

건설산업동향

# 일본의 공사이행보증제도와 시사점

이상호·빈재익

2005. 2. 24

- 문제 제기 ..... 3
- 신이행보증제도 도입 배경 ..... 4
- 신이행보증제도 주요 내용 ..... 4
- 공공공사용 이행보증증권 ..... 9
- 한국 및 미국의 공사이행보증제도와 비교 ..... 12
- 시사점 ..... 17

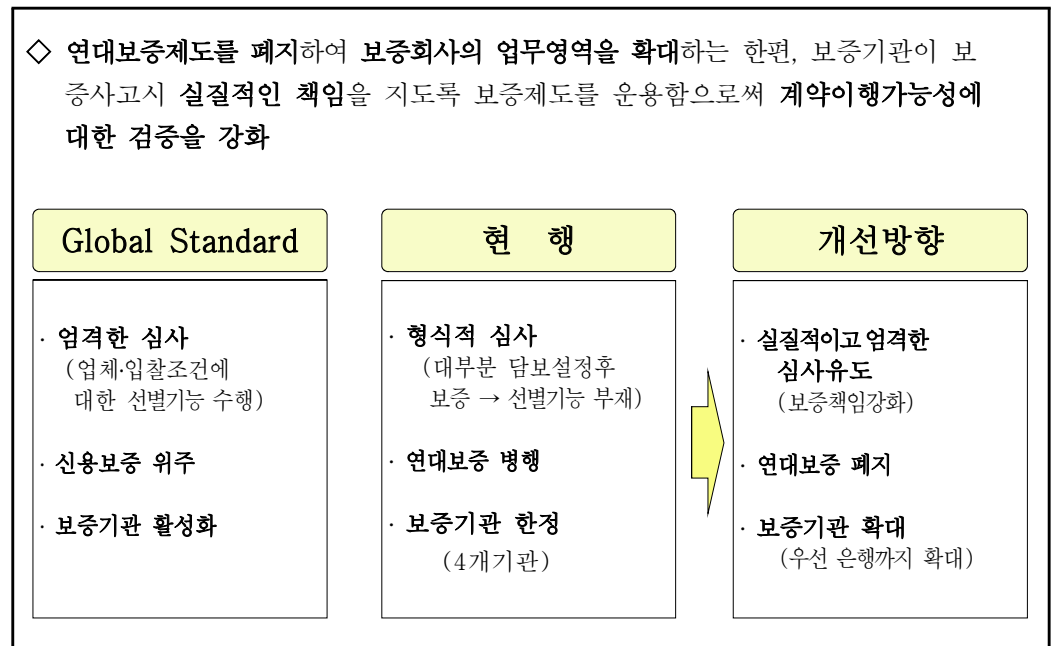
## 요 약

- ▶ 일본의 공공공사 계약보증에서 역무적 보증은 공사완성보증인제도를 통해 이루어졌으나, 동 제도가 담합을 조장하는 등 건설산업 선진화에 장애로 작용함에 따라 이를 대신할 수 있는 공공공사용 이행보증증권 도입을 주내용으로 하는 신이행보증제도를 1996년에 도입
  - 손해보험사가 취급하는 공공공사용 이행보증증권은 금전적 보증과 역무적 보증이 모두 가능한 상품으로, 이의 도입을 통해 일본의 이행보증제도는 공사완성보증인제도를 중심으로 한 이행보증 체계에서 금전적 보증을 중심으로 하는 이행보증 체계로 전환
- ▶ 신이행보증제도는 공공공사용 이행보증증권, 이행보증보험과 같은 계약보증금의 납입이 면제되는 경우와 은행 등 금융기관 보증과 선불금보증의 계약보증특약과 같은 계약보증금의 납부를 대신하는 담보조치로 구분
  - 1998년의 경우, 정부발주 공사에서 가장 많이 채택된 이행보증상품은 선불보증의 계약보증특약이었으나, 금액기준으로는 공공공사용 이행보증증권이 가장 큰 비중을 차지
  - 지방공공단체 발주 공사의 경우에는 선불보증의 계약보증특약이 건수 및 금액 기준에서 가장 큰 비중을 차지하였고, 건수 기준으로는 이행보증보험, 금액 기준으로는 공공공사용 이행보증증권이 그 다음을 차지
- ▶ 공사완성보증인제도를 대체하기 위해 도입된 공공공사용 이행보증증권은 금전적 보증뿐만 아니라 역무적 보증도 제공하여 금전적 보증의 한계를 극복할 수 있는 제도적 장치로 인식
  - 발주자가 금전적 보증을 선호하는 경우 보증요율은 10%수준에서 정해지고, 역무적 보증을 요구하는 경우에 보증요율은 30%수준에서 결정
  - 금전적 보증은 해당 보증요율에 따라 보증금을 지불하는 것으로 보증 책임을 다하게 되어 공공공사의 완성을 담보하지 못하고, 공사 완성에 추가비용이 드는 경우 발주자의 손실도 담보하지 못하게 되는데, 이러한 한계들은 공공공사용 이행보증증권이 제공하는 역무적 보증을 통해 극복 가능
- ▶ 일본과 미국의 공사이행보증제도를 한국의 제도와 비교해볼 때, 다음과 같은 시사점 도출
  - 보증기관의 범위 확대와 관련하여, 일본과 미국의 예를 보면, 전업 보증회사만 해야 한다거나 손해보험사가 해야 한다는 원칙은 발견할 수 없고, 각국의 구체적인 사회, 제도적 환경에 의해 결정되고 있기 때문에 국내에서도 보증시장의 개방을 통해 지향하는 목표와 금융환경, 그리고 각 금융기관의 역량을 고려하여 확대 대상 선정 필요
  - 미국이나 일본에서 운영되는 선진적인 제도에 따르면, 법이나 규정으로 특정 보증방법을 원칙이라고 규정하지 않고 보증기관이나 발주기관에 자율권을 부여함으로써 보증 계약의 주체들이 상황을 판단하여 가장 유리한 보증방법 선택 가능

## ■ 문제 제기

- 2004년 6월 재정경제부는 공사이행보증 인수에 따른 책임을 부과함으로써 보증기관의 엄격한 보증심사를 유도하기 위한 내용을 담은 보증제도 개선방안 발표
- 은행과 손해보험사를 대상으로 공사이행보증서를 취급할 수 있는 보증기관의 범위 확대
- 현행 역무적 보증 우선 원칙을 금전적 보증 우선 원칙으로 대체

<그림-1> 재정경제부의 보증제도 개선방안



자료 : 재정경제부 (2004), “국가계약제도 개선 추진계획 (안)”

- 이하에서는 1996년에 도입된 일본의 신이행보증제도에 대해 조사하고, 미국 및 한국의 경우와 비교하여 향후 공사이행보증제도 개선방안에 대한 시사점 도출

## ■ 신이행보증제도 도입 배경

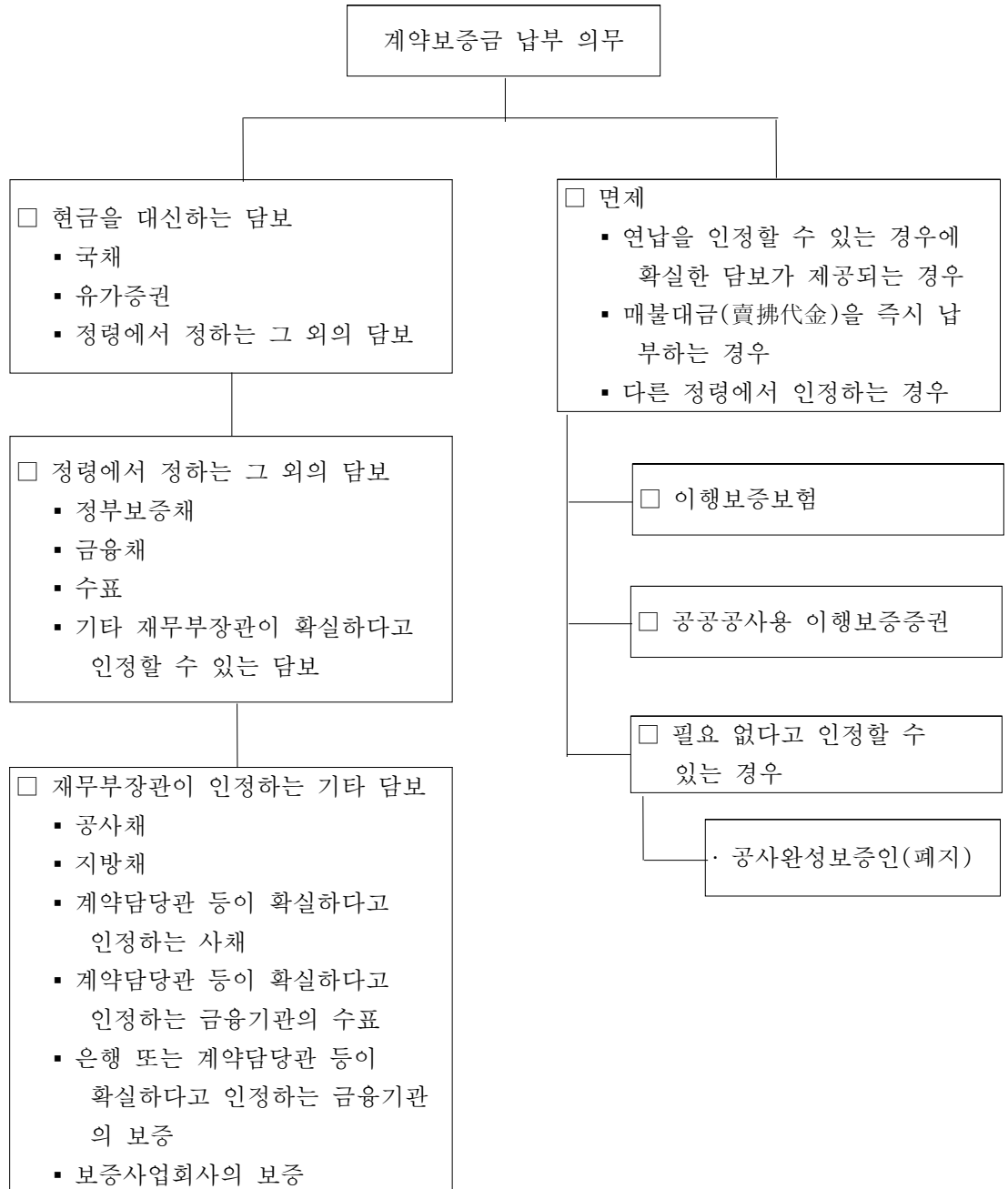
- 1995년 이전 일본의 공공공사의 계약보증제도에서 역무적 보증을 담당하는 것은 공사완성보증인제도
  - 동 제도에 관해서는 경쟁관계에 있는 건설업자가 아무런 대가 없이 다른 건설업자를 보증한다는 모순, 공공공사 입찰의 일반적인 형태인 지명경쟁입찰방식에서 상대 지명업자가 보증인이 되어 대체시공을 하게 될 경우 낙찰자보다 높은 가격에 입찰한 자가 공사를 인수하는 불합리성, 담합 조장 가능성 등의 문제점 제기
- 1993년 시작된 공공공사의 입찰·계약제도 개혁정책 하에서 공정한 경쟁을 저해하는 공사완성보증인제도의 폐지 제기
- WTO 정부조달협정이 1996년 1월 이후 발효됨에 따라 외국기업에 대해 진 입장벽으로 작용할 수 있는 공사완성보증인제도 폐지 필요
- 공사완성보증인제도의 문제점을 해소하고 보증제도를 선진화하기 위해 1996년 신이행보증제도를 도입
  - 공사완성보증인제도를 중심으로 한 역무적 보증체계에서 금전적 보증을 중심으로 하는 이행보증체계로 전환
  - 금전적 보증뿐만 아니라 역무적 보증도 가능한 공공공사용 이행보증증권이 도입되어 손해보험사가 취급

## ■ 신이행보증제도 주요 내용

- 『회계법』에 의한 계약보증체계 :
  - ① 계약보증금 납부
  - ② 계약보증금을 대신하여 담보가 되는 유가증권 등의 제공
  - ③ 은행 또는 발주기관이 인정하는 금융기관의 보증
  - ④ 공공공사용 이행보증 증권에 의한 보증
  - ⑤ 이행보증보험

- ⑥ 계약보증의 면제 : 건설회사의 채무불이행 가능성이 매우 낮고, 채무불이행에 따른 피해가 매우 작다고 판단하는 경우에는 발주자에 의한 계약보증 면제 가능

<그림-2> 회계법 상의 계약보증체계



자료 : 동일본건설업보증주식회사(1996), 『계약보증의 안내』.

- 신이행보증제도는 크게 계약보증금의 납입이 면제되는 경우와 계약보증금의 납부를 대신하는 담보조치로 구분 가능
- 계약보증금의 납입이 면제되는 경우에는 종래부터 있던 이행보증보험과 신이행보증제도를 위해 신설된 공공공사용 이행보증증권이 해당
- 계약보증금의 납부를 대신하는 담보조치에는 종래부터 있던 은행 등의 금융기관 보증과 새로이 선불보증사업회사가 선불보증에 부대하여 인수하는 계약보증특약이 해당

<표-1> 이행보증상품비교

구분	공공공사용 이행보증증권	이행보증보험	계약보증특약	금융기관보증
보증기관	손해보험사	손해보험사	전불금보증회사	은행 등 금융기관
법적성격	민법상의 연대보증	상법상의 보험	민법상의 연대보증	민법상의 연대보증
계약형태	보증위탁계약 (손보사와 도급업자) 채무보증계약 (손보사와 발주자)	발주자를 피보험자로 하는 도급업자가 보험계약자가 되는 보험계약	보증위탁계약 (보증회사와 도급업자) 채무보증계약 (보증회사와 발주자)	보증위탁계약 (은행과 도급업자) 채무보증계약 (은행과 발주자)
보증금액	금전적 보증 : 계약금액의 10% 역무적 보증 : 계약금액의 30%	계약보증금 상당액 (계약금액의 10%)	계약보증금 상당액 (계약금액의 10%)	계약보증금 상당액 (계약금액의 10%)
보증요율	기본요율 A급공사 : 0.78% B급공사 : 1.11% C급공사 : 1.44% 각종 할인, 할증	기본요율 A급공사 : 0.78% B급공사 : 1.11% C급공사 : 1.44% 각종 할인, 할증	0.45% ~ 0.72% <sup>1)</sup>	표준적인 요율 없음
보증내용	발주자가 이행청구를 하면, 손보사는 ① 공사의 완성 (역무적 보증) ② 보증금액 지불 (금전적 보증) 중 하나를 선택	손해배상 예정액인 보험금을 지급	손해금액 상당액을 지급	손해금액 상당액을 지급

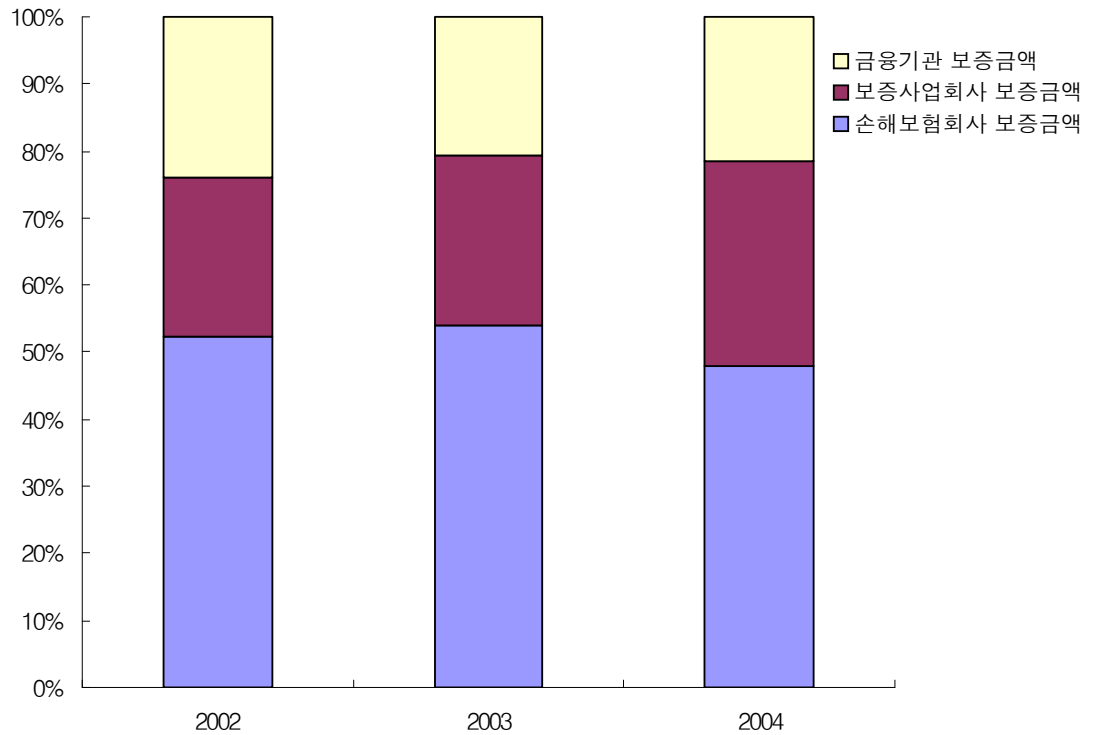
자료 : 동일본건설업보증주식회사 (1996), 『계약보증의 안내』.

1) 동일본건설보증주식회사의 계약보증특약 요율

구분	보증요율
300만엔 이하	0.45%
300만엔 초과 1,000만엔 이하	0.65%
1,000만엔 초과 2,000만엔 이하	0.68%
2,000만엔 초과 5,000만엔 이하	0.68%
5,000만엔 초과 1억엔 이하	0.72%
1억엔 초과	0.72%

은행보증, 선불금보증회사의 계약보증특약, 손해보험사의 이행보증보험 등은 금전적 보증만 가능한 상품인 반면, 손해보험사가 취급하는 공공공사용 이행보증증권은 발주자가 제시하는 보증금률에 따라 보증기관이 금전적 보증과 역무적 보증 중 하나를 선택하여 보증채무 이행 가능

<그림-3> 보증기관별 국토교통성 직할공사 이행보증비율



자료 : 동일본건설업보증주식회사 (2004), “제17회 일한-한일 건설보증기관협회 회의 건설공제조합으로부터의 질의사항 등에 대한 회답”

- 정부 발주공사의 경우 신이행보증제도 이용 현황<sup>2)</sup>

·1998년의 경우 정부가 발주한 공사는 건수로 47,992건, 도급계약금액으로는 2조 9,693억엔에 이르는데, 이중 신이행보증제도를 이용한 공사는 23,426건(48.8%)으로 도급계약액은 2조 3,147억엔(78.0%), 보증(보험)금액은 2,323억엔 수준

·이행보증상품 중에서, 건수 기준으로는 가장 이용 빈도가 높은 것은 선불보증의 계약보증특약(36.7%)

2) 草前耕造(2000), 『公共工事契約と新履行保証制度』(일본평론사)에서 인용된 조사 참조

·보증(보험)금액 혹은 도급계약금액 기준으로는 공공공사용 이행보증증권(두 가지 기준에 대해 모두 32.2%)

·기관별로는 건수 기준에서는 전불금보증을 독점하는 북해도, 동일본, 서일본 등 3개 건설업보증회사의 비중이 36.7%로 가장 크고, 보증(보험)금액 혹은 도급계약금액 기준으로는 손해보험사가 각각 40.8%, 40.7%로 가장 큰 비중 차지

<표-2> 신이행보증제도 이용 현황(1998년, 정부발주공사)

(단위 : 건, 억엔, %)

구분	금액			비중		
	건수	보증(보험)금액	도급계약액	건수	보증(보험)금액	도급계약액
전체 <sup>3)</sup>	47,992	-	29,693	-	-	-
신이행보증제도 <sup>4)</sup>	23,426	2,323	23,147	48.8	-	78.0
이행보증보험	2,601	199	1,962	11.1	8.6	8.5
공공공사용 이행보증증권	5,423	747	7,444	23.1	32.2	32.2
선불보증의 계약보증특약	8,606	682	6,803	36.7	29.4	29.4
금융기관 보증	6,451	680	6,785	27.5	29.3	29.3

자료 : 草前耕造(2000), 『公共工事契約と新履行保証制度』

- 지방공공단체 발주공사의 경우 신이행보증제도 이용 현황<sup>5)</sup>

·지방 공공단체가 1998년에 발주한 공사는 건수로 471,717건 도급계약 금액으로는 9조 678억엔에 이르는데, 이중 신이행보증제도를 이용한 공사는 157,407건으로 도급계약액은 3조 3,080억엔, 보증(보험)금액은 3,278억엔 수준

·가장 널리 이용되는 신이행보증상품은 건수 기준, 보증(보험)금액 혹은 도급계약금액 기준 모두 선불보증의 계약보증특약인데 그 비중은 각각 43.3%, 42.1%, 41.6%

3) 조사에 응한 기관에 한함. 건설성통계에 의한 공사착공금액이 29,838억원이므로 99.5%가 조사에 응했음을 알 수 있음.  
 4) 신이행보증제도의 비중은 전체에 대한 수치이며, 이행보증보험, 공공공사용 이행보증증권, 선불보증의 계약보증특약, 은행보증의 비중은 신이행보증제도에 대한 수치임.  
 5) 草前耕造(2000), 『公共工事契約と新履行保証制度』(일본평론사)에서 인용된 조사 참조



·기관별로도 3개 건설업보증회사의 비중이 가장 크고 그 다음은 건수, 보증(보험)금액, 도급계약금액 기준으로 각각 30.6%, 42.1%, 38.6%의 비중을 차지하는 손해보험회사이고, 은행은 17.8%, 14.3%, 14.8%의 비중으로 그 다음을 차지

<표-3> 신이행보증제도 이용 현황(1998년, 지방공공단체)

(단위 : 건, 억엔, %)

구분	금액			비중		
	건수	보증(보험)금액	도급계약액	건수	보증(보험)금액	도급계약액
전체 <sup>6)</sup>	471,717	-	90,678	-	-	-
신이행보증제도 <sup>7)</sup>	157,407	3,278	33,080	33.4	-	36.5
이행보증보험	28,830	530	5,302	18.3	16.2	16.0
공공공사용 이행보증증권	19,418	849	7,490	12.3	25.9	22.6
선불보증의 계약보증특약	68,174	1,380	13,748	43.3	42.1	41.6
금융기관 보증	27,950	468	4,906	17.8	14.3	14.8

자료 : 草前耕造(2000), 『公共工事契約と新履行保証制度』

## ■ 공공공사용 이행보증증권

- 공사완성보증인제도를 대체하기 위해 도입된 공공공사용 이행보증증권은 금전적 보증뿐만 아니라 역무적 보증도 제공하는데, 이로 인해 금전적 보증제도의 한계를 극복할 수 있는 제도적 장치로 평가

- 공공공사용 이행보증증권에 의한 보증과정

·발주자와 시공업자간의 공사계약을 전제로 시공업자와 보증회사는 보증위탁계약을 체결하고, 보증위탁계약을 근거로 발주자는 보증회사와 보증계약 체결

·주채무자인 시공업자가 계약채무를 이행하지 못하는 경우<sup>8)</sup>, 보증계약

6) 조사에 응한 기관에 한함. 건설성통계에 의한 공사착공금액이 95,695억엔이므로 94.8%가 조사에 응했음을 알 수 있음.

7) 신이행보증제도의 비중은 전체에 대한 수치이며, 이행보증보험, 공공공사용 이행보증증권, 선불보증의 계약보증특약, 은행보증의 비중은 신이행보증제도에 대한 수치임.

8) 『신공공공사청부계약표준약관』에 따르면 발주자에 의한 계약해지는 다음의 경우에만 가능하다.

① 도급업자가 공기 내에 공사를 완성할 수 없는 것이 명확한 때

에 따라 보증회사는 발주자에게 보증금을 납입하거나 대체업자를 선정하여 공사를 완성하는 방안을 선택할 수 있음.

·보증회사는 보증금액과 대체업자 선정에 필요한 비용부담을 비교하여 보증채무이행 방법을 선택

·발주자가 역무적 보증을 필요로 하는 경우에는 보증금율을 높게 설정하여 보증기관이 역무적 보증을 선택하도록 유도하는데, 『공공공사표준 청부계약 약관』에서는 역무적 보증이 필요한 경우, 보증금률을 30%로 예시

·반면, 금전적 보증을 선택할 경우에는 보증금률을 10%로 예시<sup>9)</sup>

·따라서 발주자는 역무적 보증을 요구할지, 금전적 보증을 요구할지를 입찰공고에서 계약체결시 제출해야 하는 공공공사용 이행보증증권의 보증금률을 10% 또는 30%로 규정함으로써 분명하게 명시

- 이행보증증권하에서 금전적 보증을 선택할 경우 보증금액으로 계약금액의 10%만 지급하면 더 이상 추가 부담이 없는 반면, 역무적 보증을 선택할 경우는 공사전체의 하자담보 보증 등 보증기관이 담보해야 하는 부담이 금전적 보증에 비해 상대적으로 커, 보증이행방법에 따른 부담만을 고려할 때, 보증기관으로서는 역무적 보증을 선택할 동인이 없으나 역무적 보증이 선택 되도록 하는 금전적 보증의 한계 존재

① 금전적 보증이행방법에 의해 보증금을 수령하기 위해서는 계약해제 절차가 필요하지만, 발주자의 입장에서 계약해제 절차는 번거롭고, 특히, 동일 발주자와 도급계약건수가 많은 도급업자가 도산한 경우, 계약해제 절차의 중복 수행은 발주자에게 부담으로 작용

② 금전적 보증이 이루어지고 나면 발주자는 도산한 도급업자에 의해 계약이 이행되지 않은 부분을 완성시키기 위해 재발주 절차를 밟아야 하는데, 보증기관이 지불한 보증금을 우선적으로 공사의 완성에 사용할 수 있다고 해도, 공사금액이 일정 금액 이상이면 의회 승인 등 예

② 도급업자가 공사의 이행불능을 인정한 경우

③ 도급업자가 부정이 있는 경우

9) 일반적으로 10%의 보증금률은 발주자가 입은 금전적 손해를 보상하기에는 불충분한 수준으로 인식됨.

산조치를 거치는데 많은 시간이 걸려 공사의 완성 지연 불가피

- ③ 금전적 보증의 경우, 발주자는 보증금 이외에 공사 미완성 부분을 완성시키기 위한 재발주 계약과 관련하여 추가 계약금액이나 업무비용, 원도급자에 의한 완공부분의 검사비용, 원도급자의 완공부분에서 발견된 하자의 보수비용 등을 보증기관에 요구할 수 없다는 점을 감안하면, 금전적 보증은 공공공사의 완성을 담보하는 측면에서도, 발주자의 손해를 담보하는 측면에서도 일반적으로 불충분
- ④ 특히, 도산한 원도급업자의 완공부분에서 하자를 발견한 경우 이미 파산한 원도급업자나 보증금을 전액 지불한 보증기관에 보수를 요구할 수 없어, 재발주 계약 속에 원도급업자의 완공부분의 하자담보를 포함하는 경향이 있는데, 이로 인해 재발주 가격 인상 초래

- 공공공사용 이행보증증권에 의한 역무적 보증은 발주자가 승인하는 건설업자에게 도급계약을 대체이행시키는 방식
  - 일반적으로, 손해보험사가 보증책임을 부담하는 계약금액의 30% 보증금액 한도에서 대체시공업자가 도급계약 상의 채무를 완전히 이행할 수 있어 발주자의 입장에서는 공공공사용 이행보증증권은 역무적 보증수단으로서 실효성이 있다고 평가
- 공공공사용 이행보증증권은 손해보험사가 취급하고 있는데, 2000년의 경우, 외국계손해보험사를 포함하여 모두 41개의 손해보험사가 존재
- 손해보험사는 공공공사용 이행보증증권을 발급하기 위해 기업현황 및 경영내용, 기술력, 당해 공사의 시공능력 등 항목의 조사와 분석을 통해 건설업체 심사
  - 기업현황 및 경영내용의 심사는 주로 결산서의 검토를 통하여 이루어지며, 재무상황을 중심으로 도산리스크 분석
  - 공사경력서를 통하여 과거의 공사실적을 분석하거나 보유 기술자의 종류와 인원수를 파악하거나 또는 현재 진행 중인 공사를 확인하는 것이 기술력에 대한 심사의 주된 내용
  - 공사계약서를 분석하여 계약내용(조건, 면책규정 등)과 공사내용(계약금액, 공사기간 등)을 파악하고 해당 건설업체가 작성한 필요 기술자, 하도급자 그리고 자재의 수급계획을 검토하는 것이 당해 공사에 대한

시공능력 심사의 주된 내용.

- 앞에서 언급한 결산서, 공사경력서, 공사계약서 등의 서류심사 외에도 보증기관은 업자면담, 공사현장조사, 외부조사기관에 조사의뢰 등을 통하여 건설업체가 가진 당해 공사의 시공능력에 대하여 종합적인 판단도출
- 보증요율은 손해보험회사에 따라 다양하나, 일반적으로 공사의 난이도에 따라 A, B, C의 3등급으로 나누어 차등적용
- 건설업체의 신용도에 따라 우량업체는 할인하고 불량업체는 할증하는 방식이 적용

## ■ 한국 및 미국의 공사이행보증제도와외의 비교<sup>10)</sup>

### [도입배경]

- 미국의 경우, 1890년대에 건설업체의 부도가 증가함에 따라 공공공사가 지연되거나 중단되는 경우가 많았는데, 이로 인한 납세자들의 추가적 비용을 감소시키기 위해 도입(Heard Act, 1894)<sup>11)</sup>.
- 반면, 일본과 한국의 경우에는, 기존의 역무적 보증을 담보했던 공사완성보증인제도와 시공연대보증제도가 건설산업의 개방이라는 환경 변화 하에서 더 이상 존속하기 어려워 공사이행보증제도 도입

### [보증기관]

- 미국의 경우는 전업 보증보험회사와 보증보험을 겸업하는 손해보험회사가, 일본의 경우에는 은행·손해보험회사·선불금보증회사가, 한국의 경우에는 건설공제조합, 서울보증보험, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 은행 등이 공

10) 미국, 일본, 한국 등 3국의 공사이행보증제도에 대한 보다 자세한 내용은 이상호, 빈재익 “건설보증시장의 현안과 건설보증제도의 선진화 방안” (미발간) 참조

11) 허드법 하에서 도급업자는 현재의 이행보증과 지급보증을 하나의 보증서로 제출해야 했다. 단일한 보증서는 자재 공급업자나 하도급업자가 도급업자에 대하여 소송을 제기하기 위해서는 먼저 국가가 도급업자에 대하여 소송을 하고 공사가 완성되기까지 기다려야 했음을 의미한다. 이들의 권리가 부당하게 지연되는 점을 시정하기 위해 1935년 허드법이 밀러법으로 대체된 것이다.

사이행보증서를 발급

- 미국의 전업 보증보험회사는 19세기 말부터 존재하였고, 이들 보증회사들이 1908년 the Surety Association of America를 결성하여 보증산업의 기반을 조성하였으며 이러한 제도적 바탕에서 정부가 공공계약과정에서 보증회사의 보증서를 받는 것이 법에 반영됨에 따라 보증기관으로서 전업 보증보험회사의 지위 형성
- 공공공사용 이행보증증권이 일본에 도입된 시점이 일본경제가 버블경제의 후유증으로 침체에 빠져 있는 시기였는데, 은행이나 생명보험사들은 거품붕괴로 큰 피해를 보고 있었으나 손해보험사는 버블붕괴의 영향을 적게 받고 있어 새로 도입된 공공공사용 이행보증증권을 취급하기 유리한 입장

<표-4> 한국, 미국, 일본의 보증기관

한국	미국	일본
▷ 건설공제조합, 서울보증보험	▷ surety 컴퍼니 또는 surety를 취급하는 보험회사	▷ 선불금보증주식회사 : 선불금 보증에 부대하여 인수받는 계약보증특약 취급 ▷ 은행 : 계약보증금을 대신하는 담보로서 기능하는 은행보증 취급 ▷ 손해보험사 : 이행보증보험, 계약보증증권, 그리고 공공공사용 이행보증증권 취급

[보증방법]

- 미국의 경우, 계약금의 100%인 보증금액 한도 내에서 보증기관이 ‘금융지원’, ‘인수’, ‘대체시공자 선정’, ‘발주자 완성’ 등의 방법 중에서 기회비용을 고려하여 최적 방안 선택
- 일본의 경우, 금전적 보상이 원칙이나, 1996년 신공사이행보증제도의 도입으로 손해보험사가 공공공사용 이행보증서를 발급할 수 있게 되었는데, 이행보증서를 요구할 때, 발주기관은 높거나(30%) 낮은(10%) 보증금률을 요구할 수 있고, 보증기관은 그에 따라 역무적 혹은 금전적 보증 방법 선택

- 한국의 이행보증제도에서 보증채무 이행방법은 역무적 보증이 원칙이고, 역무적 보증이 가능하지 않는 경우에만 계약금의 40% 수준인 계약보증금을 국고에 귀속시키는 것을 내용으로 하는 금전적 보증방법 활용 가능

<표-5> 한국, 미국, 일본의 공사이행보증 관련 보증채무 이행방법 비교

한국	미국	일본
<p>▷ 『공사이행보증제도 운용 요령』 제5조(보증채무의 이행방법)에 의하면, 보증 이행업체를 지정하여 계약을 이행하게 하는 역무적 보증을 규정하고 금전적 보증은 단서조항으로 부기하고 있음.<sup>12)13)</sup></p> <p>▷ 역무적 보증의 내용은 보증기관이 보증이행업체를 지정하여 계약을 이행하게 하는 것임.</p> <p>▷ 금전적 보증의 내용은 계약보증금을 국고에 귀속시키는 것임.</p>	<p>▷ 역무적 보증 :</p> <p>① 금융지원: 보증기관이 자금을 지원하여 원도급자가 계속해서 공사를 이행하게 하는 방법</p> <p>② 인수: 보증기관이 시공자가 되어 공사를 이행하는 방법</p> <p>▷ 역무적 보증 방법을 선택할 경우, 보증기관은 보증의 보증금액 한도에 상관없이 공사 완공에 필요한 모든 비용을 부담하는 경우도 있음.</p> <p>· 발주자와 명확하게 약정을 체결하면, 역무적 보증의 경우에도 보증기관의 책임을 계약금액의 100%인 보증금액 한도로 제한 가능</p> <p>▷ 금전적 보증 :</p> <p>① 대체시공자를 선정하여 가격 등 계약조건을 협상한 다음, 발주자에게 계약을 체결하도록 제안하는 방법</p> <p>② 현금지급 : 원도급자가 이행하지 못한 공사를 발주자로 하여금 완성하게 하고 보증기관은 원도급계약의 계약금액 잔액을 초과하는</p>	<p>▷ 신이행보증제도</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 96년부터 시행된 제도로, 공사완성보증인제도를 중심으로 한 이행보증체계에서 금전적 보증을 중심으로 하는 이행보증체계로의 전환이 핵심</li> <li>· 새로이 이행보증을 담보하기 위해 도입된 상품은 공공공사용 이행보증증권과 선불금보증의 계약보증 특약</li> <li>· 상기한 두 가지 방법에 기존의 이행보증보험과 은행 보증을 더하여 모두 4가지 방법이 신이행보증제도에서 이용되고 있음.</li> <li>· 역무적 보증 혹은 금전적 보증의 선택은 발주자가 함.</li> </ul> <p>▷ 역무적 보증</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 역무적 보증이 가능한 보증 상품 : 손해보험사가 취급하는 공공공사용 이행보증증권</li> <li>· 도급업자에게 귀속될 수 있는 원인으로 도급업자에 의한 도급계약의 이행이 불가능한 것으로 판명된 시점에서 손해보험사는, 발주자가 승인한 다른 도급업자로 하여금 해당 계약을 대체 이행하게 함.</li> <li>· 공공공사의 대체이행은 건설업의 허가를 받은 건설업자가 아니면 안된다는 「건설업법」에 의해 손해보험사에 의한 대체시공은 불가능함.</li> <li>· 손해보험사는 공공공사를 완성하여 발주자에게 인도한 후에도 하자담보기간 중에 발견된 하자에 대해서는 대체업자의 이행부분뿐만 아니라 당초의 도급업자의 이행부분에 대해서</li> </ul>

	<p>완성비용을 발주자에게 지급하는 방법</p> <p>③ 이행보증서 되사기: 공사완성계약을 체결하기 전에 보증채무이행을 면제 받는 대가로 발주자와 보증기관이 협상을 통해 찾은 합리적인 가격을 보증기관이 지불하는 방법</p> <p>▷ 금전적 보상 방법</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 발주자가 공사완성 계약을 체결하는 시점에서 초과비용 일괄 지급</li> <li>· 완성공사 기간에 걸쳐 일정 비율씩 초과비용 지급</li> <li>· 장기계약의 경우, 미래에 발생하는 초과비용의 할인된 현재가치를 지불할 것을 발주자와 타협</li> <li>· 완공계약이 이행 완료되었을 때, 초과비용 일괄 지급</li> </ul>	<p>도 하자보수 의무를 담보하고 있음.</p> <p>▷ 금전적 보증</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 이행보증보험, 은행의 이행보증, 선불금보증의 계약보증 특약은 금전적 보증만 가능하고 공공공사용 이행보증증권은 금전적 보증을 선택할 수도 있음.</li> <li>· 계약금액의 10% 수준인 보증금액이 손해배상금으로서 발주자에게 지급되면, 발주자는 그 이상에 대해서는 보증인에게 청구할 수 없음.</li> <li>· 보증금액이 계약금액의 10%로 고정되어 있는 것은 아니며 발주자가 임의로 비율을 정할 수 있음.</li> <li>· 금전적 보증에 의해 보증금을 영수하기 위해서는 계약해제의 절차가 요구됨.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계약해제 절차가 번거로워 발주자에게 부담으로 작용할 수 있음.</li> </ul> </li> <li>· 손해보험회사, 선불금보증회사, 은행 등에 의해 발주자에게 지급되는 이행보증의 보증금은 발주자의 회계상에서 잡수익으로 기입됨.</li> <li>· 미완성부분의 공사를 완성하기 위해서 발주자는 예산을 재배정 받은 뒤, 신규공사와 같은 방식으로 입찰 등의 절차를 거쳐 다른 도급업자와 수정계약을 체결함.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보증기관이 입금한 이행보증금을 우선적으로 해당공사 완성에 필요한 비용 증가에 충당할 수 있는 유연한 예산 운영이 가능한 공공단체의 경우, 원도급자의 계약불이행에 따른 비용 증가가 보증금액의 범위에 있으면 계약해제 수속 및 재발주 수속에 소요되는 기간이 비교적 적게 되어 공사 완성 예정일부터 그다지 지연되지 않고 공사완공 가능</li> </ul> </li> </ul>
--	---	---

12) 『공사이행보증제도 운용요령』 제5조(보증채무의 이행방법) “계약상대자가 정당한 이유없이 계약상의 의무를 이행하지 아니한 경우 보증기관은 보증이행업체를 지정하여 당해계약을 이행하게 하여야 한다. 다만, 공사이행보증서상의 보증금을 현금으로 납부하는 경우에는 그러하지 아니한다.”



<표-6> 한국, 미국, 일본의 공사이행보증 관련 보증채무 범위

한국	미국	일본
<p>▷ 보증시공 또는 계약금액의 40%로 한정되어 있는 보증금액</p>	<p>▷ 보증기관은 시공자가 이행하지 못한 공사계약 의무를 이행해야 할뿐만 아니라, 계약불이행이 직접적으로 초래하는 손해에 대해서도 보상을 해야 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공사지연에 따라 추가되는 금융비용, 임금 및 장비 비용, 시간의 수당 및 상여금, 일반관리비, 현장유지 비용</li> <li>· 공사지연으로 실현하지 못한 이윤, 변호사 수수료 등 법정 비용, 지체상금, 원도급자 시행부분을 보완작업이 필요한 경우 관련 비용, 원도급자의 시공으로 인해 하자를 보수해야 하는 경우 하자보수보증관련 비용</li> </ul>	<p>▷ 『공공공사 표준도급계약약관』에 따르면 도급업자에게 귀속하는 사유로 인한 계약해지의 경우 위약금이 도급계약금액의 10%로 되어 있고,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 계약해지의 경우, 발주자는 재발주 계약에 따른 추가계약금액, 공사완료부분의 검사비용, 지급재료의 반환비용, 대여품의 반환비용, 공사용지의 보수비용, 하자보수 비용 등을 부담해야 함.</li> <li>· 금전적 보증의 경우 일반적인 10%의 보증금률은 위약금 수준에 불과</li> <li>· 발주자는 보증금율을 위약금 수준에 맞출 이유가 없고 20% 수준에서 보증금률을 정할 수 있고 보증금률을 30%로 하는 경우, 손해보험사는 보증채권의 이행방법으로 대체시공자에 의한 공사 완성을 선택할 가능성이 높아짐.</li> </ul> <p>▷ 금전적 보증의 경우, 보증기관이 계약보증금 전액을 손해배상금으로 지불하고, 하자보수 등 더 이상의 책임을 지지 않음.</p> <p>▷ 대체이행의 경우, 발주자는 손해보험사에 대하여 원도급업자의 공사이행부분을 포함하여 공사전체의 하자담보보증 요구</p>

13) 건설공제조합이 제공하는 공사이행보증서의 약관은 이러한 해석을 뒷받침한다.

제3조(보증제도의 이행방법) ① 조합은 채무자의 귀책사유로 보증사고가 발생하였을 경우 제3자(이하 “보증시공업체”라 한다)를 지정하여 보증채무를 이행(이하 “보증시공”이라 한다)하게 하는 것을 원칙으로 한다.

② 조합이 제1항의 보증시공을 할 수 없는 때에는 이 보증서에 기재된 보증금액을 한도로 하여 주계약 또는 관련법령이 정하는 바에 따라 해당 보증금의 지급으로 보증채무를 이행한다.



## ■ 시사점

### [보증기관]

- 누가 공사이행보증서를 취급할 것인가의 보증기관 문제는 미국과 일본의 예를 볼 때, 각국의 상황에 따라 결정될 문제로 판단
- 미국은 전업 보증회사가 이행보증시장의 주요 공급자이고 일본은 손해보험사가 이행보증서를 발급하는데, 이는 보편적 원칙에 따른 결과이기보다는 각국의 역사과정에서 결정
- 보증시장의 개방을 통해 지향하는 목표와 금융환경 그리고 각 금융기관의 역량을 고려하여 확대 대상 선정

### [보증방법]

- 역무적 보증과 금전적 보증 중에서 어느 것을 우선할 것인가 하는 문제는 보증기관에게 맡겨 합리적으로 선택하게 하는 것이 바람직하다고 판단
- 미국 공사이행보증의 특징은 보증 방법이나 보증 범위 등이 법이나 규정보다는 발주자, 보증기관, 시공자 간의 계약 조건 혹은 협상을 통해 구체화
- 예를 들어 금전적 보상의 경우, 사전적으로 보증기관이 지불해야 하는 보증금액을 규정하기 보다는 발주자와 보증기관이 모두 각자 실손에 대한 평가를 하고 그에 근거해서 쌍방이 협상을 통해 보증기관이 지불할 보증금액 결정
- 일본은 1996년에 종전의 공사완성보증인제도와 같은 인적 보증에서 금전적 보증을 중심으로 하는 신이행보증제도로 전환
- 동 제도하에서는 발주자가 입찰공고를 통해 보증금률을 규정하면 그에 따라 손해보험사 등 보증기관이 보증 방법 선택

- 우리나라의 경우에는 『공사이행보증제도 운용요령』 등에서 사실상 의무적 보증이라는 특정 보증 방법을 우선하도록 규정
- 예외적인 경우에 허용되는 금전적 보증의 경우에도 보증기관이 지급하는, 계약금액의 40%로 한정되어 있는 보증금액을 국고에 귀속하도록 규정
- 미국이나 일본의 공사이행보증제도에 따르면 법이나 규정으로 특정 보증방법을 원칙이라 규정하지 않고, 보증계약주체에게 이행방법 선택 일임
- 선진제도는 보증계약의 주체가 상황을 판단하여 가장 유리한 보증방법을 선택할 수 있도록 보증기관이나 발주기관에게 자율권을 부여

이상호 (shlee@cerik.re.kr)

빈재익 (jipins@cerik.re.kr)