



RICON

건설 BRIEF

건 설 브 리 프

산업동향

- 공공공사 발주 쏠림현상 심각, 제도 보완 필요
 - 일본 공사발주 평준화 제도 벤치마킹해야

정책동향

- 불법 하도급 처벌 강화 관련 건설산업기본법 시행령 개정안의 문제점과 개선방향
 - 단속 기준의 문제는 외면하고 처벌만 강화, 법치주의 관점에서 재검토해야

시장동향

- 건설고용 감소 원인 및 대응방향
 - 경기침체와 구조변화의 복합적 요인

산업동향

공공공사 발주 쏠림현상 심각, 제도 보완 필요

- 일본 공사발주 평준화 제도 벤치마킹해야 -

홍성호 선임연구위원

(hsh2023@ricon.re.kr)

1. 국내 공공공사 공사 발주 현황

◆ 불용액 발생 최소화, 조기 집행을 통한 경기 부양을 위해 국내 공공공사의 발주가 특정 시기에 집중되는 현상이 지속적으로 발생

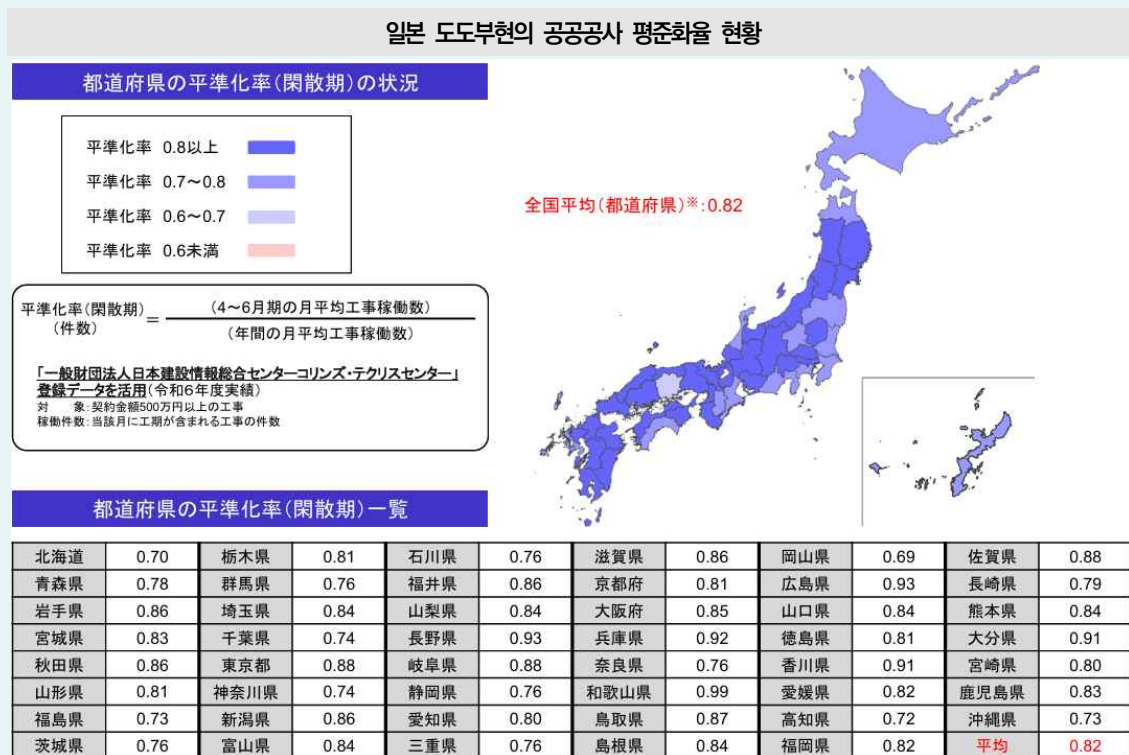
- '26년 조달청이 집계한 공공 발주계획 가운데 공사 물량은 50조 7,824억 원으로서, 이중 76%에 해당하는 38조 6,103억 원이 경기 대응을 위해 상반기(3~6월)에 집중 발주
- 재정 조기 집행을 위한 상반기 발주 이외에 예산의 불용액 최소화를 위해 연말에도 공사 발주 집중
- '26년 계획된 한국토지주택공사(NH공사)의 공공주택 건설공사 발주 규모는 총 56건, 6조 9,910억 원이나, 상반기까지 공사 발주가 미이행된 경우가 많아 9월에 발주가 집중될 예정
- 국내 공공공사 발주 쏠림 현상의 원인은 단년도 예산주의(회계연도 독립의 원칙)에 따라 불용액 발생을 최소화하기 위해 연말에 발주가 집중되는 것이고, 다른 하나는 재정 조기집행(경제 부양을 위해 예산 집행을 앞당기는 정책)에 기인
- 다만, NH공사의 공공주택 공사발주 쏠림 현상은 상기 요인 이외에 사장 인선 장기화 등 내부 여건에도 기인

◆ 국내 공공공사 발주 쏠림 현상은 자재·노동력 수급 불안정과 건설기업의 비용부담 증가 초래

- (수급 불균형·비용 상승) 월별 발주량 차이가 크게 발생하면 가설 임차 시설을 포함한 자재·장비·건설근로자 등의 수요가 일시적으로 급증해 부족분이 발생하고, 관련 비용도 상승이 불가피
- (근로자 처우 문제) 비수기에는 일감 부족으로 종사자 처우에 악영향을 주고, 성수기(3~6월·연말)에는 업무량 증대로 장시간 노동과 휴가 취득 차질
- (자재·장비 조달 애로) 비수기는 자재·장비의 잉여, 성수기는 수요의 급증으로 원활한 조달이 어려워지는 폐해가 매년 발생
- (공사비·공기 품질 연쇄 영향) 자재·노동력 수급 불안정은 공사비 및 공사기간 증가의 원인이 되며, 공사 지연으로 인한 시설 사용자의 불편까지 유발

2. 일본의 공사발주(시공시기) 평준화 제도

- ◆ 「공공공사 품질확보법」, 「입찰계약적정화법」은 종사자 처우 개선, 건설사 경영 건전화, 공공공사 품질확보를 위해 다음의 5가지 시공시기 평준화 시책(さしすせそ)의 강구를 발주자 책무로 부여
 - (채무부담행위 활용) 공사기간이 12개월 미만인 공사라도 채무부담행위를 설정하여 이월 계약 체결이 가능하며, 특히 "제로 채무부담행위"를 통해 이듬해 초부터 착공 가능
 - (여유기간제도) 시공자가 계약체결 이후 착공시기를 자유롭게 선택하여 인력·자재·장비 수급이 용이
 - (신속한 이월 수속) 악천후·부지 문제 등 불가피한 사유 발생 시 신속히 이월 수속을 개시
 - (적산 조기화) 발주 전년도에 설계·적산을 완료하여 단가 갱신만으로 신속한 발주 절차 진행
 - (평준화율 공표) 공사발주 평준화 지표를 도입하고 발주기관별로 목표와 이행 실적을 정기적으로 공표



3. 시사점

- ◆ 일본의 공사발주(시공시기) 평준화 제도를 벤치마킹하여 국내 공공공사 발주시기 집중화 현상을 해소하는 종합대책 마련이 시급
 - 조기 발주 집행 기조를 훼손하지 않는 범위 내에서 일본 공사발주 평준화 제도를 벤치마킹 삼아 우리 실정에 적합한 종합대책 모색이 필요

정책동향

불법 하도급 처벌 강화 관련 건설산업기본법 시행령 개정안의 문제점과 개선 방향 - 단속 기준의 문제는 외면하고 처벌만 강화, 법치주의 관점에서 재검토해야 -

홍성진 연구위원(hongsj@ricon.re.kr)

1. 불법 하도급 처벌 강화 관련 건설산업기본법 시행령 개정안 내용

(1) 불법 하도급 단속 내용

- ◆ 불법 하도급은 「건설산업기본법」 제25조 제2항 및 제29조에 따른 하도급 제한을 위반한 하도급 계약을 말함
 - ①무등록자 및 무자격자 하도급, ②일괄하도급, ③전문공사 하도급, ④재하도급, ⑤10억 미만 공사 하도급, ⑥상호시장 하도급의 '계약 주체 중심'으로 운영
- ◆ 정부는 불법 하도급 단속을 위하여 “불법 하도급 예방을 위한 매뉴얼”을 개발하여 단속기관에 배포하고 있음
- ◆ “불법 하도급 예방을 위한 매뉴얼”은 매우 추상적으로 규율되어 있기 때문에, 단속기관은 매뉴얼을 기초로 관행, 경험에 따른 노하우(know-how) 등을 활용하여 불법 하도급을 단속하고 있음

〈불법 하도급 기준의 무등록자 하도급 단속 기준〉

조사 내용	• 단속대상 공사를 시공할 수 있는 건설업종을 등록하지 않은 자에게 하도급 또는 재하도급 하였는지 여부 - 가시설·비계·파일공사와 자재·장비(기계)를 임대·시공하는 공사에 상응하는 건설업종을 등록한 건설사업자에게 하도급 하였는지 여부 - 가설재, 자재, 장비 구매·임대료가 원·하도급 내역서상 납품·임대비보다 많은 경우 해당 자재·장비를 이용하여 시공한 근로자의 근로계약, 임금지급 자료로 해당 사업자에게 하도급 하였는지 여부 - 가시설·비계·파일공사와 자재·장비(기계)를 임대·시공하는 공사에 대해 공사범위, 시공물량, 시공기간, 공사대금(일당) 지급 등을 약정하고 시공팀장에게 하도급 하였는지 여부
조사 요령	• 공사일보, TBM 등으로 공사진행상황 체크 → 하도급지킴이(공공공사의 경우), 노무비 집행내역, 근로계약서 등을 통해 노무비 지급 상황 확인 → 심·반장 특정 및 퇴직공제 대상 여부 확인 • 위임장 등 시공팀장 특정 가능한 자료 확보

(2) 건설산업기본법 시행령 개정안 내용

- ◆ 2026. 06. 16. 정부는 불법 하도급에 대한 행정처분 강화를 주요 내용으로 하는 「건설산업기본법 시행령」 일부 개정안을 의결하였음
- ◆ 개정안은 영업정지를 현행 4~8개월에서 최소 8개월~최대 1년, 과징금을 현행 4~30%에서 전체 하도급대금의 24~30%로 상향하는 등 행정제재를 강화하는 것이 주요 내용임

불법 하도급 기준의 무등록자 하도급 단속 기준

구분		영업정지		과징금	
		현행	개정(안)	현행	개정(안)
건설산업기본법		1년 이내	1년 이내	30% 이내	40% 이내
건설산업기본법 시행령					
시공자격없는자에게 하도급	무등록자	6개월	10개월	6~24%	27%
	무자격자		8개월		24%
일괄 하도급	1인	8개월	1년	8~30%	30%
	2인 이상	6개월	1년	6~24%	30%
전문공사 하도급		4개월	8개월	4~16%	24%
재하도급	무등록자	6개월	1년	6~24%	30%
	무자격자		10개월		27%
	시공 자격자	4개월	8개월	4~16%	24%
소규모공사 종합업체 하도급 행위		4개월	8개월	4~16%	24%
상호시장 하도급		4개월	8개월	4~16%	24%

자료: 법제처(건설산업기본법 시행령 일부개정령안)

2. 불법 하도급 단속 및 건설산업기본법 시행령 개정안 한계

(1) 법률유보의 원칙

- ◆ 법률유보의 원칙은 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우와 그 밖에 국민생활에 중요한 영향을 미치는 경우에는 법률에 근거하여야 한다는 원칙을 말함
- ◆ 「건설산업기본법」에서는 불법 하도급의 종류만 규정하고 있을 뿐, 불법 하도급 여부에 대한 구체적인 판단 기준이 미비되어 있음
- ◆ 정부의 “불법 하도급 예방을 위한 매뉴얼”은 국회의 위임 없는 행정편의적인 자체 기준으로서, 이에 따라 불법 하도급을 판단하고 처벌하는 것은 법률유보 원칙을 위배한다고 판단됨

(2) 명확성의 원칙

- ◆ 명확성의 원칙은 법령은 행정과 사법(司法)에 의한 법 적용의 기준이 되므로, 명확한 용어 등으로 분명하게 규정해야 한다는 원칙을 말함
- ◆ 건설공사는 수주산업의 특성으로 모든 인력, 자재, 장비를 직접 고용할 수 없고, 공종 특성 및 전문 영역에 따라 탄력적으로 활용해야 하기 때문에 다양한 계약이 이루어짐
- ◆ 인력·자재·장비업체와의 노무·설치·임대차계약이 단속기관의 판단에 따라 불법 하도급으로 처벌 받고 있으나, 그 기준을 정확히 이해하기 어렵고 명확성의 원칙을 위배한다고 판단됨

(3) 비례의 원칙

- ◆ 비례의 원칙은 국민의 기본권을 제한하는 경우에는 목적의 정당성, 수단의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성의 요건을 모두 갖추어야 한다는 원칙을 말함
- ◆ 불법 하도급은 건설공사의 안전사고 및 임금체불의 주요 원인이 될 수 있기 때문에 단속 및 처벌이 필요하나, 단속 기준의 문제는 해결되지 않은채 처벌만 강화하고 있음
- ◆ 최근에 의결된 건설산업기본법 시행령 개정안은 단속 기준의 문제는 외면하고 처벌만 강화하는 것으로서, 피해의 최소성 및 법익의 균형성의 측면에서 비례의 원칙을 위배한다고 판단됨

3. 불법 하도급 단속 기준 개선 방향

(1) 법원 판례 반영

- ◆ 최근 법원은 정부가 건설업을 등록하지 않은 인력업체와의 노무계약, 자재업체와의 설치계약, 장비업체와의 임대차계약을 불법 하도급으로 처분한 사례를 모두 부정하는 판결을 내렸음

- 법원은 인력업체와의 노무계약을 '노무인력의 단가나 수에 따른 대가 지급 여부', '팀원에 대한 개별적 대가 지급'이 이루어진 경우 불법 하도급이 아니라고 판시하였음(대구지방법원 2025. 4. 17 선고 2024구합20996 판결).
- 법원은 자재업체와의 설치계약을 '업종 공사의 엄격한 해석', '탈·부착의 용이성', '설치공사의 수준' 여부에 따라 설치가 이루어진 경우 불법 하도급이 아니라고 판시하였음(서울행정법원 2025. 10. 23. 선고 2024구단80593 판결).
- 법원은 장비업체와의 임대차계약을 기계의 가동시간을 기초로 대여료와 조종사의 임금 지급, '하수급인의 관리·감독'이 이루어진 경우 불법 하도급이 아니라고 판시하였음(서울행정법원 2024. 9. 11. 선고 2024구단54693 판결).

(2) 해외 사례(일본) 참고

- ◆ 일본은 불법 하도급 처벌 수준과 관련하여 당해 부정행위 등이 고의 또는 중과실에 의할 때는 원칙적으로 영업정지 처분을, 기타 사유에 의할 때는 원칙적으로 지시처분을 내리고 있음
 - 일본은 불법 하도급 유형과 관련하여 ‘안전과 품질 확보를 위한 목적’으로 운영하고 있으며, 처벌과 관련하여 영업정지 이전에 사안의 경중에 따라 지시처분을 내리면서 계도와 예방이 중심

우리나라와 일본의 불법 하도급 단속 유형

구분	우리나라	일본
유형	• 일괄하도급(법 제29조 제1항)	• 일괄 하도급(법 제22조 관련)
	• 전문공사 하도급(법 제29조 제2항)	• 기술자 미배치(법 제26조 관련)
	• 무등록자 및 무자격자 하도급(법 제25조 제2항 및 제16조)	• 무허가업자와의 하도급계약(법 제28조 제1항 제6호 해당)
	• 재하도급(법 제29조 제3항)	• 무허가 영업(법 제3조 관련)
	• 10억 미만 공사 하도급(법 제29조 제4항)	• 계약서 미작성(법 제19조 관련)
	• 상호시장 하도급(건설산업기본법 제29조 제5항·2항)	• 타 법령 위반(법 제28조 제1항 제3호 해당)

(3) 법치주의 관점의 개선 방향

- ◆ 우선, 정부의 “불법 하도급 예방을 위한 매뉴얼”에 대한 법규성 부여를 전제로 법원 판결의 취지에 따라 불법 하도급이 아닌 부분과 불명확한 부분을 다음과 같이 개정할 필요가 있음
 - 인력의 경우 ‘노무인력의 단가나 수에 따른 대가 지급 여부’, ‘팀원에 대한 개별적 대가 지급’이 이루어진 경우 단속 대상에서 제외
 - 자재의 경우 ‘업종 공사의 엄격한 해석’, ‘탈·부착의 용이성’, ‘설치공사의 수준’ 여부에 따라 제외
 - 장비의 경우 ‘기계의 가동시간을 기초로 대여료와 조종사의 임금 지급’, ‘건설사업자의 관리·감독’이 이루어진 경우 제외
- ◆ 다음으로, 최근 의결된 「건설산업기본법 시행령」 개정안은 “불법 하도급 예방을 위한 매뉴얼” 개선이 이루어진 이후에 시행할 필요가 있음
- ◆ 마지막으로, 현행 「건설산업기본법」에 따른 시정명령 대상에 불법 하도급 관련 제25조 제2항 및 제29조에 관한 규정을 신설함으로써 예방 중심으로 전환할 필요가 있음

시장동향

건설고용 감소 원인 및 대응방향

- 경기침체와 구조변화의 복합적 요인 -

박선구 경제금융연구실장(parksungu@ricon.re.kr)

1. 건설업 고용 4년째 역주행

◆ 국가데이터처 「경제활동인구조사」에 따르면 건설업 취업자수는 2022년 212만명에서 2026년 190만명 수준으로 4년째 감소

- 2026년 5월 취업자수는 192만명으로 전년동월대비 4.4만명 감소했으며, 최고치였던 2022년 5월 218만명 대비로는 약 26만명 감소
- 그 결과 전체 취업자에서 건설업이 차지하는 비중은 2022년 7.7%에서 2026년 6.6%로 축소
- 전 산업 고용이 증가 추세를 이어가는 점을 감안하면, 건설업 고용의 부진은 더욱 두드러지는 상황

◆ 한편, 연간 통계인 건설업조사 기준 종사자수는 2024년 약 176만명¹⁾으로 임시직 중심의 취약한 고용구조가 뚜렷

- 건설업 고용은 업종별로 종합건설업 종사자 63만명(35.8%), 전문직별 공사업 종사자 113만명(64.2%)으로 전문건설 비중이 높고, 직종별로는 임시직이 88.8만명(50.5%)으로 절반을 차지하며, 기술직(27.8%), 사무직(12.4%), 기능직(9.0%) 순
- 일반적으로 전문직별 공사업과 임시직에서 고용 변동이 집중되어, 경기 충격이 취약 일자리의 즉각적인 고용 이탈로 이어지는 구조¹⁾

건설업 취업자수 추이(매년 5월 기준)

구 분	2020년 5월	2021년 5월	2022년 5월	2023년 5월	2024년 5월	2025년 5월	2026년 5월
취업자수(천명)	1979	2111	2183	2117	2070	1964	1920
전년동월대비(%)	-3.0	+6.7	+3.4	-3.0	-2.2	-5.1	-2.2

자료: 국가데이터처, 경제활동인구조사

1) '건설업조사'는 건설공사 수행실적이 있는 기업을 대상으로 조사하기 때문에 '경제활동인구조사'에 비해 고용인원이 낮게 나타나는 특성이 존재

2. 건설고용 감소 원인: 경기부진·구조변화·통계 함정의 복합 요인

◆ 건설고용 감소는 단일 요인이 아니라 경기적 요인, 구조적 변화, 통계적 함정이 중첩된 결과

- 건설고용 감소의 최대 요인은 건설경기 부진이며, 수주→착공→기성→고용으로 이어지는 시차 메커니즘에 따라 2024~2026년 감소폭이 확대
- 또한, 고령화 심화, 청년층 입직 기피, 기술집약 산업으로의 점진적 전환 등 산업구조 변화가 건설고용 감소 요인으로 작용
- 여기에 내국인 중심의 고용 집계와 외국인 근로자 통계 포착 한계는 현장 체감 인력 상황과 공식 고용통계 간 괴리를 발생

건설고용 감소의 원인 구조

①경기침체형 감소	②산업구조 변화	③통계 함정(외국인 변수)
· PF 경색·공사비 급등 · 착공 절벽 → 기성 급감 · 수주≠착공≠기성 미스매칭	· 노동집약 → 기술집약 전환 · 고령화·청년기피 심화 · 산업 성숙기 진입	· 내국인 중심 집계 왜곡 · 불법체류 인력 통계 미집계 · 체감 인력난과 통계 간 괴리

▼ 세 요인이 시차 메커니즘을 타고 중첩



자료: 저자 작성

(1) 건설경기 침체

◆ 건설산업은 경기순환상 2018년부터 하강국면에 진입하여 1990년 이후 세 번째 장기침체가 진행 중

- 건설투자는 2021년부터 2025년까지 5년 연속 역성장했으며, 2025년에는 9.8% 급락
- 1·2차 침체가 외환위기, 금융위기 등 외부 충격에서 비롯됐다면 이번 3차 침체는 내외부 복합 요인이 작용하였고, 회복 경로도 V자·U자보다는 L자형 저성장 속 K자형 양극화 가능성이 큰 상황
- 저성장과 양극화가 병행되는 국면에서 건설고용은 점진적으로 줄어드는 흐름이 지속될 가능성이 상당

◆ 이번 건설경기 부진은 과거와 달리 건설 생산프로세스 상 '미스매칭' 문제가 겹쳐 더욱 심각

- 수주·인허가가 착공으로 원활히 이어지지 못하고, 착공 이후에도 공기 지연으로 기성이 부진한 이중 병목이 발생
- 병목의 핵심 원인은 공사비 상승과 생산요소 수급 문제이며, 여기에 PF 경색에 따른 자금조달 부담과 규제 등이 가세
- 건설고용은 기성·건설투자와의 상관관계가 높아, 기성 회복 없이는 고용 반등도 제한적

(2) 인력 및 산업구조의 변화

◆ 청년층 유입이 막힌 가운데 고령화가 가속되면서, 건설산업의 인력 기반 자체가 약화

- 실제로 건설기술인 중 20~30대 비중은 16.2%에 불과하며, 50대 이상 비중은 56.9%로 고령화 가속
- 건설산업에 대한 부정적 인식, 경력경로 불투명, 진입장벽 등이 복합적으로 작용
- 숙련 인력의 은퇴가 본격화될 경우 고용 감소는 물론 품질·안전·생산성 측면의 위험이 확대될 소지

◆ 건설산업의 구조변화 역시 고용 감소의 주요 원인으로 작용하고 있으며, 노동집약적 특성이 강했던 건설업은 기계화·자동화·디지털 기술 확산에 따라 점차 기계집약·기술집약 산업으로 전환 중

- 과거 건설업은 미장·철근·거푸집 등 현장 기능인력과 경험·숙련에 의존하는 노동집약적 구조였으며, 임시·일용직 비중이 높아 인력관리와 경력축적 체계가 취약
- 현재는 BIM·디지털 설계, 드론·3D 스캔, 모듈러·PC 공업화 확산으로 현장 인력 수요는 줄고, 디지털 설계·데이터 관리 등 기술인력 수요는 증가하는 '고용의 양 감소, 질 향상' 국면이 점진적으로 진행
- 미래 건설산업은 기계·자동화 시공, 데이터 기반 관리, 소수 고숙련 인력 중심으로 이동할 가능성이 높아 구조적으로 고용 감소는 지속될 가능성이 매우 높은 상황
- 농업의 기계화, 제조업의 로봇 자동화, 금융업의 디지털 전환 사례에서 보듯, 고용 비중 감소에도 생산성과 경쟁력은 유지·확대될 수 있다는 점에서 고용 감소와 산업 쇠퇴의 구분 필요
- 일본은 i-Construction 2.0을 통해 인구 감소에 따른 건설인력 부족을 현실로 받아들이고, 2040년까지 투입인력 30% 감축과 생산성 1.5배 향상을 정책 목표로 제시

(3) 통계적 요인

◆ 건설고용 통계는 내국인 중심으로 설계되어 있어 외국인 근로자 증가라는 현장의 구조변화를 제대로 포착하지 못하는 한계가 존재

- 경제활동인구조사 등 주요 고용통계는 내국인 상주인구 중심 표본으로 설계되어, 외국인 근로자는 규모 파악조차 제한적이며 취업자수 감소분에 외국인 대체효과가 반영되지 않는 구조
- 연령별로도 20대에서 내국인은 감소한 반면 외국인은 큰 폭으로 증가해, 청년층 이탈의 공백을 외국인력이 메우는 '이중 구조'가 통계 이면에서 진행 중
- 또한, 건설업 외국인 근로자 규모에 대해서도 어느 통계를 인용하느냐에 따라 10만명대부터 40만명대까지 4배 가까운 차이가 발생²⁾
- 결국 취업자수 감소를 곧바로 '현장 인력 감소'로 해석하기 어려우며, 내·외국인 분리 집계 등 통계 인프라 정비 없이는 고용정책의 목표 설정과 효과 측정 모두 왜곡될 우려

2) 건설업 외국인 근로자 통계가 기관마다 큰 차이를 보이는 이유는 크게 ①조사방법(전수조사 vs 표본조사 vs 추산), ②포착 대상 범위(합법 체류자만 vs 미등록 포함), ③집계 시점의 기준 등이 서로 다르기 때문

3. 대응방향 및 시사점

◆ **건설고용 안정화를 위한 대응방향은 단기적으로 착공·기성 회복을 통해 일감을 확보하고, 중장기적으로는 청년 유입, 고용의 질 개선, 생산성 중심 전환을 통해 지속 가능한 인력구조를 만드는 데 초점을 두고 정책을 추진**

- 단기적으로는 착공 증가를 정책 목표로 설정하고, PF 정상화·공사비 구조 개선·SOC 집행 효율화 등을 통해 실제 공사 물량을 확대하는 것이 무엇보다 중요
- 또한, 수주와 인허가가 착공으로, 착공이 기성으로 이어질 수 있도록 규제 충돌 완화, 착공 인센티브, 제도개선 요구 수용 등을 통해 건설공사 프로세스 간 병목을 해소
- 중장기적으로는 건설업을 청년 친화적 산업으로 전환하기 위해 명확한 경력경로, 직종별 Career Map, 기능등급제 인센티브 마련, 교육훈련과 사회보험 등 처우 개선을 통해 청년층이 진입하고 오래 머무를 수 있는 근로환경을 조성하는 것 역시 중요
- 건설고용과 관련한 정책 목표의 전환도 필요한데, 현재의 취업자 수라는 양적 기준에서 벗어나 숙련도, 생산성 등 질적 지표 중심으로 전환하는 것이 바람직
- 이 밖에도 정책의 실효성을 높이기 위해 내·외국인 통합 고용통계 인프라를 구축하고, 현장 수요를 예측하는 근거 기반 정책체계 마련도 중요

◆ **착공과 기성의 회복(단기)과 청년 유입(중기), 고용의 질적 전환(장기)이 정확한 통계라는 하나의 토대 위에서 맞물릴 때, 건설고용은 안정화의 궤도에 들어설 수 있을 것으로 판단**



자료: 저자 작성

RICON
건설 BRIEF VOL 107