

건설동향브리핑

CERIK

제926호
2023. 10. 6.

- 재건축 상가 관련 분쟁의 주요 쟁점 분석
- 임대료 상승 역효과, 아르헨티나의 임대차 2법 폐지 수순
- 건설산업 주요 유관 법률 입법 동향(2023년 9월)

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

재건축 상가 관련 분쟁의 주요 쟁점 분석¹⁾²⁾

- 상가 쪼개기는 여러 유형의 상가 관련 분쟁 중 하나일 뿐... 종합적인 제도개선 필요 -

■ 상가 관련 분쟁, 재건축 초기부터 이어져 온 문제. 1기 신도시 재정비에도 큰 걸림돌 될 듯

- 최근 재건축사업을 추진하는 많은 구역에서 상가와 관련된 분쟁이 보도되고 있음.³⁾ 상대적으로 원활하게 분쟁이 타결되어 사업이 순항하는 구역도 있으나, 소송전으로 이어지는 등 심각한 내홍을 겪고 있는 구역도 다수 존재함. 상가 소유자와의 갈등으로 심지어 추진위원회 설립 후에도 15년 이상 조합을 설립하지 못하고 사업이 지연된 사례도 있음.⁴⁾
- 재건축사업은 기본적으로 주택과 상가가 원만하게 협의하여 토지를 분할하지 않고 통합하여 개발하는 것이 전체 이익의 극대화에 가장 유리함. 이러한 상황 속에 주택과 상가 소유자 간 분쟁이 발생하는 원인은 기본적으로 이해관계 및 주된 관심 사항이 크게 다르기 때문임.
 - 최근 오프라인 상권이 쇠퇴하는 상황 속에 특히 재건축사업지 내 상가는 규모도 작고 시설이 노후하여 상권이 쇠퇴하고 임대료가 저렴한 경우가 대부분임.⁵⁾ 따라서, 상가소유자들도 재건축사업 추진을 희망하는 경우가 많기에, 재건축사업 추진 자체는 주택과 상가 소유자 모두에게 이익임.
 - 그럼에도 불구하고 이해관계와 주된 관심 사항의 차이로 갈등이 발생하는 것임.
- 두 집단이 가장 첨예하게 대립하는 지점은 개발이익 분배, 또는 각 단체가 생각하는 ‘정당한 몫’을 정하는 것과 관련된 경우가 많음.
 - 토지를 분할하지 않고 재건축사업을 추진한다고 할 시 해당 구역에서 발생하는 개발이익의 분배는 큰 틀에서 제로섬(zero-sum)의 특성이 있음.⁶⁾ 즉, 어느 한쪽이 더 많은 이익을 얻으면 그만큼 다른 한쪽은 손해를 봐야 하는 경우가 많음.⁷⁾

1) 본고는 연구원에서 진행 중인 「재건축사업 상가 관련 분쟁 개선방안 연구」의 일환임. 본고에서는 문제의 현황과 유형을 중점적으로 논의하며, 구체적인 대안에 관한 내용은 추후 별도의 건설동향브리핑에서 제시할 예정임.

2) 본고에서 논의하는 재건축사업은 공동주택단지 재건축을 의미함.

3) 한국경제(2023. 4. 21), “상가는 ‘아파트 입주권 달라’... 주민은 ‘재건축서 아예 빼버리자’”; 헤럴드경제(2023. 3. 6), “‘단골 상점·이웃과 원수됐어요’... 재건축 상가 곳곳 분쟁”.

4) 알려진 예로는 서초진흥아파트와 신반포4차아파트가 있음. 이 아파트들은 2020년 정비구역 일몰제로 인한 구역해제 위기와 6.17 대책 등 외부 요인으로 인해 가까스로 조합을 설립할 수 있었으나, 이후에도 양측의 갈등이 지속되어 사업이 지연되고 있음.

5) 상가 영업이 매우 잘 되어 상가소유자들도 재건축사업 자체를 반대하는 경우도 있을 수 있을 것이나 매우 드물 것으로 추정됨.

6) 건축설계, 분양설계, 분양시점 등에 따라 동일한 획지를 개발하는 데 있어서도 개발이익의 규모는 차이 날 수 있음. 다만, 그 경우에도 해당 개발이익을 두고 주택소유자와 상가소유자 간 이익 배분은 제로섬의 특성을 지님.

7) 예외적으로, 아파트분양 기준을 낮춰 더 많은 상가조합원이 아파트 분양을 받을 수 있게 하는 데 있어, 분양 순위를 아파트조합원 대비 후순위로 하도록 하고, 분양가를 일반분양가와 동일하거나 그 이상으로 하며, 주택의 품질이나 가전 등에서 조합원 프리미엄을 받지 않도록 한다면 주택조합원에게 발생하는 금전적 손해는 없음. 다만, 이 경우 일반분양 주택 물량이 줄어들게 되면서 공익

- 이러한 상황 속에서 서로 더 많은 개발이익을 차지하기 위한, 또는 각 단체가 보기에 ‘정당한 몫’을 확보하기 위한 갈등이 발생하고 있는 것임.
- **상가측은 본인들의 종전자산 가치가 주택 대비 충분하게 평가받지 못하다거나, 영업손실에 대한 별도 보상이 필요하다고 주장하며 추가적인 몫을 배분해 달라고 요구하는 경우가 많음.** 여기에 더해 최근 주택가격이 상승하면서 주택을 분양받을 수 있도록 해달라는 요구도 높음. 전술했듯 제로섬 구조 속에서 이러한 요구는 주택소유자들과의 갈등을 야기하고 있음.
 - **(별도 비례율 적용)** 재건축사업에서는 감정평가를 통해 종전과 종후 가치가 평가됨. 두 대상 모두 집합건축물이기에 감정평가 원칙상 거래사래비교법 방식을 주로 활용하여 가치가 평가됨. 최근 오프라인 상가가 쇠퇴하는 반면 주택가격이 급등하면서 상가의 평균 대지면적당 가치는 주택 대비 낮게 평가되는 경우가 많음. 이러한 상황 속에 상가조합원들은 별도의 비례율을 적용하여 상가 가치(권리가액)를 더 높게 평가해달라는 요구를 하고 있음.
 - **(상가조합원 주택 분양)** 상가 대신 주택을 분양받기 원하는 상가조합원 수가 늘어나고 있음. 재건축 사업에서는 주택 → 주택, 상가 → 상가를 분양받는 것이 원칙이나, 정관에 정하기에 따라 상가조합원도 주택을 분양받는 것이 가능하기에, 주택분양 자격과 조건을 둘러싸고 갈등이 발생하고 있음.
 - **(‘독립정산제’⁸⁾ 적용 및 ‘미사용 용적률’⁹⁾ 수익 등 배당)** 개발 가능한 용적률이 정비계획으로 정해져 있는 상황 속에서, 수익성 측면에서 상가보다는 주택을 많이 지어 판매하는 것이 유리함.¹⁰⁾ 게다가 상가 건축비는 주택 건축비보다 훨씬 저렴함. 이러한 상황 속에서 상가 측에서는 전체 사업비용과 수익에서 상가측의 비용과 수익을 별도로 정산해 달라는 요구를 하는 경우가 많음.
- **거버넌스 체계 설계, 즉 의사결정 기구 구성과 상가 관련 주요 의사결정에서 상가측의 권한 등과 관련한 갈등도 존재함.** 다만, 개발이익 분배 관련 갈등에 비해 갈등의 강도는 약함.
 - 상가의 경우 입지와 건축설계(동선 설계 등 포함)에 따라 가치가 크게 차이 날 수 있기에, 상가조합원들은 상가 설계 과정에 관여할 수 있도록 요구하는 경우가 많음.
 - 이 경우 조합의 의사결정 과정에 상가협의회(상가 소유자들로 구성된 상가조합)의 참여 방식과 권한을 정하는 데 있어 갈등이 발생하기도 하며, 이후 실제 건축설계 과정에서 양측의 의견 차이로 인해 갈등이 발생하기도 함.
- **1기 신도시 재정비가 본격적으로 추진되고 있는 상황 속에, 지금과 같이 상가 관련 분쟁이 빈번하고 심각하게 발생한다면 신속하게 사업을 추진하는 것은 매우 어려울 것으로 예상됨.**

이 감소하게 됨.

- 8) 일반적으로 ① 아파트와 상가를 분리하여 개발이익과 비용을 별도로 정산하고 ② 상가협의회가 상가에 관한 관리처분계획안의 내용을 자율적으로 마련하는 것을 보장한다는 내용을 중심으로 조합과 상가협의회 간 합의하여 사업을 추진하는 방식을 지칭함 (대법원 2018. 3. 13. 선고 2016두35281, 대법원 2013. 3. 28. 선고 2012두 3385)
- 9) 상가와 주택 간 약정에 따라 산정 방식은 차이가 날 수 있으나, 독립정산제를 적용하는 경우 일반적으로 ‘정비계획상 건축 가능한 최대 용적률 - 상가 건축에 소요된 용적률 산정 용적률’로 정의해 볼 수 있음.
- 10) 역세권 1층 상가 등 높은 가격에 판매할 수 있는 상가는 제외.

- 특히 1기 신도시 재정비에서는 몇 개 구역을 통합한 사업추진을 장려한다는 계획을 밝히고 있음. 이 경우 아래에서 살펴보듯 상가가 구역 내부에 위치하게 될 가능성이 커 분쟁을 해결하는 것이 더욱 어려워져 사업이 장기간 지연될 가능성이 더 커짐.

■ 사업단계별 분쟁의 유형

- 주택과 상가 소유자 간 분쟁은 주로 조합설립인가, 사업시행계획인가, 관리처분인가 단계에서 발생하고 있으며, 각 단계별로 발생하는 분쟁의 유형은 상이함.

< 조합설립인가 단계 >

- 조합설립을 위해서는 ‘동별동의요건’¹¹⁾을 충족해야 하기에 일반적으로 이 단계가 소수과인 상가 소유자의 협상력이 가장 강할 때임. 반면, 다수결로 결정되는 의사결정 구조 속에 이 단계를 지나면 상가소유자의 협상력은 크게 줄어들음. 따라서 일반적으로 조합을 설립하는 단계에서 핵심 쟁점들에 대한 협상이 이뤄지고, 원만한 타결이 안 되면 사업이 지연되게 됨.
 - 재건축사업에서 조합설립인가를 받기 위해서는 「도시정비법」(이하 법) 제35조제3항에서 규정하는 동의를 조건을 만족시켜야 함.
 - 이 가운데 각동별 구분소유자의 과반수 동의를 만족시켜야 하는 ‘동별동의요건’이라는 것이 존재 하는데(각 동별 구분소유자가 5 이하인 경우는 제외), 상가를 포함한 복리시설의 경우 ‘주택단지의 복리시설 전체를 하나의 동으로 본다’는 규정을 적용받아 마찬가지로 동별동의요건 대상이 됨.
 - 상가가 동별동의요건 충족 대상인 구역에서는 조합설립인가 단계에서 상가측의 협상력이 가장 강함.
 - 따라서, 상가협의회는 이 단계에서 주택소유자를 중심으로 구성된 추진위원회와 주요 사안을 협의 함. 구체적인 협의 사항과 내용은 대상지마다 상당한 차이가 있음. 이 단계에서 주로 논의되는 사안은 ► 비용 및 개발이익 배분 방식, ► 주택 분양을 위한 ‘산정비율’ 협의, ► 조합 임원 및 대의원 구성에서의 상가측 배분 규모, ► 상가 관련 주요 사안에 대한 협의 방식 등임.
 - 협상이 타결되면 양측 대표가 날인한 서면 합의서를 조합창립총회 안건에 부쳐 결의를 받아 계약적 구속력을 획득함.
- 협상이 원만하게 진행되지 않는 경우 조합은 공유지분으로 묶여 있는 상가분 토지를 분할해서 별도로 사업을 추진하는 것을 시도하는 경우가 많음. 이 중 법 제67조의 공유토지분할 특례조항 적용이 가능한 경우, 추진위원회는 소송의 당사자가 되어 해당 상가를 제척하는 소송을 제기하고 조합설립을 거쳐 사업시행계획인가 단계까지 사업을 계속 진행할 수 있음.
 - 대법원은 재건축사업에서의 토지분할 소송을 민사소송인 공유물분할소송으로 보고 있음. 공유물분

11) 상가 외 복리시설에도 해당되나, 복리시설과 관련한 갈등 중 상가 관련 분쟁이 대다수를 차지하기에 여기서는 상가로 통칭.

할청구소송은 고유필수적 공동소송으로 공유자 모두가 소송상 당사자가 되어야 함. 이 경우 적게는 수십명에서 많게는 수천명에 이르는 주택단지 공유자들을 파악하는 것도 어려울 뿐 아니라, 소장을 송달하고, 이를 확인하고 공시송달 절차를 거치기까지 많은 시간과 비용이 소요됨¹²⁾¹³⁾.

- 따라서, 법에서는 상가 등 독립된 건축물 소유자들과의 합의가 여의치 않은 경우에도 원활한 사업 추진이 가능하도록 법에 공유토지분할 특례조항을 두고 있음.¹⁴⁾ 이 조항을 적용할 수 있다면 조합 또는 추진위원회가 소송의 당사자가 될 수 있고, 토지분할 소송을 청구한 경우 토지분할이 완료되지 아니하여 동의요건에 미달하더라도 조합설립인가와 사업시행계획인가를 받을 수 있음.
- 특례 조항을 활용할 수 있는 법률상 최소 요건은 ① 해당 토지 및 건축물과 관련된 토지등소유자의 수가 전체의 10분의 1 이하일 것, ② 분할되어 나가는 토지 위의 건축물이 분할선 상에 위치하지 아니할 것, ③ 분할되어 나가는 토지가 접도요건(2m 이상 접도)을 충족할 경우임.
- 하지만, 상가를 제척하고 사업을 추진하기 용이하지 않은 구역도 다수 존재함. 이 경우 상가측이 사실상 재건축 거부(veto)권을 가지게 되는 구조여서 협상에서 유리한 위치에 서게 됨. 이 경우 조합설립 동의를 조건으로 상가측이 과도한 요구를 하는 경우가 종종 발생함. 이 요구를 주택소유자들이 수용하지 않고 협상이 평행선을 달리면 그만큼 사업이 지연되게 됨.
 - 상가제척 후 사업추진이 용이하지 않은 예로는 ▶ 토지등소유자의 수가 전체의 10%를 초과하는 등의 사유로 토지분할 특례를 적용받지 못하는 경우, ▶ 주상복합 건축물이거나 상가와 주택이 지하주차장을 공유하는 등의 사유로 토지분할 자체가 불가능한 경우, ▶ 대상 상가가 사업구역 내부에 위치하여 토지분할 시 사업추진 여건¹⁵⁾이 심대하게 나빠지는 경우 등임.
 - 이 중 첫 번째인 ‘토지등소유자 수 10% 이하 요건’을 충족하지 못하게 하려고 상가소유자들이 의도적으로 쪼개기를 통해 소유자의 수를 늘리는 경우도 종종 보도되고 있음.¹⁶⁾
 - 과도한 요구의 예로는 ▶ 상가에는 비례율을 차등 적용하여 권리가액을 과도하게 높여달라는 요구, ▶ 차등 비례율과는 별개로 추가로 영업손실 등에 대한 과도한 보상(배당)을 요구하는 경우, ▶ 매각 후 조합에서 탈퇴를 원하는 자의 자산을 시세 대비 과도하게 높은 가격에 매수해 달라는 요구, ▶ 기타 형평에 어긋나는 개발이익 배분 요구(예 : 개발이익 배분에 있어 상가측은 공공기여에 소요되는 부담을 제외해 달라는 요구 등) 등이 있음.
- 반면 상가측이 사실상의 거부권을 가지지 못하는 경우 협상력이 크게 떨어짐. 특히, 복리시설 구분소유자 수가 5 이하여서 동별동의요건 충족 대상이 아닌 경우 협상 대상조차 되지 못

12) 여기에 더해 소송을 지연시키기 위해 의도적으로 지분 이전을 시도하기도 하기에, 일반적인 방법으로는 토지를 분할하기 매우 어려움.
 13) 법무법인 센트로의 김향훈 변호사에 따르면, 피고의 수가 30~40명인 경우 송달에만 8개월 이상이 소요되고 판결선고시까지 총 2년 정도가 걸리고, 피고가 100명 정도인 경우에는 1심 판결선고시까지 약 1년6개월에서 2년 정도 소요될 것으로 예상해야 한다고 함(출처 : <김향훈의 정비사업 Q&A>상가제척 토지분할 소송” 하우정해럴드 2011년 6월 22일 기사).
 14) 손성태 (2002) 「도시및주거환경정비법안」 심사보고서.
 15) 사업성, 건축물 배치 등.
 16) 한국주택경제(2023. 6. 26) “재건축 상가 지분 쪼개기” 방지법 잇단 발의 이유는”.

하고 다수결의 논리에 의해 사업이 진행되는 경우가 많음. 이 경우 상가소유자들은 사업 과정 및 개발이익 분배에 있어 본인들의 권익을 충분히 반영하지 못하는 경우가 대다수임.

- 별도의 협약서를 작성하여 총회 승인을 받지 않았거나 협의 내용이 정관에 반영되어 있지 않은 경우, 조합은 관리처분계획 수립기준을 제시하는 법 제76조 및 시행령 제63조¹⁷⁾ 등에 어긋나지 않는 수준에서 관리처분계획을 수립할 뿐, 상가측 요구를 충분히 반영하지 않는 경우가 많음.
- 전술했듯 상가의 평균 대지면적당 가치가 주택 대비 낮게 평가될 뿐 아니라, 상가가 소유했던 대지의 '미사용 용적률'이 상당한 경우가 많음. 이러한 상황 속에서, 상가소유자들의 협상력이 낮거나 협상 대상조차 되지 못하는 경우 이러한 권리를 충분히 주장하기 힘들어짐.

< 사업시행계획인가 단계 >

- 조합설립인가 단계에서 작성되는 합의서는 대개 주요 쟁점에 대한 큰 틀을 규정하는 수준이며, 구체적인 내용은 합의서를 기준으로 사업추진 과정에서 상호 협의를 통해 결정하게 됨.
- 조합설립인가를 받은 후 사업시행계획인가를 준비하는 단계에서는 주로 주택단지의 건축설계, 특히 상가의 위치, 규모, 동선설계 등과 관련하여 갈등이 발생하고 있음.
- 상가 관련 주요 사안을 충분히 협의하면서 건축설계를 진행하는 경우 큰 갈등 없이 사업이 진행될 수도 있으나, 여러 이유로 협의가 원만하게 진행되지 않을 수 있음. 이 경우 주택소유자들이 다수를 이루고 실권을 가지고 있는 조합이 상가측과 합의 없이 일방적으로 결정을 내리기도 함. 만일 당초 합의한 협의 방식이나 내용과 중대한 차이가 있다면 사업시행계획 및 인가취소 소송이 제기되거나, 조합 집행부 교체를 시도하기도 하는 등 분쟁이 발생함.
 - 전술했듯 주택과 상가소유자들은 본질적으로 이해관계와 주된 관심 사항에 차이가 있음. 이로 인해 상가의 위치나 규모, 배치, 동선설계뿐 아니라, 심지어 기동 두께를 정하는 데 있어서도 자연스럽게 이견이 발생할 수 있음.
 - 많은 이해당사자가 존재하기에 협의에 오랜 시간이 소요될 수 있으며, 끝내 합의에 실패할 수도 있음. 조합 집행부는 이 과정이 불필요하다거나 여기에 소요되는 시간이 과도하다고 생각할 수 있고, 이 경우 다수결 원리에 따라 또는 조합장 직권으로 의사결정이 내려지는 경우가 종종 발생함.
 - 이 경우 소송이 제기되기도 하는데, 만일 조합의 의사결정이 합리적인 사유 없이 당초 합의 내용을 심대하게 침해한다면 소송이 인용될 수도 있음. 또한, 불만을 가진 세력이 '비대위'를 구성하는 등 조합 내분이 발생할 수 있음.

17) 예 : 종전의 토지 또는 건축물의 면적·이용 상황·환경, 그 밖의 사항을 종합적으로 고려하여 대지 또는 건축물이 균형 있게 분양신청자에게 배분되고 합리적으로 이용되도록 한다(법 제76조제1항제1호); 분양대상자가 공동으로 취득하게 되는 건축물의 공용부분은 각 권리자의 공유로 하되, 해당 공용부분에 대한 각 권리자의 지분비율은 그가 취득하게 되는 부분의 위치 및 바닥 면적 등의 사항을 고려하여 정할 것(시행령 제63조제1항5호), 1필지의 대지 위에 2인 이상에게 분양될 건축물이 설치된 경우에는 건축물의 분양면적의 비율에 따라 그 대지소유권이 주어지도록 할 것(주택과 그 밖의 용도의 건축물이 함께 설치된 경우에는 건축물의 용도 및 규모 등을 고려하여 대지지분이 합리적으로 배분될 수 있도록 한다) (시행령 제63조제1항6호).

<관리처분계획인가 단계 >

- 조합원 분양설계, 종전·종후자산가치 평가, 사업의 수입·지출 계산을 통해 조합원별 비용분담과 권리귀속 관련 사항을 결정하는 관리처분계획 수립 과정에서는 주택과 상가조합원 간 종전자산평가금액의 적정성, 분양 우선순위 및 금액, 비용 및 개발이익 배분 등과 관련한 갈등이 주로 발생하고 있음.
- 관리처분계획 수립에 있어, 합의를 내용을 변경하여야 할 충분하고 객관적인 필요성이 없음에도 조합이 임의로 합의 내용을 변경하거나, 상가조합원들이 합리적으로 기대할 수 있는 정당한 이익을 보호하려는 노력을 충분히 하지 않는 경우, 신뢰보호원칙을 위반한 것이기에 관리처분계획이 취소될 수 있음(대법원 2022. 5. 26. 선고 2022두30539 판결).
 - 대법원은 해당 판결에서 조합은 행정주체의 지위를 가지고, 조합이 수립하는 관리처분계획은 행정계획의 일종이기에 조합에는 상당한 재량이 인정된다고 하면서, 조합은 새로운 총회결의로써 종전 총회결의의 내용을 철회하거나 변경할 수 있는 자율성과 형성의 재량을 가진다고 보았음.
 - 그럼에도 불구하고 이 과정에 특별한 사정이 없는 한 신뢰보호원칙을 준수해야 한다고 판시함.
- 당초 합의서에는 주요 쟁점에 대한 구체적인 내용은 포함되지 않는 경우가 많기에, 합의의 큰 틀을 지킨다고 할지라도 관리처분계획을 구체적으로 수립하는 과정에서 조합원 간 상당한 분쟁이 발생하는 경우가 많음.
 - 예를 들면 당초 합의서에 관련 사항을 명확하게 명시하지 않은 경우 개발의 비용과 이익 분배 방식이나, 주택과 상가조합원 간 주택 분양 순서와 금액과 관련해서 갈등이 발생할 수 있음.
 - 종전자산평가금액과 상가 분양과 관련해서는 상가조합원 간에도 종종 갈등이 발생하고 있음.

■ 문제 : 제도 미비로 인한 분쟁 증폭 및 불필요한 분쟁 유발

- 재건축사업은 많게는 수천 명에 이르는 서로 다른 이해관계를 가진 소유자들이 일종의 동업을 통해 시행되고, 또 다른 이해관계를 가진 인·허가청 등 공공기관과 협력업체와의 협의와 협상을 통해 진행됨. 따라서, 사업 과정에 분쟁이 발생하고 이로 인해 사업이 지연되는 것은 일견 매우 자연스러운 현상임. 즉, 모든 분쟁을 ‘문제’로 규정하는 것은 바람직하지 않음.
- 다만, 필자가 판단하기에 현재 재건축사업에서 발생하고 있는 주택과 상가소유자 간 빈번하고 심각하게 발생하는 분쟁의 원인은 상당 부분 ‘게임의 룰’에 해당하는 제도의 미비와 잘못된 제도설계에 있음. 이로 인해 갈등이 불필요하게 증폭되거나 유발되고 있는 측면이 있음.
- 먼저, 현행 법령에서는 주택과 상가소유자 간 협상에서 주요 쟁점 사안들에 대해 명확하고 구체적으로 규정하지 않고 상당 부분 당사자 간 합의에 맡기고 있는 분야가 많음.

- 예를 들면 재건축사업에서 흔히 활용되는 독립정산제의 경우, 법에는 다수가 주택소유자들로 구성된 조합과 관련된 사항만 규율하고 있을 뿐 상가협회의 지위, 구성, 권한 등이 전혀 규율되고 있지 못하여 조합과 상가협회 간 합의로만 규정되고 있음.
 - 또한, 상가협회와 관련한 계약업무나 정보공개 관련 사항이 충분히 규율되고 있지 못하기에 상가집행부에 대한 상가조합원들의 견제가 어려워 집행부의 비리가 발생하기 더 용이한 환경임.
 - 흔히 ‘산정비율’로 불리는, 시행령 제63조2항2호에 따라 상가소유자들이 주택을 분양받을 수 있는 자격을 결정하는 데 중요하게 작용하는 비율을 조합의 정관에서 정하도록 하여 상가와 주택소유자 간 갈등을 불필요하게 확대·증폭시키는 결과로 나타나고 있음.
- 또한, 재건축에서는 사업으로 발생하는 실질적인 손실에 대한 보상 규정이 부재하여 분쟁이 심화되거나 복잡해 지고 있을 뿐 아니라, 종종 사회정의에 반하는 결과가 발생하고 있음.
 - 재개발과는 달리 재건축에는 영업손실 보상 규정이 없기에, 조합원들이 별도 합의를 통해 보상금 지급을 결정하지 않는 이상 영업손실을 보상받을 수 있는 방법이 없음.
 - (본인소유 상가에서 영업한다고 가정 시) 주택과 달리 상가는 소득원(原)의 기능을 수행함. 이 밖에도 상가에는 지역 네트워크, 인지도 같은 ‘무형의 자산’도 존재하나, 재건축사업이 진행되면 이를 상당 부분 상실하게 되고 재건에 상당한 시간이 소요될 수 있음. 이러한 상가의 특수성으로 인해 상가 소유자들은 별도의 영업손실 보상을 요구하는 경우가 많음. 현행 법령에는 보상규정이 부재하기에 당사자 간 합의를 통해 정하게 되고, 이 과정에서 갈등이 발생하는 경우가 종종 발생함.
 - 추가 보상이 합의되는 경우 보상금은 상가소유자에게 지급됨. 문제는 상가 소유자 중 직접 영업하지 않고 임대를 놓는 경우가 많다는 것임. 다수 현장 관계자 인터뷰에 따르면 소유자 중 일부는 금액 중 전부 또는 일부를 세입자에게 나눠주기도 하나, 그렇지 않고 독식하는 경우도 있다고 함.
 - ‘상가쪼개기’ 또한 주택과 달리 상가는 분할이 쉬운 제도적 허점을 악용해서 발생하고 있음.
 - 상가쪼개기는 다른 조합원들에게 경제적 손해를 끼칠 수 있을 뿐 아니라, 산정비율을 정하기에 따라 일반분양분을 감소시키기에 공익적으로도 바람직하지 않음. 게다가 ‘비정상적’ 조합원의 증가는 조합의 안정성을 저해하고 의사결정 과정을 왜곡시키며 불필요한 갈등을 야기할 가능성도 큼.
 - 제도 미비의 원인 중 하나는 ‘민간개발사업’으로 분류되었던 재건축사업의 연원에 기인함.
 - 과거 「주택건설촉진법」에 근거해서 추진되었던 재건축사업은 ‘조합이 자율적으로 추진하는 민간사업’으로 분류되었기에 조합설립과 사업계획 승인 등에 관해서만 관에서 담당하였음. 또한, 대부분 조합설립에 동의했기에 별도의 손실보상 규정도 부재했음.¹⁸⁾
 - 「도시정비법」 제정 후 공법적 규제를 받기 시작했음에도 이러한 특성이 여전히 남아 있어 전술한 주요 사안을 제도에서 충분히 규율하고 있지 못하고 있음.

18) 김종보(2023), “건설법의 이해”, 북포어, pp. 412~413. ; 국토교통부(2000), “재건축 업무편람”.

■ 금번 상가쪼개기 방지 법안 : 여러 문제 중 하나일 뿐이며, 문제의 근본 해결방안도 아니다

- 지난 9월 26일 관계부처 합동으로 발표한 「주택공급 활성화 방안」에서는 재건축 상가-주택 소유자 분쟁 개선방안으로 권리산정일 조기화를 통한 상가쪼개기 관련 내용만 포함됨.
- 그러나, 필자가 보기에는 권리산정일 조기화만으로 상가쪼개기 문제를 충분히 개선하기 힘들 뿐 아니라, 쪼개기 문제가 발생하는 근본 원인을 해결하는 방안도 아니라고 사료됨.
 - 준공 후 30년이 지나면 재건축사업이 추진될 수 있음이 명확하고 사업성이 양호한 단지 분석이 어렵지 않게 가능한 상황 속에서, 권리산정일을 지자체장 고시일로 앞당긴다고 해도 쪼개기는 그 전에 충분히 발생할 수 있음.
 - 보다 근본적으로, 쪼개기 문제가 ‘왜’ 일어나는지에 대한 고찰과 원인 해결 없이 단순히 행위를 막는 것만으로는 정책효과에 한계가 명확할 것으로 예상됨.
 - 주택과는 달리 상가는 쉽게 분할할 수 있으며, 분할 후 각각의 소유자에 조합원 자격이 온전하게 주어짐. 서울시 재개발사업처럼 분할 후 과소필지 소유자에게는 원천적으로 주택을 분양하지 못하게 하는 규정(즉, 상가→상가만 허용)이나, (최소한 일정 시점 이후) 분할 시 분양권이나 의결권에 제약을 두는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 사료됨 (예 : 분양권, 의결권은 대표 1인만 인정 or 상가조합원 의결권은 「집합건물법」에서와 같이 지분비율에 비례하여 인정 등).
 - 또한, 현행 관리처분 방식은 종후자산 배분에 있어 형평성에 상당한 문제가 있어, (비례율 설정, 분양설계, 부동산 시장 상황에 따라 차이가 있을 수 있으나) 대체로 종전자산이 적은 조합원이 이익을 보고 종전자산이 큰 조합원이 손해를 보는 구조임.¹⁹⁾ 이러한 구조 속에서 쪼개기를 통해 소규모 상가의 조합원이 되면 상당한 이익을 볼 수 있기에 쪼개기가 발생하고 있는 것임.
 - 따라서, 관리처분 방식 전반을 손보는 것은 중장기 과제로 남겨두더라도, 분할한 과소상가 소유자에게는 권리가액 이상의 종후자산 취득분에 대해서는 세제상 혜택을 제공하지 않는 등의 페널티를 검토해 볼 수 있을 것임.
- 무엇보다도, 앞서 살펴봤듯 주택과 상가 간에는 여러 유형의 분쟁이 발생하고 있음. 상가쪼개기는 이 중 일부에 불과하며, 가장 중요하고 해결하기 어려운 유형의 분쟁도 아님.
 - 본 연구에서 여러 사례를 검토해 본 결과, 가장 해결하기 어렵고 제도적인 보완이 필요한 분쟁은 조합설립인가 단계에서 상가측이 사실상 재건축의 거부권을 가지고 과도하게 요구하는 경우나, 동별동의요건에 해당되지 않아 소수자의 정당한 권익이 충분히 보호받지 못하는 경우라고 판단함.
- 따라서, 보다 종합적이고 근본적인 제도개편 방안의 고민이 필요한 시점임.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

19) 강세광·김경배(2012), “비례율 방식에 의한 도시재생사업 개발손익 배분의 적정성 평가”, 한국지역개발학회 춘계종합학술대회 자료집.

임대료 상승 역효과, 아르헨티나의 임대차 2법 폐지 수순

- 공급 부족 심화돼 가격 상승 부추겨... 결국 제한 이전으로 회귀 제안 -

■ 아르헨티나, 지난 2020년 국내 임대차 2법과 유사한 내용으로 민상법 개정

- 아르헨티나는 임대인들의 무분별한 임대료 인상을 저지하기 위해 국내 임대차 2법 개정과 유사한 내용을 담은 민상법(임대차 관련 조항을 포함)을 개정해 2020년 7월부터 시행함.²⁰⁾
 - 민상법 개정의 주요 내용으로는 ① 임대 계약 기간을 기존 2년에서 3년으로 늘리고, ② 기존에는 6개월마다 인상할 수 있었던 임대료를 아르헨티나 중앙은행에서 발표하는 '임대료 인상 기준 지수(이하 임대료지수)'를 사용해 1년에 한 번만 인상할 수 있도록 조치함.
 - 국내 임대차 2법 개정(전세 기준)과 비교하면 기본 임대 계약 기간은 1년 짧은 반면, 임대료 인상 가능 시기의 도래는 1년 이른 특징이 있음.
 - 해외 임대차 규제법을 확인하면, 독일, 프랑스, 영국, 미국에서도 유사 제도를 운영 중임(<표 1> 참고).

■ 개정 민상법 시행 후 임대료가 급격히 상승했고, 이후 주기적으로 반복되는 양상 나타내

- 1차 상승은 개정 민상법 시행 직후(2020년 7월) 나타나 2021년 9월까지 지속됨.
 - 2018년 하반기 이후 인플레이션 대비 낮은 수준으로 유지됐던 임대료 상승률과 비교해볼 때 법 시행 이후 가팔라진 임대료 상승은 정책 효과를 배제하고 설명하기 어려움.
- 2차 상승은 2023년 들어 나타났는데, 임대료 상승률이 인플레이션을 초과했으며 시간이 경과할수록 격차가 커지는 현상이 확인됨(<그림 1> 참고).
 - 2023년 8월 기준, 인플레이션은 전년 동월 대비 115.6%로 조사됐으나 임대료는 이보다 50%p를 상회하는 166.7%에 달한 것으로 조사됨. 2023년 1~8월 누적치를 기준으로 분석해보더라도 인플레이션은 73.2%였지만 임대료 상승률은 114.0%로 집계돼 40%p 이상 격차가 발생함.
 - 올해 들어 임대료 인상세가 다시금 커지는 이유는 2020년 7월 법이 개정된 이후 계약 갱신 가능 기간인 3년 주기가 돌아오는 해이기 때문으로 분석됨.
- 1차 상승기와 2차 상승기 사이에 인상률이 급격히 감소하는 것은 법에서 임대료 인상을 제한했던 것이 주요 요인으로 작용했음.

20) CODIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACION(Ley 27.551) e. 30/06/2020 N° 25910/20 v. 30/06/2020.

- 임대료 인상률이 급격히 감소한 것은 2021년 7월 이후인데, 개정된 임대차법이 2020년 7월부터 시행됐으며 법적 임대료 인상 가능 기간(1년)이 경과한 2021년 7월부터 임대료지수를 기준으로 임대료 인상을 제한했기 때문임.

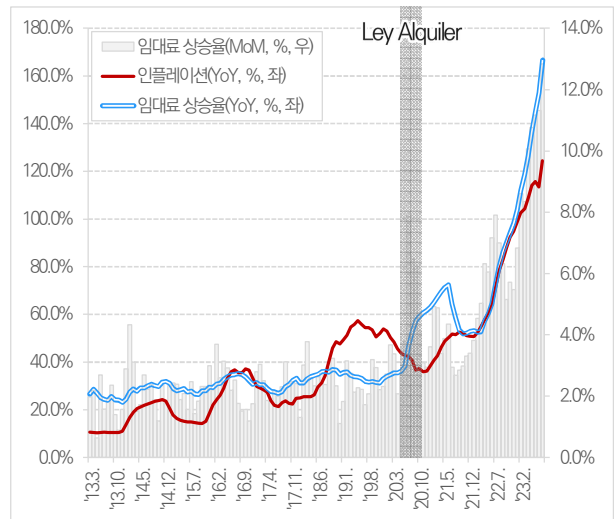
<표 1> 임대료 규제 법안의 국제 비교

구분	계약갱신청구권	임대료 제한
독일	○	지역 비교임대료 초과 × (베를린 0%)
미국(뉴욕 등)	○	최대 기준임대료 초과 × 임대료 안정화 조치
아르헨티나	○	기준임대료지수 초과 ×
영국	△ (시점 상이)	공정임대료 초과 ×
프랑스	○	기준임대료지수 초과 ×

주 : 각 국가마다 법령의 상세 내용은 상이하나 국내 임대차보호법을 기준으로 명칭을 통일함.

자료 : 저자 정리.

<그림 1> 최근 아파트 가격 및 거래량 추이



자료 : Banco Central De La Republica Argentina, Zonaprop.

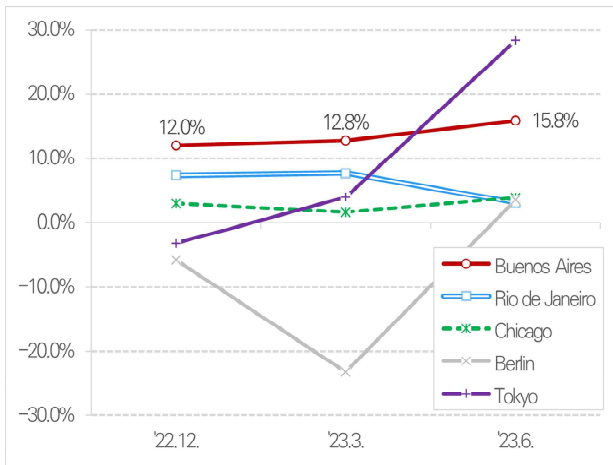
- 즉, 임대료 제한 정책과의 인과관계는 밝혀지지 않았으나 시기적으로 정책 시행 이후 임대료의 상승세가 주기적으로 반복되는 양상을 나타냄.
- 다만 2018년 하반기부터 임대료 상승률이 인플레이션에 못 미치는 상황이 지속돼 인상 압력이 누적된 상황에서 개정 민상법이 시행됨에 따라 시장이 당초 예상했던 것보다 민감하게 반응했을 가능성도 배제할 수 없음.

■ 그 결과 현지인들을 대상으로 하는 임대주택 재고가 감소하고 주택가격이 하락

- 개정 당시 에어비앤비(Airbnb)와 같은 임대 기간 3개월 미만의 단기 임대에 대해서는 예외 조항을 두면서 외국인이나 관광객을 대상으로 한 단기 임대가 성행함.
 - 법 개정 이후 에어비앤비에 등록된 부에노스아이레스 지역 숙소의 증가 폭이 타 국가 대비 큰 것으로 나타났으며, 그 결과 2019년 10,000개 수준이었던 부에노스아이레스의 에어비앤비 숙소가 2023년 6월 현재 26,000개를 넘어섬(<그림 2> 참고).
 - 에어비앤비 숙소 개수를 기준으로 살펴본 부에노스아이레스 단기 임대주택의 재고는 전체 임대주택 재고에 비해 현저히 적은 수준이나, 정책에 의한 특정 유형 상품의 공급 증감이라는 점에서 본다면 의미를 찾을 수 있음.

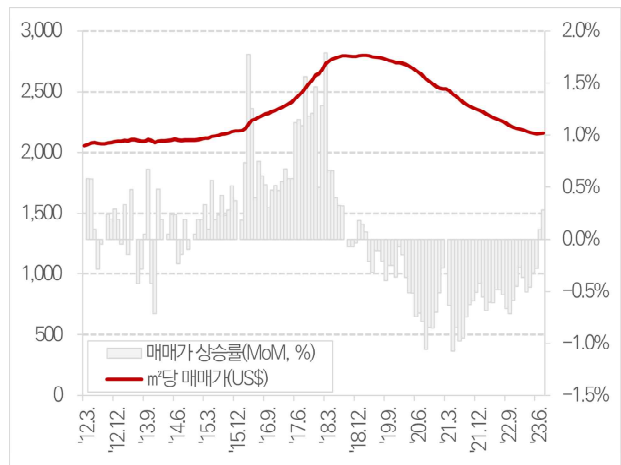
- 임대료의 상승과 달리 주택매매가는 50개월이 넘는 하락세를 보였으며, 2023년 7월부터 회복세나 미미한 수준임(<그림 3> 참고).
 - 부에노스아이레스 주택 매매가는 2019년 4월 이후 올해 6월까지 52개월간 하락(23.2%)함.
 - 하락의 직접 요인으로는 달러화가 지목됨. 부에노스아이레스 주택은 美 달러로 매매하는데, 과도한 인플레이션과 자국 통화의 평가 절하를 우려해 외환 정책을 강화, 가격에 하방압력을 행사함.
 - 여기에 임대료 상승 제한에 따라 수익률 감소를 우려해 매매 수요가 감소한 것 역시 가격 하락에 영향을 미쳤을 것이라 판단됨.

<그림 2> 국가별 Airbnb 숙소 개수 변화 추이



주 : inside Airbnb를 저자 가공.

<그림 3> 부에노스아이레스 주택 매매가 추이



자료 : zonaprop.

임대료 인상에 대한 반발이 심해지자 임대차 관련 법안을 다시 이전 수준으로 되돌리려는 움직임이 발생했으며 상원을 통과할 경우 임대료 제한 정책이 폐지됨.

- 올해 8월, 민상법을 이전으로 회귀하는 법안이 하원을 통과해 상원의 승인을 기다리고 있음.
 - 재개정 법령의 주요 내용은 ① 표준 임대 기간을 개정 전과 동일하게 2년으로 되돌리고 ② 현행 법령으로 1년으로 정한 임대료 인상 가능 주기를 4개월로 단축하며 ③ 임대료 인상 시 임대료지수를 따르지 않아도 되도록 하는 것이 주요 내용임.
 - 진보 진영에서는 이에 대해 반대하며, 임대 기간을 3년 동안 유지하되 임대주택 공급을 원활히 하기 위한 유도책을 담은 법안을 제안하였으나 하원에서 통과되지 못하고 폐기됨.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

건설산업 주요 유관 법률 입법 동향(2023년 9월)

이준범(부연구위원 · jblee@cerik.re.kr), 전영준 미래산업정책연구실장

이슈 1: 계속된 규제 및 처벌 강화 입법, 약이자 독인 파르마콘(Pharmakon)

- ◎ 최근 한 달간 건설산업을 규율하는 관련 법령 입법 개정안 10건 중 8건이 규제 또는 규제 위반 시 처벌 강화와 관련한 입법임.
 - 건설산업의 결과인 시설물(건축물)은 불특정 다수가 오랫동안 이용하는 시설이자 많은 재화가 반영되어야 하는 부동산이기에 중층적 규제 운영을 통한 국민의 안전과 재산의 보호가 필요함. 또한, 규제의 실효성 확충을 위해 가장 손쉽게 활용할 수 있는 방법이 처벌 강화임.
 - 하지만, 규제는 그 특성상 과거에 벌어진 사건에 대응하기 위해 만들어지는 과거 회귀적(backward looking) 특성이 있기에 규제의 도입으로 인해 어떤 파장을 일으킬지 예측하기 힘들어 규제에 의한 산업의 위축 등 여러 규제의 역설 현상이 발생하기도 함.
 - 특히 우리 건설의 경우 규제의 요람(搖籃)이라고까지 불리는 대표적 규제 중심 산업으로 기존 규제와 제도의 효율적 활용을 통해서도 충분한 새로운 규제 도입 이상의 효과 발현이 가능함에도 계속하여 신규 규제를 늘리는 특성이 있음.
 - 이러한 경향은 최근 검단 사태 이후 건축물 품질 및 안전 강화의 중요성이 더욱 커지며 더욱 심화하고 있음. 설상가상으로 정부 또한 '건설산업 정상화 방안'의 일환으로 곧 규제 및 처벌 강화 중심의 산업 대책 마련이 예정되어 있다는 점을 고려할 때 더욱 우려스러운 상황임.
- ◎ 이와 관련하여 규제의 의무 이행확보 수단으로 법에서는 행정처분과 행정벌 등을 별칙 규정으로 규율하고 있음. 우리 건설산업의 경우 대부분의 규제에 대해 위반 시 위반행위의 경중에 따라 행정처분(과징금, 영업정지취소 등)과 행정벌(과태료, 벌금(형벌))을 처분할 수 있다고 규율 중임.
- ◎ 허나 통상 위반행위에 따른 행정처분과 행정벌 중 하나만 처분하거나 여러 경감제도를 운용함에 비해 우리 건설산업의 경우 병과(併科)가 갈수록 강화되고 있음.
- ◎ 특히 최근 입법되고 있는 건설업 처벌 강화 법률안의 경우 대부분 사실상 업 활동 행위를 금지하는 입찰참가자격제한 및 영업정지 확대를 명시하고 있어 타 산업과의 형평성 차원과 헌법에서 규율하고 있는 과잉금지 원칙(비례의 원칙)에 위배되는 것이 아닌지 의문이 듦.
 - 영업정지 처분과 관련한 타 산업의 규율 내용을 살펴보면, 식품의약품 관련 위법 행위로 인한 처벌 또는 청소년 보호와 관련한 영업정지 외 타 법률에서 영업정지 처분을 규율하는 것은 매우 제한적이며, 영업정지 처분일 또한 건설산업(최대 6개월~1년)과 달리 짧은 것(수일에서 수개월)이 일반적임.
 - 반면, 건설산업의 경우 제조업 등 타 산업과 달리 해당 관청에 등록하여 사업을 영위하는 특성

이 있기에 영업정지 및 입찰참가자격제한과 같은 처분이 광범위하게 규제 위반의 행정처분 규정으로 마련 중임.

- ◎ 규제와 처벌은 기본적으로 '약'이며, 동시에 '독'인 파르마콘(Pharmakon)이라는 점을 명심하여야 함. 규제의 필요성과 처벌 강화의 실효성에 대한 면밀한 검토 후 최소한의 필요한 규제와 처벌 규정 운영을 통한 건설산업 보호와 육성 또한 함께 고려해야 할 시점으로 판단됨.

■ 건설산업 주요 관련 법률안 의결 및 공포(8.22.~9.21)

● 국회는 건설산업과 관련하여 3건의 법률안을 의결 및 공포하였음.

- 이 중 「지방계약법」 개정안(의안번호 제11563호)의 경우 비록 선언적인 문구지만 법에서 최소한의 계약이행능력을 보유한 입찰참가자 중 최저가격 입찰자를 낙찰자로 결정하도록 규정(제13조)함과 더불어 회계연도 시작(또는 예산 배정) 이전 계약 체결이 허용가능한 공사의 종류를 규정함으로써 학교 공사 등 방학 이후 시공 및 개학 이전 준공 등 그간 짧은 공기로 인해 공사품질 저하가 불가피한 공사의 적정공기 반영이 가능한 기반을 마련(제23조)하였다는 데 큰 의의가 있음.

법률명	주요 내용
「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • [의안번호 : 제19515호 (김영진 의원 등 11인)] (23.08.24 본회의 의결) <ul style="list-style-type: none"> - (기존) 법령에 규정된 각종 건설폐기물 처리기준을 위반한 건설폐기물 배출자 또는 처리업자에게 벌금·과태료·영업정지·과징금 등의 처분이 부과되고 있음. 하지만, 대형 건설기업 및 공공기관에서도 건설폐기물 처리에 관한 위반사례가 계속해서 증가하는 등 건설폐기물 배출자와 처리업자의 책임성 제고가 필요한 상황임. - (신설) 법령에 규정된 기준을 위반하여 행정처분(영업정지·취소처분과 과징금처분 등), 과태료처분, 벌금형을 확정받은 건설폐기물 배출자 또는 처리업자가 그 위반 사실을 공표하도록 함으로써 현행 법령의 규범력을 확보함.
「중소기업협동조합법」	<ul style="list-style-type: none"> • [의안번호 : 제11569호 (김경만 의원 등 10인)] (23.08.24 본회의 의결) <ul style="list-style-type: none"> - (기존) 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 의거하여 협동조합·사업협동조합·중소기업중앙회가 조합원사의 신청으로 위탁기업과 함께 납품대금 조정을 협의할 수 있으나, 조정 업무의 범위가 명확하게 규정되지 않음. - (신설) 현행법에 규정된 협동조합·사업협동조합·중소기업중앙회 업무에서, 하도급 대금 조정협의 업무는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따라 협동조합과 사업협동조합이 담당할 수 있으므로 협동조합 연합회 업무에서 삭제함.
「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • [의안번호 : 제11563호 (오영환 의원 등 12인)] (23.08.24 본회의 의결) <ul style="list-style-type: none"> - (기존) 현행법은 지방자치단체 입찰에서 최저가격 입찰자를 낙찰자로 결정하되 입찰자에 대한 계약이행능력을 선택적으로 심사하도록 규정하고 있어, 이행 능력이 없는 입찰자가 낙찰자로 결정될 우려가 있음. 한편, 학교 공사의 경우 방학 기간 내에 공사의 착수 및 준공이 이루어지는 것이 바람직하나, 회계연도 시작(또는 예산 배정) 이전의 계약 체결이 허용되지 않아, 방학 기간 내에 관련 작업이 이루어지기 어려운 실정임. - (신설) 낙찰자 결정 시 입찰가격뿐 아니라 계약이행 능력도 함께 고려하도록 하고, 학교 공사와 같이 특정 기간 내에 계약이행이 완료되는 것이 바람직한 경우에는 회계연도 시작(또는 예산 배정) 이전에 계약을 체결할 수 있도록 함.

■ 건설산업 주요 관련 법률안 발의 및 입법예고 현황(8.22.~9.21)

법률명	주요 내용
「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • [의안번호 : 제24209호 (임이자 의원 등 10인)] (‘23.09.05 발의) <ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 현행법상 건설근로자의 고용안정과 복지증진을 위한 ‘퇴직공제 제도’ 및 퇴직공제 신고 누락 방지를 위한 ‘건설근로자 전자카드제’가 규정되어 있으나, 제도상의 미비점이 존재함. - (제안내용-①) 사업주는 건설근로자에게 전자카드를 발급할 수 있도록 하고 전자카드 단말기를 설치·운영하도록 하며, 피공제자는 일시적인 경우(예 : 전자카드의 미소지 등)를 제외하고 전자카드를 사용해 출·퇴근 내역을 기록하도록 함. - (제안내용-②) 공제회는 조달청장(또는 자체전자조달시스템을 구축 및 운영하는 수요기관의 장)에게 건설공사 등의 입찰공고 및 계약정보를 요청할 수 있도록 함. - (제안내용-③) 피공제자에 대한 전자카드 ‘발급 의무’를 위반한 자에게 부과되는 과태료 규정을 삭제하고, 전자카드 ‘단말기 설치·운영 의무’를 위반한 자에 대한 과태료 부과 규정을 신설함.
「건설산업 기본법」	<ul style="list-style-type: none"> • [의안번호 : 제24039호 (김학용 의원 등 12인)] (‘23.08.29 발의) <ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 현행법은 ①법률상 의무를 이행하지 않는 건설사업자, ②고의·과실로 부실시공을 한 건설사업자에게 영업정지를 명하거나 과징금을 부과하도록 규정하고 있음. 그러나, 건설 현장의 안전사고가 반복되고, 건설사업자에게 부과되는 제재 수준이 낮아 제재의 강도를 강화할 필요성이 크다는 지적이 제기되고 있음. - (제안내용) 의무 불이행에 대한 영업정지 기간 연장(6개월→1년) 및 과징금 상한 조정(1억→2억원), 고의나 과실로 인한 부실시공에 대한 과징금 상한 조정(5억→10억 원)을 통해 건설공사의 안전을 확보하고자 함. • [의안번호 : 제24203호 (김희국 의원 등 12인)] (‘23.09.05 발의) <ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 종합건설업체의 전문공사 진출은 용이(容易)한 반면, 전문건설업체의 종합공사 진출은 입찰 참여 단계부터 많은 애로사항이 존재함. 이로 인해, 양 업계 간 건설공사 수주량에 불균형이 심화되고 있어, 종합업체가 참여할 수 있는 건설공사의 규모를 제한할 필요성이 크다는 지적이 제기되고 있음. - (제안내용) 소규모공사(공사예정금액 5억 원 미만)에 대한 종합건설업체의 진출을 제한함으로써, 전문건설업체의 시공기술 전문성을 강화하고, 종합건설업체와 전문건설업체 간 건전한 경쟁을 유도하여 건설산업 전반의 경쟁력을 높이고자 함.
「건축법」	<ul style="list-style-type: none"> • [의안번호 : 제23964호 (홍정민 의원 등 10인)] (‘23.08.24 발의) <ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 건축주는 건축물의 건축 또는 변경 시 지방자치단체장의 허가(소규모 건축물의 경우에는 신고)를 받아야 함. 그러나, 구조적으로 중요한 부분이 시공 중에 변경되어 발생하는 사고가 잇따르면서, 사고 재발 방지를 위해 구조의 안전 확인을 강화할 필요성이 크다는 지적이 제기되고 있음. - (제안내용) 건축물의 기초 또는 주요 구조부를 변경하려는 경우, 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조의 안전을 확인할 수 있는 자료를 제출하도록 하여 공공의 안전을 확보하고자 함.
「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • [의안번호 : 제24557호 (이학영 의원 등 14인)] (‘23.09.20 발의) <ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 「산업안전보건법」의 안전·보건 조치 규정을 위반하여 건설근로자에게 중대한 위해를 가한 자의 입찰참가자격이 제한되고, 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」에 따라 산업현장에서 발생하는 사고에 대한 처벌 규정이 강화되었음에도, 건설 현장에서 발생하는 사고는 감소하지 않고 있음. - (제안내용) 「산업안전보건법」 또는 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」을 위반하여 건설근로자에게 중대한 위해를 가한 자뿐만 아니라 고용노동부 장관으로부터 입찰참가자격 제한 요청을 받은 자에 대해서도 그 자격을 제한하여 산업재해를 예방하고 건설근로자의 안전 및 보건을 증진하고자 함. - (입법한계) 「산업안전보건법 일부개정법률안」(의안번호 제24556호) 의결 전제 입법안

법률명	주요 내용
「국가재정법」	<ul style="list-style-type: none"> • [의안번호 : 제24491호 (김한정 의원 등 11인)] (‘23.09.18 발의) <ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 국토교통부는 신도시 개발 지역의 광역교통 개선대책을 제시하였으나, 이러한 대책은 대규모 건설공사가 포함된 사업으로써 예비타당성조사의 대상 사업에 해당함. 따라서, 대책의 시급성에도 불구하고, 사업의 집행 시기가 늦어지거나 사업의 집행 자체가 불가능한 경우가 발생할 우려가 큼. - (제안내용) 예비타당성조사가 면제되는 사업에 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 의한 광역교통 개선대책으로 확정된 사업을 추가함으로써, 신도시-수도 간 교통대란을 방지하고 신도시 거주민의 불편을 시급히 해소할 수 있도록 함.
「산업안전보건법」	<ul style="list-style-type: none"> • [의안번호 : 제24556호 (이학영 의원 등 15인)] (‘23.09.20 발의) <ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 현행법은 사업주에게 안전·보건 조치를 실시하도록 규정하고 있으나, 이를 위반한 산업재해 발생 시 관계 공공 및 행정기관에 해당 사업의 영업정지 또는 입찰참가자격 제한을 요청할 수 있음. 그런데, 현행법은 입찰참가자격 제한 요청이 가능한 경우를 '동시에 2명 이상의 근로자가 사망하는 산업재해' 등으로 한정하여, 그 범위가 협소하다는 지적이 있음. 특히, 관계 기관이 '동시에 2명 이상의 근로자가 사망하는 산업재해'에 해당하지 않는다는 이유로 근로자 사망사고가 발생한 기업과 공공 계약을 체결하는 사례도 매년 발생하여, 현행법의 미비점을 바로잡아야 할 필요성이 큼. - (제안내용) 법령에 규정된 안전·보건 조치 등을 위반하여 산업재해를 발생시킨 사업주에게, 위반 및 피해 정도에 따라 벌점을 부과하여 법령의 규범력과 객관성을 확보하고자 함. - (입법한계) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제24557호) 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제24558호) 의결 전제 입법안
「주택법」	<ul style="list-style-type: none"> • [의안번호 : 제24420호 (박상혁 의원 등 20인)] (‘23.09.14 발의) <ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 공동주택의 중대한 하자는 주로 골조 공사 단계에서 품질관리 소홀로 인해 발생하지만, 현행법은 입주 초기의 하자를 점검하는 사용검사 전 품질점검만 규정하고 있어 품질점검 시기에 대한 개선이 필요한 상황임. - (제안방향) 공동주택의 품질 향상 등을 위해 공동주택이 시공 중인 경우에도 품질 점검을 실시할 수 있도록 하고, 지방자치단체의 장이 건설 관련 시공자감리자 등을 대상으로 품질 및 안전 교육을 실시할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련하고자 함.
「중대재해 처벌 등에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • [의안번호 : 제24277호 (임이자 의원 등 12인)] (‘23.09.08 발의) <ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 내년 초부터 50인 미만의 사업 또는 사업장에도 「중대재해처벌 등에 관한 법률」의 시행이 예정되어 있으나, 중소기업은 상대적으로 대기업 및 공공기관과 달리 해당 법률을 준수하는 데 어려운 환경에 놓여있음. 해당 법률이 현행대로 시행될 경우, 영세 소규모 사업장의 준비가 충분하지 못한 상황 속에서 큰 사회적 혼란이 초래될 우려가 있음. - (제안내용) 50인 미만의 사업 또는 사업장에 중대재해처벌법 유예 기간을 연장하여, 중대재해 예방의 실질적인 효과를 기대하고자 함.
「하도급거래 공정화에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • [의안번호 : 제23942호 (조응천 의원 등 10인)] (‘23.08.23 발의) <ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 공정거래위원회는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 및 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 통해 시정명령 등의 조치를 할 수 있고, 사안의 경중 및 조치 경과에 따라 법 위반 행위자의 명단을 공표하고 위반행위자를 고발할 수 있음. 하지만, 법령을 위반한 회사가 시정조치 전에 분할 또는 합병하는 경우, 신설회사에 대한 시정조치가 불가능한 상황임. - (제안내용) 위법 행위를 한 회사가 분할 또는 합병하는 경우에도, 공정거래위원회가 시정조치를 할 수 있도록 제도회함으로써, 법률을 위반한 원사업자의 승계 책임을 명시적으로 규정하고자 함.