

건설산업 혁신성장을 위한 중소기업 지원정책 방향

최수정 중소벤처기업연구원 연구위원
(sjchoi@kosi.re.kr)

- I. 들어가며
- II. 중소기업 환경 변화와 주요 정책
- III. 나오며

1

I. 들어가며

지난 해부터 지속되고 있는 코로나 19의 영향으로 인해 중소기업은 그 어느 때보다도 급변하는 기업환경에 대응해야 하는 어려움이 있다. 코로나발 경제위기로 인한 중소기업 도산위험의 증가, 디지털경제로의 전환, 환경규제와 노동규제의 유예기간의 종료, 코로나 19에 따른 유동성 확대 등에 따른 인플레이션¹⁾ 등 중소기업은 대응해야 하는 그 어느 때보다도 어려운 상황을 맞고 있다.

기업의 규모에 따른 정책적 고려는 매우 중요하다. 일례로 기업의 규모에 따른 규제순응비용 역진성 때문에 동일한 규제가 적용되더라도 중소기업의 규제비용이 대기업보다 높은 결과를 가져온다.²⁾ 규제의 속성상 이러한 역진성을 발생시키기 때문에 형평성에 대한 고려는 반드시 필요하다.

그동안 우리나라 산업제도 특히, 중소기업 육성 및 지원제도는 외환위기, 글로벌 금융위기 등 경제위기를 극복하는 과정에서 혁신이 이루어졌다. 코로나 19 위기는 비대면산업으로의 급격한 전환이 되는 티핑포인트(Tipping point)가 될 수 있다는 면에서 정책 방향이 매우 중요하다.

한편, 건설산업은 중소기업이 99.7%³⁾의 비중을 차지하고 있어 중소건

1) 한국경제, “코로나 회복과 인플레이션 또 하나의 경제 퍼즐”, 2021년 6월 3일자(인터넷판).
 2) 규제 자체는 특정집단에 대한 비용을 발생시키고 특정 집단에 이익을 부여한다는 점에서 형평성 문제가 항상 내재한다. 자세한 내용은 이민호(2010), 「일반논문: 규제개혁을 위한 형평성 기준의 제고 방안: 중소기업 규제영향평가, 한시적 규제유예, 규제형평위원회의 사례를 중심으로」, 『한국행정학보』, 44(3), 261-289면.
 3) 2015년 기준 전체건설업에서 중소 건설업체가 차지하는 비중은 99.7%이며, 종합건설업은 98.4%,

II. 중소기업 환경 변화와 주요 정책

설업 대한 정책은 산업전체의 혁신성장을 위해 매우 중요하다. 이에 따라 현행 「건설산업기본법」은 “제5장 경영합리화와 중소기업 지원”에서 건설사업자의 경영합리화 등의 노력(제45조), 중소기업 지원(제45조), 중소기업 지원(제47조), 건설사업자 간의 상생협력 등(제48조), 건설근로자 고용평가(제48조의2), 건설사업자의 실태조사 등(제49조) 등을 규정하고 있다.

그러나 최근 개정된 「건설산업기본법」은 칸막이식 업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 정비 등을 주요 내용으로 하고 있으며, 이러한 개정은 기업환경이 급변하는 시대에 정부가 “기민한 대응(agile response)”을 했다는 측면에서 의의는 있으나,⁴⁾ 중소기업을 둘러싼 환경변화와 그에 따른 지원 및 육성에 있어서는 일부 한계도 존재한다.

본 연구는 중소기업업을 중심으로 중소기업 관련 환경변화를 살펴보고, 중소기업을 지원·육성할 수 있는 제도 방향을 고찰하고자 한다.

1. 사회규제 강화와 중소기업 규제이행 제고 방안

디지털경제로의 전환, 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 등으로 인한 중소기업 책임강화, 주 52시간제 유예시간 종료, 화학물질 규제 강화로 인한 규제비용 증가, 경제위기·유동성 공급축소에 따른 한계상황 직면, 원자재 가격상승으로 인한 납품단가 인상 문제 등은 대기업보다 중소기업에게 더욱 커다란 경영부담으로 작용할 것이다.

2018년 「근로기준법」 개정을 통해 기존 1주 최대 68시간의 근로시간을 기업규모에 따라 단계적으로 주52시간제를 적용하고 있다. 2021년 7월 1일부터 주52시간의 제도기간이 경과되어 50인 미만 사업장(5인~49인)에 대해서도 주 52시간제가 적용된다. 중소기업중앙회가 실시한 최근 설문결과(20개사 대상)에 따르면 응답 기업의 44.4%가 아직 주 52시간제에 대한 대응을

전문건설업은 99.9%를 차지하고 있다. 나경연·최은정(2017), “중소 건설업 시장 구조 분석-중소기업 비중 변화 및 일자리 창출 효과 비교-”, 한국건설산업연구원, 31-33면.

4) 2018년 12월 31일 개정된 「건설산업기본법」 제16조 개정을 통해 종합건설업체와 전문건설업체가 상호시장에 자유롭게 진출할 수 있도록 생산구조를 개편하여 종합·전문업역제한을 폐지하였다. 또한 동법 제25조 개정을 통해 해당 공사 시공하는 업종의 등록기준을 갖추는 등 일정한 요건을 구비한 종합·전문업체가 상호 공사의 원·하도급이 모두 가능하도록 업역을 전면 폐지하고 이에 부합하도록 건설공사의 직접시공을 원칙으로 하면서 하도급 제한 범위를 개편하였다.

하지 못했다. 옥외산업에 해당하는 건설사업의 경우에도 주 52시간제도에 대한 제도이행력을 제고할 수 있도록 정책적 지원이 필요하다.

또한 2021년부터 「화학물질등록평가법(화평법)」, 「화학물질관리법(화관법)」의 유예기간 종료로 중소기업에 대한 환경규제 적용이 본격화 될 것이다. 화평법의 경우 2021년 12월 31일 기준 화학물질에 대한 등록 시점이 도래할 예정이고, 화관법의 경우 2021년 1월 1일부터 유해화학물질 취급시설 정기검사 때 시설기간 위반 적발시 처벌된다. 따라서 화학물질 규제와 관련하여 정부는 전문가컨설팅 지원 등을 확대하여 중소기업의 화학물질 규제순응력을 제고하기 위한 지원이 필요하고, 산업계가 화평법·화관법에 적용할 수 있도록 추가적 규제입법을 최소화할 필요가 있다.

2. 원자재 가격 인상과 납품대금조정협의제도

코로나로부터 글로벌 수요가 회복되고, 공급차질 등으로 국제원자재 가격의 상승세가 지속될 것으로 전망되고 경제 회복세에 따른 수요 측면의 물가 상승압력이 높아질 것으로 예상된다.⁵⁾ 즉, 비용인상 인플레이션(Cost-push inflation)과 수요견인 인플레이션(demand-pull inflation)⁶⁾이 동시에 혼재되어 작용할 것으로 보인다. 우선, 비용인상 인플레이션은 비용상승분을 가격에 전가하기 어려운 중소기업의 수익성 악화를 초래할 우려가 있다.

그림 1 대기업과 중소기업의 규제이행 대응 역량

대기업		중소기업
- 법무담당부서 등 규제대응 인력 확보	규제이행 능력	- 인력 부족, CEO가 규제대응
- 소비자 가격 상승, 납품단가 인하 등을 통해 비용부담 전가 가능	규제비용 회피능력	- 가격수용자이기 때문에 비용전가 불가

*자료: 중소기업연구원(2016)

또한 수요견인 인플레이션 압력이 가시화될 경우 코로나 경제위기 때 시행되었던 정책자금 지원 축소 및 폐지, 금리 및 세금인상 등 출구전략(exit strategy)의 실행 시점에 대한 논의가 본격화될 것으로 보인다.

5) 한국은행(2021), 통화신용정책보고서.

6) 현대경제연구원(2018), “비용인상 인플레이션(Cost-push inflation) 현실화 되나?”, 1면.

원자재가격 인상 등으로 인한 중소기업의 수익성 악화를 방지하기 위한 제도로써 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」과 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에서 도입한 납품대금조정협의제도가 있다. 하도급법 제16조의2에 따라 수급사업자는 제조 등의 위탁을 받은 후 ①목적물등의 공급원가가 변동되는 경우, ②수급사업자의 책임으로 돌릴 수 없는 사유로 목적물물 등의 납품등 시기가 지연되어 관리비 등 공급원가외의 비용이 변동된 경우 어느 하나에 해당되어 하도급대금의 조정이 불가피한 경우에는 원사업자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있다.

납품대금 조정제도는 2009년 납품단가 원가연동제 도입에 대한 논의 이후 납품대금 조정협의제도로 도입되었으며, 2011년 중소기업협동조합의 납품대금 조정협의신청제도가 도입되었다.⁷⁾ 2017년 법 개정 이전 종전 하도급법은 하도급계약 체결 이후 수급사업자나 중소기업협동조합이 원사업자에 대해 하도급대금을 조정해달라고 요청할 수 있는 요건으로 ‘원재료 가격변동’만을 요건으로 규정하고 있었다. 2018년 개정을 통해 하도급대금의 조정 신청·협의 요건을 ‘공급원가 변동’으로 확대함으로써 원재료 가격 이외에 노무비·경비 등의 변동도 그 요건이 되도록 하였다. 수급사업자 등으로부터 하도급대금 조정 요청을 받은 원사업자는 10일 이내에 반드시 대금 조정을 위한 협의를 개시해야 하고, 정당한 사유 없이 협의를 거부하거나 게을리하는 경우, 하도급대금의 2배를 초과하지 않는 범위에서 과징금이 부과되거나, 고발 조치될 수 있다.⁸⁾

2019년 개정에서는 공사기간이 연장되거나, 납품시기가 늦어지면 원사업자가 하도급대금을 올려주거나 하도급업체가 원사업자에게 조정신청을 할 수 있게 2019년 10월 개정되었다. 중소기업은 하도급 계약 기간 중 공급원가 상승요인이 발생하면 직접 또는 중소기업협동조합을 통해 원사업자에게 하도급대금 조정을 신청할 수 있으며, 이때 신청을 받은 원사업자는 10일 이내에 하도급대금 조정을 위한 협의를 시작해야 한다고 규정하였다. 만일 조정 신

7) 김남근(2020), “납품대금 조정신청제도 개선-중소기업중앙회의 조정신청자격 부여를 중심으로-”, 「납품대금 제값받기 환경조성을 위한 상생협력법 개정토론회」(김경만 의원실 주최), 14면.

8) 이에 하도급법 시행령 개정을 통해 하도급 계약 체결일부터 60일이 경과한 시점에서 ①노무비가 하도급 계약 금액의 10% 이상을 차지하고, 최저임금이 7% 이상 상승하거나, ②노무비 또는 공공요금·임차료·수수료 등 노무비 이외의 비용 상승액이 기성분을 제외한 잔여 하도급 대금의 3% 이상인 경우 중소기업협동조합이 하도급 대금조정을 신청할 수 있도록 규정하였다. 또한, ③노무비 또는 각종 경비 상승액이 전체 하도급 계약 금액의 5%이상인 경우에는, 그 사유가 발생하면 언제든지 중소기업협동조합이 대금 조정을 신청할 수 있도록 하였다.

청 후 ①10일 이내에 원사업자가 협의를 시작하지 않거나, ②30일 이내에 원사업자와 합의에 이르지 못하면, 중소기업들은 공정거래조정원에 설치된 하도급분쟁조정협의회의 조정 절차를 거쳐 하도급대금을 조정받을 수 있다.

개정 상생협력법(2020.7.16. 시행)은 납품대금조정협의제도를 도입하였다. 상생협력법은 하도급법상 규정된 조합의 협상참여를 위한 계약 체결 후 60일 경과규정을 삭제하였다.⁹⁾ 또한 납품대금조정협의제도 관련 시행령 개정을 통해 조합이 협의할 수 있는 공급원가 변동기준을 규정하고 납품대금조정협의 신청방법 및 절차 규정, 납품대금 조정을 위한 분쟁조정 신청 사유 등을 규정하였다.

2021년 4월 21일 시행된 개정 상생협력법은 원재료, 인건비 등 공급원가가 변동되어 납품대금 조정이 불가피한 경우 수탁기업을 대신하여 위탁기업과 협의를 할 수 있는 주체에 중소기업중앙회를 추가하여 범위를 확대하고, 절차를 간소화하였다. 이러한 제도적 실효성을 제고하기 위하여 제도의 이행비용과 그 편익의 균형성을 지속적으로 모니터링할 필요가 있다.

3. 한계기업위험 증가와 중소기업 회생지원제도

코로나발 경제위기로 인해 우리나라 중소기업의 도산위험이 증가하고 있다. 중소기업의 회생·파산 신청건수는 경기후행지수이므로 중소기업 도산위험은 계속 증가할 것으로 보인다. '21년 1월 현재 파산(법인) 신청은 총 3789건으로 전월대비 85건(서울 32건, 대구 3건) 증가하였고, 전년 동월대비 급격하게 증가하였음을 알 수 있다. 이에 비해 21년 1월 회생단독신청건수는 34건으로 전월대비(42건) 7건 감소하였고, 전년동월(47건) 대비 12건 감소하였다. 코로나가 지속되면서 한계상황에 접어들면서 채무조정을 통해 회사를 살리는 회생절차로 들어가기보다 파산절차로 들어가고 있다.

우리나라 주요 기업구조조정제도에는 소위 '법정관리'라고 하는 「채무자회생 및 파산에 관한 법률(이하 '채무자회생법')」을 근거로 한 공적 구조조정제도와 「기업구조조정 촉진법, 채권은행협의회 운영협약 등을 근거로 한 '워크아웃'이라고 불리는 사적 구조조정제도가 있다. 공적 구조조정절차인 회생절차는 법원이 주도하므로 공정성과 투명성이 보장되는 반면, 절차진행의 공

9) 하도급법상 하도급거래는 원사업자의 업에 따른 위탁에만 적용되어 7가지 유형의 거래에만 적용되는 반면, 상생협력법상 수·위탁거래는 원사업자의 업과 무관한 위탁에도 적용되기 때문에 30개의 거래형태에 적용된다.

개성으로 인해 기업에 대한 부정적 인식이 유발되며, 장기간 소요되는 채권 신고나 이의채권의 조사확정절차 등으로 절차 진행의 신속성 및 유연성이 떨어진다는 단점이 있다. 한편 사적 구조조정절차는 채무자와 채권자 사이 협의를 채권자인 금융기관이 주도하기 때문에 중립성이나 공정성이 침해될 우려가 있다.

일본에서는 법원이 아닌 제3자 기관이 주도하는 다양한 사적 정리절차가 기업의 회생을 지원하고 있다. 특히 중소기업에 특화된 사적 정리절차로서 중소기업청에서 운영하는 ‘중소기업재생지원협의회’ 절차가 활발하게 이용되고 있다. 중소기업재생지원협의회는 「산업경쟁력강화법」에 따라 도도부현(都道府県) 단위로 설치된 공적 기관이지만, 법원의 주도하에 절차가 이루어지는 것이 아니므로 사적 절차로 분류된다.¹⁰⁾ 중소기업재생지원협의회가 제3자의 중립적인 입장에서 중소기업 재생계획이 원활히 진행될 수 있도록 지원하는 것이 제도 활성화의 원인이다.

이러한 중소기업재생지원협의회 절차는 기업의 재무개선과 동시에 사업개선에 중점을 두고 있으며, 중소기업의 기업회생을 위한 전문가 조언, 재생계획 수립, 재생계획 이행상황의 모니터링 등 재기의지를 가진 중소기업을 전방위적이고 체계적으로 지원한다. 특히 코로나발 경제위기가 발생하자 신속하게 코로나 특례 리스케줄(코로나 특례 채무조정프로그램)을 통해 중소기업의 도산을 선제적으로 대처하고 있다. 코로나 특례 리스케줄의 경우 복수금융기관에 일괄적으로 원금상환유예가 이루어질 수 있으며, 중소기업 뿐만 아니라 개인사업자도 대상이 된다. 또한 협의회절차비용은 국가의 위탁사업비에서 지출되어 중소기업의 회생비용 부담을 완화한다.

따라서 채무자와 채권자, 법원을 제외한 제3자(법률에 근거한 위원회 등)가 관여하는 중소기업 맞춤형 사적 구조조정제도 도입을 통해 회생절차의 단점을 보완하고, 사적 구조조정제도의 장점을 극대화하는 제도를 마련함으로써 보다 조기에 중소기업의 회생 지원이 이루어짐으로써 기업 정상화의 성공률을 제고할 필요가 있다. 즉, 현행 회생절차에 비해 상대적으로 저렴한 비용, 유연성·비공개성·절차의 간소화·신속성·중립성·공정성 등의 개선을 통해 신속한 중소기업의 회생과 기업정상화를 기대할 수 있다.

10) 中小企業庁, 中小企業庁支援策のご案内, 2019, 5면.

III. 나오며

코로나궁 경제위기로 인한 중소기업 도산위험의 증가, 디지털경제로의 전환, 환경규제와 노동규제의 유예기간의 종료, 코로나 19에 따른 유동성 확대 등에 따른 인플레이션등 중소기업은 대응해야 하는 그 어느 때보다도 어려운 국면을 맞고 있다.

건설산업은 중소기업이 99.7%의 비중을 차지하고 있어 중소기업에 대한 정책은 산업전체 측면에서도 중요하다. 그러나 현행 「건설산업기본법」은 제5장 경영합리화와 중소기업사업자 지원에서 건설사업자의 경영합리화 등의 노력(제45조), 중소기업사업자에 대한 지원(제45조), 중소기업사업자 지원을 위한 조치(제47조), 건설사업자 간의 상생협력 등(제48조), 건설근로자 고용평가(제48조의2), 건설사업자의 실태조사 등(제49조) 등의 조문을 통해 중소기업의 지원의 규정은 선언적 내용에 불과하다.

이에 따라 디지털경제로의 전환, 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 등으로 인한 중소기업 책임강화, 주 52시간제 유예기간 종료, 화학물질 규제 강화 등의 사회규제 강화, 코로나궁 경제위기로 인한 원자재 가격 인상 및 한계기업위험 증가에 대처가 어려운 상황이다.

경영환경 변화에 따른 대응능력이 상대적으로 대기업에 비해 부족한 중소기업에게 실질적으로 도움이 될 실효성 있는 중소기업 지원정책이 필요하다. 앞에서 논의한 바와 같이 기업의 규모에 따른 정책적 고려는 매우 중요하다. 기업의 규모에 따른 규제순응비용 역진성 때문에 동일한 규제가 적용되더라도 중소기업의 규제비용이 대기업보다 높은 결과를 가져오며, 이는 중소기업의 수익성 악화와 직결되기 때문이다. 따라서 최근 나타나고 있는 환경에 대응하여 중소기업업을 육성·지원할 수 있는 정책 변화가 필요하다.

참고문헌

1. 김남근(2020), “납품대금 조정신청제도 개선-중소기업중앙회의 조정신청자격 부여를 중심으로-”, 「납품대금 제궁받기 환경조성을 위한 상생협력법 개정토론회」(김경만 의원실 주최) 자료집
2. 나경연·최은정(2017), “중소 건설업 시장 구조 분석-중소기업 비중 변화 및 일자리 창출 효과 비교-”, 한국건설산업연구원
3. 이민호(2010), 「일반논문: 규제개혁을 위한 형평성 기준의 제궁 방안: 중소기업 규제영향평가, 한시적 규제유예, 규제형평위원회의 사례를 중심으로」, 『한국행정학보』, 44(3)
4. 한국은행(2021), 통화신용정책보고서
5. 현대경제연구원(2018), “비용인상 인플레이션(Cost-push inflation) 현실화 되나?”