CERIK

제1084호 2026. 11. 20.

건설동향 BRIEFing

공공공사 지역제한입찰 150억 원 상향 6개월 효과 분석

- 지역제한 대상 공사금액 150억 원 상향의 배경과 제도적 의의
- 제도 상향 효과 검증을 통한 성과와 한계 분석
- 지역 건설산업 활성화를 위한 정부 보완책 및 추가 정책 과제

ESG 인권 공시 기준의 제정 동향 및 건설기업 시사점

- 2026년 7월 ESG 공시 의무화 일정 및 대상 확정 발표
- 글로벌 ESG 공시 기준, 기후위기 대응 외 인권 공시 기준 개발 중
- 인권 공시 기준 마련·공급망 실사 강화에 따른 건설기업의 인권경영 중요성 증대

이슈 빅데이터로 살펴본, 건설산업 변화 및 시사점

- 지난 25년간 건설산업 이슈 빅데이터 분석 및 산업구조 개선 방향 제시
- 주택·시장 중심에서 기업·기술·디지털 이슈로 관심 확대
- 기업·기술·생산성 중심으로 생산체계 전환 가속화

공공공사 지역제한입찰 150억 원 상향 6개월 효과 분석

- 지역업체 수주는 늘었으나, 여러 문제점도 함께 발생하기에 역내 중소건설기업 참여 기반 확대 등 보완 필요 -

전영준(연구센터장 · yjjun@cerik.re.kr)

논의의 배경 : 지역제한 확대 시행과 효과 검증의 필요성

◉ 지난해 11월 정부는 '지방공사 지역업체 참여 확대방안'[1]을 통해 종합공사 지역제한입찰 허용 금액을 공공기관 88억 원·지방자치단체 100억 원 미만에서 모두 150억 원 미만으로 상향하겠다는 정책 발표를 한 후 올해 4월 하위 법령 개정이 시행됨.

- 이번 개정은 지역업체 수주 확대와 역외 유출 방지를 취지로 이루어졌으나, 시행 6개월이 지난 현재 실적 보유 업체가 적은 지역에서는 경쟁 위축과 일감 쏠림이 나타난다는 언론의 지적[2]과 지방 건설기업의 개선 요구가 이어지고 있음. 이에 본고는 개정 전후 공공 종합공사 입찰자료를 분석하여 정부가 기대한 지역업체 수주 확대 효과가 실제로 발현되었는지 그 과정에서 발생한 부작용은 무엇인지 실증적으로 검증함.
- 아울러 지난 11일 정부는 '국가계약을 통한 비수도권 기업 우대방안'[3]을 발표하여 국가기관·공공기관의 지역의무공동도급 적용 범위를 300억 원 미만으로 확대하고, 국가계약 공사의 입·낙찰 평가 전반에서 공동수급체 구성원의 시공비율 상한을 시공능력평가액의 1배에서 2배(필요시 최대 3배)로 확대하기로 함. 이에 검증 결과를 토대로 이번 보완 방안의 의의와 추가 보완 과제를 함께 제시함.

지역제한 150억 원 상향의 내용과 의의

◉ 지역제한입찰은 입찰 참가 자격을 공사현장 소재 시·도에 본점을 둔 업체로 한정하는 제도로, 이번 개정으로 지역제한이 가능한 종합공사 금액 상한이 발주기관 유형별로 〈표 1〉과 같이 확대됨.

◉ 이번 상향은 수도권 쏠림이 지속되는 공공조달 시장에서 지역건설업체의 수주 기반을 확대하려는 조치로 지역건설기업의 수주가 연간 약 2.6조 원 늘어날 것이라는 기대효과가 제시된 바 있음.

1) 관계부처 합동, '지방공사 지역업체 참여 확대방안', 2025.11.19. 경제관계장관회의.
2) 대한경제, "[어떻게 생각하십니까] 시행 6개월 '150억 미만 지역제한'...수주 확대 vs 경쟁 위축", 2026.11.6. 신문기사 등.
3) 관계부처 합동, '국가계약을 통한 비수도권 기업 우대방안', 2026.11.11. 비상경제장관회의.

- 정책 발표 당시 정부 집계에 따르면 '25년 공공조달 계약 238.5조 원 중 수도권 기업 수주는 45.2%(공사·물품·용역 합산)로 국토면적 비중(11%)을 크게 웃돌았으며, 지방 건설경기 침체와 맞물려 지역업체 우대 요구가 반복적으로 제기됨.
- 특히, 지방자치단체 발주 100~150억 원 공사는 그간 주로 '전국 입찰 + 지역의무공동도급'으로 발주되어 지역 외 업체와 지역업체가 공동수급체를 구성해 경쟁하던 구간이었으나(제도상 지역업체 최소 참여 비율 40%, 실제 공고는 대부분 49% 이상), 이번 개정으로 역내 업체만 입찰할 수 있는 구간(지역제한)으로 전환되었다는 점에서 지역업체 '참여 보장'에서 '수주 보장'으로 우대 수준이 한 단계 높아졌다는 의의가 있음.
- 다만 국가기관 공사는 정부조달협정(GPA)상 국제입찰 의무 고시금액(88억 원)에 묶여 상향이 불가능하고, 공공기관은 '제한할 수 있다'는 재량 규정이기에 실제 적용 범위는 발주청 선택에 좌우되는 구조임.

〈표 1〉 발주기관 유형별 종합공사 지역제한입찰 기준 변경 내용

구분(발주청 유형)	근거 규정	종 전	개 정	적용 시점
국가기관	국가계약법 시행규칙 제24조	88억 원 미만	변경 없음 (정부조달협정 제약)	-
지방자치단체 : 본점 요건 변경	지방계약법 시행규칙 제25조제4항	입찰공고일 전날	입찰공고일 180일 전부터 입찰일까지	'26.10.25. 이후 입찰공고분
지방자치단체·교육청·지방공기업	지방계약법 시행규칙 제24조제1호가목	100억 원 미만	150억 원 미만	'26.4.24. 이후 입찰공고분
공기업·준정부기관	공기업·준정부기관 계약사무규칙 제6조제4항제1호가목	88억 원 미만	150억 원 미만 (제한 가능)	'26.4.20. 이후 입찰공고분
기타공공기관	기타공공기관 계약사무운영규정 제5조제4항제1호	88억 원 미만	150억 원 미만 (제한 가능)	'26.4.20.

지역제한 상향 효과 검증

- **[검증 방법]** 제도 변화가 있었던 지방자치단체 발주 100~150억 원 공사(처치 집단)와 동 기간 제도 변화가 없었던 150~300억 원 공사(비교 집단)의 변화를 비교하는 방식으로 검증을 수행함.
  - 시행 전·후만 단순 비교하면 공사비 상승·건설경기 위축 등 시장 전반의 변화가 제도 효과에 섞이므로 처치 집단의 변화에서 비교 집단의 변화를 차감하여 공통 요인을 제거하고 제도만의 효과를 추정하는 이중차분법(DID)을 적용함.
  - 계절 영향을 제거하기 위해 '25년과 '26년의 동 기간(4.24~9.30) 공고를 비교함. 업체 소재지는 상호가 아닌 사업자번호를 기준으로 지역제한 입찰 참가 이력과 낙찰 주소로 판정하고, 이로 판정되지 않는 업체는 KISCON 조회('26.11.14)로 확정함.

〈표 2〉 지역제한 150억 원 상향 효과 검증을 위한 설계 사항

구 분	설계 내용
분석 자료	• 입찰정보 제공 기관 낙찰정보 78,641건 중 공공발주 종합공사 경쟁입찰 16,551건 ('25.1.1~'26.11.6 개찰분 중 '25.4.20 이후 공고) • 입찰참가자 명단 1,947건, 나라장터 최종낙찰 1,755건·계약 1,712건(공동수급체 지분 포함)
처치 집단	• 지방자치단체·교육청·지방공기업 발주 추정가격 100~150억 원 종합공사
비교 집단	• 동일 발주기관의 150~300억 원 종합공사(제도 미변경 구간)
비교 기간	• 개정 전 '25.4.24~9.30 공고 대비 개정 후 '26.4.24~9.30 공고(같은 계절 구간) • 연간 규모는 개정 전 1년('25.4.24~'26.4.23 공고) 실제 계약 187건 기준
분석 방법	• 이중차분법(처치 집단 변화 − 비교 집단 변화) • 보조 검정 : 위약 검정(기존 지역제한 대상인 50~88억 원), 150억 원 경계 비교(130~150억 원 구간 및 150~170억 원), 사전 추세 점검, 시·도 단위 오차 보정
업체 식별	• 사업자번호 기준 11,180개사 소재지 확정(지역제한 입찰 이력·낙찰 주소 8,414개사, 동명·유사 명칭 KISCON 조회 2,766개사, 시공능력평가액 결합)

◉ **[검증 결과**[요약]] 정부 발표대로 지역제한 대상 공사 규모 확대 후 지역건설기업의 수주는 뚜렷이 증가하였으나, 그 규모는 정부 기대치를 크게 밑돌고 입찰 경쟁 축소 폭은 예상보다 큰 것으로 나타남(〈표 3〉 참조).

- 제도 변화는 발주 단계에서 신속히 정착하여 지방자치단체 발주 100~150억 원 공사의 지역제한 비중은 0%에서 97.6%(82건 중 80건)로 사실상 전면 전환됨.
- 이에 해당 발주공사에서 도급(계약)금액 중 역내기업 몫(공동수급체 지분 기준)은 58.2%에서 98.2%로 40.0%p 높아졌으며, 동 기간 비교 집단의 상승분(56.7% → 61.4%, 4.7%p)을 제외하더라도 약 35%p가 제도 효과라 할 수 있음.
- 이러한 비중 변화를 고려하여 제도 개정 전 1년간('25.4.24~'26.4.23 공고) 실제 계약 187건(2.1조 원)을 기준으로 환산하면, 연간 약 0.8조 원(비교 집단 변화 차감 시 0.74조 원, 미차감 시 0.84조 원)이 지역 외 업체 수주에서 지역업체로 이동한 규모로 추정 가능함.
- 반면, 공고당 입찰 참가 업체는 427개사에서 102개사로 76% 감소하였고, 동일하게 비교 집단의 감소(304개사 → 255개사, -16%)를 제외한 순수 제도 효과는 약 -70% 수준이라 할 수 있음.

〈표 3〉 지역제한 150억 원 상향 전후 주요 지표 변화

지 표	처치 집단 (100~150억 원)	비교 집단 (150~300억 원)	제도 효과
지역제한 공고 비중	0% → 97.6%	0% → 0%	+97.6%p
도급금액 중 지역업체 몫	58.2% → 98.2%	56.7% → 61.4%	약 +35%p

지 표	처치 집단 (100~150억 원)	비교 집단 (150~300억 원)	제도 효과
역내 대표사 낙찰 비율	83% → 99%	63% → 63%	약 +16%p
공고당 입찰 참가 업체	427개사 → 102개사	304개사 → 255개사	약 −70%
공동수급 계약 비율	86% → 21%	93% → 79%	약 −51%p
낙찰률(낙찰금액/예정가격)	84.1% → 86.7%	83.7% → 86.3%	차이 없음

주 : 개정 전 '25.4.24~9.30 공고, 개정 후 '26.4.24~9.30 공고 기준. 제도 효과는 처치 집단 변화에서 비교 집단 변화를 뺀 값(입찰 참가 업체는 공고월·소재지·공사금액을 통제한 이중차분 추정치)

◉ 이러한 결과는 여러 방식의 검정에서 일관되게 확인되어 통계적으로 신뢰할 수 있다고 사료됨.

- 제도 변화와 무관한 50~88억 원 공사의 경우 변화가 없었고(+7%, 통계적 비유의), 150억 원 바로 위·아래 공사만 비교해도 같은 방향의 결과(-63~-75%)가 나타나 다른 요인이 아닌 제도 변화의 효과임이 확인됨.
- 입찰 참가 업체 수 감소는 제도 시행 전에는 나타나지 않다가 시행 이후 공고분부터 발생하였으며, 100~150억 원 공사에서 배제된 지역 외 업체가 150~300억 원 공사로 옮겨 가 비교 집단의 참가 업체 수를 증가시킨 정황도 없어 비교 기준은 적정한 것으로 판단됨.

〈표 4〉 지역제한 150억 원 상향 통계 검정 결과 요약

검 정	목 적	결 과	판 단
이중차분(주된 분석)	공통 요인을 제거한 제도 효과 파악	• −69%(95% 신뢰구간 −80~−53%)	유의
위약 검정(50~88억 원)	제도와 무관한 구간의 위약 효과 확인	• +7%(−17~+38%)	효과 없음(설계 타당)
150억 원 경계 비교	공사 규모·성격 차이 통제	• −75%(95% 신뢰구간 −88~−46%), 통제변수 제외 시 −63%	유의
사전 추세 점검	제도 시행 전 두 집단 추세 동일 여부	• 시행 전 3분기 : +12%·+27%·−21% (방향 상이, 모두 유의하지 않음) • 시행 후 2분기 : −69%·−68%(유의)	전제 충족
시·도 단위 오차 보정	동일 지역 공고 간 연관성 반영	• 시·도 16개 재표본 검정 p<0.001	유의
비교 집단 오염 점검	배제된 지역 외 업체의 비교 집단 유입 여부	• 해당 업체의 비교 집단 참여 −17%, 그 외 기업 −15%	유입 없음
낙찰률 이중차분	경쟁 감소의 가격 영향	• +0.06%p(표준오차 0.33)	차이 없음

주 : 95% 신뢰구간이 0을 포함하지 않으면 우연으로 보기 어려운 유의한 결과.
사전 추세의 수치는 '25년 2분기 대비 집단 간 격차의 변화율(기준 '25년 2분기).

◉ 작년 11월 정부가 제시한 지역제한 150억 원 상향 기대효과 연 2.6조 원(공공기관·지자체 합산)은 대상 구간 물량 전체가 지역업체 몫이 된다는 총액 성격의 시뮬레이션 결과로 추정됨. 지방자치단체 발주 100~150억 원 공사의 연간 계약액(약 2.1조 원) 중 약 60%는 개정 전에도 이미 지역업체 몫이었으므로 실제 순증은 0.8조 원으로 기대치의 30% 수준임.

- 공공기관(공사·공단) 발주분(88~150억 원, 연 약 0.9조 원)은 지역제한 적용률이 절반 수준(45~50%)이기에 적용분 전액이 순증이라고 가정하더라도 최대 0.4조 원임. 이를 더한 순증 상한도 1.2조 원으로 기대치의 절반에 미치지 못함.

지역제한 상향에 따른 성과(明)와 한계(暗)

◉ **[성과]** 지역제한입찰 대상 금액 상향 이후 원도급 계약금액 중 지역업체 귀속 비중이 높아져, 지역업체 수주 기반 확대라는 정책 취지에 부합하는 효과가 나타난 것으로 평가됨.

- 관내 대표사 낙찰 비율이 83%에서 99%로 상향되었고 도급금액 중 지역건설기업 몫이 98%에 이르러 역외 유출이 사실상 차단됨.
- 경쟁자가 크게 감소하였음에도 낙찰률과 개찰~계약 소요일은 비교 집단과 같은 폭으로 움직여 제도로 인한 예산 부담 증가나 유찰 등에 따른 계약 지연 또한 나타나지 않음. 이는 낙찰하한율 근처에서 가격이 결정되는 적격심사의 낙찰자 결정 구조상 경쟁자 수 감소가 낙찰가격에 거의 반영되지 않기 때문임.
- 기준선을 소폭 넘는 공사의 발주 금액을 150억 원 미만으로 낮추어 발주한 뒤 설계변경으로 증액할 수 있다는 우려[4]와 관련하여, 150억 원 바로 아래로 공고가 몰리는 뚜렷한 정황은 현재까지 확인되지 않음. 지자체·공기업·준정부기관의 140~150억 원 공고 비중(140~160억 원 공고 대비)은 개정 전 49%(77건 중 38건)에서 개정 후 58%(31건 중 18건)로 높아졌으나 통계적으로 유의한 차이는 아니며(p=0.52), 경계에 가장 가까운 145~150억 원 구간에서는 변화가 미발견됨. 다만, 개정 후 공고가 31건에 불과하고 설계변경 증액 여부는 자료를 구득할 수 없어 확인치 못하였으므로 재확인이 필요함.

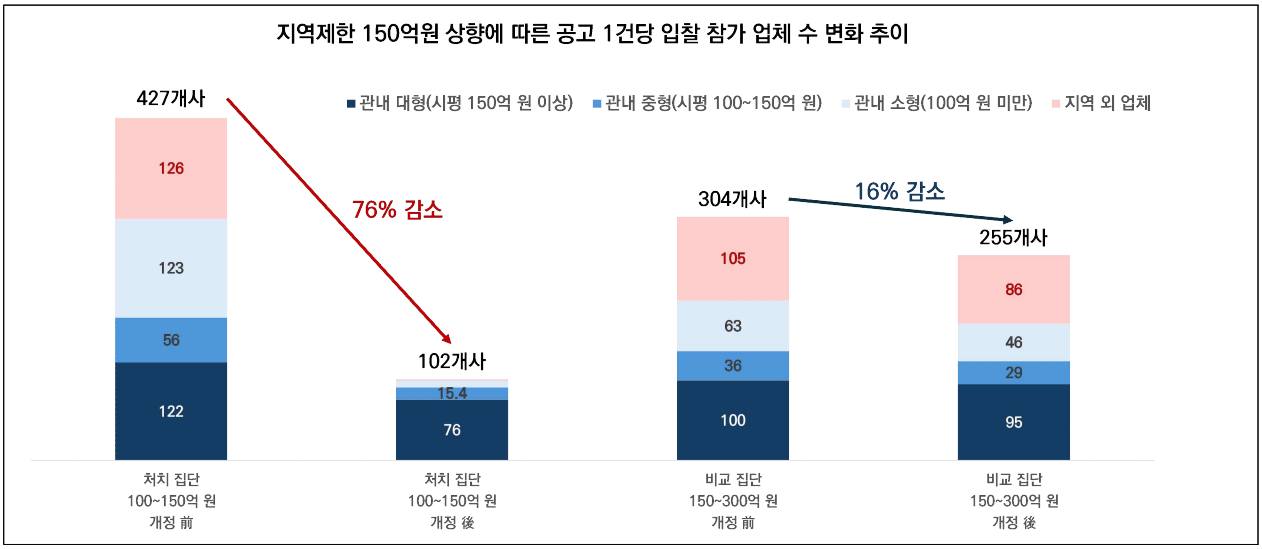
◉ **[한계① 관내 지역건설기업의 참여 이탈]** 〈표 5〉를 통해 살펴볼 수 있듯이 제도 시행 이후 감소한 공고당 입찰 참가 업체 감소분 326개사 중 지역 외 업체는 124개사(38%)이고, 나머지 202개사(62%)는 참가 자격이 있는 지역업체의 불참임.

- 특히, 시공능력평가액 100억 원 미만 관내 소형 지역건설기업은 공고당 123개사에서 9개사로 93%나 감소하였으며(비교 집단 -28%), 개정 전 입찰하던 3,222개사 중 개정 후 다시 입찰한 업체는 5.6%에 불과함(비교 집단의 같은 업체군 44.8%).
- 이는 지역 외 실적사와 공동수급체를 구성하여 적격심사 요건을 채우던 지역 내 소형 건설기업이 관내 업체만으로는 요건을 맞추기 어려워 입찰을 포기한 결과로 판단되며, 실제 공동수급 계약 비율도 86%에

4) 대한경제, 앞의 기사.

서 21%로 급감하였다는 점이 이를 증명함. 이탈 업체의 54%는 다른 금액 구간에 계속 입찰하고 있기에 폐업이 아닌 100~150억 원 시장에서의 퇴출로 볼 수 있고 해당 기업의 성장 사다리가 더 좁아졌다고 해석할 수 있음.

〈표 5〉 지역제한 150억 원 상향에 따른 공고당 입찰 참가 업체 구성 변화



업체 구분	처치 집단 개정 전(개사)	처치 집단 개정 후(개사)	증감률 (%)	비교 집단 증감률 (%)
지역 외 건설기업	125.7개사	1.4개사	-99%	-18%
관내 소형(시공능력평가액 100억 원 미만)	123.1개사	8.5개사	-93%	-28%
관내 중형(시공능력평가액 100~150억 원)	56.0개사	15.4개사	-73%	-19%
관내 대형(시공능력평가액 150억 원 이상)	121.9개사	76.2개사	-37%	-6%
합 계	427.0개사	101.5개사	-76%	-16%

주 : 1. 공고 1건당 평균 입찰 참가 업체 수(개사)는 가격순 상위 300개사 참가자 명단을 전체 참가자 수로 환산(명단 내 순위 상·하위 간 업체 구성 차이 없음 확인).
2. 관내 대형에는 규모 미상 업체(개정 전 5.7개사, 개정 후 2.4개사) 포함.

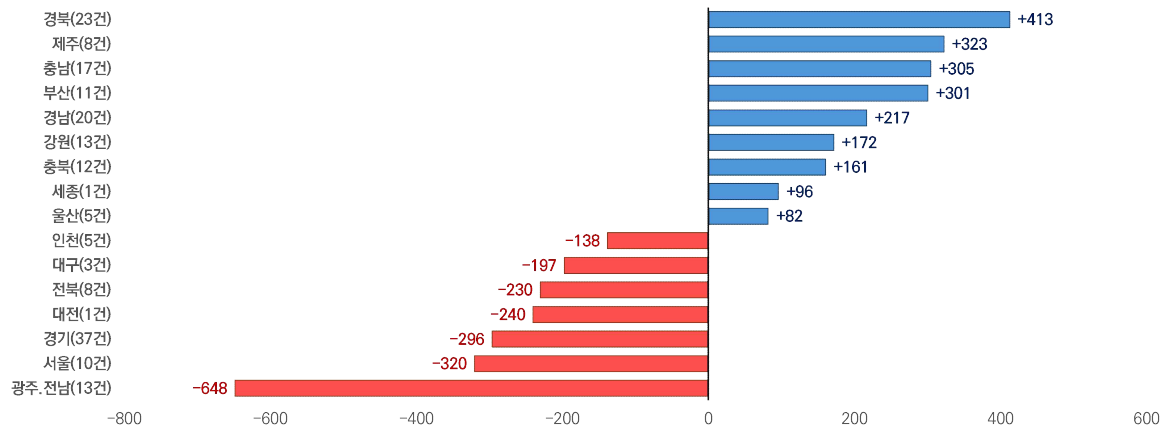
◉ [한계②**대형 관내 지역업체로의 수주 집중 가능성**] 제도 개정 후 낙찰자의 시공능력평가액은 공사금액의 1.36배(중앙값)에서 2.29배로 상승하였고(비교 집단 1.30배 → 1.86배), 시공능력평가액이 공사금액보다 작은 낙찰자 비중은 38%에서 7%로 감소함(비교 집단 45% → 28%). 이는 지역 내 상위기업에 수주가 집중되었을 가능성을 시사함.

- 다만, 제도 개정 후 낙찰 건수가 73건에 불과하여 비교 집단과의 차이(-13%p)는 통계적으로 확정하기 어려운 수준(p=0.14)이기에 추가 발주 상황 모니터링 후 재확인이 필요함. 정부도 지난 11일 발표한 보완 방안에서 '실적을 갖춘 지역 내 소수 업체에 수주가 쏠리는 과점 우려'를 기존 대책의 한계로 진단한 바 있다는 점에서 본 분석과 궤를 같이함.

◉ [한계③수도권 → 비수도권이 아닌 비수도권 소재 기업 간 재배분] 지역기업으로 이동한 순증 규모인 연간 약 0.8조 원 중 수도권에서 비수도권으로의 순이전은 연 약 750억 원에 불과함.

- 제도 개정 전 1년간 지방자치단체 발주 100~150억 원 공사에서 지역 외 업체가 가져간 몫(공동수급 지분 기준)은 8,367억 원으로, 지역제한이 적용되면 이 금액 구간 대부분이 지역업체 몫으로 바뀌게 됨. 그런데 이 가운데 수도권과 비수도권 사이를 오간 금액은 절반에 못 미침.
- 해당 구간 수도권(서울·경기·인천) 업체가 비수도권 공사에서 낙찰받던 몫은 2,320억 원(28%)으로, 지역제한 대상 확대에 따라 비수도권 업체에 돌아가는 몫이 증가함.
- 반대로 비수도권 업체가 수도권 공사에서 낙찰받던 몫도 1,565억 원(19%)에 달하였기에 이 또한 지역제한에 따라 수도권 소재 업체에 귀속되는 물량임.
- 이에 따라 수도권에서 비수도권으로 실제 이전하는 몫은 두 규모의 차이인 연 약 750억 원에 불과함.
- 나머지 절반 이상은 수도권과 무관한 이동임. 비수도권 소재 기업이 자신의 소재지가 아닌 다른 비수도권 발주 공사에서 가져가던 몫이 3,988억 원(48%)으로 가장 크고, 수도권 업체가 수도권 내 다른 광역지자체 발주 공사에서 가져가던 몫이 493억 원(6%)임. 즉, 지역제한으로 이동하는 금액의 절반가량은 비수도권 광역지자체 소재 기업끼리 주고받던 물량이 각자의 지역으로 되돌아가는 것임.
- 그 결과 자기 지역 시장을 되찾는 몫보다 다른 지역 시장 참여 기회 상실 몫이 더 큰 지역이 발생함(광주·전남 -648억 원, 서울 -320억 원, 경기 -296억 원, 대전 -240억 원 順). 반면, 경북(+413억 원), 제주(+323억 원), 충남(+305억 원), 부산(+301억 원) 등은 순이익을 거둠(〈그림 1〉 참조)[5].
- 이는 지난 11일 정부가 발표한 자료에서도 찾아볼 수 있듯이 비수도권 발주의 78.7%(지방자치단체 발주는 93.4%)를 비수도권 기업이 수주하는 '현장 귀속형 시장'으로 진단한 것과 부합하는 결과로, 공공공사 분야의 지역제한 확대는 수도권 쏠림 완화보다 비수도권 지역 간 재배분 효과가 더 크다는 점을 시사함.

〈그림 1〉 광역지자체별 소재 건설기업 수주 순손익(지방자치단체 발주 100~150억 원, 개정 전 1년 계약 기준, 억 원)



순손익(억 원/년) = 자기 시·도 공사에서 외지기업이 가져가던 몫 – 자기 시·도 업체가 다른 시·도 공사에서 수주하던 몫

5) 다만 계약 건수가 적은 지역(대전·세종 1건, 대구 3건)은 수치 변동이 커서 방향성 위주로 해석할 필요가 있음.

- [한계④ **특수 공종의 경쟁 부족 사례 발생**] 입찰 참가 업체가 10개사 미만인 공고 3건(거창·합천 소각시설, 아산 하수처리시설)은 모두 지역제한이 적용된 환경시설 공사로 역내 실적 보유 업체가 적은 공종에서 경쟁 부족이 발생함.
  - 다만, 30개사 미만 공고 비중의 증가(6.7% → 11.5%)는 통계적으로 유의하지 않아(p=0.31) 경쟁 과소가 전반적 현상이라고 보기는 어려우며, 공종 특성에 따른 선별 대응(관내기업의 실적 보유가 제한적이며, 난공사이거나, 공사비나 공사 기간이 상대적으로 박한 경우 등에 해당할 경우 지역의무공동도급으로 전환)이 필요한 사안으로 판단됨.

- **[분석의 한계]** 지금까지 살펴본 지역제한 대상 공사금액 150억 원 상향에 따른 실증 분석은 제도 변경 시행 후 6개월 자료에 기초하며, 다음 사항은 확인치 못한 한계 또한 상존함.
  - 낙찰자가 결정된 공사만을 대상으로 하여 유찰·재공고는 포함하지 않았고, 공기업·준정부기관은 재량 규정으로 대상 공고의 절반 수준에만 지역제한이 적용된 데다 동 시기 간이형 종합심사낙찰제 개편 영향이 커서 지역제한 대상 공사 상향의 효과를 분리하여 검증할 수 없었음.
  - 또한, 하도급·자재·장비의 역내 비중 변화 등 지역경제 파급효과와 시공 품질 개선 등은 준공 이후 자료가 축적되어야 평가할 수 있어 이 또한 제도 변경의 실효성 검증에 제약 요인으로 작용함.

최근 정부 보완책의 의의 : 지역의무공동도급과 시공비율 인정 한도 확대

- 전술한 바와 같이 지난 11일 정부는 공공공사 분야에서 국가기관·공공기관의 지역의무공동도급 적용 범위를 300억 원 미만으로 확대하고, 국가계약 공사의 적격심사·입찰참가자격사전심사(PQ)·종합심사낙찰제 등 입·낙찰 평가 전반에 걸쳐 공동수급체 구성원의 시공비율(평가 시 인정되는 지분율) 상한을 시공능력평가액의 1배에서 2배(기술형입찰 등 대형공사는 필요시 3배 이내)로 넓히는 보완 방안을 발표함(〈표 6〉 참조).
  - 정부는 이를 통해 지역의무공동도급 발주액이 연 약 1.6조 원 늘고, 지역업체 수주금액은 최소 5,000억 원에서 최대 8,000억 원 증가할 것으로 추정함.
  - 또한, 2,000억 원 규모 토목공사 기준 지분 10% 참여가 가능한 지역업체도 광역 평균 23.3개사에서 34.4개사(시공비율 상한 2배), 40.5개사(3배)로 확대될 것으로 전망함.

- 본 검증 결과에 비추어 볼 때 이번 정부의 보완 방안은 다음 이유를 통해 살펴볼 수 있듯이 지역제한 확대 등 제도 변경으로 시행된 부작용을 되풀이하지 않는 방향으로 설계되었다는 점에서 바람직함.
  - 첫째, 지역의무공동도급은 지역제한과 달리 지역 외 실적사와 지역업체의 결합을 유지하면서 지역업체 몫을 보장하는 방식임. 본 검증에서 지역의무공동도급이 적용되던 제도 개정 전 지방자치단체 발주

100~150억 원 공사는 공고당 427개사가 참여하는 경쟁을 유지하면서도 지역업체 몫이 약 60%에 달하였고, 역내 소형기업도 공고당 123개사가 참여하였음. 이를 고려할 때 경쟁 축소와 역내 중소업체 이탈 없이 지역 우대를 달성할 수 있는 수단을 국가·공공기관 공사로 확대한 것은 합리적 선택임.

- 둘째, 시공비율 상한 확대는 특정 발주방식에 한정하지 않고 적격심사부터 종합심사낙찰제(일반공사) 및 기술형입찰까지 국가계약 공사의 입·낙찰 평가 전반에 적용됨. 시공능력평가액이 상대적으로 작은 지역 중소업체도 공동수급체에 의미 있는 지분으로 참여하고 그 지분이 평가에 온전히 반영되므로 실적 축적과 체급 성장의 경로가 넓어지는 효과 발현이 가능함. 또한, 국가계약을 지방계약 수준에 근접시킨다는 점에서도 제도 간 정합성 역시 높아짐.
- 셋째, 정부가 기존 대책의 한계로 '소수 상위 업체의 수주 과점'을 명시하고 이를 보완 대상으로 삼은 것은 본 분석의 결과와 동일한 방향의 진단으로 지역업체 우대 정책의 목표를 '지역 안의 소수'가 아닌 '지역 소재 중소건설기업 전반'으로 넓혔다는 의미가 있음.
- 넷째, 참여 가능 지역업체가 10개사 미만일 경우 적용 제외, 실제 시공 실적 평가, 입찰자격 사실조사 확대 등 경쟁 하한과 명목상 참여를 함께 관리하는 장치를 마련(旣 마련 정책 포함)하였다는 점도 제도의 지속가능성 측면으로 볼 때 긍정적임.

〈표 6〉 '국가계약을 통한 비수도권 기업 우대방안('26.11.11. 발표)' 공사 분야 주요 내용

과 제	현 행	개 선	추진 일정
지역의무공동도급 발주기준 상향	국가기관 88억 원 미만 공공기관 265억 원 미만 (지방계약은 전 구간 가능)	300억 원 미만으로 확대 (지역업체 최소 30% 참여) 외국업체 대표사 또는 참여 가능 지역업체 10개사 미만 시 제외	국가계약법 시행령 ('27년 상반기)
지역업체 시공비율 (평가 시 인정 지분율) 상한 확대	(국가계약) 공동수급체 각 구성원의 참여지분을 시공능력평가액 1배 이내만 평가에 인정 (지방계약은 적격심사 3배 이내, PQ·종평제 2배 원칙 운용 중)	국가계약 입·낙찰 전반에 적용 • 적격심사 : 2배 • PQ(고난도·200억 원 이상)·종심제 : 2배 원칙 (대형공사는 필요시 3배 이내) • 완화 한도 초과 입찰 시 감점(PQ·종심제)	계약예규 3종 (적격심사·PQ·종심제) ('27년 상반기)
인구감소지역 제한경쟁 허용	광역 시·도 단위 지역제한	고시금액 미만 계약은 시·도 내 인구감소지역 소재 기업으로 제한 가능(발주청 선택)	국가계약법 시행규칙 ('27년 상반기)
형식적 참여 방지	본사 소재지 요건 180일 ('26.3. 확대)	• 시공평가 시 참여지분 대비 실제 시공 실적 반영 항목 신설 • 입찰자격 사실조사를 300억 원 미만 적격심사 공사로 확대	'26년 하반기~ '27년 상반기

추가적인 정책 보완 고려 가능 사항

- 다만 정부의 이번 보완 방안은 국가계약 대상 기관(국가기관·공공기관)을 대상으로 하고 있어, 지역제한이 이미 전면 적용된 지방자치단체 100~150억 원 구간에서 발생하는 앞선 검증에서 드러난 문제를 직접 겨냥하고 있지 못함.

- 특히, 지방계약은 적격심사에서 시공비율 상한을 이미 시공능력평가액의 3배 범위까지 인정하고 있음에도 지역제한 전환 이후 지역 내 소형기업이 대거 이탈하였음을 고려해야 함. 이는 시공비율 한도 완화만으로는 역내 중소기업의 참여가 회복되기 어렵고, 실적(시공경험) 평가와 공동수급 상대 확보 문제를 함께 풀어야만 닫혔던 역내 중소기업의 성장사다리가 공공조달에서 회복될 수 있음을 시사하는바, 다음과 같은 추가 보완이 필요함.
  - (**지역 내 공동수급 활성화**) 지역제한 구간에서는 지역 외 실적사와의 결합(공동도급)이 불가능하므로 지역업체 간 공동수급 시 적격심사 시공경험 평가에서 구성원 실적의 합산 방식과 인정 기간·배수를 조정하여 지역 내 중소기업 간 결합만으로도 요건을 충족할 수 있도록 제도 설계를 할 필요가 있음. 국가계약에 시공비율 완화를 도입할 때(정부 발표에 따르면, '27년 상반기 중 시행 예정)에도 실적 평가 기준을 함께 점검해야 동일 문제가 반복되지 않을 것임.
  - (**지역제한 경쟁 하한 장치의 실질화**) 현행 「지방계약법」 시행규칙(제25조제3항제3호)은 해당 지역에 자격을 갖춘 자가 10인 미만이면 인접 시·도까지 지역제한 범위를 넓힐 수 있도록 하고 있으나, 자격 보유 업체 수가 기준이어서 실적 보유 업체가 적은 공종의 경쟁 부족을 걸러내지 못한 한계를 안고 있음. 이에 판단 기준을 해당 공사의 실적·시공능력 요건을 충족하여 실제 참여 가능한 업체 수로 실질화하고, 기준에 미달하는 소각·하수처리시설 등은 인접 시·도 확대 또는 지역의무공동도급으로 발주하도록 선택경로를 다양화할 수 있는 기준을 마련할 필요가 있음.
  - (**인구감소지역 제한경쟁의 경쟁 하한 관리**) 광역지자체 단위 지역제한에서도 입찰자가 10개사 미만으로 줄어든 사례가 확인된 만큼 경쟁 범위를 더 좁히는 인구감소지역 제한경쟁은 제도 시행 전에 공고 전 참여 가능 업체 수를 점검하는 절차 의무 도입 고려가 필요함.
  - (**성과 지표 재정립**) 지역건설기업 우대 정책의 성과는 대상 물량 총액이 아닌 순증 기준으로 판단하고, 광역 간 재배분 결과를 함께 고려하여 제도의 계속적 변화를 꾀하여야 할 것임. 지역제한 150억 원 상향의 기대효과(연 2.6조 원)와 실제 순증(실 발주분 약 0.8조 원, 공공기관 포함 최대 1.2조 원)의 차이를 고려할 때 이번 보완 방안의 추정치(연 5,000억~8,000억 원)도 시행 6개월 또는 1년 후 동일 기준으로 검증할 필요가 있음.
  - (**정례 모니터링 체계 구축**) 지역제한·지역의무공동도급 적용 공공공사의 입찰 참가자 수, 유찰·재공고율, 낙찰률, 140~150억 원 낙찰 공사의 설계변경 증감률, 역내 기업의 수주 몫을 분기별로 점검할 필요가

있음. 아울러 본점 180일 요건('26.10.25. 이후 적용)의 효과와 12개월 실적이 축적되는 '27년 상반기에 종합 재평가를 실시하여 지역 중소기업의 피해를 줄이고 공공조달이 성장사다리 역할을 하도록 제도를 조정해야 함.

- 그간 공공조달에서의 지역건설기업 우대 정책은 역외기업의 지역 시장 진입을 막는 물량 배분적 성격의 제도 설계가 오랜 기간 반복되어 왔으며, 최근 정책 또한 '울타리'를 높여오는 데 집중함. 허나 울타리 상향만으로는 지역 내 상대적 규모와 역량에 우위를 갖춘 상위 기업에 수주가 집중되고 역내 신규·소형기업이 밀려나는 결과로 이어질 수 있음.

- 이를 고려할 때 이번 정부의 보완 방안과 추가적인 정책 개선 소요 사항을 중심으로 지역 중소업체가 공동도급을 통해 실적을 쌓고 성장할 수 있는 '사다리'를 함께 갖추어 지역업체 우대가 지역 건설산업 전반의 경쟁력 강화와 이를 기반으로 한 지역경제 활력 제고로 이어지기를 기대함.

ESG 인권 공시 기준의 제정 동향 및 건설기업 시사점

- 글로벌 ESG 공시 기준, 기후위기 대응 넘어 인권 공시 기준으로 확대 추진 중 -

이홍일(연구위원 · hilee@cerik.re.kr)

2026년 7월 ESG 공시 의무화 일정 및 대상 확정 발표

- 2020년대 들어 기업의 ESG 공시 기준이 기존의 자발적 가이드라인 중심에서 표준화된 의무적 공시 규범 형태로 전환되고 있음.[6)]
  - 구체적으로 글로벌 3대 ESG 공시 기준인 국제재무보고기준재단(IFRS)의 지속가능성 공시 기준(S1, S2), 유럽의 기업 지속가능성 보고지침(CSRD), 미국 증권거래위원회(SEC)의 지속가능성 공시 기준이 그 예임.
  - 특히, 국제적으로 회계 기준을 관장하는 국제재무보고기준재단(IFRS)은 산하에 국제지속가능성기준위원회(ISSB)를 설립해 지속가능성 공시 기준인 IFRS S1(일반적 지속가능성 관련 재무정보 공시)과 S2(기후 관련 재무정보 공시)를 2023년 발표했으며, 이후 주요 선진국들이 자국 공시 기준에 이를 반영하기 시작함.

- 우리나라도 2024년 한국지속가능성기준위원회(KSSB)의 지속가능성 공시 기준 초안 발표와 2026년 2월 정부의 ESG 공시 로드맵 초안 발표 이후 의견수렴을 거쳐 2026년 7월 ESG 공시 일정과 대상이 최종적으로 확정됨.
  - 2024년 한국지속가능성기준위원회(KSSB)가 발표한 ESG 공시 기준 초안은 당시 국제지속가능성기준위원회(ISSB)의 IFRS S1과 S2를 대부분 그대로 반영하였음.
  - 2026년 7월 정부는 기업의 적응 여건을 감안하여 당초 방침보다는 다소 완화된 2028년(FY2027년) 이후 ESG 공시 의무화를 최종 발표함.
  - 구체적 공시 내용은 한국지속가능성기준위원회의 공시 기준 초안을 반영해 기후위기 대응, 즉 탄소배출량 및 감축 체계에 초점을 맞추고 있으며, 공시 의무화 일정은 2028년(FY2027년) 연결자산총액 10조 원 이상 코스피 상장사부터 ESG 공시를 의무화하고, 2029년(FY2028년) 5조 원 이상으로 확대할 방침임.

6) ESG 공시 기준은 지속가능성(sustainability) 공시 기준과 동일한 개념이며, 국제재무보고기준재단(IFRS) 등에서는 일반적으로 ESG 공시 기준보다는 지속가능성 공시 기준을 공식적인 명칭으로 채택해 사용하고 있음.

- 2028~2029년 ESG 공시 상황을 평가하여 2030년(FY2029년)에 2조 원까지 ESG 공시 의무화 대상 기업의 확대 추진을 검토하기로 함.

글로벌 주요 ESG 공시 기준의 인권 이슈 반영 동향

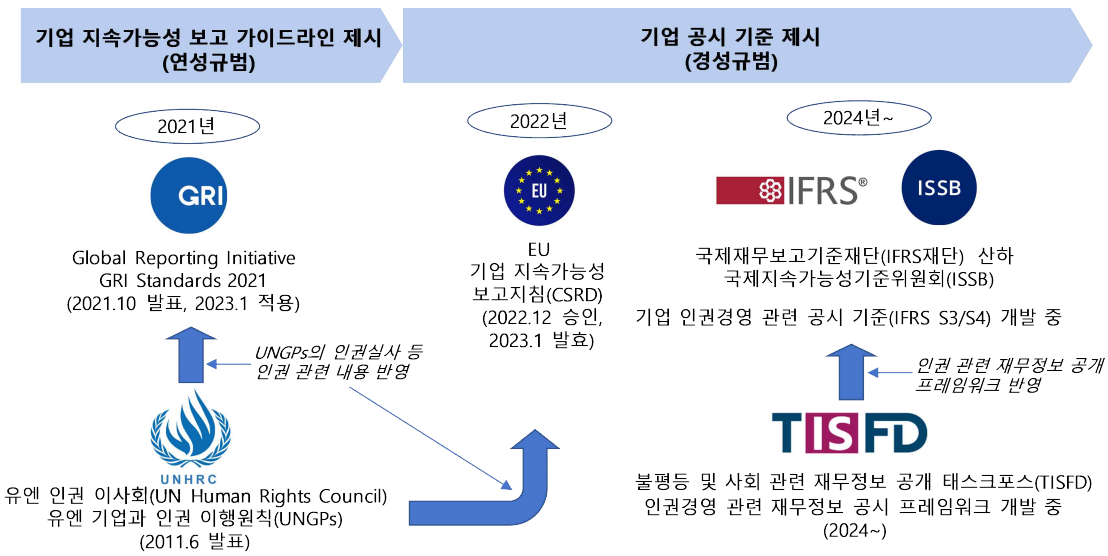
◉ 글로벌 주요 ESG 공시 기준은 기존의 기후위기 대응 중심에서 현재 생물다양성 보전과 인권 이슈를 포함해 공시 범위 확대를 추진하고 있음.

- 기존의 EU 기업 지속가능성 보고지침(CSRD)은 인권 관련 사항을 공시 대상으로 이미 포함하고 있는데, 기업의 사업활동과 더불어 공급망 전체를 대상으로 한 인권실사 중심의 공시를 요구함.
- 국제재무보고기준재단(IFRS)은 2023년 IFRS S1(일반 지속가능성 공시)과 S2(기후 관련 공시)를 발표한 이후, 현재 생물다양성 및 인권 관련 공시 기준으로 확대를 추진하고 있음.

◉ 2024년 9월 출범한 불평등 및 사회 관련 재무정보 공개 태스크포스(TISFD)에서 최근 인권 관련 ESG 공시 기준 초안을 개발해 발표했으며, 각계 의견수렴을 거쳐 2027년 최종안을 발표할 예정임.

- TISFD는 국제지속가능성기준위원회(ISSB), GRI, 유럽재무보고자문그룹(EFRAG) 등과 협력하여 2026년 5월 인권 및 불평등 관련 재무정보 공시 프레임워크 베타 버전을 발표했으며, 향후 베타 버전을 지속 수정·보완할 예정임.
- TISFD는 베타 버전에 대한 의견수렴 및 시범적용과 수정·보완, 최종 공청회 등을 거쳐 2027년 말 공시 권고안 최종본 발표를 추진하고 있음.

〈그림 1〉 ESG 공시 기준의 의무화 및 인권 관련 공시 기준의 개발 동향



- 국제지속가능성기준위원회(ISSB)는 TISFD 공시 권고안 최종본을 기초로 2028년 전후 인권 관련 공시 기준을 마련할 것으로 예상되며, 이에 따라 2028년 이후 기업의 인권 관련 재무적 영향 정보에 대한 공시 요구가 구체화될 전망임.
  - 기존에 국제지속가능성기준위원회(ISSB)가 TCFD의 기후위기 대응 관련 공시 권고안을 대부분 그대로 수용하여 IFRS S1, S2를 개발한 것을 감안할 때 인권 관련 공시 기준도 TISFD 공시 권고안 최종본의 내용을 대부분 수용해 공시 기준을 마련할 것으로 예상됨.

- 향후 국제지속가능성기준위원회(ISSB)의 인권 관련 공시 기준이 발표될 경우 순차적으로 한국지속가능성기준위원회(KSSB)도 인권 관련 공시 기준을 발표할 것으로 예상되며, 동 공시 기준에 TISFD 프레임워크 베타 버전 내용이 상당부분 반영될 것으로 예상됨.

TISFD 인권 관련 공시 기준 권고안의 주요 내용

- 국제지속가능성기준위원회(ISSB)의 인권 관련 공시 기준의 토대가 될 2026년 5월 발표된 TISFD 공시 기준 프레임워크 베타 버전은 기업의 인권 이슈가 기업가치와 재무성과에 미치는 영향을 분석, 공시하는 구조 및 방법을 제시하고 있음.
  - 국제지속가능성기준위원회(ISSB)는 기후위기, 인권 리스크 등의 이슈가 기업가치와 재무성과에 미치는 영향을 분석·공시하는 방향으로 ESG 공시 기준을 발전시키고 있음.
  - 즉 EU 기업 지속가능성 보고지침(CSRD)이 인권영향 및 실사 중심의 공시를 강조하는 반면, 국제지속가능성기준위원회(ISSB)의 인권 관련 공시 기준은 인권 관련 위험·기회 요인과 재무적 영향을 투자자 관점에서 공시하도록 개발될 전망이며, TISFD 공시 기준 프레임워크 베타 버전도 이러한 개념을 담고 있음.

- 구체적으로 2026년 5월 발표된 TISFD 공시 기준 프레임워크 베타 버전은 기업의 인권 관련 공시를 위한 지배구조, 전략 등 4대 핵심 요소별 공시 요구사항을 제시함.

- 첫째, 지배구조(Governance) 공시 요구사항 : 사람 관련 영향·의존도 및 위험·기회를 관리·감독하기 위한 기업의 지배구조와 이사회·경영진의 역할 및 책임을 공시해야 함
  - 인권 관련 업무를 담당하는 조직과 경영진의 책임, 이사회의 감독 내용 및 모니터링·관리·감독 절차를 공개해야 함.
  - 이해관계자 참여 방식과 의견을 지배구조 및 경영 의사결정에 반영하는 절차를 공시해야 함.

◉ 둘째, 전략(Strategy) 공시 요구사항 : 사람 관련 영향·의존도 및 위험·기회가 기업의 비즈니스 모델, 전략 및 재무적 성과에 미치는 영향을 공시해야 함.

- 인권 관련 영향·의존도 및 위험·기회를 식별하고, 기업의 사업활동 및 가치사슬과의 상호 연관성을 설명해야 함.
- 인권 관련 요인이 기업의 재무상태·재무성과·현금흐름에 미치는 영향과 미래 불확실성에 대응하기 위한 회복탄력성(Resilience)을 공개해야 함.

〈표 1〉 TISFD Framework의 4대 핵심 요소별 공시 권고사항(안)

구분	주요 내용
지배구조	• 해당 기업(기업 및 금융기관 등)의 사람과 관련된 영향·의존도, 위험·기회를 관리, 감독하는 기업 내 지배구조에 대해 공시 – 사람과 관련된 영향·의존도, 위험·기회에 대한 이사회의 감독 내용 공시 – 사람과 관련된 영향·의존도, 위험·기회에 대한 모니터링, 관리 및 감독하기 위한 지배구조, 통제 절차, 경영진 역할 공시 – 사람과 관련된 영향·의존도, 위험·기회의 관리, 감독에 대한 해당 기업의 이해관계자 참여 방식과 이해관계자 관점을 지배구조 및 경영 의사결정에 반영하는 방식 공시
전략	• 해당 기업의 사람과 관련된 영향·의존도, 위험·기회와 해당 기업의 비즈니스 모델, 전략, 그리고 재무적 효과 간의 상호작용에 대해 공시 – 해당 기업이 식별한 사람과 관련된 영향·의존도, 위험·기회 공시 – 해당 기업의 사람과 관련된 영향·의존도, 위험·기회와 해당 기업의 비즈니스 모델, 전략, 그리고 재무적 효과 간의 상호작용에 대해 공시 – 해당 기업의 사람과 관련된 위험 및 기회에 대한 해당 기업의 비즈니스 모델과 전략의 탄력성(Resilience)에 대해 공시
위험 및 영향 관리	• 해당 기업의 사람과 관련된 영향·의존도, 위험·기회의 식별, 평가, 우선순위화, 모니터링 프로세스에 대해 공시 – 해당 기업의 자체 운영 사업활동과 상류·하류 가치사슬 전반에서 사람 관련 영향·의존도, 위험·기회를 식별, 평가 및 우선순위화하는 프로세스 공시 – 사람 관련 영향·의존도, 위험·기회를 지속 모니터링하기 위한 프로세스 공시 – 사람 관련 영향·의존도, 위험·기회를 식별, 평가, 우선순위화, 모니터링하는 프로세스가 해당 기업 전체의 리스크관리(ERM) 절차에 어떻게 통합되고, 영향 미치는지 공시
지표 및 목표	• 해당 기업의 사람과 관련된 영향·의존도, 위험·기회를 평가하고 관리하기 위해 기업이 사용하는 지표와 목표에 대해 공시 – 해당 기업의 사람과 관련된 영향·의존도를 평가하고 관리하기 위해 기업이 사용하는 지표 공시 – 해당 기업의 사람과 관련된 위험·기회를 평가하고 관리하기 위해 기업이 사용하는 지표 공시 – 해당 기업의 사람과 관련된 영향·의존도, 위험·기회를 관리하기 위해 해당 기업이 설정한 목표(Targets), 목적(Goals)과 성과에 대해 공시

자료 : TISFD(2026.5), “The TISFD Framework, Beta Version 0.1”.

- 셋째, 위험 및 영향관리(Risk & Impact Management) 공시 요구사항 : 기업의 자체 사업활동과 상류·하류 가치사슬 전반에 걸쳐 사람 관련 영향·의존도 및 위험·기회를 식별·평가·관리하는 절차를 공시해야 함.
  - 인권 관련 영향과 위험·기회의 식별, 평가, 우선순위 설정 및 지속적인 모니터링 절차를 공개해야 함.
  - 이해관계자의 고충 제기 및 신고 채널 운영과 관련 관리 절차의 전사적 리스크관리(ERM) 체계 통합 방식을 설명해야 함.

- 넷째, 지표 및 목표(Metrics & Targets) 공시 요구사항 : 사람 관련 영향·의존도 및 위험·기회를 평가·관리하기 위해 기업이 활용하는 지표와 목표를 설정하고 공시해야 함.
  - 인권 관련 영향과 위험·기회를 측정·관리하는 데 사용하는 지표와 목표를 공개해야 함.
  - 설정된 목표의 달성 수준과 성과, 궁극적으로 추구하는 지향점(Goals)을 함께 공시해야 함.

건설기업의 인권경영 추진 필요성

- 이상에서 살펴본 글로벌 인권 공시 기준의 제정 동향과 국내 ESG 공시 제도화를 감안할 때 국내 상장기업의 인권 관련 공시 의무도 2028년 이후 단계적으로 도입될 전망이며, 대형 상장 건설기업을 비롯한 국내 건설기업은 인권 리스크에 관한 체계적 관리 및 공시 준비가 필요함.

- 특히 향후 상장 대형 건설기업을 중심으로 중기적인 ESG 공시 의무화에 대비하고, 국내외 인권 관련 법제화와 공급망 실사 규제 강화에 선제적으로 대응하기 위해 인권경영 정보의 체계적 관리와 공시 역량 확보가 필요함.
  - TISFD, ISSB 인권 관련 공시 기준의 구체화가 추진되고 있으며, 국내에서도 국가인권위원회의 인권경영 보고지침을 비롯해 ESG경영 강화 차원에서 인권 보호에 대한 요구가 기업들을 대상으로 증가하고 있음.
  - 물론 향후 ESG 공시 의무화 일정에 의하면 당장 국내 건설기업 중 의무화 대상이 되는 기업은 단기적으로는 없으나, EU 기업 지속가능성 보고지침(CSRD)에 의거해 국내 건설기업도 해외사업 진출 시 해외 발주자 및 원청사의 공급망에 속하기 위해 필요한 공급망 실사(인권실사 포함) 대상이 된다는 점에서 대비가 필요함.
  - 특히 EU 기업 지속가능성 실사 지침(CSDDD)에 따른 환경·인권 실사 의무화가 추진되고 있고, 국내에서도 국가인권정책기본계획과 산업안전보건법 등을 통해 기업의 인권 책임과 근로자 보호를 강화하고 있음. 이외에도 UN 기업과 인권 이행원칙(UNGPs), OECD 다국적기업 가이드라인 등 국제규범은 기업의 인권 존중 책임과 피해자 구제 절차 마련을 요구하고 있음.

- 건설산업은 복잡한 하도급·공급망을 가진 사업구조와 취약계층 근로자와 위험 작업이 많은 현장 특성상 다양한 인권 침해 위험에 노출되어 있어 체계적인 관리가 더욱 중요한 산업임.
  - 건설산업은 비정규직·이주노동자 등 취약계층 근로자의 고용 불안정과 불공정한 노동조건, 다수의 협력업체 및 광범위한 지역주민 구성원 관련 인권침해 발생 가능성 등 다양한 리스크가 존재함.
  - 또한, 옥외작업과 잦은 현장 이동에 따른 산업재해 위험이 높은 만큼 작업중지권 보장과 안전보건 관리 및 노동조건 개선도 인권경영 차원에서 관리가 필요한 이슈임.
  - 아울러 복잡한 하도급·공급망 구조를 가진 건설기업은 해외 프로젝트 및 글로벌 기업과의 협력 과정에서 발생할 수 있는 인권 관련 법적 책임과 규제 리스크에도 대비해야 함.

- 향후 건설기업은 인권경영을 리스크 관리 차원을 넘어 기업의 지속가능한 성장과 차별화된 경쟁우위 확보를 위한 핵심 수단으로서 활용하는 것이 필요함.
  - 인권 리스크의 선제적 관리로 법적 분쟁과 평판 손실을 예방하고 기업 신뢰도 및 시장가치를 제고할 수 있음.
  - 인권존중 문화 구축은 글로벌 공급망 진입과 투자 유치에 기여하며, 안전사고 예방과 근로자 생산성 및 작업 효율성 향상을 통해 기업 경쟁력을 강화할 수 있음.

- 결국 향후 국내 건설기업은 경영활동 전반 및 공급망에서 인권 침해를 예방하고, 침해 발생 시 신속한 구제 조치를 실행할 수 있는 체계를 갖추어야 하며, 인권 관련 정보의 측정·관리 및 공시 요구에도 중기적으로 대비함으로써 국내외 인권 관련 공시 기준 강화와 인권 관련 법제화 및 공급망 실사 규제 강화에 선제적으로 대응할 필요가 있을 것임.

이슈 빅데이터로 살펴본, 건설산업 변화 및 시사점

- 2001~2026년 주요 이슈 간 연관규칙 및 소셜네트워크 분석 중심으로 -

유위성(연구위원 · wsyoo@cerik.re.kr)

지난 25년간 건설산업 주요 이슈 빅데이터 분석, 산업구조 개선의 방향성 제시 가능

- 최근 건설산업의 생산체계 변화 및 정책 동향을 건설경기, 시장 규모 추이 등의 기존 대표적인 정형적 데이터만으로 설명하기에 한계가 있음.
  - 기존 산업에 대한 현안 분석은 건설투자, 기업의 수주 규모, 고용률 추이 등 개별 지표의 증감이나 특정 제도의 성과 및 개선에 집중하는 경향이 있음.
  - 주택시장 및 PF의 불확실성, 공사비와 공기 관리 부담, 노동력 수급과 생산성 문제, 안전관리 범위 확대, AI 및 스마트건설 기술 실용화 요구 등의 이슈가 동시적이고 상호 보완적으로 발생하지만, 산업 내 이슈 간 연결성을 정형적인 데이터 중심으로 분석하여 시사점을 도출하는 것은 제한적임.

- 2001~2026년 건설산업과 관련된 이슈를 시기별로 구분하여 이슈의 연관규칙, 네트워크 연결성, 이슈의 군집 변화를 비교하고 시사점을 도출하는 것은 미래 건설산업의 방향성 제시에 효율적임.
  - 이는 산업에서 지속되는 구조적 이슈와 새롭게 부상한 이슈를 식별하고, 시장, 기업, 기술 영역 간 연결 구조를 파악하며, 기업 경영혁신과 정부 산업정책 변화를 연계할 수 있는 기초자료로 활용될 수 있음. 또한, 건설산업의 향후 생태계 변화와 혁신 기회를 체계적으로 선별하는 데 활용될 수 있음.

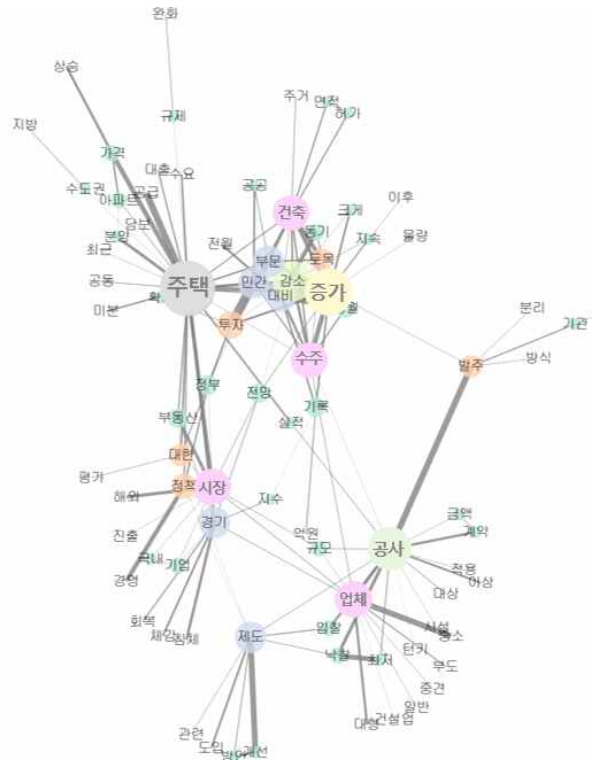
- 건설기업은 이슈 간 관계성 파악으로 사업에 대한 포트폴리오, 사업수행 방식, 기술투자 등 중장기 전략 수립의 방향성과 실행과제 우선순위 결정을 효율화하고, 정부 및 공공은 발주와 계약제도, 기술 실증, 기업 지원 및 산업통계 개선 등 정책 대안을 도출하는 데 활용될 것으로 기대됨.

- 장기간 축적된 비정형 정보를 활용한 이슈 간 연관규칙 및 네트워크 분석은 이슈의 연결 양상을 보여주는 탐색적 근거이며, 이슈 간 인과관계를 설명하는 보조적인 역할을 할 수 있음. 하지만 산업 내 구조 변화를 직접적으로 추정하는 데는 한계가 있음.

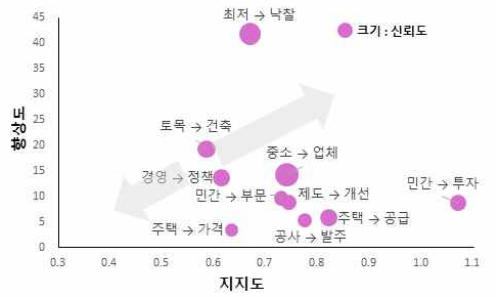
- 2001년부터 2026년까지 건설산업의 주요 이슈[7]는 4개 기간(2001~2010년, 2011~2015년, 2016~2020년, 2021~2026년)으로 구분하여 이슈 간 연관규칙[8] 및 네트워크를 분석하여 결과가 제공됨.

2001~2010년 : 주택시장, 건설경기, 민간투자, 제도 개선 중심의 이슈 연결성 부각

〈그림 1〉 2001~2010년 건설산업 주요 이슈 간 네트워크



〈그림 2〉 2001~2010년 건설산업 주요 이슈 간 연관규칙분석 결과



〈표 1〉 2001~2010년 건설산업 주요 이슈 간 핵심 연관규칙

순위	핵심 연관규칙	지지도(%)	향상도	신뢰도(%)
1	민간 → 투자	1.07	8.76	33.93
2	주택 → 공급	0.82	5.87	39.94
3	공사 → 발주	0.77	5.33	26.96
4	제도 → 개선	0.74	8.81	32.65
5	중소 → 업체	0.74	14.25	75.17
6	민간 → 부문	0.73	9.66	30.45
7	최저 → 낙찰	0.67	41.89	65.95
8	주택 → 가격	0.63	3.38	23.01
9	경영 → 정책	0.61	13.69	40.46
10	토목 → 건축	0.58	19.28	45.22

◉ 주택 및 부동산 시장 관련 이슈와 건설경기, 공공공사 발주 및 계약 관련 이슈 간 연결성이 강조됨. 시장수요 변화와 생산활동에 대한 제도 관련 이슈 간 연계가 부각됨(〈그림 1〉 참조).

- 주택 및 부동산 시장, 건설경기 및 기업 이슈 간 군집은 주택시장 변동과 기업의 사업환경 관계성을 강조함. 발주 및 계약 이슈는 건설시장과 독립적인 영역이 아니라 사업 수행방식과 제도와의 연결성을 설명함.
- 주택·공급, 민간투자·기업, 발주·공사·계약 이슈가 핵심인 시기임. 연관규칙분석 기준, 민간 → 투자(지지

7) 본고에서 활용된 이슈 빅데이터는 한국건설산업연구원에서 2001년 9월부터 2026년 10월까지 매주 발표된 동향브리핑 약 1,200개 보고서를 대상으로 함. 동향브리핑은 건설산업의 주요 현안과 환경 변화를 분석하고, 산업계와 정책당국에 시의성 있는 정보 및 대응 방향을 제시하는 정책 및 산업 분석형 간행물로 지속성을 유지하고 있음.

8) 주요 이슈 간 연관규칙 분석에 활용되는 3대 지표인 지지도, 향상도, 신뢰도는 이슈 간 관계성과 결합 강도를 설명함. 지지도의 값이 커지는 것은 특정 이슈가 자주 등장하는 규칙의 척도로 해당 이슈가 얼마나 광범위하게 논의되는지 설명하는 데 활용됨. 향상도는 이슈 간 연관관계의 특이성을 설명하는 지표로 값이 커질수록 이슈 간 실제로 결합하는 척도로 활용됨. 신뢰도는 조건부 결합의 강도 보완, 즉, 같은 지지도와 향상도를 가진 규칙이라도 이슈 간 출현 비율을 추가로 비교할 수 있음.

도 1.07%, 향상도 8.76%), 주택 → 공급(0.82%, 5.87%), 공사 → 발주(0.77%, 5.33%) 등이 상위 연관규칙으로 확인되어 시장 및 제도의 반복적 결합이 나타남(〈표 1〉, 〈그림 2〉 참조).

- 건설경기 대응과 주택시장 관리만으로는 기업의 사업환경을 충분히 설명하기가 어려워 공공·민간 수요구조, 계약조건, 원가·현금흐름을 함께 고려한 통합 사업관리와 발주제도 개선의 필요성이 강조된 시기로 분석됨.

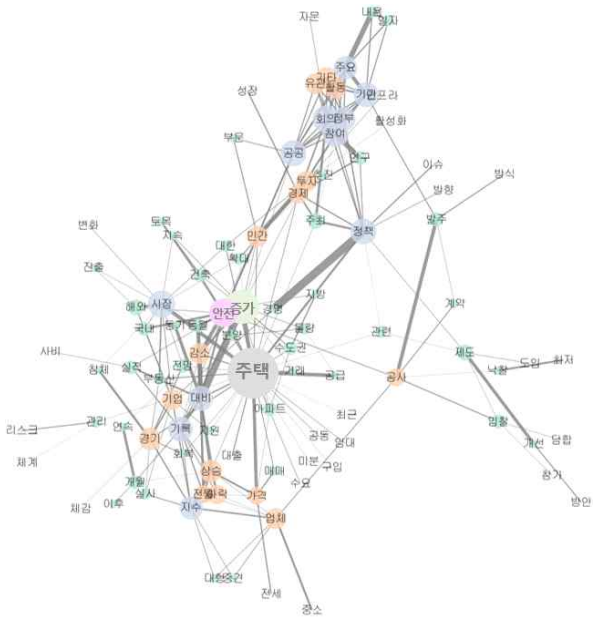
〈표 2〉 2001~2010년 건설산업의 주요 이슈 간 연결 및 군집

군집별 핵심 이슈	주요 영역	연결 구조의 시사점
군집1 : 주택, 부동산	주택, 부동산, 공급, 수요, 가격	주택 수급 및 가격 변동에 대한 정책 관심
군집2 : 건설경기, 기업	건설경기, 시장, 기업, 투자	경기 변화와 기업의 사업수행 방식 연결
군집3 : 발주, 계약, 생산성	공공공사, 발주, 계약, 입찰, 시공	발주 및 계약 규칙과 생산체계의 제도적 기반 강조

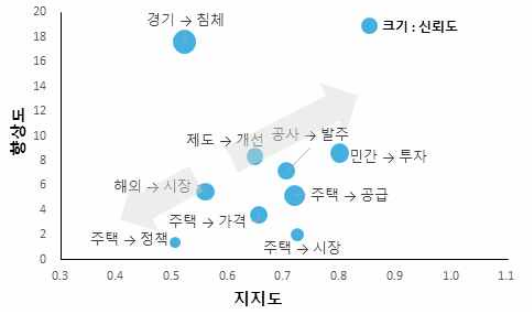
- 2001~2010년 건설산업의 주요 이슈는 건설기업의 주택경기 의존도와 사업별 손익·현금흐름을 분리 관리하고, 공공·민간 및 공종별 사업수행 구조 점검에 대한 필요성이 강조됨. 정부는 경기 대응책과 함께 적정공사비, 계약변경 및 공정한 입찰·계약 방식 개선에 관심이 집중된 시기임.

2011~2015년 : 주택시장, 공공투자, 인프라, 건설경기 침체 등의 이슈 간 연계 강화

〈그림 3〉 2011~2015년 건설산업 주요 이슈 간 네트워크



〈그림 4〉 2011~2015년 건설산업 주요 이슈 간 연관규칙분석 결과



〈표 3〉 2011~2015년 건설산업 주요 이슈 간 핵심 연관규칙

순위	핵심 연관규칙	지지도(%)	향상도	신뢰도(%)
1	경영 → 정책	1.37	10.67	53.12
2	민간 → 투자	0.80	8.61	29.75
3	주택 → 시장	0.72	2.06	14.44
4	주택 → 공급	0.72	5.16	36.21
5	공사 → 발주	0.70	7.18	27.38
6	주택 → 가격	0.65	3.60	25.26
7	제도 → 개선	0.65	8.38	24.99
8	해외 → 시장	0.56	5.52	27.59
9	경기 → 침체	0.52	17.62	45.43
10	주택 → 정책	0.50	1.44	10.12

- 해당 시기에 주택 및 건설경기 관련 이슈가 지속되면서 공공투자·인프라, 건설기업의 사업수행 및 발주·계약 관련 이슈가 강조됨(〈그림 3〉 참조).
  - 공공투자·인프라, 주택시장·경기, 기업·발주·계약 관련 이슈가 주요 군집으로 구분됨. 이 시기에 경영 → 정책은 지지도 1.37%, 신뢰도 53.1%로 상대적으로 높은 동반성을 보임. 민간 → 투자(0.8%, 8.6%), 공사 → 발주(0.7%, 7.2%), 주택 → 공급(0.72%, 5.2%) 역시 관련 이슈를 뒷받침함(〈그림 4〉, 〈표 3〉 참조).
  - 기업활동과 산업정책이 별도의 이슈가 아니라 상호 연계된 문제로 강조되고, 기업은 투자환경과 수주구조 변화에 대응하는 역량을, 정부는 투자정책과 발주제도의 일관성 및 사업수행의 예측가능성을 강화함.

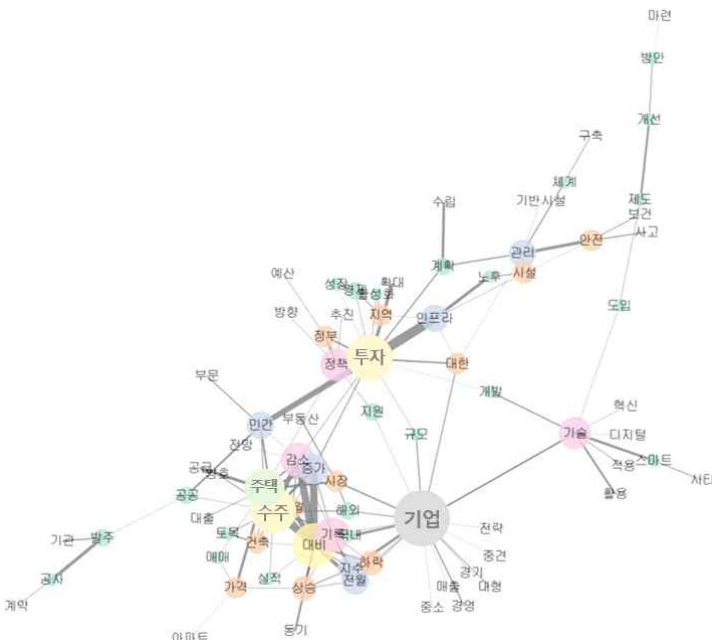
〈표 4〉 2011~2015년 건설산업의 주요 이슈 간 연결 및 군집

군집별 핵심 이슈	주요 영역	연결 구조의 시사점
군집1 : 시장, 주택, 수주	주택시장, 부동산, 수주 규모, 건설경기	시장 수요와 사업물량의 연계
군집2 : 공공투자, 인프라	공공투자, 인프라, 토목, 공공사업	공공투자의 사업기회 및 수요 기반 확대
군집3 : 기업, 발주, 계약	기업경영, 발주, 계약, 공사	기업 수행능력과 사업 제도 간 상호관계 개선

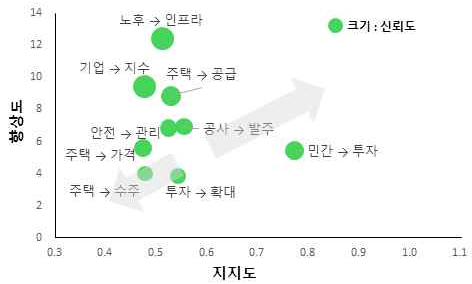
- 건설기업은 공공·민간 발주자별 수주전략과 공사유형별 기술·원가 역량을 강화하고, 장기적인 인프라 사업의 현금흐름 및 위험 평가를 강조함. 정부는 공공투자 확대보다 사업 우선순위, 발주 효율성, 생애주기비용 및 기업 수행 역량을 점검하는 정책 수립을 강조함.

2016~2020년 : 기업경쟁력, 민간투자 및 인프라, 기술혁신 등의 이슈 간 접점 확대

〈그림 5〉 2016~2020년 건설산업 주요 이슈 간 네트워크



〈그림 6〉 2016~2020년 건설산업 주요 이슈 간 연관규칙분석 결과



〈표 5〉 2016~2020년 건설산업 주요 이슈 간 핵심 연관규칙

순위	핵심 연관규칙	지지도(%)	향상도	신뢰도(%)
1	인프라 → 투자	1.16	6.71	34.72
2	민간 → 투자	0.77	5.44	28.14
3	공사 → 발주	0.55	6.95	23.28
4	투자 → 확대	0.54	3.87	20.01
5	주택 → 공급	0.53	8.86	31.17
6	안전 → 관리	0.52	6.84	24.30
7	노후 → 인프라	0.51	12.43	41.41
8	주택 → 수주	0.48	3.98	18.10
9	기업 → 지수	0.48	9.42	41.80
10	주택 → 가격	0.47	5.62	25.56

- 주택 수급·가격, 기업·투자와 함께 기술·혁신·디지털·스마트 관련 이슈가 별도의 주요 영역으로 부각되고, 기술혁신이 기업경쟁력 및 사업수행 역량의 문제와 연결된 시기임(〈그림 5〉 참조).
  - 기업·투자, 기술·인프라, 안전·관리 관련 이슈 간 연결을 보완하고, 인프라 → 투자는 지지도 1.16%, 향상도 6.71%이며, 노후 → 인프라는 0.51%, 12.4%로 나타남. 안전 → 관리는 0.52%, 6.84%로 나타나 안전과 관리의 반복적 결합이 강조됨(〈그림 6〉, 〈표 5〉 참조).
  - 인프라 투자는 신규 공급뿐 아니라 노후시설 유지관리와 연결된 접근 방식에 대한 이슈가 강조되고, 기업의 기술투자는 원가·공정·안전관리의 성과 개선으로 현실화하기 위한 이슈가 부각됨.

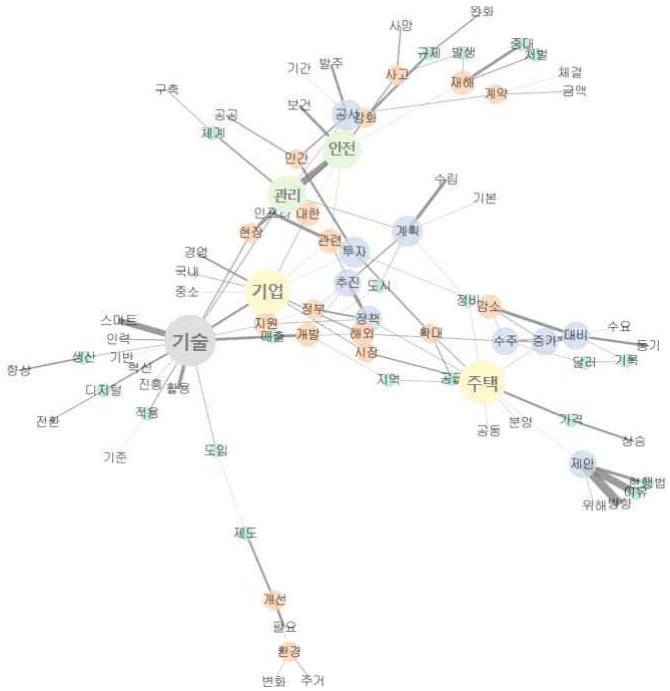
〈표 6〉 2016~2020년 건설산업의 주요 이슈 간 연결 및 군집

군집별 핵심 이슈	주요 영역	연결 구조의 시사점
군집1 : 주택, 시장	주택, 가격, 공급, 부동산	기존 수요 및 가격 이슈의 지속
군집2 : 기업, 투자, 정책	기업, 투자, 경영, 산업, 정책	사업성과, 투자역량, 제도 환경 강조
군집3 : 기술, 혁신, 인프라	기술, 혁신, 디지털, 스마트, 인프라	생산방식 혁신과 사업현장 적용 집중

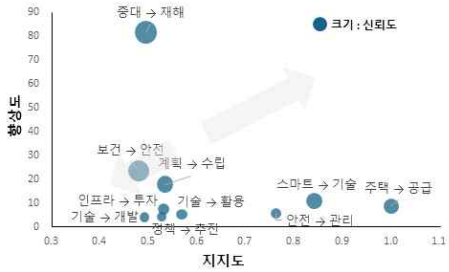
- 기업은 BIM·데이터 기반 기술 등 기술투자에 대해 현장 적용성, 비용, 인력역량 및 성과검증에 대한 점검을 강조함. 정부는 연구개발 지원과 함께 실증현장, 데이터 표준, 공공발주 적용기준을 연계하여 기술개발과 상용화에 대한 지원에 집중한 시기로 분석됨.

2021~2026년 : 기술혁신 및 디지털화, 기업투자, 주택시장, 안전관리 등 이슈 동시 부각

〈그림 7〉 2021~2026년 건설산업 주요 이슈 간 네트워크



〈그림 8〉 2021~2026년 건설산업 주요 이슈 간 연관규칙분석 결과



〈표 7〉 2021~2026년 건설산업 주요 이슈 간 핵심 연관규칙

순위	핵심 연관규칙	지지도(%)	향상도	신뢰도(%)
1	주택 → 공급	1.00	8.77	40.85
2	스마트 → 기술	0.84	11.09	48.29
3	안전 → 관리	0.76	5.60	22.15
4	기술 → 활용	0.57	5.30	23.09
5	계획 → 수립	0.53	17.93	53.50
6	인프라 → 투자	0.53	7.33	24.33
7	정책 → 추진	0.53	4.18	15.90
8	중대 → 재해	0.49	81.66	89.76
9	기술 → 개발	0.49	4.16	18.11
10	보건 → 안전	0.48	23.59	81.08

- 기술·스마트·디지털화, 기업·경영, 생산·혁신, 안전·공사·관리·사고·재해, 주택·가격 등 다양한 영역에서 관련 이슈가 동시에 강조됨(〈그림 7〉 참조). 기술 도입의 실질적 성과와 현장 위험 관리의 고도화가 주요 이슈로 연결된 양상임.
  - 이 시기 기술·기업·투자, 주택·수주·공급, 안전·관리·공사, 제도·계약 관련 이슈의 연결축이 동시적으로 강조됨. 스마트 → 기술은 지지도 0.84%, 향상도 11.1%로 기술 관련 이슈의 결합을 보완하고, 주택 → 공급은 1.0%, 8.8%로 주택 수급에 대한 이슈가 지속적으로 강조됨(〈그림 8〉, 〈표 7〉 참조).

〈표 8〉 2021~2026년 건설산업의 주요 이슈 간 연결 및 군집

군집별 핵심 이슈	주요 영역	연결 구조의 시사점
군집1 : 디지털, 기술	스마트, 디지털, 기술, 적용	기술의 실용화 및 업무 프로세스 연계
군집2 : 생산성, 기업, 투자	생산성 향상, 기업, 투자, 사업성	기술투자의 성과 및 사업관리
군집3 : 안전, 공사, 관리	안전, 공사, 관리, 사고, 재해	예방 중심 현장관리와 위험통제

- 기업은 공사비·공정·품질·안전 데이터를 연결하는 통합 사업관리체계를 구축하고, 고위험 작업의 사전평가 및 안전 조치 방안 마련 중심의 이슈가 강조되고, 정부는 기술적용 성과의 검증기준, 스마트 건설 환경에 맞는 안전지침, 중소기업 활용역량 지원 등을 위한 제도 개선의 필요성을 강조함.

주택·시장·제도에서 기업·기술·디지털·생산성 이슈 강조로 생산체계 패러다임 전환 가속화

- 2001년 이후 기존 이슈의 소멸보다 새로운 이슈와 지속적으로 중첩되면서 건설산업 내 구조와 이슈 영역이 확대되고 이슈 간 군집화가 진행됨.
  - 주택시장과 건설경기는 지속적으로 핵심 이슈로 등장하며, 이후 공공투자, 기업경쟁력, 기술혁신, 안전관리 등의 논의가 추가됨. 산업 내 이슈 변화는 특정 영역의 완전한 대체보다 관심 영역의 중첩과 복합화로 해석됨.
  - 부동산 시장 규제 중심에서 입·낙찰 제도의 합리적 개선과 건설산업 내 규제 개혁으로 이슈의 무게 중심이 이동하였고, 산업 내 관심 영역으로 건설기업의 적격성 및 경영 정책에 대한 점검 이슈가 강조된 시기임.

- 2011년 이후 건설산업 생태계는 기업경쟁력 강화와 정부의 지원 대책 이슈가 강조되면서 기업과 민간 중심의 역할이 확대됨. 또한, 건설사업의 대형화에 따른 기술혁신의 중요성이 강조됨.

- 2000년대에는 시장환경, 수주 및 계약 등 생산체계 선진화가 주요 이슈였다면, 2011년 이후 사업위험을 선별하는 기업의 역량, 기술을 현장에 적용하는 역량, 생산성과 안전성과를 관리하는 역량의 중요성이 강조됨. 이는 건설산업의 핵심 참여 주체인 건설기업의 역할 확대와 사업 대형화에 따른 생산 및 관리 기술 통합 이슈가 부각되었음을 의미함.

◉ 2021년 이후 코로나19 시기를 지나면서 기술혁신과 생산체계의 디지털화가 가속되었고, 건설산업 내 구조 변화에서는 기술과 제도혁신의 상호보완성이 강조됨.

- 2021~2026년에는 건설산업의 디지털 전환이 가속화되면서 기업의 투자 전략, 생산성 혁신 방안, 안전관리 혁신 등의 중요성이 강조되어 산업 내 제도 및 기준의 동시적 개선을 위한 이슈가 부각됨.
- 또한, 해당 시기에 과거 주택시장 건전성 향상, 기업경쟁력 강화 등도 여전히 이슈화되면서, 건설산업 내 이슈가 확장되고 생태계의 구조적인 변화에 관심이 급증한 시기임.

◉ 건설기업은 시장 및 수주 규모 중심의 경영에서 수익성·생산성·안전의 통합관리로 전환하고, 정부는 기술·성과 중심의 발주체계, 협업형 생산구조, 디지털 전환 및 산업구조 모니터링 기반 구축에 집중하여 건설산업의 이슈 변화에 따른 대응력 강화에 부단히 노력하고 있음.

◉ 시장 및 수주 규모, 경기지수, 기술 역량, 인력 공급 및 수급 등 기존의 정형적 데이터 중심의 산업 내 추이 분석과 함께 본고에서 제공된 시기별 현안 중심의 이슈 간 관계구조를 통합 분석할 경우 향후 건설산업 생태계 재탄생 전략 수립과 방향성 설정의 기초자료로 활용성이 기대됨.