

국내 설계·감리 등 용역보증제도 현황 및 개선방안 연구

A Study on the Improvement of Engineering and Construction Supervision Guarantee System in Korea

이 용 희*
Lee, Yong-hee

최 재 호**
Choi, Jae-ho

요 약

정부는 1990년대 대형건축물의 붕괴사고가 잇따르고 건축물의 사고로 인한 인적, 물적 손해에 대한 보전책이 불충분하다는 지적에 따라 ‘국가계약법’ 상에 일정규모 이상의 용역이나 건설공사에 대하여 의무보험에 가입하도록 하였다. 특히 2002년에 설계 및 감리 등의 기술용역 분야를 위한 보증제도가 도입된 후 여러 운영상의 문제점이 표출되고 있으나 이에 대한 구체적인 현황 분석 및 개선방안을 마련하기 위한 연구는 매우 미흡한 상황이다. 본 논문은 델파이 방법을 사용하여 기술용역 보증제도와 관련된 주요 제도 및 운영상의 문제점을 도출하고 이에 대해서 주요 보증시장 참가자인 발주청, 용역사, 보험사의 보험업무 실무담당자를 대상으로 설문조사를 실시하여 개선방안을 도출하였다. 주요 정책적 대안으로는 신용평가에 근거를 둔 보증한도의 조정, 비효율적인 연대보증인 제도의 폐지, 제3자 인적손해의 담보범위 포함과 보험가입금액의 상향, 보험기간의 연장 및 기타 제도정비사항을 제시하였다. 제안된 개선방안들에 대한 이해당사자간에 공감대 형성은 국내 건설 산업계의 건전한 발전으로 이어질 것으로 기대해본다.

키워드 : 용역보증, 건설보증, 보증보험, 델파이 방법

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

1990년대 들어서면서 국내 곳곳에서 대형사고가 발생하였다. 1992년 창선대교가 붕괴된데 이어 1994년 성수대교가 붕괴되어 국민들의 가슴을 놀라게 하였고 1995년에는 삼풍백화점이 붕괴되어 수많은 사상자와 2,700억여 원에 이르는 재산피해가 발생하기에 이르렀다 (엔지니어링공제조합 2009). 그러나 이러한 잇따른 대형건설 사고에도 불구하고 막대한 인적, 물적 손해에 대한 재정적 보전책이 불충분하다는 문제점이 나타나자 일정규모 이상의 공사에 건설업체가 사고에 대비한 손해보험에 가입할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 1995년에 조달청의 설계·시공 일괄입찰공사에 대한 건설공사보험이 법제화되었으며, ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 국가계약법)’에 건설공사

보험 관련 조항이 마련되었다.

현재 입찰보증, 계약보증, 하자보증 등 다양한 보증제도가 정착화 되었으며, 시공과정에서 요구되는 다양한 보증제도와 유사하게 설계, 감리 등 기술용역 분야에서도 2002년 1월부터 기능적으로 유사한 보증보험을 요구하고 있다 (건설교통부 동향자료 2001; 전무철 2007). 이러한 제도가 도입된 이후 건설보증과 관련된 연구 (윤재운 2003; 이동현 2006; 이종광 외 2009)는 지속적으로 진행되고 있다. 그러나 기술용역보증제도가 시행된 이후 신용도와 무관한 일률적인 보증한도 공여, 비효율적 연대보증인 제도, 담보범위의 재설정, 보험가입액의 확대 및 기간 연장 등 다양한 운영상의 문제점이 표출되고 있음에도 불구하고 이에 대한 구체적인 현황 분석 및 개선방안을 마련하기 위한 연구가 거의 실질적으로 이루어지고 있지 않다 (보험개발원 2008). 따라서 본 연구는 기술용역 보증제도와 관련된 제도 및 운영상의 문제점을 파악하고 개별 문제 사항별로 다양한 기술용역 보증시장 참가자

* 일반회원, 상지엔지니어링건축사사무소 차장, 공학석사

** 종신회원, 동아대학교 토목공학과 조교수, 공학박사 (교신저자), jaehochoi@dau.ac.kr

들의 인식을 조사하고 개선방안을 마련하는데 주 목적이 있다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구의 방법은 크게 1) 국내의 문헌을 통한 보증제도의 현황과 해외 주요국의 보증제도에 대한 고찰, 2) 델파이 방법(Delphi Method)을 통한 국내 보증제도의 제도 및 운영상의 문제점 도출 및 개선방안 제시의 두 가지 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 연구방법에서는 각종 문헌을 통해 건설공사와 관련된 건설보증제도와 설계·감리 등의 기술용역 보증제도(이하 용역보증제도)에 대해 살펴보았으며, 프랑스, 독일을 포함한 총 5개국의 보증제도에 대해서도 조사하였다. 두 번째 연구방법에서는 한 그룹의 전문가로부터 국내 용역보증제도의 문제점을 도출하였고 다시 용역사, 보험사, 발주기관의 3개 주체기관에서 보험 업무를 담당하는 피설문자를 대상으로 앞서 도출된 문제에 대한 인식 및 개선방안을 도출하였다. 두 번째 단계와 관련된 자세한 연구방법 및 절차는 3장에서 다루기로 한다.

2. 보증제도의 고찰 및 해외사례 검토

2.1 건설보증제도

건설공사의 위험은 공사목적물 자체의 손해, 타인에 대한 배상책임의 발생, 근로자의 산업재해, 공사지연에 따른 손해 등 예상치 못한 손해가 내재되어 있으며, 입찰에서부터 완공시까지 사업 전체기간 동안에 분포하며 낮은 사고발생빈도에 비해 높은 사고심도의 특징을 가지고 있다. 현행 법체제는 건설 계약자가 입찰, 계약, 선금금, 하자보수 등에 대한 담보책임을 현금, 유가증권, 주식 등으로 예치하거나 제3자가 보증하도록 법률로 규정하고 있다(국가계약법 제9, 12, 18, 19조). 일반적인 건설보증제도는 건설계약자 입장에서 가장 비용이 저렴한 방식인 담보책임 방식을 의미하며, 이는 제3자인 건설보증기관이 건설계약자를 대신하여 담보책임을 진다는 약정서(보증서)를 계약당사자에게 발급하고 건설계약자가 책임을 다하지 못할 경우 계약당사자에게 금전적인 보상을 하는 것이다.

2.2 용역보증제도

용역보증제도는 정부나 지방자치단체와의 적정한 설계 및 감리 등의 용역계약 이행을 담보하기 위하여 운영되는 보증제도로써 이행방식에는 1) 일정 금액의 '보증금'을 현금이나 유가증권으로 예치하는 방식, 2) 다른 용역업자를 '연대보증인'으로 세우는 방식, 그리고 3) 보증기관으로부터 '보증서'를 발급받아 제출

하는 방식이 있다(윤재운 2003). 용역보증의 종류로는 입찰단계에서는 입찰보증, 계약이행단계에서는 계약보증 또는 용역이행보증, 계약종료 이후 하자보수보증 등이 있고, 공사단계에서는 용역관련 금전채권에 대한 확보수단으로 선금급보증, 대출보증, 하도급대금 지급보증 등이 있다. 기타 보증으로 유보기성금 지급보증, 해외사업을 위한 보증 등이 있다(이동현 2006).

표 1은 설계·감리 손해배상공제 상품이 판매된 후 최근 2008년도 기준시점까지의 계약건수와 경과보험료, 청구건수 및 손해율 등을 보여준다. 계약건수는 점차 증가비율이 높아지는 추세이며 경과보험료도 2002년 9억 원에서 2008년 251억으로 약 28배 증가하였다. 그러나 지난 7년 동안 보험금 청구 건수는 13건에 불과하며, 지급보험금은 3.78억 원으로 손해율은 0.37%로 매우 낮은 수준이다. 이것은 용역자체에서의 사고율이 낮은 것도 있지만 현행제도에서 행정제재등으로 더 큰 불이익을 당하는 것을 피하기 위하여 인위적으로 공론화 하지 않기 때문이다. 손해배상공제 구분별로는 책임감리와 실시설계의 납입보험료 비중이 각각 전체 경과보험료의 61.3%와 33.8%로 나타나고 있다(보험개발원 2008). 기술용역 손해배상공제(보험)와 건설공사보험을 비교하면 표 2와 같다.

표 1. 설계·감리 배상공제(보험) 손해율(2002~2008)

(단위: 건, 천원, %)

년도	계약건수	경과보험료	청구건수	지급보험금	손해율
2002	8,093	900,846	-	0	0.00%
2003	11,134	5,160,524	-	0	0.00%
2004	12,347	10,397,057	1	9,900	0.09%
2005	12,296	16,266,429	-	0	0.00%
2006	12,678	20,749,892	-	0	0.00%
2007	13,055	23,780,898	5	58,601	0.25%
2008	14,353	25,153,965	7	310,234	1.23%
합계	83,956	102,409,611	13	378,735	0.37%

자료: 엔지니어링공제조합 20년사, 통계연보

표 2. 건설공사보험과 설계·감리배상공제(보험)의 비교

구분	건설공사보험	기술용역 손해배상공제(보험)
피보상 주체	시공사	발주자/제3자
보상한도	공사금액	설계, 감리 용역금액
보험기간/보증기간	공사기간	공사기간(기본) 하자담보기간(특약으로 담보)
보험료 산출기준	총 공사금액	설계, 감리 용역금액
보상하는 손해	외부적으로 확인할 수 있는 사고 (붕괴, 침몰등)	외부적 사고 발생과 관계없는 용역자의 고의, 과실 관련 설계결함, 부실 또는 부적정
손해의 범위	공사의 원상복구비용 및 제3자에 대한 제한적 배상책임에 국한	철거비, 재설계비, 재공사비 및 제3자의 물적 손해
공제금액	통상 사고금액 중 3천만원~1억원을 시공자가 부담	용역금액의 1% 또는 1천만 원 중 낮은 금액
약관의 성격	손해보험성격으로 제한된 보상범위 외에는 모두면책	용역자의 과실로 인한 모든 손해 담보
사고특성	대부분 분손 발생	대부분 전손 발생

2.3 해외 주요국의 용역보증제도 검토

1978년에 제정된 프랑스의 시공하자보험제도 관련 법률인 Spinetta Act 법안은 시공업체의 배상책임을 규정하고 있으며 배상책임의 종료시점을 10년으로 규정하고 있다. 또한 기술감독 의무 대상 건축물을 별도로 지정하고 있으며 건설공사의 소유주와 건설업자가 모두 보험제도에 가입하는 것을 의무화하고 있다. 설계·감리 보험은 1940년에 건축사에 한하여 의무보험으로 도입되었으며 일반 보험회사에서 설계·감리업자에 대한 상품을 제공하고 있다. 국내 엔지니어링공제조합과 유사한 기능의 MEF (Mutual French Engineering)가 있으며 용역보험 외에도 자동차 보험 등 모든 종류의 보험을 취급하고 있다. 국내 용역보증제도와 차이점은 한 번의 보증계약으로 설계·감리업자보험 및 하자보험(10년)에 동시 가입할 수 있으며 100% 민간사업부문으로 정부의 개입이 전혀 없으며, 별도의 행정제재(부실별점) 운영조항은 존재하지 않는다 (보험개발원 2008).

독일의 경우 프랑스의 건설보증제도와는 다르게 설계상의 결함이나 시공 품질을 보험으로 보상하는 것은 오히려 품질향상에 저해된다는 원칙에 따라 시공업체의 보험가입에 대한 법률상 의무가입 규정은 없다. 용역보증제도와 관련하여 설계자 및 전문기술자, 감리업체 등은 주법에 따라 법률상 의무보험에 가입해야 하며 설계·감리업자는 법정 10년 건설업자는 법정 2년 기간 동안 보험에 가입해야 한다 (보험개발원 2010).

일본의 경우 건축사(또는 건축사사무소) 배상책임보험이라는 이름으로 판매되고 있으며, 일반보험사가 단체를 통해 보험을 인수하고 있지만, 보험가입이 의무화 되어 있지는 않다. 즉, 공공공사의 설계감리를 담당하는 건축사가 보험에 가입하는 것은 법에 의해 강제가입 사항은 아니며, 보상한도액이 발주금액이 아니라 오천만 엔 ~ 오억 엔 사이에서 선택하게 되어 있으므로 위험인식수준에 따라 위험을 전가하기 위해 가입하고 있다.

미국 건축가협회(AIA)에서 제시하는 보험의 종류는 전문책임보험, 일반책임보험, 추가업무보험, 고용보험 등으로 구분할 수 있다. 이중 전문책임보험은 건축 전반의 위험요소들에 대비하는 보험으로서 가입한 회사들의 책임한계를 넘어서거나 업무과실에 따른 포괄적인 재정적 부담을 손해배상비용으로 처리할 수 있다. 일반적으로 문제가 발생하거나 부실에 대하여 책임보험에서 일년간의 총계로 볼 때 책임보험의 담보 범위는 최소 10만 달러에서 최대로는 1,500만 달러이며, 필요한 경우에는 그 한계를 높일 수 있다 (김용성 2009).

영국의 건축가들은 전문성 또는 역량부족으로 발생하는 문제점을 해결하기 위하여 전문배상보험에 가입하고 있다. 지급방법

은 '사건별 손해배상' 또는 '총액지급'을 기본으로 하고 있다. 사건별 손해배상 방법이 가장 일반적이고 건축주 요구에도 부합할 수 있으며, 보험가입 시의 보험배상범위는 적합한 보장인 경우 25만 파운드 이상이다. 특히 부주의로 발생하는 손실을 위하여 전문배상보험이 시행되고 있으며, 공공공사에 참여하는 회사는 의무적으로 가입해야 하며 완공후 6년까지 유효하다 (국토해양부 2008). 표 3은 해외 주요국의 용역과 관련된 보증시장의 특이 사항을 정리한 것으로 국가별 보증시장은 상이한 점이 다분하며, 해당국가의 사회·경제적 발전 상황에 맞게 변화되어 온 것으로 보인다.

표 3. 해외주요국 용역배상책임보험 비교

구분	프랑스	독일	일본	미국	영국
보험종류	설계감리하자일체 보험	전문배상책임 보험	건축사 배상책임 보험	전문책임 보험	전문배상보험
보험기간	10년	10년	선택적	선택적	완공후 6년
보험금액	총공사비	공사비 20%~30%	5천만엔 ~5억엔	10만달러 ~15백만달러	25만파운드이상
의무가입여부	○	○	×	조사자료 없음	○ (공공공사)
대표보험기관	MEF (공제조합형태)	Architect Association (공제단체)	동경해상 손보재팬 (건축사 단체보험)	일반 보험회사	APIA ECGD
특기사항	기술감리제도, 행정제재없음, 중앙요율심의회	기술 감독관제도, 행정제재없음	리스크 회피가 주된 목적	전문 서비스제공, 세미나 개최	임시직 건축가에게도 보험적용

3. 델파이 방법을 활용한 설문 조사

3.1 델파이 방법 (Delphi Method)을 통한 설문 문항 도출

본 논문의 주목적은 현재 국내에서 활용되고 있는 용역 보증제도의 현황을 살펴보고 운영상에 문제점을 도출하여 각 문제점에 대한 실무자의 인식 조사를 통해 개선방안을 제시하는데 있다. 현재 국내에서 사용되고 있는 용역보증제도의 문제점을 도출하고 이에 대한 개선방안을 제시하기 위하여 본 논문은 그림 1과 같이 델파이 방법 (Delphi Method)을 사용하였다. 즉, 한명의 중재자와 5인으로 구성된 한 그룹의 전문가들이 첫 번째 협의 (round)에서 공통된 한가지의 주제에 대해 다양한 문제점을 제시하고, 다음 협의에서부터 문제를 도출한 전문가들을 포함하여 관련 실무자들을 대상으로 설문조사를 실시하여 다양한 의견들에 대한 인식을 조사하고 공감대를 형성하고자 하였다 (Cuhls K. 2010; Linstone et al. 2002).

3.2 설문조사 개요 및 모집단 분석

우선 문제점을 도출하기 위하여 본 논문의 저자는 각각 산업계에서 실무와 연구경험을 가진 5명의 전문가와 협의를 통해 첫 번째 용역보증제도에 내재된 5가지의 문제점과 2가지의 제도개선 사항을 최종적으로 도출하였다. 각각의 문제점과 제도개선 사항은 4장에서 다루기로 한다. 두 번째 라운드에서는 현재 계약업무 또는 보증보험을 직접 수행하고 있는 용역사의 계약담당자, 발주자의 계약담당 및 감독관, 보험사의 보증업무 담당자 등 실무자를 대상으로 설문을 실시하였다.

응답자별 업무 종사기간은 10년 근무기간 이상과 3~5년 근무기간이 가장 높은 참여율(약 70%)을 보였으며 연매출 기준으로 용역사별로 30억 이상부터 300억 이상으로 다양하게 나타났으며, 대규모 회사에서의 관급 비율이 일반적으로 높게 나타났다. 조사기간은 2010년 5월 10일부터 26일까지 17일간 이루어졌으며, 직접방문, 팩스, 이메일, 전화면담을 통하여 이루어졌다. 발주기관 소속 응답자는 총 12명(22.6%)이고 용역사와 보험사 소속 응답자는 각각 24명(45.3%)과 17명(32.1%)이다. 총 95부를 배포하여 53부를 회수하였다(회수율 55.8%).

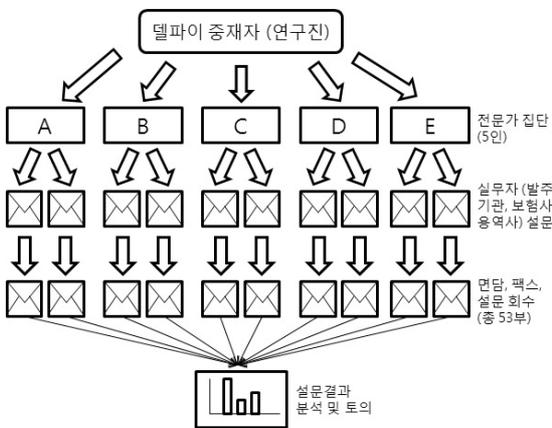


그림 1. 용역보증제도 문제점 개선방안 도출을 위한 델파이 방법 프로세스

4. 용역보증제도의 문제점 및 개선방안

4.1 출자를 통한 일률적인 보증한도

전문가 집단의 회의를 통해 도출된 첫 번째 문제는 공제조합에서 부여받는 보증한도가 업체의 신용도, 지불능력 및 채무이행능력 등에 따라 결정되는 것이 아니라 단순히 회원사의 출자금액에 따라 일률적으로 결정되고 있다는 점이다. 현행 보증한도 부여 방식은 적정수준 이상의 보증한도가 필요한 업체에게는 상대적

으로 적은 한도를, 조금 필요한 업체에게는 더 많은 한도를 부여하는 등 보증서비스 배분에 비효율성이 문제시되고 있다.

공제조합의 출자를 통한 일률적인 보증한도(출자금의 20~40배)의 보완책으로 적절하다고 생각하는 것에 대한 설문결과와 그림 2와 같이 용역사는 '신용도 및 매출액에 따른 차등'을 39%로 답변한 반면 보험사는 현 상태 유지를 선호하는 것으로 나타났다. 용역사 업무 담당자 선호도는 '신용평가 또는 신용평가 및 매출액에 따른 차등'에 대한 응답이 74%로 대부분을 차지하고 있어 신용평가에 의한 보증한도의 차등분배를 가장 효율적인 방법으로 응답하였다. 반면 보험사는 현행제도 유지를 선호하는 것으로 조사되었다.

우리나라 건설공제조합 및 전문건설공제조합의 경우, 조합원의 보증한도 결정시 출자지분 뿐만 아니라 신용도 및 시공능력 등을 바탕으로 신용위험 총괄관리를 통해 보증등급별로 차별화된 보증한도를 부여하고 있다. 지금의 용역보증처럼 회원사의 신용도를 반영하지 않는 상황을 고려할 때 기존의 공신력 있는 신용평가회사와 공동으로 용역사 평가를 점진적으로 강화하거나 내부 신용평가기능을 보완하여 신용도와 지불능력, 채무이행능력 등의 기준을 보증한도액 산정에 반영하는 것이 출자자들의 공익과 내부 부실을 미연에 방지할 수 있을 것으로 보인다.

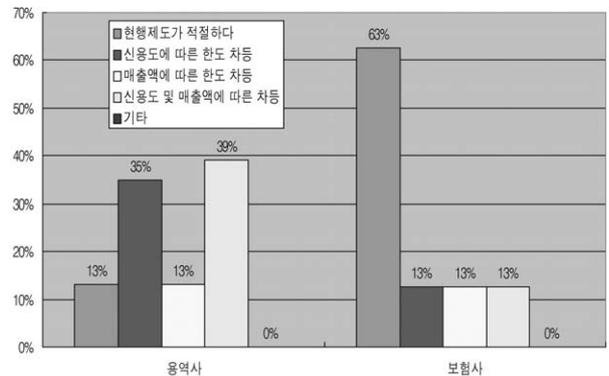


그림 2. 출자를 통한 일률적인 보증한도의 보완책

4.2 연대보증인제도

현행 계약보증에서는 계약금액의 20%에 해당하는 계약보증서를 납부하고 연대보증인을 입보하지 않는 방법과 용역사가 10%에 해당하는 계약보증서를 제출하고 별도로 연대보증인을 입보하여 보증수수료를 할인받는 방식이 있다. 그러나 현재는 대부분 후자의 방식으로 보증업무를 진행하고 있다. 이에 대한 폐단으로 연대보증인이 원계약자의 부도 등의 이유로 보증용역을 수행하게 되는 경우 연대보증인은 계획하지 않거나 수행 기술력이 부족한 용역을 해야만 하거나, 관행처럼 입찰자간에 상

호연대보증을 하였을 경우 높은 낙찰가를 제시한 용역사가 저가로 수주한 원계약자의 연대보증인으로 용역을 수행할 수도 있어 경쟁사 관계일 경우 담합을 조장할 수 있는 우려도 있다.

연대보증인 제도의 필요성에 대하여 용역사와 발주자는 각각 83%, 92%가 연대보증인 제도가 불필요하다고 답하였고 보험사는 필요하다는 응답이 69%로 이해당사자간에 큰 차이를 보였다. 용역사는 단지 연대보증인을 입보할 경우 보증요율이 낮다는 이유로 경쟁사에 대가없이 상호연대보증 관계를 유지하고 있는데 이에 대해 업무상, 윤리적으로 부담을 느끼고 있으며, 보험사 입장에서는 구상권 행사가 용이하여 연대보증인이 필요하다고 인식하고 있다.

일본의 경우 연대보증인 제도와 유사한 완성보증인 제도를 96년도에 폐지하였고(이의섭 2002) 다른 여타 건설 선진국에서도 앞의 해외사례 조사에서 국내의 연대보증인 제도와 유사한 제도를 운용하고 있는 곳은 없는 것으로 조사된 바, 계약금액의 10% 수준에 해당하는 연대보증인 제도는 고객서비스 정신과 합리성이 결여된 제도로 비춰질 수 있으므로 점차 신용보증 형식으로 전환되어야 할 것으로 사료된다.

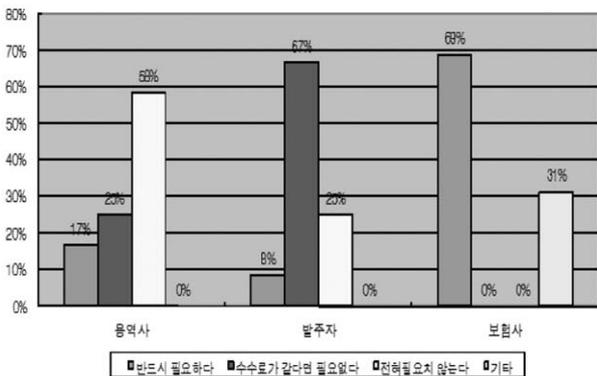


그림 3. 연대보증인 제도의 필요성

4.3 손해배상공제 상품의 담보영역

현행 공제(보험) 제도의 또 다른 문제점은 용역과 관련한 사고 발생시에도 클레임 청구를 기피한다는 점과 사고시 보험약관상 담보범위가 작아 발주청, 용역사, 제3자의 피해보전에 크게 미흡하다는데 있다.

4.3.1 제3자의 인적손해 담보범위 포함

현행 건설기술관리법(이하 건기법)은 제3자의 손해에 대하여 재산상의 손해만을 명시하고 있으나 제3자의 손해 중 인적사고 담보를 피해금액의 과소를 떠나 사회적 관심이 큰 점을 고려하면 보험담보대상에 포함하는 것이 바람직하다. 현행 상품은 '인적사고를 기본담보에서 제외하되 특약에 의해 선택적으로 보험

에 가입' 할 수 있도록 하고 있으나, 발주청의 행정지도를 통해 보험에 가입하도록 하는 것은 담당공무원의 재량에 의해 가입여부가 결정되고 이에 대한 법률적 근거가 부족하다는 문제점을 내포하고 있다.

건축물의 붕괴 등 대형사고는 통상 인적사고를 동반하며 사고 발생시 법률적인 책임여부를 떠나 발주청의 무한책임을 요구하는 경향이 있다. 이 경우 인적사고의 최종책임은 용역업자의 부도처럼 발주청의 부담으로 귀결될 가능성이 높으므로 이에 대한 보험이 필요하다. 또한 용역업자가 별도로 특약에 가입하지 않아 자력으로 제3자에 대한 손해배상책임이 있을 경우, 용역사의 재무구조가 양호하지 않을 경우 용역사는 심각한 재정적 위험에 노출되므로 이에 대한 보험담보가 절실히 필요하다. 보험가입 수준은 일정액을 정하는 것보다 자동차책임보험, 가스사고 배상책임보험등과 같이 1인당 보상한도액 개념으로 접근하는 것이 바람직하다.

담보범위 확대시 1인당 적정 보상한도액에 대하여 설문조사 결과는 그림 4와 같이 '1억원'의 응답이 가장 높게 나타났으며 용역사와 발주자는 '2억원'과 '실손보상'이 각각 25%로 비슷한 양상을 보였으며 보험사는 '실손보상'이 36%, '5천만원'이 21%로 나타났다. 아직까지 1억원이라고 하면 큰돈이라는 인식이 많이 남아있으며, 실손보상도 여러 분야에서 많이 나왔으나, 인적사고의 경우 사고의 경중에 따라서 보상한도를 조정하여야 피해자와의 합의에 이를 수 있을 것으로 판단된다.

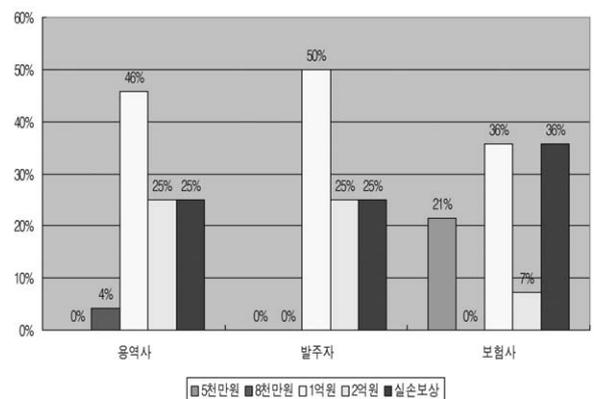


그림 4. 인적 담보범위 확대시 1인당 적정 보상한도

4.3.2 보험가입금액의 상향

현행 용역보증제도는 용역금액을 보험가입금액으로 하고 있으나 현재 용역업자의 용역대가는 공사비의3~5% 수준이므로 보험가입금액은 용역목적물 전체가액에 크게 미달하여 보험제도의 효용성이 저하되고 있다. 설계 등 용역업자의 손해배상책

입의 범위는 용역목적물가액 전체금액에 미칠 수 있으므로 보험 가입금액의 상향이 필요하다. 현재의 보험가입금액은 기존 보증 제도의 보험가입금액이 용역 대가였다는 점과 발주청의 예산부담을 감안하여 결정되었다.

독일의 경우 설계사배상책임보험의 대물배상은 공사금액의 20~30%(구조설계의 경우 30~40%)수준이다. 또한 일본의 건축가들은 위험의 인식정도에 따라서 보험에 가입을 한다. 이때 보장금액은 건축가가 위험에 따라서 선택적으로 적용가능하다. 보험료부담의 과도한 증가 등을 고려하여 독일의 경우와 같이 공사금액의 20~30% 수준으로 상향 후 일본의 경우처럼 위험인식에 따라 선택적으로 상향조정하는 것이 타당하겠다.

보상한도액의 상향시 적정금액에 대하여 그림 5와 같이 용역사, 발주자, 보험사 모두 '실손보상'을 적정 보상한도액으로 응답했으며, 다음으로 용역금액의 2배가 각각 29%, 25%, 19%로 나타났다. 실손보상의 의미는 용역목적물의 전체범위까지를 의미하고 있으며, 최악의 경우까지 보장이 가능할 것으로 판단된다. 또한, '기술용역계약일반조건'에 책임의 제한에 관한 규정을 두어 적정수준을 초과하는 설계, 감리업자의 배상책임을 면제하는 규정을 두는 방안도 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다. 이것은 보험가입에도 불구하고 용역업자가 부도에 까지 이를 수 있는 심각한 상황이 발생할 수도 있기 때문이다. 현재 보험가입금액 등 구체적인 사항은 국토해양부장관에게 위임되어 '설계·감리 등 용역손해배상보험 또는 공제 업무요령(국토해양부)'에 규정되어 있으므로 동 규정의 개정이 필요하다.

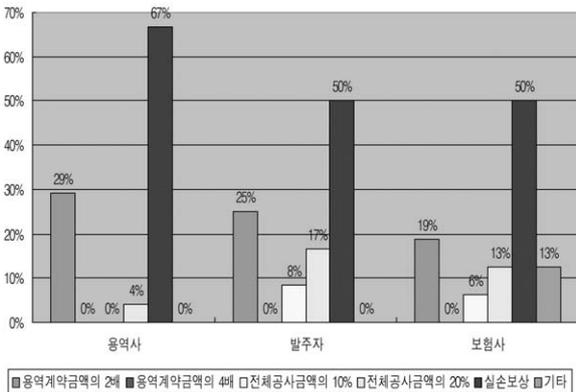


그림 5. 보상한도액의 상향시 적정금액

4.3.3 보험기간의 연장

현행 용역보증제도는 '착공일부터 완공일'까지를 보험기간으로 하고 있어 건설공사 완공 후 하자담보책임기간에 발견된 손해에 대해서는 설계 등 용역업자가 보험담보가 아닌 자력으로

손해배상을 하여야 한다. 이를 감안, 공제약관은 완공 후 하자담보기간동안 발생한 손해를 특약으로 담보하도록 하고 있으나 특약 가입이 매우 저조하므로 보험기간을 하자담보책임기간까지로 확대할 것을 고려할 필요가 있다.

외국의 사례 중 프랑스 같은 경우 설계·감리업자 보험은 건축가의 경우 1940년부터 의무적으로 가입하게 되어있으며 보험 형식은 공사단위별이 아닌 계약자별 연간단위로 가입하는 형식이며 설계·감리업자 보험 및 하자보험(10년 보험)에 동시에 가입하고 있다. 독일의 경우도 프랑스 방식과 같은 보험제도는 없으나, 설계사 및 전문기술자, 감리업체 등은 최소한의 법률상의 무기간 동안 보험에 가입해야 한다. 설계·감리업자는 10년간, 건설업자는 2년간을 보험가입기간으로 되어있으며, 현행 설계·감리공제의 시행 이전 운영되었던 설계·감리보증은 공사 완공이후 하자담보책임기간에 대해 보증할 수 있도록 운영된 바 있다.

하자담보기간의 손해배상공제기간 포함시 적정기간에 대하여 그림 6과 같이 용역업자의 경우 63%가 '하자담보기간중 1년'을 발주자 및 보험사에서 각각 67%, 69%에서 '하자담보기간 전체'로 보험기간을 연장해야 한다는 의견이 지배적이었다. 국내에서도 하자담보기간 전체까지로 점차적으로 보험기간을 연장해 나아가야 용역사의 자력배상 향상 또는 발주자의 피해에 대비할 수 있을 것이다.

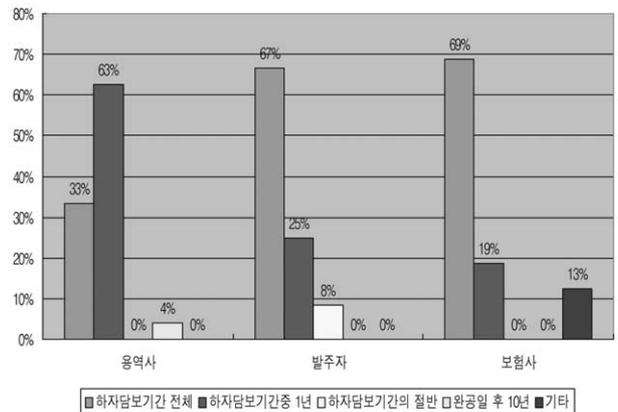


그림 6. 하자담보기간의 손해배상공제기간 포함시 적정기간

4.4 제도적 정비사항

4.4.1 손해배상공제에서의 '고의' 관련 규정의 삭제

현행 건기법은 기존의 보증보험을 책임보험으로 변경하고 보험으로 담보하는 범위를 '고의 또는 과실로 당해용역목적물 또는 제3자의 재산상의 손해를 발생하게 한 경우'로 명기하고 있어 고의보험사고의 개연성 및 공제조합 약관과 상충되어 논란이

제기되므로 이에 대한 해결책이 필요하다. 한편 보험개발원(2008)에 따르면 설계·감리손해배상공제의 경우 그 특성상 고의로 인한 사고는 3% 미만으로 추산되는 만큼 고의를 담보하느냐 여부는 실제 상품내용에 거의 영향을 미치지 않는데 비해 피보험자의 '고의'를 담보하는데 소요되는 공제료를 용역원가에 포함시키는데 대해 많은 논란이 제기되는 점을 감안하여 건기법의 관련규정을 수정하는 것이 현실적인 방안으로 판단된다.

설계·감리등 용역 손해배상공제의 필요성에 대한 설문조사 결과는 그림 7과 같이 '고의 또는 과실로 재산상의 손해를 보장'하게 되어 있는데 고의에 의한 보증 사고시 보장을 하여야 한다고 생각하는지의 질문에서 용역사, 발주자, 보험사 모두 '보장해야한다'가 약간 높거나 비슷하게 나타났다. 용역사와 발주자 입장에서는 보험금 지급이 용이함으로 어떠한 보험사고라 할지라도 보험금 지급을 바라고 있으며, 보험사 입장에서는 고의와 과실의 차이를 명확히 구분하기 힘들기 때문에 모호한 입장을 취하고 있는 것으로 판단된다.

4.4.2 사고시 보험금청구처리의 효율화

현재 용역보증제도의 보험금 청구건수는 지난 7년간 13건에 불과할 정도로 적었으며, 용역사에 대한 설문조사와 면담을 통해 보험금 청구가 저조한 이유로는 사고발생시 설계·감리부문의 하자인지, 시공부문의 하자인지 불명확한 경우에 시공사가 부담하는 경우가 많았으며, 사고발생시 보험금을 청구하는 것 자체가 기업의 이미지 실추로 이어져 기업경영에 지장을 줄 수 있다고 판단하여 용역사가 자체부담으로 처리하는 경우가 많았다.

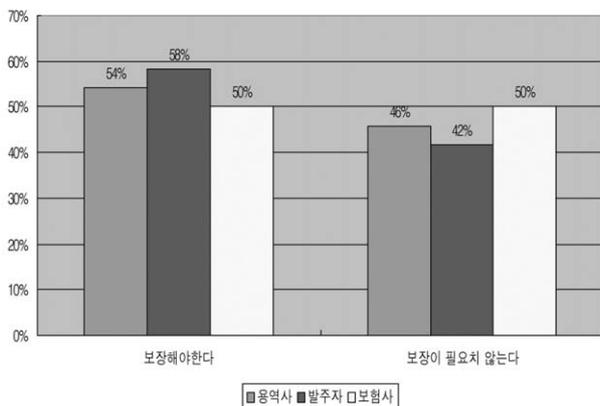


그림 7. 손해배상공제의 고의에 의한 보증사고의 보장

현재 사고발생시 부실벌점을 부과 받을 경우 관련법 및 규정 3)에 의한 제재로 인하여 신규수주에 곤란할 수도 있다고 판단한 용역업자의 경우 사고발생시 공식화하는 것보다는 자체적으로 해결하는 것을 선호하게 되었다. 프랑스 및 독일의 경우에는

별도의 부실벌점 제도가 없으므로, 보험청구가 원활하게 이루어지고 있다. 우리나라에서는 부실벌점이 사업상 불이익을 줌으로써 용역업자에게 부실에 대한 경각심을 높이려는 취지에서 도입·운영되고 있지만 동 보험제도와 마찰이 발생하고 있어 용역보증제도의 원활한 운영을 위해서는 보상처리시 행정제재의 면제 등 부실벌점제도의 보완이 필요한 것으로 판단된다.

용역보증제도의 효율적 운영을 위한 개선방안에 대한 설문 결과는 그림 8과 같이 원활한 운영을 위하여 가장 필요한 사항으로 용역사의 50%가 '보상처리시 행정제재(벌점)의 면제'를 선호하는 것으로 나타나 행정제재가 보험금 청구에 많은 부담감을 주고 있는 것으로 나타났다. 다음 순서로 '공제조합이 지급할 보상한도액의 상향'이 25%로 나타났다. 용역사의 과실이 있는 경우 무조건 벌점부과 방식에서 사고유형과 피해의 심각성을 고려하여 부실벌점 등이 부과되는 방향으로 개선하는 것이 바람직하겠다.

발주자와 보험사에서는 '약관상 담보범위의 확대'가 각각 36%, 53%로 나타났으며, 다음으로 '하자담보책임기간까지 보험담보기간을 연장'하는 것이 각각 36%, 35% 필요한 개선방안으로 조사되었다. 발주자 및 보험사의 입장에서는 담보범위를 확대하는 것은 업무상 이로운 면이 있다고 인식하고 있으며, 특히 보험사는 보험금의 상향 효과 및 보험사고시 보장의 용이성 때문인 것으로 판단된다.

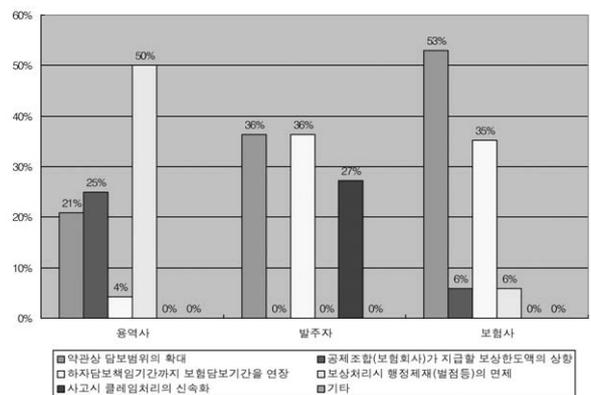


그림 8. 효율적 운영을 위해서 가장 필요한 개선방안

3) 국가계약법상 입찰참가 제한, 조달청 설계·감리등 적격심사세부기준, 건설기술관리법상 설계·감리 등 사업수행능력 세부평가기준 등 해당기술자 및 해당업체에 감점조치 함.

5. 결론

대형건축물의 붕괴사고가 잇따르고 건축물의 사고로 인한 인적, 물적 손해에 대한 보전책이 불충분하다는 문제점이 나타나자 정부는 '국가계약법'을 제정하여 일정규모 이상의 용역이나 공사에 대하여 의무보험에 가입하도록 하였다. 이러한 보증제도가 도입된 후 현재까지 용역보증제도의 이행과정에서 여러 문제점이 표출되어 개선방안을 마련하는데 목적을 두고 각종 문헌을 통해 건설공사와 관련된 건설보증제도와 설계·감리 등의 기술용역보증제도에 대해 살펴보았으며, 해외주요국의 보증제도에 대해서도 조사하였다. 또한 델파이 방법을 적용하여 전문가들로부터 국내 용역보증제도의 문제점을 도출하고 용역사, 보험사, 발주기관의 3개 주체로부터 실무를 담당하고 있는 피설문자를 대상으로 도출된 문제에 대한 인식 및 개선방안을 다음과 같이 정리할 수 있었다.

첫째, 출자에 따른 일률적인 보증한도 보다는 신용도 및 지불능력 등 신용위험 총량관리를 통해 보증한도를 차별화하는 것이 출자자들의 공익과 내부 부실을 미연에 방지할 수 있을 것이다. 둘째, 원하지 않는 용역을 수행하거나 담합을 조장할 수 있는 연대보증인 제도는 폐지하여 신용보증 형식으로 전환되어야 한다. 셋째, 손해배상공제에서의 제3자의 인적손해 담보가 제외되어 있어 1인당 보상한도액 개념으로 보상범위에 포함되어야 한다. 넷째, 보험가입금액이 용역목적물 전체가액의 3~5% 수준으로 크게 미달하여 효용성이 저하되고 있으므로 보험가입금액의 상향이 요구된다. 다섯째, 보험가입기간이 공사완공 시점까지로 되어 있고 하자담보책임기간에 발생한 사고에 대한 대비책이 미비하여 보험기간을 점차적으로 연장하여 이에 대비하여야 한다. 여섯째, 손해배상공제에서의 고의에 의한 사고 발생까지 보장을 하여야 하나, 고의보험사고의 개연성과 공제조합 약관과 상충되는 등 비현실적제도에 대하여는 관련규정의 개정이 필요하다. 일곱째, 사고시 보험금청구의 효율화를 위하여 사고유형과 피해의 심각성을 고려하여 부실벌점등이 부과되는 방향으로 개선이 필요하다.

이외에도 건설공사 등 여타 손해보험의 손해율이 평균 40% 이상인 반면 용역배상공제의 경우 극히 낮은 손해율을 시현하고 있어 수수료율의 하향조정 또한 필요한 것으로 사료된다. 본 연구를 통해 제안된 개선방안이 이해당사자간에 공감대 형성과 원활한 보증업무를 통하여 국내 건설산업의 발전으로 이어질 수 있기를 기대해 본다.

감사의 글

이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음

참고문헌

- 건설교통부 동향자료 (2001). 건설기술용역 손해배상보험제도 시행, KDI 경제정보센터
- 국토해양부 (2008). 주택감리 전자입찰제도 도입 및 감리체계 개선 방안 연구, pp. 42
- 김용성 (2009). 건축물 전생애를 고려한 건축 관리감독 체계 개선에 관한 연구, 홍익대학원 박사학위논문, pp. 76
- 보험개발원 (2008). 설계·감리 손해배상공제(보험) 제도개선 및 상품개발연구, 엔지니어링공제조합
- 보험개발원 (2010). 엔지니어링 배상책임보험(공제) 도입의 타당성 연구, pp. 117-118
- 엔지니어링공제조합 (2009). (조합원사와 함께 미래로 비상하는) 엔지니어링공제조합 20년사: 1989-2009
- 윤재운 (2003). 건설관련 보증, 인권과정의 통권324호, 대한변호사협회, pp. 86-102
- 이동현 (2006). 건설보증제도에 관한 고찰: 국세환급금을 통한 채권확보 및 강제집행 방안, 고려대학교 석사학위논문
- 이의섭 (2002). "공공공사 계약이행 보증제도의 문제점과 개선 방안", 건설산업동향, pp. 8
- 이종광, 이의섭, 빈재익 (2009). 건설보증시장 개방의 문제점과 정책대안, 대한건설정책연구원·한국건설산업연구원
- 전무철 (2007). "설계·감리등 용역손해배상보험의 이해", En Journal 통권 제26호, LIG 엔설팅, pp. 2-13
- 한국건설감리협회 (2007). 건설감리공제업무 수행을 위한 타당성 조사연구
- Cuhls K. (2010). Delphi method, <http://www.unido.org/fileadmin/import/16959_DelphiMethod.pdf> (2010.10.26)
- Linstone H. A. and Turoff M. (2002). The Delphi Method: Techniques and Applications, Murray Turoff and Harold Linstone, pp. 6

논문제출일: 2010.11.02
 논문심사일: 2010.11.05
 심사완료일: 2011.02.11

Abstract

After several collapse accidents of large structures in the early 1990s in Korea, the government enacted a law that architectural, engineering and construction firms are obliged to have insurance for projects over a certain size. Particularly, with regard to insurance in design and construction supervision works (i.e. engineering insurance), although several operation-based problems were pointed out from practitioners, still little research has been done on analyzing current regulatory and operational state and suggesting policy alternatives. Hence, this study applies Delphi technique to solicit current operational problems and propose a series of improvements on engineering insurance based on interview surveys targeting major market participants: municipalities, engineering firms, and insurance companies. Key findings culminate in adopting guarantee limits based on credit evaluation, abrogating joint surety, covering a loss of life, increasing insurance entrance fee, extending time covered, and etc. Reaching a consensus on the proposed alternatives between the market participants will form the foundation for sound developments of construction design and engineering industry.

Keywords : *Surety Bond, Insurance, Guarantee, Policy Alternatives, Delphi Method*
