

— 목 차 —

I. 의료, 일자리, 주택·주거공약 “한나라당과 민주당에는 없고 진보신당에는 있는 것”	1
II. 의료공약	2
1. 의료민영화와 의료비 부담	2
2. 진보신당의 의료공약	7
III. 일자리 공약 고용안정이 미래다	13
1. 일자리, 무엇이 문제인가?	13
2. 고용안정을 위한 진보신당의 제안	16
IV. 주택·주거공약	21
1. 기존의 주택·주거정책에 대한 문제제기	21
2. 진보신당의 주택·주거정책	26
V. 토론 토건국가에서 ‘보편적 복지국가’로 정의로운 전환	35

진보신당 정책위원회

## I. 의료, 일자리, 주택·주거공약

“한나라당과 민주당에는 없고 진보신당에는 있는 것”

### 1. 의료 분야: 의료비 걱정 없는 사회와 지역 만들기

- (1) 병원비의 90%까지 건강보험으로 보장, 가계 파탄을 방지하고 의료비 걱정 없는 사회를 만들겠습니다.
- (2) 의료비가 연간 부담 100만원을 넘지 않도록 해, 의료비 걱정없는 지역을 만들겠습니다.
- (3) 국민의 건강을 돈벌이 수단으로 전락시키는 의료민영화 추진을 막아내고, 양질의 지역 공공의료서비스를 확대하겠습니다.

### 2. 일자리 분야: 고용 안정이 미래다!

- (1) 비정규직 사용사유 제한 도입으로 입구부터 비정규직 남용을 제한하겠습니다.
- (2) 고용안정기업우대제 및 공정임금제를 실시하겠습니다.
- (3) 파견을 철폐하고 간접고용 비정규직 남용을 규제하겠습니다.

### 3. 주택·주거 분야: 시장주도형 방식에서 ‘100% 세바퀴 공공 방식’으로 전환하여 서민주거 안정 및 주거 수준 향상

- (1) 주거안정을 위해 사회주택(공공임대주택)의 비율을 전체 주택의 30% 수준으로 확대하고, 민간임대시장 안정정책을 통해 주거서민을 보호하겠습니다.
- (2) 서민 잡는 현행 재개발 방식을 ‘주민참여-정보공개-책임행정’의 ‘세바퀴 100% 공공 방식’으로 전환 하겠습니다.
- (3) 주택 종다양성 확보 및 수요자 중심의 맞춤형 주택공급이 가능한 대안적인 주거환경개선 모형(‘살기 좋은 우리 마을 가꾸기’)을 제시하겠습니다.

## II. 의료 공약

1. 병원비의 90%까지 건강보험으로 보장해, 의료비 걱정 없는 사회를 만들겠습니다.
2. 의료비가 연간 부담 100만원을 넘지 않도록 해, 의료비 걱정 없는 지역을 만들겠습니다.
3. 국민의 건강을 돈벌이 수단으로 전락시키는 의료민영화 추진을 막아내고, 양질의 지역공공의료서비스를 확대하겠습니다.

### 1. 의료민영화와 의료비 부담

#### (1) 노무현 정부부터 이명박 정부까지 국민의 건강권을 앗아갈 의료민영화 정책 추진

- 지난 노무현 정부 때부터 이명박 정부에 이르기까지 의료민영화 정책이 추진되고 있음. 대표적인 의료민영화 정책은 영리법인병원 허용, 민영의료보험 활성화, 전국민 건강보험 약화임.
- 올해 4월 6일 국무회의에서 의료법 개정안이 통과됨. 이번에 통과된 의료법 개정안은 의료민영화 법률로서, 개정안에 담긴 병원경영지원회사(MSO)는 우회적 영리병원허용 방안임. 병원경영지원회사(MSO)는 병원들에게 구매, 인력관리, 진료비청구 등의 경영서비스를 지원하는 지주회사 개념임. 현행법상 자본이 병원에 직접 투자하는 것이 불가능한 상황에서 병원경영지원회사(MSO)는 우회적인 투자 통로가 되면서 동시에 병원의 수익금을 수수료등의 명목으로 배당하는 통로 역할을 함. 이름만 바뀌었을 뿐, 병원경영지원회사는 영리법인병원과 같음.
- 이미 국회에는 민영의료보험 활성화를 위해 국민건강정보를 민영의료보험사에 제공하도록 하는 국민건강보험법 개정안, 의료기관이 채권 발행을 통해 자본을 조달할 수 있

도록 하는 의료채권법 제정안 등이 상정되어 있음.

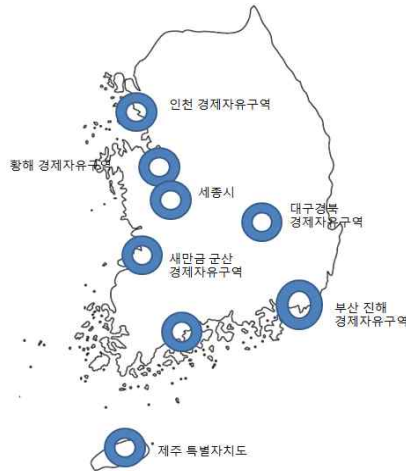
- 이러한 의료민영화 정책은 노무현 정부 때부터 시작됨. 2004년 말 경제자유구역법 개정을 통해 외국 영리병원이 내국인을 대상으로 영리 의료를 할 수 있게 되었고, 2005년에는 의료산업선진화 위원회를 대통령 직속으로 구성함. 2006년, 제주도에서 외국 병원과 국내법인이 합작하여 영리병원을 설립할 수 있게 됨. 2007년에는 유시민 전 보건복지부장관 주도 하에 의료민영화 내용을 다수 담고 있는 의료법 전면 개정이 시도되었다가, 전 국민의 저항에 부딪혀 통과되지 못한 바 있음. 만약 유시민 전 장관이 추진한대로 민영보험회사가 환자를 유인·알선하고, 의료기관과 가격계약을 할 수 있도록 되었다면, 2010년 현재 국민들은 병원에 가기 위해서 건강보험 대신 비싼 민영의료보험에 가입해야만 했을 것임.
- 노무현 정부의 정책을 이어받아 이명박 정부는 더욱 노골적으로 건강보험 당연지정제 폐지, 전국적 영리병원 허용 등 전면적 의료민영화 정책들을 시도하고 있음. 의료민영화 정책은 결국 우리나라 의료 복지의 꽃인 건강보험을 위협하고, 일부 부유층을 제외한 대다수 국민들을 의료 파탄으로 내몰 것임. 지금 현재 국민건강보험료로 한국은 가구당 월 7만원의 보험료를 납부함. 반면, 국민건강보험제도가 없는 미국은 월 50~100만원의 보험료를 민간의료보험사에 납부하고 있으나, 의료보험사의 이윤 추구 때문에 제대로 된 혜택을 받지 못하고 있으며, 민간의료보험에조차 가입하지 못한 인구는 5천만에 이르고 있음. 이 때문에 미국은 오바마 집권 이후 전국민적 내용을 껴으며 건강보험 제도를 도입하는 상황임. 현재의 미국은 의료민영화 정책 추진시 나타날 한국의 미래임.

#### (2) 높은 의료비로 인한 가계 파탄의 주범, 영리병원 도입 추진 중

- 현재 특별자치도내 내국인 영리병원 허용을 담은 법안이 곧 국무회의 통과 후 국회에 제출될 예정이고, 경제자유구역 외국의료기관에 대한 특례법이 국회에 제출되어 있음. 세종시에도 투자활성화를 이유로 영리병원 설립 허용을 추진하고 있는 실정임. 제주도에서부터 시작된 영리병원의 허용은 전국 곳곳에 지정되어 있는 경제자유구역과 세종

시로 확대될 가능성이 매우 높음. 경제자유구역에만 영리병원이 허용되더라도 인천, 대구·경북, 부산·진해, 광양, 군산·새만금, 황해 등으로 실질적으로는 전국적으로 영리병원이 허용이 되는 것임.

〈현재 영리병원 허용이 추진되고 있는 지역〉

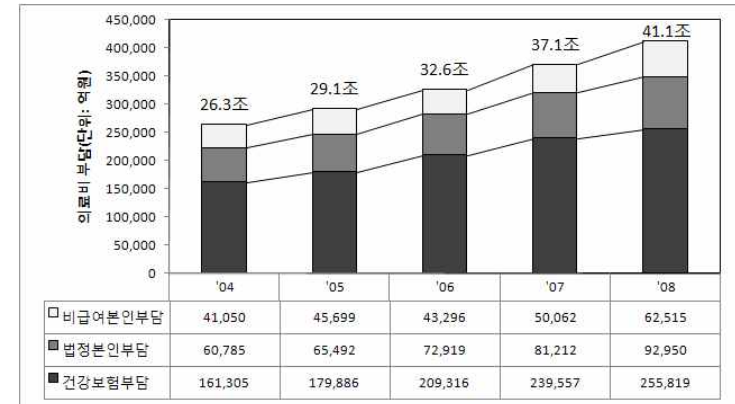


(3) 진보신당은 ‘병원비의 90%까지 건강보험 적용’을 추진해, 의료비로 인한 가계 파탄을 막겠습니다.

- 6월 지방선거로 국민들의 관심이 적은 틈을 이용해 정부는 의료민영화 법률을 무더기로 통과시키려 하고 있음. 진보신당은 이번 국회에서 국민의 건강과 생명을 지키기 위한 의료민영화법률을 저지하기 위해 최선의 노력을 다하겠습니다.
- 이와 함께 진보신당은 건강보험으로 병원비의 90%를 해결할 수 있도록 하겠음.
- 현재 우리나라 건강보험의 보장성은 OECD국가들에게 비해 턱없이 낮은 수준임. 특히 2008년 건강보험 보장률은 62.2%로 2007년 64.6%에 비해 오히려 낮아졌음. 병원비의 대

부분은 특진료, 병실차액, MRI, 초음파, 병실료, 각종 재료비 및 약제 등 건강보험 적용이 되지 않는 부분에서 발생함. 이 때문에 의료이용 시 국민들이 내는 본인부담금(법정 본인부담금+비급여 본인부담금)은 2004년 10.2조원에서 2008년에는 15.5조원으로 늘어남. 즉, 지금 우리나라의 건강보험은 반쪽짜리임.

〈의료비 부담 증가 추이〉



- 자료: 국민건강보험공단의 각 연도별 본인부담실태조사 결과 재분석

\* 건강보험 부담: 건강보험 요양급여비 지출 기준

\*\* 본인부담: 건강보험 요양급여비에 각 연도 건강보험 본인부담 실태조사의 보장률 적용

- 국민들이 값비싼 민영의료보험에 가입하지 않아도 되는 “의료비 걱정 없는 사회”를 만들어야 함. 이를 위해서는 우선 건강보험의 보장성을 획기적으로 강화시켜야 함. 정부가 2.9조원의 국고지원금을 내고, 기업이 5.4조원을 추가로 부담하며, 건강보험가입자 1인당 1만 1천원의 보험료만 더 내면, 건강보험 병원진료비 보장률을 OECD 국가 평균인 90%로 높일 수 있음.
- 현재 국민 1인당 민간보험사에 납부하는 민간의료보험료가 월 평균 10만원을 넘음. 이는 건강보험 적용을 받지 못하는 고액의 병원비로 인해 가계가 파탄 나가거나 생계에 위

협이 되는 것을 막기 위한 국민들의 어쩔 수 없는 선택임. 따라서 진보신당이 제안하는 ‘병원비 90%까지 국민건강보험 적용’안은 국민들이 1만1천원만 내면, 민간의료보험을 들 필요가 없기 때문에 오히려 국민들의 월 보험료를 대폭 줄이면서도 의료비 걱정없는 사회를 만드는 전략이라 할 수 있음.

- ‘병원비 90%까지 국민건강보험 적용’안을 위해, 지방 정부도 앞장서도록 하겠음. 진보신당은 6.2 지방선거에서 연간의료비 부담이 100만원이 넘지 않도록 지방 진료비 지원제도를 신설하겠음. 또한 공공병원 및 보건소를 대폭 확충하는 방안을 추진하겠음. 이에 따라 의료비 걱정 없는 지역을 만들어 나가겠음.

## 2. 진보신당의 의료 공약

중앙공약1. 병원비의 90%까지 건강보험으로 보장해, 의료비 걱정 없는 사회를 만들겠습니다.

### (1) 개요

- 병원비 90%까지 건강보험 적용
- 월 1만 1천원의 보험료 추가 부담으로 민간보험료 10만원에 비해 훨씬 저렴

### (2) 현황

- OECD 국가의 건강보장제도의 보장률은 평균 85% 수준임. OECD 국가 중에서 입원 진료비가 무료인 국가도 호주, 캐나다, 덴마크, 그리스, 아이슬란드, 이탈리아, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 영국 등 11개 국가에 이르고, 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 독일, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 스웨덴, 스위스 등 9개 국가는 입원비 하루정액제를 적용하고 있음<sup>1)</sup>.
- 반면, 우리나라 건강보험의 보장성은 OECD국가들에게 비해 턱없이 부족한 62.2% 수준임. 실제로 병원에 가서 진료를 받아보면, 건강보험 적용이 되지 않는 것이 너무나 많음. MRI, 초음파, 선택진료비, 병실료, 각종 의약품과 검사비용 등 진료비 부담 때문에 서민의 허리가 휘청거리는 일이 다반사임.
- 2009년 3월 발표한 「2009년 보험소비자설문조사」 결과에 따르면, 전체 가구의 81.4%, 20세 이상 성인의 69.8%가 질병보장보험에 가입하고 있는데, 이들이 민간보험사에 납부하는 민간의료보험료가 월 평균 10만원을 넘음. 이는 건강보험 적용을 받지 못하는 고액

1) 박지연, 외국의 본인부담제 운영체계 분석과 시사점, 대한병원협회지, 2004.

의 병원비로 인해 가계가 파탄나거나 생계에 위협이 되는 것을 막기 위한 국민들의 어쩔 수 없는 선택임.

### (3) 추진방안

- 건강보험의 병원진료비 보장률을 90% 이상으로 확대. 이에 따라, MRI, 초음파, 선택진료비, 병실료, 각종 의약품과 검사비용, 간병서비스, 노인틀니 등을 모두 건강보험 적용.
- 가입자 1인당 월 1만1천원의 보험료 추가 납부로 실현 가능
- 가입자 1인당 월 평균 1.1만원씩 더 납부해 국민들이 총 6.2조원을 더 부담하면, 여기에 사용자 부담분 3.6조원과 정부의 법정 국고지원금 2.7조원이 더해져 관리운영비를 제외하고도, 12.0조원의 국민건강보험 급여 재정이 조성됨<sup>2)</sup>.

지역공약<sup>1)</sup>. 의료비가 연간 부담 100만원을 넘지 않도록 해, 의료비 걱정 없는 지역을 만들겠습니다.

### (1) 개요

- 지역 주민의 연간 진료비 부담이 100만원을 넘지 않도록 진료비 지원제도를 신설.

### (2) 현황

- 우리나라의 경우에도 의료비로 인한 가계파탄의 사례가 점차 늘어나고 있어 이에 대한 대책이 필요함. 이는 근본적으로는 국민건강보험의 보장성을 획기적으로 확대하여 해결

2) ‘모든 진료비를 건강보험 하나로’ 시민회의 제안 설명서. 2010. 4. 10

해야 하나, 당장 국민의 의료비 고통을 해결해주기 위해 지방자치 정부가 가계파탄을 막을 수 있도록 의료비 지원을 해줄 필요가 있음.

### (3) 추진방안

- 진료비 지원제도 신설. 지역이 앞장서서 서민의 진료비 부담을 획기적으로 줄이겠음. 건강보험이 적용되지 않는 비급여 본인부담을 포함하여, 연간 진료비 부담이 100만원을 넘지 않도록 하겠음.

### (4) 예산

〈광역 지자체별 소요 예산〉<sup>3)</sup>

지역	예산(억원)
서울	1,566
부산	538
대구	379
인천	415
광주	226
대전	236
울산	171
경기도	1,815
강원도	225
충청북도	231
충청남도	306
전라북도	266
전라남도	271
경상북도	404
경상남도	490
제주도	85

3) 산출근거: 2009년 복지국가소사이어티의 보고서에 따르면, 현행 법정본인부담금을 기준으로 본인부담금 상한을 연간 100만원으로 하향 조정할 경우의 추가 소요 예산은 연간 6,806억원 규모임. 이를 기준으로 소득계층별 본인부담 상한선, 국민건강보험공단의 본인부담 실태조사 결과(비급여본인부담 비율), 2010년 광역 지자체별 인구수를 적용하여 산출함. 민간의료보험 가입자는 민간의료보험 보험금을 제외하고, 본인부담 합계가 100만원 이상인 진료비를 지원하는 것으로 산출함. 민간의료보험 가입율은 2008년 국민건강보험공단 조사결과인 63.2%를 적용하였으며, 민간의료보험의 보장률은 본인부담금의 60%로 가정하여 적용함.

지역공약2. 국민의 건강을 돈벌이 수단으로 전락시키는 의료민영화 추진을 막아내고, 양질의 지역공공의료서비스를 확대하겠습니다.

#### (1) 개요

- 지역 영리병원 도입 저지
- 시군구마다 한 개씩 지역 공공의료 거점병원 지정
- 기초자치단체별로 건강관리센터 3개씩 추가 설립
- 찾아가서 건강을 돌보는 맞춤형 건강서비스 확대

#### (2) 현황

- 2008년 이명박 정부는 건강보험 당연지정제를 폐지하고 영리병원을 도입하려 하자 전국 곳곳에서 타오른 촛불들이 이를 막아 낸 바 있었음. 제주도에서의 영리병원 추진은 제주도민들의 반대로 무산되었고, 이명박 정부는 당연지정제는 반드시 유지하겠다고 한발 물러설 수밖에 없었음. 그러나 촛불이 잦아들자 이명박 정부는 다시금 의료민영화 정책들을 추진하고 있음. 의료민영화 총대를 멘 기획재정부는 지속적으로 전국적인 영리병원을 허용할 것을 주장하고 있음. 제주도의 경우 김태환 도지사는 도민들의 반대의사를 뒤집고, 다시 제주도에 영리병원 도입을 추진하고 있고, 의료채권법 도입, 의료법 개정을 통해 의료민영화정책들을 추진하고 있는 실정임.
- 제주도에서부터 시작된 영리병원의 허용은 전국 곳곳에 지정되어 있는 경제자유구역과 세종시로 확대될 가능성이 매우 높음. 경제자유구역에만 영리병원이 허용되더라도 인천, 대구·경북, 부산·진해, 광양, 군산·새만금, 황해 등으로 실질적으로는 전국적으로 영리병원이 허용이 되는 것임.
- 이명박 정부의 의료민영화 정책은 국민들의 건강이 아니라 국민의 건강을 담보로 자본

의 돈벌이로 만들겠다는 것에 불과함. 이는 국민의료비의 불필요한 앙등과 건강의 양극화, 의료이용의 형평성을 저해하는 결과를 초래하기에 이명박 정부의 의료민영화 추진을 막아내야 함.

- 게다가 설령 영리병원이 도입된다 하더라도, 지역 공공의료기관이 바로 서면 지역 주민들은 피해를 입지 않음. 그럼에도 불구하고 현재 우리나라의 경우 병상수 기준 공공의료 비중이 9%에 불과함. 턱없이 부족한 공공의료 비중은 지난 신종플루 대유행에서 그 문제점이 그대로 드러남. 대유행 초기 국가 격리병상이 겨우 50여개에 불과해 초기 대응에 실패했고, 치료거점병원도 대부분이 민간 병원 위주로 지정되었으며 이조차 격리시설을 제대로 갖추지 못해 국민들의 불편이 매우 컸음. 지난 종플루의 대유행은 우리나라의 보건의료체계의 문제점, 특히 공공의료 인프라가 얼마나 부족한지, 대유행을 대비한 공공의료의 확충이 얼마나 필요한지에 대한 교훈을 주었음.

#### (3) 추진방안

- 영리병원 도입 저지: 현재 특별자치도내 내국인 영리병원 허용을 담은 법안이 곧 국무회의 통과후 국회에 제출될 예정이고, 경제자유구역 외국의료기관에 대한 특별법이 국회에 제출되어 있음. 세종시에도 투자활성화를 이유로 영리병원 설립 허용을 추진하고 있는 실정임. 제주특별자치도법 개정안은 제주도에 의료특구내에 내국인이 영리의료기관을 설립할 수 있는 안을 담고 있음. 따라서 진보신당은 국회에서 영리병원 허용 법안을 막아내고, 진보신당이 집권하는 지역에서 영리병원 도입을 안하겠음.
- 시군구마다 한 개씩 지역 공공의료 거점병원 지정: 공공병원이 있는 경우에는 공공병원에, 그렇지 않은 경우에는 민간병원이 공공의료의 역할을 할 수 있도록 지원하여 간호인력 확대, 간병서비스 제공, 격리병상 확충으로 양질의 의료서비스를 제공.
- 기초자치단체별로 건강관리센터 설립: 각 기초자치단체별로 기존 보건소 외에 건강관리센터를 3개소씩 추가 설립하여 지역 주민의 건강을 밀착해서 돌봄. 치료서비스 외에도 만성질환 예방과 건강증진, 건강교육, 재활서비스를 제공.<sup>4)</sup>

- 찾아가서 건강을 돌보는 맞춤형 건강서비스 확대: 각 기초자치단체별로 보건소의 방문 간호사를 10명씩 추가 확충하여, 전 도(시)민의 건강을 직접 찾아가서 지켜드리겠습니다. 특히 거동이 불편하여 의료기관을 이용하기 어려운 어르신들에게 방문 의료서비스를 제공하겠습니다.<sup>5)</sup>

### Ⅲ. 일자리 공약: 고용안정이 미래다

— 비정규직 문제 해결과 고용안정 강화를 위한 진보신당의 제안 —

1. 비정규직 사용사유를 제한하겠습니다.
2. 고용안정기업우대제 및 공정임금제를 실시하겠습니다.
3. 파견을 철폐하고 간접고용 비정규직 남용을 규제하겠습니다.

#### 1. 일자리 무엇이 문제인가?

(1) 지난 10년간의 노동 정책 성적표: 낙제!

- 일자리 창출: 2008년 14만 4천 증가, 2009년 7만 천 감소, 사실상 실업자 400만 명
- 비정규직 규모 850만, 비중 53.9%로 OECD 최고
- 평균근속연수 5년, 유럽의 절반 수준, 고용불안성이 높은 미국(7년)보다도 심각
- 소득 격차 확대(소득5분위배율 2003년 4.96배→2009년 6.066, 도시가구 기준)
- 저임금 노동자 비중 증가(2000년 28.3%→2007년 32.3%), 최저임금 수준은 OECD 최하 2위
- 산업재해 발생률 OECD 최고 (산재사고 사망률 영국의 14배, 산업안전감독관 비중 영국의 1/8)
- OECD 최장의 과로 사회(연간 2,316시간, OECD 평균 1,768시간, 노동일 환산 68.5일 추가근무)

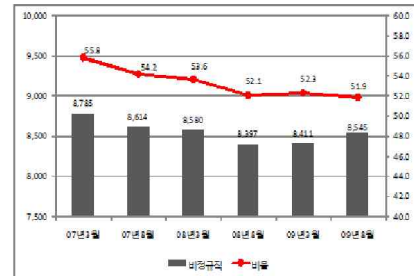
※ 일자리 창출만큼이나 일자리 질을 높이는 정책이 중요

(2) 노무현 정부의 비정규직 해소 정책은 성공했나?

4) 건강관리센터 1개소 초기 설립 예산 약 8억원, 연간 운영 예산 약 7억원 소요, 15명의 의료인력 고용  
5) 기초자치단체별로 연간 4억원 소요

- 2006년 기간제보호법 등 제정
- 07년 7월 이후 비정규직 규모 및 비중 소폭 감소했으나 ①제도의 영향보다는 경기침체에 따른 비정규직 우선 해고의 영향 ②제도 시행에 따른 비정규직 감소 규모는 전체 규모에 비해 매우 미비

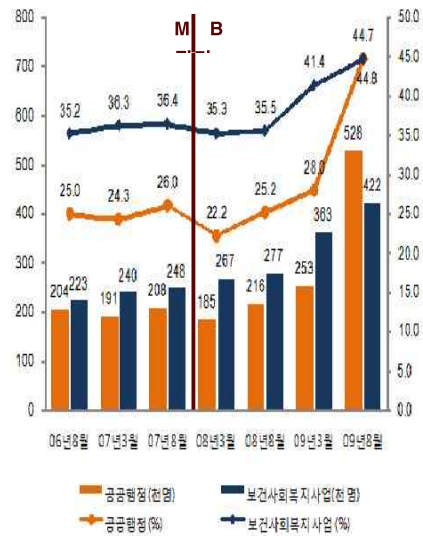
<그림 1> 비정규직 규모 추이 (단위: 천, %)



### ※ 현행 비정규직법의 실효성 의문, 비정규직 사용사유 제한 등의 제도 도입 필요.

(3) 이명박 정부 들어 일자리 양과 질 모두 후퇴. 특히 비정규직 비중의 소폭 감소에도 불구하고 MB 집권 2년 사이 공공부문 비정규직은 살인적으로 증가.

<그림 2> 공공행정 및 보건사회복지사업 비정규직 규모 추이 (단위: 천명, %)



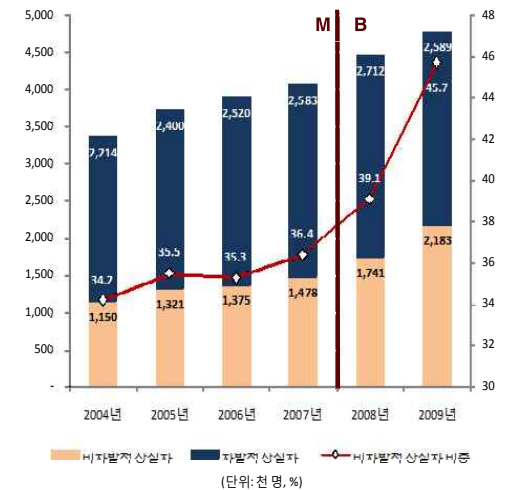
- 공공행정·국방·사회보장행정 부문 비정규직 노동자는 2007년 8월 20만 8천명에서 2009년 8월 52만 8천 명으로 2.53배 증가, 보건·사회복지사업 부문은 24만 8천명에서 42만 2천명으로 1.7배 증가
- 공공부문 비정규직 증가는 ① MB 정부의 공공부문 민영화 및 구조조정 정책 ② 청년

인턴, 희망근로 등 임시 일자리 중심의 실업 대책이 주요 원인

- 나아가 2006년 설립된 ‘공공부문 비정규직 종합대책 추진단’이 2009년 해체되면서 공공부문 비정규직 정책은 사실상 사라짐. 추진단 실적은 3년간 비정규직 83,990명의 정규직 전환 (2007년 69,029명, 2008년 14,961명, 2009년 0명)

(4) 노무현정부에서 이명박 정부로 이어지고 있는 노동시장 유연화 정책으로 고용불안이 점점 심각해지고 있음.

<그림 3> 이직사유별 피보험 자격 상실자 규모 및 비중 추이 (단위: 천 명, %)



- 2004년 이후 원치 않는 이직자 비중이 계속해서 증가하고 있으며, 특히 이명박 정부 출범 이후 2명 중 1명은 원치 않는 해고·퇴직
- 고용보험 피보험 자격 상실 사유별로 봤을 때, 폐업, 구조조정, 노동조건 하락 등 원치 않는 사유로 일자리를 잃는 비자발적 상실자 비중은 아래 그림에서처럼 2004년부터 2009년까지 꾸준히 증가함.
- 특히 MB 정부 출범 이후 원치 않는 해고, 퇴직자가 연간 147만 8천명(2007년)에서 218만 3천명(2009년)으로 70만 5천명 증가. 비자발적 이직자 비중은 2007년 36.4%에서 45.7%로 19.3% 포인트 증가.
- 고용보험 가입 자체가 어려운 영세사업장, 비정규직 등은 고용보험 통계에 잡히지 않기 때문에 실제 비자발적 이직자 비중은 더욱 높을 것으로 추정해 볼 수 있음.



## 2. 고용안정을 위한 진보신당의 공약

공약1. 비정규직 사용 사유를 제한합니다.

### (1) 개요

- 비정규직 사용사유 제한 도입으로 입구부터 비정규직 남용 제한
- 비정규직 정규직 전환 지원으로 비정규직 규모 축소

### (2) 현황 및 취지

- 비정규직 보호법 제정(2006년 12월)에도 불구하고 비정규직 규모는 51.9%에 달하고, 임금 수준은 월 평균 120만원으로 정규직 월평균 임금 255만원의 47.2%에 불과
- ILO 권고 제166호 “기간제 근로계약은… 합리적인 사유가 있는 경우에 한정할 것, 그러한 사유가 없는 경우에는 기간을 정하지 않는 것으로 간주할 것”
  - ※ 사용사유 제한 정책 시행 중인 국가: 프랑스, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 핀란드, 그리스, 이탈리아 등 다수의 국가가 기간제 사용사유 제한 정책 활용
  - ※ 파견노동에 대한 사용 사유제한 국가: 벨기에, 포르투갈, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 노르웨이 등 (물론, 파견기간, 파견업종 동시 제한)
- 국가인권위원회 결정문(2009. 5. 21): 현행 기간제한방식이 비정규직 근로자의 고용불안을 해소하고 남용을 억제하기에는 충분하지 못함을 지적하고 비정규직 근로자의 사용은 합리적인 사유가 있는 경우에 한하여 제한적으로 허용하고 비정규직 근로자의 사용이 허용된 경우라 하더라도 남용을 방지하기 위해 그 기간을 제한하도록 하여야 한다는 의견을 표명
- 한국 비정규직의 특수성: ①OECD 최고의 비정규직 비율 ②인건비 절감을 목적으로 하

는 높은 기간제 사용 비중 ③ 정규직 전환 가능성 매우 낮고(비정규직 함정), 임금격차와 고용불안의 격차 심각

**※ 현행 법 체계의 기간제한 방식은 비정규직 문제 해결에 실효성이 매우 미비한 것으로 판명되었으며, 우리 사회 비정규직의 특성에 비춰 볼 때 사용사유제한 제도 도입 필요**

### (3) 추진방안

- 비정규직 사용 사유 제한 입법화: 임신·출산·병가 휴직 등에 따른 결원대체, 계절적 일자리, 계약기간이 정해져 있는 프로젝트성 사업 등 일시적이고 임시적인 일자리에만 비정규직을 사용토록 규제하고 상시적 업무에는 정규직 사용을 원칙으로 하여 비정규직 남용을 근절
- 공공기관 외주 사업의 단계적 직영화: 정부기관 및 산하 공기업 외주 사업에 대해 외주화 타당성 재검토를 통해 단계적으로 직영 사업화함으로써 간접고용에 따른 고용불안을 해소
- 비정규직 정규직 전환 지원: 민간기업이 노사협약에 따라 자발적으로 정규직 전환을 추진할 경우 정규직 전환에 소요되는 비용의 일부를 정부가 지원

공약2. 고용안정기업우대제 및 공정임금제를 실시하겠습니다.

### (1) 개요

- 고용안정기업 우대제: 정부 및 공기업 위탁 사업 입찰 심사 기준에 고용안정 지수 포함,

가산점 제공

- 공정임금제: 지자체 및 지방공기업 발주 위탁사업 입찰 시 산업별 적정 임금 준수 요구
- 지역 단위 단협 체결 및 단협확대적용: 서울시 내 지자체 및 지방공기업 공동단협 체결 및 해당 사업장 종사하는 모든 직·간접 노동자 확대 적용

## (2) 현황 및 취지

- 2007년 말 현재 235개 지방자치단체에서 2,800건의 민간위탁 사업 실시
- 광역자치단체에서는 360건을 그리고 기초자치단체 2,440건의 민간위탁 사업 실시
- 광역(시) 249건, 광역(도) 111건, 기초(시) 1307건, 기초(군) 276건, 기초(구) 857건
- 민간위탁 사업분야 가운데 보건복지의료분야가 전체 2800건 가운데 1133건(40.5%)으로 가장 많은 부분 차지. 그 다음 환경위생분야(583건, 20.8%), 교통안전분야(287건, 10.3%) 순으로 나타남
- 반면 비정규직 비율은 2009년 8월 현재 보건업·사회복지서비스업이 44.7%, 공공행정국방 사회보장행정 비정규직은 44.8%, 사업시설관리사업지원서비스업이 83.8%에 달함
- 또한, 2010년 최저임금(시간당 4,110원) 미만 노동자 규모는 보건사회복지서비스업이 10만 3천명으로 해당 분야 노동자 중 10.9%가, 공공행정은 11만 7천명으로 해당 분야 종사자의 9.9%가 최저임금 이하의 임금을 받는 것으로 추정됨

## (3) 추진방안

- 고용안정기업 우대제 조례 제정: 공공기관 또는 특정 규모(ex. 100인 이상) 이상 사업체 비정규직 고용비중 실사를 통해 산업별·규모별로 노사정이 정하는 고용 기준을 초과하는 경우 사업주에 차별적 고용관행 및 제도 개선 시정 조치 요구. 시정계획 이행 여부에 따라 정부 및 공기업 발주사업 입찰에 가점 또는 감점 부여

- 공정임금제: 정부 및 공기업 위탁 사업 참여 노동자의 임금을 해당 업종, 지역 생활비 등으로 고려해 지역 노사정이 협의한 공정임금 이상으로 책정
- 지역 단위 단협 체결 및 단협확대적용: 공무원 노동조합 활동 보장 및 지자체 및 지방공기업 공동단협 체결, 직·간접 고용 비정규직을 포함해 해당 사업장에 종사하는 모든 노동자 확대 적용

공약3. 파건을 철폐하고 간접고용 비정규직 남용을 규제하겠습니다.

### (1) 개요

- 파견 철폐: 일시적·계절적·경기적 요인 등으로 발생하는 단기 인력 수요, 고도의 전문기술, 고가의 시설·장비 등이 필요해 자체해결이 곤란한 업무 등을 제외한 모든 파견 금지
- 정부기관 및 산하 공기업 업무의 민간위탁/외주화 규제: 민간위탁/외주화는 불가피한 경우에 한해서만 허용하고 지역 노사정이 정기적으로 위탁 적정성에 대해 평가·반영
- 사회공공성 중심의 경영평가 제도 도입: 공공기관 사무의 외주화를 유도하는 예산 통제 및 경영 평가를 사회공공성 중심의 경영평가로 전환
- 민간 취업소개소 행정 감시 강화: 부당한 수수료 착취, 인력알선을 위장한 불법 파견 등 민간 취업 소개소의 불법 행위에 대한 행정 감시를 강화하여 취약계층 노동자 보호

### (2) 현황 및 취지

- 현재의 파견제도는 중간착취·상시적 고용불안·노동기본권의 무력화 등의 심각한 문제를 낳고 있음
- 그럼에도 불구하고 노무현 정부 및 이명박 정부는 파견제도를 전면 확대하는 정책을

추진하였으며, 현재 파견허용업무를 31개에서 최대 49개로 늘리기는 방안을 논의 중.

- 파견제를 전산업을 확장했던 일본은 2002년 43만 명이던 파견 노동자가 2008년 140만 명으로 증가하며 고용불안과 경제적 불평등 등 사회적 갈등이 야기함. 결국 26개 업무를 제외하고는 파견업무를 금지하는 파견법 개정안을 각료회의에서 의결
- 공공부문의 경우 1천명당 공무원 수가 18.5명으로 OECD 중 가장 규모가 작고, 전체 경제활동인구에서 공무원이 차지하는 비중도 주요선진국의 1/4 ~ 1/2 수준에 불과함에도 예산 축소 등의 이유로 지방자치단체와 공공기관의 간접고용 사용 확대를 유도
- 단순히 예산 상 정원 축소를 위한 민간위탁 확대는 민간업체의 업체이윤, 관리비, 부가가치세 등 추가적 비용을 발생시킴으로써 서비스 유통 비용을 높이고 결국 효율적인 공적 자원 활용에도 부정적 영향
- 뿐만 아니라 서비스 제공자의 고용불안, 서비스 질에 대한 공적 관리의 어려움, 시장 논리에 따른 서비스 가격 차별화 등으로 인해 공공서비스의 질을 저하시킴

### (3) 추진방안

- 파견 철폐: 현행 법률 폐지.
- 공공부문 민간위탁 정상화 조례 제정: 민간위탁 심의위원회를 설치하고 ①고도의 전문 기술, 고가의 시설·장비가 필요한 사업, ② 일정기간 또는 간헐적으로 수행되는 사업 ③ 전문적 지식이나 기술/기능의 습득이 필요한 사업(정책연구, 기술교육 등) 등으로 민간위탁을 제한
- 사회공공성 중심의 경영평가 제도 도입: 공공기관 기관 평가를 경영효율성/사회공공성 부문으로 2원화하여 예산 상 정원 축소를 위한 민간위탁 남용 규제

## IV. 주택·주거 공약

### — 시장주도형 주택정책 지양 / 서민주거 안정 및 주거 수준 향상 —

1. 주거안정을 위해 사회주택(공공임대주택)의 비율을 전체 주택의 30% 수준으로 확대하고, 민간임대시장 안정정책을 통해 주거서민을 보호하겠습니다.
2. 서민 잡는 현행 재개발 방식을 주민 참여, 정보 공개, 책임 행정의 ‘세바퀴 100% 공공’ 방식으로 전환하겠습니다.
3. 주택 종다양성 확보 및 수요자 중심의 맞춤형 주택공급이 가능한 대안적인 주거환경개선 모형(‘살기 좋은 우리 마을 가꾸기’)을 제시하겠습니다.

### 1. 기존의 주택·주거정책에 대한 문제제기

#### (1) 한국의 높은 주택가격은 국민경제 전체에 치명적 위협을 가하고 있음.

- 한국의 높은 주택가격은 안정적인 주거환경을 갖고자 하는 많은 국민들을 실의에 빠지게 할 뿐 아니라 그들의 노동의욕을 감소시킴. 그로 인해 국민들뿐만이 아니라 기업마저도 생산적 경제활동을 경시하고 비생산적 투기에 몰입하는 경향이 발생.
- 또한 막대한 대출에 기반을 둔 투기는 부동산 버블의 붕괴 후 국민경제 전체에 치명적인 악영향을 미칠 수 있음. 특히 국민경제가 생산과 소비의 합리적 경제원칙에 의해 서라기보다는 불로소득에 불과한 투기적 이윤에 따라 왜곡되는 현상이 가속화될 수 있음.

- 최근 산업은행과 같은 국책은행 연구소뿐만 아니라 전통적으로 시장 중심적인 부양정책을 옹호해온 하나은행이나 현대경제연구원 같은 민간 기업연구소에서도 현재 부동산 시장이 ‘버블’로 확산된다는 신호를 보내고 있는 것도, 과도한 부동산 투기 이익의 몰입이 전체 국민경제에 주는 부정적 영향이 임계점을 넘었다는 것을 보여주는 예시임.

(2) 현재 많은 국민들이 주거 불안정에 시달리고 있음.

- 2005년을 기준으로 우리나라에 셋방 사는 사람들은 657만 가구 1,666만 명에 달함. 즉, 국민의 40%가 소위 셋방에 살고 있는 것임. 뿐만 아니라 그들 중 80%가 5년에 한 번 꼴로 이사를 하고 있음. 심지어 52%는 2년에 한 번씩 이사를 다님. 이러한 주거 불안정은 직장 및 가족생활, 자녀 교육 등에 상당히 부정적인 영향을 미침.
- 1주택을 소유한 많은 가구 역시 많은 막대한 대출 빚으로 인하여 소득의 일정부분을 금융기관에 월세로 납부해야 하는 실정임. 특히 도시 지역의 주거난은 심각한데 서울의 평균적인 직장인들이 평범한 주택을 마련하는데 드는 시간이 10년 정도 걸린다는 것(\*2008년도 주거실태조사 결과)은 수도권을 중심으로 시작된 부동산 버블이 사실상 서민들의 ‘주거소와’로 나타나고 있는 사실임.

(3) 한국의 주택·주거문제는 단순히 수요·공급의 불일치 때문이 아니라, 시장에서의 불일치를 조정하여 “모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야”(헌법 제35조) 할 정부가 경기부양이라는 명목으로 오히려 투기를 조장하는 정책들을 양산하였던 탓이 큼.

- 한국은 주요 선진국에 비하여 국민경제에서 건설업이 차지하는 비중이 높음. 때문에 혹자는 한국을 토건국가라 명명. 토건국가는 원래 건설업으로 경기를 살리려다 부동산 거품 붕괴로 낭패를 본 일본을 꼬집기 위해 등장한 용어. 그런데 한국 건설업의 이상

비대 현상은 토건국가인 원조인 일본을 능가하는 수준.

〈국민경제 중 건설업 비중 국제 비교〉

년도	한국	미국	일본	영국	독일	프랑스	캐나다	이태리
1980	8.0	4.9	8.9	6.1	7.6	6.6	7.2	7.2
1990	11.3	4.3	9.6	6.7	6.1	5.7	6.8	6.1
2000	8.4	4.4	7.2	5.2	5.2	4.6	5.0	4.8
2003	9.6	4.4	·	6.4	4.2	5.0	·	5.0

출처: 한국은행, 2005. 『OECD 국가의 국민계정 주요지표』

(4) 부동산으로 경기를 부양하거나 투기를 조장하는 정책은 김대중·노무현 정부시절에도 지속되었음.

- 김대중 정부 시절이던 1999년 선분양이라는 특혜를 유지한 채 분양가결정을 완전자유화. 2000년 무렵부터는 25년 정도였던 재건축연한을 20년으로 대폭 단축하고 안전진단 기준을 약화시켰으며 용적률도 2.5~3배까지 확대. 아울러 미분양주택을 해결한다고 임대사업자에게 온갖 세제 혜택을 제공. 신규주택을 분양받거나 미분양주택을 구입하면 양도소득세를 완전 면제해주는 특혜도 제공. 개발이익에 대한 환수장치가 없는 상태에서 특혜만 제공하여 결국 투기만 조장한 셈.
- 상기한 조치들로 인하여 노무현 정부 집권 초기부터 집값 상승 기류 발생. 이에 노무현 정부는 집권 첫 해에만 분양권전매가 금지되는 투기과열지구 지정확대를 중심으로 한 5·23대책, 재건축시 중소형 건설의무의 확대를 포함한 9·5대책, 10·29 종합대책을 발표. 그러나 2004년 초부터 오히려 규제가 너무 많다며 개발과 건설경기를 부양시키는 방향으로 정책 선회. 이로 인해 집값이 상승하는 현상이 나타났고 금기야 2004년 6월 무렵에는 분양원가를 공개하라는 시민사회의 요구가 대두. 그러나 노무현 정부는 당시의 주택문제가 강남의 재건축단지에서 발생하고 있는 국지적 현상이고 신도시 건설을 통해 공급을 늘리면 주택문제가 해결될 것이라는 판단과 함께 일시적인 미봉책

만을 제시. 이후 2005년의 주택가격 폭등에 대해서도 후분양, 분양원가공개, 공공주택 확충, 공영개발, 보유세 조기 강화, 양도세 중과의 조기 시행, 담보대출을 실수효자 중심으로 축소 등과 같은 시민사회단체의 요구를 무시하고 서울의 송파신도시 건설, 수도권 주변에 대규모 신도시 추가 건설, 서울 강북 지역의 뉴타운의 광역개발하고 중대형 평형 공급의 증가 등을 포함하는 8·31 대책을 제시. 그러나 같은 해 도입한 종합 부동산세제는 긍정적인 영향을 미침.

(5) 이명박 정부의 경우에는 이전 정부가 이루어놓은 최소한의 성과마저도 유명무실하게 만드는 동시에 환경의 파괴와 수도권 집중화를 악화시키는 방향으로 주택정책을 집행하고 있음.

— 이명박 정부는 투기적 수요에 대한 억제·관리 방안인 종합부동산세를 유명무실하게 만들었으며, 노무현 정부 말 우여곡절 끝에 탄생했던 분양원가 공개와 분양가격상한제마저도 은근슬쩍 폐지할 시도를 하고 있음.

— 주변시세의 50~70% 수준으로 공급되는 보금자리 주택의 경우 아파트 가격 안정에 일정한 영향력을 행사하고 있지만 그린벨트를 훼손하여 환경을 파괴하고 수도권 과밀화를 악화시키는 방향으로 진행되어 있음. 더군다나 2009년 발표한 보금자리 주택 150만 가구 중에서 중 소형 분양주택이 70만 가구에 달하며 임대주택 80만 가구 중에서도 10년 이후 분양주택으로 전환되는 물량이 20만가구에 달해 사실상 분양주택이 임대주택보다 30만가구나 많은 기형적인 공급방식을 보이고 있음. 이는 사실상 주변시세와의 막대한 시세차익을 노리는 부동산 투기를 방조하거나 조장하는 것으로 볼 수 밖에 없으며, 실질적인 주택 소유자들을 이중으로 소외시키는 결과를 낳을 것임.

— 뿐만 아니라 2008년 경기침체 및 부동산 시장의 하락세로 이명박 정부가 기존의 재건축사업에 대해 사실상 임대주택 건립비율을 폐지하는 것(\*기존에는 재건축으로 늘어나

는 용적률의 25%)은 물론이고 과거 60㎡ 이하의 소형평형 주택도 의무적으로 20% 이상 짓게 하던 조항도 삭제해 사실상 중대형 위주의 공급을 가능케 만들었음.

(5) 이와 같은 한계는 다른 주거 선진국들이 민간 주택시장과는 분리된 공공주택부문에 행정과 재원을 집중시키는데 반해, 우리나라의 역대 정부는 민간 중심의 주택시장에 보조적 행위자로서 역할을 한정한데서 공통적으로 비롯되는 문제임.

— 다시 말해 현재까지 정부 및 지방정부의 주택정책은 대규모 택지에 공공 또는 민간이 중대형 공동주택을 건설하여 소유하게끔 만드는 소유(자)중심의 주택정책이었음. 이 경우 주거환경이 양호하고 단위비용이 저렴한 주택을 한꺼번에 공급할 수 있는 장점이 있으나 기본적으로 택지 수급이 어렵고 주변지역 등의 부동산 가격을 양등시키며, 소유 혜택이 중상위소득계층에게 몰리는 단점이 있음.

— 결과적으로 이와 같은 공공의 민간시장 보조자 역할로 인해 중앙정부 및 지방정부의 한정된 자원이 대상자의 경제적 처지나 사회문화적 특수성에 따른 다양한 주거가 공급되는 데 사용되기 보다는 오히려 기존의 주택소유자들에게 투기적 이익을 안겨주는 방식으로 귀결되어 왔음.

(6) 진보신당은 한국 주택문제를 해결하기 위해 주택정책의 패러다임이 바뀌어야 한다고 판단. 기존의 시장중심적인 접근만으로는 명확한 한계가 있을 뿐만 아니라 심지어 문제를 악화시키기도 함. 아울러 지금껏 정치권에서는 잘 언급되지 않았는데 아파트 중심의 획일적 개발 역시 주택과 국토경관의 다양성을 훼손하고 삶의 질을 저하시키는 등의 문제가 있음. 이에 진보신당은 다음과 같은 정책을 당의 주요 공약으로 제시하는 바임.

## 2. 진보신당의 2010 지방선거 주택공약

공약1. 주거안정을 위해 사회주택(공공임대주택)의 비율을 전체 주택의 30% 수준으로 확대하고, 민간임대시장 안정정책을 통해 주거서민을 보호하겠습니다.

### (1) 개요

- 임기 내 사회주택(공공임대주택)의 물량은 전체 주택재고의 10% 수준으로 공급.
- 공동지분주택제도의 도입, 다주택 분양자의 선매권제도로 공공주택 적극 확보.
- 전세가 공시제도 및 상한제를 통해 세입자의 주거안정을 유도.
- NPO-주택소유자-지방정부로 구성된 민간임대조합을 설립하여 임대시장의 사회적 관리.
- 지역개발공사의 사회주택 관리기능 강화를 통해 사회주택(공공임대주택)의 관리 전문화.

### (2) 현황

- 네덜란드는 전체 주택의 36%가, 대부분의 선국국의 경우에는 20% 안팎이 공공임대주택. 이를 서민에게 최소 30년 계약 기간으로 임대하고 있음. 그러나 한국은 2007년 말을 기준으로 전체 주택의 3.7%에 그치고 있으며 서울의 경우에는 4.5%에 머무르고 있음.
- 2009년 중반기부터 2010년 상반기까지 아파트 매매가격지수는 지속적으로 정체를 보이고 있으나, 전세가는 꾸준히 높아지고 있는 양상을 보이고 있음. 이는 주택매매 중심의 투기적 수요가 경기의 흐름에 따라 주춤한 상황에서도 실제로 서민들의 주거 수요를 보여주는 전세가는 지속적으로 상승한다는 것을 의미함.
- 이와 같은 불균형은 사실상 우리나라 주택시장이 민간분양주택 중심으로 구성되어 있

기 때문에 실수요자에 대한 정책적인 지원이 불가능한 배경에 기인한 것임. 따라서 중장기적으로 사회주택의 비율을 높이는 것은 투기시장화된 현재의 주택시장을 장기적으로 교정할 수 있는 가장 효과적인 수단임.

### (3) 추진방안

- 공공임대주택 10% 공급 방안
  - 사회적 혼합 및 지역사회 균형 발전, 직주근접을 통한 생활 효율화의 관점에서 도시 내 공공임대주택 확보
  - 도시정비사업에 의한 뉴타운, 주택재개발(현행 17%), 주거환경개선 사업(현행 20%)의 임대주택 건립 비율을 해당 지역 세입자 비율 및 권역별 임대주택 비율에 따라 최소 20%에서 최대 50%까지 확보.
  - 기존주택 매입 확대, 지방개발공사의 분양주택공급 중단 및 100% 사회주택 공급
- 공동지분주택제도의 도입, 다주택 분양자의 선매권제도로 공공주택 적극 확보
  - 현행 일반분양주택은 소득분위 기준으로 5분위 이하는 사실상 접근하기 어려운 것이 실정임. 한편 민간 주택공급자의 입장에서는 소형평수 저렴주택의 경우에는 개발이익을 기대하기 어려워 공급량이 지속적으로 하락.
  - 이에 대해 지방정부가 일반분양주택을 5분위 이하 주택수요자와 함께 공동지분으로 주택을 구입하는 ‘공동지분주택제도’를 도입함. 골자는 대상자에 따라 공동지분 비율을 최대 7:3에서 최소 5:5까지 선택적으로 적용하여 매입하는 방식임.
  - 이후 처분 시 공공의 선매제도를 적용하여 사회주택으로 수용하고, 시세에 따른 인상폭을 보장하여 실제 공동지분자의 실손을 막을 수 있음. 이와 함께 일반 재개발 지역의 분양자 중 다주택소유자에게 분양되는 주택에 대해서는 선매권 제도를 도입함.
  - 특히 구역지정이후 분양권을 취득한 다주택소유자에 대해서는 관리처분인가시 일

전세비용의 선매물을 관리처분 및 준공검사의 조건으로 제안하여 실소유자로 주택공급이 가능하도록 제도적 유도 정책 마련.

#### － 전세가 공시제도 및 전세가 상한제도 도입

- 이 제도는 현행 임대차보호법 상의 임대료 상한규정(연 5% 미만)이 사실상 유명무실화되고 있는 상황에서 지방정부가 지역의 실 거래 전세가를 정기적으로 공표하고, 이를 바탕으로 공정전세가를 마련하는 것임.
- 이를 위해 지방정부는 매 분기 권역별 실거래가를 확인하고 유사유형별 평균전세가, 전분기 대비 인상(하)율, 가계수지동향에 따른 적정전세가 등을 공표하여 지역의 전세가 폭등을 예방함.
- 또한 중앙정부 차원에서 전세가 상한기준을 공표하고, 재계약이나 신규계약시 전월세 인상율을 5%로 제한하는 주택임대차보호법의 개정을 요구하는 한편, 지방정부 차원에서 과도한 전세가 인상에 대해서는 시세를 징수할 수 있는 방안을 모색하여 불합리한 전세가 인상을 방지함.

#### － NPO－주택소유자－지방정부로 구성된 민간임대조합을 설립지원

- 주거 저소득층에 대한 주거지원 정책의 일환으로 대상자 발굴 및 주거관리(NPO)－주택공급(주택소유자)－재정 및 행정지원(지방정부)의 파트너십으로 구성되는 민간임대조합을 설립하고자 함.
- 기존 임대주택의 확충이 계획과 공급의 시차가 발행하여 능동적인 주거지원정책 마련이 어렵기 때문에 기존 임대시장의 민간주택을 적극적으로 활용할 수 있는 방안으로 민간임대조합을 설립하여 운영함.
- 주택소유자의 경우에는 주택리모델링 및 유지보수 등이 무상으로 실시되며, 지방정부는 대상별 전세비를 융자해주고, 입주자는 사회주택 기준의 월임대료를 납부하는 형태로 모든 대상이 공동의 이해관계를 추구할 수 있는 모델로 구성.

#### － 지역 개발공사의 사회주택(공공임대주택) 관리전문화 방안

- 임대주택 분류체계의 단순화
- 주거복지서비스를 담당하는 사회주택(공공임대주택)관리 전문기구 설치·운영
- 상기한 기구에서 민간 임대주택 일반에 대한 현황뿐만 아니라, 쪽방, 비닐하우스, 지하셋방 등에 대한 실태조사가 주거 수준 개선 방안 마련 등도 담당

공약2. 서민 잡는 현행 재개발 방식을 주민 참여, 정보 공개, 책임 행정의 ‘세바퀴 100% 공공’ 방식으로 전환하겠습니다.

#### (1) 개요

- － 단계적·순차적으로 개발을 허가하여 전월세대란을 막겠습니다.
- － 뉴타운사업의 일정을 전면적으로 재조정하여 전월세대란을 막겠습니다.
- － 임시주거단지 설치 조례를 제정하여 재개발 시에도 서민들의 주거안정을 이루겠습니다.

#### (2) 현황

- － 현행과 같은 전면철거방식의 재개발은 대량의 멸실가구를 양산하여 5~10년간의 주거불균형을 양산하고 있는 실정임. 이는 사실상 재개발 방식의 한 유형일 뿐인 전면철거방식의 사업이 민간건설업자와 일부 개발이익 추구자 때문에 일반화되었기 때문임. 이 과정에서 지방정부가 사업시행인가 등을 진행하면서, 사실상 전면철거방식을 묵인하는 형태로 용인되었기 때문에 사실상 전면철거방식이 일반적인 재개발 방식으로 인식됨.
- － 이 때문에 세입자로 거주하던 지역 주민들이 일시에 주거지가 박탈되는 ‘주거 이주’ 사태가 반복되고 있으며, 오랜 기간 동안 형성된 상권을 기반으로 영업활동을 해왔던 입차 상인들의 피해가 극심하였음. 특히 현행 법체계가 소유자 중심으로 되어 있어 사실

상 다양한 이해관계를 가진 거주자들의 입장이 고려되지 않는 한계도 발생함.

- 한 예로 서울시에 의해 국제금융지구로 지정되어 개발 예정이었던 용산지역에서 발생한 용산참사는 이와 같은 재개발 방식이 가지고 있는 한계를 극명하게 보여주는 예증임. 특히 그토록 빨리 사업 추진이 진행되던 용산금융지구의 사업이 민간사업자의 재정악화로 사업이 지체되고 있는 현실은 사실상 사유화된 도시계획의 현 주소를 단적으로 보여주는 것이라 할 것임.
- 이와 함께 재개발 사업 추진과정에서 막대한 분담금이 발생하여 기존의 주택소유자가 세입자로 전락하는 역설적인 주거분화현상도 발생하고 있음. 실제로 공공이 개발한 서울의 은평뉴타운도 조합원의 추가분담금이 1억에서 2억수준에 달해 입주권이 있음에도 입주를 하지 못하는 상황이 벌어졌음.
  - 이런 이면에는 재개발 사업의 각 단계별로 인가청인 지방정부의 계획검토 및 사업 관리가 사실상 주먹구구식으로 추진된 원인이 있음.
  - 이에 따라 현재 전국적으로 법원에 계류 중인 조합설립무효청구소송의 건수가 수십건에 달하는 실정이며, 사업 기간이 길어짐에 따라 지속적으로 소송건수가 증가하는 추세를 보이고 있음.
- 마지막으로 현행 재개발 사업의 가장 큰 문제점은 속도 위주의 사업방식인데, 이는 지금과 같이 권역별 종합계획이 없는 상황에서 지정지역별로 개별 추진되는 한계에서 비롯된 것으로 사실상 지방정부의 도시계획 실패에 기인한 것임.
  - 이를 테면 동일한 생활권 내에 2지역 이상이 대규모 재개발 사업지로 지정되면 사실상 해당 생활권은 완전히 소멸할 수 밖에 없음. 뿐만 아니라 이에 대한 영향은 시간이 갈수록 주변 지역에 미치게 됨으로 이를 방지하기 위해 사실상 지방정부가 속도 위주의 개발을 종용하게 되는 상황에 처하게 됨.
  - 덧붙여 현재 지역별로 발생한 대규모 미분양사태 역시, 지역의 입주수요에 대한 조사 지역경제의 여건 등을 고려하지 않고 무분별하게 사업인가를 내준 지방정부의

방조가 큰 역할을 한 것으로, 체계적이고 개방적인 도시계획 절차가 반드시 필요함.

### (3) 추진방안

- 수도권 지역에서 추진 중인 뉴타운식 대규모 재개발 사업에 대한 전면 재검토
  - 지구지정, 사업인가, 관리처분까지 기존 지방정부의 결정사항에 대한 면밀한 검토를 통해 사실상의 탈법이나 위법을 방조한 행위에 대한 엄격한 감찰 실시
  - 이와 함께 기 인가 지역의 사업추진 실태를 파악하고, 특히 조합원 및 세입자에 대한 정보제공 현황 및 시행(공)사 선정의 적정성, 주민동의 징구 방식을 파악하여 사업인가 취소까지 포함하는 실질적인 행정처분 실시
- 지방정부의 조례 및 규정집을 정비하여 전면철거방식을 후순위 개발방식으로 특정하는 한편, 생활권별 멸실가구 총량제를 도입하여 대규모 주택 멸실을 방지함.
  - 특히 관리처분인가 이후 멸실 방지된 지역에 대해서는 일정 기간 이후 사업주에게 패널티를 부과하여, 무분별한 주택 철거 위주의 사업방식 개선(예를 들어, 지역안전 부담금제 도입)
  - 관리처분 인가시 준공 완료일을 정하도록 하고 이 기간동안 시공이 이루어지지 않은 지역을 ‘공공관리 지역’은 선정하여 구역내 블록별 지방정부가 실제 사업자가 되어 시공을 시행하는 방안을 마련.
- 재개발 인근지역의 주민이 참여하는 ‘도시계획 배심원제’ 도입과 재개발 관련 공부의 온라인 공개를 명시하여 참여형-공개형 제도를 정립함.
  - 현행 재개발 사업은 재개발 주변 지역의 주택하위시장에도 막대한 영향을 미치는 것으로 나타남. 특히 대규모 멸실은 해당 지역 거주자 뿐만 아니라 인근지역 주거약자의 주거불안을 가중시키는 효과가 있음.
  - 하지만 현행 재개발 제도상으로는 이해당사자가 토지 및 주택 소유자로 한정되어



있어, 사실상 재개발에 따른 사회적 이해관계자들의 입장이 제대로 반영되지 못하는 한계가 있어 왔음. 따라서 일차적으로 소유자 및 거주자, 그리고 주변 지역의 주민을 이해관계자로 포괄하는 재개발 사업이 추진될 필요가 있음.

- 뿐만 아니라 재개발 공부의 열람이 특정 장소 중심, 일과시간 중심으로 한정되어 접근에 지속적인 한계를 보여왔음. 따라서 관련 공부의 온라인 열람을 원칙으로 하여 장소 제한, 시간 제한을 없애도록 함.

공약3. 주택 종다양성 확보 및 수요자 중심의 맞춤형 주택공급이 가능한 대안적인 주거환경개선 모형(‘살기 좋은 우리 마을 가꾸기’)을 제시하겠습니다.

#### (1) 개요

- 전면철거 후 대규모 아파트 건설에 대한 대안으로 기존의 주택과 마을을 유지하면서 주민이 주도하고 공공이 참여하는 개발 방식을 도입.
- 기존의 아파트 단지 중심의 신규 주택공급방식에서 벗어나 저층·비아파트 주택의 공급을 강화하고, 1인가구·다양한 가족구성형태에 맞는 수요자 중심의 맞춤형 주택공급정책을 추진.

#### (2) 현황

- 현재의 도시재정비 사업은 대부분 민간에 의한 대규모 전면철거 후 아파트 건설의 방식임. 즉, 도시환경에 대한 고려 없이 획일적으로 아파트를 건축함으로써 도시 미관을 훼손시키고 다양한 주거형태를 소멸시킴.
- 뉴타운 재개발의 경우 새로 짓는 집의 99%가 아파트 형태이며 주로 중대형. 따라서 주로 전세의 주요 주거형태인 단독주택(59%) 및 연립·다세대주택(12%)을 헐어 멸실율을

증대시키고 있으며 이것이 최근의 전세대란으로 이어짐.

〈뉴타운 재개발로 인한 멸실된 주택과 공급된 주택의 비교(단위: 호)〉

구분	2006	2007	2008	2009
멸실	13,525	24,973	18,098	31,061
공급	9,707	12,145	11,669	11,074
결과	3,818호 감소	12,828호 감소	6,429호 감소	19,987호 감소

- 재개발지역의 세입자 비중은 80% 수준. 그러나 사업추진은 토지 등의 소유자로 구성된 조합에 의해 추진되어 거주 주민의 참여가 제한되어 있음. 이 과정에서 주민의견은 사실상 생략된 채 계획이 수립되거나, 설정구역의 공간적 범위가 불합리 또는 주민들이 사업을 원치 않는데 정비구역으로 지정된 경우 등 계획단계의 문제점들이 사업추진과정에서 갈등요인이 되고 있음.
- 이와 함께 기존의 전통적인 가족 형태의 분화가 이루어지고 있으며, 특히 청년층과 노인층을 중심으로 1인가구의 비율이 늘고 있는 실정(\* 2005년 기준으로 1인가구 비중은 16.2%로 나타나고 있으며 이는 1995년 10.7%에 비교하면 급격한 증가폭)임. 뿐만 아니라 전통적인 가족구성과는 다른 동성간의 가족구성 등 다양한 유형의 주거단위가 생겨나고 있음.
- 또한 비닐하우스, 여인숙 등 전통적인 비주택 뿐만 아니라 고시촌 등과 같은 비주택의 거주자도 급격하게 늘어나고 있는데, 이는 한편으로는 경제적 취약계층의 주택거주부담때문이기도 하지만, 기존의 주택시장이 필요한 ‘수요의 유형’에 대응하지 못하는 탓이기도 함. 이를 테면, 일시적인 출장 상황이나 기존 가족과의 분리거주 사유의 발생(이를테면 기러기 가정)들이 그 원인인데 현재의 민간-공공 주택정책 하에서는 적절한 주택을 공급받기 어려움.
- 그리고 기존의 대학촌이라 불리던 대학 인근의 하숙촌도 극심한 임대료 인상으로 사실상 하숙유량을 떠나고 있는 실정이며, 특히 지방에서 서울로, 서울(집값이 싼 주변부)에서 학교로 이어지는 ‘2중 유학’의 악순환이 강화되고 있음.

### (3) 추진방안

- 주민주도의 살기 좋은 우리 마을 개발 모형은 전면적인 철거를 통한 아파트 건립이 아닌, 기존 마을 공동체를 기반으로 하여 공공이 도로확보, 주차장, 공원, 도로 등 공동 복지시설 설치에 참여하고 지역공동체에서 마을을 공동 관리하는 체제.
- 일부 지자체에서 실시하고 있는 주차장 만들기, 담장 허물기, 도로 확대, 녹지화사업, 공유주차장 설치 사업 등을 통합하고, 주택의 리모델링, 주거환경 개선 기금을 활용하여 마을 전체를 균형 있게 가꾸는 개발.
- 특히 일정규모 이상의 공동사업자가 갖추어지면 택지공급 등에 대한 지원으로 자체적인 공동체 주택건립이 가능하도록 하는 방안 추진(\* 일본의 도시재생기금을 통한 지원 방식 참조)
- 또한 현행 국민주택기금 용자대상자서 제외되어 있는 35세미만 1인 가구에 대해서도 금융지원이 가능하도록 하는 한편, 다양한 가족구성유형에 대한 주택공급을 추진함.
  - 주택 NPO의 육성을 통해서 신분노출이 제한적인 대상자에 대해서는 간접 지원이 가능하도록 하는 방안 등을 모색
- 강남, 종로 등 사업법인이 밀집해 있는 지역을 중심으로 1인 주거형태에 맞는 맞춤형 노동자숙소를 지원함. 세입자, 고령자 등 사회적 약자를 위한 소규모 공동주택을 공공에서 공급.
- 재개발사업지역이 저소득층 밀집주거지가 많아 지역을 매개로한 사회복지프로그램이 동반된 재개발 실시. 이를 통해 지역주민의 자존감을 강화시키는 한편, 자활 및 공동체 활동을 통해 사회적 고립감에서 벗어나도록 지원함.

## V. 토론 토건국가에서 ‘보편적 복지국가’로 정의로운 전환

- 개발지상주의 토건국가 반대
- MB정권의 ‘4대강 삽질 사업’ 즉각 전면 중단
- 복지국가를 위한 예산으로 4대강 예산 전환
- 정부 개발 부서 및 개발 공사 혁신적 재편

### (1) 개요

- 토건국가란 불필요한 대규모 토건사업을 끝없이 벌이면서 재정의 탕진과 국토의 파괴를 구조적으로 유발하는 기형국가를 의미. 개발지상주의 토건국가는 자연을 훼손하고 생명을 파괴할 뿐만 아니라 다수의 보통사람들에게서 희망을 빼앗아 가는 것임.
- MB정권의 한국은 토건국가의 대표적인 사례. 단지 전체 경제에서 토건업의 비중이 크기 때문만이 아니라 불필요하고 부적절한 토건 사업이 만연해 있기 때문. 하부구조(간척, 매립, 개간, 산단, 농지, 발전, 댐, 보, 제방, 다리, 도로, 고가도로, 지하도로, 자전거도로, 철도, 공항, 항만, 운하, 농수로, 송전탑, 전봇대, 보도블록 등), 주거(아파트, 주택, 신도시 등), 여가(골프장, 스키장, 유원지, 콘도 등) 등 여러 분야에서 크고 작은 수많은 불필요하고 부적절한 토건 사업들이 전국에서 끊임없이 시행되고 있음. 그것은 노무현 정권에 의해 전국화되었고 MB정권에 의해 극대화되고 있음.

### (2) 현황과 문제점

- 노무현 정권 5년차인 2007년도 정부 총지출 규모는 예산과 기금을 합쳐서 237조 1000억 원이었음. 여기서 직접적 건설부문 예산은 18조 2000억 원(7.7%)이고, 공공부문 건설투자는 무려 52조 3000억 원(22.1%)에 이르렀다음 이렇게 막대한 예산을 써서 전국 곳곳에서

불필요한 도로·공항·댐·신도시 건설, 간척사업 등이 이루어졌음. 새만금 개발사업과 시화호 개발사업을 비롯해서 불필요한 대규모 건설사업이 국책사업의 이름으로 전국 곳곳에서 진행되었음.

- 토건국가의 매력은 경기 부양과 일자리 창출에서 단기적으로 큰 효과를 가져 올 수 있다는 점. 4대강 사업을 포함한 일련의 국책 사업을 MB정권이 쉽게 포기하지 못하는 이유도 바로 여기에 있음. 문제는 이런 토건국가적 기획이 과거 1960-70년대에는 어울리지 몰라도 현재와 같은 21세기 사회에는 전혀 적합하지 않다는 사실임.
- 이웃 일본의 경험은 훌륭한 반면교사의 사례. 각종 건설 공사를 벌임으로써 거품을 즐겼던 일본은 결국 국가 재정이 파탄 나는 결과를 겪지 않을 수 없었으며, 또 구분별한 건설 공사는 환경을 훼손함으로써 미래 세대의 자산을 현재 세대가 마음대로 끌어다 소비해버리는 과오를 저지르기도 했음.
- 토건국가의 가장 심각한 문제는 극단적인 경제 위기와 생태 위기를 모두 초래할 수 있다는 것임. 2008년 10월에 경제개혁연대(대표 김상조 한성대 교수)는 OECD(2008)의 'National Accounts of OECD Countries : 1995~2006'을 기초로 30개 OECD 회원국에서 건설업이 차지하는 비중을 분석한 바 있음. 분석 결과 한국은 OECD 회원국 중에서 건설업의 비중이 가장 높은 나라로 나타났음. 'GDP 대비 건설업 부가 가치의 비중'을 보면, 1995~2006년의 평균이 한국은 8.80퍼센트이고 OECD 전체는 5.48퍼센트였음. 또한 '(총고정 자본 형성 중) 건설 투자의 GDP 대비 비중'을 보면, 1995~2006년의 평균이 한국은 19.22퍼센트이고 OECD 전체는 11.67퍼센트였음.
- 이에 따라 경제개혁연대는 한국을 '건설업 과다 의존 국가'로 규정하고 그 개혁을 촉구했음. 특히 경제개혁연대는 "OECD 회원국 중 건설업의 비중이 상대적으로 높은 나라, 특히 1995~2000년에 비해 2001~2006년에 건설업의 비중이 크게 증가한 나라들은 거의

예외 없이 최근 심각한 금융 위기를 경험하고 있다"는 사실을 지적하고, "최근 미국발 금융 위기에 따른 충격을 완화하는 차원을 넘어, 경기 회복을 위해 신도시·뉴타운 건설 및 부동산 규제 완화, 그리고 대형 토목 공사의 발주 등을 통해 또다시 건설 경기를 부양하는 방향으로 가는 것은 건설업의 산업 구조적 문제를 더욱 심화시키는 우를 범하는 것"이라고 지적. 토건국가에는 희망이란 없고 오히려 위기 심화만이 존재할 따름임.

- 노무현 정권은 국가균형발전이라는 미명으로 전국을 거대한 공사판으로 만들어 버렸음. 이미 한 세대를 넘는 긴 시간 동안 이 나라는 말 그대로 '전국이 공사판'인 상황이며 MB정권의 '4대강 죽이기'는 그 결정판임. 잘 알려져 있는 것처럼, MB정권의 4대강 사업은 이 대통령 임기 내에 국가 1년 전체 예산의 약 10%를 투자해, 4대강에 16개의 댐을 설치하고, 경부고속도로 2배 이상의 모래와 자갈을 파내, 큰 물그릇을 만든다는 구상.
- MB정권의 이 '공구리-삽질' 사업은 전국 곳곳에서 대대적으로 소중한 국토를 파괴하기 때문에 삶의 질의 물리적 기반인 환경 질이 갈수록 악화될 수밖에 없음. 그리고 이렇게 국토의 파괴에 엄청난 재정을 투입하기 때문에 복지나 교육 등 삶의 질 확충에 필요한 재정을 확보하기가 어려워지는 것은 자명한 사실임.
- MB정권의 4대강 삽질 사업이 과연 누구의 무엇을 위한 국책사업인지 묻지 않을 수 없음. 그것은 투기와 약탈로 무장한 '토건족'만을 살찌우기 위해, 자연을 파괴하고 다수 보통사람들의 삶의 질을 악화시키는 생명 파괴 사업임. 지난 시기 토건족의 축재를 보면, 1998년부터 2007년까지 10년 동안 이들의 누계 개발 이익 발생은 2002조원, 개발이익 환수 총액은 35조원으로, 전체 개발이익의 1.7%에 불과함. MB정권에 들어 이런 현상은 줄어들기는커녕 더 늘어나고 있는 상황.

(3) 대안1. 4대강 삽질 사업 예산의 보편적 복지국가 예산으로 전환

- 4대강으로 상징되는 토건국가의 문제는 다방면에서 확인됨. 그것은 탕진, 파괴, 부패, 투기 등으로 간추릴 수 있음. 그 출발은 한마디로 혈세의 탕진임. 토건국가를 단순히 환경문제로만 여기는 것은 대단히 협소한 시각임. 토건국가는 무엇보다 재정의 비정상적 운용에서 기인하는 비정상적 국가로 파악해야 함.

- 이런 사실은 재정 지출의 비효율성에서도 잘 드러남. DJ정권, 노무현 정권, MB정권까지 2000년 이후 8년간 도로 항만 등 사회간접자본(SOC)에 130조 원이 넘는 돈을 쏟아 부었지만 SOC 재정 투자의 효율성은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 동유럽 2개국을 빼고는 최하위였음.

- 한편 2010년 3월 4일 조세연구원이 발표한 ‘정부 지출의 효율성 측정에 관한 연구 보고서’를 보면, SOC에 대한 재정 지출의 효율성은 거의 꼴찌 수준. 재정을 탕진하고 국토를 파괴하는 토건국가의 문제가 대한민국의 진정한 선진화를 가로막고 있다는 사실을 여기서도 확인할 수 있음.

- 수십조원에 달하는 4대강 삽질 예산은 이제 보편적 복지를 위한 예산으로 전환되어야 함. 이것은 한국사회의 위기가 만성화된 사회에서 지속가능한 사회로 전환이자, 복지국가로 향한 정의로운 전환임. 진보신당은 이를 위해 모든 정치력을 총동원 할 것임.

#### (4) 대안2. 정부 개발부서 및 5대 개발공사의 혁신적 재편

- 대한민국이 살 길은 토건국가의 강화가 아니라 해체에 있음. 막대한 재정을 탕진해서 국토를 파괴하고 부패를 촉진하고 투기를 조장하는 토건국가의 강화는 망국의 지름길임. 사회적 수요와 관계없이 추진되는 대규모 토건사업들은 ‘정치권·관료·개발·언론·학계’의 거대한 개발동맹에 의해 지탱되고 있으며, 다양한 형태로 부패와 연결되어 있음.

- 진보신당은 토건국가의 구조적 핵심은 토건정부이며, 따라서 토건국가를 개혁하고 보편적 복지국가로 나아가기 위해서는 무엇보다도 정부 개발부서와 개발공사들의 생태적 공공기관으로의 발본적 개혁과 혁신적 재편이 필요함을 강조함.

- 첫째, 자신의 존속을 위해 불필요한 대규모 개발 사업을 계속 벌이면서 혈세의 탕진과 국토의 파괴라는 문제를 일으켰던 건설교통부는 국토해양부로 명칭을 변경했지만 여전히 구태를 답습하고 있음. 중요한 것은 부서 명칭의 변경이 아니라, 국토를 토건주의 이익을 위한 개발이 아닌 지속가능한 사회를 위한 생태순환형 개발로 접근하는 시각의 대전환과 기능의 전면적 조정임.

- 둘째, 5대 개발 공사에 대해 전면적인 혁신과 대대적인 기능 조정을 해야 함. 한국토지주택공사는 보건복지부 산하 공공주택청으로 전환하여 주거·주택의 문제 역시 개발의 관점이 아니라 보편적 복지의 관점에서 접근할 수 있도록 함. 한국수자원공사의 경우 댐건설 및 단지 조성 기능을 전면적으로 폐지하고, 유역별로 하천과 상하수도 업무를 통합해 관리하는 공단으로 재편. 농어촌개발공사로 전략한 한국농어촌공사는 간척사업 및 농촌개발을 목표로 한 토목사업 영역을 폐지하고 친환경 농어업을 지원하기 위한 <지속가능 농어업공사>로 전면적으로 재편하거나, 또는 <농어업기반시설관리공단> 수준으로 기능을 대폭 축소. 한국도로공사의 무분별한 도로건설 계획과 사업은 중단시키고, 기구는 도로의 관리업무를 중심으로 재편. 한국전력공사는 각종 법률과 제도에 의해 독점적 지위를 확보하고 있으므로 부당한 특혜를 폐지하고 기능을 대폭 축소. 그리고 중앙집중식 화석에너지 공급체계 개편하고 재생가능에너지공사를 신설.