

경제정의실천시민연합
제19대 대통령선거 정책과제
(5대 분야, 30개 핵심과제, 100개 세부과제)

2017. 4



경제정의실천시민연합
Citizens' Coalition for Economic Justice

경실련 19대 대선 정책과제

- 5대 분야, 30개 핵심과제, 100대 세부 과제 -

경실련은 19대 대선을 맞아 각 정당과 후보자들의 정책검증 활동을 본격적으로 시작하기에 앞서 우리사회에서 현재 필요한 개혁과제가 무엇인지, 이번 대선에서 어떤 정책들이 공약화되어야 하는지 등 정책과제를 발표한다. 이는 각 정당과 후보자들의 공약 마련을 위한 시민단체로서의 대안제시이며 동시에 정당과 후보자들의 정책을 검증할 준거를 제시하기 위함이다.

경실련은 정책위원회 산하 각 활동단위별로 주요 의제들을 정리했고, 19대 대선에서 반드시 공론화 또는 검증돼야 할 우리사회의 중요의제들을 선정했다. 경실련은 각 후보들에게 정책과제들을 공약으로 채택해줄 것을 우선 요구할 것이다.

제19대 대선은 헌정 사상 최악의 국정농단 사건으로 대통령 탄핵되면서 조기에 치러지게 됐다. 차기 정부는 적폐 청산과 공정하고 평등한 민주사회를 만들어야 할 책무가 있다. 지난 10여년간 사회적 양극화와 불평등의 심화로 국민들의 삶은 고통으로 내몰렸다. 1344조원의 가계부채의 폭증, 외환위기 이후 최대인 135만 명의 실업자, 열악해진 노동환경, 부동산 가격폭등으로 인한 불로소득 창궐과 빈부격차 확대 등 꿈과 희망을 갖는 것이 사치스러운 정도로 서민들의 시름이 깊어졌다.

대외적으로는 중국의 사드 보복과 미국의 금리인상 및 통상압력의 현실화로 경제적 불확실성이 높아지고 있다. 이러한 경제위기가 저신용자, 다중채무자, 자영업자 등 취약계층에게 줄 충격의 여파는 너무도 크다. 재벌과 대기업의 이윤은 계속 증가하지만 중소 자영업자, 노동자들의 일자리와 소득은 줄어드는 비정상적 경제체제를 개혁4해야 한다. 부모세대의 재산과 소득의 양극화가 아이들에게 교육과 기회의 박탈로 이어지는 양극화 전이를 바로잡아야 한다. 또한 국정농단을 가능케 한 정경유착과 부정부패의 근원적 고리를 걷어내는 적폐청산을 시급하다. 시민들은 소득 불평등 해소와 일자리 창출, 복지국가와 평화로운 한반도 등 행복하고 인간다운 삶을 염원하고 있다.

이번 대선은 어느 때보다 중요한 선거이다. 대선 후보들은 부족한 시간이지만 국가발전의 철학과 비전에 대해 어느 때보다 치열하게 고민하고 국민에게 밝혀야

한다. 불평등한 경제와 세제구조의 민주화, 4차 산업혁명의 대응과 산업구조 개편, 삶의 공간인 도시의 불평등 해소, 민의를 반영한 국가기관 개혁, 차별없는 복지와 인권, 한반도의 항구적인 평화체제 구축 등 새로운 패러다임에 기반을 둔 사회경제체제로의 전환이 필요한 시점이다. 그러나 각 당 후보는 확정됐지만 정책과 공약은 제시되지 않았다. 유권자들은 한 달 남짓한 짧은 시간 안에 후보자와 정책을 검증하고 투표에 참여해야 한다. 이러한 상황에서 경실련은 제19대 대선이 미래를 위한 정책선거가 될 수 있기를 거듭 촉구한다.

경실련의 5대 분야, 30개 핵심과제

경실련은 시민의 요구를 반영하고 우리사회의 바람직한 발전방향을 모색하며 이번 19대 대선에서 반드시 의제화 되어야 하는 정책들을 제시한다.

첫째, 불공정·불평등 해소를 통한 경제정의의 실현
둘째, 도시 불평등 해소와 공공사업의 책임성 강화
셋째, 차별 없는 복지 확대와 개인정보 보호
넷째, 민의 실현을 위한 국가운영시스템의 개혁
다섯째, 남북교류협력 기반 확대와 평화체제 구축 등을 포함한 5대 분야 30개 핵심과제 및 100대 세부 과제로 구성되어 있다.

이 정책과제들은 경실련을 포함한 시민사회와 학계에서 일관되게 주장되어 온 것들로 사회적 합의수준이 높은 것으로 이루어져 있다. 그러므로 대통령선거에 출마한 후보자와 정당들은 경실련의 정책과제를 진지하게 검토하여 공약으로 채택하고 새 정부 출범 이후 국정과제로 선정해 주길 기대한다. 아울러 경실련 정책과제는 대통령선거운동 기간 실시될 대선후보의 공약 검증의 주요한 기준으로 활용할 것이다.

I. 불공정·불평등 해소를 통한 경제정의 실현(경제)

과제	세부과제	페이지
1. 재벌의 경제력 집중 억제 및 특혜 청산	1. 기존순환출자 해소	7
	2. 지주회사제도 개선	8
	3. 황제경영 방지 위한 이사회·감사위원회제도 개선	11
	4. 금산분리 강화	12
	5. 재벌특혜의 시내면세점 제도 개선	13
2. 불평등 해소를 위한 조세 제도 개혁	1. 법인에게 과도한 혜택을 주는 법인세 정상화	15
	2. 부동산 보유세 강화	16
	3. 부동산 과표의 현실화	17
	4. 주택임대소득의 예외없는 종합과세 실시	18
	5. 금융소득(이자·배당 등)에 대한 완전한 종합과세 실시	19
	6. 예외없는 주식양도차익의 과세	20
	7. 상속·증여세 무력화시키는 가업상속 공제제도 폐지	21
3. 노동시장 구조개혁	1. 최저임금제도 개선	23
	2. 비정규직 문제 개선	25
4. 금융감독체계 개편	1. 금융정책기능 통합과 감독 및 소비자보호기구 분리	27
5. 중소기업 보호	1. 재벌의 골목상권진출 제한 및 중소기업상권 보호	28
6. 불공정 거래행위 근절	1. 공정위 전속고발권 및 3개기관 고발요청권 전면 폐지	29
	2. 소비자 피해구제를 위한 집단소송법 제정	30
	3. 징벌적 배상제 도입	31
	4. 상품권 시장의 투명성 제고를 위한 상품권법 제정	32
7. 식량주권 확보 및 먹거리 안전	1. 식량주권의 확보 방안	33
	2. 먹거리 안전과 소비자보호	35
	3. 농가소득 양극화 개선 및 소득향상	36
8. 사회적 경제의 활성화	1. 사회적 기본법 제정	38

Ⅱ. 도시 불평등 해소와 공공사업의 책임성 강화(주거/도시/공공건설)

과제		세부과제	페이지
주 거	1. 소비자 중심의 주택공급 실현	1. 분양가 상한제 확대 및 분양원가 공개 2. 정부의 기본형건축비 인하 3. 주택 후분양제 의무화 및 선분양시 분양예약제 도입 4. 주택 감리대가 예치금제 도입 5. 주택금융의 비소구 대출 확대 6. 주택금융의 집단대출 규제 강화	39 40 41 42 43 43
	2. 무주택자 주거불안 해소	1. 공공주택 확대 및 공영개발 강화 2. 소득 하위 20% 이하 주거비 지원 확대 3. 전월세 인상을 상한제 도입	44 46 46
도 시	3. 동지내몰림 방지.극복	1. 동지내몰림 방지 및 극복	47
	4. 무분별한 도시개발 억제와 개발이익환수	1. 무분별한 도시계획 용도 및 밀도 상향 방지 2. 재개발.건축 사업추진 요건 및 개발이익환수 강화	49 51
공 공 건 설	5. 공공사업 책임성 강화와 예산낭비 개선	1. 공공사업의 직접시공제 의무화 확대 2. 공공사업의 적정임금제 도입 3. 공공사업 최저가낙찰제 확대 및 종합심사제 폐지 4. 표준품셈 폐지 및 시장단가제 전면 확대 5. 민간투자사업의 특혜 중단	53 54 55 56 57
	6. 철도인프라 통합	1. 철도인프라 통합으로 공공성과 국제경쟁력 강화	58

Ⅲ. 차별없는 복지 확대와 개인정보 보호(사회/정보인권)

과제	세부과제	페이지
1. 의료복지 강화	1. 불공평한 건강보험 부과체계 개편	62
	2. 건강보험의 보장성 확대와 재정지출관리	64
	3. 의약품 및 치료재료 가격의 투명성 확보	66
	4. 가입자 중심으로 건강보험 거버넌스 개혁	68
	5. 의료민영화 반대 및 공공의료 강화	68
2. 사회적 약자 지원확대	1. 단계적 기본소득제 도입	70
	2. 보육지원 확대를 위한 아동수당 도입	71
	3. 안정적 사회진출을 돕는 청년수당	72
	4. 노인빈곤 해결을 위한 노인보충급여제도	73
	5. 노인장기요양보험제도의 본인부담금 폐지	74
	6. 국민연금의 최저 및 최고 상한 연금제 도입	74
	7. 국민기초생활보장 대상자 차상위 계층까지확대	75
3. 교육의 공공성 강화	1. 대학의 공공성 강화위한 네트워크 특성화 강화	76
	2. 고등학교 무상교육 실시	77
	3. 특목고/자사고와 일반고간 격차 완화	78
4. 개인정보보호 강화	1. 빅데이터 시대 개인정보 자기결정권 보장	79
	2. 개인정보 감독권한의 개인정보보호위원회로 이관	80

Ⅳ. 민의 실현을 위한 국가운영시스템 개혁(정치/정부)

과제	세부과제	페이지
1. 국민 대표성 강화를 위한 선거제도 개혁	1. 독일식 정당명부 비례대표제 도입	82
	2. 선거연령 하향	82
	3. 대통령선거 결선투표제 도입	83
	4. 선거운동기간 확대 및 선거운동 제한 개선	84
2. 투명한 정치를 위한 정당·정치자금제도 개혁	1. 정치자금 후원자 인적사항 공개 강화	86
	2. 출판기념회 수입·지출 투명화	87
	3. 상향식 공천제 법제화	88

3. 국민의 신뢰 회복을 위한 국회개혁	1. 상시 국정감사 도입 2. 인사청문회 제도개선	90 90
4. 시민참여의 헌법 개정	1. 시민참여의 헌법개정	92
5. 정치적 중립성·공정성 강 화의 검찰개혁	1. 고위공직자비리수사처 설치, 검찰 수사권 남용 통제 위 한 수사체계 개편 등	95
6. 법원 개혁	1. 대법관 증원, 변호사 수임제한기간 확대 및 선임서 미제 출 변론금지 등	96
7. 불법행위 근절 위한 국정원 개혁	1. 대공수사권 폐지, 국회의 국정원에 대한 민주적 통제 강 화 등	97
8. 미래지향적 정부조직 개편	1. 미래창조과학부 개편, 기획재정부 독주 차단, 금융정책 기능의 통합 및 금융감독 분리 등	99
9. 지역스스로 결정하는 자치분권 실현	1. 분권적 헌정구조로의 전환 2. 재정분권(재정권한의 이양과 확대) 3. 위임사무 폐지 4. 주민자치 실질화 5. 교육자치의 실현 6. 자치경찰제 단계적 실시	100 101 104 105 106 107

V. 남북교류협력 기반 확대와 평화체제 구축(남북)

과제	세부과제	페이지
1. 남북교류협력 기반조성	1. 남북관계 발전을 위한 법제도 정비, 이산가족 상봉 및 대북 인도지원 재개 등	108
2. 남북교류협력 확대	1. 개성공단 정상화, 5·24조치 해제 및 금강산·개성관광 재 개, 북한 SOC 시범개발 착수 및 경공업·지하자원 협력 등	110
3. 한반도 평화체제 구축	1. '서해평화협력특별지대' 설치, 남북경제협력 서울·평양 대표부 설치, 남북 재난공동관리단 구성 등	112

I . 불공정·불평등 해소를 통한 경제정의 실현(경제분야)

I-1. 재벌의 경제력 집중 억제 및 특혜 청산

I-1-1. 기존 순환출자 해소

□ 현황과 문제점

① 소수지분으로 그룹지배

- 순환출자는 총수일가가 소수의 지분으로 그룹 지배력 유지, 강화, 승계를 위해 활용되고 있어, 경제력 집중을 심화시키고 있음. 지배주주는 직접지분을 늘리지 않더라도, 순환출자를 통해 외부자금유입 없이 가공의결권을 생성하여, 소수지분으로 기업 집단을 지배할 수 있음. 이러한 순환출자는 한 계열사의 부실이 전체 계열사로 전이되는 위험이 있어, 재벌의 경제력 집중이 심한 한국경제가 이로 인해 타격을 받을 수 있음.

② 기존 순환출자의 문제

- 2014년 공정거래법이 개정되었지만, 신규순환출자에 대해만 금지하도록 하고 있음. 하지만 삼성, 현대차, 롯데 등 다수의 재벌그룹의 총수들은 법 시행 이전 순환출자를 통해 그룹 전체를 지배하는 구조를 만들어 놓았음. 따라서 법 시행전에 고리를 형성하고 있는 기존 순환출자에 대해서도 해소토록 해야 할 것임.

③ 상호출자제한기업집단 순환출자 현황

- 순환출자를 보유한 기업집단 수는 2015년 12월 말 기준으로 여전히 8개가 있음.
 - 삼성, 현대차, 롯데, 현대중공업, 대림, 현대백화점, 영풍, 현대산업개발 그룹임.

<표1> 순환출자 현황(2015년 12월 말 기준)

(단위: 개)

구분	삼성	현대자동차	롯데	현대중공업	한진	KT	금호아시아나	동부	대림	현대	현대백화점	영풍	한라	현대산업개발	한솔	동양	합계
'13.4	2,555	7	95,033	1	3	0	1	6	1	5	3	11	1	4	10	17	97,658
'14.7	14	6	417	1	8	2	1	0	1	9	3	7	1	4	9		483
'15.4	10	6	416	1	1	0	0	0	1	0	3	7	1	4	9	-	459
'15.6	10	6	416	1	0	0	0	0	1	0	3	7	0	4	9	-	457
'15.12	7	4	67	1	0	0	0	0	1	0	3	7	0	4	0	-	94
증감	(2,548)	(3)	(94,966)	(0)	(3)	(0)	(1)	(6)	(0)	(5)	(0)	(4)	(1)	(0)	(10)	(17)	(97,564)

□ 개선 방향

① 신규순환출자 금지 시행 전 기존순환출자의 해소

- <공정거래법 개정>을 통해 기존(신규순환출자금지 시행 2014년 7월 25일 이전) 순환출자를 해소토록 함. 해소기간은 3년 유예를 두며, 해소 전까지는 의결권을 제한토록 함.

I-1-2. 지주회사제도 개선

□ 현황과 문제점

① 기업집단 전체가 아닌 일부 계열사만 지주회사체제로 지정되는 문제

- 현재 지주회사제도는 특정 기업집단 전체를 지주회사체제로 지정하는 것이 아님. 따라서 특정 재벌이 지주회사체제에 소속된 계열사와 지주회사체제 밖에 존재하는 계열사를 동시에 보유할 수 있음. 또 지주회사체제 밖에 존재하는 계열사는 지주회사제도의 규제를 받지 않게 되므로, 지주회사체제 밖에 있는 계열사가 지주회사를 지배할 수도 있는 비정상적인 구조임.

② 지주회사의 자회사 지분보유 요건 미약

- 현재 지주회사의 자회사 지분보유는 그 자회사 발행주식총수의 100분의 40 이상으

로 보유하도록 하고 있음. 공정거래법 상 지주회사의 자회사 지분보유 요건이 완화되다 보니, 적은 지분으로 자회사를 늘릴 수가 있음. 아울러 자회사의 손자회사, 손자회사의 증손회사 지분보유 요건 또한 미약하여, 재벌의 확장을 도와주고 있음.

③ 분할 통한 지주회사 전환 시 자회사 의결권 부활

- 현재 분할을 통해 지주회사로 전환할 경우, 그 회사의 자사주가 지주회사로 귀속되어, 의결권이 부활함에 따라 지주회사는 자사주 보유비율만큼, 그 회사의 지분 확보를 할 수 있음. 이럴 경우 자사주는 총수일가의 지배력 강화에 악용되어 짐. 삼성의 경우 지주회사 전환 시나리오가 있어, 현 제도에서 인적분할을 통한 지주회사 전환을 할 경우 이재용 부회장의 지배력은 더욱 공고해 짐.

④ 비정상적인 체제에서의 지주회사증가 및 경제력 집중 심화

- 공정거래법은 재벌이 지주회사 제도를 활용하여 경제력 집중을 가져올 수 있다는 측면에서 1987년 재벌 규제 도입 시 지주회사 설립을 금지시켰음.
- 하지만 1997년 외환위기 이후 이를 수습하기 위해 재벌의 구조조정 촉진 명분으로 1998년부터 설립을 허용했으며 이후 재벌들의 요구로 수차례 법이 개정되어, 지주회사제도가 후퇴됨에 따라 지주회사의 증가가 이루어졌음.

<표2> 지주회사 수 변동 추이

(단위: 개)

구 분	'02.8	'03.7	'04.5	'05.8	'06.8	'07.8	'08.9	'09.9	'10.9	'11.9	'12.9	'13.9	'14.9	'15.9	'16.9
일반지주회사	13	15	19	22	27	36	55	70	84	92	103	114	117	130	152
대기업집단	3	4	6	10	12	15	13	16	22	26	28	30	30	29	19
금융지주회사	4	4	5	3	4	4	5	9	12	13	12	13	15	10	10
대기업집단	1	1	2	0	0	0	0	2	3	2	2	2	1	1	1
합계	17	19	24	25	31	40	60	79	96	105	115	127	132	140	162
대기업집단	4	5	8	10	12	15	13	18	25	28	30	32	31	30	20

* 자료: 공정위

- 2016년 4월 기준 10대 민간그룹의 매출액은 약 1,000조임. 이는 2015년 국내총생산(GDP) 1500조원의 67%에 육박하는 수치임. 잘못된 체제로 인해 오히려 재벌로의 경제력 집중이 심화되었음.

<표3> 10대 그룹 매출(2016. 4 기준)

순위	기업집단	매출액(십억원)
1	삼성	271,880
2	현대자동차	171,409
3	에스케이	137,798
4	엘지	114,290
5	롯데	68,283
6	포스코	61,680
7	지에스	52,139
8	한화	52,364
9	현대중공업	49,400
10	한진	22,315
합계		1,001,558

* 자료: 공정위

□ 개선 방향

① 기업집단 전체 지주회사 지정

- <공정거래법> 개정을 통해 현재의 집단 내 계열사 별로 등록을 허가 할 것이 아니라, 금융지주회사와 일반지주회사를 완전히 분리하여, 그룹전체가 지주회사 체제로 지정되도록 함.

② 지주회사의 자회사 이하 주식보유 기준 강화

- <공정거래법 개정>을 원칙적으로 지주회사-자회사 2단계 출자구조로 유도. 이를 위해 ▲지주회사의 자회사 지분을 발행주식총수의 50% 이상(상장·공동출자법인 및 벤처지주회사의 자회사는 30%)보유하도록 개정. 또한 ▲자회사 아래에 존재하는 손자회사, 증손회사의 경우 자회사가 100% 지분을 보유하도록 개선

③ 분할 통한 지주회사 전환 시 자사주 소각

- <상법> 개정을 통해 기업이 분할을 통해 지주회사체제로 전환할 경우 자사주를 소각토록 개선하여, 총수일가 지배력 강화 견제

I-1-3. 황제경영 방지를 위한 이사회 및 감사위원회제도 개선

□ 현황과 문제점

① 총수일가의 황제경영에 대한 견제장치 미비

- 재벌총수일가는 전체 기업집단 주식의 5% 미만의 지분으로 황제경영을 하고 있음. 총수일가의 황제경영은 작년 말 국정농단 사태에서 삼성, 현대차, SK, 롯데 등 총수들의 뇌물죄 의혹에서도 나타났음. 총수일가들은 계열사 간 출자를 활용해 특정 계열사의 의결권을 확보하고 있고, 이를 견제할 수 있는 사외이사제도는 유명무실함. 사외이사는 독립성이 확보되지 않고, 총수일가의 우호적인 인사들로 구성되고 있음.
- 감사위원의 경우에도 별도로 선출하지 않고, 이사들 중에서 선출하도록 하고 있음. 이로 인해 감사위원의 독립성이 없어져, 총수일가에 대한 견제를 할 수 없음.

② 소수주주의 의결권 미약

- 총수일가들은 소수의 지분으로 그룹전체를 장악하고 있고, 우호적인 인사들로 구성하고 있음. 그럼에도 소수주주들의 목소리를 받아들일 수 있는 제도는 없는 상황임. 주주총회에서 소수주주들이 이사의 선임 등을 통해 총수일가의 황제경영을 견제하고, 의견을 낼 수 있는 장치들이 마련되어야 하는 상황임. 소수주주들이 참여할 수 있는 투표제의 경우에도 의무화가 아닌 정관상에서 채택하도록 되어있는 문제가 있음. 총수있는 집단의 경우 집중투표는 2.7%, 전자투표는 15.1%만 도입되어 매우 저조한 상황임.

<표4> 집중·서면·전자투표제 도입 현황(2016. 12. 기준)

(단위: 개 사)

구 분	집중투표제	서면투표제	전자투표제
총수 있는 집단 (146개 사)	4 (2.7%)	14 (9.6%)	22 (15.1%)
총수 없는 집단 (19개 사)	4 (21.1%)	2 (10.5%)	5 (26.3%)
전체 (165개 사)	8 (4.9%)	16 (9.7%)	27 (16.4%)

* 자료 : 공정위

□ 개선 방향

① 감사위원 분리선출

- <상법개정>을 통해 견제 받지 않는 황제경영에 대한 최소한의 견제장치로 주주총회에서 감사위원 분리 선출(사내·사외이사 구분 없이 모든 주주 및 특수관계인의 의견권은 3%로 제한)토록 해야 함.

② 소액주주 추천 사외이사 선임

- 소액주주들이 추천하는 사외이사가 최소 1인 이상 선임할 수 있도록 상법개정

③ 집중투표제 및 전자투표제 도입 의무화

- 소액주주 권리를 확보하기 위해서는 집중투표 및 전자투표제를 의무화 하도록 상법을 개정해야 함.

I-1-4. 금산분리 강화

□ 현황과 문제점

① 대주주의 사금고 전략

- 금융회사는 제조회사나 건설회사 등과 같이 재화와 용역이 상품이 아니라, 대규모의 자금을 다루는 회사임. 금융회사가 비금융회사(산업자본)의 지배하에 놓이면, 자금의 거래가 왜곡될 가능성이 매우 높음. 아울러 재벌이 금융회사와 일반회사를 동시에 소유하고 있는 한 산업자본의 금융지배를 완벽하게 차단하는 데는 한계가 있음. 이렇게 되면 금융시장에 불공정거래가 이루어지면서 금융은 제 기능을 발휘하기 어렵고, 대주주의 사금고로 전략할 수도 있음.

② 산업자본 부실의 전이

- 금산분리가 이루어지지 않을 경우, 산업자본이 무너지면, 산업자본 지분을 보유하고 있는 금융회사로 리스크가 전이됨. 금융회사의 리스크는 그룹전체의 리스크로 전이되고, 금융회사의 상품에 가입되어 있는 소비자들은 피해를 봄. 결국 국가적인 리스크로 전이될 가능성이 큼.

③ 금산법 특혜 부칙

- 삼성그룹의 경우 삼성생명 은 금산분리 원칙에 벗어나 삼성전자 주식을 과다 보유(7.4%)하고 있음. 이는 금산법 제정전 기존 보유주식에 대해서 인정해 주는 부칙에 따라 특혜를 받고 있기 때문임. 5% 이상 보유하고 있는 지분에 대한 특혜는 청산되어야 함.

□ 개선 방향

① 금융계열사와 일반계열사, 금융지주회사와 일반지주회사의 완전 분리

- 원칙적으로 동일인이 금융회사 또는 금융회사집단과 비금융회사 또는 비금융회사집단을 동시에 지배하는 것을 금지시켜야 함. 주요 금융회사, 금산분리의 원칙은 지주회사체제 여부와 무관하게 모든 기업과 기업집단에 동일하게 적용하도록 해야함.

② 금융 보험계열사의 의결권 행사 전면 금지

- 공정거래법 제11조(금융회사 또는 보험회사의 의결권 제한)의 예외조항을 삭제하여, 예외 없이 금융보험 계열사가 소유한 주식지분의 의결권 행사를 전면 금지시키도록 개정.

③ 금산법 특혜 부칙 삭제

- 금융산업의 구조개선에 관한 법률(금산법)이 시행되기 이전에 금융자본이 산업자본을 초과하여 소유하는 것을 예외로 인정(삼성생명의 삼성전자 주식 보유 특혜) 하는 금산법 부칙은 개정을 통해 삭제해야 함.

I -1-5. 재벌특혜의 시내면세점 제도 개선

□ 현황과 문제점

① 턱없이 낮은 수수료

- 시내 면세점 제도는 재벌위주의 독과점 시장이 형성되어 있고, 턱없이 낮은 수수료(대기업 0.05%)로 인해 선정되기만 하면 막대한 이익이 발생하고, 재무적 성과도 불투명한 특혜적 구조임. 2016년 신규로 추진된 시내면세점은 박 대통령이 삼성, SK, 롯데 등의 재벌총수들과 독대한 이후 성급히 추진되어, 이 재벌들의 미르·K스포츠 재단 출연이 대가성이 아니냐는 의혹이 강하게 제기되었음. 이러한 시내면세점에 재벌이 눈독을 들이는 이유는 재벌에게 막대한 이윤이 발생하는 특혜적 구조 때문임.

② 사업권 가치가 정확히 드러나지 않는 선정방식

- 현 시내 면세점사업권은 평가기준에 따른 입찰심사면세점 사업권의 가치를 정확히 드러내지 못해, 비효율적임. 아울러 국가에서 사업권을 배분해주는 공공적 성격이 있어, 최고가 가격경쟁 원칙이 적용돼야 함.

③ 재벌의 면세점 사업 독식

- 기획재정부가 국회에 보고한 2014년 전국 면세점 매출을 보면, 상호출자제한기업집

단의 면세점 매출이 7조3,397억 원으로 전체의 88.3% 비중을 차지함. 이는 대기업 위주로 독과점이 형성되어 있다는 것임.

<표5> 전국 면세점 매출액

(단위 : 억원, %)

구 분	'13년	'14년	
	매출액 (비중)	매출액 (비중)	(전년대비 증가율)
대기업(상호출자제한기업)	60,221 (88.1)	73,397 (88.3)	(21.9)
중소·중견기업	2,534 (3.7)	4,010 (4.8)	(58.3)
공기업	5,571 (8.2)	5,669 (6.8)	(1.8)
계	68,326 (100.0)	83,077(100.0)	(21.6)

※ 보세 판매장 특허수 : ('13년) 40개 → ('14년) 43개

* 자료 : 기획재정부

- 호텔롯데의 2014년 면세사업수입은 3조9천억원 정도임. 이는 호텔롯데의 전체 수입 중 83.74%로 해당함. 호텔롯데의 경우 면세사업수입을 통해 성장하고 있다는 것임. 호텔신라의 경우에도 면세유통 매출이 2조6천억원 정도로, 전체 매출의 89.80%의 비중을 차지하고 있음. 영업이익은 1천4백억원 정도임. 재벌 호텔 계열사들이 면세 사업 특혜를 통해 성장하고 있다는 것임.

④ 불투명한 경영

- 면세점 사업은 정부에서 자원을 배분해주고, 독점이윤을 보장하는 만큼, 이에 대한 구체적이고, 투명한 공시는 필수라고 볼 수 있음. 따라서 면세점 사업시장의 독과점 여부 감시를 통한 경쟁촉진, 재벌그룹의 소유·지배구조의 건전성 유도, 독점이윤에 대한 투명한 공시 차원에서 면세점 사업자에 대한 별도의 공시제도가 도입되어야 할 것임.

□ 개선 방향

① 선정방식 가격경쟁방식(경매)으로 개선

- <관세법 개정>을 통해 ▲면세점 사업자 선정방식을 특허수수료 최저입찰가격 하한선을 설정한 뒤, 최고가 입찰자를 낙찰자로 선정. 이를 통해 사업권이 보다 정확하게 드러나도록 해야 함.

② 별도 재무제표 공시 의무화

- <관세법> 개정으로 별도의 재무제표 공시를 의무화. 이를 통해 시내면세점 투명성과 국민 알권리를 충족하고, 시장에서 자율적으로 감시가 가능하도록 함

I-2. 불평등 해소를 위한 조세제도 개혁

I-2-1. 법인에게 과도한 혜택을 주는 법인세의 정상화

□ 현황과 문제점

① 법인 전환 시 세제 특혜

- 개인사업자의 소득이 2억 원인 경우 개인사업자고 종합소득세로 적용한다면 38%의 세율을 적용받고 법인으로 전환한다면 20%의 세율을 적용 받게 됨.

<표6> 소득세·법인세 과세표준 및 세율 비교

소득세		법인세	
과세표준	세율	과세표준	세율
1200만원 이하	6%	2억원 이하	10%
1200만원~4600만원	15%		
4600만원~8800만원	24%	2억원~200억원	20%
8,800만원~1억 5000만원 이하	35%		
1억 5000만원 ~ 5억원 이하	38%	200억원 초과	22%
5억원 초과	40%		

② 법인의 과세표준이 GDP 대비 낮음

<표7> 법인의 과세표준의 대 GDP비중의 국제비교

(단위: 백만 자국화폐 단위, %)

	한국	영국	미국	캐나다	일본
1981년 법인세 과세표준*	2,023,397 (3.30 %)	15,173 (5.63 %)	241,496 (7.52 %)	29,365 (8.11 %)	24,958,885 (9.45 %)
2012년 법인세 과세표준**	240,067,153 (18.33 %)	184,106 (12.08 %)	994,393 (6.40 %)	242,554 (13.37 %)	44,849,263 (8.79 %)

- 법인의 과세표준과 이 과세표준이 GDP에서 차지하는 비중이 1981년부터 2012년까지의 30여년 동안에 주요 국가들에서 몇 배나 증가하였는지를 살펴보면 한국의 이

배율은 두 가지 경우 모두 다른 나라들에 비하여 압도적으로 높았음.

③ GNI 대비 가계소득 비중은 점차 줄어들고 있지만 법인소득 비중은 지속적 증가

- 가계소득비중(GNI대비)은 2003년 66.11%에서 2012년 62.27%로 3.84%p 하락한 반면 법인소득 비중(GNI 대비)은 2003년 19.24%에서 2012년 23.27%로 4.08%p 증가.
- GNI 대비 가계소득 비중은 점차 줄고 있으나 법인소득 비중은 지속적으로 증가

④ 법인세 감세여부는 투자 시 고려사항 중 후순위로 감세 혜택 효과 없음

- 법인세는 법인의 총비용에서 1% 정도에 그치고 한국경제는 국내에서 충분하게 자본이 축적되어 있음. 외국 자본의 투자가 필요 없음
- 이명박 정부의 감세를 통하여 2008-2012년간 약 36조원의 조세수입 감소, 이는 대체로 이 기간 동안 한해 법인세 전체 세수입에 해당하는 액수임. 하지만 이는 기업의 유보소득의 증가만 가져오고 투자를 유인하는 효과는 보여주지 못함
- 기업이 보유한 현금 및 현금성 자산(또 부동산 투자, 관계기업 투자 등)의 규모가 어떻게 변화하였는지 보여주는 것이 기업의 투자기피 상황을 보여주는데 있어 더 적절한 근거임

□ 개선 방향

① 5000억 초과 과세표준 구간 신설과 최고세율 27%인상

- 불평등만 초래한 법인세 감세정책은 실패임을 자인하고, 이제라도 기업에 대한 세부담을 늘리는 방향으로 조세개혁이 이루어져야 함. 따라서 경제적 불평등과 국가 재정여건 개선을 위한 「법인세법」 제55조에 규정된 최고 세율을 27%로 인상해야 함, 최소한의 이명박정부에서 감세한 만큼이라도 정상화 해야 함

I-2-2. 부동산 보유세 강화

□ 현황과 문제점

- 2014년 재산세 및 종부세는 12.5조원으로 같은 년도 한국은행이 밝힌 부동산 가격 7,000조원과 비교하면 0.2%에 불과함
- 경실련 분석결과 대한민국은 땅값상승으로 50년간 6,700조원의 불로소득이 발생하였

으나 낮은 실효세율로 대부분이 사유화되며 불평등만 심화시켜 왔음

- 참여정부에서도 종부세를 도입하고 2017년도 목표로 보유세 실효세율 1%를 발표했지만 투기세력의 저항으로 종부세마저 후퇴한 상황
- 선진 외국은 대부분 보유세 실효세율이 1~2%수준으로 노력없이 발생하는 불로소득을 환수함으로써 투기근절 및 부동산 가격 안정을 도모하고 있음
- 대선후보들 대부분이 부동산투기 근절을 위한 보유세 강화를 주장하고 있으나 과거 참여정부, 이명박 정부, 박근혜 정부 등 모든 정권에서 부동산 정책이 경기부양 수단으로 활용되며 관련정책이 후퇴한 바 있음. 따라서 부동산 불로소득 근절에 대한 의지를 강력히 밝히고, 과거 부동산 정책 실패에 대한 사과 등이 이루어져야 함

□ 개선 방향

- ① 불로소득 환수를 위한 보유세 강화 : 종합부동산세 부과 대상 기준을 현재의 9억원에서 6억원으로 강화

I-2-3. 부동산과표의 현실화

□ 현황과 문제점

- 한은 발표에 따르면 '64년 이후 대한민국 땅값은 3천배가 상승하여, 모든 경제지표(국민총소득, 노동자 평균임금 등) 상승을 앞지르고 있고 이는 대한민국이 불로소득을 조장하는 사회임을 보여줌
- 보유세 실효세율도 낮아 불로소득 환수조치 거의 이루어지지 않음. 집과 땅의 과세 기준인 공시지가 및 공시가격이 시세를 제대로 반영하지 못함
 - 아파트는 70% 수준인데 반해 단독·상업업무용 빌딩·토지 등은 3~40%에 불과하여 영터리 과표가 불공정 과세로까지 이어짐
- 상속증여세, 재산세, 종부세, 양도세 등에서 수많은 불로소득이 사유화

□ 개선 방향

① 표준지 및 표준주택 공시가격 현실화 및 형평성 제고

- 표준지 및 표준주택 선정 및 가격 조사결정 권한을 중앙정부가 아닌 지자체장으로 이관하고 공시가격 산정근거 및 내역을 투명하게 공개토로 함

② 주택 뿐 아니라 토지 등 모든 실거래가 내역 공개 및 다운계약 등에 대한 처벌강화

I -2-4. 주택임대소득의 예외없는 종합과세 실시

□ 현황과 문제점

① 연2000만원 이하 임대소득에 대한 비과세

- '16년 12월 일몰예정이었던 임대소득에 대한 비과세 혜택이 건강보험료 부담을 이유로 비과세 기한이 2년 연장되었음
- 연 2000만원의 임대소득을 월세로 환산하면 약 166만원으로 우리나라 주택임대시장에서 평균 임대료는 월 23만원~33만원 정도(월간 KB부동산시장 리뷰,2016)임을 고려하면 고수익까지도 비과세 되고 있음. 2017년 최저임금 135만2230원 보다 높은 수익 임에도 비과세 되고 있음

② 증가하는 임대시장의 투명화를 위해서도 예외없는 과세 필요

- 2014년 기준으로 전체 민간임대주택 부문에서 주거를 마련하는 가구가 전체의 38.9%임. 또한, 전세 및 월세 거주비율은 증가하고 있으며, 중요한 특징은 전세 거주비율은 감소하고 있으나, 월세 거주비율은 증가하고 있음.
- 전세 및 월세 거주비율은 증가하고 있는 추세이며, 특히 전세 거주비율은 감소하고 있으나, 월세거주비율은 증가하고 있음. 지속해서 늘어나고 있는 임대시장에 소득에 대해 양성화가 꼭 필요함

③ 분리과세는 소득세 체계를 복잡하게 하고 형평성을 저해함

- 국회입법조사처 '주택임대소득 과세제도에 대한 쟁점과 향후 과제' 임언선(2016), "주택임대소득 과세제도에 대한 쟁점과 향후과제", 「국회입법조사처」, 현안보고서 제297호 2016.8.12에 따르면, 소규모 주택임대소득에 대하여 분리과세를 적용하면 연간 주택임대소득 1,350만원 미만은 분리과세를, 1,350~2,000만원까지는 종합과세를 적용해야 하는 선택의 문제가 발생하여 소득세 과세체계를 복잡하게 만들고 있음

- 주택임대소득 외의 다른 소득이 있는 임대소득자에게 세부담 완화 효과가 나타나고 있음.
- 한국조세재정연구원도 ‘주택임대소득 과세의 정상화 연구’보고서(노영훈, 2015)에서, “우리나라 주택임대소득과세의 정상화 연구”, 「한국조세재정연구원」를 통해 ▲주택 보유 수와 고가 여부에 따른 차별적 주택임대소득 과세 체계, ▲2,000만원 미만의 주택임대소득에 대한 비과세와 그 외의 14% 분리과세보다 필요경비 및 기본공제수준을 정비하여 신고의무가 수반되는 종합소득세 내에서 사업소득으로 과세하는 것이 바람직하다고 밝힘.

□ 개선 방향

① 예외없는 임대소득 종합과세

- 임대소득은 대표적인 불로소득으로 현재 연 2000만원 이하 임대소득에 대한 비과세가 2018년 12월까지 유예되었음.
- 임대소득은 자산소득임에도 불구하고 비과세 되는 것은 불공평한 관세이며, 자산가들의 투기 수단으로 악용되어 서민 주고 시장을 더욱 어렵게 만들 수 있음 .
- 따라서 임대소득에 대한 과세를 예외없이 실시해야 하며, 소득세 체계를 복잡하게 만드는 현행 체제인 분리과세가 아닌 종합과세로 전환하여 소득세의 누진 기능을 강화해야함.

② 필요경비 및 기본공제 수준 재정비

- 필요경비 45%와 소득공제 300만원을 공제해주는 다른 사업소득에 비해 주택임대소득에 필요 경비율 60%와 기본경비 400만원을 공제하는 것은 다른 사업소득과의 과세 형평성 문제가 발생하여 임대주택의 필요경비 공제에 대해 재정비가 필요

I -2-5. 이자·배당 등 금융소득에 대한 완전한 종합과세 실시

□ 현황과 문제점

- 현재 이자와 배당 등으로 얻는 금융소득의 과세는 연 2000만 원 이하면 14%로 분리과세
 - 개인당 2,000만원까지의 이자·배당 등의 금융소득에 대하여 14% 분리과세 적용하지만 2000만원의 기준의 명확한 이유는 없음

- 2,000만원의 금융소득자는 고액자산가 계층 해당. 최상위계층에 대한 과도한 혜택
 - 다른 소득이 많아 소득세 최고세율을 적용받는 납세자의 경우에도 2,000만원까지의 금융소득에 대하여는 38%의 세율 대신에 14%의 세율 적용
 - 2,000만원의 금융소득은 은행의 예금자산이나 채권으로 환산하면 4%로 이자율을 가정하여도 5억의 예금이나 채권(부부의 경우 10억)에 해당, 최상위계층에 대한 혜택
- 불완전한 종합과세로 피해보는 소득 계층 발생
 - 근로소득 없이 금융소득만 있는 사람들 중 소득이 1200만원 이하 이면 14%의 세율을 부과
 - 종합소득세율 적용 시 6% 세율 적용 가능

<표8> 불합치하는 세율 적용

과세표준	근로소득자	금융소득자
1000만원	6%	14%
1200만원 초과 ~ 2000만원 미만	15%	14%

주)다른 소득 없이 근로소득, 금융소득만 있다고 가정

□ 개선 방향

① 금융소득에 대한 분리과세의 기준을 없애고 완전한 종합과세 실시

- 금융소득은 대부분의 고액 자산가가 얻는 소득이므로 금융소득에 대한 불완전한 종합과세는 응능원칙을 위배하고 양극화만 더욱 심화시킬 것임
- 또한 명확한 기준 없이 2000만원 이하 기준으로 나눠놓은 소득 기준을 없애고 완전한 종합과세를 실시해야 함.
- 다만, 예금이자 등이 소액인 경우 종합소득의 부담이 생길 수 있다는 점에서 소액인 경우 예컨대 120만원(월 10만원 상당 예정) 이하의 경우에는 완납적 원천징수로 종합소득 신고의무를 면해주는 것은 고려.

I-2-6. 예외없는 주식양도차익의 과세

□ 현황과 문제점

- 주식 보유자의 대부분은 고액자산가임을 감안하고 다른 소득과의 형평성을 위해, 대주주 구분없이 종합과세 되어야 함.
 - 대주주의 요건이 (1) 코스피 : 지분율 1% 또는 시가총액 25억원 이상 (2018년 4월, 2020년 4월시 시가총액 15억원, 10억원으로 낮아짐) (2)코스닥 : 지분율 2% 또는 시가총액 20억원 이상 (2018년 4월, 2020년 4월시 시가총액 15억원, 10억원으로 낮아짐) (3)코넥스 : 지분율 4% 또는 시가총액 10억원 이상
 - 과세되는 대주주의 상장주식 양도차익의 세율은 20%이며 중소기업의 주식은 10%, 1년 미만 보유기간의 경우 30%
 - 비상장주식의 경우에는 소액주주라도 중소기업은 10%, 그 외 주식은 20%로 과세
- 대주주 기준에 따라 개인의 주식 보유액과 상관없이, 기준 이하 일 때는 비과세 됨
 - 한 사람이 여러 기업 지분 보유하더라도 개별 기업별 지분 및 금액기준을 넘지 않으면 비과세되고 있음
- 다른 금융상품과의 형평성을 위해서라도 예외없이 과세 되어야 함
 - 코스피200선물·옵션 등 장내 파생상품에 대해 최대 20% 양도소득세 부과
 - 신종금융상품 개발을 통해 이자와 배당을 양도차익으로 소득형태를 전환시켜 과세를 회피하는 방법이 금융시장 전반에서 다양하게 개발되어 조세회피를 유발함.

□ 개선 방향

① 대주주 제한을 없애고 주식양도차익에 대한 종합과세 실시

- 주식의 양도차익 발생 시 기업의 대주주만 양도차익에 대한 과세를 실시하는 것은 공평한 과세인 것 같지만, 부동산 양도소득세와 비교만 하여도 상당히 허술한 과세임. 한 사람이 여러 기업의 지분을 보유하더라도 개별 기업별 지분 및 금액기준을 넘지 않으면 비과세되고 있는 허술함도 존재함. 따라서 고액 자산가가 대부분 주식 양도차익을 얻고 있기에 주식양도차익 과세도 기준과 예외를 둘 것이 아니라 모두에게 공평한 과세를 하고 나아가 종합과세를 실시해야함.

I -2-7. 상속·증여세를 무력화시키는 가업상속 공제제도 폐지

□ 현황과 문제점

- 공제받는 자와 공제받지 못하는 자간의 과세 불형평성이 심화되며 조세회피 방법으로 악용될 소지 가능성 있음

<표9> 가업상속재산 유무에 따른 납부세액 비교

가업상속공제 적용대상이 아닌 경우	구 분	가업상속공제 적용대상인 경우
600억원	상속재산가액	600억원
없 음	가업상속공제액	(500억원)
(5억원)	일괄공제	(5억원)
595억원	상속세 과세표준	95억원
50%(누진공제 4.6억원)	세 율	50%(누진공제 4.6억원)
292.9억원	산출세액	42.9억원
(29.29억원)	신고세액 공제	(4.29억원)
263.61억원	자진납부 세액	38.61억원

※20년 이상 경영한 중소기업으로 가업상속재산만 600억이고, 상속인은 자녀 1명으로서 가업상속공제와 일괄공제만 있는 경우를 가정

출처: 국회 기획재정위원회 검토보고서

○ 지속적인 공제 한도, 공제율 등이 확대

- 혜택이 매년 과도하게 확대되는 추세가 지속된다면 상속세의 효력이 상실될 가능성 높음

<표10> 가업상속공제 확대 연혁

상속개시일	공제대상	가업상속공제액	공제한도
'07.12.31. 이전	5년 이상 경영한 중소기업	가업상속재산가액	1억원
'08.1.1. 이후	15년 이상 경영한 매출액 1,000억원 미만 중소기업	다음①,②중 큰 가액 ①가업상속재산의 20% ②2억원(미달시 그 가액)	30억원
'09.1.1. 이후	10년 이상 경영한 중소기업 매출액 1,000억원 미만 중소기업	다음①,②중 큰 가액 ①가업상속재산의 40% ②2억원(미달시 그 가액)	가업 영위기간 별 ○10년이상: 60억원 ○15년이상: 80억원 ○20년이상: 100억원
'11. 1. 1. 이후	10년 이상 경영하고, 매출액 1,500억원 미만인 중소·중견기업	상 동	상 동
'12. 1. 1. 이후	상 동	다음①,②중 큰 가액 ①가업상속재산의 70% ②2억원(미달시 그 가액)	가업 영위기간 별 ○10년이상: 100억원 ○15년이상: 150억원 ○20년이상: 300억원
'13. 1. 1. 이후	10년 이상 경영하고, 매출액 2,000억원 미만인 중소·중견기업	상 동	상 동
'14. 1. 1. 이후	10년 이상 경영하고, 매출액 3,000억원 미만인 중소·중견기업	가업상속재산가액	가업 영위기간 별 ○10년이상: 200억원 ○15년이상: 300억원 ○20년이상: 500억원

- 적용기업 등이 과도하게 확대되면서 도입취지를 훼손하고 기업승계가 아닌 기업승계로 변질할 가능성이 높음
 - 주택임대업, 무형재산권 임대업, 도서관·사적지 및 유사 여가 관련 서비스업종도 공제 대상임.
 - 기술 보존 등 도입 취지를 훼손하고 단순 기업승계로 변질 가능성이 있음
- 독일에서 과도한 혜택에 대해 헌법상 평등권을 침해한다는 이유로 헌법 불합치 판결함.
 - 기업상속공제제도 자체는 합헌이지만 공제범위에 대한 요소들이 헌법상 평등권을 침해하는 것으로 판결함

□ 개선 방향

① 기업상속 공제제도 전면 폐지

- 기업상속 공제제도는 상속세 제도를 무력화 시키는 법안이고, 기업을 소유한 부자들만 혜택을 받는 법안임. 따라서 부의 대물림 자산의 양극화 해소를 위해서라도 폐지되어야 함.
- 고용유지와 관련된 세제지원은 별개로 운영

I-3. 노동시장의 구조 개혁

I-3-1. 최저임금제도 개선

□ 현황과 문제점

① 생계비에도 미치지 못하는 최저임금 수준

- OECD에 따르면 2014년 기준 우리나라의 근로시간은 회원국 중 세 번째로 높은 순위를 차지하고 있음. 그럼에도 중위소득의 3분의 2밖에 받지 못하는 저임금노동자의 비중은 23.9%로 미국 다음으로 높은 순위를 기록하여 일하면서도 빈곤한 상태를 벗어나지 못하는 근로빈곤 문제의 심각성을 잘 보여주고 있음.
- 현재 최저임금은 월 환산액 135만 2230원(시급 6,470원)으로 단신가구 생계비 167만 3803원에도 미달하고 있음. 최저임금을 받는 노동자는 가족을 꾸리고 인간다운 삶을 영위하기 매우 어려운 실정임.

- 20대 총선에서 제 1야당이 2020년까지 최저임금 1만원 달성을 공약한데 이어, 여당도 근로장려세제효과의 포함을 전제로 최저임금이 최대 9,000원에 이르도록 하겠다고 공약하면서 최저임금 인상에 대한 국민적 공감대가 형성되었음. 그럼에도 2017년도 최저임금은 2016년도 인상률보다 낮게 결정됨.

② 매년 반복되는 최저임금 인상률 논란

- 최저임금법은 최저임금을 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득 분배율 등을 고려하여 정하도록 하고 있음. 하지만 이 4요소에 관해 어떠한 방법으로 산출하며, 어느 정도 반영할 것인가에 대해서는 법적으로 명시되어 있지 않아 매년 근로자위원회와 사용자위원회의 최저임금 인상안이 큰 격차를 보이게 하는 원인이 됨.
- 최저임금위원회는 근로자위원회와 사용자위원회의 대립으로 파행되는 일이 빈번했는데, 이 경우 공익위원의 조정안이 사실상 그 해의 최저임금으로 결정됨. 공익위원의 선출을 고용노동부가 담당하다보니 최저임금위원회의 독립성에 문제가 있다는 비판이 제기됨.

□ 개선방향

① 평균임금의 50%를 최저임금 하한선으로 법제화

- 현재의 최저임금은 노동자들의 생계비를 충분히 반영하고 있지 못하므로 최저임금이 노동자 평균임금의 50% 이상이 되도록 하한선을 법제화해야 함.
- 평균임금을 기준으로 최저임금 하한선 설정하는 것은 최저임금 노동자들에게 전체 노동자들의 평균수준에 대비하여 일정수준 이상의 생계비를 보장하자는 의미임. 하한선 법제화로써 최저임금 결정에 대한 명확한 기준이 제시되므로 매년 반복되는 최저임금 수준에 대한 논란 역시 최소화될 수 있음.

② 최저임금위원회 공익위원을 ‘노사 동의’로 선출

- 공익위원의 독립성과 공정성을 제고하기 위해서는 정부의 일방적 위촉권을 제한하여 노·사의 의견에 따라 공익위원을 선출하는 것이 바람직함. 경실련은 노·사가 공익위원 후보자 명부를 제출한 뒤, 노·사의 논의와 협상을 통해 상호 동의하는 후보자들을 최종 공익위원으로 선출하는 ‘노사 동의 방식’을 새로운 공익위원 선출방식으로 제안함.
- 노·사의 재량만으로 공익위원 후보자 명부를 만들 경우 후보자의 범위가 협소할 수 있음. 공인된 학회와 시민·사회단체도 후보자를 추천할 수 있게 하여 다양한 인력풀 가운데서 공익위원이 선출되도록 함.

I-3-2. 비정규직 문제 개선

□ 현황과 문제점

① 높은 비정규직 비율

- 통계청에 의하면 2015년 3월 기준 전체 근로자에서 비정규직 비율을 32%라고 보고하고 있는데, 비정규직을 규정하는 기준에 따라 45.2%에 달한다는 분석 자료도 보고되고 있음.
- 기업은 비용 등의 이유로 필요한 노동력을 직접 채용하기 보다는 하도급 등을 통한 간접고용을 선호하며, 설사 고용을 하더라도 정규직 보다는 비정규직을 선호함.
 - 구직자가 일단 비정규직으로 채용되면 정규직으로 전환되는 제도가 미흡하기 때문에 차후 필요한 기술과 경험을 갖추더라도 계속 비정규직으로 종사하게 됨.

② 고용불안 및 차별적 대우

- 기간제법은 기간제 2년 근무 후 정규직으로 전환되도록 하고 있지만 기간제 노동자의 15%만이 정규직으로 전환된 것으로 조사되며, 그 중에서도 35세 이상 노동자는 9%에 불과함.
- 비정규직은 동일 사업장에서 동일한 가치의 노동을 제공하고서도 고용형태가 다르다는 이유만으로 정규직의 약 55%에 해당하는 임금을 받고 있는데, 노동위원회의 차별적 시정절차를 통해 보호받은 사건의 수는 극히 적은 실정임.

③ 산업재해 노출

- 비정규직은 계약기간의 만료 후 재계약이 보장되지 않기 때문에 상시적으로 고용불안에 시달릴 수밖에 없음. 또한 위험한 업종 또는 사업장 내 위험업무를 담당하여 업무상 재해에 노출되는 경우도 다반사임.

□ 개선방향

① 낮은 근로조건이면 고용안정, 고용불안이면 정당한 근로조건 보장

- 기간제 노동자는 일시적인 업무 등 합리적인 사유가 있는 경우에 한하여 사용하게 하고 상시적이고 계속적인 업무에는 그 사용을 엄격하게 제한해야 함.
- 사용(이익)과 고용(책임)이 분리되어 중간착취가 본질적으로 일어날 수밖에 없는 노동자파견과 사내하청 등 간접고용은 원칙적으로 금지하거나, 이를 허용하여도 동일한 가치노동에는 동일한 노동과 근로조건을 보장해야 함.

② 정규직 고용에 대한 우선권을 부여하고 직접고용 확대

- 사업주가 기간의 정함이 없는 노동자를 채용하는 경우 업무 또는 자격 등에서 특별한 사정이 없는 한 해당 사업장에서 종사하는 기간제 노동자에게 우선권을 부여하거나 일정 비율을 고용하도록 하는 법과 제도를 도입해야 함.
- 또한 파견법 제6조의2(고용의무)에서 일정한 사유가 있는 경우 사용 사업주에게 파견노동자를 직접 고용해야 할 의무를 규정한 것과 유사한 취지에서, 원청기업이 노동자를 신규로 고용하는 경우 하청기업에 소속된 노동자에게 우선권을 부여하거나 일정 비율을 직접고용 하도록 해야 함.

③ 차별적 처우의 금지와 범위 확대 적용

- 원칙적으로 모든 형태의 차별을 금지하는 규정을 근로기준법에 법제화하여 고용상 차별금지가 보편적 규범으로 정착되도록 함.
- 현행 기간제법과 파견법에 따르면 불법파견, 사내하청 노동자에 대한 차별적 처우의 금지와 그 시정절차의 적용가능성이 명확하지 않음. 그러므로 원청기업에서 동일 또는 유사한 업무를 수행하는 노동자(비교 대상 정규직 노동자의 확대)와 비교하여 이들에 대한 차별적 처우를 금지하고 시정을 요구할 수 있는 절차를 도입
- 차별적 처우는 외견상 비정규직 노동자 개인이 당하는 문제로 보이지만, 해당 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 비정규 노동자들도 마찬가지로 해당하는 집단적인 문제 성격이 있으므로 이들이 가입한 노동조합에게도 명시적으로 신청권을 인정해야 함.

④ 노사관계에서 비정규직의 참여와 절차의 보장

- 현행법에서는 파견노동자 또는 사내하청 노동자들이 속한 노동조합이 사용사업주나 원청기업과 단체교섭을 할 수 있는지 여부와 단체교섭 범위가 명확하지 않으므로 이에 관한 법적 근거를 마련해야 하며, 파견·하청 노동자들이 파업을 하는 경우 원청기업의 사업장 또는 시설을 부분적으로 사용(점거)할 수 있도록 해야 함.
- 또한 근참법상 노사협의회에는 근기법상의 노동자를 전제로 하여 파견법상 파견노동자 또는 하청노동자는 제외하고 있음. 이들이 원청기업의 노사협의회에 독자적으로 참여할 수 있도록 법적근거를 마련해야 함.

⑤ 비정규직에 대한 산업재해의 예방책 마련

- 산업안전보건법 제28조, 제29조 등에서 유해작업 도급금지, 도급 사업 시 안전·보건 조치를 규정하고 있으나 실효성에 대한 의문이 제기됨. 기간제 노동자 및 하청기업 노동자가 이러한 업무에 종사할 때 보건과 안전에 관한 원청기업 등에게 관리감독과 산업재해의 예방을 위한 의무를 강화하는 방안이 강구되어야 함.

I-4. 금융감독체계 개편

I-4-1. 금융정책기능의 통합과 감독 및 소비자보호 기구의 분리

□ 현황과 문제점

① 감독기능의 독립성 결여

- MB 정부는 국내 금융정책과 금융감독 기능을 하나의 수직적 관계인 금융위원회와 금융감독원으로 통합하면서, 금융위기 이후 금융시장의 혼란을 가중시켰음. 특히 저축은행 사태는 대표적인 감독실패의 사례임. 금융정책과 금융감독 기능이 실질적으로 금융위원회의 통제를 동시에 받기 때문에 금융정책과 감독 사이의 이해충돌이 발생하고, 감독기능을 가진 금융감독원이 금융위원회의 직접적인 통제와 감독을 받게 되어 업무의 독립성과 전문성을 보장받기 힘든 상황임.

② 상충되는 기능과 역할

- 현재 국제 금융정책은 기획재정부, 국내 금융정책은 금융위원회로 되어있음. 이러한 비효율적인 기능과 역할은 금융의 국제화 상황 속에서 금융위기 발생 시 위기관리대응에 있어 사회적 비용 등의 문제가 발생함.

③ 금융소비자보호의 중요성

- 2008년 금융위기, 저축은행 사태를 거치며 금융소비자보호의 중요성이 본격적으로 대두되었음. 현재 금융감독기구는 금융기관의 건전성 유지 주력하고 있고, 약탈적 대출, 불법 추심, 금융상품에 대한 피해 등 소비자보호 기능은 상대적으로 소외되어 있음.

□ 개선 방향

① 금융정책 기능의 통합

- 기획재정부와 금융위원회의 국제금융정책과 국내금융정책 기능을 통합하여 단일 기관에서 금융정책을 담당할 수 있도록 조직체계개편을 추진해야 함.

② 금융감독원의 독립적인 공적민간위원회 형태 재편

- 금융감독기능은 우리나라의 정부관료제에 따른 순환보직에 의한 전문성 약화, 상명하복 및 폐쇄적인 조직문화, 정치포획 및 산업포획 등 제도적·문화적 요인으로 인하여, 정부기관이 아닌 비정부기관에서 담당해야 할 것임. 또한 독립성을 강화하면서

동시에 책임성, 투명성 등 우량지배구조를 갖추기 위해 민간위원회 형태로 재편시키는 것이 바람직함.

③ 독립적인 금융소비자보호 기구 설치 및 제도 보완 필요

- 금융감독기능 중 건전성 감독과 금융소비자보호 기능 간의 상충 문제를 방지하고 효율적인 감독기능을 위해 건전성 감독 위주의 금융감독 기구와 금융소비자보호를 위한 독립적인 기구의 별도 설치가 필요함. 건전성 감독과 금융소비자 보호 목적과 기능이 부딪힐 때, 금융소비자 보호가 소홀히 될 수 있다는 점에서, 금융소비자보호기구를 별도로 분리하여, 소비자보호 기능을 강화시켜야 함.

I-5. 중소기업 보호

I-5-1. 재벌의 골목상권 진출 제한 및 중소기업상권 보호

□ 현황과 문제점

① 유통산업발전법의 허점

- 유통산업발전법에서 규정하는 대규모점포 중 복합쇼핑몰, 전문점, 쇼핑센터 등은 의무휴업 및 거리제한 규제를 받지 않음. 또한 현행법은 매장면적 3천제곱미터 이상의 대규모점포를 개설할 시 주변상권에 미치는 영향을 고려하여 대규모점포 등록 조건으로 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 제출하도록 하고 있음. 상권영향평가서의 경우 업자가 작성하여 제출하도록 되어 있고, 서류를 영업을 시작하기 전에만 제출하도록 되어있어 실질적으로 상권을 보호하는데 미흡함.

② 재벌유통업체의 범망을 피해가는 중소기업 진출과 지자체의 유치전

- 최근 재벌유통업체들은 복합쇼핑몰과 아울렛 출점을 늘려, 중소기업 영역으로 침해하고 있으며 지자체에서는 복합쇼핑몰을 관광산업으로 포장하여, 오히려 유치전을 펼치고 있으며, 일부 지자체에선 다양한 세제 혜택도 부여하고 있음.

③ 초기 건설단계서 막지 못하는 근본적 문제

- 재벌의 대형마트 등의 진출은 건축을 다 한 뒤, 입점단계에서 상권영향평가서 등 제출을 통해서만 일부 규제 받고 있음. 따라서 사전적인 규제로 도시계획 차원에서의 저지를 할 수 있는 방안이 필요함.

④ 중소기업적합업종의 만료

- 중소기업적합업종으로 지정된 74개 품목 중 49개 품목이 2017년 기간이 만료될 예정임. 만료되는 품목은 간장, 고추장, 된장, 청국장, 순대, 금형, 전통떡, 김치, 두부 등 49개 품목임. 따라서 중소기업적합업종 만료를 대비해 포스트 적합업종에 대한 대응이 필요함.

□ 개선 방향

① 상권영향평가서의 실효성 확보 및 대규모점포 규제 확대

- 유통산업발전법 개정을 통해 상권영향평가의 작성주체를 지자체 또는 제3의 전문기관이 하도록 함. 아울러 복합쇼핑몰 및 아울렛 등이 규제 받을 수 있도록 대규모점포 규제 범위 확대

② 국토 및 도시계획 차원에서의 제한

- 입점 및 운영단계만 규제할 수 있는 유통산업발전법으로는 한계가 있음. 독일, 영국, 프랑스, 일본 등은 도시계획법제에 따라 도시계획단계에서 대규모점포의 입지를 제한하여 사전적으로 진출을 규제하도록 하고 있음. 따라서 「유통산업발전법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개정을 통해 도시지역 대규모점포의 설치를 제한하도록 함과 동시에 대규모점포의 건축 제한에 관한 규정을 해야 함.

③ 생계형 적합업종의 법제화

- 중소기업적합업종 만료에 따라 골목상권이 포진되어 있는, 생계형 품목에 대해서는 법제화를 통해 보호를 해야 함. 특별법 형태 또는 상생법 개정을 통해 생계형 품목에 대해서는 법적 강제성을 부여하는 방안으로 개선되어야 할 것임.

I-6. 불공정 거래행위 근절

I-6-1. 공정위 전속고발권 및 3개 기관 고발요청권 전면 폐지

□ 현황과 문제점

- 공정거래법 위반에 대한 검찰고발을 공정위가 독점권을 가지고 있다는 문제에 따라 전속고발권 폐지 문제는 계속해서 제기되었음. 이러한 전속고발권 문제는 공정위가 독점권을 갖고, 주관적으로 움직임에 따라 솜방망이 처벌의 원인이 되었으며, 담합

등 중대범죄의 은폐 및 축소로 이어져, 불공정경쟁을 조장하고 있음.

- 2013년 7월 공정거래법 개정에서는 공정거래위원회가 검찰고발 요건에 해당하지 아니한다고 결정하더라도, 감사원장, 조달청장, 중소기업청장은 사회적 파급효과, 국가재정에 끼친 이유로 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있도록 개정했음.
- 공정거래위원회 외에 3개 기관에 고발요청권이 부여되어 있지만, 이 3개 기관은 조사권한도 없을 뿐 더러, 개정 후 2015년 까지 3개 기관에서 고발을 요청한 건수는 12건(중소기업청 9건, 조달청 3건)에 불과했으며, 감사원은 고발 요청이 없었음.

□ 개선 방향

- ① <공정거래법 개정>을 통해 공정위의 전속고발권과 3개 기관(중소기업청, 조달청, 감사원)의 고발요청권 전면 폐지.
 - 국회에는 공정위 전속고발권과 3개 기관의 고발요청권을 폐지토록 하는 공정거래법 개정안이 발의되어 계류 중에 있음. 따라서 조속한 논의를 통해 전속고발권 제도를 전면 폐지시켜야 함.

I -6-2. 소비자 피해 구제를 위한 <집단소송법> 제정

□ 현황과 문제점

- 가습기살균제 피해, 대규모 개인정보 유출, 반복되는 부당공동행위, 불량자동차 피해 등 집단적 소비자피해의 증가 및 피해규모도 점점 커지고 있으나 기업의 위법행위와 중과실에도 불구하고, 행정적 제제나 사법적 처벌은 매우 미약함.
- 무엇보다 피해당사자인 소비자들의 분쟁해결이나 피해구제 절차는 미흡하고, 피해로 인한 보상이나 배상은 매우 어려운 현실임. 피해액 산정이 어렵고, 피해금액이 소액이라 법원을 통한 피해보상(배상)은 어렵고, 다수의 피해자가 소송을 하더라도 사회적 비용의 낭비를 초래할 수밖에 없음.
- 기업역시 위법행위로 인한 이익보다 사회적 부담이 현저히 적어 위법행위가 반복되고 있으며, 이는 소비자들의 발생할 수 있는 다수의 피해를 방치하고 있는 것임.

□ 개선 방향

① 소비자의 신속한 피해구제를 위한 집단소송제 도입

- 수백 명의 사상자가 발생하더라도 이에 따른 분쟁을 해결함에 있어 현행 민사소송제도로는 절차가 번잡하고 피해구제가 불충분하여 피해자들이 정당한 피해구제를 위해, 신속하고 적절한 사법적 해결의 방안으로서 집단소송제도를 도입해야 함. 집단소송제는 소비자들의 피해구제와 정당한 피해보상, 사회적 비용 최소화와 기업의 위법행위 방지라는 긍정적 효과가 큼

② 현 증권분야에 한정되어 있는 집단소송제를 모든 분야로 확대

- 현재 증권분야에 한정되어 있는 집단소송제를 모든 분야로 확대해 다수 소비자들의 집단적 피해에 있어서 보다 용이하게 피해구제를 받도록 해야 함.
- 구성원이 다수이고 구성원의 각 청구가 법률상 또는 사실상 주요한 쟁점을 공통으로 하는 사건에 대하여는 대표당사자에 의한 집단소송을 허용해야 함.
- 해당 제정법에는 소비자들의 입증책임 완화 등을 위해 법원이 불법행위를 저지른 기업 등에 대해 문서제출, 증거게시 명령 등의 내용이 반드시 포함되어야 함
- 또한 법원은 필요하다고 인정하는 때에는 소송과 관련된 문서 소지자에게 그 문서의 제출을 명하거나 문서의 송부를 촉탁할 수 있고, 증거조사와 그 다툼에 필요한 증거게시를 명할 수 있고, 증거게시 등을 거부할 시 청구의 원인에 관한 대표당사자의 주장을 진실한 것으로 인정할 수 있도록 함

I-6-3. 징벌적 배상제의 도입

□ 현황과 문제점

- 인체에 유해한 가습기살균제 판매, 비용절감을 위해 자동차 배기가스 배출장치 조작 등 기업의 불법행위에 대한 국민적 분노가 커지고 있음. 그러나 현행 손해배상제도는 현실적으로 발생한 구체적 손해를 금전배상에 한정하다보니 악의적 위법행위에 대한 사회적 통제나 처벌이 미흡한 게 현실임.
- 현재 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「개인정보보호법」 등에서 일부 불법행위에 대해서 발생한 손해의 3배까지 책임을 물을 수 있는 징벌 손해배상제도가 도입되어 있지만, 적용범위나 절차가 까다로워 실질적인 처벌에는 한계를 갖고 있음
- 이에 중과실 또는 악의적으로 불법행위를 저지른 기업의 사회적 책임을 엄중히 묻고, 더 이상 불법행위를 반복되지 않도록 징벌적 배상제를 도입해야 함. 이를 통해 실질적 피해당사자들의 권리구제와 피해에 대한 적절한 보상이 이뤄지도록 해야 함

□ 개선 방향

- ① 악의적으로 불법행위를 저지른 기업, 소비자의 생명과 안전을 위협하는 기업의 불법 행위 등에 대해서는 추가적으로 징벌 배상책임을 지도록 하는 일반 징벌 배상제도가 필요함.
- 개별법에 관련 내용을 각각 명시하는 것보다 「민법」 및 「민사소송법」에 대한 특례로서 모든 범위를 포괄하는 「징벌배상법」을 제정이 필요함
 - 이에 「민법」 및 「민사소송법」에 대한 특례로서 고의 또는 중대한 과실로 타인의 권리나 이익을 침해하는 결과 발생을 용인하거나 그 행위를 저지른 자에 대하여 추가적으로 징벌 배상책임을 지도록 하는 징벌 배상제도를 도입하여 현행 손해배상제도의 한계를 극복하고, 불법행위의 실질적 예방과 다수의 피해자에 대한 정당한 권리구제를 효율적으로 도모하고자 함
 - 징벌적 배상법은 타인의 권리나 이익을 침해한다는 사실을 알면서도 고의 또는 중대한 과실에 의해 그 결과 발생을 용인하거나 위법행위를 하여 타인에게 손해를 가하여 손해배상책임을 지는 자에게 손해배상 외에 징벌 배상책임을 인정하도록 함

I -6-4. 상품권 시장의 투명성 제고를 위한 상품권법 제정

□ 현황과 문제점

- 1999년 기업들의 자유로운 경제활동을 지원하기 위해 상품권의 발행과 상환을 규정 하던 「상품권법」이 폐지되었음.
 - 이후 상품권 시장은 지속적으로 성장해 연간 약 7조 원 가량 상품권이 발행되었고, 2017.3.2. 한국조폐공사에 따르면 지난해 조폐공사가 발행한 유통사·정유사·전통시장 등의 상품권 발행규모는 9조 552억 원으로 전년(8조 355억 원)보다 1조 197억 원 (12.7%) 증가한 것으로 나타나 사상 최초로 발행됨(화폐발행량의 70%에 해당)
- 상권의 발행 및 판매, 유통 등 관리·감독하는 소관부처가 없어지면서 누가 얼마나 발행하는지, 시장에 어느 규모로 유통되고 상환되는지에 대한 기초적인 현황조차 파악할 수 없음.
 - 상품권의 미사용으로 인해 발생하는 부당이익인 낙전수입, 상품권 관련 소비자 피해 증가, 각종 범죄에 악용되는 음성적 거래 등 다양한 사회적 문제를 야기되고 있는 실정임
- 특히, 「청탁금지법」(일명 김영란법) 시행 이후 상품권 시장이 축소될 것이라는 예상과 달리 상품권 발행 및 법인들의 법인카드 상품권 구매가 급증하고 있음. 2016년 법인

카드로 결제한 백화점 상품권 금액이 전년 대비 약 20% 늘었남. 상품권의 발행급증은 경제구조를 왜곡할 가능성이 높으며, 무기명 유가증권이라는 특성으로 음성적 거래 요인으로 유인될 가능성이 큼

□ 개선 방향

- ① 상품권 관리·감독을 규정하는 기본법의 부재로 발생하는 각종 문제들을 해결하기 위해 상품권의 발행 및 유통, 상환까지 관리·감독을 강화하고 상품권이용자의 권익을 보호 할 수 있는 「상품권법」 제정이 필요함
 - 상품권법에는 상품권 발행에 대한 신고 및 발행제한, 상품권이용자의 권리 및 피해 보상계약, 미상환상품권수익의 사회 환원 등을 규정한 법률을 마련함으로써 상품권의 합리적 유통질서 확립과 상품권이용자의 권익을 보호하려는 것임
 - 상품권을 발행하려는 자는 일정한 자격요건을 갖춰 금융위원회에 신고하여야 하며, 상품권의 발행업무를 중단 또는 폐지하거나 법인인 상품권 발행자가 합병 외의 사유로 해산한 경우에는 해당 상품권 발행자는 지체 없이 그 내용을 금융위원회에 신고하여야 함
 - 상품권발행자는 매 분기마다 상품권의 발행실적 및 소멸시효가 완성된 상품권 총액, 분기만료일 현재의 미상환총액 등을 기재한 보고서를 금융위원회에 제출해야 함
 - 추가로 상품권의 음성적 거래 근절을 위해 법인 등 사업자의 상품권 구매 경비처리에 대해 상품권의 사용처 입증을 의무화하는 제도적으로 보완해야 함.

I-7. 식량주권 확보 및 먹거리 안전

I-7-1. 식량주권의 확보

□ 현황과 문제점

○ 농산물 개방시대에 농산물 및 농업 보호 정책 부재

- 무차별적인 FTA 체결로 인하여 값싼 농·축산물 수입이 급증하고 있음. 2016년 농림축산식품부가 발표한 식량 및 곡물 자급률 통계에 따르면 우리나라의 식량자급률은 50.2%, 곡물자급률은 23.8%로 나타남. 특히 쌀을 제외한 주요 곡물의 경우 약 90% 이상을 수입에 의존하고 있으며 곡물자급률이 95~240%에 이르는 미국·독일·호주 등과 비교하면 우리나라의 자급률은 매우 낮으며, 식량자급률 순위도 OECD 34개 회

원국 중 최하위에 속함.

- 낮은 식량자급률을 개선하고 FTA 체결에 따른 피해를 보전하기 위한 정책이 필요함. 향후 10년간 약 1조 6천억 원 규모로 여·야·정 합의로 조성된 FTA 농어촌상생협력기금은 무역이득공유제의 대안으로 제시되었지만 FTA 피해와 관련이 없는 지원 대책인 금리 인하, 세제 지원 등이 포함되어 있음.

○ 경자유전원칙의 약화 등 농지 축소 추진

- 2016년 쌀값 하락의 대책으로 농식품부는 농업진흥지역 변경 해제 등의 방안을 제시하였음. 농업진흥지역(절대농지)은 식량안보 차원과 생태계 보호 등 농업의 다원적·공익적 기능을 위해서 유지 보전해야 함.
- 현재 농업진흥지역 해제 면적은 해마다 늘고 있음. 정부 또한 쌀의 생산량 조절을 핑계로 경지면적을 축소하려고 함. 쌀 가격의 절대농지를 매입하여 농업진흥지역 해제 이후의 시세차익을 노리는 부동산 투기의 투자처로 인식하고 농지를 소유하는 비농업인이 많음. 이는 농지가격을 상승시켜 소농과 도시의 젊은 귀농인의 유입을 막는 악순환을 초래할 수 있음.
- 이에 더해, 비농업인이 농업회사법인을 이용하여 농업에 참여할 수 있고, 농지소유 등도 가능함. 비농업인의 농업회사법인 진출 제한이 허술한 점을 악용하여 대기업도 농업회사법인을 통해 농업에 진출하고 농지를 소유함. 농지 소유 이후 농지의 용도 변경 시 개발 이익이 가능함.
- 또한, 임차농 비율은 2015년 기준 약 58.6%(63.8만 호)임. 하지만 주택과 상가건물은 임대차보호법이 따로 있지만 농지는 별도의 법률 없이 「농지법」을 따르고 있음. 따라서 표준계약서 등은 단순한 권고사항에 불과하여 임차농 보호가 전혀 되지 않고 있음. 이에 따라 직불금 부당 수령 등의 부정행위가 발생함. 따라서 임차농 보호 중심과 농지임대 가능요건 등을 강화하고 이를 명시한 농지임대차보호법 제정이 필요함.

□ 개선 방향

① 주요 농산물 가격안정제 도입

- 주요 농산물에 대해 지자체·농협·생산자조직 등이 출연하여, 적정가격보다 높게 형성된 농산물 시장가격에 대해서는 초과분을 기금으로 적립하고, 적정가격보다 낮게 형성된 농산물 시장가격에 대해서는 기금에서 보전해주는 방식을 도입해야 함. 주요 농산물의 가격을 안정시킬 뿐 아니라, 주요 농산물의 생산량을 유지 및 확대하여 식량자급률을 높여야 함.

② 농지임대차보호법 제정

- 농지임대차보호법을 제정하여 서면계약 의무화, 장기임대 계약 보장 등 임차농 보호를 위한 법률을 제정하여 음성화된 농지임대차 관행을 양성화해야 함. 또한 임대 자

격요건을 강화하여 농지 임대차의 무분별한 확산을 방지해야함.

③ 식량자급률 향상을 위한 계획 수립

- 식량자급률 향상을 위한 농지이용계획을 수립하고, 기초농산물 등 식량자급계획을 수립하여 실천해야 함. 식량자급계획은 국가단위의 국가 푸드플랜과 지자체 단위의 지역 푸드플랜 등 각각 수립되어야 함. 또한 정부와 지자체 단위에서 연차적인 자급률 목표를 설정하여 이행하는 계획 수립하고, 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」에 따라 자급률 목표를 달성할 수 있는 농지규모, 소득, 농업노동력 확보 등 종합적인 계획을 수립해야 함.

④ 농업진흥지역 해제 및 농지 전용 요건 강화

- 농지를 땅 투기 대상으로 삼는 산업·투기자본의 농지전용을 원천적으로 금지하는 제도가 수립되어야 함. 또 농지전용부담금을 대폭 상향 조정하여 농지전용의 유혹을 차단해야 함.

⑤ 휴경, 작목 전환 보전 등 생산량 조절을 위한 직불금 지급

- 농지는 식량안보뿐 아니라 농업의 다원적·공익적 가치를 위해 유지 보전되어야 함. 따라서 경지면적은 유지하면서, 쌀 생산량 조절을 위한 작목전환 또는 휴경, 우량농지 보전에 대한 직불금 지급 등의 정책을 시행해야 함.

I-7-2. 먹거리 안전 및 소비자 보호

□ 현황과 문제점

○ 반쪽짜리 농수산물 원산지 표시제

- 농산물 완전개방시대에서 안전한 먹거리 확보와 농가소득 보호, 국민의 알 권리 향상, 외식·가공식품 섭취 증가 등 현대인의 식습관을 고려하면 먹거리 안전과 소비자 보호는 매우 중요함.
- 음식점 및 가공식품 원산지 표시는 총 20개 품목에 대해 조리법에 상관없이 표시해야함. 하지만 음식점의 반찬류에 많이 사용되고 농가들이 많이 재배하는 유지류(참기름, 들기름 등), 종실류(참깨, 들깨 등), 서류(감자 등), 두류(콩 등)같은 농산물에 대해서도 원산지표시 확대가 필요함.
- 가공식품의 경우 배합비율이 높은 순서로 3가지 원료에 대하여 표시. 다만, 98%이상인 원료가 있는 경우는 그 원료 1가지만, 두 가지 원료의 배합 비율이 98% 이상인 원료가 있는 경우에는 배합 비율이 높은 순서의 2순위까지만 표시하는 등 순위로 제한하는 등 원산지 표시의 예외기준이 많음.

○ 허울뿐인 GMO 표시제

- 우리나라는 식용 GMO 수입물량이 215만 톤으로 세계 1위임. 주로 콩과 옥수수가 수입되고 있으며 이것은 장류(된장, 간장 등)와 식용유 가공에 사용되고 있음. 안전성이 확인되지 GMO 작물로 생산된 가공식품에 대해 부분적인 GMO 표시제가 시행되고 있음.
- 현행 GMO 표시제는 사용량이 높은 1~5순위까지만 표시하고 있음. 그것도 표시 예외를 두고 있는데 소비자들이 많이 소비하고 있는 식용유, 당류, 간장, 변성전분, 주류 등임. 또한 가공 후 GMO 유전자나 단백질이 검출되지 않은 경우 등은 예외로 하고 있음.

□ 개선 방향

① 음식점·가공식품 등 농수산물 원산지 표시 및 처벌 강화

- 음식점의 경우, 품목 제한 없이 사용된 모든 재료를 표시해야 됨. 특히, 유실류, 서류 등 음식재료로 많이 사용되는 품목에 대한 확대가 시급함.
- 가공식품에 대한 표시 개수를 한정 짓는 것은 무의미함. 국민의 알 권리 강화를 위해서는 원료 개수 제한 없이 모든 원료의 원산지를 가공식품 주 표시면에 표시하는 것이 먹거리 안전을 보장하는데 효과적임. 또한 표시위반의 요인을 없애고 공정경쟁을 추진하기 위해 부당이득 3배 이상, 벌금하한제 등 처벌강화가 필요함

② GMO 완전표시제

- GMO 표시예외 없이 모든 품목에 적용하는 GMO 완전표시제를 도입해야 함. 이것은 소비자의 알 권리를 충족시키고 선택할 수 있는 기준을 제시해 주어 소비자의 후생을 증가시키는 것임.
- 가공 후 GMO 유전자나 단백질 검출 여부가 아닌, 원재료를 기반으로 표시하도록 해야 함. 또 소비자 권익증진을 위해 GMO 작물에 대한 이력추적제도를 강화해야 함.

I-7-3. 농가소득 양극화 개선 및 소득향상

□ 현황과 문제점

○ 도농간 소득격차 심화

- 1990년부터 2015년까지의 농가소득은 약 3배 증가 했으나, 도시근로자가구소득은 약 5배 증가하였음. 농가소득은 도시근로자 가구소득의 약 64% 비율임.

○ 농가 간 소득양극화 문제 심화

- 농가 간 소득양극화 문제도 도시에 비해 더욱 빠르게 심화됨. 상위 20%와 하위 20%의 소득배율은 2004년 9.3배에서 2010년 11.7배로 증가함. 도시근로자 소득배율 차이 2004년 5.7배, 2010년 4.5배로 감소한 점을 비교했을 때 농가 간 소득양극화는 도시보다 더욱 심화되고 있음을 알 수 있음.

○ 복잡하고 실질적 도움이 되지 않는 직불금 제도

- 농가의 소득감소 및 양극화 문제 해결을 위해서는 소득정책 중 하나인 직접직불제 제도의 개편과 확대가 필요함. 우리나라 농정예산 중 직불금 비중은 약 10%로서 선진국에 비해 매우 낮음. 직불금의 숫자는 많으나 농가소득에서 차지하는 비중은 약 4%에 불과함. 또한 면적 중심의 지급으로 농가 간 양극화 문제를 발생시킴.

□ 개선 방향

① 농업·농촌 관련 직접직불제도의 개편 및 확대

- 농업·농촌이 생산하는 다원적·공익적 기능의 유지 및 증진을 위해 직접직불제도를 개편해야 함. 농업·생태환경·농촌의 영역으로 구분하여 직불제의 목표를 달성할 수 있도록 확대 개편해야 함.
- 농업영역의 경우, 식량자급률 제고와 후계인력 육성에 목표를 두고, ▲영농활동의 지속성에 대한 보상으로 식량자급 직불금, ▲신규농업인에 대한 영농정착을 지원하는 청년농민 직불금을 신설해야 함.
- 환경영역의 경우, 농업생태 및 농촌경관 보전 유지를 목표로 지급해야함. ▲환경친화적 농업활동에 대한 보상으로 농업생태 직불금, ▲농촌의 자연·문화 등의 보전에 대한 농촌경관 직불금을 도입해야 함.
- 농촌영역에 대한 직불제는 농촌의 삶의 질 향상과 국토·지역의 균형발전을 위해 개편되어야 함. ▲농촌공동체에 필요한 시설 및 기반 관리를 위한 직불금, ▲농촌의 사회적 약자를 보호하기 위한 사회서비스 제공을 위한 직불금이 도입되어야 함.

② 공공급식의 친환경 로컬푸드 사용 의무화

- 안정적 수요처 확보와 지역경제 순환을 위해서 공공급식(학교, 공공기관, 군부대 등)의 친환경 로컬푸드 의무화가 필요함. 공공급식에 사용되는 식재료가 지역 내에서 생산-유통-소비가 된다면 지역 내 순환을 통해 지역경제가 활성화되는 효과를 거둘 수 있음. 또한 안정적 수요처 확보를 통해 농가소득을 지속가능하게 보전할 수 있음. 이 때 공공급식의 친환경 로컬푸드 식재료 가격의 차액은 국가에서 보조하여 사업의 안정을 꾀하여야 함.

I-8. 사회적경제의 정착 및 활성화

I-8-1. 사회적경제기본법 제정

□ 현황과 문제점

- 2007년 사회적기업 육성법, 2012년 협동조합 기본법이 시행되면서 사회적경제 영역의 급격한 양적 성장이 이루어짐>(*2016년 2월 15일 기준 : 사회적기업 1,713개 / 협동조합 10,840개)
- 사회적경제는 공동체 활성화, 사람중심의 경제 등의 가치를 추구하면서 양극화 해소, 일자리 창출 등을 해결할 수 있는 새로운 대안경제의 영역으로 주목받고 있음
- 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등의 지원 중복과 담당부처 간의 장벽의 문제로 행정적 비효율성의 문제가 발생하였고, 이를 해결하기 위해 사회적경제영역을 통합적으로 관리하려는 움직임이 나타남.
- 19대 국회에서 유승민(새누리당), 신계륜(더불어민주당), 박원석(정의당)이 각각 사회적경제기본법을 발의하였으나 통과하지 못하고 폐기되었고, 현재 20대 국회에서는 유승민(바른정당), 윤호중(더불어민주당)이 발의한 사회적경제기본법안이 계류중.

□ 개선 방향

① 사회적경제 기본법 제정.

- 사회적기업(고용노동부), 협동조합(행정자치부) 등이 각각 담당부처가 달라서 발생하는 중복지원의 문제, 부처 간 장벽 등 행정적 비효율성의 해결을 위해 통합관리체계가 필요함.
- 국가차원에서 대안경제의 영역으로 사회적경제를 지원하고, 육성하기 위해 장기적인 계획과 지원방안을 마련하기 위한 의사결정기구가 있어야 함.
- 20대 국회에서 발의되어 계류중인 유승민(바른정당), 윤호중(더불어민주당)의 사회적경제기본법안을 바탕으로 사회적경제기본법이 제정되어야 함.

Ⅱ. 도시 불평등 해소와 공공사업의 예산낭비 방지

Ⅱ-1. 소비자 중심의 주택공급 실현

Ⅱ-1-1. 분양가상한제 확대 및 분양원가 공개

□ 현황과 문제점

- 분양원가 공개를 회피한 채 어거지로 도입된 분양가 상한제
 - 참여정부 시절 집값폭등에 대한 해법으로 시민의 90% 이상이 분양원가 공개를 요구했으나 참여정부는 이를 회피한 채 분양가상한제를 도입하여 2008년부터 시행
- 건설업계 로비에 밀려 후퇴되어 운영되다 7년 만에 폐지
 - 분양가 인하를 두려워 한 건설업계의 로비에 밀려 부풀려진 기본형 건축비를 책정함으로써 실질적인 분양가 인하효과를 가져오지 못했고, 이명박 정부에서는 공공택지 내 아파트의 분양원가 공개를 61개 항목에서 12개 항목으로 대폭 축소함
 - 박근혜 정부에서 여야가 민간건설사의 이해관계를 대변하며 분양가상한제 폐지에 합의함으로써 그나마 형식적으로라도 유지되어왔던 분양가규제도 폐지됨.
- 상한제 폐지 이후 강남재건축 단지, 지방대도시 등의 집값 상승
 - 이후 강남재건축 단지, 지방대도시 등을 중심으로 고분양 아파트가 공급되며 분양권 시장이 과열되고 집값 상승으로 이어짐
 - 건설사들은 고분양가를 책정했음에도 원가를 부풀리고 이익을 축소 신고함으로써 불로소득을 사유화함

□ 개선 방향

① 민간아파트의 분양가상한제 재도입

- 소비자에게 불리한 선분양제를 유지하는 한 민간택지도 분양가상한제를 적용하고, 분양가 내역을 투명하게 공개해야 함. 80%완공 후 분양하는 경우에만 예외 적용

② 모든 분양가상한제 아파트에 대한 61개 항목 원가공개

- 원가를 부풀리고, 이윤을 축소 신고하는 건설사들의 부도덕한 관행 근절, 투명한 가격산정을 통해 분양가 인하효과를 높일 수 있음
- 공공아파트는 후분양 이행과 상관없이 분양원가를 공개하여 주택가격의 투명성 제고와 국민 알권리를 보장함
- 장기적으로는 성남시처럼 모든 공공사업 및 공공주택사업의 설계내역, 원하도급 내역, 원하도급 대비표 등이 인터넷 등에 투명하게 상시공개

II-1-2. 정부의 <기본형 건축비> 인하

□ 현황과 문제점

○ 표준건축비보다 높은 기본형 건축비

- 2005년 분양가상한제 아파트에 적용한다며 정부가 발표한 기본형 건축비는 평당 339만원으로 당시 표준건축비(평당 288만원)보다 18%나 높았음. 정부는 임대아파트에 적용되는 표준건축비와 기본형 건축비를 비교하는 것은 적절치 않다는 입장이나 표준건축비와 기본형 건축비의 산정내역을 투명하게 공개하여 검증하지 않고서는 설득력이 없음

○ 기본형 건축비의 근거없는 상승

- 도입 이후로 한번도 내려가지 않고 지속적으로 상승하여 2017년 3월 현재 평당 598만원으로 도입 이후 250만원이나 인상됐음
- 근거없는 가산비용까지 허용함으로써 실제 소비자들이 지불하는 건축비는 평당 6~700만원대
- 실제 건설현장에는 중국산 자재 대량 구입 및 저임금 불법 외국인 노동자 고용 등 건축비가 상승할 요인이 발생하지 않고 있음

○ 아파트별 건축비 편차가 수백만원

- 공공이 공급한 경우에도 마곡지구 SH아파트는 평당700만원대이지만 강남서초 반값아파트의 건축비는 평당 550만원이며 실제 준공 원가는 평당460만원
- 땅값과 달리 지역별 대동소이해야 정상임에도 불구하고 공공아파트조차 평당 수백만원, 호당 수천만원씩 차이나는 것은 비상식적

○ 모양과 질을 알 수 없는 기본형 건축비

- 2005년 기본형 건축비 도입 당시 산출근거(시방서, 설계도면, 설계내역) 및 세부내역 등을 공개하지 않았고, 이후에도 노무비, 재료비 등의 지수상승을 내세워 건축비를 올리고 있음

□ 개선 방향

① 기본형 건축비 산정내역 투명한 공개

기본형건축비 산출근거인 시방서, 설계도면, 설계내역 등을 공개

② 표준주택 및 표준건축비 마련

기본형 건축비에 걸맞는 유형별 표준주택을 마련하고 각 유형별 표준건축비를 제시

II -1-3. 주택 후분양제 의무화 및 선분양 시 분양예약제 도입

□ 현황과 문제점

○ 소비자에게 불리한 선분양제

- 주택을 짓지도 않고 판매하는 선분양제는 소비자의 선택권 침해, 부실시공 조장, 집값하락의 리스크 전가 등 소비자에게 매우 불리한 제도
- 국회 정동영 의원실 발표 자료에 따르면 박근혜 정부 이후 선분양제하에서의 분양가상한제 폐지로 불법거래에 의한 웃돈규모만 약 20조원으로 추정됨
- 세종시 공무원 특별분양 불법전매, 강남아파트에서의 수백억원을 챙긴 조직적 불법전매가 사실로 드러나는 등 선분양제의 부동산 투기 방지책이 거의 없음

○ 서울시는 2006년부터 후분양제 시행, 중앙정부는 로드맵마저 폐지

- 서울시는 2006년 9월 ‘공공아파트 후분양제 도입’ 선언 이후 서울시 모든 공공아파트에 대해 80% 완공 후 분양제를 시행해왔으며, 박원순 시장 이후 60% 완공 후 분양으로 후퇴한 상황
- 참여정부 시절 국토부도 후분양제 로드맵을 발표했으나 시범사업에 그쳤고, 이명박 정부에서 폐지

○ 선분양피해를 막을 수 있는 사전예약제 폐지

- 미국 등 선진국에서는 선분양시 예약제를 시행, 소비자의 피해를 최소화하고 있으나 우리나라는 아무런 보호장치 없이 수십년간 선분양제도를 유지해왔음. 이명박 정부가 보금자리주택에 대한 사전예약제를 시행하고, 본 청약시 분양가격을 추가 인하함으로써 소비자의 지지를 받았으나 박근혜 정부에서 보금자리주택을 폐지하며 함께 사라짐

□ 개선 방향

① 주택 후분양제 의무화 및 선분양을 할 경우에는 분양예약제 도입

- 모든 주택에 대해 80% 이상 완공 후 분양을 의무화. 80% 이상 완공은 골조공사까지

- 마무리한 경우를 말하며 내부인테리어 등은 소비자의 선호도를 고려해서 각자 시공
- 후분양 이행에 따른 자금마련이 어려운 중소건설사들이 불가피하게 선분양을 해야 할 경우 분양예약제를 도입하여 소비자 피해를 방지함. 분양예약제는 분양시 소액의 예약금을 납입한 후 예약만 하고, 최종선택인 본 청약은 1~2년 이후에 건축물 시공, 확정분양가, 주변 시세 등 풍부한 정보를 제공받고 결정하는 것임
- 소비자들은 충분한 시간을 두고 다양한 정보제공을 통해 본 청약여부를 결정할 수 있고, 주택상품이 잘 팔리게 하기 위한 건설사의 잘 짓기 경쟁도 유도할 수 있음. 선분양제에서 건설사와 은행권의 무분별한 집단대출 관행에 따른 소비자 피해 최소화, 사업성에 근거한 대출시스템 정착 등 주택금융시스템의 선진화도 가능해짐
- 분양예약 이후에도 분양권 전매를 금지하여 주택의 투기상품화를 방지

② 모든 공공아파트는 분양가규제 여부와 상관없는 80% 완공 후 분양제 의무화

II-1-4. 주택 감리대가 예치제도 도입

□ 현황과 문제점

- 건설사 눈치보는 허수아비 감리
 - 주택감리제도는 94년 부실공사 방지대책의 일환으로 도입 시행중에 있으며, 소비자를 위한 감리강화를 위해 감리자를 주택건설사업계획승인권자인 지자체장이 지정하여 공무원의 지휘를 보장하고 있음. 하지만 정작 감리대가는 아직까지도 건설사업주로부터 받고 건설사와의 관계가 갑과 을이 되어 있어 소비자를 위한 공공 역할보다는 시공사의 부실시공의 보호막 역할로 변질되었음
 - 각종 부실시공 및 안전사고 발생현장에도 항상 감리자의 부재가 논란이 되고 있지만 정작 시공사와 감리의 갑을관계 개선책은 제시되지 않음

□ 개선 방향

① 감리대가 예치제 도입

- 소비자가 부담하는 감리비(주택분양가에 포함)를 관할지자체에 예치 후 공공이 직접 지급하고 감리의 독립성을 보장함으로써 부실시공 및 안전사고를 방지

II-1-5. 주택금융의 '비소구 대출' 확대

□ 현황과 문제점

- 소비자에게만 무한책임지우는 주택담보대출
 - 우리나라 주택담보대출은 무한책임제로 담보대출에 따른 위험부담이 소비자에게 전가되고 있음. 즉 주택가격 하락 시 대출상환의 어려움이 발생하여 담보물인 주택소유권을 포기하더라도 주택가치와 대출상환액의 차액발생 시 소비자에게 추가 상환을 요구하도록 하고 있음
- 거품 붕괴 시 소비자 피해 우려
 - 박근혜 정부 이후 LTV, DTI 완화, 집단대출 확대 등으로 주택담보대출이 계속 증가하고 있음. 여기에 주택가격의 거품이 잔뜩 존재하고 있고 주택이 가계자산의 7~80%를 차지하는 상황에서 주택가격 하락시 소비자에 대한 무한책임대출은 소비자의 가계 재정 파탄으로까지 이어질 수 있음
- 선진국은 일반화된 비소구대출, 우리나라는 시범사업 수준
 - 미국 등은 주택담보대출시 주택가격 하락에 의한 손실을 금융권이 떠안는 비소구대출제가 정착화되어 있음. 반면 우리나라는 이명박 정부에서 200만명 이상의 하우스푸어가 발생, 사회적 문제가 됐음에도 불구하고 주택금융개혁이 진전되지 않았으며, 국토부는 2016년에서야 비소구대출 제도(내집마련 유한책임 디딤돌대출)를 시범사업으로 운영하겠다는 소극적 입장

□ 개선 방향

① 1주택자에 대한 비소구대출 확대

- 시범사업에 한정된 '내집마련 유한책임 디딤돌 대출'을 모든 1주택자로 확대하여 소비자 중심의 선진국형 주택금융시스템 구축

II-1-6. 주택금융의 '집단대출' 규제 강화

□ 현황과 문제점

- 박근혜 정부 이후 집단대출만 연간 100조원 이상
 - 박근혜 정부의 분양규제 완화로 집단대출액이 연간 100조원 이상으로 증가하며 가계

부채의 위험성을 키우고 있음

- 집단대출은 수분양자의 상환능력을 고려하지 않고 주택담보대출을 집단으로 일괄대출 해줌으로써 건설사의 사업리스크를 소비자에게 전가하는 제도임. 건설사는 집단대출을 이용해 분양률을 높일 수 있지만 소비자들은 하우스푸어 전락, 부동산투기과열, 은행권 부실화 등의 피해를 떠안을 수 밖에 없음
- 정부의 미흡한 집단대출 규제
 - 2016년 11월 가계부채 대책의 일환으로 정부가 ‘2017년 1월 1일 이후 분양공고 되는 사업장부터 잔금대출에 대해 집단대출을 금지하여 상환 능력내에서 빌리고, 처음부터 나누어 갚는 여신심사가이드라인을 적용’하겠다고 발표했지만 규제효과는 미흡
 - 하지만 시행 1달만에 대한주택건설협회 등 13개 단체가 집단대출 규제 완화를 요구하고 있어 정책이 후퇴할 우려가 높음

□ 개선 방향

① 주택담보대출 전액에 대한 집단대출 금지

- 소비자의 상환능력을 고려하지 않는 집단대출을 전면 규제함으로써 건설사의 위험부담을 소비자에게 전가시키지 못하도록 함

II-2. 무주택자 주거불안 해소

II-2-1. 공공주택 확대 및 공영개발 강화

□ 현황과 문제점

- 주거빈곤층 증가 및 공공주택 축소
 - 사회에 갓 진입한 청년세대, 독거노인, 은퇴세대, 무주택 가정 등이 높은 주거비 부담으로 주거 빈곤층으로 전락하고 있음
 - 하지만 정부는 공기업 부채를 내세워 계획된 공공주택마저 제대로 공급하지 않고 있음. 박근혜 정부 이후 공급된 공공분양주택은 6천호에 불과하고 감사원 감사결과 영구임대주택과 국민임대주택은 계획 대비 각각 21.8%, 61.7%만 공급하는 등 주거안정 역할을 방기한 것으로 드러남

- 민간특혜책인 뉴스테이 15만호 공급
 - 박근혜 정부는 중상층 주거안정을 강조하며 보금자리주택 정책을 폐지하고 뉴스테이 (기업형 민간임대주택) 15만호 공급계획을 발표함.
 - 뉴스테이 확충을 위해 택지지원, 기금지원, 용적률 및 건폐율 특혜, 세제감면, 토지강제 수용까지 수많은 지원이 이루어짐에도 불구하고 임대료 및 임대기간 등에 대해서는 아무런 규제를 두지 않아 서민들의 주거비 부담을 가중시키고 있음
 - 신당동 뉴스테이의 경우 전용 59㎡ 기준 보증금 1억원, 월임대료 100만원 수준으로 강남서초 보금자리주택의 2배 수준(보증금 5,600만원, 월임대료 59만원)이며, 임대기간은 8년에 불과

- 공공임대리츠, 행복주택리츠 등 공공주택의 민영화 추진
 - 부영임대주택 등 과거 공공임대주택 정책으로 공공택지를 저렴하게 제공하고, 주택도시시기금까지 지원받은 공공주택조차 정부의 관리감독 부재로 임대료 자율결정 및 분양전환가 인상 등 공공주택의 기능을 상실
 - 민간건설사의 자금으로 공공주택을 공급하겠다고 도입한 공공임대리츠는 결국 공공주택 사업권을 영리추구가 목적인 민간건설사에게 떠넘긴 것으로 공공주택의 수익사업화 변질이 우려됨

- 공공택지 민간매각 및 지지부진한 토지비축 실적
 - 현행 법대로라면 공공주택지구 내에서도 공공주택 비율을 장기공공임대 15% 이상, 공공분양 15% 이하로만 규정하고 있어 공공주택 비중이 절반도 못 미치고, 강제수용한 토지조차 헐값매각하며 땅장사를 부추기고 있음
 - 2010년부터 10년간 2조원씩 재정을 투입하여 20조원 규모의 토지를 비축할 계획이었으나 실적은 2015년까지 1.6조원에 불과한 것으로 나타남.

□ 개선 방향

① 다양한 유형의 공공주택 확대

- 국공유지, 공기업 이전지(서울의료원 부지, 과천종합청사부지 등), 미군부대이전지 등의 택지와 주택도시기금을 활용하여 소형평형 중심의 다양한 공공주택 공급
- 토지임대부 건물분양, 환매조건부 분양, 장기공공임대, 장기전세 등을 원가수준의 저렴한 가격으로 주거불안계층에게 공급
- 주택도시기금의 민간사업자 지원을 대폭 축소하고 공공주택 기금지원을 확대

② 공공택지 매각금지 및 토지비축 확대

- 공공택지 내 공동주택지의 민간매각을 금지함으로써 공동주택지는 100% 공공주택으로 공급하고, 건설사는 사업자가 아닌 시공사로 참여
- 공기업지방이전지 민간매각 금지 등 토지비축 확대

③ 뉴스테이 특혜 폐지

- 민간사업자에 대한 기금지원, 택지지원, 용적률 완화, 세제 감면 등의 지원책 중단
- 뉴스테이 공급촉진지구 해제 및 공공주택지구로 전환

④ 공공임대주택 및 행복주택 등 공공주택 사업의 리츠 방식 중단

- 공공주택에 대해 리츠를 통한 민간자금 유입을 중단시키고 주택도시기금 및 국민연기금 등을 적극 활용

II-2-2. 소득 하위 20% 이하 주거비 지원 확대

□ 현황과 문제점

- 통계청 조사결과 소득 하위 20% 이하 가구의 소득은 월85만원이지만 주거비는 월32만원으로 저소득층의 주거비 비중(RIR)이 43%이나 됨
- 주거비 지원은 현재 월평균 11만원씩 81만가구가 대상으로 1조원에도 못 미침.
 - 주거비 지원기준도 중위소득의 43% 이하로 매우 제한적으로 적용되어 2015년에는 2천500억원의 불용액까지 발생 하는 등 국토부는 안정적인 주거비 지원노력 조차 게을리 하고 있음
- 주거비 지급 대상을 중위소득의 50%로 확대하자는 개정안이 발의(국민의당 운영일 의원)되었으나 정부 및 의원반대로 제대로 논의조차 되지 못하는 상황

□ 개선 방향

① 소득하위 20% 이하 기준 무주택자에 대한 주거비 지원 확대

- 81만 가구에 불과한 주거급여 지원대상을 소득하위 20% 이하 저소득층 무주택자(약 200만 가구)로 확대

② 주거급여도 현재의 월평균 11만원에서 20만원으로 확대

- 지역별 가구원수별 소득별로 차등지급하고 있는 주거비 지원기준을 개선해서 인상유도

II-2-3. 전월세 인상을 상한제 도입

□ 현황과 문제점

- 경실련 분석결과 박근혜 정부 출범이후 3년 9개월간 서울지역의 전세값은 매달에 278만원씩 상승했고, 전세금 마련을 위해 서민들은 서울은 월 181만원, 수도권은 월 99만원을 빚을 내야 하는 상황
- 2년마다 이사하거나 수천만원 이상의 목돈을 올려줘야 하는 전월세 난민의 불안 해소를 위해서는 전월세 비용을 내릴 수 있는 근본해법이 필요하나 정부는 전세대출 지원만 늘림으로써 서민들을 빚쟁이로 내몰고 있음
- 더불어민주당과 정의당은 20대 총선 공약에서 서민들의 급격한 주거비 부담을 완화하기 위해 '전월세상한제'를 추진하겠다고 밝힌바 있으나 정부와 여당의 반대, 국민의당의 소극적 입장 등으로 관련법이 통과되지 못하고 있음

□ 개선 방향

① 계약갱신청구권 2회 보장 및 임대료 증액 2년 이내 5% 제한

- 세입자 요구시 2회에 한해서 계약갱신이 이루어지도록 보장하고, 연 5% 이내로 규정하는 임대료 상승률을 2년에 5% 이내로 제한

② 임대차 등록 의무화

- 다주택자의 주택임대 시 임대사업자 및 임대차 등록을 의무화

Ⅱ-3. 등지내몰림(Gentrification) 방지 및 극복

□ 현황과 문제점

① 등지내몰림 현상

- 등지내몰림(젠트리피케이션) 현상은 임대료가 낮은 주거 및 상업지역의 저소득층이 새로 형성된 고소득 계층에 의해 대체되고 원래의 거주민이 비자발적으로 이주하게 되는 현상으로 부동산 시장 변화, 민간 혹은 정부 주도의 도시재생사업으로 인해 발생하고 있음. 낙후한 지역이 활성화되면서 자산가치 상승과 세수 증대 효과도 나타

나지만, 부동산 가치 상승은 임대료 상승으로 이어져 저소득층의 비자발적 이주가 이뤄지고 지역커뮤니티의 붕괴 등 경제 및 사회적 문제가 되고 있음

- 최근 짧고 창의적인 문화행위자들에 의해 다른 지역에서는 찾아보기 힘든 독특한 분위기로 명소가 된 지역(홍대, 북촌, 서촌, 가로수길, 성수동)에서 원주민들이 내몰리고, 지역이 가지고 있던 장소적·문화적 특성이 사라지는 등지내몰림 현상이 전국적으로 나타나고 있음.

② 내몰리는 세입자와 파괴되는 지역 생태계

- 과거 우리의 경우 등지내몰림 현상은 정부의 전면 철거방식의 대규모 주택재개발 및 도시환경정비사업 추진과정에서 주로 발생했으나, 최근에는 부동산 투자수요가 상가로 옮겨가고 있어 상가시설에서도 발생하고 있음. 상가 활성화로 인해 건물주에게 돌아가는 자본이득은 건물주보다는 세입자의 노력에 의한 것임. 등지내몰림 현상으로 인한 세입자의 경제적 손실(시설투자비용, 권리금, 명소화 노력 등)을 포함한 유무형 피해를 최소화하고 지역생태계가 유지될 수 있도록 정부의 대책 마련이 필요함.

③ 미흡한 임차인 보호제도

- 「상가임대차보호법」은 상인들의 안정적인 생업 종사를 돕고 과도한 임대료 인상을 방지하여 세입자의 권리를 보장하기 위해 제정됐으나, 계약갱신요구권 행사기간(5년)이 짧고 임대료 인상 상한선(9%)이 높아 실효성이 없음.
 - 특히 도시정비사업등으로 퇴거 시 보상을 하지 않도록 예외조항을 두어 임대인과 임차인, 지자체 간 갈등의 요인이 됨.

□ 개선 방향

① 상가임차인 보호를 위한 임대차보호법 개정

- 임차인 계약갱신요구권 연장 : 기존 5년 → 10년
 - 임차인의 안정적인 영업기회를 보장하기 위해 기간 연장함. 기간 연장 시 임대인은 10년간의 임대기간으로 인한 불이익을 회피하기 위해 기간을 반영한 임대료 인상을 시도할 가능성이 높으므로 보증금 폭등에 기준을 함께 명시함.
- 임대료 상한선 인하 : 현행 9% → 5%
 - 현행 상가임대차(보호법에서는) 임대료에 관한 연간 법정인상률을 9%로 제한하고 있으나, 임차인의 경제적 이익 보호를 위해 물가상승률 등을 고려하여 5%를 넘지 않도록 개정하여 과도한 임대료 인상에 대한 임차인의 부담을 완화시킴.
- 도시정비사업 시 퇴거보상 의무화

- 임대차보호법은 5년까지 임차인의 임대인에 대한 계약갱신권을 인정하고 있음. 그러나 건물을 전부 또는 대부분 철거하거나 재건축할 경우에는 임차인의 계약갱신청구를 거절할 수 있음. 이에 임대인이 철거 또는 재건축을 위하여 임차인에 의한 계약갱신요구를 거절할 때에는 적절한 보상을 지급하도록 의무화 함.

② 특성있는 지역상권 형성

- 젠트리피케이션이 발생하는 지역내 소매업종이 주로 대형소매업종의 Flagshop 및 Franchise업종 등으로 저층부 구간을 점령하고 있어, 지역의 Local Shops들의 폐업이 속출하고 있고 단조로운 상권공간을 형성하고 있음.
- 따라서 대형소매업종의 입점 등을 제한, 지역의 고유한 소매업종을 특화 발전 등으로 지역상권의 생태계를 발전시킬 수 있도록 관리하며, 이를 제도화하고 지구단위계획 등에 반영하는 것이 필요함

③ 예술·문화 보호를 위한 (가)도시문화특구 지정

- 지역의 문화예술인 세입자 지원과 보호를 위한 지자체 조례 제정이 필요함
- 지역문화발전협의체 구성과 대형업소 및 유해업소 입지 제한
- 임대료 인상 제한 및 계약갱신기간 연장(10년 이내)을 명문화해 지역의 문화적 특성이 유지 발전될 수 있도록 관리.

II-4. 무분별한 도시개발 억제 및 개발이익환수

II-4-1. 무분별한 도시계획 용도 및 밀도 상향 방지

□ 현황과 문제점

① 개발논리에 좌우되는 국토·도시계획

- 수조원의 개발이익 발생이 예상되는 가락시영 재건축 아파트 종상향 허용이후 고덕주공 6단지, 개포주공2,3단지, 개포시영아파트 등 서울시 주요 재건축단지들의 재건축사업계획이 연달아 승인됨.
- 여기에 용도변경을 둘러싼 특혜의혹이 불거진 부산 엘시티 개발 등 관련법에 따라 엄격히 운영되어야 할 도시계획 및 도시환경이 각종 개발논리로 파괴되고 있음.

- 서울시는 소형아파트 및 임대주택을 확충한다는 명분으로 재건축사업에 용적률 인센티브까지 부여해주고 있는 상황.
- 하지만 서울 350만 가구 중 50%가 집 없는 세입자인 현실에서 수천가구의 소형주택과 임대주택 확충을 위해 수만 가구의 집들을 일시에 철거하는 것은 바람직하지 않음.
- 또한 재건축 사업단지의 거주현황을 보면 50% 이상이 1억원 미만의 전세보증금을 지불하는 저소득층 세입자이고 재건축 추진 시 이들에 대한 이주대책은 유명무실함.

② 개발이익 환수장치의 실효성 부재

- 현행 법 체계에서는 개발사업 진행으로 개발이익이 발생해도 제대로 환수되지 못한 채 사유화되고 있음.
- 개발이익환수에 관한 특별법에 의한 개발부담금은 외환위기 이후 부과 중지되었으나 2005년부터 재도입, 개발이익에 대한 25%를 개발부담금으로 부과하고 있으나 국토부가 공개한 징수현황을 보면 연간 1~2천억원대에 불과하여 도시개발사업에서 적게는 수천억원에서 수조원까지 개발이익이 발생하는 것에 비하면 개발이익이 제대로 환수되지 못함.
- 미흡한 개발이익환수장치로 인해 무분별한 용도변경 및 종상향을 요구하는 불법로비로 이어질 수 밖에 없음.

③ 불투명한 계획 및 개발 결정 과정

- 도시계획위원회는 국토의계획및이용에 관한 법률 113조에 따라 도시 관리계획과 각종 개발행위 등을 심의하는 역할을 담당.
- 특히 용적률 조정, 용도지역 변경을 통한 재개발, 재건축 허가 등 이해관계자에게 막대한 혜택을 안겨줄 수 있는 권한을 보유하고 심의결과에 대한 책임소재 불분명 등으로 오히려 개발사업의 들러리역할에 머물고 있음.

□ 개선방향

① 무분별한 용도 변경(종 상향·용적률 상향) 금지

- 개발중심이 아닌 보존중심의 패러다임 전환 필요. 국토이용 및 도시계획법에 의한 용도지역제 등을 엄격하게 적용하되 종상향 및 용적률 상향 등을 허용할 수 있는 예외적 사안들을 대폭 정비해야 함.

② 개발부담금 50% 부과

- 현재 개발이익의 25% 부과기준인 개발부담금 부과율을 50%로 상향조정
- 부과대상을 용도변경과 재건축재개발 등 일정규모 이상의 건축행위까지 포함하는 개발사업으로 확대
- 부과시점도 사업인가시점이 아니라 토지용도 변경시점으로 확대하고, 산정기준도 공

시지가가 아닌 매매가격 중 낮은 가격으로 적용해야 함.

③ 독립적이고 투명한 계획·개발 결정구조 도입

- 도계위의 개발사업 들러리 심의 논란에 대해 서울시는 도계위 명단공개 및 회의록 1개월 후 공개 등 대책을 발표했지만 책임지지 않는 비상설화 조직으로 운영되는 한 여전히 미흡한 대책.
- 최고 전문가 집단으로 구성된 독립적인 ‘국토계획위원회’ 상설화가 필요. 위원회는 중·장기 국토계획 수립 및 추진결정, 일정규모 개발사업에 대한 타당성 분석, 모든 논의과정 및 결과의 상시공개를 통한 투명성 확보 등을 통해 무분별한 종상향, 용적률 상향 등 개발사업 뿐 아니라 정치인과 지자체의 개발공약을 억제하는데 기여하도록 함.

II-4-2. 재개발/재건축 사업추진 요건 및 개발이익환수 강화

□ 현황과 문제점

- 우리나라 아파트 수명은 27년으로 영국(128년), 독일(121년), 프랑스(80년), 미국(72년), 일본(54년) 등 선진국의 1/3 수준에도 못 미침(국토부, 2013.3). 콘크리트 수명이 최소 60~100년 이상임에도 불구하고 아파트 수명이 짧은 이유는 사업추진이 건물 수명 및 노후도와 무관하게 남발되기 때문임.
- 재개발/재건축사업이 가능한 노후·불량건축물 연한은 40년이었으나, 2014년 9월, 정부는 주택시장 활력회복 및 서민 주거안정 강화방안으로 재건축사업 가능 건축물 연한을 40년에서 30년으로 축소, 재건축아파트 분양가상한제 폐지, 재건축초과이익환수제 2017년까지 유예, 재건축 조합원 1가구 3주택 허용 등 부동산규제완화 3법을 통과시켰음.
 - 이후 강남재건축, 강북뉴타운 등의 고분양가, 투기성 분양과열 등 문제가 심각해짐.
- 50층 재건축을 추진 중인 잠실 주공5단지의 시세는 평당4천만원 수준이며, 지난해 고분양가 책정으로 논란을 빚은 개포주공아파트 중 1단지의 시세는 평당 8천만원이 되었음.
 - 최초공급가는 잠실주공이 평당30만원(1977년), 개포주공이 80만원(각각 1981년)으로 현재 시세는 최초공급가의 100배 정도임.
 - 막대한 시세차익이 발생했지만 낮은 보유세와 양도세, 재건축초과이익 유예 등으로 대부분의 블로소득이 환수되지 못한 채 사유화되나, 재건축 전 비교적 낮은 전월세 비용으로 거주했던 세입자들은 거주공간 상실, 집값상승 및 전월세가격 상승 등의 피

해를 떠안아야 하는 상황임.

- 재건축초과이익환수장치조차 2017년까지 유예되어 있고, 개발이익산정시점도 사업인가 시점을 기준으로 보기 때문에 토지가치 상승분이 제대로 반영되지 못하고 있음.
- 여기에 소형주택 및 임대주택 의무건설 비율까지 축소되거나 후퇴되어 개발이익환수 장치가 거의 유명무실하고, 불투명한 사업추진과 막대한 개발이익 발생 등으로 조합과 시공사, 관련 공무원 등과의 뇌물수수 등 재건축 비리도 계속 발생하지만 정부가 근본대책 마련에 소홀.

□ 개선 방향

① 재개발/재건축 사업추진 기준(건축물 연한, 안전진단, 조합설립 동의 요건) 강화

- 사업 추진 가능 건축물 연한 강화 : 최소 60년~100까지인 콘크리트 수명을 감안해 재개발/재건축사업 가능 노후건축물 기준 연한 50년 이상으로 강화해 개발이익을 위한 무분별한 사업추진 제어
- 재건축 안전진단 기준 강화 : 안전진단 시 설비 노후도보다는 구조안전성 비중을 50% 이상으로 상향. 노후한 설비는 교체하여 사용하도록 유도해 불필요한 자원이 낭비되는 것을 방지함.
- 재개발재건축 조합설립 인가 시 동의요건 강화

구분	현행	변경
재개발 사업	토지 등 소유자 3/4 이상	토지 등 소유자 4/5 이상
재건축 사업	전체 구분소유자 3/4 이상 및 토지면적의 3/4 이상	전체 구분소유자 4/5 이상 및 토지면적의 4/5 이상

② 재개발/재건축 개발이익 환수 - 개발부담금 부과대상에 재개발재건축 사업 포함 및 부과율 50%로 상향조정

- 개발이익 사유화를 위한 무분별한 재개발/재건축사업 추진 방지하고 실효성없는 재건축초과이익환수제도 폐지

③ 사업비 관련 모든 자료의 인터넷 상시공개로 투명성 강화

II-5. 공공사업의 책임성 강화 및 예산낭비 개선

II-5-1. 공공사업의 '직접시공제' 의무화 확대

□ 현황과 문제점

- 우리나라 건설업체는 종합적인 관리계획을 토대로 시공을 담당하는 종합건설업과 공종별 전문공사를 도급받거나 하도급받아 시공하는 전문건설업으로 구분됨
- 대부분 재벌건설사 중심의 종합건설업은 원도급자이고, 중소건설사 중심의 전문건설업은 하도급자 역할이지만 정작 재벌건설사, 중소건설사 모두 직접 시공인력을 보유하고 있지 않음
- 건설산업법에서는 1차 하도급만 허용하지만 실제 모든 건설현장은 불법다단계 하도급으로 공사가 진행되고 있음. 때문에 최종 하도급자인 건설노동자와 중장비업자들은 안전사고, 체불, 불법해고 등에 노출되어 생존권까지 위협받고 있음
- 지난해 발생했던 남양주 진접선 사고, 톨지호텔 철거사고 등 각종 건설현장 안전사고에서 안타까운 목숨을 잃는 노동자는 모두 불법하도급에 의한 건설노동자들이며, 매년 500명 이상의 건설노동자들이 건설현장에서 사망하는 간접살인을 당했음
- 미국에서는 직접시공하지 않는 건설사를 '브로커'로 정의하고 있으며, 모든 공공사업 입찰시 직접시공을 의무화하고 있음
- 우리나라는 직접시공의무화를 50억 미만 공사에 제한적으로 적용하여 재벌건설사에겐 아무런 영향을 미치지 못하며 건설노동자 착취와 불법하도급을 조장하고 있음

□ 개선 방향

① 100억 이상 공공사업 직접시공제 50% 이상 의무화

- 국민혈세로 추진되는 공공사업의 경우 100억 이상에 대해 원도급업자가 50% 이상 직접시공토록 의무화함.
- 건설사는 브로커가 아닌 전문시공사로 거듭나며 경쟁력을 높이고, 건설노동자는 영세한 하도급업자가 아닌 원도급업자와 직접 계약함으로써 고질적인 체불, 늑장지급, 안전위험으로부터 벗어날 수 있음

II-5-2. 공공사업의 '적정임금제' 도입

□ 현황과 문제점

- 건설노동자는 다른 업종에 비해 위험하고, 더러운 환경에서 일해야 하고, 날씨 영향을 받거나 공사장별 계약을 하는 만큼 1년에 근로가능일이 200일도 채 안 됨. 때문에 노동단가를 사무직 노동자보다 높게 책정해야 노동자의 생존권 보호와 숙련된 노동자 양성이 가능해지면서 건전한 일자리로 정착될 수 있음
- 대한민국에서는 불법다단계 하도급을 거치면서 건설노동자의 노임이 발주처의 공사비 책정기준이 되는 시중노임단가보다 낮을 뿐 아니라 시중노임단가도 사무직 노동자보다 높지 않음.
- 2016년 기준 보통인부의시중노임단가는 10만원(8시간)으로 200일을 일할 경우 연2천 만원에 불과. 건설노동자의 대부분이 가계를 책임지는 중장년층임을 감안하면 정상적인 생계를 꾸리기 힘든 조건. 게다가 체불과 늑장지급이 고질적으로 진행되고 있어 건설노동자들 대부분은 신용불량자에 처해 있음
- 땀흘리는 건설노동자들이 일한 만큼 대우받을 수 있도록 미국에서는 적정임금제(Prevailing wage)를 도입, 건설노동자 임금을 사무직 노동자 임금 수준 이상으로 책정하고, 공공사업장의 적정임금 지급 의무화 및 불이행시 강력한 처벌을 규정하고 있음.
 - 적정임금제는 미국 뉴딜정책의 일환으로 도입된 정책이며, 당시 대공항 타개를 위한 대규모 공공사업 추진으로 넘쳐나는 실직자들의 건설현장으로 대거 유입되자 기존 건설노동자의 임금 하락을 막기 위해 데이비스와 베이컨 두 의원이 제안한 법안이 토대가 되어 마련됨(Davis-Bacon Act, 1931)
- 유럽에서도 공정임금제(Fair wage)를 운용, 적정임금 보장 뿐 아니라 동절기에 근로가 없는 건설노동자들에게도 교육을 지원하고, 교육이수자에게 일정수준의 교육훈련 수당을 지급
- 우리나라도 2010년 고용노동부가 적정임금 도입을 위한 논의를 시작하였으나 건설업계의 저항에 밀려 결국 실효성 없는 체불방지 대책만 발표한 채 제도개혁으로 이어지지 못했음

□ 개선 방향

① 모든 공공사업장 노동자에 대한 적정임금 보장

- 건설노동자의 연간 근무일수(월평균 15일)를 고려하여 연간 수입이 사무직 노동자 연봉수준 이상으로 책정될 수 있도록 공공사업장의 일일 노동자에 대해서는 공종별, 숙련도별 최저임금을 정하고 준수하도록 함

② 시중노임단가 인상, 조사권한 이관

- 현재 건설협회가 독점하고 있는 시중노임단가 조사결정 권한을 노동조합 등으로 이관하고, 단가도 인상

II -5-3. 공공사업의 최저가낙찰제 확대 및 종합심사제 폐지

□ 현황과 문제점

- 최저가낙찰제 확대는 공공예산 낭비를 위해 김대중 정부에서 도입(건설업 경쟁력 강화방안 , 2000년). 2001년 1,000억원 이상을 시작으로 단계별 확대, 2003년부터는 100억 이상 모든 공사에 적용될 예정이었으나 불이행
- 참여정부도 2005년부터 100억원이상, 2006년 모든 공사로 확대계획이었으나 불이행
- 2004년 한나라당 대표시절 최저가확대를 제1총선 공약으로 발표했던 박근혜 대통령은 아예 300억 이상 공사에 대한 종합심사평가제를 도입(2014년)하면서 최저가낙찰제를 없앴
- 2004년 이후 공공기관 공공공사 낙찰현황을 분석한 결과(국민의당 정동영 의원실), 평균 낙찰률이 턴키발주는 90%, 가격경쟁은 68%로 가격경쟁 회피로 낭비된 예산액이 58조원이라 밝힌 바 있음.
 - 재벌건설사들이 경쟁없이 독점수주하는 턴키발주는 담합을 조장하는 재벌특혜 낙찰방식이며, 가격경쟁 회피를 위해 박근혜 정부가 추진한 종합심사평가제도 낙찰률이 78%로 운찰제와 다름없음
- 국가계약의 기본인 가격경쟁을 확대할 경우 공공사업의 예산낭비는 물론 건설사와 공무원, 전문가, 정치인 간의 고질적인 건설부패도 줄어들 수 있음
- 기재부 용역결과에서도 최저가낙찰제는 준공 시 공사가격이 예정공사비의 88%로 적격심사 102%, 턴키 101%보다 공사비가 낮은 것으로 나타남(최저가낙찰제 적격심사제의 성과분석 및 개선방안 연구, 2013.5)

<표11> 역대 정부 최저가낙찰제 확대약속 및 이행여부

사업규모		'01. 1.	'03. 1.	'04. 1.	'05. 1.	'06. 1.	'08. 1.	'12.1	'14. 1
국민의 정부	약속일정	1천억원 이상	~100억원 이상	모든 공사					
	이행여부	이행	불이행	불이행					
참여 정부	약속일정			500억원 이상	100억원 이상	모든 공사			
	이행여부			이행	불이행	300억이상 부분 이행			
이명박 정부	약속일정					[대선공약] 최저가확대하여 년5조원 예산절감	100억원 이상		
	이행여부						불이행	불이행	
박근혜 정부	약속일정			'04년 한나라당 당대표시절 100억이상 최저가 확대약속				→ 불이행 시도	
	이행여부								

□ 개선 방향

① 100억 이상 공공사업 최저가낙찰제 확대

- 100억 이상 공공사업에 대한 최저가낙찰제 적용을 의무화하고, 최저가 낙찰을 변질시키는 저가심의제를 폐지

② 종합심사낙찰제 폐지

- 운찰제와 다름없고 예산낭비를 부추기는 300억 이상 공사에 대한 종합심사낙찰제 폐지

II -5-4. 표준품셈 폐지 및 시장단가제 전면 확대

□ 현황과 문제점

- 표준품셈은 단위 공정별로 대표적이고 표준적인 공종·공법을 기준으로 삼아 여기에 소요되는 재료량, 노무량 및 기계경비 등을 수치로 제시한 것이며, 공공 및 민간공사 예산산정 기준임.
 - 1962년부터 일본 방식을 따라 도입되었지만 시장단가보다 부풀려져 있어 정부공사의 예산을 부풀리는 원인으로 지목되며 20년 넘게 개선이 요구되어 왔음.
- 미국과 영국은 표준품셈이 아예 없고, 일본도 1992년부터 시장단가제를 도입하며 공공공사의 예산을 반의 반값으로 절감하였음.
 - 정부도 90년 대 김영삼정부에서부터 제도개선을 추진했고, 김대중 정부 및 노무현정

부는 표준품셈 폐지와 시장단가제 도입을 약속했으나 건설업계의 저항으로 제대로 이행되지 못한 채 제한적으로 시장단가제가 적용되고 있으며, 단가도 표준품셈의 88% 수준(2008년)으로 여전히 미흡

- 박근혜 정부는 오히려 지자체에게 300억 미만의 공사에는 표준시장단가가 아닌 표준품셈을 사용하도록 관련법 까지 개정(2015년)하였음
- 이에 성남시 이재명 시장은 중앙정부의 표준품셈 강요를 비판하며 표준시장단가를 적용하고 공사비를 절감, 복지재원으로 활용하며 시민들의 지지를 받음

□ 개선 방향

① 표준품셈 폐지 및 시장단가제 확대

- 공공사업 예산책정 기준을 표준품셈 방식에서 시장단가제(실거래가 적산제도) 적용방식으로 전면 개편
- 실거래가 적산제도가 정착되면 적산사 등 이공계 기술인력의 육성도 가능해짐

II -5-5. 민간투자사업의 특혜 중단

□ 현황 및 문제점

- 민자사업은 국가 기반시설을 민간자본을 유치해 건설하는 제도로 도입 이후 국토 개발에 많은 역할을 담당했음. 그러나 세금이 투입되는 사업임에도 공공의 관리를 받지 않으며, 민간사업자에게 유리한 각종 법과 계획 등으로 인해 막대한 예산이 낭비되고, 소비자는 재정사업보다 비싼 요금을 지불해 왔음. 특히 최소운영수입보장(MRG)으로 인해 수십년간 수조원의 세금을 지원해 주어야 하는 상황임. 이로 인해 지자체 파산까지 거론되고 있는 상황. 그럼에도 공사가 확정되기까지 철저한 비공개로 인해 검증이 제대로 이뤄지지 않음.
- 최근 신규사업에 대한 MRG 미적용으로 과거와 같은 재정낭비 사례는 줄었음.
 - 그러나 박근혜 정부는 BTO-s(수익공유형), BTO-rs(위험분담형) 라는 새로운 제도 도입을 통해 다시 민간사업자들에게 세금을 지원해 주려고 하고 있음
 - MRG지원 조항이 여전히 시행령에는 존재하고 있어 정부가 마음만 먹는다면 다시 도입할 수 있는 실정임.
- 또한 여전히 시공단계의 공사비의 30-40%를 재정지원하고 있으며, 재정사업과 달리 시공이 경쟁에 의해 결정되지 않음에 따라 시공사들은 부풀려진 공사비로 공사비의

30%이상의 시공이윤을 얻고 있는 것으로 추정됨.

□ 개선방향

① 민자사업 관련 정보 상시 공개

- 타당성분석 결과, 평가위원 실명제 및 명단과 평가결과, 실시협약서, 협상단 실명제 및 명단과 협상회의록, 협상결과, 공사비 내역서(원,하도급 계약현황)를 인터넷에 상시 공개해 사회의 감시와 검증을 받아야 함.

② MRG등 재정지원 중단

- 신규사업에 적용되고 있지는 않지만 여전히 시행령에 존재하고 있는 MRG 항목을 삭제해야 함. 또한 민자사업이라는 이름에 걸맞게 공공의 재정지원은 토지 수용등 매우 제한적인 범위에서 이뤄져야 하며, 이 경우 국회의 승인을 받도록 해야 함.
- 정부가 새로 도입한 BTO-a, BTO-rs 방식은 변형된 MRG로 즉시 폐기해야 함.

③ 민간제안 민자사업 중단

- 민간제안 방식은 공공의 역할을 포기하고 최초제안자에게 특혜를 주는 제도로 정부고시 사업으로 진행해야 함.

④ 경쟁입찰 원칙

- 수조원의 사업임에도 불구하고, 재정사업과 달리 단독입찰도 유효한 입찰로 인정하고 있음. 이는 결국 담합을 유발하며, 경쟁을 통한 재정절감을 막는 제도로 단독 입찰시 유찰시키고 민간투자사업의 적합성을 재조사해야 함.

II-6. 철도인프라 통합으로 공공성과 경쟁력 강화

II-6-1. 철도인프라 통합으로 공공성과 국제경쟁력 강화

□ 현황과 문제점

① 철도공사와 철도시설공단의 분리의 역사

- 1995년 철도청의 상하통합형 공사화를 추진했으나 무산되었고, 1998년 국민의 정부

출범시 건설부문은 공단화, 운영부문은 분리 후 민영화를 정책과제로 명시.

- 2002년 참여정부 인수위에서는 민영화 방침에서 공사화로 변경하면서 2003년 철도 관련 3개법 제정(발전법, 공단법, 공사법). 하면서 2004년 철도시설공단이 출범, 2005년 철도공사가 출범

<그림1> 철도관련 공공기관 변천



*자료 : 철도공사

② 시민 안전의 위협

- 철도 상하분리(운영과 건설의 분리)로 인해 철도건설과 운영, 유지보수가 효율적이지 못한 상황임. 철도의 안전과 관련된 시설물의 유지보수는 철도공단의 업무이지만, 철도공사가 위탁수행하고 있어, 책임이 분산되는 구조임. 이러한 상황에서 철도공단은 안전에 대한 투자보다는 신규노선 건설업무에만 치중하고 있어, 시설물 노후화는 가속화 되고 있음.
- 아울러 상하분리로 인해 개량 및 건설사업 시행시 열차운행 상황 및 시설물에 대한 정보교환과 협의가 제대로 이루어지지 않아, 불필요한 사고가 계속 발생하고 있음.

<시설관리-유지보수 분리에 따른 열차운행선상 사고사례>

2007 : 경의선 가좌역 노반붕괴 사고 : 599개 열차지장, 피해액 14억원

2009 : 경의선 타워크레인 전도사고 : 231개 열차지장, 1명 사망, 피해액 6.2억원

2015 : 경부고속선 광케이블 절단사고 : 32개 열차지장, 피해액 5.1억원

③ 글로벌 철도시장 경쟁력 약화

- 세계 철도시장은 2015년 200조원, 2020년 까지 연평균 2.3%의 성장을 지속해 연간 230조원의 시장으로 성장하고 있음.
- 이에 철도강대국은 국가별 도시화 및 친환경 정책 강화로 철도에 대한 투자를 확대 하고 있는 추세이며, 독일, 프랑스, 일본, 중국 등은 건설과 운영의 시너지 효과가 높은 국가들이 시장주도성을 가지고 있음.

- 세계 철도시장에서 우리 철도가 경쟁력을 가지기 위해서는 운영과 건설기능이 통합된 모델로 사업창구를 일원화 시켜야 함
 - 철도공사와 철도시설공단이 함께 입찰에 참여하지 않을 경우, 대부분 사전자격심사(PQ)에서 탈락하게 되며, 실제로 상하분리 이후 한국의 철도경쟁력이 약화되면서 해외시장에 진출을 하지 못하고 있음
- 프랑스는 2012년 10월 프랑스철도공사(SNCF)와 철도시설공단(RFF)의 통합을 발표하였고, 독일철도(DB)는 지주회사 내 상하통합 형태로 구성되어 있으나 영국은 철도시장을 상하분리 형태로 완전개방 했으나 이후 정부보조금의 증가, 철도운임의 높은 증가(1995년 대비 2010년 2배 증가)가 이루어졌음.
 - * 영국은 1994년 영국국영철도(BR)를 여객회사(25개), 화물회사(3개), 시설관리회사(1개), 차량임대회사 등 100여개 민간기업으로 분리
 - 유럽의 철도선진국들의 철도인프라 상하분리 정책은 EU의 통합에 따라 각국의 철도가 상호연계되어 운영되는 특성에 따라 불가피하게 분리형태를 취하고 있을 뿐이며 국내적으로는 통합적 운영 및 관리 형태를 유지하고 있는 것임

④ 공사와 공단의 기능중복 등 비효율성

- 상하분리로 철도공사는 운영, 철도시설공단은 건설업무로 구분되어 있으나, 해외사업, 시설관리, 부대사업, 경영지원, 자산관리, R&D 등 대부분 분야에서 기능과 인력이 중복되고 있음
 - 철도공단은 1,434명의 인원 중 건설업무 종사자는 258명으로 18%에 불과하여, 비효율성이 심각하게 발생
- 철도운영과 관련한 부채는 2005년이래 4.5조원 재정지원에도 연간 5천억원 이상 적자 지속, '05년 5.8조원에서 '12년 11.6조원으로 부채가 급증함.
 - 이러한 부채 증가의 원인에는 상하분리로 인한 수익성 창출 등 경쟁력 약화, 중복투자로 인한 재정낭비 등의 원인도 있음.
 - * 철도공사와 철도시설공단이 통합시 1,318억원의 비용절감 효과가 있다는 연구결과가 있음.
- 특히, 철도가 이명박 정부의 철도 민영화 및 박근혜정부의 철도지주회사체제는 상하분리로 인하여 철도인프라의 경쟁력이 현저히 약화된 가운데 국내 철도 관료들의 퇴직 후 일자리 창출 및 재벌들의 건설사업으로 전락하고 있음.

⑤ 철도산업 정책의 평가 및 발전전략 부재

- 철도의 상하분리가 본격 시작된 2003년 이후 10년이 넘었으나, 이에 대한 평가는 제대로 이루어지지 않았음.

- 우리나라 철도시장은 철도거리가 3,572km로 타 국가(미국 184,344km, 프랑스 29,903km, 영국 16,321km, 독일 33,714km 등)에 비해 협소하여 상하분리시 비효율을 초래한다는 것은 철도공사 뿐 아니라 전문가들도 지적하고 있음.
- 철도산업이 발전하기 위해서는 반드시 기존 철도산업정책에 대한 평가가 이뤄져야 하며, 이후 각계각층의 의견수렴과 논의를 거쳐, 발전전략이 도출되어야 함.

□ 개선 방향

① 철도산업정책의 평가를 통한 발전전략 수립

- 상하분리 체제 전후를 비교하는 철도산업정책에 대한 면밀한 평가가 필요함
- 이를 통해 협소한 국내철도시장에서 철도산업이 발전할 수 있는 방안, 세계철도강국과의 경쟁력 확보, 운영의 효율성 확보, 남북철도 연계문제 등 한국철도산업 발전을 위한 평가를 통한 전략수립이 시급한 상황임.

② 철도공사(운영)와 철도시설공단(건설)의 통합으로 경쟁력 향상

- 철도 상하통합 모델은 크게는 회계분리모형과 독일식 지주회사모델의 방안이 있음. 철도시설공단을 해체하여, 철도공사 내 조직으로 편입하여 운영과 시설부문을 통합하되, 회계만 분리하는 것임. 가칭 공공철도이사회라는 컨트롤타워를 두고, 밑에 운영과 건설본부를 두는 방식임.
- 반면 현재 시설공단과 철도공사위에 통합공사(지주회사)를 두는 독일식 지주회사모델로 가는 방안도 있음. 이는 회계분리모형과는 달리 새로운 지주회사를 설립해야 한다는 점은 있음.
- 중요한 것은 운영과 건설로 분리된 비효율적인 체제를 통합해야 한다는 것임. 통합으로 인한 장점은 ▲글로벌 철도시장의 경쟁력 확보 ▲안전성의 증대 ▲투자 및 기능의 중복성 제거 ▲기술 경쟁력의 증대 ▲남북 및 대륙철도 연결 대비 등이 있음.

Ⅲ. 차별없는 복지 확대와 개인정보 보호(사회/인권분야)

Ⅲ-1. 의료복지 강화

Ⅲ-1-1. 불공평한 건강보험 부과체계 개편

□ 현황과 문제점

① 직장가입자 보험료 부과 형평성 문제

- 현재 직장가입자는 근로소득(임금)에만 보험료를 부과하는 반면, 지역 가입자들은 종합소득(사업, 임대, 근로, 연금, 이자, 배당, 기타 소득 전체), 재산, 자동차, 생활수준 및 경제활동 참가율을 고려한 평가소득점수 등을 기준으로 보험료를 부과하고 있음.
- 사회보험의 보험료 부과가 ‘능력에 따른 부과’라는 원칙에 기반을 두고 있어 임금소득만을 부과요소로 고집할 이유가 없으며, 사업소득, 임대소득 등 여러 소득원천으로부터 보험료를 부과하는 것이 보다 타당함. 특히, 엄청난 자영 소득이 있으면서 직장가입자로 가입하여 소액의 건강보험료를 납부하는 경우에 대한 개선이 필요함.

② 보험료 납부 능력 있는 피부양자 문제

- 현재 1,900만 명이 직장가입자의 피부양자로서 보험료 납부로부터 제외되어 있음. 경제적 종속관계에 있는 피부양자가 보험료 납부로부터 제외되는 것은 일견 당연하나, 일부 (특수지역연금으로 인해) 고액의 연금소득을 가지고 있거나 재산 축적이 상당한 사람들이 피부양자로 인정되어 보험료 납부로부터 제외되는 것은 불합리함.
- 지역가입자는 보험료 산정시 연금수급자의 경우 20% 인정율을 적용하는 반면, 직장가입자의 피부양자로 인정되는 경우에는 연금소득이 보험료 산정소득에서 제외되어 보험료 부과로부터 면제되어 형평성에 맞지 않음.

③ 지역가입자 보험료 부과체계 문제

- 지역가입자 보험료 부과체계의 문제는 재산비중의 과다, 자동차 부문의 이중부과, 지역가입자 500만원 선에 의한 분할, 현재의 재산과 소득 점수체계 비합리성, 제도의 복잡성을 들 수 있음. 재산을 보험료 부과요소로 인정하고 있는 것은 지역가입자의

소득파악이 어렵기 때문임으로, 소득파악의 증가에 따라 재산의 비중은 작아져야 함.

□ 개선 방향

① 직장가입자 보험료 부과체계

- 현재 직장가입자의 보험료 부과기준 소득은 임금소득에 한정되어 있었으나, 이를 임대소득, 사업소득, 연금소득 등 종합소득 개념으로 확대함. 임금소득보다 종합소득이 경제능력에 따른 부과원칙에 타당한 것임. 보수외 소득의 보험료 부과기준을 현재의 7천2백만원 초과에서 2천만원 초과로 하향조정할 필요성 있음
- 직장가입자의 소득범위가 확대되어 정상화되면 건강보험 재정에서의 추가 재원을 확보하는 효과를 낼 수 있을 것임.
- 그동안 정부에서 논의된 부과체계의 개편안에 의하면 직장가입자의 90% 이상이 보험료 변동이 없고 10% 이하만이 보험료가 상승한다는 것임. 이는 직장가입자 가운데 임금소득 이외의 종합소득을 보유하고 있는 가입자가 10% 미만이라는 것으로 다수의 직장가입자는 새로운 부과체계로 인해서 추가적인 보험료 부담이 발생하지 않을 것임.

② 피부양자 보험료 부과체계

- 피부양자는 부양의무자에게 경제적 종속관계에 있는 구성원이지만, 실제로 경제적 종속관계에 있지 않으면서 피부양자로 인정되는 경우가 다수 발생하고 있음. 따라서 경제적 종속관계에 있지 않은 (법적) 피부양자를 지역가입자로 전환함. 피부양자에서 지역가입자로 전환될 주요한 계층은 연금소득을 가지고 있는 피부양자와 (일정수준 이상) 재산을 보유하고 있는 피부양자임.
- 피부양자 인정 소득기준을 현재의 개별소득에서 합산소득으로 개정하고, 기준금액을 현재의 개별소득 4천만원 초과에서 합산소득 2천만원 초과로 조정하여야 함.

③ 지역가입자 보험료 부과체계

- 소득보험료는 직장파와 동일한 정률제를 적용하되 본인부담 보험료를 고려하여 정률의 50%을 부과
- 재산보험료는 역진성을 개선하되, 주거용 1주택(전월세)에 대하여는 일정액을 공제
- 자동차는 건강보험제도 도입 당시와 달리 지금은 재산의 성격보다는 필수 소비재(소모품)이고, 경제적 부담능력과의 관련성도 낮으므로 폐지하는 것이 마땅함

④ 2017년 복지부 개편안의 3단계 조속 실현

- 복지부의 3단계 개편안은 지나치게 소극적이고 장기적이므로 실효성을 기대하기 어려운 방안임.
- 따라서 복지부안의 3단계를 곧바로 시행하고, 개편으로 보험료가 급등하는 가입자에

- 대해 한시적으로 경감 조치를 병행함
- 장기적으로 소득중심의 부과체계 도입

Ⅲ-1-2. 건강보험의 보장성 확대와 재정지출관리

□ 현황과 문제점

① 낮은 건강보험 보장성과 국민의료비 부담 가중

- 건강보험은 현재 63% 내외의 낮은 보장성으로 인해 국민의료비 부담이 큼. 특히 고액진료비일수록 보장성은 더 낮은 실정임.
- 무엇보다 비급여 진료비에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않아서 그동안 보장성이 부분적으로 확대되었음에도 불구하고 비급여 행위가 더 급속하게 늘어나서 전체적으로 보장률이 정체 상태에 있음.
- 그동안 4대 중증질환 중심으로 보장성이 확대되고, 타 질병의 고액진료비는 제외되어 질병 간 형평성 문제가 발생.

② 4대 중증질환 중심의 보장성 정책으로 인한 폐해

- 박근혜 정부는 민영보험방식인 질병별 보장성 확대 정책을 추진하여, 4대 중증질환이 아닌 타 질병의 고액진료비는 제외되어 질병 간 형평성 문제가 발생.
- 특히 '4대 중증질환 보장성'이란 명목 하에 그동안 수십년 간 일관되게 지켜왔던 건강보험의 급여원리(비용-효과성)가 무너지고, 고가의 의료행위, 고가 의약품과 치료재료가 비용효과성에 대한 검토 없이 건강보험에 등재되어왔음. 해당 제품을 생산하는 민간기업의 이익을 위해 사회보험료를 투입하고 있는 상황임.

③ 지출통제장치 미비에 따른 재정운용의 지속가능성 불안정

- 건강보험재정 수입을 안정적으로 확보하면서 동시에 급여비 지출에 대한 통제장치가 적절히 작동될 때 재정균형 가능함
- 건강보험 급여비 지출 증가율이 GNP 증가율보다 높은 상황에서 재정지출에 대한 적절한 통제장치가 작동되지 않아서 재정의 지속가능성이 위협받고 있으며, 또한 이것이 보장성 확대의 장애요인으로 작용함
- 현재는 가격만 통제하고 수량을 통제하지 못해 총 진료비를 통제할 수 있는 정책수단을 확보하지 못하면 재정위기 시 보험료 인상으로 이어질 수밖에 없음

④ 낮은 수준의 의료공공성과 의료전달체계 부재

- 우리나라 의료기관은 90%가 민간이 운영하여 의료를 기본적인 서비스로 제공하기보다는 수익모델을 개발하는데 주력하고 있음.

- 양질의 1차 의료서비스에 대한 체계가 갖추어지지 못해 경증의 경우에도 대형병원을 선호하는 등 의료전달체계가 취약한 실정이며, 의료기관간 서비스의 분절화로 인한 질 저하와 의료 중복 및 남용에 의한 비효율성 큼.
- 향후 노인인구의 증가와 의료비가 증가에 따른 건강보험 재정의 취약성을 개선하기 위해서는 의료전달체계의 확립이 필요함.

□ 개선 방향

① ‘4대 중증질환’의 개념 폐기와 사회보험에 걸 맞는 형평성 있는 보장성 정책

- 민영보험 방식인 질병별 보장 개념을 폐기하고, 사회보험의 원리에 충실하게 모든 질병의 고액진료비에 대한 보장성 확대 정책을 회복
- 국민의 건강보험료를 낭비하지 않도록 급여확대시 비용효과성을 철저히 평가

② 혼합진료 금지 및 비급여 단계적 폐지

- 현재 63% 수준인 보장률을 적어도 80% 이상 올려야 함.
- 건강보험환자의 진료권 보장을 위해 무방비 상태에 있는 비급여 진료비를 제도적으로 관리해야 함. 최근 비급여 진료비 실태조사를 위한 관련 입법이 진행되었으나 조사항목이 협소하고, 의원급이 제외되는 등 정확한 실태 파악에는 미흡.
- 건강보험환자에 대해서는 비급여 진료를 의료기관이 임의로 시행하지 못하도록 혼합진료 금지원칙을 도입할 필요성 있음. 일차적으로 건강보험환자에게 적용하는 의료적 필수 비급여를 법정화(100/100)화하여 비급여의 종류와 가격을 정부가 결정하고, 정부의 승인 없는 비급여를 건강보험 환자에게 시술하는 것을 금지해야 함. 다음으로 재정을 투입하여 필수 비급여를 급여화하는 단계를 추진, 필수 비급여를 중장기적으로 폐지해야 함.
- 비급여는 행위료, 의약품, 치료재료 등 항목별로 구분하여 단계적으로 급여화하여 해당 항목에 대해 혼합진료를 금지하는 정책을 지속적으로 추진해야 함.

③ 비급여 진료를 하지 않는 공공병원제도 도입

- 건강보험재정이 확보되는 대로 공공의료기관부터 필수 비급여를 급여화하고, 비급여 진료비를 받지 않는 의료기관으로 전환.
- 민간병원이 비급여 없는 병원을 희망할 경우 평가를 통해 우수병원으로 지정하고 건강보험공단과 계약방식으로 운영.

④ 지불제도 개혁으로 건강보험 재정관리의 효율화

- 보장성 강화를 위해서는 건강보험의 보험료 인상이 불가피함. 이 문제의 해소를 위해 비용팽창성이 높은 행위별 수가제의 단점을 보완하여 포괄수가제를 모든 병원에 적용하고, 수입에 지출을 맞추는 총액제를 도입하여 건강보험 재정을 안정적으로 관리하고 운영할 필요.

- 다만 포괄수가제 전환에 따른 의료의 질 저하를 해소하기 위해서는 민간의료기관 위주의 의료공급체계의 개선 필요(공공병원 확충 필요)

⑤ 건강보험 국고지원 확대

- 현행 보험료 예상 수입액의 20%를 국고에서 지원하는 현행 지원체계를 유지하되, 「국민건강보험법」의 불분명한 한시 규정을 삭제하고 국고지원 관련 규정을 명시해야 함.
- 전전년도 실제 보험료 수입액의 일정비율로 국고지원비율 확정하여 보험재정의 예측 가능성을 제고하고 안정적 지원을 통한 보장성 강화를 이끌어낼 수 있음.

⑥ 주치의제 도입

- 2020년까지 국민주치의제도 시행을 위한 기반을 마련함(영유아, 소아, 65세 이상 노인, 의료급여 수급권자를 대상으로 한 주치의제도는 2018년부터 우선 시행. 장애인 주치의제도는 현재 전국 14개소에서 시범사업 중이며 2017년 12월 시행예정).
- 양질의 주치의서비스를 제공하기 위한 인력양성 프로그램과 지원체계를 구축함.
- 주치이에 대한 기본적인 진료비 보상방식을 등록자당 일정금액으로 지불하는 체계(인두제)로 개편해야 함.
- 주치의제 도입을 통해 대형병원으로 불필요하게 집중되고 있는 자원을 지역의 1차의료에 효율적으로 배분하여 재정지출을 절감하며, 궁극적으로는 공공의료서비스를 강화하여 우리나라 의료기반을 건전하게 함.

Ⅲ-1-3. 의약품 및 치료재료 가격의 투명성 확보

□ 현황과 문제점

① 높은 가격과 많은 사용량

- 의약품 가격이 외국에 비해 상대적으로 높고, 사용량이 많아 건강보험 지출 중 약제비 비율이 OECD 국가에서 가장 높은 수준에 달하는 등 재정압박 요인으로 작용.
- 특허만료 후에도 복제약 가격이 높아 소비자 부담 및 건강보험 재정압박
- 과도한 약가 거품으로 여전히 리베이트가 성행, 소비자의 건강보험료 인상으로 전가
- 행위별수가제와 결합되어 동일 성분인데도 고가일수록 더 많이 사용되고 있음
- 치료재료의 비중도 높아지고 있으며, 유사 효능을 가진 치료재료 간에 가격 차이가 크게 발생함에도 정비가 되지 않고 있으며, 가격결정의 투명성 확보가 필요함.
- ‘4대 중증질환 보장성’ 공약과 산업육성이라는 명분하에 효능 대비 고가의 의약품과 치료재료를 비용효과성에 대한 검증없이 무분별하게 급여화하여, 건강보험의 급여원리를 무너뜨리고 있으며, 국민의 건강보험료 부담을 가중시키고 있음

- 약가제도 관련 주요 정책결정과정에서 이해당사자인 제약사의 참여와 영향력이 증대하고 있으며, 약을 소비하고, 약값을 부담하는 소비자, 시민의 참여가 배제되고 있음.

② 제약산업의 국제경쟁력 상실

- 원가 대비 높은 복제약 가격으로 인해 국내 제약사는 신약개발 R&D보다 복제약 생산에 주력하고, 리베이트 영업 관행으로 제약산업의 국제경쟁력 상실
- 화장품회사보다 경쟁력이 없는 국내 제약산업과 기존 실거래가격제도가 제대로 운영되지 못하고 있음.
- 특정회사의 이익을 위한 특혜제도의 도입이 빈번하게 도입되어, 정책결정의 투명성을 저해하고, 국민의 건강보험료를 특정기업의 이익을 위해 사용하는 폐해 발생

□ 개선 방향

① 의약품 및 치료재료 가격투명성 확보

- 건강보험 의약품의 가격과 효과를 서로 비교하여 우수 의약품만 건강보험을 적용하고 나머지는 보험에서 제외하는 정책을 적극적으로 시행해야 함
- 양질의 복제약을 저가에 공급하는 경우 공공의료기관부터 의무사용제도 도입
- ‘4대 중증질환 보장성’ 정책을 폐기하고, 민간기업의 이익보장을 위한 건강보험 가격 인상 정책의 남용 금지
- 건강보험 의약품 및 치료재료의 급여 및 가격결정 구조에 이해당사자의 참여를 배제하고, 공익, 건강보험 가입자, 재정전문가 중심으로 개편하여 건강보험의 급여원리에 맞는, 양질의 의약품과 치료재료를 저렴한 비용으로 급여할 수 있는 제도적 기반 확립
- 의약품 및 치료재료의 급여 및 가격결정의 투명성 개선

② 약값 거품을 제거하여 국민의 약값 부담을 경감

- 약가 및 사용량에 대한 적절한 관리정책이 필요함
- 고혈압, 당뇨 등 국민적 만성질환은 건강보험에서 차지하는 약값 비중이 높고 환자의 경제적 부담도 많으므로 약가 거품을 제거하여 건강보험 재정을 건전하게 하고, 국민의 약값 부담도 감소
- 의약품 및 치료재료의 가격결정방식 및 구조 개선

Ⅲ-1-4. 가입자 중심으로 건강보험 거버넌스 개혁

□ 현황과 문제점

- 건강보험제도의 지속가능성을 담보할 수 있는 책임운영기관이 없고, 보장성 강화 및 재정지출을 효과적으로 관리할 수 있는 거버넌스 부재
- 보험료를 납부하는 가입자의 자치운영기회 및 책임의식 부족
- 보건복지부의 무사안일과 의료계, 제약사 등 이익집단의 압력에 정책집행능력의 한계를 보여주고 있음.

□ 개선 방향

① 건강보험 관련 정책결정에 이익단체를 배제

- 보건복지부 산하의 건강보험정책심의위원회, 약제급여평가위원회, 치료재료전문평가위원회 등 건강보험 관련 정책결정기구에는 이익단체를 배제하여 공정하고, 공평한 정책결정이 이루어지도록 해야 함

② 국민건강보험공단의 재정운영위원회를 가입자 자치조직으로 개편하고, 이사장을 가입자 대표에 의해 선출

③ 건강보험공단 이사회 구조를 가입자 대표 중심으로 개편

④ 재정운영위원회에서 건강보험 급여 및 재정 관련 정책결정하도록 관련 법령 개정

⑤ 건강보험심사평가원과 국민건강보험공단을 통합하여 보험자의 재정관리 역량을 제고하고, 가입자 보호 기능을 확대

Ⅲ-1-5. 의료민영화 반대 및 공공의료 강화

□ 현황과 문제점

① 공적 건강보험 체제 붕괴

- 의료서비스의 공급주체가 90%가 민간기관으로 의료기관의 영리추구와 정보의 비대칭 문제가 심각함. 민간중심의 의료공급체계는 사회보험이라는 공적요소와 충돌가능성 높음.
- 영리병원이 도입될 경우 의료비가 상승하고 민간보험이 활성화되어 공적 보험체계 무

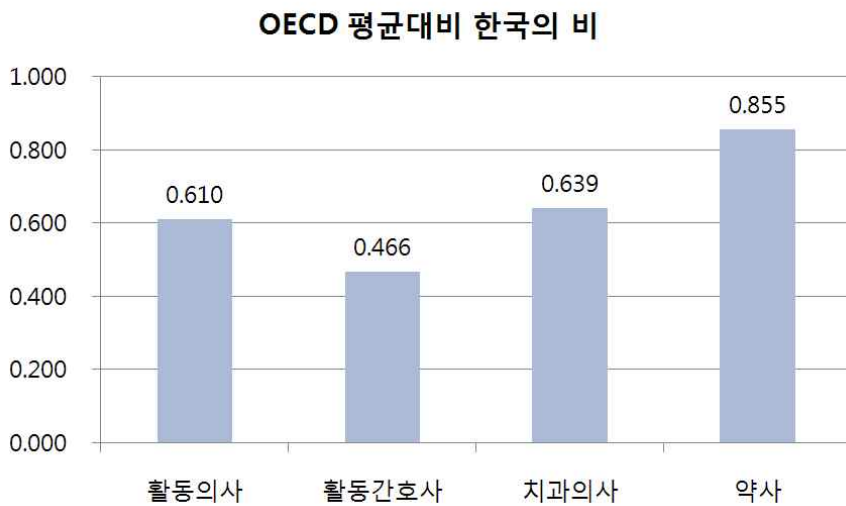
력화 위험이 있으며, 대형병원 중심으로 시장집중이 높아지면서 동네의원을 몰아내어 일차의료에 악영향을 미칠 것임

- 외국 사례와 국내 경험에 의할 때, 영리병원의 도입은 고용창출에도 악영향을 미칠 것임

② 취약지역 의료공백 등 공공의료인력 수급 불균형

- 보건의료 인력이 부족하고, 지역적 분포도 불균형
- 인구 대비 활동 의사 수는 OECD 평균 대비 0.61배, 활동간호사 수는 0.47배, 활동 치과의사 수는 0.64배, 활동 약사 수는 0.86배임.

<그림2> OECD 평균대비 한국의 비



- 인구 노령화, 소득증가, 새로운 의료기술의 발달 등으로 국민의 의료이용량은 급증하는데 이를 뒷받침할 의사인력은 의료계의 밥그릇 챙기기에 밀려 2000년 이후 오히려 10% 감소함.
- 취약계층을 위한 공공의료기관에 근무할 의사를 확보하기가 점점 어려워지고, 의사부족으로 인한 의사인건비 급증으로 민간의료기관도 의사 구하기가 어려워지고 있는 상황임. 최근 전공의 모집인원은 연간 4천명 수준인데 의과대학 졸업자는 3천명수준이어서 1천명이 매년 부족한 실정임

□ 개선 방향

① 경제특구 내 민간 영리병원 도입 반대

- 경제특구 내 민간영리병원 도입을 허용하는 <경제자유구역특별법> 개정

② 공공병원 신설과 국공립보건의료대학 설치

- 양질의 적정진료를 통해 불필요한 의료비 지출을 억제하고, 지역 간 의료격차 해소를 위해 공공병원 확충해야함.
- 공공의료 확대 차원에서 국공립 및 보건의료 전문대학 중심으로 신설하고 국가장학생으로 선발하여 졸업 후 일정기간동안 공공의료기관에 근무하게 하여 공공의료의 취약성을 보완.
 - * 국비로 의과대학과정 6년을 전액 지원하고, 전공의 수련기간 포함 10년, 혹은 전문의 취득 후 6~7년 동안 보건복지부장관이 지정하는 공공보건의료기관에서 근무하게 함.
- 의과대학 입학정원을 현재의 3,000명에서 4,000명 수준으로 증가해야 함 (참고: 간호사는 지난 5년간 전국의 간호대학 입학정원을 13,000명에서 23,000명 수준으로 2배 정도 증가시켜, 향후 수년내에 배출인원이 기존의 2배로 늘어날 전망이다)
- 이를 통해 공공의료에 기반을 둔 의료체계가 강화되고, 시장에서 실패할 가능성이 높은 필수의료에 대해 국가역할을 강화하고 균형적인 지역의료이 구축됨

Ⅲ-2. 사회적 약자 지원 확대

Ⅲ-2-1. 단계적 기본소득제 도입

□ 현황과 문제점

- 정보화·자동화 기술의 발전, 4차 산업혁명으로 노동-일-생산-분배의 패러다임이 변하고 양극화가 더욱 심해짐에 따라 이를 해소하기 위한 방안으로 기본소득제가 주목받고 있음.
 - 지난해 스위스는 기본소득제 실시 여부에 대한 국민투표를 실시하였으나 부결된 바 있음.
- 기본소득제는 아무것도 하지 않고 사람에게 그냥 주는 소득이 아니라 기존의 노동과 직업을 영위하는 가운데 추가로 기본소득을 추가하는 개념임.
 - 기본소득은 노동 여부와 관계없이 모든 사회 구성원에게 균등하게 지급되는 소득으로, 부의 재분배 효과가 매우 크지만 모든 국민에게 일정액을 균등하게 지급하기 위해서는 막대한 예산이 필요함.

□ 개선 방향

① 노동시장에 포섭되지 못한 청년에게 낮은 단계의 기본소득제도를 마련

- 현재 시행되고 있는 영유아 및 아동에 대한 지원, 장애인에 대한 지원, 고령자에 대한 기초노령연금 등은 사회수당으로 기본소득의 개념으로 볼 수 있으며,
- 이를 정밀하게 강화함과 동시에 노동시장에 포섭되지 못한 청년(18세~27세)에게 확대하여 낮은 단계의 기본소득제도를 마련할 필요가 있음.

Ⅲ-2-2. 보육지원 확대를 위한 아동수당

□ 현황과 문제점

- 한국은 2015년 기준 출산율이 1.24로 세계 최저 수준의 출산율을 보이고 있음. 이러한 낮은 출산율에도 불구하고 아동수당 없이 소극적으로 대응함.
 - 그동안 보육서비스에 집중해 왔으나 저출산 대응정책의 다른 한 축인 아동수당이 부재함.
- 양호한 아동빈곤율과 낮은 출산율의 모순
 - 한국의 아동빈곤율은 낮은 편임과 동시에 출산율도 가장 낮음. 이는 가임연령 부부 가구들이 출산하는 아동의 수를 절반 이하로 줄여 아동빈곤의 발생을 회피해 왔음을 보여줌.
- 한국의 기존의 아동에 대한 현금급여제도는 특수한 일부계층에 대해 소액의 급여를 지급하는 것으로 제한되어 왔음.
 - 한부모가족 아동양육비 지원 5-10만원, 입양아동 양육수당, 가정위탁보호 양육지원금 12만원, 소년소녀가장 월12만원 등이 여기에 해당됨.
 - 그리고 보육서비스를 이용하지 않는 아동에 대해 대체적으로 지급하는 가정양육수당이 있음.
- 노동시장에서도 임금 산정에 있어서 아동과 같은 가구 구성 상황을 제대로 반영하지 않음. 연봉제의 확산 등과 함께 임금에서 가족수당 등이 점차 폐지 또는 축소되어 왔음. 그 결과 아동을 양육하는 가구의 생활보장과 출산율 제고에 실패하고 있음.

□ 개선 방향

① 아동수당 도입

- 아동수당을 지급하여 아동양육에 따른 경제적 부담을 완화시키는 것이 필요함.
- 대상은 소득 수준에 무관하게 전체 아동에 대해 지급하는 것으로 함. 아동의 연령도 만 18세 미만으로 설정하여 고등학생까지 지급하도록 하고, 급여수준은 월 10만원으로 설정.
- 관련 제도와의 관계 설정은 보육서비스와 연계없이 별도의 제도로 도입하고, 기존 조세지원제도 중 자녀 소득공제와 자녀세액공제를 아동수당으로 통합함.

Ⅲ-2-3. 안정적 사회진출을 돕는 청년수당

□ 현황과 문제점

- 작년 ILO 의 '세계 청년 고용과 사회전망' 보고서에서도 전세계적으로 청년실업의 심각성이 사상 최대 수준이라고 보고. 우리나라에서도 작년 2월 청년(15세~29세) 실업률은 12.5%로 통계작성 이후 최고 수준.
- 국제 기준으로는 다소 낮은 것으로 볼 수도 있으나, 우리나라의 경우 졸업 후 공무원 준비를 한다든지 하는 비중이 높다는 점을 고려할 때 매우 높은 수준이며, 고용률을 볼 때는 국제적으로도 낮은 수준임.
- 고시원 등 열악한 환경에서 거주하면서 아르바이트로 하루하루를 살아가야 하는 청년들의 실태는 이미 잘 알려져 있음. 이미 직장을 다녔었던 사람은 실직 이후 (충분치 않는 않으나) 실업급여 등을 받으면서 생활을 유지하고 구직을 할 수 있는 환경을 제공할 수 있으나, 청년들의 경우에는 학자금 대출 등 많은 경제적 부담이 남아 있는 상태에서 실업으로 인한 지원마저 전무한 상황임.
- 최근 서울시의 청년수당이나 성남시의 청년배당 등이 실시되고 있는데, 두 방식은 매우 상이함. 전자는 청년을 위한 일종의 실업 부조 성격을 가지는 반면, 후자는 자산조사 없이 특정 연령에 있는 청년들에게 일정기간 동안 수당을 제공하는 것임. 성남시의 청년배당은 지자체 단위에서 예산 조정을 통해서 지역 청년들에게 동기부여를 하고 지역경제를 활성화하겠다는 취지로서 의의가 있으나, 국가 단위에서 이러한 수당제도를 청년들에게 제공하는 것은 다소 시기상조임.
- 그러나, 경제활동을 시작하지 못하고 있는 청년들을 위한 지원제도는 반드시 필요하

며, 따라서 수당제도 대신에 자산조사에 기초한 부조 방식의 제도 도입이 요구됨.

□ 개선 방향

① 청년수당 도입

- 학교를 졸업한 이후에도 직장을 구하지 못하는 청년들에게 일정 기간동안 현금급여 제공. 취업활동 (구직활동)과 자산조사를 기초로 한 청년수당 (정확히는 청년을 위한 실업부조) 도입
 - 연령 기준 : 고등학교나 대학교 졸업 후 1년까지 신청가능
 - 자산조사 기준 : 가구 단위로 중위소득 기준 70%
 - 구직활동 여부 기준 : 세부 기준에 맞는 적절한 구직활동 참여
 - 수준 : 고용보험 최저급여 수준 (최저임금의 90%)으로 제공하는 것
 - 지급기간 : 1년 내지 1년 6개월

Ⅲ-2-4. 노인 빈곤해결을 위한 노입보충급여제도

□ 현황과 문제점

○ 심각한 노인 빈곤 문제

- 한국 노인의 약 절반이 빈곤에 빠져 있음. 2014년 가처분소득에서 중위소득의 50%를 빈곤선으로 설정하였을 경우 노인들의 빈곤율이 47.6%로 나타났음. 이는 전체 인구 빈곤율 13.3%에 비해 4배 가까이 높은 것임.
- 노인들 사이의 불평등도도 현저하게 높음. 2013년의 경우 65세 이상 노인들의 지니계수가 0.420으로 65세 미만 인구의 지니계수값인 0.272에 비해 심각하게 높았음.
- 그 결과 노인들의 자살율도 심각한 상황임. 노인 10만명당 자살율을 보면, 1990년에 14.6명이었으나 2000년대 초반이후 약 70명 수준으로 급속하게 증가하였음.

○ 기존의 노후 소득보장제도들의 한계

- 그러나 기존 노후소득보장제도들은 이러한 심각한 노인 빈곤 문제에 적절히 대응하지 못하고 있음.
- 국민연금은 아직 충분히 성숙되지 못하여 현재 노인들은 국민연금의 수급대상에서 제외되어 있거나 또는 낮은 연금급여만을 받고 있음. 또한 현재의 경제활동인구계층의 미래 노후 대책의 역할에 있어서도 광범위한 사각지대로 인해 한계가 뚜렷함.
- 기초연금의 경우 낮은 급여수준으로 인하여 노인 빈곤의 문제에 대응하기 어려움. 또한 저출산고령화에 따른 노인인구 규모의 급증과 경제활동인구계층의 급감으로 인하여 기초연금의 급여수준을 최저생계비 수준으로 인상하기는 어려움.

- 국민기초생활보장제도의 경우 부양의무자기준으로 인하여 많은 노인들이 비수급 대상으로 사각지대에 처해 있음. 일부에서는 부양의무자기준의 폐지를 주장하고 있음. 하지만, 부양의무자기준을 폐지할 경우 인위적으로 노인가구의 분리를 조장하는 문제가 발생됨. 그러므로 기본적으로 국민기초생활보장제도를 통해 노인 빈곤 문제에 대응하는 것에는 한계가 있음.

□ 개선 방향

① 노인보충급여제도의 도입

- 노인들에 대해 최저생활을 보장하기 위한 노인 보충급여제도의 도입이 필요함.
- 급여방식은 보충급여 방식을 적용하여 최대급여액과 노인 소득간의 차액을 지급함.
- 급여수준은 최대급여액을 중위소득의 40%인 66만원(노인 부부 112.5만원)으로 설정함.
- 재산기준을 두어 일정 수준이상의 재산을 가진 경우에는 수급대상에서 제외

Ⅲ-2-5. 노인장기요양보험제도의 본인부담금 폐지

□ 현황과 문제점

- 현 인장기요양보험서비스를 받는 대상자 본인의 비용부담 비중은 재가서비스는 15%, 시설의 경우는 20%를 본인부담으로 규정하고 있음.
- 이로 인하여 수급자 및 가족은 서비스 포기하는 경우가 속출하고 공급자들은 본인부담금을 받지 않는 대신 질 낮은 서비스를 제공하는 등 불법행위가 발생하고 있어 이에 대한 근본적인 대책이 요구됨.

□ 개선 방향

- ① 재가서비스에서 본인부담을 즉시 폐지하여 제도 왜곡을 제거하고, 시설서비스는 일반 의료기관과의 조율을 통하여 단계적으로 축소하도록 함.
- ② 본인부담금 폐지에 따른 재정조달방안은 현재 0.4% 수준 노인장기요양보험요율을 0.5% 수준까지 상향 조정하면 가능함.

Ⅲ-2-6. 국민연금의 최저 및 최고 상한 연금제 도입

□ 현황과 문제점

- 국민연금은 최소 10년간 보험료를 납부해야 연금수급이 가능함에도 불구하고 현재 지급되는 평균 급여가 35~40만원 수준에 불과함. 또한 보험료 부과 대상 소득의 상한선이 월 434만원으로 설정해 고소득과 저소득 계층 간에 부담의 형평성에 문제가 되고 있음.
- 국민기초생활보장에서 보장하는 급여수준이 국민연금보다 높다는 점은 사회보장에서 논리적으로 합리성을 잃은 정책 결과임. 공적 노후보장제도인 국민연금제도의 보장성을 확대해 적어도 본인이 10년 이상 기여한 사람이 보다 나은 보장을 받도록 개선해야 제도 운영의 지속가능성과 정당성을 확보할 수 있음.

□ 개선 방향

- ① 국민연금의 급여의 최저 하한선과 상한선을 마련하여 적어도 10년 이상 보험료를 납부한 가입자가 공적부조보다 낮은 연금을 받지 않도록 하고, 최고 상한선을 마련하여 소득재분배 효과를 확대하도록 함. 이를 통하여 재정안정 및 기본소득의 보장을 견고히 하도록 함.
- ② 재정조달 및 재정 안정을 위하여 현재 국민연금 부과 대상소득의 상한선을 현행 434만에서 단계적으로 올려 재정조달 뿐만 아니라 국민연금 재정안정에 크게 기여하도록 함 (보험료를 현재 9%에서 12-13%로 상향조정하는 효과)

Ⅲ-2-7. 국민기초생활보장 대상자 확대 : 차상위 계층까지

□ 현황과 문제점

- 국민기초생활보장제도에서 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여를 제공하고 있는데 각각 대상자를 중위소득의 30%, 40%, 43%, 50%로 설정하고 있음. 그래서 과거 개념으로 주거급여와 교육급여의 경우에는 차상위층(중위소득의 48%에 해당)으로 부분 확대가 되어 있는 상황임.
- 이러한 상황에서 현재 국민기초생활보장법은 통합급여에서 개별급여 형태로 전환하여

대상을 확대한 바 있으나, 실질적인 빈곤계층인 차상위 계층을 배제함으로써 필수적인 공적 부조의 기능을 제한하고 있음.

□ 개선 방향

- ① 개별급여체제로 전환함에 따라 차상위 계층의 개별적 상황을 고려하여 필요한 급여를 제공하면 실제 재정 부담은 적으면서 대상을 확대하는 정책효과를 기대 함
 - 주거급여수급대상자 현재 중위소득 43%를 중위소득의 50%로 확대
 - 교육급여의 수급대상 현재 50%를 중위소득 60%로 인상

Ⅲ-3. 교육의 공공성 강화

Ⅲ-3-1. 대학의 공공성 강화

□ 현황과 문제점

- 대학의 서열화와 국공립대 부족
 - 대학 간 지방간 졸업자의 취업격차는 임금격차로 이어지며 학벌사회의 폐해인 대학의 서열화를 고착화시킴.
 - 2016년 기준 총 3,516,607명(2년제 포함)의 대학생 중 국공립대생은 818,684명으로 전체의 23.3%에 불과. 이로 인해 사립대 비중이 과도하고, 사립대에 대한 정부의 통제기능이 부재하여 교육정책 추진에 대한 실효성과 공공성을 담보하기 어려운 구조임
- 사학비리에 대한 관리감독 부재
 - 대학 이사회의 부정입학, 금품수수, 횡령 등 사학비리가 공공연히 자행되고 있음
 - 대학 감사에서 학교법인이 부담해야 하는 인건비·시설비 등을 교비회계에 전가하는 등 사학의 부실한 관리감독의 한계가 드러나고 있음.
 - 부실 및 비리 사립대학에 대한 구조조정을 통해 대학의 공공성 강화

□ 개선 방향

- ① 국공립 대학 네트워크 및 비중 확대

- 국공립대 네트워크화를 통해 지역간 대학간 서열화 완화
- 국공립대 재학생 비율을 50%까지 확대하고 단계적 실행방안을 포함한 기본계획 수립
- 국공립대학별 특성화를 유도하여 집중 육성
- 국립대 강제 법인화 정책은 중단하고 희망하는 대학만 법인화 전환 허용

② 사립학교 비리 방지를 위한 법제도 개선

- 대학 이사회의 비리 방지를 위해 이사회 구성 및 직원 임명 제한 법령 개정
- 비리대학과 경영부실대학에 대해 정부 책임형 사립대 및 국공립대 전환

III-3-2. 고등학교 무상교육 실시

□ 현황과 문제점

○ OECD 국가의 무상·의무교육

- 현재 우리나라는 초중등교육에서 9년간의 무상교육을 중학교까지만 실시하고 있음. 하지만 대부분의 OECD 국가는 초중등교육에서 12년간의 무상교육을 실시하고 있어 교육에 대한 공공성 강화측면에서 무상교육 대상 확대 필요.
- 아울러 고등학교 교육에 대한 무상교육과 의무교육간 명확한 개념 설정이 필요한데, 많은 OECD 국가들이 초중등교육에서 12년간 무상의무교육을 실시하고 있음. 하지만 핀란드와 스웨덴 등 북유럽국가들은 초등학교와 중학교에서 9년간만 의무교육을 실시하고, 고등학교는 희망하는 사람에게 무상교육을 실시하고 있음.

- 현재 어느 때보다 교육과 보육에 대한 국가의 책무성이 강조되고 있고, 무상교육 및 의무교육 제체 구축으로 교육의 공공성 제고 요구가 거세게 제기되고 있음. 정부가 교육을 받을 시민들의 권리를 적극 보장하며 교육격차 해소에 기여하기 위한 보다 명확한 대안이 필요함.

□ 개선 방향

① 고등학교 무상교육 도입 추진

- 대부분의 OECD 국가들이 고등학교 무상교육을 실시하고 있음. 한국에서의 고등학교 무상교육 추진이 교육재정 우선순위 문제로 어려움이 있다면, 저소득층이나 농산어촌부터 단계적으로 추진함. 실제 중학교 무상교육의 경우, 1985년에 도입되어 농산어촌 지역을 중심으로 전개되어 20년 후인 2004년에 완성되었음.

② 학생들의 선택권 보장을 위한 의무교육 도입 유보

- 고등학교 교육이 무상교육이 아닌 의무교육으로 도입될 경우, 학교 교육에 적합하지 않는 학생들이 강제로 교육을 받아야하는 문제가 발생함. 고등학교 진학을 희망하는 학생에게만 무상교육을 실시하거나 무인가 대안학교나 홈스쿨링 등을 통한 학교 교육으로 인정할 수 있는 제도 마련.

Ⅲ-3-3. 특목고/자사고와 일반고간 격차 완화

□ 현황과 문제점

- 최근 정부의 교육정책의 실패로 인해 고교경쟁체제가 본격 도입되었고 이에 따른 고교 서열화 현상, 교육불평등 문제 등이 심각해지고 있음. 특히 “특목고-자사고-일반고”로 이어지는 서열화 된 고교체제는 사회 전반에 걸친 불평등을 야기하는 요인으로 작용하고 있음.
 - 특목고/자사고 중에서 하나만을 지원하도록 하여 진학 경쟁률을 상대적으로 낮추었음. 그 결과 우수한 학생들이 일반고에 진학하는 비율이 높아졌음. 그럼에도 불구하고 수능 우수교의 대부분이 특목고/자사고임.
 - 2015학년도 수능에서 점수 잘 받은 학생들은 여전히 특목고와 자사가에 대거 몰려 있었음. 2015년 수능 점수를 토대로 1위부터 50위까지 고교 순위를 매겨보니, 84%(42개교)가 특목고와 자사고였음.
 - 2016년 현재 일반고 1,545교, 특목고 152개, 자사고 159개가 존재
- 또한 특목고와 자사고의 높은 학비로 인해 부모의 소득에 따라 교육 격차가 심해지고, 교육 격차가 소득 격차를 심화시키는 악순환 구조가 고착화되고 있음. 실제 특목고와 일반 공립고의 학비 차이는 3배를 상회함.
- 이에 사회적 불평등을 야기하는 수직적인 교육구도를 수평적이고 다양성을 보장하는 방향으로 개혁하는 본질적 변화가 필요한 시기임

□ 개선 방향

① 특목고는 설립 목적에 맞게 운영하도록 관리감독 강화

- 운영에 대한 관리감독 및 평가 실시하고 제대로 운영이 이루어지지 않을 경우 일반고로 강제 전환
- 정부의 재정지원을 전제로 납입금을 2-3배 받는 자사고는 폐지하고, 납입금을 일반고와 동일하게 받으면서 교육과정을 특성화하도록 유도함

② 일반고 교육 정상화

- 교육프로그램의 다양화와 특성화 전략 추진

- 학점제를 도입하여 학생이 자신의 수준, 적성과 진로에 맞는 과목을 선택하여 이수할 수 있도록 특성화 전략 추진
- 학기당 학점 이수 및 졸업시기의 탄력적 운영 허용

Ⅲ-4. 빅데이터시대의 개인정보 보호

Ⅲ-4-1. 빅데이터 시대 개인정보의 자기결정권 보장

□ 현황과 문제점

- 빅데이터 시대 개인정보의 상업적 이용이 크게 증가함에 따라 이로부터 이용자와 소비자를 보호하기 위한 조치들이 요구되고 있음. 대규모 개인정보 유출 증가에도 불구하고, 여전히 공공과 민간영역의 마케팅 활용을 위한 개인정보 수집과 집적, 공유가 크게 증가하고 있음. 개인을 특정 하는 주민등록번호와 인터넷·휴대폰·게임실명제 등 제도적·사회적 환경으로 인해 소비자피해 가능성은 더욱 높아지고 있음
- 최근에는 훔플러스 및 IMS코리아 사건처럼 정보주체 모르게 개인정보가 유상판매 되면서 소비자들에게 큰 충격과 분노를 안겼음. 대규모 개인정보 유출 사건을 반복적으로 겪어온 국민 입장에서는 자신도 모르는 새 개인정보가 유상 판매되는 일이 증가함에 따라 다가오는 빅데이터 시대 개인정보 이용에 대해 불신감이 증가하고 있음. 법원은 '백지 동의'나 다름없는 현행 법률상 동의 조항에 따라 모두 무죄를 선고함
- 더욱 정부는 통신·금융·의료 등 빅데이터 산업의 활성화를 위해 '개인정보의 비식별 조치'하는 내용의 「빅데이터 활용을 위한 개인정보 비식별 조치」 가이드라인을 시행해, 개인동의 없이 개인정보 수집·이용·제3자 제공을 허용해 정보주체인 소비자와 이용자의 개인정보 자기결정권을 침해해 「헌법」과 「개인정보 보호법」, 「정보통신망법」을 무력화하고 있음. 이는 빅데이터 업계가 개인정보를 정보주체 동의 없이 용이하게 상업적으로 처리할 수 있도록 보장하는 정책에 불과하며, 해외에서도 그 유례를 찾아 볼 수 없음.

□ 개선 방향

① 정보주체의 권리 보장

- 4차 산업혁명으로 거론되는 신기술의 발전은 소비자 개인정보 보호에 대한 대책과 함께 이루어지는 것이 바람직함.

- 4차 산업혁명 논의 속에 소비자와 이용자의 개인정보를 보호하기 위한 제도를 도입하고 있는 유럽연합 등 다른 나라의 논의를 참고하여, 매매 등 개인정보의 목적외 이용 규제, 개인정보 처리 로직에 대해 설명을 요구할 수 있는 권리, 프로파일링을 거부할 수 있는 권리, 생체정보를 민감정보로 특별히 보호 등의 내용을 법률에 포함하여 정보주체의 권리 보장해야 함

② 개인정보의 자기결정권을 보장

- 개인정보 유상판매에 대한 정보주체의 알 권리와 동의권을 보장하도록 제도개선과 더불어, 박근혜 정부의 비식별조치 가이드라인의 운영 중단 및 재검토를 통해 실질적인 개인정보의 자기결정권을 보장해야 함
- 개인정보 처리는 원칙적으로 행정업무에 한정하고, 민간에 의해 무분별하게 이뤄지는 개인정보 수집과 이용을 최소화해야 함.

Ⅲ-4-2. 독립된 개인정보 감독기구

□ 현황과 문제점

- 국제적인 개인정보보호 규범은 각 국에 '독립적인 개인정보 감독기구'를 둘 것과, 개인정보 침해사건의 조정, 시정명령, 자료제출요구, 조사권 등 실질적인 권한을 보장하고 있음
- 2011년 개인정보보호법 제정에 따라 설립된 개인정보보호위원회는 개인정보 권한이 제한적이며, 독립적인 활동에도 한계가 있음. 개인정보보호법의 실질적인 감독 기능은 행정자치부에 주어지며, 인터넷, 금융 등 분야별로 개인정보보호 감독기관이 별도로 존재하여 전반적으로 감독체계의 독립성이 약화되어 있음.
- 행정자치부는 오히려 국민의 개인정보를 생성, 수집하고 집적, 이용하는 부처로서 개인정보의 이용과 보호라는 상충된 이해관계를 가지고 있어 개인정보보호 업무에 부적합함.
 - 실제로 행정자치부는 빅데이터 활성화를 명분으로 개인정보 보호를 완화하는 '비식별조치 가이드라인'을 발표하는가 하면, 사회적 요구가 높은 주민등록번호 제도 개편에는 소극적임
- 지난 2014년 카드3사에서 1억 5백만 건 개인정보 유출사고 이후 개인정보 분쟁조정, 기본계획 수립 기능이 행정자치부에서 보호위원회로 이관되었으나, 여전히 인사와 예

산 및 조직의 독립성 부재로 인하여 정책의 독립성과 전문성이 확보되지 못함. 국제적으로 개인정보 감독기구에 경찰 및 국가정보기관 등 행정부의 감시에 대한 견제 기능이 기대되는 것과 달리 우리 개인정보 감독기구의 존재감이 미미한 이유도 이에 있음

□ 개선방향

① 행정자치부의 개인정보 감독권한을 개인정보보호위원회로 이관하여 민간과 공공부문의 통합적인 감독권과 행정입법권을 부여

- 특히 독자적인 인사권과 예산의 독립성 보장, 위원장의 상임화와 상임위원 확대를 통한 독립성과 전문성 강화해 명실상부한 개인정보의 컨트롤타워가 되도록 함

② 개인정보보호위원회 개선

- 19대 변재일 의원 대표발의안은 개인정보 보호위원회 개선을 위해 △현재 대통령 소속으로 있는 개인정보 보호위원회를 중앙행정기관으로 격상하여 인사와 예산 및 조직의 독립성을 부여하고, △개인정보 침해에 대한 효율적인 권리구제를 위해 직권 조사권, 시정조치명령권, 고발 및 징계권고권과 개인정보처리 개선권고권 등의 권한을 개인정보 보호위원회에 부여하는 등의 방안을 제시한 바 있음

IV. 정의실현을 위한 정치/사법/행정개혁(정치분야)

IV-1. 국민 대표성 강화를 위한 선거제도 개혁

IV-1-1. 독일식 정당명부 비례대표제 도입

□ 현황과 문제점

- 현행 제도는 정당 지지율과 실제 의석수 간에 격차가 생겨 비례성이 매우 저조함. 거대정당이 득표율에 비하여 과대 대표되는 경향이 있고, 많은 사표를 발생시킨다는 문제를 안고 있음.
- 또한 지역구 의원 수와 비교하여 비례대표 의원의 수가 지나치게 적어 급속히 다양화되고 전문화되고 있는 우리 사회의 현실을 국회에 제대로 수용·반영하기 어려우며 새로운 정치세력의 출현과 성장을 어렵게 함.

□ 개선 방향

- ① 비례성을 강화하여 유권자의 지지율을 의석으로 그대로 반영하는 독일식 정당명부 비례대표제를 도입

IV-1-2. 선거 연령 하향

□ 현황과 문제점

- 우리나라의 선거법상 선거권 부여 연령은 19세임. 촛불정국에서 드러난 바와 같이 이미 우리나라 청소년들의 정치의식과 민주주의에 대한 인식, 다양한 매체를 위한 정보력은 상당한 수준임. 그럼에도 미래세대인 청소년은 오히려 선거에서 배제되어있음. 선거연령을 18세로 하향하더라도 충분히 정치적 판단에 기초해 선거권을 행사할 수 있으며, 청소년들의 민주시민의식 제고와 주인 의식 함양에도 크게 기여할 수 있음.

- 세계에서 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 147개국이 선거 연령을 18세로 하고 있으며, 그렇지 않은 나라들도 연령을 18세로 낮추고 있는 추세임. 실제 OECD 34개 회원국 가운데 선거연령이 19세 이상인 나라는 우리나라가 유일함. 이에 중앙선관위에서도 선거 연령 하향을 제안하는 의견서를 국회에 제출한 바 있음.

□ 개선 방향

① 공직선거법 상 선거권 연령을 현행 19세에서 18세로 하향 조정

- (공직선거법 제 15조, 제16조) 선거운동을 할 수 없는 미성년자의 연령 기준을 18세 미만의 자로 개정함.(제60조 제1항 제2호)

IV-1-3. 대통령선거 결선투표제 도입

□ 현황과 문제점

- 대통령제 하에서 대통령의 민주적 정당성은 중요한 문제임. 민주적 정당성을 부여받기 위해 1차적으로 필요한 것은 투표율과 득표율임. 최근 대통령 선거 투표율을 살펴보면 16대 70.8%, 17대 63%, 18대 75.8%였음. 17대 대선에서는 이명박 대통령이 48.67%라는 과반이 되지 않는 득표율로 당선되기도 했음. 16대 대선에서 노무현 대통령 역시 48.91%로 당선되면서 과반의 득표를 얻지 못했음. 18대 대선의 경우 박근혜 대통령이 51.55%의 과반을 겨우 넘는 득표율로 당선되었고, 문재인 후보의 득표율은 48.02%였음.
- 국민들이 자신의 의사를 대표할 인물을 뽑는 선거는 민주주의의 핵심이고, 주권자의 당연한 권리행사임. 하지만 한 번의 선거로 다수 당선자가 대통령으로 결정되는 상황에서는 국민들의 선택권이 배제된 채 당선 가능성만을 염두에 둔 후보단일화가 반복될 가능성이 큼. 과반의 득표율을 넘지 못할 경우 대표성과 민주적 정당성 논란은 끊이지 않고 있음.

□ 개선 방향

① 현행 헌법은 결선투표제 도입 여부를 법률에 위임하고 있어 공직선거법 개정만으로 결선투표제 도입이 가능함

- 최초 투표에서 과반이상의 당선자가 없으면 1, 2위 후보만으로 결선투표를 시행해 당선자를 결정하도록 해 대통령 선거에서 국민의 대표성과 민주적 정당성을 확보

IV-1-4. 선거운동기간 확대 및 과도한 선거운동 제한 개선

□ 현황과 문제점

- 현행 선거법은 후보자와 유권자 모두 정해진 기간 안에 제한된 선거운동만을 할 수 있도록 기간을 제한하고 있음(공직선거법 제59조).
- 선거별 선거기간은 대통령선거 23일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일이며, 선거운동은 선거기간 개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있음(공직선거법 제33조, 제59조). 다만 예비후보 등록 시 대통령선거의 경우 선거일 전 240일, 지역구 국회의원선거 및 시·도지사선거는 선거일 전 120일부터 제한된 범위에서 선거운동을 할 수 있음(공직선거법 제60조의2, 제60조의3).
- 공직선거법은 선거운동 방식을 구체적으로 제한하고 있음. 제64조(선거벽보), 제65조(선거공보), 제66조(선거공약서), 제67조(현수막), 제68조(어깨띠 등 소품), 제69조(신문광고), 제70조(방송광고), 제71조(후보자 등의 방송연설), 제79조(공개장소에서의 연설·대담), 제80조(연설 금지 장소), 제90조(시설물 설치 등의 금지), 제91조(확성장치와 자동차 등의 사용 제한), 제92조(영화 등을 이용한 선거운동 금지), 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지), 제94조(방송·신문 등에 의한 광고의 금지), 제95조(신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부 등 금지), 제98조(선거운동을 위한 방송이용의 제한), 제99조(구내방송 등에 의한 선거운동 금지), 제100조(녹음기 등의 사용 금지), 제101조(타연설회 등의 금지), 제102조(야간연설 등의 제한), 제103조(각종 집회 등의 제한), 제105조(행렬 등의 금지), 제106조(호별방문의 제한), 제107조(서명·날인운동의 금지), 제109조(서신·전보 등에 의한 선거운동의 금지) 등의 제한을 두고 있음.
- 현행 선거법은 선거운동에 대해 규제가 매우 엄격한 형태임. 후보자와 유권자 모두 정해진 기간 안에 제한된 선거운동만을 할 수 있도록 기간을 제한하고, 선거운동의 다양한 방식에 대한 구체적인 규제를 모두 명시하고 있음. 그러나 선거운동 방식에 대한 과도한 제한은 후보자의 알릴 권리와 유권자의 알 권리를 동시에 제한해 유권자의 올바른 선택을 제한하는 결과를 초래할 수 있음. 선거운동기간이 지나치게 짧아 후보자가 유권자에게 정책을 알릴 시간이 부족하고, 유권자 역시 후보자 정책에 대한 면밀한 검증에 어려움이 있음. 또한 현직의원의 경우 사실상 모든 기간 동안 정치활동을 영위함에 따라 선거운동의 효과를 얻는 반면 정치신인의 경우 짧은 기간에만 선거 운동이 허용되어 진입장벽을 높이는 문제를 초래함.

□ 개선 방향

- ① **금품 수수나 매표 행위 등의 선거운동 제한은 유지하되 그 외 선거운동 방식에 대한 과도한 제한 규정은 개선하여 자유로운 선거운동이 가능하도록 함.**
 - 선거법에 운동 방식에 대한 구체적인 규제들을 모두 명시하는 방식이 아닌 허용되지 않는 방식만을 법률에 명시하고, 이외의 선거운동방식에 대해서는 후보자의 자율에 맡기도록 해야 함.
 - 제64조(선거벽보), 제65조(선거공보), 제66조(선거공약서), 제67조(현수막), 제68조(어깨띠 등 소품), 제69조(신문광고), 제70조(방송광고), 제71조(후보자 등의 방송연설), 제79조(공개장소에서의 연설·대담), 제80조(연설 금지 장소), 제90조(시설물 설치 등의 금지), 제91조(확성장치와 자동차 등의 사용 제한), 제92조(영화 등을 이용한 선거운동 금지), 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지), 제94조(방송·신문 등에 의한 광고의 금지), 제95조(신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부 등 금지), 제98조(선거운동을 위한 방송이용의 제한), 제99조(구내방송 등에 의한 선거운동 금지), 제100조(녹음기 등의 사용 금지), 제101조(타연설회 등의 금지), 제102조(야간연설 등의 제한), 제103조(각종 집회 등의 제한), 제105조(행렬 등의 금지), 제106조(호별 방문의 제한), 제107조(서명·날인운동의 금지), 제109조(서신·전보 등에 의한 선거운동의 금지) 등 현행법상 선거운동 방식에 대한 과도하게 많은 제한은 개선할 필요가 있음.
- ② **선거별 정치자금의 총지출로서 선거운동을 제한하되 선거운동 방식에 대한 과도한 규제는 폐지되는 것이 타당함.**
- ③ **소음과 거리질서 등은 불가피한 수준에서 사회적 합의를 통해 제한**
 - 제한을 최소화하더라도 자유로운 정치활동 속에서 후보자들 스스로 득표에 도움이 되지 않는 행위는 자제하도록 하는 균형이 만들어질 수 있음.
- ④ **선거일 전 1년부터 선거운동 허용**
 - 선거운동기간에 대한 규정을 개정하여 언제든 후보 등록만 하면 자유롭게 선거운동을 할 수 있도록 함(공직선거법 제59조).
 - 후보 등록 개시일은 선거일 전 1년부터 하되 등록 마감일은 대통령선거의 경우 선거일 전 90일, 국회의원선거의 경우 선거일 전 60일까지로 함(공직선거법 제49조 개정).
- ⑥ **정치자금 모금·지출 허용 및 회계 보고 의무 부과**
 - 후보 등록 혹은 예비후보 등록 직후부터 정치자금을 모금하고 지출할 수 있도록 하되 회계 보고 및 정보 공개의 의무를 함께 부과해 정치자금법을 적용하도록 함.

IV-2. 투명한 정치를 위한 정당·정치자금제도 개혁

IV-2-1. 정치자금 후원자 인적사항 공개 강화

□ 현황과 문제점

- 현행 정치자금제도는 후원회 당 개인의 기부액을 500만원(대통령 후보자 후원회에는 1천만원)으로 제한하고, 1회 10만원 이하, 연간 120만원 이하의 후원금에 한하여 익명으로 기부할 수 있도록 함(정치자금법 제11조).
- 1회 30만원 초과 또는 연간 300만원(대통령 후보자 후원회의 경우 500만원)을 초과할 경우 인적사항(성명·생년월일·주소·직업·전화번호와 수입일자 및 그 금액)을 공개하도록 되어 있음(정치자금법 제40조, 제42조).
- 1회 30만원 또는 연간 300만원 초과 고액기부자의 경우에도 인적사항 허위 기재 등 다양한 편법과 불법적 방식으로 기부가 이루어지고 있는 실정임. 기부자의 인적사항에 대한 통제가 제대로 이뤄지지 않다보니 투명성이 확보되지 못하고 있는 것임. 이는 정치자금 후원 시 인적사항을 기재하지 않거나 허위로 기재하더라도 처벌조항이 없는 등 사실상 강제되지 않는 이유가 큼.
- 선관위가 정보 공개 청구에 따라 공개한 '2014년도 국회의원 후원회 후원금 모금액' 자료를 보면 공개대상인 300만원 초과 후원 3,421건 중 직업을 '자영업'으로 기재한 건수가 1,232건, '회사원'이 693건, 업체명을 적지 않은 채 '사업가' 147건, '기타' 119건, '대표' 101건, '기업인' 86건 등으로 두루뭉술하게 표현한 후원자가 적지 않음. 아예 직업란을 공란으로 남긴 건수도 121건이었음. 직업이 불분명하고 주소나 전화번호도 없이 이름만 적어내는 등 후원자의 신원을 제대로 파악하기 어려운 사례가 전체 후원 건수의 73%에 달하였음('회사원·자영업·사업 뒤에 숨은 정치자금 후원', 연합뉴스 2015.3.3. 보도).

□ 개선 방향

① 고액 기부자 소속기관 및 직위 등 신고 포함해야

- 기부자의 인적사항에 대한 철저한 확인과 검증이 필요함. 이를 위하여 1회 30만원 초과 또는 연간 300만원을 초과하는 고액 기부자는 소속기관 및 직위와 소속기관의 대표자명을 신고 사항에 포함하도록 하여 고액 기부자의 정보가 투명하게 공개되도록 함. 소속이 없는 기부자의 경우 배우자의 소속기관 및 대표자명까지 기재하도록

함(정치자금법 제23조, 제40조 제3항 제1호 개정).

② 인적사항 허위 기재 처벌조항 신설

- 1회 30만원 초과 또는 연간 300만원을 초과하는 고액 기부자가 인적사항을 허위 기재할 경우 처벌할 수 있도록 하고, 제대로 기재하지 않았거나 식별이 불가능한 경우 등에는 그 기부금 전액을 국고로 환수하도록 함.

③ 정치자금 수입·지출 인터넷 상시공개

- 정치자금의 수입과 지출 내역 모두를 투명하게 공개해야 함. 선관위에 신고된 각종 정치자금의 공개는 기간과 장소에 제한을 두지 않고 누구라도 확인할 수 있도록 인터넷으로 상시 공개함(정치자금법 제22조, 정치자금법 제42조 개정).

IV-2-2. 출판기념회 수입·지출 투명화

□ 현황과 문제점

- 현행법상 출판기념회는 선거일 전 90일부터 선거일에 한하여 개최를 제한하고 있을 뿐임(공직선거법 제103조). 수입·지출 내역에 관한 규제가 전혀 없고 개최 횟수 또한 제한이 없음. 특히 선거나 국정감사를 앞두고 집중적으로 개최되는 양상을 보임.
- 출판기념회는 정치자금법의 규제도 받지 않기 때문에 선거를 앞두고 편법적으로 정치자금을 조달하는 수단으로 악용되고 있음. 대체로 책에 표시된 정가는 15,000원~20,000원 선이나 판매 부수와 실 판매가에 대한 신고 의무가 없고, 추적도 쉽지 않은 현금으로 거래가 이루어지기 때문에 음성적 정치자금의 온상이 되었다는 비판이 계속됨. 각 정당들이 출판기념회 규제를 통한 정치혁신을 약속하였으나 실제 제도적인 규제는 이루어지지 않고 있음.

□ 개선 방향

① 출판기념회 정치자금 거래 제한 및 판매 내역 공개

- 출판기념회가 문제가 되는 이유는 ‘개최’의 문제가 아니라 이를 통하여 불법적이고 음성적인 정치자금 거래가 이루어지고 있기 때문임. 출판기념회에서 일단 불법적 정치자금 거래가 차단된다면, 이를 통상적인 정치 활동으로 간주할 수 있을 것으로 보임. 이에 출판기념회를 전면 금지하기보다는 이를 통한 정치자금 거래를 제한하고, 출판물을 구매한 사람과 금액 등 전반이 공개되도록 하는 것이 바람직함(공직선거법 제103조의2(출판기념회 등의 제한) 신설).

② 출판기념회 개최 제한 기간 확대

- 단 현 예비후보등록일에 준하여 누구든지 선거일 전 120일부터 선거일까지 후보자 (예비후보자 포함)와 관련 있는 저서의 출판기념회를 개최할 수 없도록 제한 기간을 현행 90일보다 확대함.

③ 도서 구매 제한 및 수입내역 투명화

- 현직 국회의원, 지방자치단체의 장 및 지방의회의원과 해당 선거 예비후보자가 출판 기념회를 개최하는 경우 개최일 전 3일까지 개최일시, 장소, 출판사명 등을 중앙선거 관리위원회에 신고하여 실사를 받도록 함.
- 출판기념회에서 국회의원 등은 도서 구매 외 일체의 금품을 받을 수 없도록 하고, 도서는 정가로만 판매하도록 함. 다만 1인당 구매 한도를 2권 이내(경조사비에 준해)로 제한함.
- 판매는 카드 결제나 현금영수증 발행을 의무화하여 구매내역이 드러나도록 하고, 출판기념회의 수입과 지출 등 회계내역과 발행 부수를 포함한 출판 계약을 15일 이내에 중앙선거관리위원회에 반드시 보고하도록 하며, 중앙선거관리위원회는 이를 인터넷에 공개하도록 함.

IV-2-3. 상향식 공천제도 법제화

□ 현황과 문제점

- 현재 ‘정당의 후보자 추천 과정은 민주적 절차에 따라야 한다’고 공직선거법에 명시 (제47조 제2항)되어 있으나 그에 대한 구체적 규정은 없이 정당의 당헌·당규에 일임하고 있음.
- 실제 정당은 대부분 당원에게 선출권이 없고, 소수의 정당 지도부와 공천위원회가 하향식으로 공천을 하는 것이 현실임.

<표12> 2012년 정당의 대표자·간부·공직선거후보자 선출 상황

정당명	선출방법				
	계	경선·선출	지명·임명·전 략공천	당대회 추대	기타
새누리당	283	10	273	0	7
민주당	335	130	205	0	0
진보정의당	7	7	0	0	0

* 출처 : 2012년도 정당의 활동개황 및 회계보고, 중앙선거관리위원회

* 20대 국회의원선거가 있었던 2016년 자료가 아직 발표되지 않은 관계로, 19대 국회의원선거가 있었던 2012년 자료 인용

□ 개선 방향

① 예외 없는 상향식 공천 법제화

- 각 정당이 당 대의원 투표나 일반당원 경선, 또는 오픈프라이머리 등 상향식 공천방식을 택일하여 공직후보를 선출하도록 공직선거법 등에 규정함. 규정에는 전략공천 등의 예외를 두지 않음.

② 공천기한 법제화

- 대통령선거: 본선거의 선거일 전 90일
- 그 밖의 선거: 본선거의 선거일 전 60일
- 선관위 개정 의견(2015.2)은 공천시기를 선거일 전 40일로 규정하였으나 예비후보 등록이 선거일 전 120일부터 이루어진다는 점을 감안하면, 적어도 대통령선거의 경우 선거일 전 90일, 그 밖의 선거는 선거일 전 60일까지는 공천이 확정되어야 유권자들의 후보자에 대한 면밀한 검토와 정책 검증이 가능하게 됨.

③ 동시 경선 실시 및 엄격한 경선 관리

- 경선 관리는 중앙선거관리위원회가 하도록 함. 경선 부정행위에 대해서는 공직선거법에 의하여 본선거의 처벌규정을 적용하여 엄격히 처벌함.
- 역선택 문제를 해결하기 위해서 각 정당의 모든 경선은 동시에 실시하도록 함. 이는 당내 경선의 경우에도 동일하게 적용하여 동일 지역 내 해당 선거에 대한 정당 경선이 동일한 날 시행되도록 함.
- 완전개방형 경선의 경우 선거권자는 해당 본선거의 선거권이 있는 국민으로서, 경선 선거인명부는 중앙선거관리위원회가 '통합경선 선거인명부'를 작성하도록 함.
- 경선후보자 등록에 관한 사무는 해당 정당에서 자율적으로 관리하도록 하되 경선 전 경선후보자 명부를 관할 선거구 선거관리위원회에 제출하도록 함.

④ 여론조사 방식 제외

- 경선방식에서 여론조사 방식은 제외함. 여론조사는 오차범위가 존재하는 방식이고, 현장 투표에 나오는 사람들보다 역선택을 쉽게 할 수 있다는 점에서 문제가 될 수 있음.

IV-3. 국민의 신뢰회복을 위한 국회개혁

IV-3-1. 상시 국정감사 도입

□ 현황과 문제점

- 2016년 국정감사의 피감기관 수는 691개였음. 2015년의 경우 779개에 달했음. 주말과 휴일을 제외하고 실제 15일 남짓한 기간에 700~800여 개의 피감기관을 감사해야 함. 하루에 많게는 20개가 넘는 곳을 감사해야 하는 상임위원회도 있음. 피감기관장이 질문 하나 받지 못하고 돌아가는 경우가 여전해 현행 국감 제도를 개선하지 않고서는 졸속·부실 국감이 반복될 수밖에 없음.
- 이렇듯 피감기관이 매년 늘어나는 것과 달리 국정감사는 1년 중 20일 정도의 기간에 졸속으로 진행됨. 사실상 심도 있는 질의와 정책 대안을 제시하는 정책국감이 되기 어려운 구조임.

□ 개선 방향

- ① 매년 심각해지는 수박 겉핥기식 국감의 한계를 극복하기 위해서는 반드시 연중 상시 국감체제를 도입
 - 국회의 행정부 감시와 견제의 필요성은 더욱 증대되고 있으나, 국감의 실효성 논란이 계속되고, 피감기관과 증인채택이 늘어나는 추세에서 일회성 국정감사의 한계는 여전하여 상시국감으로 전환해 연초에 상임위 별로 국감일정을 정해 진행하도록 해야 함.

IV-3-2. 인사청문회 제도 개선

□ 현황과 문제점

- 2000년 인사청문회법이 제정된 이후 인사청문회는 국가를 이끌어가는 지도자로서의 자질과 능력에 대한 국회의 검증 제도로 의미를 가지고 있음. 국회 인사청문 대상 공직은 국무총리와 대법원장, 헌법재판소장 등 총 65개에 이름.
- 그러나 중요한 국정수행을 할 정무직에 대한 인사청문회임에도 불구하고, 인사청문

기간이 너무 짧아 충분한 검증이 불가능하다는 문제가 지속적으로 제기되어 왔음. 형행 규정에 따르면 대통령이 후보자 임명동의안을 국회에 제출하면, 국회는 이로부터 20일 이내에 인사청문을 마치도록 되어 있음. 20일 이내에 국회의원은 후보자에 대해 자료제출을 요구한 후 이를 제출받아서 검토하고, 소관위원회가 인사청문회를 개최하며, 인사청문경과보고서를 채택해야 함. 미국 제105대 의회의 경우 의회가 후보자를 인준하는데 평균 73일이 소요되었다는 점과 비교할 때, 20일 만에 모든 인사청문 절차를 마치는 것은 매우 촉박한 기한이라 할 수 있음.

- 또 인사청문 과정의 비전문성과 비체계성, 인사청문을 위한 기준의 결여 등으로 인해 인사청문회에 대한 국민들의 신뢰도가 점차 낮아지고 있는 실정임. 공직후보자의 부실한 자료제출과 허위진술에 대한 실질적인 제재수단이 없는 것도 문제임.

<표13> 인사청문회 대상 후보자 현황

주관위원회	구분	대상 공직후보자	직위수
인사청문 특별위원회	국회동의대상	국무총리, 감사원장, 대법원장, 대법관(13인), 헌법재판소장	17인
	국회 선출대상	헌법재판관 3인, 중앙선거관리위원 3인	6인
	소계		23인
소관 상임위원회	국무위원	각부 장관(특임장관 포함)	18인
	헌법재판관	대통령 임명 3인, 대법원장 지명 3인	6인
	중앙선거관리 위원회 위원	대통령 임명, 대법원장 지명 3인	6인
	주요 행정기관장	검찰총장, 경찰청장, 국정원장, 국세청장, 합동참모의장, 방송통신위원장, 한국은행 총재, 금융위원장, 공정거래위원장, 국가인권위원장, 특별감찰관, 한국방송공사 사장	12인
	소계		42인
합계			65인

- 미국상원의 인사청문제도는 백악관비서실에서 공직후보자에 대한 철저한 인사검증 시스템을 갖추고 있고, 인사청문 법정기간도 통상 60일에서 90일이 소요되고 있음. 또한 미국상원의 인준을 거쳐야 하는 행정부 기구와 부처의 공직(PAS: Positions Subject to Presidential Appointment with Senate Confirmation)만도 공식적으로 총 1,141개에 이름.

- 하지만 미국상원의 경우, 모든 후보자에 대한 인준청문회가 실시되지 않고, 대통령이 지명한 장관 등 각료에 대해 인준을 거부하는 경우도 드물. 이는 대통령의 고유권한에 속하는 인사권을 인정하는 정치풍토가 크게 작용한 것도 있지만, 공직후보자에 대한 문제가 발생 시 상원인준까지 가기 전에 후보자가 사퇴하거나 대통령의 지명 철회가 이루어지고, 무엇보다 사전 인사검증이 철저히 이루어지고 있는 데서 비롯됨.
- 인사청문회가 공직후보자의 업무적합성을 검증하는 자리가 되기 위해서는 우선적으로 대통령의 후보자 지명과정에서의 도덕성 등에 대한 철저한 사전검증이 이루어지도록 하는 것도 중요.

□ 개선 방향

- ① 인사청문회법 개정을 통해 국회 인사청문 공직후보자가 허위진술(서면답변 포함)시 처벌을 강화
 - 허위진술 등으로 유죄확정시 해당공직에서 배제하는 방안 이 강구되어야 함.(대법원장 및 대법관, 헌법재판소장 및 재판관, 중앙선관위원장 및 위원 제외 / 헌§106 ①·§112③·§114⑤ 참조)
- ② 인사청문의 실효성을 확보하기 위해 관련 자료요구의 강화를 위한 「인사청문회법」의 개정
 - 인사청문 대상공직 확대를 위해 「인사청문회법」 및 「국회법」의 개정도 필요.
- ③ 기본적으로 현행 20일인 인사청문기간의 확대, 인사청문 사전심사(도덕성검증) 단계의 분리·강화 등 절차상의 개선
 - 공직후보자의 업무능력 평가를 위한 기준마련 및 자료제출요구제도의 실효성 확보

IV-4. 시민참여를 통한 헌법 개정

IV-4-1. 시민참여의 헌법 개정

□ 현황과 문제점

- 2017년 1월 5일 전체회의를 시작으로 국회 헌법개정특별위원회(개헌특위)의 활동이 본격화 됨. 국회에 개헌특위가 설치돼 개헌 논의가 이루어지는 것은 1987년 이후 30

년 만임. 대통령에게 과도하게 집중된 권한과 오남용의 문제에서 기인한 제왕적 대통령제의 문제를 해결하기 위해 출발한 개헌 논의는 권력구조 개편에 머물러서는 안 되고, 민주주의를 확대·강화하는 방향에서 논의되어야 함.

- 개헌 논의는 국가가 국민을 통제하는 국가 우위적인 관점이 아닌 국민이 국가를 운영할 수 있는 국민 우위적인 관점에서 이루어져야 함. 특히 공공성과 사적 이익의 영역에서 공공성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 논의가 필요함.
- 개헌은 △국가권력구조, △경제정의, △지방분권, △기본권, △국민참여 등의 방향에서 논의되어야 하고, 이 과정에서 국민의 의견을 적극적으로 수렴하고, 국민의 정치참여를 확장하는 개헌이 모색되어야 함. 아울러 경제정의와 사회정의를 위한 시대적 요구를 반영하여 정경유착과 재벌구조를 혁파할 수 있는 개헌이 필요함.
- 국회 개헌특위는 조기 대선 전에 개헌을 마무리 하려는 계획임. 개헌의 토대가 제대로 마련되지 않은 상황에서의 개헌 논의는 위험함. 거대 담론에 메이면 세부적인 것을 보지 못하고, 정치적·전략적 판단에 의해 시민참여 없는 개헌, 권력구조에만 집중하는 개헌이 이루어질 경우 국민의 지탄을 피하기 어려움.
- 개헌의 시기와 방식을 둘러싼 이견이 많은 만큼 충분한 논의와 의견수렴이 필요하고, 개헌이 시급이 이루어져야 한다면 국민적 합의가 이루어진 사항에 대해서만 반영하고, 개헌 논의가 충분히 성숙하지 못한 과제에 대해서는 지속적으로 헌법개정을 할 수 있도록 헌법개정절차의 유연성을 확보하는 것이 필요함.

□ 개선 방향

- ① 개헌은 시대적 상황에 대한 고민을 통해 장래에 지향해야 할 가치를 반영해야 함
 - 현대복지국가와 디아스포라 등 통일헌법 이후 문제는 물론 경제, 재정세제, 인권, 생태·환경, 지방분권 등을 명시
 - 총강의 경우 영토를 한반도를 넘어 독도, 간도 등에 대한 논의도 가능하도록 하고, 국민주권주의는 국민주권원리를 행사하는 방법까지 포함해야 함.
- ② 기본권과 관련하여, 소극적 자유를 누리는 차원에서 벗어나 적극적 자유를 누리는 차원에서 기본권 논의가 필요함.
- ③ 권력구조는 국가시스템에서 예산권과 인사권이 집중되어 있는 상황을 개선하고, 국민들이 주도권을 갖는 권력구조로의 전환
 - 집권자의 '책임정치'를 구현할 수 있는 방안이 중요하고, 무엇보다 대통령에 집중된 권한과 그 권한의 오남용을 방지하는 개헌이 이루어져야 함.

- 대통령의 헌법개정 제안권을 삭제하고, 국민들의 헌법개정발안권을 포함하여 국민주권을 복원
- 상위법에 위배되는 시행령을 남발하거나 국민적 동의를 얻지 못한 정부입법권 등에 대한 제한
- 대통령의 대법원장, 검찰총장 등 권력기관 임명권을 폐지하고 선출제로 전환
- 대법원장의 대법관에 대한 임명제청권도 반드시 삭제해야 함.

④ 경제조항은 넓은 의미의 지속가능성을 헌법 정신에 부각시키는 것이 필요

- 넓은 의미의 지속가능성이란 대기업 중심 구조를 탈피하고, 생태보존뿐만 아니라 세대간, 지역간, 대·중소기업간 조화롭고 균형 있는 발전을 장기적인 관점에서 도모하는 것
- 고용문제와 관련해 근로의 의무뿐만 아니라 근로의 권리도 중요한 만큼 국가가 보장해주는 정부 책임성을 명시하는 방안이 필요
- 공공재 등이 국가권력에 의해 사유화되고, 국가 독점이 용인될 경우 국민들에게 불리한 결과를 초래하는 만큼 사익을 위해 국가권력이 남용·오용되는 것을 차단

⑤ 재정세제는 공평과세와 소득재분배 등 조세와 관련된 정의 규정을 반드시 포함

- 거둔 세금을 제대로 쓰고 있는지 국민들이 직접 파악할 수 있도록 주민소송제와 같은 직접민주주의 요소를 결합해야 함
- * 재정세제는 제헌헌법에서는 재정부분이 따로 분리되었으나, 현재는 납세의무와 조세법률주의 외에 특별한 규정이 없음.

⑥ 중앙정부의 독점적 구조를 지방분권으로 명문화

- 분권은 국가가 모든 것을 해결할 수 없는데도 국민이나 지방 등 다른 행위자까지 해결하지 못하도록 하는 것은 문제로 국가독점구조를 깨야 함
- 행정·사법 등 권력배분에 있어 각각 중앙정부와 지방정부의 역할 배분을 규정
- 수직적 권력구조를 수평적으로 바꾸는 차원에서 ‘중앙정부와 지방정부’에 관한 장을 신설하는 방안을 모색
- 무엇보다 ‘법령’에 의한 자치권이 아니라 ‘법률’에 의한 자치권이 보장되어야 함.

⑦ 직접 민주주의 강화를 위한 국민 헌법개정발안권, 국민소환제, 국민투표제의 도입

- 직접 민주주의를 강화하는 차원에서 국민 헌법개정발안권과 함께 국회의원을 일정한 요건 하에 소환하여 자격을 박탈하는 국민소환제와 국회의 결정에 대한 국민의 비토권을 인정하는 국민투표제의 도입이 필요함.

IV-5. 정치적 중립성/공정성 강화의 검찰 개혁

□ 현황과 문제점

- 임명된 권력인 사법부를 지탱하는 힘은 국민적 신뢰에 있으나, 사법기관의 국민적 신뢰는 지속적으로 추락하고 있음. 2016년 ‘정운호 비리’ 사건, 진경준 전 검사장 뇌물수수 사건, 김수천 부장판사 뇌물수수 혐의, 김형준 부장검사 스폰서 사건청탁 등 법조계는 판사·검사·변호사를 망라한 ‘비리의 온상’으로 전락함. 또한 우병우 청와대 민정수석의 직권남용 및 횡령 혐의, 박근혜 정권 국정농단·국기문란에서 드러난 측근비리 의혹 등 공직사회의 부정부패는 심각한 상황임. 특히 검찰은 권력형 비리 사건에 대해 정치적 중립성을 지키지 않는 사건들이 여전히 나오고 있음. 검찰은 국민을 위한 기관이 되지 못하고 과거 권위주의적 구조와 잘못된 관행들을 답습하면서 국민들의 신뢰와 존중을 잃어가고 있는 상황임.
- 2016년은 ‘정운호 비리’ 사건에 연루된 홍만표·최유정 변호사 사건, ‘공짜주식’ 뇌물 혐의를 받는 진경준 전 검사장 사건, 김수천 부장판사의 ‘레인지로버 뇌물수수’ 혐의, ‘스폰서 고교동창’의 사건청탁 의혹을 받는 김형준 부장검사 사건 등 법조계는 판사·검사·변호사를 망라한 ‘비리의 온상’으로 전락함.
- 또한 박근혜 정권 국정농단·국기문란이 불거졌지만 최순실 등에 대한 압수 수색은 3개월이 지난 시점에서 이루어지는 등 수사의를 의심케 했고, 우병우 청와대 민정수석의 직권남용 및 횡령 혐의에 대해서는 125일간 수사하고도 이렇다 할 결과를 내놓지 못함.
- 계속되는 법조비리를 근절하고, 부정부패 사건에 대한 봐주기 수사 혹은 표적 수사 등으로 편향적인 수사행태를 보여 온 검찰의 행태를 차단하기 위한 해결책으로 ‘고위공직자비리수사처’(공수처) 설치가 절실함. 민주당과 국민의당은 작년 8월 공수처 설치법을 공동 발의함.

□ 개선 방향

① 고위공직자비리수사처 설치를 통한 검찰개혁

- 공수처는 외부 통제장치가 미치지 못하는 권력기관, 부패에 취약한 대통령 친인척, 국회의원 등 고위공직자를 대상으로 성역 없는 수사를 할 수 있는 독립적인 기관이 되어야 함. 이를 위해 예산과 인사, 조직의 독립성이 보장되어 외압 없이 비리사건을

수사할 수 있도록 수사권과 기소권을 부여해야 함.

- 공수처는 반부패를 실천해나갈 수 있는 기틀이자 동시에 검찰개혁의 중요 고리임. 공수처 설치를 통한 ‘공직 비리 척결’의 근본적인 개혁만이 자정능력을 상실한 검찰을 견제하고 고위 공직자 부패수사의 공정성을 확보할 수 있는 유일한 방안임.
- 독립적이고 중립적인 수사팀 구성과 제한이 없는 수사 기간 등이 보장되는 상설적인 수사기구를 통해 권력형 비리 사건이나 정치적 사건 등에 대한 실체를 밝혀낼 필요가 있음. 고위공직자비리수사처(공수처)를 설치하여 검찰의 기소독점주의를 견제하고, 고위공직자 부패를 상시 감시할 수 있게 함. 또한 공수처 처장 추천이 대법관후보추천위원회, 방송통신위원회 위원추천 등과 같이 본래의 취지를 후퇴시키지 않도록 하기 위해 정치적 중립을 지킬 수 있는 방안으로 나아가야 함.

② 검찰 수사의 객관성과 투명성 확보

- 수사체계 개편 : 수사권 남용 등 통제와 투명성 확보 위해 대검 지원지휘체계 쇄신.
- 인사의 객관성 제고 : 시스템에 의해 인사가 이루어지도록 검찰인사위원회 구성 및 운영의 실질화 모색(법원과 검찰, 경찰에 대한 인사위원회를 완전히 독립)
- 수사의 투명성 제고 : 수사검사 이의 제기권 활용 절차 검찰청법에 구체화, 불기소 기록 등 수사기록 공개범위 확대

IV-6. 대법관 증원과 전관예우 방지의 법원개혁

□ 현황과 문제점

- 한국 사회가 나아갈 가치와 방향, 그리고 이를 둘러싼 갈등의 최종적 판단이 대법관들의 손에 달려 있음. 최근 정치권력과 자본권력에 의한 판결들이 유독 속출하고 있음. ‘보수 성향의 남성 고위 법관’이 대법원의 권위주의적 체제와 전관예우를 통해 그들만의 카르텔을 형성하고 있는 현 상황을 개혁해야 함.

□ 개선 방향

① 대법관 증원 필요

- 대법원이 극력 반대하지만 대법관 증원이 가장 간명하고, 헌법 정신에도 부합하는 합리적 대안임.
- 상고사건에 대해 충실한 심리를 하여 국민의 권리구제 기능과 중요사건에 관해 법령

해석 통일과 정책법원으로서 기능을 제대로 수행하기 위해서는 ‘다양한 대법관 구성을 통한 대법관 증대’가 이루어져야 함.(법원조직법 제4조 2항 개정)

② 대법관 전관예우 방지 관련 입법 추진

- 변호사 수임제한 기간 확대 : 전관 변호사의 사건 수임제한제도를 퇴직 공직자의 취업제한제도와 마찬가지로, 그 수임제한 기간을 퇴직일로부터 일정부분 연장해야함. 이를 통해 제도의 실효성을 높이고, 평생법관제가 좀 더 정착할 수 있는 기틀을 마련함.
- 선임서미제출 변론 금지(일명 몰래변론)를 위한 변호사법 개정 : 현재 전관 출신 변호사가 수임제한 규정(변호사법 29조의 2)을 위반한 경우, 협회 차원의 징계는 가능한 반면, 벌칙(징역, 벌금 등) 조항이 없어서 형사처벌은 불가능함. 미선임계 변론 행위를 근절하기 위한 징계강화와 형사처벌이 필요함.
- 이해충돌방지법 제정 : 김영란법 대상자가 직무상 권한을 남용해 자신이나 가족이 인·허가, 계약, 채용 등의 과정에서 이익을 보지 못하도록 하여 제2의 우병우, 진경준이 발생하지 못하도록 하여야함.

③ 대법관 후보 추천위원회, 법관인사위원회 활동 및 심의 내용 공개 및 관련 법안 법제화

- 현재 대부분의 정보가 공개되지 않는 대법관 후보 추천위원회와 법관인사위원회의 활동 내용 공개를 통해 대법원장의 권한 축소와 법관임용의 투명성을 제고해야함. 또한 관련 법제를 재정비하는 방안이 필요함.

IV-7. 정보기관의 불법행위 근절의 국정원 개혁

□ 현황과 문제점

- 국정원이 대선불법개입 사건, 채동욱 전 검찰총장 뒷조사 개입, 서울시 공무원 간첩 증거조작 사건 등 ‘국가’가 아닌 ‘정권’의 보위에 치중하며, 인권을 짓밟고 사법부를 기망하는 등 헌정질서를 파괴하는 국기문란 행위를 지속함.
- 민주주의를 유린한 정보기관의 불법행위가 우리 사회에 끼친 해악은 엄청남. 국정원의 조직과 임무 등에 대한 전면적이고, 근본적인 개혁이 필요하며, 무엇보다 국민의 감시와 통제가 가능하도록 국회차원의 감독 기능을 강화해야 함.

□ 개선 방향

① 대공 수사권 폐지

- 대공수사란 미명 아래 자국민들에 대한 인권침해가 빈번했지만, 정보 수집 권한의 과도한 집중, 적절한 외부 감시와 견제의 부재, 대통령 직속 기관이라는 막강한 권력 등으로 무소불위의 권력을 행사함. 국정원의 거대한 권력과 권한을 분산하고, 국내정치개입을 원천 차단해 정치적 중립성을 확보하기 위해서는 ‘수사권 폐지’가 필요함.
- 국정원 직원의 범죄에 관련된 수사를 자체적으로 담당하는 것은 공정한 수사 보장, 내부고발자 보호, 경.검찰, 군 헌병 등 관할 중복, 피의자의 인권침해 등의 문제를 야기함. 무엇보다 견제하고 감시할 수단이 전무한 상황임. 전세계적으로도 정보기관이 수사권까지 보유한 사례가 드문 상황으로 수사권 폐지를 통한 정치개입의 가능성을 원천 차단해야 할 것임. 대내적인 방첩 업무가 불가피할 경우 최소한의 범위에 한정하여 접근하는 방안을 마련하면 될 것임.

② 국회의 국정원에 대한 민주적 통제 강화

- 정권의 변화와 관계없이 지속될 수 있는 국정원의 정치적 중립성 확보를 위한 개혁안이 필요함. 국정원에 대한 국회 차원의 감시와 견제가 보다 강화되어야 함. 국회의 예산 통제권과 감사권은 실질적인 방안임. 국민을 위한 정보기관으로 거듭나고, 국가안보를 위한 국정원 본연의 역할에 충실할 수 있도록 민주적 원칙에 따른 통제 강화에 적극 나서야 함.

IV-8. 미래지향적 정부조직 개편

□ 현황과 문제점

- 역대 행정부의 정부조직 개편을 보면 지나치게 잦은 정부조직 개편이 이루어졌다는 점과 조직개편이 정통성 제고 등 정치적 목적을 위한 수단으로 추진됨으로써 정부의 효율성 제고에 크게 기여하지 못했다는 한계점이 있었음.
- 세월호 참사와 국정농단 사건 등 박근혜 정권에서 드러난 문제점들을 해결하기 위한 조직개편이 필요함. 하지만 조기 대선이 가시화되는 상황에서 차기 정부는 인수위원회를 꾸릴 시간이 없이 바로 임기를 시작하는 만큼 정치적 의도로 만들어진 부처가 만들어질 가능성도 큼. 빠른 시간 내에 사회적 공론화 과정을 거쳐 정책 추진의 효과

를 극대화할 수 있는 구조로의 개편이 이루어져야 할 것임.

- 차기 정부 조직개편은 통일, 4차 산업혁명, 저출산 고령화 등 국가와 사회의 장기적 발전 비전과 체계적으로 연계되고, 정치적 이해관계나 부처 이기주의를 차단하여 우리 사회의 당면과제를 해소하는데 기여할 수 있는 방향으로 재설계돼야 할 것임.

□ 개선 방향

① 미래지향성이 약한 ‘미래창조과학부’ 개편

- 과학기술 연구개발(R&D), ICT 산업진흥 주무 부처인 ‘미래창조과학부’는 2013년 박근혜 정부 출범 당시 지식경제부 ICT 조직과 교육과학기술부의 과학기술 부문, 방송통신위원회의 업무 일부를 결합하여 탄생함. 여러 부처를 합쳐놓았지만 시너지 효과를 내지 못하고 ‘창조경제’의 의미도 제대로 공유되지 못하고, 무엇을 해야 하는지도 모르고 있어 개편이 시급함.
- 미래부 고위직을 ICT 출신들이 모두 차지해 산업적 측면이 강조되면서 단기적 성과 위주의 사업들만 쏟아져 나오고, 장기적이고 전략적인 과학기술 정책과 연구현장의 의견 수렴 통로가 실종됨. 4차 산업혁명과 인공지능(AI) 등 기술육성과 과학정책지원 등 과학기술분야에 대한 강화가 필요함.

② 막강한 권한을 가진 ‘기획재정부’의 독주 차단

- 박근혜 정부 들어 기재부 출신이 장·차관급 인사 등 정부부처 요직을 독식하는 상황임. 경제혁신 3개년 계획 등 경제관료들 요직에 얹혀 정책의 실효성을 높이려는 의도겠지만, 오히려 정책오류의 시정 기회 박탈로 정책실패 가능성이 높아질 수도 있음.
- 기획재정부가 조세권과 예산권 등 재정의 투입과 산출의 기능을 모두 갖고 있으므로 상호 균형점을 찾기 어렵게 되고 이는 곧바로 왜곡된 재정운용으로 이어질 수밖에 없음.

③ 금융정책 기능의 통합 및 금융감독 분리

- 기획재정부와 금융위원회의 국제금융정책과 국내금융정책 기능을 통합하여 단일 기관에서 금융정책을 담당할 수 있도록 조직체계개편을 추진해야 함.
- 금융정책기능과 금융감독기능을 금융위원회라는 동일 조직 속에 위치시켜 감독기능이 제대로 수행되기 어려움. 정책권과 감독권을 동시에 갖게 되면, 금융시장에 대한 개입이 더욱 커져 감독기능의 왜곡은 물론 관치금융의 폐해가 확대될 개연성이 높음.

④ 고등교육위원회 설치 등 교육 관련 부처의 개편

- 대학교육의 경우 대학교육의 자율성 확보를 지향하는 고등교육위원회(가칭) 신설하

고, 초중등교육은 지방자치단체로 이관

- 현재의 교육부는 교육정책의 기본방향 수립 및 평생교육기능만 담당하도록 소규모의 교육 관련 정책부처로 전환

⑤ 국민권익위원회에서 부패방지위원회의 독립기구로 설치

- 국민권익위원회에 반부패 정책기구였던 국가청렴위원회도 통합되어 하나의 부서로 전략하면서 정부 내 반부패 정책기능 등이 현저하게 떨어지는 결과를 초래함. 특히 국민고충처리와 행정심판 기능은 반부패와 그 역할과 기능이 다름. 국민권익위원회에서 반부패 정책기능을 담당하는 부서를 독립적인 기구로 설치해야 함.

⑥ 분권형 정부 조직개편

- 구조적 설계뿐만 아니라 운영방식에서도 혁신을 이루어야 하고, 핵심 기능을 제외하고 지방으로 권한을 이양하는 분권형 정부조직 개편도 필요함.
- 국민 안전과 관련된 경찰, 소방 조직 확대가 필요함. 세월호 참사 이후 해체된 '소방방재청'과 '해양경찰청'을 '국민안전처'에서 독립시킴.
- '통일준비위원회'는 해체를 고려해야 함. 헌법기관으로 대통령에게 평화통일정책을 자문하는 '민주평화통일자문회의'와 별다른 차별성을 지니고 있지 못함. 실제 진행된 업무도 통일 관련 기관들이 이미 수행하고 있는 연구서와 보고서 발표 몇 건과 정부의 대북정책을 확대 재생산하기 위한 정책용역과 이벤트 위주의 사업이 주임.

IV-9. 지역 스스로 결정하는 자치분권 실현

IV-9-1. 분권적 헌정 구조로 전환

□ 현황과 문제점

- 현행 헌법은 제117조와 제118조에서 지방자치를 보장하고 있으나 헌법이 예정하고 있는 지방분권의 종류와 수준은 중앙정부가 결정한 정책을 단순히 집행하는 행정적 분권에 그치고 있음.
- 지방이 독자적으로 정책을 결정하고 이에 근거해서 입법과 사법을 독자적으로 수행해 지방이 주도적으로 다양성과 창의성을 발휘하고, 지역간 정책경쟁을 통해 혁신이 일어나도록 하는 시대적 요구에는 현저히 미치지 못함.

- 현행 헌법은 지방의 주도로 다양한 정책을 개발하고, 지방의 힘으로 지역을 발전시키는데 발목을 잡고 있음. 예컨대, 기업유치나 지역교통정책을 위한 조세정책이나 도시계획의 독자적인 추진은 원천적으로 봉쇄되어 있음.
- 뿐만 아니라, 국가예산 및 조세와 재정정책 등 재정권한을 총괄하는 거대한 기획재정부가 거머쥐고 있어, 지나친 집권 및 집중의 폐해와 권한남용 등이 빈발함

□ 개선 방향

① 분권적 헌법구조로의 전환

- 지역문제는 그 지역에서 결정하도록 자원과 권한을 배분하고, 지역발전에 대한 책임을 지역에서 지도록 하는 분권적인 헌법구조로 전환

② 지방의 정책 입법권 강화

- 현재의 지방자치단체의 조례제정권은 법률의 범위 안에서만 가능하고, 권리제한이나 의무부과는 국가의 법률에 의한 위임이 없으면 제정할 수 없어 지방의 독자적인 정책이 불가능한 실정임. 헌법에서 특정사항에 대해서는 지방의 독자적인 입법권을 보장하여 지역 간 정책경쟁과 정책의 다양성이 보장되도록 하는 것이 필요(법률유보대신 조례유보조항 도입).
- 동시에 국가예산기능과 재정·금융 정책기능의 분리를 통한 재정의 순기능 강화와 중앙예산과 지방예산과의 연계·통합방안의 모색이 요구됨

③ 재정분권화(재정권한의 이양과 확대)

- 재정분권을 실질적으로 보장하기 위해서는 헌법에 지방자치단체가 세율과 세목을 정할 수 있는 조세법률주의 조항의 개정 및 지방재원의 보장을 규정할 필요가 있음. 재원을 배분함에 있어서는 지방의 자율성이 중앙정부에 대한 재정적인 종속성을 차단하기 위해 국가에 의한 재정조정에 중점을 두기 보다는 지방의 자체수입을 최대한 보장하는 것이 중요.

IV-9-2. 재정분권 : 재정권한의 이양과 확대

□ 현황과 문제점

- 주민이 주인이 되는 지방자치를 위해서는 지역발전과 관련된 문제를 지방정부가 스스로

로 결정하고, 필요한 재원을 스스로 마련하고 자신의 책임 하에 사용할 수 있어야 함.

- 2016년 예산기준으로 우리나라의 전체 재정규모는 622.4조원임. 이 가운데 중앙정부 재정은 386.3조원(62.1%), 지방정부 재정은 235.9조원(37.9%)으로 편성됨. 그러나 전체 내국세수입의 78%는 중앙으로 가고, 22%만 지방으로 옴. 지방정부는 지출 중 1/3만 직접 걷어 쓰고, 나머지 2/3는 중앙정부에 의존함.
- 최근에는 무상보육이나 기초노령연금 등 대규모 복지사업도 보조 사업으로 규정하여 오히려 지방의 재정부담을 가속화하고 있음. 국고보조사업은 지방비 매칭(matching)이 있기 때문에 국고보조금 증가는 지방비의 부담으로 이어지며 국고보조율이 낮을 경우 그만큼 지방비 부담은 커짐.
- 국고보조사업의 사업비는 2005년 23조원에서 2010년 46.7조원으로 증가했고, 2016년에는 67.1조원으로 증가. 결국 지방예산 전체 중 국고보조사업으로 집행되는 규모가 전체의 1/3이 넘고 있는 실정.

<표14> 최근 5년간 지방자치단체 국고보조사업 관련 국가와 지방간 자원분담 현황

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	연평균증가율
국고보조사업(B) (비중 B/A)	52.6 (34.8%)	56.7 (36.2%)	61.1 (37.3%)	64.4 (37.2%)	67.1 (36.4%)	6.3%
• 국고보조금	32.1	34.0	37.8	41.4	42.8	7.5%
구성비	60.9%	60.0%	61.9%	64.3%	63.8%	
• (대응)지방비	20.6	22.7	23.3	23.0	24.3	4.2%
구성비	39.1%	40.0%	38.1%	35.7%	36.2%	
지방예산(A)	151.1	156.9	163.6	173.3	184.6	5.1%

* 자료 : 심재철 의원실, 2016년 국감자료

- 지방세가 조세가격(value for money) 기능을 제대로 하지 못하고, 국세 대 지방세 비중 8대 2, 세출 비율 4대 6이 고착화되면서 지방정부 재정자립도 역시 2007년 53.6%에서 2016년 46.6%로 하락함. 90%가 넘는 220개 지자체의 재정자립도가 50% 미만임. 자치단체 자체수입만으로는 인건비도 충당이 안 되는 자치단체가 114개에 달할 정도이나 전혀 개선될 기미는 보이지 않고 있음.
- 보조사업의 확대와 함께 엄격한 재정 통제를 받지 않고 비대해진('16년 기준 10조원

규모) 지역발전특별회계는 지속적으로 그 규모를 확대하고 있으며, 이와 관련한 통계와 결과를 공개하지 않고 기획재정부의 쌈짓돈으로 활용하고 있는 실정임

- 물론 재정위기는 자치권의 훼손을 가져올 수 있음. 최근 들어 지방정부에 대한 기능이나 사무의 이양이 가속화되어 지방정부의 활동과 업무영역이 확대되고 있는 상황에 걸 맞는 재정권한의 이양과 확대가 절실함.

□ 개선 방향

① 자율성 확대에 따른 자체적인 책임성 강화방안 마련

- 중앙정부는 지방자치단체를 단순한 국가의 대리인이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적인 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가져야 함. 구조적으로 지방재정의 “자율성 확대에 따른 자체적인 책임성 강화”가 기본방향이 되어야 하고, 재정자립도 등 자체재원 비율을 현재 8대 2에서 상향 조정하고, 지방세의 조세가격 기능 복원과 재정조정제도의 개편 등 거시적 개선과제를 동시에 검토해야 함.

② 자치단체 파산제 도입 반대

- 과세자주권 및 지방재정의 자율성 확대를 전제로 하지 않은 일방적인 파산제 논의와 도입은 지방자치의 근간을 위협하는 것으로, 지방재정의 건전화 및 회생을 위한 특별 또는 긴급재정관리단체의 지정과 지원방안의 논의를 요구함.

③ 기능 및 사무재배분

- 사회복지 기능 확대에 따른 국가의 역할과 지방의 기능 등 전체적인 기능 및 사무재배분 등을 고려해야 함. 교육자치와 행정자치의 통합, 자치경찰제의 도입, 특별행정기관의 통합 등 다양한 변수의 영향도 종합적으로 고려해야 함.

④ 세제개편

- 현행 지방세목의 할당이 특별·광역시 위주로 편성되어 있어 지방간 세원격차가 심한 것이 큰 문제인데, 자치구 등 기초단체 위주의 세목재배분이나 자치단체 간 공동세 도입 등도 고려할 필요가 있음. 취득세의 국세로의 전환 및 시·도의 부족한 소방재원을 충당하기 위한 담배소비세제의 개편 및 소방세의 신설방안 등도 검토가 요구됨. 지방소득세의 개편방안으로 논의되고 있는 비례세제의 도입, 정책과세로 활용되고 있는 지방세 비과세·감면의 축소방안도 일몰제(sunset law)의 확대 적용과 지방세지출예산제도(tax expenditure budget) 등의 도입에 따른 효과 확대 등이 요구됨.

⑤ ‘PAYGO(Pay-as-you-go) 준칙’ 이행 강제

- 국가재정법 개정예 따라 2012년부터 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여

보고토록 하고 있으나, 최근 각종 법정지출을 지방재정에 강요하는 행태가 증가하고 있음. 따라서 “법정지출의 증가 또는 세입감소를 내용으로 하는 새로운 입법을 할 경우에는 반드시 이에 대응하는 세입증가나 다른 법정지출의 감소 등 재원조달 방안을 입법화하도록 의무화하는 PAYGO(Pay-as-you-go) 준칙”을 강력히 이행하도록 해야 함.

IV-9-3. 위임사무의 폐지

□ 현황과 문제점

- 2016년 국가 총사무를 분석한 결과 국가사무는 68%인 3만1290개, 지방사무는 32%인 1만4715개로 나타남. 역대 정부에서 중앙행정 권한의 지방이양사무로 3101개를 확정했으나 여전히 이양되지 않고 있는 615개 사무는 지방일괄이양법을 통해 일괄 이양하는 방안도 추진해야 함.
- 국가사무의 과도한 집중과 통제로 지방자치사무와 권한이 지나치게 협소한 상황에서 지역주민과 지역특색에 맞는 정책추진이 어려움. 국가위임사무(단체위임사무 및 기관 위임사무)는 국가의 간섭으로 인해 자주적 종합적인 지방행정을 저해하고, 지방의 중앙종속 및 권한과 책임소재의 불분명으로 인해 역기능을 유발하고 있음.
- 진정한 지방분권은 지방정부가 자치사무를 자기권한과 부담, 그리고 책임으로 처리함으로써 자치역량을 발휘할 수 있도록, 행정 서비스의 공급자가 아닌 수요자 중심으로 제도화 하는 것임. 급변하는 환경변화에 따른 주민의 행정수요를 충족하는 방향임.

□ 개선 방향

① 지방자치법 및 정부조직법 개정

- 위임사무 폐지를 위한 지방자치법 102조, 103조, 104조 등 관련 조항 삭제 및 수정.

② 국가(중앙)의 지방에 대한 관여 최소화

- 국가위임사무가 폐지되어 자치사무 및 법정수임사무로 전환되므로, 지방자치법 및 정부조직법에 국가(중앙)의 지방에 대한 관여를 최소화하는 규정을 명시해야 함.

③ 지방자치단체 과세자주권 보장

- 국가위임사무 폐지에 따른 신규 자치사무 및 법정수임사무 처리 비용을 국가에서 전액 부담하도록 관련법에 명시하거나, 지방자치단체의 과세자주권 등을 보장

IV-9-4. 주민자치의 실질화

□ 현황과 문제점

- 1991년 지방자치 실시 이후, 주민자치의 필요성을 절감하여 1998년 주민자치의 시민적 기반이 부족한 상태에서 제도로서의 주민자치위원회가 도입됨. 주민자치로서의 권한이나 재원을 고려하지 않은 상태에서의 제도였고, 행정기관으로서의 읍면동사무소가 그대로 존재하는 상태에서 주민자치보다는 주민행정으로서의 계층제적 지역관리로 인식되어짐.
- 2010년 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법’에서 읍면동의 주민자치회 구성에 관한 규정을 두고, 새로운 개념의 ‘주민자치회’ 제도화 방안과 운영방향에 대해 논의가 이루어지면서 주민자치의 실질화를 위한 노력이 진일보 함.
- 주민자치의 실질화는 주민들에 의해 자기입법과 자기통제가 가능해야 하고, 주민참여와 지역공동체 형성이 이루어져야 함. 또한 주민자치의 실질화를 위해서는 무엇보다 법률에 의해 주민자치가 규정되어 법적 권한이 부여되어야 함.

□ 개선 방향

① 주민자치기본법 및 자치특별법 제정

- 주민자치 실질화를 위해 주민자치에 대한 법률적 권한의 부여와 기존의 개별 법률에 의한 제약을 극복하기 위해 특별법의 형태로 주민자치가 법제화되어야 함.

② 주민조직형 주민자치회의 시범실시

- 협력형 및 통합형 주민자치회는 관개입적인 모델로 관의 보조기관화가 될 우려가 큼. 주민자치회가 주민총회를 통한 주민직선으로 대표 선출이 가능해야 하며, 이를 위해서는 주민조직형 주민자치회의 구성이 이루어져야 함. 주민조직형 주민자치회는 지역역량이 확보된 곳부터 실시하는 것이 좋으며, 시군구의 주민참여예산제도 운영에 참여할 수 있도록 하고, 시군구의 기본계획이나 미래정책구상을 수립할 때도 참여토록 해 실질적인 숙의적 민주주의를 체험할 수 있도록 해야 함.

IV-9-5. 교육자치 의 실현

□ 현황과 문제점

- 지방교육자치에 관한 법률 제2조는 “지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 한다.”고 규정하고 있음. 즉, 지방교육사무는 광역자치단체인 시와 도의 관할임. 대부분의 선진국에서 학교의 설치 및 운영에 관한 사무를 우리의 읍과 면에 해당하는 기초지방자치단체 소관으로 하고 있지만, 우리의 경우는 기초자치단체인 시·군·자치구는 교육사무로부터 배제됨.
- 주민들의 관심사는 광역지역 전체의 교육문제가 아니라 자신의 자녀들이 다니는 근접지역인 시·군·자치구의 교육문제가 가장 중요하지만 기초자치단체는 주민들이 가장 절실하고 민감한 교육문제에 대해서는 아무런 권한이 없음.
- 학교의 설치와 운영에 일반주민들이 참여하기도 어렵고, 영향력도 미칠 수 없는 광역단위에서 이루어지기 때문에 주민의 입장에서 보면 나의 구체적인 문제로 느끼기 보다는 남의 추상적인 문제로 느끼게 됨.

□ 개선 방향

① ‘학교의 설치 및 운영에 관한 사무’ 기초자치단체로 환원

- 시도교육감의 입장에서는 도시나 농촌이나, 학생이 많으나 적으나 모든 지역에 통용되는 학교정책을 펼 수밖에 없어 지역의 실정에 맞는 맞춤형교육을 기대하기 어려움. 따라서 학교의 설치 및 운영에 관한 사무는 대부분의 선진국처럼 기초지방자치단체인 시·군·자치구로 환원시켜야 함. 학교의 운영을 가까운 곳에서 주민의 참여와 관심 속에서 수행할 수 있도록 해야 함.

② 맞춤형 교육서비스 실시

- 시도 교육청은 관내의 모든 지역에 관련된 조정업무나 보완적인 사무에 한정하고, 지방교육은 시·군·자치구를 중심으로 수행하도록 함. 시장·군수·구청장이 지역교육발전을 위해 서로 경쟁적인 노력을 할 수 있게 해야만 권위주의적이고 관료주의적으로 추상화된 교육을 개개의 학생을 중심으로 하는 맞춤형 교육서비스로 전환시킬 수 있음.

IV-9-6. 자치경찰제 실시

□ 현황과 문제점

- 지방자치는 지역 주민의 복리증진이라는 측면에서 주민의 안전보호가 중요한 부분을 차지하고 있기 때문에 지역치안에 대한 역할과 책임을 지방자치단체에게 부과.
 - 자치단체가 방범, 교통, 기타 지역치안에 대한 주민의 요구를 현장에서 신속하게 대응함으로써 범죄예방, 지역주민의 생명과 안정을 확보할 수 있음.
- 자치단체 마다 치안수요의 내용과 범위, 대상 등이 다르므로 해당 자치단체의 책임으로 차별화된 치안서비스를 제고하는 기구가 필요.
 - 현재 자치경찰제는 시도광역을 중심으로 운영할 것인가? 시군 기초단체를 중심으로 운영할 것인가의 이해관계가 엇갈려 지금까지 시행이 미루어지고 있는 상태임.
 - 법체계, 법제 소관부처, 실시단위, 국가경찰과의 기능배분 및 협력관계, 자치경찰관의 직무집행권의 범위 등이 주요 쟁점이며, 무엇보다 시·군·구 단체장의 입장에서는 자치경찰이 국가경찰의 보조경찰로 전락되지 않을까 우려가 큼.
- 국가경찰과의 협력관계 등을 정교하게 제도화하고, 자치경찰 인력의 선발, 인사방법, 운영재원, 교육훈련, 배치, 계급체계 등 미흡한 점을 구체화해야 함.

□ 개선 방향

① 단계적 실시 및 협력적 체제의 강구

- 강력한 중앙집권적인 경찰제도를 지역주민의 의사에 의해 지역의 치안을 유지하게 하는 자치경찰제도로 전환하는 것은 커다란 의미를 가짐. 일률적인 실시보다는 단계적인 실시를 통해 제도의 미흡한 점과 개선책을 꾸준히 고쳐가야 할 것임.

② 광역-기초 통합운영모델의 도입

- 자치경찰의 정부안에 대한 이해관계가 서로 다르다는 것을 인식하고 관련 단체들 간의 협력적인 체제를 구축하여 성공적인 자치경찰을 실시할 필요가 있음.

③ 경찰기능의 기능 재배분 방안 마련

- 광역은 광역적 사항과 관련되는 규제적발업무를 중심으로 운영하고, 기초는 민생치안과 관련되는 부분을 중심으로 운영하는 방안에 대한 시도와 시·군·자치구의 자치경찰 기능 재 배분 추진.

VI. 한반도 평화를 위한 대북정책의 전환(남북/외교분야)

VI-1. 남북 교류협력 기반조성(법·제도 정비)

□ 현황과 문제점

- 출구전략(Exit Strategy)없이 시작된 대북 압박은 남측 기업이나 민간에게도 심각한 부작용을 초래하고 있음. 남북경협 재개를 추진한다고 해도 ‘5·24조치’·‘개성공단 폐쇄’ 이전 수준으로 회복하기에는 엄청난 시간과 비용이 발생할 것임. 또한 남북경협이 재개된다고 하더라도 기존의 대북 투자자들은 경협 재개 의욕이 상실된 상태이며, 안정적인 경협환경에 대한 불확실성으로 신규 투자유치 또한 어려운 실정임. 무엇보다 북중경협 등 남북경협을 대체할 산업구조로의 전환이 이루어진 북한 입장에서 남북경협 재개 시 그동안의 수준을 넘어선 요구들이 많을 것으로 예상됨.
- 남북경협이 남북 모두에게 경제적 이익을 가져다주는 것뿐만 아니라 한반도 평화와 안정에도 순기능적인 역할을 담당하는 것은 명백함. 향후 정권차원이 아닌 국가차원에서의 전략적 접근을 시도해야 할 것임. 우선적으로 남북 교류협력의 기반조성을 위한 법·제도 정비가 선행되고, 더불어 기존의 남과 북이 합의했던 사업들을 오늘의 조건에 맞게끔 어떻게 재점검하고, 풀어갈 것인가에 대한 심도 있는 분석과 대안마련이 필요함.

□ 개선 방향

① 남북관계발전을 위한 법제도 정비

- 남북관계 및 한반도 문제에 있어서 남남갈등이 표면화되고 있는 바, 국민적 합의기반을 마련하기 위한 방향에서 법률 개정이 필요함. ‘남북관계발전법’ 등이 있지만 내용이 추상적이고, 정권에 따라 이행되지 않아 명목상으로 존재하는 법률이 됨. 특히 통일준비위원회, 민주평통 등 내용과 역할이 중복되는 불필요한 조직만 늘어나는 상황은 개선되어야 함.
- 남북교류협력법 개정을 통한 지자체·민간 중심의 남북경협사업 지원체계 확립
 - * 많은 지자체들은 지역적 특성(접경지역, 농업, 물류, 관광 등)에 따라 지방간 혹은

도시간 남북교류협력을 추진하고 있으며, 지자체별로 남북교류협력위원회, 남북협력기금 조성 등 제도적 인프라를 구축해 놓고 있음. 중앙정부에 모든 권한이 부여된 상황은 지방분권 차원에서 바람직하지 않으며, 남북 경제협력사업이 정치·군사 환경변화에 민감하게 반응하는 것을 차단할 수 있음. 실제 동서독 관계에서 보면, 도시간 교류가 통일 인프라를 확충했음을 알 수 있음

- ‘남북협력기금’의 GDP 1%확보를 위한 남북협력기금법의 개정

* 남북 교류가 활성화 되고, 경험의 규모가 확대될 경우 재정보조 문제가 가장 심각한 문제로 대두 될 것임. 무엇보다 우선시 되어야 할 것은 남북간 상호 교류협력 및 대북 지원을 위한 안정적인 기금의 확보에 있으며, 이를 위해 전체 GDP의 1%를 남북협력기금으로 조성하는 것이 필요. 또한 한반도 접경지역의 개발참여 및 인프라 개선을 위해서는 사용처 확대를 위한 남북협력기금법 제8조(기금의 용도)의 개정도 필요함. 남북협력기금의 증액에 따른 국민적 갈등을 줄이기 위해 집행의 투명성, 공공성을 강화할 수 있는 민·관의 관리·감독 방안도 함께 추진해야 할 것.

- ‘통일교육지원법’은 평화·통일을 향한 교류, 협력 그리고 화해 중심의 통일 교육 방향 재설정 필요하며, 중장기적으로 통일국가를 대비하기 위한 전문적 인력양성 프로그램으로 진화·발전할 수 있도록 교육기관의 전문화 및 다양화를 꾀하는 방향에서 통일교육 정책 컨트롤타워의 수립도 절실함.

- 아울러 북한을 대화와 협력의 상대방으로 인정하고, 평화·통일을 추구하는 헌법적 가치를 존중하는 방향에서 국가보안법 등 남북관계 관련법의 전면 재검토 등이 이루어져야 할 것임.

② 이산가족 상봉 및 대북 인도 지원 재개

- 북한의 핵실험과 미사일 발사로 인해 악화된 남북관계 속에서 2015년 10월 20차 이산가족 상봉행사 이후 이산가족 상봉행사는 중단됨. 2015년 12월 31일 기준으로 상봉 신청자는 총 131,143명이며, 이 중 생존자는 62,631명에 불과한 실정임. 생존자 대부분이 고령임에 따라 사망자는 급격하게 증가하고 있음. 정치적 이벤트성 상봉으로는 문제의 시급성을 해결하기에는 한계가 있어 근본적 해결이 필요함. 전면적 생사 확인 및 서신교환, 상봉의 정례화, 면회소 설치, 인터넷을 활용한 상봉 등의 방안이 도입될 필요가 있음.

- 2016년 함경도 지역에 수해가 발생해 수많은 이재민과 피해가 속출했음에도 불구하고, 정부는 어떠한 인도적 지원도 거부했음. 또한 민간 차원의 인도적 지원 요청도 거부함. 현재 국제사회가 UN결의를 통해 대북제재를 이행하면서도 민생 부분은 제외하고 있는 상황에서 정부의 조치가 얼마나 부당한지를 보여줌. 정부 차원에서의

대북 인도적 지원은 물론, 민간 차원에서 인도적 지원도 적극 지원하고, 창구를 열어 줄 필요가 있음.

- 이산가족상봉, 대북 인도적 지원, 보건의료협력 등 인도적 조치들을 선행하면서 신뢰구축에 나서고, 더불어 기존에 남과 북이 합의했던 사업들을 오늘의 조건에 맞게끔 어떻게 재점검하고, 풀어갈 것인가에 대한 고민도 필요함. 신뢰구축 과정을 통해 남북경협 재개의 환경이 다시 조성된다면 정책의 일관성과 확실한 정경분리에 입각한 투자보장책을 마련해야 할 것이며, 상호경제의존도를 강화하는 방향에서 법·제도적 정비가 이루어져야 할 것임.

VI-2. 남북 교류협력의 확대

□ 현황과 문제점

- 경협을 재개한다고 하더라도, 경협 재건을 위한 초기 비용의 부담이 불가피하며, 이에 대한 각오가 없으면 또다시 난항이 조성될 것임. 현실적으로 경협 재개를 위해서는 초기 1~2년의 신뢰구축 단계가 필요할 것이며, 이러한 신뢰구축 과정을 통해 남북경협 재개의 환경이 다시 조성된다면 정책의 일관성과 확실한 정경분리에 입각한 투자보장책을 마련해야 할 것이며, 상호경제의존도를 강화하는 방향에서 법·제도적 장치를 마련하는 한편, 정부주도의 남북 경제협력을 지자체, 민간으로 위임하는 방안 등이 마련되어야 함.
- 그리고 남북 교류협력이 정상화되는 다음 단계에서는 개성공단 및 남북 투자·교역 정상화, 개성공단 확대 및 개성공단 이외의 북한지역 투자, 금강산·개성관광 재개 및 백두산·묘향산 국제관광지 개발 등이 안정적으로 이루어져 장기적으로 북한의 개방을 유도해 나가는 방향에서의 전략적 접근이 필요할 것임.

□ 개선 방향

① 개성공단 정상화

- 북한의 미사일 발사로 인해 지난 2016년 2월 12일 박근혜 대통령은 전격적으로 개성공단 폐쇄를 단행함. 5.24조치 이후 단절되어 버린 남북관계의 마지막 보루로 남겨진 개성공단의 폐쇄로 모든 남북 간의 교류가 끊겨버림. 이로 인해 국가 안보 차

원에서의 불확실성이 증대 되었으며, 영구 분단 가능성도 높아짐. 개성공단의 경우는 남한기업의 어려움을 해소하기 위해 출발했던 점을 망각해서는 안 됨. 또한 개성공단 가동이 단순 퍼주기가 아닌 남북 공동의 이익을 창출하고, 북한의 개혁개방을 유도하는 중요한 역할을 하고 있음을 인식할 때, 즉각적인 정상화가 필요함. 이와 함께 개성공단 폐쇄로 인한 입주 기업의 피해 보상에 나서야하며, 정경분리의 법제화로 정치문제로 인해 경제와 남북 교류에 피해가 가는 일이 없도록 해야 함.

② 5.24조치 해제 및 금강산·개성 관광 재개

- 천안함 폭침사건에 대응으로 정부가 내놓은 대북 제재 조치로서, 북한에 대한 신규 투자와 방문을 불허하였음. 이로 인해 남북 경험 기업의 피해는 증가하였으며, 남북 교류 역시 급격하게 감소되었음. 개성공단 재가동과 더불어 발전적 남북관계를 이끌어 내기 위해서는 5.24조치를 해제해야 함.
- 금강산 및 개성관광의 중단으로 남한 주민의 북한 실상에 대한 실태파악과 민족동질성 회복을 위한 산교육장의 의미를 상실하게 되었음. 북한 내 관광자원을 활용·개발을 통해 관광수입 증대는 물론, 장기적으로 북한의 개방을 유도해 나가야 할 것이며, 이를 위해 금강산·개성관광의 재개는 물론, 백두산·묘향산 등을 국제관광지로 개발하고, 나아가 비무장지대(DMZ)의 생태·평화공원 조성도 함께 추진해야 함

③ 북한 SOC 시범개발 착수

- 북한의 SOC 개발이 남북경협사업의 성공을 위한 토대이고, 북한경제의 자생력 회복을 지원하는 사업임을 인지해야 할 것. 북한의 SOC 구축 과제는 대북개발지원의 핵심적 사업으로 중장기적 전망아래 북한 산업의 구조조정 속에서 추진되어야 하며, 향후 국제자본과 기업의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 방향을 전개되어야 할 것. 에너지, 도로·철도, 정보통신 분야의 인프라 구축을 추진하여야 할 것이고, 나아가 동북아 물류유통분야의 인프라를 구축해야 하며, 이를 위해 북한내 항만 및 하역시설의 현대화, 항공 인프라지원을 위한 항공협정체결, 공항 인프라 구축과 항공로 개설 등을 추진하여야 할 것임.

④ 경공업·지하자원 협력

- 경공업 지원시 대가에 대한 상환전략의 모색이 필요하며, 마그네사이트 등 국제적으로 경제성이 있는 광물자원을 선점하기 위해서는 남북 관계 개선과 안정적인 정례적인 물류망을 개선할 필요성이 있음. 북한 지하자원 개발을 위한 단천지역의 검덕연·아연광산, 대흥 및 룡양 마그네사이트 광산 등 3개 광산에 대한 현지 공동조사 등을 선행하고, 필요하다면 광산설비에 대한 투자도 필요할 것임.

⑤ 북한 농업의 구조개선을 위한 개발협력형 농업사업

- 북 협동농장 선정, 육묘시설, 비료, 농약, 농기계 등 농기자재, 배합 사료, 종자생산

과 가공시설, 우량 유전자원교환, 육종 및 재배기술 협력, 생물농약 개발·생산, 종합적 병해충 관리체계 확립, 산림녹화를 위한 양묘장 조성, 산림병해충 방제 협력, 축산, 채소 등 농업분야의 다양한 협력사업 발굴

VI-3. 한반도 평화체제 구축

□ 현황과 문제점

- 남북 교류협력을 통한 북한의 경제회복, 남한 경제발전의 신동력 활성화 등으로 남북 상생구조가 이루어진 후에는 ‘한반도 평화체제’ 구축을 위한 실질적인 정치·군사적 신뢰조치를 취해 나가는 노력이 필요하며, 남북경협을 넘어 동북아경제협력 등 한 차원 높은 동북아 지역의 경제공동체 방안까지 모색하는 전략이 필요함.

□ 개선 방향

① 군사보장 조치를 통한 ‘서해평화협력특별지대’ 설치

- 천안함·연평도 사태 이후 서해상은 평화보다는 남북 간 갈등과 분쟁의 지역이 되어 있음. 서해에서의 군사충돌의 위험을 없애기 위해서는 노무현 정부시절에 북한과 이미 합의한 ‘서해평화협력특별지대’의 전면적인 부활이 필요하고, 이는 아직도 남북간에 해상 군사분계선이 합의되지 않은 상황에서 군사적 충돌의 위험을 경제협력으로 상쇄한다는 것으로 서해를 평화의 바다로 만드는 방안 중 그 효과성과 현실성이 가장 큼. 따라서 ‘서해평화협력특별지대’ 설치의 이행을 위해서는 먼저 군사보장 조치가 우선해야 할 것이고, 이를 토대로 한강하구공동개발, 공동어로수역, 해주특구, 해주직항로 개설 등이 가능 할 것임.

② 남북경제협력 서울·평양 대표부 설치

- 남북경제협력은 정치·군사적 상황에 좌우되지 않도록 해야 할 것이며, 협상창구의 격상과 부정기적인 회담을 지양하는 차원에서라도 남북경협의 상설기구화가 필요함. 따라서 민족공조의 원칙 아래 서울과 평양에 남북경협의 상설기구의 설치에 나서, 남북간 경협 의지를 확인하고, 적극적인 시행의지도 확인해야 할 것. 이를 통해 남북간 육로 운송을 개시하고, 남한기업 경영자나 기술자들의 북한 상주와 근로자 접촉 및 북한 내 투자기업의 자유로운 경영활동을 보장하는 방안도 함께 강구

③ '남북 재난공동관리단'의 구성

- 북한의 경우 산림 황폐화로 홍수피해와 가뭄피해로 인한 자연재해가 해마다 반복될 정도로 매우 심각한 상황이며, 특히 조림사업의 경우 자연재해 방지뿐만 아니라, 안정적인 농업기반 구축과 식량문제 해결의 선결조건이기도 함. 산림 황폐화 외에도 수해, 산불, 조류독감, 사스 등 지역적 문제와 지구적 문제에 대한 공동대처의 필요성이 강조되고 있는 상황에서 남북간 '재난공동관리단'의 구성을 통해 상호 지원협력 체계를 구축하는 것은 매우 절실함.

④ '철의 실크로드 실현'

- '철의 실크로드'는 북한과의 평화공존과 평화번영의 토대 위에서 북한을 포함한 중국, 러시아와의 이익을 공동으로 아우르는 동북아와 유라시아를 대상으로 하는 윈-윈 정책 구상
- 특히 정치와 외교, 군사와 안보, 경제와 무역, 인적·물적 교류가 동시에 결합된 것으로 지금까지 한민족의 생존과 번영의 전략으로서 나온 것 중에서 가장 포괄적이고 가장 원대한 계획임.
- '철의 실크로드' 비전의 전면적 실현을 천명하고, 이를 실현하기 위한 구체적인 로드맵을 제시해야 할 것임. 특히 남북한 교통망과 TSR(러시아), TCR(중국), TMR(몽골) 등 북방 지역으로의 교통망이 연결되었을 경우 물류비 절감효과는 물론 미래 한반도가 대륙 및 해양을 잇는 동북아 물류허브로 성장할 가능성이 큼.

⑤ 남북간 군사적 신뢰구축

- 남북기본합의서 상의 군사적 신뢰조치 이행
 - * 무엇보다 남북기본합의서 상의 군사적 신뢰조치의 합의사항인 △ 해상불가침 경계선 문제, △ 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지, △ 군사직통 전화 설치·운영, △ 대규모 부대 이동 군사연습 통보 및 통제, △ 군 인사교류 및 정보교환, △ 비무장지대의 평화적 이용, △ 대량살상무기와 공격능력 제거를 비롯한 단계적 군축실현 및 검증 등의 이행에 나서야 할 것.
- 남북 국방장관회담의 정례화
 - * 남북 국방장관회담의 정례화를 통해 '한반도 평화체제'를 뒷받침하기 위한 실질적인 군사적 조치를 취해 나가야 하며, 남북관계 발전에 맞춰 획기적으로 군축을 단행할 수 있도록 해야 할 것.
 - * 이를 토대로 주변국가와 쌍무적 국방장관회담이 개최되고 있는 상황을 한 단계 끌어올려 동북아지역의 다자안보협력기반을 구축해야 할 것이며, 동북아지역의 군비경쟁 분위기를 완화하는데 기여해야 할 것.