건설보증 시장 개방 - ‘ 양극화 심화 ’감수할 것인가

- 중소업체에대한보증공급경색불가피, 정책적보증지원全無한현실간과 -

최근 정부가 추진하고 있는 건설 보증시장개방문제가급진전되고있다. 지난해11월국무총리실산하규제개혁기획단에서건설산업규제합리화방안의하나로건설보증시장 개방 로드맵을 수립하기로 결정한 이래, 공개토론회를거쳐관련부처협의가 진행되고있는것이다.

건설 보증시장 개방 문제는 수년 전부터 정책 당국과업계일각에서제기된바있었고 그 때마다 여러 개방 이유가 있었지만, 보증기관의입장에서보면수긍하기어려운 점이많았다.

덤핑 방지요구는건설보증시장원리에위배

이번 규제개혁기획단에서 제시한 건설보증시장 개방논리역시그러하다. 건설산업합리화방안은보증기능에의한덤핑방지와 보증 수수료 인하를 유도하기 위해서 손해보험사로의건설보증시장개방이필요하다고하고있다.

첫째, 건설 보증 기능에 의한 덤핑 방지 요구는최저가낙찰대상공사확대를 위한 전제 조건으로서 일각에서 제시되어 온 것인데, 이러한요구는건설보증의원리상문제가있다.

보증기관은 건설업체가 제출한 구체적인 입찰가를 근거로 보증하는 것이 아니고 건설업체의 총체적인 재정적 능력에 따라 보증하는것이때문에, 개별공사의덤핑방지와 건설보증은 직접적인 관련성을 찾기 어렵다.

지난5년간공사이행보증현황을보더라도, 참여업체가시공능력상위100대기업으로 국한돼 있었고 연평균 최저가 공사 수주 건수도1 2건에불과했기때문에, 설령덤핑수주가있었다한들이것만을 가지고 건설 보증기관이 보증을 거부할 이유는 없었던것이고, 이를강제하는것자체가시장경제원칙에서벗어난관치 금융적사고에서비롯된것이라할수있는것이다.

2004년의 경우, 시공능력100대기업의 국내 건설 수주액은 41조원으로 업체당 평균 수주 금액이 4,100억원인 데 비해 최저가 공사 수주액은 6조원으로 업체당 평균 최저가 공사 수주 금액은 600억원에 불과하며, 대형업체인H건설의경우최근수년간 연평균 건설 수주액이 7~8조원에 이르지만, 2005년도 최저가 공사 수주 금액은 2,300억원에불과하다.

다시말해, 연평균수천억, 수조원을수주하는상위업체에게단지한두차례저가수주가 있었다고 해서 보증 인수를 거부해야 한다는 것은 보증시장의 원리에서 크게 벗어난것이다.

또한, 건설보증에의한덤핑방지가글로벌 스탠더드로 이해되고 주장되고 있지만, 주요선진국현황을보면이러한기능은실제로그유례를찾기어렵다. 일각에서주장하는 미국시장에서도 실재하지 않으며, 이는 2002년도 EU 집행위원회에서 건설 보증의덤핑방지기능을모색하기위해미국보증시스템을조사한결과덤핑입찰과보증 시스템은 직접 관련성이 없다는 사실을 공식 확인한 바 있고, 기타 주요 선진국의 상황도마찬가지다.

따라서, 공사 덤핑 수주 방지는 기획-발주-입찰-낙찰을 거치는 일련의 국가 계약 시스템에서 담당해야할 것이며, 이러한 시스템의 운용상 허점으로 인해 발생한 공사 덤핑 수주 문제를 보증기관의 책임으로 전가하는 것은 주객이 전도된 주장이라 하지 않을수없는것이다.

보증 수수료 인하 유도도 한계

둘째, 시장개방을통한보증수수료인하 유도는 그 한계가 분명하다는 점을 지적하고자 한다. 조합원인 건설업체의 이익을 목적으로 하는 공제조합의 특성상 영리 목적의 손해보험사와는 수수료 수준에 현저한 차이가 발생할수밖에없다. 이러한사실은 지난 5년 간 공제조합의 수수료가 경쟁 업체의 절반 수준에 불과하다는 사실에서 잘 증명되며, 그 수익마저도배당을 통해조합원에게 환원되고 있다(2005년 당기순이익금 560억원(76%) 업계환원).

물론, 시장개방으로인해건설보증시장 자체가 세분화 내지 양극화될 것이기 때문에소수상위대형업체는수혜가있겠지만, 대다수중소건설업체는오히려상당폭의보증수수료인상부담을피할길이없게된다. 또한, 보증시장 전체 측면에서는 상위우량 업체를 대상으로한과당출혈경쟁으로보증기관의 부실화 내지 건설 보증시장의 건전한 발전을 저해한다는 점에서 커다란 문제를내포하고있을뿐아니라, 우량섹터에서의보증수수료덤핑으로인해보증심사가더욱소홀해져, 앞에서언급한덤핑방지는더욱요원한일이되는것이다.

이상과 같은 사실을 무시하고 현재의 건설보증운용이나공제조합시스템또는건설 보증시장의 과점 구조가 마치 건설산업의 발전을 역행하는 것처럼 주장하는 것은 넌센스라고생각한다.

개방시에는 대·중소 업체간 양극화 심화

다음으로, 건설보증시장개방에따른문제점을 지적하고자 한다. 건설보증시장 개방으로 인한 최대의 문제는 건설산업 양극화를 심화시킨다는 점이다. 건설산업은 다른 산업과 달리, 업 영위를 위해 다양한 보증이 필요하다는 특성이 있다. 즉, 건설 보증의원활한제공이야말로수주활동 등 건설업영위에 필수적인요소라는 것이다. 따라서, 시장 개방을검토함에 있어서는원활한보증공급, 특히건설업체의대다수를차지하는 중소기업에 대한 보증 지원이 전제되어야하는것이다.

그런데, 일반손해보험사의시장진입목표는상위우량기업과보험사계열건설기업에있는것이지, 대다수중소건설업체에 있지않기때문에중소기업에대한보증지원에는분명한한계가있다는것이다.

반면, 건설공제조합은 지금까지 대다수 건설업체를 위한 보증 지원 역할을 충실히 수행해왔다. 보증지원규모면에서건설공제조합은정책기관인신용보증기금연간보증 실적의 40%에 달하는 12조원(공제조합 연간 보증 실적의 60%)을 중소업체를 위해 보증하고있으며, 그것도경쟁업체의절반 수준의보증수수료로공급하고있다.

지난10년간통계를보더라도, 건설공제조합은 중소 건설업체의 위험(high risk)에 비해 상당한 염가(lower prices)로보증 지원함으로써 공익적·정책적 역할을 충실히 수행해왔으며, 대다수 중소건설업체는조합의보증인수조건이경쟁업체보다월등함을매일매일의시장에서확인하고있다.

그러나, 건설 보증시장이 개방되면 건설공제조합을통한이러한보증지원은더이상기대하기어렵게된다. 즉, 중소건설업의 발전을 지원하는 조합의 특수한 정책적 기능이매우 위축된다는 것이다. 시장 개방으로 건설공제조합 수수료 수입의 상당 부분을차지하는시공능력상위50대기업과재벌 계열 건설기업에 대한 계열 손해보험사의 무차별적 보증 인수로 건설공제조합은 상당한 수익 기반을 상실하고 상대적으로 신용 열위에 있는 중소기업을 주보증 대상으로하게되기때문에, 중소건설업체에대한 보증 수수료 인상과 보증 한도 축소 등 지금까지경험하지 못한보증공급경색국면에직면할것이기때문이다.

그렇다면, 현재 건설공제조합 이외에 중소건설기업을위한건설보증지원기관이 있는가? 아니면, 미국과 같이 중소기업에 대한보증손실을정부가보전하는보증지원정책이있는가?

누구를위한개방인가…면밀한검토필요

우리가 우려하는 것은 바로 이러한 문제다. 정책적보증기관이나보증지원정책이 전무한 현실에서, 대다수 건설업체에 대한 영향이나대책에대한면밀한검토없이건설보증시장개방이전광석화처럼추진되고 있는것은우리건설산업에큰불행이며, 과연누구를위한건설보증시장개방인지묻지않을수없다.

따라서, 건설 보증시장 개방을 추진하고 있는관계당국은개방추진에앞서이와같은 문제점에대한 충분한 검토를선행해야 할것이다.

신병선
건설공제조합기획부장