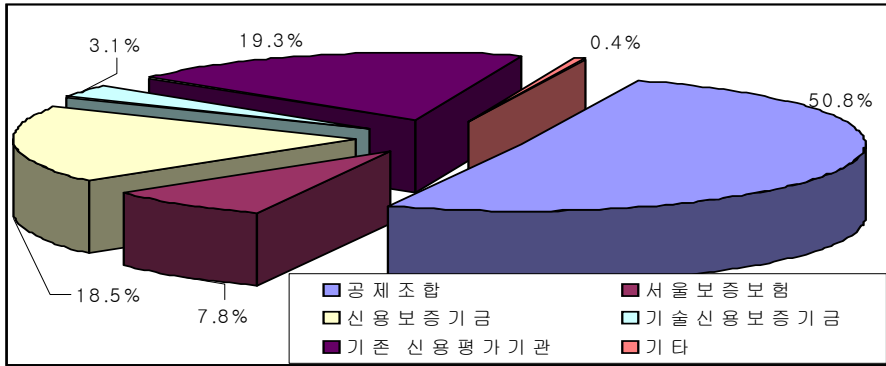
구 분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 신용평가를 전제로 하되, 신용이 부족한 업체의 경우는 담보도 종합적으로 판단해야 한다	353건 (78.3%)	483건 (73.3%)	141건 (77.5%)	977건 (75.6%)
② 담보요구 없이 오로지 업체의 신용도에 의해서만 평가하는 것이 바람직하다	88건 (19.5%)	158건 (24.0%)	36건 (19.8%)	182건 (21.8%)
③ 신용평가 없이 담보만으로 평가해서 보증서를 발급해야 한다	10건 (2.2%)	18건 (2.7%)	5건 (2.7%)	33건 (2.6%)



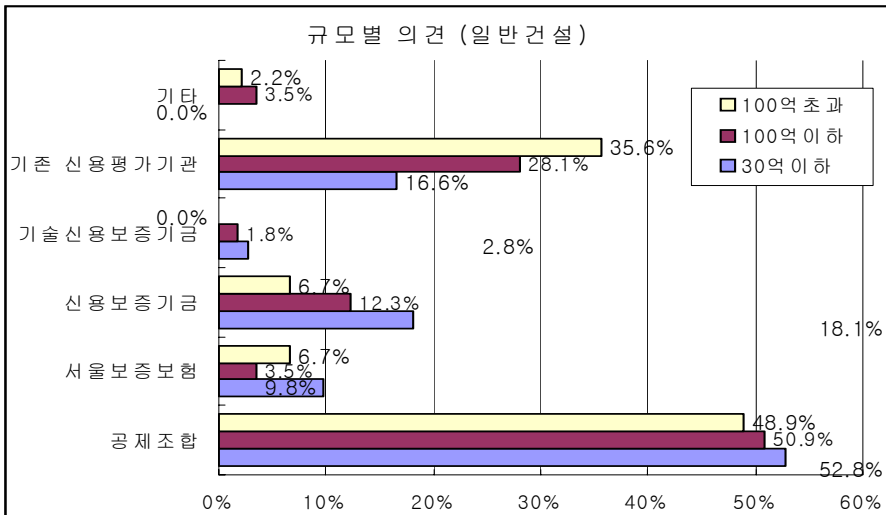
최근 정부는 입찰참가자격사전심사제도(PQ) 운용과 관련하여 **PQ심사시 신용평가기관의 신용평가등급의 활용을 의무화**할 계획을 가지고 있습니다. 현재 신용평가기관으로는 신용정보의이용및보호에관한법률 제4조에 규정된 지정평가기관(한국기업평가, 한국신용정보, 서울신용평가정보, 한국신용평가 등)이 있으며, **신용보증기금을 평가기관에 추가**하려고 준비하고 있습니다.

5. [신용평가기관] 건설업체 신용평가를 가장 객관적이고 신뢰있게 수행할 수 있는 기관은 어디라고 생각하십니까 2개만 골라 주십시오? (,)
- ① 공제조합, ② 서울보증보험(주), ③ 신용보증기금, ④ 기술신용보증기금,
 ⑤ 기존 신용평가기관 (한국기업평가, 한국신용정보, 서울신용평가정보, 한국신용평가 등)
 ⑥ 기타()

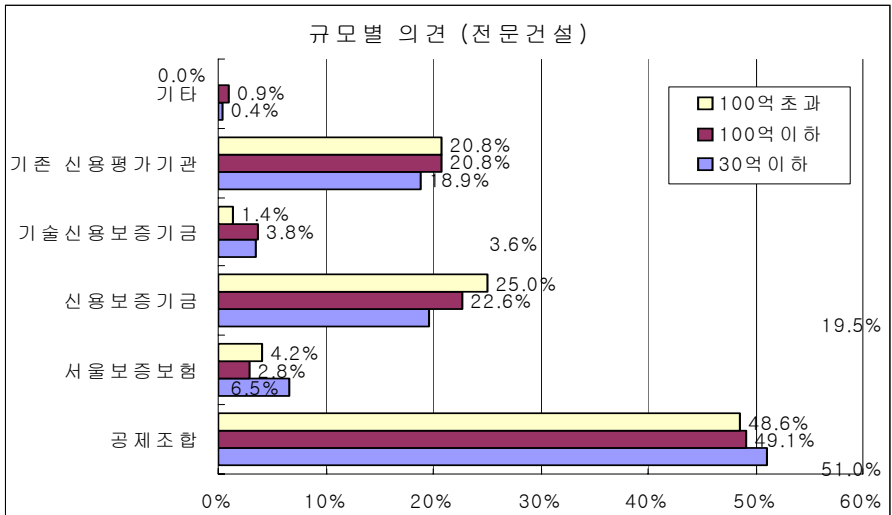
구 분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 공제조합	414건 (52.4%)	597건 (50.5%)	159건 (48.3%)	1170건 (50.8%)
② 서울보증보험(주)	72건 (9.1%)	73건 (6.2%)	34건 (10.3%)	119건 (7.8%)
③ 신용보증기금	132건 (16.7%)	233건 (19.7%)	60건 (18.2%)	425건 (18.5%)
④ 기술신용보증기금	18건 (2.3%)	43건 (3.6%)	11건 (3.3%)	72건 (3.1%)
⑤ 기존 신용평가기관 (한국기업평가, 한국신용정보, 서울신용평가정보, 한국신용평가 등)	151건 (19.1%)	230건 (19.5%)	64건 (19.5%)	445건 (19.3%)
⑥ 기타	3건 (0.4%)	6건 (0.5%)	1건 (0.3%)	10건 (0.4%)



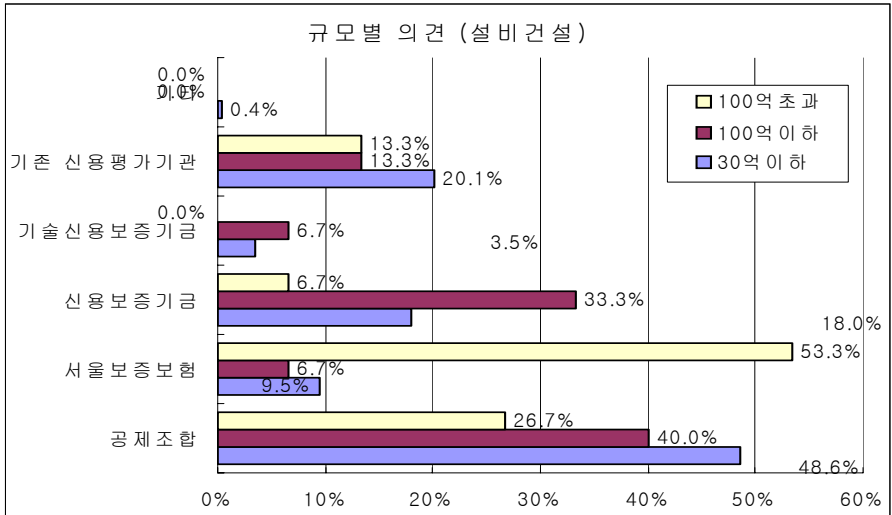
일반건설	30억 이하	100억 이하	100억 초과	계
① 공제조합	306건 (52.8%)	29건 (50.9%)	22건 (48.9%)	357건 (52.3%)
② 서울보증보험(주)	57건 (9.8%)	2건 (3.5%)	3건 (6.7%)	62건 (9.1%)
③ 신용보증기금	105건 (18.1%)	7건(12.3%)	3건 (6.7%)	115건 (16.9%)
④ 기술신용보증기금	16건 (2.8%)	1건 (1.8%)	0건 (0.0%)	17건 (2.5%)
⑤ 기존 신용평가기관 (한국기업평가, 한국신용정보, 서울신 용평가정보, 한국신용평가 등)	96건 (16.6%)	16건 (28.1%)	16건 (35.6%)	128건 (18.8%)
⑥ 기타	0건 (0.0%)	2건 (3.5%)	1건 (2.2%)	3건 (0.4%)



전문건설	10억 이하	20억 이하	30억 초과	계
① 공제조합	483건 (51.0%)	52건 (49.1%)	35건 (48.6%)	570건 (50.7%)
② 서울보증보험(주)	62건 (6.5%)	3건 (2.8%)	3건 (4.2%)	68건 (6.0%)
③ 신용보증기금	185건 (19.5%)	24건 (22.6%)	18건 (25.0%)	227건 (20.2%)
④ 기술신용보증기금	34건 (3.6%)	4건 (3.8%)	1건 (1.4%)	39건 (3.5%)
⑤ 기존 신용평가기관 (한국기업평가, 한국신용정보, 서울신용평가정보, 한국신용평가 등)	179건 (18.9%)	22건 (20.8%)	15건 (20.8%)	216건 (19.2%)
⑥ 기타	4건 (0.4%)	1건 (0.9%)	0건 (0.0%)	5건 (0.4%)



설비건설	10억 이하	20억 이하	30억 초과	계
① 공제조합	138건 (48.6%)	6건 (40.0%)	4건 (26.7%)	148건 (47.1%)
② 서울보증보험(주)	27건 (9.5%)	1건 (6.7%)	8건 (53.3%)	36건 (11.5%)
③ 신용보증기금	51건 (18.0%)	5건 (33.3%)	1건 (6.7%)	57건 (18.2%)
④ 기술신용보증기금	10건 (3.5%)	1건 (6.7%)	0건 (0.0%)	11건 (3.5%)
⑤ 기존 신용평가기관 (한국기업평가, 한국신용정보, 서울신 용평가정보, 한국신용평가 등)	57건 (20.1%)	2건 (13.3%)	2건 (13.3%)	6건 (19.4%)
⑥ 기타	1건 (0.4%)	0건 (0.0%)	0건 (0.0%)	1건 (0.3%)



5-1 공제조합의 조합원 신용평가에 대해 객관적이고 신뢰할 수 있다고 생각하십니까?

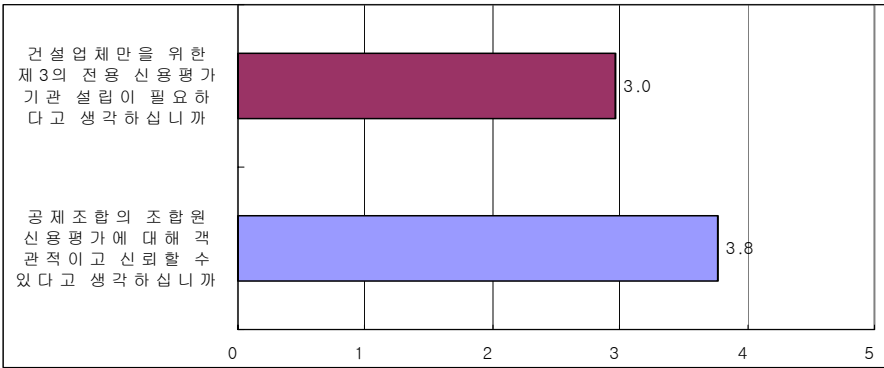
전혀 그렇지 않다. 1 - 2 - 3 - 4 - 5 매우 그렇다.

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	계
공제조합의 조합원 신용평가에 대해 객관적이고 신뢰할 수 있다고 생각하십니까?	3.72	3.85	3.65	3.77

5-2 건설업체만을 위한 제3의 전용 신용평가기관 설립이 필요하다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다. 1 - 2 - 3 - 4 - 5 매우 그렇다.

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	계
건설업체만을 위한 제3의 전용 신용평가기관 설립이 필요하다고 생각하십니까?	3.08	2.88	2.95	2.96



건설업 등록시에만 자본금을 갖추었다가 건설업 등록후에 이를 유용함으로써 등록기준을 계속 유지하지 않거나 공사낙찰 후 실제로는 공사를 수행하지 않고 다른 건설업자에게 넘기는 페이퍼컴퍼니, 핸드폰컴퍼니 등이 입찰브로커로서 불법행위를 일삼아 오히려 건설한 업체가 시장에서 도태되고 부실공사의 원인이 되는 등 부실건설업자 난립으로 인한 피해가 급증하고 있어 건설업 등록기준 정비 및 상시 퇴출시스템 도입 등 제도적 보완장치의 필요에 의하여 건설업 등록기준의 하나로서 **보증가능금액확인제도**가 도입·운영되고 있습니다.

6. [보증가능금액확인서제도] 다음은 보증가능금액확인서 제도에 관한 질문입니다. 각각의 항목에 대해 생각하시는 바를 보기에서 골라 기입하여 주십시오.

6-1 보증가능금액확인서제도는 꼭 필요하며 유용하다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다. 1 - 2 - 3 - 4 - 5 매우 그렇다.

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	계
① 보증가능금액확인서제도는 꼭 필요하며 유용하다고 생각하십니까?	3.47	3.68	3.48	3.58

6-2 보증가능금액확인서제도가 부실·부적격업체의 진입제한 및 시장퇴출에 도움이 되었다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다. 1 - 2 - 3 - 4 - 5 매우 그렇다.

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	계
② 보증가능금액확인서제도가 부실·부적격업체의 진입제한 및 시장퇴출에 도움이 되었다고 생각하십니까?	3.33	3.49	3.42	3.43

6-3 보증가능금액확인서 발급기관의 다양화가 필요하다고 생각하십니까? [현재는 공제조합과 서울보증보험(주)]

전혀 그렇지 않다. 1 - 2 - 3 - 4 - 5 매우 그렇다.

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	계
③ 보증가능금액확인서 발급기관의 다양화가 필요하다고 생각하십니까? [현재는 공제조합과 서울보증보험(주)]	3.15	2.93	2.77	2.99

6-4 부적격업체 퇴출을 위한 엄격한 심사 및 자격기준 강화에 따른 확인서 발급 등 현재보다 강한 규제가 필요하다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다. 1 - 2 - 3 - 4 - 5 매우 그렇다.

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	계
④ 부적격업체 퇴출을 위한 엄격한 심사 및 자격기준 강화에 따른 확인서 발급 등 현재보다 강한 규제가 필요하다고 생각하십니까?	3.64	3.68	3.62	3.66

6-5 신용평가 결과에 따른 보증가능금액의 차등화가 요구된다고 생각하십니까?
 전혀 그렇지 않다. 1 - 2 - 3 - 4 - 5 매우 그렇다.

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	계
⑤ 신용평가 결과에 따른 보증가능금액의 차등화가 요구된다고 생각하십니까?	3.57	3.68	3.62	3.63

6-6 보증가능금액을 예치한후 보증기관으로부터 다시 재대출을 받고 있으나, 이에 대한 규제가 필요하다(대출을 하향 조정)고 생각하십니까?
 전혀 그렇지 않다. 1 - 2 - 3 - 4 - 5 매우 그렇다.

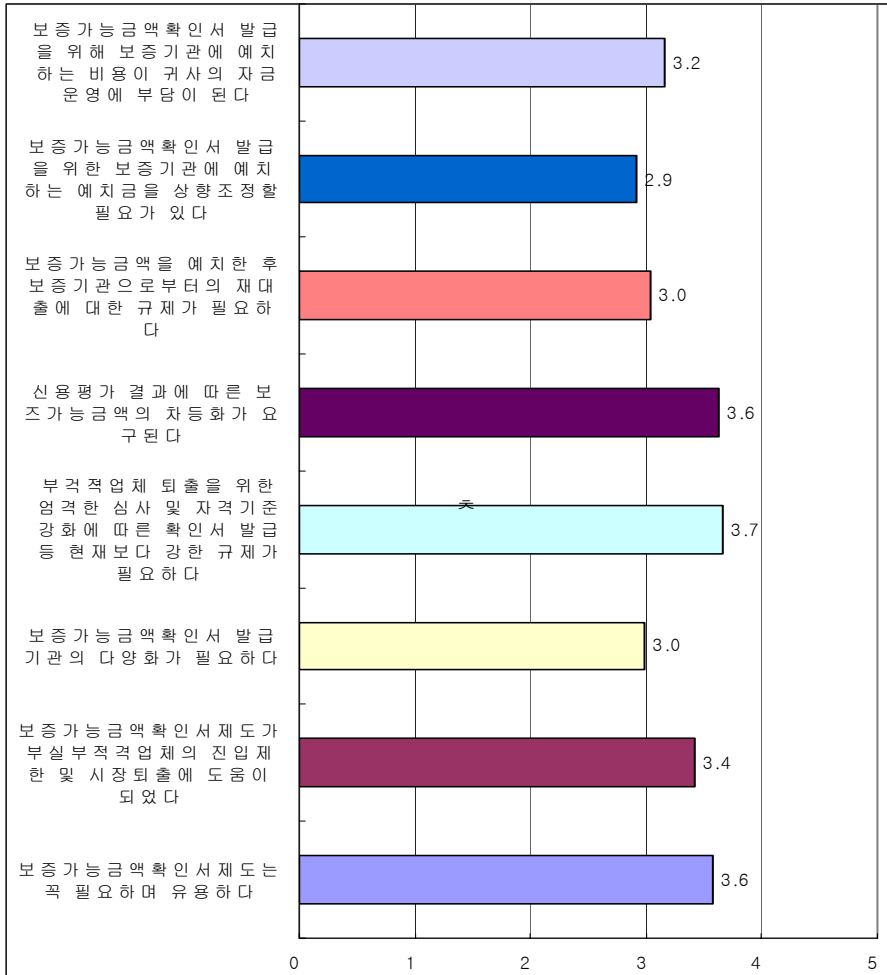
항 목	중요도			
	일반	전문	설비	계
⑥ 보증가능금액을 예치한후 보증기관으로부터 다시 재대출을 받고 있으나, 이에 대한 규제가 필요하다(대출을 하향 조정)고 생각하십니까?	3.17	2.98	2.85	3.03

6-7 보증가능금액확인서 발급을 위한 보증기관에 예치하는 예치금을 상향조정할 필요가 있다고 생각하십니까? [현재는 업종별 자본금의 20~50% 범위]
 전혀 그렇지 않다. 1 - 2 - 3 - 4 - 5 매우 그렇다.

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	계
⑦ 보증가능금액확인서 발급을 위한 보증기관에 예치하는 예치금을 상향조정할 필요가 있다고 생각하십니까? [현재는 업종별 자본금의 20~50% 범위]	2.92	2.92	2.91	2.92

6-8 보증가능금액확인서 발급을 위해 보증기관에 예치하는 비용이 귀사의 자금운영에 부담이 되십니까?
 전혀 그렇지 않다. 1 - 2 - 3 - 4 - 5 매우 그렇다.

항 목	중요도			
	일반	전문	설비	계
⑧ 보증가능금액확인서 발급을 위해 보증기관에 예치하는 비용이 귀사의 자금운영에 부담이 되십니까?	3.08	3.21	3.17	3.16



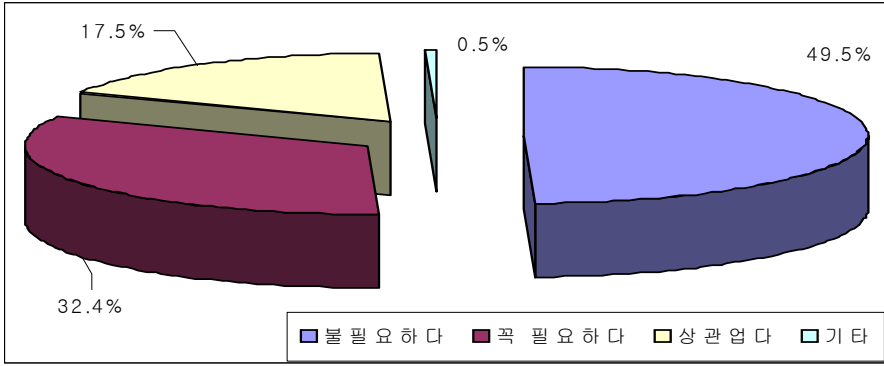
III. 보증기관의 다원화에 관한 질문입니다.

현재 건설보증은 업역별 공제조합(일반, 전문, 설비)에서 주로 운용되고 있으며, 서울보증보험(주), 신용보증기금, 은행 등에서 일부 건설보증을 취급하고 있습니다. 대부분의 건설보증이 공제조합을 중심으로 이루어지고 있으나, 근래 서울보증보험(주)과 신용보증기금 등의 건설보증 실적이 크게 증가하고 있는 추세입니다.

최근 정부는 **실질적이고 엄격한 보증심사**를 위해 **보증기관을 우선 은행까지 확대**하고 이후(보증시장 개방시) 손해보험사까지 확대(보증기관의 **다원화**)할 계획을 가지고 있습니다.

1. 여러 건설보증기관이 서로 상이한 조건의 보증서비스를 제공하며 경쟁하게 될 보증기관의 다원화(시장개방)에 대한 귀하의 견해는 어떻습니까? ()
- ① 불필요하다고 생각한다.(지금의 기관으로도 충분하다. 현 건설시장 규모로는 경쟁은 비효율적이며, 현재 기관에서 제공하는 서비스로도 충분하다.)
 - ② 꼭 필요하다고 생각한다.(현재 기관으로는 부족하며, 서비스가 더욱 향상 될 것이다.)
 - ③ 아무래도 상관없다.(별로 달라질 것이 없을 것이다.)
 - ④ 기타 ()

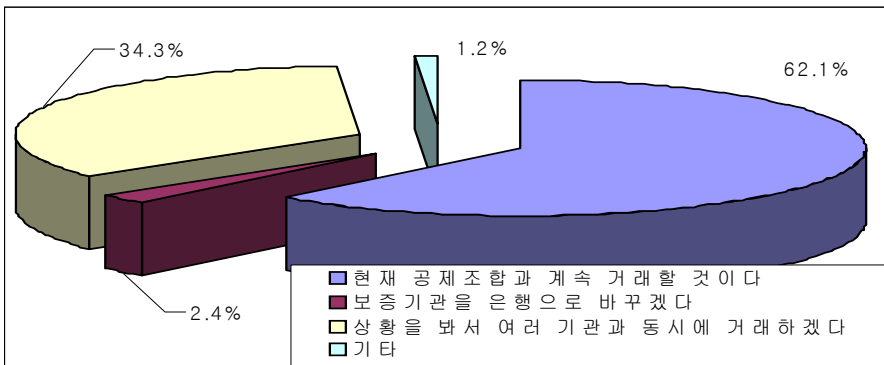
구 분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 불필요하다고 생각한다. (지금의 기관으로도 충분하다. 현 건설시장 규모로는 경쟁은 비효율적이며, 현재 기관에서 제공하는 서비스로도 충분하다)	186건 (41.2%)	356건 (53.3%)	104건 (56.5%)	646건 (49.5%)
② 꼭 필요하다고 생각한다. (현재 기관으로는 부족하며, 서비스가 더욱 향상 될 것이다)	179건 (39.6%)	199건 (29.8%)	45건 (24.5%)	423건 (32.4%)
③ 아무래도 상관없다. (별로 달라질 것이 없을 것이다)	86건 (19.0%)	107건 (16.0%)	35건 (19.0%)	228건 (17.5%)
④ 기타	1건 (0.2%)	6건 (0.9%)	0건 (0.0%)	7건 (0.5%)



2. 보증기관이 은행으로 확대될 경우 보증거래는 어떻게 하시겠습니까? ()

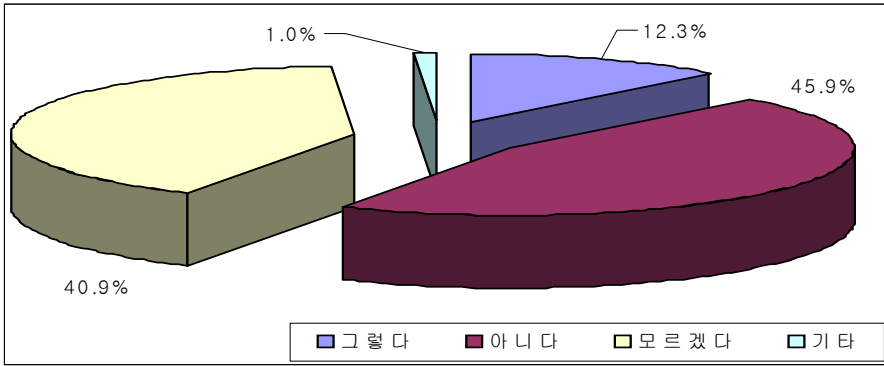
- ① 현재 공제조합과 계속 거래할 것이다.
- ② 보증기관을 은행으로 바꾸겠다.
- ③ 상황을 봐서 여러 기관과 동시에 거래하겠다.
- ④ 기타 ()

구분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 현재 공제조합과 계속 거래할 것이다	268건	435건	108건	812건
다	(59.7%)	(65.2%)	(58.7%)	(62.1%)
② 보증기관을 은행으로 바꾸겠다	6건 (1.3%)	19건 (2.8%)	7건 (3.8%)	32건 (2.4%)
③ 상황을 봐서 여러 기관과 동시에 거래하겠다	172건	208건	68건	448건
	(38.3%)	(31.1%)	(37.0%)	(34.3%)
④ 기타	3건 (0.7%)	6건 (0.9%)	1건 (0.5%)	16건 (1.6%)



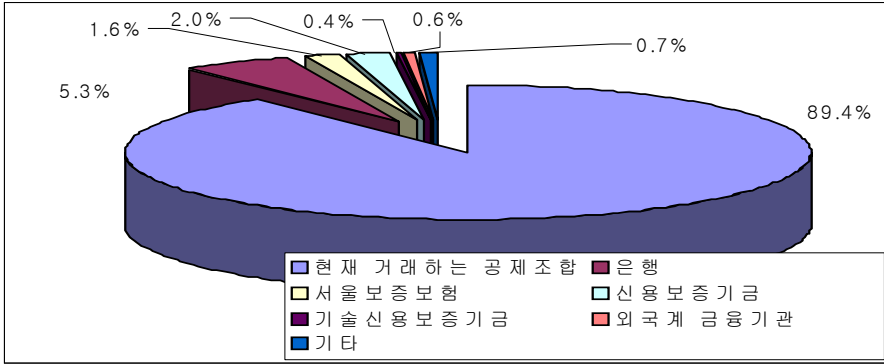
3. 보증기관이 은행이나 손해보험사까지 확대될 경우 정부의 의도대로 실질적이고
 엄격한 보증심사가 가능하리라고 생각하십니까? ()
- ① 그렇다. ② 아니다. ③ 모르겠다. ④ 기타 ()

구 분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 그렇다	74건 (16.3%)	69건 (10.3%)	17건 (9.2%)	160건 (12.3%)
② 아니다	196건 (43.2%)	320건 (47.9%)	83건 (45.1%)	599건 (45.9%)
③ 모르겠다.	180건 (39.6%)	271건 (40.6%)	83건 (45.1%)	534건 (40.9%)
④ 기타	4건 (0.9%)	8건 (1.2%)	1건 (0.5%)	13건 (1.0%)



4. 보증기관 다원화시 가장 선호하는(거래하고 싶은) 보증기관은 어디입니까? ()
- ① 현재 거래하고 있는 공제조합, ② 은행, ③ 서울보증보험(주), ④ 신용보증기금,
 ⑤ 기술신용보증기금, ⑥ 외국계 금융기관, ⑦ 기타()

구 분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 현재 거래하고 있는 공제조합	383건 (89.2%)	579건 (89.9%)	152건 (88.4%)	1118건 (89.3%)
② 은행	23건 (5.3%)	31건 (4.8%)	12건 (7.0%)	66건 (5.3%)
③ 서울보증보험(주)	4건 (0.9%)	11건 (1.7%)	5건 (2.9%)	20건 (1.6%)
④ 신용보증기금	9건 (2.1%)	14건 (2.2%)	2건 (1.2%)	25건 (2.0%)
⑤ 기술신용보증기금	3건 (0.7%)	2건 (0.3%)	0건 (0.0%)	5건 (0.4%)
⑥ 외국계 금융기관	4건 (0.9%)	2건 (0.3%)	1건 (0.6%)	7건 (0.6%)
⑦ 기타	4건 (0.5%)	5건 (0.8%)	0건 (0.0%)	9건 (0.7%)

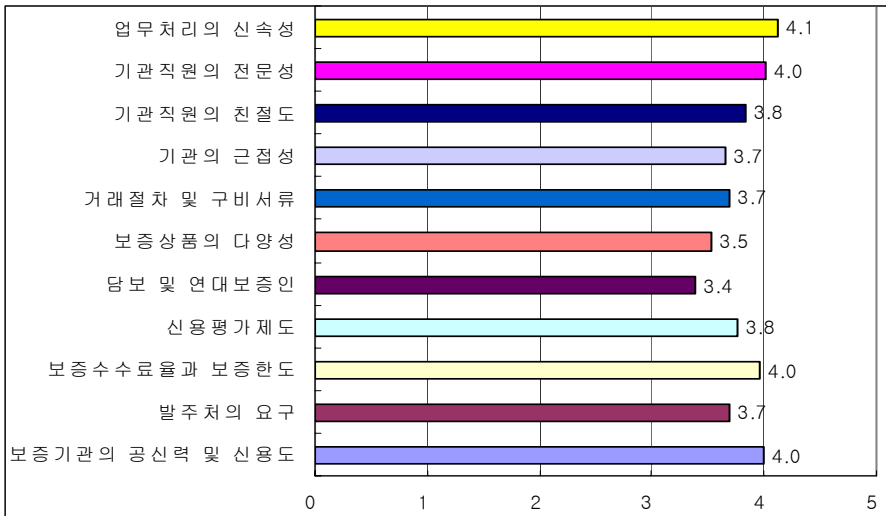


5. 귀하가 보증기관 선택에서 가장 중요하게 생각하는 기준은 무엇입니까? 각각의 항목에 대해 생각하시는 중요도를 보기에서 골라 기입하여 주십시오.

<보 기>				
1. 전혀 중요하지 않음	2. 중요하지 않음	3. 보통	4. 중요	5. 매우 중요

대외신인도	① 보증기관의 공신력 및 신용도	1 - 2 - 3 - 4 - 5
	② 발주처의 요구(인식)	1 - 2 - 3 - 4 - 5
보증제도	③ 보증수수료율과 보증한도	1 - 2 - 3 - 4 - 5
	④ 신용평가 제도	1 - 2 - 3 - 4 - 5
	⑤ 담보 및 연대보증인	1 - 2 - 3 - 4 - 5
	⑥ 보증상품의 다양성	1 - 2 - 3 - 4 - 5
업무서비스	⑦ 거래 절차 및 구비서류	1 - 2 - 3 - 4 - 5
	⑧ 기관의 근접성	1 - 2 - 3 - 4 - 5
	⑨ 기관직원의 친절도	1 - 2 - 3 - 4 - 5
	⑩ 기관직원의 전문성	1 - 2 - 3 - 4 - 5
	⑪ 업무처리의 신속성	1 - 2 - 3 - 4 - 5

<보 기>						
1. 전혀 중요하지 않음		2. 중요하지 않음		3. 보통	4. 중요	5. 매우 중요
구 분	항 목	중요도				
		일반	전문	설비	계	
대외신인도	① 보증기관의 공신력 및 신용도	3.95	4.04	3.91	3.99	
	② 발주처의 요구(인식)	3.69	3.70	3.67	3.69	
보증제도	③ 보증수수료율과 보증한도	3.93	4.04	3.88	3.97	
	④ 신용평가 제도	3.70	3.80	3.73	3.76	
	⑤ 담보 및 연대보증인	3.47	3.36	3.35	3.40	
	⑥ 보증상품의 다양성	3.58	3.53	3.46	3.54	
업무서비스	⑦ 거래 절차 및 구비서류	3.75	3.67	3.60	3.69	
	⑧ 기관의 근접성	3.62	3.71	3.54	3.65	
	⑨ 기관직원의 친절도	3.78	3.92	3.68	3.84	
	⑩ 기관직원의 전문성	3.95	4.08	3.88	4.01	
	⑪ 업무처리의 신속성	4.11	4.16	3.99	4.12	



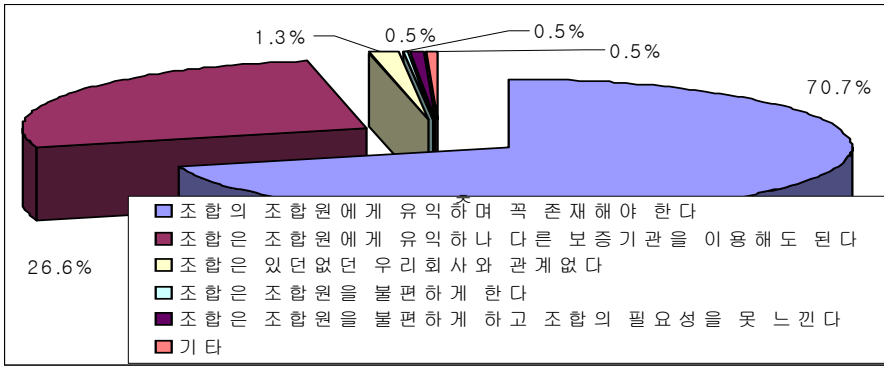
IV. 보증기관(공제조합)에 관련된 질문입니다.

다음은 건설보증을 주로 취급하고 있는 **공제기관**에 대한 질문입니다. 현재 보증기관인 공제조합은 조합원들의 출자금을 바탕으로 조합원들에 대한 보증과 용자서비스 등을 제공하고 있습니다.

또한 공제조합은 일반건설업체를 위한 건설공제조합과 전문건설업체를 위한 전문건설공제조합, 설비건설업체를 위한 대한설비건설공제조합 등이 있습니다. 현재는 업역별 공제조합에 대한 가입이 자유화(임의화)되어 업역과 상관없이 임의로 보증기관을 선택하실 수 있습니다.

1. 공제조합에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까? ()
- ① 조합은 조합원에게 유익하며, 꼭 존재해야 한다
 - ② 조합은 조합원에게 유익하나, 다른 보증기관을 이용해도 된다
 - ③ 조합이 있던 없던 우리회사하고 관계없다.
 - ④ 조합은 조합원을 불편하게 한다
 - ⑤ 조합은 조합원을 불편하게 하고 조합의 필요성을 못 느낀다
 - ⑥ 기타 ()

구 분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 조합은 조합원에게 유익하며, 꼭 존재해야한다	280건 (61.7%)	509건 (76.4%)	133건 (71.9%)	922건 (70.7%)
② 조합은 조합원에게 유익하나, 다른 보증기관을 이용해도 된다	160건 (35.2%)	142건 (21.3%)	45건 (24.3%)	347건 (26.6%)
③ 조합이 있던 없던 우리회사하고 관계없다	7건 (1.5%)	6건 (0.9%)	4건 (2.2%)	17건 (1.3%)
④ 조합은 조합원을 불편하게 한다	3건 (0.7%)	2건 (0.3%)	1건 (0.5%)	6건 (0.5%)
⑤ 조합은 조합원을 불편하게 하고 조합의 필요성을 못 느낀다	3건 (0.7%)	2건 (0.3%)	1건 (0.5%)	6건 (0.5%)
⑥ 기타	1건 (0.2%)	5건 (0.8%)	1건 (0.5%)	7건 (0.5%)

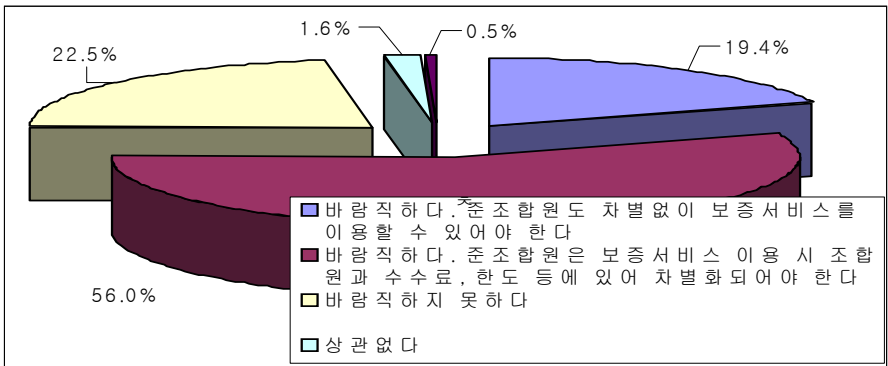


공제조합은 조합원에 한하여 보증을 제공할 수 있도록 되어 있는 현재의 규정으로 인해, 급속히 변화하고 있는 각종 입찰방식의 변경에 따른 보증수요에 따라가지 못하고 있습니다. 예를들어 사업이행보증, 일괄입찰방식에 의한 계약보증 등은 **비조합원**이 포함되어 있어 공제조합에서 보증서를 발급하기 어려운 실정입니다.

2. 조합원에게만 서비스를 제공하는 공제조합에서 준조합원제도를 신설하는데 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 바람직하다. 이때, 준조합원도 조합원과 차별없이 보증서비스를 이용할 수 있어야 한다.
- ② 바람직하다. 단, 준조합원은 보증서비스 이용시 조합원과 수수료나 한도 등에 있어 차별되어야 한다.
- ③ 바람직하지 못하다. 현재대로 조합원만이 보증을 이용할 수 있어야 한다.
- ④ 상관없다.
- ⑤ 기타 ()

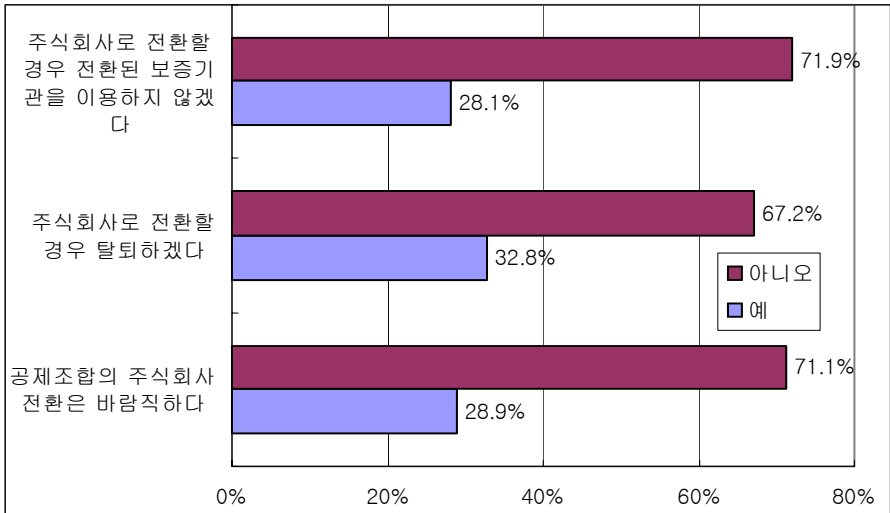
구 분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 바람직하다. 이때, 준조합원도 조합원과 차별없이 보증서비스를 이용할 수 있어야 한다	72건 (16.0%)	135건 (20.3%)	45건 (24.5%)	258건 (19.4%)
② 바람직하다. 단, 준조합원은 보증서비스 이용시 조합원과 수수료나 한도 등에 있어 차별되어야 한다	263건 (58.3%)	356건 (53.5%)	109건 (59.2%)	728건 (56.0%)
③ 바람직하지 못하다. 현재대로 조합원만이 보증을 이용할 수 있어야 한다	112건 (24.8%)	157건 (23.6%)	24건 (13.0%)	293건 (22.5%)
④ 상관없다	4건 (0.9%)	13건 (2.0%)	4건 (2.2%)	21건 (1.6%)
⑤ 기타	0건 (0.0%)	5건 (0.8%)	2건 (1.1%)	7건 (0.5%)



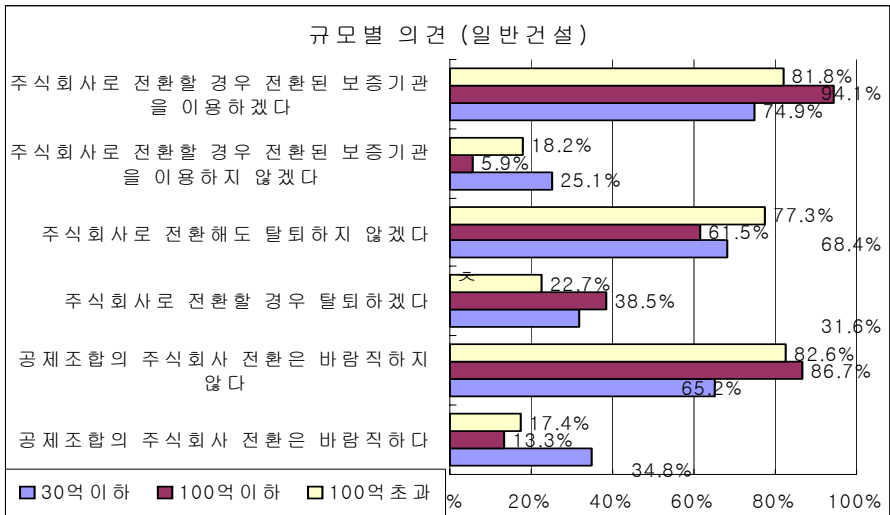
3. 현재 조합은 공제조합이라는 틀 속에서 보증과 융자사업을 운영하고 있습니다. 향후 공제조합이 주식회사로 전환하는 데 대해 어떻게 생각하십니까?

① 공제조합보다 주식회사로 전환하는 것이 바람직하다	(예. 아니오)
② 주식회사로 전환할 경우 탈퇴(출자금)를 주식으로 전환하지 않고 인출할 것이다	(예. 아니오)
③ 주식회사로 전환할 경우 전환된 보증기관(주식회사)를 이용하지 않겠다	(예. 아니오)
④ 기타	(예. 아니오)

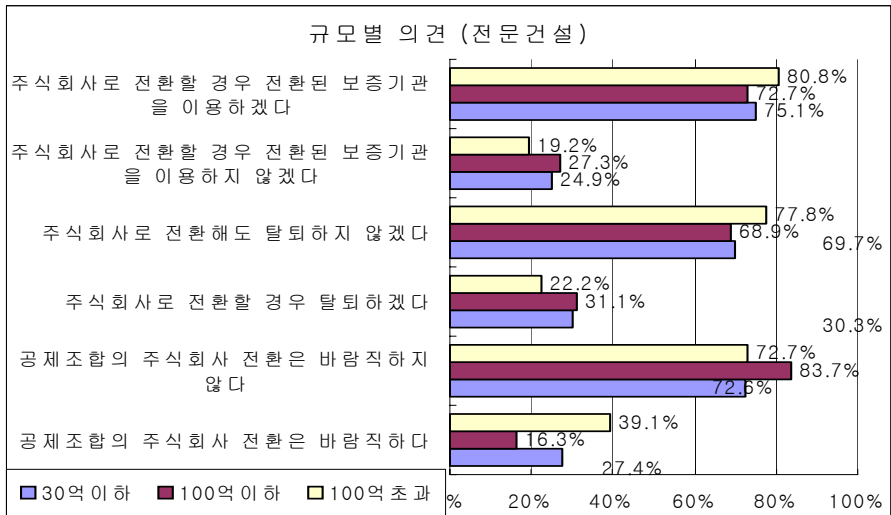
항 목	일반건설		전문건설		설비건설		계	
	예	아니오	예	아니오	예	아니오	예	아니오
① 공제조합보다 주식회사로 전환하는 것이 바람직하다.	133건 (32.9%)	271건 (67.1%)	167건 (28.1%)	428건 (71.9%)	36건 (22.0%)	128건 (78.0%)	336건 (28.9%)	827건 (81.1%)
② 주식회사로 전환할 경우 탈퇴(출자금을 주식으로 전환하지 않고 인출)할 것이다.	116건 (32.0%)	247건 (68.0%)	164건 (30.8%)	369건 (69.2%)	66건 (41.5%)	93건 (58.5%)	346건 (32.8%)	709건 (67.2%)
③ 주식회사로 전환할 경우 전환된 보증기관(주식회사)을 이용하지 않겠다.	89건 (24.8%)	270건 (75.2%)	135건 (25.6%)	393건 (74.4%)	71건 (43.6%)	92건 (56.4%)	295건 (28.1%)	755건 (71.9%)



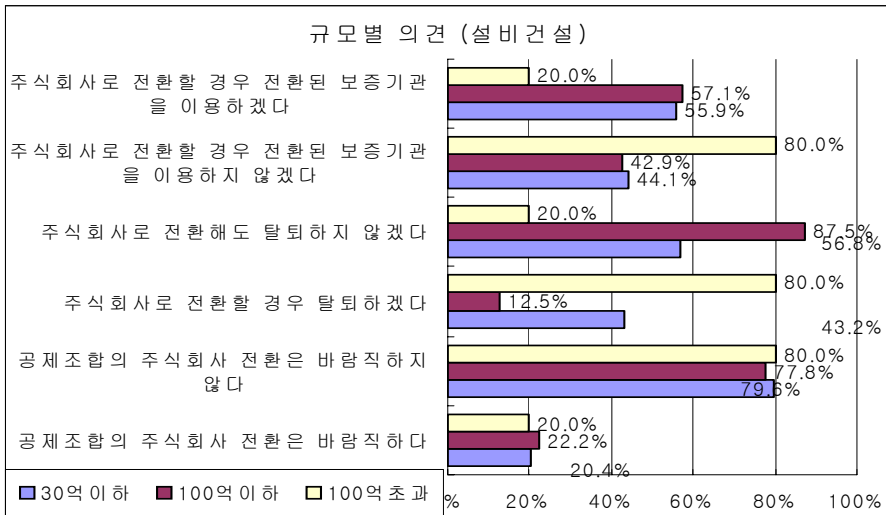
일반건설	30억 이하		100억 이하		100억 초과		계	
	예	아니오	예	아니오	예	아니오	예	아니오
① 공제조합보다 주식회사로 전환하는 것이 바람직하다.	133건 (32.9%)	195건 (65.2%)	4건 (13.3%)	26건 (86.7%)	4건 (17.4%)	19건 (82.6%)	112건 (31.8%)	240건 (68.2%)
② 주식회사로 전환할 경우 탈퇴(출자금을 주식으로 전환하지 않고 인출)할 것이다.	116건 (32.0%)	182건 (68.4%)	10건 (38.5%)	16건 (61.5%)	5건 (22.7%)	17건 (77.3%)	99건 (31.5%)	215건 (68.5%)
③ 주식회사로 전환할 경우 전환된 보증기관(주식회사)을 이용하지 않겠다.	89건 (24.8%)	197건 (74.9%)	1건 (5.9%)	16건 (94.1%)	4건 (18.2%)	18건 (81.8%)	71건 (23.5%)	231건 (76.5%)



전문건설	30억 이하		100억 이하		100억 초과		계	
	예	아니오	예	아니오	예	아니오	예	아니오
① 공제조합보다 주식회사로 전환하는 것이 바람직하다.	134건 (27.4%)	355건 (72.6%)	8건 (16.3%)	41건 (83.7%)	9건 (39.1%)	24건 (72.7%)	151건 (26.4%)	420건 (73.6%)
② 주식회사로 전환할 경우 탈퇴(출자금을 주식으로 전환하지 않고 인출)할 것이다.	133건 (30.3%)	306건 (69.7%)	14건 (31.1%)	31건 (68.9%)	6건 (22.2%)	21건 (77.8%)	153건 (29.9%)	358건 (70.1%)
③ 주식회사로 전환할 경우 전환된 보증기관(주식회사)을 이용하지 않겠다.	109건 (24.9%)	328건 (75.1%)	12건 (27.3%)	32건 (72.7%)	5건 (19.2%)	21건 (80.8%)	126건 (24.9%)	381건 (75.1%)



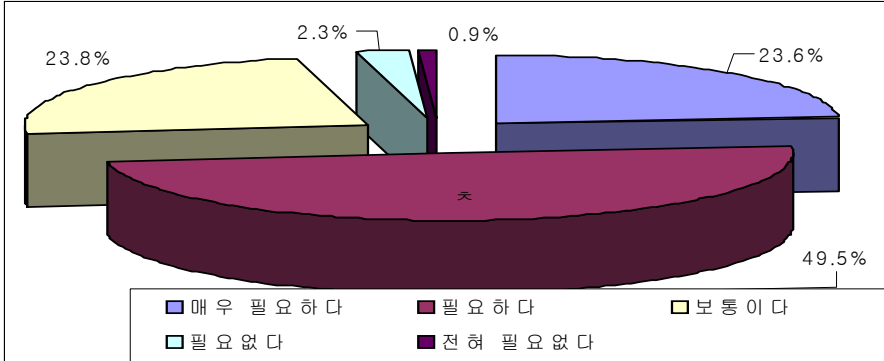
설비건설	30억 이하		100억 이하		100억 초과		계	
	예	아니오	예	아니오	예	아니오	예	아니오
① 공제조합보다 주식회사로 전환하는 것이 바람직하다.	29건 (20.4%)	113건 (79.6%)	2건 (22.2%)	7건 (77.8%)	1건 (20.0%)	4건 (80.0%)	32건 (20.5%)	124건 (79.5%)
② 주식회사로 전환할 경우 탈퇴(출자금을 주식으로 전환하지 않고 인출)할 것이다.	60건 (43.2%)	79건 (56.8%)	1건 (12.5%)	7건 (87.5%)	4건 (80.0%)	1건 (20.0%)	65건 (42.8%)	87건 (57.2%)
③ 주식회사로 전환할 경우 전환된 보증기관(주식회사)을 이용하지 않겠다.	63건 (44.1%)	80건 (55.9%)	3건 (42.9%)	4건 (57.1%)	4건 (80.0%)	1건 (20.0%)	70건 (45.2%)	85건 (54.8%)



4. 조합이 조합원 여러분들께 보증 및 융자 이외의 서비스와 편익을 제공하여야 할 필요성이 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 필요하다 ② 필요하다 ③ 보통이다 ④ 필요없다 ⑤ 전혀 필요없다

구 분	일반건설	전문건설	설비건설	계
① 매우 필요하다	100건 (22.2%)	164건 (25.1%)	38건 (21.3%)	302건 (23.6%)
② 필요하다	223건 (49.4%)	330건 (50.5%)	81건 (45.5%)	634건 (49.5%)
③ 보통이다	114건 (25.3%)	139건 (21.3%)	52건 (29.2%)	305건 (23.8%)
④ 필요없다	8건 (1.8%)	16건 (2.5%)	6건 (3.4%)	30건 (2.3%)
⑤ 전혀 필요없다	6건 (1.3%)	4건 (0.6%)	1건 (0.6%)	11건 (0.9%)

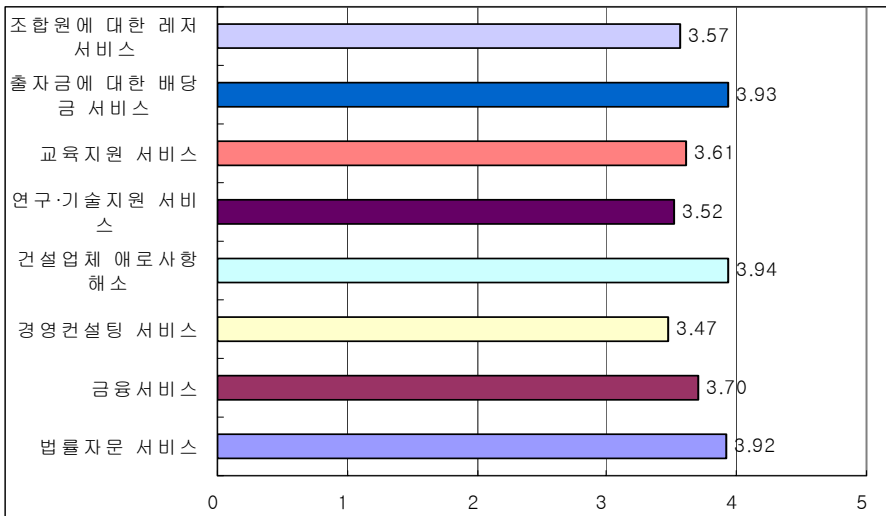


5. 현재 공제조합은 보증과 용자 관련 서비스를 주고 제공하고 있습니다. 향후 공제 조합이 추가로 제공했으면 하는 서비스를 말해주시시오

<보 기>				
1. 전혀 필요없다	2. 별로 필요없다	3. 보통	4. 약간 필요하다	5. 매우 필요하다

① 법률자문 서비스	1 - 2 - 3 - 4 - 5
② 금융서비스(대출, 보험, 예금 등) 강화	1 - 2 - 3 - 4 - 5
③ 경영컨설팅 서비스	1 - 2 - 3 - 4 - 5
④ 건설업체 애로사항 해소	1 - 2 - 3 - 4 - 5
⑤ 연구·기술 지원 서비스	1 - 2 - 3 - 4 - 5
⑥ 교육지원 서비스	1 - 2 - 3 - 4 - 5
⑦ 출자금에 대한 배당금 서비스	1 - 2 - 3 - 4 - 5
⑧ 조합원에 대한 레저서비스(콘도, 스키장, 골프장 이용 혜택 등)	1 - 2 - 3 - 4 - 5
⑨ 기타	1 - 2 - 3 - 4 - 5

<보 기>				
1. 전혀 필요없다	2. 별로 필요없다	3. 보통	4. 약간 필요하다	5. 매우 필요하다
항 목	중요도			
	일반	전문	설비	계
① 법률자문 서비스	3.81	3.98	3.93	3.92
② 금융서비스(대출, 보험, 예금 등) 강화	3.67	3.73	3.66	3.70
③ 경영컨설팅 서비스	3.36	3.57	3.38	3.47
④ 건설업체 애로사항 해소	3.80	4.04	3.88	3.94
⑤ 연구·기술 지원 서비스	3.39	3.59	3.57	3.52
⑥ 교육지원 서비스	3.53	3.66	3.63	3.61
⑦ 출자금에 대한 배당금 서비스	3.88	3.99	3.84	3.93
⑧ 조합원에 대한 레저서비스(콘도, 스키장, 골프장 이용혜택 등)	3.46	3.61	3.70	3.57



[기타] 보증제도와 관련된 문제점이나 바라는 점을 자유롭게 서술해 주십시오.