



제420회국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

건설산업기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 건설공제조합 보증사업 대상 확대 》

■ 임태영의원 대표발의(의안번호 제2205061호)

2024. 12.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 임태영의원 대표발의(제2205061호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유	1
3. 주요내용	2
4. 검토의견	3
가. 공제조합 보증사업 대상 확대(안 제54조 등)	3

I. 업무영의원 대표발의(제2205061호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 업무영의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 10. 30.

다. 회 부 일 : 2024. 10. 31.

2. 제안이유

부동산 프로젝트 파이낸싱(이하 ‘PF’) 시장의 자금경색 및 금리인상으로 인한 부동산 경기 급랭 등으로 사업성이 양호한 부동산 사업장도 자금조달에 어려움이 발생하는 상황에서 주택 부동산 사업장은 주택도시보증공사, 주택금융공사를 통해 PF대출 등에 대한 보증이 이루어지고 있으나, 비주택 부동산 사업장은 PF대출 등에 대한 보증기관이 부재하여 사업장 정상화에 어려움이 발생하고 있음.

따라서, 현행법에 따른 건설 관련 공제조합에서 비주택 부동산 사업장의 시행사를 대상으로 PF대출 등에 대한 보증상품을 제공함으로써 사업성이 양호한 사업장의 경우에 PF대출 등을 받아 적기에 준공이 가능하도록 지원할 필요성이 있음.

이에 현행 법률을 개정하여 공제조합이 조합원이 아닌 시행사를 대상으로도 PF대출 보증 등을 제공할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

3. 주요내용

- 가. 공제조합의 설립목적에 조합원의 건설업 운영뿐만 아니라 건설산업의 건전한 발전을 위하여 보증을 제공할 수 있다는 점을 명시하여 조합원 외에 시행사 등에도 보증을 제공할 수 있도록 함(안 제54조제1항).
- 나. 공제조합 사업내용에 조합원과 도급계약을 체결한 부동산 개발업자 등 발주자에게 보증사업을 할 수 있는 근거를 마련하여 PF대출보증 등을 제공할 수 있도록 함(안 제56조제2항제3호 신설).
- 다. 공제조합이 안 제56조제2항제3호에 따라 발주자를 대상으로 보증사업을 할 경우, 공제조합이 해당 사업에 대한 보증규정을 마련하도록 함(안 제57조의2제1항).
- 라. 공제조합이 안 제56조제2항제3호에 따라 발주자를 대상으로 보증사업을 할 경우, 공제조합이 발주자의 재산상태 및 사업 이행능력을 확인할 수 있도록 함(안 제61조).

4. 검토의견

가. 공제조합 보증사업 대상 확대(안 제54조 등)

현행	개정안
제54조(공제조합의 설립) ① 건설사업자 상호간의 협동조직을 통하여 자율적인 경제활동을 도모하고 건설업 <u>운영</u> 에 필요한 각종 보증과 자금 융자 등을 위하여 건설사업자는 공제조합을 설립할 수 있다.	제54조(공제조합의 설립) ① ----- ----- ----- <u>운영</u> <u>및 건설산업의 건전한 발전에</u> ----- -----.
② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)
제56조(공제조합의 사업) ① (생략)	제56조(공제조합의 사업) ① (현행과 같음)
② 공제조합은 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.	② ----- -----.
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>3. 조합원과 도급계약을 체결한 발주자로서 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」에 따른 부동산 개발업자 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에 대한 보증</u>
③ (생략)	③ (현행과 같음)
제57조의2(보증 규정) ① 공제조합이 제56조제1항제1호에 따른 보증사업을 하려면 보증 규정을 정하여야 한다.	제57조의2(보증 규정) ① ----- <u>제56조제1항제1호 및 제56조제2항제3호</u> -----.
② (생략)	② (현행과 같음)
제61조(신용에 의한 보증 등) 공제조합은 정관으로 정하는 바에 따라 조합원에 대하여 재산상태 등을 평가하고	제61조(신용에 의한 보증 등) ----- ----- <u>조합원</u> (제56조제2항제3호에 의한 발주자를

현행	개정안
해당 공사의 이행능력을 실제 조사한 후 보증 또는 용자를 할 수 있다.	<u>포함한다</u>)----- 공사 또는 사업-----.

개정안은 건설사업자 공제조합¹⁾의 사업 대상에 ‘조합원과 도급계약을 체결한 발주자로서 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」에 따른 부동산개발업자²⁾ 등 대통령령으로 정하는 자에 대한 보증’을 추가하려는 것으로, 즉 공제조합이 보증상품을 제공할 수 있는 대상에 시공사 외에 시행사³⁾를 추가하려는 것임.

1) 「건설산업기본법」

제54조(공제조합의 설립) ① 건설사업자 상호간의 협동조직을 통하여 자율적인 경제활동을 도모하고 건설업 운영에 필요한 각종 보증과 자금 융자 등을 위하여 건설사업자는 공제조합을 설립할 수 있다.

② 제1항에 따른 공제조합은 법인으로 한다.

③ 공제조합은 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

④ 공제조합 조합원의 자격, 임원에 관한 사항, 출자 및 융자에 관한 사항 및 공제조합의 운영에 관한 사항은 정관으로 정한다.

⑤ 공제조합 정관의 기재 사항, 보증대상 및 보증한도는 대통령령으로 정한다.

2) 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "부동산개발"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 시공을 담당하는 행위는 제외한다.

가. 토지를 건설공사의 수행 또는 형질변경의 방법으로 조성하는 행위

나. 건축물을 건축·대수선·리모델링 또는 용도변경 하거나 공작물을 설치하는 행위. 이 경우 "건축", "대수선", "리모델링"은 「건축법」 제2조제1항제8호부터 제10호까지의 규정에 따른 "건축", "대수선" 및 "리모델링"을 말하고, "용도변경"은 같은 법 제19조에 따른 "용도변경"을 말한다.

2. "부동산개발업"이란 타인에게 공급할 목적으로 부동산개발을 수행하는 업을 말한다.

3. "부동산개발업자"란 부동산개발업을 수행하는 자를 말한다.

4. "등록사업자"란 제4조에 따라 등록을 한 부동산개발업자를 말한다.

5. "공급"이란 부동산개발을 수행하여 그 행위로 조성·건축·대수선·리모델링·용도변경 또는 설치되거나 될 예정인 부동산, 그 부동산의 이용권으로서 대통령령으로 정하는 권리(이하 "부동산등"이라 한다)의 전부 또는 일부를 타인에게 판매 또는 임대하는 행위를 말한다.

6. "소비자"란 부동산개발업자로부터 부동산등을 공급받거나 공급받으려는 자를 말한다.

7. "표시·광고"란 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호에 따른 표시 또는 광고를 말한다.

제4조(부동산개발업의 등록 등) ① 타인에게 공급할 목적으로 건축물의 연면적(「건축법」 제84조에 따른 연면적을 말한다)이 2천제곱미터 또는 연간 5천제곱미터 이상이거나 토지의 면적이 3천제곱미터 또는 연간 1만제곱미터 이상으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 부동산개발을 업으로 영위하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게 등록을 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 경우에는 그러하지 아니하다

3) · **시행사**: 건설공사의 전 과정을 계획하고 관리하는 등 프로젝트를 총괄하는 회사로서 국토교통부에 부동산

현행법 제54조에서는 건설사업자 상호간의 협동조직을 통하여 자율적인 경제활동을 도모하고 건설업 운영에 필요한 각종 보증과 자금 융자 등을 위하여 건설사업자로 하여금 공제조합을 설립⁴⁾할 수 있도록 하고,

같은 법 제56조⁵⁾에서는 공제조합의 사업 범위를 조합원(건설사업자)이 건설업 운영에 필요한 경우 또는 조합원이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업 등을 수행하기 위하여 출연한 법인 등에 대한 보증 및 융자 등의 업무로 규정하고 있음.

산개발업자로 등록된 자를 의미함.

· **시공사**: 건설업 면허를 가진 사업자(예시: 현대건설, GS건설 등)로서 시행사로부터 발주를 받아서 단순 공사만을 담당하는 업체를 말함.

4) 현행법에 따라 설립·인가된 공제조합은 종합건설사업자를 조합원으로 하는 건설공제조합과 전문건설사업자를 조합원으로 하는 전문건설공제조합 및 기계설비공사사업자를 조합원으로 하는 기계설비건설공제조합 3개임.

5) 「건설산업기본법」

제56조(공제조합의 사업) ① 공제조합은 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 조합원이 건설업을 운영할 때 필요한 입찰보증, 계약보증(공사이행보증을 포함한다), 손해배상보증, 하자 보수보증, 선급금보증, 하도급보증과 그 밖에 대통령령으로 정하는 보증
2. 조합원이 건설업을 운영할 때 필요한 자금의 융자
3. 조합원이 건설공사대금으로 받은 어음의 할인
4. 조합원에 대한 공사용 기자재의 구매 알선
5. 조합원에 고용된 사람의 복지 향상과 업무상 재해로 인한 손실을 보상하는 공제사업 및 조합원이 운영하는 사업에 필요한 건설공사 손해공제사업
6. 건설업 경영 및 건설기술의 개선·향상과 관련한 연구 및 교육에 관한 사업
7. 건설 관련 법인에의 출연
8. 조합원이 공동이용하는 시설의 설치, 운영, 그 밖에 조합원의 편익 증진을 위한 사업
9. 조합원의 정보 처리 및 컴퓨터 운용과 관련한 서비스의 제공
10. 조합의 목적 달성에 필요한 관련 사업에의 투자
11. 국가, 지방자치단체 또는 정관으로 정하는 공공단체가 위탁하는 사업
12. 제1호부터 제11호까지의 사업의 부대사업으로서 정관으로 정하는 사업

② 공제조합은 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

1. 조합원이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업 등을 수행하기 위하여 출연한 법인 등에 대한 보증 및 융자
2. 「부동산투자회사법」에 따른 부동산투자회사에의 출자 및 융자 또는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설의 설치·경영 등 대통령령으로 정하는 수익사업
- ③ 공제조합은 공제조합 상호간 또는 다른 법률에 따른 공제조합과의 상호협력과 이해 증진을 위하여 정보 교환 등 공동사업을 시행할 수 있다.

그런데, 최근 러시아·우크라이나 전쟁, 물가 상승 및 금리 인상 등으로 건설경기 악화가 가속화됨에 따라 시행사가 PF대출⁶⁾을 통해 주택 공급사업을 추진하고 있는 주택 건설사업장에서의 주택 미분양 물량이 급증하는 등 건설시장에서의 자금 순환이 원활하게 이루어지지 않고 있음.

이러한 건설시장에서의 자금 경색은 시행사의 수익성 악화 ⇨ 기존 PF대출금 연체 ⇨ 시행사 부도 ⇨ 분양 계약금 손실의 결과로 이어지는 등 결국 시행사뿐만 아니라 시공사(건설사업자) 및 공사 자재, 설비 등 관련 하도급 업체의 공사 대금 확보에 문제를 발생시키는 한편, 대출을 실행한 금융권의 부실 및 국민 피해를 초래할 가능성이 있음⁷⁾.

이와 같은 상황속에서 현재 아파트 등 주택사업장의 경우에는 주택도시보증공사(HUG), 한국주택금융공사(HF)가 시행사를 대상으로 하는 PF대출금 보증상품을 출시하여 운영하고 있는 관계로, 비록 주택 분양시장에서 분양이 원활하지 못하더라도 주택사업장 PF대출금에 대한 부실 발생 가능성은 사전에 차단 또는 완화될 수 있는 소지가 있어 보이나,

오피스텔, 지식산업센터 분양사업장 등과 같은 PF대출 비주택 사업장의

6) 돈을 빌려줄 때 자금조달의 기초를 프로젝트를 추진하려는 사업주의 신용이나 물적담보에 두지 않고 프로젝트 자체의 경제성에 두는 금융기법으로 건설사가 직접 대출을 일으켜 토지 및 시공 분양을 책임지는 구조가 아닌 자금과 신용이 부족한 시행사 즉 개발 업체가 아파트, 오피스텔, 상가 등을 지으면서(건설사는 시공만 맡음) 미래에 들어올 분양 수익금을 내세워 금융사에서 자금을 조달하는 것을 말함.

7) · 결국 ‘위크아웃’ 신청한 태영건설, 시장 불안감 차단 나선 정부(세계일보, 2023년 12월 29일)

· PF 위험 노출된 건설사들 ‘살얼음판’ (매일경제, 2024년 1월 5일)

· 주요 지표로 본 건설사 ‘4월 위기설’(매일경제, 2024년 4월 15일)

경우에는 관련 보증상품이 없어 건설 경기 악화로 인한 분양 실적이 지속적으로 저조할 경우 관련 PF대출의 부실화로 인한 금융권, 시행사, 시공사 및 관련 업계 전반에 연쇄적인 금융 리스크가 발생할 여지가 있어 보임⁸⁾.

개정안은 이와 같은 비주택 사업장의 금융리스크 제거를 위해 시행사가 주도하는 비주택 사업장에 대한 PF대출 보증 상품을 건설사업자 공제조합인 건설공제조합으로 하여금 개발·판매할 수 있도록 하려는 것으로⁹⁾,

PF대출 비주택 사업장에 대한 안정적 자금 공급 및 사업 추진과 기존 분양자의 피해 방지 등 비주택 사업장의 PF대출 부실화 문제를 미연에 방지하기 위해 그 필요성은 인정되어 보임.

국토교통부는 최근 PF대출 등 건설공사의 공사비 조달 방법이 다양화되고 있는 점을 감안하고, 건설경기 불안으로 기존 PF대출의 만기 연장 및 신규 PF대출 실행이 어려워 시행사의 자금 상황이 곤란해지게 되면 시행사와 책임준공, 지급보증 등 신용 약정을 맺은 공제조합의 조합원인

8) 주택사업장에 대한 PF대출은 「주택도시보증법 시행령」 제21조제7호에 따라 주택도시보증공사가 수행하고 있으나, 비주택사업장에 대한 PF대출 관련 규정은 현행법상 없음.

「주택도시보증법 시행령」

제21조(보증의 종류와 보증료) ① 법 제26조제1항제2호에 따라 공사가 할 수 있는 보증의 종류는 다음 각호와 같다.

7. 주택사업금융보증: 주택을 건설·매입 또는 리모델링하여 수요자에게 분양 또는 임대하는 사업에 지원되는 금융의 원리금 상환을 책임지는 보증

9) 국토교통부는 개정안 제56조제2항제13호(‘조합원과 도급계약을 체결한 발주자로서 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」에 따른 부동산개발업자 등 대통령령으로 정하는 자에 대한 보증’)에서의 ‘대통령령으로 정하는 자’라 함은 「부동산투자회사법」에 따른 부동산투자회사’ 또는 ‘「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 집합투자업자 및 집합투자기구 등으로 규정할 계획이라고 설명함

시공사도 연쇄부실 리스크에 노출될 수 있음을 고려¹⁰⁾해 볼 때, 시행사 및 시공사 등의 보호를 통한 건설시장 안정화를 위해 개정안의 내용은 필요하다는 입장¹¹⁾임.

그러나 개정안의 내용을 추진하기 위해서는 보증상품의 개발 및 제공 주체인 건설공제조합의 재정건전성 여부가 선행적으로 검토될 필요가 있는데, 2023년 12월말 기준 건설공제조합의 자본금(출자금 및 준비금)은 총 6조 5,600억원으로 나타남.

관련 법령¹²⁾¹³⁾에 따르면, 건설공제조합이 실행할 수 있는 총 보증한도는 자본금의 30배인 총 196조 8,000억원으로 나타났는데, 2023년 12월말 기준 건설공제조합이 보증을 실행한 금액(보증잔액)은 약 167조 1,000억원임.

10) '부동산PF 최대 70조 부실 우려...부실사업장 정리 필요' (아시아경제, 2024년 1월 6일)

11) 국토교통부는 시행사에 대한 보증상품 제공은 국토교통부가 인가한 공제조합 중 종합건설업자를 조합원으로 두고 있는 건설공제조합만 수행하도록 하고, 보증대상은 비주택 사업장 PF대출 및 미분양 건축물 담보대출 2가지를 계획중이라고 설명함.

- 이와 관련하여 국토교통부는 210조원 규모의 전체 PF사업장 중에서 비주택 사업장은 1/3 수준으로 추정하고 있음.

12) 「건설산업기본법 시행령」

제57조(보증한도) ① 법 제54조제5항에 따라 공제조합이 보증할 수 있는 총보증한도는 출자금과 준비금을 합산한 금액의 35배까지로 하되, 국토교통부장관은 개별 공제조합의 재무건전성 및 보증위험을 고려하여 해당 공제조합의 보증한도를 고시할 수 있다. 다만, 금융기관·보험회사 또는 이와 유사한 기관의 보증이나 보험에 의하여 보장을 받거나 그 밖에 담보물을 받고 보증하는 경우에는 공제조합의 보증한도에 이를 포함하지 아니한다.

② 제1항의 규정에 의하여 보증한도를 정하는 경우 그 출자금과 준비금은 각 사업연도의 전년도말 결산액을 기준으로 한다. 다만, 사업연도중에 증자를 하였거나 「자산재평가법」에 의하여 자산을 재평가한 경우에는 증자 또는 자산재평가를 마친 때의 출자금과 준비금을 기준으로 한다.

13) 「건설관련 공제조합의 총보증한도」(국토교통부 고시 제2016-364호)

제3조(공제조합별 총보증한도) 개별 공제조합의 총보증한도는 다음 각 호와 같다

1. 건설공제조합 : 출자금과 준비금을 합산한 금액의 30배까지
2. 전문건설공제조합 : 출자금과 준비금을 합산한 금액의 20배까지
3. 기계설비건설공제조합 : 출자금과 준비금을 합산한 금액의 20배까지

이에 따라 건설공제조합이 추가적으로 보증을 실행할 수 있는 금액은 29조 7,000억원으로 보이고, 건설공제조합의 리스크기준 자기자본비율¹⁴⁾ 및 당좌자산 유동성 비율¹⁵⁾의 경우에도 각각 225.3% 및 1,788%인 점을 감안해 본다면¹⁶⁾, 개정안과 관련한 건설공제조합의 추가적인 보증 상품 제공의 여력은 있을 것으로 판단됨.

< 건설공제조합 재정건전성 관련 지표 현황(2023년 12월말 기준) >

구분	자본금	총 보증한도	보증잔액	추가 보증가능액
금액	6조 5,600억원	196조 8,000억원	167조 1,000억원	29조 7,000억원
	비율			비고
리스크기준 자기자본비율	225.3%			100% 이상일 경우 양호한 것으로 판단
당좌자산 유동성 비율	1,788%			

※ 자료: 국토교통부

14) 자기자본을 위험가중자산으로 나누어 산출한 비율로서, 보증채권 회수 불가 등의 위험이 발생했을 경우 대응이 가능한 자기자본 비율{자본금 등/(보증·신용·시장·운영·금리 리스크량)을 의미함.

15) '유동성비율'은 기업의 단기 지급능력에 해당하는 현금 동원력을 가늠하는 지표로, 재무구조 안정성을 측정하는 비율로서 유동비율과 당좌비율이 있음. 유동비율은 유동자산(1년 이내 현금화될 수 있는 자산)을 유동부채(1년 이내 갚아야 하는 부채)로 나눈 것으로, 이것으로 단기채무 지급능력을 알 수 있으며, 일반적으로 200%를 적정선으로 봄. 당좌비율은 유동자산 대신 당좌자산(즉시 현금화될 수 있는 자산: 현금·예금·매출채권)을 이용하는데, 필요할 때 즉각 현금화할 수 있는 능력을 평가할 수 있는 지표로 보통 100%를 표준치로 보고 있음. [네이버 지식백과]

16) 「건설관련 공제조합 감독기준」(국토교통부 고시 제2019-61호)

제3조(정의) 이 기준에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "리스크기준자본비율"이란 가용자본을 요구자본액으로 나눈 비율을 말한다.

4. "유동성비율"이란 당좌자산을 최근 3년간 평균대금금으로 나눈 비율을 말한다.

제9조(재무건전성 기준) 공제조합의 재무건전성 기준은 다음 각 호와 같다.

1. 리스크기준자본비율은 100분의 100이상을 유지할 것

2. 유동성비율은 100분의 100이상을 유지할 것

그런데, 우리나라 PF대출 건설사업장 대부분의 사업 구조는 총 사업비 대비 시행사의 자기자본 투입 비율이 매우 낮은 수준으로 해당 사업 추진에 필요한 토지매입비, 인·허가비 및 본 공사 비용의 대부분을 금융권 대출을 통해 조달하는 고위험 사업인 점을 감안¹⁷⁾해 볼 때,

불확실한 대·내외 경제적 여건 등으로 PF대출 건설사업장에 대한 사업 연기·중단 또는 파산 등이 발생할 경우 과도한 보증 지출로 인한 건설공제조합의 재정건전성이 훼손되어 결국 13,295개사(2024년 12월 12일 기준)의 건설공제조합원에게 막대한 피해가 발생할 소지가 있으므로,

관련 보증 상품 개발 시 건설공제조합의 현금 유동성 및 보증 한도액을 고려하는 한편, 연간 인수한도 제한, 신용도 우량사업 한정 인수 및 사업 초기 자기자본 비율 확대 등 PF대출 보증 상품에 적용되는 보증 조건을 철저하게 구성하여 보증 대상 사업시행자의 도덕적 해이를 미연에 방지할 필요가 있어 보임.

개정안에 대해 건설공제조합은 시공능력 및 신용등급을 고려한 발급 요건을 설정하고, 철저한 사업성 평가를 거쳐 보증을 발급하는 등 리스크 관

17) 우리나라 부동산 개발 시행사는 자금력이 부족하여 브릿지론(본공사 전 대출금)으로 토지를 구입한 후 본 PF의 자금으로 이를 상환하며, 수(受)분양자의 자금으로 공사비를 충당하기 때문에 본PF의 대출기관은 온전한 담보권을 확보하기 어려움에 따라 시행사가 아닌 시공사의 신용보강을 요구하게 됨.
반면 미국의 부동산개발은 토지매입 시 시행사가 투자자들로부터 자금을 확보해 매입 자금을 모두 상환한 후에 대출기관으로부터 건설자금을 조달하며, 선분양 시에도 수분양자의 계약금을 공사비로 사용하지 않아 대출기관의 담보권 확보가 용이함(출처: 우리나라 부동산 PF 구조의 문제점과 시사점(금융브리프 논단. 한국금융연구원 이보미 2023년 6월 10일))

리를 철저히 하는 한편, 공사목적물에 대한 선순위채권을 확보하여 보증사
고 시에도 손실을 최소화하는 등 재무건전성을 유지할 계획이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5591