



제432회국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

건설산업기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 하도급대금 직접 지급 요건에 회생절차
· 간이회생절차 · 관리절차 신청 추가 》

■ 윤종오의원 대표발의(의안번호 제2214745호)

2026. 2.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 곽현준

목 차

I . 윤중오의원 대표발의(제2214745호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 하도급대금 직접 지급 요건에 회생절차·간이회생절차·관리절차 신청 추가(안 제35조제1항제1호다목 신설)	3

I. 윤종오의원 대표발의(제2214745호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 윤종오의원 등 15인

나. 발 의 일 : 2025. 12. 1.

다. 회 부 일 : 2025. 12. 2.

2. 제안이유 및 주요내용

최근 건설경기 악화와 금리 상승, 유동성 위기 등으로 인해 법정관리(회생절차 등)를 신청하는 건설업자가 빠르게 증가하고 있음. 2023년 이후 매년 법정관리 신청 건설업자가 늘어나고 있으며, 2025년에도 4월까지 이미 11개 건설사가 법정관리를 신청하는 등 건설산업 전반의 경영위기가 심화되고 있음. 특히 시공사(원청)가 법정관리로 하도급대금을 제때 지급하지 못할 경우, 직접 공사를 수행하는 하수급인은 물론 장비·자재업체 등 관련업체까지 연쇄부도로 이어질 가능성이 커, 건설현장의 유동성 위기가 심각한 사회·경제적 피해로 확산될 우려가 큼. 이에 발주자가 하수급인에게 하도급대금을 직접 지급할 수 있도록 제도를 개선해야 한다는 요구가 지속적으로 제기되고 있음.

그러나 현행 제도는 공공기관 등의 공공 발주자가 하도급대금을 직접 지급할 수 있는 경우를, 시공사가 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우 또는 공사예정가격이 국토교통부령에 미달하는 경우 등으

로 한정하고, 파산 등의 사유가 있는 경우에 한하여 직접지급을 의무화하고 있어, 수급인이 법원에 회생절차나 관리절차 개시를 신청한 경우에는 발주자가 하수급인에게 대금을 직접 지급할 명확한 근거가 없는 실정임. 그 결과, 법정관리 신청 단계에서 이미 하도급업체와 관련 협력업체에 심각한 자금경색과 부도위험이 전가되고 있음.

이에 수급인이 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제3조에 따른 회생절차·간이회생절차 또는 「기업구조조정촉진법」 제5조제2항에 따른 관리절차의 개시를 신청한 경우에도, 발주자가 하수급인에게 하도급대금을 직접 지급할 수 있도록 하는 근거를 건설산업기본법에 명확히 규정하려는 것임. 이를 통해 연쇄부도로 인한 피해를 예방하고, 하수급인과 관련업체의 경영안정을 도모하며, 나아가 건설산업 전반의 유동성 위기 완화와 건설경기 안정에 기여하고자 함(안 제35조제1항제1호).

3. 검토의견

가. 하도급대금 직접 지급 요건에 회생절차·간이회생절차·관리절차 신청 추가(안 제35조제1항제1호다목 신설)

개정안은 공공 건설공사의 발주자가 하수급인에게 하도급대금을 직접 지급할 수 있는 요건에 수급인이 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제3조1)에 따른 회생절차2)·간이회생절차3) 또는 「기업구조조정 촉진법」 제5조제2항4)에 따른 관리절차(이하 회생절차, 간이회생절차,

1) 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」

제3조(재판관할) ① 회생사건, 간이회생사건 및 파산사건 또는 개인회생사건은 다음 각 호의 어느 한 곳을 관할하는 회생법원의 관할에 전속한다.

1. 채무자의 보통재판적이 있는 곳
2. 채무자의 주된 사무소나 영업소가 있는 곳 또는 채무자가 계속하여 근무하는 사무소나 영업소가 있는 곳
3. 제1호 또는 제2호에 해당하는 곳이 없는 경우에는 채무자의 재산이 있는 곳(채권의 경우에는 재판상의 청구를 할 수 있는 곳을 말한다)

2) 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」

제34조(회생절차개시의 신청) ① 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 채무자는 법원에 회생절차개시의 신청을 할 수 있다.

1. 사업의 계속에 현저한 지장을 초래하지 아니하고는 변제기에 있는 채무를 변제할 수 없는 경우
2. 채무자에게 파산의 원인인 사실이 생길 염려가 있는 경우

3) 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」

제293조의2(용어의 정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “영업소득자”란 부동산임대소득·사업소득·농업소득·임업소득, 그 밖에 이와 유사한 수입을 장래에 계속적으로 또는 반복하여 얻을 가능성이 있는 채무자를 말한다.
2. “소액영업소득자”란 회생절차개시의 신청 당시 회생채권 및 회생담보권의 총액이 50억원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액 이하인 채무를 부담하는 영업소득자를 말한다.
3. “간이회생절차”란 이 장의 규정에 따라 소액영업소득자에게 적용되는 회생절차를 말한다.

4) 「기업구조조정 촉진법」

제5조(신용위험평가결과의 통보 등) ① 주채권은행은 거래기업의 신용위험을 평가한 결과 부실징후가 있다고 판단하는 경우 그 사실과 이유를 해당 기업에 통보하여야 한다.

② 제1항에 따른 통보를 받은 부실징후기업은 주채권은행에 대하여 기업개선을 위한 자구계획서(이하 “자구계획서”라 한다)와 금융채권자의 목록을 첨부하여 다음 각 호의 관리절차의 개시를 신청할 수 있다.

1. 제8조에 따른 금융채권자협의회에 의한 공동관리절차(이하 “공동관리절차”라 한다)
2. 제21조에 따른 주채권은행에 의한 관리절차(이하 “주채권은행 관리절차”라 한다)

관리절차를 함께 지칭할 때에는 “회생절차등”이라 함)의 개시를 신청한 경우를 추가하려는 것임.

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.	제35조(하도급대금의 직접 지급) ① -- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 발주자가 하수급인을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우	1. ----- ----- ----- ----- -----
가. 나. (생략)	가. 나. (현행과 같음)
<신설>	다. 수급인이 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제3조에 따른 회생절차·간이회생절차 또는 「기업구조조정 촉진법」 제5조 제2항에 따른 관리절차의 개시를 신청한 경우

제8조(금융채권자협의회에 의한 공동관리절차) ① 금융채권자는 부실정후기업으로부터 공동관리절차의 신청이 있는 때에는 자구계획서, 금융채권자의 수 및 금융채권의 규모 등을 평가하여 기업개선의 가능성이 있다고 판단하는 경우 제22조에 따른 금융채권자협의회(이하 “협의회”라 한다)의 의결을 거쳐 공동관리절차를 개시할 수 있다.

제21조(주채권은행 관리절차) ① 주채권은행은 부실정후기업으로부터 주채권은행 관리절차의 신청이 있어 자구계획서 등을 평가하여 기업개선의 가능성이 있다고 판단하는 경우 단독으로 해당 기업에 대한 관리절차를 개시할 수 있다.

현행	개정안
2. (생략)	2. (현행과 같음)
② ~ ⑦ (생략)	② ~ ⑦ (현행과 같음)

현행법 제35조5)는 발주자의 하수급인에 대한 하도급대금 직접 지급에 관한 규정으로, 제1항(제1호 및 제2호)은 발주자가 재량으로 직접 지급할 수 있는 요건을, 제2항(제1호부터 제6호까지)은 발주자가 의무적으로 직접 지급해야 하는 요건을 각각 규정하고 있음.

5) 「건설산업기본법」

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 사유**가 있다고 **발주자가 인정**하는 경우

3. 삭제 <2012. 12. 18.>

② 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하여야 한다.

1. 발주자가 하도급대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 발주자와 수급인 간 또는 발주자·수급인 및 하수급인이 그 뜻과 지급의 방법·절차를 명백하게 하여 합의한 경우
2. 하수급인이 시공한 부분에 대한 하도급 대금지급을 명하는 확정판결을 받은 경우
3. 수급인이 제34조제1항에 따른 하도급대금 지급을 2회 이상 지체한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
4. **수급인의 지급정지, 파산, 그 밖에 이와 유사한 사유**가 있거나 **건설업 등록 등이 취소**되어 수급인이 **하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우**로서 **하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청**한 경우
5. 수급인이 하수급인에게 정당한 사유 없이 제34조제2항에 따른 하도급대금 지급보증서를 주지 아니한 경우로서 발주자가 그 사실을 확인하거나 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
6. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사에 대하여 공사 예정가격에 대비하여 국토교통부령으로 정하는 비율에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우

이 중 제35조제1항2호는 수급인의 파산 등 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우에는 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있도록 하고 있고,

제35조제2항제4호는 수급인의 지급정지, 파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 건설업 등록 등이 취소되어 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우에는 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하도록 하고 있음.

현행법 제35조제1항제2호 및 제2항제4호는 수급인의 자금난으로 인해 발생할 수 있는 하도급대금 미지급 상황에 대하여 하수급인 등을 보호하기 위한 취지에서 도입된 것임.

그런데, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제34조⁶⁾ 및 「기업구조조정 촉진법」 제5조제2항⁷⁾에 따르면, ‘회생절차·간이회생절차’는

6) 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」

제34조(회생절차개시의 신청) ① 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 채무자는 법원에 회생절차개시의 신청을 할 수 있다.

1. 사업의 계속에 현저한 지장을 초래하지 아니하고는 변제기에 있는 채무를 변제할 수 없는 경우
2. 채무자에게 파산의 원인인 사실이 생길 염려가 있는 경우

7) 「기업구조조정 촉진법」

제5조(신용위험평가결과의 통보 등) ① 주채권은행은 거래기업의 신용위험을 평가한 결과 부실징후가 있다고 판단하는 경우 그 사실과 이유를 해당 기업에 통보하여야 한다.

사업의 계속에 현저한 지장을 초래하지 아니하고는 변제기에 있는 채무를 변제할 수 없는 경우 또는 채무자에게 파산의 원인인 사실이 생길 염려가 있는 경우에, ‘관리절차’는 주채권은행의 신용위험 평가 결과 부실징후가 있다고 판단되는 부실징후기업이 신청하는 것으로,

건설공사의 수급인이 회생절차등의 개시를 신청하는 경우 또한 파산 등의 경우와 마찬가지로 수급인이 하수급인에 대해 하도급대금을 지급하지 못할 우려가 큰 것으로 보임.

이와 관련하여, 현행법 제35조제1항제2호 및 제2항제4호에 따른 하도급대금 직접 지급 요건인 ‘수급인의 파산 등 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유’, ‘수급인의 지급정지, 파산, 그 밖에 이와 유사한 사유’에는 회생절차등을 신청하는 경우도 해당되는 것으로 볼 여지가 있어 보이나,⁸⁾

② 제1항에 따른 통보를 받은 **부실징후기업**은 주채권은행에 대하여 기업개선을 위한 자구계획서(이하 “자구계획서”라 한다)와 금융채권자의 목록을 첨부하여 **다음 각 호의 관리절차의 개시를 신청**할 수 있다.

1. 제8조에 따른 금융채권자협의회에 의한 **공동관리절차**(이하 “공동관리절차”라 한다)
2. 제21조에 따른 주채권은행에 의한 **관리절차**(이하 “주채권은행 관리절차”라 한다)

8) (舊)「회사정리법」[「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제정(법률 제7428호 2005.3.31. 제정, 2006.4.1. 시행) 전 법률]에 따른 정리절차에 대하여, 정리절차가 개시된 경우 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제14조에 따른 하도급대금 직접 지급의 적용이 배제될 이유가 없다는 판례가 있음.

[대법원 2007.6.28. 선고 2007다17758 판결]

【판결요지】

- [1] 하도급거래 공정화에 관한 법률 제14조 제1항 제1호 및 제2항의 규정은 원사업자의 지급정지나 파산 등으로 인해 영세한 수급사업자가 하도급대금을 지급받지 못함으로써 연쇄부도에 이르는 것을 방지하기 위한 취지에서 두게 된 것으로, 수급사업자의 자재와 비용으로 완성된 완성품에 대한 궁극적인 이익을 발주자가 보유하게 된다는 점에서 원사업자의 발주자에 대한 하도급대금채권은 수급사업자의 원사업자에 대한 하도급대금채권과 밀접한 상호관련성이 있는

발주자의 입장에서는 수급인의 회생절차등 신청이 하도급대금 직접 지급 요건에 해당하는지 명시적인 규정이 없어 하수급인에 대한 하도급대금 직접 지급에 소극적일 수 있을 것으로 생각됨.⁹⁾

반면 원사업자의 일반채권자들이 원사업자에 대하여 가지는 채권은 그러한 관련성이 없다는 것에 근거하여, 원사업자의 발주자에 대한 도급대금채권 중 수급사업자의 원사업자에 대한 하도급대금채권액에 상당하는 부분에 관해서는 일반채권자들보다 수급사업자를 우대한다는 의미를 가지는 것인바, 영세한 수급사업자의 보호를 위해 원사업자가 파산한 경우에 인정되는 이러한 직접청구제도가 원사업자에 대하여 회사정리절차가 개시된 경우라 하여 배제될 이유는 없는 것이므로(특히 회사정리절차에 있어서는 채권자가 회사재산에 대하여 가지는 청산가치 이상의 변제가 보장되어야 한다는 점에서 보더라도, 수급사업자가 원사업자의 파산의 경우보다 불리하게 취급되어서는 안 된다), 원사업자에 대하여 회사정리절차가 개시된 경우 ‘정리채권에 관하여는 정리절차에 의하지 아니하고 변제하거나 변제받거나 기타 이를 소멸하게 할 행위(면제를 제외한다)를 하지 못한다’고 정한 구 회사정리법(2005. 3. 31. 법률 제7428호 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 부칙 제2조로 폐지) 제112조의 규정에 의하여 하도급법 제14조의 적용이 배제되어야 한다고 볼 수 없다.

「하도급거래 공정화에 관한 법률」

제14조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 수급사업자가 제조·수리·시공 또는 용역수행을 한 부분에 상당하는 하도급대금을 그 수급사업자에게 직접 지급하여야 한다.

1. 원사업자의 지급정지·파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 사업에 관한 허가·인가·면허·등록 등이 취소되어 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
2. 발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자·원사업자 및 수급사업자 간에 합의한 때
3. 원사업자가 제13조제1항 또는 제3항에 따라 지급하여야 하는 하도급대금의 2회분 이상을 해당 수급사업자에게 지급하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
4. 원사업자가 제13조의2제1항 또는 제2항에 따른 하도급대금 지급보증 의무를 이행하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
- ② 제1항에 따른 사유가 발생한 경우 원사업자에 대한 발주자의 대금지급채무와 수급사업자에 대한 원사업자의 하도급대금 지급채무는 그 범위에서 소멸한 것으로 본다.
- ③ 원사업자가 발주자에게 해당 하도급 계약과 관련된 수급사업자의 임금, 자재대금 등의 지급 지체 사실(원사업자의 귀책사유로 그 지급 지체가 발생한 경우는 제외한다)을 입증할 수 있는 서류를 첨부하여 해당 하도급대금의 직접 지급 중지를 요청한 경우, 발주자는 제1항에도 불구하고 그 하도급대금을 직접 지급하여서는 아니 된다.
- ④ 제1항에 따라 발주자가 해당 수급사업자에게 하도급대금을 직접 지급할 때에 발주자가 원사업자에게 이미 지급한 하도급금액은 빼고 지급한다.
- ⑤ 제1항에 따라 수급사업자가 발주자로부터 하도급대금을 직접 받기 위하여 기성부분의 확인 등이 필요한 경우 원사업자는 지체 없이 이에 필요한 조치를 이행하여야 한다.
- ⑥ 제1항에 따라 하도급대금을 직접 지급하는 경우의 지급 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

9) 한국토지주택공사는 법정관리(회생절차), 워크아웃(관리절차) 등에 대하여 ‘수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유’로 인정할 수 있는지 불명확하여 제도개선이 필요하다는 입장임.

(한국토지주택공사, “건설업계 유동성 위기로부터 하수급사 보호를 위한 하도급대금 직접지급 제도개선(안)”, 2025.8, pp.3-4. 참고

이에 개정안은 수급인이 회생절차등을 신청하는 경우를 하도급대금 직접 지급 요건으로 명시함으로써, 수급인의 파산 외에 회생절차등 신청의 경우에도 발주자의 하도급대금 직접 지급이 가능함을 명확히 하고, 이를 통해 하수급인과 건설근로자, 건설기계대여업자, 가설기자재 대여업자 등에 대한 보호를 강화하려는 취지로 이해됨.

한편, 개정안은 회생절차등 신청 시 하도급대금 직접 지급을 안 제35조 제1항제1호다목¹⁰⁾으로 신설하여 ‘공공 건설공사’에 적용하도록 하고 있는데,

현행법 제35조제1항제2호 및 제2항제4호¹¹⁾에 따른 수급인의 파산

10) 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

다. 수급인이 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제3조에 따른 회생절차·간이회생절차 또는 「기업구조조정 촉진법」 제5조제2항에 따른 관리절차의 개시를 신청한 경우

11) 「건설산업기본법」

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.

2. 수급인의 파산 등 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우

② 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하여야 한다.

4. 수급인의 지급정지, 파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 건설업 등록 등이 취소

등을 사유로 한 하도급대금 직접 지급은 공공 및 민간 건설공사에 모두 적용되는 규정인 점을 고려한 추가적 논의의 필요가 있어 보임.

개정안에 대한 국토교통부 및 관련 단체의 의견은 다음과 같음.

국토교통부는 현행법은 수급인의 파산 등 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있는 경우에는 하도급대금을 직접 지급할 수 있도록 하고 있으나, 회생절차등을 신청한 경우에 대해서는 명시적인 규정이 없는바 이를 명확히 하려는 개정안에 동의하며, 민간 건설공사에도 동일하게 적용되도록 할 필요가 있다는 입장임.

대한전문건설협회는 기업 구조조정이나 회생절차 신청 사례 증가로 하도급대금, 자재·장비대금 및 임금 체불이 우려되나, 현행법은 하도급대금 직접 지급 요건을 파산 등의 경우로 규정하고 있어 하수급인 등 보호 효과가 부족하므로, 개정안과 같이 수급인이 회생절차등을 신청한 경우를 발주자의 하도급대금 직접 지급 요건으로 명시할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5591

되어 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우