

건설동향브리핑

CERIK

제793호
2021.2.8

특집 『주택 시장 안정을 위한 정책 방안』

- 제도 적용 실태와 개선 방향 분석 -

- 용도용적제 : 시대 변화를 반영한 변화 필요
- 실거주 강화 : 전세가 불안 촉발로 매물 감소 우려
- 분양원가 공개 : 시장 통제 수단으로 사용될 수 있어
- 리모델링 규제 : 노후주택 개선 위해 완화해야

건설논단

- 중대재해처벌법, 산재사망사고 획기적으로 줄일까

社告

설 연휴 때문에 2월 15일 자 건설동향브리핑은 쉽니다

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

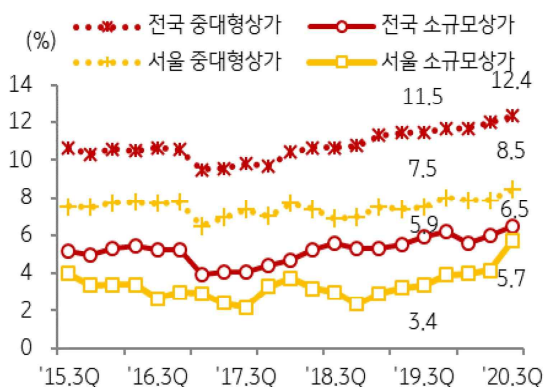
용도용적제 : 시대 변화를 반영한 변화 필요

- 상업지역의 도시규제 개편으로 직주근접 실현해야 -

■ 시대 변화에 뒤쳐진 규제로 오프라인 리테일 쇠퇴, 직주근접 주택 수요 반영 못해

- 전 세계적으로 전자상거래 시장이 급격하게 성장하고 오프라인 리테일 시장이 축소되는 메가 트렌드가 나타나고 있음. 국내에서도 코로나19 이전부터 가로수길 등 핵심 상권에서도 상가 공실 문제가 나타나기 시작했음. 코로나19는 오프라인 상권 쇠퇴를 더욱 가속화시킬 예정임.
 - 2010년대 후반 영국 Debenhams, 미국 Sears 등 오랜 역사를 가진 오프라인 백화점이 파산했으며, 국내에서도 대형마트 3사가 나란히 적자를 기록하는 등 오프라인 상권의 위기가 확산되고 있음.
 - 백신이 보급되고 전염병이 진정세로 돌아선다면 오프라인 상권이 어느 정도는 회복할 수 있을 것으로 예상되나, 사이버화(cyberization)되고 있는 메가트렌트의 변화로부터 자유로울 수 없을 것임.
- 오피스시장은 코로나19로부터 타격이 상대적으로 덜할 것으로 예상되나, 재택근무 증가 트렌트로부터 자유롭지 않을 것임.
 - 특히, 기존에도 임차자 모집에 어려움이 상대적으로 컸던 중소형 오피스와 비핵심지역 오피스의 공실 및 임대가격 하락이 두드러질 것으로 예상되고 있음.

<그림 1> 상가 공실률 추이



자료 : KB부동산시장 리뷰(2021년 1월호).

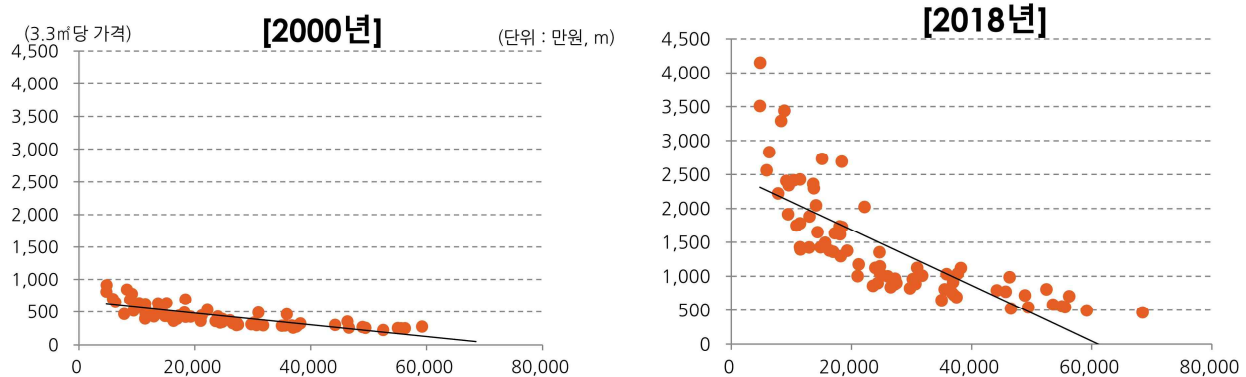
<그림 2> 분기별 임대가격지수 추세



자료 : 한국부동산원 2020년 3분기 상업용 임대동향조사.

- 반면, 맞벌이 가구의 증가 등으로 인해 도심 기반시설이 양호한 지역의 주택 수요는 꾸준히 증가해 오고 있음. 이로 인해 최근 도심 주요입지 주택가격(매매, 임대차), 특히 신축 및 준신축 아파트 가격 상승 현상이 두드러지게 나타나고 있음.

<그림 3> 직주근접 현상이 심화되고 있는 주택시장



주 : 부동산114(주) 자료를 기반으로 각 연도 12월 기준의 수도권 시군구별 가격, 거리는 시군구와 강남구의 중앙점 간 거리를 계산함.
 자료 : 허윤경 (2019) '도심 주택공급 방안 모색' 한국건설산업연구원 세미나.

- 하지만, 시대 변화에 맞지 않는 규제로 인해 주택공급이 시장 수요에 탄력적으로 대응하지 못하고 있음. 특히 상업지역에서의 주택공급을 막는 핵심 규제인 용도용적제¹⁾를 꼽을 수 있음.
 - 도심 주택공급을 저해하는 규제로는 일반적으로 세제(재건축 초과이익환수제 등), 금융(대출규제 등), 분양가(민간택지 분양가상한제) 규제 등이 주로 거론되고 있으나, 특히 상업지역(서울시의 경우 준주거지역 포함)에서 주택공급을 저해하는 핵심 규제로는 용도용적제도를 꼽을 수 있음.
- 용도용적제는 용도지역(주로 상업지역)을 지정목적에 맞도록 관리하고, 기반시설의 수용 가능한 용량을 초과하는 주택공급을 방지하기 위해 도입된 제도로, 「국토계획법」과 지자체 조례를 통해 적용되고 있음. 서울시²⁾에서 현재 시행 중인 용도용적제는 아래와 같음.
 - ① 상업지역 내 주거용으로 사용되는 부분의 용적률은 기본적으로 400% 이하로 하되, 임대주택 추가 확보시 일반상업지역 기준으로 최대 600% 이하로 함.³⁾⁴⁾
 - ② 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국계획)상 비주거용도 의무비율⁵⁾을 강화하여, 상업지역 비주거용도의 비율을 전체 연면적의 30% 이상 확보하도록 함(주택공급 확대를 위하여 2019년 3월부터 3년간 한시적으로 이 비율을 20% 이상으로 하향함).
 - ③ 도시정비형 재개발사업, 재정비촉진지구, 시장정비사업, 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구 등은 해당 위원회의 심의를 거쳐 용도용적제 배제가 가능함(연면적의 90%까지 주택공급 가능).
 - ④ 유사한 목적으로, 준주거지역에서도 용적률의 10% 이상을 비주거 용도로 활용하도록 함.⁶⁾
 - ⑤ 「주택법」상 준주택(오피스텔 등)을 위의 비주거용도 면적 산정에서 제외하고 있음.

1) 용도용적제의 정의는 명확하지 않은 상황임. 본 고에서 논의하는 용도용적제는 상업지역 비주거 의무비율, 상업지역 내 주거용도 활용 제한을 포함하는 광의의 개념으로 볼 수 있음.
 2) 서울시, 대구시, 광주시를 제외한 광역시에서는 주거용도 용적률이 증가할수록 전체 용적률을 하향하는 방식으로 운용 중임.
 3) 증가하는 용적률의 1/2에 해당하는 용적률은 임대주택으로 공급하는 경우에 한함. 역사도심 내 일반상업지역, 근린상업지역은 주거용 용적률 : 500% 이내.
 4) 중심지 육성 방향에 부합하는 용도로 활용, 시 정책목적 달성 등을 위해 필요하다고 인정되는 경우 심의를 통해 추가 허용 가능.
 5) 상업지역 비주거 의무비율은 「국계획」 시행령에 근거하고 있으며, 전체 연면적의 10% 초과를 비주거용도로 의무적으로 확보하도록 함.
 6) 지구단위계획 구역 내 준주거지역에 한함. 서울특별시(2020), “서울특별시 지구단위계획 수립기준·관리운영기준 및 매뉴얼”.

- 용도용적제는 기술의 혁신과 소비, 생활, 주거 양식의 변화 등의 시대적 변화를 반영하지 못하고 있음. 이로 인해 효율적인 토지 활용과 주택공급을 저해하고, ‘왜곡된 토지이용’을 초래하는 결과로 나타나고 있음.
 - 용도지역이 최초로 지정된 지 오랜 시간이 지났기에, 중심지 위계를 반영하지 못하고 실질적으로 상업지역의 기능을 수행하지 못하는 ‘용도지역만 상업지역’이 상당수 존재하고 있음. 하지만, 이런 지역에도 일정 비율의 비주거 용도 시설물을 건축해야 하기에 사업이 무산되거나 지연되고 있고, 이는 다시 해당 지역의 물리적 환경 악화로 이어지고 있음.
 - 시장에서 가장 필요로 하는 용도는 주택, 그중에서도 아파트임. 하지만, 규제로 인해 준주택⁷⁾이나 생활형 숙박시설이 공급되는 등 토지이용의 왜곡 현상이 발생하고 있음. 특히 생활형 숙박시설의 경우 연관된 기반시설(주차장 등)이 충분히 공급되지 않아 주변 거주 환경을 악화시키고 있음.
 - 또한, 상당한 규모의 비주거시설을 의무적으로 공급해야 하기에 상가나 오피스가 과공급되고 있음. 이는 효율적인 토지이용을 저해할 뿐 아니라, 주변 지역 부동산 시장에도 악영향을 미치고 있음.

■ Post-COVID19의 시대적 변화를 반영한 용도용적제 합리화 필요

- [과제 1 : 상업지역 내 주거용도 허용면적 확대] 지금과 같이 전체 주거 용도 용적률을 일괄적으로 400%로 설정(서울시 기준)하는 것이 아닌, 주변의 기반시설 용량을 고려하여 그 용량을 초과하지 않는 범위 내에서 주택을 추가 공급할 수 있도록 할 필요가 있음.
 - 예를 들면, 최근 성인 1인가구 수요가 매우 높고 출산율이 낮아 학교 등의 기반시설 수요가 상당히 감소한 인구구조 변화를 반영할 필요가 있음.
 - 이 경우 지구단위계획을 통해 공급되는 주택 유형과 특성을 고려하여 주변의 기반시설 용량을 초과하지 않는 범위 내에서 주거용도 용적률을 추가로 허용할 필요가 있음.
- [과제 2 : 상업지역 내 비주거 의무비율 완화] 일괄적으로 10%의 비주거 의무비율을 부과하기보다는, 중심지 위계나 상권 환경변화 등을 고려해서 유연하게 적용할 필요가 있음.
 - 용도지역제도의 경직성을 고려했을 시 용도지역을 전면적으로 재지정하기는 어려움. 특히, 종하향은 토지주들의 강한 저항을 유발하기에 상업시설의 용도변경은 현실적으로 불가능에 가까움.
 - 현실적 대안으로 중심지 위계, 상권 변화 등을 고려하여 위계가 낮은 상업지역에는 비주거 의무비율을 대폭 하향하고, 비율이 아닌 ‘층’에 대한 용도 등으로 규제하는 방안을 검토해야 함.
 - 예를 들면 근린상업지역의 경우 1층, 지구 중심의 경우 1~2층, 지역 중심의 경우 지하1~2층 정도로 중심지 위계에 따라 비주거 용도 면적을 의무화하는 방안을 검토해 볼 수 있음.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

7) 서울, 대구, 광주 등 비주거용도 비율 산정에서 준주택을 제외하는 지자체는 제외.

실거주 강화 : 전세가 불안 촉발로 매물 감소 우려

- 2020년 아파트 전세가격, 2015년 이후 최대 상승률 기록 -

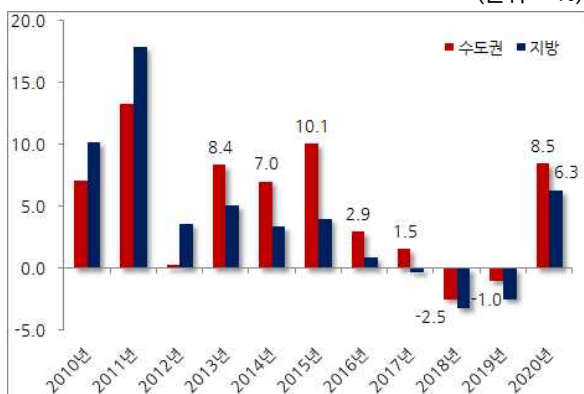
■ 세제, 금융, 청약제도 등 전방위적인 실거주 요건 강화

- 2017년 8·2대책에서부터 최근까지 투자수요 차단을 위하여 실거주 요건이 전방위적으로 강화됨. 양도소득세의 비과세 요건 및 장기보유특별공제상의 거주요건을 강화하였고 주택담보대출의 실거주 요건을 강화함.
 - 규제지역에서 1세대 1주택 양도세 비과세 혜택을 받으려면 2년 실거주를 의무화함.
 - 고가주택의 1세대 1주택 장기보유특별공제도 2년 이상 실거주해야 하며, 장기보유특별공제율 적용은 거주와 보유로 분리함.
 - 규제지역에서 일시적 1세대 2주택 양도세 혜택을 받으려면 1년 이내 매도 및 실입주해야 함. 1주택 1분양권의 경우에는 분양권 취득 후 3년 이내 기존 집을 매도하거나, 완공 후 2년 이내 기존 집을 매도하고 가구원 전부가 2년 내 이주하여 1년 이상 실거주해야 혜택이 가능함.
 - 규제지역에서 주택담보대출을 받아 집을 구매한 경우 6개월 내 전입해야 하며 고가주택 구입시에는 실거주 목적인 경우를 제외하고는 주택담보대출을 금지하고 있음. 정책자금인 보증자리론도 실거주 의무를 부과함.
 - 거래허가구역 내에서 집을 사려면 6개월 이내 실입주해야 하고, 임대 목적의 구매는 허용하지 않음.
- 재건축대상 아파트와 청약제도상에서도 실거주 요건을 강화하고 분양가상한제 아파트는 거주 의무 위반시 과태료를 부과함.
 - 재건축대상 아파트는 2년간 실거주해야 입주권 부여가 가능하고 이를 충족하지 못할 때는 감정평가액으로 현금 청산해야 함.
 - 분양가상한제 아파트 당첨시 실거주가 의무이며 인근 시세 대비 분양가에 따라 공공택지는 최초 입주 가능일로부터 3~5년을 실거주해야 하고 민간택지는 2~3년 실거주해야 함. 거주 의무기간에 실제 거주하지 않을 경우 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 과태료가 부과되며 거주 의무기간 중 이사할 때에는 한국토지주택공사 등에 우선 매각해야 함.
- 자금조달계획 및 입주 계획 등의 신고를 의무화하는 과정에서 전입신고 등과 대조하여 실거주 여부 확인이 이루어지며 전세대출은 금융회사가 주기적으로 실거주 여부를 확인함.

■ 실거주 요건 강화가 임대 매물 감소에 따른 임대료 상승으로 이어져

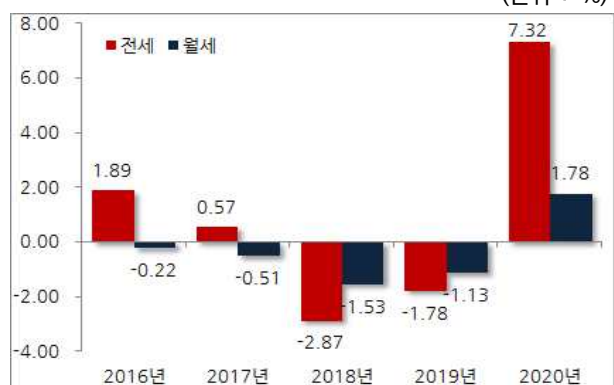
- 장기 안정세를 보이던 아파트 전세가격은 2019년 하반기부터 상승세로 전환됨. 2020년 아파트 전세가격은 2015년 이후 최대 상승률을 나타냄.
 - 2020년 전세가격은 수도권 8.5%, 지방은 6.3% 동반 상승함. 수도권은 2015년 이후, 지방은 2011년 이후 최대 상승률을 기록함. 2020년 하반기로 갈수록 상승률이 확대됨.

<그림 1> 지역별 연간 아파트 전세가격 변동률
(단위 : %)



자료 : 한국부동산원(2021).

<그림 2> 전국 연간 아파트 전세 및 월세 변동률
(단위 : %)



자료 : 한국부동산원(2021).

- 임대차2법 시행과 맞물려 전방위적 실거주 요건 강화가 신규 임대 물량은 감소시키고 임대료는 상승시키는 구조를 형성함.
 - 우리나라 주택시장은 전세가 존재하여 임대차시장과 매매 간 상호 연결성이 강한 특수성이 존재함. 전세는 임대수익률을 포기하고 자본수익률을 통해 수익을 확보하는 구조임. 즉, 전세가격은 매매가격 변동과 매매시장 규제에 따른 비용에 직접적인 영향을 받음.
 - 전세는 월세에 비해 높은 가격 변동성을 나타내며 매매시장 변화에 직접적인 영향을 받아옴. 전세는 월세에 비해 상승기에는 상승폭이 크며 하락기에도 하락폭이 큰 특징을 보임.
 - 이러한 전세시장 기저하에서 매매시장에 대한 중복 규제와 실거주 강화 정책이 임대 매물을 감소시키고 전세시장의 변동성 확대로 이어진 것으로 해석됨.
- 매매시장 안정을 위해 실시한 실거주 요건 강화 정책이 주택시장 전반에 미친 효과와 부작용에 대한 점검이 필요함. 또한, 임대차시장 안정 관점에서 즉각적인 보완책이 요구됨
 - 투자 수요 차단이라는 실효성은 크지 않고 도심 내 전세 매물 감소로 이어지는 재건축 대상 실거주 요건은 폐지가 필요함. 다른 측면에서는 실거주 요건 강화가 무주택자나 생애최초구입자의 자가 보유를 어렵게 할 수 있어 자가보유 지원 정책에 대한 검토도 되어야 할 것임.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

분양원가 공개 : 시장 통제 수단으로 사용될 수 있어

- 중복규제로 과다한 분양가 산정 불가, 실제 분양가 인하효과 기대하기 어려워 -

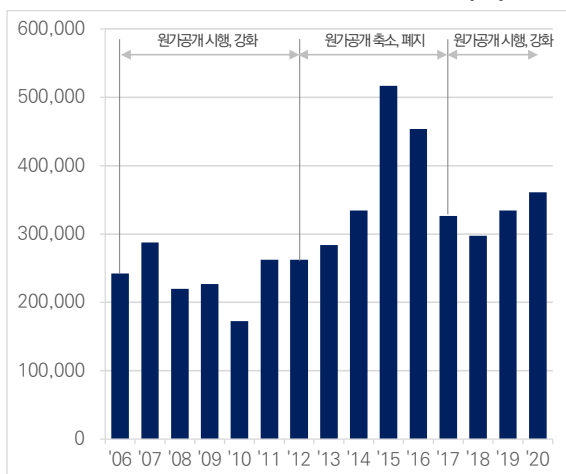
■ 분양원가 공개는 건설업 원가 구조의 투명성 확보를 목적으로 2007년 도입⁸⁾

- 분양원가 공개는 아파트 등 분양주택 원가 중 일부인 택지비, 공사비, 간접비 및 그 밖의 비용 등 62개 항목을 공개하는 제도임.
- 건설업 원가 구조를 투명하게 밝힘으로써 궁극적으로는 분양가 상승을 억제해 주택가격을 안정화시키는 데 목적을 두고 제도를 도입하였음.

■ 목적과는 달리 시장 통제 수단으로 활용, 분양인허가 물량 감소 초래

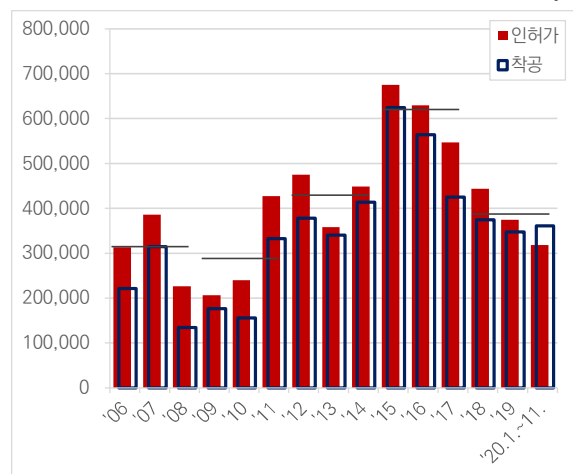
- 분양원가 공개는 분양가 상한제와 함께 시장 통제의 수단으로 활용됨.
 - 2006년 서울 아파트 가격상승률이 23.5%에 달하는 등 과열양상을 보이자 정부는 2007년 금융(대출)규제 강화 및 분양가 상한제 등 부동산 시장 규제책과 함께 분양원가 공개제도를 도입함.
 - 반대로 글로벌 금융위기 이후 주택시장 침체기에는 공공택지의 분양원가 공개범위를 12개로 축소하였고, 2014년 말부터는 민간택지 내 분양원가 공개를 폐지하는 등 시장 부양책으로 이용하였음.

<그림 1> 연도별 분양물량 추이(호)



주 : 부동산114(2021).

<그림 2> 민간분양부문 인허가 및 착공 추이(호)



주 : 전체 실적 중 민간분양물량을 기준으로 작성함.
자료 : 국토교통부(2021).

8) 본 고는 「주택공급 활성화와 주택시장 안정을 위한 정책 자료집」의 내용 일부를 각색해 재구성한 것임.

- 그 결과 분양원가 공개 실시 시기와 폐지 시기 간 분양 물량 및 인허가 물량에서 격차가 발생함(<그림 1>, <그림 2> 참조).⁹⁾
 - 2015~2017년 당시 증가했던 민간 부문 인허가 실적은 이후 풍부한 입주 물량을 공급한 바 있음.

■ 분양원가 공개 제도의 문제점

- 분양원가 공개제도의 문제로는 ① 중복규제, ② 과도한 공개항목, ③ 분양가 산정 시점의 차이, ④ 경쟁체제 훼손 등을 들 수 있음.
 - 수도권 대부분 지역은 분양가 상한제, 지자체의 분양가심사위원회, HUG의 고분양가 심사 등 규제를 적용받아 분양가 과다 측정이 어려우며 규제 간 계상 항목 역시 제각각이어서 논쟁거리가 됨.
 - 한편 62종에 달할 정도로 세분된 공개 항목은 건설공사 표준품셈의 각 항목과 유사한 수준으로, 정작 소비자가 분양원가를 이해하기에 난해한 항목들로 구성되어 있음.
 - 원가산정의 시점 역시 문제인데, 선분양 제도하에서 입주자 모집공고 등재 목적으로 분양원가를 공개하려면 실제로 공사를 시작하기 전 62개 항목별 원가를 공개해야 하므로 실효성이 떨어짐.
 - 기존에 지적되었던 것처럼 자유시장 경제 체제하에서 운영되고 있는 시장에서 연구·개발을 통한 원가 절감 및 품질 향상 행위 등을 저해할 우려가 있다는 점 역시 문제임.
- 분양원가 공개로 인해 오히려 시공자와 소비자, 정부 간 불신을 조장할 우려가 있음.
 - 실제로 2019년 입주자 모집공고에 분양원가를 공개한 아파트단지는 기존 분양가와 격차가 발생한다는 이유로 분양원가 부풀리기 의혹에 시달렸으나 국토교통부 검토 결과 적법함을 확인함.
 - 준공 후 공개하는 건설공사 원가정보 역시 준공 내역과 실행 내역의 차이 등으로 인해 실제와 상이하게 호도될 우려가 있음.

■ 본래 목적을 달성하기 어려운 민간택지 분양원가 공개제도의 합리화 필요

- 중첩된 현재 규제 상황에서는 분양가의 과다책정이 현실적으로 불가능하며, 당초 목적인 분양가 인하를 기대하기 어려운 만큼 분양원가 공개제도의 필요성 자체를 재고해야 할 필요가 있음.
- 전면 철폐가 소비자의 알 권리를 침해하는 것으로 판단될 경우 지자체에서 실시한 원가 적정성 심의 결과를 수분양자에게 고지하는 수준으로 축소하는 것이 보다 합리적임.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

9) 다만 이는 글로벌 금융위기 영향이 있을 수 있으므로 해석에 주의를 요함.

리모델링 규제 : 노후주택 개선 위해 완화해야

- 노후주택 비중 증가, 리모델링 규제 혁신으로 주거복지 실현 기대 -

■ 30년 이상된 노후주택은 전체 주택 중 17.5%, 20년 이상 주택은 47.7% 규모

- 2018년 기준으로 전체 주택 1,763만 3,000호 중 20년 이상된 주택은 840만 4,000호로 전체의 47.7%, 30년 이상된 주택은 308만 4,000호로 17.5%를 차지함.
- 주택의 노후화는 주택에 대한 만족도를 저감시켜 삶의 만족도를 낮춤. 노후주택 밀집지역의 경우 대체로 주거환경이 열악한 실정임.
- 자가 거주자 중 20년 이상된 주택에 거주하는 비율은 43.5%이며, 지방 노후주택의 경우 자가거주 비중이 높고, 특히 고령자 가구 비중이 높을 것으로 추정됨.
- 주택 경과 연수와 주거 불만족은 상호 정(正)의 관계임. 주택 경과 연수가 20년을 상회하면 주거 불만족 수준이 10%가 넘고 26년 이상이면 20%에 육박함(국토부, 주거실태조사 데이터, 2016).

<표 1> 건축 연도 및 노후 기간별 주택 유형(2018년)

(단위 : 천호, %)

구분		계	단독주택	아파트	다세대·연립주택	비거주용 건물 내 주택
건축 연도	계	17,633 (100.0)	3,949 (100.0)	10,826 (100.0)	2,649 (100.0)	210 (100.0)
	2018년	482 (2.7)	48 (1.2)	358 (3.3)	73 (2.7)	3 (1.5)
	2015~2017년	1,589 (9.0)	189 (4.8)	1,039 (9.6)	347 (13.1)	13 (6.3)
	2010~2014년	1,994 (11.3)	259 (6.6)	1,291 (11.9)	429 (16.2)	16 (7.4)
	2000~2009년	4,618 (26.2)	498 (12.6)	3,390 (31.3)	692 (26.1)	39 (18.4)
	1990~1999년	5,471 (31.0)	912 (23.1)	3,741 (34.6)	749 (28.3)	69 (33.0)
	1989년 이전	3,479 (19.7)	2,043 (51.7)	1,007 (9.3)	359 (13.6)	70 (33.4)
노후 기간	20년 이상	8,404 (47.7)	2,899 (73.4)	4,287 (39.6)	1,083 (40.9)	136 (64.7)
	20~30년 미만	5,320 (30.2)	952 (24.1)	3,508 (32.4)	786 (29.7)	74 (35.4)
	30년 이상	3,084 (17.5)	1,947 (49.3)	779 (7.2)	297 (11.2)	61 (29.2)

자료 : 통계청(2019.8), 2018 인구주택총조사.

■ 노후주택 리모델링 활성화를 통한 주택공급 및 주거복지 확대

- 건축물 리모델링 활성화는 주거여건 개선과 에너지 효율성 제고와 같은 순기능뿐만 아니라 도심지역의 주택공급 확대에도 기여할 수 있음.
 - 아파트 리모델링의 수직 증축으로 종전 가구수 대비 최대 15%의 추가 주택공급이 가능함.
 - 리모델링을 통한 비주택의 주택 전환
 - *관광호텔을 임대주택으로, 오피스빌딩을 공동주택으로 전환하는 리모델링
 - 1가구 주택을 2가구로 쪼개는 형태의 세대 구분형 리모델링이 가능함. 대형 평수 주택을 소형평수로 전환, 이를 통해 임대주택 또는 소형평형 주택공급이 가능함.
- 노후주택 리모델링 추진시 건축기준 적용 완화로 리모델링 활성화를 추진해야 함.
 - 「건축법령」에서 규정하고 있는 ‘적용 완화’ 규정을 구체적으로 정비하고, 일정한 규모나 범위 내에서는 건축위원회의 심의 없이 완화가 가능토록 절차를 간소화할 필요가 있음.
 - 노후주택의 리모델링 관련 건축기준의 완화는 경미한 사항이 많으며 유사한 사례가 반복하여 발생하므로 건축위원회 내에 이를 전담하는 ‘소위원회’ 운영이 필요함.
 - 건축기준 완화 대상 행위의 구체적 명시 필요
 - * 엘리베이터, 에스컬레이터, 계단 등의 증축, 주차장 시설 증축, 화장실, 욕실, 세탁 공간 등 증축, 에너지 절감을 위한 기계설비 관련 시설의 증설, 장애인이나 사회적 약자 배려를 위한 편의시설 설치 등¹⁰⁾
- 아파트 리모델링 관련 규제의 합리화 검토
 - 아파트 리모델링시 안전에 영향을 주지 않는 범위에서 내력벽 철거 및 수직 증축 허용, 용적률 인센티브 확대, 재건축 적용 유사 규제 배제 등 관련 규제의 합리화가 필요함.
- 주거복지 차원에서 주거환경이 열악한 지역을 대상으로 노후주택 리모델링과 생활 인프라 개선사업을 복합적으로 시행하고 이를 활성화해야 함.
 - 주거복지 차원에서 사회 취약계층(기초생활 수급가구, 고령층, 장애인 등)이 거주하는 노후주택 리모델링에 대한 재정 지원을 대폭 확대해야 함.
- 호텔, 오피스 등 주택 이외의 용도 건축물을 주거시설로 리모델링할 경우 관련 규제의 완화, 정책지원 등 추진이 필요함.
 - 주차장 규제 완화, 내진 안전성 제고 및 에너지 효율성 등에 관한 정책자금 지원 등

박용석(선임연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

10) 최민수, “노후주택의 개보수 및 리모델링 지원정책 연구”, 한국건설산업연구원, 2020. 12.

중대재해처벌법, 산재사망사고 획기적으로 줄일까

중대재해에 대한 사업주와 경영책임자를 처벌하는 내용을 골자로 한 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 중대재해처벌법)이 노사의 첨예한 의견 대립에도 불구하고 지난 1월 8일 국회 본회의를 통과하였다. 이 법은 공포 1년 후 50인 이상 사업장에서부터 적용되고, 5인 이상 50인 미만 사업장은 3년간 유예기간을 가지며, 5인 미만 사업장의 경우 중대산업재해에 대한 처벌대상에서 제외(중대시민재해의 경우 처벌대상에 포함)된다.

중대재해 예방을 통해 근로자와 일반 시민의 안전권을 보장하겠다는 「중대재해처벌법」의 취지에는 반대하는 사람이 없을 것이다. 하지만, 중대재해 예방을 위해 이 법에서 제시한 방법은 특정 그룹에 대한 처벌강화가 거의 유일한 것 같다. 과연 중대재해 발생, 즉 결과에 대해 기업 및 조직의 최고 의사결정권자를 강하게 처벌하면 중대재해가 획기적으로 줄어들 수 있을까? 불과 1년 전 「산업안전보건법」을 전부 개정하여 사업주에 대한 처벌을 대폭 강화하였지만 중대산업재해는 크게 줄지 않았다. 그리고 「중대재해처벌법」은 세계적으로 보편화된 것도 아니기에 실효성을 입증하기도 힘들다. 영국이 2007년 「기업과실치사법(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act)」을 세계 최초로 제정하였으며, 호주의 경우 8개 주 중 4개 주만이 형법이나 「산업안전보건법」에 관련 내용(Industrial manslaughter)을 포함하고 있다.

OECD 국가 가운데 사고사망만인율이 가장 높은 국가 중 하나인 캐나다의 경우 형법상 의무주체에 단체를 포함하고 있어 업무상과실치사에 따라 법인을 처벌할 수 있게 하고 있다. 필자가 생각하는 국내 「중대재해처벌법」의 가장 큰 특징은 개인 처벌에 대한 하한형과 도급인에 대한 의무 조항인 것 같다. 먼저, 「중대재해처벌법」에서 개인 처벌에 하한형을 둔 국가는 우리나라가 유일하다. 영국의 경우 개인에 대한 처벌 조항 자체가 없으며, 호주와 캐나다의 경우 처벌의 하한형이 없다. 「형법」상 처벌에 하한형을 둔다는 것은 처벌대상을 고의범으로 본다는 것이다. 기업의 경영책임자가 작업 중지, 보상, 회사 이미지 저하 등으로 인해 기업에 막대한 손실을 초래할 수밖에 없는

산재사망사고를 고의로 계획할 리 없음에도 말이다.

만약 경영책임자가 악의를 품고 산재사망사고를 계획하였다면, 이는 「중대재해처벌법」이 아닌 형법 제 250조에 따른 살인죄 적용이 가능하다. 「중대재해처벌법」에 명시된 산재사망사고 발생시 경영책임자에 대한 처벌 하한형은 1년 이상이며, 「형법」 제252조 제1항의 촉탁 또는 승낙을 받아 그를 살해한 자에 대한 처벌 하한형도 1년 이상이다. 정말 기업의 경영책임자가 산재사망사고 발생에 있어 살인청부업자와 같은 잘못을 저질렀을까?

다음으로, 이번 「중대재해처벌법」에서는 도급인에게 관계수급인 종사자에 대한 안전보건조치 의무를 부담시키고 관계수급인 근로자 산재사망시 도급인의 경영책임자가 처벌받게 된다. 해외사례를 보면, 영국은 도급인과 수급인의 역할이 「산업안전보건법」상 명확히 구분되어 있으며, 도급인의 중대한 주의 의무 위반행위가 인정될 경우 「기업과실치사법」으로 법인 처벌이 가능하다. 호주와 캐나다의 경우 중대재해처벌법상에서 도급관계에 대한 언급이 없다. 우리나라의 경우 도급인의 경영책임자는 하도급 업체의, 직접적인 계약관계가 없는 누군가의 과실로 발생한 중대산업재해로 인해 징역형을 살 수도 있게 됐다.

건설사업의 경우 한 개 현장에서도 수십 개 도급 계약이 이루어지며, 대형기업의 경우 100개 이상의 현장을 운영하고 있다. 정말 도급인의 경영책임자가 100개 이상의 현장에서 작업 중인 수백, 수천 개 하도급 업체의 이름 모를 수만 명 중 누군가의 과실로 인해 발생한 중대산업재해로 인해 1년 이상의 징역을 사는 것이 정말 합리적이고, 사고를 예방하기 위해 꼭 필요한 사항인지 의문이 들 수밖에 없다.

안전관리에는 지름길이 없다고 한다. 즉, 사고를 줄이기 위해서는 오랜 기간에 걸쳐 끊임없는 협업과 투자가 필요하다. 그리고 정부는 이해관계자들 간의 협업을 유도하고 투자를 끌어낼 수 있는 정책을 마련하고 지원해 주는 역할을 해야 할 것으로 생각한다. <아주경제, 2021.1.21>