



# RICON

## 건설 BRIEF

건 설 브 리 프

### 산업동향

- 지역건설업 활성화, 물량 확대에서 '지역 귀속' 관리로
  - 지역업체 참여 확대정책과 전문건설업 귀속효과 제고 과제

### 정책동향

- 국가계약법 시행령 개정('26.5.6)이 갖는 의미와 시사점
  - 건설사의 유동성 확대에 긍정적이나, 기업규모간 수주 양극화 우려

### 시장동향

- 공공발주로 확산되는 모듈러 건축·주택 사업
  - 시장 확대 기조에 맞춰 저변 확산을 위한 정책지원 필요

## 산업동향

### 지역건설업 활성화, 물량 확대에서 '지역 귀속' 관리로

- 지역업체 참여 확대정책과 전문건설업 귀속효과 제고 과제

이지아 부연구위원  
(jjapooh@ricon.re.kr)

#### 1. 지역건설업 활성화 관련 주요 동향

##### ◆ 최근 건설시장은 수주 지표의 일부 반등에도 불구하고, 기성·고용·체감경기의 회복은 여전히 제한적인 양상

- 2026년 3월 건설수주는 공공·민간 동반 증가로 전년 동월 대비 28.3% 증가하였으며, 공공수주도 SOC 집행 영향으로 57.8% 증가함
- 다만 건설기성은 12.3조 원으로 전년 동월 대비 2.5% 감소하였고, 건설업 취업자 수도 191.6만 명으로 감소세가 지속되는 등 수주 회복이 실제 생산과 고용 개선으로 충분히 이어지지 못하는 상황임
- 이는 건설투자 확대만으로는 지역 건설업체의 체감경기 회복에 한계가 있으며, 지역 내 실제 시공 주체의 수주·수행 기반 강화가 함께 이루어져야 함을 시사함

##### ◆ 중앙정부는 지역 건설업체의 공공공사 수주 기회 확대를 추진하고 있으나, 전문건설업에 대한 제도적 보호는 여전히 제한적인 수준

- 정부는 지방공사 지역업체 참여 확대 방안을 통해 지역제한 경쟁입찰 대상을 150억 원 미만 공사까지 확대하고, 지역업체 참여 우대평가를 강화하는 방향을 제시함
- 그러나 150억 원 미만 기준은 종합건설공사에 해당하며, 전문건설공사는 여전히 10억 원 미만 기준에 머물러 있어 실제 현장 시공을 담당하는 지역 전문건설업체의 직접 수주 확대에는 한계가 있음
- 따라서 지역건설업 활성화 정책은 종합건설업 중심의 참여 확대를 넘어, 지역 전문건설업체의 직접 수주와 관내 수행 기반을 함께 강화하는 방향으로 보완될 필요가 있음

##### ◆ 지자체는 지역업체 공동도급·하도급률 관리와 함께 민간공사 인센티브, 대형사-지역업체 매칭 등으로 정책수단을 확장 중

- 인천과 부산은 지역업체 공동도급·하도급률 목표를 설정하고, 하도급 상생협력계획서 관리와 인센티브·페널티 제도를 통해 지역업체 참여를 유도하고 있음
- 충북은 중견건설기업과 지역 중소기업 간 매칭을 추진하고 있으며, 전북은 지역업체·자재·장비 활용 실적에 따라 공동주택사업 용적률 인센티브를 제공하는 등 민간공사까지 정책 대상을 확대하고 있음
- 다만 이러한 정책이 실질적 지역경제 효과로 이어지기 위해서는 참여율 제고에 그치지 않고, 지역 전문건설업체의 실제 시공 참여와 인력·자재·장비 활용으로 연결되는지에 대한 관리가 병행될 필요가 있음

지자체	주요 정책수단	특 징
인천	공동도급·하도급 목표, 정비사업 인센티브	공공·민간공사 동시 관리
부산	지역하도급률 목표, 인센티브·페널티	하도급 성과관리 강화
충북	대형사-지역업체 매칭, 조례 정비	수주채널 확대
전북	지역업체·자재·장비 활용 인센티브	민간사업의 지역 귀속 유도

## 2. 지역건설산업 활성화 정책의 전환 방향

### ◆ 정부와 지자체의 지역업체 참여 확대 정책은 긍정적이거나, 참여율 관리만으로는 지역경제 체감효과 확보에 한계

- 공동도급·하도급률 목표 설정, 민간공사 인센티브, 대형사-지역업체 매칭 등은 지역업체의 공사 참여 기회를 넓히는 정책수단으로 의미가 있음
- 그러나 지역업체가 형식적으로 참여하더라도 실제 시공과 인력·자재·장비 활용이 지역 내에서 이루어지지 않으면 지역경제 파급효과는 제한될 수 있음
- 특히 전문건설공사의 직접 수주 기반이 충분히 확대되지 않은 상황에서는 지역업체 참여 확대 정책이 종합건설업 중심의 효과에 머물 가능성이 존재함

### ◆ 지역건설업 활성화 정책은 '지역업체 참여 확대'에서 '지역 전문건설업체의 성과 귀속' 중심으로 고도화 필요

- 전문건설업은 현장 시공과 인력·자재·장비 투입을 담당하는 기반 산업이므로, 지역 건설수요가 전문건설업체의 직접 수주와 관내 수행으로 연결되는 구조가 중요함
- 특히 공공투자와 민간공사 물량이 확대되더라도, 하도급 중심 구조가 고착되면 지역업체의 매출·고용·기술축적 효과는 제한될 수 있음

**◆ 향후에는 발주 단계부터 준공 단계까지 지역경제 기여도를 확인할 수 있는 관리체계가 필요**

- 발주 단계에서는 전문공사의 분리발주 가능성, 종합공사 통합 발주의 타당성, 지역 전문건설업체 참여 가능성을 사전에 검토할 필요가 있음
- 계약·시공 단계에서는 지역업체 공동도급률과 하도급률뿐 아니라 관내 수주·기성 비중, 지역 인력·자재·장비 활용률을 함께 관리할 필요가 있음
- 준공 이후에는 해당 사업이 지역업체의 매출, 고용, 장비 활용, 후속 수주 기반으로 이어졌는지 점검하는 성과관리 방식이 요구됨

**◆ 결국 지역건설업 활성화의 핵심은 건설투자 확대 자체가 아니라, 지역에서 발생한 건설수요가 지역 전문건설업체의 수행 기반과 지역경제 순환으로 연결되는 구조 마련**

- 최근 지자체 정책은 지역업체 참여율을 구체화하고 민간공사까지 정책 대상을 확대했다는 점에서 의미가 있음
- 앞으로는 이러한 정책수단을 지역 전문건설업체의 직접 수주, 관내 수행, 생산요소 활용, 성과 귀속을 확인하는 방향으로 정교화할 필요가 있음

## 정책동향

### 「국가계약법」 시행령 개정('26.5.6)이 갖는 의미와 시사점 - 건설사의 유동성 확대에 긍정적이나, 기업규모간 수주 양극화 우려 -

홍성호 선임연구위원(hsh2023@ricon.re.kr)

#### 1. 국가계약법 시행령 개정 주요 내용

◆ 제19회 국무회의는 ①대가 지급 방안 합리화를 통한 기업부담 완화, ②국가계약 이행과정 안전관리 강화, ③PS 계약 관리 강화를 골자로 하는 「국가계약법」 시행령 일부 개정(안)을 심의·의결('26.5.6)

- (① 대가 지급 방안 합리화) 공사계약의 보증금률을 현행 15%에서 10%로 완화하고, 재난·경기침체 등 위기 상황에서 장기계속공사 보증금을 5%까지 추가 감경하며, 기본설계 기술제안 입찰 2회 유찰 후 수의계약 시에도 계약금액 변경(물가변동분 반영)이 허용됨

- 공사계약 보증금률이 용역·물품 계약과 마찬가지로 10%로 맞춰진 것이며, 이는 '23년 행정안전부가 지방계약법에서 먼저 시행한 조치가 국가계약법까지 확대된 것임
- 유찰 이후 수의계약 시 계약금액 조정이 기존에는 일괄입찰 2회 유찰 후 수의계약 때만 물가변동분을 총사업비에 반영할 수 있었으나, 이번 개정으로 낙찰 이후 실시설계 완성까지 통상 1~2년 소요되는 기본설계 기술제안 방식에도 적용되는 것임

〈국가계약법 시행령 개정('26.5.6) 주요 내용〉

구 분	현 행	개 정	주요 영향
공사계약 보증금률	15%	10%	중소건설사 현금부담 완화
장기계속공사 보증금(위기 시)	10%	5%(감경 가능)	경기침체·재난 시 중소기업 지속성 보장
기술형 입찰 물가변동 반영	입괄입찰 유찰 시 허용	기본설계 기술제안 입찰 유찰 시에도 허용	반복 유찰 감소 대형 국책사업 적기 착공 기대
안전 제한경쟁 입찰	근거 없음	안전인증 전문인력 보유업체만 입찰 허용	인증 미보유 중소기업 입찰 참여 불가능
사후 원가계약 심의	의무 없음	비목 20% 이상 시 계약심의위 심의, 50% 이상 시 감사원 통지	엔지니어링·용역 업계 행정부담 증가

- (●국가계약 이행과정 안전관리 강화) 특수한 안전기준이 요구되는 계약에 대해 안전분야 인증·전문인력·기술을 보유한 업체에만 입찰 자격을 부여하는 제한경쟁입찰 근거가 신설되고, 중대재해 발생 및 입찰담합 등 위반행위로 제재를 받은 부정당업자의 경우 계약보증금 비율을 기존 10%에서 20%로 상향 조정함
- (●PS계약 관리 강화) 사후원가검토조건부계약(Provisional Sum, 입찰 전 비목별 금액 확정이 어려운 경우 시행)에서 사후정산 대상 비목의 합계 비중이 20% 이상인 경우 계약심의위원회의 심의, 50% 이상인 경우에는 감사원에 통지하여 정산 과정의 공정성을 확보함

## 2. 의미와 시사점

### ◆ (긍정적인 영향) 공사계약 보증금 인하와 기본설계 기술제안 유찰 시 계약금액 변경 허용은 자금력이 약한 중견·중소 건설사의 현금 여력을 실질적으로 개선하는 효과 유발

- 기본설계 기술제안 입찰 2회 유찰 후 수의계약 시에도 계약금액 변경(물가변동분 반영) 허용은 낙찰 후 실시설계 완성까지 통상 1~2년이 걸리는 구조에서 비용 상승분을 시공사가 고스란히 떠안던 불합리가 부분적으로 해소되는 것임
- 경쟁 낙찰 후 설계 기간 중 물가상승분은 여전히 반영되지 못하고, 본계약 체결 전에는 물가변동 조정 신청 자체가 불가능한 구조임. 더욱이 총사업비 관리지침과의 연동 개정 없이는 전 구간 반영 법제화도 어려울 것으로 전망됨

### ◆ (부정적인 영향) 안전인증 요건 강화, 사후원가검토조건부 계약의 관리 강화는 역량과 인력을 갖춘 대형 건설사와 그렇지 못한 중견·중소건설사(전문건설사 포함) 사이의 수주 격차를 구조적으로 넓힐 소지가 농후

- ISO 45001, KOSHA 인증을 갖춘 대형 건설사에는 경쟁자 감소 효과가 있는 반면, 안전인증 미보유 중견·중소건설사(전문건설사 포함)는 입찰 참여 자체가 불가능해짐. 또한 안전인증 취득·유지 비용이 중소건설사에는 사실상 진입 장벽으로 작용할 것으로 전망됨
- 사후원가검토조건부 계약의 심의·감사원 통지 의무화는 주로 용역사에 미칠 영향이 클 것으로 예상됨. 특히 인건비·간접비 확정이 어려운 용역 계약 특성상 변경계약이 구조적으로 잦아, 기존 내부 결재로 처리하던 절차가 외부 심의 단계를 거치게 되면 공기 지연이 불가피함. 행정 대응 여력이 있는 대형 용역사에는 큰 부담이 아니지만, 인력이 부족한 중소 용역사에는 계약 지연이 경영 리스크로 직결될 것으로 예상됨

### ◆ (안전인증 지원 필요) 역량과 인력이 부족한 중소건설사(전문건설사 포함)가 ISO 45001 또는 KOSHA 안전인증을 취득·유지할 수 있도록 정부의 지원책 마련 필요

- 중소건설사의 안전인증 취득(컨설팅, 심사비) 무료 지원 확대 및 사후 심사 등 유지비용도 지원 필요

## 공공발주로 확산되는 모듈러 건축·주택 사업

- 시장 확대 기조에 맞춰 저변 확산을 위한 정책지원 필요 -

유일한 선임연구위원(ihyu71@ricon.re.kr)

### 1. 모듈러 특별법 발의 등으로 국내 모듈러 건축·주택 활성화 움직임

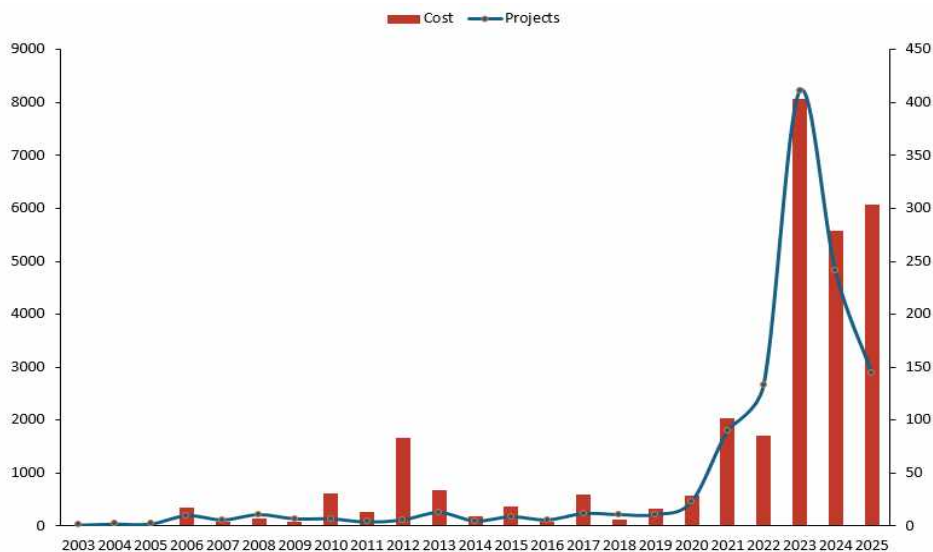
◆ 특별법 발의(「모듈러 건축 활성화 지원에 관한 특별법안」, 한준호의원-윤재욱의원 대표 발의, 2025.12.31) 등으로 산업 전반적으로 모듈러 건축·주택 활성화에 대한 관심이 높아진 상황

- 국내 모듈러 건축 산업은 2003년 신기초등학교 증축공사에 모듈러 공법을 최초 적용(포스코에서 영국 기술을 도입해 학교 모듈러로 개발)하며 시작됨
- 이후 2010년대를 거치며 기존의 학교, 군시설에서 벗어나 주거용 모듈러 건축을 중심으로 시장이 성장함
- 2020년대에는 모듈러 건축이 중고층으로 발전하기 시작하였고, 이동형 스마트학교 시장이 확대되며 8,000억원 이상의 시장을 형성함
- 최근 들어 모듈러 특별법 발의와 함께 정부 차원의 제도개선과 정책지원 논의가 본격화되고 있으며, LH 등 공공기관의 전략 로드맵이 추진되고 있음



- ◆ 한국철강협회(모듈러건축위원회)·아주대학교(조봉호 교수)가 최근 조사하여 발표(2026.5.12)한 결과에 따르면 모듈러 건축·주택 시장은 연평균 35.4%(CAGR, 2003~2025) 정도로 성장
  - 2003~2025년까지 1,166개 대표 모듈러 프로젝트가 수행됨(스틸 모듈러 중심, 일부 PC 모듈러 포함)
  - 총 23년 간 누적 공사비는 약 2조 9,649억원 정도로 나타남
  - 2023년 급격한 시장 성장(8,000억원 이상) 후 완만한 시장 증가세를 유지하고 있는 상황
  - 2024년 5,570억원 규모 시장 형성 후 2025년 6,074억원으로 다시 증가되고 있는 추세

연도별 모듈러 프로젝트 건수·사업비 추이 (단위: 억원, 건)



\* 출처: 한국철강협회·아주대학교, 2026.5.12

- ◆ 모듈러 건축·주택은 규모적인 성장과 함께 시설물의 용도 다양화 및 고층화가 진행되고 있으며, 이에 따라 참여하는 공공기관 및 제작사, 시공사도 증가하는 추세
  - 2003년 이후 2025년까지 모듈러 프로젝트에 참여한 제작사는 총 40개사 정도로 나타나고 있고, 최근 년도(2025년 기준) 모듈러 사업에 참여한 제작사는 20개사 정도임
  - 모듈러 건축물 용도별로는 교육시설, 군시설, 주거시설, 업무시설, 상업시설 등이 주로 많이 수행되었고 최근 보다 다양한 규모 및 용도의 시설물로 적용이 확산되는 추세임
  - 과거 저층 중심에서 2020년 이후 11층 이상 중고층 모듈러 프로젝트가 추진된 바 있고, 올해 발주 예정인 LH 모듈러주택(포천송수2, 고양창릉, 남양주왕숙2 등)은 20~29층 규모로 모듈러 건축물의 고층화가 진행 중인 것으로 나타남

최근 추진된 모듈러 주택



광양 기가타운  
포스코 A&C · 12층



용인영덕  
현대엔지니어링 + 금강공업 · 13층



세종 5-1  
현대엔지니어링 + 유창이앤씨 · 12층



시흥거모  
GS건설 · 14층

◆ 모듈러 건축·주택 시장은 2030년 연평균 성장률(CAGR)에 따라 약 2.8조원의 시장을 형성할 것으로 보이며, 이는 정책 환경 변화 등에 따라 최소 1.1조 ~ 최대 4.4조원의 성장으로 예측됨

- 보수 시나리오: 건축시장 점유율 0.5%로 가정, 2030년 1.1조원 규모의 시장 형성
- 중간 시나리오: 건축시장 점유율 1.0%로 가정, 2030년 2.2조원 규모의 시장 형성
- 통계 시나리오: 연평균 성장률(CAGR) 35.4% 유지, 2030년 2.8조원 규모의 시장 형성
- 성장 시나리오: 건축시장 점유율 2.0%로 가정, 2030년 4.4조원 규모의 시장 형성

2030년 모듈러 건축·주택 시장 전망



\* 출처: 한국철강협회·아주대학교, 2026.5.12

## 2. 공공발주로 확산되는 모듈러 건축·주택, 정책지원이 필요한 시점

◆ 정부부처인 국토부와 함께 주택공급기관인 LH, SH, GH 등이 모듈러 건축·주택의 시범사업을 비롯한 공급 역할을 담당해 왔으나, 최근 타 정부부처 및 공공기관으로 모듈러 공법 적용이 확산되는 추세

- 2026년 현재 기 추진 또는 추진을 계획 중인 국토교통부, 교육부, 국방부, 법무부, 과기정통부, 농림축산식품부 등의 모듈러 공법 적용 확대 기초는 다음의 표와 같이 요약됨
- 정부부처 및 공공기관의 모듈러 공법 채택 확산은 1) 공공발주 중심의 안정적 초기 수요 형성, 2) 주택 중심에서 교육·국방·교정·SI인프라·농촌재생 등으로 적용 분야 다변화, 3) 단순 실증(시범사업)을 넘어 “표준화-대량생산-공공조달”로 이어지는 선순환 체계로 전환, 4) 향후 특별법 시행 시 공공발주 확대가 민간시장 성장의 핵심 마중물 역할 기대 등의 효과가 기대되는 상황임

정부부처별 모듈러 공법 적용 동향 향후 사업 확대 방향			
기관	주요 적용 분야	최근 추진 동향	향후 확대 방향
 국토교통부	• 공공(임대)주택, 도심주택	• 공공주택 실증 및 자체사업 중심 공급 확대	• 표준모델·대량생산 체계 구축, 민간시장 확산
 교육부	• 학교, 기술사	• 그린스마트스쿨·임시교사·기숙사 적용 확대	• 지방소멸 대응 및 청년주거 사업 확대
 국방부	• 군 주거시설	• 간부숙소·병영생활관 지속 발주	• 노후 군 관사 개선사업 전면 도입 검토
 법무부	• 교정시설	• 해외 사례 기반 국내 도입 검토	• 과밀 수용 해소 및 신속 확충 대안 활용
 과기정통부	• 우체국, AIDC	• 우체국·청년주택 복합개발 시범사업 추진	• 국가 AI 인프라 분야 적용 검토
 농림축산식품부	• 농촌주택, 근로자 숙소	• 농촌형 소규모 모듈러 단지 지속 발굴	• 농촌 재생 및 생활SOC 사업 확대

◆ 시장에서 기대감이 조성되고 일부 공공발주 마중물이 확대되고 있는 현재의 시점이 모듈러 공공발주 본격 확산을 위한 정책지원 마련·추진의 최적 시기임

- 모듈러주택 공공발주 선도사업을 진행해 왔던 LH, SH, GH 등의 발주물량 확대가 필요함
- 주택공급기관 외 코레일, 캠코 등 사업부지(유희부지 등)를 활용할 수 있는 타 공공기관들의 모듈러 건축·주택 개발사업 참여가 요구됨
- 이들 공공기관을 비롯한 지자체의 모듈러 사업 발주·관리를 위한 가이드라인 수립이 필요함
- 특별법의 조속한 제정으로 공공발주와 민간사업을 지원하기 위한 법률체계 구축이 필요함
- 특별법의 핵심이 되는 표준화 기준(설계·시공기준, 감리기준, 공사비기준 등) 및 인증제도(생산 인증, 건축인증)의 조기 구축과 함께 선도사업 시행이 필요함