

새 정부 건설산업 활력 촉진 동력 : 규제 개혁 대전환 세미나

3주제

건설 활력 제고를 위한 산업환경 재설계

-업역·생산체계 등 산업규제를 중심으로-

2025. 8. 20

미래산업정책연구실

김민주 부연구위원

CERIK
Construction & Economy Research Institute of Korea
한국건설산업연구원

3주제

건설 활력 제고를 위한 산업환경 재설계

-업역·생산체계 등 산업규제를 중심으로-

-업역·생산체계 등 산업규제를 중심으로-

2025. 8. 20

미래산업정책연구실
김민주 부연구위원

 CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea
한국건설산업연구원



○ 건설 전(全) 주기에 걸친 공급자규제...

△**건축행정**(인허가), △**생산체계**, △**건설하도급** 분야의 쟁점 해소를 통한 산업 활력 제고 가속화 必





○ 규제 영역별 상이한 기조 및 이슈 → 현안별 **맞춤형 규제 합리화** 방향 모색 必

건축행정(인허가)

주요 현안

- 복합적 요인에 따른 주택 등의 인허가 물량 감소
- 지속되는 심의·허가 지연

정책 기조

- 국정과제⁶²: 주택시장 안정을 위한 주택공급 확대
- 주택공급 대책 발표 예정(행정규제 완화 기조 포함 예상)

“내달 공급 대책 발표 전망...용적률 등 규제 완화·
공공 주택 확대 거론” (뉴스1, 2025.7.28)

...“정부는 이르면 8월 말, 늦으면 9월에 공급대책을 내놓을
예정이다.” (이데일리, 2025.8.11)

...“인허가 지연이 가져오는 금융 부담이 상당히 문제
가 되고 있고, 경제 활성화에도 장애가 되고 있다는데
대해 충분히 인지하고 있다”
(국토부장관 후보자 청문회 당시, 대한경제, 2025.7.30)

공급을 지연시키는 비효율적 절차·규제의 개선

생산체계

주요 현안

- 특정 시장·업역 보호를 위한 제도적 칸막이 상향
→ 종합은 종합공사만, 전문은 전문공사만?

정책 기조

- 주요 해결과제로 언급 無
→ 단, 시장 경쟁 관련 범정부 기조 고려 필요

[참고] 현 정부의 22대 총선('24) 당시 언급사항

- 건설공사 업역 간 경쟁체제 불공정 개선
- 불합리한 직접시공 규제 폐지
- 건설시장 진입기준 합리적 개선

시장 보호·물량 배분 vs. 시장 경쟁·성장의 기로

건설하도급

주요 현안

- 원-하도급 관계 中心 규제강화(하도급대금, 부당특약 등)
- (신규 부상) 건설현장 불법하도급 강력 단속

정책 기조

- 공정·상생 목적의 원도급자 의무 강화 입법발의
- (신규 부상) ‘위험의 외주화’ 근절

(대한경제, 2025.8.11)

[중대재해 주범, 불법 하도급 ‘정조준’] (3)
다단계 구조... 원사업자와 거리 멀수록
‘안전사각’

(조세금융신문, 2025.8.8)

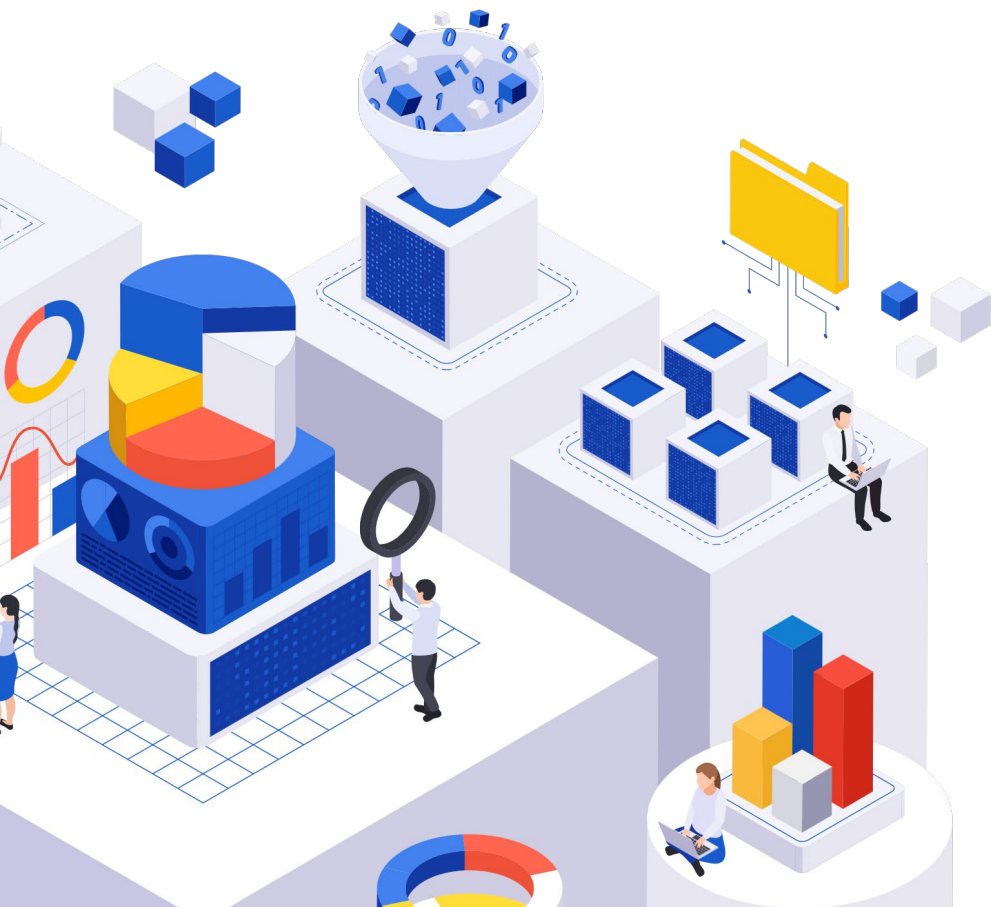
정부, 건설현장 불법하도급 50일간 대대적 단속...다
단계·일괄 하도급 ‘정조준’

다수 제불종대재해 현장 불시 감독...안전조치·임금지급 실태 병행 점검

규제 수용성 제고, 과거 사각지대(불법하도급) 영역 해소

CONTENTS

- 1 건축행정 절차의 간소화 및 체계 고도화
- 2 건설생산체계의 추구 가치 (재)전환
- 3 건설하도급 규제 합리화 및 제도 수용성 제고

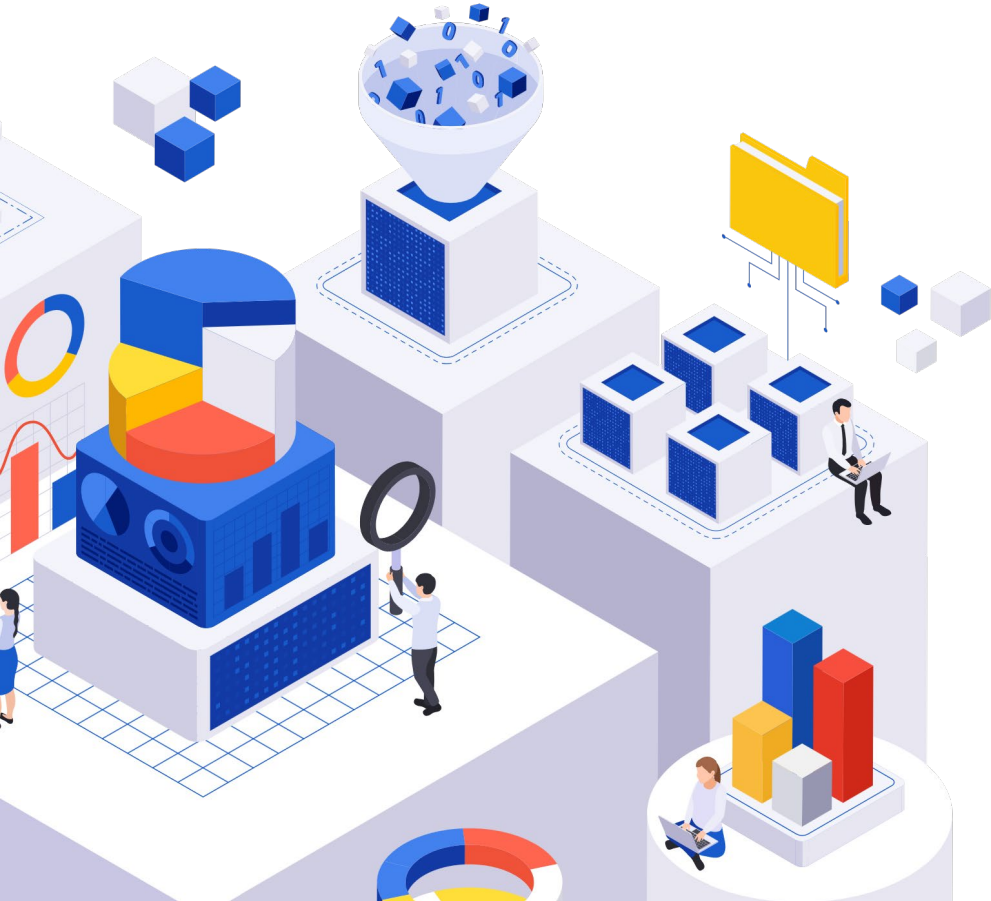


CONTENTS

1

건축행정 절차의 간소화 및 체계 고도화

- ① 규제의 미로를 지나야만 시작되는 건축
- ② 건축 인허가 관련 행정 체계의 현주소
- ③ 최근의 규제 개선 노력 및 한계
- ④ 건축행정 간소화 및 고도화 방안





① 규제의 미로를 지나야만 시작되는 건축

연관 법령 220여 개, 단계마다 **규제에 발목 잡히는 건축** → 건설상품(주택 등) 공급의 주된 차질 요인

건축 인허가 전 주기 **법률 120개 · 법령(조항) 220개**
(한국건축규정[국토교통고시 제2024-206호] 기준, 중복 제거)

○ 건축허가 시 **반드시** 확인해야 하는 법령 140개 · 법률 64개

- **입지** 관련 법령 68개
- **건축물** 관련 법령 72개

○ 의제처리 법령 30개 · 법률 20개

○ 추가 확인이 필요한 법령 238개 · 법률 21개

- **심의** 관련 법령 16개
- **인증 및 평가** 관련 법령 24개
- **입지** 관련 **특례** 법령 28개
- **건축물** 관련 **특례** 법령 19개
- **개별용도 시설기준**(26개 시설) 146개 법령
- 기타 법령 5개

착공 전(前), **사전** 심의, 건축허가, 각종 인증·평가 **사전인증** 必

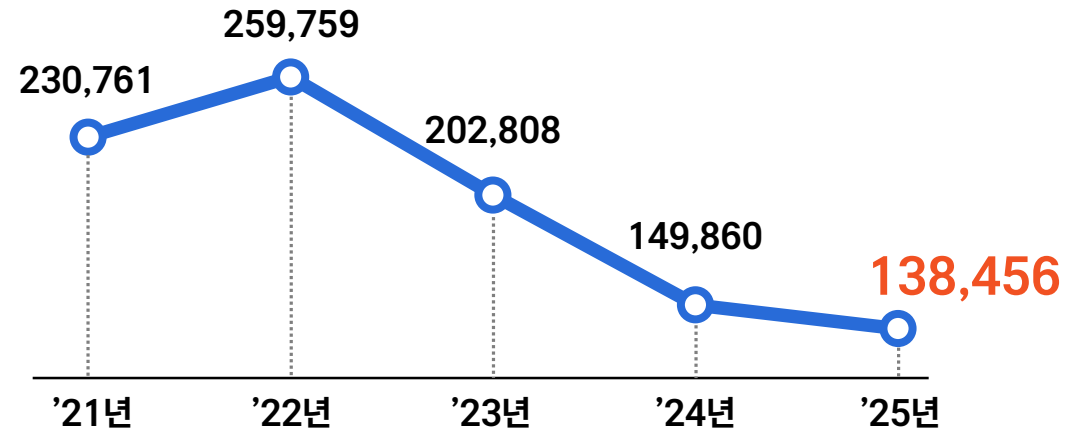
[참고] 지난 정부, 5년간 270만호 공급 목표… 그러나 시장 위축 등 요인으로 난항

구분	'23년	'24년	'25년	'26년	'27년	소계
목표	47.0	54.0	56.0	56.0	57.0	270.0
인허가	42.9	42.8	('25.6월 13.8)	-	-	85.7
준공	43.6 (△7.2%)	45.0 (△16.7%)	-	-	-	88.6 (△12.3%)

전국 주택 인허가물량 추이

단위 : 호

*최근 5년, 상반기(1~6월) 기준



자료 : 국토교통부(2022.8.16), 국민 주거안정 실현방안, 주택 통계 발표 자료(각 연도)

② 건축 인허가 관련 행정 체계의 현주소

△복잡·다단한 행정절차, △행정 편의적·불필요한 규제의 중첩... 신속한 사업 추진을 저해하는 요소 多

①복잡·다단한 행정절차

용도지역 지정, 계획 수립(영향평가 포함), 사전심의, 행위허가·건축허가 등 관련 직렬의 사전 협의 및 허가 절차

■ 인허가 관련 주요 절차별 연관 심의·인증 및 평가제도

주요절차	관련 심의·인증 및 평가제도 예시
건축계획 심의	교통영향평가, 환경영향평가, 교육환경평가, 에너지절약계획, 지하안전영향평가, 건축물 안전영향평가, 매장유산 지표조사, 건축심의, 경관심의, 소방기술심의, 옥외광고심의, 빗공해 방지 심의, 범죄예방 환경설계(CPTED), 사용승인 사항에 대한 예비인증
건축허가	행위허가(농지·산지전용허가, 도로·녹지·하천 등의 점용허가, 개발행위허가, 공원구역 행위허가, 국가지정문화유산 현상 변경 등) 선행, 입지·건축물 관련 검토(예. 건폐율·용적률·일조권 등 관련 높이제한), 교통·환경영향평가 등의 완료여부
착공신고	가설건축물 축조, 환경·교통관리계획, 품질·안전관리계획, 안전보건관리계획서 제출 등
착공	(계획 이행 여부 점검 中心)
사용승인	건축물의 제로에너지건축물(Zero Energy Building, ZEB) 인증, 장애물 없는 생활환경 인증(BF), 녹색건축인증, 지능형건축물인증 등

주: 사용승인 단계에서의 인증 관련, 설계단계에서 예비인증 必

②제한사항·규제의 중첩

공통 기준인 건폐율·용적률, 일조권·조망권 外 공공기여 비율(기부채납 등), ZEB등급 등 특수 기준 및 규제 중첩

2025년 2월

대한경제 제로에너지빌딩 인증 의무화·층간소음 규제 “과도한 지자체 층간소음 규제 개선해야”

2025년 04월 02일(수) 건설 22면

파이낸셜뉴스 “과도한 지자체 층간소음 규제 개선해야”

대한경제 서울시 ‘환경영향평가 절차 단축’ 실효성 논란

2025년 8월 8일(금) 입력

아우징에빌드 제로에너지 빌딩 인증...공사비 최대 8% 오를듯 | 또다른 규제도 부담

매일경제 20년전 만든 용적률 기준 ... 규제 패러다임 바꿔야

20년째 막혀있는 서울시 용적률 규제

연도	용적률 기준
1979년	180% 이하
1986년	250% 이하
1990년 4월	300% 이하
1990년 11월	400% 이하
2004년	총 세분화 1층 150% 2층 200% 3층 250% 이하

※ 참고

- 현시점(25.8) 용적률 기준 동일 (서울특별시 도시계획 조례 §48)
- 단, 소규모 건축물 한정 2층·3층 용적률 3년간 한시적 완화 (규제철폐안 33호, 「서울시 용적률 완화 세부 운영기준」)

‘일반주거지역 기준, 자료=건설산업연구원’

대한경제 업계, 정비사업 위축 우려
용적률 상향... 임대주택 확대
과도한 기부채납, 사업성 저해
“명확한 기준·부담 완화 필요”

② 건축 인허가 관련 행정 체계의 현주소



○ 지자체에 집중된 광범위한 권한(심의위원회 구성 및 개최, 계획 수립, 인허가권 등)… 사업 예측 가능성 저하

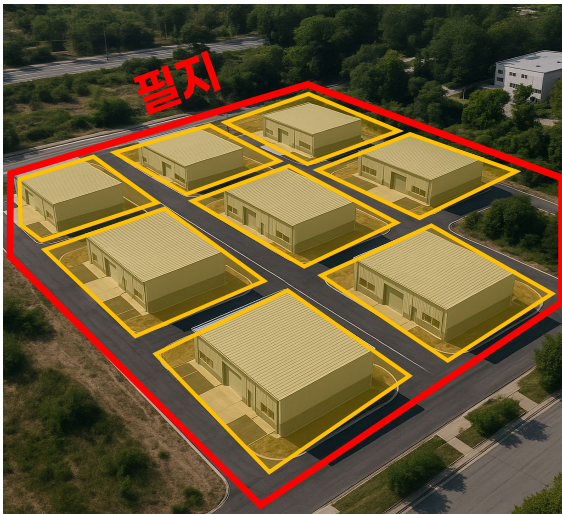
지자체별 자의적 법령 해석 영역 발생

담당 공무원의 역량*, 협조 수준 등에 따라 사업 지연 위험 증대
(*예. 순환보직으로 인해 신입 담당자 지정 시 법령·조례 해석에 소요 시간 증가 → 승인 지연)

(예시)

1개 대지·필지 내 여러 개의 별도 건물 건축이 가능하지만, ○지자체에서는 관련 조례에도 불구하고

① 1필지-1건물 원칙으로 인지하고, ② 유사 사례가 없다는 이유로 허가 지연



건축주는 건축법 §22①항에 따라 [중략] 허가권자에게 사용승인을 청해야 하며, 이때 건축공사를 완료한 경우는 하나의 대지에 둘 이상의 건축물을 건축하는 경우를 포함하고 있으므로 동별로도 사용승인이 가능

(국토부 질의 사례, 2020.9.7)

주 : ▲ ChatGPT 5 기반 생성된 가상의 이미지

지자체 · 심의위원회 등의 재량권 남용 사례 발생

지자체장·심의위원회·협력부처 등의 허가권자 ↔ 허가 신청자 간의 甲乙관계 형성… 상생·공정의 기반 상실

(최근 발생 사례)

과도한 기부채납 강요

교육청 ↔ ○○ 지역 사업장, 법정 부담금의 13배 이상 규모 학교 기부채납 약정 체결

영남경제신문 | 2025.5.20

법적 기준 상향 · 비합리적인 요구사항

심의위원회, 부설주차장 법정대수 120% 이상 확보 요구

OO시 OO구 건축위원회, 8평 주택에 무조건 방 2개 이상 설계 요구

대한경제 | 2025.1.21, 2025.2.11

대한경제

2025년 4월 14일(월)
부동산 15면

디벨로퍼업계 인허가 '몸살' 지자체 과도한 요구 쏟아져

공공기관 사전협상제 잇따라 도입
환경유역장·장제안단제 등과 열악해야
인허가 지연으로 금융 비용만 상승
사업성 악화 우려에 마지 못해 수용



'알려 계자 막' 식으로 지자체의 요구를 최대한 수용하는 게 현실이다. 지자체 인허가 지연으로 인해 2층 주거시설로 용도변경할 경우 지자체 입장에서는 개발자에 혜택을 많이 준 것으로 판단하지만, 해당 부지의 38%에 대해 도로나 공원 등의 기반시설을 지어 기부채납하는 형식으로 진행된다. 이는 결국 사업비 증가와 분양가 상승으로 이어진다.

자연녹지를 2층 주거 시설로 용도변경 할 경우 지자체 입장에서는 개발자에 혜택을 많이 준 것으로 판단하지만, 해당 부지의 38%에 대해 도로나 공원 등의 기반시설을 지어 기부채납하는 형식으로 진행된다. 이는 결국 사업비 증가와 분양가 상승으로 이어진다.

③ 최근의 규제 개선 노력 및 한계: 긍정적 변화 기조

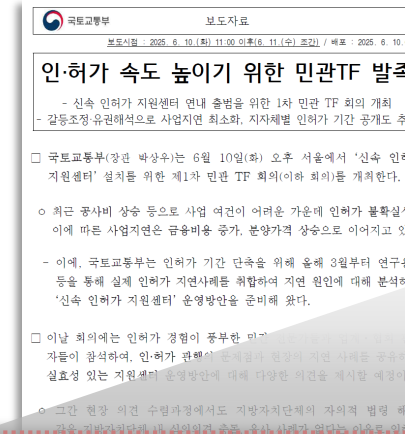


오랜 숙원이던 건축 인허가, 최근 (정부)심의 신속화, (지자체)심의 간소화·규제 기준 완화 지원책 속속 발표

건축 인허가 관련 주요 정책 내용(정부 · 지자체)

구분	발표월	주요 내용	비고
범정부	'25.8	• 지방중심 건설투자 보강방안 : 주택법상 통합심의 범위 확대	'25.下 추진
	'25.8	• 소규모주택정비법 개정 관련 국회 본회의 통과: 조합설립 동의율 완화, 통합심의 대상 확대(경관 심의, 3종 영향평가) 등	
	'25.7	• 신속 인허가 지원센터 연내 출범 예정	
	'25.2	• 도시정비법 개정: 사업시행계획인가 통합심의 범위에 소방시설 설계·재해영향평가 항목 추가	前정부
	'24.8	• 재개발·재건축 촉진법 제정 추진	前정부
지자체	서울	'25.7	• 주택 공급 촉진 방안: 높이규제지역 대상 공공기여 비율 완화 등
		'25.7	• 자치구 건축위원회 심의대상 축소 (216 → 78개)
		'25.6	• 2030 도시·주거환경정비 기본계획 발표 - 제2·3종일반주거지역 용적률 한시적 완화 - 정비사업 대상 선심의제 도입 등
	부산	'24.5	• 경제자유구역 건폐율·용적률 최대 150% 완화 등
	광주	'25.3	• '신활력행정협의회' 구성 → 심의 등 행정절차 8개월 단축
	울산	'25.6	• 대규모 공장건설 여건 개선, 조경 설치 기준 완화 등
	경기	'25.6	• 재개발사업 지구지정 노후도 요건 완화, 용적률 완화 등
	강원	'25.3	• 지역개발을 위한 민간인통제선 기준 및 고도 제한 완화

【신속 인허가 지원센터 추진】



- 지방자치단체 담당 공무원들이 중앙부처의 구체적인 해석이나 지침이 없는 상황에서 제약을 받기 쉬운 경우, 특히 시·군·구·읍·면·동 단위로 이어질 수 있어 결국 인허가가 지연될 수밖에 없다는 우려의 목소리도 있었다.

□ 이러한 의견을 반영하여 '신속 인허가 지원센터'는 주요 개발법을 담당하는 국토교통부 등이 ▲최대한 구체적인 유권해석을 제공하여 인허가 담당자의 부담을 덜어주고, 필요시 지자체 사업자 간 이견을 ▲직접 조정하며, 자의적 법령해석 등 ▲그림자 규제의 모니터링 및 제도개선 등도 수행할 계획이다.

○ 또한, 'PF 통합관리시스템'('부동산개발사업 관리법', 5.27 공포)이 구축되면, 지역별 인허가 소요기간에 대한 정보도 공개하여 인허가 기간 단축도 유도할 계획이다.

□ 이러한 의견을 반영하여 '신속 인허가 지원센터'는 주요 개발법을 담당하는 국토교통부 등이 ▲최대한 구체적인 유권해석을 제공하여 인허가 담당자의 부담을 덜어주고, 필요시 지자체 사업자 간 이견을 ▲직접 조정하며, 자의적 법령해석 등 ▲그림자 규제의 모니터링 및 제도개선 등도 수행할 계획이다.

○ 또한, 'PF 통합관리시스템'('부동산개발사업 관리법', 5.27 공포)이 구축되면, 지역별 인허가 소요기간에 대한 정보도 공개하여 인허가 기간 단축도 유도할 계획이다.



③ 최근의 규제 개선 노력 및 한계: 여전한 숙제⁽¹⁾

○ 새 정부, 주택공급 확대 정책의 청사진 실현 위한 고려사항: 행정절차의 효율성

이슈1) 행정 절차의 효율성: 통합심의, 인허가 의제 효과 체감 한계^{**}

심의·평가 구분	소규모 주택신축		초고층 복합시설		재개발 사업		대규모 공장시설		소규모 업무시설	
	적용	통합 심의	적용	통합 심의	적용	통합 심의	적용	통합 심의	적용	통합 심의
건축심의	◎	◎	◎	◎	◎	◎	△	◎	◎	◎
경관심의	◎	◎	◎	◎	◎	◎	△	◎	◎	◎
교통영향평가	△	◎	◎	◎	◎	◎	△	◎	◎	◎
지구단위계획 심의	△	◎	◎	의제	◎	의제	△	의제	△	의제
도시·군관리계획심의	△	◎	◎	의제	◎	의제	△	의제	△	의제
에너지절약계획서 평가	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
환경영향평가			◎		◎	◎	◎			
교육환경평가	△	★	◎	◎	◎	◎			△	◎
지하안전영향평가	△		◎		◎		△		△	
성능위주설계			◎		◎		◎			
재해영향평가(방재심의)	◎	★	◎		◎	◎	△		△	
매장유산 지표조사 등(문화재보존영향)	△		△		◎		△		△	
통합환경허가(대기·수질·폐기물 등)			△		△		◎			

주: ◎: 일반적 적용 ★: 적용 논의(주택법 개정안 시행 시) △: 입지·규모·용도 조건 해당 시 적용

- 사업별 통합심의 범위·의무화 여부 상이 → 실제 병목구간(기술 관련) 해소 한계
- 일부 부서, 통합심의 후에도 추가 보완 혹은 재심의 요구 → 효과 체감 한계

*개별적 심의를 동시에 추진함으로써 사회적 비용 절감 및 사업기간 단축 도모

※ (서울시) 연관 현행법령·조례 기준 시설 유형별 주요 심의 및 허가 절차 비교

허가 구분	소규모 주거시설		초고층 복합시설		재개발 사업		대규모 공장시설		소규모 업무시설	
	적용	의제 적용	적용	의제 적용	적용	의제 적용	적용	의제 적용	적용	의제 적용
건축허가	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
개발행위허가	◎	◎	◎	◎			◎	◎	◎	◎
하천의 점용허가	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
건축구조 안전성 평가	△		◎		◎		◎		△	
피난·방화시설 설계 검토	◎		◎		◎		◎		◎	
장애인 편의시설 설치 검토	◎		◎		◎	◎	◎		◎	
에너지효율등급 예비인증	△		◎		◎		△		◎	
녹색건축 인증	△		◎		◎		△		△	
소음·진동배출시설 설치 허가	△		◎	◎	△		◎		△	◎
소방설계/성능위주설계	◎		◎		◎	◎	◎		◎	
입목벌채등의 허가·신고	△	◎	△		△	◎	△	◎	△	
문화유산 현상변경 등 허가	△		△		◎		△		△	
통합환경허가			△		△		◎	☆		

주: ◎: 일반적 적용 ☆: 일부 적용(자치구 조례별 차이) △: 입지·규모·용도 조건 해당 시 적용

- 지역 조례별 일부 영향평가 관련 의제 포함 범위 불명확 → 실무상 별도 협의必
- 주된 인허가(건축허가) 미통과 시 결국 사업 지연 → 인허가 의제의 실효성 부족

**하나의 주된 인허가를 받으면 관계 법률상 다른 허가, 인가, 특허, 등록, 승인 등을 받은 것으로 간주(의제)

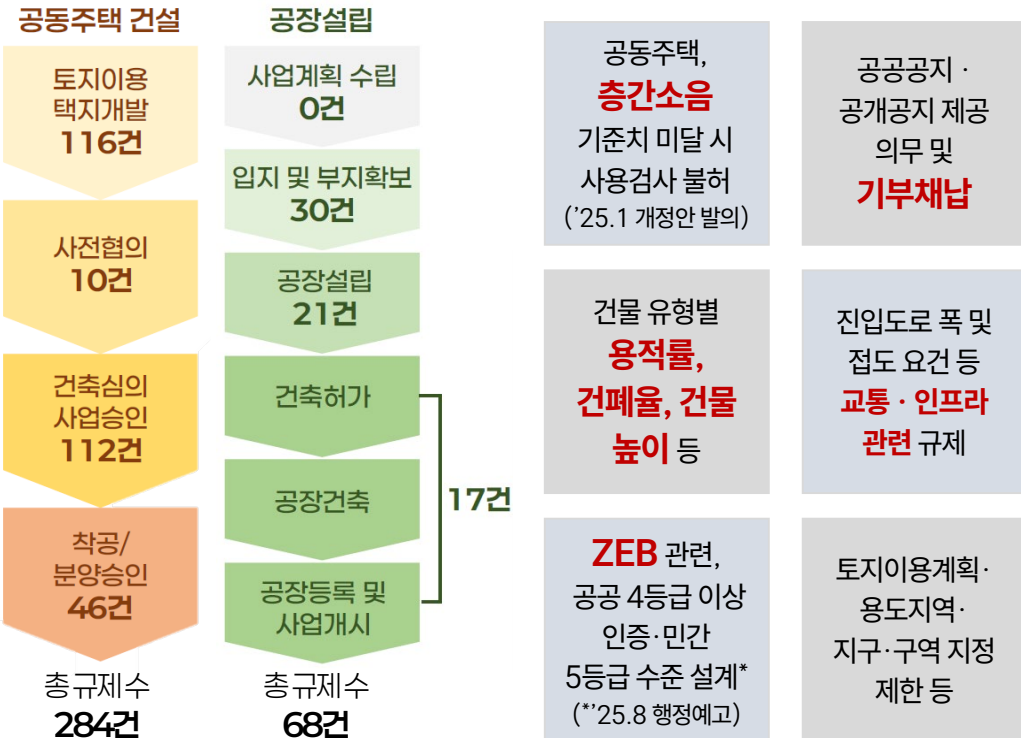


③ 최근의 규제 개선 노력 및 한계: 여전한 숙제⁽²⁾

○ 새 정부, 주택공급 확대 정책의 청사진 실현 위한 고려사항: 행정절차의 합리성·신뢰성

이슈2) 행정 절차의 합리성·수용성: 여전히 산적한 개선필요 영역

건어내고 완화시켜도 나타나는 또 다른 규제...
부분적 · 한시적 완화로는 허물어지지 않는 구조적 장벽



자료 : 행정안전부 국가기록원

이슈3) Grey area로 남아 있는 심의 · 허가 심사의 객관성 및 투명성

객관적 심사기준 부재 · 절차상의 불확실성 → 신뢰 저하, 사업 지연 리스크

(허가권자의 조례규정 자의적 해석 사례(‘25.7))

1. 신청자, 건축허가 신청 (「경관지구 건축물 높이 제한 조례」 준수)

- 건축주 A, 도식 외곽의 토지에 근린생활시설 신축 계획 → 건축허가 신청

2. 허가권자, 불허가 처분

- 허가권자: “해당 지역 경관지구 건축물 높이 제한 조례에 미부합” 통보
- 조례 상에서는 “건축물 높이”만을 제한,
담당자는 “인접 대지와와의 이격거리”를 통한 경관 제한 규정까지로 자의적 해석

3. 허가 신청자, 행정심판 청구

- A, “조례에 명시되지 않은 규정을 근거로 한 불허가 처분” 주장 → 행정심판 청구

4. 행정심판위원회, 불허가 처분 취소

- 위원회: “조례규정 범위를 벗어난 해석”으로 판단 → 불허가 취소 재결



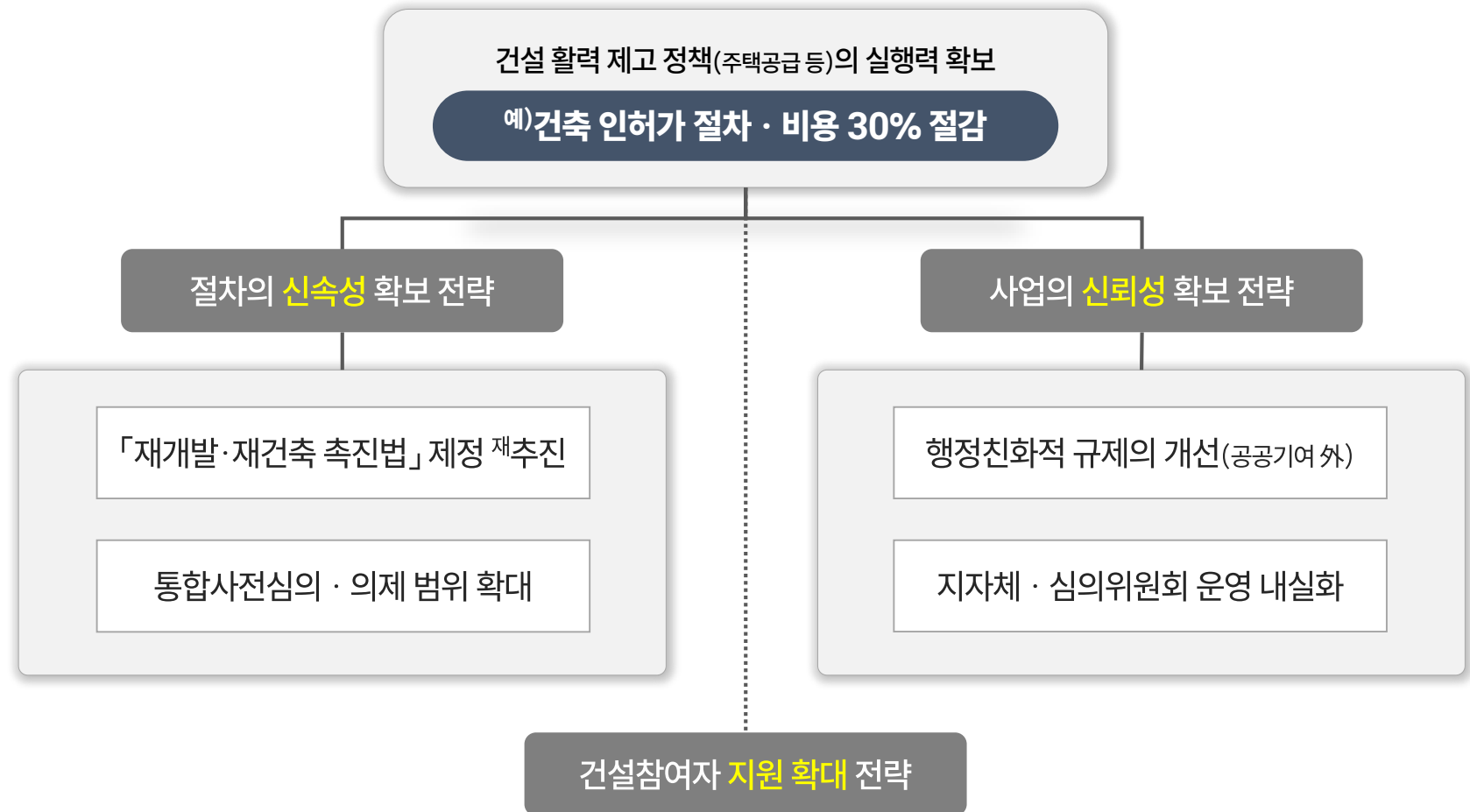
④ 건축행정 간소화 및 체계 합리화 방안: 목표

○ 건설상품 공급 확대를 통한 건설 활력 제고를 위해서는 **실행력이 담보된 대책** 必

『정성적 규제 합리화 목표 설정을 통한
정부 정책의 실행력 제고 전략 수립』

- 새 정부 주택공급 예상(안) -

- ☑ 도심 유희부지와 노후 공공시설 복합개발
- ☑ 공익형 재개발·재건축 활성화
- ☑ 3기 신도시 공급 가속화
- ☑ 지분적립형·이익공유형 공공주택 확대
- ☑ 신규택지 물량 확대 등





④ 건축행정 간소화 및 체계 합리화 방안: 개선방안⁽¹⁾

○ 건설상품 공급 활성화를 통한 건설 활력 제고의 두 축: 사업 절차의 **신속성**과 **신뢰성**

절차의 **신속성** 확보

「재개발·재건축 촉진에 관한 특례법」 제정 재추진

- 국회 표류 중인 특례법(사업의 절차 간소화, 소요 시간 3년 단축 등) 논의 재개

통합사전심의 · 의제 범위 확대

- **기술성 심의**(예. 재해영향평가, 문화재 심의), 원스톱통합심의 범위 포함
- **재정비사업 기준**(도시정비법)으로 **모든 건축공사**의 사전심의 절차 및 의제처리 **기준 일원화** 및 **명문화**(주택법, 건축법, 소규모주택정비법)
*「지방중심 건설투자 보강방안」(’25.8.14)에서는 주택법 개정 추진만 명시
- **표준** 의제 대상·통합심의 범위 **리스트 고시**

심의·허가 소요기간 ~18개월
(재정비사업 기준)

- 소요기간 4개월 이상 단축
- 행정비용 70% 수준 절감

사업의 **신뢰성** 확보

행정친화적 규제의 개선

- **공공기여 사각지대** 부문(예. 기부채납) **표준 적정기준** 수립
- 건축법·도시계획 조례별 **용적률 인센티브**(비율, 기준 등) 표준화
- 사업규모·유형별 **ZEB 요구수준 차등화** · 인허가 절차 병렬화

지자체 · 심의위원회 운영 내실화

- 신규자의 건축허가 부서 배치 시 **직무 교육** 의무화
- 위원회 구성 시 **이해관계자 배제 원칙 강화**(분야별 전문가 풀 공개 및 무작위 배정), 위원회 심의 이력 및 의사결정 과정 등 **내용 공개** 의무화(강행)

사업 예측 가능성 확보 및 심의결과의 수용성 증가

④ 건축행정 간소화 및 체계 합리화 방안: 개선방안⁽²⁾



○ “규제 리스크 제로화”를 위한 인허가 병목 선제적 해소: 사전상담제도 확대 운영 外

건설참여자 지원 확대

건축 인허가 관련 “사전상담제도” 전국 확대

※ 일부 지자체, 건축허가 등 관련 “찾아가는 사전상담제” 도입
(예. 서울시 영등포구, 경기도 파주시, 강원도 원주시, 경상남도)

지원 내용

- 시기별 업무절차 · 필요 서류 안내
- 의제 협의 준비 절차 등, 쟁점 사항 사전 조율
- 상위계획 및 관련 법령·지침 부합 여부 검토
- 공공기여분 관련 지자체와의 사전협상 지원



기대 효과

- 기업 애로 해소 및 건축주 편익 증진
- 지역별 불합리한 규제 선제적 개선 → 규제 리스크 사전 방지
- 장기적 공급 안정화 및 산업 활력 제고

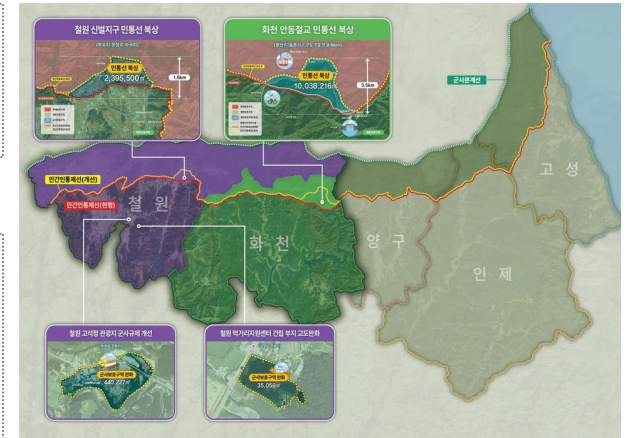
(참고) 지역별 규제 개선 (예. 강원도 ‘2025년 군사규제 개선안’(‘25.7))

※ 강원도의 입지 특성상 산악지역·보전지역 대상 개발사업 시
환경영향평가 · 산지전용허가 · 문화재 발굴조사 등이 타 지역 대비 더 큰 병목으로 작용

도 전체 면적의 38.93% 군사보호구역
(통제보호구역 · 제한보호구역 · 비행안전구역 등)으로
개발사업 부진



도 내 관광개발 사업 등이 가능하도록
△민간인통제선 기준 복상, △군사규제 해외
△비행안전구역 내 건축 인허가 협의 권한 이양
(국방부 → 도지사)을 통한 협의기간 단축 등 추진



주: 국방부, 2025년 3월 26일부로 철원, 화천, 김제 등에 대해 통제보호구역에서 제한보호구역으로 완화 既 추진 (▲사진 참고)
자료: 시사매거진 언론보도(2025.3.26), 한국일보 언론보도(2025.7.29) 등

CONTENTS



2

건설생산체계의 추구 가치 (재)전환

- ① 생산체계 개편의 역사 및 핵심
- ② 생산체계 개편 로드맵 추진 결과
- ③ 지엽적 개선으로는 한계, 생산체계 대원칙에 대한 고찰 필요



① 생산체계 개편의 역사 및 핵심

○ 시장원리보단 **국가 주도로 발전한 K-건설**... 결국 업역 다기화로 사업 비효율성, 발주자 선택권 제한 등 성장 한계

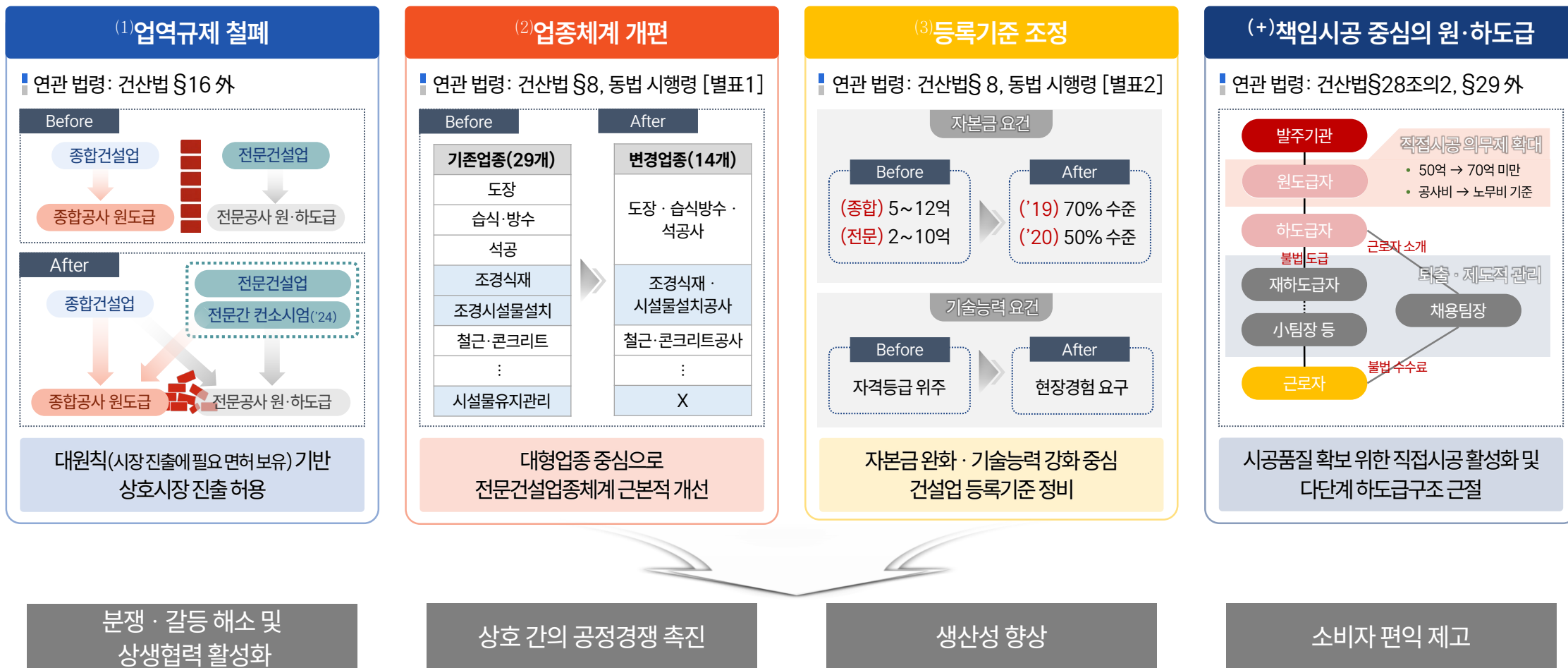


시장진입 · 생산체계 규제(업역·업종·등록기준 등)의 근본적 변화 필요성 증대



① 생산체계 개편의 역사 및 핵심

△건설산업 혁신방안('18.6), △건설산업 생산구조 혁신 로드맵('18.11) 등을 통한 **건설생산체계 개편 추진**



분쟁 · 갈등 해소 및
상생협력 활성화

상호 간의 공정경쟁 촉진

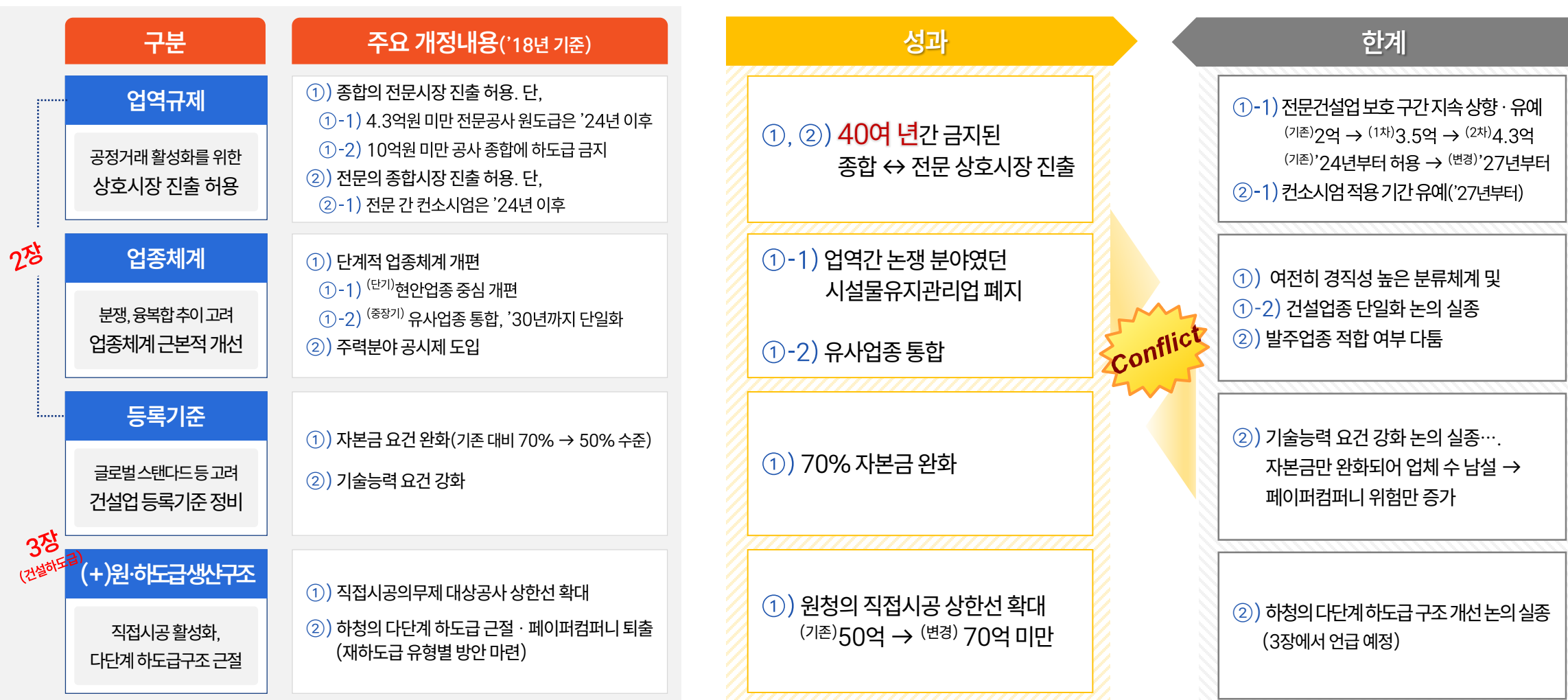
생산성 향상

소비자 편익 제고



② 생산체계 개편 로드맵 추진 결과

우여곡절 끝, 일련의 성과가 있었으나 여전히 △미완결 과제, △일부 개선 과제의 실효성 한계 등 존재

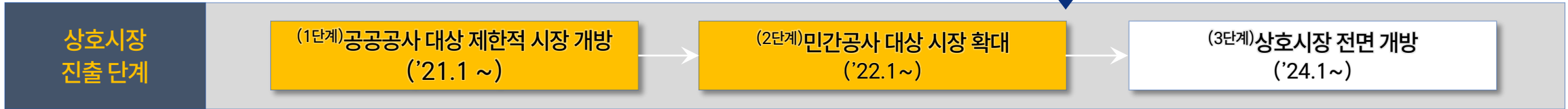




② 생산체계 개편 로드맵 추진 결과: (1)업역

○ 당초상호시장 전면 개방 목표 → 현재**일부 업역규제 존치**, 열다 만 상호시장

현시점 실제 단계



건산법 기준 시장진입 · 업역 관련 규제의 변화 해석

조항	최초 법령 개정 당시('21.1)	현행 법령('25.8)
§16 (건설공사의 시공자격) 예외규정	1. 2개 이상 전문업종에 등록된 전문건설업자가 해당 업종으로 구성된 종합공사 도급	(동일)
	2. 종합 · 전문 간의 주계약자 공동도급	(동일)
	3. 2개 이상 전문건설업자 간의 컨소시엄 [시행 2024.1.1]	3. 2개 이상 전문건설업자 간의 컨소시엄 [시행 2027.1.1]
	4. 종합건설업자가 전문공사 도급 [단, 2023.12.31까지 2억원 미만 전문공사 원도급 불가]	4. 종합건설업자가 전문공사 도급 [단, 2026.12.31까지 4.3억원 미만 전문공사 원도급 불가]
§29 (건설공사의 하도급 제한)	10억원 미만의 건설공사 대상 종합건설업자에 하도급 금지	(동일)

주 : (전문 보호 목적) 종합의 전문공사 원도급 불가 구간, 3자(종합 · 전문 · 정부부처) 간 논의 끝에 2억 → 3.5억 → 4.3억원으로 상향 논의('23년)

현행 업역규제

영세 전문건설업 보호 취지의
시장진입 제한 규정 유지

종합, 4.3억원 미만 전문공사
원도급 불가

종합, 10억원 미만 종합공사
하도급 불가

전문, 종합공사 업무범위에
해당하는 면허 모두 보유 시에만
진출 가능*

*컨소시엄 현시점 불가

[참고] 건설생산체계 개편 실제 현황



특정 영세업종 보호 목적의 현행 업역규제, 과연 이대로 가도 되는가?

오해¹⁾

원도급(종합) = 대기업, 하도급(전문) = 중소기업이다?

종합의 상당수 역시 중소기업...

종합↔전문 관계, 대↔중소기업 상생·균형발전의 원리로 접근 불가

■ 종합건설업 대기업 · 중소기업 비중 현황

분석 대상 업체	대기업	중소기업
13,351개社	2.1%	97.9%

주 : 중소기업기본법 기준(평균매출액 1,000억원 이하 시 중소기업 구분)

자료 : 대한건설협회(2024), 2023년도 결산 건설업경영분석

■ 전문건설업 대기업 · 중소기업 비중 현황

분석 대상 업체	대기업(%)	중소기업(%)
47,898개社	1.8%	98.2%

주 : 자체적 평가 기준 (시공능력평가액 340억 이하 시 중소기업)

중소기업기본법 기준 분석 시 비율 편차 발생 가능

자료 : 대한전문건설협회(2024), 전문건설업 실태조사 분석 보고서

오해²⁾

상호시장 진출 허용 이후 종합-전문 간의 수주격차가 증가하였다?

실제 수주격차 미미, 전문 간 컨소시엄 허용 시 오히려 시장 재편

■ 종합의 공공 전문공사 원도급 금지 구간 4.5억원 상향 조정 시 종합-전문 간의 수주 격차 추정

(단위: 조원)

고려 항목	종합건설업(A)	전문건설업(B)	격차(A-B)
상호시장 수주	1.37	0.38	0.99
전문 간 컨소시엄		+ α	- α
4.5억원까지 보호 확대	-0.42		-0.42
전문대업종화 효과		0.95	-0.95
소규모 복합공사* 폐지	0.04		0.04
주계약자 공동도급	0.30		0.30
시설물유지관리업 폐지	0.09	0.03	0.06
계	1.38	1.36 + α	0.02 - α

주¹⁾ : 전체 공공공사 규모 66조원 고려하여 분석

주²⁾ : 소규모 복합공사란, 2개 이상 전문업종으로 구성된 4억원 미만 공사에 대한 전문건설업의 원도급 허용

자료 : 국토연구원 분석, 종합-전문-국토부 3자 합의 분석 결과, 한국건설산업연구원(2025), 국토부 제출 자료(비공개)

② 생산체계 개편 로드맵 추진 결과: (2)업종



○ (유지관리업 제외) ‘**칸막이 폭**’만 넓어진 업종체계… **시장 경직성**은 그대로, 실무 혼선 등 역효과만 확대

업종 개편 결과

※ 종합건설업(5종) 유지

기존 (29개 전문업종)	토공	포장	보링 그라 우팅	실내 건축	금속 구조 창호	지붕 판금 건조	도장	습식 방수	석공	조경 식재	조경 시설 물	철콘	비계 해체	상하 수도	철도 궤도	강구 조물	철강 재설 치	수중	준설	승강 기설 치	삭도 설치	기계 설비	가스 시설 1종	가스 시설 2종	가스 시설 3종	난방 1종	난방 2종	난방 3종	시설 물유 지
개편 (14개 전문업종)	지반조성포장			실내 건축	금속창호지붕 건축물조립		도장습식방수 석공		조경식재 시설물		철콘	비계 해체	상하 수도	철도 궤도	철강 구조물	수중준설		승강기 삭도설치	기계가스 설비	가스난방									등록 말소

한계점¹⁾ 新 건설 상품 수요, 융·복합 추세를 반영하지 못하는 경직된 업종체계

예시 탈현장건설(OSC) 활성화 시대, **모듈러 건축**은 제조업인가 건설업인가?

△ OSC 단계별 세부공종 · 업무범위 ↔ 現 건설 업역 · 업종체계 정합성 부족, △ 신고 체계 정비 필요



- 사업의 일괄도급 시 건설사업자의 **제조업** 등록 필요
 - 공업화 주택 外 건설상품(예. 상업시설, SOC)에 대한 **실적 인정 · 분류 체계 미비**
- **제도적 기반 미비, 업계의 新 시장 진입 및 산업 전반의 생산성 · 경쟁력 강화 한계**

한계점²⁾ 주력분야 공시제 부재 등에 따른 발주 혼선

4.3억원 이상 복합공종 공사, 의제 부대공사* 혹은 전문공사 원도급으로 발주

예시 노후 하수관로 정비공사('23년 이후 발주 사례, 나라장터 참고)

A市 발주(4개월 공종, 총 4.5억원)		B市 발주(6개월 공종, 총 8.5억원)	
상하수도 또는 토목/토건 참여 → 상호시장 진출 허용		상하수도만 참여 → 상호시장 진출 제한	
공 종	보할 (%)	공 종	보할 (%)
토 공	15	토 공	15
관로공	50	관로공	50
포장공	25	포장공	25
부대공	10	부대공	10

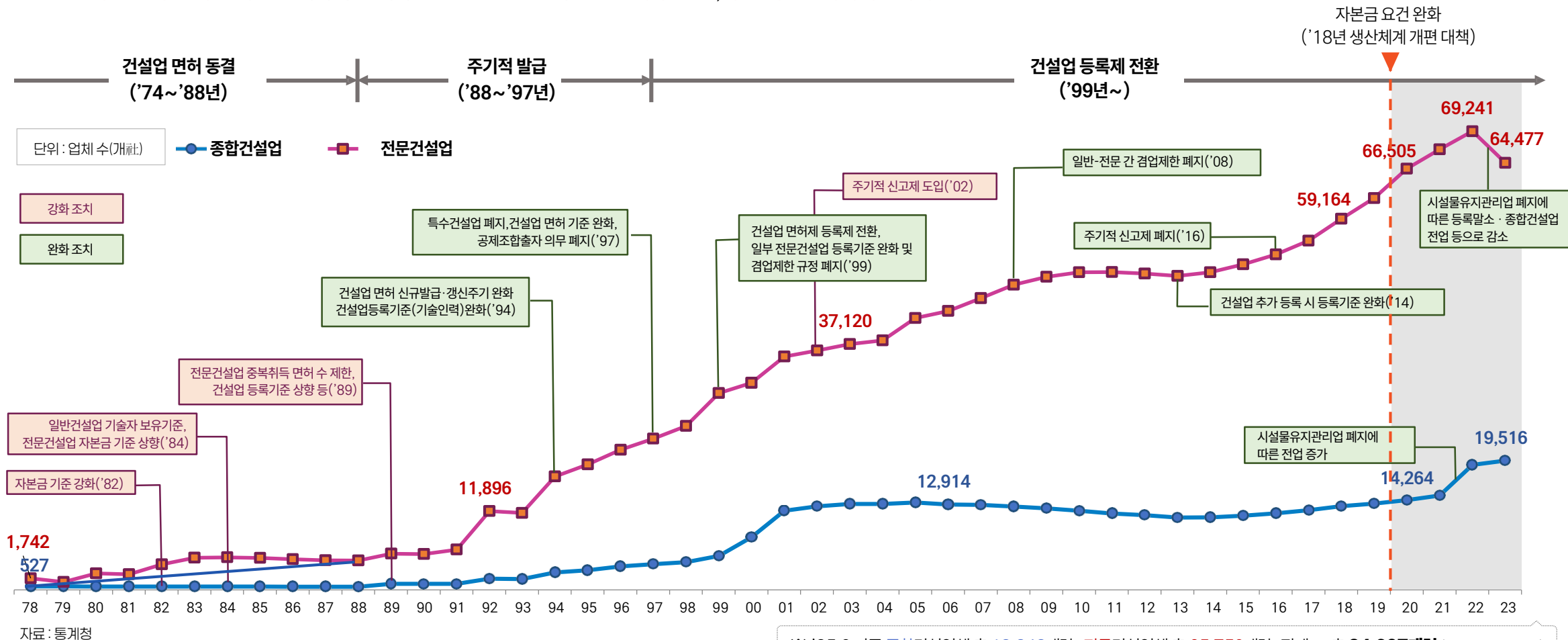
* 공사에예정금액이 3억원 미만인 복합공종 공사에서 주된 전문공사의 공사에예정금액이 전체 공사 예정금액의 1/2 이상인 경우 그 나머지 부분의 공사가 부대공사로 인정(건설법 시행령 §21)

② 생산체계 개편 로드맵 추진 결과: (3)등록기준



기술능력 강화 없이 자본금 완화 조치만 完, 신규 업체의 시장 진입장벽만 낮아져...

그간 등록기준 완화 조치가 시행될 때마다 업체 수 급증 → 오늘날의 건설업체 수 남של, 부실기업 · 페이퍼컴퍼니 증가 영향



※ '25.6 기준 종합건설업체 총 18,848개사, 전문건설업체 총 65,759개사 집계 → 총 84,607개사 (자료: 국토교통부)



③ 지엽적 개선으로는 한계, 생산체계 대원칙에 대한 고찰 필요

- 건설생산체계 개편 논의의 핵심은 상대시장에서의 낙찰 보장이 아닌 **시장 개방을 통한 기회 확대...**
시장 경쟁을 외치고 있는 現 정부, **경쟁력 확보**를 지향한다면 **변화 필요**

생산체계 현안('22~현재)

일부 업계, 생산구조 경쟁체계 관련 ①**생산체계 원복**, ②전문공사 보호구간 영구화 등 제안
→ 생산체계 개편 당시의 대원칙 훼손 및 **현 정부 기조 미부합**

현안 종합: 생산체계 개편 당시의 목적 상실

생산체계 개편 효과 발현 한계 상황 속, 현재 경쟁 유도가 아닌
특정 업종 보호를 위한 제도적 칸막이 상향 시도 → **불필요한 업역 갈등** 재촉발 우려

해결 필요 영역 제한적 파이 내 소모적 논쟁... 상생마저도 실패

- 1 [업역] 균형의 추가 맞춰지지 않은 現 건설공사 시공자격 예외규정
- 2 [업종] 발주 혼선, 여전히 높은 경직성
- 3 [등록기준] 시장 진입장벽만 낮아진 효과로 페이퍼컴퍼니 증가

건설산업 혁신 노사정 선언 당시('18)

“**생산성 향상, 공정경쟁 촉진, 상생협력 활성화** 등 건설산업 혁신방안의 취지에 따라
업역·업종·등록기준 등 건설산업 생산구조 관련 **규제의 합리화** 방안을 강구한다.”

건설산업 생산구조 관련 규제의 (재)합리화 필요

現 정부의 ‘혁신경제’, ‘실용적 시장주의’ 기조 고려, 산업·시장 **추구 가치 전환** 필요
시장 경쟁을 통한 역량·경쟁력 확보 vs. 시장 보호를 통한 제한적 시장 내 물량 분배

개선 방향 건설고객(발주자)의 투자가치 확보를 위한 업역 유연화

- 1 [단기] 현행 업역규제 전면 폐지 → 시장 참여 기회 동등 확대
- 2 [중장기] 단일업종화 논의 재개 → 시장 참여 유연화 ★24페이지 참고
- 3 [단기] 자본금 수준 원복 → 페이퍼컴퍼니 남설 억제



③ 지엽적 개선으로는 한계, 생산체계 대원칙에 대한 고찰 필요

○ (중장기적 지향점) 시장진입의 유연성 및 자율경쟁체계 확보를 위한 **업역·업종체계 내의 칸막이 궁극적 제거**

현행		개정 예시	
구분	건설업종	구분	건설업종
종합공사를 시공하는 업종	토목	건설공사를 시공하는 업종	
	건축		
	토목건축		
	산업설비		
	조경		
전문공사를 시공하는 업종	지반조성포장		
	실내건축		
	금속창호지붕건축물조립		
	도장습식방수석공		
	조경식재시설물		
	철근콘크리트		
	비계해체		
	상하수도		
	철도궤도		
	철강구조물		
	수중준설		
	승강기삭도설치		
	기계가스설비		
	가스난방		

시장경쟁 중심의 가치 전환

변화 방향

- ① **단일 업종체계 구축**(유사 사례: 英[8개 대분류 · 60개 중분류 · 810여개 소분류], 獨[단일 업종체계·신고제])
- ② 現 종합 ↔ 전문 상호시장 진출 **전면 허용**(現 전문 간 컨소시엄 구성 허용 포함)
- ③ 입찰자 사전자격심사 목적의 **등록제도 정비**(자본금 원복 등)

선행요건

- ① **공사 실적신고** 체계 정비(실적 인정분야 세분화, 주력분야 공시제 등 연계)
- ② **연관 발주제도**(사건자격심사 등) 개선, 재하도급 규정 명문화, 발주자의 역할 및 책임 명확화 등

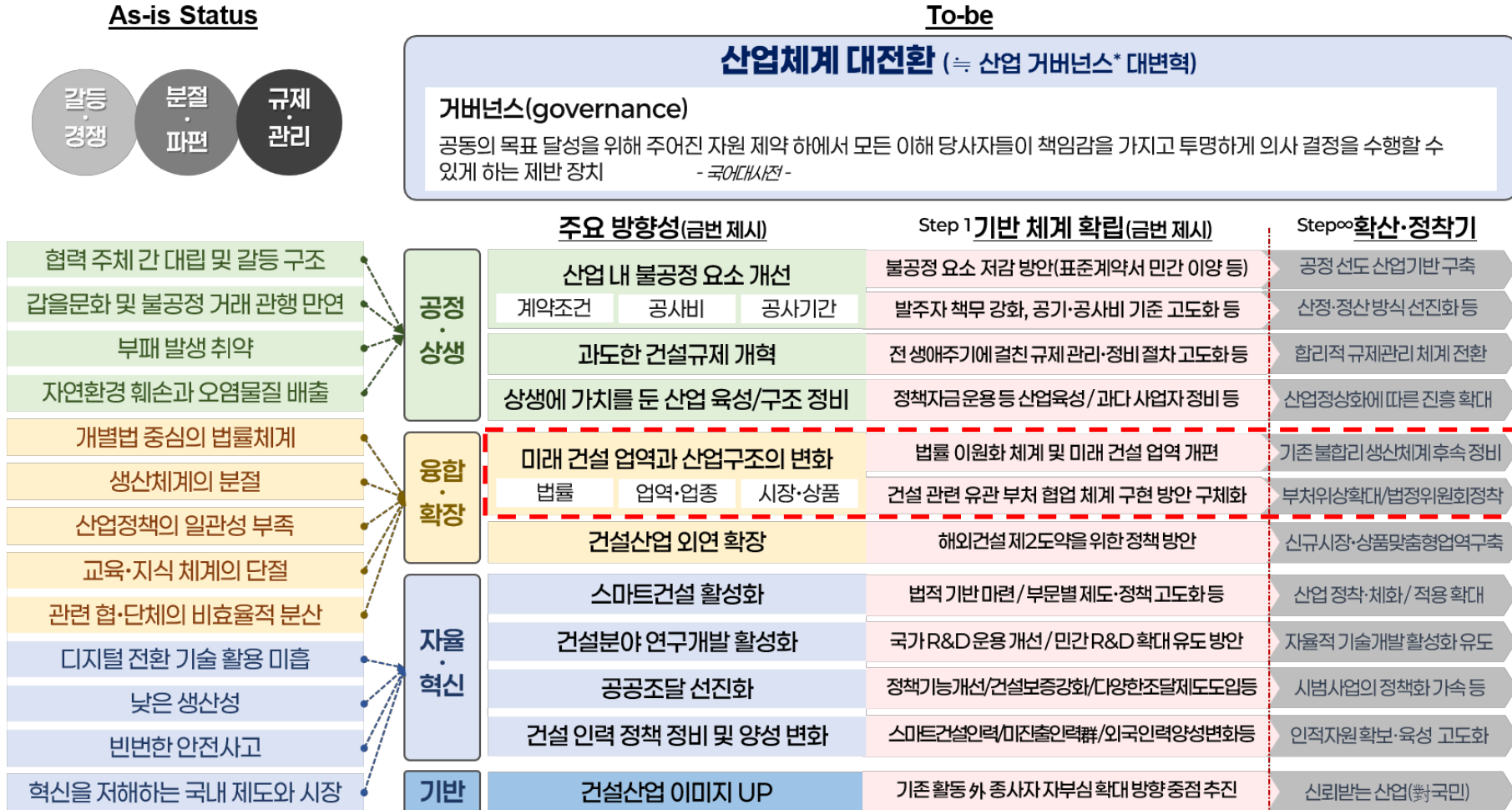
기대 효과

- ① (**발주자**) 건설서비스 활용의 자율성 향상 → **투자가치 증진**
- ② (**시공자**) 시장 선택의 자율성 및 성장동력(신규 고용 · 투자) 확보 → **업체 견실화**, 페이퍼컴퍼니 감소
- ③ (**산업 전반**) 건설공사의 효율성·생산성 증진 → **산업 경쟁력 향상**

[참고] 건설산업 재탄생 전략: 산업체계 대전환



○ **분절·파편화된 건설가치사슬의 융합·확장**을 위해서는 유연한 생산체계 정비 必



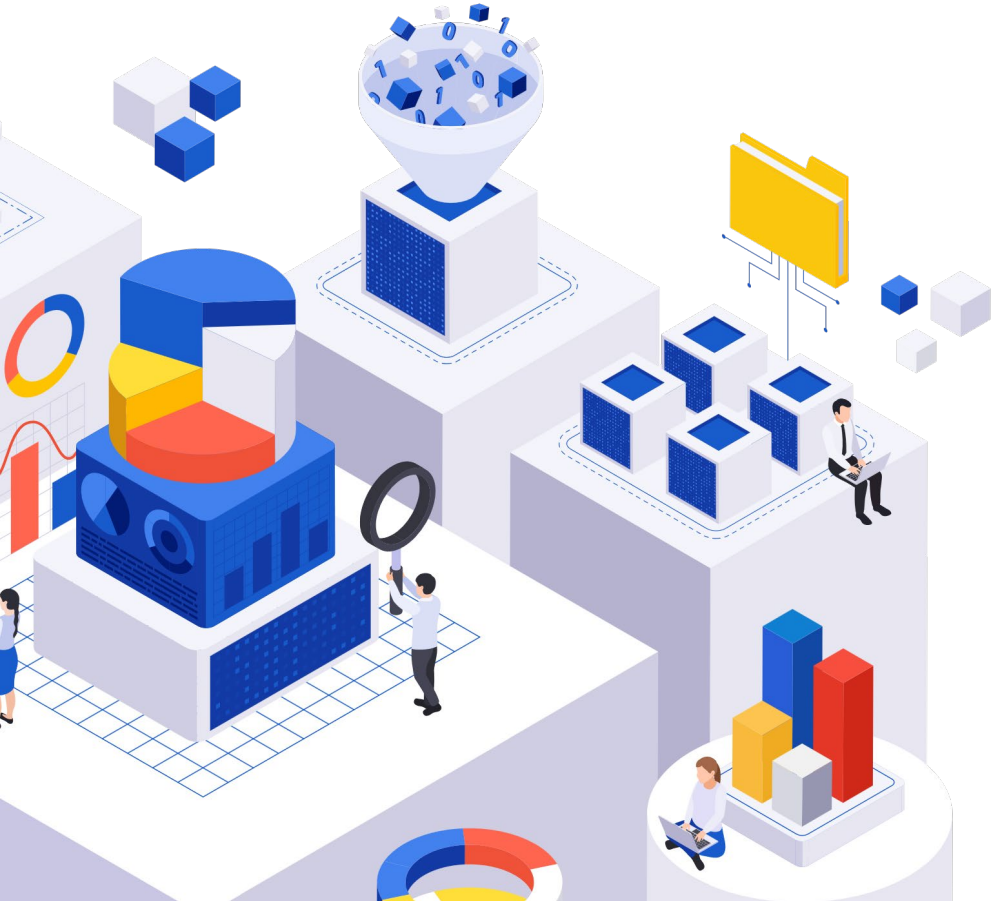
자료 : 한국건설산업연구원(2025), 건설산업 재탄생을 위한 혁신 전략 세미나 (3주제, 산업체계 대전환)

CONTENTS

3

건설하도급 규제 합리화 및 제도 수용성 제고

- ① 약 70년 역사가 만들어낸 오늘날의 건설하도급 구조
- ② 건설하도급의 현주소
- ③ 건설의 원-하도급 특수 구조를 보편적 甲乙 관계로 일반화한 결과
- ④ 건설하도급 정책 패러다임 전환

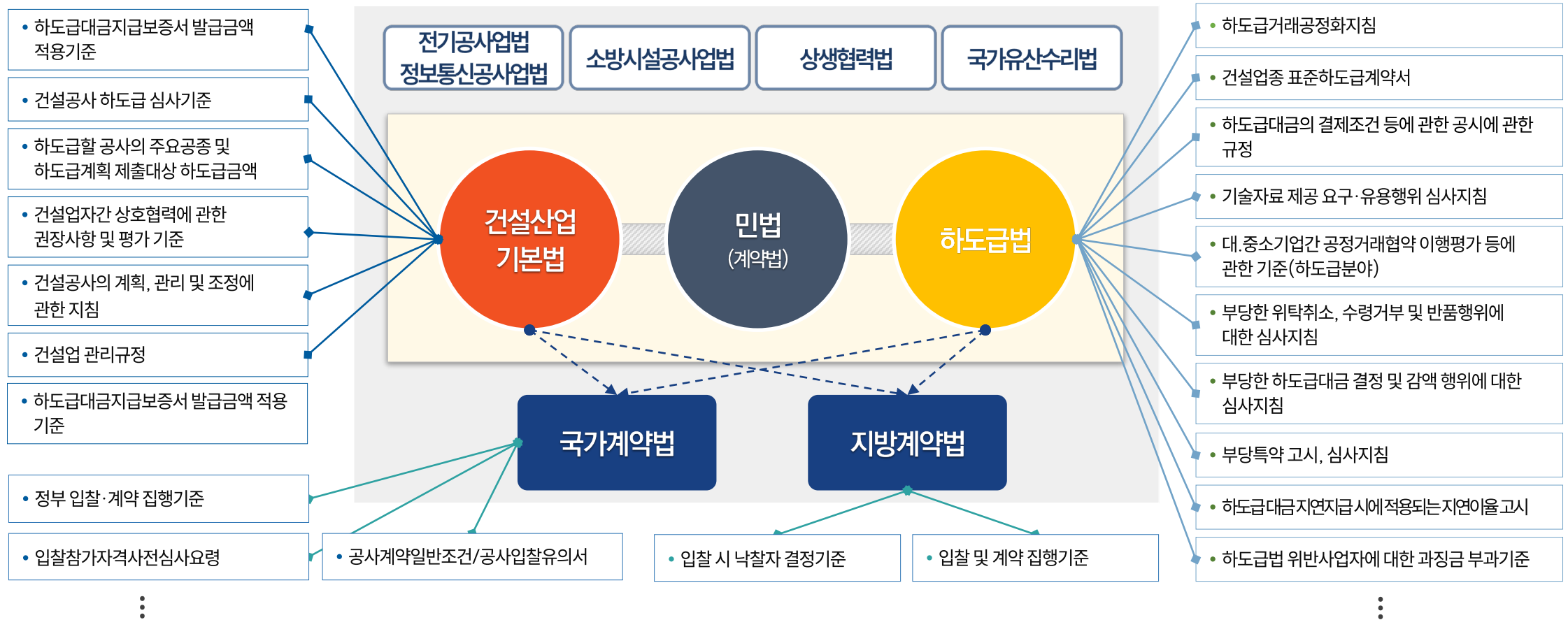




① 약 70년 역사가 만들어낸 오늘날의 건설하도급 구조

○ 韓, 복수 법령(건설산업기본법(前 건설업법)·하도급법)을 통해 건설하도급 규율하는 유일의 국가

△법률별 중복 규제 영역 발생, △이중처벌 영역 발생, △피규제자의 인식 한계 등으로 규제 실효성 저하



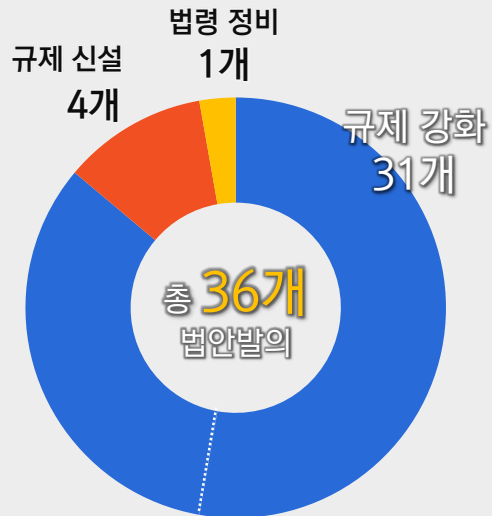
자료 : 전영준(2018), 건설하도급 규제개선 방안, 한국건설산업연구원 재구성



② 건설하도급의 현주소: ①원·하도급 중심의 규제 강화 움직임

전(全) 산업의 甲乙 관계 개선 흐름에 편승한 건설산업, **하도급자 보호 목적** 규제 양산·입법발의 추세 지속

22대 국회 건설하도급 관련 법령 입법발의 현황



납품대금(하도급대금) 연동 관련 12개

[참고] 새 정부 공약 연계

- ①연동 대상에 경비(예. 에너지비용) 포함
- ②탈법(예. 미연동 합의 강요, 쪼개기 계약) 근절

하도급거래 공정화(하도급대금 등) 관련 19개

- ① 하도급대금 지급보장 강화 12개 ★29페이지 참고
- ② 부당특약 무효화 5개 (국회 본회의 통과)
- ③ [기타] 계약변경 시 지급보증서 교부 의무 신설, 불법하도급 관련 징벌적 손해배상

※ 규제 완화 조치 0개

단, 36개 발의안 중 지자체가 지급보증서 발급에 소요되는 비용의 일부를 지원하도록 규정하는 제안 1건 포함

주: 동일 발의안에 복수의 규제가 존재하는 경우에도 1개 규제로 계상

자료: 대한민국 국회 의안정보시스템

[참고] 건설하도급 규제 강화 목적의 입법발의 현황(일부 사례)

법률명	대표발의자	발의일	주요 내용	비고
하도급법	김현정 의원	'24.6.26	• 하도급법에 금지청구제도 도입	규제 강화
	이학영 의원	'24.7.2	• 민간공사 대상 전자적대금지급시스템 적용 확대	규제 강화
	김상훈 의원	'24.8.10	• 부당특약 시 하도급계약 무효	규제 신설
	이강일 의원	'24.9.9	• 에너지·운반 요금 변동분 연동제 포함	규제 강화
	민병덕 의원	24.12.31	• 하도급대금 1회 이상 미지급 시 발주자 직불 허용	규제 강화
	민병덕 의원	'25.1.2	• 하도급대금 지급보증 면제 사유 축소	규제 강화
	문진석 의원	'25.1.2	• 하도급대금 지급보증 면제 사유 추가 명시	규제 강화
건설산업 기본법	이현승 의원	'25.5.15	• 하도급대금 관련 ①지급보증 면제 사유 축소, ②발주자 직접지급 사유 확대, ③압류 금지 조항	규제 신설 · 강화
	김원이 의원	'25.6.16	• 계약 기간 및 금액을 정당한 사유 없이 나누어 위탁(쪼개기 계약) 금지 등	규제 강화
	엄태영 의원	'24.8.12	• 민간공사 대상 대금지급 확인시스템 적용 확대	규제 강화
	윤종오 의원	'24.9.23	• 민간공사 대상 대금지급 확인시스템 적용 확대	규제 강화
	윤종오 의원	'25.2.14	• 공공 지분 50% 이상 법인 공사에도 전자대금지급시스템 구축 확대	규제 강화
	김도읍 의원	'25.4.21	• 계약변경 시 해당 내용 반영된 하도급대금 지급보증서 추가 교부 의무화	규제 강화
	김주영 의원	'25.7.22	• 민간공사 대상 대금지급 확인시스템 적용 확대	규제 강화
상생 협력법	오세희 의원	'24.7.18	• 연동제 적용 회피를 위해 쪼개기 계약 금지	규제 강화
	송재봉 의원	'24.8.19	• 에너지·운반 요금 변동분이 전체 대금의 10% 이하일 경우 연동제 적용 제외	규제 강화

[참고] 하도급대금 지급 관련 규제 강화 현황



- 하도급대금 관련 **동일목적** 규제인 1)지급보증제도, 2)발주자 직접지급제도, 3)전자적대금지급시스템 도입 등 일괄 확대 시도 → 그간 제도 변천사 등 함께 고려 시 **업계의 규제 수용성 저하** 및 **산업 위축 우려**

1)지급보증제도 관련 현안

- 공사금액(1천만원 이하) 제외 모든 면제 사유 삭제
→ 직불 합의, 시스템 활용 시에도 지급보증서 발급 필요

하도급대금 지급보증 면제사유의 연혁(하도급법 § 13-2)

구분	'97.4월 (제도도입)	'00.11월	'01.10월	'13.11월	'17.1월	'20.4월
기업 신용 등급	공제조합 평가결과 "A등급"	----- "최상위"	2개 이상 신용평가 전문기관 "회사채평 가 A- 이상"	----- "회사채평 가 A0 이상"	----- "회사채평 가 A0" 또는 "어음평가 A2+" 이상	(삭제)
공사 금액	공사금액 3천만원 이하 - ('05.7월) 공사금액 4천만원 이하	-----	1천만원	-----	-----	-----
3자 간 직불 합의	-----	-----	3자간 직불 합의	-----	-----	계약체결 일부 30일 내
시스 템 활용 직불	-----	-----	-----	-----	상생결제시스템을 통해서 발주자가 수급사업자에게 대금 직접지급	-----

자료: 각 법률, 대한민국 국회 의안법률시스템

2)발주자 직접지급제도

- (규제 강화) 대금 1회 지연 지급 시, (신설) 발주자로부터 받은 현금비율 미만으로 대금 지급 시에도 직불(강행규정)

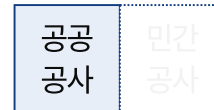
하도급대금 발주자 직접지급 사유의 연혁(하도급법 § 14)

구분	'85.4월 (제도도입)	'93.2월	'95.4월	'99.3월	'01.9
확정 판결	원수급자의 지급 이행을 명하는 확정판결			(삭제)	
지급 합의	발주자-원수급자 2자 간 합의			발주자-원수급자-수급사업자 3자 간 합의	
대금 지연 지급	-----	공공공사 대상 하도급대금 지급 1회 지체	----- 1회 지체 또는 예정가격의 85% 미만 수급 시	-----	모든공사 대상 하도급대금 지급 2회 지체
지급 보증 미제 공	-----			하도급대금 지급보증 미발급으로, 수급사업자가 직접 지급 요청	
지급 불능	-----			원수급자의 지급정지·파산 등에 따라 명백한 지급불능 상태	

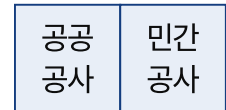
3)전자적대금지급시스템 도입 확대 외

- 전자적대금지급시스템 적용 의무 확대(건설법 §34⑨)

【현행】



【개정(안)】



- 전자적대금지급시스템 사용 의무화(하도급법 §14-2 신설)

- 하도급대금 제3자 압류 금지 (하도급법 §14-2 신설)

[참고] 동일 목적(하도급대금 보호)의 중복적 규제 운용

- (지급보증제도) 원도급자의 하도급대금 미지급이나 지연 지급, 경영 악화 등으로 인한 하도급자 연쇄 부도 등 보호
- (발주자 직접지급제도) 발주자에 하도급대금에 관한 후견적 지위를 부여, 원사업자의 부도 등에 따른 수급사업자의 연쇄도산 방지 및 신용경색 완화 도모
- (전자적대금지급시스템) 원·하도급자, 근로자, 자재·장비업자가 공사대금, 하도급대금, 임금, 자재·장비대금 등을 각각 구분하여 청구·승인 및 지급



② 건설하도급의 현주소: (1) 원·하도급 중심의 규제 강화 움직임

○ 하도급거래 공정화 기치 아래 1차 하도급에만 매몰된 규제 강화 → 상대적 사각지대 영역(하도급 행위제한) 발생

- 사각지대 영역: 1차 하도급(원도급자-하도급자) 외 2차 협력단계(하도급자-재하도급자, 하도급자-건설장비업자, 하도급자-건설근로자)에서의 불법·불공정행위

최근 규제 강화의 핵심

부당특약 부분 계약 무효화
(법안 통과)

하도급대금 지급보증 범위 확대

하도급대금 지급보증 범위 확대

발주자 직접지급 범위 확대

납품대금 연동 범위 확대

수급사업자의
납품대금 요청에 대한 보복금지

공공공사 대상
표준하도급계약서 사용 의무화

⋮

■ 건설산업기본법 상 하도급 규정

하도급거래 공정화

- 하도급대금 지급보증서 발급 (§34②)
- 하도급대금의 지연이자 지급 (§34⑧)
- 공공공사 하도급대금 전자적 대금지급시스템 사용 의무화 (§34⑨)
- 하도급계약 이행보증 등 (§34-2)
- 하도급대금의 직접 지급 (§35)
- 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정 등 (§36①)
- 물가변동에 따른 계약금액의 조정 (§36②)
- 추가·변경공사에 대한 서면 확인 등 (§36-2)
- 검사 및 인도 (§37)
- 불공정행위의 금지 (§38)
- 부정한 청탁에 의한 재물 등의 취득 및 제공금지 (§38-2)
- 보복조치의 금지 (§38-3)

하도급 행위제한

- 일괄하도급 제한 (§29①)
- 동일한 업종간의 하도급 제한 (§29②)
- 재하도급 제한 (§29③) ★31페이지 참고
- 건설공사의 하도급관리 (§29-2①)
- 건설공사의 하도급 참여 제한 (§29-3)
- 하도급계약의 적정성 심사 (§31)
- 하도급계획의 제출 (§31-2)
- 하도급공사 계약자료의 공개 (§31-3)
- 하수급인 등의 지위 (§32)
- 하수급인의 의견 청취 (§33)
- 하도급대금의 지급 등 (§34①)



② 건설하도급의 현주소: ②다단계 하도급 구조

○ 불법·다단계 하도급, 최근 **안전사고 · 건설근로자 임금체불 사각지대** 영역으로 제도 개선의 필요성 急増

[속보]이재명 대통령 "건설업 하도급 관련
불법 강력 단속하라"

머니투데이, 2025.7.29

이데일리, 2025.8.12

〈무등록 시공팀〉

불법 하도급 33%는 '십장팀'
안전사고·임금체불 사각지대

핀포인트뉴스, 2025.8.8

정부, 전국 건설현장 '불법 하도급' 전방
위 단속 ..."적발시 엄중 처벌"

더팩트, 2025.8.10

국토부, 건설현장 불법하도급 강력 단속 실시



제33차 국무회의 (7.29) 中

수차[레], 하도급 여러 단계 하는거에 대한 제재가
부실해서 그런지, 법으로 금지를 해도 없어지지 않아...

제35차 국무회의 (8.12) 中

건설현장은 하도급, 재하도급이 [산재의 주요] 원인이
질 않나... 하도급이 반복되면서 실제 공사비가 줄어들
다 보니 전체 원공사비의 절반 가까운 수준으로 떨어
져 안전 조치를 할 수가 없는 것...

국토부, 건설현장 불법하도급 강력 단속 실시 ('25.8.11보도)

- 8월 11일부터 50일간 정부·지자체·공공기관 합동으로 전국 건설현장 단속
... 다단계 하도급, 전체 공사 일괄 하도급 등 집중 점검

■ [참고] 2025년 상반기 건설현장 불법행위 상시단속 결과

구분	단속현장	적발현장	단속대비 비율	적발 건수
'25년 상반기	1,607	167	10.4%	520

【 '25년 불법행위 적발 내용 】



*건설공사대장 및 하도급 미통보, 하도급·건설기계 임대차 계약서 미작성, 하도급·건설기계대여대금 보증서 미발급, 건설기술인 미배치

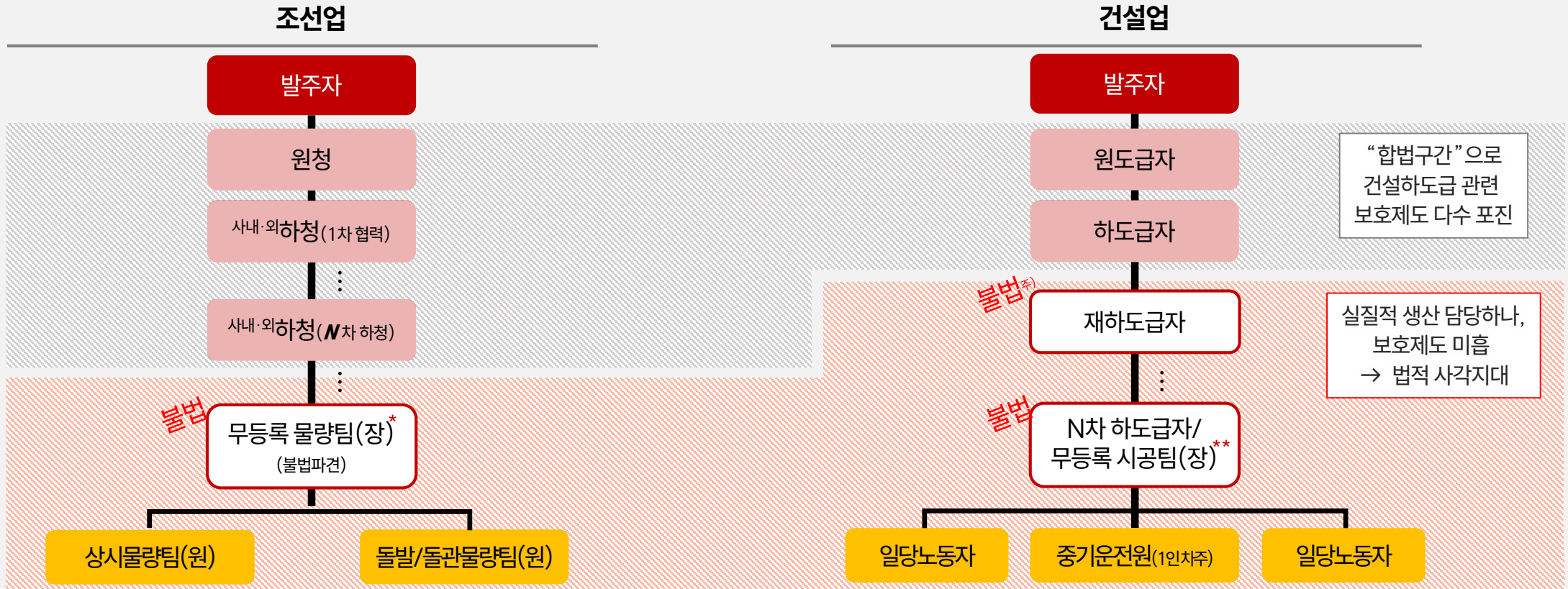
자료 : 국토교통부(2025.7.16) 보도자료

[참고] 수주산업(예. 건설·조선)의 다단계 하도급 구조 현황



○ 타 산업(조선, 자동차)에서도 하도급 구조 일반적... 그러나 **건설업만 법령에서 유자격자재하도급 제한** → 법적 사각지대 발생

- [대법원 2002.4.23 선고, 2001다82545 판결] 공사도급계약에 있어...(중략)...특별한 사정이 없는 한, 반드시 수급인 자신이 직접 일을 완성하여야 하는 것은 아니다. 이행보조자 또는 이행대행자를 사용하더라도 계약에서 정한대로 공사를 이행하는 한 계약을 불이행하였다고 볼 수 없다



* 특정 작업물량을 처리하는 동안에만 고용되는 10~15인 규모의 단기 공사팀
팀장이 사내하청업체 등에서 특정 작업물량을 도급받는 형태로, 건설산업의 전시공참여제도와 유사

**건설업 등록을 한 건설사업자가 아님에도 공사 일부를 재하도급 받아서 수행 (예. 소팀장형, 현장소장형, 채용팀장형)
'97년~'08년에는 오야지 등이 '시공참여자'로서 합법적으로 재하도급을 받을 수 있었으나, '08년 이후 불법

주: 일부 경우에 한해 제한적 재하도급이 가능토록 예외 규정을 두고 있으나, 원칙을 기준으로 구조 현황 비교
자료: 전국금속노동조합(2016), 조선산업 및 조선소 노동현안 주요쟁점과 대책, 한겨레(2025.5.20.) 언론보도, 금융감독원 전자공시시스템, 국토교통부(2025), 회의자료(비공개)

③ 건설의 원-하도급 특수 구조를 보편적 甲乙 관계로 일반화한 결과



○ 설 틈 없는 일편향적 규제 ‘강 드라이브’… 건설하도급 관련 정책 방향의 전환 필요

Issue 1 복수 법령을 통한 중복·이중규제 → 법 집행의 일관성 결여

법률별 위반내용 · 제재조치 상이…단일 사안에 대한 중복·가중 처벌도 가능



Issue 2 거래 공정화 중심의 무분별한 규제 강화 → 제도의 수용성 저하

산업 특수성이 미반영된 납품제 개정안

- 이미 **물가변동**에 따른 계약금액 조정 시 **하도급대금 역시 조정**토록 규율 중(건설법 §36② 등)
- 연동제 · 물가변동에 따른 계약금액 조정의 이원화 발생 → **추가 업무 소모 · 비용 보전 한계**

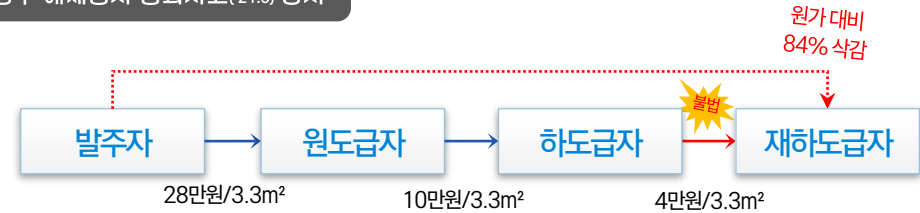
동일법 목적의 규제의 획일적 강화 시도

- 경제원리보다 **정치원리**에 근거, 편향된 의견수렴으로 **일방적 피해** 중심의 획일적 규제 강화 조치
- 동일 사안(하도급대금 지급)에 대한 반복적 규제 입법 → **정부의 규제 개혁 기초에 역행**

Issue 3 규제의 사각지대 영역 우선 개선 시급: 불법 다단계 하도급

다단계 하도급의 폐해: 공사비 누수에 따른 부실시공 · 사고위험 증가

광주 해체공사 붕괴사고(21.6) 당시



【공사비 누수】

도급 단계가 거듭될수록
감액되는 공사비,
임금체불과 인력 · 안전관리
비용 감축으로 연계

【부실시공】

삭감된 공사비에
맞추기 위한
무리한 원가 절감 →
품질 저하 유발

【사고위험 증가】

안전관리 소홀 ·
책임 회피 등에 따른
중대재해 사고위험 증가 →
인명사고 원인으로 작용

자료 : 국토교통부(2021), 광주 해체공사 붕괴사고 조사보고서, 뉴시스(2021.6.13.) 언론보도

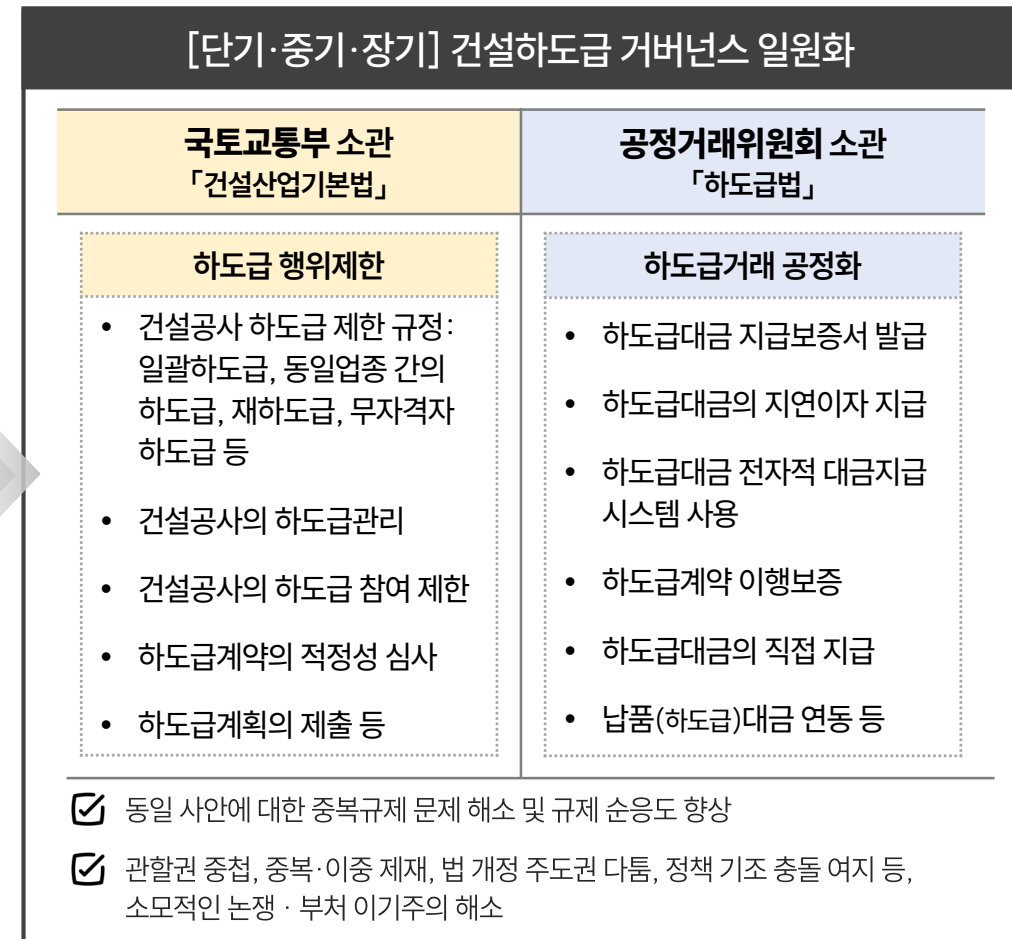
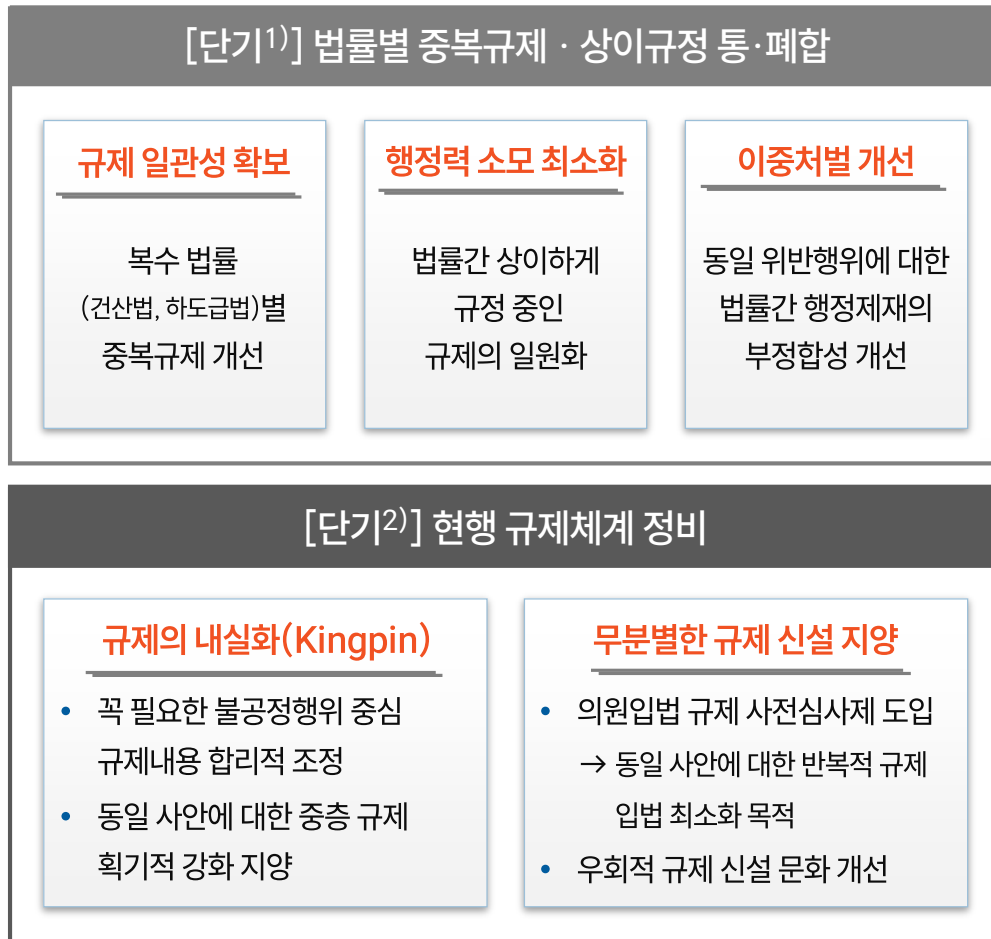
1차 하도급에 집중된 현행 규제, 2차 협력관계에 대한 제도적 장치 역시 필요

- 현행법상 **무등록 시공팀**, 현장의 최일선에서 안전과 품질을 담당하지만 **정책으로부터 소외**
→ **법적 사각지대**에서 발생하는 근로자 임금 · 건설기계대여금 등 체불 위험의 해소 필요
→ 도급구조의 최하위에 있는 건설근로자, 과연 **근로환경과 임금 등이 제대로 보호받고 있는가?**



④ 건설하도급 정책 패러다임 전환: 개선⁽¹⁾

○ (규제 합리화) 중복 규제·이중처벌 문제 개선 등을 통한 **건설하도급 거버넌스 재정비**





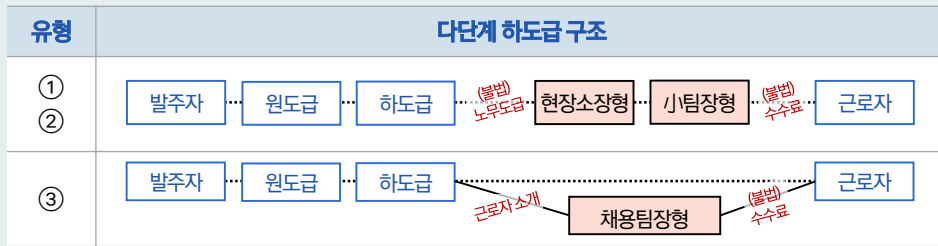
④ 건설하도급 정책 패러다임 전환: 개선⁽²⁾

○ (규제 내실화) 제도권 내 시공인력 관리를 통한 **다단계 하도급 근절**

※ 다단계 하도급 운용 실태

○ 다양한 형태의 불법 무등록시공팀 활용

- ① **소팀장형**: 5명 내외의 소규모 시공팀을 이끌며 실제 시공 담당
- ② **현장소장형**: 대규모(20~30명)팀을 이끌면서 여러 소팀장에게 공사 분배
- ③ **채용팀장형**: 시공에는 참여하지 않고 근로자 모집만 담당(소개 수수료만 수취)



■ [참고] '18년 “건설산업 혁신 방안” 발표 당시

○ 다단계 하도급 구조 개선을 위해 제도권 내 관리 방안 계획 발표

- ① **소팀장형** 양성화를 통한 **직접 고용 장려**
- ② **현장소장형** 건설업 **면허 취득** 유도
- ③ **채용팀장형** **퇴출**

○ 그러나 실제 개편 논의 과정에서 사장...

(예. 품떼기, 물량 떼기)

→ 업종 대업종화(29종 → 14종, '22년)로 무등록 시공팀의 불법 진입 가속화

과거 발표한 정책에 대한 (재)검토 및 제도화 방안 마련

소팀장형 건설기업 고용 장려 및 **다양한 형태의 인센티브 부여**

- (직접시공 대상 및 하도급공사) 낙찰자 결정 시 **상시고용인력 가점제** 검토
 - 직접시공 대상 공공공사에 참여하는 건설사업자 대상, 전체 직접시공 의무비율 중 일정 비율 이상을 상시 근로자로 충족할 경우 **신인도 가점** 제공
 - 일정 기간·규모 이상 상시 건설기능인력 고용 시 **벌점 경감, 시공능력평가 우대** 등
- 다년간 복수 현장에 동일 인력 고용 시 **상생협력 가점** 부여 혹은 벌점 경감 등

현장소장형 **한시적 등록 기준** 경감 등을 통해 건설사업자 등록 유도

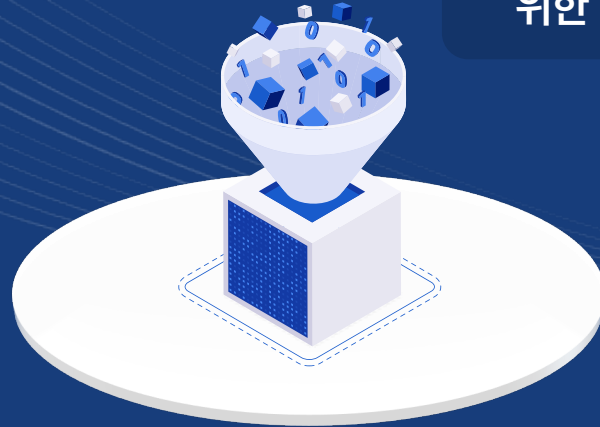
채용팀장형 불법 수수료 수취 등의 무등록 **알선사업자 시장 퇴출**

- 단속 강화**(근로감독관 단속 외의 사법경찰관제* 강화 사항 등과 연계)
- 건설근로자 임금에 대한 알선사업자 경유 여부 단속 및 **처벌 확대**
 - 건설사업자가 아닌 인력사무소가 근로자 임금을 지급하는 것은 위반 사항
- 건설사업자 → 알선사업자에 임금 지급 시 **외주비 처리 금지** 홍보 강화 등

* 특정 분야의 전문적인 지식을 갖춘 공무원에게 검사의 지휘를 받아 범죄 수사를 할 수 있도록 하는 제도



건설상품 공급 확대 실행을
위한 행정절차의 간소화



경쟁력 확보를 위한 생산체계 규제 최소화



진정한 상생을 위한 건설하도급 규제 합리화

{ **건설산업 새로운 변화의 출발점**, 함께 하겠습니다. }