





연구보고서 2025-12

---

# 중소 건설업 지원 확대 방안 연구

---

2026. 5.

연구진

---

박 광 배      선임연구위원      대한건설정책연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

## 발 / 간 / 사

2020년 이후 지속적이고 급격한 공사비 상승으로 건설시장은 불황의 국면으로 전환됐습니다. 건설업 불황이 장기화 될 수 있다는 전망이 우세합니다.

건설업 불황 국면에서 중소건설기업은 더 큰 어려움에 직면하고 있습니다. 개별 건설기업과 건설업의 신용위험이 높아 자금조달 과정에서 이자비용이 높습니다. 담보를 제공하기 어려워 정책자금 지원 대상으로 선정돼도 대출을 받지 못하는 사례도 있습니다.

건설업의 불황은 전후방연관산업과 주거서비스 개선 및 사회기반시설 공급을 제약합니다. 사회적 편익을 저해하고 경제성장에도 부정적인 영향이 미칠 수밖에 없습니다.

건설업의 생산구조와 특성이 반영된 중소기업 지원책이 시급합니다. 특히 하도급 생산이 정착된 현실에서 중소 전문건설업체를 효과적으로 지원할 수 있는 수단이 제시되어야만 건설업의 지속가능성이 담보될 수 있습니다.

2025년 10월 중소기업기본법령 개정으로 건설업의 중소기업 기준이 1,200억원으로 상향됐습니다. 그러나 수혜범위는 매우 제한적입니다. 이를 보완하기 위해서는 중소 건설기업 지원 확대가 반드시 필요합니다.

이 보고서는 중소 전문건설업, 특히 건설업 생산구조 특성을 반영하여 중소 전문건설업체를 효과적으로 지원할 수 있는 수단을 제시하고 있습니다. 보고서의 내용들이 정책화되어 중소 전문건설업체에 실질적인 도움이 될 수 있기를 바랍니다.

2026년 5월  
대한건설정책연구원  
원장 김 희 수



## 요약

### I. 서론

- 최근 기업활동을 위축시키는 환경변화는 규모가 영세한 중소기업에게는 더 큰 위기로 작용하고 있음
  - 건설업은 원자재 가격 및 노무비의 급등으로 원가 상승이 지속되고 있고, 매출액이 증가한 중소건설기업도 수익성 지표와 성장성 지표의 부진이 나타나고 있음
  - 특히 건설업 생산구조에서 전문분야 시공을 담당하는 중소 전문건설업체는 재료비와 노무비 상승으로 어려움을 겪고 있음
- 건설업에서 원가 상승은 회계상 매출액이 확대되는 현상으로 나타나게 되지만, 영업이익은 감소하는 결과를 초래하게 됨
  - 최근 중소 건설업체의 부도 및 파산, 폐업과 자진말소가 증가하는 추세인데, 이는 원가상승과 건설경기 침체의 여파임
- 중소건설기업 중 매출액의 증가로 중소기업을 졸업해야 하는 업체가 발생하고 있고, 이는 외형적인 성장에 불과해 중소기업 기준을 재검토하여 개편해야 할 필요성이 제기되고 있음
  - 2025년 10월 중소기업 기본법령 일부 개정으로 중소기업 기준이 되는 평균매출액이 상향되었으며, 건설업은 기존 1천억원에서 1.2천억원으로 상향됨
- 건설업의 중소기업 기준이 평균매출액 1.2천억원으로 상향되었으나, 효과가 제한적이며, 이에 따라 건설업 생산특성에 부합하는 지원정책 확대를 위한 제도개편 필요성이 연구의 배경임

## II. 중소기업 지원 현황 및 필요성

- 과거 기업의 구분은 중소기업과 대기업으로 운영되었으나, 2014년 중견기업법 제정으로 중소기업, 중견기업, 대기업 구분이 명확해지고 지원시책도 구분되었음
  - 중견기업의 상시화는 기업의 성장단계가 중소기업, 중견기업, 대기업으로 법적 개념이 정립되었음을 의미함
  
- 1966년 12월 6일 제정된 중소기업기본법은 상시종업원수 200인 이하거나 자산총액 5천만원 이하였으나, 1995년 1월 5일 개정으로 중소기업자 업종 특성, 상시근로자 수, 자산규모, 매출액 등을 참작하여 대통령령으로 정하도록 했음
  - 이후 2014년 4월 14일 개정을 통해 중소기업 범위 기준이 평균매출액 또는 연간매출액 기준으로 변경되었음
  
- 중소기업 지원정책 유형은 금융·융자 지원(정책자금), 기술개발 지원, 창업 지원, 수출 및 내수 진출 지원, 인력 양성 및 고용 지원, 경영 안정화 및 재도약 지원 등임
  - 중소기업은 상시적으로 자금조달 어려움이라는 제약 하에서 유지되고 있어서 정책자금 지원은 가장 중요한 지원시책임
  - 자금조달의 어려움과 함께 중소기업이 직면한 애로사항으로 지원 필요성이 큰 분야는 인력 양성 및 고용 지원임
  - 구직자들의 중소기업 취업 기피 현상은 점점 심화되고 있으며, 독자적으로 인력 양성 및 직업능력개발을 제공하기 어려운 중소기업에 대한 지원이 필요함
  - 특히 중소기업은 취업자의 80% 이상이 고용돼 있는 기업의 형태라는 점에서 고용유지와도 밀접하게 관련돼 있음
  
- 건설업은 생산요소 중 노동 활용도가 높은 업종이며, 대부분 중소기업인 건설기업은 심각한 구인난을 겪고 있어서 인력 양성 및 고용유지를 위한 지원시책이 중요함

- 건설기업의 99.9% 이상이 중소기업에 해당하며, 제조업과 달리 고정된 사업장을 운영할 수 없는 생산의 특성으로 인하여 건설기업 구인난은 더 심각함
- 중소기업 지원을 위한 정책 확대 필요성을 검토하고 대안을 제시하는 연구의 목적을 감안할 때 자금조달을 지원하는 정책금융과 구인난 개선을 지원할 수 있는 측면에 중점을 두고 대안이 제시되는 것이 필요함
- 중소기업 지원을 대상으로 자금조달 지원과 구인난 완화 지원책이 제시되기 위해서는 건설업의 생산특성이 고려되어야만 실효성이 확보될 수 있음
  - 또한 종합건설업과 전문건설업으로 구분돼 있는 건설기업은 하도급구조가 일반적이며, 하도급자로서 재료비와 인건비 부담이 심화되고 있는 전문건설업체에 중점을 두고 지원책이 모색되는 것이 필요함
    - 하도급자는 재료비와 노무비가 원가의 대부분을 차지하며, 최근 원자재와 인건비 상승으로 인해 영향을 받는 규모가 더 크고, 하위의 도급자여서 각종 부담의 전가가 이루어지는 상황임
- 중소기업 지원 확대 필요성은 산업구조, 고용구조, 혁신 유도, 구조적 결함의 교정 측면에서 제시될 수 있음
- 중소기업은 대기업과 다른 중소기업에 중간재를 공급하는 역할을 하며, 기업 형태의 대부분을 차지하므로 지원 필요성이 큼
  - 2023년 기준 중소기업에 고용된 근로자는 1,912만명, 전체 고용의 80.4%를 차지하고 있고, 고용의 경제성장과 직결되므로 지원책이 중요함
  - 중소기업은 규모가 작아서 기술개발과 혁신을 위한 탄력적인 운영에 유리하므로 산업의 혁신 유도를 위해 중소기업에 대한 지원이 필요함
  - 중소기업은 기업형태의 대부분을 차지하고 있지만, 기술력이 있어도 담보가 부족하고 신용도가 낮아 자금조달 등에서 어려움을 겪을 수 있는 구조적 결함의 교정을 위해 중소기업에 대한 지원이 필요함

### III. 건설업 현황 및 생산 특성

- 2024년 기준 최근 5년 건설계약액 추이는 2022년을 기점으로 하락하는 추세로 전환되었음
  - 2020년 261.5조원의 건설계약액은 2021년 288.9조원으로 증가했고 2022년에는 296.8조원 규모로 성장했음
  - 그러나 2023년 건설계약액은 2022년과 비교해 56.1조원 감소했음
  - 2024년은 2023년에 비해 11.9조원이 증가했으나, 2020년과 비교하면 8.9조원 적은 규모임
  
- 건설계약을 토목과 건축으로 구분하면 규모와 비중이 현격한 차이를 보임
  - 2023년 건설계약에서 건축이 차지하는 비중은 67.5%, 2024년에는 68.0%임
  - 2023년과 2024년 건축공사 계약액은 건설경기 침체가 반영된 결과라고 할 수 있고, 이 시기를 제외하면 건축공사 계약액이 건설공사 계약액에서 차지하는 비중은 75% 수준을 상회함
  
- 건설계약액이 시공과정을 통해 기성액으로 나타나는 시기는 일정한 시차가 있고, 이를 감안하여 2020년부터 2024년까지 계약액이 기성액으로 전환되는 2024년과 2025년 건설기성액 추이를 검토하면 감소추세임
  - 특히 현 정부의 강력한 부동산 규제대책으로 민간 건축공사가 부진하며, 이런 영향은 당분간 지속될 것으로 전망됨
  
- 건설계약액과 기성액 추이를 통해서 건설경기 침체가 장기화될 전망을 보이고 있는 것과 달리 등록 건설업체는 증가하고 있음
  - 2025년 10월 기준으로 전문건설업체는 57,977개로 2024년에 비해 4,673개가 증가한 것으로 나타났음

- 종합건설업체는 2022년 18,887개로 전년 대비 32.4% 증가했으며, 이는 시설물유지 관리업종 폐지의 영향임
- 등록 종합건설업체는 2023년 19,516개로 최고를 기록한 이후 2024년과 2025년 10월까지의 2023년과 비교해 감소했음

○ 건설업은 투자와 고용이 동행하는 업종이며, 건설투자의 부진으로 고용감소가 나타나고 있음

- 2025년 기준으로 최근 3년 건설업은 고용이 감소했으며, 고용감소 규모를 전년도와 비교한 결과에 의하면 고용감소 규모가 확대되고 있음
  - 2023년 건설업 고용은 2,114천명으로 2022년에 비해 0.4% 감소했음
  - 2024년 건설업 고용은 2,065천명으로 2023년에 비해 2.3% 감소했음
  - 2025년 건설업 고용은 1,940천명으로 2024년에 비해 6.1% 감소했음
- 최근 건설업의 구직급여 신청자수가 증가하는 양상이며, 이는 실업자가 많아지고 있다는 것을 의미함
  - 2025년 3월부터 5월까지 건설업의 구직급여 신청자수는 전년 동월 대비 각각 14.3%, 13.7%, 13.5% 증가했음
- 투자와 고용의 동행성, 건설계약액 및 건설투자 부진을 고려하면 향후 건설업의 고용 감소가 지속될 것으로 예상되며, 대응방안으로 중소기업에 대한 실효적인 지원책이 시급함

○ 2024년 기준으로 주요 산업의 인력확보 애로요인 조사결과에 의하면 건설업은 취업지원자 없음의 비중이 39.6%로 가장 높음

- 취업지원자 없음 항목의 전 산업 평균은 33.8%, 건설업은 입직 기피가 농림어업 다음으로 높은 업종임
- 건설업의 인력확보 애로사항 중 2순위는 능력을 갖춘 지원자 없음으로 13.4%로 전 산업 평균 21.2%에 비해 낮음

- 즉 건설업은 취업자에게 요구하는 역량 수준이 높지 않다고 할 수 있지만, 요구하는 능력을 갖춘 인력을 확보하기 어려운 상황임
  - 건설업 종사자의 직무를 관리와 시공으로 대별하면 관리자의 부족도 심화되고 있어 개선방안이 시급함
  - 관리자는 기획부터 공사관리 전반, 안전 및 품질에 중요한 역할을 하는데, 관리자 직무를 수행할 수 있는 건설기술인이 부족한 상황이며, 고령화가 급속히 진행되고 있음
- 건설업 생산특성은 도급계약, 현장에서 노동의존적인 시공, 높은 조업변동성 등으로 요약할 수 있음
- 건설업은 공사의 관리역량과 현장에서의 시공을 수행하는 분야가 제도적으로 구분돼 있고, 생산의 효율성을 위해 하도급구조가 정착돼 있음
  - 건설업 생산활동의 결과인 구조물은 부동성과 개별성의 특징이 강하고, 이는 기계화의 제약으로 현장에서 시공이 진행됨에 따라 노동의존적 생산요소 활용이 일반적임
  - 부동성의 특징으로 구조물은 완공 후 사용되는 장소에서 직접 생산활동이 진행될 수밖에 없어서 기온과 강수, 바람의 영향을 직접적으로 받음에 따라 조업변동성이 큼
- 노동의존적 생산요소 활용은 수주산업으로서 건설업의 특성이 반영된 결과이며, 이에 적응하는 수단으로 노동의 탄력적인 활용이 중요해짐에 따라 건설근로자는 임시일용직 고용형태가 다수를 차지함
- 건설업 생산특성으로 인해 초래되는 현장 관리자의 현장채용, 건설근로자의 임시일용직 고용이 고려된 지원책 모색이 필요함

#### IV. 중소 건설업 지원 확대 방안

- 중소 건설업에 대한 지원 필요성은 경기활성화의 수단으로서 필요, 최근의 급격한 비용상승 완화 측면, 그리고 중소 건설업 지원책 부족의 보완, 금융조달 수단의 부족 보완 필요, 노동력 수급불균형 보완 등으로 제시할 수 있음

- 산업연관분석에 의하면 건설업은 전후방연관효과가 매우 큰 산업이며, 이는 건설업에 대한 지원은 다른 산업의 고용 및 부가가치 유발효과가 크다는 의미임
  - 즉 건설업에 대한 지원, 특히 대다수를 차지하는 중소기업에 대한 지원을 확대함으로써 여러 산업에서 긍정적인 파급효과를 기대할 수 있다는 의미임
  - 따라서 경기활성화 수단으로서 다른 어떤 산업의 중소기업을 지원하는 것보다 큰 파급효과를 기대할 수 있음
- 최근 대내·외적 환경변화로 인하여 공사비가 지속적으로 상승하고 있고, 상승폭도 큰 상황이므로 지원 확대 필요성이 큼
  - 2020년 100을 기준으로 산정한 건설공사비지수는 2024년 131.03으로 상승했음
  - 전월과 차월의 건설경기 심리지수인 건설경기실사지수는 2024년 9월 이후 계속해서 하락하고 있음
  - 한국은행이 발표하는 기업경영분석의 건설업 경영실적, 중소벤처기업부·중소기업중앙회가 조사한 건설업의 경영지표 부진도 지속되고 있음
  - 건설업 부도업체 및 말소·폐업 업체도 증가하고 있고, 특히 2024년 말소·폐업 업체는 최근 10년 중 가장 많고, 자진폐업도 급증하고 있음
- 중소기업에 대한 지원책이 부족한데, 이는 제조업 및 서비스업과는 다른 건설업 생산특성이 반영된 지원방안이 부족하기 때문임
  - 중소기업 지원정책을 주업무로 하는 중소벤처기업부와 중소벤처기업진흥공단 등이 운영하는 지원사업에 참여할 수 있을 여지가 작음
  - 이들 외에도 다수의 중소기업 지원 기관이 있지만, 이들은 혁신형 창업 중소기업과 신성장 산업에 속하는 중소기업에 지원책이 집중돼 있음
  - 그러나 건설업은 전통적인 산업으로 혁신형 창업 중소기업 및 신성장 산업은 아니며, 고정된 생산시설을 보유하고 있지 않아 관련 지원제도도 활용하기 어려움
- 개별 중소기업의 신용도가 대부분 낮고, 건설기업이 속한 건설업의 신용위험도 다른 산업에 비해 높아 자금조달 비용이 높음

- 공사비 상승과 건설경기 침체로 수익성이 부진한 건설업체들은 담보제공 여력이 부족하고, 건설업의 신용위험도 높아 자금조달에 어려움이 있음
- 건설업은 제조업 및 서비스업과 자금의 소요시기도 다른데, 이런 시기별 차이가 반영될 수 있는 자금조달 지원수단도 부족함
- 노동의존도가 높은 업종에서 노동 수급불균형 심화는 지속가능성을 위협하는 요인이므로 개선이 시급하며, 건설기술인과 건설근로자 모두 고용을 유지할 수 있는 수단이 필요함
  - 건설기술인 규모가 감소하고 있고, 고령화가 진행되고 있어 재직 건설기술인의 평균 연령이 높아지고 있음
  - 또한 고령의 건설기술인 비중이 증가한다는 것은 그만큼 은퇴자도 많다는 것을 의미하며, 건설기술인 등급자 중 초급은 많고 고급과 특급은 축소되는 결과로 나타나고 있음
  - 건설기술인은 입찰 시에 필요할 뿐만 아니라 시공과정에서도 품질과 재해예방에 필수적인 인력임에도 전문건설업체들이 가장 구인하기 어려운 대상임
  - 3D업종으로 인식돼 있는 건설업 입직을 기피함에 따라 건설근로자 부족이 심화되고 있음
  - 임시일용직 고용형태가 대부분을 차지하고 있어 제도적으로 고용유지를 지원하기 어려운 상황이지만, 지속적인 지원을 통해 현장에서 노동을 공급할 수 있는 노동력 확보를 지원하여야 함
- 중소기업 지원 수단 중 자금조달과 노동력 구인난 해소를 지원할 수 있는 수단을 중심으로 지원방안이 마련돼야 실효성을 확보할 수 있으며, 중소 전문건설업체의 수주기회를 확대할 수 있는 대안이 제시돼야 함
  - 자금조달은 이차보전을 확대하는 방향으로 지원제도가 운영되는 것이 효과적임
    - 개별 건설기업과 산업의 신용위험이 높아 이차비용이 높아 자금조달에 어려움이 있으므로 대출금리 차이를 정책적으로 보전하는 수단이 효과적임

- 이와 함께 중소기업의 자금조달 개선 수단으로 신용보증을 확대하는 방안이 모색되어야 함
  - 신용보증기금 실행의 핵심 지표는 재무건전성과 매출성장성 등인데, 최근 건설공사비 상승과 건설경기 침체로 관련 지표가 부진하므로 건설기업에 대해서는 완화된 기준이 적용되어야 함
  - 신용보증은 담보력이 부족한 기업을 지원하는 수단이며, 중소기업은 위험도가 높아 더 많은 담보가 있어야 금융권을 통한 대출이 가능하며, 이는 정책자금 지원대상으로 선정된 경우에도 동일함
  - 따라서 건설기업에 대해 심사기준 완화로 신용보증을 확대하는 방안은 지원의 효과를 기대할 수 있는 실질적인 수단임
- 직접적인 자금조달 지원수단은 아니지만 하도급대금지급 강화도 중소기업의 자금경색을 보완할 수 있는 수단임
  - 하도급대금 미지급을 방지할 수 있는 수단으로 지급보증은 매우 효과적인 수단이므로 하도급대금지급보증 강화가 필요함
  - 표준하도급계약서는 계약서에 명기되지 않은 추가적인 작업지시 등으로 야기될 수 있는 하도급대금 미지급을 방지할 수 있는 효과적인 수단임
  - 민간공사에 전자대금지급시스템을 확대하는 방안은 어음지급으로 인한 문제를 개선할 수 있는 수단임
- 구인난 해소 및 고용유지 지원수단은 생산가능인구 감소, 건설업 입직 기피가 지속되는 상황에서 매우 시급한 지원분야이며, 생산요소 중 노동 활용도가 높은 건설업에서 중요함
  - 전문건설업체 실적신고 기준으로 최근의 상황은 종사자가 감소하고 있지만, 자격증을 보유한 건설기술인은 증가하는 추세임
    - 이는 전문건설업 실태조사를 통해서도 확인되는 것처럼 기술계 자격자 구인난을 반영하는 것이며, 지속적인 수요증가를 예상할 수 있게 함
    - 중소기업이 건설기술인을 신규채용하거나 고용을 유지하는 경우 한시적으로 급여의 일정 비율 보조, 법인세 산정 시 급여로 지급될 금액의 손금산입 확대를 통한

세제혜택 제공이 필요함

- 건설근로자는 임시일용직 고용이 대부분이므로 작업팀 단위 구인 및 구직에 대한 인세티브 제공과 고용보험 및 퇴직공제 자료에 기초해 원가에서 노무비율 상승 기업에게 세제혜택을 제공하는 방안이 필요함

○ 중소기업, 특히 중소 전문건설업체가 수주기회 확대로 시장을 확보할 수 있는 지원책이 필요함

- 건설시장에서 민간의 비중이 크고, 민간 건설시장은 건축을 중심으로 운영된다는 점에서 재건축 및 재개발 사업의 사업성을 개선할 수 있는 제도개편이 제시되어야 함
- 또한 공사비 상승으로 인해 사업이 원활하게 진행되지 못하는 상황도 초래되고 있으므로 공사비 안정화를 위한 수단이 필요함

· 공사비 상승은 노무비도 직접적인 영향 요인이므로 공급을 확대할 수 있는 수단으로 외국인력 활용도 제고에 필요한 제도개편, 내국인 여성과 고령자 고용을 확대할 수 있게 편의시설 공급을 위한 지원도 필요함

○ 주계약자공동도급제도를 적극적으로 활용할 수 있는 제도개편도 중소 전문건설업체를 지원하는 실효적인 수단임

- 주계약자공동도급제도는 기술력을 보유하고 재무상태가 건전한 전문건설업체가 더 많은 기회를 제공받을 수 있는 제도적인 장점이 있음

· 일본은 과거 버블경제 붕괴로 건설업이 장기침체를 겪던 시기 전문공사업 혁신전략의 일환으로 이업종JV 활용을 모색했으며, 침체기에 유망한 전문공사업체에게 기회를 제공하기 위한 취지였음

- 주계약자공동도급제도는 종합건설업과 전문건설업이 공동수급체를 구성하여 각자의 역량을 활용하고 도급단계 축소, 부계약자 직접시공 의무로 공사품질과 상생협력, 중소 건설업 수주기회 제공에 기여했음

· 2026년 12월까지 국가계약법 적용공사에서 한시적으로 발주자 지정방식으로 운영되고 있으므로 제도개편을 통해 상시 활용할 수 있는 방안이 필요함

## V. 결론 및 정책제언

- 지속적인 공사비 상승은 중소건설기업의 부도 및 파산, 폐업 및 말소를 증가시키는 결과로 나타나고 있음
  - 2024년은 최근 10년 중 폐업 업체가 가장 많고, 특히 자진폐업이 크게 증가했음
  - 공사비 상승 원인은 대내적 요인과 대외적 요인이 혼합돼 있어 제도개편을 통한 대응에 한계가 있지만, 중소 건설업의 특성이 반영된 지원책이 필요함
- 중소건설기업에 대한 지원 필요성은 경기활성화 수단 측면, 공사비 인상으로 야기된 신용위험 상승에 따른 자금조달 비용 완화 측면, 중소건설기업 지원수단 부족의 보완 측면, 노동력 수급불균형 보완 측면 등으로 제시될 수 있음
- 중소건설기업, 특히 중소 전문건설업체를 효과적으로 지원하기 위해서 건설업의 생산 구조와 특성이 반영되어야 함
  - 자금조달 지원을 위해서는 이차보전 확대와 신용보증 심사기준을 완화하는 방향성이 요구됨
  - 전문건설업체는 하도급공사 비중이 높으므로 하도급대금을 안정적이고 효과적으로 받을 수 있는 수단 확충도 필요함
    - 하도급대금지급보증 확대, 표준하도급계약서 활용도 제고, 전자대금지급시스템 확대 등은 효과적인 수단임
  - 구인난 완화 및 고용유지 지원수단은 신규 채용자에 대한 급여의 일정액을 한시적으로 보조하는 방법과 고용주인 건설사업주에게 세제혜택을 제공하는 방안으로 접근할 수 있음
  - 수주기회 및 시장 확대는 가장 직접적이고 실질적인 지원수단이므로 민간 건축공사 사업성 개선에 필요한 제도개편이 필요하며, 주계약자공동도급의 상시적인 활용도 제고를 위한 제도개선도 요구됨



# 목차

<b>제1장</b>	<b>서론</b>	<b>1</b>
1.	연구 필요성 및 목적	3
1)	연구 필요성	3
2)	연구목적	5
2.	연구범위 및 방법	5
1)	연구범위	5
2)	연구방법	6
<b>제2장</b>	<b>중소기업 지원 현황 및 필요성</b>	<b>7</b>
1.	중소기업 범위	9
1)	중소기업 범위	9
2)	중소기업 범위의 변화	12
2.	중소기업 지원정책 현황	14
1)	중소기업 지원정책 유형	14
2)	중소기업 지원 현황	19
3.	중소기업 지원 필요성	21
1)	산업구조	22
2)	고용구조	23
3)	혁신 유도	24
4)	구조적 결함의 교정	24
<b>제3장</b>	<b>건설업 현황 및 생산 특성</b>	<b>27</b>
1.	건설업 현황	29
1)	건설계약과 기성액 추이	29
2)	건설업체 등록 추이	32

3) 건설업 취업자 추이 .....	33
2. 건설업 생산특성 .....	42
1) 도급계약 .....	42
2) 현장시공 중심 생산 .....	46
3) 높은 조업변동성 .....	47
4) 노동의존적 생산요소 활용 .....	49

#### **제4장 중소 건설업 지원 확대 방안** ----- 51

1. 중소 건설업 지원 확대 필요성 .....	53
1) 경기 활성화 수단 .....	53
2) 급격한 비용 상승 완화 .....	56
3) 중소 건설업 지원정책 부족 .....	63
4) 금융조달 수단 부족 .....	65
5) 노동력 수급불균형 보완 .....	68
2. 중소 건설업 지원 확대 방안 .....	71
1) 자금조달 .....	73
2) 구인난 해소 및 고용유지 지원 .....	80
3) 수주기회 확대 .....	87
4) 주계약자공동도급 활용 .....	89

#### **제5장 결론 및 정책제언** ----- 93

1. 결론 .....	95
2. 정책제언 .....	96
1) 이차보전 및 신용보증 확대 .....	96
2) 구인난 해소 및 고용유지 세제혜택 .....	97
3) 수주기회 및 시장 확대 .....	97
4) 기타 .....	97

#### **참고문헌** ----- 99

# 표목차

〈표 2-1〉 기업의 성장단계별 기준 및 적용 법률	10
〈표 2-2〉 중소기업 범위	11
〈표 2-3〉 1982년 12월 31일 개정에 따른 건설업 중소기업자 범위	13
〈표 2-4〉 2014년 4월 14일 중소기업기본법 시행령 개정에 따른 건설업 중소기업	14
〈표 2-5〉 2025년 중소기업 연구개발 지원사업	17
〈표 2-6〉 2025년 중소기업 수출 및 내수진출 지원사업	18
〈표 2-7〉 2025년 중소기업 재직자 금융 및 세제 혜택(인력 유출 방지)	19
〈표 2-8〉 연도별 세부 분야별 중소기업 지원금액	20
〈표 2-9〉 중소기업 금융지원 현황	21
〈표 2-10〉 중소기업 추이	23
〈표 2-11〉 중소기업 종사자 추이	23
〈표 3-1〉 최근 5년 분기별 건설공사 계약액	30
〈표 3-2〉 최근 5년 공종별 및 발주자별 계약액 비중 추이	30
〈표 3-3〉 최근 건설기성액 추이	31
〈표 3-4〉 건설업종별 업체수 추이	32
〈표 3-5〉 최근 3년 고용동향 추이	33
〈표 3-6〉 건설업 취업자 추이	34
〈표 3-7〉 최근 산업별 구직급여 신청자수 및 증감(전년 동월 대비)	36
〈표 3-8〉 주요 산업의 재직기간별 인력 현황(2024년)	37
〈표 3-9〉 주요 산업의 직종별 이직 현황(2024년)	38
〈표 3-10〉 주요 산업의 인력확보 애로요인(2024년)	39
〈표 3-11〉 건설업 취업자의 직군별 구성 변화 추이	41
〈표 3-12〉 수급 어려운 건설인력 추이(전문건설사업자)	42
〈표 3-13〉 전문건설업체 사무직 및 기술직 상시근로자 평균 근속기간 추이	42

〈표 3-14〉 도급계약과 용역계약 차이 .....	43
〈표 3-15〉 2023년 종합건설업체 시공능력순위별 원가구성 비교 .....	45
〈표 3-16〉 전문건설업종별 하도급공사 원가구성(2021년) .....	45
〈표 3-17〉 최근 5년 전문건설업 도급별 평균 금액 .....	46
〈표 3-18〉 주요 산업별 고용보험 사업장 추이 .....	47
〈표 3-19〉 2018년과 2024년 여름철(6~8월) 기온, 폭염일수, 열대야일수, 상대습도 .....	48
〈표 3-20〉 최근 10년 폭염일수 .....	48
〈표 3-21〉 건설업 취업계수와 고용계수 .....	49
〈표 3-22〉 산업연관표의 주요 산업 취업자 구성 .....	50
〈표 4-1〉 산업별 생산유발계수 추이 .....	53
〈표 4-2〉 건설산업에 대한 다른 산업의 투입계수(2020년) .....	54
〈표 4-3〉 주요 산업의 매출액 및 매출처별 비중(2024년) .....	55
〈표 4-4〉 최근 10년간 시증노임단가 현황(공사부문 보통인부 기준) .....	57
〈표 4-5〉 종합건설업 부문별 실적지수 추이 .....	58
〈표 4-6〉 최근 분기별 건설업의 성장성 지표와 수익성 지표 추이 .....	60
〈표 4-7〉 2024년 건설업의 성장성 지표 추이 .....	60
〈표 4-8〉 2024년 건설업의 수익성 지표 추이 .....	61
〈표 4-9〉 건설업 부도업체 및 말소·폐업 추이 .....	62
〈표 4-10〉 건설업 중소기업 신규보증 .....	62
〈표 4-11〉 건설업 중소기업 부실 현황(일반보증 기준) .....	63
〈표 4-12〉 2024년 국토부 중소기업 지원사업 및 예산 .....	64
〈표 4-13〉 건설업과 제조업 생산의 차이 .....	65
〈표 4-14〉 전문건설업체 경영애로 변화 추이 .....	66
〈표 4-15〉 주요 산업의 설비투자 유무 및 투자총액, 업체당 평균 설비투자액(2024년) .....	67
〈표 4-16〉 주요 산업의 조달원천별 설비투자(2024년) .....	67
〈표 4-17〉 주요 산업의 설비투자 동기(2024년) .....	68
〈표 4-18〉 전문공사 건설근로자 평균 연령 .....	68
〈표 4-19〉 수급 어려운 건설인력 .....	70
〈표 4-20〉 작업능력수준별 월 평균 근로일수 .....	71

〈표 4-21〉 제조업과 비제조업 구분 기준 .....	72
〈표 4-22〉 가장 중요하다고 인식되는 지원정책(복수응답 허용) .....	72
〈표 4-23〉 전문건설업체 자금사정 변화 추이 .....	74
〈표 4-24〉 건설업 자금사정 악화 및 호조 원인 .....	75
〈표 4-25〉 신용보증 비교 .....	76
〈표 4-26〉 하도급자를 보호할 수 있는 최선의 제도(중복응답) .....	77
〈표 4-27〉 하도급계약 체결 시 계약서식 변화 추이(전문건설업체) .....	78
〈표 4-28〉 2024년 주요 산업의 매출대금 수취방법 및 수취(결제)기일 .....	79
〈표 4-29〉 전문건설업체 하도급공사 수취어음 평균 만기일 추이 .....	79
〈표 4-30〉 하도급공사 시 공사대금 지급시스템 도입 필요 여부(2024년) .....	80
〈표 4-31〉 산업별 취업자 증감률(전년 동월 대비) .....	81
〈표 4-32〉 주요 산업의 참여 및 활용한 정부 인력지원제도(2024년) .....	82
〈표 4-33〉 건설기술인 연령 변화 추이 .....	84
〈표 4-34〉 전문건설업체 종사자 추이 .....	85
〈표 4-35〉 시공참여자제도 폐지 후에도 시공참여자제도 활용 이유 .....	87
〈표 4-36〉 전문건설업체 자금악화 요인 변화 추이 .....	88
〈표 4-37〉 전문건설업체 하도급공사 저가투찰 이유 .....	88
〈표 4-38〉 전문건설업체 자금악화 해소방안 변화 추이 .....	89

# 그림목차

---

[그림 2-1] 중소기업 금융지원체계 .....	15
[그림 2-2] 조달원천별 설비투자 비중 .....	16
[그림 3-1] 최근 5년 월별 건설업 취업자 추이 .....	35
[그림 3-2] 건설업의 하도급 생산구조 .....	44
[그림 4-1] 건설공사비지수 추이 .....	56
[그림 4-2] 건설업 고령자(55세 이상) 취업자 추이 .....	69
[그림 4-3] 건설기술인 등록 및 증감률 추이 .....	70
[그림 4-4] 일본의 전문공사업 혁신전략 .....	91

# I

## 서론

1. 연구 필요성 및 목적
2. 연구범위 및 방법



## 1. 연구 필요성 및 목적

### 1) 연구 필요성

중소기업기본법은 중소기업 육성을 위한 시책(이하 중소기업시책)의 대상이 되는 중소기업을 제2조 제1항에서 규정하고 있다. 중소기업기본법 제2조 제1항 1호는 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 맞아야 하고 지분 소유나 출자 관계 등 소유와 경영의 실질적인 독립성이 대통령령으로 정하는 기준에 맞아야 한다고 규정하고 있다.

중소기업기본법의 위임에 따라 업종별 매출액 또는 자산총액을 규정하는 중소기업기본법 시행령 제3조(중소기업의 범위) 제1항 1호와 [별표 1]은 건설업에 대해서는 평균매출액 등이 1,200억원 이하여야 한다고 규정하고 있다.

중소기업기본법 시행령이 개정 이유는 물가의 지속적인 상승과 생산원가 급등으로 매출액이 증가함에 따라 중소기업 매출액 기준을 초과하는 업체가 다수 발생했기 때문이다. 실질적인 기업의 성장과 무관하게 중소기업 범위를 초과하게 되는 문제를 개선하기 위한 합리적인 조치라고 평가할 수 있다.

최근 건설업은 물가상승과 원자재 가격의 급격한 상승, 그리고 노무비의 지속적인 상승으로 많은 어려움을 겪고 있다. 종합공사의 원가구성에서 원도급자의 원가구성 중 재료비의 비중은 2023년 기준 22.78%이다. 외주비 비중은 58.29%이며, 외주는 하도급으로 시공된 비중이다. 하도급공사를 전문적으로 시공하는 전문건설업체는 원가에서 노무비 비중이 높다. 건설업은 생산요소 중 노동에 대한 활용도가 높다. 노동의존적 생산구조의 정착은 건설물 생산활동으로 공급되는 구조물의 특성에서 기인한다. 따라서 노무비 상승의 부정적인 영향은 직접노무비 비중이 높은 전문건설업체에게 더 크게 나타날 수밖에 없다.

코로나19와 미·중 무역갈등, 러시아 우크라이나 전쟁, 그리고 연이은 중동 리스크 등으로 초래된 글로벌 공급망(Global Supply Chain)<sup>1)</sup> 위기는 기업활동을 심각하게 위축시

---

키고 있다. 글로벌 공급망 위기로 초래된 원자재 가격 인상, 인구구조 변화와 생산가능인구 감소의 여파로 촉발된 노무비 상승은 단기적으로 해결방안을 찾기 어려운 과제이다.

기업활동을 위축시키는 국내외의 환경변화에 대한 대응으로 중소기업 기준을 상향하는 것은 단기적인 대응수단으로서 효과를 기대할 수 있다. 건설업도 기존 평균매출액 1,000억원에서 1,200억원으로 상향됐지만, 상향 규모는 당초 요구했던 평균매출액에 비해 낮다. 건설업계는 중소기업의 평균매출액 기준을 1,500억원으로 상향해야 한다고 주장했다.<sup>2)</sup> 그러나 건설업계의 요청에도 불구하고 건설업의 중소기업 평균매출액 기준은 1,200억원으로 개정됐다.

2022년 기준 국내의 기업체 수는 8,053,163개이며, 중소기업은 8,042,726개로 99.9%의 비율이다. 전체 기업에서 중소기업이 차지하는 비율은 건설업도 동일하다. 2022년 580,947개 업체 중 중소기업인 건설업은 580,355개로 99.9%이다.

건설업도 중소기업이 절대적인 규모와 비중을 차지하는 상황에서 중소기업에 포함될 평균매출액 상향이 기대에 미치지 못하는 수준에서 결정됐다. 중소 건설업에 대한 지원정책을 확대하는 방안의 필요성이 커졌다.

지금도 건설업은 각종 중소기업 지원정책에서 소외되고 있다는 인식이 있다. 기업활동에서 가장 중요한 금융조달을 지원하는 시책에서 건설업은 위험도가 높은 업종으로 인식돼 불이익이 있다. 그리고 생산활동 방식이 제조업과 상이하며, 이로 인하여 설비투자를 지원하거나 공정 개선을 지원하는 제도를 효과적으로 활용하는데 애로가 있다.

글로벌 공급망을 원인으로 하는 원자재 상승, 인구구조 변화와 입직 기피로 초래된 노무비 인상에 대한 단기적인 대응수단이 부족한 상황에서 지원책 확대를 위한 모색이 절실하다. 이를 위해서 건설업의 최근 현황과 추이를 분석하고, 생산 특수성을 제시함으로써 중소건설기업을 실질적으로 지원할 수 있는 제안의 필요성은 매우 크다.

---

1) 글로벌 공급망이란 원재료 조달부터 최종 소비까지 제품과 서비스, 정보가 여러 국가를 거쳐 이동하는 전 세계적인 네트워크를 의미한다. 이 네트워크는 공급업체, 제조업체, 유통업체, 소매업체 등 다양한 주체들이 복잡하게 연결된 형태이다.

2) 대한건설정책연구원은 2025년 5월 국토교통부에 건설업의 중소기업 평균매출액 기준을 1,500억원을 해야 한다는 논거와 자료를 제출했다. 논거는 건설공사비지수의 지속적인 급격한 상승, 건설근로자 입직 정체로 인한 노무비의 상승 등이며, 관련 자료는 종합건설업과 전문건설업의 매출액 1,000억원에서 1,500억원 구간에 있는 업체수 등이었다. 관련 자료에 의하면 기존 1,000억원에서 1,500억원으로 500억원 상향하는 경우 종합 101개사, 전문 100개사 수준이다. 이러한 규모 중 종합건설업과 전문건설업을 같이 보유하고 있는 업체수 20여 개사가 넘는다. 결국 약 170개 사가 1,500억원으로 기준 상향의 대상이다. 따라서 중소기업에게 적용되는 법인세를 등으로 감소하는 세액이 크지 않다. 즉 세액 감소라는 비용에 비해 중소기업에 포함됨으로써 중소기업지원정책에 따른 기업활동 활력 제고의 편익이 더 크다고 할 수 있다.

## 2) 연구목적

글로벌 공급망에서 발생한 문제로 원자재 가격 급등과 인구구조 변화와 생산가능인구 감소, 그리고 건설업 입직 기피로 노동력 수급불균형 심화는 임금 상승을 초래하게 됐다. 재료비와 노무비는 건설공사의 원가를 상승시키게 됐고, 원가상승은 이윤의 하락으로 나타나고 있다. 매출액이 증가해도 원가상승 이전의 이윤보다 낮은 영업이익률이 보고되고 있다. 중소기업의 재무상태는 악화되고 있고, 원가상승으로 매출액 규모가 증가한 중소기업은 중소기업기본법에서 규정하고 있는 중소기업 평균매출액을 초과해 중소기업을 졸업해야 하는 상황에 직면한 업체가 생겼다. 그러나 과거보다 낮은 영업이익률에도 불구하고 중소기업 평균매출액 기준을 초과하는 건설기업이 중소기업에서 제외되면 다양한 문제에 직면하게 되고, 중소기업에 대한 지원의 단절은 경쟁력과 시장에서 생존가능성을 낮추는 상황이 초래될 수밖에 없다.

원가상승으로 매출액이 증가되는 상황이 발생해도 이익률이 개선되지 못하는 상황이 반영돼 중소기업기본법령의 일부 개정이 이루어져 중소기업 기준이 평균매출액이 1,200억원 이하로 상향됐다. 기존 1,000억원에서 200억원 상향돼 1,200억원 평균매출액 기준은 수혜 업체가 매우 적다. 또한 연구자가 제안했던 1,500억원으로의 상향에는 미달하는 개정이다.

중소기업기본법령에서 정하는 3년 평균매출액 기준이 상향됐지만, 2024년 기준 3년 평균매출액이 1천억원 이상 1.2천억원 이하인 업체는 종합건설업 57개, 전문건설업 48개였다. 이에 따라 중소기업에 대한 지원책 확대를 모색하고 대안을 제시하는 연구가 필요하며, 이에 부합하는 실효적인 대안 제시가 연구의 목적이다.

## 2. 연구범위 및 방법

### 1) 연구범위

통계청 고시인 한국표준산업분류(KSIC)는 산업관련 통계의 정확성 확보, 비교를 목적으로 하며, 산업 분류는 생산단위(사업체 단위, 기업체 단위 등)가 주로 수행하는 산업활동을 분류기준과 원칙에 맞춰 유사성에 따라 체계적으로 유형화하고 있다. 또한 사업자 등록, 공장 등록, 조세 및 자금지원 등의 행정 목적을 위해서도 한국표준산업분류가 일반

---

적으로 활용되고 있다. 생산단위가 주로 수행하는 산업활동을 기준으로 하는 경우 전기공사업, 정보통신공사업, 소방공사업 등은 건설업에 포함되며, 전문직별 공사업의 일종이다. 다만 건설산업기본법은 이들 공사업은 개별 법령을 우선 적용하도록 규정하고 있다. 즉 산업분류 기준으로 건설업에 포함되지만, 적용 법령의 차이가 있다.

건설산업기본법은 건설산업을 건설업과 건설용역업으로 구분하고 있다. 건설용역업은 기획 및 설계, 감리 등 건설 관련 활동을 지원하는 서비스 분야이다. 건설업은 공사를 하는 업으로 정의하고 있고, 종합건설업과 전문건설업으로 나뉜다.

따라서 연구범위에 포함되는 건설업은 건설산업기본법령에서 규정하고 있는 종합건설업과 전문건설업 중 중소기업의 기준을 충족하는 건설기업이다.

중소기업기본법령은 중소기업의 범위를 규정하고 있다. 동법 시행령 [별표 3]은 소기업의 평균매출액 기준을 명시하고 있다. 건설업 중 평균매출액이 80억원 이하의 소기업에 해당하며, 중기업에 비해 소기업에 대한 지원정책이 더 많다. 이런 측면에서는 중기업과 소기업을 구분하는 실익이 있을 수 있다.

그러나 종합건설업과 전문건설업의 약 99.9%가 중소기업 범위에 포함되며,<sup>3)</sup> 평균매출액 80억원 이하 건설기업의 등록 업종이 다양하고 업체수도 많다. 세분화를 통해 기대할 수 있는 연구의 효율적인 수행을 위해서는 중기업과 소기업 구분의 필요성이 크지 않다.

따라서 연구범위에 해당하는 중소건설기업은 건설산업기본법령을 우선 적용받은 종합건설업과 전문건설업이다. 중소기업은 중기업과 소기업을 구분하지 않았다.

## 2) 연구방법

문헌연구와 면담조사를 활용하여 연구를 수행했다. 문헌연구를 통해서 현재 중소기업 시책의 내용을 분석하고 지원 현황에 대해서 검토했다. 또한 지원정책의 대상이 되는 중소건설기업의 규모를 파악했다.

면담조사는 건설업체 임원과 담당자를 대상으로 진행했으며, 중소기업 포함에 대한 선호와 중소건설기업에 필요한 지원책에 대한 의견을 청취했다.

---

3) 중소기업중앙회의 2024년 중소기업현황(2022년 기준)에 의하면 전 산업의 기업수는 8,053,163개, 중소기업은 8,042,726개로 99.9%이다. 건설업은 580,947개 중 580,355개가 중소기업으로 99.9%의 비중이다. 제조업의 중소기업 비중 99.6%에 비해서도 높다.

# II

## 중소기업 지원 현황 및 필요성

1. 중소기업 범위
2. 중소기업 지원정책 현황
3. 중소기업 지원 필요성



## 중소기업 지원 현황 및 필요성

### 1. 중소기업 범위

#### 1) 중소기업 범위

기업의 성장단계는 중소기업, 중견기업, 대기업으로 구분할 수 있고, 각각의 규모에 따라 적용되는 법률이 상이하다. 중소기업은 중소기업기본법, 중견기업은 중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법(이하 중견기업법), 대기업은 공정거래법이 우선 적용되고 있다.

과거 기업의 성장단계별 분류는 중소기업과 대기업이었다. 중견기업이라는 용어가 사용되기는 했지만, 법적 의미가 있는 것은 아니었다. 그러던 중 중견기업법이 제정되면서 중견기업의 법적 지위가 정립되었다.

기업체에 관한 실태조사들에 의하면 중소기업도 아니고 대기업도 아닌 기업들이 상당수 활동하고 있었음에도 지원할 수 있는 법적 근거가 미비했다. 이를 계기로 중견기업 지원을 위한 특별조치법은 2005년 8월 발의되었다. 그러나 견적기업에 대한 인식의 부족, 중소기업 지원이 위축될 수 있다는 우려, 중견기업에 대한 지원이 시장친화적인 기업지원 정책과 배치될 수 있다는 주장이 제기돼 법률안이 국회에서 통과되지 못했다.

중견기업이 법률상 용어로 정착된 것은 2011년 산업발전법 개정을 통해서였다. 2014년에는 중견기업에 대한 지원 강화를 목적으로 하는 중견기업법 제정됨에 따라 중견기업에 대한 체계적인 지원의 법적 근거가 마련되었다.<sup>4)</sup>

중견기업의 상시화는 기업의 성장단계가 중소기업, 중견기업, 대기업으로 명확하게 구분된 법적 개념으로 정립되었다는 의미이기도 하다.

4) 2014년 제정된 중견기업법은 10년 한시법이었으나, 2023년 4월 18일 개정을 통해 10년으로 명시돼 있던 유효기간을 삭제함으로써 상시법으로 전환되었다.

〈표 2-1〉 기업의 성장단계별 기준 및 적용 법률

구분	중소기업	중견기업	대기업
주요 제외대상	공공기관, 지방공기업, 비영리법인의 본·지점 및 연락사무소		
	공시대상기업집단 소속회사	중소(유예)기업, 대기업, 금융·보험및연금업 영위기업	
기준조건	4개 모두 충족(and)	4개 중 1개 충족(or)	2개 중 1개 충족(or)
규모기준	① 주된 업종별 평균매출액 등의 규모기준 이하 ② 자산총액 5천억원 미만 ③ 관계기업 합산 평균매출액등이 주된 업종별 규모기준 이하	① 주된 업종별 평균매출액 등의 규모기준 초과(금융·보험 및 연금업 제외) ② 자산총액 5천억원 이상 ③ 관계기업 합산 평균매출액등이 주된 업종별 규모기준 초과	① 공시대상기업집단(상호출자제한기업집단 포함)소속회사 ※ 단, 상호출자제한기업집단 소속회사가 아닌 공시대상기업집단 소속회사는 중견기업 범위에 포함될 수 있음 ② 공정거래법 시행령 제38조 제2항에 따른 상호출자제한기업집단 지정기준인 자산총액 이상인 기업·법인(외국법인 및 비영리법인 포함)이 직·간접 최다출자자인 기업 제외 ※ (외국)사모집합투자기구 또는 채권금융기관이 최다출자자인 기업 제외
독립성 기준	④ 자산총액 5천억원 이상인 법인(외국법인 포함, 비영리법인 제외)이 직·간접 최다출자자인 기업이 아닐 것	④ 자산총액 5천억원 이상인 법인(외국법인 포함, 비영리법인 제외)이 직·간접 최다출자자인 기업(금융기관이 최다출자자인 기업 제외)	
소관 부처	중소벤처기업부	산업통상자원부	공정거래위원회
관련 법령	중소기업기본법	중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법	독점규제 및 공정거래에 관한 법률

자료: 산업통상자원부·한국중견기업연합회(2022), 알기 쉽게 풀어쓴 중견기업 범위해설.

중소기업기본법 제2조(중소기업자의 범위)는 중소기업시책의 대상이 되는 중소기업자를 업종별로 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 맞고, 지분 소유나 출자 관계 등 소유와 경영의 실질적인 독립성이 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 기업이라고 규정하고 있다.<sup>5)</sup>

중소기업기본법 시행령 제3조 및 [별표 1]은 중소기업의 범위를 평균매출액 규모를 기준으로 구분하여 제시하고 있다. 해당 기업이 영위하는 주된 업종과 해당 기업의 평균 매

5) 중소기업이 그 규모의 확대 등으로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 경우 그 사유가 발생한 연도의 다음 연도부터 5년간을 중소기업으로 본다. 다만, 중소기업 외의 기업과 합병하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 경우에는 제외하고 있다.

출액 또는 연간매출액이 [별표 1]의 기준에 맞아야 한다. 6) 숙박 및 음식점업(KSIC, I) 등은 평균매출액 400억원 이하가 중소기업에 해당한다. 산업용 기계 및 장비수리업(KSIC, C34) 등은 평균매출액 600억원 이하, 음료 제조업(KSIC, C11) 등은 평균매출액 800억원 이하, 식료품 제조업(KSIC, C10) 등은 평균매출액 1,500억원 이하, 펄프, 종이 및 종이제품 제조업(KSIC, C17) 등은 평균매출액 1,800억원 이하도 중소기업에 해당한다.

〈표 2-2〉 중소기업 범위

해당 기업의 주된 업종	분류기호	규모 기준
1. 펄프, 종이 및 종이제품 제조업	C17	평균매출액 등 1,800억원 이하
2. 1차 금속 제조업	C24	
3. 전기장비 제조업	C28	
7. 식료품 제조업	C10	평균매출액 등 1,200억원 이하
8. 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제조업은 제외한다)	C20	
9. 고무 및 플라스틱제품 제조업	C22	
10. 금속가공제품 제조업(기계 및 가구 제조업은 제외한다)	C25	
11. 기타 기계 및 장비 제조업	C29	
12. 자동차 및 트레일러 제조업	C30	
13. 기타 운송장비 제조업	C31	
14. 건설업	F	
15. 도매 및 소매업	G	
23. 기타 제품 제조업	C33	
26. 운수 및 창고업	H	평균매출액 등 1,000억원 이하
27. 정보통신업	J	
34. 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업(임대업은 제외한다)	N(N76 제외)	평균매출액 등 800억원 이하

주: 주된 업종은 한국표준산업분류(KSIC)에 의하며, 표는 2025년 8월 26일 중소기업기본법 시행령 개정으로 평균매출액 기준이 상향된 업종만을 표시하였으며, 기준 변화가 없는 업종은 표시하지 않았음.

자료: 중소기업기본법 시행령 제3조 제1항 1호 및 [별표 1].

농업, 임업 및 어업(KSIC, A)은 평균매출액 1,000억원 이하가 중소기업에 해당한다.

6) 자산총액이 5천억원 미만이어야 하며, 소유와 경영의 실질적인 독립성이 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제14조 제1항에 따른 상호출자제한기업집단에 속하는 회사 또는 같은 법 제14조의3에 따라 공시대상기업집단의 소속회사로 편입·통지된 것으로 보는 회사 중 상호출자제한기업집단에 속하는 회사 또는 자산총액이 5천억원 이상인 법인이 주식 등의 100분의 30 이상을 직접적 또는 간접적으로 소유한 경우로서 최대출자자인 기업이어야 한다.

---

2025년 10월 1일 개정 이전 건설업(KSIC, F)도 평균매출액 1,000억원 이하만 중소기업에 해당했다.<sup>7)</sup>

소기업 규모기준에 관해서는 중소기업기본법 시행령 [별표 3]에서 규정하고 있다. 소기업 평균매출액의 상한은 140억원이며, 2025년 8월 26일 개정으로 상향됐다. 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업(KSIC, C19)과 1차금속제조업(C24)은 평균매출액 140억원 이하의 소기업이다. 건설업 소기업 평균매출액 기준은 80억원 이하이다. 2025년 8월 26일 중소기업기본법 시행령 개정에 반영되지 않아 이전과 동일하게 유지되고 있다. 중소기업에 비해 소기업은 지원시책과 각종 혜택이 더 다양하게 제공된다.

## 2) 중소기업 범위의 변화

중소기업기본법은 1966년 12월 6일 법률 제1840호로 제정됐으며, 제2조에서 중소기업자의 범위를 규정했다. 제1항은 공업 기타 제조업·광업·운송업 기타 업종(제2조에서 계기하는 업종은 제외한다)을 주된 사업으로 경영하는 자로서 상시 사용하는 종업원수가 200인 이하이거나 자산총액이 5천만원 이하인 자이다. 제2항은 사업 기타 서비스업을 주된 사업으로 경영하는 자로서 상시 사용하는 종업원수가 20인 이하이거나 자산총액이 1천만원 이하인 자이다.

이후 1976년 12월 31일 개정으로 제2조 제1항은 상시 사용하는 종업원수가 300인 이하이거나 자산총액이 5억원 이하인 자, 건설업은 50인 이거나 자산총액이 5억원 이하인 자로 규정했다. 제정 법률에서는 명시적으로 규정하지 않았던 건설업을 규정한 것이 특징이다. 제2항은 종업원수는 20인 이하로 동일하고 자산총액은 5천만원(도매업은 2억원) 이하인 자로 변경됐다.

1982년 12월 31일 개정된 중소기업기본법은 중소기업자를 소기업자와 중기업자로 구분했고, [별표]를 신설했다. 건설업의 소기업은 상시 사용하는 종업원수 20인 이하, 중기업자는 상시 사용하는 종업원수가 21인 이상 200인 이하인 자였다.

---

7) 중소벤처기업부는 코로나19 이후 급격한 물가상승, 생산원가 급증 등으로 기업의 실질적인 성장 없이 단순한 물가상승에 의한 매출액 증가로 중소기업을 졸업하는 경우가 있다는 중소기업 현장의 의견을 반영하여 중소기업기본법 시행령 일부개정안을 제출했고, 2025년 8월 26일 국무회의에서 의결됐다. 이번 개정으로 중소기업 44개 업종 중 16개, 소기업 43개 업종 중 12개 업종의 매출액 기준이 상향됐다. 평균매출액 기준은 3년 평균 매출액을 기반으로 하며, 2015년에 설정된 이후 유지되었다.

〈표 2-3〉 1982년 12월 31일 개정에 따른 건설업 중소기업자 범위

구분	소기업자	중기업자
공업 기타 제조업, 광업 또는 운송업을 주된 사업으로 경영하는 것	상시 사용하는 종업원수가 20인 이하인 자	상시 사용하는 종업원수가 21인 이상 300인 이하인 자
건설업을 주된 업종으로 경영하는 것	상시 사용하는 종업원수가 20인 이하인 자	상시 사용하는 종업원수가 21인 이상 200인 이하인 자
상업 기타 서비스업을 주된 사업으로 경영하는 것	상시 사용하는 종업원수가 5인 이하인 자	상시 사용하는 종업원수가 6인 이상 20인 이하인 자

자료: 1982년 12월 31일 개정 중소기업기본법.

1995년 1월 5일 개정을 통해서도 중소기업정책의 대상이 되는 중소기업자는 업종의 특성과 상시근로자수, 자산규모, 매출액 등을 참작하여 대통령령으로 정하도록 했다. 1995년 개정된 중소기업기본법 시행령 제2조와 [별표 1]에 의하면 건설업의 중소기업 범위는 상시근로자수 200인 이하로 규정됐다. 1998년 2월 28일 개정으로 건설업의 중소기업 범위는 상시근로자수 300인 이하로 확대됐다. 2000년 12월 27일 중소기업기본법 시행령 제3조 및 [별표 1]의 개정으로 건설업 중소기업의 범위는 상시근로자수 300인 미만 또는 매출액 30억원 이하로 규정됐다.

중소기업 기준이 평균매출액 등으로 규정된 것은 2014년 4월 14일 중소기업기본법 제3조 및 [별표 1]의 개정을 통해서이다.<sup>8)</sup> 제3조 제1항 제1호 가목은 평균매출액 또는 연간매출액 기준을 규정했고, 나목은 자산총액 5천억원 미만으로 명시했다. 건설업은 평균매출액 등 1,000억원 이하가 중소기업으로 규정됐다. 그리고 2025년 10월 1일 개정된 현행 중소기업기본법은 건설업의 중소기업 범위를 평균매출액 등 1,200억원 미만으로 규정하고 있다. 이는 전술한 것처럼 건설업의 원가상승에 따라 매출액 증가에도 불구하고 경영여건이 악화된 상황이 반영된 것으로 볼 수 있다. 이처럼 중소기업의 범위는 산업구조의 고도화와 경제규모 성장에 따라 변화했다.<sup>9)</sup>

8) 2015년부터 중소기업 기준이 종사자에서 매출액으로 변경됐다.

9) 업종의 구분은 당시 사용된 한국표준산업분류에 따라 분류됐으며, 시기별로 갈탄광업, 토탄광업 등이 포함되기도 했다.

〈표 2-4〉 2014년 4월 14일 중소기업기본법 시행령 개정에 따른 건설업 중소기업

해당 기업의 주된 업종	분류기호	규모 기준
1. ~ 6. (생략)	C14	평균매출액등 1,500억원 이하
7. 농업, 임업 및 어업	A	평균매출액등 1,000억원 이하
8. 광업	B	
9. 식료품 제조업	C10	
10. 담배 제조업	C12	
11. 섬유제품 제조업(의복 제조업은 제외한다)	C13	
12. 목재 및 나무제품 제조업(가구 제조업은 제외한다)	C16	
13. 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업	C19	
14. 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제조업은 제외한다)	C20	
15. 고무제품 및 플라스틱제품 제조업	C22	
16. 금속가공제품 제조업(기계 및 가구 제조업은 제외한다)	C25	
17. 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	C26	
18. 그 밖의 기계 및 장비 제조업	C29	
19. 자동차 및 트레일러 제조업	C30	
20. 그 밖의 운송장비 제조업	C31	
21. 전기, 가스, 증기 및 수도사업	D	
22. 건설업	F	
23. 도매 및 소매업	G	

자료: 2014년 4월 14일 중소기업기본법 시행령 [별표 1] 개정.

## 2. 중소기업 지원정책 현황

### 1) 중소기업 지원정책 유형

중소기업 지원정책 유형은 금융·융자 지원(정책자금), 기술개발(R&D) 지원, 창업 지원, 수출 및 내수 진출, 인력 양성 및 고용 지원, 경영 안정화 및 재도약 지원 등으로 나눌 수 있다.

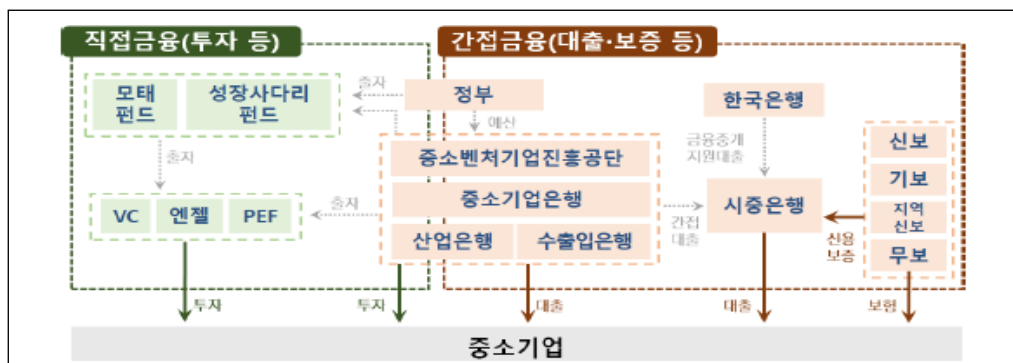
기업은 영리를 목적으로 하는 실체이며, 기업의 경영은 재무와 투자 등의 다양하고 복합적인 의사결정을 통해서 이루어진다. 특히 기업이 영리를 목적으로 하는 경제적 실체라는 점에서 자금의 원활한 조달은 핵심적인 수단이라고 할 수 있다.

기업의 자금조달은 직접금융과 간접금융을 모두 활용하게 되는데, 채권과 주식을 통한 자금조달을 직접금융(direct finance)이라 하는데, 자금을 필요로 하는 기업이 금융기관을 거치지 않고 자본시장에서 투자자로부터 직접 조달한다. 간접금융(indirect finance)

은 자금의 공급자와 수요자 사이에서 은행 등의 금융기관이 중개인 역할을 한다.

직접금융은 대규모 자금을 장기간 안정적으로 확보할 수 있는 장점이 있다. 주식을 통한 자금조달은 원금상환 의무가 없어 재무구조 개선에 유리하며, 기업의 대외 신인도 개선에도 도움이 된다.

중소기업은 주식이나 채권 발행을 통한 직접금융을 활용하는데 한계가 있다. 주주와 채권자는 해당 기업의 매출액과 이익률 등의 경영성과와 수익성, 기업 규모를 고려해 투자를 하게 되는데, 이런 측면에서 중소기업은 직접금융의 활용이 제한적일 수밖에 없다.



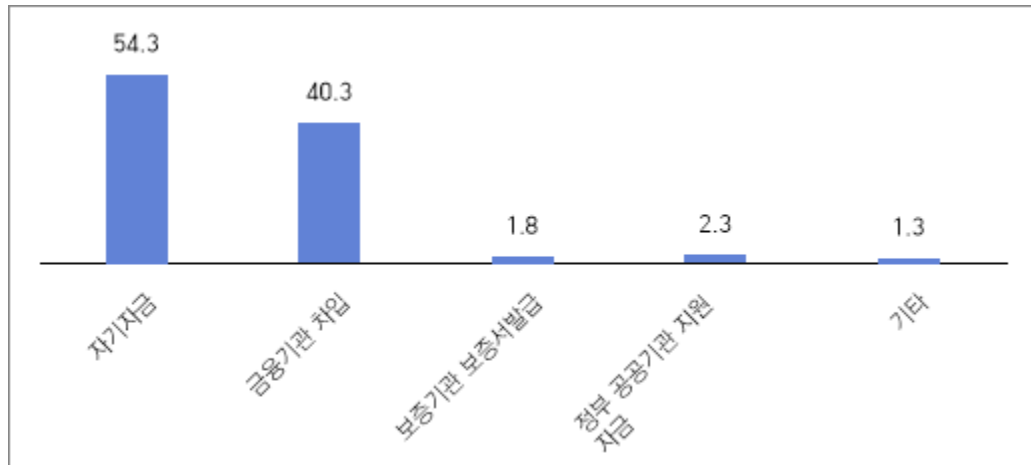
자료: 장근호 외(2025), 우리나라 중소기업 현황과 지원제도 개선방안, 한국은행 경제연구원.

[그림 2-1] 중소기업 금융지원체계

직접금융을 통한 자금조달의 제약은 간접금융에 대한 의존도가 높아질 수밖에 없다. 간접금융에서도 담보 제공이 어렵거나 담보가치가 높지 않아 금융기관 등을 통한 차입에 어려움을 겪는 경우가 많다. 이를 보완하기 위해 신용보증이나 기술보증이 운용되고 있지만, 일정 수준의 신용도와 우수한 기술력을 확보하고 있어야 한다.

그렇지만 중소기업은 모든 산업에서 대부분을 차지하는 유형이며, 고용을 책임지고 있다. 이처럼 중소기업은 각 산업의 생산활동과 고용에서 중요한 역할을 하고 있다. 대부분의 국가에서 중소기업 지원정책이 시행되고 있는 것은 중소기업의 역할과 중요도를 방증하는 사례이다. 기업이 안정적으로 유지되기 위해서는 시장에서 경쟁력을 확보하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 안정적으로 자금을 조달할 수 있어야 한다. 그러나 대부분의 중소기업은 직접금융을 통한 자금조달이 여의치 않다. 규모가 작고 치열한 시장경쟁에서 생존해야 하는 상황이다. 위험도가 높아서 금융기관으로부터의 차입을 통한 간접금융도 이자비용이 높은 경우가 많다. 이차보전 제도가 운영되는 이유이기도 하다. 중소기업은 자

금조달의 어려움을 겪고 있으며, 관련 분야에 큰 관심을 보이고 있다. 중소벤처기업부와 중소기업중앙회가 매년 발표하는 실태조사 결과에 의하면 중소기업의 자금조달 원천으로 가장 큰 비중을 차지하는 수단은 자기자금이다. 정부와 공공기관이 지원하는 자금의 활용도는 매우 낮은 것으로 나타났다.



자료: 중소벤처기업부·중소기업중앙회(2024), 2023년 기준 중소기업실태조사결과.

[그림 2-2] 조달원천별 설비투자 비중

금융·용자 지원(정책자금)은 담보력이 부족한 중소기업을 대상으로 저금리로 자금 융자, 창업기업지원, 신성장기반, 긴급경영안정자금 등의 형태로 이루어지고 있다. 정책자금 지원 유형은 혁신창업사업화자금, 신시장진출 지원자금, 신성장 기반자금, 재도약지원 자금, 긴급경영안정자금 등이다. 혁신창업사업화자금은 창업 초기 기업의 시설 및 운전자금을 지원하며 업력 7년 미만의 창업 기업이다. 신시장진출 지원자금은 수출기업 및 내수 외연 확대 기업을 대상으로 지원된다. 수출실적 또는 예정 기업이 지원대상이 된다. 신성장기반자금은 중소기업의 생산성 향상 및 시설 투자를 지원하는 사업으로 업력 7년 이상, 스마트공장 도입 등을 지원대상으로 한다. 재도약지원자금은 재창업, 사업전환 추진기업을 대상으로 경영위기 극복 및 사업 구조개편 지원하는 자금이다. 긴급경영안정자금은 재해 피해 또는 일시적 경영애로 기업을 대상으로 예상치 못한 외부충격으로 인한 자금난을 해소하기 위한 목적이다. 2025년 중소기업 및 소상공인을 위한 금융지원 은 총 26조 5,000억원이며, 중소기업 정책자금(용자) 4조 5,280억원, 소상공인 정책자금(용자) 3조 7,700억원이다, 보증지원은 총 18조 2,000억원이며, 지역신용보증재단 12.2조원, 기술

보증기금 6조원이다. 이 중 중소벤처기업진흥공단<sup>10)</sup>이 운영한 정책자금 용자 및 금융 지원 규모는 5조 1,307억원이며, 용자 4조 5,280억원, 이차보전 6,027억원이다.<sup>11)</sup>

기술개발(R&D) 지원은 중소기업의 기술 경쟁력 강화를 위한 기술개발 비용 및 연구인력 파견을 지원하고 있다. 창업성장기술개발(디딤돌/전략) 지원 대상은 창업 7년 이하, 매출액 20억원 미만 기업의 첫걸음 R&D 및 전략기술을 지원하며, 최대 지원규모는 1~2년, 2억에서 3억원 수준이다. 중소기업기술혁신개발은 매출 20억원 이상의 중소기업 스케일업(scale-up)을 지원하며 최대 지원규모는 2~4년이며 5억원에서 20억원 수준이다. 팁스(tips)는 운영사의 투자를 받은 유망 창업팀을 대상으로 기술개발 및 사업화를 지원하는 사업이며, 최대 지원규모는 2년, 5억원(연계 시 최대 15억원)이다. 글로벌 협력 R&D는 해외 우수 연구기관과 공동연구를 수행하는 기업을 지원하는 사업으로 최대 지원규모는 과제별로 상이하며, 20억원 내외로 운영됐다. 2025년 중소벤처기업부의 중소기업 기술개발(R&D) 지원정책은 1조 5,214억원 규모의 예산으로 운영되었다. 단순 보조금 성격의 지원을 지양하고 혁신과 성과 중심의 연구개발(R&D) 생태계 구축을 지원하는 방향에 초점이 맞춰졌다.

〈표 2-5〉 2025년 중소기업 연구개발 지원사업

구분	지원 내용	최대 지원규모
중소기업 기술혁신개발	매출액 20억원 이상 혁신 역량 보유 기업의 신기술 개발	2~4년, 최대 20억원
전략기술 R&D	12대 국가전략기술 및 10대 핵심분야 딥테크 스타트업 육성	3년, 최대 15억원
글로벌 협력형 R&D	해외 우수 연구기관과 공동 기술개발을 통한 글로벌 경쟁력 확보	3년, 최대 15억원
창업성장 기술개발	창업 7년 이하, 매출액 20억원 미만 기업의 기술창업 촉진	1~2년, 최대 3억원
공정·품질 기술개발	제조 공정 자동화, 지능화 및 디지털 전환 지원	1~2년, 최대 2억원

자료: 중소벤처기업부.

10) 중소기업을 지원하는 기관의 유형은 매우 다양하다. 중소벤처기업부, 중소벤처기업진흥공단, 중소기업기술정보진흥원, 한국중소벤처기업유통원, 창업진흥원, 소상공인시장진흥공단, 기술보증기금, 대·중소기업·농어업협력재단, 장애인기업종합지원센터, 중소기업중앙회, 대한무역투자진흥공사, 기업은행, 대한상공회의소, 신용보증기금, 신용보증재단중앙회, 한국경제인협회 중소기업협력센터, 한국무역보험공사, 한국무역협회, 한국산업은행, 한국수출입은행 등이 기관의 성격과 업무영역에 따라 중소기업 지원시책이 운영되고 있다.

11) 이차보전은 국가경제 기여도가 높은 혁신기업의 경우 시중은행 대출 이자의 일부를 정부가 보전해주는 제도이다.

수출 및 내수 진출은 해외 마케팅, 수출 바우처, 인증 취득 지원 및 국내외 판로 개척을 지원하는 사업이다. 2025년 약 3,500개 기업을 대상으로 수출 규모에 따라 맞춤형 바우처와 인증 지원이 이루어졌다. 전년도 수출실적이 없는 내수기업도 신청 가능한 내수기업 트랙이 별도로 운영됐다. 2025년 중소벤처기업부의 창업 지원 사업은 총 3조 2,940억원(중앙부처 및 지방자치단체 통합) 규모이다.

〈표 2-6〉 2025년 중소기업 수출 및 내수진출 지원사업

구분	지원 내용	최대 지원규모
수출바우처	디자인 개발, 홍보, 전시회, 인증 등 14개 분야 서비스 선택 이용	3천만원~1억원
글로벌 강소기업 1000+	수출 선도기업 지정 및 금융 R&D 마케팅 패키지 우대 지원	바우처 한도 50% 확대
해외규격인증 취득	CE, FDA 등 해외 인증 취득 비용(시험, 컨설팅 등) 50~70% 지원	기업당 연간 1억원
전자상거래 수출	아마존, 쇼피 등 글로벌 플랫폼 입점 및 마케팅, 물류비 지원	물류비 할인 및 입점 지원

자료: 중소벤처기업부.

창업 지원은 창업 7년 이하의 기업을 대상으로 사업화 자금, 멘토링, 인프라 제공(혁신창업사업화자금 등) 등이다. 2025년 중소벤처기업부의 창업 지원사업은 글로벌 진출과 민간주도 성장에 역점을 두었으며, 중앙부처와 지방자치단체 통합한 예산 규모는 3조 2,940억원 규모로 운영됐다.

인력 양성 및 고용 지원은 핵심인력 장기재직 유도, 청년 근로자 인건비 보조, 교육훈련 지원 등으로 이루어져 있다. 2025년에는 청년고용 활성화와 전문 연구인력 확보를 중심으로 제도가 운영됐다. 채용 및 고용유지 지원(장려금)은 신규채용 시 기업의 인건비 부담을 줄여주는 사업들이며, 청년일자리도약장려금<sup>12)</sup>과 고용촉진장려금으로 운영됐다. 기술 및 연구인력 지원은 중소기업의 연구개발(R&D) 역량을 개선하기 위해 석·박사급 전문인력의 채용을 지원하는 사업이다. 인력 양성 및 교육 지원사업은 근로자의 직무능력을 향상시키고 장기근속을 유도하는 프로그램이다. 중소기업 훈련지원센터, 청년 중소기업 취업자 소득세 감면, 내일채움공제 등이다. 인프라 및 환경 개선사업은 채용관리솔루션(ATS) 지원과 청년일자리 강소기업 선정 등이다.

12) 청년일자리도약장려금은 유형 I(취업애로 청년)과 유형 II(빈일자리 업종)으로 구분된다.

〈표 2-7〉 2025년 중소기업 재직자 금융 및 세제 혜택(인력 유출 방지)

구분	주요 내용
소득세 감면	중소기업 취업 청년 대상 5년간 소득세 90% 감면(연간 200만원 한도)
청년도약계좌	자산 형성을 돕기 위해 정부 기여금과 세제혜택 제고(5년 납입 시 최대 5,000만원 내외)
공동근로복지기금	대·중소기업 상생협력을 통해 중소기업 근로자의 복지(학자금, 의료비 등)를 지원하는 기금확대

자료: 중소벤처기업부.

경영 안정화 및 재도약 지원은 사업전환자금, 재창업 자금, 소상공인 특화 자금 등 경영 위기 극복 및 재기를 지원하는 유형의 사업이다. 2025년은 고금리와 경기 위축으로 어려움을 겪는 기업들의 유동성 공급과 사업구조 개선을 지원하는데 중점을 두었다. 경영 안정화를 위한 지원하기 위한 정책자금 용자는 경영안정화 및 구조개선 지원, 재도약 및 재창업 지원(재기 지원) 등이다. 경영안정화 및 구조개선 지원은 선제적 자율구조개선 프로그램, 중소기업 구조개선 전용자금, 긴급경영안정자금으로 운영됐다. 재도약 및 재창업 지원(재기 지원)은 이미 폐업했거나 경영위기가 심화된 기업주가 다시 경제활동에 복귀할 수 있도록 지원하는 원트톱 프로그램이다. 희망리턴패키지, 재도약지원자금 등으로 운영됐다.

## 2) 중소기업 지원 현황

2023년 중소기업에 지원된 금액은 41조 3,950억원 규모이다. 중소기업 지원은 경기상황과 기업활동에 충격을 줄 수 있는 요인이 발생한 시기에 증가하는 경향이 있는 것으로 판단된다. 2020년은 코로나19가 본격적으로 확산되기 시작한 시기이며, 경제활동이 매우 제약됐을 뿐만 아니라 교역도 급감한 시기였다. 구조적으로 취약한 중소기업은 중견기업이나 대기업에 비해 더 큰 어려움에 직면한 시기라고 할 수 있고, 이에 따라 2020년 중소기업 지원액수는 2019년에 비해 10조원 가까이 증가했다. 2021년은 2020년에 비해 1조원 이상 지원액수가 증가했다. 2020년이 전년 대비 10조원 가까이 증가한 것을 감안하면 2022년의 지원액수 증가도 적지 않은 수준이다. 2022년은 코로나19가 안정화되는 시기로 경제활동과 대외교역이 회복되면서 지원액수도 2021년에 비해 감소했다. 그러나 코로나19 이전 시기와 비교하면 중소기업 지원액수는 크게 확대됐다. 2023년 중소기업 지원액수는 이전까지 가장 큰 규모였던 2021년의 41조 460억원보다 많은 41조

3,950억원이었다. 경기하강에 따른 중소기업의 자금난과 경영난을 완화하기 위한 지원사업이 확대된 것으로 나타난다.

중소기업은 낮은 신용도와 높은 위험으로 외부에서 자금을 조달하는 것이 여의치 않은 경우가 많다. 스스로 조달할 수 있는 자금력도 부족하다. <표 2-8>을 통해서도 중소기업의 자금조달 어려움을 확인할 수 있다. 2023년 중소기업 지원금액 중 금융지원이 차지하는 비중은 73.6%였다. 2017년 중소기업 지원액수에서 금융지원이 차지하는 비중인 87.4%에 비해 비중은 하락했지만, 금액은 증가했다. 여전히 금융조달이 중소기업 경영의 가장 큰 애로사항인 것을 알 수 있다.

정책자금 지원대상으로 선정돼도 대출이 실행되는 과정에서 담보를 제공하지 못해서 자금을 확보할 수 없는 사례도 많다. 이를 방증하듯 기술보증의 지원금액이 지속적으로 상승하는 추세를 보이고 있다. 2023년 기술보증 지원액수는 4조 4,990억원 규모였다. <표 2-8>에서 제시하고 있는 2017년 이후 가장 큰 금액이다.

중소기업은 심각한 인력난에 직면해 있다. 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화는 생산가능인구의 지속적인 하락을 초래하고 있다. 노동공급 기반이 약화되고 있고, 중소기업은 내국인 구인난이 갈수록 심화되고 있다. 또한 연구개발을 수행할 수 있는 인력의 구인난도 완화되지 못하고 있다. 중소기업의 인력난 해소를 위한 지원도 중소기업 지원액에서 차지하는 비중도 일정 수준으로 유지되고 있다. 다만, 2023년 지원액수가 전년 대비 급감한 것은 추세적으로 특징적인 현상이라고 할 수 있다.

**<표 2-8> 연도별 세부 분야별 중소기업 지원금액**

(단위: 십억원)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
합계	24,980	28,165	30,049	40,037	41,046	35,803	41,395
경영	220	278	258	916	977	995	1,396
금융	21,829	23,303	24,772	28,813	32,055	28,382	30,477
기술	2,154	2,346	2,311	3,153	3,441	3,403	4,499
기타	5	9	10	56	64	31	35
내수	14	16	11	59	77	209	82
수출	202	166	1,041	1,209	919	689	3,557
인력	323	1,699	1,263	5,317	2,919	1,621	765
창업	232	348	382	614	594	492	603

자료: SIMS(중소기업 지원사업 통합관리시스템).

〈표 2-9〉에 의하면 중소기업에 대한 정책자금지원은 코로나19 시기 확대된 것으로 나타나며, 이는 전술한 바와 같다. 또한 담보력이 취약한 중소기업에 대한 금융지원으로 활용되고 있는 신용보증<sup>13)</sup>은 코로나19와 무관하게 계속해서 증가하는 양상이다.

〈표 2-9〉 중소기업 금융지원 현황

구분		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
정책자금지원 현황	정책자금지원 금액(억원)	44,150	43,580	62,900	60,100	54,400	54,699	52,080
	정책자금지원 업체수(개)	17,475	15,865	24,407	22,592	19,778	20,122	17,714
신용보증 지원현황	신용보증지원 금액(억원)	-	-	-	-	-	-	-
	정책자금지원 업체수(개)	-	-	-	-	-	-	-
	지역신용보증 재단(조원)	20.5	23.0	39.4	43.1	46.6	44.6	42.7
	기술보증기금 (조원)	22.0	21.8	25.4	26.3	26.5	27.9	28.5

주: 1. 정책자금 공급은 중소벤처기업부 자료이며, 지원업체수는 연도별 지원된 업체수.

2. 신용보증잔액은 신용보증기금, 기술보증기금, 신용보증재단중앙회 자료.

자료: e-나라지표.

### 3. 중소기업 지원 필요성

중소기업기본법은 제1조(목적)에서 중소기업 육성을 위한 시책의 기본적인 사항을 규정하여 창의적이고 자주적인 중소기업의 성장을 지원하고 산업구조를 고도화하여 국민경제의 균형적인 발전을 목적으로 제정됐다. 중소기업 성장을 지원하는 시책의 추진은 중앙정부와 지방자치단체의 책무로 규정하고 있다(제3조).<sup>14)</sup> 또한 제19조의2는 창의적이고

13) 신용보증은 금융접근이 어려운 중소기업에 원활한 자금조달 기회를 제공하기 위하여 시행하는 제도로 선진국, 후진국을 막론하고 대부분의 국가에서 시행되고 있다. 당해연도의 보증규모는 경제환경(IMF 등), 국민경제 및 중소기업에 미치는 영향, 경제수준 및 구조, 정부의 정책의지 등을 종합적으로 고려하여 결정된다. 국내 보증기관은 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단 등 3개 기관이 설립, 운영되고 있다. 신용보증기금은 담보능력이 미약한 기업의 채무보증을 위해 1976년 설립됐다. 기술보증기금은 신기술사업자에 대한 자금공급 원활화를 위해 1989년 설립됐다. 지역신용보증재단은 담보력이 미약한 지역내 소기업 채무보증을 위해 1996년 설립됐다.

14) 중소기업기본법 제3조(정부와 지방자치단체의 책무)는 제1항에서 정부에게 중소기업의 혁신역량과 경쟁력 수준 및 성장성 등을 고려하여 지원대상의 특성에 맞도록 기본적으로 종합적인 중소기업시책을 수립하여 실시하도록 규정하고 있다.

---

자주적인 중소기업의 성장을 지원하기 위하여 정부는 중소기업 육성에 관한 종합계획을 3년마다 수립·시행하도록 규정하고 있다.

중소기업은 개별 산업의 대다수를 차지하며, 생산과 고용 유지에 중요한 역할을 하고 있다. 이처럼 경제 내에서 중소기업이 차지하는 역할은 중요하다. 중소기업이 성장할 수 있는 환경이 조성돼야 경제의 역동성을 기대할 수 있다.

그러나 중소기업은 규모의 한계로 생산성 개선이 제약적이며, 정보의 부족으로 환경변화에 효과적으로 적응할 수 있는 역량이 부족하다. 환경변화에 탄력적으로 대응하고 혁신을 통해 경제에 활력을 제공할 수 있는 중소기업의 장점을 기대하기 위해서는 시장의 경쟁구조에서 스스로 생존할 수 있는 역량을 확보할 수 있어야 한다. 그리고 이를 위해서는 일정한 지원이 필요하다.

## 1) 산업구조

중소기업은 중견기업과 대기업에 중간재 공급자 역할을 하는 비중이 높다. 경쟁력 있는 중소기업이 공정한 경쟁에서 성장과 소멸을 하는 지속가능한 생태계가 구축되지 않으면 산업의 성장이 담보될 수 없다. 여러 업종에서 다양한 제품을 생산, 공급하는 중소기업이 경쟁을 통해 성장과 소멸, 진입과 퇴출이 반복적으로 이루어져야 건전한 중소기업 기반이 구축될 수 있고, 이에 기초해 산업 전반이 효과적으로 유지될 수 있다. 이러한 중소기업의 역할을 감안할 때 중소기업 지원은 산업구조 측면에서 필요성이 인정될 수 있다.

중소기업 매출액은 2023년 3,301조원으로 전체 기업 매출액의 44.9% 비중이었다. 중견기업과 대기업의 비중은 0.1% 수준이지만, 매출액은 55.1%로 절반 이상을 차지하고 있다. 중소기업이 전체 기업체수와 고용자수에서 차지하는 비중을 감안하면 44.9%의 매출액 비중은 중소기업의 취약성을 보여준다.

중소기업은 모든 산업의 대부분을 차지하는 조직의 형태이다. 2023년 기준 1인 이상 기업체는 8,309,696개이며, 중소기업은 8,298,915개로 전체 기업의 99.9%를 차지하고 있다. 현재도 이런 상황은 유지되고 있다. 전체 기업체 중 중소기업체의 비중이 99.9%인 것은 변화가 없다. 이처럼 중소기업은 산업구조와 산업정책 측면에서 중요한 대상이다. 중소기업은 경제 내 대부분의 영역과 연계돼 있다. 따라서 중소기업에 대한 효과적인 지원은 중소기업만이 아닌 산업 전 영역에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

〈표 2-10〉 중소기업 추이

구분		2020년	2021년	2022년	2023년
기업체수 (개)	전체 (비중)	7,295,451 (100.0)	7,723,867 (100.0)	8,053,163 (100.0)	8,309,696 (100.0)
	중소기업 (비중)	7,286,082 (99.9)	7,713,895 (99.9)	8,042,726 (99.9)	8,298,915 (99.9)
	기타 (비중)	9,369 (0.1)	9,972 (0.1)	10,437 (0.1)	10,781 (0.1)

주: 1인 이상 업체, 전 산업 기준.  
자료: 중소벤처기업부, 중소기업 기본통계.

## 2) 고용구조

2023년 기준 중소기업에 고용된 근로자는 1,912만명으로 전체 고용에서 차지하는 비중은 80.4%이다. 2024년 하반기에는 중소기업 취업자가 약 6만 명 수준으로 나타났는데, 이는 최근 3년 6개월만에 가장 낮다. 중소기업은 취업자 감소세가 뚜렷하게 나타나는 양상이다.

〈표 2-11〉 중소기업 종사자 추이

구분		2020년	2021년	2022년	2023년
종사자수 (명)	전체 (비중)	21,935,003 (100.0)	22,865,491 (100.0)	23,410,899 (100.0)	23,767,377 (100.0)
	중소기업 (비중)	17,791,969 (81.1)	18,492,614 (80.9)	18,956,294 (81.0)	19,117,649 (80.4)
	대기업 (비중)	4,143,034 (18.9)	4,372,877 (19.1)	4,454,605 (19.0)	4,649,728 (19.6)

주: 1인 이상 업체, 전 산업 기준.  
자료: 중소벤처기업부, 중소기업 기본통계.

취업자의 다수는 중소기업에 종사하며, 중소기업은 고용창출과 고용유지에 중요한 역할을 하고 있다. 임금근로자는 노동을 제공하고 근로소득을 통해 소비활동을 한다. 경제 성장에 있어 소비는 가장 중요한 요소이다. 중소기업이 고용을 유지하고 혁신을 통해 일자리를 창출할 수 있게 지원하는 것은 어떤 지원정책보다 중요하다.

고용유지와 신규 일자리는 안정적인 사회를 위한 중요한 요소이다. 생산요소 중 노동을 공급하는 근로자에게 취업활동은 사회적인 관계를 형성하고 자아를 실현할 수 있는 기초

---

적인 수단이라고 할 수 있다. 실업률이 높은 사회는 안정적으로 유지되기 어려우며, 높은 실업률은 사회적인 비용을 초래하고 사회적인 안정을 저해하는 결과를 초래한다. 이를 예방하기 위해서는 중소기업의 인력난 해소와 연구개발 인력, 청년층 등 필요한 인력을 안정적으로 확보할 수 있게 지원하는 것이다.

고용을 유지하고 확대할 수 있게 지원하는 것은 산업활동을 지원하는 직접적인 수단이며 산업구조에서 중소기업의 역할을 강화하는 방법이다. 산업 내에서 중소기업이 효과적으로 역할을 수행하기 위해서는 핵심인력을 확보하고 훈련시켜서 유지할 수 있어야 한다. 중소기업은 자체적으로 인력개발을 할 수 있는 여력이 부족하다. 정책적인 지원을 통해서 인력확보와 개발 및 유지를 유도해야 한다. 그리고 이런 중소기업에 대한 지원의 효과는 중견기업과 대기업에도 긍정적으로 파급된다.

### 3) 혁신 유도

고부가가치 산업으로 인식되는 바이오, 딥테크 등 신산업 분야에서 창의성을 기반으로 사업화가 추진되는 조직은 주로 중소벤처기업이다. 중소기업이 창의적인 아이디어를 사업화로 연계할 수 있는 것은 조직의 유연하고 의사결정이 빠르기 때문이다. 그리고 신산업은 특정한 업체만 접근하는 것이 아니라 다수의 관심도가 높은 분야이다. 이런 환경에서 빠른 의사결정은 시장을 선점할 수 있는 원동력이 된다.

혁신을 통해 부가가치가 높은 새로운 산업에서 선도자의 지위를 확보하는 것은 중소기업에 대한 지원이 수반된 결과라고 할 수 있다. 새로운 분야에 대한 투자와 사업화는 제도의 개편을 수반하거나 제도적인 보호가 필요한 경우가 많다. 이를 위해서도 혁신을 시도할 수 있는 탄력적인 운영과 빠른 의사결정이 가능한 중소기업을 지원해야 할 필요성이 인정된다.

### 4) 구조적 결함의 교정

기업체의 대부분을 차지하는 중소기업은 기술력이 있어도 담보가 부족하거나 신용도가 낮아 자금조달에 어려움을 겪는 경우가 많다. 자금조달은 원활한 기업 경영에 반드시 필요한 요소이다. 따라서 자금조달이 원활하게 이루어지지 못하면 기술력을 확보하고 있어도 경쟁에서 생존하지 못하고 도태되는 사례가 있다. 이러한 구조적인 결함을 교정하기

---

위해서는 정책적으로 중소기업을 지원하는 제도운영이 필요하다.

중소기업은 모든 산업에서 다수를 차지하는 조직의 형태이다. 극심한 경쟁에서 우위를 차지하기 위해서는 기술력을 보유하기 위한 연구개발이 필요하다. 연구개발은 불확실성이 크다. 기술력을 인정받을 수 있는 수단이라고 할 수 있는 신기술과 특허를 보유하기 위해서는 연구개발이 필수적이지만, 불안정적인 수익성은 불확실성이 높은 연구개발 투자를 어렵게 한다. 이를 보완하기 위한 지원이 필요하다.

그런데 자금력이 취약하고 규모가 영세한 대부분의 중소기업은 평균비용을 절감할 수 있는 규모의 경제가 어려워 수익 관련 지표가 안정적이지 못하다. 연구개발에 투자할 수 있는 자금을 유보할 수 있는 환경이 못 된다.

기술력은 해당 중소기업의 경쟁력 제고는 물론 관련 산업에 긍정적인 파급효과를 기대할 수 있다. 다른 중소기업체의 연구개발 투자를 유도하거나 촉진하는 효과도 있다. 경쟁업체의 연구개발 투자 결과로 발생하는 기술력은 그렇지 못한 업체에게는 경쟁에서 열위에 놓이는 상황이 초래될 수 있고, 이런 상황이 초래되는 것을 막기 위해서는 연구개발 투자를 하지 않을 수 없기 때문이다. 긍정적인 외부효과는 지원을 통해서 규모를 확대할 수 있는 특성이 있다. 이런 측면에서 중소기업 연구개발 투자에 대한 지원의 필요성은 충분히 수용될 수 있다.



# III

## 건설업 현황 및 생산 특성

1. 건설업 현황
2. 건설업 생산특성



## 1. 건설업 현황

### 1) 건설계약액과 기성액 추이

#### (1) 건설계약액 현황 및 추이

건설계약액은 건설경기의 선행지표이며, 계약액은 투자로 전환하여 기성액으로 나타나게 된다. 건설계약액은 향후 건설경기를 전망할 수 있는 가장 확실한 자료이다. 2020년 건설계약액은 261.5조원, 2021년에는 288.9조원 규모로 증가했다. 계약액 증가추세는 2022년에도 지속돼 296.8조원을 기록했다. 그러나 2023년에는 2022년에 비해 56.1조원이 감소했다. 2024년에는 전년 대비 11.9조원이 증가했지만, 2020년과 비교하면 8.9조원 적다. 2024년을 기준으로 최근 5년의 건설계약액 추이는 2022년까지 증가한 후 이후는 감소양상을 보였다.<sup>15)</sup> 2022년 3분기부터 본격적으로 나타나기 시작한 건축공사 계약액 하락은 이후 분기에서도 이어지고 있다. 특히 2023년은 건축공사 계약액 규모가 과거와 비교해 크게 낮아졌다.

건설계약액을 건축공사와 토목공사(토목+산업환경설비+조경)로 구분하면 규모와 비중이 현격한 차이가 있다. 2023년 건축공사 계약액이 건설공사 계약액에서 차지하는 비중이 67.5%로 낮아진 이후 2024년에도 68.0%를 보였다. 자재비와 인건비 상승으로 건축공사 발주가 축소되고 있는 상황이 반영된 결과이다. 이를 제외하면 건축공사 비중이 75%를 상회한다. 건설업은 건축공사가 주도하고 있고, 건축공사의 다수는 민간에서 발주된다. 2020년부터 2024년까지 건축공사가 건설공사에서 차지하는 비중과 민간발주자의 비중이 유사한 수준인 것을 통해서도 확인할 수 있다.

15) 건축과 토목 계약액은 특징적인 양상을 띤다. 건축공사 계약액은 매년 4분기가 가장 많다. 반면 토목공사 계약액은 매년 1분기가 가장 크다.

〈표 3-1〉 최근 5년 분기별 건설공사 계약액

(단위: 조원, %)

구분		계		건축		토목	
		계약액	비율	계약액	비율	계약액	비율
2020년	1분기	57.2	100.0	39.1	68.4	18.1	31.6
	2분기	63.7	100.0	49.8	78.2	13.9	21.8
	3분기	58.2	100.0	49.4	84.9	8.8	15.1
	4분기	82.4	100.0	65.4	79.4	17.0	20.6
2021년	1분기	66	100.0	46.5	70.5	19.5	29.5
	2분기	76	100.0	61.2	80.5	14.8	19.5
	3분기	65.2	100.0	53.6	82.2	11.6	17.8
	4분기	81.7	100.0	64.9	79.4	16.8	20.6
2022년	1분기	73	100.0	49.7	68.1	23.3	91.9
	2분기	82.7	100.0	65.3	79.0	17.4	21.0
	3분기	74.4	100.0	59.5	80.0	14.9	20.0
	4분기	66.7	100.0	48.8	73.2	17.9	26.8
2023년	1분기	68.4	100.0	40.4	59.1	28.0	40.9
	2분기	54.8	100.0	39.2	71.5	15.6	28.5
	3분기	45.5	100.0	33.8	74.3	11.7	25.7
	4분기	72	100.0	49.1	68.2	22.9	31.8
2024년	1분기	63.1	100.0	39.1	62.0	24.0	38.0
	2분기	60.6	100.0	40.5	66.8	20.1	33.2
	3분기	53.7	100.0	35.5	66.1	18.2	33.9
	4분기	75.2	100.0	56.6	75.3	18.6	24.7

주: 토목은 토목, 산업환경설비, 조경의 합계임.

자료: 국토교통 통계누리.

〈표 3-2〉 최근 5년 공종별 및 발주자별 계약액 비중 추이

(단위: 조원, %)

구분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
공종별	건축	203.6 (77.9)	226.2 (78.3)	223.3 (75.3)	162.5 (67.5)	171.7 (68.0)
	토목	57.7 (22.1)	62.7 (21.7)	73.4 (24.7)	78.2 (32.5)	80.8 (32.0)
발주자별	민간	195.8 (74.9)	226.9 (78.5)	235.3 (79.3)	173.1 (71.9)	175.5 (69.5)
	공공	65.6 (25.1)	62.0 (21.5)	61.5 (20.7)	67.6 (28.1)	77.0 (30.5)

자료: 국토교통 통계누리.

## (2) 건설기성액 현황 및 추이

2025년 5월 건설기성액은 89.9천억원으로 전월과 비교하면 4천억원 감소했다. 그리고 2024년 5월과 비교하면 23.7천억원이 줄었다. 전년 동월 대비 크게 하락한 건설기성액 수준은 건설경기 침체를 보여주는 결과이다.

〈표 3-3〉에 의하면 2022년 3분기부터 건축공사 계약액이 하락하는 양상이 지속되고 있다. 계약은 건설투자를 거쳐 기성액으로 나타나므로 2023년 이후 건축공사 기성액 감소가 예상되며, 2026년까지 영향이 파급될 것으로 예상된다. 최근 10·15 부동산대책으로 주택 재건축 및 재개발에 직접적으로 부정적 영향이 파급되는 양상이다. 건축계약 부진에 따른 기성액 축소도 예상된다.

기성액 중 건축공사 기성액이 토목공사 기성액에 비해 전년 대비 하락폭이 확대되는 추세이다. 건축공사는 토목공사에 비해 참여하는 공정이 다양하며, 생산요소 중 노동의 활용도가 높다. 그만큼 건축공사는 토목공사에 비해 노동수요도 많다. 따라서 건축공사 축소 규모가 크다는 것은 건설근로자의 고용에도 부정적인 영향이 파급될 수밖에 없다.

〈표 3-3〉 최근 건설기성액 추이

(단위: 조원, %)

구분		전체		건축		토목	
		금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률
2024년	5월	11.4	-3.4	8.7	-5.2	2.7	2.6
	6월	12.6	-6.0	8.9	-11.7	3.7	11.6
	7월	10.6	-5.0	8.3	-8.2	2.4	8.6
	8월	10.4	-9.3	7.9	-12.9	2.5	4.1
	9월	10.3	-12.7	7.6	-15.1	2.7	-5.4
	10월	10.6	-9.6	8.1	-10.9	2.5	-5.1
	11월	11.0	-12.3	8.2	-15.9	2.8	-0.2
	12월	13.3	-7.3	9.1	-5.1	4.1	-11.9
2025년	1월	8.5	-27.4	6.5	-28.8	2.0	-22.2
	2월	8.4	-19.8	6.3	-22.5	2.1	-10.1
	3월	10.0	-16.3	7.3	-16.6	2.7	-15.6
	4월	9.4	-21.1	7.0	-23.5	2.4	-13.3
	5월	9.0	-20.8	6.7	-23.3	2.3	-12.8

주: 1. 증감율은 전년 대비이며, 2025년 4월과 5월은 잠정치.  
 2. 건설기성은 한 달간 시공한 공사실적이며, 2015년 불변가격 기준.  
 자료: 통계청, 건설경기동향조사.

## 2) 건설업체 등록 추이

2025년 10월 기준 등록 건설업체는 87,897개, 종합건설업체 18,716개로 21.3%의 비중을 차지하고 있다. 2022년 이후 종합건설업체가 증가했으며, 2021년에 비해 2022년 종합건설업체 급증은 2023년 시설물유지관리업종 폐지의 영향이다.

대한전문건설협회에 의해 집계되는 전문건설업체 2025년 10월 57,977개로 2024년에 비해 4,673개가 증가했다. 기계설비업체는 11,204개로 2024년과 비교하면 526개가 증가했다.

2025년 10월 등록 주택건설업체는 8,303개이며, 2024년과 비교하면 76개가 감소했다. 2022년은 4분기부터 건축공사 계약액이 하락되기 시작했으며, 이는 주택경기의 침체를 의미한다. 그리고 주택경기의 침체는 주택건설업체수에도 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 이를 반영하듯 2022년은 10,049개 주택건설업체가 등록돼 최고를 기록했으나, 이후 하락추세가 유지되고 있다.

〈표 3-4〉 건설업종별 업체수 추이

(단위: 개)

구분	건설업체					주택업체
	소계 (a+b+c+d)	종합(a)	전문(b)	설비(c)	시설물(d)	
2015년	61,313	11,220	37,872	7,062	5,159	6,501
2016년	63,124	11,579	38,652	7,360	5,533	7,172
2017년	65,655	12,028	40,063	7,602	5,962	7,555
2018년	68,674	12,651	41,787	7,887	6,349	7,607
2019년	72,323	13,050	44,198	8,311	6,764	7,812
2020년	77,182	13,566	47,497	8,797	7,322	8,686
2021년	87,509	14,264	56,724	9,287	7,234	9,904
2022년	88,208	18,887	52,433	9,796	7,092	10,049
2023년	84,140	19,516	54,517	10,107	-	9,390
2024년	86,088	18,902	57,510	10,678	-	8,379
2025년 10월	87,897	18,716	57,977	11,204	-	8,303

주: 2024년 1월 1일 시설물유지관리업 폐지로 인하여 누계가 접수되지 않음.

자료: 대한건설협회(2025), 2025. 2분기 기준 주요 건설통계.

### 3) 건설업 취업자 추이

2025년 15세 이상 인구는 45,762천명이며, 경제활동인구는 29,590천명으로 경제활동 참가율은 64.7%이다. 최근 3년 동안 경제활동 참가율은 계속 상승했다. 2025년 취업자는 28,769천명이며, 최근 3년 동안 취업자도 지속적으로 상승했다.

2025년 건설업 취업자는 1,940천명으로 전년 대비 6.1%p가 하락했다. 2023년부터 2025년까지 건설업 취업자는 계속해서 감소했다. 2023년 건설업 취업자는 2,114천명이며, 전년 대비 0.4%p 감소했다. 2024년은 2,065천명, 전년도에 비해 2.3%p 하락했다.

〈표 3-5〉 최근 3년 고용동향 추이

(단위: 천명, %, %p)

구분	2023년		2024년		2025년	
		증감률		증감률		증감률
15세 이상 인구	45,407	0.3	45,570	0.4	45,762	0.4
경제활동인구	29,203	1.0	29,399	0.7	29,590	0.7
(참가율)	(64.3)		(64.5)		(64.7)	
15세 이상 고용률	62.6		52.7		62.9	
15세~64세 고용률	69.2		69.5		69.8	
취업자	28,416	1.2	28,576	0.6	28,769	0.7
농림어업	1,513	-0.8	1,485	-1.9	1,378	-7.2
광공업	4,468	-1.0	4,463	-0.1	4,391	-1.6
· 제조업	4,461	-0.9	4,455	-0.1	4,382	-1.6
<b>건설업</b>	<b>2,114</b>	<b>-0.4</b>	<b>2,065</b>	<b>-2.3</b>	<b>1,940</b>	<b>-6.1</b>
도소매·숙박음식점업	5,572	1.4	5,536	-0.6	5,532	-0.1
전기·운수·통신·금융	3,521	2.2	3,669	4.2	3,764	2.6
사업·개인·공공서비스 등	11,229	2.2	11,358	1.2	11,764	3.6
상용근로자	16,170	3.0	16,353	1.2	16,636	1.7
임시근로자	4,617	-1.3	4,770	3.3	4,817	1.0
일용근로자	1,042	4.0	920	-11.7	865	-5.9
고용원 있는 자영업자	1,420	4.0	1,432	0.9	1,432	0.0
고용원 없는 자영업자	4,269	0.1	4,225	-1.0	4,187	-0.9
무급가족종사자	899	-5.9	876	-2.6	832	-5.0
실업자	787	-5.5	823	4.6	830	0.9
(실업률)	(2.7)		(2.8)		(2.8)	

주: 증감률은 전년 대비.

자료: 통계청, 경제활동인구조사.

### (1) 건설업 취업자 현황 및 추이

건설업은 투자와 고용이 동행하는 대표적인 업종이다. 다른 업종에 비해 노동 사용의 탄력성이 높다. 건설근로자의 고용형태가 임시·일용직 비중이 높은 것도 이를 반영한다. 매년 분기별로 건설업 취업자 증감 변동이 유사한 것도 노동의 탄력성이 높음이 반영된 것이다.<sup>16)</sup>

2015년과 2016년은 건축공사 계약액이 크게 증가한 시기였다. 2016년 기준으로 과거 30년 동안 어떤 해보다 건축공사 계약액 규모가 컸다. 건축공사는 민간발주의 비중이 매우 높은 부문이며, 이런 영향으로 계약액이 투자로 전환되는 2017년부터 2019년까지 민간부문을 중심으로 건설경기가 호황이었다. 이후에도 건설경기 호황은 2023년까지 유지됐으며, 건설업 취업자 추이를 통해서도 확인된다.

〈표 3-6〉 건설업 취업자 추이

(단위: 천명)

구분	총 취업자	건설업	농업임업 및 어업	제조업	도매 및 소매업	숙박 및 음식점업
2013년 5월	25,610	1,832	1,706	4,297	3,706	1,937
2014년 5월	26,112	1,855	1,649	4,459	3,784	2,052
2015년 5월	26,431	1,894	1,526	4,580	3,808	2,190
2016년 5월	26,613	1,862	1,420	4,608	3,714	2,273
2017년 5월	26,992	2,031	1,420	4,586	3,767	2,302
2018년 5월	27,064	2,035	1,481	4,507	3,708	2,259
2019년 5월	27,322	2,041	1,497	4,434	3,709	2,319
2020년 5월	26,930	1,979	1,551	4,377	3,520	2,136
2021년 5월	27,550	2,111	1,548	4,397	3,385	2,140
2022년 5월	28,485	2,183	1,669	4,504	3,340	2,173
2023년 5월	28,835	2,117	1,654	4,464	3,309	2,302
2024년 5월	28,915	2,070	1,621	4,510	3,236	2,381
2025년 5월	29,160	1,964	1,485	4,435	3,254	2,315

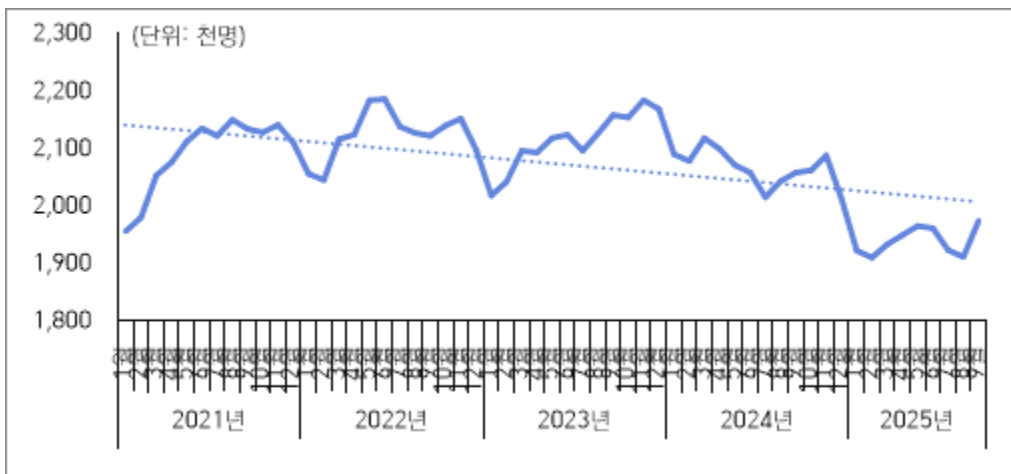
자료: 통계청, 경제활동인구조사.

2022년 4분기는 3분기에 비해 건설 계약액이 급락했다. 이후에도 계약액 하락이 지속

16) 경제활동인구조사를 바탕으로 건설업 취업자의 분기별 증감을 확인하면 1분기 감소 후 2분기와 3분기 증가, 4분기는 2분기 및 3분기에 비해 감소하지만, 1분기에 비해 취업자가 많게 나타난다. 이런 현상은 매년 반복적으로 나타난다. 동절기 건설근로자의 실업이 높으며, 이는 공사현장 개설이 제약적이기 때문이다.

됐고, 2023년부터 건설경기는 본격적으로 하강국면으로 진입한 것으로 판단된다. 그리고 2024년은 건설경기 불황이 심화됐다. 건설경기 불황은 2025년에도 회복되지 못하고 있고, 2022년 4분기부터 시작된 건설계약액 하락을 감안하면 건설경기 불황은 향후 일정 기간 동안 지속될 것으로 예상된다.

2023년말부터 건설업 취업자 감소가 나타나고 있으며, 2024년말부터는 감소폭이 커지는 양상이다. 2024년 12월 취업자 2,011천명은 2025년 1월에는 1,921천명으로 감소했고, 건설업 취업자는 1개월 사이 90천명이 감소했다. 2025년 8월 건설업 취업자는 1,910천명으로 최근 5년 월별 취업자가 가장 적었다. 규제 위주의 부동산대책으로 재개발·재건축이 지연이 우려된다. 건설투자 부진은 고용에도 영향을 미쳐 향후 일정 기간동안 건설업 취업자 반등은 어려울 것으로 전망된다.



자료: 통계청, 경제활동인구조사.

[그림 3-1] 최근 5년 월별 건설업 취업자 추이

구직급여는 고용보험 가입자인 근로자가 실직했을 때 생계 안정과 재취업을 위해 지급되는 급여이며, 흔히 실업급여로 불린다. 따라서 구직급여 증감은 해당 업종의 업황을 판단할 수 있는 자료가 된다.

2025년 5월 기준으로 최근 3개월의 구직급여 신청자 추이에서는 건설업의 비중이 높았다. 2025년 5월 전체 취업자 29,160천명 중 건설업 취업자는 1,964천명으로 6.7%의 비율이다. 그런데 건설업의 구직급여 신청자의 비율은 15.8%로 취업자 비율보다 2배 이상 높다. 또한 건설업 취업자는 제조업 취업자 4,436천명의 44.3%에 불과하지만, 제조업

신규 구직급여 신청자 대비 건설업 신규 구직급여 신청자의 비중은 94.4%이다. 즉 제조업과 건설업의 신규 구직급여 신청자 규모가 유사하다는 의미이며, 그만큼 건설업에서 실업자가 급격하게 증가하고 있는 것을 보여준다.

2025년 5월 건설업의 실업자는 전년도인 2024년 5월과 비교해도 0.5천명이 증가했다. 17) 2024년 3월부터 5월까지 건설업의 구직급여 신청자도 2023년 같은 기간에 비해 3월을 제외하고 증가한 것으로 나타났다. 2024년 이후 건설경기 침체의 양상은 여러 자료에서 일관되게 나타난다.

〈표 3-7〉 최근 산업별 구직급여 신청자수 및 증감(전년 동월 대비)

(단위: 천명, %)

구분	2024년 3월	2024년 4월	2024년 5월	2025년 3월	2025년 4월	2025년 5월	증감	구성비
전 산업	- 13.1	5.1	1.5	137	103	85	- 3	100.0
제조업	- 2.6	0.0	- 0.6	15.2	16.7	14.3	0.8	16.8
건설업	- 0.2	1.3	1.7	14.3	13.7	13.5	0.5	15.8
도소매	- 1.7	0.3	- 0.1	11.9	12.3	10.2	- 0.4	11.9
보건복지	- 1.6	0.0	- 0.3	31.8	12.6	9.2	- 0.7	10.7

주: 구성비에서 차지하는 비중이 10% 이상인 산업만을 표시하였음.

자료: 통계청, 경제활동인구조사.

중소벤처기업부와 중소기업중앙회가 중소기업체를 대상으로 한 주요 산업별 재직기간 비교에서 건설업 재직자는 재직기간이 단기로 나타났다. 전체 산업의 1년 미만 재직자 비중은 9.1%, 건설업은 13.6%이다. 〈표 3-8〉에 제시돼 있는 주요 산업 중 가장 높다. 1년 이상 3년 미만 재직자는 전체 산업은 21.3%, 건설업은 20.6%였다. 3년 이상 5년 미만 재직기간 비교에서 전체 산업은 29.2%, 건설업은 28.7%였다. 1년 이상 5년 미만 재직기간에서 전체 산업은 50.5%, 건설업은 49.3%로 1.2%p의 격차를 보인다. 그렇지만 1년 미만 재직기간에서 전체 산업 9.1%에 비해 4.5%p 높다. 재직기간 5년 미만 재직자의 비중이 전체 산업에 비해 높은 것을 알 수 있다.

17) 2025년 5월 경제활동인구조사 결과, 15세 이상 인구는 45,734천명이다. 이 중 경제활동인구는 30,012천명, 비경제활동인구는 15,722천명이다. 경제활동인구 중 취업자는 29,160천명, 실업자는 853천명이다. 비경제활동인구 15,722천명(100.0%)의 구성은 육아 674천명(4.3%), 가사 5,863천명(37.3%), 재학·수강 3,196천명(20.3%), 연로 2,438천명(15.5%), 심신장애 460천명(2.9%), 기타 3,091천명(19.7%) 등이다. 기타는 학원·기관 통학 회 취업준비, 군입대 대기, 쉬었음 등이다. 취업준비자는 659천명으로 4.2%의 비중인 것으로 조사됐으며, 재학·수강 등 중 취업을 위한 학원·기관 통학과 기타 중 학원·기관 통학 위 취업준비의 합계를 의미한다.

〈표 3-8〉 주요 산업의 재직기간별 인력 현황(2024년)

(단위: 명, %)

구분	현인원	1년 미만	1년~3년 미만	3년~5년 미만	5년~10년 미만	10년 이상	
중소기업	7,917,710	9.1	21.3	29.2	25.6	14.8	
규모별	소기업	3,511,632	8.2	21.3	30.2	26.0	14.2
	중기업	4,406,077	9.7	21.3	28.4	25.2	15.4
업종별	농업, 임업 및 어업	31,284	7.5	20.5	29.9	26.4	15.8
	제조업	1,930,877	6.7	18.8	28.3	28.1	18.0
	건설업	691,216	13.6	20.6	28.7	24.1	13.0
	도매 및 소매업	1,006,967	7.4	22.3	32.0	25.6	12.8
	전문, 과학 및 기술서비스업	591,135	6.9	21.6	30.4	25.8	15.2
	보건업 및 사회복지서비스업	641,176	7.6	21.4	29.5	26.4	15.0

자료: 중소벤처기업부·중소기업중앙회(2025), 2024년 기준 중소기업실태조사결과.

전체 산업의 중소기업체 재직자에 비해 중소 건설업체 재직자의 재직기간이 단기라는 것은 그만큼 이직이 많다는 의미라고 할 수 있다. 2024년을 기준으로 조사된 결과에 의하면 전체 산업 중소기업의 이직률은 8.8%, 건설업은 12.3%로 3.5%p 높았다. 중소 건설업 재직자의 이직에서 특징적인 현상은 서비스 직종의 이직률이 압도적으로 높은 것이다. 직종을 사무·관리, 연구개발, 기술·생산, 서비스, 마케팅, 기타로 구분하여 비교하면 서비스를 제외한 직종들은 이직률이 전체 산업에 비해 낮다. 그런데 중소 건설업체 재직자 중 서비스 직종의 이직률은 34.4%로 전체 산업 중소기업체의 서비스 직종 재직자의 이직률 12.4%에 비해 22.0%p 높다.

주요 산업의 중소기업체 인력확보 애로요인을 제시하고 있는 〈표 3-10〉에 의하면 건설업은 “취업지원자 없음”은 39.6%로 농업, 임업 및 어업의 51.9% 다음으로 높다. 또한 전체 산업에 비해 건설업의 비중이 높은 항목은 인력유치 경쟁, 구직자에 대한 정보 부족, 출퇴근 불편 등이다. “능력 갖춘 지원자 없음”의 경우 전체 산업은 21.2%, 건설업은 13.4%이다. 이러한 실태조사 결과를 종합하면 중소 건설업체는 구인과정에서 엄격한 요건을 요구하지 않는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 중소 건설업체체에 취업을 희망하는 지원하는 자를 찾기 어렵고, 이는 업체 간 인력유치 경쟁이 치열하다는 인식이 생기는 것으로 이해된다. 전체 산업에 비해 치열한 인력확보 경쟁은 구직자에 대한 정보가 충분하지 않은 상황에서 채용이 진행되는 결과를 초래하는 것으로 판단된다.

〈표 3-9〉 주요 산업의 직종별 이직 현황(2024년)

(단위: 명, %)

구분	2023.12. 현인원	전체		직종별 이직률					
		이직인원	이직률	사무·관리	연구개발	기술·생산	서비스	마케팅	기타
전체	7,974,268	702,126	8.8	4.4	6.6	8.7	12.4	6.1	8.1
규모별	소기업	3,541,003	294,852	8.3	3.4	6.8	9.0	5.4	12.3
	중기업	4,433,265	407,273	9.2	5.3	6.5	8.4	6.6	5.8
업종별	농업, 임업 및 어업	31,600	2,141	6.8	1.4	0.0	7.4	3.9	10.6
	제조업	1,940,824	157,776	8.1	4.6	5.6	9.7	4.1	3.7
	건설업	696,035	85,547	12.3	3.2	7.7	34.4	1.5	6.3
업종별	도매 및 소매업	1,017,643	71,885	7.1	5.1	7.1	6.4	8.5	8.2
	전문, 과학 및 기술서비스업	596,825	46,633	7.8	6.3	8.5	7.1	8.7	7.3
	보건업 및 사회복지서비스업	641,707	37,010	5.8	2.4	6.3	7.4	3.5	3.8

자료: 중소기업연구원·중소기업중앙회(2025), 2024년 기준 중소기업실태조사결과.

〈표 3-10〉 주요 산업의 인력확보 애로요인(2024년)

(단위: 개, %)

구분	업체수	취업지원자 없음	능력 갖춘 지원자 없음	근무여건 열악	장기발전 가능성 낮음	인력유치 경쟁	회사주변 문화복지 시설 부족	구직자에 대한 정보 부족	출퇴근 불편
전체	32,783	33.8	21.2	18.6	5.7	9.6	4.3	3.6	3.3
규모별									
소기업	21,237	36.2	19.9	18.2	5.5	9.2	4.8	3.6	2.7
중기업	11,546	29.3	23.6	19.2	6.2	10.3	3.5	3.5	4.4
농업, 임업 및 어업	166	51.9	5.0	24.7	-	5.4	6.1	6.9	-
제조업	10,383	37.5	20.3	17.8	4.7	7.2	5.0	4.3	3.2
간접업	2,928	39.6	13.4	17.7	3.7	10.2	2.9	7.9	4.6
업종별									
도매 및 소매업	3,878	35.7	17.4	19.8	10.4	12.0	2.5	0.1	2.0
전문, 과학 및 기술서비스업	2,453	22.7	36.5	16.3	1.2	13.2	3.8	3.3	3.1
보건업 및 사회복지서비스업	1,815	13.9	15.8	19.3	10.4	17.9	2.9	10.0	9.7

자료: 중소벤처기업부 중소기업중앙회(2025), 2024년 기준 중소기업실태조사결과.

## (2) 관리직무 수행자 구인 어려움

한국표준직업분류(KSCO)의 관리자(대분류 1)는 의회·정부 및 기업 고위직(11), 행정·경영 지원 및 마케팅 관리직(12), 전문 서비스 관리직(13), 건설·전기 및 생산 관련 관리직(14), 판매 및 고객 서비스 관리직(15) 등으로 구분된다. 관리자 중 건설·전기 및 생산 관련 관리직(14)은 건설·전기 및 생산 관련 관리자(141), 건설 및 광업 관련 관리자(1411), 건축 관련 관리자(14111), 토목 관련 관리자(14112), 조경 관련 관리자(14113), 광업 관련 관리자(14114) 등으로 구분된다. 건축 및 토목 관련 분야의 기획·관리 및 조정 업무를 수행한다.<sup>18)</sup>

경제활동인구조사에 기초해 최근 10년 동안의 건설업 취업자의 직군별 변화를 제시한 건설근로자공제회 자료에서는 관리자가 감소하고 있는 것으로 나타났다. 2015년 건설업체에 취업한 관리자 직군은 70천명이었다. 2016년과 2017년은 2015년에 비해 각각 0.6천명, 1.7천명이 줄었다. 2018년은 전년 대비 1.3천명이 늘었다. 그리고 2019년은 71천명으로 최근 10년 중 가장 많은 관리자 직군 취업자를 기록했다. 이후 관리자 직군 취업자는 감소추세가 유지됐고, 2015년과 2024년을 비교하면 0.8천명이 줄어든 것으로 나타났다.

관리자 직무를 수행하기 위해서는 기획·관리, 조정을 할 수 있는 역량이 필요하며, 이는 기술계 자격자를 포함해 기술자의 직무이다. 그런데 전문건설사업자를 대상으로 한 조사결과는 기술자 직무를 수행할 수 있는 기술계 기술자격자에 대한 구인을 가장 어렵게 생각하고 있다. 그리고 전문건설업체에서 기획·관리 및 조정 직무를 수행하는 기술자의 평균 근속연수는 길지 않은 것으로 나타난다. 전문건설업체를 대상으로 한 2024년 조사 결과에 의하면 기술직으로 전문건설업체에 근속하는 기간이 5년 미만인 경우가 54.1%로 나타났다.

대부분이 중소 건설업에 해당하는 전문건설업체는 기술계 기술자격자 구인에 어려움을 겪고 있으며, 어렵게 구인하더라도 근속기간이 5년 미만으로 단기인 것으로 나타났다. 관리직무를 수행하는 기술자의 부족은 건설공사의 시공품질 확보와 안전관리에 문제를 야기할 수 있다.

18) 한국표준직업분류(KSCO)는 관리자에 대해 정부, 기업, 단체 또는 그 내부 부서의 정책과 활동을 기획, 관리 및 조정하는 직무를 수행하는 것으로 설명하고 있다.

〈표 3-11〉 건설업 취업자의 직군별 구성 변화 추이

(단위: 천명, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2024-2015
계	1,854 (100.0)	1,869 (100.0)	1,988 (100.0)	2,034 (100.0)	2,020 (100.0)	2,016 (100.0)	2,090 (100.0)	2,123 (100.0)	2,114 (100.0)	2,065 (100.0)	211 (100.0)
관리자	70 (3.8)	64 (3.4)	53 (2.7)	66 (3.2)	71 (3.5)	55 (2.7)	58 (2.8)	58 (2.7)	64 (3.0)	62 (3.0)	-8 (-0.8)
전문가 및 관련 종사자	163 (8.8)	175 (9.3)	184 (9.3)	180 (8.9)	168 (8.3)	176 (8.7)	192 (9.2)	215 (10.1)	225 (10.7)	218 (10.5)	55 (1.7)
사무종사자	235 (12.7)	225 (12.0)	244 (12.3)	254 (12.5)	252 (12.5)	274 (13.6)	290 (13.9)	293 (13.8)	306 (14.5)	305 (14.8)	70 (2.1)
서비스종사자	2 (0.1)	3 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.1)	3 (0.2)	3 (0.1)	1 (0.0)
판매종사자	15 (0.8)	20 (1.1)	20 (1.0)	22 (1.1)	22 (1.1)	22 (1.1)	22 (1.0)	21 (1.0)	20 (1.0)	18 (0.9)	3 (0.1)
농림, 임업 및 어업수련종사자	3 (0.2)	2 (0.1)	3 (0.2)	2 (0.1)	4 (0.2)	3 (0.1)	3 (0.2)	3 (0.1)	1 (0.0)	2 (0.1)	-1 (-0.1)
기능원 및 관련 기능 종사자	924 (49.8)	915 (48.9)	950 (47.8)	969 (47.7)	990 (49.0)	971 (48.2)	1,021 (48.8)	1,017 (47.9)	986 (46.7)	976 (47.3)	52 (-2.5)
장치기계조작 및 조립종사자	192 (10.4)	186 (9.9)	190 (9.6)	174 (8.6)	169 (8.4)	161 (8.0)	177 (8.4)	179 (8.4)	180 (8.5)	165 (8.0)	-27 (-2.4)
단순노무종사자	250 (13.5)	281 (15.0)	342 (17.2)	364 (17.9)	342 (16.9)	353 (17.5)	327 (15.7)	335 (15.8)	328 (15.5)	316 (15.3)	66 (1.8)

주: 직군 분류는 한국표준직업분류(KSCO) 제8차 개정 분류 기준.

자료: 통계청, 경제활동인구조사의 각 연도 평균치를 활용하여 건설근로자공제회에서 작성한 결과를 인용함.

〈표 3-12〉 수급 어려운 건설인력 추이(전문건설사업자)

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기술계 기술자격자	56.6	54.9	52.8	56.3	48.9
비자격 숙련기능공	20.2	19.6	17.1	15.7	24.7
기능계 기술자격자	18.0	18.6	22.9	22.0	20.4
단순 일용근로자	5.1	6.8	7.2	6.1	6.0

자료: 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

〈표 3-13〉 전문건설업체 사무직 및 기술직 상시근로자 평균 근속기간 추이

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	
1년 이하	사무직	7.2	7.9	8.2	7.4	6.7
	기술직	3.3	4.7	3.0	3.7	3.5
1년~2년 이하	사무직	12.5	10.6	10.2	10.6	11.4
	기술직	11.0	12.0	9.8	8.9	11.4
2년~3년 이하	사무직	13.9	18.5	12.8	15.8	14.9
	기술직	15.7	14.0	15.8	19.7	14.4
3년~4년 이하	사무직	7.8	6.7	8.4	9.1	7.2
	기술직	9.7	9.6	7.3	6.8	8.8
4년~5년 이하	사무직	14.3	15.6	18.6	18.4	15.8
	기술직	18.4	14.9	20.6	17.8	16.0
5년 초과	사무직	44.3	40.7	41.9	38.6	44.1
	기술직	41.9	44.7	43.6	43.1	45.9

자료: 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

## 2. 건설업 생산특성

### 1) 도급계약

도급(Contract for Work)은 일의 완성을 목적으로 하고, 용역(Service)은 일정 사무의 처리를 목적으로 한다. 도급계약은 민법 제664조, 용역계약은 민법 제680조에 규정되어 있다.<sup>19)</sup>

19) 민법 제664조(도급의 의미) 도급은 당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다. 건설산업기본법 제2조(정의) “도급”이란 원

건설공사는 생산활동을 통해 구조물을 완성해서 발주자에게 인도하기까지 다양한 위험(risk)이 존재한다. 시공과정에서 발생이 예상되는 다양한 위험을 관리하기 위해서는 경험과 지식이 필요하다. 그런데 발주자는 건설공사 시공에 관한 전문적인 지식과 경험을 보유하고 있지 않다. 발주자는 자신이 필요한 구조물과 용도에 대해서 제시하고, 목적물을 가장 효율적인 생산활동으로 공급할 수 있는 건설사업자를 효과적으로 선택할 수 있으면 된다. 이런 목적을 갖고 있는 발주자가 시공과정의 위험을 관리하는 것은 효율적이지 않다. 발주자는 위험을 이전할 수 있는 계약을 체결할 수 있으면 된다. 그 방식이 도급계약이다. 도급계약을 통해 발주자는 시공과정에서 발생할 수 있는 많은 위험을 수급자에게 이전한다.

〈표 3-14〉 도급계약과 용역계약 차이

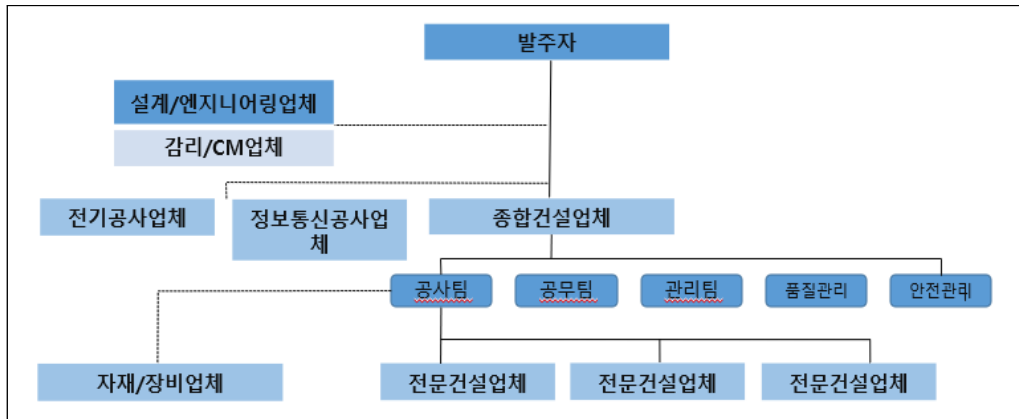
구분	도급계약	용역계약
목적	일의 완성	노무(서비스) 제공
책임	결과에 대한 책임	과정에 대한 책임
주요 특징	일정한 결과물을 완성하면 보수 지급	일정한 사무를 처리하는데 보수 지급
지휘·명령권	수급인이 자신의 소속 근로자를 지휘·명령	
계약해지	완성 전까지 해지 가능	언제든지 해지 가능
위험부담	수급인이 부담	발주자가 부담
하자담보책임	있음(민법 제667조)	일반적으로 없음

건설업의 생산활동은 도급계약을 이행하는 수단이다. 발주자의 요구대로 구조물이 완공돼서 용도에 맞게 사용되기 위해서는 다양한 기술들이 종합되어야 한다. 발주자와 도급계약을 체결한 수급자(원도급자)는 공사기간 중 발생할 수 있는 위험(risk)을 부담하지만, 구조물 시공의 모든 분야를 직접 시공할 수는 없다. 수급자(원도급자)는 개별 공정에서 시공의 전문성을 축적하고 있는 건설사업자와의 하도급 계약을 체결함으로써 분업을 통해서 시공의 효율성을 확보할 수 있다. 하도급을 통한 시공의 효율성은 생산성과 직결되므로 이윤을 확보하기 위해 필요하다. 건설공사의 일반적인 하도급 생산구조는 [그림 3-2]에 제시되어 있다.

하도급생산은 건설업에서 일반적으로 활용되는 분업의 형태이다. 종합공사의 원도급자

도급, 하도급, 위탁 등 명칭에 관계없이 건설공사를 완성할 것을 약정하고, 상대방이 그 공사의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약을 말한다.

로 발주자와 도급계약을 체결하는 종합건설사업자는 공사의 전체적인 관리자로 역할을 한다. 현장에서의 시공은 하도급자로 참여하는 전문건설사업자들이 진행한다.



[그림 3-2] 건설업의 하도급 생산구조

종합공사의 하도급구조 및 시공과정에서 하도급 의존도는 종합공사의 완성공사 원가항목 구성을 통해서 확인할 수 있다. 2023년 완성공사 원가에서 시공능력순위 500위까지의 종합건설업체는 외주비 비중이 60%가 넘는다. 종합공사를 시공하는 종합건설사업자의 외주비는 하도급의 비중을 의미한다. 1군 종합건설업체의 외주비 비중은 61.44%, 재료비 비중은 22.22%이다. 노무비는 4.68%에 불과하다. 실제로 시공에 투입되는 노동력, 즉 직접노무비 대상인 근로자는 없는 수준이다. 종합공사에서 원도급자인 종합건설업체의 노무비는 대부분 간접노무비라고 할 수 있다. 즉 공사관리 및 공사현장 관리에 필요한 직영 근로자라고 할 수 있다.

1군 종합건설업체 이외의 2군 종합건설업체도 완성공사 원가구성에서 외주비가 차지하는 비중은 66.55%이며, 노무비는 5.85%이다. 1군 업체가 시공한 공사보다 하도급의 비중이 높다. 3군부터 5군까지의 종합건설업체도 종합공사 원가에서 외주비로 표시되는 하도급은 60%가 넘는다. 대부분 하도급으로 시공되는 것을 알 수 있다.

이에 비해 <표 3-16>에서 제시하고 있는 전문건설업자의 하도급공사 원가구성은 철강구조물업종 등 일부 전문건설업종을 제외하면 노무비 비중이 가장 높다. 노동력을 사용하여 시공을 수행하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-15〉 2023년 종합건설업체 시공능력순위별 원가구성 비교

(단위: %)

구분	공사원가계	재료비	노무비	외주비	현장경비	
						(기계경비)
1군 (1~100위)	100.00	22.22	4.68	61.44	11.65	(1.00)
2군 (101~200위)	100.00	18.16	5.85	66.55	9.45	(1.61)
3군 (201~300위)	100.00	21.50	6.65	61.35	10.51	(2.13)
4군 (301~400위)	100.00	22.06	7.24	60.75	9.95	(2.54)
5군 (401~500위)	100.00	19.48	7.81	62.08	10.63	(3.25)
6군 (501위 이하)	100.00	20.62	12.53	52.27	14.58	(5.55)
7군 (토목)	100.00	25.05	16.83	41.17	16.95	(6.90)
8군 (건축)	100.00	31.70	13.00	45.18	10.12	(2.38)
9군 (기타)	100.00	34.76	18.74	34.14	12.36	(3.73)

자료: 대한건설협회(2024), 2023년 완성공사 원가통계.

〈표 3-16〉 전문건설업종별 하도급공사 원가구성(2021년)

(단위: %)

업종	합계	재료비	노무비	외주비	현장경비
구조물해체비계	100.0	15.08	62.67	0.00	22.30
금속창호지붕건조	100.0	59.78	30.16	0.37	9.69
도장습식방수석공	100.0	17.03	69.11	0.97	12.89
상하수도	100.0	31.63	40.16	2.14	25.87
수중준설	100.0	28.80	21.75	0.00	49.45
승강기식도	100.0	60.30	28.48	0.00	11.22
실내건축	100.0	55.35	36.53	0.00	8.12
조경식재시설물	100.0	48.73	30.29	1.98	19.00
지반조성포장	100.0	23.56	30.12	3.98	42.34
철강구조물	100.0	69.98	11.88	2.57	15.57
철근콘크리트	100.0	18.91	57.33	0.86	22.90
철도궤도	100.0	-	-	-	-

자료: 대한건설정책연구원(2022), 2021년 기준 전문 하도급 완성공사 원가 조사.

대한전문건설협회가 발행하는 전문건설업 통계연보<sup>20)</sup>에서도 건설업의 도급구조를 확인할 수 있다. 통계연보로 확인할 수 있는 최근 연도인 2023년을 기준으로 최근 5년의 전문건설업 도급별 공사건수와 공사금액을 확인하면 하도급공사의 평균 금액이 10배 이

20) 대한전문건설협회가 조사·발표하는 전문건설업 통계연보는 통계청 승인통계이다.

상 높은 것으로 나타난다.<sup>21)</sup> 2019년부터 2023년까지 원도급공사 1건당 평균 금액은 54.8백만원, 하도급공사 1건당 평균 금액은 604.1백만원이다.

〈표 3-17〉 최근 5년 전문건설업 도급별 평균 금액

(단위: 건, 백만원)

구분	원도급			하도급		
	1건 평균 금액	공사건수	공사금액	1건 평균 금액	공사건수	공사금액
2019년	57.2	602,602	34,448,393	486.8	129,827	63,194,413
2020년	52.7	601,463	31,688,470	478.3	131,214	62,757,956
2021년	52.4	638,483	33,429,929	541.8	133,081	72,108,141
2022년	54.3	666,341	36,151,118	681.2	125,825	85,717,801
2023년	57.6	603,722	34,776,007	832.2	97,570	81,196,050
5년 평균	54.8	622,522	34,098,783	604.1	123,503	72,994,872

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보.

## 2) 현장시공 중심 생산

건설업 생산의 가장 큰 특징은 구조물이 사용되는 현장에서 시공되는 것이다. 건설업 생산활동의 결과인 구조물은 개별성과 부동성이 강하다. 발주자가 요구하는 용도, 디자인이 동일하지 않다. 개별성이 강한 구조물은 부동성을 특성으로 하므로 특정한 공간에서 생산활동이 진행되며, 해당 공간의 환경적인 특성과 시공환경이 제각각이다. 구조물은 토지 위에 정착돼 이동이 불가능한 부동성을 갖는 것이 대부분이다. 완성된 제품을 시장에 출시해서 수요자의 선택을 받는 방식이 아니다. 발주자의 주문에 따라 생산이 진행된다는 점에서 고정된 생산시설인 공장에서의 생산방식과 구별된다.

구조물이 사용되는 현장에서 직접 생산활동이 이루어지므로 공사가 진행되는 기간동안만 생산현장이고, 완공된 다음부터는 구조물을 이용하는 공간이 된다. 생산기간은 제조업의 공정에 비하면 장기지만, 생산활동이 종료된 후에는 다른 현장으로 이동하게 된다. 이처럼 지역을 옮겨 다니면서 생산활동이 진행돼서 사업장 숫자가 많을 수밖에 없다. 이는 건설업의 고용보험 사업장 숫자를 통해서도 확인된다. 〈표 3-18〉는 주요 산업의 고용보

21) 2003년부터 2023년까지 기간 동안 원도급공사와 하도급공사 1건당 평균 금액은 각각 48.6백만원과 410.0백만원이다. 하도급공사 1건 금액이 원도급공사 금액에 비해 8.4배 크다. 이런 경향은 최근 5년 동안 더 강화된 것으로 나타났다.

협 사업장 추이를 제시하고 있는데, 2025년 5월 기준 642,709개 사업장이 있다. 제조업 사업장 362,222개보다 1.77배 많은 수준이다.

〈표 3-18〉 주요 산업별 고용보험 사업장 추이

(단위: 개, %)

구분	전체		제조업		건설업		도소매업		숙박음식점	
	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중
2008	1,424,330	100.0	220,411	15.5	385,629	27.1	267,388	18.8	109,281	7.7
2009	1,385,298	100.0	222,803	16.1	334,243	24.1	265,966	19.2	102,100	7.4
2010	1,408,061	100.0	232,773	16.5	310,617	22.1	277,123	19.7	105,861	7.5
2011	1,508,669	100.0	246,659	16.3	361,882	24.0	289,878	19.2	106,813	7.1
2012	1,610,713	100.0	268,172	16.6	312,826	19.4	333,805	20.7	143,488	8.9
2013	1,747,928	100.0	283,930	16.2	316,176	18.1	367,519	21.0	186,478	10.7
2014	1,935,302	100.0	296,065	15.3	425,596	22.0	386,088	19.9	209,547	10.8
2015	2,107,071	100.0	312,540	14.8	486,926	23.1	414,822	19.7	236,495	11.2
2016	2,174,508	100.0	324,786	14.9	447,867	20.6	445,879	20.5	262,472	12.1
2017	2,211,482	100.0	319,303	14.4	512,546	23.2	432,357	19.6	257,884	11.7
2018	2,308,327	100.0	331,615	14.4	529,771	23.0	456,545	19.8	277,945	12.0
2019	2,359,526	100.0	337,440	14.3	504,557	21.4	472,423	20.0	297,670	12.6
2020	2,395,603	100.0	345,308	14.4	466,896	19.5	489,807	20.4	310,865	13.0
2021	2,511,690	100.0	349,400	13.9	521,543	20.8	502,515	20.0	319,847	12.7
2022	2,615,914	100.0	356,582	13.6	543,905	20.8	518,197	19.8	340,600	13.0
2023.5.	2,692,707	100.0	363,955	13.5	583,804	21.7	526,046	19.5	349,254	13.0
2024.5.	2,717,342	100.0	365,050	13.4	572,632	21.1	529,736	19.5	359,553	13.2
2025.5.	2,798,161	100.0	362,222	12.9	642,709	23.0	526,928	18.8	364,095	13.0

주: 주요 산업만 표시돼 있음.

자료: 한국고용정보원, 고용보험 통계현황, 각 연호.

### 3) 높은 조업변동성

건설업 생산을 통해 공급되는 구조물은 부동산성(不動性)을 특징으로 한다. 시공되는 장소와 구조물이 사용되는 장소가 동일하다. 따라서 외부의 노출된 공간에서 생산활동을 하며, 임시적 생산공간에서 시공이 이루어진다. 외부의 노출된 공간에서 생산활동을 하므로 기온과 강수, 폭염, 혹한의 영향을 많이 받는다. 또한 대부분의 공사가 물을 사용하는 공정이 포함되므로 0℃ 이하의 기온에서는 시공이 제한된다. 강수나 강설, 그리고 태풍이

부는 기간에는 시공이 원활하게 진행되기 어렵다. 생산활동의 제약이 다른 업종보다 많다. 레미콘과 철근 등 자재와 노동력이 원활하게 공급돼야 조업이 진행될 수 있는 구조이기도 하다.

시공에 영향을 미치는 다양한 요소들로 인하여 조업이 중단되는 경우가 많다. 조업변동성이 높을 수밖에 없다. 예정된 공사기간과 정해진 완공 일자를 준수해야 한다. 특히 주거용 건축물은 공사기간 준수가 더 강하게 요구된다. 따라서 조업이 가능한 시기에 집중적으로 공사를 진행해야 한다. 조업변동성이 높고 시공이 가능한 시기의 제약으로 인하여 조업이 가능한 기간에는 노동강도가 높아질 수밖에 생산환경이라고 할 수 있다.

〈표 3-19〉 2018년과 2024년 여름철(6~8월) 기온, 폭염일수, 열대야일수, 상대습도

구분	2018년 여름철	2024년 여름철
평균기온	25.3℃(2위)	25.6℃(1위)
평균 최고기온	30.4℃(3위)	30.4℃(2위)
평균 최저기온	21.0℃(5위)	21.7℃(1위)
폭염일수	31.0일(1위)	24.0일(3위)
열대야일수	16.5일(2위)	20.2일(1위)
상대습도	74%(48위) / 7~8월 76%	77%(29위) / 7~8월 81%
7월/8월 강수량	178.9mm(46위) / 304.3mm(19위)	383.6mm(10위) / 87.3mm(51위)

자료: 기상청 보도자료(2024.9.5.).

〈표 3-20〉 최근 10년 폭염일수

연도	순위	연합계	5월	6월	7월	8월	9월
2016	4	24	0	0	4	20	0
2017	8	13	0	1	5	7	0
2018	1	35	0	0	0	0	0
2019	7	15	1	0	4	10	0
2020	10	4	0	2	0	2	0
2021	6	18	0	0	15	3	0
2022	9	10	0	0	10	0	0
2023	5	19	0	2	6	11	0
2024	2	33	0	4	2	21	6
2025	3	28	0	3	15	9	1

주: 서울 기준.

자료: 기상청. 기상자료 개방포털.

#### 4) 노동의존적 생산요소 활용

산업연관표의 취업계수는 임금근로자와 무급가족종사자 등을 합친 개념이다. 2000년 전 산업의 취업계수는 13.7명에서 2019년은 5.6명으로 하락했다. 산출물 10억원당 투입되는 취업자가 2000년에는 13.7명이었으나, 2019년에는 5.6명으로 감소한 것을 의미하며, 생산요소 활용에서 노동이 자본으로 대체됐다는 것을 보여준다.

이러한 추세는 건설업도 예외는 아니다. 2000년 취업계수 12.7명에서 2019년에는 6.5명으로 하락했다. 즉 전통적으로 노동의존적인 건설업에서도 건설기계의 발전과 공법의 개선으로 노동 투입이 감소하고 있다는 것을 보여주는 사례이다.

고용계수는 임금근로자만을 산정한다. 산출물 10억원 생산에 투입되는 임금근로자는 2000년 기준 전 산업은 8.0명, 건설업은 9.2명이다. 동일한 산출물 생산에 더 많은 임금근로자가 투입된다는 의미이다. 고용계수도 모든 산업에서 하락하는 추세를 보인다. 건설업 고용계수는 2000년 9.2에서 2010년 5.5명으로 감소했다. 그러나 이후에는 5명 수준에서 변화가 없다.

전 산업에 비해 건설업의 취업계수와 고용계수는 여전히 높은 수준이다. 노동이 자본으로 대체되는 속도가 더디게 진행되고 있다는 의미이다. 건설업의 취업계수는 2017년 이후 고용계수는 2010년 이후 정체상태이다. 노동을 자본으로 대체하는데 일정한 한계가 있음을 의미한다. 여전히 노동의존적인 구조가 변화되지 않고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-21〉 건설업 취업계수와 고용계수

(단위: 명/십억원)

구분		2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020
취업 계수	전 산업	13.7	10.1	6.8	6.2	5.9	5.6	5.6	5.4
	건설업	12.7	9.9	7.5	7.1	6.5	6.6	6.5	6.3
고용 계수	전 산업	8.0	6.3	4.6	4.5	4.3	4.1	4.1	4.0
	건설업	9.2	6.8	5.5	5.2	5.0	5.2	5.1	5.1

- 자료: 1. 한국은행(2019), 2015년 산업연관표.  
 2. 한국은행(2021), 2019년 산업연관표(연장표).  
 3. 한국은행(2023), 2020년 산업연관표.

건설업이 생산요소 사용에서 노동의존적인 이유는 입찰경쟁에서 경쟁력 확보를 위한 비용최소화 때문이다. 생산요소 중 노동은 자본에 비해 가변성이 크고, 탄력적인 운영이

가능하다. 높은 조업변동성에 따른 비용 최소화에도 유용하다. 건설기계를 임차한 후 조업 진행이 어려워지는 경우가 있는데, 이 경우 노동은 자본에 비해 비용 낭비가 적다. 이는 주요 산업의 취업자 구성을 제시하고 있는 <표 3-22>를 통해서도 확인할 수 있다. 건설업은 전 산업 평균과 비교하면 임시일용직 비중이 높다. 즉 산업적인 특성과 높은 조업변동성에 적응하는 생산활동 과정에서 고용형태 중 임시일용직으로 노동력을 사용하는 비중이 높다는 의미이다. 임시일용직 비중이 높은 건설업의 고용형태는 중소기업 지원정책 중 인력 관련 지원의 수혜에서 제외되는 요인이라고 할 수 있다.

〈표 3-22〉 산업연관표의 주요 산업 취업자 구성

(단위: %)

구분	합계	건설	공산품		서비스		
			소비재제품	도소매 및 운송			
2000년	상용	35.0	26.0	50.9	35.5	36.4	25.0
	임시일용	23.4	<b>46.1</b>	25.3	30.3	23.8	22.4
	자영무급	41.6	27.9	23.8	34.2	39.8	52.6
2005년	상용	39.8	26.3	61.6	43.9	39.7	25.3
	임시일용	22.4	<b>42.4</b>	21.0	28.4	22.9	22.7
	자영무급	37.8	31.3	17.4	27.7	37.4	52.0
2010년	상용	47.9	36.4	67.6	50.0	48.7	31.4
	임시일용	20.1	<b>36.9</b>	15.8	21.5	21.1	21.1
	자영무급	32.0	26.7	18.8	28.5	30.2	47.6
2015년	상용	53.8	37.8	75.8	60.3	53.9	38.3
	임시일용	18.1	<b>34.6</b>	11.3	18.8	19.2	18.0
	자영무급	28.1	27.8	13.1	23.1	26.9	43.7
2020년	상용	58.2	41.6	80.1	65.8	59.2	45.9
	임시일용	16.2	<b>39.0</b>	9.1	13.6	16.3	13.7
	자영무급	25.6	19.4	10.8	20.6	24.5	40.4

자료: 1. 한국은행, 2015년 산업연관표.  
2. 한국은행, 2020년 기준년 산업연관표.

# IV

## 중소 건설업 지원 확대 방안

1. 중소기업 지원 확대 필요성
2. 중소기업 지원 확대 방안



## 중소 건설업 지원 확대 방안

### 1. 중소 건설업 지원 확대 필요성

#### 1) 경기 활성화 수단

건설업은 주택과 사회기반시설을 공급하는 산업으로 내수 위주의 산업이다. 건설업이 전후방산업과의 연관효과가 높다. 생산유발효과는 특정 부문에서 1단위의 최종수요가 발생하는 경우 해당 산업 및 연관산업에 미치는 직·간접적인 생산파급효과를 의미한다. 건설산업은 제조업과 서비스업은 물론 전 산업에 비해 생산유발계수가 높다. 그만큼 다른 산업에 미치는 영향이 크다. 다른 산업에 비해 건설산업의 최종수요 증가가 전 산업의 생산증가에 미치는 효과가 크다. 이는 경기활성화를 위한 수단으로 활용될 수 있는 가장 효과적이라는 것을 의미한다.

〈표 4-1〉 산업별 생산유발계수 추이

구분	2010년	2015년	2020년	상승률 (2010-2020)
전 산업	1.900	1.843	1.875	-1.3
건설산업	2.232	2.035	2.017	-9.6
건물건설	2.229	2.045	2.025	-9.1
토목건설	2.235	2.015	1.997	-10.7
제조업	2.048	1.929	1.959	-4.3
서비스업	1.728	1.758	1.758	1.7

자료: 박훈(2024)의 건설활동이 제조업에 미치는 파급효과 분석, KIET 산업경제, 산업연구원.

건설업의 투입계수는 연관산업에서 구입한 원자재와 건설장비 등의 중간투입액을 총투입액으로 나눈 것이며, 건설업 산출물 1단위 생산을 위해 필요한 각종 중간재의 단위이다. 건설산업의 생산유발계수가 큰 것은 생산활동 과정에서 다른 산업의 산출물을 중간투입재로 사용하기 때문이다. 특히 시멘트·콘크리트·점토제품 제조업종과 철강업종, 금속

제품업종의 최종산출물을 건설산업의 중간재로 많이 사용되는 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 건설산업에 대한 다른 산업의 투입계수(2020년)

구분	건물건설	토목건설	건설산업
제조업 전체	0.3732	0.3427	0.3645
음식료품	0.0001	0.0002	0.0001
섬유·피혁	0.0007	0.0006	0.0006
목재·목제품	0.0223	0.0031	0.0168
제지인쇄	0.0018	0.0006	0.0014
석유·석탄제품	0.0061	0.0176	0.0004
석유화학	0.0003	0.0000	0.0002
정밀화학	0.0067	0.0047	0.0062
고무·플라스틱제품	0.0443	0.0044	0.0329
유리제품	0.0059	0.0004	0.0043
시멘트·콘크리트·점토제품	0.0737	0.0843	0.0767
철강	0.0636	0.0743	0.0595
비철금속	0.0029	-0.0003	0.0020
금속제품	0.0717	0.0522	0.0661
일반기계	0.0312	0.0205	0.0281
전기기계	0.0376	0.0741	0.0481
전자	0.0007	0.0034	0.0015
정밀기기	0.0019	0.0026	0.0021
운송장비	0.0001	0.0002	0.0001
기타 제조업	0.0117	0.0007	0.0086
중간투입계	0.5612	0.5349	0.5537
부가가치계	0.4388	0.4651	0.4463
총투입계	1.0000	1.0000	1.0000

자료: 한국은행의 2020년 산업연관표 결과의 중분류(83분류)를 통합하여 재분류 한 박훈(2024)의 건설활동이 제조업에 미치는 파급효과 분석에서 인용함.

건설업이 다른 산업과 연관관계가 높은 것은 중소기업 실태조사를 통해서도 확인된다. 2024년 건설업 매출총액에서 내수가 차지하는 비중은 99.8%였다. 건설업은 시설물이 사용되는 장소에서 생산활동이 진행된다. 건설업의 수출은 해외에 진출하여 현지에서 생산하는 것을 의미하는데, 국내보다 변수가 많고 불확실성이 높아질 수밖에 없다. 제도와 관행이 다르고 시공이 진행되는 환경도 다르기 때문이다.

중소기업실태조사에 나타난 건설업 매출총액 중 내수를 세부적으로 분류하면 건설업의

특성이 명확하게 확인된다. 건설업의 내수 중 가장 높은 비중을 차지하는 분야는 다른 기업으로의 매출이며, 61.4%였다. 전 산업의 평균이 48.0%인 것을 감안하면 매우 높은 비중이다. 정부·공공기관에 대한 매출이 내수에서 차지하는 비중이 22.8%이며, 농업임업 및 어업을 제외한 다른 산업과 비교하면 격차가 크다. 사회기반시설(SOC)을 비롯한 공공 부문을 대상으로 한 매출이 높다는 의미이다. 반면 일반소비자를 대상으로 한 매출은 전 산업 평균에 비해 크게 낮다.

〈표 4-3〉 주요 산업의 매출액 및 매출처별 비중(2024년)

(단위: 억원, %)

구분	매출총액	수출	내수				
			소계	다른 기업	일반소비자	정부·공공기관	
전체	20,854,165	1.6	98.4	48.0	45.2	5.2	
규모별	소기업	6,116,174	1.2	98.8	49.3	43.3	6.3
	중기업	14,737,990	2.4	97.6	45.6	48.7	3.3
업종별	농업임업 및 어업	101,789	1.3	98.7	56.9	14.4	27.4
	제조업	6,384,091	5.2	94.8	85.1	6.5	3.3
	<b>건설업</b>	<b>2,186,124</b>	<b>0.2</b>	<b>99.8</b>	<b>61.4</b>	<b>15.6</b>	<b>22.8</b>
	도매 및 소매업	6,490,133	2.0	98.0	50.8	45.2	1.9
	전문, 과학 및 기술서비스업	943,882	0.9	99.1	60.0	28.6	10.5
	보건업 및 사회복지서비스업	763,344	0.0	100.0	2.0	97.4	0.6

자료: 중소벤처기업부·중소기업중앙회(2025), 2024년 기준 중소기업실태조사결과.

다른 산업과의 연관성이 높다는 것은 그만큼 건설업 이외의 산업에 미치는 영향이 크다는 것을 의미한다. 즉 건설경기 호황은 다른 산업에도 긍정적인 효과를 미칠 수 있는 요인이다. 이런 점을 감안하면 건설업에 대한 지원은 경기활성화를 위한 수단으로 활용될 수 있는 여지가 크다. 특히 건설업의 99.9% 이상을 차지하고 있는 중소 건설업에 대한 지원 효과가 크다는 것을 의미한다.

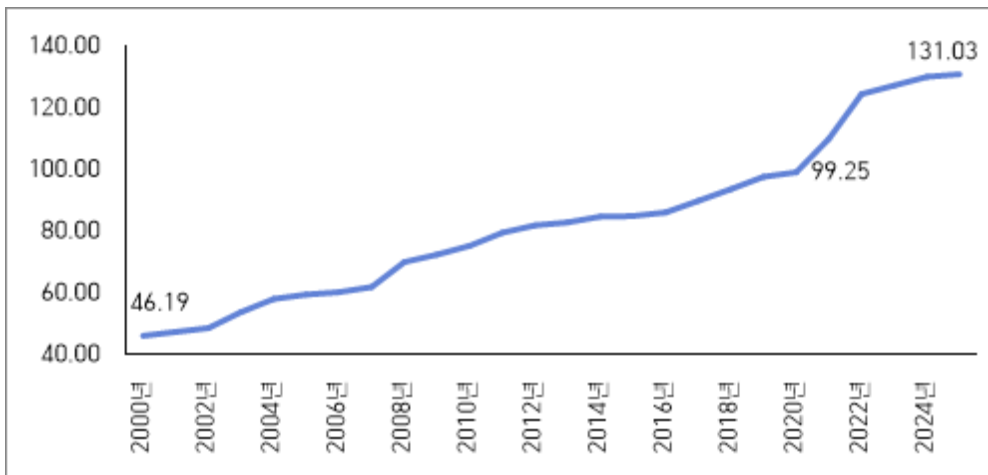
건설업은 다른 산업에 미치는 파급효과가 클 뿐만 아니라 노동의존적 생산구조로 인하여 고용률에도 직접적인 영향을 미치게 된다. 그런데 경제성장은 국내총생산(GDP)이 증가하는 것이며, 국내총생산에서 소비가 차지하는 비중이 가장 높다. 즉 국내총생산 증가를 위해서는 소비가 확대되어야 하며, 소비의 주체는 가계이며, 소득이 소비의 원천이 된

다는 점에서 중소 건설업에 대한 지원은 경기활성화를 위한 효과적인 수단이다. 따라서 이런 요인들을 고려하면 중소 건설업에 대한 지원이 적극적으로 모색되어야 할 필요성이 크다고 할 수 있다.

## 2) 급격한 비용 상승 완화

### (1) 건설공사비지수

2000년 이후 건설공사비지수는 완만하게 상승했다.<sup>22)</sup> 완만한 상승세는 2020년부터 상승폭이 확대됐다. 그리고 이런 추세는 2022년까지 계속돼 건설공사비지수는 매우 가파르게 상승했다. 그러나 2022년 이후 건설공사비지수 변동은 과거의 추세와 유사하게 완만한 상승세가 유지되고 있는 것으로 나타났다.



주: 2020년 100.

자료: 한국건설기술연구원, 건설공사비지수.

[그림 4-1] 건설공사비지수 추이

2020년 100을 기준으로 2024년 131.03으로 상승했다. 2020년부터 2024년까지 공사비의 급격한 상승은 건설투자 부진의 중요한 요인으로 작용했다. 2020년 발주와 계약이 이루어진 공사가 본격적으로 시공되는 시기인 2020년부터 2022년까지 기간동안 공

22) 건설공사비지수는 건설공사에 투입되는 직접공사비의 물가변동을 측정하는 지수이다. 재료비, 노무비, 장비비 등 다양한 투입요소의 가격변화를 종합해 건설 물가 상승을 파악하며, 한국건설기술연구원이 발표한다.

사비가 급격하게 상승한 것은 수급불균형으로 초래됐으며, 공사에 사용되는 원자재의 수급불균형은 글로벌 공급망의 문제가 직접적인 원인이었다. 외부적인 영향으로 인한 문제여서 건설사와 민간발주자들이 해결할 수 없는 문제였다.

원가를 구성하는 본원적인 생산요소 중 노동의 가격인 건설근로자의 임금도 급격하게 상승하는 양상이다. 2015년 상반기 건설업 임금실태조사에 의하면 보통인부의 일급은 8.8만원이었다. 2017년 10.3만원으로 10만원을 넘어선 이후 2025년 상반기 조사에서는 보통인부의 일급이 17만원으로 조사됐다.

〈표 4-4〉 최근 10년간 시중노임단가 현황(공사부문 보통인부 기준)

(단위: 만원/일)

2015년		2016년		2017년		2018년		2019년		2020년	
상	하	상	하	상	하	상	하	상	하	상	하
8.8	9.0	9.4	10.0	10.3	10.7	11.0	11.8	12.5	13.0	13.8	13.9
2021년		2022년		2023년		2024년		2025년		10년간 증감률	
상	하	상	하	상	하	상	하	상			
14.1	14.4	14.9	15.4	15.7	16.2	16.6	16.7	17.0		93.2%	

자료: 대한건설협회, 건설업 임금실태 조사.

원자재와 인건비 상승은 공사비의 급격한 상승을 초래했으며, 건설투자 부진의 직접적인 원인으로 작용했다. 특히 민간공사에서 공사비 영향이 더 크게 작용한 것으로 판단되는데, 민간이 주도하는 건축공사가 원자재와 인건비 비중이 높기 때문이다. 이에 따라 급격한 공사비 상승은 민간 주택건설 발주자와 건설사 간 분쟁으로 나타나게 됐으며, 원만한 합의에 이르지 못하면 공사가 진행되지 못하거나 진행중인 공사가 중단되는 결과를 초래하게 됐다.

## (2) 건설경기실사지수

한국건설산업연구원은 매월 건설경기실사지수(CBSI)<sup>23)</sup>를 조사해 발표한다. 2025년 9월 종합실적지수는 73.3으로 전월과 비교해 5.1이 상승했으나,<sup>24)</sup> 회복세를 보인 것으로

23) 건설경기실사지수(Construction Business Survey Index, CBSI)는 한국건설산업연구원이 2000년부터 발표하고 있다. 건설기업 대상 설문조사를 통해 작성된다. 전월 기준 체감 경기수준인 종합실적지수, 향후 한 달 동안 건설기업들이 예상하는 경기수준인 종합전망지수로 구분해서 발표된다. 건설경기실사지수가 100를 초과하면 건설경기를 긍정적으로 보는 것을 의미한다.

판단하기는 어렵다. 종합실적지수에 가장 직접적인 영향을 미치는 부문별 실적지수는 신규수주와 자금조달은 오히려 2025년 8월보다 하락했기 때문이다.

다음 달의 시장전망에 대한 설문에서 종합전망지수는 2025년 10월은 전월 대비 개선될 것으로 기대하는 결과가 제시됐다. 공종별 신규수주는 토목과 비주택건축은 상승할 것으로 전망했지만, 주택건축은 하락할 것으로 전망됐다.

〈표 4-5〉 종합건설업 부문별 실적지수 추이

(단위: %)

구분	신규수주	공사기성	수주잔고	공사대수금	자금조달	자재수급	
2024년	1월	-	80.3	76.4	84.1	76.1	-
	2월	-	83.6	73.3	82.1	77.3	-
	3월	-	98.4	85.7	90.6	80.5	-
	4월	-	86.2	66.1	98.0	77.6	-
	5월	65.9	73.0	73.1	78.2	74.8	83.4
	6월	67.8	88.7	73.2	88.4	67.9	82.8
	7월	66.3	85.9	73.5	75.3	77.2	84.9
	8월	68.0	77.4	68.6	82.1	77.8	90.1
	9월	72.6	76.8	75.3	84.7	82.5	88.5
	10월	64.7	80.1	73.4	85.3	77.0	89.0
	11월	63.8	77.3	79.0	78.3	70.6	88.6
	12월	69.4	80.5	82.2	81.4	70.6	86.6
2025년	1월	62.6	82.1	76.8	85.4	67.6	84.3
	2월	60.8	72.4	67.9	78.7	71.6	91.8
	3월	60.7	73.0	70.0	76.1	70.2	84.1
	4월	71.1	85.0	80.4	85.1	76.5	93.5
	5월	69.5	75.6	72.2	77.9	78.6	92.5
	6월	68.9	77.1	75.1	82.1	74.3	90.7
	7월	69.2	85.4	69.2	83.8	69.1	94.0
	8월	63.6	75.9	67.7	79.1	71.5	88.5
	9월	71.3	74.0	74.3	74.5	74.3	91.2
전월 대비	7.7	-1.9	6.6	-4.6	2.8	2.7	
전년 동월 대비	-1.3	-2.8	-1.0	-10.2	-8.2	2.7	

자료: 1. 한국건설산업연구원, 2025년 9월 건설경기실사 실적·전망지수.

2. 한국건설산업연구원, 2024년 10월 건설경기실사 실적·전망지수.

24) 2025년 9월 종합실적지수는 73.3으로 8월의 68.2에 비해 상승했다. 그러나 2024년 9월과 비교하면 2.3 하락했다.

### (3) 경영실적 지표

한국은행이 발표하는 기업경영분석에 의하면 건설업체의 성장성 지표와 수익성 지표가 악화되고 있는 것으로 나타났다. 매출액증가율과 총자산증가율은 대표적인 성장성 지표인데, 매출액증가율은 전기 매출액 대비 당기 매출액의 비율이다. 건설업의 매출액증가율은 2024년 3분기부터 악화되는 양상으로 나타나는데, 전년 동기 대비 3.2% 감소했다. 이러한 추세는 2024년 더욱 확산돼 2024년 4분기는 전년 동기과 비교해 5.2%가 감소했다. 2025년 1분기는 전년 동기 대비 8.7%가 하락했다.

총자산증가율은 전기말 총자산 대비 당기말 총자산으로 계산되는데, 2024년 3분기부터 전기말에 비해 하락하는 추세가 나타나고 있다. 2024년 4분기는 1.0%로 하락폭이 축소됐고, 2025년 1분기는 2024년말에 비해 1.7% 상승으로 전환됐다. 그러나 2024년은 3분기부터 총자산증가율 감소세가 나타났다는 점을 감안하면 2025년 1분기 1.7% 상승도 2024년 2분기의 총자산증가율에 미달하는 수준이다.

기업경영분석 시 사용되는 대표적인 수익성 지표는 매출액영업이익률과 매출액세전순이익률이다. 매출액영업이익률은 매출액에 대한 영업이익의 비율이며, 2023년 이후 건설업의 분기별 매출액영업이익률은 개선되지 못하고 있다. 이는 매출액세전순이익률도 비슷한 양상이다. 매출액세전순이익률은 매출액 대비 세전순이익인데, 2024년 4분기 -1.2%로 나타났다.

중소 건설업의 성장성과 수익성을 조사하는 중소벤처기업부·중소기업중앙회의 실태조사 결과도 부진한 상황이 확인된다. 2024년 중소기업의 매출액증가율이 감소했고, 건설업 중 중기업의 매출액증가율 감소가 영향을 미친 것으로 조사됐다. 수익성 지표 중 매출액영업이익률과 매출액증가율이 낮게 나타났다.

한국은행 기업경영분석은 재무제표에 기초해 산출된 결과이다. 이에 비해 중소벤처기업부·중소기업중앙회의 실태조사는 설문조사 결과이다. 또한 조사 및 분석 기간의 차이가 있어 지표의 증가 또는 하락이 다르게 제시되고 있지만, 중소벤처기업부·중소기업중앙회 조사 결과 증가로 나타난 경우에도 증가폭이 다른 지표에 비해 낮다. 이런 조사결과를 종합적으로 판단하면 추세적으로는 유사하다.

이처럼 건설업의 성장성 지표와 수익성 지표가 악화되거나 개선되지 못하는 원인은 건설경기 침체의 영향이라고 할 수 있다. 건설공사비지수가 계속 상승하고 있는데, 원자재 가격 및 인건비가 급격하게 상승했기 때문이다. 이런 추세는 완화되기는 했지만, 상승추

세는 지속되고 있어 향후 경영성과의 개선도 기대하기 어려운 상황이다.

〈표 4-6〉 최근 분기별 건설업의 성장성 지표와 수익성 지표 추이

(단위: %)

구분	2023				2024				2025		
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4		
성장성 지표	매출액 증가율	전 산업	0.4	-4.3	-5.2	-1.3	1.2	5.3	4.3	3.5	2.4
		제조업	-2.1	-6.9	-6.8	0.9	3.3	7.3	4.9	3.8	2.8
		비제조업	3.6	-0.7	-3.1	-4.0	-1.6	2.6	3.6	3.1	1.9
	총자산 증가율	전 산업	1.9	1.1	2.1	-0.2	2.8	1.4	0.4	2.0	1.4
		제조업	2.7	1.7	2.3	-0.7	3.3	1.7	0.6	1.8	1.6
		비제조업	0.9	0.3	1.8	0.6	2.1	0.9	0.2	2.3	1.0
수익성 지표	매출액 영업이익률	전 산업	2.8	3.6	4.0	2.6	5.4	6.2	5.8	4.1	6.0
		제조업	2.5	2.9	4.0	1.8	5.4	7.1	6.1	4.2	6.2
		비제조업	3.2	4.6	4.1	3.6	5.3	5.1	5.4	3.9	5.9
	매출액 세전순이익률	전 산업	5.0	6.0	5.1	0.7	7.4	6.7	5.6	2.7	7.7
		제조업	5.8	7.1	5.7	-0.1	8.9	8.1	5.9	3.7	8.6
		비제조업	3.9	4.4	4.3	1.8	5.5	4.8	5.1	1.3	6.5
		건설업	5.0	3.4	4.2	-1.1	3.2	3.2	2.7	-1.2	3.8

주: 1. 2023년 결과는 2022년말 기준 외감기업 중 특정한 요건을 충족하는 22,962개 기업을 대상으로 한 조사결과이며, 2024년과 2025년 1분기 결과의 조사대상 모집단은 2023년말 기준 외감기업 중 특정한 요건을 충족하는 업체 23,137개를 대상으로 조사·분석한 결과임.

2. 매출액증가율은 전년 동기 대비 증감률.

3. 총자산증가율은 전기말 대비 증감률.

자료: 1. 한국은행(2024), 2024년 1/4분기 기업경영분석.

2. 한국은행(2025), 2025년 1/4분기 기업경영분석.

〈표 4-7〉 2024년 건설업의 성장성 지표 추이

(단위: %)

구분	총자산증가율	유동자산증가율	유형자산증가율	자기자본증가율	매출액증가율
전 산업	5.92	5.02	6.48	7.37	3.06
소기업	6.02	6.65	5.13	7.63	6.47
중기업	5.87	4.27	7.32	7.25	1.71
제조업	5.47	4.46	6.29	6.85	3.30
소기업	5.20	5.29	5.36	7.01	4.82
중기업	5.65	3.94	7.05	6.75	2.41
건설업	4.20	3.18	6.91	4.05	-0.39
소기업	4.98	4.28	4.40	4.71	5.29
중기업	3.64	2.43	9.21	3.51	-3.61

자료: 중소벤처기업부 중소기업중앙회(2025), 2024년 기준 중소기업실태조사결과.

〈표 4-8〉 2024년 건설업의 수익성 지표 추이

(단위: %)

구분	총자산세전 순이익률	기업세전순 이익률	자기자본세 전순이익률	매출액영업 이익률	매출액세전 순이익률	매출액순이 익률
전 산업	3.74	5.69	8.20	4.05	3.54	2.89
소기업	3.22	5.43	7.47	4.09	3.48	3.01
중기업	4.01	5.82	8.53	4.03	3.56	2.84
제조업	3.16	4.87	6.46	4.02	3.53	2.87
소기업	3.10	5.12	6.96	4.72	3.74	3.23
중기업	3.20	4.70	6.16	3.60	3.40	2.66
건설업	4.18	5.27	6.85	2.88	3.07	2.47
소기업	4.09	5.16	6.22	3.52	3.25	2.81
중기업	5.24	5.36	7.35	2.48	2.95	2.26

자료: 중소벤처기업부·중소기업중앙회(2025), 2024년 기준 중소기업실태조사결과.

#### (4) 건설업 부도업체 및 말소·폐업 업체 추이

부도업체 변동추이는 건설경기를 가장 잘 보여주는 자료라고 할 수 있다. 〈표 4-9〉에서 제시하고 있는 기간 중 2015년은 77개 부도업체가 발생했다. 특히 전문건설업체의 부도가 많았다. 이후 점차 감소한 부도업체는 2018년 이후 감소추세가 확대되는 양상이었다. 2015년말부터 2016년까지 민간부문의 건축공사 계약액이 크게 증가했고, 해당 계약이 시공되는 시기는 건설경기 호황으로 부도업체 감소가 있었다. 건설경기 호황은 이후 유지되었으며, 2023년말부터 건설경기 하강이 시작돼 2024년은 침체가 확산되었다. 이런 영향으로 2023년은 해당 연도 기준으로 최근 3년 중 부도업체가 가장 많았다. 그리고 2024년은 건설경기 침체를 반영하듯 부도업체도 2020년 이후 가장 많았다.

말소·폐업 업체 추이도 부도업체 추이와 유사한 움직임을 보였다. 2015년 말소·폐업 업체는 2,870개, 2016년에는 3,164개로 크게 증가했다. 이후에는 다시 감소하는 양상이 유지됐다. 그러다가 2023년 이후 다시 말소·폐업 업체가 증가하고 있다. 2023년 말소·폐업 업체는 2,771개, 2024년은 3,072개였다. 2024년 말소·폐업 업체 3,072개는 최근 10년 중 2016년의 3,164개 다음으로 많은 숫자이며, 특히 자진폐업 업체가 2015년 이후 처음으로 2천 개를 초과했다. 자진폐업은 업체 스스로 더 이상 경영을 유지하는 것이 불가능하다는 판단의 결과라고 할 수 있다. 따라서 자진폐업이 급증한 것은 건설경기의 극심한 불황을 반영하는 것이며, 경영환경의 어려움을 보여주는 사례이다.

〈표 4-9〉 건설업 부도업체 및 말소·폐업 추이

(단위: 개)

구분	부도업체			말소·폐업 업체			
	계	종합건설업	전문건설업	계	자진폐업	등록말소	포괄양도합병
2015년	77	14	63	2,870	1,698	974	198
2016년	53	18	35	3,164	1,452	1,521	189
2017년	48	14	34	2,489	1,333	974	182
2018년	40	10	30	2,335	1,290	868	177
2019년	49	12	37	2,259	1,356	736	167
2020년	24	4	20	2,137	1,214	723	200
2021년	12	1	11	2,383	1,341	738	304
2022년	14	5	9	2,171	1,463	455	253
2023년	21	9	12	2,771	1,952	592	227
2024년	29	12	17	3,072	2,103	778	191

자료: 1. 건설산업정보원(2020), 2020년 1기 건설산업정보 리부.  
2. 건설산업정보원(2025), 2025년 2기 건설산업정보 리부.

신규보증은 코로나19 기간 중 급증했던 것으로 나타났다. 2019년 5,361억원에서 코로나19가 급격하게 확산됐던 2020년 9,108억원으로 증가했다. 2020년의 신규보증액은 2019년 대비 69.9% 증가한 규모였다. 2023년까지 신규보증액은 7천억원 수준이 유지되었으나, 2024년은 급감한 규모를 보였다.

중소건설기업의 부실률은 2023년부터 증가하고 있는 것으로 나타났다. 건설업의 계약액이 2022년 4분기부터 감소하기 시작해서 2023년 건설경기 침체가 본격적으로 진행되었다. 이로 인하여 건설업체의 부실도 2023년부터 급증했다. 이런 추세는 2024년까지 이어져서 2024년 2분기와 3분기 4.4%의 부실률을 보였다.

〈표 4-10〉 건설업 중소기업 신규보증

(단위: 억원)

구분	2019년					2020년				
	소계	1Q	2Q	3Q	4Q	소계	1Q	2Q	3Q	4Q
보증금액	5,361	831	2,133	1,127	1,270	9,108	929	2,758	3,064	2,357
구분	2021년					2022년				
	소계	1Q	2Q	3Q	4Q	소계	1Q	2Q	3Q	4Q
보증금액	7,484	1,366	2,628	1,698	1,792	6,806	1,171	2,055	1,957	1,623
구분	2023년					2024년				
	소계	1Q	2Q	3Q	4Q	소계	1Q	2Q	3Q	4Q
보증금액	7,241	1,337	2,302	2,198	1,404	3,793	1,266	2,064	461	-

자료: 신용보증기금으로부터 받은 자료를 민병덕 의원실이 재가공한 자료를 인용함.

〈표 4-11〉 건설업 중소기업 부실 현황(일반보증 기준)

(단위: 억원, %)

구분	2019년				2020년				2021년			
	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q
부실 금액	316	264	213	199	228	153	187	168	248	159	191	216
부실률	4.5	4.0	3.7	3.5	3.2	2.5	2.4	2.2	3.0	2.3	2.2	2.2
구분	2022년				2023년				2024년			
	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q
부실 금액	219	347	193	345	381	367	357	415	381	496	143	-
부실률	2.4	3.0	2.6	2.9	4.0	3.8	3.7	3.8	3.9	4.4	4.4	-

주: 1. 부실금액은 해당 분기 부실순증(부실발행-정상화) 금액.

2. 부실율은 잔액부실률이며, 연초부터 해당 분기말까지 발생한 부실금액을 연환산하여 해당 분기말 보증잔액으로 나눈 값. 자료: 신용보증기금으로부터 받은 자료를 민병덕 의원실이 재가공한 자료를 인용함.

### 3) 중소기업 지원정책 부족

통계청에 의하면 2023년 기준 전 산업의 중소기업 숫자는 8,298,915개로 전체 기업 8,309,696개의 99.9%였다. 건설업체 597,226개 중 중소기업 숫자는 596,606개 99.9%였다. 소수의 업체를 제외하고 등록된 건설업체의 대부분은 중소기업이다.<sup>25)</sup>

2023년 중소기업 종사자는 19,117,649명으로 전체 기업 종사자 23,767,377명 대비 80.5%였다. 건설업 전체 종사자는 2,353,570명이며, 중소기업 종사자는 1,906,864명으로 81.0%였다.

2023년 중소기업의 매출액은 33,012,545억원, 전체 기업의 매출액은 73,591,237억원으로 중소기업 매출액이 차지하는 비중은 44.9%였다. 중소기업 건설업 매출액은 3,581,592억원으로 건설업 매출액 5,891,893억원의 60.8%였다.

건설업에서 중소기업의 역할은 전 산업의 중소기업에 비해 크다고 할 수 있다. 중소기업에 대한 정책적인 지원을 통해서 기대할 수 있는 파급효과가 전 산업에 비해 크다는 의미로 이해될 수 있다.

그러나 중소기업 지원정책을 주도적으로 시행하는 중기부와 산업부의 지원사업에 참여할 수 있는 여지가 매우 제한적이라고 할 수 있다. 중기부의 중소기업 지원 현황 2024년

25) 장근호 외(2025)에 의하면 중소기업의 상당부분을 차지하고 있는 소상공인을 제외해도 중소기업은 전체 기업 대비 97.3%, 고용의 63.9%를 차지하고 있다고 한다.

자료를 분석하면 중앙부처는 부처별로 다양한 중소기업 지원사업과 예산을 운용하고 있다. 중소기업과 가장 밀접한 부처라고 할 수 있는 중기부는 2024년 82개 사업에 12조 6,045억원의 예산을 운용했다. 중기부의 중소기업 지원사업 예산 중 소상공인지원(용자) 사업 예산은 3조 7,100억원, 신성장기반자금(용자)사업은 1조 4,789억원, 혁신창업사업 화자금(용자)사업은 2조 78억원이었다. 산업부는 93개 사업에 지원금액은 5조 1,487억 원을 운용했다. 이에 비해 국토부의 중소기업 지원사업은 14개 사업에 예산은 2,120억원이다.

지방자치단체도 관할구역 내 중소기업을 지원하기 위한 시책과 예산을 운용하고 있다. 2024년 광역 지방자치단체의 중소기업 지원사업은 1,292개이며, 운용예산은 2조 5,981억원 규모였다. 지방자치단체의 중소기업 지원사업 유형은 특화사업, 사회적 기업 지원사업, 소규모 영세사업장 방지시설 설치지원, 미래 유망 산업과 관련된 지원 등이 주류였다. 건설산업 관련 지원사업의 유형은 찾아보기 어렵다.

〈표 4-12〉 2024년 국토부 중소기업 지원사업 및 예산

연번	세부사업명	금액(백만원)
1	국토교통 연구개발 운영 지원사업(R&D)	6,895
2	그린해상교량 기술개발(R&D)	1,000
3	내구연한 도래 노후 디젤기관차 대체를 위한 친환경수소 전기기관차 기술개발(R&D)	3,000
4	노후산단 재생지원(용자)	45,000
5	드론기업 지원 허브운영	1,423
6	드론 안전 및 활성화 지원	23,343
7	물류산업 지원	3,168
8	스마트건설 지원 센터 운영	6,415
9	스마트시티 확산 사업	78,831
10	지능형 현대수하물 보안검색 기술개발(R&D)	3,295
11	철도산업 발전 지원	4,877
12	철도차량 부품 개발사업(R&D)	28,310
13	초장대 K-지하 고속도로 인프라 안전 및 효율 향상 기술개발(R&D)	2,340
14	한국형 도심항공교통(K-UAM) 핵심기술 개발사업(R&D)	11,999
	합계	219,896

자료: 중소벤처기업부, 중소기업 지원 현황 활용하여 작성.

중기부와 산업부 등의 중앙부처 지원사업과 지방자치단체가 관할구역 내의 중소기업을 지원하기 위한 시책에 중소 건설업의 참여가 어려운 이유는 생산의 특성에서 비롯된다고 할 수 있다. 건설업은 발주자와의 계약을 이행하는 수단이 생산활동이다. 이 점에서 제품을 생산한 후 시장에서 거래되는 제조업과 차이가 있다. 제조업은 생산활동이 계획성이 높고 지속적이고 안정적인 구조이다. 고정된 공장에서 생산이 진행되므로 생산설비와 공정의 혁신이 시도되기 용이하다. 노동력 활용도 비교적 안정적이어서 채용과 고용유지를 위한 지원제도가 시행될 수 있는 구조라고 할 수 있다. 건설업은 이와 달리 생산활동의 연속성이 높지 않고, 노동력 사용도 임시·일용직 형태가 많다. 관련 지원을 하기 어려운 구조라고 할 수 있다. 따라서 제조업과 서비스업을 중심으로 지원책이 운용되고 있는 제도를 효과적으로 활용하기 어렵다.

〈표 4-13〉 건설업과 제조업 생산의 차이

구분	건설업	제조업
생산	· 주문생산 · 공정별 하도급생산 · 생산현장의 이동성	· 대량생산 · 직영위주, 일부의 외주생산 · 고정된 생산설비
가격결정	· 원가주의 기초한 수주산업, 실적공사비에 의한 가격 결정	· 수요자와 공급자 간 가격결정
수요시장	· 수요의 다발적 독점(특정 수요계층)	· 수요의 완전경쟁성
제품성격	· 반영구적	· 단순소비성, 내구성
생산능력	· 유연성(대기성 생산요소 산재)	· 고정성(일정기간)
유통단계	· 수요자와 공급자 간 직거래(중간유통단계 없음)	· 전형적인 유통단계 형성

#### 4) 금융조달 수단 부족

전문건설업체를 대상으로 한 실태조사 결과에 의하면 자금조달 어려움이 심화되고 있는 것으로 판단된다. 건설업은 도급구조를 특징으로 함에 따라 도급단계별로 입찰참여와 수주가 이루어져야 생산활동과 경영의 계속성이 담보된다. 수주활동은 다른 어떤 요소보다 중요하다.

수주활동의 어려움 다음으로 높은 비중을 차지한 것은 자금조달이다. 조사에 응답한 업체가 상이해 조사결과를 직접적으로 비교하기는 어렵지만, 추세적으로 자금조달의 어려움이 경영의 애로사항이라는 응답 비중이 증가하고 있다.

〈표 4-14〉 전문건설업체 경영애로 변화 추이

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
수주활동	65.9	51.7	55.7	54.1	60.0
자금조달	15.4	17.9	16.4	19.6	18.6
기술·기능인력 수급	12.6	22.4	21.6	20.5	13.6
현장관리	4.2	5.4	5.3	4.8	7.5
자재구입	2.0	2.6	1.0	1.0	0.3

자료: 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

전문건설업체의 99.9%는 중소기업이다. 따라서 전문건설업체에 대한 실태조사 결과는 중소 건설업체의 경영애로라고 할 수 있다. 2024년 조사결과 수주활동이 경영의 애로사항으로 가장 높은 비중이었다. 건설업은 수주산업이어서 수주활동의 어려움은 본질적인 애로사항이며, 건설경기와 밀접하게 연관돼 있다. 전문건설업체는 시공을 전문으로 수행하는 건설사업자에 해당한다. 따라서 공사를 수주하지 못하면 경영의 계속성이 담보되지 못하며, 업체의 존속이 위협받게 된다.

전문건설업체의 경영애로 중 수주활동의 어려움 다음으로 높은 비중을 차지한 분야는 자금조달이다. 추세적으로 전문건설업체의 자금조달 어려움은 개선되지 못하고 있다는 판단이 가능하다. 특히 건설업은 업종의 신용도가 낮고, 1건 생산활동 기간이 비교적 장기여서 다양한 위험이 수반된다. 자금조달 과정에서 불리하게 작용해 제조업 등 다른 업종에 비해서도 자금조달에 어려움을 겪고 있다.

2024년 기준 중소 건설업체의 설비투자총액은 4조 358억원 규모이며, 업체당 평균 투자액은 2.5억원 수준인 것으로 조사됐다. 전 산업의 업체당 평균 설비투자액은 4.1억원이다. 업체당 설비투자 규모가 낮다. 뿐만 아니라 설비투자를 하지 않은 중소 건설업체의 비중도 42.8%로 나타났다.

중소 건설업체는 설비투자의 자금원천도 금융기관 차입금 비중이 전 산업 중소기업보다 높다. 반면 설비투자에 정책자금을 이용하는 중소기업 비중은 2.6%에 비해 중소 건설업체는 2.2%로 제조업은 물론 도매 및 소매업에 비해서도 낮다. 건설업은 정책자금 활용이 여의치 않다는 것을 확인할 수 있다. 건설업은 정책자금 대상으로 선정되는 과정도 어렵지만, 선정된 이후에도 자금을 집행하는 금융기관에서 요구하는 담보 제공이 어려운 경

우가 많고, 건설업이 고위험 산업으로 인식돼 애로사항이 많은 것으로 파악된다.

설비투자를 위한 자금조달 어려움과 저렴한 금리를 활용할 수 있는 정책자금 사용 비중이 낮아서 적극적인 투자보다 유지보수를 위한 투자에 집중돼 있는 것으로 파악된다. 전 산업의 중소기업 설비투자 중 유지보수 투자 비중은 38.8%, 반면 건설업은 56.3%로 조사됐다. 절반이 넘는 설비투자가 유지보수 목적의 투자이다.

〈표 4-15〉 주요 산업의 설비투자 유무 및 투자총액, 업체당 평균 설비투자액(2024년)

(단위: 억원, %)

구분	업체수	설비투자 유무		설비투자 총액	업체당 평균 설비투자액
		유	무		
전체	386,335	53.9	46.1	848,294	4.1
규모별	소기업	252,262	51.0	327,303	2.5
	중기업	134,073	59.4	520,990	6.5
업종별	농업, 임업 및 어업	2,510	52.4	4,858	3.7
	제조업	67,733	73.7	375,049	7.5
	건설업	28,593	57.2	40,358	2.5
	도매 및 소매업	91,558	49.3	143,138	3.2
	전문, 과학 및 기술서비스업	32,706	50.8	42,236	2.5
	보건업 및 사회복지서비스업	32,985	51.2	30,478	1.8

자료: 중소벤처기업부·중소기업중앙회(2025), 2024년 기준 중소기업실태조사결과.

〈표 4-16〉 주요 산업의 조달원천별 설비투자(2024년)

(단위: 억원, %)

구분	설비투자 총액	자기자금	금융기관 차입금	정부 정책자금	기타	
전체	848,294	67.2	28.9	2.6	1.3	
규모별	소기업	327,303	73.0	23.4	2.2	1.5
	중기업	520,990	63.6	32.4	2.8	1.2
업종별	농업, 임업 및 어업	4,858	76.0	21.6	1.7	0.7
	제조업	375,049	66.2	29.0	3.2	1.6
	건설업	40,358	65.4	31.3	2.2	1.1
	도매 및 소매업	143,138	62.4	34.2	2.3	1.1
	전문, 과학 및 기술서비스업	42,236	69.1	28.2	0.9	1.8
	보건업 및 사회복지서비스업	30,478	93.4	5.7	0.5	0.4

자료: 중소벤처기업부·중소기업중앙회(2025), 2024년 기준 중소기업실태조사결과.

〈표 4-17〉 주요 산업의 설비투자 동기(2024년)

(단위: 억원, %)

구분	업체수	생산능력 확충	비용 절감	작업환경 개선	유지 보수	연구개발/ 시험분석	기타	
전체	208,350	15.6	3.2	40.6	38.8	1.8	0.0	
규모 별	소기업	128,712	13.8	3.3	42.1	39.1	1.8	0.0
	중기업	79,638	18.6	3.1	38.1	38.3	1.9	-
업 종 별	농업, 임업 및 어업	1,316	14.7	2.3	45.3	36.9	0.9	-
	제조업	49,946	28.1	6.8	16.7	45.9	2.5	-
	건설업	16,359	12.8	4.2	25.2	56.3	1.4	-
	도매 및 소매업	45,141	12.3	1.8	39.9	45.3	0.6	-
	전문, 과학 및 기술서비스업	16,611	13.2	2.3	44.0	36.5	3.8	0.2
	보건업 및 사회복지서비스업	16,879	9.0	0.0	75.9	14.8	0.3	-

자료: 중소벤처기업부·중소기업중앙회(2025), 2024년 기준 중소기업실태조사결과.

## 5) 노동력 수급불균형 보완

건설업은 노동력 수급불균형이 심화되고 있다. 이는 전문공사에 참여하는 건설근로자의 평균 연령대를 통해서도 파악할 수 있다. 청장년층 건설근로자 입직이 정체돼 있고, 수급불균형이 개선되지 않아 50대 이상 근로자의 비중이 지속적으로 상승하는 추세로 나타나고 있다.

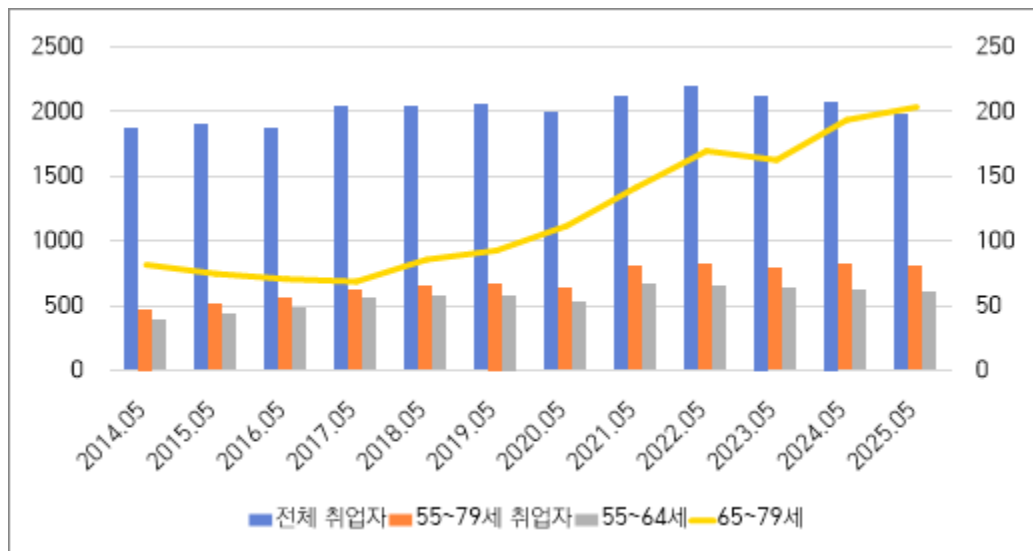
〈표 4-18〉 전문공사 건설근로자 평균 연령

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
20대	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0	0.0
30대	2.6	2.2	1.8	2.5	1.3	2.3	1.5	1.6	1.7	1.2
40대	28.9	25.5	22.9	27.3	22.3	19.6	18.5	17.2	15.7	15.1
50대 이상	68.3	72.3	75.2	70.1	76.2	78.0	79.8	80.9	82.6	83.6

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

건설업 취업자 중 고령자(55세 이상)의 비중이 지속적으로 증가하는 현상은 경제활동 인구조사 고령층 부가조사에서도 확인된다. 건설업 전체 취업자에서 고령자 취업이 증가하고 있고, 특히 65세 이상 79세 이하 고령 취업자 비중이 증가하고 있다.



주: 각 연도 5월 기준.

자료: 국가데이터처, 경제활동인구조사 고령층 부가조사.

[그림 4-2] 건설업 고령자(55세 이상) 취업자 추이

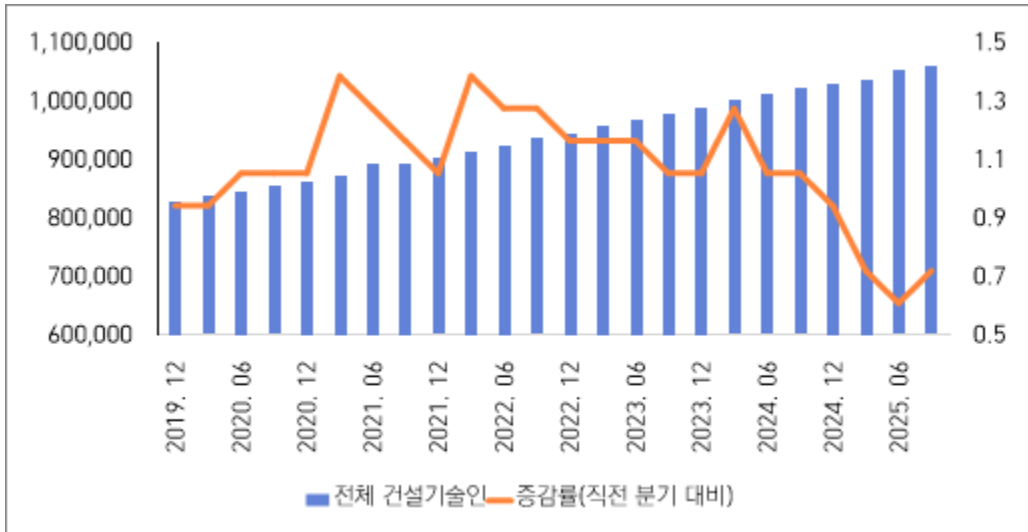
### (1) 건설기술인

한국건설인정책연구원이 조사·발표하는 건설기술인 동향에 의하면 등록 건설기술인 숫자는 완만하지만 지속적인 증가추세지만, 전년 대비 증감률은 둔화되고 있다. 증감률 둔화 현상은 그만큼 건설기술인 공급 규모가 축소되고 있다는 것을 알 수 있다.

건설생산 구조에서 실제 시공을 담당하는 전문건설업체는 기술계 자격을 보유 기술인 구인난을 겪고 있는 것으로 조사됐다. <표 4-19>에 의하면 설문조사 응답 전문건설업체의 절반은 기술계 기술자격자 구인에 어려움이 있는 것으로 나타났다. 앞서 제시한 것처럼 건설업은 제조업에 비해 많은 사업장이 있다. 현장의 개설과 폐쇄에 따라 여러 지역에서 근무와 생활을 해야 한다. 중소기업 취업을 기피하는 상황에서 대부분 중소기업인 건설업 취업자는 여러 지역을 옮겨 다녀야 하는 애로사항이 있다.

기술계 기술자격자는 현장에서 시공관리 및 품질관리와 안전관리 등의 관리를 담당하

는 직무를 수행하며, 이들이 부족한 시공품질 개선과 안전관리에 문제를 초래할 수 있다. 중소 건설업체가 자격을 보유한 건설기술인을 채용하고 고용을 유지할 수 있게 건설업의 생산환경과 특성이 반영된 지원제도가 절실하다.



자료: 한국건설인정책연구원(2025), 건설기술인 동향 브리핑, 통권 21호.

[그림 4-3] 건설기술인 등록 및 증감률 추이

〈표 4-19〉 수급 어려운 건설인력

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기술계 기술자격자	56.6	54.9	52.8	56.3	48.9
비자격 숙련기능공	20.2	19.6	17.1	15.7	24.7
기능계 기술자격자	18.0	18.6	22.9	22.0	20.4
단순일용근로자	5.1	6.8	7.2	6.1	6.0

자료: 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

## (2) 건설근로자

〈표 3-11〉은 한국표준직업분류(KSIC) 기준으로 건설업 취업자의 직군별 구성을 제시하고 있다. 기능원 및 관련 기능종사자(대분류 7), 단순노무종사자(대분류 9)는 현장에서 육체노동에 종사하는 근로자이며, 각각 숙련공과 저숙련공이라고 할 수 있다. 기능원 및

관련 기능종사자는 2021년 1,021천명으로 최고치를 기록한 이후 하락하고 있다. 2024년에는 976천명이었다. 단순노무종사자 2018년 364천명으로 최고치였다. 이후에도 30만명 수준을 유지하고 있지만, 하락하는 추세이다. 2024년 건설업 취업자 중 단순노무종사자는 316천명이었다. 건설현장에서 시공의 각 공정에서 노동을 제공하는 근로자가 감소하고 있다.

건설현장에서 노동을 제공하는 근로자의 고용형태는 대부분 임시·일용직이다. 임시·일용직은 근로관계가 단절적이다. 현장에 참여하는 전문건설업체의 공정별로 공사기간이 다르고, 공사가 진행되는 기간에도 근로가능일수가 가변적이다. 또한 같은 현장에서 시공에 참여하는 근로자도 계절별, 숙련도별로 근로일수에는 차이가 있다. 이로 인하여 고용을 지원할 수 있는 효과적인 지원수단이 부재한 상황이다.

〈표 4-20〉 작업능력수준별 월 평균 근로일수

(단위: %)

구분		팀장/반장	기능공	준기공	조공	일반공
동절기	2020년	18.0	16.6	15.7	15.0	14.4
	2022년	18.7	16.0	17.7	15.8	13.7
	2024년	19.4	18.0	18.0	16.2	15.0
춘추/하절기	2020년	20.6	20.2	20.2	19.3	20.3
	2022년	21.9	20.2	19.6	18.4	17.3
	2024년	21.8	20.8	20.5	18.1	17.1

자료: 1. 건설근로자공제회(2020), 2020년 건설근로자 종합생활 실태조사.  
 2. 건설근로자공제회(2022), 2022년 건설근로자 종합생활 실태조사.  
 3. 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

## 2. 중소 건설업 지원 확대 방안

한국표준산업분류(KSIC)는 제조업과 비제조업을 물리적, 화학적 변화를 가하여 새로운 제품으로 전환시키는지 여부를 기준으로 분류한다. 제조업의 기준이 되는 새로운 제품의 생산은 단순히 형태만 바꾸는 것이 아닌 용도나 성질이 다른 새로운 재화를 생산하는 것이다. 원료를 투입해서 가공하여 완성품을 생산하는 구조라고 할 수 있다. 도소매업은 유통단계의 부가가치 창출을 중요한 목적으로 한다는 점에서 제조업과 구분된다. 건설업은 생산활동이 동반된다는 점에서 제조업과 유사하지만, 현장에서 직접 구조물을 구현한다는 차이가 있다. 음식점업은 식재료를 사용해 조리과정을 거치는 점에서 제조업과 유사하

다고 할 수 있으나, 서비스 비중이 높은 것이 차이점이다. 제조업은 다른 산업과 유사한 측면이 있으나, 구분될 수 있는 차별점이 있다. 이러한 차이들로 인해 제조업과 비제조업은 기업의 경영활동에 차이가 있고, 필요하다고 생각하는 중소기업 지원정책에서 차이를 보인다. 특히 “소상공인 정책자금 전문기관 설립”, “소상공인 사업장 신용카드 소득공제율 확대”, “중금리 전문 인터넷은행 설립” 등은 비제조업의 선호도가 제조업과 격차가 큰 것으로 조사됐다.

〈표 4-21〉 제조업과 비제조업 구분 기준

구분	제조업	비제조업
활동 성격	원료를 투입해서 새로운 재화 생산	서비스 제공, 자원 추출, 유통, 건설 등
투입 부문	원재료, 중간재, 노동력, 설비	노동력, 지식, 정보, 자산 등
결과물	만질 수 있는 유형의 제품	무형의 서비스 또는 단순 유통/중개

〈표 4-22〉 가장 중요하다고 인식되는 지원정책(복수응답 허용)

(단위: %)

구분	전체	제조업	비제조업
기업수(개)	100	60	40
저금리 대환대출 및 이차보전 지원사업 확대	73.0	75.0	70.0
원리금 상환부담 완화	64.0	68.3	57.5
장기 분할상환 프로그램 도입	43.0	48.3	35.0
소상공인 정책금융 전문기관 설립	29.0	21.7	40.0
전기, 가스요금 등 에너지비용 지원 확대	25.0	30.0	17.5
새출발자금 이용 확대	13.0	16.7	7.5
소상공인 사업장 신용카드 소득공제율 확대	12.0	5.0	22.5
소상공인 내일채움공제 도입	10.0	8.3	12.5
지역화폐 사용 확대	6.0	6.7	5.0
골목상권육성(상권 르네상스 2.0 추진 등)	6.0	5.0	7.5
코로나대출 종합대책 마련	4.0	5.0	2.5
착한 임대인 세액공제 상시화	4.0	5.0	2.5
온라인 플랫폼 공정한법 제정	4.0	3.3	5.0
중금리 전문 인터넷은행 설립	4.0	0.0	10.0
키오스크, 자동화기기 도입 지원 확대	2.0	1.7	2.5
폐업 및 재도전 금융지원 확대	1.0	0.0	2.5

자료: IBK 경제연구소(2025), 2025년 중소기업 지원정책 조사-신정부에게 바란다-

## 1) 자금조달

### (1) 이차보전 지원 확대

〈표 4-22〉는 중소기업들이 필요로 하는 지원정책을 제조업과 비제조업으로 구분하여 제시하고 있다. 제조업과 비제조업 공통으로 가장 필요성이 큰 지원정책은 자금조달과 관련된 지원이다. “저금리 대환대출 및 이차보전 지원사업 확대”와 “원리금 상환부담 완화”에 응답한 비중이 가장 높다. 그만큼 중소기업은 상시적으로 자금조달에서의 어려움과 자금조달 비용이 높다는 것을 보여주는 결과이다.

중소기업이 직면하고 있는 자금조달의 어려움은 가장 본질적이고 해결하기 어려운 애로사항이라고 할 수 있다. 이는 산업이나 업종에 상관없이 발생하는 문제인데, 제품의 생산이나 시공을 위해서는 원활한 자금조달이 필수적이기 때문이다. 기업의 신용위험은 해당 기업의 경영활동과 직접적으로 연관돼 있다.

중소기업이 자금조달 과정에서 겪는 문제는 개별 기업 차원뿐만 아니라 해당 기업이 속한 산업이나 업종의 특성도 영향을 미치게 된다.<sup>26)</sup> 개별 기업이 양호한 재무상태를 유지하고 있어도 해당 기업이 속한 산업이나 업종이 사양산업으로 분류되면 높은 신용등급을 받기 어렵다. 개별 기업의 신용도를 평가하는 과정에서 기업의 외적 요인에 해당하는 산업의 상황과 전망에 대한 분석이 이루어진다.<sup>27)28)</sup> 그리고 이러한 산업의 상황과 전망은 업종별 가산금리 결정에 활용된다.

업종별 가산금리제도<sup>29)</sup>는 금융기관이 대출금리를 산정할 때 차주인 중소기업의 속한 산업이나 업종의 위험(risk)이 반영된다. 이외에도 산업전체의 경기전망, 부도율, 담보가치 등이 종합적으로 반영된다.<sup>30)</sup> 업종별 리스크 프리미엄은 특정한 업종의 경기가 불투

26) 중소기업은 대기업에 비해 업종별 경기변동에 취약하다. 이에 따라 자금을 대출하는 금융권은 중소기업 업종별 신용등급을 별도로 운영하여 가산금리를 차등화하기도 한다.

27) 남주하·김창배(2008)는 개별 기업의 신용위험을 판단하기 위해서는 해당 기업이 속한 산업의 신용위험에 측이 중요한 요소라고 가정하고 실증분석을 시도했다. 도출된 결과에 의하면 산업별 신용위험 예측력이 개별 기업의 신용위험을 파악하는데 중요한 요소라는 결과를 제시했다.

28) NICE신용평가는 산업별 평가방법론을 통해 신용등급을 결정하는 주요 평가요소 및 평가요소에 대한 일반적인 접근방식을 설명하고 있다. 사업위험은 산업위험, 경쟁지위를 통해 평가한다. 재무위험은 금융비용 leverage, 현금흐름의 적정성, 재무구조 및 자산의 질, 재무적 융통성으로 평가한다. 건설업의 사업위험 중 산업위험의 가중치는 10%로 설정돼 있다.

29) 업종별 가산금리에 차등을 두는 이유는 업종마다 경기순환주기가 다르고, 정책적으로 우대금리가 적용되는 산업이나 업종이 상이하기 때문이다.

30) 대출금리 = 기준금리 + 가산금리(리스크 프리미엄 + 업종별 가산율 등) - 우대금리

명하거나 연체율이 높을 경우 손실 가능성에 대비하기 위해 더 높은 가산금리를 적용하게 되는데, 건설업은 가산금리가 적용되는 대표적인 업종이라고 할 수 있다.

건설업은 수주산업으로 가격경쟁이 치열한 시장구조이며, 생산활동 기간이 비교적 장기여서 위험도가 높아 신용위험이 높은 산업으로 인식돼 있다. 산업의 신용위험이 개별 기업의 자금조달 시 금리에도 영향을 미친다. 즉 건설업은 다른 산업이나 업종에 속해있는 기업에 비해 자금조달 비용이 높다고 할 수 있다. 따라서 건설 중소기업에 대한 정책 자금 확대의 효과는 더 크게 나타날 수 있다<sup>31)</sup>.

전문건설업체를 대상으로 한 조사결과에 의하면 자금사정이 악화되는 추세로 판단된다. <표 4-23>에 의하면 2024년 자금사정이 조금 악화됐다 31.9%, 크게 악화됐다는 응답은 13.8%였다. 즉 악화됐다는 응답 비중이 45.7%였다. 이러한 응답결과는 이전 연도에 비해서 추세적으로 악화된 것으로 확인된다.

〈표 4-23〉 전문건설업체 자금사정 변화 추이

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
크게 개선	1.2	0.9	1.2	0.9	1.8
조금 개선	13.1	11.3	13.2	16.1	18.2
비슷	41.6	37.9	43.4	40.4	34.3
조금 악화	31.8	24.7	27.7	30.0	31.9
크게 악화	12.2	15.1	14.5	12.5	13.8

자료: 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

시공이 본연의 업무인 건설기업은 공사대금이 원활하게 수령되어야 자금경색을 겪지 않을 수 있다. 건설업체의 자금사정 악화와 호조 원인을 조사한 자료를 통해서도 이러한 사실을 확인할 수 있다. 건설업체의 자금사정이 악화되는 원인은 신규 계약 축소와 원가 상승, 금융기관으로부터의 추가 차입 제한 등이다. 자금사정이 개선되는 원인은 신규 계약 증가, 공사미수금 또는 매출채권 회수, 금융기관에서의 추가 차입 원활 등이다. 신규 계약은 수주산업의 특성에서 비롯되는 것이다. 금융기관 차입금, 공사 기성대가 수령과 매출채권 회수는 자금조달과 관련된 사항이다. 특히 건설업의 신용위험이 상대적으로 높

31) 은행 경영공시 및 대출가산금리 등 비교공시 운영기준 제8조(공시대상)는 국내은행의 대출가산금리 공시대상 대출은 “대출가산금리 공시항목 및 내용”과 같이 중소기업 운전자금대출 및 가계대출로 이다.

다는 점에서 이차보전을 확대하는 지원책은 실효성이 기대된다.<sup>32)</sup> 이차보전은 금융기관으로부터 대출이 실행된 이후의 과정이다. 따라서 중소기업들이 은행을 통해서 대출을 받을 수 있게 정책자금의 확대가 선행되는 것도 필요하다. 정책자금은 성장 잠재력이 높지만, 정보비대칭 및 담보 위주 관행으로 민간 금융기관을 통한 자금조달이 어려운 우수 중소기업들을 지원대상으로 한다. 건설업은 정책자금 지원 대상으로 선정되기 어려운 상황이다.<sup>33)</sup>

〈표 4-24〉 건설업 자금사정 악화 및 호조 원인

구분		2008년	2011년	2013년
1순위	악화	자재비용 및 인건비 증가	신규 계약 축소	신규 계약 축소
	호조	공사대가 수령 원활	공사대가 수령 원활	공사대가 수령 원활
2순위	악화	신규 계약 축소	금융기관으로부터 추가 차입의 어려움	저가공사 수주로 인한 수익성 악화
	호조	신규 계약 증가	금융기관에서의 자금차입 원활	공사미수금 또는 매출채권 회수
3순위	악화	저가공사 수주로 인한 수익성 악화	저가공사 수주로 인한 수익성 악화	자재비용 및 인건비 증가
	호조	금융기관에서의 자금차입 원활	개발사업 분양 호조	사전 운영자금 확보
4순위	악화	금융비용 증가	공사 미수금 증가	공사미수금 증가
	호조	개발사업 분양 호조	사전 운영자금 확보	신규 계약 증가

자료: 빈재익(2013), 국내 건설기업의 자금조달 구조 분석 및 시사점, 한국건설산업연구원.

## (2) 신용보증 확대

신용보증은 담보능력이 부족한 기업을 대상으로 신용도 심사를 통해 신용보증서를 제공하여 금융기관으로부터 대출을 받을 수 있게 지원하는 제도이다. 중소기업의 자금조달 제약을 완화해 성장할 수 있는 기반을 구축하는데 도움을 주는 역할을 하고 있다. 국내 정책금융에 관한 경제적 효과를 분석한 연구들에 의하면 정책금융 시스템은 중소기업의 수

32) 이차보전을 위해서는 먼저 기업이 은행과 대출 상담 후 중소기업진흥공단에서 이차보전을 신청한다. 신청을 받은 중소기업진흥공단은 기업평가를 통해 이차보전 대상을 결정한다. 중소기업진흥공단에서 이차보전 대상 기업으로 선정된 업체가 은행에서 대출을 받으면 중소기업진흥공단이 이차보전금을 13개 시중은행과 정산하는 구조이다. 이차보전 취급 은행은 경남은행, 광주은행, 국민은행, iM뱅크, 부산은행, 신한은행, 우리은행, 전북은행, 제주은행, 하나은행, 기업은행, 농협, 수협 등이다.

33) 정책자금의 중점 지원분야는 혁신성장분야, 초격차·신산업 분야, 지역주력산업, 뿌리산업, 소재·부품·장비 산업 등이다. 건설업은 포함되기 어려운 분야로 판단된다.

익성, 안정성 개선에 도움이 되고 있다는 결과를 제시했다. 또한 정책금융은 중소기업의 부도위험과 유동성 제약을 완화하는데도 기여하고 있다는 결과도 제시돼 있다.

남주하 외(2013)<sup>34)</sup>에 의하면 보증성고가 높은 업종에 지원을 확대하는 것이 필요하다는 의견을 제시하면서 논거로 보증의 경제적 성과 중 고용창출이 가장 중요하다고 했다. 건설업은 생산요소 중 노동 활용도가 높고, 투자와 고용이 동행하는 업종으로 인식돼 있다. 따라서 건설업에 대한 신용보증 확대는 고용창출을 유도할 수 있는 대안이 될 수 있다. 또한 건설업은 전후방연관효과가 큰 대표적인 업종이며, 신용보증 확대를 통해 건설 투자가 개선되면 연관산업의 고용창출 제고도 기대할 수 있다.

그런데 건설기업이 신용보증을 활용할 수 있는 대상은 신용보증기금인데, 민간 금융기관 대출을 위해 부족한 담보력을 보완할 수 있는 신용보증서를 발급받기 위한 핵심 지표가 재무건전성과 매출성장성이다. 건설경기 변동의 영향을 직접적으로 받는 건설기업은 핵심 지표를 효과적으로 관리하는데 어려움이 있다. 즉 신용보증기금을 통해 담보력 보완이 제약을 받을 수밖에 없다. 또한 신용보증서를 통해 부족한 담보력을 보완한다고 해도 금융기관에서 대출의 실행은 별개의 문제이다. 업종의 신용위험과 수주산업으로서 건설업의 특성으로 인하여 리스크가 높다는 인식 때문이다. 건설기업의 신용보증기금 활용도 제고를 위해서는 완화된 심사기준이 적용될 수 있어야 한다.<sup>35)</sup> 이와 함께 중소건설기업은 신용보증을 통한 담보력 보완으로도 민간 금융기관에서 대출 실행이 원활하게 이루어지지 않을 수 있으므로 중소벤처기업진흥공단의 직접 대출이 확대되어야 한다.

〈표 4-25〉 신용보증 비교

구분	신용보증기금	기술보증기금	지역신용보증재단
주요 대상	중소기업 전반	기술혁신형 기업, 벤처기업	소상공인, 영세자영업자
핵심 지표	재무건전성, 매출성장성	기술력, 특성, 시장성	지역경기활성화, 경영안정
관리 부처	금융위원회	중소벤처기업부	지방자치단체

34) 2013년 신용보증기금 의뢰로 서강대학교 산학협력단에서 수행한 '정책금융시장의 경쟁환경과 신용보증기금 발전방안'에서 제시된 의견이다.

35) 평가는 기술성, 사업성, 미래성장성, 경영능력, 사업계획의 타당성 등을 종합적으로 평가하는데, 건설기업은 평가 항목 중 대부분의 항목의 평가가 모호한 것으로 판단된다. 예를 들어 사업성 평가 및 사업계획의 타당성은 수주산업의 특성과 부합하지 않는다.

### (3) 하도급대금 지급 강화

#### ① 하도급대금지급보증 확대

2024년 기준으로 조사한 전문건설업 실태조사 분석 보고서에 의하면 하도급대금을 받지 못한 비중은 34.2%였다. 미지급 사유로는 “원도급자의 지급거절 또는 지급지연” 47.3%, “원도급자의 부도 또는 폐업” 31.3%, “발주자의 공사대금 공탁으로 인한 수령 지연” 11.5%였다.

2025년 10월 기준 등록 전문건설업체(기계설비업체 포함)는 69,181개이며, 이들의 99.9% 이상은 중소기업이다. 전문건설업체는 등록된 전문건설업종을 전문적으로 시공한다. 시공이 본연의 업무이고, 공사수행의 대가는 경영활동을 위한 자금조달의 가장 중요한 원천이다. 특히 건설업의 하도급구조를 고려하면 하도급대금을 안정적으로 받을 수 있는 환경이 정착되어야 한다.

전문건설업체를 대상으로 한 조사에서 하도급자를 보호할 수 있는 최선의 제도는 ‘하도급대금 직접지급제도’라는 응답이 가장 높았다. 하도급대금 직접지급제도와 하도급대금 지급보증제도는 병행될 수 있는 제도이다. 즉 하도급대금 직접지급 합의가 있어도 하도급대금 지급보증을 통해 하도급대금 수령의 안정성 제고가 가능하다.<sup>36)</sup>

〈표 4-26〉 하도급자를 보호할 수 있는 최선의 제도(중복응답)

(단위: 개, %)

구분	2022년		2023년		2024년	
	업체수	비중	업체수	비중	업체수	비중
합계	1,439	100.0	1,162	100.0	1,049	100.0
하도급대금 직접지급제도	546	37.9	468	40.3	385	36.7
하도급대금 지급보증제도	370	25.7	273	23.5	264	25.2
입찰 시 원도급자와 하도급금액 명시하고 낙찰 후 이행	172	12.0	136	11.7	124	11.8
저가하도급 심사제도	123	8.5	108	9.3	105	10.0
불공정하도급거래 조사	107	7.4	91	7.8	90	8.6
하도급계약 내용 통보제도	121	8.4	86	7.4	81	7.7

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원.

36) 2025년 11월 23일 공정거래위원회는 ‘하도급대금 지급 안정성 강화 종합 대책’을 발표했다. 하도급대금 지급보증서 면제 사유 대폭 축소, 지급보증서 교부 의무 명시, 지급보증 이행 상시 감시체계 구축 등의 내용이 포함됐다. 기존 지급보증 예외사유는 1천만원 이하 소액 공사, 발주자 직접지급 합의, 전자대금 지급시스템 사용 등이었으나, 하도급법을 개정하여 1천만원 이하 소액 공사만을 지급보증 예외사유로 인정할 예정이다.

## ② 표준하도급계약서 활용도 제고

2024년 기준으로 조사한 전문건설업 실태조사 분석 보고서에 의하면 하도급계약 시 공정거래위원회가 권장하는 표준하도급계약서 사용비율은 63.4%, 공정거래위원회 권장 표준하도급계약서를 변형한 서식을 사용한 비중은 12.8%였다.

공정거래위원회가 권장하는 표준하도급계약서는 하도급계약 시 분쟁 발생을 최소화하고 하도급자가 안정적으로 공사를 수행하고 권리가 보호될 수 있는 내용이 포함돼 있다. 하도급자 권리보호의 핵심적인 사항은 계약한 공사수행에 따른 공사대금채권이 효과적으로 실행될 수 있는 내용도 포함하고 있다. 따라서 표준하도급계약서 활용도 제고를 통해서 하도급대금 미지급을 감소시킬 수 있다. 이는 중소기업의 현금흐름을 원활하게 할 수 있는 중요한 수단이다. 공정거래위원회 권장 표준하도급계약서 사용에 대한 인센티브를 원도급자에게 제공함으로써 활용도 제고를 실현할 수 있다. 표준하도급계약서 사용실적을 산정하고 전전년도와 전년도 사용실적을 비교하여 개선된 원도급자가 입찰에 참여하는 경우 신인도 항목에 가산점을 부여할 수 있는 항목을 추가하는 방안이 검토될 필요가 있다.

〈표 4-27〉 하도급계약 체결 시 계약서식 변화 추이(전문건설업체)

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
공정거래위원회 권장 표준하도급계약서	68.9	70.3	68.1	67.5	63.4
공정거래위원회 표준하도급계약서 변형서식	8.4	9.7	10.8	18.3	12.8
원도급자가 직접 작성한 계약서	22.3	19.6	20.2	12.8	23.4
구두계약 및 계약서 미교부	0.4	0.4	0.8	1.5	0.4

자료: 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

## ③ 민간공사 하도급대금 전자대금지급시스템 확대

매출채권은 공사를 수행한 이후 대금채권을 보유하고 있는 것을 의미한다. 기성대가를 현금 외에 어음으로 수령하는 비중은 과거에 비해 감소했지만, 2024년 기준 9.2%의 비중으로 나타나고 있다. 어음의 결제기일도 산업의 평균 어음 결제기일보다 장기인 것으로 조사됐다. 어음으로 기성대가를 수령하는 경우 대부분 할인을 하는 사례가 많다.<sup>37)</sup>

37) 2024년 기준으로 조사된 전문건설업 실태조사에 의하면 전문건설업체가 공사대금으로 수령한 어음을 처리

2024년 기준 전문건설업 실태조사에 의하면 공사대금을 어음으로 수령하여 할인 시 할인은 시중은행 5.2%, 제2금융권 6.0%, 사채시장 3.8%였다. 할인율만큼 기성대금이 감액되는 결과가 된다. 전자대금지급시스템은 기성대금, 노무비, 자재비용 등을 별도의 계좌에 현금으로 입금하는 방식이다. 기성대가를 어음으로 지급하는 것을 방지할 수 있는 장점이 있고, 생산구조의 하위단계 건설업체로서 영세한 중소 건설업체의 자금경색을 완화할 수 있는 효과가 기대된다.

〈표 4-28〉 2024년 주요 산업의 매출대금 수취방법 및 수취(결제)기일

(단위: 개, %, 일)

구분	업체수	수취방법		수취(결제) 기일		
		현금	어음	현금	어음	
전체	386,335	93.9	6.1	21	64	
규모별	소기업	252,262	93.9	6.1	21	65
	중기업	134,073	93.8	6.2	20	63
업종별	농업, 임업 및 어업	2,510	98.8	1.2	24	65
	제조업	67,733	86.5	13.5	30	65
	건설업	28,593	90.8	9.2	27	69
	도매 및 소매업	91,558	93.7	6.3	21	65
	전문, 과학 및 기술서비스업	32,706	93.8	6.2	22	64
	보건업 및 사회복지서비스업	32,985	99.7	0.3	13	41

자료: 중소벤처기업부·중소기업중앙회(2025), 2024년 기준 중소기업실태조사결과.

〈표 4-29〉 전문건설업체 하도급공사 수취어음 평균 만기일 추이

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
30일 이하	9.5	2.4	8.1	5.9	4.0
31~60일	54.8	53.7	59.5	47.1	32.0
61~90일	23.8	29.3	29.7	35.3	52.0
91~120일	9.5	12.2	2.7	8.8	12.0
121일 이상	2.4	2.4	0.0	2.9	0.0

자료: 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

하는 방법 중 할인은 시중은행, 제2금융권, 사채시장 등을 통하는 것으로 조사됐다. 시중은행을 통한 86.1%, 11.1%, 2.8%였다.

하도급공사대금이 어음으로 지급되는 것을 방지하는 가장 효과적인 수단은 전자대금지급시스템 활용도 제고이다. 공정거래위원회가 2025년 11월 23일 발표한 ‘하도급대금 지급 안정성 강화 종합 대책’에도 공공 하도급 및 민간 건설하도급에 전자대금지급시스템 사용의 단계적 의무화가 포함됐다.<sup>38)</sup>

전문건설업체를 대상으로 실태조사에서도 전자대금지급시스템 도입에 대해 긍정적인 인식이 높은 것으로 나타났다. “필요한 편이다” 34.0%, “매우 필요하다” 19.2%로 51.2%가 긍정적으로 응답했다. 반면 “사용할 수 없다” 0.9%, “불편하다” 25.3%로 필요성에 대한 긍정적인 인식에 비해 낮았다. 특히 하도급대금 미지급 시 대응수단이 미비한 소규모 업체가 전자대금지급시스템에 대한 긍정적인 인식이 높았다. 활용도 제고를 위한 인센티브와 단계적인 의무화를 위한 기반을 구축해야 한다. 이와 함께 사용과정에서 나타날 수 있는 불편을 최소화한 시스템으로의 개선도 병행되어야 한다.

〈표 4-30〉 하도급공사 시 공사대금 지급시스템 도입 필요 여부(2024년)

(단위: 개, %)

구분	전체		대규모		중규모		소규모		정보없음	
	업체수	비중	업체수	비중	업체수	비중	업체수	비중	업체수	비중
합계	541	100.0	49	100.0	208	100.0	238	100.0	46	100.0
사용할 수 없다	5	0.9	1	2.0	2	1.0	1	0.4	1	2.2
불편하다	137	25.3	15	30.6	57	27.4	53	22.3	12	26.1
관계없다	111	20.5	11	22.4	51	24.5	40	16.8	9	19.6
필요한 편이다	184	34.0	18	36.7	64	30.8	86	36.1	16	34.8
매우 필요하다	104	19.2	4	8.2	34	16.3	58	24.4	8	17.4

자료: 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

## 2) 구인난 해소 및 고용유지 지원

2019년 10월부터 2025년 10월까지 매년 10월 기준으로 건설업 취업자 변동을 살펴보면 2024년과 2025년 건설업 취업자는 전년 동월 대비 감소한 것으로 나타났다. 2024

38) 건설산업기본법은 제34조 제9항에서 3천만원 이상 공공 발주 건설공사에 대해 전자대금지급시스템 사용을 의무화하고 있다. 그리고 민간발주 건설공사에 대해 전자대금지급시스템 사용 의무화를 위한 관련 법령 개정안이 국회에 계류중이다.

년은 2023년에 비해 4.3% 감소했는데, 2025년은 2024년과 비교해 6.0%가 감소했다. 2023년과 비교하면 건설업 취업자가 크게 감소한 것을 알 수 있다. 원자재 가격 및 임금 상승과 부동산 규제대책으로 건설경기 침체가 장기화되는 양상이며, 이런 영향으로 향후 건설업 취업자가 감소추세가 당분간 유지될 것으로 전망된다. 취업자를 유지할 수 있는 건설업에 맞는 인력지원제도의 필요성이 증대되고 있다.

〈표 4-31〉 산업별 취업자 증감률(전년 동월 대비)

(단위: %)

구분	2019년 10월	2020년 10월	2021년 10월	2022년 10월	2023년 10월	2024년 10월	2025년 10월
A	3.9	1.5	1.3	2.9	1.0	-4.0	-7.8
B	0.0	-29.1	1.0	-43.4	26.7	-1.3	17.3
C	-1.8	-2.2	-0.3	4.7	-1.7	-0.7	-1.2
D	9.8	7.9	2.7	9.5	13.1	-2.9	10.3
E	0.6	11.6	8.6	-13.3	-5.4	2.4	4.3
F	-2.5	1.8	2.5	0.6	0.6	-4.3	-6.0
G	-1.8	-5.2	-3.3	-1.8	0.3	-4.5	1.5
H	2.0	1.9	11.1	0.3	1.8	3.1	0.8
I	5.1	-9.9	1.0	7.3	2.3	1.2	1.0
J	-0.4	-3.9	12.4	6.4	7.6	6.4	-0.3
K	-6.3	-2.9	1.9	-1.9	1.4	3.1	4.4
L	7.2	-12.6	7.8	1.3	-4.8	-0.8	2.0
M	7.9	-0.7	5.4	4.5	5.9	5.7	-0.1
N	4.6	4.6	1.4	0.0	2.6	-4.3	1.0
O	-4.3	11.3	-2.7	4.9	2.8	2.8	0.2
P	0.3	-5.5	6.1	1.8	-2.3	4.5	0.6
Q	7.0	4.6	12.5	4.5	3.7	3.3	9.2
R	22.1	-6.9	-5.2	5.0	6.1	-2.2	13.9
S	1.2	-2.5	-4.9	-0.6	0.8	2.0	-1.2
T	145.4	4.5	-21.3	-2.9	-12.1	20.0	-10.3
U	112.7	6.0	-18.8	36.9	-1.7	-14.3	-16.7
계	1.5	-1.5	2.4	2.4	1.2	0.3	0.7

주: 산업대분류(한국표준산업분류 10차 개정)-A.농업, 임업 및 어업, B.광업, C.제조업, D.전기, 가스, 증기 및 공기 조절공급업, E.수도, 하수도 및 폐기물처리, 원료 재생업, F.건설업, G.도소매업, H.운수 및 창고업, I.숙박 및 음식점업, J.정보통신업, K.금융 및 보험업, L.부동산업, M.전문, 과학 및 기술서비스업, N.사업시설 관리, 사업지원 및 임대 서비스업, O.공공행정, 국방 및 사회보장 행정, P.교육서비스업, Q.보건업 및 사회복지서비스업, R.예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업, S.협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업, T.가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않는 자가소비 생산활동, U.국제 및 외국기관.

자료: 국가데이터처, 경제활동인구조사.

〈표 4-32〉 주요 산업의 참여 및 활용한 정부 인력지원제도(2024년)

(단위: %)

구분	있음	참여 및 활용한 정부 인력지원제도								없음
		산업기능요원 제도	외국인력제도	교육 후 채용연계 제도	인건비 보조제도	재직자직업훈련 지원제도	고용환경 개선제도	모성보호 지원제도	없음	
전체	28.2	10.9	40.1	10.6	38.5	17.5	21.2	29.4	71.8	
규모별	소기업	26.6	41.3	9.0	38.0	15.1	19.2	25.5	73.4	
	중기업	31.1	38.1	13.1	39.4	21.3	24.3	35.6	68.9	
업종별	농업, 임업 및 어업	29.2	73.3	1.7	25.1	10.1	9.3	8.1	70.8	
	제조업	54.0	67.8	10.1	33.8	13.3	20.1	15.3	46.0	
	<b>건설업</b>	<b>27.1</b>	<b>23.3</b>	<b>9.2</b>	<b>27.0</b>	<b>20.5</b>	<b>19.4</b>	<b>47.0</b>	<b>72.9</b>	
	도매 및 소매업	19.5	20.5	10.0	31.5	16.5	24.9	49.3	80.5	
	전문, 과학 및 기술서비스업	24.5	8.0	11.3	52.8	35.8	30.6	34.6	75.5	
보건업 및 사회복지서비스업	18.2	-	7.9	55.7	19.3	15.2	37.9	81.8		

자료: 중소벤처기업부·중소기업중앙회(2025), 2024년 기준 중소기업실태조사결과.

---

건설업 취업자 감소추세가 향후 지속될 것으로 전망되는 상황이지만, 이런 추세를 완화할 수 있는 지원제도가 미흡한 것으로 판단된다. <표 4-32>에서 제시하고 있는 것처럼 중소기업 지원을 비롯하여 중소기업 지원 업무를 수행하는 기관들에서 인력지원제도가 운영되고 있지만, 건설업의 참여 및 활용도는 높지 않았다. 2024년 조사결과에 의하면 인력지원제도를 활용한 비중은 27.1%였다. 농업, 임업 및 어업에 비해서도 인력지원제도 활용 비중이 낮다. 건설업은 노동의존도가 높은 업종이다. 따라서 효율적인 노동공급이 중요하지만, 3D업종이라는 인식과 고용안정성이 낮아 내국인 입직은 정체상태이다. 이는 <표 4-32>를 통해서도 확인된다. 인력지원제도 참여 및 활용도가 높지 않은 건설업이지만, 외국인력지원제도의 활용도는 산업기능요원제도, 교육 후 채용연계 제도, 재직자 직업훈련지원 제도, 고용환경 지원제도에 비해 높았다.

### (1) 건설기술인

건설기술 진흥법에 의하면 건설기술은 건설공사에 관한 계획·조사·설계·시공·감리·시험·평가·측량·자문·지도·품질관리·안전점검 및 안전성 검토, 그리고 건설공사에 필요한 물자의 구매와 조달, 건설장비의 시운전, 건설사업관리, 그 밖에 건설공사에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항으로 정의된다. 그리고 건설기술인은 국가기술자격법 등 관계 법률에 따라 건설공사 또는 건설엔지니어링에 관한 자격, 학력 또는 경력을 가진 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람이다. 건설기술 진흥법 시행령 제4조는 건설기술인의 범위를 규정하고 있고, 건설기술 진흥법 시행령 [별표 1]에서는 건설기술인의 인정범위, 건설기술인 등급, 건설기술인의 직무분야 및 전문분야, 외국인인 건설기술인의 인정범위 및 등급,<sup>39)</sup> 그 밖에 직무·전문분야별 국가자격·학력 및 경력의 인정 등 건설기술인 역량지수 산정에 관한 방법과 절차에 관해서 규정하고 있다.

건설기술인은 건설업 전반에 없어서는 안될 중요한 역할을 하고 있고, 이런 역할의 중요성이 반영돼 건설기술 진흥법 제3장은 건설기술인의 육성 등에 관하여 규정하고 있다. 그리고 제3장 제20조는 건설기술인 육성과 관련하여 교육·훈련에 관해서 명시적으로 규정하고 있다.

건설기술인 중 건설공사 또는 건설엔지니어링 업무에 종사하는 사람으로서 건설기술인

---

39) 국토교통부장관은 건설공사의 적절한 시행과 품질을 높이고 안전을 확보하기 위하여 건설기술인의 경력, 학력 또는 자격을 종합평가한 결과(건설기술인 역량지수)에 따라 등급을 산정하도록 하고 있다.

으로 인정받으려는 사람은 국토교통부장관에서 신고하도록 하고 있다. 건설기술인은 건설기술 진흥법 제21조에 의한 건설기술인 경력신고를 하여 학력·자격·경력에 따라 기술 등급을 인정받고, 건설현장배치기준에 해당하는 건설기술인이 된다.

한국건설기술인협회는 국토교통부의 수탁에 의해 건설기술인 경력신고사항 접수, 경력증 발급 및 기록사항 유지관리, 경력확인 등의 업무를 수행하고 있다. 등록된 건설기술인의 인구통계학적 자료를 생산하고 있다. <표 4-31>은 건설기술인의 연령 변화를 보여준다. 2004년 30대가 52.9%, 40대가 30.5%를 차지하고 있었다. 20년이 경과한 2024년에는 50대의 비중이 32.7%로 가장 높게 나타났다. 또한 2004년 4.3%에 불과했던 60대 이상의 건설기술인은 2024년에는 24.6%로 상승했다. 2004년 52.9%로 가장 높은 비중이었던 30대 건설기술인은 2024년 12.0%로 하락했다. 가장 최근 자료인 2025년 8월 기준 등록 건설기술인은 955,337명으로 2023년 이후 가장 적음 숫자이며, 연령 분포에서 특징적인 사항은 60대 이상이 29.4%를 차지해 40대 건설기술인 비중 27.4%를 초과한 것을 들 수 있다.

〈표 4-33〉 건설기술인 연령 변화 추이

(단위: 명)

구분		합계	20대	30대	40대	50대	60대 이상
2004년	인원수	421,614	11,070	222,927	128,781	40,628	18,208
	비중	100.0%	2.6%	52.9%	30.5%	9.6%	4.3%
2008년	인원수	607,552	76,390	248,254	177,634	77,450	27,824
	비중	100.0%	12.6%	40.9%	29.2%	12.7%	4.6%
2013년	인원수	672,032	27,434	216,565	242,462	135,564	50,007
	비중	100.0%	4.1%	32.2%	36.1%	20.2%	7.4%
2018년	인원수	796,020	29,437	156,360	292,219	208,079	109,925
	비중	100.0%	3.7%	19.6%	36.7%	26.1%	13.8%
2023년	인원수	985,298	41,665	122,073	287,299	312,402	221,859
	비중	100.0%	4.2%	12.4%	29.2%	31.7%	22.5%
2024년	인원수	1,007,660	37,203	121,300	270,965	329,975	248,217
	비중	100.0%	3.7%	12.0%	26.9%	32.7%	24.6%
2025년 8월	인원수	955,337	38,077	126,850	262,084	247,590	280,736
	비중	100.0%	4.0%	13.3%	27.4%	25.9%	29.4%

자료: 한국건설인정책연구원(2025), 건설기술인 동향 브리핑, 통권 21호.

등록 건설기술인의 연령대가 높아지고 있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 현상은 <표 3-13>에서 제시하고 있는 전문건설업체 사무직과 기술직의 평균 근속기간과도 밀접하게 연관돼 있다. 전문건설업체는 하도급생산구조에서 여러 현장에서 담당할 공정의 시공에 투입되는 건설기계와 자재, 노동력을 관리해야 한다. 그리고 변수가 많은 현장의 상황에 대응하고 원도급자와 업무협력을 위해서는 사무직과 기술직 근로자의 역량이 중요하다. 2024년 기준으로 사무직은 5년 이하 근속기간 비중이 55.9%, 기술직은 54.1%로 조사됐다. 절반이 넘는 사무직 및 기술직 근로자가 5년 이하의 단기 근속을 하는 상황은 업무 역량과 생산성을 기대하기는 부족한 근속기간이다. 대한전문건설협회에 실적신고서를 제출한 전문건설업체의 2024년 종사자는 440,567명이며, 2023년에 비해 감소했다. 2024년 총인원이 2023년에 비해 감소한 것은 사무직과 기술직 종사자, 그리고 기능직에서 모두 종사자 감소가 있었기 때문이다. 2024년 총인원은 감소했지만, 건설기능인과 자격취득자는 증가했다. 이러한 현상은 건설경기 침체로 노동수요가 감소했지만, 업체 운영과 입찰에 필요한 건설기술인과 자격취득자에 대한 수요는 크게 감소하지 않았기 때문이다.

〈표 4-34〉 전문건설업체 종사자 추이

(단위: 명)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
업체수	38,052	40,242	43,035	44,463	46,902	41,504	39,677	
총인원	308,869	430,293	455,798	416,935	432,607	463,031	440,567	
사무직	100,891	165,082	172,670	149,876	140,153	122,717	114,068	
기술직	185,976	181,857	195,825	189,785	204,422	244,572	238,268	
기능직	22,002	83,354	87,303	77,274	88,032	95,742	88,231	
기술자	초급	60,854	66,828	72,839	76,406	81,474	47,219	48,564
	중급	13,626	15,707	17,102	19,529	22,285	239,914	250,763
	고급	13,541	14,520	14,695	15,117	16,057	21,779	22,815
	특급	17,748	19,637	19,521	19,709	20,658	16,740	17,654
자격자	기능사	60,685	63,242	67,771	68,455	72,593	23,854	25,446
	산업기사	5,892	4,989	5,041	4,933	4,727	87,008	90,073
	기사	9,013	7,315	7,639	7,798	7,162	276	283
	기술사	405	242	328	306	309	8,495	9,051
	기능장	146	134	162	176	161	5,203	5,456

주: 업체수는 대한전문건설협회에 실적신고 한 업체수를 의미함.  
 자료: 대한전문건설협회 내부자료.

---

건설기업은 건설경기 상황과 수주 여부에 따라 인력을 탄력적으로 운영하는 것이 일반적이지만, 건설기술인 또는 자격자는 고용을 유지하는 것으로 판단된다. 따라서 이들의 신규채용 및 고용유지를 지원하는 제도, 특히 건설업의 인력 운영과 조화될 수 있는 제도의 시행이 필요하다. 이와 관련한 지원제도 설계는 기본적으로 고용보험에 등재돼 있는 상용직 건설기술인을 대상으로 하는 것이 타당하며, 신규채용 후 6개월 이상 고용보험 가입기간이 유지되는 경우 급여의 일정 비율을 한시적으로 지원하는 방안이 검토되어야 한다. 또한 신규채용 후 6개월 이상 고용보험이 유지된 근로자의 급여에 대해서는 해당 건설사에 세제혜택을 제공하는 방안의 시행도 필요하다. 즉 법인세액 산출 시 손금에 산입되는 비용을 2배로 산정하는 방법도 효과가 있을 것으로 판단된다.

## (2) 건설근로자

앞서 제시한 <표 3-22>에 의하면 건설근로자는 임시일용직 비중이 높다. 임시일용직 고용형태는 단기적인 근로계약 관계이다. 이는 건설근로자에 대한 관리와 통제를 어렵게 하는 요인이다. 시공구조에서 하도급생산을 담당하는 전문건설사업자가 직접 근로자 개개인을 구인하고, 생산성을 파악하여 노동력을 사용하기 어렵다는 의미이다. 이런 상황에서 제도화된 제도가 시공참여자제도였다. 1998년 건설산업기본법에 근거를 두고 시행된 시공참여자제도는 기존 작업팀을 제도화한 것이다. 제도화 이전에도 현장에서 널리 활용되었던 노동력 활용방식이었지만, 제도화 이후 폐지를 주장하는 의견이 제기됨에 따라 2008년 1월부터 제도가 폐지되었다.

그러나 제도가 폐지된 시점으로부터 현장의 관행도 사라진 것은 아니다. 특히 작업팀 단위로 노동력을 구인하는 방식은 생산성에 관한 정보비대칭을 완화할 수 있는 긍정적인 역할도 제공했다. 또한 수주산업인 건설업에서 효과적인 노동력 활용 수단으로 인식되었다. 다수의 국가에서 건설현장에서 노동력을 사용하는 방식으로 팀장(foremen)을 운영하고 있다.

국내에서도 시공참여자제도 폐지 이후에도 작업팀 단위의 노동력 활용이 이루어지는 이유로 가장 높은 비중을 차지한 것은 “기능인력 관리 및 통제 곤란”이다. 생산성에 관한 수요자와 공급자 간 정보비대칭을 완화하는 효과는 “기능인력 숙련도 부족”, “기능인력 조달 곤란” 등이다.

〈표 4-35〉 시공참여자체도 폐지 후에도 시공참여자체도 활용 이유

(단위: 개, %)

구분	업체수	비중
합계	203	100.0
기능인력 관리 및 통제 곤란	50	24.6
공무원가 상승	40	19.7
기능인력 숙련도 부족	29	14.3
기능인력 조달 곤란	27	13.3
직접 고용 시 작업능률 저하	22	10.8
행정업무 과다	19	9.4
노조가입 확산에 따른 우려 증대	16	7.9

자료: 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

건설현장에서 육체노동에 종사하는 건설근로자의 고용 확대 및 고용유지를 지원하는 제도가 실효적으로 운영되기 위해서는 현황에 대한 이해가 선행되어야 한다. 작업팀 단위로 구인 및 구직이 이루어지는 경우가 많은 건설근로자의 고용 확대와 고용유지를 위해서는 작업팀 단위의 인센티브가 제시되는 것이 실효적일 수 있다.

그러나 현행 제도에서 작업팀을 단위로 지원제도가 제시되기는 어려운 상황이다. 노동의 수요자인 사업주를 대상으로 지원방안을 모색하고 실효성을 검토하는 것이 현실적인 접근이다.

고용보험 및 건설근로자 퇴직공제 자료에 기초해 특정한 전문건설업체가 고용한 근로자의 근로일수가 많을수록 손금산입 혜택을 크게 하는 방안이 시도될 필요가 있다. 또한 시공실적 신고 시 제출되는 재무자료를 활용해 전전년도와 전년도 원가에서 노무비 비율이 증가한 건설업체에 대해서 손금산입 혜택을 확대하는 방식으로 건설근로자의 고용 확대 및 고용유지를 지원하는 것도 대안이 될 수 있다.

### 3) 수주기회 확대

전문건설업체를 대상으로 한 조사에서 자금악화의 원인 중 가장 큰 비중을 차지한 것은 “수주 감소”였다. 건설계약액은 2022년 4분기부터 크게 감소하기 시작했다. 2023년에도 이런 추세가 지속되었다. 전문건설업체는 하도급공사금액이 원도급에 비해 크며, 계약액이 투자로 전환로 전환되는데 일정한 시차가 있다. 즉 전문건설업은 2022년과 2023년 수주 감소로 인한 자금악화 비중이 높지 않았다. 그렇지만 자금악화 요인의 대부분은

수주 감소 때문인 것으로 나타난다.

〈표 4-36〉 전문건설업체 자금악화 요인 변화 추이

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
수주 감소	80.3	69.0	66.9	72.7	75.5
대금지급 지연	7.7	13.6	14.6	16.2	12.5
원도급자 부도	1.2	0.5	1.7	3.7	3.8
대출 곤란	2.2	2.0	2.5	2.5	1.9
어름할인 곤란	0.5	0.8	1.1	1.1	1.1
원자재 및 임금 상승	-	7.8	-	-	-
기타	8.0	6.3	13.2	4.3	5.3

자료: 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

하도급 입찰에 낮은 금액으로 투찰하는 이유는 고정비라도 확보하기 위해서가 가장 높은 비중으로 나타나며, 지속적인 하도급거래 확보를 위해서도 높은 비중을 차지했다. 또한 수주물량이 부족한 상황에서는 저가로도 투찰하는 것으로 파악된다. 수주물량 부족 상황에서 저가 투찰은 고정비 확보와 협력업체 관계 유지와도 밀접하게 관련돼 있는 것으로 판단된다. 이처럼 건설업은 수주산업의 특성이 강해서 수주량이 건설기업 경영실적을 좌우하는 요소라고 할 수 있다.

따라서 중소 건설업을 지원하는 가장 효과적이고 직접적인 방법은 수주물량의 지속적인 확대라고 할 수 있다. 〈표 4-39〉에 의하면 전문건설업체들은 자금악화를 해소할 수 있는 가장 효과적인 수단은 공사수주 확대라고 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 4-37〉 전문건설업체 하도급공사 저가투찰 이유

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
고정운영비 확보	28.2	24.1	25.3	31.0	32.0
원도급자의 강요	6.0	5.9	5.1	6.0	4.4
지속적인 하도급거래 확보	35.6	41.1	33.5	32.8	29.1
수주물량 부족	25.7	23.5	23.7	22.3	28.9
기타	4.5	5.9	12.4	8.0	5.7

자료: 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

〈표 4-38〉 전문건설업체 자금약화 해소방안 변화 추이

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
공사비 현실화	44.6	41.2	33.6	33.5	30.6
공사수주 확대	33.5	35.5	42.1	42.8	46.8
하도급대금 직접지급제도 확대	7.1	7.8	7.5	8.0	10.0
공사대금의 현금지급비율 상향 조정	5.6	5.5	6.8	4.6	4.9
금융권 대출확대 환경 조성	5.8	6.4	6.0	8.0	5.4
어음결제기간 단축	1.4	1.7	1.7	2.0	0.8
공제조합 어음할인 확대	0.4	0.9	1.3	0.7	1.0
기타	1.5	0.9	1.3	0.7	1.0

자료: 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

공사발주가 증가하기 위해서는 민간의 발주가 활발하게 이루어질 수 있는 환경이 조성돼야 한다. 국내 건설시장은 민간의 비중이 70~75%를 차지하고 있고, 민간 건설시장은 주거용과 비주거용 건축물 공사의 비중이 압도적으로 높다. 따라서 재건축 및 재개발이 원활하게 이루어질 수 있게 규제를 완화하는 것이 필요하다.

이와 함께 공사비 급증으로 인한 착공 지연과 공사중단을 해소하는 것도 중소기업 지원을 위한 수단으로 가장 효과적인 수주량 확대를 유도할 수 있다. 원자재는 글로벌 공급망 문제여서 정책당국의 개입이 제한적이기는 하지만, 적극적인 원자재 수급 안정화를 위한 대책이 제시되어야 한다. 그리고 임금의 지속적인 상승은 생산가능인구 감소와 건설업 입직 정체로 인한 문제이며, 단기적으로 내국인 노동공급을 증가시킬 수 있는 수단은 매우 제한적이다. 내국인 여성 노동력과 고령자를 활용할 수 있게 현장 환경개선과 편의시설 확충을 지원하는 제도개편이 필요하다. 숙련 외국인력을 활용할 수 있는 제도개편, AI 시공로봇, ICT장착 건설기계를 적극적으로 활용할 수 있도록 유도해야 한다. 이를 위해서는 중소기업 대상 보조금 지급과 세제혜택이 제공돼야 한다.

#### 4) 주계약자공동도급 활용

중소건설기업의 수주기회를 확대할 수 있는 제도를 적극적으로 활용하는 것도 수주산업인 건설업에서 중소기업 지원을 위한 방법이다. 주계약자공동도급은 종합건설업체와 전문건설업체가 공동수급체를 구성해 입찰에 참여하고 도급단계 축소를 통해 공사품

---

질을 확보할 수 있는 제도적인 장점이 있다. 특히 부계약자는 직접시공이 의무여서 시공력을 보유한 건설업체의 역량을 공사품질과 연계할 수 있다.

주계약자공동도급은 국가계약법 적용 공사와 지방계약법 적용 공사가 각각의 상황에 맞게 운영되고 발주가 이루어졌었다. 그러다가 2018년 발표된 건설산업 혁신방안이 단계적으로 시행되는 과정에서 2020년 계약예규에서 주계약자공동도급을 삭제했다. 현재는 국가계약 공사에서 한시적인 특례형태로 유지되고 있고, 2024년 1월 특례 연장에 따라 2026년 12월 31일까지 발주자가지정 방식으로 운영되고 있지만, 발주공사는 매우 적다. 한시적 특례가 아닌 관련 법령과 규정의 개정을 통해 공동도급 방식의 하나로 활용도 제고가 시도되어야 한다.

과거 일본은 버블경제가 붕괴된 이후 건설업이 장기 침체에 빠졌을 때 전문공사업 혁신전략 중 이업종(異業種)JV를 활용한 사례가 있다. 이업종JV는 업종이 다른 전문공사업들이 컨소시엄을 구성해서 공사를 수행하는 방식이다. 일본이 건설경기 침체에 이업종JV를 활용한 목적인 경쟁력 있는 전문공사업체의 수주기회를 확대하기 위해서였다. 이업종JV는 발주자 측면에서는 시공자와 밀접하게 의사소통 함으로써 적합한 시공방법을 확보하여 공사품질 개선으로 편익 제고가 가능하다. 계약상대방이 복수여서 특정한 구성원이 부도·도산 시에도 공사를 수행할 수 있는 장점이 있다. 그리고 이 과정에서 공공발주자는 효과적으로 이업종JV가 효과적으로 적용될 수 있는 공사를 유형화하는 접근이 시도되기도 했다.

## 전문공사업 혁신(innovation) 전략

전문공사업 혁신 전략의 의의  
→ 전문공사사업자의 경영혁신 및 장래전략 지침

업종·규모에 관계없이 경영혁신 의욕을 지닌 모든 전문 공사사업자를 대상

전문공사업 현황

- 현재 상태로 모든 업자가 살아남는 것은 불가능
- 원·하도급 불문하고, 극심한 코스트 다운 압력
- 70% 외주로, 건설생산 과정의 핵심은 전문 공사사업자
- 경영혁신 및 신규분야 진출의 움직임도

### ■ 다양한 건설생산·관리시스템의 형성

일괄 도급방식

- ↓
- CM 방식
  - 이업종 JV
  - 분리발주  
~ 원도급 수행능력 있는  
전문공사사업자에게 새로운  
기회

### ■ 경영능력·시공력의 강화

- 신공법 개발, 품질향상, 제  
안력 강화 등에 의한 차별화  
고부가가치화
- 기업연휴 추진
- 코스트 관리능력 향상
- 리폼 등 신규분야 진출
- IT 활용: 모든 전문공사사업자  
가 대응해야 할 과제

### ■ 원·하도급관계의 적정화

- 원·하도급의 파트너십 구축
- 경영·시공력 강화에 의  
한 차별화
- (공사수행)불가능한 업무  
발주를 거부하는 선택
- 협력사의 역할 변화
- 시공체제 대장 활용

### ■ 인재의 확보·육성

- 기간 기능자 및 다기능  
공 확보·육성 활용
- 매력 어필
- IT 대응 인재 육성

소비자의 니즈에 부응할 수 있는 활력과 창조력을 지닌 전문공사업으로 전환

[그림 4-4] 일본의 전문공사업 혁신전략



# V

## 결론 및 정책제언

- 1. 결론
- 2. 정책제언



## 결론 및 정책제언

### 1. 결론

2020년 이후 건설공사비가 급격하게 상승하고 있다. 공사비 상승의 원인으로 작용했던 글로벌 공급망 위기는 개선될 기미가 보이지 않는 상황이다. 지속적인 공사비 상승은 중소기업의 채산성을 악화시키고 있다. 상황을 개선할 수 있는 대안이 필요하다.

중소기업은 모든 산업에서 고용을 유지하는 기업형태지만, 취약성으로 인하여 제도적인 지원 대상이 되고 있다. 국내뿐만 아니라 대부분의 국가에서 중소기업을 지원하고 육성하는 제도가 시행되고 있다.

중소기업에 대한 지원이 다양한 분야에서 여러 기관에서 운영되고 있다. 그러나 건설업에 적합한 중소기업 지원제도는 많지 않다. 건설업은 생산구조와 환경에서 차이로 이를 반영한 지원책이 필요하지만, 이런 특성이 적절히 반영되지 못하고 있다.

2025년 10월 중소기업기본법령 개정으로 건설 중소기업의 평균매출액 기준이 1.2천 억원으로 상향됐다. 개정 이전 1천억원 규모에서 2백억원이 상향되었으나, 수혜 기업은 매우 제한적이다. 중소기업에 대한 지원 확대를 통한 보완이 필요하다. 특히 건설업 생산구조에서 하위단계 생산자인 중소 전문건설업체를 지원할 수 있는 효과적인 수단이 마련되어야 한다.

중소기업에 대한 지원은 산업구조, 고용구조, 혁신 유도를 위해서 필요하다. 또한 구조적인 결함을 교정하기 위해서도 필요하다. 이는 대기업과 다른 중소기업에 중간재 공급자로서 중소기업의 역할, 고용을 책임지고 있는 현황, 그리고 혁신형 창업과 신성장 분야에 빠르게 진출할 수 있는 탄력적인 조직형태, 기술력을 보유하고 있지만 금융기관이 요구하는 담보를 제공하기 어려운 구조적인 결함을 교정하는 것에 대한 당위성에 기초한다.

중소기업 지원은 자금조달, 인력확보 및 고용유지, 수출 및 내수 진출 지원 등으로 구분하여 지원제도가 되고 있다. 이들 지원분야 중 건설업은 내수의 비중이 99% 이상이며, 노동의존적인 구조에서 구인난이 심화되고 있고, 현장의 건설근로자들은 고령화가 빠르

---

게 진행되고 있어 지원이 절실하다. 건설기업은 개별 기업의 위험과 산업의 신용위험이 높아 자금조달 비용이 높다. 이처럼 건설업에 적합한 중소기업 지원책이 제시되어야 할 필요성이 크다.

중소건설기업에 대한 지원, 특히 중소 전문건설업체를 효과적으로 지원하기 위해서는 자금조달, 구인난 해소, 수주기회 및 시장 확대가 필요하다. 자금조달 분야는 금융기관 차입 시 이자비용이 높으므로 이차보전 확대, 건설기업 및 건설업의 신용위험으로 인해 더 높은 담보 제공요구로 인한 어려움 개선을 위해 신용보증 심사기준 완화가 필요하다. 이와 함께 전문건설업체는 하도급공사 비중이 높으므로 하도급대금을 안정적이고 효과적으로 확보할 수 있는 수단으로 하도급대금지급보증 확대, 표준하도급계약서 활용도 제고, 전자대금지급시스템 확대도 필요하다.

중소 건설업체의 구인난 완화 및 고용유지를 지원하기 위해서는 건설기술인 채용에 대한 급여 보조, 채용 건설사업주의 법인세제 혜택이 필요하다. 건설근로자 수급불균형 보완을 위해서는 작업팀 단위 구인 및 구직에 대한 인센티브 제공에 대한 세제혜택이 검토되어야 한다. 그리고 고용보험 및 건설근로자 퇴직공제 자료에 기초해 중소 건설사업주에게 손금산입 규모를 확대 적용하는 방안도 필요하다.

건설업이 수주산업이라는 점에서 수주기회 및 시장 확대는 가장 직접적인 효과적인 지원 수단이다. 건설시장에서 민간의 비중이 높으므로 재건축과 재개발의 사업성 개선에 필요한 제도개편이 제시되어야 한다.

그리고 주계약자공동도급제도는 기술력과 재무상태가 좋은 전문건설업체가 수주기회 확대를 통해 역량을 발휘할 수 있는 제도적인 장점이 있다. 이를 활용하여 공사품질 개선은 사회적 편익 제고에도 기여할 수 있다. 2026년까지 국가계약법 적용공사에서 발주자 지정 방식 운영이 한시적으로 규정돼 있다. 관련 규정을 개정해서 상시 활용할 수 있는 제도로 운영되어야 한다.

## 2. 정책제언

### 1) 이차보전 및 신용보증 확대

건설업은 업종의 신용위험이 높다. 생산장소와 공간이 달라지고 외부의 환경적인 요소로 공사수행의 위험요인이 많기 때문이다. 이는 자금조달 과정에서 이자비용을 높

---

이는 결과로 나타난다. 또한 상대적으로 높은 담보제출을 야기한다. 이는 금융기관을 통한 차입을 제약하는 요인이다. 중소기업에 대해 이차보전 지원을 확대해야 한다.

그리고 대부분의 중소기업은 담보를 제공하기 어렵다. 정책자금 지원 대상으로 선정돼도 담보를 제공하지 못해 대출을 받지 못하는 사례도 많다. 중소기업에 대해서는 신용보증 심사기준 완화기 필요하다.

## 2) 구인난 해소 및 고용유지 세제혜택

건설기술인 공급 부족과 고령화는 시공품질을 저해하고 재해에 취약하게 되는 결과를 초래할 수 있다. 재직 건설기술인 부족과 고령화를 보완하기 위해서는 신규채용에 대한 한시적인 급여 보조 및 고용주인 중소기업에 대한 법인세 혜택이 제공되어야 한다.

현장에서 노동을 공급하는 건설근로자는 고용형태가 대부분 임시일용직이어서 고용유지를 지원하기 어렵다. 고용보험 및 건설근로자 퇴직공제를 통해 확인되는 고용유지에 대해서 고용주인 건설사업자를 대상으로 세제혜택이 제공될 수 있어야 한다.

## 3) 수주기회 및 시장 확대

건설업은 수주가 원활하게 이루어져야 경영의 지속성이 담보된다. 중소기업 전문건설업체의 시공력을 활용하기 위해서는 수주기회 및 시장 확대가 선행되어야 한다. 이를 통해 중소기업의 많은 문제를 해소할 수 있다.

수주기회 및 시장 확대를 지원하는 효과적인 수단으로 주계약자공동도급 활용도 제고는 현실적인 대안이다. 2026년 12월까지 발주자지정 방식이 한시적으로 운영되고 있다. 한시적인 운영은 제도 활용도를 저해하는 요인이 될 수 있다. 제도개편으로 상시적 운영이 가능해야 한다.

## 4) 기타

건설업은 재해다발 업종이며, 중대재해 발생률이 높은 업종이다. 재해가 많이 발생하는 중소기업은 중소기업이 시공하는 현장이다. 중대재해처벌법 시행에도 불구하고

---

하고 중대재해가 획기적으로 감축되지 못하고 있다. 이 과정에서 중소 건설업체는 안전보건관리체계 구축과 안전관리자 확보에 어려움을 겪고 있다. 중소 건설업체를 대상으로 재해예방과 안전관리를 개선할 수 있는 지원책이 필요하다. 중소 건설업체는 독자적으로 안전보건관리체계를 구축하고 운영할 수 있는 여력이 현저히 낮다. 안전관리 컨설팅을 효과적으로 활용할 수 있도록 지원하는 방안이 시급하다.

■ 문헌자료

- 김민호·박우람(2022), 중소기업 지원기준의 개선방안에 관한 연구: 중소기업 정의와 적합업종을 중심으로, 한국개발연구원.
- 남주하·김창배(2008), 산업별 신용위험에 대한 연구-재무 및 비재무요인을 중심으로-, 응용경제, 제10권 제3호, pp.157-181, 한국응용경제학회.
- 박훈(2024), 건설활동이 제조업에 미치는 파급효과 분석, KIET 산업경제, 산업연구원.
- 빈재익(2013), 국내 건설기업의 자금조달 구조 분석 및 시사점, 한국건설산업연구원.
- 장근호·최기산·서재용·이형석·김진영·김용수(2025), 우리나라 중소기업 현황과 지원제도 개선 방안, 한국은행 경제연구원.

■ 기타자료

- 건설근로자공제회(2020), 2020년 건설근로자 종합생활 실태조사.
- 건설근로자공제회(2022), 2022년 건설근로자 종합생활 실태조사.
- 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.
- 건설산업정보원(2020), 2020년 1기 건설산업정보 리뷰.
- 건설산업정보원(2025), 2025년 2기 건설산업정보 리뷰.
- 국토교통부, 국토교통 통계누리.
- 관계부처 합동(2025), 중소기업 범위기준 개편안.
- 대한건설정책연구원(2022), 2021년 기준 전문 하도급 완성공사 원가 조사.
- 대한건설협회(2025), 2025. 2분기 기준 주요 건설통계.
- 대한건설협회, 건설업 임금실태 조사, 각 연호.

---

대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원.  
대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보, 각 연호.  
산업통상자원부·한국중견기업연합회(2022), 알기 쉽게 풀어쓴 중견기업 범위해설.  
산업통상자원부(2024), 중소기업 성장사다리 구축방안 연구, 한국조세재정연구원.  
신용보증기금(2013), 정책금융시장의 경쟁환경과 신용보증기금 발전방안, 서강대학교 산학협력단.  
중소벤처기업부, 중소기업 기본통계.  
중소벤처기업부·중소기업중앙회(2024), 2023년 기준 중소기업실태조사결과.  
중소벤처기업부·중소기업중앙회(2025), 2024년 기준 중소기업실태조사결과.  
통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.  
통계청, 경제활동인구조사, 각 연호.  
한국건설기술연구원, 건설공사비지수.  
한국건설산업연구원, 건설경기실사·실적·전망지수.  
한국건설인정책연구원(2025), 건설기술인 동향 브리핑, 통권 21호.  
한국고용정보원, 고용보험 통계현황, 각 연호.  
한국은행(2019), 2015년 산업연관표.  
한국은행(2021), 2019년 산업연관표(연장표).  
한국은행(2023), 2020년 기준년 산업연관표.  
한국은행(2024), 2024년 1/4분기 기업경영분석.  
한국은행(2025), 2025년 1/4분기 기업경영분석.  
IBK 경제연구소(2025), 2025년 중소기업 지원정책 조사-신정부에게 바란다-.

## ■ 인터넷자료

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

기상청(<http://www.weather.go.kr>)

---

대한건설협회(<http://www.cak.or.kr>)

중소벤처기업부(<https://www.mss.go.kr>)

중소기업 지원사업 통합관리시스템(<http://www.sims.go.kr>)

통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr>)

e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)



## 중소 건설업 지원 확대 방안 연구

---

2026년 5월 인쇄

2026년 5월 발행

발행인 김희수  
발행처 대한건설정책연구원  
서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)  
TEL (02)3284-2600  
FAX (02)3284-2620  
홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)  
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)  
인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---

© 대한건설정책연구원 2025

발행처 대한건설정책연구원

발행인 김희수

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

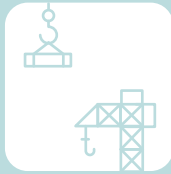
서울특별시 동작구 보라매로5길 15

(신대방동, 전문건설회관)

Tel. 02 3284 2600

Fax. 02 3284 2620

<http://www.ricon.re.kr>



**RICON**  
대한건설정책연구원

비매품/무료

93320



9 791159 532207

ISBN 979-11-5953-220-7