

타 산업 공제조합의 건설금융시장 진출의 문제점 및 개선 방안

2018. 12

이지혜

■ 연구 배경 및 목적	4
■ 타 산업 공제조합의 건설금융시장 진출 현황	6
■ 타 산업 공제조합의 건설금융시장 진출의 문제점	15
■ 문제 해결 방안	27
■ 결론	36

- 엔지니어링공제조합은 순수 건설공사의 위험을 반영하지 않은 저가 수수료를 내세워 소수 대기업 등을 상대로 순수 시공 분야의 공사이행보증 등을 선별적으로 인수함으로써 업역을 이탈하였음. 하지만 이에 대한 조치는 이루어지지 않고 있음.
 - 엔지니어링공제조합은 2011년 「엔지니어링산업 진흥법」 개정 후 법의 개정 취지와는 어긋나게 업역을 이탈하여 관련 법령에 적법하지 않은 보증서를 발급하고 있음.
- 엔지니어링공제조합의 이러한 행위는 다음과 같은 문제점을 불러일으킴.
 - (1) 순수 건설공사의 위험을 반영하지 않은 저가 수수료로 건설보증시장의 질서를 저해하고 산업 내 위험을 높임.
 - (2) 공사이행보증 의무 이행 능력의 부족으로 보증 사고 발생시 적절한 대응이 어려움.
 - (3) 「엔지니어링산업 진흥법」상의 업역을 위반하여 보증서를 발급함으로써 입법 취지를 저해하고 건설산업 발전을 위한 정부 정책의 누수 현상을 발생시킴.
 - (4) 주무 관청의 통제나 감독 기준 등에 대한 법령상 통제 장치가 미흡하여 엔지니어링공제조합의 재무건전성 악화에 대한 대비 및 대응이 어려움.
 - (5) 엔지니어링산업에 속한 기업들의 경영 활동을 지원하고 산업의 건전한 발전을 도와야 하는 엔지니어링공제조합의 설립 취지를 위배함.
 - (6) 향후 건설경기 하락이 전망되는 만큼 엔지니어링공제조합의 부실화로 인해 정부의 공적 자금 투입 등 대규모의 사회경제적 비용이 초래될 우려가 있음.
- 이에 본 연구는 건설금융시장의 질서를 확립하고, 정부 정책의 누수 현상을 방지하며, 사회적 비용이 발생하지 않도록 다음과 같이 두 가지 해결 방안을 제시함.
 - (1) 엔지니어링공제조합은 순수 시공 분야에 대한 보증서 발급을 중단하고 이와 같은 일이 재발하지 않도록 「엔지니어링산업 진흥법」 개정을 통해 엔지니어링공제조합의 사업 범위를 명확히 해야 함.
 - (2) 엔지니어링공제조합에서 건설공사를 포함한 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증 등을 수행하는 경우, 이에 대한 국토교통부의 관리 및 감독 권한을 강화해야 함.
 - 엔지니어링공제조합이 순수 건설공사의 위험을 반영한 합리적인 수수료를 산출함으로써 건설금융시장 질서를 확립할 수 있도록 국토교통부의 관리 및 감독이 필요함.
 - 엔지니어링공제조합이 건설공사가 포함된 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증서를 발급하는 경우, 국토교통부 건설보증제도의 대상에서 벗어나는 정책 누수 현상이 발생함. 이런 현상이 발생하지 않도록 국토교통부의 관리 및 감독이 있어야 함.
 - 엔지니어링공제조합을 관할하는 법령의 주관 부처인 산업통상자원부에서 엔지니어링공제조합에 대한 관리 및 감독을 수행하되, 건설공사가 포함된 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증 및 용자 등의 활동에 대해서는 필요시 국토교통부의 감독을 받을 수 있도록 법령의 개정이 필요함.

I 연구 배경 및 목적

1. 연구의 배경

- 공제조합은 각 산업별 보증·공제사업 수익을 기반으로 제도 금융권에서 소외되기 쉬운 산업 내의 중소 업체에 대한 정책적 보증 지원 및 산업 건전성 강화를 목적으로 설립된 공적 법인임.

 - 공제조합의 조합원인 각 기업들의 자주적인 경제 활동과 경제적 지위 향상을 도움으로써 산업 전체의 건전한 발전을 이끌어내는 역할을 함.

- 이러한 공제조합의 설립 취지와는 어긋나게 최근 엔지니어링공제조합이 관련 법상의 업역을 이탈하여 순수 건설보증시장에 진출해 문제가 되고 있음.

 - 엔지니어링공제조합은 2011년 7월 엔지니어링 활동과 연관된 사업 분야의 보증도 취급할 수 있도록 「엔지니어링산업 진흥법」이 개정된 이후 순수 건설보증시장까지 사업 범위를 확장하고 있음.

- 엔지니어링공제조합은 순수 건설공사의 위험을 반영하지 않은 저가 수수료 책정으로 시장 질서를 어지럽히고 있으며, 이러한 위험 감수는 대규모의 사회적 비용 발생으로 이어질 수 있음.

 - 설계 용역 등 엔지니어링산업에 기반하여 산출된 낮은 수수료를 순수 건설산업에 적용함으로써 건설보증시장을 교란시키며, 이러한 수수료를 바탕으로 한 무분별한 보증 인수가 대규모 보증 대금 발생으로 이어지는 경우 정부의 공적 자금 투입 등 막대한 사회·경제적 비용을 초래하게 됨.
 - 엔지니어링공제조합은 순수 건설보증(공사이행보증 등)까지 사업을 확장함에 있어 중소 건설업체의 보증은 인수하지 않으면서 소수 대기업 등에 대한 보증만 선별적으로 인수하여, 건설산업 내 양극화를 확대시키고 위험 분산 기능 또한 저하시키고 있음.
 - 이러한 피해는 엔지니어링 사업자와 건설 사업자뿐만 아니라 국민 모두에게 돌아감.

- 향후 건설경기 하락에 따른 보증 사고 증가가 우려되는 상황인 만큼, 엔지니어링산업 및 건설산업의 건전성 유지를 위한 제도 개선이 필요함.

 - 건설경기 하락시 엔지니어링공제조합의 무리한 보증 인수는 부실화로 이어질 가능성이 높으므로, 이에 대한 대비가 필요함.

2. 연구의 목적

- 본 연구는 타 산업 공제조합의 건설금융시장 진출의 문제점을 파악하고 개선 방안을 제시하는 데 목적을 두고 있음.

 - 엔지니어링공제조합이 순수 건설공사의 위험을 반영하지 않은 비합리적 저가 수수료를 앞세워 법령상 업역을 이탈하고 '순수 시공 분야'의 보증사업을 진행함에 따라 많은 문제점이 발생하고 있음.
- 법령으로 정한 영업범위를 이탈한 무분별한 사업 확장은 공제조합의 설립 목적에 어긋날 뿐만 아니라, 건설금융시장 질서를 어지럽히고 부실 발생시 사회 전체에 악영향을 미칠 수 있음.

 - 공제조합은 각 산업의 중소 업체에 대한 정책적 금융 지원 및 산업 건전성 강화를 목적으로 설립된 공적 법인임. 그럼에도 불구하고 소수의 대기업 등 일부 업체의 보증만을 선별적으로 인수하는 행위는 엔지니어링공제조합의 설립 목적을 크게 저해함.
 - 산업별 공제조합의 영업범위가 한정되어 있음에도 불구하고 타 산업 공제조합의 영업범위를 침해하는 행위는 공제조합의 존립 목적을 흔드는 행위임. 공제조합의 산업 지원 약화에 대한 피해는 결국 각 산업의 구성원인 기업에게 돌아감.
- 특히, 향후 건설경기의 하락이 예상되는 현시점에서 앞으로 발생 가능한 문제점을 사전에 차단하여 피해를 최소화하는 것이 매우 중요함.

 - 국내 주택시장 축소와 정부의 SOC 투자 감소 등으로 인해 향후 건설경기의 하락이 예상되고 있음.
 - 건설경기 하락시 엔지니어링공제조합의 무리한 보증 인수는 부실화로 이어질 가능성이 높으며, 이는 엔지니어링산업 및 건설산업 내 사업 참여 주체들에게 큰 피해를 입힐 뿐만 아니라 막대한 사회·경제적 비용 지출로 이어짐.
- 이에 본 연구에서는 타 산업 공제조합의 건설금융시장 진출 현황을 살펴봄으로써 현 상황에 대한 진단을 내리고자 함.
- 이와 더불어 타 산업 공제조합의 건설금융시장 진출 원인을 파악하고, 이와 관련된 문제점을 도출하고자 함.
- 마지막으로, 문제점을 해결하고 건전한 건설금융시장을 조성하기 위한 방안을 모색하고자 함.

II 타 산업 공제조합의 건설금융시장 진출 현황

1. 엔지니어링공제조합 현황

- 엔지니어링공제조합은 「엔지니어링산업 진흥법」에 따라 1993년 산업통상자원부 소관으로 설립됨.

 - 엔지니어링공제조합은 1989년 11월 기술용역공제조합으로 창립된 이후, 1993년 5월 특수법인 엔지니어링공제조합으로 출범됨.
 - 1993년 5월부터 보증 업무를 개시함.

- 엔지니어링공제조합은 엔지니어링 사업자를 가입 대상으로 하며, 지난 2011년 7월 「엔지니어링산업 진흥법」 개정 이후에는 에너지 절약 전문기업, 신재생에너지 사업자도 가입이 가능함.

 - 「엔지니어링산업 진흥법」 제34조, 「에너지이용 합리화법」 제27조의 2, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제30조의 2에 의거함.¹⁾

- 엔지니어링공제조합의 사업 범위는 엔지니어링 활동 관련 보증, 공제, 용자 등임.

 - 엔지니어링공제조합의 보증 상품으로는 입찰보증, 계약보증, 계약이행보증, 협약이행보증, 채무이행지급보증, 선금금보증, 하도급대금지급보증, 토지대금지급보증, 보조금반환지급보증, 하자보증, 인·허가보증, 수출보증 등이 있음.
 - 공제 상품으로는 엔지니어링손해배상공제, 설계·건설사업관리용역손해배상공제, EPC종합공제, EPC토건공제, 인증설비손해배상공제, 태양광대여사업자종합공제, 전문인배상책임공제, 영업배상책임공제, 원가검증전문인공제, 단체상해공제, 근로자재해공제 등이 있음.

- 엔지니어링공제조합은 2017년 기준으로 9,263억원의 자산 규모와 355억원의 당기순이익 실적을 보유하고 있음.

 - <표 1>과 같이 엔지니어링공제조합은 최근 6년간 규모 및 이익 모두 성장하는 추이를 보임.
 - 2017년 기준으로 조합원사는 2,605개사, 출자좌수는 118만 2,007좌임.

1) 관련 법령에 대한 자세한 사항은 본고 II.2 내용 참조.

〈표 1〉 엔지니어링공제조합의 규모 및 이익 추이

(단위 : 억원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
자산	3,537	3,873	4,748	5,995	7,441	9,263
자본	2,887	3,221	3,926	4,953	6,147	7,225
당기순이익	197	207	218	268	320	355

자료 : 엔지니어링공제조합 홈페이지 및 정기총회 회의 자료.

2. 관련 법령 등의 주요 내용

- 「엔지니어링산업 진흥법」은 엔지니어링산업의 기반을 조성하고 경쟁력을 강화하기 위해 1973년 2월 5일 「기술용역육성법」으로 제정됨.
 - 엔지니어링 활동이란 과학기술의 지식을 응용하여 수행하는 사업이나 시설물에 관한 연구, 기획, 타당성 조사, 설계, 분석, 계약, 구매, 조달, 시험, 감리, 시험 운전, 평가, 검사, 안정성 검토, 관리, 매뉴얼 작성, 자문, 지도, 유지 또는 보수하는 활동을 의미함.
- 2011년 7월 25일 엔지니어링공제조합이 엔지니어링 활동과 더불어 그와 연관된 산업 분야의 보증 등을 할 수 있도록 「엔지니어링산업 진흥법」이 개정됨.
 - 제34조(공제조합의 설립 등) 제2항 제11호에서 엔지니어링공제조합이 엔지니어링 활동과 연관된 산업 분야의 지원을 위하여 다른 법률에서 정하는 보증·공제·융자 등의 사업을 수행할 수 있다는 내용을 신설함.

〈표 2〉 엔지니어링공제조합의 보증 범위 및 대상

보증 범위	보증 대상
엔지니어링사업	기획, 타당성 조사, 기본계획, 설계, 구매조달, 시험, 조사, 감리, 유지보수 등의 사업
일괄수주사업(EPC)	엔지니어링 활동에 수반되는 구매, 조달, 제작 및 설치 등의 일괄수주사업
건설기술사업	건설공사에 관한 계획, 조사, 설계, 시공감리, 구매조달, 건설사업관리 등의 사업
신재생에너지사업	태양광·태양열, 풍력·지열, 연료전지 등의 신재생에너지 기술 개발 및 이용·보급에 필요한 사업
광업사업	산지 일시 사용 허가를 받아 광물을 채굴하는 사업
에너지절약사업(ESCO)	고효율 에너지 절약 시설의 설치에 따른 투자비용을 조달하여 설치한 후, 에너지 절감액으로 투자 자금을 회수하는 사업
연관사업	기타 엔지니어링 또는 에너지와 관련하여 조합원이 영위하는 사업

자료 : 엔지니어링공제조합 홈페이지.

- 엔지니어링공제조합의 보증 범위는 엔지니어링사업, EPC사업, 건설기술사업, 신재생에너지사업, 광업 사업, ESCO사업이며, 각 보증 범위에 따른 보증 대상은 <표 2>와 같음.
- 엔지니어링공제조합의 설립 근거가 되는 관련 법령은 <표 3>과 같음.

<표 3> 엔지니어링공제조합 설립 근거

<p>「엔지니어링산업 진흥법」</p>	<p>제34조(공제조합의 설립 등) ① 엔지니어링 사업자는 자주적인 경제 활동과 경제적 지위 향상을 도모하는 데에 필요한 보증과 융자(融資) 등을 원활히 하기 위하여 산업통상자원부 장관의 인가를 받아 공제조합을 설립할 수 있다. ② 공제조합은 다음 각호의 사업을 수행한다. 1. 조합원의 엔지니어링 활동(엔지니어링 활동에 수반되는 구매·조달·제작 및 설치 등의 일괄수주사업을 포함한다)에 따른 의무 이행에 필요한 보증·공제 및 융자 11. 엔지니어링 활동과 연관된 산업 분야의 지원을 위하여 다른 법률에서 정하는 보증·공제·융자 등의 사업</p>
<p>「에너지이용 합리화법」</p>	<p>제27조의 2(에너지절약 전문기업의 공제조합 가입 등) ① 에너지절약 전문기업은 에너지절약사업과 이를 통한 온실가스의 배출을 줄이는 사업을 원활히 수행하기 위하여 「엔지니어링산업 진흥법」 제34조에 따른 공제조합의 조합원으로 가입할 수 있다. ② 제1항에 따른 공제조합은 다음 각호의 사업을 실시할 수 있다. 1. 에너지절약사업에 따른 의무 이행에 필요한 이행보증 2. 에너지절약사업을 위한 채무 보증 및 융자 6. 조합원 및 조합원에 고용된 자의 복지 향상을 위한 공제사업 7. 조합원 출자금의 효율적 운영을 위한 투자사업 ③ 제2항 제6호의 공제사업을 위한 공제 규정, 공제 규정으로 정할 내용 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」</p>	<p>제30조의 2(신·재생에너지 사업자의 공제조합 가입 등) ① 신·재생에너지 발전사업자, 신·재생에너지 연료사업자, 신·재생에너지 설비 설치기업, 신·재생에너지 설비의 제조·수입 및 판매 등의 사업을 영위하는 자(이하 "신·재생에너지 사업자"라 한다)는 신·재생에너지의 기술개발 및 이용·보급에 필요한 사업(이하 "신·재생에너지사업"이라 한다)을 원활히 수행하기 위하여 「엔지니어링산업 진흥법」 제34조에 따른 공제조합의 조합원으로 가입할 수 있다. ② 제1항에 따른 공제조합은 다음 각호의 사업을 실시할 수 있다. 1. 신·재생에너지사업에 따른 채무 또는 의무 이행에 필요한 공제, 보증 및 자금의 융자 5. 조합원 및 조합원에게 고용된 자의 복지 향상을 위한 공제사업 6. 조합원의 정보처리 및 컴퓨터 운용과 관련된 서비스 제공 7. 조합원이 공동으로 이용하는 시설의 설치, 운영, 그 밖에 조합원의 편익 증진을 위한 사업 8. 그 밖에 제1호부터 제7호까지의 사업에 부대되는 사업으로서 정관으로 정하는 공제사업 ③ 제2항에 따른 공제 규정, 공제 규정으로 정할 내용, 공제사업의 절차 및 운영 방법에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

■ 「엔지니어링산업 진흥법」의 개정은 에너지절약 전문기업이 별도의 공제조합을 설립하

는 대신 엔지니어링공제조합에 가입할 수 있도록 하기 위함이었음.²⁾

- 2010년 12월 21일 에너지절약전문기업협회, 공제조합 설립을 위해 「에너지이용합리화법」 개정안이 발의됨.
- 2011년 6월 21일 지식경제부는 에너지절약 전문기업의 수가 적고 영세하다는 점을 이유로, 별도의 공제조합 설립 대신 엔지니어링공제조합 편입을 제안함.
- 2011년 6월 22일 국회 소관 상임위에서 지식경제부의 제안을 받아들여 “연관산업 분야의 지원을 위하여 다른 법에서 정하는 보증사업”을 할 수 있도록 하는 위원회안을 상정함.
- 2011년 6월 30일 국회 본회의를 통과하여 2011년 7월 25일 시행됨.

■ 또한 「엔지니어링산업 진흥법」 개정을 통해 엔지니어링공제조합이 엔지니어링사업에서 다른 산업 부문을 포함하는 일괄수주사업 형태(EPC : 설계-조달-시공)에 대해서도 보증·용자를 취급할 수 있도록 하고자 하였음.

- 융·복합 기술 발전 및 Turn Key 사업 방식 증가 등으로 국내·외 엔지니어링사업에서 다른 산업 부문을 포함하는 일괄수주사업(EPC)의 발주가 증가하고 있음. 하지만 이러한 사업이 「엔지니어링산업 진흥법」 제34조에 따른 ‘엔지니어링 활동’에 포함되지 않는 관계로 엔지니어링 사업자가 일괄사업 수주시 조합의 보증·용자 제도 이용에 애로 사항이 발생하였음.
- 이에 엔지니어링공제조합이 보증·공제 및 용자사업 범위에 엔지니어링 활동에 수반되는 구매·조달·제작 및 설치 등의 일괄수주사업(EPC)을 포함시킴.

■ 엔지니어링공제조합이 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증·용자를 취급할 수 있도록 법 개정을 하는 당시에 조합의 사업 범위가 법의 개정 취지와는 어긋나게 지나치게 확장될 여지가 있다는 문제를 인식, 검토한 바 있음.

- 지식경제위원회의 「엔지니어링산업 진흥법」 일부 개정 법률안 검토 보고서(검토자 : 국회 지식경제위원회 수석전문위원 김호성)(2011)에서는 개정안이 기술적으로 제34조 제2항 각호 외의 본문에 규정됨에 따라 엔지니어링공제조합 사업 수행의 범위가 지나치게 확장되는 문제가 있으므로, 이를 제1호 “엔지니어링 활동 및 이에 수반되는 구매·조달·제작 및 설치 등의 일괄수주사업에 대한 보증·공제 및 용자”로 한정하여 수정할 필요가 있음을 지적하였음.
- 제304회 지식경제소위 제2차(2011.12.23) 국회 회의록에서도 지식경제소위 김호성 수석전문위원의 「엔지니어링산업 진흥법」 일부 개정 법률안에 대한 검토 의견을 통해 엔지니어링공제조합의 사업수행 범위가 지나치게 확대되는 부분에 문제가 있음을 인식함. 이에 대해 윤상직 지식경제부 제1차관이 엔지니어링조합의 사업수행 범위를 한정하자는 지식경제소위의 의견을 수용하겠다고 밝힌 바 있음.

2) 2013년 7월 30일 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 개정(법률 제11965호)을 통해 신재생에너지 사업자가 신재생에너지의 기술 개발 및 이용·보급에 필요한 사업을 원활히 수행하기 위해 공제조합에 가입할 수 있도록 함(표 3) 참조.

■ 「엔지니어링산업 진흥법」 일부 개정 법률안 검토 보고서(2011)’에 포함된 주요 엔지니어링업체의 EPC사업 발주 및 수주 사례를 살펴보면, 당시 법의 개정 취지가 엔지니어링업체의 플랜트 EPC사업에 대한 보증·용자의 취급 허용에 한정되어 있음을 분명히 알 수 있음.

- 법 개정 당시 참고되었던 주요 엔지니어링업체의 EPC사업 발주 및 수주 사례는 <표 4>와 같음.

<표 4> 주요 엔지니어링업체의 EPC사업 발주 및 수주 사례

업체	분류	프로젝트명	발주처	완공	
삼성 ENG	정유	에스오일의 아로마틱스(Aromatics) 프로젝트	에스오일	2011	
	석유화학	CPC2 Project	제일모직	2012	
	발전	LPC PP Plant	LOTTE Daesan Petrochemical Corp.	2008	
	철강/비철금속		Lotte SEG Plant	LOTTE Daesan Petrochemical Corp.	2008
			Incheon Nonhyun Thermal Power Plant	Korea National Housing Corp.	2007
			Gas Holder Plant	Hyundae Steel Co., Ltd	2013
			Sinter Facility	Hyundae Steel Co., Ltd	2011
			By-Product Gas Supply Facility	Hyundae Steel Co., Ltd	2010
			CGL Project (Utility Building)	POSCO Mexico S.A de C.V.	2009
	현대 ENG	항공	Honam P2 (4PE) Project	호남석유화학	2012
환경			HDO #2 HOU Project	Hyundai Oilbank Co., Ltd	2011
			MMA Project	Daesan MMA Corporation	2009
			PMMA Project	Daesan MMA Corporation	2008
			밀양시 하수슬러지 퇴비화장치 설치사업	경상남도 밀양시	2009
			고창군 하수슬러지 처리시설 설치공사	전라북도 고창군	2009
			거제시 하수슬러지 자원화시설 설치공사	경상남도 거제시	2009
			칠곡군 하수슬러지 퇴비화장치 설치사업	경상북도 칠곡군	2009
			보성군 하수슬러지 퇴비화시설 설치사업	전라남도 보성군	2009
			고령군 하수슬러지 처리시설 설치공사	경상북도 고령군	2009
대우 ENG	인프라	화순군 하수슬러지 처리시설 기자재 구매설치	화순군청	2010	
		영흥화력 중수도설비 증설	한국남동발전(주)	2009	
		하수슬러지 고품연료화시설 Pilot Plant	포스코건설	2009	
도화	발전	고성 그린에너지 플랜트 건설사업 설계, 기자재 공급 건설공사	(주)대산이엔티	2011	

자료 : 지식경제위원회, 「엔지니어링산업 진흥법」 일부 개정 법률안 검토 보고서(2011).

- 사례 중 현대엔지니어링과 대우엔지니어링이 수주한 하수슬러지 관련 공사의 경우 토목건축공사와 기계설비공사 등을 분리발주하여 토목건축공사의 경우 건설공제조합에서, 기계설비공사 등은 엔지니어링공제조합에서 보증서를 발급한 바 있음. 이러한 사례는 엔지니어링공제조합의 보증서 발급 대상 공사가 엔지니어링 관련 공사에 한정되어 있음을 분명히 하고 있음.
- EPC사업에 해당하는 보증만을 허용했음에도 불구하고 종합심사낙찰제나 종합평가낙찰제의 대상에 해당하는 순수 시공에 대한 공사이행 보증서를 발급하는 것은 관련법을 위반하는 행위임.

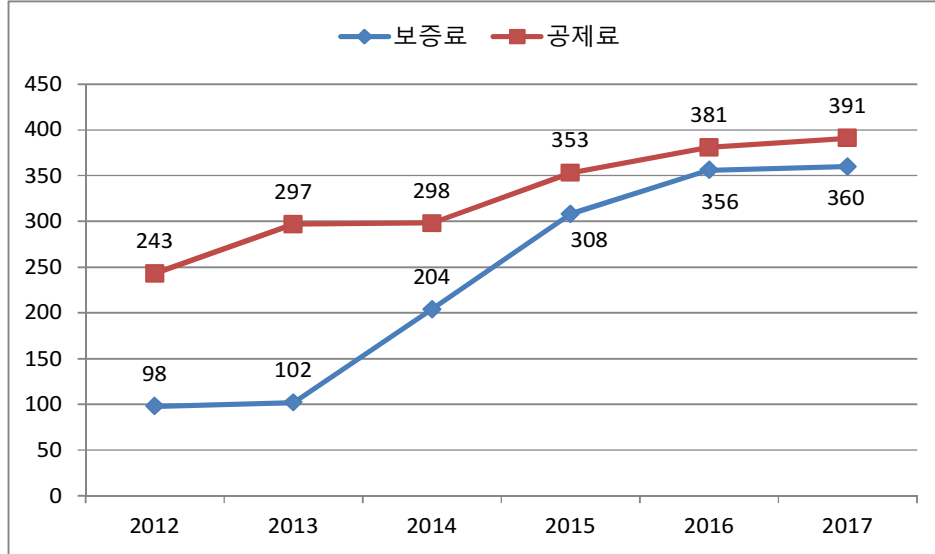
3. 엔지니어링공제조합의 건설보증시장 진출 현황

- 엔지니어링공제조합은 소수의 대기업 등 일부 조합원을 타깃으로 삼아 순수 건설공사의 위험을 반영하지 않은 저가 수수료를 기반으로 공사이행보증 위주로 사업을 확장하고 있음.
 - 업력 10년, 연매출 5,000억원, 자본 200억원, 기업 신용등급(또는 회사채) A 이상의 조건을 모두 충족하는 “특급 우량기업군” 내에서 타깃 조합원을 선정하여 집중 공략하고 있음.
- 특히, 법적 근거가 없는 상황에서 엔지니어링공제조합의 사업 가능 영역을 넘어선 ‘순수 시공 분야’의 보증사업을 진행하고 있어 공정한 시장질서 저해 및 사고 발생시 대규모 사회적 비용 초래 등의 문제가 발생하고 있음.
 - 엔지니어링공제조합은 노반 신설 공사, 아파트 건설공사 등을 포함하여 국내 인프라 공기업이 발주한 대형 사업을 중심으로 순수 시공 분야에 해당하는 공사 보증을 여러 건 발행함.³⁾
- <그림 1>에서와 같이, 엔지니어링공제조합의 보증 수수료 실적은 2012년 이후 크게 상승하고 있음.
 - 2012년 약 98억원이었던 엔지니어링공제조합의 보증 수수료 실적은 2017년 약 360억원으로 상승함. 연평균 증가율은 약 30%에 이름.
 - 같은 기간에 공제 수수료는 약 243억원에서 391억원으로 증가하였으며, 연평균 증가율은 약 10%임. 공제 수수료에 비해 보증 수수료의 상승 폭이 훨씬 높음.
 - 보증 수수료 실적이 공제 수수료 실적에 비해 상승 폭이 큰 이유는 엔지니어링공제조합이 법령상 업역을 이탈하여 순수 건설시장의 보증을 인수하고 있기 때문인 것으로 추정됨.

3) 국토일보, “엔지니어링공제조합, ‘시공 분야’ 불법 보증 파문”(2018.6.10), www.ikld.kr/news/articleView.html?idxno=94782.

〈그림 1〉 엔지니어링공제조합의 보증·공제 수수료 실적 추이

(단위 : 억원)



자료 : 엔지니어링공제조합 홈페이지 및 정기총회 회의 자료.

- 건설 관련 보증기관의 시장 점유율 현황을 살펴보면, 엔지니어링공제조합의 2016년 실적 기준 시장 점유율은 6.56%로서 전년도 시장 점유율(5.89%) 대비 0.67%p 상승함(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 건설 관련 보증기관별 시장 점유율(2016년 12월 기준)

(단위 : 억원)

구분	2016년 실적				2015년 실적			
	보증 금액	시장 점유율	보증 수수료	시장 점유율	보증 금액	시장 점유율	보증 수수료	시장 점유율
건설공제조합	323,286	43.24%	2,237	41.24%	332,498	48.23%	2,276	43.53%
SGI서울보증	110,995	14.85%	1,393	25.68%	102,264	14.83%	1,244	23.79%
전문건설공제조합	131,666	17.61%	1,000	18.44%	115,127	16.70%	1,081	20.67%
엔지니어링공제조합	78,844	10.55%	356	6.56%	69,588	10.09%	308	5.89%
주택도시보증공사	75,071	10.04%	279	5.14%	47,149	6.84%	203	3.88%
기계설비건설공제조합	27,772	3.71%	159	2.93%	22,842	3.31%	117	2.24%
합계	747,634	100%	5,424	100%	689,468	100%	5,229	100%

자료 : 한국리스크관리, 「보증 수수료 및 보증 한도 적정성 연구 용역」(2017).

- 건설공제조합의 시장 점유율이 가장 높은 수준이기는 하지만 2016년 보증 수수료 기준 시장 점유율(41.24%)은 전년도(43.53%) 대비 5.26% 하락함.
- 엔지니어링공제조합의 시장 점유율은 건설공제조합, SGI서울보증, 전문건설공제조합보다는 낮으나 주택도시보증공사, 기계설비건설공제조합보다는 높은 수준임.

4. 엔지니어링공제조합 보증 이용 원인

- 소수의 대기업 등이 엔지니어링공제조합의 보증서를 발급받는 이유는 엔지니어링공제조합이 이들 기업들을 상대로 순수 건설공사의 위험을 반영하지 않은 저가 수수료를 내세워 영업 활동을 진행하고 있기 때문임.
 - 설계, 감리 등의 낮은 위험을 수반하는 엔지니어링산업에 비해 시공 등을 포함하는 건설산업의 위험이 훨씬 큼. 그럼에도 불구하고 엔지니어링공제조합은 엔지니어링산업에 기반을 둔 저가 수수료를 고 위험의 순수 건설공사 계약보증 및 공사이행보증 등에 적용하여 보증서를 발급하고 있음.
- 엔지니어링공제조합은 설계와 감리 등 낮은 위험을 수반하는 업역에 적용하는 저가 보증 수수료⁴⁾를 기본 요율로 사용함.
 - <표 6>과 같이 엔지니어링공제조합의 기본 요율은 건설공제조합보다 대체로 낮음.
 - 이에 같은 신용등급을 보유한 조합원의 경우라도 건설공제조합에 비해 엔지니어링공제조합에서의 수수료율이 크게 낮음.
 - 주된 업종이 다른 상황에서 엔지니어링공제조합은 설계 및 감리 업계의 낮은 손해율을 기초로 산출된 저가 수수료를 위험성이 높은 시공 분야에 그대로 적용하여 건설보증시장을 잠식하고 있음.
- 저가 보증 수수료에 추가적으로 조합원 신용도에 따른 할인을 적용함.
 - 예를 들면, K기업의 아파트 건설공사 1공구의 보증 금액 136억원에 대해 건설공제조합의 보증 수수료는 7,500만원인 데 반하여 엔지니어링공제조합의 수수료는 3,100만원으로 엔지니어링공제조합이 59% 낮음.
- 그 외에도 신용도와 무관한 보증 금액별 할인율(고액 할인율) 등을 운영하고 있음.
 - 엔지니어링공제조합은 보증 금액이 1억에서 5억원 사이인 경우 5%, 5억에서 10억원 사이인 경우 10%, 10억에서 30억원 사이인 경우 30%, 30억에서 50억원 사이인 경우 40%, 50억에서 200억원 사이인 경우 50%, 200억원을 초과하는 경우 60%의 보증 수수료를 할인을 적용하고 있음.

4) 보증 수수료 산출 방법 : 보증 금액 × 기본 요율 × 보증 기간(일)/365 × (1±할인·할증률).

■ 건설공제조합 신용등급 대비 엔지니어링공제조합 신용등급이 높은 조합원의 경우 수수료 격차가 확대되어 엔지니어링공제조합 이용 유인이 더욱 높아짐.

- 공사이행보증 단독 기본요율을 예로 들면, H사의 경우 건설공제조합에서의 신용등급이 BBB로 수수료가 0.405%인 반면, 엔지니어링공제조합에서의 신용등급은 AAA로 수수료가 건설공제조합에서와 비교해 43% 낮은 0.23%에 불과함.

〈표 6〉 건설공제조합과 엔지니어링공제조합의 보증 기본 요율 비교

(단위 : %)

보증 종류		건설공제조합	엔지니어링공제조합
입찰보증		건당 0.02	건당 0.01~0.02
계약보증	공공기관/단독공사	연 0.54	연 0.10~0.63
	공공기관/공동도급공사	연 0.35	
	민간	연 0.80	
공사이행보증	공동주택	연 0.50	
	단독공사	연 0.45	
	공동도급공사	연 0.35	
선급금보증	공동주택	연 1.15	연 0.27~1.08
	공공기관	연 0.85	
	민간	연 1.08	
하자보수보증	공동주택	연 0.95	연 0.20~0.50
	공공기관/공동주택 이외의 시설물	연 0.35	
	민간/공동주택 이외의 시설물	연 0.55	
하도급대금지급보증	공동주택	연 1.10	연 0.80
	공공기관/도급공사	연 0.72	
	민간/도급공사, 자체발주공사	연 1.30	
인허가보증		연 0.36	연 0.498
협약이행보증		연 0.50	연 0.45
대출보증	일반대출용	연 2.00	연 0.30~0.50
	기업대출용	연 1.00	
협약체결보증		건당 0.02	건당 0.02
임시전력수용예납보증		연 0.45	연 0.42

주 : 2017년 말 기준.

자료 : 한국리스크관리, 「보증 수수료 및 보증 한도 적정성 연구용역」(2017).

Ⅲ 타 산업 공제조합의 건설금융시장 진출의 문제점

- 엔지니어링공제조합은 건설보증시장에 진출함에 있어 순수 건설공사의 위험을 반영하지 않은 저가 수수료를 사용, 일부 대기업 등 소수의 건설업체만을 상대로 공사이행보증을 인수하여 문제가 되고 있음.

 - 이는 건설산업 내 양극화 문제를 심화시키고, 건설보증시장의 질서를 어지럽힐 뿐만 아니라, 엔지니어링공제조합의 장기적 영업 위험을 증대시킴.
- 엔지니어링공제조합은 공사이행보증의 보증채무에 대한 역무 이행 능력이 부족함에도 불구하고 순수 시공 분야의 공사이행보증을 인수하고 있음. 이에 보증 사고 발생시 원활한 보증채무 이행이 어려울 수 있음.

 - 공사이행보증의 채무 이행은 역무 이행으로 진행되는 경우가 대부분이기 때문에 순수 시공 분야의 공사이행보증을 발급하는 보증기관은 역무 이행 능력이 선행되어야 함.
 - 보증기관이 역무 이행을 제공하지 못하는 경우 그 피해는 보증기관뿐만 아니라 발주자와 시공사에게도 돌아가게 됨.
- 엔지니어링공제조합은 법령상 “엔지니어링 관련 보증”으로 업역이 한정되어 있음에도 불구하고 이를 이탈하여 순수 시공 분야에 대한 보증을 인수하고 있음.

 - 「엔지니어링산업 진흥법」에서 엔지니어링공제조합의 사업 범위를 엔지니어링 관련 보증으로 한정하고 있음에도 불구하고 순수 시공 분야의 보증을 인수하고 있음.
 - 내가 계약 보증서 발급에 오류가 있을 경우 적절한 보증서로 대체해야 한다고 밝힌 바와 같이 관련 법령에 적법하지 않게 발급된 보증서는 효력에 문제가 제기될 수 있음.
 - 엔지니어링공제조합은 국토교통부의 관할 대상이 아니므로 건설보증 관련 정책 대상에 포함되지 않음. 이에 따라 건설업체가 엔지니어링공제조합으로부터 보증서를 발급받음으로써 정부의 건설산업 관련 규제의 실효성을 저하시킬 수 있음.
- 비합리적인 저가 수수료 공세를 통한 고위험 보증 인수와 같이 엔지니어링공제조합의 재무건전성에 위협이 되는 행위에도 불구하고 이에 대한 법령상 통제 장치가 미흡해 적절한 통제나 감독이 이루어지지 않고 있는 상황임.

 - 「건설산업기본법」에서는 건설공제조합에 대한 재무건전성 유지와 수수료에 관한 사항을 규정하고 있는 반면, 엔지니어링공제조합에 대한 감독 기준은 마련되어 있지 않음.

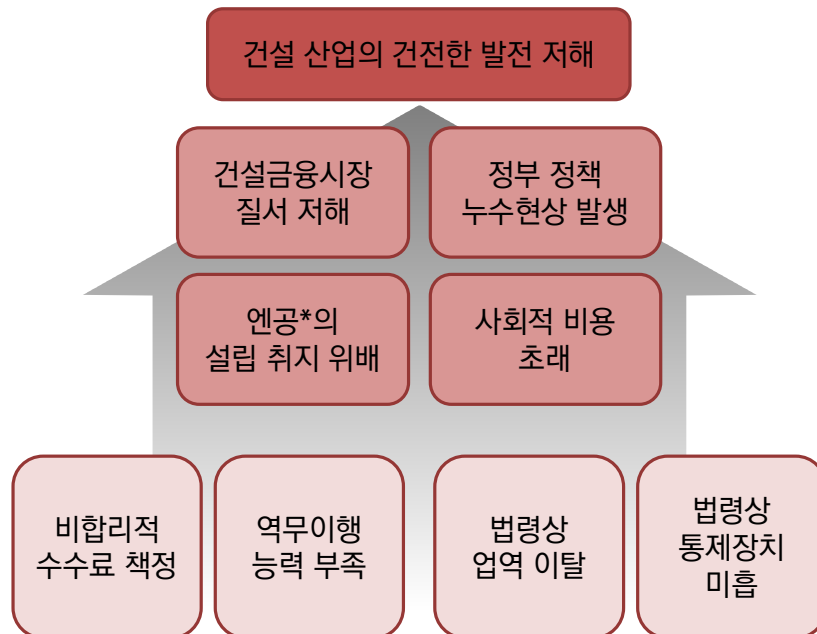
■ 엔지니어링공제조합은 엔지니어링산업의 건전한 발전이라는 조합의 설립 목적에 위배되는 행위를 함으로써 공제조합의 공공성과 정체성을 위협하고 있음.

- 저가 수수료를 앞세워 일부 대기업 등 소수 업체의 보증만을 선별적으로 인수하는 것은 중소 엔지니어링 사업자의 지원을 통해 엔지니어링산업의 건전한 발전을 도모해야 하는 엔지니어링공제조합의 설립 취지에 크게 위배됨.
- 타 산업 공제조합의 업역 침해는 결국 공제조합 간의 불필요한 경쟁으로 이어질 것이며, 이러한 경쟁에서 살아남지 못한 공제조합은 해당 산업을 지원해야 하는 역할을 수행할 수 없게 됨.

■ 엔지니어링공제조합의 이러한 행위는 결국 사회적 비용을 초래함으로써 사회 전체에 피해를 입힐 수 있음.

- 고위험 보증의 저가 인수는 엔지니어링공제조합의 부실화를 야기할 수 있으며, 이는 공적 자금 투입 등 대규모의 사회적 비용 지출로 이어질 수 있음.
- 향후 건설경기 하락이 예상되는 만큼 보증기관의 보증채무 이행 건수가 증가하여 엔지니어링공제조합의 부실화에 대한 우려가 큼.

〈그림 2〉 엔지니어링공제조합 건설보증시장 진출의 문제점



주 : *는 엔지니어링공제조합.

1. 비합리적 수수료 책정

- 엔지니어링공제조합은 설계, 감리 등을 포함한 엔지니어링사업에 수반되는 위험에 비해 시공 등 건설사업에 수반되는 위험이 훨씬 큼에도 불구하고 순수 건설공사의 위험을 반영하지 않은 저가 수수료로 고위험의 공사이행보증을 인수하고 있음.
 - 엔지니어링공제조합의 수수료는 건설공제조합 대비 상당히 낮은 수준이나, 이는 순수 건설공사의 위험에 기반하여 합리적으로 산출된 것이 아님.
 - 엔지니어링사업에 비해 건설사업을 수행하는 데 훨씬 더 많은 인력과 장비가 소요되며, 긴 사업 수행 기간 동안 더 많은 위험에 노출됨.
 - 순수 건설공사의 위험은 설계상의 위험뿐만 아니라 시공 중에 발생하는 위험과 시공 후에 발생하는 위험을 모두 포괄하는 반면, 엔지니어링사업의 위험은 설계상의 위험만 부담함. 시공 후 하자로 발생하는 설계상 오류에 대한 책임도 실질적으로 시공사가 지는 만큼, 건설사업에 수반되는 위험은 엔지니어링사업에 수반되는 위험에 비해 현저히 높음.
 - 이에 따라 수수료가 합리적으로 산출되었다면 순수 건설공사에 대한 보증 수수료는 엔지니어링사업의 보증 수수료보다 높을 수밖에 없음.

- 엔지니어링공제조합의 저가 수수료 공제는 공정 경쟁을 위한 수단이 아니라, 소수의 대기업 등만을 상대로 공사이행보증 실적을 올리기 위한 방책에 불과함.
 - 엔지니어링공제조합은 소수의 건설사만을 상대로 저가 수수료를 내세워 순수 시공에 대한 보증 발급을 유도하는 영업을 진행하고 있음.
 - 엔지니어링공제조합은 상대적으로 경영 여건이 어려운 중소기업은 외면하고 일부 대기업에게만 수수료 비용을 낮춰줌으로써 산업 내 양극화 문제를 증대시키고 있음.
 - 단기적인 실적을 위한 저가 수수료는 장기간 지속될 수 없으며, 결국 미래의 더 높은 수수료 상승으로 되돌아올 수 있음.

- 저가 수수료를 내세워 일부 대기업 등에게만 공사이행보증 발급을 진행하는 행위는 건설보증시장 질서를 무너뜨리는 행위임.
 - 보증 수수료는 대수의 법칙에 근거하여 산출되는데, 신용도가 우량한 대기업부터 상대적으로 높은 위험성을 가진 중소 건설사를 모두 아우르는 산업 전반의 손해율을 계산하여 그에 상응하는 수수료가 책정되는 것임. 이는 위험을 분산시킴과 동시에 업계별 차별을 최소화하여 중소 건설사를 지원함으로써 건설산업의 발전을 도모하는 역할을 함.
 - 소수의 대기업 등만을 상대로 순수 건설공사의 위험을 반영하지 않은 저가 수수료로 공사이행보증을

발급하면 건설보증시장에서의 대수의 법칙이 깨지게 됨. 그리고 위험 분산이 이루어지지 않아 전체적인 보증 수수료가 상승할 우려가 생기고, 중소 건설사를 지원하는 기능도 저하되는 등 건설보증시장 전체의 질서가 흔들리게 됨.

- 저가 수수료로 고위험 보증을 인수하게 되면 보증 사고 발생시 원활한 보증채무 이행이 어렵게 되며, 이에 대한 피해는 엔지니어링산업 전체에게 돌아옴.
 - 수수료에 비해 큰 위험을 떠안은 엔지니어링공제조합은 일정 수준 이상 규모의 보증 사고 발생시 부실로 이어질 수 있으며, 이는 결국 엔지니어링산업 전체에 악영향을 미치게 됨.

2. 공사이행보증 의무 이행 능력 부족

- 공사이행보증은 보증기관의 보증 시공 의무 이행을 수반하기에, 이에 대한 조직 및 능력이 요구됨.
 - 공사 보증채무 이행은 금전 배상보다는 의무 이행 방식으로 진행되는 경우가 대부분임.
 - 공사이행보증의 원활한 보증채무 이행을 위해서는 의무 이행을 위한 조직뿐만 아니라 건설 시공과 관련된 정보 및 전문 지식이 필수적으로 갖춰져야 함.
- 건설공제조합 등은 공사이행보증의 의무 이행을 위한 충분한 능력을 갖추고 있음.⁵⁾
 - 1997년부터 2016년 9월까지 발생한 총 77건의 보증 사고 중 4건은 금전 배상으로, 73건은 의무 이행 방식으로 진행되었음. 건설공제조합이 보증 시공한 73건의 공사는 3조 7,000억원 규모임.
 - 건설공제조합은 해마다 약 2,500건, 6조 5,000억원의 공사이행보증을 인수하고 있으며, 보증 대상 공사는 국가 기간산업부터 공공주택까지 다양하게 이루어져 있음.
 - 2008년 금융위기 이후 중대형 업체의 도산으로 인한 공사이행보증 사고 규모가 커지고 있으나, 건설공제조합, SGI서울보증 등은 안정된 보증 이행 능력을 유지하고 있음.
- 오랜 기간 공사이행보증의 의무 이행 실적을 축적해 온 건설공제조합 등에 비해 엔지니어링공제조합은 관련 경험 및 능력이 부족한 상황이므로, 보증 사고 발생시 신속하고 적절한 대응이 어려울 수 있음.
 - 엔지니어링공제조합은 공사이행보증의 의무 이행을 위한 조직 및 인력이 마련되어 있지 않으며, 의무 이행을 수행한 경험도 부족한 상황임.

5) 건설경제, 건설공제조합 공사이행보증 보증시공 '성공시대', 2016.9.12.

■ 보증 사고 발생시 신속하고 적절한 대응을 하지 못하는 경우에는 다양한 피해가 발생하게 됨.

- 공사이행보증의 보증채무 이행이 원활히 이루어지지 않으면 발주자 입장에서는 적기 준공을 통한 시설물 이용 편의를 제공할 수 없음.
- 공동 계약을 이행하는 시공사 입장에서는 보증 사고의 발생으로 인한 공동 수급체의 이탈로 피해를 입게 됨.
- 적기 준공이 이루어지지 않는 경우 해당 시설물을 사용해야 하는 사용자에게도 그 피해가 돌아가며, 지역민의 생활 불편 및 안전사고가 발생할 수 있음.
- 공사의 재발주에 따른 비용 추가 문제도 발생함.

3. 법령상 업역 이탈

■ 엔지니어링공제조합은 법령상 업역이 “엔지니어링 관련 보증”에 한정됨에도 불구하고, “순수 시공 분야”에 대한 보증 인수로 업역을 이탈하고 있음.

- 「엔지니어링산업 진흥법」 제34조 제2항에 의하면, 엔지니어링공제조합은 조합원의 엔지니어링 활동(엔지니어링 활동에 수반되는 구매·조달·제작 및 설치 등의 일괄수주사업을 포함한다)에 따른 의무 이행에 필요한 보증·공제 및 용자 사업을 수행할 수 있음(표 3) 참조).
- 산업통상자원부에서도 단순 시공은 「엔지니어링산업 진흥법」의 보증 대상이 아님을 분명히 하고 있음.⁶⁾

■ 엔지니어링공제조합에게 “연관 산업 분야” 보증까지 허용하는 입법 취지는 산업통상자원부 소관 법령에서 인정하는 전문사업자(에너지절약 사업자, 신재생에너지 사업자)가 공제조합에 가입할 수 있는 근거를 마련하기 위한 것임.

- 「에너지이용 합리화법」 제27조 제2항에서 에너지절약 전문기업은 에너지절약사업과 이를 통한 온실가스의 배출을 줄이는 사업을 원활히 수행하기 위하여 「엔지니어링산업 진흥법」 제34조에 따른 공제조합의 조합원으로 가입할 수 있다고 규정함.
- 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제30조 제2항에서 신·재생에너지 발전 사업자, 신·재생에너지 연료 사업자, 신·재생에너지 설비 설치기업, 신·재생에너지 설비의 제조·수입 및 판매 등의 사업을 영위하는 자는 신·재생에너지의 기술 개발 및 이용·보급에 필요한 사업을 원활히 수행하기 위하여 「엔지니어링산업 진흥법」 제34조에 따른 공제조합의 조합원으로 가입할 수 있다고 규정함.

6) 엔지니어링공제조합의 순수 시공(「엔지니어링산업 진흥법」상 일괄수주산업이 아닌 공사) 보증서 발급 위법성에 대한 질의에 산업통상자원부가 답변한 내용임(2018.11.13).

- 이와 더불어 엔지니어링공제조합이 다른 산업 부문을 포함하는 일괄수주사업(EPC : 설계-조달-시공) 형태에 대해서도 조합이 보증이나 용자를 취급할 수 있도록 하기 위함임.

 - 엔지니어링공제조합이 보증·공제 및 용자 사업 범위에 엔지니어링 활동에 수반되는 구매·조달·제작 및 설치 등의 일괄수주사업을 포함시킴.
 - 법 개정 당시 참고하였던 ‘주요 엔지니어링업체의 EPC사업 발주 및 수주 사례’(〈표 4〉 참조)에서도 알 수 있듯이 당시 법의 개정 취지는 특히 엔지니어링업체의 플랜트 EPC사업에 대한 보증·용자에 대한 취급 허용임.
 - 일괄수주사업(EPC)에 해당하는 보증만을 허용했음에도 불구하고 종합심사낙찰제나 종합평가낙찰제의 대상에 해당하는 순수 시공에 대한 공사이행 보증서를 발급하는 것은 관련법을 위반하는 행위임.

- 엔지니어링 사업자 지원이라는 법 취지와 달리 사업 범위를 다른 법률에서 정하는 보증·공제·용자 등까지 확대하면서도 그 범위를 특정하지 않아, 사업 범위를 무한정 확대하는 문제점이 발생할 수 있음.

 - 원칙적으로 「건설산업기본법」 대상 공사는 엔지니어링공제조합의 보증 대상이 아님.⁷⁾

- 국회 회의록 및 국회 검토 보고서에서도 법 개정(2011.7.25)에 대해 엔지니어링공제조합의 사업수행 범위가 지나치게 확장되는 문제가 있음을 지적한 바 있음.

 - ‘국회 지식경제위원회 검토 보고서’(검토자 : 국회 지식경제위원회 수석전문위원 김호성)에서는 개정안의 경우 엔지니어링공제조합 사업 수행의 범위가 지나치게 확장되는 문제가 있으므로, 이를 “엔지니어링 활동 및 이에 수반되는 구매·조달·제작 및 설치 등의 일괄수주사업에 대한 보증·공제 및 용자”로 한정하여 수정할 필요가 있음을 지적하였음.
 - 제304회 지식경제소위 제2차(2011.12.23) 국회 회의록에서도 엔지니어링공제조합의 사업수행 범위가 지나치게 확대되는 부분에 문제가 있음을 인식함. 이에 지식경제부 제1차관(윤상직)이 엔지니어링조합의 사업수행 범위를 한정하자는 지식경제소위의 의견을 수용하겠다고 밝힘.

- 엔지니어링공제조합이 순수 시공에 대한 보증서를 발급하는 경우에는 관련 법령에 적법하지 않은 보증서가 되므로 적법한 보증서로 대체해야 하는 문제점이 발생함.

 - 조달청은 계약 담당 공무원이 보증서 등을 수납하는 경우 위법 사항이 확인되었을 때에는 이에 상응하는 조치를 하는 것이 타당하며, 위법성 여부 등에 대한 판단은 보증기관을 관할하는 법령의 주관 부서의 사안이라는 입장임(2018.10.30).

7) 「건설산업기본법」 제4조에서는 건설공사의 범위와 건설업 등록에 관한 사항은 다른 법률의 규정에도 불구하고 「건설산업기본법」을 우선 적용함을 명시하고 있음.

- 이에 엔지니어링공제조합을 관할하는 산업통상자원부는 「엔지니어링산업 진흥법」의 보증 대상에 단순 시공이 포함되지 않는다고 밝힘(2018.11.13).
- LH는 관련 법령에 적법하지 않은 계약 보증서의 효력에 대해 적법한 보증서로 대체하여야 한다는 입장임(2018.10.29).
- 공정거래위원회는 엔지니어링공제조합의 하도대보증 발급의 적법성에 대해 엔지니어링공제조합은 「하도급법」상의 보증기관이 아니므로 「하도급법」상의 보증기관에서 보증서를 발급하는 것이 바람직하다는 입장임(2018.9.4).

■ 법령상 업역 이탈은 국토교통부 정책의 누수 현상을 발생시킴으로써 건설산업의 건전한 발전을 저해시킴.

- 국토교통부는 2016년 9월 저가 건설공사의 공사이행보증 거부 대상 낙찰률을 상향 조정하는 등 건설업체의 변별력을 강화하는 건설 보증제도의 개선책을 발표한 바 있음(〈표 7〉 참조).
- 그러나 엔지니어링공제조합은 건설공제조합 등과는 달리 국토교통부의 관할이 아니므로 건설보증제도의 개선 등 건설산업 관련 정책의 영향을 받지 않음.
- 이에 건설업체는 건설공제조합 등이 아닌 엔지니어링공제조합에서 공사이행보증을 발급받음으로써 정부의 규제를 피해갈 수 있음.
- 예를 들면, 건설산업의 주요 이슈이자 국토교통부 정책 중 하나인 ‘적정공사비 확보’는 〈표 7〉의 ‘저가 공사 거부 낙찰률 상향’ 제도와 연관되어 있으나, 건설공제조합 등이 아닌 엔지니어링공제조합에서 공사이행 보증서를 발급받을 시에는 해당 제도 개선에 적용을 받지 않음. 원가 이하의 최저가 공사 낙찰은 건설업체 간의 가격 출혈 경쟁을 심화시킴에 따라 부실 공사를 유발하고 하도급공사의 저가 수주로 이어져 건설산업 전반에 악영향을 미침. 그럼에도 불구하고, 엔지니어링공제조합을 이용함으로써 관련 정책을 피해 저가 수주 공사에 대한 보증서를 발급받을 수 있는 것임.
- 엔지니어링공제조합은 〈표 7〉의 개선 사항 중 고액 보증 심사 강화 대상에도 포함되지 않으며, 공사 이행보증에 대한 사후 현장관리 실행 강화의 대상도 아님.

■ 법령상 업역이 엔지니어링 관련 보증에 한정됨에도 불구하고 연관 산업 분야가 특정되지 않음을 이유로 순수 시공 분야까지 사업 영역을 확장하는 것은 명백한 법 위반이며, 이는 정부 정책의 사각지대를 발생시킴.

〈표 7〉 국토교통부 건설보증제도 개선 내용(일부)

개선 사항	내용											
저가 공사 거부 낙찰률 상향	<p>(현황) 건설공제조합은 일정 미만(토목 68%, 건축 72%) 저가 낙찰공사의 경우 건설업체 신용도에 따라 1~3건*만 공사이행보증을 인수하고 나머지는 거부 * 신용등급 AAA~A : 3건, BBB~B : 2건, CCC~D : 1건 - 그러나, 올해부터 종합심사낙찰제 시행으로 평균 낙찰률이 상향(토목 81.2%, 건축 79.2%)되어 거부 낙찰률 조정 필요</p> <p style="text-align: center;">【 중심제 시행 공사 평균 낙찰률 현황(2016.1~7월) 】</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">구분</th> <th style="text-align: center;">건수</th> <th style="text-align: center;">평균 낙찰률</th> <th style="text-align: center;">비고</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">토목</td> <td style="text-align: center;">16</td> <td style="text-align: center;">81.17%</td> <td rowspan="2" style="text-align: center;">최저가 공사 5년 평균 낙찰률 : 74.6%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">건축</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: center;">79.25%</td> </tr> </tbody> </table> <p>※ (사례) 창원 국도 대체 우회도로 : 76.9%(토목), 제주국제학교 신축 : 83.1%(건축)</p> <p>(개선) 건설공제조합의 공사이행보증의 거부 낙찰률을 공종별로 상향(토목 76%, 건축 74%)</p>	구분	건수	평균 낙찰률	비고	토목	16	81.17%	최저가 공사 5년 평균 낙찰률 : 74.6%	건축	5	79.25%
구분	건수	평균 낙찰률	비고									
토목	16	81.17%	최저가 공사 5년 평균 낙찰률 : 74.6%									
건축	5	79.25%										
고액 보증 심사 강화	<p>(현황) 건설공제조합은 100억원 이상 고액 보증 중 선금 100억원 초과 선금보증 및 보증금액 400억원 초과 공사이행보증에 대하여 심층심사 실시 중 * (심사 강도) 일반심사 < 특별심사 < 심층심사</p> <p>(개선) 보증 리스크관리 강화를 위해 선금금 및 공사이행보증의 심층심사 범위를 10% 확대(선금 90억원, 보증금액 360억원 초과)</p>											
공사이행보증 현장관리 강화	<p>(현황) 건설공제조합은 공사이행보증의 적정 여부를 공정률에 따른 사후관리만 하여 적극적인 현장 리스크관리에 한계</p> <p>(개선) 미지급금 과다(50억원 이상 또는 계약금액 10% 이상), 실행률 과다(110% 이상) 등 다양하게 사후관리를 하도록 관련 규정* 기 개정(2016.6.13) * 보증 규정 시행세칙, 보증 및 용자관리 세칙</p>											

자료 : 국토교통부, 보도자료(2016.9.21), 보증제도 개선 실무 TF 운영 결과(2016.9).

4. 법령상 통제 장치 미흡

- 엔지니어링공제조합의 고위험 보증 저가 인수에도 불구하고, 「엔지니어링산업 진흥법」에는 공제조합의 재무건전성 유지를 위한 주무 관청의 통제나 별도 감독 기준 마련이 없는 상황임.

- 반면, 「건설산업기본법」에서는 건설 보증기관의 재무건전성 유지와 수수료에 관한 사항을 규정하고 있음.
 - 「건설산업기본법」 제65조의 2에 따르면 국토교통부 장관은 공제조합의 재무건전성 유지를 위해 감독 기준을 마련하고, 재무건전성이 악화될 경우 자본 감소, 지점 축소, 영업 정지, 임원 직무정지 등의 조치를 할 수 있음(〈표 8〉 참조).

- 「건설산업기본법」 시행령 제62조에 따르면 보증 수수료율은 국토교통부 장관의 승인 사항임을 명시하고 있음.

〈표 8〉 「건설산업기본법」 내 건설 보증기관의 재무건전성 관련 규정

<p>「건설산업기본법」</p>	<p>제65조의 2(공제조합 등 건설 보증기관의 재무건전성 유지 등)</p> <p>① 국토교통부 장관은 제56조에 따른 공제조합의 사업을 건전하게 육성하고 계약자를 보호하기 위하여 재무건전성 유지 등을 지도하여야 한다.</p> <p>② 국토교통부 장관은 제1항에 따른 재무건전성 유지 등을 지도하기 위하여 공제조합을 감독하는 데 필요한 기준을 정하여 고시하여야 한다. 다만, 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정할 때에는 금융위원회 위원장과 협의한 후 이를 고시하여야 한다.</p> <p>③ 국토교통부 장관은 공제조합의 자기자본 비율, 유동성 비율, 지급여력 비율 등이 일정 수준에 미달하는 등 재무 상태가 제4항에 따른 기준에 미달하거나 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 공제조합의 재무 상태가 제4항에 따른 기준에 미달하게 될 것이 명백하다고 판단되면 공제조합의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하기 위하여 해당 공제조합이나 그 임원에 대하여 다음 각호의 사항을 권고·요구 또는 명령하거나 그 이행 계획을 제출할 것을 명할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자본 증가 또는 자본 감소, 보유 자산의 처분이나 점포·조직의 축소 2. 임원의 직무 정지나 임원의 직무를 대행하는 관리인의 선임 3. 영업의 전부 또는 일부 정지 4. 이익 배당의 제한 5. 대손충당금, 대위변제준비금의 추가 설정 6. 보증 수수료, 용자 이자율의 조정 7. 영업의 양도나 보증사업 및 공제사업 등과 관련된 계약의 이전 8. 그 밖에 제1호부터 제7호까지의 규정에 준하는 조치로서 공제조합의 재무건전성을 높이기 위하여 필요하다고 인정되는 조치
<p>「건설산업기본법」 시행령</p>	<p>제62조(수수료·이자 등)</p> <p>① 공제조합은 조합원(법 제56조 제2항의 법인 등을 포함한다)으로부터 보증 수수료, 용자금의 이자, 어음 할인료와 사용료를 받을 수 있다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 보증 수수료의 요율, 용자금의 이자율과 어음 할인료율에 관하여는 국토교통부 장관의 승인을 얻어야 한다.</p>

❖ 고위험 보증 인수, 혹은 공제조합의 규모 대비 과도한 보증 인수 등과 같이 건설 보증기관의 재무건전성이 약화되는 상황에 대한 감독이 제대로 이루어지지 않으면 건설 보증기관의 부실화에 대한 대비가 어렵게 됨.

- 1997년 주택공제조합의 부도시 부실 발생의 원인으로 조합의 방만한 보증 인수와 지불 능력 확보에 대한 정부의 감독 소홀이 지적되었던 사례가 있음.
- 건설경기 악화로 산업의 어려움이 높아지면 고위험 보증 인수에 따른 엔지니어링공제조합의 부실화 가능성이 높아지고, 제2의 주택공제조합 사태와 같은 자본 잠식 상황이 촉발될 우려가 있음.

5. 엔지니어링공제조합의 설립 취지 위배

- 공제조합은 보증·공제사업 등을 통해 각 산업에 속한 기업들의 경영 활동을 지원하고 산업의 건전한 발전을 돕는 목적으로 설립된 공적 법인임.

 - 공제조합은 각 산업별 보증·공제사업 수익을 기반으로 제도 금융권에서 소외되기 쉬운 중소기업에 대한 정책적 보증 지원 및 산업 건전성 강화를 목적으로 함.
 - 건설공제조합은 건설사업자에게 필요한 보증과 자금의 융자 및 공제 사업 등을 행함으로써 건설사업자의 지속적인 경제 활동과 경제적 지위 향상을 도모하여 건설업의 건전한 발전을 기함을 목적으로 설립됨.
 - 엔지니어링공제조합은 엔지니어링 사업자의 지속적인 경제 활동과 경제적 지위 향상을 도모하는 데 필요한 보증과 융자 등을 위하여 설립됨.

- 공제조합은 보증·공제사업 외에도 다양한 활동을 통하여 해당 산업의 기업들을 지원하는 역할을 함.

 - 건설공제조합은 다양한 건설 유관기관을 지원함으로써 건설산업의 발전을 모색하고 있음.
 - 건설공제조합은 2018년 해외건설 지원을 위한 KIND에 300억원을 출자하기도 하였음.

- 공제조합은 사업으로 벌어들인 수익을 배당을 통하여 조합원에게 분배함으로써 해당 산업 내 기업들과 이익을 공유하는 방식으로 지원을 하기도 함.

 - 최근 3년간 건설공제조합의 1좌당 배당금 지급 현황을 살펴보면, 2017년에는 3만원, 2016년에는 2만 4,000원, 2015년에는 1만원을 지급하였음.⁸⁾

- 엔지니어링공제조합이 비합리적 저가 수수료를 내세워 순수 건설보증시장으로 사업을 확대하고 소수 대기업 등 일부 업체의 보증만을 선별적으로 인수하는 것은 조합의 설립 목적을 크게 저해하는 행위임.

 - 중소기업에 대한 정책적 지원은 외면한 채 소수의 대기업 등에 대한 보증만을 선별적으로 인수하는 것은 산업 내 리스크 분산 기능을 약화시키는 행위임.
 - 소수의 대기업 등에게만 저가 수수료로 보증 서비스를 제공한다면 건설업계 내 양극화가 심화될 것이고, 이로 인한 문제점 또한 증가할 것임.
 - 엔지니어링 활동과 관계없는 순수 시공 분야로의 건설보증 영역 확장은 엔지니어링공제조합의 설립 목적과 어긋남.

8) 배당금 수급을 위해 필요한 좌수는 건축 94좌, 토목 131좌, 산업환경설비 225좌, 조경 131좌임.

- 이와 같은 타 산업 공제조합의 영역 침범을 용인한다면 각 산업의 건전한 발전을 위해 존재하는 공제조합들 간에 불필요한 경쟁을 유발해 각 공제조합의 설립 목적 달성이 어렵게 될 것임.
 - 각 산업의 건전한 발전을 위해 설립된 공제조합 간의 불필요한 경쟁은 대형 공제조합의 시장 장악과 소형 공제조합의 도태로 이어질 것이며, 규모와 상관없이 모든 산업이 건전한 발전을 이루어 나가는 데에 어려움이 발생할 것임.
 - 당장의 이익을 위해 공제조합의 설립 목적에 위배되는 활동을 하며 타 산업 공제조합의 영역을 침해한다면 그 피해는 결국 공제조합 모두에게 되돌아오게 됨.

6. 사회적 비용 초래

- 엔지니어링공제조합의 무분별한 고액 보증 인수의 가장 큰 문제는 대규모 보증 대급 발생시 정부의 공적 자금 투입 등 사회·경제적 비용이 초래된다는 점임.
 - 정부가 1997년 11월부터 2018년 3월까지 금융기관 및 기업의 부실을 정리하고 건전성을 제고하기 위해 투입한 공적 자금 규모는 총 168조 7,000억원에 달함. 이 중 2018년 3월 말까지 115조 5,000억원을 회수하여 회수율은 68.5% 수준임.⁹⁾
- 정부의 공적 자금은 국민의 세금으로 이루어지는 만큼 순수 건설공사의 위험을 반영하지 않은 비합리적 저가 수수료 책정과 이에 따른 고액 보증 인수는 결국 국민 모두에게 부담으로 작용하게 됨.
- 이에 대한 사례로서, 1997년 주택공제조합의 부도 발생시 막대한 양의 공적 자금이 투입되어 해당 조합이 대한주택보증공사로 전환된 바 있음.¹⁰⁾
 - 1993년 주택사업에 필요한 각종 보증과 자금의 용자 등을 제공하기 위해 설립된 주택공제조합은 1997년 외환위기 당시 부실화되어 지급 불능 상황에 처함.
 - 주택공제조합은 금융기관에서 차입한 5,000억원과 조합원에게 지급보증(대출보증)을 해주고 조합원 부도로 인해 대신 변제해야 할 대위 변제금 4,550억원 등 9,550억원을 지급하지 못하는 상황이었음.
 - 이에 정부는 1999년 공적 자금을 투입하여 주택공제조합을 주식회사형 공기업(대한주택보증공사)으로 전환·설립함.

9) 금융위원회 보도자료, “2018년 1/4분기 현재 공적 자금 운용 현황”, 2018.6.5.

10) 이의섭(1998), 「주택공제조합 부실의 원인과 대책」, 한국건설산업연구원.

- 주택공제조합 부실의 주요 원인은 보증 업무를 수행함에 있어 엄격한 심사를 거치지 않은 것이었음.

 - 주택공제조합은 엄격한 심사를 수행하지 않고 각종 보증 업무를 수행하였음. 조합원의 신용이 불량한 경우에도 일정 금액 이상만 출자하면 출자금의 몇 십 배에 해당하는 보증서를 발급하였고, 불량 업체의 보증 사고로 인해 대위 변제한 보증 납입금이 증가함.
 - 또한 보증기관은 지불 능력 확보에 대한 감독이 중요함에도 불구하고, 정부는 주택공제조합의 감독을 소홀히 하였음.

- 주택공제조합의 사례에서 보는 바와 같이 보증기관의 부실화는 대규모의 사회적 비용 지출로 이어짐.

 - 대한주택보증공사에는 정부가 5,000억원을 출자하고, 금융기관이 주택공제조합에 대해 보유하고 있던 용자 중 2,000억여원을 출자로 전환하고, 기존의 주택공제조합 자본금 3조 2,500억원 가운데 85%를 감자하고 남은 4,800억원을 자본금으로 함.
 - 정부는 2001년에도 대한주택보증공사에 9,470억원을 출자하여 지원한 바 있음.

- 주택공제조합의 부도는 주택건설업계에도 막대한 손해를 입힌 만큼, 엔지니어링공제조합의 부실화는 엔지니어링산업 및 건설산업 전반에 악영향을 미칠 수 있음.

 - 1999년 당시 주택공제조합을 대한주택보증공사로 전환하기 위해 자본금을 85% 감자함으로써 발생한 주택건설업체의 피해액은 2조 7,625억원에 달했음.

- 엔지니어링공제조합의 자본금 규모는 건설공제조합의 약 1/10 수준으로, 건설경기 악화로 보증 사고 집중시 부실화될 우려가 큼.

 - 엔지니어링공제조합의 총자본금은 2016년 말 기준 6,146억원으로 건설공제조합 5조 5,070억원¹¹⁾의 11.16% 수준임.

- 향후 건설경기의 하락이 본격화될 것으로 전망되는 만큼, 보증 사고 발생 증대에 따른 엔지니어링공제조합의 부실화에 대한 우려 또한 높아질 수 있음.

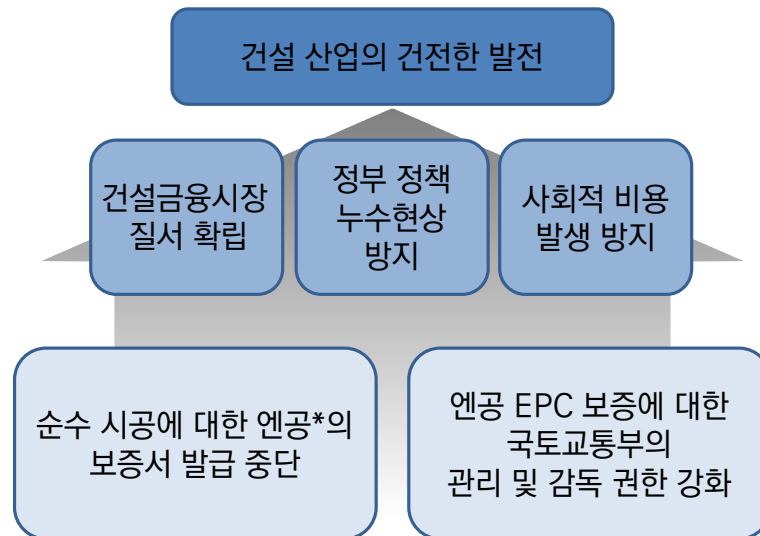
11) 2017년 말 기준 건설공제조합의 총자본금은 약 5조 7,530억원임.

IV 문제 해결 방안

■ 건설금융시장의 질서 확립, 정부 정책의 실효성 있는 추진, 사회적 비용 발생 차단을 통해 건설산업이 건전한 발전을 이룰 수 있도록 아래와 같이 두 가지 해결 방안을 제시함(〈그림 3〉 참조).

- 엔지니어링공제조합은 순수 시공 분야에 대한 보증서 발급을 중단하고 이와 같은 일이 재발하지 않도록 「엔지니어링산업 진흥법」 개정을 통해 엔지니어링공제조합의 사업 범위를 명확히 정의해야 함.
- 엔지니어링공제조합에서 건설 영역이 포함된 일괄수주사업(EPC) 보증을 발급하는 경우, 이에 대한 국토교통부의 관리 및 감독 권한을 강화해야 함.

〈그림 3〉 엔지니어링공제조합의 건설보증시장 진출 문제점의 해결 방안



주 : *는 엔지니어링공제조합.

1. 순수 시공 분야에 대한 엔지니어링공제조합의 보증서 발급 중단

■ 엔지니어링공제조합이 업역을 이탈하여 순수 건설공사의 위험을 반영하지 않은 저가 수수료로 소수의 대기업 등만을 상대로 순수 시공 분야의 보증서를 발급함으로써 많은 문제점이 발생하고 있으므로 엔지니어링공제조합은 해당 행위를 중단해야 함.

- 엔지니어링공제조합은 업역을 이탈하고 조합의 설립 취지에 위배되는 행위로 건설보증시장 질서를 무너뜨리고 정부 정책의 누수 현상을 일으키며, 사회적 비용 발생 위험을 높이고 있음.

- 엔지니어링공제조합이 발행하는, 관련 법령에 적법하지 않은 보증서는 효력에 문제가 제기될 수 있으며 적법한 보증서로의 대체가 요구될 수 있음. 이에 현재 발행되는 적법하지 않은 보증서의 발급이 중단되어야 함.

 - 조달청은 보증서 발급에서 위법 사항이 확인되었을 때에는 이에 상응하는 조치를 하는 것이 타당하며, 위법성 여부 등에 대한 판단은 보증기관을 관할하는 법령의 주관 부처의 사안이라고 밝힘. 엔지니어링공제조합을 관할하는 산업통상자원부는 「엔지니어링산업 진흥법」의 보증 대상에 단순 시공이 포함되지 않는다고 입장을 표명함.
 - LH는 관련 법령에 위법하게 발급된 계약 보증서의 경우 적법한 보증서로 대체하여야 한다는 입장임.
 - 공정거래위원회는 엔지니어링공제조합은 「하도급법」상의 보증기관이 아니므로 「하도급법」상의 보증기관에서 보증서를 발급하는 것이 바람직하다는 입장임.

- 공사이행보증의 역무 이행 능력이 뒷받침된 보증기관만이 공사이행 보증서를 발급할 수 있도록 엔지니어링공제조합의 공사이행 보증서 발급 중단이 요구됨.

 - 역무 이행 능력이 뒷받침된 기관이 공사이행 보증서를 발급해야만 사고 발생시 보증채무의 이행이 원활히 진행되어, 발생할 수 있는 피해를 최소화할 수 있음.
 - 다양한 주체가 계약관계로 얽혀 있는 건설사업의 특성상, 원활한 보증채무 이행은 해당 시설물의 이용 편의를 제공하는 발주자와 해당 시설물을 이용하는 사용자, 공사를 수행하는 공동 사업자 및 하도급업체의 피해를 최소화하는 데 매우 중요한 역할을 함.

- 또한, 다시는 현재와 같은 문제점이 발생하지 않도록 「엔지니어링산업 진흥법」의 입법 취지에 맞추어 엔지니어링공제조합의 법령상 사업 범위를 ‘엔지니어링·에너지산업 분야에 대한 보증·공제·용자’로 명확히 해야 함.

 - 엔지니어링공제조합의 보증 사업 대상을 조합원의 “엔지니어링사업과 관련한 보증”으로 명확하게 해야 함.
 - 특히, 일괄수주사업(EPC)의 명확한 정의를 통해 엔지니어링공제조합이 이를 과대하게 확대 해석하여 토목, 건축 공사 등 순수 시공에 대한 보증을 인수하는 일이 없도록 해야 함.
 - 「엔지니어링산업 진흥법」 개정 취지에 부합하도록 “에너지산업 분야(「에너지이용 합리화법」에 따른 에너지절약 전문기업 및 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생 에너지 사업자)”의 보증·공제·용자만 가능하도록 한정할 필요가 있음(표 9) 참조).

〈표 9〉 「엔지니어링산업 진흥법」 개정안

현행	개정안
<p>제34조 (공제조합의 설립 등)</p> <p>① (생략)</p> <p>② 공제조합은 다음 각호의 사업을 수행한다.</p> <p>1. 조합원의 엔지니어링 활동(엔지니어링 활동에 수반되는 구매·조달·제작 및 설치 등의 일괄수주사업을 포함한다)에 따른 의무 이행에 필요한 보증·공제 및 용자</p> <p>2.~10. (생략)</p> <p>11. 엔지니어링 활동과 연관된 산업 분야의 지원을 위하여 다른 법률에서 정하는 보증·공제·용자 등의 사업</p> <p>12.~13. (생략)</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제34조 (공제조합의 설립 등)</p> <p>① (생략)</p> <p>② 공제조합은 다음 각호의 사업을 수행한다.</p> <p>1. 조합원의 엔지니어링 활동(엔지니어링 활동에 수반되는 구매·조달·제작 및 설치 등의 일괄수주사업을 포함한다)에 따른 의무 이행에 필요한 보증·공제 및 용자</p> <p>2.~10. (생략)</p> <p>11. 엔지니어링 활동과 연관된 <u>에너지산업 분야의 지원을 위하여 「에너지이용 합리화법」과 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에서 정하는 보증·공제·용자 등의 사업</u></p> <p>12.~13. (생략)</p> <p>③ (생략)</p>

■ 엔지니어링공제조합은 법령상 업역이 “엔지니어링 관련 보증”임에도 불구하고 이를 이탈하여 “순수 시공 분야”에 대한 보증을 인수하여 문제가 되었음.

- 「엔지니어링산업 진흥법」은 엔지니어링사업에서 다른 산업 부문을 포함하는 일괄수주사업(EPC)의 발주 시 엔지니어링 사업자가 엔지니어링공제조합의 보증·용자 제도를 이용할 수 있도록 2011년 개정되었으나, 법령상 업역이 “엔지니어링 관련 보증”으로 한정되어 있음에도 불구하고 엔지니어링공제조합은 순수 시공에 대한 공사이행 보증서를 발급하고 있음.
- 엔지니어링공제조합은 종합심사낙찰제나 종합평가낙찰제의 대상에 해당하는 순수 시공에 대한 공사이행 보증서도 발급함으로써 업역을 이탈하였음.

■ 엔지니어링공제조합의 사업 수행 범위가 「엔지니어링산업 진흥법」의 취지와는 맞지 않게 지나치게 확장되는 문제는 이미 국회에서 인식하고 있음. 그럼에도 불구하고 아직 엔지니어링공제조합의 사업 수행 범위에 대한 명확한 해석이 제공되지 않고 있음.

- ‘국회 지식경제위원회 검토 보고서(2011)’는 엔지니어링공제조합의 사업 수행 범위가 지나치게 확장되고 있음을 지적함. 법 개정안 검토자인 지식경제위원회 김호성 수석전문위원은 이를 “엔지니어링 활동 및 이에 수반되는 구매·조달·제작 및 설치 등의 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증·공제 및 용자”로 한정하여 수정할 필요가 있다고 하였음. 이에 윤상직 지식경제부 제1차관이 해당 검토 의견을 수용하겠다고 밝힌 바 있음.

■ 엔지니어링공제조합이 업역을 이탈하여 관련 법령에 적법하지 않은 보증서를 발급하고

정부의 정책 실효성을 저하시키지 않도록 해야 함. 이를 위해서는 순수 시공 분야에 대한 엔지니어링공제조합의 보증서 발급 중단과 함께 법령 개정을 통한 사업 범위의 명확화가 필요함.

2. 엔지니어링공제조합의 EPC보증에 대한 국토교통부의 관리 및 감독 권한 강화

- 엔지니어링공제조합이 보증서를 발급하는 일괄수주사업(EPC)에 건설공사가 포함되는 경우, 건설금융시장의 질서 확립과 정부 정책의 누수 현상 방지를 위해 국토교통부의 관리 및 감독을 받아야 함.

 - 일괄수주사업(EPC)이 건설공사를 포함하는 경우, 엔지니어링공제조합이 순수 건설공사의 위험을 반영하지 않은 저가 수수료로 보증서를 발급함으로써 건설금융시장의 질서를 무너뜨리는 등의 문제점을 발생시키지 않도록 관리 및 감독이 시행되어야 함.
 - 엔지니어링공제조합이 건설공사를 포함한 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증서를 발급함에 있어 국토교통부의 건설보증제도 대상에서 제외됨으로써 정책의 누수 현상이 발생하지 않도록 관리 및 감독이 시행되어야 함.

- 첫째, 엔지니어링공제조합이 건설공사를 포함하는 일괄수주사업(EPC)의 보증서를 발급함에 있어 순수 건설공사의 위험을 반영한 합리적인 수수료를 책정함으로써 건설금융시장 질서를 확립할 수 있도록 국토교통부의 관리 및 감독이 필요함.

 - 엔지니어링공제조합이 소수의 대기업 등을 상대로 저가 수수료로 공사이행 보증서를 발급함으로써 건설산업 내 양극화를 심화시키고 건설보증시장의 질서를 저해하였으나, 이에 대한 관리 및 감독이 제대로 이루어지지 못하였음.

- 합리적인 보증 수수료 산출은 보증 사고 발생시 엔지니어링공제조합이 맡은 책임을 성실히 이행하고, 장기적으로 지속가능한 사업을 영위하게 하는 가장 중요한 조건임.

 - 엔지니어링 관련 보증에서는 엔지니어링 활동에 상응하는 위험만큼 적절한 수수료가 책정되어야 하며, 건설 관련 보증에서는 건설 활동에 상응하는 위험만큼 적절한 수수료가 책정되어야 함.
 - 높은 위험에 비해 낮은 수수료를 책정할 시에는 보증기관의 재무건전성이 악화되어 부실로 이어질 수 있으며, 반대로 낮은 위험에 비해 높은 수수료를 책정할 시에는 보증기관의 경쟁력을 잃게 됨.

- 합리적인 보증 수수료는 보증시장의 질서 확립과 관련 산업의 건전한 발전을 위해서

반드시 필요한 조건임.

- 합리적인 보증 수수료는 대기업과 중소기업 모두 포함하는 산업 전반의 손해율에 기반을 두어 산출됨으로써 산업 내 위험을 분산시키는 역할을 함. 또한, 업계별 차별을 최소화하여 중소기업에 대한 지원을 강화함으로써 산업의 건전한 발전을 지원함.

■ 건설금융시장의 질서 확립뿐만 아니라 엔지니어링공제조합의 재무건전성 유지를 통한 부실 방지를 위해서도 수수료에 대한 관리 및 감독은 반드시 필요함.

- 엔지니어링공제조합의 저가 수수료 공세를 통한 고액 보증 인수에도 불구하고 재무건전성 유지를 위한 감독 기준이나 수수료 책정 등 주요 사항에 대한 주무 관청의 통제가 없는 상황임.
- 1997년 외환위기 당시에 막대한 공적 자금이 투입되고 주택건설업체들의 자본금에 큰 손해를 입히는 등 사회 전체적으로 많은 피해를 입혔던 주택공제조합의 부실 원인으로 정부의 감독 소홀이 지적된 바 있음.
- 공제조합의 부실은 조합원뿐만 아니라 사회 구성원 전체에게 피해를 입히는 만큼, 구체적인 감독 기준을 설정하고 지불 능력에 대한 엄격한 감독이 시행되어야 함.

■ 둘째, 엔지니어링공제조합이 건설공사를 포함하는 일괄수주사업(EPC)의 보증서를 발급하는 경우, 정부의 건설정책이 실효성 있게 추진될 수 있도록 국토교통부의 관리 및 감독이 필요함.

- 엔지니어링공제조합의 주관 부처는 산업통상자원부이므로 건설공제조합, SGI서울보증, 전문건설공제조합 등과는 달리 국토교통부의 건설보증 관련 제도의 영향권에서 벗어나 있음.
- 이에 엔지니어링공제조합으로부터 보증서를 발급받음으로써 국토교통부의 건설보증제도를 피하는 것을 방지하고 정부 정책의 실효성 있는 추진을 방해할 수 없도록 엔지니어링공제조합이 건설공사를 포함한 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증서를 발급하는 경우, 건설보증제도의 적용을 받도록 해야 함.

■ 국토교통부의 건설정책은 건설보증제도와 긴밀히 연결되어 있음.

- 국토교통부는 2016년 9월 저가 건설공사의 공사이행보증 거부 대상 낙찰률 상향 조정, 고액 보증 심사 강화, 공사이행보증 현장관리 강화 등 건설업체의 변별력을 강화하는 방향의 건설보증제도 개선 성과를 발표함.
- 저가 건설공사의 공사이행보증 거부 대상 낙찰률을 상향 조정하는 제도 개선은 부실 공사 유발, 일자리 감소, 공사비 미지급금 증가 등의 문제점을 일으키는 건설공사의 저가 수주를 막고 적정공사비를 책정하고자 하는 정부의 '건설산업 혁신 방안'과 연관되어 있음.
- 한편, 고액 보증 심사를 강화하고 공사이행보증 현장 관리를 강화하는 제도 개선은 건설보증시장의

위험을 관리하고자 하는 정부의 의도가 반영되어 있음.

- 국토교통부는 건설 관련 보증서 발급기관과의 협업을 통해 정책의 실효성 있는 추진을 도모하고 있음.
 - 건설공제조합, SGI서울보증, 전문건설공제조합 등은 국토교통부의 관리 및 감독 대상으로 국토교통부와의 협업을 통해 관련 제도 하에 보증서를 발급하고 있음.

- 비슷한 사례로 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「주택도시기금법」 등에서는 보증서 발급기관에 대해 명시하고 있음. 그럼으로써 보증기관을 관할하는 법령의 주관 부처에서 해당 보증기관에 대한 관리가 가능하도록 하고 있음.
 - 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에서는 건설하도급 보증서 발급기관을, 「주택도시기금법」에서는 주택 분양과 관련된 보증서 발급기관을 명시하고 있음(표 10) 참조).

〈표 10〉 보증서 발급기관을 명시하고 있는 법률

「하도급거래 공정화에 관한 법률」	<p>제13조의 2(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증)</p> <p>⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 원사업자와 수급사업자 간의 보증은 현금(채신관서 또는 「은행법」에 따른 은행이 발행한 자기앞수표를 포함한다)의 지급 또는 다음 각호의 어느 하나의 기관이 발행하는 보증서의 교부에 의하여 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「건설산업기본법」에 따른 각 공제조합 2. 「보험업법」에 따른 보험회사 3. 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금 4. 「은행법」에 따른 금융기관 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 보증기관
「주택도시기금법」	<p>제3장 주택도시보증공사</p> <p>제26조(업무)</p> <p>① 공사는 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제10조 제2항에 따른 기금의 운용·관리에 관한 사무 2. 분양보증, 임대보증금보증, 하자보수보증, 그 밖에 대통령령으로 정하는 보증 업무 3. 제2호에 따른 보증을 이행하기 위한 주택의 건설 및 하자보수 등에 관한 업무와 구상권 행사를 위한 업무 4. 「자산유동화에 관한 법률」 제3조 제1항에 따른 유동화전문회사 등이 발행한 유동화증권에 대한 보증 업무 5. 제4호에 따른 유동화전문회사 등으로부터 「자산유동화에 관한 법률」 제10조 제1항에 따라 위탁받은 유동화자산의 관리에 관한 업무 6. 부동산의 취득·관리·개량 및 처분의 수탁 7. 국가·지방자치단체·공공단체 등이 위탁하는 업무 8. 제1호부터 제7호까지의 업무와 관련된 조사 및 연구 9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 업무

- 정부 건설정책의 실효성 있는 추진을 위해 건설보증 발급기관이 국토교통부의 관리를 벗어남으로써 정책의 누수 현상이 발생하지 않도록 통제 장치 마련이 필요함.

 - 엔지니어링공제조합의 보증서 발급 대상인 일괄수주사업(EPC)에 건설공사가 포함되어 있는 경우에는 마땅히 정부의 건설 관련 정책 시행의 대상이 되므로 정책 대상에서 누락되는 일이 없도록 하는 것이 필요함.
 - 국토교통부는 '건설산업 혁신 방안' 중 하나인 적정공사비 확보를 위해 공사이행 보증서 발급시 저가 공사 거부 낙찰률을 상향 조정할 바 있으나, 이러한 제도 개선은 엔지니어링공제조합이 발급하는 보증서에는 해당되지 않음.
 - 엔지니어링공제조합은 고액 보증에 대한 심사를 강화하거나 공사이행보증의 현장 관리를 강화하는 등의 국토교통부 건설보증제도와의 무관함.
 - 엔지니어링공제조합에서 보증서를 발급받음으로써 국토교통부의 건설정책을 피해 나가는 부실 업체가 발생할 수 있음.

- 이상과 같이 엔지니어링공제조합이 건설공사를 포함하는 일괄수주사업(EPC)의 보증서를 발급하는 경우에는 첫째, 건설금융시장 질서를 확립하고, 둘째, 정부 정책의 누수 현상을 방지하기 위해서 부처 간 협의를 통한 관련법 개정으로 엔지니어링공제조합에 대한 국토교통부의 관리 및 감독 권한을 강화해야 함.

 - 엔지니어링공제조합의 건설공사가 포함된 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증 및 용자 등의 활동에 대해서는 수수료 및 엔지니어링공제조합의 재무건전성과 관련된 사항에 대해 국토교통부의 감독을 받을 수 있도록 해야 함.
 - 엔지니어링공제조합이 건설공사가 포함된 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증서를 발급하는 경우, 국토교통부 건설보증제도의 적용을 받을 수 있도록 제도 실행 대상에 엔지니어링공제조합을 포함시켜야 함.

- 엔지니어링공제조합을 관할하는 법령의 주무 부처인 산업통상자원부에서 엔지니어링공제조합에 대한 관리 및 감독을 수행하되, 건설공사가 포함된 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증 및 용자 등의 활동에 대해서는 필요시 국토교통부의 감독을 받을 수 있도록 법령 조항을 신설할 필요가 있음.

- 비슷한 사례로, 건설공제조합이 운영하는 공제사업의 경우 재무건전성 유지 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 금융위원회의 조사 또는 검사를 받을 수 있도록 「건설산업기본법」에 명시되어 있음(〈표 11〉 참조).

- 건설공제조합의 법령상 주무 부처는 국토교통부이지만, 필요시 금융위원회의 감독을 받을 수 있도록 명시되어 있음.
- 「건설산업기본법」 제65조에 따르면, 금융위원회는 건설공제조합의 공제사업에 대해 업무 및 회계 상황을 조사 또는 검사할 수 있으며, 공제조합의 재무건전성 유지를 위한 국토교통부의 감독 기준을 정하는 경우 금융위원회 위원장과 협의하여야 함.

〈표 11〉 「건설산업기본법」 내 금융위원회의 건설 보증기관 감독 관련 규정

「건설산업기본법」	<p>제65조(조사 및 검사)</p> <p>① 국토교통부 장관은 공제조합의 재무건전성 유지 등을 위하여 필요하다고 인정하면 소속 공무원으로 하여금 공제조합의 업무 상황 또는 회계 상황을 조사하게 하거나 장부 또는 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있다.</p> <p>② 제56조 제1항 제5호의 공제사업에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 금융위원회가 제1항에 따른 조사 또는 검사를 할 수 있다.</p> <p>제65조의 2(공제조합 등 건설 보증기관의 재무건전성 유지 등)</p> <p>① 국토교통부 장관은 제56조에 따른 공제조합의 사업을 건전하게 육성하고 계약자를 보호하기 위하여 재무건전성 유지 등을 지도하여야 한다.</p> <p>② 국토교통부 장관은 제1항에 따른 재무건전성 유지 등을 지도하기 위하여 공제조합을 감독하는 데 필요한 기준을 정하여 고시하여야 한다. 다만, 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정할 때에는 금융위원회 위원장과 협의한 후 이를 고시하여야 한다.</p>
「건설산업기본법」 시행령	<p>제63조의 2(조사 및 검사)</p> <p>① 법 제65조 제2항에 따른 금융위원회의 조사 또는 검사는 국토교통부 장관이 조사 또는 검사가 필요한 사유를 명시하여 금융위원회에 요청한 경우에 한정한다.</p> <p>② 금융위원회는 제1항에 따라 조사 또는 검사를 한 경우 그 결과를 지체 없이 국토교통부 장관에게 통보하여야 한다. 이 경우 시정하여야 할 사항이 있는 경우에는 시정을 요구할 수 있다.</p>

■ 이와 마찬가지로 엔지니어링공제조합의 일괄수주사업(EPC)에 대해서도 건설공사가 포함되어 있는 경우, 국토교통부의 관리 및 감독을 받을 수 있도록 해야 함.

- 「엔지니어링산업 진흥법」 제38조에서는 산업통상자원부 장관이 협회 및 공제조합에 대하여 감독상 필요한 경우 그 업무에 관한 사항을 검사할 수 있게 하고 있음.
- 엔지니어링공제조합에 대한 산업통상자원부의 감독과 더불어, 건설 활동과 관련된 보증 등에 관해서는 필요시 국토교통부의 감독을 받을 수 있도록 법령의 개정이 필요함.
- 건설보증제도는 엔지니어링공제조합이 보증하는 일괄수주사업(EPC)에 포함된 건설공사에도 적용될 수 있도록 하여 제도의 실효성 있는 추진이 이루어지도록 해야 함. 이를 위해서는 국토교통부의 감독 강화가 필요함.

- 엔지니어링공제조합이 건설공사가 포함된 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증 등의 사업을 수행함에 있어 순수 건설공사의 위험이 반영된 합리적인 수수료 산출로 건설금융시장의 질서를 확립하고, 건설보증제도를 비롯한 정부 정책이 공백 없이 원활히 추진될 수 있도록 국토교통부의 관리 및 감독을 위한 제도 마련이 필요함.

V 결론

■ 엔지니어링공제조합은 법령상 업역을 이탈하여 순수 시공 분야의 공사이행보증을 인수하고 있음에도 불구하고, 이에 대한 적절한 조치가 이루어지지 않고 있는 실정임.

- 엔지니어링공제조합의 법령상 업역은 “엔지니어링 관련 보증”으로 한정되어 있음.
- 2011년 엔지니어링공제조합이 엔지니어링사업에서 다른 산업 부문을 포함하는 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증을 취급할 수 있도록 「엔지니어링산업 진흥법」을 개정할 당시의 검토 보고서에 포함되어 있는 EPC 사례에서도 엔지니어링공제조합의 보증서 발급 대상 공사가 엔지니어링 관련 공사에 한정되어 있음을 분명히 하고 있음.
- 국회 지식경제위원회(2011)에서도 엔지니어링공제조합 사업 수행 범위가 지나치게 확장되는 문제에 대해서 지적한 바 있음. 엔지니어링공제조합의 사업 수행 범위를 “엔지니어링 활동 및 이에 수반되는 구매·조달·제작 및 설치 등의 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증·공제 및 용자”로 한정해 수정할 필요가 있다는 지식경제위원회 수석전문위원의 검토 의견을 지식경제부 제1차관이 수용하겠다고 밝힌 바 있음.
- EPC사업에 해당하는 보증만을 허용했음에도 불구하고 종합심사낙찰제나 종합평가낙찰제의 대상에 해당하는 순수 시공에 대한 공사이행 보증서를 발급하는 것은 관련 법을 위반하는 행위임. 그럼에도 불구하고 현재까지 엔지니어링공제조합의 업역 이탈에 대한 적절한 조치가 이루어지지 않고 있음.

■ 관련 법령에 적법하지 않은 보증서는 효력에 문제가 제기되거나 적법한 보증서로의 대체가 요구될 수 있으므로 발급 제한이 요구됨.

- 엔지니어링공제조합의 관할 부처인 산업통상자원부는 「엔지니어링산업 진흥법」의 보증 대상에 단순 시공이 포함되지 않는다고 입장을 밝힌 바 있음. 조달청은 보증서 발급의 위법 여부 등에 대한 판단은 보증기관을 관할하는 법령의 주관 부처 사안이며, 위법 사항이 확인되는 경우에는 이에 상응하는 조치를 하는 것이 타당하다고 밝힘.
- 내는 계약보증서 발급에 오류가 있을 경우 적법한 보증서로 대체하여야 한다는 입장임. 공정거래위원회는 엔지니어링공제조합은 「하도급법」상의 보증기관이 아니므로 「하도급법」상의 보증기관에서 보증서를 발급하는 것이 바람직하다는 입장임.

■ 엔지니어링공제조합의 순수 시공 분야 보증서 발급은 정부 정책의 누수 현상을 발생시켜 건설 관련 정책의 실효성 있는 추진을 방해함.

- 국토교통부는 건설보증 관련 제도 개선을 통해 건설산업에 대한 주요 정책을 실효성 있게 추진하고자 하지만, 국토교통부의 제도는 엔지니어링공제조합이 발급하는 보증서에는 적용되지 않음.
- 이에 따라 엔지니어링공제조합에서 보증서를 발급받음으로써 정부 정책을 피해 나가는 부실 업체가

발생하는 정책 누수 현상이 발생할 수 있음.

- ❖ 소수의 대기업 등에게만 저가 수수료를 제공함으로써 보증서를 발급하는 불공정 행위는 엔지니어링공제조합의 설립 목적에 위배될 뿐만 아니라 건설보증시장 전체를 위협하는 행위임.

 - 이는 엔지니어링산업의 건전한 발전 도모, 제도 금융권에서 소외되기 쉬운 중소기업에 대한 정책적 보증 지원 및 산업 건전성 강화라는 엔지니어링공제조합의 설립 목적에 크게 위배됨.
 - 보증 수수료는 대기업과 중소기업 모두를 아우르는 산업 전반의 손해율을 바탕으로 산출됨으로써 산업 내 위험을 분산시키는 역할을 함. 현재와 같이 일부 대기업 등만을 대상으로 엔지니어링공제조합에서 저가 수수료를 제공한다면 건설보증시장의 위험 분산이 이루어지지 않아 전체적인 수수료 산출 체계가 흔들리고 건설보증시장 전체의 질서가 무너지게 됨.

- ❖ 엔지니어링공제조합의 공사이행보증 인수는 사고 발생시 역무 이행 능력 부족으로 인해 발주자와 시공사 모두에게 피해를 입힐 수 있으며, 대규모 사고로 인한 부실 발생 시에는 조합원뿐만 아니라 국민 모두가 부담하는 사회적 비용을 초래할 수 있음.

 - 공사이행보증의 보증채무는 대부분 역무 이행으로 이루어지므로 역무 이행 능력 부족으로 인해 보증채무 이행이 원활히 이루어지지 않는 경우, 적기 준공을 하지 못하는 발주자와 시공사 모두에게 피해를 입힘.
 - 엔지니어링공제조합의 공사이행보증 인수는 저가 수수료 대비 고위험 보증 인수로, 일정 규모 이상의 보증 사고 발생시 조합의 부실로 이어질 수 있으며, 공적 자금 투입 등 막대한 사회적 비용 지출이 발생할 우려가 있음.

- ❖ 향후 건설경기 하락으로 인해 보증 사고가 증가할 것으로 예상됨에도 불구하고 엔지니어링공제조합에 대한 법령상 통제 장치는 미흡한 상황임.

 - 주택경기 하락과 정부의 SOC 투자 감소 등으로 인해 건설경기 하락이 전망되는 만큼, 향후 건설경기 하락에 따른 보증 사고 증가가 예상됨.
 - 건설경기 하락시에도 엔지니어링공제조합이 엔지니어링산업의 건전한 발전을 지원하고, 사회적 비용 발생 가능성을 최소화할 수 있도록 재무건전성을 유지하기 위한 법령상 통제 장치의 마련이 긴요한 상황임.

- ❖ 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 첫째, 엔지니어링공제조합의 순수 시공 분야에 대한 보증서 발급을 중단하고 이와 같은 일이 재발하지 않도록 「엔지니어링산업 진흥법」 개정을 통해 엔지니어링공제조합의 사업 범위를 명확히 해야 함.

- 엔지니어링공제조합의 순수 시공 분야에 대한 보증서 발급을 즉시 중단함으로써 엔지니어링공제조합의 업역 이탈, 관련 법령에 적법하지 않은 보증서 발급, 정부 정책의 누수 현상, 건설보증시장의 질서 저해, 사회적 비용 초래 등의 문제를 최소화해야 함.
- 「엔지니어링산업 진흥법」 개정을 통해 향후 엔지니어링공제조합이 법적 근거 없이 ‘순수 시공 분야’의 보증까지 사업을 확장할 수 없도록 사업 범위를 명확히 해야 함.

❑ 둘째, 엔지니어링공제조합이 건설공사를 포함한 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증 등을 수행하는 경우, 이에 대한 국토교통부의 관리 및 감독 강화가 필요함.

- 엔지니어링공제조합이 건설공사가 포함된 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증서를 발급함에 있어 순수 건설공사의 위험을 반영한 합리적 수수료 산출로 건설금융시장의 질서를 유지할 수 있도록 국토교통부의 관리 및 감독 강화가 필요함.
- 엔지니어링공제조합이 건설공사가 포함된 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증서를 발급하는 경우 건설보증제도의 대상에서 벗어나는 정책 누수 현상이 발생하지 않도록 국토교통부의 관리 및 감독 강화가 필요함.
- 이를 위해 「엔지니어링산업 진흥법」의 개정 등을 통해 산업통상자원부에서 엔지니어링공제조합에 대한 1차적인 관리 및 감독을 수행하되, 건설공사가 포함된 일괄수주사업(EPC)에 대한 보증 등의 활동에 대해서는 필요시 국토교통부의 관리 및 감독을 받을 수 있도록 해야 함.

❑ 엔지니어링산업과 건설산업이 건전한 발전을 이루어 나가기 위해서는 엔지니어링공제조합이 업역을 이탈하여 순수 시공에 대한 보증을 인수하는 일이 없도록 해야 함. 또한, 건설공사를 포함한 일괄수주사업(EPC) 보증시 건설금융시장의 질서를 저해하거나 건설정책의 누수 현상을 발생시키는 일이 없도록 시급한 조치가 마련되어야 할 것임.

이지혜(부연구위원·jihyelee@cerik.re.kr)