

건설동향브리핑

CERIK

제795호
2021.3.2

정책동향

- 지역건설산업 활성화 정책의 합리적 개선 방향
- 2021년 국토부 주요 업무계획과 정책 과제
- 영국·호주를 통해 본 중대재해 처벌법 정책 방향

시장동향

- 비주거 건물의 주거용도 전환 지원 방안

건설논단

- 건설산업 최고 기술은 '안전'

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

지역건설산업 활성화 정책의 합리적 개선 방향

- 천편일률적 정책에서 탈피, 지역의 특성을 고려한 맞춤형 정책 마련으로 변화 필요 -

■ 지역경제 활력 제고의 핵심요소 지역건설산업

- 지역건설산업은 단일 산업으로 지역경제에서 차지하는 비중이 매우 큰 핵심 산업으로 지역 경제의 성장과 생산, 부가가치, 고용 측면에서 파급효과가 큰 산업임.
 - 최근 통계청에서 발표한 2019년 잠정치 기준 지역 내 총생산(GRDP)에서 건설업이 차지하는 비중은 최소 3.3%(서울)에서 최대 13.3%(세종)를 차지하는 핵심 산업임(전국 평균 6.4%).
 - 이러한 높은 수치는 16개 산업 대분류 중 제조업 및 공공행정에 뒤를 잇는 수준으로 단일 산업으로서 지역경제 성장에 핵심 역할을 담당하고 있음을 방증함.
 - 이뿐만이 아니라 취업자 기준으로 지역별 전체 취업자의 5.6%(세종, 경남)~9.1%(광주)를 차지하고 있어 지역 내 고용 효과가 제조업에 뒤를 이어 가장 높은 산업임(2020년 상반기 기준).

■ 최근 지자체별 지역건설산업 활성화 정책 추진현황

- 이에 따라 전국 광역·기초지자체의 경우 최근 지역경제 활력 제고를 위한 지역건설산업 활성화 정책을 잇달아 입안하여 적극적으로 추진 중임.
- 먼저 광역시의 경우 그간 광역도 대비 상대적으로 역내 지역건설기업의 규모가 커 수주경쟁력이 높고, 민간건설공사 또한 활성화되어 있기에 지역건설산업 활성화 정책에 소극적이었으나, 최근 지역경기 활력 제고를 위해 적극적인 지역건설산업 활성화 정책을 추진 중임.
 - 서울특별시의 경우 그간 3차례에 걸친 지역건설산업 활성화 계획 수립 연구용역 추진을 통해 원·하도급 간 불공정거래 관행 개선 및 건설공사 품질·안전관리 강화와 관련한 정책을 선도적으로 마련하고 추진함(예 : 하도급호민관제도, 대금e바로 시스템 등)
 - 부산광역시의 경우 공공발주 물량의 계속적 확대를 통한 역내 건설기업의 안정적 물량 제공과 더불어 민간건설공사의 발주물량 창출을 위해 여러 가지 규제 완화 정책(지역건설기업의 재개발·재건축 참여 시 용적률 인센티브 제공 등)을 활발히 마련 중임.
 - 그간 상대적으로 지역건설산업 활성화 정책 마련에 소극적이었던 대구광역시의 경우 최근 코로나 19로 인한 지역경제 침체를 극복하고자 최근 매우 적극적인 지역건설산업 활성화 정책을 마련하여 추진 중임(사업승인단계에서 지역업체 참여시 통합심의를 통한 인·허가 절차 간소화 지원 등).
 - 대구광역시와 함께 인천광역시의 경우 또한 최근 관내 지역건설산업 활성화를 위한 다양한 시책을

마련하여 추진 중임. 특히 인천광역시의 경우 지역건설산업 활성화 추진위원회(부시장 주관) 구성 및 적극적 운영을 통해 관내 지역건설산업과 밀접한 연관이 있는 다양한 이해관계자들과 함께 정책을 마련하고 추진하여 정책의 추동력 극대화를 꾀하고 있음.

- 그간 지역건설기업의 지역시장 참여율이 상대적으로 낮았던 대전광역시의 경우 최근 몇 년간 지역 건설산업 활성화를 위한 전담조직 구축, 다양한 정책 마련 및 철저한 이행여부 확인 등을 통해 최근 역내 건설기업의 지역건설시장 참여가 매우 활발한 상황임.
- 이 외에도 광주광역시 및 울산광역시 역시 최근 지역건설산업 활성화를 위한 정책을 잇달아 마련하고 관련 행정역량을 기울이고 있으며, 세종특별자치시의 경우 지방의회와 합동으로 지역건설산업 활성화를 위한 노력을 경주 중임(간담회 개최를 통한 구체적 정책방안 모색 및 채택된 안건에 대한 지자체 실행 방안 강구 추진 등).

● 광역도의 경우 광역시 대비 지역경제에서 차지하고 있는 지역건설산업의 높은 경제적 파급 효과에도 불구하고 상대적으로 영세한 기업이 다수 차지하고 있어 수주 역량이 광역시에 소재한 건설기업 대비 저하되어있다는 점으로 인해 그간에도 지역건설산업 활성화 정책을 활발히 추진하였으나, 최근 들어 그 행보가 더욱 활발한 상황임.

- 다만, 전국 최대 발주물량과 지역건설기업 수, 높은 역내 수주비율을 갖추고 있는 경기도의 경우 그간 지역건설산업 활성화 정책이 소극적으로 이루어졌으나, 최근 들어 불공정행위 개선 및 부실업체(페이퍼컴퍼니) 퇴출 등 자정 노력을 위한 전담조직을 편성하는 등 관련 정책을 활발히 추진 중임.
- 이 외 전라북도, 경상북도, 경상남도 등의 경우 매년 지역건설산업 활성화 추진계획을 수립하고 역내 지역건설기업의 수주율 확대를 위한 다양한 정책을 입안하여 추진 중임.
- 충청남도, 강원도의 경우 최근 지역건설산업 활성화를 위해 가장 적극적으로 다양한 정책을 입안하여 추진하고 있음. 이는 타 광역지자체 대비 건설업이 지역경제에서 차지하는 위상이 특히 높음에도 역내 지역건설기업의 수주율이 전국 평균을 밑돌고 있기 때문으로 판단됨. 이에 따라 충청남도 및 강원도의 경우 별도 연구용역 발주를 통해 지역건설산업 맞춤형 세부정책 방향을 발굴하고 이를 실제 정책에 활용하고 있음.
- 마지막으로 제주특별자치도의 경우 또한 지역건설산업 활성화를 위한 다양한 정책을 최근 모색하고 있음. 특히 공공부문의 선제적 재정투자(구국도 및 지방도 등 도로 기반시설 건설 중점 추진)를 통한 침체된 지역 건설경기를 회복하기 위한 적극적 노력을 경주 중임.

● 이 외에도 기초지자체 또한 건설 관련 단체 정례 간담회 개최 등을 통해 지역건설산업 활성화를 적극적으로 지원하고 있음. 다만, 일부 지자체를 제외한 대다수 기초지자체의 경우 관련 인력 부족으로 인해 정책 효과가 제한적으로 발현되고 있는 것으로 판단됨.

- 반면, 화성시의 경우 지역 내 대규모 주택건설사업(동탄신도시 등)이 활발히 이루어지고 있다는 점을 고려하여 지역건설기업 및 지역경기 활성화를 위한 다양한 정책을 입안하여 추진하고 있고 실제 일부 효과를 거두고 있음.

- 이 중 대표적 지역건설산업 활성화 정책으로는 관내 주택건설공사 지역업체 참여 이용 현황의 구체적 조사를 분기별로 시행하여 이를 기반으로 한 맞춤형 정책(주택건설사업 시공사 간담회, 분야별 지역건설기업 데이터베이스 구축 및 화성시 명의 홍보, 지역업체 우수 활용 사업장 포상 등)을 추진하고 있다는 점임.
- 다음은 전국 광역지자체의 지역건설산업 활성화 정책 중 타 지자체에서 추진하고 있지 않은 벤치마킹이 가능한 정책 사항임.

<표 1> 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 정책 중 벤치마킹 가능 사항

주요 정책 내용	해당 지역
① 지역건설물량 조기 확보를 위한 규제 완화(건설 관련 위원회의 탄력적 운영 등)	부산
② 지역건설업체 보호 방안 협의 의무화(설계단계 적정 공구분할로 다수 업체 참여 유도 등)	대구
③ 사업승인단계 원스톱 인허가 절차 간소화	대구, 충남, 제주
④ 중대형 공사 발주자-원도급자 간 공동협약 체결(하도급·지역 자재·장비·사용인력 채용 권고)	인천
⑤ 지역건설근로자 대상 취업능력 향상 지원을 위한 맞춤형 기능인력 육성 교육	서울, 광주, 경기
⑥ 지역건설산업 활성화 정책 및 불공정하도급 개선 전담조직 운영	서울, 울산, 경기, 충남
⑦ 지역건설기술용역업 활성화를 위한 일반용역 적격심사 세부기준 개정	세종
⑧ 관내 국가계약 대상 공공 발주기관과의 상생협력(MOU) 체결, 지역건설산업 활성화 위원회 참여	강원
⑨ 공공 발주기관 연계 지역 중소건설업 역량강화 사업 추진	경남
⑩ 지역건설산업 활성화 정책 추진 거버넌스 운영 구조 효율화	제주
⑪ 지역건설산업 역량 강화를 위한 컨설팅 지원	서울

■ 기존 지역건설산업 활성화 정책의 한계점

- 하지만 그간 대부분의 지자체에서 추진하고 있는 지역건설산업 활성화 정책은 전국 17개 광역지자체 모두 운영 중인 지역건설산업 활성화 조례에 근거하여 지역의무공동도급제 및 지역제한경쟁입찰제 적용 등 공공 발주공사에서의 지역건설기업의 안정적 물량 제공 중심의 정책 추진이 천편일률적으로 이루어지고 있어 그 실효성이 제한적임.
 - 조례에서 의무화하고 있는 지역의무공동도급 및 지역제한경쟁입찰제와 권고로 규정 중인 지역하도급률의 경우 그간 지역건설기업의 안정적 물량 제공에 상당 역할을 담당하였으나, 최근 지자체 발주공사 대부분이 지역건설기업이 수주하고 있다는 점을 고려할 때 정책 확장 효과는 제한적임.
 - 이에 대전, 대구를 비롯한 일부 지자체의 경우 지역건설기업의 지역발주 하도급 민간공사 참여 확대를 위해 적극적 현장점검 추진 및 인·허가시 지역건설기업 하도급 참여 MOU 체결 등을 보완정책으로 추진하고 있으나, 사인(私人) 간의 거래를 사실상 강제적으로 규율하고 있다는 점을 고려할 때 이는 지양해야 할 정책 추진 사항임.
- 또한, 그간 지자체가 추진하고 있는 지역건설산업 활성화 정책의 대상은 「건설산업기본법」에 근거한 건설업(종합 및 전문건설업)을 대상으로 하고 있어 지역경제 활력 제고를 위한

전·후방 연계 지역건설기업에 대한 정책은 상대적으로 소홀한 상황임.

- 일부 지자체를 제외한 대부분의 지자체의 경우 종합 및 전문건설업 외에도 전기공사업, 정보통신공사업, 소방시설공사업과 건설기술용역업 및 건설기계대여업자, 건설자재업 등 전·후방 연계 건설산업을 위한 정책 마련을 그간 외면하였음.
- 이 외에도 건설정책은 그 특성상 건설 관련 주관 부서 외에도 투자정책 담당 부서를 비롯한 여러 유관 부서(발주부서, 감독부서 등)의 협업이 상호 유기적으로 이루어져야 하나 대부분의 지자체는 건설 관련 주관 부서 단독으로 관련 정책을 추진하여 정책 추진 효과 발현이 제한적임.
- 서울, 경기, 대전 등 지역건설산업 활성화와 건설산업 내 불공정 거래행위 개선을 위한 전담부서를 운영하고 있는 대부분의 지자체의 경우 지역건설산업 활성화와 관련한 업무가 1~2명에게 배정되어 있고 이 또한 타 업무와 겹치므로 발령이 이루어진 경우가 대부분이기에 보다 집중적인 정책 추진은 현실적으로 어려운 상황임.
- 이뿐만이 아니라 최근 서울, 경기 등 일부 지자체의 경우 건설산업 관련 정책 추진이 지역건설산업 활성화를 위한 물량 창출 및 지역건설산업 경쟁력 강화 지원을 위한 정책에 초점이 맞추어져 있는 것이 아닌 산업 내 불공정거래 관행 개선에만 초점이 맞추어져 있어 편향된 건설정책 추진의 한계 또한 안고 있음.
- 마지막으로 지역건설산업 활성화를 위해서는 관내 건설 관련 유관단체와 국가계약 대상 공사를 발주하는 공공 발주기관(지방청 및 공사 등)과의 상호 유기적 정책 입안 및 운영을 통해 그 효과를 배가시켜야 하나 지자체 차원의 단독 정책 입안·운영에 따라 그 효과가 제한적임.
- 일례로 대부분의 광역지자체에서는 관내 건설 관련 유관단체와 건설 관련 주관 부서가 참여하는 지역건설산업 활성화 위원회를 운영 중이나, 단순 해당연도 정책 추진 방향의 공유 및 업계 건의를 받는 수준의 형식적 운영에 그치고 있어 위원회 운영을 통한 지역 맞춤형 정책 마련 및 정책 효과 발현은 제한적일 수밖에 없음.

■ 바람직한 지역건설산업 활성화 정책 방향

- 지역건설산업 활성화와 이를 통한 지역경제 활력 제고를 위해서는 그간 이루어진 천편일률적인 정책 추진을 탈피하여 지역건설산업의 면밀한 현황 분석을 기초로 한 맞춤형 지역건설산업 활성화 정책 마련이 필요함.
- 이를 위해서는 무엇보다 안정적 건설물량 창출, 지역건설산업 보호·육성 실효성 제고, 지역건설산업 경쟁력 강화의 3대 방향성을 바탕으로 이를 뒷받침할 지역건설행정의 효율화 정책이 균형 있게 추진되어야 할 것임.

- 다만, 상기의 4가지 정책 추진 방향 모두가 일률적으로 추진되어야 할 것이 아니라 당해 지역건설 산업의 면밀한 현황을 고려하여 맞춤형 정책 입안이 필요함.
 - 일례로 지역건설기업의 역내 발주물량 수주비율이 상대적으로 높은 서울, 경기 등의 경우 지역건설산업 보호(지역 하도급률 제고 등)와 관련된 정책을 주로 추진하기보다는 안정적 건설물량 창출 및 역내 지역건설산업의 경쟁력 강화를 위한 다양한 정책(지역건설기업 역량 강화를 위한 맞춤형 컨설팅 사업 등)을 우선하여 추진하여야 할 것임.
 - 이와 반대로 지역건설기업의 역내 수주비율이 상대적으로 저조한 충남, 전북, 경북, 강원 등의 경우 지역건설산업의 보호를 위한 다양한 정책(역내 국가계약 대상 공공 발주공사의 지역 우대 발주를 위한 협업 체계 구축 등) 마련이 가장 우선하여야 함.
- 또한, 그간 지역건설산업 활성화 정책의 주요 대상이 「건설산업기본법」에 따른 건설업에 국한되었다는 점을 반면교사 삼아 전·후방 연계산업까지 지역건설산업 활성화 정책의 대상으로 규정(지역건설산업 활성화 조례 명시 등)하여 지역경제 활력 제고를 위한 보다 확대된 정책 추진이 필요함(건설기계대여업자 및 건설기술용역업 대상 저금리 경영자금 지원 등).
- 하지만 지역건설산업 활성화를 위해 가장 우선하여 마련하여야 할 정책으로는 무엇보다 민간건설공사 확대 및 조기 발주 지원을 통한 안정적 물량 창출이 선행되어야 할 것임.
- 이는 공공 발주공사의 경우 지역건설기업을 우대하는 각종 제도가 이미 마련되어 있어 민간 발주공사 대비 지역건설기업의 수주비율이 높기에 안정적 물량을 추가로 창출하기 위해서는 민간 발주공사를 대상으로 한 맞춤형 정책 마련이 가장 시급하기 때문임.
 - 이를 위해 일부 지자체에서 시행 중인 원스톱 통합 인·허가 추진 체계 마련(각종 사업승인위원회 통합 운영을 통한 인·허가 기간 단축 등) 및 사업 수익성 개선을 위한 지역건설기업 참여 시 인센티브 제공 강화 등의 정책 마련이 필요함.
- 이 외에도 지역건설산업 관련 각 이해관계자와의 협업 체계 구축을 통한 지역건설행정의 효율화 체계 구축도 시급히 추진하여야 할 것임.
- 지금까지 지역건설산업 활성화 정책은 대부분 일부 지역 내 건설 관련 협·단체와 광역지자체가 중심이 되어 관련 정책을 입안·추진하였다면, 앞으로는 기초지자체 및 관내 공공 발주기관(지방조달청과 지방국토청, 주요 공공 발주기관 지역사무소 등)까지 정책 추진의 협업 대상을 확대하여 정책 실행력을 강화하여야 함.
- 이뿐만이 아니라 지역건설산업의 경쟁력 확보를 위한 부실업체(페이퍼컴퍼니) 퇴출 체계 강화, 적정공사비 지급을 위한 방안(표준 계약심사기준 및 지역 맞춤형 품셈 체계 구축, 민간 발주자 대상 계약원가 자문 서비스 제공 등) 마련, 지역 중소건설기업의 육성과 지역 건설인력의 고용 유지 및 역량 확대 정책 또한 함께 추진하여야 할 것임.

전영준(연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

2021년 국토부 주요 업무계획과 정책 과제

- 경기회복 견인 및 새로운 발전 기반 조성을 위한 혁신 지속 -

■ 주거 안정, 지역 균형발전, 혁신 지속을 위한 5가지 주요 정책과제 발표

- 국토교통부는 2021년 2월 16일 「2021년 국토교통부 주요업무 추진계획」을 통해 ‘집 걱정은 덜고, 지역 활력은 더하고, 혁신은 배가되는 2021년’을 비전으로 한 5개 주요 정책과제를 발표함(<그림 1> 참조).
 - 주요 정책과제는 ① 포용적 주거 안정 기조를 흔들림 없이 추진, ② 국토 균형발전 정책으로 지방·수도권 간 상생 추구, ③ 한국판 뉴딜을 힘 있게 추진하여 선도형 경제로 전환, ④ 포스트 코로나에 대비하여 국토교통 산업 혁신, ⑤ 사람 중심의 안전하고 편리한 국민생활 환경 조성임.
- 주거 안정을 첫 번째 과제로 내세우며, 도심 및 도심 인근 중심의 주택공급을 계획함.
 - 국민이 체감할 수 있는 주택공급 확대를 위해 ‘공공 주도 3080+’ 대책을 마련, 공공 주도로 2025년까지 도심 내에 양질의 부담 가능한 주택을 서울 32만호, 전국 83만호 추가 공급을 계획함.
 - 수요계층별 주거지원과 지방분권형 주거복지를 추진하며, 부동산 시장 관리체계를 강화하고 공정한 시장 환경을 조성함.
- 두 번째 과제로 지역 광역권 형성을 통한 수도권 일극 구조 극복을 설정함.
 - 지방 광역시 도시에 고밀도 혁신지구를 조성하여 거점 육성을 통한 광역권 형성을 지원함. 광역거점 중심의 교통망 연계를 강화하고, 지역 맞춤형 정책 추진으로 삶의 질 제고를 유도함.
- 세 번째 과제로 경제회복 견인을 위한 그린뉴딜과 디지털뉴딜 추진을 계획함.
 - 탄소 제로화, 그린 모빌리티 확대, 그린 인프라 확충 등 지속가능한 발전을 위한 그린뉴딜을 추진하고, 전국 도시의 스마트시티화, 디지털 서비스 확산 등의 디지털뉴딜을 추진함.
- 네 번째 과제로 코로나 19에 따른 경제위기를 극복하고 그 이후 미래에 대비하기 위한 국토교통 산업 전반에 대한 혁신을 제시함.
 - 시공 중심 건설산업을 고부가가치 산업으로 전환하기 위한 PM(프로젝트 총괄관리) 활성화, 스마트 건설기술 본격 도입, 생산구조 혁신 등을 추진하고, 해외건설 수주 지원을 위한 통합 플랫폼을 구축함.
 - 임금직불제 안착 지원과 하도급 관리 강화 등을 통해 건설산업 공정문화 정착을 계획함.

- 다섯 번째 과제로 안전과 관련하여 현장안전 제고, 교통사고 사망자 수 감축, 재해·재난으로부터의 건축물 안전 확보를 계획함.
 - OECD 평균 이상의 교통안전 수준 제고, 건설현장 사망자 20% 이상 감축 등 산업 안전 확보와 여유롭고 편리한 교통서비스 제공을 위한 출퇴근 편의 제고, 신속한 환승체계 구축 등을 계획함.
- 주택시장 불안 지속, 코로나 19로 인한 경제적 타격 및 지역 불균형 등의 문제점을 개선하고 혁신을 통해 건설산업의 경쟁력을 높이고 미래에 대비할 수 있는 2021년이 되길 기대함.

<그림 1> 2021년 핵심 추진과제



자료 : 국토교통부.

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

영국·호주를 통해 본 중대재해 처벌법 정책 방향

- 국내는 영국과 호주에 비해 범죄 성립은 쉽지만 처벌 수위는 가장 높아 -

■ 「중대재해 처벌 등에 관한 법률안」 주요 쟁점 사항¹⁾

- 지난 1월 26일 중대재해 발생시 사업주, 경영책임자 등에 대한 처벌 강화를 골자로 한 「중대재해 처벌 등에 관한 법률안」(이하 「중대재해 처벌법」)이 공포됨.
 - 「중대재해 처벌법」은 상시 근로자가 50명 이상 사업은 이 법이 공포된 후 1년이 경과한 날부터 적용되며, 상시 근로자가 5명 이상, 50명 미만 사업은 공포 후 3년이 경과한 날부터 적용됨.
 - 상시 근로자가 5명 미만인 사업의 경우 제2장 중대산업재해는 적용되지 않음.
- 논란이 되고 있는 「중대재해 처벌법」의 주요 쟁점 사항은 다음과 같음.
 - (징역의 하한형 도입) 관련 의무 위반으로 사망사고 발생시 사업주 및 경영책임자 등은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하 벌금형의 형사처벌(병과가능 및 5년 이내 재범시 가중처벌)을 받게 됨. 징역의 하한형은 「형법」에서도 고의범에게 주로 적용되는 매우 높은 처벌임.
 - (불명확한 안전·보건 확보의무 조항) 제4조와 제9조에서는 수급자의 의무 중 핵심이라 할 수 있는 ‘재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치’와 ‘안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치’를 하위법령에 위임하였음. 따라서 사업주 및 경영책임자 등이 지켜야 할 의무가 불명확하여, 이에 대비하기 힘든 현실임.
 - (확대된 도급인의 의무) 제5조와 제9조에서는 도급관계에 있어 도급인과 관계수급인의 안전보건 확보의무를 거의 동일시하고 있음. 물론 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정한다는 단서조항이 있긴 하지만 이 단서조항이 어떻게 해석될지도 명확하지 않음.

■ 영국과 호주의 관련 제도

- 2007년 제정된 영국의 「기업과실치사법」(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act)은 법인에 대한 처벌만 있을 뿐 기업의 경영책임자와 같은 개인에 대한 처벌은 없음.
 - 영국에서 산업재해 발생으로 인한 기업의 경영진을 포함한 개인에 대한 처벌은 「산업안전보건법」과 「형법」상 업무상과실치사죄가 적용되며, 「기업과실치사법」은 법인에 대한 처벌만이 가능함.

1) 본고는 2021년 2월 17일에 개최한 ‘중대재해 처벌 등에 관한 법률의 이해 및 대응방안 세미나’의 ‘해외사례 비교를 통한 중대재해 처벌법 향후 정책 방향’ 발제 내용을 요약·정리하였음.

- 「기업과실치사법」에서는 사망사고에 한정하여 사고의 원인이 해당 기업의 중대한 위반행위로 인정될 경우 범죄가 성립되며, 개인의 위반행위가 아닌 기업의 조직 및 운영체계의 적절성 여부로 판단됨.
 - 기업 등 수규자의 의무사항은 「산업안전보건법」과 같은 기존 법에 명시된 사항을 준용하여 「기업과실치사법」 제정으로 인해 추가된 수규자의 의무는 없음.
- 호주는 연방법상 국내 「중대재해 처벌법」과 유사한 법은 없고, 8개 주 중 4개 주²⁾의 「산업안전보건법」과 「형법」에 관련 내용(Industrial manslaughter)을 포함하고 있음.
- 4개 주에서 제정한 기업과실치사 관련 제도는 처벌 수위에 차이가 있을 뿐 핵심 내용은 유사함.
 - 처벌 대상은 국내와 같이 법인과 고위경영진에 대한 처벌을 가능케 하고 있지만, 개인 처벌의 경우 하한형은 없이 상한형만 명시하고 있음. 범죄 성립 조건의 경우 ① 심각한 부주의로 ② 고용한 근로자의 사망사고에 ③ 중요한 원인을 제공하였을 경우로 한정하고 있음.

<표 1> 3개국 관련 제도 주요 내용 비교

구분		국내	영국	호주
관련 제도		중대재해 처벌법	기업과실치사법	8개 주 중 4개 주의 형법 및 산업안전보건법에 포함
제정 시기		2021년	2007년	2004년, 2007년, 2019년
범죄 성립 조건	재해 형태	중대재해 (사망 + 일정 규모 이상 재해)	사망사고	
	과실 수준	과실	중과실	
의무사항		미확정, 추가 의무 가능성 有	추가 의무사항 無 (기존 제도에 명시된 의무 준용)	
처벌대상		개인 및 법인	법인	개인 및 법인
손해배상		손해액의 5배 이내	관련 내용 無	

■ 「중대재해 처벌법」 향후 정책 방향

- 「중대재해 처벌법」의 향후 정책 방향은 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것으로 판단됨.
- 중대재해는 과실에 의해 발생하기에 고의범에게 적용되는 개인 처벌에 대한 하한형을 삭제하고 중과실에 한정하여 처벌하는 등의 합리적인 처벌 조항 마련이 필요함.
 - 하위법령 마련시 사업주와 경영책임자의 위치에 맞는 현실적인 안전 및 보건 확보의무를 선별하고, 기존 법에서 명시하는 의무사항을 최대한 준용하여 업계 혼란을 방지할 필요가 있음.
 - 기업의 안전보건체계는 장기적인 투자와 노력이 필요한 사항임. 이에 안전보건 전문가 공급체계 및 교육체계 마련 등을 통해 기업의 안전보건체계 확립을 위한 정부의 장기적인 지원이 필요함.

최수영(연구위원 · sooyoung.choe@cerik.re.kr)

2) 2004년 오스트레일리아 수도 준주의 형법, 2017년 퀸즐랜드주의 「산업안전보건법」, 2019년 노던 준주와 빅토리아주의 「산업안전보건법」에 관련 내용이 포함됨.

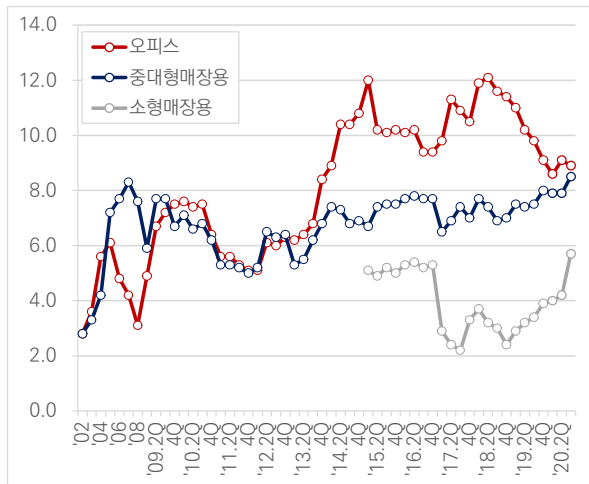
비주거 건물의 주거용도 전환 지원 방안

- 주차장 확보 및 자금조달 관련 난제 해결해야 원활한 공급 가능 -

■ 상업용 부동산시장, 공실률과 소득수익률 악화로 주택시장과 상이한 모습 나타나³⁾

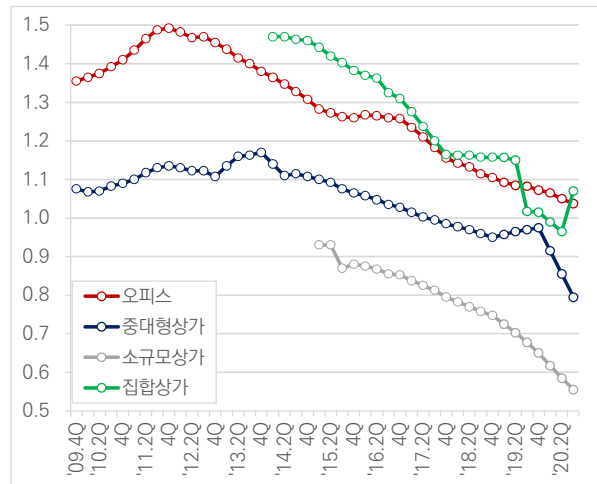
- 상업용 부동산시장은 특히 2020년 코로나19 대유행 이후 공실률 및 수익률 동반 악화가 나타나. KB경영연구소(2020)의 설문조사 결과에서도 상업용 부동산 경기가 악화되었다는 응답이 증가함.
- 상업용 부동산은 주택과 달리 물건별 임대 양상이 복잡하고 이른바 프라임 오피스(시장)와 그 외 시장의 온도 차가 크다는 점을 감안하더라도 어려운 시장 상황을 잘 보여줌.

<그림 1> 서울 상업용 부동산 공실률 추이(%)



주 : 한국감정원은 조사표본을 확대·정교화하는 과정에서 3차례 변경한 이력이 있어 추이 확인 용도로 활용해야 함.
자료 : 한국부동산원(2021).

<그림 2> 서울 상업용 부동산 소득수익률 추이(%)



주 : 소득수익률은 당해 분기 발생한 순영업소득을 기초 자산가치(당해 분기 초)로 나누어 산출함.
자료 : 국토교통부(2021).

■ 저이용 상업용 부동산을 주거용 부동산으로 전환하는 방안 모색

- 정부와 서울시는 각각 주택공급의 일환으로 용도 전환을 통한 임대주택 공급 방안을 밝힘.
 - 정부는 지난해 11월 「전세형 주택공급대책」에서 본격적으로 용도 전환을 통한 원룸 주택 공급계획을 밝혔고 서울시는 업무 빌딩 공실 부분을 주택으로 전환하기 위한 ‘부동산 매입 TF’를 가동 중임.

3) 본 고는 우리원에서 발간한 「주택공급 활성화와 주택시장 안정을 위한 정책자료집」의 내용 중 연구자가 작성한 원고 일부를 기반으로 재구성한 것임.

- 이에 더해 매입 상품을 다양화(고시원, 원룸)해 사회주택 공급 확대 방안을 모색하고 있음.

■ 가장 큰 어려움은 주차장 추가 확보에 따른 사업성 저하, 자금조달 방안 역시 문제

- 「주차장법」에서는 주거용 건물에 대해 비주거용 대비 주차장을 추가로 확보할 것을 요구함.
 - 이전 도시형생활주택 허가 이후 주차난이 가중되었다는 점을 미루어 판단한다면 여러 시설물 중 대체로 주차수요가 높은 주거용 건물에 주차장 추가 확보를 요구하는 것은 당연한 절차라 하겠음.
 - 다만 리모델링 사업자와의 인터뷰 결과 만약 현재 규정 내에서 자주식 (지하)주차장을 확충해야 한다면 용도 전환보다는 오히려 건물을 허물고 재건축하는 것이 더욱 경제적인 정도로 주차장 추가 확보가 사업성에 미치는 영향이 큼.
 - 따라서 도심지 내 신속한 주택공급과 지속가능한 친환경 개발을 모토로하는 현 정책과 서로 충돌하는 구간이 존재함.
- 자금조달 방안 역시 사업 진행에 장애 요소가 될 수 있음.
 - 서울 전역이 투기과열지구로 지정되어 있는 현시점에서 비주거용 건물을 주거용 건물로 리모델링 하는 경우 강화된 규제를 적용받게 돼 자금조달이 여의치 않음.

■ 지속가능한 주거 시설 및 주차 환경 확보를 위한 공익과 사업성 간 균형이 중요

- 정부에서는 주차장 확보가 사업성 확보를 저해하는 요소임을 이해하고 주차장 확보 요건 완화 방안을 제시하였으나 여전히 사업성 확보에 어려움을 겪는 사업장이 존재함.
 - 정부는 30세대 미만의 주차장 확보 의무 면제, 자가용을 소유하지 않은 세입자와 계약하는 경우에 대해 주차장 확보 의무 감면 등을 제시함.
 - 다만 이를 통해 공급할 수 있는 주택 물량은 한계가 있으므로, 공익과 사업성 간 균형을 찾는 방안을 도출해야 계획한 물량 공급이 원활히 이루어질 수 있을 것임.
 - 이를테면 사업자가 자주식 주차장을 설치하는 경우 보조금을 지급해 주차장 확보를 적극 독려하고 인근 부설주차장 공유사업과 매칭해 세입자 조건을 최소화할 수 있도록 개선할 수 있음.
- 또한, 현재 시행되고 있는 주택시장 관련 규제를 용도 전환 리모델링 사업에 대해 완화 적용함으로써 사업에 긴요한 자금조달을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구해야 할 것임.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

건설산업 최고 기술은 '안전'

산업설비 분야 최고 기업 중 하나인 페트로팩(Petrofac)은 홈페이지를 통해 기업 경영의 핵심이자, 페트로팩의 결정과 행동을 이끄는 6개의 중요한 가치를 설명하고 있다. 6개의 가치 중에 첫 번째이면서 가장 중요한 가치로 강조되고 있는 것은 무엇일까? 4차 산업혁명을 대표하는 '혁신'일까? 아니다. 그건 바로 '안전'이다. 세계적인 EPC 기업인 미국의 플루어(Flour)도 다르지 않다. 플루어는 무엇보다 작업 현장에서의 안전 확보를 통해 아무도 다치지 않는 문화를 만드는 데 힘쓴다고 소개하고 있다.

반면에, 국내 건설기업들은 경쟁이라도 하듯이 세계 최고의 기업이 되고자 끊임없이 도전할 것이고 멈추지 않을 것이라 단언한다. 기업이 추구해야 할 비전을 높은 곳에 두고 도달하기 위해 경쟁력을 높이고 투자하겠다는 의지가 담겨 있는 좋은 말이다. 그런데, 글로벌 리더가 되기 위해 노력하는 것보다, 기업을 발전시켜 세상을 이롭게 하는 것보다 먼저 고려해야 하는 중요한 게 있다. 그것은 바로 안전한 근로 환경을 만들어 아무도 다치지거나 소중한 생명을 잃지 않게 하는 것, 그러한 '안전'을 기업의 최고가치로 여기는 문화를 만드는 것이다.

2018년 기준 국내에서 산업재해로 사망한 근로자 수는 총 2,142명이며, 이 중에 건설업이 570명으로 가장 많다. 다친 사람까지 포함한 재해자 수는 10만 1,305명 중 2만 7,686명으로 독보적인 1위다. 옥외현장에서 시설물을 생산하다 보니 외부환경에서 벗어날 수 없고, 노동집약적이다 보니 다수의 인력 활용이 필수인 건설산업의 민낯이다. 이러다 보니 매스컴에서는 건설업에게 위험한 산업이라는 낙인 같은 명찰을 달고 끊임 없이 안전사고 발생을 알린다. 세상을 이롭게 하기 위해 앞서, 글로벌 건설기업으로서의 위상을 높이

기에 앞서 안전을 최고가치로 여기는 기업문화를 만들어야 하는 이유가 여기에 있다.

혹자는 성공적인 건설사업은 품질, 공사 기간, 공사비를 발주자의 요구에 맞춰 최대화 또는 최소화하는 것이라고 말한다. 또한, 건설사업관리의 최종 목표는 최소한의 비용으로 짧은 공사 기간 내에 최대의 품질을 끌어내는 것이라고 정의한다. 틀린 말은 아니지만, 돈과 시간으로만 정의되는 성공적인 사업을 수행하는 건설기업의 최고가치는 '안전'일 수 없고, 기업의 문화도 안전보다는 성장과 이익을 우선하게 된다. 필자는 기업이 주장하는 발주자가 필요로 하는 시설물을 제값 받고 제때 완성하는 일보다 중요한 것은 아무도 다치지거나 죽지 않고 사업을 완성하는 것이라고 믿는다. 이것이 '성공'적인 건설사업이다.

치열해져만 가는 경쟁 속에서 지속가능한 기업을 만들기 위해서는 기술 경쟁력 제고와 체계적인 경영전략도 필요하겠지만 기업이 궁극적으로 가져가야 할 최고가치는 '안전'이다. 황무지에 세운 높은 빌딩도 어마한 양의 물을 담은 거대한 댐도, 많은 근로자의 목숨이 희생됐다면 그건 놀라운 성과가 아니라 씻을 수 없는 과오다. 어쩔 수 없었던 희생은 없다.

4차 산업혁명 시대에 새로운 기술의 등장은 건설산업의 많은 모습을 바꿀 것이다. 생산성을 높이기 위해 프로세스를 통합하고 효율화할 수 있는 다양한 스마트 기술의 활용이 확산될 것이다. 그런데, 미래의 '좋은' 기술도 사업을 더 빠르게 더 싸게만 할 수 있다면 '반쪽'짜리 기술이다. 건설산업이 필요로 하는 기술, 기업이 필요로 하는 기술은 안전을 최고가치로 여기는 문화에 맞는 '안전'한 기술이다. 건설산업의 최고 기술은 '안전'이다. <에너지경제, 2021.2.21>