

## 지역 건설경기 및 기업 활력 제고 방안

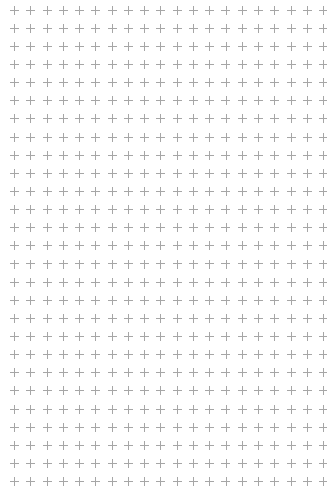
### 여건 분석

- 지역경제 활성화를 위한 지방재정 집행 현황 점검
- 미국의 지역경제 활성화와 건설기업의 사례
- 일본의 지역·건설경기 활성화 사례 및 시사점

### 실행 전략

- 지역건설산업 활성화 방안
- 지역 미분양 주택 해소 방안
- 소규모 건설사업의 실행특성 기반 정책 개선 연구
- 지역 맞춤형 소규모 정비사업 활성화를 위한 정책 개선 방안
- 생활 밀착형 지역 중소건설사 육성 방안





---

# CONTENTS

2025.04 | Vol.57

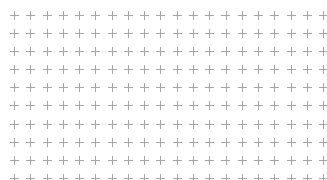
## 지역 건설경기 및 기업 활력 제고 방안

### 여건 분석

- 02 지역경제 활성화를 위한 지방재정 집행 현황 점검 - 건설산업 부문 -  
이다원 대한건설정책연구원 경제금융연구실 부연구위원
- 09 미국의 지역경제 활성화와 건설기업의 사례  
최 산 대한건설정책연구원 산업정책연구실 부연구위원
- 19 일본의 지역·건설경기 활성화 사례 및 시사점  
조재용 대한건설정책연구원 신성장전략연구실 부연구위원

### 실행 전략

- 32 지역건설산업 활성화 방안  
전영준 한국건설산업연구원 미래산업정책연구실장
- 45 지역 미분양 주택 해소 방안  
고하희 대한건설정책연구원 경제금융연구실 부연구위원
- 55 소규모 건설사업의 실행특성 기반 정책개선 연구  
이지아 대한건설정책연구원 산업정책연구실 부연구위원
- 63 지역 맞춤형 소규모 정비사업 활성화를 위한 정책 개선 방안  
김민주 한국건설기술연구원 수석연구원
- 70 생활 밀착형 지역 중소건설사 육성방안  
이치주 국토연구원 부연구위원





## 여건 분석

Korea  
Research  
Institute for  
Construction  
Policy



# 지역경제 활성화를 위한 지방재정 집행 현황 점검

## - 건설산업 부문 -

이다원 대한건설정책연구원 경제금융연구실 부연구위원  
(dwlee@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 지방재정의 개관 및 건설산업의 중요성
- III. 지방재정 집행 현황 분석
- IV. 시사점 및 정책제안

# 1

### ■ 국문요약 ■

인구 감소와 인구의 수도권 집중화에 따라 지역 간 경제 불균형이 심화되는 추세이다. 본고는 지역 경제 활성화를 위한 방안으로 지방재정의 효율성에 대해 점검하였다. 이를 위해 각 지역의 “국토 및 지역개발”과 관련된 예산 현황 및 집행 효율성을 분석한 결과 평균 71.5%로 타 예산 항목 대비 낮은 집행률을 보였다. 해당 원인으로는 사업계획의 편향, 절차적 비효율, 관리 역량의 한계 등을 꼽을 수 있다. 이에 따라 지역경제 활성화를 위해 다음과 같이 제안하고자 한다. 먼저 집행 효율화를 위해 지자체의 예산집행 기준에 대한 개선과 관리체계 강화가 이루어져야 한다. 나아가 지자체 예산 배정과 관련된 실행전략이 확립될 필요가 있으며, 정부의 특별지원을 바탕으로 도시재생을 위한 지역경제 활성화 프로젝트가 추진되어야 할 것이다.

**주제어** : 지역경제, 지역개발, 지방재정, 예산집행, 국토 및 지역개발, 건설업

## I. 서론

UN 경제사회처(UN Department of Economic and Social Affairs, DESA)는 ‘2024년 세계인구 전망 보고서’를 통해 인구 감소는 비가역적 모델로 더욱 가속화될 것이라고 보고하였다. 우리나라 역시 통계청의 조사결

## II. 지방재정의 개관 및 건설산업의 중요성

과 지난 5년간 출생아 수보다 사망자 수가 많은 인구의 자연감소 현상이 이어졌고, 향후 30년의 인구성장률은 꾸준한 감소세가 이어져 고령화 사회가 지속될 것으로 예상된다. 이러한 인구 감소는 인구의 수도권 집중화와 맞물려 지역 간 경제 불균형의 심화가 확대되는 추세이다. 즉, 수도권은 높은 소비력에 따른 우수한 재정 및 인프라는 물론 기업 효과 등 다양한 요인에서 경제적 측면의 우위인 반면 비수도권은 인구 및 고용 감소, 투자 한계 등으로 점차 경쟁력이 떨어지는 상황이다.

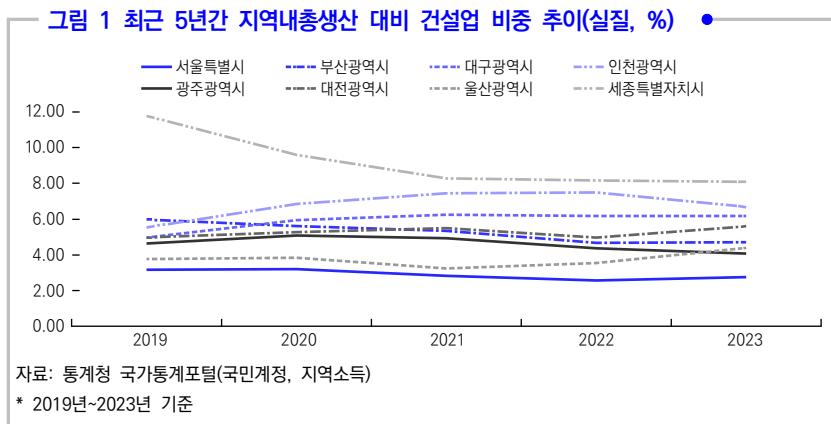
정부는 이러한 지방소멸 위기와 비수도권 지역에 대한 불균형 이슈에 대응하고자 공공기관의 지방이전이나 교통인프라 건설 등 다양한 지역균형발전 정책을 시행중이다. 이러한 정부의 정책적 효과성에 대해서는 다양한 평가와 시각이 혼재하나 지역경제 활성화를 위해서는 보다 적극적인 지방자치단체의 역할과 각 지역별 재정의 활용이 중요하다는 점에서 공통된 인식이 존재한다. 즉, 지방재정이 지역경제 활성화의 핵심 요소로서 특히 건설 부문에 대한 최적의 예산 편성과 체계적인 활용이 정립된다면 지역균형 발전을 촉진할 수 있을 것이다. 따라서 본 고에서는 각 지자체별 지방재정의 예산 현황을 검토하고, 건설산업 부문에서의 예산집행에 대해 점검하는 한편 효율적인 지방재정 집행에 관한 정책적인 시사점을 도출하고자 한다.

우리나라는 「지방자치법」에 근거하여 지방자치의 효율성과 지방의 균형있는 발전을 위해 “특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도”를 비롯하여 “시, 군, 구”로 구분되는 지방자치단체가 존재한다. 지방자치단체의 주요 역할은 주민 생활을 안전하게 보호하면서 주민의 경제·사회활동 기회와 편익을 제공하고 나아가 복지수준을 향상시키는 것(「지방자치법」 제13조 제2항)으로 이를 위해 지방자치단체의 고유예산인 지방재정이 필요하다. 한편 우리나라의 재정은 크게 국가재정(중앙재정)과 지방재정으로 구분되며, 지방재정은 다시 일반지방재정과 지방교육재정으로 구분되어 엄격하게 분리·운영된다. 이러한 지방재정은 예산편성, 집행, 결산, 성과평가(재정분석), 재정환류 과정을 거쳐 일반적으로 약 3년이 소요된다.<sup>1)</sup>

이와 같은 지방재정은 지방 발전에 중요한 역할을 하는데 기존 연구에 따

1) 2023년 예산 예시 : 2022년 중기재정계획 및 심사 후 예산편성 심의·확정 → 2023년 예산집행 → 2024년 결산(지방재정365)

르면 지방재정에 있어서 건설산업은 지역경제 활성화와 일자리 창출, 인프라 구축 등 지역경제에 미치는 영향이 매우 크다(김세훈, 2023). 특히 건설산업은 그 규모와 역할에 있어서 경제성장상 상관관계가 있고, 지역건설산업은 생산 및 부가가치 유발 측면에서 지역경제에 차지하는 비중이 높아 전·후방 연계 산업과 더불어 고용 창출 효과를 높여 지역경제 활력 제고에 기여한다는 연구결과도 존재한다(전영준 외 2022). 이러한 지역건설산업의 산업적 위상을 생산측면에서 확인하고자 가장 최근 지표인 2023년 기준 각 지역별 지역내 총생산(Gross Regional Domestic Product, 이하 GRDP) 대비 건설업이 차지하는 비중<sup>2)</sup>을 살펴본 결과 2023년 기준 해당 비율이 각각 부산시 4.7%, 대구 6.19%, 인천 6.67%, 광주 4.05%, 대전 5.6%, 울산 4.4% 등으로 확인되었고, 건설업 비중의 최근 5년간 추이를 보여주는 아래 그림과 그래프와 같이 울산 및 인천 등 일부 지역을 제외한 대부분 지역의 건설업 비중이 전반적인 감소세임을 알 수 있다.



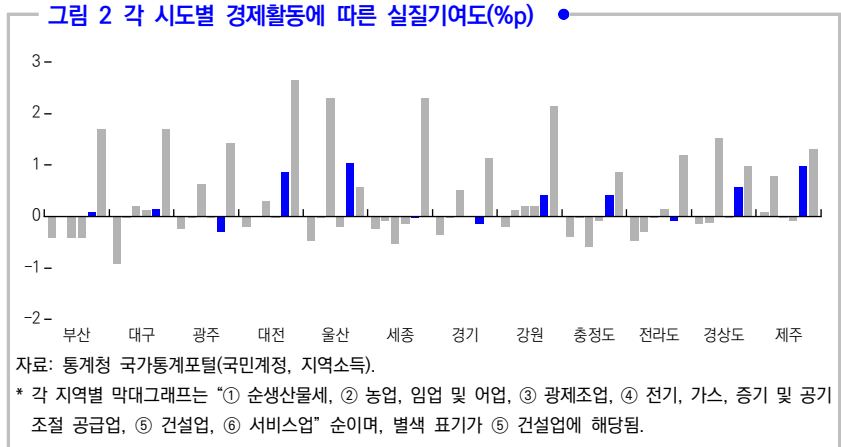
더불어 각 지역별 특정 산업이 지역 경제성장에 미치는 영향을 나타내는 지역경제성장률 대비 각 경제활동이 실제 지역내총생산에 얼마나 기여했는지 알 수 있는 실질 기여도<sup>3)</sup>를 살펴보면 광주, 전남, 세종 등 일부 지역을 제외한 경우 대부분 양수(+)값이 확인되어 건설업이 지역경제 성장에 긍정적인 역할로 작용한다는 사실을 알 수 있다. 참고로 해당 값이 양수(+)인 경우에는 실

2) 지역 경제에서 건설업이 차지하는 상대적인 중요도를 나타내는 지표로서 건설업이 지역경제 성장 및 발전에 기여하는 정도를 알 수 있으며, 해당 비율이 낮거나 감소한다는 의미는 건설업의 생산성이 지역경제 성장에 미치는 영향도가 떨어지거나 혹은 고용 및 인프라 측면에서 성장이 둔화될 가능성이 있다는 해석이 가능하다.  $GRDP = (\text{지역별 건설업 GRDP} / \text{지역별 전체 GRDP}) \times 100$

3)  $\text{실질기여도} = \text{해당 산업의 실질성장률} \times \text{해당 산업의 실질비중} / \text{전체 GRDP 실질성장률}$



질경제성장률에 긍정적인 영향을 의미하고, 음수(-) 또는 0인 경우에는 기여도가 부정적이거나 미미함을 의미한다.



### III. 지방재정 집행 현황 분석

각 지자체별 지방재정의 집행현황을 분석하기 이전에 각 재원별 예산내역은 아래 <표 1>에서 확인할 수 있다. 2024년 전국의 총 예산은 전년 대비 2.34% 증가한 433.9조원으로 분류에 따라 자체수입과 이전수입 그리고 지방채 및 보전수입 등으로 구성되었다.

**표 1** 2024년 각 재원별 세입예산(전국)

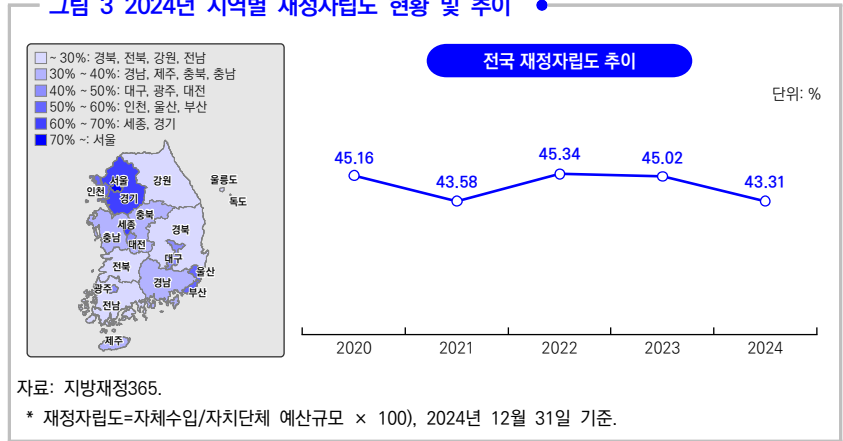
구분	예산(백만원)	비율(%)	전년 대비 증감율(%)
총괄	433,901,361	100.00	2.34
자체수입	142,197,594	32.77	-1.51
지방세수입	112,405,816	-	-4.09
세외수입	29,791,778	-	9.62
이전수입	246,563,479	56.82	3.96
지방교부세	60,249,497	-	-5.10
조정교부금등	13,493,958	-	-0.51
보조금	172,820,025	-	7.93
지방채	4,271,913	0.98	48.14
보전수입등및내부거래	40,868,375	9.42	3.45

자료: 지방재정365.

다음은 지방자치단체의 자립 능력을 나타내는 지표인 지역별 재정자립도 추이를 살펴보면 서울 및 수도권 일부를 제외한 나머지 지역은 재정자립도가

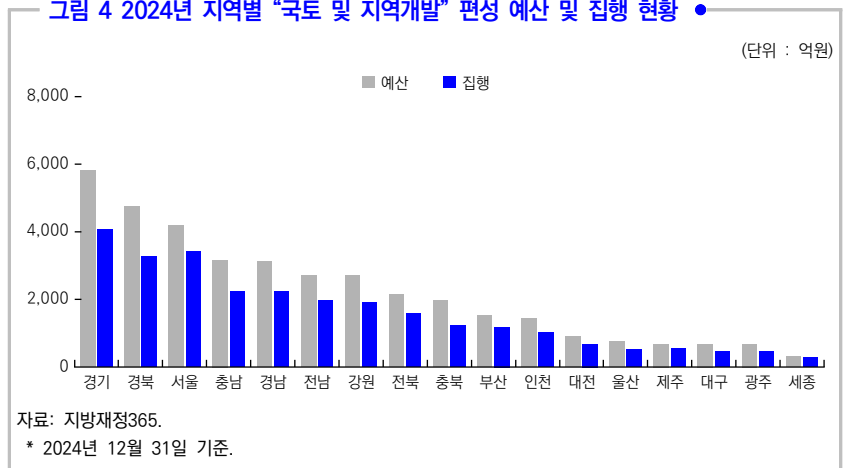
50%에 못 미치는 것으로 나타났다. 해당 지표는 100%에 가까울수록 재정운영의 자립능력이 우수함을 의미하나 비수도권의 경우 재정자립도 측면에서 수도권 대비 떨어진다는 사실을 알 수 있다.

그림 3 2024년 지역별 재정자립도 현황 및 추이



다음은 지방재정에서 건설업과 관련된 예산 규모와 집행 현황에 관한 내용이다. 아래 그림과 같이 가장 최근인 2024년을 기준으로 각 지역별 편성 예산 중 “국토 및 지역개발” 항목과 관련된 예산과 집행금액을 살펴보면 전반적으로 집행률이 떨어지는 상황임을 알 수 있다. 이처럼 지자체의 재정투자 집행률이 낮은 결과에 대해 다양한 원인이 고려될 수 있는데 주로 수요예측이나 사업비 산정 등 사업계획 단계에서의 예측치 차이, 사전절차 이행 등 절차적 누락, 기타 관리역량 부족 등을 주요 원인으로 볼 수 있다.

그림 4 2024년 지역별 “국토 및 지역개발” 편성 예산 및 집행 현황



또한 아래 표에서는 항목별 예산 중 “국토 및 지역개발” 항목의 집행현황이 2024년 기준 전체 평균값이 약 71.5%로 비교적 낮은 것을 확인할 수 있는데 이는 “사회복지”, “교육”, “과학기술” 등 평균 집행률이 90%를 상회하는 여타의 항목과도 차이가 있는 부분이다. 즉, 예산집행의 측면에서 “국토 및 지역개발” 부문의 예산집행의 효율성이 타 부문 대비 떨어진다는 사실을 의미한다.

**표 2** 2024년 각 지자체의 항목별 예산 대비 집행률 현황 히트맵

(단위 : %)

집행 비율	국토 및 지역 개발	환경	일반 공공 행정	산업 중소 기업 및 에너지	사회 복지	보건	문화 및 관광	농림 해양 수산	교통 및 물류	교육	과학기술	공공 질서 및 안전	기타
서울	81.3	74.0	74.8	74.5	94.8	91.2	81.8	87.1	87.7	96.9	80.8	86.4	85.8
부산	76.8	77.9	73.4	86.4	97.6	96.7	76.8	83.4	85.6	98.7	100	82.1	94.0
대구	65.9	72.9	67.0	88.3	97.6	96.3	79.5	79.7	81.1	97.1	99.8	52.9	78.7
인천	72.3	85.8	83.0	80.9	97.5	89.9	80.6	83.0	75.6	96.6	100	74.5	95.9
광주	68.1	84.7	94.4	88.8	97.1	95.5	81.1	86.4	76.8	99.4	99.9	51.2	88.4
대전	72.6	83.3	59.2	92.2	97.8	95.5	81.8	85.5	83.6	98.9	96.5	76.4	96.1
울산	68.6	80.9	69.7	86.4	96.3	93.8	82.2	84.5	69.8	98.8	84.2	67.3	98.0
세종	83.2	94.5	93.8	76.8	98.0	93.3	75.5	87.5	90.6	100	100	75.9	99.2
경기	68.4	83.8	66.3	69.0	97.4	94.0	78.5	87.5	79.3	92.5	82.2	73.6	95.2
강원	67.2	80.0	62.4	80.1	94.7	89.8	73.1	82.6	67.6	91.1	99.9	77.9	93.1
충북	63.6	77.7	60.7	80.1	95.8	88.8	69.3	81.8	74.5	96.2	-*	78.1	81.3
충남	70.6	86.1	68.9	78.3	95.8	90.8	73.5	82.2	75.7	93.4	100	82.0	95.4
전북	71.6	82.7	67.4	76.2	96.9	91.5	73.5	85.3	82.2	93.9	99.1	80.0	95.0
전남	70.3	81.9	62.9	80.7	94.7	88.2	71.0	84.0	81.0	89.5	99.7	81.7	85.1
경북	69.5	80.9	50.2	76.7	96.7	85.5	74.0	80.4	73.8	97.8	97.9	76.5	96.1
경남	69.1	81.9	67.0	85.3	95.6	92.1	75.6	85.3	79.2	88.6	99.2	80.3	91.5
제주	77.2	94.5	74.2	83.4	96.7	93.8	78.1	87.8	86.0	99.5	99.9	75.1	98.0
평균	71.5	82.5	70.3	81.4	96.5	92.2	76.8	84.4	79.4	95.8	96.2	74.8	92.2

자료 : 지방재정365.

\* 예산 및 결산 내역 없음.

#### IV. 시사점 및 정책제안

지방재정은 지역경제를 활성화의 핵심 요인으로 특히 건설업은 지자체의 신규 시장을 창출하는 기회로서 중요한 역할을 한다. 이에 본 고에서는 각 지자체별 최근 예산 및 집행 현황과 특히 “국토 및 지역개발” 항목의 집행률

에 대해 분석하였다. 그 결과 건설업의 실질 기여도가 대부분의 지역에서 양수(+)인 반면 지방재정의 “국토 및 지역개발” 항목의 예산 집행률은 낮은 수준임을 확인하였다. 이는 건설업이 지역경제 활성화에 긍정적으로 기여하고 있음에도 불구하고 예산집행의 효율성 측면에서는 미흡하다는 점을 시사한다. 따라서 지역경제에서 건설 부문의 예산 편성 및 집행의 효율성을 높이기 위해 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

먼저 집행 효율화를 위해 예산집행 기준을 정비하고 관리체계를 강화할 필요가 있다. 정책적으로 우선순위를 설정한다면 지방재정의 신뢰도와 효율성 향상에 기여할 수 있을 것이다. 다음으로 지역 건설 관련 예산 배정을 최적화하기 위한 실행전략이 정립되어야 한다. 특히 고용 창출 및 지역 인프라 개발을 위해 민간 투자를 유도하는 등의 다양한 방식의 자치적인 방안 마련이 필요하다. 마지막으로 지자체 간 협력을 바탕으로 도시재생을 위한 지역 활성화 프로젝트 전략이 추진되어야 한다. 이를 위해 정부의 특별 예산 편성 및 확대, 회계 및 금융제도 개선 등의 지원정책을 고려할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 김세훈(2023), “신설 고속도로가 지역경제에 미치는 효과 분석”, Journal of Korean Society of Transportation, Vol. 41, No.1.
2. 양지숙, (2019), 지방자치단체 재정투자사업의 집행실패 원인 분석. 현대사회와 행정, 29(3), 29-57.
3. 조성제, (2019). 지역경제 활성화를 위한 도시재생법제 현황과 전망. 지방자치법연구, 19(4), 27-55.
4. 최달식, Le Hoal Long, 이영대(2013), “한국경제성장과정의 건설산업과 GDP의 관계 분석”, 한국건설관리학회 제14권 제6호.
5. 현대경제연구원, “세계 인구구조 분석: UN의 ‘2024년 세계인구전망 보고서’를 중심으로”, 20240730.
6. 지방재정365 : [www.lofin365.go.kr](http://www.lofin365.go.kr)
7. 통계청 : [kosis.kr](http://kosis.kr)
8. e-나라지표 : [www.index.go.kr](http://www.index.go.kr)

# 미국의 지역경제 활성화와 건설기업의 사례

최 산 대한건설정책연구원 산업정책연구실 부연구위원  
(schoi@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 인프라 투자 및 일자리법 도입을 통한 지역경제 활성화 방향
- III. 미국 주별 지역경제 활성화 전략
- IV. 민간 건설기업 사례-Bechtel
- V. 결론

## 2

### ■ 국문요약 ■

미국은 지역 경제 활성화와 균형 발전을 위해 인프라 투자 및 일자리 법(IJA)을 추진하며, 도로, 철도, 통신망, 친환경 에너지 등 핵심 인프라를 확충하였다. 이를 통해 지역 경제성장과 일자리 창출 효과와 함께 지속가능한 발전을 도모하였다. 또한, 주별로 산업 특성을 반영한 발전 전략을 수립해 신산업 육성, 교통·디지털 인프라 개선, 중소기업 지원, 기업 유치 등의 정책을 시행하고 있다. 제조업 중심 지역에서는 혁신 클러스터 조성을 강화하였고, 친환경 에너지 인프라 위주의 지역에서는 대규모 에너지 인프라 확충을 통해 지속 가능한 경제성장을 도모하고 있다.

이러한 미국의 정책은 한국의 지역경제 활성화에도 중요한 시사점을 제공한다. 수도권과 비수도권 간 경제 격차가 심화되고 있는 한국은 지역균형발전을 위한 전략적 접근이 필요하다. 미국처럼 각 지역의 특성을 반영한 맞춤형 산업 육성과 인프라 확충이 요구되며, 지역별 특화산업을 강화하고 기업 유치를 위한 세제 혜택 및 지원책을 확대할 필요가 있다. 또한, 디지털 전환과 친환경 에너지 인프라 구축을 통해 지속 가능한 성장 기반을 마련해야 한다. 중앙정부와 지방정부 간 협력을 강화하고, 지역주민과 기업이 함께 참여하는 정책 추진이 중요하다.

**주제어** : 지역경제 활성화, 지속 가능한 성장, 인프라 투자 및 일자리법, 인플레이션 감축법, 칩스 법안

## I. 서론

미국은 21세기 들어 글로벌 경쟁력과 패권을 유지하면서 지속 가능한 발전을 이루기 위해 다양한 전략을 모색해왔다. 그중에서도 지역 경제 활성화와 균형 발전을 위한 인프라 투자와 일자리 법(IIJA: Infrastructure Investment and Jobs Act)은 바이든 정부 시기 시행된 핵심적인 정책으로 자리 잡았다.

IIJA 시행 이전에 미국의 주정부 및 지방정부의 인프라 자금은 수십 년간 감소해 왔다. IIJA는 미국의 노후된 인프라를 개선하고 각 지역 내 생산 능력을 강화하기 위해 시행되었으며, 도로, 철도, 통신망, 친환경 에너지 등 국가 기반 시설을 대폭 확충하는 동시에, 지역 경제성장과 일자리 창출을 동시에 도모하는 중요한 법안이다. IIJA로 인한 노후 인프라의 보강 및 확장은 미국 전역에 걸쳐 지속 가능한 발전과 경제적 기회를 창출하는 중요한 요소로 작용하였다.

또한, 미국은 주별로 산업 특성을 반영한 발전 전략을 수립하고 다양한 정책을 시행함으로써 지역 경제의 다양성과 특수성을 고려한 맞춤형 대응을 강화해왔다. 예를 들어, 애리조나, 오하이오, 텍사스는 반도체 및 첨단 제조업 허브로 성장하고 있으며, 미시간, 조지아, 테네시는 전기차 및 배터리 산업 중심지로 발전하고 있다. 또한, 텍사스, 루이지애나, 노스다코타는 에너지 산업의 핵심 거점으로 자리 잡고 있으며, 전통적인 화석 연료뿐만 아니라 신재생 에너지 인프라 확충을 통해 지속 가능한 경제성장을 도모하고 있다. 이러한 지역별 산업 전략과 인프라 투자는 건설기업의 활발한 참여를 동반하며, 각 지역 경제 활성화에 중요한 역할을 하고 있다. 이러한 미국의 지역경제 활성화 정책은 우리나라에 많은 시사점을 제시하고 있다.

주지하다시피, 우리나라는 수도권과 비수도권 간 경제 격차가 심화되고 있다. 이에 따라 미국의 정책을 벤치마킹하여 지역 균형 발전을 위한 전략적 접근이 필요하다.

본 연구에서는 미국의 인프라 건설 관련 지역경제 활성화 정책을 고찰하고, 우리나라의 지역경제 활성화를 위한 시사점을 제시하고자 한다.

## II. 인프라 투자 및 일자리법 도입을 통한 지역경제 활성화 방향

미국의 인프라 투자가 본격적으로 시작된 시기는 대공황기(1929~1939년)로, 당시 프랭클린 D. 루스벨트 대통령은 경제회복을 위해 뉴딜 정책(New Deal)을 추진하였다. 연방정부가 주도적으로 대규모 프로젝트를 추진하였고 도로, 교량, 댐, 전력망, 공공건물 등이 대규모로 건설되었다. 뉴딜 정책의 대표적인 프로젝트로는 네바다와 애리조나주에 걸친 미국 최대 규모의 댐인 후버 댐과 테네시 계곡 개발공사를 통한 발전소, 댐 건설 프로젝트와 농업 및 산업 인프라 구축을 통한 지역경제 활성화 프로젝트들을 들 수 있다.

루스벨트 행정부 이후, 1950년대에는 드와이트 D. 아이젠하워 대통령이 대규모 인프라 프로젝트를 추진하였다. 특히 주간 고속도로 시스템(Interstate Highway) 구축은 미국 전역의 교통망을 획기적으로 개선했으며, 지역 경제 성장과 물류 산업 발전에 크게 기여할 수 있었다.<sup>1)</sup>

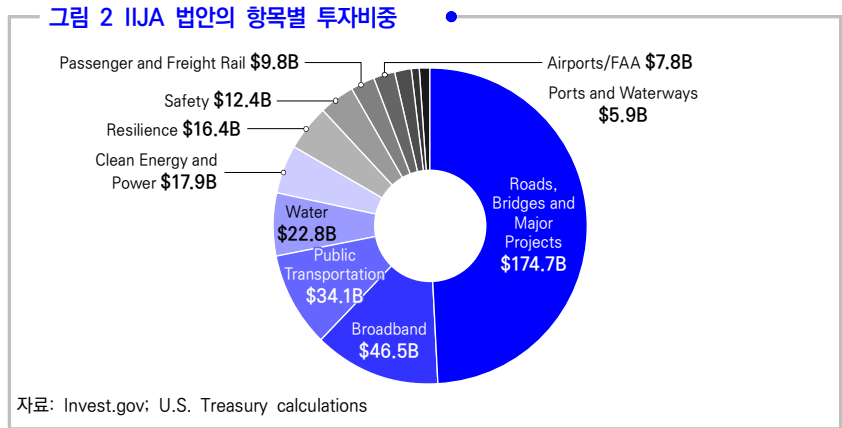
1970년대에 들어서면서 미국경제는 석유파동과 스태그플레이션으로 경제적인 어려움을 겪게 되었고, 정부 지출을 줄이려는 움직임이 강화되었다. 특히 1980년대 로널드 레이건 행정부는 감세 정책과 군비 확장에 집중하면서 인프라 투자 예산이 대폭으로 축소되었다. 재정적자의 우려와 함께 인프라 예산 감소 기조가 오랫동안 이어져 왔다.

1990년대 이후 미국은 감세 정책을 지속하면서 정부의 재정 부담을 줄이려 했다. 이로 인해 공공 인프라 투자 예산이 지속적으로 감소했고, 인프라 유지·보수 작업조차 충분히 이루어지지 못하였다.

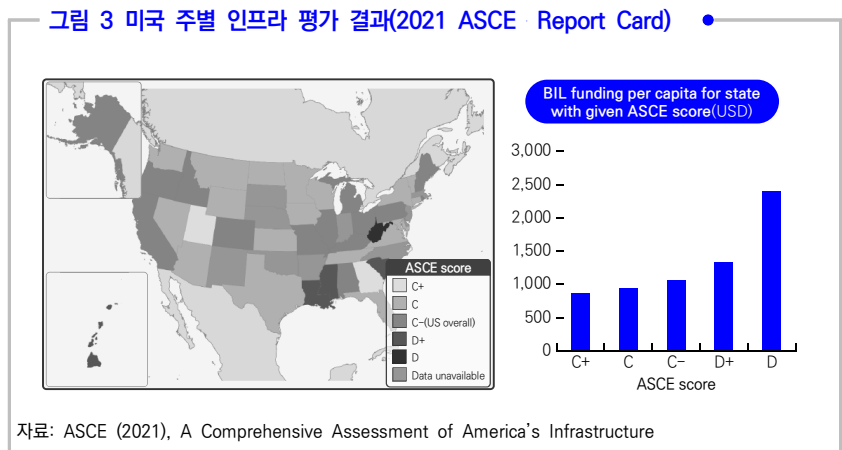


1) 이 시기를 미국 인프라 투자의 황금기로 평가하기도 한다.

이러한 배경 속에서 인프라 투자 및 일자리 법안(IIJA: Infrastructure Investment and Jobs Act)이 바이든 행정부 시기에 제안되어, 2021년 11월 에 미국 하원을 통과하였으며, 이후 대통령의 서명을 거쳐 법률로 제정되었다. 이 법안을 통해 미국은 5년 간 총 1조 2,000억 달러 규모로 도로, 철도, 전력망, 친환경 에너지 등 다양한 분야에 걸쳐 투자를 진행하게 되었다.



IIJA가 시행된 2021년에는 이미 미국 전역에 많은 도로, 교량, 철도, 전력망 등이 50~70년 이상 된 상태였다. 미국의 인프라 품질을 주별, 18개의 주요 항목별로 매년 평가한 미국토목학회(American Society of Civil Engineers, ASCE)는 미국 전역의 인프라 상태를 C-로 평가하였다.<sup>2)</sup>



2) A: 아주 좋음, B: 좋음, C: 주의 필요, D: 취약. IIJA 시행 4년 후인 2025년에는 C로 평가.



1930년대 대공황 당시 루스벨트 대통령의 뉴딜정책은 대규모 공공사업을 통해 실업 문제를 해결하고 미국 경제를 회복시키는 것이 목표였다. 당시에는 연방정부가 직접 일자리를 창출하며 대규모 인프라 건설을 주도했지만, IIJA는 연방정부가 자금을 지원하고 주정부 및 민간 부문과 협력하는 방식으로 진행되었다. 또한, 뉴딜정책이 댐, 도로, 공공시설 등 기초 산업 중심이었다면, IIJA는 기존의 노후화된 인프라를 보수하고 친환경 에너지, 전기차 충전소, 디지털 인프라 등 미래성장 동력을 고려한 투자를 중점적으로 추진한 것이 차이점이다.

IIJA의 경제적 효과(Economic Impacts) 평가에 참여한 다수의 주요 기관들은 장기적으로 IIJA가 미국 경제 성장에 긍정적인 효과(Effectiveness)를 미칠 것으로 평가하였다. 경제정책연구소(EPI)는 디지털 인프라 개선이 중소기업의 성장과 저소득층의 경제 참여 기회를 확대할 것으로 전망하고 IIJA로 인해 건설, 제조업, 기술 산업 등에서 매년 약 77만개 정도의 일자리를 창출할 것으로 예상하였다. 캘리포니아 주의 경우, IIJA로 인한 교통 인프라 개선에 따른 건설과정에서 대규모 일자리 창출로 이어지고 있다. 캘리포니아 고속철도청(HSR)은 바이든 행정부로부터 약 31억 달러의 보조금을 받아 고속철도 시스템을 개발하며, 이를 통해 12,000개 이상의 고임금 일자리를 창출했다고 발표했다. 또한, 라스베이거스와 로스앤젤레스를 연결하는 '브라이언트라인 웨스트' 고속철도 프로젝트는 건설 과정에서 35,000개의 일자리를 창출할 것으로 예상된다.

이와 관련하여 효율성(Efficiency) 측면에서 우려의 목소리도 있었다. 먼저, 재정 부담과 인플레이션 압력이 주요 쟁점으로 떠올랐다. 연방준비제도(Fed)는 대규모 공공지출이 단기적으로 인플레이션을 가속화 할 가능성이 있다고 경고했으며, 의회예산국(CBO)은 정부 부채 증가가 미국의 장기적인 재정 건전성에 부담을 준다고 분석했다.

그러나 미국 상공회의소는 이러한 우려에 대해 다른 시각을 제시했다. 미국 상공회의소는 IIJA가 대규모 공공지출로 인한 단기적인 비용 부담을 초래할 수 있지만, 도로, 교량, 항만, 공항, 철도 등 핵심 인프라에 대한 장기적인 투자로 이어져 경제 전반의 효율성을 높이고, 기업 운영 비용 절감과 소비자 혜택으로 귀결될 것이라고 평가하였다. 이처럼 IIJA의 경제적 효과에 대한 논의는 단기적인 재정 부담과 장기적인 경제 성장 효과 사이에서 균형을 찾는 방향으로 진행되고 있다.

### III. 미국 주별 지역경제 활성화 전략

종합적으로 보면, IIJA와 같은 대규모 인프라 투자는 장기적으로 미국의 지역경제 성장과 생산성 향상에 기여할 가능성이 높으며, 지역 내 일자리 창출과 민간 투자 촉진에도 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가 받는다. 하지만 비용 증가, 인플레이션 압력, 정부 부채 확대 등의 리스크도 존재하기 때문에 효과적인 재정 운용과 지속적인 성과 모니터링이 필수적이라고 볼 수 있다.

IIJA는 미국의 지역별 경제 활성화 전략과 밀접하게 연결되며, 바이든 행정부의 다른 주요 법안인 IRA(인플레이션 감축법) 및 CHIPS and Science Act(칩스 법안)와 함께 작용하여 특정 산업과 지역 경제에 강력한 영향을 미치고 있다.

IIJA는 교통, 전력망, 광대역 인터넷과 같은 전반적인 인프라 개선에 집중하고 있다. 이에 비해 IRA는 친환경 에너지 전환과 기후 변화 대응을 촉진하는 데 중점을 두고 있고, CHIPS 법안은 미국 내 반도체 제조업을 육성하여 공급망 안정성과 기술 경쟁력을 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 이 세 가지 법안이 맞물리면서 미국의 제조업, 전기차 및 배터리 산업, 에너지 산업, 첨단 기술 산업들이 동시에 성장하고 있으며, 이는 지역 경제 활성화에도 중요한 역할을 하였다.

첫째, 제조업과 반도체 산업에서는 IIJA의 인프라 개선이 생산 및 유통 비용을 절감하는데 기여하는 동시에, CHIPS 법안이 반도체 제조기업들에게 직접적인 보조금과 세제 혜택을 제공하면서 기업들의 미국 내 투자 확대를 유도하였다. 오하이오 주에서는 인텔이 200억 달러를 투자해 대규모 반도체 제조 시설을 건설하고 있으며, 이 과정에서 IIJA의 전력망 및 교통 인프라 투자가 시설 운영을 원활하게 하고 있다. 애리조나 주에서는 대만의 TSMC가 400억 달러를 투자해 반도체 공장을 세우고 있으며, CHIPS 법안의 지원을 받아 미국 내 연구개발(R&D) 중심지로 자리 잡고 있다. 텍사스 주 역시 삼성전자가 440억 달러 규모의 반도체 공장을 건설하면서 반도체 클러스터 형성이 가속화되고 있으며, IIJA가 이를 뒷받침하는 인프라 개선을 수행하고 있다. 이러한 법안들의 조합은 미국을 다시 반도체 제조 강국으로 탈바꿈시키려는 리쇼어링 정책의 일환이며, 해당 산업이 자리 잡는 지역의 경제 성장과 일자리 창출을 촉진하고 있다.

둘째, 전기차 및 배터리 산업에서는 IRA 법안이 제공하는 세액공제와 보조

금이 핵심적인 역할을 하고 있다. IRA는 북미에서 생산된 전기차와 배터리에 대해 최대 7,500달러의 세액공제를 제공하였으며, 이를 통해 미국 내 전기차 및 배터리 제조업체들이 더욱 활발히 투자하도록 유도하고 있다. 미시간 주에서는 GM과 Ford가 수십억 달러를 투자해 전기차 및 배터리 생산 시설을 확장하고 있으며, IIJA의 도로 인프라 개선과 전력망 현대화가 이를 뒷받침하고 있다. 조지아 주에서는 SK온과 현대자동차그룹이 40억 달러를 투자해 배터리 합장 공장을 건설하고 있다. 테네시 주에서는 Volkswagen과 GM이 전기차 배터리 공장을 운영하고 있으며, IIJA의 지원을 받아 지역 내 전기차 충전소 인프라가 확충하고 있다. 전기차 충전소 구축은 IIJA의 중요한 사업 중 하나로, 미국 전역에 50만 개 이상의 충전소를 설치하는 것을 목표로 하고 있으며, 이를 통해 전기차 시장의 확산을 돕고 있다.

셋째, 에너지 산업에서는 IRA와 IIJA가 동시에 작용하며 신재생에너지 전환을 가속화하고 있다. IRA는 태양광, 풍력, 수소 등 친환경 에너지 프로젝트에 대한 세금 감면 및 보조금을 제공하며, IIJA는 이에 필요한 송전망 확충과 전력 인프라 개선을 지원하고 있다. 특히 텍사스 주는 미국 내 최대 풍력 발전 지역으로, IRA의 지원을 받아 대규모 풍력 및 태양광 발전소 건설이 이루어지고 있으며, IIJA가 송전망을 개선하여 재생에너지 공급을 안정적으로 유지하는 역할을 하고 있다(자세한 내용은 IV. 민간 건설기업 사례-Bechtel 사례 참고). 캘리포니아 주 역시 태양광 발전과 배터리 저장 기술에서 선도적인 역할을 하고 있으며, IRA의 지원 덕분에 친환경 에너지 프로젝트가 진행되었다. 노스다코타 주와 루이지애나 주는 각각 셰일가스 및 LNG 수출 중심지로 자리 잡고 있으며, IIJA의 항만 및 수출 인프라 투자 덕분에 미국의 에너지 수출이 더욱 원활하게 이뤄지고 있다.

이처럼 IIJA는 미국 각 주의 지역경제 활성화 전략과 연계되면서 IRA와 CHIPS 법안과 같은 주요 법안들과 함께 산업 성장과 일자리 창출을 촉진하였다. 반도체, 전기차, 신재생에너지와 같은 미래 성장 산업이 집중적으로 육성되어 왔고 이를 뒷받침하는 인프라 개선이 동시에 이루어짐으로써 기업 운영의 효율성이 개선되었다. 각 주정부는 이러한 법안들의 혜택을 최대한 활용하여 지역 특화 산업을 발전시키고 있으며, 이 과정에서 지역 내 기업 유치, 고용 창출, 경제성장 등의 긍정적인 효과가 나타나고 있다.

#### IV. 민간 건설기업 사례-Bechtel

Bechtel은 1898년 설립된 글로벌 엔지니어링 및 건설기업으로, 다양한 인프라 건설 프로젝트를 수행하며 지속 가능한 발전과 친환경 기술을 적극적으로 도입하고 있다. 최근 텍사스주 마타고르다 카운티에서 추진 중인 세계 최대 규모의 E-연료 생산 플랜트 프로젝트는 Bechtel 사의 건설역량을 잘 보여주는 사례이다.

구체적으로는, 친환경 에너지 회사인 HIF Global이 발주하여 Bechtel이 EPC(Engineering, Procurement, Construction) 계약자로 전반적인 설계, 조달 및 시공 업무를 담당한다. E-연료 생산 플랜트 프로젝트는 기존의 화석 연료 의존도를 낮추고 탄소 배출을 감축하는 것을 목표로 하며 이산화탄소와 수소를 결합하여 합성 연료를 생산하는 방식으로, 기존의 내연기관 차량, 항공기, 선박 등에서 활용할 수 있는 친환경 대체 연료로 주목받고 있다. 이 플랜트가 가동되면 연간 약 2백만 톤의 이산화탄소를 대기에서 포집하여 활용하고, 이를 통해 연간 2억 갤런(750백만 리터)의 탄소중립 연료를 생산할 예정이며 40만 대의 차량이 탄소 배출 없이 운행될 것으로 예상된다.

IIIIA는 텍사스주의 송전망 개선을 통해 재생에너지의 안정적인 공급을 지원하며, 본 프로젝트가 원활하게 운영될 수 있도록 돕는다. 또한 인플레이션 감축법(IRA)에 따라 본 프로젝트는 청정 수소 생산 세액 공제, 탄소 포집 및 저장 세액 공제, 투자 세액 공제 부문 등에서 공제 혜택을 받을 수 있다.

그림 4 텍사스주 내 E-연료 생산 플랜트 건설 현장



자료: Engineering News Record(2022. 12. 8)

## V. 결론

E-연료 생산 플랜트 프로젝트는 환경적인 측면 뿐만 아니라 지역 경제에도 긍정적인 영향을 미치고 있다. 플랜트 건설 및 운영 과정에서 약 4,500개의 직접적인 일자리가 창출될 것으로 예상되며, 완공 후에도 100개 이상의 상시 고용이 유지될 전망이다. 이는 지역 주민들에게 직접적인 고용 기회를 제공하는 동시에, 관련 산업의 발전과 함께 지역 내 공급망을 활성화하여 경제 전반에 긍정적인 파급 효과를 미칠 것으로 예상된다.

미국의 인프라 투자 및 일자리법 도입 및 주별 지역경제 활성화 전략을 통해 우리는 인프라 투자가 단순히 도로와 교량을 건설하는 것이 아니라 지역 경제를 견인하는 핵심 동력임을 확인할 수 있다. 그러나 최근 트럼프 2.0 정부가 출범하면서, 바이든 행정부가 추진했던 IJA에 기반한 인프라 투자가 지속될지에 대한 우려가 커지고 있다. 공화당 정부가 전통적으로 대규모 정부 지출에 소극적인 태도를 보여온 만큼, IJA가 계획했던 인프라 투자 계획과 IRA 법안 및 CHIPS 법안이 탄력을 잃을 가능성이 크다.

이에 미국토목학회(ASCE)는 기존 IJA 법안 수준의 인프라 투자가 미국 전 지역 내 노후된 인프라를 개선하고 보강하는데 충분하지 않으며, 오히려 인프라 투자 규모가 축소될 경우, 미국 경제에 심각한 악영향을 미칠 것이라고 경고하고 있다. 이는 인프라 보강이 단순한 경제적 논리를 넘어 국가 경쟁력과 직결된다는 점을 시사한다.

이러한 미국의 상황은 한국에도 시사하는 바가 크다. 한국 역시 SOC(사회간접자본) 투자 비중이 지속적으로 줄어들고 있으며, 이로 인해 지역경제 발전이 지체될 우려가 있다. 미국의 사례에서 보듯이 인프라 투자의 감소는 결국 경제성장 둔화와 산업 경쟁력 저하로 이어질 수 있다. 한국 또한 SOC 투자의 축소가 장기적으로 경제에 미치는 영향을 면밀히 검토해야 하며, 이에 대한 선제적 대응이 필요하다. 특히, 한국 또한 노후화된 인프라 개선이 시급하다. 노후화된 도로, 철도, 항만, 교량 등의 인프라 유지·보수 및 현대화를 위한 적극적인 투자 전략이 요구된다. 나아가, 기존 인프라의 단순한 개·보수와 함께 디지털 전환과 친환경적 인프라로의 전환이 필수적이다. 스마트 도로, 지능형 교통 시스템, 친환경 철도, 탄소중립 항만 등과 같은 디지털·그린 인프라 도입을 통해 지속 가능성을 확보하고, 산업 경쟁력을 강화해야 한다.

또한 미국의 사례에서 보았듯이, 지역 맞춤형 산업 및 친환경, 디지털 인프라 투자는 특정 지역의 경제 활성화를 도모할 뿐만 아니라 국가 전체의 균형

발전에 기여할 수 있다. 우리나라도 이와 같은 방향으로 인프라 투자 정책을 재정비하여 지역경제를 견인하고, 장기적인 성장 기반을 마련하는 것이 어느 때보다 중요하다. 이를 위해 정부와 민간 부문이 협력하여 지속 가능한 인프라 투자 전략을 수립하고, 실질적인 경제적 효과를 창출하는 정책적 접근이 필요하다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부 간 협력을 강화하고, 지역사회와 기업이 함께 참여하는 정책 추진이 필요하다.

결국 인프라 투자는 단기적인 경기부양책이 아니라 미래 경제 성장을 위한 필수적인 투자라는 점을 다시 인식해야 할 시점이다.

참고문헌

1. Infrastructure Investment in the United States, U.S.Department of the Treasury (2023, Nov 15th)
2. A Comprehensive Assessment of America’s Infrastructure, ASCD, 2021
3. A Comprehensive Assessment of America’s Infrastructure, ASCD, 2025
4. BRIDGING THE GAP, Economic Impacts of National Infrastructure Investment, 2024-2043, ASCD, 2024
5. ‘Build Back Better’ agenda will ensure strong, stable recovery in coming years, Economic Policy Institute (2021, Sep 16th)
6. The Bipartisan Infrastructure Bill: Fact vs Fallacy, U.S Chamber of Commerce (2021, Nov,10th)
7. High-Speed Rail Authority to Receive Rrecord \$3.1 Billion From Biden Administration, California High-Speed Rail Authority (2023, Dec 5th)
8. OECD Policy Brief: Inclusive infrastructure: Scaling-up local investment in the United States, OECD, 2024
9. Unlocking infrastructure investment: Innovative funding and financing in regions and cities, OECD, 2021
10. Bechtel Will Start Design of \$6B Texas Carbon-Neutral Fuel Plant, Engineering news Record (2022, December 8th)
11. 2022-2026 국가재정운용계획 SOC분야, 국가재정운영계획 SOC 분야 지원단, 2022

# 일본의 지역·건설경기 활성화 사례 및 시사점

조재용 대한건설정책연구원 신성장전략연구실 부연구위원  
(adelid83@ricon.re.kr)

- I. 일본 지역 활성화의 개요
- II. 정책 수립 과정
- III. 교부금 및 지원제도
- IV. 민간기업 사례 - 토다건설
- V. 시사점

# 3

## ■ 국문요약 ■

우리나라와 마찬가지로 저출산, 고령화가 진행되는 일본에서는 2014년 아베 내각에서부터 거리·사람·일자리 창생 국가종합전략을 수립하며, 국가 문제로서 대응하기 시작하였으며, 2022년 키시다 내각에서는 디지털 기술을 활용하여 지방과 도시의 격차를 줄이고자 하는 디지털 전원도시 국가구상 종합전략을 진행하고 있다.

현재 일본 정부는 뒤쳐진 반도체 산업의 경쟁력을 확보하기 위한 반도체 공장 건설을 지역에 배치하며, 이를 바탕으로 지역의 활성화를 기대하고 있다. 이를 뒷받침하기 위해 디지털 전원도시 국가구상 종합전략에는 다양한 교부금 제도가 도입되어 있다.

민간 건설기업 차원에서 지역을 활성화하기 위해 다양한 시도를 하고 있다. 토다건설은 이바라키현 조소시에서 진행된 「어그리 사이언스 밸리(Agri-science Valley) 사업」에서 건설업의 노하우를 활용하여 농업 플레이어로서 진출하였다. 지역 활성화를 위해서는 지역 정부와 민간기업 등 모두가 하나의 목표를 위해 노력하는 체제가 필요하다.

**주제어** : 일본, 지역경제, 활성화, 건설업, 사례

## I. 일본 지역 활성화의 개요

일본에서는 도쿄 일극 집중 문제를 해결하고, 지방의 인구 감소 추세를 완화시키며, 일본 전체의 활력을 끌어올리기 위한 정책으로서 지방창생(地方創生)이란 정책을 발표하고 있다. 2014년 9월 3일 제2차 아베 내각에서 발표되었으며, 로컬 아베노믹스라고 불리기도 한다.

지방창생 정책은 저출산, 고령화가 진행되는 일본에서 인구 감소를 막기 위하여 각 지역에서도 쾌적한 생활을 보내기 위한 환경을 갖추고, 도쿄권의 인구 집중을 억제하는 것이 목적이다. 도쿄를 중심으로 한 도쿄권 뿐만이 아니라, 지방의 거점도시를 지속가능성(sustainability)을 가지는 매력적인 거리로 만들고, 나아가 일본 사회에 활력을 유지하는 것을 목표로 하고 있다.

저출산·고령화, 지역 간의 경제 격차를 해소하기 위해 정부가 마련한 대책이 지방창생이며, 2014년 「거리·사람·일 창생법」 제정을 바탕으로 적극적으로 추진되게 되었다. 「거리·사람·일 창생법」은 지역 창생의 대원칙으로서 자립성, 장래성, 지역성, 직접성, 결과성을 설정하고, 아래의 6가지 목표를 제시하고 있다.

- 지방에서 충분한 소득을 확보할 수 있는 직장을 만든다.
- 도심과 지방을 연결하고, 인구 과밀을 완화한다.
- 어느 지역에서나 결혼, 출산, 육아하기 쉬운 환경을 정돈한다.
- 사람이 모여 안심하고 살 수 있는 매력적인 지역을 만든다.
- 탄소 사회를 위한 SDGs(지속가능한 개발 목표) 실현을 목표로 한다.
- 모두가 활약할 수 있는 지역 사회 실현을 목표로 한다.

지방창생은 각 지자체가 저출산·고령화 문제에 대응하기 위한 대처로, 각 지역이 가지는 특징이나 강점을 살리는 형태로, 자율적이고, 지속가능한 사회를 실현하는 것을 목적으로 한다. 따라서 일본에서 지방창생은 일시적인 이벤트나 일회성 예산 투입을 통한 인구를 증가시키는 것이 아니라, 지역 경제를 활성화하여 영구적으로 사람이 살기 쉽게 만들어가는 것이 포인트이다. 국가는 이를 위해 국토형성계획, 도도부현은 종합계획, 시·구·정·촌은 진흥계획을 작성하고, 서로가 협력하면서 지역 창생에 임하는 구조를 가진다.



## II. 정책 수립 과정

### 1. 개념 수립 초기

일본에서는 1960년대에 대도시권이나 일부 중화학 공업 단지가 위치한 지역에 인구가 집중되는 문제점이 지적되기 시작하였으며, 이를 해결하기 위해 제3차 전국종합개발계획(1977년)에서 지역 경제의 진흥이라는 개념이 처음으로 포함되었다. 1978년 오오히라 마사요시 총리는 영국 에버니저 하워드 가 제안한 전원도시론(Garden city Movement, 1898)을 바탕으로 한 정책을 제창하였다. 이는 도쿄를 비롯한 대도시에서 지방의 농·어촌에 이르는 크고 작은 도시들이 유기적으로 하나가 되는 다극중추구조 네트워크를 형성하는 것이다. 이 개념에서는 도시와 농촌은 상호보완적인 구조를 가진다.

1988년 타케시타 노보루 총리는 각 지자체에 용도를 정하지 않고 분배하는 첫 교부금인 고향창생사업을 추진하였다. 그러나 1980년대 후반부터 진행된 일본 버블 경제 기에는 폭발적인 자금력을 바탕으로 기존의 도시개발 개념보다, 모든 지역 도시에 인프라를 공급하는 현상이 발생하였다.

### 2. 거리·사람·일자리 창생 국가종합전략(아베 내각, 2014)

2014년 9월 3일 아베 총리는 지방창생담당대신에 이시바 시게루 씨를 임명하였다. 이어서 거리·사람·일자리 창생본부가 설치되고, 2014년 12월 거리·사람·일자리 창생 국가종합전략(제1기)이 수립되었다.

2015년에는 국가종합전략(제1기)이 부분 개정되어, 지방의 관광 전략에서 지방 호텔 등의 숙박 시설과 음식점 등을 연계하여 일체적으로 진행하는 「일본판 DMO」 정비 추진 등이 포함되었다. 2016년에는 국가종합전략(제1기)이 개정되어, 도쿄 지역에서의 대학 신규 설치 및 증설 억제와, 지역을 견인하는 산업에 대한 재정 지원을 실시하는 사업 등의 내용이 포함되었다. 2019년에는 제1기 국가종합전략의 일부를 수정한 국가종합전략(제2기)이 발표되었다.

**표 1** 국가종합전략의 기본목표 차이

국가종합전략(제1기)	국가종합전략(제2기)
1. 지방에 일자리를 만들고, 안심하고 일할 수 있게 한다. 2. 지방에 새로운 사람 유입을 만든다. 3. 청년 세대의 결혼, 출산, 육아의 희망을 부여한다. 4. 시대에 맞는 지역을 만들고, 안심할 수 있는 삶을 유지하고, 지역과 지역을 연계한다.	1. <u>돈이 벌리는 지역을 만드는</u> 동시에, 안심하고 일할 수 있게 한다. 2. <u>지방과의 연결고리를 만들어,</u> 지방에 새로운 사람 유입을 만든다. 3. 결혼, 출산, 육아의 희망을 부여한다. 4. <u>사람이 모여,</u> 안심하고 살 수 있는 매력적인 지역을 만든다.

자료: 鈴木雄太郎(2020)

### 3. 디지털 전원도시 국가구상 종합전략(키시다 내각, 2022)

2022년 12월 23일 지방창생법에 기초한 종합전략이 전면 개정되고, 키시다 총리는 「디지털 전원도시 국가구상 종합전략」을 발표하였다. 디지털 전원도시 국가구상은 디지털 기술을 접목한 지역활성화를 통하여 거주 지역, 연령 및 성별에 관계없이 모든 국민이 자신의 라이프 스타일과 니즈를 만족시킬 수 있는 풍요로운 사회 실현을 목표로 지역사회가 당면한 문제 해결을 추구하는 것이었다.

**표 2** 디지털 전원도시 국가구상 종합전략의 개요

5대 지역과제 해결	3대 디지털 기반 정비
<input type="checkbox"/> 디지털 역량을 활용하여 2024년 말까지 1천 개의 지자체가 다음의 5대 지역과제 해결 전략 및 사업에 참여하는 것을 목표로 설정	<input type="checkbox"/> 하드웨어·소프트웨어의 디지털 기반 정비, 디지털 인재육성 및 확보, 단 한 사람도 소외되지 않는 전략 추진
1. 지역 일자리 만들기 2. 인적 이동 만들기 3. 결혼, 출산, 육아의 희망 실현한다. 4. 매력적인 지역만들기	1. 디지털 기반 정비 2. 디지털 인재 육성·확보 3. 한사람도 소외되지 않은 대처

자료: 内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局(2024)

2024년 10월 1일 취임한 이시바 시게루 총리는 취임 기자 회견에서 초대 지방창생담당대신을 역임했던 경험을 살려, 「新 지방경제·생활환경 창생본부」를 설치하고, 향후 10년을 대상으로 하는 새로운 기본 구상을 수립할 것이라고 밝혔다. 지방창생의 진행 방식은 지역의 「산(산업)·관(공공)·학(학계)·금(금융기관)·노(노동조합)·언(언론사)」이 하나가 되어 특색을 살린 발전을 목표로 진행하며, 이를 정부가 뒷받침할 것이라고 강조하고 있다.

### Ⅲ. 교부금 및 지원제도

아베 내각과 키시다 내각에서 추진한 「거리·사람·일자리 창생 국가종합전략」과 「디지털 전원도시 국가구상 종합전략」에는 지자체를 대상으로 하는 교부금 및 지원제도가 설치되어 있다.

#### 1. 거리·사람·일자리 창생 국가종합전략 지자체 지원제도(2014년)

지방창생전략의 성공을 위해서는 각 지자체별로 해당 지역에 맞는 전략을 수립·집행해야 한다. 이를 위해 정부는 지자체의 지방창생사업을 지원하는 제도를 도입하였다(2014년 국가종합전략).

첫째, 정보 지원으로써 지역경제분석시스템(RESAS)을 구축하였다. 이 시스템은 국가가지역경제에 관한 다양한 빅데이터(산업, 인구, 사회인프라 등)를 수집·제공함으로써 지자체가 효과적으로 지역의 종합전략을 수립·실행·검증하도록 지원하고 있다.

둘째, 인적 지원으로는 지방창생인재지원제도가 있다. 시·정·촌(기초자치단체)에 의욕과 능력이 있는 국가공무원, 대학연구자, 민간 인력을 지자체장의 보좌역으로 파견한다. 2015년에 69개 지자체, 2016년에는 58개 지자체에 관련 지원 인력을 파견하였다. 파견기간은 상근직원의 경우 2년, 비상근직원인 경우 1~2년이 원칙이다.

셋째, 재정 지원으로서 기업의 지방거점화 촉진을 위한 세제지원과 함께 지방재정을 지원한다. 2016년부터는 지자체가 지방창생사업 추진할 수 있도록 국비로 1,000억 엔의 신형교부금(新型交付金), 일명 지방창생추진교부금을 지원하고 있다(국회입법조사처 2016).

#### 2. 디지털 전원도시 국가구상 교부금(2022년)

디지털 전원도시 국가구상 실현을 목적으로, 지방의 사회적 문제 해결, 매력 향상을 위한 대책을 가속하기 위하여 「디지털 전원도시 국가구상 교부금」을 설치하고, 각 지자체의 의욕적인 대책을 지원한다. 2024년 기준 당초 예산은 1,000억 엔이었으며, 추경으로 800억 엔이 편성되었다.

디지털 전원도시 국가구상 교부금은 2014년 국가종합전략 교부금과 마찬가지로, 지자체가 투입한 비용의 50%에서 66%를 보조하는 것이기 때문에 지자체가 이러한 사업을 실시하기 위한 자체 예산을 확보할 필요성이 있다. 또한 아무런 노력을 기울이지 않는 지자체는 받을 수 없다는 특징이 있다.

**표 3** 디지털 전원도시 국가구상 교부금의 유형

디지털실장타입	지방창생 거점정비타입
<input type="checkbox"/> 디지털 기술을 활용하여, 지방의 활성화나 행정, 공적 서비스의 고도화, 효율화를 추진하기 위한 디지털 실장에 필요한 경비 등을 지원	<input type="checkbox"/> 관광이나 농림수산업 진흥 등 지방 창생에 이바지하는 거점시설 정비 등을 지원 (주로 하드 사업)
지방창생 추진타입	지역산업 구조전환 인프라정비 추진 타입
<input type="checkbox"/> 관광이나 농림수산업 진흥 등 지방 창생에 이바지하는 대처 등을 지원(주로 소프트 사업)	<input type="checkbox"/> 산업 구조 전환의 가속화에 이바지하는 반도체 등의 대규모 생산 거점 정비에 대해 관련 인프라 정비를 빠르게 지원

자료: 内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局(2024)

특히 「지역산업 구조전환 인프라 정비 추진타입 교부금」은 지역에 건설되는 대규모 생산거점에 관련 인프라를 빠르게 확보해주기 위한 새로운 교부금이다. 도도부현이 지역 내 민간 프로젝트와 관련되어 필요할 것으로 판단되는 인프라(공업용수, 하수도, 도로) 정비에 대해 실시 계획을 수립하고, 이를 내각부에 신청하면 내각부가 검토하여 교부금을 배분한다. 내각부는 국가적 의미, 관련 인프라가 긴급하게 정비되어야 하는 합리성, 지방 창생에 대한 기여(고용기회 창출) 측면에 대해 평가하여 선정한다. 2023년에는 전국에서 4건의 민간 프로젝트가 선정되었다. 2023년에 선정된 회사와 사업 내용을 살펴보면 첨단산업이 지역을 살리고, 국가를 건강하게 만든다는 생각을 바탕으로, 반도체와 관련된 공장들을 지역에 배치하는 것과 관련하여 필요한 인프라 사업임을 확인할 수 있다.

**표 4** 지역산업 구조전환 인프라정비추진타입 교부금 프로젝트(2023년)

지역	회사	내용	필요 인프라
홋카이도	Rapidus	차세대반도체 공장	하수도, 도로
히로시마현	Micron Japan	첨단메모리반도체(DRAM) 공장	공업용수, 도로
쿠마모토현	JASM	첨단로직반도체 공장	공업용수, 하수도, 도로
이와테현	KIOXIA	첨단메모리반도체(NAND) 공장	공업용수, 하수도

자료: 内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局(2024)

#### IV. 민간기업 사례 - 토다건설

일본의 토다건설은 1881년 도쿄 아카사카에서 창업한 종합건설회사이며, 매출의 62.8%를 건축 사업이 차지하는 건축 중심 건설사이다. 2021년 창업 140주년을 맞이한 종합건설사 토다건설은 기존의 건설업에 포함되지 않는, 새로운 영역에서의 가치 창출을 시도하고 있다. 이러한 시도를 구체화하기

위하여 토다건설은 2017년 사회적 문제를 해결하는 신사업 창조를 목표로 하는 전략사업추진실을 설치하였다. 토다건설은 전략사업추진실은 지역사회와 밀접한 관계를 가지는 건설업체와 마찬가지로 지역사회에 기반을 하는 농업에 주목하였다.

토다건설은 단순한 지역 사업의 시공자로서만 참가하는 것이 아니라, 농업 관련 사업의 실시 주체로서 위치하기로 결정하였다. 농업을 또 하나의 본업으로 가져가면서 지역 활성화를 목표로 하는 기업이나, 새롭게 농업에 참가하는 기업과 파트너 관계를 맺고, 민간 활력을 모으면서, 사업을 추진해나가는 것을 목표로 하고 있다.

### 1. 사업 개요

토다건설은 이바라키 현 조소시에서 관민 연계로 수립된 「어그리 사이언스 밸리(Agri-science Valley) 구상」을 바탕으로 한 산업단지 정비를 진행하면서 농업 과제 해결과 지역창생 마을 만들기 대처를 진행하였다.

그림 1 어그리 사이언스 밸리 ●



자료: 戸田建設株式会社(2022)

어그리 사이언스 밸리(Agri-science Valley)는 다수의 토지소유자들이 조금씩 소유하고 있는 농지를 집약하여, 대구획화하는 동시에 생산, 가공, 유통, 판매까지 한 번에 가능한 사업 시설을 정비하는 사업이다. 토다건설은 2014년 사업 구상 단계에서부터 참가하여, 시청, 토지소유자, 토다 건설의 3자 간 민관연계사업(PPP)협정을 체결하고, 토지구획정리사업의 업무대행자로서 사업을 진행하였다.

2016년에는 어그리 사이언스 밸리의 도시구역을 정비하였으며, 2017년 토다 건설은 추가로 조소시에 실증연구시설인 TODA농방을 건설하였다. 이곳에서는 딸기 재배를 대상으로 IoT를 활용한 생산기술 개발, 시설 설계, 포장 정비에 대한 아이디어 수집, 인증 취득 등 농업 경영의 노하우를 축적하고, 일반인들에게도 시설 원예에 친숙해질 수 있는 장소를 제공하고 있다. 2019년에는 지방창생사업모델의 독립성을 확보하기 위해 TODA농방을 자회사로서 분리하였다. 2020년에는 모든 농지 구역 정비가 완료되었다.

**표 5** 어그리 사이언스 밸리 구역구분

도시구역(약 30.7ha)	농지구역(약 14ha)
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 식품가공, 유통기업을 유치한 기업입지 구역에서는 새로운 고용창출이나 세수 효과를 기대할 수 있음.</li> <li><input type="checkbox"/> 조소시의 도로휴게소와 토다건설의 민간 집객시설이 연계하여, 시내·외로부터 방문객을 유도하고, 지역전체에 파급효과를 가져옴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> IoT를 통한 스마트 농업 등 최첨단 기술을 도입한 시설 원예 사업이나 식물공장을 정비함.</li> <li><input type="checkbox"/> 대규모시설원에 구역에서는 수익성이 높은 작물의 재배를 실현</li> <li><input type="checkbox"/> 관광농원 구역에서는 폭넓은 사람들에게 농업을 체험할 수 있게 함</li> </ul>

자료: 토戶田建設株式会社(2022)

## 2. 토다건설의 아이디어 활용

### (1) 건설업의 노하우

토다건설이 단순히 관련 시설을 건설하는 역할만 담당하는 체계라면 기존의 건설사업과 차이가 없을 것이다. 어그리 사이언스 밸리(Agri-science Valley)에서는 토다건설도 하나의 농업 플레이어로서 사업에 참가한다는 점에서 차이점이 발생한다. 토다건설이 건설업을 통해 가지고 있는 노하우를 농업 플레이어로서 반영시킨 부분을 살펴보자.

토다건설은 이바라키 현에서 많이 재배되는 딸기 재배를 효율화시키기 위한 아이디어를 모색하였으며, 이러한 아이디어를 실제 작업에 도입하기 위한

실증시설인 TODA농방을 2017년에 설치하였다. 2018년에는 자사가 건설업을 통해 확보하고 있는 IoT 센서 기술을 활용하기 위한 원예하우스(온실)인 「SORA리움」을 개발하고, TODA농방에 적용하였다. 「SORA리움」은 채광성을 높이기 위한 다양한 아이디어와, 온실 내 환경의 자동 제어를 위한 각종 기술을 집약한 것으로, 기존의 온실과 비교하면 하우스 내 온도를 바꾸지 않고, 높은 일사량을 지속적으로 얻을 수 있었다.

즉 토다건설이 건설업을 벗어나 기존의 딸기 재배 회사와 함께 농업 플레어어가 되면서 좀 더 사업 및 시설물의 효율성을 올리기 위한 아이디어를 공유하고 이러한 부분이 도입되면서, 토지소유자, 토다건설 모두 이익을 얻는 구조가 되었다.

그림 2 SORA리움 전경과 딸기 재배



자료: 戸田建設株式会社(2022)

토다건설이 「SORA리움」에 적용한 아이디어

- ① 긴 남면 지붕으로부터 태양광을 받아들이는 쓰리 쿼터 지붕으로 함으로써 북면 지붕의 반사에 의한 일사량 부족을 해소함.
- ② 가벼운 소재로 만들어지고, 이동 저항이 적은 차광 커튼을 도입하고, 해당 차광 커튼을 수납하는 방식에 아이디어를 반영하여, 차광 커튼을 사용하지 않는 경우 재배지에 그림자가 발생하지 않도록 함
- ③ 중간 기둥을 설치하지 않는 대공간 구조로 설계하여, 기둥에 의한 그림자가 생기지 않음.
- ④ 재배 베드를 남북방향으로 설치하여 어느 쪽에 딸기를 심어도 일조량 차이에 따른 생육 차이가 발생하지 않게 함.

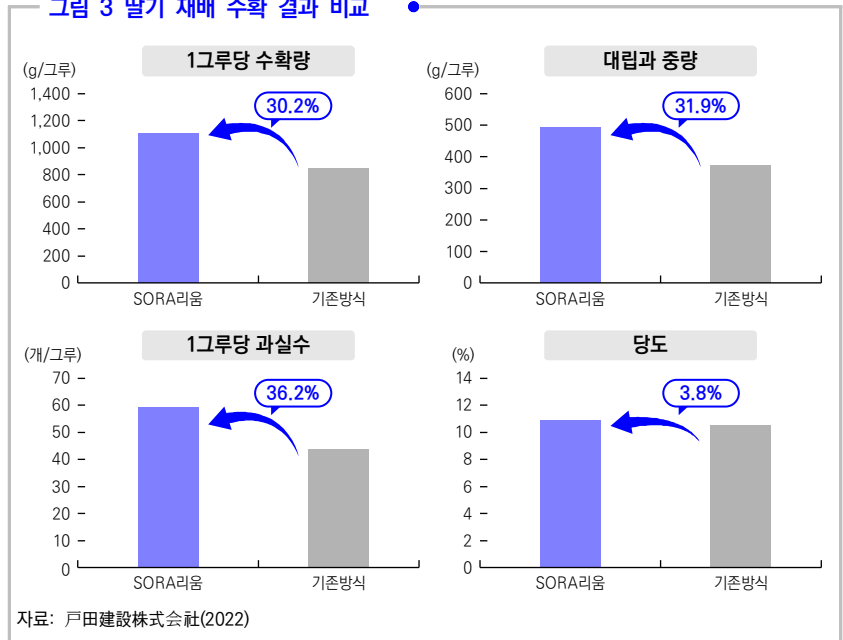
(2) 딸기 재배 결과

2018년 12월부터 2019년 5월까지 해당 SORA리움 시설에서 재배된 딸기(품종명: 아카훗페)와 인근 딸기 재배 시설에서 재래방식으로 재배된 동일 품종의 딸기를 비교하였다. 비교항목은 ① 1그루당 수확량, ② 대립과<sup>1)</sup>중량,

③ 1그루당 과실수, ④ 당도의 4가지 구분이다. 기존방식의 시설에서 재배한 것에 비해 모든 평가기준에서 우위를 보였으며, 특히 수확량은 30%정도 증가하는 것으로 나타났으며, 당도도 3%가량 더 높은 것으로 분석되었다.

물론 SORA리움의 건설비용은 기존 재배 시설에 비해 일정부분 비용이 증가하였다. 그러나 이런 식으로 검증을 진행하며 실제 농업 현장에서 유효한 아이디어를 축적하면서, 토다건설은 자신의 본업에 해당하는 시설비용을 줄이기 위한 아이디어를 고민하여 농장 건설에 다시 반영하면 되는 것이다.

그림 3 딸기 재배 수확 결과 비교



## V. 시사점

세계적으로 유례를 찾아볼 수 없는 급격한 인구 감소에 직면하고 있는 우리나라는 서울 집중화와 함께 많은 문제점이 나타나고 있다. 국가 전체에서 인구가 감소하는 가운데 지역에서는 수도권으로의 이탈까지 발생하면서 극심한 지방 소멸 상황에 처하고 있는 것이다.

지역 경제를 활성화시키기 위해서는 모두가 알고 있는 종합적인 해결안이 나와야 한다. 굳이 수도권으로 가지 않아도 충분한 교육을 받을 수 있으며,

1) 중량 25g 이상의 과실



충분한 생애소득을 확보할 수 있고, 충분한 인프라를 누릴 수 있어야 한다. 이를 위해 건설업은 단순히 인프라 건설만 바라보는 것이 아니라, 지역 경제에 플레이어로서 직접 참여하려는 시도가 필요할 것이다.

참고문헌

1. 2020.3 鈴木雄大郎, 「第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略を読み解く」
2. 2016.11 国会입법조사처, 「일본 지방창생(地方創生)전략의 추진 현황과 시사점」
3. 2023.12 内閣官房, 「デジタル田園都市国家構想総合戦略」
4. 2024.4 内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局, 「デジタル田園都市国家構想交付金について」
5. 2022.4 戸田建設株式会社, 「農業6次産業化を軸に地域社会の未来づくり」



## 실행 전략

Korea  
Research  
Institute for  
Construction  
Policy



# 지역건설산업 활성화 방안

전영준 한국건설산업연구원 미래산업정책연구실장  
(yjjun@cerik.re.kr)

- I. 지역건설과 지역건설산업의 중요성
- II. 수주물량과 수주역량 감소에 신음하는 지역건설경기
- III. 지역건설산업 활성화 추진 현황
- IV. 지역건설산업 활성화를 위한 제언

# 4

## ■ 국문요약 ■

지역경제에 핵심 기반 산업인 지역건설산업은 최근 급격한 건설경기 위축과 경쟁 심화에 따라 활력을 잃고 있으며, 이로 인한 지역경제와 내수경기 위축의 주된 원인으로 지적받고 있는 상황이다. 이러한 경향은 지자체별 차이를 보이고 있으나 비수도권일수록 더욱 크게 대두되고 있는 실정이다.

정부와 지자체의 경우 이를 해소하기 위해 다양한 정책을 제시하고 있으나, 정부의 경우 그 실효성이 제한적인 상황이고, 지자체의 경우 당해 지역건설산업이 처한 현실과 개선 우선 정도를 고려치 못하고 역대 수주율 향상에만 치우친 정책을 반복적으로 양산하고 있어 그 효과가 제한되고 있다.

이에 본 고에서는 지역건설산업 활성화를 통한 지역경제 활력 제고를 위해 즉각적인 개선 효과를 거둘 수 있는 몇 가지 방안을 제안하였다. 다만, 지면 관계상 충분한 내용을 제시하지 못하였으며 해당 제안 내용만으로는 충분한 지역건설산업 활성화를 달성할 수 없기에 당해 지역건설산업이 처한 상황에 대한 냉철한 판단에 기반하여 중장기적 시각에서의 보다 탄탄한 정책 마련과 일관된 추진이 뒤따라야 할 것이다.

**주제어** : 지역건설, 지역건설산업, 지역건설기업, 지역건설산업 활성화

# I. 지역건설과 지역건설산업의 중요성

지역건설산업은 생산 유발, 부가가치 유발 모두 지역경제에서 차지하는 비중이 높고 전·후방 연계산업뿐만 아니라 고용 창출 효과 또한 높기에 지역경제 활력 제고를 위한 핵심 기반(보편) 산업이라 할 수 있다(전영준 외, 2022). <표 1>과 같은 수치적 상황 외에도 그간 지역건설산업은 대다수 지역에서 지역경제 침체 시에는 하락을 방어하고 성장 시에는 극대화 역할을 담당하는 지역경제 성장의 핵심 견인차 역할을 담당해 온 점만 보더라도 지역건설산업이 지역경제 더 나아가 국가 경제 성장에 미치는 영향이 매우 크다는 점을 알 수 있다.

**표 1** 광역지자체별 지역건설업의 GRDP 및 취업자 수 대비 비중 현황

(단위: 조 원, 만 명, %, 순위)

구 분		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
지역내총생산(GDP) 비중	지역건설업 생산액 (GRDP 대비 비중)	16.0 (2.9%)	5.6 (4.9%)	4.8 (6.6%)	8.6 (7.3%)	2.3 (4.4%)	3.2 (6.0%)	3.9 (4.4%)	38.4 (6.5%)
	주요 지역산업 중 건설업 순위	12위	10위	8위	4위	9위	8위	2위	4위
구 분		강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
지역내총생산(GDP) 비중	지역건설업 생산액 (GRDP 대비 비중)	4.8 (7.8%)	5.3 (6.0%)	8.6 (6.1%)	4.1 (6.4%)	6.5 (6.6%)	7.8 (6.1%)	6.9 (5.0%)	1.7 (6.7%)
	주요 지역산업 중 지역건설업 순위	3위	3위	2위	4위	3위	3위	5위	6위
구 분		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
전체 취업자 대비 비중	지역건설업 취업자 수 (총 취업자 대비 비중)	32.5 (6.2%)	13.1 (7.8%)	9.6 (7.9%)	14.1 (8.3%)	6.9 (8.9%)	6.7 (8.5%)	4.5 (7.9%)	59.7 (7.7%)
	주요 지역산업 중 지역건설업 순위	8위	6위	5위	5위	5위	4위	5위	4위
구 분		강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
전체 취업자 대비 비중	지역건설업 취업자 수 (총 취업자 대비 비중)	7.7 (9.1%)	7.6 (8.0%)	8.1 (6.4%)	7.2 (7.3%)	8.1 (8.1%)	8.9 (6.1%)	8.0 (4.6%)	3.1 (7.8%)
	주요 지역산업 중 지역건설업 순위	4위	4위	6위	5위	7위	6위	9위	5위

주1 : 세종특별자치시의 경우 분석 제외 / 주요 지역산업이란 한국표준산업분류에 따른 21개 주요 산업  
 주2 : 지역내총생산 및 지역건설업 생산액의 경우 2023년 명목(잠정) 기준, 취업자 수의 경우 2024년 1분기 기준  
 자료: 통계청(2024), 지역소득 및 통계청(2025), 경제활동인구조사 및 지역별고용조사를 근간으로 계상

이렇듯 지역경제에 있어 매우 중요한 역할을 담당해 온 지역건설산업은 최근 2022년 하반기 이후 PF시장 경색, 금리 상승 등의 영향으로 착공 물량 감소에 따른 수주 물량 감소와 2020년 이후 약 30% 급등한 공사비, 고금리의 3중고(重苦)의 영향에 따른 건설산업 경기 급랭의 영향과 궤를 같이하여

## II. 수주물량과 수주역량 감소에 신음하는 지역건설경기

급격한 시장 위축이 발생하고 있다. 더욱이 앞서 살펴본 지역건설산업이 지역경제에 차지하고 있는 높은 위상을 감안할 때 이러한 지역건설경기 위축은 단순 지역 내 단일산업의 경기 사이클상 불경기에 국한한 것이 아닌 지역 내수 부진으로 이어져 지역경제성장 둔화에 큰 파급으로 이어지고 있는 실정이다.

이에 본 고에서는 지역경제 더 나아가 국가 경제 회복을 위해서는 지역건설산업 활성화가 중앙정부와 지방자치단체의 경제 정책 추진 시 우선 고려되어야 하는 상황임을 감안하여 기존 관련 제도와 정책 추진 동향을 살펴보고 우선 추진 필요 정책 방향을 간략히 모색해 보고자 한다.<sup>1)</sup>

최근 국내 건설경기는 급격한 위축을 겪고 있다. 이는 앞서 언급한 수주물량 급감, 급등한 공사비, 높은 금리의 3중고(重苦)에 그 원인을 찾을 수 있으며, 이와 함께 지역건설산업의 입장에서는 급증한 건설업체 수에 따른 경쟁 심화가 이를 더욱 가속한 경향이 있다. 실제 2013년 6.7만 개였던 종합 및 전문건설업의 경우 10년이 지난 2023년 8.4만 개로 25.5% 가까이 급증한 상황이며, 이러한 비정상적 상황은 경쟁 심화를 넘어 수익률과 운전자금 감소로 이어져 지역건설업 성장 사다리 자체를 실종시켰기 때문이다. 이뿐만 아니라 지역별로는 서울과 경기를 제외한 대부분 지역에서 조달청 유자격자 명부 1등급 업체가 부재하거나 1~2개사에 불과한 수준으로 기술경쟁력이 취약한 영세성 또한 외지기업과 이와 연계한 수도권 소재 협력업체가 당해 지역의 수주를 독식하는 문제를 발생시켜 지역건설업의 위축과 수주경쟁력 상실을 부추기고 있다.

결국 대부분 지역에서 지역건설산업은 업 영위를 위해 관내에서 이루어지는 공공 발주 물량에 상당수 의지하고 있으며, 이중 특히 지자체 발주 물량에 의지한다고 단언할 수 있다. 실제 지역 내에서 발주된 지자체 발주 공사의 동일 지역 소재 지역건설기업의 계약 실적을 살펴보면, 계약 건수 기준 약 95% 가까이 지역건설기업이 수주하는 높은 관내 공공공사 의존도의 결과만

1) 다만, 현재 법령에서는 '지역건설산업'과 '지역건설산업 활성화 정책'에 관한 정의가 부재한 점을 고려하여 본 고에서는 지역경제 활력 회복 측면에 있어 지역건설산업을 단지 「건설산업기본법」에 따른 종합 및 전문건설업과 건설용역업에 국한하는 것이 아닌 건설생산 과정에서 이루어지는 전·후방 연계산업을 포함하는 범(凡) 건설산업의 범위로 확장하여 고려코자 하며, 이에 따라 지역 내 주된 사업소가 소재한 관련 사업자 모두와 거주하는 건설근로자를 지역건설산업의 범위로 포함함. 또한, '지역건설산업 활성화 정책'의 경우 중앙정부와 지방자치단체의 구분 없이 지역경제 발전 또는 지역건설산업의 활력 제고를 직접적으로 꾀하는 정책 모두를 지역건설산업 활성화 정책으로 규정함.

을 살펴보다라도 그러한 상황이다. 하지만 <표 2>를 통해 살펴볼 수 있듯이 높은 공공 발주 물량 의존에도 불구하고 최근 전국 지자체는 내수경기 위축에 따른 세수 감소와 인건비 및 복지 예산 등 의무 지출의 급증으로 인해 안정적인 건설 물량 제공이 가능한 재량 지출의 공간이 메마른 상황이어서 이 또한 녹록지 않은 실정이며, 동 기간 급증한 공사비를 고려할 때 물량 감소는 심각한 상황임을 유추할 수 있다.

**표 2** 지자체별 최근 7년 전체 예산 및 복지 예산, 시설사업 예산의 연평균 증가율 현황  
(단위: %)

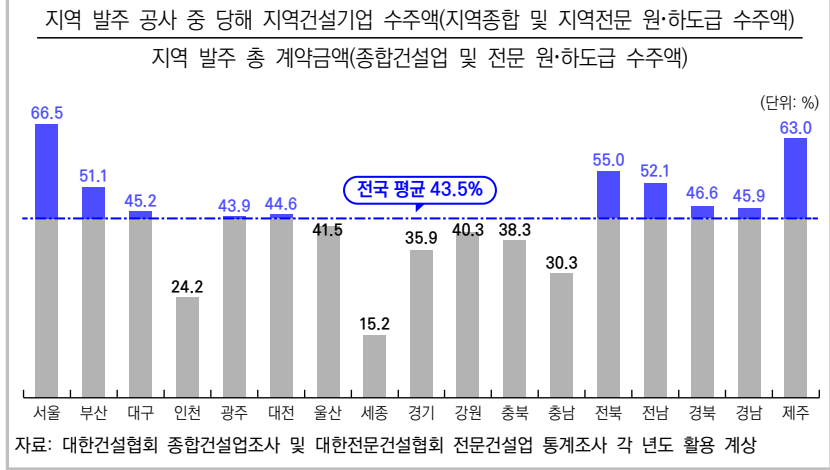
최근 7년 CAGR	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
전체 예산	9.7%	8.2%	8.2%	10.3%	10.0%	9.9%	8.6%	9.0%	9.6%
복지 예산	12.1%	11.9%	11.5%	13.7%	11.4%	13.3%	12.7%	18.0%	14.3%
시설사업 예산	-2.7%	-3.2%	-3.1%	0.6%	3.3%	0.4%	-5.1%	-11.8%	-2.3%
최근 7년 CAGR	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전국 평균
전체 예산	7.8%	9.1%	8.9%	9.0%	9.0%	8.5%	9.2%	8.8%	9.2%
복지 예산	13.0%	11.1%	12.7%	10.8%	9.9%	11.0%	11.6%	12.3%	12.4%
시설사업 예산	-2.6%	-0.9%	-0.5%	-0.8%	-0.7%	-1.8%	-0.1%	-2.2%	-1.7%

주 : 최근 7년(2016~2023년) 광역 및 기초지자체 합계 최종 결산 기준 / 시설사업의 경우 시설비(40101)를 의미  
자료 : 지방재정365 기반 계상

결론적으로 우리 지역건설산업은 소재지별 일부 격차는 존재하나 대부분 공공 예산 부족 및 민간 경기 위축에 따른 수주 물량 감소와 더불어 성장을 고려할 이윤 창출이 이루어지지 못해 수주 역량 향상을 꾀하지 못하는 진퇴양난의 상황에 빠졌다고 할 수 있다. 이러한 상황이 지속되고 있어 관내 발주 공사의 절반 이상을 수주하던 지역건설산업의 안정적 먹거리 또한 갈수록 수도권 소재 대형기업에게 잠식당하고 있는 상황이다(<그림 1> 참조). 특히 이러한 경향은 비수도권 소재 지역건설기업일수록 크게 나타나고 있는데 해당 지역의 경우 지역건설산업이 지역경제에 차지하는 비중이 수도권 대비 월등히 높은 상황인 점을 고려할 때 지역건설산업의 활력 저하를 넘어 지역경기 위축의 주요 원인으로까지 작용하고 있어 산업의 활력 제고가 시급하다.

### III. 지역건설산업 활성화 추진 현황

그림 1 광역지자체별 최근 5년 연평균 역내 공사 수주율('19~'23년 기준)



정책 입안자인 정부와 지방자치단체 또한 지역건설산업 활성화를 위한 다양한 제도 마련과 관련 정책 추진을 오랫동안 기울여왔다. 다만, 지역건설산업 활성화를 위해서는 안정적 물량 제공 및 보호 강화, 산업 육성 유도, 역량 강화를 통한 산업경쟁력 제고 등 다양한 측면의 노력을 경주해야 하나 그간 우리 지역건설산업 활성화 정책 대부분은 시장 구분을 통한 안정적 물량 제공 및 역내 수주율 향상을 위한 지역건설산업 보호 강화에 치중한 정책만을 펼쳐 오히려 성장을 거부하고 현실에 안주하는 피터 팬 증후군(Peter Pan syndrome)을 양상하고 있다는 비판 또한 직면한 것이 주지의 사실이다.

#### 1. 중앙정부, 물량 배분 중심 지역건설산업 보호 정책 추진

지난 1970년대 이후 현재까지 우리 정부는 중소기업의 기술력과 자본력이 대기업 대비 취약하다는 인식 아래 공공 조달 시장에서 무한 시장경쟁 보다는 물량 배분과 공급 위주의 직접적 중소기업 보호 정책을 운영하고 있으며 이러한 중소기업 보호 정책은 해외도 유사하다. 다만, 우리나라의 경우 건설기업이 지역 소재지에 기반한 면허제출 발급(현재는 등록제)함에 근거하여 공공조달 시장 물량을 지역 소재 건설기업에 배분하는 방식으로 관련 제도를 발전시켜 현재는 안정적 물량 배분을 통한 지역건설산업을 보호하는 방식으로 오랜 기간 정착됐다. 대표적으로는 지역의무공동도급제와 지역제한



경쟁입찰 비롯하여 종합심사낙찰제 및 종합평가낙찰제 낙찰자 평가 시 지역 업체 참여 비율 평가, PQ평가 시 지역건설업 참여 우대 제도 등을 꼽을 수 있을 것이며 최근에는 법률을 통해 국책사업 추진 시 지역의무공동도급의 확대 적용을 꾀하고 있는 상황이다. 최근 10년만 하더라도 지역제한경쟁입찰제도도만 총 19만 건, 83.4조 원의 물량이 지역건설기업에게 배분된 점만 하더라도 강력한 공공 조달 물량 배분 중심의 지역건설산업 보호 정책이 추진되고 있다고 볼 수 있다.

이에 반해 지역건설산업을 육성하는 데 있어 그간 우리 정부는 상대적으로 소극적인 정책을 추진해 왔다고 볼 수 있다. 물론 전국 단위 산업을 관장하는 중앙정부의 입장에서 지역건설산업 육성과 관련한 정책을 별도 마련하는 것은 적합지 않을 수 있으나, 지역 내 소재한 중소기업을 대상으로 한 육성 및 지원책 마련 또한 소홀했다고 평가 가능하다. 일례로 건설산업의 주무 부처인 국토교통부의 경우 「건설산업기본법」을 통해 중소기업과 중소기업용역업의 육성 대책을 마련(제6조)하고 중소기업사업자에 대한 지원의 주체임을 명시하고 있음(제46조)에도 불구하고 타 산업을 관장하는 산업통상자원부 및 중소벤처기업부에 비해 그 활동이 지엽적이거나 제한적 추진에 그쳤기 때문이다. 최근의 관련 정책 추진 현황만 하더라도 소규모 기업을 대상으로 한 강소기업 지원 또는 해외건설 진출 지원만을 반복적으로 추진하고 있어 지역 또는 중소기업의 육성과 관련한 정책은 사실상 없다고도 평가 가능하다.

다만, 최근 정부는 지역 건설경기 부양을 위해 △지역 개발사업 확대 및 △재정 집행 확대, △지방 부동산 시장 회복, △건설사업 여건 개선 등을 담은 ‘지역 건설경기 보완 방안(2025.2.19.)’을 발표한 점은 고무적이라고 할 것이다. 하지만 해당 내용을 살펴보면, 장기간이 소요되는 철도 지하화 및 산단 개발 등을 통해 지역 개발사업 확대를 제시하는 등 대다수 영세 건설기업이 주를 이루는 지역건설산업이 당장의 어려움을 해소할 수 있는 구체적 정책은 제시하지 못한 한계 또한 안고 있다.

## 2. 민선 지자체 시대 적극적이거나 천편일률적 지역건설업 보호 중점 추진

중앙정부의 이러한 지역건설산업 활성화에 소극적 행보와는 달리 1995년 민선 지방자치 출범 이후 지방자치단체는 관련 정책을 계속하여 추진해 와 지역건설기업의 안정적 업 환경 구축에 상당 부분 일조하였다고 평가 가능하다. △지역건설산업 활성화를 위한 별도의 행정조직을 신설·운영하거나, 담당

인력을 배정함과 더불어 △법적 추진 근거인 ‘지역건설산업 활성화 조례’를 제정하고 △정기적 지역건설산업 활성화 추진계획을 수립하는 등의 활동을 광역지자체뿐만 아니라 대다수 기초지자체 차원에서도 활발히 시행하고 있기 때문이다.

하지만 그간의 관련 활동 내용을 살펴보면, 대부분 대동소이한 정책을 추진하고 있고 당해 지역건설산업 특성을 고려한 맞춤형 정책 추진은 제한적인 한계 또한 안고 있다고 평가할 수 있다. 서울을 제외한 모든 지자체에서 지역 의무공동도급 및 지역업체 하도급 비율 준수 권장, 민간공사 지역건설업 참여 제고를 위한 업무협약(MOU) 체결 및 현장 방문 및 간담회 개최를 통한 지역업체 참여 유도를 동일하게 요구하고 있어 오히려 제로섬 게임에 빠진 것이 아닌가 하는 우려 또한 드는 것이 사실이다.

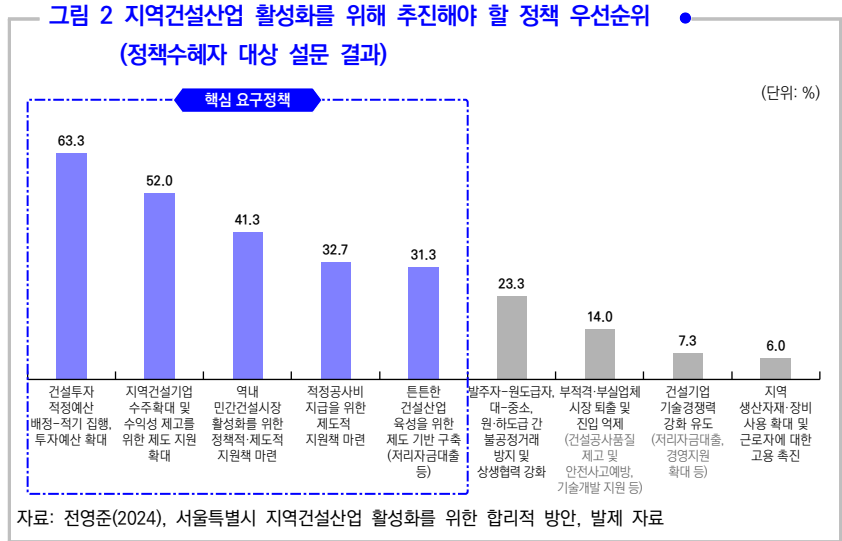
다만 최근에는 이러한 천편일률적이고 간접적인 지역건설산업 보호 중심의 정책 추진 외 지역건설산업이 처한 현실 인식 기반 직접적 지원 유도방식을 추진하는 지자체가 증가하고 있는 점은 고무적이라고 평가할 수 있다. 일례로 부산광역시의 지역건설업계 안정화 대책 마련을 통한 공공공사 원가 상승분의 적극적 계약 조정이라던가, 충청남도과 울산광역시의 지구단위계획 수립지침 개정을 통한 지역건설업 참여에 따른 공동주택 용적률 인센티브 부여 등이 대표적 직접적 지원 유도방식으로의 정책 패러다임 변화 사례라 할 수 있다.

#### IV. 지역건설산업 활성화를 위한 제언

앞서 살펴보았듯이 최근 지역건설산업은 고사(枯死)를 넘어 산업 붕괴의 위기까지 다다른 절박한 상황이라 할 수 있다. 특히 2024년 지역별 수주 실적을 살펴보면, 대구, 경남, 경북, 전남, 제주 등 비수도권의 경우 수주 감소 영향으로 투자와 고용 부진이 장기화하고 있고 인천, 충남·세종, 울산 등의 경우 낮은 역내수주율이 지속되며 수주 부진이 계속되고 있는 실정이다.

결국 이를 해소하기 위해서는 지역건설산업 활성화를 위한 다각적 노력을 기울여야 한다. 그 방향은 무엇일까? 무엇보다 더 이상 지역건설업 보호 중심의 간접적 정책 추진을 넘어 ①안정적 물량(일감) 제공 기반 마련, ②지역건설업 보호 강화 정책 추진의 지속, ③지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 경쟁력 강화, ④지역건설산업 활성화 정책의 안정적 추진을 위한 거버넌스 고도화의 4가지 방향이 상호 균형감 있게 추진되어야만 한다. 마침 최근 전국 758

개 지역건설기업(서울 소재 제외)을 대상으로 한 향후 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 정책 우선순위를 묻은 설문 결과 또한 상기 방향과 궤를 같이한다는 점에 주목해야 한다(그림 2) 참조). 본 고에서는 이러한 방향을 고려하여 중앙정부와 지방자치단체가 당장 추진을 고려할 수 있는 주요 방향 몇 가지만을 선별하여 제언한다.



### 1. 중앙정부, 지역건설산업 보호와 안정을 위한 직접적 정책 추진 필요

중앙정부의 경우 지금까지 오랜 기간 안정적 물량 배분을 통한 지역건설산업을 보호(지역제한경쟁입찰 등 입찰 참여기회 부여)해 온 정책의 계속 추진과 더불어 산업 육성을 위한 다각적 정책 입안이 지속되어야 하며, 그 대상은 기존의 대형 사업장 및 대형공사 중심의 지원이 아닌 중소 영세 지역건설기업과 민간 발주 영역의 활력 제고를 위한 정책 입안이 세밀하게 마련되어야 할 것이다. 전술하였듯이 그간 우리 건설산업은 규율과 통제를 통해 산업의 진흥을 꾀한 오랜 관습에 갇혀있었기에 보다 전향적인 산업을 지원하는 방향 모색으로의 패러다임 전환이 필요하다고 볼 수 있다. 일례로 조선업의 경우 제2의 호황기가 도래하였음에도 불구하고 「조선산업 지원 특별법」 제정 추진(서일준 의원 대표 발의, 2025.3.24.)을 통해 산업의 지원을 위한 추가적 방안을 꾀하고 있고, 지난 2022년 제정된 중소벤처기업부의 「지역중소기업법」만하더라도 지역중소기업 육성 및 혁신 촉진과 위기 대응 및 활력 제고와 관

련한 다양한 지원책을 마련하고 있는 데 반해 우리 지역건설산업은 이러한 지원과 육성, 위기 시 활력 제고를 위한 대상에서 소외된 점은 반드시 개선되어야 한다.

이에 건설산업의 주무 부처인 국토교통부는 관계 부처와 합동으로 지역중소건설기업의 육성을 위한 직·간접적 지원 정책 모색이 필요하며, 그 방향으로 는 강소기업 육성을 위한 역량 강화(컨설팅, 인큐베이팅, 국가R&D 참여 확대 등)와 시장 진입 유도(수요처 연계 및 해외시장 개척 지원 등), 금융 지원(정책 펀드 및 보증 우대) 등 다각적 노력을 기울여야 함과 더불어 비정상적인 건설기업 수의 정상화를 위한 논의의 장이 마련될 필요가 있다.

또한, 현시점 무엇보다도 중요한 것은 급격히 증가하고 있는 한계기업 보호를 위해 지역에 위치한 중소 건설기업 대상 경영안정자금 저리 대출이 가능한 정책자금 운용 추진이 시급하다. 현재 중소벤처기업부에서는 매년 5조 원의 마중물 재원 마련을 통해 중소기업육성 정책지원자금 사업을 추진하고 있으나, 해당 지원 대상에서 대부분의 건설업은 제외되어 있는 점을 고려하여 국토교통부 별도의 정책 지원사업 추진 또는 중소벤처기업부의 정책자금 수혜 대상에 건설업을 용자 제외 대상 업종에서 삭제하는 등의 적극적 정책 노력이 필요하다.

## 2. 지역건설산업 활성화를 위해서는 무엇보다 지자체의 역할 중요

지역건설산업 활성화를 통한 지역경제 활력 회복을 위해서는 무엇보다도 지자체의 각별한 관심과 더불어 맞춤형 정책 추진이 필요하다. 이는 현재 지역건설산업 대부분이 지자체 발주 물량에 상당수 의존하고 있다는 점에서 그러하며 개별 지역이 처한 지역건설산업 맞춤형 정책 추진 또한 중앙정부보다는 지자체가 추진하는 것이 더욱 실효성을 갖춘 구체적 정책 입안과 안정적인 실행 환경을 갖추 수 있기 때문이다. 이에 몇 가지 지자체별 공통적으로 추진을 검토할 방안을 제시해 보면, 다음과 같은 사항을 우선 고려할 수 있다.

### (1) 인센티브 제공 : 지역건설업 공동주택건설 참여 시 용적률 인센티브 제공

현재 우리 건설산업의 구조를 살펴보면, 전체 시장에서 민간공사의 비중이 75%에 달하는 실정이며, 이중 공동주택 공사의 경우 민간공사 비중 내에서 도 약 50%에 해당하는 단일 건설 상품 중 가장 큰 시장을 차지하고 있다.

이를 고려할 때 공동주택 건설에 있어 지역건설기업 참여가 확대될 수 있다면 낮은 민간공사 역내 공사 참여율을 가장 빠르게 제고할 수 있을 것이기에 이에 대한 정책 마련이 필요하다.

물론 기존 지방자치단체에서도 이를 정책적으로 지원하기 위한 노력을 기울여온 것은 아니다. 대부분의 시(市)에서는 그간 도시·주거환경정비기본계획을 통한 지역건설기업 참여 시 용적률 인센티브를 부여하고 있었으나, 이는 정비사업에 국한한 제한된 인센티브이며, 친환경 설비 설치 등 타 인센티브와 중복 수혜와 함께 정비사업의 특성상 대형 외지기업 참여를 선호하는 사업 특성이 함께 반영되어 그 효과가 제한적일 수밖에 없어 지역건설기업의 체감이 매우 낮은 상황이었다.

반면, 지난 2022년 충청남도를 시작으로 울산광역시 등의 경우 지구단위 계획수립지침 마련을 통한 지역건설기업의 공동주택 건설사업 참여 시 용적률 인센티브를 부여하고 있어 관내 모든 공동주택 사업장에 적용할 수 있으며, 지역건설기업의 참여 범위도 기존 종합 및 전문건설업뿐만 아니라, 건축사 및 건설엔지니어링, 지역자재·건설자재대여업, 분양·경비·인쇄 등 기타 연계산업까지 폭넓게 인정하고 있기에 그 효과가 매우 크다고 할 수 있다. 이에 타 지자체의 경우도 해당 사례를 벤치마킹하고 보다 발전하여 지역건설업 공동주택건설 참여 시 용적률 인센티브를 부여함으로써 낮은 민간공사 참여율 제고를 꾀하는 것을 제안한다.

## (2) 물량 확대 : 대형 공공공사 분할발주 사전 의사결정 절차 마련

최근 공사비 급증에 따른 기술형입찰 수익성 악화와 민간 경기 악화에 따라 대형 건설기업의 경우 종합심사낙찰제 및 종합평가낙찰제 시장 참여를 확대하는 상황이다. 또한, 발주청의 경우 「중대재해처벌법」 도입에 따른 안전사고에 대한 우려 증가와 잇따른 품질 사고 회피를 위해 상대적으로 사업관리 역량이 우수한 대형 건설기업의 사업 참여 확대를 선호하는 경향이 커지고 있어 이를 위해 종합심사낙찰제 및 종합평가낙찰제 대상 사업을 대형화해 발주하고 있다. 결국 이러한 대형공사 발주 경향성은 지역 중소건설기업의 시장 참여기회 박탈의 악순환으로 이어지고 있다. 이는 통상 수도권 소재 대형 건설기업의 경우 협력사 대부분을 수도권 소재 건설기업을 활용함과 더불어 사업이 대형화됨으로써 사업 참여를 위한 요구하는 실적 또한 높기에 상대적으로 실적을 충분히 쌓지 못한 지역건설기업의 참여 가능성이 제한되기 때문

이다.

이를 개선하기 위해서는 지자체 발주 공사부터 대형 사업의 분할발주를 확대하여 다수의 지역건설기업이 참여할 수 있는 시장 여건 조성이 필요하다. 그 방안으로는 대형공사 발주 방법 심의를 중앙 또는 지방건설기술심의회위원회에 요청하기 전 발주청 자체적으로(계약심사위원회 또는 기술위원회 등 활용) 분할발주 타당성 검토를 시행하는 절차를 마련할 것을 제안한다. 발주청 스스로 분할발주를 결정하는 것은 감사 부담이 증대될 수밖에 없고, 사업관리의 편리성을 고려하여 통합발주를 선호할 수밖에 없는 주인-대리인 문제에 빠질 수밖에 없기에 공식적 분할발주 결정 절차를 만드는 것이 더 효율적일 것이기 때문이다.

### (3) 보호 강화 : 민간공사 역내 하도급률 상향을 위한 직접적 지원책 마련

현재 전국 대부분의 지자체에서는 관내에서 이루어지는 민간공사에서 지역건설 하도급률을 상향하기 위해 대형 건설기업과 상생협약서 체결 및 건설공사장 현장 방문을 통한 요청 등 간접적 지원 정책을 펼치고 있으나 그 효과는 제한적인 상황이다. 결국 민간공사를 수행하는 원도급자가 역내 하도급률 및 지역자재와 지역건설장비 활용 확대를 꾀하기 위해서는 보다 직접적인 지원책 마련이 필요하다.

이와 관련하여 지난 2023년부터 경상남도는 관내 민간공사에서 지역 역내 하도급률 상향을 위해 원도급자에게 지역 소재 하도급자 활용 시 하도급대금 지급보증서 발급 수수료의 50%의 금액(사업장별 최대 3천만 원)을 지원하는 직접적 지원 정책을 펼치고 있고 이에 대한 만족도와 실제 지역기업 활용도가 증대되는 효과를 낳고 있다. 타 지자체의 경우도 이를 벤치마킹하여 즉각적 효과 창출 유도를 꾀할 것을 제안한다.

### (4) 안정적 물량 제공 : 소규모 공공공사 발주 물량 일시 집중 방지

우리 공공공사의 경우 통상 예산이 확보되어 발주 준비가 완료되는 3~6월과 예산 이·불용을 방지하기 위해 연말 발주가 집중되는 경향이 항상 반복되고 있다. 이에 더해 경기 회복을 위한 조기집행 기조가 더해져 하반기에는 수주 절벽에 처한 전형적 상고하저형 발주가 이루어져 지자체 발주 물량에 의존하는 지역건설기업의 경우 이로 인한 가설 자재 등 특정 자재나 장비,

근로자 수급에 어려움을 겪고 수주 가능 물량이 보이지 않는 유·무형의 피해가 반복되는 상황이다.

반면, 일본의 경우 지난 2014년부터 ‘공사 발주시기 평준화 제도(일명 さしすせそ)’를 시행하고 있어 이러한 문제 방지를 꾀하고 있다. 구체적으로는 채무부담행위의 적극적 활용과 유연한 공기의 설정(여유기간 제도), 신속 이월 절차의 활용 등을 통해 이를 달성하고 있는데(전영준, 2023) 우리나라 또한 소규모 공공공사의 경우 조기집행의 기초를 해치지 않는 범위 내에서 발주 물량 일시 집중 방지를 통한 연간 안정적 물량 제공을 꾀할 수 있는 정책의 운용이 시급하다.

**(5) 거버넌스 개선 : 실효성 있는 지역건설산업 활성화 정책 인프라 구축**

안정된 지역건설산업 활성화 정책 추진을 위해서는 무엇보다 근거 법령과 실행조직 구축이 우선되어야 할 것이다. 다행히 현재 모든 광역지자체의 경우 이러한 기반이 마련되어 있는데 이를 통한 구체적 정책 실현에 있어서는 여전히 어떤 방향으로 세부 정책을 추진하고 그 결과를 환류할 것인지에 대해 지자체별로 큰 차이를 보인다고 평가할 수 있다.

이를 개선하기 위해서는 당해 지역건설산업의 특성을 고려한 5개년 단위 지역건설산업 활성화 정책 계획 수립과 이에 근간한 연도별 추진계획의 수립 및 이행, 정책 목표 달성 여부 확인을 위한 인프라 구축까지 정책의 P(plan)-D(Do)-C(Check)-A(Action)의 전체 사이클에 대한 구체적 방법 마련이 이루어져야 한다. 하지만 통상 지자체의 경우 연도별 추진계획만을 수립하고 그 정책 효과에 대한 평가는 이루어지지 않거나 중장기 종합 계획이 부재한 채 그때마다 필요에 의한 정책을 반복적으로 수립하여 추진하는 등 종합적 거버넌스가 작동치 않는 문제가 있기에 정책의 수립부터 이행 여부 확인과 이를 통한 수정 정책이 마련될 수 있는 환류 시스템이 구축될 수 있도록 이를 명문화하여 관리할 것을 제안한다.

또한, 이를 위해서는 지역건설산업과 관련한 여러 통계와 현황 정보의 수집이 선행되어야 할 것이나, 통계청 및 관련 협·단체 등에서 제공하는 공식 통계의 경우 최소 1~2년의 시차가 발생할 수밖에 없고 대부분의 필요 정보가 지역별로 구분되어 발표되지 않는 한계점을 안고 있기에 관내 지역건설산업의 다양한 통계와 현황 정보 구득을 위한 채널의 다양화 구축도 함께 추진되어야 할 것이다. 이와 관련한 한 가지 제안으로는 공공공사와 달리 관내에서

이루어지는 민간공사의 경우 구체적 현황 정보 구득이 실시간으로 이루어지지 못하는 한계 개선을 위해 건설사업관리(건축감리 및 공동주택 감리 포함)가 이루어져 인·허가청에 실정 보고가 분기별로 이루어지는 사업만이라도 여러 현황 정보를 실정 보고 시 함께 이루어질 수 있도록 관련 근거 규정 및 양식 마련을 통해 추진할 것을 제안한다.

지금까지 지역건설산업 활성화를 위해 중앙정부와 지방자치단체가 추진을 고려할 수 있는 여러 정책 방안을 제안하였으나, 비단 이러한 제안 내용에만 국한할 것이 아닌 최근 급격히 위축된 지역건설산업 회복을 위해 소규모 공사비 산정기준 현실화, 지역 강소건설기업 육성을 위한 지자체 차원의 컨설팅 사업 등 보다 다양한 정책을 입안하고 추진해 나갈 수 있을 것이다. 아무쪼록 지역경제 더 나아가 국가 내수경제 회복을 위해서는 풀뿌리 지역건설산업의 활성화가 선행되어야 하는 점을 고려하여 정부와 지자체의 다양한 정책 마련이 뒤따르기를 희망하며, 지역건설산업을 이루는 지역건설기업 또한 관련 지원 정책에만 기댈 것이 아닌 기업경쟁력 향상을 위한 다각적 노력을 항시 견지할 것을 바란다.

참고문헌

1. 관계부처 합동(2025), 지역 건설경기 보완 방안, 민생경제점검회의
2. 전영준 외(2022), 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 발굴 연구, 한국건설산업연구원
3. 전영준 외(2023), 인천시 지역건설산업 활성화 연구용역, 한국건설산업연구원, 인천시
4. 전영준(2023), 일본 사례를 통해 살펴본 공공공사 발주시기 집중화 개선방안, 한국건설산업연구원
5. 전영준(2024), 서울특별시 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 방안, 건설혁신 정책 포럼 발제자료
6. 전영준(2024), 지역건설산업 활화 방안 모색, 전주시의회 토론회 발제자료
7. 전영준(2025), 산업체계 대전환, 한국건설산업연구원 세미나 발제자료



# 지역 미분양 주택 해소 방안

고하희 대한건설정책연구원 경제금융연구실 부연구위원  
(ghh1003@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 연도별·규모별·지역별 미분양 주택 현황
- III. 미분양 주택 증가 원인 점검
- IV. 지역 미분양 주택 문제 해결을 위한 정책적 제언

# 5

## ■ 국문요약 ■

최근 국내 부동산 시장은 지역별 양극화가 심화되고 있다. 서울과 일부 수도권 지역은 주택 가격이 상승하는 반면, 지방에서는 거래량 감소와 미분양 주택 증가로 시장 불안이 지속되고 있는 상황이다. 특히 지방의 미분양 주택 문제는 단순히 일시적인 현상이 아니라, 인구 감소, 지역 경기침체, 공급 과잉 등 복합적인 요인으로 인해 구조적인 문제로 자리 잡고 있다. 이에 정부는 지방 건설경기 활성화를 위해 지난 2월 19일, 「지역 건설경기 보완방안」을 발표하고, 준공 후 미분양 아파트를 직접 매입하는 정책을 추진하고 있다. 그러나 정부가 매입을 계획한 물량 3,000호는 전체 미분양 주택 대비 낮은 비율에 그쳐 정책 효과는 제한적일 것으로 예상된다. 따라서 지방 미분양 주택의 문제를 해결하기 위해서는 단기적인 매입 정책을 넘어 보다 포괄적이고 지속적인 대응책이 요구되는 상황이다. 따라서 본 고에서는 최근 미분양 주택의 연도별·규모별·지역별 동향을 분석하고, 미분양 증가의 주요 원인을 규명하여 지방 미분양 주택의 해소를 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

**주제어 :** 미분양 주택, 악성미분양, 양극화, 대출규제, 분양가격 상승

## I. 서론

최근 국내 부동산 시장은 지역별로 양극화된 양상을 보이고 있다. 전국적으로 주택시장은 침체되어 있는 가운데, 서울과 일부 수도권 지역은 가격 상

승세가 나타나고 있는 반면에 지방에서는 거래량 감소와 함께 미분양 주택이 증가하며 시장 불안이 지속되고 있는 상황이다. 특히 지방의 미분양 주택 문제는 단순히 일시적인 현상이 아니라, 인구 감소, 지역 경기 침체, 공급 과잉 등 복합적인 요인으로 인해 구조적인 문제로 자리 잡고 있다. 이에 정부는 지방 건설경기 활성화를 위한 대책을 마련하고, 미분양 해소를 위한 정책적 대응을 강화하려는 노력을 기울이고 있다.

지난 2월 19일, 정부는 「지역 건설경기 보완방안」을 발표하면서 지방의 부동산 시장 회복을 지원하기 위한 방안으로 준공 후 미분양 주택을 직접 매입하겠다는 방침을 밝혔다. 이를 통해 미분양 주택 문제를 완화하고, 주택시장의 불균형을 해소하고자 한 것이다. 이후 약 한 달이 지난 3월 20일에는 미분양 주택의 구체적인 매입 기준과 절차를 명확히 하는 「지역 건설경기 보완방안」의 후속 조치를 발표하였다. 매입하는 주택의 대상은 어떠한지, 매입 가격은 어떻게 책정할 것인지 등에 대한 세부적인 근거를 제시하고 본격적인 정책 시행에 돌입한 것이다. 이는 정부가 지방의 미분양 주택 문제를 심각하게 인식하고 있으며, 이를 해결하기 위한 체계적인 개입이 필요하다고 판단했음을 보여준다.

그러나 이러한 정부의 개입에도 불구하고, 정책의 실질적인 효과는 제한적일 것으로 판단된다. 2024년 12월 기준 전국의 미분양 주택은 70,137호, 준공 후 미분양 주택은 21,480호에 달한다. 이에 비해 정부가 매입을 추진하는 3,000호는 전국 미분양 주택 대비 4.3%, 준공 후 미분양 주택 대비 14.0% 수준에 불과하다. 즉, 정부의 개입이 일정 부분 미분양 해소에 기여할 수는 있으나, 근본적인 문제 해결은 아니라는 것이다. 지방의 미분양 문제를 해결하기 위해서는 보다 포괄적이고 지속적인 정책적 접근이 필요하다. 따라서 본 고에서는 최근 미분양 주택의 현황을 연도별, 규모별, 지역별로 살펴보고, 미분양 증가의 주요 원인을 점검하여 이를 해결하기 위한 정책적 방안을 제안하고자 한다.

## II. 연도별·규모별· 지역별 미분양 주택 현황

### 1. 연도별 미분양 주택 현황

연도별로 미분양 주택 현황을 살펴보면, 2010년에는 미분양 주택이 88,706호에 달하며 시장에서 큰 우려를 낳았다. 따라서 당시에도 2008년부터 2010년

까지 약 3년에 걸쳐 정부가 미분양 주택을 매입하는 정책을 시행하기도 하였다. 이후 부동산 시장이 회복됨에 따라 미분양 물량은 점차 줄어들었고, 2021년과 2022년에는 미분양 주택 수가 17,710호로 감소하며 시장이 안정세를 보이기도 하였다. 그러나 2022년 이후 미분양 주택이 다시 증가세를 보이며, 결국 2024년 12월 기준, 전국의 미분양 주택 수는 70,173호로 급증하였다. 불과 몇 년 사이에 미분양 주택 수가 다시 2010년대 초반 수준으로 회귀한 것이다.

특히 ‘악성 미분양’으로 불리는 ‘준공 후 미분양 주택’의 증가세가 두드러지는데, 2023년 1월까지만 해도 7,546호였던 준공 후 미분양 주택은 2024년 12월 기준 21,480호로 급증하였다. 약 2년 만에 184.7%에 달하는 증가율을 보인 것이며, 이는 미분양 문제의 심각성을 더욱 부각시키고 있다.

그림 1 연도별 미분양 주택 현황 및 증감률

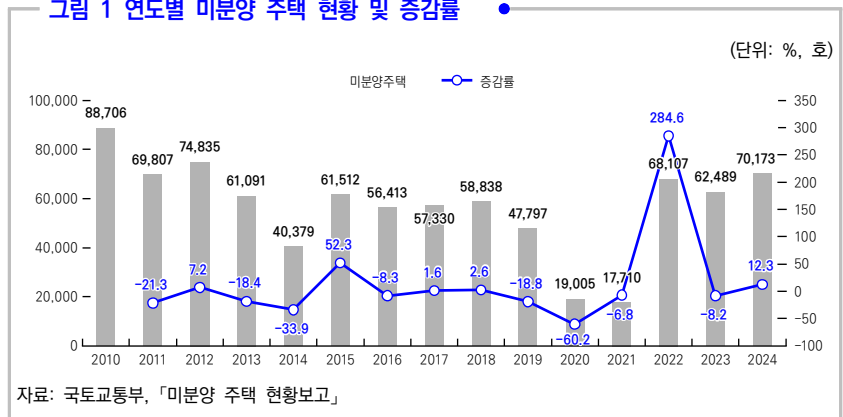
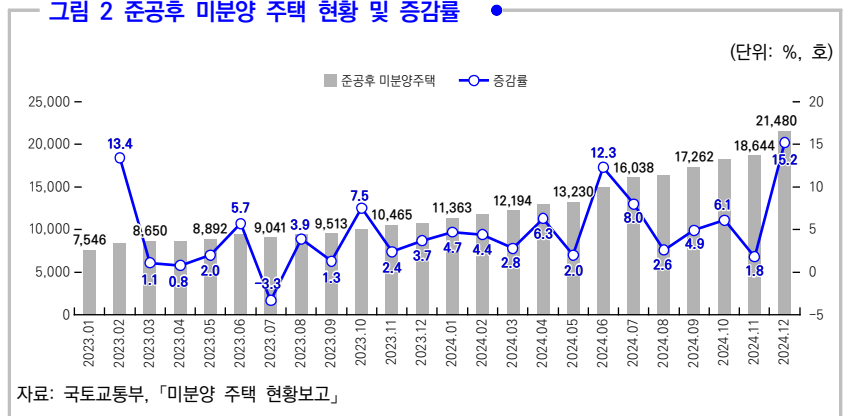


그림 2 준공후 미분양 주택 현황 및 증감률



## 2. 규모별 미분양 주택 현황

규모별 미분양 주택 현황을 살펴보면, 전국 기준으로 가장 많은 비중을 차지하는 주택 규모는 60~85㎡로, 전체 미분양 주택의 약 71.9%를 차지한다. 지방의 경우, 이 비중이 72.3%로 전국 평균보다 다소 높은 수준인 반면, 40㎡ 이하 및 40~60㎡ 이하 주택의 비중은 전국보다 낮다. 또한, 85㎡ 초과 주택의 비중은 전국 평균이 14.7%인 데 비해 지방의 경우는 15.8%로 더 높은 것으로 나타났다. 정리하자면, 지방에서는 주택 규모 60㎡ 이상 주택의 미분양 비중이 전국 평균보다 높아 이들 규모 물량의 해소가 시급한 과제인 것으로 보인다.

**표 1** 규모별 미분양 주택 현황

(단위: 호, %)

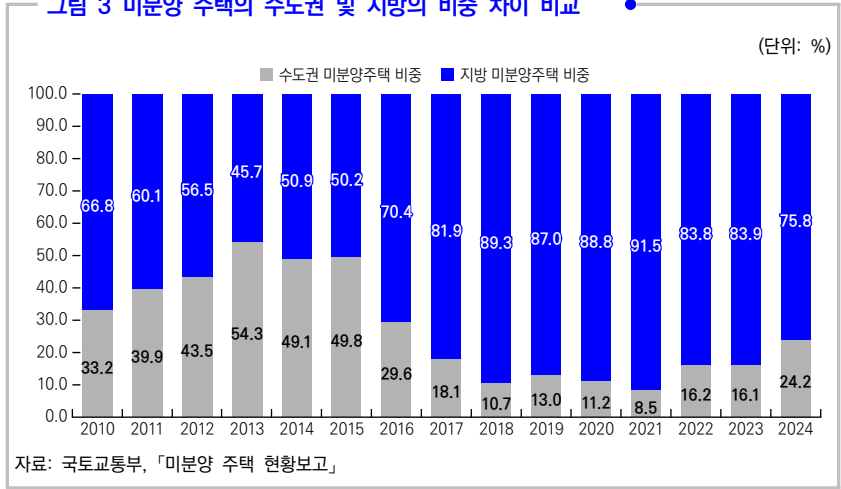
구분	40㎡이하		40~60㎡		60~85㎡		85㎡초과		총합	
	호	%	호	%	호	%	호	%	호	%
수도권	866	(5.1)	2,157	(12.7)	12,047	(70.9)	1,927	(11.3)	16,997	(100.0)
지방	1,294	(2.4)	5,040	(9.5)	38,421	(72.3)	8,421	(15.8)	53,176	(100.0)
전국(합계)	2,160	(3.1)	7,197	(10.3)	50,468	(71.9)	10,348	(14.7)	70,173	(100.0)

자료: 국토교통부, 「미분양 주택 현황보고」

## 3. 지역별 미분양 주택 현황

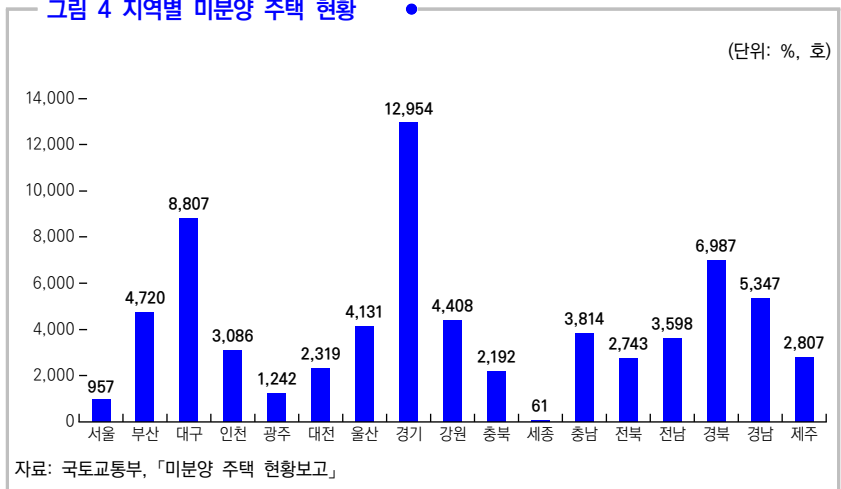
우리나라 미분양 주택의 가장 고질적인 문제 중 하나는 바로 전체 미분양 주택의 약 70%가 지방에 쏠려 있다는 점이다. 아래 <그림 3>에서 보이는 바와 같이 2010년부터 2024년까지 15년간 수도권과 지방의 미분양 주택 비중을 연도별로 비교한 결과, 평균 72.2%의 미분양 주택이 지방에 집중된 것으로 나타났다. 특히 주택 가격의 상승이 이루어져 미분양 주택의 수가 상대적으로 적었던 2020년과 2021년에는 수도권보다 지방의 미분양 물량이 평균보다 훨씬 더 높은 수준을 기록했다. 이는 우리나라의 주택 시장이 수도권 중심의 소비 구조로 쏠려 있음을 반증하는 결과라고 볼 수 있다.

그림 3 미분양 주택의 수도권 및 지방의 비중 차이 비교



지역별 미분양 주택 현황을 살펴보면, 2024년 12월 기준으로 가장 많은 미분양 주택이 존재하는 지역은 경기도로 나타났다. 경기도는 전체 미분양 주택의 약 18.5%를 차지하고 있으며, 경기도 내에서도 평택시와 이천시 가장 많은 미분양 주택이 있는 것으로 나타났다. 평택시는 경기도 전체 미분양 주택 12,954호 중 4,071호를 차지해 약 31.4%를, 이천시는 1,911호로 약 14.8%를 차지하고 있다. 경기도 다음으로 미분양 주택이 많은 지역은 대구이며, 전국 미분양 주택의 약 12.6%를 차지한다. 그 다음으로는 경상북도가 약 10%의 비율로 미분양 주택을 보유하고 있는 것으로 나타났다.

그림 4 지역별 미분양 주택 현황



**표 2** 지역별 미분양 주택 현황

(단위: 호, %)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원
957 (1.4%)	4,720 (6.7%)	8,807 (12.6%)	3,086 (4.4%)	1,242 (1.8%)	2,319 (3.3%)	4,131 (5.9%)	12,954 (18.5%)	4,408 (6.3%)
충북	세종	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
2,192 (3.1%)	61 (0.1%)	3,814 (5.4%)	2,743 (3.9%)	3,598 (5.1%)	6,987 (10.0%)	5,347 (7.6%)	2,807 (4.0%)	70,173 (100.0%)

앞서 언급한 미분양 주택이 많은 지역들의 공통점은 바로 주택 수요와의 접근성 문제를 안고 있다는 점이다. 특히 평택시, 인천시, 대구, 경북은 모두 도심지 등에서 멀리 떨어져 있어 교통이나 인프라 측면에서 상대적으로 불편한 지역이기도 하다. 이러한 지역들은 개발이 상대적으로 늦거나 교통망이 잘 구축되지 않은 곳이 많아 주택 수요가 부족하거나 이동이 불편해 실수요자들이 몰리기 어려운 상황이다. 또한, 최근 국내 경기 침체와 인구 감소, 고용 불안 등으로 인해 투자 수요도 감소하는 상황과 같이 맞물려 결국 미분양 주택이 쌓이게 되는 악순환이 반복되고 있다. 이 외에도 이러한 지역들은 종종 대규모 산업단지나 개발 계획이 있지만, 그 계획이 현실화되기까지 시간이 걸리며, 이미 공급이 과잉된 상태에서 추가적인 공급이 이루어져 수요와 공급 간의 불균형을 초래하고 있다. 따라서 이러한 지역의 미분양 문제를 해결하기 위해서는 지역 특성에 맞춘 교통망 개선 및 인프라 확충을 통해 실수요자들을 끌어들이 수 있는 정책적 대응이 필수적이다.

### III. 미분양 주택 증가 원인 점검

미분양 주택 증가의 원인은 크게 ‘경제적 요인’과 ‘정책적 요인’으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 두 요인은 상호작용하며 현재의 미분양 주택 문제를 심화시키고 있다.

#### 1. 경제적 요인

먼저 경제적 요인으로는 코로나19 이후로 유동성이 과도하게 풀린 상황에서 금리가 급격히 상승하는 고금리 기조의 배경을 들 수 있다. 이는 대규모의 자금을 투입하여 사업을 시행하는 건설 업체들에게 큰 부담을 안겨주었으며, 이자비용 증가, 공사비·인건비 상승 등이 복합적으로 작용하면서 건설 업체

들은 신사업뿐 만 아니라 기존 사업까지도 진행하기 어려운 상황에 직면하게 되었다. 특히 건설사들이 높은 부채를 안고 있던 상황에서 금리가 급등하고, 대출 상황에 어려움을 겪으면서 부동산 PF(Project Financing) 사태가 발생하기도 하였다. <그림 5>의 '건설공사비 지수'를 살펴보면 '25년 1월을 기준으로 건설공사비 지수는 130.99에 달한다. 즉, 기준년도인 2020년보다 공사비가 약 30% 증가한 것이다. 결국 부동산 PF 부실 사태는 일부 사업장에서 공사 중단 및 연기로 이어졌고, 결국 예비 수요자들이 계약을 취소하는 등의 사태로까지 번지게 되었다. 이러한 사태는 여러 건설사들의 자금난을 더욱 가중시켰으며, 미분양 주택 문제를 증가시키는 원인 중 하나로 작용하였다.

또한, 급격한 분양가격의 상승도 중요한 경제적 요인 중 하나로 꼽을 수 있다. 분양가격이 급격히 오른 상황에서 주택을 구입하려는 수요자들이 가격 부담을 느끼면서 분양을 미루거나 포기하게 되었고, 결국 이는 공급 과잉을 초래하였으며, 주택 시장에 불확실성을 더욱 키우는 요인이 되었다.

그림 5 건설공사비 지수 및 증감률

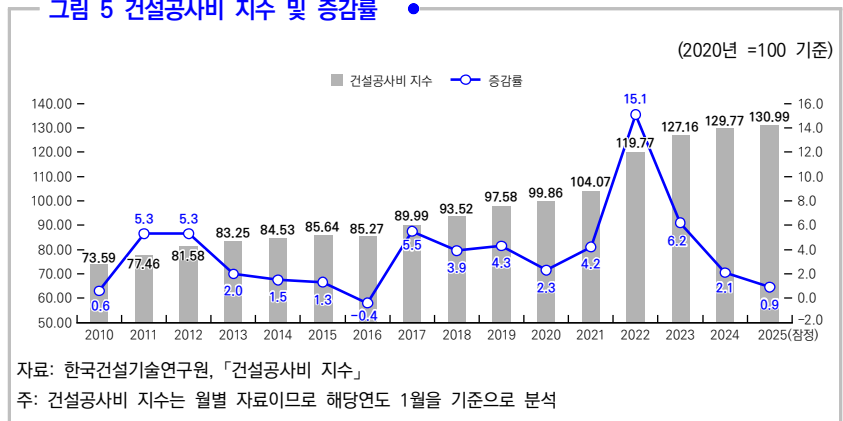
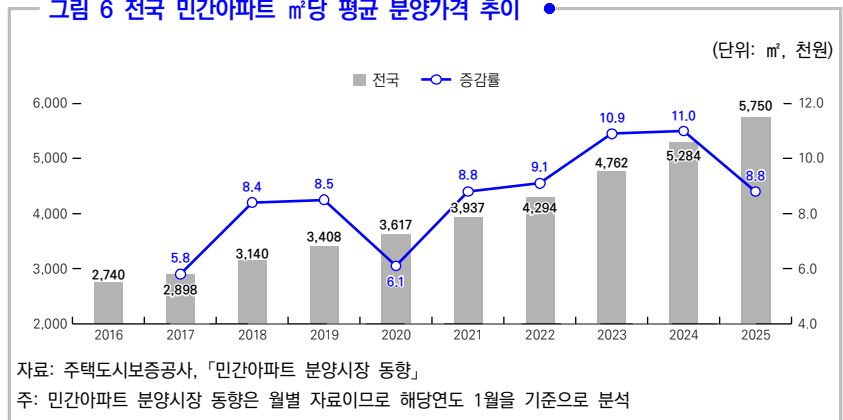


그림 6 전국 민간아파트 m²당 평균 분양가격 추이



IV.  
지역 미분양 주택  
문제 해결을 위한  
정책적 제언

## 2. 정책적 요인

정책적으로도 미분양 주택 증가에 큰 영향을 미친 요소들이 존재한다. 금당국은 지난해 9월부터 스트레스 DSR 2단계를 시행하면서 대출 규제를 강화하였고, 이는 주택 구매를 위한 대출을 어렵게 만들었다. 결과적으로 시장에서의 주택 구매 수요는 위축되었고, 이는 곧 미분양 주택이 증가하는 원인 중 하나로 작용하였다. 그뿐 만 아니라, 지난해 12월에는 급작스럽게 비상계엄 사태가 발생하면서 경제 전반에 대한 불확실성이 커졌고, 이는 주택 시장에도 일정 부분 악영향을 주었다. 주택을 구입하려는 수요자들의 심리가 위축되었으며, 특히 금융시장 불안정성이 심화되면서 소비자들의 주택 구매 의욕도 크게 줄어들게 되었다.

결국 경제적 요인과 정책적 요인이 맞물려서 현재의 미분양 주택 증가의 원인이 되었다고 볼 수 있다. 경제적으로는 코로나19 이후의 과도한 유동성과 고금리 기조, 이에 따라 급등한 분양가격 등이 결합되어 부동산 시장을 불안정하게 만들었고, 정책적으로는 강화된 대출 규제와 비상계엄 사태 등이 주택 수요를 위축시켜 미분양을 초래한 것이다. 이러한 복합적인 요인들이 맞물리면서 현재의 미분양 주택 증가 현상을 야기한 것으로 판단된다.

미분양 주택 문제는 단기적인 해결책뿐만 아니라 장기적인 전략이 필요하다. 특히, 비수도권에서 미분양 주택이 지속적으로 증가하는 현 상황에서는 단순히 일률적인 대책이 아니라, 지역 시장의 구조적 요인과 정책적 영향을 종합적으로 고려한 접근이 필요하다. 따라서 본 고에서는 미분양 주택의 해소를 위한 방안을 단기적·장기적으로 나누어서 정책적 제언을 하고자 한다.

## 1. 단기적 방안

단기적으로는 두 가지 정책적 대응을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 금번과 같이 미분양 주택 해소를 위한 정부의 재정적 지원과 정책이 개입된다면 '지역별 특성'이 반드시 고려되어야 한다. 앞서 미분양 주택 현황에서 언급한 바와 같이 전체 미분양 주택 중 가장 많은 미분양 주택이 집중되어 있는 지역은 바로 '경기도'이다. 특히 경기도 내에서도 평택시와 이천시의 미분양 문제가 심각하다. 그러나 경기도는 수도권이기 때문에 이번에 정부가 발표한 '지방' 준공 후 미분양 주택의 매입 대상에서는 제외된다. 2024년 12월 기준, 전국



미분양 주택의 18.5%가 경기도에 위치해 있음에도 불구하고, 수도권이라는 이유로 정부 지원에서 배제된 상황인 것이다. 즉, 수도권에 속해 있다고 하더라도 입지적으로 수도권의 이점을 받지 못하는 지역이 존재함에도 불구하고, 이를 고려하지 않고 ‘수도권’과 ‘지방’으로 단순히 이분법적으로 구분해 정책을 시행하는 것은 적절하지 않다. 국내 미분양 중 많은 비중이 쏠려있는 경기도 내 미분양 주택 문제, 특히 평택시와 이천시 같은 지역의 해소 방안이 소홀히 다뤄질 가능성이 크며, 이는 실질적인 미분양 문제 해결에 한계를 초래할 수 있다. 따라서 정부는 지방과 수도권을 일률적으로 구분하기보다는 지역별 시장 특성을 면밀히 고려하여 보다 세심한 정책을 수립할 필요가 있다.

둘째, 위축된 수요 심리를 회복시킬 수 있는 본질적인 정책이 필요하다. 이번에 정부가 매입하는 미분양 주택 3,000호는 한정된 재정 투입에 불과하기에 지방 주택시장의 근본적인 문제를 해결하는 데에는 한계가 있다. 현재 금융당국의 대출 규제는 수도권의 부동산 수요를 겨냥하여 수도권 주택 가격을 억제하는 효과는 있겠지만, 이러한 규제를 수도권과 지방으로 구분하지 않고 일괄적으로 적용하는 것은 세밀한 정책 설계가 부족한 접근 방식이다. 지방의 경제적 여건은 수도권과 다르므로 대출 규제를 지역별로 차별화하여 적용하는 방안을 고려하여야 한다. 또한, 올해 7월부터 시행될 예정인 스트레스 DSR 3단계 규제 역시 지역별 특성을 반영한 차별화된 적용이 필요할 것으로 보인다. 예를 들어, 지방에서는 보다 완화된 대출 규제를 적용하거나 시행 시기를 연기하는 방안 등을 검토할 수 있다.

## 2. 장기적 방안

미분양 주택 문제는 단기적인 대책만으로는 근본적인 해결이 어렵다. 단기적인 대책이 미분양 주택을 일시적으로 해소할 수는 있지만, 수요가 살아나지 않는다면 같은 문제가 반복될 가능성이 크다. 따라서 지방의 위축된 수요 심리를 회복할 수 있는 장기적인 방안 마련은 필수적이다.

현재 우리나라의 주택보급률은 이미 높은 수준이며, 지방 대부분의 지역에서는 100%를 초과한 상황이다. 이로 인해 실수요자를 대폭 늘리는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 또한, 지방의 미분양 주택 문제는 단순한 공급 과잉뿐만 아니라, 해당 지역에 대한 주택 수요 자체가 부족하다는 점에서 비롯되었다는 것을 간과해서는 안 된다. 지역별로 부동산 가격 상승에 대한 기대감이 다르며, 수도권 이외의 지역에서는 향후 주택 가격의 상승 가능성을 낮게 전망하는 경향이 크다. 이에 따라 투자 수요가 제한적이며, 특히 다주택자 규제

등의 정책적 요인으로 인해 '뚝뚝한 한 채' 선호 현상이 강화되면서 지방의 미분양 해소는 더욱 어려운 상황이다.

따라서 장기적인 해결책으로는 지역 경제 활성화와 인구 유입 촉진이 핵심이 되어야 한다. 지역 경제를 살리고 일자리를 창출함으로써 주택 수요를 자연스럽게 증대시켜야 하는 것이다. 또한, 교통망 확충과 기반시설 개선을 통해 지방의 접근성을 높인다면 거주 수요도 점진적으로 증가할 수 있다.

또한 건설사들의 사업적인 전략 중 하나는 지방 미분양 주택의 상당수가 60㎡ 이상의 중·대형 평형에 집중되어 있는 만큼 이에 맞춘 공급 조정과 지원 대책을 자체적으로 마련하는 것이다. 앞서 미분양 주택 현황에서 언급한 바와 같이 지방 미분양 주택 중 60~85㎡ 규모의 비중이 72.3%를 차지하고, 85㎡ 초과 주택의 비중도 전국 평균보다 높은 15.8%에 달하는 것으로 나타난다. 즉, 60㎡를 초과하는 주택의 규모가 전체 88.1%에 달하는 것이다. 이는 지방에서 수요보다 큰 평형의 주택이 과다 공급되었거나, 워낙 중·대형 평형의 공급 자체가 높은 비중으로 이루어지다 보니 해당 평형의 미분양 물량도 자연스럽게 높은 비중으로 남아있음을 시사한다. 따라서 건설사들은 지역별 주택 수요에 대한 면밀한 분석을 기반으로 실수요층이 원하는 적정 규모의 주택을 공급하는 방향으로 전략을 조정할 필요가 있다. 단순히 기존의 공급 패턴을 유지하기보다는 지방의 인구 구조, 소득 수준, 주택 수요 변화를 고려하여 중·소형 평형의 공급을 확대하고, 대형 평형에 대한 공급을 신중히 조정하는 전략이 요구된다. 특히, 고령층 증가 및 1~2인 가구 확대 등의 인구학적 변화에 맞춰 60㎡ 이하 중소형 평형에 대한 공급을 늘리고, 기존의 미분양 중·대형 주택은 리모델링·용도 변경 등의 방식으로 활용도를 높이는 방안도 고려할 필요가 있다. 또한, 건설사들은 지방에서의 분양 전략을 단순한 공급 중심이 아닌, 실질적인 주택 수요와 연계한 맞춤형 공급 전략으로 전환하여야 하며, 이를 위해 정부 및 지자체와 협력하여 시장 수급에 맞춘 공급 조정이 이루어질 수 있도록 하는 사업전략이 필요하다.

참고문헌

1. 관계부처 합동 보도자료, 「지방 미분양 해소 위한 세제지원 본격 시행, 올해 지방 준공후 미분양 구입시 1세대 1주택 특례」, 2025.1.8
2. 관계부처 합동 보도자료, 「지역 건설경기 보완방안」, 2025.2.19
3. 국토교통부 보도자료, 「지방 준공 후 미분양 주택 3천호 매입 개시」, 2025.3.20.
4. 대한건설정책연구원, 건설 BRIEF 「민간아파트 분양가격 현황과 그에 따른 주택시장 영향 점검」, 2025. 3.20
5. 국토교통부, 「미분양 주택 현황보고」 통계자료
6. 주택도시보증공사, 「민간아파트 분양시장 동향」 통계자료
7. 한국건설기술연구원, 「건설공사비 지수」 통계자료

# 소규모 건설사업의 실행특성 기반 정책개선 연구

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

- I. 서론
- II. 소규모 건설사업의 유형 및 한계
- III. 소규모 건설사업의 유형별 추진 현황 및 실행특성 분석
- IV. 소규모 건설사업 활성화를 위한 정책 개선 방향

# 6

## 국문요약

대규모 개발 위주의 기존 도시개발 방식이 한계에 직면한 가운데 노후 주거지 개선과 생활 기반 확충 등 소규모 건설사업이 새로운 정책 대안으로 부상하고 있다. 이러한 소규모 건설사업은 대도시, 중소도시, 농촌 등 지역별 여건에 따라 실행성과의 편차가 크게 나타나고 있음에도 불구하고, 그 유형과 실행방식에 대한 체계적 분류 및 정책적 대응 논의는 여전히 미흡한 상황이다.

이에 본 연구는 소규모 건설사업을 주택 정비 차원과 인프라 정비 차원으로 구분한 후, 각 사업의 제도 기반 및 실행모델을 분석하고 유형별 구조적 한계를 도출하였다. 아울러 전국 단위의 통계 자료를 활용하여 지역별 사업 분포 특성과 실행방식의 정합성을 비교·분석하였다.

분석 결과 대도시는 민간 수요가 높고 조직화가 활발하여 민간주도형 또는 민관협력형 모델이 효과적이며, 중소도시는 공공의 기획 기반에 민간 참여를 유도하는 연계형 모델, 농촌 지역은 공공주도형 정비 중심의 접근이 적합함을 확인하였다. 이를 기반으로 제도 개선, 실행모델 정합성 강화, 지역 맞춤형 정책 설계, 그리고 사후관리체계 구축 등 다층적 정책 개선방향을 제시하였다.

본 연구는 소규모 건설사업이 단순 정비사업을 넘어 지역 맞춤형 공간환경 재구조화 및 균형발전의 유효한 정책수단으로 기능하기 위한 실천적 함의를 제공한다는 점에서 의의를 가진다.

**주제어** : 소규모 건설사업, 소규모주택정비사업, 공동주택 리모델링, 생활SOC복합화 사업, 뉴빌리지 사업, 지역맞춤형, 건설사업 실행모델

## I. 서론

도시와 지역의 공간환경 개선을 위한 건설사업은 전통적으로 대규모 개발 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 도시의 성장 한계, 인구구조 변화, 지역 간 격차 심화 등으로 인해 기존의 일률적·집중형 개발방식은 점차 한계를 드러내고 있다. 이러한 배경 속에서 최근에는 노후 주거지 개선과 지역 기반 인프라 확충 등 소규모 단위의 건설사업이 도시 정책의 중요한 대안으로 부상하고 있다.

대규모 개발이 구조적으로 어렵거나 사업성이 낮은 저밀도 지역, 구도심, 농촌 등에서는 소규모 건설사업이 주택공급과 도시환경 개선, 그리고 지역경제 활성화에 실질적인 기여를 할 수 있으며, 이는 지역 맞춤형 개발의 실효성 있는 수단으로 주목받고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 사업은 크게 가로주택정비사업, 자율주택정비사업, 소규모 재건축, 공동주택 리모델링 등 주택 정비사업과 생활SOC 복합화사업, 뉴빌리지 사업 등 생활 기반시설 정비사업으로 나눌 수 있다.

2023년 기준 경기도에서만 소규모주택정비사업이 637건 추진되고 있으며,<sup>2)</sup> 동일 시점 전국 공동주택 리모델링 사업단지는 총 153개가 추진 중이다.<sup>3)</sup> 생활SOC 복합화 사업은 2023년 기준 누적 495개의 사업이 선정된 바 있다.<sup>4)</sup> 이는 다양한 유형의 소규모 건설사업이 전국적으로 활발히 시도되고 있음을 보여준다. 그러나 이들 사업은 유형별로 제도적 기반, 추진 주체, 실행 구조가 상이하며, 그 실행성과는 사업성과뿐만 아니라 지역 여건에 따라 크게 좌우되고 있다.

특히 주택 정비사업의 경우에는 사업성 부족, 주민 동의율 확보의 어려움, 법적 절차의 복잡성 등으로 인한 한계가 지속적으로 지적되고 있으며,<sup>5)</sup> 인프라 정비사업 또한 행정조정 지연, 지역수요 불일치, 중복투자 등의 문제에 직면해 있다.<sup>6)</sup> 그럼에도 불구하고 현행 제도는 사업 유형별 실행모델의 장단점 분석이나 지역 특성에 따른 전략적 적용 기준이 부족하여, 각 사업이 일관성 없이 운영되는 경향이 있다.

이에 본 연구는 소규모 건설사업을 주택정비와 인프라 정비 두 축으로 체

1) 이미홍 외 (2015), 중소도시 LH 지역개발사업 추진 전략, LH토지주택연구원

2) 경기도, 「경기도, 소규모주택정비사업 637곳 현황 지도서비스로 한 눈에 제공」, 2023.08.01.

3) 한국리모델링협회 (2024.01), 「공동주택 리모델링 추진현황」

4) 건축도시정책정보센터 (2024.06), 「생활SOC 복합화사업 추진현황」

5) 김효훈, 권대중 (2021), 소규모주택정비사업의 사업성 제고 방안, 부동산융복합연구, 1(3), 41-61

6) 김슬기 (2024.10.03.), 「지역소멸 대응 위한 생활 SOC 복합화 사업 '지지부진」, 전북도민일보

## II. 소규모 건설사업의 유형 및 한계

계화하고 각 유형별 제도 구조 및 실행방식을 분석하며, 이를 지역 규모 유형별로 교차 검토하였다. 나아가 이 분석을 통해 드러난 실행 방식상의 한계점을 기반으로 지역별 전략적 매칭이 가능한 정책 개선방안을 제시하고자 한다.

소규모 건설사업은 대규모 정비나 개발이 어려운 지역에서 주거환경 개선과 생활 기반 확충을 가능하게 하는 현실적인 대안으로 부상하고 있다. 본 연구에서는 이를 "주택 정비 차원"과 "인프라 정비 차원"으로 구분하여, 각 유형별 주요 사업의 추진방식 차이를 파악하고자 한다.

### 1. 주택 정비사업 유형 특징 및 한계

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 근거한 소규모주택정비사업은 정비구역 지정 없이도 일정 요건 충족 시 주민합의체 또는 조합이 사업시행자가 될 수 있으며, 공공시행자도 지정 가능하다. 주요 유형은 가로주택정비, 자율주택정비, 소규모 재건축, 소규모 재개발 등이다. 그러나 이러한 사업들은 다음과 같은 한계를 지닌다.<sup>7)</sup> 첫째, 소규모로 인해 경제적 수익 창출이 어려워 사업 추진이 지연되거나 중단되는 사례가 빈번하여 사업성 부족이 지적되고 있다. 둘째, 주민 동의를 확보에 대한 문제이다. 주민들의 이해관계 상충으로 인해 합의 도출이 어렵고, 이는 사업 지연의 주요 원인이 된다. 마지막으로 소규모라는 점에서 절차를 간소화하긴 하였으나 여전히 주민의 입장에서는 절차의 복잡성과 행정적 장벽으로 인해 사업 추진이 지연되거나 무산되는 경우가 많다.

둘째, 「주택법」 및 「건축법」 등에 기반한 공동주택 리모델링 사업은 15년 이상 경과한 공동주택을 대상으로 하며, 조합 중심으로 추진된다. 수직·수평 증축, 별도 신축 등을 통해 주거 기능을 개선할 수 있으나, 안전진단 및 주민 동의 등 법적 절차의 복잡성으로 인해 사업 추진이 지연되거나 무산되는 경우가 많다.<sup>8)</sup>

7) 김현희 (2020), 빈집 및 소규모주택정비사업 활성화를 위한 타 법령 개정 연구, 한국법제연구원  
8) 안상구, 정재호 (2024), 공동주택 리모델링 사업의 단계별 의사결정요인 연구, 한국콘텐츠학회논문, 24(11), 407-420

## 2. 인프라 정비사업 유형 특징 및 한계

인프라 정비 차원에서는 생활SOC 복합화 사업과 뉴빌리지 사업이 대표적이다. 생활SOC 복합화사업은 「생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」에 따라 추진되며 중앙정부와 지자체 협업 하에 다양한 생활시설을 복합 공급하는 공공주도형 사업이다. 그러나 일부 공공시설에 한정되고, 기왕의 시설과의 통폐합 및 연계운영되지 못한 점이 한계로 지적되었다.<sup>9)</sup>

가장 최근에 도입된 뉴빌리지 사업은 「도시재생특별법」 등 관련 제도와 연계하여 추진되며, 저층 노후 주거지의 기반시설 정비와 자율주택정비를 연계함으로써 정비가 어려운 지역의 주거환경을 개선하는 것을 목표로 한다. 특히 기존 도시재생사업에 비해 지역 내 생활 인프라 구축에 더 많은 비중을 두고 있다는 점에서, 전문가들로부터 실효성과 확장 가능성 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다.<sup>10)</sup>

**표 1** 소규모 건설사업 조작적 정의

구분	유형	사업명	주요 내용	근거법
주택 정비	소규모 주택 정비	가로주택 정비사업	단독·다세대·연립주택 소유자들이 주민합의체를 구성하여 스스로 노후주택을 개량 또는 건설하는 사업	빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법
		자율주택 정비사업	노후·불량건축물이 밀집한 가로(街路)구역에서 종전의 가로와 정비기반시설을 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하는 사업	
		소규모 재건축	정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택을 재건축하기 위한 사업	
		소규모 재개발	주거, 상업, 산업 등 기능이 혼재된 역세권 또는 준공업지역에서 소규모로 주거환경 또는 도시환경을 개선하기 위한 사업	
	리모 델링	공동주택 리모델링 사업	기존 공동주택에 수직·수평 증축 등으로 기능개선	건축법, 주택법, 공동주택관리법 등
인프라 정비	지역 생활 기반 정비	생활SOC 복합화 사업	지역 주민의 삶의 질 향상을 위한 생활밀착형 공공시설을 복합화하여 공급	생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정
		뉴빌리지 사업	전면 재개발이 어려운 연립, 다세대 등 노후·저층 주거지역의 정주환경 개선	도시재생특별법, 빈집 및 소규모 주택정비법 등

9) 조진우 (2020), 생활SOC정책의 문제점과 개선과제, 토지공법연구, 90, 173-198

10) 이은형 (2024.04.12.), 「2024년판 새마을 운동, '뉴빌리지 사업」, 한국경제

Ⅲ.  
소규모  
건설사업의  
유형별  
추진 현황 및  
실행특성 분석

1. 사업유형별 실행모델 및 특징 비교

소규모 건설사업은 사업 유형에 따라 추진 주체 및 방식이 상이하며, 실행 모델은 일반적으로 공공주도형, 민간주도형, 민관협력형으로 구분된다. 세 가지 실행모델은 단지 방식의 차이뿐 아니라, 지역의 사회경제적 여건 및 인프라 수준에 따라 적용 적합성이 달라진다.

첫째, 생활SOC 복합화사업과 뉴빌리지 사업은 지자체 또는 공공기관이 기획과 집행을 주도하는 공공주도형 구조이다. 장점으로는 안정적인 재정지원과 계획 이행 가능성을 들 수 있으나, 중앙-지방 간 사전 조정 미비로 인한 행정 지연, 지역 수요 반영의 부족, 기능 중복 등의 문제가 발생한다.<sup>11)</sup>

둘째, 소규모 재건축, 공동주택 리모델링은 주민조합 또는 민간 주체가 사업을 이끄는 민간주도 형태의 모델이다. 이 모델은 신속한 추진 가능성이 있으나, 사업성 부족, 구조안전성 기준 강화, 주민 간 이해관계 충돌로 인한 동의율 확보의 어려움 등으로 사업이 중단되거나 장기화되는 문제가 있다.<sup>12)</sup>

셋째, 가로주택정비, 자율주택정비와 같은 사례는 공공과 민간이 함께 사업을 기획·추진하는 민관협력형의 구조로, 공공성과 민간 효율성의 접점을 지향한다. 그러나 초기 사업 구조 설계에 있어 역할 분담이 불명확한 경우, 의사결정 지연과 행정 책임 회피 등의 문제가 나타난다.<sup>13)</sup>

2. 지역별 사업 추진 현황 및 특징

본 절에서는 앞서 정의한 소규모 건설사업을 대상으로, 구축 가능한 최신 통계자료를 활용해 지역별 추진 현황을 정리하였다.<sup>14)</sup> 분석 대상은 사업 초기 단계의 사례 전반을 포함하며, 소규모주택정비사업의 경우 전국 단위 통계가 가로주택정비사업에 한정되어 있어 이를 대표 유형으로 선정하여 분석하였다.

분석 결과 소규모 건설사업은 유형별로 추진 지역의 편중 양상이 뚜렷한 경향을 보였다. 가로주택정비사업은 주로 수도권(서울, 경기, 인천)과 부산 등 대도시에서 집중 추진되었다. 이는 기반시설 정비 수준이 높고 조합 설립을

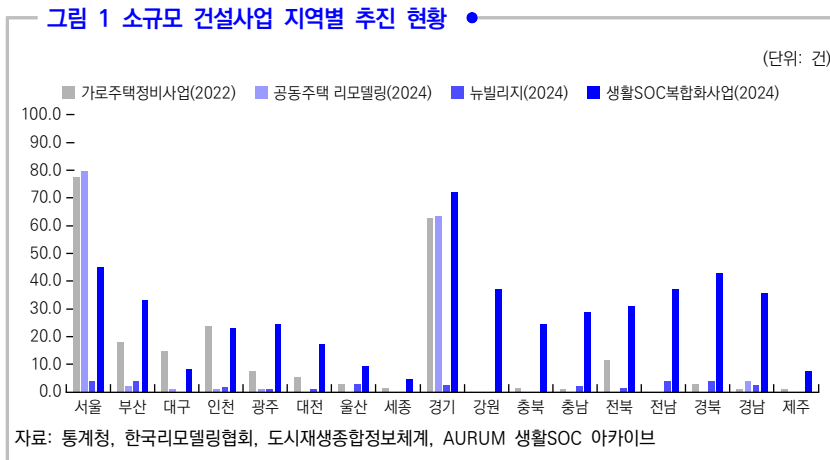
11) 박진아 외 (2022), 생활SOC 복합화사업 정책만족도 및 추진 개선방안, 경기연구원

12) 남미숙 (2021.01.15.), 「오래된 아파트 리모델링이 늦어지는 이유」, 경기도뉴스포털

13) 임종욱, 이춘원 (2019), 가로주택정비사업 저해요인에 관한 연구, 대한부동산학회지, 37(3), 259-274.

14) 자료별 최신 시점은 상이하나, 각 사업별로 확보 가능한 가장 최근의 데이터를 사용함 (가로주택정비 사업 2022년, 리모델링·뉴빌리지·생활SOC 2024년)

위한 주민 조직 역량 및 민간 수요가 높기 때문으로 판단된다. 공동주택 리모델링사업은 수도권(서울, 경기)의 1·2기 신도시에서 대부분 추진되고 있으며, 이는 해당 지역 공동주택의 건축연한 도달과 인프라 환경이 뒷받침된 결과로 해석된다. 뉴빌리지 사업은 전남, 경북, 경남 등 농촌 지역 중심으로 추진되고 있으며, 이는 노후 저층 주거지의 기반시설 정비 수요에 따른 공공주도형 접근의 전형적 사례라고 볼 수 있겠다. 생활SOC 복합화사업은 수도권과 비수도권 모두에서 고르게 추진되고 있으며, 특히 중소도시와 지방 소멸위기 지역에서는 다기능 공공서비스 시설의 공급 수단으로서 적극 활용되는 것으로 판단된다.



### 3. 사업 실행방식과 지역 특성 간 정합성

소규모 건설사업은 전국적으로 추진되고 있으나 대도시, 중소도시, 농어촌 등 지역 유형에 따라 추진 양상과 선호되는 사업 유형에 뚜렷한 차이를 보였다. 이는 각 사업의 제도적 구조와 실행방식 그리고 지역의 인구 밀도, 기반시설 수준, 민간시장 역량 등 사회경제적 여건에 기인한다고 볼 수 있다. 각 유형별 특징 및 한계와 지역별 추진 현황을 보았을 때, 단일 모델을 전국 단위로 일괄 적용하는 방식은 비효율적이며 다음과 같은 전략적 매칭이 요구된다.

대도시는 시장성이 높은 지역으로 민간 수요 기반이 강하고 주민 조직화도 활발하여 가로주택정비사업이나 소규모 재건축처럼 민간주도형 또는 민관협력형 모델로 유도할 필요가 있다. 특히 수도권 1기 신도시 등에서는 리모델링 수요가 집중되며, 이들 사업은 민간주도에 기반하되 행정 지원이 병행되



IV.  
소규모 건설사업  
활성화를 위한  
정책 개선 방향

는 방식이 일반적이다. 다만, 공공의 절차 지원 체계를 통해 민간 중심 사업의 한계를 보완할 필요가 있다.

중소도시와 농촌 지역은 기반시설 부족과 낮은 수익성으로 인해 민간 단독 추진이 어려워, 생활SOC 복합화나 뉴빌리지와 같은 공공주도형 모델이 중심이 되어야 한다. 중소도시는 공공주도 기반 위에 민간 참여를 유도하는 연계형 모델이, 농촌은 기초지자체 주도의 정비사업과 함께 중앙정부의 지속적 재정지원과 전문 컨설팅 체계가 병행되어야 할 것이다.

이처럼 실행모델과 지역 여건 간의 정합성 확보는 소규모 건설사업의 실효성과 지속가능성을 결정짓는 핵심 요인이라 할 수 있다.

앞서 본 연구는 사업 유형별 실행모델 및 지역 유형별 적용 특성을 분석하여 각 사업이 직면한 실행 상의 구조적 한계를 파악하였다. 이를 개선하기 위해 다음과 같은 측면의 정책 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 근본적으로 제도적 실행 장벽을 해소하기 위한 개선이 요구된다. 특히 공동주택 리모델링 사업의 경우, 과도한 안전진단 기준과 주민 동의율 요건, 복잡한 인허가 절차는 사업 지연의 주요 원인으로 작용하고 있다. 따라서 안전진단 기준의 현실화, 동의율 요건의 탄력적 적용, 인허가 통합창구 마련 등 법·행정 절차 전반에 걸친 구조 개선이 필요하다. 또한 생활SOC 복합화 사업은 중앙-지방 간 협력 체계 미흡으로 인해 기획 단계부터 운영까지 단절이 발생하는 경우가 많다. 이는 최근 시작된 뉴빌리지 사업에서도 나타날 수 있는 문제점이다. 이를 해소하기 위해 중앙-지자체 간 조정 기구 제도화와 지역 수요 반영형 사업계획 매뉴얼 마련이 필수적이다.

둘째, 사업 유형별 실행모델에 적합한 지원 체계가 마련되어야 한다. 자율주택정비 및 가로주택정비 사업은 민관협력형 모델의 특성상 초기 단계에서 공공의 제도적 설계 개입과 주민 역량 강화를 위한 컨설팅 체계가 필요하다. 소규모 재건축 및 리모델링 사업은 민간주도형 구조로서 사업성 분석 툴, 동의율 확보 가이드라인 등 민간 역량을 지원할 수 있는 정책적 장치가 요구된다. 생활SOC 및 뉴빌리지 사업은 공공주도형 실행 체계를 기반으로 하되, 기초지자체의 실행계획 수립과 예산 집행 역량을 보완하기 위한 중앙정부의 지원이 함께 이루어져야 한다.

셋째, 지역 유형에 따른 전략적 적용이 중요하다. 대도시는 민간 수요가 활

발하고 조합 기반이 형성되어 있는 만큼, 민간주도형 또는 민관협력형 모델이 효과적이며, 공공은 규제 유연화 및 행정 속도 지원에 집중할 필요가 있다. 중소도시는 공공이 기획을 선도하고 민간이 점진적으로 참여하는 연계형 구조가 적합하며, 농촌 지역은 자체 역량의 한계로 인해 공공주도형 모델 중심의 추진이 불가피하다. 이때 중앙정부의 지속적인 재정 투입과 기술 지원 체계가 병행되어야 한다.

마지막으로 이를 아우를 수 있는 소규모 건설사업의 효과 지속을 위한 사후관리체계 구축이 병행되어야 한다. 운영 단계에서의 공공 위탁관리 체계, 주민참여형 유지관리 조례의 제도화, 성과평가와 피드백 순환 구조의 마련 등을 통해 장기적 사업성과를 확보할 수 있다.

종합하자면 소규모 건설사업의 활성화를 위해서는 제도 개선, 모델별 정책 정합성 확보, 지역 전략 매칭, 사후관리 체계 강화라는 다차원적 접근이 필요하다. 특히 인프라 정비 분야의 공공주도형 사업 수요가 확대되고 있는 현실을 반영할 때, 실행모델의 다양화와 유연한 정책 설계는 향후 도시·지역정책의 핵심으로 기능할 것이다. 본 연구에서 제안한 정책 개선방향은 소규모 건설사업이 도시재생과 지역균형발전의 실질적 수단으로 자리매김하는 데 있어 실효성 있는 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 이미홍 외 (2015), 중소도시 LH 지역개발사업 추진 전략, LH토지주택연구원
2. 김현희 (2020), 빈집 및 소규모주택정비사업 활성화를 위한 타 법령 개정 연구, 한국법제연구원
3. 박정은 외 (2022), 노후주거지 정비 사각지역 해소를 위한 소규모정비재생 연계방안, 국토연구원 국토정책브리프, 926호
4. 박진아 외 (2022), 생활SOC 복합화사업 정책만족도 및 추진 개선방안, 경기연구원
5. 임종욱, 이춘원 (2019), 가로주택정비사업 저해요인에 관한 연구, 대한부동산학회지, 37(3), 259-274
6. 조진우 (2020), 생활SOC정책의 문제점과 개선과제, 토지공법연구, 90, 173-198
7. 김효훈, 권대중 (2021), 소규모주택정비사업의 사업성 제고 방안, 부동산융복합연구, 1(3), 41-61
8. 안상구, 정재호 (2024), 공동주택 리모델링 사업의 단계별 의사결정요인 연구, 한국콘텐츠학회논문, 24(11), 407-420

# 지역 맞춤형 소규모 정비사업 활성화를 위한 정책 개선 방안

김민주 한국건설기술연구원 수석연구원  
(minjukim@kict.re.kr)

- I. 서론
- II. 국내 소규모 주택정비사업 현황
- III. 해외 소규모 정비사업 사례
- IV. 지역 맞춤형 소규모정비사업 활성화를 위한 제언
- V. 결론

# 7

## ■ 국문요약 ■

소규모 주택정비사업은 대규모 재개발이 어려운 노후 저층 주거지를 대상으로, 신속하고 유연한 방식으로 주거환경을 개선하기 위한 새로운 정비모델로 제도화 되었다. 그러나 2024년 2분기 기준, 조합 설립 인가 이후 단계에 접어든 소규모 정비사업의 약 67%가 수도권에 집중되어 있으며, 특히 가로주택정비사업은 72%가 수도권에 위치하는 등 수도권 편중 현상이 심화되고 있다. 이는 기반시설, 사업성, 민간 참여도 등 정비 여건의 지역 간 불균형에 기인하며, 지방에서는 정비사업 추진 자체가 구조적으로 어려운 상황이다. 또한, 소규모 정비사업이 다양한 주체의 참여를 유도하기보다는 오히려 자본력 중심의 대기업과 중견업체 중심으로 시장이 재편되는 현상도 나타나고 있다. 일본은 점진적 정비방식과 골목, 커뮤니티, 지역성을 유지하는 방식으로 도시를 ‘재조율’하는 접근을 취하고 있으며, 영국은 자가건축 활성화와 공동체 기반의 정비모델, 제3섹터 참여, 지역 맞춤형 설계기준을 통해 정비의 사회적 포용성을 강화하고 있다. 본 글은 이러한 국내·외 사례를 바탕으로 소규모 정비사업의 지방 확산을 위한 제도 설계 방향을 제안한다. 수도권 중심의 표준화된 모델에서 벗어나, 각 지역의 맥락과 현실을 반영한 다층적 정비전략으로의 전환이 필요하다.

**주제어** : 소규모 주택정비사업, 지역 불균형, 지방형 정비모델

## I. 서론

2012년, 가로주택정비사업이 법제화되면서 소규모 주거지 정비에 대한 제도적 기반이 마련되었다. 이어 2017년 2월에는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 “소규모주택정비법”)이 제정되었다. 이 법은 노후·불량건축물이 밀집한 지역 또는 가로구역 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역에서 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모 재건축사업, 소규모 재개발사업 등을 추진할 수 있도록 하는 제도적 틀을 제공하고 있다.

최근 정부는 재개발 사각지대에 놓인 전국의 노후 저층 주거지를 대상으로 한 소규모 정비사업을 본격화하고 있다.<sup>1)</sup> 기존의 대규모 재개발·재건축이 갖는 물리적 충격과 시간 소요의 한계를 보완하기 위해, 빠르고 유연한 절차, 낮은 진입요건, 주민 주도형 기획이 가능한 소규모 정비모델이 정책의 핵심 수단으로 부상하고 있는 것이다. 이러한 흐름은 정비사업의 지형을 ‘대규모 일괄 개발’에서 ‘생활밀착형 점진적 정비’로 전환하는 중요한 기점이라 할 수 있다.

그러나 소규모 정비사업은 제도적 기반이 마련된 이후에도 실제 현장에서는 여전히 한계를 드러내고 있다. 특히 정비사업 추진 주체의 역량 부족, 주민 간 갈등, 수익성 부족 등으로 인해 사업이 중도에 좌초되거나 장기화되는 사례가 빈번하다.<sup>2)</sup> 실제로 2024년 6월 기준 전국 1,093개 추진 중인 소규모정비사업 중 실제 착공률은 30% 미만에 그치고 있으며, 저조한 성과에 대한 지적이 계속되고 있다.<sup>3)</sup> 이에 따라 단순한 제도 정비를 넘어서 지역의 물리적·사회적 맥락을 반영한 맞춤형 정책 설계와 공공의 전략적 개입이 필요한 시점이다.

본 글은 이러한 국내의 정책 변화 흐름과 함께, 해외에서 추진되고 있는 소규모 주택지 정비사례 중 특히 일본과 영국의 사례를 중심으로 살펴보고, 향후 지역 맥락에 기반한 정비의 방향성과 주민 참여형 정비모델의 가능성에 대해 고찰하고자 한다.

## II. 국내 소규모 주택정비사업 현황

### 1. 국내 소규모 주택정비사업 추진 현황

2024년 2분기를 기준으로 조합 설립 인가 이후 단계에 해당하는 소규모

1) 국토교통부, 「‘공공참여형 소규모주택정비사업’으로 도심주택공급 활성화」, 2024.03.19.

2) 정경모 (2023), 소규모주택정비사업의 활성화 방안에 관한 연구, 토지공법연구, 104, 179-201

3) 권오영, 「도심 재생의 걸림돌, 소규모주택정비사업의 공공 역할 부재」, 한국도시환경학회, 2025.04.01.

주택정비사업 건수 현황을 살펴보면, 전체 사업 건수 중 약 67%가 수도권에 집중되어 있어, 수도권 중심의 사업 편중 현상이 뚜렷하게 나타난다. 특히 가로주택정비사업의 경우 수도권 비중이 72%에 달하며, 이는 기반시설이 비교적 잘 갖추어진 서울과 경기 지역에서 사업 추진이 활발하게 이루어지고 있다는 점을 보여준다. 반면, 자율주택정비사업과 소규모 재건축은 수도권이 여전히 우세하긴 하나, 지방에서도 일정 비중을 차지하고 있어 다소 분산된 양상을 보인다. 한편, 역세권, 준공업지역 주거환경 개선을 위한 소규모 재개발 사업은 수도권과 지방에서 각각 단 2건씩만 추진되고 있다.

**표 1** 소규모 주택정비사업 사업건수(조합 설립 인가 이후, 2024년 2분기)

(단위: 건수)

구 분	계	가로주택	자율주택	소규모 재건축	소규모 재개발
전 국	1,094	661	129	300	4
수도권	732	476	80	174	2
서울	349	219	55	74	1
경기	271	188	23	60	-
인천	112	69	2	40	1
지 방	362	185	49	126	2

자료: 한국부동산원

## 2. 소규모 주택정비사업 현안

### (1) 수도권 집중

소규모 주택정비사업은 제도 도입 초기부터 ‘대규모 재개발의 대안’으로 제시되었지만, 실제 추진 현황을 보면 수도권에 사업이 심각하게 편중되어 있다. 전체 사업 1,094건 중 732건(66.9%)이 수도권에서 이루어졌고, 특히 가로주택정비사업은 72%가 수도권에 집중되어 있는 실정이다. 이는 사업성, 기반시설 여건, 민간 참여도, 행정 지원 역량 등이 수도권에 집중된 결과로 해석된다.

이러한 편중은 정책의 근본 취지인 ‘도시 전역의 노후주거지 개선’이라는 목표와는 괴리되어 있다. 지방의 구도심이나 쇠퇴지역 또한 노후 주택이 밀집하고 있고, 정비 수요가 높은 상황임에도 불구하고 제도적 접근이 수도권 중심으로 제한됨에 따라 정비의 형평성과 공간적 포용성이 확보되지 못하고 있다.

## (2) 소규모화의 역설

소규모 주택정비사업은 애초에 대규모 재개발이 어려운 지역의 주거환경을 개선하고, 해당 지역의 주민을 포함한 다양한 사업 주체의 참여를 유도하기 위한 목적으로 도입되었다. 그러나 현실에서는 정반대의 양상이 나타나고 있다. 사업 단위가 작고 사업성 확보가 어려운 구조 탓에, 초기부터 “건설사들이 외면할 것”이라는 비판이 존재해왔고, 실제로 시행자 선정 과정에서부터 난항을 겪는 사례가 다수 발생하고 있다.

정부가 법 제정 당시 기대했던 다양한 중소 개발주체의 참여는 활성화되지 못한 채, 시장은 오히려 대기업 중심으로 재편되고 있다. 이들은 사업성이 높은 수도권 지역을 선점하여, 소규모 시장까지 포섭하고 있는 상황이다. 즉, 정비사업의 ‘소규모화’는 ‘주체의 다양화’로 이어지지 않고, 자본력 중심의 집중화 현상으로 변질되고 있는 것이다.

한편, 최근에는 경기침체의 영향으로 대형 건설사들이 공사비 상승 리스크를 이유로 일부 사업장을 기피하면서, 그 공백을 중견 건설사들이 수도권 중심으로 공략하는 모습도 나타나고 있다. 이들은 상대적으로 저렴한 공사비와 가격 경쟁력을 앞세워 시장에 진입하고 있으며, 특히 소규모 재개발·재건축 사업장에서 이러한 흐름이 두드러진다.

결과적으로 수도권 중심의 사업 편중 현상은 단순한 지역적 불균형을 넘어, 소규모정비사업의 시장구조가 자본력 중심으로 왜곡되고 있음을 시사한다. 이는 제도 설계 당시 강조된 주거권 회복과 정비방식의 다양성이라는 공공적 가치와는 점점 거리가 멀어지고 있는 현실로, 제도 전반에 대한 점검과 새로운 정책 설계가 필요한 시점이다.

### III. 해외 소규모 정비사업 사례

#### 1. 일본 소규모주택지구 개량사업

일본의 소규모 주택지구 개량 사업은 주로 노후 주택 밀집 지역의 정비와 개선을 목표로 하는 프로젝트이다.<sup>4)</sup> 이 사업은 불량 주택을 철거하고, 도로와 공공 시설을 정비하며, 새로운 주택을 건설하는 방식으로 진행하며 특히 경사지나 불리한 지형에 위치한 지역에서 주로 시행되며, 이러한 지역의 주거환경을 개선하고 안전성을 높이는 데 중점을 두고 있다.

4) 민형석(2010). 지역특성을 살린 소규모 도심 밀집시까지 정비방안. 서울시정개발연구원

일본의 소규모 주택지 정비사업은 방재성 확보, 노후주거지의 거주환경 개선, 고령화 대응 등을 목적으로 하는 ‘점진적 정비’ 방식의 대표 사례다. 특히 도쿄, 오사카, 요코하마 등 대도시권에서는 기존 골목길, 이웃관계, 지역 커뮤니티의 맥락을 해치지 않으면서도 정주환경을 개선하는 미시적 도시개발이 중점적으로 추진되어 왔다. 일본의 소규모 주택지 개량사업은 ‘재개발’이 아니라 “지역의 재조율(recalibration)”이다. 이는 정비를 통한 도시 이미지의 일신보다는 지역 커뮤니티의 회복력, 주민의 일상성, 정주성의 지속을 목표로 한다.

일본은 노후 주거지 재생을 위해 다양한 정책과 제도를 시행하고 있다. 주택 리모델링 관련 제도는 보조금, 감세, 용자 제도로 나뉘며, 에너지 절약을 위한 캠페인도 진행하고 있다. 이러한 제도는 주택의 에너지 효율성을 높이고, 주거 환경을 개선하는 데 기여한다.

## 2. 영국 소규모 주택 정비사업

영국은 대규모 개발 중심의 주택공급 방식이 한계에 다다르면서, 다양한 방식의 소규모 주택 정비사업(small-scale housing redevelopment)을 적극적으로 도입하고 있다.<sup>5)</sup> 특히 주택 부족 문제와 자가건축에 대한 수요 증가에 대응하기 위해, 정부와 지자체는 중소규모의 개발자 및 주민조직이 주도할 수 있는 정비 모델을 제도적으로 뒷받침하고 있다. 영국의 사례는 단순한 물리적 정비를 넘어, 공동체 기반의 소유 및 관리 구조, 주민참여형 계획 수립, 그리고 정책적 인센티브를 포함하는 다층적 구조를 갖고 있다는 점에서 주목할 만하다.

영국 정부는 다양한 정책을 통해 소규모 정비를 촉진하고 있다.<sup>6)</sup> 대표적인 것이 Accelerated Construction Programme이다. 이 정책은 국공유지를 소규모 주택개발에 활용하고, 중소규모 건설사에 재정·기술·행정적 지원을 제공함으로써 정비사업의 진입장벽을 낮춘다. 낙찰 받은 중소기업들은 정부로부터 국유지의 장기 보유권(Leasehold)를 받아 주택을 개발하며, 이 과정에서 정부는 미분양 리스크 보완, 최신 건축기술 적용을 위한 기술지원까지 제공한다. 이는 정비사업의 공공성과 속도, 다양성을 모두 고려한 정책으로 볼 수 있다. 또 다른 핵심 정책은 Right to Build Scheme이다. 이 제도는 자가건축을 희망하는 개인이나 주민합의체가 지자체에 등록하면, 지자체는

5) 김건(2018), 영국의 소규모주택 정비사업방식 및 계획기준 연구, 한국도시설계학회지, 19(5), 21-36  
6) 박정은 외 (2022), 노후주거지 정비 사각지역 해소를 위한 소규모정비재생 연계방안, 국토연구원

수요에 맞는 부지를 확보해 제공해야 하는 강행 규정을 담고 있다. 특히 이 제도는 공동체 중심의 주거 모델, 예를 들어 코하우징(cohousing)과 같은 공동체 주택 개발을 촉진하는 데 활용되고 있다. 이를 통해 기존의 대규모 분양 위주의 주택정책에서 벗어나, 실수요자 중심의 자율적 주거환경 조성이라는 새로운 방향이 마련되고 있다.

이러한 정비사업의 실질적 실행 주체로는 제3섹터(Third Sector)라 불리는 비영리 조직이 존재한다. 이들은 정부의 재정 지원과 사회적 임무를 동시에 수행하며, 사회주택 공급뿐 아니라 직업훈련, 교육, 커뮤니티 시설 운영 등 다양한 공공 서비스를 병행하고 있다. 대표적으로 Community Land Trust나 Housing Association이 이에 해당하며, 이들이 공급한 사회주택은 잉글랜드 전체 사회주택의 약 55%에 달한다. 즉, 소규모 정비사업이 단순한 건축행위가 아니라 사회적 경제 시스템의 실현 수단으로 기능하고 있음을 보여준다.

영국은 이러한 정비사업의 품질을 확보하기 위해 국가계획정책 프레임(NPPF)을 통해 주택 설계 기준을 제시하고, 이를 바탕으로 지역별로 보다 정교한 지침을 수립하고 있다. 예컨대 런던의 경우, 광역정부인 Greater London Authority가 'London Housing Design Guideline(LHDG)'을 제시하고, 각 구청에서는 지역 사정을 반영한 자체 기준을 보완해 운용한다. 이 기준은 지역성 반영, 공공공간 확보, 다양한 소유권 형태, 친환경 설계 등 고품질 주거환경 조성을 위한 구체적 가이드라인을 포함하고 있다.

#### IV. 지역 맞춤형 소규모정비사업 활성화를 위한 제언

##### 1. 지방형 소규모 정비사업 지원모델 마련

수도권과 달리 지방은 기반시설이 미비하고, 수익성도 낮으며, 주민조직화 역시 어려운 구조적 한계를 안고 있다. 이러한 현실을 반영해, 지방에는 별도의 특례 제도를 마련하고, 기반시설 설치비에 대한 국고 보조를 확대하거나, 인허가 절차를 자동화·간소화하는 방식으로 진입장벽을 낮춰야 한다. 지방 정비사업에 대한 차등적 인센티브 적용, 수도권 대비 낮은 수익성을 보완하기 위한 추가 용적률 부여, 기부채납 감면, 인허가 우선 심의 등 차등화된 혜택이 필요하며, 공공기관의 선도적 개입을 전제로 한 패키지형 지원체계를 구축할 필요가 있다. 행정적으로는 공공주도형 정비 지원센터를 지자체 단위



V.  
결론

로 설치하여, 주민 대상 컨설팅, 정비계획 수립, 시행자 매칭 등을 통합적으로 지원할 수 있는 체계를 마련해야 한다. 또한 참여 주민의 역량강화를 위하여 일본의 도시재생지원센터처럼, 정비사업 추진 주체에 대한 직접적인 역량강화를 공공이 선도하는 방식으로 전환할 필요가 있다.

2. 지역 특성을 고려한 맞춤형 설계 가이드라인

해외사례에서 살펴보았듯이 영국에서는 정비사업의 품질을 확보하기 위해 국가계획정책 프레임(NPPF)을 통해 주택 설계 기준을 제시하고, 이를 바탕으로 지역별로 보다 정교한 지침을 수립하고, 각 구청에서는 지역사정을 반영한 자체 기준을 보완해 운용하고 있다. 지방 소규모 정비사업의 품질을 확보하기 위해서는 획일적인 설계 기준이 아닌, 지역 맥락을 반영한 맞춤형 설계 가이드라인이 필요하다. 이를 위해 각 지자체는 지역의 공간적 특성과 경관, 커뮤니티 구조를 정밀하게 분석하고, 이를 반영한 설계 방향을 제시할 수 있어야 한다. 결국, 지역 고유의 물리적·사회적 맥락에 근거한 공간 구성 원칙과 건축 디자인 가이드라인은 소규모 정비사업이 진정으로 ‘살기 좋은 장소’를 만드는 데 필수적인 조건이다.

소규모 정비사업은 더 이상 수도권외의 보완적 수단에 머무를 수 없다. 지방 쇠퇴도시의 주거복지와 도시환경 개선이라는 본래 목적을 실현하기 위해서는 지방 여건을 반영한 맞춤형 제도 설계와 공공의 선제적 개입이 반드시 병행되어야 한다. 지역의 현실을 이해하고, 실행 역량을 축적할 수 있는 구조적 개입이 없는 한 지방에서는 소규모 정비사업이 작동하기 어렵다. 이제는 ‘수도권 중심의 표준화된 모델’을 넘어서, ‘지역 맥락 기반의 다층적 정비전략’으로 전환할 시점이다.

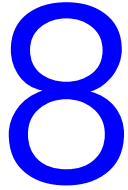
참고문헌

1. 민형석 (2010). 지역특성을 살린 소규모 도심 밀집시가지 정비방안. 서울시정개발연구원
2. 박정은 외 (2022), 노후주거지 정비 사각지역 해소를 위한 소규모정비재생 연계방안, 국토연구원
3. 장윤배 외 (2017), 경기도 가로주택정비사업 추진방안, 경기연구원
4. 국토연구원 (2023), 국토정책 브리프, 2023, No.926
5. 김건 (2018), 영국의 소규모주택 정비사업방식 및 계획기준 연구, 한국도시설계학회지,19(5)
6. 한국부동산원, 소규모정비사업 알림e 홈페이지(<https://www.reb.or.kr/sotong/bp/inc/main.do>)

# 생활 밀착형 지역 중소건설사 육성방안\*

이치주 국토연구원 부연구위원  
(cjlee@krihs.re.kr)

- I. 서론
- II. 생활 밀착형 지역 중소건설사의 지원 필요성
- III. 생활 밀착형 지역 중소건설사 지원방안과 선정기준
- IV. 결론



## ■ 국문요약 ■

건설산업은 지역 경제에 영향을 미치고 국민 생활에 밀착된 산업이다. 이러한 건설산업의 위기는 지역 경제의 위기로 연계될 수 있으며, 특히 정부정책과 환경 변화에 영향을 크게 받는 중소건설사가 많은 지역은 경기침체로 연계될 수 있다. 이 원고에서는 지역 중소건설사들 중에서도 국민이 발주하는 공사를 수행하여 국민 생활에 밀착된 공사를 수행하는 중소건설사를 육성하는 정책지원 방안을 설명하였다.

지역 중소건설사 육성을 위한 먼저 정책적 지원방안을 ①생활 밀착형 지역 중소건설사를 인증하고 공표하는 방안과 ②보증수수료 할인, ③기업집단 및 방향 설정 컨설팅으로 제안하였다. 다음으로, 육성을 위한 중소건설사의 선정 기준으로 ①법 법 하도급, 상습체불, 안전사고 등으로 행정처분 이력과 ②기술인 확보, ③계약불 이행 이력, ④하자보수 의무 불이행 이력, ⑤시공 관련 기술보유 현황, ⑥공사실적, ⑦재무상태를 제안하였다.

국민 생활에 밀착되고 지역 경제에 영향을 크게 미치는 생활 밀착형 지역 중소건설사의 지속적인 육성을 위해서는 인증제도가 필요하다. 정부의 기존 기업 인증제도에서 중소기업을 인증하고 지원하고 있지만, 건설산업의 특징을 반영하는 인증제도가 없다. 중소건설사의 지속적인 육성을 위하여 건설산업에 특화된 인증제도의 법제화가 필요하다.

**주제어 :** 생활 밀착형, 지역, 중소건설사, 인증제도

\* 본 연구는 '이치주·석재성(2022), "우수 중소건설기업 선정 및 육성방안 수립", 국토연구원 연구보고서를 기반으로 수정·보완한 것이다.

## I. 서론

지역 건설사 부진과 지방 부동산 시장 위축은 지역 경제 침체와 지방 건설사 위기로 연계되고 있다. 특히, 지방의 미분양 주택은 2022년 이후 약 5만 호를 유지하고 있으며, 준공 후 미분양도 2023년 7월 이후부터 지속적으로 증가하고 있다. 이에 정부는 지역 건설경기 활성화를 위해서 지역 개발사업의 확대와 재정 집행 확대, 지방 부동산 시장 회복, 공사비 등 자금 부담 완화, 건설사업 여건 개선 등의 정책을 지원하고 있다(관계부처 합동 2025).

다만, 공공 건설공사보다는 소규모 민간공사를 수행하는 중소건설사의 경쟁력 향상이 필요하다. 중소건설사가 수행하는 대부분의 공사는 소규모의 주택, 커뮤니티 센터, 공원, 주차장 등 국민생활에 밀착되어 있기 때문이다. 국민 개인이 발주하는 건설공사 중에서 평균 연매출액이 10억 미만인 종합공사를 수행하는 건설사가 전체의 약 74.3%<sup>1)</sup>이고, 전문공사는 1억 미만인 건설사가 전체의 73.29%<sup>2)</sup>이다.

이 원고에서는 국민 생활에 밀착되어 있고, 국민 개인이 발주하는 공사를 수행하는 생활 밀착형 지역 중소건설사를 육성하는 방안을 정책적 지원과 인증의 관점에서 설명한다.

## II. 생활 밀착형 지역 중소건설사의 지원 필요성

국민 생활에 밀착된 지역 중소건설사들은 건설경기 및 정책 변화에 영향을 크게 받고, 그 영향은 국민들이 체감하는 영향으로 연계된다. 예를 들어, 소규모의 주택, 커뮤니티 센터, 공원, 주차장 등의 공사 발주가 감소하거나 적정 공사비가 보장되지 않는 경우 시설물에 대한 양적·질적 만족도는 떨어질 수 밖에 없다. 또한, 인테리어 공사와 같이 국민 개인이 발주하는 공사가 중단되거나 공사가 이행되지 않으면 개인에게 직접 피해를 주게 된다.<sup>3)</sup> 이렇듯 생활 밀착형 지역 중소건설사는 국민 또는 지역 주민의 삶에 매우 중요한 역할을 차지하고 있다. 여기서 생활 밀착형 지역 중소건설사의 범위를 설정하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 생활 밀착형 지역 중소건설사를 국민의 생

- 1) 건설공사대상 통보자료의 1억 이상의 공사를 대상으로, 3년 동안(2018~2020년)의 평균 연매출액을 조사한 결과를 말한다.
- 2) 전문협회에 공사실적 신고를 한 민간이 발주한 원도급 전문공사를 대상으로, 3년 동안(2018~2020년)의 평균 연매출액을 조사한 결과를 말한다.
- 3) KBS NEWS(202), “인테리어 고수라더니 먹튀 속출 ... 중개 앱은 나몰라라” (<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5511229>).

활에 밀착된 소규모 공사를 수행하는 건설사로 정의하고자 한다. 종합건설업의 건축공사업과 토목공사업, 전문건설업의 실내건축공사업, 금속창호·지붕 건축물 조립공사업, 도장·습식방수·석공사업, 조경식재·시설물설치공사업, 기계가스설비공사업이 포함된다.

이 업종들을 수행하는 지역 중소건설사 중에서 최근 3년 동안 국민 개인이 발주한 건설공사를 수행한 건설사의 건당 평균 공사비 혹은 연간매출액을 조사하여 생활밀착형 지역 중소건설사의 범위를 설정한다. 예를 들어, 평균 공사비와 연간매출액 중에서 하나만 충족시키면 선정 대상 범위에 포함된다. 여기서 평균 공사비는 건설사의 규모를 한정하기 위한 것이고, 연간매출액은 건설사 운영의 지속성을 평가하기 위한 것이다. 국민 개인이 발주하는 공사가 이행되지 않거나 하자가 많이 발생하면, 국민 개인에게 직접 피해를 주기 때문에 보증서 발급이 필수이다. 따라서, 신용등급도 생활밀착형 지역 중소건설사의 범위 설정에 필요한 기준이다. 또한, 생활 밀착형 지역 건설사는 종합 및 전문건설업종에 등록된 중소건설사이며, 중소기업의 범위인 매출액 1,000억원 이하이고, 자산총액 5,000억원 이하이어야 한다.<sup>4)</sup>

일반적으로, 지역 중소건설사는 규모가 작으며 특히 생활 밀착형 건설공사는 소규모이므로, 규모가 큰 중소건설사의 참여를 제한하기 위해서 그 범위를 아래와 같이 구체적으로 설정한다. 종합건설사는 먼저 연매출액이 80억원 이하이면서 신용등급이 B 이상인 업체와 평균 공사비가 10억 이하이면서 신용등급이 B 이상인 업체가 포함된다. 전문건설사는 연매출액이 10억 이하이면서 신용등급이 B 이상인 업체와 평균 공사비가 1억 이하이면서 신용등급이 B 이상인 업체가 포함된다. 이와 같은 범위를 설정한 이유는 전체 건설사 수의 약 20%의 범위로 한정하기 위해서이다.

### III. 생활 밀착형 지역 중소건설사 지원방안과 선정기준

#### 1. 지원방안

생활 밀착형 중소건설사를 선정하고 지원하는 이유는 국민 개인이 발주하는 소규모 공사를 수행하는 기업에 대한 신뢰할 수 있는 정보를 제공하기 위해서이다. 국민에게 신뢰를 받아서 공사를 안정적으로 수주하고, 이를 기반으로

4) 중소기업기본법 시행령(대통령령 제31758호) [별표 3] 주된 업종별 평균매출액 등의 소기업 규모 기준(제8조 제1항 관련)

로 강소 건설사로 성장하는 것도 기대한다.

지원방안은 ①생활 밀착형 지역 중소건설사를 인증하고 공표하는 방안과 ②보증수수료 할인, ③기업진단 및 방향 설정 컨설팅의 3가지로 구분할 수 있다. 먼저, 생활 밀착형 지역 중소건설사를 인증하고 공표를 위해서 인증받은 건설사에 인증서 및 인증마크를 부여한다. 국민이 쉽게 접하는 민간플랫폼에 등록된 생활밀착형 지역 중소건설사는 민간플랫폼에서 국민들에게 제공되는 기업정보에도 인증마크 부여할 수 있도록 지원한다. 건설산업에 관련된 협회와 공제조합의 홈페이지, 건설산업지식정보시스템의 건설업체정보에 공시하는 것과 건설산업정보원의 '건설업체 파인더 앱'을 통해서도 공시하는 것도 지역 중소건설사의 성장에 도움이 될 수 있을 것이다. 다음으로, 보증수수료 할인을 위해서는 인증된 건설사가 국민 개인이 발주하고, 국민 주거와 일상생활에 관련된 시설물 공사를 수행할 때에 보증 수수료 할인을 받도록 지원한다. 마지막으로, 기업진단 및 방향 설정 컨설팅의 지원사항에는 노무, 채용 인사, 재무, 회계, 세무 등 경영관리에 관련한 전문지식을 지원하고, 공사관리, 하자대응, 계약관리, 하도급관리, 안전관리 등 사업관리 지원, 기술개발, 자산운용, 사업성 분석 등 투자관리 지원, 법률분쟁 상담을 지원한다.

**표 1** 생활 밀착형 지역건설사 지원방안

지원사항	주요내용
인증기업 공표	<ul style="list-style-type: none"> <li>생활 밀착형 기업에 인증서·인증마크를 부여</li> <li>인증기업 마크를 민간플랫폼에 표기</li> <li>건설산업에 관련한 협회와 공제조합, 건설산업지식정보시스템에 공시</li> <li>건설산업정보원의 '건설업체 파인더 앱'을 통해 공시</li> </ul>
보증수수료 할인	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민 개인이 발주하고, 일상생활에 관련된 시설물 공사에 대해서 수수료 할인</li> </ul>
기업진단 및 방향설정 컨설팅	<ul style="list-style-type: none"> <li>경영관리: 노무, 채용인사, 재무, 회계, 세무</li> <li>사업관리: 공사관리, 하자대응, 계약관리, 하도급관리, 안전관리</li> <li>투자관리: 기술개발, 자산운용, 사업성분석</li> <li>법률분쟁 상담 지원</li> </ul>

자료: 이치주·석재성(2022)

## 2. 선정기준

선정기준은 사회적 물의를 일으킨 중소건설사를 제외하는 1차 선정기준과 공사수행 능력을 평가하는 2차 선정기준으로 구성된다.

### (1) 1차 선정기준

불법 하도급, 상습체불, 안전사고 등으로 행정처분을 받은 중소기업사는 제외한다. 통과(pass-fail) 형식으로 평가받으며, 건설산업지식정보시스템에서 확인할 수 있다.

### (2) 2차 선정기준

생활 밀착형 중소기업사는 국민 개인이 발주하는 소규모 공사를 수행하므로, 행정 서류를 기준으로 정량적으로 평가하는 방식을 적용한다. 생활 밀착형 중소기업사의 2차 선정기준을 공사품질(80점)과 재무 상태(20점)로 분류하여 적용한다. 국민 생활에 밀착된 공사이므로 공사품질에 대한 배점이 높으며, 공사가 중단되면 국민 개인에게 피해를 주므로 재무 상태도 선정기준으로 적용한다.

**표 2** 생활 밀착형 지역 중소기업사의 2차 선정기준

구분	선정기준	평가방법
공사품질 (80점)	기술인 확보(10점)	• 등록기준 대비 기술인 보유 수
	계약불이행 이력(10점)	• 최근 3년간 부실시공에 의한 계약불이행 이력
	하자보수 의무 불이행 이력(10점)	• 최근 3년간 시공한 공사에서 하자보수보증 가입여부 및 하자보수 미이행 이력
	시공 관련 기술보유 현황(10점)	• 신기술, 특허 보유 수
	공사실적(20점)	• 최근 3년간 해당 업종, 개인 발주 공사실적
	재무상태(20점)	• 실질 자본금, 부채비율

자료: 이치주·석재성(2022)

<표 2>에서 기술인 확보를 평가하기 위한 평가기준은 전년도 연말기준 기술인 보유현황이다. 세부적인 평가 방법으로 먼저 배점 한도는 10점이며, 기본 배점은 5점으로 등록기준의 최소 기술자 보유 규모를 충족할 경우이다. 추가 배점은 업종별 등록기준을 초과할 때에 신청기업 간의 상대평가를 통해서 부여한다. 고급 기술자격 우대를 위해 가중치를 반영하여 평가하며, 초급기술인은 1, 중급기술인 1.15, 고급기술인 1.3, 특급기술인 1.5을 가중치로 부여한다.

계약불이행 이력의 평가기준은 최근 3년간 계약불이행 이력이다. 배점한도는 10점이며, 계약불이행 이력이 없는 경우에 기본 배점(만점) 10점을 부여한다. 계약불이행 이력이 있더라도 공제조합이 지불한 배상금을 공제조합에 반납하였다면 기본 배점(만점)을 부여한다. 하지만, 계약불이행 이력에 의한 배상금액을 기준으로 감점을 적용하며, 신청기업 간의 상대평가를 통해서

감점 비율을 적용한다.

하자보수 의무 불이행 이력의 평가 기준은 최근 3년간 시공한 공사에서 하자 보수 미이행 이력이다. 배점한도는 10점이며, 하자보수 미이행 이력이 없는 경우 기본 배점(만점) 10점 부여한다. 하자보수 미이행 이력이 있더라도 공제 조항이 지불한 배상금을 공제조합에 반납하였다면 기본 배점(만점)을 부여한다. 감점 기준도 있으며, 하자보수 미이행 이력에 의한 배상금액을 기준으로 감점을 적용하며, 신청기업 간의 상대평가를 통해서 감점 비율을 적용한다.

시공 관련 기술의 보유현황은 전년도 연말기준 건설 관련 신기술 보유현황이 평가 기준이다. 배점한도는 10점이며, 기본 배점은 5점이다. 추가 배점으로 1건 이상의 신기술 보유시 건당 가점을 부여하며, 신청기업 간의 상대평가를 통해서 가점 비율 적용한다. 건설산업에 관련된 신기술과 기술협약서, 특허, 실용신안 등만 해당되며, 각 건설사의 보유 업종에 해당되는 범위의 신기술만 인정한다.

공사실적의 평가기준은 최근 3년간 해당 업종 공사실적 중에서 개인이 발주한 민간공사 실적이 해당된다. 평가 방법으로는 공사실적은 연매출액 기준과 평균 공사비 기준의 두 가지 방법(①연매출액 기준, ②평균 공사비 기준)이 적용 가능하며, 배점한도는 10점이다. 먼저, 연매출액 기준은 종합업체와 전문업체의 선정기준 중, 연매출액이 80억과 10억이므로 이를 적용하여 종합건설사는 80억, 전문건설사는 10억을 기준으로 만점 부여한다. 기준 연매출액 보다 작을 경우 감점하며, 신청기업 간의 상대평가를 통해서 감점 비율을 적용한다. 다음으로, 평균 공사비 기준은 기본 배점을 5점으로 하고, 추가배점은 종합업체 10억과 전문업체 1억 이하의 공사를 수행한 건수가 1건 이상인 경우 가점을 부여한다. 신청기업 간의 상대평가를 통해서 가점 비율을 적용한다.

마지막 평가기준인 재무상태는 전년도 실질 자본금과 부채비율을 적용한다. 평가방법으로 배점한도는 20점이고, 기본 배점은 등록기준 상의 자본금을 충족할 경우에 5점 부여한다. 추가 배점은 업종별 등록기준을 초과하는 경우에 가점을 부여하며, 신청기업 간의 상대평가를 통해서 가점 비율을 적용한다. 시공능력평가제도의 부채비율 산정 기준<sup>5)</sup> 참고하여 적용하며, 신청기업 간의 상대평가를 통해서 감점 비율을 적용한다.

5) 시공능력평가제도의 부채비율평점은 자본금에 관한 서류를 기초로 하여 해당 공사업자의 부채비율(타인자본/자기자본)을 공사업계 전체평균부채비율로 나눈 값이 0.5 미만인 경우에는 5로, 0.5 이상 0.75 미만인 경우에는 4로, 0.75이상 1.25 미만인 경우에는 3으로, 1.25 이상인 경우에는 2 적용한 것을 말한다(건설산업기본법 시행규칙 [별표 1]).

## IV. 결론

지역 경기 변동에 영향을 크게 주는 건설산업의 부진은 지역 경기침체로 연계될 수 있다. 특히, 지방에는 중소기업이 많으며, 이들은 정책 및 환경 변화에 영향을 크게 받는다. 이 원고에서는 지역 중소기업들 중에서도 국민이 발주하는 공사를 수행하여 국민 생활에 밀착된 중소기업들을 육성하는 방안을 정책지원과 인증의 관점에서 설명하였다.

생활 밀착형 지역 중소기업 인증하는 목적은 국민의 일상생활에 관련된 시설물 중에서 국민 개인이 발주하는 소규모 공사를 수행하는 기업정보를 국민에게 제공하기 위함이다. 하지만, 건설산업은 타 산업보다 정부에서 인증하고 지원하는 제도가 부족하다. 기존의 인증제도 중에서 메인비즈와 이노비즈 인증제도<sup>6)</sup>가 상대적으로 건설사를 지원하는 비율이 높았지만, 지원내용에서 건설산업의 특징인 수주산업과 높은 중소기업의 비중, 기술개발 투자 및 사업화 부족, 해외진출의 높은 리스크, 공공발주기관의 존재, 공사유형별 다양한 보증·보험 필요 등의 특징을 반영하지 못하고 있다. 즉, 정부가 제공하는 기존의 기업 인증제도에서는 건설산업의 특징을 반영하지 못하고 있으며, 중소기업의 지속적인 육성을 위하여 건설산업에 특화된 인증제도의 법제화가 필요하다.

### 참고문헌

1. 관계부처 합동 보도자료(2025), “지역 건설경기 보완방안”
2. 이치주·석재성(2022), “우수 중소기업 선정 및 육성방안 수립”, 국토연구원 연구보고서.
3. KBS NEWS(2022), “인테리어 고수라더니 ‘먹튀’ 속출 ... 중개 앱은 나몰라라”(https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5511229).

6) 메인비즈 인증제도는 금융·세제와 판로·수출, 인력, 컨설팅·홍보를 지원하고, 이노비즈 인증제도는 메인비즈 인증제도의 지원내용에서 R&D 지원이 추가된 것을 말한다.



*Focus* 지역 건설경기 및 기업 활력 제고 방안

2025년 4월 발행 | 통권 제57호 |

편집인 김희수

발행처 (재)대한건설정책연구원

[www.ricon.re.kr](http://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. 57

# 건설정책저널

지역 건설경기 및 기업 활력 제고 방안