

건설정책리뷰 2009-02

건설보증시장 개방에 대한 전문건설업체 인식조사

이종광 · 유일한
박선구 · 김은미

2009. 9.

대한건설정책연구원

요 약

- 최근 금융분야의 자율화 및 검업화 추세가 확대됨에 따라 건설보증 시장 개방이 논의되는 등 건설보증시장을 둘러싼 여건과 환경들이 빠르게 변화하고 있음.
- 본고는 건설보증시장의 구조 및 특성에 대해 살펴보고, 건설보증시장 개방과 관련하여 최근 제기되는 쟁점에 대해 평가하였음. 또한 건설보증시장 개방에 대한 전문건설업계의 인식 및 시장변화 예측에 대해 알아보고 그 시사점을 제시함.
- 건설보증시장 개방은 경쟁촉진, 소비자 후생증대 등의 일부 효율성 측면에서의 장점이 있으나, 중소기업 및 신생업체들의 보증수수료 상승 및 부당 압력으로 인한 부작용, 기존 공제조합의 부실화 등이 예상되어 개방으로 인한 긍정적 효과보다 부작용이 심각할 것으로 보임.
- 건설보증의 수요자인 전문건설업체를 대상으로 실시한 보증시장 개방의 인식조사에서도 상당수의 업체가 건설보증시장 개방에 대해 부정적 입장인 것으로 나타났음.
 - 조사에 의하면 절반에 가까운 전문건설업체가 현행의 보증시장 경쟁체제를 그대로 유지하는 것을 가장 선호하고 있으며, 손해보험사에게까지 건설보증시장을 개방하는 것은 6.9%만이 찬성하였음.
 - 많은 전문건설업체는 건설보증시장 개방시 보증수수료의 상승과 대기업 계열 손해보험사의 부당압력 증가가 큰 문제점이라 인식하고 있으며, 기존 공제조합의 부실과 대형업체 위주의 보증시장 구조 재편에 대해 우려하고 있는 것으로 나타남.
- 건설보증시장은 검업제한 폐지(2008.1)로 인해 공제조합 간의 경쟁은 물론 기존 서울보증보험과의 경쟁체제가 이미 형성되어 있는 것으로 판단되며, 정부계약제도의 변화 등에 따라 경쟁구도는 더욱 심화될 것으로 전망됨.
- 따라서 건설보증시장의 추가적인 개방여부 및 개방범위, 시기 등은 업계의 상황을 충분히 검토한 후, 신중히 접근할 필요성이 있음.

- 목 차 -

1. 서론	1
2. 건설보증시장의 현황	3
2.1 건설보증제도의 기능 및 역할	3
1) 건설보증제도의 기능	3
2) 건설관련 공제조합의 역할	4
2.2 건설보증시장의 구조	5
1) 건설보증시장 규모	5
2) 건설관련 공제조합의 현황	6
2.3 건설보증시장 개방의 쟁점	8
1) 소비자 후생증대 여부	8
2) 불공정거래 및 부당한 압력의 증가 여부	9
3. 건설보증시장 개방에 대한 인식조사	11
3.1 조사 개요 및 조사대상의 특성	11
1) 설문조사 개요	11
2) 조사대상의 특성	12
3.2 주요 조사결과	14
1) 보증업무에 관한 사항	14
2) 보증시장 개방관련 사항	17
3.3 설문조사 시사점	21
4. 결론	23

1. 서론

- 건설보증시장을 둘러싼 여건과 환경이 빠르게 변화하고 있음.
- 2008년부터 겸업제한이 폐지됨에 따라 건설 업역간 진입장벽이 무너지면서 건설관련 공제조합¹⁾ 간 경쟁체제가 형성되기 시작했으며, 입·낙찰제도 등 정부계약제도가 변화하면서 보증수요가 다양화되고 있음.
- 또한 금융분야의 자율화, 겸업화 추세가 확대됨에 따라 건설보증시장 개방 논의가 다양하게 이루어지고 있음.
 - 건설보증시장 개방에 대한 논의는 이미 2002년 「보험업법」을 개정할 당시 논의되었다가 유보되었으며, 2005년에도 재논의되었으나 정부부처 간 이견이 지속되어 2011년 이후 재논의하기로 결정된 바 있음.
- 그동안 건설보증시장 개방에 대한 논의가 꾸준히 제기되었음에도 불구하고 개방이 어려웠던 것은 다음과 같이 건설보증의 특성 때문임.
 - 먼저 건설보증이 「보험업법」상 보증보험으로 분류되지만 건설보증은 타 보증보험과 성격이 상이하며, 수요자 역시 개인이 아닌 건설기업이라는 고유의 특성이 존재하기 때문임²⁾.
 - 또한 서울보증보험을 제외한 건설관련 공제조합은 해당 조합원의 보증수요에 대응하기 위해 조합원의 출자금을 기반으로 설립되었으며, 보증이외에도 용자·공제기능 및 공익적 기능을 수행함으로써 긍정적인 외부효과를 창출해왔음.

1) 건설공제조합(1963년 설립), 전문건설공제조합(1988년 건설공제조합에서 분리), 설비건설공제조합(1996년 전문건설공제조합에서 분리)

2) 보증은 제3자 관계로서 보증의 수요자는 발주자와 보증계약자(건설사)로 구분할 수 있지만, 본고에서는 보증의 수요자를 보증인(건설보증기관)에게 계약의무이행자가 되는 건설사에 중점을 두어 기술함.

- 이밖에도 건설관련 공제조합은 보증업무나 용자업무를 취급하고 있지만, 보증업무의 범위나 내용은 「건설산업기본법」에 따라 국토해양부의 승인을 받도록 되어 있어 건설보증시장 개방시 타 금융기관에 비해 오히려 역차별의 가능성이 있음.
- 그런데 최근 공정거래위원회는 경쟁을 제한하거나 시장 활력을 저해하는 각종 법령 개선작업을 추진하면서 ‘보증보험시장의 경쟁도입’을 다시금 추진 중에 있음.³⁾
- 주요 내용을 살펴보면 현행 보증보험시장이 비경쟁체제이고 보증보험회사의 높은 보험료 수준이 소비자 후생을 감소한다고 판단하여 개방을 통해 경쟁체제로의 전환을 모색하고자 함.
- 시장 개방은 보증보험을 종류별로 구분하여 단계별로 추진한다는 계획아래 2010년 신원보증보험 개방, 2012년 건설관련 이행보증보험 및 신용보험 개방, 2014년 채무이행 보증보험 개방 등의 일정이 논의되고 있는 상황임.
- 타 보증보험과는 다른 건설보증의 특성과 이미 겸업제한 폐지로 인해 건설보증시장의 경쟁체제가 형성되어 있음을 고려할 때 개방에 대한 논의는 좀 더 신중할 필요가 있음.
- 본고는 건설보증시장의 구조 및 특성에 대해 살펴보고 건설보증시장 개방과 관련하여 전문건설업계의 인식 및 시장 변화 예측에 대해 알아보하고자 함. 이를 통해 최근 논의되고 있는 건설보증시장 개방에 대한 시사점을 도출하고자 함.

3) 공정거래위원회에서 주관한 ‘보증보험시장 독점구조 개선에 대한 공개토론회’ 주제발표 내용을 참고함.

2. 건설보증시장의 현황

2.1 건설보증제도의 기능 및 역할

1) 건설보증제도의 기능

- 건설보증제도는 입찰·계약·하자 등에 대해 제3의 보증기관을 통해서 발주자를 직접적으로 보호하는 제도로써 건설시장의 신용을 창출하고 건전성을 유지하기 위한 기반으로서의 역할을 수행해왔음.
- 건설공사는 하도급 기반의 분업체계 즉, 수직적 생산구조가 보편화되어 있기 때문에 보증에 있어 원도급자는 발주자에게, 하도급자는 원도급자에게 각각 담보책임을 지도록 구조가 형성됨.
- 한편 우리나라 건설보증제도는 태동 당시 보험업 관련 제도 등 금융시스템이 제대로 형성되지 않았기 때문에 상호 부조적 성격의 공제조합을 설립하여 운영하였음. 이후 보증보험이나 신용보증기금과 같은 금융적인 성격의 건설보증기관도 참여하게 되어 현재와 같은 이원화된 건설보증시장 구조가 형성되었음.
- 우리나라 건설보증시장은 「건설산업기본법」에 의한 공제조합(건설공제조합, 전문건설공제조합, 설비건설공제조합)과 「보험업법」에 의한 서울보증보험 등이 보증을 공급하고 있으며, 신용보증기금과 대한주택보증 등도 건설보증업무의 일부를 취급하고 있음. 이외에도 전기 및 정보통신공사도 각각 별개의 공제조합을 통해 보증이 이루어지고 있음.

- 건설관련 공제조합은 해당 업종 조합원의 보증수요에 대응하기 위해 조합원의 출자금을 기반으로 설립되었으며, 국토해양부의 감독을 받음. 반면에 금융감독원의 감독을 받는 서울보증보험은 「보험업법」의 적용을 받지만, 타 손해보험사와는 달리 독점적으로 보증업무를 취급하고 있음.

2) 건설관련 공제조합의 역할

- 건설관련 공제조합은 건설보증 전문회사로서 건설보증 채무자에 대한 신용공여 및 채권자에 대한 담보제공을 통해, 건설업체의 외적 신용도 제고와 원활한 공사수행을 가능하게 해왔음. 또한 제도금융권으로부터 소외될 수밖에 없는 중소기업체나 신생업체의 담보능력을 보증함으로써 영업활동을 보장하고 다양한 금융혜택과 사업참여에 대한 균등한 기회를 제공하여 건설산업의 발전에 기여함.
- 건설관련 공제조합은 각 기관마다 약간의 차이는 있지만 크게 건설보증사업, 용자사업, 공제사업 등을 통해 건설전문 금융기관으로서 건설산업 활성화에 이바지하고 있음.
- 또한 건설산업의 지속적인 발전을 위하여 연구개발 및 건설기능인력 양성 등 교육기관에 대한 지원을 통해 국가적 차원의 공익사업에도 크게 기여함.
- 공제조합의 사회공헌은 매년 증가하여 2009년 210억원에 달함.

[표-1] 건설관련 공제조합의 사회공헌(연구개발 및 인력양성 부문) 지원 금액
(단위 : 백만원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009
전문건설공제조합	5,607	10,357	9,174	10,234	13,250
건설공제조합	3,827	4,011	5,253	7,215	7,865
[합계]	9,434	14,368	14,427	17,449	21,115

자료: 건설공제조합, 전문건설공제조합

2.2 건설보증시장 구조

1) 건설보증시장 규모

- 손해보험시장에서 보증보험의 점유율은 계속하여 줄어들고 있는 추세로, 2008년에는 2.49%까지 감소함. 건설보증시장이 통상적으로 보증보험시장의 30% 내외임을 감안할 때, 실제 건설보증시장의 규모는 손해보험시장의 1%에도 미치지 못함.

[표-2] 보증보험시장의 규모 변화 추이

(단위 : 억원, %)

구분	1980	1990	2000	2005	2008	
GDP	387,749	1,866,909	5,786,645	8,652,409	10,239,377	
손해보험시장	3,719	35,896	164,784	248,661	330,427	
보증보험시장	213	2,852	6,029	9,217	8,291	
보증보험	GDP	0.05%	0.15%	0.10%	0.10%	0.08%
비중(%)	손해보험	5.72%	7.94%	3.65%	3.70%	2.49%

자료: 보험개발원, 손해보험통계연보, 각 연도

- 건설보증의 시장규모는 보증수수료를 기준으로 2008년 2,642 억원이며 보증실적 금액으로는 약 60조 규모임. 건설보증실적을 세부적으로 살펴보면 건설공제조합이 전체 건설보증시장에서 54.5%의 점유율을 보이고 있으며, 서울보증보험이 21.3%, 전문건설공제조합이 18.6%를 각각 기록함.

[표-3] 건설보증시장 점유율 현황 (2008년)

(단위 : 억원, %)

구분	보증수수료	보증실적	비고
전문건설공제조합	491(18.6)	111,499(18.6)	
건설공제조합	1,101(41.7)	325,692(54.5)	
설비건설공제조합	63(2.4)	14,272(2.4)	
서울보증보험	899(34.0)	127,144(21.3)	건설관련 보증
대한주택보증	88(3.3)	18,997(3.2)	건설관련 보증
[합계]	2,642(100.0)	597,604(100.0)	

자료: 각 기관 재무제표

2) 건설관련 공제조합의 현황

- 공제조합은 조합원이 출자한 재원으로 운영되고 있으며, 3대 공제조합의 자본금 규모는 약 9조원에 달함.
- 전문건설공제조합이 3조 5천억 규모, 건설공제조합이 5조원 규모, 설비건설공제조합이 4천 5백억 규모임.

[표-4] 건설관련 공제조합의 자본금 현황

(단위 : 억원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007
전문건설공제조합	24,392	26,101	31,943	33,246	35,426
건설공제조합	42,906	44,855	47,766	49,976	50,886
설비건설공제조합	2,792	3,095	3,717	4,098	4,518
[합계]	70,090	74,051	83,426	87,320	90,830

자료: 각 기관 재무제표

- 조합원 수는 건설업 등록제도의 변화에 따라 건설업체수가 크게 증가하면서 신규 조합원이 매년 증가해왔음.
- 1989년 건설업 면허개방으로 조합원 수가 크게 늘어났으며, 1999년에는 면허제를 등록제로 전환하면서 건설업체 수가 폭발적으로 증가함. 더불어 2001년 보증가능금액확인서 제도를 도입하면서 건설관련 공제조합의 조합원 수는 지속적으로 증가함.
- 2007년 기준 3대 공제조합의 조합원 수는 총 60,291개사로 전문건설공제조합이 70.2%, 건설공제조합이 20.7%, 설비건설공제조합이 9.1%의 비중을 각각 차지하고 있음.
- <표-5>에서 확인할 수 있듯이 건설관련 공제조합의 조합원 수는 정부의 제도나 정책에 따라 크게 변동하여 왔음.

[표-5] 건설관련 공제조합의 조합원수 및 출자좌수 변화 추이

(단위 : 수)

구 분	전문건설공제조합		건설공제조합		설비건설공제조합	
	조합원수	출자좌수	조합원수	출자좌수	조합원수	출자좌수
1999	5,789	2,282,896	1,988	2,776,397	3,929	265,238
2000	27,680	2,391,548	5,185	2,674,817	4,104	273,367
2001	28,899	2,391,548	5,454	2,735,806	4,276	274,236
2002	33,215	2,657,677	11,490	3,313,966	4,964	299,257
2003	35,149	2,811,548	12,483	3,439,797	5,109	311,166
2004	35,678	3,002,485	12,390	3,556,158	5,067	340,920
2005	38,152	3,590,802	12,417	3,735,834	5,189	409,398
2006	39,996	3,826,024	12,334	3,786,929	5,325	448,622
2007	42,346	4,049,493	12,507	3,837,115	5,438	488,554

자료: 각 기관 통계연보

- 한편 2008년부터 시행된 겸업제한의 폐지는 공제조합 간의 경쟁을 촉발하여 향후 공제조합 자본금 및 조합원 수의 변화를 가져올 것으로 보임.
- 단기적으로는 겸업 건설업체의 시장 교차진입이 활발하지 않아 공제조합 간의 경쟁이 다소 약하게 진행될 수 있으나, 중·장기적으로는 기업의 경영전략 변화에 따른 종합 및 전문건설업의 교차진입이 활발해질 수 있어 건설생산체계의 개편이 예상됨.
- 건설공사 수행방식도 분담이행, 공동이행, 파트너협력, 주계약자 관리방식 등 다양한 형태로 변모될 것으로 보이며, 이로 인해 점차 종합건설업과 전문건설업의 구분이 약해지게 될 것임.
- 겸업제한 폐지 이후 새로 겸업을 하고 있는 업체는 495개사(2009년 9월 기준)이며,⁴⁾ 겸업 업체의 수는 지속적으로 증가할 것으로 예상됨. 따라서 겸업제한 폐지는 공제조합 간의 본격적인 경쟁체제의 신호탄으로 볼 수 있음.

4) 2008년 1월 겸업제한 폐지 이후, 전문건설업체의 종합건설업 취득이 310개사, 종합건설업체의 전문건설업 취득이 156개사, 신생업체 중 전문 및 종합건설업 동시 취득이 29개사로 조사됨(대한전문건설협회 내부 자료)

2.3 건설보증시장 개방의 쟁점

1) 소비자 후생증대 여부

- 건설보증시장 개방을 추진하는 공정거래위원회는 보증시장 개방을 통해 소비자 선택권을 강화하여 소비자 후생을 증대시킬 수 있다는 의견을 내놓고 있음.⁵⁾
- 그러나 보증시장 개방으로 건설보증의 수요자인 건설사의 공급자 선택 폭이 커질 수는 있지만 후생증대로까지 이어질지에 대해서는 판단하기 어려움.
 - 건설보증시장이 완전히 개방되어 손해보험사가 진출한다면 신용도가 높은 대형 건설사를 중심으로 건설보증을 인수할 것이고, 이는 기존 공제조합과 손해보험사의 경쟁으로 대형건설사의 보증수수료는 인하될 수 있으나, 중소건설사나 신생업체는 오히려 이전보다 높은 수수료를 부담하게 될 소지가 높기 때문임.
 - 즉, 일부 대형건설사의 수수료 감소 효과 등으로 금액적 측면에서 건설사의 후생증대는 가능하더라도, 나머지 대부분 업체의 후생은 오히려 감소할 개연성이 높음. 또한 견실한 중소기업 및 신규 진입업체를 보호하고 장려해야하는 공익적 측면에서 본다면 시장개방은 오히려 바람직하지 못할 수도 있음.
 - 만일 시장의 효율성과 경쟁을 위해 개방이 불가피하다면, 이미 공제조합 간의 경쟁이 시작된 건설보증시장의 개방은 후순위로 두고, 보증기관 사이에 경쟁이 없어 독점적으로 운영되고 있는 보증보험 분야의 개방을 우선적으로 시행하는 방안도 고려될 수 있음.

5) '기승도, 보증보험산업의 신규허가 허용방안, 보험연구원, 2009'의 연구에서 인용

2) 불공정거래 및 부당한 압력의 증가 여부

- 건설보증시장의 개방은 계열사간 거래, 손해보험사간 담합 등 불공정거래가 만연될 개연성이 높고, 특히 하도급업체에 대한 부당한 보증이용 압력 등이 우려됨.
- 우리나라 대형 건설기업은 대부분 동일 계열관계의 손해보험사와 지배구조가 연관되어 있어 손해보험사에게 건설보증시장을 개방할 경우 공정한 경쟁체제의 유지가 사실상 어려움.
- 따라서 건설보증시장에 손해보험사가 진입하면 대기업집단 소속 건설사들은 동일 계열의 손해보험사를 보증기관으로 이용하게 될 것이며, 결국 시장지배력과 자본력을 바탕으로 보증수수료 결정에 있어 부당거래 및 담합 등이 발생할 수 있음.
- 특히 대형건설업체는 수백개에 달하는 협력업체를 관리하며,⁶⁾ 우월적 지위에 있기 때문에 상대적으로 건실한 하도급업체의 보증수요를 부당한 방법으로 인수할 가능성도 존재함.
- 이로 인해 건설관련 공제조합의 수익 기반이 상당히 약화되어 공제조합의 부실로도 이어질 수 있음.
- 손해보험사와 동일 계열에 속한 대형 건설기업들은 26개사이며⁷⁾, 이는 건설공제조합의 보증수수료 수입의 11.4%, 보증실적의 17.3%를 차지하고 있음.

<표-6> 건설공제조합의 손해보험사 계열건설사의 보증수수료와 보증실적

보증수수료	보증실적
166억원	56,264억
11.4%	17.3%

자료: 건설공제조합 내부 자료(2008년 기준 Data)

6) '김민형, 원가경쟁력 제고를 위한 협력업체 관리방안, 한국건설산업연구원, 2004'의 연구에 따르면 1-300위 사이 종합건설업체의 업체당 평균 협력업체 수는 약 330개로 조사됨.

7) 이의섭 외, "건설보증시장 개방의 문제점과 정책대안", 건설보증연구포럼 자료(2009.9.17)에서 인용

- 특히 전문건설공제조합이 손해보험사 계열사의 협력업체로 등록된 전문건설업체로부터 받은 보증수수료는 2007년 기준 139억원으로 전체 보증수수료 수입의 32.2%, 보증실적은 1조 6,987억원으로 전체 보증실적의 17.7%에 달함.

<표-7> 전문건설공제조합의 손해보험사 계열건설사 협력업체의 보증수수료와 보증실적

보증수수료	보증실적
139억원	16,987억
32.2%	17.7%

자료: 전문건설공제조합 내부 자료 (2007년말 기준 Data)

- 이밖에도 건설관련 공제조합의 연구개발, 기능인력 육성 등 공익적 투자가 위축될 수 있으며, 그간 건설시장에서 사전 스크린 기능을 담당한 공제조합의 기업 신용평가 기능까지 약화될 수 있음.

3. 건설보증시장 개방에 대한 인식조사

3.1 조사 개요 및 조사대상의 특성

1) 설문조사 개요

- 조사목적

- 전문건설업체의 보증기관 이용 현황 및 향후 수요에 대해 알아보고, 최근 논의되고 있는 건설보증시장 개방과 관련하여 전문건설업체의 인식을 파악함으로써 보증시장 개방에 대한 시사점을 도출하기 위함.

- 조사기간

- 설문지 작성기간 : 2009. 9. 1 ~ 9. 3.
- 설문지 회수기간 : 2009. 9. 3 ~ 9. 7.

- 조사대상

- 전문건설업체 200개사 (시공능력순위에 의한 업체 규모별 안분)
- 조사표본 200개사 중 178개사 응답 (회수율 89%)

- 조사방법

- 전문건설공제조합의 지점망을 활용하여 설문서 배포 및 회수

- 조사내용

- 업체 기본사항 (지역, 자본금, 상시근로자수, 주력업종 등)
- 건설보증기관 이용 행태에 관한 사항
- 공제조합 장점 및 개선사항
- 건설보증시장 개방 관련 시장 예측
- 수수료 수준, 개방에 따른 문제점, 향후 전망
- 건설보증시장 개방에 관한 의견 (개방형 질문)

2) 조사대상의 특성

- 지역별 구분

- 설문에 응한 업체는 총 178개사이며, 지역별로 비교적 전국에 걸쳐 고른 분포를 나타냄.

<표-8> 지역별 조사응답 업체 현황

(단위 : 업체수, %)

구분	업체수(%)	구분	업체수(%)
서울	32(18.0)	전남, 광주	10(5.6)
경기, 인천	33(18.5)	전북	6(3.4)
경남, 울산	22(12.4)	충남, 대전	15(8.4)
경북, 대구	24(13.5)	충북	5(2.8)
부산	14(7.9)	제주	6(3.4)
강원	11(6.2)	[합 계]	178(100.0)

- 자본금 및 상시근로자 규모별 구분

- 조사응답 업체의 자본금 규모를 보면, 5~10억원이 35.4%로 가장 많았으며, 3~5억원, 10~30억원 규모의 업체순으로 많았음.
- 조사응답 업체의 상시근로자는 10~100인 미만이 46.1%로 가장 많았으며, 10인 미만이 44.9%로 다음임. 100인 이상의 상시근로자를 보유한 업체는 8.9%임.

<표-9> 자본금 및 상시근로자 규모별 조사응답 업체 현황

(단위 : 업체수, %)

구분(자본금)	업체수(%)	구분(상시근로자)	업체수(%)
3억원 이하	29(16.3)	10인 미만	80(44.9)
3~5억원	44(24.7)	10~100인 미만	82(46.1)
5~10억원	63(35.4)	100~300인 미만	10(5.6)
10~30억원	32(18.0)	300인 이상	2(1.1)
30~100억원	3(1.7)	정보없음	4(2.2)
정보없음	7(3.9)	[합 계]	178(100.0)
[합 계]	178(100.0)		

- 주력업종별 구분

- 전문건설업을 공사특성에 따라 건축 및 토목중심 업종으로 구분함. 종합건설 업종이 주력업종이라고 밝힌 업체는 15개사로 2008년 1월 겸업제한폐지 이후 종합과 전문건설 업종을 겸업하는 업체로 추정됨.

<표-10> 주력업종별 조사응답 업체 현황

(단위 : 업체수, %)

구분		업체수(%)
종합건설 업종		15(8.4)
전문건설 업종	건축중심	81(45.5)
	토목중심	67(37.6)
	기 타	15(8.4)
[합 계]		178(100.0)

주 : 건축중심 : 철근·콘크리트공사, 실내건축공사, 석공사, 금속창호공사, 미장·방수·조적공사, 도장공사, 비계공사, 지붕판금·건축물조립공사업 등
 토목중심 : 토공사, 상하수도공사, 보링·그라우팅공사, 철도·궤도공사, 포장공사, 수중공사, 조경식재공사, 조경시설물공사 등
 기 타 : 기계설비공사, 시설물유지관리 등

- 세부 업종분포는 토공 14%, 철근콘크리트 12.9%, 금속창호 9%로 등으로 비교적 전문건설 업종별로 고르게 분포된 편임.

<표-11> 주력업종별(세부 업종) 조사응답 업체 현황

(단위 : 업체수, %)

구분	업체수(%)
토공사	25(14.0)
철근콘크리트공사	23(12.9)
금속구조창호공사	16(9.0)
조경식재공사	15(8.4)
상하수도공사	13(7.3)
미장방수조적공사	9(5.1)
실내건축공사	9(5.1)
도장공사	8(4.5)
석공사	7(3.9)
기 타 (상기 전문건설 업종을 제외한 기타의 업종)	53(29.8)
[합 계]	178(100.0)

3.2 주요 조사결과

1) 보증업무에 관한 사항

- 전문건설업체의 보증기관 이용현황

- 전문건설공제조합을 이용하고 있는 업체가 70.9%로 가장 많으며, 서울보증보험 17.5%, 건설공제조합 9%, 설비건설공제조합 0.9% 순으로 각각 이용하고 있음.

<표-12> 전문건설업체의 건설공사 보증 이용기관

(단위 : 업체수, %)

구분	업체수(%)
전문건설공제조합	166(70.9)
건설공제조합	21(9.0)
설비건설공제조합	2(0.9)
서울보증보험	41(17.5)
기타	4(1.7)
[합계]	234(100.0)

- 자본금 규모별 건설공사 보증기관 이용 현황을 살펴보면, 자본금 10억원 미만의 중소기업은 전문건설공제조합을 이용하는 경우가 76.5%이며, 10억 이상의 대규모 업체는 57.4%로 나타나 자본금 규모가 클수록 보증수요가 다양하여 상대적으로 여러 보증기관을 이용하고 있는 것으로 조사됨.

<표-13> 자본금 규모별 건설공사 보증 이용기관

(단위 : 업체수, %)

구분	전문건설공제조합	건설공제조합	설비건설공제조합	서울보증보험	기타	[합계]
3억원 이하	28(87.5)	1(3.1)	0(0.0)	3(9.4)	0(0.0)	32(100.0)
3~5억원	39(69.6)	6(10.7)	0(0.0)	11(19.6)	0(0.0)	56(100.0)
5~10억원	60(76.9)	4(5.1)	0(0.0)	11(14.1)	3(3.8)	78(100.0)
10~30억원	29(60.4)	8(16.7)	0(0.0)	10(20.8)	1(2.1)	48(100.0)
30~100억원	3(60.0)	0(0.0)	0(0.0)	2(40.0)	0(0.0)	5(100.0)
정보없음	7(46.7)	2(13.3)	2(13.3)	4(26.7)	0(0.0)	15(100.0)
[합계]	166(70.9)	21(9.0)	2(0.9)	41(17.5)	4(1.7)	234(100.0)

- 상시근로자 규모별 보증기관 이용 역시 상시근로자수가 많을수록 전문건설공제조합보다 건설공제조합이나 서울보증보험을 이용하는 빈도가 높은 것으로 조사됨.

- 지역별로는 큰 차이가 없었으나, 각 보증기관 지점이 집중되어 있는 서울지역 업체가 다양한 보증기관을 이용하고 있었음.
- 전문건설업종별로는 보증기관의 이용에 큰 차이가 없게 나타남.

- 보증기관별 이용(선택) 이유

- 전문건설공제조합을 포함하여 각 공제조합을 이용하고 있는 업체들은 공제조합의 수수료가 서울보증보험에 비해 저렴하기 때문에 이용한다는 응답이 50%로 가장 높게 나타남. 이밖에도 공제조합의 배당 15.7%, 이용편리 5.8%로 각각 나타남. 한편 서울보증보험의 높은 수수료, 담보 및 연대보증인 등의 까다로운 조건 등이 공제조합을 더 선호하는 원인으로 작용함.

<표-14> 건설공사 보증시, 공제조합 이용 이유

(단위 : 업체수, %)

구분	업체수(%)
보증수수료가 서울보증보험보다 저렴하기 때문	121(50.0)
이익이 나면 공제조합으로부터 배당을 받을 수 있기 때문	38(15.7)
서울보증보험은 담보를 요구하기 때문	28(11.6)
서울보증보험은 연대보증인을 요구하기 때문	38(15.7)
공제조합의 다양한 서비스 등 이용이 편리하기 때문	14(5.8)
기 타	3(1.2)
[합 계]	242(100.0)

- 반면에 서울보증보험을 주로 이용하는 업체들은 공제조합의 보증 이용한도 초과시 44.4%, 공제조합에서 보증서 발급이 거절된 경우 26.7% 등 공제조합을 불가피하게 이용하지 못하는 경우에 서울보증보험을 주로 이용하는 것으로 나타남.

<표-15> 건설공사 보증시, 공제조합 외에 서울보증보험 이용 이유

(단위 : 업체수, %)

구분	업체수(%)
공제조합의 보증이용한도 초과시, 서울보증보험 이용	40(44.4)
서울보증보험이 공제조합보다 보증수수료가 저렴한 경우	8(8.9)
공제조합을 이용하는 경우 불편한 점이 있기 때문	5(5.6)
공제조합 보증서 심사과정에서 보증서 발급이 거절된 경우	24(26.7)
기 타	13(14.4)
[합 계]	90(100.0)

- 공제조합 보증업무 장점 및 보완점

- 건설공사 보증업무에 있어 공제조합이 가지는 장점에 대한 조사에서 편리한 이용이 41.8%로 가장 높게 나타남. 이는 공제조합의 지점이 전국에 걸쳐 고르게 분포되어 있으며, 건설관련 협회 등 유관기관과 인접하기 때문인 것으로 판단됨. 이밖에도 저렴한 보증 수수료 33.9%, 이익시 배당 12.3% 등이 장점으로 조사됨.
- 또한 신생업체 및 건실한 중소기업체에의 이용에 효과적이라는 응답이 7.6%로 나타나, 금융기관이나 서울보증보험에서 소외될 수 밖에 없는 중소기업체들의 보증을 담당하는 공익적 역할을 수행하는 장점이 있는 것으로 나타남.

<표-16> 건설공사 보증업무에 대한 공제조합이 가지는 장점

(단위 : 업체수, %)

구분	업체수(%)
저렴한 보증 수수료	107(33.9)
이익시 배당	39(12.3)
편리한 이용	132(41.8)
건설보증 이외 사업으로 건설산업 기여가 큼	13(4.1)
신생업체 및 건실한 영세중소기업체의 이용에 효과적	24(7.6)
기 타	1(0.3)
[합 계]	316(100.0)

- 공제조합 보증업무 개선사항에 대해서는 특별히 개선해야 할 점이 없다는 응답이 43%로 가장 높게 나타나, 현행 공제조합의 보증서비스에 대해 업체들의 만족도가 높은 것으로 조사됨. 반면 보증한도 증액이 40.1%, 보증수수료 인하가 9.3% 등으로 나타남.

<표-17> 공제조합 건설공사 보증 업무 개선점

(단위 : 업체수, %)

구분	업체수(%)
보증수수료 인하	16(9.3)
보증업무에 관한 방법 및 복잡한 절차 단순화	7(4.1)
보증한도 증액	69(40.1)
특별히 개선할 점 없음	74(43.0)
기 타	6(3.5)
[합 계]	172(100.0)

2) 보증시장 개방 관련 사항

- 보증수수료

- 보증시장 개방시 손해보험사들의 보증수수료 책정 수준에 대해서 상당수의 업체들이 공제조합보다 높게 책정될 것으로 전망함 (72.4%). 서울보증보험보다 낮고 공제조합보다 높을 것이라는 응답이 36.2%로 가장 많았고, 서울보증과 비슷한 수준 24.1%, 서울보증보다 높게 12.1%로 각각 예상함. 손해보험사들의 보증수수료가 공제조합보다 낮을 것이라 전망하는 업체는 5.2%에 불과함.

<표-18> 건설보증시장 개방시, 손해보험사의 보증수수료 책정 수준에 대한 의견
(단위 : 업체수, %)

구 분	업체수(%)
서울보증보험보다 높게 책정할 것임	21(12.1)
서울보증보험과 비슷한 수준으로 책정할 것임	42(24.1)
서울보증보험보다 낮고 공제조합보다 높게 책정할 것임	63(36.2)
공제조합과 비슷한 수준으로 책정할 것임	29(16.7)
공제조합보다 낮게 책정할 것임	9(5.2)
잘 모르겠음	10(5.7)
[합 계]	174(100.0)

- 건설보증시장 개방 시 손해보험사 보증서 발급 가능여부

- 건설보증시장이 개방되어도 신생 및 중소규모 업체, 신용도가 낮은 업체는 손해보험사로부터 보증서 발급이 원활하지 않거나, 높은 수수료를 부담할 소지가 큼.
- 상당수의 업체들이 보증시장 개방 시 손해보험사로부터 보증서 발급 가능여부를 판단하지 못하거나 발급받지 못할 것이라고 응답했으며, 발급받을 수 있다고 응답한 업체는 29.9%에 불과했음.

<표-19> 보증시장 개방시 손해보험사로부터의 보증서 발급 가능여부 전망
(단위 : 업체수, %)

구 분	업체수(%)
보증서를 발급받을 수 있을 것임	53(29.9)
보증서를 발급받지 못할 것임	36(20.3)
잘 모르겠음	88(49.7)
[합 계]	177(100.0)

- 자본금 규모별로 보증시장 개방 시 손해보험사로부터의 보증서 발급 가능여부를 살펴보면, 자본금 규모가 클수록 발급받을 수 있을 것이라는 응답이 상대적으로 높게 나타남.

<표-20> 보증시장 개방 시 손해보험사로부터의 보증서 발급 가능여부 전망
(자본금 규모별)

(단위 : 업체수, %)

구분	발급받음	발급받지 못함	잘 모르겠음	[합계]
3억원 이하	7(24.1)	8(27.6)	14(48.3)	29(100.0)
3~5억원	12(27.3)	5(11.4)	27(61.4)	44(100.0)
5~10억원	20(31.7)	17(27.0)	26(41.3)	63(100.0)
10~30억원	10(31.3)	6(18.8)	16(50.0)	32(100.0)
30~100억원	1(33.3)	0(0.0)	2(66.7)	3(100.0)
정보없음	3(42.9)	0(0.0)	4(57.1)	7(100.0)
[합계]	53(29.8)	36(20.2)	89(50.0)	178(100.0)

- 업종별로는 토목중심 업종이 건축중심 업종에 비해 약간 높은 수준으로 손해보험사로부터 보증서 발급이 가능할 것이라고 응답했으며, 지역별로는 전남·광주지역이 높게 나타남. 한편 상시 근로자 규모에 따른 구분에서는 큰 차이가 없었음.

- 건설보증시장 개방 시 불공정거래 우려 사항

- 건설공사 관련 보험(근로자재해보험, 건설공사보험 등) 가입에 있어 지금까지 발주자 또는 원도급자로부터 압력을 받은 경험이 있는 업체는 14.8%로 조사되어 건설보증시장이 개방되지 않은 현재에도 불공정거래가 존재하고 있는 것으로 나타남. 다만 비율이 높지 않은 것은 현재 각 공제조합에서 손해보험사들과 제휴하여 보험상품을 출시하고 있기 때문인 것으로 판단됨.

<표-21> 건설공사 관련 보험에서 발주자 또는 원도급자로부터의 압력 경험 유무

(단위 : 업체수, %)

구분	업체수(%)
있음	26(14.8)
없음	150(85.2)
[합계]	176(100.0)

- 반면 건설보증시장이 개방된다면 원도급자의 계열사 손해보험사의 이용 압력 등의 불공정거래가 확대·거세질 것으로 예상하는 업체가 무려 63.5%에 달함.
- 건설공사는 수직적인 계약관계로 이루어지는 특성으로 인해 원·하도급자 간의 힘의 불균형이 존재함. 또한 상당수의 중소건설업체들이 대형 종합건설업체의 협력업체로 등록되어 있는 경우가 많아 불공정거래의 압력은 매우 클 것으로 예상하고 있음.

<표-22> 건설보증시장 개방시 원도급자의 계열사인 손해보험사 이용 압력 예상

(단위 : 업체수, %)

구분	업체수(%)
압력을 받을 것임	108(63.5)
압력을 받지 않을 것임	62(36.5)
[합계]	170(100.0)

- 건설보증시장 개방의 문제점 및 대안

- 건설보증시장이 개방될 경우 상당수의 업체들은 보증수수료가 상승할 것(36.8%)이고, 이에 따른 중소건설사들의 수수료 부담 증가(33.3%)를 염려하고 있는 것으로 나타남. 또한 계열사 간 거래 및 손해보험사 간의 담합 등 불공정거래 증가 21.6%, 공제조합의 부실화 8.2% 등을 우려하고 있음.

<표-23> 손해보험사에 건설보증시장 개방시 예상되는 문제점의 우선순위

(단위 : 업체수, %)

구분	업체수(%)
초기에는 수수료가 인하될 수 있으나, 결국 손해보험사 위주로 보증시장이 재편되면 보증수수료 상승	63(36.8)
대기업 위주로 건설보증을 발급하게 되어 공제조합을 이용하는 대다수 중소건설사는 보증수수료 상승	57(33.3)
계열사간 거래, 손해보험사간 담합 등 불공정 거래 만연	37(21.6)
기존 공제조합의 부실화	14(8.2)
[합계]	171(100.0)

- 결국 건설보증시장의 개방은 향후 정책 추이 및 개방 시 손해보험사들의 영업 행태 추이를 지켜보아야 알 수 있지만 수수료 부담 증가 등은 불가피할 것으로 판단됨.

- 건설보증시장을 손해보험사에게 개방하는 것에 대해서 반대하는 의견이 49.2%로 가장 많았으며, 찬성하는 경우는 5.6%에 불과함. 또한 상당수의 업체는 유보적으로 판단하고 있음.
- 건설보증시장 개방에 찬성하는 업체들은 보증 공급기관의 경쟁 활성화로 인한 서비스 개선 및 수수료 인하를 기대하고 있었으며, 반대하는 업체들은 대기업 위주의 보증시장 개편으로 인한 중소기업의 보증수수료 증가, 계열사 보증이용 압력 등 불공정거래 만연, 보증절차의 복잡화 등을 우려함.

<표-24> 건설보증시장 손해보험사 개방에 대한 의견

(단위 : 업체수, %)

구분	업체수(%)
찬 성	10(5.6)
반 대	87(49.2)
잘 모르겠음	80(45.2)
[합 계]	177(100.0)

- 향후 건설보증시장 개방에 대한 업체들의 의견은 현행 공제조합과 서울보증보험과의 경쟁체제가 손해보험사에 대한 건설보증시장 개방보다 효율적이라고 49.1%가 응답하여 가장 높게 나타났으며, 특화된 건설보증회사에만 개방 31.2%, 전업 보증회사에만 개방 12.7%, 손해보험사에게도 개방 6.9% 순으로 각각 나타났음. 이러한 결과는 상당수의 업체들이 현행 보증시장 내에서 비용 대비 큰 효용을 얻고 있다는 의미임. 또한 향후 보증시장개방 시에도 최소한의 개방을 통해 중소건설업체 및 신생업체의 피해를 최소화하고자 하는 의도로 보임.

<표-25> 건설보증시장 개방의 합리적 방안(대안)의 우선순위

(단위 : 업체수, %)

구분	업체수(%)
현행의 공제조합과 서울보증보험과의 경쟁체제가 개방보다 효율적임	85(49.1)
건설업의 보증만을 영위하는 특화된 건설보증회사에게만 개방	54(31.2)
서울보증보험과 같은 전업 보증회사에게만 개방	22(12.7)
손해보험사에게 건설보증 업무를 개방	12(6.9)
[합 계]	173(100.0)

3.3 설문조사 시사점

- 설문대상 전문건설업체의 대다수는 보증기관으로 전문건설공제조합을 이용하고 있는 것으로 나타났으며, 일부 보증 이용 한도 초과 시 또는 공제조합의 보증서 발급이 거절될 경우 서울보증보험 등을 이용하는 것으로 보임.
 - 이는 공제조합의 수수료가 타 보증기관에 비해 저렴하고, 꾸준히 조합원에 대한 배당을 실시하였고, 다양한 서비스들을 제공하고 있기 때문인 것으로 판단됨.
 - 향후에도 경쟁력 있는 보증수수료의 책정, 조합원을 위한 서비스 강화 등을 지속적으로 실시한다면, 전문건설공제조합 조합원의 충성도를 유지할 수 있을 것으로 보임.
- 그러나 겸업제한 폐지에 따른 본격적인 건설관련 공제조합 간의 경쟁구도가 형성되고 향후 보증시장개방 등 정책 변화에 따른 불확실성이 존재함.
 - 겸업제한 폐지로 업체들간 겸업이 향후 본격적으로 진행된다면, 건설보증시장 개방이 없더라도 공제조합 간의 경쟁이 치열해 질 것으로 예상됨.
 - 또한 건설보증시장이 개방된다면 기존 공제조합 간 경쟁구도 외에 손해보험사들과 경쟁도 불가피하여, 과열 경쟁으로 인한 보증기관의 피해도 우려됨.
 - 설문조사에서도 나타나듯이 건설보증시장 개방시 원·하도급자 간의 계열사 간 보증 압력(63.5%), 보증수수료 담합 등의 불공정 거래로 조합원의 이탈이 가속화될 우려도 존재함.
 - 특히 건설보증시장 개방은 수수료 상승이 예상되어, 중소건설업체의 보증여건 악화 및 수수료 부담이 가중될 것으로 예상됨.

- 이와 같이 건설보증시장 개방으로 중소건설업체에게 불공정거래에 대한 압력이 많아지고 동시에 보증수수료까지 상승하게 될 경우 많은 중소건설업체는 경영상의 어려움이 심각해질 수 있음.
- 향후 건설보증시장 개방과 관련하여 정책적으로 건설관련 공제조합의 생존전략 수립이 필요하며, 개방에 따른 내부경쟁력 강화도 동시에 강구할 필요가 있음.
- 또한 정부계약제도 및 보증시장의 환경 변화에 따라 이행성보증 증가에 대비한 대책이 필요하며, 유관기관과 해외사례 벤치마킹을 통해 대내외 환경변화에 빠르게 대처할 시기임.

4. 결 론

- 건설보증시장 개방의 문제는 국무총리실, 국토해양부, 공정거래위원회 등이 심도 있게 논의하고 있는 사안임.
- 금융 분야의 자율화 및 검엄화 추세가 확대되고, 사회규제 개혁을 통한 경쟁 촉진이 정책의 우선순위가 되고 있음. 건설보증시장의 개방 역시 이러한 정책의 일환으로 논의 중인 사안임.
- 아울러, 기획재정부는 최저가낙찰제의 적용 확대 등 정부계약제도의 대폭 개선을 추진 중에 있어, 점차 연대보증인제도가 폐지되고 공사이행보증이 크게 확대될 전망이다.
- 이러한 공사이행보증의 확대는 검엄제한 폐지 등과 맞물려 앞으로 건설관련 공제조합 간의 영업경쟁을 매우 심화시키는 요인으로 작용할 것으로 보임.
- 전문건설업계는 건설환경 변화와 보증시장 개방의 움직임에 대해 다음과 같은 인식을 가지고 있음.
- 현재 공제조합을 이용하는 주된 이유를 상대적으로 저렴한 보증수수료와 이용의 편의성으로 인식하고 있으며, 보증한도 증액 외에는 특별히 공제조합의 개선점을 느끼지 못하고 있음.
- 그런데 건설보증시장이 개방될 경우, 손해보험사들은 공제조합보다 보증수수료를 높게 책정할 것(72.4%)으로 느끼고 있음.
- 특히 대형건설사인 원도급자 계열사로 있는 손해보험사 이용에 대한 압박을 예상(63.5%)하는 전문건설사 수가 매우 많음.
- 전문건설업계를 대상으로 했던 이번 인식조사에서 건설보증시장 개방에 대한 다음과 같은 문제점을 파악할 수 있음.

- 건설보증시장 개방을 주장하는 일각의 논리는 보증수수료의 인하를 유도하여 소비자인 건설사의 후생을 증진시킨다는 것이지만, 정작 대다수의 소비자에 해당하는 중소건설업체는 시장개방으로 보증수수료의 인상을 우려하고 있음.
 - 더욱이 현재의 공제조합 서비스에 만족하고 있으며, 건설관련 공제조합과 서울보증보험의 경쟁구도에 있는 현행 보증시장의 손해보험사에 대한 개방보다 더 효율적이다(49.1%)는 인식을 소비자 스스로가 지니고 있으며, 원하는 바임.
 - 오히려 전문건설업체는 손해보험사에 대한 건설보증시장 개방이 소비자 스스로의 선택권을 높여주는 것이 아니라, 대형 원도급자와 계열관계에 있는 손해보험사를 이용할 수밖에 없는 상황으로 가게 될 것으로 예측하고 있고, 이는 소비자의 선택권을 상당히 훼손시키는 결과를 초래하는 것임.
- 따라서 건설관련 공제조합은 이번 인식조사의 결과를 토대로 다음과 같은 향후 대응방안을 모색하는 것이 필요함.
- 상당수의 전문건설업체가 건설보증시장의 개방을 반대(49.2%)하지만 잘 모르겠다는 응답도 전체의 45.2%를 차지하고 있어 아직까지 문제의 중요성에 대한 인식이 매우 낮다고 볼 수 있음. 따라서 건설관련 공제조합이 보증시장 개방의 문제에 대처하기 위해서는 전반적인 인식 확대의 노력이 우선시 됨.
 - 만일 건설보증시장이 손해보험사에게 전면 개방된다면, 특정 보증기관 이용에 대한 권유·압박의 불공정거래를 어떻게 차단할 것인지, 그리고 신용도가 높은 대기업의 수수료 인하분이 상대적으로 신용도가 낮은 중소건설업체에 전가되는 문제를 어떻게 개선시킬 것인지에 대한 대책 마련이 시급해 보임.
 - 더욱이 손해보험사의 건설보증시장 진입이 공사이행보증의 확대와 맞물린다면, 공제조합 간 또는 공제조합과 타 보증기관과

의 이행보증상품에 대한 영업경쟁이 심화될 것이므로, 전문건설 공제조합과 같이 그간 이행보증 실적이 미미한 보증기관에서는 다양한 이행보증 상품 개발과 함께 적절한 심사 기준의 마련, 보증사고를 대비한 대체시공 및 실손보상의 문제 등을 앞으로 연구하여 내부경쟁력을 강화시켜야 할 것임.

- 또한, 건설관련 공제조합에서는 계약적 관계에서 제3자적 성격을 갖는 보증기관으로서의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 신용도가 낮은 부실 건설업체의 필터링 기능, 공사이행 리스크의 사전 스크린 기능을 갖추는 등 조합 자체의 대내외 신인도를 높일 수 있는 자구적 노력이 있어야 할 것임.
- 이러한 측면에서 건설관련 공제조합이 세계적인 신용평가회사로부터 신용평가를 받는 등 국제적 신인도 확보를 위한 노력을 수행하고, 이를 통해 해외건설시장에서의 건설보증 기능을 강화시키는 방안도 자구적 노력의 일환으로 고려될 수 있음.

- 이종광, 연구위원(jglee@ricon.re.kr)
- 유일한, 책임연구원(ihyu71@ricon.re.kr)
- 박선구, 연구원(parksungu@ricon.re.kr)
- 김은미, 연구원(kem9010@ricon.re.kr)