

경실련이 제안하는 22대 총선 - 44대 과제-

*2024. 3. 4.

I 22대 총선 15대 핵심과제 요약표

분야(5)	의 제 (15)	관련 법률
공정경제와 탄소중립·혁신 경제를 위한 산업전환 (3)	1. 재벌 출자구조개혁과 징벌배상 및 디스커버리제 도입	공정거래법 등
	2. 재벌 항제경영 및 사익편취 근절을 위한 소수주주동의제 도입	상법, 공정거래법 등 개정
	3. 양극화와 불평등 해소를 위한 법인세와 상속세 등 세제개혁	법인세법, 상속 및 증 여세법 등 개정
부동산 투기방지 와 서민주거 안정 (3)	4. 후분양제 의무화 및 분양원가 세부내역 공개	주택법 개정
	5. 강제수용 공공택지 민간매각 금지	공공주택특별법 개정
	6. 투기근절 위한 개발이익환수율 50% 상향	개발이익환수법 개정
투명하고 기득권없는 정치와 지역균형발전 (3)	7. 대표성, 비례성 강화를 위한 선거제도 개혁	공직선거법 개정
	8. 국회의원 '제식구감싸기' 개선 및 윤리심사 강화	국회법 개정
	9. 지역 균형발전과 지방소멸 방지	지방자치단체 기금관리 기본법 개정, 지방자치 분권 및 지역균형발전 에 관한 특별법 개정
건설로부터 안전한 대한민국 (3)	10. 안전 책임 강화를 위한 직접시공제 모든 공사로 확대	건설산업기본법 개정
	11. 외국인노동자 불법고용 근절	외국인근로자 고용등에 관한 법률 개정
	12. 감리독립성 확보를 위한 허가권자 직접 감리계약 체결과 보고서 수시 공개	건축법 등 개정
모두가 행복하고 건강한 사회 (3)	13. 의료격차 해소위한 필수·공공의료 의사 확충	공공의대 및 공공의전 원 설립 및 운영에 관 한 법률 제정
	14. 건강보험 지속가능성을 위한 재정지출 관리 강화	건강보험법, 의료법 등 개정
	15. 노후소득 보장을 위한 국민연금 가입상한 및 퇴직 연령 일치	국민연금법 개정

분 야(6)	의 제 (44)	관련 법률
공정경제와 탄소중립·혁신경 제를 위한 산업전환 (10)	1. 재벌 출자구조개혁과 징벌배상 및 디스커버리제 도입	공정거래법 등
	2. 재벌 항제경영 및 사익편취 근절을 위한 소수주주동의제 도입	상법, 공정거래법 등 개정
	3. 양극화와 불평등 해소를 위한 법인세와 상속세 등 세제개혁	법인세법, 상속 및 증여세법 등 개정
	4. 정의로운 전환과 노동존중	
	5. RE100 클러스터와 분산형 전력망 도입	
	6. 글로벌CP와 국내 중소형CP와의 불공정 유발하는 망접속료 차별 금지	전기통신사업법 개정
	7. 근로기준법 전면적용과 일하는사람기본법 제정	근로기준법 개정, 일하는사람 의기본법 제정
	8. 불법공매도 근절과 불공정한 공매도제도 및 시스템 개선	자본시장법 개정
	9. 금융실명거래의 원칙 강화 및 비밀보장 예외의 축소	금융실명법 개정
	10. 금융소비자보호를 위한 예금자보호제도 개선	예금자보호법 개정
부동산 투기방지와 서민주거 안정 (6)	11. 후분양제 의무화 및 분양원가 세부내역 공개	주택법 개정
	12. 불공정한 공시지가 시세반영률 80% 제고	부동산가격공시법 개정
	13. 강제수용 공공택지 민간매각 금지	공공주택특별법 개정
	14. 투기근절 위한 개발이익환수율 50% 상향	개발이익환수법 개정
	15. 민자사업 민간제안 폐지 및 경쟁입찰 법제화	민간투자법 개정
	16. 공동주택 층간소음 방지위한 전수조사 및 표시제 도입	주택법 개정
투명하고 기득권없는 정치와 지역균형발전 (10)	17. 대표성, 비례성 강화를 위한 선거제도 개혁	공직선거법 개정
	18. 정당국고보조금 득표율 비례 배분 및 회계감사 강화	정치자금법 개정
	19. 지역주의 정당 구도 타파 위한 지역정당 설립 요건 완화	정당법 개정
	20. 국회의원 '제식구감싸기' 개선 및 윤리심사 강화	국회법 개정
	21. 국회의 행정부 견제 강화 위한 인사청문회 내실화	인사청문회법 개정
	22. 공직자 재산공개 강화 및 투기 자산의 백지신탁제 강화	공직자윤리법 개정
	23. 관피아 및 전관특혜 근절	공직자윤리법 등 개정, 전관특 혜 근절 기구 상설화
	24. 검찰권 견제 위한 검사동일체 원칙 폐지	검찰청법 개정
	25. 지역 균형발전과 지방소멸 방지	지방자치단체 기금관리기본법 개정, 지방자치분권 및 지역균 형발전에 관한 특별법 개정
	26. 지방의정 투명성 및 책임성 강화	지방자치법 개정
건설로부터 안전한 대한민국 (8)	27. 안전 책임 강화를 위한 직접시공제 모든 공사로 확대	건설산업기본법 개정
	28. 부실설계 방지 위한 인허가시 설계용역 계약서류 제출 의무화	
	29. 외국인노동자 불법고용 근절	외국인근로자 고용등에 관한 법률 개정
	30. 소비자 보호를 위한 분양계약시 공사관련 정보 공개와 시공현 장 정기 출입권 보장	

	31. 감리독립성 확보를 위한 허가권자 직접 감리계약 체결과 보고서 수시 공개	건축법 등 개정
	32. 건설안전사고와 부실방지를 위한 지역건축센터 설립 의무화 및 내실화	건축법 개정
	33. 설계 및 감리대가 누수방지를 위한 지출 내역 확인·공개	
	34. 전관영입업체 출신 발주기관 공공 입찰참가 원칙적 배제	
모두가 행복하고 건강한 사회 (7)	35. 의료격차 해소위한 필수·공공의료 의사 확충	공공의대 및 공공의전문원 설립 및 운영에 관한 법률 제정
	36. 건강보험 지속가능성을 위한 재정지출 관리 강화	건강보험법, 의료법 등 개정
	37. 노후소득 보장을 위한 국민연금 가입상한 및 퇴직 연령 일치	국민연금법 개정
	38. 노인돌봄시설의 지역불균형 개선을 위한 공공인프라 확충	노인장기요양보험법 개정
	39. 소비자피해 구제 및 예방을 위한 기업책임 강화	집단소송법 및 징벌배상법 제정
	40. 민사소액사건의 재판받을 권리 보장	소액사건심판법 개정
	41. 저출생 극복을 위한 구조 개혁	
지속가능한 농업·농촌·농민 (3)	42. 기후위기에 따른 농업재해 보상강화 및 농업재해사회안전망 구축	농어업재해대책법, 농어업재해보험법 등 제·개정
	43. 식량자급률 제고를 위한 농지전수조사특별법 제정 및 농업진흥지역 보전 강화	농지전수조사특별법 제정
	44. 농가 생계비 보전을 위한 농산물 생계비가격 보장법 제정	농산물생계비가격보장법 제정

(핵심) 재벌 출자구조개혁과 징벌배상 및 디스커버리제 도입 (공정거래법 개정)

□ 현황과 문제점

- 정부주도와 재벌중심의 발전전략을 취해오던 한국경제는 성장의 한계에 직면해 있음. 특히 이러한 정책기조로 인해 재벌로의 경제력 집중이 심화됨에 따라 대·중소기업의 양극화는 물론, 시장에서는 경제력을 악용한 재벌과 대기업들의 불공정행위가 만연해 있음. 2022년 기준 GDP 대비 자산총액 규모를 보면, 1대 재벌이 22%, 10대 재벌이 80%, 30대 재벌은 103%로 압도적임. 아울러 출자에 대한 특별한 규제가 없어 재벌들은 무분별하게 M&A 등을 통해 다각화하고 있음. 결국 우리 경제의 대부분을 재벌에게 의존하고 있으며, 반대로 재벌들은 이러한 경제력을 활용하여 정부와 정치권, 언론, 학계 등 우리사회 곳곳에 막대한 영향력을 미치고 있음.

<표 1> GDP 대비 재벌그룹 자산총액과 매출 비중 추이

(단위 : 조원, %)

구분	2012				2022			
	자산총액	GDP 대비 비중(%)	매출	GDP 대비 비중(%)	자산총액	GDP 대비 비중(%)	매출	GDP 대비 비중(%)
1대 재벌	256	18%	273	19%	484	22%	379	18%
10대 재벌	990	69%	1,019	71%	1,719	80%	1,292	60%
30대 재벌	1,318	92%	1,324	92%	2,217	103%	1,593	74%
GDP(명목)	1,440				2,161			

주) 자산총액 : 공정자산 기준

- 재벌은 거대해진 경제력과 시장에서의 영향력을 활용하여 온갖 불공정행위도 일삼고 있음. 기업들이 2022년 공정거래법 위반으로 행정처분을 받은 건수들을 보면, 시장지배적지위남용 10건, 기업결합제한 23건, 경제력집중억제 81건, 부당공동행위(담합) 175건, 사업자단체금지 69건, 불공정거래행위 114건이나 됨. 따라서 이러한 부작용들을 방지하기 위해서는 경제력 집중을 억제할 수 있는 다양한 제도들의 도입이 필요함.

□ 개선 방안

- (공정거래법 개정) 계열사(출자계열사)에게서 출자받은 피출자계열사는 다른 계열사에 출자하

는 것을 금지하도록 함. 출자구조를 2층으로 제한하여 출자규제를 정상화하는 방향으로 공정거래법 개정이 이루어져야 함. (단, 100% 출자는 적용 제외함)

- 현 공정거래법상 지주회사 규제와 순환출자 규제를 별도로 둘 필요성이 없고, 출자계열사(지주회사)에게는 부채비율 규제를 유지함. 이 출자규제는 5대 재벌, 상호출자제한기업집단, 공시대상기업집단 순으로 순차적 적용하며 적용 대상 기업집단들은 4년 내에 3층 구조, 6년 내에 2층 구조로 소유지배구조를 단순화함.
- **(보험업법 개정)** 보험사가 보유한 주식 및 채권 평가 기준을 취득원가에서 시가로 변경
- **(징벌배상특별법)** 기술탈취와 공정거래 관련(공정거래법, 하도급법, 대리점법, 가맹사업법, 대규모유통업법, 제조물책임법 등) 민사소송에 대해 고의성 입증을 전제로 징벌배상 적용. 징벌배상액은 피해액의 10 또는 가해자 매출액의 10% 중 더 큰 액수를 상한액으로 설정
- **(디스커버리특별법)** 민사소송 원고 측 대리인이 형사소송의 검사와 동일한 능력으로 증거를 수집할 수 있도록 법원이 허용하고, 공정거래위원회와 법률구조공단 등 국가기관이 징벌배상소송을 지원할 수 있는 근거를 마련

(핵심) 재벌 황제경영 및 사익편취 근절을 위한 소수주주동의제 도입 (상법 및 공정거래법 개정)

□ 현황과 문제점

- 현재 우리나라의 재벌 지배구조 중 이사회는 총수일가의 우호적인 인사로 구성되어 왔음. 총수일가와 경영진을 견제하기 위해 도입되었던 사외이사제도는 무력화되어 있음. 때문에 재벌 총수들은 소수지분으로도 그룹전체를 황제처럼 경영하고 있으며, 기업의 경영의사결정 또한 소수주주가 아닌, 총수일가에 유리하게 결정되고 있음.
- 이사회와 총수일가를 견제해야 할 감사위원회 역시 독립성이 결여되어 있음. 2020년 말 문재인 정부에서는 감사위원을 분리선출하는 「상법 일부개정법률안」이 통과되었지만, 법률 논의과정에서 후퇴하여 실효성이 없는 미약한 안으로 개정되었음. 즉 사외이사인 감사위원의 선임 및 해임시는 최대주주와 특수관계인 합산 없이 개별 3%로 제한했고, 사외이사가 아닌 감사위원 선임과 해임시에는 최대주주와 특수관계인 합산 3%로 의결권을 제한시켰음. 감사위원 분리선출을 1인 이상으로 했지만, 사외이사인 감사위원 선임시에는 대주주로부터 독립적인 인사의 선임이 여전히 어렵게 된 것임.
- 일감몰아주기 등 사익편취에 대해서는 공정거래법 제47조(특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등 금지)에서 규정을 하고 있음. 하지만 이 법에서 규정한 ‘부당성’으로 인해 일감몰아주기 규제가 사문화되고 있음. 사익편취는 부당성과 무관하게 총수일가의 직간접 지분율이 상대적으로 더 높은 계열사로 일감을 몰아줄 때 발생하는 터널링(tunneling)으로 부당성과 무관함. 때문에 2022년 5월 23일 대한항공과 한진그룹 계열사인 싸이버스카이, 유니컨버스가 내부거래를 통해 총수일가에 부당한 이익을 제공한 혐의로 공정위로부터 제소된 사건에서 대한항공이 제공한 이익의 부당성에 대해 공정위의 증거가 부족해 대한항공에 손을 들어줌. 법원에서는 부당성을 ‘사익편취를 통해 경제력 집중의 우려를 야기할 만한 규모의 일감몰아주기’로 파악함. 경제력 집중을 우려할 만한 일감몰아주기를 입증하기는 쉽지가 않음. 따라서 공정거래법상 ‘부당성’을 삭제하고, 사익편취를 근본적으로 규제할 수 있는 제도를 도입해야 함.

□ 개선 방안

- (공정거래법 개정) 공정거래법 제47조(특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등 금지)에 있는 ‘부당성’을 삭제하여 사익편취 입증에 용이하도록 해야 함.
- (상법 개정) 총수 일가의 이해 관련 거래에 대해 주주총회에서 비지배주주(소수주주)의 다수결 동의를 받도록 하는 MOM(Majority Of Minority) Rule(소수주주 동의제)을 상법 또는 거래소의 상장 규칙에 도입해야 함. 이는 총수 일가의 이사와 임원으로서의 보수, 계열사 간 M&A, 일정 규모 이상의 내부거래에 대해 적용하도록 하며, 지배구조상의 상시적 견제 장치로 작동될 수 있도록 함.

(핵심) 양극화와 불평등 해소를 위한 법인세·상속세 등 세제개혁 (법인세법, 상속·증여세법 등 개정)

□ 현황과 문제점

- 윤석열 정부는 분재가 아닌 양극화와 불평등을 심화시키는 방향으로의 세제개편을 진행하고 있음. 거시적인 측면에서도 자본의 흐름을 해외로 돌리고 있는데, 해외자회사 배당금에 대한 익금불산입 등은 국내에서도 해외에서도 법인세를 최소화하는 효과가 있음. 일견 해외에 있던 자본이 국내로 들어오는 효과가 있는 것처럼 보이지만 결국 재벌대기업과 대주주인 재벌일가의 이익만을 늘려주는 것. 즉 재벌대기업이 국내 투자와 매출을 축소하고 해외 투자와 매출을 증대하는 과정에서 해외투자국에서는 외국인투자에 따른 각종 조세혜택을 받기 때문에 매우 낮은 실효세율을 적용받게 되는데, 이후 해외에서 발생한 세후이익을 국내 모회사에 배당으로 지급하는 과정에서는 우리나라 세법에 따라 추가로 세금을 감면받는 악순환의 고리가 만들어진 상황임. 독과점 구조에서 나오는 초과이익을 세수로 확보해야할 필요성이 큼.
- 상속세와 증여세 세수는 2019년 8.3조원 2020년 10.3조원 2021년 15조원 2022년 14.6조원 추이를 보이고 있음. 가계총처분소득, 합계출산율, 소비지출, 자산가치 등에 비추어보면, 소득과 소비관련 세수비중은 높고 상속세와 증여세의 세수비중은 상대적으로 낮다고 보아야 하는바, 세수총액은 꾸준히 증가하고 있지만 자산가치상승 등을 고려하면 상속세와 증여세가 부의 재분배 기능을 충분히 발휘되고 있다고 보기 어려움. 경제정책과 조세정책이 함께 움직여야 제대로 된 개혁이 가능. 밑에 기술한 법안 내용을 포함하여 근본적 세제개혁이 필요함. 정부와 여당은 수출거래가 대부분인 재벌 및 대기업에 대해 특수관계인과의 수출목적 국내외 모든 거래에 대해 일감몰아주기 증여의제의 적용대상에서 제외하였음. 이로 인해 재벌기업들이 해외 자회사로 일감을 몰아주고 이익을 유보한 후 국내 모회사로 배당을 통해 재반입하는 조세전략을 수립할 경우 사실상 사익편취와 재벌 승계가 쉬워짐.

□ 개선 방안

- **(법인세법 개정)** 해외자회사 배당금에 대한 익금불산입 및 통합투자세액공제 정상화
 - 2023년 정부는 국내 기업이 10% 이상 지분을 보유한 해외 자회사에서 받는 배당소득의 95%를 익금불산입(비과세)하도록 함. 따라서 이를 정상화시켜 과세토록하여 조세회피와 지배주주의 지배력 강화를 방지해야 함.
 - 반도체 등 국가전략산업에 대한 설비투자 세액공제를 대기업과 중견기업을 현행 15%로 확대한 것과, 대기업 임시투자세액공제 1%에서 3%로 확대된 것을 정상화해야 함.
- **(상속·증여세법 개정)** 가업상속공제 개선, 혼인장려 이유 등 증여공제 확대 폐지 등

- 기업상속 특별공제 사후관련 관련 규정(기간·업종·고용·자산)과 피상속인의 지분요건까지 축소하는 등 기업상속공제의 적용대상과 공제한도액은 확대한 반면, 적용요건과 사후관리 등은 모두 완화하여 '부의 무상이전'에 따른 양극화를 세제상 지원하는 것. 기업상속공제 대상 매출액 2000억 원으로 축소. 기업승계 증여세 과세특례 폐지
- 특수관계법인에 대한 수출목적 국내외 거래 일감몰아주기 증여의제 포함

• **(소득세법 개정) 근로소득공제 개선, 출산 및 육아 관련 공제범위와 대상 확대**

- 근로소득세 기본공제금액은 1997년 1인당 100만원이었는데, 2008년에 50만원을 인상하여 1인당 150만원을 공제하도록 소득세법을 개정한 이후 14년 동안 여전히 150만원을 유지하고 있을 뿐 아니라, 근로소득공제 기준금액 또한 1996년 500만원으로 규정한 이후 2023년 현재까지 그대로 적용하고 있음. 그러나 같은 기간 동안 (부침이 있었기는 하지만) 종부세 등 자산가의 조세부담은 과세대상 부동산의 가치가 급등했음에도 불구하고 상대적으로 낮은 실효세율이 유지되고 있으며, 상속세 및 증여세의 경우 기업상속공제와 기업승계공제 등의 범위와 금액이 지속적으로 확대되어 왔음. 이는 지난 20여 년 동안 우리나라 조세제도가 “낮은 세율 넓은 세원”을 빌미로 근로소득자에게 “서민증세”를 해왔음을 의미함.

• **(새로운 세원 마련) 데이터세 등 도입 추진**

- 기술과 자본의 결합에 의한 지대추구와 자본축적 및 그에 따른 노동의 시장 소외 경제사회의 양극화 해소에 필요한 지속가능하고 안정적인 세원 마련이 필수적. 부처 간 협의로 데이터세 도입을 위한 기초 작업으로 민법상 물건의 정의에 데이터 포함하도록 하고 데이터보유세 신설 추진.

□ 현황과 문제점

- 지구 열대화와 생물 다양성의 붕괴 등으로 인한 글로벌 탄소중립 정책과 급격한 산업전환이 이루어지고 있음. 이 과정에서 노동자들은 기후위기로 인한 물리적 리스크(자연재난)와 사회적 리스크에 노출되어 있음. 산업전환과 생산제품에 따른 고용 규모와 질, 고용의 산업별, 지역별 배분, 생산방식과 직무의 변화를 겪고 있음. 정의로운 전환은 전환의 과정에서 발생하는 피해를 최소화하고 그 비용을 사회적으로 분담하는 것임.
- 우리나라의 경우에도 탄소중립 정책에 따라 산업전환은 불가피함. 산업전환 과정에서의 실업과 근로조건저하, 사회적 불평등은 물론, 경제구조적 변화는 불가피함. 이 과정에서 자칫 잘못하면 노동자들은 희생될 수 있음. 따라서 정의로운 전환이 이뤄질 수 있도록 거버넌스의 구축과 함께 다양한 대책이 필요함.

□ 개선 방안

- **(정의로운 전환에 대한 공공투자)** 가칭 ‘정의로운 기금’ 등의 마련을 통한 투자
 - 실업에 대한 사회안전망 구축, 양질의 일자리 창출, 재생에너지의 확충, 건물 그린 리모델링, 교통, 의료, 교육 등 공공서비스의 확충 등
- **(의사결정 과정에서의 노동자 참여)** 탄소중립녹색성장 등에 대한 노동계 대표 참여. 전환거버넌스의 구축
 - 정의로운 전환을 위해서는 실업자에 대한 사회안전망 제공, 직업전환을 위한 적극적 노동시장 정책의 뒷받침이 필요함. 따라서 노동자들이 배제되지 않도록 산업전환과 기후정책 결정 과정에서 노동자 대표의 참여가 필요함. 기후위기 영향을 받는 산업과 지역 중심으로 이해당사자가 참여하는 전환 거버넌스의 구축도 필요

□ 현황과 문제점

- 기후위기 대응 및 탄소중립 정책으로 세계적으로 RE(Renewable Electricity) 100에 가입한 기업들이 늘어나고 있음. 2024년 2월 기준 전 세계 400개가 넘는 기업들이 가입을 했으며, 국내기업도 2024년 2월 13일 기준 36개나 됨. 삼성전자, 현대자동차, 현대모비스, SK하이닉스, SK, 기아, 롯데칠성음료, LG에너지솔루션 등 많은 대기업들이 가입을 했음. RE100에 가입한 기업들의 평균 달성 목표 연도는 2030년 임. 글로벌기업들은 기업이 직접적 또는 에너지 사용을 통해 간접적으로 배출하는 탄소 뿐 아니라, 협력사의 제조와 물류, 유통, 폐기 등 공급망에서 배출되는 탄소 전체(스코프3 배출량)를 포괄하여 RE100을 구현하겠다고 밝히고 있음.
- 대한상공회의소에서 2022년 국내 300개 기업을 조사한 결과 해외거래처에서 재생에너지를 사용해 제품을 만들어 달라는 요구를 받은 기업이 30%에 달했음. 한국 주력 산업인 반도체와 자동차 부품에 대해서도 재생에너지 이용을 조건으로 제시하는 사례도 늘어나고 있음. 이러한 상황에서 국내 재생에너지 발전량은 미미하고, 주요 산업들이 RE100 수요를 충족시킬 수 있는 구체적 정책 로드맵도 부재함. 윤석열 정부는 제10차 전력수급 기본계획에서 2030년까지 재생에너지 비중을 30.2%에서 21.5%로 낮추고, 23.9%로 낮춘 원자력 비중을 10%p 높은 32.8%로 제시했음. 더군다나 탄소중립 이행에 핵심이라고 할 수 있는 탈석탄 로드맵 또한 현실성이 없음. 2030년과 2036년에 석탄발전 비중을 각각 19.7%와 14.4%로 유지하고, 화력발전을 LNG발전과 수소발전으로 전환한다는 것임. 이는 화력발전 폐쇄로 탈석탄을 달성하는 글로벌 추세와는 다르게 단기적 LNG발전을 거쳐, 가장 비싸고 기술적으로도 어려운 수소발전으로 전환한다는 비현실적인 계획에 불과함. 이렇게 될 경우 경쟁력 있는 우리 산업과 대기업들은 국외로 공장을 이전할 가능성이 큼.
- 산업공동화를 막고 이와 관련한 국내 중소기업들의 줄도산을 막기 위해서는 RE100 클러스터와 함께 안정적인 재생에너지 공급을 위한 분산형 전력공급망도 필요한 상황임.

□ 개선 방안

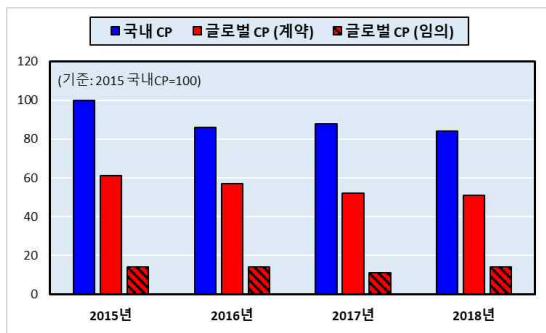
- (RE100 클러스터 조성 및 분산형 전력공급망 도입) 산업공동화 방지 및 국내 중소기업 도산을 막기 위해 RE100 클러스터 조성이 필요
 - RE100 클러스터에 반도체, 2차 전지, 자동차 부품 등의 주요 기업 유치
 - RE100 클러스터가 성공하기 위해서는 분산형 전력망이 필요. 분산형 전원은 소비지역 인근에 전원을 분산 배치가 가능해 장거리 송전망이 필요 없고, 안정적인 전력 공급이 가능함.

글로벌 CP와 국내 중소형 CP와의 불공정 유발하는 망접속료 차별 금지 (전기통신사업법 개정)

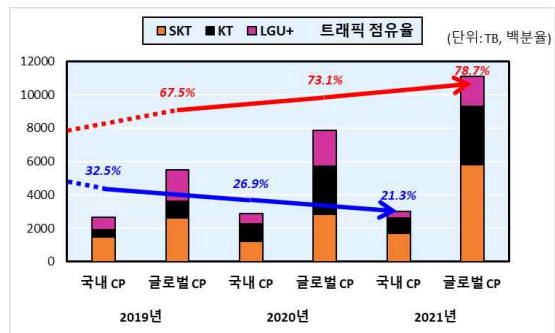
□ 현황과 문제점

- (차별적인 망 접속료) 구글, 페이스북, 넷플릭스 등 글로벌 콘텐츠제공사업자(Content Provider, 부가통신사업자)와 국내 통신3사(Internet Service Provider: 기간통신사업자) 간의 차별적인 인터넷 망 접속료<도표1> 및 불공정한 망 이용량<도표2> 등으로 인해 국내 CP와 소비자들에 대한 역차별 및 경쟁제한의 피해가 계속 누적되고 있는 실정임.

〈표2〉 망 접속료 (트래픽 당 과금)



〈표3〉 망 이용량 (하루 평균 트래픽)



출처: 김성수 (2019), 변재일(2019), 김상희(2021)

주석: (좌)글로벌 CP(임의)는 국내 망 접속료를 구글처럼 지불하지 않거나 계약없이 임의로 지불하는 경우.

- 최근, 부가통신사업자에 대한 정부의 조사권(글로벌 CP의 부가통신서비스 안정수단 확보 이행 현황, 트래픽 이용량 현황, 국내 대리인의 업무 범위에 자료제출 의무 등)을 신설하고 통신분쟁조정 제도를 정비했으나, EU 등 선진국들과는 달리 여전히 글로벌 CP와 국내 ISP 간의 불공정 관행(상호 무정산, 캐시서버 설치, 끼워팔기 식의 제로레이팅 등)으로 인해 망 이용량에 따른 대가를 징수하지 않거나 이에 비례하는 과금을 하지 않아 역차별의 피해가 계속 방치되고 있음. 이에 전기통신사업법 개정을 통해 국내 ISP의 글로벌 CP에 대한 공평한 망접속료(유상·등가의 의무)를 징수토록 입법 개혁과제를 제시하고자 함.

□ 개선 방안

• (전기통신사업법 개정)

- 제3조 개정 : 기간통신사업자가 부가통신사업자의 트래픽 이용량에 따른 공평한 ▲유상의 의무 및 ▲등가의 의무를 제공·부과토록 의무를 부과하고, ▲부가통신사업자에게도 부가통신사업과 관련된 보편적 의무(망중립성)를 제공토록 함으로써 다른 이용자들에게 대한 차별적인 망이용료 징수를 금지하고 망접속료의 역진성 등 역차별을 방지함.
- 제4조 개정 : ▲기간통신사업자로 하여금 부가통신역무와 관련된 망 구축이나 관련 서비스

제공 등의 보편적 역무에 있어 부가통신사업자의 과도한 트래픽 이용량이나 무상이용으로 발생된 손실을 보전하고 모든 이용자들에게 효율·안전적으로 역무를 제공하기 위하여 부가통신역무와 관련된 트래픽 이용에 따른 매출액과 그 이용량을 기준으로 부가통신사업자에게도 그 손실을 공평하게 분담시킬 수 있도록 망중립성 의무를 부과함으로써 다른 이용자에게 대한 경쟁제한의 폐해를 방지함.

- 제22조의3·7 개정 : 부가통신사업자의 보편적 역무에 관한 서비스 안정성 확보를 위하여 직접 또는 중계사업자(Content Delivery Network) 등의 특수유형부가통신사업자(위탁사업자)로 하여금 망 접속 및 이용과 관련된 기술적 조치를 제거·변경·우회 내지 차단하는 등의 방법으로 무력화하는 것을 금지함.
- 제22조의4 개정 : 요금신고가 필요한 ▲불공정거래의 소지가 있는 부가통신서비스(예를 들면, 상호 무정산, 캐시서버 설치, 끼워팔기 식의 제로레이팅 등)의 대상을 규정하고, ▲해당 부가통신서비스의 매출액, 시장점유율, 시장상황을 고려하여 요금신고의 기준을 강화함.
- 제50조 개정 : 부가통신사업자의 상호접속(peering) 또는 도매제공 등과 관련된 불공정거래·관행의 재발 방지를 위하여 관련 금지행위들을 구체적으로 열거함.
- 제87조 개정 : 국내에 사업장을 두지 아니하고 국외에서 국내로 국경간 기간통신역무를 제공하는 부가통신사업자(예를 들면, Google)는 국가간 서비스 무역의 호혜성 원칙에 따라 같은 기간통신역무를 제공하는 국내의 기간통신사업자와 국경간 기간통신역무의 공급에 관한 공정하고, 합리적이고, 비차별적인(Fair, Resonable, and Non-Discriminatory) 협정을 체결하고 보편적 역무를 이행토록 함.

근로기준법 전면적용과 일하는사람의기본법 제정 (근로기준법 등 개정)

□ 현황과 문제점

- 근로기준법 적용제외 문제는 제정시기부터 지금까지 법적용 대상의 확대의 차원에서 꾸준히 문제 제기 되어왔음. 5인 미만 사업장은 ▲연장 야간 휴일근로 가산 수당 지급 규정▲연차유급휴가지급규정▲경영상이유에의한해고제한규정▲부당해고구제신청규정 등 적용이 되지 않음. 윤석열 정부도 전면 적용 의지를 보인 바 있어 고무적인 상황. 중대재해처벌법 등 적용에도 확대하도록 함. 5인 미만 사업장이 국내 전체 사업장 10곳 중 6곳을 차지할 정도로 비중이 큰 현실을 고려할 때 이들을 법 적용대상에서 제외하는 것은 근로자의 기본적 생활을 보장하고 향상시키는 법 취지에 부합하지 않는다는 지적이 있음.
- 디지털 전환과 COVID-19 팬더믹, 다양한 경영방식의 도입으로 기존의 계약방식·고용관계가 아닌 새로운 유형의 계약방식·고용관계를 통한 일자리가 출현하고 있음. 또한 노동법규 상의 규제를 우회하거나 회피하려는 기업에 의해서 자영노동자의 규모가 확대되고 있음. 새로운 유형의 일자리들은 기존 법제도상 ‘근로자’와 ‘사용자’의 개념 및 관계에 포함되기 어려워 현행 관계법상 근로자로 인정받지 못하고 근로자 보호 제도의 적용 대상에서 제외되는 경우가 많음. 최근까지는 근로자의 개념을 확대하거나 개별 유형별로 특별법을 제정하는 등의 방식을 통하여 제도의 사각지대에 있는 사람들을 보호하고자 하였는데, 이는 근로자 개념을 파편화하고 기존 법제도의 혼란을 야기시킬 수 있는 문제가 있음.

□ 개선 방안

- (근로기준법 개정) 5인미만사업장 근로기준법 적용제외 폐지
 - 현행법의 적용대상을 전체 사업장과 근로자로 확대하고, 현행법의 적용확대로 어려움을 겪을 수 있는 소규모 사업장에 대한 지원규정 등을 신설하여 모든 근로자에게 현행법에서 정하는 근로 기준을 적용하고자 함.
- (일하는사람의기본법 등 제정) 모든 일하는 사람을 위한 기본법 제정
 - 기존 노동법 체계에서 제외되었던 다양한 노동자들까지 포함해서 일하는 사람으로 정의하고, 이들의 보편적인 권리보호를 위한 기본법을 제정해서, 빠르게 변화하는 노동시장에서 더 이상 보호받지 못하는 소외계층이 없도록 하고자 함.

□ 현황과 문제점

- 공매도는 주가하락을 부추기는 요인으로서 개인투자자들 사이에서 여전히 공매도 폐지의 목소리가 높음. 지난 2018년경 골드만삭스의 무차입공매도 및 삼성증권의 위조주식 배당사건을 계기로 불공정한 공매도 제도·시스템이 문제 제기됨. 코로나19의 여파로 코스피 2000선이 붕괴 되면서, 문재인 정부가 공매도를 한시적으로 금지(2020. 3월 ~ 2021. 5월)시켰고 불법공매도 대응 및 관련 시장조성자(MM)제도 개선안을 내놓았으나 개인투자자들이 요구하는 외국인·기관과 동일한 ▲150%의 공매도 담보금, ▲의무상환기간 90일 지정, 외에도 기관투자자들이 요구하는 ▲시장조성자 인센티브 합리화, ▲유동성공급자(LP) 증권거래세 현실화(이론베이스스 3% 미만의 비차익 위험헤지거래) 등의 개선(안)은 부재. 코스피200·코스닥150 공매도 부분 재개(※사실상 95% 수준의 완전 재개) 이후부터 최근(2023년 상반기)까지, 외국인의 변동성 공매도 투기거래는 완전허용 기간(2016년 하반기 ~ 2020. 3월)보다 상위종목을 중심으로 더 과열(△직전분기 공매도 비중 3배율 이상 거래일수 43% 증가, △직전 40거래일 평균 공매도 거래대금 6배수 이상 거래일수 56% 증가)되면서 관련 유가증권시장의 주가 변동성 25% 증가, 현물과의 괴리율 -4% 증가, 거래비용(유효·실질스프레드) 28% 상승하는 등 역기능이 심화되고 있는 반면, 국내기관의 시장조성거래(미니코스피200선물 등 매도차익거래)는 시장질서교란행위(2022년) 및 불공정 차액결제거래(2023년) 사건의 여파로 인해 공매도 금지기간 보다 52% 급감해 공매도의 순기능이 계속 축소된 실정임.
- 윤석열 정부의 공매도 완전 재개를 조건으로 한 미국 MSCI 선진지수 [Morgan Stanley Capital International Index] 편입을 앞둔 가운데, 물론 지난해 7월부터 불법공매도에 대한 강화된 적발·처벌 보안방안이 시행되고 있으나 ▲실효성 없는 과태료 등 형사처벌 부재, ▲주식 대차거래 등 공매도 거래·잔고 전산시스템 도입 미의무화, ▲시장조성자제도 개선방안 미이행 및 추가 보완방안 부재 등 여전히 불공정한 공매도 제도·시스템의 근본적인 문제는 방치된 상황임. 이에 자본시장법 개정 등을 통해 근본적인 대책 마련을 촉구하고자 함.

□ 개선 방안

• (자본시장법 개정)

- 제180조 ▲(제1항, 증권거래법 제52조의3) 무차입·미결제 불법공매도 예방·근절 강화, ▲(제2항) MM·LP의 전환사채, 교환사채, 신주수권부사채 권리공매도 업틱률 예외거래의 축소를 통한 변동성 투기거래 근절, 위험헤지거래 강화, 무위험차익거래 준수, ▲(제3항) 변종공매도 등 이상거래(선매도·후차입, 업틱률 남용, 풍문차익거래, 미결제 또는 저가유상 증자 등) 위반행위 입법을 통한 불공정거래 규율
- 제180조의2·3 ▲공매도 순보유잔고 보고기준(0.05%이상), ▲보고의무(0.001% 또는 거래대금 1억원 이상), ▲의무공시(지분 1%이상 대주주) 강화

- 제180조의4 ▲지분 5%이상 경영대주주의 공매도 거래 금지, ▲관련 대주주·가족·임직원 등 특수관계인의 공매도 차익거래주식 취득(지분을 확대 목적의 저가 유상증자) 제한 등을 통한 추가희석 방지(증권거래법 제23조), ▲저유동성 하위종목에 대한 MM·LP의 유동성 공급 의무(고유동성 코스피 상위종목 참여 제한 및 축소, 저유동성 하위종목 유동성 공급의무 확대 및 코스닥 옵션 시장 개척·활성화 등)
- 제180조의5 (증권거래법 제52조의2) ▲공매도 시스템 전산화(외국인 대차거래계약 확정시스템 이용 의무화, 공매도 전용계좌 도입, ISO20022 도입을 통한 실시간 증권결제 및 주식 대차·현물잔고 관리), ▲대차거래 공시 개선·강화(지분보유 1%이상 대주주 지분대여 현황 상시 공시, 영터리 재/중복대차 등 뺑대차 공시왜곡 개선, 공매도 목적의 대차잔고 구분 공시, 대차수수료·기간·담보금 비교공시)
- 제426조 ▲실시간 대차·공매도 모니터링 및 사후감리 강화(대차수량 조회·확인 의무, 불법 공매도 단속 / 위반호가 수량가격 감사·적발 / 변종공매도 이상거래 적출 / 공매도 대량 잔고 보유자 대차-공매도 잔고대사 / 90일 이상 장기 대차-공매도 미결제 잔고 정기 검사 등 강화)
- 제427조 ▲증권선물위원회 형사고발권 및 ▲관련 조사권한 신설(증권거래법 제206조의2)
- 제429조의3 ▲불법공매도 과징금 현실화(위반대금의 10배 부과), ▲불법공매도 삼진아웃 제도 신설
- 제443조 ▲불법공매도 형사처벌 강화(벌금 3~5배 징수 준수, 징역형 부과, 범죄수익 환수 등)

• 자본시장법 하위법규 개정

- (거래소 업무규정) ▲프로그램 매도차익거래 업틱룰 적용, ▲업틱룰 예외거래 축소 및 남용 금지를 통한 변동성 투기거래 근절, ▲MM 위험헤지거래 양방향 의무호가 스프레드 축소 및 0%(ZERO) 수준의 비차익거래 장중 100% 유지, ▲LP 3% 이상 스프레드 확대시 위험 프리미엄 0% 수준의 무위험차익거래 준수, ▲과열종목 지정기준 완화·현실화(공매도 비중 및 배율 상한기준 하향, 추가하락 0.5% ~ 10% 세분화), ▲변동성완화장치 정비(지수등락을 사이드카 5%이상, 서킷브레이커 10%이상, 가격제한폭 21%로 정상화 등)
- (예탁결제원 업무규정) ▲영터리 재/중복대차거래 금지, ▲관련 뺑대차 공시 개선, ▲기관·외국인 공매도 담보금(위탁증거금) 150% 징수, ▲의무상환기관 최대 90일 동일 지정
- (금융투자협회 대차거래표준약관) ▲리테일플 대여 사전동의(OPT-in) 의무 부과(OPT-out 금지), ▲공정한 대차계약 준수(대차계약기간 중 대여자 또는 대차중개인의 반대매매 및 매도리콜 제한 또는 금지, ▲투자자간 대차수수료 차별 금지)

□ 현황과 문제점

- 최근 핀테크 등 비대면 간편금융거래가 급증하면서 전자금융실명거래 오류사고(소위, 전자금융사기)도 덩달아 증가함. 금융실명법상 금융회사의 신분증 실명확인증표(신분증 원본)를 통한 실명거래확인 의무를 규정하고 있으나, 비대면 전자금융거래 환경에서 촬영·제출된 신분증 사본에 대한 행정관청의 서버인증을 통한 원본확인(모바일뱅킹 등 금융앱에서 신분증 실물촬영 및 관련법상 제공되는 신분증 위·변조 진위확인 서비스) 절차를 생략하고, 사설 금융기관간 블록체인 방식의 공동인증으로만 본인확인을 대체하고 있어서, 누구든지 신분증 사본 하나만 유출되면 국민 누구나 대포폰 등을 통해 전액인출 및 고액의 대출사기 등의 금융사기를 당할 수 있는 실정.
- 그러나 금융실명법상 금융회사의 실명확인에 관한 공통적인 방법·절차·책임 규정이 없어 특히 예금이체와 관련된 오류사고 피해자들에게 피해금환급이 어려운 실정임. 물론, 통신사기피해 환급법, 전자금융거래법, 관련 금융기관의 정보처리 업무 등의 위탁업무 규정 등 개별 금융관계 법령에서 각종 전자금융거래(비대면 대출신청, 계좌해지, 보험 등 저축성 상품해지)의 본인확인 조치 방법 및 관련 책임을 시장의 e-KYC & AML 규제기술(Regtech: electronically Know Your Customer, Anti-Money Laundering)로서 자율규제하고 있지만, 최근 비대면 신분증 원본인증과 관련된 유권해석 판결에도 불구하고 여전히 전자문서법 제7조 또는 전자서명법 제20조 등 구 공인인증서 시절 대법원 판례에 따라 무권대리인의 표현대리 책임으로만 정당화되고 있어서, 소비자들이 금융회사로부터 위법·고의·과실책임에 의한 불법금융거래사고를 당해도 금융실명법상 비밀보장의 예외에 따라 이를 입증하기가 너무 어려워 소송 등을 통해 피해구제가 어려운 실정임. 오늘날 변화하고 있는 핀테크과 레그테크의 동적규제 환경에 알맞은 금융실명법 개정 등을 통해 금융실명거래의 원칙을 강화하고 비밀보장의 예외를 축소하여 불법금융거래로부터 금융소비자의 권리구제를 강화하고자 함.

□ 개선 방안

• (금융실명법 개정)

- 제2조 ▲금융자산의 대상에 ‘대출금’ 및 ‘보험금’을 추가, ▲금융거래의 대상에도 ‘대출·송금·이체’ 거래를 추가
- 제3조 ▲무기명 전자금융거래의 제한, ▲명의도용·대여 등 전기통신금융사기 금지, ▲비대면 실명거래확인 방법·절차 법제화, ▲주민등록법, 도로교통법, 여권법상 신분증 관련법상 행정관청이 제공하는 위·변조 신분증 진위확인 서비스 이용의무 또는 관련 시스템 도입의무, ▲전자금융거래법 제9조 제1항(금융회사등의 무과실 책임 규정)을 준용
- 제4조 불법공매도 등 금융범죄나 전자금융실명거래 오류사고 등 금융사고에 따른 피해거래 등에 대한 ▲금융소비자의 알 권리 보장, ▲피해자의 정보공개청구권, ▲금융위원회의 공표·공시의무를 신설

□ 현황과 문제점

- (경제성장률에 비해 낮은 현행 예금자보호한도) 지난 2001년 도입된 현행 예금자보호한도는 5,000만원으로서 설정된 이래 현재까지 동결된 상황. 경제성장률에 따른 우리나라 1인당 GDP 대비 예금자보호한도 비율은 2001년부터 2022년까지 326% → 122% 수준으로 계속 감소하여, 최근에는 주요 선진국들(미국 330%, 영국·일본 230%)보다 0.36 ~ 0.52배 낮은 수준임. 또한 금융기관유동성 대비 적립된 예금보험·자산관리기금(공사채) 비율은 2014년을 기점으로 연 1%미만 수준으로 계속 급감하고 있는 추세 (2001-2013년 평균 1.10% → 2014-2022년 평균 0.09%).



- (예금자보호한도 현행 5천만원 → 1억원 상향 필요성) 금융기관유동성(Lf) 증가, GDP 성장률, 통화인플레이션을 감안하면, 2001년 당시 예금자보호한도 5,000만원의 2022년 기준 그 미래 가치는 1억 3,661만원(2.73배)에 달함. 물론, 이처럼 예금자보호한도를 1억원 수준으로 상향할 경우 그 부작용으로는 △금융기관의 도덕적 해이와 건전성 불안 확대(보호예금 위험노출액 증가), △예금보험 비용 증액 대비 실익 부족(*5천만원-1억원 구간 보호예금자 전체인구의 1.9% 국한, 보호예금자 1.2%p 소폭 확대), △정부 개입에 따른 시장 비효율성(예금보험료를 증가에 따른 경영부담, 기회비용의 비효율성, 업권간 형평성 문제, 예대금리차 확대)의 우려가 지적됨 (금융위원회&보험연구원, 2023). 이러한 이유 때문에 지난해 예금자보호한도 상향이 무산되고 상환기금(IMF 구제금융, 저축은행사태 공적자금) 회수가 종료되는 2027년으로 잠정 보류됨. 하지만 그 한도를 1억원으로 상향할 경우 ▲전체 예금의 51.7% → 59% 보호예금 확대에 따른 예금자 보호 강화, ▲국민저축 및 보험가입 증가, ▲저축은행의 예금 40% 확대에 따른 유동성 개선의 장점이 있음 (금융위원회&보험연구원, 2023).
- (부보금융사별 적정 예금보험료를 조정을 통한 형평성 제고) 위에 따라 예금자보호 한도를 1억원 수준으로 상향할 경우 각 부보금융사의 성장률, 손실률, 형평성을 감안한 적정 장기예금 보험료율 및 목표기금은 현행 대비 10년물 적립기준 은행 약 2.1배, 증권 1.1배, 생보 5.4배, 손보 3.1배 부담, 25년물 적립기준 저축은행 3.5배 부담해야 할 것으로 추정됨.

※ 경영부담을 덜기 위해 10년물 장기적립 제안, 저축은행사태 공적자금 상환부채 감안 15년물 또는 25년물 고려 / 보험사의 경우 변경된 회계기준(K-IFRS 제1117호) 적용

(단위 1bp=0.01%)

현행	은행	증권	생보	손보	종금	저축
예보 25년물 요율 (적립) (2023-2027)	8bp	15bp	15bp	15bp	15bp	40bp
목표기금	82.5~110bp	82.5~110bp	66~93.5bp	82.5~110bp	N/A	165~192.5bp

↓

↓

조정	은행	증권	생보	손보	개정	저축
예보 5년물	23.82bp	21.45bp	100.21bp	64.50bp	예보 15년물	145.55bp
요율 10년물	16.99bp	16.52bp	81.11bp	46.41bp	요율 25년물	139.04bp
목표기금	140~380bp	171~282bp	289~375bp	256~289bp	목표기금	607~735bp

- 주석: 1) 상환기금 특별기여금 10bp (특별계정, 2027년 만기) 별도. 출처: 한국금융학회(2020)
 2) Merton 모형, VaR(최대예상손실액) 99.0% 신뢰수준, 부도확률(손실율, 2013-2020) 은행 7~16%, 증권 14%, 생보 19.1%, 손보 15~25%, 저축 10% 가정
 3) 목표기금은 부모예금 및 보호예금 대비 예금보험료를 최대-최소 구간
 4) 보험사의 경우 K-IFRS 제1117호 기준에 따라 책임준비금+보험수익금을 예금보험료로 산정.

○ (예금보험료 목표기금 조성방식 현행 목표기금 사전적립방식 → 사후각출·혼합방식 다양화, 최적화를 통한 효율성 제고) 부모금융사의 도덕적 해이를 억제하고 건전경영을 유도하기 위해 형평성에 맞기 개별적으로 차등보험료율이 적용되고 있음에도 불과하고, 예금자보험한도 상향할 경우 위 목표기금의 현행 사전적립방식만으로는 예금보험료를 증액에 따른 경영부담 우려가 있음 (금융위원회&보험연구원, 2023). 이러한 부모금융사들의 경영부담을 덜기 위하여 선진국에서 시행되고 있는 △사후각출방식, △혼합방식(사전적립 → 외부차입 → 사후분담)이 그 부작용을 최소화 할 수 있는 대안으로 고려됨 (한국금융학회, 2020).

조달방식	장/단점
사전적립	<ul style="list-style-type: none"> • (장점) 필요시 즉시 투입 가능하며 부실 보험사도 보험료를 납부하게 되어 도덕적해이 방지가 가능 • (단점) 납부에 따른 기회·운영비용 발생
사후각출	<ul style="list-style-type: none"> • (장점) 기회비용 등은 발생하지 않음. • (단점) 부실 금융기관의 도덕적 해이 문제 납부 금액의 사전예측이 불가능
혼합 (사전적립 → 외부차입 → 사후분담)	<ul style="list-style-type: none"> • 일정수준의 기금을 사전에 적립하고 예금보험사고 발생 시, 중앙은행 차입 등으로 기금부족분을 충당한 후 사후적으로 자금을 조달하여 부족분을 상환 • (장점) 기회비용 최적화, 도덕적 해이 방지 • (단점) 외부차입 이자 발생

출처: 한국금융학회(2020)

〈참고〉 G10 국가 기금적립방식 비교

구분		은행		생보		손보		증권	
국가	유형	적립	목표	적립	목표	적립	목표	적립	목표
미국	RM	사전	○	사후	×	사후	×	사전	-
일본	LM	사전	○	사전	○	사전	○	사전	○
영국	P+	사전	-	혼합	-	혼합	-	혼합	-
프랑스	LM	혼합	○	혼합	○	사전	○	사전	○
독일	RM	혼합	-	혼합	○	사후	×	사전	-
이탈리아	LM	사전	○	N/A		사전	-	사후	-
캐나다	LM	사전	○	혼합	○	혼합	○	사전	-
스웨덴	P+	사전	-	N/A		N/A		사후	-
네덜란드	P+	사전	-	N/A		N/A		혼합	-
벨기에	P	사전	-	N/A		혼합	-	혼합	-
스위스	P	사후	-	-	-	혼합	-	N/A	
한국	RM	사전	○	사전	○	사전	○	사전	○

주석: 1) 예금보험기구 유형: Paybox(P), Paybox Plus(P+), Minimizer(LM), Risk Minimizer(RM)
 2) 기금적립방식: 사전적립, 사후각출, 사전·후 혼합방식(외부차입) 출처: 보험연구원 (2020)

□ 개선 방안

• (예금자보호법 개정)

- 동법 시행령 제18조 제7항 예금자보호한도 1인당 1억원 상향
- 동법 제30조 제1항 보험료의 납부 범위, 동법 시행령 제16조 제1항 별표1 보험료의 산식 조정을 통한 업권별 예금보료율 형평성 제고

• (예금보험공사) 보험료 및 특별기여금 등의 납부에 관한 규정 개정

- 동규정 제7조 부과기간, 제11조 납부기간, 제13조 납부방법 다양화 및 최적화를 통한 목표기금 조성방식 효율성 제고

(단위 1bp=0.01%)

한도 1억원	은행	증권	생보	손보	한도 1억원	저축
예보 10년물 요율 (2025-2034)	16.99bp	16.52bp	81.11bp*	46.41bp*	예보 25년물 요율 (2025-2049)	139.04bp
목표기금	140~380bp	171~282bp	289~375bp	256~289bp	목표기금	607~735bp
조성방식 (납부시기·방법)	사전적립	사전적립	혼합	혼합	조성방식 (납부시기·방법)	혼합

*보험사의 경우 K-IFRS 제1117호 기준에 따라 책임준비금+보험수익금을 예금보험료로 산정

□ 현황과 문제점

- 1970년대 급격한 도시화로 인해 주택난이 심각해지자 정부는 대대적인 공급을 단행함. 단기간에 많은 주택 물량을 확보하기 위하여 세계적으로 유례가 없는 선분양제를 시행함. 짓지도 않은 아파트를 팔 수 있도록 허용하자 주택 소비자의 권익이 심각하게 침해될 위험이 발생함. 선분양제의 폐해를 최소화하기 위하여 분양가상한제를 도입하여 분양가격만큼은 법정 상한액을 넘지 못하도록 제한함. 그러나 분양가상한제는 정부의 입맛에 따라 시행-폐지-완화를 거듭하며 효과를 잃어감.
- 노무현 정부 시절, 아파트값 폭등은 가장 심각한 사회문제로 대두됨. 당시 서울시장이었던 오세훈 시장도 SH가 은평뉴타운 아파트를 고가에 분양한다는 논란에 직면함. 2006년 9월 25일, 오세훈 시장은 은평뉴타운 분양가 재검토 및 후분양제 도입 등에 대한 대시민 발표를 함. 2007년 7월에는 SH 내규를 개정하여 건설 공정 80% 이후 아파트를 분양하는 후분양제, 서울시가 공급하는 모든 공공아파트의 분양가격 공개검증을 시행했으며, 2007년 4월에는 발산, 장지지구 분양가를 61개 항목으로 공개하고, 이익도 택지수익과 건축수익을 구분해서 밝힘.
- 서울시가 건설원가를 공개하자 노무현 대통령도 공공과 민간 모두 건설원가를 공개하도록 방침을 선화함. 2007년 주택법을 개정하여 공공주택은 61개, 민간주택 7개 분양원가 공개를 규정함. 그러나 이명박 정부는 주택시장 침체를 이유로 분양원가 공개항목을 12개로 대폭 축소했으며('12년 3월), 박근혜 정부는 민간주택 분양원가 공개제도를 폐지('14년 12월 민간아파트 분양가상한제 폐지)함. 문재인 정부는 2019년 1월 공공 분양원가 공개항목을 12개에서 62개로 확대했지만 건축비 부풀리기 등으로 인해 여전히 정확한 건축원가를 알 수 없음. 현재 SH, GH 등 지방공기업은 건설원가를 공개하고 있지만 중앙공기업인 LH는 건설원가 공개를 거부하고 있음.
- 후분양제 도입 논의는 좀처럼 확대되지 못했는데, 2017년 김현미 국토부 장관이 공공부문에 서 주택 후분양제를 단계적으로 도입하겠다고 밝히면서 기대감을 높임. 하지만 정권 임기 내내 후분양제 시행에 대한 구체적인 논의조차 거의 이루어지지 않음. 2022년 들어서야 SH가 분양제를 강화하여 건축 공정률 90% 이상 시점에서 분양을 진행하기로 방침을 정함.

□ 개선 방안

- **(주택법 개정)** 건축공정 80% 이후 입주자를 모집하도록 후분양제 의무화. 분양가상한제 아파트 분양원가 공개항목을 62개로 확대하고 도급내역 공개를 의무화

□ 현황과 문제점

- 공시지가는 1990년 토지공개념의 일환으로 도입됨. 부동산 관련 세금을 부과하는 부동산 통계이자 과세기준으로 기능함. 하지만 제도도입 초기부터 공시지가가 시세를 제대로 반영하지 못한다는 비판이 제기됨. 참여정부는 집값폭등이 벌어지자 불로소득 환수 강화를 통해 집값을 안정시키겠다고 2005년 ‘공시가격 제도’를 도입함. 결과적으로 공시지가 조사와 별도로 주택에 대해서만 ‘토지와 건물’을 통합 평가한 공시가격이 추가로 공시되고 있음.
- 경실련 확인 결과, 공시가격 제도 도입 이후에도 공시지가 시세 반영률은 여전히 30~40% 수준에 머물고 있으며, 아파트 공시가격은 60%, 단독주택은 40~50% 등 부동산 유형별로 제각각 나타남. 이 같은 현상은 불공정과세와 형평성 문제로 이어지고 있음. 2020년 11월, 문재인 정부는 부동산 공시가격·공시지가의 낮은 시세반영률 문제점을 인정하며, 공시가격 현실화율을 향후 5년~15년간 시세의 90%까지 끌어올리는 내용의 계획을 수립함.
- 그러나 작년 11월, 윤석열 정부는 부동산 세제를 정상화한다며 “공시가격 현실화 수정계획” 등을 발표함. 단기간 증가한 보유세 부담을 공시가격 조정을 통해 낮추겠다는 내용임. 그리고 올해 3월 추경호 기재부 장관은 정부서울청사에서 부동산 관계장관회의를 열고 올해 공동주택 공시가격이 역대 최고 수준인 18.6%가 하락했다고 밝힘. 정부가 정치적 목적에 따라 제멋대로 공시가격과 공시지가를 바꾸다 보니 천억이 넘는 조사예산(‘21년도 공시지가·공시가격 조사예산 : 1천60억)이 의미가 없게 됨. 뿐만 아니라 성실하게 세금을 납부하는 국민은 정부의 조세정책을 신뢰할 수 없게 됨.

□ 개선 방안

• (부동산가격공시법 개정)

- 공시가격제도 폐지, 공시지가 및 건물시가표준액 기준 과세
- 공시지가 제도 주무부처를 국토부에서 행안부로 이관
- 표준지 공시지가 조사결정권한을 광역단체장으로 이양
- 표준지 공시지가 조사평가 과정 및 산출 근거 등을 투명하게 공개

□ 현황 및 문제점

- 1980년 군사정부는 택지개발촉진법을 제정하여 강제수용·용도변경·독점개발 등 3대 특권을 LH 등 공기업에 부여함. 공기업은 분당, 일산 등 1기 신도시를 개발을 주도하여 주택을 공급함. 하지만 LH는 점차로 3대 특권을 남용하기 시작하여 남용하여 강제수용 택지 대부분을 건설사에게 팔아넘겨 큰 이익을 남김. 참여정부 시절 노무현 전 대통령이 ‘공기업도 장사다’라는 장사 논리를 강조한 이후 공기업의 땅장사·집장사는 더욱 기승을 부렸고, 일부 임직원들은 부패와 일탈 벌임. 결국 공공임대주택은 거의 늘지 않았고 개발이익과 시세차익은 민간이 모두 가져감.
- 2021년 불거진 이른바 대장동 사태는 공기업이 100% 강제수용한 택지를 민간사업자에게 수익특혜로 넘겨 막대한 부당이득들 안겨준 사건임. 이후 공공택지 개발에 민간이 참여하여 수익을 가져가는 방식에 대한 문제의식이 높아짐. 정부와 정치권은 관련법안을 개정하여, 강제수용 개발사업에서 민간사업자의 수익률을 10%로 제한하고 분양가상한제를 적용하도록 함. 하지만 수익제한 및 분양가상한제가 적용되었던 과천시식정보타운에서도 민간업자가 1조원 이상 부당이득을 취할 것으로 예상됨. 지금의 조치만으로는 제2의 대장동 사태를 막을 수는 없으며, 근본적으로 택지매각을 금지해야 함.

□ 개선 방안

- **(공공주택특별법 개정)** 공공택지, 공동주택지 민간매각 금지, 매각대상은 공공으로 제한. 공공분양주택은 모두 토지임대 건물분양주택으로 공급

□ 현황과 문제점

- 윤석열 대통령은 핵심 부동산 정책으로 270만호 대규모 주택공급을 약속함. 대통령의 공약이행을 위해 국토부는 초과이익환수제도의 재건축부담금을 완화하는 방침을 발표함. 이에 따르면 면제금액은 현행 3천만원에서 1억원으로 올라가며, 부과 개시시점은 추진위원회 승인일에서 조합설립일로 미뤄지게 됨. 재개발·재건축 사업은 지금도 토지주와 개발업자들에게만 막대한 이익을 안겨주고 있는데, 이번 특혜성 조치로 더 많은 이익을 챙기게 됨.
- 초과이익환수제는 토지의 소유는 인정하면서 그로 인해 발생하는 가치는 공유하도록 하는 토지공개념을 근간으로 함. 노태우 정부가 토지공개념을 처음 제도화했는데 무분별한 부동산 투기와 개발을 막고 불로소득을 환수하는 정책들의 근거가 됨. 이후 부동산 경기침체로 잠시 폐지되었지만, 참여정부 시절 부동산 가격이 폭등하면서 2006년 초과이익환수제로 다시 제도화 됨. 그러나 이명박 정부 들어 부동산 가격 하락으로 재건축사업이 거의 진행되지 않자 2017년까지 제도시행을 유예함. 2018년 제도가 부활했지만 아직 실제 부과된 사례는 없음. 본격적인 부담금도 부과되기 전에 초과이익환수제는 무력화되는 상황에 처하게 됨.
- 이익이 발생한다면 세금을 부과하는 것이 당연한 만큼 막대한 개발이익이 발생했다면 공공이 마땅히 환수해야 함. 현재 정부는 토지 불로소득 환수를 위해 「개발이익환수에관한법률」에 의해 개발부담금을 개별사업에 부과하고 있으나, 낮은 개발이익환수비율과 부과기준으로 실효성이 매우 낮음.
- 민간의 수익을 극대화하는 투기사업이 된 재개발과 재건축사업의 공공성을 강화하기 위해서는 세입자를 위한 공공임대주택과 공공상가를 대폭 확충하도록 도시계획에 반영해야 함. 공공은 적절한 개발이익환수를 통해 마련된 재정을 활용해 도시공간의 공공성을 확대하는 정책으로 전환해야 함. 국회는 재건축 부담금 완화를 담은 초과이익환수제 법안을 즉시 폐기해야 하며, 대신 개발이익의 50%까지 환수를 확대하기 위한 논의를 시작해야 함.

□ 개선방안

• (개발이익환수법 개정)

- 재건축 부담금 완화 중단 및 개발부담금 부과비율 50% 상향 : 현행 25%인 개발부담금 부과비율을 50%로 확대하고, 개발부담금 산정 시 사업 개시 시점을 계획수립 이전으로 개정.
- 주택재개발·재건축사업을 개발부담금 부과대상에 포함 : 개발부담금 부과대상에서 빠져있는 주택재개발사업을 개발부담금 부과대상에 포함시키고, 현재 「재건축초과이익환수에관한법률」에 의해 별도 운영중인 재건축사업의 개발이익환수제도도 개발부담금 부과대상에 포함시켜 제도를 일원화함.

□ 현황과 문제점

- 필요한 SOC시설물은 국가에서 계획하여 추진해야 하므로 당연히 정부고시사업으로 추진되어야 함. 국가 예산이 부족한 경우 민간자본의 창의성과 효율성을 활용하여 SOC시설물을 확충한다는 명목으로 민자사업을 진행함. 그러나 민자사업은 사업추진단계별로 특혜시비가 번번이 일어나고 있으며 건설업계에 먹거리를 안겨주는 제도로 악용됨. SOC 시설을 이용하는 국민은 공공시설의 상업화와 이용료 증가로 부담이 증가함. 우리나라는 민자사업 무용론까지 나오고 있는 실정임.
- 박근혜 정부는 혈세 낭비의 원인으로 지목되어 폐지되었던 최소운영수입 보장제도(MRG)가 BTO-s(수익공유형), BTO-rs(위험분담형)등 변형된 형태로 부활시켰고, 문재인 정부의 지자체에서도 이를 활용하여 다수의 사업이 진행됨. 특히 민간사업자에 의해 사업이 제안되는 민간 제안방식은 SOC시설물 필요성이 불분명한 경우라도, 민간사업자의 이익 극대화, 관료 유착, 특혜 제공 등 부패의 주요 원인으로 지목됨. 해외에서도 거의 활용되지 않는 방식이므로 폐지되어야 마땅함.

□ 개선 방안

• (민간투자법 개정)

- 민자사업 관련 정보 상시공개 : 타당성 분석 결과, 평가위원 실명제 및 명단과 평가결과, 실시협약서, 협상단 실명제 및 명단과 협상회의록, 협상결과, 공사비 내역서(원하도급 계약현황)를 인터넷에 상시공개해 사회의 감시와 검증을 받아야 함.
- MRG 등 재정지원 중단 : 신규 사업에 적용되고 있지는 않지만 여전히 시행령에 존재하고 있는 MRG 항목을 삭제해야 함. 또한 민자사업이라는 이름에 걸맞게 공공의 재정지원은 토지수용 등 매우 제한적인 범위 내에서 이뤄져야 하며, 이 경우 국회의 승인을 받도록 해야 함. 정부가 새로 도입한 BTO-s, BTO-rs 방식 또한 변형된 MRG로 즉시 폐기해야 함.
- 민간제안 민자사업 폐지 : 민간제안 방식은 공공의 역할을 포기하고 최초 제안자에게 특혜를 주는 제도로 정부고시 사업으로 진행해야 함.
- 경쟁입찰 원칙 : 수조 원의 사업임에도 불구하고 재정사업과 달리 단독 입찰도 유효한 입찰로 인정하고 있음. 이는 결국 담합을 유발하며, 경쟁을 통한 재정 절감을 막는 제도로 단독 입찰시 유찰시키고 민간투자사업의 적합성을 재조사해야 함.

공동주택 층간소음 방지위한 전수조사 및 표시제 도입 (주택법 개정)

□ 현황과 문제점

- '22.8.4일부터 시행된 정부의 층간소음 사후확인제도는 '22.8.4일 이후 사업계획승인을 신청하는 공동주택을 대상으로 하고 있어 실제 3~5년 후에나 시행 가능함. 정부가 발표한 사후확인제의 바닥충격음 성능검사 샘플세대는 2~5%에 불과해 측정대상에서 제외된 95~98%의 세대는 사실상 방치되는 것임. 공동주택 시공에서 작업자의 숙련도, 시공품질 관리에 따라 층간소음 차단성능이 확연히 달라지기 때문에 일부의 샘플조사 방식만으로는 전반적인 관리가 어려운 매우 허술한 대책임
- 현재의 층간소음 정책 대상은 주택법상 공동주택에 국한되어 있으므로, 공동주택에 비하여 층간소음에 더욱 취약한 2가구 이상의 소규모 공동주거시설에도 정부의 층간소음 기준 및 관련 주요 정책이 적용될 수 있도록 주거형 오피스텔 및 소규모 공동 주거시설 전체를 층간소음 정책의 범위에 포함시키는 개선방안이 필요함

□ 개선 방안

- (주택법 개정) 신축 공동주택의 층간소음 전수조사를 시행하고 표시제를 규정.
 - 현 주택법의 공동주택성능등급의 표시 방법에 실측·전수조사를 명시
 - 공동주택의 각동 각호마다 공동주택성능등급을 표시하도록 규정
 - 준공검사 시 층간소음 전수조사 후 하자 확인 후에 입주자를 모집하는 후분양제 도입

(핵심) 대표성, 비례성 증대를 위한 선거제도 개혁 (공직선거법 개정)

□ 현황과 문제점

- 대의민주주의에서 국민이 권력자이자 주권자로서 제 기능을 수행하기 위해서는 자신의 정치적 의사가 선거를 통하여 잘 반영되는 것이 무엇보다 중요함.
- 우리나라 국회의원 선거제도는 지역구에서 1명만 당선하는 단순다수 소선거구제(지역구 국회의원 선출방식)에 정당 득표율에 따라 의석을 배분하는 비례대표제(비례대표 국회의원 선출방식)를 혼합하고 있으나, 비례대표 의석수가 적어 단순다수 소선거구제 성격이 강하다고 봐야 함.
- 지역구에서 1명만 당선되는 단순다수 소선거구제는 낙선자에게 투표한 표가 죽은 표가 된다는 사표 발생의 문제가 발생하며, 거대 양당에 유리하여 비례성이 높지 않음. 이러한 이유로 학계, 시민단체에서는 대표성, 비례성 증대를 위하여 비례대표제 확대를 주장해왔음. 21대 총선을 앞두고 준연동형 비례대표제를 도입하였지만, 소규모의 비례대표 의석 유지, 비례 위성 정당 출현 등으로 인하여 오히려 비례성이 약화되고, 실질적으로 양대 정당의 정당체계가 강화되는 등의 문제를 초래함.

17대 총선	18대 총선	19대 총선	20대 총선	21대 총선
56석	54석	54석	47석	47석
병립형	병립형	병립형	병립형	준연동형(30석) 병립형(17석)

*병립형 : 지역구 의석과 상관없이 정당 득표율에 비례해 정당별로 의석 배분

연동형 : 지역구에서 정당 득표율만큼의 의석을 채우지 못했다면 비례대표에서 그만큼의 의석을 채워주는 제도

준연동형 : 채워줘야 할 비례대표 의석의 절반만 채우는 제도

- 22대 총선을 앞두고 21년 한 해 동안 선거제도 개편을 위한 논의가 활발했음. 20년 만에 국회 전원위가 열렸고, 역사상 최초로 일반 국민 500명을 대상으로 한 공론조사까지 열렸음. 그런데 토의에만 그쳐, 올해 4월 국회의원 선거를 어떤 형식으로 치를 것인지에 대한 결론은 결국 국 내지 못했음. 국회의원 선거제도를 개편하는 주체가 그 제도 변화의 직접적인 영향을 받는 국회의원들이기 때문에 현역 의원 개인과 소속 정당의 이해관계를 따질 수밖에 없음. 4년 전에 마련한 준연동형 제도 혹은 8년 전 사용했던 병립형 선거제도로 치러질 가능성이 높음.

□ 개선 방안

- (공직선거법) 비례대표 국회의원 의석을 확대하고, 100% 연동형 비례대표제를 도입함.
 - 현재의 비례대표 국회의원 정수를 가지고는 연동형 선거제도를 한다고 해도 효과가 드러날 수 없음. 국회의원 정수 확대에 대한 국민적 공감대가 형성되지 않은 점을 고려하여 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 의석 비율을 2 대 1 수준으로 조정하는 것이 적절함(공직선거법 제21조 개정)
 - 현행 준연동형 비례대표제는 그 취지를 살리지 못하고 있으므로 폐지하고, 100% 연동형 비례대표제 도입을 통하여 대표성과 비례성을 높이는 방향으로 선거제도를 개혁해야 함(공직선거법 제189조 및 부칙 제14조 개정)

- (공직선거법) 위성정당 창당을 방지함.
 - 지역구 의석을 절반 이상 공천한 정당이 비례대표도 절반 이상 공천하도록 함으로써, 위성정당 창당을 통한 기득권 유지를 할 수 없도록 하여 비례 위성정당 출현을 방지해야 함(공직선거법 제47조 개정)

정당 국고보조금 득표율 비례 배분 및 회계감사 강화 (정치자금법 개정)

□ 현황과 문제점

- 「헌법」 제8조 제3항에 따라 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있으며, 「정치자금법」에 명시된 기준에 따라 국고보조금을 지급하고 있음.
- 그러나 현행 제도에서 국고보조금을 지급하는 기준은 교섭단체를 구성할 수 있는냐의 여부가기 때문에 기성 대형 정당에게 유리하게 작동하며, 군소정당의 출연을 방해하는 요인으로 작동함. 뿐만 아니라 정당이 받는 국고보조금의 비율은 정당 득표율에 비례하는 정도가 낮아 유권자의 표심과 연동되는 바가 낮음.
- 국고보조금 중 선거가 있는 해에 지급되는 선거보조금은 후보의 선거비용 보전과 중복되는 문제가 있음.
- 상대적으로 과소 대표되는 집단의 대표성 확보에 도움이 될 목적으로 만들어진 여성추천보조금과 장애인추천보조금은 당선 여부와 상관없이 지급되어 과소대표되어 온 특정 유권자 집단의 의회 내 대표성을 높이려는 취지에 부합하지 않음.
- 다른 한편, 정치자금법 제27조에 경상보조금을 지급받은 정당은 그 경상보조금 총액의 40%는 정책연구소에, 10%는 시도당, 10%는 여성정치발전을 위해 사용하여야 한다고 명시되어 있지만, 제대로 지켜지고 있는지 의문이며, 정당이 받은 국고보조금 지출에 대한 검사는 제대로 수행되지 않음.

□ 개선 방안

- (정치자금법) 정당의 국고보조금제 전면 개정
 - 현행 제도를 대신하여 정당의 전국 기준 득표율 혹은 (총선의 경우) 정당이 확보한 의석수에 비례한 국고보조금 배분 방식을 도입해야 함. 이 제도를 통하여 유권자의 표에 비례한 국고보조금 지급이 가능함(정치자금법 제27조)
 - 정당에게 지급되는 국고보조금 중 선거보조금 폐지
 - 여성, 장애인 단선인 수 혹은 비율에 근거하여 보조금 분배(정치자금법 제26조)
- (정치자금법) 국고보조금 지출 내역에 대한 회계감사 강화

지역주의 정당 구도 타파 위한 지역정당 설립 요건 완화 (정당법 개정)

□ 현황과 문제점

- 현행 정당법은 수도에 소재하는 중앙당과 1,000명 이상의 당원을 보유한 5개 이상 시·도당을 둘 경우 정당 설립을 인정하고 있어, 사실상 전국 정당만을 인정하고 있음. 주요국 가운데 우리나라와 같이 정당의 구성이나 조직 등을 규정한 별도의 정당법을 가지고 있는 국가는 독일 정도에 불과함.
- 이러한 현행 규정은 지역정당의 설립을 원천적으로 봉쇄함으로써 모든 정당으로 하여금 수도를 기점으로 정치 활동을 수행하도록 하고 있으며, 지방정치의 활성화를 막고 정당이 지역을 기반으로 자생적으로 성장할 수 있는 기회를 저해하고 있음. 또한, 지방을 무대로 하는 정치인들이 지역의 이슈나 지역에서의 쟁점보다 전국 단위의 이슈에 집중하도록 함으로써 지방정치의 약화를 초래하고 있으며, 지역정치가 중앙정치에 예속되는 현상을 심화시키고 있음.
- 또한 지역정당의 부재는 영호남 중심의 지역주의 정당 구도에서 호남이나 영남지역 유권자의 정당 선택권이 제한되는 결과로 이어질 수 있음. 거대 양당의 독점적 지역 분점 체제로 인하여 전국 단위의 선거에서는 정당 간 경쟁이 어느 정도 이루어지지만, 지방 단위의 선거에서는 사실상 1당 지배가 지속하고 있는 것이 주지의 사실임.
- 현행 정당법의 정당 설립 관련 규정은 제2공화국의 정치적 혼란을 되풀이하지 않기 위하여 군소정당의 난립을 막고자 하는 입법 의도와 함께 정당을 법적 규제의 대상으로 바라본 구 「정당법」을 계승한 것임. 그러나 총선에서 1인 2표제를 채택한 이후 총선에 참여하는 정당의 수가 급증하여 지난 21대 총선에 참여한 정당의 수는 37개로 군소정당 난립 방지를 위하여 정당의 설립 요건을 현행대로 유지하겠다는 주장은 설득력을 잃었다고 할 수 있음.

□ 개선 방안

- (정당법) 지역정당 설립요건을 완화
 - 중앙당을 수도에 둔다는 규정을 삭제하고, 시도당의 수를 5개 이상에서 1개 이상으로 하여 정당 설립요건을 완화함으로써 지역을 기반으로 활동하는 지역정당의 활성화를 통하여 지역의 이해관계를 지역정당이 대표할 수 있도록 해야 함(정당법 제3조, 제17조 개정).
 - 단, 전국 단위 선거와 지방선거를 이원화하여 정당설립 요건을 구분함.

(핵심) 국회의원 '제식구감싸기' 개선 및 윤리심사제도 강화 (국회법 개정)

□ 현황과 문제점

- 「국회법」상 국회의원의 징계 제도를 통해 국회의원이 국민의 대표자, 국민의 봉사자, 고위공직자, 국회 구성원, 책임 있는 정치인으로서 품위 유지의 의무, 공익 우선의 의무, 청렴의 의무, 적법절차의 의무, 책임 있는 정치의 의무를 다하도록 하고 있음.
- 「국회법」상 국회의원의 징계 제도를 통해 국회의원이 국민의 대표자, 국민의 봉사자, 고위공직자, 국회 구성원, 책임 있는 정치인으로서 품위 유지의 의무, 공익 우선의 의무, 청렴의 의무, 적법절차의 의무, 책임 있는 정치의 의무를 다하도록 하고 있음. 이에 따라 국회에 윤리특별위원회(이하 윤리특위)를 구성하여 국회의원의 징계안을 심사하도록 하고 있으나, 윤리특위가 국회의원들로 구성되어 '셀프 심사'라는 문제가 제기되었음. 이에 따라 2010년 외부 자문위원으로 구성된 윤리심사자문위원회(이하 자문위)를 구성하여 징계안에 대한 심사 권고를 할 수 있도록 하였으며, 이후 자문위 심사 역할에 임대업 심사(2013년) 및 이해충돌 심사(2021년)가 추가되었음.
- 하지만 현재 사회적으로 물의를 일으킨 국회의원에 대한 징계가 제대로 이뤄지고 있지 않아 국민적 분노가 큼. 경실련의 조사 결과, 제13대 국회 이후 제출된 징계안 280건 중 본회의를 통과한 건은 2건에 불과한 것으로 나옴. 제21대 국회만 놓고 보면, 7월 5일까지 접수된 징계안 42건 중 의장석 점거로 바로 본회의 가결하도록 강제화된 김기현 의원에 대한 징계안 외 41건이 모두 계류 중임. 이는 2010년 윤리심사자문위가 구성되었음에도, 윤리특위가 심사를 지연시키는 등 제식구 감싸기 행태를 보이고 있기 때문임.
- 임대업 심사 역시 제대로 작동하고 있지 못함. 경실련의 조사 결과, 21대 국회에서 임대를 신고한 19명(29건) 중 29건이 모두 허용되어 제대로 된 심사가 이뤄지고 있는지 의문임. 이해충돌 심사 역시 부동산 부자, 주식 부자 등이 관련한 상임위에 배정되어 이해충돌 의혹이 계속 제기되고 있음. 하지만 이해충돌 방지를 규정한 국회법이 국회 규칙의 미제정으로 현재 제대로 작동되지 못하고 있음.
- 이해충돌 심사제도도 제대로 작동하지 못하고 있음. 이는 국회가 이해충돌 관련하여 국회법이 위임한 규칙안을 계류 시키고 있기 때문이며, 개인정보를 이유로 국회의원이 신고한 사적 이해관계를 비공개 처리하고 있기 때문임. 경실련이 2022년 하반기 국회 상임위 배정에서 이해충돌 여부에 대한 심사와 조치가 제대로 이루어졌는지를 살펴보기 위하여 부동산 업무를 다루는 4개 상임위(국토위, 기재위, 농해수위, 산자위)에 배정된 국회의원 총 104명을 분석한 결과(2022.8.10), 총 46명의 국회의원이 실사용 외 부동산이 의심되는 과다 부동산(2채 이상 주택 보유, 비주거용 건물 보유, 대지 보유, 농지 1,000(m²))을 보유 중인 것으로 드러남.

□ 개선 방안

- (국회법 개정) 20대 국회 후반기에 비상설로 격화된 윤리특위를 재상설화하고, 윤리심사자문위에 조사권과 고발권을 부여해야 함. 윤리특위의 징계안 처리기한을 명시하여 윤리특위가 국회의원의 징계안을 계류시키지 못하도록 해야 함.
 - 윤리특위 재상설화
 - 윤리심사자문위에 조사권과 고발권 부여
 - 윤리심사자문위원회가 권고안을 윤리특위에 제출한 날로부터 30일 이내에 처리 완료
 - 윤리특위가 처리를 완료하지 못한 때에는 국회의장이 징계안을 본회의에 바로 부의하여 표결

- (국회법) 국회의원의 임대업을 금지함.
 - 헌법에서 규정하고 있는 겸직, 영리업무 종사 금지 원칙이 지켜져야 함. 본인 재산을 활용한 임대업은 국회의원 임기 중에는 원천 금지해야 하며, 배우자도 임대 수입을 투명하게 공개하고, 일정 수준 이하로 제한해야 함. 영리업무 금지의 예외 조항으로 되어 있는 임대업 심사 규정을 삭제하여 국회의원의 임대업을 원천 금지함. 혹은 “직무수행에 지장이 없는 경우”에 해당하는 임대업 등의 기준을 명확하고 구체적으로 제시함.

- (국회법) 국회의원의 이해충돌 심사를 강화함.
 - 국회의원이 등록하는 사적 이해관계의 공개를 의무화하고, 명확하고 구체적인 이해충돌 심사 기준을 마련함. 국회의원이 등록한 사적 이해관계 중 의원 본인에 관한 사항을 ‘공개할 수 있다’에서 ‘공개해야 한다’고 개정하여, 국회의원의 사적 이해관계로 인한 공적 업무 수행 과정에서 이해충돌에 대한 사회적 감시가 가능하게 함(국회법 제32조의 2 개정).
 - 이해충돌 심사 시기와 기준 등을 밝히고 엄격하고 공정한 이해충돌 심사가 이루어지도록 과도한 부동산 보유 시 부동산 상임위에서 배제한다는 원칙을 마련해야 함. 만일 실사용하지 않는 주택이나 상가, 빌딩, 대지 등의 부동산을 소유하고 있다면 이해충돌 소지가 있는 만큼 엄격한 재심사를 거쳐 해당 상임위에서 배제해야 함.

국회의 행정부 견제 강화를 위한 인사청문회 내실화 (인사청문회법 개정)

□ 현황과 문제점

- 인사청문회는 2000년 법 제정 당시에는 국무총리·감사원장·헌법재판소장 등으로 대상이 한정되었으나 노무현 정부 때 고위공직자들이 부동산 투기, 국적 문제, 자녀 문제 등으로 낙마하자, ‘인사의 공정성과 객관성을 높이기 위해’ 2005년 6월 인사청문회법을 개정, 대상을 국무위원으로 확대함.
- 하지만 국무위원에 대한 인사청문회는 국회의 동의나 승인이 필요한 것이 아니고, 인사청문회 수용 여부는 대통령 판단에 따르므로 아무런 법적 구속력 없이 도입됨. 이에 법 개정 이후 국무위원들의 인사청문보고서가 국회를 통과하지 못하더라도 대통령이 임명을 강행한 경우가 계속 발생하며 인사청문회가 제 역할을 하지 못하는 상황이며, 인사청문회 무용론까지 제기될 정도임.
- 이러한 가운데 홍영표 의원 등 더불어민주당 의원들은 문재인 정부 시기 후보자의 도덕성 검증을 비공개로 하고, 정책 능력 검증만 공개로 하는 내용의 인사청문회법 개정안을 발의함. 이는 정치권이 제대로 된 공적 검증을 거치지 않도록 유도하고 인사청문회를 무력화시키는 것과 다름 없어 문제임.

□ 개선 방안

- 인사청문회법 개정
 - 인사청문 기간 확대
 - 인사청문회 인준 표결제 도입

공직자 재산공개 강화 및 투기 자산의 백지신탁제 강화 (공직자윤리법 개정)

□ 현황과 문제점

- 고위공직자의 부당한 재산증식을 방지하기 위해 공직자 재산공개제도를 도입해 운영하고 있음. 현행법상 4급 이상 고위공직자들은 재산 신고가 의무이고, 1급 이상 고위공직자들의 재산은 공개되고 있음. 2005년 주식백지신탁제도 도입되어 1급 이상 고위공직자들의 경우 3,000만원을 초과하는 주식을 보유할 경우 이를 신탁하거나 매각하도록 하고 있음.
- 하지만 모든 재산을 투명하게 공개하라는 공직자윤리법 취지와는 달리 제대로 된 심사가 이뤄지지 않아 누락 신고 되고 있으며, 재산형성과정에 대한 심사도 제대로 이뤄지고 있지 못함. 이마저도 고지거부 조항 등으로 인해서 직계존비속에 대한 재산이 은닉되고 있음. 최근에는 김남국 의원의 미신고 가상자산 다수 보유 사실이 드러나기도 해 재산등록 공개제도의 사각지대가 지적됨.
- 2005년 주식백지신탁제가 도입되었으나, 직무관련성 심사를 통해 직무관련성 없는 주식 보유를 가능하도록 하여 고위공직자들이 역대, 수십억대 주식을 보유하며 각종 이해충돌 의혹을 일으키고 있음.
- 김남국 의원의 미신고 가상자산 보유 의혹 후 공직자윤리법 개정을 통해 가상자산 재산등록 및 공개는 입법화되었으나, 가상자산 보유 제한과 관련한 제도화는 아직 이뤄지지 않았음. 가상자산의 경우 투기성이 높다는 점에서 고위공직자의 가상자산 보유를 제한해야 함.

□ 개선 방안

- (공직자윤리법) 고위공직자 보유 재산을 투명하게 신고 공개하고, 공개된 재산을 통해 사회적 감시가 가능하도록 함.
 - 부동산 재산공개 대상을 4급으로 확대
 - 부동산 재산 신고 시 공시가격 및 시장가격을 동시 기재
 - 직계존비속 고지거부 조항을 삭제함.
- (공직자윤리법) 고위공직자 임대업 원천 금지, 임기 내 신규 부동산 재산 취득 제한
 - 공무원법상 영리업무 금지 규정에 임대업을 특정해 임대업을 원천 금지함.
 - 공직자윤리법상 1급 이상 고위공직자 부동산 신규 취득을 제한함.
- (공직자윤리법) 주식백지신탁 직무관련성 심사정보를 공개함.
- (공직자윤리법) 고위공직자 일정 기준 이상 가상자산 보유 및 추가 매입 금지함.

□ 현황과 문제점

- 관피아는 우리사회에서 관경유착 부패, 취업시장 공정성 저해, 기업 방패막이 등 많은 부정적 영향을 주고 있음. 하지만 정부와 정치권은 공직자윤리법 개정 등을 통해 이를 근절하려고 하지 않고 있음.

<표8> 8개 경제관련 부처별 퇴직공직자 취업심사 현황(2016~2021.8.)

(단위: 명, %)

퇴직 전 소속기관	전체 심사 대상자 (A)	취업 가능 (a)	취업 제한 (b)	취업 승인 (c)	취업 불승인 (d)	승인율 (%)
기획재정부	31	18	1	12	0	96.8
산업통상자원부	94	63	6	24	1	92.6
국토교통부	120	64	27	22	7	71.7
중소벤처기업부	14	7	2	5	0	85.7
공정거래위원회	28	23	2	2	1	89.3
금융위원회	22	10	0	10	2	90.9
국세청	168	115	47	5	1	71.4
금융감독원	111	86	3	19	3	94.6
계	588	386	88	99	15	82.5

자료 : 경실련 관피아 실태 보고서 (2022. 3. 29.)

*A=a+b+c+d

*승인율(%): (a+c)/A*100

- 경실련이 2022년 3월 발표한 8개 경제관련 부처 관피아들의 재취업 승인율을 보면 평균 82.5%였음. 10중에 8명은 재취업에 성공하고 있음. 특히 예산과 조세정책, 재정, 공공기관 관리 등의 막대한 권한을 가지고 있는 기획재정부는 재취업 승인율이 96.8%임. 기업 및 에너지 등의 정책을 담당하고 있는 산업통상자원부는 92.6%, 금융정책과 감독을 담당하고 있는 금융위원회는 90.9%, 금융감독원은 94.6% 등 대부분 재취업 승인율이 높음.
- 관피아들의 재취업 주요 특징들로는 ▲산하조직 신설 후 재취업, ▲민관유착에 의한 재취업, ▲정부부처 관련 기관 재취업, ▲관행적인 유관기관 재취업, ▲재벌 대기업 방패막이용 재취업, ▲부처 파워 및 지분에 의한 재취업, ▲거듭되는 재취업 성공사례, ▲ 채용압박에 의한 재취업, ▲정무직 보은 취업 및 고위직 재취업 전 임시취업 등이 있음.
- 사법부 즉, 판사·검사·헌법재판관·경찰관 등 관련 공직에서 퇴직하여 개업한 지 얼마 되지 않은 변호사에게 각종 특혜를 부여하는 '전관예우'가 오랜 사회적 비판에도 여전히 근절되지 않음. 검찰 및 법원 고위직들은 퇴직 후 대형로펌에 거액을 받고 영입되어 단기간 내 엄청난 소

득을 올리고 있음.

- ‘성남 대장동 개발사업 특혜 의혹’과 관련하여 권순일 전 대법관을 비롯 박영수 전 특검, 김수남 전 검찰총장, 검사 출신인 곽상도 전 국회의원과 이경재 변호사 등 법조계 유력 인사들이 대거 연루된 것으로 나타남. 대장동 사태를 계기로 공직 퇴임 변호사가 일반 기업체 등에 고용된 상태로 거액의 대가를 받는 형태의 전관예우가 문제로 불거짐. 이 같은 전관예우 사례는 법원에 대한 신뢰를 저하시켜 사법체계의 근간을 흔드는 원인이 될 수 있음.
- 변호사가 조세 포탈이나 수임 제한을 피하기 위해 법원이나 수사기관에 선임서나 위임장을 제출하지 않고 변호하거나 사건을 대리하는 ‘몰래변론’ 또한 심각한 문제임. 21년 12월 부장판사 출신 변호사 2명이 몰래변론 혐의로 최초 구속기소 되었으나 실효성이 지속될지 여부에 대해서는 의문이 드는 실정임.

□ 개선 방안

- **(공직자윤리법 개정)** ▲법제정을 통해 새롭게 신설된 기관에 재취업 금지 명문화, ▲취업제한 여부 및 승인 심사기간 퇴직전 10년으로 확대, ▲퇴직후 취업제한기간 5년으로 확대, ▲공직자윤리위원 명단, 회의록 및 심사결과 자료 공개 등 공직자윤리법 개정
 - 이 외에 공직자윤리법 시행령에 대해서도 국회에서 개정요구 필요. 특히 공직자윤리법 시행령에 규정되어 있는 ‘취업승인 예외사유’의 경우 삭제 또는 구체화가 필요. 특혜를 없애는 방향으로 개정
- **(공무원연금법 개정)** 재취업 기간 공무원연금과 보수 이중수급 특혜 방지, 재취업 할 경우 공무원 연금과 연봉 중 선택하도록 개정
- **(대통령 직속 전관 특혜 근절 기구 상설화)** 관피아 및 전관특혜 근절을 위한 공직자윤리법 등 전반적인 제도개선 논의, 관피아 및 전관특혜에 대한 상시적 감시
- **(변호사법 개정)** 변호사법상의 수임 제한 기간을 퇴직 3년 전부터 근무한 기관이 처리하는 사건을 퇴직일부터 3년 동안 수임할 수 없도록 연장
 - 공직퇴임변호사가 수임제한기간을 위반하거나 자료제출의무를 다하지 않은 경우 변호사와 변호사가 속한 법무법인 등을 함께 처벌하도록 양벌규정 신설
 - 수임제한 위반 시 형사처벌하는 규정을 마련하며, 몰래변론은 그 처벌수위를 더욱 강화함.

검찰권 견제 위한 검사동일체 원칙 폐지 (검찰청법 개정)

□ 현황과 문제점

- 검찰을 수사권과 기소권 등 막강한 권한을 보유하고 있음. 검찰권이 남용될 경우 인권을 심각하게 침해할 수 있으며, 검찰수사의 정치적 중립성이 흔들릴 경우 사회적 논란으로 확대될 위험이 있음. 그럼에도 검찰수사는 유독 권력자들을 상대할 때면 무력한 모습을 보여왔기 때문에 국민 신뢰를 크게 잃어버린 상태임.
- 검사동일체 원칙은 전국의 모든 검사들이 검찰총장을 정점으로 하여 하나의 유기체와 같이 직무를 수행하는 것을 의미함. 검사동일체 원칙에 의해 범죄 수사는 전국적 수사망을 확보할 수 있으며 검찰권 행사는 통일성과 연속성을 담보할 수 있음. 하지만 과도한 상명하복 구조를 설정하여 개별 검사의 검찰권 행사를 검찰총장에게 귀속시켜 버림.
- 상급자를 향한 이의제기권이 존재하더라도 검찰총장과 각급 검찰청 검사장 및 지청장은 소속 검사의 직무를 자신이 처리하거나 다른 검사로 하여금 처리하게 할 수 있음. 때문에 현실적으로 위에서 내려오는 부당한 명령에 대하여 이의를 제기하기 어려움.
- 한편, 문재인 정부에서 공수처 설치와 수사권 분리를 위주로 검찰개혁 논의가 본격화되었음. 수사 권력 자체가 막강한데다 검찰이 독점하고 있어, 부패와 남용이 있다는 문제의식 때문임. 2020년 정부와 더불어민주당은 검찰수사권 완전 박탈(검수완박) 아래, 수사권 대부분을 경찰에 이관하고, 일부 수사권은 공수처에 부여했음. 공수처 설치에 검찰청을 견제하는 역할을 할 수 있으나, 경찰에 수사권을 이관한 것은 경찰 권한을 비대화하는 부작용을 낳음. 특히, 경찰청 산하에 국가수사본부를 설치하는 것은 권력분립의 취지에 위반됨.

□ 개선 방안

- (검찰청법) 검사동일체 원칙 폐지
 - 수사검사 이의제기권 활용 절차를 검찰청법에 구체화
 - 불기소기록 등 수사기록 공개범위 확대
- (검찰청법) 국가수사청을 경찰청에서 완전히 독립시킴
 - 수사 권력기관을 검찰청, 경찰청, 국가수사청, 공수처로 각각 분립해서 대등하게 견제하는 구도를 만들어야 함.

(핵심) 지역 균형발전과 지방소멸 방지**(지방자치단체 기금관리기본법, 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 개정)**

□ 현황과 문제점

- 1970년대 이후 급속한 경제발전과 도시화로 수도권 과밀과 지역격차 문제도 심각해지고 있음. 이에 참여정부는 지역 간의 불균형 해소와 국가균형발전을 국가 핵심과제로 제시하며 2004년 국가균형발전특별법이 제정됐고 대통령 직속 국가균형발전위원회가 출범함. 이후 행복도시 건설 특별법, 혁신도시 특별법 등이 제정되며 세종시 행정복합도시 건설, 공공기관 지방이전 등의 분산정책이 추진되어 왔음.
- 최근 윤석열 정부도 지난 2023년 7월 「지방분권균형발전법」을 제정하고, 10월에는 ‘제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)’을 확정하여 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 국정목표로 설정된 국가균형과 관련한 국정과제들의 실천계획들을 이행하고자 기반을 마련하였음. 그러나 2024년 대통령 주재 민생 토론회에서 언급된 내용들을 살펴보면 GTX 노선의 순차적 개통으로 수도권 ‘30분 출퇴근 시대’ 제시와 ‘반도체 메가 클러스터’ 구축, 그리고 정부가 추진 중에 있는 3기 신도시 개발 등의 수도권에 집중된 개발정책과 투자예상으로 수도권 과밀화와 더불어 수도권과 지역 격차는 더욱 벌어지고 지방소멸 위기에 처한 지역들도 늘어날 우려가 있음
- 따라서 국민혈세 퍼주기식의 무분별한 수도권 개발정책 전면재검토, 중앙정부가 독점하고 있는 권한과 재원의 보다 과감한 지방이전 등이 더욱 중요함. 지방소멸 방지를 위해 시행되고 있는 낙후지역 지원정책도 더욱 개선되어 진정한 ‘지방시대’가 되어야 함.

□ 개선 방안

- **[초광역권 협력지원]** 수도권 일극 중심 개발에서 현행 17개 시도 광역자치단체의 일관된 초광역권 협력 추진과 중앙정부 행·재정지원
 - 현행 「국토기본법」상의 초광역권 계획과 여타 국토계획(「국가균형발전특별법」 등) 간 관계 및 위상 정립
 - 광역지방자치단체 행정구역을 넘어서는 2개 이상의 기초지방자치단체 또는 광역-기초지방자치단체도 ‘초광역권 계획’ 수립이 가능하도록 법률 개정
 - 정부-지자체 간 협력 구축 및 정책 집행실적 및 성과 모니터링 체계 구축을 통한 성과 중심의 지원책 강화
 - 국가균형발전특별회계(지역지원계정) 내에 ‘초광역협력 사업군 예산’ 및 광역교통망의 지속적 확대
 - 초광역권 간 주력 산업의 중복 문제(바이오, 수소산업 등) 해소 혹은 주력 산업의 세부 특화 강화를 통한 시너지 효과 극대화
- **[지방소멸 대책강화]** 낙후지역 설정 확대 및 재원의 보다 과감한 지방이전과 더불어 재정적 지

원의 실효성 강화

- 재정적 지원이 자치단체장의 공약사항(건설사업 등)에 투입되는 문제를 방지하기 위한 사업 선정 체계 정비 및 감독 강화
- 재정적 지원이 청년 및 중장년 등의 일자리, 창업, 주거 등 정착 지원을 위해 선순환 활용되도록 실효적인 대책 강구
- 재정적 지원의 실효성을 높이기 위한 정책 집행실적 및 성과 모니터링 체계 강화 및 가시적이고 단시안적인 사업의 문제를 극복하기 위해 2년 단위 이상의 사업 평가
- 지역소멸대응기금 2024년 1조 규모에서 지속적 확대 및 최고-최저 등급간 배분금액 80억에서 지속적 확대
- 지방소멸은 곧 국가위기라는 절박함에 대한 사회 인식 강화 및 공감대 형성

□ 현황과 문제점

- 지방자치법은 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키위해 1949년 7월 4일 제정되었으며 2022년 전부개정됨. 전부개정은 변화된 환경에 발맞추어 지역주민을 위해 보다 친화적인 행정을 제공할 수 있도록 지방자치단체의 자치권을 넓히고 국가의 지원을 확대하는 방향으로 이루어짐.
- 법개정으로 지방자치단체장, 지방의회의원의 권한이 확대되었으나 그 책임을 인지하고 성실한 직무수행을 하고 있는지는 의문을 자아내고 있음. 의원직을 이용한 사익추구 행위 및 겸직 금지지식 수행, 지자체를 상대로 한 영리행위 등은 법에서 금지하고 있으나 이에 대한 심사와 조치가 이루어지지 않아 공직자로서 청렴하고 성실한 직무수행에 대한 관리가 이루어지지 않고 있음.
- 일반적으로 공직자의 영리업무 수행을 금지하고 있으나 지방의원의 경우 금지직 외에 영리겸직을 허용하고 있음. 대신 의정활동과의 이해충돌을 방지하기 위해 겸직 신고·공개 제도를 운영하고 있으나, 자진신고의 특성상 의원의 양심에 기댈 수밖에 없고, 성실신고 여부 및 겸직 내용에 대한 의장의 심사도 사실상 전무하다시피 하며, 공개의 충실성 및 성실성 또한 지방자치단체에 따라 천차만별임. 따라서 의원의 불성실 신고에 대한 처벌, 신고 및 공개 시기 지정, 공개 내용(항목) 특정 등을 통해 제도의 합목적성을 제고해야 함

□ 개선 방안

- 지방자치법 개정
- **[겸직공개강화]** 의정활동 투명성을 강화하기 위해 지방의원 겸직 신고·공개 제도를 강화함.
 - 겸직 신고 및 공개 시기 지정
 - 공개 내용(항목) 특정 : 영리성 여부 및 보수 내역까지 모두 공개
 - 의원의 불성실 신고에 대한 처벌조항 신설
- **[무노동무임금]** 의정활동 책임성을 강화하기 위해 징계로 인한 직무정지시 의정비 지급 제한
 - 현행법은 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위해 의정활동비, 월정수당 및 여비를 지급하도록 하고, 그 지급에 특별한 제한을 두고 있지 않아 징계로 인해 출석이 정지된 기간, 형사피의자 또는 형사피고인으로서 구속된 기간 등에도 지급이 그대로 이뤄지고 있음.
 - 이는 여타 근로자는 물론 다른 공무원과의 형평에도 어긋나므로, 무노동무임금 원칙에 입각하여 지방의회의원이라도 직을 수행하기 어려운 상황에는 의정비 일부 또는 전부를 감액하여 징계의 효과를 달성하고 청렴성과 책임성을 제고함.

(핵심) 안전 책임강화를 위한 직접시공제 모든 공사로 확대 (건설산업기본법 개정)

□ 현황과 문제점

- 1976년 종합건설업은 원도급, 전문건설업은 하도급만을 수주하도록 시공자격을 엄격히 제한하는 건설 업역규제가 도입됨. 전문건설업체는 사업물량을 종합건설업체에 의존하여 상명하복식 원도급 관계가 형성됨. 칸막이식 업역규제는 현행 하도급 생산구조를 고착화시킨 핵심 요인임.
- 종합건설업체는 직접시공을 기피하여 자체적으로 공사를 수행할 건설기계와 기능인력을 보유하지 않음. 시공능력을 상실하여 일종의 관리회사가 되어버림. 전문건설업체는 시공 경험을 축적하지만 업역규제에 가로막혀 종합건설업체로 성장할 수 없게 됨. 2018년 문재인 정부 시절 노사정 합의를 거쳐 업역규제를 폐지함. 종합-전문 간 상호시장 진출을 허용하고 상대 업역 진출 시 직접시공을 원칙으로 함.
- 우리나라의 직접시공제는 2004년 12월 31일 「건설산업 기본법」개정으로 도입이 이루어짐. 시행은 2006년 1월 1일부터 시행되었으나, 두 차례 더 개정이 이루어져 현재는 70억 원 미만 공사에 10~50% 비율로 제한적 운용되고 있음.
- 칸막이식 업역구조가 폐지된 만큼, 직접시공제를 모든 공사에 확대할 필요성이 있음. 인천 검단 안단테 아파트 지하 주차장 또한 시공사인 GS건설이 직접 책임을 지고 면밀하게 시공했다면 붕괴가 발생할 가능성은 크게 낮아졌을 것임. 그러나 하도급에 의한 생산구조 고착화로 인해 원도급업체의 현장 장악력은 여전히 낮은 상태임. 부실시공, 공사중단, 산재은폐(공상처리) 등의 문제가 계속됨. 올해 7월에는 허종식 더불어민주당 의원이 업역규제 재도입 법안을 발의하기에 이룸.

□ 개선 방안

- (건설산업기본법 개정) 모든 공사에 직접시공 적용 의무화
 - 「건설산업기본법」개정을 통해 모든 공사에 대해 적어도 절반(50%) 이상을 직접시공 의무화해야 함.
 - 특히 건축물 안전의 가장 중요한 공종인 (토공)기초 및 골조(구조물) 부분이 우선적 적용대상이 되어야 할 것임.
 - 만약 LH 인천검단에서도 골조에 대하여 직접시공이 적용되었다면, 붕괴사고를 차단했을수 있음. 기존에는 원청업체들이 하도급 업체에게 각종 책임을 전가해왔으나, 직접시공을 하는 만큼 책임을 미루기가 어려움. 따라서 원도급업체의 안전관리 능력이 향상될 것임(원청책임 강화).

□ 현황과 문제점

- 설계는 건설공사에 있어서 가장 기본적인 부분임. 따라서 부실설계는 건축물에 심각한 위험을 초래함. 하지만 인천 검단 안단에 아파트 지하주차장 붕괴사고에서는 설계의 부실이 드러나서 국민들의 공분을 샀음. 설계용역은 LH 전관영입업체가 50.5억 원에(설계 공모) 수의계약으로 체결하였음. 국토교통부 사고조사위원회에 따르면 무량판공법이 적용된 검단 안단에 지하주차장 기둥&슬래브에 전단 보강근이 필요하나, 설계도서에는 기둥 15개소에 전단보강근이 누락되었음. 구조도면은 무자격 업체가 재하청을 받아 진행한 것으로 보도됨.
- 공공공사는 「건설기술진흥법」에 따라 설계하도급을 사전에 서면승인 받지만, 민간공사는 관련 규정도 없음. 때문에 민간공사의 경우 설계부실 가능성을 배제하기 어려움. 따라서 민간공사는 인허가 신청 시 설계의 상당 부분이 완료된 이후이므로 설계하도급에 대한 검증이 사후적으로도 가동되도록 해야 함.

□ 개선 방안

- (민간공사) 인허가 신청시, 설계용역 계약내용(하도급 포함) 제출 의무화
 - 인허가 신청시, 지역건축(안전)센터로 하여금 설계용역 계약내용 및 설계용역 대가 지급여부를 확인
 - 설계용역 계약자료(하도급 포함)를 시민에게 공개
- (공공) 전관영입업체 전관출신 발주기관 입찰참가 배제

□ 현황과 문제점

- 건설노동자는 대표적인 서민 일자리로서 우리나라 건설산업 종사자 약 200만 명 중 대부분인 약 150만 명을 차지함. 건설노동자는 현장 최일선에서 안전과 품질을 담당하지만 근로 여건은 매일 고용과 해고를 반복하는 일용직이고, 고용 여건 개선을 위한 제도개선은 매우 더딤. 시간이 지날수록 건설업은 기능인력 도외시되고 있으며, 인력 부족을 빌미로 저임금 외국인노동자 불법 고용은 확대되어 근로조건은 더욱 악화되고, 나아가 내국인 생존권을 위협하는 실정임.
- 내국인 건설노동자 생존권을 위협하는 외국인 노동자 불법 고용을 근절하고, 서민 일자리를 보호를 위한 근본적 대책과 사정기관을 포함한 범정부적 노력이 절실함.

□ 개선 방안

- (외국인근로자 고용등에 관한 법률 개정)
 - 현재 부처별로 분산된 외국인 인력정책을 전담할 컨트롤타워 설치
 - 내국인 고용여건 악화하지 않는 범위 내에서 외국인 고용 허가 및 취업 허용하고 '동일노동 동일임금 원칙'을 적용(적정임금제 적용)
 - 외국인 고용은 고용 비용을 줄이는 방편으로 악용되고 있는바, 주요국에서 시행되고 있는 '외국인 고용부담금제' 도입·시행이 불가피함
 - 외국인 노동자 불법고용 단속을 위한 인원 확대 및 지방자치단체에 단속 권한 부여

□ 현황과 문제점

- 소비자(수분양자) 자신이 입주(거주)하게 될 건축물의 설계도서 및 공사비 정보를 제공받는 것은 당연한 권리임. 그러나 우리나라는 선·후분양방식과 상관없이 계약자인 소비자에게 설계 및 공사비 정보를 전혀 제공하지 않음. 소비자(시민)가 접할 수 있는 정보는 입주자모집공고가 대부분이며, 그 밖의 정보는 거의 제공되지 않아 건축물에 대해 판단이 불가함.
- LH 15개 단지 아파트에서 철근이 누락되었다는 사실도 사고 발생 이후 정부 조사가 진행됨에 따라 소비자들에게 알려짐. 우리나라 주택은 건설에 앞서 분양을 먼저 하는 선분양 구조방식으로 공급됨. 소비자가 분양가를 지불하면 시공이 진행되기 때문에 건설사는 비용부담이 거의 없음. 시행사(건설사)가 설계도서 및 공사비 정보 제공을 극도로 부담스러워 하는 것은 이해되나, 관련 정보의 미제공은 소비자를 보호해야 할 정부·지자체에서 소비자 보호정책을 강구하지 않고 있기 때문이라 하겠음. 정보가 소비자에게 제공된다면 집단지성으로 인하여 부실설계를 밝혀낼 수 있음. 추가적 비용지출 없이 문제를 발견하는 최적방안이라고 볼 수 있음.
- 입주자들을 위한 사전 대책으로는 ‘입주자 사전점검 제도’가 운영되고 있음. 입주예정일 45일 전으로 정해진 방문기한을 제한했으나 올해 3월 내부공사 완료 후로 확대함. 하지만 큰 효과를 기대하긴 어려움. 국민권익위원회 보도자료에 따르면 최근 3년간(2020.6.~2023.5.) 민원분석 시스템에 수집된 ‘아파트 부실시공’ 관련 민원은, 총 418,535건임. 주요 민원으로는 입주예정자 사전 방문제도 개선, 부실공사에 대한 행정적 처분 강화, 동일 시공사의 건설현장 및 완공된 아파트 정밀진단, 사고원인 진상규명 등으로 나타남. 즉 입주예정자 사전 방문제도 개선 등 소비자들의 민원이 많다는 것은 소비자를 위한 대책이 충분치 않다는 것임.
- ‘입주자 사전점검 제도’는 건설공사가 대부분 완료되어 가는 시점에 진행되어 큰 효과를 내기 어려움. 시공자(판매자) 우위의 현장운영 방식을 탈피하여 입주예정자들이 공사가 제대로 이루어지고 있는지 수시로 점검을 할 수 있도록 해야 함.

□ 개선 방안

- 소비자와 분양계약 체결 시, 건축물 관련 정보(예: 설계도면, 공사시방서, 공사비 내역서 등)를 계약문서로 첨부토록 의무화해야 함.
 - 총 분양대금에서 자료제공 비용은 매우 미미하며, PDF 파일 첨부로 대체가능
- 소비자(입주예정자)에게 분양현장 정기적 출입권 보장
 - 단, 공사현장 출입은 안전문제 및 공정관리에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 협의하여 설

정(필요시, 전문가 동반 가능토록 해야 함)

- 입주예정자가 정기적으로 분양현장을 방문하는 자체만으로도 부실시공 가능성을 현저히 감소시킬 것임. ⇒ 시행자의 후분양방식 유인효과도 있을 것임.
- 소비자의 정기적 현장방문은, 적정한 공정추진 감시기능을 발휘할 수 있게 하여 공정지연 가능성이 높은 건설하도급이 아닌 직접 시공 유인 효과도 있을 것임.

(핵심) 감리독립성 확보를 위한 허가권자 직접 감리계약 체결과 보고서 수시 공개 (건축법 등 개정)

□ 현황과 문제점

- 건축물은 크게 ‘설계’와 ‘시공’과정을 거쳐서 완성됨. 시공과정에 있어서는 반드시 “시공감리”를 두도록 규정하고 있음. 이는 시공과정이 방대하고 장기간에 걸쳐서 이행되므로, 감리원을 현장에 상주시켜 전문가(감리원)으로 하여금 부실시공 가능성을 차단시키기 위함임.
- 민간공사의 경우, 아래 <표>에 따르면, 감리계약은 시행자(민간건축주)와 체결되어 민간건축주로부터 급여를 받으므로 소비자(수분양자)가 아닌 시행자 또는 시공자에 종속될 수밖에 없는 구조임. 이로 인해 감리자의 독립성 확보가 불가함.

<표5> 건설기술인의 소속기관별 종속성 대상

구 분	근무형태	급여 부담·지급자	누구에게 종속되는가?
원(하)도급업체 기술인	현장 상주	건설업체	건설업체
감리업체 기술인	현장 상주 (일부는 비상주)	민간건축주 (시행자)	시행자, 건설업체
허가권자 기술인	없음	없음	(허가권자)

- 광주 화정 아이파크(HD현산)와 인천 검단 안단테 아파트(LH)는 모두 시공 등의 과정에서 치명적인 부실이 발생했음에도 감리기능으로 부실시공을 발견하지 못하여 붕괴사고에 이름. 국민의 세금으로 지어지지만 공공보유 주택마저도 감리업무 수행과 관련한 정보가 공개되지 않음. 공공사업의 경우에도 감리보고서(감리일지 포함)가 공개되지 않고 있는데, 민간공사의 경우는 정보 접근성이 더욱 떨어질 수밖에 없음.
- 감리 관련 정보가 제대로 관리되거나 공개되지 않기 때문에 불성실한 감리의 원인이 됨. 감리 역할의 중요성에도 불구하고 감리가 제대로 업무를 수행했는지 확인할 수 있는 방법이 없음. 특히 수분양자는 자신이 입주할 건축물에 대한 시공현황을 전혀 알지 못해 분양계약 자체가 불공정하게 진행됨. 감리만 제대로 작동되었다면 최근의 붕괴사고를 예방할 수 있었을 것임.

□ 개선 방안

- 건축법 개정

- 허가권자가 감리업체와 직접 감리계약 체결 ⇒ 허가권자에게 책임 부여하고, 감리자를 건축주(시공사)로부터 독립시킴
- 허가권자는 감리계약에 따라 공사 관련 제반 자료 확보 가능.
 - 예치된 비용으로 감리대가 지급
- (공공공사) 감리보고서(감리일지 포함)를 주기적으로 상시 공개
 - 감리보고서 등 모든 정보를 공공발주자 홈페이지에 상시 공개
- (민간공사) 허가권자가 감리보고서(감리일지 포함)를 상시 공개
 - 허가권자가 감리보고서 등을 공개하기 위해서는, 허가권자가 감리업체와 직접 감리계약을 체결해야 함.

건설안전사고와 부실방지 위한 지역건축센터 설립 의무화 및 내실화 (건축법 개정)

□ 현황과 문제점

- 「건축법」에 따르면 2022년 1월 1일부터 시·도와 인구 50만 이상 시·군·구, 최근 5년간 평균 건축허가 연면적 또는 직전 연도말 기준 노후 건축물 비율이 상위 30% 이내인 시·군·구는 지역건축안전센터를 의무적으로 설치해야 함. 의무기준에 따라 2023년 7월 설치해야 하는 지자체는 광역 17개, 기초 123개 등 총 140개임. 그러나 실제로 설치가 된 지역은 절반도 되지 않는 69개에 그침.

<표4> 지역건축안전센터 의무설치 및 설치 지자체 현황

광역	기초	의무지역	설치지역
서울특별시	중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 양천구, 강서구, 금천구, 영등포구, 동작구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구	22	22
부산광역시	서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군	15	1
대구광역시	중구, 동구, 서구, 남구, 수성구, 달서구, 달성군	8	4
인천광역시	중구, 미추홀구, 남동구, 부평구, 서구	6	3
광주광역시	남구, 광산구	3	2
대전광역시	동구, 중구, 서구, 유성군	5	2
울산광역시	중구	2	1
세종특별자치시		1	1
경기도	수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 광명시, 평택시, 안산시, 고양시, 과천시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 하남시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시, 포천시, 여주시, 양평군	26	19
강원특별자치도	원주시	2	1
충청북도	청주시, 충주시, 진천군, 음성군	5	2
충청남도	천안시, 아산시, 당진시, 부여군	5	3
전라북도	전주시, 군산시, 익산시, 부안군	5	2
전라남도	목포시, 여주시, 나주시, 보성군, 장흥군, 강진군, 완도군, 진도군, 신안군	10	1
경상북도	포항시, 경주시, 안동시, 구미시, 영주시, 문경시, 경산시, 의성군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군	13	2
경상남도	창원시, 진주시, 통영시, 김해시, 양산시, 창원군, 고성군, 남해군, 거창군, 합천군	11	3
제주특별자치도		1	0
17	123	140	69

※ 2023. 8. 21. 기준. 밑줄은 지역건축안전센터 설치 지역

- 2021년, 2022년 붕괴사고가 일어난 광주시 서구와 동구 인구는 50만명 미만이라 지역건축안전센터 설립 의무가 없음. 검단 아파트가 위치한 인천 서구는 지역건축안전센터 의무지역이지만 언론보도에 따르면 1년 동안 적합한 인물을 구하지 못해 구조기술전문가를 채용하지 못한 채 운영함(경향신문 2023. 8. 9. '철근 누락' 막아야 할 지역안전센터도 '구조기술사' 없이 반

쪽 운영).

- 지역건축안전센터는 건축사, 건축구조기술사 각 1명을 필수적으로 확보해야 하지만, 낮은 처우제시[6급 별정직 공무원] 등으로 전문인력 확보 노력 의심됨. 허가건축물에 대한 관리·감독 능력이 없는 지자체에게 허가권을 보장해 주는 것은 시민 안전을 위협하는 상황을 초래할 수 밖에 없음을 여실히 보여줌.

□ 개선 방안

- 모든 지자체, 지역건축센터 설립 의무화 및 내실화
 - 허가권자(지자체장)에게 지역건축센터에 대한 상시 관리·감독 책임 부여
 - 기초지자체 간 공동 설치 및 운영 방안 강구
 - 지역건축안전센터 역할 : 인허가시 설계도면 적정성 검토, 감리에 대한 관리·감독, 기술적 제반 자문, 시공과정에서의 수시 현장점검 등
- 지역건축센터를 설립하지 않거나 적정인력을 고용하지 못한 지자체는 인허가 권한을 박탈시켜야 함. ⇒ 능력없는 지자체에게 권한부여할 수 없음.

□ 현황과 문제점

- 설계용역 및 감리(건설사업관리)용역은 통상 낙찰률 약 82% 수준으로 낙찰되고 있음. 용역대가가 설계기준으로 82%가 낮은 것이라면서, 설계·감리대가를 올려줘야 한다는 주장이 이의단체 등에서 제기되고 있음.
- 설계·감리업체 또한 영리법인이고, 손실을 보면서까지 적자수주를 하지는 않음. 2022년 말 기준의 '엔지니어링사업대가'에 따라 산정한, 1일당 감리대가는 특급기술자는 807,073원/일이고, 고급기술자는 720,478원/일임(낙찰률 82% 적용시). 현재 인허가기관을 통하여 건설사업관리용역이 발주되는 사업의 경우(설계 제외), 인허가기관은 감리자 지정만 할 뿐 감리대가 및 지급액이 적정한지 여부에 대해서는 아무런 관리를 하지 않음.

<표6> 건설사업관리(감리) 용역대가 예시(1일)

구분	항목	설계금액 산정		적용 예시(원)		비고
		설계금액	산정식	특급기술자	고급기술자	
A	직접인건비	100	기술등급별 노임단가	361,852	323,027	인원수*노임단가
B	직접경비	20	직접인건비 × 20%	72,370	64,605	여비, 특수자료비, 현장 운영경비, 주재비 등
C	제경비	110	직접인건비 × 110%	398,037	355,329	행정운영을 위한 간접경비
D	기술료	42	(직접인건비+제경비)×20%	151,977	135,671	기술사용 등 대가, 이윤 포함
계(A+B+C+D)		272		984,236	878,632	부가세 별도
낙찰액(82% 적용시)		223		807,073	720,478	부가세 별도

□ 개선 방안

- (공공공사) 설계 및 감리대가 지출 내용 확인하고, 관련 내역 상시 공개
- (민간공사) 설계대가는 인허가 신청시 계약관련(하도급포함) 자료 및 대가지급 현황을 제출받아, 관련 내역 즉시 공개
 - 감리대가는 지출 내용 확인하고, 관련 내역 상시 공개

□ 현황과 문제점

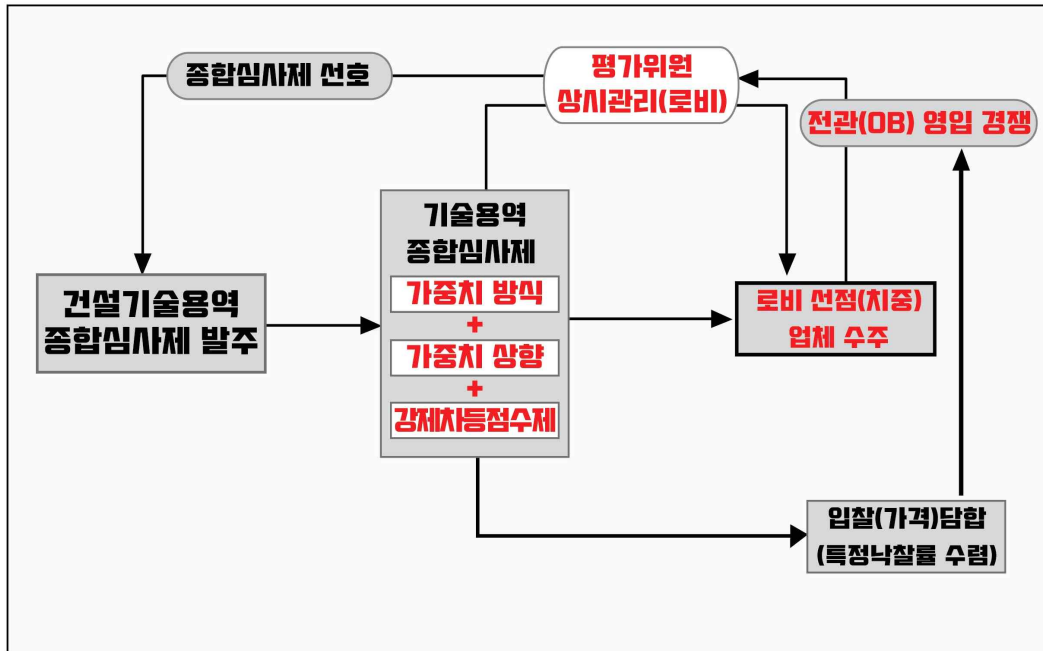
- 2021년 3월, 경실련은 시사저널과 공동으로 분석한 결과 2015년~2020년까지 LH가 수의계약으로 발주한 설계용역은 총 536건 9,484억인데, LH 전관 영입업체 47개가 용역 건의 55.4%(297건), 계약금액의 69.4%(6,582억)를 수주함.
- 2021년 4월, 건설사업관리(감리)용역 92건 분석 결과 종합심사낙찰제(종심제)로 낙찰자를 결정한 경우가 총 85건(92%)임. 그 중 상위 10개 사업 중 6개 사업을 LH 전관 영입업체가 주관업체로 수주함. LH 전관 영입업체가 공동도급으로 참여한 경우를 포함하면, 10개 사업 중 9개 사업을 가져감. LH 전관 영입업체의 수주 과점 현상이 심각함.

<표7> LH 설계용역 수의계약 수주 건수 및 금액 현황

구 분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	계
건수 (건)	전체	62	69	86	88	133	98	536
	LH전관 업체	35	40	47	49	74	52	297
	비율	56.5%	58.0%	54.7%	55.7%	55.6%	53.1%	55.4%
금액 (억)	전체	915	906	1,130	1,386	2,895	2,252	9,484
	LH전관 업체	633	609	734	951	2,109	1,545	6,582
	비율	69.2%	67.2%	65.0%	68.6%	72.9%	68.6%	69.4%

- LH 발주사업의 수의계약과 종합심사낙찰제는 전관영입업체에게 특혜를 제공하는 통로로 의심되고 있음. 분석결과 LH 전관 영입업체의 수주과점 현황으로 추정컨대, 수주를 결정짓는 것은 입찰업체들의 능력이 아니라 얼마나 많은 전관을 영입하느냐에 있음을 확인함. 수의계약은 설계공모를 거쳤다고는 하나, 전관 영입업체의 수주 과점으로 보아 공모절차는 수의계약을 위한 형식적 절차에 불과함.
- (건설공사의 턴키T/K 평가방식과 유사한) 용역 종합심사낙찰제는 기술점수(80점)와 가격점수(20점)를 합산한 통합 평가방식인데, 기술점수 평가는 평가위원의 주관적인 판단에 따라 이루어짐. 평가점수가 매겨지면 순위별로 평가점수를 강제로 차등 적용하는 강제차등점수제가 적용됨. 이로써 가격점수 등에 의해 수주업체가 바뀔 가능성은 더욱 낮아짐.

[그림1] 건설기술용역(감리, 설계) 수주관행 흐름도



□ 개선 방안

- 전관 영입업체는 출신 발주기관이 발주하는 사업의 입찰참가를 원칙적으로 배제
 - 설계 및 감리, 시공사 등 전관 영입업체 입찰참가를 의무적으로 배제
 - 이는 자발적으로 현직·퇴직 관료들 스스로 전관특혜 관행을 없앨 수 없기 때문임.
- 퇴직 전관들은 중소 계열사로 재취업하여, 실체는 모기업(입찰업체)의 영업활동을 하는 사례가 빈번한바, 계열사의 취업여부에 대해서도 동일하게 입찰참가를 배제시켜야 함.

(핵심) 의료격차 해소위한 필수·공공의료 의사 및 병원 확충 (공공의과대학 및 공공의학전문대학원 설립·운영에 관한 법률 제정)

□ 현황과 문제점

- 우리나라는 의사인력이 절대적으로 부족하고, 필수진료과 및 지방의 의사부족 문제는 더욱 심각함.
- 실제 2020년 기준 인구당 활동의사 수(OECD 평균 3.7명)는 한의사를 제외했을 때 우리나라 2.0명으로 OECD 국가 중 제일 낮은 수준임. 또한 내과·외과·산부인과·소아청소년과 등 필수 진료과 기피 현상으로 병상이 부족하거나 당장 치료할 의사가 없어 소청과 대란 및 응급실 뺑뺑이 사망 사건이 반복됨. 일부 의료취약지의 경우 인력 및 인프라 부족이 더욱 심각해 제 때 치료되었다면 막을 수 있었던 치료가능사망률이 높은 현실임.
- 이러한 지역 의료격차와 필수의료 공백을 해소하기 위해서는 국가가 나서서 의사 및 병원을 확충해야 함. 그러나 국가가 지역의 필수의료인력을 양성하고 적절히 배치할 근거가 없는 상황이며, 무엇보다 의료계의 반발로 18년째 동결된 의대정원을 확대하지 못한 채 지금까지 실패한 수가 인상만 되풀이하고 있음.
- 공공병원 및 병상 비율이 10%도 되지 않는 민간 중심 의료체계의 한계를 극복하기 위해서는 별도의 지역 공공의사 양성을 위한 국가의 역할과 근거를 담은 법률이 필요한 상황.

□ 개선 방안

- **(공공의과대학 및 공공의학전문대학원 설립·운영에 관한 법률 제정)** 의료취약지에 공공의과대학을 신설하여 지역의 필수의료를 책임질 의료인력을 양성하고 공공의료인프라를 확충.
 - 대학 입학생을 별도 선발하고 학비 전액을 국가/지방정부에서 지원
 - 지역의 공공의료기관에서 10년간 의무복무 조건으로 면허 부여, 위반 시 면허 취소
 - 교육 및 수련을 위한 공공의대(의전원) 부속 병원 신·증설
 - 정부가 운영하는 국군병원, 보훈병원, 경찰병원, 소방병원 복무 의사인력의 안정적 공급을 위한 특수목적 의과대학 신설
 - 공공의대 신설을 중심으로 의과대학 정원 확대 병행 추진

(핵심) 건강보험 지속가능성을 위한 재정지출 관리 강화 (건강보험법, 의료법 등 개정)

□ 현황과 문제점

- 2022년 건강보험 진료비는 102조 9천억원으로 전년 대비 10%이상 증가했고, 10년 전과 비교해 2배 증가함. 건강보험 재정 증가율은 경제성장률을 상회하여 증가함. 건강보험 도입 당시 보험료는 소득의 3% 수준이었으나 현재 7%를 넘어서 국민 부담이 가파르게 증가함.

<표9> 건강보험재정 연도별 증가 추이

(단위 조원)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
진료비(금액)	50.7	54.5	58.0	64.7	69.6	77.9	85.8	86.8	93.5	103.0
증가율 (%)	5.2	7.5	6.4	11.6	7.6	11.9	10.1	1.2	7.7	10.1

- 현재는 의료공급자에게 행위별(의료행위와 의약품, 치료재료)로 비용을 지급하여 과잉 진료가 일상화되어 재정지출이 늘어남. 향후 고령화 심화로 재정지출이 더욱 증가할 것으로 예상되어 건강보험 재정의 지속가능성이 우려되고 있음. 법적 상한기준인 8%에 보험료가 육박한 상황에서 재정지출 효율화를 위한 재정관리의 개혁이 필요함
- 한편, 건강보험 보장성 강화를 위해 지난 정부는 필수의료 성격인 비급여를 급여로 전환하여 보장성을 강화하는 정책을 추진하였으나 보장률은 60% 초반에 정체되어 있음. 이는 건강보험 환자에게 시행하는 비급여 진료와 함께 늘어나면서 건강보험재정을 대거 투입해도 보장성이 개선되지 않기 때문인데 이에 대한 대책 마련이 필요함.

□ 개선 방안

- **(의료법 개정) 비급여 혼합진료 금지 및 비급여 가격 통제**
 - 건강보험 환자의 비급여 진료를 관리하여 건강보험 재정투입이 밀빠진 독에 물붓기가 되지 않으려면 비급여에 대한 엄격한 통제 필요함.
 - 건강보험 환자에게 비급여 진료를 혼합하여 실시할 수 없도록 하고, 비급여 가격의 상한을 정부가 정하여 관리하도록 함.
- **(건강보험법 개정) 총진료비 관리시스템 마련 및 정책결정 거버넌스 개혁**
 - 의료공급자에게 행위별(의료행위와 의약품, 치료재료)로 비용을 지급하는 지불제도에서 국민이 부담할 수 있는 진료비 총액을 법령으로 정해 한도 내에서 지급하는 지불제도로 개편.
 - 건강보험 정책 및 가격 결정 시 이해충돌 관계에 있는 의료인 참여 배제

(핵심) 노후소득 보장을 위한 국민연금 가입상한 및 퇴직 연령 일치 (국민연금법 개정)

□ 현황과 문제점

- 1998년 국민연금법 개정을 통해 노령연금 수급연령은 2013년부터 매 5년마다 1세씩 증가하여 2033년까지 65세로 높아지지만, 당연가입 상한 연령은 연동되지 않고 59세로 고정되어 있음.
- 국민연금제도는 일종의 강제퇴직제도로써, 정년과 당연가입상한연령, 연금수급개시연령은 동일하게 설정되어야 하는 것이 상식임. 우리나라는 60세 정년제가 실시되고 있으나 조기퇴직이 일상화되고 있을 뿐 아니라, 국민연금 당연가입상한연령은 59세, 연금수급개시연령은 현재 63세 (2033년부터 65세)로 구분되어 있음.
- 국민연금 당연가입상한연령이 59세로 고정되어 그 이후에 근로하는 기간은 국민연금에 당연가입되지 않아, 결과적으로 (국민연금 가입기간을 줄여서) 노후소득보장을 약화시키는 결과를 낳고 있음. 최근 들어 다소 개선되었다고는 하지만, 여전히 우리나라에서 노인빈곤이 주요한 사회문제라는 점에서 사각지대 해소가 필요함.

<표10> 노인빈곤율 추이

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전체빈곤율	18.3	18.4	18.2	17.5	17.6	17.3	16.7	16.3	15.3	15.1
노인빈곤율	45.4	46.3	44.5	43.2	43.6	42.3	42.0	41.4	38.9	37.6

□ 개선 방안

- **(국민연금법 개정)** 국민연금법 6,8,9조 등은 국민연금 가입대상을 18세 이상 60세 미만으로 정의하고 있는데, 60세라고 규정되어 있는 가입상한 연령을 국민연금 수급개시연령과 동일하게 2033년까지 65세로 높이도록 수정함.
 - 다만, 이 논의가 실효성이 있으려면 정년제도 - 정년연장이나 재고용 등 - 와 함께 제도 개선 논의가 이루어져야 함.
 - 공무원연금법 등에도 그대로 적용.

노인돌봄시설의 지역불균형 개선을 위한 공공인프라 확충 (노인장기요양보험법 개정)

□ 현황과 문제점

- 장기요양서비스는 국민이 납부하는 보험료로 제공되는 사회서비스임에도 불구하고 시장에 절대적으로 의존하는 공급구조가 유지되어 과도한 이윤추구로 인한 서비스질 저하 등 다양한 문제가 제기되고 있음. 2021년 기준 시설급여기관의 1.9%, 재가급여기관의 0.46%만이 공적 주체가 설립한 것으로 파악되고 있어 장기요양서비스의 공공성 수준은 매우 낮음
- 지역별 서비스 수요를 고려한 노인요양시설 공급량 관리가 제대로 이루어지지 않아 장기요양 서비스 이용자들의 서비스 이용권 및 선택권이 제한되는 상황이 발생함. 특히 수지타산이 맞지 않은 농어촌 지역에는 장기요양기관의 수가 절대적으로 부족한 상황임. 노인장기요양보험법 제4조제3항에서 “국가 및 지방자치단체는 노인인구 및 지역특성 등을 고려하여 장기요양 급여가 원활하게 제공될 수 있도록 적정한 수의 장기요양기관을 확충하고 장기요양기관의 설립을 지원하여야 한다.”는 조항이 있음. 또한 동법 제6조제2항에서 지방자치단체의 장은 장기요양기본계획에 따라 세부시행계획을 수립·시행하여야 함에도 불구하고 지역간 불균형은 여전히 매우 심각한 상황임
- 노인장기요양의 공공성 강화를 위해 전체 장기요양기관 중 국공립 장기요양기관이 차지하여야 하는 목표 비율을 설정하고 이를 실현하기 위한 구체적 이행계획을 수립할 것을 국가인권위원회도 권고한 바 있어(2022 4.12.) 공급체계 개선을 위한 방안 마련이 필요함.

□ 개선 방안

- **(노인장기요양보험법 개정)** 농어산촌지역의 경우 지방자치단체가 공공기관을 설치하고 운영해야 함을 법적 의무조항으로 명시하고, 장기요양기관 확충 및 설립지원, 기본계획 수립과 시행 계획 수립시행 의무가 있는 정부와 지자체가 이를 위반하였을 때 처벌 조항 신설
 - 지방자치단체가 위의 법조항에 따라 의무를 시행하지 않을 경우 이에 대한 조치를 마련함. 특히 수익창출을 목표로 하는 민간공급자가 없는 열악한 농어산촌지역의 경우 지방자치단체가 공공기관을 설치하고 운영해야 함을 법적의무조항으로 명시함.

소비자피해 구제 및 예방을 위한 기업책임 강화 (집단소송법 및 징벌배상법 제정)

□ 현황과 문제점

- 가습기살균제 참사, 대규모 개인정보 유출 사건, 라돈 침대사건, 폭스바겐 배기가스 불법조작 사건 등 기업에 의한 다양한 소액다수의 피해가 발생하지만 기존의 민사소송이나 행정소송으로는 소비자 피해를 구제하는 데 한계가 있음. 피해 금액이 소액이라 법원을 통해 받는 손해배상 수준보다 소송을 위한 시간과 비용 소모가 크기 때문에 많은 피해자가 구제를 포기함. 다수의 피해자가 개별적으로 소송을 하는 경우에도 분쟁 해결을 위한 막대한 사회적 비용이 낭비될 수밖에 없음. 이를 효율적으로 해결하기 위해 집단소송제도가 필요하지만, 소비자, 의료, 환경, 노동, 자동차, 주택, 교통, 환경 분야 등에서 피해가 전방위적으로 발생하는 것과 달리 현재 증권 분야에 한정해 시행하고 있음, 또한 소송개시 절차도 복잡하고 소비자가 직접 피해사실이나 인과관계 등을 입증해야 하기 때문에 피해구제가 사실상 불가능한 상황
- 소비자 피해는 적절히 구제하는 것도 중요하지만 기업의 불법행위를 미리 방지하는 것이 특히 중요함. 현행 발생한 손해에 상응하는 액수만을 보상하는 전보적 손해배상만으로는 기업의 불법행위를 예방하기 위한 효과가 충분하지 않음. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」 등에서 일부 불법행위에 대해서 발생한 손해의 3배까지 책임을 물을 수 있는 징벌 손해배상제도가 도입되어 있지만 적용 범위가 제한적이고 현실적인 징벌 손해배상제도라고 하기에는 매우 빈약한 상황임. 이보다 고액의 배상을 하게 함으로써 장래에 가해자가 동일한 불법행위를 반복하지 못하도록 막고, 다른 개인, 기업, 단체가 유사한 부당행위를 저지르지 않도록 예방하는 장치를 마련해야 함.

□ 개선 방안

- **(집단소송법 제정)** 소액다수 소비자 피해구제를 위한 집단소송제의 전면 확대
 - 집단소송 활성화를 위해 소송허가 시한을 3개월로 설정하고 소송 불허 이유 상세 기재
 - 권리구제의 문턱을 낮추기 위해 인지액의 상한액 규정(500만 원 또는 1,000만 원)하거나 집단소송을 '소송목적의 값을 계산할 수 없는 소송'으로 규정
 - 입증책임 전환 내지 경감, 증거개시 등 포함
 - 상대방 불응 시 직권증거조사, 재판부의 석명권 행사·문서제출명령·검증·증거개시 인정 권한 부여
- **(징벌배상법 제정)** 기업의 고의 또는 중과실로 인한 피해 예방
 - 피해액의 10배 또는 가해자 매출액의 10% 중 더 큰 액수를 상한액으로 설정해 징벌배상액 규정

민사소액사건의 재판받을 권리 및 알권리 보장 (소액사건심판법 개정)

□ 현황과 문제점

- 소송목적의 값이 3천만 원 이하인 민사사건의 경우 “소액사건”으로 분류되어 판결서에 판결 이유가 생략될 수 있음. 민사사건을 신속하게 처리하기 위하여 절차를 간소화한 것인데, 기본적으로 3심이 제한되는 소액사건의 특성상 판결이유까지 생략될 경우 사실상 1심제로 운용될 우려가 큼. 전체 민사본안사건 중 소액사건이 약 70% 이상이며, 대부분 변호사를 선임하지 않은 나홀로 소송이라는 점에서 판결이유가 제공되지 않을 경우 1심 판결에 대해 법리적으로 반박하여 2심을 제기하는 것이 불가능하기 때문.
- 이러한 민사소송의 특례는 법관 대비 과도하게 많은 사건 수로 인해 업무 부담을 경감하기 위한 조치임. 19년 기준 우리나라 판사 1인당 사건 수는 독일의 약 5.17배, 프랑스의 약 2.36배, 일본의 3.05배에 이르며, 이러한 상황에 맞추어 소액사건의 범위를 최초 법률로 20만원으로 정했던 것에서 현재 시행규칙으로 위임해 3천만 원까지 상향함. 결국 행정편의적 발상으로 국민의 재판받을 권리 및 알권리 침해 소지가 있는 특례를 유지하고 있음.
- 올해 3월 “청구를 특정함에 필요한 사항 및 주문의 정당함을 뒷받침하는 공격방어방법에 관한 판단 요지를 판결서의 이유에 기재하도록 노력”하도록 법률이 개정되었으나, 임의규정으로 여전히 실효성을 담보할 수 없음.

□ 개선 방안

- (소액사건심판법 개정) 민사소액사건의 판결문에 판결이유가 기재되도록 특례 폐지
 - 제11조의 2 제3항 삭제 또는 현 임의규정을 강행규정으로 수정
 - 대법원 규칙으로 규정하고 있는 소액사건의 금액 기준을 법률로 상향

□ 현황과 문제점

- 2022년 기준 우리나라 합계출산율이 0.78을 기록함. 이는 경제협력개발기구(OECD)의 최저 수준이며, 사실상 홍콩을 제외하면 세계 최저 수준임. 우리나라의 출산율은 1960년 이후 세계에서 가장 큰 폭으로 하락하고 있고, 인구구조 고령화 또한 가장 빠른 속도로 진행되고 있음. UN의 인구 전망에 의하면 한국 65세 이상 고령인구 비중이 2046년부터 일본을 넘어 OECD 국가 중 가장 높은 수준이고, 2062년에는 홍콩을 제치고 세계에서 가장 높게 된다고 함. 한국의 고령화 원인에 대한 연구를 보면 저출산이 70%, 기대수명연장이 30%로 나타나 저출산이 고령인구 비중 급증의 가장 큰 요인으로 나타남.
- 이러한 상황에서 정부도 가족 관련 지출을 늘려 왔으나 여전히 선진국에 비해서는 낮음. 때문에 최근에는 아동에 대한 현금 지원, 아이 돌봄 서비스 확대, 보육시설의 양적 확대와 질적 개선, 육아휴직 급여와 지급 기간 확대 등의 저출산 대응 정책을 핵심 사업으로 추진하고 있음. 이 기조에 따라 여야 정치권도 총선 공약으로 저출산 대책을 발표했으나, 결혼을 해 가정을 꾸린 부부의 출산과 양육 지원책 위주임. 이러한 초저출산의 원인에는 과도하게 높은 집값과 사교육비, 양육 불안 외에도 노동시장의 양극화와 양질의 일자리를 향한 경쟁 압력, 고용 불안도 지속적으로 지목되어 왔음. 특히 재벌대기업 중심의 전속적 하청구조에서 발생하는 중소기업과 대기업의 임금격차, 정규직-비정규직의 임금격차, 조기 퇴직 등을 바꾸지 않는 한 안정적이고 고수익을 보장하는 양질의 일자리를 찾기 위한 청년 실업과 청년의 경제적 미래에 대한 불안은 커지게 마련임.

□ 개선 방안

- **(재벌대기업 중심의 경제구조 개혁)** 경제력 집중의 해소와 시장에서의 실질적 경쟁 도입. 경제력 집중 해소와 경쟁강화는 앞서 언급한 출자구조개혁과 징벌배상 및 디스커버리 등 제도의 도입이 필요. 아울러 노동시장 이중구조의 개선 등의 개혁이 필요
 - 단가후려치기와 기술탈취가 만연한 재벌대기업 중심의 전속적 하청구조 개선. 이를 통해 대중소기업 임금격차 해소와 조기퇴직 방지
 - 중소기업에 취업해도 정년까지 근속하면 기업연금과 국민연금으로 노후 빈곤 걱정이 없는 경제구조로의 개혁
 - 경제구조 개혁을 통해 초저출산 문제 해결과 자영업, 노인빈곤, 양극화 문제의 해소

기후위기에 따른 농업재해 보상강화 및 농업재해사회안전망 구축 (농업재해대책법, 농어업재해보험법 등 제·개정)

□ 현황과 문제점

- 농사 성패를 결정짓는 가장 큰 요인은 자연환경, 하지만 이제는 매년 기후위기로 인한 자연재난 일상화 경험 중
 - 농사의 기후위기 : 폭우, 폭염, 냉해, 동해, 가뭄, 우박 등 불특정 시기 출현
 - 농민의 심리상태 : 심란함, 불안함, 무거움, 막막함, 무서움, 위기감, 무력감 등
- (농업이라는 특성 상) 자연재난으로 인한 농작물 피해보상 외에 최소한 농업 재생산 활동을 보장할 수 있는 소득안전망 구축 필요
 - 농업특성 : 농작물 피해로 인하여 농사가 실패하게 되면 최소 1년 이상 농업소득 발생 불가, 주요 생계수단 상실, 가구 전체의 생계위협으로 연결
- 그동안 기후위기 피해보상이 농작물 작황 감소에 따른 국지적 피해보상 문제에 초점, 기후재난 최전선에 있는 농민과 농가 대책 부족
- 자연재난으로 인하여 유일한 농업분야 피해 보상수단은 정책보험인 '농작물재해보험', 실효성에 대해서 꾸준히 문제제기
 - 비판지점 : 피해산정율, 할증율 부과, 피해산정방법, 자기부담비율 상향조정, 보상수준 미미 등 농작물 특성을 고려하지 않은 보험설계, 신뢰도 점차 하락

□ 개선 방안

- 자연재해에 따른 피해보상 현실화, 농축수산물 재해보험 지원범위 및 비율 강화(농작물 수입보상 분 외에 생계안정 보장, 재생산 활동 보장 범위까지 확대, 최소한 농작물별 평균 농업경영비 보상)
- 정부 및 지자체 합산한 약 80%의 보험비가 (현행 보험사에) 지원하는 보조사업인 만큼 농민에게 그 재원을 직접 농업재해보상금으로 지원, 농업재해관리기금 신설, 농업정책보험금융원 기능을 농업재해관리기관으로 재지정 등을 법률로서 제정

식량자급률 제고를 위한 농지전수조사특별법 제정 및 농업진흥지역 보전 강화 (농지전수조사특별법 제정)

□ 현황과 문제점

- LH사태로 촉발된 비농민의 농지투기 현실에 대해 전 국민의 관심 고조
 - 최근 10년간 연평균 1만5천ha(여의도 면적의 약 50배)의 농지가 감소
 - 우량농지인 농업진흥지역(77.6만ha)의 비농업용으로 전용 증가, 농지전용을 통해 농지가격 상승을 기대하는 투기적 수요 증가
 - 전체 농지(약 158만ha)의 50% 이상을 비농민이 소유하고 있고, 15년 후에는 비농민의 농지 소유가 전체 농지의 84%까지 늘어날 것이라는 전망
 - 농민은 임차농으로 전락하고, 직불금의 부당수령 사례 불가피
- 2021년 8월 17일 농지관리 개선을 골자로 한 농지법이 개정되었으나, 농지투기에 대응하기에는 미흡한 실정
 - 농지관리에만 초점을 두어, 농지의 제대로 된 보전과 이용을 위한 개정 미비
 - 농지법의 ‘비농업인의 농지 소유 예외조항’ 존속으로 인해 농지투기 가능
 - 주말체험영농과 같은 농지 쪼개기 투기는 농업진흥지역 밖에서 이루어지고 있는데, 개정 농지법은 농업진흥지역 내 금지 규정으로 실효성 없음.
- 농지의 소유와 이용 등에 대한 전수조사와 통합관리시스템 등을 위한 법적 근거 미비
 - 농지의 소유와 이용에 대한 실태 파악 미흡
 - 농지관리를 위한 통합정보 관리체계 구축 미흡

□ 개선 방안

- 농지전수조사 특별법 제정
 - 농지의 소유 및 이용실태에 대한 주기적인 전수조사
 - 농지는 식량안보와 국토보전의 마지막 보루로서 보전 정책 실현 중요

□ 현황과 문제점

- 생활필수품으로서 농산물은 비탄력성으로 인해 다른 재화에 비해 상대적으로 가격변동이 심함.
 - 빈번한 가격 폭등 및 폭락 등 가격 불안정은 소비자의 후생을 감소시키고 소비자를 불안하게 함.
 - 농가는 불안정한 농업경영과 농업소득
- 농산물 판매가격은 농업투입재의 가격 및 농가구입 소비재 가격에 비해 상대적으로 정체되어 있어, 농가교역조건이 악화되고 있음.
 - 연도별로 소득증감 속도의 편차가 있기는 하지만, 장기적 추세로 볼 때 도농간 소득격차가 빠르게 확대되는 경향

□ 개선 방안

- 농산물 생계비가격 보장법 제정
 - 계약재배 및 약정수매 물량 확대로 가격안정 추진
 - 물량을 품목별 생산량의 약 4~22%에서 약 50% 수준으로 점진적 확대
 - 공공수급제 도입으로 농산물 재생산을 위한 기본 재원을 보전하고, 농산물의 공공재로서 성격을 강화하며 국가의 책임을 제고
 - 대상 품목 : 쌀, 보리, 밀, 고추, 배추, 무, 양파, 대파, 당근, 마늘, 사과, 배, 감귤, 시설채소 주산단지 주요품목 및 월동작물 등
 - 산지, 도매시장, 소비지 시장에 대한 정보제공 확대로 농산물가격 안정
 - 농협 산지공판장을 중심으로 한 산지 정보, 공영도매시장을 중심으로 한 도매 및 소비지 시장에 대한 정보 확충, 관련 정보를 농가에 제공할 수 있는 시스템 구축