



# 건설 BRIEF

건 설 브 리 프

## 산업동향

- 전문건설업의 유동성 제약과 자본조달 개선 방안
  - 자산유동화(Securitization)를 통한 자본시장과의 연계

## 정책동향

- 하도급 산업안전보건관리비 입법현황 및 향후 방향
  - 계상·선지급 의무화, 추가 비용의 공동 부담이 중요

## 시장동향

- 2025년 올 한해 주택시장에 영향을 미친 주요 이슈 및 정책
  - 3대 이슈 및 정책: 서울 토지가래허가구역 해제·재지정, 6.27 대책, 10.15 대책

## 산업동향

### 전문건설업의 유동성 제약과 자본조달 개선 방안 - 자산유동화(Securitization)를 통한 자본시장과의 연계 -

이다원 부연구위원  
(dwlee@ricon.re.kr)

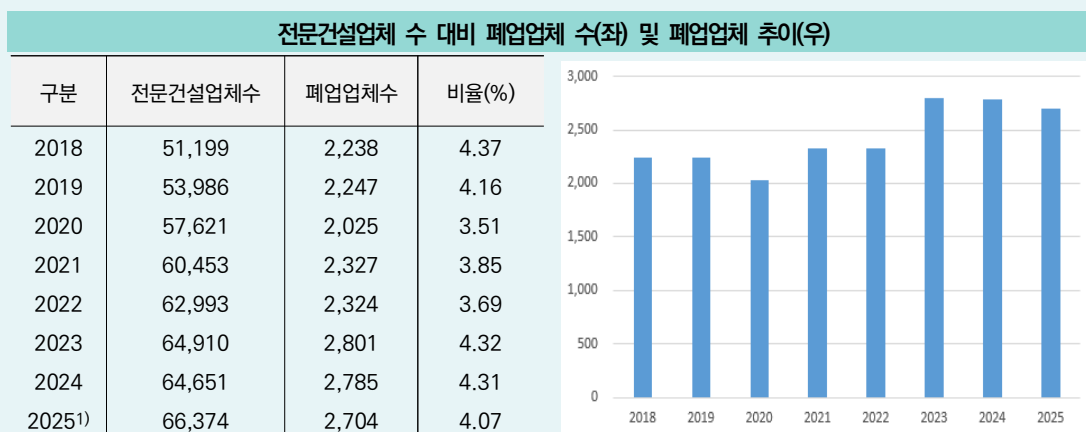
#### 1. 전문건설업 폐업의 구조적 증가 추세

##### ◆ 전문건설업 폐업은 중장기적인 상승 국면에 진입

- 전문건설업의 폐업업체 수는 2018년 2,238사에서 2024년 기준 2,785사로 증가하면서 코로나19 이전과 비교하여 뚜렷한 증가세가 확인됨
- 가장 최근인 2025년(잠정) 폐업업체 수는 2,704사로 높은 수준이 유지됨에 따라 단기적 충격이 아닌 저가 수주, 공사비 상승, 원·하도급 구조에 따른 대금 회수 지연 등으로 개별 기업의 재무 건전성 악화에 따른 구조적 위험이 지속되는 것으로 해석됨

##### ◆ 전문건설업체 수의 증가에 따른 경쟁 심화와 더불어 폐업률의 고착화 진행

- 전문건설업의 경우 상대적으로 낮은 진입장벽에 따라 업체 수가 꾸준히 증가(2018년 51,199개 → 2025년 66,374개)한 반면 폐업률이 4% 내외 수준에서 고착화됨에 따라 경기 변동에 따른 일시적 폐업 현상이 아닌 산업 구조상 취약 기업의 상시 퇴출이 진행 중임을 알 수 있음



\* 자료 : 건설산업지식정보시스템(KISCON)

1) 2025년 자료는 잠정치로서 2025년 12월 12일 기준 확인 자료임.

## 2. 전문건설업 유동성의 구조적 악화와 폐업 리스크

### ◆ 전문건설업 자금사정의 지속적 악화 추세

- 자금사정이 악화(크게 악화+조금 악화)되었다고 응답한 업체가 45.7%로 개선(조금 개선+크게 개선)되었다고 응답한 기업의(20.0%) 두 배 이상을 상회함
- 자금사정이 악화되었다는 응답은 2020년부터 2024년까지 표본 전 기간에 걸쳐 40% 이상 유지됨에 따라 이러한 결과가 단기적 경기 영향을 넘어 만성적인 유동성 제약이 존재함을 알 수 있음

자금사정의 변화(좌) 및 추이(우)								
구분	업체수(%)		구분(%)	2020	2021	2022	2023	2024
크게 악화	82	(13.8)	크게 악화	12.2	15.1	14.5	12.5	13.8
조금 악화	190	(31.9)	조금 악화	31.8	34.7	27.7	30	31.9
비슷	204	(34.3)	비슷	41.6	37.9	43.4	40.4	34.3
조금 개선	108	(18.2)	조금 개선	13.1	11.3	13.2	16.1	18.2
크게 개선	11	(1.8)	크게 개선	1.2	0.9	1.2	0.9	1.8
합계	595	(100.0)	합계	100	100	100	100	100

\* 자료 : 「2025 전문건설업 실태조사 분석 보고서」, 대한건설정책연구원, 2025년 12월.

### ◆ 건설업의 유동성 위기는 디폴트 및 폐업으로 전이될 위험이 높은 산업구조

- 전문건설업은 특징적으로 공사 진행 이후 대금이 회수되는 현금흐름 구조와 함께 대금 지연 및 분할 지급 관행 등으로 운전자본 부족이 발생할 경우 단기간 내에 유동성 위기로 전이되기 쉬운 산업구조임
- 이러한 유동성 악화는 추가적인 자금 조달이 제한될 경우 디폴트 및 폐업으로 직결되는 트리거로 작용할 가능성이 크며 실제 건설업을 대상으로 한 다수의 선행연구에서도 파산 예측에 유동비율, 순운전자본, 영업현금흐름 등의 유동성 지표를 유의한 핵심 변수로서 활용함<sup>2)3)</sup>

## 3. 전문건설업 자본조달 구조의 제약 및 제도 개선 방안

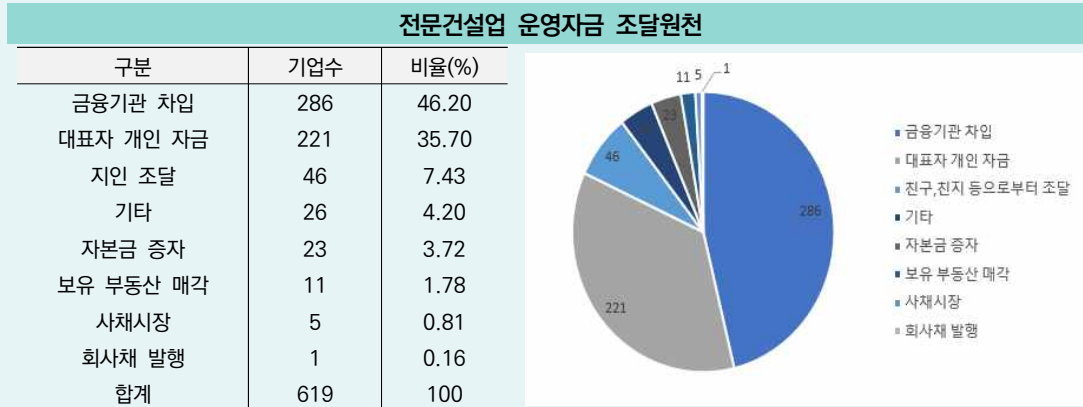
### ◆ 전문건설업은 자본시장을 통한 자금조달 채널이 제한적

- 실태조사 결과 기업 운영자금의 조달 원천은 금융기관 차입(46.2%)과 대표자 개인 자금(35.7%)에 집중되어 회사채 발행(0.16%), 사채시장 활용(0.81%) 등 시장성 자본조달 비중이 극히 제한적인 수준임

2) Tserng, H. P., Chen, P.-C., Huang, W.-H., Lei, M. C., & Tran, Q. H. (2014). Prediction of default probability for construction firms using the logit model. *Journal of Civil Engineering and Management*, 20(2), 247-255.

3) 허준영, 양진용 (2014), 적응형 부스팅을 이용한 파산 예측 모형 : 건설업을 중심으로, *지능정보연구*, 20(1), 35-48.

- 전문건설업은 재무상태·신용등급·정보공시 측면에서 발행 요건은 물론 낮은 회수 가능성에 의한 유통시장의 수요가 형성되기 어려워 회사채 시장 접근에 대한 구조적인 제약이 존재함



\* 자료 : 「2025 전문건설업 실태조사 분석 보고서」, 대한건설정책연구원, 2025년 12월.

#### ◆ 자본조달 방식의 다양화를 위한 제도적 보완 필요

- 전문건설업의 유동성 문제를 개선하고 폐업 리스크를 낮추기 위해서는 은행 차입 중심의 단일 자금조달 구조를 넘어 채권과 유동화 및 보증을 결합한 자본조달 채널을 구축하는 방안이 요구됨
- 현실적으로 전문건설업체의 채권 발행이 어려운 점을 감안하여 정책금융 및 보증기관을 통한 간접적 채권형 자금조달 구조를 개발함으로써 자본시장의 자금을 유입시키는 단계적 제도 보완이 필요함
- 이를 통해 전문건설업의 대금 회수 지연 및 분할 지급 구조에 의한 단기 유동성 리스크에 대응함으로써 유동성 악화가 폐업으로 전이되는 구조를 완화하는 완충장치로서 활용이 가능함

#### ◆ 자산유동화(Securitization) 기반의 채권형 자금조달 구조 검토

- 우리나라는 신용보증 및 정책금융 등 중소기업 금융지원 제도는 비교적 체계화된 수준이나 해당 대출 및 채권을 자본시장과 직접 연결하는 시장이나 체계가 부재하여 정책금융의 효과가 전문건설업체 등 중소기업에 대한 자본조달 효과로 연결되지 못하는 실정임
- 반면 미국은 중소기업청(SBA)이 보증한 대출을 기초로 이를 증권화하여 2차 시장에서 유통하는 제도와 상품이 도입되어 중소기업의 기업 자금이 은행에서 정책금융으로 또 자본시장으로 연계되는 체계가 구축됨<sup>4)</sup>
- 이에 우리나라 역시 보증 및 정책금융을 바탕으로 대출 및 채권 유동화 구조를 제도적으로 보완·신설함으로써 자본시장 자금이 전문건설업으로 유입되는 새로운 자본조달 채널을 구축할 필요가 있음

4) U.S. Small Business Administration, (2020). SBA Secondary Market Program and Securitizations Guide, Office of Financial Assistance. (<https://www.sba.gov/document/support-sba-secondary-market-program-securitizations-guide>)

## 정책동향

### 하도급 산업안전보건관리비 입법현황 및 향후 방향

- 계상 · 선지급 의무화, 추가 비용의 공동 부담이 중요 -

홍성호 선임연구위원(hsh2023@ricon.re.kr)

#### 1. 건설업 산업안전보건관리비

- ◆ '88년 도입된 건설업 산업안전보건관리비는 「산업안전보건법」 제72조에 따라 건설공사 산재 예방을 위해 발주자가 사업계획 수립 시 도급금액 또는 사업비에 의무적으로 계상해야 하는 법정 경비

- 발주자는 건설업 산업안전보건관리비를 공사 종류 및 규모에 따른 요율을 대상액(직접재료비+간접재료비+직접노무비 합산 금액 등)에 곱하여 산정

〈공사 종류 및 규모별 건설업 산업안전보건관리비 계상 기준표〉

(단위: 원)

공사종류	구분	대상액 5억원 미만인 경우 적용 비율(%)	대상액 5억원 이상 50억원 미만인 경우		대상액 50억원 이상인 경우 적용 비율(%)	영 별표5에 따른 보건관리자 선임 대상 건설공사의 적용비율(%)
			적용비율(%)	기초액		
건축공사		3.11%	2.28%	4,325,000원	2.37%	2.64%
토목공사		3.15%	2.53%	3,300,000원	2.60%	2.73%
중간설공사		3.64%	3.05%	2,975,000원	3.11%	3.39%
특수건설공사		2.07%	1.59%	2,450,000원	1.64%	1.78%

- ◆ 「산업안전보건법」 시행규칙 제89조는 도급인은 사업 위험도를 고려하여 수급인·관계수급인에게 산업안전보건관리비의 일부를 지급할 수 있도록 규정하고 있으나, 구체적인 기준은 없는 상황

- 하수급자에 대한 건설업 산업안전보건관리비 지급은 임의조항이며, 지급 기준도 “해당 사업의 위험도”라는 불명확한 요소를 적용하고 있어 사실상 원수급자 재량에 따라 지급 여부와 금액 수준이 결정

#### 2. 하도급 공사 지급 필요성

- ◆ 도급인이 산업안전보건관리비를 미지급하였거나, 지급금액이 부적정함에도 불구하고, 도급인이 부담해야 할 안전관리 관련 비용, 산재 손실비용, 책임 등을 전가하는 부당행위가 횡행

- 하수급자는 건설근로자를 고용한 사업주로서 「산업안전보건법」 제5조에서 정한 사업주의 의무(산재예방기준 준수, 유해위험요인 관리 등)를 이행해야 하며, 최근 안전관리자 선임 등 안전관리역할 책임이 강화되는 경향
- 서울특별시 실태조사에 따르면, 하수급자에게 안전사고 책임 및 안전시설물 설치를 전가하는 등의 부당특약이 많은 상태

〈건설현장 안전 관련 하도급 부당특약 현황 : 서울특별시, 하도급 실태점검 결과·조치계획, '20~'21년〉

구분	'20년 상	'20년 하	'21년 상	'21년 하	전체
하수급자 안전책임	13개 현장	3개 현장	5개 현장	11개 현장	32개 현장(34%)
원수급자 안전책임	13개 현장	18개 현장	18개 현장	13개 현장	62개 현장(66%)
소계	26개 현장	21개 현장	23개 현장	24개 현장	94개 현장(100%)

### 3. 하도급 산업안전보건관리비 계상 의무화를 위한 입법 현황

- ◆ '24년부터 ①하도급 공사 산업안전보건관리비 계상 의무화, ②선지급(강제 또는 임의조항), ③추가비용의 건설공사 관계자간 상호 부담을 명시한 「산업안전보건법」 제72조 개정(안) 추진(의원입법)

- 도급계약 체결 시 의무화된 산업안전보건관리비 계상을 하도급 계약에도 동일 적용, 산업안전보건관리비 중 일정 금액을 선지급(임의 또는 의무조항)
- 안전관리 인력 및 시설의 개선 등에 따라 산업안전보건관리비에 추가적인 간접비용 발생 시 부담 비율에 따라 발주자, 도급인 및 관계수급인이 공동 부담

〈하도급 산업안전보건법 계상 의무화 관련 법안(산업안전보건법) 발의 현황〉

구분	주요 내용
문진석의원 대표발의 ( '24.09.30)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도급계약 체결 시 의무화된 산업안전보건관리비의 계상을 하도급계약의 체결의 경우에도 적용</li> <li>· 산업안전보건관리비 중 일정 금액은 선지급 가능(임의조항)</li> <li>· 안전관리 인력 및 시설의 개선 등에 따라 산업안전보건관리비에 추가적인 간접비용이 발생 시 고용노동부장관이 고시하는 초과비용 부담 비율에 따라 그 초과하는 금액을 발주자, 도급인 및 관계수급인이 각각 부담</li> </ul>
박정의원 대표발의 ( '24.10.07)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도급계약 체결 시 의무화된 산업안전보건관리비의 계상을 하도급계약의 체결의 경우에도 적용</li> <li>· 발주자 또는 도급인은 산업안전보건관리비 중 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액을 도급받은 수급인에게 우선 지급(의무조항)</li> </ul>
이용우의원 대표발의 ( '25.09.10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산업안전보건관리비의 계상 의무를 원청에 해당하는 도급인까지 확대하고 하도급 계약시에 계상</li> <li>· 하도급 산업안전보건관리비 미계상 시 과태료 부과</li> </ul>

### 4. 시사점

- ◆ 하도급 공사의 산업재해 예방을 위해서는 산업안전보건관리비 계상·선지급 의무화, 추가 비용의 건설공사 관계자간 상호 부담이 반드시 필요

- 하도급 공사의 산업안전보건관리비 계상이 이루어지기 위해서는 시설물(토목·건축·산업설비 등)별 공종 등급(기간·인력투입·난이도 고려)에 따른 세부 적용기준 마련이 시급

## 2025년 올 한해 주택시장에 영향을 미친 주요 이슈 및 정책

- 3대 이슈 및 정책: 서울 토지거래허가구역 해제·재지정, 6.27 대책, 10.15 대책 -

고하희 부연구위원(ghh1003@ricon.re.kr)

2025년 주택시장은 한 해 동안 여러 차례 주요 정책 발표가 이어졌으며, 정책 발표 시점마다 주택시장 전반에 걸쳐 다양한 영향이 복합적으로 나타남. 이러한 변화가 동시에 진행되는 과정에서 개별 정책과 이슈가 시장에 미친 영향을 종합적으로 점검할 필요성이 커짐. 이에 본 브리프에서는 2025년 한 해 동안 주택시장에 영향을 미친 주요 이슈와 정책을 중심으로 시장 전반의 흐름을 '배경'과 '영향'으로 구분하여 정리함

### 1. 서울 일부 지역 토지거래허가구역 해제('25.2.12) 및 재지정('25.3.19)

#### ◆ (배경) '25년 1월 14일, 서울시의 토지거래허가구역 해제 논의 본격화

- '25년 1월 14일, 서울시는 「규제 풀어 민생 살리기 대토론회」를 통해 토지거래허가구역 해제 논의를 본격적으로 공론화함
- 당시 서울 내 토지거래허가구역으로 지정된 지역에는 투자 선호도가 높고 주택의 절대 가격 수준이 높은 지역이 다수 포함되어 있었으며, 이에 따라 토지거래허가구역을 해제할 경우, 규제로 억제되어 있던 수요가 단기간에 유입되면서 주택가격이 급상승할 수 있다는 우려가 제기됨
- 그러나, 이러한 우려에도 불구하고 서울시는 토론회 개최 약 한 달 후인 '25년 2월 12일, 국제교류복합지구(잠실·삼성·대치·청담동)를 포함한 일부 지역에 대해 토지거래허가구역 해제를 발표함

국제교류복합지구 토지거래허가구역 조정 현황 (전 vs 후)



\* 자료: 서울시 보도자료, 「서울시 토지거래허가구역 해제 추진」(2025.2.12.)

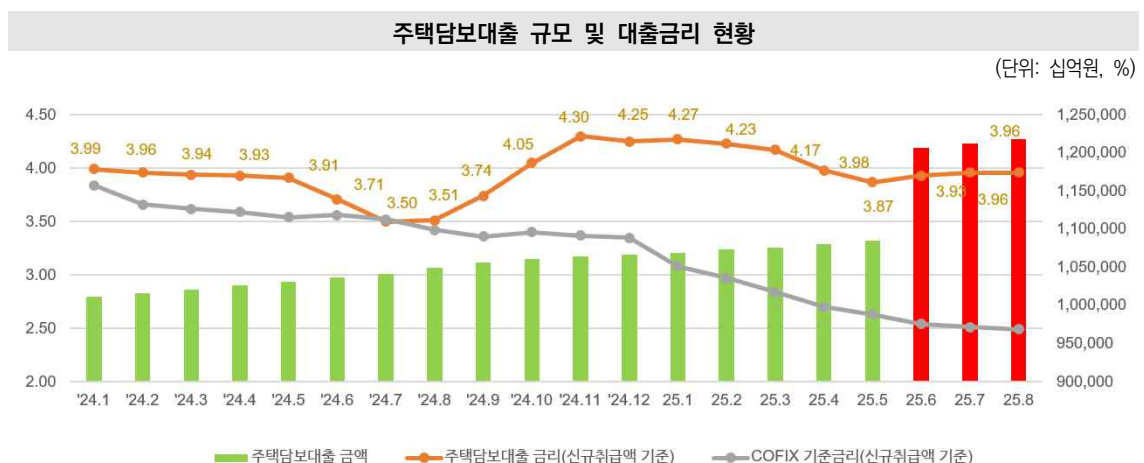
### ◆ (영향) 해제와 재지정이 단기간에 반복되면서 서울 핵심지에 대한 수요 기대가 오히려 강화

- 토지거래허가구역 해제 이후 잠실·삼성·대치·청담동 등 기존부터 수요 선호도가 높았던 서울 핵심 지역을 중심으로 매수 수요가 빠르게 유입됨
- 이 과정에서 그동안 규제로 억제되어 있던 투자 수요와 대기 수요가 단기간에 집중되며, 해당 지역을 중심으로 주택가격이 급격히 상승하는 양상이 나타남
- 정부와 서울시는 가격 상승과 서울 전역으로의 시장 과열 조짐을 고려해, 해제 발표 후 약 35일 만인 '25년 3월 19일 토지거래허가구역을 다시 확대하여 재지정함
- 이처럼 해제와 재지정이 짧은 기간 내 반복되면서 정책에 대한 불확실성이 확대되었고, 이는 오히려 서울 핵심지에 대한 가격 상승 기대를 자극하는 계기로 작용함
- 이에 따라 본 이슈는 2025년 한 해 동안 서울 주택가격 상승을 유발한 주요 계기 중 하나로 선정함

## 2. 수도권 중심 「가계부채 관리강화 방안」 발표 ('25.6.27)

### ◆ (배경) 수도권 중심의 강도 높은 주택담보대출 규제 정책인 「가계부채 관리강화 방안」 발표

- 두 번째 주요 이슈 및 정책은 정부가 '25년 6월 27일 발표한 「가계부채 관리강화 방안」 (이하 6.27 대책)임. 새 정부 출범 이후 정부는 부동산 가격 안정화를 위한 정책 방향으로 '공급 확대' 기조를 유지해 왔음. 그러나 '25년 2~3월 서울시의 토지거래허가구역 해제 이후 서울 주택가격이 단기간 내 급격히 상승하는 상황에 직면함
- 동시에 부동산 PF 부실 문제와 건설경기 악화가 지속되면서, 주택 공급 실적이 수년간 부진한 구조적 한계가 노출됨. 이에 따라 공급 확대만으로는 단기간 내 시장 안정을 달성하기 어렵다고 판단하고, 수도권을 중심으로 한 대출 관리 강화 정책을 부동산 정책의 핵심 대응 수단으로 선택함



\* 자료: 한국은행, 통계청, 은행연합회



- 주요 내용으로는 수도권 내 주택담보대출 한도를 최대 6억 원으로 제한하고, 다주택자의 주택담보대출을 사실상 전면 금지하는 조치를 포함함
- 또한, 무주택자와 처분조건부 1주택자에 대해서도 대출만기 단축 및 전입 의무 강화를 병행함으로써 주택담보대출 이용 여건이 전반적으로 크게 제한됨

#### ◆ (영향) 대출 규제 강화 이후 현금 여력 중심의 수요 재편 및 수도권 핵심지 집중 현상 발생

- 6.27 대책 이후 주택담보대출을 활용한 주택 매입이 사실상 제한되면서, 주택시장 참여 수요는 대출 의존도가 낮고 현금 여력이 높은 계층을 중심으로 재편됨
- 해당 수요층은 중·저가 주택보다는 강남·서초·송파 등 수도권 내 핵심 고가 지역을 선호하는 경향이 강한 계층으로 구성됨. 이에 따라, 대출 규제 강화 이후 전체 거래량은 감소하는 모습을 보였으나, 잔존한 수요는 오히려 고가 주택 및 수도권 핵심 지역에 집중되는 양상이 나타남
- 그 결과, 해당 지역의 주택가격은 상대적으로 하방 경직성이 강화되는 흐름을 보였으며, 서울 지역 내에서도 지역별 시장 온도 차가 이전보다 더욱 뚜렷해짐
- 이러한 수요 구조 변화는 주택시장 전망에 중요한 시사점을 보여주는데 향후 수요 억제 정책이 2025년과 유사한 강도로 유지되더라도, 대출이 필요 없는 계층만 시장에 잔존하는 구조가 지속될 경우, 수요는 수도권 핵심지와 고가 주택으로 집중되는 흐름이 반복될 가능성이 높음
- 결과적으로, 현재 진행 중인 수도권과 비수도권 간 양극화가 심화될 뿐만 아니라, 서울 내부에서도 지역별 주택가격 격차가 확대될 가능성이 존재함을 시사함

6.27 대책에 따른 수도권 주택담보대출 조건 변화

구분		당초	변경
무주택자	규제지역	LTV 50%, DSR 40%, 대출만기 30~40년 이내 처분조건부 1주택자 2년 이내 기존 주택 처분 조건	LTV 50%, DSR 40%, 대출만기 30년 이내 처분조건부 1주택자 6개월 이내 기존 주택 처분 조건 주택담보대출 최대한도 6억원, 6개월 이내 전입 조건
	비규제지역	LTV 70%, DSR 40%, 대출만기 30~40년 이내 처분조건부 1주택자 2년 이내 기존 주택 처분 조건	LTV 70%, DSR 40%, 대출만기 30년 이내 처분조건부 1주택자 6개월 이내 기존 주택 처분 조건 주택담보대출 최대한도 6억원, 6개월 이내 전입 조건
다주택자	규제지역	LTV 30%, DSR 40%, 대출만기 30~40년 이내	LTV 0%
	비규제지역	LTV 60%, DSR 40%, 대출만기 30~40년 이내	LTV 0%

\* 자료: 관계부처 합동, 「가계부채 관리강화 방안」(2025.6.27) 요약

### 3. 「주택시장 안정화 대책」 발표 ('25.10.15)

#### ◆ (배경) 서울 및 경기 12개 지역을 규제지역으로 지정하는 강도 높은 수요 억제 조치 발표

- 마지막 주요 이슈 및 정책은 '25년 10월 15일 발표된 「주택시장 안정화 대책」(이하 10·15 대책)임

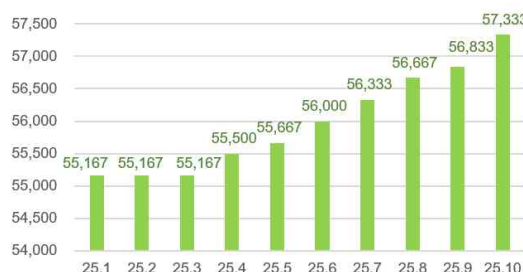
- 정부는 앞선 6·27 대책을 통해 주택담보대출 규제를 이미 대폭 강화한 바 있으나, 이후에도 서울과 수도권을 중심으로 주택가격 상승 흐름이 지속되는 상황에 직면함
- 이에 따라, 기존의 금융 규제만으로는 시장 안정에 한계가 있다고 판단하였으며, 보다 직접적이고 강도 높은 수요 억제 조치의 필요성이 제기됨
- 이러한 인식하에 정부는 10·15 대책을 통해 주택가격 구간별로 주택담보대출 한도를 한층 세분화하는 한편, 서울 전역과 경기 12개 지역을 규제지역 및 토지거래허가구역 등으로 지정함
- 이를 통해 주택 수요를 보다 강하게 관리하고, 수도권 주택시장 과열을 선제적으로 차단하고자 하는 정책 기조를 명확히 함

#### ◆ (영향) 실거주 의무 강화에 따른 전세 공급 감소, 전세가격 상승 및 월세화 가속

- 10·15 대책 이후 서울 전역과 경기 12개 지역이 규제지역으로 지정되면서 나타난 가장 큰 변화는 주택 매입 시 실거주 의무가 대폭 강화된 점임
- 이에 따라, 해당 지역에서 주택을 매입할 경우 2년 이상의 실거주 의무가 부과되었으며, 이미 세입자가 거주 중인 주택의 경우 매매가 사실상 어려워지는 구조가 형성됨. 그 결과, 신규 전세 물건의 시장 출회가 제한되었고, 전세 공급이 단기간 내 빠르게 감소하는 현상이 나타남
- 이러한 공급 감소는 전세 매물 부족으로 직결되었으며, 전세가격에는 즉각적인 상승 압력이 형성됨
- 여기에 더해, 앞선 6·27 대책을 통해 전세대출 규제가 이미 강화된 상황이 중첩되면서 전세 수요의 이동성 또한 크게 제한됨
- 전세대출 활용이 어려워진 세입자들은 신규 전세로의 이동보다는 기존 계약을 연장하며 장기 거주를 선택하는 경향을 보였고, 이에 따라 신규 전세 매물 감소 현상은 더욱 심화됨
- 결과적으로, 실거주 의무 강화와 전세대출 규제가 동시에 작용하면서 서울과 수도권을 중심으로 전세 공급은 급격히 축소되고, 전세가격은 뚜렷한 상승 흐름을 보임
- 또한, 전세 매물 부족과 가격 상승 부담이 누적되면서 이를 감내하기 어려운 수요가 월세로 이동하는 흐름이 확대되었고, 전세의 월세화 현상 역시 가속화됨

전국 아파트 전세 중위가격

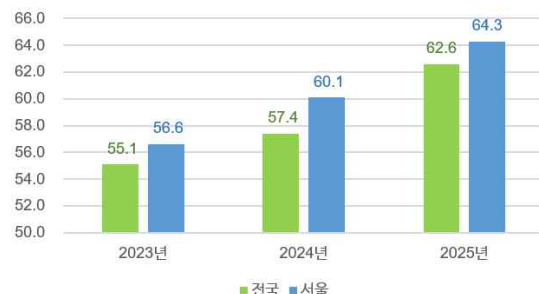
(단위: 만원)



\* 자료: KB 부동산

연도별 월세거래량 비중 추이

(단위: %)



\* 자료: 국토교통부, 「주택통계」