

VOL  
97

Feb.



RICON  
건설 BRIEF

건 설 브 리 프

#### 산업동향

- 건설 하도급 분야의 과징금 제도 개선 방향
  - 불공정거래 억제를 위하여 징벌적 과징금 제도로 전환해야

#### 정책동향

- 모듈러 특별법 추진의 배경과 향후 과제
  - 건설업 내 저변 확산과 협업 모델 구축이 중요

#### 시장동향

- 국내 패시브건축물 인증 현황과 시사점
  - 패시브건축물의 확산을 위해서는 전문건설업체의 참여 확대가 필수

**RICON**  
대한건설정책연구원

## 산업동향

### 건설 하도급 분야의 과징금 제도 개선 방향

- 불공정거래 억제를 위하여 징벌적 과징금 제도로 전환해야 -

홍성진 연구위원  
(hongsj@ricon.re.kr)

#### 1. 하도급법상 과징금 제도 내용

◆ **현행 “하도급법”은 의무를 위반한 자에 대하여 하도급대금의 2배를 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있음**

- 구체적인 과징금 부과기준은 “하도급법 시행령” 별표2, “하도급법 위반사업자에 대한 과징금 부과기준에 관한 고시”에서 규정

◆ **“하도급법”상 과징금 부과기준은 2016.01.22. 원사업자가 스스로 잘못을 바로잡고 수급사업자의 피해를 신속히 구제할 경우 과징금을 대폭 감경해 주는 방향으로 크게 개정되었음**

- 과거: 하도급대금의 2배에 해당하는 금액에 일정한 과징금 부과율을 곱하여 산정  
- 개정: 하도급대금의 2배에 해당하는 금액에 위반금액의 비율, 위반행위의 유형 및 중대성에 따라 부과기준율을 곱하고, 원사업자의 고의·과실, 부담능력 등에 따라 조정하여 산정

◆ **또한, 당시 공정거래위원회의 과징금 부과 처분이 법원에서 취소되는 사례(패소율)가 증가함에 따라 과징금 부과기준 개선 필요성이 제기되었음**

- 과징금 산정과 관련하여 어느 하나의 쟁점이 잘못 적용된 경우 전체의 과징금에 영향을 미치기 때문에 과징금 납부명령 전부 취소를 명하는 판결 증가

처분을 할 것인지 여부와 처분의 정도에 관하여 재량이 인정되는 과징금 납부 명령에 대하여 그 명령이 재량권을 일탈·남용하였을 경우 법원으로서는 재량권의 일탈·남용 여부만 판단할 수 있을 뿐이지 재량권의 범위 내에서 어느 정도가 적정한 것인지에 관하여는 판단할 수 없어 그 전부를 취소할 수밖에 없고, 법원이 적정하다고 인정되는 부분을 초과한 부분만 취소할 수는 없다(대법원 2009.6.23 선고 2007두18062 판결; 서울고등법원 2016.11.16 선고 2015누59886 판결; 서울고등법원 2017.3.30 선고 2016누37753 판결; 서울고등법원 2018.12.19 선고 2018누52756 판결 등).

- ◆ 이에 따라 현재 “하도급법”상 정률 방식의 과징금은 산정기준액을 기준으로 1차 금액을 가중하고, 2차적으로 비율을 감경한 후, 3차 조정을 거쳐 최종 부과 과징금을 결정함
- ◆ 그리고 “하도급법”상 정액 방식의 과징금은 중대성의 정도, 기준표에 따른 산정점수에 따라 부과기준금액을 최대 20억 원 이하까지 부과하고 있음

〈현행 하도급법상 과징금 산정 기준〉

유형	산정기준	비 고														
정률 방식	$\text{부과과징금} = [(\text{산정기준액} + 1\text{차 조정기준액}) \times (1-2\text{차 조정 감경률})] - 3\text{차 조정}$	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산정기준액: (하도급 대금의 2배) <math>\times</math> (법 위반 금액 비율) <math>\times</math> (부과 기준율)</li> <li>• 부과기준율:           <table border="1"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>기준표에 따른 산정점수</th> <th>부과기준율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>2.2 이상</td> <td>60% 이상 80% 미만</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>1.4 이상 2.2 미만</td> <td>40% 이상 60% 미만</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>1.4 미만</td> <td>20% 이상 40% 미만</td> </tr> </tbody> </table> </li> <li>• 1차 조정: 위반 횟수, 별점 등에 따른 금액 가중</li> <li>• 2차 조정: 자진사정, 조사 협조 등에 따른 비율 감경</li> <li>• 3차 조정: 시장에 미치는 효과 및 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등에 따른 조정</li> </ul>	중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율	매우 중대한 위반행위	2.2 이상	60% 이상 80% 미만	중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	40% 이상 60% 미만	중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	20% 이상 40% 미만		
중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율														
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	60% 이상 80% 미만														
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	40% 이상 60% 미만														
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	20% 이상 40% 미만														
정액 방식		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산정기준액:           <table border="1"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>기준표에 따른 산정점수</th> <th>부과기준금액</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>2.2 이상</td> <td>9억 원 이상 20억 원 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>1.4 이상 2.2 미만</td> <td>2억 원 이상 9억 원 미만</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>1.4 미만</td> <td>4천만원 이상 2억 원 미만</td> </tr> </tbody> </table> </li> <li>• 1~3차 조정: 정률산식과 동일</li> </ul>	중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준금액	매우 중대한 위반행위	2.2 이상	9억 원 이상 20억 원 이하	중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	2억 원 이상 9억 원 미만	중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	4천만원 이상 2억 원 미만		
중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준금액														
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	9억 원 이상 20억 원 이하														
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	2억 원 이상 9억 원 미만														
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	4천만원 이상 2억 원 미만														

## 2. 과징금 제도 개선 추진 계획

- ◆ 공정거래위원회는 불공정거래 기업에 대한 제재 및 부당이득 환수를 목적으로 운영 중인 과징금 제도를 아래와 같이 대폭 개선할 계획임
  - 공정거래위원회 소관 “공정거래법”, “하도급법”, “가맹사업법” 등의 과징금 제도 개선 추진
- ◆ 우선, 범정부적으로 추진 중인 경제형벌 정비와 연계하여 형벌 폐지로 법 위반 억제력이 약화되지 않도록 과징금 부과 한도를 상향하거나 과징금을 신규 도입할 예정임
  - 예를 들어, “하도급법”상 서면 미발급 행위 및 대금조정 협의의무 위반은 벌금에 처할 수 있으나, 처벌 사례가 극히 드물고 과징금 부과 수준이 낮아 법 위반 억제에 효과가 없는 상황

◆ 또한, “**하도급법**”등 공정거래위원회 각 소관 법률의 정액 방식 과징금 한도를 법 위반 억제력을 확보할 수 있는 수준으로 상향할 예정임

- 정액 방식은 관련 매출액 또는 법 위반 금액 비율을 산정하기 어려운 경우 정액으로 과징금 부과 방식
- “**하도급법**”은 정액 방식 과징금 상한을 현행 20억 원에서 50억 원으로 상향할 계획

◆ 나아가 “**공정거래법**”상 재발 방지 실효성을 높이기 위해 법을 반복적으로 위반하는 사업자에 대한 과징금 가중 규정도 강화할 예정임

- 현재는 1회 반복 시 10% 수준으로 가중하고 있으나, 앞으로 1회 반복만으로도 최대 50%, 위반 횟수에 따라 최대 100%까지 가중
- 다만 반복적 법률 위반에 대한 과징금 가중률은 “**공정거래법**”에만 적용하고, “**하도급법**” 등 다른 법률에서는 논의가 없는 상황

〈**공정거래위원회 과징금 제도 개선 주요 내용**〉

구분	현행	추진(안)
과징금 상한 ( <b>하도급법 기준</b> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>정률 방식</li> <li>- 하도급대금의 2배</li> <li>정액 방식</li> <li>- 20억 원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정률 방식</li> <li>- 하도급대금의 2배(유지)</li> <li>정액 방식</li> <li>- 50억 원(상향)</li> </ul>
과징금 가중률 ( <b>공정거래법 기준</b> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>1회 이상: 10% 이상 20% 미만</li> <li>2회 이상: 20% 이상 40% 미만</li> <li>3회 이상: 40% 이상 60% 미만</li> <li>4회 이상: 60% 이상 80% 이하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1회 이상: 40% 초과 50% 이하</li> <li>2회 이상: 50% 초과 70% 이하</li> <li>3회 이상: 70% 초과 90% 이하</li> <li>4회 이상: 90% 초과 100% 이하</li> </ul>

### 3. 과징금 제도 개선에 따른 하도급법 영향 및 개선 방향

#### (1) 과징금 제도 개선에 따른 하도급법 영향

◆ 공정거래위원회의 과징금 제도 개선에 따라 “**하도급법**”상 과징금 제도는 정액 방식을 중심으로 일부 영향을 받을 것으로 예상됨

- 정액 방식: 20억 원 → 50억 원 상향

◆ 구체적으로는, 부당한 특약의 금지(제3조의4), 기술자료 제공 요구 금지(제12조의3), 보복조치의 금지(제19조) 등이 정액 방식 상향에 따른 영향을 받을 것으로 예상됨

- 정액 방식은 법 위반 금액 비율 등을 산정하기 어려운 경우 부과하는 과징금 제도

- ◆ 특히, 부당특약에 있어 산업재해와 관련된 비용 또는 안전조치, 보건조치 등 산업재해예방 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정의 경우 과징금 상향에 따라 억제 효과를 기대할 수 있음
  - 2025.12.26. 공정거래위원회는 산업재해 예방을 위하여 원사업자가 수급사업자에게 산업안전비용을 전가하는 행위에 대한 중대성 평가기준을 중(2점)에서 상(3점)으로 상향

## (2) 하도급법상 과징금 제도 개선 방향

### ① 부당행위의 중대성 판단기준 강화

- ◆ “**하도급법 위반사업자에 대한 과징금 부과기준에 관한 고시**”에서 규정하고 있는 [별표] 위반행위의 중대성 판단기준은 과징금의 산정기준에서 ‘산정기준액’의 중요한 기준이 됨
  - 정률·정액 방식 모두 산정기준액을 ‘매우 중대한 위반행위’(2.2 이상), ‘중대한 위반행위’(1.4 이상 2.2 미만), ‘중대성이 약한 위반행위’(1.4 미만)로 평가
- ◆ 현재 “**하도급법 위반사업자에 대한 과징금 부과기준에 관한 고시**”에 따른 위반행위의 중대성 판단기준을 다음과 같은 방향으로 강화할 필요가 있음
  - 경제형벌 정비와 연계: 서면 미발급 행위, 대금조정 협의의무 위반 등의 경우 경제형벌 정비에 따른 형벌이 폐지되기 때문에 과징금 부과기준을 하(1점)에서 중(2점)으로 상향할 필요
  - 불공정거래행위의 핵심 측 역제: 부당특약, 하도급대금의 지급, 건설하도급 대금지급 보증, 하도급대금의 직접지급 등의 경우 불공정거래의 핵심 요소로써, 과징금 부과기준을 각각 상(3점)으로 상향할 필요

### ② 반복적 위반 사업자에 대한 과징금 가중률 강화

- ◆ 과징금 가중률은 법을 반복적으로 위반하는 사업자에 대하여 과징금을 가중하는 것으로써, 재발 방지 실효성을 높이기 위한 주요 수단임
  - “**공정거래법**”은 앞으로 1회 반복만으로도 최대 50%, 위반 횟수에 따라 최대 100%까지 가중되도록 과징금 가중률을 강화할 계획이나, “**하도급법**”은 별도 계획이 없는 상황
- ◆ “**하도급법 위반사업자에 대한 과징금 부과기준에 관한 고시**”에서 규정하고 있는 과징금 가중률의 기준은 다른 법률 대비 매우 미미하기 때문에, “**공정거래법**” 수준으로 상향할 필요가 있음
  - 현재도 “**공정거래법**”은 “**하도급법**” 대비 과징금 가중률을 강하게 규율하고 있으나, 반복적 위반을 억제하기 위하여 가중률을 약 2배 이상 강화할 계획
  - “**하도급법**”에서는 사실상 2회 위반까지는 별다른 과징금 가중률이 없는 상황

## 〈현행 공정거래법과 하도급법의 과징금 가중률 비교〉

공정거래법	하도급법
<ul style="list-style-type: none"> <li>과거 5년간 1회 이상 법 위반으로 조치(경고 이상)를 받고 위반 횟수 가중치의 합산이 2점 이상인 경우 : 100분의 10 이상 100분의 20 미만</li> <li>과거 5년간 2회 이상 법 위반으로 조치(경고 이상)를 받고 위반 횟수 가중치의 합산이 3점 이상인 경우 : 100분의 20 이상 100분의 40 미만</li> <li>과거 5년간 3회 이상 법 위반으로 조치(경고 이상)를 받고 위반 횟수 가중치의 합산이 5점 이상인 경우 : 100분의 40 이상 100분의 60 미만</li> <li>과거 5년간 4회 이상 법 위반으로 조치(경고 이상)를 받고 위반 횟수 가중치의 합산이 7점 이상인 경우 : 100분의 60 이상 100분의 80 이하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>과거 3년간 4회 이상 법 위반으로 조치(경고 이상)를 받고 별점 누산점수가 4점 이상인 경우 : 100분의 50 이내</li> <li>과거 3년간 4회 이상 법 위반으로 조치(경고 이상)를 받고 별점 누산점수가 2점 이상인 경우 : 100분의 40 이내</li> <li>과거 3년간 3회 법 위반으로 조치(경고 이상)를 받고 별점 누산점수가 2점 이상인 경우 : 100분의 20 이내</li> </ul>

## ③ 징벌적 과징금 제도로 전환을 위한 법제화

- ◆ 과징금은 행정청이 법령 등에 따른 의무를 위반한 자에 대하여 그 위반행위에 대하여 부과하는 금전적 제재로써, 경제적 이익 박탈 또는 영업정지에 갈음하는 형태로 부과됨
- ◆ 그러나 현재 고의적 또는 중대한 법률 위반으로 영리를 취한 경우에도 자진시정, 조사 협조, 위반사업자의 현실적 부담능력 등 각종 감경 사유로 실제 부과되는 과징금은 매우 미미한 상황임
  - 최근 10년간 하도급법 위반에 따른 평균 과징금 부과 금액은 1건당 약 5억 3천 3백만원(평균 금액/평균 건수) 수준이며, 2023년부터 과징금 부과 금액이 급감하고 있는 추세

## 〈최근 10년간 하도급법에 따른 과징금 부과 현황〉

(단위: 건, 백만원)

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
건수	56	27	37	28	55	18	25	23	12	30
금액	8,152	4,364	9,615	11,000	26,934	39,193	22,796	30,286	4,681	8,061

자료: 공정거래위원회 통계연보

- ◆ 따라서 중대한 법률 위반, 반복적 위반 등의 경우에는 하도급대금의 5배를 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과하도록 하는 이른바 '징벌적 과징금 제도'를 도입할 필요가 있음
  - 그 밖의 법률 위반은 하도급대금의 3배를 초과하지 아니하는 범위로 규정
  - "하도급법" 상 징벌적 손해배상제도(제35조 제2항)과 통일적으로 규율할 것을 제안

## 정책동향

### 모듈러 특별법 추진의 배경과 향후 과제 - 건설업 내 저변 확산과 협업 모델 구축이 중요 -

유일한 선임연구위원(ihyu71@ricon.re.kr)

#### 1. 모듈러 활성화를 위한 특별법 추진 배경

- ◆ 국토교통부와 주택 관련 공기업(LH, SH, GH 등)은 현장생산 한계 극복을 위해 모듈러 건축·주택 공급 활성화를 위한 연구개발(R&D), 실증사업, 제도개선 등을 추진해 옴
  - 2003년 신기초등학교 증축사업으로 시작된 국내 모듈러 건축·주택은 최근 8,000억 원 규모의 시장으로 성장하였으며, 2023년 국내 최고층인 13층 '용인 영덕 행복주택'을 준공한 바 있음
  - 또한, 최근에는 20층 이상 규모로 시공되는 LH 의왕 초평, GH 하남 교산 모듈러 주택사업이 추진되는 등 중고층화 모듈러 건축물의 건립이 확산되고 있음
  - 이와 같은 모듈러 건축·주택은 1) 기능인력 중심 기준 생산방식의 한계로 인해 제조화건설(OSC)을 통한 새로운 산업생태계 조성 필요, 2) 스마트 건설기술 도입에 의한 조립생산으로 공기단축과 생산성 향상, 3) 탄소중립 시대의 저탄소 생산→폐기물 저감→재사용/재활용으로 이어지는 순환경 시스템 구축, 4) 신속한 고품질 주택공급 수단으로 활용한다는 측면에서 매우 관심이 높은 상황임
- ◆ 9.7 공급대책 후속조치 일환 등으로 “모듈러 건축 활성화 지원에 관한 특별법안”이 한준호 의원(민주당)·윤재옥의원(국민의힘) 대표발의(‘25.12.31)로 국회에 발의 중임
  - 국회와 정부(국토부)가 모듈러 건축에 관한 특별법 제정을 추진하게 된 주요 배경은 다음과 같이 요약됨
    - 주택법 상에 공업화주택 인정제도가 존재하나, 신축 및 현장생산 중심으로 되어 있는 제반 건설업 관련 제도로는 모듈러 건설사업을 원활하게 추진해가기 어려운 실정
    - 건산법 상의 업종/업역 문제, 분리발주(전기, 정보통신, 소방) 문제, 공사용 자재 직접구매제도 등 제도적으로 복잡한 상황을 개별법으로 풀어가기에는 많은 한계 존재
    - 9.7 공급대책의 후속조치로서 특별법 제정을 통한 지원책 마련(맞춤형 법령 체계 구축, 규제 특례, 인센티브 지원)으로 모듈러 공법 활성화를 통한 맞춤형 고품질 주택의 신속 공급

“모듈러 건축 활성화 지원에 관한 특별법안”의 주요 내용 등 추진 개요			
현장 시공 vs 탈현장 건설 비교			
전통 현장 시공(RC)		탈현장 건설(OSC)	
현장 중심 (On-Site)	핵심 개념	공장 제조 (Off-site)	
현장에서 거푸집 설치 및 타설·양생	생산 방식	공장에서 부재·유닛 제작 후 현장 조립	
기상·인력 상황에 따른 변수 큼	공기	공장-현장 병행 시공으로 획기적 단축	
현장 여건에 따른 품질 편차 및 사고 위험	품질·안전	통제된 공장 환경 내 균일 품질 및 안전	
소음·분진 및 건설 폐기물 다량 발생	환경 영향	탄소 배출 저감 및 현장 폐기물 최소화	
현장 숙련공 중심(고령화 위기)	인력 구조	공장 기술 인력 중심 (제조업형 전환)	

모듈러 특별법 주요 내용 및 기대 효과		
핵심 구분	주요 내용	기대 효과 및 혜택
개념 재정립	법령상 정의 명확화(제2조)	2D-3D-부재 등 OSC 기술 포괄
거버넌스	활성화 기본계획 수립(제5·7조)	5년 주기 계획 및 산의위원회 설치
표준화	설계·시공·원가 기준 마련(제9조)	표준 유닛 개발 및 전용 품셈 도입
시장 확신	제작업체 원도급 자격 부여(제14조)	공정 70% 이상 시 직접 수주 가능
공급 확대	공공주택 의무 공급(제17조)	공공주택 건설 시 일정 비율 의무화
투자 유인	전용구역 지정 및 보조금(제18조)	국토부 장관 지정, 인프라 및 부지 지원
인센티브	건축 인증 및 특례(제26~31조)	건폐율·용적률 완화, 인허가 절차 간소화

현대엔지니어링이 시공한 국내 최고층(13층) 모듈러 주택인 '용인 영덕 경기행복주택' 전경.  
현대엔지니어링 제공

\* 자료: 대한경제, 2026.1.20

## 2. 모듈러 특별법의 구성 체계 및 주요 내용

### ◆ 국회에 발의된 “모듈러 건축 활성화 지원에 관한 특별법안”의 제안 이유는 다음과 같이 요약됨

- 건설업은 생산성이 저조하고 열악한 작업환경과 안전사고 발생률이 높아 이에 대한 해결방안 마련이 시급함
  - 탈현장화(OSC)를 통해 건설업이 당면한 여러 문제 해결 필요(공기 단축, 공장생산에 따른 노동 숙련화 및 품질 일관성 확보, 안전사고 감소, 소음·분진 등 환경피해 최소화)
  - 특히, 현재 모듈러 건축의 특성과 상충되는 건설규제 및 기준 개선, 발주물량 부족으로 발생되는 높은 공사비 문제 해결, 기술투자 활성화 유도 등이 시급하게 필요한 상황
- 이에 특별법 제정으로 모듈러 건축의 정의 및 맞춤형 발주방식과 설계·감리·공사기준 등 법령 체계를 정비하고, 보급 활성화를 위한 인증제도와 지원 특례 등을 마련하고자 함

### ◆ 상기의 배경에서 추진된 모듈러 특별법은 다음과 같은 주요한 내용으로 법률이 구성되어 있음

- 법의 목적: 모듈러 건축산업의 활성화와 기반조성 및 지원·육성에 필요한 사항을 정함으로써 건설산업의 경쟁력 강화와 국민 경제 발전에 이바지하는 것을 목적으로 함(제1조)
- 용어 정의: 모듈러 건축기술, 모듈러 건축물, 모듈러 건축산업, 사전제작률 등에 대한 정의 규정 도입
  - 모듈러 건축물: 모듈러 건축기술을 적용하여 주요구조부(주계단은 제외할 수 있다)의 전부를 공장에서 생산된 부재로 조립한 건축물(가설건축물은 제외)

- 사전제작률: 전체 건축공사 중 공장에서 사전제작 및 조립되는 작업의 비율을 말하며, 사전제작의 범위 및 사적제작률의 산정방식 등은 국토교통부장관이 정하여 고시

#### [기본계획의 수립 등]

- 기본계획 및 시행계획의 수립: 국토교통부장관은 모듈러 건축산업 활성화에 관한 기본계획(5년마다)을 수립·시행하고, 기본계획에 따른 모듈러 건축 활성화 시행계획(매년)을 수립·시행
- 모듈러 건축 심의위원회 설치: 국토교통부장관은 모듈러 건축산업 활성화 및 생태계 조성 지원을 위하여 모듈러 건축 심의위원회를 구성·운영(10명 이상 ~ 20명 이내, 임기 2년)

#### [모듈러 건축 활성화를 위한 기반 조성]

- 표준화 기준 마련: 국토교통부장관은 모듈러 건축물의 품질 및 시공 일관성 확보와 생산성 제고를 위하여 다음의 사항에 관한 표준화 기준을 마련·보급
  - 모듈러 건축물의 표준평면 및 표준설계
  - 모듈러 건축공법에 필요한 공정 및 시공 등 건설기준
  - 모듈러 건축공사의 표준품셈 및 원가계산 기준
  - 모듈러 건축공사의 감리 및 품질관리 기준
  - 그 밖에 국토교통부장관이 모듈러 건축공사에 관한 별도의 기준 마련이 필요하다고 인정하는 기준
- 모듈러 건축지원센터 설치·운영: 국토교통부장관은 모듈러 건축산업 활성화 및 생태계 조성 지원 업무를 효율적으로 지원하기 위한 모듈러 건축지원센터를 설치·운영할 수 있으며, 다음의 업무를 수행
  - 모듈러 건축 관련 정책 및 제도 개발
  - 모듈러 건축기술의 연구·개발 및 보급
  - 국내외 모듈러 건축기술 정보의 수집·분석 및 제공
  - 모듈러 건축 실적 및 시장 정보의 조사·분석 및 데이터베이스 구축
  - 그 밖에 모듈러 건축산업의 활성화를 위하여 필요한 사항으로서 국토교통부령으로 정하는 사항
- 또한, 모듈러 건축 활성화를 위한 모듈러 건축 협의체 구성·운영, 연구개발 및 기술보급 촉진, 전문인력의 양성 시책을 수립·시행

#### [모듈러 건축물의 보급 확대]

- 모듈러 건축공사의 시공자격: 모듈러 건축공사를 도급받으려는 자는 「건설산업기본법」 제9조에 따라 해당 건설공사 업종을 등록하여야 함. 그럼에도 불구하고 신기술 또는 특허권이 설정등록된 공법이 적용되는 공사의 공사예정금액이 전체의 70% 이상인 경우는 해당 건설업종을 등록하지 아니하고도 도급받을 수 있음(※ 신기술 또는 특허의 권한을 가진 전문건설사업자의 도급 가능)
- 공동계약의 특례: 공공기관이 모듈러 건축공사를 발주하는 경우, 국가계약법 및 지방계약법에 따라 계약 상대자를 둘 이상으로 하는 공동계약을 체결할 수 있음

- 일괄입찰 공사 등에 관한 특례: 공공기관은 모듈러 건축공사의 성격·규모·사전제작률 등을 종합적으로 고려하여 공기 단축 등 효율성을 제고하거나 품질관리에 유리한 경우 일괄입찰 또는 대안입찰 방식을 우선 적용할 수 있음
- 공공주택 건설시 모듈러 건축기술의 적용: 전체 공공주택 공급물량 중 대통령령으로 정하는 비율 이상의 주택에의 모듈러 건축기술 적용에 관한 사항을 공공주택 공급·관리계획 수립에 포함하도록 노력
- 모듈러 건축 진흥구역의 지정: 국토교통부장관은 모듈러 건축물 보급 확대와 신기술 실증 등을 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여 모듈러 건축 진흥구역을 지정(변경)할 수 있음
- 또한, 모듈러 건축물의 보급 확대를 위해 국고 보조를 통한 비용의 지원, 민간투자 활성화, 발전기금 설치, 보증 조건 우대, 세금의 감면 및 규제 개선의 요청/검토/처리, 국제협력 및 해외진출 지원 시책 등을 마련할 수 있음

### [생산인증 및 건축인증]

- 모듈러 생산인증: 모듈러 공장을 국토교통부령으로 정하는 품질기준 및 생산기준 등에 따라 등급별로 인증하는 모듈러 생산인증제도를 시행할 수 있음
- 모듈러 공장에 대한 지원: 공장운영자에 대하여 연구개발 및 실증사업 지원, 제조시스템 구축 지원 등을 할 수 있음. 공공건축물에 모듈러 건축기술을 적용하는 경우 생산인증을 받은 공장의 제품을 사용할 것을 입찰공고에 명시하여야 하며, 이 경우 생산인증 등급에 따른 차등화된 평가기준을 적용할 수 있음
- 모듈러 건축인증: 모듈러 건축기술 적용 수준과 건축물의 사전제작률 등을 평가하여 등급을 부여하는 모듈러 건축인증제도를 시행할 수 있음(※ 건축인증은 설계단계에서 실시하는 예비인증과 공사가 완료된 후 실시하는 본인증으로 구분)
- 모듈러 건축에 대한 특례: 허가권자 등은 건축인증을 받은 건축물이 대통령령으로 정하는 등급 이상인 경우 건폐율·용적률·높이 제한을 대통령령으로 정하는 범위에서 완화할 수 있음.
- 통합발주: 건축인증을 받은 경우 모듈러 건축공사가 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 발주하는 것이 곤란하거나, 사전 제작률이 일정 수준 이상인 경우 등은 전기공사/정보통신공사/소방시설공사를 통합하여 발주할 수 있음
- 공사용 자재 직접구매의 적용 배제: 공사용 자재 직접구매시 품질 확보가 곤란하거나 공사비용이 증가할 것으로 예상되는 등의 경우에는 공사용 자재의 직접구매 의무를 적용하지 아니할 수 있음
- 소규모 모듈러 건축물 인정: 모듈러 건축의 표준화된 생산을 활성화하고 보급을 확대하기 위하여 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 모듈러 공법으로 건설하는 소규모 건축물로 인정할 수 있음. 이 경우 생산인증을 받은 공장에서 생산된 부재 등을 건축물에 적용하여야 함
- 소규모 모듈러 건축물 인정의 특례: 소규모 모듈러 건축물 인정을 받은 경우 국토교통부령으로 정하는 인정서로 설계도서의 제출을 갈음할 수 있으며, 법률에서 정하는 건축허가 등의 특례를 적용할 수 있음
- 부칙(시행일): 이 법은 공포 후 2년이 경과한 날부터 시행함

### 3. 모듈러 특별법에 대한 평가 및 향후 과제

◆ 국회에 발의 중인 모듈러 특별법은 지금까지 논의되었던 모듈러 산업의 애로사항 및 문제점, 주요 이슈들에 대한 제도개선 측면의 해결 방안을 포괄적으로 담고 있음

- 아래 그림과 같이 대한건설정책연구원이 그간의 연구결과를 토대로 (사)한국PC기술협회 주최 국제세미나 ('26.1.22)에서 발표하였던 “OSC·모듈러 산업의 활성화 방안”에 포함되는 대부분의 제도개선 이슈 및 개선 과제를 포괄적으로 포함시키고 있다는 측면에서 매우 긍정적인 평가를 받음

#### 모듈러 제도개선의 주요 이슈 및 제도개선 추진방향

기술개발 주요 이슈	제도개선 주요 이슈
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중고층화 기술 확보</li> <li>• 내화, 중간소음 등 주거성능 개선</li> <li>• 장수명 주택 적용기술과 연계</li> <li>• 프리팹 적용 확대 및 경량화</li> <li>• 가변성·수리용이성 향상</li> <li>• PC 구조와 모듈러 구조의 융·복합(하이브리드 구조)</li> <li>• 기술의 표준화, 모듈화를 통한 생산성·효율성 향상(표준모델, 표준면적 도입 등)</li> <li>• R&amp;D를 통한 실증·선도사업 추진</li> <li>• 기타 다양한 기술 관련 이슈</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건축규제 개선 및 합리화(내화기준 등)</li> <li>• 친환경 등 인센티브 도입(높이제한, 용적률, 건폐율 등)</li> <li>• 모듈러 특성을 반영한 적정공사비 확보</li> <li>• 표준화, 모듈화에 의한 생산성 향상 기술정책 수립</li> <li>• 제반 성능 및 기술기준 정비·수립</li> <li>• 공업화주택 인정제도 개선 및 모듈러 건축·주택 특화된 인증제도로 전환</li> <li>• 장수명 주택 인증제도와 연계</li> <li>• 지원체계 정비(업종분류, 실적관리 등)</li> <li>• 감리, 지급자재, 분리발주 등 제도적 애로사항 해소</li> <li>• 기금 활용 및 사업 촉진을 위한 지원 등</li> </ul>

제도개선 추진방향의 4개 영역 그루핑: A. 건설공사 생산성 및 효율성 향상, B. 규제 완화 및 인센티브 부여, C. 시장 활성화 지원체계 정비, D. 기술 육성 및 산업생태계 조성

\* 자료: 대한건설정책연구원, 2026.1.22

◆ 다만, 특별법은 향후 법안 제정 및 세부 기준 등을 수립하는 과정에서 다음과 같은 보완이 요구됨

- 정의규정 및 표준화 기준, 인증제도 마련 등에 있어 사전제작률이 높은 모듈러가 PC, 프리팹 등과 함께 상호 유기적으로 제조화건설(OSC)의 저변을 확장시켜 갈 수 있도록 **기술 분류·유형의 세분화**
- 연관산업(전기, 정보통신, 소방, 중소기업 자재업계 등)과 공장제작, 현장설치 등에 있어 모듈러 건축의 효율성을 높이면서 각 산업이 갖는 본연의 역할을 다할 수 있도록 하는 **협력모델** 마련
- 모듈러 공장제작 과정의 각 단계별/공정별로 분야별 또는 부위별 전문성을 확보한 **전문건설사**가 제작에 참여하여 품질, 안전 및 생산성 측면에서 전문성이 지속 강화될 수 있도록 시스템 구축
- 모듈러를 활용한 공기 단축과 생산성·효율성 제고를 위해서는 제품의 규격화 및 요소기술의 표준화가 매우 중요하므로 정부/기업/분야별 전문가들이 참여하여 OSC·모듈러 산업 **표준화 로드맵** 수립

## 시장동향

### 국내 패시브건축물 인증 현황과 시사점

- 패시브건축물의 확산을 위해서는 전문건설업체의 참여 확대가 필수 -

정대운 부연구위원(bigluck1@ricon.re.kr)

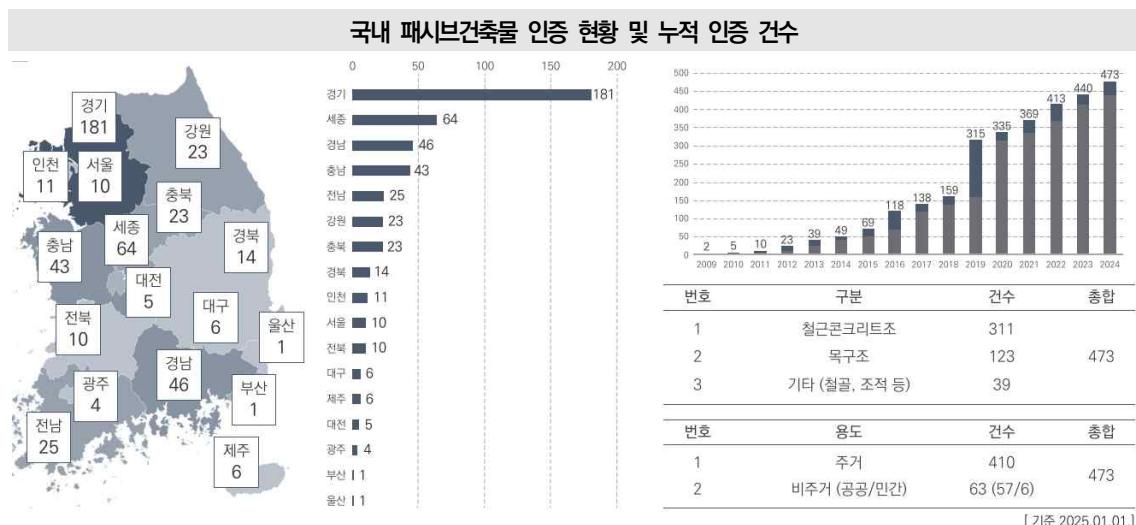
#### 1. 패시브건축물 정의 및 인증 현황

##### ◆ 패시브건축물은 에너지 효율성, 쾌적성, 경제성 그리고 친환경성을 동시에 만족시키는 건물

- 건축물의 에너지 요구량을 낮춰 최소한의 냉난방설비로 적절한 실내온도를 유지하고 이로인해 재실자가 열적, 공기질적으로 만족할 수 있는 건축물

##### ◆ 국내 패시브건축물 인증은 (사)한국패시브건축협회(PHIKO)에서 수행하는 민간 분야의 성능 지표

- 패시브 기술요소를 적용한 건축물의 설계도서 및 현장검증을 통하여 연간 냉난방 에너지요구량을 평가  
- 인증대상은 모든 용도의 신축 및 기축 건축물로 쾌적성 확보, 하자방지, 저에너지 구현을 목적으로 하는 'PHIKO 인증', 'PHIKO 리모델링 인증'을 통하여 건축물의 품질을 검증  
- 유사 제도로 녹색건축물 인증(G-SEED), 제로에너지건축물(ZEB) 인증 등이 있으나 별도 평가체계  
- 국내 패시브건축물 인증은 지역별로 경기도가 가장 많고, 2019년 크게 상승 후 연간 30건 전후 발생



\* 자료: (사)한국패시브건축협회, PHIKO\_패시브건축물 인증 소개자료 2025.

◆ 설계단계 예비인증과 시공단계 본 인증으로 구분, 인증 종료 후 보고서 및 인증서, 현판 발부

- 평가항목은 1)개별요소 및 건물 에너지 성능 검토, 2)부위별 열교 시뮬레이션 검토, 3)습기 안정성 시뮬레이션 검토, 4)중간 기밀테스트, 5)최종 기밀테스트, 6)열회수형 환기장치 T.A.B로 구성

PHIKO 신축리모델링 인증 기준

항 목			단 위	기 준		
1	종합	연간 난방냉방에너지 요구량의 총 합	M/TkWh/(m <sup>2</sup> ·a)	≤	60	
			L/(m <sup>2</sup> ·a)	≤	6.0	
2	단열	외피의 복합 열관류율	U	W/(m <sup>2</sup> ·K)	≤	중부1
					0.17	0.21
3	열교	실내측 표면온도	-	°C	≥	12.6
		선형열교	ψ	W/(m·K)	≤	0.33
		점형열교	x	W/K	≤	0.02
4	기밀	가감압 평균	n50	1/h	≤	신 축
					0.6	리모델링 1.0*
5	창호	창세트 열관류율	Uw	W/(m <sup>2</sup> ·K)	≤	0.8
		프레임 열관류율	Uf	W/(m <sup>2</sup> ·K)	≤	1.0
		유리 열관류율	Ug	W/(m <sup>2</sup> ·K)	≤	0.8
		태양열취득률	SHGC	-	≥	0.4
		기타	-	-	로이삼중유리+단열간봉	
6	차양	외부 일사조절장치	-	-	북, 북서, 북동측을 제외한 모든 창호	
7	환기	유효현열교환효율	난방	%	≥	75
			냉방	%	≥	70
		유효잠열교환효율	난방냉방	%	≥	50

※ 연간 난방냉방에너지 요구량 기준 만족 시, 3.0(1/h) 이하 인정

\* 자료: (사)한국패시브건축협회, PHIKO\_패시브건축물 인증 소개자료 2025.

## 2. 시사점

◆ 법률상의 의무 규정이 아님에도 불구하고 패시브건축물 인증 건수는 꾸준히 증가

- 정부의 ZEB 의무화와 함께 생애주기비용(LCC) 관점에서 패시브건축물의 경제성이 높다는 인식 확산
- 일부 공공 발주 또는 정비사업 등에서 차별화된 기술력·설계 역량의 증빙 수단으로 작용

◆ 패시브건축물의 확산을 위해서는 전문건설업체의 전문성 확보 및 역할 확대가 필요

- 단열기밀 시공과 고단열 창호 시공이 핵심인 패시브건축물은 실내건축공사업, 금속창호·지붕건축물조립공사업, 도장·습식방수·석공사업의 전문성 확보가 가장 중요
- 설계·시공의 통합적 성능 달성을 위해 전문건설업체의 설계단계 참여 프로세스 도입도 필요

◆ ZEB 의무화 대상이 아닌 건축물의 경우에도 패시브건축물 인증을 받은 경우 인센티브 제공 방안 강구 필요



**RICON**  
대한건설정책연구원

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