

2015 사회경제정책포럼

[2015 정기국회·국정감사]

입법 및 국감 전략과 의제

- 2016 총선의제 선도를 시작하며 -

2015. 8. 26

목 차

총론	1
산업1 : 중소기업 중심 산업구조 전환과 생태계 구축	7
산업2 : 서비스산업 육성책의 타당성과 대응방안	12
경제 : 중소기업단체의 집단교섭력 강화	20
재정 : 지방재정조정제도 - 국고보조금 및 지방교부세제도	27
금융 : 가계부채 위기 - 채무조정제도 개선방안	31
노동1 : 임금피크제 강행추진 대응방안	36
노동2 : 최저임금 인상과 자영업자 지원대책	40
노동3 : 비정규직 축소와 차별 해소방안	43
지방 : 행정의 ‘지방화’가 요구되는 의제	46
소개1 : 사회경제정책연구회	58
소개2 : 사회경제정책포럼 프로그램	59

본 제안서는 [2015 사회경제정책포럼] 발제·토론 및 책임정리 집필진의 의견이며,
새정치민주연합과 (재)민주정책연구원의 공식 의견이 아님을 밝힙니다.

총론

문 병 주
(민주정책연구원 실장)

I 기본 컨셉

□ 슬로건(안)

- “국민 ‘삶’ 속 불법 **바로** 잡기, ‘법’ 기강 **바로** 세우기”
- ‘**法 지키기**’ 국회 (법칭 ‘**준법**’ 국회)

□ 정책·전략적 목표 : “**선택과 집중**”

- 법 적용의 사각지대 발생 요인 점검을 통한 법 기강 바로 세우기
 - 비정규직문제, 청년고용문제, 최저임금 준수문제 등 양극화 해소를 위한 법 적용 현황 종합 점검
 - 특히 ‘근로감독’ 강화를 통한 불법 내지 위법성 철퇴를 위한 행정시스템의 비정상적 작동 시정 추진
- 전달체계의 위법성과 실행오류 등 대국민서비스시스템 바로 잡기
 - 민생 5대 분야, 즉 치안, 소방, 보건의료, 복지, 교육 등 전달체계 종합점검
 - 공공기관의 대국민 서비스전달체계의 실행오류 사례 시정 추진
- 법체계 종합 점검을 통한 ‘법 위의 시행령’ 바로 잡기
 - ‘시행령’의 위법현황 체크를 통한 법체계 정립
 - ‘법 위에 있는’ 시행령의 현실적용 사례에 대한 체크와 시정 추진

II

정기국회 입법전략과 의제

□ 입법의제 ① : ‘양극화 완화’

- ‘균형파괴사회의 정상화’를 위하여 공평하고 공정한 대한민국 만들기
 - 대기업과 중소기업간 불공정 해소
 - 수도권과 비수도권간 불균형정책
 - 정규직과 비정규직간 임금·복지 등 ‘삶’의 격차 해소

□ 입법의제 ② : ‘사각지대 해소’

- 사회적 약자와 패자에게도 따뜻하고 행복한 대한민국 만들기
 - 여성, 장애인, 어르신 등의 ‘정상적’ 사회활동 보장 - 차별 해소
 - 이주민 노동자들의 ‘사람다운’ 노동환경 조성 - 비인간적 대우 일삼는 기업주 처벌 강화
 - ‘안전’ 사각지대 해소 - 여성·아동 ‘안전생활예산’ 확보

□ 입법의제 ③ : ‘전달체계 혁신’

- ‘꼭’ 필요한 사람에게 ‘꼭’ 맞는 민생서비스 제공하는 대한민국 만들기
 - 찾아가는 ‘돌봄’ 의료서비스 제공을 위한 공공보건망 확장
 - 세월호침몰사고 이후 국민의 핵심관심인 화재와 교통사고, 질병과 성범죄, 강력범죄 등으로부터의 ‘안전망’ 구축
 - ‘사람다운 노동대우’를 위한 근로감시·감독 강화 - 감독관 대폭 충원 및 위반업주 처벌 강화 (과태료 대폭 인상 및 양형기준 마련)

□ 입법의제 ④ : ‘외부전문가 제안’

- 사회경제정책연구회와 민주정책연구원 공동 개최 『사회경제정책포럼』을 통하여 제안되었던 핵심 의제를 중심으로 입법의제 마련
- 『사회경제정책포럼』 프로그램 중 이미 개최 완료한 포럼 의제를 중심으로 아래 [표]와 같이 그 입법방향 및 의제를 재정리하여 제안서 작성

입법방향 및 의제	책임정리·제안	책임의원
[경제] 중소기업단체의 집단교섭력 강화	김남근 변호사	
[산업1] 중소기업중심 산업구조 전환과 생태계 구축	김용진 교수	
[산업2] 서비스산업 육성책의 타당성과 대응방안	김남근 변호사	
[재정] 지방재정조정제도 - 국고보고금 및 지방교부세제도	정창수 교수	
[금융] 가계부채 위기 - 채무조정제도 개선방안	김남근 변호사	
[노동1] 임금피크제 강행 추진 대응방안	김성진 변호사	
[노동2] 최저임금 인상과 자영업자 지원대책	김성진 변호사	
[노동3] 비정규직 축소와 차별 해소방안	김성진 변호사	
[지방] 행정의 ‘지방화’가 요구되는 의제	김남근 변호사	

□ 제언

- 해당 상임위원회별 입법의제를 중심으로 집중 추진하는 것을 원칙으로 하되, ‘1 국회의원 1 입법’ 추진을 기본으로 하여 하나 이상의 입법의제를 선정·추진을 관리하는 ‘책임의원제’를 시행함
- 입법의제와 관련해서는 반드시 위법시 부담되는 과태료 부과는 물론 형사처벌도 고려하는 등 ‘실효성’ 있는 법 개정을 함께 추진함 [실효성 있는 양형기준 마련 필요]

III

국정감사 전략과 의제

□ 국감의제 ① : ‘비정규직의 정규직화 및 차별해소’

- 정부부처 산하기관과 광역자치단체 근무 비정규직 노동자의 현황과 대책에 대해서는 전체 상임위원회 차원에서 공통의제로 선정하여 집중 점검하고 앞으로 추진방안을 제시해야 함
 - 포괄적인 비정규직 사용사유 제한을 비롯하여 비정규직의 정규직 전환, 정규직과의 임금 격차 및 사회보험 적용률, 고용 안정성 등의 현황과 실태, 그리고 앞으로의 추진대책을 점검하고 그에 대한 당의 추진사례(지방자치단체 차원)를 적용하여 성과를 낼 수 있도록 유인함

□ 국감의제 ② : ‘청년고용 (및 최저임금) 위법성’

- 중앙정부 및 지방정부 차원의 ‘근로감독’ 관련 행정시스템의 집중 감사를 통하여 이른바 ‘근로사각지대 해소’를 위한 대안을 제시해야 함
 - 특히 정부 및 산하 공공기관의 청년고용 할당제의 적용실상을 파악하고 제대로 법을 지키지 않은 경우 책임자 문책과 위반사항 처벌을 즉각적으로 시행하도록 함
- 노동 관련 행정시스템에 대한 집중 감사와 대책 제시가 필요한 바, 우선적으로 근로감독관의 활동현황과 문제점을 점검하고, 그 대안으로서 ‘정상적인 감독기능’을 수행할 수 있도록 ‘감독관 증원’문제를 비롯한 대안을 제시함

□ 국감의제 ③ : ‘법 위의 시행령 개정’

- 세월호 시행령을 계기로 촉발된, 3권 분립의 헌법정신을 크게 훼손하는 이른바 <법 ‘안’이 아닌 법 ‘위’의 시행령>을 이번 정기국회와 정부 각 부처 및 관련 공공기관 국정감사를 통하여 그 실상을 파헤치는 ‘지속적이고 일관된’ 입법자세를 견지하고 있음을 보여주어야 함
- 2015년 6월 1일 발표한 ‘상위법령을 무력화시킨 시행령 및 시행규칙 사례’에 대해 점검하고 앞으로 해당 시행령을 개정하는데 있어서의 ‘정당성’ 확보 차원에서 국감을 추진해야 함

[표] 상위법 위반 시행령 및 시행규칙 사례

법 안 명	쟁 점	내 용
교육교부금법 등 4개법 안	누리과정에 대한 교부금 지원 법적근거	시행령을 근거로 보육기관 예산 지원근거 마련
국립대학 회계설치 및 재정운영법	교육·연구비 지급 대상	취지는 교직원 경비 자율 지원, 시행규칙은 교원 한정
FTA에 따른 농어업인 지원 법률	피해보전직불금 무력화 논란	규칙에 수입기여도 신설해 직불금 규모 축소
학교보건법	관광호텔업자 특혜 시비	장관 훈령으로 호텔 사업자에게 사업설명회 기회 부여
의료법	의료기관 부대사업 허용	의료법 개정 반대에 따른 시행규칙 개정
5·18 보상법	보상금 신청 무력화 논란	올해 6월까지 신청 개정, 시행령 미개정으로 무력화
4·16 세월호특별법	위원회 정원 축소 문제	120명▶90명 축소, 위원회 권한 및 활동 제약
노동조합 및 노동관계조정법	전교조 노조 불인정	노조법 시행령을 통해 ‘노조아님’근거 규정

자료:새정치민주연합 정책위원회

- 국회 법제실은 <법 ‘위’의 시행령> 관련 사례가 3년간 61건에 달하는 것으로 제기해 왔음 (<http://the300.mt.co.kr/newsView>; [the 300] 런치리포트 참조)
- 국회 법제실의 2014년 ‘행정입법 분석평가 사례’에 따르면 2011~13년 1,800여건의 행정입법(시행령 및 시행규칙) 중 모법에 어긋난 대통령령·총리령·부령 등 행정입법이 61건에 이르는 것으로 나타났다.

- 구체적으로 위임근거 없는 국민의 권리제한·의무부과 위반 5건, 위임범위 일탈 26건, 포괄적 재위임 4건, 행정입법 부작위 4건, 내용의 불합리성 9건, 법령체계의 부적합 13건 등임

□ 국감의제 ④ : ‘박근혜 대통령 집권 전반기 대선공약 파기사례’

- 박근혜 대통령은 2015년 2월 현재 대선공약 674개 중 421개(62.5%)가 후퇴, 축소 또는 방지되고 있는 상황임
- ‘성장’밖에 모르는 세력이 장담했던 ‘474 공약’도 물 건너갔고, 국가와 가계는 빚더미에 허덕이고, 맞춤형 복지마저 어디로 갔는지도 모를 지경이며, 결국 국민통합마저 거꾸로 가고 있음
- 공약실천률 37%(경실련)에 불과한 만큼, 해당 상임위원별 ‘핵심공약’의 실천현황을 체크하고, 실천하지 못하고 있는 근거에 감사를 통하여 최소한 ‘약속만’은 지키도록 유도할 필요 있음

□ 제언

- 2015 정기국회 기간 동안의 국정감사는 우선 ‘선택과 집중’이 필요한데, 2016 총선에서의 약속으로 연계하여 현 정부와 새누리당의 약속위반을 적극 부각시켜나가는 방안을 적극 고려할 필요 있음
- 이와 관련해서 유의해야 할 점은 상대의 잘못을 부각시키는 데만 집중할 경우 자칫 “그래서 너희들은 무엇을 할 수 있고, 해 왔느냐?” 하는 역풍에 휘말릴 수 있음
- 따라서 박근혜 대통령과 새누리당에 대한 비판을 앞세우기 보다는 반드시 우리가 지향하는 정책방향과 의제를 앞서 제시하면서 상대를 비판하는 방식으로 접근해야 할 것임

입 법 의 제

산업 중소기업 중심 산업구조 전환과 생태계 구축

김 용 진
(서강대학교 교수)

I. 현황과 문제점

- 한국경제의 문제 중 가장 중요한 요인은 설비투자가 감소하고 이에 따라 잠재성장률이 하락 (1991~97년 6.9% → 2001~04년 4.8% → 2011년 3.8%)하고 있다는 것임
 - 최근 들어 잠재성장율을 3%이하로 보는 시각도 증가하고 있음
- 한국경제가 안고 있는 또 다른 문제점 중의 하나는 산업구조의 양극화임. 대기업과 중소기업, 경공업과 중화학 공업, 그리고 수출기업과 내수기업의 양극화로 단순한 임금이나 부의 양극화보다는 다층적이고 광범위함
- 대기업 중심의 경제구조는 공정거래 위원회가 매년 발표하는 ‘상호출자 및 채무보증제한 기업집단’에 관한 자료를 비교해보면 쉽게 알 수 있음
 - 공정거래위원회가 2015년 4월1일에 발표한 '2015년 상호출자 및 채무보증제한 기업집단'과 2011년 이후의 기업집단을 비교해 보면,
 - 대기업 집단의 수는 2011년 55개에서 2015년 61개로 증가했고,

- 대기업집단의 계열사 수는 2015년 1,696개로 2012년을 기점으로 감소세를 보이고 있음
- 자산총액을 기준으로 봤을 때, 2011년 1,691조 원, 2015년 2258조로 지속적으로 증가하는 추세임
- 대기업 중심 혹은 대기업 의존 경제구조가 자본주의에서 나타나는 자연스러운 현상이라고도 볼 수 있음
 - 그러나 이러한 경제구조는 1인당 GDP(Gross Domestic Product) 성장률이 하락하고, 총요소생산성이 하락하며, 자본축적율이 저하되어 경제활력도 저하되고, 이에 따라 경제구조 자체를 취약하게 만들 위험을 내포하고 있음
- 세계은행이 발표한 지난 40년간의 자료를 기준으로 분석해 보면, GDP가 증가함에 따라 혁신형 혹은 기회 포착형 중소기업의 숫자가 지속적으로 증가하고 있으며, 고용에 있어서도 이들의 역할이 점점 커지는 것을 알 수 있음
 - 구체적인 예로, 2007년 미국에서 새로 창출된 일자리의 2/3가 창업 기업에 의해 만들어졌으며, 2012년에는 대기업들이 고용을 줄이는 과정에서 거의 모든 고용이 창업벤처기업에 의해 이루어졌음
- 따라서 한국경제가 당면한 문제를 극복하기 위해서는 기존의 산업생태계를 대폭적으로 재편하고 새로운 생태계로의 전환에 많은 노력을 기울여야 하며, 기업이 정신을 함양하고 혁신형 중소기업들을 적극적으로 육성할 필요가 있음
 - 혁신형 중소기업들의 육성은 경제구조 자체가 제품에서 서비스로 전환하고 있고 정보통신기술이 발전하고 있으며, 지식자산의 중요성이 증가하고 있는 현 상황에서 가장 적절한 대책이 될 수 있음

II. 입법방향과 의제

□ 새로운 산업생태계 마련을 위한 정책 방향의 우선 정립 필요

- 대기업 중심 정책은 소수의 기득권을 가진 자가 시장을 지배함으로써 경쟁을 무력화시키고 자원배분을 왜곡하는 현상이 끊임없이 일어나게 하여 시장실패가 일어남
- 중소기업들을 보호하거나 중소기업들을 지원하기 위한 정부의 직접적인 개입은 또한 자원배분과 경쟁 환경을 왜곡하게 되어 비효율성을 증가시키게 됨
- 따라서 정부는 기업에 대한 직접적인 지원보다는 인프라를 강화하는 방향으로, 시장 내 공정한 경쟁이 가능한 방향으로, 시장의 기능이 활성화 될 수 있는 방향으로 정책을 바꿀 필요가 있음

□ 직접적인 자금지원에서 간접적인 자금지원 정책으로의 변화 필요

- 금융지원의 경우는 정부가 직접 자금을 지원하는 것보다는 직접금융 시장이 활성화 될 수 있는 구조를 만들어야 함. 이러한 방식은 한국 금융시장을 활성화함과 동시에 중소기업들을 지원하는 방식이 됨
- 중소기업들이 채권을 발행하고 금융기관들이 이를 구입하는데, 중소기업들의 신용이 낮아 좋은 조건에 발행하지 못할 경우, 신용 보증기금이나 기술보증기금에서 신용을 보강하고 이를 판매하고, 판매된 채권을 다시 유동화 하여 이를 유통시킴으로써 자금의 흐름을 선순환 구조로 만들 수 있음

□ 규모의 비경제성으로 인한 자본부족, 지식부족, 인력 부족 등 구조적 문제를 극복하기 위해 중소기업들 간의 협력체계 구축 필요

○ 중소기업들 간의 협동을 바탕으로 한 공동사업의 적극적으로 추진

- 조합의 조직화율(직원 5인 이상 기업 중 조합 가입률)은 2006년 말 2.24% → 2011년 11월 말 20.74%로, 일본의 70.5%와 큰 차이, 공동사업을 하는 중소기업은 불과 20%에 불과함

○ 동일업종 및 이업종 중소기업 협동조합의 활성화

- 연구개발, 디자인, 경영 컨설팅, 마케팅, 엔지니어링, 법률, 회계 등 다양한 경영지원서비스 기업들과 중소기업 간의 관계를 협동조합 체제 안으로 끌어들이어 원활한 협력체계 구축하고, 이들 협동조합내 공제서비스를 활성화 (또는 금융기업과 협동조합 구성)함으로써 금융문제를 해결함
 - 기존의 협동화사업 (공동으로 생산 또는 유통 설비 및 시설을 건축하고 활용하는 사업)을 확대하여 협동조합을 지원 대상으로 하고 적극적인 지원체계를 만들어야 함

□ 대기업의 중소기업 기술탈취의 위험에 대한 원천적 제거 방식 도입

○ 대기업과 중소기업이 거래할 때 원가구조를 밝히거나 기술을 공개해야 하는 불합리한 거래 관행을 그대로 두고는 동반성장 노력 등을 통한 방식으로는 문제를 해결할 수 없음

○ 따라서 원가구조를 밝히라고 요구하거나 기술을 공개하도록 하는 거래 관행을 원천적으로 금지시켜야 함. 기술에 대한 검증이나 원가는 수요기업이 책임을 지고 수행해야 함

□ R&D자금 지원 방식의 변경

- 지금처럼 R&D자금을 해당 기업들에게 직접 지원하고 기술료를 받는 방식보다는 직접적인 기업 지원을 줄이고, ‘주식을 담보’로 하여 투자하는 방식으로 지원하는 것으로 변경(성공후 자기주식 재취득)하여, 도덕적 해이를 없애고 적극적인 개발이 될 수 있도록 함

□ 중소기업의 글로벌화를 위한 시스템 구축

- 중소기업의 자생력을 강화하기 위해서는 국내 대기업에만 매달리는 구조를 해소해야 하는데 이를 위해서는 글로벌화가 필수적임
- 한국무역협회, 코트라, 중소기업진흥공단 등의 TPO들을 대기업들이 가진 해외네트워크와 체계적으로 연계하여 중소기업들의 수출을 지원할 수 있는 플랫폼으로 재구축함

산업2

서비스산업 육성책의 타당성과 대응방안

김 남 근
(참여연대 집행위원장)

I. 현황과 문제점

□ 박근혜 정부의 서비스산업

- 박근혜 정부는 2014. 12. 22. 발표한 2015년 경제정책의 4대 과제¹⁾ 중 하나로 “(서비스업 육성) 제조업과 차별완화 및 유망서비스업 지원 강화”를 제시하고 있음
 - 유망서비스업 육성 대상 업종으로는 “관광, 보건·의료, 교육, 금융, SW(5) + 물류, 콘텐츠 (2)”의 “5+2”를 제시함
- 정책의도
 - 제조업에서 더 이상 많은 일자리를 창출하기 어렵다는 판단에서 낙 후된 서비스산업 분야를 진흥하여 질 좋은 일자리를 창출하겠다는 좋은 의도가 엿보이지만,
 - 다른 한편 그 동안 국민의 건강, 교육기회의 균등, 공정한 자원분배를 위한 금산분리(금융), 사행산업규제(관광), 중소기업인 보호(물류, SW, 콘텐츠) 등의 공익적 목적의 규제 때문에 해당 서비스산업에 진출하지 못하고 있던 재벌대기업들이 요구하는 규제완화의 민원(?)을 해결해 주는 불순한 의도도 보인다는데 문제가 있음

1) 「경제혁신 3개년 계획」 본격화 - 2015년 경제정책방향(안)에서 “2. 구조개혁을 뒷받침하는 경제활력 제고”를 위한 “[3] 투자유욕 고취”

○ 산업진흥방식의 측면

- 과거 중앙정부가 조선, 전자, 제철 등 각 산업마다 1-2개의 재벌대 기업을 육성의 주체로 설정하고 재정, 조세, 규제 등에 있어 각종 특혜를 부여하여 중화학공업을 육성하던 제조업 산업진흥방식을 그대로 답습하고 있음
- 관광, 보건·의료, 교육, 금융, SW, 물류, 콘텐츠 등 서비스산업 내의 업종별 내용과 특성은 매우 다양해서, 이러한 개별·구체적 업종별특성을 반영한 진흥정책이 필요함
 - 예를 들면, 보건·의료나 교육, 금융 등의 분야는 산업진흥적 측면보다는 국민의 건강권 보호와 교육기회의 균등, 공정한 재원의 배분 등의 공공정책을 우선해야 하거나 산업정책과 공공정책의 조화가 중요함
 - 금융분야 서비스산업 육성책의 핵심내용인 핀테크(Pin-Tech) 사업의 경우 그 동안 산업자본이 은행을 지배하여 재벌계열사 지배구조에 은행돈을 사금고처럼 쓰는 것을 막기 위해 시행해 오던 금산분리의 원칙을 무너뜨리려 하고 있음
 - 삼성, 네이버 등의 재벌대기업들이 줄곧 제기해 오던 민원사업을 해결해 주는 측면도 동시에 가지고 있음

○ 산업주체의 측면

- 물류·유통 분야에서는 해당 업종에서 생존을 영위해 오던 많은 중소상공인이 존재하고, SW, 콘텐츠 분야에서는 창업도 활발히 일어나고 있음
- 박근혜 정부의 의도대로 재벌대기업들의 대규모 투자를 통해 빠른 시간 내에 해당 서비스산업을 육성한다는 정책은 수많은 중소상공인

의 몰락과 어렵게 육성된 SW, 콘텐츠 분야의 벤처중견기업이나 창업기업들의 몰락을 가져와 우리 사회 전체적으로 더욱 심각한 사회 양극화와 재벌이 시장을 독식하는 사회를 공고히 할 우려가 큼

II. 입법방향과 의제

□ 통합 서비스산업 육성법이 아니라 특성을 살린 개별적 서비스산업 진흥법으로

○ 제조업과 달리 서비스산업 분야에서는 이미 각 업종별로 산업진흥법이 제정되어 있음

- 보건의료산업기본법, 교육기본법, 관광진흥법, 유통산업발전법, 철도산업발전법, 게임산업진흥에관한법률, 건축서비스산업진흥법, 공간정보산업진흥법, 공예문화산업 진흥법, 김치산업 진흥법, 기상산업 진흥법, 고령친화산업 진흥법 등등...

- 서비스산업에서 업종과 분야별로 기본법이나 발전법을 두고 있는 것은 그 업종과 분야별 특성별로 공공정책이나 산업정책이 필요하기 때문임

- 이러한 각 업종, 분야별 기본법, 발전법에 이미 서비스산업발전기본법(안)에 있는 기본계획이나 전문연구, 산업진흥 등과 동일한 내용이 존재하는데도 불구하고 왜 각 업종간에 연관성이나 공통성도 거의 없고 오히려 공통성 보다는 각 업종별 특성을 고려한 공공정책, 산업진흥책, 보호정책 등 다양한 정책수단이 요구되는 서비스 분야에서 왜 통합적인 기본법을 추진해야 한다는 논의가 제기되고 있는 상황임

- 의료, 교육, 관광, 유통 등에서 대기업 진출 위주의 산업진흥정책

으로 훼손되는 공공정책이나 자영업자의 생존권 위협의 반발을 우회하여 추진하려는 수단으로 서비스산업발전기본법(안)을 추진한다는 우려가 제기되는 이유임

- 법안에서 다루고 있는 서비스산업 진흥정책의 주된 내용은 서비스산업 기본계획과 시행계획, 연구개발, 표준화, 전문인력 양성, 전문연구센터의 설립 등에 관한 것임
 - 그러나 의료, 교육, 유통, 정보통신, 관광·레저 등 서비스산업의 각 업종을 통달하는 전문성이라는 것은 존재할 수 없으며,
 - 서비스산업의 전문성이란 결국 이러한 의료, 교육, 유통, 정보통신, 관광·레저 등 개별·구체적 업종별로 전문성을 육성하고 양질의 일자리를 창출한다는 것이어야 함

□ 보건·의료, 교육 분야에서는 공공정책적 측면에서 일자리 창출

- 메르스 사태를 통해 가족들이 환자들을 간병하는 문화의 위험성이 확인되긴 하였으나 굳이 메르스 사태가 아니더라도 “가족간병 없는 병원”은 보건·의료산업의 기본정책이어야 함
 - 감염병 위험이 아니더라도 좁은 병실의 공간에서 새우잠을 자며 환자를 돌보아야 하는 가족의 고통은 이만저만이 아님
 - 가족들이나 가족들이 고용한 간병인들이 환자들을 돌보는 문화는 병원이 간호인력을 적게 고용하고 그 부족한 간호업무를 가족과 간병인에게 떠넘기고 있기 때문임
 - 미국 등에서는 환자의 건강권 보호라는 공익적 목적에서 ‘보건의료법’을 제정하고 병원이 일정한 간호인력을 고용하도록 하여 환자와 그 가족을 보호하고 있음
 - 보건노조의 연구에 의하면 “간병인 없는 병원”을 위해 간호인력을

충원하면 20만개 정도의 보건분야 일자리가 창출됨(장롱간호면허가 20만개 정도)

- 간병인 내지 요양간호사는 미국이나 유럽에서는 가가호호 방문하여 장애인이나 노령자를 간호하는 업무를 담당하는 것이지 병원에서 환자를 돌보는 직업이 아님

○ 교육분야에서도 교사나 교수 등의 인력을 “학생 00명당 교사 또는 교수 1명” 등으로 법정 정원을 설정하고 기간제 교사나 대학 시간강사 등 넘쳐나는 교육분야의 비정규직 인력을 대거 정규직 인력화하는 정책을 추진한다면 양질의 일자리를 대거 마련할 수 있음

- 일자리 창출 정책이기도 하지만 고등교육과 대학교육의 질을 향상시키는 목적의 교육정책이기도 하며,
- 일거에 전문인력을 늘리기 어려울 것이므로, 5년 기본계획과 1년 마다의 시행계획을 수립하여 연차적으로 관련 전문인력을 확보하도록 할 수 있음

○ “보건의료산업기본법”과 “교육기본법”에 법정 보건인력과 교사, 교수 인력 확보 기준을 정하도록 하고 보건복지부장관과 교육부장관에게 그 이행 감독권을 규정하고 그 이행은 5개년 기본계획과 1년마다의 시행계획을 통하여 구체화 하는 방식이 될 수 있음

□ 금융분야 : 지방정부의 서민금융은행 창립을 통한 일자리 창출

○ 핀테크 산업의 금산분리 원칙 준수

- 은행 보다는 산업자본의 주식보유 제한을 조금 더 완화할 수 있겠지만, 산업자본이 핀테크 은행의 자본의 10% 이상을 지배할 수 없도록 해야 함

- 다만 저축은행들이 몰락하면서 대부분 대부업체로 전환되어 현재 10%의 대출이자로 영업하던 서민금융기관이 없어진 결과,
 - 10% 이하의 대출상품을 취급하는 은행을 이용하지 못하는 180만 상당의 저신용 금융이용자들은 28-30%의 신용카드, 캐피탈이나 30% 중반의 대부업체를 이용해야만 해서 상시적인 과중채무의 위험에 시달리고 있으므로 지방정부들이 상호저축은행의 기능을 하는 지방은행을 설립할 수 있도록 해야 함
 - 미국에서 2009년 금융위기를 겪은 후에 가장 건전한 발전을 보이고 있는 은행은 주립은행인 North Dakota 은행이고, 독일의 슈파카센(Sparkassens)의 사례도 서민금융정책 수행을 위해 지방정부가 지방은행을 설립한 경우임
 - 현재 경기도가 핀테크은행 형태도 지방은행을 설립하려고 하고 있고, 박원순 시장도 서민금융을 담당하는 지방은행을 설립하려고 시도한 바 있음
 - 상호저축은행법을 개정하여 지방정부가 상호저축은행으로 지방은행을 설립할 수 있도록 하거나 현재 대부업체들이 인수하고 있는 부실 상호저축은행을 인수할 수 있도록 하는 근거규정을 둘 수 있음
- 유통(물류), SW, 콘텐츠 분야 : 중소기업인을 주체로 한 경쟁력 강화
- 유통(물류)분야에서는 사업을 영위해 오던 중소기업들 사이에서의 경쟁촉진이나 협동조합 등의 협업을 통해 산업을 육성해야 함
 - 지방정부들이 전통시장이나 슈퍼매장의 확대, 공동브랜드, 전산화, 판매대와 위생시설 등 현대화, 공동배달 시스템, 공동물류센터, 지역

화폐(상품권) 보급 확대 등 육성정책을 추진하면서 이러한 정책에 호응하는 중소기업들을 협동조합 등으로 협업화 하여 주체화 시키고, 이렇게 새로운 유통분야 육성주체들 사이의 경쟁을 통해서 유통산업을 진흥해야 함

- 이 진흥정책에 참여하지 않고 현실에 안주하려는 자영업자들은 재창업지원을 통한 업종전환, 직업훈련 조건부 구직자촉진수당 지원 등을 통해 사양산업에서 다른 산업분야로 이전하도록 유도할 수 있을 것임
- 유통산업 진흥전략과 그 주체, 재창업과 업종전환 지원, 직업훈련 조건부 구직자수당 지급 등 명시하고 지방정부의 진흥책임을 규정하는 내용으로 유통산업발전법을 개정함²⁾

○ SW, 콘텐츠 등의 분야에서는 이미 기술경쟁력을 확보하고 있는 중견기업들이나 활성화 되고 있는 창업(Start-up)기업들이 산업진흥의 주체가 되도록 하고, 재벌대기업들이 이들이 개발한 기술 편취하지 못하도록 부정경쟁방지법³⁾에 행정적 감독규정을 강화하고 재벌대기업이 기술을 뺏는 것이 아니라 중간완성 수준의 기술들을 매입하여 더

2) 아울러, 유통산업발전법에는 재벌대기업들의 복합쇼핑몰(바닥면적 10,000제곱미터 초과 의 대규모점포) 의 진출규제 등 중소기업인 보호정책과 함께 중소기업인을 주체로 하는 진흥정책으로 내용을 대폭 개편하도록 해야 함

3) 기술편취를 방지하기 위하여 정부는 하도급법에 기술편취의 경우 3배 징벌적 손해배상 규정을 도입하였으나, 대기업에 하청관계에 있는 하청기업은 아예 기술개발 자체를 못하고 기술편취 사례의 대부분은 대기업의 제안으로 기술설명회를 하거나 공동납품을 하다가 얼마 뒤 해당기술을 빼겨 자기기술이나 아이디어라며 대기업들이 사용하는 경우가 대부분임. 이러한 사례는 하도급이 아니라 부정경쟁방지법으로 규율해야 하나 현재 부정경쟁방지법에는 일부 사례에 대한 특허청의 행정조사, 처벌규정이 있을 뿐이고, 그나마 특허청은 공정거래위원회와 달리 현장조사나 행정처분 기능은 전혀 하지 않고 있음(재벌대기업의 기술편취 행위와 특허청의 소극행정은 이번 산업통상위원회 국정감사에서 주요하게 다루어져야 할 부분임)

종합적이고 완성된 기술로 발전시키도록 중견, 창업기업들과 재벌대 기업 사이의 공정한 기술 거래시장을 특허청이 운영하도록 하는 정책이 필요함

- 미국의 애플, 휴렛패커드, 구글 등의 기업은 중견, 창업기업의 중간 수준의 기술을 계속 사들여 이를 종합하고 완성하여 시장에 고부가가치의 기술제품을 내놓는 기능을 함
- 뺏는게 아니라 사는 것이고, 중간수준 기술을 팔아 중견, 창업기업들은 이를 발판으로 다른 기술개발로 나아갈 수 있음

경제

중소기업단체의 집단교섭력 강화

김 남 근
(참여연대 집행위원장)

I. 현황과 문제점

□ 재벌 사내유보금의 급증과 내수경제 활성화문제

- 10대 재벌그룹 81개 상장회사의 사내유보금은 2014년 500조원, 2015년 600조원을 넘어섬
 - 2009년 금융위기 직후 271조원이던 것이 5년여 사이에 두 배가 넘고 있으며, 특히 30대 재벌그룹을 기준으로 하면 710조원이 넘음
- 재벌 사내유보금은 소득이 낮은 곳으로 흘러가 소득불평등 해소와 소비증가로 이어져 내수경제를 활성화시키는 효과를 거두어야만 함
 - 예컨대 근로빈곤층인 비정규직 노동자, 재벌대기업과 하청구조에 있는 중소기업과 그에 고용된 노동자, 고용관계에 편입되지 못하고 복지지원이 필요한 취약계층에게로 흘러 들어가야만 함
 - 그러나 재벌대기업과의 관계에서 비정규직 등 근로빈곤층은 대부분 사내하청 등 간접고용 형태로 존재하고, 중소기업 노동자의 임금은 대기업 노동자에 비해 47%에 불과한 실정임
- 이렇게 볼 때, 최저임금 인상 등을 통해 근로빈곤층의 임금소득을 증가시키려면 최저임금 인상을 납품단가에 반영할 수 있는 대·중소기업 간에 집단교섭을 통해 성과와 이익을 공유하고 부당한 납품단가 인하를 대등한 교섭력을 바탕으로 막을 수 있는 장치가 필요함

□ 중소기업단체의 낮은 조직화 수준문제

- 집단교섭의 주체로 성장해 할 중소기업단체의 조직화는 중소기업 강국인 독일, 이탈리아, 일본, 대만 등과 비교하며 매우 낮은 수준임
 - 2015년 6월 현재 중소기업협동조합중앙회 산하의 협동조합의 수는 927개이고 회원사는 70,775개이며, 2009년 기준으로 전 산업의 조직화율은 2.14%, 제조업 조직화율은 9.47%에 불과함
 - 중소기업 협동조합 중 공동사업을 하는 사업조합은 357개로 30%에 불과하고, 사업조합의 공동사업의 내용도 단체수의 계약이 공동관계 사업의 94%이며, 단체수의 계약은 정부구매시장에서 이루어지는 약 5조원 가량의 단체수의계약이 대부분임
- 일본은 중소기업 협동조합의 수가 47,207개이고 조직화율이 70.5%에 달하는데 이들 대부분이 공동사업을 실시하고 있으며, 그 중 형태 자체가 사업조합인 협동조합이 37,755개로 80%가 넘음
- 이탈리아, 일본, 독일, 대만 등 소위 중소기업 강국들이 중소기업 협동조합의 조직율이 70%를 넘고 협동조합도 대부분 사업조합으로 협동조합이 대기업과 부품과 소재 납품협의 등을 하고 있는 점에 비추어 한국의 중소기업 협동조합은 제 기능을 하지 못하고 있음을 알 수 있음

II. 입법방향과 의제

1. 대·중소기업 간 집단교섭

- 중소기업이 대기업과의 대등한 교섭을 통해 적정한 납품단가를 책정

하고, 기술개발과 경영개선, 해외시장 개척 등 공동의 목표를 정해 성과나 초과이익이 발생한 경우 이를 공정하게 배분하는 협상을 할 수 있으려면 중소기업들이 중소기업 협동조합이나 단체로 조직하여 집단적으로 대기업과 납품단가, 성과와 초과이익 공유 협상을 할 수 있어야 함

- 그러나 중소기업 협동조합 단위로 대기업과 납품단가 또는 초과이익의 배분 등에 관하여 집단교섭을 하는 것은 현행 공정거래법 제19조의 “부당 공동행위(담합행위)”에 해당하고, 집단교섭 과정에서 납품중단 등의 행위를 하게 되는 경우 형사처벌 대상이 됨
 - 공정거래법 19조 단서에 중소기업 경쟁력 강화의 필요에 의하여 공정거래위원회의 인가를 받은 경우 공동행위가 허용될 수 있으나, 공정거래위원회가 이러한 중소기업 협동조합의 공동행위를 인가해 준 경우는 거의 없음⁴⁾
 - 공정거래법 제19조를 개정하여 중소기업 협동조합이나 단체들이 대기업과의 상생협약 체결을 위한 집단교섭에 대해서는 “부당공동행위” 규정을 적용하지 않는 것이 타당할 것임⁵⁾
- 독일은 우리의 공정거래법 제19조의 부당공동행위(담합행위)를 금지하는 취지의 경쟁제한금지법(GWB) 제20조의 카르텔 금지규정 있고,

4) 과거 레미콘 업체들이 대형건설사들을 상대로 레미콘 단가 인상을 등을 요구하다 공정거래위원회의 담합행위 처벌 경고에 집단행동을 단념한 사례도 있음

5) 경제민주화 제1호 법안인 프랜차이즈 거래에 관한 “가맹점거래 공정화에 관한 법률” 개정에서 처음으로 가맹점주 단체들이 가맹본사와 집단교섭을 통해 상생협약을 체결할 수 있는 근거가 마련되었으나, 그 뒤 같은 취지의 내용으로 추진된 “대리점거래 공정화에 관한 법률”은 공정거래위원회가 고시를 통해 먼저 시행해 본 후 잘 안 될 경우 법제정 논의를 해 보자는 주장에 밀려 입법논의도 사실상 중단된 상태임

2005년 EU의 카르텔 규제지침에 따라 카르텔 금지범위가 확대되었으나 여전히 중소기업의 경쟁력을 향상시키는데 기여하는 경우에는 공동행위를 허용하고 있음(제3조)

- 독일은 연방 중소기업 경제협의회(BVMW) 등의 중소기업협의체가 있어 각 지역별, 업종별로 조합설립을 지원하는데, 40여개 분야에 150,000여개의 협동조합이 가입되어 있으며, 15개 주별로 200여개의 지역협의회도 운영되고 있음
- 독일의 중소기업카르텔은 구매공동체와 판매공동체가 있는데, 중소기업은 납품 등에 있어 컨소시엄을 구성하여 공동으로 대기업에 납품함으로써 협상력을 높이고 있음
- 1990년대에는 약1,500개 이상의 업체가 180여건의 공동행위에 대해 중소기업 카르텔로 승인받았음⁶⁾

2. 초과이익공유제

- 목표초과이익공유제는 대기업과 협력사들이 연초 목표이익을 설정하고 그 목표치를 달성하면 그 초과이익을 배분하는 제도임⁷⁾
- 예를 들어, 삼성그룹은 임직원에 대하여 초과이익 배분제를 시행하고 있는데, 연초 설정한 목표이익을 초과하는 이익이 발생한 경우 그 20%를 재원으로 하여 임직원들에게 최대 연봉의 50%까지 배분

6) 위평량, “2010년 정기국회 입법과제-하도급거래 개선방안,” 경제개혁연대(2010. 8. 24). 8면.

7) 미국의 크라이슬러, 에어컨 제도업체 캐리어, 자동차부품모듈업체 다나 코퍼레이션 등이 시행하고 있고, 국내에서는 2004년 포스코가 도입한 이래 90여개사 시행하였으나 그중 40여개만 계속 시행하고 있음. 현재 인터넷 판매사업(삼성, 현대, SK, GS 등), IT, 제조업 일부에서 이러한 이익공유제를 일부 시행하고 있으며, 포스코의 경우도 2010년 기준 영업이익이 5조원이 넘지만 협력사 보상금액은 77억원 정도로 미미한 수준임

하고 있으며, 경영성과가 좋았던 2010년 초와 2011년 1조원 이상을 배분한 것으로 알려져 있음

- 대·중소기업 사이의 초과이익공유제는 위와 같은 사내유보금이나 목표 초과이익을 대주주에 대한 배당이나 임직원에게 성과급으로만 사용하지 않고 원청 대기업과 하청 중소기업 사이의 협약을 통하여 이익공유적립금(Profit Sharing Reserve Fund)으로 적립하여 그 적립금 중 일부를 현금으로 배분하고 나머지를 2차 협력사의 기술개발이나 인력 지원금으로 사용하자는 취지임⁸⁾
 - 대기업과 1차 하청 중소기업 사이의 초과이익 공유제 협약을 통해 이익공유적립금을 적립하여 그 중 일부를 최저임금이 인상되는 경우 그 부담이 가중되는 2차 납품업체의 인력지원금 등으로 사용하여 최저임금 인상 부담을 보조할 수 있음
 - 성과공유제는 수탁기업이 원가절감 등 수탁·위탁기업간에 합의한 공동 목표를 달성할 수 있도록 위탁기업을 지원하고 그 성과를 수탁·위탁기업이 공유하는 계약모델로 대·중소기업 상생협력법 제8조에 근거 규정을 두고 있는데, 초과이익공유제는 법적근거를 아직 확보하지 못하고 있음
- 성과공유제는 납품단가를 일방적으로 인하하는 것을 막고 원청 대기업과 하청회사가 기술개발을 통한 단가인하 등의 공동목표를 설정하고 그 성과에 따라 합의된 납품단가를 조정하게 하는 제도이고, 이익공유제는 원청대기업과 하청기업이 협력하여 목표를 초과한 매출이나

8) 홍장표, “대·중소기업 이익공유제 법제화 방안,” 노회찬 의원실 「대·중소기업 양극화 해소를 위한 초과이익공유제 법제화 방안 토론회」(2012. 9. 6). 18~19면.

순이익을 얻은 경우 그 이익을 나누는 제도이므로 같은 조항에 나란히 근거규정을 둘 필요 있음

3. 납품단가 인하와 납품단가 연동제

- 대기업과 납품업체 하청구조에서 대기업은 자신 외에 다른 대기업에 납품하지 못하도록 하고 전속적으로 납품하는 종속적 하청관계를 선호함
 - 이러한 종속적 하청관계에서는 대기업이 소위 협력사라는 하청기업에 원가자료를 제출하도록 하여 원가구조를 파악한 후 하청기업이 기술개발이나 경영개선으로 추가이익이 발생할 경우 이를 납품단가 이하로 대기업이 흡수하려 함
 - 삼성전자 무선사업부(휴대폰)에서 2003년 1월~2005년 5월 사이 2년 5개월간 국내 협력사 평균 단가인하율은 14.7%. 매출신장세 둔화, 영업이익 감소 등 대기업이 직면한 리스크를 단가인하를 통하여 협력사에 부담을 전가시키려 하고, 협력사의 기술능력향상으로 원가파악능력 떨어지면 대기업은 더욱 더 단가인하 방식에 의존하게 됨⁹⁾
 - 이러한 납품단가 인하는 수요독점적 시장구조에서 중소협력사에 대한 대기업의 교섭력 우위를 토대로 시행되는 것으로, 하청 중소기업의 기술개발활동은 비용의 일부만 보상될 뿐 그 보상(혁신이익)은 보상되지 않고 원청의 대기업에 귀속되므로 하청업체의 기술개발투자유인이 부족하여 산업전체의 경쟁력을 떨어뜨리고 중소기업을 낮은 부가가치 상태로 속박하고 중소기업 노동자를 저임금의 근로빈곤

9) 홍장표, “대·중소기업간 양극화 현황과 하도급거래 제도개선방안,” 국회 경제민주화 포럼 주최 「원·하청 불공정거래 근절 : 경제민주화의 첫걸음 토론회」(2012. 7. 12). 24~26면.

층으로 고착시킴

- 따라서 일방적인 부담단가감액 행위에 대해서는 공정거래위원회의 좀 더 적극적인 불공정하도급 감독행정이 따라야 함

- 반대로 2009년 세계금융위기 전후하여 철강, 석유 등의 원자재 가격이 상승하고 이명박 정부의 고환율 정책으로 수입단가가 급속히 상승하였음에도 불구하고 원청 대기업들이 납품단가에 이를 반영해 주지 않아 하청업체들은 적자를 감수하고 납품을 할 수밖에 없었음
- 당시 중소기업 중앙회는 납품단가 연동제를 도입하여 재료비 인상을 반영할 수 있는 입법을 요구하였으나 2011년 하도급법 개정에서는 중소기업 중앙회 등 중소기업을 대변하는 단체가 납품단가 협상을 요구하면 원청회사는 의무적으로 협의에 응하도록 하는 납품단가 협상 의무제가 도입되었음
- 협상만 의무일 뿐이어서 원청 대기업의 비협조로 납품단가 조정합의까지 많은 시간이 걸리고 합의결과도 인상요구의 10%도 반영되지 않는 수준이어서 유명무실하다는 비판이 제기되고 있음
- 따라서 2009년 애초의 논의대로 납품단가 연동제를 도입해야 함
 - 납품단가 연동제는 재료비만이 아니라 최저임금 인상 등 인건비가 상승하는 경우에도 적용하여, 예를 들면 최저임금이 30% 인상되어 납품 중소기업의 인건비가 20% 상승하면 적어도 그 인건비 상승의 50-60% 이상을 납품단가에 반영하는 방식으로 운영되어야 함

재정

지방재정조정제도

: 국고보조금 및 지방교부세제도 개선방안

정 창 수
(경희대학교 교수)

I. 현황과 문제점

- 최근 지방재정은 기초연금, 무상보육 등 복지사업 확대에 따라 사회 복지비가 급속히 증가
 - 2009~14년 사이 사회복지비 증가는 전국적으로 66%가 증가한 반면, 국민의 안전과 관련 있는 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 분야 예산은 각각 46.2%, 49% 감소하여 안전관련 예산인 도시기반시설 유지관리비도 반영 못하는 현실에 직면함
 - 재정압박의 강도에 있어서도 절대인구수가 많은 특별·광역시 자치구와 일반 시·군간에 커다란 차이를 보임
- 불합리한 지방재정 조정제도
 - 지방자치단체는 재정력에 커다란 격차가 있으며, 국고보조금의 차등보조와 보통교부세는 이러한 재정력 격차를 완화하기 위해 유용한 재정조정제도라고 볼 수 있음
 - 하지만 중앙정부의 지방재정에 대한 부담전가로 악용되거나, 시대의 변화를 반영하지 못하는 교부세 제도로 인해 지방분권의 재정적 기반이 위태로워지고 있음
- 국고보조사업 차등보조를 적용지표의 문제
 - 차등보조율은 자치단체의 재정사정과 해당 분야의 지출비중을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 제도임

- 하지만 재정자주도를 기준으로 하는 차등보조율이 전체적으로 보조율을 줄이는 결과를 가져와서 원래의 취지를 벗어나고 있음
- 시대의 변화를 반영하지 못하는 교부세제도
 - 지역균형을 위해 도입된 지방교부세제도는 지역격차를 해소하는 형평화기능을 수행하여 왔음
 - 하지만 보육 및 노인 등 도시변화와 사회구조변화를 반영하지 못하고 있으며, 특히 자치구 등의 재정이 매우 심각한 어려움에 직면함
- 지방재정 위기에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 시각이 매우 다름
 - 정부는 복지재정 운용에 대해 집행현장에서 누수·낭비사례가 여전히 발생하고 있다고 진단, 정보시스템을 통한 누수차단과 부적정 수급 근절, 유사·중복사업 정비, 재정절감 인프라 강화 등으로 복지재정 절감효과를 달성해야 한다고 처방하고 복지재정 대책단을 구성하라는 등 지방정부를 압박하고 있음
 - 지방자치단체는 국세위주의 세입구조로 인한 중앙과 지방간 재정관계의 집권구조, 감세정책이나 기초연금, 무상보육 등 정책 시행시 지방정부의 의견을 수렴하지 않거나 재원감소나 지출증가에 대한 보전대책 미강구, 국고보조사업 기준보조율 등 불합리한 지방재정 조정제도 운영이 원인이라고 진단함
- 정부와 지방의 재정구조에 대한 국가적 합의 필요
 - 세원배분 구조 : 규모 보다는 배분구조의 문제이며, 재원배분 구조는 독일과 같은 역교부금제도를 적극 검토할 수 있음
 - 어느 정도의 국가의 재원배분을 할 것인지에 대한 국가적인 합의가 필요함

II. 입법방향과 의제

□ 세입구조 개편을 통한 지방재정 확충

- 갈수록 늘어나는 재정수요에 적극 대응하고 지방자치단체 재정운용의 자율성을 확보하기 위해서는 지방자치 20년 동안 고착되어온 국세위주의 세입구조 개편이 필요함
- 국세와 지방세의 비율을 현행 80 : 20에서 지방세의 범위를 확대해야 함
- 지방소비세율은 20%로 추가 확대함
- 지방재정의 주요한 세입원이 되고 있는 지방소득세의 경우에도 비례세를 도입하여 지역격차를 완화하는 차원에서 지방재정을 확충함
- 절대 인구수가 많은 특별·광역시 자치구의 경우 각종 복지사업에 대한 매칭비 부담 등 재정지출 수요가 크므로 시·구간 세목이전 및 세목교환을 통한 지방세 비중을 강화하여야 함

□ 불합리한 국고보조사업 제도 개선

- 국고보조사업 기준보조율 개선 및 차등보조율 적용지표 개선
 - 차등보조율 적용기준이 되는 지표인 재정자주도, 사회복지비 지수, 노인인구비율 등은 복지사업별 성격을 제대로 반영하지 못함
 - 따라서 차등보조율 지표가 자치단체간 재정여건을 제대로 반영하기 위해서는 재정자주도, 사회복지비지수 및 노인인구비율 등 지표의 구간폭을 조정하고 복지사업별 수급자수로 대체하는 것이 타당함

- 보통교부세를 통한 지방재정 형평화 및 지방재정조정제도 재설계
 - 행정수요 변화 등과 연계한 교부세 제도 개선(지방교부세 및 지방교육재정교부금의 합리적 운영 등) 및 지방교부세율 인상 (현재 내국세의 19.24%p에서 2%p인상)

금융

가계부채 위기 : 채무조정제도 개선방안

김 남 근
(참여연대 집행위원장)

I. 현황과 문제점

- 가계부채 1,100조 시대에 고위험군의 가계부채 세대 급증
 - 한계가구(DSR>40 & 순금융자산<0)는 전체 가계부채 가구의 13.8%인 254만 가구에 이룸
 - 가처분소득 대비 금융부채가 507.4%, 처분가능소득 대비 원리금 상환액이 109.2%로 사실상 자기소득으로 빚을 상환하기 어려운 상황이며,
 - 30% 중·후반의 고리사채의 대부업을 이용하는 채무자도 180만 명에 이른 상황임
 - 기준금리가 낮은 상황에서 많은 가계부채 위험가구가 급증하자 조만간 금리인상 등으로 가계부채의 위기가 현실화하기 전에 이러한 고위험 가계부채 해소를 위한 대책 마련을 하고 있음
 - 주요내용은 「휴먼예금 관리재단의 설립 등에 관한 법률」 개정방식으로 “휴먼재단+미소금융+국민행복기금+신용회복위원회”를 합하여 서민금융진흥원을 신설하여 자금조달, 신용대출, 채권추심, 채무조정 기능을 통합적으로 운영한다는 것임
 - 그 동안 각 정권마다 휴먼재단이니 미소금융, 햇살론 등 저신용 채무자에게 저리의 대출로 창업비용 등을 지원하는 여러 마이크로 크레딧 기구들을 남발하고, 금융기관과 채무자 사이의 채무조정을

담당하는 사적 채무조정기관으로 신용회복위원회, 국민행복기금 등 비슷한 기능의 기구를 만들어 이를 정비한다는 차원에서는 긍정적인 의미를 엿볼 수도 있음

○ 그러나 거기서 더 나아가 임의적인 사적조정 기구인 신용회복위원회를 법원의 파산·회생절차처럼 법정화하고 전혀 정반대의 성격인 채무조정기구와 대출과 추심을 담당하는 마이크로크레딧기구를 통합한다는 것에서 왜 그러한 통합을 해야 하는지 의문임

- 한 기구 내에서 돈을 빌려 추심을 하다가 돈을 장기간 갚지 못하면 채무조정도 직접 한다는 것인데,
 - 돈을 한 푼이라도 더 추심해야 입장과 채무자 입장을 고려하여 원금의 면책도 고려해야 하는 채무조정의 입장이 한 기구 내에서 조화되기 어려움
- 신용회복위원회와 같이 채권금융기관의 협약에 의해 운영되는 채무조정기관은 여러 금융기관이 합의할 수 있는 수준의 채무조정만이 가능하여 채무자의 소득 등 상환능력을 제대로 고려하지 않을 우려가 커서, 법원의 파산·회생절차로 가면 대폭적인 원금감면 등의 불이익을 받는 압박에서 활성화될 수 있는 것임
 - 신용회복절차마저 법정화 하여 두 가지 법정 채무조정 절차를 운영하는 것이 궁극적인 채무조정 제도인 법원의 파산·회생절차에 의한 신속한 채무조정과 채무자의 정상적인 경제활동 회생이라는 목표에서 벗어나 회생기간을 장기화 우려가 크고,
 - 채권금융기관의 입장에 치우쳐 변제계획을 수립함으로써 변제기간 도중에 변제에 실패하여 채무자를 더욱 어려운 재정상태에 빠지게 할 수 있음

II. 입법방향과 의제

□ 서민금융진흥원에서 신용회복절차 제외

- 서민금융진흥원은 마이크로 크레딧 기능, 즉 대출과 채권추심 업무를 하는 미소금융, 햇살론, 국민행복기금 등의 기능을 통합하여 운영하는 것임
 - 그 반대의 기능인 채무조정기능은 서민금융진흥원에서 분리함
 - 신용회복절차를 법적 절차가 아니라, 사적 채무조정기관으로 계속 운영함

□ 지방자치단체의 “채무조정+복지지원+창업지원” 등의 채무자 중심의 원스톱(one stop) 행정지원 체계(금융복지센터) 활성화

- 서울시와 성남시, 경기도 등에서 금융복지센터가 활성화되고 있음
 - 자기소득으로 빚을 갚지 못하고 있는 과중채무자에게 복지지원이나 창업지원을 할 경우 그 비용이 빚 갚는데 사용되어 행정예산만 낭비되는 결과를 빚을 수 있음
- 먼저 채무조정을 통하여 변제할 채무의 범위를 제한하고, 그 뒤 생존과 재기에 필요한 복지지원과 창업지원 등이 될 필요가 있음
 - 채무자가 스스로 순서대로 채무조정과 회생이 플랜을 짜서 채무조정기관, 복지기관, 창업지원기관을 일일이 찾아다니는 것이 불가능함
 - 그래서 채무자를 상담하여 채무자로 하여금 채무변제와 회생의 프로그램을 세우도록 하고 그에 따라 법원의 파산 회생절차를 지원하거나 복지지원 등을 하는 채무자 중심의 통합행정지원 체계가 필요

요함

- 이러한 행정의 수혜자 중심의 통합행정은 중앙정부의 계선조직에서
는 해결하기 어렵고 민원인에게 근접해 있는 지방자치단체가 시행
하는 것이 현실적임
- 서민금융진흥원은 지방자치단체의 금융복지센타 기능을 지원하는 수
분에서만 채무조정에 관여함

□ 지방자치단체의 지방은행 설립

- 자기소득으로 빚을 갚기 힘든 과중채무자가 자꾸 양산되는 이유는
저신용 금융이용자들이 은행을 이용할 수 없는 경우 바로 30%대 고
리사채의 대부업체를 이용해야만 해서 이자가 눈덩이처럼 불어나기
때문임
- 10%의 대출금리로 서민금융기관 구실을 하던 저축은행이 몰락하여
사실상 대부업체가 되어 30%대의 고리대출을 하는 상황이 장기화
되고 있음
- 이렇게 고리사채를 초단기가 아닌 2-3주 이상 이용하는 경우 자기
소득으로 빚을 갚기 어려워지며, 햇살론 등 갈아타기 금융상품을 운
영하기도 하였으나 한계가 있음
- 지방자치단체가 상호저축은행 등을 인수하거나 설립하여 10% 대의
대출시장을 운영하도록 하고, 상호저축은행법에 근거 규정을 마련함

□ 개인회생절차에 주택담보 포함

- 기업회생절차에서는 담보채권도 포함하여 변제계획을 수립하게 되나,
개인회생절차에서는 주택담보대출을 제외하여 주택담보채무자가 회생
절차를 법원에 신청하면 은행이 바로 경매를 시행하여 채무자를 주거

에서 축출하는 사례가 여러 차례 사회문제화되었음

- 통합도산법 제정 당시부터 논란이 있던 부분이었으나 미국, 일본 등 다른 나라와 달리 우리만 개인회생절차에서 담보채권을 제외하고 있음
 - 주택담보대출의 경우에도 고정금리의 장기모기지론으로 전환하지 못한 120만 세대의 잠정적인 위험세대가 있는 만큼 주택담보대출의 변제기간은 무담보채권의 변제기간인 3-5년 보다 더 긴 변제기간이 가능하게 하는 등의 방법으로 주택담보채권에 대해서도 개인회생을 할 수 있도록 길을 열어야 함
 - 이러한 취지의 “의경매방지법”이라는 취지로 통합도산법 개정안이 제출되어 있음

□ 법원의 파산절차 활성화와 회생절차 신속화

- 미국과 일본에서는 회생절차에서의 변제기간은 원칙적으로 3년이고, 도박빚 등 도덕적으로 비난받아 마땅한 채무에 대해서만 변제기간을 5년으로 연장할 수 있도록 하고 있음
 - 변제기간이 길수록 채무자에 대한 인권침해가 많게 되고 그 만큼 경제적 회생이 늦어져 경제전체적으로도 부정적인 효과를 미치기 때문임
 - 또한 청년 채무자 등에 대해서 법원은 오로지 회생절차만 밟도록 하고 파산절차를 사실상 허용하지 않고 있음
 - 회생절차의 변제기간은 3-5년으로 줄이고 청년실업과 대학 학자금 대출 등으로 파산상태에 있는 청년 채무자들에게는 회생절차로 가지 않고 신속하여 파산과정을 거쳐 면책 받을 수 있도록 통합도산법 규정을 일부 수정함

노동

임금피크제 강행추진 대응방안

김 성 진
(변호사)

I. 현황과 문제점

□ 현황

- 박근혜 정부는 2016년 정년 60세법 시행에 따라 “청년고용절벽”이 불가피하며, “청년고용 확대”를 위해서 “임금피크제 도입”이 불가피함을 언급함
- 공공기관에는 전면적용 강행을, 민간부문에는 취업규칙 요건완화를 통한 사측 일방의 도입 강행을 유인함

□ 문제점

- 연공급제는 문제인가?
 - 연공급제는 생애계약의 성격을 띠. 초기에는 임금을 생산성 이하로 주다가 어느 시점 이후부터는 생산성 이상을 주기로 하는 것이 연공급제의 기본 구조임
 - 청장년기에는 생산성에 못미치는 수준의 임금만을 지급해 놓고는 고령화 되자 생산성이 낮다면서 임금을 삭감해야 한다는 것은 계약의 틀을 일방적으로 바꾸자는 것으로 사기적 성격이 강함
 - 일부 육체노동을 제외하면, 고령자의 생산성 저하 문제는 발생하지 않음. 연공이 높아질수록 생산성이 떨어진다는 주장도 근거 없음

- 중고령자를 조기 퇴직시켜 불안정한 자영업자나 복지수혜자로 만드는 것은 사회전체적으로 부담만 늘이는 결과가 됨
- 중고령자의 경험과 숙련을 최대한 활용할 수 있는 직무의 개발과 근로조건 제공이 중장기적인 성장의 동력이 되는 것임

○ 임금피크제의 애초의 취지

- 임금피크제는 고령노동자의 고용안정을 목표로 하는 것이므로, 정년 보장형 임금피크제는 불법임
- 정년을 취업규칙에서 정하고 있는데, 정년 보장을 전제로 임금을 삭감하는 것은 근로조건의 불이익한 변경으로 위법하다는 것은 법원의 입장임(서울행정법원 2007. 1. 23. 2006구합28598)
- 60세까지 일하는 것은 강행법규에 의해 강제되는 노동자의 권리로써 이를 시행하기 위해 정년보장형 임금피크제를 도입해야 하는 것은 아님

○ 청년실업 해소와는 무관함

- 조기퇴직 정책은 ‘전체 고용총량은 고정되어 있고, 청년과 고령자 일자리는 대체관계’임을 가정함
- OECD국가 연구결과, 청년과 고령자 일자리는 대체관계가 아닌 보완관계라는 결론이 다수. 국내 연구도 ‘청년과 고령자 일자리는 대체관계가 아닌 약한 보완관계’라는 분석이 대부분임
- 임금피크제를 실시할 수 있는 곳은 공공기관과 대기업으로 제한됨
- 대기업이 임금피크제로 고령자의 임금을 삭감하더라도, 청년고용을 늘이지 않을 가능성이 높음
- 일부 대기업에서 투자를 늘여 청년고용을 확대하겠다는 선언을 하지만, 대기업들이 사내유보금만 쌓아 둔 채, 추가적인 이익을 낼

수 있는 신규 투자처를 찾지 못하고 있는 현실에 비추어 이를 실행할 것으로 낙관하기는 어려움

○ 취업규칙 개정 없이 임금피크제 강제는 위법

- 공공기관 임금피크제 일제 도입은 법적 분쟁을 가져올 소지가 높고, 노동자의 동의를 얻지 못한 불이익변경에 해당하여 부당노동행위로 평가될 가능성이 높음
 - 절차적 정당성의 요건을 갖추지 못한 채 사용자의 입장만을 고려한 것으로 정의의 원칙에도 반하는 것으로 평가됨
 - 많은 경우 분쟁이 법정으로 가게 되어 큰 혼란과 낭비가 초래될 것임

○ 종합

- 정부가 주장하는 (정년보장형) 임금피크제는 노동자의 정당한 몫을 회수하겠다는 것으로 기업주의 부담이 전혀 없이 세대간 갈등만 조장하여 고령 정규직의 수준을 떨어뜨리는 정책에 불과함

II. 입법방향과 의제

□ 근로시간단축형 임금피크제

- 정년을 연장하되 임금을 삭감하는 ‘정년연장형’이나 근로시간을 단축하면서 임금을 삭감하는 ‘근로시간단축형’이 적법한 임금피크제의 형태임
 - 정년보장형 임금피크제는 위법할 뿐만 아니라, 추가 투자가 없는 이상 청년고용 확대를 보장할 방안이 될 수 없음
 - 근로시간 단축을 통한 임금 삭감은 형평의 원칙에 부합할 뿐만 아니

라 추가 투자가 없어도 추가 고용의 필요성이 발생하여 청년고용 확대에 기여할 것임

□ 자율적인 임금피크제 실시

- 정년보장형 임금피크제는 노동자들의 동의가 있을 경우에만 적법한 것이 되므로, 정부와 대기업이 일방적으로 임금피크제를 강행하는 것은 위법한 것이 됨
 - 구체적인 기업현장에서 노사간의 자율적 합의를 통해 도입하는 것이 적법한 것임

□ 청년고용할당제의 실효성 제고

- 공공기관 정원의 3% 청년 미취업자 고용의무 불이행하고 있는바, 의무고용비율 준수가 요구됨. 이를 위해 기획재정부에서 정원을 늘리고, 인건비를 증액해야 함
- 민간부분에 확대 적용하는 노력이 필요함

노동2

최저임금 인상과 자영업자 지원대책

김 성 진
(변호사)

I. 현황과 문제점

□ 논의의 배경

- 최저임금제는 경제적 약자도 정상적인 경제생활을 할 수 있도록 하는 헌법상의 제도이자, 노동소득분배율을 높여 내수시장에 직접적인 영향을 주는 제도임
- 최저임금의 영향을 받는 최저임금 미달자 233만명(12.4%)와 최저임금 수혜자 176만명(9.4%)는 모두 여성, 학생, 저학력층, 청년, 고령자, 영세업체 비정규직, 무조합 비노조원 등 우리 사회 최약자집단임
- 박근혜 정부는 내수진작을 강조하면서 최저임금인상을 주문했으나, 2015년 결정된 최저임금액은 작년보다 8.1%에 오른 시급 6,030원에 불과함(월 환산 126만원)
- 실제 최저임금은 정상적인 경제생활의 최저수준에 미달하는 정도로서 실질적인 도움이 못되는 것이 현실임

□ 문제점

- 최저임금과 고용감소와의 관계
 - 다양한 연구결과를 종합하면, 최저임금이 오른다고 하더라도 고용감소효과는 없는 것으로 정리할 수 있음

○ 최저임금 미달자의 문제

- 노동자의 233만명(12.4%)가 최저임금도 받지 못하고 있음
- 최저임금 미지급은 형사처벌 사유이나 소극적 노동행정과 검찰권행사로 처벌되는 경우가 거의 없음

○ 최저임금 인상과 저소득 자영업자의 이해상충

- 자영업자 559만 명 중 피용자를 둔 자영업자는 162만으로, 자영업자 전부의 문제는 아님
- 162만 자영업자의 경우 최저임금 인상 시 부담이 느는 것은 사실임
- 최저임금수혜자와 피용자를 둔 자영업자가 상생할 수 있는 해결책이 필요함

○ 최저임금결정 구조의 문제

- 정부가 임명한 공익위원들이 정부정책 방향에 따라 일방적으로 최저임금을 결정하는 상황이 연례행사처럼 반복됨

II. 입법방향과 과제

□ 최저임금 실효성 강화

○ 최저임금법이 준수되지 않는 이유 중 하나는 지키지 않아도 불이익이 없기 때문임

- 근로감독관이 모자라 실효성 있는 최저임금 감독 행정이 이루어지지 않고 있음
- 노동지청마다 최저임금을 전담하는 근로감독관을 대폭 증원하는 것이 필요함

○ 박근혜 대통령 공약대로, 최저임금 반복 위반 사업주에 대해 징벌적

배상제도 도입도 필요함

□ 저소득 자영업자의 이해상충 해결

○ 자영업자의 저소득 원인에 대한 접근이 중요함

- 자영업자의 저소득의 원인은 대기업 계열사의 골목상권 침해, 대기업이나 프랜차이즈 본사의 불공정거래행위, 상가임대료 상승, 과중한 카드수수료 등을 들 수 있음
- 중소기업중소상인적합업종 강화, 동종 자영업자의 집단교섭 허용, 상가임대료 인상을 규제, 카드수수료 인하 등이 근본 대책이 됨

○ 자영업자나 중소기업이 최저임금 인상분을 거래상대방인 대기업과의 가격결정에 반영할 수 있도록 하는 제도 정비(단가연동제)가 필요함

□ 최저임금결정 구조의 개선

- 공익위원은 9인 모두 노동부장관 제청을 통해 대통령이 임명하고 있어 사실상 정부의 영향력 하에 있음
- 따라서 국회가 관여할 수 있도록 공익위원 임명 방식을 개선할 필요 있음

□ 지방자치단체의 생활임금 정책 확산

- 서울시 등 일부 지방자치단체는 소속 노동자에게 최저임금 수준 이상의 생활임금을 지급하고, 거래상대방 중 소속 노동자에게 생활임금 수준을 지급하는 업체에 대한 인센티브를 부여하는 정책을 시행 중임
- 이를 전국적으로 확산할 필요 있음

노동3 비정규직 축소와 차별 해소방안

김 성 진
(변호사)

1. 현황과 문제점

□ 논의의 배경

- 전체 노동자 1,877만 명 중 859만명이 비정규직으로 전체의 45.2%가 비정규직임
- 누락된 간접고용 비정규직 약 100만, 특수고용 비정규직 200만을 고려하면 비정규직 노동자 규모는 1,000만이 넘는 것으로 추산됨
- 비정규직의 임금은 정규직 대비 49.7%로 파악됨

□ 문제점

- 비정규직 문제는 곧 저임금의 문제임
- 비정규직 문제는 소득격차의 확대와 빈곤층의 확산으로 우리 경제의 기반을 무너뜨리고 있는 심각한 문제임
 - 복지로 비정규직 문제의 결과를 뒷받침할 수는 없음
 - 1차 분배시장인 노동시장에서 좋은 일자리, 적당한 임금을 통한 소득 보장이 현실적인 과제임
- 비정규직의 규모 축소와 처우개선이 소득주도성장을 위한 핵심적인 요소가 될 수밖에 없음

II. 입법방향과 의제

□ 포괄적인 비정규직 사용사유 제한

- 비정규직 사용사유를 제한하여 비정규직으로 시작하는 노동자 자체를 줄임
 - 기간제, 간접고용, 특수고용 등 모든 비정규직 고용형태 전반에 대해 사용사유 제한 입법이 필요함
 - 근로기준법을 개정하여 상시적 업무에 정규직 고용이 원칙임을 규정함
 - 간접고용시 사용 사유를 제한하는 규정을 둬
- 간접고용 비정규직의 경우, 그가 일하는 용역업체 변경되었다는 이유로 일자리를 잃는 경우가 많은바, 용역업체 변경 시 고용승계가 보장될 필요가 있음
- 도급, 파견 등의 구분을 법제화하고 불법파견을 근절함
 - 도급을 위장한 파견노동이 만연한데, 도급과 파견의 구분이 용이치 않음
 - 도급, 파견 구분을 법제화하고, 불법파견을 근절하기 위해 직접 고용 간주 조항 등을 도입할 필요 있음

□ 초기업단위 동일가치노동 동일임금

- 근로기준법에 동일가치노동 동일임금 원칙을 규정할 필요 있음
 - 근로기준법 제6조 차별처우 제한 사유에 ‘고용형태’ 포함하여 규정하고, ‘동일가치노동 동일임금’ 원칙을 별도로 규정함

□ 원청사업자의 사용자성 인정

- 사용사업주가 사용자로서의 책임을 피하기 위해 간접고용 형식으로 노동자를 사용하는 경우가 많음
- 사용자 개념을 실질적인 영향력 행사를 기준으로 확대함으로써, 사용사업주의 간접고용 노동자에 대한 사용자성을 인정할 필요 있음

□ 특수고용 비정규직의 노동자성 인정

- 실질적으로 노무를 제공하지만 외양상 자영업자의 속성을 갖고 있는 특수고용 비정규직의 경우 노동법적 보호에서 제외됨
 - 사용자가 그 책임을 피하기 위해 의도적으로 사업자 사이의 민법상의 위임, 도급 형식으로 계약을 체결하는 경우가 많음
- 근로자 개념을 확대하여 특수고용 비정규직의 노동자성 인정할 필요 있음

□ 비정규직의 정규직화

- 현재 방대해진 비정규직 노동자 규모를 줄이기 위해서는 기존의 비정규직을 정규직으로 전환할 수 있게 하는 정책이 필요함

□ 근로기준법, 최저임금제 위반에 대한 적극적인 행정감독과 처벌

- 최저임금 위반 시 징벌적 손해배상제를 도입함
 - 박근혜 대통령의 대선공약인 바, 그 이행을 촉구할 필요 있음
- 노동관계법의 실효성 확보를 위해 근로감독관을 대폭 확충함

지방

행정의 '지방화'가 요구되는 의제

김 남 근
(참여연대 집행위원장)

1. 불공정거래 감독행정

□ 현황과 문제점

- 독점규제 및 공정경쟁 행정 중 재벌(상호출자제한집단), 담합, 재벌그룹 내 부당지원행위(일감몰아주기) 등의 경제력 집중행위에 대한 감독행정은 전통적으로 중앙정부가 통합적으로 행정력을 발휘하는 것이 효율적일 수 있음
- 그러나 가맹점거래에 대한 감독행정의 경우 17만개의 프랜차이즈(60여만명 종사), 수만 개의 대형유통점 납품업체, 입점업체 보호를 10여명의 가맹유통과 공무원들이 담당하고 있어, 불공정피해 신고가 들어오면 가맹본사에 전화해서 자율적으로 시정조치 권고하는 전화행정을 하기도 벅찬 실정임
 - 대형유통점 거래의 경우에도 대형마트, 백화점, 쇼핑몰 등에 수만 개의 납품업체, 수천 개의 입점업체가 있지만 역시 가맹유통과의 10여명의 공무원이 가맹점과 함께 감독행정을 하고 있음
- 가맹점과 유사한 구조인 대리점거래의 경우에는 아예 독립된 법률이 없어 독립된 감독행정부서도 없어, 자동차, 화장품, 휴대폰, 카드단말기, 우유, 음료수, 라면, 술 등 많은 제품이 대리점거래 구조에 의하여 판매되고 있고, 수십만 개의 대리점이 있으나 제대로 된 보호행정이 이루어지지 못하고 있음

- 하도급거래에 대한 감독행정의 경우에도 수십만 개의 하도급업체의 보호를 15-6여명의 중소기업과 공무원들이 담당하고 있어, 상시적 감독행정이 이루어지 못하고 매년 건설, 설계, 디자인, 소프트웨어, 제조 등 분야를 정해 해당 분야를 집중적으로 기획 조사하는 행정에서 벗어나지 못하고 있음
- 이렇게 공정위가 소수의 인력으로 광범위한 행정을 담당하다 보니, 늦장행정(마메드 샘플 사건의 경우 4년), 피해구제는 관심 없는 팔장행정, 검찰, 경찰이나 중소기업청, 지방자치단체 등과 협업하지 않는 나 홀로 행정 등의 비판을 듣고 있음

□ 정책·입법방향과 의제

- 가맹점, 대리점, 대형유통점 납품·입점업체 등에 대해서는 공정거래위원회가 상시적이고 전면적인 단속과 감독행정이 불가능하므로, 정책·기획 행정은 중앙정부가 하고 피해상담, 현장단속, 분쟁조정 등의 불공정거래 사건 행정은 지방으로 이양하여 각 지방자치단체가 업무를 담당할 필요가 있음
- 실제로 서울시는 2013년부터 불공정피해상담센터를 설치하여 2014년 화장품대리점 업계 불공정 실태조사, 가맹점본사가 고가로 인테리어를 설치하도록 강요하는 불공정행위 100여건 적발 등 불공정거래 감독행정에서 상당한 성과를 보이고 있음
 - 직접적인 감독조사권이나 과징금 등의 제재권한이 없으므로 피해업체를 상담한 후 업계 실태조사를 시행하거나 피해자 조사를 통해 공정위에 조사를 의뢰하는 방식을 취하고 있음
- 서울시의 이러한 불공정 감독행정의 성과에 자극받아 경기도와 중소기업청에서도 서울시 불공정피해상담센터를 벤치마킹하여 최근에 불공정피해상담센터를 설치·운영하려고 하고 있음

- 대도시 광역지방자치단체를 중심으로 불공정피해상담센터를 설치하여 업계실태조사, 피해자 상담 등을 통해 불공정행위 감독행정의 경험을 쌓고 법 개정을 통해 가맹점, 대리점, 대형유통점, 하도급 거래에 대해서는 지방자치단체도 직접 조사권을 가지거나 적어도 고발요청권을 행사할 수 있도록 해야 할 것임 [민병두 의원의 공정거래법 개정안 참조]
- 공정거래위원회 행정 중 다단계와 방문판매, 상조 등 그 숫자가 많고 소비자 피해가 큰 분야는 특수거래과 10여명의 공무원들만이 아니라 지방자치단체에 권한을 위임하여 서울시 등 지방자치단체와 특수거래과가 연계하여 단속과 행정감독을 하고 있음

II. 업종별 특성을 살린 서비스산업 보호·육성 행정

□ 현황과 문제점

- 박근혜 정부는 의료, 교육, 유통(물류), SW, 관광 등 서비스산업 업종 전반을 망라하여 적용되는 서비스산업기본법을 제정하여 5+2의 서비스업종을 집중 육성하기 위해, 보건복지부, 산업통상자원부, 문화관광부 등 여러 부서에서 담당하고 있는 서비스산업 육성정책을 기획재정부에 집중하여 집중적인 재정지원과 규제완화를 통해 서비스산업을 육성하는 통합적인 서비스산업기본법을 제정하겠다고 하면서 이를 주요 민생입법으로 주장하고 있음
- 외국의 입법례를 보더라도 미국의 경우 부처 간 조정기구만 존재하고 서비스산업 진흥을 위해 개별 분야가 아닌 서비스산업 전제를 관할하는 입법례는 존재하지 않으며, 일본의 경우에도 경제통상산업성 차원에서 서비스산업의 현황, 개선방향 대한 보고서를 작성하고 다른 정부 부처들의 활동을 지원하는 역할을 할 뿐 서비스산업 일반을 규율하는 단일한 법은 없음
- 서비스 산업 범주의 구체적인 업종별 진흥정책이나 산업전략은 가능하나,

서비스 산업은 그 내부의 업종별 특성과 그에 따른 지원정책이 다양하여 이를 무시하고 획일적이고 통합적인 서비스산업 진흥입법을 추진하는 경우는 없는 것임

- 각 행정부처별로 추진하는 서비스산업 지원정책을 협의하고 특성에 맞는 지원을 위해 부처 간 협의 시스템을 운영하고 있을 뿐임
- 서비스산업의 업종별 특성을 보면 그 산업의 발전을 위해서는 공공정책, 산업 진흥정책, 업종 보호정책, 상생전략 등 다양한 정책수단이 조합되어야 함
- 제조업인 기계, 조선, 전자, 반도체 등 종전의 중화학공업 발전전략에서 구사된 정부가 짠 큰 산업전략에 따라 몇몇 독과점 재벌대기업을 육성하는 방식의 산업진흥정책은 서비스산업의 업종별 다양성에 비추어 보면 맞지 않는다는 것을 쉽게 알 수 있음

□ 정책·입법방향과 의제

- 서비스산업은 업종별 발전정도도 천차만별이어서 업종별로 집중육성이 필요한 업종, 사양업종으로 업종전환, 직업훈련 등을 지원해야 하는 업종, 대기업의 진출로부터 중소기업인들의 보호가 필요한 업종 등 업종별 특성을 반영한 업종별 육성, 보호, 지원 정책이 필요함
- 예를 들어, 서울시가 서울시내 50개 주요업종 분석을 통해 위와 같은 업종별 특성분석을 통해 육성, 보호, 지원, 진출규제 등 다양한 정책 패키지를 만들어 업종별 산업정책을 추진할 필요가 있음
- 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 서울시 정책 개발을 위해서는, 무엇보다 서울시 소재 중소기업의 수, 규모, 매출, 상권 등에 대한 통계를 매년 조사하여 현황을 정확히 파악한 다음 이를 기초로 중소기업 활성화대책을 마련하고, 중소기업들의 사업조합화 및 프랜차이즈 조직화 등 협업화를 위한 다양한 행정지원을 통해 중소기업 자체의 경쟁력을 강화시켜야 함

- 중소기업의 출자를 통해 중소기업조합을 만들어 대기업에 대항할 수 있는 최소규모의 조직체를 육성함
 - 다만 이 경우에는 부당한 공동행위를 금지하고 있는 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률(공정거래법)’ 제19조 위반의 문제가 발생할 소지가 있으므로 입법적 해결이 필요함
 - 중소기업들이 사업조합화 등으로 조직화 할 경우, 서울시는 행정지원을 강화하여 공동물류센터 설치(공동 배송시스템 포함)하고, 각 시장별로 상품권을 호환하여 사용할 수 있도록 하며, 전산화 등을 지원함

III. 지방자치단체 복지전달체계 연동형 채무조정제도

□ 현황과 문제점

- 지자체는 복지전달체계를 보유하고 있고, 채무조정은 복지행정의 효율성을 높이기 위하여 꼭 필요하며, 자산소득조사는 복지행정과 도산제도에 동시에 적용할 수 있는 내용이므로 지자체 주도로 자산소득조사를 하고 개인파산/개인회생 절차에서 지자체의 자산소득조사보고서를 활용하여 별도의 조사없이 신속한 개인파산/개인회생 절차를 진행하도록 하는 방안을 마련할 필요가 있음
- 지자체의 자산소득조사보고가 있는 경우에 법원은 원칙적으로 파산관재인 선임없이 파산/면책하는 방안을 고려할 수 있을 것임
- 지자체는 복지 지출의 효율성을 위하여 지역주민인 채무자의 새 출발을 도모할 재정적 유인이 크므로 채무조정기구를 채무자 우호적으로 운영하면서도 복지재원의 낭비를 막기 위하여 채무자의 자산소득을 엄밀하게 조사하려고 할 것임
 - 현재 서울시에서 운영 중인 금융복지 상담센터가 이러한 역할을 하고 있

는데, 법원의 도산제도와 연계하여 발전시킬 필요가 있음

- 서울시는 작년 시범운영을 통하여 축적한 경험을 바탕으로 올해 10개 정도의 금융복지상담센터를 운영할 계획이라고 함

○ 공정한 추심에 관한 법률에서는 변호사, 법무법인, 일정 요건을 갖춘 비영리민간단체와 채무상담을 주된 목적으로 하는 사회적 기업(법무부 또는 지자체가 정한 인정요건을 갖추어야 함)을 채권추심에 대응하는 채무자의 대리인으로 선임할 수 있게 하는 내용의 채무자 대리인 선임권에 관한 내용이 포함되어 있음

- 채무자 대리인을 통한 채무조정이 활성화될 수 있을 것으로 기대되는데, 지자체가 채무상담을 주로 하는 비영리민간단체와 사회적 기업을 지원하여 가계부채 문제를 포함한 재정상담과 사적 채무조정을 담당하게 할 수 있을 것임

□ 정책·입법방향과 의제

○ 서울시 중소기업회생지원센터 설립

- 서울시는 금융복지상담센터를 설립하고 한국자산관리공사, 서울중앙지방법원 등과 연계하여 서울시민들의 가계부채문제에 적극 대응하고 있음
- 서울시에 (가칭)중소기업회생지원센터를 설립하여 한계상황에 처한 중소기업 및 기업가에 대한 재무상담, 컨설팅, 효과적인 채무조정 방안 설계 및 법률지원을 제공함
- 중소기업회생지원센터 운영을 위하여 변호사, 공인회계사, 기업컨설턴트 등을 구성된 중소기업회생지원단을 구성하여 중소기업회생지원센터 운영을 위탁함

○ 서울중앙지방법원과 연계시스템 구축

- 서울중앙지방법원에서 시행 중인 중소기업 회생절차 FAST TRACK을 적

극 활용하여 신속한 회생이 가능하도록 지원함

- 중소기업회생지원센터의 재무상황 조사보고를 기초로 신속한 회생 결정이 이루어지는 서울중앙지방법원과 연계 시스템을 구축함
- 중소기업 회생과 중소기업인의 파산, 개인회생을 같은 재판부에서 처리할 수 있도록 지원하여 기업 뿐 아니라 기업인의 재기도 도모함

○ 사회적 기업, 시민단체와의 협조 체계 구축

- 재무상담 전문 사회적기업, 시민단체 등과 연계하여 재무상담 및 재무교육을 제공함

IV. 복합쇼핑몰, 대형아울렛 등 대규모점포의 도시계획 차원의 규제행정도

□ 현황과 문제점

- 중앙정부는 유통산업 현대화 차원에서 재벌대기업의 적극적 진출을 통한 신속한 유통산업의 대규모화, 매장시설 현대화 등을 유통산업 진흥정책의 중심에 놓고 있으나, 이에 대하여 지방정부는 전통시장, 골목상권 등 매장 현대화, 전산화, 공동물류센터, 공동배송센터, 공동상품권(지역화폐), 협동조합화, 공동브랜드 등 유통산업에 종사하는 자영업자들의 경쟁력 강화를 통한 유통산업의 진흥정책을 중심에 놓고 있음
- 중앙정부는 종래 조선, 전자, 등 제조업 육성정책의 관성에서 재벌대기업이 투자의 전제조건으로 제시하는 규제완화에 대한 특혜적 허용과 재정지원 등을 통해 일거에 유통산업을 현대화하겠다는 생각임
- 그 과정에서 많은 일자리가 창출될 것이라는 것을 재벌특혜정책이 아니라 사회 전체의 이익을 위한 정책의 명분으로 하고 있음

□ 정책·입법방향과 의제

- 그러나 재벌대기업 중심의 유통산업 발전정책은 결국 해당 분야에 광범위하게 존재하는 중소 자영업자의 몰락을 가져 온다는 사회적 갈등의 측면에서 뿐만 아니라, 이에 따른 내수경제의 위축, 일자리 측면에서도 유통재벌의 비정규직 양산과 자영업자의 일자리 지키기 차원에서 비교하여 성과를 분석해야 함
- 규제적 측면에서도 중앙정부가 중소상인 보호라는 성격의 유통재벌 규제정책이 끊임없이 홈플러스 등 외국계 기업에 의한 WTO, FTA 등 통상마찰을 유발하거나, 통상마찰을 우려하는 외교통상부의 개입에 의하여 규제 효과가 미미한 영업시간 제한 등의 방식의 규제만 도입하여 중소상인 보호의 효과를 가져오지 못함
- 외국의 일반적인 대규모점포 진입규제 방식은 도시계획법제에 의해 유통상업지역 등 제한된 지역에서만 건축을 허용하고 다른 용도지역에서는 건축을 제한하고(국토계획법 제76조, 동법 시행령 제71조에 의해 대규모점포의 건축이나 용도, 규모, 종류 등을 규제하는 방식)을 취하고 있음
- 규제의 시점도 이미 건축을 마치고 등록 단계에서 등록을 제한하려다 보니 사실상 규제가 어렵고 지방자치단체장은 일정한 중소상인과의 상생협약을 전제로 등록을 받아주고 있음
 - 따라서 독일, 프랑스, 일본, 영국 등과 같이 도시계획 입안단계에서 주변상인들에대한 매출영향평가를 통해 대규모점포의 입점을 제한하는 방식을 취하고 있음
- 이렇게 이미 대규모점포의 건축까지 마무리 되어 입점단계에서 대규모점포의 진입을 규제하기보다, 건축전의 도시계획단계에서 대규모점포의 진입을 규제하여 중소상인을 보호하는 정책은 지방자치단체가 행정권한을 가지

고 있는 도시계획행정 차원에서 이루어져야 함

- 중소기업인의 무조건 보호가 아니라 중소기업인의 경쟁력을 키워 유통산업을 현대화 하여 소비자의 후생을 높인다는 큰 정책방향에 입각해 본다면 중소기업보호와 중소기업 육성의 두 가지 정책을 병행해야 하는데, 두 정책을 종합하는데 있어서는 중앙정부 보다는 지방자치단체가 유리함

V. 건설경기 활성화가 아닌 주거안정과 상가임대차 안정을 위한 행정

□ 현황과 문제점

- 중앙정부는 주로 경기활성화와 주택의 공급측면, 건설산업의 육성이라는 산업정책의 측면에서 주거정책을 전개하기 때문에 표준임대로 내지 임대료가이드라인 책정, 임대차등록, 임대차분쟁조정 등 세밀한 주거안정을 위한 임대차 행정을 담당하기 어려움
- 독일, 프랑스, 영국, 미국의 뉴욕, LA, 워싱턴, 볼티모어 등 대도시 주거 행정을 보면 주거행정의 중심이 임대차 안정에 있고 해당 행정은 지자체가 담당하고 있음
- 임대료 상승률, 상승횟수 등 임대차 상황의 지역별 차이가 더 커지고 있고, 전월세난의 해결 방법에 있어서도 차이를 보이고 있음
- 인구밀집 서울과 수도권의 전월세난이 더욱 심각해져, 서울의 경우 매매가 대비 전세가 비율이 2001년 이후 최고수준에 이르고 있으며, 건설임대가 가능한 지방과 달리 서울은 공공매입, 민간임대 규제에 의존해야 함
- 예를 들면, 서울시의 8만호 임대주택 공급계획 : 건설형(16,969호, 28%), 매입형(15,080호, 25%), 임차형(28,000호, 47%)
- 이러한 지역차이를 구체적으로 반영한 행정을 위해서도 중앙의 획일적인 경기활성화 일변도의 주거행정이 아니라 지자체별로 특성을 살린 주거행

정이 필요함

- 홍대, 신촌, 강남 가로수길 등 초기 젊은 임차인, 예술가 등이 진출하여 상권을 활성화 시키면 임대료가 상승하여 임차인들이 내쫓기고, 그 뒤 그 지역의 상권이 갑자기 활력을 잃게 되는 젠트리피케이션 현상이 확산되고 있음
- 시장현대화, 도시재생사업 등을 통해 주거환경이나 시장환경이 좋아지면 건물주는 임대료를 인상하는 등 재산적 이익이 높아지나, 막상 그 지역에서 영업을 해 오던 임차인들은 그 지역에서 쫓겨나는 현상이 반복되고 있음
 - 뉴타운, 도심 재개발 시 전통시장에 대한 개발계획이 미진하여 입점상인들이 하루 아침에 생계 터전을 잃어버리는 경우가 발생하고 있는데, 은평 뉴타운으로 폐지된 진관시장 과 광명뉴타운 내 광명시장 등이 존폐위기에 있음

□ 정책·입법방향과 인제

- 서울시는 다른 어느 지방자치단체 보다 전월세난 해결대책에 행정력을 집중해야 하는 상황으로 중앙정부는 지자체가 아직 인프라와 인력을 갖추지 못했다는 시기상조라고 하고 있으나, 지자체의 주택임대차 행정인프라 강화와 권한이양이 필요함
 - 표준임대료 내지 임대료인상을 가이드라인을 제정, 주택과 상가임대차 분쟁조정위원회 운영, 임대차등록제 등 주택, 상가 임대차 행정은 지방자치단체가 지역의 실정을 반영하여 행정을 하도록 해야 함
- 독일은 기초지자체별로 표준임대료표를 공시하고 이를 기초로 임대료인상을 규제하고 있고, 영국도 지자체별 임대료사정관이 개입하여 공정임대료를 산정하고 이를 바탕으로 임대료인상을 규제하고 있으며, 프랑스도 시도

지역별로 임대료 조사통계에 기초한 비교차임제와 인상율상한제 운영하고 있음

- 영국은 지자체별로 임대료 사정관과 임대료 사정위원회를 운영하고 있고, 프랑스는 우리의 소비자분쟁조정위원회 방식의 시도별 임대차 분쟁조정위원회를 운영하고 있음
- 뉴타운, 도심재개발 등 대규모 개발시 전통시장이 통째로 폐지되는 문제를 시정하고, 입점상인 보호를 위해 전통시장 재개발계획을 반드시 포함하도록 하여 전통시장 상인들의 생존권을 보장해야 함
 - 흑석뉴타운의 경우에는 9개의 주택재개발정비사업구역 외에 흑석시장재개발사업구역을 별도로 지정함으로써 주택재개발과 함께 시장정비사업 진행하여 전통시장 입점상인 보호를 위한 대책을 마련한바 있으며, 종로 피맛골의 경우에도 임시상가를 설치하는 등 보호대책 마련 후 개발을 진행한 곳이 있음
- 노동사건이나 환경사건, 소비자사건 등의 경우에는 노동위원회나 중앙환경분쟁조정위원회, 소비자분쟁조정위원회의 신속하고 간소한 절차를 통해 분쟁을 해결할 수 있는 길이 열려져 있으나, 상가건물임대차 분쟁을 신속하고 간이하게 해결할 수 있는 분쟁조정절차가 마련되어 있지 않음
 - 법원의 임대차 분쟁사건의 대부분은 상가건물 임대차 분쟁사건이나 법원에서의 사건해결은 시간과 비용이 많이 들고, 일도양단적인 해결방식으로 어느 한 당사자에게 지나치게 가혹한 결정이 되기도 함
- 또한 상가건물임대차 분쟁은 주택임대차와 달리 임대기간, 임대료 인상의 폭, 임차권 양도와 전대, 권리금 등의 투하자본 등이 다양하고 큰 폭이어서, 분쟁해결을 위해서는 이에 관한 전문적인 연구와 조사가 뒷받침 되어야 함
 - 상가건물임대차 분쟁해결에 필요한 조사연구는 법제적인 연구뿐만 아니라

지역별 시중 임대료 조사와 통계, 권리금의 현황 등 규모가 크고 정기적인 조사연구가 필요한 것으로 행정적 뒷받침이 있어야 함

- 이와 같이 상가건물임대차 분쟁의 신속하고 간소한 절차를 마련하고 이에 필요한 전문적인 연구조사를 정기적, 지속적으로 진행하기 위하여 법적근거와 예산적 뒷받침을 받는 상가건물임대차 분쟁조정위원회의 구성과 활동에 관한 조례를 제정할 필요 있음

소개

사회경제정책연구회는?

□ 개요

○ 목적 및 취지

- 2015년 경제·사회영역 정책 및 입법의제 개발·제안, 2015년 정기국회 및 국정감사 전략과 의제 개발·제안, 2016년 총선 쟁점의제 발굴 및 제안 등을 목적으로 하는 당 또는 민주정책연구원과는 독립적 성격을 갖는 연구회로서 외부전문가그룹 주도적 연구회임

○ 개최 일시 : 2015년 6월 17일 이후 매주 수요일 07 : 30

○ 개최 장소 : 민주정책연구원 대회의실 (여의동 동우국제빌딩 7층)

□ 기획운영위원회 및 실무운영진

직책	성명	소속 및 현직	비고
위원장	김 남 근	참여연대 집행위원장, 변호사	
위 원	김 용 진	서강대 글로벌서비스경영학과 교수	
	정 창 수	경희대 후마니타스칼리지 교수	
	한 귀 영	한겨레 경제사회연구원 센터장	
	김 성 진	민주사회를위한변호사모임 변호사	
	홍 일 표	김기식의원실 보좌관	
	정 용 인	경향신문 기자	
	문 병 주	민주정책연구원 실장	진행 총괄
	박 정 식	민주정책연구원 수석연구위원	진행책임자
	이 원 정	을지로위원회 팀장	
실무 및 기록	현 동 승	민주정책연구원 부국장	
	황 은 수	민주정책연구원 차장	

소개2 사회경제정책포럼 프로그램

일시	분야	주제	발제	토론	사회
06.17(수)	(1회) 산업	산업구조의 전환과 생태계 구축방안 (중소기업 중심의 경제구조 어떻게 만들 것인가?)	김용진 교수 (서강대)	전순옥 의원 양광영 변호사	김남근 변호사
06.24(수)	(2회) 재정	중앙-지방정부 재원배분구조 개선방안 (지방 재정위기, 어떻게 극복할 것인가?)	정창수 소장 (나라살림연구소)	윤호중 의원 조수진 변호사(민변)	김남근 변호사
07.01(수)	(3회) 경제 민주화	경제민주화 성과와 과제 (경제민주화, 제대로 되고 있는가?) (경제민주화 시즌2, 어디로 가야 하는가?)	김남근 변호사 (참여연대)	김기식 의원 위평량 연구위원 (경제개혁연구소) 김성진 변호사(민변)	우원식 의원
07.08(수)	(4회) 금융	가계부채 해결과 서민금융 활성화 방안 (가계 재정위기, 어떻게 극복할 것인가?)	전성인 교수 (홍익대)	김기준 의원 이현옥 변호사	김기식 의원
07.15(수)	(5회) 노동1	비정규직 축소와 차별 해소방안 (비정규직 일자리, 어떻게 개선할 것인가?)	이남신 소장 (한국노동연구원)	장하나 의원 주진우 연구위원 (서울연구원)	한정애 의원
07.22(수)	(6회) 노동2	최저임금제와 임금체계 개선 방안 (임금체계 개편 논의, 제대로 되고 있는가?)	김우선 선임연구원 (한국노동연구원)	이인영 의원 이시균 센터장 (고용정보원)	윤호중 의원
08.12(수)	(7회) 일자리	일자리 정책의 현황과 과제 (정부의 일자리(고용) 대책 제대로 되고 있는가?)	이상민 교수 (한양대)	은수미 의원 이시균 센터장 (고용정보원)	한정애 의원
08.19(수)	(8회) 연금	공적연금체계 재구조화 방안 (공적 노후소득보장 체계 어떻게 구성할 것인가?)	양재진 교수 (연세대)	김성주 의원 오건호 대표 (내가만드는복지국가)	김용익 의원
08.26(수)	(9회) 의료	공공의료의 역할과 강화 방안 (한국 의료시스템, 어떻게 혁신할 것인가?)	이주호 단장 (한국보건 의료노조)	김용익 의원 이진석 교수 (서울대) 이재명 성남시장	김성주 의원
09.02(수)	(10회) 조세	공평과세 실현과 재정개혁(확충) 방안 (조세정의, 어떻게 실현할 것인가?)	강병구 교수 (인하대)	김관영 의원 박용대 변호사 (참여연대)	김현미 의원
09.09(수)	(11회) 교육	사회이동성 복원과 공교육 강화 방안 (한국 공교육, 어디로 가야 하는가?)	김희삼 연구위원 (KDI)	의원(미정) 이 범 부원장	박혜자 의원
09.16(수)	(12회) 주거	주택·부동산 정책의 현황과 과제 (부동산 대책, 경기활성화인가?) (서민주거 불안, 어떻게 해소할 것인가?)	조명래 교수 (단국대)	이미경 의원 이강훈 변호사 (서민주거안정연석회의)	미정

