



Feb.



# RICON

## 건설 BRIEF

건 설 브 리 프

### 산업동향

- 공정거래위원회의 유보금 관련 행정예고 검토 및 시사점
  - 적극행정의 모범 사례로 평가, 후속 조치 기대

### 정책동향

- 2025년 국토교통부 업무 추진계획 주요 내용 및 시사점
  - 건설경기 회복, 국민안전 확보 등 기존 사업의 연속성 강화에 주력

### 시장동향

- 2024년 해외건설 수주 특징 및 앞으로의 과제
  - 최초 진출 이후 59년 만에 해외건설 누적수주액 1조 달러 달성

# 산업동향

## 공정거래위원회의 유보금 관련 행정예고 검토 및 시사점

- 적극행정의 모범 사례로 평가, 후속 조치 기대

홍성진 연구위원  
(hongsj@ricon.re.kr)

### 1. 유보금 관련 부당특약 고시 개정안의 내용

◆ 공정거래위원회는 2025.01.09.~01.31까지 불합리한 하도급대금 지급유예 약정(이하 '유보금')을 부당특약의 세부 유형으로 규정하는 '부당특약 고시' 개정안을 행정예고하였음

- 공정거래위원회 소관 "건설업종 표준하도급계약서" 개정안(2024. 12. 24)과 연계한 행정예고
  - "건설업종 표준하도급계약서" 개정안에서는 수급사업자가 공사를 완료하였음에도 원사업자가 정당한 사유없이 준공금 또는 기성금 등의 지급을 지연하는 행위를 금지하는 조항을 신설(제40조제9항)

◆ 구체적으로는 기성금, 준공금에 대한 지급유예 약정 등을 포함해 수급사업자의 하도급대금 등에 대한 권리를 제한하는 약정이 금지됨을 명확히 하는 것임

- 유보금의 범위에 기성금, 준공금뿐만 아니라 선급금, 하도급대금의 조정 등을 포함하여 하도급대금 등을 받을 수 있는 권리를 제한하는 약정으로 명문화

현 행	개정안
<p><b>I. 목적</b> 이 고시는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제3조의4 제2항 제4호 및 같은 법 시행령 제6조의2 제5호의 규정에 따라 하도급거래에서 설정이 금지되는 부당한 특약(이하 "부당특약"이라 한다)의 유형을 정함을 목적으로 한다.</p> <p><b>II. 부당특약의 유형</b></p> <p>1. 법에 규정된 수급사업자의 권리를 제한하는 경우</p> <p>가. 수급사업자가 법 제3조 제5항에 따라 위탁내용의 확인을 요청할 수 있는 권리를 제한하는 약정</p> <p>나. 수급사업자가 법 제13조의2 제9항에 따라 계약이행 보증을 아니 할 수 있는 권리를 제한하는 약정</p> <p>다. 수급사업자가 법 제19조 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 것을 제한하는 약정</p> <p>라. <b>신 설</b></p>	<p><b>I. 목적</b> ----- -----제6조의4 -----</p> <p><b>II. (좌 동)</b></p> <p>1. (좌 동)</p> <p>가. -----제3조 제8항----- -----</p> <p>나. (좌 동)</p> <p>다. (좌 동)</p> <p>라. 기성금, 준공금에 대한 지급유예 약정 등 수급사업자가 법 제6조, 제13조, 제15조, 제16조에 따라 하도급대금 등을 받을 수 있는 권리를 제한하는 약정</p>

## 2. 유보금 관련 부당특약 고시 개정안의 법적 의미

### (1) 유보금

- ◆ 건설업계에서는 원사업자가 하자보수, 준공대금 정산, 추가공사대금 정산 등을 이유로 하도급대금의 일부를 수급사업자에게 지급하지 아니하고 유보하는 유보금 관행이 존재하고 있음
  - 유보금은 준공 후나 하자보수 기간이 종료된 뒤 수급사업자에게 지연 지급하는 것이 관례
- ◆ 유보금 설정 비율은 기성금액 대비 5-10% 미만인 33.1%로 가장 많은 비중을 차지하였으나, 20% 이상의 경우도 14.9%로 조사되고 있음
- ◆ 유보금 설정 기간은 3-6개월 미만인 38.0%로 가장 많은 비중을 차지하였으나, 1년 이상의 경우도 11.6%로 조사되고 있음



\* 자료: 홍성진·이종광, “건설 하도급공사 유보금 설정 실태 및 개선방안”, 대한건설정책연구원 보고서, 2023

- ◆ 대기업을 중심으로 원사업자가 하자보수, 대금 정산 등의 명목으로 공사대금 일부를 지급하지 않기 때문에, 중소건설업은 자재 및 장비대금, 노임을 제때 지급하지 못하여 자재업자, 장비대여업자, 현장노동자도 연쇄적인 어려움을 겪고 있음
  - 일부 사례의 경우 유보금 비율이 지나치게 높고 장기여서 기업의 정상적인 경영이 어려운 상황

### (2) 부당특약 고시

- ◆ 부당특약은 계약 상대자의 이익을 부당하게 침해·제한하거나 계약 당사자에게 부과된 의무를 계약 상대자에게 전가하는 계약조건을 말함
  - 실무에서는 유의서, 현장설명서, 계약 및 견적 일반조건·특수조건, 합의서, 각서 등을 통하여 설정

- ◆ “하도급법”은 법률과 시행령 외에 “부당특약 고시”, “부당특약 심사지침”의 중층적 법규를 통하여 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 부당특약을 방지하고 있음
  - “부당특약 고시”(공정거래위원회 고시 제2019-4호)는 부당특약의 유형을 구체적으로 제시하여 부당특약을 설정하는 행위를 억제하고 법집행의 효율성 제고
  - “부당특약 심사지침”(공정거래위원회 예규 제413호)은 “하도급법”, “하도급법 시행령”, “부당특약 고시”의 내용을 보다 구체적이고 명확하게 규정하고 불공정하도급거래 행위의 예시 규율
- ◆ 다만, “하도급법”은 부당특약을 금지하고는 있으나, 그 효력에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않기 때문에 원사업자와 수급사업자간의 계약은 유효로 인정됨
  - “국가계약법”, “지방계약법”, “건설산업기본법”에서는 모두 부당특약을 무효로 규정
  - “하도급법”상 부당특약은 원사업자에 대한 행정제재로 그치는 한계 존재

약정의 효력에 관하여는 아무런 규정을 두지 않는 반면 그 규정을 위반한 원사업자를 벌금형에 처하도록 하면서 그 규정 위반행위 중 일정한 경우만을 공정거래위원회에서 조사하게 하여 그 위원회로 하여금 그 결과에 따라 원사업자에게 시정조치를 명하거나 과징금을 부과하도록 규정하고 있을 뿐이므로, 위 규정은 그에 위배한 원사업자와 수급사업자간의 계약의 사법상의 효력을 부인하는 조항이라고 볼 것은 아니다(대법원 2011. 1. 27 선고 2010다53457 판결; 대법원 2003. 5. 16 선고 2001다27470 판결; 대법원 2000. 7. 28 선고 2000다20434 판결 등).

### 3. 유보금 관련 부당특약 고시 개정안의 평가 및 시사점

- ◆ 공정거래위원회의 유보금 관련 ‘부당특약 고시’ 행정예고는 중소기업의 애로 사항을 개선할 수 있는 적극 행정으로 높이 평가할 수 있음
  - 특히, 비상경제 체제하에서 중소기업의 원활한 공사대금 확보를 가능케 할 것으로 기대
- ◆ 다만, 유보금이 ‘부당특약 고시’에 따라 부당특약으로 판단되더라도 원사업자와 수급사업자간의 계약은 유효하게 유지되는 한계가 존재함
  - 별도의 민사소송을 제기하여 권리구제를 받아야 하는 상황
- ◆ 따라서 “하도급법”의 경우에도 “국가계약법”, “지방계약법”, “건설산업기본법” 등과 동일하게 부당특약을 무효로 하는 후속 입법 조치가 필요함
  - 건설공사를 규율하는 “건설산업기본법”에서는 부당특약의 유형으로 유보금을 신설할 필요

## 정책동향

### 2025년 국토교통부 업무 추진계획 주요 내용 및 시사점

- 건설경기 회복, 국민안전 확보 등 기존 사업의 연속성 강화에 주력 -

홍성호 선임연구위원  
(hsh2023@ricon.re.kr)

#### 1. 국토교통부 2025년도 업무계획

◆ 국토교통부는 1월 13일(월) 정부서울청사에서 「국민의 편안한 일상과 보다 나은 내일, 국토교통부가 만들겠습니다」를 주제로 2025년도 업무계획을 발표함

- 경제 성장과 함께 균형발전 등이 요구되고, 일상 안전, 주거 안정, 교통편의 등에 대한 국민적 요구가 증가하는 배경을 고려하여, 2025년은 민생경제 안정과 국민 안전 확보에 역량을 집중하고, 국민 삶의 질 제고와 미래 성장동력 확보를 위해 지속적으로 노력하는 것을 정책 방향으로 설정함
- 2025년 국토교통부는 ① 안전한 대한민국, ② 서민 주거안정, ③ 경쟁력 있는 지방시대, ④ 편리하고 수준 높은 교통서비스, ⑤ 국토교통산업 혁신 등 5대 정책과제를 중점 추진해 나갈 계획임

2025년도 국토교통부 주요 정책 과제		
<b>안전한 대한민국을 만들겠습니다</b>	<b>서민 주거안정에 모든 힘을 쏟겠습니다</b>	<b>경쟁력 있는 지방시대를 열겠습니다</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 항공사고 수습 및 항공 전반의 안전 혁신 추진</li> <li>· 국토교통 전 분야의 안전관리 강화</li> <li>· 탄소중립 달성을 위한 탄소배출량 감축 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 단기간 내 신속한 주택 공급 및 안정적 시장 관리</li> <li>· 지속가능한 주택 공급을 위한 기반 구축</li> <li>· 맞춤형 주거 지원으로 희망의 주거 사다리 복원</li> <li>· 부동산 시장구조 선진화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 8대 경제·생활권 중심의 국토 균형 발전 추진</li> <li>· 침체된 지역경제 활력 회복</li> </ul>
<b>편리하고 수준 높은 교통 서비스를 제공하겠습니다</b>	<b>국토교통산업 혁신으로 더 나은 미래를 만들겠습니다</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전국을 촘촘하게 연결하는 교통망 구축</li> <li>· 누구나 편리하게 이용하는 교통·물류 서비스 지원</li> <li>· 물류 종사자도 안심하고 일할 수 있는 근로환경 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미래를 선도해 나갈 신산업 육성</li> <li>· 주요 산업의 체질 개선으로 국가 경쟁력 강화</li> <li>· 우리 기업의 글로벌 시장 진출 지원</li> </ul>	

\* 자료: 국토교통부 보도자료

## 2. 건설 분야 주요 내용

- ◆ **(경제활력) 지역 경제 회복을 뒷받침하기 위해 상반기에 역대 최대 규모의 SOC 예산을 신속 집행**
  - 도로 4.2조원, 철도 4.1조원 등 상반기 중 SOC예산의 약 70%인 12조원을 집행할 계획임. 특히 연초부터 재정 조기집행을 확대하여 체감 효과를 높여 나갈 계획임. LH 12.3조원, 철도공단 3.5조원, 도로공사 2.7조원 등 공공기관의 예산도 상반기 최고 수준인 57%를 조기 집행할 예정임
- ◆ **(안전강화) 구조 설계 미흡으로 인한 안전사고가 반복되지 않도록 자격을 신설하고, 국가인증감리를 선발**
  - 2025년 상반기 중에 건축구조기사 자격을 신설하고, 현장 감독을 담당하는 감리의 전문성 제고 등을 위해 국가가 우수 감리를 인증하는 국가인증 감리를 400명 규모로 선발함
- ◆ **(스마트건설) 스마트 건설기술 개발·활용 시 비용 지원 근거를 신설하고, BIM 전문인력 양성을 위한 교육과정 개편·확대 시행**
  - 건설자재를 미리 생산 후 공사현장에서 조립하는 건설 방식인 탈현장 건설(Off-Site Construction, OSC) 방식을 촉진하기 위해 고속도로 교량 현장(세종-포천 등) 시범 적용 예정
- ◆ **(해외건설) K-City, K-철도 등 우수한 기술력과 인프라 외교와 연계한 지역별 맞춤 수주전략을 통해 '25년 500억불 달성 추진**
  - K-City(스마트시티+엔터·음식·의료 등), K-철도(Fast & Safe) 등 우리나라의 우수한 기술력, 민관합동 원팀 코리아를 통한 협력체계와 더불어 인프라 외교와 연계한 중동·아시아·중남미·아프리카 등 지역별 맞춤 수주 전략으로 글로벌 영토를 지속 확장
  - 또한, 해외 투자개발사업 지원을 위해 1.5조원 규모의 PIS 펀드(플랜트(Plant), 건설(Infrastructure), 스마트시티(Smart City) 수출을 지원하는 펀드) 1단계 투자를 완료하고, 1.1조원 규모의 2단계 펀드 조성도 추진함

국토교통부 지역별 맞춤형 수주 전략

지역	수주 전략
중동	· 한-사우디 인프라·물류위원회, 민관합동 수주지원단 파견 등 - (주요국가) 사우디아라비아(도시개발), 이라크(재건사업), UAE(고속철도) 등
아시아	· ODA 및 유상원조 연계, 한국-중앙아시아 정상회의 등 - (주요국가) 우즈베키스탄(교통), 베트남(신도시, 산단, 고속철도), 말레이시아(공항)
유럽	· 대사관 등 정보 지원 및 네트워킹, 민관합동 수주지원단 파견 등 - (주요국가) 체코(원전, 고속철도), 불가리아(원전), 폴란드(플랜트), 튀르키예(인프라)
중남미	· K-철도 원팀 파견 및 철도 건설·운영 등 쏘 분야 패키지 진출 - (주요국가) 파나마, 엘살바도르, 페루(고속철도, 공항철도) 등
아프리카	· 유·무상 ODA 기반 협력 강화 및 정부 간 협력 플랫폼 구성 - (주요국가) 케냐(교량), 르완다(도로), 탄자니아(철도교육센터) 등

\* 자료: 국토교통부 보도자료

- ◆ **(부동산 PF) 사업성 평가 강화, 정보시스템 구축(ISP) 등을 통해 PF 구조의 건전성을 제고하고, 인센티브 부여 등으로 안정적 사업추진 지원**
  - 연구용역을 통해 부동산 PF 사업성 평가의 가이드라인 배포 및 평가기관 지정 방안을 마련하고, 시행사 직접 운영 시 공공택지 우선공급, 용적률 등 도시규제 특례 부여
- ◆ **(노후공간 정비) 전국 단위 노후공간 정비 종합계획을 수립하고, 빈집 정비 활성화 방안 마련**
  - 뉴:빌리지는 선도사업(32곳) 착수, 2차년도 예산에 맞춰 추가 사업을 추진하고, 신규 주택정비사업과 연계 시 추가 국비지원(최대 30억 원)
  - 지역 쇠퇴를 가속하는 빈집 정비를 위해 빈집은행, 빈집관리업, 빈집 특화형 뉴:빌리지 도입(① 빈집 밀집구역 내의 별도사업 또는 ② 빈집을 포함하여 골목 단위로 정비사업 추진) 등 정비 활성화 방안 마련
- ◆ **(도로·철도 교통망 확충) 권역 내 연결도로망 확충과 함께 지방권 광역철도 사업을 적극 추진하고, 전국 2시간 생활권 실현 및 고속철도 서비스 수혜지역 확대를 위해 고속철도망 구축 가속화**
  - 서대전C - 두계3가(계룡) 광역도로 개통('25.12), 초정(김해)-화명 및 다사-왜관 광역도로(공사 중) 등 권역 내 연결도로망도 적극 확충
  - x-TX(지방권 GTX) 선도사업인 충청권 CTX(대전-세종-청주공항)를 포함한 경부-호남고속선축에 위치한 대도시권 외에도 주요 거점을 빠르게 연결할 수 있는 "4×4 고속철도망" 구축 추진

### 3. 시사점

- ◆ **금년 국토교통부의 건설 분야 사업계획은 신규 사업 추진보다는 기존 사업의 연속성 강화에 중점을 두고 있음. 따라서 작년부터 이어진 건설 불경기 회복 지원, 국민안전 강화에 우선순위를 두고 있음**
  - 건설경기 회복 노력에도 건설투자 부진이 올해까지 이어질 것이므로 SOC 예산의 조기 투입에 주력할 예정임
    - 미국의 도널드 트럼프 2기 행정부 출범이나 중국 경기 둔화와 같은 요인으로 내년도 경기 전망이 밝지 않은 상황에서, 상반기에라도 가용 한도에서 확장 재정을 추진해 경기 하강을 최대한 막으려는 의미임
    - 다만 SOC 예산 자체가 25조 5,000억 원으로 전년(26조 4,000억 원) 대비 9,000억 원 삭감되었고, 정치적 불확실성 확대, 주택경기 불황, 환율 상승 등으로 인한 어려운 건설업 상황이 하반기까지 이어질 가능성이 존재하기 때문에 추가경정예산을 수립하여 이를 대비하는 것이 필요함
  - 인천검단 사고('23.4) 등에 따른 공사 단계별 안전관리 강화의 일환으로 구조 전문가 확충을 위해 건축구조기사 국가기술자격 신설('26년 신설 목표)과 함께 국가 우수 감리 선발을 추진할 계획임
    - 건축물 구조계산 등을 담당하는 건축구조기술사는 현재 약 1.3천명에 불과하므로 구조도면 작성과 감리 업무를 지원하고, 건축사의 구조설계 등에 협력하는 인력 확충이 필요함

# 시장동향

## 2024년 해외건설 수주 특징 및 앞으로의 과제

- 최초 진출 이후 59년 만에 해외건설 누적수주액 1조 달러 달성 -

조재용 부연구위원(adelid83@ricon.re.kr)

### 1. 해외건설수주액은 3년 연속 증가하며, 누적 수주금액 1조 달러를 달성함

◆ 2021년에 전년('20년) 대비 감소했던 해외건설 수주액은 2022년 310억불, 2023년 333억불에 이어 2024년도에는 371.1억불로 3년 연속 증가세(전년비 +38.1억불)를 기록

- 지난해 세계적인 경기 둔화, 우크라이나-러시아 전쟁, 중동 무력 충돌 등 경제적 불확실성 속에서도 건설 외교, 민·관 협력 등의 성과로 254개 해외건설 기업이 101개국에서 605건의 사업을 수주하였으며, 371.1억불(2024년)은 2016년 이후 최대 수주액임
- 지역별로는 중동(184억불, 49.8%), 아시아(72.1억불, 19.2%), 유럽(50.5억불, 13.6%), 순으로 중동 지역 비중이 가장 높았으며, 국가별로는 사우디아라비아 119억불(32.1%), 카타르 47.5억불(12.8%), 미국 37.4억불(10.1%) 순임
- 공종별로는 산업설비(243억불, 65.5%), 건축(52.4억불, 14.1%), 용역(38.1억불 10.3%) 순이었으며, 사업유형별로는 도급사업은 319.4억불(86.1%), 투자개발사업은 51.7억불(13.9%)을 기록함

연도별 및 지역별 2024년 지역 별 수주현황



\* 자료: 국토교통부 보도자료

- ◆ **2024년 해외건설 수주실적 집계 결과, 누적 수주금액 1조 달러(1조 9억 달러)를 달성함**
  - 이 성과는 반도체·자동차에 이어 수출·수주 분야에서 세 번째로 1조 달러를 달성한 것으로, 1965년 태국 파타나-나라티왓 고속도로 공사에 우리기업(현대건설)이 최초로 진출한 이후 59년 만에 달성한 쾌거임

## 2. 2024년 해외건설 수주의 특징과 의미

- ◆ **주력 시장인 중동 지역의 수주가 다시 증가하면서 '제2중동붐'이 본격화되고 있음**
  - 사우디아라비아 진출 이래 역대 최고 규모인 파딜리 프로젝트(73억 달러) 등 메가프로젝트 수주를 성공하는 성과에 힘입어, 중동 지역 수주가 184.9억 달러로, 전체 실적의 절반을 차지함(2015년 이후 최대 수주액)
- ◆ **유럽 및 북미 지역 등 선진시장에 대한 우리기업의 진출이 활성화되고 있음**
  - 2023년에 미국이 처음으로 수주국가 1위를 기록한 데 이어, 2024년 유럽 지역 수주 실적도 대폭 증가한 상황임. 최근 유럽에서 친환경 및 신산업 분야 투자가 증가함에 따라, 태양광 발전, 배터리 공장 등 신(新)분야 사업 진출을 적극적으로 추진하여, 유럽 지역에서 전년 대비 139.7% 증가한 50.5억 달러를 수주함
- ◆ **KIND의 직접투자, PIS 펀드 등 정부의 정책 지원 성과를 바탕으로 투자개발사업 수주도 역대 최대 실적을 기록함(51.7억 달러)**

## 3. 해외 건설의 중요성과 앞으로의 과제

- ◆ **해외건설은 꾸준히 국가 경제 성장에 기여해왔고, 기여 정도 또한 세계 최고 수준임**
  - IMF국제수지 통계에 따르면 우리나라의 건설수지는 2023년 45억 달러로 세계 1~2위 수준을 유지하고 있음(2012~2020년 세계 1위, 2021~2023년 세계 2위(중국 1위))
  - 2023년 세계 20대 경상수지 대국 가운데 우리나라는 경상수지 대비 건설수지 비중이 13%로 세계에서 가장 높은 국가임. 즉 해외건설이 경상수지 흑자 확대에 가장 크게 기여한 국가임
  - 또한 해외건설 수주는 관련 재화의 수출 확대 등 2차적인 효과를 창출할 수 있기 때문에 경상수지 뿐만이 아니라 무역수지 확대에도 기여함
- ◆ **해외건설의 지속적인 발전을 위해서는 경쟁력과 수익성 확보를 위한 관리가 필요함**
  - 유럽 및 미국 등 선진국 시장 진출과 함께 이루어진 해외건설 누적 수주 1조 달러 달성은 우리나라 건설 능력을 세계에 인정받았다는 점에서 의미가 크지만 여기에 안주하지 않고, 글로벌 시장에서 비용/공사기간/품질/안전 측면에서 지속적인 경쟁력을 확보하는 것이 중요함
  - 이를 위해서 수주금액 뿐만이 아니라 수익성 차원에 대해서도 면밀한 관리가 필요하며, 글로벌 시장에서 자국중심주의 산업정책이 일반화되어 가는 가운데 해외 건설 프로젝트에 존재하는 다양한 리스크 관리 방안을 고도화할 필요가 있음



**RICON**  
건설 BRIEF VOL 79

**RICON**  
대한건설정책연구원

발행처 | (재)대한건설정책연구원      발행인 | 김희수  
서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)  
TEL : 02-3284-2600    FAX : 02-3284-2620    [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)