공사이행보증제도 개선 방안, 재검토 필요해

- 보증시장개방해도당장은덤핑방지효과난망, 보증금률상향도실손보상체계전제되어야

현재 최저가낙찰제 시행과 관련하여 저가 낙찰을 방지하기 위한 수단으로 운영되고 있지만, 공사이행보증제도는 당초 보증제도를글로벌스탠더드에적합하게개선하기 위해 도입되었다. 즉, 기존의 역무적 보증제도인 시공연대보증제도가 1997년 WTO 정부조달협정발효에의해개방된공공공사 시장에서 더 이상 정합성을 가지지 못함에따라이를대체할수있는보증제도로서공사이행보증제도가도입된것이다.

따라서 공사이행보증제도의개선방안도 최저가낙찰제 대상 공사의 덤핑 낙찰 방지라는관점에서가아니라보증제도의선진화라는관점에서찾아야할것이다.

공사이행보증제도는 최저가낙찰제 대상 공사에적용되는데, 지금까지는최저가낙찰제 적용 범위가 500억원 이상 PQ 대상 공사로 한정되어 최저가낙찰제 대상 공사를 수주할 수있는건설업체는사실상대형건설업체로제한되어있기때문에공사이행보증서 발급과 관련한 리스크가 크게 부각되지않았다. 그러나정부의계획대로2005년에 100억원이상공사, 2006년에모든공공공사로 최저가낙찰제가확대되면 공사이행보증서 발급 관련 리스크는 증가하지 않을 수없다.

이와관련하여공사이행보증제도개선방안에대한논의가제기되고있는데, 몇몇개선방안의타당성을재검토해보고자한다.

보증시장 개방해도 덤핑 방지 효과 미미

「국가계약법」시행령(제37조제2항)과회계예규 공사이행보증요령(제3조 제2항)에서는 건설공제조합과 보험 사업자 모두 공사이행보증서를발급할수있도록규정되어 있다. 그러나금융감독원이서울보증보험에게만 공사이행보증 상품을 인가하여 보험사업자중에는유일하게서울보증보험이건설공제조합과 함께 공사이행보증서를발급하고있다. 그런데두개의보증기관이보증서발급을독점하고 있어엄정한공사이행능력 심사를 통하여 보증서를 발급하고 수익성으로경쟁하기보다는시장지분을둘러싼인수경쟁및수수료인하경쟁을심화시키고있는것으로비쳐지고있다.

이에 따라, 시민단체나 정부 일각에서는 공사이행보증취급기관에은행과손해보험사를포함하는방향으로보증시장을개방하자는의사를자주표시하고있다. 은행의경우, 이미 해외건설공사를대상으로 공사이행보증서를발급하고있어리스크측면에서 우량한국내건설공사에대한공사이행보증업무를금지할근거를찾기가쉽지않다. 손해보험사의 경우에는 관련 규정의 개정 없이 손해보험사의 상품 인가 신고를 금융감독원이승인하기만하면바로공사이행보증서를발급할수있다.

조합의존적인 현제도, 근본적 개편절실

먼저, 단기적으로는 보증 시장의 개방으로보증기관간보증인수경쟁이과열될가능성이커보증기관의심사기능을통한저가낙찰방지 효과는미미할것으로예상된다. 장기적으로는독점 시장이경쟁 시장으로진화함에 따라보증기관이더 이상시장지분을가지고경쟁하기보다는선택적인보증인수를통한수익성위주의경영을할가능성이커저가낙찰방지를기대해볼수있을것이다. 하지만이경우보증시장개방은 보증 수수료 상승을 초래하여 건설업체의 부담을가중시킬수도있다.

공사이행보증 시장을 개방하기위해서는 선결되어야하는과제가있다. 먼저, 건설공제조합에의존하고있는현행건설보증제도를 근본적으로 개편하여야할것이다. 그리고 건설공제조합, 서울보증보험, 손해보험사 간의 업역을 상호 철폐함으로써 보증기관 간에 공정한 경쟁이 이루어지도록 유도하여야 할 것이다. 또한, 저가로 수주한 공사나 신용도가 낮은 건설기업에 대해서는 보증을거부할수있는토대를마련하는것도필요하다.

보증금률 상향, 실손 보상 체계 전제돼야

「국가계약법」시행령(제52조제1항)은공사이행보증서에의한보증금률을40%로 규정하고 있는데, 이는 20%인계약보증금률에 비해 상대적으로 높은수준이다. 공사이행보증의 경우 역무적 보증이 원칙이고 역무적 보상이 가능하지 않는 경우에만 금전적 보증을 규정하고 있어 높은 보증금률에도불구하고보증기관이부담하는리스크는 크지않다.

일부시민단체에서는 보증기관의 책임을 강화하기 위해 미국의 Performance Bond처럼보증금률을100%로상향조정할것을

공사이행보증제도의개선논의는 보증 제도의선진화를모색하는측면에서접근해야할것이다.

주장하고있다. 그런데Performance Bond의 경우, 보증금률100%는 보증 사고 발생 시계약금액전액을국고에귀속시켜야하는 것을 의미하는 것이 아니고 시공업자의 계약 불이행으로 발주자가 입은 경제적 손실을 보증기관이 계약금의 범위 내에서 전액보상해준다는의미로보아야한다.

따라서 보증금률을100%로 상향 조정하기위해서는현재계약보증금전액을국고로귀속시키는금전적보증규정을실손보상체계로전환하는것이선행되어야한다.

담보는 보증기관의 판단에 맡겨야

서울보증보험의 경우 사안에 따라(case by case) 신용도, 낙찰률, 보증금액, 보증잔액 등을 종합 평가하여 심사위원회에서 담보 징구 여부를 판단하여 대개 계약금의 10 20% 수준의담보를요구한다. 반면, 건설공제조합은낙찰률이50% 미만인공사에 대해 공사이행보증서를 발급할 경우 보증금액의100%에해당하는담보를징구한다.

담보징구는담보능력이없는부실기업이저가투찰을통해공사를수주하는것을 방지하기 위해도입되었다. 그러나일정수수료만 지불하면 금융기관으로부터담보를 빌릴 수 있어 담보 징구를 통한 저가 수주 방지는의미를상실하였다. 대신담보 징구는 건설기업의 금융 비용만 가중시키는 역할(보증 수수료는 0.15 0.2% 수준이나 담보차입에따른 연간이율은 1.5 2% 수준)을수행할뿐이다.

담보 징구가 보증기관의 공사이행능력 심사 기능을 강화하는 데 지장을 초래하기 때문에 공사이행보증제도의선진화 관점에서 담보 징구는 폐지되어야 한다. 하지만, 비록 담보 징구가 계약 상대자인 시공업자의 부족한 신용을 보증기관이 보충한다는 보증의원래취지에맞지않지만, 담보를받고 받지 않고는 보증기관의 자율적인 결정권에 속하는 것이므로 제도적으로 담보 징구를 금지할 수는 없다. 다만, 발주기관이 담보징구없이발행된보증서만받는등행정지도를통해보증기관이담보를받지않도록유도할수는있다.

장기적으로 담보 징구 문제는 보증시장 개방과함께 자연스럽게 해결될 것이다. 보증시장개방으로다양한보증기관이존재하면 신용 평가에 의해 건설기업의 공사이행능력을심사하는역량을강화하여경쟁력을 갖춘 보증기관은 담보를 요구하지 않을 것이나심사역량을 충분히갖추지못하여경쟁력이 부족한 보증기관은 담보 징구에 의존할수밖에없을것이기때문이다.

보상 방법은 발주자가 선택해야

현행 공사이행보증제도에서는역무적 보상이 원칙이며, 역무적보상이가능하지않는 경우에만 보증기관이 금전적 보상을 선택할 수 있도록 규정되어 있다(「국가계약법」 시행령 제51조). 보증서를 발급한 건설업체의부도가발생하더라도발주자하나에 수많은 건설업자가 대응하는, 수요 독점적 구조를 가진 건설시장의 특성으로 인해 역무적 보상만 수행할 경우 보증기관이 별다른손해를겪지않는다면보증 심사를소홀히 할 가능성이 많다. 따라서 역무적 보상 우선 원칙은 보증기관에게 책임과 권리를 주어공사이행능력심사를통해건설기업의 프로젝트수행에대한공사이행보증서를발급하거나 거부하도록 하는 공사이행보증제도의 선진화에 적합하지 않다는 인식이 많아졌다. 금전적보상 우선원칙의 필요성이 나온이유가여기에있다.

하지만, 공사 이행을 보증하는 이행보증제도의 취지를 감안하면, 공사진척과공사특성 등에 따라 발주기관이 판단하여 보상방법을선택할수있도록하는 방안이보다 현실적이다. 즉, 공사초기단계(예: 공정률 20% 이내)에는 금전적 보상을, 공사 준공단계(예 : 공정률80% 이상)에는 역무적 보상을원칙으로 하거나, 발주기관이 입찰 공고에서역무적보증혹은금전적보증을선택하고 이에 따라 차등적인 보증금률을 부과하는 방안을 생각해볼 수 있다. 예를 들면, 금전적 보상의 경우에는 보증금률을 10%로, 역무적 보증의 경우에는 보증금률을 30%로규정하는것이다.

최근 논의되는 공사이행보증제도의 개선 방안은 일반적으로 저가 낙찰 방지에 초점을 두고 있다. 하지만, 공사이행보증제도가 저가 낙찰 방지를 위해 기여할 수 있는 부분은 제한적이다. 공사이행보증제도의 개선 방안은 오히려 보증 제도의 선진화 측면에서 접근해야 할것이다. CJ

빈재익
한국건설산업연구원부연구위원
jipins@cerik.re.kr