건설 보증의 역할과 시장 개방의 5대 선결 과제

- 공정한 경쟁 룰 구축, 시장안정 및 소비자 보호 기능 반드시 담보할 수 있어야 -

최근 우리나라뿐만 아니라 전 세계를 공포로 몰아넣은 금융위기에 대하여 많은 학자와 경제인들은 여러 가지 원인을 지적하고있다. 이를정리해보면저금리지속에따른 유동성 확대, 증권화 및 파생 상품 등을 통한 과도한 레버리지, 금융기관의 방만한 대출, 그리고 무엇보다도 금융 시스템에 대한감독당국의감독및규제의소홀을주범으로꼽고있다.

그동안 금융시장은 신자유주의 시장경제에서 무한 경쟁과 규제 완화를 최고의 가치인양주장하였다. 그결과세계주요국가가 금융기관에약1,598조원이라는천문학적인 공적 자금을 투입하였으나 누구도 그 끝을 예측하기어려운금융위기로이어졌다.

건설 보증의 조정 · 지원 · 보호역할

그렇다면 국내 건설 보증시장은 어떠한가? 일부정부부처와대형손해보험사는규제 완화와 소비자 이익 보호라는 명분하에 보증보험시장 개방을 지속적으로 주장하고 있다. 그러나 이러한 주장은 보증보험시장의 개방이 건설 보증시장에 미치는 영향이나파급효과에대한그어떤심도있는연구와분석을근거로하지않고있다. 그럼에도 불구하고시장에서는개방을당연히받아들일 수밖에 없는 글로벌 스탠더드(global standard)로인정해버리고만것이다.

시장경제체제에서경쟁을도입하자는주장은 당연하겠으나 경쟁에 있어서 공정한 룰, 시장의안정및소비자보호역시개방에 앞서 반드시 고려되어야할 사항이다. 이러한시장개방의선결과제는건설보증의세 가지역할에서찾을수있을것이다.

우선건설보증은건설시장의조정자역할을수행한다. 건설보증기관은부실및부적격 업체에 대한 스크린 기능을 담당하여 건설산업의안정과건전한발전에기여해야한다. 그러나 무분별한 개방은 보증기관의 과당경쟁과심사능력부족및계열사간보증 등을초래할개연성이커서보증기관의주요 기능이상실될우려또한증폭되는것이다.

다음으로, 건설보증은건설산업경영활동의 지원자 역할로서 중소 건설사에 대한 신용보강기능과건설산업지원등정책적 금융기관으로서의 기능을 담당하고 있다. 따라서 개방 이후에도 이러한 기능을 수행하는기관은유지되어야한다.

마지막으로, 건설 수요자에 대한 보호자 역할을 꼽을수 있다. 보증기관의건전성을 유지하여 건설 수요자인 발주자의 위험을 담보하는한편, 보증사고시공사시공을보장하는역무이행능력등보증상품의질이 확보되어야한다.

시장 개방의 5대 선결 과제

이러한 건설 보증기관의 역할이 건설 보증시장개방이후에도지속적으로유지되지 위해서는 다음과 같은 5가지 선결 과제가 반드시 해결된 이후에 개방이 논의되어야 할것이다.

첫째, 보증보험사와같은 전업사 형태의 경쟁방식으로 개방되어야한다. 일반손해보험사에게 보증시장이 개방된다면, 보험인수를조건으로한보증인수등의불공정거래를유발하며, 보험또는보증사업의위험이 상호 전이됨으로써 계약자의 피해가 우려되는 문제점을 안고 있다. 즉, 보증 부분에서막대한손실을입을경우같은손해보험사에가입한대다수의보험계약자들은 전혀 성격이 다른 위험으로부터 피해를 보게 되는 것이다. 우연한 사고(accident를) 담보하는 손해보험과 채무 불이행(default)을담보하는보증은그성질이다를뿐만아니라보증의성격은사실상여신(與信)의일종으로일반손해보험과본질적으로상이하기때문이다. 또한전업사형태의경쟁도입은신규시장진입자가건설보증기능을수행할수있도록최소한의인가요건또는사업 영위에 대한 통일된 기준 적용 등도 법체계상필요하다.

둘째, 손해보험사의계열사에 대한 보증인수를금지하여야한다. 더나아가서 대형 손보사간 담합으로 상대방 소속 계열 건설사에대한교차보증역시반드시막아야할 과제이다. 미국의 경우 대부분의 보험사는 투명한 지배 구조를 지니고 있어 계열사간 불공정거래를찾아보기힘들지만우리나라의 경우 대형 손해보험사는 대부분이 거대 산업군을 형성하고 있는 재벌 계열 회사로서 불공정 거래가 유발될 가능성이크다(공정거래위원회국정감사자료에의하면재벌의 계열 손보사 보험 인수 비율은 대부분 90%를상회함, 아래표 참조). 이러한국가별시장여건의차이가바로보증시장개방을 단순히 글로벌 스탠더드만으로 거론할 수없는부분이다. 더욱이국내원수손해보험사10개사가운데6개사의그룹계열사로 대형건설사가있다. 공동도급과하도급등을통한이들건설사들의시장지배력을감안한다면 이 문제가 기우로만 지나칠 사항이아니다.

셋째, 건설 보증기관의 역할을 수행하기 위해서는충분한자본, 역무이행 · 공사수행능력심사등의전문성을갖춘사업자에 한하여 진입을 허용하는 등 엄격한 건설보증제도의법제화가이루어져야한다.『건설산업기본법』에 근거하여 건설 관련 법령을 준수하고수십년동안건설보증을취급해온 건설공제조합과 달리『보험업법』에 근거한손해보험사에게관계법령의준수, 건설보증의전문적보증심사등을기대하기란 어려울 것이다. 이는 결과적으로 건설보증시장의 혼란만 가중시킬 것으로 예상된다.

넷째, 건설관련공제조합에대한불공정한제반법령의개선이전제되어야한다. 보험사와 달리 건설 관련 공제조합은 법령에 의하여 제한된 상품 범위와 건설업자만으로 한정된 고객 범위를 갖고 있다. 공정한 경쟁이 이루어질 수 없는 게임이라는 것이다. 그이외에도대손충당금손금산입비율의 차등, 자산 운용 범위의 한정, 해외건설보증취급제한등불공정한제도에대한개선이선행되어야한다.

마지막으로, 건설 보증시장 개방은 단계적 절차를 거쳐 진행되어야 한다. 당초 2008년4월시행예정이던4단계방카슈랑스가불완전판매와은행의우월적지위남용 등의 부작용으로 사실상 완전히 철회되었던것과같이보증시장개방에따른시장의부작용이발견될경우다음단계의개방 추진에대한재고가가능하다. 건설산업및 보증시장의 혼란과 공제조합의 충격을 최소화할수있기때문이다.

무조건적 개방이 글로벌 스탠더드인가

'금융산업은규제산업'이라는말이가슴에 절실히와 닿는 현 시점에서 자율 경쟁, 겸업화 등 무조건적인 규제 완화만이 정답이 될 수는 없을 것이다. 시장의환경과 여건에맞는적절한규제와감독이뒤따를때 비로소 모든 산업의 뒷받침이 되는 금융산업의 꽃이 활짝 피게 될 것이라는 점을 상기해볼 때이다.

김용기
건설공제조합기획부장

재벌의 계열 손보사 보험 인수 현황(2003/2006)

회사	비율	회사	비율
삼성	96.2/97.8	GS	72.1/80.8
현대차	99.8/94.5	LS	99.3/99.6
현대중공업	95.8/2.0	한진	96.2/12.3
현대	98.4/99.5	한화	39.6/68.8
LG	89.8/99.9	동부	89.2/90.3

자료: 공정거래위원회국정감사자료(김영주국회의원), 2007. 10.