

연구보고서 2010-7

건설산업에 필요한 금융상품에 관한 연구

2010. 12.



대한건설정책연구원
Korea Research Institute of Construction Policy

연구진

박광배 책임연구원

김혜원 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발 간 사

건설보증상품은 건설생산 과정의 특성에서 비롯되는 의무불이행 위험을 보완하기 위한 수단이라고 할 수 있으며, 금융상품은 기업운영과정에서 자금조달을 위한 수단입니다. 건설산업에서 필요한 보증상품과 융자상품은 각 업역별로 설립되어 있는 공제조합이 주도하고 있습니다.

최근 건설산업과 건설보증시장에 변화가 이루어지고 있습니다. 이러한 변화는 건설산업의 효율성 제고를 통한 경쟁력 향상에 목적이 있는 것으로 생각됩니다.

건설보증상품과 건설융자상품은 건설산업의 특성에서 파생되는 시장입니다. 이에 따라 건설산업의 변화에 직접적으로 영향 받는 특성을 갖고 있습니다.

이와 함께 건설보증시장의 개방화는 기존 공제조합 주도의 시장에 변화요인으로 작용할 것으로 예상됩니다. 물론 단기적으로는 변화의 폭이 크지 않을 것으로 판단되나, 장기적으로는 시장에 영향을 미치게 될 것입니다.

따라서 환경변화에 대비하기 위한 준비가 필요하며, 이러한 준비는 산업 전반에 긍정적인 효과를 발휘할 수 있을 것입니다. 이 보고서는 건설금융시장을 둘러싼 환경변화에 대응하는데 필요한 금융상품에 관하여 모색하고 있습니다. 연구의 목적대로 실효적인 대안이 제시되어 관련 논의에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2010. 12.

대한건설정책연구원
원장 이재영

제1장 서론

- 건설산업 변화와 건설보증시장 개방은 보증상품과 용자상품시장에 변화를 초래하는 요인이라고 할 수 있으며, 이러한 요인들의 영향을 검토하여 전문건설공제조합의 신상품 개발 모색의 필요성에서 연구가 수행됨
- 전문건설공제조합이 시장변화에 능동적으로 대응하기 위해서 필요한 보증상품과 용자상품에 관한 자료를 제시하는 것이 연구의 목적임

제2장 건설금융상품 현황

- 건설산업은 위험(risk)이 크고, 완공까지 장기간의 기간이 소요되는 특성이 있으므로 자금조달에 매우 불리한 여건임
 - 위험과 자금조달의 어려움 등이 있으므로 산업에 특화된 금융기관이 요구되며, 이러한 목적에서 건설 관련 공제조합이 설립되어 운영되고 있음
- 건설보증은 건설산업기본법령 및 국가계약법령 등에서 명시적으로 규정함에 따라 발생한 시장이며, 건설산업의 파생시장임
 - 국가별로 보증을 전업, 겸업, 전업/겸업 등의 형태로 운영하고 있으며, 보증의 특성을 이해하는 방식에 따라 다름
 - 한국은 전업에 가까운 운영이라고 할 수 있음

- 건설보증은 건설생산의 각 단계별로 요구되며, 이에 따라 조합원을 달리하는 공제조합은 각기 공급하는 보증상품에 차이가 발생하고 있음
 - 종합건설업자와 전문건설업자의 생산과정 참여단계가 상이하고 영업범위가 구분되어 있기 때문임
- 건설관련 공제조합과 서울보증보험은 보증수요가 발생하는 단계별로 보증상품을 공급하고 있고, 서울보증보험은 공제조합이 공급하지 않은 설계·감리보증도 공급하고 있음
- 전문건설공제조합은 계약보증이 가장 큰 규모를 차지하고 있으며, 2008년 보증금액 기준으로 전체의 53.6%를 차지하고 있음
- 전문건설공제조합의 보증상품 중 최근에는 선금금보증의 비중도 증가하는 추세임
 - 이는 정부부문의 조기발주 및 직접지급 유도에 따라 선금지급 비중이 증가하는 것에서 기인함
- 건설공제조합과 전문건설공제조합의 용자상품은 대부분 운영자금으로 활용되고 있으며, 전문건설공제조합의 운영자금은 대부분 신용운영자금임
 - 전문건설공제조합은 조합원이 하도급공사를 주로 수행함에 따라 어음할인에 의한 용자도 활용되고 있음

제3장 건설산업 및 건설금융상품 변화

- 최근 건설산업은 정부 재정투자의 감소추세와 부동산시장의 침체로 인하여 어려움을 겪고 있으며, 건설업체들의 해외 건설시장 진출이 확대되고 있는 추세임
 - 2009년의 건설투자 증가는 정부부문이 경기활성화 목적에서 재정투자를 확대했기 때문이며, 단기적인 현상이라고 판단
 - 향후 재정투자를 축소하고, 투자방향도 기존 시설의 유지·보수에 재정이 투자될 것으로 전망됨에 따라 건설산업이 어려움에 처해 있음

- 종합건설업체는 지속적인 감소추세, 전문건설업체수는 지속적인 증가추세를 유지하고 있음
 - 전반적인 건설경기 침체와 전문건설업체수 증가로 전문건설업체의 경쟁이 심화되고 있음

- 건설업은 수직적인 도급구조에 의존하는 생산방식을 고수하고 있으나, 다단계하도급으로 많은 문제점이 발생하고 있음
 - 이를 개선하기 위한 다양한 시도들이 실효를 거두지 못했으며, 수직적인 생산체계를 수평적인 생산체계로 개편하는 방안이 시도되고 있음

- 수평적인 생산체계의 도입은 전문건설업자의 원도급공사 참여 확대를 유도할 수 있을 것으로 전망됨

- 건설생산에서 물품의 제조위탁 비중이 증가하는 추세인 것으로 판단되며, 향후에도 이러한 추세가 지속될 것으로 전망됨
- 건설업 겸업제한이 폐지됨에 따라 건설생산체계에 변화를 초래할 것으로 예상되고 있으나, 단기적으로 큰 변화는 예상되지 않고 영업범위 개정이 병행되면 장기적으로 변화요인으로 작용할 수 있을 것으로 판단됨
- 건설보증시장을 개방하는 논의가 진행되고 있으며, 건설금융시장에 공급자가 많아지는 것이므로 영향을 미칠 수 있을 것으로 전망됨
 - 개방은 경쟁을 강화하여 보증심사기능의 효율성을 높여 역량 있는 건설업체를 시장기능에 의해서 선별하고자 하는 목적임
 - 건설보증시장 개방은 장기적으로 뿐만 아니라 단기적으로 시장에 영향을 미칠 것으로 전망되며, 이는 보험사를 중심으로 한 지속적인 개방추진을 통해서도 알 수 있음
- 건설보증시장의 개방에 따른 파급효과의 범위와 별도로 전문건설공제조합은 시장변화를 분석하고 대응방안을 마련할 필요성이 있음
 - 시장변화에 대응할 수 있는 보증상품과 융자상품 개발

제4장 건설산업에 필요한 금융상품

- 건설산업의 변화는 산업의 효율성 제고를 도모하고, 중소기업과 대기업 간 상생발전을 유도하는 관점에서 이루어지고 있음
 - 공공계약 관련제도의 변화가 이루어지고 있음
 - 수평적인 생산체제로의 전환이 시도되고 있음
 - 물품의 제조위탁이 증가하고 있고, 겸업제한이 폐지되었음

- 건설산업 변화는 전문건설업자의 원도급 참여확대를 유도할 것으로 전망되고, 이에 따라 이러한 변화를 지원할 수 있는 보증상품과 융자상품 개발이 모색되어야 함
 - 할부판매보증, 부담금지급보증, 채무이행보증 등의 보증상품 개발 모색이 필요함
 - 전문건설업자의 물품제조가 증가하고 있으나, 현행 보증체계 하에서는 보증이 어려우므로 준조합원제도 도입이 필요함
 - 전문건설공제조합의 조합원이 하도급공사에 많이 참여하는 전문건설업자인 점을 감안할 때 하자보수보증을 전담할 수 있는 조직으로 하자보수센터의 설립이 검토되어야 함

- 건설산업 변화와 건설보증시장 변화는 융자상품에도 영향을 미칠 수 있으며, 조합원의 원도급공사 참여가 확대되는 경우 자금흐름을 지원할 수 있는 융자상품 개발이 필요함
 - 입찰참여에 소요되는 비용을 지원할 수 있는 상품이 개발되어야 하며, 운영자금을 담보로 대출받을 수 있는 방안도 필요함

- 최근 부동산경기 침체로 하도급대금을 현물로 받는 조합원이 증가함에 따라 대물로 변제받은 부동산 등을 담보로 대출을 확대하는 방안이 필요함
- 전문건설공제조합은 조합원의 자재구매를 지원하기 위해서 보증상품으로 건설구매론을 운영하고 있으나, 용자상품으로도 확대하여 자재구매 용자상품을 공급할 필요성이 있음
- 자재구매 용자는 조합원인 전문건설업자의 원도급 참여확대를 지원할 수 있는 수단이 될 것으로 판단됨

제5장 결론 및 정책적 시사점

- 건설산업 변화와 건설보증시장 개방은 단기적으로는 건설금융 상품에 미치는 영향이 크지 않을 것이며, 장기적으로도 관련되는 제도의 개선이 병행되지 못하면 큰 영향을 없을 것임
- 그러나 변화요인을 검토하고 대응할 수 있는 방안을 마련하여야 할 필요성이 있으며, 이를 위해서는 조합원의 원도급 참여를 지원하는 상품개발과 제조위탁 증가와 하자보수보증을 전담할 수 있는 조직의 구축, 기존 조합원에 대한 서비스를 강화하는 측면에서 접근이 이루어져야 할 것임
- 건설산업 변화와 건설보증시장 변화의 범위 및 강약에 무관하게 기존 조합원에 대한 서비스를 강화하는 것이 전문건설공제조합이 시장변화요인에 대응할 수 있는 최선의 전략임

- 목 차 -

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
1) 연구의 필요성	1
2) 연구의 목적	2
2. 연구의 범위 및 수행체계	3
1) 연구의 범위 및 방법	3
2) 연구 수행체계	5
3. 선행연구 검토	8
1) 선행연구 검토 및 시사점	8
2) 선행연구와 본 연구의 차이점	13
제2장 건설금융상품 현황	17
1. 건설금융상품의 필요성	17
1) 건설금융의 특징	17
2) 건설산업에서 금융상품의 필요성	22
2. 건설보증상품 현황	25
1) 건설보증의 유형	25
2) 공제조합과 서울보증보험의 건설보증상품	31
3. 건설융자상품 현황	42
제3장 건설산업 및 건설금융상품 변화	49

1. 건설산업 현황 및 변화추세	49
1) 건설산업 특성 및 현황	49
2) 건설산업 변화추세	62
2. 건설산업 변화가 건설금융상품에 미친 영향	84
1) 보증상품	84
2) 융자상품	87
제4장 건설산업에 필요한 금융상품	89
1. 건설산업 변화에 따른 건설금융상품 수요	90
1) 보증상품	90
2) 융자상품	105
2. 건설보증시장 개방에 따른 건설금융상품 수요	109
1) 건설보증시장 개방 논의동향	110
2) 건설보증시장 개방에 따른 건설금융상품 필요성	116
제5장 결론 및 정책적 시사점	121
1. 요약 및 결론	121
1) 요약	121
2) 결론	122
2. 정책적 시사점	125
1) 정책적 시사점	125
2) 연구의 한계	127
참고문헌	129

- 표 목 차 -

〈표 1-1〉 선행연구와 본 연구의 차이점	15
〈표 2-1〉 전문건설업체 경영애로 요인(2004-2008)	20
〈표 2-2〉 전문건설업체 자금사정 악화요인(2004-2008)	20
〈표 2-3〉 전문건설업체 기업운영자금 조달원천	21
〈표 2-4〉 국가계약법령의 보증관련 규정	22
〈표 2-5〉 공사계약 관련 담보책임 내용과 범위	23
〈표 2-6〉 주요 공제조합의 보증내용	24
〈표 2-7〉 국가별 보증보험 영위형태	26
〈표 2-8〉 보증과 보험의 비교	27
〈표 2-9〉 보증종류별 상품비교	30
〈표 2-10〉 건설산업기본법 제56조 제1항 제1호에 의한 보증의 종류 및 내용	33
〈표 2-11〉 건설산업기본법 시행령 제56조 제3항 보증의 종류 및 내용	33
〈표 2-12〉 각종 보증의 약관에서 정한 보증종류 및 내용	34
〈표 2-13〉 기타 보증종류 및 내용	35
〈표 2-14〉 보증실적 변동추이(2000-2009)	36
〈표 2-15〉 건설공제조합 보증상품	37
〈표 2-16〉 전문건설공제조합 보증상품	39
〈표 2-17〉 설비공제조합 보증상품	42
〈표 2-18〉 용자의 종류 및 내용	43
〈표 2-19〉 용자건수 및 용자금액 추이(2000-2008)	44
〈표 2-20〉 용자금평균잔액 변동추이(2001-2008)	45
〈표 2-21〉 건설공제조합 용자추이(2006-2008)	47
〈표 2-22〉 전문건설공제조합 용자추이(2006-2008)	47

<표 2-23> 설비공제조합 용자추이(2006-2008)	48
<표 3-1> 건설산업의 특징	51
<표 3-2> GDP내 건설업 생산비중(당해연도가격 기준)	52
<표 3-3> 발주부문별 발주액 추이(2005-2009)	53
<표 3-4> 2010~2014년 SOC 투자계획	57
<표 3-5> 해외건설 매출액 및 기업체수 변화추이(2001-2008)	61
<표 3-6> 도급유형별 해외건설 매출액 변화추이(2001-2008)	62
<표 3-7> 제3차 건설산업진흥기본계획의 총괄표	65
<표 3-8> 발주방식 관련제도	66
<표 3-9> 제3차 건설산업진흥기본계획의 건설공사 발주제도 개선방안	67
<표 3-10> 공종별 종합건설업체의 하도급 비중 추이	69
<표 4-1> 전문건설업자 도급별 계약추이(2001-2009)	93
<표 4-2> 전문건설업자의 종합건설업 등록추이	97
<표 4-3> 준조합원제도 도입 관련 설문조사결과	103
<표 4-4> 전문건설업자 자금악화 해소방안 변화추이	105
<표 4-5> 전문건설업자의 공사유형별 대금수령형태 평균비율(2009년 기준)	106
<표 4-6> 전문건설업자 수취어음의 평균 만기일 추이	107
<표 4-7> 전문건설업자 하도급공사 수주방법 변화추이	108
<표 4-8> 보증보험사업 영위체계의 변천	111
<표 4-9> 국내 보증기관 현황	111
<표 4-10> 보증보험시장 단계별 개발일정(안)과 범위	114
<표 4-11> 제3차 건설산업진흥기본계획의 건설보증제도 개선방안 ..	115
<표 4-12> 건설보증상품 공급자 비교	117
<표 5-1> 검업제한 폐지 이후 현 건설보증기관과 거래지속여부에 대한 응답	125

- 그림 목 차 -

[그림 1-1] 연구수행체계	7
[그림 1-2] 보고서 구성체계 및 주요내용	8
[그림 2-1] 일반적인 건설공사 진행 시 보증	28
[그림 2-2] 서울보증보험의 설계·감리보증	35
[그림 2-3] 전문건설공제조합 유형별 보증실적 추이(2003-2008)	40
[그림 2-4] 전문건설공제조합 유형별 보증실적 추이(1988-2009)	41
[그림 3-1] 건설업체수 변화추이	54
[그림 3-2] 건설업체 부도율 추이	55
[그림 3-3] 주택미분양 추이(매년 12월말 기준)	58
[그림 3-4] 수직적인 도급생산방식	69
[그림 3-5] 주계약자공동도급 생산체계	72
[그림 3-6] 직할시공제 생산방식	74
[그림 3-7] 선진국형 CM for fee	74
[그림 3-8] 건설산업 제도변화의 분류	83
[그림 3-9] 보증가능금액확인서 제도 절차	86
[그림 4-1] 건설금융상품 제안체계	90
[그림 4-2] 준조합원 자격 구분	101
[그림 5-1] 건설산업에 필요한 금융상품 제안	123
[그림 5-2] 전문건설공제조합 보증 및 용자실적 추이	126

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

건설업은 사회기반시설과 주거서비스 등을 공급하는 산업으로 국민경제에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히 사회기반시설 공급을 통하여 경제성장에 기여하고 있고, 고용창출효과가 큰 산업이다.

그러나 최근 건설업의 비중과 영향력은 지속적으로 감소하고 있는 실정이다. 이러한 요인들로는 건설산업의 내적인 요인과 외적인 요인이 있을 수 있다. 외적인 요인 중에는 건설산업을 하나의 분야로 포함하고 있는 경제환경의 변화도 중요한 요소라고 할 수 있다.

1990년대 이전까지 금융부문은 실물경제에 의존하는 수동적인 역할로만 인식되었다. 그러나 1990년대 후반 경제위기 이후 경제환경의 변화는 개방화와 자유화로 집약할 수 있다. 이러한 개방화와 자유화가 가장 극명한 분야가 금융분야라고 할 수 있다. 모든 산업분야에서 금융의 영향력이 급속하게 확대되고 있는 실정이다.

건설산업에서도 금융의 영향력은 지속적으로 강화되고 있다. 특히 건설업은 시설물 공급까지 상대적으로 장기간이 소요되고 계약에 따른 의무행이 강하게 요구되는 특성이 있다. 이에 따라 의무행을 담보할 수 있는 수단과 장기간의 공사기간에 소요되는 자금을 조달할 수 있는 상품을 필요로 한다. 이러한 건설산업의 특성으로 인하여 보증상품과

용자상품 등 금융상품의 역할이 중요하다고 할 수 있다.

건설산업에서 보증과 용자 등의 금융활동은 각 공제조합(건설공제조합, 전문건설공제조합, 설비공제조합)이 주도하고 있다. 이러한 원인은 정책적인 목적에 기인하고 있다. 정책당국은 과거부터 보증보험시장에 보험회사의 진입을 제한하는 등의 조치를 통해서 보증보험시장을 운영하고 있다. 공제조합은 출자한 조합원들에 의해서 구성되고 보증과 용자 등의 금융활동을 지원하는 업무를 수행하는데 적합하기 때문이라고 할 수 있다.

최근 건설산업 관련 보증상품과 용자상품시장에도 개방화의 논의가 이루어지고 있다. 건설보증시장의 단계적인 개방을 통해서 경쟁원리를 적용하는 것으로 요약할 수 있다.

의무이행보증과 운용자금의 융통 등을 담당하는 건설금융은 건설산업의 변화에 직접적인 영향을 받게 된다. 건설산업의 변화도 활발하게 이루어지고 있다. 종합건설업과 전문건설업의 겸업의 허용이 이루어졌다. 이와 함께 생산체계 개편이 이루어지고 있는 시점이다. 수직적인 생산 체계에 변화의 움직임이 일어나고 있다. 이에 따라 최근 건설금융도 건설산업을 둘러싸고 있는 환경변화에 적절하고 능동적인 대응의 필요성이 증대하고 있다.

그러나 이와 관련된 분야의 연구성과 축적은 활발하지 못한 것으로 판단된다. 이에 따라 건설산업의 현황과 변화를 분석, 이를 지원할 수 있는 금융상품에 관한 연구의 필요성이 크다고 할 수 있다. 본 연구는 이러한 필요를 충족하기 위해서 수행되었다.

2) 연구의 목적

보험업법 이외의 개별법령에 의해 보증시장에는 다양한 보증 및 용자

상품 공급자들에 의해서 보증상품과 용자상품 공급이 이루어지고 있다. 건설업에 관련된 보증과 용자는 건설공제조합과 전문건설공제조합이 각각의 조합원을 대상으로 독점적인 시장을 구축하고 있다.

현행 건설산업기본법은 제7장에서 건설관련 공제조합 설립의 근거를 명시하고, 건설업자를 위해서 보증과 자금융자 등의 업무를 수행할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 근거하여 전문건설공제조합은 조합원을 대상으로 필요한 보증과 자금융자, 공제사업 등을 수행하고 있다.

이처럼 전문건설공제조합은 조합원인 전문건설업자를 대상으로 금융서비스를 제공하는 특화된 금융기관에 해당한다. 최근 건설산업에 관련된 제도의 변화가 이루어지고 있고, 보증보험시장 개방 논의가 이루어지고 있다. 이에 따라 전문건설업자를 조합원으로 하는 전문건설공제조합의 서비스도 변화에 대응할 수 있는 금융상품 모색이 필요하다.

이러한 상황에서 본 연구는 전문건설업자와 관련된 금융상품 현황을 파악하고, 전문건설공제조합이 제공하고 있는 보증상품과 용자상품 등의 금융상품을 검토하여 자료를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 이러한 자료를 바탕으로 향후 건설산업 변화에 따라 전문건설업자들의 수요가 예상되는 건설금융상품을 모색한다. 이를 통해 전문건설공제조합이 장기적으로 경쟁력을 유지할 수 있도록 건설금융상품 관련 자료를 제공하는 것이 연구의 가장 중요한 목적이다.

2. 연구의 범위 및 수행체계

1) 연구의 범위 및 방법

전문건설공제조합은 신용평가업무, 보증업무,¹⁾ 용자업무, 공제업무,

1) 보증은 보험과 구별되는 특징이 있다. 보증이 보험의 일부로 인식되는 경우도 있

보증가능금액확인서 발급업무, 기타업무를 수행하고 있다. 이들 중 건설 금융상품에 관하여 연구하는 본 연구와 관련되는 업무는 주로 용자업무로 한정할 수 있다. 금융은 자금 수요자의 자금조달 및 운용활동을 의미하며, 전문건설공제조합의 업무상으로는 용자업무가 이에 해당한다.²⁾

보증업무는 자금조달보다는 계약상 의무이행을 담보하는 것이라고 할 수 있다. 건설공사 계약은 발주자가 공공기관이든 민간이든 사법상 계약관계에 해당한다. 계약관계는 양 당사자 간 대등관계를 전제로 성립한다. 그리고 계약관계는 채권, 채무관계를 형성시킨다. 채무자는 채권자에게 계약에 따른 의무를 이행하여야 한다. 그러나 여러 요인에 의해서 계약에 따른 의무이행이 제대로 지켜지지 않을 수 있다. 이러한 상황을 대비하여 채권자 보호를 위한 조치가 보증이라고 할 수 있다. 건설공사의 경우 발주자가 채권자가 될 것이고 건설업자는 채무자가 되며, 건설업자가 발주자에게 의무이행을 담보하는 기능이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 보증업무는 용자업무와 구분된다.

이처럼 용자와 보증은 성격이 명확하게 구분되며, 일반적으로는 금융

으나, 보험과 보증은 성격이 다르다. 보험은 공동의 위험을 느끼는 계약자들이 공동으로 위험에 대비하는 성격이다. 반면 보증은 기본적으로 신용보증이며 은행의 여신에 가깝다고 할 수 있다. 물론 보증도 보험과 같은 기능을 갖고 있다. 건설공사에서 발주자에게 보증은 장래의 발생할 수 있는 이행불이행 등의 위험에 대비하는 수단이 될 수 있다. 그러나 이러한 경우에도 보증은 의무불이행자에 대해서 청구권을 갖는다. 즉 보증회사가 발주자에게 지불한 비용을 의무를 불이행한 건설업자에게 청구할 수 있으며, 이런 측면에서 보험과 보증은 그 성격이 다르다고 할 수 있다.

- 2) 김명수 등은 금융은 자금의 유통을 줄인 말이며, 재화나 서비스가 개입되지 않고 화폐 그 자체의 수급에 의해 발생하는 화폐만의 독립적인 유통을 의미한다는 것을 제시하고 있다. 건설금융을 “산업금융의 한 부문으로서 건설산업이라는 특정 산업의 경제활동에 소요되는 자금의 조달 및 운용, 그리고 이에 따른 비용의 결정”으로 정의하고 있다. 즉 건설금융은 자금의 조달 및 운용에 관련된 것으로 파악하고 있다. 이러한 정의가 아니더라도 일반적으로 ‘금융’은 자금의 조달 및 운용 등을 의미하며, 의무이행과정에서 발생할 수 있는 위험을 담보하는 보증과 구별된다고 할 수 있다. 그러나 우리의 연구에서는 금융상품의 범위에 전문건설공제조합이 취급하는 용자상품과 보증상품을 포괄하는 개념으로 사용하고 있다.

상품이라고 하면 공제조합의 상품에서는 용자상품을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 현실적으로 전문건설공제조합을 비롯한 건설관련 공제조합의 가장 중요한 기능은 보증업무라고 할 수 있고, 보증상품이 공제조합이 제공하고 있는 상품의 대부분을 차지하고 있는 상황이다. 또한 전문건설공제조합은 용자업무와 보증업무를 연계하여 업무가 이루어지고 있다. 제한된 자금을 운용하는 전문건설공제조합으로서는 용자업무와 보증업무를 연계하고 있다.

이러한 상황을 감안할 때 연구수행과정에서 금융상품에 용자상품만을 별도로 구분하여 연구범위로 한정하는 것보다 보증상품을 포함하여 연구범위를 설정하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 그리고 이러한 연구범위 설정이 연구목적 달성에도 보다 효과적일 것으로 판단된다. 따라서 본 연구는 전문건설공제조합이 운영하고 있는 보증상품과 용자상품을 중심으로 시장의 현황을 검토하고, 향후 수요가 있을 것으로 판단되는 보증상품과 용자상품을 제안하는 것으로 한다.

2) 연구 수행체계

본 연구는 전문건설업자를 조합원으로 하는 전문건설공제조합이 건설시장 환경변화 및 건설금융시장 개방화에 대응할 수 있는 자료를 제시하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다. 이에 따라 연구목적을 효과적으로 달성하기 위하여 [그림 1-1]에서 제시하고 있는 것과 같은 연구수행체계를 토대로 연구를 진행하였다. 구체적인 보고서 구성체계는 [그림 1-2]에 제시되어 있다.

제1장에서는 연구의 필요성과 연구목적을 제시하였다. 이 연구의 배경을 제시하고, 전문건설공제조합이 시장 변화에 대응할 수 있는 자료를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다는 점을 명시하였다. 이와 함께

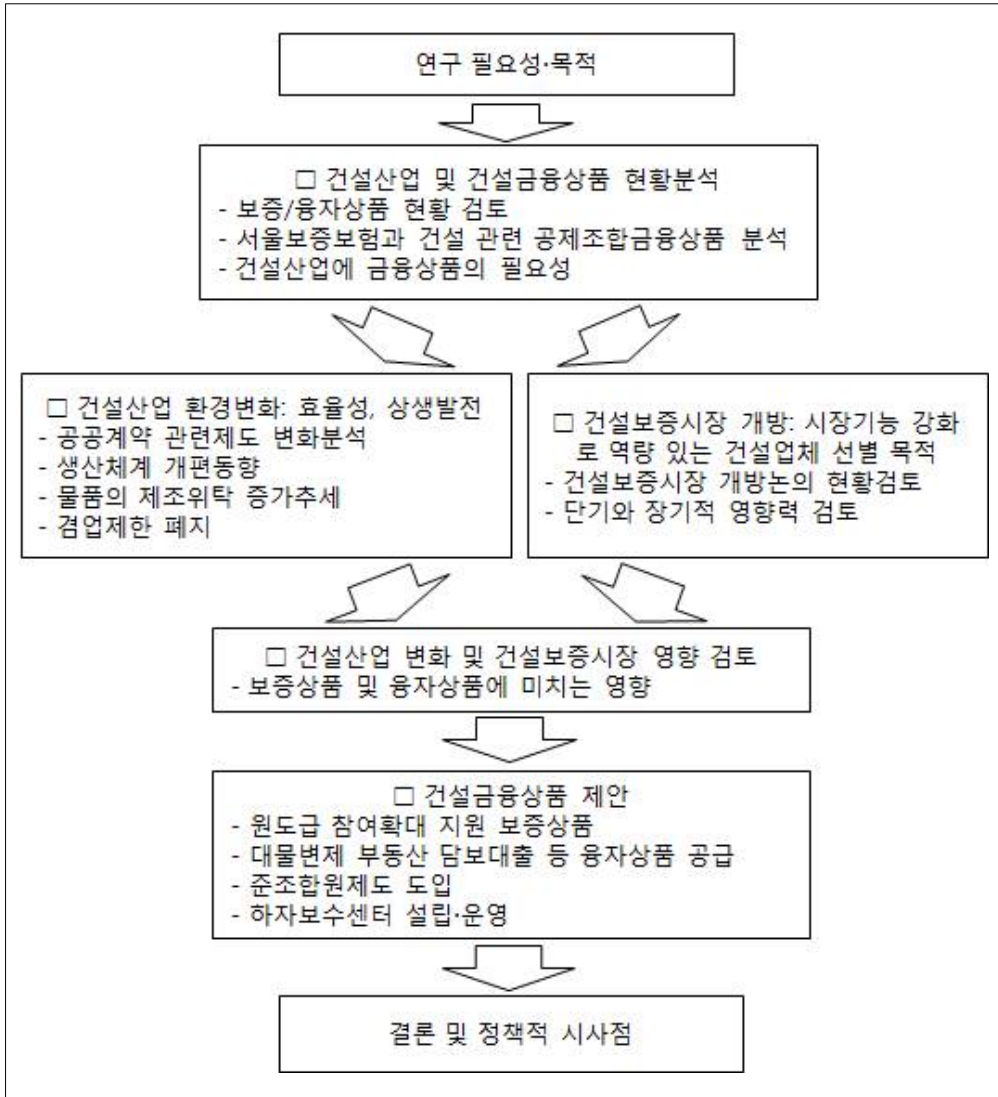
연구의 범위를 설정하고, 선행연구 검토를 통해서 시사점을 도출하고, 본 연구와 선행연구의 차이점을 제시하였다.

제2장에서는 보험사 등의 금융기관과 공제조합 등이 제공하는 보증상품과 용자상품의 현황을 제시하였다. 그리고 건설산업에서 용자상품과 보증상품 등의 금융상품의 필요성에 대해서 제시하였다.

제3장에서는 건설산업의 현황과 변화추세, 건설보증시장의 개방화논의 등을 제시하였다. 본 연구의 배경은 건설보증시장의 개방화와 건설산업에서 이루어지고 있는 다양한 변화라고 할 수 있다. 이에 따라 관련되는 내용을 요약적으로 제시할 필요성이 있는 것으로 판단되며, 이를 위해 보증시장 개방논의와 건설산업의 변화추세 및 생산체계 개편, 건설생산에서 이루어지고 있는 변화 등을 제시하였다. 특히 본 연구는 건설산업에서 이루어지고 있는 변화들이 건설업자들의 보증 및 용자수요에 미치는 영향을 중요한 연구배경으로 하고 있다는 점에서 제도와 생산체계의 변화가 전문건설업계에 미치는 영향에 중점을 두고 연구를 진행하였다. 그리고 이러한 보증 및 용자상품의 수요변화는 조합원들에게 관련 상품을 공급하는 전문건설공제조합의 상품운용에도 직접적인 영향을 미칠 것으로 판단하였다.

제4장에서는 제3장의 내용을 토대로 건설산업에서 향후 필요성이 대두될 것으로 예상되는 금융상품을 제안하고 있다. 상품 제안은 보증상품과 용자상품을 구분하여 제시하고 있고, 변화요인이라고 할 수 있는 건설산업 변화와 건설보증시장 개방으로도 구분하여 제시하였다.

제5장은 연구의 결론이다. 먼저 연구내용을 요약하여 제시한다. 그리고 연구결과로 도출된 사항을 바탕으로 정책적 시사점을 제시하고 있다. 이와 함께 본 연구에는 포함되지 않았으나 연구수행과정에서 향후 연구가 필요하다고 판단되는 사항을 제시하였다.



[그림 1-1] 연구 수행체계

구분		주요내용
제1장	서론	· 연구의 필요성 및 목적 · 연구범위 및 방법 · 선행연구 검토 및 선행연구와의 차이점
제2장	건설금융상품 현황	· 건설금융상품 필요성 · 건설금융상품 현황(보증상품, 융자상품) · 외국사례 검토
제3장	건설산업 및 건설금융상품 변화	· 건설산업의 현황 및 변화추세(제도, 생산체계) · 건설금융상품시장의 개방화
제4장	건설산업에 필요한 금융상품	· 건설산업 변화에 따른 건설금융상품 수요 · 건설보증시장 변화에 따른 건설금융상품 수요
제5장	결론 및 정책적 시사점	· 요약 및 결론 · 정책적 시사점

[그림 1-2] 보고서 구성체계 및 주요내용

3. 선행연구 검토

1) 선행연구 검토 및 시사점

(1) 선행연구 검토

① 김명수 · 권혁진(2002), 건설산업에서 금융기능 강화방안 연구

건설산업은 경기에 민감하고 위험도가 높은 산업적인 특성을 갖고 있

음을 전제, 자금조달 등 금융기능이 위축되면 산업의 침체가 우려된다는 측면에서 새로운 금융방식인 PF, ABS, REITs 등의 현황과 문제점, 개선방안을 제시하는 것을 연구목적으로 하고 있다. 외환위기 이후의 건설금융 환경은 외환위기 이전과 비교할 때 많은 차이가 있다는 점을 지적하고 금융제약을 발생시키는 요인을 검토하였다.

김명수 등은 건설금융을 건설산업의 경제활동에 소요되는 자금조달 및 운용, 이에 따른 비용의 결정으로 정의하고, 건설산업에서 금융기능의 강화는 공사의 원활한 수행을 위한 자금조달 및 운용이라고 했다.

김명수 등은 민간 개발사업을 대상으로 PF, ABS, REITs 등의 문제점을 분석하였다. 이들은 문제점으로 건설산업의 특성과 도덕적 해이, 금융기관이 건설산업의 특성과 변화에 대한 고려 미흡, 건설금융의 양극화 심화, 개발금융 여건의 미흡, 부동산금융의 한계, 종합적이고 체계적인 법·제도 미비 등을 제시하였다. 이에 대한 개선방안으로는 건설산업의 신뢰도 제고, 건설산업에 대한 평가 및 심사기능 강화, 중소기업체 금융지원방안, 개발금융의 활성화, 부동산금융 개선, 종합적인 계획 수립 등을 제시하였다.

② 나동민(2006), 보증보험시장의 다원화에 관한 연구

국내 보증보험시장의 변화에 대한 필요성이 증대되고 있는 상황에서 관련 제도변화의 효과를 극대화할 수 있는 방안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다. 이를 위해 보증보험시장의 경쟁도를 분석하고, 이에 대하여 평가하였다.

이 연구에서는 보증보험시장의 점유율 등에 관한 현황을 제시하고 주요국의 보증보험 상품 및 요율체계를 검토하였다. 국내 보증보험상품의 유형은 국제적으로 통용되는 상품과 정합성을 유지할 필요성이 있다는

점을 지적하고 선진적인 요율 산정방식 도입의 필요성도 제기하였다.

보증보험시장 개방의 효과에 관한 시사점을 제시하였다. 첫째, 시장개방으로 보증보험 이용자의 가격 및 비가격적인 편익은 증대한다. 둘째, 시장개방은 산업의 위험을 증대시킬 가능성이 있다. 결론적으로 시장개방은 점진적이고 단계적으로 추진하여 시장개방의 충격을 최소화하는 것이 필요하다는 주장을 제기하였다.

이 연구에서는 보증보험시장 개방의 방향과 병행하여 필요한 조치가 이루어져야 함을 지적하였다. 보증시장 개방의 방향으로는 다섯 가지를 지적하였다. 첫째, 시장규모를 고려하여 개방정도를 설정하여야 한다. 둘째, 시장에서 경쟁이 발생하여 시장개방의 효과가 발생하고 있는 부문부터 개방이 이루어져야 한다. 셋째, 보증보험시장에 영향을 미치는 부문이지만 보증보험시장 개방과 별도로 논의되고 있는 부문에 관한 검토가 있어야 한다. 넷째, 신규참여자가 익숙한 업무부터 개방하여야 한다. 다섯째, 시장개방이 위험을 가중시킬 수 있는 분야는 신중한 접근이 요구된다.

보증보험은 그 특성으로 인하여 손해율이 높기 때문에 개방의 방향과 병행하여야 할 조치로는 시장 진입의 규제완화와 재무건전성 측면의 규제 완화가 이루어져야 함을 주장하였다.

③ 김재영·권혁진(2008), 건설업 겸업제한 폐지에 따른 건설보증시장 구조 및 특성변화 연구

김재영 외(2008)는 건설업 겸업제한이 단기적인 파급효과는 가시적으로 나타나지 않고 있으나 장기적으로 건설업이 통합되는 과정이라는 전제를 하고 있다. 즉 장기적으로 하나의 건설업자가 원도급과 하도급에 참여하는 형태가 될 것이라는 예상을 하고 있다. 그리고 이러한 변

화에 따라 발생하게 될 건설보증시장의 구조와 변화에 관하여 연구를 진행하였다.

이 연구에서는 건설보증시장이 건설시장의 파생시장이라는 점을 지적하고 현재의 수직적인 생산체계가 수평적인 생산체계로 전환될 것으로 예상하였다. 이러한 변화는 건설보증시장구조에도 직접적으로 큰 영향을 미칠 것이라는 주장을 제시하고 있다. 그리고 이러한 건설보증시장의 변화는 건설업체의 보증기관 선택에 영향을 미치게 될 것이라는 주장을 제기하고 있다.

김재영 등은 보증범위가 지속적으로 확대될 수 있을 것으로 가정하고 건설환경이 변화하더라도 공제조합은 경쟁력을 유지할 수 있을 것으로 전망하고 있다. 이러한 전망의 근거에 관해서는 설문조사 결과를 바탕으로 하고 있고, 설문조사 결과에 의하면 각 공제조합의 조합원은 해당 공제조합에 대하여 높은 충성도를 보이고 있는 것으로 나타났다.

김재영 등은 겸업제한 폐지가 장기적으로 건설보증시장 구조를 변화시킬 수 있는 요인이 될 것으로 예상하고, 서울보증보험보다 건설관련 공제조합에 많은 영향을 미칠 것이라는 주장을 제시하였다. 이에 따라 공제조합의 역할과 기능에 관한 재정립이 요구되며, 공제조합의 건설보증 여건 개선이 이루어져야 한다는 점을 지적하였다.

장기적으로 건설보증시장에 금융기관과 보험기관이 참여할 것으로 예상됨에 따라 공제조합은 전문성 제고를 통한 경쟁력 강화와 새로운 시장의 창출을 통해서 수익기반 다변화하여야 한다는 주장을 제기하였다.

④ 이의섭(2010), 건설공사보험제도 개선 방안에 관한 연구

건설공사보험은 건설공사에서 발생하는 사고위험을 담보하기 위한 목적에서 개발, 다양한 상품이 운영되고 있다. 그러나 건설공사보험에 가입하지 않는 경우가 많아 사고 발생 시 시공사가 어려움에 빠지는 사례

가 많은 실정이다. 대형공사 위주로 보험이 운영되고 있는 점을 지적하고, 이를 개선할 수 있는 방안을 제시하는 것이 연구의 목적이다.

이 연구에서는 건설공사보험의 문제점으로 대형공사 위주의 보험가입과 높은 보험요율을 지적하고, 이에 대한 개선방안으로 보험가입 공사의 단계적 확대, 보험료 인하, 보험료 할인·할증제도 도입 등을 제시하였다. 개선방안 도출과정에 미국, 일본 등의 주요국 사례를 검토하고 시사점을 활용하였다.

(2) 선행연구의 시사점

선행연구들은 제도변화와 보증 및 금융이 밀접하게 연관성을 갖고 있음을 전제하고 연구가 이루어졌다. 김명수 등(2002)의 연구와 김재영 등(2008)은 각각 외환위기와 겸업제한 폐지에 의한 건설금융의 영향을 연구하였다. 나동민(2006)도 보증시장 개방화라는 환경변화 요인에 의해서 영향 받게 될 건설보증시장의 변화를 연구하였다. 이처럼 건설산업에서 필요한 보증상품과 융자상품을 연구하는 과정에서 건설산업에 관련된 제도 변화를 구체적으로 검토할 필요성을 제기한다.

선행연구에서는 건설금융이 필요한 원인을 건설업의 특성에서 찾고 있다. 건설업은 위험이 크고, 장기간의 공사기간이 소요되는 특징이 있는데, 이를 지원하는 것이 건설금융의 역할이라는 점을 제시하고 있다. 그리고 건설금융의 효율성 제고는 건설업의 경쟁력 제고에도 영향을 미치고 있다는 점을 제시하고 있다. 건설금융은 건설산업의 환경변화에 직접적인 영향을 받는 관계이면서 건설산업의 경쟁력 제고에 기여할 수 있는 수단이라는 것을 알 수 있다.

보증시장 개방논의에 관한 시사점도 도출할 수 있었다. 현행 국내 보증시장은 각각의 산업별로 특화된 보증보험을 제공하는 기관이 존재하

며, 이들 기관이 관련 분야에서 높은 시장점유율을 유지하고 있다. 이는 과거의 정책적인 판단의 결과라고 할 수 있으나, 시장개방에 따라 변화의 요인이 될 수 있을 것으로 판단하고 있다. 그러나 이러한 영향력은 단기보다는 장기적인 측면에서 발생할 가능성이 있고,³⁾ 이 경우에도 현재의 각 시장에서의 영향력은 지속될 것으로 예상하고 있었다. 즉 보증시장 개방의 영향력은 장기적인 관점에서 검토되어야 할 것으로 판단된다. 이러한 판단은 본 연구가 목적으로 하는 전문건설공제조합의 상품제안에도 적용되어야 할 것으로 생각한다. 단기적으로 운용될 수 있는 금융상품보다 장기적인 관점에서 시장에서 전문건설공제조합이 경쟁력을 유지할 수 있는 측면에서 금융상품 제안이 이루어져야 한다.

김재영 등(2008)은 건설보증시장이 개방되어도 각 공제조합의 경쟁력은 유지될 수 있을 것이라는 주장을 제기하고 있다. 이러한 주장은 각 공제조합에 대한 충성도가 높다는 점을 지적하고 있다. 이러한 주장은 보증시장 개방에 대응하는 측면에서 전문건설공제조합의 경쟁력 제고를 위한 시사점을 제공한다. 즉 보증시장이 개방되어도 우선적으로 고려하여야 할 대상은 조합원인 전문건설업자가 되어야 한다는 점이다.

2) 선행연구와 본 연구의 차이점

선행연구들에서는 자금조달 또는 보증시장 등 건설금융의 특정한 분야를 대상으로 연구가 이루어졌다. 반면 본 연구는 자금조달과 관련되는 용자상품 및 보증상품을 포괄하여 연구가 이루어졌다. 본 연구는 연구범위에서 선행연구와 차이점을 갖는다.

선행연구는 보증시장 개방요인 또는 겸업제한 폐지 등으로 변화요인

3) 이와 관련하여 나동민(2006)은 보증보험시장 개방은 시장의 경쟁도 등을 고려하여 점진적이고 장기적인 관점에서 이루어져야 한다는 주장을 제기하고 있다.

을 제한하여 보증시장의 영향력을 파악하고 있다. 그러나 본 연구는 건설보증시장에 영향을 미칠 수 있는 요소로 건설산업의 변화와 보증시장 개방을 제시하고, 각각의 영향에 대응할 수 있는 보증상품과 융자상품을 제안하고 있다는 점에서 선행연구와 차별성을 갖는다.

제도변화 요인에 의한 건설금융시장에 관한 연구로서 선행연구가 다루지 않은 요인을 포함하고 있다는 점에서도 차별성을 갖는다. 선행연구들은 겸업제한 또는 외환위기, 보증시장 개방을 요인으로 하고 있으나, 본 연구는 생산체계 개편, 생산형태의 변화,⁴⁾ 보증시장 개방동향 등을 요인으로 포괄하고 있다는 점에서도 연구범위가 확대되었다고 할 수 있다.

본 연구가 선행연구와 구별되는 또 다른 차이점은 전문건설업자를 조합원으로 하는 전문건설공제조합의 상품에 관하여 제안하고 있다는 점이다. 선행연구에서는 상품의 특정한 공급자를 중심으로 연구가 이루어지지 않았다. 따라서 연구대상에서도 차이점을 갖고 있다.

이외에도 본 연구는 보증상품과 융자상품을 제안하기 위한 목적에서 연구가 수행되었다. 선행연구들이 대부분 제도개선에 관한 자료 제공 목적에서 연구가 이루어진 것과 차이가 있다.

4) 최근 건설현장에서 자재구매 형태에 의한 생산이 확대되고 있다. 구체적으로 건설공사로 발주되지 않고 자재구매로 발주가 이루어지는 형태를 말한다. 그리고 자재구매의 형태에는 현장에서 설치까지 포함되는 경우가 대부분이다. 이러한 형태의 생산은 하도급에 관한 각종 규제 등을 회피할 수 있는 수단으로도 활용되고 있는 것으로 판단된다. 이러한 자재구매 형태가 상대적으로 많은 분야는 창호, 실내건축, 건축물조립공사 등 자재의 비중이 높은 공사라고 알려지고 있다.

<표 1-1> 선행연구와 본 연구의 차이점

연구자	연구목적	연구방법	주요 연구내용
김명수 · 권혁진 (2002)	· 외환위기 이후 건설금융수단으로 등장한 PF, ABS, REITs 등의 현황, 문제점, 개선방안 제시	· 문헌연구	· 건설금융 주체의 상호관계에서 건설금융의 기능 검토 · 건설금융의 중요성과 특징 제시, 공제조합을 통한 자금조달 실태제시 · 새로운 건설금융방식을 포함한 자금조달 현황과 실태제시 · 민간 개발사업 위주로 새로운 금융방식 분석 · 건설산업의 산업적 특징에서 파생되는 금융의 개선방안 제시
나동민 (2006)	한국 보증보험시장의 변화 및 이에 따른 제도개선의 기대효과 극대화에 필요한 보완대책 제시	· 계량분석	· 보증보험 역할, 기능 및 특성 개관 · 보증보험시장의 경쟁도에 관한 계량분석 · 주요국 보증보험의 사례제시 및 시사점 도출 · 보증보험시장 다원화의 바람직한 방향과 효과분석
김재영 · 권혁진 (2008)	· 건설보증제도 선진화와 공제조합의 경쟁력 강화에 필요한 자료 제공	· 문헌연구 · 설문조사	· 겸업제한 폐지에 따라 장기적으로 건설보증시장의 경쟁 격화 · 설문조사 결과 각 공제조합의 조합원은 해당 공제조합에 높은 충성도를 보이고 있고, 이를 바탕으로 공제조합 경쟁력 유지 가능성 제시 · 공제조합 전문성 제고를 통한 경쟁력 강화와 수익기반 다변화 필요
이의섭 (2010)	건설공사보험 적용 범위 적정성과 건설공사보험제도의 개선방안 제시	· 문헌연구 · 설문조사	· 건설공사보험의 문제점 지적(대형공사만 가입, 높은 보험요율) · 미국, 일본 등 해외사례 제시 · 단계적으로 일반공사까지 확대 적용하고 공사원가에 반영하는 건설공사보험제도 개선방안 제시 · 이외에도 개선방안으로 보험료 인하, 할인 및 할증제도 도입 등 제시
본 연구 (2010)	· 보증시장 개방화 및 건설산업의 변화에 대응할 수 있는 전문건설공제조합의 금융상품 제안	· 문헌연구 · 면담조사	· 건설산업 및 건설생산체계 변화 등을 분석 제시 · 건설보증시장 개방화의 논의를 정리, 향후 시장변화 양상 검토 · 건설업 변화추세와 건설보증시장 개방화에 대응할 수 있는 전문건설공제조합의 보증/융자 상품 제안

1. 건설금융상품의 필요성

1) 건설금융의 특징

기업이 유지되고 원활한 활동을 하기 위해서는 자금조달이 원활하게 이루어져야 한다. 기업은 자금조달을 기업 내부에서 할 수도 있고 외부 자금을 활용할 수도 있다. 자금의 내부조달은 사내유보와 유상증자 등을 통해서 이루어지고 외부에서의 조달은 회사채와 차입 등을 통해서 이루어진다. 이러한 자금운용방식은 건설기업에도 동일하게 적용된다.

건설금융은 건설업체, 금융기관, 정책당국 간 관계에서 이루어지는 것이 일반적이다. 건설금융에 금융 관련 정책당국이 개입되는 이유는 금융산업이 대표적인 규제산업이라는 특성에 기인한다. 금융은 경제 전반에서 중요성이 매우 높고, 다른 산업에 미치는 파급효과가 지대하기 때문에 미국을 비롯한 세계 모든 나라에서 금융산업에 대한 규제가 이루어지고 있다. 또한 건설산업은 위험도가 높은 산업으로 인식되고 있기 때문에 건설금융에 대한 규제가 이루어지고 있다.

건설금융의 특징은 여섯 가지로 제시할 수 있다.⁵⁾ 첫째, 단기운영자금 중심이다. 도급공사 수행에서는 기성금이 지급되므로 미정산된 기간 동안의 자금조달 수요가 있을 것으로 판단되므로 단기운영자금이 필요하다고 할 수 있다. 기성금이 지급되지 않고 있더라도 대부분의 건설공사에서는 선금이 지급되며, 이에 따라 건설업체는 운영자금 조달의 필요

5) 여섯 가지 건설금융의 특징은 김명수·권혁진(2002), 건설산업에서 금융기능 강화방안 연구, 국토연구원, pp.15-21의 내용을 참고하였다.

성은 크지 않다고 할 수도 있으나, 각 공제조합의 용자현황에서도 알 수 있는 것처럼 현실적으로 운영자금의 필요성은 큰 것으로 판단된다.

이와 관련하여 하도급공사를 수행하는 전문건설업자는 단기운영자금의 수요가 원도급자 또는 원도급공사에 비해 상대적으로 클 것으로 예상된다. 이는 장기어음 등을 받는 사례가 많아 하도급 대금지급이 원활하지 못한 것이 일반적이기 때문이다. 또한 건설근로자와 고용관계를 체결하여 공사를 수행하기 때문에 임금지급 등의 필요에 의해서 단기운영자금의 수요가 더 클 것으로 판단된다.

둘째, 사업유형에 따라 자금수요에 차이가 발생한다. 민간이 개발사업을 하여 아파트 등을 건설하는 경우 부지매입비 등으로 사업 초기에 자금소요가 많다. 그리고 이러한 자금은 2~3년 이후에 회수되므로 외부자금에 의존하여야 할 필요성이 있다. 그러나 도급공사의 경우 초기 소요 자금이 많지 않고 공사수행 중에는 기성금이 지급되므로 사업유형에 따라 자금수요에 차이가 있다.

셋째, 공사수주와 자금운용이 직접적인 연관관계를 갖는다. 건설업은 공사수주에 의해서 생산이 이루어지고, 생산이 이루어져야 정상적인 기업 경영이 가능하다. 그러나 건설발주량의 감소추세가 지속되고 있어 자금조달과 운영에 어려움이 가중되고 있다.⁶⁾

건설금융의 특성에서 공사수주 감소가 자금운용 어려움의 가장 큰 요인이라는 점은 전문건설업체에게 더 큰 영향을 미치는 것으로 판단된다. 이러한 판단은 전문건설업체수의 지속적인 증가에 기인한다. 즉 하도급공사를 주로 수행하는 전문건설업체수가 증가하고 공사 발주가 감소하는 상황에서는 더 많은 건설업체가 하도급공사 수주를 하지 못할

6) 김명수 등은 종합건설업체와 전문건설업체 모두 자금사정 악화의 가장 큰 요인으로 수주감소라는 점을 제시하고 있다. 특히 전문건설업체는 자금사정 악화의 요인이 수주감소라는 비중이 종합건설업체보다 높게 나타났다. 김명수 등은 보고서에서 이의섭 등(2001)이 연구한 건설업 금융실태 조사결과 분석을 인용하였다.

것이며, 이는 전문건설업체의 자금운용을 경색시키는 가장 중요한 요인으로 작용할 것으로 판단된다.

특히 전문건설업체의 거의 대부분이 영세한 규모이며, 이에 따라 외부자금 조달이 원활하지 못할 것이라는 점을 감안하면 자금조달이 매우 어려울 것으로 판단된다.

넷째, 대부분의 건설업체는 자금조달에 어려움을 겪고 있다. 건설업은 산업적인 특성으로 인하여 위험이 높은 산업으로 분류된다. 이에 따라 다른 산업에 비해 자금조달 수단이 다양하지 못하다. 또한 중소기업의 건설업체는 금융권을 통한 간접금융도 기대하기 어렵다. 대부분 신용도도 높지 않아 회사채 발행도 어려운 상황이다. 뿐만 아니라 금융당국은 제조업 중심의 자금지원을 시행하고 있으나, 산업분류상 건설업은 제조업에 포함되지 않기 때문에 정책자금의 혜택도 기대할 수 없다.

이러한 상황은 대부분의 전문건설업체에게 적용되는 것으로 판단된다. 전문건설업체의 대부분이 중소기업의 영세한 사업체이며, 신용등급을 평가받을 수 있는 규모의 기업도 극소수에 지나지 않는 상황이다. 전문건설업체의 자금조달은 고금리의 사채를 이용하거나 경영자의 물적담보 등을 활용한 대출에 의존하고 있는 것으로 생각된다.

다섯 째, 부채비율이 높다. 자금운용 수요가 단기운용자금에 집중되어 있는 구조이므로 단기부채의 비중이 높다.

여섯 째, 어음거래의 비중이 매우 높다. 수직적인 도급생산방식으로 도급단계가 다단계로 이루어져 있다. 이로 인하여 발주자가 지급한 기성금이 다단계를 거치는 과정에서 어음거래로 전환된다. 수직적인 도급생산구조는 하위단계로 갈수록 경쟁이 치열해지고, 치열한 경쟁은 하위단계 수급자의 협상력을 약화시키게 된다. 이에 따라 장기어음 거래를 수용할 수밖에 없는 상황이라고 할 수 있다.

앞에서 제시한 건설금융의 특징을 전문건설업체와 연관하여 검토하면

다음과 같다. 전문건설업체는 자금조달에서 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 판단된다. 대한전문건설협회 자료에 의하면 전문건설업체의 경영애로 중 수주활동과 자금부문의 어려움이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 건설업체 자금조달의 어려움으로 지적되었던 수주의 어려움이 가장 큰 애로요인으로 나타나고, 자금조달의 어려움도 경영애로 요인 중 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-1> 전문건설업체 경영애로 요인(2004-2008)

(단위: %)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
수주활동	62.8	64.3	66.6	62.6	63.7
자금부문	29.8	27.6	23.1	24.1	25.0
기술인력	2.0	4.4	5.7	6.4	5.5
현장관리	4.0	2.5	3.7	3.8	4.1
자재구입	1.3	1.1	0.9	3.1	1.6

자료: 대한전문건설협회(2009), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원, p.20에서 인용.

<표 2-2> 전문건설업체 자금사정 악화요인(2004-2008)

(단위: %)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
수주감소	60.2	69.2	66.6	64.7	59.4
대금지급 지연	20.0	16.6	17.1	18.5	19.7
수급인 부도	4.5	3.6	4.1	4.2	6.0
대출곤란	5.9	3.1	3.6	3.1	4.2
어음할인 곤란	3.5	2.3	3.1	3.1	4.2
기타	5.9	4.8	5.6	6.3	6.4

자료: 대한전문건설협회(2009), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원, p.64에서 인용.

이처럼 전문건설업체는 자금조달에 많은 어려움이 있는 것으로 판단되며, 자금조달의 어려움은 전문건설업체의 규모에 따라 차이가 큰 것으로 나타났다. <표 2-3>에서 알 수 있는 것처럼 대규모와 중규모에 해당하는 전문건설업체는 금융기관을 통한 차입이 이루어지고 있다. 그러나 소규모 전문건설업체는 금융기관을 통한 자금조달보다 사업주가 개인자격으로 자금조달을 하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-3> 전문건설업체 기업운영자금 조달원천7)

(단위: 개사, %)

구분	계	대규모	중규모	소규모
계	1,315 (100.0)	81 (100.0)	317 (100.0)	917 (100.0)
금융기관 차입	585 (44.5)	64 (79.0)	169 (53.3)	352 (38.4)
대표자 개인 자금	441 (33.5)	6 (7.4)	85 (26.8)	350 (38.2)
친구·친지 등으로부터 조달	185 (14.1)	0 (0.0)	32 (10.1)	153 (16.7)
자본금 증자	27 (2.1)	1 (1.2)	9 (2.8)	17 (1.9)
사채시장	11 (0.8)	0 (0.0)	3 (0.9)	8 (0.9)
보유 부동산매각	8 (0.6)	0 (0.0)	3 (0.9)	5 (0.5)
회사채 발행	7 (0.5)	1 (1.2)	1 (0.3)	5 (0.5)
기타	51 (3.9)	9 (11.1)	15 (4.7)	27 (2.9)

주: 1. 전문건설업체 규모 구분 중 대규모는 2009년 시공능력평가액을 기준으로 하였으며, 대규모는 200억원 이상, 중규모는 53억~200억원 미만, 소규모는 53억원 미만임.

2. 비중은 세로를 기준으로 하였음.

자료: 대한전문건설협회(2009), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원, p.87에서 인용.

7) 전문건설업체의 규모 구분은 2009년 시공능력평가액 기준으로 33.3%, 33.1%,

2) 건설산업에서 금융상품의 필요성

건설산업을 포함한 모든 산업에서 금융의 필요성과 중요도가 지속적으로 확대되고 있다. 앞으로도 모든 산업활동에서 금융의 영향력 확대는 더욱 가속화될 것으로 예상된다.

건설산업에서 금융 및 금융상품의 역할은 다른 산업과 구별되는 특성이 있다. 계약에 의해 목적물이 공급되는 생산방식은 의무이행을 담보할 수 있는 수단이 요구되며, 이러한 필요에 의해서 건설보증상품이 발생하게 된다. 구체적으로는 국가계약법령에서 관련 사항을 명시하고 있다(〈표 2-4〉 참조).

〈표 2-4〉 국가계약법령의 보증관련 규정

구분	국가계약법	법 시행령	법 시행규칙	예규 등
입찰	제9조	제37조, 제38조	제43조, 제55조	공사입찰유의서 제7조
계약	제12조	제50조, 제51조, 제52조	제51조, 제55조, 제66조	공사계약일반조건 제7조, 제8조
공사이행	-	제2조4항, 제52조	제66조	정부입찰 계약집행기준 제10장
선급금	-	-	-	선금지급요령 제2조, 제3조 정부입찰 계약집행기준 제33조, 제34조
하자	제17조, 제18조	제60조, 제62조	제52조, 제55조, 제70조 별표1, 제72조	공사계약일반조건 제33조, 제34조

자료: 건설공제조합 홈페이지.

건설용자상품도 생산구조와 밀접한 관련을 갖고 있다. 건설생산은 단기에 동질적인 제품을 대량생산하는 방식이 아니므로 자금조달의 중요성이 다른 어떤 산업보다 크다. 또한 건설산업 자체적인 위험성도 높지

33.6%로 하였다.

만 공사기간이 장기간 소요됨에 따라 발생하는 위험도 다른 산업보다 높다. 이처럼 자금조달의 문제는 건설산업에서 매우 중요한 요소이므로 건설용자상품의 필요성도 매우 크다고 할 수 있다.

<표 2-5> 공사계약 관련 담보책임 내용과 범위

구분	내용	납부범위	비고
입찰보증금	공사입찰 참가 시 예치하는 입찰보증금	입찰금액의 100분의 5 이상	현금·보증서 등으로 발주기관에 납부
계약보증금	도급공사 계약체결 시 계약보증금 납부	계약금액의 100분의 10 이상, 장기계약에서는 제1차 계약체결 시 부기한 총공사금액의 100분의 10	
하자보수보증금	공사준공 시 예치하는 하자보수보증금	공종구분에 따라 하자담보책임기간을 정하고 공정에 따라 5/100~2/100	
공사이행보증	도급받은 공사의 계약상 의무를 이행하지 못하거나 의무이행을 하지 아니하는 경우 일정금액을 납부할 것을 보증	계약금액의 40/100 또는 50/100	보증서로만 제출 ※ 최저가낙찰제만 적용
선급금지급보증	발주자가 공사대금의 일부를 선급할 때 그 선급금에 대한 지급보증	별도의 제한 없음	보증서로만 제출

자료: 건설공제조합 외(2008), 건설보증시장 환경 및 여건변화에 대응한 건설보증제도 선진화 및 건설보증기관 전문화 방안, p.142에서 인용.

이외에도 건설생산은 수직적인 도급방식에 의해서 이루어지기 때문에 원도급자의 건설금융상품과 하도급자의 건설금융상품도 차이가 있다. 즉 원도급공사와 하도급공사의 보증시장이 별도로 구성되어 있다. 그리고 이렇게 분리되어 있는 시장을 각 공제조합이 주도하고 있는 것이 특징이다. 이와 같은 시장의 구분은 용자상품에도 적용된다고 할 수 있다. 전문건설업체의 경우 민간 개발사업 등을 시행하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 자금조달 및 운용목적이 종합건설업체와 다르다고 할 수

있다.

이처럼 건설산업에서 건설금융상품의 필요성은 의무이행의 담보와 공사기간 중에 발생하는 자금수요를 효과적으로 충족하기 위한 목적에서 인정된다. 이러한 필요에 대한 대응은 업역별로 설립되어 있는 공제조합이 주도하고 있다.

<표 2-6> 주요 공제조합의 보증내용

구분	설립 및 근거	보증업무 내용
건설공제조합	1963. 10. 건설공제조합법	입찰, 계약, 차액, 하자, 손해배상, 선급금, 대출, 유보기성금, 인허가, 리스, 할부, 하도급, 부지매입, 자재구입, 분양, 임시전력수용예납, 공사이행, 사업이행, 시공, 지급보증의 보증
전문건설공제조합	1988. 4. 전문건설공제조합법	입찰, 계약, 차액, 하자, 손해배상, 선급금, 대출, 유보성기성금, 인허가, 리스, 지급, 주택건설부지매입, 임시전력수용예납
대한주택보증	1993. 4. 주택건설촉진법	주택분양보증, 주택임대보증, 주상복합주택 분양보증, 조합주택시공보증, 하자보수보증, 감리비예치보증, 인허가보증, 임대보증금보증, 주택사업금융보증, 하도급대금지급보증, 주택구입자금보증
전기공사공제	1983. 10. 전기공사공제조합법	입찰, 계약, 차액, 하자, 선급금, 지급보증, 선급자재, 유보성기성금, 안전사고관련 유보성기성금, 지급, 대출, 인허가, 공사용기자재구입, 임시전력수용예납, 하도급이행, 하도급대금지급보증, 시설대여, 납세, 지급보증 및 보증보험 보증
기계공제	1986. 12. 공업발전법	입찰, 계약, 차액, 하자, 지급, 대출보증, 손해배상보증, 유보금지급보증, 하도급대금지급보증, 지급보증의 보증

자료: 나동민(2006), 보증보험시장의 다원화에 관한 연구, 한국개발연구원, p.29에서 인용.

건설 관련 공제조합에 의해 금융 및 보증상품이 운용되고 있는 것은 관련 규정에 따른 제도적인 요인에 기인하는 측면이 크다고 할 수 있으나, 건설산업 고유의 위험 및 금융상품의 필요성이 고려된 것이라고 할

수 있다. 특히 앞서서도 제시하고 있는 것처럼 소규모 전문건설업체의 경우 공제조합이 필요한 상품을 공급하지 않으면 비용부담이 추가로 발생할 여지가 매우 높다.

2. 건설보증상품 현황

1) 건설보증의 유형

보증(보증보험)은 여러 형태로 운영되고 있으며, 보증의 대상이 되는 산업의 특성 및 환경 등을 반영하여 운영되고 있다. 건설보증은 공제의 측면과 금융의 측면에서 다루어지고 있다. 보증이 공제제도를 근간으로 하는 경우에는 관련 법령에 의해 규제되며, 국내 건설보증은 건설산업기본법령에서 규정하고 있는 것을 들 수 있다. 반면 금융적인 측면에서 보증을 접근하는 경우에는 보험업법 등으로 규정하며, 보증을 보험에 포함하여 규율하고 있다.

보증의 운영형태는 전업과 겸업, 전업/겸업의 유형으로 구분할 수 있다. 전업은 제도적으로 보증 공급자를 제한하고 있는 형태와 보험사에서 보증보험을 취급하지 않는 경우도 해당된다. 국내 건설보증은 행정조치에 의해 전업의 형태를 띠고 있고,⁸⁾ 건설산업에 필요한 보증은 건설 관련 공제조합에서 주로 공급하고 있다. 전기공사 등에 필요한 보증 공급은 전기공사공제조합을 통해서 이루어지는 형태이다.

겸업은 보증 공급자를 특정한 기관으로 제한하지 않는 형태라고 할 수 있으며, 보험사가 보증을 취급하는 것이 가능하다. 대표적으로 일본

8) 국내 건설보증은 정확하개는 전업/일부 겸업의 형태라고 할 수 있다. 서울보증보험에서 건설보증을 하고 있기 때문이다. 그러나 행정조치에 의해 공제조합이 주도하고 있다는 의미에서 전업이라고 표현하였다.

이 겸업의 형태로 보증을 운영하고 있다.

전업과 겸업을 허용하고 있는 미국, 영국 등은 자율경쟁을 원칙으로 한다. 자율경쟁이 원칙이므로 보증도 기본적으로는 보험업의 한 분야로 인식되고 있고, 보증에 관련된 사항을 보험업법 등에서 규정하고 있다. 이들 국가들은 보험업법에 의한 일원화 된 체계로 보증을 운영하고 있으며, 미국의 뉴욕주는 보증을 보험으로 인식하며 영국은 보증을 손해 보험으로 포함시키고 있다. 독일은 보증을 신용보험으로 인식하고 있다.

<표 2-7> 국가별 보증보험 영위형태

구분	국가	비고
전업	스웨덴, 노르웨이, 한국	행정조치에 의한 전업
	프랑스, 네덜란드, 오스트리아	보험사의 보증업무 회피
겸업	일본	제한된 손해보험회사
전업·겸업	미국, 영국, 이탈리아, 덴마크	자율경쟁

자료: 이기영(2006), 보증보험시장 개방의 효과분석 및 시사점, 보험학회지, p.56에서 재인용.

보증을 공제의 측면에서 접근하는지 또는 금융측면에서 접근하는지에 따라 국가별 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 접근방식을 불문하고 보증과 보험은 기본적인 성격에서 차이가 있다.

보증은 민법에 의해 규율되며, 채권자를 보호하기 위한 목적에서 운영되고 있다. 이에 따라 계약당사자는 채권자와 채무자, 보증인이 되며, 채무불이행이라는 사실이 발생하는 경우를 대비하는 것이다.

보증의 성격은 채무에 대한 보완적 계약이며, 보증료 납입이 지급의 전제요건이 아니므로 무상계약에 해당한다. 보증은 계약해제를 인정하지 않고 있다.

반면 보험은 상법에 의해서 규율된다. 그리고 동일한 위험을 대비하

기 위한 위험분담기능이 강하다. 계약당사자는 보험자와 계약자이고 우연성이 보험의 성립요소라고 할 수 있다. 보험은 계약의 해제가 인정되고 손해의 전보가 주요한 목적이다.

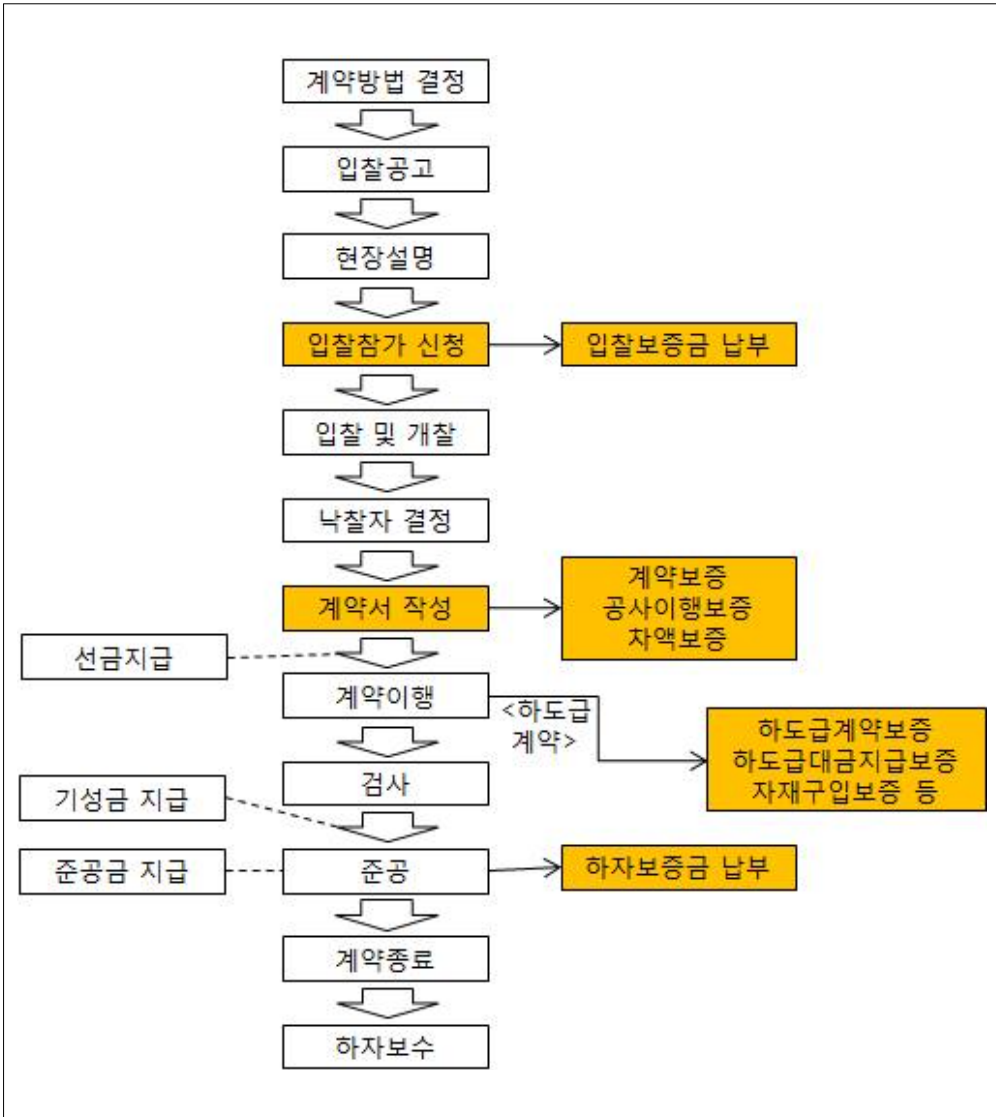
<표 2-8> 보증과 보험의 비교

구분	보증	보험
관련 법규	민법	상법
개념	채무자의 채무불이행 시 보증인에게 채무이행을 부담시키는 계약	동일한 위험에 직면한 당사자(계약자)가 위험분담을 위하여 보험자와 계약
계약당사자	채권자, 채무자, 보증인	보험자, 계약자
계약불이행 요건	예정불가, 채무불이행	사고발생 예정, 우연성이 성립요소
계약성격	채무에 대한 보완적 계약, 무상계약(보증료 납입이 보험금 지급의 전제조건 아님)	독립계약, 유상계약
계약해제권	불인정	인정
기능	채무불이행 위험 배제	손해의 전보

자료: 나동민(2006), 보증보험시장의 다원화에 관한 연구, 한국개발연구원, p.13에서 인용.

건설생산과정은 발주기관의 계약방법 결정과 입찰공고 등에서 시작된다. 실제 건설업자의 생산은 입찰참여로 시작하여 준공을 거쳐 계약종료로 마무리되나, 향후 하자에 대하여 보증하는 것까지를 포함하고 있고 [그림 2-1]에서 제시하고 있는 것처럼 각 단계별로 보증의 수요와 공급이 이루어진다.

입찰참가 신청 시 입찰보증을 제출하며 계약서 작성 시에는 계약이행에 관한 보증을 제출한다. 계약서 작성 이후 선금을 받은 경우에는 선급금보증을 제출하고 공사가 준공된 이후 발생할 수 있는 하자에 대비하여 하자보수보증을 제출하게 된다. 이처럼 건설생산의 시작단계부터 보증에 관한 수요가 발생하고 있다.



[그림 2-1] 일반적인 건설공사 진행 시 보증

이외에도 수직적인 도급구조를 근간으로 하는 생산체계에 따라 건설 보증에 대한 수요도 다양하게 발생하고 있으며, 보증의 규모도 크다. 건설공사의 특성상 보증보험은 규모가 일반적인 손해보험과 다르기 때문에 매우 보수적이고 전문적으로 운영되고 있는 상황이며, 이러한 운영

이 이루어져야만 건설보증 발급으로 초래되는 위험을 회피할 수 있다.

건설보증상품의 유형은 크게 입찰보증과 의무이행 등을 보증하기 위한 일반보증, 지급보증 등으로 구분할 수 있으며, 건설공사의 진행단계에 따라 보증수요가 발생하게 된다.

입찰보증은 입찰 참여 시 예치하는 보증이다. 계약보증금은 공사 도급계약을 체결하는 경우 계약금액의 일정비율로 설정된다. 하자보증은 공사 준공 시에 예치하는 보증이라고 할 수 있다. 선금을 받은 경우 이를 보증하는 선급금보증도 있다. 또한 공사이행을 보증하는 보증상품도 중요한 보증상품에 해당한다.

<표 2-9>에는 건설공제조합과 전문건설공제조합의 보증상품이 제시되어 있다. 건설공제조합과 전문건설공제조합이 운영하는 보증상품은 조합원이 필요로 하는 상품의 종류가 다소 상이한 것으로 판단되며, 건설공제조합이 가장 많은 보증상품을 운영하고 있는 것으로 나타나고 있다. 건설공제조합이 판매하는 보증상품의 종류는 24개이며, 전문건설공제조합이 판매하는 보증상품의 종류는 15개로 나타나고 있다.

건설공제조합과 전문건설공제조합의 보증상품을 비교하면 건설공제조합에는 차액보증상품이 없는 것으로 나타났다. 반면 건설공제조합은 전문건설공제조합이 취급하지 않는 보증상품을 다수 공급하고 있다. 이러한 상품들 중 일반보증에 속하는 것은 사업이행보증, 시공보증, 협약체결보증, 협약이행보증, 성능보증 등이다. 또한 지급보증의 유형으로 분류할 수 있는 상품으로는 부지매입보증, 분양보증, 할부판매보증, 부담금지급보증, 채무이행지급보증 등이다.

건설공제조합은 조합원인 종합건설업자들의 해외공사 진출을 지원하기 위해서 한국수출입은행 및 외환은행과 협약을 체결하고 지급보증의 보증을 운영하고 있다. 지급보증의 보증은 전문건설공제조합에서도 운영하고 있다. 전문건설공제조합은 2010년 3월부터 자재구입보증을 운

영하고 있는데, 기업은행과 협약을 체결하여 조합원의 자재구입 시 보증을 보완하여 원활한 자재구입을 지원하고 있다.

<표 2-9> 보증종류별 상품비교

건설공제조합	구분	전문건설공제조합
· 입찰보증	입찰보증	· 입찰보증
· 계약보증 · 공사이행보증 · 사업이행보증 · 시공보증 · 손해배상보증 · 하자보수보증 · 협약체결보증 · 협약이행보증 · 성능보증	일반보증	· 계약보증 · 공사이행보증 · 차액보증 · 손해배상보증 · 하자보수보증
· 선급금보증 · 임시전력수용예납보증 · 인허가보증 · 유보기성금보증 · 자재구입보증 · 부지매입보증 · 대출보증 · 분양보증 · 리스보증 · 할부판매보증 · 하도급대금지급보증 · 지급보증의 보증 · 부담금지급보증 · 채무이행지급보증	지급보증	· 선급금보증 · 유보기성보증 · 지급보증의 보증 · 대출보증 · 리스보증 · 하도급대금지급보증 · 인허가보증 · 임시전력수용예납보증 · 자재구입보증*

주: *은 2010년 3월부터 판매되고 있으며, 전문건설공제조합과 기업은행이 협약을 체결하여 B2B건설구매론으로 운용되고 있음.

자료: 전문건설공제조합 및 건설공제조합 홈페이지.

건설공제조합에서만 판매하고 있는 사업이행보증은 조합원 또는 민간 투자사업법인이 민간투자사업 시행과 관련하여 공공기관에 대하여 부담하는 사업이행보증금의 납부의무를 보증하는 상품이다. BTO, BTL 등 민간투자사업은 종합건설업체가 공동으로 참여하여 재무적 투자자와 함께 특수목적회사(SPC)를 설립하여 참여하는 형태가 대부분이다. 이에

따라 전문건설업자를 조합원으로 하는 전문건설공제조합은 사업이행보증의 수요가 없기 때문에 상품이 공급되고 있지 않다.

시공보증은 도시 및 주거환경정비법의 규정에 의한 정비사업조합 등 법률의 규정에 의하여 구성된 사업주체로부터 도급받은 공사의 계약체결과 관련하여 계약상대자에 대하여 부담하는 시공책임 또는 손해지급의무를 보증하는 상품이다. 재개발 사업 등의 이행을 담보하기 위한 보증상품이므로 보증금액이 매우 큰 상품이다. <표 2-15>에서 알 수 있는 것처럼 보증건수는 적으나 보증금액은 매우 큰 것이 특징이다.

협약체결보증과 협약이행보증은 복합개발사업과 관련되는 보증이며, 성능보증은 조합원이 준공한 산업·환경설비공사 등의 시공 중 계약서에 위배하여 발생된 성능저하로 인한 손해를 담보하는 것이다.

전문건설공제조합에서만 판매하는 차액보증은 조합원이 공사 등의 입찰경쟁에 참여하여 예정가격의 일정비율 이하로 낙찰받은 경우 당해 공사 등의 입찰유 의사 등이 정하는 바에 의하여 보증채권자에게 납부하여야 하는 차액보증금을 보증하는 상품이다.

건설공제조합에서만 판매하는 지급보증의 유형에는 부지매입보증과 할부판매보증, 분양보증, 부담금지급보증, 채무이행지급보증 등이 있다.

2) 공제조합과 서울보증보험의 건설보증상품

국내 건설보증시장은 전업체계로 운영되고 있는 것으로 인식할 수 있으나, 서울보증보험이 건설보증 관련 상품을 판매하고 있기 때문에 전업에 일부 겸업이 허용되어 있는 상황이라고 할 수 있다. 전문건설공제조합을 비롯한 공제조합⁹⁾은 건설산업기본법에 설립에 관한 규정이 있

9) 건설관련 보증기관으로는 건설공제조합, 전문건설공제조합, 대한설비건설공제조합이 있으며 여기에 서울보증보험이 대표적이라고 할 수 있다. 건설공제조합은 1963

고, 이에 근거하여 조합원을 대상으로 건설보증과 용자 등의 업무를 하고 있다. 반면 서울보증보험은 손해보험사로 보험업법의 규율을 받는다. 건설보증은 전체 손해보험시장의 0.7%를 차지하는 매우 작은 시장이며, 이에 따라 서울보증보험을 제외한 다른 손해보험사들은 건설보증시장에 진입하지 않고 있다.¹⁰⁾

건설산업 기본법 제56조 제1항 제1호는 공제조합이 수행할 수 있는 사업을 명시하면서 입찰보증, 계약보증(공사이행보증 포함), 손해배상보증, 하자보수보증, 선급금보증, 하도급보증과 기타 대통령령이 정하는 보증을 할 수 있도록 규정하고 있다(〈표 2-10〉 참조). 동법 시행령 제56조 제3항에서는 “기타 대통령령이 정하는 보증“에 대해서 구체적으로 규정하고 있다. 이에 포함되는 보증으로는 인·허가보증, 자재구입보증, 대출보증, 납세보증, 하도급대금지급보증과 공제조합의 정관으로 정하는 보증을 할 수 있도록 명시하고 있다. 있으며 구체적인 내용은 〈표 2-11〉과 같다.

건설산업 기본법 시행령 제56조 제4항은 “공제조합은 그가 행하는 각종 보증의 구체적인 내용·범위 및 조건 등에 관하여 약관을 정하여 시행할 수 있다”고 규정하고 있으며 그 구체적인 내용은 〈표 2-12〉와

년 건설업자들에게 보증과 용자를 담당하기 위해 설립된 기관으로 설립당시에는 2억 1,500만원의 자본금으로 시작하였으나 지금은 자본금 5조원이 넘는 국내 최대 건설보증기관으로 성장하였다. 그리고 전문건설업자를 조합원으로 하는 전문건설공제조합이 1988년에 건설공제조합에서 분리되어 설립되었다. 1988년 설립 당시에는 372억원의 자본금으로 출발하였으나 지금은 4조원 가까이 자본금을 운영하는 기관으로 성장하게 되었다. 건설산업기본법 제56조 제1항에서는 공제조합이 입찰, 계약, 손해배상, 하자보수, 선급금, 하도급 보증과 기타 대통령령이 정하는 보증을 할 수 있다고 정하고 있다. 건설산업 기본법 시행령 제56조 제2항에서는 공제조합이 수행하는 보증의 종류와 내용을 명시하고 있다.

10) 김재영 등이 삼일회계법인(2008)이 수행한 연구용역과제의 일부 내용을 인용한 결과에 의하면 손해보험시장은 장기보험이 50%의 시장을 차지하고 있고, 자동차 32%, 특종 9%, 개인연금 3%, 해상 2%, 화재 1%라고 제시하고 있다. 보증보험은 3%의 시장을 차지하고 있으며, 3%의 보증보험시장 중 0.7%가 건설보증시장이라고 한다.

같다.

<표 2-10> 건설산업기본법 제56조 제1항 제1호에 의한 보증의 종류 및 내용

구분	내용	건설 공제	전문 공제	설비 공제	서울 보증
입찰보증	공사 등의 입찰에 참가하는 조합원이 입찰참가자로서 부담하는 입찰보증금의 납부에 관한 의무이행을 보증하는 것	○	○	○	○
계약보증	조합원이 도급받은 공사 등의 계약이행과 관련하여 부담하는 계약보증금의 납부에 관한 의무이행을 보증하는 것	○	○	○	○
공사이행 보증	조합원이 도급받은 공사의 계약상 의무를 이행하지 못하는 경우 조합원을 대신하여 계약이행의무를 부담하거나 의무이행을 하지 아니할 경우 일정금액을 납부할 것을 보증하는 것	○	○	○	○
손해배상 보증	조합원이 도급받은 공사 등의 계약이행 중 발생한 제3자의 피해에 대한 배상금 지급채무를 보증하는 것	○	○	○	○
하자보수 보증	조합원의 건설공사 등 사업의 영위와 관련하여 발생된 하자의 보수에 관한 의무이행을 보증하는 것	○	○	○	○
선급금 보증	조합원이 도급받은 공사 등과 관련하여 수령하는 선급금의 반환채무를 보증하는 것	○	○	○	○
하도급 보증	조합원이 하도급받고자 하거나 하도급받은 공사 등과 관련하여 부담하는 채무를 보증하는 것	○	○		

자료: 각 기관 홈페이지.

<표 2-11> 건설산업기본법 시행령 제56조 제3항 보증의 종류 및 내용

구분	내용	건설 공제	전문 공제	설비 공제	서울 보증
인·허가 보증	조합원이 그 사업과 관련하여 국가기관 등 공공기관으로부터 면허, 허가, 인가 등을 받고자 할 때 원상회복 등을 위하여 공공기관에 대하여 부담하는 예치금 또는 보증금의 납부의무	○	○	○	○
자재구입 보증	조합원이 조합으로부터 계약보증서 또는 공사이행보증서를 발급받은 공사에 필요한 자재를 생산자, 판매업자로부터 구입하기 위하여 체결한 자재공급계약에 의하여 계약상대자에게 부담하는 대금지급 채무	○	○	○	
대출보증	조합원이 공공기관으로부터 도급받은 공사(조합이 계약보증 또는 공사이행보증한 공사에 한한다)에 필요한 자금을 금융기관에서 대출받은 경우 금융기관에 대하여 부담하는 상환채무	○	○		
납세보증	국세기본법, 지방세법, 관세법 등 각종 세법에 의한 납세담보 제공의무자의 납세의무				○
하도급대금 지급보증	조합원이 타조합원 또는 제3자와 하도급거래공정화에 관한 법률이 정한 하도급거래를 하는 경우 계약상대자에 대하여 부담하는 하도급대금 지급채무	○	○	○	
기타	조합원이 경영하는 건설업과 관련하여 그가 부담하게 되는 재산상의 의무이행을 보증하는 것으로서 정관으로 정하는 보증				

자료: 각 기관 홈페이지.

<표 2-12> 각종 보증의 약관에서 정한 보증종류 및 내용

구분	내용	건설 공제	전문 공제	설비 공제	서울 보증
사업이행보증	조합원 또는 민간투자사업법인이 민간투자사업 시행과 관련하여 공공기관에 대하여 부담하는 사업이행보증금의 납부의무	○			
시공보증	조합원이 도시 및 주거환경정비법의 규정에 의한 정비사업조합 등 법률의 규정에 의하여 구성된 사업 주체로부터 도급받은 공사의 계약체결과 관련하여 계약상대자에 대하여 부담하는 계약이행의무 또는 일정금액 납부의무	○			○
유보기성금 보증	조합원이 도급받은 공사의 대금지급조건에 따라 기성금 지급시 유보되어 있는 일부 기성금을 모두 수령할 경우 계약상대자에 대하여 부담하는 유보기성보증금의 납부의무	○	○	○	
부지매입보증	조합원이 그 사업과 관련하여 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관 또는 정부출자기관이 조성 공급하는 부지(주택법 제16조의 규정에 의하여 승인을 얻어 건설하는 주택용부지를 제외한다)를 매입하기 위하여 체결한 매매계약에 의하여 계약상대자에 대하여 부담하는 대금지급채무	○			
임시전력 수용예납보증	조합원이 그 사업에 필요한 전력을 임시로 수용하기 위하여 한국전력공사에 대하여 부담하는 예치금 또는 보증금의 납부의무	○	○	○	
분양보증	조합원이 그 사업과 관련하여 공단용지, 택지(주택법 제16조의 규정에 의하여 승인을 얻어 건설되는 주택에 대한 분양보증을 제외한다) 또는 건축물의 분양에 관한 법률에 의한 건축물 등을 분양대금의 선수후 공급하는 경우 계약상대자에 대하여 부담하는 채무	○			○
리스보증	조합원이 조합으로부터 계약보증서 또는 공사이행보증서를 발급받은 공사에 필요한 건설기계(건설기계관리법에 의한 건설기계)를 여신전문금융업법에 의한 시설대여회사로부터 리스하기 위해 체결한 리스계약에 의하여 계약상대자에 대하여 부담하는 채무	○	○	○	○
할부판매 보증	조합원이 조합으로부터 계약보증서 또는 공사이행보증서를 발급받은 공사에 필요한 건설기계(건설기계관리법에 의한 건설기계)를 판매자로부터 구입하기 위하여 체결한 할부판매계약에 의하여 계약상대자에 대하여 부담하는 채무	○			
지급보증의 보증	조합원이 해외건설공사와 관련하여 금융기관으로부터 지급보증서를 발급받는 경우 금융기관에 대하여 부담하는 보증금지급채무	○	○		
차액보증	조합원이 공사 입찰경쟁에 참가하여 그 예정가격의 일정비율 이하로 낙찰 받은 경우 당해 공사 등의 입찰유 의사 등이 정하는 바에 의하여 보증채권자에게 납부하여야 하는 차액보증금을 보증하는 것		○		○
어음보증	조합원이 그 사업과 관련하여 받은 어음을 금융기관에서 할인 받음으로써 부담하는 어음금의 지급채무를 보증하는 것			○	

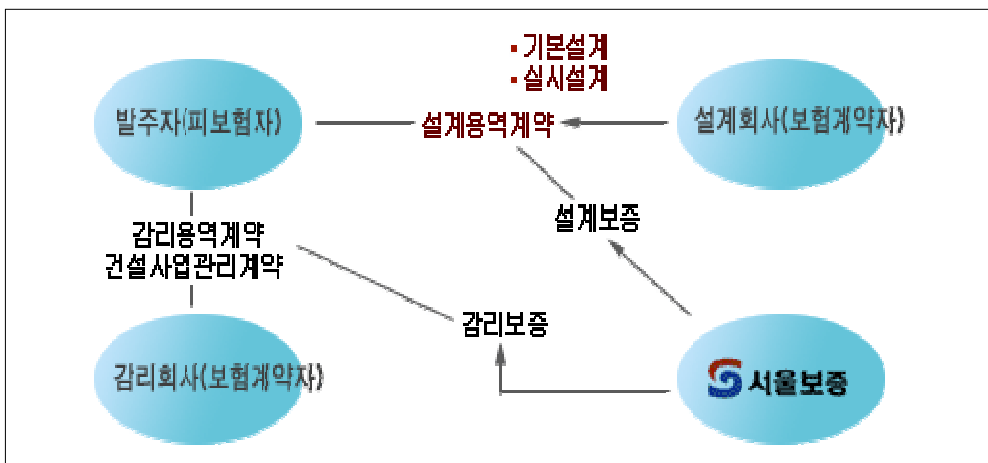
자료: 각 기관 홈페이지.

건설산업 기본법 및 시행령에서 규정하고 있는 보증은 건설공제조합과 전문건설공제조합은 대부분 상품을 구비하고 있다. 서울보증보험에서도 기본적인 건설보증상품을 공급하고 있다. 그 밖에 기타의 보증상품은 <표 2-13>에 제시하고 있는데, 서울보증보험에서 관련 상품을 판매하고 있다. 그러나 건설 관련 공제조합은 기본설계 손해보증, 실시설계 손해보증, 감리용역 손해보증, 건설관리 손해보증 등은 공급하지 않고 있다.

<표 2-13> 기타 보증종류 및 내용

구분	내용	건설공제	전문공제	설비공제	서울보증
기본설계 손해보증	실시설계를 제외한 설계용역에 대한 손해배상보증				○
실시설계 손해보증	실시설계 용역에 대한 손해배상보증				○
감리용역 손해보증	감리(시공, 검측, 책임) 용역에 대한 손해배상보증				○
건설관리 손해보증	건설사업관리용역에 대한 손해배상보증				○

자료: 각 기관 홈페이지.



[그림 2-2] 서울보증보험의 설계·감리보증

<표 2-14>에는 2000년부터 2009년까지 건설 관련 공제조합의 보증실적을 제시하였다. 몇 차례의 급격한 변동이 있었음을 알 수 있고, 건설산업의 성장에 따라 보증실적도 규모가 확대되었음을 알 수 있다.

2009년을 기준으로 건설공제조합의 보증실적은 전문건설공제조합 보증실적의 약 2.9배 수준이며, 전문건설공제조합과 설비공제조합의 실적을 합한 보증실적의 약 2.6배 수준이다. 설비공제조합은 보증규모가 매우 작게 나타나고 있다.

<표 2-14> 보증실적 변동추이(2000-2009)

(단위: 백만원, %)

구분	건설공제조합		전문건설공제조합		설비공제조합	
	보증실적	변동율	보증실적	변동율	보증실적	변동율
2000년	10,659,031	-37.7	4,213,058	-62.4	616,813	-5.52
2001년	10,683,054	0.2	4,073,614	-3.3	622,991	1.0
2002년	11,440,613	7.1	4,540,258	11.5	682,354	9.5
2003년	14,475,286	26.5	5,983,834	31.8	810,509	18.8
2004년	18,784,732	29.8	7,072,036	18.2	837,715	3.4
2005년	20,429,222	8.8	7,845,713	10.9	910,843	8.7
2006년	22,330,253	9.3	8,250,019	5.2	1,045,347	14.7
2007년	30,459,475	36.4	9,566,175	16.0	1,172,520	12.2
2008년	32,569,100	6.9	11,149,974	16.6	1,426,600	21.7
2009년	43,238,600	32.8	14,959,766	34.2	1,599,700	12.1

주: 변동율은 전년 대비 변동율.

자료: 각 공제조합 통계연보 및 홈페이지.

<표 2-15>, <표 2-16>, <표 2-17>은 2006년부터 2008년까지 건설 관련 각 공제조합의 보증상품별 판매실적을 제시하고 있다. 2008년 건설공제조합의 총보증액은 32조 5,691억원이며, 전년 대비 6.9% 증가했다. 2008년 보증건수는 전년 대비 6.8% 증가했다.

<표 2-15> 건설공제조합 보증상품

(단위: 백만원, %)

구분	2006		2007		2008	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	172,134	22,330,254	183,486	30,459,476	195,896	32,569,146
입찰	15,681	1,446,996	16,155	1,758,533	14,213	1,813,706
계약	52,221 (30.3)	4,621,997 (20.7)	54,733 (29.8)	4,663,147 (15.3)	57,898 (29.6)	5,320,104 (16.3)
공사이행	255 (0.1)	2,328,913 (10.4)	560 (0.3)	6,589,956 (21.6)	1,158 (0.6)	6,540,060 (20.1)
손해배상	-	-	-	-	-	-
하자보수	63,428 (36.8)	1,819,913 (8.1)	65,836 (35.9)	1,945,441 (6.4)	70,468 (36.0)	2,052,387 (6.3)
선급금	14,845 (8.6)	6,057,132 (27.1)	16,608 (9.1)	7,288,787 (23.9)	18,250 (9.3)	8,332,736 (25.6)
유보기성금	-	-	-	-	-	-
사업이행	64	320,214	111	982,726	66	399,520
인·허가	1,103	40,906	1,219	45,646	1,277	51,782
시공	47	2,357,112	66	2,624,800	35	1,082,354
임시전력	5,302	26,667	6,064	25,326	5,863	20,288
자재구입	3	131	3	2,186	1	867
대출	4	18,830	2	990	3	3,670
리스	-	-	-	-	-	-
하도급대금	17,152	2,693,462	19,701	3,270,022	23,770	4,064,067
지급보증	-	-	10	80,157	7	73,7757
하도급	2,022	228,857	2,395	245,253	2,829	319,674
부지매입	1	234,047	1	203,1607	3	1,993,642
분양	1	13,069	1	38,392	-	-
협약체결	2	361	12	141,306	21	82,111
협약이행	3	121,650	8	549,726	32	412,467
성능	-	-	1	3,924	2	5,937

자료: 국토해양부(2010), 국토해양통계연보.

건설공제조합 보증상품 중 보증금액은 선급금보증이 가장 규모가 큰 것으로 나타나고 있다. 2008년 선급금보증은 전년 대비 14.3% 증가하였으며, 2006년에 비해 약 2.3조원이 증가한 규모이다. 선급금보증 다음으로 공사이행보증과 계약보증도 규모가 큰 보증상품이며, 이들이 차

지하는 비중은 각각 20.1%와 16.3%로 나타나고 있다. 그리고 이들 상위 3개 보증상품이 총보증액에서 차지하는 비중은 62.0%에 이르고 있다. 특히 공사이행보증은 보증건수는 적으나, 보증금액은 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 2008년 공사이행보증 1건당 보증액은 56.5억원이다. 공사이행보증은 국고에 부담이 되는 공사를 계약하는 경우(예를 들어 300억원 이상 공사 등) 적용되며, 통상적으로 계약금액의 100분의 40에서 100분의 50에 해당하는 금액이 보증금액이 된다. 이에 따라 건수가 적어도 보증금액이 크다.

반면 보증건수는 하자보수보증의 비중이 가장 많고 다음으로는 계약보증건수가 많은 것으로 나타났다. 2008년 하자보수보증은 70,468건이며 1건당 보증액은 약 2.9천만원이다. 2008년 계약보증건수는 57,898건으로 나타났다.

<표 2-15>에 제시되어 있는 건설공제조합이 취급하는 24개 보증상품 중 손해배상보증, 유보기성금보증, 리스보증 등은 최근 실적이 없는 것으로 나타나고 있으며, 성능보증과 지급보증의 보증도 활용도가 높지 않은 것으로 나타났다. 건설보증에 관하여 다양한 상품을 취급하고 있음에도 활용도가 높은 보증상품은 제한적이라는 것을 알 수 있다.

전문건설공제조합은 보증상품 품목에서 건설공제조합보다 적다. 2010년 3월 출시한 자재구매보증을 포함하여 15개 보증상품을 판매하고 있는데, 주로 활용되는 보증상품은 3~4개라고 할 수 있다. 보증금액이 제일 큰 상품은 계약보증이다. 2008년 기준으로 전체의 53.6%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 계약보증 다음으로 보증금액이 큰 상품은 하자보수보증이다. 하자보수보증의 2008년 보증금액은 1.8조원 규모로 전체의 15.7%를 차지한 것으로 나타났다. 보증금액 기준으로는 선급금보증도 비중이 큰 것으로 나타나고 있으며, 선급금보증의 경우 2008년 보증금액 규모는 2006년과 비교할 때 약 1조 4백억원 증가하였다.

2008년 전문건설공제조합의 보증상품에서 계약보증, 하자보수보증, 선금보증의 비중합계는 94.8%에 이르고 있다.

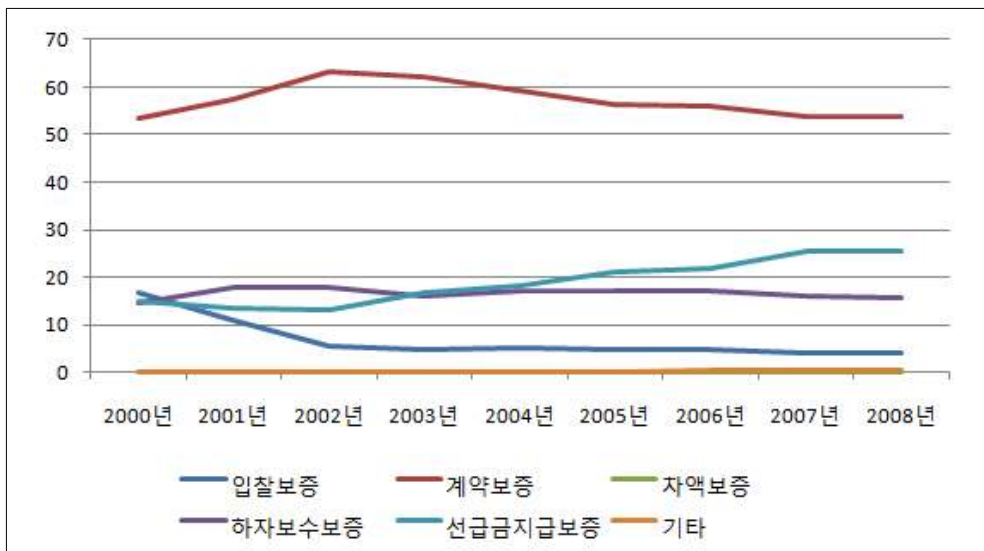
<표 2-16> 전문건설공제조합 보증상품

(단위: 백만원, %)

구분	2006		2007		2008	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	442,675	8,250,018	472,662	9,566,175	500,124	11,149,974
입찰	24,505 (5.5)	385,810 (4.7)	27,884 (5.9)	398,251 (4.2)	26,473 (5.3)	471,297 (4.2)
계약	191,950 (43.4)	4,610,175 (55.9)	205,292 (43.4)	5,136,931 (53.7)	220,076 (44.0)	5,972,596 (53.6)
차액	35	1,075	37	812	34	1,174
공사이행	-	-	1	9,679	11	72,048
손해배상	-	-	2	9,433	-	-
하자보수	211,779 (47.8)	1,426,560 (17.3)	221,564 (46.9)	1,553,777 (16.2)	231,971 (46.4)	1,752,957 (15.7)
선금금	13,093 (3.0)	1,794,852 (21.8)	16,184 (3.4)	2,432,213 (25.4)	19,591 (3.9)	2,839,141 (25.5)
유보기성금	-	-	-	-	-	-
사업이행	-	-	-	-	-	-
인·허가	396	15,003	372	11,975	475	11,560
시공	-	-	-	-	-	-
임시전력	799	4,708	1,127	5,097	1,252	4,782
자재구입	-	-	-	-	-	-
대출	-	-	-	-	-	-
리스	-	-	-	-	-	-
하도급대금	118	11,833	199	17,430	241	24,419
지급보증	-	-	-	-	-	-
하도급	-	-	-	-	-	-
부지매입	-	-	-	-	-	-
분양	-	-	-	-	-	-
협약체결	-	-	-	-	-	-
협약이행	-	-	-	-	-	-
성능	-	-	-	-	-	-

자료: 국토해양부(2010), 국토해양통계연보.

전문건설업자는 생산과정에서 시공을 담당하는 건설업자라는 점을 감안하면 하자보수보증건수의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있는 것을 이해할 수 있다. 그러나 하자보수보증은 건수에 비해 보증금액은 크지 않은 것으로 나타났다. 2008년 하자보수보증이 전체 보증상품건수에서 차지하는 비중은 46.4%였으나 보증금액은 15.7%를 차지한 것으로 나타나 건당 보증금액이 크지 않은 것을 알 수 있다. 2004년 이후에는 선급금보증의 비중이 높아지고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면 입찰보증은 2000년부터 2002년까지 감소세를 보였고, 이후에는 감소한 수준에서 일정한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.



자료: 전문건설공제조합, 통계연보.

[그림 2-3] 전문건설공제조합 유형별 보증실적 추이(2003-2008)

전문건설공제조합 설립 이후 2009년까지 유형별 보증상품실적 추이에서도 계약보증이 가장 많은 보증금액을 차지하고 있는 것으로 나타났고 보증건수에서는 입찰보증이 가장 많은 것으로 나타났다. 이처럼 특

정한 몇몇 유형의 보증만 활용되고 있는 것은 전문건설공제조합의 조합원이 참여하는 공사에서 요구되는 보증이 제한적이기 때문이라고 할 수 있다.



자료: 전문건설공제조합, 통계연보.

[그림 2-4] 전문건설공제조합 유형별 보증실적 추이(1988-2009)

설비공제조합도 전문건설공제조합과 유사하게 몇 가지 보증상품에만 집중되어 있다. 2008년 설비공제조합의 보증액은 1조 4천억원 규모이며, 계약보증금액이 57.2%를 차지하고 있다. 다음으로는 하자보수보증금액이 23.0%를 차지하고 있다. 계약보증과 하자보수보증을 합계한 비중은 80.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 보증건수는 전문건설공제조합과 동일하게 하자보수보증이 가장 많은 것으로 나타났다. 이러한 원인은 설비공사의 시공과 하도급을 담당하는 조합원의 특성 때문이라고 할 수 있다.

<표 2-17> 설비공제조합 보증상품

(단위: 백만원, %)

구분	2006		2007		2008	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	60,382	1,045,347	64,744	1,172,521	67,935	1,426,563
입찰	6,917 (11.5)	110,325 (10.6)	7,190 (11.1)	108,317 (9.2)	5,852 (8.6)	126,372 (8.9)
계약	19,172 (31.8)	588,925 (56.3)	20,963 (32.4)	663,586 (56.6)	23,673 (34.8)	815,514 (57.2)
차액	-	-	-	-	-	-
공사이행	-	-	-	-	-	-
손해배상	-	-	-	-	1	2,057
하자보수	33,526 (55.5)	258,300 (24.7)	35,674 (55.1)	286,308 (24.4)	37,385 (55.0)	327,704 (23.0)
선급금	731	86,607	885	112,925	971	154,134
유보기성금	-	-	-	-	-	-
사업이행	-	-	-	-	-	-
인·허가	-	-	1	2,763	2	340
시공	-	-	-	-	-	-
임시전력	2	3	-	-	-	-
자재구입	2	101	1	30	7	582
대출	-	-	-	-	-	-
리스	-	-	-	-	-	-
하도급대금	32	1,086	30	1,351	44	2,253
지급보증	-	-	-	-	-	-
하도급	-	-	-	-	-	-
부지매입	-	-	-	-	-	-
분양	-	-	-	-	-	-
협약체결	-	-	-	-	-	-
협약이행	-	-	-	-	-	-
성능	-	-	-	-	-	-

자료: 국토해양부(2010), 국토해양통계연보.

3. 건설용자상품 현황

건설용자상품은 건설업을 영위하면서 필요한 자금조달 수단 중의 하나라

고 할 수 있으며, 건설용자의 종류에는 운영자금,¹¹⁾ 시공사금, 프로젝트자금, 자재자금, 어음할인 등이 있다. 건설공제조합은 이들 모든 용자상품을 구비하고 있으나, 전문건설공제조합과 설비공제조합은 프로젝트자금과 같은 용자상품은 조합원의 수요가 없기 때문에 운영하지 않고 있다. 전문건설공제조합은 운영자금과 시공사금, 어음할인 등의 용자서비스를 하고 있다.

용자는 은행을 비롯한 금융기관에서도 이루어지고 있다. 건설업자만을 대상으로 하는 용자상품은 찾아보기 어려우나, 일반적인 기업대출의 형태로 건설업자는 담보를 제공하고 자금을 조달하고 있다. 공제조합에서 제공하는 프로젝트자금과 동일한 형태의 자금은 아니지만 프로젝트 파이낸싱이 이루어지고 있기도 하다. 은행을 비롯한 금융기관에서도 어음할인을 하고 있다.

<표 2-18> 용자의 종류 및 내용

구분	내용	건설 공제	전문 공제	설비 공제	금융 기관
운영자금 (신용/담보)	주요 건설자재의 비축, 건설용 기계 및 장비의 구입 또는 보수와 노임지급 등 건설업에 필요한 자금의 용자	○	○		○
시공사금	조합원이 도급받은 공사의 시공에 필요한 자금의 용자로 공사대미확정채권을 담보로 하는 용자	○	○		
프로젝트자금	조합원이 국가·지방자치단체로부터 사회기반시설 및 부대사업 관련 공사대금 후불조건으로 수급하거나 승인받아 시공한 공사에 대한 시공사금의 용자로 그 공사대금 확정채권을 담보로 하는 용자	○			○
자재자금	조합원이 공사시행에 필요한 주요자재(시멘트, 철근, 합판, 유류) 구입자금의 용자로 공사대미확정채권을 담보로 하는 용자	○			
어음할인	조합원이 실제공사에 수반하여 그 공사대금으로 수령한 진성어음의 할인	○	○		○

자료: 각 기관 홈페이지.

11) 전문건설공제조합의 운영자금은 신용운영자금과 담보운영자금으로 운영되며, 대부분 신용운영자금이다.

2008년을 기준으로 전문건설공제조합의 용자액 규모는 약 3조원 규모인 것으로 나타나고 있다. 매년의 경기상황과 자금사정에 따라 용자금액이 증가 또는 감소하는 양상을 보이고 있다.

<표 2-19> 용자건수 및 용자금액 추이(2000-2008)

구분	용자건수(건)	용자금액(백만원)	건당 용자금액(백만원)
2000년	25,572	1,685,691	65.92
2001년	24,843	1,604,967	64.60
2002년	28,876	1,817,023	62.93
2003년	27,454	1,783,681	64.97
2004년	29,287	1,933,671	66.02
2005년	38,627	2,692,752	69.71
2006년	30,106	2,356,342	78.27
2007년	33,429	2,566,880	76.79
2008년	40,753	2,987,911	73.32

자료: 전문건설공제조합 통계연보.

2007년을 기준으로 할 때 전문건설공제조합의 용자금 평균잔액은 약 2조 1,245억원 규모로 전년 대비 9% 증가한 것으로 나타나고 있다. 2007년의 증가율은 2006년의 전년 대비 증가율 이후 가장 높은 규모라고 할 수 있다. 즉 2002년 이후 전문건설공제조합의 용자공급은 지속적인 증가추세를 유지하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-20> 용자금평균잔액 변동추이(2001-2008)

(단위: 백만원, %)

구분	건설공제조합		전문건설공제조합		설비공제조합	
	평균잔액	변동율	평균잔액	변동율	평균잔액	변동율
2001년	6,953,597	8.9	1,275,585	-0.9	147,979	3.7
2002년	6,944,240	-0.1	1,299,123	1.8	140,433	-5.4
2003년	7,754,054	10.4	1,381,574	6.0	141,471	0.7
2004년	5,024,329	-54.3	1,444,119	4.3	148,426	4.7
2005년	5,192,535	3.2	1,570,194	8.0	158,780	6.5
2006년	6,378,752	18.6	1,934,280	18.8	181,329	12.4
2007년	5,921,934	-7.7	2,124,798	9.0	196,467	7.7

주: 변동율은 전년 대비 변동율임.

자료: 건설공제조합 외(2008), 건설보증시장 환경 및 여건변화에 대응한 건설보증제도 선진화 및 건설보증기관 전문화 방안, 국토연구원, p.76에서 인용.

<표 2-21>부터 <표 2-23>까지는 각 공제조합의 용자실적 추이를 보여주고 있다. 건설공제조합은 모든 용자공급이 운영자금에 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 반면 전문건설공제조합과 설비공제조합은 조합원인 전문건설업자가 하도급 공사를 수행하는 과정에서 수취한 어음의 할인용도로도 용자가 발생하는 것으로 나타났다. 그러나 전문건설공제조합과 설비공제조합도 전체 용자규모에서 할인이 차지하는 비중은 매우 미미한 수준이다. 이를 통해서 알 수 있는 것처럼 건설 관련 공제조합이 공급하는 용자의 용도는 건설업체의 운영자금으로 활용되고 있는 것을 알 수 있다.

용자현황은 건설업의 생산특성을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 종합건설업자를 조합원으로 하는 건설공제조합은 어음할인실적이 없는 것으로 나타난다. 발주자로부터 어음을 수취하는 비중이 매우 낮기 때문이라고 할 수 있다.¹²⁾ 반면 전문건설업자로서 하도급공사를 수행하는

12) 발주자로부터 도급받는 종합건설업자도 어음수취가 있을 수 있으나, 비중은 매우 낮을 것으로 판단되며 은행 등을 통해서 어음할인이 이루어지는 것으로 판단된다.

조합원을 두고 있는 전문건설공제조합과 설비공제조합은 어음할인이 이루어지고 있다. 이러한 현황은 수직적인 도급생산구조에서 상대적인 약자인 하도급자의 처지를 반영하는 것이라고 할 수 있고, 자금운영과 조달에서 상대적으로 더 어려움이 클 것이라는 예상을 할 수 있다.

건설업자들이 시공사금을 사용하지 않고 있는 것도 건설업 생산의 특성과 관련성이 있다. 시공사금은 도급받은 공사의 시공에 필요한 자금을 용자하는 것이다. 그런데 건설업자가 공사를 도급받는 경우 선금을 받게 되며, 이러한 선금으로 시공에 필요한 자금을 충당할 수 있다. 이후 공사의 진행에 따라 기성금을 받기 때문에 시공사금의 필요성은 크지 않은 것으로 판단된다.

공제조합의 조합원인 건설업자가 공제조합으로부터 용자하는 자금의 용도는 운영자금이 큰 비중을 차지하고 있다. 전문건설공제조합의 경우 운영자금은 주요 건설자재의 비축, 건설용 기계·장비 구입 또는 보수 및 노임지급 등의 용도로 용자되며, 신용운영자금과 담보운영자금으로 구분된다. 신용운영자금은 차주의 출자증권 및 인적 담보에 의해 이루어지며, 담보운영자금은 지급보증서, 부동산 등 담보규정에서 정한 물적 담보에 의해 용자가 이루어진다. 운영자금과 자재자금의 용도 중 자재비축은 공통된다. 그러나 자재자금은 공사대미확정채권을 담보로 용자가 이루어진다는 점에서 담보운영자금 및 신용운영자금과 차이가 있다.

<표 2-21> 건설공제 조합 용자추이(2006-2008)

(단위: 백만원)

구분	2006		2007		2008	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	12,555	6,378,752	12,411	5,921,934	12,781	7,217,101
시공사금	-	-	-	-	-	-
프로젝트자금	-	-	-	-	-	-
자재자금	-	-	-	-	-	-
운영자금	12,555	6,378,752	12,411	5,921,934	12,781	7,217,101
어음할인	-	-	-	-	-	-

자료: 국토해양부(2010), 국토해양통계연보.

<표 2-22> 전문건설공제 조합 용자추이(2006-2008)

(단위: 백만원)

구분	2006		2007		2008	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	30,106	2,356,342	33,429	2,566,881	40,753	2,987,911
시공사금	-	-	-	-	-	-
프로젝트자금	-	-	-	-	-	-
자재자금	-	-	-	-	-	-
운영자금	29,924	2,337,040	33,055	2,543,891	37,536	2,726,351
어음할인	182	19,302	374	22,989	3,217	261,560

자료: 국토해양부(2010), 국토해양통계연보.

<표 2-23> 설비공제 조합 용자추이(2006-2008)

(단위: 백만원)

구분	2006		2007		2008	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	4,193	246,649	4,383	272,707	3,858	270,397
시공자금	-	-	-	-	-	-
프로젝트자금	-	-	-	-	-	-
자재자금	-	-	-	-	-	-
운영자금	4,123	241,654	4,323	265,508	3,715	256,103
어음할인	70	4,995	60	7,198	143	14,294

자료: 국토해양부(2010), 국토해양통계연보.

1. 건설산업 현황 및 변화추세

1) 건설산업 특성 및 현황

(1) 건설산업의 특성

건설산업은 계약에 의해서 생산과정이 시작된다. 이러한 생산과정의 특성은 다른 산업에서 찾아보기 어려운 것이다. 이로 인하여 건설산업에서는 입찰에 참여하는 과정에서의 의사결정이 매우 중요한 역할을 하고 있다.

낙찰받은 공사의 생산이 이루어지는 공간이 실내가 아닌 실외에서 이루어지는 것도 중요한 특성이라고 할 수 있다. 이러한 특성은 기후와 일기에 직접적인 영향을 받을 수밖에 없는 생산환경을 조성하고 있다.

건설생산과정은 입찰에 참여하여 완공까지의 기간이 비교적 장기간이며, 이로 인하여 위험(risk)이 높은 산업으로 인식되고 있다. 위험이 높은 산업이라는 인식은 자금을 조달하는데 불리하며, 의무이행을 담보하기 위한 보증을 요구받게 된다. 건설산업에서 보증이 중요하게 취급되는 이유라고 할 수 있으며, 공제조합 등의 특화된 보증 및 융자기관을 필요로 하는 이유이기도 하다.

이처럼 건설산업은 다른 산업과 구별되는 특성을 보유하고 있는데, 건설산업의 특징은 크게 세 가지로 구분하여 제시할 수 있다. 첫째, 생산형태 및 산업조직적인 특성이다. 이들 특성은 종합산업이며 수주산업이라는 점과 부동산성으로 인하여 옥외생산이 이루어진다는 점이다. 종합

산업으로서 건설산업은 다양한 분야의 기술과 참여자를 필요로 한다는 것이다. 건설시설물이 공급되어 용도에 맞게 사용되기 위해서는 다양한 자재와 분야의 기술이 종합되어야 하며, 시설물의 계획단계부터 완공단계까지 많은 참여자를 필요로 한다. 이런 특성으로 인하여 산업 간 연관관계가 크고 취업유발계수가 높아 일자리창출 등의 정책수단으로 활용되기도 한다.¹³⁾ 이와 함께 수주산업이므로 단품 위주의 대량생산이 불가능하다는 점이다. 또한 건설시설물은 생산이 이루어지는 장소에서 서비스를 제공하므로 옥외에서 생산과정이 진행된다는 것이다. 이에 따라 기후와 일기의 영향을 많이 받게 되며, 시설물 생산과정에서 불확실성이 개입된다. 이러한 불확실성을 사전에 대비하기 위한 목적에서 보증이 중요한 요소가 되고 있다. 그리고 부동산은 건설시설물을 포함한 부동산의 특성으로서 최초에 시설물이 입지한 위치에 고착되어 이동시킬 수 없는 것을 말한다.

둘째, 재화적인 특성으로 이질성, 고정성, 공공성, 고가성, 수요동기의 다양성 등이다. 이들 특성은 재화로서 건설시설물의 고유한 성질이라고 할 수 있다. 이질성은 생산되는 시설물이 동질적이지 않은 것을 말한다. 시장에서 거래되는 다른 시장재화들은 동질적인 생산물이 많고 대량생산이 가능하다. 그러나 건설시설물은 발주자의 주문에 의해서 생산이 이루어지기 때문에 산출물이 동질성을 갖기 어려우며, 이로 인하여 대량생산이 불가능하다. 뿐만 아니라 생산의 기계화가 어렵다. 공공성을 갖는다는 것은 도로, 항만, 공항 등 사회기반시설을 공급하는 것에서 비롯된다. 이와 함께 건설생산의 산출물은 가격이 매우 높고, 고정성을 갖는다. 이외에도 건설시설물은 주거용과 상업용 등 다양한 용도로 사용되기 때문에 수요 동기가 다양하게 나타나게 된다.

13) 산연연관표에 분석에 의하면 건설업 취업유발계수는 14.8로 나타났다. 건설업 취업유발계수는 제조업 7.2, 서비스업 12.6과 비교할 때 높다.

<표 3-1> 건설산업의 특성

특성	세부특성	내용
생산형태 및 산업조직적인 특성	종합산업	다양한 참여자와 복잡한 생산구조, 산업연관효과 큰 산업
	수주산업	비연속적인 단품생산, 다양한 발주방식, 보증제도
	옥외생산	시설물 생산이 소비지에서 이루어짐
	부동성	시설물이 부동산으로서 갖는 특성
건설시설물의 재화적인 특성	이질성	동일한 시설의 부존재, 일물일가법칙 불성립
	공공성	부실공사 방지 및 시설물 안전을 위한 다양한 규제, 철도, 교량 등 시장에 의한 적정공급 어려움
	고가성	단위가격이 높음
	고정성	입지에 의한 가치 격차
	수요동기의 다양성	생산재이며 투자재, 공공재, 수요인자 다양
시장거래적인 특성	스톡중심 시장	재고가 신규공급보다 많음
	정부의 개입	용적률, 건폐율 규제, 가격에 개입
	수요 공급간 시차성	공급기간 장기
	소유권과 사용권시장 분리	서비스 수요와 자산소득 목적의 수요, 임대시장과 매매시장 존재

셋째, 스톡(stock)중심의 시장이며 정부의 개입이 다양하게 이루어지는 시장이라는 점이다. 스톡중심 시장이라는 것은 매년 신규로 공급이 이루어지는 유량(flow)의 규모보다 과거 공급이 이루어진 시설물이 주로 거래된다는 의미이다. 즉 매년 신규공급이 전체 스톡에서 차지하는 비중이 매우 미미하다. 정부개입이 과다하게 이루어지는 특성도 갖는다.¹⁴⁾ 건축시설물 중 주거용과 상업용 등은 용적률 등 각종 규제가 이루어진다. 또한 주택가격 및 임대료 등에 대해서도 정부가 가격에 개입하고 있다. 이외에도 건설시설물이 완성되어 목적에 맞게 사용되기 위해서는 일정한 시간이 소요된다. 이렇게 공사에 소요되는 시간은 수요와 공급 간 시차라고 할 수 있고, 이러한 시차에 의해서 수급에 문제가

14) 이런 특성의 사례로 제시할 수 있는 것은 건설업의 등록 및 신고제도, 영업범위 제한, 하도급 제한, 법률에 의한 건설업종의 분류 등이다.

발생하기도 한다. 대부분의 재화 및 서비스는 소유자와 사용자가 일치하는 경우가 대부분이다. 그러나 건설시설물은 소유자와 사용자가 분리되는 경우가 많아 임대시장이 발달되어 있다. 이는 건설시설물이 많은 생산비용을 필요로 하는 내구재이기 때문이다. 소유권과 사용권이 분리된 시장이라는 점도 시장거래적인 특성이라고 할 수 있다.

(2) 최근 건설산업 현황

2008년 명목GDP가 1천 조원을 넘어선 것으로 나타났다. 2009년 명목GDP는 1,063조 591억원 규모로 나타났다. 이러한 GDP규모에서 건설업의 비중은 약 6.3%를 유지하고 있는 것으로 나타났다. GDP 대비 건설업의 생산비중은 하락하는 추세를 유지하고 있다. 건설업의 비중은 제조업의 약 4분의 1 수준이라고 할 수 있다.

<표 3-2> GDP내 건설업 생산비중(당해연도가격 기준)

(단위: 십억원, %)

구분	GDP(A)	건설업		제조업	
		금액(B)	비중(B/A)	금액(C)	비중(C/A)
2005년	865,240.9	59,284.5	6.9	213,646.2	24.7
2006년	908,743.8	61,359.3	6.8	220,940.1	24.3
2007년	975,013.0	64,979.0	6.7	238,610.9	24.5
2008년	1,026,451.8	64,612.2	6.3	256,209.4	25.0
2009년	1,063,059.1	66,472.3	6.3	265,783.0	25.0

발주부문별 발주액 추이는 건설생산에서 민간부문의 역할이 중요하다는 것을 알 수 있다. 2008년 글로벌 금융위기의 영향으로 경기침체가 나타났으며, 이로 인하여 건설부문도 영향을 받았던 것으로 나타나고

있다. 민간부문의 발주액이 큰 폭으로 하락한 것으로 나타났다. 이로 인하여 2008년과 2009년 전체 발주액 규모도 전년 대비 감소한 것으로 나타났다. 민간부문에서 발생한 큰 폭의 발주액 감소에도 불구하고 공공부문의 발주액이 같은 기간 증가했기 때문에 전체적인 발주액 감소규모를 낮춘 것으로 판단된다.

이처럼 건설산업은 국민경제에서 차지하는 비중이 감소하는 추세를 보이고 있고, 공공부문보다 민간부문의 비중이 큰 분야라고 할 수 있다. 그러나 아직 사회간접자본(SOC)에 대한 투자확대가 필요하며, 이러한 투자는 경제성장에 중요한 역할을 하기 때문에 향후에도 일정한 비중을 지속할 것으로 예상된다.

<표 3-3> 발주부문별 발주액 추이(2005-2009)

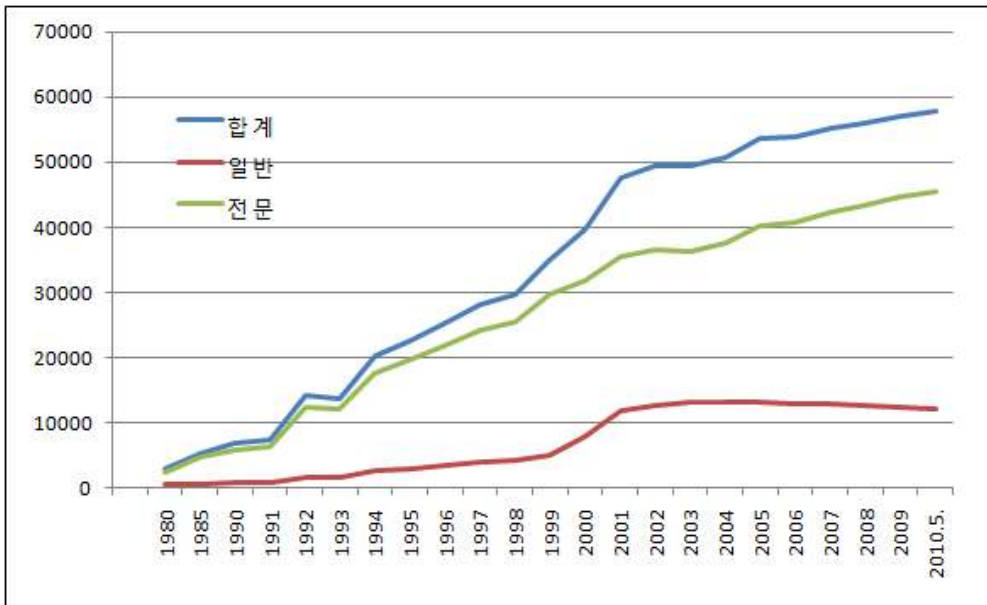
(단위: 억원, %)

구분	합계	공공		민간	
		증감률	증감률	증감률	증감률
2005	993,840	5.1	-5.7	11.1	
2006	1,073,184	8.0	-7.2	15.2	
2007	1,279,118	19.2	25.6	16.7	
2008	1,200,851	-6.1	12.8	-13.9	
2009	1,187,142	-1.1	39.8	-23.0	

2010년 5월 기준으로 건설업체수는 57,754개이며, 이 가운데 종합건설업체가 12,240개 전문건설업체가 45,514개로 나타나고 있다.¹⁵⁾ 1980년 종합건설업체수는 516개, 전문건설업체는 2,486개였던 것이 30년이 지난 2010년에는 각각 23.7배와 18.3배로 업체수가 크게 증가하

15) 국토해양부가 발표한 2010년 5월 기준 건설경제 주요통계에서 인용하였다.

였다. 종합건설업체는 2005년 13,254개 업체로 가장 많은 업체수를 기록한 이후 2010년 5월까지 감소추세를 유지하고 있다. 반면 전문건설업체는 1980년 이후 지속적인 증가추세를 유지하고 있다.¹⁶⁾



[그림 3-1] 건설업체수 변화추이

2001년 이후 건설업체의 부도는 종합건설업체와 전문건설업체가 다른 양상을 보이고 있는 것으로 나타났다. 종합건설업체는 2004년 183개 업체에 부도가 발생한 것으로 나타나 가장 많은 부도업체가 발생했다. 이로 인하여 2004년 가장 높은 부도율을 보였다. 그러나 이후 부도율은 하락추세를 유지하였으나, 2008년 글로벌금융위기의 여파로 다시 부도율이 높아진 것으로 나타났다.

전문건설업체의 경우 부도율은 2008년 글로벌금융위기의 영향으로 증가한 것을 제외하고는 지속적으로 하락하는 추세를 유지하고 있다.

16) 전문건설업체수는 1993년과 2003년의 경우 전년 대비 소폭 감소한 것으로 나타났다. 그러나 업체수 추세는 증가추세를 유지하고 있다고 할 수 있다.

부도율 하락은 상대적으로 전문건설업체수 증가에 따라 나타나는 현상인 것으로 판단된다.



주: 2010년은 5월까지 누계.

[그림 3-2] 건설업체 부도율 추이

건설산업의 현황을 요약적으로 제시하면 다음과 같다. 국민경제에서 차지하는 건설산업의 비중은 지속적으로 감소하고 있고, 공공부문보다 민간부문의 역할이 더 큰 산업이다. 그리고 종합건설업과 전문건설업으로 구분되어 있는 건설업은 종합건설업체수는 감소하는 추세이나, 전문건설업체수는 증가하는 추세이다. 이에 따라 전문건설업체의 경쟁이 가중되고 있는 것으로 판단된다.

최근의 건설산업 현황에서 특징적인 사항은 지속적인 재정투자 축소 추세, 부동산시장의 위축으로 인한 건설경기 침체, 건설업 구조조정, 해외건설시장 진출 확대 등이라고 할 수 있다.

① 재정투자 규모 축소예상

도로, 항만 등 사회간접자본(SOC)은 공공재적 성격을 갖는다. 이에 따라 대부분 정부가 주도하여 공급이 이루어진다. 그리고 이러한 시설은 경제성장에 긍정적인 파급효과를 발휘하기 때문에 공급의 필요성도 크다고 할 수 있다.

정부는 사회간접자본시설을 직접 재정을 투자해서 공급할 수도 있고, 민간에 공급을 맡길 수도 있다. 주도적인 방법은 재정투자에 의한 SOC 공급이라고 할 수 있다. 이러한 재정투자는 경기회복을 위한 정책수단으로 활용되기도 한다. 경기불황의 국면에서는 실업이 증가하며, 실업의 증가는 직접적으로 경제성장을 저해하는 요인이고 경제적·사회적으로 악영향을 미친다. SOC를 생산하는 건설업은 고용창출효과가 큰 것으로 인식되고 있기 때문이다.

SOC 예산은 2005에서 2008년 기간 동안 연간 18~20조원이었으며, 연평균 3.9%씩 증가하였다. 이러한 증가규모는 같은 기간 재정투자 연평균 증가율인 7.1%에 비해 낮은 수준이라고 할 수 있다. 상대적으로 낮은 SOC 투자는 민간투자에 의해 보완되었기 때문에 재정투자가 낮게 나타났다.

그러나 2008년 글로벌금융위기에서 파생된 경제위기 이후 재정투자의 규모가 확대되는 양상을 나타냈다.¹⁷⁾ 이러한 추세는 최근의 재정투자양상과는 상반되는 결과라고 할 수 있으나, 정부가 경기침체에 대응하여 활용할 수 있는 정책수단이 재정정책에 한정되어 있기 때문이라고

17) 이찬영은 건설투자부진의 의미와 시사점이라는 보고서에서 1998년 위환위기 이후 건설투자에서 정부부문이 차지하는 비중 증가를 제시하였다. 이 연구에 의하면 1997년 22.3%수준이었던 정부부문 건설투자 비중은 2000년 30.8%로 증가했다. 이후 2000년대 하락세를 유지하던 정부부문의 비중은 2009년 28.4%로 다시 증가하였다. 2009년의 이러한 수준은 외환위기 직후인 1999년과 유사한 규모라고 한다.

할 수 있다. 그러나 최근 경기회복에 대한 기대가 커지고 있는 상황이며, 이에 따라 재정투자 축소가 이루어질 것으로 전망되고 있다. 이러한 움직임은 중기재정운영계획에서 정부의 직접적인 재정투자를 축소하고 민간투자(BTO, BTL 등)를 확대하는 방향에서 논의되고 있다. 사회간접자본에 대한 정부의 직접적인 재정투자 축소는 글로벌 금융위기 이전에도 지속되었던 기조이며, 경제위기에서 벗어난 것으로 판단되는 시점에서는 이전의 정책기조가 추진될 것으로 전망된다.

2010~2014년까지 정부의 중기재정운영계획에 의하면 SOC분야는 5년 간 연평균 1.7% 감소할 것으로 예상되고 있다. 이처럼 향후 정부가 주도하는 대규모 재정투자는 지속적인 감소추세를 유지할 것으로 전망된다.

<표 3-4> 2010~2014년 SOC 투자계획

(단위: 십억원, %)

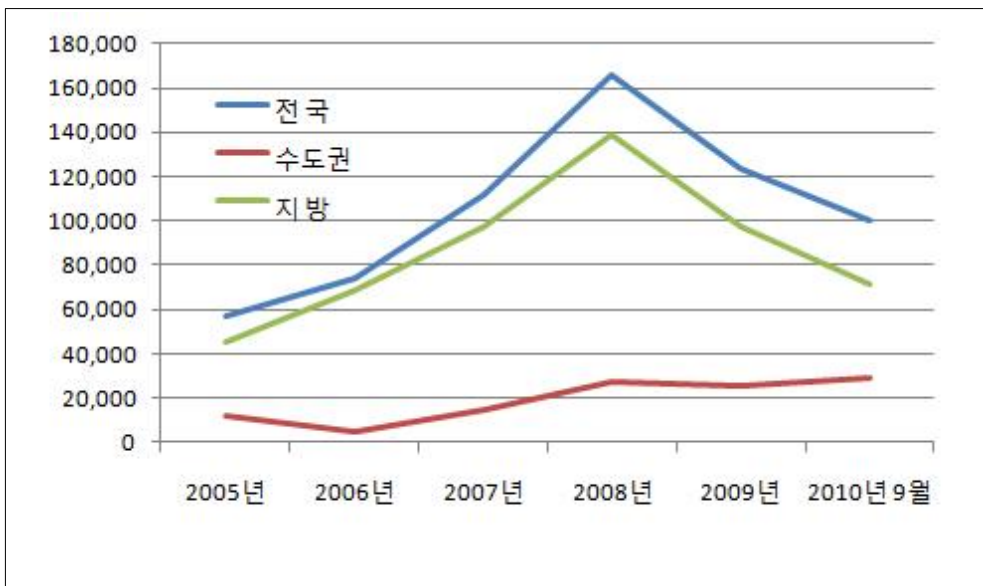
구분	2010	2011	2012	2013	2014	연평균증가율
SOC분야(=A+B)	25,111	24,307	22,390	22,938	23,470	-1.7
교통 및 물류(A)	17,522	16,534	17,274	17,616	17,972	0.5
도로	8,004	7,189	6,949	6,818	6,754	-4.2
철도·도시철도	5,351	5,452	6,739	7,053	7,365	8.3
해운·항만	1,862	1,604	1,618	1,687	1,731	-1.8
항공·공항	67	66	67	69	70	1.1
물류 등 기타	2,239	2,222	1,902	1,988	2,052	-2.2
국토 및 지역개발(B)	7,589	7,773	5,117	5,323	5,498	-7.3
수자원	5,108	5,209	2,520	2,727	2,817	-13.8
지역 및 도시	1,592	1,656	1,650	1,729	1,743	2.3
산업단지	889	908	947	867	938	1.3

자료: 기획재정부(2010), 2010~2014년 국가재정운영계획, p.78에서 인용.

② 부동산시장 위축에 따른 건설경기 침체

최근 주택시장은 매우 침체되어 있는 상황이다. 과거에는 생각할 수 없었던 수도권 미분양주택이 발생하고 있는 상황이다. 2010년 10월말 기준으로 전국의 미분양주택은 99,033호인 것으로 나타났다. 준공 후 미분양도 47,883호에 이르고 있다.

미분양주택이 가장 많았던 시기는 2008년 말로 전국적으로 16만호가 넘는 미분양주택이 적체되어 있었다. 이후 미분양주택 규모는 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으나, 아직까지 많은 미분양주택이 있다. 특히 지방의 미분양주택은 감소하는 추세를 보이고 있으나, 수도권 미분양주택은 증가추세를 유지하고 있는 것으로 나타났다.



[그림 3-3] 주택미분양 추이(매년 12월말 기준)

미분양주택 적체의 영향은 주택공급에도 영향을 미치고 있으며, 향후 주택공급 전망도 밝지 않은 형편이다.¹⁸⁾ 건설사들은 신규분양을 연기하

는 사태로 나타나고 있다. 또한 공공부문이 공급하는 주택¹⁹⁾도 재원조달의 문제와 미분양이 해소되지 않고 있는 시장상황에 영향을 받고 있다. 이에 따라 공급을 축소하고 공급시기를 연기하는 등의 조치가 이루어지고 있다.

부동산시장의 침체는 건설사 경영난과 부도에 직접적인 원인이 되고 있다. 그리고 이러한 구조는 향후 건설업체 부실 확산에 따라 부동산시장을 더욱 위축시킬 가능성이 매우 큰 것으로 판단된다.

③ 건설업 구조조정

글로벌금융위기로 인한 건설경기의 침체는 건설업계에 구조조정이 확대되는 직접적인 계기가 되었다. 장기간의 생산기간과 위험(risk)이 높은 건설산업은 외부적인 요인에 취약한 구조라고 할 수 있다. 대규모 개발사업이나 주택공급사업에 참여한 업체들은 외부에서 자금을 조달하여 공사를 수행하고 분양을 통하여 비용을 회수하고 수익을 창출하는 구조를 갖고 있다. 이러한 구조에서 외부에서 조달된 자금의 이자율이 인상되고 계획한 자금회수가 이루어지지 못하는 경우 부도의 위험에 직면한다. 실제로 흑자부도로 도산하는 업체가 나타나고 있는 실정이다. 산업에서 진입과 퇴출이 이루어지는 현상은 자연스러운 것이라고 할 수 있으나, 진입에 비해 퇴출이 많아 업체수가 감소하는 것은 산업의 침체를 보여주는 현상이라고 할 수 있으며, 이러한 현상은 종합건설업체수의 지속적인 감소로 나타나고 있다.

18) 한국금융연구원에 의하면 2010년 건설투자는 2.3%(상반기: 2.1%, 하반기: 2.4)의 완만한 증가가 가능할 것으로 전망하였으나, 주택건설은 부진할 것으로 예상하였다.

19) 주거서비스 개선 및 저소득층을 주택공급 목적에서 임대주택과 저렴한 분양주택을 공급하고 있다. 보금자리주택 등이 사례에 해당한다.

건설생산이 수직적인 도급구조로 이루어지고 있는 상황에서 종합건설업체의 부도는 많은 협력업체의 부도로 이어지는 결과를 초래한다. 이에 따라 전문건설업체도 부도위험에 직면하는 업체가 증가하고 있는 것으로 판단된다.²⁰⁾

건설업체의 부도는 공사를 수행하고 있는 중에도 발생하며, 이로 인한 의무불이행의 문제는 직접적으로 건설보증과 관련되는 문제라고 할 수 있다. 또한 자금의 시기상 불일치에 의한 부도 등을 예방하기 위해서는 용자상품과도 연관성이 크다고 할 수 있다.

④ 해외건설 진출 증가

국내 건설시장은 재정투자의 감소추세와 건설부문의 투자가 유지·보수를 확대하는 방향으로 이루어질 것으로 판단된다. 이와 함께 주택시장 침체로 인하여 많은 어려움을 겪고 있다. 이에 따라 국내 건설업체의 해외건설시장 진출이 활발하게 이루어지고 있다. 동남아시아와 중동국가, 그리고 일부 아프리카 등을 대상으로 해외건설시장에 진출하고 있는 것으로 나타나고 있다.

2001년 국내 건설업체의 해외건설 매출액은 5.4조원 규모였다. 이후 지속적인 증가추세를 유지하고 있으며, 2008년에는 18.2조원으로 크게 증가하였다. 2008년과 2001년을 비교하면 약 3.4배가 증가하였다. 해외건설 매출액의 거의 대부분은 종합건설업체에 의해서 이루어지고 있는 것으로 나타났으며, 전문건설업체의 비중은 아직 미미한 수준인 것으로 판단된다. 전문건설업체가 해외건설에서 올린 매출액은 2001년 약

20) 전문건설업체수는 앞서 제시한 것처럼 지속적인 증가추세를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 부도업체수에 비해 신규 업체수가 많기 때문이라고 할 수 있으며, 부도업체수의 절대적인 규모가 감소하여 나타나는 결과는 아니라고 할 수 있다.

2천 8백억원 규모였으나, 2008년에는 6천 9백억원 규모로 성장하였다. 연평균증가율은 종합건설업체의 증가율보다 높은 것으로 나타났다.

해외건설에 진출하는 업체수는 종합건설업체보다 전문건설업체수가 더 많은 것으로 나타났다. 해외건설공사도 도급방식으로 공사가 이루어지고 있기 때문에 이를 수행하는 전문건설업체수가 더 많은 것으로 판단된다. 업체수는 전문건설업체가 많으나, 종사자수 등은 종합건설업체의 비중이 훨씬 높다. 2001년에는 218개 업체가 해외건설에 진출한 것으로 나타나며, 2008년에는 진출업체수가 583개로 증가하였다. 증가율은 2.7배 증가한 규모이며, 매출액 증가율보다 낮다. 따라서 업체당 매출액이 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

국내 건설시장이 축소되고 있는 상황에서 건설업체들은 신규시장 개척에 적극적으로 나서고 있는 것으로 판단된다. 또한 동남아시아를 비롯하여 중동에는 아직도 건설수요가 많다고 할 수 있다. 특히 동남아시아 국가들은 한국의 신도시개발 사례 등에 긍정적인 것으로 알려지고 있다. 국내 건축시장이 침체되어 있는 상황을 감안하면 관련 시장에 진출하기 위한 적극적인 대응이 필요하다고 할 수 있다.

<표 3-5> 해외건설 매출액 및 기업체수 변화추이(2001-2008)

구분		2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
매출액 (십억원)	전체	5,391	4,424	3,560	4,075	6,658	11,942	18,196	1.14%
	종합	5,112	4,213	3,282	3,858	6,420	11,447	17,509	1.14%
	전문	279	211	279	217	237	495	687	1.28%
기업체수 (개)	전체	218	196	221	231	299	408	583	1.20%
	종합	37	38	51	52	68	101	132	1.13%
	전문	181	158	170	179	231	307	451	1.23%

자료: 통계청, 건설업 조사보고서, 각년호.

<표 3-6> 도급유형별 해외건설 매출액 변화추이(2001-2008)

(단위: 백만원, %)

구분	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
계	5,796 (100.0)	5,123 (100.0)	4,701 (100.0)	4,890 (100.0)	9,550 (100.0)	16,139 (100.0)	32,736 (100.0)	1.20
원도급 공사	5,570 (96.1)	4,870 (95.1)	4,493 (95.6)	4,615 (94.4)	9,227 (96.6)	15,455 (95.8)	30,854 (94.3)	1.19
하도급 공사	226 (3.9)	253 (4.9)	208 (4.4)	275 (5.6)	323 (3.4)	684 (4.2)	1,882 (5.7)	1.32

자료: 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.

2) 건설산업 변화추세

건설산업은 시기별로 변화의 양상을 달리하면서 발전하였다. 최근 건설산업의 가장 중요한 변화요인은 녹색성장과 지속가능한 건설산업이라고 할 수 있다. 또한 건설산업에서도 IT와 접목을 통한 융복합화가 진행되고 있으며, 이는 건설산업을 변화시킬 수 있는 중요한 요인이다. 이처럼 건설산업은 경제·사회적 환경변화에 적응하면서 변화하고 있다.

환경친화적인 건설과 IT와의 융합은 건설산업에 큰 변화를 야기할 수 있는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 그러나 본 보고서에서 건설산업에 관한 변화는 제도적인 요인에만 국한하여 검토하였다. 건설산업의 변화요인을 제한적으로 검토한 이유는 본 보고서의 목적이 건설산업에서 요구되는 금융상품에 관하여 연구하는 것이므로 이와 관련되는 요소라고 생각되는 것만을 선별하였기 때문이다. 그리고 보증과 융자 등 건설금융상품은 건설산업 정책목적에서 도입되어 운영되고 있고, 건설산업 관련 제도와 구체적인 연관성을 갖고 있기 때문이다.

건설보증은 국가계약법령 등에서 의무이행 등을 담보하기 위한 목적

에서 명시하고 있고, 이에 근거하여 이루어지고 있다. 즉 제도변화와 산업의 환경변화에 의해서 영향을 받는 구조라고 할 수 있다. 김재영 등은 최근 건설공사발주제도와 건설생산체계에 변화가 발생하고 있으며, 이러한 변화는 건설공사발주 방식의 변화이며, 구체적으로는 분할발주 금지규정과 입·낙찰제도 개정, 주계약자공동도급 활성화 등이라고 지적하고 있다. 생산체계 변화는 겸업제한 폐지로 인하여 유발될 것으로 예상하면서 보증수요와 공급에도 직접적인 영향을 미칠 수 있음을 지적하고 있다. 이러한 측면에서 건설보증상품과 건설융자상품에 영향을 미칠 수 있는 변화요인을 검토하는 과정이 필요한 것으로 생각된다.

본 보고서에서는 보증 및 용자와 관련되는 건설산업의 변화양상으로는 발주제도 및 입·낙찰방식 등을 포함하는 계약 관련제도 변화, 수평적인 생산체계 도입, 소규모 복합공사 범위확대 논의, 건설현장에서 제조위탁에 의한 생산방식의 확대, 공사용 자재 분리발주 확대, 건설업 겸업제한 폐지, 최저가낙찰제 대상공사 확대 등이 건설금융상품과 밀접한 관련성은 있는 것으로 판단된다. 따라서 건설산업에서 필요한 금융상품을 파악하기 위해서는 건설산업에서 이루어지고 있는 변화양상을 검토할 필요성이 있다.

향후 건설산업에서 이루어질 것으로 예상되는 변화요인은 ‘제3차 건설산업진흥기본계획’에 제시되어 있다고 할 수 있다. 건설산업이 각종 규제가 많고 공공부문이 중요한 발주자이기 때문에 정책의 변화는 산업을 변화키는 직접적인 요인이기 때문이다.

계획은 향후 건설산업의 경쟁력 제고와 균형발전, 투명성 제고와 공정성 확보에 목표를 두고 있다. 경쟁력 제고를 위해서 선진생산체계 구축을 목적으로 하며, 이를 위해서 산업의 구조조정을 촉진하고 발주제도를 개편하며 보증제도 선진화를 추진하는 것으로 하고 있다. 구조조정 촉진을 위해서 각종 규제를 개선하는 것을 주요 내용으로 하고 있

다. 발주제도 개편과 보증시장 선진화를 위해서도 규제완화와 경쟁촉진을 추진하는 것으로 하고 있다.

건설산업 각 분야의 균형발전을 위해서는 상생협력을 증진하고 안정적인 생산체계 구축을 추진하는 것을 계획하고 있다. 이를 위해 대·중소기업 공동도급의 확대와 주계약자공동도급 활성화가 계획되어 있다.

안정적 생산기반 구축을 위해서는 기능인력과 기술인력 양성체계와 관리체계를 구축하고 복지증진을 추진한다. 이를 위해서 지역별 기능인력 양성시설 확충과 관리센터의 기능을 강화한다. 또한 해외건설시장 진출에 필요한 인력을 육성할 수 있는 모델을 개발하여 구축하는 것을 계획하고 있다.

건설산업의 투명성 및 공정성을 확보하기 위한 목적에서 건설공사 단계별로 투명성을 제고하는 방안과 품질, 안전, 환경을 확보할 수 있는 방안이 모색되고 있다.

<표 3-7> 제3차 건설산업진흥기본계획의 총괄표

구분	중점과제	추진과제	세부추진과제	
건설산업 각 분야의 경쟁력 제고	글로벌 선진 건설 생산체계의 구축	건설산업 구조조정 촉진	건설산업관련 진입규제 개선	영업제한 완화·폐지
			건설산업 등록제도 개선	종합공사업 및 전문건설업종 조정
				건설업 등록 기준정비
				보증가능금액확인서 제도의 개선
			시공능력평가 제도 개선	건설업 등록 반납제도 강화
				건설업 등록 전자적 관리체계 구축
		배점기준 개선		
		유자격자명부 등과 연계성 강화		
		국제기준으로 발주제도 개편	CM at Risk 발주방식 도입	도입기반 조성
			공공부문의 발주역량 강화	건설사업관리의 법제화 추진
	건설시장 진입규제 개선		발주기관의 재량권 확대	
			기술경쟁형 발주방식의 적용확대	
	건설보증제도의 선진화		기술설계관련 시장진입규제 개선	
	건설보증제도의 선진화		기타 건설시장 참여규제 개선	
	신성장동력 창출	신건설수요 확대·발굴	보증기관 간 경쟁 유도	
		해외건설시장 진출확대	건설관련 공제종합 지배구조 선진화	
			SOC 투자 확충	
	글로벌 기술경쟁력 확보	고부가가치 건설기술 R&D 확대	신성장동력 건설사업 우선지원제도 도입	
		글로벌 기술경쟁력 확보	건설엔지니어링산업의 육성·진흥체계 정비	
			건설업체의 기술능력 제고를 위한 R&D 투자확대	
건설산업 각 분야의 균형발전	상생협력력을 통해 발전하는 건설산업 육성	대중소 종합건설업체 간 상생협력형 도급확대	파트너링방식의 도입	
		원도급시장 전문건설업체 참여기회 확대	대·중·소 종합공사업체 간 공동도급의 확대	
		건설산업 상생협약체 운영 내실화	주계약자공동도급제도의 활성화	
			CM + 전문공사업체 참여형 발주방식 도입	
	안정적 건설생산 기반구축	건설산업 상생협약체 운영 내실화	민간건설공사에 확대 시 인센티브 부여	
		건설자재·장비산업 육성	상생협력체 구성 모형 및 사례집 수집·배포	
			건설산업진흥기금 조성	
			건설근로자복지재단 운영	
		건설산업의 투명성 및 공정성 확보	건설공사 단계별 투명성 제고	지역별 건설기능 양성시설 확충 및 신설
				건설기능인력관리센터 기능 강화
국가 건설공사의 품질, 안전, 환경 확보	해외건설인력 육성 및 핵심역량 모델 구축			
	핵심 건설기술인력의 배출·활용시스템 개선			
건설산업의 투명성 및 공정성 확보	건설공사 단계별 투명성 제고	안정적 골재채취 방안 강구		
		고품질 건설자재 생산지원		
	국가 건설공사의 품질, 안전, 환경 확보	인력절감/에너지절감형 건설장비 개발지원		
		주요 공공시설물의 기준 정비		
건설산업의 투명성 및 공정성 확보	건설공사 단계별 투명성 제고	건설공사 과정의 상시 모니터링시스템 구축		
		건설공사 사후평가 강화		
	국가 건설공사의 품질, 안전, 환경 확보	건설공사 단계별 정보공개 활성화		
		건설공사의 품질확보 시스템 구축		
건설산업의 투명성 및 공정성 확보	국가 건설공사의 품질, 안전, 환경 확보	건설공사의 안전관리 대책 강화		
		건설공사의 안전관리 대책 강화		

(1) 공공계약 관련제도 변화

2009년 국내 건설시장 규모는 118.9조원이며 공공부문이 차지하는 비중은 49% 수준인 58.5조원에 이르고 있다. 공공부문이 발주하는 건설공사는 계약법령의 규정에 의해 진행된다. 따라서 정부계약제도는 건설시장에 매우 중요한 영향을 미치고 있다.

그동안 정부와 지방자치단체 등이 발주하는 건설공사 계약과 관련하여 다양한 문제점들이 제기되어 왔고,²¹⁾ 이를 개선하기 위한 개선안이 시행되고 있다. 개선안의 목적은 건설산업의 선진화를 유도한다는 측면에서 추진되고 있다. 구체적인 개선방안은 산업경쟁력 제고와 재정집행의 효율성 증진, 발주기관의 자율성 및 계약이행의 책임성 강화, 계약제도의 투명화·단순화, 중소기업에 대한 배려 확대 등이라고 할 수 있다.

공공공사 발주와 관련된 제도는 발주과정이 진행되는 단계별로 구분할 수 있고, 관련제도의 개선방안은 단계별로 진행되고 있다.

<표 3-8> 발주방식 관련제도

구분	관련 제도
경쟁방식	공개경쟁, 제한경쟁, 수의계약 등
입찰방식	내역입찰, 견적입찰, 대안입찰 등
낙찰방식	최저가낙찰제, 기술/가격분리, 기술/가격 통합, 최고가치낙찰제 등
계약방식	총액계약, 단가계약, 실비계약, 총액단가계약 등
예가산정	총사업비제도, 추정공사비 산정방안

자료: 건설산업선진화위원회(2009), 건설사업 발주제도 선진화 방안, 한국건설관리학회, p.4에서 인용.

21) 문제점으로 지적되고 있는 것은 물량배분 및 단가인하 위주 계약, 내부통제를 위한 획일적인 운영, 복잡성으로 인한 이해도 저하와 민원발생 등이라고 할 수 있다. 이러한 문제점에 대해서는 건설산업선진화위원회에서도 지적하고 있다. 건설산업선진화위원회는 과도한 규제로 인한 발주자의 재량권 및 선택권 제약, 계약자 선별기능이 미비, 다양한 발주방식 선택이 제한된다는 점 등을 지적하고 있다.

<표 3-9>에는 3차 계획의 발주제도 관련 개선방안을 제시하고 있다. 계획에 의하면 시공능력평가제도 개선, 공공부문의 발주역량 개선과 주계약자공동도급 발주 확대, CM at Risk 도입과 건설사업관리의 법제화 등이 포함되어 있다.

<표 3-9> 제3차 건설산업진흥기본계획의 건설공사 발주제도 개선방안

구분	세부추진내용
시공능력평가제도 개선	- 기술개발을 유도하는 방향으로 시공능력평가제도 개선
CM at Risk 발주방식 도입기반 조성	- 설계감리 + 공사감리(책임감리·검측관리·시공관리)라는 용역형CM(CM for fee)에 한정되어 있는 건설사업관리를 책임형CM으로 확대할 수 있는 방안 검토 - 발주자가 제시한 계약금액을 CM사가 보증하는 계약방식인 GMP방식 운용근거 마련도 검토
건설사업관리의 법제화 추진	- 건설사업관리업 등록제도를 도입하되 종합건설업종과 업무내용 등이 충돌되지 않도록 규정
공공부문의 발주역량 강화	- 기획재정부 등의 협의 거쳐 연간 일정규모 이상 공공공사를 발주하는 기관은 국가계약법 등이 정하는 범위 내에서 · 자체 입찰계약지침을 마련하여 직접 발주방식을 선택하고 발주업무를 수행할 수 있도록 재량권 부여 검토 - 입찰유형의 다양화차원에서 가치지향형 입찰방식인 기술제안형 입찰방식, 설계공모·기술제안형 입찰방식의 적용범위를 단계적으로 확대 · 건기법에 기술제안형, 설계공모·기술제안형 입찰방식을 건설공사에 적용할 수 있는 근거 마련 · 기술제안형, 설계공모·기술제안형 입찰방식 적용절차 심의기준 등을 마련하고 공공발주에 적용방안 강구
주계약자공동도급 발주방식 확대	- 겸업제한 폐지됨에 따라 주계약자공동도급 활성화를 적극 유도

자료: 건설공제조합 외(2008), 건설보증시장 환경 및 여건변화에 대응한 건설보증제도 선진화 및 건설보증기관 전문화 방안, 국토연구원, p.168에서 인용.

공공부문이 발주하는 건설공사의 계약제도와 관련하여 주계약자공동도급 확대와 CM 활성화는 전문건설업자의 역할을 확대하는 수단이 될 것으로 판단된다. 하도급자로 건설공사를 수행하던 단계에서 공동수급체 구성원으로 원도급자 지위에서 공사를 수행하는 주계약자공동도급은 전문건설업자의 원도급 참여의 확대를 의미하기 때문이다.

CM 활성화도 주계약자공동도급과 유사한 효과를 기대할 수 있다. 선진국형 CM for fee 또는 CM at Risk 도입이 제도화되어 활성화되면 공사에서 직접 시공을 담당하는 전문건설업자의 역할이 강화될 것이다.

(2) 생산체계 개편²²⁾

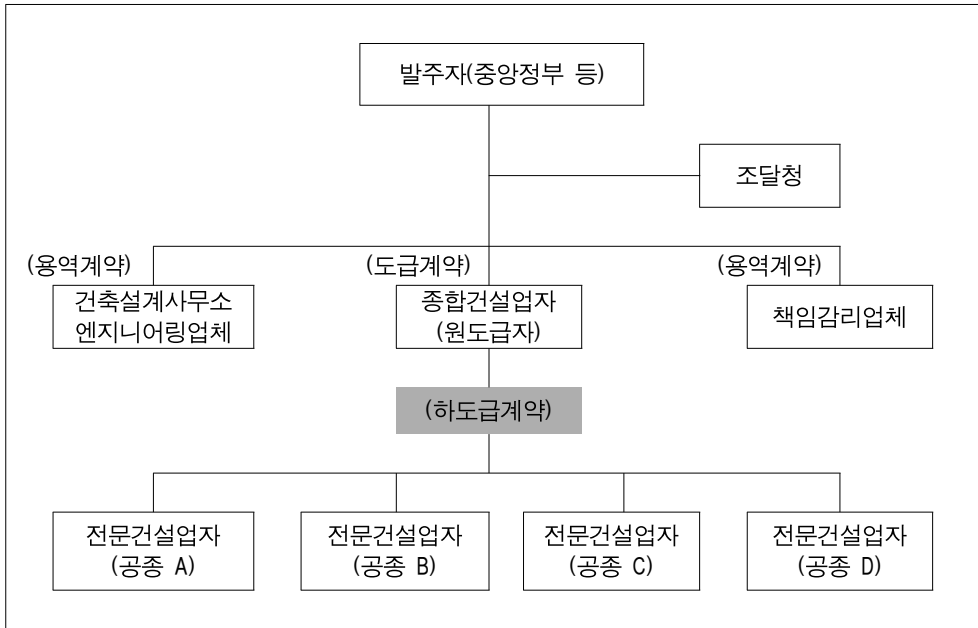
건설업 생산은 수직적인 도급구조에 의해서 이루어지고 있다. 수직적인 도급생산은 분업의 한 형태이며, 분업은 효율적인 생산을 도모하기 위한 방안이다. 건설업 생산처럼 다양한 요소들이 결합되어야만 시설물이 완성되는 구조에서 유용한 방식이라고 할 수 있다.

수직적인 도급생산구조에서는 설계가 이루어진 건설공사는 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요한 공사를 종합건설업자가 도급받고, 이를 다시 전문건설업자에게 하도급하여 생산이 이루어지는 구조이다. 전문건설업자는 원도급자인 종합건설업자와 하도급계약을 체결하여 생산과정에서 시공을 담당하며, 각 공종별로 참여하게 된다.

대부분의 건설생산은 수직적인 도급방식에 의해서 이루어지고 있다고 할 수 있다. 대한건설협회가 제공하는 종합건설업체의 완성공사 원가구성분석 자료에 의하면 하도급의 비중이 지속적으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 1985년 종합건설업체의 하도급 비중은 27.18%에서 2008년에는 56.41%로 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있다.²³⁾ 하도급 비중은 건축공사보다 토목공사에서 더 크게 나타나고 있다.

22) 생산체계 개편에 관한 내용은 박광배 외(2009), 고용안정 및 능력개발 지원제도 개선방안의 제2장을 인용하였다.

23) 건설공사 원가는 노무비, 재료비, 관리비 등을 포함하는 개념이다. 즉 하도급공사에 해당하는 외주비의 비중이 약 56% 정도라는 것은 대부분의 공사가 하도급에 의해서 이루어진다는 의미이다. 다시 말해 하도급공사 비중 이외의 다른 항목은 재료비와 노무비 등이 차지하기 때문이다.



[그림 3-4] 수직적인 도급생산방식

<표 3-10> 공종별 종합건설업체의 하도급 비중 추이

(단위: %)

구분	평균	건축공사	토목공사
1985년	27.18	28.95	25.41
1990년	33.57	38.07	29.08
1995년	46.69	47.81	43.42
2000년	52.72	52.93	52.47
2002년	53.64	51.39	58.33
2003년	54.48	53.01	55.94
2004년	55.38	54.11	56.65
2005년	55.84	54.21	57.46
2006년	56.18	54.50	57.85
2007년	55.43	54.78	58.45
2008년	56.41	55.75	59.11

자료: 2002년까지 자료는 김준한(2004)에서 인용하였으며, 2003년부터 2008년까지의 자료는 2004년부터 2009년까지의 대한건설협회 완성공사 원가구성분석을 참조하였음.

이처럼 수직적인 도급생산방식이 점차 확대되고 있는 상황에서 최근 건설업 생산체계 개편이 점진적이지만 시도되고 있다. 현행의 주도적인 생산방식이라고 할 수 있는 수직적인 분업에서 수평적인 분업에 의한 생산체계의 개편이 이루어지고 있다. 생산체계 개편이 이루어지고 있는 원인은 수직적인 도급생산이 많은 문제점을 발생시키고 있기 때문이다. 수직적인 도급생산방식은 최저가격이 가장 중요한 경쟁요소가 되는 낙찰제도와 결합되어 건설업의 경쟁력을 약화시키고 있다. 이에 대한 개선방안으로 수평적인 생산체계의 도입이 이루어지고 있는데, 보증자 리주택에 적용되고 있는 직할시공제와 선진국형 CM for fee 등이 해당된다. 이 두 방식은 생산단계를 축소하여 발주자의 예산절감을 도모하고 시공에 참여하는 건설업자에게는 시공기술을 발휘할 수 있게 하는 방식이므로 건설업의 효율성을 제고하는 수단으로도 기능할 수 있다.

이와 함께 상생협력의 측면에서도 생산체계 개편의 움직임이 나타나고 있다. 대표적으로는 주계약자공동도급이 해당된다. 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하고 상호협력하여 공사를 진행하는 방식은 가장 일반적인 상생협력의 생산방식이 될 수 있다.

이러한 생산체계 개편은 건설보증시장 및 보증수급에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다. 이에 따라 최근 발주가 이루어지고 있는 수평적인 생산체계를 중심으로 생산체계의 특징에 관하여 제시할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

하도급 생산방식은 현재 건설공사에서 일반적으로 사용되고 있으나, 여러 가지 폐단이 발생하고 있다. 대표적으로 공사비가 중간에서 유출되는 문제가 있고, 이에 따라 공사품질에도 악영향을 미칠 우려가 있다. 또한 임금체불도 하도급 생산방식에서 발생하는 폐단 가운데 하나라고 할 수 있다. 이런 문제점을 개선하기 위한 방안이 다양하게 마련되어 시행되었으나, 성과를 거두지 못하고 있다. 부대입찰제도는 대표적으로

하도급 폐단을 시정하기 위한 방안이었다. 그러나 부대입찰제도는 제도의 취지를 살리지 못하고 폐지되었다.

이처럼 하도급의 폐단을 방지하기 위해서는 하도급이 아닌 다른 생산 방식에 의하지 않고는 시정할 수 없다는 인식이 공감대를 형성하기에 이른 것으로 판단된다. 이런 공감대를 기반으로 하여 도입된 제도가 주계약자공동도급이라고 할 수 있다. 직할시공제도는 주계약자공동도급과 도입의 목적은 상이하나, 하도급 생산방식이 아니라는 점에서 하도급 폐단을 방지할 수 있는 수평적인 생산체계로 이해할 수 있다. 건설사업 관리(CM)제도는 여러 방식이 소개되어 있다. 이 중 건설 선진국에서 많이 활용되고 있는 용역형 CM(CM for fee)방식은 국내에서 활성화되지 못하고 있으나, 향후 시행이 이루어질 수 있을 것으로 판단된다.²⁴⁾ 선진국형 CM for fee는 시공관리와 시공기술의 두 분야가 각각의 분야에 특화할 수 있는 방안이라는 점에서 새로운 생산방식으로 활용될 수 있는 여지가 있다.

주계약자공동도급과 직할시공제는 발주자와 시공을 담당하는 전문건설업자가 직접 계약관계를 체결한다. 원도급자와 하도급자 관계가 존재하지 않기 때문에 수평적인 생산방식에 해당한다. 건설공사에 참여하는 참여자가 수평적인 관계를 형성하기 때문에 시공을 담당하는 전문건설업자의 권한과 책임이 강화된 생산방식이라고 할 수 있다.

주계약자공동도급을 비롯한 수평적인 생산방식은 향후 확대 시행이 가능할 것으로 판단된다.²⁵⁾ 이러한 판단의 근거는 공사비의 불필요한 낭비요인이 방지되기 때문에 건설시설물의 품질 제고에 긍정적인 효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다. 건설산업이 장기적으로

24) 건설산업선진화위원회에서는 CM for fee보다 CMr의 책임과 권한이 더 막강한 CM at Risk 도입이 이루어져야 한다는 주장을 제시하고 있다.

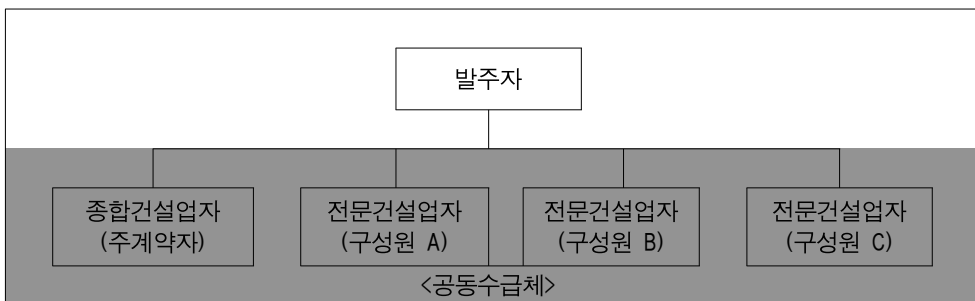
25) 지방계약법 적용을 받는 공사에서 주계약자관리방식이 활발하게 시행되고 있다.

부가가치를 창출하는 산업으로 생존하기 위해서는 계획·관리와 시공기술분야가 특화하여 발전하여야만 한다. 수평적인 생산방식은 이러한 발전방향에도 부합하는 것으로 생각된다.

① 주계약자공동도급

주계약자공동도급은 공동도급의 한 형식이며, 발주자와 공동수급체가 계약을 체결하여 공사에 참여한다. 종합건설업자는 주계약자로서 공사의 전체적인 계획·관리와 이행 등의 책임을 진다. 구성원은 분담한 공사를 하도급하지 않고 직접시공한다. 주계약자공동도급은 공동이행방식의 대표자의 조정기능과 분담이행방식의 분담시공의 장점을 혼합한 제도의 성격이 강하다. 구성원으로 참여하는 전문건설업자가 분담한 공사의 이행과 하자에 관하여 일차적인 책임을 부담한다. 따라서 시공기술을 보유한 전문건설업자가 전제되어야 한다.

주계약자공동도급은 구성원(또는 부계약자)의 직접시공을 의무화하고 있어 다단계하도급에서 발생하는 공사비의 불필요한 누출을 방지할 수 있다. 즉 실제 공사에 투입되는 비용을 많이 확보할 수 있는 방식이며, 이를 통하여 건설시설물의 품질을 제고할 수 있다.



[그림 3-5] 주계약자공동도급 생산체계

② 직할시공제

직할시공제는 용어에서 전달되는 것처럼 생산단계를 줄이고, 발주자가 직접 공사를 관리하는 방식이다. 도급단계를 축소하여 공사에 투입되지 않는 비용을 절감하기 위한 목적이 강한 생산방식이라고 할 수 있다. 직할시공제는 보금자리주택 공급 목적에서 도입이 이루어졌으며, 보금자리주택에 제한적으로 시행되고 있다.

보금자리주택 공급대상은 주거서비스 개선이 필요한 계층이며, 이들에게 저렴한 가격으로 주거서비스와 주택공급을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 공사비 절감이 전제되어야 하며, 공사비 절감방법으로 도급단계를 축소하여 다단계하도급에서 발생하는 비용의 낭비를 제거하는 것이다.

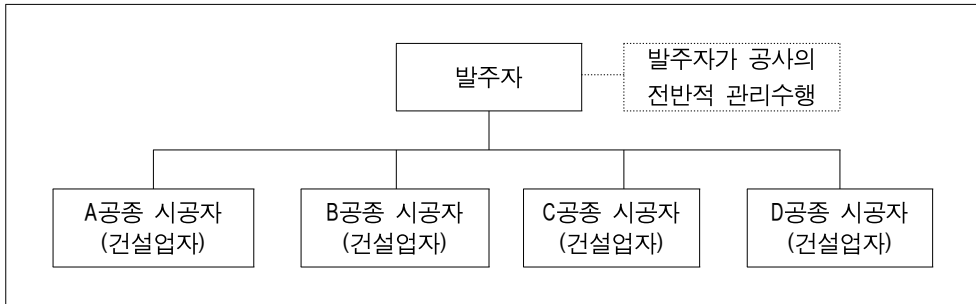
직할시공제 생산방식은 [그림 3-6]에 제시되어 있다. 수직적인 도급구조가 구성되지 않기 때문에 생산단계가 발주자와 시공자의 2단계로 단축되었다.

직할시공제를 주계약자공동도급과 비교하면 생산단계의 형태가 유사한 것을 알 수 있다. 수직적인 도급체계가 아니므로 도급단계가 축소되어 있으나, 주계약자공동도급에서는 공동수급체의 대표자 역할을 수행하는 종합건설업자인 주계약자가 있다는 측면에서 차이가 있다.

직할시공제가 활성화되기 위해서는 발주자의 시공관리능력이 담보되어야 하며, 각 공종을 담당하는 건설업자의 역량이 요구되는 생산방식이라고 할 수 있다. 공종을 담당하여 시공할 수 있는 건설업자는 현실적으로 전문건설업자가 될 것이다. 따라서 직할시공제에서는 전문건설업자와 숙련근로자의 시공경험과 시공기술이 가장 중요한 요소가 된다.

직할시공방식에서는 계약체결 시 이행보증서 제출을 의무화하고 있다. 이에 따라 전문건설공제조합은 직할시공제에 참여하는 전문건설업

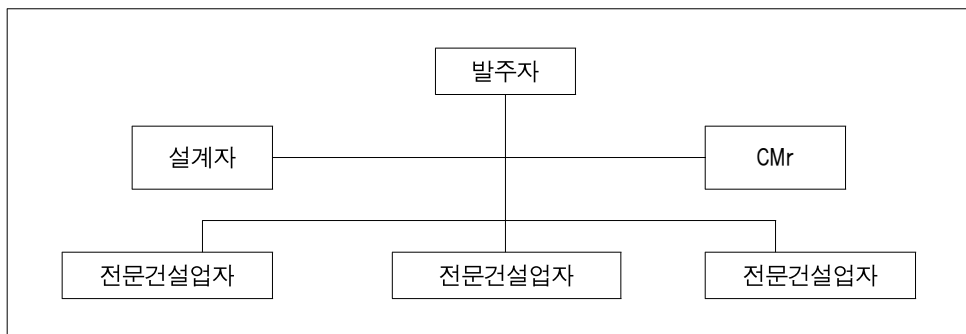
체를 대상으로 이행보증에 대한 추가적인 수요확대가 나타날 수 있다.



[그림 3-6] 직할시공제 생산방식

③ 선진국형 CM for fee

선진국형 CM for fee는 설계단계부터 CMr과 설계자가 협의를 한다. 시공단계에서는 CMr이 시공을 담당하는 전문건설업자를 활용하여 발주자를 대행하게 된다. 선진국형 CM for fee는 수평적인 생산체계를 기반으로 한다.



[그림 3-7] 선진국형 CM for fee

직할시공제와 선진국형 CM for fee를 비교하면 유사한 점을 발견할 수 있다. 선진국형 CM for fee에서 CM이 없을 경우 발주자가 직접 전

문건설업자를 고용하고 관리·감독하여 공사를 수행하여야 하는 구조가 된다. 이 경우 직할시공제와 매우 유사한 생산구조가 된다.

(3) 소규모 복합공사범위 확대

건설산업기본법 제16조는 건설업자의 영업범위에 관하여 규정하고 있고, 제4항 제3호에서 2개 이상 전문공종으로 구성되는 공사로 종합적인 계획·관리 및 조정역할이 요구되지 않는 소규모공사로서 국토해양부령이 정하는 공사는 전문건설업자가 도급받을 수 있도록 명시하고 있다.

이 규정에 관한 논의로서 공사금액이 적고 공종이 비교적 단순하여 전문건설업자의 책임 하에 수행될 수 있는 공사범위 확대가 논의되고 있다. 최초 논의과정에서는 공사금액의 범위를 확정하고 2009년 7월부터 시행하는 것으로 하였으나, 종합건설업계와 전문건설업계의 견해차이로 인하여 시행되지 못하고 있다.

그러나 소규모 공사까지 수직적인 도급방식에 의하여 생산되고 있는 현재의 방식은 비효율을 야기하고 있고, 비효율은 대규모 공사에 비해 소규모 공사에서 더욱 확대될 가능성이 크다. 또한 소규모 공사의 경우 실질적으로 전문건설업자에 의해서 이루어지고 있다는 점을 감안하면 소규모 복합공사 범위확대는 그 필요성이 인정되고 있다. 이에 따라 소규모 복합공사의 범위 설정에 관한 이견조정을 거쳐 시행될 것으로 판단되며, 이는 전문건설업자의 원도급공사와 관련 보증수요 및 용자상품에 대한 수요를 유발할 것으로 예상된다.

(4) 건설업 겸업제한 폐지

건설업은 SOC와 주택 등을 생산하는 산업으로서 생산물의 안전이 매

우 중요하며, 안전하고 우수한 시설물의 생산을 위해서는 우수한 시공 기술 뿐만 아니라 건설업체 경영이 제대로 이루어져야만 한다. 정책당국은 이러한 기준을 충족하는 업체만을 건설산업에 진입하도록 제도를 운영하고 있다. 건설산업에 진입규제와 겸업제한, 영업범위 설정 등 다른 산업에서 보기 어려운 규제가 설정되어 있는 이유라고 할 수 있다.

2007년 5월 건설산업기본법 개정으로 건설업 겸업제한이 2008년부터 폐지되었다. 건설업 겸업제한은 건설업을 종합건설업과 전문건설업으로 구분하고 상호 겸업을 금지했던 규정으로 상호 진입을 금지했던 규정이며, 이 규정의 폐지는 진입규제의 완화라고 할 수 있다. 건설산업의 진입규제는 면허를 동결하는 가장 강력한 조치에서 출발하여 완화되는 추세를 유지하고 있다. 건설업면허 개방이전인 1988년 종합건설업체수는 468개였고, 1997년 외환위기 당시에는 3,896개로 증가하고 2004년 7월말에는 13,004개로 증가하였다. 2005년에는 13,254개 업체로 가장 많은 업체수를 기록하였으나 2010년 5월 기준으로 종합건설업체수는 12,240개로 감소하였다. 진입규제 완화는 종합건설업체수를 증가시킨 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 이러한 추이는 전문건설업체도 유사하다고 할 수 있다.

건설업에 겸업금지 규정이 도입된 것은 건설업의 전문화와 중소기업 보호의 취지 때문이다. 겸업금지 규정이 도입 당시에는 종합건설업은 대기업으로, 전문건설업은 중소기업으로 인식되었으며, 대기업이 중소기업 보호하여야 한다는 정책의지가 내포되어 있었다. 대기업인 종합건설업체가 중소기업인 전문건설업체의 영역으로 진입하는 것을 방지하기 위한 목적이었다.

겸업금지 규정이 건설산업기본법에 포함된 요인 중에는 건설업 전문화의 요구가 반영되었기 때문이다. 다양한 건설업자의 참여가 요구되는 건설공사에서 특정한 소수의 대기업 건설업체가 모든 공사를 수행하는

것은 효율적이지 못하다고 할 수 있다. 생산에서 효율성을 제고하여 건설업의 경쟁력을 확보하기 위해서는 분업에 의한 전문화가 필요했다. 따라서 건설업의 업역을 종합건설업과 전문건설업으로 구분하여 진입을 제한하였다.

<표 3-11> 건설산업 진입규제 완화추이

연도	내용
1998. 12.까지	건설업 면허 동결
1988. 12. 31.	1차 면허개방: 건설업면허 3년마다 발급(1989년과 1992년 면허발급)
1994. 1. 7.	2차 면허개방: 건설업면허 1년마다 발급
1997. 1. 1.	건설업면허 수시발급
1997. 7. 1.	협회가입 임의화
1999. 4. 15.	건설업면허 → 등록제 전환
2000. 7. 1.	공제조합 출자의무폐지
2001. 8. 25.	등록기준 중 기술자, 사무실 요건 강화
2001. 9. 25.	보증가능금액확인서 제도시행
2007. 5. 17.	건설업 겸업제한 폐지: 건설산업기본법 개정
2008. 6. 5.	등록기준 완화: 건설산업기본법 시행령 개정(사무실 면적기준 완화)

자료: 이상호 외(2004), 건설제도·정책변화가 건설산업구조에 미친 영향, 한국건설산업연구원, p.15를 보완하여 작성.

그러나 사회경제적으로 여러 방면에서 규제개혁이 이루어지고 있으며, 건설업에도 경쟁을 지향하는 시장지향적인 정책의 필요성이 고조되고 있었다. 이러한 환경변화와 겸업제한 폐지에 대한 요구가 지속적으로 제기되기도 하였다. 정책당국은 이러한 변화를 반영하고 건설업의 경쟁력 제고수단으로 겸업제한 폐지를 결정하였다.

겸업제한 폐지는 과거 30여 년 간 유지되었던 업역의 보호막이 폐지된다는 상징적인 의미가 크다. 즉 시장지향적인 정책으로 전환하겠다는 의지를 표명한 것으로 이해할 수 있으며, 장기적으로 시장의 변화요인으로 작용할 수 있다. 그러나 단기적으로는 큰 파급효과를 기대하기는

어려운 것으로 판단된다. 겸업제한은 폐지되었으나 영업범위 등이 유지되고 있기 때문이며, 법 개정 이전에도 건설업체들이 필요에 따라 비공식적으로 겸업의 형태를 취하고 있었기 때문이다.

겸업제한의 단기적인 효과가 크지 않은 것으로 판단되기는 하나, 겸업제한으로 인하여 변화가 발생하고 있는 것도 현실이다. 전문건설업자로서 종합건설업을 등록한 규모는 2010년 11월말 기준으로 459개인 것으로 나타났다. 이러한 전문건설업체들은 상대적으로 중규모 이상의 업체로 생각할 수 있고, 그간 전문건설공제조합의 조합원으로서 원도급공사 또는 하도급공사에서 보증 및 용자를 사용했을 것이다. 이들은 보증시장 개방에 따라 공제조합을 선택할 수 있는 여지가 있을 것으로 판단되며, 이러한 관점에서 보증과 용자에도 영향을 미칠 것으로 예상된다.

(5) 최저가낙찰제 대상공사 확대

현행 공공공사의 최저가낙찰제는 300억원 이상 공사를 대상으로 운영되고 있다. 최저가낙찰제는 PQ를 통과하여 경영상태와 공사이행능력이 있는 것으로 인정된 업체들을 대상으로 가장 낮은 가격을 제시한 자가 공사를 낙찰받는 방식이다. 이에 따라 건설공사 수주에서 가격이 가장 중요한 요소가 되고 있고, 적격심사 대상 공사와 비교하더라도 예정가격 대비 매우 낮은 가격에서 낙찰자가 선정되고 있다.

최저가낙찰제는 건설업체의 수익성을 저하시키는 가장 주된 요인으로 지적되고 있고, 수직적인 도급구조로 생산이 이루어지는 생산체계를 감안할 때 효율적이지 못한 방식이라는 인식이 지배적이다. 즉 예정가격 산정 시 기대했던 공사의 품질을 충족하기 어려운 가격으로 공사수행이 이루어지고 있고, 이러한 구조는 예산 절감효과보다 더욱 큰 편익의 감

소라는 공사품질 저하를 초래하는 것으로 생각되기 때문이다.

그러나 정책당국은 건설산업기본법 개정을 통해서 2012년부터 현행 300억원 이상 공사를 대상으로 하였던 최저가낙찰제를 100억원 이상 공사로 확대하는 것으로 예정하고 있다. 최저가낙찰제의 확대는 건설업체의 수익성을 악화시키는 요인으로 작용할 것으로 예상되며, 이에 따라 건설업체의 구조조정이 더욱 확대될 것으로 전망되고 있다. 특히 종합건설업은 대규모업체와 중소규모 업체 간 격차가 심화되는 요인으로 작용할 것이며, 이에 따라 상대적으로 중소규모 업체의 피해가 클 것으로 예상되며, 이들 업체의 수익성 저하는 전문건설업에도 직·간접적인 영향을 미치는 요인이 될 것으로 전망된다.

(6) 건설생산에서 물품의 제조위탁 비중 확대

하도급거래 공정화에 관한 법률 제2조 제1항은 하도급거래의 유형으로 제조위탁, 수리위탁, 건설위탁, 용역위탁 등을 규정하고 있다. 또 제2조 제6항에서는 제조위탁에 관하여 규정하고 있다. 이 조항에 의하면 제조위탁은 물품의 제조, 물품의 판매, 물품의 수리, 건설 등을 업으로 하는 자가 해당 업에 따른 물품의 제조를 다른 사업자에게 위탁하는 것이라고 명시하고 있다. 물품의 범위에 관한 사항은 공정거래위원회가 정하여 고시한다고 규정하고 있다.²⁶⁾

건설생산에서 제조위탁 비중이 지속적으로 증가하고 있다. 제조위탁

26) 사업자가 건설을 업으로 하는 경우 물품의 범위는 다음과 같다.

- 가. 건설공사에 소요되는 자재, 부품 또는 시설물로서 규격 또는 성능 등을 지정한 도면, 설계도, 시방서 등에 따라 주문제작한 것(가드레일, 표지판, 갑문, 엘리베이터 등).
- 나. 건설공사에 투입되는 자재로서 거래관행상 별도의 시방서 등의 첨부 없이 규격 또는 품질 등을 지정하여 주문한 것(레미콘, 아스콘 등).
- 다. 건축공사에 설치되는 부속시설물로서 규격 등을 지정한 도면, 시방서 및 사양서 등에 의하여 주문한 것(신발장, 거실장, 창틀 등).

의 증가는 중소기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률의 규정
에 따라 증가하고 있고, 종합건설업자인 원도급자의 현장관리 효율성
제고 측면에서도 증가하고 있다.²⁷⁾ 즉 건설현장에서 원가를 절감할 수
있는 요소는 하도급과 자재비인데, 이 중 하도급공사비 인하는 공사품
질에 직접적인 영향을 미칠 수 있다는 판단 하에 자재부문의 원가절감
을 도모하고 있다. 이에 따라 향후에도 제조위탁의 규모는 지속적으로
증가할 것으로 예상된다.²⁸⁾

제조위탁의 증가는 기존에 하도급공사에 포함되어 발주되었던 물량이
물품의 제조위탁으로 변경되어 발주되는 것을 의미하며, 물품의 제조위
탁에 설치까지 포함되는 사례가 많아 하도급공사 규모의 축소를 초래할
우려도 있다. 특히 건설업에서 물품의 제조위탁은 자재의 비중이 높은
공종에서 많이 발생하고 있는 것으로 판단된다.

(7) 공사용자재 분리발주 확대 시행

건설공사 설비자재 분리발주(직접발주) 1996년 7월 5일 국무총리 지
시 제1996-11호에 의거 시행되고 있다. 건설공사 설비자재 분리발주는
공공구매제도의 일종이며, 중앙정부와 지방자치단체 등이 발주하는 공
사 중 일정한 건설공사²⁹⁾의 경우 자재를 분리발주하도록 규정하고 있

27) 자재가 지급되지 않는 공사의 경우 원도급자는 제조위탁이 공사비를 절감할 수
있는 수단이라고 판단하고 있는 것으로 생각된다. 하도급업체가 구매하는 것보다
저렴하고 안정적으로 재료를 확보할 수 있다는 점과 하도급법에서 정하고 있는 공
과잡비 등을 절감할 수 있다는 측면에서 공사비 절감요인이 있는 것으로 인식하고
있다. 즉 하도급공사 자재비에 약 3%의 공과잡비가 소요되는데 반해 직접구매 시
에는 이러한 비용부담이 없고 에스컬레이션이 발생하는 경우에도 제조위탁자재는
이를 회피할 수 있다.

28) 1군 건설업체를 포함하여 많은 건설업체들이 품목별로 제조위탁이 가능한 품목을
설정하여 관리하고 있다.

29) 건설산업기본법 적용 공사는 종합공사는 20억원 이상, 전문공사는 3억원 이상 공
사이며, 전기공사법, 정보통신공사법, 소방시설공사법 적용 공사는 3억원 이상

는 제도이다.³⁰⁾ 공공구매제도는 공공부문이 제도적으로 중소기업 제품을 구매함으로써 일정한 수준의 판로를 유지해주기 위한 정책이라고 할 수 있다.

고용자의 대부분이 중소기업에 고용되어 있기 때문에 중소기업은 경제에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 뿐만 아니라 대기업과 분업 관계를 유지하면서 생산활동을 하고 있다. 이러한 중소기업은 규모면에서 대기업보다 작고 자금조달수단이 열악하며 마케팅에서도 절대적인 열세에 있다. 따라서 경제에서 중요한 역할을 수행하는 중소기업을 육성하고 발전시키는 과제는 정부의 중요한 목표 중 하나이며, 이를 위해서 정부는 중소기업을 보호·육성하는 정책을 시행하고 있다.

중소기업을 지원하기 위한 정책 중 건설생산과 연관되는 것이 공사용 자재 분리발주라고 할 수 있다. 2010년을 기준할 때 중소기업청장이 고시한 120개 품목으로서 추정가격 3천만원 이상인 품목은 자재 분리발주의 대상에 해당되며, 건설공사와 별도로 발주되고 있다.

공사용 자재 분리발주는 건설업 측면에서는 산업의 규모를 축소시키는 결과를 초래하나, 중소기업 육성이라는 보다 큰 정책목적에서 이루어지고 있는 상황이다. 그리고 자재 분리발주는 지속적으로 확대되고 강화되는 추세라고 할 수 있다. 2006년 고시품목은 90에서 확대되는 추세이며, 분리발주 예외사유를 구체화하여 자재 분리발주 확대를 추진하고 있다. 향후에도 이러한 추세가 지속될 것으로 예상되고 있다.

(8) 건설산업 제도변화의 종합적 검토

건설금융상품에 영향을 미칠 수 있는 건설산업의 제도변화 요인으로

공사가 해당된다.

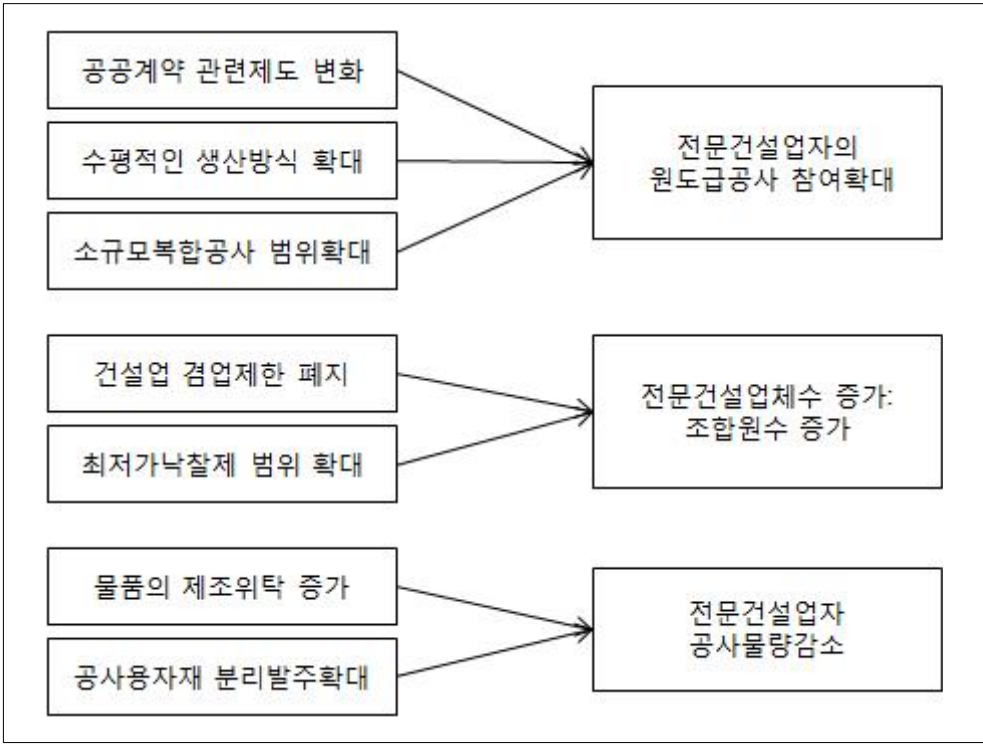
30) 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 제12조, 중소기업제품 공공구매 제도 운영요령(중소기업청 고시 제2009-50호) 등이다.

일곱 가지를 제시하였다. 이들 일곱 가지 요인을 전문건설업 측면에서 다시 분류하면 원도급공사 참여확대(3), 전문건설업체수 증가(2), 전문건설업 공사물량 축소요인(2) 등으로 나눌 수 있다.

전문건설업자의 원도급공사 참여확대 요인으로 작용할 것으로 예상되는 제도변화는 공공계약 관련 제도변화, 수평적인 생산체계 확대, 소규모 복합공사의 범위 확대 등이라고 할 수 있다. 건설업 겸업제한 폐지와 최저가낙찰제 공사의 확대는 전문건설업체수를 증가시키는 요인으로 작용할 수 있을 것으로 판단된다.³¹⁾ 건설업 겸업제한이 가능해짐에 따라 종합건설업자의 전문건설업종 등록이 나타나고 있고, 최저가낙찰제 확대는 종합건설업자의 수익성 저하를 유발할 것으로 예상되고, 이들 중에서는 전문건설업으로 진입하는 경우도 발생할 수 있을 것으로 판단된다. 이상호 등(2004)도 건설산업 제도 및 정책변화가 건설산업 구조변화에 미치는 영향을 분석한 보고서에서 겸업제한의 단계적인 완화와 직접시공제도 도입 등으로 수직적·중층적인 하도급단계 축소, 중소 종합건설업체의 공동도급 참여실적 저하, 전문건설업체들의 원도급 공사 수주실적 증대, 하도급 규제완화의 지속적인 추진, 건설업계 전체 하도급비율의 축소와 직접시공 비율의 증대 등의 변화가 이루어질 것으로 전망하였다.

반면 건설생산에서 제조위탁의 증가와 공사용 자재 분리발주 확대는 원도급자의 공사관리 효율성 제고와 중소기업 육성에 따라 지속적으로 추진될 것으로 전망된다. 이에 따라 전문건설업자의 공사물량 축소를 유발하는 요인으로 작용할 것으로 판단된다.

31) 이상호 외(2004)는 1997년 외환위기를 전후한 시기부터 2004년까지의 건설제도 및 정책변화가 건설산업 구조변화에 미친 영향을 분석하면서 최저가낙찰제의 확대에 따라 중소 건설업체의 수익성이 크게 저하되었으며, 최저가낙찰제가 확대될 경우 수익성 저하가 더욱 심화될 것이라는 예상을 하고 있다. 이처럼 중소 종합건설업체의 수익성 저하에서 기인하는 변화는 전문건설업에도 직·간접적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다.



[그림 3-8] 건설산업 제도변화의 분류

건설산업의 제도와 정책변화를 연구한 이상호(2004) 등도 제시한 것처럼 건설산업의 제도와 정책변화는 특정한 변화와 영향이 일대일의 직접적인 연관성을 갖는 것은 아니다. 여러 요인이 복합적으로 작용하여 영향력이 발휘되는 것이 일반적이라고 할 수 있으나, 본 보고서에서 제시한 요인들은 장기적으로 건설산업을 변화시킬 수 있는 요인이 될 것으로 예상된다. 또한 변화에 따라 건설금융상품에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다.

건설산업에서 이루어지고 있는 변화는 전문건설업체수 증가와 원도급공사 참여확대로 관련되는 보증상품과 용자상품의 수요가 발생할 것으로 예상된다. 그러나 전문건설업체수 증가는 부실업체의 증가에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단되며, 이에 따라 보증기관의 위험관리 중

요성이 증대될 것으로 전망된다.

2. 건설산업 변화가 건설금융상품에 미친 영향

건설보증상품과 용자상품은 통상적인 재화나 서비스와 다른 특징이 있는데, 보증시장 내적인 요소보다 외부적인 요소에 의해 더 큰 영향을 받는다는 것이다. 건설보증의 수요자들은 법령에서 보증서 제출부담을 지우고 있기 때문에 보증상품을 이용하게 된다.

이러한 현상은 건설보증시장의 시장구조에도 직접적인 영향을 미치고 있다. 현행 건설보증시장은 각 공제조합과 서울보증보험이 분점하고 있는데, 공제조합은 동일한 업종의 건설업자들이 출자한 단체이고 서울보증보험은 국내에서 유일한 보증보험사이며 사실상 정부 소유라고 할 수 있는 조직이다. 이처럼 법령에서 제출을 규정하고 있어 일정규모의 시장이 보장되는 구조에서 공제조합과 서울보증보험만이 진입해 있는 상황이며, 공제조합은 조합원만을 대상으로 한 상품을 공급하고 있어 폐쇄적인 시장구조를 형성하고 있다.

건설금융상품시장이 폐쇄적인 구조 하에서 운영되고 있기 때문에 건설산업에 관련된 제도변화에 따라 건설보증상품의 공급이 결정된다. 반면 공제조합이 제공하는 용자상품은 보증상품과 달리 건설산업 제도변화에 직접적인 영향을 받지 않는다고 할 수 있지만, 전문건설공제조합과 건설공제조합은 보증과 용자를 연계하여 운영하고 있기 때문에 보증 수요의 증감에 따른 간접적인 영향은 받고 있다.

1) 보증상품

1997년 1월부터 WTO 정부조달협정이 발효되었고 기존의 시공연대

보증제도는 국외기업에 불리하다는 점에서 통상마찰의 여지가 있었다. 즉 의무불이행 시 역무보증의무를 부과하면 국외기업은 시공을 연대보증할 수 있는 국내 건설업체를 동반하기 어렵고, 이는 국외기업과 내국 기업을 차별하지 않아야 하는 조항에 위배될 여지가 있다는 것이다. 이에 대한 대응방안으로 공사이행보증제도가 도입됨에 관련 보증상품이 공급되고 있다.

국가계약법에도 최저가낙찰제 시행으로 인하여 발생하는 저가투찰과 덤핑수주 방지의 수단으로 공사이행보증서 납부를 의무화하였다.³²⁾ 최근 개정된 국가계약법은 시공연대보증인제도를 삭제하였으며, 계약보증금만을 납부하는 경우에도 계약금액의 100분의 15이상으로 인하하여 2010년 7월 21일 개정 이전 계약금액의 100분의 20이상보다 부담을 완화하여 주었다. 이처럼 국가계약법은 연대보증인을 세우는 방식에서 계약보증금 납부방식과 공사이행보증서를 제출하는 방식으로 전환하고 있으며, 향후 이러한 추세는 더욱 확대될 것으로 예상된다.

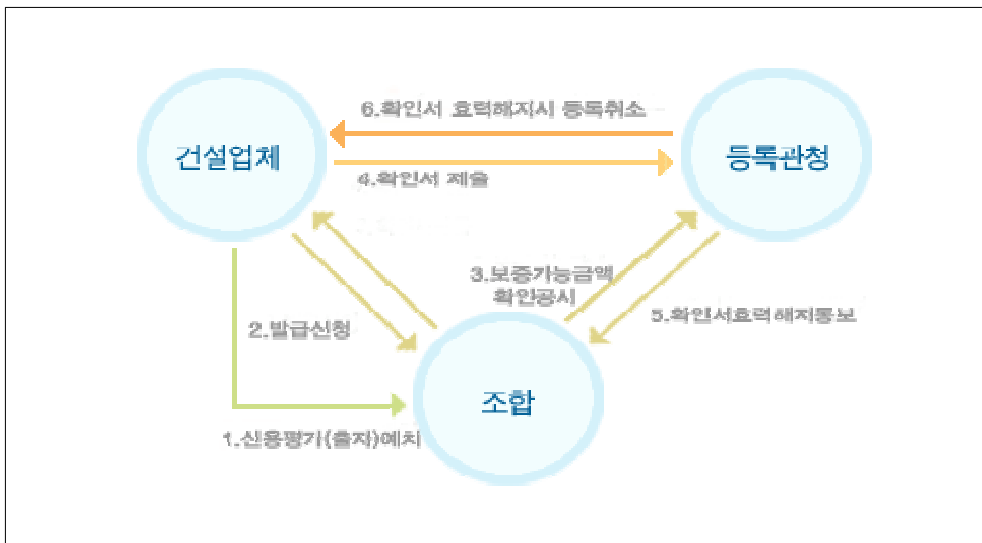
사업이행보증은 민간투자법인이 발주자인 공공기관에 제출하는 보증서인데, 사업이행보증도 민간투자의 활성화에 따라 수요가 확대된 보증상품이라고 할 수 있다.

보증가능금액확인서 제도는 건설업 등록제로의 변경에 따라 난립하는 부실·부적격업체를 선별할 수 있는 수단이 필요하다는 점에서 도입되었다. 건설업을 면허제에서 등록제로 변경한 것은 진입장벽을 낮추어 경쟁을 유도한다는 취지에서 도입되었으나, 부정적인 효과로 인하여 부실·부적격업체가 야기하는 시장질서 왜곡이 심화되고 있었다. 이에 대한 대응으로 도입되어 실효적인 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

32) 국가계약법 제52조의 개정에 따라 2011년 1월 1일부터는 최저가낙찰제 공사를 비롯하여 대형공사계약과 기술제안입찰 등에 의한 계약에서 공사이행보증서 납부를 의무화하고 있다.

보증가능금액확인서는 건설업 등록을 유지하고자 할 경우 매년 국토해양부장관이 지정한 금융기관으로부터 재무상태, 신용상태를 평가받고 결과에 따라 건설업 등록기준의 업종별 법정자본금의 기준금액 이상에 대하여 보증이 가능함을 확인하는 제도이다. 이에 관한 규정은 건설산업기본법 시행령 제13조에서 명시하고 있다.

보증가능금액확인서 제도의 도입은 관련 제도의 변화를 의미하며, 이에 따라 공제조합은 국토해양부장관이 지정하는 금융기관으로서 보증가능금액확인서를 조합원에게 발급하고 있다. 전문건설공제조합의 경우 2005년 6월 2일 보증가능금액확인서 발급가능 기관으로 지정되었다.



[그림 3-9] 보증가능금액확인서 제도 절차

이외에도 최근 전문건설공제조합이 B2B건설구매론이라는 자재구매보증 상품을 2010년 3월부터 판매하고 있는데, 전자상거래로만 운영되고 있다. 이처럼 전자상거래로만 운영되는 것은 발달된 IT기술을 활용하는 형태라고 할 수 있고, 최근의 업무환경의 변화를 반영한 것이라고 할

수 있다. 직접적으로 건설산업 관련 제도변화의 영향은 아니지만 환경의 변화를 반영하고 있다.

이외에도 거의 대부분의 보증상품이 관련 규정에서 명시하고 있는 보증에 대한 요구를 충족하기 위하여 활용되고 있다는 점에서 건설관련 제도 변화는 보증상품과 직접적인 연관성을 갖고 있다.

2) 용자상품

용자상품은 보증상품과 달리 제도적으로 제출의무가 부여되지 않는다. 따라서 건설관련 제도변화에 민감하게 반응을 나타내는 것은 아니다. 앞에서 제시한 것처럼 전문건설공제조합을 비롯한 각 공제조합에서 취급하는 용자의 대부분은 운영자금으로 활용되고 있으며, 운영자금은 신용운영자금으로 운영되고 있어 기본적으로 출좌좌수에 의해서 한도가 정해진다. 공제조합이 제공하는 운영자금은 금융기관에 비해 이자비용이 낮기 때문에 조합원에게는 자금조달의 필요를 충족하는 수단으로 가장 유용한 수단이다.

전문건설공제조합은 용자금리를 CD변동금리로 운영하고 있으므로 CD금리가 변동함에 따라 금리가 변동한다. 이에 따라 기준금리 등의 이자율에 관련된 금융정책의 영향을 받게 된다. 그러나 기본적으로 금리는 시장의 상황에 따라 결정되고 있기 때문에 큰 영향은 없다.

$$\text{이율} = \text{기준금리} + \text{기간별 가산금리}$$

$$\text{기준금리} = \text{한국은행 CD91일물 수익률} + \text{업무원가}$$

용자상품은 법령에서 명시하고 있지 않으나, 건설산업 관련 제도 및

정책의 변화에 전혀 영향을 받지 않는 것은 아니다. 즉 주계약자공동도급의 확대와 직할시공 및 CM 활성화에 따라 수평적인 생산체계가 조성되면 생산에 참여하는 방식과 위치가 달라질 수 있다. 수직적인 도급구조에서 하도급자로서 참여하던 때와 달리 관리업무의 부담이 증대될 수 있다. 하도급자로서 근로자관리가 관리업무의 대부분을 차지하던 때와 달리 노무관리를 포함하여 공정관리, 안전관리, 자재관리 등이 추가되어 업무범위가 확대되고, 이에 필요한 비용도 증가하게 된다.

또한 하도급자로서 공사를 수주하던 방식과 달리 발주자에게 직접 도급을 받는 단계에서는 입찰에 참여하여야 하며, 입찰에 참여하는 횟수가 늘어남에 따라 병행하여 비용의 증가도 발생할 것으로 예상된다. 그리고 이러한 비용은 운영자금으로 충당하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 자금흐름에도 변화가 발생할 수 있다. 원도급공사든 하도급공사든 건설공사는 공사시작 단계에서 일정비율의 선금을 받고 기간별로 공사진행에 따라 기성을 수취하게 된다. 외형상 변화는 없으나 실질적인 변화가 있을 수 있다. 원도급자로서 발주자에게 기성을 현금으로 받을 수 있고, 선금도 현금으로 조기에 수취할 수 있다. 이러한 변화는 전문건설업자의 자금운영에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 그러나 시공사금을 용자 받을 수 있는 요건을 충족하기 어려워 시공사금 용자 기회는 줄어들다고 할 수 있다.

이처럼 자금흐름에서 실질적인 차이가 유발될 수 있으며, 이러한 변화의 원인은 건설관련 제도변화에서 기인하는 것이라고 할 수 있다.

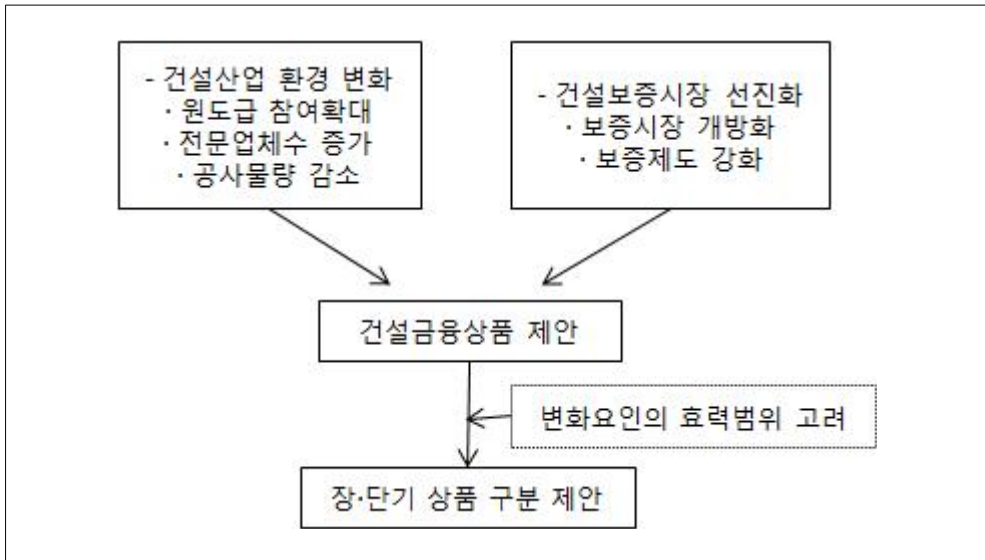
앞에서 제시한 것처럼 건설산업은 많은 변화를 겪고 있는 과정이다. 건설보증시장은 건설보증 자체가 목적이 아니라 건설산업의 특성으로 인하여 발생한 시장이라는 점에서 건설산업의 파생부문³³⁾이라고 할 수 있다. 따라서 건설보증시장 개방에 관한 논의도 건설산업에서 나타나고 있는 상황으로 인식할 수도 있다.

그러나 본 보고서에서는 건설산업의 변화요인과 건설보증시장 개방논의를 별도로 구분하고 있다. 이는 건설산업의 변화에 의해 영향 받는 상황과 건설보증시장 개방에 의해 초래될 상황은 서로 다른 요인이라고 판단했기 때문이다. 건설산업에서 이루어지고 있는 변화는 산업의 경쟁력 제고목적에서 효율성을 높이려는 의도에서 이루어지고 있고 장기적인 성장을 위해서 대기업과 중소기업의 상생발전을 지향하는 측면에서도 이루어지고 있다. 반면 건설보증시장 개방화논의는 건설보증시장 개방을 통해 공급자의 효율성을 향상하고, 이를 바탕으로 규제보다 보증시장의 기능을 활용하여 역량 있는 건설업체를 선별하는 역할을 담당하게 하는 것이라고 할 수 있다.

결국 건설산업의 변화와 건설보증시장 개방은 건설산업의 경쟁력 제고라는 공통된 목적을 지향한다는 측면에서 유사하다. 그러나 건설산업의 변화는 발주자인 정부가 계약제도와 발주 및 입·낙찰제도에 직접적으로 개입하는 것이고, 건설보증시장은 보증상품 공급자와 관련 제도를 매개로 한다는 점에서 차이가 있다. 따라서 향후 건설산업에서 수요가

33) 보증은 의무이행을 담보하기 위한 목적에서 필요하며, 건설보증은 보증 자체가 목적이 아니라 계약대로의 의무이행을 강하게 담보하는 것이라는 점에서 건설산업에서 파생되는 시장이라고 할 수 있다.

발생할 것으로 예상되는 건설보증상품과 건설융자상품을 제안함에 있어서도 건설산업의 변화요인과 건설보증시장의 개방요인을 별도로 구분하여 제시하였다.



[그림 4-1] 건설금융상품 제안체계

1. 건설산업 변화에 따른 건설금융상품 수요

1) 보증상품

2009년의 경우 공공부문의 건설공사 발주가 대폭 증가하여 전체적인 건설시장 규모가 확대된 것으로 나타났다. 그러나 전반적인 추세는 건설시장 규모가 축소되고 있는 것으로 판단된다. 이러한 시장상황에 직·간접적으로 영향을 받아 건설산업을 변화시킬 수 있는 요소들이 나타나고 있다. 대표적으로 앞서 제시한 것처럼 공공계약제도 변화, 생산체계 개편, 제조위탁의 증가 등이다. 이들 요소는 건설금융상품에도 영향

을 미칠 것으로 판단된다.

공공공사 입찰 및 발주제도 개편에 따라 CM과 주계약자공동도급의 활성화가 이루어질 수 있을 것으로 예상되며, 이는 수직적인 도급생산 체계의 개편이라고 할 수 있다. 전반적으로 생산과정에서 시공을 담당하는 전문건설업자의 역할이 확대될 것으로 예상된다. 이에 따라 전문건설업자의 업무영역 확대를 지원할 수 있는 보증상품과 용자상품이 모색되어야 할 것이다. 공공계약 관련 제도 변화와 생산체계 개편은 전문건설업자의 원도급 확대로 연계될 것으로 생각된다.

겸업제한 폐지는 단기적인 과급효과가 크게 나타나지 않고 있으나, 향후 수반될 것으로 예상되는 영업범위 변화논의에 따라 건설산업과 생산에 많은 영향을 발휘할 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 이에 대비할 수 있는 보증상품 모색의 필요성이 크다.

건설현장에서 제조위탁의 증가추세는 하도급 규모의 축소와 직결되며 전문건설업자의 역할이 축소되는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 보증과 관련하여서는 건설 관련 공제조합이 보증을 제공하여야 할 대상이 확대되는 것으로 생각할 수 있다. 공제조합은 조합원을 대상으로 보증 서비스를 제공하며, 조합원은 전문건설업을 영위하는 자로 제한되어 있다. 이러한 상황에서 조합원의 물품제조를 보증할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

이러한 건설산업의 변화요인들을 수용할 수 있는 보증상품과 금융상품을 이하에서 검토한다. 건설산업의 변화는 제도적인 사항만으로 한정하였기 때문에 최근 해외건설시장 진출확대는 제외하였다. 해외건설시장에 진출하는 건설업체가 증가하는 추세이며, 전문건설업자도 해외 건설현장에서 이루어지는 하도급에 참여하기 위해 해외진출이 지속적으로 증가하는 추세이다. 이에 따라 해외공사에서 발생하는 보증수요가 있을 것으로 예상된다. 그러나 하도급공사에 참여하는 전문건설업자는 발주

자에게 보증을 제출하는 것이 아니라 원도급자와의 관계에서 보증이 이루어지며, 원도급자는 내국 건설업체이므로 해외보증의 영역에 포함되지 않는다. 또한 해외의 발주자에게 보증을 제출하는 상황이 되더라도 공제조합은 국외에서 은행과 같은 금융기관의 지위가 인정되지 않고, 외국환관리에 관한 규정에 따른 외국환 취급기관이 아니므로 현실적으로 해외공사의 보증은 어렵다. 이러한 이유에서 해외건설시장에 진출하는 조합원이 증가하고 있음에도 본 보고서에서는 제외하였다.

(1) 원도급 확대에 따른 보증상품 수요

수직적인 도급생산구조에서 전문건설업자는 하도급을 담당한다. 그러나 소규모공사로서 종합적인 계획·관리 및 조정이 요구되지 않는 공사는 발주자로부터 직접 도급받을 수 있도록 규정하고 있다.

〈표 4-1〉에 제시되어 있는 것처럼 건설생산현장은 소규모공사가 많은 것을 알 수 있고, 이들 공사를 전문건설업자가 원도급하고 있는 것으로 나타났다. 2001년부터 2009년까지 전문건설업자의 원도급 계약건수는 지속적인 증가추세를 유지하고 있고 전문건설업자의 전체 계약건수에서 차지하는 비중도 높게 나타나고 있다. 반면 계약금액을 기준으로 비교한 원도급 비중은 낮은 것으로 나타나며, 전체 계약금액 대비 감소하는 추세를 유지하고 있다.

이런 추세로부터 전문건설업자의 원도급공사는 금액이 적고 건수가 많은 것을 알 수 있으며, 하도급공사는 건당 계약금액이 원도급공사에 비해 높다는 것을 알 수 있다. 2009년 기준으로 원도급공사 1건당 계약금액은 약 4천 3백만원, 하도급공사는 1건당 3억 5천만원인 것으로 나타났다. 그리고 이러한 결과는 관련 법령에서 전문건설업자의 영업범위를 규정하고 있기 때문이다. 현행 건설산업기본법에서는 종합적인 계

획·관리 및 조정업무가 필요하지 않은 소규모 공사 등은 전문건설업자가 도급받을 수 있다. 그리고 소규모 공사의 범위가 확대되는 경우 전문건설업자의 원도급공사건수와 금액이 증가할 것이므로 원도급공사를 지원할 수 있는 보증상품의 수요가 있을 것으로 예상된다.

<표 4-1> 전문건설업자 도급별 계약추이(2001-2009)

(단위: 백만원, %)

구분	합계		원도급		하도급	
	건수(건)	금액	건수(건)	금액	건수(건)	금액
2001	498,452 (100.0)	39,410,314 (100.0)	333,872 (67.0)	12,903,569 (32.7)	164,580 (33.0)	26,506,744 (67.3)
2002	532,517 (100.0)	48,411,770 (100.0)	352,883 (66.3)	15,161,331 (31.3)	179,634 (33.7)	33,250,439 (68.7)
2003	549,021 (100.0)	54,580,346 (100.0)	360,189 (65.6)	16,125,850 (29.5)	188,832 (34.4)	38,454,496 (70.5)
2004	545,250 (100.0)	56,976,665 (100.0)	358,634 (65.8)	15,844,199 (27.8)	186,616 (34.2)	41,132,465 (72.2)
2005	521,425 (100.0)	57,972,272 (100.0)	361,454 (69.3)	15,843,314 (27.3)	159,971 (30.7)	42,123,928 (72.7)
2006	530,741 (100.0)	58,457,152 (100.0)	374,290 (70.5)	15,939,580 (27.3)	156,451 (29.5)	42,517,572 (72.7)
2007	544,331 (100.0)	63,834,345 (100.0)	385,109 (70.7)	17,982,217 (28.2)	159,222 (29.6)	45,852,128 (71.8)
2008	563,725 (100.0)	71,556,249 (100.0)	407,402 (72.3)	19,005,826 (26.6)	156,323 (27.7)	52,550,423 (73.4)
2009	598,677 (100.0)	73,453,326 (100.0)	445,273 (74.4)	19,368,337 (26.4)	153,404 (25.6)	54,084,988 (73.6)

자료: 대한전문건설협회(2010), 전문건설업 통계연보, p.15.

원도급은 발주자와 직접 계약을 체결하는 당사자로서 공사에 참여하는 것을 의미한다. 건설산업의 환경변화에 따라 전문건설업자의 원도급 비중은 여러 요인에 의해 현재보다 증가할 것으로 예상되며, 원도급 공사건당 금액도 확대될 것으로 판단된다. 이러한 판단의 근거는 주계약 자공동도급과 직할시공 참여가 확대되고, 이들 공사의 규모가 전문건설업자가 시공할 수 있는 현재의 원도급공사의 규모보다 크기 때문이다. 그리고 CM방식은 시공을 담당하는 건설업자가 발주자와 계약을 직접

체결하는 형태가 아니므로 엄밀하게 원도급공사라고 할 수 없으나, 도급단계의 단축이라는 점에서 원도급공사와 유사하게 공사에 참여하게 될 것으로 판단된다.

건설보증상품을 공급하는 공제조합은 조합원이 참여하는 대상 공사와 해당 공사에 따라 요구되는 보증수요에 차이가 있다. 따라서 전문건설업자의 원도급공사 참여가 확대되는 경우 이들 보증상품에 관한 수요가 있을 것인지 검토하여야 한다.

이에 따라 <표 2-9>에서 제시하고 있는 것처럼 전문건설공제조합과 건설공제조합은 보증상품 구성을 검토하였다. 검토결과 건설공제조합은 전문건설공제조합과 설비공제조합에서 공급하고 있지 않은 사업이행보증, 시공보증, 협약체결보증, 협약이행보증, 성능보증, 부지매입보증, 분양보증, 할부판매보증, 부담금지급보증, 채무이행지급보증 등을 구비하고 있다.³⁴⁾ 이들 보증상품 중 사업이행보증은 민간투자사업과 관련되는 상품이며, 시공보증은 주거 및 주거환경정비법에 의한 정비사업조합 등 법률 규정에 따라 구성된 사업주체로부터 도급받은 공사의 계약체결에 관한 보증이다. 따라서 전문건설업자의 원도급 참여가 확대된다고 하더라도 관련 보증상품의 수요가 발생하지 않을 것으로 판단된다.

협약체결보증과 협약이행보증은 복합개발사업과 관련 있는 보증상품이다. 협약체결보증은 복합개발사업 등의 사업신청자로서 사업시행자가 협약체결보증금을 요구하는 경우 이를 대체하는 상품이며, 협약이행보증은 복합개발사업의 협약이행을 담보하는 보증상품이다. 이들 상품도 전문건설업자의 원도급 참여가 확대 여부와 무관하게 수요가 발생할 가

34) 반면 전문건설공제조합은 차액보증을 판매하고 있는데, 이 상품은 건설공제조합에서는 준비되어 있지 않은 상품이다. 차액보증은 조합원이 공사 등의 입찰경쟁에 참가하여 그 예정가격의 일정비율 이하로 낙찰받은 경우 당해 공사의 입찰유 의서 등이 정하는 바에 의하여 보증채권자에게 납부하여야 하는 차액보증금을 보증하는 상품이다.

능성이 없다.

성능보증상품은 산업·환경설비공사 시공 중 계약문서에 위배하여 발생된 성능저하로 인한 손해를 담보하는 상품이다. 전문건설공제조합의 조합원으로서 관련 상품에 대한 필요가 유발될 가능성은 매우 희박한 것으로 판단된다.

이외에도 부지매입보증, 분양보증 등은 택지 또는 건축물과 관련성이 크며, 이러한 보증상품도 전문건설업자의 원도급 참여확대와 관련성이 없다.

건설공제조합에서만 취급하는 보증상품 중 단기적으로 전문건설업자에게도 수요가 발생할 수 있을 것으로 예상되는 보증상품은 할부판매보증과 부담금지급보증, 채무이행지급보증 등이다. 할부판매보증은 공제조합으로부터 계약보증이나 공사이행보증을 발급받은 공사에 필요한 건설기계 구매에서 발생하는 채무를 담보하는 상품이다. 이러한 특성이 있는 할부판매보증은 전문건설업자의 원도급 참여확대가 이루어질 경우 수요가 있을 수 있다. 따라서 전문건설공제조합에서 계약보증서를 발급받은 공사에 필요한 건설기계를 구매하는 경우 조합원이 건설기계 판매자에게 발생하는 채무를 담보하는 상품 운영을 검토할 필요가 있다.

부담금지급보증은 조합원과 계약상대자 등 간 발생하는 비정형화된 보증수요의 필요를 충족하기 위한 상품이며, 채무이행지급보증은 사업과 관련된 재산상 의무를 이행하는 것을 계약상대자 등에게 담보하기 위한 상품이다. 이들 상품은 전문건설업자의 원도급공사 참여확대 시 수요가 있을 수 있다. 따라서 이들 보증상품을 전문건설공제조합에서 공급하는 방안에 관한 검토가 필요하다.

건설산업에 나타나고 있는 변화요인은 단기적인 요인이기보다 장기적으로 효과를 발휘할 수 있는 요인이라고 할 수 있다. 앞에서 제시한 요인들과 건설업의 영업범위가 개정되어 전문건설업자 간 공동수급체 구

성이 이루어지고, 전문건설업자가 도급받을 수 있는 복합공사의 범위가 더욱 확대된다면 사업이행보증, 시공보증, 협약체결보증과 협약이행보증 등에 관한 수요가 있을 것이다.

전문건설업자의 원도급공사 참여가 확대될 경우 공제조합에서 공급하는 현행 보증상품 이외의 보증상품 수요가 발생할 수 있을 것으로 판단된다. 보증이 보험과 다른 점은 의무불이행에 대한 담보라는 점이다. 이런 측면에서 원도급공사는 하도급공사에 비해 의무이행의 범위가 확대되는 것으로 이해할 수 있다. 또한 전문건설업자가 원도급공사에 참여하는 경우 다른 전문건설업자와 공동도급자로 참여하는 사례가 증가할 것으로 예상된다. 이 경우 공동도급 구성원에 대한 의무이행을 담보할 수 있는 수단도 필요한 것으로 판단된다.

(2) 전문건설업체수 증가요인에 따른 보증상품 수요

앞에서 건설산업 변화추세 중 중요하다고 생각되는 사항을 정리하여 제시하였으나, 겸업제한 폐지는 포함시키지 않았다. 겸업제한 폐지는 건설산업을 변화시킬 수 있는 요소 가운데 하나라고 할 수 있으나, 원도급참여 확대를 유발할 수 있는 요인과 파급효과가 다를 것으로 판단하여 별도로 제시할 필요성이 있는 것으로 생각된다.

겸업제한은 폐지되기까지 30여 년간 유지되면서 건설업을 종합건설업과 전문건설업으로 구분하여 운영되게 한 중요한 요소이므로 파급효과가 클 것으로 예상되었으나, 단기적으로 겸업제한 폐지의 효과가 가시적으로 나타나지는 않고 있다. 이는 겸업제한 폐지 이전에도 필요에 따라 비공식적으로 종합건설업과 전문건설업을 모두 보유하고 있었던 건설업자들이 제도변화 이후에도 과거와 동일하게 행동하기 때문이라고 할 수 있다. 이외에도 겸업제한 폐지와 업무범위 개정이 병행되지 못했

기 때문이라고도 할 수 있다. 이러한 판단에 따라 겸업제한 폐지가 건설산업 측면에서 중요한 변화임에도 불구하고 단기적인 영향력은 크지 않다고 할 수 있다.

대한전문건설협회 자료에 의하면 2007년 5월 겸업제한 폐지 이후 2010년 11월까지 전문건설업자의 종합건설업 등록은 총 437개 업체에 459개인 것으로 나타났으며, 종합건설업자에 의한 전문건설업 등록은 237개 업체가 310개 업종을 등록한 것으로 나타나고 있다.³⁵⁾ 전문건설업자는 평균 1.05개 업종을 등록하였으며 종합건설업자는 1.3개 업종을 등록한 것으로 나타나고 있다. 2010년 5월 기준 전문건설업체수 45,514개의 0.96%, 종합건설업체수 12,240개의 1.94%만이 겸업을 하고 있는 상황이다. 겸업제한 폐지의 영향력은 단기적으로 매우 미미한 수준이라고 할 수 있다.

<표 4-2> 전문건설업자의 종합건설업 등록추이

구분	총계		토목	건축	토목건축	조경	산업환경 설비
	업체	등록					
누계	437	459	161	119	47	113	19
2010년	94	100	12	41	13	30	4

자료: 대한전문건설협회 내부자료.

그러나 장기적으로는 겸업제한 폐지의 영향력이 발휘될 것으로 예상된다. 이는 건설산업의 생산체계 개편과 주계약자공동도급의 확대 등으

35) 이러한 결과는 김재영 등의 연구결과와도 일치한다. 김재영 등은 겸업제한에 따른 보증시장 구조변화에 관하여 연구하면서 겸업제한 이후 종합건설업자와 과 전문건설업자의 겸업계획을 설문으로 조사하였다. 설문응답 업체는 종합건설업체 698개, 전문건설업체 465개, 설비건설업체 50개 사였다. 겸업계획 있다는 응답은 종합건설업체가 19.6%, 전문건설업체가 29.0%, 설비건설업체는 24.0%로 나타났다. 전문건설업체가 종합건설업체 등의 겸업을 계획하는 비중이 가장 높은 것으로 나타났다.

로 전문건설업자의 역할이 확대됨에 따라 종합건설업자의 전문건설업 등록이 증가할 것으로 예상된다. 이와 함께 영업범위 개정이 병행된다면 전문건설업자의 역할이 더욱 확대될 것이므로 많은 변화를 유발하는 요인이 될 것으로 판단된다. 이러한 판단의 근거는 건설업체수 변화를 통해서도 알 수 있으며, 최근 종합건설업체수는 감소하고 있는 반면 전문건설업체수는 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 이는 건설업종 중 전문건설업종에 대한 수요가 더 많은 것으로 이해할 수 있고, 이러한 추세는 제도변화에 따라 향후 지속될 것으로 예상되기 때문이다.

겸업제한 폐지에 따라 발생하고 있는 단기적인 변화가 규모는 소규모이나, 추가적인 건설보증상품의 필요성을 제시하는 것이라고 할 수 있다. 전문건설업자로서 종합건설업을 등록한 자는 관련 공제조합의 조합원 자격을 취득할 것이며, 종합과 전문을 겸업하는 건설업자는 각 공제조합의 조합원 자격으로 보증상품을 비교할 수 있을 것이다. 현행 체계에서는 조합원만이 해당 공제조합의 보증을 이용할 수 있기 때문에 동일한 목적의 보증상품 수요에서 각 공제조합을 임의로 선택할 수 있는 여지가 거의 없다. 그러나 향후 시장변화에 따라서는 상품을 비교하여 특정한 공제조합의 보증상품을 이용하게 될 가능성도 있다. 그런데 전문건설공제조합의 경우 조합원의 충성도가 상대적으로 높고, 보증수수료율이 저렴하다는 점을 감안하면 종합건설업 등록자에 대한 상품을 준비하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 이러한 상품들로는 현행 건설공제조합에서만 제공되고 있는 보증상품 중 부지매입비 등 대규모 개발사업에 필요한 보증을 제외한 상품에서 구성하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 즉 제도변화가 이루어져도 전문건설업자가 진입하기 어려운 영역을 대상으로 하는 보증상품과 보증금액이 큰 상품은 현실적으로 수요와 공급이 발생하기 어렵다고 할 수 있기 때문이다.

(3) 준조합원제도 도입

제조위탁은 비교적 자재의 규격화가 용이한 공정을 대상으로 진행되고 있으며, 원도급자의 공사비 절감측면에서 향후에도 증가할 가능성이 높다. 이에 따라 하도급공사의 비중이 감소할 여지가 있다. 하도급공사의 전체적인 물량은 감소해도 관련 시설의 시공은 하도급자인 전문건설업자가 수행하여야 한다. 즉 기존에는 하도급공사로 발주되었던 공사가 제조위탁의 형태로 발주형태가 변경되면서 시설공사가 아님에도 실제 시공은 전문건설업자가 수행하여야 하는 상황이 증가하고 있다.

제조위탁의 증가는 전문건설업자의 하도급공사가 감소하고 물품의 제조위탁이 증가하는 것이며, 이러한 상황은 조합원임에도 불구하고 공제조합의 보증상품을 이용하지 못하는 문제와 연계된다. 전문건설공제조합을 포함한 건설 관련 공제조합은 조합원을 대상으로 보증 등을 제공하고 있는데, 공제조합이 조합원에게 제공하는 보증 등은 건설산업기본법 제56조에 의하여 건설업에 한정되고 있다. 그러나 물품의 제조위탁은 건설업에 포함되지 않으며, 이에 따라 조합원이 물품제조의 형태로 공급하는 공사는 공제조합의 보증상품을 이용할 수 없는 상황이 된다.

이처럼 기존 건설공사로서 하도급공사에 포함되었던 물량이 하도급이기는 하나 제조위탁으로의 변화는 보증공급자인 공제조합으로서는 보증시장 축소를 의미하며, 건설보증의 수요자인 건설업자에게는 높은 보증수수료를 부담해야 하는 불리한 조건에서 보증을 사용하여야 하는 문제를 야기한다. 따라서 보증수요자의 불편을 해소할 수 있는 방안과 함께 공제조합은 보증시장 확보를 위한 방안이 마련되어야 한다.

제조위탁 증가에 대응하기 위해서는 두 가지 방안이 모색될 수 있을 것으로 판단된다. 먼저 건설업에서 이루어지는 제조위탁을 건설업의 범위에 포함하는 것이다. 다음으로는 조합원이 공급하는 물품의 제조위탁

에 대해서 보증상품을 공급할 수 있는 제도를 마련하는 것이다. 건설업에서 허용되고 있는 물품제조의 범위를 변경하기 위해서는 하도급거래 공정화에 관한 법률에서 물품의 범위에 관하여 위임 받아 고시하고 있는 공정거래위원회 고시 제2009-61호를 개정하여야 할 것으로 판단된다. 그러나 고시에서 규정하고 있는 사항을 규정하는 것은 실효적인 수단이 되기 어려운 것으로 생각된다. 왜냐하면 고시에서는 범위를 열거하여 제한적으로 규정하고 있으며, 이에 따라 이를 축소하는 것은 어려울 것으로 판단되므로 실효적인 방안이 될 수 없다.

제조위탁 물품의 범위를 개정하는 것보다 실효적인 수단은 공제조합의 보증을 받을 수 있는 조합원의 범위를 확대하는 것이라고 할 수 있다. 즉 조합원이 수행하는 건설업에 한정되어 있는 보증 대상을 확대하여 조합원이 제공하는 물품의 제조위탁을 지원하는 방안이다(그림 4-2의 ③에 해당). 이를 위해서는 기존에 논의가 이루어졌던 ‘준조합원 제도’가 적극적으로 검토되어야 한다. 준조합원이란 조합원 자격을 갖춘 자가 수행하거나 제공하는 건설업 이외의 물품제조 또는 기타로서 건설업과 관련성이 높은 대상에 대하여 한정적으로 보증상품을 공급할 수 있도록 하는 것이다. 준조합원 제도를 시행함으로써 보증상품 수요자인 조합원과 보증상품 공급자인 공제조합에 긍정적인 효과가 기대될 수 있다.

준조합원제도는 공제조합 업무영역 확대방안의 일종이라고 할 수 있다. 원래의 준조합원제도 취지는 조합원이 설립하거나 설립에 참여한 법인이 수행하는 건설공사에 보증 등의 공제조합이 운영하는 금융상품을 이용할 수 있도록 하자는 것이다. 조합원이 설립하거나 출자한 법인으로 공제조합에 신규 출자를 하지 않았으므로 조합원은 아니며, 이들이 건설업을 영위할 수도 있고 다른 산업을 영위할 수도 있다. 이 준조합원 아닌 자가 영위하는 비건설업(④에 해당)은 준조합원제도 검토

대상에서 제외된다. 따라서 비조합원이 영위하는 건설업(②에 해당)이 준조합원제도 검토의 대상이 된다.

[그림 4-2]에서 제시하는 ①은 현재 공제조합에서 대상으로 하는 조합원이며, 반면 ④는 검토대상이 되지 못하는 것으로 판단된다. ③의 경우는 준조합원제도에서 많이 검토대상이 되지 못했던 것으로 판단된다. 즉 조합원으로서 신규로 별도 법인을 설립하거나 설립에 출자하지 않은 경우로서 조합원이지만 건설업 이외의 산업을 영위하는 자가 해당된다. 현행 규정에 의하면 조합원이지만 보증 등 공제조합의 서비스를 이용하지 못한다. 따라서 이들을 준조합원으로 포함하여 공제조합의 업무영역을 확대하는 방안이 건설보증시장 개방의 대응방안으로 검토될 수 있을 것으로 생각된다.³⁶⁾

이처럼 준조합원제도의 대상이 되는 범위는 조합원 자격을 유지하지 못하는 상황에서 건설업을 영위하는 경우와 조합원 자격을 유지한 채 건설업 이외의 업을 영위하는 경우가 해당된다고 할 수 있다.

		〈조합원자격 여부〉	
		○	×
〈건설업 영위여부〉	○	① 조합원: 조합원이 영위하는 건설업	② 준조합원: 조합원 아닌 자가 영위하는 건설업
	×	③ 준조합원: 조합원이 영위하는 비건설업	④ 비조합원: 조합원 아닌 자가 영위하는 비건설업

[그림 4-2] 준조합원 자격 구분

36) 본 보고서는 건설산업 제도변화와 건설보증시장 개방이라는 요인을 나누어서 작성되었으며, 이러한 체계상 준조합원제도는 건설보증시장 개방에 대응하여 공제조합이 선택할 수 있는 대안이기도 하다. 그러나 건설생산에서 제조위탁의 증가추세에 따른 대응방안이라는 점에서 건설산업 변화에 포함시키고 있다.

김재영 등이 건설보증시장 역할에 관련한 연구를 수행하면서 준조합원제도 도입을 묻는 설문조사를 시행한 결과에 의하면 도입에 긍정적인 것으로 나타났다. <표 4-3>에 제시되어 있는 것처럼 준조합원제도 도입이 바람직하다고 응답한 비중은 75.5%로 나타났다. 바람직하다는 응답 중 55.9%는 도입하더라도 조합원과 차별을 두어야 한다는 의견을 제시하였다. 즉 준조합원이라는 말 그대로 조합원에 준하는 혜택을 부여하는 것에 찬성하고 있는 것으로 판단된다.

준조합원제도 도입을 업종별로 구분하면 종합건설업종 74.2%, 전문건설업종 73.8%, 설비업종 83.7%로 나타난다. 전문건설업종에서 준조합원제도 도입에 찬성하는 비중이 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 반면 준조합원제도 도입에 반대한다는 의견도 종합건설업종에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 설문결과는 전문건설업종에서도 준조합원제도에 긍정적인 것으로 판단된다.

설문조사 결과에 대한 의문이 있을 수 있다. 건설업자들이 공제조합 가입이 임의라고 하나, 대부분 공제조합의 조합원이 설문조사 대상인 것으로 판단된다. 이들이 준조합원제도 도입에 긍정적인 원인에 대한 검토가 필요한 것으로 판단된다. [그림 4-2]에서 ②에 해당하는 경우 조합원 아닌 자의 건설업 영위를 대상으로 하고 있다. 여기서의 대상은 기존 조합원으로서 신규로 법인 등을 설립하여 해당 법인이 조합원이 아닌 경우를 상정하고 있다. 그러나 기존 조합원자격도 보유하지 않은 채 건설업을 영위하는 과정에서 공제조합의 서비스를 이용하려고 하는 건설업자를 어떻게 할 것인지의 문제가 대두된다. 이들을 여과 없이 준조합원으로 흡수한다면 기존 조합원의 이탈이 우려된다. 그리고 설문조사에 응답한 건설업자들은 이러한 상황을 상정하고 설문에 응답한 것이 아닌지에 대한 의문이 있다. 따라서 이러한 문제를 해결할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것으로 판단되며, 원칙적으로 이러한 상황에 대해

서는 준조합원으로 인정하지 않아야 할 것으로 판단된다.

<표 4-3> 준조합원제도 도입 관련 설문조사결과

(단위: 건, %)

구분	계	종합건설	전문건설	설비
계	1,298(100.0) ¹⁾ (100.0) ²⁾	450(34.7) (100.0)	664(51.2) (100.0)	184(14.2) (100.0)
바람직(조합원과 준조합원 무차별)	252(100.0) (19.4)	72(28.6) (16.0)	135(53.6) (20.3)	45(17.9) (24.5)
바람직(조합원과 준조합원 차별)	726(100.0) (55.9)	262(36.1) (58.2)	355(48.9) (53.5)	109(15.0) (59.2)
바람직하지 않다	293(100.0) (22.6)	112(38.2) (24.9)	157(53.6) (23.6)	24(8.2) (13.0)
상관없다	21(100.0) (1.6)	4(19.0) (0.9)	13(61.9) (2.0)	4(19.0) (2.2)
기타	6(100.0) (0.5)	0(0.0) (0.0)	4(66.7) (0.6)	2(33.3) (1.1)

주: 1) 가로합계 비중.

2) 세로합계 비중.

자료: 김재영 외(2004), 건설산업 발전을 위한 건설보증 역할강화 방안, 국토연구원, p.97
에서 인용.

(4) 하자보수센터 설립

전문건설업자는 건설생산과정에서 시공을 담당하는 건설업자로서 수직적인 도급구조에서 원도급자에게 하자보수이행에 대한 담보를 제공하기 때문에 전문건설공제조합을 비롯한 공제조합의 보증상품에서 하자보수보증에 차지하는 비중도 높게 나타나고 있다. 건설공사에서 하자보수는 반드시 수반되는 중요한 요소이며, 특히 민간공사는 하자보수기간이 원도급자에 따라 상이한 경우가 많다. 이러한 문제로 인하여 전문건설업자는 장기간 하자보수에 관한 의무를 부담하게 되며,³⁷⁾ 하자보수보증

기간이 도과되기 이전에 해당 하도급업체가 시장에서 퇴출하는 상황이 발생하기도 한다.

이처럼 하자보수는 건설생산에서 필수적으로 부여되는 의무로서 하자보수를 전담할 수 있는 기구를 설치하는 방안은 검토의 필요성이 큰 것으로 판단된다. 하자보수보증이 하자보수의무를 이행하는 것이므로 보증한 하자보수에 대해서는 비용을 지불하거나 직접 하자보수 수행 등을 하여야 하는데, 담보기관이 직접 하자보수를 하는 경우에는 특정한 업체를 지정하거나 공제조합이 직접 센터를 설치하는 방안이 있다.

건설공사의 하자는 명확하게 당사자를 구분하기 어려운 경우가 많다. 즉 공정 간 연계가 복잡하게 이루어지는 과정에서 선행공정에서 발생한 하자인지 후행공정의 하자인지 등을 구분하는 것이 어렵기 때문이다. 또한 설계내역서대로 시공하는 경우에도 하자가 발생할 수 있으며, 이러한 상황이 하자에 해당하는 것인지의 판단 문제 등이 발생하고 있다. 그런데 하자보수의무는 대부분 하도급자인 전문건설업자가 부담하게 되는데, 2008년 건설 관련 각 공제조합별 보증실적에서도 전문건설업자를 조합원으로 하는 전문건설공제조합의 하자보수보증이 220,076건으로 가장 많으며, 보증금액도 가장 큰 것으로 나타나고 있다.

하자보수에 관한 책임이 대부분 전문건설업자가 부담하는 상황에서 전문건설업자를 조합원으로 하는 전문건설공제조합은 하자보수에 관한 조직으로 하자보수센터를 구축할 필요성이 있다. 특히 하자의 책임소재 구분이 명확하지 못하여 하자에 관한 분쟁이 발생할 수 있고, 분쟁이 있는 건설업자들을 조합원으로 보증공급자가 이를 조정하는 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

37) 특히 아파트 등을 건설하는 주택건설의 경우 원도급자가 입주자에 대한 서비스를 강화하는 목적에서 하자보수 등을 강화하고 있는 사례가 있고, 이러한 경우 책임은 하도급자에게 대부분 전가되고 있는 것으로 판단된다.

2) 용자상품

건설산업 제도변화와 용자상품의 관계는 직접적인 연관성을 갖지는 않는다. 최근 중앙정부와 지방자치단체는 경기회복 목적에서 건설공사 발주를 확대하고 있고, 발주되는 공사의 선금지급 비중을 높이고 조기에 지급하는 사례가 많다. 또한 원도급자에게도 하도급공사 기성금을 조기에 현금으로 지불하도록 유도하고 있다. 전문건설업자의 자금악화를 해소할 수 있는 방안에 관한 설문응답 결과 하도급대금 직접지급과 현금지급비율을 상향조정하는 것이 가장 높게 나타나고 있는 것에서 알 수 있는 것처럼 기성금 등의 조기 현금지급은 전문건설업자의 자금운영 개선을 위한 직접적인 방안이다(<표 4-4> 참조).

<표 4-4> 전문건설업자 자금악화 해소방안 변화추이

(단위: %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
공사비 현실화	-	-	-	41.3	43.2
하도급대금 직접지급 확대	28.3	27.1	22.8	19.1	21.0
공사대금 현금지급비율 상향	28.0	29.2	29.0	15.5	15.6
금융권 대출확대 환경조성	26.8	24.6	26.6	14.7	10.4
어음결제기간 단축	3.8	6.0	6.2	3.9	3.0
공제조합 어음할인 확대	5.7	4.4	4.5	2.5	1.6
기타	7.5	8.7	10.9	3.1	5.2

자료: 대한전문건설협회(2010), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원, p.70에서 인용.

물론 정부의 예산 조기집행 이전에도 시공자금³⁸⁾의 활용은 거의 이

38) 시공자금 용자대상 공사는 용자대상이 되는 발주자로부터 도급받은 공사 및 수급인으로부터 하도급 받은 공사로서 기성금 및 선급금을 받지 않고 계약공사를 착공한 공사여야 하며, 예정가격의 90% 이상으로 낙찰된 공사로 한정하여 운영되고 있다. 시공자금을 용자받기 위해서는 출자증권과 도급받은 계약공사의 미확정채권을 담보로 하고 있다.

루어지지 못하고 있었지만, 이는 시공사금 용자의 요건이 매우 제한적이기 때문이며 대부분의 원도급 및 하도급 공사에서 선금을 받기 때문에 용자요건을 충족하지 못하기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 발주자 또는 원도급자의 선금 지급 확대는 시공사금 용자 활용의 여지를 더욱 축소시키는 변화라고 할 수 있다.

용자상품의 일종인 어음할인은 활용실적이 있는 상품이다. 전문건설공제조합의 경우 <표 2-22>에 제시되어 있는 것처럼 2008년 어음할인이 전년 대비 크게 증가하였다. 2008년 증가³⁹⁾는 어음할인 대상의 신용등급을 확대하였기 때문인 것으로 판단된다. 이와 함께 전자어음도 할인이 가능하기 때문에 용자상품으로 활용되고 있다. 뿐만 아니라 하도급공사에서는 아직도 공사대금으로 어음을 수취하는 비중이 높으며, 어음의 만기일도 길기 때문에 용자 중 어음할인의 비중을 높이는 것이 필요하다.

<표 4-5> 전문건설업자의 공사유형별 대금수령형태 평균비율(2009년 기준)
(단위: %)

구분	원도급공사		하도급공사	
	구성비	전년대비 증감율	구성비	전년대비 증감율
계	100.0	-	100.0	-
현금	88.9	2.4	73.0	-7.0
어음	7.5	-1.4	20.9	-3.0
기업카드	0.9	-1.6	1.7	-3.1
외상매출	2.0	0.7	3.1	-0.4
구매론	0.2	-0.1	0.3	-0.4
네트워크론	0.0	0.0	0.0	-0.1
대물	0.2	-0.1	0.4	-0.1
기타	0.3	0.2	0.5	0.0

자료: 대한전문건설협회(2010), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원, p.74에서 인용.

39) 2008년 전문건설공제조합의 어음할인이 전년 대비 크게 증가한 원인으로는 경기 침체에 따라 전문건설업자의 어음수취가 증가한 것도 원인이 되고 있다.

<표 4-6> 전문건설업자 수취어음의 평균 만기일 추이

(단위: %)

구분		2005	2006	2007	2008	2009
계	원도급	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	하도급	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
30일 이하	원도급	22.0	22.3	14.6	23.8	9.3
	하도급	22.0	22.3	6.0	6.6	5.9
31~60일	원도급	33.4	32.8	30.7	30.5	32.6
	하도급	33.4	32.8	29.0	25.3	28.0
61~90일	원도급	28.8	26.8	37.4	27.7	32.5
	하도급	28.8	26.8	34.3	34.5	33.2
91~120일	원도급	13.2	12.2	13.8	14.1	20.1
	하도급	13.2	12.2	23.0	25.5	24.9
120일 초과	원도급	2.6	5.9	3.5	3.9	5.4
	하도급	2.6	5.9	7.7	8.1	8.0

자료: 대한전문건설협회(2010), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원, p.77에서 인용.

전문건설공제조합은 용자상품과 보증상품을 연계하여 운영하고 있고, 조합원을 대상으로 보증상품 공급을 가장 중요한 업무로 인식하고 있는 것으로 판단된다. 보증은 건설공사 수행에 반드시 필요한 조건이며, 이 요구를 충족하는 것이 조합원에게는 가장 중요한 일이기 때문이다. 이에 따라 용자의 대부분을 차지하고 있는 운영자금용자는 보증한도와 연계하여 운영하고 있다.⁴⁰⁾

건설산업에서 이루어지고 있는 변화요인은 직접적인 연관성을 갖지는 않으나, 원도급공사 참여확대에 따라 전문건설업자의 자금흐름에 변화를 야기할 수 있을 것으로 판단된다. 이에 따라 2008년 어음할인 대상을 확대하여 어음할인 실적이 증가한 것처럼 용자상품의 운영개선을 통하여 용자실적 확대를 이룰 수 있을 것으로 판단된다.

40) 전문건설공제조합 운영자금의 여유한도는 용자한도에서 이미 이용중인 용자금액을 차감한 금액으로 하고 있고, 운영자금의 경우에는 보증한도와 연계하고 있다.
 운영자금 여유한도 = (담보좌수×운영자금 1좌당 한도액) - 용자별 잔액의 합계 (어음할인 제외) - **보증으로 이용중인 운영자금**

전문건설업자의 원도급 확대에 대응할 수 있는 융자상품은 입찰참여에 필요한 자금을 융자하는 상품을 공급하는 것이라고 할 수 있다. <표 4-7>에 제시되어 있는 것처럼 전문건설업자들은 하도급공사 수주를 위해서 협력업체 등록과 인적유대, 입찰참여 등을 활용하는 것으로 나타났다. 그러나 발주자로부터 직접 공사를 수주하는 공사에서는 입찰에 참여하여야 하며, 이로 인하여 하도급공사와는 다른 비용발생요인이 있을 수 있다. 따라서 이러한 자금소요를 지원하는 상품의 필요성이 제기될 수 있을 것으로 판단된다.

<표 4-7> 전문건설업자 하도급공사 수주방법 변화추이

(단위: %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
협력업체 등록에 의한 수주	33.3	41.8	41.9	39.8	33.9
연고자 통한 수주	35.3	30.4	30.4	29.6	31.0
일반경쟁입찰(서류제출)	19.4	17.4	17.4	18.4	18.9
일반경쟁입찰(전자입찰)	8.4	7.5	7.5	8.9	12.2
특수공법·장비로 독점수주	3.6	2.9	2.9	3.2	4.1

자료: 대한전문건설협회(2010), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원, p.39에서 인용.

앞의 <표 2-22>에서 제시하고 있는 것처럼 전문건설공제조합의 융자의 대부분은 운영자금이며, 운영자금의 거의 대부분은 신용운영자금이다. 신용운영자금은 조합원의 출자증권을 기반으로 운영되고 있으며, 공제방식으로 운영되는 공제조합이 제공하는 모든 서비스에서 출자좌수가 많은 조합원이 비례하는 서비스를 이용할 수 있는 것은 상식적인 현상이다. 그러나 조합원의 많은 비중을 차지하고 있는 출자좌수가 적은 조합원들을 위해서도 지원이 확대될 필요가 있다. 왜냐하면 이들 출자좌수가 적은 영세한 규모의 조합원은 공제조합 이외의 다른 금융기관을

통한 자금조달에서 어려움을 겪을 수 있으며, 이러한 불이익을 최소화할 수 있도록 하는 것도 공제조합이 지향하여야 할 의무라고 할 수 있기 때문이다. 이러한 접근을 위해서는 담보운영자금의 활성화가 이루어져야 할 것으로 판단된다. 그리고 담보운영자금 확대 운영은 최근의 건설시장 환경에서 조합원을 지원할 수 있는 대안이 될 수 있다. 최근 부동산 미분양의 증가로 인하여 건설업체의 유동성위기가 확대되고 있고, 이러한 효과는 하도급공사를 수행한 전문건설업자들에게도 미치고 있다. 아파트건설에 참여한 하도급자들이 하도급대금을 현금으로 받지 못하고 미분양 아파트로 받는 사례가 다수 있는 것으로 알려지고 있다. 현금이 아닌 미분양 아파트로 공사대금을 받은 조합원은 비용을 투입하여 회수하지 못하는 상황이라고 할 수 있고, 이러한 상황은 경영난을 초래하는 요인이다. 따라서 현물로 받은 부동산을 담보로 하는 운영자금 지원을 확대하여야 한다.

2. 건설보증시장 개방에 따른 건설금융상품 수요

정책당국은 보증시장 개방계획을 발표한 바 있다. 과거 기획재정부는 보증기관에 공사이행보증에 관한 책임을 부과하여 엄격한 심사가 이루어지도록 유도하고, 은행에 보증시장을 개방한다는 계획을 갖고 있었다. 또한 장기적으로 손해보험사에도 건설보증시장을 개방하겠다는 의지를 밝힌 바 있다.

이러한 배경에는 건설보증시장에 대한 개방요구가 지속적으로 제기되고 있었고, 외국 보험사들도 이러한 주장을 줄곧 제기하였기 때문이다. 또한 공정한 거래를 촉진한다는 측면에서 공정거래위원회도 건설보증시장 개방이 필요하다는 의견을 제시한 사례가 있다. 뿐만 아니라 한·미 FTA협상에서도 미국은 우체국, 보험, 신탁 등의 유사보험기관 관리를

보험업법에서 일괄적으로 관리해야 한다고 요구했다.⁴¹⁾

이처럼 국내외 금융기관에서 건설보증시장 개방을 제기하고 있고, 정책당국도 개방에 관하여 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서 건설보증시장 개방에 관한 논의동향을 검토할 필요성이 있는데, 건설보증시장은 건설금융상품에도 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

1) 건설보증시장 개방 논의동향⁴²⁾

(1) 국내 보증시장 및 보증공급자

국내 보증보험은 1961년 신원보증판매가 이루어진 것이 시초라고 할 수 있다. 이후 1969년 최초의 전업보증사인 대한보증보험이 설립됨에 따라 보증보험사와 손해보험사가 보증보험상품을 공동으로 취급하는 형태로 운영되었다. 이러한 운영에서 대한보증보험이 부실화함에 따라 재무부는 1970년 5월 30일 ‘보증보험의 영위의 일원화에 따른 지시’를 발표하고 보증보험을 보증보험사만 취급하도록 하는 조치를 시행하였다. 1970년부터 1988년까지는 대한보증이 보증보험을 전담하는 체제로 시장이 운영되었으며, 이후 1989년 한국보증보험이 설립되었다. 양대 보증보험사는 1997년 외환위기의 영향으로 경영상태가 악화되고, 정부는 1998년 양대 보증보험사를 합병하여 서울보증보험을 설립하였다. 서울보증보험은 10조원을 넘는 공적자금이 투입되었다. 1970년 정부의 보증보험 일원화조치는 현재까지 그대로 유지되고 있는 상황이라고 할 수 있다.

41) 앞서도 제시한 것처럼 미국은 보증을 보험의 영역으로 인식하고 있다.

42) 건설보증시장 개방에 관한 논의동향은 나동민(2006), 보증보험시장의 다원화에 관한 연구를 참고하여 정리하였다.

<표 4-8> 보증보험사업 영위체계의 변천

구분	1960년대	1970~1988년	1989~1997년	1998년 이후
연혁	· 1969년 대한보증보험 설립 · 손보사 보증보험 취급	· 1970년 5월 대한보증보험으로 일원화	· 1989년 11월 한국보증보험 설립	· 1998년 11월 서울보증보험으로 전업 2개사 합병
영위형태	전업/겸업	1개사 전업	2개사 전업	1개사 전업

현재 보험업법 이외의 법령에 의거 50여개 보증기관이 영역별로 특성화된 보증시장에 참여하고 있다. 사실상 정부의 소유라고 할 수 있는 서울보증보험은 모든 영역의 보증업무를 취급하고 있고, 보증기금(신용보증기금, 기술신용보증기금, 주택신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금)은 정부 정책목적 달성을 위하여 운영되고 있다.

공제조합은 각 개별법에 의해 건설, 주택, 전기, 기계분야에서 조합원의 영업행위에 수반되는 보증서비스를 제공하고 있다. 공제조합이 제공하는 보증상품은 대부분 이행성보증이다. 은행은 은행법에 따라 지급보증이 가능하며, 수출입거래와 자본거래 등 금융성 채무이행보증을 주로 공급하고 있다. 금융기관 중 증권사는 법령에서 타인을 위한 채무보증이 원칙적으로 금지되어 있다.

<표 4-9> 국내 보증기관 현황

구분	보증기관명
전업(5)	서울보증보험, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금
비전업(52)	공제조합(9), 지역신용보증재단(16), 은행(19), 종금사(2), 수출보험공사, 한국주택금융공사 등

(2) 국내 보증시장 개방에 관한 논의동향

보증시장 개방에 관한 논의는 규제완화를 통한 경쟁체제의 확립, 그리고 이를 통한 보증시장의 효율성 제고라고 할 수 있다. 건설보증시장은 보증시장의 하위시장이므로 보증시장 개방은 직접적으로 건설보증시장에도 영향력을 발휘할 것으로 전망된다.

건설보증시장 개방에 관한 논의는 두 가지 요소가 작용하고 있는 것으로 판단된다. 하나는 금융측면에서 보증시장 규제완화라고 할 수 있고, 다른 하나는 건설산업의 효율성 제고를 위한 측면이라고 할 수 있다. 전자는 보증시장 개방논의를 통해서 제시되고 있고, 후자는 제3차 건설산업진흥기본계획에 의해서 구체화되고 있다. 결국 건설보증시장 개방은 보증시장의 공급자를 확대한다는 것으로 귀결된다.

금융정책적인 측면에서는 사실상 정부의 소유라고 할 수 있는 서울보증보험이 보증보험시장에서 독점 공급자로 활동하는 과정에서 발생하는 비효율을 제거하기 위한 목적이라고 할 수 있다. 현행 보험업법은 보증보험을 손해보험사의 사업영역으로 명시하고 있으나, 허가⁴³⁾ 등을 제한하는 방식으로 보증보험시장 진입을 허용하지 않고 있다. 따라서 손해보험사들은 보험업법에서 규정하고 있는 영업행위를 할 수 있도록 영업권을 확보하는 차원에서 규제가 폐지되어야 한다는 주장을 지속적으로 제기하고 있다. 이처럼 보증시장 개방논의는 보증시장에 경쟁을 유도하여 효율성 제고라는 표면상의 이유와 보증보험시장에 진입하기 위한 손해보험사의 실제적인 이해관계라는 측면에서 논의가 이루어지고 있다.

43) 현행 보험업법 제4조는 보험업을 경영하려는 자는 보험의 각 종목별로 금융위원회의 허가를 받도록 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 보증보험은 손해보험업의 보험종목에 해당된다. 따라서 손해보험사가 보증보험을 판매하기 위해서는 금융위원회의 허가를 받아야 한다. 금융위원회는 허가를 하지 않는 방법으로 손해보험사의 보증보험시장 진입을 제한하고 있다. 허가의 법적 성격은 일반적 금지의 해제인데, 손해보험사의 보증보험취급을 일반적으로 금지하면서 허가를 받은 자에 대해서 허가사항에 대한 영업을 하도록 허용하는 것으로 이해할 수 있으며, 영업권을 회복해주는 행위라고 할 수 있다.

보증보험시장 개방은 원칙이 설정되어 단계적인 개방이 진행되는 것으로 예정되어 있었다. <표 4-10>에 제시되어 있는 일정은 첫째, 개방으로 인한 충격을 완화하기 위하여 시장규모를 고려하여 단계별로 개방한다. 둘째, 시장의 대응력을 감안하여 경쟁여건이 조성되어 있는 부문부터 개방한다. 셋째, 시장개방 시 위험이 증대될 가능성이 적은 부문부터 개방한다. 넷째, 개방의 효과를 극대화하기 위해서 신규 시장참여자에게 익숙한 부문부터 개방한다. 다섯째, 기존 시장참여자에 미치는 영향(수익성 및 공적자금 반환)을 감안하여 개방의 일정과 범위를 설정한다. 여섯째, 시장개방이 예정된 부문도 포함하여 종합적으로 개방일정을 수립한다. 이러한 원칙에 의해서 1단계로는 이행보증 중 건설공사 관련 상품이 포함될 것으로 예정되어 있으며 선급금과 지급이행보증은 2단계 개방일정에 포함되는 것으로 예정되어 있다.⁴⁴⁾ 개방일정에 관해서는 3개의 방안이 검토되고 있는데, 1년 주기로 개방단계를 설정하는 방안과 2년 주기 개방안, 3년 주기 개방안 등이 제시되어 있다. 건설관련 보증은 대부분 이행보증에 해당하므로 제시되어 있는 개방일정에 의하면 2단계까지 건설보증시장은 전면적인 개방이 이루어지는 것으로 예

44) 보증보험상품 분류는 크게 보증보험과 신용보증보험으로 구분된다. 보증보험은 보험가입자의 채무이행을 보증하는 전통적 보증개념으로 신원보증보험과 채무이행보증보험으로 구분되며 신원보증보험은 피용인의 불성실 행위에 따른 고용주가 입은 손해를 담보하는 것이며, 채무이행보증보험은 채무자의 불이행에 대비하여 채권자가 보험에 가입하는 형태이다. 신용보증은 채무의 성격에 따라 상업성, 재무성, 기타로 세분된다. 감독규정상 상품분류는 4개 그룹의 중분류와 8개 그룹의 소분류로 되어 있다.

중분류(4개 그룹)	소분류(8개 그룹)
신원보증	신원보증
채무이행보증	법률상 채무불이행
	계약상 채무불이행(비금융성)
	계약상 채무불이행(금융성)
신용보험	재무신용
	상업신용
	기타
기타보증	기타보증

정되어 있었다. 그러나 계획되었던 개방일정이 진행되지 않고 있으며, 최근에는 보증시장 개방에 관한 구체적인 논의는 이루어지지 못하고 있는 실정인 것으로 판단된다.

<표 4-10> 보증보험시장 단계별 개방일정(안)과 범위

구분	개방범위	개방일정(안)			개방효과
		제1안	제2안	제3안	
1단계	이행보증 중 건설공사 관련 상품(선급금 및 지급이행은 제외), 신용보험 중 모기지신용보험, 신용보험 중 공통신원보험과 중소기업신용보험	2008. 4.	2009. 4.	2010. 4.	41.4%
2단계	이행보증 중 건설공사 관련 상품(선급금 및 지급이행), 신원보증, 신용보험 중 1단계에 포함되지 않은 상품(소액 loan 신용보험 및 신용카드신용보험 제외)	2008. 4.	2010. 4.	2011. 4.	13.6%
3단계	이행보증 중 1, 2단계에 포함되지 않은 상품(금융성, 비금융성, 법령성 이행상품), 신용보험 중 1, 2단계에 포함되지 않은 상품(소액 loan 신용보험 및 신용카드신용보험)	2008. 4.	2012. 4.	2014. 4.	45.0%

주: 개방효과는 시장에 미치는 영향을 의미하며, 해당 시장이 개방되는 경우의 영향력임.

자료: 나동민(2006), 보증보험시장의 다원화에 관한 연구, 한국개발연구원, p.91에서 인용.

금융측면에서 규제완화 차원의 보증시장 개방과 함께 ‘제3차 건설산업진흥기본계획’ 45)에서도 건설보증시장 선진화를 위해서는 보증기관 간 경쟁촉진이 필요하다는 내용으로 개방의 필요성을 제기하고 있다. 단기적으로는 일부 보증상품을 대상으로 시장을 개방하고, 장기적으로 공제조합의 경쟁력이 확보되면 전면적인 건설보증시장 개방을 추진한다는 계획이다. 이에 따라 은행과 손해보험사 등의 금융기관이 건설보증시장에 진입할 수 있는 계기가 될 것이며, 보증시장 개방은 기존 건설보증

45) 건설산업진흥기본계획은 건설산업기본법 제6조에 의거 매 5년마다 수립되는 법정계획이다. 법에서는 국토해양부장관에게 건설산업진흥기본계획 수립과 시행의무를 부과하고 있으며, 계획에는 건설산업의 육성, 건설기술의 개발, 건설공사의 안전 및 품질확보에 관한 내용이 포함되어야 함을 규정하고 있다. 제3차 건설산업진흥기본계획의 대상기간은 2010년부터 2014년까지로 하고 있다.

시장의 공급자들인 공제조합과 서울보증보험에 많은 영향을 미치게 될 것으로 판단된다.

<표 4-11> 제3차 건설산업진흥기본계획의 건설보증제도 개선방안

구분	세부추진내용
건설보증 시장의 단계적 개방 및 보증제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 건설보증시장의 단계적 개방 <ul style="list-style-type: none"> · 현재 추진중인 금융기관에 대한 건설보증시장 개방은 건설관련 공제조합의 경쟁력을 확보하면서 단계적으로 추진 · 단기적으로는 손해보험사의 건설보증시장 진출을 특정 보증상품으로 한정하고 중장기적으로는 건설관련 보증기관이 경쟁력을 갖춘 이후 전면적인 개방 검토 - 보증수수료를 산정체계 개선 <ul style="list-style-type: none"> · 시장개방에 따른 건설업체 적응력 확보 및 조합의 자산건전성 확보 목적 · 경직적인 수수료를 부과체계를 신용등급, 시공실적, 자산규모 등에 따라 차등적으로 운영하도록 유도 - 개방형 보증체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> · 건설업 검업체한 폐지 이후 수요자인 건설업체가 스스로 보증기관을 선택하여 보증서를 발급받을 수 있도록 건설보증제도 개선 추진 - 의사결정의 전문성 제고 <ul style="list-style-type: none"> · 공제조합 최고 의사 결정기구인 운영위원회 전문성 제고 · 투명한 자산운용, 타당성 낮은 수익사업 확대 등 방지하기 위해 감사기능 강화
추진일정	<ul style="list-style-type: none"> - 로드맵에 따라 추진
건설보증 기관 전문화 유도	<ul style="list-style-type: none"> - 건설보증시장 개방에 대비하여 건설보증기관으로의 전문화와 대형화를 유도하기 위해 공제조합의 출자 등을 기반으로 하는 건설보증주식회사를 설립하는 방안 검토 <ul style="list-style-type: none"> · 대안1: 건설공제기능은 관련 단체로 이관, 보증기능만 분리하여 건설공제조합을 건설보증주식회사로 전환 · 대안2: 건설관련 공제조합은 공제관련 업무만 취급, 보증업무는 공제조합이 전액출자하여 건설보증주식회사를 별도로 설립하여 수행 · 대안3: 건설관련 공제조합은 현상대로 유지, 공제계정과 보증계정을 분리하고 공익적 성격이 강한 보증계정에 대해서는 공적 통제 강화
추진일정	<ul style="list-style-type: none"> - 로드맵에 따라 추진

자료: 건설공제조합 외(2008), 건설보증시장 환경 및 여건변화에 대응한 건설보증제도 선진화 및 건설보증기관 전문화 방안, 국토연구원, p.170에서 인용.

제3차 계획에서는 검업체한 폐지에 따라 보증수요자가 공급자를 자율적으로 선택할 수 있도록 개방형 보증체제로 제도개선을 추진하는 것으로 되어 있다. 개방형 보증체계는 현행과 같이 각 공제조합의 조합원만을 대상으로 보증서를 발급하는 것이 아니라 보증수요자가 공급자를 자

울적으로 선택하는 것을 의미하며, 개방형 체계가 구축되면 공제조합 간 경쟁이 격화될 것으로 예상된다.

(3) 건설보증시장 개방논의의 종합적 검토

건설보증시장 개방은 손해보험사의 보증보험시장 진입여부가 쟁점이라고 할 수 있다. 보증보험시장은 신용보증(fidelity), 채무이행보증(surety), 신용(credit)보증상품이 공급되고 있고, 신용보증과 신용보증상품은 서울보증보험이 독점적인 지위를 구축하고 있는 상황이다. 채무이행보증도 서울보증보험이 공탁, 생활안정 등의 보증상품은 독점적인 공급자로 활동하고 있으나, 각종 이행보증과 분양보증, 인허가보증 등은 경쟁상태이며 공제조합과 경쟁관계를 구축하고 있다. 특히 공제조합과 서울보증보험이 경쟁상태인 시장은 신규 진입자의 진입이 상대적으로 용이할 것으로 예상된다.

건설보증시장 개방에 따라 건설사를 계열사로 갖고 있는 손해보험사는 시장의 규모와 무관하게 안정적인 보증상품 수요가 있을 수 있다는 점과 초기 진입비용이 크지 않다면 건설보증시장 진입의 유인이 있을 것으로 판단되며, 수직적인 도급생산구조를 이루고 있는 건설생산방식에서 원도급자의 영향에 의해 하도급자의 보증보험 수요가 결정될 여지도 있어 공제조합의 보증시장 잠식이 우려된다.

2) 건설보증시장 개방에 따른 건설금융상품 필요성

앞서 제시한 건설보증시장 개방논의의 상황들을 감안할 때 단기적으로 건설보증시장이 전면적으로 개방되는 상황은 발생하지 않을 것으로 판단된다. 그러나 건설업체를 운영하고 있는 대기업 집단 계열사의 손

해보험사가 건설보증보험시장에 진입할 가능성이 있고, 이러한 상황은 기존 공제조합에 영향을 미치는 요소이다. 또한 은행 등의 금융사가 대출상품과 보증상품을 연계하여 시장에 진입할 수 있으며, 이 경우 건설업자는 자금조달 등의 편의를 위해서 기존 공제조합에서 금융사로 보증을 변경할 수도 있을 것이다. 또한 장기적인 관점에서는 건설보증시장 개방이 추진됨에 따라 건설보증시장에서 보험사 등의 금융기관과 공제조합 간 경쟁이 심화될 것으로 예상된다.

<표 4-12> 건설보증상품 공급자 비교

구분	은행법	건설산업기본법	보험업법
관련근거	법 제27조의 2 제2항 1호	법 제56조 제1항	법 제4조 제1항 2호
성격	은행의 부수업무	공제조합의 사업	손해보험업 종목
공급기관	기업은행, 외환은행, 수출입은행	건설공제조합, 전문건설공제조합, 설비공제조합 등	서울보증보험
주요상품	해외건설보증, 자재구매보증	입찰보증, 이행보증, 하자보수보증 등 다양	설계보증, 감리보증도 공급

장기적으로 건설보증시장이 개방체제로 운영되는 경우 전문건설공제조합을 비롯한 공제조합은 현재의 시장을 확대하는 전략이 필요하다고 할 수 있다. 그리고 현행 규정 하에서 건설보증시장을 확대하기 위해서는 건설업자의 경영활동과 생산활동을 지원하는 상품을 개발하는 방안이 모색되어야 한다. 이러한 방안은 조합원에 대한 신용평가와 용자상품의 다양한 공급과도 관련성을 갖는다고 할 수 있다. 보증시장 확대를 꾀하기 위해서는 수요자들의 위험도 등을 고려하여 관리하여야 하며, 용자상품을 다양하게 공급하여야만 금융사들이 보증과 대출을 연계하는 것에 대응할 수 있을 것이다.

보증의 기본적인 목적은 미래의 채무불이행에 대한 담보라고 할 수 있으며, 건설보증은 제도적으로 규정되어 있는 사항에 대해서 공급이

이루어지고 있다. 따라서 건설보증시장이 개방되어도 현행 보증상품의 구성이 변동될 여지는 크지 않다. 즉 현재와 같이 발주자 또는 원도급자에게 제출하는 보증 이외의 추가적인 보증수요를 창출할 수 있어야 하며, 이러한 전제에서 전문건설업자가 생산요소를 조달하는 과정에서 발생할 수 있는 채무불이행을 담보할 수 있는 상품의 공급이 필요하다. 생산요소는 노동과 자본으로 구분할 수 있고, 생산수단으로서 노동은 건설업자가 사용자이므로 보증수요가 없다. 따라서 자본 조달과정에서의 채무불이행을 담보할 수 있는 상품이 요구된다. 자본은 다시 자금조달과 자재 및 장비조달로 구분할 수 있으며, 전문건설업자가 금융기관에서 대출받는 경우 해당 채무상환의무를 담보할 수 있는 보증상품 공급개발과 수요창출이 이루어져야 한다. 이와 함께 자본재에 해당하는 각종 장비 및 자재 판매자에게 채무이행을 보증할 수 있는 수단도 필요한 것으로 판단된다. 전문건설공제조합은 건설구매론을 기업은행과 제휴하여 운영하고 있으나, 다른 금융사와의 연계를 확대하고 자재뿐만 아니라 장비구매에 대해서도 판매자에게 조합원의 채무이행 담보를 보충함으로써 조합원을 지원할 수 있을 것으로 판단된다.

건설보증시장 개방에 따른 용자상품의 필요성은 기존 조합원 유지 목적에서 조합원에 대한 서비스 강화의 측면에서 접근이 필요하며, 경영활동을 지원할 수 있는 상품과 생산활동을 지원하는 상품으로 구분할 수 있다.

경영활동을 지원할 수 있는 용자상품은 건설업체 경영단계별로 구분하여 검토할 수 있다. 진입단계와 운영단계, 퇴출단계로 구분할 수 있고, 각 단계별로 자금소요에 차이가 있을 것으로 판단된다. 진입단계에서는 조합원자격이 아니므로 공제조합을 이용할 수 없는 상황이다. 그러나 건설업 진입을 촉진하고 조합원을 확보하는 차원에서 건설업체 설립과 등록에 필요한 자금조달을 지원하는 방안을 모색할 수 있을 것이

다. 특히 건설업 종사자로서 공제조합이 요구하는 일정 요건을 충족하는 신규설립자에 대해서 자금조달을 지원할 수 있을 것으로 판단된다. 운영단계에서는 신기술 개발을 지원하는 융자상품을 검토할 수 있다. 전문건설업자는 지속적으로 증가하고 있어 경쟁이 격화되고 있는 상황이다. 이러한 경쟁에서 전문건설업자로서 생존하기 위해서는 기술력을 보유하고 있어야만 한다. 그러나 전문건설업자의 신기술개발을 위한 투자는 매우 미흡한 실정이다. 따라서 기존 조합원을 지원하는 측면에서 신기술개발을 지원할 수 있는 융자상품 개발이 모색될 필요성이 크다.

경영활동의 최종단계는 건설시장에서 퇴출하는 것이다. 이와 관련하여서도 하자보수센터 운영의 필요성이 검토될 수 있을 것으로 판단된다. 건설업의 경우 진입과 퇴출이 자유롭지 못한 상황이다. 건설업 등록을 위해서는 건설산업기본법 시행령에서 [별표 2]에서 규정하고 있는 등록요건을 충족하여야 한다. 또한 건설업에서 퇴출하는 과정에서 하자보수의 문제가 제기될 수 있다. 즉 시장에서 퇴출하여야 하는 건설업자에게 하자보수기간의 문제는 걸림돌이 될 수 있고, 특히 주요 구조물을 시공하는 건설업자에게는 더욱 퇴출 의사결정을 제약하는 요인이 될 수 있다.

생산활동을 지원할 수 있는 융자상품으로는 자재자금 융자 등을 운영할 필요성이 있다. 이미 전문건설공제조합은 기업은행과 B2B건설구매론을 운영하고 있으며, 이 상품은 조합원이 공제조합이 지정한 자재업체로부터 자재를 구매하기 위해 기업은행에서 대출을 하는 경우 대출금을 보증하는 형태로 운영되고 있다. 보증상품으로 운영되고 있으나, 보증상품과 별개의 자재구매 융자를 통해 보증을 받기 어렵거나 또는 보증보다 융자가 더 유리하다고 생각하는 조합원의 생산활동을 지원할 수 있을 것으로 판단된다. 건설공제조합의 경우에도 융자상품으로 자재자금 융자를 시행하고 있다. 건설 관련 공제조합 중 건설공제조합만이 자

재자금 용자를 취급하고 있는데, 이는 조합원이 종합건설업자로서 원도급공사의 비중이 높아 자재구매의 필요가 크기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 기존 조합원을 대상으로 하는 건설보증시장 확대를 목적으로 관련되는 상품의 구성을 다양하게 한다는 측면과 건설산업 제도 변화로 전문건설업자의 원도급 참여비중 확대가 예상되는 시점에서 검토의 필요성이 크다.

1. 요약 및 결론

1) 요약

건설보증상품과 용자상품 등은 건설산업에 관한 제도의 제정과 개정
에 의해 조성된 시장이라고 할 수 있다. 이로 인하여 제도변화에 직접
적인 영향을 받는 시장이기도 하다. 건설금융상품시장과 같은 시장은
독점적 혹은 과점적인 공급자에 의해 운영되는 특성이 있고, 건설산업
과 관련된 보증과 용자는 공제조합 등의 공급자에 의한 운영이 필요하
기도 하다. 왜냐하면 다른 금융기관은 보수적인 운영을 원칙으로 하기
때문에 건설산업처럼 위험이 큰 산업에 대한 보증과 용자는 기피하기
때문이다.

건설보증과 용자상품은 건설산업 관련 제도의 변화에 직접적인 반응
하는 구조를 갖추고 있다. 특히 보증상품은 계약법령 등에서 명시적으
로 규정하는 경우 상품이 운용되는 상황이다. 이러한 상황을 감안할 때
건설산업에 필요한 금융상품 검토는 제도변화 분석이 선행되는 것이 반
드시 필요하다. 이에 따라 건설산업의 현황과 최근 발생하고 있는 변화
양상을 검토하였으며, 이와 함께 건설보증시장 개방논의도 검토하였다.

그러나 건설산업에서 이루어지고 있는 변화의 속도와 건설보증시장
개방논의는 단시간에 건설보증시장에 영향을 미칠 수 있는 사안은 아니
라고 판단된다. 현재 논의되고 있거나 변화되고 있는 양상에 다른 추가
적인 변화요인이 부가되어야만 장기적으로 영향이 나타날 것으로 예상

된다. 특히 영업범위와 관련된 논의가 구체적으로 결정되는 것이 중요한 변화요인이 될 것으로 판단된다. 그러나 영업범위 관련 논의는 아직 구체적인 대안이 제시되지 않고 있으며, 이에 따라 건설금융상품시장이 단기적으로 변화할 가능성은 크지 않은 것으로 판단된다.

다만 변화의 과정을 겪고 있는 산업을 지원하는 금융서비스 제공자라는 측면에서 전문건설공제조합은 시장의 상황을 검토하고 대비하여야 할 것으로 생각된다.

이러한 관점에서 건설산업 변화요인은 전문건설업자의 원도급공사 참여확대, 겸업제한 폐지, 제조위탁 증가로 인한 공사물량 축소 등이 전문건설공제조합이 조합원에게 영향을 미칠 수 있는 요소로 판단된다.

건설보증시장 개방은 단기적으로 시장에 영향을 미칠 수 있는 변화요인이 되지 못할 것으로 전망되며, 장기적으로는 건설보증시장에 변화를 유발할 수 있는 요인으로 작용할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 이러한 경우에도 기존 공제조합과 은행, 보험사 등의 금융사와 경쟁하는 상황이 발생할 가능성은 높지 않다. 이러한 판단의 근거는 현재도 은행과 보험사는 별도의 법령 개정 없이도 건설보증시장에 진입할 수 있기 때문이다.

건설산업의 변화와 건설보증시장 개방이 건설금융상품시장에 큰 영향력을 발휘하지 못할 것이라고 예상되나, 전문건설공제조합은 조합원에 대한 서비스를 강화하는 측면에서라도 신규 보증상품과 융자상품 공급을 모색할 필요성이 있다.

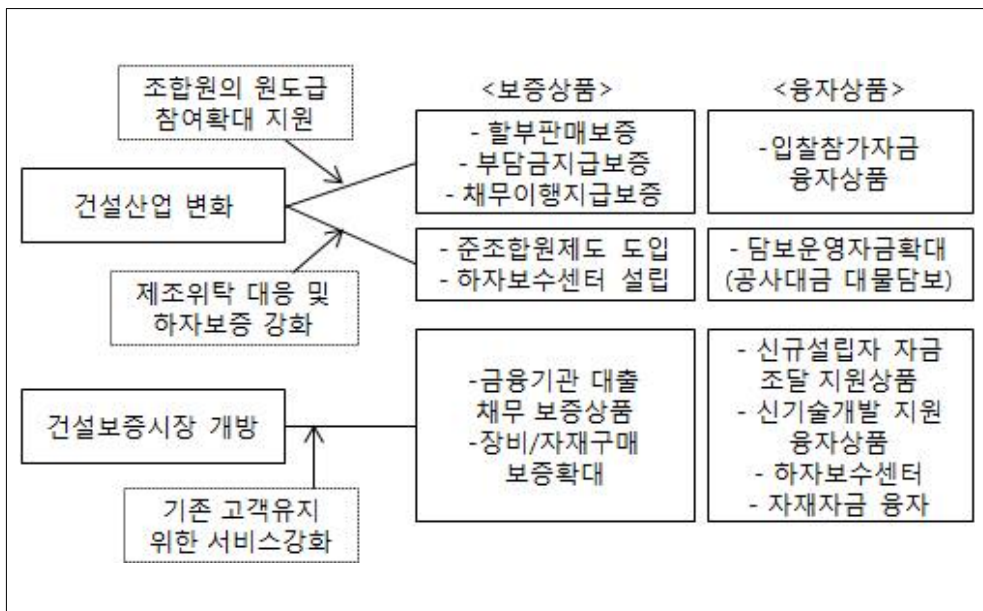
2) 결론

건설산업의 변화에 대응하기 위해서 전문건설공제조합은 조합원의 원도급공사 참여확대를 지원하여야 하며, 이를 위해서는 할부판매보증상

품, 부담금지급보증상품, 채무이행지급보증상품 등을 공급하는 방안을 검토하는 것이 필요하다. 제안된 보증상품은 조합원이 원도급공사에 참여하는 경우 발생할 수 있는 의무이행 및 채무에 대한 담보를 제공하는 상품이라고 할 수 있다.

전문건설업자의 원도급공사 참여확대가 이루어지면 자금수요도 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 조합원이 원도급공사 입찰참여에 소요되는 자금을 지원하는 용자상품 공급이 필요하다.

최근 발주자와 원도급자에 의해 건설현장에서 제조위탁이 증가하고 있으며, 전문건설공제조합이 제조위탁에 적극적으로 대처하기 위해서는 준조합원제도 도입이 필요한 것으로 판단된다. 준조합원제도는 기존 조합원이 수행하는 건설업 이외의 활동을 지원하는 제도라고 할 수 있다.



[그림 5-1] 건설산업에 필요한 금융상품 제안

제조위탁 증가라는 변화요인에 대응하기 위한 용자상품은 담보운영자

금을 확대하는 방안이다. 물품의 제조가 증가하는 상황은 하도급공사 물량이 감소하는 것이라고 할 수 있다. 하도급공사물량이 감소하여 수익이 하락하면 조합원인 전문건설업자는 자금조달에서 어려움을 겪게 된다. 이를 방지하기 위해서는 담보운영자금의 활성화를 도모하여야 하며, 최근 공사대금을 대물로 수령하는 조합원이 많은 점을 감안하여 이를 담보로 자금을 융자하는 방안이 필요하다.

건설보증상품과 융자상품에 건설보증시장 개방은 중요한 요소임에 틀림없다. 다양한 공급자가 시장에 진입한다는 점에서 기존 시장참여자는 많은 영향을 받을 것으로 전망되며, 장기적으로도 시장에 큰 영향을 발휘하여 건설 관련 공제조합에 미치는 파급효과가 상당할 것으로 예상되므로 대응의 필요성이 크다.

건설보증시장 개방에 대응하기 위해서는 기존 조합원을 유지하는 전략이 가장 중요한 것으로 판단되며, 이에 따라 현재의 조합원에게 제공되는 서비스를 강화하는 노력이 요구된다. 이를 위해서는 조합원의 금융기관 대출을 보증하는 상품, 자재구매보증을 확대·활성화하는 것이 필요하며, 융자상품으로는 신규 조합원을 확보하는 차원에서 전문건설업에 신규로 진입하는 건설업자의 자금조달을 지원하는 상품을 모색할 수 있을 것이다. 그리고 전문건설업자 간 경쟁이 치열해지는 상황에서는 기술력을 갖춘 업체가 경쟁에서 생존할 수 있다는 점과 전문건설업체의 기술개발 투자가 매우 미흡한 상황이라는 점에서 신기술개발을 지원할 수 있는 자금지원의 필요성이 있다.

이외에도 건설보증시장 개방에 따른 조합원의 경영활동을 지원한다는 측면에서 하자보수센터 설립의 필요성도 검토할 수 있을 것이다. 한계기업의 퇴출을 촉진하기 위한 목적에서도 하자보수센터의 필요성이 인정되는 것으로 판단되기 때문이다.

2. 정책적 시사점

1) 정책적 시사점

전문건설공제조합의 수익에서 보증과 용자가 차지하는 비중은 약 75% 수준이며, 특히 보증은 가장 중요한 수익원인 것을 알 수 있다. 이러한 수익구조는 건설보증시장 개방에 따라 향후에도 지속될 것으로 전망되며, 이는 전문건설공제조합이 조합원에게 보증 및 용자서비스를 제공하는 특화된 금융기관이라는 성격에도 부합하는 것이다.

건설업자들은 은행 등 금융기관을 통하여 자금을 조달하는 비중이 높은 것으로 나타나고 있고, 다른 금융활동도 대부분 은행 등을 이용하고 있는 것으로 판단된다. 이에 따라 은행이 대출 등 다른 금융활동과 연계하여 보증서 발급을 추진하는 경우 시장에 영향을 미칠 수도 있을 것으로 예상된다. 이러한 상황에서도 전문건설공제조합은 기존 조합원을 유지하는 방안이 최선의 대안이라고 판단되며, 이러한 측면에서 보증과 용자서비스 강화의 필요성이 크다.

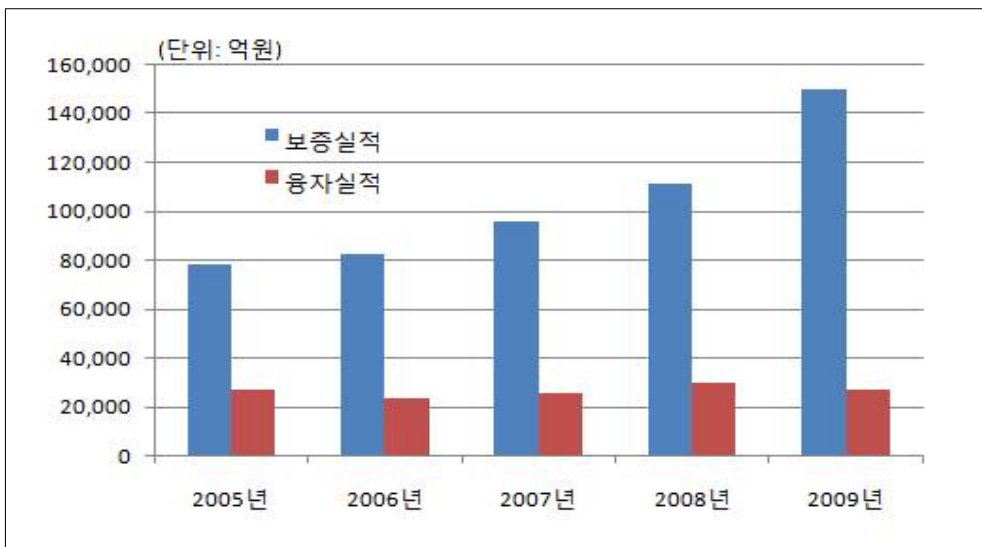
<표 5-1> 검업제한 폐지 이후 현 건설보증기관과 거래 지속여부에 대한 응답
(단위: %)

구분	계	종합건설업	전문건설업	설비공사업
계	100.0	100.0	100.0	100.0
계속 거래	71.7	69.3	76.6	59.2
주거래보증기관 변경	1.1	1.0	1.3	0.0
이억되는 보증기관과 거래	27.2	29.7	22.1	40.8

자료: 건설공제조합 외(2008), 건설보증시장 환경 및 여건변화에 대응한 건설보증제도 선진화 및 건설보증기관 전문화 방안, 국토연구원, p.23에서 인용.

전문건설공제조합은 입찰보증금 효율을 제외한 다른 보증효율에서 건설공제조합보다 낮은 수준이다. 또한 전문건설공제조합은 조합원의 조합에 대한 충성도가 다른 공제조합보다 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 상황에서 보증시장이 개방되는 경우 전문건설공제조합은 다양한 보증 및 용자상품을 제공하여 시장을 확장할 필요성이 있는 것으로 판단되며, 경쟁력도 갖출 수 있을 것으로 판단된다.

최근 전문건설공제조합 수익의 약 38% 이상은 용자상품에서 발생하고 있다. [그림 5-2]에는 최근 전문건설공제조합의 용자 및 보증실적이 제시되어 있는데, 보증실적은 지속적으로 증가추세를 유지하고 있으나 용자실적은 증감에 추세가 없는 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 용자상품에서 도출되는 수익은 보증상품과 유사한 수준이다. 이처럼 용자상품은 보증상품과 비교할 때 수익률이 높은 상품이라고 할 수 있으며, 용자상품의 활성화가 필요한 것으로 판단된다.



[그림 5-2] 전문건설공제조합 보증 및 용자실적 추이

2) 연구의 한계

본 연구는 건설산업의 변화와 건설보증시장 개방이라는 두 가지 변화 요인을 검토하고, 이들 요소의 영향에 따라 전문건설공제조합이 경쟁력을 유지하기 위해서 필요한 금융상품을 제안하는 것을 목적으로 연구가 진행되었다. 두 요소는 건설산업 전반에 큰 영향력을 발휘할 수 있는 요소임에 분명하지만 단기적으로 구체적인 영향은 없을 것으로 예상된다. 또한 장기적으로도 영향력을 발휘하기 위해서는 관련되는 제도의 변화가 수반되어야 할 것으로 판단된다. 따라서 구체적으로 상품을 제안하는 단계에 이르지 못한 것은 연구의 한계점으로 지적될 수 있을 것으로 판단된다. 이와 함께 건설산업의 변화를 유도할 것으로 예상되는 제도를 선정함에 있어 자의적인 판단이라는 지적이 있을 수 있으며, 이 또한 본 연구의 한계점이라고 할 수 있다.

전문건설공제조합이 공급하는 용자상품은 보증상품에 비해 규모가 작고 증가율도 낮지만 수익은 높은 것으로 나타났다. 이에 따라 용자상품에 대한 보다 구체적인 제시가 이루어져야 할 필요성이 있으나, 본 연구에서는 구체적인 상품의 설계방안까지 제시하지는 못한 것도 연구의 한계점으로 지적될 수 있다.

이외에도 국내 건설시장의 불황으로 건설업체들이 해외시장에 진출하는 추세가 나타나고 있다. 장기적으로 건설산업의 성장을 위해서 반드시 필요한 방향이라고 판단되며, 향후에도 내국 건설업체의 해외시장 진출이 지속적으로 확대될 것으로 예상된다. 건설업체의 해외시장 진출은 보증과 용자상품에 대한 수요도 유발하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 건설 관련 공제조합이 해외건설에 대해서 보증을 제공하는 것은 어렵다. 또한 국내의 법제도 측면에서도 어려움이 있다. 무엇보다도 공사를 발주한 외국의 건설제도와 관행 등도 공제조합이 보증공

급자가 되는 것은 어렵다. 이런 판단에서 해외건설을 지원할 수 있는 보증상품에 대해서는 본 보고서에서는 언급하지 않았다. 향후 연구과제로 수행될 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

■ 문헌자료

- 건설공제조합·전문건설공제조합·대한설비건설공제조합(2008), 건설보증시장 환경 및 여건 변화에 대응한 건설보증제도 선진화 및 건설보증기관 전문화 방안, 국토연구원.
- 건설산업선진화위원회(2009), 건설사업 발주제도 선진화 방안, 한국건설관리학회.
- 국토해양부(2010.1), 2009년 국토해양통계연보.
- 국토해양부(2010. 5), 건설경제 주요통계.
- 기획재정부(2010), 2010~2014년 국가재정운영계획.
- 김동희(2009), 행정법 I (제15판), 박영사.
- 김명수·권혁진(2002), 건설산업에서 금융기능 강화방안 연구, 국토연구원.
- 김준한(2004), 건설경제론, 박영사.
- 김재영·유재윤·권혁진·김성일·한상훈(2004), 건설산업 발전을 위한 건설보증 역할강화 방안, 국토연구원.
- 김재영·권혁진(2007), 중장기 건설보증시장 전망과 대응방안, 국토연구원.
- 김재영·권혁진(2008), 건설업 겸업제한 폐지에 따른 건설보증시장 구조 및 특성변화 연구, 국토연구원.
- 나동민(2006), 보증보험시장의 다원화에 관한 연구, 한국개발연구원.
- 대한전문건설협회(2009), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.
- 대한전문건설협회(2010), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.
- 민병기·김병철(1999), 미국의 입찰제도와 보증제도, 「건설경제」 23호, pp.86-103, 국토개발연구원 .
- 박광배·김은미(2009), 고용안정 및 능력개발 지원제도 개선방안, 대한건설정책연구원.

이기영(2006), 보증보험시장 개방의 효과분석 및 시사점, 「보험학회지」, 제75집, pp.27-67, 한국보험학회.

이상호·현준식·이승우(2004), 건설제도·정책변화가 건설산업구조에 미친 영향, 한국건설산업연구원.

이의섭·김민형(2006), 건설업 회계의 투명성 확보 방안, 한국건설산업연구원.

이의섭(2010), 건설공사보험제도 개선 방안에 관한 연구, 한국건설산업연구원.

이찬영(2010), 건설투자 부진의 의미와 시사점, 「SERI 경제 포커스」, 제298호, 삼성경제연구소.

전문건설공제조합(2008), 보증/용자 신상품 개발연구, 대한건설정책연구원.

전문건설공제조합(2008), 건설보증시장 환경 및 여건변화에 대응한 건설보증제도 선진화 및 건설보증기관 전문화 방안, 국토연구원.

전문건설공제조합, 통계연보.

정홍주·정희수·오태형(2006), 보증보험의 경제적 역할에 관한 실증연구, 「리스크관리연구」, 제16권 1호, pp.25-44.

제정경제부(2006), 최적가치 낙찰제도 도입 및 하자보증제도 개선방안 연구, 한국조달연구원.

■ 인터넷자료

건설공제조합(<http://www.cgbest.co.kr>)

건설산업비전포럼(<http://www.cvf.or.kr/forum/>)

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

국토해양부(<http://www.mltm.go.kr>)

금융감독원(<http://www.fss.or.kr/>)

기획재정부(<http://www.mosf.go.kr/>)

대한건설협회(<http://www.cak.or.kr>)

대한설비공제조합(<http://www.seolbi.com/>)

서울보증보험(<http://www.sgic.co.kr/>)

전문건설공제조합(www.ksfc.co.kr)

조달청(<http://www.pps.go.kr>)

통계청(<http://www.kostat.go.kr/>)

한국금융연구원(<http://www.kif.re.kr/>)

한국개발연구원(<http://epic.kdi.re.kr>)

한국은행(<http://www.bok.or.kr/>)

건설산업에 필요한 금융상품에 관한 연구

2010년 12월 인쇄

2010년 12월 발행

발행인 이 재 영

발행처 대한건설정책연구원

서울시 동작구 신대방동 395-70 전문건설회관14층

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2619

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

인쇄처 자유기획인쇄(02-2263-0270)

© 대한건설정책연구원 2010