

건설정책저널

58

통권 제58호
RICON Magazine

새 정부의 건설정책 7대 세부 전략

세계 선도 경제 강국

- AI 양방향 투자 활성화를 통한 한국 건설 회복 전략

공정 경제 실현

- 건설산업 공정 하도급거래 질서 확립 방안

경제 외교 기여

- 중소건설업의 국제개발협력사업 진출 지원 방안

국민 생활안전 및 재난 대응 강화

- 건설공사 전 과정의 안전대책 강화: 건설안전특별법(안)의 평가와 개선

고품질 공공임대주택 공급 확대

- 모듈러 주택을 활용한 고품질 공공 임대주택 공급기반 마련

저출산 고령화 대응

- 초고령화사회 대응 주거복지 인프라 확장과 건설정책의 진화 방향

기후위기 대응 및 산업구조 탈탄소화 전환

- 민간건축물 그린리모델링 지원 확대

2025.07 | Vol.58

세계 선도 경제 강국

- 공정 경제 실현

- 경제 외교 기여

- 국민 생활안전 및 재난 대응 강화

- 고품질 공공임대주택 공급 확대

- ## 저출산 고령화 대응

- 기후위기 대응 및 산업구조 탈탄소화 전환

- 70** **민간건축물 그린리모델링 지원 확대**
정대운 대하거설정책연구원 경제금융연구실 부연구위원

세계 선도 경제 강국

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



AI 양방향 투자 활성화를 통한 한국 건설경기 회복 전략

이경태 대한건설정책연구원 산업정책연구실 부연구위원
(ktleee422@ricon.re.kr)

- I. 서론 및 공약
- II. AI를 위한 건설산업 대응 과제
- III. 시사점 및 결론

1

■ 국문요약 ■

이재명 정부는 인공지능 대전환을 핵심 국가 전략으로 제시하면서, 혁신적인 변화를 위한 대대적인 투자를 약속하였다. 이를 달성하기 위한 대표적인 공약으로는 대규모 AI 데이터센터 구축과 한국형 생성형 AI인 ‘모두의 AI’ 개발을 전면으로 내세웠으며, 이는 건설산업의 고도화와 구조적 전환을 동시에 요구한다. AI 데이터센터 구축은 단순한 하드웨어 확장을 넘어 고위험·고효율의 융합프로젝트로서 복합 인프라 구축에 활용될 것이며, 짧은 생애주기에 맞추어 유연한 건설 계획 수립도 필요하다. 또한 생성형 AI 기술의 적용을 위한 개발의 투자는 설계, 시공 자동화, 공정 예측, 다국어 협업을 위한 다양한 활동을 가능하게 할 것이며, 고부가가치로의 산업으로의 전환을 도모할 수 있을 것이다. 마지막으로, 디지털 SOC 확충, 지역 균형 발전 등 국가 경쟁력 강화의 관점에서 지방 분산형 데이터센터 구축과 규제완화는 새로운 지역 산업 생태계 재편과 고용 창출을 도모할 수 있을 것이다. 이러한 흐름 속에서 국내 건설사가 AI 인프라 시장에 진입하고, 친환경성과 공기 단축을 동시에 달성할 수 있는 전략적 전환점이 될 수 있다. 이에 따라 정부는 디지털 건설 생태계 조성, 지역 균형 인프라 투자, 스마트기술 고도화, 인력양성, 규제 개선 등을 아우르는 ‘AI-건설 융합형 신산업 정책’을 종합적으로 추진해야 한다.

주제어 : 인공지능 대전환, 데이터센터, ‘모두의 AI’, 지역 생태계 전환

I. 서론 및 공약

이재명 정부는 ‘세계 선도 경제 강국’ 실현을 목표로, 인공지능(AI) 대전환을 핵심 국가 전략으로 제시하였다. 특히 AI에 대한 투자와 ‘국가 AI 데이터 집적 클러스터’ 구축 정책은 인공지능 산업의 전략적 육성과 함께 여러 산업계에도 혁신적인 전환을 제공한다. 이 변화는 가장 보수적인 산업계의 분류 중 하나인 건설업에도 패러다임 시프트를 모색할 수 있도록 하며, 산업의 생산성 및 경제성 향상의 변화를 나타낼 수 있는 새로운 기회로 여겨진다.

이러한 정책적 방향성은 건설업이 하드웨어와 소프트웨어 양 측면에서 동시 진화를 이루는 촉매로 작용할 뿐 아니라, 한국형 생성형 AI 시스템 개발과, 해당 알고리즘을 토대로 설계 자동화, 시공 생산성 향상, 안전관리 고도화, 디지털 트윈 및 BIM 연계 등 데이터 기반 스마트 건설 생태계 조성의 토대를 마련한다는 데 의의가 있다.

본 원고는 이와 같은 공약으로 AI와 건설산업의 융합을 통해 어떠한 구조적 변화를 촉진할 수 있는지에 주목한다. 특히, AI 데이터센터와 같은 대규모 인프라의 건설은 단순한 물리적 시설 확장에 그치지 않고, 고성능 GPU·NPU 등 첨단 ICT 인프라의와 친환경 에너지 설비, 모듈러 건축 등 스마트 건설기술의 집약적 적용을 요구한다는 점에서 먹거리 산업으로 도약할 수 있는 방안을 논의한다. 구체적으로는, 생성형 AI 모델 기반의 해외 사례와의 비교 및 정책적 방향성을 분석하여 AI에 대한 투자가 건설업의 고부가가치 산업 전환을 견인하는 핵심 전략으로 활용가능할 것인지를 다각적으로 분석하였다.

II. AI를 위한 건설산업 대응 과제

1. 데이터센터 건설 대응 과제

정부는 인공지능(AI) 산업의 국가적 경쟁력을 강화하기 위한 전략의 일환으로, 전국 단위의 대규모 AI 데이터센터 구축을 공약하였다. 특히 최근 울산을 중심으로 구성 예정인 데이터센터는 동북아시아 AI 경쟁의 핵심 거점으로 삼을 예정이며, 이는 친환경 에너지 전환과 첨단산업 육성을 동시에 달성하려는 목표를 반영한다.

AI 데이터센터 건축은 토목, 건축, 전력, 냉각, 통신 등의 고도화된 복합 인프라 구축이 요구되며, 이로 인해 대형 건설 프로젝트로서의 수요가 창출된다. Xiao(2019)는 데이터센터에서 MEP(기계·전기·배관) 시스템이 전체 프로젝트 비용의 60% 이상을 차지한다고 분석하였으며, 전력 밀도 또한 2025년까지 50kW/랙 수준으로 증가할 것으로 전망하였다. 또한 데이터센터의 기술적 수명 주기는 3~5년에 불과하여, 일반 건물 대비 약 80% 이상 짧은 주기를 보이는바, 이에 대응하기 위한 유연한 건설 및 리모델링 전략 수립을 제시하였다.

이러한 단기 기술 주기와 고위험 구조는 단순한 하드웨어 인프라 개발을 넘어, 데이터센터를 위한 한국형 위험성 평가 매트릭스의 개발 필요성을 시사한다. 특히 지진, 홍수 등 자연재해에 대한 내재적 리스크와 지역적 특성(예: 기후, 전력망 접근성)을 반영한 정량적 위험 분석이 필수적이다 (S&P, 2024). 이와 함께, 데이터센터의 증축 및 재구성에 유리한 모듈러 건축 방식의 도입은 유연성과 지속가능성을 동시에 확보할 수 있는 대안으로 제시된다. Lonergan & Portillo-Dominguez (2024)는 모듈러 건설 방식이 약 12~18개월의 공기 단축과 25% 이상의 에너지 효율 향상을 가능케 한다고 보고하였다. 궁극적으로 데이터센터 건설은 국가적 에너지 인프라와 연계되고, 법·제도적 지원을 통해 새로운 산업 생태계를 창출할 수 있는 기반이 된다. 아울러, 데이터센터의 분산화 추진은 지역경제 활성화에도 기여할 수 있으며, 강원 영동지역 기준 생산유발 효과는 약 5조 원에 달할 것으로 전망된다. 이에 따라 본 연구는 향후 AI 데이터센터 건설사업이 지속가능한 산업 육성과 지역발전을 동시에 달성할 수 있도록 정책적·기술적 대응방안 마련의 중요성을 강조한다.

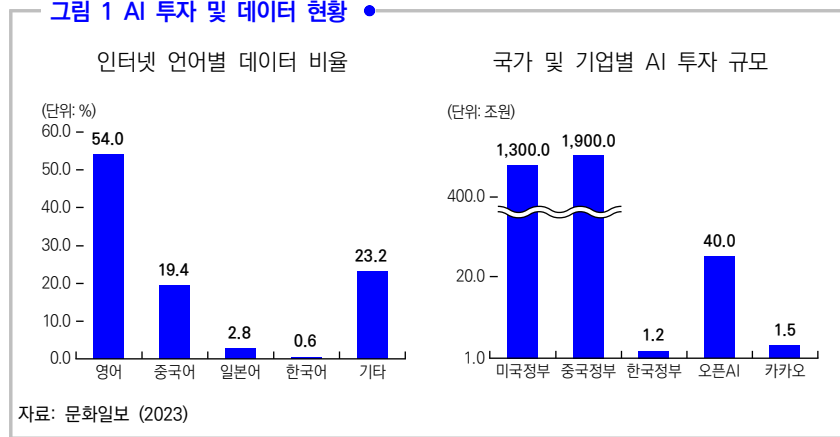
2. '모두의 AI' 적용 방안

한국형 생성형 AI는 타 산업과의 융합과 생산성 혁신으로 이끌어 국가 경쟁력 향상한다는 것은 핵심적인 아이디어이다. 하지만 이를 개발하기 위해서는 데이터와 언어학적 특성을 고려한 구성이 필요하다.

다음의 그림 1에서 볼 수 있듯, 한국어의 데이터량은 절대적으로 부족하며 이는 가장 심각한 문제중 하나이다. 전 세계 인터넷상 한국어 데이터 양은 단 0.6%에 불과하며 이는 영어(54%), 중국어(19.4%)에 비교하였을때 현저히 낮은 수준이다(문화일보, 2023). 이는 자연스럽게 학습용 데이터의 구매에도

영향을 끼치며, 그러다보니 개발되는 주요 AI 모델에도 한계가 나타날 수밖에 없다. 그리고 한국어는 언어학적으로 조사와 어미, 교착어의 복잡성, 형태소 분석 등의 다양한 언어적인 한계가 있어 기존의 분석 모델을 적용함에 있어 어려움이 존재한다(이경태&김주형, 2025). 그러다 보니 기존의 데이터를 토대로 강화학습이 불가하며 동시에 학습용 데이터의 구매의 비용도 다소 소비될 뿐 아니라, 모두가 활용하기 위한 고급지식으로 갈수록 한국어 자료를 찾기 어려워 데이터 확보에 있어 현실적 어려움이 존재한다. 또한 현재 국가별 투자 규모와 기술력에서도 상대적으로 뒤처지고 있는 만큼 투자의 규모를 키우고 다양한 펀딩 등을 통해 국가의 AI 역량을 키우고 양질의 공공데이터를 정부가 더 적극적으로 개방해준다면 데이터와 모델의 동반성장이 가능하다고 판단된다.

그림 1 AI 투자 및 데이터 현황



앞서 제안한 투자를 토대로 한국형 모델이 구성된다면 건설업의 새로운 방향성을 이끌어 올 수 있을 것이다. 우선 설계 단계에서는 설계의 자동화로 인해 BIM 데이터에 한국 건축 법규 데이터베이스를 확보한다면 3D모델의 자동 생성이 가능할 것이다. 현재 대우건설은 '바로답 AI'를 개발하여 입찰 문서를 분석하여 계약 리스크를 40% 이상 줄여주었다고 할 만큼 법규의 자동 검토는 설계 프로세스의 단축을 가능하게 할 것이다.

시공 생산성 및 안전관리와 관련하여서는 필요 자재 확인 및 실시간 품질 관리가 가능해질 것이며, 특히 글로벌 표준 대응이 가능해질 것이다. 보이스 기능 탑재를 통한 다국어 협업 시스템을 통해 외국인 근로자들과의 의사소통 시간을 줄이는 것뿐 아니라 추후 해외건설 사업에 참여하는 경우 국제 규격

및 표준을 사전에 파악하여 발생할 수 있는 리스크를 줄일 수 있을 것이다. 생성형 AI뿐 아니라 GPU, CPU 등의 확보에도 노력을 가한다고 한 만큼 예측 AI의 활용을 통한 공정 지연, 인력 부족 등의 문제를 미리 예측하는 것 이외에도 영상데이터 등의 실시간 분석을 통한 사고 예비 및 조치를 기대함으로써 건설 분야의 혁신을 일으킬 수 있을 것이다.

3. 국가 AI 데이터 집적 클러스터 내 건설

(1) AI 데이터 집적 클러스터의 SOC화

AI 데이터센터를 차세대 사회간접자본(SOC)으로 정의하고, 이를 기반으로 글로벌 AI 허브를 조성하려는 정부의 정책 방향이 제시되고 있다. 이와 병행하여 신경망처리장치(NPU) 등 핵심 연산 장치의 개발 역시 적극 지원될 전망이다. 특히 대규모 AI 데이터센터 단지에 대한 부지 조성, 건축, 설비 공사 등은 첨단 스마트 건설기술의 활용 범위를 확장시키며, 국내 건설업체의 고도화에 기여할 것으로 보인다.

글로벌 사례를 보면, 2024년 3분기 기준 아마존, 마이크로소프트, 알파벳 3사의 분기 자본지출 총액이 전년 동기 대비 66% 증가한 506억 달러에 달했으며, 이는 대부분 AI 데이터센터 구축에 투입된 것으로 분석된다. 이로 인해 미국 버지니아주와 같은 데이터센터 밀집 지역에서는 낮은 공실률과 함께 지방세 수입의 증가가 확인되었다. 이러한 흐름을 고려할 때, 국내 건설사들 또한 AI 데이터센터 구축 경험을 축적함으로써 단순 수주를 넘어 초대형 프로젝트의 설계, 시공, 프로젝트관리(PM) 등 전반을 주도할 역량을 확보하게 될 것이다.

(2) 지역 산업 생태계 전환을 위한 기반 인프라로서의 데이터센터 건설

현재 국내 데이터센터의 약 59%가 수도권에 집중되어 있으며, 이에 따라 전력공급의 한계가 우려되고 있다. 반면 일부 지방은 상대적으로 높은 에너지 자립도와 여유 전력을 보유하고 있어, 데이터센터 유치를 통해 새로운 산업 생태계 재편과 지역 활성화를 도모할 수 있는 전략적 기회가 존재한다.

정부는 AI 융합 건축물에 대한 규제 완화(예: 층고 제한 4.5m 완화, 복합 용도시설 허가 기준 간소화)를 포함한 규제 샌드박스를 도입할 예정이며, 이로 인해 데이터센터와 연구시설이 결합된 복합단지 개발이 촉진될 전망이다.

III. 시사점 및 결론

이러한 개발이 서울 및 수도권이 아닌 지방을 중심으로 추진될 경우, 고용 창출 및 세수 확대라는 경제적 효과도 기대된다. 예를 들어 춘천에 유치된 100MW급 데이터센터 3개소의 경우, 건설 기간 동안 약 4,400명의 고용을 유발하고, 운영 이후 연간 100억 원 규모의 지방세 수입이 발생할 것으로 추산된다.

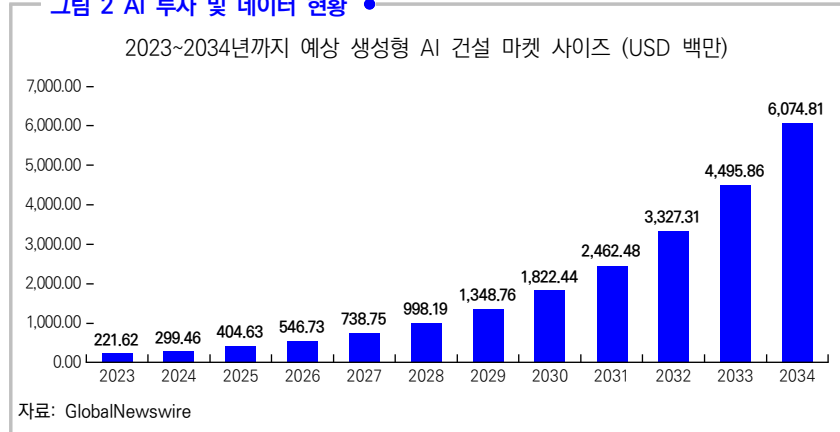
또한 AI 데이터센터 구축은 고속 통신 인프라(광통신망, 5G/6G 네트워크) 및 공공 네트워크 기반 시설과 병행되어야 하므로, 디지털 SOC 확충 측면에서도 중요한 전략적 의미를 갖는다. 이를 통해 지방에서도 AI 산업 시대에 필수적인 기반 인프라를 조성할 수 있는 방안으로 활용될 수 있다.

본 연구는 이재명 정부의 AI 클러스터 SOC화 정책을 중심으로, 건설산업이 하드웨어와 소프트웨어 양 측면에서 어떠한 진화를 도모할 수 있는지를 다각도로 검토하였다. AI 데이터센터는 단순한 기술 집적 설비가 아니라, 고도화된 융합기술이 요구되는 국가 전략 인프라로 간주되며, 이를 기획·설계·구축·운영할 수 있는 건설산업의 역할은 점점 더 핵심적 위치를 점하고 있다.

AI 데이터센터 구축은 대규모 건설 수요를 창출할 뿐만 아니라, 스마트 건설기술 및 생성형 AI 기반의 설계·시공 자동화 기술을 동반하는 복합 프로젝트로서 국내 건설산업의 고부가가치 전환을 견인할 수 있다. 특히, 모듈러 방식의 구조체 적용, 친환경 에너지 설비 도입, 복합적 리스크 대응 체계 구축은 전통적 건설산업의 한계를 극복하고, 지능형 인프라 산업으로의 구조적 전환을 가능케 하는 촉매제 역할을 수행한다.

구글 최고재무책임자(CFO)는 “AI 수요 증가에 따른 새로운 데이터센터 건설은 기술 및 건설 분야의 일자리 창출 효과를 동반한다”고 밝힌 바 있으며, 이는 AI 인프라 투자가 경기 부양 및 고용 확대 측면에서도 긍정적 효과를 가질 수 있음을 시사한다. 실제로 그림 2에서 볼 수 있듯, 북미 지역을 중심으로 생성형 AI 기반 건설기술의 시장성은 지속적으로 확대되고 있으며, 이는 단지 기술적 진보에 그치지 않고, 지속가능한 건설 방식에도 실질적 파급 효과를 미치고 있다. 생성형 AI는 친환경 설계 대안 제시, 친환경 건축자재 제안, 자원 활용의 최적화 등을 통해 ESG 기준을 만족시키는 동시에 유지관리 비용의 절감, 스마트 기술(BIM 등)과의 연계를 통한 리소스 관리 효율화에 기여할 수 있다.

그림 2 AI 투자 및 데이터 현황 •



한편, 이러한 발전은 수도권 중심의 인프라 구축에서 벗어나 지방 분산형 AI 생태계 조성이라는 정책적 방향과도 일치한다. 전력 및 토지 인프라가 상대적으로 우수한 지방 지역을 중심으로 데이터센터를 분산 구축하는 전략은 지역 건설산업의 재활성화와 산업 생태계 재편의 실질적 계기를 마련할 수 있다.

또한, AI 기반 자동화·예측·안전관리·협업 기술이 통합된 건설 인프라 전략은 단순한 시설 건설을 넘어서 대한민국이 글로벌 AI 인프라 경쟁에서 기술·운영·생산성 측면 모두에서 경쟁우위를 확보할 수 있는 기반이 될 것이다. 이는 국내 건설사들이 AI 인프라 시장에 효과적으로 진입하고, 친환경성과 공기단축이라는 이중 목표를 달성하는 구조적 대응 전략이 될 수 있다.

따라서 정부는 AI 클러스터와 연계된 디지털 건설 생태계 조성, 지역 균형 기반의 인프라 투자 확대, 스마트 건설기술 고도화, 관련 전문인력양성, 규제 혁신 등을 통합적으로 추진할 필요가 있으며, 이는 궁극적으로 ‘AI-건설 융합형 신산업 육성정책’으로 발전해야 할 것이다.

참고문헌

1. Xiao, D. (2019). Critical success factors for project management of data centers.
2. S&P Global (2024). Data Centers: Computing Risks And Opportunities For U.S. Real Estate.
3. 문화일보(2023) <https://news.nate.com/view/20231010n05123>
4. 이경태, & 김주형. (2025). 건설 계약의 생성형 AI 도입을 위한 검색증강생성 프레임워크 개발-대한민국 국가계약법을 기준으로. 대한건축학회 학술발표대회 논문집, 45(1), 602-605.
5. Generative AI In Construction Market Size, Share, and Trends 2024 to 2034

건설정책저널 | 새 정부의 건설정책 7대 세부 전략

공정 경제 실현

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



건설산업 공정 하도급거래 질서 확립 방안

- 지급보증 및 직접지급제도 실효성 강화 -

박승국 대한건설정책연구원 산업정책연구실 선임연구위원
(skpark@ricon.re.kr)

I. 서론

II. 하도급대금 지급보증 면제 실태

III. 하도급대금 직접지급 및 대금지급시스템의 문제점

IV. 하도급대금 지급 안정성 강화 방안

2

■ 국문요약 ■

본 고에서는 하도급대금 지급면제 요건 및 직접지급의 한계점에 대하여 분석하고 건설 하도급자의 보호를 위한 지급보증 면제제도 개선, 하도급대금 직접지급 개선, 하도급대금 압류금지 제도 도입 등을 통하여 합리적이고 실효성 있는 제도로 운용되기 위한 개선안을 제시하였다. 발주자-수급인-하수급인 3자간 직접지급 합의가 있음에도 불구하고 수급인에 대한 발주자와의 대금 지급에 대한 묵시적·명시적 위임을 근거로 수급인이 공사대금을 직접 지급함으로써 실제로는 지급보증 의무를 해태하는 사례가 발생하고 있다. 하도급대금의 직접지급은 수급인의 피압류채권의 존재 여부 및 하수급인의 직접지급 요청의 도달 일시의 선후 등에 따라 그 하도급대금 지급 여부가 결정된다. 하수급인의 경우 하도급대금의 수령에 있어서 불안정한 법적 지위에 놓이게 되며 수급인의 피압류채권에 대항하지 못하는 법적 효력의 한계가 존재한다. 따라서 3자 간 직접지급 합의사와 하도급대금 지급시스템을 활용하는 경우 하도급대금 지급보증 면제 사유에서 제외, 수급인이 지급해야 하는 하도급대금이 1회 이상 지연될 경우 및 수급인이 발주자로부터 받은 현금비율 미만으로 하도급대금을 지급한 경우를 하도급대금 직접지급 요건으로 추가, 하도급대금에 대한 압류 금지 등을 통한 하도급대금 안정성 확보가 필요하다.

주제어 : 공정거래, 하도급대금, 지급보증, 직접지급, 대금지급시스템

I. 서론

하도급거래는 분업에 의한 전문화, 효율화를 추구할 수 있는 장점 때문에 제조 및 건설분야의 거래 관계에서 매우 큰 비중을 차지하고 있는 형태이다. 특히 건설공사에서의 최종 목적물은 대부분 하도급거래를 바탕으로 생산되고 있으며 하도급거래는 국내 건설생산구조의 근간을 이루고 있을 정도로 건설 산업에 미치는 영향은 매우 크고 국민경제에서 큰 비중을 차지하고 있다.

수급인이 효율적인 건설생산 시스템을 갖추기 위해서는 적기에 우수한 품질의 목적물을 하수급인으로부터 인도받는 것이 필요하며 이러한 목적을 달성하기 위해서는 성실하게 시공한 하수급인에게 적기에 하도급대금을 지급하는 것은 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 현재 국내 건설공사 하도급대금의 지급과정에 있어서 수급인의 우월적 지위를 이용한 불공정한 거래 관행이 여전히 상존하고 있어 하도급대금의 원활한 지급이 이루어지고 있지 않는 실정이다.

본 고에서는 건설산업기본법과 하도급법 등에서 규정하고 있는 지급보증 면제요건 및 하도급대금 직접지급제도의 문제점에 대하여 분석하였으며, 건설 하도급자의 보호를 위한 지급보증 면제제도 개선, 하도급대금 직접지급 개선, 하도급대금 보호를 위한 압류금지 제도 도입 등을 통하여 합리적이고 실효성 있는 제도로 운용되기 위한 개선안을 제시하고자 한다.

II. 하도급대금 지급보증 면제 실태

1. 하도급대금 지급보증 면제가 하수급인에게 미치는 영향

건설공사 하도급대금의 지급보증은 수급인의 경영상황 악화에 따른 부도 또는 지급불능에 대비하여 하수급인의 하도급대금 채권을 보호하고 수급인의 우월적 지위에 의한 하도급대금의 불공정한 체불 행위를 방지하기 위해 운용되고 있는 제도이다. 그러나 그동안 시행되어온 하도급대금 지급보증과 관련된 제도는 하수급인에게 실질적인 하도급대금 지급에 대한 보증의 역할을 수행하지 못하고 있는 것으로 평가되어 온 바 여러 차례의 지급보증 면제요건에 대한 개선이 이루어져 왔다.

과거 지나치게 관대한 하도급대금 지급보증서 발급 면제 요건은 지급보증서 발급을 면제받은 수급인들의 빈번한 경영상태 악화와 부도로 인하여 하수급인들의 공사대금이 회수되지 못하는 경우를 발생시켰으며 관련된 자재업체

와 장비업체 등에게도 연쇄적으로 피해를 발생시켰다.

신용등급이 우수한 건설업체의 인력 및 비용의 부담을 줄이고자 하는 취지의 과거 지급보증 면제 규정은 경제위기시 대형 건설업체의 부도 사태로 인하여 건설업을 더욱 위기에 빠트리는 결과로 작용하여 왔다.¹⁾

지급보증 면제 대상 업체의 부도는 관련 하도급공사를 수행하는 전문건설업체의 경영악화 및 부도를 야기하는 결과를 초래하게 된다.²⁾

이러한 제도상의 문제점을 개선하기 위하여 국토교통부는 2014년 2월, 공정거래위원회는 2020년 4월 수급인의 신용평가가 일정기준(A 등급) 이상인 경우의 지급보증 면제 규정을 폐지한 바 있다. 당시, 우수한 신용등급에 의한 지급보증 면제 폐지에 따라 수급인에게 추가로 발생하는 지급보증 수수료인 비용은 109.5억 원이며 편익은 2,624억 원으로 비용 대비 편익 비율은 24로 분석된 바 있다.³⁾

2. 하도급대금 직불 3자 합의에 의한 편법적인 지급보증 의무 회피 사례

최근에는 3자 합의에 의한 하도급대금 직불을 이용하여 수급인의 편법적인 하도급대금 지급보증 의무 회피에 의해 하수급인 피해가 발생되고 있다.⁴⁾

직접지급 3자 합의가 있음에도 불구하고 수급인에 대한 발주자와의 대금 지급에 대한 묵시적·명시적 위임을 근거로 수급인이 공사대금을 직접 지급함으로써 실제로는 발주자가 직접 지급하지 않고 수급인의 지급보증 의무만을 면제받은 사례이다.

건설공사 하도급 계약시 하수급인이 하도급대금을 안정적으로 확보할 수 있도록 하도급대금 지급보증이 의무화되어 있으나, 수급인은 실질적으로 지급보증 면제 사유에 해당하지 아니함에도 하수급인들에게 지급보증을 하지 아니한 것이다.(공정거래위원회 심결사례, 2023년)

1) 하도급대금 지급보증 면제 대상 업체였던 고려개발의 워크아웃이 2011년 12월에 개시됨. 2011년도 우수한 신용등급으로 하도급대금 지급보증 면제 업체는 33개사였으며 이중 고려개발의 워크아웃이 개시된 바 있음.

박승국(2019), 하도급대금 지급보증 면제제도 개선방안, 대한건설정책연구원

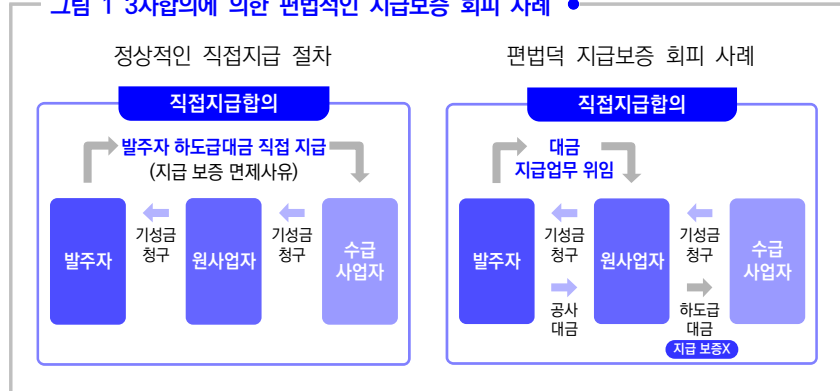
2) 건설업체의 2008년도 부도 현황은 2007년에 비하여 건설업체의 부도가 크게 증가함. 2008년 8월 말 건설업체 부도 수 255개, 2007년 8월 말 175개에 비해 46% 증가함. 부도업체 중 신용평가 A등급의 업체도 다수 포함됨

이종광, 박승국, 이보라(2009), 하도급대금 지급제도 개선방안, 대한건설정책연구원

3) 박승국(2019), 하도급대금 지급보증 면제제도 개선방안, 대한건설정책연구원

4) 건설위탁 시 수급인은 하수급인에게 공사대금의 지급보증을 하여야 하나, 발주자가 공사대금을 하수급인에게 지급하기로 직접지급 합의를 한 경우 수급인은 지급보증 의무가 면제됨(하도급법 시행령 제8조제1항)

그림 1 3자합의에 의한 편법적인 지급보증 회피 사례



최근 5년간 경영부실(부도, 폐업) 종합건설업체의 하도급지급보증 현황(KISCON, 전문협회 2024. 8.)을 살펴보면, 종합건설업체 539개사의 8,048개 하도급 계약 중 하도급대금 지급보증 미교부는 7,388건으로 약 91%이다. 지급보증 미교부 하도급 계약 중 3자간 직접지급 합의에 따른 지급보증 면제 사유가 약 80%이다. 이는 경영상태가 건실하지 못한 종합건설업체들이 3자 합의에 의한 직접지급시 지급보증이 면제되는 현행 제도의 허점을 편법적으로 활용하고 있다는 증거로 볼 수 있다.

III. 하도급대금 직접지급 및 대금지급 시스템의 문제점

1. 수급인의 피압류채권에 대항하지 못하는 법적 효력의 한계

국내의 하도급대금 직접지급제도는 하수급인의 발주자에 대한 직접지급 요청을 기반으로 하고 있다. 수급인이 보증서를 발급하지 않을 경우 하수급인의 요청에 의해 발주자가 대금을 직접 지급하여야 한다. 그러나 하수급인은 수급인과의 원만한 관계 유지 및 향후 수급인의 직·간접적인 압력 행사를 우려하여 수급인으로부터 하도급대금 지급보증서를 교부받지 못하여도 발주자에게 미교부 사실과 하도급대금의 직접지급을 요청하지 못하고 있다. 즉, 당초 직접지급 제도의 도입 목적과 달리 수급인의 하도급대금 지급보증 면제 사유가 부각되고 있는 상황이다.

또한, 발주자는 수급인에 대한 대금지급 의무의 범위 안에서 하도급대금 직접지급 의무를 부담한다. 따라서 수급인의 기업회생 결정 후에 직접지급을 청구한 경우나, 하도급대금에 상당하는 부분에 대해 미리 압류·가압류 등이

이루어져 피압류채권이 존속할 경우에는 발주자가 수급인에게 부담하는 하도급대금의 범위 안에서 타 채권자와의 순위를 고려하여 하도급대금의 지급 여부를 결정하게 된다. 즉 수급인의 피압류채권의 존재 여부 및 하수급인의 직접지급 요청의 도달 일시의 선후 등에 따라 그 하도급대금 지급 여부가 결정되게 되어 하수급인의 경우 하도급대금의 수령에 있어서 불안정한 법적 지위에 놓이게 된다.

표 1 미지급 하도급대금의 법적 대응과 관련된 판례

서울중앙지법 2010.7.7. 선고 2009가합37669 판결 A: 발주자, B: 수급인, C, D, E, F: 하수급인	
공사기간	1차: 2007.11.26~2008.8.15 2차: 2007.11. 26~2008.11.30
공사완공	2008. 12 말경, 미정산 하도급 대금 발생(30억/130억)
B의 회생절차 신청	2008.12.29
포괄적 금지명령	2008.12.31
B의 회생절차 결정	2009.1.22
하수급인의 법적 대응	• C: 2009.1.16(직접지급청구). D, E, F: 2009.3.12(직접지급청구) • 타 채권자: 2009.1.7~1.28일(가압류 등 신청 및 결정)
결 론	• C의 경우 기업회생결정 전 직접지급청구를 신청하였으므로, A로부터 미지급된 하도급대금의 지급 판결을 받음. • 하지만 A는 B에 대한 대금지급의무의 범위안에서 하도급대금 지급 의무를 부담하고, 하도급대금 직접지급 사유가 발생하기 전의 압류 또는 가압류는 유효하므로, A가 D, E, F에게 하도급대금을 지급하게 되면 타 채권자의 압류 또는 가압류와의 관계에서 이중변제로 인한 초과지급의 위험이 있으므로 하도급대금 지급 판결 기각. 이에 따라 일반 회생채권으로 변제받아야 함

2. 3자 합의에 의한 하도급대금 직접지급의 한계

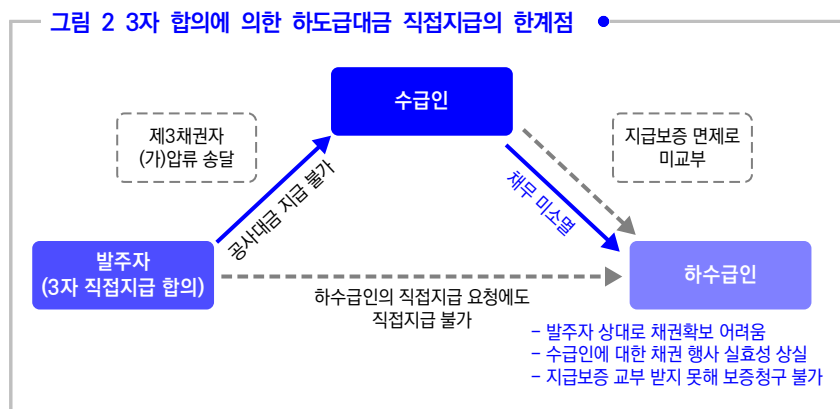
3자 합의에 의해 하도급대금을 직접지급하기로 약정한 상태에서도 하도급대금의 지급 안정성은 담보되지 못한다. 3자 합의 이후 수급인의 제3채권자가 수급인의 공사대금 채권을 (가)압류한 경우 하수급인은 하도급대금 채권은 담보되지 못하게 된다. 수급인의 제3채권자의 (가)압류 시점과 하수급인의 직접지급 요청 시점간에 경합을 다투어 채권의 우선 순위가 확정된다.

발주자-수급인-하수급인간에 하도급대금을 직접지급하기로 3자가 합의한 후 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 요청하여도 이미 수급인의 제3채권자가 수급인의 발주자에 대한 공사대금채권에 대해 압류나 가압류를 하는 경우가 많다. 발주자-수급인-하수급인 사이에 직접지급 합의서 체결에

도 불구하고, 공사대금 채권 (가)압류 이후 발생한 직접지급 청구에 대해서는 직접지급이 불가능하게 된다.(대법원 2013. 9.12. 선고 2011다6311 판결)

수급인의 제3채권자의 (가)압류 도달 시점을 이전에 하수급인 발주자에게 하도급대금 직접지급을 요청해야 직접지급 받을 수 있으며 발주자가 하수급인에게 직접 지급한 경우와 그렇지 못한 경우 발주자-수급인-하수급인간의 채무 소멸 관계는 다음과 같다.

- 발주자가 하수급인에게 직접 지급한 경우(건설법제35조제1항, 하도급법 제14조제1항 제2항)
 - 발주자의 수급인에 대한 채무(발주자 → 수급인): 대금지급채무 소멸⁵⁾
 - 수급인의 하수급인에 대한 채무(수급인 → 하수급인): 하도급대금지급 채무 소멸
- 발주자가 하수급인에게 직접 지급하지 못한 경우(제3채권자의 압류시 등)
 - 수급인의 하수급인에 대한 채무(수급인 → 하수급인): 하도급대금지급 채무 소멸하지 않음
 - 수급인의 하수급인에 대한 채무가 소멸하지 않으나, 수급인을 상대로 하도급대금에 대한 하수급인의 채권 확보가 어려워 짐



3자가 직접지급을 합의한 경우라도 수급인의 공사대금 채권에 (가)압류가 발생하게 되면 하수급인은 발주자를 상대로 직접지급 요청에 의한 하도급대

5) 하도급대금 직접지급의 요건이 성립한 때 발주자의 수급인에 대한 대금지급 채무는 그 범위 안에서 소멸한 것으로 본다(건설법 제35조제1항 후단 및 제3항, 하도급법 제14조제2항). 그 범위란 하수급인이 시공한 부분에 상당하는 금액을 말함. 따라서 발주자는 수급인에게 미리 지급한 하도급대금에 상당하는 금액을 공제한 후 직접 지급해야 함(하도급법 제14조제4항)

IV. 하도급대금 지급 안정성 강화 방안

금의 확보가 불가능하며, 이미 지급불능 또는 부도 상태에 처한 수급인에 대한 채권행사는 실효성이 상실되게 된다. 또한 수급인에게 3자 합의에 의한 직접지급 합의를 수급인의 지급보증이 면제되어 하도급대금 지급보증서도 교부받지 못한 상태로 보증기관에서 하도급대금을 청구할 수도 없는 상황에 처하게 된다.

3. 전자적 대금지급 시스템의 하도급대금 보호의 한계

수급인의 공사대금 채권 (가)압류 및 수급인의 회생·파산 등이 발생될 경우 발주자는 대금지급 시스템 계좌로 지급이 불가능하게 된다. 현재 운용되고 있는 대금지급 시스템별 문제점은 다음과 같다.

- 조달청 하도급지킴: 수급인 명의 계좌가 아닌 예치계좌를 개설하여 일부 개선하였으나 수급인의 제3채권자의 계좌 (가)압류 가능성이 존재하며 공사대금 채권 (가)압류시 발주자의 입금 불가
- 철도시설공단 체불e제로: 특수계좌인 e계정을 신설하여 건설사 계좌를 통하지 않고 하수급인 등에게 직접 지급함으로써 건설사 계좌 압류에도 임금 및 대금이 체불되지 않도록 일부 개선하였으나 수급인의 제3채권자의 계좌 (가)압류 가능성이 존재하며 공사대금 채권 (가)압류시 발주자의 입금 불가
- 상생협력재단의 상상결제시스템: 상생협력재단 명의의 계좌로 분리하여 개선 운용되고 있으나 수급인의 제3채권자의 계좌 (가)압류 가능성이 존재하며 공사대금 채권 (가)압류시 발주자의 입금 불가

1. 3자간 직접지급 합의시와 하도급대금 지급시스템을 활용하는 경우 하도급대금 지급보증 면제 사유에서 제외

3자 합의에 의한 직접지급시와 하도급대금 지급시스템을 활용하는 경우에 지급보증을 면제하는 이유는 발주자가 직접지급하거나 하도급대금 지급시스템을 통하여 하도급대금의 지급이 안전하게 지급됨을 전제로 하고 있는 것이다. 그러나 지급보증이 면제된 업체 중에도 유동성 악화로 인한 부도, 파산, 법정관리 등의 상태에 빠지게 되거나 수급인의 제3채권자의 (가)압류가 집행될 경우 발주자의 직접지급이 불가능해지며 마찬가지로 하도급대금 지급시스

템상에서의 하도급대금 지급도 중단된다.

지급보증이란 수급인의 여러 가지 유동성 부족을 겪게 되는 만일의 경우에 대하여 하수급인의 하도급대금의 안정성을 확보하는 마지막 수단에 해당된다. 따라서 수급인의 제3채권자의 (가)압류에 대한항력을 갖추지 못한 현행 3자 합의에의 한 직접지급과 하도급대금 지급시스템을 통하여 하도급대금이 지급되는 경우에 대하여 지급보증을 면제하고 있는 것은 타당하지 않으며 지급보증제도의 본래의 기능과 성격에 맞지 않는다고 할 수 있다. 하도급대금 지급보증 면제규정에서 삭제하는 것이 바람직하다.

2. 하도급대금 직접지급 요건 강화

수급인이 하도급대금을 지급하지 않는 것을 사유로 의무적인 직접지급이 이루어지기 위해서는 하도급대금 지급의 지체가 2회 이상 있어야 비로소 발주자는 하도급대금을 직접지급할 의무를 부담하게 된다.(건설법 제35조제2항제3호, 하도급법 제14조제1항제3호)

하수급인이 2회 이상 하도급대금을 지급받지 못하여 발주자에게 직접지급을 청구시, 이미 수급인의 제3채권자가 하도급대금 채권에 대해 압류나 가압류가 이루어진 경우가 대부분으로 하수급인은 발주자로부터 직접지급 받지 못하게 된다.⁶⁾ 따라서 수급인이 지급해야 하는 하도급대금이 지연될 경우 하수급인의 위탁업무에 지장을 줄 수 있으므로 1회의 경우라도 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 요청할 수 있도록 개정이 필요하다(건설법 제35조제2항제3호, 하도급법 제14조 제1항 제3호 개정)

하도급법 제13조제4항에서는 원사업자가 수급사업자에게 하도급대금을 지급할 때에는 원사업자가 발주자로부터 해당 제조 등의 위탁과 관련하여 받은 현금비율 미만으로 지급하지 못하도록 규정하고 있다.

하도급대금을 어음으로 지급받은 하수급인은 어음의 만기일까지 보유하고 있다가 환가할 정도의 여유가 없는 경우가 많으며 높은 이자율로 할인해야 한다. 더욱이 할인조차 되지 않는 어음의 경우 만기까지 보유했다라도 수급인이 변제하지 못하는 경우도 발생하며 하도급대금을 대물로 지급받은 때에

6) 하도급법에는 직접 지급사유 발생 전 이루어진 강제집행 또는 보전집행의 효력을 배제하는 규정이 없으므로 하도급대금의 직접 지급사유가 발생하기 전에 원사업자의 제3채권자가 원사업자의 발주자에 대한 채권에 대하여 압류 또는 가압류 등으로 채권의 집행 보전이 된 경우에는 그 이후에 발생한 하도급 공사대금의 직접 지급사유에도 불구하고 그 집행 보전된 채권은 소멸하지 아니함(대법원 2014. 11. 13. 선고 2009다67351 판결 참조)

는 현금화가 더욱 어렵게 된다.

따라서 수급인이 발주자로부터 받은 현금비율 미만으로 하도급대금을 지급한 경우를 하도급대금 직접지급 요건으로 추가하는 것이 필요하다.

3. 하도급대금의 압류금지를 통한 하도급대금 안정성 확보

하수급인이 하도급대금 직접지급을 요청할 정도로 수급인이 하도급대금을 지급하기 어려운 상황이면 수급인의 공사대금 채권에 대해 수급인의 제3채권자가 압류 등의 조치를 하는 상황이 빈번히 발생한다.

하도급대금의 압류금지는 하수급인의 보호뿐만 아니라 발주자의 이익에도 부합한다. 하수급인의 자재·비용·노력에 의해 완성된 완성품에 대한 궁극적인 이익은 발주자(도급인)가 보유하게 된다.

발주자도 자신의 공사에 기여한 하수급인에게 변제하는 것이 수급인의 압류 채권자에게 변제하는 것 보다 원활한 공사를 담보하기 때문에 하수급인에게 먼저 변제하려는 경향이 뚜렷하다.

하도급법상 직접지급 제도의 취지가 영세한 하수급인의 보호라는 정책적 목적에 비추어 볼 때, 하수급인이 실질적으로 재료와 노무를 제공해 완성한 공사 결과물에 대해 하수급인에게 대금이 우선적으로 지급되어야 한다.

따라서 발주자가 수급인에게 지급하여야 하는 공사대금 중 하수급인의 하도급금액에 대해서는 압류가 금지되도록 하는 것이 필요하다.

참고문헌

1. 김지훈(2013), 하도급대금 지급보증 개선방안 관련 법제 분석, 한국법제연구원
2. 박수곤(2004), 프랑스에서의 하도급법에 대한 개관, 민사법학 제25호, 한국민사법학회
3. 박승국(2019), 하도급대금 지급보증 면제제도 개선방안, 대한건설정책연구원
4. 이종광, 박승국, 이보라(2009), 하도급대금 지급제도 개선방안, 대한건설정책연구원
5. 전문건설협회(2023), 전문건설업 실태조사 보고서

경제 외교 기여

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



중소건설업의 국제개발협력사업 진출 지원 방안

김태준 대한건설정책연구원 신성장전략연구실장
(tjkim@ricon.re.kr)

- I. “Aid to End Aid”를 실현한 대한민국
- II. 해외건설시장에서 작아지는 중소/전문건설업
- III. 중소/전문건설업체에게 쉽지 않은 ODA시장
- IV. 중소/전문건설 지원을 위한 대외원조제도 개선방안
- V. 결론

3

■ 국문요약 ■

한국은 전 세계에서 대외원조의 가장 성공적인 사례로 꼽는 나라이다. 127억의 원조를 받은 나라가 이제는 연간 39억 달러를 원조하고 있다. 그리고 이제는 증가하는 대외원조를 외교적 성과뿐 아니라 경제적 성과 창출의 기회로도 활용해야 한다. 최근 해외건설시장은 300억불 이상을 수주하며 점차 상승하고 있으나 중소 및 전문건설업체의 해외진출은 요원한 상태이다. ODA 시장은 해외진출 역량이 부족한 업체에 교두보 역할을 수행하기에 적합한 분야이다. 그러나 현재의 대외원조 제도는 중소기업체를 지원하고 있지만 제조업에 치우쳐 있어 건설업에서 활용하기에는 어려운 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 유상원조 분야에서는 소액차관의 적격 중소기업체 기준을 건설업이 포함될 수 있도록 완화하고 사업규모를 키워야 한다. 또한 무상원조 분야에서는 현지입찰 제도를 개선하여 중소기업의 진출과 전문건설업의 동반진출에 가점을 주도록 해야한다. 한국의 건설산업은 압축성장의 경험을 내재한 산업이다. 중소 및 전문건설업의 해외시장 진출이 활성화되면 도움이 필요한 개도국의 인프라 구축에 기여할 뿐 아니라 건설산업이 한국의 또 다른 대표 수출상품이 될 수 있을 것이다.

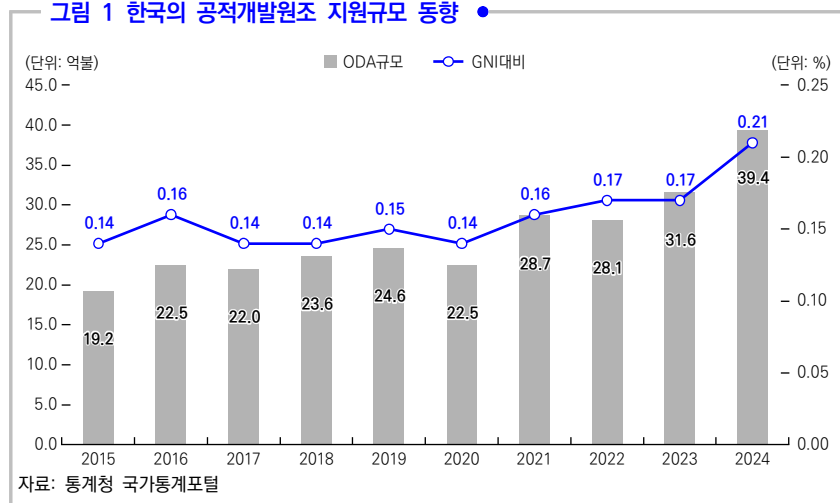
주제어 : 국제개발협력, 대외원조, 해외건설시장, 중소기업, 전문건설업

I. “Aid to End Aid”를 실현한 대한민국

1961년, 미국의 케네디 대통령은 의회에서 대외원조의 목표는 개발도상국이 자립적 성장(self-sustained growth) 단계에 도달하여 더 이상 외부 지원이 필요하지 않게 만드는 것이라 발언했다. 소위 'Aid to End Aid'(원조를 끝내기 위한 원조) 기조이다. 한국은 이를 증명한 가장 대표적인 국가이다. 1945년 광복 이후(특히 한국전쟁 이후 재건 사업) 1995년까지 127억 달러의 원조를 받은 나라였으나 2024년 기준 연간 39억 달러를 원조하고 있다.

이재명 대통령의 외교·통상 공약은 ‘세계질서 변화에 실용적으로 대처하는 외교안보 강국’이다. 그리고 세부적인 이행방안 중 하나로 ‘국제사회에의 공헌과 국력에 걸맞은 외교 추진’을 들었다. 외교영역 다변화와 국제사회 공헌을 이행하기 위해 공적개발원조의 규모는 앞으로 더욱 증가할 것으로 전망된다.

그림 1 한국의 공적개발원조 지원규모 동향



그러나 국민의 소중한 세금으로 운용되는 대외원조를 외교적 차원에서만 활용하는 것은 단편적인 접근이다. 물론 원조는 수혜국의 수요를 최우선시해야 하지만, 공여국에서 확보가능한 다차원적인 이익을 고려하지 않는 것은 현실적이지 못하다.

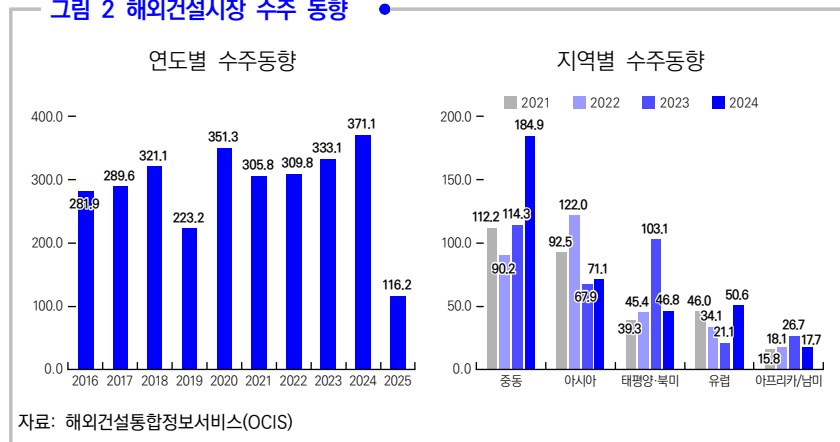
한국의 대외원조는 아시아(57.2%)가 많은 비중을 차지하고 있다. 그리고 아시아는 한국 해외건설시장에서 큰 비중을 차지하고 있는 지역이다. 즉 외교적 성과와 경제적 성과를 동시에 달성할 수 있는 지역으로 볼 수 있다. 따라서 개도국 지원과 해외건설시장 역량확보를 동시에 하는 것도 가능하다.

II. 해외건설시장에서 작아지는 중소기업/전문건설업

2010년 중반 세일쇼크 이후 한국의 해외건설 수주는 600억 달러 대에서 300억 달러 이하로 급감하였다. 그러나 2020년 이후 국제유가가 상승하기 시작하면서 300억 달러를 회복하였고 2024년은 371억 달러로 최근 2016년 이후 가장 높은 수주 실적을 이루었다.

지역별로 봤을 때는 중동지역이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 아시아 시장은 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있다. 또한 최근 해외직접투자가 증가하면서 북미시장의 수주도 증가하는 추세이다.

그림 2 해외건설시장 수주 동향



그러나 이러한 해외건설 수주 실적 호전에도 중소기업과 전문건설업의 해외진출은 요원한 상태이다. 중소기업의 해외진출 실적은 2024년 19억불로 전체 해외진출 실적의 5.1%에 불과하다. 2010년대 초반 40억불을 상회하는 진출실적을 기록했던 것과 비교하면 절반 수준으로 하락하였다.

전문건설업의 해외진출도 마찬가지다. 2024년 전문건설업종의 해외진출 실적은 18억으로 전체 수주액의 4.5%에 불과하다. 최근 10년간 전문건설업의 해외진출 비중은 5%를 넘기 어려웠다. 더욱 문제인 것은 해외진출을 하는 기업들의 감소이다. 세일쇼크 이후 해외진출 업체는 전반적으로 감소하고 있으며, 전문건설업은 더욱 큰 폭으로 감소하고 있다. 해외진출 업체 수는 최근 10년간 17.4%감소하였는데, 전문건설업은 31.4% 감소하였다. 해외진출 업체 수 내 비중(전문건설 해외진출업체 수/전체 해외진출업체 수)도 2018년 34.9% 이후 하락하여 2024년 기준으로 27.3%에 불과하다. 이러한 추세라면 해외진출 역량을 갖춘 전문건설업체는 더욱 감소할 전망이다.

그림 3 중소기업 해외건설시장 수주 및 비중 동향

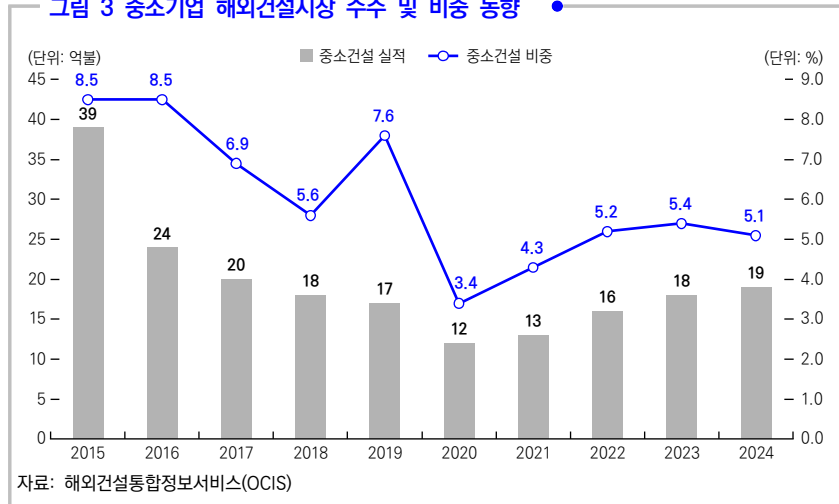
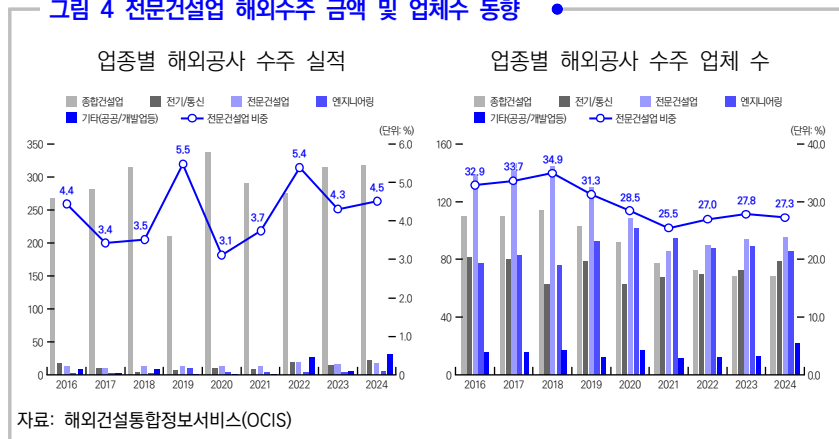


그림 4 전문건설업 해외수주 금액 및 업체수 동향



해외 건설시장에서 중소 및 전문건설업체들의 진출이 활발해야 하는 이유는 크게 두 가지로 들 수 있다. 먼저 수익의 극대화다. 해외진출 시 종합 원도급사만 진출할 경우, 국내로 유입되는 수익은 원도급사의 마진이 한계이다. 그러나 국내의 협력업체가 동반 진출할 경우, 협력업체의 마진까지 수익으로 유입할 수 있다. 또한 대기업이 진출하는 시장과 중소/중견업체가 진출하는 시장이 다르기 때문에 더 많은 해외진출 기회를 확보할 수 있다. 특히 지금과 같은 고환율 시대에서는 수출효과가 더욱 높아진다.

다음으로 해외진출 역량의 강화를 위한 시너지 창출이다. 일반적으로 해외 시장 진출은 외국비용(Cost of Foreignness) 발생하게 된다. 이는 본국과

III. 중소/전문건설 업체에게 쉽지 않은 ODA시장

진출국의 환경 차이로 인해 발생하는 추가적인 비용을 뜻한다. 이러한 외국 비용은 해외진출 기간이 길수록, 현지화 전략을 취할수록 낮아진다. 대형 프로젝트 수보다 중소형 프로젝트의 수가 더 많으므로 해외진출 기회도 수 자체는 오히려 중견/중소업체들이 더 많다. 이러한 업체들이 선도적으로 진출해 있다면 후에 대기업들이 진출할 경우 외국비용을 감소하는 노하우를 공유할 수 있기 때문에 대기업과 중소기업의 상호보완적인 시너지 창출이 가능하다.

중소/전문건설업이 해외 건설시장에 진출하는 데 있어 ODA시장은 매력적인 대안 중 하나로 볼 수 있다. 중소 및 전문건설업은 대형 종합건설사에 비해 견적이나 계약 관리와 같은 간접활동에 대한 역량이 상대적으로 부족하다. 공공 및 정부기관이 지원이 가능한 대외원조 시장은 큰 수익을 기대하기는 어려우나, 진출 초기에 교두보 전략으로의 장점을 지니고 있다.

따라서 특정 공종이나 특정 지역에 대한 틈새시장 전략을 통한 시장 다각화 전략의 도구로서 ODA 시장은 중소 및 전문건설업체에 다양한 기회를 제공할 수 있다.

한국의 ODA를 주도하는 양대기관인 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)과 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency) 역시 이러한 점을 인식하고 중소기업 지원정책을 실시하고 있다.

유상원조를 주도하는 대외경제협력기금에서는 소액차관 제도를 운영하고 있는데, 700만 달러 이하의 사업에 대해 우리나라 중소기업에 한해 지원가능하도록 하고 있다. 이외에도 차관조건 우대제도를 통해 무이자 또는 저리에 자금을 지원하여 해외수주를 지원하고 있다.

무상원조를 주도하는 한국국제협력단은 조달청과 연계하여 중소기업의 해외 조달시장 진출을 지원하고 있으며, 글로벌 ODA 기업진출 센터를 통해 ODA 발주 정보제공, 컨설팅 및 해외시장 판로 개척 등을 지원하고 있다.

다만 이러한 사례들이 아직은 제조업 중심으로 구성되어 있어 전문건설업의 참여는 어려운 상황이다. 먼저 유상원조의 대표적인 지원제도인 소액차관 제도를 지원하기 위해서는 ①중소기업기본법 제2조에 의한 중소기업, ②동종기자재 또는 관련 기술에 대해 국내·외 납품실적 2건 이상 그리고 ③외감기업 또는 자산총액 50억 이상을 요구하고 있다. 건설업은 세 번째 조건이 문제

IV. 중소/전문건설 지원을 위한 대외원조제도 개선방안

가 된다. 외감기업은 전체 건설업의 2% 수준이며, 제조업에 비해 자본금이 많이 필요하지 않은 업종으로 자산총액 50억 이상을 지닌 업체 또한 매우 적다. 심지어 외감기업 중에서도 자산이 50억 미만인 기업이 있을 정도다. 또한 소액차관 규모인 700만 달러도 공사비용으로는 다소 부족해 자재 구매 등에 활용이 주를 이루고 있다.

무상원조 분야 역시 마찬가지다. 한국국제협력단이 개도국에 물품 조달 및 계약 시 적용하는 「대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정 시행세칙」에 따르면 무상원조 중 물품 구매의 경우 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 등에 따라 조달 물자 선정시 중소기업 제품 우선 선정과 제한 경쟁입찰에 따른 계약도 체결할 수 있다. 이러한 직접적인 지원 이외에도 글로벌 ODA 기업 진출센터에서 지원하는 업종에서 일부 엔지니어링 사업을 제외하면 건설업에 대한 지원은 미흡한 상황이다.

다른 국가들의 대외원조 정책을 보면 건설업에도 활발하게 지원하고 있는 것을 알 수 있다. 미국의 USAID 계약에서는 미국중소기업청과 연계하여 제조업 분야에서 700만 달러, 타 분야에서는 450만 달러까지 독점계약을 받을 수 있다. 일본은 2010년부터 패키지형 인프라 수출 전략을 수립하고 ODA 차관 프로젝트를 통해 자국 기업의 해외진출을 지원하고 있으며, 이 과정에서 중소기업들의 참여기회를 확대하고 있다. 한국의 대외원조 정책 역시 제조업뿐 아니라 건설 분야에서 중소 및 전문건설 진출을 활성화해야 한다.

먼저 대외경제협력기금의 소액차관 사업의 참가 자격기준을 낮추고 차관 사업의 규모를 확대해야 한다. 현재의 적격 중소기업 기준은 건설업은 물론 제조업에서도 높다는 의견이 일부 있다. 따라서 외감기업이라는 자격요건을 제외하고 자산총액 50억 이상 또는 매출액 50억 이상으로 완화해야 한다. 또한 소액차관 규모를 확대해야 한다. 700만 달러에서 최소 1,000만 달러로 확대를 해야 소규모 공사를 진행할 수 있으며, 향후 성과를 보고 2,000만 달러까지의 확대도 고려해야 한다.

무상원조의 연구 건설업이 가장 크게 영향을 받을 수 있는 규정으로 국제협력단의 내규인 「현지입찰 시공자 선정 적격심사지침」의 개정이 필요하다. 협력단의 사업은 본부에서 진행하는 국내/국제입찰과 현지 사무소에서 진행하는 현지 입찰로 구분할 수 있다. 이중 해외사무소에서 현지입찰 중 시설공

사 계약에 이 지침이 적용된다. 지침에 따르면 공사금액 별로 평가기준이 달라지게 되는데 공사의 규모가 커질수록 다양한 평가기준이 적용되고 입찰가격에 대한 비중이 낮아지게 된다.

또한 신인도 평가 기준에 중소기업에 대한 가점이 부재한 상황이기 때문에 100억 이상의 공사는 규모가 큰 건설업체일수록 더 유리해지는 특성을 지니게 된다. 100억 이상의 공사는 차치하더라도 소규모 공사일수록 가격만 평가하는 것은 중소기업이 아닌 입찰가로 결정되는 구조의 문제점을 지니고 있다.

표 1 현지입찰 시공사 선정 적격심사지침 중 적격심사 세부평가 기준

(단위: 개수)

평가기준		3억 미만	3억이상 ~10억미만	10억이상 ~50억미만	50억이상~ 100억미만	100억 이상
수 행 능 력	시공경험	5점	10점	15점	15점	12점
	기술능력					12점
	시공평가결과					2점
	경영상태	5점	10점	15점	15점	14점
	수행능력 소계	10점	20점	30점	30점	40점
	신인도(가점)	+4점	+4점	+4점	+0.9점	+1.2점
입찰가격 평가		90점	80점	70점	50점	30점
적 정 성	자재/인력 조달가격 적정성				10점	16점
	하도급 적정성				10점	14점
합계		100점	100점	100점	100점	100점

따라서 중소건설업체 및 전문건설업체의 진출을 지원하기 위해서는 현지 입찰의 적격심사 기준의 개정이 필요하다. 구체적으로는 신인도 가점 기준에 중소기업에 대한 가점을 주는 방안과 하도급 적정성 평가에 중소 또는 전문 건설업체의 최초 동반진출을 할 경우에 가점을 부과하는 방안을 고려해야 한다. 또한 글로벌 ODA 기업진출센터에서 지원하는 서비스에서도 건설업을 위한 지원프로그램의 확대도 필요하다.

V. 결론

한국의 건설산업은 단기간에 압축된 성장을 대표하는 산업 중 하나이다. 한국전쟁 이후 국토를 재건하였고, 70~80년대 외화 수입의 선봉장이었으며, 이제는 세계에서 가장 편리하고 똑똑한 인프라를 구축함에 따라 국민의 평안

한 삶과 타 산업의 발전에 기여하였다.

서두에 한국은 ‘원조를 중단하기 위한 원조’의 가장 성공적인 사례라고 언급하였듯이 한국의 건설산업은 국내뿐 아니라 오히려 해외에서도 많은 가능성을 가지고 있다. 압축된 경험은 다양한 개도국의 상황에 맞는 인프라의 구축에 기여할 수 있다. 최근 다시 높아지고 있는 해외건설시장의 지속적인 확대를 위해서는 중소기업체와 전문업체의 해외역량 확보가 병행되어야 한다. 이를 위해 국제개발협력사업에 중소/전문 건설업체들이 활발하게 진출한다면 도움이 필요한 개도국의 인프라 구축은 물론이고 건설산업이 한국의 또 다른 대표 수출상품이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. Kei Endo & Nikolay Murashkin (2022). "Japan's infrastructure export and development cooperation: the role of ODA loan projects in the 2010s", Australian Journal of International Affairs, 77(2).
2. 대외경제협력기금 홈페이지(edcfkorea.go.kr)
3. 미국 중소기업청(US Small Business Administration) 홈페이지(sba.gov)
4. 통계청, 국가통계포털(kosis.kr)
5. 한국국제개발협력단 홈페이지(koica.go.kr)
6. 해외건설통합정보서비스 홈페이지(ocis.go.kr)

국민 생활안전 및 재난 대응 강화

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



건설공사 전 과정의 안전대책 강화 : 건설안전특별법(안)의 평가와 개선

홍성호 대한건설정책연구원 신성장전략연구실 선임연구위원
(hsh2023@ricon.re.kr)

- I. 들어가는 말
- II. 건설안전특별법(안)의 주요 내용
- III. 건설안전특별법과 타 법령의 차이
- IV. 건설안전특별법의 문제점
- V. 건설안전특별법의 향후 추진방향
- VI. 맺음말

4

■ 국문요약 ■

이재명 정부는 “건설공사의 발주·설계·시공·감리 등 전 과정에서의 안전대책 강화”를 공약으로 제시하였다. 즉, 공사 발주부터 준공에 이르기까지 참여하는 주체별 안전책임, 사전 예방 체계, 강력한 제재 규정을 법률로 명문화하겠다는 것이다. 이는 2021년 발주자, 설계자, 시공자, 감리자 각 주체에게 책임과 의무를 단계별로 명시한 「건설안전특별법(안)」과 일맥상통하다. 실제로 2025년 6월 27일 더불어민주당 소속 국회의원 11인(문진석 의원 대표발의)이 「건설안전특별법」을 발의하였다. 본고는 「건설안전특별법」의 주요 내용과 한계, 그리고 건설업에 미칠 영향을 종합적으로 살펴본 결과, 「건설안전특별법」은 건설업 특유의 위험 구조를 개선하기 위한 입법이나, 중복 규제와 과잉처벌 논란, 현장 실행의 어려움 등으로 인해 제정이 불필요함을 확인할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 입법이 추진된다면, 그 과정에서 쟁점을 면밀히 검토하여 처벌 기준의 합리화와 책임 경계의 명확화 등 조문 개정이 필요하다고 할 것이다.

주제어 : 건설공사 참여주체별 안전책임 및 역할, 안전규제 강화, 건설안전특별법

I. 들어가는 말

건설업은 산업재해 사망자의 절반가량을 차지할 정도로 사고 비중이 높다. 2024년 산업재해 사망자 589명 중 276명이 건설업에서 발생하여 전체의 약 47%에 달했다. 이러한 현실은 아직까지 건설업의 안전관리가 미흡함을 보여 준다. 이에 이재명 정부는 건설공사의 발주·설계·시공·감리 등 전 과정에서 안전대책 강화를 공약으로 제시하였다. 즉, 공사 발주부터 준공에 이르기까지 참여하는 주체별 안전책임, 사전 예방 체계, 강력한 제재 규정을 법률로 명문화하겠다는 것이다. 이는 2021년 발주자, 설계자, 시공사, 감리자 각 주체에게 책임과 의무를 단계별로 명시한 「건설안전특별법(안)」과 일맥상통하다. 이에 따라 이재명정부 출범 시 해당 공약을 근거로 「건설안전특별법」의 제정이 재추진될 것으로 예상되었으며, 실제로 2025년 6월 27일 더불어민주당 소속 국회의원 11인(문진석 의원 대표발의)이 「건설안전특별법」을 발의하였다. 따라서 본고는 「건설안전특별법」의 주요 내용과 한계, 그리고 건설업에 미칠 영향을 종합적으로 살펴보고자 한다.

II. 건설안전 특별법(안)의 주요 내용

건설현장은 다단계 하도급 구조와 다양한 참여자(발주자, 원도급사, 하도급사, 설계·감리 등)가 얹혀 있어, 실질적 권한을 가진 발주자나 원청이 책임을 회피하고 위험이 현장 최말단(하청업체)에 집중되는 구조적인 문제가 있다. 이에 「건설안전특별법」은 구조적 문제를 해결하고, 권한에 상응하는 안전책임과 의무를 각 주체에 명확히 부여하기 위해 제안되었다.

1. 주체별 책임과 의무

건설공사의 발주자, 설계자, 시공사(원도급사)와 감리자뿐만 아니라 하도급 시공사, 현장 노동자, 인·허가기관(지자체)까지 각자의 역할에 맞는 안전관리 책임과 의무를 부여하고 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 발주자

건설공사의 발주자는 설계자·시공사·감리자가 안전을 최우선으로 업무를 수행할 수 있도록 적정 공사기간과 비용을 제공할 의무가 있다. 아울러 계약 체결 전에 설계자·시공사의 안전관리 역량을 사전에 평가해야 하며, 필요 시

안전자문사를 선임하여 안전관리 의무 이행에 관한 자문을 받을 수 있다(민간공사의 경우 인·허가권자인 지자체장이 해당 공사의 기간과 비용의 적정성을 검토하도록 하는 규정도 포함됨).

(2) 시공자

건설공사의 시공자는 착공 전에 설계도서가 안전한 작업환경 하에 실행 가능한지 검토해야 한다. 이 검토에는 공사기간과 비용의 적정성, 가설구조물·안전시설물 계획 등이 포함된다. 시공 단계에서는 작업 현장에 안전난간, 추락방지망 등 필요한 안전시설물을 설치하여 안전조치를 직접 이행해야 한다. 또한 원도급사가 하도급을 줄 때에도 하수급인의 안전관리 능력을 사전에 확인하고 요구사항을 반영하도록 의무화하였다.

(3) 하도급 시공자(협력업체)

하수급인은 작업 수행 중 공사 기간이나 비용이 안전한 작업환경에 부적절하다고 판단되면, 원도급사인 시공자에게 공기 연장이나 예산 증액을 요청할 수 있는 권리가 부여된다. 이를 통해 무리한 공기 단축으로 인한 안전위험에 대처하도록 하였다.

(4) 감리자

감리자는 공사감독자로서 안전 확보를 위해 설계 변경이 필요하다고 판단되면 발주자나 시공자에게 설계도서 변경을 요청할 수 있다. 또한 시공자가 설계도와 안전관리계획상의 안전조치를 제대로 이행하는지 확인하고, 사고 우려 시 공사 전부 또는 일부 중지 명령을 내릴 권한도 부여된다. 이를 통해 감리자가 현장에서 실질적 안전관리 역할을 수행하도록 하였다.

(5) 건설현장 노동자(건설종사자)

건설현장의 작업자 역시 안전의무가 부여된다. 근로자는 정당한 안전교육을 성실히 이수해야 하고, 음주 상태로 작업해서는 안 되며, 시공자가 수립한 현장의 안전규칙을 준수해야 한다. 만약 근로자가 자기 의무를 소홀히 해 사고가 발생한 경우에는 과실 비율에 따라 산재 보험급여나 공제금을 감액당할 수 있도록 하였다. 이는 노동자들도 안전수칙 준수에 책임이 있음을 명확히 한 것이다.

2. 사전 예방 체계

건설공사 참여 주체의 안전책임과 의무 이외에 안전자문사 선임, 공사 중지 명령 권한 부여, 재해보험 의무화 등 예방적 장치가 포함되어 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

(1) 안전자문사 선임

발주자는 안전자문사를 선임하여 안전관리 의무를 준수하도록 도움을 받을 수 있다. 안전자문사는 발주자가 안전에 대한 사항을 인지하고, 관련 내용을 착공 전에 인허가권자에게 제출하도록 하여 안전관리 책임을 명확히 하는 것을 주요 업무로 한다.

(2) 공사중지

감리자는 시공자가 설계도서, 안전관리계획서 등에 명기된 안전규정을 준수하는지 확인하고 사고가 우려되는 경우 공사를 중지토록 해야 한다. 시공자가 공사 중지 명령을 준수하지 않는 경우 발주청이나 인허가기관에 신고해야 한다.

(3) 건설종사자 재해보상보험

건설현장 종사자의 재해보상을 위해 건설사업자에게 재해보험 가입 의무를 부과하고, 발주자에게도 보험료 일부 부담을 규정하고 있다. 또한, 건설사업자의 사고 이력에 따라 보험료를 차등 적용하여 안전관리를 강화하는 내용을 담고 있다.

3. 처벌 및 제재

건설공사에서 안전관리 의무 소홀로 사망재해가 발생한 경우, 해당 건설사업자·건설엔지니어링사업자·건축사(회사)에 대해 최대 1년 이하의 영업정지 또는 해당 기업 연매출액의 3% 이하에 해당하는 과징금을 부과할 수 있다. 또한 발주자·설계자·시공자·감리자등이 안전관리 의무를 위반하여 사망사고를 야기한 경우에는 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하도록 하는 형사처벌 조항이 마련되어 있다. 즉, 모든 책임 주체가 안전의무 위반에 따른 형사책임을 질 수 있도록 명시하였다.

III. 건설안전특별법과 타 법령의 차이

「건설안전특별법」이 제정되면, 기존의 「중대재해처벌법」, 「산업안전보건법」, 「건설기술진흥법」과 함께 건설현장의 안전을 규율하는 주요 법령이 된다. 각 법의 취지와 적용대상, 책임주체, 처벌체계 등에서 차이점을 살펴보면 다음과 같다.

1. 입법 목적과 성격

관련 법령 모두 산업재해 예방을 목표로 하지만 접근 방식에 차이가 있다. 「산업안전보건법」은 사업주에게 개별 사업장에서 지켜야 할 세부 안전조치 의무를 규정하고 정부(고용노동부)가 감독하는 산업안전의 기본법이다. 「중대재해처벌법」은 사업주나 경영책임자가 전사적인 안전보건 관리체계 구축·관리 의무를 지고, 이를 소홀히 한 상태에서 중대재해(사망 등)가 발생하면 경영자를 강하게 형사처벌하는 데 중점을 둔 특별법이다. 이에 반해 「건설안전특별법」은 건설산업 분야에 특화되어, 발주에서 시공 전 과정을 포괄하는 사전 예방적 안전관리 체계를 만들도록 한다. 즉, 기존 법들이 주로 사업주(경영자)의 책임을 다루는 것과 달리, 건설안전특별법은 모든 참여 주체의 역할을 규정함으로써 협업체계 속 안전관리를 추구한다는 점에서 차별성이 있다.

2. 적용 대상과 범위

「산업안전보건법」은 제조업, 서비스업 등 전 산업 분야의 사업장에 적용되며 건설업도 당연 포함된다. 「중대재해처벌법」은 상시 근로자 5인 이상 기업을 대상으로 하여, 건설업을 포함한 산업 전반에서 사망사고 등 중대재해 발생 시 기업 단위로 적용된다. 반면 「건설안전특별법」은 건설공사 현장만을 대상으로 하는 부문별 특별법으로, 적용 범위는 「건설산업기본법」에서 정의하는 건설공사의 영역에 국한된다. 다만 건설공사의 범위에 대해서는 앞서 언급한 대로 법령 간 정의 차이가 존재할 수 있어, 향후 시행 시 전기·통신공사 등의 포함 여부 등에 유의해야 한다. 보호대상 면에서 보면, 「산업안전보건법」은 사업장 내 근로자(하청 노동자 포함)의 안전을 규율하고, 「중대재해처벌법」은 이에 더해 노무제공자 등까지 포괄한다. 「건설안전특별법」은 건설 현장 종사자뿐 아니라 일반 시민의 안전(예: 건축물 붕괴로 인한 제3자 피해 예방)도 고려하고 있다고 할 수 있다.

3. 책임 주체와 의무

「산업안전보건법」에서는 사업주(회사)가 주요 의무주체이며, 일부 도급인의 책임조항이 있으나 기본적으로 고용관계 중심으로 규율된다. 이에 비해 「중대재해처벌법」은 사업주 및 경영책임자(예: 대표이사)를 의무주체로 명시하여, 경영층이 안전보건 확보의무(인력·예산 확보, 위험요인 점검 등)를 이행해야 한다고 규정한다. 한편 「건설안전특별법」은 발주자, 설계자, 감리자, 시공사 등 다양한 주체별로 구체적인 안전관리 의무를 부여하는 것이 특징이다. 예컨대 발주자가 공사비·공기를 적절히 책정하고, 설계자는 안전시설을 고려한 설계를 하며, 시공사는 안전시설 설치와 하도급 관리 등을 해야 하는 등 책임이 분산·세분화된다. 이처럼 「건설안전특별법」은 프로젝트 단계별 역할자들에게 각자의 영역에서 사고 예방조치를 취하도록 법적 의무를 짊어준다는 점에서, 경영자 책임 강화 중심의 「중대재해처벌법」과 대비된다.

4. 처벌 및 제재

「산업안전보건법」의 처벌은 주로 사업주나 관리감독자 등이 안전조치 의무를 위반하여 사고가 발생한 경우 벌금형이나 7년 이하의 징역(사망사고 시) 등을 부과하는 체계이고, 이는 위반행위별로 개별 부과된다. 「중대재해처벌법」에서는 중대재해 발생 시 기업과 경영책임자 모두를 처벌한다. 경영책임자는 1년 이상 징역형 또는 벌금에 처해질 수 있고, 법인에는 50억 원 이하의 벌금이나 손해배상 책임 등이 부과된다(사망자 수 등에 따라 상한이 달라짐). 또한 기업에 대해 징벌적 손해배상(최대 5배) 및 일부 영업정지 등 행정제재도 가능하다. 「건설안전특별법」의 처벌 조항은 앞서 본 바와 같이, 모든 관련 주체를 형사처벌 대상으로 하여 최대 7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금에 처할 수 있게 하고, 별도로 사업자에 대해 연간 매출액 대비 최대 3% 과징금 혹은 1년 영업정지를 부과할 수 있도록 한다. 즉, 처벌 범위가 경영책임자뿐 아니라 발주자·설계자 등까지 확대된다는 점에서 「중대재해처벌법」보다 폭넓고, 기업 제재로서 과징금비중이 높다는 차이가 있다. 이러한 중복 처벌 요소 때문에 “「중대재해처벌법」으로도 처벌이 가능한데 또 제재를 신설한다”는 비판이 있다.

요약하면, 「건설안전특별법」은 기존 법령들이 놓치기 쉬웠던 발주 단계에서의 안전확보, 설계 안전성 고려, 적정 공기·예산의 확보 등을 법적 의무화

IV. 건설안전특별법의 문제점

하여 사전 예방에 초점을 맞추고 있다. 이는 「산업안전보건법」이나 「중대재해처벌법」과 구별되는 특성이다. 또한 「산업안전보건법」은 전 산업을 포괄하는 기본 안전법, 「중대재해처벌법」은 경영자 처벌을 통한 억지력 확보에 중점을 둔 법, 「건설안전특별법」은 건설 부문의 특수성을 반영하여 참여자 모두의 책임과 사전 예방조치를 강화한 법이라고 할 수 있다.

그러나 건설현장에서 중대재해 발생 시에는 이들 법령이 동시에 적용될 여지가 있어, 상호 관계 정립이 필요하다. 예컨대 건설현장 사망사고 발생 시 「산업안전보건법」 위반여부에 대한 처벌, 「중대재해처벌법」에 따른 경영자 처벌, 「건설안전특별법」에 따른 발주자·시공자 처벌이 모두 가능하므로, 법 적용 단계에서 중복 처벌이나 처벌 형평성 문제가 제기될 소지가 매우 높다.

「건설안전특별법」은 취지와 내용 면에서 건설재해 예방을 강화하려는 의욕적인 법안이지만, 다음과 같은 많은 문제점을 지니고 있다. 항목별로 살펴보면 다음과 같다.

1. 기존 법령과의 중복 규제

「건설안전특별법」이 이미 시행 중인 「산업안전보건법」 및 「중대재해처벌법」과 내용이 중복되어 현장 혼란을 초래할 소지가 매우 높다. 예를 들어, 「산업안전보건법」에도 사업주의 안전조치 의무와 도급인의 일부 책임 등이 규정되어 있고, 적정공기, 적정공사비 확보에 관한 발주자의 산업재해예방조치 의무가 명시되어 있다. 또한 2022년부터 시행된 「중대재해처벌법」으로 기업 경영책임자 처벌이 시작되었는데, 별도의 「건설안전특별법」까지 만들 경우 “이중·삼중의 규제”가 된다. 이로 인해 2021년 대한건설협회·경총 설문조사에서 건설업체의 85%가 「건설안전특별법」 제정에 반대 입장을 보였으며, “산업안전보건법 규정과 중복”(42.1%)과 “중대재해처벌법 시행으로 별도 법률 불필요”(40.9%)가 주된 반대 이유로 꼽혔다. 이처럼 기존 법체계 내에서도 충분히 안전관리가 가능하므로 새로운 법 제정보다 현행 법률의 실효성 제고가 우선이라는 견해가 지배적이다.

2. 현장 적용의 실효성 한계

「건설안전특별법」이 규정한 건설공사 참여주체의 안전책임과 의무가 현실적으로 얼마나 이행될 수 있을지에 대한 의문도 제기된다. 예를 들어 발주자가 적정 공기와 비용을 보장하도록 했지만, 낮은 공사비와 촉박한 공사기간으로 경쟁하는 업계 관행상 이를 강제하기 어려울 수 있다. 또한 발주자가 시공사·설계사의 안전관리 역량을 평가한다지만, 실질적인 평가 기준과 관리 감독이 미흡한 경우 형식적인 절차로 전락할 우려가 있다. 일부 조항의 표현이 막연하여 해석이 불명확하다는 지적도 있었다. 아울러 「건설안전특별법」이 적용되는 “건설공사” 범위가 기존 법(산업안전보건법, 건설기술진흥법 등)상의 건설공사 범위와 다를 경우, 일부 공종(電氣·通信·消防 등)이 제외되어 법 적용의 사각지대가 생길 수 있다는 비판도 제기된다. 이러한 요소들은 법 제정 이후 현장 집행력이 떨어지거나 일선 혼선이 발생할 가능성을 시사한다.

3. 규제 부담 및 과잉처벌

「건설안전특별법」의 처벌 수위와 범위가 과도하다. 특히 사망사고 시 기업에 연매출 3% 과징금을 부과하는 조치에 대해, 건설사들은 “연매출 3%는 한 해 영업이익과 맞먹는 수준”이라며 기업 존립을 위협할 수 있다고 호소한다. 대형 건설사의 평균 영업이익률이 약 3% 내외인 현실에서, 전체 매출액 기준 과징금은 사실상 이익 전부를 벌금으로 내는 격이고 적자 기업에는 치명적일 수 있다는 지적이다. 또한 이미 「중대재해처벌법」에 따른 형사처벌, 「산업안전보건법」상의 벌칙, 행정처분(영업정지, 벌점 등) 겹겹의 제재가 존재하는데 추가로 과징금까지 부과하면 “기업 보고 문 닫으라는 것”이라는 반발도 나온다. 중소 건설사의 경우 인력·재정이 부족한데 새로운 규제 의무까지 부과되면 과중한 부담으로 작용할 가능성이 크다.

4. 책임소재의 모호성과 행정혼선 우려

「건설안전특별법」은 발주자부터 설계자, 감리자까지 모든 주체에 형사책임을 부과하는 구조다. 이는 한편으로는 각자의 책임을 분명히 하겠다는 의도이지만, 동시에 “책임이 불분명한 상태로 확산”될 우려도 제기된다. 즉, 사고 발생 시 구체적으로 누구의 책임이 얼마나인지를 놓고 분쟁이 복잡해질 수 있고, 자칫하면 모든 당사자가 서로 책임을 떠넘기거나 이중처벌의 논란

V. 건설안전특별법의 향후 추진방향

이 발생할 소지가 있다. 실제로 대한건설협회는 “공사 참여 전반에 형사책임 부과 시 실무 현장에서 오히려 안전관리의 혼선을 초래할 수 있다”고 우려했다. 게다가 감독관청 측면에서도 국토교통부 소관의 특별법과 고용노동부 소관의 산업안전보건법 사이에 역할 조정이 명확하지 않으면 행정혼선이 빚어질 가능성이 있다. 법 적용 범위나 용어 정의의 미세한 차이는 책임소재의 경계가 애매해지는 문제를 낳을 수 있으며, 이는 향후 집행 과정에서 지자체·노동부 등의 이원화된 관리체계속에 책임 사각지대를 만들 위험이 있다.

1. 법안의 폐기

「건설안전특별법」은 건설현장의 고질적인 “공기 단축, 안전경시”문화를 개선하고, 발주단계부터 안전확보 체계를 마련한다는 취지에도 불구하고, 건설현장의 재해예방 실효성은 매우 낮을 것으로 평가된다. 「산업안전보건법」, 「건설기술진흥법」 등 관련 법률의 내용과 중복되며, 사고에 대한 기업인의 책임과 처벌은 「중대재해처벌법」을 통해 이미 강화되었기 때문이다. 「중대재해처벌법」이 제대로 정착되기도 전에 또다시 「건설안전특별법」까지 만들어 형벌을 물리려는 것은 너무 가혹하다. 헌법의 비례 원칙과 과잉입법금지 원칙에도 어긋난다. 특히 「건설안전특별법」이 도입되면 건설업 자체가 움츠러들 가능성이 높다. 매출액 3% 이하 과징금을 물리겠다는 것은 아예 건설사 문을 닫으라는 말과 같다. 건설 사망사고를 줄이기 위해 안전관리를 강화해야 한다는데는 공감한다. 그러나 재해를 줄인다는 명분 아래 과도한 처벌로 기업인을 옥죄는 것은 옳지 않다. 법이 없어서 사고가 발생하는 것이 아니다. 따라서 「건설안전특별법」의 제정은 중복규제이나 과잉처벌 측면에서 불필요하다.

2. 법안의 개선

「건설안전특별법」 제정이 강행된다면 앞선 지적된 문제점을 완화하기 위해서는 입법적·정책적 보완조치가 병행되어야 한다. 다음은 효과적인 개선방향과 정책 제언들이다.

(1) 법·제도적 보완 및 조정

우선 「건설안전특별법」과 기존 법령 사이의 중복 규제 요소를 최소화하고 책임 범위의 명확화를 도모해야 한다. 이를 위해 입법 과정에서 용어 정의와 적용 범위를 조율하여 「산업안전보건법」, 「건설기술진흥법」 등과 일관성 있는 체계를 구축할 필요가 있다. 예를 들어 특별법상 “건설공사”의 범위를 다른 법과 통일하거나, 전기·설비공사 등도 포함하도록 조정하여 법 적용의 사각지대를 줄이는 방안을 검토할 수 있다. 또한 「중대재해처벌법」과의 관계도 명확히 해야 한다. 동일 사망사고에 대해 두 법의 처벌이 경합될 경우 이중처벌 문제가 없도록 처벌 기준을 정비하는 등, 법 적용상의 혼선을 예방하는 조치가 필요하다. 국회 심의 과정에서 이러한 실효성과 부작용에 대한 충분한 토론과 조항 수정이 이루어져야 할 것이다. 예컨대 기업 과징금의 경우 산안법상 행정제재(사업장 작업중지 명령 등)와 중복 여부, 과징금 납부 시 다른 처벌과의 형평성등을 고려한 세부기준을 마련해야 한다.

(2) 처벌 기준의 합리적 조정

업계 수용성을 높이기 위해 과도한 처벌 수위를 조정하는 방안도 제시된다. 현재 안대로 연매출 기준 일률적 3% 과징금을 부과할 경우 중소기업에 치명적 부담이 될 수 있고, 적자 기업에도 적용되는 불합리가 있다. 이에 대한 개선책으로, 과징금 산정 기준을 공사 규모나 안전관리 책임 정도에 따라 차등화하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어 개별 사고가 발생한 해당 공사의 도급액을 기준으로 과징금을 부과하거나, 기업 규모별로 상한을 두는 식으로 탄력적 제재를 설계할 수 있을 것이다. 또한 발주자 처벌에 대해서도, 고의나 중대한 과실이 입증된 경우에 한정하거나 처벌 수위를 낮추는 등의 보완을 통해 산업계의 우려를 덜 필요가 있다. 이러한 조정은 법의 실효성과 형평성을 높여 줄 것으로 기대된다.

(3) 현장 실행력 제고 및 지원

법 제정 이후 현장에서 규정을 실제로 이행하게 하려면 정부와 발주처, 기업의 지원과 유인책도 마련되어야 한다. 첫째, 가이드라인과 표준을 제공하여 각 주체가 무엇을 해야 하는지 구체적으로 알 수 있도록 해야 한다. 예를 들어 발주자의 “적정 공사기간 산정”을 돕는 산정 지침, 설계자의 “안전성 검토

체크리스트”, 시공자의 “안전관리 역량평가 표준” 등을 개발·배포하여 이행 용이성을 높일 수 있다. 둘째, 인센티브 제도 도입을 고려한다. 안전관리 의무를 성실히 이행하고 우수한 안전실적을 달성한 기업에 대해서는 포상, 공공공사 입찰 가점, 보험료 할인 등의 혜택을 주어 자율적인 안전 투자를 촉진해야 한다. 반면 반복적으로 안전의무를 소홀히 하는 현장에 대해서는 벌점 강화, 명단공개 등 제재 실효성을 높여 경각심을 주도록 한다. 셋째, 중소 건설사 지원대책이 필요하다. 영세 업체일수록 전문인력과 예산이 부족하므로, 정부가 안전관리 전문인력 파견, 공동 안전교육, 안전시설 임대 지원 프로그램을 운영하여 특별법 준수를 도와야 한다. 이러한 지원과 유인은 법률이 현장에서 제대로 작동하도록 만드는 핵심 보완책이라 할 수 있다.

(4) 핵심 안전관리 사항의 강화

「건설안전특별법」의 주요 내용 중 현장 안전에 실질적 도움이 되는 조치들은 우선적으로 시행될 수 있도록 해야 한다. 예컨대 “발주자의 적정 공사기간 보장” 조항은 건설재해 예방의 핵심으로 꼽히므로, 법 제정이 지연되더라도 다른 방식으로라도 추진할 필요가 있다. 실제 건설노동계는 “무리한 공기단축이 사고를 부른다”며 발주자의 공기 산정 책임 부여를 강력히 요구하고 있다. 이에 정부는 공공공사의 경우 적정 공사기간 산정 지침을 마련해 우선 적용하고, 민간공사도 인허가 단계에서 지자체가 공기를 검토·관리하도록 행정지도를 강화할 수 있다. 또한 설계안전성 검토(Safety Review) 제도를 활성화하여, 모든 대형 건설프로젝트는 착공 전 제3자가 설계의 위험요소를 점검·보완하도록 하는 등 선제적 안전확보 장치를 도입할 수 있다.

(5) 안전문화 정착과 교육

법과 제도만으로는 한계가 있으므로, 안전문화 정착을 위한 지속적인 노력도 필요하다. 정부와 업계는 “처벌보다 예방”의 취지에 맞게 교육과 홍보를 강화해야 한다. 예컨대 발주자 대상 안전책임 세미나, 건설사 경영진 대상 안전리더십 교육, 일선 작업자 대상 현장 맞춤형 안전교육 등을 정기적으로 실시하여 인식 개선을 유도한다. 또한 건설현장 내 노사정 협력을 통해 위험요인 개선 활동(예: 안전보건 협의체 운영)을 장려하고, 근로자의 권리 보장(작업중지권 실효성 확보 등)을 통해 bottom-up으로도 안전이 강화되도록 해야 한다. 이러한 문화적 접근은 법률이 정착되는 밑바탕이 될 것이다.

VI. 맺음말

이상의 개선방향은 법·제도적 보완과 현장 실행력 확보라는 두 축으로 요약된다. 「건설안전특별법」이 실효성 있게 시행되기 위해서는 단순히 처벌조항을 신설하는 것에 그치지 않고, 현장에서 수용 가능하고 실행 가능한 안전관리 체계를 구축하는데 초점을 맞춰야 한다.

「건설안전특별법」은 다단계 하도급 등 건설업 특유의 위험구조를 개선하기 위한 입법이라 평가되나, 중복 규제와 과잉처벌 논란, 현장 실행의 어려움 등의 문제점도 분명히 존재한다. 법 취지에 공감하는 이해당사자들조차도 실효성 있는 법이 되려면 정교한 보완이 필요하다”는데 의견을 같이하고 있다. 따라서 「건설안전특별법」 제정은 불필요하다. 그럼에도 불구하고 입법이 추진된다면, 그 과정에서 쟁점을 면밀히 검토하고, 처벌 기준의 합리화와 책임경계의 명확화 등 필요한 수정을 가하는 것이 중요하다. 또한 법이 통과되더라도 현장에 연착륙할 수 있도록 정부 차원의 지원대책과 세부지침 준비가 선행되어야 한다. 아울러 「중대재해처벌법」 시행 경험을 살펴 실제 효과와 한계를 분석하고, 「건설안전특별법」의 집행에 반영하는 작업도 필요하다. 궁극적으로 건설현장의 안전은 법률 한 가지로 달성되는 것이 아니라, 종합적인 노력의 산물임을 유념해야 할 것이다.

참고문헌

1. 문진석 외 10인, 건설안전특별법안(‘25.06.27)

고품질 공공임대주택 공급 확대

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



모듈러 주택을 활용한 고품질 공공 임대주택 공급기반 마련

유일한 대한건설정책연구원 신성장전략연구실 선임연구위원
(ihyu71@ricon.re.kr)

- I. 모듈러 주택 활성화의 필요성
- II. 제도적 이슈 및 문제점
- III. 우선순위 추진과제 도출
- IV. 제도개선 방안 등 정책 제언

5

■ 국문요약 ■

국내 주택건설산업은 도시개발 과정에서의 높은 GDP 성장 기여와 함께 고용 규모 및 고용 창출 효과가 컸던 대표적인 일자리 산업임에도 불구하고 건설인력 고령화, 비숙련 외국인 건설인력 증가, 현장생산(시공)에 대한 각종 안전 및 환경 규제 등으로 인하여 그 성장이 한계에 직면하여 있으며, 이에 대한 대안으로 최근 많은 장점이 부각되고 있는 모듈러 주택이 거론되고 있다.

최근 출범한 이재명 정부의 주요 공약 중 하나인 고품질의 공공임대주택 공급 활성화에도 모듈러 주택이 대안이 될 수 있으며, 이는 모듈러 주택은 공정 혁신에 의한 빠른 공급, 친환경적 생산(건설), 안전사고 제로(Zero), 공급가격 하락(대량 생산 시) 뿐 아니라 품질·성능에 있어서도 공공임대주택의 품격과 만족을 높일 수 있는 수단이기 때문이다.

이러한 필요성과 중요성에도 불구하고 현행 건설업 제도는 현장생산 중심으로 구성되어 있어, 모듈러 주택의 적용에 많은 어려움이 있다.

따라서 본고는 이재명 정부 공약 중 하나인 고품질의 공공임대주택 공급기반을 모듈러 주택 건립 촉진을 통해 해결해 갈 수 있는 제도개선 방안 등의 정책을 제언하고자 1) 주택법 개정을 통한 모듈러 주택의 건립 촉진 및 지원의 구체적인 방안을 제시하였고, 이와 더불어 2) 건설기술진흥법 개정을 통한 설계 및 시공 표준화에 의한 주택건설의 생산성 혁신방안을 제시하였다.

주제어 : 모듈러 주택, 고품질, 공공임대, 공급기반, 제도개선

I. 모듈러 주택 활성화의 필요성

모듈러(Modular), PC(Precast Concrete), 프리패브(Prefabricated) 등 탈현장 건축공법(OSC: Off-Site Construction)은 기존 현장타설 의존적인 시공방식에서 탈피해 표준화, 유닛화된 모듈 및 입체 부재를 공장에서 생산·제작하고 현장으로 운반 후 건축물을 조립·완공하는 방식으로 공기단축 및 품질 확보, 안전사고 감소, 건축물 폐기물 감소, 에너지 사용의 절감 및 탄소 배출 감소를 비롯해 종합적인 생산성 향상 등 매우 많은 장점을 갖추고 있어, 주택건설의 적용에 관심이 높아지고 있다.

반면, 국내 주택건설산업은 도시 개발과정에서의 높은 GDP 성장 기여와 함께 고용 규모 및 고용 창출효과가 컸던 대표적인 일자리 산업임에도 불구하고 건설인력 고령화, 비숙련 외국인 건설인력 증가, 현장생산(시공)에 대한 각종 안전 및 환경 규제 등으로 인하여 그 성장이 한계에 직면하고 있다는 평가를 받는 중이다.

특히 4차 산업혁명, 인구구조, 주택수요 등의 급속한 사회·경제적인 변화 흐름의 대응과 국내·외 시장에서의 글로벌 경쟁력 강화가 시급한 산업적인 현실을 감안할 때 국내 주택건설산업은 혁신기술을 기반으로 시공 패러다임 전환이 필요하며, 모듈러 건축공법이 적용된 모듈러 주택이 대안으로 제시될 수 있을 것이다.

이러한 급속한 모듈러 관련 기술의 진보와 시장 확대 추세에도 불구하고, 현행 제도는 기존 현장생산 중심으로 운영되고 있어 모듈러 공법과 같은 진보적 기술의 적용이 쉽지 않은 상황이다. 따라서 모듈러 주택 건립 촉진을 위해서는 우선적으로 국내 모듈러 산업의 특성에 적합한 제도 환경을 구축해 주는 조치가 필요하다.

이는 최근 출범한 이재명 정부의 주요 공약 중 하나인 고품질의 공공임대주택 공급 활성화를 위해서도 매우 필수적인 조치에 해당한다. 모듈러 주택은 공정 혁신에 의한 빠른 공급, 친환경적 생산(건설), 안전사고 제로(Zero), 공급가격 하락(대량생산 시) 뿐 아니라 품질·성능에 있어서도 공공임대주택의 품격과 만족을 높일 수 있는 수단이기 때문이다.

이와 같은 필요성에 입각해 본고는 이재명 정부 공약 중 하나인 고품질의 공공임대주택 공급기반을 모듈러 주택 건립 촉진을 통해 해결할 수 있는 제도개선 방안 등의 정책을 제안하고자 한다.

II. 제도적 이슈 및 문제점

1. 선행연구가 진단한 주요 이슈 및 문제점

모듈러 건축·주택 관련 현행 제도는 주택법 제51조 등에 의한 공업화주택 인정제도가 유일하지만, 모듈러 사업 추진과 관련된 현행 제도의 포괄적인 구성 체계는 다음의 표 1과 같이 공업화주택 관련 제도, 발주제도, 업종·업역 관련 제도로 구분해 볼 수 있다.

표 1 모듈러 건축주택 관련 현행 제도의 포괄적 구성 체계

구분	관련 법령	주요 내용
공업화주택 관련 제도	주택법 제2조	정의
	주택법 제51조	공업화주택의 인정 등
	주택법 제53조	공업화주택의 건설 촉진
	주택건설기준 등에 관한 규정	공업화주택 인정 및 인정취소 등
	주택건설기준 등에 관한 규칙	공업화주택의 성능 및 생산기준 등
	건설기술진흥법 제14조	신기술의 지정·활용 등
	건설기술진흥법 제43조	설계 등의 표준화
	주택법 제33조	주택 설계 및 시공
	주택법 제38조	장수명 주택의 건설기준 및 인증제도 등
	주택법 제43조	주택 감리자 지정 등
	건축사법 제4조	설계 또는 공사감리 등
발주제도	국가계약법 시행령 제2장	추정가격 및 예정가격
	국가계약법 시행령 제14조	공사의 입찰
	국가계약법 시행령 제16조	물품의 제조·구매 및 용역 등의 입찰
	국가계약법 시행령 제6장	대형공사계약
	국가계약법 시행령 제8장	기술제안입찰 등에 의한 계약
	조달청 지침	기술제안입찰 등에 의한 낙찰자결정 세부기준
업종·업역 관련 제도	건설산업기본법 제2조	정의
	건설산업기본법 제8조	건설업의 종류
	건설산업기본법 제9조	건설업 등록 등
	건설산업기본법 시행령 제7조	건설업의 업종/업무분야/업무내용 및 [별표1]
	건설산업기본법 시행령 제13조	건설업의 등록기준 및 [별표2]
	건설산업기본법 제23조	시공능력의 평가 및 공시
	건설산업기본법 제40조	건설기술인의 배치

상기와 같이 모듈러 건축·주택 관련 현행 제도적 체계가 매우 미흡하였기 때문에 제도개선 방안을 제시하는 다수의 연구들이 수행된 바 있다. 2011년부터 최근까지의 주요 선행연구 및 정책제언·발표 등에 나타난 주요 흐름을

살펴보고 어떠한 제도개선 추진 방향들이 제시되었는지를 도출한 후, 성과적 한계를 짚어보고자 하였다. 그 결과, 지금까지 모듈러 관련 제도·정책 개선을 제안·추진하고자 했던 주요 개선안의 분야 및 내용은 다음과 같이 요약된다.

- 기업의 기술개발 및 투자 유도를 위해서는 중장기 발주계획 제시 필요
- 모듈러 공사의 특성을 반영한 별도의 공사비 산정기준 마련
- 제조 및 공장제작 부분을 포함하는 모듈러에 적합한 발주제도 마련
- 지자체 및 공공기관 모듈러 발주 활성화와 건설사의 시장참여 확대를 위해 건설산업기본법 상 업종별 업무내용에 모듈러 관련 내용 포함
- 건설공사 실적신고·조사체계에 모듈러 공사유형을 포함(통계 구축)
- 모듈러에 관한 기술기준(설계기준, 시방서, 성능규정 등) 마련·구체화
- 유닛 모듈화에 의한 설계·시공 표준화 및 생산성 향상의 중장기 기술정책 방향 수립
- 건폐율, 용적률, 높이제한 등 모듈러 관련 건축규제의 완화 및 건립 촉진을 위한 인센티브제도 도입
- 모듈러 관련 스타트업·벤처기업 발굴 및 글로벌 강소기업 육성
- 현행 공업화주택 인정제도와 연계하여 시장 활성화를 위한 제도 정비
- 관련 중소·전문건설사의 참여 확대를 위해 지역별/거점별 모듈러 공동생산플랜트 구축 및 운영(시범사업 추진)
- 모듈러 연관시장 및 유사기술과 연계한 대안 모색: 강건재, 비구조재, 친환경건축, 장수명주택, 그린리모델링, 신재생에너지설비 등
- 모듈러의 사회적 인식 개선 및 건설산업 내부의 저변 확산 추진 등

상기와 같은 모듈러 관련 주요 제도·정책 개선안들의 제안 및 추진이 갖는 의미와 성과적 측면의 한계는 다음과 같이 요약된다.

- 모듈러 건축·주택 관련 제도개선 및 정책 발굴의 지속적 논의와 향후 나아가야 할 방향 설정이 가능하도록 유도하였다는 측면이 존재
- 연구 및 발표를 통해 제안한 개선과제의 일부는 정책 반영 또는 추진계획에 포함되는 성과가 존재
- 아직까지 개선과제들의 직접적인 반영은 많지 않았으나, 개선의 필요성과 방향성에 대한 산업적 공감대를 형성하는데 기여
- 모듈러에 관한 세부기준 논의는 많았으나, 정의·원칙 등 법률적 상위근거 마련이 미비해 후속 개선대책을 추진하는데 한계점을 노출

2. 국회, 정부, 공공기관의 주요 이슈 및 문제점

지금까지 논의 및 제안·검토되었던 모듈러 건축·주택 관련 제도개선 이슈 및 문제점은 일부 정부의 제도개선 추진계획에 반영되기도 하였으며, 일부는 현재까지 추진여부를 계속 검토 중이다. 따라서 최근 정부, 공공기관의 가장 대표적인 제도개선 추진계획(건설기술진흥기본계획, 국토부의 제도개선 추진 계획, LH공사 OSC 로드맵) 및 제22대 국회에서 발의 중인 모듈러 주택 관련 법안을 비교하여 모듈러 주택산업 활성화를 위한 대표적인 이슈 및 문제점을 선별·도출해 볼 수 있을 것이다

① 제7차 건설기술진흥기본계획

제7차 건설기술진흥기본계획(2023~2027)은 생산성 향상 및 엔지니어링 해외수주 확대, 안전사고(사망자) 감축 목표를 위한 5대 추진방향, 15개 추진 과제를 제시하고 있다. 그 중 “디지털 전환을 통한 스마트건설 확산”의 추진 과제로 “생산시스템 자동화·모듈화”를 위한 건설기계 자동화 및 로봇 도입, OSC 기반 건설산업 제조화의 과제를 제시하였다. 이들 OSC 추진과제들은 실제 이미 추진 중이거나, 실현 가능성이 매우 높은 추진과제라 할 수 있다. 다만, 기본계획 특성 상 모듈러 및 OSC 활성화를 위한 보다 적극적인 정책이 반영되지는 못한 것으로 판단된다.

표 2 생산시스템 자동화·모듈화 추진과제

주요 추진과제		추진시기					주관부서
		23	24	25	26	27	
건설기계 자동화 및 로봇 도입	건설기준 정비 로드맵 수립 및 제·개정						기술혁신과
	건설기계 안전법령 등 정비						건설산업과
	SOC 성능시험장 조성						기술정책과
	세제, 금융 등 인센티브 추진						기술정책과
OSC 기반 건설산업 제조화	설계·시공·건설사업관리 등 관련 기준 정비						기술정책과
	공공주택 발주물량 점진적 확대						주택건설공급과
	토목 부문 PC 확대						기술정책과
	OSC 발주가이드 제작						기술정책과
	용적률 완화 등 인센티브 부여						주택건설공급과
	중고층 실증 R&D 추진						주택건설공급과
	OSC 전담조직 신설						기술정책과
	홍보관 운영 등 인식 개선						주택건설공급과

자료: 국토교통부(2023), 제7차 건설기술진흥기본계획(2023~2027)

② 국토부 제도개선 추진계획

모듈러 주택 관련 정책의 주무부처인 국토부 주택건설공급과는 (사)스마트모듈러포럼 창립총회(2024.3.7)에서 다음의 내용들을 담은 ‘제조화건설(OSC) 활성화 방안’을 발표하고 현재 단계별·사안별 제도개선을 추진 중에 있다. 이와 같은 정부의 제조화건설(OSC) 활성화 방안은 업계의 의견과 기존 제도·정책 제안들을 상당부분 수용한 것이라는 측면에서 긍정적이나, 조속한 실행력의 측면에서 다소 미흡함이 있는 것으로 판단되고 있다.

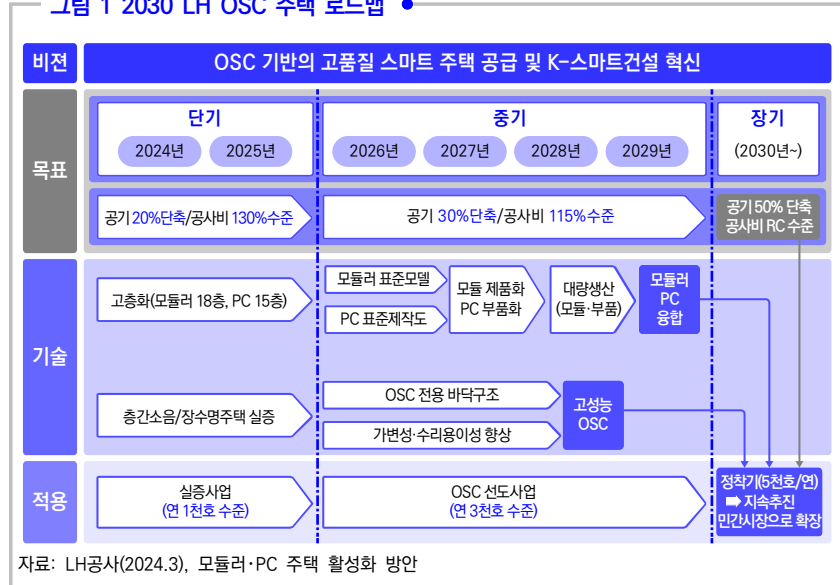
- ‘산업생태계 조성’ 부문: 공업화주택 공공발주 물량 확대, 사업모델의 다양화, 공공임대주택 기금 지원, 공사비산정기준 개선 등
- ‘제도개선(규제 완화)’ 부문: 모듈러 주택 내화기준 등 개선, 장수명주택 인증기준 보완 등
- ‘제도개선(인센티브 제공)’ 부문: 특례규정 합리화, 높이제한, 용적률 등 완화 적용, 공업화주택 인정제도 효율 제고, 친환경주택 인센티브 제공여부 검토 등
- ‘지원체계 정비’ 부문: 모듈러 업종분류체계 정립, 실적관리체계 구축
- ‘OSC 기술개발 R&D’ 부문: 기술개발, 실증 R&D 추진 등

③ LH공사 OSC 로드맵

모듈러 공공주택 건설의 핵심주체인 LH공사는 2024년 3월 연간 5,000호 발주계획 등을 담은 「2030 LH OSC 주택 로드맵」을 발표했다. 본 로드맵은 OSC 현황 분석을 통해 전략을 수립하고, 그 세부추진 방안으로서 1) 설계 표준화로 생산체계 혁신, 2) 핵심기술 선도, 3) 층간소음·장수명 성능강화 OSC 주택, 4) 제도 합리화의 4대 방안과 단기 중점 추진계획을 다음과 같이 제시하고 있다(그림 1 참조).

- 설계 표준화로 생산체계 혁신: OSC 요소기술을 반영한 표준설계·평면 적용(국토부 인정)으로 모듈부재 대량자동화 생산 등 경제성 확보
- 핵심기술 선도: 표준평면과 함께 경량화, 건식화, 층간소음 저감 등의 핵심기술 개발 및 실용화 선도
- 층간소음·장수명 성능에 강점이 있는 OSC 주택 추진: 주택 층간소음 1등급, 장수명 최우수 등급의 고성능 OSC 주택 구현을 위해 신기술 개발 및 관련 인증제도 보완
- 제도 합리화: 감리, 지급자재, 분리발주 등의 OSC 관련 건설규제에 대해 OSC 주택의 특성이 반영될 수 있도록 맞춤형 제도개선 추진

그림 1 2030 LH OSC 주택 로드맵



④ 국회 발의 중인 모듈러 관련 법안

상기와 같이 많은 제도적 이슈 및 문제점이 제기되었으나 실제 추진 또는 반영된 사항은 거의 없으며, 일부 제도개선 추진과제들은 아래와 같이 의원 입법을 통해 유사한 내용의 주택법 개정안이 발의되어 있는 상황이다.

- 서범수 의원(2024.7.31): 공업화주택 인정대상에 준주택 포함, 공업화주택의 건폐율 및 용적률 제한 완화(15% 이하), 높이제한 완화(15% 이하), 공업화주택 인정에 관한 사무를 공공기관에 위탁
- 허영 의원(2024.9.26): “공업화주택”을 “모듈러 주택”으로 명칭 변경, 인정대상에 준주택(숙박시설)을 포함, 건폐율·용적률·높이제한의 완화(대통령령으로 정하는 범위), 인정에 관한 사무를 공공기관에 위탁
- 한정애 의원(2025.1.15): “공업화주택”을 “조립식 건축주택”으로 명칭 변경, 인정대상에 준주택(숙박시설, 오피스 등) 포함, 건폐율 및 용적률 제한 완화(15% 이하), 높이제한 완화(15% 이하), 공업화주택 인정에 관한 사무를 공공기관에 위탁
- 한준호 의원(2025.6.13): 공업화주택 중 모듈러 주택에 대하여 별도(제53조의2)의 정의규정 신설, 모듈러 주택의 건설기준 고시 및 인증제도 시행, 모듈러 주택의 행정상·세제상 지원, 모듈러 주택의 인증기관 지정 및 건폐율·용적률·높이제한의 완화(대통령령으로 정하는 범위) 가능

III. 우선순위 추진과제 도출

지금까지 고찰한 모듈러 관련 제도개선 현황 및 연구사례, 정책 추진방향, 입법 발의 중인 법안 등을 종합적으로 고려해 볼 때, 향후 추진 및 검토를 필요로 하는 모듈러 건축·주택 관련 포괄적인 제도개선 후보과제는 다음의 34개 후보과제로 요약된다(현재 입법 발의 중인 법안 내용 포함).

1. 숙련공 부족 및 기능인력 고령화 개선대책 일환으로 모듈러 활성화 촉진
2. 공사비 부족 개선 및 모듈러 공사에 적합한 별도의 공사비산정기준 마련
3. OSC/모듈러/프리패브 생산업체 육성 및 지원
4. 하자발생시 생산자와 시공자간 책임소재 및 하자처리 방침 등 구체화
5. 공업화주택 인정제도의 정비 및 확대 적용 필요
6. 전문건설업 등록을 통해 모듈러 제작·시공 분야를 건설산업 내부로 유도
7. 전문건설업 업종·업무내용에 모듈러 제작 및 시공 관련 사항 반영
8. 건설업의 제조업화로 시공자의 산업적 역할 축소에 대한 대응책 마련
9. 건설공사가 아닌 물품구매 등으로 발주되는 문제점 개선
10. 모듈러 제작, 조립 분야의 기술·기능인력 육성 및 체계적 관리
11. 모듈러 공사특성에 적합한 발주제도 마련(주계약자 공동도급방식 활용, 확장형 일괄계약 신설, 기술제안입찰 개선, 특별발주제도 도입 등)
12. 입찰평가지 공기단축/공정혁신 등 기술제안 유도
13. 입찰평가지 현장 환경피해 저감 및 자원의 재활용/재사용 촉진 반영
14. 모듈러 건축·주택의 기반(구성요소)이 되는 패넬화시공 등 활성화 지원
15. 효율적인 공장생산 체계의 구축을 위해 지역별·거점별 모듈러 공동생산플랜트 구축(시범사업 추진) 및 운영
16. 정부의 중장기(10년) 모듈러 건축·주택 발주물량 확보 및 발주계획 제시
17. 지자체 및 공공기관의 모듈러 건축·주택 발주 확대
18. 주기적인 모듈러 건축·주택 시장 분석 및 진단(관련 진단보고서 발간 등)
19. 모듈러 공법 및 기술이 적용될 수 있는 공사(건축물)의 유형 확장(중고층주택, 준주택, 오피스, 관공서, 리모델링 등)
20. OSC/모듈러/프리패브에 적합한 제반 기술기준(설계기준, 시방서, 성능규정 등) 마련 및 구체화
21. 모듈러 요소기술에 대한 시공용역 확립(로드맵 제시 등)
22. 모듈러 관련 연구개발사업(R&D) 확대 및 스타트업, 벤처기업 발굴·육성

23. 전문건설업과 관련 제조업계(철강금속업계, 전자재업계, PC업계 등)가 협력할 수 있는 산업간 연계·협력 위원회 발족 및 공동 사업모델 발굴
24. 연관된 건축용 강건재 및 비구조재 품질·성능(내진, 내화 등) 기준 수립
25. OSC 및 모듈러 시장조사 체계 및 통계 구축(건설업 실적신고 개선 등)
26. 에너지·친환경정책(그린리모델링 등)과 연계한 모듈러 기술 활용성 제고
27. 해외시장에 특화된 모듈러 지원정책 체계 수립
28. 설계/디자인 업계와의 협력 유도
29. 구조형식에 따른 가산비용 반영, 건폐율/용적률/높이제한 등 불합리한 건축규제 완화 및 공법의 특성을 반영한 인센티브 부여
30. 표준화, 모듈화에 의한 건설공사 생산성·효율성 향상의 중장기 기술정책 방향 수립 및 기술개발 촉진 유도(지원)
31. 표준화, 규격화 된 품질 및 성능이 우수한 자재사용 유도(인센티브 부여 등) 및 주요 부·자재 성능 등에 대한 표기 및 관리 강화
32. 제작공장인증제도 활성화 및 모듈러 건축·주택에 적합한 인증제도 도입
33. 모듈러 건축·주택 관련 제작/가공/유통업자에 대한 모니터링 강화 등의 중간과정 관리체계 구축
34. 모듈러 건축·주택의 저변 확산과 인식 개선을 위한 교육 및 홍보 활동

상기에서 도출한 34개의 후보과제를 국내 모듈러 건축·주택시장 및 산업 활성화를 위한 제도개선의 전략적 추진방향으로 그룹핑 해보면 1) 건설공사 생산성 및 효율성 향상, 2) 규제 완화 및 인센티브 부여, 3) 시장 활성화 지원 체계 정비, 4) 기술 육성 및 산업생태계 조성 등 4가지 측면으로 구분된다. 이러한 구분에 근거해 모듈러 산업 활성화를 위한 제도개선 추진과제의 우선 순위를 도출하고자 하였다. 전문가 자문회의 결과 및 각종 선행연구의 제안 내용, 최근 정부의 제도개선 추진방향 및 제22대 국회의 주택법 법률개정안 발의 내용 등을 종합하여 진단한 결과 모듈러 제도개선 우선순위 추진과제는 다음과 같이 도출되었다(표 3 참조).

- 모듈러 주택 건립 촉진을 위한 주택법 상의 지원제도 마련이 최우선
- 생산성 향상 측면에서 모듈러 건축·주택의 중장기 기술정책 방향성을 건설기술진흥법에 제시하는 조치 필요
- 저변 확산을 위한 관련 업무영역 등을 건설산업기본법 시행령에 마련
- 모듈러 건축·주택의 실적신고 및 조사체계 구축

표 3 모듈러 제도개선 추진과제 우선순위 도출 결과

부문	제도개선 추진과제	관련 법령	우선순위
A. 건설공사 생산성 및 효율성 향상	유닛 모듈화에 의한 설계·시공 표준화 및 생산성 향상 기술정책 수립	건설기술진흥법	●
	노동생산성 한계 극복을 위한 설계·시공 생산성 평가제도 도입	건설기술진흥법	△
B. 규제 완화 및 인센티브 부여	모듈러 주택 애로사항 해소 및 건립 지원을 위한 인센티브제도 도입	주택법	●
	반복되는 단위 주택의 공업화주택 인정을 전체 건설(단위사업)로 확대 인정	주택법	●
C. 시장 활성화 자원체계 정비	확장형 일괄계약방식을 모듈러 건축 특별발주제도로 도입	국가계약법	△
	모듈러 건축·주택의 분야별 실적신고 및 통계 구축	건설산업기본법 (시행규칙)	○
D. 기술 육성 및 산업생태계 조성	모듈러 건축 분야별 강소기업 육성을 통한 산업생태계 저변 확산	건설산업기본법	△
	모듈러 산업의 저변 확산을 위한 프리패브 업무영역 마련(확장)	건설산업기본법 (시행령)	○

범례: 제도개선 우선순위 아주 높음 = '●', 높음 = '○', 보통 = '△'

IV. 제도개선 방안 등 정책 제안

상기와 같은 모듈러 건축·주택 관련 제도 검토, 주요 이슈 및 문제점 진단, 우선순위 추진과제 도출 등 과정을 거쳐 이재명 정부의 주요 공약 중 하나인 고품질의 공공임대주택 공급기반을 모듈러 주택 건립 촉진을 통해 해결할 수 있는 제도개선 방안을 다음과 같이 제안하고자 한다.¹⁾

① 주택법 개정을 통한 모듈러 공공임대주택의 건립 촉진 및 지원

- 법 제2조(정의)의 제24호 신설을 통한 모듈러 주택 정의규정 도입
- 법 제38조의2(모듈러 주택의 건설기준 및 인증제도 등) 신설을 통한 모듈러 주택 건설기준 및 인증제도 등에 관한 규정 도입
- 법 제53조(공업화주택의 건설 촉진)의 제3항 신설을 통한 기존 공업화주택 인정의 확대 적용

1) 현재 국회에 발의 중인 법률개정안과 일부 유사한 내용이 포함되어 있으며, 제안하는 법률개정안 조항의 위치 및 포함내용은 조정 또는 변경이 가능함

표 4 주택법 제2조(정의) 개정(안)

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "주택"이란 세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하며, 단독주택과 공동주택으로 구분한다. 2.~20. (생 략) 20. "도시형 생활주택"이란 300세대 미만의 국민주택규모에 해당하는 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택을 말한다. 21. "에너지절약형 친환경주택"이란 저에너지 건물 조성기술 등 대통령령으로 정하는 기술을 이용하여 에너지 사용량을 절감하거나 이산화탄소 배출량을 저감할 수 있도록 건설된 주택을 말하며, 그 종류와 범위는 대통령령으로 정한다. 22. "건강친화형 주택"이란 건강하고 쾌적한 실내환경의 조성을 위하여 실내공기의 오염물질 등을 최소화할 수 있도록 대통령령으로 정하는 기준에 따라 건설된 주택을 말한다. 23. "장수명 주택"이란 구조적으로 오랫동안 유지·관리될 수 있는 내구성을 갖추고, 입주자의 필요에 따라 내부 구조를 쉽게 변경할 수 있는 가변성과 수리 용이성 등이 우수한 주택을 말한다. <u><신 설></u>	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "주택"이란 세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하며, 단독주택과 공동주택으로 구분한다. 2.~20. (생 략) 20. "도시형 생활주택"이란 300세대 미만의 국민주택규모에 해당하는 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택을 말한다. 21. "에너지절약형 친환경주택"이란 저에너지 건물 조성기술 등 대통령령으로 정하는 기술을 이용하여 에너지 사용량을 절감하거나 이산화탄소 배출량을 저감할 수 있도록 건설된 주택을 말하며, 그 종류와 범위는 대통령령으로 정한다. 22. "건강친화형 주택"이란 건강하고 쾌적한 실내환경의 조성을 위하여 실내공기의 오염물질 등을 최소화할 수 있도록 대통령령으로 정하는 기준에 따라 건설된 주택을 말한다. 23. "장수명 주택"이란 구조적으로 오랫동안 유지·관리될 수 있는 내구성을 갖추고, 입주자의 필요에 따라 내부 구조를 쉽게 변경할 수 있는 가변성과 수리 용이성 등이 우수한 주택을 말한다. <u>24. "모듈러 주택"이란 공장에서 제작한 구조, 마감, 설비 등이 갖추어진 단위 모듈을 현장으로 운송해 조립·완성하는 공법을 적용하여 생산성 및 품질·안전 확보 등이 우수한 주택을 말한다.</u>

주: 모듈러 주택 정의규정 일부 내용과 조항의 위치는 조정 또는 변경될 수 있음

표 5 주택법 제38조의2(모듈러 주택의 건설기준 및 인증제도 등) 신설(안)

현 행	개 정 안
제38조(장수명 주택의 건설기준 및 인증제도 등) ① 국토교통부장관은 장수명 주택의 건설기준을 정하여 고시할 수 있다. ②~⑦ (생 략) <u><신 설></u>	제38조(장수명 주택의 건설기준 및 인증제도 등) ① 국토교통부장관은 장수명 주택의 건설기준을 정하여 고시할 수 있다. ②~⑦ (생 략) <u>제38조의2(모듈러 주택의 건설기준 및 인증제도 등) ① 국토교통부장관은 제51조의</u>

현행	개정안
	공업화주택 인정과 연계하여 모듈러 주택의 특성을 반영한 별도의 모듈러 주택 건설기준을 정하여 고시할 수 있다. ② 국토교통부장관은 모듈러 주택의 건립 촉진을 유도하기 위하여 제1항의 건설기준에 따라 모듈러 주택 인증제도를 시행할 수 있으며, 인증제도 운영에 관한 세부기준은 국토교통부령으로 정한다. ③ 국토교통부장관은 제2항의 인증제도를 시행하기 위하여 인증기관을 지정하고 관련 업무를 위탁할 수 있다. ④ 국가, 지방자치단체 및 공공기관의 장은 사업주체가 건설할 주택을 모듈러 주택으로 건설하도록 권고할 수 있으며, 모듈러 주택을 공급하는 사업주체 및 모듈러 주택 취득자에게 법률 등에서 정하는 바에 따라 행정상·세제상의 지원을 할 수 있다. ⑤ 제2항의 인증제도에 따라 국토교통부령으로 정하는 기준 이상의 등급을 인정받은 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 건폐율·용적률·높이제한을 완화할 수 있다.

주: 현재 국회에 입법 발의가 되어 있는 한준호 의원의 법률개정안(2025.6.13)은 공업화주택 중 모듈러 주택에 대하여 별도로 정의규정과 건설기준 및 인증제도 등을 도입(법 제53조의2 신설)하는 내용임

표 6 주택법 제53조(공업화주택의 건설 촉진) 개정(안)

현행	개정안
제52조(공업화주택의 인정취소) 국토교통부장관은 제51조제1항에 따라 공업화주택을 인정받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공업화주택의 인정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 인정을 취소하여야 한다. - 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 인정을 받은 경우 - 인정을 받은 기준보다 낮은 성능으로 공업화주택을 건설한 경우	제52조(공업화주택의 인정취소) 국토교통부장관은 제51조제1항에 따라 공업화주택을 인정받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공업화주택의 인정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 인정을 취소하여야 한다. - 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 인정을 받은 경우 - 인정을 받은 기준보다 낮은 성능으로 공업화주택을 건설한 경우
제53조(공업화주택의 건설 촉진) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수는 사업	제53조(공업화주택의 건설 촉진) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수는 사업

현 행	개 정 안
주체가 건설할 주택을 공업화주택으로 건설하도록 사업주체에게 권고할 수 있다. ② 공업화주택의 건설 및 품질 향상과 관련하여 국토교통부령으로 정하는 기술능력을 갖추고 있는 자가 공업화주택을 건설하는 경우에는 제33조·제43조·제44조 및 「건축사법」 제4조를 적용하지 아니한다. 〈신 설〉	주체가 건설할 주택을 공업화주택으로 건설하도록 사업주체에게 권고할 수 있다. ② 공업화주택의 건설 및 품질 향상과 관련하여 국토교통부령으로 정하는 기술능력을 갖추고 있는 자가 공업화주택을 건설하는 경우에는 제33조·제43조·제44조 및 「건축사법」 제4조를 적용하지 아니한다. ③ 국토교통부장관은 제51조제1항에 따라 공업화주택을 인정받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공업화주택 인정을 당해 또는 유사 주택건설에 확대하여 적용할 수 있다. 1. 부분적으로 받은 인정이 당해 주택건설에 수평 또는 수직으로 반복 적용 되는 경우 2. 주요 구조부 또는 세대별 주거 공간의 인정내용이 중대한 변경 없이 동일한 수준으로 유사 주택건설에 적용되는 경우

주: 상기 개정안에서 '반복 적용되는 경우'와 '동일한 수준으로 유사 주택건설에 적용되는 경우'에 대한 구체적인 세부 평가기준 마련이 후속적으로 요구됨

② 건설기술진흥법 개정을 통한 주택건설의 표준화 및 생산성 향상

- 법제43조 제목을 “설계 등의 표준화”에서 “설계 및 시공의 표준화”로 개정하여 시공단계 표준화의 중요성과 내용을 확대함
- 제43조의 표준화 목적을 개정하여 품질과 함께 안전의 중요성을 강조하고, 설계뿐 아니라 생산을 포함하는 시공 전 과정 효율화를 통해 궁극적으로 생산성을 향상시킬 수 있도록 구체화 함
- 제43조 제4~5항 신설로 국토교통부장관이 발주청에게 표준화·모듈화 선도사업을 발굴·시행하고 이를 지원할 수 있도록 함

표 7 건설기술진흥법 제43조(설계 등의 표준화) 개정(안)

현 행	개 정 안
제43조(설계 등의 표준화) ① 국토교통부장관은 건설공사에 드는 비용을 줄이고 시설물의 품질을 향상시키기 위하여 건설자재·부재의 치수 및 시공방법을 표준화하도록 노력하여야 한다. ② 국토교통부장관은 제1항에 따른 표준화를 촉진하기 위하여 다음 각 호의 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 설계·생산 또는 시공 과정에서 시험생산·시험시공 등을 하도록 권고할 수 있다. 1. 시설물의 설계자 2. 건설자재·부재의 생산업자 3. 건설사업자 또는 주택건설등록업자 ③ 국토교통부장관은 관계 기관의 장에게 제1항에 따른 표준화 관련 「산업표준화법」 제12조에 따른 한국산업표준 등 기준의 정비 및 자금 지원 등 필요한 사항을 요청할 수 있다. 〈신 설〉 〈신 설〉	제43조(설계 및 시공의 표준화) ① 국토교통부장관은 건설공사의 설계·생산 또는 시공 과정을 효율화하고 시설물의 품질·안전 및 생산성을 향상시킬 수 있도록 건설자재·부재의 규격 및 시공방법을 표준화·모듈화하도록 노력하여야 한다. ② 국토교통부장관은 제1항에 따른 표준화·모듈화를 촉진하기 위하여 다음 각 호의 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 설계·생산 또는 시공 과정에서 시험생산·시험시공 등을 하도록 권고할 수 있다. 1. 시설물의 설계자 2. 건설자재·부재의 생산업자 3. 건설사업자 또는 주택건설등록업자 ③ 국토교통부장관은 관계 기관의 장에게 제1항에 따른 표준화·모듈화 관련 「산업표준화법」 제12조에 따른 한국산업표준 등 기준의 정비 및 자금 지원 등 필요한 사항을 요청할 수 있다. ④ 국토교통부장관은 발주청에 제1항에 따른 표준화·모듈화 선도사업을 발굴하여 시행하도록 요청할 수 있다. ⑤ 제4항에 따른 선도사업의 시행 절차 및 기준, 자금 지원, 시공 평가 등 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

참고문헌

1. 대한건설정책연구원, “모듈러 산업 활성화를 위한 제도개선 및 저변 확산 방안”, 2025.1
2. 대한건설정책연구원, “건설·제조 연계협력 기반 모듈러건축 시장 활성화 방안”, 2022.12
3. 대한건설정책연구원, “전문공사 모듈러 생산방식 도입 및 활성화 연구”, 2020.2
4. 한국철강협회, “모듈러 주택 활성화를 위한 법제도개선 방안”, 2025.1 (연구기관, 대한건설정책연구원)

저출산 고령화 대응

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



초고령사회 대응 주거복지 인프라 확장과 건설정책의 진화 방향

이지아 대한건설정책연구원 산업정책연구실 부연구위원
(jiapooh@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 정책적 배경 및 공약 분석
- III. 고령자 주거복지 인프라의 실태 및 한계
- IV. 고령자 주거복지 인프라의 건설정책 연계 방안
- V. 결론 및 정책 제언

6

■ 국문요약 ■

2024년 12월 공식적인 초고령사회로 진입한 대한민국은 고령자 주거복지 인프라의 구조적 전환이 시급한 상황에 놓여 있다. 본 연구는 이재명 정부의 고령자 주거복지 공약을 중심으로 기존 제도와 정책의 한계를 분석하고, 고령친화 주거 인프라 확장을 위한 건설정책 연계방안을 제시하고자 한다. 특히 고령자 친화 주택 및 은퇴자 도시 조성, 지역사회 통합돌봄 체계 구축, 공공신탁제도 등 이재명 정부의 공약이 단순 복지 차원을 넘어 건설산업과 유기적으로 연계될 수 있는 가능성에 주목하였다. 이를 위해 고령자 주택 실태, 지역 간 불균형, 민간 참여 저조, 스마트 기술 미비 등 현실적 제약을 진단하고, 제도 정합성 확보, 지역 맞춤형 재정인센티브, 민간역량 강화, 스마트 주거서비스 통합 등을 정책적 대안으로 제안하였다. 궁극적으로 본 연구는 이재명 정부 공약의 실행력 제고를 통해 초고령사회 대응 주거복지 정책의 실효성과 지속가능성을 높이는 데 기여하고자 한다.

주제어 : 초고령사회, 고령자 주거복지, 건설정책, 이재명 정부 공약

I. 서론

대한민국은 2024년 12월을 기점으로 공식적인 초고령사회에 진입하였다. 행정안전부에 따르면 2024년 12월 23일 기준, 65세 이상 고령 인구는

1,024만 4,550명으로 전체 주민등록 인구(5,122만 1,286명)의 20.0%를 초과하였다¹⁾. 유엔의 기준에 따르면 65세 이상 인구 비중이 20% 이상이면 초고령사회로 분류되며, 이는 한국이 고령화사회(2000년), 고령사회(2017년)에 이어 단 7년 4개월 만에 초고령사회로의 전환을 이룬 것이다. 이 수치는 고령화 속도가 빠르다고 알려진 일본(10년), 네덜란드(17년), 이탈리아(20년)보다도 가장 빠른 수준으로, 한국의 인구구조 전환이 세계에서 유례를 찾기 어려운 급격한 속도로 진행되고 있음을 시사한다²⁾.

이러한 급속한 고령화는 주거·복지·의료·노동 등 사회 전반에 걸쳐 새로운 정책 과제를 야기한다. 특히 주거복지 분야에서는 고립, 건강 악화, 돌봄 공백 등 복합적 문제의 출발점으로, 노후의 삶의 질과 직결되는 핵심 정책 과제이다. 수도권(약 17~19%)과 전남·경북·강원(25% 이상) 간 고령화를 격차가 뚜렷하여 지역 간 인프라 불균형과 지방소멸문제를 동시에 드러내고 있다³⁾. 또한 베이비붐 세대(1955~1974년생)의 고령 진입과 생산가능인구 감소가 동시다발적으로 진행됨에 따라, 2049년에는 고령인구가 2,000만 명에 이를 전망이다⁴⁾. 반면 합계출산율은 2023년 기준 0.72명으로 세계 최저 수준을 기록하여⁵⁾, 인구고령화가 더욱 가속화될 가능성이 크다.

이러한 인구구조 변화는 단순한 주택 공급 확대를 넘어 도시·지역계획, 건설산업, 공공서비스 전달체계전반의 재편을 요구한다. 그러나 현행 주거복지 인프라는 고령자를 위한 공공임대주택으로 국한되어 있으며, 무장애 설계나 돌봄 연계기능을 갖춘 공간은 소수 사례에 불과하다⁶⁾⁷⁾. 또한, 고령자의 약 87% 이상이 “현재 거주지에서 계속 살고 싶다”고 응답했음에도⁸⁾, 재택 기반의 주거개선이나 커뮤니티 연계형 인프라는 매우 부족한 실정이다.

이러한 상황에서 2025년 출범한 이재명 정부의 저출산·고령화 대응 공약은 “고령자 친화 주택 및 은퇴자 도시 조성”, “지역사회 통합돌봄 체계 구축”, “공공신탁제도 도입” 등을 중심으로 고령자의 주거와 돌봄의 통합적 접근을 강조하였다⁹⁾. 주목할 점은 이들 정책이 단순한 복지 차원을 넘어, 건설정책

1) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2024 주민등록인구.

2) <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20241224/130718017/2>

3) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2024 고령인구비율.

4) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2024 장래인구추계.

5) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2024 출생/사망 통계

6) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2024 임대주택 공급현황

7) 국토교통부 (2024.10.), 2024 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 국토정책과.

8) 주보혜 (2024), 노인의 생활환경과 노후생활 인식, 한국보건사회연구원 보건복지포럼, 11(337), 65-80.

II. 정책적 배경 및 공약 분석

및 건설산업과의 유기적 연계를 통해 실현 가능성을 높이고 있다는 점이다. 특히 낙상 예방, 건강 모니터링, 스마트홈 기술을 접목한 고령친화 주거공간 구축은 건설산업의 새로운 전략적 영역으로 부상하고 있다.

한편, 이재명 정부의 고령자 주거복지 공약은 초고령사회 진입이라는 구조적 변화에 대응하는 하나의 정책적 시도이자 실험이라 할 수 있으나, 제도적 정합성, 현장-제도 간 간극, 산업적 연계 가능성 등 다양한 관점에서 검토될 필요가 있다. 본 연구는 초고령사회 대응이라는 보편적·장기적 국가과제에 대해 보다 구조적이고 학술적인 문제의식을 바탕으로 정책의 실효성과 실행 전략을 모색하며 나아가 건설정책의 전략적 추진 방향을 제시하고자 한다.

1. 이재명 정부의 고령자 주거복지 공약 개요

2025년 출범한 이재명 정부는 제21대 대통령 선거에서 ‘저출산·고령화 극복’을 국가적 최우선 과제로 제시하며, 고령자 삶의 질 개선을 위한 주거 및 돌봄 관련 공약을 핵심 내용으로 포함시켰다. 특히 주목할 만한 내용은 다음 세 가지이다.

첫째, ‘고령자 친화 주택 및 은퇴자 도시 조성’ 공약은 기존의 공급 중심적 공공임대 정책에서 벗어나, 고령자의 생활 전반을 포괄하는 복지 기반 주거 환경 구축을 목표로 한다. 이는 주거, 의료, 돌봄, 커뮤니티 등 다양한 기능이 통합된 복합형 도시 또는 단지 단위 모델을 통해 노후 삶의 안정성을 확보하고자 하는 정책적 방향을 시사한다고 볼 수 있다.

둘째, ‘지역사회 통합돌봄 체계 구축’은 고령자가 시설에 입소하지 않고도 자택에서 돌봄과 건강 서비스를 받을 수 있는 인프라 조성을 목표로 하며, 이를 통해 노인의 자기결정권 보장과 삶의 연속성을 유지하려는 시도를 보여준다.

셋째, ‘공공신탁제도 및 자산관리 지원’은 치매, 장애 등으로 재산관리 능력이 제한된 고령자의 주거 유지와 생활 안정성을 보장하기 위한 법적·제도적 기반 강화를 지향한다. 이러한 공약은 이전 정부에서 추진되었던 개별적 정책들을 하나의 통합된 주거복지 틀로 재구성하려는 시도라는 점에서 의미를 가진다.

9) 중앙선거관리위원회 정책공약마당. (2025). 제21대 대통령 선거 - 이재명 공약목록. 중앙선거관리위원회.

III. 고령자 주거복지 인프라의 실태 및 한계

2. 기존 정책과의 연속성 및 차별성 비교

이재명 정부의 고령자 주거복지 정책은 윤석열 정부(2022~2025년) 및 그 이전 문재인 정부(2017~2022년) 시기의 정책과 연속성을 가지나, 다음과 같은 차별적 특징을 제시한다.

첫째, 공간 개념의 확장이다. 과거에는 복지시설 인접형 단지 수준¹⁰⁾(문재인 정부의 ‘복지주택’ 시범사업, 2016~)이나 윤석열 정부에서 일부 확대된 공급 중심 정책을 기반으로 운영되었다면, 현 정부는 ‘은퇴자 도시 조성’을 통해 도시계획 차원에서 고령자 정주 모델을 제시한다.

둘째, 지역균형발전 통합이다. 문재인·윤석열 정부 모두 재가돌봄·복지주택 공급을 통해 고령자 주거 안정화에 기여했으나, 이재명 정부는 고령자 유입을 통한 지방 정착 유도 및 생활권 재구성을 목표로 고령화 대응과 지방소멸 방지를 동시에 고려한 복합 전략을 수립하고 있다.

셋째, 제도 범주의 확장이다. 이전 정부에서는 주거 공간과 돌봄 서비스 연계에 주력했다면, 이재명 정부는 공공신탁·후견 제도 연계를 통해 고령자의 자산·주거 유지 권리를 보호하려는 보다 포괄적인 제도적 시도를 포함하고 있다.

그러나 이러한 차별적 정책 제안은 아직 구체적 이행 로드맵 부재, 법령 개정안 미확정, 예산 확보 계획 미비 등의 이유로 실효성을 검증받기 이전의 개념적 수준에 머물러 있다.

1. 고령자 주거복지 관련 제도 및 정책 현황

현재 운영 중인 고령자 주거복지 제도 및 사업은 주거(노인복지법·공공주택특별법), 돌봄(지역사회 통합돌봄), 자산보호(후견·신탁 제도) 기능을 개별적으로 지원하고 있으나, 공간과 서비스가 분절된 구조를 보인다¹¹⁾.

10) 유애정, 박현경 (2022), 지역사회 통합돌봄 추진현황과 향후 과제, 대한공공의학회지, 6(1), 75-97.

11) 송윤아, 정수진 (2025), 보험회사의 노인주거서비스 제공 방안, 보험연구원.

표 1 고령자 주거지원 관련 법제

구분	제도/사업명	주관 부처	주요 내용	한계점
법률	노인복지법	보건 복지부	노인전용주거시설 설치·운영 근거(제8조, 제32조 등)	무장애 설계·돌봄 연계 의무 부재
법률	저출산·고령사회기본법	보건 복지부	노후생활환경 조성·안전보장 의무(제13조)	주거 인프라 구체화 지침 없음
법률	고령친화산업 진흥법	보건 복지부	고령자 주거·복지시설을 산업육성 대상 정의	산업지원에만 초점, 돌봄 기능 연계 미흡
법률	장애인·고령자 등 주거약자 지원법	국토 교통부	주거약자용 주택 기준·의무 건설 규정	시행령 미비, 서비스 연계 불명확
법률	주거기본법	국토 교통부	주거종합계획 수립 의무(장기주거종합계획)	고령자 특화 주거전략 한계
정책	고령자 복지주택 사업	국토 교통부·NH	2019년 이후 80개소, 8,098호 지정·공급	수도권·비수도권 편차(0.8% vs. 0.4%) 심화
정책	지역사회 통합돌봄	보건 복지부	재가돌봄·방문의료 기반 커뮤니티케어 구축	주거공간과 돌봄 연계 모델 부재
제도	후견·신탁 제도	법무부·보건 복지부	치매·장기요양 고령자 자산관리 보호	주거 유지 수단 미연계

첫째, 주택 공급(국토교통부)과 돌봄 서비스(보건복지부)는 독립 운영되어, 설계 단계에서부터 서비스 제공 단계에 이르기까지 일관된 연계체계가 갖춰지지 못하고 있다. 둘째, 노인복지주택의 공급이 수도권에 집중되어 있고 비수도권 공급은 더더 지역 간 불균형 문제가 계속되고 있다¹²⁾. 셋째, 민간 건설사 참여를 유도할 제도적 장치(용적률 보너스 등 인센티브)가 미비하여, 민간 부문의 고령자 특화 주택 개발 참여가 저조한 상황이다. 또한 시범 사업을 통해 복지주택 공급 물량은 확대되고 있으나 지역별 편차가 여전하고, 후견·신탁 제도는 자산관리 보호 기능을 수행하나 주거 유지와 직접 결합되지 않아 복합적 주거복지 인프라로의 확장이 제한적이다¹³⁾¹⁴⁾.

이처럼 제도 간 통합성 부족, 지역 격차, 민간 참여 유인 부족이 동시에 존재함으로써, 고령자 주거복지의 실효성 있는 확장과 운영을 위해서는 공간·돌봄·자산보호 기능을 결합한 통합적 제도 설계가 요구된다.

12) 국토교통부 (2024), 2024년 주거종합계획, 주택정책과.

13) 이계정 (2020), 고령사회에서의 신탁의 역할 - 신탁의 공익적 기능에 주목하여, 서울대학교 법학연구, 61(4), 73-123.

14) 박성준 (2019), 커뮤니티케어 시범사업 계획평가와 개선과제, 국회입법조사처.

2. 고령자 주거 인프라 실태 진단

대한민국의 고령자 주거 인프라는 크게 공공임대주택, 민간시장 주택, 리모델링 주택으로 구분할 수 있다.

첫째, 2024년 기준 공공이 공급한 노인 전용 주택은 총 3만 가구 수준으로 전체 고령 가구(501만 6,000가구)의 0.6%에 그치며, LH가 공급한 매입 임대주택에서 노인전용주택 비율도 2.2%(478가구)에 불과하다¹⁵⁾. 또한 이 중 무장애 설계 등 노인에 적합한 시설기준을 적용해 건설된 주택은 2만 1,000여 가구에 그치고 있어 고령자 수요를 충족시키지 못하고 있다.

둘째, 시니어타운과 같이 민간이 공급하는 노인복지주택 역시 전국 39곳 8,840가구에 그쳐 급증하는 노인 가구를 감당하기에 부족한 실정이다. 특히 무장애 및 안전설계 의무화가 추진되고 있음에도 고령자 맞춤형 주택상품이 활성화되지 못하고 있다.

셋째, 기존 임대주택의 리모델링을 통한 고령자 주거개선 사업은 보급 초기 단계이나, 지역별 분배 및 발주 지연 등의 이유로 선정 이후 1년 이상 시행이 지연되는 등 주거개선 속도가 극히 더디다는 한계를 보이고 있다¹⁶⁾.

이처럼 공공·민간·리모델링 모든 부문에서 고령자 친화 주거 공급이 절대적으로 부족하며 나아가 지역별 격차가 심한 것을 알 수 있다.

3. 고령친화 인프라 수요 전망

한국보건사회연구원 ‘노인의 생활환경과 노후생활 인식¹⁷⁾’ 연구에 따르면, 고령자의 87.2%가 “현재 집에서 계속 살고 싶다”라고 응답했으며, 건강 악화 시에도 48.9%가 “집에서 돌봄을 받으며 거주하겠다”라고 답하였다. 반면, 실버타운·요양시설 거주 희망 비율은 각각 20.0%, 32.0%에 그쳐, 재택 중심의 주거 인프라 확대가 필수적임을 시사한다. 또한 국회미래연구원에 따르면 신노년층(60~75세) 중 52%가 “스마트홈 기반 건강 모니터링”을, 45%가 “낙상감지·원격의료 연계 서비스”를 주거지 내 필수 기능으로 꼽아, 주거공간과 돌봄·의료 서비스의 융합에 대한 니즈가 높게 드러났다¹⁸⁾.

15) 남형권 (2024), 노인가구 주거편익 향상 방안, 주택산업연구원.

16) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241009054700003>

17) 주보혜 (2024), 노인의 생활환경과 노후생활 인식, 한국보건사회연구원 보건복지포럼, 11(337), 65-80.

18) 허중호, 황종남 (2024), 노인의 삶의 질 향상을 위한 과학기술 적용의 현황과 미래, 국회미래연구원, 국회미래의제, 24(6).

IV. 고령자 주거복지 인프라의 건설정책 연계 방안

이러한 통계 및 인식조사 결과는 초고령사회에서 공간적 수요(무장애·안전 설계)와 서비스 수요(돌봄·의료 연계)가 동시에 충족되어야 주거복지 인프라가 실효성을 가질 수 있음을 보여준다. 특히 재택 중심 인프라를 대폭 확충하지 못할 경우, 돌봄 공백과 고립, 건강악화 등 복합 문제를 심화시킬 우려가 있다.

앞서 분석한 고령자 주거복지 관련 제도와 실태, 수요에 대한 분석과 선행 연구 결과를 바탕으로 본 장에서는 이재명 정부의 공약의 실효적 이행을 위한 다음과 같은 정책 연계방안을 제시하고자 한다.

(1) 통합적 공간·서비스 설계를 위한 제도 정합성 확보

고령자 주거복지의 핵심은 주택 공급과 돌봄 서비스가 일체적으로 설계되는 통합적 공간·서비스 모델의 구현이다. 앞서 현재 공공임대주택은 고령친화 설계가 적용된 단지가 극히 소수에 불과하며, 돌봄센터는 주거단지와 물리적으로 분리되어 정책 효과가 제한적이다. 지구단위계획 수립 단계부터 고령자 복지 복합단지에 대한 개념과 설계기준을 명문화하고, 복지주택 인증제도 내에 통합설계 요소를 반영함으로써 정책의 구체적 실현을 유도할 수 있다.

(2) 지역 격차 해소를 위한 재정·인센티브 설계

지역 격차 해소를 위한 차등형 재정지원이 필요하다. 현재 수도권과 비수도권 간 고령자 복지주택 보급률 및 리모델링 지원 실적 차이는 공공서비스 접근성의 불균형을 초래하고 있으며¹⁹⁾, 이재명 정부가 강조한 ‘균형발전 기반의 복지체계 확립’ 기조와 연계하여 비수도권 지자체에 대한 재정 보조, 용역을 완화, 세제 혜택 등 유인책을 병행할 필요가 있다.

(3) 민간 참여 촉진 및 전문역량 강화

민간 건설업체의 적극적 참여를 유도하기 위해서는 시장 기반의 인센티브와 전문역량 강화가 동시에 이루어져야 한다. 고령친화 설계에 대한 인증제

19) 윤국한, 권순정 (2024), 한국의 노인복지주택 공급 현황 및 특성에 관한 연구, 의료복지건축, 30(4), 33-40.

V. 결론 및 정책 제언

도입과 더불어, 사회적 채권 우선 배정, ESG 평가 연계 등의 인센티브 제공을 통해 시장 기반에서 고령자 주거복지를 확대할 수 있다.²⁰⁾ 더불어 정부 주도의 고령자 주거설계·시공 전문가 양성 과정을 개설하고, 표준 시공 매뉴얼을 보급함으로써 민간업체들이 품질과 비용을 예측 가능하게 관리할 수 있도록 지원해야 한다.

(4) 스마트 기술 통합을 통한 주거서비스 연계

고령자의 자립과 안전을 동시에 보장하는 스마트 기술의 통합은 재택 중심 주거복지 모델의 완성도를 결정짓는 요소이다. 앞서 신노년층 다수가 건강 모니터링, 원격의료 등 스마트 의료기술 연계를 필수 기능으로 요구한 만큼, 신축 고령자 주택에는 고령자 친화 설계 스마트 기술을 의무 탑재해야 한다. 특히 단순 공급 확대에 그치지 않고, 생활밀착형 복지와 건설정책을 연계함으로써 공약의 이행력을 강화하고 지속가능한 복지 인프라 체계 구축에 기여할 수 있다.

이상의 방안은 이재명 정부 공약의 실행력을 높이고, 고령자 주거복지를 주거-돌봄-기술이 통합된 구조로 전환하는 데 실질적인 정책 수단으로 작용할 수 있을 것이다. 특히 단순 공급 확대에 그치지 않고, 생활밀착형 복지와 건설정책을 연계함으로써 공약의 이행력을 강화하고 지속가능한 복지 인프라 체계 구축에 기여할 수 있다.

본 연구에서는 이재명 정부의 고령자 주거복지 공약을 중심으로 현행 제도와 실태를 분석하고, 실효성 있는 정책 연계를 위한 인프라 확충 방향을 제안하였다. 앞서 분석한 결과에 따르면 첫째, 공공·민간·리모델링 부문 모두에서 고령자 특화 주택 공급이 수요에 턱없이 부족하며, 특히 비수도권의 불균형이 심각하였다. 둘째, 재택 중심의 주거복지 수요가 뚜렷함에도 불구하고, 주거공간과 돌봄·의료 서비스가 물리적으로 분리되어 있어 정책 실효성이 저해되고 있었다. 셋째, 스마트홈 기반 고령자 친화 설계 기술 수용 여건이 현

20) 이진우, 남경숙 (2015), 노인주거 대안으로서의 친환경 공동주택 디자인 가이드라인 제시, 한국실내디자인학회 논문집, 24(4), 111-124.

행 주거설계에 반영되지 않아, 고령자의 자립적 생활을 지원하는 데 미흡함을 확인하였다.

이에 따라 주거-돌봄-의료-기술이 통합된 복합 주거 인프라를 정책적으로 지원하고, 지역 맞춤형 접근과 민간의 참여 확대를 유도하는 것이 필요하다. 이재명 정부가 공약한 ‘지역 기반 복지주택 확대’, ‘재택돌봄 중심의 생활 복지체계 구축’, ‘기존 주택의 고령친화 리모델링’ 등은 이러한 정책 방향성과 부합하며, 건설정책과의 유기적 연계를 통해 실현 가능성을 제고할 수 있다.

궁극적으로 고령자 주거복지 정책은 단순한 물리적 공간 공급을 넘어, 생애주기 기반의 통합 복지 서비스 구현, 지역 간 형평성 확보, 기술과 디자인을 통한 삶의 질 제고를 목표로 해야 하며, 이를 위해 정부·지자체·민간의 다층적 협력이 필요하다. 본 논의는 신정부 공약의 이행을 구체화하고, 초고령사회 대응 복지정책의 실행력을 높이기 위한 실천 전략으로 기능할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국토교통부 (2024), 2024년 주거종합계획, 주택정책과.
2. 국토교통부 (2024), 2024 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 국토정책과.
3. 중앙선거관리위원회 정책공약마당 (2025), 제21대 대통령선거: 이재명 공약목록. 중앙선거관리위원회.
4. 남형권 (2024), 노인가구 주거편의 향상 방안, 주택산업연구원.
5. 박성준 (2019), 커뮤니티케어 시범사업 계획평가와 개선과제, 국회입법조사처.
6. 송윤아, 정수진 (2025), 보험회사의 노인주거서비스 제공 방안, 보험연구원.
7. 유애정, 박현경 (2022), 지역사회 통합돌봄 추진현황과 향후 과제, 대한공공의학회지, 6(1), 75-97.
8. 윤극한, 권순정 (2024), 한국의 노인복지주택 공급 현황 및 특성에 관한 연구, 의료복지건축, 30(4), 33-40.
9. 이계정 (2020), 고령사회에서의 신탁의 역할: 신탁의 공익적 기능에 주목하여, 서울대학교 법학연구소, 61(4), 73-123.
10. 이진우, 남경숙 (2015), 노인주거 대안으로서의 친환경 공동주택 디자인 가이드라인 제시, 한국실내디자인학회 논문집, 24(4), 111-124.
11. 주보혜 (2024), 노인의 생활환경과 노후생활 인식, 한국보건사회연구원 보건복지포럼, 11(337), 65-80.
12. 허종호, 황종남 (2024), 노인의 삶의 질 향상을 위한 과학기술 적용의 현황과 미래, 국회미래연구원 국회미래의제, 24(6).

건설정책저널 | 새 정부의 건설정책 7대 세부 전략

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy

기후위기 대응 및 산업구조 탈탄소화 전환



민간건축물 그린리모델링 지원 확대

정대운 대한건설정책연구원 경제금융연구실 부연구위원
(bigluck1@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 건물 부문 탈탄소화 전략
- III. 민간 건축물 그린리모델링 활성화 방안
- IV. 결론

7

■ 국문요약 ■

본 연구는 민간건축물의 그린리모델링 활성화를 위한 정책적·제도적 방안을 도시 재생사업과의 비교를 통해 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 국내 부문별 온실가스 감축목표를 검토하고, 건물 부문의 탈탄소화 추진 방향과 주요 과제를 분석하였다. 특히 민간 확산을 위한 핵심 전략으로서 신축 건축물의 제로 에너지화와 기축 건축물의 그린리모델링 추진 내용을 평가하였다.

이후, 선행연구 고찰을 통해 기존의 정책적 방안들을 검토하고, 도시재생사업 중 ‘집수리 사업’과 ‘그린리모델링 사업’의 추진 내용 및 현황을 비교함으로써 민간건축물에 그린리모델링을 확산할 수 있는 전략적 방안을 도출하였다.

연구 결과, 다음과 같은 세 가지 활성화 방안이 제시되었다. 첫째, 민간건축물 그린리모델링 사업에 대해 정부의 직접적인 보조금 지원이 필요하다. 둘째, 수도권 공동주택 중심의 기존 정책을 탈피하여, 지방의 단독주택을 중심으로 한 마을 단위 그린리모델링 추진이 요구된다. 셋째, 도시재생사업의 집수리 사업을 그린리 모델링 사업과 통합 수행함으로써 에너지 성능 개선을 포함한 실질적 주거환경 개선 효과를 극대화할 필요가 있다.

주제어 : 탈탄소화, 민간건축물, 그린리모델링, 도시재생, 집수리

I. 서론

우리나라는 2050 탄소중립을 실현하기 위한 단계적으로 2030년까지 2018년 대비 국가 온실가스 배출량의 40%를 감축한다. 따라서 新 정부는 2030년 온실가스 감축목표 달성을 위해 지난 정부보다 적극적인 실행전략이 추진되어야만 한다. 건설 부문의 절감 목표는 32.8%로, 제로에너지건축물과 그린리모델링의 의무화가 핵심사업에 해당한다. 신축건물에 대해서는 공공과 민간 모두 제로에너지건축물의 의무화를 적용하는 것이고, 기축건물의 경우에는 공공건축물 그린리모델링 지원 및 의무화를 추진하는 것이다. 다만, 민간 건축물 그린리모델링에 대해서는 지원 또는 의무화 관련된 구체적인 방안이 제시되지 않았다. 민간 건축물 그린리모델링은 기존에 실행되었던 이차지원사업의 한계를 극복하고 다양한 공사 대상과 기술, 지원 형태와 범위 등에 대한 방안 마련이 필요하다. 이에 민간 건축물의 그린리모델링을 활성화하기 위한 방안을 도시재생사업과의 비교를 통해 제시해 보고자 한다. 이러한 민간건축물의 그린리모델링 활성화는 발주물량 감소로 어려움에 처해있는 지방중소건설기업의 수주 확대로 이어질 수 있을 것이다.

표 1 부문별 온실가스 감축목표

(단위: 백만톤 CO₂eq)

구분	부문	기준연도('18)	기존NDC('21.10)('18년 대비 감축률)	수정 NDC('23.3)('18년 대비 감축률)
배출량*		727.6	436.6(△40.0%)	436.6(△40.0%)
배출	전환	269.6	149.9(△44.4%)	145.9(△45.9%)
	산업	260.5	222.6(△14.5%)	230.7(△11.4%)
	건물	52.1	35(△32.8%)	35(△32.8%)
	수송	98.1	61(△37.8%)	61(△37.8%)
	농축수산	24.7	18(△27.1%)	18(△27.1%)
	폐기물	17.1	9.1(△46.8%)	9.1(△46.8%)
	수소	-	7.6	8.4
	기타(탈루 등)	5.6	3.9	3.9
흡수 및 제거	흡수원	-41.3	-26.7	-26.7
	CCUS	-	-10.3	-11.2
	국제감축**	-	-33.5	-37.5

* 국제사회에 제출된 '18년 총 배출량은 727.6백만톤이나 순배출량 기준으로는 686.3백만톤이며, 모든 연도별 합계는 순배출량 기준(부문별 소수점 첫째자리 아래 절삭)

** 국내감축은 관련 국제기준 확정, 최초 활용시기('26년 예상) 등을 고려하여 연도별 목표를 설정할 예정으로 '30년 목표에만 반영

출처: 2050 탄소중립녹색성장위원회 홈페이지(www.2050cnc.go.kr)

II. 건물 부문 탈탄소화 전략

민간건축물 그린리모델링 활성화 방안을 제시하기에 앞서 정부에서 추진하고 있는 건물 부문 탈탄소화 전략을 검토하였다.

1. 건물 부문 탈탄소화 추진 방향 및 과제

2023년 4월에 발표된 “탄소중립·녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획”에 따르면, 건물 부문의 탈탄소화 추진 방향은 건축물 성능개선 및 기준 강화를 통한 에너지효율 향상이다. 이에 따른 추진과제는 크게 건물, 에너지 효율 향상, 국토공간으로 구분하여 제시하고 있다.

① 건물

신축 건축물은 제로에너지건축물(ZEB)을 확대하고 사후관리를 추진한다. 신규 공공건축물 ZEB 인증 의무화 대상을 확대하고, 민간건축물 설계기준도 ZEB 수준으로 상향한다. 그리고 기축 건축물은 그린리모델링을 확산한다. 건축물 에너지 총량제와 연계하여 노후건축물 그린리모델링 로드맵 마련한다.

② 에너지 효율 향상

건물 효율 평가관리와 건물 성능정보 공개를 확대하여 효율 개선을 유도하고, 공공부문의 선도적 감축을 강화한다. 대형 건물에 효율 목표를 부여하고 에너지소비량 평가제도를 도입한 후 미달성 시 개선명령·과태료를 부과한다. 공공부문의 선도적 감축 강화를 위해 정부부문(중앙·지자체)의 탄소중립 로드맵을 수립한다.

③ 국토공간

국토·도시계획상 공간구조 개편, 녹색교통, 녹색건축물, 탄소흡수원 확충, 신재생에너지 확대 등 탄소중립 가치의 이행관리를 강화한다. 그리고 에너지 개발, 산단 조성, 도시개발 등 7개 분야에서 도로, 공항, 폐기물계획·개발 사업을 대상으로 기후변화영향평가를 단계적으로 확대한다.

에너지 효율 향상과 국토공간 분야는 정부 관리와 계획을 중심으로 추진되는 과제인 반면, 건물 분야는 공공이 선도하되 민간으로 확산을 도모하는 과

제이다. 따라서 건물 분야의 과제들은 다른 분야보다 실행력을 갖춘 과제로 구성되어 건설 산업분야에 미치는 영향이 큰 상황이다. 이에 건물 분야에서 의 세부 추진과제를 살펴보았다.

2. 건물 분야 세부 추진과제

(1) 신규 건축물의 에너지 성능 강화

먼저, 제로에너지건축물을 확대하고 성능을 강화한다. 신규 공공건축물 제로 에너지건축물 인증 의무화 대상을 확대하고, 인증등급도 단계적으로 상향하며, 인증건물의 사후관리도 강화한다. 또한 신규 민간건축물의 설계기준을 제로 에너지건축물 5등급 수준으로 상향 조정하고, 그 대상을 단계적으로 확대한다.

다음으로 소형 건축물의 에너지성능 강화 방안을 마련한다. 현재 관리 대상이 아닌 연면적 5백㎡ 미만 소형 건축물에 대해 에너지 평가방법 도입, 평가인력 확충 등을 통한 점진적 성능 제고를 추진한다.

마지막으로 제로에너지건축물 확산을 위한 제도를 개선한다. 건축물에너지효율등급과 제로에너지건축물 인증제도를 통합하여 인증 시간 및 절차를 간소화한다. 그리고 제로에너지건축물 인증 등급별 부여되는 용적률, 높이 기준 등 인센티브 확대로 조기 확산을 도모한다. 또한 건설사 참여 유도를 위해 ZEB 인증 실적을 공공건축 사업 수행능력평가(PQ) 심사, 공동주택용지 청약 등에서 가점 적용을 추진한다. 최종적으로 순환경제 개념을 반영하여 전과정 평가(LCA)에서의 건축물 탄소배출감소 추진체계를 구축한다.

(2) 기존 건축물에 대한 그린리모델링 추진

먼저, 총량제와 연계한 노후건축물 그린리모델링 로드맵을 마련한다. 건축물 에너지사용량 총량제와 연계한 ‘행태개선 유도방안’ 등을 담은 노후건축물 그린리모델링 전략·실행방안 등 세부 이행 로드맵을 마련한다.

다음으로 공공건축물 그린리모델링 사업 지원대상 확대 및 의무화를 단계적으로 추진한다. 에너지 다소비 시설, 다물량 시설 등으로 지원대상 확대 및 리모델링 활성화 사업모델을 발굴한다. 또한 노후 공공건축물의 그린리모델링 확산을 위해 의무화를 단계적으로 적용한다.

마지막으로 민간건축물 그린리모델링을 확산시킨다. 그린리모델링 비용 민간이자지원 사업의 공사대상을 확대하고 지원율의 현실화 등을 추진한다.

더불어 이자지원 사업과 별도로 민간 확산을 위한 사업모델을 검토·추진한다. 그리고 그린리모델링 시 건축물대장상 이력관리 및 인정서 발급 등 국가 공인 인정제 도입, 기업의 참여 촉진을 위한 ESG 경영평가와 연계를 추진한다. 또한 공공기관이 민간 건물로 임차 시 녹색건축물 임차 의무화 및 건축물의 에너지사용 총량 규제 검토 등 실행기반을 마련한다. 그리고 이상의 방안들을 통합하여 노후 건축물 에너지성능 향상 및 활성화 등을 위한 중장기적 그린리모델링 정책을 마련한다.

3. 건물 분야 추진과제 평가

건물 부문의 탈탄소화 전략을 토대로 2024년 12월에 국토교통부에서 발표된 「제3차 녹색건축물 기본계획(’25~’29)」의 주요내용은 1) 제로에너지건축물(ZEB) 인증제도 변경, 2) 노후 공공건축물 대상 그린리모델링(GR) 단계적 의무화 추진, 3) 연면적 1천㎡ 이상 민간 신축건물 ZEB 설계기준 강화, 4) 지역 조성계획 수립 시점 법제화 및 건물 온실가스 감축량 정량평가 추진이었다. 이는 신축건물에 대해서는 공공과 민간 모두 ZEB의 의무화를 적용하는 것이고, 기축건물의 경우에는 공공건축물 그린리모델링 지원 및 의무화를 추진하는 것이다.

그러나 여전히 기축 민간 건축물의 그린리모델링에 대해서는 지원 또는 의무화 관련된 구체적인 방안이 제시되지 못하였다. 건축물 에너지 기준 강화(’13년) 전에 지은 건축물이 ’23년 말 건축물대장을 기준으로 전체 건축물의 82.8%에 해당하는 점을 생각하면, 기축 건축물에 대한 탈탄소화 방안 마련은 무엇보다 시급한 과제일 것이다. 그럼에도 기존에 운영되어 온 민간 건축물 그린리모델링 이자지원 대상사업마저도 2023년 11월 접수 마감으로 종료되었다.

민간 건축물 그린리모델링은 기존의 이자지원 대상사업의 한계를 극복하여 다양한 공사와 기술, 지원 형태와 방법 등에 대한 방안 마련이 필요하다. 공동주택 창호공사가 중심이었던 이자지원 대상사업에서 벽체·외벽·지붕 단열공사와 바닥·난방공사, 신재생에너지, BEMS 등 다양한 그린리모델링 공사가 육성되어야 한다. 또한 용자 및 이자 지원과 함께 보조금 지급이나 참여업체에 대한 공공공사 입찰 시 가점 부여 등 적극적 인센티브도 마련되어야 한다. 이러한 인센티브는 신규 지원과 함께 기존에 정부에서 제공되던 유사한 지원제도 등을 통합하여 확대 적용하는 방안도 고려될 수 있다.

III. 민간 건축물 그린리모델링 활성화 방안

1. 선행연구 검토

선행연구에서는 민간 건축물의 그린리모델링 활성화를 위하여 관련 제도 마련부터 지원센터 설치, 금융지원 강화, 유관사업과의 연계 등 다양한 방안이 제시되었다. 특히, 이자지원 사업과 더불어 보조금을 지급하는 등 적극적인 금융지원이 이루어져야 하고, 개별 세대의 지원에서 마을 단위의 지원체계가 마련되어야 한다고 하였다. 이를 위한 방안으로 유관사업인 도시재생사업과의 연계를 통해 보조금 지원과 마을 단위의 그린리모델링 사업추진을 제안하였다. 이러한 사업 연계를 위해서는 도시재생사업의 세부항목에 그린리모델링을 추가 반영하고, 관리 및 평가를 위한 체계 구축이 필요하다고 하였다. 따라서 민간건축물 그린리모델링 활성화를 위해 도시재생 중 집수리 사업을 비교 검토하고자 한다.

표 2 선행연구 검토

연구자	제목	민간 건축물 그린리모델링 활성화 방안
박종훈 (2025)	탄소중립 사회를 위한 도시재생 속 그린리모델링 정책방향 및 전망	도시재생에 에너지 개선과 탄소중립 개념 포함, 도시재생에서 그린리모델링 적용은 에너지 성능 수준 향상으로 귀결, 자금지원은 도시재생과 그린리모델링 모두, 마을 단위의 그린리모델링으로 확대
김기란 (2023)	탄소중립 목표 달성을 위한 그린리모델링 활성화 방안 에 관한 연구	지자체 그린리모델링 지원에 관한 조례 제정, 설계 및 컨설팅 지원을 위한 지원센터 설치, 도시재생사업과 적극 연계하여 마을단위 추진, 보조금 지급, 세제 혜택 확대 등
문보람 (2023)	민간건축물 그린리모델링 사업 활성화를 위한 제도 개선방안 연구	직접지원 다각화, 민간이자지원사업 절차 개선 및 지원 범위 확대, 재원 마련 방안 확대, 시범사업 다각화, 인정제도 도입, 공공기관 임차 목적 민간건축물 기준 강화
정유미 (2023)	민간이자지원사업을 적용한 그린리모델링 건축물의 에너지 성능개선에 따른 경제성 평가 연구	단독주택 지원 절차 간소화, 공동주택 필수항목 포함, 비주거 건축물 효율성 분석 강화, 그린리모델링 의무화, 도시재생 등 마을단위의 사업과 연계
LH (2022)	노후주택 그린리모델링 활성화 및 지속가능성 전략 수립	저리용자+보조금, 저리용자, 패키지별 용자, 보조금 지원, 에너지라벨링
우수진 (2018)	도시재생 연계 그린리모델링 적용 방안 연구	도시재생의 주민생활환경개선항목에 녹색건축에 대한 세부평가기준 마련, 지역특화재생사업에 녹색건축 추가 반영

2. 민간건축물 그린리모델링 사업 내용 및 현황

기존에 실행되었던 민간건축물 그린리모델링 이자지원 사업은 기축 민간 건축물에 대하여 에너지 성능개선을 위한 그린리모델링을 구상 또는 실행 중인 모든 유형의 민간사업을 지원 대상으로 하였다. 필수공사와 선택공사, 추가지원 가능공사로 구분되며, 필수공사 항목 중 한 가지 이상을 반드시 적용해야 한다. 지원 기준은 에너지성능 평가 프로그램 또는 간이평가표(단독주택)로 산출한 에너지 성능개선 비용이 20% 이상 이거나 창호 에너지소비 효율등급(공동주택)이 3등급 이상인 경우에 최대 연 4%의 이자를 지원한다.

표 3 민간건축물 그린리모델링 이자지원 대상 공사범위

구분	이자지원 대상 공사범위
필수공사	고성능 창 및 문, 폐열회수형 환기장치, 내외부 단열보강, 고효율 냉난방장치, 고효율 보일러, 고효율 조명(LED), 신재생에너지(태양광 등), 건물에너지관리 시스템(BEMS) 또는 원격검침전자식계량기
선택공사	Cool Roof(차열도료), 일사조절장치, 스마트에어샤워, 순간온수기, 기타 에너지 성능향상 및 실내공기질 개선을 위한 공사
추가지원 가능공사	기존공사 철거 및 폐기물처리, 석면조사 및 제거, 구조안전보강, 기타 그린리모델링 관련 건축부대공사, 열원교체에 따른 공사비 또는 분담금, 전기용량증설 등 그린리모델링 관련 전기공사

※주의사항

- 필수공사 항목 중 한 가지 이상을 반드시 적용하여야 함
- 정부 지원사업(ESCO 등) 또는 지자체(BRP사업 등)로부터 지원을 받은 경우, 해당 지원 금액 이외의 에너지 성능개선 공사비에 한하여 지원

* 도시재생 뉴딜사업 지구내 민간건축물의 그린리모델링 사업을 우선 선정·지원

출처: 국토안전관리원 그린리모델링 창조센터 홈페이지(www.greenremodeling.or.kr)

민간건축물 그린리모델링 이자지원 사업은 2014년을 시작으로 큰 폭으로 증가하면서 연간 1만 건 이상의 사업이 진행되었다. 사업규모를 살펴보면, 2020년에 12,005건으로 사업건수가 가장 많았고, 2021년에는 1,525억원이 지원되어 사업금액이 가장 많았다. 2022년에는 7,217건, 903억원으로 감소함에 따라, 정부는 부동산 경기 전망 등을 반영하여 2023년 예산을 80.7억 원으로 감축하였고 향후 정책 환경이 개선되면 적극적으로 사업 규모를 확대할 계획이라고 발표한 바 있다. 그러나 현재는 민간건축물 그린리모델링 이자지원 대상사업이 2023년 11월 접수 마감으로 종료된 상황이다. 민간건축물 그린리모델링 이자지원 사업의 공사 1건당 평균 금액은 최근 1천 2백만 원 수준으로 대부분 소규모 공사에 해당한다.

표 4 민간건축물 그린리모델링 이자지원 사업승인 현황('24년 4월 기준)

(단위: 백만원)

구분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	합계
금액	55,702	36,483	75,949	95,763	103,991	129,024	132,200	152,568	90,344	98,500	970,524
건수	352	2,749	7,725	8,551	9,278	11,427	12,005	11,955	7,217	8,381	79,640

출처: 국토안전관리원 그린리모델링 창조센터 홈페이지(www.greenremodeling.or.kr)

3. 집수리 사업 내용 및 현황

집수리 사업은 도시재생사업지역의 준공 및 사용승인 후 20년 이상 경과한 단독, 다가구, 다세대주택, 연립주택을 대상으로 한다. 집수리 지원금액은 2022년 기준으로 자부담 10%를 포함하여 호당 최대 1,241만원이다. 단독·다가구주택은 건물 지붕(옥상)과 외벽, 옥외 공간을 지원하고 다세대·연립주택은 지원 부위는 동일하나 경관개선 효과 확보를 위해 동 단위로 집수리가 이뤄질 수 있도록 입주민 사전협의를 필요하다. 집수리 사업 중 창호, 단열 등 에너지 관련 공사를 포함하는 경우에는 에너지 효율진단 시행을 권장하고 있다. 집수리 설계비, 용역비 등의 비용은 집수리 지원금 외 마중물 사업비로 처리가 가능하다.

표 5 주택 유형별 집수리 지원 범위

주택 유형	집수리 지원부위	
단독·다가구주택 (주택 소유자 1명)	- 지붕(옥상) : 단열, 방수, 지붕마감(선풍통 포함) - 외벽 : 도장 등 외부마감, 외단열, 창호, 현관문(외부 노출부위 한정) - 옥외 공간 : 마당, 대문, 담장, 옥외계단 * 마당은 담장 철거(낮추기) 시행 조건이며 경관개선 효과가 높은 녹화, 포장 등 지원	
다세대·연립주택 (주택 소유자 다수)	공용부	- 지붕(옥상) : 단열, 방수, 지붕마감 - 공용부 외벽 : 도장 등 외부마감, 단열, 공동현관문, 난간 등 - 옥외 공간 : 주차장 포장, 화단 조성, 담장
	전유부	- 개별세대 : 창호 및 난간 * 건물 내부에 있는 현관 등은 지원 불가하며, 외부에 노출된 전유부에 대한 수리 지원

* (담장, 대문 수리) 주택의 담장, 대문은 사유재산이나 공공성이 높은 가로환경 구성요소로서, 골목길 경계에 인접·밀집하고 보행환경 훼손이 상응하여 특정구역 전체 담장의 정비 시 시급할 경우 활성화 계획에 동행사업으로 반영하여 마중물 사업비 전액으로 시행 가능(본 건축물과 분리된 독립 구조물의 담장만 해당되며, 골목길 단위가 아닌 점 단위 담장만 정비 시 집수리사업으로 시행)

* 공동주택은 집수리 계획 전 소유주 및 임차인의 동의(100%)가 전제되며, 공동주택임을 감안하여 통일된 마감재 등이 사용될 수 있도록 사전계획 수립 필요

* 주택 내부수리(도배, 장판, 싱크대 교체, 보일러, 수도설비 교체 등) 비용은 지원불가

출처: 국토교통부(2023), 도시재생사업지 내 노후 저층주거지 재생을 위한 「집수리사업 지원 가이드 라인」

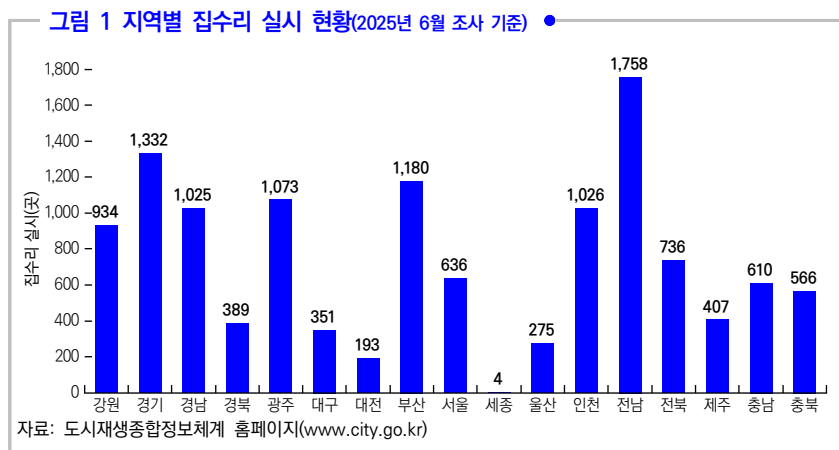
집수리 사업은 2014년에 시작하여 2016년에 40개를 처음으로 계획·완료 하였으며, 2021년에 가장 많은 3,530개가 계획·완료되었다. 2023년까지 약 3,000개 수준을 유지하고 있다. 지역별로는 전라남도가 1,758개로 가장 많고 경기도가 1,332건, 부산시 1,073개 등의 순으로 실시되었다.

표 6 연도별 집수리 사업 현황

(단위: 백만원)

구분	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
계획·완료	0	40	30	31	557	2,205	3,530	2,916	3,166	12,475

출처: 도시재생종합정보체계 홈페이지(www.city.go.kr)



4. 민간건축물 그린리모델링 활성화 방안

집수리 사업과 비교하여 민간건축물 그린리모델링 활성화 방안을 제시해 보고자 한다.

첫째, 민간건축물 그린리모델링 사업에 대한 보조금 지급이 필요하다. 실제로 민간건축물 그린리모델링 사업과 집수리 사업은 지붕·외벽의 단열공사, 창호 및 현관문 교체공사 등 동일한 공사가 주를 이루고 있다. 또한 공사 규모도 동일한 1,200만원대 수준으로 실행되고 있어, 집수리 사업과 유사 수준의 보조금을 지급할 타당성이 있다.

둘째, 수도권인 공동주택 중심에서 지방권의 단독주택 중심의 마을단위 그린리모델링이 필요하다. 기존에 실행되었던 민간건축물 그린리모델링 이차지원 사업의 경우에는 수도권 아파트의 창호공사가 대부분을 차지하였다. 이는

IV. 결론

지원사업이 아닌 민간의 자율적인 리모델링을 통해 수행될 수 있는 범위로 판단된다. 그러나 지방권의 단독주택은 노후도나 단열, 방수 등의 불량이 심각한 수준이나 소득수준이 낮은 노령층이 거주하고 있어 지원이 필수적인 상황이다. 또한 대부분의 농촌마을의 경우에 유사한 수준의 건축물로 마을단위의 체계적인 정비가 이루어져야 한다. 이를 통해 관련분야의 면허를 보유한 전문성을 갖춘 건설업체가 참여함으로써 품질 향상 및 하자 보증이 가능하다.

셋째, 집수리 사업을 그린리모델링 사업으로 수행하는 것이 필요하다. 현재 집수리 사업 중 창호, 단열 등 에너지 관련 공사를 포함하는 경우에는 에너지 효율진단 시행을 권장하고 있다. 또한 기존에 실행했던 민간건축물 그린리모델링 이자지원 사업에서는 도시재생 뉴딜사업 지구 내 민간건축물의 그린리모델링 사업을 우선 선정·지원하였다. 이러한 집수리 사업과 그린리모델링 사업의 연계를 강화하여 이자지원 사업에서와 같은 에너지 성능개선 비용을 집수리 사업에 적용하는 것이다. 이를 통해 집수리 사업과 그린리모델링 사업의 개별 성과가 아닌 통합 성과의 시너지 효과를 얻을 수 있다.

본 연구는 민간건축물의 그린리모델링을 활성화하기 위한 방안을 도시재생 사업과의 비교를 통해 제시하였다. 이를 위해 우선적으로 국내 부문별 온실가스 감축목표를 알아본 후 건물 부문에 대한 탈탄소화 추진 방향과 과제를 살펴해보았다. 다음으로 건물 부문의 추진과제 중 민간으로의 확산을 도모하는 신축 건축물의 제로에너지와 기축 건축물의 그린리모델링 세부 추진 내용을 검토 및 평가하였다. 이를 통해 민간건축물 그린리모델링 활성화 방안의 필요성을 제시한 후, 선행연구를 고찰하여 기존에 제시되었던 주요 방안을 검토하였다. 이상의 과정을 통해 최종적으로 도시재생 중 집수리 사업과 그린리모델링 사업을 비교하여 민간건축물 그린리모델링 활성화 방안을 제시하였다.

본 연구에서 제시한 민간건축물 그린리모델링 활성화 방안은 다음과 같다. 첫째, 민간건축물 그린리모델링 사업에 대한 보조금 지급이 필요하다. 둘째, 수도권의 공동주택 중심에서 지방권의 단독주택 중심의 마을단위 그린리모델링이 필요하다. 셋째, 집수리 사업을 그린리모델링 사업으로 통합 수행하는 것이 필요하다. 민간건축물의 그린리모델링 활성화를 통해 발주물량 감소로 어려움에 처해있는 지방 중소건설기업의 수주가 확대되길 기대한다.

참고문헌

1. 김기란 외(2023), 탄소중립 목표 달성을 위한 그린리모델링 활성화 방안에 관한 연구, 한국건설관리학회논문집, 24(5), 12-21.
2. 문보람 외(2023), 민간건축물 그린리모델링 사업 활성화를 위한 제도 개선방안 연구, 39(4), 199-210.
3. 박종훈(2025), 탄소중립 사회를 위한 도시재생 속 그린리모델링 정책 방향 및 전망, 달구벌 도시재생 이야기, 65.
4. 우수진 외(2018), 도시재생 연계 그린리모델링 적용 방안 연구, 대한건축학회 추계학술발표대회. 38(2), 170-171.
5. 정유미 외(2023), 민간이자지원사업을 적용한 그린리모델링 건축물의 에너지 성능개선에 따른 경제성 평가 연구, 대한건축학회논문집, 39(4), 87-97.
6. 토지주택연구원(2022), 노후주택 그린리모델링 활성화 및 지속가능성 전략 수립

Focus 새 정부의 건설정책 7대 세부 전략

2025년 7월 발행 | 통권 제58호 |

편집인 김희수

발행처 (재)대한건설정책연구원

www.ricon.re.kr

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층

(신대방동, 전문건설회관)

Tel. (02)3284-2600

Fax. (02)3284-2620

기획 / 홍성진

편집·인쇄 경성문화사

Tel. (02)786-2999

Future Value Creator in Specialty Construction Industry

대한건설정책연구원은
글로벌 경쟁력을 갖춘 전문건설업 부문
최고의 연구·컨설팅 기관 되겠습니다.

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.
본지의 내용은 출처와 필자를 밝히는 한 인용될 수 있습니다.

Vol. 58

건설정책저널

새 정부의 건설정책 7대 세부 전략