건설생산구조 개편이 보증시장에 미치는 영향

박선구 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구실장
(parksungu@ricon.re.kr)

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 건설보증시장 현황
Ⅲ. 생산구조 개편의 보증시장 영향
Ⅳ. 결론 및 시사점

5

Ⅰ. 들어가며

건설보증시장은 건설경기 변화에 영향을 받는 후방시장이자 건설의 파생수요에 가까운 특성을 지니고 있다. 건설시장은 금액적인 측면에서 지속적으로 성장해 왔기에 건설보증시장 역시 그 규모가 확대되어 왔다. 여기에 정부의 정책 기조 역시 보증시장에 영향을 미친다. 건설보증은 계약, 선급금, 하자보수보증 이외에도 원·하도급 및 장비·자재·인력에 대한 대금지급까지 두텁게 보호하는 방향으로 변화하여 왔기 때문이다. 이는 통계로도 확인할 수 있는데, 2021년 기준 건설보증시장은 약 103조원으로 나타나고 있다. 이는 약 50조원에 불과했던 2014년과 비교하면 2배 가까이 증가한 수치이다. 앞서 밝힌 바대로 건설투자 증가와 더불어 각종 대금지급보증의 신설과 강화가 지속되어 왔기 때문이다.

그동안 건설보증시장은 건설업역에 기반하여 과점에 가까운 시장구조를 보여 왔다. 보증기관 간 경쟁은 존재했으나, 리스크가 상대적으로 적은 대형 건설업체나 우량 업체에 한정되어 이루어져 온 측면이 있다. 이에 따라 통상적으로 종합건설업체는 건설공제조합, 서울보증보험을, 전문건설업체는 전문건설공제조합, 기계설비건설공제조합, 서울보증보험을 주 보증기관으로 각각 이용하고 있는 상황이다.

그러나, 최근 건설생산구조 개편에 따라 업역, 업종의 변화가 나타나고 있다. 업역규제 폐지에 따라 종합과 전문이 상호시장에 자유롭게 진출할 수 있

게 되었고, 업종체계 역시 대업종화로 개편되었다. 이는 건설보증기관 간의 이용고객 변화로 이어져 시장점유율은 물론 보증기관의 출자금 변동을 촉발할 것으로 보인다.

당초 건설생산구조 개편은 산업 전반의 생산성과 효율성 제고, 기술경쟁 촉진, 발주자 선택권 확대 등의 이유로 추진되었다. 그러나, 실제 시행 이후 상호시장 진출의 불균형 문제 대두, 과당경쟁 심화 등 오히려 부작용이 크게 나타나고 있어 우려가 상당한 수준이다.

본고에서는 건설생산구조 개편이 보증시장에 미치는 영향과 문제점을 살펴보고, 그 대응방안을 제시하고자 한다. 보증은 기업의 신용도를 보강하고, 특히 중소업체의 공사수행을 지원한다는 점에서 공적 기능을 수행한다. 그렇게 때문에 개별 보증기관의 건전성은 무엇보다 중요하다. 생산구조 개편에 따라 부정적 파급효과가 크다면 이에 대한 지원과 대응이 필요한 이유이다.

Ⅱ. 건설보증시장 현황

1. 주요 건설보증기관

우리나라에서 건설보증을 담당하는 공제조합은 1960년대 건설보증금을 발주처에 현금 예치하는 등 금융기능이 미비한 상황에서 건설업체들의 의무출자를 통해 설립되었다. 현재 건설보증시장은 건설관련 3개 공제조합과 SGI서울보증 등이 참여하고 있다.

각 공제조합은 「건설산업기본법」의 적용을 받으며, 국토교통부의 관리·감독을 받는다. 개별 건설기업을 조합원으로 하여 보증, 융자, 공제사업 등을 담당하고 있다. 건설공제조합은 종합건설업체, 전문건설공제조합은 전문건설업체, 기계설비건설공제조합은 기계설비건설업체를 각각 주요 조합원으로 두고 있다. 물론 건설기업의 의사에 따라 자유롭게 공제조합을 선택할 수 있으나, 전체적으로 해당 산업별 가입 공제조합은 뚜렷한 상관관계를 갖는다.

한편, SGI서울보증은 금융감독원 관할 하에 「보증보험법」의 규정을 적용받고 있다. 타 손해보험사는 건설현장에서의 보험상품 판매 등에만 참여하는 것과는 달리 서울보증보험은 독점적으로 보증업무까지 취급하고 있다. 취급대상 또한 종합, 전문, 설비 등 업역에 상관없이 가능하다. SGI서울보증은 과거 부실화로 인해 10조원이 넘는 공적자금이 투입되었다. 따라서 이를 회수한다는 명분으로 오랜 기간 일반 보험사와 경쟁 없이 유일한 사업자로 보증

보험을 판매하고 있다.

조합원을 기반으로 한 건설관련 공제조합은 자본과 보증 및 융자실적으로 보면 건설공제조합의 규모가 가장 크다. 2020년 말 기준 자본 6.3조원에 보증실적은 51.2조원에 이른다. 조합원 숫자는 전문건설공제조합이 가장 많다. 55,793개사를 조합원으로 두고 있으며, 자본 5.3조원, 보증실적은 18.3조원으로 나타나고 있다. 기계설비건설공제조합은 타 건설관련 공제조합에 비해 조합원과 자본이 상대적으로 적은 수준이다. 자본 7,700억원에 보증실적은 2.9조원이다.

그림 1 건설관련 공제조합 주요 현황

	조합원 수	자본	보증실적	융자실적
건설공제조합 Construction Guarantee	12,971개사	6.3조 원	51.2조 원	3.3조 원
전문건설공제조합	조합원 수	자본	보증실적	융자실적
	55,793개사	5.3조 원	18.3조 원	1.8조 원
기계설비건설공제조합	조합원 수	자본	보증실적	융자실적
	7,822개사	7,700억 원	2.9조 원	940억 원

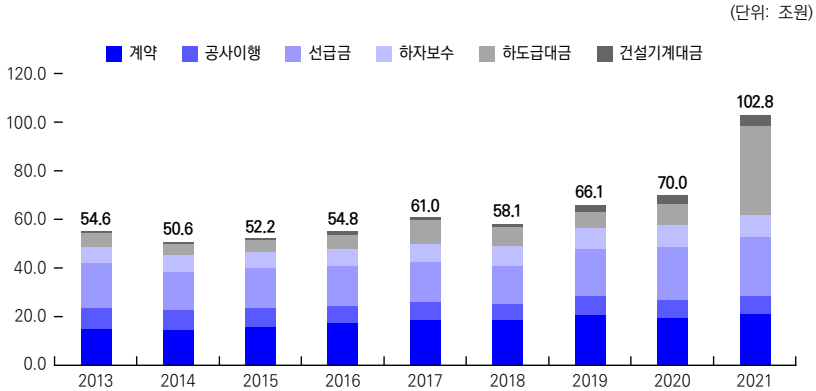
* 자료: 각 공제조합 경영공시(2020년 말 기준)

2. 건설보증시장 규모 및 점유율

2021년 기준 건설보증시장은 약 103조원에 달한다.[1] 2020년 70조원에 비해 무려 33조원이 증가했다. 다만, 최근 건설보증시장 규모 확대는 건설물량 증가가 아닌 대금지급보증 강화가 주요 원인으로 작용했다. 보증상품별로는 통상적으로 계약보증과 공사이행보증이 가장 큰 비중을 차지한다. 다음으로 선급금, 하도급대금지급보증, 하자보수보증, 건설기계대금보증 등의 순이다. 건설공제조합의 경우 공사이행보증, 계약보증, 하도급대금지급보증 등이 주력상품이며, 전문건설공제조합은 계약보증과 건설기계대금지급보증의 비중이 큰 편이다.

1) 2021년 건설보증시장의 규모가 급격히 커진 이유는 하도급대금지급보증이 크게 증가했기 때문이다. 하도급대금지급보증은 '20년 8.2조원이었으나, '21년 36.9조원으로 28.7조원이 증가했다. 이는 '20년 7월부터 시행된 신용등급(회사채 A0 이상 또는 기업어음 A2+) 상위업체의 지급보증 의무면제가 폐지된 영향이다. 또한, 하수급인별 보증에서 공사 현장별로 가입이 가능한 상품 출시 역시 하도급대금지급보증의 증가에 영향을 미쳤다.

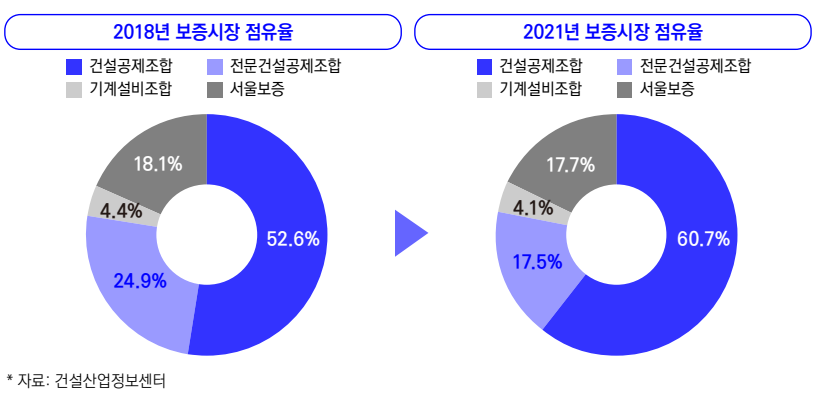
그림 2 연도별 건설보증시장 규모



* 자료: 건설산업정보센터

건설보증시장에서 건설공제조합의 시장점유율이 가장 높다. 2018년 건설보증시장은 건설공제조합이 52.6%, 전문건설공제조합 24.9%, 서울보증 18.1%, 기계설비조합 4.4%의 비중을 보였다. 그러나 2020년 이후 시장점유율의 변화가 감지되고 있다. 하도급대금지급보증의 급증으로 인해 본 상품을 주로 판매하는 건설공제조합의 시장점유율은 60.7%로 확대되었고, 상대적으로 전문건설공제조합의 점유율은 17.5%로 축소되었다. 향후 이와 같은 추세가 이어질 것으로 보여 건설보증시장 점유율은 2021년과 유사하게 나타날 가능성이 크다. 여기에 건설생산구조 개편 역시 영향을 미칠 것으로 보인다. 상호시장 진출에서 종합건설업의 수주액이 전문건설업에 비해 크게 나타나고 있어 종합건설업체를 주요 조합원으로 두고 있는 건설공제조합의 시장점유율은 더욱 확대될 가능성이 큰 것으로 판단된다.

그림 3 보증기관별 시장점유율 변화 비교

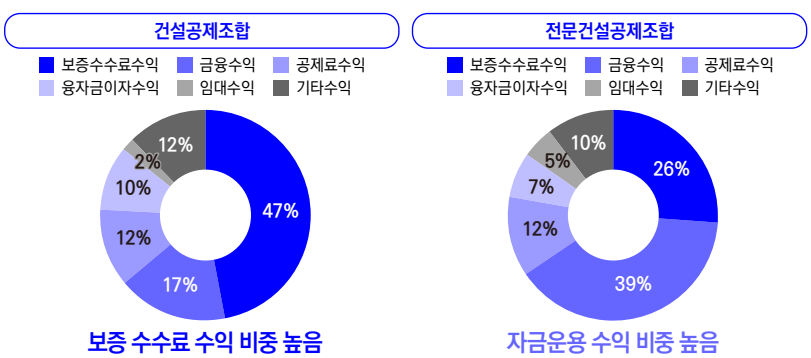


* 자료: 건설산업정보센터

3. 건설보증기관 수익구조

건설보증기관의 수익은 상품판매에 따른 보증수수료, 융자이자, 공제료 등 영업수익이 있으며, 출자금을 기반으로 한 금융수익, 임대료 수입의 영업외수익이 있다. 통상 상품판매 수익이 많아야 하나, 보증기관별로 그 특성에 따라 차이가 존재한다. 대표적으로 건설공제조합은 보증수수료 수입이 47%로 가장 많은 수준이다. 반면, 전문건설공제조합은 보증수수료 수입은 26%에 불과하고 오히려 자금운영을 통한 금융수익이 39%로 높은 특성이 있다. 이는 전문건설업체 등 중소건설업을 대상으로 보증사업을 펼치고 있어 상대적으로 위험이 큼에도 불구하고 낮은 보증수수료 책정 등 조합원 우선 전략을 펼치고 있기 때문이다. 한편, 자금운용 중심의 영업외수익이 많다는 것은 전문건설공제조합에 있어 출자금(자본금)의 중요성이 크다는 것을 의미한다. 건설생산구조 개편이 본격화되면 보증기관 간 쏠림현상 발생 등으로 자본금 변동이 크게 나타날 수도 있다는 점에서 전문건설공제조합의 수익구조는 불안한 측면이 존재한다.

그림 4 대표 보증기관 간의 수익구조 비교



* 자료: 삼일회계법인

Ⅲ. 생산구조 개편의 보증시장 영향

1. 생산구조 개편 추진의 문제점

건설업 생산구조 개편의 핵심은 업역규제를 폐지하고 업종은 기능을 중심으로 재편하는 것이다. 업역규제는 종합 및 전문건설기업이 상호시장에 자유롭게 진출하는 것을 의미한다. 업역규제는 건설산업기본법이 이미 개정

('18.12)되어 공공공사는 '21년부터, 민간 발주공사는 '22년부터 폐지되었다. 업종개편은 유사업종을 통합하여 업종 전반을 대업종화하면서 전문성 제고를 위해 세분화된 주력분야와 실적 관리체계를 도입하는 것을 목표로 하고 있다. 현재 공종간 연계성, 시공기술 유사성, 발주자 편의성, 겸업실태, 현실여건 등을 종합적으로 고려하여 전문업종을 현행 28개(시설물유지관리업 제외)에서 14개로 통합하였다. '22년 1월부터 각 전문업체는 대업종으로 자동 전환되었으며, 공공공사는 '22년부터, 민간공사는 '23년부터 대업종을 기준으로 발주한다.

그러나, 건설산업 경쟁력 강화가 목적인 생산구조 개편은 현재 다양한 문제점으로 인해 갈등이 심화되고 있는 상황이다. 업역규제 폐지, 업종 통합에 따라 종합-전문건설업자 간 불공정 경쟁 문제가 대두되면서 영세 전문건설기업의 생존권 문제 등 반발이 커지고 있다. 실제로 2021년 종합-전문간 상호시장 진출 현황을 보면 종합건설업체의 수주가 크게 늘어난 것으로 나타나고 있다.[2] 또한, 당초 취지와는 다르게 종합건설업의 개편은 전무한 가운데 전문건설업의 업종 통합과 주력분야 실시만 이루어지고 있다. 추진과정의 복잡성도 문제로 거론된다. 생산체계 개편 추진과정이 순차적으로 진행되고 있으나, 법률 개정 등 후속조치가 복잡하게 얽혀있어 세부 내용 파악에 한계가 있다. 특히, 생산구조 개편에 있어 상당한 영향을 받게 될 건설보증기관인 공제조합은 논의 과정에 참여하지 못해 자본금 변동, 건설공사 보증 리스크 확대 등의 불확실성이 크게 증가한 점 역시 문제 중 하나이다.

2. 생산구조 개편에 따른 보증시장 영향

(1) 출자금 및 보증수익 영향

건설업 생산구조 개편은 업역, 업종, 등록기준이 변화한다는 측면에서 건설시장은 물론 건설보증기관에 미치는 영향도 상당하다. 특히, 이번 개편은 전문건설공제조합에 그 영향이 집중될 것으로 보인다. 이미 업역개편에 의해 전문건설업의 상호시장 진출 열위가 확인되어 조합원 및 보증수요 감소가 발생할 것으로 예상된다. 여기에 전문의 대업종화와 시설물유지관리업의 개편에 따라 출자금과 조합원 유출이 불가피하다.[3]

2) 2021년 상호시장진출 허용공사의 수주현황을 살펴보면 전문공사의 경우 종합업체가 수주한 비율(건수)은 전체공사 30.8%, 건축공사 41.2%인 데 비해, 종합공사를 전문업체가 수주한 비율은 전체 7.5%, 건축공사 2.2%에 불과하다.

반면, 생산구조 개편에 따라 건설공제조합은 조합원과 보증수익이 오히려 증가할 것으로 보인다. 업역개편에 따른 상호시장 진출에서 우위를 보이고 있어, 보증수요가 증가할 가능성이 크며, 건축 및 토목업종의 입찰 용이성으로 인해 등록 역시 늘어날 것으로 예상되기 때문이다. 또한, 업종개편은 종합건설업의 경우 전무한 가운데 전문건설업에 대해서만 이루어져 별도 영향이 없을 것으로 판단된다. 한편, 기계설비건설공제조합의 경우 상대적으로 경쟁강도가 약해 조합원 및 보증수익의 변화는 크지 않을 것으로 예상된다. 기계설비는 전체적으로 생산구조 개편의 영향이 크지 않은 수준이다.

그림 5 공제조합별 생산구조 개편 영향

(2) 보증업무 영향

생산구조 개편 가운데 업종체계 개편은 보증업무의 전반적인 변화를 가져올 수 있다. 이번 업종개편이 전문건설업에 한정되어 추진된 점을 감안하면 보증업무 변화 역시 전문건설공제조합에 집중된다.

현재 전문건설공제조합은 29개 업종체계 기반의 내부 보증제도를 운용하고 있다. 그간 업종별 보증 리스크에 기반하여 장기간 축적된 데이터를 바탕으로 보증한도, 보증수수료 등을 운용 중이다. 가령, 손해율이 높은 업종에 대해서는 위험가중치를 높여 보증한도를 축소하고 보증수수료는 상향 조정한다. 반대로 손해율이 낮은 업종은 보증한도를 늘리고 수수료 역시 하향한다.

3) 대한건설정책연구원(2020)은 생산구조 개편으로 인해 전문건설공제조합 자본금이 약 4,000억원 감소할 것으로 분석한 바 있다.

그러나 대업종화에 따라 상이한 보증 리스크를 가진 업종이 통합되어 보증제도 운용에 있어 문제가 발생하게 된다. 기존 29개의 전문건설업 업종이 14개로 대업종화 되었는데, 이는 기술 및 공정의 유사성에 기반하여 통합되었다. 즉, 업종별 보증 리스크는 전혀 반영되어 있지 않다. 기존 전문건설업 업종 가운데 통폐합 없이 대업종이 된 실내건축공사업, 철근·콘크리트공사업, 구조물해체·비계공사업, 상·하수도설비공사업, 철도·궤도공사업은 문제가 되지 않는다. 그러나, 승강기·삭도공사업을 제외하면 모든 통합 대업종이 서로 상이한 보증 리스크를 지니고 있다.[4] 특히, 기존 토공, 포장, 보링이 통합된 지반조성·포장공사업의 경우 토공이 포장과 보링에 비해 리스크가 현저히 높다. 미장조적, 석공, 도장이 통합된 도장·습식·방수·석공사업 역시 미장조적이 석공, 도장에 비해 보증리스크가 높은 수준이다. 조경식재와 조경시설물이 통합된 조경식재·시설물공사업은 계약보증은 조경시설물의 위험가중치가 높고, 하자보수보증은 조경식재가 압도적으로 보증리스크가 높다. 이외에도 금속창호·지붕건축물조립공사업, 철강구조물공사업, 수중·준설공사업 역시 이전 개별 업종의 보증리스크에 따른 위험가중치가 상이하다.

대업종화에 따라 보증리스크가 상이한 업종이 통합되어 전문건설공제조합은 보증한도, 보증수수료 체계의 전면적인 변화가 필요한 상황이다. 그러나, 보증업무를 당장 대업종 체계로 변경하는 것에는 문제가 있다. 대업종의 보증위험을 사전에 판단하기 쉽지 않기 때문이다. 보증위험을 판단하기 위해서는 손해율과 더불어 건설공사 특성상 원·하도급, 공공·민간 발주자 유형, 공사특성 등 다양한 요소들을 감안해야 한다. 또한, 단기가 아닌 장기간의 보증실적과 위험을 기반으로 측정해야 한다. 그렇지 않을 경우 자칫 보증기관의 부실로 이어질 수 있기 때문이다.

전문건설업의 대업종화는 당장 '22년 1월부터 공공공사에 적용되며, '23년에는 민간공사까지 확대된다. 보증업무의 전면적 변화를 모색할 시간적 여유가 없는 실정이다. 따라서 전문건설공제조합 입장에서는 우선 기존 업종체계를 기반으로 보증업무 체계를 운용하되, 점진적으로 업무변화를 모색해야 한다. 당장의 혼란도 있을 수 있다. 대업종으로 발주될 경우 공사명을 통해 대업종 내의 기존 업종을 가려낼 수도 있으나, 연간 수십만 건이 넘는 보증건수를 감안하면 일일이 확인하는 것이 쉽지 않다. 전문건설공제조합의 계약보

4) 전문건설공제조합의 보증리스크(위험가중치 등), 보증수수료율 등은 내부자료로 본고에서 별도로 숫자 등으로 기재하지 않음을 참고하기 바란다.

증은 연간 30만건에 육박하고 이중 공공공사가 17만 5천건으로 61%를 차지하고 있다. 이외에도 하자보수보증 33만건, 선급금보증 4만건 등 보증건수가 매우 많은 수준이다. 또한, 건설현장과 보증기관 간의 정보비대칭으로 인해 건설업체와 보증기관의 갈등이 발생할 수 있다. 건설업체의 경우 낮은 보증요율 업종을 선호할 가능성이 크기 때문이다.

결과적으로 건설 생산구조 개편의 보증시장 영향은 전문건설공제조합에 집중된다. 이번 개편에 따라 전문건설공제조합은 조합원수 감소, 자본유출 등의 재무적 영향을 받을 뿐만 아니라 대업종화 등에 따라 보증업무 전반의 변화가 상당할 수 있기 때문이다.

Ⅳ. 결론 및 시사점

건설생산구조 개편은 산업 전반의 생산성과 효율성 제고, 기술경쟁 촉진, 발주자 선택권 확대 등의 이유로 추진되었다. 그러나, 실제 시행 이후 상호시장 진출의 불균형 문제, 과당경쟁 심화, 전문건설업의 부정적 영향 등 부작용이 오히려 크게 나타나고 있어 개선의 목소리가 커지고 있다. 생산구조 개편 역시 전문건설업에 집중되었다. 종합건설업의 개편은 전무한 가운데 전문건설업의 업종 통합과 주력분야 실시만 이루어졌다. 이에 발주 세부기준 등의 개정이 이루어지는가 하면 의원 입법 등을 통해 문제점에 대한 개정안이 지속적으로 제기되고 있다.

건설생산구조 개편의 보증시장 영향 역시 전문건설업자를 주요 조합원으로 두고 있는 전문건설공제조합에 집중되고 있다. 전문건설공제조합은 조합원수 감소, 출자금 유출 등으로 재무적 영향이 부정적으로 변화할 것으로 예상된다. 전문건설공제조합의 재무구조가 타 기관에 비해 자금운용 수익이 크다는 측면에서 출자금의 감소는 전반적인 이익 감소로 이어질 우려가 상당하다. 여기에 대업종화 등에 따라 보증업무 전반의 변화 역시 나타나게 된다. 현재 29개 업종체계를 기반으로 내부 보증제도를 운용하고 있는데, 대업종화에 따라 보증 리스크가 상이한 업종이 서로 통합되어 보증한도, 보증수수료 체계 등 전반적인 변화가 불가피하기 때문이다.

생산구조 개편 이후 종합-전문 간의 불균형은 보증시장에도 유사하게 적용될 가능성이 크다. 따라서 지금까지 추진된 생산구조 개편의 정책 변화와 개선이 불가피하다. 전면적 개편이 요구되는 상황이며, 세부적으로 발주 기준

등의 재검토가 필요할 것으로 보인다.

또한, 전문건설공제조합의 출자금 감소에 따른 자본유출 최소화와 보증업무 혼란을 줄이기 위해서는 주력분야 등록제의 활용도를 제고할 필요가 있다. '22년 1월부터 시행되는 주력분야 등록제는 공사발주에 있어 발주자의 선택사항으로 되어 있으나, 행정지도 및 권고 등을 통해 주력분야가 발주시 명시될 수 있는 방향으로 정책을 유도할 필요가 있다. 특히, 공공공사 발주의 75% 이상을 차지하는 지방자치단체의 공사발주에 있어 긴요하게 요구된다. 주력분야에 대한 요구는 보증기관의 위험 판단뿐만 아니라 실제 해당 분야 공사에 대한 경험, 직접시공능력의 측면에서도 필요한 것으로 판단된다.

한편, 주력분야 취득요건에 공제조합 출자 요건을 포함하는 방안 역시 고려할 수 있다. 이는 대업종화에 따른 전문조합의 자본유출을 최소화하는 동시에 기존업체와 신규업체의 역차별 문제까지 해소할 수 있기 때문이다.

건설공제조합의 주요 이용고객이 대규모 및 중견건설업체인 반면, 전문건설공제조합의 주 이용고객은 중소규모의 전문건설업체가 대부분이다. 생산구조 개편에 따른 부정적 파급효과가 전문건설공제조합에 집중된다면 조합의 자본유출과 영업 축소는 불가피하다. 이렇게 되면 그간 중소건설업에 낮은 보증수수료율을 제공하는 공적 기능 역시 약화될 수밖에 없다. 건설생산구조 개편의 재검토 또는 변화를 통해 현재의 기울어진 경쟁 환경을 개선시켜야 한다.

참고문헌

1. 건설산업정보센터(2021), 건설산업정보리뷰
2. 건설공제조합(2021), 경영공시
3. 국토교통부(2020), '칸막이와 다단계가 없는 산업으로 건설산업 구조 혁신' 보도자료
4. 기계설비건설공제조합(2021), 경영공시
5. 대한건설정책연구원(2019), 생산체계 개편에 따른 전문건설공제조합 대응전략 기초연구
6. 대한건설정책연구원(2020), 건설생산구조 개편에 따른 전문건설공제조합 자본감소 대응방안
7. 대한건설정책연구원(2021), 건설생산구조 개편에 따른 전문건설공제조합 보증업무 개선방향
8. 삼일회계법인(2019), 건설산업 환경변화 대응을 위한 공제조합의 역할 및 기능 확대방안 연구
9. 전문건설공제조합(2021), 경영공시