VOL
111
Oct.

RICON

건설 BRIEF

건 설 브 리 프

산업동향

• 주계약자 공동도급 현황 및 활성화 방안

– 법령 및 예규 개정을 통한 활동 확대 기반 마련

정책동향

• 산업안전보건법 일부개정법률안의 주요 내용 및 시사점

– 전문건설사에 대한 긍정적 효과와 새로운 부담이 교차

시장동향

• 2027년 정부 SOC 예산안 분석과 건설시장 전망

– 건설 재정의 무게중심 이동과 회복 국면 진입

대한건설정책연구원 20주년
건설을 이끄는
정책 리더 RICON
2006 ~ 2026

산업동향

주계약자 공동도급 현황 및 활성화 방안
– 법령 및 예규 개정을 통한 활동 확대 기반 마련 –

박광배 선임연구위원
(jwjbpark@hanmail.net)

1. 주계약자공동도급 특징 및 활용 현황

◆ 주계약자공동도급 특징 및 현황

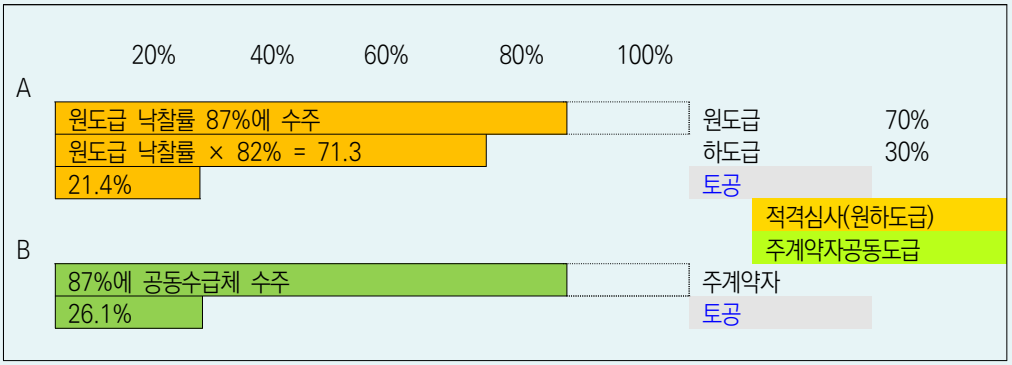
- 주계약자공동도급은 1999년 건설산업기본법에 근거가 마련된 공동도급의 유형으로 공동이행방식 및 분담이행방식과 달리 종합건설업체와 전문건설업체가 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하는 방식임
- 하도급 생산구조에서 하도급자로 시공을 담당하는 전문건설업자는 계약상대방의 지위에서 공사를 수행할 수 있고, 발주자는 도급단계 축소로 시공에 투입되는 비용을 더 많이 확보할 수 있음
  - 시공에 투입되는 비용을 더 많이 확보할 수 있다는 것은 품질 제고와 재해를 예방할 수 있는 제도적인 장점을 제공할 수 있음
  - 2012년 서울시가 주계약자공동도급을 활용한 경험이 있는 공무원을 대상으로 조사한 결과에 의하면 92%가 부실시공이 방지됐다는 응답을 했음
  - 건설업은 계약기간 내에 준공해야 하는 기간의 제약이 있어 무리한 공사진행으로 인한 재해가 많이 발생한다는 점을 고려하면 더 많은 공사비 확보는 재해 감축에도 기여할 수 있는 요소를 갖고 있음
- 시공은 업종별 전문성과 기술력을 보유하고 있는 전문건설업체에 의해 이루어지지만, 발주자와 하도급자는 계약관계 당사자가 아니어서 파생되는 다양한 문제가 지적되고 있음
  - 전문건설업체가 계약상대방이 되는 주계약자공동도급은 발주자의 의사가 시공을 담당하는 건설업체에게 정확하게 전달되기 어려운 문제를 해소할 수 있는 제도적 장점이 있음
- 주계약자공동도급은 기존 공동도급 방식과 달리 종합건설업체와 전문건설업체 공동수급체를 구성함으로써 상생협력의 모델로도 인식되었음
- 그러나 건설업 생산체계 개편에 따른 상호시장 진출 허용으로 제도의 효익(效益)이 감소했다는 오해와 입찰자선택방식 운영으로 2022년 이후 일부 발주가 급감했고, 지방계약 공사에서는 발주가 이루어지지 않고 있음
- 현재는 2026년 12월 일몰방식으로 연장되고 있어 법령 개정을 통한 상시적 운영과 활성화를 통한 제도의 장점을 활용할 수 있는 방안이 시급함

2. 주계약자공동도급 활성화 필요성

◆ 시공품질 제고 및 재해 감축 기대

- 시공에 투입되는 비용을 안정적으로 확보할 수 있으면 시공품질 개선에 도움이 될 수 있고, 주계약자공동도급은 도급단계 축소 효과가 있어 직접시공 의무가 부여되어 있는 전문건설업체가 부계약자로 참여해 공사비를 안정적으로 확보할 수 있게 설계됨
  - 하단의 그림과 같이 적격심사 공사인 100억원에서 87%로 수주한 후 하도급적정성심사 기준이 되는 82%로 하도급자가 선정되는 경우 하도급자 비율이 30%라면 21.4%가 됨
  - 이에 비해 87%로 수주한 공사에 주계약자공동도급의 부계약자 지분은 26.1%가 되어 시공에 투입할 수 있는 비용이 더 많이 확보되며, 시공품질 개선을 기대할 수 있음
- 돌관공사 등 무리한 공사 진행은 재해의 원인으로 작용하게 되는데, 공동수급체 구성원으로 참여하는 부계약자는 직접시공하는 분야에 책임감이 높아질 수밖에 없으며, 추가적인 공사비 확보와 책임감에 기초해 재해예방을 위한 안전관리에도 더욱 주의를 기울일 수 있음

[그림] 하도급과 주계약자공동도급 비교



◆ 발주자 편익 개선에 기여

- 공공공사 발주자의 목적은 안전하고 품질이 좋은 시설물을 공급하는 것이며, 공공발주자에 의해 공급되는 시설물은 대부분 사회기반시설이라는 점에서 국민 편익을 증진시키는 결과로 나타나게 됨
- 주계약자공동도급이 발주자 편익 제고에 부합할 수 있는 이유는 도급단계 축소로 확보된 더 많은 공사비를 활용하여 직접시공 의무가 부여되어 있는 부계약자가 고품질의 시설물을 공급할 수 있기 때문임
  - 뿐만 아니라 공동수급체 구성원으로서 공공공사 발주자의 계약상대방의 지위에서 발주자의 요구와 의사를 직접적으로 수용할 수 있기 때문임

◆ 상생발전 및 우수한 전문건설업체 성장기회 제공

- 종합건설업과 전문건설업은 하도급구조로 정착된 수직적인 거래관계가 형성돼 있고, 이로 인하여 하도급 과정에서 불법 및 부당행위가 다양한 유형으로 나타나고 있음

- 하도급의 폐단을 방지하기 위해 과거 부대입찰제가 운영되었으나, 하도급 구조에서 설계된 제도의 한계가 있었음
- 주계약자공동도급은 부대입찰제도가 폐지된 후 대안으로 활용되었으며, 하도급의 폐단을 근본적으로 해결할 수 있는 제도적인 특징이 있음

– 시공기술과 재무상태, 현장 관리역량을 보유한 전문건설업체가 부계약자로 활용될 수 있는 제도여서 역량을 보유한 전문건설업체에게 성장기회가 될 수 있는 제도임

- 일본(2008, 국토교통성)도 과거 건설경기 침체기에 우수한 전문공사업체에게 기회를 제공하기 위한 수단으로 이업종JV(Joint Venture)를 활용한 사례가 있고, 국내에서는 주계약자공동도급을 통해 우수한 전문건설업체에게 성장 기회를 제공할 수 있음
- 가격경쟁이 주도하는 건설시장에서 악화가 양화를 구축하는 문제를 해소할 수 있는 제도적인 장점이 있는 제도가 주계약자공동도급이며, 이러한 제도의 긍정적 기능은 일본사례에서도 확인할 수 있음
- 경기 침체시기는 건설업의 위기에 해당하지만, 견실한 업체는 성장의 기회가 될 수 있는 시기이기도 하므로 주계약자공동도급을 적극 활용하여 역량을 보유한 전문건설업체를 선별할 수 있어야 함

◆ 사회적 비용 절감

– 변수가 많은 현장에서 시공과정이 계약이행이므로 공사비 관련 분쟁이 다수 발생하고 있으며, 이는 사회적 비용을 수반하는 문제임

- 시공의 결과로 발생하는 공사대금채권인 기성금이 적기에 지급되지 않거나, 기성금액이 원도급자와 하도급자 간 상이하게 인식될 수 있는 문제가 발생하기도 함
- 이러한 문제가 발생하는 원인은 불명확한 계약과 계약으로 현장의 모든 상황을 관리할 수 없는 문제에서 비롯되는 문제라고 할 수 있음
- 설계변경에 따른 시공방법의 변경, 추가공사 및 공사기간 준수를 위한 돌관공사, 그리고 건설기계 투입 과정에서 추가비용의 문제가 발생하게 됨

건설하도급분쟁조정협의회 유형별 현황

구 분	합 계	공사대금 미지급	추가공사 대금 미지급	어음할인율 지연이자	물가연동 미적용	기타
2016년	191	108	48	4	1	30
2017년	286	160	75	2	2	47
2018년	364	164	112	5	2	81
2019년	181	90	40	5	2	44
2020년	201	92	50	9	5	45
2021년	220	80	57	5	6	72
2022년	219	69	56	6	18	70
2023년	251	73	79	14	40	45

주: 건설하도급분쟁조정협의회 신고 현황 자료
자료: 국회입법조사처(2024), 건설산업기본법 일부개정법률안(의안번호 2126283) 입법 영향 분석

- 하도급과정에서 발생하는 분쟁을 예방하는 것이 사회적 비용을 최소화할 수 있는 대안이며, 주계약자공동도급은 이에 최적화된 공동도급이라고 할 수 있음
  - 하도급으로 인해 발생하는 문제점을 개선하기 위한 수단은 하도급을 최소화하는 것이며, 부계약자에게 직접시공 의무가 있는 주계약자공동도급은 시공자가 원도급자 지위에서 공사에 참여하는 제도임

3. 주계약자공동도급 활성화 방안

◆ 관련 법령 개정

- 2026년 12월말 한시적 운영이 일몰되는 것으로 예정되어 있는데, 일몰제가 반복적으로 연장되는 상황은 주계약자공동도급 운영의 필요성에 대한 방증이라고 할 수 있음
- 따라서 일몰제로 운영하는 방식을 개선해 법령에 국가계약법령 및 지방계약법령에 명시적 규정을 삽입하는 것이 필요함

◆ 계약예규 개정

- 국가계약법 예규와 지방계약법 계약예규를 개정하여 주계약자공동도급 근거를 명확하게 하고, 입찰자선택방식이 아닌 발주자지정방식으로 변경해야 함
  - 공동수급체 구성을 주도하는 종합건설업체는 주계약자공동도급에 긍정적이지 않은 상황, 이런 상황에서 입찰자선택방식은 주계약자공동도급의 장애요인임

◆ 부계약자 역량 제고 지원

- 역량 있는 전문건설업체를 선별해 수주기회를 확대할 수 있는 효과가 발휘되기 위해서는 부계약자로 참여하는 전문건설업체의 역량 제고가 필요하며, 이를 지속적으로 유지할 수 있는 환경 구축이 필요함
  - 발주자의 계약상대방으로서 설계변경 및 계약변경, 현장에서 발생하는 상황을 처리할 수 있는 역량 있는 관리자를 확보하고 활용할 수 있어야 함
  - 부계약자로 참여하는 전문건설업체의 관리자 역량을 제고할 수 있는 환경 구축이 필요하며, 이를 지속적으로 지원할 수 있는 지원자가 필요함
- 종합건설업과 전문건설업 상생협력의 모델로 발전하기 위해서는 협력체계가 운영되어야 함
  - 주계약자공동도급이 지방계약법 적용 공사를 대상으로 시행되었던 초기에 대전을 중심으로 역량 있는 전문건설업체 명단을 종합건설업계에 전달한 사례가 있음

[참고문헌]
국회입법조사처(2024), 건설산업기본법 일부개정법률안(의안번호 2126283) 입법 영향 분석
일본 국토교통성(2008), 이업종 JV의 장점

정책동향

산업안전보건법 일부개정법률안의 주요 내용 및 시사점

- 전문건설사에 대한 긍정적 효과(공기연장·안전비용)와 새로운 부담(과징금·작업중지)이 교차 -

홍성호 선임연구위원(hsh2023@ricon.re.kr)

1. 개요

◆ **「산업안전보건법」 일부개정법률안(의안번호 2216964)이 '26년 10월 1일 국회 본회의에서 가결되어, 정부가 '25년 9월 발표한 「노동안전 종합대책」의 일부 주요 과제가 법제화**

- 고용노동부 「노동안전 종합대책」의 주요 과제로 ①건설현장의 안전관리를 위한 적정 비용 및 기간 산정 의무 부여, ②적격수급인 선정 의무 부여(위반 시 제재), ③'안전보건공시제' 도입, ④원·하청 공동 산업안전보건위원회 구성 의무화, ⑤근로자의 작업중지권 행사 확대, ⑥형사처벌 외에 과징금 등 다양한 제재방안 도입 등이 있음
- 이중 작업중지 범위 확대, 반복 사망사고에 대한 경제적(과징금)·행정적(등록말소·취소 요청) 제재 신설, 공기연장 사유 확대 및 산업안전보건관리비 계상의무 확대 등이 이번 「산업안전보건법」 일부개정법률안에 반영

2. 주요내용

◆ **이번 「산업안전보건법」 개정안의 내용은 9가지로 구성되나, 건설업 관련 주요 내용은 4가지로 대별**

- (작업중지 범위 확대) 작업중지 범위가 급박한 위험이 우려되는 단계까지 넓어지고 관계수급인의 근로자도 건설공사 도급인에게 직접 작업중지 요구 가능
- (사망사고에 대한 경제적·행정적 제재 신설) 사망사고 반복 시(1년간 3명 이상) 과징금(영업이익 5% 이내) 부과와 반복 사망사고 발생 업체(3년간 영업정지 2회 이상 처분을 받고 재차 영업정지 요청 대상이 된 업체)에 대한 고용노동부장관의 등록 말소·취소 요청 권한 부여
- (건설공사 기간 연장 사유 확대) 건설공사 도급인 및 관계수급인의 공사기간 연장 요청 사유에 이상기후로 점차 증가하고 있는 폭염, 한파를 명확히 규정
- (산업안전보건관리비 계상의무 확대) 산업안전보건관리비 계상의무를 종래의 발주자에서 도급인 및 타업종까지 확대

「산업안전보건법」 일부개정법률의 내용

구분	내용	시행시점
안전한일터위원회 설치·운영	고용노동부에 노사정·전문가가 참여하는 정책 심의기구	공포 3개월 후
작업중지 확대	· 요구 주체 확대: 근로자, 근로자대표, 명예산업안전감독관, 관계수급인의 근로자 등 · 작업중지 사유 확대: 급박한 위험이 있거나 급박한 위험이 우려되는 경우 · 고용노동부장관 작업중지 명령 요건 확대: 근로자가 사고로 부상하여 의식불명 상태에 있거나 생사가 분명하지 않은 경우 등 · 시정조치 명령을 받은 사업주의 작업금지 의무 신설: 시정조치 불이행으로 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우 시정 완료될 때까지 작업 재개 금지	공포 6개월 후
사망사고 반복 시 등록 말소·취소 요청	산업안전보건법 제38조, 제39조 및 제63조에 따른 안전·보건조치 위반으로 동시에 2명 이상 사망하는 재해가 발생하여 3년간 영업정지 처분을 2회 이상 받고 재차 영업정지 요청 대상이 된 경우 고용노동부장관이 관계 행정기관에 사업의 등록 말소를 요청	공포 6개월 후
건설공사 기간 연장 사유	도급인의 건설공사 기간 연장 요청 사유에 폭염·한파를 명확히 규정	공포한 날
산업안전보건관리비	· 계상의무를 건설공사 발주자에서 도급인 및 타 업종으로 확대 · 건설공사 도급인이 하도급계약 체결 시 산안비 계상 의무화, 하수급인도 사용명세서 관리	건설: 공포 6개월 후 건설 외: 공포 후 1년
사망사고 과징금	· 산업안전보건법 제38조·제39조·제63조의 안전·보건조치 의무 위반으로 최근 1년간 3명 이상 근로자 산재 사망 시 영업이익 5% 이내 과징금 부과 · 징수된 과징금을 산재보험기금에 귀속 후 산재 예방에 사용	공포 6개월 후
신고포상금 도입	산업안전보건법령 및 이 법에 따른 명령 위반 신고자에 대한 포상금 지급 근거 신설	공포 3개월 후
안전인증 면제 확대	수출 목적으로 수입한 안전인증 대상 기계 등도 면제 대상에 포함	공포한 날

3. 전문건설사에 미칠 영향

◆ **도급인의 과징금 부담이 하도급 거래구조에 영향을 미쳐 재해이력과 안전역량이 양호한 협력사 선별이 강화되는 한편, 원도급 공사를 수행하는 전문건설사에는 과징금이 존속을 위협하는 요인으로 작용**

- 관계수급인 소속 근로자 사망도 도급인의 과징금 부과 요건에 해당될 수 있으므로, 도급인은 재해이력과 안전역량을 협력사 선정의 핵심 기준으로 삼을 전망
- 재해이력이 있거나 안전역량이 취약한 전문건설사의 수주 기회가 축소될 소지가 높고, 과징금 구상 등 부당특약을 통한 제재 부담 전가도 우려
- 원도급 공사를 수행하는 중소 전문건설사에는 과징금 부담이 존폐 수준의 부담으로 작용

◆ **하수급인 산업안전보건관리비 계상의 법적 근거가 마련되나 관리 의무와 제재도 부여됨에 따라 이를 충실히 수행하는데 필요한 적정 요율 산정이 중요**

- 도급인의 재량에 따라 지급받던 산업안전보건관리비가 하도급계약 시 의무 계상으로 변경됨에 따라 안전비용을 계약상 권리로 요구할 근거가 생긴 반면, 하도급계약을 체결한 하수급인도 산업안전보건관리비 사용명세서 작성·보존 의무를 지고, 위반 시 과태료 대상에 포함
- 향후 마련될 하수급인 계상 요율이 적정 수준에 미치지 못할 경우, 하수급인이 안전관리 의무를 충실히 이행하는데 필요한 비용을 확보하기 어려울 가능성도 존재

◆ **폭염·한파가 도급인·관계수급인의 공기연장 요청 사유로 명시됨에 따라 이상기후 리스크의 계약적 분담 근거가 마련되었으나, 아직 제도적 보완이 미흡하여 실효성은 크지 않을 전망**

- 폭염 등을 천재지변 등 불가항력으로 인정함에 따라 건설공사 일시 정지 및 작업시간 조정, 공사기간 연장, 계약금액 조정, 지체상금 미부과 등의 조치가 가능하나 작업이 현저히 곤란한 경우로 한정
- 작업이 현저히 곤란한 경우의 판단이 준공기간 준수를 우선시하는 발주자 재량에 맡겨져 있어 실제 공사중지·작업시간 조정이 미흡하고, 후속 조치인 공기연장과 계약금액 조정의 기준(하도급계약 포함)도 부재

◆ **관계수급인 근로자가 도급인에게 작업중지를 직접 요구할 수 있어 작업중지 권한과 책임의 불일치**

- 하수급인 소속 근로자의 요구에 따라 도급인이 작업중지를 결정할 경우, 하수급인은 작업중지 결정에 직접 관여하지 않았음에도 공사 지연 등에 따른 부담을 지게 될 우려
- 임금 체불, 근로조건 등을 둘러싼 갈등이 있는 현장에서 하수급인 소속 근로자가 작업중지 요구를 압박 수단으로 활용하는 등 작업중지권이 오남용될 소지도 농후

4. 전문건설사의 대응방안 및 제도적 보완

◆ **전문건설사는 안전역량을 '입증 가능한 경쟁력'으로 전환해야 하며, 과징금 구상 등 도급인의 책임 전가를 방지할 제도적 장치 필요**

- 위험성평가 등 안전관리체계 구축, 안전투자 실적 및 재해이력 관리를 통해 협력사 평가에 대비하고 과징금 구상 등 책임 전가 방지를 위해 부당특약 유형에 과징금·제재 부담의 구상 조항을 명시할 필요

◆ **충분한 하수급인 산업안전보건관리비 계상요율 반영과 함께 전문건설사도 관리체계 정비가 필요**

- 적정한 수준의 요율 마련과 함께 하도급 산업안전보건관리비를 내역서상 별도 항목으로 명시할 필요
- 하수급인도 산업안전보건관리비 사용명세서 작성·보존 체계를 갖추어 과태료와 정산 분쟁을 사전 예방

◆ **폭염·한파에 따른 공사중지·작업시간 조정기준 구체화, 공기연장·계약금액 조정기준 마련이 필요**

- 공사중지·작업시간 조정 시 판단기준인 '작업이 현저히 곤란한 경우'를 구체화하고, 공기산정 시 고려된 폭염·한파에 따른 작업불가능일수보다 초과된 공사지연일수에 대해 공기연장·계약금액 조정 실시
- 단기(예: 3개월 이내) 공기연장에는 요율표에 따른 간소화된 비용 정산 방식을 적용하고, 장기 연장에는 실제 비용을 기준으로 협의·정산하는 이원적 체계를 도입하여 복잡한 절차로 인한 신청 기피를 최소화

◆ **관계수급인 소속 근로자의 요구에 따른 작업중지 대응절차 및 손실 분담 원칙 협의 필요**

- 작업중지 요구의 접수와 공유, 위험 확인과 임시조치, 작업중지·재개 판단기준을 도급인과 관계수급인이 공동으로 정하고, 작업중지에 따른 공기연장과 손실비용 부담 원칙을 하도급계약에 반영
- 관계수급인 소속 근로자의 무분별한 작업중지 요청 등 작업중지권 오남용 방지를 위한 매뉴얼 필요

정책동향

2027년 정부 SOC 예산안 분석과 건설시장 전망

– 건설 재정의 무게중심 이동과 회복 국면 진입 –

박선구 경제금융연구실장(parksungu@ricon.re.kr)

1. 2027년 예산안 개요: 역대 최대 규모의 확장재정

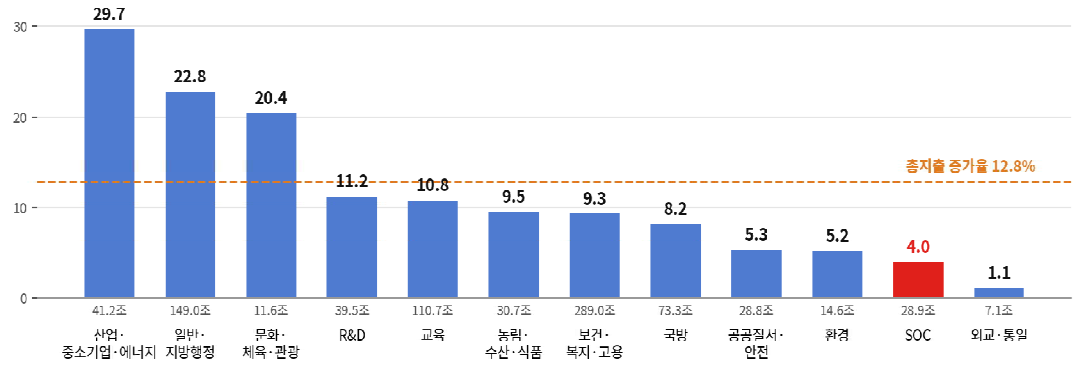
◆ **2027년 정부 총지출은 820.9조원으로 전년대비 12.8% 증가하며, 확장적 재정기조가 이어질 전망**

- 총수입은 반도체 호조에 따른 법인세·소득세 급증으로 국세수입이 194.2조원(49.8%) 늘어나면서 전년대비 30.4% 증가한 880.8조원 규모
- 대규모 세수 증가에 힘입어 관리재정수지가 개선되어 확장재정과 재정건전성을 동시에 추구

◆ **분야별로는 산업·중소기업·에너지(29.7%), 일반·지방행정(22.8%) 등이 큰 폭으로 증가한 반면, SOC는 4.0% 증가에 그쳐 12개 분야 중 외교·통일(1.1%)에 이어 두 번째로 낮은 증가율**

- SOC 예산은 28.9조원으로 전년대비 1.2조원 증가했으나, 정부 총지출 비중은 3.8%에서 3.5%로 하락

2027년 예산안 분야별 증가율(%) 및 규모(조원)



자료: 기획예산처, 「2027년 예산안」(2026.9)을 바탕으로 저자 작성

2. SOC 예산안 평가: 4% 증가의 한계

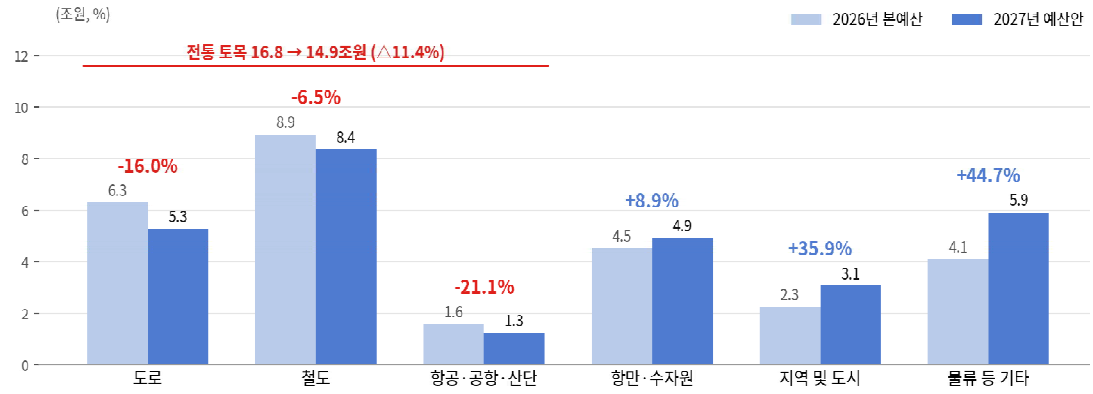
◆ **SOC 예산안의 세부 구성을 보면 증가분이 전통적 건설사업보다 '비건설성' 사업에 집중되어, SOC 예산 증가가 곧바로 건설물량 확대로 이어지기는 어려운 구조**

- 물류 등 기타(+44.7%)와 지역 및 도시(+35.9%)가 SOC 예산 증가를 주도했으나, 자율주행 실증도시(618→8,415억원)와 대중교통비 환급(5,580→8,652억원) 두 사업의 증가분(1.09조원)이 SOC 전체 증가분(1.2조원)의 약 90% 이상을 차지
- 두 사업을 제외하면 SOC 예산은 27.13조원에서 27.16조원으로 0.1% 증가에 그쳐 사실상 동결 수준이며, 지역 및 도시 분야 증가도 대통령 세종집무실(240→2,057억원) 등 행정수도 건축사업이 견인

◆ **전통 토목분야 예산은 오히려 감소하여, 토목 비중이 높은 지방 중소·전문건설업체를 중심으로 공공 토목물량 공백이 나타날 우려도 큰 상황**

- 도로(△16.0%), 철도(△6.5%), 항공·공항·산단(△21.1%)을 합한 전통 토목예산은 16.8조원에서 14.9조원으로 1.93조원(△11.4%) 감소
- 민자도로 건설지원(2,758→1,369억원)이 절반 수준으로 줄고, 수원발 KTX(376→28억원) 등 주요 사업이 준공 단계에 진입한 반면 이를 대체할 신규 대형사업 착수는 제한적
- 다만, 항만·수자원(+8.9%)은 증가했고, 철도 시설·시스템 개량(1.80→2.03조원), 국가지원지방도(2,857→3,703억원) 등 유지보수·지역 연결망 투자는 확대

SOC 부문별 예산 변화(2026년 본예산 대비 2027년 예산안)



자료: 기획예산처, 「2027년 예산안」(2026.9)을 바탕으로 저자 작성

3. SOC 밖에서 확대되는 건설투자 물량

◆ **그러나 건설투자와 연관된 재정은 SOC 분야에만 있지 않으며, 이번 예산안에서는 주택·첨단산업 인프라·지방 공공건축 등 'SOC 밖'에서 건설 관련 지출이 크게 확대**

- 공공주택은 보건·복지·고용, 전력망·산단 인프라는 산업·에너지, 지역 공공건축은 일반·지방행정 분야에 편성되어 SOC 증가율만으로는 실제 건설수요를 과소평가할 우려
- 저자 추정 결과, SOC 밖 건설 연관 재정 증가분은 약 12조원으로 SOC 증가분 1.2조원의 10배 수준

(1) 주택: 공적주택 21.8만호 공급, 주택부문 예산 44.0조원

◆ **주택부문 전체 예산은 38.4조원에서 44.0조원으로 5.6조원(14.5%) 증가했으며, 공적주택 예산은 21.2조원에서 30.0조원으로 8.8조원 확대**

- 공적주택 공급규모는 19.4만호에서 21.8만호로 2.4만호 늘고, 역세권·중형 평형 중심의 '보편형 임대주택'에 6.2조원을 신규 투입하여 3.6만호 공급
- 2027년 내 착공하는 주거시설 PF 사업장에 대출금리 1%p를 이차보전(1,696억원, 약 11만호)하고, 캠코 PF 정상화 펀드(총 3조원), 주택사업장 전용 PF 앵커리츠(총 4천억원), 모듈러주택 출자(연 약 5천호) 등 민간 공급 촉진 수단도 신설

(2) 3대 메가프로젝트: 반도체 클러스터와 전력·용수 인프라

◆ **서남권 반도체 클러스터 통합 재정지원(1.5조원)과 광주 군공항 이전 지원(2027년 0.3조원, 총 0.7조원) 등 2028년 착공을 목표로 반도체 생산기반 구축을 본격화하고, 전력·용수·산단 인프라에 2.1조원을 신규 투입하여 첨단산업 입지의 기반시설을 선제적으로 확충**

- 송·배전단 ESS 구축(6,108억원), 변전소·지중 송전망(881억원), 한국전력 출자(5,000억원), 서남권·충청권 산단 용수공급(1,277억원), 새만금 산단 장기임대용지 조성(175억원) 등에 집중 투자

(3) 지방 공공건축 및 생활·안전 인프라

◆ **국민생활편의 복합센터(신축 60·리모델링 30개소, 1.5조원), 성장엔진 특별보조금(0.7조원), 지방 호텔 건립(0.15조원) 등 지방 비주거 건축수요 창출**

- 지방미래성장지원금(3.5조원)과 통합 인센티브(5.0조원) 등 지방 일반재원 8.5조원은 용도가 자율적이어서 추정에서 제외했으나, 상당 부분이 지역 인프라·정주여건 개선에 활용될 여지

◆ **재생에너지 금융지원(0.65→1.51조원), 호우예방 인프라(1.1→1.3조원) 등도 설비·환경 공사로 연결**

SOC 밖 건설 연관 재정의 주요 항목(재분류)

구 분	주요 사업	2027년 예산	주요 파급 공종
주택	공적주택 21.8만호(+2.4만호) 보편형 임대 3.6만호, PF 이차보전	44.0조원 (+5.6조원)	☞ 공공·민간 주거용 건축 ☞ 모듈러·OSC
반도체·메가 인프라	서남권 클러스터 1.5조원 송전망·ESS·산단 용수 등 1.5조원	약 3.0조원 (신규)	☞ 산업설비·플랜트 ☞ 전기·수자원
지방 공공건축	생활편의 복합센터 90개소 성장엔진 보조금, 지방 호텔	2.35조원 (신규)	☞ 비주거 건축 ☞ 리모델링
에너지·재난안전	재생에너지 금융지원 호우예방 인프라, 녹조 대응	약 3.0조원 (+1.2조원)	☞ 전기·설비 ☞ 토목·환경시설

자료: 기획예산처, 「2027년 예산안」(2026.9)을 바탕으로 저자 재분류

4. 2027년 건설경기 여건: 긍정요인과 부정요인의 혼재

◆ **2027년 건설경기는 정부의 정책 지원과 민간 수요 회복이라는 긍정요인과 대내외 불확실성·비용 부담이라는 부정요인이 혼재된 상황**

- (긍정요인) 민간 건설수주가 2026년 증가세로 전환된 가운데, 주택공급 확대·정부 투자 지속·첨단산업 투자·해외건설 수주 회복 등이 회복 모멘텀을 강화
- (부정요인) 글로벌 경제 불확실성, 금리 및 금융비용 부담, 공사비 상승 압력, 지방 주택시장 회복 지연, 안전·환경 규제 강화 등은 회복 속도를 제약하는 하방요인
- 특히, 중동발 원가충격 이후 높아진 공사비 수준이 고착될 가능성이 크고, PF 시장 불확실성과 지방 미분양 리스크도 여전히 상존

◆ **이번 예산안은 SOC 밖 건설 연관 재정 확대 등으로 긍정요인의 실현 가능성을 제고**

- 2026년에는 SOC 예산이 9.1%(25.4→27.7조원) 늘었으나, 주택 예산 증가분이 다가구 매입임대에 집중되고 공공분양·정책대출은 줄어 SOC와 주택을 합한 건설 연관 예산 증가분은 약 5조원에 그쳤고, 신규 착공으로 이어지는 효과도 제한적
- 반면, 2027년 SOC 증가율은 4.0%로 줄었으나, 건설임대·착공 연동형 PF 이차보전과 반도체·공공건축 등 SOC 밖 재정이 확대되면서 SOC를 포함한 건설 연관 예산 증가분이 약 13.2조원으로 2026년의 2.7배 수준
- 다만, 회복의 속도와 체감은 공종·지역별로 차별화되어 공공주택·공공건축(2027년 하반기~) → 민간주택(착공 반영) → 반도체·전력망 등 대형 산업설비(2028년 이후 본격화) 순으로 시차를 두고 나타날 전망
- 또한 출자·융자·보증 등 간접 지원 비중이 높아 실제 착공 규모는 금리·분양시장 여건에 좌우될 가능성

2027년 건설경기 긍정요인 및 부정요인 종합



자료: 대한건설정책연구원 작성

5. 건설투자 전망 및 시사점: 2027년 건설경기는 회복세 예상

◆ **건설투자는 경기변동에 따라 등락을 반복해 왔으며, 최근에는 고금리·공사비 상승과 지방경기 위축 등의 영향으로 부진이 장기화되면서 2025년 -9.7%를 저점으로 크게 위축**

- 2026년에는 기저효과와 일부 선행지표 개선에도 제로 성장에 그칠 전망이나, 본격적인 회복은 2027년 이후 가시화될 것으로 예상

◆ **2027년부터는 정부부문 투자 확대, 반도체 등 첨단산업 투자 지속, 지역활성화 관련 사업 확대, SOC 밖 건설 재정 확대와 민간 건축경기 회복 등이 복합적으로 작용하면서 건설경기 회복세 예상**

- 2027년 건설투자는 2.5% 증가하고, 2028년에는 3.0%까지 확대될 것으로 전망
- 특히, 공공주택·공공건축 등 공공부문이 회복을 선도하고, 주택 착공과 상업·업무시설 등 민간 건축수요가 점차 개선되면서 회복 기반이 확대될 가능성이 큰 것으로 판단

◆ **다만, 향후 건설투자는 과거와 같은 급격한 호황보다는 저점 이후 완만한 정상화 과정에 가까울 것으로 판단**

- 또한, 2029년 이후에는 기저효과 약화와 투자 확대 속도 둔화 등으로 증가율이 2029년 1.5%, 2030년 0.5% 수준으로 낮아질 가능성이 높을 것으로 판단
- 중장기 건설투자는 회복의 지속성과 민간부문의 투자 확대 여부가 핵심 변수가 될 전망

◆ **결국 2027년 예산안은 건설 재정의 무게중심이 '전통 SOC 중심의 양적 확대'에서 '주택·첨단산업·지역 인프라 중심의 구조 전환'으로 이동했음을 보여주며, 이러한 변화가 차질 없이 집행된다면 건설경기는 장기 침체를 벗어나 회복 국면에 본격 진입할 것으로 기대**

건설투자 증감률 추이 및 향후 전망(1990~2030년)



자료: 대한건설정책연구원 작성

RICON

건설 BRIEF VOL 111

RICON 대한건설정책연구원

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