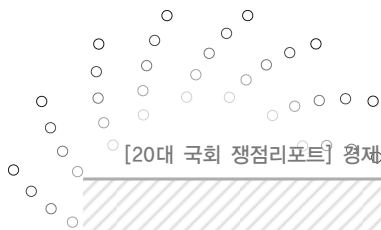


경제민주화 과제와 가계부담 완화 방안

| 우리 사회 우선 해결과제를 제안한다 |

2016.8.

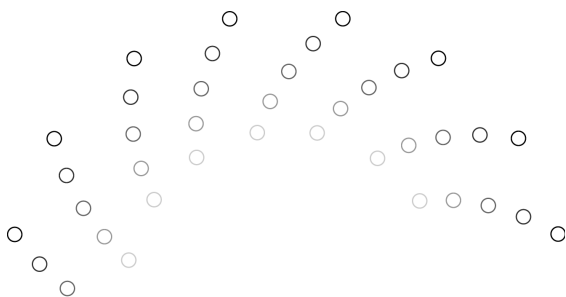
본 종합보고서는 [2016사회경제정책포럼]의 발제 및 토론자의 정책 제안 중 기획·운영위원회의 협의·선정 회의를 거쳐 재정리된 것입니다. 따라서 본 보고서의 내용은 발제·토론 및 책임정리 필진의 의견이며, 더불어 민주당과 (재)민주정책연구원의 공식 의견이 아님을 밝힙니다.



[20대 국회 쟁점리포트] 경제민주화 과제와 가계부담 완화 방안 : 우리 사회 우선 해결과제를 제안한다

CONTENTS

총론	제20대 국회의 ‘첫’정기국회, 기본 컨셉과 운영전략 그리고 입법 의제	1
01	경제민주화 실천[1] 집단자치(상생교섭) 활성화를 위한 과제	11
02	경제민주화 실천[2] 대·중소기업 동반성장의 과제	21
03	경제민주화 실천[3] 재벌·대기업의 불법·불공정행위 근절 및 지배구조 개혁 과제	31
04	경제민주화 실천[4] 불공정행위 감독행정(공정거래위원회)의 개혁 과제	39
05	경제민주화 실천[5] 중소기업, 중소기업자 보호 및 지원 대책	47
06	가계부담 완화[1] 적극적 채무조정제도 개선 등 가계부채 대책	59
07	가계부담 완화[2] 주거비 부담 완화 방안	67
08	가계부담 완화[3] 의료비 부담 완화 방안	75
보론 1	행정의 지방화[1] 불공정행위 감독행정의 지방화 필요성 및 과제	83
보론 2	행정의 지방화[2] 기타 행정의 지방화 과제	91
부록	[사회경제정책포럼] 소개	105
	[2015 사회경제정책포럼] 종합보고서 목차	107



총론

제20대 국회의 ‘첫’ 정기국회

기본 컨셉과 운영전략 그리고 입법의회

총론

제20대 국회의 '첫' 정기국회 기본 컨셉과 운영전략 그리고 입법의제

1 기본 컨셉 : “국민 최우선 국회”

□ 국민을 먼저 최우선으로 배려하는 정기국회

- 제20대 국회의 첫 정기국회는 국민을 중심에 두는 국민 ‘최우선’ 국회로서의 위상으로 자리매김함
 - 과거, 예컨대 2004년 탄핵정국에서 실시된 제17대 총선에서 당시 열린우리당은 과반 이상의 의석을 획득하여 입법 권력을 장악하였으나, 입법의 우선순위에서 당과 소속 국회의원들이 자신이 먼저 하고 싶었던 이른바 ‘4대개혁입법’을 고집하다가 결국 국민으로부터 외면 받은 사실을 반면교사삼아야 할 것임
 - 따라서 제20대 국회의 과반의석은 아니지만, 원내 제1당으로서 모든 입법 활동의 최우선순위를 국민의 삶을 위한 입법이어야 할 것임

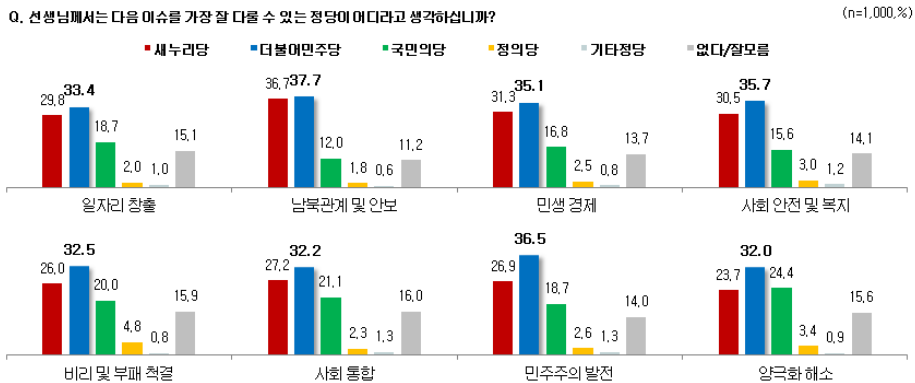
□ 야권 전체를 포용하는 대표정당으로서의 자질 및 이미지 제고를 위한 마당으로서의 정기국회

- 20대 ‘첫’ 정기국회는 2017년 대선과정을 가늠해볼 수 있는 야권, 특히 더민주의 집권능력을 실험하는 장이 될 것이기에 야권의 ‘대표정당’으로서 제 역할을 충분히 해내야 함
 - 지난 총선에서 국민의당 지지 유권자 중에는 전략적 판단에 근거하여 투표한 유권자도 있겠지만, 그것보다는 오히려 더민주의 제2당으로서 안주하고 제 역

할을 해내지 못함을 심판한 선거였다는 분석도 있음

- 더민주가 수권정당으로서의 위상을 갖기 위해서는 야권의 국민의당과 정의당 등의 이해관계와 정책의제를 때로는 수용하여 ‘연대’하는 모습을 보여주어야 하고,
- 특히 국민적 요구인 수권능력, 즉 집권을 하게 되면 새누리당보다 더 정책실행능력을 가지고 있고 더 잘 할 수 있고 믿을 수 있는 정당임을 입증해 보이는 정기국회가 되도록 해야 함
- 참고로 우리 국민들은 2016 총선 이전과 이후 정당의 정책수행능력에 대한 인식 변화를 엿볼 수 있는데, 이것이 새누리당의 정책신뢰도 하락으로 인한 일시적이거나 반사 이익적 변화가 아니도록 하는 것은 우리 자신에게 있음 (아래 [그림] 참조)

[그림] 정당별 이슈해결능력 관련 국민의견



* 출처 : 민주정책연구원·리서치앤리서치, 《2016 유권자 지형분석을 위한 여론조사 결과보고서》(2016. 8)

- 새누리당보다 더민주가 더 정책신뢰도가 높다는 조사가 지난 10여 년 동안 처음인 만큼, 이 경향이 지속되도록 하기 위해서는 수권능력과 가능성을 보여주어야 함
- 이제 필요한 것은 우리 내부의 자기쇄신과 실질적으로 달라진 모습을 국민들에게 보여주어야 하는데, 그 기회가 바로 제20대 국회 ‘첫’ 정기국회임

2

운영기조와 전략

(1) 강하지만 유연하고 세련된 제1당으로서의 역할

○ 강하지만 유연한 제1당

- ‘강하지만 유연하다’ 함은 특정의 사안에 대해 당 대표의 결정이나 당론이 찬성 또는 반대를 하면 당 전체가 끝까지 밀고 나가는 정당, 정책적으로 찬성할 것과 반대할 것을 분명하게 분리하여 관철하는 강인한 모습을 갖춘 정당이면서,
 - 다른 한편으로는 보수정당의 올바른 정책에 대해서는 과감하게 수용할 줄 아는 유연함을 갖춘 정당이어야 함

○ 한발 앞서 고민하고 대안을 제시하는 ‘세련’된 제1당

- ‘세련되다’ 함은 이른바 ‘정책적 디테일과 대응능력’을 높이는 것으로, 예를 들면 진보의 아젠다인 노동과 복지를 포괄적으로 세련되게 담아내는 똑똑한 정당이 되는 것을 의미함
 - 이를 위해서 국민 공감을 넘어 국민이 놀라고 내부 구성원들마저 긴장할 대안까지 내놓고 실천하는, 그리고 싸워야 할 때 싸우는 책임감 있고 정교한 대안 있는 정당이 되어야 함
 - 야당이나 국민과는 무관하게 자신이 선호하는 입법정책을 최우선으로 하려는 박 대통령, 캐스팅보트 이상의 권한 행사를 통한 존재감 제고를 노리는 국민의당, 이 두 대응에 맞짱 뜨거나 네거티브로 대응할 경우에 구관이 명관이라는 평가로 귀결될 가능성 있는 만큼 정책대안을 가지고 세련되게 경쟁과 타협의 이중전략을 잘 구사하여야 할 것임

(2) 타협과 설득의 정치를 통한 ‘상생’의 정기국회

○ ‘설득하는 힘’으로 국정을 운영하는 미국 대통령으로부터의 교훈

- 비록 입법‘만’의 권력교체이긴 하지만 국정 의 한 축을 책임져야 하는 제1당으로서 박근혜 대통령이나 새누리당, 나아가 국민의당을 설득하고 타협하여 국

민 먼저 생각하는 정치를 실천할 수 있어야 함

- 당내 계파도 넘어서지 못하는 오늘, 우리의 정당정치에서 쉽진 않겠지만 지난한 인내로서 타 정당을 설득하면서 국정을 운영하는 미국 대통령과 같이 <원내대표 주례회동>을 정례화 하는 것도 중요한 방안임
- 여소야대든 여대야소든, 생산적 의정활동이기 위해서는 타협과 설득의 정치뿐인데, 이는 바로 <국회선진화법> 때문으로 의회 내에서 ‘3당간 합리적인 대화와 타협만이 국회의 생산성을 높이는 방안임’을 공유·실천하려고 서로 노력하는 것이 중요함

(3) ‘국민’의 입장에서 ‘국민’이 원하는 것을 먼저 실행하는 정기국회

○ 나의 감각과 신념보다는 ‘국민 생각이 먼저’라는 마음으로 국민들에게 다가가는 국회가 되어야 함

- 그 동안 더민주주는 자신이 생각하는 ‘감각과 신념’에 근거하여 입법 활동을 해 오으로써 국민의 입장을 대변하지 못하는 한계를 보여 왔음
- 본민예컨대, 제17대 국회 때 과반의석을 차지한 집권당으로서 ‘4대 개혁입법’의 줄기찬 추진과 실패는 국민의 입장을 배려하지 못한 정치라는 비판을 받은 게 사실임
- 정당으로서의 정체성은 철학과 비전의 근거가 되는 것만으로도 충분한 만큼, 실제 입법 활동은 국민의 생각과 마음을 읽고 그것을 반영하는 정치를 해야 함

○ 2016년 8월 현재, 국민이 원하는 것은 ‘기울어진 삶, 기울어진 행복’을 바로잡아 더불어 잘 사는 나라로 만들어주는 것임

- ‘민주정책연구원’과 ‘리서치앤리서치’의 조사결과에 의하면, 2015년과 2016년 모두 경제와 일자리, 그리고 주택문제가 국민 최고의 관심사이고 국가가 시급히 해결해야 할 과제로 꼽고 있음
- 2015년에는 경제성장 및 활성화 그리고 가계경제 회복이 48.9%였고, 2016년에는 경제 활성화와 일자리, 그리고 민생경제가 53.0%에 이르고 있음

3

국민 최우선 입법 의제 제언 : 경제민주화·민생 10법

□ 최우선의 입법 의제로서 국민 입장을 반영한 경제민주화·민생 10법

- 〈2016 유권자지형조사〉 결과, 우리 국민들이 바라는 시대적 요청은 ‘기울어진 삶, 기울어진 행복’을 바로 잡아주는 정치가 이루어지는 것임
 - 박근혜 새누리당 정부에 대한 국민의 불만과 실망은 더 이상 새누리당으로는 안되겠다는 ‘변화’의 필요성에 대한 인식으로 바뀌고 있음
 - 국민과 국익을 위한 일하는 정당상을 구현하고 시대와 국민이 원하는 정치를 하는 수권정당으로서 ‘기울어진 삶, 기울어진 행복’을 바로 잡아주는 입법을 최우선적으로 추진하는 모습으로 변화를 보여 주어야 함
- 이러한 국민적 요청을 따른 최우선 입법 의제는 바로 더불어 잘 사는 대한민국을 만들기 위한 ‘경제민주화·민생 10법’임
 - ‘경제민주화·민생 10법’은 국민 모두가 함께 성장하고 더불어 잘 살아보자는 경제민주화와 가계부담을 완화하는 민생입법으로, 경제·사회 양극화와 불평등 그리고 격차 해소라는 중·장기적 목표를 이루어 국민적 기대에 부응하고자 제안하는 것임
 - 경제민주화 입법[1] : 대기업과 중소기업 사이의 이익공유제
 - ‘이익공유제’는 현재 대·중소기업 격차를 해소하기 위해 대기업과 하청·협력업체(1, 2, 3차 협력업체가 단체를 만들어 교섭) 사이에 이익의 목표를 설정하고 목표를 초과하는 이익에 대하여 중소기업 노동자 임금인상 기금이나 중소기업 기술지원 기금 등을 만들어 하청·협력업체의 기술개발과 임금인상을 지원한다는 취지임
 - 현재 중소기업 노동자의 임금이 대기업 노동자의 58% 수준에 불과함에도 이익공유제를 법으로 강제하기에는 어려움이 있으나,
 - ① 《대·중소기업상생협력촉진법》 제8조의 성과공유제와 같이 정부로 하여금 시책을 수립하여 추진케 하거나,
 - ② 《가맹점거래공정화법》에서 가맹점주단체들이 가맹본사와 상생교섭을 통

해 상생협약을 체결할 수 있도록 하는 것처럼,《하도급거래공정화법》개정을 통해 하도급업체들이 하도급협의를단을 구성하여 동반성장교섭을 통해 ‘동반성장협약’을 체결하도록 하고 그 동반성장협약의 핵심적 내용으로 이익공유제를 포함하도록 함

- ③ 《노동조합 및 노동관계조정법》에 단체협약 불이행 시 형사처벌을 하도록 하고 있는데, 필요하면 동반성장협약 불이행에 대한 행정벌(과징금)¹⁾ 규정을 둘 수도 있을 것임

• 경제민주화 입법[2] : 대기업과 중소기업, 소상공인 사이의 상생교섭 활성화

- 불공정문제의 지속적인 규제, 성과공유제, 이익공유제 등을 위한 교섭을 위해 대기업과 가맹점, 대리점, 하도급업체들이 단체를 만들어 상생교섭(동반성장교섭), 상생협약(상생협약)을 활성화할 수 있도록 해야 함
- ① 《가맹점거래공정화법》에는 상생교섭과 상생협약을 할 수 있는 근거가만 들어져 있으나, 상생교섭에 응하지 않거나 상생협약 불이행 시 불공정행위로 보고²⁾ 이를 제재할 수 있는 근거로 과징금을 부과할 수 있도록 개정할 필요 있음
- ② 《대리점거래공정화법》은 당초 제정안에《가맹점법》처럼 상생교섭과 상생협약을 할 수 있는 내용이 있었으나, 19대 국회 말 합의에서 대리점법 제정안에 있던 상생교섭과 상생협약은 도입되지 않았음

• 경제민주화 입법[3] : 중소상공인 적합업종 보호

- 야 3당은 모두 중소상공인 적합업종 보호 공약을 하고 있는 만큼《중소상공인 적합업종특별법》 제정을 하지 않더라도,
- 《대·중소기업상생협력촉진법》에서 동반성장위원회의 합의과정이 지체되는 경우 중소기업청장의 행정처분으로 적합업종 지정하거나,
- 사업이양이나 진출규제를 이행하지 않는 경우 행정처분으로 강제하는 내용의 적합업종 보호제도를 도입함

1) 다만 《노동조합 및 노동관계조정법》처럼 동반성장협약 위반에 대한 형사처벌 규정을 두는 것은 반대여론을 불러일으킬 우려도 있음

2) 노동관계에서는 단체교섭에 응하지 않거나 단체협약을 이행하지 않으면 부당노동행위로 보고 형사 처벌하게 되어 있으나, 상생교섭 불이행에 대해서는 형사처벌보다는 불공정행위로 보고 과징금을 부과하는 방안을 도입할 수 있음

• 경제민주화 입법[4] : 청년고용 안정

- 《청년고용촉진법》 개정을 통해 청년고용할당제를 500인 이상 대기업에 적용하도록 함

• 경제민주화 입법[5] : 재벌구조 개혁

- 박근혜 대통령이 공약하고 법무부가 법안을 성안까지 했던《상법》개정에는 야3당에서도 충분히 합의·추진할 수 있는 내용임
- 《상법》개정의 핵심적인 내용은 재벌총수들의 전횡을 견제하기 위하여 소수주주들이 이사, 감사위원을 선임할 수 있도록 하는 집중투표제, 전자투표제, 재벌그룹 단위의 주주대표소송을 할 수 있는 다중대표소송을 도입하는 것임

• 민생 입법[1] : 주거비 부담 완화

- 야3당은 서구유럽(미국의 대도시 포함)의 임대차 안정화정책(Lease Stabilization) 방향에 동의하고 있는 상황임
- ‘국회서민주거특별위원회’는 “계약갱신청구권과 인상률 상한제를 동시에 도입하는 것은 어렵다 하더라도 계약갱신청구권만의 도입은 부작용이 거의 없다”는데 공감대를 형성한 만큼 우선적으로《주거임대차보호법》개정을 통해 계약갱신청구만 도입하도록 함
- 계약갱신청구권이 도입되면 임차인이 쫓겨날 염려가 없어져 임대인과 대등하게 임대료 협상을 할 수 있고, 협의가 되지 않으면 지방자치단체 차원의 분쟁조정위원회에서 임대료 가이드라인(지역비교임대료)을 통해 임대료 협상을 지원할 수 있을 것임

• 민생 입법[2] : 가계부채 부담 완화

- 《은행법》 및 《여신전문금융업법》 개정을 통해 금융기관의 소멸시효 임박 채권을 채권추심기관에 매각하지 못하도록 하고,
- 19대 국회 때 어느 정도 공감대가 형성된 《대부업법》과 《이자제한법》 개정을 개정하여, 대부업의 특혜금리 없애고 이자제한법의 폭리상한선을 세계보편기준인 20%로 함

• 민생 입법 [3] : 보육·교육비 부담 완화

- ① 《지방재정교부법》 개정을 통하여 누리과정에 대한 예산책임을 두고 중앙 정부와 지방교육청 사이에 매년 벌어지는 정치적 공방을 매듭짓기 위해서라도 누리과정 예산책임을 중앙정부에 귀속되도록 함
- 또한 ② 《고등교육법》개정을 통해 사립대학이 부당한 폭리를 취하고 있는 입학금을 폐지하거나 실경비 수준에만 받도록 함으로써 교육비 부담을 완화함

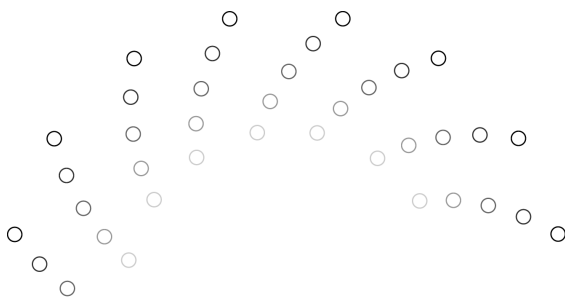
• 민생 입법[4] : 통신비 부담 완화

- 이미 통신회사들의 기본 인프라 투자가 되어 있을 뿐만 아니라 투자비용도 어느 정도 회수되고 있으므로,《전기통신사업법》개정을 통하여 기본료를 단계적(5년 정도)으로 폐지하도록 해 국민들의 통신비 부담을 완화함

• 민생 입법[5] : 상가임차인 부담 완화

- 20대 총선에서 여·야당은 공히 상가임대차 법정갱신기간을 10년으로 연장하는 방안을 공약하였음³⁾
- 《상가임대차보호법》개정을 통해서 6대 대도시 임대차만 상가임대차법정기간을 연장하되, 필요하면 젠트리피케이션 방지를 위해 자율상권지역 지정하여 그 지역(Zone)내에서는 임대료인상을 규제하는 방안을 도입할 필요 있음

3) 다만, 새누리당의 경우에는 젠트리피케이션 방지차원에서 《자율상권법》 특별법을 만들어 10년의 기간과 임대료인상 규제하는 방식을 공약하였음



경제민주화 실천[1]

집단지치(상생교섭)
활성화를 위한 과제

01 |

경제민주화 실천[1]

집단자치(상생교섭) 활성화를 위한 과제

1

현황 및 문제점

□ 집단자치(상생교섭)을 통한 경제민주화의 의의

○ 재벌의 사회적 책임에만 의존한 경제민주화

- 이명박 정부나 박근혜 정부는 재벌들이 요구하는 규제완화를 통한 경제 활성화를 추진하면서 재벌이 독식하는 경제적 양극화 문제에 대해서는 재벌의 사회적 책임을 강조하는 방향에서 대응
- 그러나 검찰수사로 재벌총수가 형사책임의 위기에 처한 상황 외에 재벌이 사회적 책임을 적극적으로 하고 나선 경우는 드문 상황

○ 경제규제 입법에 의존한 경제민주화

- 재벌개혁과 경제민주화를 마치 국회에서의 강력한 규제입법의 제정으로 해결해야 한다는 이미지가 있으나 법제도를 활용하여 격차해소, 불평등 해소에 나서는 경제적 주체가 없는 경우 사문화 된 법으로 존재할 가능성이 큼

○ 공정거래위원회 등 중앙정부의 강력한 행정력에 의존하는 경제민주화

- 과거 군사정권 시대에 강력한 공권력에 기반한 행정을 할 때 재벌 손봐주기 식의 경제민주화(주로 재벌들의 비업무용 부동산, 금융자산 매각 등)는 이제는 현실적으로 어려움
- 다만 재벌개혁과 경제민주화의 강력한 의지를 가진 정권이 교체되어 경제민주화를 실현할 주체인 “을(비정규직 노동자, 상가임차인, 하도급, 대리점, 가맹점

등 중소기업 등)들의 단체를 지원하는 행정을 바탕으로 비정규직, 중소기업인들이 재벌대기업과 상생교섭을 통해 불공정행위를 근절하고 격차를 해소하는 방향으로 강력한 행정력을 발휘하는 것은 필요할 것임

○ 집단자치를 중심으로 한 경제민주화

- 경제민주화 정책은 재벌대기업과 중소기업 사이의 집단적 자치형태의 동반성장협약, 상생협약을 바탕으로 추진되어야 함
- 재벌대기업과 하청·협력업체의 동반성장협약, 상생협약을 바탕으로 성과공유제, 이익공유제 등 우리 사회의 불평등과 격차를 해소하는 정책이 추진되어야 함

○ 후견적 행정의 지원이나 경제규제 입법의 제도적 지원 필요

- 다만 중소기업, 중소기업에 상생협약, 동반성장 협약을 원활히 체결할 수 있도록 중소기업과 중소기업 단체의 단결권, 상생교섭권, 상생협약(동반성장협약)체결 요구권 등의 보장을 입법화 할 필요가 있음
- 또한 재벌의 지배구조 개선이나 대·중소기업, 재벌과 자영업자단체 사이의 불공정해소, 상생협력을 뒷받침할 행정력의 근거를 만드는 경제규제 입법의 추진도 중요

□ 상생교섭 지원행정의 현황

- 아직 불공정 감독행정에 대한 권한이 지방자치단체에 위임되지는 않았지만 협치 행정 차원에서 서울시는 불공정피해 상담센터를 운영하고 있고, 경기도는 지방자치단체로는 처음으로 “공정거래과”를 신설하여 가맹점주단체나 대리점주단체들을 지원하는 행정을 하고 있음
- 서울시는 식자재도매 대리점 본사와 대리점주단체 사이에 상생협약을 성사시키는 등 상생교섭 활성화를 지원하려 하고 있음
 - 각 업종별 모범 상생협약(안)을 만들어 이를 보급함으로써 처음 상생교섭을 시도하려는 본사와 가맹점주단체, 대리점주단체들이 이를 활용하도록 하고 있음
- 서울시는 가맹점본사와 상생교섭과 상생협약을 체결하고 이를 잘 이행하는 가맹점

본사에 공정거래 인증을 부여하는 ‘공정 가맹점본사 인증제도’를 시행하고 있음

- 이를 홍보하여 가맹점 확대 등에 활용할 수 있도록 함으로써 상생교섭과 상생협약을 확대시키려는 행정을 시도함

- 공정거래위원회도 2016년부터 공정위 주도 하의 상생교섭을 지원하고 있음. 최근에는 푸레쥬르 본사와 가맹점주 단체의 상생교섭을 타결하도록 지원하고 파리바게뜨 상생교섭을 추진하고 있음

□ 상생교섭의 현황과 상생교섭을 가로막는 제도들

- 중소기업 협동조합 단위로 대기업과 납품단가 또는 납품물량 등에 관하여 집단교섭을 하는 것은 현행 공정거래법 제19조의 ‘부당 공동행위(담합행위)’에 해당하여 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 없음
- 과거 레미콘 업체들이 대형건설사들을 상대로 레미콘 단가 인상을 등을 요구하다 공정거래위원회의 담합행위 처벌 경고에 집단행동을 단념한 사례도 있음
- 더불어민주당 을지로위원회 국회의원들이 추진한 ‘가맹점거래 공정화에 관한 법률’ 제14조의2에 규정된 가맹점주단체 결성권, 상생교섭권, 상생협약체결권이 상생교섭 활성화의 법적 근거가 됨
- 19대 국회 말 대리점법 제정 시에는 가맹점법과 같은 상생교섭과 상생협약에 관한 내용이 빠지고 대리점에 대해서는 상생교섭 지원을 하지 않고 있음

□ 독일, 일본 등 중소기업 강국의 집단자치 지원제도

- 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 승인받았음
- 독일은 우리 공정거래법 제19조의 부당공동행위(담합행위)를 금지하는 취지의 경쟁제한금지법(GWB) 제20조의 카르텔 금지규정 있고 2005년 EU의 카르텔 금지지침에 따라 카르텔 금지범위가 확대되었으나, 여전히 중소기업의 경쟁력을 향상시키는데 기여하는 경우에는 공동행위를 허용하고 있음(제3조)
- 2015년 6월 현재 중소기업 협동조합 중앙회 산하의 협동조합의 수는 927개이고, 회원사는 70,775개. 전 산업의 조직화율은 2.14%, 제조업 조직화율은 9.47%에 불과
- 중소기업 협동조합 중 공동사업을 하는 사업조합은 357개로 30%에 불과하고, 사업조합의 공동사업의 내용도 단체수의 계약이 공동관계사업의 94%임
- 단체수의 계약은 정부구매시장에서 이루어지는 약 5조 원 가량의 단체수의계약이 대부분
- 일본의 중소기업 협동조합의 수가 47,207이고 조직화율이 70.5%에 달함. 일본의 경우 중소기업 협동조합의 대부분이 공동사업을 실시하고 있으며, 그 중 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 있음
- 독일은 연방 중소기업경제협의회(BVMW) 등의 중소기업협의체가 있어 각 지역별, 업종별로 조합설립을 지원하는데, 40여개 분야에 150,000여개의 협동조합이 가입되어 있음. 15개 주별로 200여개의 지역협의회도 운영

2

정책대안

□ 대리점법, 하도급법 등으로 상생교섭제도의 확대

- 경제민주화 제1호 법안인 프랜차이즈 거래에 관한 “가맹사업 거래 공정화에 관한 법률(이하 “가맹점법”)” 개정에서 처음으로 가맹점주 단체들이 가맹본사와 집단교섭을 통해 상생협약을 체결할 수 있는 근거 마련
 - 같은 취지의 내용으로 추진된 “대리점거래 공정화에 관한 법률(이하 “대리점법”)”이 19대 국회 말 입법될 때 가맹점법과 같은 상생교섭과 상생협약에 관한 내용은 전면적으로 빠짐
- 공정거래법의 특별법인 하도급법, 대리점법, 가맹점법 개별법률마다 하도급 중소기업 협동조합, 가맹점주 단체, 대리점주 단체 등이 집단교섭을 통한 상생협약을 체결하는 근거를 마련하는 것보다는
 - 공정거래법 제19조를 개정하여 중소기업 협동조합이나 단체들이 대기업과의 상생협약 체결을 위한 집단교섭에 대해서는 “부당공동행위” 규정을 적용하지 않는 것이 타당할 것임

□ 상생교섭 해태와 상생협약 불이행 행위를 불공정행위 규정

- 박근혜 정부의 경제민주화 정책추진이 사실상 중단되면서 관심이 떨어지자 대기업 본사들은 가맹점주단체, 대리점주단체들의 상생교섭 요구에 거의 응하지 않는 태도를 보이고 있음. 심지어 이미 체결된 상생협약도 잘 이행하지 않고 있는 경우도 발생
- “노동조합 및 노동관계조정법(이하 “노동조합법”)”에서는 단체교섭의 해태를 부당노동행위로 보고 있고, 단체협약을 이행하지 않을 경우 형사처벌을 하는 별도의 규정을 두고 있음
- 가맹점법 제14조2의 상생교섭의 요구에 정당한 이유 없이 교섭을 거부하거나 해태하는 경우와 체결된 상생협약을 정당한 이유 없이 이행하지 않는 경우
 - 불공정행위의 하나의 유형으로 규정하여 과징금 등의 행정벌 처분을 할 수 있

는 근거를 도입하여 상생교섭 제도의 실효성을 제고할 필요 있음

□ 상생교섭에 이익공유제, 사회적경제 등 경제민주화 과제가 포함되도록 유도행정

- 공정거래위원회가 표준 상생협약안 등을 만들도록 하고, 그 내용에 전형적인 불공정행위의 금지, 상생협약의 유효기간, 유효기간 중 고충처리의 처리절차, 가맹계약 해지 등의 경우 정당한 사유와 절차 등에 관한 규정 등 기본내용을 규정
- 아울러, 가맹점, 대리점 본사와 가맹점주, 대리점주 사이에 공동의 이익목표를 설정하고 이를 초과할 경우 그 이익을 공유하는 이익공유제 내용을 상생협약안에 포함하도록 규정
- 또한 가맹브랜드에 화체된 물품 외에는 가맹본사를 통한 구입을 하지 않고 가맹점주단체들이 별도의 구매협동조합을 만들어 재료 등을 구입하도록 함으로써 가맹점주들의 이익 증진 등의 규정도 포함
 - 이러한 구매협동조합 제도는 1960년대 미국의 프랜차이즈 제도가 포화되어 수익성이 악화될 때 KFC가 도입하여 맥도널드 등 대부분의 프랜차이즈에 확산된 바 있음

□ 상생교섭 단체의 지원과 육성제도

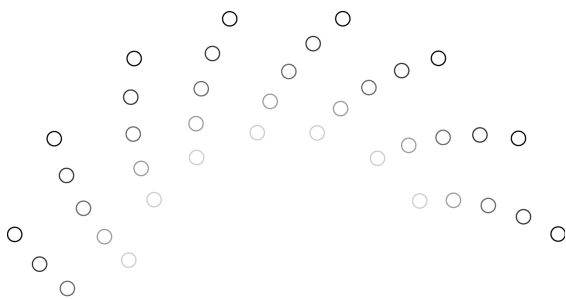
- 가맹점주단체 등 상생교섭단체 등록제도
 - 가맹점법 개정에도 불구하고 가맹점주단체들의 신고 내지 등록 제도를 가맹점법 시행령에 만들지 않아 대기업 본사들이 신고 되지 않은 가맹점주단체들이라는 이유로 상생교섭을 거부하는 사례가 발생하고 있음
 - 서울시는 공정위가 시행령에서 가맹점주단체 등록 제도를 만들지 않자 가맹점주 단체들이 비영리단체로 등록하여 일정한 법적 지위를 가질 수 있는 근거를 만들려 하고 있음

○ 광역단체의 상생교섭 지원과 불공정행위 고발 요청권 제도 등 도입

- 서울시와 경기도는 외식업 가맹점 인테리어 불공정거래, 우유 대리점업체 밀어내기 불공정거래, 화장품 대리점업체 판매 강제 불공정거래 등 실태조사를 통해 불공정행위를 사회적으로 알리고 공정위 직권조사와 처벌을 유도하는 행정을 하고 있음

○ 공정거래본사 인증제도

- 가맹점주단체, 대리점주단체 등의 등록제도를 만들고, 가맹점 본사나 대리점 본사의 경우 상생교섭과 상생협약을 성실히 이행하는 경우 공정거래 업체임을 인증하는 제도를 만들어 상생교섭의 활성화를 지원할 필요 있음



경제민주화 실천[2]

대·중소기업 동반성장의 과제

02 |

경제민주화 실천[2] 대·중소기업 동반성장의 과제

1 현황 및 문제점

□ 소위 육갑(六甲)이라는 대표적 불공정행위

○ 소위 “육갑”(6대 갑질)의 근절 - 대표적 6대 불공정행위 근절에 행정력 집중

- ① 대리점업체의 밀어내기 판매 강요
- ② 가맹점업체의 본사 시행의 고가 인테리어 강요
- ③ 제조하도급의 부당한 납품단가 후려치기(부당 하도급대금 감액)
- ④ 건설하도급에서의 추가공사비 미정산행위
- ⑤ 대형유통점 납품업체에 대한 부당반품행위
- ⑥ 기술설명회 등을 빙자한 기술편취와 하도급업체에 대한 기술탈취행위 등

□ 부당한 납품단가 인하(Cost Reduction) 실태

○ 수요독점적 시장구조에서 중소협력사에 대한 대기업의 교섭력 우위를 토대로 시행되는 것으로, 하청 중소기업의 기술개발활동은 비용의 일부만 보상될 뿐 그 보상(혁신이익)은 보상되지 않고 원청 대기업에 귀속되므로 하청업체의 기술개발 투자유인이 부족하게 됨

○ 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 통

하여 협력사에 부담을 전가시키려 함

- 협력사의 기술능력향상으로 원가파악능력 떨어지면 대기업은 더욱 더 단가인하 방식에 의존하게 됨⁴⁾
- 2013. 8. 13. 하도급법 개정으로 부당특약 금지제도가 도입하고, 건설하도급 지급보증 관련 절차를 보완하고, 건설하도급에서 흔히 사용되는 대물변제 방식의 공사대금 지급에 대하여 그 방법·절차 등 기준 마련
- 이명박 정부에서 기술탈취 행위에 대해서만 '3배 징벌적 손해배상' 제도가 도입되어 있었으나, 2013. 4. 30. 하도급법 개정으로 부당대금감액, 부당위탁취소, 부당반품 등에 대해서도 적용 확대
- 대통령 공약은 공정거래법 위반행위 전체에 대한 '징벌적 손해배상'과 '집단소송제'의 도입이었으나 하도급법 일부 범위에서만 '징벌적 손해배상제' 도입
- 이러한 몇 가지 원하청 관계 법제도의 개선에도 불구하고 수범자인 대기업의 제도와 불공정 문화 개선노력은 아직은 미미함
- 계약 중 일방적 납품단가 인하 관행은 개선되지 않고 있고, 원자재 인상 시 납품단가 협의의무제는 재료비의 일부만 부분적으로 반영되는 수준에 머물고 있음
- 포스코 등 몇몇 대기업에서 시행한 이익공유제 등 소위 '자율적 동반성장'의 노력도 거의 시행되지 않고 있음

□ 대중소기업 동반성장 정책의 한계와 문제점

- 삼성그룹의 '초과이익 배분제'는 '초과이익 공유제'와 유사하나 연초 설정한 목표이익을 초과하는 이익이 발생한 경우 그 20%를 재원으로 하여 임직원들에게 최대 연봉의 50%까지 배분하고 있음. 2010년 초와 2011년 1조원 이상을 배분한 것으로 알려짐
- 위와 같은 사내유보금이나 목표 초과이익을 대주주에 대한 배당이나 임직원에게 대한 성과급으로만 사용하지 않고 원청 대기업과 하청 중소기업 사이의 협약을 통하여 이익공유 적립금(Profit Sharing Reserve Fund)으로 적립하여 그 적립

4) 홍장표, “대·중소기업간 양극화 현황과 하도급거래 제도개선방안”, 국회 경제민주화 포럼 주최 “원하청 불공정거래 근절 : 경제민주화의 첫걸음” 토론회, 2012. 7. 12. 24,25,26면.

금 중 일부를 현금으로 배분하고 나머지를 2차 협력사의 기술개발이나 인력 지원금으로 사용하자는 취지⁵⁾

- 2004년 포스코가 도입한 이래 이익공유제의 경우 90여개사가 시행하였으나 그 중 40여개만 계속 시행하고 있음. 포스코의 경우도 2010년 기준 영업이익이 5조원이 넘지만 협력사 보상금액은 77억 원 정도로 미미한 수준⁶⁾

□ 창조경제와 기술탈취의 실태

- 기술편취는 기술개발 의욕을 그 싹부터 잘라버려 지식산업 발전을 저해하는 근본적인 문제이고, 이제 막 신기술 개발을 통해 성장 사다리에 오르고자 하는 창업기업 혹은 중소기업의 기회를 문전에서 차단시키는 행위임
- 창업기업과 중소기업의 입장에서는 기술거래 시장을 통해 그 동안 개발한 기술을 판매하거나 대기업과 공동으로 사업을 추진함으로써 중견기업으로 성장할 수 있는 발판을 마련할 수 있음
- 그러나 기술편취 행위를 단속하지 못하고 방치할 경우 기술거래 시장이 잘 형성되지 않고, 대기업들도 자체 개발 기술 외에 필요한 기술을 적정한 가격으로 매입하거나 중소기업이나 창업기업과의 공동사업을 통해 해결하려 하지 않고 기술을 편취하여 부족한 기술을 해결하려는 유혹에 빠지기 쉬움
- 그 결과 한국에서는 신규 중견기업의 성장이 거의 나타나지 못하고 새로운 산업이나 기술에 대한 진출도 주로 재벌기업의 투자에 의존하려는 경향이 더 커지고 있음
- 결국 기술편취의 피해를 입은 창업기업이나 중소기업은 검찰, 경찰 등 수사기관에게 수사를 의뢰하거나 소송을 통해 문제해결을 기대할 수밖에 없는데, 수사기관이나 법원 역시도 해당 기술에 관한 전문지식이 없고, 현실적인 피해구제에 미흡할 뿐만 아니라, 분쟁의 장기화로 인해 피해자는 고사하는 상황임
- 수천만 원에 달하는 감정비용을 영세 피해자가 감당하기도 어려워 손해배상이

5) 홍장표, “대·중소기업 이익공유제 법제화 방안”, 노회찬 의원실 “대·중소기업 양극화 해소를 위한 초과이익환수 법제화 방안 토론회”, 2012. 9. 6, 18,19면.

6) 대·중소기업 협력재단(2011)

인정된다 하더라도 기술을 편취한 대기업이 취득한 부당이득을 환수하거나 기술 개발을 한 피해기업의 개발비용을 복구하기에는 터무니없이 낮은 금액만 인정되고 있음

- 예를 들어, 2009년부터 2011년까지 특허 침해 소송 관련 평균 손해배상액은 한국의 경우 평균 7,800만 원인데 반해 미국은 평균 102억 원임⁷⁾
- 18대 국회에서 그 동안 대기업이 중소기업이 개발한 기술을 편취·유용하여 중소기업의 성장을 가로막는 행위를 사전적으로 예방하기 위하여 하도급법 제12조의 3에 원칙적으로 기술공유를 위한 기술 자료의 제공을 요구하지 못하도록 하되, 예외적으로 정당한 이유가 있어 원가 등의 기술 자료를 요구하는 경우 요구 목적과 대가, 비밀유지에 관한 사항, 권리귀속 관계 등을 기재한 서면작성을 작성하도록 하는 기술탈취 예방제도가 도입되었음
- 그러나 대기업은 하도급업체를 종속적 납품관계를 유지하기 위하여 여전히 원가 자료, 기술자료 등을 납품의 조건으로 요구하고 있어 이를 근절하기 위하여 19대 국회는 하도급법 제35조 제2항에서 이를 위반하는 경우 3배 범위 내에서 손해를 배상하도록 하는 ‘징벌적 손해배상’ 제도를 도입하였음
- 아울러 하도급법 제35조 제3항에서 기술편취, 기술유용에 관한 입증책임은 원사업자가 부담하도록 하고 손해액은 법원이 직권으로 산정하도록 하는 등 피해구제 제도의 개선도 추진하였음

2 정책 대안

□ 재료비·인건비 인상 시 납품단가 반영제도

- 2009년 세계금융위기 전후하여 철강, 석유 등의 원자재 가격이 상승함에도 불구하고 원청 대기업들이 재료비 인상에 대한 납품단가를 인상해 주지 않자 중소기업

7) 윤기승, 「특허법상 징벌적 손해배상제도 도입에 관한 연구」, 충남대학교 대덕특허정책연구소

업 중앙회 등은 ‘납품단가 연동제’를 도입하여 재료비 인상을 반영하도록 하는 입법을 요구

- 2011년 하도급법 개정에서는 ‘중소기업중앙회’ 등 중소기업을 대변하는 단체가 납품단가 협상을 요구하면 의무적으로 협의에 응하도록 하는 납품단가 협상 의무제가 도입됨
- 원청 대기업은 납품가격을 원가연동가격제를 토대로 정하려 함. 순수한 원가연동 가격제라면 ‘납품가격 = 재료비 + 가공비 + 일반관리비 + 이익마진 + 연구개발비 + 금형개발비’ 등의 원가계산에 의하여 납품가격이 책정되어야 함
- 그러나 원청 대기업들은 인건비는 제외하고 재료비 인상 시 그 중 일부만을 납품단가에 반영하는 부분원가연동방식을 취하고 있음. 예를 들면 자동차 산업에서는 재료비 상승 시 5% 미만은 반영하지 않고 5%를 넘는 경우만 반영
- ‘납품단가 연동제’는 재료비뿐만 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

□ 대기업과 하청 협력업체 사이의 집단교섭을 통한 납품단가 결정

- [1장]집단지치(상생교섭) 활성화를 위한 과제 참조

□ 이익공유제의 도입방안

- 초과이익 공유기금의 활용

- 대기업과 1차 하청 중소기업 사이의 초과이익 공유제 협약을 통해 ‘이익공유 적립금’을 적립하여 그 중 일부를 최저임금이 인상되는 경우 그 부담이 가중되는 2차 납품업체의 인력지원금 등으로 사용하여 최저임금 인상 부담을 보조하는 제도로도 활용
- 아울러 ‘초과이익 공유기금’을 중소기업의 연구, 기술개발 등의 자금으로도 활용할 수 있을 것임

- 공정한 납품가격 결정 협상뿐만 아니라 대기업과 하청 중소기업 사이에 공동의 목표를 설정하여 그 목표를 초과하는 이익을 공유하는 시스템을 정착시키기 위해서도
 - 협력업체 등 중소기업들이 중소기업 협동조합이나 중소기업 단체를 결성하여 납품단가 결정이나 공동목표 설정과 초과이익 배분기준 등에 대해서 집단적으로 교섭할 수 있는 중소기업단체 교섭력 강화 정책이 필수적
- 또한 공동으로 설정한 납품단가 인하 성과의 목표나 판매 또는 판매이익 목표의 달성을 위해서는 대기업과 하청 중소기업들이 부품의 모듈화, 소재의 다양화 등 집단적인 기술개발의 노력이 필요함
 - 이러한 기술개발, 연구의 성과를 공유하고 그 연구개발의 성과를 공정하게 배분하기 위해서도 이러한 중소기업단체의 활성화는 필수적이며 국가의 산업경쟁력 발전의 핵심적인 정책이 되어야 함
- 야3당 모두 이익공유제 시행을 공약하고 있음. 이익공유제는 현재 대·중소기업 격차를 해소하기 위해 대기업과 하청·협력업체(1,2,3차 협력업체가 단체를 만들어 교섭) 사이에 이익의 목표를 설정하고 목표를 초과하는 이익에 대하여 중소기업노동자임금인상 기금이나 중소기업 기술지원 기금 등을 만들어 하청·협력업체의 기술개발과 임금인상을 지원한다는 취지
- 현재 중소기업 노동자의 임금은 대기업의 58% 수준. 이익공유제를 법으로 강제하기 어렵고 상생법(대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률) 제8조의 성과공유제와 같이 정부로 하여금 시책을 수립하여 추진하게 하거나
 - 가맹점법(가맹점거래 공정화에 관한 법률)에서 가맹점주단체들이 가맹본사와 상생교섭을 통해 상생협약을 체결할 수 있도록 하는 것처럼 하도급법(하도급거래 공정화에 관한 법률)에 하도급업체들이 하도급협의단을 구성하여 동반성장교섭을 통해 동반성장협약을 체결하도록 하고 그 동반성장협약의 핵심적 내용으로 이익공유제를 포함하도록 하는 것임
- 상생협약에 이익공유제 도입할 수 있는 근거 마련 필요
 - 프랜차이즈(가맹점) 본사의 광고비, 상표권 수수료 등 각종 명목으로 사실상 가맹점 수수료가 많아지면서 가맹점주들의 영업이 어려워지고 있는데, 가맹점주들과 가맹점 본사 사이에 상생협약의 내용으로 이익공유제 협약을 체결할

수 있도록 근거규정을 마련할 필요. 이익공유제 상생협약을 체결하는 경우 세금감면, 동반성장우수 업체지정 등 각종 인센티브를 제공하는 정책이 추진되어야 함

□ 기술편취(탈취) 방지와 공정한 기술거래 활성화

- 이미 하도급 거래관계가 체결되어 납품을 조건으로 하청업체가 알면서도 대기업 본사에 기술을 뺏기는 기술탈취와 달리, 몰래 기술을 뺏기는 기술편취 행위는 주로 사업설명회 등 거래 전 단계에서 중소기업의 기술내용이나 영업비밀을 알게 된 대기업들이 그 기술내용이나 영업비밀을 모방하거나 활용하여 새로 가공된 기술을 자기회사의 기술이라며 사용하는 경우가 대부분이어서 하도급법상의 기술탈취 제도의 적용을 받을 수 없는 상황임

○ 상생법상 중소기업 기술보호제도의 한계

- 상생법은 중소기업의 기술보호를 위해 기술자료 임치제도를 규정(제24조의2)하고 있고, 대기업과 중소기업 사이의 수탁·위탁계약관계에서 정당한 이유 없이 기술자료 제공을 요구할 수 없도록 규율하고 있음(제25조 제12호)
- 그러나 하도급법과 마찬가지로 위수탁 계약이 체결되기 전 단계에서 발생하는 피해사례를 구제하기 어려운 문제점이 있고, 하도급법과 달리 감독관청인 중소기업청의 조사권한이나 행정처분 권한이 없어 기술편취 행위에 대한 제제를 하지 못하고 있음

○ 부정경쟁방지법상 영업비밀 보호제도의 한계

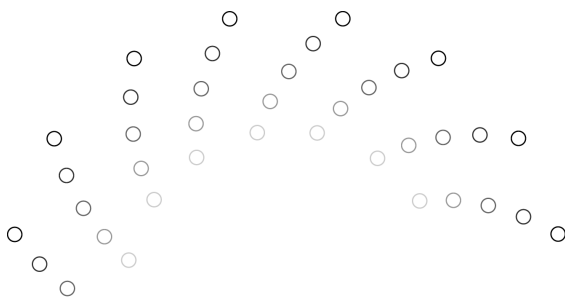
- ‘부정경쟁방지 및 영업비밀 보호에 관한 법률’(이하 ‘부정경쟁방지법’)에서는 특허나 상표 등으로 등록되지 않은 영업비밀이나 기술을 편취하는 행위를 부정경쟁행위로 규정하고 특허청이 이를 단속하고, 행정적으로 처벌할 수 있는 근거를 두고 있음
- 그러나 부정경쟁행위의 일반규정에 해당하는 ‘부정경쟁방지법’ 제2조 제1호(차)목의 부정경쟁 행위에 대해서는 특허청의 행정감독 권한을 배제시키고 오로지 민사소송을 통해 해결하도록 하고 있음

○ 기술편취 행위 감독행정의 공백

- 이렇다 보니 기술편취를 당한 창업기업이나 중소기업은 공정거래위원회, 특허청, 중소기업청, 미래창조경제위원회 등 여러 행정기관을 돌아다니며 기술편취를 한 대기업의 처벌과 피해구제를 호소하고 있으나 어느 행정기관도 기술편취 행위에 대한 책임행정을 하지 못하고 있음

○ 제도개선 방향

- 하도급법과 상생법에서 하도급거래 전 단계나 위수탁거래 전 단계에서 기술자료를 요구하는 행위에 대해서도 하도급법상의 기술탈취 규정을 적용하여 3배 징벌적 손해배상제도가 적용될 수 있도록 함
- 부정경쟁방지법에서도 제2조 제1호 (차)목의 부정경쟁 행위에 대해서도 특허청에 조사권한과 시정명령권을 부여하는 등 감독행정의 공백을 해소할 필요가 있음



경제민주화 실천[3]

재벌·대기업의 불법·불공정행위 근절 및
지배구조 개혁 과제

03 |

경제민주화 실천[3]

재벌·대기업의 불법·불공정행위 근절 및 지배구조 개혁 과제

1 현황 및 문제점

□ 롯데그룹 사태를 통해 본 지배구조 문제점

- 롯데그룹 총수일가가 그룹전체 회사에 대해 가진 지분은 2.5%에 불과. 그러나 416개 순환출자를 통해 그룹 전체를 개인회사처럼 운영하는 황제경영
 - 순환출자 핵심고리인 호텔롯데를 일본 롯데홀딩스 19.1%, 정체불명의 롯데계열 L투자회사들이 80.2%를 지배. 이러한 불투명한 지배구조가 경영분쟁을 더욱 심화시키고 위기대처 능력 악화시킴
 - 해임지시서 한 장으로 10만명 종업원이 근무하는 80여개 계열사 경영자를 해임시키는 등 전근대적 음모적 경영문화, 출서기 경영문화 횡행. 이런 이사들과 대표이사 사장이 회사와 주주의 이익을 위한 임무 수행 가능할지 의심

□ 재벌총수일가 사익편취(일감몰아주기)

- 19대 국회에서 공정거래법상 부당지원행위 제재규정 강화했으나 정부는 동법 시행령에서 부당지원 받는 재벌 계열사 총수일가 등 특수 이해관계인의 지분이 상장기업 30%, 비상장기업 20% 이상인 경우에만 제재 적용받도록 제한. 이는 시행령 남용정치의 대표적 사례
- 일감몰아주기 규제가 공정거래법 3장이 아닌 5장(불공정 거래행위의 제한)에 제 23조의2로 신설되어 ‘공정거래저해성(경쟁제한성)’ 요건의 배제 여부에 대한 불확실성이 남아 있는 상태
- 현대자동차 그룹은 시행령에 맞춰 상장회사인 현대글로비스 정회장 일가 지분을

43%에서 29.99%로 낮추고, 이노션의 정의선, 정성이 형제 지분율을 80%에서 29.99%, 정몽구 재단이 9% 소유토록 함. 비상장사인 현대 엔지니어링의 경우 정희자 부자 지분을 25.1%에서 16.4%로 낮추고 현대글로비스가 11.7%를 보유하게 하여 규제를 피함

□ 재벌 금융기관(보험사와 증권회사 등)의 사금고화

- 삼성그룹은 보험업법상 보험회사 계열사 주식취득의 제한한도기준을 취득가격으로 하고 있는 현행 제도를 활용해 삼성생명이 계열사 주식을 광범위하게 보유하고 있음
- 동양증권 사태 당시 동양그룹 현재현 회장이 동양증권을 통해 기업어음을 쪼개 팔다가 많은 금융소비자에게 피해를 입힌 바 있음

□ 사내유보금

- 10대 재벌그룹 811개 상장회사 사내유보금이 2015년 600조원을 넘었음. 2009년 금융위기 직후 271조원에 비해 5년 간 두 배가 넘게 늘어난 것임. 30대 재벌 기준으로 하면 710조원이 넘음
- 이처럼 재벌 사내유보금이 급증한 것은 이명박, 박근혜 정부의 재벌대기업 친화 정책 때문임. 낙수효과를 기대하고 이루어진 재벌대기업에 대한 법인세 감세, 그들에게 유리한 비과세감면제도와 환율제도 등이 사내유보금을 쌓을 수 있게 만든 원인
- 2008년 이명박 정부는 법인세 최고세율을 25%에서 22%로 낮추고 과세표준금액도 변경하는 등 세 차례에 걸친 감세정책 단행
- 2011년 전체 법인세 감면 세액 9조 3,315억 원 가운데 매출액 상위 1% 재벌대기업이 비과세·감면 혜택을 받은 금액이 7조3,440억 원, 전체 감면액의 78.7%에 달함
 - 2013년 기준 상위 10대 재벌대기업 실효세율은 평균 15.2%로 최저한세율보다도 오히려 낮음. 이러한 감세정책으로 35조 원 가량의 법인세수가 감소한 것으로 추산됨

□ 지주회사 관련

- 지주회사는 자회사 주식을 발생주식총수 40% 이상 보유해야 하고(상장회사의 경우 20%), 증손회사의 경우 100% 소유인 경우에 한해 인정
 - 그러나 최소지분율이 과도하게 낮고 적은 지분으로 지배 목적 활용 사례가 계속 발생(해외 지주회사들은 회사에 대해 100% 지분을 보유)
 - 상장된 지주회사와 자회사 소액주주 간 심각한 이해충돌 문제가 발생할 수도 있음
- 현재 자회사(또는 손자회사)가 손자회사(또는 증손회사) 지배하는 경우 사업연관성은 요구하지 않음
 - 오히려 과거에는 지배력 확장을 방지하고 비과연 다각화를 금지하기 위해 사업연관성 요건 요구했었음
- 두 개의 자회사가 하나의 손자회사를 동시에 보유하는 사례가 나타남. 이는 계열사 간 시스템리스크 전이 차단을 위해 수직적 출자를 유도하는 지주회사제도의 기본취지에 어긋나는 것임
- 자산총액 1,000억 원 이상 회사 중 ‘지배요건’과 ‘주된 사업요건’을 충족한 경우 회사는 지주회사가 되고 지주회사 행위규제를 받게 됨.
 - 회사가 지배목적으로 계열사 주식을 소유하고 있더라도 계열사 중 최다출자자가 아닌 경우 자회사에서 제외되며 지주회사 규제를 받지 않음
- 공정거래법상 비금융지주회사가 금융회사 또는 중간금융지주회사 지분을 보유할 수 없음
 - SK그룹의 경우처럼 지주회사 체계이나 그룹 계열회사로 SK증권에 보유하고 있는 것처럼, 중간금융지주회사 설립을 허용하자는 주장이 계속 제기되고 있음
 - 야당에서는 금산부리 완화를 이유로 반대. 19대 국회에서 이미 금융지주회사법 개정해 비은행금융지주가 비금융자회사 지배를 금지(2009년 금융지주회사법으로 환원)

2

정책대안

□ 소수주주 등 집단자치를 통한 재벌지배구조 개혁

- 회사법 체계 내에서 소수주주 등의 민주적 견제수단 강화하는 집단자치 방향에 제도개혁 중심을 뒤야할 것
- 소수주주 대변하는 독립이사의 이사회 진출을 위해 집중투표제, 전자투표제 채택
- 모기업 주주들이 자회사 이사들의 불법행위로 인한 자회사 손실과 모회사 투자 손실 회복을 위해 다중대표소송 도입되어야 함
- 19대 국회 한계와 20대 국회 과제
 - 2012년 당시 박근혜 후보는 소액주주의 독립적 사외이사 선임 시스템 구축, 집중투표제와 전자투표제, 다중대표소송제도 단계적 도입 공약
 - 2013년 7월 법무부는 감사위원 맡을 사외이사의 분리선출, 일정 규모 상장회사의 집중투표제 실시 의무화 등 상법개정안 입법예고. 그러나 8월 재계 총수와 대통령 회동 이후 상법개정안을 국회에도 보내지 않는 것으로 돌변
 - 야당 또한 법무부안과 동일한 상법개정안 발의했으나 법안심의조차 되지 못함. 금융지주회사법과 자본시장법에 다중대표소송제도 도입하려는 법안 발의
 - 20대 국회에서는 위 상법개정안 통과시킬 필요가 있음

- 19대 우윤근 의원안(대기업지배구조 개선 등) : ▲ 다중대표소송제 도입, ▲ 대표소송제도 개선, ▲ 집중투표제의 단계적 의무화, ▲ 감사위원회 위원의 독립성 확보, ▲ 전자투표제의 단계적 의무화 등
- 19대 민병두 의원안(재벌 2,3세의 편법적 불법적 경영권 세습 시정 등) : ▲ 이사의 배우자, 직계존비속, 배우자의 직계존비속도 회사의 사업기회 이용시 이사회 승인 의무화 ▲ 일정규모 이상의 상장회사의 경우 최고경영자의 경영 승계와 관련된 내부규정을 사전에 마련, 책임경영제 확립을 위한 여건 조성
- 20대 김종인 의원안(대기업지배구조 개선 등) : ▲ 다중대표소송제를 도입(자회사 경영진의 부정행위가 있을 때 모회사 발행주식의 1% 이상을 가진 주주들이 책임을 추궁하는 소송 제기) ▲ 감사위원회의 독립성 강화를 위해 감사위원회 위원이 되는 이사를 다른 이사들과는 분리해 선임 ▲ 전자투표제를 단계적으로 의무화해 소액주주들이 원격으로 의결권 행사 ▲ 사외이사제도 개선(전직 임직원의 사외이사 취임 제한 기간을 2년에서 5년으로 확대, 기존 사외이사를 역시 6년 이상 연임할 수 없도록 규정) ▲ 사외이사진 구성에 근로자들이 참여보장을 위해 사외이사추천위원회 위원으로 사주조합에서 추천하는 1인을 의무적으로 선출

□ 재벌지배구조 개혁을 위한 법제도와 행정 개혁과제

- 일감몰아주기 적용범위 요건을 시행령에서 공정거래법으로 올려 규정하고 적용 범위 기준을 완화해야 할 것
 - 일감몰아주기 규제를 현재 5장(불공정 거래행위의 제한)이 아닌 제3장(경제력 집중)으로 이관하여 실효성을 제고. 이는 부당지원 사실만으로 당연위법 원칙의 적용이 가능하기 때문
 - 상장과 비상장을 구분하지 않고 지배주주 등의 지분이 20% 이상인 경우 규제 대상으로 변경
 - 현행 직접지분만 규제대상으로 하고 있으나 간접지분까지 확대(지금도 상속증여세법상 일감몰아주기 과세의 경우 간접지분까지 고려)
 - 예외사유로 되어 있는 ‘긴급성, 보완성, 효율성’ 기준을 삭제하고 규제 대상을 친족그룹 간 거래까지 확대
- 19대 국회에서 이종걸 의원은 재벌 금융기관의 사금고화를 막기 위해 계열사 주식취득의 제한 한도를 시장가격 기준으로 하는 보험업법 개정안을 냈으나 통과 되지 못함
 - 증권과 캐피탈 등의 대주주 적격성 심사요건을 강화하는 금융회사지배구조법은 19대 국회에서 통과되었음
- 롯데 ‘형제의 난’ 사태에서 확인되는 순환출조 구조 문제해결을 위해서는 신규뿐만 아니라 기존 순환출자도 해소하는 공정거래법 개정이 필요
- 재벌 그룹 내부 회계부정이나 기업비리에 대해서는 집행유예 등이 불가능하도록 특정범죄가중처벌법에 100억이나 500억 이상의 중대 경제범죄에 대해서는 집행유예가 불가능한 7년 이상 중형에 처하도록 하는 조항을 신설

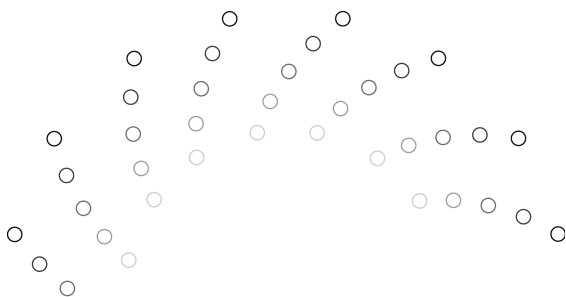
□ 재벌사내유보금에 대한 과세

- 어려운 내수경제 회복을 위해 사내유보금을 중소기업과의 이익공유, 비정규직 임금인상 등에 사용하자는 문제제기가 이어지고 있음. 최경환노미스에서 기업환류세제 도입 등이 이루어졌으나 실효성은 거의 없음

- 공정한 납품단가 결정, 초과목표 이익공유제 등 동반성장을 뒷받침할 제도 과제에 대한 더욱 적극적 검토가 필요
 - 법인세 감면의 정상화, 재벌의 비업무용 부동산, 금융자산에 대한 과세강화, 적정유보금 초과하는 사내유보금 과세 등의 과세제도 정비 필요
 - 사내유보금을 비정규직 임금인상, 이익공유제 시행, 상생협력기금 사용 등에 쓸 경우 그에 해당하는 만큼의 관련세제 감면 등 인센티브 제공. 즉 재벌사내유보금 과세를 경제민주화 실현과제 이행과 연계

□ 지주회사 관련 규제 강화

- 지주회사가 처음 허용되었을 당시인 상장 30%, 비상장 50% 이상 지분 보유하는 것으로 환원(현행 금융지주회사는 이와 같음). 사업연관성이 있는 회사를 100% 보유하는 것을 전제로 증손 이상 회사까지 보유 허용가능
- 자회사 등이 지분을 보유할 손자회사 등에 대해 사업연관성 요건 부활하고, 두 개 이상 자회사가 하나의 손자회사를 공동으로 지배하는 것 금지
- 지주회사 판단요건을 강화해야 함. 단기적으로는 주된 사업요건의 판단기준을 최대주주 여부에 관계없이 보유하고 있는 계열회사 주식가치 합계액으로 변경. 장기적으로는 ‘주된 사업요건’ 자체를 지주회사 정의에서 폐기하고 ‘지배 요건’만으로 판단해야 할 것임
- 비금융지주회사의 금융회사(중간금융지주회사) 지분 보유를 금지. 중간금융지주회사 허용의 실익을 알 수 없고, 이를 허용하더라도 실제 혜택을 보는 기업집단은 삼성그룹과 현대차그룹에 불과함



경제민주화 실천[4]

불공정행위 감독행정(공정거래위원회)의 개혁 과제

04 |

경제민주화 실천[4]

불공정행위 감독행정(공정거래위원회)의 개혁 과제

1 현황 및 문제점

□ 공정거래위원회 행정의 현황

○ 독점행정

- 공정거래위원회(이하 ‘공정위’)는 공정거래법 등 경제법 적용에 있어서 독점적인 권한을 갖고 있음
- 공정위의 ‘전속고발권’을 제한하는 취지에서 검찰총장, 감사원장, 조달청장, 중소기업청장의 고발요청권이 확대되었지만, 실제 고발요청에 따라 고발된 사건의 수는 많지 않음

○ 불복할 수 없는 독선행정

- 불공정거래사건에서 공정위가 피신고인에게 혐의 없다는 판단을 내릴 경우, 현행 제도상 신고인이 이에 대하여 불복하여 행정소송을 제기할 수 없음
- 헌법소원이 유일한 구제수단이나, 실효적인 구제 수단이 되지 못함

○ 느장행정

- 불공정거래행위 신고의 경우, 경제적 약자인 신고인의 입장에서 신속한 사건의 처리가 무엇보다 중요함
- 2013년 기준으로 위원회 상정 건 중 ‘신고’의 신고일 부터 처분일 까지 평균 327일이 소요됨
- 신고인의 불공정거래행위 신고 후 결과가 나오기까지 통상 1년가량 소요되어,

신고인 피해구제를 받지 못한 채 사업을 접게 되는 경우가 많음

- 지연된 정의는 정의가 아님

○ 피해구제에 무관심한 팔짱행정

- 불공정거래행위 신고 사건의 경우 실질적인 피해구제를 받기 위해서는 민사소송을 별도로 제기하여야 하는데, 피해액에 대하여 신고인이 입증하여야 승소할 수 있음

○ 피해액의 입증이 어려워 패소하는 경우가 많은데, 공정위가 피해액을 조사하여 결정에 반영하면 피해자의 권리구제에 도움이 됨

□ 공정위 행정의 문제점

○ 공정위가 행정권을 행사하는 과정에서, 불공정거래사건이 공정하게 처리되지 못하여도 이를 견제할 수 있는 신고인의 절차적 권리가 보장되지 않고 있음.

○ 공정위 행정에 불만이 누적되어 신고인들 사이에 불공정거래위원회라는 말이 회자되고 있을 정도임

○ 공정거래위원회의 행정이 공정하게 이루어질 수 있도록 여러 가지 제도적 보완이 요청되고 있음

2

정책대안

□ 전속고발권 제도의 폐지 또는 고발요청권 제도의 확장 필요.

○ 현행 고발요청권 제도의 한계

- 공정거래위원회가 봐주기 행정, 소극행정으로 불공정거래행위 조사에 나서지 않거나 검찰고발을 미루고 있어도, 검찰, 중소기업청 등 다른 행정기관이 고발

요청권제도가 잘 활용하지 않고 있음

○ 고발요청권의 확대 필요

- 검찰, 중소기업청 등 이외에 광역 지방자치단체장 등으로 고발요청구권을 확대할 필요가 있음
- 불공정거래 분야는 피해자는 많은데 공정위의 업무과중으로 그 해결이 쉽지 않은바, 지방자치단체로 그 조사권한을 위임한 후 중앙정부가 각 지방자치단체의 행정을 지원하고 감독하는 방식으로 하는 것이 효율적임

○ 전속고발제도 폐지 필요

- 공정위의 고발이 있어야 검찰이 수사를 할 수 있는 ‘전속고발권’ 제도를 폐지하여, 경찰과 검찰이 능동적으로 불공정거래행위에 대한 수사를 할 수 있도록 하여야 함
- 수사기관이 강제 수사권을 기초로 신속하고 강력하게 불공정거래행위에 대한 수사를 진행하게 될 경우, 불공정거래행위를 보다 확실하게 예방할 수 있을 것임

□ 불공정피해자의 불공정행위 금지청구 제도의 도입

○ 사인의 금지청구의 필요

- 현재 불공정피해를 당하고 있는 사인이 직접 법원에 불공정행위의 금지청구를 하는 것이 허용되지 않고 있음
- 가맹점이나 대리점 거래의 경우, 가맹점단체나 대리점단체를 구성하여 본사에 상생교섭을 요구하는 국면에서 가맹본부가 가맹점·대리점 단체를 주도하는 가맹점주나 대리점주에 대하여 계약을 해지하는 사례가 빈발하고 있음
- 이러한 생존권 박탈행위에 대해서는 즉시 불공정행위의 중지를 구할 수 있는 방법이 있어야 함

○ 사인의 금지청구 내용

- 불공정한 계약의 해지 등 일정한 사안에 대해서는 피해자가 직접 법원에 그

불공정행위의 금지를 청구할 수 있는 제도를 도입하여야 함

- 공정위를 거칠 경우 시간의 지연으로 불공정한 행위 자체가 몇 년간 계속 진행될 수 있음. 사인의 금지청구제도는 신속한 사법적 권리구제 수단으로 기능할 수 있는 제도임
- 법원이 공정위의 관여 없이 공정거래법 위반에 대한 판단권을 행사할 수 있게 되므로, 공정위의 적극적인 행정에 대한 자극이 될 수 있는 제도임
- 법원을 통한 신속한 사법구제가 가능하다는 점에서 공정거래법 위반행위에 대한 법적 제재가 용이하고 확실하게 되며, 그 결과 공정거래법위반에 대한 억지효과가 큼

□ 무혐의 판단에 대한 불복수단 보장

○ 현재 구제 수단

- 형사처벌과 관련하여 검찰의 무혐의 처분에 대해서는 고소인이나 고발인이 항고나 제청신청을 통해 불복할 수 있는 길이 있음
- 공정위의 무혐의 판단에 대해서는 불복할 방법이 없고 최후의 법적구제수단이 라고 하는 헌법소원만이 존재
- 공정위의 무혐의 판단에 대해 불복할 길이 없다는 점이 공정위가 불공정행위 신고에 대해 제대로 조사를 하지 않도록 방치하는데 기여하고 있음

○ 소송을 통한 불복수단 필요

- 적어도 공정거래위원회의 무혐의 판단에 대해서 신고인에게 행정소송을 통해 다투거나, 재심위원회 등을 따로 두어 불복하여 다룰 수 있는 길을 열어 놓아야 함

□ 신속한 사건처리 절차

○ 지연된 사건처리

- 불공정행위 사건 조사가 통상 1년이 넘고 있어, 대부분의 신고인 회사가 개인이 불공정피해를 구제받지 못하고 파산하는 경우가 상당히 많음

○ 신속한 사건처리 절차 마련 필요

- 신속한 사건처리를 위해 검찰 사건처리처럼 3개월 이내 사건 종결처리를 원칙으로 하고, 3개월 내에 사건 종결처리를 하지 못할 경우 그 사유를 담당자가 기록하여 남기도록 하는 등의 조사절차 개선이 필요함

□ 피해구제에 무관심한 팔짱행정 개선

○ 피해구제의 실효성 확보 필요

- 불공정행위 신고를 하는 피해자들은 공정거래위원회의 조사를 통하여 피해구제를 받고자 하나, 공정위는 피해구제는 시간과 비용이 많이 드는 별도의 민사소송을 통해 구제를 받으라고 함

○ 피해구제의 실효성 제고 방안

- 불공정 중소기업 피해나 담합 소비자 피해에서 피해액을 조사하여 심사보고서와 심사재결서에 기재하도록 하여야 함
- 이를 통해 민사소송에서 피해에 대한 별도의 입증(통상 고액의 감정비용 필요) 없이 피해구제를 받도록 할 수 있음

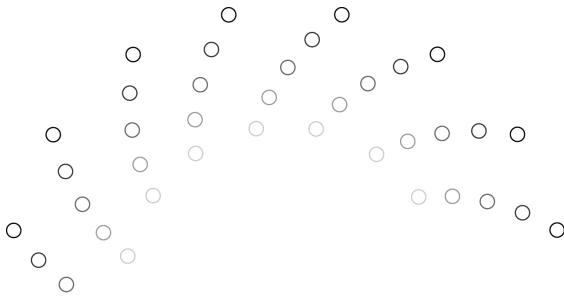
□ 비공개 비밀행정 개선

○ 공정위의 신고인 피해구제 비협조

- 신고인이 제기한 민사소송에서 법원이 공정위 조사기록을 법원에 보내도록 문서송부촉탁 결정을 해도 공정위는 이에 응하지 않음
- 이에 따라 공정위 조사결과를 피해구제에 전혀 사용하지 못하여, 신고인의 피해구제가 사실상 불가능한 상황을 초래하고 있음

○ 개선 방안

- 적어도 법원의 요청이 있으면 조사내용을 법원에 제출하도록 함



경제민주화 실천[5]

중소기업, 중소기업자영업자 보호 및
지원 대책

05 |

경제민주화 실천[5]

중소기업, 중소기업자 보호 및 지원 대책

1 현황 및 문제점

□ 중소기업 적합업종 제도의 현황 및 문제점

○ 중소기업고유업종 제도의 폐지

- ‘중소기업고유업종’ 제도가 2007년 신자유주의라는 규제완화의 물결 속에서 사라짐
- 재벌대기업의 사업 확장에 대한 법적 규제가 사라진 결과, 재벌대기업은 중소기업이 영위해 오던 업종에서부터 자영업자들의 영역이었던 서비스업에 이르기까지 무차별적인 확장을 계속해 왔음
- 그 결과는 중소기업과 중소기업인의 위축과 몰락이었음

○ 중소기업적합업종 제도의 도입

- 이명박 정부 때 이러한 재벌대기업의 무차별적인 확장으로부터 중소기업의 영역을 보호하기 위해 ‘중소기업적합업종’ 제도가 도입됨
- ‘대·중소기업상생협력 촉진에 관한 법률’(이하 ‘상생법’)을 개정하여 동반성장 위원회를 두도록 하고, 동반성장위원회의 임무의 하나로 중소기업적합업종을 정하고 공표하는 것을 정하였음

○ 대기업과의 합의 문제

- 현행 중소기업적합업종은 그 업종 선정에서 대기업과 중소기업의 합의가 있어야 함

- 대기업의 중소기업 영역으로의 사업 확장으로 인한 문제가 심각하다고 하더라도 대기업이 해당 업종을 중소기업적합업종으로 합의해 주지 않는다면, 중소기업적합업종이 될 수 없음. 동반성장위원회가 직권으로 중소기업적합업종을 정할 수 없기 때문임
- 이에 따라 현재 중소기업적합업종으로 합의돼 시행되는 품목이나 업종은 ‘두부, 원두커피, 청국장, 순대, 간장·고추장·된장, 단무지, 떡국떡, 제과점업, 송배전변압기, 재생타이어, 판지상자’ 등에 불과한 실정임

○ 법적 강제력 문제

- 중소기업적합업종으로 합의가 되었다고 하더라도 대기업이 그 합의에 반해 사업 확장을 진행할 경우, 이를 막을 수 있는 법적 수단이 없음
- ‘자전거 및 기타 운송장비 소매업’의 경우, 2013년 3월 1일부터 2016년 2월 29일까지 중소기업적합업종으로 지정되어 ‘대기업의 사업축소 및 진입차제’ 권고를 받았음에도 그 기간 중 이마트는 저가의 PB(자체 브랜드) 자전거 제품을 판매한 바 있음

○ 통상법규 저촉한다는 반대론의 허구

- 통상마찰은 기업 차원이 아니라 해당 국가가 다른 국가를 상대로 문제를 제기하는 것이고, 일개 기업이 문제 제기할 수 없는 것이 원칙임.
- 반대론은, 특정 국가가 한국의 영세한 시장으로 진출하지 못하는 기업의 민원을 들어 주기 위해 적합업종 제도를 문제 삼아 한국을 상대로 국제적 통상마찰을 일으킬 우려가 있다는 것임
- 적합업종이 문제되는 시장은 중소기업이나 중소기업인 영역과 같이 사업규모가 영세한 시장에 불과한데, 이러한 시장의 접근성을 개별 국가가 문제 삼을 것이라는 식의 시나리오는 비현실적임
- 적합업종은 기업 규모에 따른 차별일 뿐, 기업의 국적에 따른 차별이 아니므로, 비차별적인 규제로서 국제통상법규에 저촉되지 아니함
- 대법원도 ‘유통산업발전법’ 상의 의무휴업일과 영업시간제한을 문제 삼아 대형마트가 제기한 소송에서 “대형마트에 대한 의무휴업일과 영업시간제한은 내

국법인과 외국법인을 차별하지 않는 비차별적 규제로서 국제통상법규에 위반되지 않는다.” 고 판시한 바 있음

- 통상법규 위반에 관한 주장은 기우에 불과함

□ 불안정한 상가임대차 제도의 현황 및 문제점

○ 5년 법정갱신보호기간의 비현실성

- 2015년 서울시가 시행한 ‘상가 임대차 정보 및 권리금 실태조사, 한국감정원 (2015. 8.)’에 의하면 서울지역 상가임대차의 갱신기간을 포함한 총임대차기간의 평균은 도심 6.6년, 강남 5.5년, 신촌마포 5.2년, 영등포 6.3년, 청량리 8.1년, 건대입구 5.6년, 사당 7.2년, 용산 5.3년, 천호 7.1년, 혜화 7.9년, 신림 6.6년, 기타 6.3년으로 대부분 상가건물임대차보호법상의 법정갱신보호기간 5년을 넘고 있음.
- 따라서 임대인이 점포의 인도를 요구하는 경우 상당수의 상가임차인이 법적보호를 받지 못하는 사각지대에 놓여 있음. 이와 같은 비현실적인 법정갱신보호기간으로 인하여 상가임차인들은 새로이 사업에 혁신적인 투자를 하는 것을 꺼리고 있음

○ 젠트리이피케이션(Gentrification)현상의 심화

- ‘젠트리피케이션’은 구도심이 변성해 중산층 이상의 사람들이 몰리면서, 임대료가 오르고 원주민이 내몰리는 현상 의미
- 상가임대차에서는 임대료가 저렴한 지역에 문화·예술가·청년자영업자 등이 유입되어 상권을 활성화하여 지역특성을 만들어내면 유동인구가 증가하면서 임대료가 증가하여 이를 견디지 못한 문화·예술가·청년자영업자 등을 이탈하고 대규모 프랜차이즈 상업자본 등이 침투하여 지역정체성을 상실한 후 다시 쇠락의 길로 들어서는 현상으로 나타남
- 서울지역의 경우 성수동, 인사동, 서촌, 대학로, 해방촌, 홍대입구 등 곳곳에서 이러한 현상일 심화되고 있고, 이화여대 지역의 경우 이러한 젠트리피케이션의 최종단계를 지나 상권이 몰락한 결과 젠트리피케이션 전 임대료의 절반 수준으로 임대료가 폭락하는 현상을 보임

○ 임대료 폭등 제한 장치의 작동불능

- 상가건물임대차보호법은 법정갱신보호기간 동안에는 임대료를 시행령이 정하는 상한선 이내로 인상하지 못하도록 하고 있으나 임대인들이 이를 임대료 인상의 가이드라인으로 받아들이고 있고, 시행령도 연9%의 높은 수준으로 상한선을 정함으로써 임대료를 매년 9%수준으로 견인하는 부작용이 있음
- 게다가 환산보증금을 초과하는 상가임대차의 경우에는 위와 같은 임대료 인상을 상한제의 보호도 받지 못해 켄트리피케이션이 나타나는 지역에서는 한꺼번에 임대료를 50% 이상 올리는 경우도 발생하고 있음
- 환산보증금 수준이 주요상권지역의 현실과 상당히 동떨어져 있음. 서울시의 2014년 5052개 상가점포를 상대로 시행한 “상가임대정보 실태조사 결과”에 의하면 강남지역의 경우 45.5%(1층 상가는 68.3%), 도심 1층 상가는 37.6%, 전체적으로는 서울지역 상가1층의 35.9%가 환산보증금을 초과하여 임대료 폭등 보호에서 제외되고 있음

□ 복합쇼핑몰 등 대규모점포 진출규제의 현황 및 문제점

○ 골목상권 보호정책의 후퇴

- 박근혜 후보는 중소도시 대형마트 신규입점을 지역협의체에서 합의된 경우에만 해 허용하여 골목상권을 보호하겠다고 공약
- 2013. 1. 23. 유통산업발전법 개정에서 대규모점포를 개설하려는 자는 영업을 시작하기 전에 상권영향평가 및 지역협력계획서를 첨부하여 특별자치시장·시장·군수·구청장에 등록하도록 하고 특별자치시장 등은 유통업상생발전협의회 또는 관련 전문기관이나 전문가의 의견을 들어 등록여부를 처리하는 제도 도입
- 그러나 2014년부터 박근혜 정부의 규제완화를 통한 경제활성화 정책으로 경제정책의 중심이 전환하면서 공정거래위원회는 각 지방자치단체에서 제정한 골목상권과 전통시장 보호를 위한 대형마트 규제 등의 조례 등 2천 건을 규제 개선 대상으로 선정하여 골목상권·전통시장 보호정책의 후퇴를 예고

○ 복합쇼핑몰 등 대규모점포의 무분별한 진출

- 최근에는 대형유통 재벌들이 대형마트와 의류점, 제화점, 전자제품 판매점 등이 결합된 대규모 복합쇼핑몰 형태로 진출하면서 골목슈퍼뿐만 아니라 주변상권을 초토화 시키고 있음.
- 이러한 대형유통점의 시장진출을 주요한 유통산업발전의 측면에서 산업정책을 추진하고 있는 행정의 입장에서 이러한 복합쇼핑몰 진출을 규제할 의도할 의도가 없고, 일부 지방자치단체는 적극적 유치경쟁도 벌이고 있음

2 정책대안

□ 적합업종 제도의 법적 효력 강화방안

- 대기업의 동의가 없이는 ‘중소기업적합업종’으로 선정될 수 없고, 만일 선정되었다고 하더라도 대기업의 진출을 막을 강제 수단이 없기 때문에, 적합업종 제도가 중소기업과 중소기업자를 보호하는 유효적절한 수단이 되지 못하고 있다는 비판이 비등함
- 중소기업에 적합한 업종에 대해서는 대기업의 동의가 없더라도 대기업의 사업확장을 막아낼 수 있는 법적 장치의 제도화로서 ‘중소기업·중소상인적합업종특별법’의 제정을 제정하거나, 상생법에 같은 내용을 반영하는 것이 필요함
- 이는 대기업의 무분별한 사업 확장으로부터 중소기업과 중소기업자들도 숨 쉴 공간을 확보한다는 최소한의 의미임
- 이는 대기업과 중소기업, 자영업자 사이에 균형과 공정한 경쟁 체제 확립을 위한 것이고, 또한 헌법에서 명시하고 있는 중소기업 보호와 육성을 위한 국가의 의무를 이행하는 것임
- 적합업종의 지정
 - 중소기업청장 소속으로 중소기업 및 중소기업 적합업종 지정 등을 심의하기

위해 적합업종심의위원회를 둬

- 심의 결과에 따라 중소기업청장이 적합업종 지정

○ 적합업종의 효력 강화

- 중소기업청장은 중소기업 및 중소기업인 적합업종에 진출한 대기업에게 해당 사업을 중소기업 또는 중소기업인에게 이양할 것을 권고할 수 있고, 이를 불이행할 경우 사업이양을 명령할 수 있음

○ 손실 보상 등

- 중소기업청장은 적합업종보호기금을 설치하여 대기업 등의 사업이양에 따른 손실을 보전하도록 하고, 금융세제상의 지원이 가능하도록 함

□ 상가임차인 보호제도의 실효성 강화방안

○ 10년으로 법정갱신보호기간의 연장

- 상가임대차 기간이 평균적으로 법정갱신보호기간인 5년을 넘고 있음. 현실에 맞지 않는 법정갱신기간으로 상가임차인들이 혁신적인 투자를 꺼리자 서울시는 법정갱신보호기간을 10년으로 연장할 것을 정부에 건의한 바 있음
- 프랑스는 최단상가임대차 보호기간을 9년으로 하고 그 뒤에도 계속 갱신청구권을 보장하고 있으며, 독일, 일본, 영국 등의 선진국가들은 기간을 정하지 않은 임대차를 원칙으로 하고 임대인이 계약을 해지할 정당한 이유를 입증하지 않는 경우 계속적 영업을 보장함으로써 안정적인 상가임대차 영업을 보호하고 있음
- 새누리당도 4.13 총선에서 자율상권지역 등 일정한 지역(Zone) 안에서는 법정갱신보호기간을 10년으로 하는 공약을 제시한 바 있음
- 서구유럽의 국가들처럼 상가임대차기간을 원칙적으로 기간을 정하지 않은 임대차로 하고 정당한 사유가 있는 경우에만 임대차기간을 종료할 수 있도록 하는 방안도 생각할 수 있으나, 임대인의 반발로 많은 사회적 논쟁을 유발할 가능성이 있으므로 프랑스의 입법례처럼 기본적으로 10년으로 법정갱신보호기

간을 연장하는 수준에서 상가건물임대차보호법을 개정

○ 젠트리피케이션(Gentrification)방지법의 제정

- 이러한 젠트리피케이션 방지를 위해 프랑스 파리는 2006년 “파리도시계획 (PLU)” 수립 시 상업·수공업 보호정책을 천명하고 ‘보호거리’제도를 도입하여 400여개 거리, 30,000여개의 상점을 보호하고 있음. 건물 1층에 이미 입점한 기존 상업 혹은 소매사업·수공업 시설의 다른 용도로의 전환을 전면 불허하고, 건물 1층에 있는 모든 창고 및 빈 공간은 소매상업 및 수공업으로 변경하도록 하고 있음
- 소호지역 등에서 이러한 젠트리피케이션 현상을 경험한 뉴욕시는 2014년 문화산업 발전을 위한 ‘뉴욕사업진흥지구(BID)’를 설립하여 다운타운 브루클린 소재 140만Sqf(3.9만명평) 규모의 시 소유 상가건물 1층을 모두 일반 소매점으로 이대하고 있음
- 서울시는 위 프랑스 파리와 뉴욕시의 사례를 참조하여 ‘지역상생발전 특별법’ 제정을 제안하고 있음. 시·도지사가 ‘지역상생발전구역’을 지정하면 그 구역 안에서는 상가건물임대차보호법의 특례로 법정갱신보호기간이 10년으로 연장되고 임대료상승을 불러오는 대형 프랜차이즈 상업자본의 침투를 제한하는 등의 조치를 취할 수 있도록 함

○ 임대료 폭등 제한 위해 환산보증금 제도 폐지

- 서울지역 상가1층의 35.9%가 환산보증금 보호범위 밖이어서 임대료 폭등으로부터 보호를 받지 못하고 있으므로 환산보증금 적용범위 제도를 폐지하여 임대료 폭등으로부터 주요 상권지역 상가임대차 보호

○ 신속한 상가건물임대차 분쟁조정제도 도입

- 지난 2015. 5. 권리금회수 보호제도 도입 시 법무부안에 신속한 분쟁해결을 위해 광역 지방자치단체에 상가임대차분쟁조정위원회를 설치하는 내용이 있었으나, 새누리당 법사위 의원 중 한 분이 서울시 박원순 시장을 도와주는 것이라는 이상한 정치논리로 반대하여 누락됨
- 해외사례에서는 분쟁조정제도를 통해 1-3개월 내에 신속히 해결되는 것이 임

대차분쟁인데, 우리 법원의 소송절차는 소장이 송달되어 첫 기일이 잡히는데만 2-3개월이 걸리고 6개월 이상의 장시간이 소요되므로 신속하고 전문적으로 상가임대차에만 집중된 분쟁해결을 위한 상가임대차 분쟁위원회 필요

□ 복합쇼핑몰 등 대규모점포 진출규제의 실효성 강화방안

○ 세계적으로 보편적인 골목상권 보호방식은 도시계획차원의 규제

- 독일, 영국, 프랑스 등 유럽 국가들은 대형마트와 같은 대기업 유통점들은 원칙적으로 상업지역에만 진출할 수 있도록 하는 등 도시계획 규제를 통해 보호하고 있음
- 대형마트 영업시간 규제와 의무휴업일제는 유통종사 노동자들의 건강권 보호의 노동규제 차원에서 규제를 하고 있음. 일본도 소음과 교통이라는 생활환경적 규제 차원에서 대형마트 진출이나 영업을 규제하고 있음
- 도시계획, 환경, 노동 등은 국제통상법 측면에서 규제의 공익적 목적이 일반적으로 인정되고 있는 규제로 통상마찰의 여지가 거의 없으나, 한국은 정부가 충분한 연구와 준비 없이 여론에 밀려 임시방편적으로 대책을 만들다 보니 통상마찰의 시비가 일어날 수 있는 국내 유통상인 보호라는 방식으로 입법이 되면서 FTA, GATS 위반이라는 소모적인 논쟁을 반복하다 규제의 적정시점과 필요한 수준의 규제를 하지 못함으로써 규제목적을 충분히 달성하지 못하고 있음
- 대형유통점의 진출을 촉진하는 정책에 바탕한 ‘유통산업발전법’이라는 제도를 내에서 복합쇼핑몰 등 대형유통점의 무분별한 확장을 막는 것은 한계가 있어 세계 보편적으로 사용하고 있는 도시계획, 환경규제 방식의 대형유통점 확장 규제정책이 필요

○ 대규모점포의 규제기준을 1,000㎡와 4,000㎡로 이원화

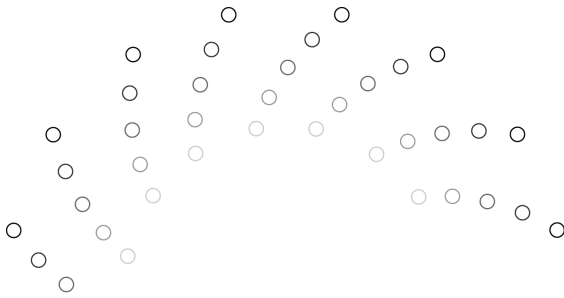
- 현재 ‘유통산업발전법’은 바닥면적 3,000㎡를 초과하는 점포를 대규모점포로 규정하고 있음
- 영국이나 프랑스, 독일 등은 대규모점포의 기준을 800㎡ 또는 1,000㎡로 하고 있고, 그 대신 4,000㎡ 또는 6,000㎡ 초과 초대규모 점포의 경우에는 도시계획심의, 용도구역 규제, 청문절차 등 엄격한 절차를 통해 사실상 진출규제

정책을 사용하고 있음

- 1,000㎡ 초과와 대규모점포와 4,000㎡ 또는 6,000㎡ 초과와 초대규모점포로 규제기준을 이원화하고 대규모점포는 현재와 같이 영업시간 제한과 의무휴일제 및 전통시장으로부터 일정거리 내의 지역(Zone)내는 진출하지 못하도록 하는 제한된 규제 시행하고,
- 복합쇼핑몰과 같은 4,000㎡ 또는 6,000㎡ 초과와 초대규모점포에 대해서는 ‘유통산업발전법’ 내에 [국토계획에 관한 특례] 조항을 신설하여 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)’에도 불구하고 도심상업지역이나 전문상업지역에만 진출할 수 있고, 이 경우에도 도시계획심의위원회에서의 심의와 청문절차를 거치도록 함

□ 자영업자 보호정책과 육성정책의 병진정책 필요

- 전통시장과 골목슈퍼의 낙후된 현재의 모습을 그대로 방치한 채 이를 보호해야 한다는 것이 아니라, 중소기업인들 자신들도 협동조합을 통한 적극적 투자를 통해 시설현대화, 물류현대화, 전산화 등 경쟁력을 제고 하는 방식의 육성책과 병행
- 보호정책이 해당산업의 노후화와 소비자후생의 후퇴를 가져온다는 비판을 극복할 수 있도록 중소기업인 사이의 협업과 경쟁을 통한 활성화 된 전통시장이나 선진화된 골목 유통점을 육성해 내야 함



가계부담 완화[1]

적극적 채무조정제도 개선 등
가계부채 대책

06 |

가계부담 완화[1]

적극적 채무조정제도 개선 등 가계부채 대책

1 현황 및 문제점

□ 가계부채의 규모와 위험성

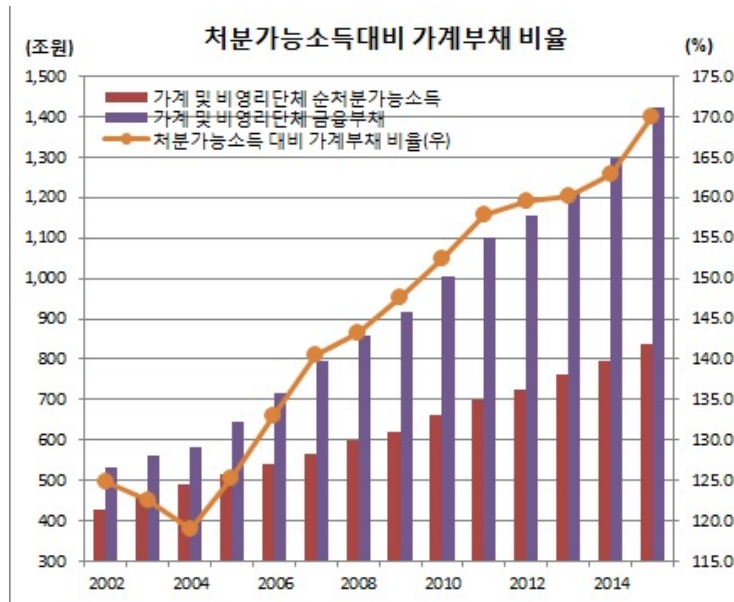
- 2015년 말 현재 개인부문 금융부채 1422.7조 원, 가계신용 잔액 1,207조 원(가계대출 1,141.8조 원, 판매신용 65.1조 원). 우리나라 국내총생산(명목 GDP) 1,558.6조 원(2015년 기준, 잠정) 대비 개인부문 금융부채는 91.3%, 가계신용은 77.4%에 이릅니다.
- 가처분소득 대비 원리금상환액으로 나타내는 원리금상환부담률(DSR, Debt Service Ratio)은 우리나라가 부채보유가구를 기준으로 하여 계층 별로 22%~28%⁸⁾로 서브프라임 위기 직전의 미국(16%~22%)⁹⁾보다 높은 수준
- 부채보유 가구의 경우, 원리금상환부담률이 전 가구 평균으로 30.1%에 달하고 계층별로 26%~56%¹⁰⁾에 이르고 있어서 매우 심각한 양상을 보이고 있음
- 우리나라는 세금 등을 제외하고 저축소비 등에 사용할 수 있는 실질 소득인 처분가능소득의 증가가 가계부채 증가속도를 전혀 따라잡지 못하고 있음
 - 2015년 말 개인 순처분가능소득은 837.2조 원이고, 개인부문 금융부채는 1,422.7조 원으로 개인부문 금융부채 대비 개인 가처분 소득 비율은 169.9%에 이릅니다.

8) 전 가구, 소득 1분위 25.1%, 2분위 27.9%, 3분위 24.8%, 4분위 25.3%, 5분위 22.6%. 2015년 통계청, 가계금융복지조사(패널)

9) 1분위 19.0%, 2분위 17.0%, 3분위 20.3%, 4분위 21.9%, 5분위 15.9% 2007년 각 분위별 중위값 기준

10) 부채보유 가구, 소득 1분위 55.8%, 2분위 42.9%, 3분위 32.5%, 4분위 30.6%, 5분위 26.2%. 2015년 통계청, 가계금융복지조사(패널)

- 이는 2014년말 기준 162.9%보다 7.0%p 상승한 것인데, 이러한 상승폭은 2002년부터 2014년까지 연평균 상승 폭인 3.3%p와 비교할 때 배 이상 큰 것임. 지난해 OECD 28개국의 평균인 134.4%와 비교하면 35.5%p 더 높음



□ 과다한 가계 부채가 경제에 미치는 영향

- 적절한 부채는 가계의 소비 능력을 증가시켜 총수요를 진작하나, 과다한 부채는 원리금상환부담의 증대로 소비위축 초래
 - 채무부담 증가 → 내수위축 → 소득축소 → 채무부담 증가의 악순환의 고리가 형성될 우려 있음. 소비위축의 당연한 결과로 경제성장률 하락
- 과다한 부채에 허덕이는 가계는 정상적인 경제생활을 하기 어려움
 - 돈을 벌어서 모두 빚을 갚는데 써야 한다면, 이는 바로 채무노예나 마찬가지임. 감당할 수 없는 과다한 빚은 근로의욕을 상실하게 하여 인적자본이 사장됨
 - 과다한 부채로 인적자본이 사장되면 이들을 부양하기 위한 사회보장비용이 증가

- 부채가 과다한 상태에서 금리 급등, 경기침체, 인구구조 변화 등과 같은 충격 발생 시 금융위기 등으로 발전할 가능성 증대
 - 급격한 금리상승에 따른 충격 등으로 소득 및 자산가치가 급감하는 경우 채무 불이행이 증가하면서 시스템리스크가 확대될 수 있음.
 - 경기침체, 외부적 충격 등으로 디플레이션이 발생하면 『실질 금리 상승 → 채무부담 증가 → 자산매각 및 소비지출 축소 → 가격하락』이 반복되는 부채디플레이션(debt deflation)으로 진행될 수 있음
- 인구구조 변화 등에 따른 수요 둔화로 자산가격이 하락세로 전환되면(또는 가격 하락 기대가 형성되면) 투기적 경제주체들의 부채상환능력이 크게 저하되면서 위기가 발생할 수 있음

2 정책대안

□ 과다한 가계부채 문제의 해결 방안

- 과다부채는 긴축, 소득 증대, 채무조정, 정부부채로의 이전, 인플레이션 유발 등 다양한 방법으로 축소할 수 있으나 과다부채 축소과정이 경제위기를 발생시키지 않도록 유의할 필요
- 긴축은 지출 억제를 통한 성장력 악화가 더 큰 사회경제적 문제를 야기할 수 있으므로 쉽게 채택할 수 있는 방안이 아니고 소득 증대는 이상적인 방안이기는 하나 성장률이 둔화된 경제상황에서는 가계소득 증대를 통하여 부채 문제를 해결할 것으로 기대하기 어려움
- 적절한 인플레이션 유발, 채무조정, 정부부채로의 이전을 통하여 가계부채 문제를 해결해야 함
 - 이 중 비교적 부작용이 적으면서 신속한 부채 축소가 가능한 방안은 채무조정임(한계채무자에 대해서는 탕감이 필요함)

- 경제시스템을 교란하지 않으면서 가계부채를 최대한 탕감하는 것이 가계부채 문제를 해결하기 위한 가장 경제적인 방법임

□ 죽은 채권 부활 금지법

- 소멸시효가 완성된 채권의 경우, 금융회사 또는 대부업자가 소멸시효 완성된 채권을 채권추심을 위하여 양도·양수하지 못하게 함으로써 소멸시효 완성된 채권이 거래되지 못하도록 하고, 소멸시효 완성된 채권을 무효인 채권에 준하여 채권추심을 하지 못하도록 함
- 이를 통하여 소멸시효 완성된 채권이 무분별하게 거래됨으로써 과도한 채권추심이 이루어지는 현실을 개선하고 부실채권의 조속한 정리를 도모할 수 있음

□ 금융회사 채무조정 의무화

- 소비자가 채무를 상환할 수 없는 경우에 소비자가 채무조정을 신청하면 금융회사는 채무조정에 응할 의무를 부과하고 채무조정 절차를 종료한 이후에만 채권을 양도할 수 있도록 함
- 이를 통하여 소비자의 상환능력 범위 내에서 상환이 이루어 질 수 있게 함

□ 부실채권 매각 이력제

- 부실채권을 양도, 양수하는 경우 이를 등록하게 하여 소비자가 원하면 손쉽게 자신의 채무에 관한 정보를 확인할 수 있게 함으로써 소비자의 알권리를 보장하고 채무조정을 원활하게 함

□ 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 개정

- 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 중 가장 시급한 사항 2가지를 개정
 - 개인파산절차의 면책허가심사에 있어서 법원의 직권주의를 배제하고 파산채권자의 이의신청이 있는 경우에 한하여 면책불허가사유의 존부를 심사하도록 함
 - 개인회생절차의 변제기간을 현재 5년에서 원칙적으로 3년으로 단축

□ 빚내서 집사지 않아도 되는 장기임대주택 확대

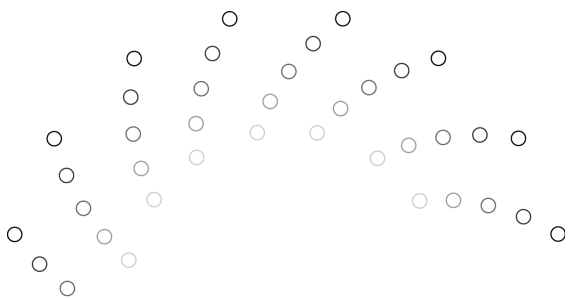
- [7장]주거비 부담 완화 대책 참조

□ 최고금리 인하

- 이자제한법 및 대부업법을 개정하여 대부계약상 이자율에 대하여 적용되는 최고 금리를 선진국 수준인 연 20%의 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 인하고 대부업자 및 여신금융기관에 대하여 인정되는 특혜금리 폐지

□ 주택담보대출 부실화 방지법 제정

- 주택담보대출의 증가가 가계부채 급증의 가장 큰 원인으로 지목되고 있는데 우리나라의 주택담보대출은 원금상환 없이 이자만 상환하는 대출이 많아 이자율 변동이나 주택가격하락과 같은 외부적인 위험에 노출되어 있는 구조적 취약성을 가지고 있기 때문에 금리가 상승하고 부동산가격이 하락하는 경우 주택담보대출이 부실화되어 채무자의 주거의 안정을 위협하고 경제의 부실로 이어질 우려가 있음.
 - 만기 일시상환방식의 주택담보대출을 금지하고 원리금 분할상환 방식의 장기 대출로 변경을 유도
 - 채무자의 상환능력을 고려하지 않는 과잉대출 금지



가계부담 완화[2]

주거비 부담 완화 방안

07 |

가계부담 완화[2]

주거비 부담 완화 방안

1 현황 및 문제점

□ 현황

- 세입자의 안정적인 주거권이 보장되고 있지 않음
 - 2014년 주거실태조사 결과, 평균거주기간이 자가 점유 가구는 11.2년인 반면, 임차가구는 3.5년에 불과함
 - 임차가구가 이사를 하는 이유는 계약만기, 집주인 퇴거요구, 임대료 부담가중 등임. 비자발적인 이사가 사실상 강제되는 경우가 많았음.
 - 주거권 자체가 보장되지 않은 상태에서 임대료 상승에 따라 기존 주거 수준을 유지하기 어려운 임차가구가 많음
- 전체 임대차 중 전세 비중이 줄고 월세 비중이 꾸준히 늘고 있음
 - 월세비중이 2006년 45.8%에서 2014년 55%로 급증함
 - 저소득 월세 비중이 2014년 70.5%에 이르고 있는바, 월세 전환으로 인한 경제적 부담이 저소득층일수록 더 커진 상태임
- 공공임대주택이 비율이 절대적으로 낮음
 - 2013년 기준 공공임대주택 재고율은 6.2% 수준으로 OECD 평균인 11.5%에 비해 낮은 수준임

□ 주거비 부담의 가중

○ 재계약시 세입자의 고통

- 서울의 경우 2013년 4분기 전세계약자가 2015년 4분기 재계약시 인상된 금액을 보면, 전세를 유지할 경우 4,701만원이 인상되었고, 준전세(보증금이 월세의 12~240배)로 전환 시 1억 3,354만원이 인상되었음.

○ 월세부담 증가와 양극화

- 전체 가구를 대상으로 했을 때 월세 주거비 1% 인상 시 전체 가구의 소비는 0.02%감소
- 저소득층 가계의 소비는 주거비 1% 인상 시 0.09%감소하여 평균의 4.5배 정도 소비가 위축되고 있음
- 월세 주거비의 인상 시 저소득층의 부담이 크고, 그 결과 소비 자체가 위축되고 있음을 보여 줌

○ 청년의 주거 빈곤층화

- OECD는 RIR(소득 대비 주거비 비율)이 20%를 초과하면 정부의 정책지원이 필요한 '주거 빈곤층'으로 분류
- 국토부 실태조사(2012)결과, 수도권 거주 청년층(19세~33세) 중 RIR이 30%가 넘는 비율이 69.9%에 이름
- 서울연구원(2013)에 의하면, 서울거주 청년층의 RIR평균이 40% 정도임.
- 2014년 30대 연령층에 있는 서울시민 88%가 임차인임

□ 주거비 부담과 경제에 영향

○ 저소득층의 주거비 부담 가중

- 소득이 낮을수록 월세 비중이 높고, 월세 비중이 높을수록 주거비 부담비율 자체가 늘어나 생활고를 벗어날 수 없게 됨.
- 월세 상승은 서민과 중산층의 주거비 부담을 낳고, 이는 가처분소득의 감소를

놓고, 이는 연쇄적으로 소비하락과 경기침체 장기화, 국민경제의 악화를 초래함

○ 저소득층 주거비 부담 완화의 효과

- 저소득층이 부담하는 주거비 등 가계 부담의 완화가 가처분소득과 소비를 늘리는 길이고, 이는 곧 경제 활성화의 지름길임

2 정책대안

□ 임대주택 공급 확대

○ 서민의 주거권 보장과 주거비용 부담을 완화하기 위한 가장 직접적인 정책은 공공임대주택의 확대임

- 임대주택 공급이 늘어나면, 월세나 전세 가격이 하락하게 됨
- 서민의 경제적 부담이 줄어들고, 비자발적인 이사 역시 줄어들게 되어 안정적인 주거에 살 권리를 확충하게 되는 결과가 됨
- 임차인의 주거의 안정은 지역공동체에 대한 참여를 높이고, 민주주의의 실질화에도 기여함

○ 현 정부의 임대주택 공급확대 방향은 민간자본 투자의 활용임

- 민간자본에게 투자이익을 보장해 주기 위해 임대료를 투자금액의 5%로 보장한 결과, 월세 부담이 큰 임대주택만 공급되고 있음.
- 임차인이 소득 중 상당부분을 임대료로 지출하게 만들고 이를 통해 임대인의 수익을 보장해 주는 구조가 유지됨
- 저금리 시대에 민간자본에 고수익을 보장하는 사업을 유지할 이유가 없음
- 정부와 지방자치단체나 공기업이 나서서 보다 낮은 월세로 임대주택을 공급할 수 있음

○ 국민연금기금을 활용한 임대주택 공급 정책

- 정부와 지방자치단체나 공기업이 공공임대주택 사업의 주체로 나섬
- 사업주체가 사회투자채권을 발행하고, 국민연금기금에 이를 매도함으로써 사업비용을 조달
- 국민연금기금은 채권이 보장하는 확정적인 이자를 수취하게 되므로, 이자수입만큼의 이익이 발생하고, 손실이 발생하지 않게 되어, 유익한 투자기회를 제공 받게 됨

○ 빚내서 집사지 않아도 되는 장기임대주택 확대

- 국가는 가장 우량한 신용주체이고 화폐발행권도 보유하고 있으므로 같은 금액의 부채를 부담한다고 할 때 가계보다는 국가가 부채를 보유하는 것이 비용효율적임.
 - 가계부채 총량 중 절대적인 비중을 가지고 있는 주택담보대출을 감소시키려면 가계 아닌 경제주체가 주택을 매수해 주거나 가계부채에 의존하지 않고 주택을 공급하는 방안을 모색할 필요 있음
- 정부는 가계부채를 늘려서 집값을 부양하는 정책을 펼 것이 아니라, 장기 거주가 가능한 임대주택을 적극 공급함으로써 국민들이 더 이상 빚에 의존하지 않고 안정적 주거를 확보할 수 있도록 지원해야 함
- 독일의 사회주택과 같이 민간과 공공의 중간에 위치하는 사회적 임대사업자를 적극 육성할 필요 있음
 - 노동조합, 종교단체, 사회적 기업, 사회적 협동조합 등 영리보다는 구성원의 복지나 공익에 기여하려는 사회적 임대사업자를 발굴하여 지방자치단체와 협약을 체결하고 지자체는 임대주택건설 및 운영과 관련한 신용보강 및 행정적 지원을 제공하며
 - 사회적 임대사업자는 임차인의 주거 안정을 보장하고 수익이 발생하면 이것을 지자체의 재정수입이나 복지기금으로 조성하는 방안 법제화

□ 임대차 안정화 정책

○ 임대차 안정화 정책 패키지의 운영 체계

- 임대기간 갱신 보장, 임대료 가이드라인, 임대료 인상률 상한제, 임대차분쟁조정 제도의 논리적 순서로 임대차 안정화에 기여함
- 임대차 안정화를 위해 세계적인 선진 대도시의 경우
 - ① 임대차갱신제도를 통해 장기임대차를 지향하고
 - ② 갱신되는 경우 임대료의 증감은 표준임대료에 의해 당사자 사이에 합의로 조정하도록 하되
 - ③ 인상률의 상한을 정해 두고 있고
 - ④ 만일 당사자 사이에 임대료에 대한 합의가 이루어지지 않으면 임대차분쟁조정위원회의 신속한 조정을 통해 해결하도록 하는 일련의 임대료 안정화 정책 패키지를 도입하고 있음

○ 임대차 갱신 제도

- 독일은 임대인의 주거권 보장의 차원에서 주택임대차의 경우 기한을 정하지 아니한 임대차가 원칙이고, 임대인이 임대차의 갱신을 거절하거나 해지하기 위해서는 법이 정한 정당한 사유가 인정되어야 함
- 임대료 안정화의 기본적인 전제는 임대차의 갱신임
- 임대차가 갱신되지 않고, 기한 경과로 퇴거하여야 한다면, 임대인이 임대료 협상에서 약자의 지위를 벗어날 수 없음

○ 임대료 가이드라인(표준임대료 제도)

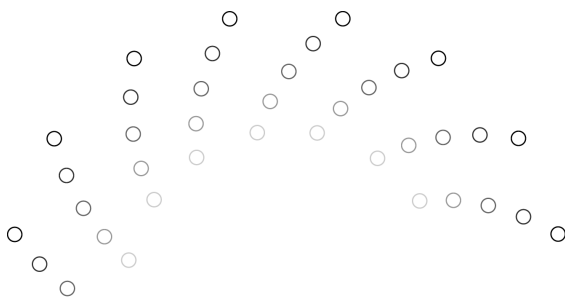
- 지방자치단체가 실태조사 결과 공정한 수준으로 정하여 표준임대료를 고시하도록 함.
- 지방자치단체로 하여금 일정한 기간마다 유사한 종류, 크기, 시설, 위치, 상태에 따라 적절한 수준으로 산정한 표준임대료를 산정하도록 함.
- 당사자들 간의 임대료 협상시 표준임대료를 기준으로 삼게 함

○ 임대료 분쟁조정 제도

- 당사자들 사이에 임대료에 관한 합의가 이루어지지 않을 경우 분쟁조정 절차에서 표준임대료가 적절한 가이드라인이 되도록 함

○ 임대료 인상률 상한제도

- 임차인의 경제적 능력에 비하여 과도하게 높은 수준으로 임대료 인상이 이루어질 경우, 임대인이 과도한 경제적 부담과 주거수준의 하향 이동이 발생하게 되어 사회경제적으로 부정적인 결과 초래
- 시장의 과열로 임대료가 지나치게 폭등하는 예외적인 경우에 대비하기 위해 임대료 인상률의 상한을 정해 둘 필요가 있음
- 임대료 인상률 상한제는 예외적인 상황에 대한 대책이므로, 입법 과정에서 반대 의견이 강한 경우 신축적으로 입법할 수 있을 것임



가계부담 완화[3]

의료비 부담 완화 방안

08 |

가계부담 완화[3]

의료비 부담 완화 방안

1 현황 및 문제점

□ 건강보험료 부과체계 현황(2015)

- 지역가입자의 경우 평가소득, 재산, 자동차를 기준으로 부과
- 직장가입자의 경우 근로소득의 3.035%를 부담하고(사용자 부담을 합하면, 6.07% 부담)
- 직장가입자가 근로 소득 외 종합소득이 있는 경우, 종합소득이 7,200만원을 초과할 때 초과액의 3.035%를 부담
- 직장가입자의 피부양자 중 소득이 있는 경우, 연간 금융소득 4,000만원을 초과하거나, 재산세 과세 표준액이 9억원을 초과할 때에만 지역가입자로 구분해 보험료 부과함

□ 문제점

○ 고소득 직장가입자의 불공정한 과소부담

- 직장가입자의 약 15%가 근로외소득을 보유하여, 추가 소득이 있음에도 보험료 추가 부담이 없는 경우가 많음
- 현재 종합소득 7,200만원이 넘는 4만 여명, 근로외소득을 보유하고 있는 직장가입자의 2%만 추가보험료를 부담하고 있음

○ 고소득 피부양자의 무임승차

- 직장가입자 피부양자의 약 13%가 근로외소득이 있음
- 이들은 소득이 있음에도 보험료를 내지 않고 있음

○ 지역가입자 보험료 부담의 역진성

- 소득구간별 보험료를 보면, 저소득층에 해당하는 1등급의 경우 소득의 14.3%를 보험료로 부담하는 반면, 고소득층에 해당하는 75등급의 경우 소득의 4.8%만 보험료로 부담하고 있음
- 저소득자의 경우 보험료 부담이 역진성을 띠고 있음

○ 저소득층 지역가입자의 과도한 부담

- 평가소득, 재산(48%), 자동차(11%)를 기준으로 보험료가 부과됨
- 임차보증금 1억 원의 재산만을 가진 지역가입자의 건강보험료가 월 250만원 소득을 가진 직장가입자의 건강보험료와 같은 수준임
- 저소득층 지역가입자의 경우, 약간의 재산만 있어도 보험료 부담이 가중됨

○ 자격전환자의 급격한 보험료 변동

- 고용구조의 변화로 직장가입자에서 지역가입자의 전환이 잦은데, 이 경우 자격 전환 세대의 46.3%가 보험료 부담이 인상됨
- 특히 퇴직으로 인한 자격 전환의 경우, 소득은 줄어들었지만 주택과 자동차를 보유하고 있다는 이유로 보험료가 급증하게 됨

2

정책대안

□ 고소득 직장가입자의 과소 부담과 고소득 피부양자의 무임승차 문제

○ 근로외종합소득 보유 현황

- 직장가입자 중 230만 명, 직장가입자의 피부양자 270만 명이 별도의 소득을

갖고 있음

- 근로외종합소득 2,000만 원 이상의 자에게 보험료를 추가 부담하도록 할 필요
 - 금융소득 2,000만원은 금융자산을 6억 내지 7억 원 보유할 경우 얻을 수 있는 수준임
 - 근로외 종합소득 2,000만을 기준으로 하여 이를 초과할 경우 보험료를 추가 부담하도록 할 필요가 있음
 - 이 경우 직장가입자의 2%에 해당하는 27만 명이 적용대상(종합소득보유자의 12%)이고, 피부양자의 1%에 해당하는 19만 명이 적용대상이 됨(종합소득보유자의 7%)

□ 건강보험료 상한선 개선

- 현행의 보험료 상한선
 - 직장가입자의 월소득액이 7,810만 원 이상인 경우, 월 보험료 자기부담액이 약 230만원임
- 보험료 상한선 적용대상
 - 보험료 상한선은 초고소득자로의 경우 소득이 추가적으로 올라도 보험료가 더 이상 오르지 않도록 하는 기능을 함.
 - 보험료 상한선 적용대상인 직장가입자가 2007년 1,421명에서 2014년 2,893명으로 증가하였고, 지역가입자도 같은 기간 14명에서 538명으로 증가하였음
 - 초고소득자 중 소득이 늘었음에도 불구하고 상한선 때문에 추가적인 보험료를 부담하지 않는 경우가 많아졌음을 의미함
- 보험료 상한선 철폐 또는 대폭 증액 필요
 - 공정부담이라는 차원에서 개선의 필요성과 상당성이 인정됨

□ 지역가입자의 형평성 증진

○ 평가소득과 자동차 요소 폐지

- 큰 이견이 없음

○ 재산요소 축소

- 재산이 아니라 소득 중심으로 부과체제를 개편해야 함.
- 이를 통해 소득이 없음에도 불구하고 재산으로 인해 퇴직자가 건강보험료를 과다부담하게 되는 문제를 해결할 수 있음
- 1가구 1주택 소유, 무주택 전월세에 대한 보험료 배제, 일정 기준 재산 공제 등을 통해 재산에 대한 공제의 폭을 확대하면서 단계적으로 소득 중심의 단일 부과 체계로 전환할 필요 있음

□ 취약계층 보험료 부담 경감

○ 저소득층 지역가입자 최저보험료 하향

- 저소득층을 대상으로 정액보험료를 부과하되, 그 최저수준을 하향하여, 부담을 덜어줄 필요가 있음
- 지역가입자의 하위 5%는 절대빈곤층이고, 15%는 상대빈곤층인바, 저소득 지역가입자의 경우 보험료 면제도 고려할 수 있음
- 이를 통해 정부지원금의 법적 정당성을 확보할 수 있음

○ 저소득 근로자, 실직자 대책

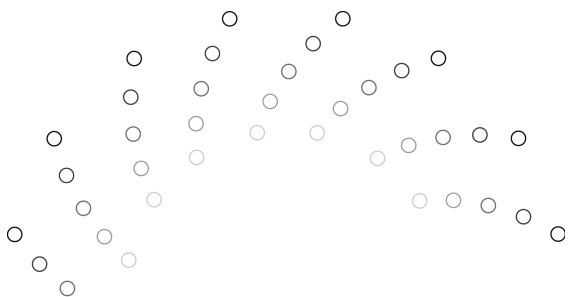
- 저소득 근로자와 실직자는 당장의 보험료가 큰 부담이어서, 체납 시 건강보험의 사각지대로 내 몰림
- 이들에 대한 보험료율을 경감하고, 고용보험을 통한 보험료 지원을 확대할 필요가 있음

□ 국고지원

○ 국고지원 규정의 정비 필요

- 2017년 12월말이면 국고지원의 근거 규정의 효력이 소멸됨
- 이에 따라 국고지원 존치와 확대에 대한 입법적 정비가 필요함

경제활동인구의 감소에 따른 보험료 수입 부족분 지원, 취약계층의 보험료 감면
에 대한 지원이 가능하기 위해서는 국고지원이 계속되고 확대되어야 함



보론 1

행정의 지방화[1]

불공정행위 감독행정의
지방화 필요성 및 과제

보론1 |

행정의 지방화[1]

불공정행위 감독행정의 지방화 필요성 및 과제

1 현황 및 문제점

□ 공정거래위원회 불공정 감독행정의 현황과 문제점

- 독점규제 및 공정경쟁 행정 중 재벌(상호출자제한집단), 담합, 재벌그룹 내 부당 지원행위(일감몰아주기) 등의 경제력 집중행위에 대한 감독행정은 전통적으로 중앙정부가 통합적으로 행정력을 발휘하는 것이 효율적일 수 있음
- 그러나 가맹사업 거래에 대한 감독행정의 경우 17만개의 프랜차이즈(60여만 명 종사)를 10여명의 공정거래위원회 가맹사업과 공무원들이 담당하고 있어, 불공정피해 신고 가 들어오면 가맹본사에 전화해서 자율적으로 시정조치 권고하는 전화행정을 하기도 벅찬 실정
 - 대형유통점 거래의 경우에도 대형마트, 백화점, 쇼핑몰 등에 수만 개의 납품업체, 수천 개의 입점업체가 있지만 역시 가맹유통과의 10여명의 공무원이 가맹사업거래 감독 함께 행정을 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, 농장행정(마메드 샘물 사건의 경우 4년), 피해구제는 관심 없는 팔짱행정, 검찰경찰이나 중소기업청, 지방자치단체 등과 협업하지 않는 나홀로 행정이라는 비판을 듣고 있음

□ 지방자치단체 불공정 감독행정의 필요성

- 가맹점, 대리점, 대형유통점 납품입점업체 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
- 경기도와 중소기업청에서도 서울시 불공정피해상담센터와 같이 최근에 불공정피해상담센터를 설치·운영하려고 하고 있음
 - ‘소상공인 보호 및 지원에 관한 법률(이하 소상공인지원법)’ 제15조에 중소기업청과 지방자치단체의 불공정피해상담센터 행정의 근거가 마련되었음
- 대도시 광역지방자치단체를 중심으로 불공정피해상담센터를 설치하여 업계실태조사, 피해자 상담 등을 통해 불공정행위 감독행정의 경험을 쌓고 법 개정을 통해 가맹점, 대리점, 대형유통점, 하도급 거래에 대해서는 지방자치단체도 직접조사권을 가지거나 적어도 고발 요청권을 행사할 수 있도록 해야 할 것임(19대 국회의 민병두 의원의 공정거래법 개정안 참조)
- 공정거래위원회 행정 중 다단계와 방문판매, 상조 등 그 숫자가 많고 소비자 피해가 큰 분야는 특수거래과의 10여명의 공무원들만이 아니라 지방자치단체에 권한을 위임하여 서울시 등 지방자치단체와 특수거래과가 연계하여 단속과 행정감독을 하고 있음

2

정책대안

□ 가맹점주, 대리점주 단체의 등록과 후견적 행정지원

- 가맹점법 제14조의2에서 가맹점사업자는 권익보호 및 경제적 지위 향상을 도모하기 위하여 가맹점사업자단체를 결성권과 상생교섭권이 규정되어 있으나 단체 등록 등 관련규정이 없음
- 가맹본사 중에는 이렇게 가맹점사업자단체가 등록되어 있지 않다는 이유로 교섭을 거부하는 경우도 있고, 가맹점사업자단체는 가맹점주들을 단체로 조직하는데 어려움을 겪고 있음
- 등록 시 불공정피해 예방교육
 - 가맹점이나 대리점 창업 시 지자체 차원에서 창업교육을 지원할 때 가맹사업이나 대리점 거래에서 나타나는 전형적인 불공정행위와 그에 대한 대처방식, 지자체 행정이나 공정위 행정의 지원을 받는 절차 등에 대한 교육 필요
 - 서울시는 2014년과 2015년 총 온라인 창업스쿨에서 1,030회, 오프라인 창업아카데미에서 932회의 불공정피해 예방 교육 실시

□ 지자체 차원의 상생교섭 조정과 모범상생협약 제정 보급권한 마련

- 지자체 차원에서 가맹본부에 상생협약 체결에 관한 공문을 발송하거나, 가맹본부와 가맹점사업자단체의 상생협약 체결에 관한 실무 협의를 지원할 수도 있을 것임
- 서울시가 2015. 11. 16. 식자재 제조 대리점본사와 대리점사업자단체 사이의 상생협약체결을 지원하여 상생협약이 체결된 사례가 있음. 상생협약의 내용에는 판매목표제도 폐지, 반품비용 본사부담, 직영거래처 대리점 이전 등의 내용이 포함되어 있었음
- 상생교섭의 법적근거가 명확한 가맹사업 거래에서 시작하여 대리점, 하도급, 대형마트 납품업체 등으로 상생교섭과 상생협약 체결을 통한 상생문화를 확산시켜 나갈 필요가 있음

- 가맹점법 제14조의2에 따른 가맹점사업자단체와 가맹본사 사이의 거래조건에 관한 상생교섭과 교섭에 따른 상생협약의 체결을 통해 상생문화 정착을 위해 상생교섭의 기본적 가이드라인이 될 수 있는 모범 상생협약안을 지자체 차원에서 마련하여 보급할 필요가 있음
- 모범 상생협약에 포함될 수 있는 내용으로는 예를 들면 1) 거래조건에 관한 정기적 협의 2) 협의 결렬 시 지자체 차원의 조정·중재 3) 물류공급 비용, 광고비, 로열티 내역의 투명한 집행 및 공개 4) 인테리어 설비 및 물류공급 업체 선정 시 가맹점주의 참여권 보장 등이 있을 것임

□ 불공정행위 실태조사권과 고발요청권 제도

- 불공정행위에 대한 시정조치나 과징금 등 행정제재 권한을 가지고 있지 않은 지자체 차원에서 불공정거래 행위의 실태를 업종별로 조사하여 공표하는 것은 불공정행위를 시정하는 가장 유력한 방법이 될 수 있음
- 실태조사 결과를 발표하는 것 자체가 여론을 통해 대기업 본사로 하여금 불공정행위를 자진 시정하도록 하는 효과를 낼 수 있고, 공정거래위원회에 그 실태조사 결과를 이전하여 공정위가 필요한 행정조치를 취하도록 할 수 있음
- 서울시 불공정피해상담센터는 지금까지 가맹사업 3회, 대리점 2회의 실태조사를 시행하였음
 - 예를 들어, 화장품 실태조사에서는 허위·과장 정보제공, 예상수익상황 정보를 서면이 아닌 구두로만 제공, 밀어내기, 판매목표 강제, 판촉행사 시 과도한 비용전가 등의 불공정행위가 일어나고 있음을 확인하여 이를 공표한 바 있음
- 가맹사업 계약서를 수집하여 가맹본사의 해지권은 50-60가지인데 비해, 가맹점 해지권이 보장되지 않고 계약 해지 시 가맹금불반환 조항 등 불공정 약관이 존재하는 것을 확인하여 공정위에 약관분쟁 조정신청을 지원한 사례도 있음
- 프랜차이즈 인테리어 실태조사에서는 인테리어 업체 선정 구축의 구축조건부 거래 등의 불공정행위를 적발하였고, 가맹본사가 대부분 실내건축업 등록을 하지 않고 가맹점주와 인테리어 공사계약을 한 사실에 대해서는 '건설산업기본법' 위반으로 행정 조치함

- 서울시가 상담과 실태조사를 통해 확인한 불공정행위 중 혐의가 명확하여 불공정피해 상담센터 운영위원회 검토를 거쳐 공정거래위원회에 조사를 의뢰한 건이 4건, ‘건설산업기본법’ 등 법령위반으로 수사기관에 고발된 것도 3건이 있었음
- 공정거래위원회에 조사의뢰 외에 최근에는 검찰이 고발 요청권을 행사하여 공정위를 거치지 않고 직접 수사를 진행하는 경우도 많아지고 있으므로 이를 활용할 필요도 있음
 - 공정거래법 개정으로 검찰이 고발요청권을 행사할 경우 공정위는 필요적으로 고발을 하도록 되어 있음. 이와 마찬가지로 광역지방자치단체에도 실태조사 결과에 따른 고발요청권 제도 도입

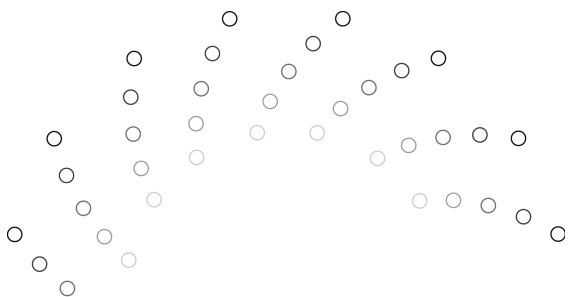
□ 공정거래 인증제 등 유도(Incentive)행정 근거 마련

- 서울시는 가맹계약서의 불공정약관 여부, 가맹금과 로열티, 물류공급비용 등의 적정성, 상생교섭과 상생협약 체결여부, 가맹점주의 수익률 등을 평가하여 가맹본사의 영업표지에 인증마크를 부착하여 홍보할 수 있도록 하는 인증제도를 시행하려 하고 있음
- 인증업체에 대해서는 지하철, 버스 등에서의 광고매체에 인증마크를 부착하여 홍보할 수 있도록 하고, 창업교육 시 인증업체 안내하여 가맹점 창업을 하려는 자 영업자들이 인증업체를 선택할 수 있도록 유도함으로써 인증 가맹본사에 상당한 혜택이 돌아갈 수 있도록 함
- 인증업체 선정 시 공정거래서약서를 징구하여 표준계약서 사용, 정기적 대화, 인증업체와 가맹점주 사이의 분쟁발생 시 서울시의 자율분쟁조정기구에서 해결 등을 서약하도록 함
- 인증업체 선정 후 연 1회 점검을 통해 인증 후 거래조건 변경 등 불공정행위 발생 시 인증 취소

□ 사회적 경제 지원 근거 마련

- 가맹점주들의 구매협동조합의 지원

- 인테리어, 원·부자재 등 물품 공급비용의 불투명한 관행으로 프랜차이즈 업계의 불신 만연. 2015년 서울시 가맹점 인테리어 실태조사 시 분사주도 공사비는 평당 309만 원, 가맹점주 발주 시 평당 174만원
- 가맹점주 직접 구매로 밀어내기, 구속조건부 거래 등의 불공정행위 사전 차단하고 구매협동조합을 통한 공동구매로 구매원가와 본사마진을 절감하여 가맹점 수익성을 개선하도록 함
- 미국의 버거킹 구매협동조합(Restaurant Service Inc. : RSI) 사례
 - 1960년대 원재료비 폭등과 버거킹 본사와 가맹점주 간 이익분배 문제로 분쟁 격화
 - 메뉴구성, 식자재, 포장지, 인테리어 공사 등 모든 구매업무를 RSI에서 수행하여 1991-1997년간 약 3억 달러의 비용절감
 - 가맹점주들은 연평균 7,000달러의 소득증가가 있었다고 함. 그 뒤 맥도널드, 타코벨, 피자헛, KFC 등으로 확산



보론 2

행정의 지방화[2]

기타 행정의 지방화 과제

보론2 |

행정의 지방화[2]

기타 행정의 지방화 과제

1

업종별 특성을 살린 서비스산업 보호·육성 행정

□ 현황 및 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 전체를 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, 서비스산업은 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, 산업진흥정책, 업종 보호정책, 상생전략 등 다양한 정책수단이 조합되어야 함

- 제조업인 기계, 조선, 전자, 반도체 등 종전의 중화학공업 발전전략에서 구사된 정부가 짚은 큰 산업전략에 따라 몇몇 독과점 재벌대기업을 육성하는 방식의 산업진흥정책은 서비스산업의 업종별 다양성에 비추어 보면 맞지 않는다는 것을 쉽게 알 수 있음

□ 정책대안

- 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 육성대책을 마련하고, 중소기업인들의 사업조합화 및 프랜차이즈 조직화 등 협업화를 위한 다양한 행정지원을 통해 중소기업 자체의 경쟁력을 강화시켜야 함
- 중소기업의 출자를 통해 중소기업조합을 만들어 대기업에 대항할 수 있는 최소 규모의 조직체를 육성함
 - 다만 이 경우에는 부당한 공동행위를 금지하고 있는 '독점규제 및 공정거래에 관한 법률(공정거래법)' 제19조 위반의 문제가 발생할 소지가 있으므로 입법적 해결이 필요함
 - 중소기업인들이 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

2

지방자치단체 복지전달체계 연동형 채무조정제도

□ 현황 및 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 조사 없이 신속한 개인파산/개인회생 절차를 진행하도록 하는 방안을 마련할 필요가 있음
- 지자체의 자산소득조사보고가 있는 경우에 법원은 원칙적으로 파산관재인 선임 없이 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 있는데, 법원의 도산제도와 연계하여 발전시킬 필요가 있음
 - 서울시는 시범운영을 통하여 축적한 경험을 바탕으로 올해 10개 정도의 ‘금융복지상담센터’를 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

□ 정책대안

○ 서울시 중소기업회생지원센터 설립

- 서울시는 ‘금융복지상담센터’를 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 적극 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 사회적 기업, 시민단체 등과 연계하여 재무상담 및 재무교육을 제공함



3 복합쇼핑몰, 대형아울렛 등 대규모점포의 도시계획 차원의 규제행정

□ 현황 및 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 매장현대화, 전산화, 공동물류센타, 공동배송센타, 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

□ 정책대안

- 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 중소기업 보호라는 성격의 유통재벌 규제정책이 끊임없이 홈플러스 등 외국계 기업에 의한 WTO, FTA 등 통상마찰을 유발하거나, 통상마찰을 우려하는 외교통상부의 개입에 의하여 규제효과가 미미한 영업시간 제한 등의 방식의 규제만 도입하여 중소기업 보호의 효과를 가져오지 못함
- 외국의 일반적인 대규모점포 진입규제 방식은 도시계획법제에 의해 유통상업지역 등 제한된 지역에서만 건축을 허용하고 다른 용도지역에서는 건축을 제한하

고(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 중소기업과의 상생협약을 전제로 등록을 받아주고 있음
 - 따라서 독일, 프랑스, 일본, 영국 등과 같이 도시계획 입안단계에서 주변 상인들에대한 매출영향평가를 통해 대규모점포의 입점을 제한하는 방식을 취하고 있음
- 이렇게 이미 대규모점포의 건축까지 마무리 되어 입점단계에서 대규모점포의 진입을 규제하기보다, 건축전의 도시계획단계에서 대규모점포의 진입을 규제하여 중소기업 보호하는 정책은 지방자치단체가 행정권한을 가지고 있는 도시계획 행정 차원에서 이루어져야 함
 - 중소기업의 무조건 보호가 아니라 중소기업의 경쟁력을 키워 유통산업을 현대화하여 소비자의 후생을 높인다는 큰 정책방향에 입각해 본다면 중소기업 보호와 중소기업 육성의 두 가지 정책을 병행해야 하는데, 두 정책을 종합하는데 있어서는 중앙정부 보다는 지방자치단체가 유리함

4

건설경기 활성화가 아닌 주거안정과 상가임대차 안정을 위한 행정

□ 현황 및 문제점

- 중앙정부는 주로 경기활성화와 주택의 공급측면, 건설산업의 육성이라는 산업정책의 측면에서 주거정책을 전개하기 때문에 표준임대로 내지 임대료 가이드라인 책정, 임대차등록, 임대차분쟁조정 등 세밀한 주거안정을 위한 임대차 행정을 담당하기 어려움
 - 독일, 프랑스, 영국, 미국의 뉴욕, LA, 워싱턴, 볼티모어 등 대도시 주거행정을

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 경기 활성화 일변도의 주거행정이 아니라 지자체별로 특성을 살린 주거행정이 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 해오던 임차인들은 그 지역에서 쫓겨나는 현상이 반복되고 있음
 - 뉴타운, 도심 재개발 시 전통시장에 대한 개발계획이 미진하여 입점상인들이 하루 아침에 생계 터전을 잃어버리는 경우가 발생하고 있는데, 은평뉴타운으로 폐지된 진관시장 과 광명뉴타운 내 광명시장 등이 존폐위기에 있음

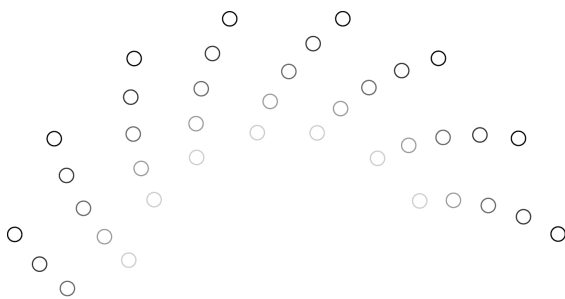
□ 정책대안

- 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 분쟁조

정위원회 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 시도지역별로 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 간이한 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 법원에서 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 간이한 절차를 마련하고 이에 필요한 전문적인 연구조사를 정기적, 지속적으로 진행하기 위하여 법적근거와 예산적 뒷받침을 받는 상가건물임대차 분쟁조정위원회의 구성과 활동에 관한 조례를 제정할 필요 있음



부록

[사회경제정책포럼] 소개

[2015 사회경제정책포럼] 종합보고서 목차

부록1

[사회경제정책포럼] 소개

□ 사회경제정책포럼은?

- 민주정책연구원이 외부 전문가 그룹인 〈사회경제정책연구회〉와 공동으로 개최하는 정책포럼으로, 2011년 학습모임으로 출발, 2012년, 2013년, 2015년, 2016년까지 총 75회의 정책포럼 개최
- 명실공히 당내 국회의원 및 보좌진, 당직자의 학습 및 정책토론의 장으로 자리매김한 유일한 정책포럼

□ 2016 사회경제정책포럼 개요

○ 목적 및 취지

- 2016년 경제·사회영역 정책 및 입법 의제 개발·제안
- 2016년 정기국회 및 국정감사 전략과 의제 개발·제안

○ 기획운영위원회의 구성

직책	성명	소속 및 현직	비고
기획운영 위원	김 남 근	변호사/민변 부회장	기획운영총괄
	권 미 혁	국회의원/보건복지위원회 위원	
	송 옥 주	국회의원/환경노동위원회 위원	
	이 현 옥	변호사/민변 민생경제위원회 수석연구위원	
	김 성 진	변호사/참여연대 집행위원장	
	홍 일 표	더미래연구소 사무처장	
	문 병 주	민주정책연구원 연구기획실장	진행총괄
	박 정 식	민주정책연구원 수석연구위원	
	이 원 정	을지로위원회 팀장	
	곽 현	우원식 의원실 보좌관	
	신 동 주	변재일 의원실 보좌관	
	이 상 호	우상호 의원실 보좌관	
	조 영 민	제윤경 의원실 보좌관	
사무국	박 정 식	민주정책연구원 수석연구위원	실무총괄
	황 은 수	전 민주정책연구원 차장(현 조직국 차장)	
	이 계 석	민주정책연구원 주임	

○ 사회경제정책연구회

- 당 또는 민주정책연구원과는 독립적인 성격을 갖는 연구회로서 시민단체, 민변, 학계 등 외부 전문가 그룹이 주축임
- 사회경제관련 정책 및 입법과제 연구와 생산에 주력함

□ 2016 사회경제정책포럼 프로그램

일시	분야	주제	발제	토론	사회
06.01(수) 07:30~	(1회) 가계부채	가계부채 위기와 채무조정제도 개선 방안 (가계 재정위기 어떻게 극복할 것인가?)	전성인 교수 (홍익대)	제윤경 의원 이현욱 변호사	이학영 의원
06.08(수) 07:30~	(2회) 건강보험	건강보험료 부과체계 개편 방안 (건강보험료 부과체계 이대로 좋은가?)	이진석 교수 (서울대 의대)	김종대 정책위 부위원장(더민주당) 이찬진 변호사	양승조 의원
06.15(수) 07:30~	(3회) 재벌 중소기업	재벌개혁과 대중소기업 동반성장 방안 (재벌개혁과 동반성장 어떻게 실현할 것인가?)	김남근 변호사 (민변)	김기식 前의원 박상인 교수 (서울대)	우원식 의원
06.22(수) 07:30~	(4회) 자영업 소상공인	자영업 보호 및 육성 대책 (자영업·소상공인 어떻게 살릴 것인가?)	위평량 연구위원 (경제개혁연구소)	홍익표 의원 이동주 정책실장 (유통상인연합회)	백재현 의원
06.29(수) 07:30~	(5회) 청년 일자리	청년일자리 창출 및 확대 방안 (청년일자리 어떻게 해결할 것인가?)	이병훈 교수 (중앙대)	송옥주 의원 전효관 서울 혁신기획관	오제세 의원
07.06(수) 07:30~	(6회) 교육	사교육비 절감 대책 (사교육비 부담 이대로 방치할 것인가?)	구본창 정책국장 (사교육걱정 없는세상)	박경미 의원 이용환 과장 (서울시교육청)	도종환 의원
07.13(수) 07:30~	(7회) 주거	주거 정책의 현황과 주거비 부담 완화 방안 (주거불안 어떻게 해소할 것인가?)	정성훈 교수 (대구거톨릭대)	이언주 의원 임경지 위원장 (민달팽이유니온) 이강훈 변호사	김상희 의원
07.20(수) 07:30~	(8회) 농업	농업·농촌 회생 방안 (벼랑 위의 우리 농업 어떻게 구할 것인가?)	최영찬 교수 (서울대)	김현권 의원 임영환 변호사	이개호 의원

[2016 사회경제정책포럼] 발제 및 토론 자료집은 민주정책연구원 홈페이지에
있습니다.(<http://www.idp.or.kr/library/?table=forum>)

부록2

[2015 사회경제정책포럼] 종합보고서 목차

[위기의 대한민국 쟁점리포트] 우리 사회 우선 해결과제를 제안한다!

분야	목차
경 제	중소기업단체의 집단교섭력 강화
산업1	중소기업 중심 산업구조 전환과 생태계 구축
산업2	서비스산업 육성책의 타당성과 대응방안
조 세	공평과세 실현과 재정 확충방안
재 정	지방재정조정제도 - 국고보조금 및 지방교부세제도
금 융	가계부채 위기 - 채무조정제도 개선방안
교 육	교사와 학생의 자율과 창의 신장을 위한 공교육 선진화방안
노동1	임금피크제 강행추진 대응방안
노동2	최저임금 인상과 자영업자 지원대책
노동3	비정규직 축소와 차별 해소방안
연 금	공적연금체계 재구조화 방안
의 료	메르스 사태와 진주의료원 폐원사태를 계기로 본 공공보건의료정책의 개혁방향
주 거	전월세난 해결을 위한 주택임대료 안정화제도 도입방안
공 통	행정의 '지방화'가 요구하는 의제
소개1	사회경제정책연구회
소개2	2015 사회경제정책포럼 프로그램

[2015 사회경제정책포럼] 종합보고서는 민주정책연구원 홈페이지에
있습니다.(http://www.idp.or.kr/library/?mode=view&table=archive&b_idx=142)



서울시 영등포구 국회대로74길 19(구주소, 여의도동 13-4)동우국제빌딩 3층, 7층
TEL 02)2630-0114 FAX 02)2630-0106