

Vol. 12 / January 2024



부동산 PF 위기 진단과 하도급업체 보호 방안

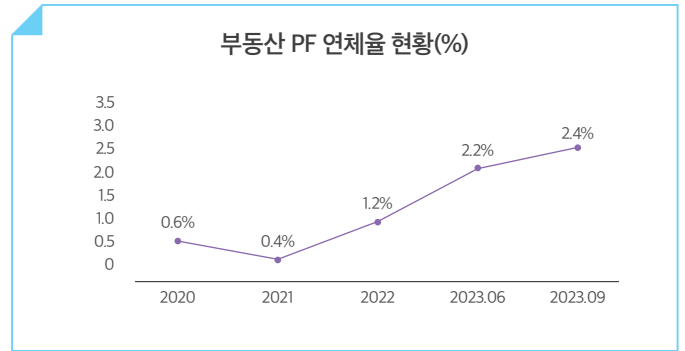
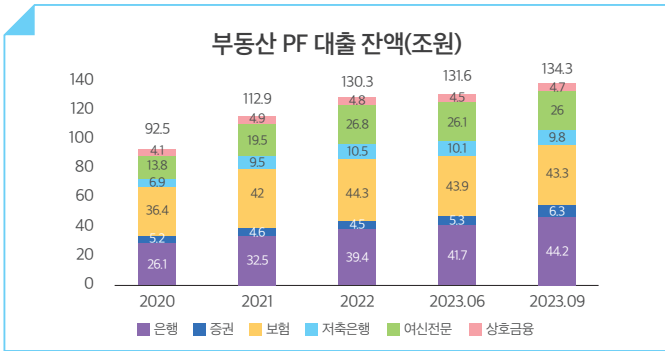
RICON
대한건설정책연구원

부동산 PF 위기에 따른 부실 건설기업 증가

부동산 PF 잔액 및 연체율 현황

●● 부동산 PF 잔액은 지속적으로 증가하고 있으며, 연체율 또한 상승하고 있어 건설업 내의 PF 부실과 위험 규모는 더욱 커지고 있음

- 부동산 PF 대출 잔액은 2023년 3분기 134.3조원이며, 세부구성을 보면 은행 44.2조원, 보험 43.3조원, 여신전문 26.0조원, 저축은행 9.8조원, 증권 6.3조원, 상호금융 4.7조원을 각각 기록
- 2020년과 비교시 부동산 PF 대출잔액은 45.2% 증가한 41.8조 원 규모이며, 여신전문이 88.4%(12.2조 원), 은행이 69.3%(18.1조 원)으로 증가율이 높은 수준
- 부동산 PF 연체율은 전분기 대비 0.2% 포인트 증가한 2.4%이며, 증권이 13.9%로 가장 높은 연체율을 기록하고 있는 가운데 저축은행 5.6%, 여신전문 4.4%, 상호금융 4.2%, 보험 1.1%, 은행 0.0%의 순



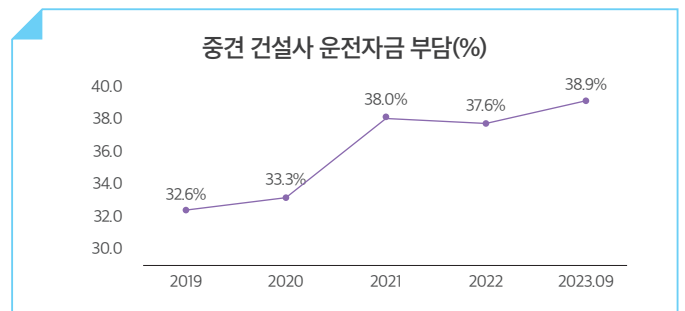
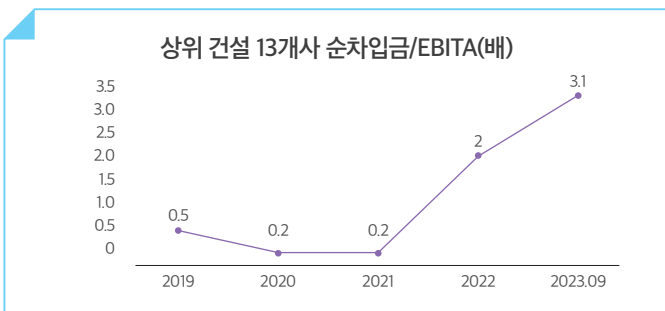
자료: 금융위원회

부동산 PF 부실 건설기업 현황

●● 상위권 건설사의 순차입금 증가에 따라 재무안정성이 악화되고 있으며, 중견 건설사 역시 유동성 대응 불확실성이 증가하고 있음

- 상위 13개 건설사 순차입금의 규모를 파악하는 순차입금/EBITA 지표는 2021년 말 0.2배에서 2023년 3분기 3.1배로 증가하며 건설사의 현금흐름은 저하하고 순차입금 부담은 크게 증가한 상황
- 또한 상위 건설사에 비해 재무구조가 취약한 중견 건설사의 경우 상대적으로 운전자금 부담[(매출채권+재고자산)/매출액]이 지속적으로 증가하고 있어 유동성 위기 우려가 커져가고 있는 것으로 판단

●● 건설업의 유동성 위기는 부동산 PF 부실위험과 함께 금리 인상, 원자재 가격상승 등의 복합적 요인으로 인해 발생했으며, 우호적인 대외여건의 변화가 전제되어야 해소될 수 있을 것으로 예상함

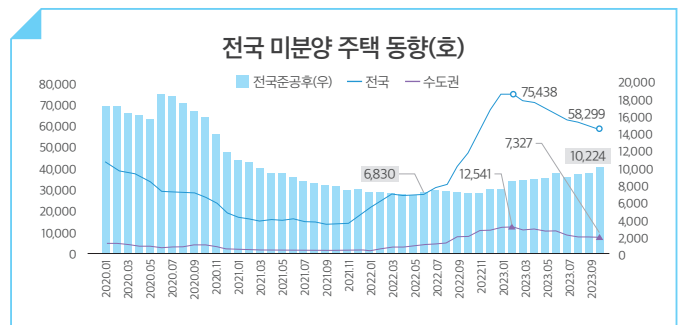
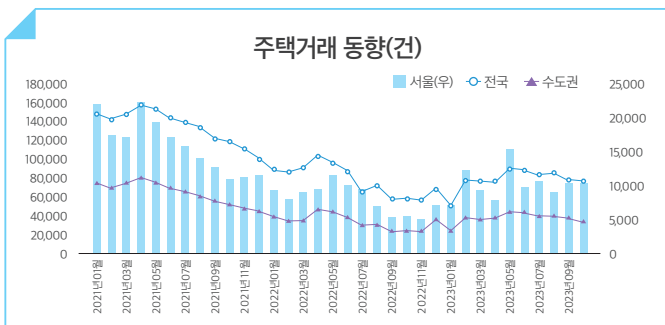


자료: 한국신용평가

부동산 PF 사태의 부정적 파급효과

건설경기 침체 가속

- 부동산 PF 위기가 이슈화 됨에 따라 주택시장에서는 수요 회복세 약화와 공급 위축이 심화되었고, 이는 건설경기의 침체를 극복하는 데 장애요인으로 작용할 가능성이 커졌음
 - 2023년 상반기 소폭 증가하였던 주택거래는 하반기를 접어들며 다시 감소하고 있는 상황
 - 주택인허가 물량은 2023년 11월 기준 전년대비 36.9% 감소하였고, 지방의 경우 41.8% 급감
 - 전국 미분양 주택은 2023년 11월 기준 5만 7,925호로 소폭 감소 추세에 있으나, 대구(10,376호), 경북(7,376호) 등 지방의 미분양은 여전히 많은 수준으로 판단
 - 결과적으로 부동산 PF 사태는 주택 수요 감소와 공급 위축을 유발하고, 이는 건설경기 하강국면을 장기화 시킬 수 있는 요인으로 작용



자료: 한국부동산원, 국토교통부

워크아웃 및 법정관리 진행에 따른 협력업체 피해 확산

- 부동산 PF 위기 확대에 따라 건설기업의 부실이 증가하여 워크아웃 및 법정관리를 진행할 경우 이 피해는 원도급업자의 위기에 그치는 것이 아니라 다수의 협력업체 피해로 확산하게 됨
 - 대형 건설업체와 달리 중소 하도급업체로 이루어진 협력업체는 재무구조가 취약하고 충분한 유동성을 확보하고 있지 못해 수개월의 자금 경색으로도 도산을 맞이할 수밖에 없는 경우가 다수
- 과거 건설경기 침체 시 하도급업체 피해 사례를 보면 상위권 종합건설업체의 부도는 수백 개의 협력업체 연쇄 부도로 이어져 경쟁력 있는 전문건설업체의 흑자도산으로 한국 건설업의 역량을 저하시켰음
 - 과거 IMF위기 시 동아건설 부도로 인해 389개 업체가 부도처리 되었으며, 2013년 쌍용건설이 워크아웃을 실시하며 B2B전자어음으로 공사대금을 받은 800여 하도급업체가 금융권에서 신용불량 리스크에 노출됨
 - 특히 워크아웃 중에는 채권단의 자금 공급으로 하도급업체에 대금지원이 일정부분 가능하지만, 기업회생절차의 경우 하도급업체의 자금지원이 중단되어 즉각적인 유동성 위기에 빠질 수밖에 없는 구조

건설경기 침체 시 하도급업체 피해 사례

- IMF 금융위기 동아건설 부도: 협력업체 1,480개 협력업체 중 389개 업체 부도처리, 7,300억원 피해 발생
- 2013년 쌍용건설 기업회생: 800여 하도급업체 신용불량 리스크 노출, 법정관리 이후 자금지원 중단으로 연쇄부도
- 태영건설 워크아웃: PF보증 3조 7,000억 부담 워크아웃 신청, 581개 협력업체, 1,096건의 하도급계약 위험노출

- 또한 대형건설사 구조조정에 따라 보증사고가 증가하게 되면 건설관련 공제조합의 대금지급을 상승으로 인해 공제조합의 경영 약화는 물론 보증수수료 인상으로 건설업체 전반의 금융비용 부담이 확대됨
- 따라서 부동산 PF 부실로 인해 역량있는 하도급업체들이 흑자도산 하는 것을 방지하기 위해 정부와 관련 기관 그리고 건설업체의 선제적인 대응이 절실히 요구되는 시점임

하도급업체 보호 수단 및 최근 피해 현황

하도급업체 보호 수단

- 건설 생산구조 특성상 종합건설업체의 부실화는 하도급을 수행하는 전문건설업체 뿐만 아니라 자재, 장비업체와 근로자까지 파장을 미칠 가능성이 상당함
 - 이같은 연쇄 부실화를 방지하기 위해 「건설산업기본법」과 “하도급법”에서는 하도급업체 보호 수단으로 하도급대금 지급보증과 하도급대금 직접지급제도를 다음과 같이 규정

하도급대금 지급보증	하도급대금 직접지급
<ul style="list-style-type: none"> • 공사기간이 4개월 이하인 경우: 계약금액에서 선급금을 뺀 금액 • 공사기간이 4개월을 초과하는 경우로서 기성부분에 대한 대가의 지급 주기가 2개월 이내인 경우 $\text{보증금액} = \frac{\text{하도급계약금액} - \text{계약상 선급금}}{\text{공사기간(개월 수)}} \times 4$ • 공사기간이 4개월을 초과하는 경우로서 기성부분에 대한 대가의 지급 주기가 2개월을 초과하는 경우 $\text{보증금액} = \frac{\text{하도급계약금액} - \text{계약상 선급금}}{\text{공사기간(개월 수)}} \times \text{기성부분에 대한 대가의 지급주기(개월수)} \times 4$ 	<ul style="list-style-type: none"> • 원사업자의 지급정지·파산, 그 밖에 이와 유사한 사유로 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때 • 발주자·원사업자 및 수급사업자 간에 합의한 때 • 원사업자가 지급하여야 하는 하도급대금의 2회분 이상을 해당 수급사업자에게 지급하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때 • 원사업자가 하도급대금 지급보증 의무를 이행하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때

- 특히, 하도급대금 지급보증 실적은 2020년 6.4조원에서 2022년에는 43.7조원으로 6.8배 급증하였는데, 이는 2020년 신용등급이 높은 원사업자의 하도급대금 지급보증 면제 사유가 폐지된 것으로 판단됨
 - 이 밖에 공공공사를 중심으로 발주자의 판단에 따라 하도급대금 직접지급제도가 적용되고 있는 상황

<건설관련 공제조합의 하도급대금지급보증 실적 현황>

(단위 : 억원)

기관	2017	2018	2019	2020	2021	2022
건설공제조합	77,825.8	56,980.1	51,845.1	61,839.9	337,934.0	429,289.0
전문건설공제조합	861.6	1,030.7	1,703.1	1,818.6	3,183.5	6,382.4
기계설비건설공제조합	48.8	60.5	71.2	163.3	4,184.8	1,724.0
합계	78,736.2	58,071.4	53,619.4	63,821.7	345,302.3	437,395.4

자료: 각 공제조합 업무통계연보

하도급업체 피해 현황

- 대한전문건설협회는 태영건설 워크아웃 신청 이후 원활한 하도급대금 지급을 위한 대책 마련을 위해 태영건설과 하도급 공사를 수행 중인 회원사를 대상으로 긴급 피해사례 조사를 실시함

조사기간 2023. 12. 29 ~ 2024. 1. 5
조사대상 452개사 862개 현장 가운데 71개사 104개 현장이 응답
조사내용 하도급대금 지급방법, 지급시기, 대금 보호장치여부, 예상되는 피해사례 등 파악

- 조사결과, 92개 현장에서 대금미지급 등의 직간접적인 피해가 발생한 것으로 나타남
 - 대금미지급: 14개 현장, 대금지급기일 변경(외담대 60일→90일): 50개 현장
 - 결제수단 변경(현금→어음 또는 외담대): 12개 현장, 직불 전환: 2개 현장
 - 기타: 어음할인 불가 등 14개 현장
- 또한, 하도급대금 지급보증 및 하도급대금 직접지급제도의 불안전성으로 태영건설 사태 외에도 향후 종합건설업체 부도에 따른 추가 피해 사례가 지속적으로 발생할 것으로 예상됨

부실 기업의 워크아웃에 대한 하도급업체 대응 방안

워크아웃 주요 내용 및 절차

- 워크아웃(기업구조조정)은 법원의 관여 없이 부실 징후기업과 금융채권자의 자율적인 협약에 따른 사적 정리방식의 채무조정절차를 의미함
 - 근거 법률로는 2023. 12. 26. 부실징후기업의 개선을 신속하고 원활한 추진하기 위하여 제정된 「기업구조조정 촉진법」(한시법, 2026. 12. 25. 만료 예정)
 - 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따라 법원의 회생계획에 따라 채권·채무 관계를 조정하는 ‘회생절차’, 협약에 가입한 금융기관의 100% 동의를 필요로 하는 채권금융기관의 ‘기업구조조정업무 운영협약’과 차이
- 워크아웃의 절차는 워크아웃 신청 → 채권자협의회 결의 → 자산부채 실사 및 기업개선계획 작성 → 기업개선계획의 이행을 위한 약정체결 → 채무조정 및 신규 자금 지원 → 공동관리절차의 종료로 이루어짐

<워크아웃 내용 및 절차>

근거법률	기업구조조정 촉진법	
주관	금융채권자(Out-of-Court Restructuring)	
개시 결정	금융채권자협의회 3/4 이상 의결(채권액 기준)	
대상 채무	금융채무(일반 상거래채무 제외)	
종료	채권액 기준 3/4 이상 찬성(3~5년)	
특징	단기간 정상 기업 활동 가능	

워크아웃에 대한 하도급업체의 대응 방안

- 하도급업체는 원도급사의 부실, 부도에 따른 피해 최소화를 위해 원도급사의 재무정보, 자기자본대비 PF 규모, 하도급대금 지급보증의 여건 변화 등을 모니터링 할 필요가 있음
- 부동산 PF 부실 기업이 워크아웃을 신청하는 경우 하도급대금을 현금에서 외담대로 변경하거나 하도급대금을 미지급할 수 있기 때문에 하도급대금을 보전하는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 부동산 PF 부실 기업의 워크아웃 신청 시 최선의 대응 방안은 하도급대금지급보증 또는 직불합의
 - 하도급대금 보전을 위해서는 “하도급법” 및 보증기관의 ‘하도급대금지급보증 약관’ 내용 확인 필요
- “하도급법” 및 보증기관의 ‘하도급대금지급보증 약관’을 검토하여 볼 때, 부동산 PF 부실 기업이 워크아웃을 신청하는 경우 하도급업체는 다음의 절차에 따라 대응할 필요가 있음
 - 보증기관의 약관에 따라 보증사고 해당 여부 및 보증청구 시기가 매우 중요

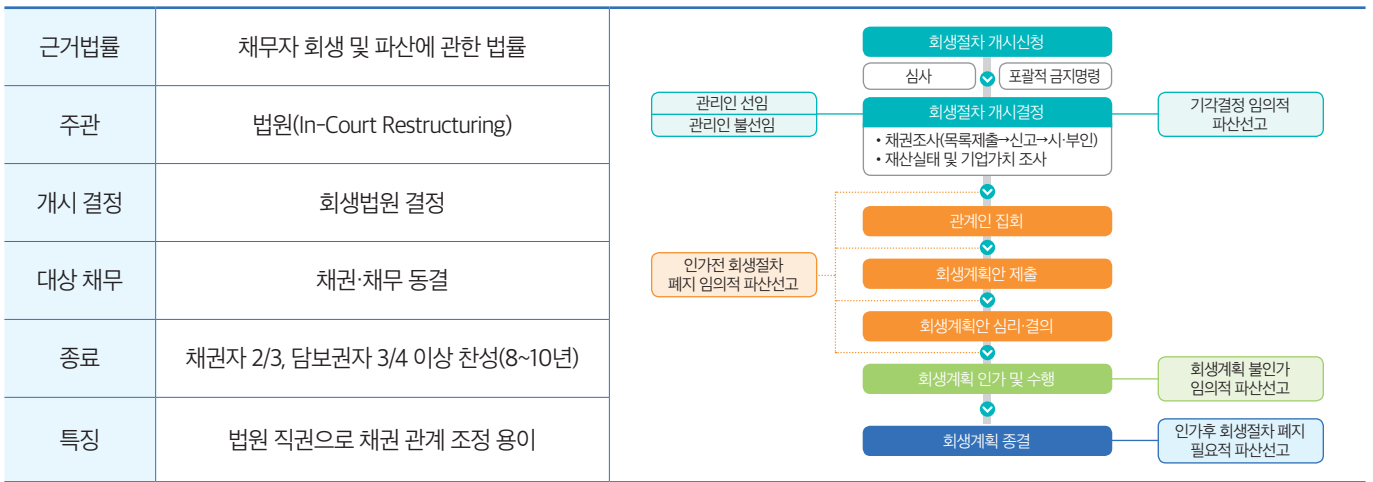
- 첫째, 원사업자가 「기업구조조정 촉진법」에 따라 관리절차 개시를 신청한 경우 30일 동안 보증금 지급을 보류할 수 있기 때문에, 관리절차 개시 이전에 보증금 지급 요청 또는 직불합의 필요
- 둘째, 하도급대금의 결제수단을 변경하거나 지급일기가 늘어나는 경우 보증 약관상 주계약의 중대한 변경으로 인정될 수 있기 때문에 보증기관에 미리 확인 요청
- 셋째, 보증채권자(하도급업체)는 워크아웃이 보증사고에 해당하는지 여부를 보증기관에 문의하고, 보증사고가 발생한 때에는 보증사고일로부터 15일 이내 그 사실 통보 및 보증채무 이행 청구
- 넷째, 보증사고 발생 후 보증채권자의 계속시공으로 생긴 공사금액은 보증 인정이 되지 않기 때문에 공사 타절 필요

부실 기업의 법정관리에 대한 하도급업체 대응 방안

법정관리 주요 내용 및 절차

- 법정관리(기업회생)는 법원의 감독 하에 파탄에 직면해 있는 기업에 대하여 채권자, 주주 지분권자 등 이해관계인의 법률관계를 공적 정리방식의 조정절차를 통하여 회생을 도모하는 제도를 말함
 - 근거 법률로는 2005. 3. 31. 제정된 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」(통합도산법: 종전 「회사정리법」, 「화의법」, 「파산법」, 「개인채무자회생법」의 통합 및 국제도산절차 신설)
 - 법정관리를 신청하는 경우 법원의 포괄적 금지명령에 따라 모든 채권·채무관계 동결되는 것이 특징
- 법정관리의 절차는 기업회생절차의 신청 및 개시 → 기업재산의 조사 및 확보 → 회생채권 및 공익채권 등 회생채권자 신고 → 회생계획 → 회생절차의 종결로 이루어짐

<법정관리 내용 및 절차>



법정관리에 대한 하도급업체의 대응 방안

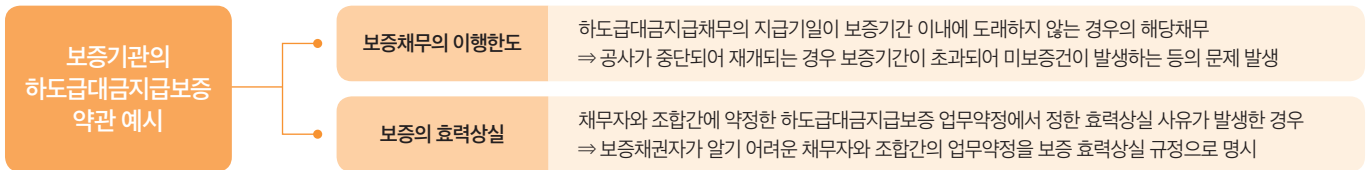
- 하도급업체는 원도급사의 법정관리 가능성에 대한 정보를 수집하고, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」의 내용 숙지, 하도급대금 채권의 보전 가능성 또는 공사 타절 여부에 대해서 판단할 필요가 있음
- 부동산 PF 부실 기업의 법정관리가 결정되는 경우 모든 채권·채무관계는 동결되고, 회생절차에 따라 회생·공익채권 등으로 구분하여 변제되기 때문에 이에 대응한 하도급대금 보전 방안을 모색할 필요가 있음
 - 회생채권은 일반적으로 10년 이내의 범위에서 일부 금액(약 10~50%)을 분할 변제
 - 공익채권은 회생절차에 의하지 아니하고 수시로 변제
- 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 및 회생 실무를 검토하여 볼 때, 부동산 PF 부실 기업의 법정관리가 결정되는 경우 하도급업체는 다음의 절차에 따라 대응할 필요가 있음
 - 공익채권 또는 기존 하도급대금 지급보증, 하도급대금 직접지급의 방식으로 변제받는 것이 매우 중요

공익채권	회생채권
<ul style="list-style-type: none"> • 「하도급법」 또는 「건설산업기본법」에 따른 직불함의는 공익채권으로 변제 • 하도급계약을 계속 유지하는 경우 미지급 하도급대금은 공익채권으로 변제 - 하도급계약 유지를 이유로 부당감액 관행 유의 	<ul style="list-style-type: none"> • 하도급계약을 해지하는 경우 법정관리 이전 채권은 회생채권으로 변제
<ul style="list-style-type: none"> • 원사업자의 회사회생절차 개시 신청 등으로 하도급대금을 지급할 수 없는 경우는 하도급대금 지급보증 요건(하도급법 제13조의2 제6항 제2호)에 해당 • 원사업자의 지급정지·파산, 그 밖에 이와 유사한 사유로 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 수급사업자가 발주자에게 하도급대금의 직접 지급 요청 (하도급법 제14조 제1항 제1호; 대법원 2007. 6. 28 선고 2007다17758 판결) 	

부동산 PF 위기에 따른 하도급업체 보호 강화 방안

보증기관 약관 표준화

- 원도급업체 부실에 따른 하도급업체 보호에 있어 가장 효과적인 방법은 하도급대금지급보증을 활용한 피해구제 방식임
 - 그러나 보증기관마다 하도급대금지급보증 약관이 상이하여 하도급업체의 대응이 쉽지 않은 여건
 - 또한 보증기관의 불합리하거나 애매한 약관 적용에 따라 하도급업체의 피해 발생 우려
- 하도급대금지급보증은 건설관련 공제조합과 서울보증이 담당한다는 점에서 보증기관의 약관 표준화가 요구됨
 - 이는 보증책임과 지급에 있어 불필요한 오해와 분쟁의 소지를 없앨 수 있어 하도급업체 보호에 기여



민간공사 보증면제 요건 개선

- 하도급대금 지급보호를 위해 건설산업기본법 제34조에서는 하도급대금지급보증을 의무화하고 있음
 - 다만, 발주자-수급인-하수급인의 직불 합의 및 하도급 금액이 1천만원 이하인 경우는 예외 인정
- 그러나 민간공사에서 발주자의 지급능력이 부족하거나 발주자와 수급인이 계열관계인 경우 도덕적 해이 또는 발주자-수급인의 동반 부실로 인해 직불 합의에도 불구하고 대금체불이 발생할 수 있음
 - 실제로 민간공사의 대금 미지급을 방지하기 위해 건설산업기본법 제22조의2에서는 민간공사의 경우 발주자도 수급인에게 공사대금의 지급 또는 담보를 제공토록 규정
- 따라서 민간공사에 한해 직불합의시 발주자의 하수급인에 대한 하도급대금지급보증을 의무화할 필요가 있음

발주자의 하도급대금 직접지급 의무화

- 건설산업기본법 제35조에서는 하도급업체 보호를 위해 직접지급을 규정하고 있으나, 임의적 규정에 불과하며 ‘필요성’, ‘명백한 사유’ 등에 대한 발주자의 입증 문제로 실효성이 부족한 상황임
 - 현행 법률은 공공공사에서 발주자가 하수급인을 보호하기 위하여 ‘필요하다고 인정하는 경우’ 또는 하도급대금을 지급할 수 없는 ‘명백한 사유’가 있다고 발주자가 인정하는 경우 하도급대금 지급 가능
- 하도급업체 보호를 위하여 ‘필요성’, ‘명백한 사유’ 등 제한 요건을 삭제하고, 발주자의 재량을 강행규정으로 개선할 필요가 있음

현행	개정안
제35조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있다. 이 경우 발주자의 수급인에 대한 대금 지급채무는 하수급인에게 지급한 한도에서 소멸한 것으로 본다. 1. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 발주자가 하수급인을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 가. 수급인이 제34조제1항에 따른 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우 나. 공사 예정가격에 대비하여 국토교통부령으로 정하는 비율에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우 2. 수급인의 파산 등 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우 ②~⑦(생략)	제35조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하여야 한다. 이 경우 발주자의 수급인에 대한 대금 지급채무는 하수급인에게 지급한 한도에서 소멸한 것으로 본다. 1. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 가. 수급인이 제34조제1항에 따른 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우 나. 공사 예정가격에 대비하여 국토교통부령으로 정하는 비율에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우 2. 수급인의 파산 등 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없다고 발주자가 인정하는 경우 ②~⑦(현행과 같음)



RICON FOCUS
Vol. 12 / January 2024

RICON
대한건설정책연구원

발행일 2024. 1.
발행인 김희수
발행위원 홍성진, 박선구, 김태준
발행처 대한건설정책연구원
07071 서울시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)
TEL : 02-3284-2600 FAX : 02-3284-2620
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)