

# 건설동향브리핑

CERIK

제779호  
2020.10.26

## 정책동향

- | 주계약자 공동도급제도, 이대로는 안 된다
- | 부족한 인프라 투자 재정, 新투자 채널 구상해야

## 시장동향

- | 세계 경제 상황 전망, '긍정' 비중 증가세 뚜렷

## 산업정보

- | 서울~신의주 고속 철도·도로, 건설에 약 30조원 소요

## 연구원 소식

## 건설논단

- | 급증하는 기업 처벌 법안, 신중해야

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 주계약자 공동도급제도, 이대로는 안 된다

- 단기적 적용 확대 지양 및 제도 개선, 장기적으로 존치 여부 재검토해야 -

### ■ 도입 이후 20년이 지난 주계약자 공동도급제도… 최근 발주기관 적용 확대

- 「건설산업기본법」에 따른 ‘주계약자 공동도급제’는 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원 중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리·조정을 하는 공동계약 방식의 한 유형임.
  - 우리나라의 경우 공동계약 방식은 전통적으로 공동이행 방식과 분담이행 방식을 운영함. 하지만 새로운 공동도급제도인 주계약자 공동도급제는 지난 1999년 「건설산업기본법」 개정을 통한 근거 마련, 2000년 국토교통부의 운영기준 수립 이후 2005년 「지방계약법」 내 근거 마련, 2009년 행정안전부 시범사업 시행, 2010년 지자체 확대 시행의 절차를 거쳐 현재에 이른 제도임.
  - 현재 「계약법」에 따라 국가계약의 경우 종합심사낙찰제 대상 공사 중 추정가격 300억원 이상, 지방계약의 경우 추정가격 2억원 이상 100억원 미만 종합공사에 적용 중인 주계약자 공동도급 방식은 공동이행, 분담이행과 함께 공동도급 방식 중 하나로 운영 중임.
- 이러한 주계약자 공동도급제의 특성을 요약하자면, 주·부 계약자가 원·하도급 계약을 통해 수직적 구조로 공사를 수행했던 기존 방식과 달리 개념적으로 양자가 수평적 위치에서 공동으로 입찰·계약하고 역할을 분담하는 제도임.
  - 또한, 주계약자 공동도급 방식은 기본적으로 주계약자가 총괄관리 업무를 수행하나, 주·부 계약자 각자 책임이 원칙이고, 공사대금 등에 대해 발주자가 개별적으로 지급해야 하는 등 발주자의 추가적인 행정력이 소요되는 제도임.
- 이에 따라 그동안 공공 발주자의 대다수가 이 방식의 활용을 꺼렸으나, 최근 일부 지자체와 공공 발주기관에서는 불공정 거래 관행 개선의 방안으로 주계약자 공동도급제 적용을 활발히 추진하고 있어 동 제도의 필요성과 지속성, 개선 필요성에 대한 논란이 지속되고 있음.
  - 2019년 기준 전국 광역 지자체에서 주계약자 공동도급 방식으로 발주한 공사는 총 409건임. 이는 제도 도입 초기보다 그 수가 큰 폭으로 증가한 것으로 특히 서울, 부산, 인천, 전라남도, 경상남도의 경우 건설 하도급 관련 조례 및 지역 건설산업 활성화 조례에 주계약자 공동도급 방식 선정 및 운영에 대한 기준을 마련하고 주계약자 공동도급 방식으로 발주를 확대하고 있음.
  - 특히, 서울시의 경우 2019년 ‘주계약자 공동도급 활성화 방안 발표’를 통하여 건설 하도급 불공정

거래 관행 개선을 위해 주계약자 공동도급 방식으로 발주 가능한 공사의 경우 우선적으로 주계약자 공동도급 방식을 적용하고 있음.

- 또한, 최근 한국토지주택공사는 지난 10년간 소극적 주계약자 공동도급제 활용에서 벗어나(지난 10년간 14건 발주), 불공정 하도급 거래 방지를 위해 2020년 하반기에만 총 6,600억원 규모 8건의 공사를 주계약자 공동도급 방식으로 발주하겠다는 계획을 발표함.

### 주계약자 공동도급제의 도입 목적 상실, 구조적 한계에 따른 논란 지속

- 논란의 이유는 주계약자 공동도급제도가 건설생산 효율화를 목적으로 도입된 제도가 아니라 지난 2008년 의무하도급제 폐지로 인한 반대급부(反對給付) 형태로 전문건설업의 지위 보전 및 불법 하도급 방지를 목적으로 도입된, 전 세계에서 비슷한 유래를 찾아볼 수 없는 제도<sup>1)</sup>이기 때문임.
- 즉, 주계약자 공동도급 방식은 종합공사 시공이 불가능해 원도급 시장 참여를 상당 부분 제한받는 전문건설업계를 위해 도입한 호혜적 제도로, 각 업계 및 여러 전문가는 다음과 같은 사유를 들어 제도의 확대 또는 폐지 논의를 이어 오고 있음(<표 1> 참조).

<표 1> 주계약자 공동도급제도에 대한 찬성 및 반대 주요 의견 요약

주계약자 공동도급제 찬성 주요 의견	주계약자 공동도급제 반대 주요 의견
"기존 하도급 생산방식이 아닌 발주자의 계약 상대방 위치에서 직접 시공하기에 하도급에서 파생될 수 있는 여러 문제점 예방 가능"	"종전의 종합-전문 간 장기적 협력 관계를 공사 수주를 위한 일회성 협력 관계로 변질"
"도급 단계 축소에 따라 각종 대가의 적기 지급, 공사대금 현금 수령 가능"	"공기 지연 및 시공의 효율성 저하 등을 야기하여 발주자에게 피해를 주고 시설물의 품질 확보 곤란"
"분담한 공사를 책임지고 시공하는 구조이고, 공사금액의 추가 확보가 가능해져 공사의 품질 향상 일조"	"하자 책임 구분이 불분명해져 시설물(시공 중 준공 후)의 하자 발생시 수요자 및 주계약자 일방 피해 전가"
"부계약자의 공사 수주 기회 확대"	"적격심사 통과가 가능한 부계약자가 부족하여 주부 계약자 간 입찰 불균형 발생, 대형 전문건설사업자 위주로 참여함에 따라 공생 발전에도 역행"
"기존 생산방식 대비 부계약자의 채산성 확보 가능" : 추가적인 공사비 확보 66.7%(대한전문건설협회 조사 결과)	"부계약자의 책임과 권한 불일치, 역량 부족으로 공사 효율성 저하, 분쟁 발생 증가, 주계약자 일방의 추가비용 발생"

주 : 찬성 의견의 경우 박광배(2019), 대한건설정책연구원 참조, 반대 의견의 경우 대한건설협회 건의문(2014, 2020) 참조  
 자료 : 전영준(2020), 건설환경 변화 시기 경남지역 주계약자 공동도급제도의 합리적 운영방안, 경상남도 건설업 토론회.

- 특히, 건설산업의 경우 지난 60여 년간 강화되어 온 건설 하도급 규제로 인하여 산업 내 불공정 행위가 획기적으로 감소한 점<sup>2)</sup>을 고려할 때 제도의 계속된 유지 또는 확대 적용이 필요한 상황인지를 되짚어 보아야 함. 즉, 현재 중층적으로 보호되고 있는 건설 하도급의 규제가 미흡할 당시에 논의되고 도입된 주계약자 공동도급제는 사실상 제도 도입 취지를 상실하였기 때문임.

1) 일각에서는 우리나라 주계약자 공동도급제가 일본의 전문공사형 종합평가낙찰제 및 이업종 JV, 영국의 지명하도급제(NSC)와 유사한 제도로 소개하고 있으나, 운영 방식, 생산체계 환경, 제도 도입 목적에 있어 상이한 우리나라만의 독특한 제도임.  
 2) 일례로 최근 5년간 국토교통부 산하기관 건설현장 명절 전 체불 점검 결과를 살펴보면, 계속 감소세를 기록하여 2018년 하반기 이후 2020년까지 체불액이 0원으로 전수 조사됨(2016년 399억원 → 2017년 202억원 → 2018년 92억원 → 2019, 2020년 0억원).

- 더구나 주계약자 공동도급제의 경우 건설 생산체계 내 참여자 모두가 협업을 근간으로 사업을 추진해야 하는 산업 특성을 고려하지 않은 채 설계된 태생적 구조 한계를 안고 있기에 발주자의 책임을 전가한 사실상의 분리발주제도로 주계약자 일방의 피해 발생이 불가피한 제도임. 설상가상(雪上加霜) 사업 참여자들의 바뀌지 않는 다음의 태도들로 인해 실제 주계약자 공동도급제가 적용된 현장의 경우 업역 갈등만을 심화시키고 있는 상황임.
  - (사례 1) 일반적인 도급방식과 달리 주계약자 공동도급제의 경우, 발주자가 주계약자와 부계약자 각자에게 관련 업무 지시를 내리고 기성 청구 등 각종 행정처리를 시행하여야 하나, 모든 업무를 주계약자를 통해 처리하고자 하는 발주자의 변하지 않는 태도
  - (사례 2) 부계약자가 자신의 권리를 주장할 경우에는 공동수급체 구성원으로 자격을 강조하나, 의무행 사안의 경우 주계약자에게 책임을 미루는 권리의 주장과 의무이행의 조화 부재 문제
  - (사례 3) 주·부 계약자 간 의견충돌이나 다툼이 발생할 경우, 적극적 조정을 미시행하고 주계약자에게 이를 미뤄두는 공사감독관의 무관심·책임 회피
- 또한, 주계약자 공동도급제는 다음과 같은 구조적 문제를 안고 있고, 이에 따라 현장 여건이나 사업 참여자들의 특성들과 결합하여 다양한 문제점을 노출하고 있음. 이를 유형별로 살펴보면, 첫째, 시공 연계성 상실로 인한 시설물 안전 및 품질 확보가 어려운 문제를 들 수 있음.
  - 공종 간 유기적 관계를 고려하지 않은 채 분담한 개별 공종의 완성만을 추구하는 주계약자 공동도급제의 구조적 문제로 인해 원활한 공종 간 연계가 미흡하고, 타 공종에 대한 이해가 부족한 현상이 빈번히 발생하고 있음.
  - 최근 정부 또한 이런 문제 극복을 위하여 안전·품질 사안에 대한 주계약자의 연대 책임을 강화(2020.6)하였으나, 이는 곧 분담 시공이 원칙인 주계약자 공동도급제의 구조를 훼손하는 결과를 초래하고 부계약자의 도덕적 해이(moral hazard)를 더욱 증가시킬 가능성만 높임.
- 둘째, 주계약자 공동도급제는 그 구조적 한계로 인하여 하자 책임이나 공기 지연 소재 불분명시 주·부 계약자 간 마찰 및 분쟁 발생이 발생할 가능성이 매우 크며, 이때 주계약자 연대책임 피해가 불가피함.
  - 주계약자 공동도급제의 경우 부실 공사나 공기 지연 등의 상황이 발생할 때 기본적으로 분담이행 주체별로 직접 책임이 부과되도록 규정하고 있으나, 복합 하자 발생시에는 부계약자가 책임 구분 불분명을 이유로 책임을 회피하거나, 피해배상 비율 협의에 실패할 경우 주계약자의 연대 책임이 불가피하기 때문임.
- 셋째, 현행 주계약자 공동도급제의 경우, 주계약자 또는 운영위원회의 통제 권한에 대해 명확히 규정하고 있지 않아 부계약자가 주계약자의 정당한 업무 지시 및 운영위원회의 의결 사항을 무시할 경우 사업운영 효율성 저하와 더불어 공정 지연 현상 발생이 불가피함.

- 이런 한계점 극복을 위해서는 공사감독관의 상세한 관리가 필요하나 공사감독관의 역량 미달 및 절대 수 부족으로 인한 비상주 근무 등으로 인해 이를 방지하는 경우가 대다수이기에 결국 문제 발생시 소송·분쟁 외 해결 방안이 부재한 상황임.
- 넷째, 대부분의 부계약자는 복합 공종으로 이루어진 사업을 종합 관리한 경험이 부족하기에 부계약자의 역량 부족 문제가 빈번히 발생하고 있어 주계약자의 추가비용 부담 문제가 상시 발생하고 있는 상황임. 특히, 지방계약 대상 공사의 경우 2억원에서 100억원 미만 소형공사가 주계약자 공동도급제의 대상이기에 더욱 역량이 부족한 영세 업체가 부계약자로 참여하고 있어 이러한 문제가 두드러지게 발생하고 있음.
  - (부계약자 역량 부족 문제 사례) 적정 간접인력 미투입, 공사 관련 행정처리 업무 미흡(① 문서처리 역량 부족, ② 기성 청구를 위한 서류처리 미흡, ③ 검측 작업의 준비 및 처리 미흡, ④ 설계 변경이 발생하는 경우 업무처리 미원활 등), 부계약자의 책임의식 결여(민원 발생 대처 능력 결여로 주계약자에게 떠넘기기 등)
- 다섯째, 주계약자 공동도급제의 도입 이후 현재까지 주·부 계약자 간 상호 계약이행의 책임을 다할 수 있도록 합리적 제도 설계가 이루어지지 못해 주계약자의 피해가 빈번히 발생하고 있음.
  - (사례 1) 서울, 경기, 부산을 제외한다면, 적격심사시 만점을 받을 수 있는 우수한 부계약자 수가 제한적이기에 사업에 참여하고 싶어도 참여하지 못하는 역차별 문제가 빈번히 발생하고 있음.
  - (사례 2) 부계약자 계약금액의 9.7~13.7% 내외로 추산되는 주계약자의 리스크 관리 비용 및 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가지급 기준의 부재로 인하여 주·부 계약자 간에 불필요한 다툼이 계속되고 있음(현 규정에서는 주·부 계약자가 상호 협의하여 관련 비용을 지급하도록만 규정하고 있음).<sup>3)</sup>

### ■ 생산체계 개편에 따라 주계약자 공동도급제의 존치 여부에 대한 논란도 가중

- 이러한 주계약자 공동도급제의 여러 문제와 더불어 최근에는 공공공사부터 시행 예정인 건설 업역 제한 폐지로 인해 주계약자 공동도급제의 존치 여부에 대한 논란 또한 가중 중인 상황임.
  - 수직적 원·하도급 관계의 고착화에 따른 하도급 문제를 개선하고, 건설 소비자의 건설업체 선택 자유를 확대하기 위해 종합·전문 업계 간 칸막이식 업무범위 제한제도가 폐지될 향후 건설산업 생산체계 개편 방안에서는 전문건설업도 자유롭게 원도급 종합공사 시장에 진출이 가능하며, 종합건설업 역시 원·하도급 전문공사 수급이 가능해짐. 이러한 상황에서 주계약자 공동도급제의 존치는 오히려 업역제한 폐지의 의미를 퇴색시킬 가능성이 높음.

3) 더욱이 주계약자 공동도급 방식의 경우 기본적으로 부계약자의 추가적인 간접 품 발생이 불가피한 구조임에도 불구하고 지난 2012년 경희대학교 조사 결과에 따르면, 주·부 계약자 응답자 100%가 기존 전통적 생산방식 대비 추가적인 간접인력 투입을 미시행하고 있어 결국 주계약자가 비용(간접비)은 적게 받고 업무는 늘어난 형국이 발생 중임.

## ■ 단기적 제도 개선 노력과 더불어 장기적으로 제도의 존치 여부 재검토 필요

- 이에 따라 주계약자 공동도급제는 「건설산업기본법」상 제도의 존치 여부와 관계없이 공공계약(계약법률)에서 제도 운용에 따른 실효성 여부를 면밀히 재검토하여 제도의 변경 또는 근본적 존치 여부를 종합 점검하여야 함.
- 우선, 주계약자 공동도급 방식만으로 발주하도록 하는 현행의 배타적 규정을 전면 개편하여 입찰자의 필요에 의해 단독 입찰 또는 다른 공동도급 방식(공동 또는 분담)을 취사 선택할 수 있도록 입찰 및 공동도급제도의 탄력성을 제고하는 방안을 모색할 수 있음.
  - 또한, 주계약자 공동도급 방식으로 발주가 제한되어 있는 「건설산업기본법」에 따른 건설산업 범위 외 공사(전기 및 정보통신공사, 소방시설공사 등) 역시 주계약자 공동도급 방식으로 발주가 가능하도록 제도를 개선하여 단일공사에서의 계약자 간 파트너링을 강화하는 방안 또한 고려 가능함.
- 다만, 상기의 검토는 건설 생산체계 변화가 어느 정도 정착된 이후에 개선을 검토할 수 있는 중장기적 사안이 대부분이기에 단기적으로 주계약자 공동도급의 구조적 문제 완화를 위한 다음과 같은 사안에 대한 제도 개선을 우선적으로 시행해야 할 것임.
  - 공종 간 간섭 정도, 별도 설계도서 존재 여부, 복합 하자 발생 가능성 등을 종합적으로 고려하여 주계약자 공동도급 발주 대상 공사 요건을 명확히 규정하는 것이 필요함. 예를 들어 사실상 분리 발주인 토목 선형공사의 경우 주계약자 공동도급 방식 적용은 부적합함.
  - 간접 노무비용 발생 수준, 공종 및 사업 규모 특성 등을 종합 고려하여 협의 실패시 강제 준용이 가능한 주계약자 공동도급 방식에서 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가지급 기준을 마련하여 주·부 계약자 간 불필요한 다툼을 방지하여야 함.
  - 하자담보 책임, 보증서·보증금 납부, 부계약자 탈퇴시 처리, 공동비용 부담(가설 사무실, 현장 정리비용 등), 그리고 운영위원회 원칙 명확화 등 기존의 주계약자 공동도급 방식에서 잦은 분쟁의 대상이었던 개별 사안별 맞춤형 제도 개선을 통하여 주계약자의 불필요한 피해 부담 최소화를 꾀하여야 함.
  - 이 외에도 발주자가 부계약자 대상 공종을 지정하여 발주하는 것이 아니라 주계약자가 부계약자 공종을 선택할 수 있도록 하는 (가칭) 공종선택형 주계약자 공동도급 방식의 도입이 필요하며, 사업관리 효율화와 안정적 유효경쟁 가능 여부 등을 종합 고려한 주계약자의 최소 공동도급 적정 지분을 마련 또한 함께 추진하여야 할 것임.
- 또한, 지방자치단체를 비롯한 주요 공공 발주기관의 경우 주계약자 공동도급제의 제도도입 취지 상실 현황과 건설산업 생산체계 개편에 따라 오히려 입찰참가 자격 기회만을 박탈할 가능성이 높은 제도의 한계점을 종합 고려하여 무분별한 확장 도입을 경계해야 할 것임.

전영준(연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

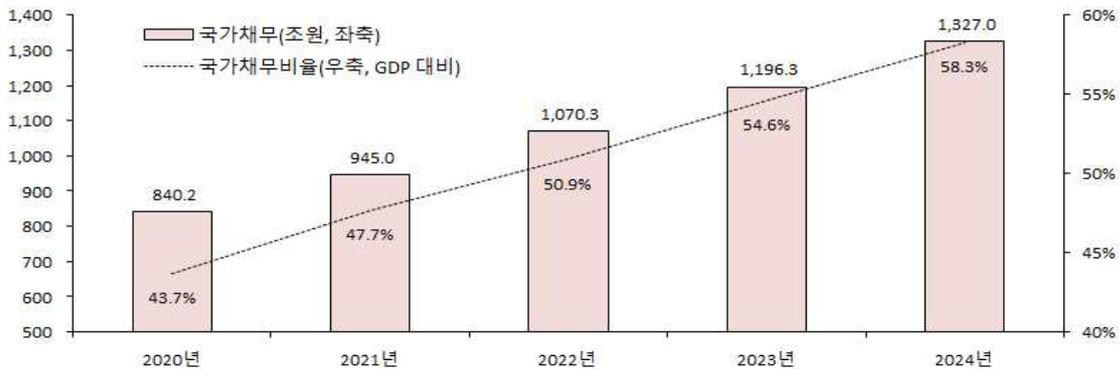
# 부족한 인프라 투자 재정, 新투자 채널 구상해야

- 공공 인프라펀드와 인프라 사업 플랫폼 구축으로 투자 확대 모색 -

## ■ 코로나19 사태를 거치면서 국가부채비율이 역대 최고 수준 기록

- 최저임금 및 근로시간 단축에 따른 고용 감소와 최근 코로나 사태로 정부가 연 7~9% 증가율에 이르는 ‘슈퍼 예산’을 4년 연속 편성하면서, 국가부채비율이 전례 없는 속도로 증가하고 있음.
  - 특히 내년 예산은 금년보다 43조원 증가한 555.8조원으로 편성됐으며, 이를 위해 90조원 규모의 국채 발행이 예정되어 있음.
  - 이에 따라 국가채무비율 역시 금년 43.7%에서 내년도에는 47.7%로 4.0%p 증가하며, 2024년에는 국가채무비율이 58.3%까지 증가할 것으로 예상됨.

<그림 1> 국가채무 증가 추이



자료 : 중앙일보, “[outlook] 공기업 부채까지 더하면 2024년 국가부채비율 82%”, 2020.9.10일 자에서 인용.

## ■ 재정 여력 약화가 인프라 투자를 제약하는 요인으로 작용

- 경제 활성화와 포스트 코로나 시대를 대비한 전략적 인프라 투자 확대 필요성이 높아지고 있음. 하지만 경제 성장 둔화에 따른 세수 감소와 국가부채 증가로 재정 기반 인프라 투자의 실행 및 지속가능성에 대한 의문이 제기되고 있음.
  - 가령 지난해 초 국가균형 발전 프로젝트를 통해 예비타당성조사 면제를 받은 대형 인프라 사업들이 예산 부족 문제로 추진이 지연되고 있음. 예산 부족을 이유로 일부 사업을 민간투자사업으로 전환하려는 기획재정부의 움직임이 있으나 지자체의 반발 등으로 민간투자사업 전환이 원활하지 않은 것으로 알려짐. 4)

## ■ 민간투자사업이 하나의 대안이 될 수 있으나, 제약 사항도 존재

- 정부 재정 대신 민간투자사업을 통해 시중의 풍부한 민간 유동자금을 인프라 사업에 활용하는 방안이 있을 수 있음.
- 하지만 민간투자사업에 대한 일반 국민과 정치권의 부정적 인식, 공사 도급에서 배제되는 지역 건설업체들의 불만, 지역 건설투자 확대를 통해 지역경제 활성화가 이루어지기를 기대하는 지자체들의 반발 등이 투자 실행상 중요한 걸림돌로 작용할 가능성이 큼.

## ■ 새로운 공공 인프라펀드 조성·운영에 대한 고민이 필요한 시점

- 경기 침체로 국가와 지자체 모두 세수 감소 문제에 직면하고 있는 상황에서, 재정을 보완하면서도 투자 실행상 제약이 크지 않은 새로운 공공 재원의 발굴이 필요함.
  - 이와 관련해 정부 기금이 보유한 적지 않은 여유자금(2019년도 말 기준 순수 운용 금융자산만 716조원)<sup>5)</sup>의 활용 가능성에 주목해볼 수 있을 것임.
- 발굴된 공공 재원을 인프라 사업으로 투입하기 위한 새로운 투자 채널의 설계 및 운영에 관한 구상 역시 필요함.
  - 정부 기금 등 공공 재원의 경우 해당 재원의 관리 주체가 자금을 직접 투입할 수 있는 대상 사업이 근거 법률에 의해 크게 제한받는 경우가 대부분임.
  - 따라서 자원 관리 주체들로부터 여유자금을 수탁받아 인프라 사업 투자를 실행할 수 있게 하는 별도의 간접 투자기구인 공공 인프라펀드를 설립해 운영하는 방안을 생각해볼 수 있음.

## ■ 인프라 사업을 효율적으로 시행해주는 별도의 '인프라 사업 플랫폼' 구축도 필요

- 기존 민간투자사업과 같이 각 주무관청이 사업을 스스로 발굴해 추진하는 형태로는 다수의 인프라 사업이 효율적으로 발굴·추진되기 어려움.
  - 건별로 사업을 추진할 경우 사업관리에 필요한 전문성이 부족한 주무관청 입장에서 사업을 추진하며 발생하는 과도한 행정부담 때문에 자발적인 사업 발굴 유인이 부족해지는 문제가 발생함.
- 따라서 공공 주체들이 다양한 사업들을 발굴해 제안하면, 인프라펀드를 통한 조달비용을 감안해 해당 사업의 타당성을 분석한 뒤, 사업을 수탁받아 시행 업무를 대행해주는 별도의 시행기구((가칭) '인프라사업 플랫폼')를 설립해 운영하는 방안을 생각해볼 필요도 있을 것임.

김정주(연구위원 · kjj@cerik.re.kr)

4) e대한경제, "에타면제사업 민자 전환, '속 빈 강정'으로 전락하나", 2020. 7. 7. 내용 참조.

5) 김정주(2020), 「인프라 투자 확대를 위한 정부 기금 활용 방안」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원 p. 14 참조.

# 세계 경제 전망, '긍정' 비중 증가세 뚜렷

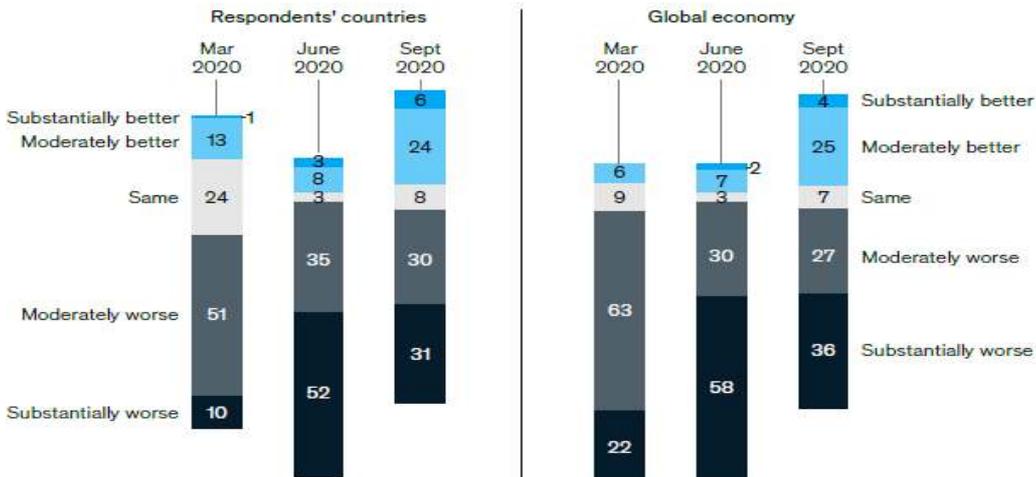
- 맥킨지 조사 결과 긍정적 응답 비율 29%, 6월 대비 약 3배 증가 -

## 3월 이후, 처음으로 현재 경제 상황과 전망에 대해 긍정적 응답 비중 증가<sup>6)</sup>

- 코로나19의 대유행 선언 이후 현재의 경제 상황에 대한 긍정적 응답 비율이 지난 6월 대비 약 3배 증가함.
  - 지난 3월 조사에서는 세계 경제 상황에 대한 부정적 응답이 전체의 85%를 차지했지만, 9월 조사에서는 63%로 감소함. 반면에, 개선되었다는 응답은 전체의 29%로 지난 6월 조사 결과 대비 대폭 증가함.
  - 설문 응답자들의 30%는 자국의 경제 상황도 지난 3월 대비 개선되었다고 응답함. 반면에, 나빠졌다는 응답은 85%에서 61%로 감소함.

<그림 1> 설문 응답자의 국가 경제(좌) 및 세계 경제(우) 상황

(단위 : %)



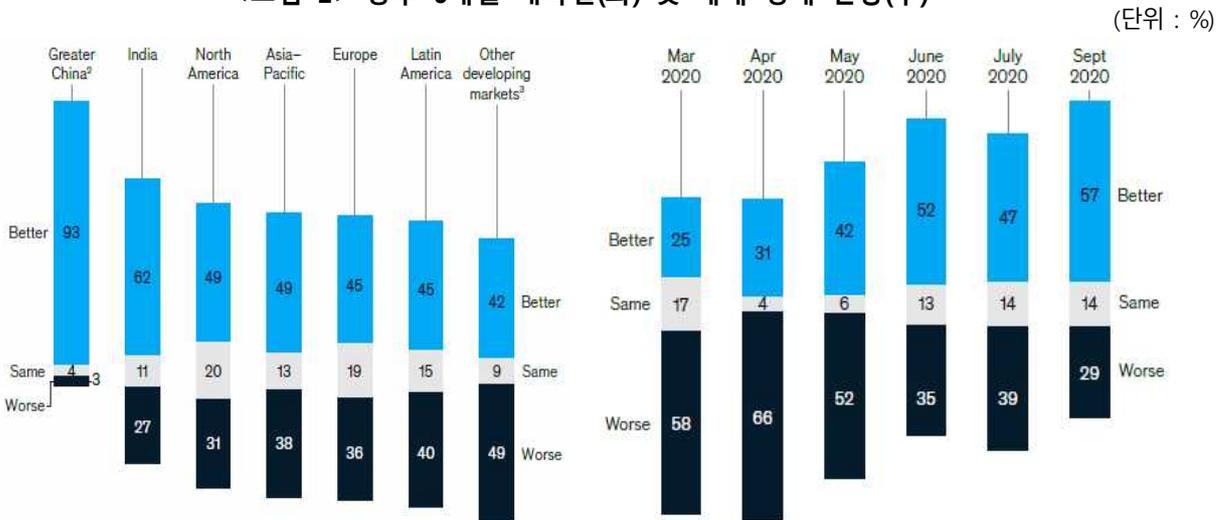
- 특히, 중국의 경우 응답자의 86%가 경제 상황이 개선되었다고 대답해 자국의 경제 상황에 대해 긍정적으로 평가함. 또한, 북미와 신흥국(중동과 북아프리카)도 응답자의 26%와 24%가 개선된 것으로 평가함.
- 응답자의 지역별 분포에 따른 결과를 보면 세계 경제 상황에 대해 신흥국에 속한 응답자의 긍정적 평가가 선진국에 비해 높게 나타남.

6) McKinsey(2020), 「Economic Conditions Snapshots, September 2020 : McKinsey Global Survey Results」.

■ 향후 6개월 대륙별 및 세계 경제 상황에 대해서도 긍정적 전망이 우세

- <그림 2>에서 보듯이 향후 6개월 대륙별 및 세계 경제 전망에 대해 긍정적 평가가 높은 것으로 조사됨.
  - 중국의 경제 상황에 대해 응답자의 93%가 현재보다 개선될 것으로 전망하였으며, 인도 경제에 대해서도 현재보다 나아질 것이라는 응답이 62%였음. 북미와 아시아-태평양 지역의 경제 상황이 나아질 것이라는 응답이 각각 49%로 조사됨.
  - 반면에, 중남미 지역의 경우 긍정적 응답 비율은 45%, 경제 상황이 나빠질 것이라는 응답도 40%에 이룸. MENA와 아프리카 지역 경제에 대해서는 나빠질 것이라는 응답이 49%로 긍정적 전망(42%)보다 높았음.

<그림 2> 향후 6개월 대륙별(좌) 및 세계 경제 전망(우)



- 세계 경제 전망에 대한 조사가 시작된 2020년 3월 이후 세계 경제 전망에 대한 긍정적 응답은 꾸준히 증가함. 3월 조사에서 25%였던 긍정 응답은 이번 9월 조사에서는 2배 이상 증가한 57%를 기록함.
- 반면에, 전망에 대한 부정적 응답은 코로나19의 확산세가 진정되지 않고 있음에도 불구하고 66%(4월 조사)에서 29%로 대폭 감소함.
- 코로나19는 팬데믹 선언 이후, 2번의 대유행 시기를 거쳤음에도 불구하고 지역별로 확진세가 감소와 증가를 반복하고 있음. 코로나19의 종식을 단기간에 기대하기 어려운 상황임을 고려할 때 향후 세계 경제의 회복은 더딜 것으로 예상되며, 지역별로도 회복세는 차이가 있을 것임.

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)

## 서울~신의주 고속 철도 · 도로, 건설에 약 30조원 소요

- 타당성 분석과 기본설계 등 건설업계를 중심으로 실제적 준비 필요 -

### ■ 서울~신의주를 연결하는 고속철도(450.5km)와 고속도로(404.5km) 건설, 약 30조원 소요7)

- 고속철도 남측 구간(1구간)은 개성~문산~서울역을 연결하는 72.5km, 북측 구간(2구간)은 개성~평양~신의주를 거쳐 단둥의 중국 고속철도(TCR)와 연결되는 378km임. 고속도로의 경우 남측 구간(1구간)은 서울~문산 고속도로와 평양~개성 고속도로를 연결하는 24.5km, 북측 구간(2구간)은 개성~해주~평양~신의주를 거쳐 단둥(AH1)과 연결되는 380km임.

<그림 1> 서울~신의주 고속철도 및 고속도로 개념



<표 1> 서울~신의주 고속철도 및 고속도로 기본 구상

구분	주요 내용
연장	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 고속철도 450.5km(1구간 72.5km, 2구간 378km)</li> <li>● 고속도로 404.5km(1구간 24.5km, 2구간 380km)</li> </ul>
규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 고속철도 : 복선 300km/hr 이상 선로</li> <li>● 고속도로 : 4차로 100km/hr 이상 도로</li> </ul>
공사비	● 약 30조원(고속철도 약 20조원, 고속도로 약 10조원)
건설 방안	● 완전 밀폐식 국제 전용 건설, 향후 복복선 및 8차로 고려해 부지 확보
시간 단축 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 서울~신의주 간 기존 철도인 총 484km를 이용하면 약 11시간 20분이 소요,</li> <li>● 고속철도 이용시 거리 33km 단축, 이동시간 2시간 20분으로 9시간 단축 예상</li> </ul>

### ■ 2032년 서울-평양 하계올림픽 개최시 서울~평양 구간 고속철도 우선 건설 필요

- 서울~신의주 철도 및 도로 노선은 일반철도보다는 고속철도, 일반도로보다는 고속도로 건설이 필요한 것으로 보임.
  - 북한이 추진하는 관광산업 활성화를 위해서는 첨단 교통인프라 확충이 필요함.
  - 북한은 단번도약(單番跳躍 : 첨단·과학기술로 빠르게 질적으로 도약하는 사회)을 추구, 일반철도를

7) 본 고는 한국건설산업연구원과 대한건설엔지니어링이 공동으로 수행한 「서울~신의주 고속철도 및 고속도로 건설의 필요성과 추진 과제」, 건설이슈포커스의 내용을 요약함.

거치지 않고 고속철도로 단번에 이행하는 것을 원하고 있음.

- 북한을 통과하는 서울~신의주 고속철도의 초기 주이용 대상은 우리 국민과 중국인 등으로, 이들의 니즈를 고려하면 고속철도 건설이 필요함.

● 서울~신의주 고속철도 및 고속도로 건설을 중국 등 국제사회와 공동으로 추진하는, 국제 육상교통로 사업을 검토할 수 있음.

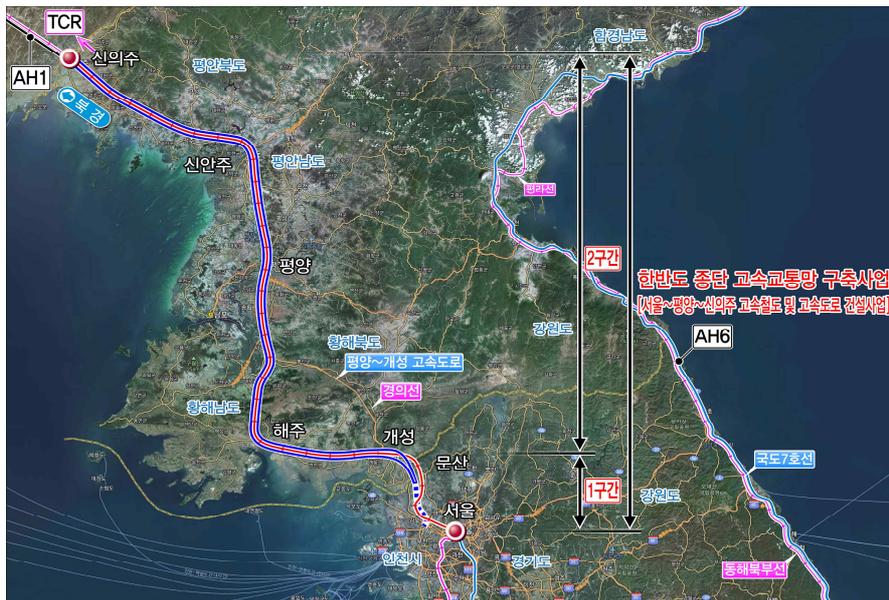
- 서울~신의주 노선은 서울과 북경을 최단거리로 연결, 특히, 철도(TCR)와 도로(AH1)로 중국뿐만 아니라 동남아시아, 서남아시아, 유럽으로 연결되는 최적의 노선으로 평가됨.
- 2032년 서울·평양 하계올림픽 개최시 우선적으로 서울~평양 구간 개통이 필요함.

### ■ 남북 경제와 국제사회 발전을 고려, 본 사업 추진을 위한 연구조사 필요성 증대

● 현재와 같이 국제사회의 대북제재가 있는 상황에서는 서울~신의주 고속철도와 고속도로 건설사업을 본격 추진할 수 없음. 하지만 연구·조사 사업은 가능할 것으로 예상됨.

- 서울~신의주 고속철도 및 고속도로 건설계획을 수립하기 위한 타당성 분석은 일종의 연구조사 사업으로 국제사회의 양해를 얻으면 추진할 수 있을 것으로 보임.
- 남북한 상호 이익(win-win) 차원에서 민간의 실리적 시각으로 본 사업 추진이 필요함. 건설업계를 주축으로 남과 북이 함께 타당성 분석 및 기본설계 등을 추진하는 것이 필요함.
- 북한은 국제사회에서 활용되는 민관 협력사업(PPP)에 관심을 두고 있음. 따라서 서울~신의주 고속철도 및 고속도로 건설사업의 PPP 방식 적용에 대한 심도 있는 연구를 해야 할 것임.

<그림 2> 서울~신의주 고속철도 및 고속도로 노선 구상

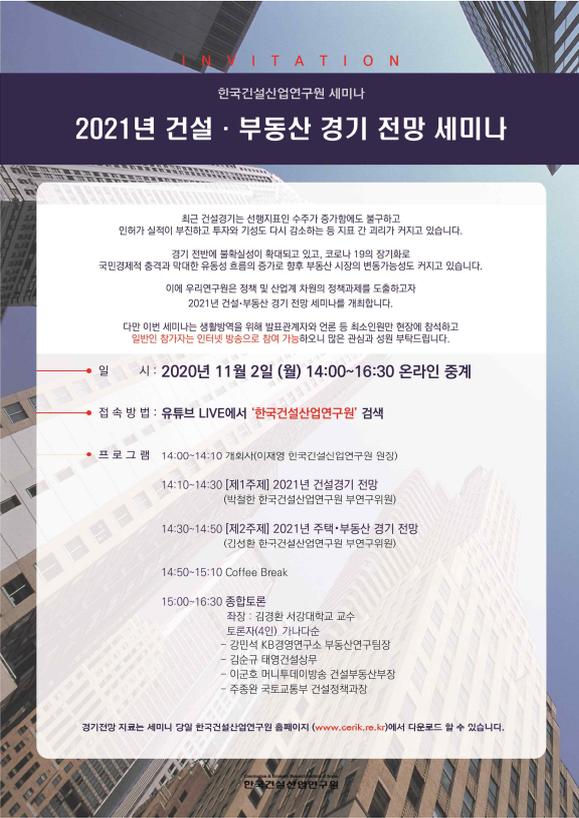


박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

■ 정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	주관기관	주요 내용
10.8	국토교통부	• 기반시설관리위원회 2차 회의에 경제금융연구실 김정주 연구위원 참여
10.21	LH공사	• LH 건설문화혁신 TF 활동 3분기 자문 회의에 김영덕 연구본부장 참여
10.21	일자리위원회	• 제44차 일자리위원회 건설산업 TF 회의에 최석인 산업정책연구실장 참여

■ 2021년 건설·부동산 경기 전망 세미나 개최

일정	주요 내용	비고
11월 2일 14:00~16시 30분 온라인 중계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최근 건설경기는 코로나19 사태에도 불구하고, 선행지표인 수주가 증가하여 양호한 모습을 보임. 그러나, 인허가 실적이 부진하고 동행지표인 투자와 기성도 다시 감소하는 등 지표 간 괴리가 커지고 있음.</li> <li>○ 경기 전반에 불확실성이 확대된 상황으로, 건설수주 회복세가 정상적인 경기 회복으로 이어질지에 대한 판단이 필요함.</li> <li>○ 한편 코로나19 사태가 길어지면서 국민경제적 충격과 막대한 유동성 흐름이 양립 가능성이 커져 향후 부동산 시장 흐름에 대한 예측을 더욱 어렵게 하고 있음.</li> <li>○ 이에 연구원에서는 내년(2021년) 건설 및 부동산 시장을 진단하고 전망코자 함. 이를 통해 정책과 산업계 측면의 과제를 도출하고자 금번 세미나를 마련하였음.</li> </ul>	 <p>IN V I T A T I O N 한국건설산업연구원 세미나 <b>2021년 건설·부동산 경기 전망 세미나</b></p> <p>최근 건설경기는 선행지표인 수주가 증가함에도 불구하고 인허가 실적이 부진하고 투자와 기성도 다시 감소하는 등 지표 간 괴리가 커지고 있습니다. 경기 전반에 불확실성이 확대되고 있고, 코로나 19의 장기화로 국민경제적 충격과 막대한 유동성 흐름의 증가로 향후 부동산 시장의 변동가능성도 커지고 있습니다. 이에 우리연구원은 정책 및 산업계 차원의 정책과제를 도출하고자 2021년 건설·부동산 경기 전망 세미나를 개최합니다.</p> <p>다만 이번 세미나는 생활방역을 위해 발표관객자와 언론 등 최소인원만 참석하고 일반인 참가자는 인터넷 방송으로 참여 가능하시니 많은 관심과 성원 부탁드립니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일 시 : 2020년 11월 2일 (월) 14:00~16:30 온라인 중계</li> <li>• 접속 방법 : 유튜브 LIVE에서 '한국건설산업연구원' 검색</li> <li>• 프 로 그 램             <ul style="list-style-type: none"> <li>14:00~14:10 개회사서제영 한국건설산업연구원 원장</li> <li>14:10~14:30 [제1주제] 2021년 건설경기 전망 (박철환 한국건설산업연구원 부연구위원)</li> <li>14:30~14:50 [제2주제] 2021년 주택·부동산 경기 전망 (김성현 한국건설산업연구원 부연구위원)</li> <li>14:50~15:10 Coffee Break</li> <li>15:00~16:30 종합토론                     <ul style="list-style-type: none"> <li>좌장 : 김경환 서강대학교 교수</li> <li>토론자(4인) : 가나디순</li> <li>- 강민석 K8경영연구소 부동산연구팀장</li> <li>- 김순규 태영건설사무</li> <li>- 이교호 머니투데이방송 건설부동산부장</li> <li>- 주종원 국토교통부 건설정책과장</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p>경기전망 자료는 세미나 당일 한국건설산업연구원 홈페이지 (<a href="http://www.cenik.co.kr">www.cenik.co.kr</a>)에서 다운로드 할 수 있습니다.</p> <p>한국건설산업연구원</p>

## 급증하는 기업 처벌 법안, 신중해야

기업들은 ‘좌불안석’이다. 코로나19에 따른 실물 경제 위축으로 심각한 기업활동 저하가 우려되지만 최근 기업 관련한 규제법안들이 줄줄이 등장하고 있기 때문이다.

지난달 22일 국회 법제사법위원회·환경노동위원회에 회부된 「중대재해기업처벌법」 제정 법률안이 국회 심사를 앞두고 있고, 28일에는 법무부가 증권 분야에 국한하던 집단소송제와 징벌적 손해배상제를 모든 분야로 확대하는 입법안을 예고했다. 이뿐만이 아니다. 최근 건설기업은 중대 재해사고에 대해 처벌을 대폭 강화하는 「건설안전특별법」 제정도 논의되고 있다. 5월 ‘산업안전보건법’의 처벌을 대폭 강화한 데 이어 사업자 처벌을 담은 ‘건설산업기본법’ 개정안 등 각종 안전사고에 대한 처벌을 담은 정부와 국회의원의 법안들이 지속적으로 제출되고 있다.

이천 화재사고, 팽택 아파트 사망사고 등 사건 사고들이 계속됨에 따라서 기업과 대표자에 대한 처벌을 강화하는 법률안의 제·개정이 줄을 잇고 있다. 처벌 강화를 통해 기업이나 공장·현장 책임자의 안전에 대한 경각심을 높이고, 산업 현장의 안전 조치를 강화하는 노력을 이끌어낼 필요가 있다는 것은 부인할 수 없다. 또한, 인재로 인해 귀중한 인명을 앗아가는 대형 사고는 반드시 근절돼야 하고, 기업이 도덕적 책임을 다하지 못하였다면 강력한 처벌이 필요하다.

문제는 사건 사고가 있을 때마다 강력한 처벌을 골자로 하는 법률 제·개정 논의가 반복되는 것은 어제 오늘의 일이 아니라는 것이다. 이러한 논의가 있을 때마다 기업에 대한 처벌 수위는 올라갔다. 이 같은 일들이 반복되다 보니 이젠 사고가 있을 때마다 번번이 ‘이번엔 또 어떤 처벌이 생겨날까’라는 자조 섞인 목소리가 나온다. 보다 근본적이고, 지속 가능한 산업 안전대책 마련의 목소리가 함께 나오지만 실제로 이는 뒷전이다. 일단 처벌과 통제부터 관리하는 게 우선돼야 한다는 논리에 밀려 후순위

로 밀리고 이는 반복적인 사고를 낳는다. 일하는 방식, 일하는 사람들의 생각, 더 나아가 경영자의 사회적 책임과 기업이 정신에서 출발할 필요가 있다.

이는 정부, 기업 그리고 근로자 모두의 참여를 전제로 한다. 이를 위해선 통제와 처벌도 중요하지만, 참여를 유인하는 ‘포지티브(Positive) 방식’의 다양한 접근을 함께 요구한다. 이와 함께 최근 법률안의 또 다른 문제점은 기업의 경영 활동을 심각하게 침해할 수 있다는 점이다. 특히 집단소송제와 징벌적 손해배상제는 소송 부담과 함께 기업에 심각한 경영상 피해를 유발할 수 있다. 지금도 기업의 부당한 행위에 대해 과징금, 영업 정지 등 행정 제재와 형사 처벌이 과도할 정도로 존재하는 가운데 민사상의 각종 소송에 따른 비용과 시간을 감내하게 한다면 사실상 기업에는 사형선고나 마찬가지다.

그 예로 건설산업의 경우 아파트 하자 소송이 급증할 가능성이 있다. 하자담보 책임 기간이 10년이나 되는 아파트 특성상 늘 하자 소송의 위험에 노출돼 있고, 중소 규모의 법률회사를 중심으로 입주자대표회의와 연계한 하자 기획 소송의 우려도 있다. 코로나19로 인해 기업의 내·외부 경영 여건이 하루가 다르게 악화되고 있는 시점에서 기습적으로 법률안들이 통과되는 것도 문제다. 이 시점에서 굳이 쏟아내듯 추진해야 하는지 의문이 든다.

최근 기업들은 ‘우리를 어디까지 내몰려고 하는가’라고 정부와 국회에 묻는다. 「상법」과 「공정거래법」, 「금융그룹 통합감독법」 개정안 등 ‘기업규제 3법’과 징벌적 손해배상제, 집단소송제, 중대재해기업처벌 등 최근 쏟아지는 기업 규제 관련 법률들을 볼 때 이런 말들을 기업의 불멘소리라고만 치부하기에는 최근 쏟아지는 규제 법률안들은 과하다. 기업을 잠재적인 범법자로 인식하는 관행이 없어지지 않으면 우리나라의 산업경쟁력 확보는 요원할 수밖에 없다. <헤럴드경제, 2020.10.6>