

# 건설업의 기업활력법 활용 방안 연구

- 전문건설업을 중심으로 -

홍성진·박선구·최별하



건설정책리뷰 2017-06

# 건설업의 기업활력법 활용 방안 연구

## - 전문건설업을 중심으로 -

홍성진 · 박선구 · 최별하

2017. 8

대한건설정책연구원



## 요 약

- 2016년부터 시행된 「기업활력법」은 과잉공급 업종에 해당하는 정상적인 기업의 자발적인 사업재편활동을 촉진하기 위하여 지원혜택을 부여하는 법률임.
- 현행 「기업활력법」의 과잉공급 업종 판단기준은 제조업을 기반으로 마련되어 있음.
  - 현행 과잉공급 판단기준은 필수지표인 매출액 영업이익률, 지속성(수요회복 난망업종)과 보조지표인 가동률, 재고율, 고용 대비 서비스생산지수, 가격/비용 변화율, 업종별 지표로 구분됨.
  - 제조업의 경우 필수지표를 모두 만족하고 보조지표 가운데 2개 이상을 충족해야 하나, 비제조업은 보조지표 1개 이상을 충족하면 됨.
- 건설업의 경우 제조업과는 생산 체계가 상이(相異)하여 현행 보조지표인 가동률, 재고율 등을 적용하기에는 한계가 있음.
  - 건설업은 2000년대 중반 이후 상당기간 침체를 지속했기 때문에 2015년 이후의 일시적인 주택시장의 호황에도 불구하고 「기업활력법」에서 요구하는 매출액 영업이익률 및 지속성(수요회복 난망업종)요건을 충족할 수 있을 것으로 판단됨.
- 본 연구에서는 현행 보조지표를 건설업의 특성을 반영하여 건설수주액, 건설투자액, SOC투자액, 건설업체 수, BSI(경기실사지수), 건설업 경영지표를 제시하였는바, 이러한 보조지표에 따른 경우 건설업은 과잉공급 업종에 해당한다고 할 수 있음.
- 「기업활력법」상 사업재편은 기업이 사업의 전부 또는 일부의 생산성을 상당 정도 향상시키는 것을 목적으로 하는 구조변경 및 사업혁신 활동을 말함.
  - 구조변경은 합병, 분할, 주식의 이전·취득·소유, 회사의 설립 등에 의하여 사업의 전부 또는 일부의 구조를 변경하는 것을 의미함.
  - 사업혁신은 기업이 사업의 전부 또는 일부의 분야나 방식을 변경하여 신사업에 진출하거나 신기술을 도입하는 등 사업의 혁신을 추진하는 것을 말함.

- 건설업은 법인 합병 및 건설업 양도·양수를 통하여 신기술 이전, 시공능력 평가 승계에 따른 매출액 비중 증가, 생산성 향상 등의 사업재편이 나타나고 있음.
  - 건설업 법인 합병의 경우 합병 후 존속하거나 신설된 법인이 종전법인의 시공능력을 승계함. 건설업 법인 합병은 2017년 기준 약 24건이고, 2008년 이후 평균 약 40건에 달함.
  - 건설업의 양도가 양도인의 건설업에 관한 자산과 권리·의무의 전부를 포괄적으로 양도하는 경우에는 종전법인의 시공능력을 승계함. 건설업 양도·양수는 2017년 기준 약 45건이고, 2008년 이후 평균 약 167건에 달함.
  
- 「기업활력법」은 사업재편에 따른 지원방안으로 상법상 특례, 공정거래법상 특례, 세제부담 완화, 기타 우대지원 사항 등을 규정하고 있음.
  
- 그런데 이러한 지원혜택은 제조업 중심의 지원방안으로써, 수주산업의 특성을 갖고 있는 건설업의 경우 적용되기가 어렵거나 또는 인센티브(incentive)로 작용하기에는 한계가 있음.
  - 예를 들어, 금융지원의 ‘신규 시설투자 자금 지원’, 연구개발지원의 ‘R&D 사업 참여 지원’, 중소·중견기업용 특별지원의 ‘시설자금, 운전자금 저리 융자 지원’ 등은 건설업과는 무관한 지원혜택이라고 할 수 있음.
  
- 이에 따라 건설기업이 「기업활력법」의 활용을 통하여 경쟁력을 강화할 수 있도록 수주산업인 건설업의 특성을 반영하여 시공능력평가제도 및 적격심사제도에 있어 신인도 평가에 대한 인센티브, 수의계약에 있어 2천만원 초과 5천만원 이하인 계약의 경우 1인 견적이 제출 가능하도록 인센티브를 부여하는 방안을 제안하였음.
  
- 이러한 내용을 종합하여 볼 때, 건설기업이 법인 합병, 건설업 양도·양수 및 영업용 자산의 양도·양수의 사업재편이 이루어질 경우 현행 「기업활력법」상 법인세 이연, 사업재편 우대 보증, 회사인수 자금대출 외에 본 연구에서 제안하는 시공능력평가·적격심사·수의계약에 대한 인센티브 등의 지원을 받을 수 있을 것으로 예상됨.

# 목 차

I. 서 론 .....	1
II. 기업활력법 개관 .....	3
1. 기업활력법의 제정배경 .....	3
2. 기업활력법 관련 유사제도 비교 .....	5
3. 기업활력법의 주요 내용 및 활용 현황 .....	10
III. 건설업의 기업활력법 적용 가능성 검토 .....	17
1. 건설업의 현황 .....	17
2. 건설업의 과잉공급 여부에 대한 판단 .....	21
3. 건설업의 사업재편 방식 .....	23
4. 시사점 .....	30
IV. 건설업의 기업활력법 활용 방안 .....	31
1. 건설업의 과잉공급 업종 판단 기준 마련 .....	31
2. 건설업의 사업재편 승인에 따른 지원 방안 마련 .....	42
3. 전문건설업의 기업활력법 활용 사례 추정 .....	51
V. 결론 및 정책적 제언 .....	56
참고문헌 .....	58



## I. 서 론

- 2016년 기업의 자발적이고 선제적인 사업재편활동을 촉진하기 위하여 관련 절차 및 규제 등을 개선하는 것을 목적으로 「기업 활력 제고를 위한 특별법」(이하 ‘기업활력법’)이 제정·시행되고 있음.
  - 「기업활력법」은 과잉공급 업종에 해당하는 정상적인 기업의 자발적인 사업재편활동을 촉진하기 위하여 지원혜택을 부여하는 법률임.
- 건설업은 2015년 이후의 일시적인 주택시장의 호황에도 불구하고 2000년대 중반 이후의 장기 침체 및 향후 SOC 투자액 감소 등에 따라 공급과잉 업종에 포함될 가능성이 높으며, 건설업 양도·양수 등 사업재편 활동이 활발하게 나타나고 있음.
- 그런데 현행 「기업활력법」은 과잉공급 업종의 판단기준을 제조업을 기반으로 마련되어 있음.
  - 현행 과잉공급 판단기준은 필수지표인 매출액 영업이익율, 지속성(수요회복 난망업종)과 보조지표인 가동률, 재고율, 고용 대비 서비스생산지수, 가격/비용 변화율, 업종별 지표로 구분됨.
  - 제조업의 경우 필수지표를 모두 만족하고 보조지표 가운데 2개 이상을 충족해야 하나, 비제조업은 보조지표 1개 이상을 충족하면 됨.
- 또한, 「기업활력법」상 사업재편에 따른 지원 방안에도 건설업의 특성을 반영하지 못하고 있음.
  - 건설기업이 기업활력법을 활용할 경우 상법·세법·공정거래법 등의 특례 및 세제 부담 완화, 금융·연구개발·고용안정 등 우대를 받을 수 있음.
  - 그런데 금융지원의 ‘신규 시설투자 자금 지원’, 연구개발지원의 ‘R&D 사업 참여 지원’, 중소·중견기업용 특별지원의 ‘시설자금, 운전자금 저리 용자 지원’ 등은 건설업과는 무관한 지원혜택이라고 할 수 있음.
- 이에 따라 건설업의 경우 「기업활력법」상 사업재편 승인 사례가 전무한 실정임.

- 2017년 7월 기준 「기업활력법」의 누적 승인기업은 총 40개사인데, 이 가운데 중소기업의 비중이 2016년 7개사(46%)에서 2017년 23개사 (92%)로 크게 늘어남.
  - 건설업의 경우 중소기업이 종합건설업 98.4%, 전문건설업 99.9%로서 대다수를 차지하고 있음.
- 본 연구는 「기업활력법」의 일반적 내용과 건설업의 사업재편 현황을 검토한 후 건설업의 특성을 반영한 과잉공급 업종 판단기준 및 지원혜택을 마련함으로써 건설기업의 「기업활력법」 적용 활성화 및 경쟁력 강화를 목적으로 함.

## II. 기업활력법 개관

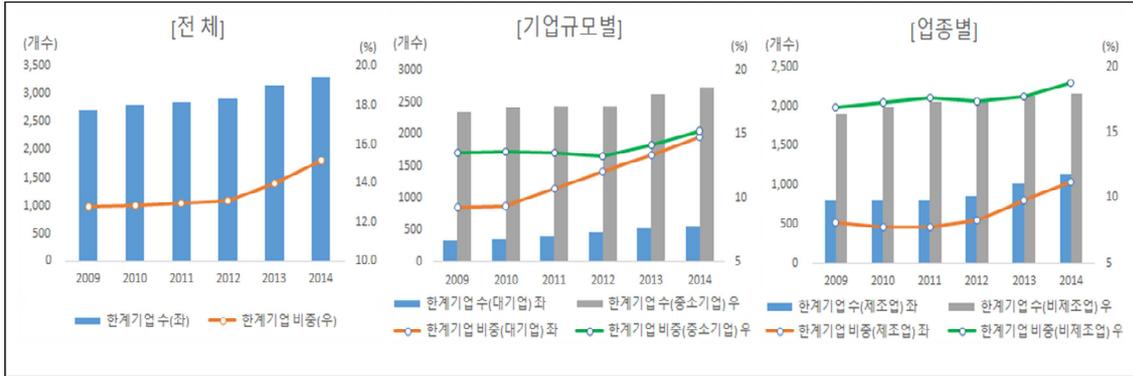
### 1. 기업활력법의 제정배경

- 우리나라의 산업은 대외적으로 후발경쟁국의 기술추격, 선진국 제조업의 부활 등 新샌드위치 상황에 직면해 있음.<sup>1)</sup>
  - 먼저, 중국 등 후발경쟁국의 대규모 투자 및 산업구조 고도화로 인하여 우리 주력품목의 글로벌 공급과잉 및 수출경합이 심화되고 있음.<sup>2)</sup>
  - 반면, 엔저를 통한 일본 제조업의 수익성 개선으로 자동차 등 우리의 對日 수출경합품목의 가격경쟁력이 저하되고 있음. 우리나라의 경우 상장사의 매출액 영업이익률은 '11년 5.7%에서 '14년 4.8%로 하락하는 사이, 일본은 5.7%에서 7.2%로 증가하였음.
  - 미국·독일 등 주요 선진국들도 최근 「(美)Making in America」, 「(獨)Industry 4.0」 등 자국 제조업의 경쟁력을 강화하기 위한 노력을 기울이고 있음.
  
- 또한 대내적으로 국내 기업은 글로벌 금융위기 이후 국내외 경기 부진이 지속되면서 한계기업이 빠르게 증가하였음.
  - 외부감사 대상 기업에서 차지하는 한계기업 비중은 2009년 12.8%(2,698개)에서 2014년 기준 15.2%(3,295개)로 증가한 것으로 나타남. 기업 규모별로 보면 한계기업은 대기업의 한계기업 비중(2009년 9.3%→2014년 14.8%)이 중소기업의 비중(2009년 13.5%→2014년 15.3%)에 근접하는 모습을 보였음.
  - 업종별로는 비제조업의 한계기업 비중이 더 크지만(2009년 16.9%→2014년 18.8%), 제조업의 한계기업 비중이 큰 폭으로 증가하였으며(2009년 8.1%→2014년 11.2%), 이 가운데 제조업은 조선, 철강, 섬유, 전자의 업종에서, 비제조업은 운수, 건설의 업종에서 한계기업 비중이 큰 것으로 나타남.

1) 국회 산업통상자원위원회 검토보고서(2015. 10. 이현재의원 대표발의: 의안번호 191030).

2) 중국은 BOE의 10.5세대 LCD 생산라인에 대하여 40억위안(한화 약 7조원) 투자를 발표하였다(<http://www.ddaily.co.kr/news/article.html?no=130580>). 한편, 한-중 수출경합도지수 ('12→'13, 무협) : (전체) 0.366 → 0.377, (기계) 0.453 → 0.477, (전자제품) 0.553 → 0.567, (철강제품) 0.433 → 0.441이다.

〈그림 II-1〉 한계기업 현황



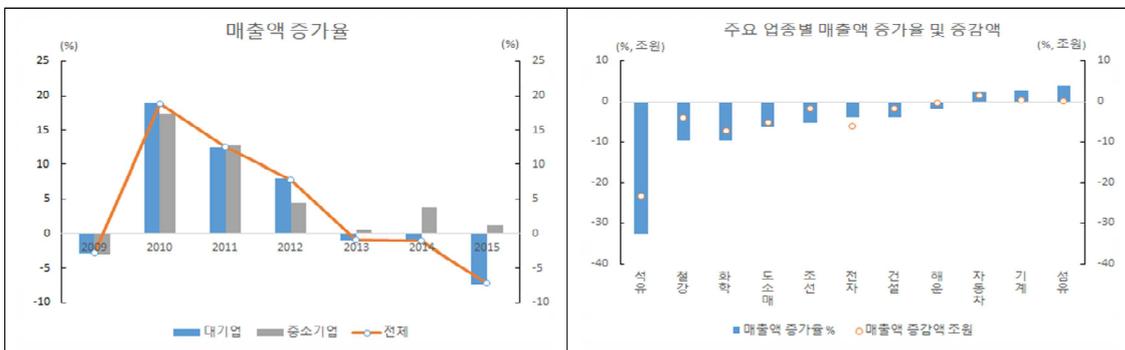
〈표 II-1〉 업종별 한계기업 비중<sup>3)</sup>

구 분	조선	운수	철강	기계	도소매	섬유	식료품	석유	건설	전자	자동차
2009년(A,%)	6.1	13.3	5.9	5.2	8.3	9.8	8.7	8.5	11.9	11.5	8.3
2014년(B,%)	18.2	22.2	12.8	8.9	11.9	13.4	11.8	10.7	13.9	13.2	9.8
B-A(%p)	12.1	8.9	6.9	3.7	3.6	3.6	3.1	2.2	2.0	1.7	1.5

□ 특히, 기업의 성장성 부진이 심화되었음.

- 기업의 매출액 증가율은 2015년 상반기 중 큰 폭의 마이너스(-7.1%)를 기록하였음. 기업 규모별로는 대기업의 매출액 증가율은 2015년 상반기 감소세가 크게 확대(2014년 상반기 -1.2%→2015년 상반기 -7.3%)되고, 중소기업의 매출액 증가율은 2015년 상반기 1.2%에 그쳐 2014년 상반기 3.8%에 비해 성장세가 둔화되었음.
- 업종별로는 자동차, 기계 등 일부 업종의 매출액이 소폭 증가한 반면 석유, 화학, 전자, 건설 등 대다수 업종에서 매출액이 크게 감소하면서 기업 전체의 성장성 악화를 주도하였음.

〈그림 II-2〉 기업의 매출액 증가율 및 업종별 매출액 증가율<sup>4)</sup>



3) 이상 한국은행, 금융안정보고서, 2015.6, 43쪽 재인용.

4) 한국은행, 금융안정보고서, 2015.12, 39쪽 재인용.

- 이렇듯 기업을 둘러싼 대내·외적 불확실성 및 경쟁이 증대됨에 따라 미래에 닥쳐올 위기에 앞서 사업재편을 계획하고 있는 기업에 대한 정책 지원의 필요성이 증대되었음.<sup>5)</sup>
- 이에 따라 정부는 기업의 자발적이고 선제적인 사업재편활동을 촉진하기 위하여 관련 절차 및 규제 등을 개선하는 것을 목적으로 2016년부터 「기업활력법」을 제정·시행하고 있음.

## 2. 기업활력법 관련 유사제도 비교

### 1) 일본법제와의 비교

- 일본은 경제 상황 변화에 따라 경제회복을 위한 법제를 지속적으로 마련하여 운용하고 있음.
  - 1999년 기업들의 자율적인 상시 구조조정을 지원하기 위한 목적으로 한시법인 「산업활력재생 특별조치법」 제정함.
  - 2003년 산업 추의 과잉 공급구조와 과잉 채무문제 및 이에 따른 생산성 저하의 요인이 되는 설비투자 부진의 해소를 목적으로 「산업활력재생 특별조치법」 개정 및 적용기한을 연장함.
  - 2007년 이노베이션의 촉진, 서비스 산업의 생산성 향상, 조기 사업재생의 촉진 등을 목적으로 「산업활력재생 특별조치법」 개정 및 적용기한을 연장함.
  - 2009년 「산업활력의 재생 및 산업활력의 혁신에 관한 특별조치법」으로 명칭 변경함.
  - 2011년 경제상황의 변화에 대응하면서 제도·자금 조달의 지원을 확대하고, 국제경쟁력의 강화를 목표로 민간주도의 전략적인 사업재편 등을 촉구함과 동시에 벤처 등의 성장기업에 의한 신사업 전개, 지역 중소기업의 활성화 등을 뒷받침하기 위해서 「산업활력의 재생 및 산업활력의 혁신에 관한 특별조치법」으로 개정함.
  - 2014년 「산업활력의 재생 및 산업활력의 혁신에 관한 특별조치법」의 내용을

5) 임기수, “기업활력법의 건설 분야 활용도 제고를 위한 정책 제언”, 건설이슈포커스 2016-24, 한국건설산업연구원, 2016, 5쪽.

승계하되 자발적 사업재편을 하는 기업에 각종 특례·지원 등의 혜택을 부여하는 「산업경쟁력강화법」으로 명칭을 변경함.

〈표 II-2〉 일본의 사업재편 지원관련 법제<sup>6)</sup>

시기	주요 내용
1999.10	· 산업활력재생특별조치법 제정 · 구조조정을 통한 생산성 향상 목적으로 제정, '사업재구축 계획' 도입 · 적용기한 200.3 限
2003.4	· '경영자원재활용계획', '공동사업재편계획' 등 지원대상 확대 · 상법의 특례 등 특별조치 확대 · 적용기한 연장(2003.3→2008.3)
2005.7	· 신회사법에 합병 대가 유연화 등 일부 특례 규정 반영
2007.8	· '기술활용사업혁신계획', '경영자원합병계획' 등 지원대상 확대 · 적용기한 연장(2008.3→2016.3)
2009.4	· 산업활력의 재생 및 산업활력의 혁신에 관한 특별조치법으로 명칭 변경 · 에너지 절감 제품을 제조하기 위한 시설투자 지원 등 확대 · 중소기업의 사업재생 강화(사업 분할시 중소기업의 인허가 승계 허용 등) · 사업혁신기구 창설(기업과 대학에 사장되어 있는 첨단기술이나 특허를 집약)
2013.12	· 산업경쟁력강화법으로 명칭 변경 · 기업의 과소투자, 산업 내 과당경쟁, 정부의 과잉 규제 해소 목적 · 기업의 사업재편에 따른 인센티브(세제, 금융지원, 회사법·독점금지법 등의 적용 제외)

□ 일본의 「산업경쟁력강화법」은 기업이 생산성 향상을 목적으로 행하는 사업 활동 중 일정한 요건을 갖추어 주무부처로부터 '사업재편계획' 또는 '특정사업재편계획'으로 승인받은 경우 세제우대, 금융지원, 회사법상 절차간소화 등 일괄적 지원혜택을 부여하고 있음.<sup>7)</sup>

- 사업재편계획: 사업자가 ① 사업구조의 변경(합병, 회사의 분할, 주식교환, 주식이전 등) 또는 ② 사업방식의 변경(신상품의 개발 및 생산 또는 새로운 서비스의 개발이나 제공 등)을 통해 그 사업의 전부 또는 일부의 생산성을 상당 정도 향상시키기 위한 것을 목적으로 계획
- 특정사업재편계획: 사업재편계획 중에서도 복수의 사업자(동업·이업종 불문)가 경영자원을 융합하는 것으로 큰 성장을 기대할 수 있는 사업을 가지고 있는 경우에 ① 사업을 자사로부터 분리하여 타사의 사업과 통합하고, ② 새로운 수요를 개척하여 사업의 생산성을 현저하게 향상시키는 것을 목적으로 하는 계획

6) 권중호·윤현석·신영수·곽관훈, “기업의 사업재편 촉진을 위한 지원체계 구축방안”, 기획재정부 연구용역보고서, 2015, 5쪽.

7) 권중호 외, 전계연구보고서, 33쪽.

〈표 II-3〉 일본의 사업재편계획의 요건<sup>8)</sup>

주요 요건	사업재편계획	특정사업재편계획
계획기간	3년 이내	10년
생산성 향상 (사업부문단위)	계획개시로부터 3년 이내 다음 중 어느 하나의 달성이 예상 ① 수정 ROA 2% 포인트 향상 ② 유형고정자산회전율 5% 향상 ③ 종업원 1인당 부가가치액 6% 향상	계획개시로부터 3년 이내 다음 중 어느 하나의 달성이 예상 ① 수정 ROA 3% 포인트 향상 ② 유형고정자산회전율 10% 향상 ③ 종업원 1인당 부가가치액 12% 향상
재무건전성 (기업단위)	계획개시로부터 3년 이내에 다음을 모두 달성할 것이 예상 ① 유이자부채/캐시프로≤10배 ② 경상수지≥경상지출	
고용에 대한 배려	계획과 관련된 사업소의 노동조합등과의 협의에 의해 충분한 대화를 행하고 또한 실시할 때에 고용의 안정 등을 충분히 배려함	
사업구조의 변경	다음 중 어느 하나를 행하는 것 ① 합병, ② 회사의 분할 ③ 주식교환, 주식이전 ④ 사업 또는 자산의 양수, 양도 ⑤ 출자의 수입 ⑥ 다른 회사 주식·지분의 취득 ⑦ 회사의 설립 ⑧ 유한책임사업조합에 대한 출자 ⑨ 시설·설비의 상당정도 철거 등	다음 중 어느 하나를 행하는 것 ① 완전자회사 상호간의 합병 ② 공동신설분할 ③ 완전자회사에 다른 사업자가 행하는 흡수분할 ④ 완전자회사가 행하는 다른 사업자로부터의 출자의 수입 ⑤ 복수사업자의 각각의 완전자회사의 발행주식전부를 취득하는 회사의 설립
적극적인 대응	계획개시로부터 3년 이내에 다음 중 어느 하나의 달성이 예상 ① 신상품, 신서비스의 개발·생산·제공 → 신상품등의 매상고비율을 전사매상고의 1% 이상 ② 상품의 신생산방식의 도입, 설비의 능률 향상 → 상품 등 1단위당 제조원가 5% 이상 삭감 ③ 상품의 신판매방식의 도입, 서비스의 신제공방식의 도입 → 상품 등 1단위당 판매비 5% 이상 삭감 ④ 신원재료·부품·반제품 사용, 원재료·부품·반제품의 신규입방식도입 → 상품 1단위당 제조원가 5% 이상 삭감	
신수요 개척	해당 없음	계획개시로부터 3년 이내에 다음 중 어느 하나의 달성이 예상 ① 외국의 새로운 수요를 상당정도 개척하는 것 ② 국내의 새로운 수요를 상당정도 개척하는 것 → 매상고 신장률≥과거 3사업연도의 업종매상고신장율+5%포인트 등
경영지원	해당 없음	전체 신청사업자가 특정회사에 대하여 다음에 열거한 방법이나 그에 준하는 방법으로 특정회사에 필요한 경영지원을 행하는 것 ① 특정회사 사업을 잘 아는 임직원 파견 ② 기술의 지원 ③ 판로개척에 협력 ④ 재료조달에 협력 ⑤ 제조·연구개발·관리업무 등의 수탁

8) 권중호 외, 전계연구보고서, 37쪽.

〈표 II-4〉 일본의 사업재편에 대한 지원조치<sup>9)</sup>

	지원조치	사업재편계획	특정사업재편계획
세제	사업재편촉진세제(특정사업재편투자손실준비금)	해당 없음	√
	등록면허세의 경감	√	√
	채무면제시 자산평가손의 손금산입	√	√
금융지원	지정금융기관에 의한 장기·저리의 대규모 융자	√	√
	필요한 자금차입에 대해 중소기업기반기구에 의한 채무보증	√	√
회사법	현물출자의 원활화	√	√
	조직재편의 원활화	√	해당 없음
	자사주식을 대가로 하는 공개매수의 원활화	√	√
	완전자회사 절차의 원활화	√	해당 없음
민법	사업양도시 채권자의 의제동의	√	해당 없음
연구조합법	연구조합의 조직변경 원활화	√	√
LPS법	LPS의 외국주식 등 취득규제의 적용제외	√	√
독점금지법	기업결합시 주무대신에 의한 공정거래위원회와의 협의	√	√

□ 일본은 2014년 「산업경쟁력강화법」 시행 이후 현재(2017년 6월 기준)까지 일반재편계획 37건과 특정사업재편계획 5건 등 총 42건의 사업재편 기업을 지원함으로써 기업의 글로벌 경쟁력을 강화, 생산효율성 도모, 지역경제 활성화 등의 성과를 보여주고 있음.<sup>10)11)</sup>

- 주무 부처별로 살펴보면 경제산업성 22개, 국토교통성 7개, 경제산업성·국토교통성 1개, 농림수산업성 5개, 금융청 4개, 총무성 3개의 소속기업이 사업재편에 대한 지원을 받음.<sup>12)</sup>

□ 일본의 「산업경쟁력강화법」은 사업재편으로 인한 생산성 향상을 목적으로 하고 있는바, 대상기업의 범위에 제한이 없는 것이 특징임.<sup>13)</sup> 이에 따라 일본의 법제를 벤치마킹한 우리나라의 법제에 많은 시사점을 준다고 할 수 있음.

9) 권중호 외, 전계연구보고서, 40쪽.

10) <http://www.viva100.com/main/view.php?key=20150531010004706>.

11) 손영화, “기업활력제고특별법(안)상 사업재편을 위한 법정책적 고찰”, 법과 정책연구 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015, 862쪽.

12) 임기수, 전계논문, 6쪽.

13) 염유경·황금희·박성호, “기업활력제고를 위한 특별법과 시사점”, 이슈&진단 226호, 경기연구원, 2016, 5쪽.

## 2) 유사제도와의 비교

- 「기업활력법」은 과잉공급 분야에 해당하는 정상적인 기업이 적용 대상임.
  - 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」은 과잉공급 분야와 무관하며, 중소기업(상장법인 제외)을 대상으로 함.
  - 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」은 중소기업 중 벤치기업을 대상으로 함.
  - 「기업구조조정 촉진법」과 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」은 부실(징후)기업이 적용 대상임.
  
- 「기업활력법」은 선제적이고 자발적인 사업재편을 위하여 지원하는 법률임.
  - 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」은 중소기업의 업종전환을 지원하는 법률임.
  - 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」은 벤치기업의 창업을 목적으로 함.
  - 「기업구조조정 촉진법」과 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」은 부실(징후)기업의 타율적 조정 또는 지원하는 법률임.
  
- 「기업활력법」은 신용등급이 A, B인 정상적인 기업이 적용 대상임.
  - 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」, 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」은 신용등급에 대한 제한이 없음.
  - 「기업구조조정 촉진법」과 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」은 신용등급이 각각 C, D인 부실기업을 대상으로 함.
  
- 「기업활력법」은 기업이 사업재편의 주체가 되며, ‘사업재편계획심의위원회’의 승인을 통하여 지원을 받을 수 있음.
  - 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」은 중소기업청장의 승인을 받아야 함.
  - 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」은 벤치기업을 대상으로 하는 법정 요건임.
  - 「기업구조조정 촉진법」과 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」은 각각 채권단, 법원이 구조조정의 주체가 됨.

〈표 II-5〉 현행 사업재편지원제도와의 비교<sup>14)</sup>

구분	적용대상	신용등급	특징	한계점
「기업활력법」	공급과잉분야 기업	A·B	선제적·자율적 구조조정(절차 효율화·세제 지원 등)	공급과잉분야에 한정
「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」	중소기업 (상장법인 제외)	-	중소기업의 업종전환 지원(금융지원 중심)	지원범위가 업종 전환·추가로 한정(업종 내 구조조정 제외, 조세지원 조건 엄격)
「벤처기업육성에 관한 특별조치법」	벤처기업(중소기업 중 벤처 대상)	-	벤처기업의 창업 중심 지원	일정요건을 갖춘 중소기업에 한정
「기업구조조정 촉진법」	부실(징후)기업	C	채권단 주도의 구조조정(워크아웃)	채권금융기관에 500억원 이상 신용공여 받은 경우에 한정
「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」	부실기업	D	법원주도의 회생 또는 파산절차(법정관리)	부실기업에 대한 사후적·타율적 구조조정

### 3. 기업활력법의 주요 내용 및 활용 현황

#### 1) 주요 내용

##### (1) 과잉공급

□ 과잉공급이란 해당 업종의 국내외 시장상황을 고려할 때 현재 또는 향후 상당 기간 공급의 증가, 수요의 감소 등으로 기업의 매출액 영업이익률이 현저하게 감소하거나 비용 대비 제품·서비스의 가격변화율이 상대적으로 둔화되는 등 기업의 경영상황이 지속적으로 악화될 것으로 예상되는 상태를 말함.

- 구체적으로는 매출액 영업이익률의 감소, 비용 대비 제품 등의 가격변화율 둔화, 생산설비 등의 가동률 저하, 제품 및 원재료 등의 재고율 증가, 그 밖에 업종 및 기업 경영상황을 나타내는 지표가 악화된 상태를 말함(「기업활력법 시행령」 제3조).

□ 과잉공급 업종에 대한 판단은 다음과 같음.

- 「통계법」 제22조에 따른 표준산업분류(3단위 또는 그 보다 상세한 단위)를 기준으로 판단하되, ① 새로운 제품 등의 기능 및 효용, 가격의 유사성, ② 제품

14) 기업활력법 종합포털(<http://www.oneshot.or.kr/sub/law/summary.asp>).

- 등의 상호대체 가능성, ③ 구매자 또는 생산·판매·제공하는 자들의 행태적 유사성, ④ 그 밖에 ①~③까지에 상당하는 사항의 경우 다르게 정할 수 있음.
- 아래의 조건을 만족하는 경우 과잉공급으로 인정함.

〈표II-6〉 과잉공급 판단기준

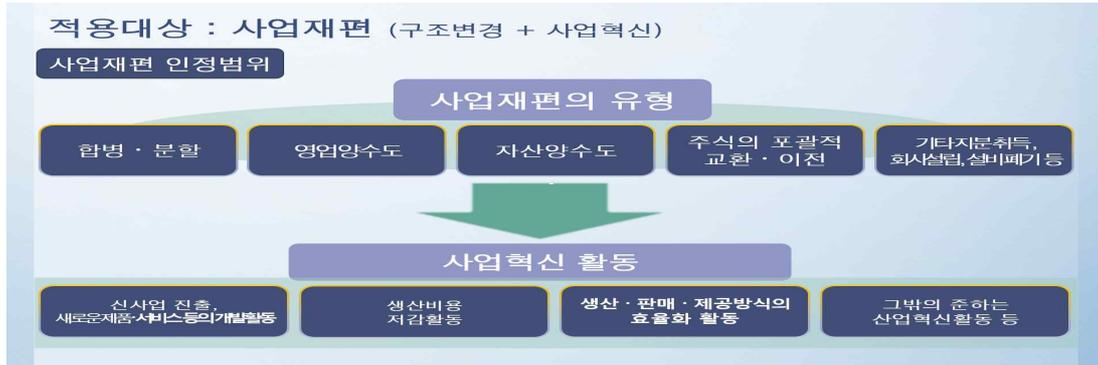
지표		기준	비고
매출액영업이익률		최근 3년 평균이 과거 10년 평균보다 15%이상 감소	-
보조지표	가동률	해당 업종의 과거 10년 평균에 비해 과거 3년 평균이 악화된 정도가 제조업 또는 서비스업의 악화 정도보다 더 큰 상태	(제조업) 5개중 2개 이상 만족 (비제조업) 5개중 1개 이상 만족
	재고율		
	종사자 대비 서비스업생산지수		
	가격·비용변화율	최근 3년의 가격이 비용을 충분히 반영하지 못하는 상태	
업종별 지표		전문기관·업종단체 등에서 활용하는 지표가 현저히 악화된 상태	
지속성		수요회복이 예상되지 않거나, 수요변화에 쉽게 대응하기 어려워 과잉공급이 지속될 것으로 예상되는 상태	-

- 그럼에도 해당 업종의 특성, 산업·기술주기, 경쟁국 투자동향 등을 고려할 경우 과잉공급 상태에 직면할 것이 예상되거나 업종의 이력이 짧아 통계 추정이 곤란한 경우 사업재편계획 심의위원회 의결을 거쳐 과잉공급 상태를 달리 판단할 수 있음(「사업재편계획 실시지침」 제4조 제3항).
- 이에 따라 제조·금융·건설 등 업종 구분 없이 과잉공급 업종으로 판단되어 「기업활력법」이 적용될 수 있는 것으로 예상됨.

**(2) 사업재편**

- 사업재편이란 기업이 사업의 전부 또는 일부의 생산성을 상당 정도 향상시키는 것을 목적으로 하는 구조변경 및 사업혁신 활동을 말함.
  - 구조변경은 합병, 분할, 주식의 이전·취득·소유, 회사의 설립 등에 의하여 사업의 전부 또는 일부의 구조를 변경하는 것을 말함.
  - 사업혁신은 기업이 사업의 전부 또는 일부의 분야나 방식을 변경하여 신사업에 진출하거나 신기술을 도입하는 등 사업의 혁신을 추진하는 것을 말함.

〈그림 II-3〉 사업재편의 인정범위



□ 사업재편을 추진하고자 하는 기업이 이 법에 따른 지원을 받고자 하는 경우에는 다음의 사항을 포함한 사업재편계획을 작성하여 주무부처의 장의 승인을 받아야 함.

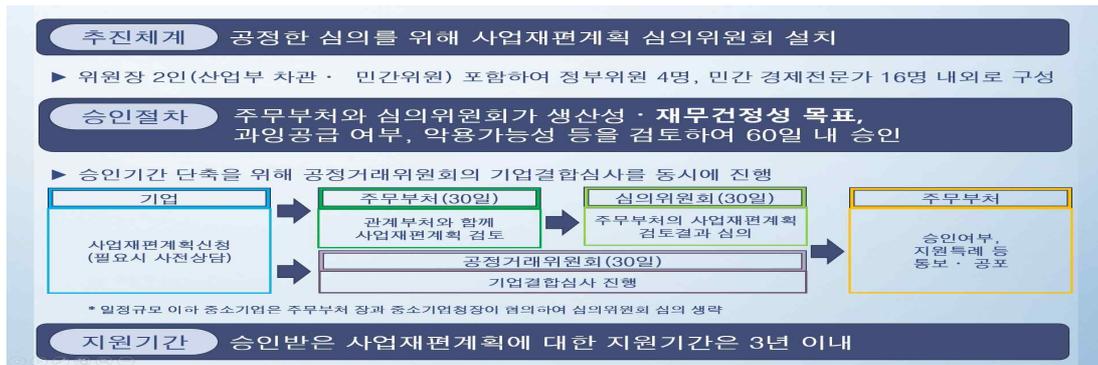
- 사업재편의 필요성
- 사업재편을 통하여 사업재편계획기간 중 달성하고자 하는 생산성 및 재무건전성 향상 목표로서 사업재편 종료 시 사업재편계획을 추진하여 달성할 총자산수익률, 이자보상비율 등 생산성 및 재무건전성과 관련된 경영지표의 수준
- 사업재편을 추진하려는 사업 분야가 과잉공급 상황임을 입증하는 자료
- 사업재편의 추진내용과 사업재편계획기간
- 사업재편에 필요한 자금의 규모와 조달방법
- 사업재편이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제12조의 요건에 해당하는 경우 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령」 제18조제4항에 따른 신고서 및 관련 서류
- 사업재편을 위하여 필요한 지원 내용
- 사업재편에 따른 고용 및 투자 계획
- 사업재편에 따른 노사협의 및 고용조정 등에 관한 사항
- 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

□ 사업재편에 대한 공정한 심의를 위하여 사업재편계획 심의위원회를 설치하고 있으며, 주무부처와 심의위원회가 생산성·재무건전성 목표, 과잉공급 여부, 악용가능성 등을 검토하여 60일 이내에 승인함.

### (3) 지원혜택

- 「기업활력법」상 사업재편에 따른 지원은 상법상 특례, 공정거래법상 특례, 세제부담 완화, 기타 우대지원 사항 등이 있음.

〈그림 II-4〉 사업재편계획의 심의 절차



- 「상법」 및 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 등에 대한 특례의 내용은 다음과 같음.
  - 기업의 사업재편을 효과적으로 지원할 수 있도록 사업재편 절차의 간소화, 주총 절차의 간소화, 사업재편시 기업의 자금부담완화 제도 등을 담고 있음.<sup>15)</sup>

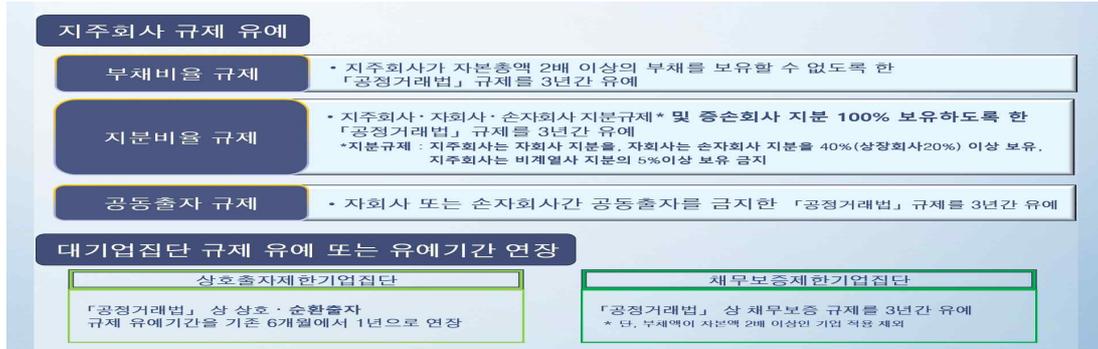
〈그림 II-5〉 사업재편계획에 따른 혜택(1)



- 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 대한 특례의 내용은 다음과 같음.
  - 지주회사 및 대기업의 사업재편에 따른 규제 완화를 담고 있음.

15) 임기수, 전개논문, 8쪽.

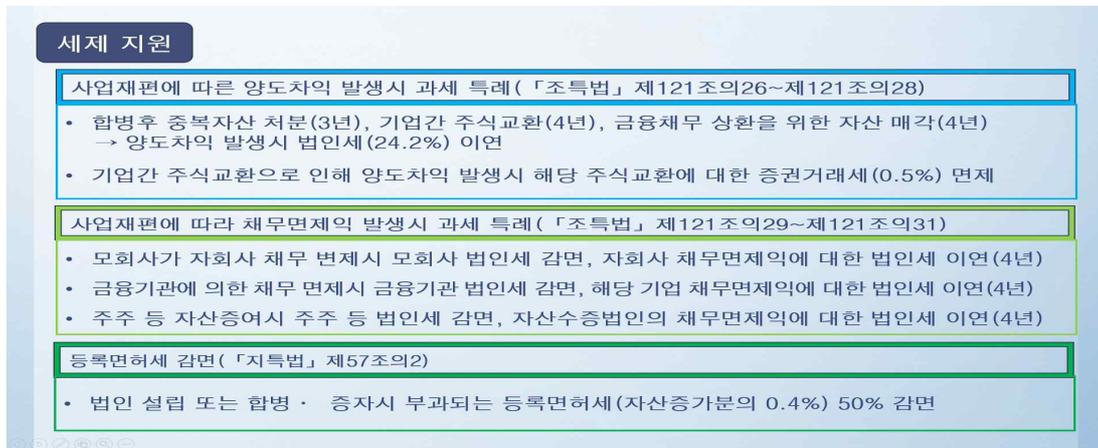
〈그림 II-6〉 사업재편계획에 따른 혜택(2)



□ 세제지원의 내용은 다음과 같음.

- 「조세특례제한법」 및 「지방세특례법」상 과세이연, 등록면허세 감면 등의 세제에 대한 내용을 담고 있음.

〈그림 II-7〉 사업재편계획에 따른 혜택(3)



□ 자금지원 및 기타 우대지원 사항의 내용은 다음과 같음.

〈표 II-7〉 자금지원 및 기타 우대지원 사항<sup>16)</sup>

구분	프로그램	지원내용	지원혜택
금융지원	사업재편 우대보증 (신보/기보)	설비, 운전자금, 연구개발 자금 등 우대보증	· 보증료율 0.2%p 인하 · 보증비율 90% 우대
	사업재편 지원자금 (산업은행)	설비, 운전자금, 연구개발 자금 등 대출(투자)	· 0.5%p 금리 우대
	시설투자 촉진펀드 (기업은행)	신규 시설투자 자금 지원	· 1.0%p 금리 우대
	회사인수 자금대출 (기업은행)	주식인수 소요자금 50% 내 지원	

16) 국토교통부·산업통상자원부·대한건설협회, 2017년 건설정책 방향 및 기업협력법 활용방안 설명회 자료.

구분	프로그램	지원내용	지원혜택
연구개발지원	정부 R&D사업 우선 지원	R&D 사업 참여 지원	· 사업선정 평가 시 우대가점 · 산업부 과제수행 한도 예외 적용 · 기술료 납부 유예 등
	연구인력 채용 지원	고급 연구인력 채용시 인건비 50% 지원	· 평가시 우대 가점
	사업화 용자 지원 (전담은행)	신산업 진출 및 신산업 핵심기술 확보 소요 자금 저리 용자 지원	· 사업재편기업 지원대상에 포함
	사업재편 지식재산 인수보증(기보)	지식재산 인수·사업화하는 기업 보증 지원	· 우선 추천, 보증비율 95%적용, 보증료 0.3% 감면
고용안정 지원	고용유지 지원금 지원(노동부)	사업주 고용조정 불가피하게 된 사업주의 고용유지조치(휴업, 휴직, 훈련 등)시 임금 보전분 일부 지원	· '고용조정 불가피하게 된 사업주' 외 사업재편기업 적용 가능
	직업능력훈련 지원(노동부)		· 훈련비 지원비율 상향 · 중소기업: 90~100→100% · 1천명 미만: 60→80% · 1천명 이상: 40→60%
	맞춤형 재취업(노동부)	근로자 실직자에 대한 맞춤형 재취업 패키지 지원	· 사업재편기업 실직자는 취업성공 패키지 · 프로그램 신청시 소득제한 미적용
	사회보험료 부담 경감(복지부)		· (국민연금) 보험료 75%, 1년간 지원 · (건강보험) 보험료 본인부담분 납부시 최대 2년간 건강보험 유지
중소·중견기업용 특별지원	중소기업 정책자금(중기청)	시설자금, 운전자금 저리 용자 지원	· 우선 심사 · 용자제한 요건(우량기업, 부채비율 등) 완화 · 사업전환자금 용자한도 확대(45억 →70억) · 사업전환촉진자금 지원대상(업종전환 기업 등)에 승인기업 포함

## 2) 활용 현황

□ 2017년 7월 기준 「기업활력법」의 누적 승인기업은 총 40개사임.

- 중소기업 30개, 중견기업 4개, 대기업 6개로 중소기업이 전체의 85%를 차지하고 있음.
- 또한 조선·해양플랜트 18개, 철강 6개, 석유화학 3개 등 3대 구조조정 업종이 27개로 전체의 약 67.5%를 차지하고 있음.

〈그림 II-8〉 승인된 사업재편계획 분석<sup>17)</sup>



□ 종래 「기업활력법」은 제조업을 중심으로 적용되었으나, 서비스업 등 산업 전반으로 적용 범위가 확대되고 있음.

- 나아가 제조업은 종래의 조선·철강·석유화학 등 3대 공급과잉 업종에서 전기·전자, 자동차 부품, 섬유 등으로 다양화되고 있음.

□ 특히, 중소기업의 사업재편계획 활용이 크게 증가하고 있음.

- 2016년 7개사로 그 비중이 46%에서 2017년 23개사 92%로 중소기업 비중이 크게 늘어남.

〈그림 II-9〉 기업규모별 사업재편계획 승인기업



17) 기업활력법 종합포털(<http://www.oneshot.or.kr/sub/law/summary.asp>) 보도자료.

### Ⅲ. 건설업의 기업활력법 적용 가능성 검토

#### 1. 건설업의 현황

##### 1) 건설업의 내용

- 건설산업은 건설업과 건설용역업을 말함(「건설산업기본법」 제2조).
  - 건설업은 시설물을 설치·유지·보수하는공사 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등으로 구분됨.
  - 건설용역업은 건설공사에 관한 조사, 설계, 감리, 사업관리, 유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 하는 업(業)을 의미함.
  
- 건설업은 종합공사 5개 업종과 전문공사 25개 업종으로 구분됨(「건설산업기본법」 제8조).
  - 종합공사는 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사를 말하며, 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업·환경설비공사업, 조경공사업이 있음.
  - 전문공사는 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 말하며, 실내건축공사업, 토공사업, 미장·방수·조적공사업, 석공사업, 도장공사업, 비계·구조물 해체공사업, 조경식재공사업, 조경시설물설치공사업 등이 있음.

〈표Ⅲ-1〉 「건설산업기본법」에 따른 건설산업의 범위

건설산업	건설업	건설산업기본법		종합건설업 (5개 업종)	토목공사업
					건축공사업
					토목건축공사업
					산업·환경설비공사업
					조경공사업
	전문건설업 (25개 업종)	금속구조물·창호공사업			
		지붕판금·건축물조립공사			
		보링·그라우팅공사업			
		수중공사업			
		강구조공사업 등			
제외	전기공사업법		전기공사		
	정보통신공사업법		정보통신공사		
	소방시설공사업법		소방시설공사		
	문화재 수리 등에 관한 법률		문화재 수리공사		
건설용역업	건축사법		설계		
	건설기술 진흥법		감리		
	엔지니어링산업 진흥법		엔지니어링		

- 「기업활력법」은 과잉공급 업종에 해당하는 정상적인 기업의 자발적인 사업재편활동을 촉진하기 위하여 지원혜택을 부여하는 법제로서, 과잉공급 업종에 대한 판단은 「통계법」 제22조에 따른 표준산업분류를 기준으로 판단하는 것이 원칙임(「사업재편계획 실시지침」 제4조).
  
- 건설업은 대분류 코드가 F에 해당하며, 중분류는 종합건설업과 전문직별공사업으로 중분류하고 있음.
  - 한국표준산업분류는 산업 분류를 대분류(21개), 중분류(77개), 소분류(232개), 세분류(495개), 세세분류(1,196개)로 구분하고 있음.
  
- 다만, 「건설산업기본법」과 달리 기능별 항목에 따라 종합건설업은 건물 건설업·토목 건설업으로, 전문직별 공사업은 기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업·건물설비 설치 공사업·전기 및 통신공사업·실내건축 및 건축마무리 공사업·시설물 유지관리 공사업·건설장비 운영업으로 소분류하고 있음.
  
- 소분류된 종합건설업의 건물 건설업은 주거용 건물 건설업·비주거용 건물 건설업으로, 토목 건설업은 기반조성 건설업·토목 시설물 건설업으로 세분류됨.
  - 이는 다시 단독주택 건설업, 기반조성 건설업 등으로 세세분류됨.
  
- 소분류된 전문직별 공사업의 기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업·건물설비 설치 공사업·전기 및 통신공사업·실내건축 및 건축마무리 공사업·시설물 유지관리 공사업·건설장비 운영업은 건물 및 구축물 해체공사업·기반조성 관련 전문공사업·시설물 축조 관련 전문공사업 등으로 세분류됨.
  - 이는 다시 건물 및 구축물 해체공사업, 토공사업, 철골 및 관련 구조물 공사업 등으로 세세분류됨.

〈표 III -2〉 한국표준산업분류에 따른 건설산업의 범위

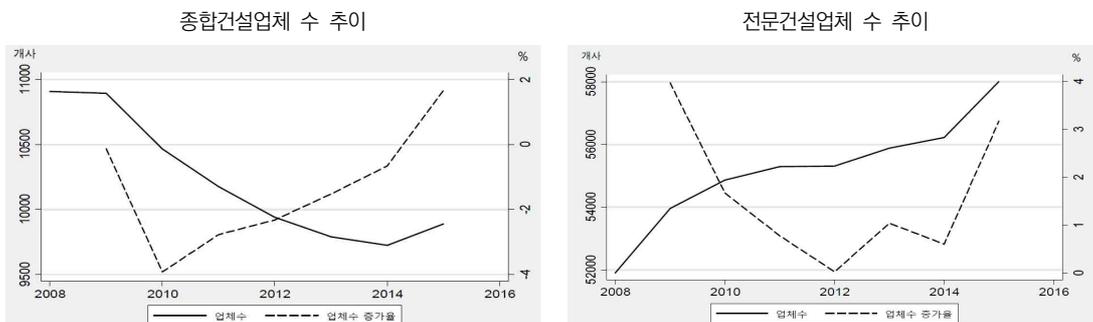
대분류	중분류	소분류	세분류	세세분류	
건설업 (41~42)	종합건설업	건물 건설업	주거용 건물 건설업	단독 주택 건설업	
				아파트 건설업	
				기타 공동 주택 건설업	
			비주거용 건물 건설업	상업용 및 공공기관용 건물 건설업	
				제조업 및 유사 산업용 건물 건설업	
				기타 비주거용 건물 건설업	
		토목 건설업	지반조성 건설업	지반조성 건설업	
				도로 건설업	
			토목시설물 건설업	교량, 터널 및 철도 건설업	
				항만, 수로, 댐 및 유사 구조물 건설업	
				환경설비 건설업	
				산업 생산시설 종합 건설업	
				조경 건설업	
				기타 토목 시설물 건설업	
	전문직별공사업	기반 조성 및 시설물 축조 관련 전문공사업	건물 및 구축물 해체 공사업	건물 및 구축물 해체 공사업	
				토공사업	
			기반조성 관련 전문공사업	보링, 그라우팅 및 관정 공사업	
				파일공사 및 축조관련 기초 공사업	
				기타 기반조성 관련 전문공사업	
				철골 및 관련 구조물 공사업	
			시설물 축조 관련 전문공사업	콘크리트 및 철근 공사업	
				조적 및 석공사업	
				포장 공사업	
				철도 궤도 전문공사업	
				수중 공사업	
				비계 및 형틀 공사업	
				지붕, 내·외벽 축조 관련 전문공사업	
				기타 옥외 시설물 축조관련 전문공사업	
		건물 설비 설치 공사업		건물설비 설치 공사업	배관 및 냉·난방 공사업
					건물용 기계·장비 설치 공사업
			방음, 방진 및 내화 공사업		
			소방시설 공사업		
기타 건물 관련설비 설치 공사업					
일반 전기배선 공사업					
전기 및 통신 공사업		전기 공사업	내부 전기배선 공사업		
			통신 공사업		
		통신 공사업	일반 통신 공사업		
			내부 통신배선 공사업		
실내건축 및 건축 마무리 공사업		도장, 도배 및 내장 공사업	도장 공사업		
			도배, 실내 장식 및 내장 목공사업		
	유리 및 창호 공사업	유리 및 창호 공사업			
		기타 건축 마무리 공사업	미장, 타일 및 방수 공사업		
			건물용 금속 공작물 설치 공사업		
시설물 유지 관리 공사업	시설물 유지관리 공사업	그 외 기타 건축 마무리 공사업			
		시설물 유지관리 공사업			
건설 장비 운영업	건설장비 운영업	건설장비 운영업			

- 결국 건설업은 「건설산업기본법」에 따른 업종별 구분이든 「통계법」상 한국 표준산업분류에 따른 기능별 구분이든 큰 차이가 없으며, 시설물의 기획에서부터 해체에 이르기까지 전 생애주기에 걸친 모든 활동이 포함된다고 할 수 있음.

## 2) 건설업의 시장 구조

- 2015년 중소기업을 판단하는 기준이 상시 근로자 수 또는 자본금에서 3년 평균 매출액 기준으로 전면 개정되었음(「중소기업기본법」 제2조 및 동법시행령 제3조).
  - 대기업은 중소기업이 아닌 기업을 말하며, 중소기업은 「중소기업기본법」에 따른 중소기업을 말함(「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제2조).
- 이에 따라 건설업의 중소기업 분류 기준도 종전 상시 근로자 300명 미만 또는 자본금 30억원 이하에서 3년 평균 매출액 1,000억원 이하로 변경됨.
  - 중소기업은 다시 소기업(小企業)과 중기업(中企業)으로 구분되는데, 건설업은 평균 매출액 80억원 이하를 소기업으로 분류함.
- 2015년 기준 종합건설업체는 9,889개사이며, 전문건설업체는 58,008개사로 나타남.

〈그림 Ⅲ-1〉 종합건설업체와 전문건설업체의 수 추이



자료: 대한건설협회 통계연보  
대한전문건설협회 통계연보

- 개정된 중소기업 적용 기준에 따르면 종합건설업의 중소기업 비중은 98.4%이며, 전문건설업은 99.9%로서 실제로 대부분의 업체가 중소기업에 해당됨.<sup>18)</sup>

〈표Ⅲ-3〉 건설업종별 중소기업 비중<sup>19)</sup>

(단위: %, %p)

업종 분류		중소기업 업체 비율	합계
종합건설업	건물건설업	98.2	98.4
	토목건설업	98.7	
전문직별 공사업	기반조성 및 시설물 축조 관련 전문공사업	99.8	99.9
	건물설비 설치공사업	99.9	
	전기 및 통신공사업	100.0	
	실내건축 및 건축마무리 공사업	100.0	

## 2. 건설업의 과잉공급 여부에 대한 판단

- 기업활력법에 지원을 받기 위해서는 사업재편 요청 기업이 소속 산업이 과잉공급 상태에 있다는 것을 증명할 필요가 있음.
- 과잉공급 업종에 대한 판단기준은 아래 〈표〉와 같음.
- 판단기준에 활용되는 지표는 필수적으로 충족되어야 하는 요건과 선택적으로 충족되어야 요건으로 구분됨.
  - 먼저 매출액 영업이익률과 수요회복 난망 업종이라는 것이 필수적으로 충족되어야 함.
  - 다음으로 가동률, 재고율, 고용대비 서비스생산지수, 가격·비용 변화율, 업종별 지표 등 5가지 요건 가운데 2가지 이상을 충족해야 함.

18) 나경연·최은정, “중소 건설업 시장 구조 분석”, 한국건설산업연구원 연구보고서, 2017, 32쪽.

19) 나경연·최은정, 전계보고서, 64쪽 재인용.

〈표Ⅲ-4〉 과잉공급 업종에 대한 판단기준

구 분	주요 지표 및 내용	
필 수	매출액 영업이익률	최근 3년간의 매출액영업이익률 평균이 과거 10년 간 매출액영업이익률 평균보다 15% 이상 감소한 상태
	수요회복 난망 업종	당분간 수요 회복이 예상되지 않거나 업종 특성상 수요의 변화에 가변적 대응이 어려워 수급상 과리가 해소될 전망이 보이지 않는 상태
2가지 충족	가동률	해당 업종의 과거 10년 평균값에 비해 과거 3년 평균값이 악화된 정도가 제조업 전체의 악화 정도보다 큰 경우(낮을수록 유휴 설비가 많다고 해석 됨)
	재고율	해당 업종의 과거 10년 평균값에 비해 과거 3년 평균값이 악화된 정도가 제조업 전체의 악화 정도보다 큰 경우(증가될수록 과잉공급 상태가 심화된다고 해석)
	고용대비 서비스생산지수	해당 업종의 과거 10년 평균값에 비해 과거 3년 평균값이 악화된 정도가 서비스업 전체의 악화 정도보다 큰 경우(과잉 공급시 지수 악화)
	가격·비용 변화율	해당 업종 내 제품 등의 최근 3년 가격의 연평균 하락(상승)률보다 원재료 등 비용의 연평균 하락(상승)율이 작거나 큰 상태
	업종별 지표	업종별 지표로 국내·외 전문기관 업종단체 등에서 널리 활용되는 지표가 현저히 악화된 상태

□ 그러나 기업활력법에서 정한 과잉공급 업종의 판단기준은 제조업 중심의 기준으로 건설업에 적용이 현실적으로 어려운 상황임.

- 건설업의 경우 수주산업으로 가동률, 재고율, 고용대비 서비스생산지수 등을 측정하기가 쉽지 않음.

### 3. 건설업의 사업재편 방식

- 사업재편이란 기업이 사업의 전부 또는 일부의 생산성을 상당 정도 향상시키는 것을 목적으로 하는 구조변경 및 사업혁신 활동을 말함.
- 구조변경은 합병, 분할, 주식의 이전·취득·소유, 회사의 설립 등에 의하여 사업의 전부 또는 일부의 구조를 변경하는 것을 말함.
  - 사업혁신은 기업이 사업의 전부 또는 일부의 분야나 방식을 변경하여 신사업에 진출하거나 신기술을 도입하는 등 사업의 혁신을 추진하는 것을 말함.

〈표Ⅲ-5〉 사업재편의 요건

사업재편의 유형	내용
구조변경	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 합병·간이합병·소규모합병</li> <li>· 분할·분할합병</li> <li>· 주식의 포괄적 교환·간이주식 교환·소규모 주식 교환·주식의 교환·이전·취득·소유</li> <li>· 영업양도·양수·임대 등 또는 간이영업양도·양수·임대 등</li> <li>· 회사의 설립</li> <li>· 생산설비 등 영업용 자산의 양도·양수</li> <li>· 기타 주무부처의 장이 사업의 생산성을 향상시킬 수 있다고 인정하는 방식</li> </ul>
사업혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제품, 서비스 등의 생산·판매·제공 방식을 효율화하는 활동</li> <li>· 새로운 제품 등을 개발·생산·제공하여 전체 매출 중 해당 제품 등의 매출액 비중을 늘리는 활동</li> <li>· 원재료, 부품, 반제품 등의 사용 또는 구입 방식을 개선하여 제품 등의 생산 비용을 줄이는 활동</li> <li>· 기타 주무부처의 장이 사업의 생산성을 향상시킬 수 있다고 인정하는 활동</li> </ul>

#### 1) 구조변경

##### (1) 법인 합병

- 건설업의 구조변경은 건설업자인 법인이 다른 법인을 합병하는 경우로 나타날 수 있음(「건설산업기본법」 제17조).
- 건설업자인 법인이 다른 법인과 합병하려는 경우에는 합병전의 각 법인의 대표자와 합병 후에 존속하거나 신설되는 법인의 대표자가 공동으로 법인합병신고서를 작성하여 국토교통부장관에게 신고·공고하여야 함.

- 법인 합병이 신고된 경우에는 합병으로 설립되거나 존속하는 법인은 합병으로 소멸되는 법인의 건설업자로서의 지위를 승계함.
- 합병 후 존속하거나 신설된 법인의 시공능력은 종전법인의 시공능력과 동일한 것으로 봄(「건설산업기본법 시행규칙」 제23조).
  - 시공능력을 새로이 평가하는 경우 종전법인의 공사실적은 합병 후 존속하거나 신설된 법인의 공사실적에 합산함.
  - 시공능력은 발주자가 적정한 건설업자를 선정할 수 있는 기준으로, 건설업자의 건설공사 실적, 자본금, 건설공사의 안전·환경 및 품질관리 수준 등에 따라 평가·공시함(「건설산업기본법」 제23조).
- 건설업 법인 합병은 2017년 기준 약 24건이고, 2008년 이후 평균 약 40건에 달함.
  - 대표자가 동일한 법인의 합병, 그룹 내 합병, 계열사 간 합병이 주요 특징임.

〈표Ⅲ-6〉 건설업의 법인 합병 현황(2017년)

일자	지역	이전업종	합병전	합병후	비고
2017년 06월 30일	부산	조경식재공사업	(주)△△종합조경 □□산업건설(주)	□□산업건설(주)	대표자 동일
2017년 06월 30일	부산	포장공사업	(유)△△건설 □□산업건설(주)	□□산업건설(주)	
2017년 06월 26일	수원	기계설비공사업	(주)△△ □□기업인수목적(주)	(주)△△	-
2017년 05월 30일	청주	기계설비공사업	△△(주) (주)□□	(주)□□	-
2017년 05월 17일	창원	비계·구조물해체공사업	(주)△△ □□환경(주)	□□환경(주)	대표자 동일
2017년 05월 19일	고창	시설물유지관리업	(주)△△ □□건설(주)	□□건설(주)	대표자 동일
2017년 04월 25일	인천	기계설비공사업	(주)△△ □□(주)	□□(주)	-
2017년 04월 24일	남양주	시설물유지관리업	△△(주) □□(주)	□□(주)	-
2017년 04월 21일	파주	토공사업, 철근·콘크리트공사업	(주)△△건설 (주)□□공사	(주)□□공사	-

일자	지역	이전업종	합병전	합병후	비고
2017년 03월 24일	부여	토공사업, 철근·콘크리트공사업, 포장공사업	△△건설 (주)□□	(주)□□	-
2017년 04월 11일	시흥	기계설비공사, 시설물유지관리업	(주)△△엔지니어링 (주)□□	(주)□□	-
2017년 04월 03일	부산	시설물유지관리업	주식회사△△건설 □□(주)	□□(주)	-
2017년 03월 30일	인천	토공사업, 철근·콘크리트공사업, 철도·궤도공사업, 가스시설시공업 제1종, 시설물유지관리업, 금속구조물·창호공사업	(주)△△엔지니어링 (주)□□건설	(주)□□건설	동일 그룹사
2017년 03월 27일	봉화	시설물유지관리업	(주)△△건설 (주)□□	(주)□□	-
2017년 03월 08일	군포	조경식재공사업, 조경시설물설치공사업	(주)△△산업 주식회사 □□조경	주식회사 □□조경	-
2017년 02월 20일	서산	철근·콘크리트공사업, 상·하수도설비공사업	(주)△△건설 (주)□□엔지니어링	(주)□□엔지니어링	대표자 동일
2017년 02월 13일	광양	강구조물공사업	주식회사△△ (주)□□	(주)□□	-
2017년 02월 09일	서산	기계설비공사업	(주)△△ 주식회사 □□전기	주식회사 □□전기	-
2017년 02월 02일	보령	포장공사업	(주)△△ □□건설(주)	□□건설(주)	-
2017년 01월 24일	성남	토공사업, 석공사업, 철근·콘크리트공사업	(합)△△건설 (주)□□	(주)□□	대표자 동일
2017년 01월 16일	함안	기계설비공사업	(주)△△ (주)□□	(주)□□	계열사 합병
2017년 01월 18일	여수	가스시설시공업 제1종	(주)△△플랜트 (주)△△플랜틱	(주)△△플랜틱	계열사 합병
2017년 01월 10일	성남	기계설비공사업, 가스시설시공업 제1종	(주)△△이엔지 (주)△△에너지	(주)△△에너지	계열사 합병
2017년 01월 02일	성남	승강기설치공사업	(주)△△에프에이 (주)△△에너지	(주)△△에너지	

자료: 건설산업지식정보시스템(www.kiscon.net)

- 건설업은 법인 합병을 통하여 제품, 서비스 등의 생산·판매·제공 방식을 효율화할 수 있고, 시공능력 평가를 위한 실적 승계가 인정됨에 따라 매출액 비중을 늘릴 수 있을 것으로 판단됨.

## (2) 건설업 양도·양수

- 건설업의 구조변경은 건설업 양도·양수를 통하여 나타날 수 있음(「건설산업기본법」 제17조).
  - 건설업자가 건설업을 양도하려는 경우 양도인과 양수인은 건설업양도신고서를 작성하여 국토교통부장관에게 신고·공고하여야 함.
  
- 건설업 양도가 신고된 때에는 건설업을 양수한 자는 건설업을 양도한 자의 건설업자로서의 지위를 승계함.
  - 시공 중인 공사의 도급계약에 관한 권리와 의무
  - 하자담보책임기간 중에 있는 완성된 공사가 있는 경우에는 그 하자보수에 관한 권리와 의무
  
- 건설업양도신고를 한 경우 양수인의 시공능력은 승계가 되지 아니하고 새로이 평가하여야 함.
  
- 다만, 건설업의 양도가 양도인의 건설업에 관한 자산과 권리·의무의 전부를 포괄적으로 양도하는 경우로서 다음의 경우에는 양도인의 건설업영위기간을 합산할 수 있음(「건설산업기본법 시행규칙」 제23조).
  - 개인이 영위하던 건설업을 법인사업으로 전환하기 위하여 건설업을 양도하는 때
  - 건설업자인 법인을 합명회사 또는 합자회사에서 유한회사 또는 주식회사로 전환하기 위하여 건설업을 양도하는 때
  - 건설업자인 회사가 분할에 의하여 설립되거나 분할 합병한 회사에 그가 영위하는 건설업의 전부를 양도하는 때
  
- 건설업 양도·양수는 2017년 기준 약 45건이고, 2008년 이후 평균 약 167건에 달함.
  - 동일 기업 내의 양도·양수, 대표가자 동일한 경우, 계열사 간 양도·양수 주요 특징임.

〈표 III-7〉 건설업의 양도·양수 현황(2017년)

일자	양도지역	양수지역	양도 양수 업종	양도자	양수자	비고
2017년 07월 06일	수원	수원	기계설비공사업	△△	(주)△△	동일 기업
2017년 06월 15일	강릉	강릉	상·하수도설비공사업	(주)△△건설	(주)□□	-
2015년 12월 07일	서울	서울	상·하수도설비공사업, 포장공사업	△△건설	(주)△△건설	동일 기업
2017년 06월 19일	성남	성남	조경식재공사업, 조경시설물설치공사업	(주)△△건설	(주)△△건설	동일 기업
2017년 06월 14일	충주	충주	실내건축공사업	△△인테리어	주식회사 □□	대표자 동일
2017년 06월 14일	대구	대구	조경식재공사업	△△조경산업	주식회사 △△	동일 기업
2017년 05월 22일	광주	광주	강구조물공사업	(주)△△	(주)□□건설	-
2017년 05월 23일	영월	영월	가스시설시공업 제2종	△△가스	△△(주)	동일 기업 및 대표자 단일화
2017년 04월 19일	광주	광주	토공사업, 금속구조물·창호공사업	△△건설(주)	(주)□□	-
2017년 05월 23일	서울	서울	철근·콘크리트공사업	(주)△△	주식회사△△ 건설	동일 기업
2017년 05월 16일	의정부	광주	실내건축공사업	(주)△△	(주)□□	-
2017년 05월 22일	부산	부산	시설물유지관리업	△△건설	(주)△△	동일 기업
2017년 05월 19일	장성	장성	기계설비공사업	(주)△△	(주)□□	대표자 동일
2017년 05월 02일	서울	서울	기계설비공사업, 가스시설시 공업 제1종	△△(주)	□□(주)	-
2017년 05월 16일	용인	용인	토공사업	△△(주)	(주)□□	-
2017년 05월 10일	보성	광주	철근·콘크리트공사업	△△(주)	(주)□□	-
2017년 05월 11일	인천	인천	기계설비공사업, 난방시공업 제1종, 금속구조물·창호공사업, 지붕판금·건축물조립공사업	(주)△△	(주)△△창호	계열사 간 양도·양수
2017년 04월 26일	안산	안산	기계설비공사업	(주)△△엔지니 어링	(주)△△	계열사 간 양도·양수
2017년 03월 20일	의정부	남양주	도장공사업	△△건설	(주)□□건설	-
2017년 04월 19일	서울	서울	실내건축공사업 시설물유지관리업	(주)△△	(주)□□	대표자 동일

일자	양도지역	양수지역	양도 양수 업종	양도자	양수자	비고
2017년 04월 17일	부산	부산	상·하수도설비공사, 시설물유지관리업	△△건설	△△종합 건설(주)	동일 기업 및 공동 대표
2017년 03월 30일	서울	서울	실내건축공사업	△△종합공사	(주)□□	대표자 변경
2017년 02월 03일	파주	파주	철근·콘크리트공사, 상·하수도설비공사업	△△건설	△△건설 주식회사	동일 기업
2017년 03월 27일	광주	광주	실내건축공사업, 철근·콘크리트공사업	(주)△△건설	□□건설 주식회사	-
2017년 01월 05일	당진	서울	철강재설치공사업	△△(주)	□□중공업(주)	-
2017년 03월 10일	서울	서울	실내건축공사업	△△산업	(주)△△인더 스트리	동일 기업
2017년 03월 13일	여주	여주	토공사업, 도장공사업, 철근·콘크리트공사, 상·하수도설비공사, 금속구조물·창호공사업	△△개발	△△개발(주)	동일 기업
2017년 03월 10일	용인	용인	금속구조물·창호공사업	△△개발	△△개발(주)	동일 기업
2017년 02월 14일	제주	제주	상·하수도설비공사, 금속구조물·창호공사업	△△환경(주)	주식회사△△	계열사 간 양도·양수
2017년 03월 07일	울진	울진	도장공사업	△△산업개발	□□(주)	-
2017년 03월 02일	인천	인천	수중공사업	△△개발	(주)△△개발	동일 기업
2017년 02월 22일	서울	서울	조경식재공사업	△△조경(주)	□□조경(주)	-
2017년 02월 20일	의정부	의정부	도장공사업, 금속구조물·창호공사업	△△공사	△△공사	동일 기업
2017년 02월 15일	광양	광양	가스시설시공업 제1종	△△가스	□□(주)	-
2017년 02월 09일	서울	서울	기계설비공사업	△△(주)	△△(주)	계열사 간 양도·양수
2017년 02월 13일	안산	안산	상·하수도설비공사업	△△공영	(주)△△공영	동일 기업
2017년 02월 06일	성남	성남	기계설비공사업	△△설비공사	(주)△△	동일 기업 및 공동 대표
2017년 02월 07일	수원	수원	조경식재공사업, 조경시설물설치공사업	△△조경	(주)△△조경	동일 기업
2017년 01월 25일	인천	인천	조경식재공사업	△△조경	(주)□□	대표자 동일
2017년 01월 23일	여수	여수	미장·방수·조적공사업	(주)△△	(주)□□	-

일자	양도지역	양수지역	양도 양수 업종	양도자	양수자	비고
2017년 01월 16일	남해	남해	비계·구조물해체공사업	△△환경(주)	(주)△△	계열사 간 양도·양수
2017년 01월 12일	양산	양산	도장공사업, 미장·방수·조적공사업	△△개발	(주)△△개발	동일 기업
2017년 01월 09일	안산	안산	상·하수도설비공사업	△△	(주)△△	동일 기업
2017년 01월 06일	서울	서울	도장공사업, 금속구조물·창호공사업	△△건설	(주)△△기업	동일 기업

자료: 건설산업지식정보시스템(www.kiscon.net)

- 건설업은 건설업종 양도·양수를 통하여 제품, 서비스 등의 생산·판매·제공 방식을 효율화할 수 있고, 사업의 생산성을 향상시킬 수 있을 것으로 판단됨.

## 2) 사업혁신

- 건설업의 사업혁신은 법인 합병, 건설업 양도·양수, 폐업신고를 통하여 신사업에 진출하거나 신기술을 도입할 수 있음.
  - 제품, 서비스 등의 생산·판매·제공 방식을 효율화, 매출액 비중 증대, 사업의 생산성 향상, 과잉공급 해소 기여 등의 활동이 나타날 수 있음.
- 특히, 법인 합병의 경우 양도기업의 신기술을 취득함으로써 양수기업의 매출액 비중을 늘리거나 사업의 생산성을 향상시킬 수 있음.
- 건설신기술 제도는 기술개발자의 개발의욕을 고취시켜 국내 건설기술 발전 및 국가경쟁력 제고를 위해 1989년 도입된 제도임.
  - 신기술은 국내에서 최초로 특정 건설기술을 개발하거나 기존 건설기술을 개량한 자의 신청을 받아 그 기술을 평가하여 신규성·진보성 및 현장 적용성이 있을 경우 국토교통부장관이 지정·고시한 기술을 말함(「건설기술 진흥법」 제14조).
- 1989년 건설신기술 지정제도가 도입된 이래 2017년 7월 기준 819개의 신기술이 지정되었음.
  - 건축 205건, 토목 582건, 기계설비 32건으로 구분됨.
- 전문건설기업이 개발자로 참여하여 지정된 건설신기술은 402건이며, 건축 201건, 토목 270건, 기계설비 11건임.

## 4. 시사점

- 건설업의 경우 종합건설업 98.4%, 전문건설업 99.9%로서 중소기업이 대다수를 차지하고 있는바, 「기업활력법」의 승인 사례를 고려하여 볼 때 건설업의 「기업활력법」 적용의 의의는 크다고 할 수 있음.
- 「기업활력법」상 과잉공급 업종의 판단기준은 제조업을 중심으로 규율하고 있는데, 건설기업의 「기업활력법」 적용을 위해서는 건설업의 특성이 반영된 기준이 마련될 필요가 있음.
- 「기업활력법」은 사업혁신과 관련하여 “기업이 사업의 전부 또는 일부의 분야나 방식을 변경하여 신사업에 진출하거나 신기술을 도입하는 등” 사업 혁신을 추진하는 것으로 대통령령으로 정하는 활동을 규정하고 있음.
  - 대통령령으로 정하는 활동에는 제품·서비스 등의 효율화, 매출액 비중을 늘리는 활동, 제품 등의 생산 비용을 줄이는 활동, 사업의 생산성을 향상시킬 수 있다고 인정하는 활동이 있음.
- 전문건설업은 법인 합병, 건설업 양도·양수의 사업 구조 변경을 통하여 제품, 서비스 등의 효율화, 매출액 비중 증대, 사업의 생산성 향상, 과잉공급 해소 기여 등의 사업 혁신 활동이 이루어지고 있음.
- 다만, 건설업의 법인 합병, 건설업 양도·양수의 사업 혁신은 ‘신사업에 진출하거나 신기술을 도입’하는 사례가 없었기 때문에 건설업에 있어 「기업활력법」의 적용을 받기 위한 명확한 해석이 필요한 상황임.
  - 이 경우 「기업활력법」의 사업 혁신에 있어 “사업의 구조 변경을 통하여 신사업에 진출하거나 신기술을 도입하는 등 사업의 혁신 추진”에 관한 대강의 요건과 대통령령으로 위임한 구체적인 내용의 정합성이 확보될 필요가 있음.
- 또한, 건설기업이 「기업활력법」을 인지하고 동법 적용을 통한 경쟁력 확보를 유도하기 위하여 건설업의 특성을 반영한 인센티브(incentive)를 마련할 필요가 있음.

## Ⅳ. 건설업의 기업활력법 활용 방안

### 1. 건설업의 과잉공급 업종 판단 기준 마련

□ 본 연구에서는 건설업의 특성을 반영하여 「기업활력법」의 적용을 위한 과잉공급 업종 판단기준을 마련하였음.

- 현재 「기업활력법」에서 적용하고 있는 과잉공급 업종 판단기준은 제조업을 기반으로 작성되어 실제로 건설업에 적용이 곤란한 경우가 있음.
- 예를 들어, 현행 보조지표 중 가동률, 재고율 등은 수주산업인 건설업에 적용하기가 사실상 어려움.
- 한편, 제조업의 경우 필수지표를 모두 만족하고 보조지표 가운데 2개 이상을 충족해야 하나, 비제조업은 보조지표 1개 이상을 충족하면 됨.
- 아래 표는 현행 과잉공급 업종 판단기준을 건설업의 특수성을 반영하여 수정한 것임. 필수지표는 기존과 동일하게 적용하고, 보조지표 중 업종별 지표에서 건설업에 적합한 요소를 제안하였음.

〈표Ⅳ-1〉 건설업의 과잉공급 업종 판단기준(안)

현행 과잉공급 판단기준		건설산업 대체 지표(개선안)	
필수	①매출액영업이익률	필수	①매출액영업이익률
	②수요회복 난망업종		②수요회복 난망업종
보조지표 (1개 이상 충족)	㉠가동률	보조지표 (1개 이상 충족)	㉠, ㉡, ㉢, ㉣, ㉤ ㉥업종별 지표 -건설수주액(건설기성액) -건설투자 -SOC투자액 -건설업체수 -BSI(경기실사지수) -경영지표
	㉡재고율		
	㉢고용 대비 서비스생산지수		
	㉣가격/비용 변화율		
	㉤업종별 지표		
기존 제조업 기준		건설업 특수성 반영	

## 1) 필수지표의 판단

### (1) 필수지표 기준

- 「기업활력법」 과잉공급 업종 판단기준의 필수지표는 매출액영업이익률과 수요회복 난망업종(지속성)으로 구분됨.
  - 매출액 영업이익률의 경우 최근 3년간의 매출액영업이익률 평균이 과거 10년간 매출액영업이익률 평균보다 15% 이상 감소한 상태를 충족하는 것을 요구하고 있음.
  - 수요회복 난망업종의 경우 당분간 수요 회복이 예상되지 않거나 업종 특성상 수요의 변화에 가변적 대응이 어려워 수급상 괴리가 해소될 전망이 보이지 않는 상태로 정의하고 있음.
  
- 건설업의 경우에도 「기업활력법」 과잉공급 업종 판단기준의 필수지표는 현행 기준을 따르는 것이 합리적일 것으로 판단됨.
  - 매출액 영업이익률은 산업과 개별 기업의 상황을 가장 잘 나타내줄 수 있는 핵심적인 요소이기 때문임. 실제로 업체수가 많아지면 경쟁심화에 따라 영업이익률의 감소가 필연적임.
  - 수요회복 난망업종은 추상적인 기준으로 자의적으로 해석될 소지는 있으나, 산업별 특성에 따른 수요 변화 등을 반영할 수 있는 장점이 존재함.
  - 한편, 「기업활력법」 실시지침에서는 필수지표 등을 충족하지 못하더라도 해당 업종의 특성, 산업·기술주기, 경쟁국 투자동향 등을 고려하여 비교적 단기간 내에 “과잉공급” 상태에 직면할 개연성이 높은 경우 사업재편계획 심의위원회가 의결을 거쳐 과잉공급 상태를 달리 판단할 수 있도록 하고 있음.

### (2) 건설업 필수지표 적용

- 「기업활력법」에서 요구하는 매출액 영업이익률 기준으로 판단할 경우 건설업이 과잉공급 업종에 포함되는지에 대한 여부를 살펴보고자 함.
  - 건설업의 경우 2000년대 중반 이후 상당기간 침체를 지속했기 때문에 현재 기준으로 「기업활력법」에서 요구하는 수준에 충족하는 것으로 판단됨.

- 다만, 2015년부터 주택시장의 호황 등으로 건설경기가 회복세를 보였음. 따라서 2016년 이후 건설기업의 매출액 영업이익률이 일부 회복되었을 것으로 보이며, 이는 2017년까지 지속될 것으로 판단됨.
- 따라서, 일시적인 건설수요 회복에 따라 2018년 이후에는 「기업활력법」에서 요구하는 매출액 영업이익률 요건을 충족하기 어려울 수도 있음.

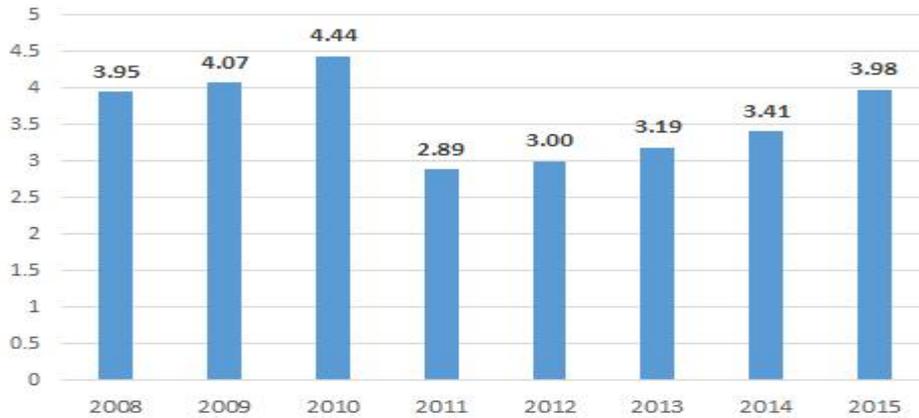
〈그림Ⅳ-1〉 건설업 주요 경영지표



자료: 대한건설협회

- 「기업활력법」의 과잉공급 업종의 판단은 통계청 표준산업분류를 기준으로 3단 위 또는 그보다 상세한 단위까지를 기준으로 하고 있음.
- 따라서 전문건설업 및 세부 업종의 경우 해당 산업 및 업종의 매출액 영업이익률을 통해 판단할 수 있음.
- 전문건설업의 영업이익률 추이를 살펴보면 2011년 크게 줄었다가 최근 회복하고 있는 것을 확인할 수 있음. 다만 2000년대 초중반까지 전문건설업의 수주 증가율이 10% 이상이었음을 감안하면 영업이익률 역시 현재보다 높은 수준이었음을 예상할 수 있음.
- 이러한 점을 고려하면 전문건설업은 「기업활력법」에서 요구하는 영업이익률 판단기준을 충족할 것으로 판단됨.

〈그림Ⅳ-2〉 전문건설업 영업이익률 추이<sup>20)</sup>



자료: 한국은행, 기업경영분석

- 한편, 전문건설업 세부 업종 역시 영업이익률 판단기준을 충족할 가능성이 큼. 전문건설업의 경우 건설생산체제 분업화에 따라 2010년까지 매출액 등의 성장이 지속되었기 때문에 2000년대 초반의 영업이익률이 최근 수준에 비해 높을 것으로 예상할 수 있음<sup>21)</sup>.

## 2) 보조지표의 판단

### (1) 보조지표 기준

- 「기업활력법」 과잉공급 업종 판단기준으로 제시된 보조지표는 가동률, 재고율, 고용대비 서비스생산지수, 가격·비용 변화율, 업종별 지표로 구분되어 있음.
- 「기업활력법」 과잉공급 업종 판단기준으로 제시된 보조지표는 사실상 제조업 중심의 지표로 건설업에 적용하기에는 한계가 존재함.
  - 특히, 업종별 지표를 제외하면 실질적으로 건설업에 해당될 수 있는 지표가 사실상 없음.

20) 한국은행 기업경영조사는 2008년부터 전문건설업과 종합건설업을 구분하여 각종 재무지표를 발표하고 있으며, 이전에는 건설업으로만 발표하였음.

21) 전문건설업 성장률을 5년 단위 평균성장률로 살펴보면, 01~05년 11%, 06~10년 5.2%, 11~15년 2.0%로 지속적으로 감소하고 있음.

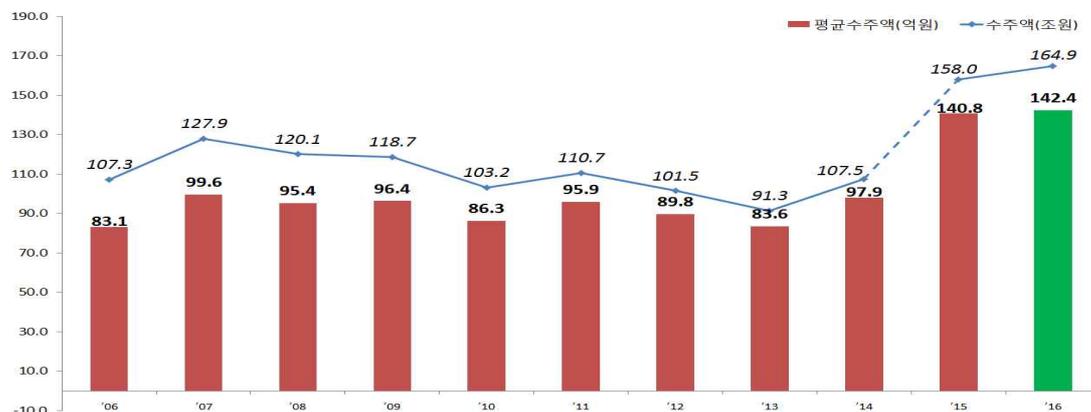
- 따라서 건설업의 특성을 반영한 다양한 업종별 지표가 필요하며, 이를 충족할 경우 과잉공급 산업에 대한 증명으로서 인정해줄 필요가 있음.
  - 그렇지 않을 경우 현행 보조지표로만 판단할 경우 건설업의 「기업활력법」 활용가능성 자체가 매우 낮을 것으로 보임.
  
- 건설업은 수주산업으로 일반 제조업과 차별성을 보이는 산업특성이 존재함. 또한 정부의 정책과 물량조절에 따라 수요변화가 매우 크게 나타남. 따라서 이를 반영한 업종별 지표가 필요함.
  - 건설업 업종별 지표로는 건설수주액(건설기성액), 건설투자, SOC투자액, 건설업체수, BSI 등을 고려할 수 있음.

## (2) 건설업 보조지표 적용

### ① 건설수주액

- 건설수주액은 계약액으로 건설지표 중 선행지표로 분류할 수 있음. 건설수주액은 2000년대 중반 이후 지속적으로 하락세를 보였으나, 2015년 이후 주택시장 활황세가 이어지면서 크게 상승함.
  - 따라서 건설수주액(증가율)을 공급과잉 업종 기준 지표로 활용할 경우 건설업은 현재 기준으로 충족이 어려울 것으로 판단됨.

〈그림Ⅳ-3〉 건설수주액 추이

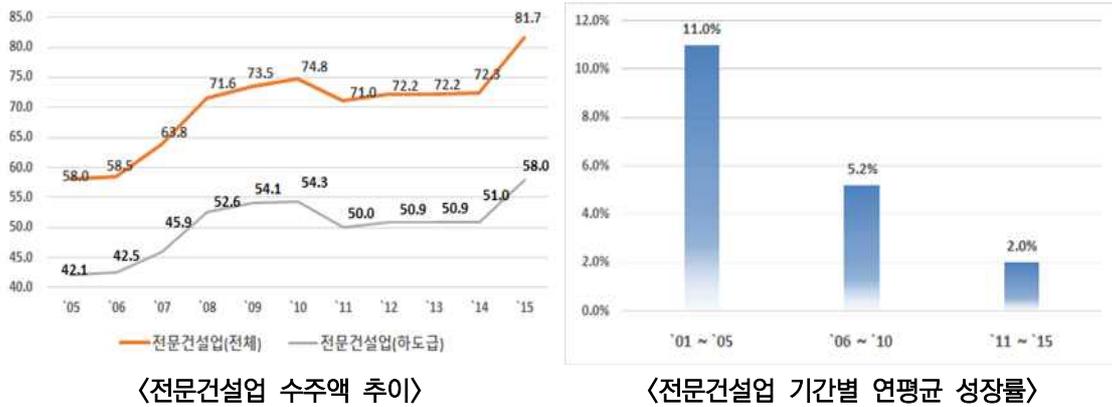


자료: 대한건설협회

□ 다만, 전문건설업은 건설수주액(증가율)은 공급과잉 업종 기준에 부합할 것으로 판단됨.

- 전문건설업 수주액은 2000년 이후 2010년까지 지속적으로 증가했으며, 오히려 2010년 이후 감소세를 보였기 때문임.

〈그림Ⅳ-4〉 전문건설업 수주액 및 기간별 성장률

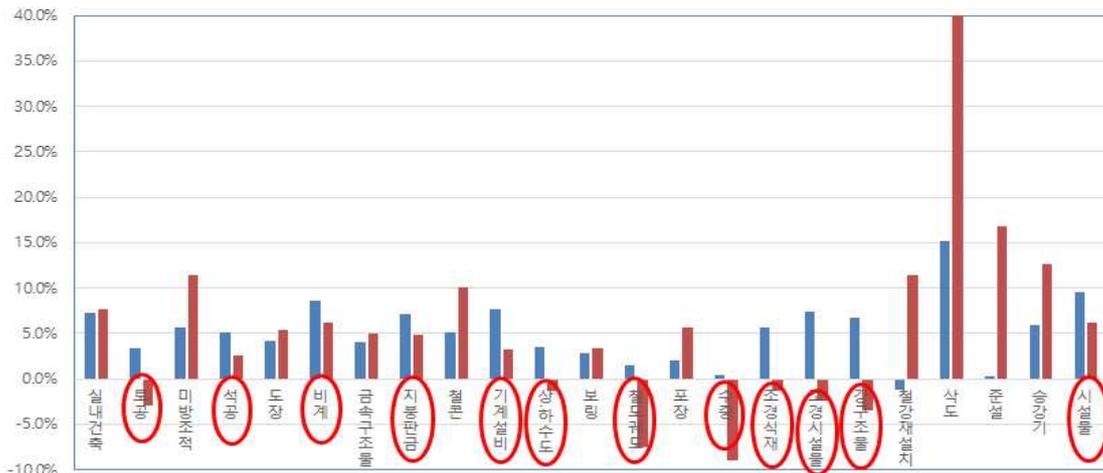


자료: 대한전문건설협회, 통계연보

□ 업종별로는 차이가 있을 것으로 판단됨. 전문건설업 세부 업종별 성장률 추이가 상이하기 때문임.

- 토공, 석공, 비계, 지붕판금, 기계설비, 상하수도, 철도궤도, 수중, 조경식재, 조경시설물, 강구조물, 시설물업종은 과거 15년간 매출액증가율이 최근 3년간 증가율에 비해 높음. 따라서 이들 업종은 업종별 건설수주액을 보조지표로 적용할 경우 부합하는 것으로 나타남.

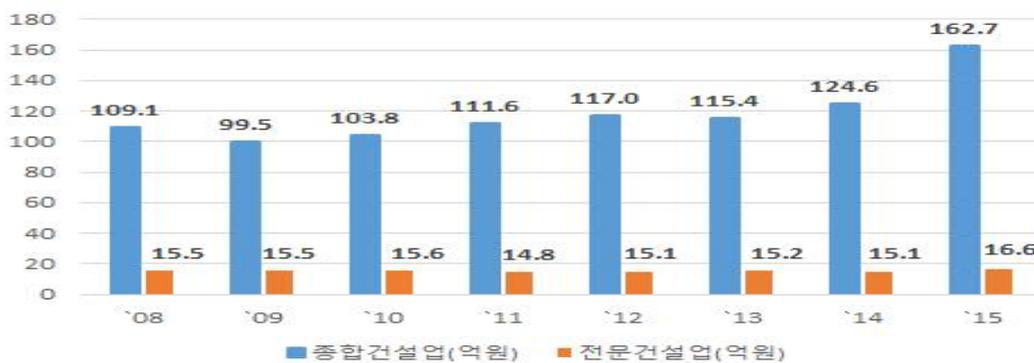
〈그림Ⅳ-5〉 전문건설업 업종별 성장률 추이



주: 각 업종별 왼쪽그래프(최근 15년간 성장률), 오른쪽 그래프(최근 3년 성장률)

- 한편, 건설수주액 자체도 중요한 지표이지만, 실제로 업체당 수주액이 의미가 있을 수 있음. 건설수주가 증가하더라도 그에 비해 업체수 증가가 클 경우 실제 기업에 미치는 영향은 오히려 부정적이기 때문임.
- 업체당 계약액은 2000년대 이후 정체상태를 지속하다가 2015년 이후 크게 증가하였음.
  - 다만, 2015년 종합건설업의 업체당 계약액은 162.7억원으로 전년도에 비해 30%가량 증가하였으나, 전문건설업 업체당 수주액 증가액은 상대적으로 적은 것을 확인할 수 있음.
  - 따라서 업체당 수주액을 공급과잉 업종 보조지표로 활용할 경우 종합건설업은 충족이 어려워 보이며, 전문건설업은 충족이 가능할 수도 있음.

〈그림Ⅳ-6〉 종합 및 전문건설업 업체당 계약액 추이



자료: 대한건설협회 및 대한전문건설협회 통계연보

## ② 건설투자액

- 건설투자액은 건설지표 중 동행지표로 분류할 수 있음. 건설투자액 역시 수주액과 마찬가지로 지속적으로 하락하였으나, 최근 크게 증가하는 모습을 보임.
- 따라서 건설투자액 역시 공급과잉 업종 기준 지표로 활용할 경우 건설업은 현재 기준으로 충족이 어려울 것으로 판단됨. 다만, 건설투자를 GDP대비 비율로 판단할 경우 충족할 가능성이 있음.

〈그림Ⅳ-7〉 건설수주액 추이

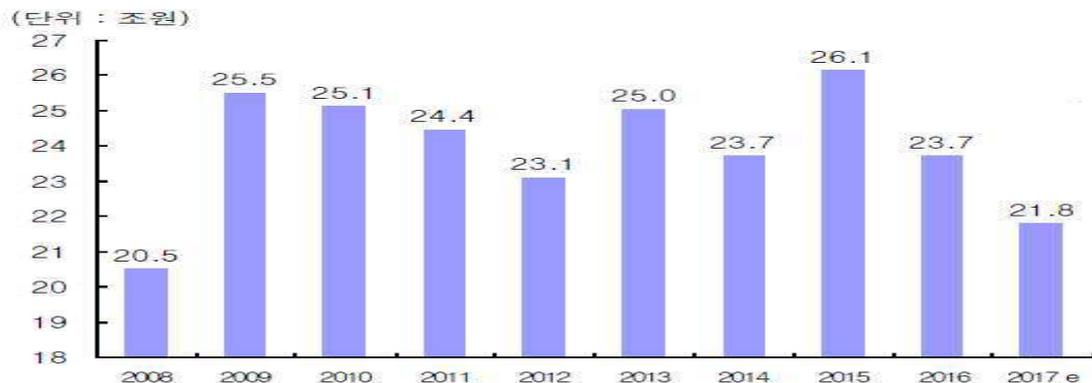


자료: 한국은행, 국민계정

### ③ SOC 투자액

- 건설수주는 민간과 공공으로 구분할 수 있으며, 그 비중은 민간이 공공에 비해 큰 비중을 차지함. 공공공사의 경우 정부는 수요독점자로서 정부의 수요가 매우 중요함.
- 정부는 큰 경제적 충격이 없는 한 향후 SOC투자를 줄일 것으로 보임. 따라서 공공부문 건설투자 감소가 심화될 것으로 보임.
  - SOC투자액을 공급과잉 업종 기준 지표로 활용할 경우 건설업은 충분히 그 기준을 충족할 것으로 판단됨.

〈그림Ⅳ-8〉 정부의 SOC 예산 추이



자료: 국회예산정책처, 재정통계

#### ④ 건설업체수

- 건설업체수는 건설수주액과 일부 동행하는 측면이 있음. 2016년 말 기준 우리나라 건설업체 수는 약 7만개로 나타남. 특히, 건설업체 수 증가율이 2014년까지는 크지 않았으나, 2015년 이후 크게 증가하고 있음.
- 전체 건설수주액과 비교하면 건설업체 수가 지나치게 많은 것으로 판단할 수 있음. 특히, 건설업체 중 상당수가 수주 등을 위한 페이퍼컴퍼니가 상당한 것으로 알려져 있으며, 실제로 1년간 건설수주 실적이 없는 업체가 30% 이상임.
  - 이러한 측면에서 건설시장 내 구조조정을 통한 건설업체 수의 조정이 필요할 것으로 보임. 본 지표는 건설업이 공급과잉 업종임을 잘 보여줄 수 있을 것으로 판단됨.

〈표Ⅳ-2〉 건설업체 수 추이

구 분	건설업체				주택업체	합 계
	총 합	전 문	설 비	시설물		
2008년	12,590	37,106	5,768	3,094	6,092	64,650
2009년	12,321	37,914	5,994	3,590	5,281	65,100
2010년	11,956	38,426	6,151	4,055	4,906	65,494
2011년	11,545	38,100	6,330	4,324	5,005	65,304
2012년	11,304	37,605	6,463	4,505	5,214	65,091
2013년	10,921	37,057	6,599	4,688	5,157	64,422
2014년	10,972	37,117	6,788	4,893	5,349	65,119
2015년	11,220	37,872	7,062	5,159	6,501	67,814
2016년	11,453	38,549	7,236	5,402	6,911	69,551

자료: 각 협회, 통계연보

#### ⑤ BSI(경기실사지수)

- 경기실사지수는 건설경기 동향에 대한 기업가의 판단·예측계획의 변화추이를 관찰하여 지수화한 지표로 다른 경기관련 자료와 달리 기업가의 주관적이고 심리적인 요소까지 수량화 할 수 있는 장점이 있는 지표임.
- 현재 건설 BSI는 통계청, 한국은행, 경제인연합회, 한국건설산업연구원, 대한 건설정책연구원 등에서 발간하고 있음.
- 따라서 BSI와 같은 주관적이고 심리적인 지표 역시 고려할 수 있음.

### ⑥ 건설업 경영지표 활용

- 과잉공급 업종 판단기준의 보조지표로 다양한 재무지표를 활용하는 방안도 있음.
  - 기업의 재무지표는 안정성, 수익성, 활동성, 성장성, 생산성 등을 나타내는 다양한 지표가 존재함.
  - 성장성지표에서는 총자산증가율, 자기자본증가율, 매출액증가율 등을 고려할 수 있으며, 수익성지표에서는 총자산순이익률, 자기자본순이익률, 매출액순이익률 등을 고려할 수 있음.
  - 이밖에도 자기자본비율, 유동비율, 부채비율, 차입금의존도, 총자산회전율, 자기자본회전율 등도 유용한 지표로 활용할 수 있음.
  
- 그러나 건설업 주요 경영지표 상당수가 2014년부터 개선되고 있음.
  - 최근 건설업은 성장성은 높아지고, 수익성은 향상됨.
  - 2015년 들어 부채비율과 차입금의존도가 소폭 상승했으나, 이는 2000년대 초반에 비해서 개선된 상태임.
  
- 그럼에도 산업에서의 각종 경영지표의 중요성을 감안하면 과잉공급 업종을 판단하는 기준으로 성장성, 수익성, 안정성 등의 경영지표를 포함하는 것을 고려할 수 있음.

〈표Ⅳ-3〉 건설업 주요 경영지표(성장성 지표)

단위: %

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총자산증가율	1.88	3.17	0.54	1.43	2.74	6.82
유형자산증가율	1.22	-0.78	5.38	3.40	5.72	13.50
유동자산증가율	0.10	2.05	-0.51	0.83	0.39	6.27
재고자산증가율	-7.75	-2.18	5.59	1.36	-3.00	5.69
자기자본증가율	5.45	1.77	1.09	2.84	6.29	3.62
매출액증가율	-0.39	3.00	3.20	5.29	4.16	5.50

자료: 한국은행, 기업경영분석

〈표Ⅳ-4〉 건설업 주요 경영지표(수익성 지표)

단위: %

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총자산세전순이익률	0.77	0.93	-0.09	-0.17	1.73	2.21
총자산순이익률	0.20	0.38	-0.65	-0.52	1.08	1.54
기업세전순이익률	2.61	2.72	1.52	1.13	2.92	3.30
기업순이익률	2.04	2.17	0.96	0.78	2.27	2.63
자기자본세전순이익률	1.99	2.35	-0.22	-0.41	4.15	5.32
자기자본순이익률	0.51	0.97	-1.61	-1.23	2.60	3.70
자본금세전순이익률	4.49	5.30	-0.47	-0.97	10.82	14.89
자본금순이익률	1.15	2.19	-3.47	-2.90	6.78	10.36
매출액세전순이익률	0.79	0.95	-0.09	-0.17	1.72	2.10
매출액순이익률	0.20	0.39	-0.67	-0.51	1.08	1.46
매출액영업이익률	2.64	2.49	1.96	1.65	2.81	3.31

자료: 한국은행, 기업경영분석

〈표Ⅳ-5〉 건설업 주요 경영지표(자기자본비율)

단위: %

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
자기자본비율	39.32	39.26	40.49	42.23	42.29	40.86
유동비율	164.59	166.18	163.64	166.46	175.33	169.62
당좌비율	130.25	132.69	129.44	130.93	132.29	132.93
현금비율	21.65	21.84	21.46	22.98	24.51	29.03
비유동비율	80.56	81.51	86.19	86.02	83.76	85.27
부채비율	154.35	154.69	146.97	136.78	136.46	144.74
유동부채비율	105.59	104.21	98.25	90.57	87.10	94.02
비유동부채비율	48.76	50.48	48.71	46.21	49.37	50.72
차입금의존도	28.40	27.91	27.02	25.18	26.16	26.27

자료: 한국은행, 기업경영분석

〈표Ⅳ-6〉 건설업 주요 경영지표(회전율 등 지표)

단위: %

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총자산회전율	0.98	0.98	0.97	1.01	1.01	1.05
자기자본회전율	2.53	2.48	2.41	2.41	2.42	2.53
자본금회전율	5.71	5.59	5.19	5.66	6.30	7.08
경영자산회전율	1.17	1.18	1.18	1.25	1.24	1.25
유형자산회전율	8.41	8.72	7.73	8.31	8.77	7.84
재고자산회전율	6.52	6.97	7.33	7.42	6.17	7.40
상품회전율	34.72	41.46	40.63	44.49	57.94	123.35
매출채권회전율	4.30	4.25	4.34	4.64	4.91	5.24

자료: 한국은행, 기업경영분석

## 2. 건설업의 사업재편 승인에 따른 지원 방안 마련

- 「기업활력법」은 사업재편을 통한 기업의 경쟁력을 강화하기 위한 법률로써, 건설기업은 법인합병 등의 사업재편을 통하여 건설업종의 공급과잉을 해소함은 물론 건설공사의 수행 역량을 강화할 수 있음.
- 「기업활력법」은 사업재편에 따른 지원방안으로 상법상 특례, 공정거래법상 특례, 세제부담 완화, 기타 우대지원 사항 등을 규정하고 있음.
- 그런데 이러한 지원혜택은 제조업 중심의 지원방안으로써, 수주산업의 특성을 갖고 있는 건설업의 경우 적용되기가 어렵거나 또는 인센티브(incentive)로 작용하기에는 한계가 있음.
  - 예를 들어, 금융지원의 '신규 시설투자자금 지원', 연구개발지원의 'R&D 사업 참여 지원', 중소·중견기업용 특별지원의 '시설자금, 운전자금 저리 융자 지원' 등은 건설업과는 무관한 지원혜택이라고 할 수 있음.
- 이에 따라 건설기업이 「기업활력법」의 활용을 통하여 경쟁력을 강화할 수 있도록 수주산업인 건설업의 특성을 반영하여 지원방안을 마련할 필요가 있음.

### 1) 시공능력평가제도에 대한 인센티브

- 시공능력평가는 건설공사 발주자가 당해 건설공사를 수행할 수 있는 적절한 건설업자를 선정할 수 있도록 건설업자의 상대적인 공사 수행 역량을 정량적으로 평가하는 제도를 말함.
  - 국토교통부장관은 발주자가 적절한 건설업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 건설업자의 신청이 있는 경우 그 건설업자의 건설공사 실적, 자본금, 건설공사의 안전·환경 및 품질관리 수준 등에 따라 시공능력을 평가하여 공시하여야 함(「건설산업기본법」 제23조 제3항)

$$\text{시공능력평가액} = \text{공사실적평가액} + \text{경영평가액} + \text{기술능력평가액} \pm \text{신인도평가액}$$

#### ① 공사실적평가액

$$\frac{[(\text{평가년도 이전 1차년도 공사실적액} \times 1.2) + (\text{평가년도 이전 2차년도 공사실적액} \times 1) + (\text{평가년도 이전 3차년도 공사실적액} \times 0.8)]}{3} \times 70/100$$

### ② 경영평가액

$$\text{경영평가액} = \text{실질자본금} \times \text{경영평점} \times 80/100$$

- 실질자본금: 자본총계 × 건설매출비율(건설매출액/총매출액)
- 경영평점: (차입금의존도평점+이자보상비율평점+자기자본비율평점+매출액순이익률평점+총자본회전율평점) ÷ 5

### ③ 기술능력평가액

$$\text{기술능력생산액}(\text{전년도 동종 업계의 기술자 1인당 평균생산액} \times \text{건설업자가 보유한 기술자 수} \times 30/100) + (\text{퇴직공제납입금} \times 10) + \text{최근 3년 간의 기술개발투자액}$$

- 기술자 1인당 평균생산액=8억7천만원(2016년도 시평기준)
- 초급1, 중급 1.15, 고급 1.3, 특급 1.5, 기사·산업기사·기술사 1
- 기술능력생산액 ≤ 실질자본금의 2배 또는 공사실적평가액의 50%
- 퇴직공제납입금=건설근로자공제회 납부한 금액
- 3년간 기술개발투자액 ≤ 실질자본금의 1배 또는 공사실적평가액의 50%

### ④ 신인도 평가액

3년간 연차별가중평균액 × ±30/100(최대)	
신기술 지정	2%
우수건설업자	2%
상호협력평가	3~6%(전문은 제외)
하자발생, 부실시공 등에 의한 영업정지	영업정지 개월수 × -1%
부실벌점	-3%(전문은 제외)
평균재해율 1배-2배(2배초과)	-3%(-5%)
3년이내 부도	-5%
환경관리 및 폐기물처리	±2%
해외건설현장 근로자	10% 이내
허위서류제출	-30%
건설업 영위기간	1~3%(전문은 3~7%)
상습체불업자	-2%
기술자교육 이수	4% 이내

□ 시공능력평가제도는 「건설산업기본법」에서의 공사수주를 위한 일반적 기준,

산업안전보건법상 건설재해율 산정·하도급거래 공정화에 관한 법률상 하도급거래 적용 업체의 기준으로 활용되고 있음.

- 특히, 공공공사의 입찰단계에서 제한경쟁의 입찰참가자격 제한기준으로 그 활용도가 높다고 할 수 있음.
  - PQ 10개 고난이도 공사에서는 시공능력평가액을 공사규모의 70%로 제한하고 있음.
  - 82억 이상 공사에서는 시공능력평가액 7개 등급의 등급별 경쟁으로 제한하고 있음.

〈표Ⅳ-7〉 시공능력평가액 7개 등급

등급	시공능력평가액 (토건, 토목, 건축)	공사배정규모(추정금액기준)		비 고
		토목공사	건축공사	
1	5000억원 이상	1500억원 이상	1100억원 이상	
2	5000억원~1000억원	1500억원~850억원	1100억원~850억원	
3	1000억원~500억원	850억원~500억원	850억원~500억원	
4	500억원~300억원	500억원~360억원	500억원~360억원	
5	300억원~180억원	360억원~200억원	360억원~200억원	
6	180억원~120억원	200억원~130억원	200억원~120억원	
7	120억원~고시금액	130억원~고시금액	120억원~고시금액	

〈표Ⅳ-8〉 시공능력평가액 활용 현황<sup>22)</sup>

구분		내용	주관 부처
제도적 활용	일반적 기준	공사수주 자격제한(건설산업기본법)	발주자
		공사대금 하한 적용대상 결정(건설산업기본법)	국토교통부
	정책적 기준	건설재해율 산정(산업안전보건법)	고용노동부
		하도급거래 적용 업체 규정 (하도급거래 공정화에 관한 법률)	공정거래위원회
	공공공사 입찰 기준	등급별 유자격자 명부 운영(1~7등급)	조달청
		제한 및 지명경쟁 입찰 참가 제한(국가계약법)	기획재정부
		공동계약시 공동수급체 운영 기준	기획재정부, 행정자치부, 조달청
	시공여유율 평가	행정자치부, 조달청	
비제도적 활용	-	민간발주자 및 신용평가기관의 업체평가 자료로 활용	-

22) 이승복·배유진, “건설공사 발주 지원을 위한 시공능력평가제도 개선방안”, 국토정책 Brief 426호, 국토연구원, 2013.6, 2쪽 재구성.

- 건설기업이 「기업활력법」상 사업재편계획의 승인을 받는 경우 건설업자의 공사 수행 역량을 정량적으로 평가하는 시공능력평가제도에 대하여 일정 부분의 가점을 부여하는 지원방안을 검토할 필요가 있음.
- 다만, 「기업활력법」은 기업의 경쟁력을 제고하기 위하여 사업재편계획의 심의를 받아야 하는데, 이 경우 사업재편계획이 공사 수주를 위한 직접적인 평가기준으로 적용하기에는 문제가 있음.
- 이 경우 시공능력평가기준 가운데 신기술 지정, 해외건설현장 근로자, 기술자교육 이수 등 정책적 측면이 강한 ‘신인도 평가액’에서 가점을 부여하는 것을 제안함 (ex) +3%).

## 2) 적격심사제도에 대한 인센티브

- 적격심사제도는 입찰 가격과 계약이행 능력을 종합적으로 평가하여 낙찰자를 선정하는 제도임.
  - 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서는 예정가격이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정함(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조 제1항).<sup>23)</sup>

〈표Ⅳ-9〉 건설공사 입찰 및 낙찰단계

입찰방법	대상공사	입찰제한방법	낙찰자 결정방법	비고
1)턴키방식	건설기술심의회위원회 결정 공사	PQ	설계+입찰가격 평가 (5가지 방법)	
2)수의계약	하자구분 불분명, 작업상 혼잡, 특허 등	단일업체	수의계약 사유평가	
3)지명경쟁	특수설비, 특수실적 보유	해당업체(통상 10개이내)	1) 300억 미만 : 적격심사 2) 300억 이상 : PQ → 종합심사낙찰제	

23) “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령”외에도 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법령”에서 입·낙찰제도를 규율하고 있다. 다만, 양 법령 모두 내용은 동일하기 때문에 본 연구에서는 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령”을 중심으로 기술하고자 함.

입찰방법	대상공사	입찰제한방법	낙찰자 결정방법	비고
4)제한경쟁	① 특수기술·공법 공사1)	실적제한 (당해실적1배수이내)	"	클린룸 등
	② PQ 10개 고난이도 공사	시공능력평가액 제한 (공사규모의 70%)	"	
	③ 82억미만(지방100억)	지역제한	적격심사	
	④ 82억 이상	등급별 경쟁 (시공능력평가액 7개등급)	1) 300억 미만 : 적격심사 2) 300억 이상 : PQ → 종합심사낙찰제	PQ 18개 중 11개 등급제한 불가
	* 위 제한경쟁방법 중 ①(실적)+③(지역) 중복제한 가능, 기타는 중복제한 불가			
5)일반경쟁	그 외 공사(전기등 전문공사)	-	적격심사	

□ 이 가운데 300억원 미만 공사는 적격심사제를 적용하고 있는데, 낙찰자는 최저가 입찰자 순으로 계약이행능력을 심사하는데, 계약이행능력은 공사수행능력과 입찰가격으로 구성됨.

- 공사수행능력은 시공경험, 기술능력, 시공평가결과, 경영상태, 신인도, 하도급관리계획의 적정성, 자재 및 인력조달가격의 적정성으로 구성됨.

〈표Ⅳ-10〉 공사금액(추정가격) 규모별 적격심사 체계

공사규모	배점체계	공사수행능력 심사분야
종합공사 100억원 이상 (종합공사)	- 공사수행능력: 70점 - 입찰가격: 30점	- 시공경험 - 기술능력 - 시공평가결과 - 경영상태 - 신인도 ※ 상기 심사는 PQ 항목을 이용 - 하도급관리계획의 적정성 - 자재 및 인력조달가격의 적정성
종합공사 100억원 미만 ~ 50억원 이상	- 공사수행능력: 50점 - 입찰가격: 50점	- 시공경험 - 경영상태 - 신인도 ※ 상기 심사는 PQ 항목을 준용 - 하도급관리계획의 적정성 - 자재 및 인력조달가격의 적정성
종합공사 50억원 미만 ~ 10억원 이상 (전문공사 50~3억원)	- 공사수행능력: 30점 - 입찰가격: 70점 - 기타 결격여부: △10 (기술자 보유 미달)	- 시공경험 (최근 3년간 당해업종 실적누계) - 경영상태 (부채비율, 유동비율, 영업기간)

공사규모	배점체계	공사수행능력 심사분야
종합공사 10억원 미만 ~ 3억원 이상	- 공사수행능력: 20점 - 입찰가격: 80점 - 기타 결격여부: △10 (기술자 보유 미달)	- 시공경험 (최근 3년간 당해업종 실적누계) - 경영상태 (부채비율, 유동비율)
종합공사 3억원 미만 ~ 2억원 이상 (전문공사 3~1억원)	- 공사수행능력: 10점 - 입찰가격: 90점 - 기타 결격여부: △10 (기술자 보유 미달)	- 시공경험 (최근 3년간 실적누계) - 경영상태 (부채비율, 유동비율)
종합공사 2억원 미만 (전문공사 1억원 미만)	- 공사수행능력: 10점 - 입찰가격: 90점 - 기타 결격여부: △10 (기술자 보유 미달)	- 경영상태 (부채비율, 유동비율) - 특별신인도 (최근 3년간 당해업종 실적누계)

□ 적격심사 시 낙찰자로 결정되려면, <표>과 같은 적격심사 체계에 의해 ① 최저가 입찰자로부터 심사하여 ② 계약이행능력과 입찰 가격 부문의 합계 점수가 통과 기준 점수(종합평점) 이상이라는 요건을 모두 충족해야 함. 만일 최저가 입찰자의 종합평점이 낙찰자로 결정될 수 있는 점수 미만일 경우에는 차순위의 최저가 입찰자 순으로 적격심사를 실시함.

<표Ⅳ-11> 공사수행능력 평가기준

심사분야		심 사 항 목		
분야별	배점 한도	항 목 별		배점 한도
계	100			100
1. 시공경험	40 (45)	실적보유자로 입찰자격을 제한하는공사	가. 최근10년간 해당공사와 동일한 종류의 공사실적 나. 최근5년간 토목-건축-산업설비-전기-정보통신-문화 재공사 등의 업종별 실적합계	30 (34) 10 (11)
		기타방법으로 입찰자격을 제한하는 공사	가. 최근5년간 토목-건축-산업설비-전기-정보통신-문 화재공사 등의 업종별 실적합계	40 (45)
3. 시공평가결과	10	가. 시공평가결과		10
4. 지역업체참여도	5			5
5. 신인도	+3 -10	가. 시공업체로서의 성실성		
		1) 최근1년동안 「건설산업기본법」에 정한 벌금이상의 행정형벌, 영업정지, 영업· 면허등록취소 처분 또는 과징금 부과를 받은 자		-2
		2) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제76조제1항 각 호에 따라 6개월 이상의 입찰참가자격 제한을 받은 후 입찰참가자격 제한기간 만료일로부터 해당 제한기간 만큼의 기간이 경과하지 아니한 자 <신설 2012.4.2.>		-2

심사분야		심 사 항 목	
분야별	배점 한도	항 목 별	배점 한도
		3) 그 밖에 국토교통부장관이 정한「건설업체의 부실벌점 기준」에 해당되는 자 (개정 2015.9.21.)	-5
		나. 하도급관련사항	
		1) 최근 국토교통부장관이 협력업자와의 협력관계를 평가한 결과 그 실적이 우수한 자 (개정 2015.9.21.)	+2
		2) 해당 계약에서의 표준계약서 사용여부 (신설 2011.5.13.)	
		○ 표준하도급 계약서 사용	+2
		○ 건설기계임대차 표준계약서 사용	+1
		3) 최근 2년 동안 불공정하도급거래로 과징금 부과를 받은 자 (개정 2012.7.4.)	-7
		4) 최근 2년 이내에 공정거래위원장에서 하도급 상습범위반자로 통보 받은자 (신설 2008.12.29, 개정 2012.7.4.)	-7
		5) 동반성장위원회가 동반성장지수를 평가한 결과 그 실적이 우수한 자 (신설 2012.7.4.)	+2
		6) 공정거래위원회가 공정거래협약 이행실적을 평가한 결과 그 실적이 우수한 자 (신설 2012.7.4.)	+1
		다. 건설재해 및 제재처분사항	
		1) 최근 3년간 고용노동부장관이 산정한 환산재해율의 가중평균이 평균환산재해 율의 가중평균 이하인 자 (개정 2015.9.21.)	+1
		2) 최근 1년간 건설업체의 산업재해예방활동 실적을 고용노동부장관이 평가한 결과 그 실적이 우수한 자 (신설 2015.9.21.)	+1
		3) 최근 1년동안 「산업안전보건법」 제30조에제3항에 의한 산업안전보건관리비 사용의무를 위반하여 목적외 사용금액이 1,000만원을 초과하거나 사용내역 서를 작성·보존하지 아니한 자	-1
		4) 최근 1년동안 「산업안전보건법 시행규칙」 별표1 제1호 및 제7호의 규정에 따른 산업재해발생 보고의무 위반건수가 배분된 자	-2
		5) 최근 1년동안 환경관련법령에 의한 벌금이상의 행정형벌, 영업정지·영업취소 처분 또는 과징금 부과를 받은 자	
		○ 1회 받은 자	-0.5
		○ 2회이상 받은 자	-1
		라. 녹색기술 관련사항	
		1) 녹색기술이나 녹색사업 인증서 또는 녹색전문기업 확인서를 보유한 자 (신설 2012.7.4.)	+2
		2) 친환경 건축물 또는 건축물 에너지효율 2등급 이상 인증 실적을 보유한 자 (신설 2012.7.4.)	+2

- 적격심사제도는 경쟁입찰에 대한 낙찰방안으로써 계약이행 능력을 판단하기 위하여 시공경험, 기술능력, 시공평가결과, 경영상태, 신인도, 하도급 관리계획의 적정성, 자재 및 인력조달가격의 적정성 등 공사수행능력을 요구하고 있음.
- 공사수행 능력 가운데 ‘신인도’항목은 시공업체로서의 성실성, 하도급관련사항, 건설재해 및 제재처분사항, 녹색기술 관련사항 등 정책적 요소를 고려하고 있음.
- 따라서 건설기업의 「기업활력법」 활용도 제고를 위해서 ‘신인도’ 항목에 가점(ex)+2)을 부여하는 것을 제안함.
  - 다만, 현행 적격심사제도는 종합공사 2억원 이상~50억원 미만(전문공사 1억원 이상~50억원 미만)인 공사의 경우 신인도 항목이 배제되어 있으므로, 중·장기적 관점에서 해당 공사구간에서도 신인도 항목을 추가하여 「기업활력법」과 연계하는 방안을 검토할 필요가 있음.

### 3) 수의계약에 대한 인센티브

- 수의계약은 발주기관이 경쟁입찰에 의하지 아니하고, 계약상대자를 결정하는 계약을 말함(「특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 특례규정」 제2조 제6호).<sup>24)</sup>
  - 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 수의계약(隨意契約)을 할 수 있음(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조 제1항).
- 수의계약은 경쟁입찰방법과 비교할 때 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」상의 입찰 절차를 거치지 않으므로 발주기관으로서 계약을 신속하게 체결하여 효율적으로 계약을 집행할 수 있고, 신기술·중소기업자 육성 등 정책적 효과를 달성할 수 있는 장점이 있음.
  - 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」은 경쟁입찰을 원칙으로 하고, 수의 계약 사유에 대해서는 그 사유를 구체적으로 열거하고 있음.

24) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서는 수의계약의 정의에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않음.

□ 수의계약의 유형은 다음과 같음.

〈표Ⅳ-12〉 수의계약 유형

구분	유형	주요 내용				견적서 제출방법
		종합공사	전문공사	전기 등 그 밖의 공사	용역·물품 기타	
2인 이상 견적제출	금액기준	추정가격 2억원 이하	추정가격 1억원 이하	추정가격 8천만원 이하	추정가격 5천만원 이하	○ 지정정보처리장치에 의한 계약 ○ 예외: 제4절 참조
1인 견적 제출가능	금액기준	○ 추정가격 2천만원 이하(다만, 「여성기업지원에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 여성기업 또는 「장애인기업활동 촉진법」 제2조 제2호에 따른 장애인기업과 계약을 체결하는 경우에는 5천만원 이하)				○ 지정정보처리장치에 의하지 않고 수의계약 가능
	하자곤란 등	○ 하자구분곤란, 혼잡, 마감공사 및 특허공법 등에 따른 수의 계약(시행령 제25조 제1항 제4호 가·나·다·마목)				
	천재지변 등	○ 천재지변, 작전상의 병력이동, 긴급한 행사 등 입찰에 부칠 여유가 없는 경우 등(시행령 제25조 제1항 제1호~제3호, 제4호라목·바~하목, 제6호~제8호) ○ 계약을 해제·해지한 경우(시행령 제27조) ○ 재공고입찰 결과 입찰이 성립하지 아니하거나 낙찰자가 없는 경우(시행령 제26조 제1항) ○ 지정정보처리장치를 이용하여 견적서를 제출받았으나 견적서 제출자가 1인분인 경우로서 다시 견적서를 제출받더라도 견적서 제출자가 1인분일 것으로 명백히 예상되는 경우(시행령 제30조 제1항 제3호)				

□ 수의계약은 공사, 용역, 물품계약의 입찰에 대하여 2인 이상 견적 제출과 1인 견적 제출로 구분됨.

□ 공사계약 입찰의 경우 종합공사 2억원 이하(전문공사 1억원 이하)의 경우에는 2인 이상 견적을 제출하여야 하며, 지정정보 처리장치(25)에 의한 계약이 원칙임.

- 2천만원 이하인 공사는 1인 입찰이 가능하며, 지정정보 처리장치에 의하지 않고 수의계약이 가능함.
- 하자곤란, 천재지변 등의 경우에는 금액과 상관없이 1인 견적 제출이 가능함.

25) 국가종합전자조달시스템(www.g2b.go.kr) 등이 있음.

- 용역·물품계약의 경우에는 5천만원 이하의 경우에는 2인 이상 견적을 제출하여야 하나, 「여성기업지원에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 여성기업 또는 「장애인기업활동 촉진법」 제2조 제2호에 따른 장애인기업과 계약을 체결하는 경우에는 1인 견적 제출이 가능함.
  - 이는 여성기업 또는 장애인기업의 창업과 기업활동을 촉진하고자 정책적 차원에서 마련된 인센티브임.
  
- 이러한 용역·물품계약의 입찰에 대한 정책적 인센티브를 공사계약에도 원용하여 「기업활력법」상 사업재편계획을 승인받은 기업에 대하여 2천만원 초과 5천만원 이하인 계약의 경우 1인 견적이 제출 가능하도록 인센티브를 부여하는 방안을 제안함.

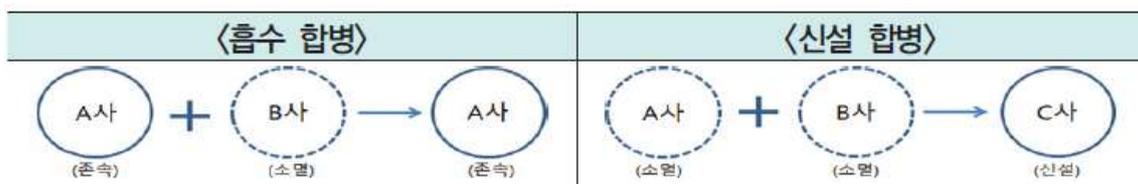
### 3. 전문건설업의 기업활력법 활용 사례 추정

#### 1) 법인 합병

##### (1) 동종 전문건설기업 간 합병

- 전문건설업종 합병을 통하여 전문건설업 시장의 과잉공급을 개선하고 전문건설업의 효율화·생산성 향상 등 사업 혁신을 달성할 수 있음.
  - 합병이란 둘 이상의 회사가 1개 회사를 제외하고 소멸하고, 존속 회사가 모든 권리·의무를 승계하는 행위를 말함.
  - 전문건설업의 경우 기업간 합병이 활발하며, 대부분의 경우 전문건설업 간의 합병이 다수를 차지함. 2017년 상반기(1월~6월)동안 전문건설업 합병은 총 24건으로 나타남.

〈그림Ⅳ-9〉 합병의 형태



예시)  
 A회사: 전문건설기업(토공사업)  
 B회사: 전문건설기업(철근·콘크리트공사업)

- 전문건설업을 영위하는 A회사는 동종업체인 전문건설기업 B사를 합병(주식 인수 등)하여 경영 효율화를 추구하고자 함.
- 이는 전문건설업(철근·콘크리트공사업) 과잉공급을 완화하고, 신기술/신공법 등을 활용하여 경쟁력 강화를 기대할 수 있음.
- 두 회사의 합병에 따른 혜택은 ① 현행 「기업활력법」상 법인세 이연, 정부 R&D 우대 지원, 사업재편 우대 보증 외에 ② 본 연구에서 제안하는 시공능력평가·적격심사·수의계약에 대한 인센티브 등을 예상할 수 있음.



예시)  
 A회사: 전문건설기업(철근·콘크리트공사업)  
 B회사: 전문건설기업(시설물유지관리업)

- 전문건설업을 영위하는 A회사는 동종업체인 전문건설기업 B사를 합병(주식 인수 등)하여 대형화 등 사업 효율화를 추구하고자 함.
- 철근·콘크리트공사업을 보유한 A회사는 전문건설업 내에서 상대적으로 성장성이 높은 시설물유지관리업 시장에 진출하여 사업의 효율성을 추구할 수 있으며, 시설물유지관리업 과잉공급 완화에도 도움이 됨.
- 두 회사의 합병에 따른 혜택은 ① 현행 「기업활력법」상 법인세 이연, 정부 R&D 우대 지원, 사업재편 우대 보증 외에 ② 본 연구에서 제안하는 시공능력평가·적격심사·수의계약에 대한 인센티브 등을 예상할 수 있음.

## (2) 전문건설기업과 타 산업 간 합병

- 전문건설업과 타 산업의 합병을 통하여 타 산업 시장의 과잉공급을 개선하고 전문건설업의 효율화·생산성 향상 등 사업 혁신을 달성할 수 있음.

예시)

A회사: 전문건설기업(지붕판금·건축물조립공사업)

B회사: 제조업(금속제 건축물 판넬제조업체)

- 국내 건축자재(건축물 판넬제조업체)시장의 과잉공급을 개선하고, 전문건설기업의 효율성 제고를 통한 경쟁력 강화를 위하여 기업의 합병을 추진.
- 지붕판금·건축물조립공사업의 경우 전문건설업종 중 건설자재 사용비중이 가장 높은 업종으로 관련 제조시설을 갖출 경우 원가경쟁력 등이 크게 개선되어 기업의 경쟁력이 개선될 전망이다.
- 전문건설업을 영위하는 A회사는 제조업체인 B사를 합병(주식 인수 등)하여 경영 효율화와 경쟁력 제고를 추구하고자 함
- 이는 건축자재 제조업의 공급과잉을 완화하고, 전문건설업 경쟁력 제고에도 도움을 줄 수 있음.
- 두 회사의 합병에 따른 혜택은 ① 현행 「기업활력법」상 법인세 이연, 사업재편 우대 보증, 회사인수 자금대출 외에 ② 본 연구에서 제안하는 시공능력평가·적격심사·수의계약에 대한 인센티브 등을 예상할 수 있음.

## 2) 건설업 양도·양수

### (1) 전문건설업 양도·양수

- 전문건설업종 양도·양수를 통하여 전문건설업 시장의 과잉공급을 개선하고 전문건설업의 효율화·생산성 향상 등 사업 혁신을 달성할 수 있음.
- 영업양도란 회사가 영업권을 매매 또는 계약에 의하여 타 법인에게 넘겨주는 행위를 뜻하며, 이때 영업권을 가져오는 회사는 영업양수를 한 것으로 해석할 수 있음.
  - 합병은 한 회사가 소멸하는데 비해, 영업양도·양수의 경우 회사의 소멸이 발생하지 않음.

- 전문건설업의 경우 기업 간의 양도·양수가 활발하게 발생함. 2017년 상반기 영업양도·양수는 45건 발생함.

예시)  
 A회사(양도): 전문건설기업(금속구조물·창호공사업)  
 B회사(양수): 전문건설기업(실내건축공사업)

- 전문건설업을 영위하는 B회사는 동종업체인 전문건설기업 A사의 업종을 양수하여 경영 효율화를 추구하고자 함.
- 이는 전문건설업(금속구조물·창호공사업) 과잉공급을 완화하고, 새로이 취득한 업종을 통해 경쟁력 강화를 도모할 수 있음.
- 실제로 전문건설업 내에서는 기술적 유사성, 공정연계성을 고려하여 필요한 업종에 대하여 기업 간 양수도가 활발함.
- 두 회사의 합병에 따른 혜택은 ① 현행 「기업활력법」상 등록면허세 감면, 정부 R&D 우대 지원, 사업재편 우대 보증 외에 ② 본 연구에서 제안하는 시공능력 평가·적격심사·수의계약에 대한 인센티브 등을 예상할 수 있음.

**(2) 종합건설업과 전문건설업의 양도·양수**

- 종합건설업과 전문건설업의 양도·양수를 통하여 종합건설업 시장의 과잉공급을 개선하고 전문건설업의 효율화·생산성 향상 등 사업 혁신을 달성할 수 있음.
- 현재 종합건설업과 전문건설업을 겸업하는 업체가 1,400여개사에 이르고 있으며, 필요에 따라 사업진출을 위한 양도·양수가 발생하고 있음.

예시)  
 A회사(양도): 종합건설업(토목건축)  
 B회사(양수): 전문건설기업(철근·콘크리트공사업)

- 전문건설업을 영위하는 B회사는 종합건설업의 토목건축 면허를 보유한 A회사를 양수하여 매출액 비중을 확대할 수 있으며, 경영 효율화를 추구할 수 있음.

### 3) 영업용 자산의 양도·양수

- 전문건설업의 자회사(타 산업) 양도를 통하여 타 산업 시장의 과잉공급을 개선하고 전문건설업의 효율화·생산성 향상 등 사업 혁신을 달성할 수 있음.

예시)

A회사: 전문건설기업(철근·콘크리트공사업)

B회사: 철근제조·가공업(A회사의 자회사)

- 국내 건설자재(철근제조·가공업) 시장의 과잉공급을 개선하기 위하여 전문건설기업 A회사는 자회사로 보유한 철근제조·가공업 B회사의 생산시설과 설비를 매각함.
- 철근제조·가공업 회사의 매각을 통해 철근·콘크리트공사업을 영위하는 전문건설기업 A사는 타 전문건설업종 진출 등 건설업에 집중, 사업 효율화를 추구할 수 있음.
- 기업활력법을 활용하여 A사가 B사를 매각할 경우 ① 현행 「기업활력법」상 양도차익 과세 이연, 사업재편 우대 보증 외에 ② 본 연구에서 제안하는 시공능력평가·적격심사·수의계약에 대한 인센티브 등을 예상할 수 있음.

예시)

A회사: 전문건설기업(보링·그라우팅공사업)

B회사: PC파일 제조업체(A회사의 자회사)

- 국내 건설자재(PC파일 제조업) 시장의 과잉공급을 개선하기 위하여 전문건설기업 A회사는 자회사로 보유한 PC파일 제조업체인 B회사의 생산시설과 설비를 매각하고 부가가치가 상대적으로 높은 PHC파일을 신규 생산하여 사업혁신을 추구하고자 함.
- A회사는 경쟁이 높고 부가가치가 낮은 사업의 설비를 매각하고 경쟁도가 상대적으로 낮은 산업으로의 신규진입을 통해 경쟁력을 강화할 수 있음.
- 기업활력법을 활용하여 A사가 B사를 매각할 경우 ① 현행 「기업활력법」상 양도차익 과세 이연, 법인세 이연, 스마트공장 구축 우대지원, 정부 R&D 우대지원 외에 ② 본 연구에서 제안하는 시공능력평가·적격심사·수의계약에 대한 인센티브 등을 예상할 수 있음.

## V. 결론 및 정책적 제언

- 현행 「기업활력법」은 과잉공급 업종의 판단기준을 제조업을 기반으로 마련되어 있는바, 건설업의 경우 제조업과는 생산 체계가 상이(相異)하여 현행 보조지표인 가동률, 재고율 등을 적용하기에는 한계가 있음.
  - 건설업은 2000년대 중반 이후 상당기간 침체를 지속했기 때문에 2015년 이후의 일시적인 주택시장의 호황에도 불구하고 「기업활력법」에서 요구하는 매출액 영업이익률 및 지속성(수요회복 난망업종)요건을 충족할 수 있을 것으로 판단됨.
- 본 연구에서는 현행 보조지표를 건설업의 특성을 반영하여 건설수주액, 건설투자액, SOC투자액, 건설업체 수, BSI(경기실사지수), 건설업 경영지표를 제시하였는바, 이러한 보조지표에 따를 경우 건설업은 과잉공급 업종에 해당한다고 할 수 있음.
- 「기업활력법」상 사업재편은 기업이 사업의 전부 또는 일부의 생산성을 상당 정도 향상시키는 것을 목적으로 하는 구조변경 및 사업혁신 활동을 말함.
- 건설업은 법인 합병 및 건설업 양도·양수를 통하여 신기술 이전, 시공능력 평가 승계에 따른 매출액 비중 증가, 생산성 향상 등의 사업재편이 나타나고 있음.
  - 건설업 법인 합병의 경우 합병후 존속하거나 신설된 법인이 종전법인의 시공능력을 승계함. 건설업 법인 합병은 2017년 기준 약 24건이고, 2008년 이후 평균 약 40건에 달함.
  - 건설업의 양도가 양도인의 건설업에 관한 자산과 권리·의무의 전부를 포괄적으로 양도하는 경우에는 종전법인의 시공능력을 승계함. 건설업 양도·양수는 2017년 기준 약 45건이고, 2008년 이후 평균 약 167건에 달함.
- 「기업활력법」은 사업재편에 따른 지원방안으로 상법상 특례, 공정거래법상 특례, 세제부담 완화, 기타 우대지원 사항 등을 규정하고 있음.

- 그런데 이러한 지원혜택은 제조업 중심의 지원방안으로써, 수주산업의 특성을 갖고 있는 건설업의 경우 적용되기가 어렵거나 또는 인센티브(incentive)로 작용하기에는 한계가 있음.
- 예를 들어, 금융지원의 '신규 시설투자 자금 지원', 연구개발지원의 'R&D 사업 참여 지원', 중소·중견기업용 특별지원의 '시설자금, 운전자금 저리 융자 지원' 등은 건설업과는 무관한 지원혜택이라고 할 수 있음.
- 이에 따라 건설기업이 「기업활력법」의 활용을 통하여 경쟁력을 강화할 수 있도록 수주산업인 건설업의 특성을 반영하여 시공능력평가제도 및 적격심사제도에 있어 신인도 평가에 대한 인센티브, 수의계약에 있어 2천만원 초과 5천만원 이하인 계약의 경우 1인 견적이 제출 가능하도록 인센티브를 부여하는 방안을 제안하였음.
- 이러한 내용을 종합하여 볼 때, 건설기업이 법인 합병, 건설업 양도·양수 및 영업용 자산의 양도·양수의 사업재편이 이루어질 경우 현행 「기업활력법」상 법인세 이연, 사업재편 우대 보증, 회사인수 자금대출 외에 본 연구에서 제안하는 시공능력평가·적격심사·수의계약에 대한 인센티브 등의 지원을 받을 수 있을 것으로 예상됨.
- 본 연구를 통하여 많은 건설기업이 「기업활력법」을 활용하여 사업재편과 혁신을 이루기를 기대함. 이는 건설산업의 경쟁력 강화는 물론 개별 기업의 체질 개선과 지속가능한 성장에 큰 도움이 될 것으로 판단됨.

- 홍성진, 책임연구원(hongsj@ricon.re.kr)
- 박선구, 연구위원(parksungu@ricon.re.kr)
- 최별하, 연구원(cbh729@ricon.re.kr)

## 참 고 문 헌

1. 권종호·윤현석·신영수·곽관훈, “기업의 사업재편 촉진을 위한 지원체계 구축방안”, 기획재정부 연구용역보고서, 2015
2. 국토교통부·산업통상자원부·대한건설협회, 2017년 건설정책 방향 및 기업활력법 활용방안 설명회 자료
3. 국회예산정책처, 재정통계
4. 국회 산업통상자원위원회 검토보고서(2015. 10. 이현재의원 대표발의: 의안번호 191030).
5. 나경연·최은정, “중소 건설업 시장 구조 분석”, 한국건설산업연구원 연구보고서, 2017
6. 대한건설협회, 종합건설업 통계연보
7. 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보
8. 손영화, “기업활력제고특별법(안)상 사업재편을 위한 법정정책적 고찰”, 법과 정책연구 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015
9. 염유경·황금희·박성호, “기업활력제고를 위한 특별법과 시사점”, 이슈&진단 226호, 경기연구원, 2016
10. 이승복·배유진, “건설공사 발주 지원을 위한 시공능력평가제도 개선방안”, 국토정책 Brief 426호, 국토연구원, 2013
11. 임기수, “기업활력법의 건설 분야 활용도 제고를 위한 정책 제언”, 건설이슈포커스 2016-24, 한국건설산업연구원, 2016
12. 한국은행, 국민계정
13. 한국은행, 금융안정보고서
14. 한국은행, 기업경영분석

## 건설업의 기업활력법 활용 방안 연구

---

2017년 08월 25일 인쇄

2017년 08월 25일 발행

발행인 서명교

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)

I S B N 979-11-5953-032-6

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---

©대한건설정책연구원 2017