

2016 사회경제정책포럼 종합토론회

우리 사회 우선 해결과제를 제안한다!

경제민주화 과제와 가계부담 완화 방안

2016. 8. 31.(수), 오후 1:30 ~ 6:00

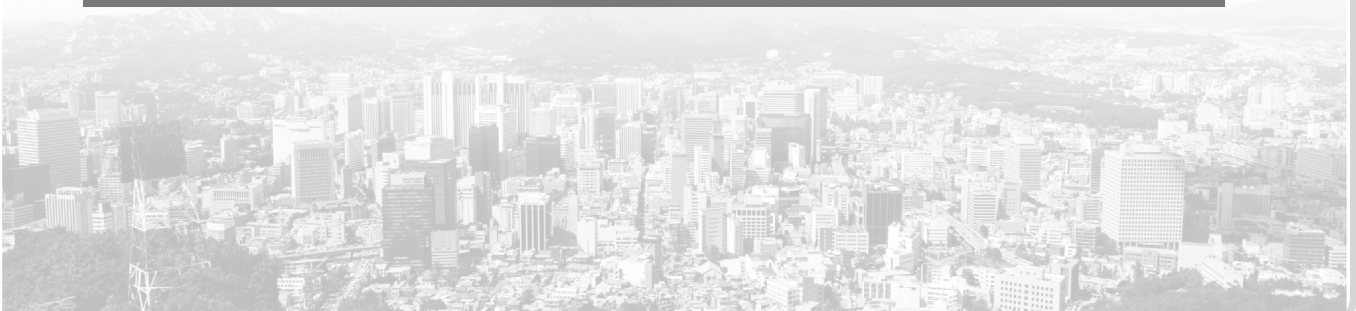
국회입법조사처 대회의실(국회도서관 4층, 421호)

○ PROGRAM

| 일 시 | 2016년 8월 31일(수), 오후 1시 30분 ~ 6시

| 장 소 | 국회입법조사처 대회의실(국회도서관 421호)

개회식		13:30~13:50	사 회 문병주 연구기획실장(민주정책연구원)
국민의례/내빈소개 축사 인사말			추미애 더불어민주당 대표 민병두 민주정책연구원장
1세션 경제/금융		14:00~15:20	사 회 권미혁 국회의원(보건복지위원회 위원)
발제			토론
[경제민주화와 금융개혁 과제] 전성인 교수(홍익대)			김기식 前국회의원 김남근 변호사(민변 부회장)
coffee break 15:20~15:30			
2세션 중소상인		15:30~16:50	사 회 홍일표 사무처장(더미래연구소)
발제			토론
[20대 국회 소상공자영업자 관련 법제도 개선] 위평량 연구위원(경제개혁연구소)			정종열 가맹거래사 이동주 정책위원장(을살리기운동본부)
coffee break 16:50~17:00			
3세션 라운드 테이블		17:00~18:00	사 회 이한욱 변호사(민변 민생경제위원회 수석연구위원)
발제			토론
[가계부담 완화 방안] 주거비 : 정성훈 교수(대구가톨릭대) 교육비 : 구본창 정책국장(사교육걱정없는세상) 의료비 : 이찬진 변호사(민변) 통신비 : 안진걸 공동사무처장(참여연대)			- 사회경제정책포럼 기획위원 - 사회경제정책포럼 패널 - 국회의원 및 보좌진 - 시민단체 활동가 - 플로어 참가자 등
폐회			



CONTENTS

Session 1 ▶ 경제/금융

발 제 >>	경제민주화와 금융개혁 과제	
	▶ 전성인 교수(홍익대 경제학과)	3
토 론 >>	▶ 김기식 前국회의원	12
	▶ 김남근 변호사(민변 부회장)	33

Session 2 ▶ 중소기업

발 제 >>	20대 국회 소상공자영업자 관련 법제도 개선	
	▶ 위평량 연구위원(경제개혁연구소)	70
토 론 >>	▶ 정종열 가맹거래사	86
	▶ 이동주 정책위원장(전국을살리기운동본부)	100

Session 3 ▶ 라운드 테이블

발 제 >>	가계부담 완화 방안	
	주거비 : 주거비 부담 완화 방안	
	▶ 정성훈 교수(대구가톨릭대)	105
	교육비 : 대체제가 아닌 유발 요인 억제를 통한 사교육비 경감 방안	
	▶ 구본창 정책2국장(사교육걱정없는세상)	115
	의료비 : 저출산 고령화 대비 건강보험 보장성 강화와 과잉진료 억제를 통한 가계 의료비 절감 입법개혁과제	
	▶ 이찬진 변호사(민변)	127
	통신비 : 휴대폰 단말기 가격 거품 제거, 이통기본료 폐지, 저가 요금제에서도 데이터 제공량 확대 등으로 통신비 대폭 인하해야	
	▶ 안진걸 공동사무처장(참여연대)	136
토 론 >>	▶ 사회경제정책포럼 기획위원	
	▶ 사회경제정책포럼 패널	
	▶ 국회의원 및 보좌진	
	▶ 시민단체 활동가	
	▶ 플로어 참가자 등	

축사

추미애 더불어민주당 대표



반갑습니다. 더불어민주당 대표 추미애입니다.

민주정책연구원과 사회경제정책연구회가 공동주최하는 ‘2016 사회경제정책포럼 종합토론회’ 개최를 진심으로 축하합니다.

새누리당 정권 8년, 국가 경제는 무너졌고 민생은 벼랑 끝에 내몰렸습니다.

이명박, 박근혜 정권은 재벌 대기업에 세금 감면과 규제 완화 등의 각종 혜택을 주면 서민경제에도 낙수효과가 떨어진다고 주장해왔습니다. 그러나 낙수효과는 없었고, 재벌 대기업 위주의 특권 경제는 우리 사회에 심각한 부작용만 남겼습니다. 대기업과 중소기업 간 격차는 더욱더 벌어졌고 골목상권은 무너졌습니다. 비정규직 차별은 심화됐고 일자리는 줄어들었습니다. 이는 또다시 내수부진과 경제위축으로 이어져 우리 경제의 숨통을 조이는 악순환이 이뤄지고 있습니다.

경제민주화와 포용적 성장을 통한 경제 활성화가 절실합니다.

이제는 소득불평등과 사회양극화를 심화시키는 낡은 경제운용 방식에서 벗어나 시대가 명령하고 국민이 요구하는 새로운 경제 틀을 짜야 합니다. 경제민주화와 포용적 성장을 통해 대기업, 중소기업, 자영업자, 서민으로 이어지는 상생의 경제 생태계를 복원하고 새로운 경제성장의 토대를 마련해야 합니다. 조세정의 확립과 서민 소득 증대, 중소기업 육성과 골목상권 활성화, 비정규직 차별 해소와 청년실업 해결은 우리 경제의 지속가능한 발전을 위한 필수입니다.

더불어민주당이 포용적 성장을 통해 국가 경제와 민생을 되살리겠습니다.

우리당이 유능한 경제정당, 믿음직한 수권정당으로 거듭나 우리 경제의 체질을 바꾸고 국민의 삶의 질을 높이겠습니다. 오늘 토론회에서도 우리 경제의 당면 과제들을 집중 점검함으로써 20대 국회에서의 구체적인 성과로 이어질 수 있길 기대합니다. 토론회에서 발제와 토론을 해주실 각계 전문가 여러분들을 비롯해 함께하신 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

고맙습니다.

인사말

민병두 민주정책연구원장



오늘 민주정책연구원과 사회경제정책연구회는 ‘우리 사회 우선 해결과제’를 모색하고 경제민주화와 가계부담 완화 등 민생 의제를 제안하기 위한 토론의 장을 마련했습니다.

이번 토론회는 지난 6월 초부터 7월 중순까지 매주 수요일 아침마다 8회에 걸쳐 진행했던 <사회경제정책포럼>의 토론 성과를 토대로 마련한 자리입니다. 국회의원, 학자, 변호사, 시민사회단체 및 싱크탱크 관계자 등 다양한 전문가들이 참여하여 발표와 토론을 진행했습니다.

재벌개혁과 동반성장, 중소기업 보호 등 경제민주화 의제, 가계부채·주거비·사교육비·건강보험 문제 등 민생의제, 청년고용 등 일자리 의제 등에 대해 집중적으로 다루었고, 그 결과물로 정책대안과 입법방향을 담아 「20대 국회 쟁점리포트-경제민주화 과제와 가계부담 완화 방안」 보고서를 만들었습니다. 그동안 사회경제정책포럼을 준비하고 발제와 토론을 해주신 분들의 노고에 감사드립니다.

지금 대한민국은 경제와 민생의 총체적 위기입니다. 박근혜 정부의 부채에 기반한 수출 극대화 전략과 재벌·대기업 위주의 성장 정책은 가계 소득 부진과 내수부진, 양극화와 불평등 심화로 이어지고 있습니다. 재벌의 경제력 집중은 더욱 심화된 반면 대기업들의 무분별한 골목상권 진출로 중소기업자가 몰락하여 생존권을 위협받고 있습니다. 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간 격차가 심해지고, 국민들은 1,257조를 넘어서는 가계 빚에 허덕이고 있습니다.

노동시장의 고용불안정도 대단히 심각한 수준입니다. 임금근로자 중 32%(615만명)가 비정규직이고 비정규직 임금은 정규직의 절반 수준에 불과합니다. 그러나 통계청 공식 통계는 사내하청이 정규직으로, 특수고용이 자영업자로 잘못 분류되고 있어 실제 비정규직 비율은 50%를 넘어설 것으로 보입니다.

청년은 임시지옥과 높은 등록금을 어렵게 이겨내고 나와도 일자리가 없어 4명 중 1명이 백수로 지내고 있습니다. 그나마 신규 채용된 청년층(15~29세) 대부분이 비정규직으로, 한국노동연구원에 따르면 그 비중이 64%(2015.8.)에 달합니다.

중년층은 고용불안, 주거불안, 소득불안에 시달리며 자녀교육 때문에 등골이 휘고, 노인층은 OECD 최고의 빈곤율과 자살률에 신음하고 있습니다. 천정부지로 치솟는 전월세비, 늘어가는 가계 빚, 실종된 일자리, 불안한 노후 등으로 국민들은 한숨과 시름이 깊어만 가고 있습니다. 한마디로 사회는 병들고 민생은 무너지고 있습니다.

그럼에도 불구하고 정부·여당은 야당 탓만 하고 실질적인 대책을 내놓지 못하고 있습니다. 박근혜 새누리당 정부의 실정으로 삶에 지치고 힘든 사회를 더불어 잘사는 대한민국으로 되살려야만 합니다. 재벌개혁, 갑을개혁 등 경제민주화와 주거·의료·교육비 등 가계부담을 줄이는 민생개혁으로 파탄 난 서민경제와 붕괴된 중산층을 되살리는 마스터플랜이 필요함 시점입니다.

올해 20대 국회의원 총선거에서 국민들은 여소야대를 만들었습니다. 박근혜 새누리당 정부의 무능과 독주를 심판하고 야당에게 기회를 준 것입니다. 이제 국민들은 여소야대 국회에서 경제민주화와 민생개혁에 대한 가시적인 성과를 기대하고 있습니다. 만약 대선 전까지 우리 사회의 양극화, 불평등 해소에 대한 비전과 대안을 제시하지 못하면 다시 민심은 야당에 대한 기대를 접을 수도 있습니다.

따라서 20대 국회 첫 정기국회에서 더불어민주당의 책임 있는 역할과 행동이 그 어느 때보다 중요합니다. 강력하고 유능한 대안야당, 수권야당으로의 면모를 국민들에게 보여줘야 합니다. 지난 19대 국회에서 사회적 합의와 공감대가 형성된 경제민주화와 가계부담 완화 등 민생개혁 입법 과제들을 20대 국회 초반에 우선적으로 해결할 필요가 있습니다.

이번 토론회가 우리 사회가 우선적으로 해결해야 할 핵심의제와 입법과제를 도출하고 사회경제정책의 방향과 대안도 제시하는 계기가 되기를 기대합니다.

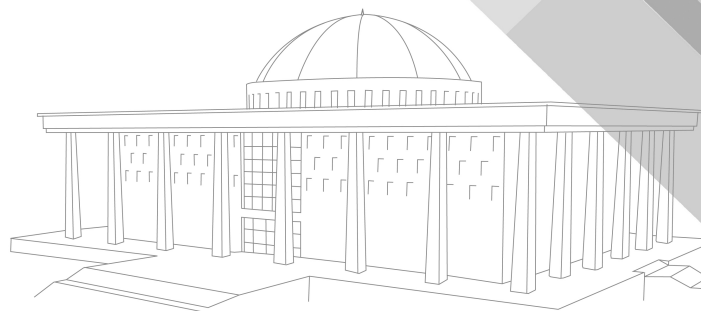
오늘 ‘우리 사회의 우선 해결과제’의 모색을 위해 함께 해주신 사회경제정책연구회의 김남근 변호사님을 비롯한 회원분들께 감사드립니다. 아울러 발제를 맡아주신 전성인 홍익대 교수님, 위평량 경제개혁연구소 연구위원님, 정성훈 대구가톨릭대 교수님, 구본창 사교육걱정없세상 정책국장님, 이찬진 민변 변호사님, 안진걸 참여연대 공동사무처장님, 그리고 김기식 전의원님을 비롯한 토론 및 사회패널 분들과 공개 토론회에 참여해 주신 모든 분들께도 다시 한 번 감사의 말씀을 드립니다.

우리 사회 우선 해결 과제를 제안한다!
경제민주화 과제와 가계부담 완화 방안

01

S · e · s · s · i · o · n

경제/금융 분야



발 제

[경제/금융] 경제민주화와 금융개혁 과제

전성인 교수(홍익대 경제학과) ----- 03

토 론

김기식 前국회의원 ----- 12

김남근 변호사(민변 부회장) ----- 33

발/제/문/ 1

경제/금융 | 경제민주화와 금융개혁 과제

전성인 교수(홍익대 경제학과)

이 글은 필자의 개인 의견이며
특정 단체의 의견을 대표하지 않습니다.

경제민주화와 금융개혁

2016. 8. 31.

전성인
(홍익대 경제학부)

목 차

<경제 민주화>

- 시각의 재검토
- 경제 민주화와 효율성·경제활성화·성장 정책
- 경제 민주화를 위한 입법 관련 과제

<금융 개혁>

- 현황: 노후 체제의 모순
- 관치 금융과 기업 구조조정
- 중앙은행 제도와 감독체계 개편

경제 민주화

시각의 재검토

- 왜 경제민주화인가?
- 기존 시각
 - 행복추구권 or 최소한의 인간다운 삶 보장
 - 평등권
 - 공동체의 마땅한 의무
- 기존 시각의 문제점
 - 경제민주화가 **“어떤” 권리의 보장**이라는 시각은 제도적 지원의 당위성은 제공하지만
 - “효율성 추구” 또는 “성장 우선주의”라는 경제적 논리 앞에 언제나 무력화
 - 공동체의 의무라는 자율적, 도덕적 담론은 그것이 설사 타당하다고 하더라도 현실 추진력은 미비

경제민주화의 새로운 시각

- 경제적 효율성 측면에서의 정당성 필요
 - 예를 들어 다음 명제가 타당한 것인가?
 - (1) 경제민주화를 추진하는 것이 효율적이다.
 - (2) 경제민주화를 추진하는 것이 성장의 지름길이다.
 - (3) 경제민주화는 단기적 경제활성화 정책이다.
- 경제민주화의 효율성을 주장할 수 있다면 기존과는 차별화된 논리와 정책대안을 도출 가능
 - 반대측의 “성장 우선주의”에 굴복할 필요 없음
 - 소극적 저항이 아니라 **적극적인 국가 건설의 새 비전**
 - 최소한의 보장이 아니라 **충분한 보장**을 목표

Ex1: 경제민주화는 효율적인가?

- Predator-Prey Model
 - 늑대와 양의 우화
 - 최초 소득분배 불평등 => 금수저와 흙수저 탄생
 - 흙수저 => 배고픈 늑대, 금수저 => 살찐 양
 - 늑대는 양을 습격 => 사회적 갈등 비용 => **비효율**
 - 양은 생산 줄이고 울타리 높이 쌓는 데 투자
=> 비생산적 투자 증가 => **비효율**
- 해법: 늑대를 양으로 만드는 것
 - 소득 분배의 형평 => 늑대를 줄임으로써 비효율 예방
=> **“부자에게 세금을, 서민에게 복지를”**

Ex2: 경제민주화는 경제활성화 정책인가?

- 저소득 다중채무자 부채 탕감
 - 이제까지는 “빚을 권하는 정책 ” 으로 성장
 - 역발상: “빚을 탕감하는 정책 ” 으로도 경제활성화
 - 장점과 기대 효과
 - 소득지원의 중간 누수(소위 “배달 사고”)가 없음
 - 금융기관의 부채 탕감시 사회 전체적으로는 제로섬
 - 단기: 한계소비성향만큼 총수요 자극
 - 장기: 채무자의 인적 자본 훼손 방지
 - 채권 금융기관의 “악탈적 대출 관행”을 교정
- ⇒ “가난한 채무자에게는 채무 탕감을”

Ex3: 경제민주화는 성장정책인가?

- Quite likely “**YES**”
 - 그러나 아직 완전한 논리체계를 갖추지는 못함
- 착안점의 주요 고리
 - 인적 자본의 형성, 개발, 훼손 방지
- 정책 분야별 함의
 - 청년 고용: learning by doing 기회 제공
 - 장년 고용, 채무 탕감: 인적 자본의 훼손 방지
 - 고용 기회의 안정: firm-specific, relation-specific investment in human capital 장려
 - 동반성장과 이윤공유제: 협력업체의 기술개발 유인

경제민주화의 실천

- 법 제정이 능사가 아님
 - 현존하는 공정거래법으로도 대부분의 불공정 행위는 충분히 규율 가능
 - 공정위의 업무과중, 무능, 포획
 - 법원의 무사안일주의, 판사의 포획
- 실천적 고민 과제
 - **공정위의 마비** 현실을 어떻게 극복할 것인가? (증원?, 공정위의 기능 대체? 사인의 소송에 의한 해결?)
 - **법원의 무사안일과 판사 포획**을 어떻게 극복할 것인가? (법관 종신임용제? 퇴직후 변호사 개업 금지?)
 - **당사자의 교섭력 증진**: 집단적 교섭력 전면 인정?

경제민주화의 입법 관련 과제

- 법 제정만이 능사가 아닌 것은 맞지만, 다수의 입법 과제가 경제민주화의 실천을 위해 대기중
 - 저소득·저신용·다중채무자에 대한 「**부채탕감 특별법**」
 - 노동자 경영참가 지원하는 「**노동이사제**」 상법 도입
 - 하청·협력업체 지원하는 「**초과이윤공유제**」 도입을 위한 대중소기업 상생협력법 및 세법 개정
 - 갑을 관계 정상화를 위해 「**경제적 약자의 집단적 교섭능력 제고**」를 허용하는 공정거래법 개정
 - 재벌의 탈법적 경영권 유지를 시정하기 위한 「**공익법인의 계열사 주식의 의결권 행사 금지**」 위한 상증세법 개정
- 경제민주화의 후퇴를 막기 위한 입법 반대 과제
 - 「**중간 금융지주회사**」 도입 반대
 - 금융관련 법령의 「**금산분리**」 규제 무력화 반대

금융 개혁

관리체제 노후화: 모피아 발호

- 모피아는 “**제2의 하나회**”로 변모중
 - 주로 서울대 법대, 서울대 경제과 중심
 - “경제개발”이라는 과거의 정책방향 폐기후 목표 잃고 표류중
 - 정책 추진력은 국회 통제가 강화되면서 현저히 감소
 - 규제 산업 통제로부터 지대 창출과 향유에 관심
- 정권 관심사 추진과 조직 이기주의 추구
 - “금융시장 건전성 제고와 금융소비자 보호”라는 원론적 목표를 제치고 정권의 관심사에 올인
 - 국책은행 부실 은폐 위해 대우조선해양 신용등급 “정상” 분류
 - 금산분리 규제의 근간을 위배하며 “인터넷 은행” 추진
 - 빅 데이터 유통 위해 개인정보 보호 뒷전
 - 금융기관 낙하산이 어려워지면서 퇴직후 지대추구의 새 돌파구로 기구 신설을 통한 “일자리 만들기”
- 해법: **모피아 해체**

경쟁실종: 금융지주회사 권력화

- 금융지주회사의 금융시장 장악력은 계속 확대
 - 모피아와 금융지주회사간 권력 서열 부분적 역전
 - 모피아와 금융지주회사간 회전문 인사 정착
 - 금융지주회사의 시장 점유율 확대
 - 겸업, 지배구조, 적격성 심사 등의 특례 향유
 - 대표소송 등 시장 통제로부터 자유
- **제2의 "재벌" 로 성장중**
 - 정관계와 부적절한 교류
 - 광고를 통한 언론 지배
- 해법: **대주주 적격성 강화 및 계열분리명령제**

성과 악화: 이윤율 저하

- 저성장·노령화의 습격
 - 잉여 자본의 공급 증가 및 노동 부족 심화
 - 실질이자율 하락과 이윤율 저하
- 금융회사의 추세적 부실화 가능성 점증
 - IFRS 제외하고도 생명보험사 도산 가능성 (역금리)
 - 저축은행의 만성적 부실화 (중금리 대출시장의 압박)
 - 은행업 역시 대출기회 급감으로 NIM 하락 장기화
 - 기업 구조조정 제도의 낙후로 기업 부실의 비용 증가
 - 고위험 고수익 투자시 평균 위험율 증가
- 해법: **경제성장 제고와 기업구조조정 제도 정비**

중앙은행의 역할 실종

- “물가안정”이라는 전통적 목표 퇴색
 - 추세적 저성장 국면에서 물가안정의 의미 실종
 - 물가안정목표제에 대한 재검토 필요
- “금융안정”이라는 새로운 목표 구체화 부재
 - 금융안정의 의미, 수단, 통화정책과의 관계 모호
 - 자칫 정부의 관치금융 정당화 논리로 전락 (자본확충펀드)
- 중앙은행의 역할에 관한 새로운 체계 도입 필요성
 - 성장과 물가안정 간의 조화
 - 금융안정 기능을 구현할 새로운 상부 구조 필요
- 해법: **물가안정목표제 폐기 및 금융안정협의회 신설**

부실 기업 구조조정 제도 개편

- 관치 금융 “신화”의 청산
 - 모피아의 관치 금융에 의한 부실기업 구조조정은 역사적 사명 종료
 - 관치 금융 방식은 더 이상 경제적으로 효율적이지도 않고, 시기적으로 신속하지도 못함
- 민간 구조조정 능력에 대한 “믿음” 필요
 - 법원의 채무조정 능력에 대한 회의는 대부분 회생절차를 신청하는 기업의 sampling bias에 기인
 - 민간 구조조정 시장의 능력에 대한 회의는 우량 매물의 부재에 기인
 - 기존 절차의 불투명성은 민간 구조조정 주체의 진입을 오히려 저해
- **부실기업 구조조정은 통합도산법상 회생절차로 일원화**
 - 「기업구조조정 촉진법」 폐지
 - **Lender Liability** (경영에 개입한 채권자는 도산시 주주로 간주) 도입
 - DIP (채무기업의 기존 경영진이 도산절차에서도 관리인 수행) 강화
 - **“최초 회생계획안 제출권”**은 채무기업에 독점적으로 부여
 - 노동자 등 특수 채권자는 별도의 의결 조(class)로 편성 장려

가계부채:신용대출은 맘껏 탕감

- 신용대출 탕감은 **저비용의 경기 활성화 정책**
 - 거의 언제나 제로 섬 게임
- 금융기관은 사전에 이미 채무불이행 예비
 - 신용 평가에 따른 금리 차별
 - 대손충당금, 자기자본 등 완충 자금 예비
 - 가산 금리 통해 이미 채무 불이행의 보험료 징수했음
- 신용대출 구조조정의 연쇄 고리
 - 최후의 커튼: 파산자 권익 신장 <= 최저 생계비 인상, 면책
 - 부실 징후: 신용 채무자의 협상력 제고 <= 신용채무자를 대리하여 금융기관과 협상하는 대리인 제도 활성화
 - 궁극적으로 채권 금융기관이 법원 절차를 이용하는 대신 신용 채무자와 자발적으로 채무조정 협상하도록 유도

금융감독체계의 개편

- 민간주도 쌍봉형 금융감독체계 이미 구체화
 - (가칭) 금융감독기본법 (안) 조문화 완료 및 학계 보고
- 정부주도, 관주도 금융감독 문제 심각
 - 퇴직 임직원 위한 “금융권 일자리 만들기” 혈안
 - 대우조선해양: 무능, 부패 => 국민 재산 증발
 - 금융원리에 정면으로 배치되는 정권 관심 사업 추진
 - 금융소비자 보호는 뒷전
- 개편: Aim low, but make the system safe and sound
 - 금융을 산업정책의 수단으로 활용하려는 의도 포기
 - **건전하고 공정하고, 안정적이고 금융소비자를 보호하는 금융시스템 정착**에 목표 집중

토론/문/ 1

금융소비자보호와 금융개혁 과제

김기식 소장(더미래연구소/전 국회의원)

1. 금융소비자 보호법 제정

(1) 개요

1) 금융상품의 복잡성과 불완전판매 문제

- 1980년대 이래 금융산업의 규제완화, 대형화, 겸업화, 국제화 추세가 급속히 진전되면서 세계 각국에서 금융소비자 보호 제도의 강화 필요성에 대한 인식이 크게 강화됨
- 특히 2008년 미국의 서브프라임 모기지 부실 사태로 촉발된 글로벌 금융위기는 금융소비자 보호 제도 전반을 재검토하는 계기
- 미국·영국 등 금융선진국에서 금융소비자 보호에 관한 법제도 개선이 있었으며, G20 정상회의에서 ‘금융소비자 보호원칙’을 채택한 바 있음
- 우리나라 역시 KIKO, 저축은행 사태에서 금융상품 불완전판매로 인한 대규모 피해가 발생함에 따라 금융소비자 보호에 대한 관심이 증대되고 법률 제정의 필요성이 커짐

2) 우리나라 법률 및 감독체계의 문제

- 우리나라는 금융감독기구가 금융회사의 건전성 감독에 치중하면서 금융회사의 영업행위에 대한 규제(즉, 금융소비자 보호)를 소홀히 하는 것이 특히 큰 문제
- 현행 금융 관계 법률 및 감독기구는 금융업 육성 및 건전성 규제에 중점을 두고 있음
- 이에 따라 금융소비자보호 관련 제도(금융교육, 정보제공, 분쟁조정 등)는 상대적으로 소홀히 다루어짐
- 또한 우리나라에서는 금융감독기구가 금융감독 목적 이외의 정치적·정책적 목적으로 감독권을 오남용하는 이른바 ‘관치금융’의 문제가 금융소비자 보호 강화에 결정적 걸림돌이 되고 있음

- 또한 우리나라의 금융소비자 보호는 전체적으로 하나의 법률 틀에서 이루어지는 것이 아니라 개별 금융업권별로 각 법에서 금융소비자보호 규정을 두는 방식. 금융소비자 피해에 대한 사후적 구제제도로서 분쟁조정제도, 민사상 손해배상제도도 실효성이 부족함

3) 금융소비자보호법과 관련된 금융소비보호기구

- 금융소비자보호기구의 신설 문제는 금융감독체계 전반의 개혁방향과 연관되어 있음. 따라서 감독체계를 어떻게 개편할 것인지에 따라 소비자보호기구도 다양한 방식으로 설치될 수 있음. 관련하여 주요한 논의 사항은 다음과 같음
 - ① 금융감독체계의 모습과 관련하여 단봉체제로 갈 것인지 쌍봉체제로 갈 것인지
 - ② 단봉체제인 경우 금융감독기구로부터 분리된 금융소비자보호기구를 만들 것인지
 - ③ 만약 소비자보호기구를 신설한다면 업무 영역을 어떻게 분장하고, 어느 정도의 독립성을 부여할 것인지

(2) 쟁점

- 금융소비자보호법 제정은 여야 공통의 대선공약이었고 정부에서 추진한 법안이었음에도 불구하고 여당에서 제정에 소극적 입장을 보여 상당 부분 논의가 진척되었음에도 제정이 무산됨
- 법 제정 여부
- 입증책임 전환 수준
- 배상명령 및 자율보상계획제도 도입
- 징벌손배제 및 집단소송 도입

(3) 제언

1) 일단 제정이 시급함

- 원칙적으로 금융감독 체계 개편과 연결되는 문제
- 그러나 감독체계 문제와 별도로 현행 체계를 전제해서라도 이 법 제정이 필요함

2) 금융소비자에게 손해 발생 시, 최소한 설명의무 이행 사실은 금융회사가 입증하도록 하는 것이 타당

- 기본적으로 어떤 행위와 관련해서, 그러한 사실이 있었다는 것을 입증하는 것과 그러한 일이 없었다는 것을 입증하는 것 중 전자가 입증에 용이함. 설명의무에 대해서도 소비자가 설명의무 이행이 불충분했다는 사실을 입증하는 것은 동양사태처럼 감독기관이 나서서 녹취를 대거 확인하지 않고서야 쉽지 않고, 반대로 금융회사의 입장에서는 본인들이 법률상 의무를 다했다는 사실을 입증하기 용이함
- 뿐만 아니라, 개인에게 설명의무 미이행 사실에 대한 입증책임을 부과할 경우, 소비자가 금융 거래를 할 때마다 직원의 설명을 녹음하는 등 사후 문제가 될 때를 대비해 증거를 모아야 한다는 의미. 반면 금융회사는 콜센터 통화의 경우 일상적으로 녹음하고 있고 상품 가입 시 관련 서류도 충분히 보관하고 있음. 이러한 힘의 비대칭에 비추어봐도 설명의무에 한해서는 금융회사에 입증책임을 부과하는 것이 바람직함
- 이 경우 관련 기록의 보관 기간 등을 규제할 필요 없이, 금융회사가 분쟁에 대비하여 스스로 필요를 판단하고 자신의 리스크로 보관하면 되는 것

3) 소송을 통한 피해 구제 절차 외에, 행정적으로 피해를 구제할 수 있는 배상명령제도 또는 자율보상계획제도 도입 필요

- 전반기 금융위 설치법 개정으로 이미 배상명령의 근거 조항이 존재함
- 현재 금융관련 집단소송 등 제도가 도입되지 않아 소비자의 피해구제를 위한 장치가 미흡하므로 행정청이 개입하여 조정을 유도하는 또 다른 방안을 마련할 필요가 있음
- 위법한 행위로 금융회사가 금융소비자에게 피해를 입힌 경우, ①금융위원회가 금융회사에 행정처분으로서 소비자배상명령을 내리거나 자율보상계획을 제출하도록 하고, ②금융회사와 양측이 이렇게 마련된 배상안에 이의가 없을 경우 합의된 안대로 마치 조정이 성립한 것과 같이 배상이 이루어지도록 하며, ③당사자 중 일방이 이의가 있을 경우 소송으로 다투는 방식(예 : 금융회사가 배상명령에 이의가 있을 경우 취소소송, 소비자가 배상안에 이의가 있을 경우 개별 손해배상소송)의 제도 도입을 제안함
- 금융위의 배상명령은 사법권의 행사가 아닌 행정청의 처분에 불과하며, 이에 대해 금융회사가 소송으로 다투는 방법이 얼마든지 열려있음. 법무부의 주장은 그 두 가지 자체로 서로 모순됨

4) 실효적 피해 구제를 위해 징벌적 손해배상제도 및 집단소송제 도입 필요

- 징벌적손해배상은 하도급법에 이어 19대 국회에서만 신용정보법·개인정보보호법·정보통신망법 등에 이미 도입되어 더 이상 우리 법 체계에 부합하지 않는다고 보기 어려움
- 집단소송 제도를 도입하더라도 실제 집단소송 제기 여부는 법원의 허가사항이므로 남소위험이 없음. 실제로도 집단소송은 10년간 연 1건이 채 되지 않음
- 징벌손배제도와 집단소송제도는 실제로 위반행위에 대해 작동하는 면도 있겠지만, 그보다는 ‘크게 잘못하면 금융회사가 문 닫을 수도 있다’는 경각심을 심어주고 사전적으로 위법행위를 억제하는 기능이 더 큼

(5) 검토사항

- 19대 국회에서 여러 차례 심의를 하였고 내용상 상당한 합의를 이루었으나 그럼에도 불구하고 여당이 이 법 제정은커녕 논의 자체에 소극적이어서 끝내 임기 내 제정에 실패한 점이 아쉬운 부분
- 금융상품이 나날이 복잡해지고 이에 따라 소비자 보호 필요성은 시간이 갈수록 더해질 수밖에 없는 상황. 20대 국회에서는 특히 이 법 제정을 적극적으로 검토하여 주기 바람
- 참고로 금융투자업계에서는 방문판매법 개정 등을 통해 금융투자상품에 대한 방문판매를 허용하는 것을 숙원사업의 하나로 추진하였음. 그러나 객장에서 판매할 때에도 불완전판매 이슈가 끊이지 않는데 방문판매에서 그것이 얼마나 심화될 것인지 우려됨. 따라서 19대 국회 내내 소비자 보호에 관한 장치가 먼저 준비되지 않은 상태에서는 방문판매법 처리가 불가능하다는 입장을 유지해 옴
- 이에 따라 이 법이 논의되는 최종단계에서는, 설명의무 이행 여부에 대한 입증책임 전환을 업계가 수용할 경우 방문판매 허용을 긍정적으로 검토해보겠다는 입장까지 제시하였으나 업계에서 설명의무와 관련하여 현행 제도 이상은 전향적으로 수용하기 어렵다는 결론을 도출함에 따라 방문판매법도 더 이상 논의되지 않았음을 참고하기 바람

2. 금융감독체계개편 - 금융위 설치법 개정¹⁾

(1) 개요

- 금융정책과 금융감독의 실패로 저축은행 사태가 초래됨에 따라 금융감독체계 개편에 대한 논의가 시작됨
- 글로벌 금융위기 이후 세계 각국은 시스템리스크 예방 및 금융소비자 보호 강화를 위해 금융감독 체계를 대폭 개편한 바 있음
- 미국·영국·독일·호주 등에서 금융정책과 금융감독 기능이 분리되어 각 업무를 별도의 기관이 수행(금융정책은 재무부, 금융감독은 업권별 또는 건전성·영업행위 감독기구별)하고 있으며, 예외적으로 일본의 경우 금융정책 및 금융감독 기능을 단일 기구가 수행하고 있음

(2) 쟁점

- 금융정책업무와 금융감독업무의 분리
- 금융소비자보호기구(금소위 및 금소원)의 위상
- 금소위의 권한
- 금소원 예산에 대한 승인권
- 금소위원의 구성 방법
- 기존 금감원과 분리되는 금융소비자보호기구의 업무
- 자본시장 감독업무의 관할

(3) 제언

- 1) 금융정책과 감독은 소관 기관을 분리하는 것이 타당
- 궁극적으로 정부조직개편을 통해 금융감독과 정책을 분리해서 금융감독위를 신설하는 한편, 금융위의 금융정책기능과 기재부의 국제금융업무를 통합하여 금융부를 신설하고, 기재부는 세제, 예산, 국고 관리를 담당하는 국가재정부로 개편

1) 그밖에 감독체계 개편 필요성에 관한 논의는 395페이지 (금융소비자 보호법 제정 개요 2.문제점 부분) 참조.

2) 금융소비자보호기구(금소위 및 금소원)의 위상

- 정부조직개편을 수반하지 않는 선에서 금융소비자보호기구를 신설하려면 의사결정기구인 금융소비자위원회(금소위)와 집행기구인 금융소비자보호원(금소원)을 만드는 방향을 검토해야
- 금소위의 위상에 대해서는 금소위와 금감원을 별도의 기구로 두어, 현행 금융위-금감원 체제와 유사하게 운영하자는 의견

3) 금소위에는 법령 제·개정 건의권과 감독규정 제·개정권을 부여함

- 정부조직이 개편되지 않은 상태에서는 금소위에 법령을 직접 제·개정할 권한을 부여하기는 어렵다는 점 인정. 다만 소비자보호와 관련한 경우 금융위에 법령 제·개정을 건의할 수 있는 권한을 부여함
- 감독규정에 대해서는 금소위 소관의 감독규정은 직접 제·개정할 수 있도록 할 필요가 있음

4) 금소원 예산 승인 주체는 야당 내 이견 있음

- 금소원 예산 승인권을 금소위가 갖되, 금융위가 이에 대해 시정조치권을 가지면 된다는 의견
- 금소위가 금소원 예산을 독립적으로 편성·승인할 수 있어야 한다는 의견
- 금소위에서 편성한 예산을 국회 상임위에서 승인받도록 하자는 의견
- 금소위에서 예산을 편성·승인하고, 국회 상임위에 제출·보고만 하도록 하자는 의견

5) 금소위의 위원 구성 시 여·야의 추천으로 대통령이 임명하는 것이 바람직

- 직원의 인사권은 금감원에 준하여 금소원에 권한 부여
- 위원 인사에 있어서 금융위로부터 독립성을 확보할 필요

6) 금소원이 영업행위 감독 및 소비자보호 업무를 담당하고, 기존 금감원은 건전성 감독 기구로 역할을 규정하는 것이 바람직

- 영업행위 감독과 소비자 보호 업무는 분리되기 어려운 영역

- 외국사례를 보더라도 쌍봉형 체제의 경우 영업행위 감독과 소비자보호업무를 하나의 기관에서 담당

7) 자본시장 감독업무 및 이를 위한 집행조직 역시 금소위 및 금소원에 넘기는 것이 타당

- 현재 증권선물위원회에서 담당하는 시장 감독 업무는 기본적으로 건전성 규제보다는 영업행위 및 소비자보호 규제의 성격이므로, 금소위 및 금소원이 담당하는 것이 타당함

3. 보험사 자산운용 규제 - 보험업법 개정

(1) 개요

1) 금융업법의 일반적 자산운용 규제

- 각 금융업법에서는 금융회사의 자산운용 시 ‘투자대상에 대한 규제’와 ‘투자대상 주체에 대한 규제’를 준수하도록 하고 있음

▲ 투자대상에 대한 규제

- 투자하지 못하는 대상을 규정하거나 투자가 가능하더라도 일정 자산군이 총자산의 일정비율 이상을 차지하지 못하도록 규제하는 것을 의미함
- 예를 들어, 보험회사의 경우 업무용 부동산이 아닌 부동산의 보유, 주식 등에 대한 투기목적 대출 등이 금지되며, 부동산에 대한 자산운용은 총자산의 25%안에서만 가능함

▲ 투자대상 주체에 대한 규제(편중규제)

- 특정 투자대상 주체에 금융회사 자산이 편중되지 못하도록 하는 규제를 의미
- 편중규제의 대표적인 예는 ‘대주주 등에 대해 일정금액 이상의 주식 및 신용공여 등을 금지’하는 것
- 이는 ①특정투자자산에 편중되어 그 투자대상의 위험이 금융회사로 전이되는 것을 막기 위한 것일 뿐 아니라, ②고객의 자산으로 계열회사의 주식 등을 매입하여 금융회사가 대주주의 사금고로 전락하거나 대주주의 경영권 유지 수단이 되는 것을 방지하기 위한 것임

2) 보험업법의 자산운용 규제

- 보험업법 역시 보험회사가 납입받은 보험금을 적정하게 운용하여 보험가입자에게 약속한 보험금을 지급할 수 있도록 하기 위해 보험회사의 자산운용을 규제하고 있음
- 이에 따라 보험업법에서는 일정한 한도 내에서 '대주주 등이 발행한 주식 및 채권'에 대한 투자를 할 수 있도록 제한하고 있음
- 특이한 점은, 보험업법에서는 대주주 등이 발행한 주식에 대한 보유규제의 기준을 '취득원가'로 하고 있는 반면, 은행·상호저축은행·금융투자업 등은 이를 '시가(공정가치)'를 기준으로 정하고 있다는 것임
- 더욱이 보험업법이 특이한 것은 자산운용규제에 있어 총자산은 시가로, 운용규제대상 자산은 취득원가로 계산

〈표〉 보험업법 상의 자산운용 규제

투자대상 주체별 자산운용	비율
동일한 개인 또는 법인에 대한 신용공여	총자산의 3%
동일한 법인이 발행한 채권 및 주식 소유의 합계액	총자산의 7%
동일차주에 대한 신용공여 또는 그 동일차주가 발행한 채권 및 주식 소유의 합계액	총자산의 12%
동일한 개인·법인, 동일차주 또는 대주주에 대한 총자산의 100분의 1을 초과하는 거액 신용공여의 합계액	총자산의 20%
대주주 및 대통령령으로 정하는 자회사에 대한 신용공여	Min(자기자본의 40% 또는 총자산의 2%)
대주주 및 대통령령으로 정하는 자회사가 발행한 채권 및 주식 소유의 합계액	Min(자기자본의 60% 또는 총자산의 3%)
동일한 자회사에 대한 신용공여	자기자본의 10%

- 또한 현행 보험업법에서는 자산운용규제의 기준을 명시하고 있지 않으며, 보험업감독 규정에서 정하고 있음²⁾

3) 19대 국회

- 2014. 4. 이종걸 의원 등 14인, 보험업법상 자산운용규제를 할 때 공정가치(시가)를 기준으로 판단하도록 개정하는 내용의 「보험업법」 개정안 발의
- 일부 논의는 하였으나 개정하지 못함

2) 보험업법 감독규정 「별표11」 자산운용비율의 적정기준 등

(2) 문제점

- 보험업법의 경우 자산운용에 있어서 (투자, 운용)제한 비율의 기준이 되는 가액을 취득원가로 하고 있어 취득원가와 공정가치(시가)의 차이가 큰 경우 보험회사에 대한 대주주등과의 거래 규제 및 자산운용규제의 목적을 달성하지 못하게 됨
- 보험업법을 제외한 은행법 등 다른 금융관련법률 상의 자산운용 규제의 기준은 취득원가가 아닌 시가(공정가치)임

〈표〉 각 금융업권별 대주주(특수관계인) 발행주식 취득(소유) 규제 규제 비교

	한도비율	평가기준
보험	자기자본 60% & 총자산 3%	취득원가
은행	자기자본 1%	장부가액
저축은행	자기자본 5%	장부가액
금융투자	자기자본 8%	장부가액

- 이러한 보험회사의 자산운용 규제는 유일하게 삼성생명에서만 문제가 됨
- 삼성생명의 삼성전자 지분 보유는 단순한 자산운용의 목적이 아니라 삼성그룹 소유구조를 유지하고 있는 핵심고리이자 근간임. 결국 보험업법만이 자산운용규제를 ‘취득원가’로 계속 고집하고 있는 것은 대표적인 ‘삼성특혜법’이라고 할 수 있음
- 삼성생명의 2015년 말 기준으로 총자산의 3%는 6.7조원, 순자산의 60%는 13.7조원이므로 ‘대주주 등이 발행한 주식 및 채권’의 보유 한도는 6.7조원 수준이나, 현재 삼성생명이 보유하고 있는 삼성전자의 장부가액은 13.4조원³⁾임
- 삼성생명의 삼성전자 주식 보유의 경우 현행 자산운용 규제에 반하여 초과보유 한 것으로 보일 수 있으나, 현행 보험업법에서는 한도초과분을 계산함에 있어서 장부가액이 아닌 ‘취득원가’를 기준으로 계산하고 있어 법 위반 상태는 아님
- 만약 보험업법 규정 변경으로 취득원가가 아닌 장부가액을 기준으로 한다면 현재 보유한 삼성전자 주식 중 약 50%이상을 매각해야 할 것임
- 또한 자산운용규제의 기준을 취득원가로 한다는 것은 법이나 시행령도 아닌 감독규정에서 정하고 있음. 하위 감독규정이 상위 법령의 취지를 훼손하는, 위임입법 범위를 일탈한 것으로 볼 수 있음

3) 재무제표상의 금액을 기준으로 한 것으로 보험업법 상의 계산방식을 엄격히 적용하면 금액은 다소 달라질 수 있음

(3) 제언

- 현행 보험업법상의 자산운용 규제의 목적과 동법에서 정하고 있는 자산운용비율규제의 기준이 상충하고 있으므로 보험업법(또는 하위규정)을 자산운용규제의 목적에 부합하도록 공정가치(시가)를 기준으로 개정하는 것이 필요함

4. 자사주 취득금지 및 인적분할 시 자사주에 대해 신주발행 금지

(1) 개요

1) 자사주 취득

- 자사주는 회사가 기 발행한 주식을 보유하고 있는 주주로부터 회사가 다시 회사의 주식을 매입하여 보유하는 것을 의미함
- 과거 자사주 취득은 채권자보호, 주주평등, 자본충실의 저해 등의 이유로 금지되어 왔음
- 그러나 재무정책의 탄력적 운용, 구조조정수단으로 활용 등 경영상의 목적을 위해 자사주를 자유롭게 취득할 수 있도록 자사주 취득제한이 전면 완화 (2011년 상법개정) 되었음
- 자기주식 취득이 허용되는 경우는 배당가능이익 한도 내에서 취득하는 경우와 특정목적(합병·영업양수도로 취득하는 경우, 단주 취득 등)으로 취득하는 경우로 구분할 수 있음
- 이중 특정목적에 의한 자사주 취득은 개정전 상법에서도 허용되던 것이었음
- 반면 배당가능이익 한도 내에서 자사주 취득이 가능해진 것은 2011년 상법개정에 따른 것임

2) 자사주 취득(배당가능이익 한도 내)에 대한 규제 변경

- 개정 전 상법 : 원칙금지
- 상법 개정 전 자본시장법(및 증권거래법) : 상장법인의 경우 자기주식 취득 허용. 단 배당가능이익 한도 내에서만 가능하며 절차 및 방법 등에 대해 규제(1994년 증권거래법부터 허용됨)
- 개정 후 상법 : 회사의 배당가능 이익 한도 내에서 자유롭게 자기주식을 취득 하는 것이 가능

〈표〉 자기주식 취득 금지에 대한 연혁

	규제내용
2012년 개정 전	상법 : 원칙적으로 자사주 취득 금지 자본시장법 및 증권거래법 : 상장회사의 경우 자기주식 취득 허용
2012.4.15 개정	상법: 회사가 경영목적 달성이거나 재무관리정책을 수립하기 위한 수단으로써 배당가능이익으로 자기주 식을 취득·보유할 수 있도록 자기주식 취득을 폭넓게 허용

3) 인적분할 시 자기주식에 대한 신주 배정

- 인적분할 시 보유하고 있던 자사주에 대해 신주를 발행해주는 방법이 지주회사 전환에서 많이 사용됨
- 예를 들어 만약 삼성전자가 인적분할을 하여 지주회사와 사업회사로 분할하는 경우, 삼성전자가 보유하고 있는 자사주 13.84%(보통주 기준)은 모두 지주회사로 분할되고 이에 따라 지주회사가 보유하게 된 자사주에 대해 분할신주(사업회사 주식)를 배정받게 됨. 이에 따라 최종적으로 지주회사는 자사주 13.84%와 사업회사 주식 13.84%를 보유하게 됨

(2) 문제점

1) 단순보유 목적 자사주 취득과 처분의 문제

- 회사(특히 상장회사)들은 대부분 소각목적이 아닌 보유목적으로 자사주를 취득하며, 일정한 사유가 발생하는 경우 매각하는 것이 일반적임
- 자사주 매각은 회사의 자금운용목적과 경영권 방어를 위해 이루어지는 경우가 다수임
- 소각목적 내지 특정목적(합병, 단수취득 등)이 아닌 단순보유 목적의 자사주 취득은 결국 경영권방어의 목적으로 사용될 뿐 아니라 지배주주의 의결권을 강화시키는 결과를 가져오게 되어 자사주 매각 시 주주평등의 원칙이 배제되는 문제가 있음

▲ 보유 목적 취득

- 자사주는 의결권이 제한됨
- 따라서 자사주 매입은 회사의 자금으로 지배주주의 의결권을 높이는 결과를 가지고 오게 됨

▲ 처분

- 현행법은 자사주 취득을 원칙적으로 허용하고 회사가 보유한 자기주식을 처분하는 경우 주식처분의 상대방 및 처분방법에 대해 정관이나 이사회가 결정하기만 하면 되도록 하고 있어, 경영진 판단에 따라 자사주를 경영권 방어 장치로 사용하는 것이 가능함
- 문제는, 이러한 악용의 위험성에도 불구하고 이를 결의한 이사의 책임을 물을 수 있는 현실적인 수단이 없다는 것
- 경영권 방어 목적의 자사주 매각은 경영권 분쟁으로 인한 주주총회 표 대결 상황에서 회사가 보유한 자사주를 우호주주에게 매각하는 방식으로 이루어지는데, 이는 한국기업의 전형적인 경영권방어 수단 중 하나라 할 수 있음
- 예를 들어 최근 삼성물산과 제일모직(구 삼성에버랜드) 합병 관련 분쟁에서 삼성물산은 우호지분을 확보하기 위해 자사주 5.76%를 KCC에 매각하여 논란이 된 바 있음
- 자기주식을 특정인에게 처분하는 것과 관련하여 우리나라 법원은 자기주식의 처분이 신주발행의 법리를 유추적용할 수 없다고 보아 주주의 신주인수권 침해는 없다고 보고 있음
- 반면, 영국의 경우 자기주식의 처분도 주주의 신주인수권의 대상이 된다고 명문의 규정을 두고 있음
- 독일의 경우 법정절차에 의하지 않는 자기주식의 처분은 주주평등의 원칙에 따를 것을 요구하고 있으며
- 일본의 경우 자기주식의 처분에 신주발행과 동일한 절차를 거칠 것을 요구하는 명문의 규정이 있음

2) 인적분할 시 자기주식에 대한 신주배정

- 인적분할 시 자기주식에 대한 신주발행이 가능하며, 분할·합병 등의 과정에서 자사주가 주주가치 제고보다는 대주주의 소유지배권 확보의 수단으로 악용되어 왔음

▲ 지배권의 재분배

- 회사가 인적분할을 통해 신설회사를 설립하는 경우 기존 회사(이하 'A사')가 자사주를

보유하고 있다면 분할신설회사(이하 'B사')의 주식을 자사주에도 배정하여 A사는 B사의 지분을 보유하게 됨.

- 예를 들어 A사의 지분구조가 자사주 20%, 갑 50%, 그리고 을 30%인 경우, A사를 분할하여 B사를 신설하는 경우, 분할신설법인의 주주는 A사 20%, 갑 50%, 그리고 을 30%가 됨
- 이때 A사의 의결권은 갑 62.5% 그리고 을 37.5%이나, 신설법인 B의 의결권은 A20%, 갑 50%, 그리고 을 30%가 됨. 그러나 실제 A사는 갑에 의해 지배를 받게 되므로 B사의 대한 의결권은 갑이 70%를 보유하게 됨
- 따라서 을의 경우 신설법인 B에 대한 의결권은 낮아지게 되어, 분할을 통해 지배력의 재분배가 이루어지게 됨

〈표〉 인적분할에 따른 지분율 및 의결권 변동

	A사		A존속회사		A신설회사	
	지분율	의결권	지분율	의결권	지분율	의결권
갑	50.0%	62.5%	50.0%	62.5%	50.0%	50.0%
을	30.0%	37.5%	30.0%	37.5%	30.0%	30.0%
A존속회사	-	-	-	-	20.0%	20.0%
자사주	20.0%	-	20.0%	-	-	-
계	100%	100%	100%	100%	100%	100%

▲ 지주회사 전환을 용이하게 함

- 지주회사 전환 시 인적분할을 통해 지주회사가 분할하면서 자회사 주식을 상당부분 보유하게 되어 지주회사 전환이 쉽게 이루어질 수 있음
- 예를 들어 위에서 언급한 삼성전자 분할의 경우 만약 자기주식에 대해 분할신주(사업회사주식)를 배정하지 않게 되면 지주회사는 자사주만 보유하게 되고 사업회사에 대한 지분은 보유할 수 없으므로, 공개매수 또는 시장매입으로 지주회사 지분율 규제를 맞추어야 함
- 결국 지주회사 전환 시 지배주주의 추가적인 자금 투여 없이 지주회사에 대한 지배권을 강화하여 그룹에 대한 지배권이 강화되는 결과를 가져오게 됨

(3) 제언

1) 자사주 취득의 원칙적 금지

- 자기주식이 지배주주의 소유·지배권 확보 수단으로 활용되지 못하도록 소각목적, 합병, 단주처리, 주식매수청구권 행사 등의 목적 외에는 자기주식 취득을 금지
- 소각목적으로 취득한 자기주식은 지체 없이 소각
- 그 외 목적으로 취득한 자기주식은 6개월 내에 주주들에게 균등한 조건으로 처분하거나 시장에서 처분

2) 인적분할 시 자사주에 대한 신설회사의 주식발행을 금지

- 인적분할 시 분할회사가 보유하고 있던 자사주의 경우 인적분할 전에 모두 매각 또는 소각하여 분할 전 자사주를 보유하지 못하도록 함
- 또는, 기존회사가 보유하고 있는 자사주에 대해서는 분할신설회사의 주식을 배정하지 못하도록 함

5. 자본시장 건전화 : Stewardship Code 제정·시행 등

(1) 개요

1) Stewardship Code(기관투자자의 주주권행사 준칙)의 이해

- 전 세계적 주식시장에서 기관투자자들이 차지하는 비중이 높아지면서 이들의 역할과 중요성이 커짐
- 기관투자자들의 비중 증가는 금융자산의 증가로 기관투자자의 성장여건이 형성되었고, 금융투자업자 등 금융기관의 발달에 따라 주식시장에서의 역할이 증대되고 연기금 등의 자금운용규모가 증가에 따른 것임
- 기관투자자 비중의 증가됨에 따라 기관투자자의 수탁자로서의 책임이 강조되고 있음
- 특히 기관투자자가 투자대상회사의 기업지배구조에 미치는 영향력 증가에 따라 시장에서의 역할도 커지고 있음
- 이는, 2008년 세계 금융위기 이후 지배구조·경영실패에 관한 주주책임론 등장과 함께

주주로서 기관투자자의 경영감시 기능이 강조되었을 뿐 아니라, 세계적인 자본시장 침체, 저수익 탈출을 위한 노력의 일환으로 투자대상회사에 대한 주주·기관투자자의 적극적 역할이 강화된 데 따른 것

- 금융선진국의 경우 기관투자자들의 행위준칙인 ‘Stewardship Code’를 제정하여 기관투자자의 의무와 책임을 명시하고 이를 자율적으로 준수하도록 하고 있음
- Stewardship Code는 기관투자자가 수탁자로서의 책임을 충실히 이행하도록 하기 위한 방안으로, 기관투자자가 수탁자 책임을 효과적으로 이행하는 데 중요한 핵심 원칙과 이를 구체화한 세부 지침을 기술한 것. 결국 기관투자자가 고객의 자산으로 투자한 자산(주식 등)의 가치를 올리기 위해 어떤 행동을 해야 하는지를 정한 것
- 대부분의 Stewardship Code는 기관투자자가 기업가치 증진을 위해 수행한 활동(경영진과의 대화, 적극적인 주주권 활동 등)을 위한 내부지침을 만들고, 실제 기관투자자가 동 지침을 이행한 결과에 대해 공개하도록 하고 있음
- Stewardship Code의 채택 및 이행여부는 법률적 규제사항이 아니라, 기관투자자들이 자율적으로 가입하고 이를 준수하는 것임(comply or explain)

2) 도입현황

▲ 영국

- 2010년 7월 Stewardship Code 제정
- Stewardship Code는 투자대상회사에 대한 주주총회 의결권행사는 물론, 기관투자자와 투자대상회사 상호간 관계에 있어 장기적으로 주주이익을 증대시키고 회사의 지배구조를 효과적으로 통제하기 위한 engagement (적극적인 대화와 관여)를 강조함⁴⁾
- 동 Code는 2014년 말 기준으로 300여개의 기관투자자들이 서명하였음

4) 코드의 7원칙

- ① 기관투자자는 스튜어드십 책임을 어떻게 이행할지에 대한 방침을 공표하여야 함
- ② 기관투자자는 스튜어드십에 관련된 이해상충의 관리에 관해 확실한 방침을 가지고 있고 공표하여야 함
- ③ 기관투자자는 투자대상기업을 모니터링하여야 함
- ④ 기관투자자는 스튜어드십 활동을 언제, 어떻게 강화시킬지에 대해 명확한 가이드라인을 가지고 있어야 함
- ⑤ 기관투자자는 적절한 경우 다른 투자자와 공동으로 행동하여야 함
- ⑥ 기관투자자는 의결권행사 및 그 정보공시에 대해서 명확한 방침을 가지고 있어야 함
- ⑦ 기관투자자는 스튜어드십 활동 및 의결권행사 활동에 대해 정기적으로 보고하여야 함

▲ 일본

- 2014. 2. 일본판 Stewardship Code 제정
- 일본의 경우 영국과는 달리 정부가 주축이 되어 기관투자자들의 참여를 독려
- 2015년 8월말 기준으로 수용을 표명한 기관투자자는 총 197개사로 신탁은행 등 7개사, 투신·투자자문회사 등 139개사, 생명보험회사 17개사, 손해보험회사 4개사, 연금 등 23개사, 기타(의결권행사자문회사 등) 7개사였음

3) 우리나라의 도입 현황

- 우리나라의 경우 아직 시장에서 기관투자자들의 역할에 대한 합의가 충분히 이루어지지 않았으며, 기관투자자들 역시 단순투자자 이외의 역할을 수행하지 않고 있음
- 예컨대, 국내 기관투자자들은 전반적으로 주주총회 안전에 반대의견을 표시하는 비율이 매우 저조한 실정임. 한국지배구조원에 따르면 일반기관투자자(공적연기금 제외)의 2015년 주주총회에서 경영진 제안 안전에 대한 반대비율은 1.5%에 불과한 것으로 조사됨
- 자본시장법이나 국가재정법 모두 기관투자자에게 충실의무와 선관주의 의무로 구성되는 수탁자책임을 명시하고 있으며, 특히 의결권 행사 충실의무를 자본시장법에 명시하는 등 민간 기관투자자의 의결권 행사 강화를 위한 조치를 했으나 큰 실효성은 없는 상태임
- 한편, 금융위는 2016년 업무계획에서 “기관투자자의 기업가치 제고 및 주주이익보호 노력 확대를 위한 ‘(가칭) 기관투자자 주주권행사 준칙(스튜어드십 코드)’ 본격 시행”할 계획임을 언급함
- 2015. 12. 한국지배구조원과 자본시장연구원이 ‘stewardship code’을 제정을 위한 공청회를 개최하였으며, 한국판 스튜어드십 코드 제정 T/F의 ‘기관투자자의 수탁자 책임에 관한 원칙(안)’이 공개됨
- 발표된 초안에 언급하고 있는 핵심원칙은 다음의 7가지 : ①수탁자의 책임 정책 제정·공개, ②이해상충 방지정책 제정·공개, ③투자대상회사에 대한 지속적 점검·감시, ④수탁자 책임 활동 수행에 관한 내부지침 마련, ⑤의결권 정책 제정·공개, 의결권 행사내역과 그 사유 공개, ⑥의결권 행사, 수탁자 책임 이행 활동 보고·공개, ⑦수탁자 책임의 효과적 이행을 위한 역량·전문성 확보 등
- 중소기업중앙회를 비롯한 전국경제인연합회, 코스닥협회, 한국상장사협의회, 한국증권

기업연합회는 금융위원회에 제출한 'SC 도입에 대한 경제단체 공동 의견'에서 SC에 가입한 기관투자자가 보유 주식에 대한 의결권을 적극적으로 행사하는 것이 상장 기업에 큰 부담으로 작용할 것이라며 우려를 표명한 바 있음(2016. 5.)

(2) 문제점

1) 주주권 행사에 소극적인 기관투자자

- 우리나라 기관투자자들은 상당한 자산을 투자하고 있음에도 주주로서의 최소한의 권한조차 행사하지 않고 있지 않아, 건전한 시장의 견제기능을 기대하기 어려움
- 2013년 자본시장법 개정으로 의결권 행사에 관한 충실의무가 도입되었으나, 여전히 일반기관투자자의 경우 주주총회 안전에 대해 찬성으로 일관하는 소극적 태도를 보이고 있음
- 국내 기관투자자들의 경우 대부분 이해관계(계열소속 자산운용사 이거나 다른 기업과의 자금관계) 등으로 적극적인 주주권 행사가 이루어지지 못하고 사실상 피투자회사의 거수기로 전락한 실정임
- 이러한 기관투자자들의 오래된 관행은 시장의 발전을 지연시키는 요소로 지적되고 있으나, 업계 및 정부차원의 대응책 마련도 지지부진한 상황임
- 반면, 해외 금융선진국의 경우 기관투자자들의 행위준칙인 Stewardship Code가 제정되어 있고 많은 기관투자자들이 이를 준수하고 있음

2) 자본시장법 시행령상 공시의무 대폭 완화

- 자본시장법에서는 금융투자업자의 공통적인 의무라 신의성실 및 투자자이익침해 금지의무를 부과하고 있음(자본시장법 제37조)
- 집합투자업자나 투자회사의 선관주의의무 및 충실의무를 두고 있음
- 나아가 투자자의 이익을 보호하기 위해 기관투자자들에게 의결권 행사의무를 명시하고 있음(자본시장법 제87조 및 제187조)
- 한편, 2015. 10. 자본시장법 시행령 개정으로, 금융투자업자는 의결권행사 내역을 주주총회일로부터 5일 이내에 공시하던 것을, 매년 4월 30일까지 직전 연도 4월 1일부터 1년간 행사한 의결권 행사내용을 공시하도록 공시의무를 대폭 완화하였음

- 기관투자자들의 주총 의결권행사와 관련하여 피투자회사의 거수기 노릇을 하는 것이 엄연한 현실임에도 주총일로부터 1년이 지나서야 의결권행사 내역을 확인할 수 있도록 한 것은 시장의 견제기능을 무력화시키는 것이며, 기관투자자의 역할을 강조하는 세계적인 흐름과도 동떨어진 것임

(3) 제언

- 1) 한국판 Stewardship Code의 제정을 서둘러야 하며 이와 동시에 실효성 확보를 위한 보완작업을 병행해 나가야 함
 - 현재 Stewardship Code가 제정 중이므로 제정 당시 감독당국의 의지 및 업계의 로비 등에 따라 그 포함내용이 상당히 많이 달라질 수 있음. 따라서 Stewardship Code가 제정의 투명성 확보 차원에서 한국형 Stewardship Code 도입(제정) 과정이 투명하게 공개되어야 함
 - 한국 자본시장에서 기관투자자들이 제 역할을 하기 위해서는 무엇보다 기관투자자들간의 협력이 필수적인 바, Stewardship Code에 반드시 포함되어야 함(당초 한국지배구조원 등의 Code 초안에는 ‘기관투자자간 협력’에 대한 원칙이 있었으나, 최종안에서는 이것이 삭제되었음)
 - 무엇보다 한국형 Stewardship Code의 안착을 위해서는 국내 최대 기관투자자인 국민연금의 적극적 역할이 수반되어야 함. 즉, 코드가 시행되면 국민연금부터 적극적으로 채택·실행하여야 하고, 국민연금으로부터 자산을 위탁받아 운용하는 자산운용사를 선정할 때에도 코드의 채택 여부 및 그 실행 성과를 중요한 평가요소의 하나로 검토해야 함
- 2) 기관투자자의 적극적인 역할이 강조되는 현실을 감안하여, 기관투자자의 의결권행사 내역에 관한 공시를 2015. 10. 자본시장법 개정 전과 같이 주총 후 5일 이내에 하도록 함

6. 부실기업구조조정 법제 개선 - 기업구조조정촉진법·채무자 회생 및 파산에 관한 법률 개정

(1) 개요

1) 연혁

- 기촉법(기업구조조정촉진법)은 채권자 주도의 기업구조조정을 원활하게 하기 위해 제정된 법으로 한시법으로 운용되어 오면서 총 4차례의 재입법 또는 연장을 거침

〈표〉 기촉법 재입법 현황

제 정 일 자	시 행 기 간	비 고
2001. 8. 14(공포)	2001. 9. 15. ~ 2005. 12. 31.	제정
	(2006. 1. 1. ~ 2007. 11. 3.)	효력기한 만료로 실효
2007. 8. 3(공포)	2007. 11. 4 ~ 2010. 12. 31.	재입법
	(2011. 1. 1 ~ 2011. 5. 18.)	효력기한 만료로 실효
2011. 5. 19(공포)	2011. 5. 19 ~ 2013. 12. 31.	재입법
2014. 1. 1(공포)	2014. 1. 1. ~ 2015. 12. 31.	기한 연장
	(2016. 1. 1 ~ 2016. 3. 17)	효력기한 만료로 실효
2016. 3. 18(공포)	2016. 3. 18 ~ 2018. 6. 30	재입법

(2) 19대 국회 개정

1) 19대 국회 전반기(2014. 1. 1. 공포 기업구조조정촉진법)

- 이 법의 효력시한을 2015년 12월 31일까지 2년간 연장

2) 19대 국회 후반기(2016. 3. 18. 공포 기업구조조정촉진법)

- 효력시한을 2018년 6월 30일까지로 연장
- 부실 책임자의 공평한 손실부담 원칙을 명문화함
- 적용대상을 모든 기업 및 모든 금융채권자로 확대
- 부실징후기업으로 통보받은 기업이 이의제기권 보장
- 부실징후기업으로 통보받은 후 정당한 사유 없이 일정한 기간이 지나도 구조조정 또는 법정관리 등의 신청이 없을 경우 주채권은행이 필요한 여신관리조치를 강구하도록 함
- 구조조정 평가주기를 3년으로 하고, 3년이 경과한 시점까지 구조조정이 종료되지 아니하면

경영평가위원회가 기업의 자구노력, 지원방식의 타당성 등을 종합적으로 고려하여 계속지원 여부를 판단하도록 하며, 그 결과를 금융채권자협의회에 보고하고 외부에 공개하도록 함

- 협의회의 의결요건과 관련하여, 단일 채권자의 채권액 비중이 3/4 이상인 경우에는 금융채권자수 기준 2/5 이상의 찬성요건을 추가함
- ‘금융채권자조정위원회’를 설치하여 모든 금융채권자가 참여할 수 있도록 함
- 이해관계자에 대한 공시를 강화하여 약정 내용 및 이행실적 점검 결과를 공시하도록 함
- 경영정상화계획 관련 동의서를 제출한 이해관계자를 보호하기 위해 동의서 제출인에게 구조조정 이행실적을 설명받을 권리와 채권단에 대한 의견제출권을 부여함

3) 채무자 회생 및 파산에 관한 법률

- 기업회생절차에서 워크아웃제도의 장점을 흡수하려는 목적
- 회생절차를 이용하는 채무자가 보다 원활하게 신규자금을 확보할 수 있도록 ①회생절차 개시 이후 신규자금에 대한 우선변제권을 보장하고 ②신규자금대여자에게 의견제시권한 및 자료요청권한을 부여하며 ③신규자금이 사용목적에 따라 집행되는지 법원이 감독하도록 함
- 회생절차 상거래채권자들에 대한 보호를 강화하기 위하여 ①회생절차개시신청 전 일정 기간 이내에 공급한 물품의 대금은 회생계획에 따르지 않고 우선변제가 가능하도록 하고, ②중소기업자의 상거래채권을 우대변제하는 회생계획을 명시적으로 허용함
- ①주요 채권자에게 채권자협의회 구성에 관한 의견 제시 권한을 부여하여 회생절차 초기부터 채권자의 참여를 보장하고 ②관리인 선임 시 채권자협의회가 관리인 후보자 추천권을 갖도록 하는 등 채권자의 회생절차 참여를 확대함
- 워크아웃 제도를 사실상 회생절차에서 흡수해서 한층 유연하고 신속한 구조조정 진행이 가능하도록 하는 프리패키지 제도 도입
- 일정 규모 이상 법인 채무자의 회생·파산사건에 대한 서울중앙지방법원예의 관할 집중 허용

(3) 제언

1) 기촉법 일몰

- 19대 국회에서는 장기적으로 채무자 회생법으로의 통합이 바람직하다는 데 이견이 없었고, 19대 말에는 그 통합을 전제로 하여 워크아웃 제도의 장점을 흡수한 채무자 회생법의 대부분 내용이 법사위를 통과함
- 따라서 2018년 6월까지의 과도기로서 두 제도가 병존하나 법원으로의 일원화를 준비하는 시기로 보아야 할 것
- 2018년 6월 기촉법은 일몰시키는 것이 타당함

2) 회생파산법 신규자금 우선변제권

- 19대 회기 내 통과를 위해 양보하였으나, 우선변제권이 신규자금을 확보하는 가장 강력한 수단이라는 점을 고려할 필요가 있음. 이 부분은 20대 국회에서 재차 논의해보기를 바람
- 신규자금 지원에 대해 임금·조세 채권 이외의 다른 채권에 대해서는 우선변제권을 법상 명시적으로 인정하는 등의 대안을 고려할 수 있을 것임

토론/문/ 2

20대 국회 재벌개혁과 대·중소상공인 동반성장의 과제

김남근 변호사(민변 부회장/경제민주화네트워크 정책위원장)

I. 序 : 현대자동차그룹 사례를 통해 본 하도급불공정과 총수일가 사익편취의 연결구조

1. 하도급 납품단가 후려치기가 경쟁력의 원천

- 현대자동차와 폴크스바겐의 매출액의 구성을 비교해 보면 현대자동차는 낮은 납품가격으로 재료비(부품, 소재)에서 우위를 보이지만 물류비나 광고비 등 일감몰아주기의 주요영역이 속하는 기타 경비에서 경쟁력이 약함.

〈표 1〉 현대차와 폴크스바겐 수익성 차이 원인 추정

과 목 (%)	현대자동차	폴크스바겐
재 료 비	60%	70%
인 건 비	14%	16%
기 타 경 비	16%	7%
영 업 이 익	10%	7%
합계(매출액)	100%	100%

〈자료: 전국금속노동조합 노동연구원〉

2. 총수일가에 대한 일감몰아주기로 경쟁력 약화

- 위 〈표 1〉에서 매출액 - (재료비+인건비+기타경비) = 영업이익
재료비는 하청업체에서 납품하는 부품과 소재가 주된부분을 차지하고 기타경비 중에는 현대자동차 계열사인 글로벌비스와 이노션에 일감을 몰아주는 물류비, 광고비 등이 포함되어 있음

- 현대자동차 그룹은 <표 2>와 같이 2014년에만 정회장 일가의 가족기업에 가까운 가족 계열사에 매출액 40조원 정도의 일감몰아주기를 하고 있음.

<표 2> 현대자동차 정회장 가족 계열사의 일감몰아주기 거래실태(2014)

특수관계자명	수익거래	비용거래	
현대모비스(주)	22.1조	5.1조	27.3조
글로벌비스(주)	10.3조	1.6조	11.6조
현대엠코(주)	1.4조	880억	1.5조
(주)이노션	0.5조	-	0.5조
합계	34.1조	6.8조	40.9조

<자료: 전국금속노동조합 노동연구원>

- 특히 현대자동차 정회장 일가의 경영권승계의 중심을 이루는 계열사들은 이러한 일감몰아주기로 높은 영업이익율을 올리고 있고, 현대글로벌비스의 경우 해운회사 등 대부분의 물류업체가 큰 매출액 감소를 보일 때도 반대로 매출의 큰 신장을 보이고 있음.

<표 3> 현대자동차 그룹 경영권승계 중심기업의 영업이익율 (%)

회 사	2011	2012	2013	2014	2015
모비스	10.0	9.4	8.6	8.5	8.1
글로벌비스	4.8	5.2	5.0	5.0	4.8
엔지니어링	5.5	6.5	7.5	7.2	6.0
이노션	14.9	14.9	11.2	11.2	9.4

<자료: 전국금속노동조합 노동연구원>

<표 4> 2013-2014 물류업체들과 현대글로벌비스의 매출액 비교

회 사	2014순위	2013 매출	2014 매출
현대글로벌비스	43위	12조8,613억	13조9,220억
한진해운	64위	10조3,317억	8조6,548억
현대상선	81위	8조1,493억	6조7,786억
유코카캐리어스	187위	2조5,983억	2조4,815억
SK해운	194위	2조5,695억	2조3,451억

3. 일감몰아주기 규제 등 재벌지배구조 개혁 여전히 필요

- 그러나 현대자동차 그룹은 공정거래법 시행령에서 일감몰아주기 적용범위를 대폭 제한하자 이러한 정부의 봐주기 행정에 맞추어 상장회사인 현대글로비스에서 정회장 일가의 지분을 43%에서 29.99%로 낮추고, 이노션의 경우 정의선, 정성이 형제의 지분을 80%에서 29.99%로 낮추고 정몽구 재단이 9%를 소유하게 함. 비장상사인 현대엔지니어링의 경우에는 정회자 부자의 지분을 25.1%에서 16.4%로 낮추고 다른 총수일가 지배회사인 현대글로비스가 11.7%를 보유하게 하여 일감몰아주기의 규제를 피해 감.

4. 낮은 납품단가가 중소기업 노동자 근로빈곤층(Working Poor)화의 원인

- 1980년대 대기업 노동자와 중소기업 노동자의 임금격차는 90% 수준이었으나, 2015년경에는 58% 수준으로 떨어짐. 그러나 매출액 대비 인건비 비중은 하청업체 중소기업이 대기업보다 더 높음.

〈표5〉 매출액 대비 인건비 비중 비교

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
대기업	11.5	10.1	9.5	9.9	10.3	10.6
중소기업	13.3	12.2	12.1	13.0	14.0	14.8

〈자료: 한국은행 기업경영 분석도〉

- 결국 중소기업 노동자의 저임금에도 불구하고 중소기업이 대기업보다 인건비 비중이 더 높다는 것은 중소기업의 수익성 하락으로 저임금 노동자의 임금을 인상할 여력이 낮다는 것을 의미.
- 청년들이 중소기업 취업을 기피하면서 장기 실업으로 남는 청년실업의 원인에는 이러한 대기업과 중소기업의 격차가 큰 원인이 되고 있음.
- 근로빈곤층이 500만명 이상으로 확대되어 가계의 소득이 정체되고 내수경제가 위축되는 원인에도 대기업과 중소기업의 격차가 주요원인으로 자리잡고 있음.
- 4.13 총선의 화두로 여당은 “격차해소”, 야당은 “불평등해소”를 내걸고 있는데, 핵심적인 격차해소, 불평등해소는 대기업과 중소기업 사이의 격차해소에서 찾아야.

II. 경제민주화 어떻게 해야 하나? - 집단자치, 행정지원, 법제도개혁

1. 집단자치(상생교섭 등)를 중심으로 후견적 행정지원과 경제규제입법을 통한 경제민주화가 균형과 조화를 이루어야

○ 재벌의 사회적 책임에만 의존한 경제민주화

이명박 정부나 박근혜 정부는 재벌들이 요구하는 규제완화를 통한 경제활성화를 추진하면서 재벌이 독식하는 경제적 양극화 문제에 대해서는 재벌의 사회적 책임을 강조하는 방향에서 대응하였으나 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 중소기업인 등)”들의 단체를 지원하는 행정을 바탕으로 이러한 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) 체결요구권 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.

2. 집단자치(상생교섭)의 활성화 지원

가. 19대 국회 “을지로위원회”의 상생교섭 활성화 지원활동

- 막 태동한 가맹점주단체(편의점 가맹점, 피자 등 외식 가맹점, 제빵 가맹점 등) 및 기존에 있던 대리점주단체(자동차, 화장품, 우유, 주류, 라면 등)들이 대기업 본사와 상생교섭을 통해 상생협약을 체결할 수 있도록 지원
- 롯데와 같이 재벌그룹 단위의 초기업적 상생협약 체결도 추진
- 대기업 본사가 상생교섭에 응하지 않거나 상생교섭이 교착상태에 빠졌을 때, 공정거래위원회에 해당 대기업 본사의 불공정행위를 조사하도록 하거나, 대기업 본사 사장을 국정감사 증인으로 채택하거나, 시민단체와 해당 대기업본사의 불공정행위를 규탄하거나 공정위 신고하는 기자회견이나 토론회 등을 공동 개최하는 등의 방법으로 사회적 여론을 환기시켜 상생교섭의 타결을 지원.
- 을지로위원회의 이러한 활동에 힘입어, 많은 가맹점주단체들이 만들어져 현재 외식업 가맹점주단체 협의회, 제과·제빵 가맹점주단체 협의회 등이 만들어지고 전국 가맹점주단체 협의회 등을 추진하려 하고 있음.
- 최근에는 공정위와 서울시, 경기도 등이 상생교섭과 상생협약을 활성화 시키고자 하는 행정을 추진하고 있음.
- 을지로위원회 국회의원들이 추진한 “가맹점거래 공정화에 관한 법률” 제14조의2에 규정된 가맹점주단체 결성권, 상생교섭권, 상생협약체결권이 상생교섭 활성화의 법적근거가 됨.

나. 공정위의 상생교섭 지원행정

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

- 그러나 가맹점법 개정에도 불구하고 가맹점주단체들의 신고 내지 등록 제도를 가맹점법 시행령에 만들지 않아 대기업 본사들이 신고되지 않은 가맹점주단체들이라는 이유로 상생교섭을 거부하는 사례가 발생하고 있음.
- 대리점법 제정 시에는 가맹점법과 같은 상생교섭 제도 도입을 반대하고 대리점에 대해서는 상생교섭 지원을 하지 않고 있음.

다. 서울시와 경기도의 상생교섭 지원행정

- 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 공정위가 시행령에서 가맹점주단체 등록 제도를 만들지 않자 가맹점주 단체들이 비영리단체로 등록하여 일정한 법적 지위를 가질 수 있는 근거를 만들려 하고 있음.
- 서울시와 경기도는 외식업 가맹점 인테리어 불공정거래 실태조사, 우유 대리점업체 밀어내기 등 불공정거래 실태조사, 화장품 대리점업체 판매강제 등 불공정거래 실태조사 등 실태조사를 통해 불공정행위를 사회적으로 알리고 공정위 직권조사와 처벌을 유도하는 행정을 하고 있음.
- 이 과정에서 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 하려 하고 있음.
- 서울시는 “공정 가맹점본사 인증제도”를 시행하여 상생교섭과 상생협약을 체결하여 이를 잘 이행하는 가맹점본사에 대해서는 공정거래 인증을 부여하고 이를 홍보하여 가맹점 확대 등에 활용할 수 있도록 함으로써 상생교섭과 상생협약을 확대시키려는 행정을 시도하고 있음.

라. 20대 국회의 “집단지치(상생교섭)” 지원활동에 대한 기대

- 장기적으로 입법부가 이러한 집단자치를 활성화시키는 직접적인 지원활동을 하는 것은 한계가 있을 것이나, 아직 공정거래 행정에서 집단자치(상생교섭)을 활성화시키는 행정이

발달하지 못하고 있는 상황에서는 여전히 국회의 집단자치(상생교섭) 지원활동을 필요.

- 더 나아가가서 각 지역위원회에도 가맹점, 대리점, 하도급업체 등의 상생교섭을 지원하는 상담, 교육, 지원센터를 만들고 지역 국회의원과 지역 지방자치단체와 연계하여 상생교섭을 지원하는 시스템을 확대할 필요가 있음.
- 아직 서울시와 경기도 외에 불공정피해 상담센터나 “공정거래과” 등의 행정이 대전, 광주, 대구, 부산, 울산, 마창, 인천 등 다른 광역대도시나 부천, 고양, 성남, 용인, 수원, 의정부 등 50만 이상의 자치대도시로 확대되지 못하고 있음. 정당의 지역위원회를 통해 각 지방자치단체와 이러한 지자체 차원의 집단자치(상생교섭) 지원 행정을 시작하도록 협치할 필요가 있을 것임.

3. 독일 등 중소기업 강국의 상생교섭 제도

가. 집단자치, 즉 상생(동반성장) 교섭을 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.

나. 독일과 일본등 중소기업 강국의 집단자치(상생교섭) 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.¹⁾

1) 위평량, "2010년 정기국회 입법과제 - 하도급거래 개선방안 -", 경제개혁연대 2010. 8. 24. 8면.

- 토요타의 소위 “3:3:3”이라는 성과공유제 방식²⁾도 토요타의 일방적인 납품단가 인하의 불공정행위로만 귀결되지 않고 원가절감의 성과의 일부를 중소기업에 일부 귀속시키는 방식의 합의에 이르게 된 것은 납품하는 부품중소기업들이 협동조합을 통해 집단화 되어 있기 때문에 활성화 될 수 있던 것임.
- 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).

다. 중소기업단체의 활성화

- 2015년 6월 현재 중소기업 협동조합 중앙회 산하의 협동조합의 수는 927개이고, 회원사는 70,775개. 전 산업의 조직화율은 2.14%, 제조업 조직화율은 9.47%에 불과.³⁾ 중소기업 협동조합 중 공동사업을 하는 사업조합은 357개로 30%에 불과하고, 사업조합의 공동사업의 내용도 단체수의 계약이 공동관계사업의 94%임. 단체수의 계약은 정부구매시장에서 이루어지는 약 5조원 가량의 단체수의계약이 대부분.
- 일본의 중소기업 협동조합의 수가 47,207이고 조직화율이 70.5%에 달함. 일본의 경우 중소기업 협동조합의 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 있음.
- 독일은 연방 중소기업 경제협의회(BVMW) 등의 중소기업협의체가 있어 각 지역별, 업종별로 조합설립을 지원하는데, 40여개 분야에 150,000여개의 협동조합이 가입되어있음. 15개 주별로 200여개의 지역협의회도 운영.

2) 일본의 자동차 회사인 토요타는 부품 등의 원가절감을 통한 경쟁력 향상을 위해 납품업체들과 부품의 묘동화 등을 통한 원가절감을 하게 되는 경우 그 이익의 1/3은 토요타 본사의 이익으로, 1/3은 소비자에게 가격인하로, 1/3은 중소납품업체의 이익으로 성과를 공유한다는 원칙을 수립.

3) 2008년 9월 기준

4. 상생교섭 활성화를 위한 개혁과제

가. 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 근거가 마련되었으나, 그 뒤 같은 취지의 내용으로 추진된 “대리점거래 공정화에 관한 법률(이하 ”대리점법“)”이 19대 국회말 입법될 때 가맹점법과 같은 상생교섭과 상생협약에 관한 내용은 전면적으로 빠짐.
- 공정거래법의 특별법인 하도급법, 대리점법, 가맹점법 개별법률 마다 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.

나. 상생교섭 해태와 상생협약 불이행 행위를 불공정행위 규정

- 박근혜 정부가 경제민주화 정책이 추진을 사실상 중단하고 2015년 말 이후 야당이 정치혁신 논쟁으로 경제민주화 정책에 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 이유없이 교섭을 거부하거나 해태하는 경우와 체결된 상생협약을 정당한 이유없이 이행하지 않는 경우를 불공정행위의 하나의 유형으로 규정하여 과징금 등의 행정벌 처분을 할 수 있는 근거를 도입하여 상생교섭 제도의 실효성을 제고할 필요가 있음.

다. 상생교섭의 내용에 이익공유제, 구매협동조합 운용 등 포함

- 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.

라. 상생교섭 단체의 지원과 육성제도

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

Ⅲ. 20대 국회에서 도입되어야 할 대·중소기업 동반성장의 과제

1. 납품단가 부당감액 방지 등 납품단가 공정교섭 제도 도입

가. 부당한 납품단가 인하(Cost Reduction) 방지⁴⁾

- 1970년 도요타사가 제품개발력을 보유한 협력사에 대해 일정 기간을 두고 납품단가를 일정 비율로 인하하면서 최초로 등장. 협력사의 기술능력이 향상됨에 따라 대기업은 협력사의 실제 원가를 제대로 파악하는 능력이 떨어지게 되자 협력사의 도덕적 해이를 방지한다는 목적으로 계약기간 중 일률적인 비율로 납품단가를 인하.
- 수요독점적 시장구조에서 중소협력사에 대한 대기업의 교섭력 우위를 토대로 시행되는 것으로, 하청 중소기업의 기술개발활동은 비용의 일부만 보상될 뿐 그 보상(혁신이익)은

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

- ① 대리점업계의 밀어내기 판매강요,
- ② 가맹점업계의 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

보상되지 않고 원청대기업에 귀속되므로 하청업체의 기술개발투자유인이 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 통하여 협력사에 부담을 전가시키려 함. 협력사의 기술능력향상으로 원가파악능력 떨어지면 대기업은 더욱 더 단가인하 방식에 의존하게 됨.⁵⁾
- 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 기준마련.
- 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 손해배상과 집단소송제의 도입이었으나 하도급법 일부 범위에서만 징벌적 손해배상제 도입.
- 이러한 몇 가지 원·하청 관계 법제도의 개선에도 불구하고 수범자인 대기업의 제도와 불공정 문화 개선노력은 아직은 미미. 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.

나. 재료비·인건비 인상 시 납품단가 반영제도 필요.

- 2009년 세계금융위기 전후하여 철강, 석유 등의 원자재 가격이 상승함에도 불구하고 원청 대기업들이 재료비 인상에 대한 납품단가를 인상해 주지 않자 중소기업 중앙회 등은 납품단가 연동제를 도입하여 재료비 인상을 반영되도록 하는 입법을 요구. 2011년 하도급법 개정에서는 중소기업 중앙회 등 중소기업을 대변하는 단체가 납품단가 협상을 요구하면 의무적으로 협의에 응하도록 하는 납품단가 협상의무제가 도입됨.
- 원청 대기업은 납품가격을 원가연동가격제를 토대로 정하려 함. 순수한 원가연동가격제라면 “납품가격 = 재료비 + 가공비 + 일반관리비 + 이익마진 + 연구개발비 + 금형개발비” 등의 원가계산에 의하여 납품가격이 책정되어야 하나, 우리 원청 대기업들은 인건비는

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

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 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.

다. 집단자치(상생교섭)을 통한 성과공유제의 운영

- 공정개선, 부품의 모듈화 등 원가절감 등 하청·협력업체(수탁기업)의 노력을 통해 얻어진 성과를 대기업 원청업체(위탁기업)가 하청·협력업체에 대한 일방적인 납품단가 인하를 통해 빼앗아 가는 것을 방지하기 위해 정부는 성과공유제의 시행을 권장하고 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 근거규정을 두고 있음.
- 1960년 중반 도요타사가 원가연동 납품가격 제도에서 납품가격과 실제 원가를 일정한 시차를 두고 연동시켜 협력사의 지속적인 원가절감활동을 유도할 목적으로 시행. 성과공유제에는 여러 가지 모델이 있을 수 있으나, 무엇보다도 원가절감형이 아니라 공동개발형, 신제품개발형 성과공유제 모델이 개발되어야 함.
- 원청 대기업들이 선호하는 원가절감형 성과공유제에 있어서도 원청 대기업의 일방적인 납품단가를 인하를 예방하고 원청 대기업과 납품업체 사이의 협상을 통해 원가절감의 공동목표를 세우고 그 성과를 공유하는 방식이 되어야 함.
- 예를 들면 3:3:3의 토요타 방식과 같이(당연히 원청 대기업의 기술개발 지원의 정도에 따라 그 비율은 달라져야 할 것임) 대기업과 납품업체가 공정한 협상을 통하여 미리 정한 일정한 비율에 의하도록 원가절감형 성과공유제를 운영해야 함.

라. 집단교섭(상생교섭)을 통한 공정한 납품단가의 결정

- 부당한 납품단가 인하와 재료비·인건비 인상을 납품단가에 연동하는 제도, 하청 중소기업이 노력한 성과를 공정하게 배분하는 성과공유제 등 납품단가 공정교섭을

지속적으로 정착시켜 나가기 위해서는 협력업체 등 중소기업들이 중소기업 협동조합이나 중소기업 단체를 결성하여 납품단가 결정이나 성과배분 협상에 집단적으로 응할 수 있는 중소기업단체 교섭력 강화 정책이 필수적임.

- 가맹점법과 같이 하도급법에도 하도급업체들이 상생교섭과 상생협약을 체결할 수 있는 근거규정을 만들 필요가 있음.

2. 이익공유제의 도입방안

가. 이익공유제의 3가지 유형⁶⁾

- 판매수입 공유제는 협력 중소기업이 판매수입을 공유하는 것으로 영국의 항공기 제조업체인 롤스로이는 1970년대 차세대 항공기 엔진생산을 위해 협력 중소기업들과 실패에 대한 위험공유와 판매수입을 공유하는 협정 체결. 미국 방송사와 스포츠리그 간 광고수입 공유제, 인터넷 마케팅 사업 제휴협정 등
- 순이익 공유제는 참가한 협력업체들 사이에 총수입에서 총비용을 뺀 순이익을 공유하는 제도로 1920년대 할리우드 영화산업에서 영화배우, 배급사, 제작사 사이에 순이익 공유계약이 시발점. 미국 패스트푸드 가맹사업(도미노 피자 등), 네덜란드, 호주, 뉴질랜드의 건설산업 등에서 시행.
- 목표초과이익공유제는 대기업과 협력사들이 연초 목표이익을 설정하고 그 목표치를 달성하면 그 초과이익을 배분하는 제도로 미국의 크라이슬러, 에어컨 제조업체 캐리어, 자동차부품모듈업체 다나 코퍼레이션 등이 시행하고 있음.
- 국내에서는 인터넷 판매사업(삼성, 현대, SK, GS 등), IT, 제조업 일부에서 이러한 이익공유제를 일부 시행하고 있음.

나. 대기업 회사와 임원간 초과이익 배분제와 비교

- 삼성그룹의 초과이익 배분제는 초과이익공유제와 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.

6) 곽정수, “대·중소기업간 이익공유제, 저임금 해소의 단초가 될까?”, 홍희덕 의원실 주최 〈최저임금 토론회〉 “최저임금 현실화, 어떻게 실현할 것인가. : 초과이익공유제와 저임금 문제 해소” 2011. 6. 16. 23내지27면.

- 위와 같은 사내유보금이나 목표 초과이익을 대주주에 대한 배당이나 임직원에게 성과급으로만 사용하지 않고 원청 대기업과 하청 중소기업 사이의 협약을 통하여 이익공유 적립금(Profit Sharing Reserve Fund)으로 적립하여 그 적립금 중 일부를 현금으로 배분하고 나머지를 2차 협력사의 기술개발이나 인력 지원금으로 사용하자는 취지⁷⁾
- 2004년 포스코가 도입한 이래 이익공유제의 경우 90여개사 시행하였으나 그중 40여개만 계속 시행하고 있음. 포스코의 경우도 2010년 기준 영업이익이 5조원이 넘지만 협력사 보상금액은 77억원 정도로 미미한 수준⁸⁾.

다. 초과이익 공유기금의 활용

- 위와 같이 대기업과 1차 하청 중소기업 사이의 초과이익 공유제 협약을 통해 이익 공유적립금을 적립하여 그 중 일부를 최저임금이 인상되는 경우 그 부담이 가중되는 2차 납품업체의 인력지원금 등으로 사용하여 최저임금 인상 부담을 보조하는 제도로도 활용.
- 아울러 초과이익 공유기금을 중소기업의 연구, 기술개발 등의 자금으로도 활용할 수 있을 것임.

라. 집단자치(상생교섭)를 통한 이익공유제 도입근거 마련

- 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 필수적임.
- 또한 공동으로 설정한 납품단가 인하 성과의 목표나 판매 또는 판매이익 목표의 달성을 위해서는 대기업과 하청 중소기업들이 부품의 모듈화, 소재의 다양화 등 집단적인 기술개발의 노력이 필요한데, 이러한 기술개발, 연구의 성과를 공유하고 그 연구개발의 성과를 공정하게 배분하기 위해서도 이러한 중소기업단체의 활성화는 필수적이며, 국가의 산업경쟁력 발전의 핵심적인 정책이 되어야 함.

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

8) 대·중소기업 협력재단(2011)

- 야3당 모두 이익공유제 시행을 공약하고 있다. 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% 수준이다. 이익공유제를 법으로 강제하기 어렵고 상생법⁹⁾ 제8조의 성과공유제와 같이 정부로 하여금 시책을 수립하여 추진하게 하거나, 가맹점법¹⁰⁾에서 가맹점주단체들이 가맹본사와 상생교섭을 통해 상생협약을 체결할 수 있도록 하는 것처럼 하도급법¹¹⁾에 하도급업체들이 하도급협의단을 구성하여 동반성장교섭을 통해 동반성장협약을 체결하도록 하고 그 동반성장협약의 핵심적 내용으로 이익공유제를 포함하도록 하는 것임.

3. 기술편취(탈취) 방지와 공정한 기술거래 활성화

가. 기술편취(탈취) 행위가 창업경제에 미치는 영향

- 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.

9) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률

10) 가맹점거래 공정화에 관한 법률

11) 하도급거래 공정화에 관한 법률

- 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 인정된다 하더라도 기술을 편취한 대기업이 취득한 부당이득을 환수하거나 기술개발을 한 피해기업의 개발비용을 복구하기에는 터무니없이 낮은 금액만 인정되고 있음. 예를 들어, 2009.부터 2011.까지 특허 침해 소송 관련 평균 손해배상액은 한국의 경우 평균 7,800만 원인데 반해 미국은 평균 102억 원임.¹²⁾

나. 기술편취(탈취) 방지에 관한 19대 국회의 개혁내용

- 18대 국회에서 그 동안 대기업이 중소기업이 개발한 기술을 편취, 유용하여 중소기업의 성장을 가로막는 행위를 사전적으로 예방하기 위하여 하도급법 제12조의 3에 원칙적으로 기술공유를 위한 기술자료의 제공을 요구하지 못하도록 하되, 예외적으로 정당한 이유가 있어 원가 등의 기술자료를 요구하는 경우 요구목적과 대가, 비밀유지에 관한 사항, 권리귀속 관계 등을 기재한 서면작성을 작성하도록 하는 기술탈취 예방제도가 도입되었음.
- 그러나 대기업은 하도급업체를 종속적 납품관계를 유지하기 위하여 여전히 원가자료, 기술자료 등을 납품의 조건으로 요구하고 있어, 이를 근절하기 위하여 19대 국회는 하도급법 제35조 제2항에서 이를 위반하는 경우 3배 범위 내에서 손해를 배상하도록 하는 징벌적 손해배상제도를 도입하였음.
- 아울러 하도급법 제35조 제3항에서 기술편취, 기술유용에 관한 입증책임은 원사업자가 부담하도록 하고 손해액은 법원이 직권으로 산정하도록 하는 등 피해구제 제도의 개선도 추진하였음.
- **여전한 기술탈취의 관행**
그러나 대기업과 중소 하청·협력 사이에서는 대기업이 적정한 납품단가 산정을 위해 필요하다며 여전히 납품의 전제조건으로 원가자료를 요구하고 있고, 금형제작 비용 등 기술지원을 명목으로 기술자료의 제공도 요구하고 있음.
- 최근의 삼성전자와 하청업체 태정 사이의 하도급 분쟁사례에서도 삼성전자는 금형제작

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

지원 등의 명목으로 하청업체의 기술자료를 확보하여 두었다가, 하청업체와의 분쟁으로 하도급관계를 단절할 때 다른 하청업체에 기술자료를 제공하여 다른 하청업체가 해당 부품을 납품하도록 한 것으로 의혹을 제기받고 있음.

○ 기술편취의 경우는 보호제도 자체가 없음

위와 같은 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.

○ 을지로위원회와 참여연대 등의 시민단체가 공동으로 진행한 중소기업 피해사례 발표에서 발표된 피해사례들은 주로 하도급거래, 위·수탁거래 계약체결 전 단계에서 대기업 등이 중소기업으로부터 기술자료를 제공받은 후 그 중소기업과의 거래를 단절하고서는 그것에 약간의 변형을 가하여 마치 자신의 기술인양 유용하는 사례가 빈번하게 발생한 탓에 위와 같이 개정된 제도의 실효성을 거두지 못하고 있는 실정임.

○ 박근혜 정부의 최근의 고무적인 변화(?)

야당이 지속적으로 기술편취(탈취) 행위에 대한 행정감독이 공백과 공정위, 특허청 등의 소극행정을 지적하자, 최근에 박근혜 정부는 경찰에 기술편취 행위에 대한 전담수사부서를 신설하는 등 기술탈취에 대한 적극대응을 발표한 바 있음. 20대 국회의 국정감사에서 이러한 기술편취 행위에 대한 감독행정의 변화에 대한 성과를 지속적으로 점검할 필요가 있음.

다. 기술편취(탈취)방지를 위한 제도개선

○ 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 있으나(제25조 제12호), 하도급법과 마찬가지로 위수탁 계약이 체결되기 전단계에서 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 있으나, 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 전단계나 위수탁거래 전단계에서 기술자료를 요구하는 행위에 대해서도 하도급법상의 기술탈취 규정을 적용하여 3배 징벌적 손해배상제도가 적용될 수 있도록 하고, 부정경쟁방지법에서도 제2조 제1호 차.목의 부정경쟁 행위에 대해서도 특허청에 조사권한과 시정명령권을 부여하는 등 감독행정의 공백을 해소할 필요가 있음.

라. 공정한 기술거래 시장의 활성화

○ 미국의 창조경제를 이끌어 원동력인 Google, 애플, 휴렛패커드 등의 IT 대기업들은 Start-up 기업이나 중소기업이 개발한 작지만 다양한 기술들을 매입하여 스마트폰 등의 종합적인 기술제품을 만들어 내는 과정을 통해 기술거래 시장을 형성하고 있음

○ 한국의 대기업들은 회사 내 기술개발에는 투자하고 있으나 여러 창업기업이나 중소기업의 작지만 다양한 기술의 매입에 소극적이고 이러한 기술거래 시장이 잘 형성되어 있지 않음.

○ 예를 들어, 제약산업의 경우 창업기업이나 중소기업이 신약소재를 개발한 경우 이를 임상실험을 거쳐 신제품 개발까지 나아가려면 많은 재원이 필요하므로 대부분 신약소재 개발 단계에서 바이오텍 등 다국적 대기업에 중간단계의 개발된 기술을 판매하고 다국적 대기업은 이렇게 사들인 기술을 바탕으로 많은 재원을 투자하여

신제품을 개발하고 있음.

- 특허청이 전자 기술거래 시장을 운용하고 있으나 아직 활성화 되지 못하고 있음.
- 위와 같이 기술탈취나 기술편취 행위에 대해서는 형사, 행정, 민사상 엄벌하는 행정체제와 사회기간을 수립하고, 평소 중소기업과 창업기업의 기술을 적극적으로 매입하는 대기업들에 대해서는 동반성장지수 등의 평가에서 인센티브를 제공하고 연구지원 등에 대한 세금감면이나 연구비 지원 등에 우선권을 주는 등의 유도행정도 필요.

4. 대기업본사와 종속적 거래관계에 있는 자영업자(가맹점, 대리점) 불공정문제¹³⁾

가. 대기업 본사와 종속적 거래관계에 있는 자영업자들의 실태

- 25만여개의 프랜차이즈 거래관계를 맺고 프랜차이즈(가맹점) 사업을 영위하는 자영업자와 그 종업원 등의 종사자는 70여만 명을 넘고 있음.
- 대리점 거래관계를 통하여 사업을 영위하는 대리점 사업자들 중 전속대리점의 경우에는 가맹료를 지급하지 않는다는 점에 차이가 있을 뿐 가맹점 거래관계와 유사.
- 이외에 대형마트, 백화점 등 대형유통 본사와 납품거래 관계를 맺고 있는 납품업자의 상당수는 자영업자인 소상공인들인데, 2만여 개 정도의 납품업체가 있음.

나. 19대 국회에서의 가맹점과 대리점법 등 개정현황

- 박근혜 후보는 대형유통업체의 납품·업체에 대한 불공정행위, 가맹점에 대한 불공정행위 근절을 공약.
- 2013. 7. 2. 가맹점법 개정안 통과. 심야영업 강제금지, 예상매출액 서면제공 의무, 가맹점사업자의 단체교섭권(상생협약 체결) 도입. 공정거래위원회는 2013. 6. 7. 가맹점 사업 시작 시 겪게 되는 대표적인 불공정행위 고가의 인테리어와 장지매입 강요행위 근절을 위해 인테리어, 행정지침으로 ARS 등 비용부담의 기준 마련

13) 재벌·대기업과 소상공인(자영업자) 사이의 아래와 같은 상생협력 과제들은 등의 개혁성과와 개혁과제에 대해서는 차회 포럼에서 다루기로 하였음.

1. 중소기업 적합업종 보호·육성 제도
2. 도시계획법에 따른 대규모유통점(복합쇼핑몰)의 규제,
3. 신용카드 수수료 인하와 공정협상 제도 개혁
4. 상가건물 임대차 보호와 젠트리피케이션 예방 제도의

- 공정거래위원회는 대리점 거래에서 대표적으로 나타나는 판매강제 행위 근절을 위해 2013. 10. 7. 판매장려금 심사지침 마련. 그리고 2013. 7. 5. 대형마트 등 대형유통점 거래의 대표적 불공정행위 중 하나인 판매/판촉사원 파견 강요와 관련하여 가이드라인 제정.

다. 상생교섭 해태와 상생협약 불이행 시 과징금 부과 규정 도입 필요

- 위와 같이 중소기업들이 단체를 통하여 대기업과 집단교섭을 요구하는 행위는 공정거래법 제19조의 부당공동행위로 규정하여 처벌대상이 됨으로써 중소기업인들이 협동조합이나 자신을 대변하는 단체를 통하여 교섭력을 강화할 수 있는 길이 원칙적으로 봉쇄되어 있는데, 가맹점법에서 처음으로 가맹점주단체들이 가맹점 본사와 집단협약을 체결할 수 있는 길을 연 것은 불공정피해의 주체들의 단결을 통해 문제해결을 할 수 있는 단초를 마련하였다는 점에서 의미가 큼.
- 가맹점법에서는 대기업 본사가 가맹점주단체들이 상생교섭을 요구할 때 상생교섭에 응하지 않거나 체결된 상생협약을 이행하지 않는 대기업 본사에 대하여 이를 불공정거래 행위로 보아 과징금 등을 부과하는 상생교섭 활성화 방안이 마련되어야 함.
- 참고로 노동관계에서는 사용자가 단체교섭에 응하지 않거나 체결된 단체협약을 이행하지 않을 경우 이를 부당노동행위로 보아 행정벌과 행정형벌을 부과하여 단체교섭과 단체협약의 실효성을 제고하는 제도가 있음. “노동조합 및 노동관계조정법”은 단체협약 불이행 시 형사처벌을 하도록 하고 있는데, 필요하면 동반성장협약 불이행에 대한 행정벌(과징금) 규정을 둘 수도 있을 것임.¹⁴⁾

라. 대리점에서는 가맹점법과 동일한 내용의 상생교섭과 상생협약 제도 도입

- 2015년 말 정기국회에서 대리점법이 제정되었으나, 가맹점법과 달리 대리점 본사와 대리점주단체 사이에 상생교섭을 체결하고 상생협약을 체결할 수 있는 제도가 도입되지 않았음. 20대 국회에서 재논의를 통해 반드시 상생교섭 제도와 상생협약 제도가 도입되어야 함.

14) 노동관계처럼 동반성장협약 위반에 대한 형사처벌 규정을 두는 것은 반대여론을 불러일으킬 우려도 있다.

마. 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.

IV. 불공정행위 감독행정의 개혁과제

1. 불공정행위 감독행정 중 지방행정화가 필요한 부분

- 예를 들어, 프랜차이즈 사업이 본격적으로 시작하던 시기에는 공정거래위원회가 프랜차이즈 거래에서의 불공정문제를 감독하는 것이 가능했으나, 현재는 프랜차이즈(가맹점)만 17만개가 넘고 그 종사자의 수는 69만명이 넘고 있는 상황에서 공정거래위원회가 전국에 산재한 수많은 프랜차이즈 가맹점의 불공정 문제를 집중해서 감독하는 행정이 어려움.
- 가맹과와 유통과의 20여명 정도의 공정거래위원회 공무원이 25만여개의 프랜차이즈와 1-2만개의 대형유통점 납품업체, 입점업체 사이의 불공정 거래를 감독한다는 것은 한계. 대리점 거래관계는 전담과가 없고, 하도급과의 경우에도 한정된 인원으로 전국에 산재한 제조업과 건설업 등의 하도급 거래관계를 감독한다는 것에 한계가 있음.
- 이미 소비자와 관련한 방문판매, 다단계판매 등에서는 지방자치단체에 상당한 감독행정이 위임되어 있음. 서울시와 경기도는 불공정피해상담 center를 운영하고 있고, 하도급 호민관 제도를 두어 불공정행위가 만연되어 있는 건설하도급에서의 불공정행위 대한 감독을 강화하려고 하고 있음.
- 공정경쟁법 입법의 출발점이었던 미국의 경우에도 연방차원에서도 독점·담합 등의 문제는 법무부 독점국이, 불공정문제는 연방 공정거래위원회가 담당하는 역할분담이 있고, 연방차원 뿐만 아니라 각 주마다 공정거래위원회가 존재.
- 중소기업인 적합업종에 대해서도 각 지방자치단체가 해당 지자체에 산재하는 중소기업인 업종을 구체적으로 조사하여 적합업종 지정과 보호가 필요한 경우 동반성장위에 적합업종

지정과 보호를 신청하거나 지방자치단체가 직접 대기업과 중소기업, 소상공인 사이에서 적합업종 지정과 진출자제 및 사업이양에 관한 상생협정을 체결하도록 중재하는 제도가 필요.

- 19대 국회에서도 민병두 의원안, 이학영 의원안 등 이러한 공정거래 행정의 일정부분을 지방행정으로 위임하는 근거규정을 둔 공정거래법 개정안이 발의된 바 있음.

2. 공정거래위원회 행정의 개혁

가. 나홀로 독점행정

- (1) 전속고발권 제도의 폐지 또는 고발요청권 제도의 확장 필요.

- 공정거래위원회가 봐주기 행정, 소극행정으로 불공정해위 조사에 나서지 않거나 검찰고발을 미루고 있을 경우 불공정행위를 다루는 다른 행정기관이 소관 불공정행위에 대해 검찰수사를 촉구할 수 있는 고발요청권 제도가 잘 활용되지 않고 있음.
- 검찰, 중소기업청, 국세청 등 외에 광역 지방자치단체장 등으로 고발요청권을 확대할 필요가 있고 장기적으로 공정거래위원회의 고발이 있어야 검찰이 수사를 할 수 있는 전속고발권 제도를 폐지하여 경찰과 검찰 등 강제수사권을 기초로 신속한 불공정 수사를 할 수 있는 경제경찰, 경제검찰의 역할을 할 수 있도록 해야 함.

- (2) 불공정피해자의 불공정행위 금지청구 제도의 도입

- 현재 서울중앙지방법원 등 법원의 실무에서는 불공정피해를 당하고 있는 사인이 직접 법원에 불공정행위의 금지청구를 하는 경우 공정거래위원회의 전속고발권 제도 등 취지에 비추어 공정거래위원회의 행정에 의하지 않은 사인의 불공정행위 금지청구 소송은 허용될 수 없다는 입장임.
- 가맹점이나 대리점 거래의 경우 가맹점단체나 대리점단체를 구성하여 본사에 상생교섭을 요구하는 경우 가맹점·대리점 단체를 주도하는 가맹점주나 대리점주에 대하여 계약을 해지하는 사례가 빈발하고 있는데, 노동사건의 부당해고에 해당하는 이러한 생존권 박탈행위에 대해서는 즉시 불공정행위의 중지를 구할 수 있는 방법이 있어야 함.

나. 불복할 수 없는 독선행정

- 검찰의 무혐의 처분에 대해서는 고소인이나 고발인이 항고나 제청신청을 통해 불복할 수 있는 길이 있으나, 공정거래위원회의 무혐의 처분에 대해서는 불복할 방법이 없고 최후의 법적구제수단이라고 하는 헌법소원만이 존재.
- 무혐의 처분에 대해 불복할 길이 없다는 점이 공정거래위원회가 불공정행위 신고에 대해 제대로 조사를 하지 않도록 방치하는데 기여하고 있음. 적어도 공정거래위원회의 무혐의 처분에 대해서 행정소송을 통해 다투거나, 재심위원회 등을 따로 두어 불복하여 다툴 길을 열어 놓아야 함.

다. 느장행정

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

라. 피해구제에 무관심한 팔짱행정

- 불공정행위 신고를 하는 피해자들은 공정거래위원회의 조사를 통하여 피해구제를 받고자 하나, 공정위는 피해구제는 시간과 비용이 많이 드는 별도의 민사소송을 통해 구제를 받으라고 함.
- 불공정 중소기업 피해나 담합 소비자 피해에서 피해액을 조사하여 심사보고서와 심사재결서에 기재하도록 함으로써 민사소송에서 피해에 대한 별도의 입증(통상 고액의 감정비용 필요) 없이 피해구제를 받도록 하는 배려도 없음.

마. 비공개 비밀행정

- 민사소송에서 법원이 공정위 조사기록을 법원에 보내도록 문서송부촉탁 결정을 해도 보내지 않아 공정위 조사결과를 피해구제에 전혀 사용하지 못하고 있음. 따라서 불공정피해 신고자들이 사실상 피해구제를 포기하고 있음.

- 적어도 법원의 요청이 있으면 조사내용을 법원에 제출하도록 하고, 심사보고서 등에 필요적으로 피해조사하거나 공정위 행정비용을 피해감정을 하여 피해액을 심사보고서에 기재하도록 해야 함.

바. 봐주기 행정

- 솜방망이 과징금, 조사착수 지연, 조사결과의 비공개, 피해구제에 소극 등 불공정 조사나 일감몰아주기(부당지원행위), 담합행위 등 재벌대기업 조사가 사실상 봐주기 행정이라는 비난을 많이 받고 있음.

사. 19대 국회에서 신속한 조사절차, 사인의 금지청구제도, 불복절차 도입 등의 이학영 의원, 민병두 의원 대표발의 공정거래법 개정안이 있었음.

3. 동반성장위원회와 중소기업청 행정의 개혁

가. 동반성장위원회 프로세스의 성격

- 그 동안 정부의 동반성장과 상생경제의 추진방식은 행정감독과 법제도의 규율에 의한 규제방식 보다는 재벌·대기업과 중소기업, 소상공인(자영업자) 사이의 자율적 협의에 바탕한 것이어서 지지부진한 진행과 낮은 성과의 한계를 보이고 있음.
- 이명박, 박근혜 정부에서의 대·중소기업간 핵심적인 동반성장 추진방식은 민간협력기구인 동반성장위원회가 대기업과 중소기업, 소상공인 단체 사이의 협의를 매개하여 적합업종을 지정하는 자율 동반성장협약을 체결하도록 하는 것인데, 적합업종 지정 협의에만 해를 넘기기 일쑤임.

나. 실효성 확보수단의 미비

- 지정된 적합업종에 대한 실효성 확보방법도 적합업종이나 품목에 대해 대기업의 진입·이양 실태를 조사하여 공표하는 것에 그치고 있음.

다. 인센티브(유도) 행정의 실태

- 동반성장협약 체결과 그 이행에 적극적인 대기업에 대해 우수기업 인증을 하고 세금감면

등의 인센티브를 주는 제도도 운영하고 있으나, 공정성에 논란이 많고 우수기업 인증을 받은 대기업의 불공정행위도 자주 거론되고 있음.

라. 동반성장위원회 행정개혁의 과제

- 동반성장위원회 협의과정에서 3개월 이내에 적합업종 지정에 관한 합의를 보지 못한 경우에는, 보충적으로 중소기업청이 행정처분을 통하여 적합업종을 지정하는 제도가 필요.
- 지정된 적합업종에 대기업이 진출하거나 사업이양 등에 소극적인 경우에는 동반성장위원회는 아무런 권한이 없고 중소기업청도 1년을 넘기기도 하는 사업조정을 통해 해결해야 하는데, 이러한 적합업종 지정협약을 위반하는 경우에도 중소기업청이 행정처분을 통해 진출규제, 사업이양 등을 할 수 있도록 하는 제도가 필요.
- 이러한 취지에서 “적합업종보호특별법”의 제정이 필요. 19대 국회에서 오영식 의원 대표발의 “적합업종보호 특별법”과 백재현 의원 발의 “상생법” 개정안이 있었음.

V. 재벌 지배구조의 개혁과제

1. 롯데그룹 사태를 통해 본 재벌지배구조의 문제점

- 롯데그룹 사태를 통해서 보면 롯데그룹 총수일가의 그룹전체 회사에 대한 지분은 2.5% 정도에 불과한데, 416개의 도저히 분석하기도 어려운 순환출자를 통해 계열사 간의 복잡한 순환출자구조를 이용하여 그룹전체 회사를 마치 개인회사처럼 운영하는 황제경영을 하고 있음을 알 수 있음.
- 순환출자의 핵심고리인 호텔롯데를 일본 롯데홀딩스 19.1%, 롯데계열 L투자회사들이 80.2%를 지배하고 있는데, 이러한 L투자회사들의 정체가 무엇인지도 불분명함. 이러한 불투명한 지배구조가 총수일가의 형제들 사이에서도 서로 경영권을 장악할 수 있다는 생각에 경영분쟁을 불러오고, 롯데그룹에 어려움이 왔을 때 롯데그룹의 재무상태 판단에 필요한 정보의 부족과 그에 따른 불신으로 위기대처에 어려움을 줄 수 있음. 형제의 난이 진행되면서 롯데그룹 계열사들 사업자체에 어떤 위기가 온 것도 아닌데, 주가가 전반적으로 크게 떨어지는 것이 단적인 예.
- 또한 그룹총수 개인의 해임지시서 한 장으로 10여만 명의 종업원이 근무하는 80여개

계열사를 경영하는 자를 해임시키려고 하는 것도 놀라울 뿐만 아니라, 거기에 대항하여 그룹계열 회사들의 150여명의 이사와 39개 계열사 사장들이 신동빈 회장을 지지한다는 선언을 보면서 이와 같은 전근대적인 음모적인 경영문화, 줄서기 경영문화를 보임. 이렇게 지배주주에 충성하는 줄서기 경영문화에 속에서 과연, 이런 이사와 대표이사 사장들이 회사법의 원칙에 충실하게 회사와 주주의 이익을 위해 업무를 수행하는 것인지 의심을 들게 함.

2. 소수주주 등의 집단자치를 통한 재벌지배구조의 개혁

(1) 소수주주의 대항수단 강화

- 재벌지배구조 개혁에서도 회사법 체계 내에서 소수주주 등의 민주적 견제수단을 강화하는 집단자치의 방향에 제도개혁의 중심을 두어야.

(2) 소수주주를 대변하는 독립이사의 이사회 진출

- 재벌총수 일가의 전횡을 막기 위해서는 재벌 총수로부터 독립적인 이사와 감사위원회위원이 선임될 수 있도록 하기 위해서는 소수주주가 자사들을 대변할 수 있는 독립적인 이사를 선임할 수 있도록 집중투표제, 전자투표제가 채택되어야 함.

(3) 재벌그룹 단위의 소수주주들의 집단적 대항수단 : 다중대표소송

- 재벌그룹 차원에서 지배주주에 대한 주주권 강화를 통한 견제가 가능하려면 개별 기업단위의 대표소송만이 아니라 모기업 주주들이 자회사 이사들의 불법행위로 인한 자회사의 손실과 그로 인한 모기업의 투자손실을 회복하기 위한 다중대표소송이 도입되어야 함. 재벌그룹 내에서 개별 회사단위를 뛰어넘는 주주권 강화정책으로서 다중대표소송의 의미가 큼.

(4) 19대 국회의 한계와 20대 국회의 과제

- 이러한 재벌개혁의 시대적 과제를 인식하여 박근혜 후보는 소액주주 등 비지배주주들이 독립적으로 사외이사를 선임할 수 있는 시스템을 구축하고, 집중투표제, 전자투표제 및 다중 대표소송제도를 단계적으로 도입하겠다고 공약.

- 법무부는 이러한 공약의 실현을 위해 2013. 7. 주주총회에서 감사위원을 맡을 사외이사는 다른 이사와 분리선출하고, 일정규모 이상의 상장회사에는 집중투표제를 의무화 하는 등의 내용을 담은 상법개정안을 입법예고하기도 하였으나 2013. 8. 28. 재계 총수와의 청와대 회동 이후 상법개정안을 국회에도 보내지 않고 있음.
- 야당에서 법무부안과 동일한 상법개정안을 발의하였으나 법안심의도 되지 못함. 이외에도 금융지주회사법과 자본시장법에 다중대표소송제도를 도입하려는 법안이 제출되었음.
- 위와 같은 상법개정안은 박근혜 대통령의 공약이고 법무부안도 마련한 상태이었으므로 정치적 공감대가 상당히 있었다고 할 것이어서, 20대 국회에서는 우선적으로 위 상법개정안을 통과시킬 필요가 있을 것임.

3. 재벌지배구조의 개혁을 위한 법제도와 행정의 개혁과제

(1) 재벌총수일가의 사익편취(일감몰아주기) 방지

- 19대 국회에서 공정거래법상 부당지원행위(일감몰아주기) 제재규정을 강화하였으나, 정부는 공정거래법 시행령에서 부당지원을 받는 재벌 계열사의 총수일가 등 특수 이해관계인 지분이 상장기업의 경우 30%, 비상장기업인 경우 20% 이상인 경우에만 일감몰아주기 제재를 받도록 적용범위를 제한하였음.
- 국회에서 법을 통한 개혁을 정부가 시행령을 통해 좌절시키는 시행령 남용정치의 대표적 사례임.
- 현대자동차 그룹은 위와 같은 정부의 시행령에 맞추어 상장회사인 현대글로비스에서 정회장 일가의 지분을 43%에서 29.99%로 낮추고, 이노션의 경우 정의선, 정성이 형제의 지분을 80%에서 29.99%로 낮추고 정몽구 재단이 9%를 소유하게 함. 비상장사인 현대 엔지니어링의 경우에는 정회자 부자의 지분을 25.1%에서 16.4%로 낮추고 다른 총수일가 지배회사인 현대글로비스가 11.7%를 보유하게 하여 일감몰아주기의 규제를 피해 감.
- 일감몰아주기 적용범위 요건을 시행령에서 공정거래법으로 올려 규정하고, 그 적용범위 기준을 완화하여 일감몰아주기 제도의 실효성을 제고 시켜야 함.

(2) 재벌 금융기관(보험사와 증권회사 등)의 사금고화 방지

- 보험업법상 보험회사의 계열사 주식취득의 제한 한도를 취득가격이 아니라 현 시가를 기준으로 산정하는 보험업법 개정 필요. 삼성그룹은 이 제도를 활용하여 삼성생명이 계열사 주식을 광범위하게 보유하고 있음. 19대 국회에서 이종걸 의원이 보험업법 개정안을 발의 한 바 있음.
- 동양증권 사태에서 재벌총수가 그룹의 금융계열사인 동양증권을 통해 계열사를 살리기 위한 기업어음을 쪼개 팔다가 많은 금융소비자에게 피해를 입힌 사건에서 교훈을 얻었듯이, 증권과 캐피탈 등 은행과 보험사 이외의 재벌 금융계열사의 경우에는 대주주 적격성 심사요건 강화(금융지주회사법) 등의 방법으로 금산분리 정책을 강화해야 함. 19대 국회에서 이 부분에 대해서는 일부 개혁입법이 이루어진 바 있음.

(3) 복잡한 순환출자구조의 해소

- 롯데 형제의 난 사태에서 보듯이 복잡한 순환출자 구조는 재벌그룹의 경영상태의 실체파악도 어렵게 하고 어느 한 기업의 부실이 그룹전체의 부실로 이어질 수 있어 재벌그룹의 투명한 경영을 위해서도 반드시 청산되어야 할 과제가 순환출자구조의 문제임. 신규 순환출자 뿐만 아니라 기존 순환출자도 해소하는 공정거래법 개정 필요.

(4) 재벌총수의 경제범죄에 대한 무관용 정책

- 수백억에서 수천억원에 달하는 횡령, 배임 등의 경제범죄가 발생하는 재벌그룹 내부의 회계부정이나 기업비리에 대해서는 집행유예 등이 불가능하도록 “특정범죄가중처벌법”에 100억 또는 500억원 이상의 중대 경제범죄에 대해서는 집행유예가 불가능한 7년 이상의 중형에 처하는 조항 신설¹⁵⁾

15) 특정경제가중처벌법에서 5억 이상의 경제범죄와 50억 이상의 경제범죄를 나누어 형을 가중하고 있으나 여기에 500억 이상이 경제범죄 조항을 신설하고 50억 이상의 경제범죄 보다 형을 가중하면 7년 이상의 중형에 처하는 형벌의 신설이 가능하다.

4. 재벌사내유보금에 대한 과세

가. 사내유보금의 현황

- 10대 재벌그룹¹⁶⁾ 81개 상장회사의 사내유보금¹⁶⁾이 2014년 500조원을 넘더니, 1년 사이에 100조원이 더 늘어나 2015년에는 600조원이 넘고 있음. 2009년 금융위기 직후 271조원이던 것이 5년여 사이에 두 배가 넘고 있으며 30대 재벌그룹을 기준으로 하면 710조원이 넘고 있음.¹⁷⁾

나. 과도한 재벌사내유보금의 원인

(1) 부자감세 정책의 영향

- 재벌그룹의 사내유보금이 이렇게 급증한 것은 이명박 정부 이래 박근혜 정부에서도 계속 되고 있는 재벌대기업 Friendly 정책에 기인함.
- 먼저, 재벌·대기업에 대한 지원을 강화하면 그 영향으로 중소기업과 노동자의 소득이 증가하고, 일자리가 늘어난다는 소위 낙수효과 정책에 따라 법인에 대한 감세정책, 재벌·대기업 편향의 비과세·감면제도와 환율정책 등 각종 특혜지원정책이 제공되었으나, 지원된 특혜가 중소기업이나 노동자들의 소득이나 일자리 창출로 이어지지 않고 고스란히 재벌의 사내유보금으로 축적된 것임.
- 2008년 이명박 정부는 법인세 최고세율을 25%에서 22%로 낮추고 과세표준 금액도 변경하는 방식으로 세 차례에 걸쳐 감세정책을 단행했음.

(2) 각종 조세특례 제도의 혜택이 재벌에 집중

- 2011년 국세청의 법인세 공제감면 현황 기준으로 전체 법인세 47조2502억 원 가운데 감면 세액은 9조3315억 원으로 이 가운데 매출액 상위 1%에 해당하는 재벌대기업이 7조3440억 원의 비과세·감면 혜택을 받은 것으로 드러남. 전체 감면혜택의 78.7%를 상위 1%의 재벌대기업이 가져간 셈.

16) 상법이 적립을 강제하는 이익준비금, 자본준비금과 같은 유보금을 강제의 사내유보금이라 하고, 기업이 임의로 적립하는 유보금을 임의의 사내유보금이라 한다. 이익준비금이란 상법 제458조에 따라 납입 자본의 50%에 달할 때까지 매 결산기에 금전에 의한 이익배당액의 10% 이상을 적립해야 하는 준비금을 말한다.

17) 삼성전자의 경우 2014년 말 기준으로 납입 자본금이 9000억원 내외이고 특별한 자본거래가 없었으므로 그것의 50%인 4500억원 내외의 이익준비금만 적립하면 된다. 그런데 삼성전자는 250배가 넘는 122조원의 사내유보금을 임의유보금을 쌓아 놓고 있는 것이다.

- 이처럼 명목법인세율 인하와 함께 막대한 비과세·감면 혜택으로 2013년 기준 상위 10대 재벌대기업 실효세율은 평균 15.2%로 최저한세율보다 낮은 수준으로 떨어짐. 감세정책 여파로 감소했을 것으로 추산되는 법인세수는 무려 35조 원에 달함.

다. 과도한 재벌사내유보금이 경제에 미치는 악영향

- 재벌대기업의 사내유보금의 공정한 순환의 논쟁에서도, 이러한 막대한 재원이 기업 내에 유보되고 돈이 돌지 않아 내수경제가 어려우므로 사내유보금을 중소기업과의 이익공유, 비정규직 임금인상 등을 통해 순환시켜 내수경제를 활성화해야 한다는 문제가 제기되고 있음.
- 최경환 노믹스에서도 이러한 문제의식에서 기업환류세제 등이 도입되었으나 실효성은 거의 없는 상황임.

라. 재벌사내유보금에 대한 제도개선 방향

- 재벌·대기업과 중소기업 사이에서 공정한 납품단가 결정, 초과목표 이익공유제 등의 동반성장 과제를 협의하여 추진할 수 있도록 하는 법제도적 근거와 중소기업단체의 교섭력 강화 정책 등 동반성장을 뒷받침할 여러 제도적 과제들에 대한 검토가 필요함.
- 부자감세로 비판받는 법인세 감면의 정상화, 재벌의 비업무용 부동산, 금융자산에 대한 과세강화, 적정유보금을 초과하는 사내유보금에 대한 과세 등 비정상적인 사내유보금에 대한 과세제도를 정비
- 다만 그러한 사내유보금을 비정규직 임금인상, 하청·협력업체에 대한 이익공유제 시행, 중소기업인과의 상생협력기금 사용 등의 경우에는 그에 해당하는 금액만큼 관련세제를 감면하는 인센티브를 제공하여 재벌사내유보금에 대한 과세를 경제민주화 실현과제의 이행과 연계할 필요가 있음.

VI. 結 : 왜 야당에서 경제민주화 T/F의 활동은 없는 것일까?

1. 헌법재판소와 대법원 판례에서도 확인된 경제민주화의 정당성

- 헌법재판소는 우리의 경제체제를 시장경쟁원리만이 아니라 정부가 경제적 약자의 보호, 적정한 소득의 분배, 시자의 지배와 경제력의 남용 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화 등을 위하여 정부가 경제에 규제와 조정을 할 수 있는 사회적 시장경제라고 하고 있음.
- 대법원도 2015. 11. 대형마트 영업시간규제에 대한 재벌 대형유통업체들이 제기한 행정소송에서 헌법 제119조 제2항의 경제민주화 조항은 우리 경제의 실천원리로서 제1항의 기본원리와 대등한 조항이고, 그 규제효과의 불확실성에도 불구하고 제때 규제를 하지 않을 경우 시장왜곡을 바로잡을 수 없으므로 규제효과가 불확실하다는 것만으로는 경제규제입법의 정당성이 훼손되지 않는다고 경제민주화 정책의 헌법적 정당성을 인정하고 있음.

2. 하다가 만 경제민주화(?), 역대정부 최고의 경제민주화 실적(?), 어느 것이 진실인가?

- 박근혜 후보의 주요 경제민주화 공약 중 신규순환출자 금지와 산업자본의 은행에 대한 지분한도 축소 2개 공약만 제대로 공약을 실현하였을 뿐 중소기업 적합업종 제도의 실효성 제고, 대형유통업체·가맹본부의 불공정행위 근절, 공정거래위원회 전속고발권 폐지, 일감몰아주기 근절, 금융권 대주주 적격성 심사 강화, 비정규직 사회보험 적용 확대 등 6개 공약이 부분적인 개혁시도가 있었고 나머지 공약은 시작도 못 해 본 상태에서 사실상 경제민주화 공약의 이행은 더 이상 추진되지 못하고 있음¹⁸⁾.
- 더욱이 2013. 8. 28. 재벌총수들과의 청와대 회동 이후 박근혜 정부는 대기업들이 민원으로 제기하는 투자의 장애가 되는 규제완화를 통한 경제활성화를 국정의 최우선과제로 하는 규제완화를 통한 경제활성화 정책으로 전환하면서 경제민주화 공약의 이행은 사실상 종료된 상태. 더 나아가 경제민주화 차원에서 추진된 제도와 정책을 경제성장을 저해하는 암적인 규제의 일환으로 공격하는 양상으로 전화해 가고 있음.
- 19대 국회에서는 야당이 사회적 공감을 이끌어 냈으나 새누리당의 발목잡기로 해결하지 못한 경제민주화의 과제, 민생(가계부담완화)의 과제들이 상당수 있음. 19대 국회에서

18) 참여연대, “박근혜 정부의 경제민주화·노동시장정책 공약평가, 2015. 5. 20.

사회적 공감대를 얻었다고 하는 경제민주화, 민생개혁 과제들을 20대 국회 초반의 시급한 과제로 제기할 필요가 있음.

- 정부와 여당은 그 동안 야당이 경제활성화 입법에 발목을 잡고 있다는 정치적 프레임을 고착시키려 하였는데, 오히려 정부와 여당이 경제민주화와 민생입법의 발목을 잡고 있다는 프레임을 설정할 필요도 있을 것임.

3. 높아진 경제민주화 요구와 주저하는(?) 야당의 경제민주화 정책

- 총선 직후에는 거대여당의 독주를 막았다는 안도감이 지배적이었으나, 시민들의 관심은 여소야대 국회에서 경제민주화, 민생(이하 “가계부담완화”의 의미로)개혁에 성과에 대한 기대로 확대되고 있음. 대선 전까지 우리 사회의 양극화, 불평등, 격차 해소에 성과를 내지 못하면 다시 민심은 야당에 대한 기대에서 이반할 수 있다. 그 후에는 시민단체를 포함한 진보개혁세력은 국민적으로 고립될 우려도 있음.
- 야당에서는 경제민주화 담론으로는 장기화 되어 가고 있는 경기침체로 시름하고 있는 상당수의 국민들이 염원하는 경기회복, 경제성장의 비전을 담을 수 없다고 판단하여 경제민주화의 담론을 대신하여 소득주도 성장론, 포용적 성장론 등 성장론의 담론을 제시하여 왔음.
- 노동소득분배율의 하락 등 분배구조의 악화가 서구사회의 장기화되고 있는 경제성장 둔화의 원인이라는 평가 속에서 최저임금 인상 등을 통한 경제성장을 제기하는 임금주도 성장론이 한국에서는 대·중소기업 불공정관계 개선과 이익공유제 등을 통한 동반성장 전략과 연계하는 소득주도 성장론으로 제기되고 있음. 그러한 이유는 이러한 경제민주화를 통한 양극화 된 시장구조의 개혁 없이는 임금주도 성장이 대기업 중심의 일부 정규직 노동자의 근로조건 향상으로만 귀결 등 그 영향의 한계가 명확하기 때문. 동반성장, 상생경제, 경제민주화가 빠진 소득주도 성장론은 알맹이 없는 담론이 되기 쉬움.

4. 야3당의 경제민주화와 가계부담 완화에 관한 정책연합 필요

- 국회 차원이 아니더라도 야3당이 정책연대를 추진하는 틀로 경제민주화 특별위원회, (5대) 가계부담완화 특위(주거비, 가계부채, 상가임대차, 통신비, 교육비) 등을 구성하여

위와 같은 20대 국회 초에 해결해야 할 시급한 5대 경제민주화 과제, 5대 민생운동 과제 등에 대해 야3당 공조의 틀을 만들어야 함.

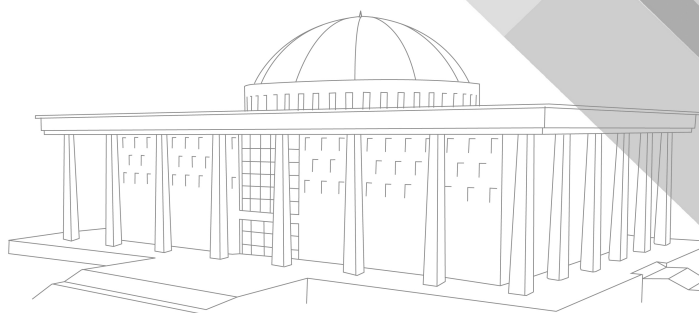
- 20대 총선의 핵심정책 쟁점이 경제민주화와 민생개혁(가계부담완화)였던 만큼 야3당 정책공조의 우선으로 경제민주화와 민생개혁에 둘 것을 요구하는 여론이 높고, 야3당의 준비정도가 다른 정치개혁 과제에 대한 것보다 경제민주화와 민생개혁에 부분에서 높다.¹⁹⁾ 시민사회와 노동조합과의 연대에서도 이 부분이 유력할 것으로 보임.

19) 이외에 노동개혁과 관련하여서는 정부의 노동개혁 저지에 관한 공감대가 형성되어 있으나 더 나아가 어떤 내용으로 노동개혁과제를 설정할 것인가에 대해서는 야3당 사이에 공감대가 아직 부족하고 친기업정책을 강조하고 있는 국민의 당의 조율에 시간이 필요할 것으로 보인다.

우리 사회 우선 해결 과제를 제안한다!
경제민주화 과제와 가계부담 완화 방안



중소상인 분야



발 제

[중소상인] 20대 국회 소상공자영업자 관련 법제도 개선

위평량 연구위원(경제개혁연구소) 70

토 론

정종열 가맹거래사 86

이동주 정책위원장(전국을살리기운동본부) 100



중소상인 | 20대 국회 소상공자영업자 관련 법제도 개선

1. 소상공자영업자에 대한 시각변화

- 소상공자영업자, 국내 내수시장의 큰 부분을 담당하는 주체, 중산층(이하) 계층의 가장, 50대 이후 사업자포진, 가계부채 문제의 근원 등 생존권+경제산업적 측면

2. 정부 정책 일관성 상실

- 박근혜정부의 원샷법도입, 대규모기업집단지정변경, 규제프리존법 도입추진 등
 - MB정부 중반 이후 추진되어 온 동반성장 정책 무력화
 - 2012년 총선과 대선 이후 추진된 경제민주화 관련 다양한 입법성과 상쇄

3. 우리나라 소상공자영업자 비중의 급격한 축소정책은 발전의 경로 의존성을 무시한 정책

- 역대정부의 자영업자 정책은 구조조정과 퇴출중심으로 OECD회원국 평균 수준만을 바라본 것
 - 다른 국가의 발전경로와 각종 경제 및 사회정책을 감안하지 않은 점
 - 1950년대와 60년대, 19개 회원국 평균이 34.92%(한국 68.46%), 1993년 회원국 평균은 20.52%(한국 37.90%)이며 2014년 회원국 평균은 15.40%(한국 26.79%)
- 경제 및 산업정책과 함께 사회보장제도의 강화가 필수이며, 이를 도외시한 정책의 효과는 매우 제한적이며, 부작용 야기

4. 중소기업적합업종(서비스분야)제도 영향 추정

- 외감법대상 대기업과 중소기업, 소상공자영업(소기업)에 대한 중소기업서비스적합업종 제도 효과 추정에 있어서 동 제도의 긍정적인 효과 나타남
 - 특히 서비스업적합업종제도가 모든 측면에서 긍정적으로 작용되었다고 볼 수 없으나 고용증가, 매출액, 영업이익률 등에서는 긍정적인 성과관측
 - 결국 이러한 양상을 초래한 다양한 요인이 있을 수 있으나 연구자의 관점에 따라 중소기업(서비스)적합업종제도 도입의 영향이라 추정하는 전문가도 있을 것이며, 따라서 서비스적합업종제도의 효과를 과소평가 할 수 없음

5. 20대국회 입법과제(방향)

- 소상공자영업 보호와 자생력확보를 위해서는 한 두 개의 법만으로는 효과 거둘 수 없으면 종합적으로 접근해야 함
 - 1) 중소기업적합업종제도/생계형 서비스업 적합업종 제도 법제정
 - 2) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정
 - 3) 소상공자영업자의 조직화사업 강화를 위한 법 개정(협상력강화)
 - 4) 사업조정제도의 실질화를 위한 방안 및 강화차원에서의 별도 입법강구
 - 5) 손해배상시스템제도의 전면 개혁과 징벌적손해배상제도의 전면도입
 - 6) 이자제한법 최고 이자율 인하 및 이자제한법과 대부업법상의 이자율 일원화
 - 7) 간이과세제도 확대와 자영업자 소득과악시스템의 실효적확보
 - 8) 사회보장체계강화

발제문/ 1

중소상인 | 20대 국회 소상공자영업자 관련 법제도 개선¹⁾

위평량 연구위원(경제개혁연구소)

I. 들어가는 말

□ 자영업자에 대한 시각 변화 필요

- 현 정부 자영업자에 대한 시각전환 필요. 국민경제자문회의는 2014년 1월 24일, ‘생계형자영업자 퇴출정책 추진’ 정책의 발표, 물론 서비스산업 경쟁력 강화 일환으로 발표하였으나 단편적인 시각을 가지고 있는 것을 확인
- ‘대기업집단지정기준’을 5조원에서 10조원으로 대폭 완화. 지정 해제된 37개 재벌의 618개 계열사, ‘공시대상기업집단’(자산규모 5조원-10조원이하)은 마음만 먹으면 골목상권에 진출 가능
 - 대기업집단지정제도는 상호출자 제한 기업집단 지정. 근본목적은 기업 및 사업자간의 경쟁촉진, 경제력집중 억제와 불공정 거래 관행의 억제, 각 산업에 있어서 참여제한 소유의 제한 의결권의 제한, 주로 중견소기업과의 차별적 대우조치 등을 시행.
- 현정부 들어 자영업자와 중소기업 활성화 정책보다는 대기업 등 규모가 큰 기업을 위한 정책을 구사함으로써 정책의 상충과 일관성 및 정책의 예측가능성 상실, 예산낭비 및 각종 정책의 효과 상실
 - 이명박정부부터 중소기업적합업종 제도의 운용, 자영업자활성화 대책으로 중소기업청과 고용노동부 등 4개 부처에서 27개 사업을 수행해 오고 있고, 편성된 예산 및 기금규모를 보면 2013년 1조8071억 원에서 2016년 2조6615억 원으로 해마다 증가
 - 국회에서는 경제민주화 차원에서 골목상권과 자영업자들의 생존터전 보호를 위해 다양하고 많은 입법적 조치가 취해져 왔고, 현 시점에서 그러한 노력은 지속

1) 이 발제문은 필자개인의 관점이며, 필자의 민주정책연구원 사회경제포럼(6.22) 발제문 일부와, 중소기업연구원 ‘DID기법을 통한 서비스 적합업종제도 영향분석과 생계형적합업종제도’의 일부를 활용하였음

II. 자영업자비중과 그 의미

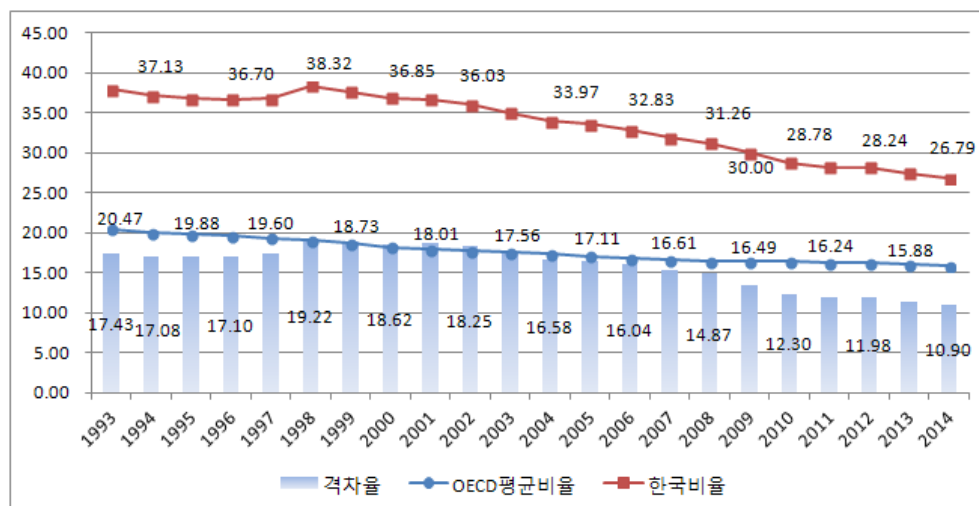
□ 자영업자 비중의 국제간 비교에 있어서는 현재 나타난 양상만을 분석하는 것은 위험. 해당국가의 발전경로와 문화 등 한계가 있으나 종합적으로 비교

① 한국 자영업자의 비중을 단기간에 OECD회원국 수준으로 떨어뜨리려고 하는 자영업자 구조조정 정책은 과도한 정책 목표, 급격한 구조개혁보다는 속도조절 등 적절한 자영업자비율 유지

- 노동절약적 ICT화, AI, 4차산업혁명 등이 진행되는 것과 함께 임금근로자 지위 불안, 작업의 근로자 배제 경향 가속화
- 한국의 최초 통계가 1963년부터 시작되었다는 점을 고려하여 그 시대의 통계가 나타난 19개 국가의 1950년~1960년대 자영업자 비중의 추이를 분석
- 19개 회원국 평균이 34.92%(한국 68.46%)이고 1993년 회원국 평균은 20.52%(한국 37.90%)이며 2014년 회원국 평균은 15.40%(한국 26.79%)

② 자영업자의 국민경제적 비중을 낮추고자 한다면 경제 및 산업정책도 중요하지만 더욱 중요한 것은 바로 사회보장제도의 강화. 이를 도외시하고 정부가 추진하는 예산 및 기금투입의 자영업자구조조정 대책은 그 효과가 매우 제한적 일 수밖에 없음

〈그림1〉 OECD주요회원국과 한국의 자영업자 비율 추이(단위 : %, %p)



raw data : OECD DATA를 필자가 재구성

자료, 위평량, 2016, 서비스적합업종 실증분석과 정책대안, 중소기업연구원, MIMEO

주1. 대상은 1993년 이후 자료가 있는 30개국으로 한정

주2. 호주, 덴마크, 프랑스, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드는 2014년 데이터 없음에 따라 최근연도자료(각각 2011~2013)를 사용해서 평균을 산출

□ 주요국가의 소상공자영업자 보호관련 법제도와 주요 내용

- 핵심규제 내용은 출점규제, 입지규제, 영업 및 영업시간규제, 가격규제, 불공정거래규제 및 기타규제 등으로 다양하며 우리나라 경우보다는 더욱 오랜 기간 강력한 제도 운용과 완화 및 강화 등을 해옴
 - 프랑스는 르와이에법, 라파랭법, 경제현대화 법, 스페인, 소매업법을 기본으로 각 주마다 있는 지역상법 통해 규제, 영국, 도시계획법 일요일영업법 등과 같은 별도의 법 및 각종 가이드라인, 독일, 연방건축법 및 토지이용령, 소매유통업령, 상점폐점법, 경쟁제한금지법 및 불공정경쟁방지법, 이탈리아 1971년 법률제 426호와 1998년 법규명령제114호 등을 중심으로 주정부 중심으로 규제, 일본, 대규모소매점포입지법, 도시계획법, 소음규제법, 소매상업조정특별조치법 등으로 규제

III. 소상공자영업자를 위한 제도도입효과 추정을 통한 제도강화 타당성 검토

1. 서비스산업적합업종제도 도입 영향 추정²⁾

- 법제도의 도입에 대하여 당위론적인 입장보다는 실증분석에 입각한 주장이 필요한데 사실 제도도입의 성과를 측정할 수 있는 여건이 제공되지 못하기 때문에 대체적으로 당위론적 주장이 일반적
 - 중소기업과 소상공자영업자를 위한 각종 제도의 도입이 지속되고 있으나 그 성과는 어떤지를 구체적으로 보지 못해 법제도를 주장함에 있어서 공허한 점이 없지 않았음

1) 분석개요

- KSIC9 대분류 기준 적합업종에 속한 도소매업(G), 음식숙박업(I), 부동산 및 임대업(L), 기타개인수리업(S)을 대상으로 최근 연도 주요 재무지표를 확인을 통해 적합업종제도의 영향 간접적 측정
- 비교분석기간은 2008년부터 2013년이며 외감법대상 기업을 대기업과 중소기업으로 구분하여 비교했고 데이터는 KIS-VALUE
- 분석기간은 글로벌 금융위기 기간이 포함되어 있다는 점에서 위기의 영향기간을 어떻게

2) 위평량, 2016, 'DID기법을 통한 서비스 적합업종제도 영향분석과 생계형적합업종제도', 중소기업정책연구, 2016년 가을호, 중소기업연구원.

설정하느냐가 관건. 본 연구에서는 2008-2010년을 영향권 기간[1기(A)]으로 하고, 2011-2012-2013년은 비영향권 기간[2기(B)]으로 임의 설정

- 사건(event)과 기업성과와의 인과관계를 정확하게 분석하기 어려움. 동시에 서비스업 적합업종지정은 2012년부터 본격논의가 시작되었으나 2011년부터 제조업에 대한 제도도입 과정에서 서비스업종에 대한 적용도 기정사실화 한 바 있음에 따라 사전적으로 경제주체의 행동양식변화도 감안되었다고 가정
- 분석방법은 정책효과를 간단히 검증하는 데 사용되는 차차이 검증 (difference-in-differences)방법을 원용하였으며 다음과 같이 요약 가능

2) 대기업과 중소기업에 대한 영향 분석결과

(1) 도매 및 소매업(G)

- ① 매출액은 중소기업과 대기업 모두 1기보다 2기에 더욱 감소, 그러나 감소의 폭은 대기업군이 중소기업군 보다 더 큼
 - ② 영업이익률은 대기업은 1기보다 2기에 더 감소한 반면 중소기업은 2기에 더 상승함으로써 중소기업군이 더 호전
 - ③ 투자증가율은 두 집단 모두 1기 보다 2기에 더 낮지만, 중소기업군의 감소폭이 대기업군의 감소폭 보다 작게 나타남.
 - ④ 고용증가율은 중소기업은 1기보다 2기에 더 높게 나타난 반면 대기업군은 1기보다 2기에 더욱 감소하여 도소매업은 경기회복세 과정에서 중소기업군이 더 안정적이거나 호전
- ☞ 상승 및 호전될 경우에는 중소기업들이 더 크게 호전, 하락 및 악화될 경우 중소기업들의 폭이 더 낮거나 작은 현상이 관측됨으로써 적합업종제도 도입이 간접적으로 영향을 주었다고도 볼 수 있음

(2) 음식 및 숙박업(I)

- ① 매출액증가는 대기업과 중소기업 모두 1기보다는 2기에 증가, 두 집단 간 증가율을 보면 중소기업군이 더 높음.
- ② 영업이익률은 두 집단 모두가 1기보다는 2기에 더 증가, 중소기업의 증가율평균이 대기업의 그것보다 높음.
- ③ 투자증가율은 두 집단 모두 1기보다 2기에 더욱 위축, 미미하지만 대기업이 중소기업보다

더 크게 위축

- ④ 고용증가율은 두 집단 모두 1기 보다 2기에 더욱 증가, 다만, 증가율은 중소기업보다는 대기업이 더욱 높음

☞ 이 업종에서도 2기의 경기회복세가 중소기업군에 더 긍정적인 영향을 주었다고 볼 수 있음과 동시에 적합업종제도 도입역시 일정부분 영향이 있었을 것이라는 방증

(3) 부동산 및 임대업(L)

- ① 영업이익률지표를 제외하면 중소기업과 대기업군의 1기 및 2기의 변화에 있어서 중소기업군이 긍정적.
- ② 매출액은 중소기업군이 1기보다 2기에 큰 폭으로 증가, 투자증가율은 두 집단 모두 감소했으나 대기업이 더욱 큰 비율로 감소, 고용증가율에서는 중소기업은 1기와 비교해서 2기에 더욱 높지만 대기업군은 1기보다 2기에 더욱 감소

〈표 1〉 주요 서비스업종(G. I. L. S)의 대기업과 중소기업의 비교(단위 : %)

구분			2008	2009	2010	2011	2012	2013	성과변화 (B-A)
			1기(A)			2기(B)			
도 소 매 업	매출액증가율	중소기업	16.16	-4.26	16.01	13.35	3.97	1.27	-2.79
		대기업	22.98	1.71	20.29	15.16	2.41	0.56	-8.74
	영업 이익률	중소기업	2.89	2.76	3.78	3.72	3.24	3.20	0.24
		대기업	3.88	3.60	3.65	3.80	3.42	3.14	-0.26
	투자 증가율	중소기업	17.86	7.66	12.88	7.30	12.04	11.07	-2.61
		대기업	22.76	21.27	5.56	-3.25	6.10	2.09	-14.69
	고용 증가율	중소기업	2.65	2.25	1.56	7.78	6.92	6.74	4.99
		대기업	7.91	21.78	-2.06	17.08	-1.46	-6.55	-6.24
음 식 및 숙 박 업	매출액증가율	중소기업	2.63	-1.98	16.60	14.52	7.64	7.60	4.41
		대기업	17.03	3.72	12.98	15.44	11.13	10.34	1.18
	영업 이익률	중소기업	-2.40	2.27	4.89	5.68	6.93	5.40	4.46
		대기업	3.40	4.15	5.26	6.15	6.24	5.02	1.53
	투자 증가율	중소기업	18.99	13.78	11.70	6.61	2.34	2.28	-11.06
		대기업	34.71	16.75	1.44	0.64	2.87	9.72	-12.51
	고용 증가율	중소기업	-6.96	-3.11	9.03	11.06	10.51	11.18	11.49
		대기업	-3.74	-1.05	13.16	9.19	25.74	24.46	17.02
부 동 산 임 대 업	매출액증가율	중소기업	1.12	-3.15	-9.05	-15.66	-1.53	13.67	1.88
		대기업	18.42	47.86	8.66	20.51	-11.22	0.62	-21.42
	영업 이익률	중소기업	5.57	5.90	5.54	0.23	4.90	7.68	-1.45
		대기업	10.00	14.15	9.81	12.66	10.81	9.04	-0.48
	투자	중소기업	14.24	10.01	12.09	2.46	10.56	6.62	-5.60

구분			2008	2009	2010	2011	2012	2013	성과변화 (B-A)
			1기(A)			2기(B)			
	증가율	대기업	26.85	23.84	6.85	-5.23	9.42	5.42	-15.83
	고용	중소기업	-13.73	-10.09	0.75	-4.19	3.97	4.00	9.08
	증가율	대기업	10.75	-3.78	7.10	5.83	0.74	-1.31	-2.79
개 인 및 기 타 수 리 업	매출액증가율	중소기업	11.65	3.29	24.53	21.06	23.47	10.58	5.41
		대기업	12.36	7.84	12.60	17.31	9.96	8.34	0.89
	영업 이익률	중소기업	-17.29	-14.42	-10.29	-5.45	-4.32	-2.45	9.97
		대기업	8.81	8.90	9.14	8.79	8.23	9.94	0.03
	투자 증가율	중소기업	21.29	7.08	14.40	11.22	1.26	0.86	-9.77
		대기업	-10.93	10.70	4.86	17.77	6.58	5.41	8.66
	고용 증가율	중소기업	-11.99	15.81	16.81	-9.82	29.58	15.84	4.63
		대기업	21.89	40.94	-9.02	3.24	12.07	-12.65	-15.70

☞ 경기회복의 영향이 대기업군 보다는 중소기업에 더 긍정적으로 작용했다고 볼 수 있으며 역시 적합업종제도의 직간접적인 영향도 작용했을 수 있다는 방증

(4) 개인 및 기타수리업(S)

- ① 매출액은 두 집단 공히 1기 보다 2기에 더 증가, 그러나 중소기업군의 증가율이 대기업의 그것보다 큼.
 - ② 영업이익률에 있어서도 두 집단 모두 1기보다 2기에 더욱 호전되었으나 두 집단 간 비교에 있어서는 중소기업군이 대기업군보다 압도적으로 높게 측정
 - ③ 투자증가 측면에서는 대기업집단이 더 우월
 - ④ 고용측면에서는 중소기업군이 1기보다 2기에 더욱 증가, 대기업군은 오히려 2기에 크게 감소하였으며 두 집단 간 비교 결과에서도 중소기업군이 대기업군보다 큰 폭으로 증가
- ☞ 투자측면을 제외하고는 경기회복국면에서 중소기업군이 대기업군 보다 긍정적인 효과를 본 것으로 볼 수 있으며 동시에 적합업종제도의 직간접적인 영향도 작용했다는 방증.

○ 결국 이러한 양상을 초래한 다양한 요인이 있을 수 있으나 연구자의 관점에 따라 중소기업(서비스)적합업종제도 도입의 영향이라 추정하는 전문가도 있을 것이며, 따라서 서비스적합업종제도의 효과를 과소평가 할 수 없다는 시사점을 주었음

2) 소기업과 자영업자에 대한 분석요약

(1) 분석요지

- 제1절에서 살펴본 외감법대상에 속하는 중소기업과는 중복되지 않은 세세분류상의 소규모영세사업자를 표본 추출하여 앞 절과 동일한 방법으로 서비스적합업종제도의 성과를 간접 추정
- 도매 및 소매업은 G 45-47, 숙박 및 음식점업은 I 55-56이고, 부동산업 및 임대업은 L 68-69, 협회 및 단체, 수리 및 기타개인서비스업은 S 95-96

(2) 분석결과요약

- 첫째, 전체적으로 각 업종별 양상은 다르지만 이를 매출액추이는 제도의 도입 전 보다 도입 이후 평균적으로 호전
- 둘째, 매출액영업이익률은 도입 전 보다 도입 이후에 미세한 차이로 감소세를 보였으나 의미는 크지 않음
- 셋째, 고용측면에서는 제도 도입이전에는 업체당 평균 3.54명이었으나 도입 이후에는 3.81명으로 호전되고, 도입이전보다 이후 크게 호전
- 넷째, 자기자본율은 도입 전 보다 도입이후 다소 악화되었고 유형자산 추이도 도입 전 보다 도입 이후에 더 악화

〈표 2〉 2015 서비스적합업종 적용 5개 분야 자영업자(소기업) 분석

	2011	2012	2013	2014	(2기-1기)
	1기		2기		
매출액증가율	0.468	-0.436	12.908	-8.65	1.543
매출액영업이익률	21.334	20.924	20.286	20.236	-0.868
상시근로자증감률	0.854	-3.142	-1.538	21.452	10.518
유형자산증가율	-0.864	12.092	-3.236	5.12	-4.559
자기자본증가율	42.192	38.69	38.526	35.83	-3.258

- 이를 종합하면 서비스업적합업종제도가 모든 측면에서 긍정적으로 작용되었다고 볼 수 없으나 고용증가, 매출액, 영업이익률 등에서는 긍정적인 성과
- KSIC9 기준의 대기업과 중소기업 측정에서도 나타난 결과 일맥상통. 즉, 경기회복에 따른 영향도 있을 것이지만 적합업종제도의 영향도 있을 것이라는 방증

- 2012년 적합업종 시행시기 이전까지 서비스업 중심으로 340개까지 증가하였던 재벌그룹의 계열사가 2013년과 2014년 연속해서 318개로 감소세를 보임³⁾

IV. 20대국회 소상공자영업자를 위한 법제도개선 방향

- 법치에 의존하고 있고 부지불식간에 법 만능주의에 빠지고 있는 듯. 부작용은 국가와 정부의 권한이 커지는 동시 민간자율성을 크게 억제함에 따라 경제사회활동의 모든 특권을 해소하는 의미의 경제민주화와 충돌 가능성
 - 한 두 개의 법을 통해 문제를 해소하면 좋겠지만, 그럴 수 없을 경우, 여러 가지 법을 작동시켜 다양한 목적을 동시에 달성하는 우회적 방법활용
- 중소기업적합업종 제도, 소상공자영업자보호육성과 골목상권 특화를 위한 현행 제도의 일몰이 다가오는 대신 정부의 대기업 중심 정책 강화추세
- 현행 중소기업 적합업종제도 3+3년
- 19대국회, 영업개시 60일전 상권영향평가서 및 지역협력계획서 제출, 전문가의견청취, 개설 등록제의 허가제전환(현재 전통상업보존구역 내에 대규모점포 또는 준대규모점포를 개설하는 경우 등록을 제한하거나 조건을 부가할 수 있음)제 등 많은 법제도 개선안이 제시되었으나 대부분 수용되지 못함
- 20대 국회 개원이후, 지역협력계획서 이행 점검 실질화⁴⁾, 상품공급점을 준대규모점포의 범위에 포함시켜 영업시간 제한 등의 법적 규제, 상가건물임대차보호법상 임차인의 계약갱신요구권 행사기간 10년 이내로 확대, 계약갱신시 차임과 보증금 증감에 고려 사항 명시, 대규모점포등록제의 허가제 전환 등의 안이 발의되고 있음

3) 위평량, 2015, 서비스적합업종 성과분석을 통한 제도개선 방안연구, 중소기업중앙회

4) 진입으로 인한 주변상점가 매출영향평가 기관 상공회의소와 한국산업연구원 두 기관이 하도록 하고 있으나 객관성 제고위해 최소 독립적이고 중립적인 3개 연구기관이 수행할 수 있어야 함

1. 중소기업적합업종제도/생계형 서비스업 적합업종 제도 법제정⁵⁾(공정경쟁)

- 현행 시행중인 적합업종제도를 민간 자율에서 공식법제화필요 ①중소기업·중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법(우원식 대표발의) ②생계형서비스업적합업종 보호를 위한 특별법
 - 제조업+서비스업 모두를 포괄하고 있는 바, 그 특성을 충분히 반영하고 있지 못하고, 2015년 ‘소상공인보호 및 지원에 관한법률’ 시행 역부족
 - 생계형 118개 서비스업 모두에 대해 적합업종제도의 법제화가 필요함. 서비스업(도소매, 음식 및 숙박, 부동산 및 임대업, 개인수리업 등)은 대부분 생계형 전통소매업 중심으로서 기업적 시장화를 도모할 경우가 그렇지 않은 경우 보다 사회적 비용이 더 높다는 점 등을 감안하여 서비스업종은 별도의 입법이 필요
 - 법률안에는 생계형 소매업종에 대해 주요업종별 대기업자를 지정하고 원칙적인 진입금지와 진입에 있어서 엄격한 심사내용이 핵심으로 포함되어야 함.
- 소상공인자영업자에 대해서는 서비스산업 적합업종제도 도입으로 포괄하고, 인권(노동자)보호, 환경권(교통안전, 혼잡도, 소음, 배기가스, 경관 측면), 행복권 등 글로벌 보편적 가치 관점에서 접근
- 생계형서비스업 적합업종 제도 도입(법제화)은 일본, 독일, 프랑스, 이탈리아 등의 제도를 참고하면 도입 못 할 것도 없음
- 이 제도가 도입될 경우 현재 쟁점이 되고 있는 대형유통업체 점포 사전허가제, 현행 등록제에서 조건부 허가제 전환(매출영향력 20% 이상인 경우), 유통업상생발전협의회의 실질화, 상권영향평가서, 지역협력계획서 등 심사 형식적이라는 문제는 대부분 사라질 것

2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정

- 복합쇼핑몰의 무분별한 진출의 규제, 골목상권의 보호 및 특화, 지방자치단체장의 일방적 유치행정에 대한 견제 등
- 도시계획절차에 의하려면 근본적으로 미국 및 독일과 같은 방법은 거의 불가(또는 신도시에 적용가능), 따라서 일본과 같은 방법이 있을 수 있으나, 우리의 경우 그 효과는

5) 위평량, 2014, 중소기업적합업종제도 성과평가와 제도개선 방안, 중소기업중앙회. 위평량 2015, 서비스업적합업종 성과분석과 제도개선방향 토론회 발제문 등

크지 않을 것으로 판단

- 서구 등에서 일반화 된 용도규제(zoning제도) 및 사전계획에 의한 규제로의 전환
- ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 용도구분(제6조) : [[도시지역 : 주거/상업/녹지], 관리지역, 농림지역, 자연환경보전], 용도지역별 관리의무(제7조) 중앙행정기관 및 지방자치단체는 용도에 지역에 관한 정비 및 보전에 필요한 조치마련, 광역도시계획(제2장), 도시 군 관리기본계획(제3장), 도시군관리계획(제4장) 등이 있음
 - 우리의 토지 이용 및 건축 관련 관행은 외국의 주정부 등 지방자치단체의 권한과 책임이 주어진 경우와 다름. 지방자치단체장에 대한 권한 확대와 동시에 책임부여, ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 주요 조항 개정 필요
 - 일본, 2007년 도시계획법 개정으로 문제 최소화.(한국은행 해외조사실, 2009, 일본 대형소매점 관련 정책의 변화 및 평가)



- 특히 우리의 경우 대부분 중앙정부가 언급하는 공익차원의 논리가 일관되게 관철되고 있으나, 이는 사익과 공익의 조화라는 측면에서 보면 법리적 문제가 있음
 - 국가와 지방자치단체는 헌법에 의해 독자적인 계획권한 향유토록 되어 있음에 따라 조화의 원칙(Das Prinzip praktischer Konkordanz)에 따라 상호조정이 이루어져야 하며, 동시에 소상공자영업자를 보호 육성하려는 의도는 반드시 사익이라 할 수 없고 국민경제차원에서 보면 공익적 의도가 충분하기 때문임

3. 소상공자영업자의 조직화사업 강화를 위한 법 개정(협상력강화)

- 소규모 개인 자영업자를 규합하여 업종별·지역별 조직화(협동조합⁶⁾)를 통한 규모의 경제달성 및 buying power or bargaining power 강화, 자영업자 간의 협력과 네트워크 강화
- 최근 중소유통물류시스템 건립, 최근 시범적 단계로서 R&D공동조합의 설립추진과 협동조합공동구매지원센터 설립 등⁷⁾이 추진되고 있으나 이보다 더 중요한 것은 하부 현장단위의 조직화와 더욱 과감한 정책이 마련될 필요가 있음
 - 중·소기업 성장요인 분석 등(위평량, 2014)에 의하면 중소기업의 경쟁력제고 핵심정책은 ①규모의 경제화 및 ②협상력강화, 그리고 ③정보수집 및 해석능력 외에 R&D, 자금 및 판로 등 다양
 - 일본, 중소기업정책 초기부터 금융지원, 진단지도, 조직화정책 등 세가지 축으로 전개, 특히 조직화는 사업협동조합, 협업조합, 상공조합, 상점가진흥조합 등의 조합제도 정비 후 공식 연수 및 교류촉진, 조직화 지도의 조성 등은 물론 세제상의 우대조치도 실시
- 우리나라 중소기업협동조합법과 협동조합기본법 등 각종 개별법에 근거한 조합은 목적에 비추어 과도한 규제, 즉 중소기업자와 소상공자영업자의 상호부조에 의한 협동사업을 원활하기 위한 조직의 육성과 규율에서 벗어나 조직 그 자체를 통제하는 국가 감독의 규제법으로 변질
- 개별사업자들의 협상력강화를 위한 조직화사업은 각종 협동조합법과 사회적기업법 내에 반영되어야 하지만, 실령 법에 근거하지 않은 자조조직의 활동이라도 보호육성

6) 원부자재 공동구매, 조합원 생산제품의 공동판매, 공동시설의 조성과 관리, 제품의 공동검사 및 표준화, 조합원에 대한 사업자금 대부 등

7) 중소기업청, 제1차 중소기업협동조합 활성화 추진계획(2016~2018년), 2016.5

할 수 있도록 생태계의 조성

- 기존의 주된 조직형태(협동조합, 사업협동조합, 연합회 등)를 넘어 이해관계자의 다층성, 경영조직의 유연화도모 및 자본출자 등의 다양한 방법에 따라 새로운 조직형태의 협동조직의 출현(회사형조합, 참여형조합 등)대비
 - 협동조합, 사회적기업도 경제적 조직이므로 지역사업 참여제한 등을 완화
- 하부조직단위가 건강하면 조직의 활성화로 지역단위 상가 등의 건물주와의 상생협력 등이 일상화됨에 따라, 골목상권 등에서 나타나는 이른바 젠트리피케이션 문제와 극소화,(자율상권법 등도 필요 없음)

4. 사업조정제도의 실질화를 위한 방안 및 강화차원에서의 별도 입법강구

- 대기업 등의 사업진출로 당해업종 중소기업의 수요가 감소하는 등 경영 안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 경우에 일정기간 사업인수·개시·확장을 연기하거나 사업축소를 권고, 공포 및 이행명령, 일시정지를 내용으로 하는 제도 운영 중
- 1961년 ‘중소기업사업조정법’의 제정으로 도입, 1995년 동법 폐지 후 관련조항은 ‘중소기업사업영역 보호 및 기업 간 협력증진에 관한 법률’로 이관
 - 2006년 ‘중소기업사업영역보호 및 기업 간 협력증진에 관한 법률’ 폐지 후 “대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률’에 포함(고유 업종 제도 및 단체수의계약제도 폐지)
- 대기업과, 대기업 운영의 소매점포(동일업종), 즉 직영점형 체인사업, 프랜차이즈형 체인사업과, 대기업이 실질적으로 지배하는 중소기업(이하 대기업 등)이 사업을 인수·개시 또는 확장함으로써 해당 업종의 중소기업 상당수가 공급하는 물품 또는 용역에 대한 수요를 감소시켜 중소기업의 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있다고 인정할 때 신청(법 제32조 사업조정 신청 등)
- 중소기업 사업조정 제도가 유통업에 본격적으로 적용된 2009년 2016년 7월 현재 신청 접수된 사업조정 건은 총 816건으로 SSM이 609건, 대형마트 98건, 기타(식자재도매 27건, 아울렛 10건, 서점 10건, 다이소 8건 등)가 109건으로 나타나고, 이 가운데 제조업분야는 25건으로 상대적으로 희소 (중소기업중앙회 내부자료, 2016)
- 서비스범위를 보면 전국서비스와 관련된 업종과 건수는 MRO 6건, 계란유통 3건, 온라인유통 2건 등 14건에 불과한 반면 지역서비스가 777건으로 압도적

- 제조업보다는 소상공인분야인 유통업에서 대기업 진출에 의한 갈등이 현저히 높음
- 전체 816건에 대해 반려건수 165건(20%), 현재진행 23건(3%), 조정권고 11건(1%), 나머지 617건(76%)은 자율조정(합의타결 333건, 신청인철회 107건, 입점철회 177건)됨

○ 사업조정제도의 실질화 방안

- ① 대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 제 32조(사업조정신청 등)에 대기업자의 책무를 명시. 즉, 사업의 개시나 확대 시에 해당 사업과 동종의 사업을 영위하고 있는 중소기업자의 이익을 부당하게 침해하지 아니하도록 명시
- ② 주무부처의 권고나 명령을 따르지 않을 경우 비교적 엄격한 벌칙을 부과하고, 특히 양벌 규정에 있어서 행위자 및 감독자위치에 있는 사람들의 상당한 주의와 감독을 할 경우 면책시켜주는 조항을 폐지
- ③ 사업조정신청을 위한 사전조사는 행정권한이 있는 정부기관이 할 수 있도록 함으로써 강제력을 통한 충분한 자료 및 데이터 확보로 객관적인 조사결과 도출할 수 있도록 함
- ④ ‘대기업이 사업을 인수 개시 또는 확장하기 이전 할 수 있고, 이후에는 그 날로부터 180일 이내에 하여야 한다.’는 조항에서는 대기업의 행위가 사전적으로 노출될 수 있도록 제도적인 보완 필요하므로 사업보고서 상에 노출되도록(최소 1년 전에 대응이 가능하도록 함)함으로써 해당 지역상권 및 이해관계자의 사전 대응 원활하게 할 수 있도록 함
- ⑤ 중소기업청장이 대기업 등의 사업이양 권고에 그치지 않고 단계를 나누고 1차 권고 2차 이행명령을 할 수 있도록, 이행명령에 따른 보상체계의 구체화와 명령이행시 벌칙의 강화
- ⑥ 시행규칙상(제9조) 사업조정대상점포를 한국표준산업분류상의 슈퍼마켓(47121)과 기타 음·식료품 위주 종합소매업(47129)을 영위하는 점포. 그리고 그 가운데 중에서 해당 점포 개업에 드는 임차료, 공사비 및 설비비 등 총비용의 100분의 51 이상을 대기업이 부담하는 점포 대상으로 한정하고 있는데 이 부분의 확장도 필요

- 결국 이러한 조치가 이루어지지 않을 경우 야당의 공조아래 별도의 법령으로 독립해 이 법을 통해 대기업과 중소기업 등이 업역 다툼, 시장다툼 등이 있을 경우 사전적으로 조정 가능하도록 강화

5. 손해배상시스템제도의 전면 개혁과 징벌적손해배상제도의 전면도입

- 2011년 하도급법 일부조항(기술탈취)에 3배손해배상제도(제35조) 도입 이후 4개 조항(제4조, 제8조제1항, 제10조, 제11조제1항·제2항 및 제12조의3제3항) 확대 도입과, 대리점법 일부조항 위반에 대한 3배손해배상(제34조), '신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률'(제 43 조 제 2 항), '개인정보보호법(제 39 조 제 3 항) 등에 도입
 - 박근혜정부의 공정거래법 관련 3배손해배상제도 도입 공약을 넘어 산업현장 및 정부 일각에서는 동 제도의 의미를 반영하여 다양한 법률에 동 제도를 도입해야 한다는 방향으로 발전되고 있음. 즉, '정보통신망 이용촉진및 정보보호 등에 관한 법률', '금융소비자보호법안', '제조물책임법', '건설안전법', '가맹사업법' 등에서 요구되고 있음
 - 또한 전통적으로 하도급법의 원사업자 금지사항과 관련하여 추가적으로 물품 등의 구매강제(제 5 조), 물품구매대금 등의 부당결제청구(제 12 조), 경제적 이익의 부당요구(제12 조의 2), 부당한 대물변제(제 17 조), 부당한 경영간섭(제 18 조), 보복금지(제 19조), 탈법행위(제 20 조)에 대해 3 배 손해배상제도의 도입이 필요함과 공정거래법상의 부당한 공동행위 등 공정거래법의 모든 위법 사안에 대하여 3 배 손해배상제도의 도입이 필요 하다는 논거는 지극히 타당함
- 그러나 이처럼 필요에 따라 개별 법 차원의 접근만으로는 한계가 있어 우리나라 민법상의 손해배상책임(실손해배상원칙)과 관련된 체계 개선필요하고 특히 경제적 강자의 경제적 약자에 대한 반사회적 행위이면서 악의적 행위 대한 조항 재검토

6. 이자제한법 최고 이자율 인하 및 이자제한법과 대부업법상의 이자율 일원화

- 자영업자 부채가중, 다중채무자 및 고리대금 피해 최소화 목적, 저신용자 2014년 말 기준 535만명(6등급이하) 금융활동 지원을 위한 저신용자전담 공적금융기관 신설
 - 2002년 법 제정 당시 최고이자율 상한 66%→49%(2007년)→44%(2010년)→39%(2011)→34.9%(2014)→[2016.1(27.9% 한시적)]
- 현행 이자제한법의 최고 이자율 25%, 이 범위 내에서 대통령령으로 정함(법 제2조)
- 대부업자의 이자율제한(법제8조) ① 대부업자가 개인이나 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업(小企業)에 해당하는 법인에 대부를 하는 경우 그 이자율은 연 100분의 27.9 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 율을 초과할 수 없다.

○ 여신금융기관의이자율의 제한(제15조)

○ 미등록대부업자(9조의4, 11조, 11조의2 등)조항

☞ 여전히 소기업과 개인 등을 제외하고 최고이자율 34.9%, 2018년 12월31일까지 한시법으로 남아있고, 미등록대부업자를 허용

○ 이자제한법 최고 이자율 20%로 인하와 대부업 및 여신금융기관이자율 최고이자율 단일화, 미등록대부업자의 법률적 제재 강화 등을 통해 자영업자의 금융상 지원과 함께 이자율하락에 따른 풍선효과가 저신용자를 포획하는 일이 없도록 현재의 각종 서민금융기관을 통폐합하여 ‘저신용자전문 공적금융기관 설립’

7. 간이과세제도 확대와 자영업자 소득파악시스템의 실효적확보

○ 1996년 매출액기준 4800만원 미만 영세사업자에 대해 일종의 과세특례제도로써 납세협력비용 경감 및 행정자원효율화를 위해 추계방식의 동 제도를 도입해 간편하게 납세할 수 있도록 함

○ 동 제도의 폐지를 주장하는 근거와 이 제도를 확대하자는 주장 상반됨

- 봉급생활자 등과 세부담의 불공평심화, 수많은 자영업자들의 매출누락, 일반과세자들의 매출누락 등을 야기해 탈세 통로

- 과세기관의 소득파악 의지와 그 시스템이 핵심으로서 문제점 보완

○ 현행 4800만원을 1억원 수준으로 조정(부가가치세법 제25조 동 시행령 제74조)으로 준조세격인 납세협력비용 감소, 조세행정비용 절감, 특히 사회적 후생증가, 소비활성화 등의 효과와 함께 소상공자영업자의 경영환경에 영향

8. 사회보장체제강화 차원에서 접근

○ 고용보험, 산재보험, 국민연금 제도 등을 포함 사회보장체제의 강화

- 자영업자비중과 사회복지지출 추정식에서 두 변수간의 관계 (-)의 관계를 보임 즉, 자영업자비중 증가(감소)는 사회복지지출비중의 감소(증가)한다는 것임. 구체적으로는 1990년 이후, 전체자영업자 비중 1%p 증가하면 다른 조건이 일정할 때 공공사회복지지출 비중은 0.28%p감소한다는 결과를 보임(소상공인진흥공단, 2014)

- 영세(한계)자영업자에 대한 국민연금보험료지원 정책도 구사⁸⁾
 - 고령화 및 사적연금시스템 미비, 소득이 낮을수록 연금액의 소득대체율이 높아 소득재분배 기능 제고, 이를 위해서 국민연금납부율제고를 위한 소득파악체계의 완비와 이를 통한 지원(국회 예산정책처, 2011)
- 자영업자의 고용보험 가입율 제고를 위한 정책지원 강화(고용보험법 등의 개정을 통한 실업급여개정의 자영업자계정 신설, 합리적 보험료율 설정 등)
 - 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 제12조의2와 제12조의 3신설(2016.1.27)미흡
 - 2015.6. 자영업자 고용보험 가입자 1만6399명으로 50인 미만 자영업자 378만명의 0.4%에 불과, 자영업자의 고용보험료율 2.25%, 임금근로자 고용보험료율 0.65% 보다 3.5배 이상 높아. 자영업자의 경우 1등급 154만원 기준 34,650원으로 2.25%(연봉 6400만원 수준의 임금근로자와 동등한 수준)

V. 나가는 말

- 한국의 자영업자 비율을 단순히 OECD회원국 평균(약15%)수준으로 맞추려는 기존의 정책 패러다임 변화시켜야 함
- 중소기업과 소상공자영업자를 위한 공정경쟁정책효과는 중소기업적합업종(서비스)제도를 보았을 때 긍정적 효과가 있다는 점에서 생계형적합업종제도 도입 적극검토
- 소상공자영업자를 내수기반경제의 주체로 인식할 경우 경제산업정책과 함께 조세제도측면과 사회안전망을 강화해야 함

8) 보건복지부,저소득지역가입자에 대해 3년간 한시적으로 지원정책 추진 하기도 하였음

토론/문/ 1

자영업자 대책에 대한 기본관점 전환 및 구체적 출발점

정종열 가맹거래사

I. 배경

1. 기본적인 경제 구조변화의 과도기

① 기본 경제구조 변화의 촉발

가. 농업혁명

- 기존의 수렵·채집 단계로부터 신석기 3대혁명¹⁾으로 불리는 농업혁명, 토기혁명, 간석기혁명을 통해 농업·목축단계로 진입하며 식량과 주거를 중심으로 생산력의 질적 도약을 이룸
- 이 단계의 에너지원은 햇빛, 지구표층 자원, 물 등이 주요요소
- 생산의 기본구조는 토지·가축 + 노동력

나. 산업혁명

- 식량혁명, 문예혁명, 공업혁명으로 촉발된 산업혁명을 통해 인간의 물질적 풍요를 가져온 생활필수품을 위시한 공산품 중심의 생산력 향상을 이룸.
- 이 단계의 에너지원은 기존 에너지원에 석탄·석유로 상징되는 지하 깊숙이 매장되어 있는 에너지를 본격적으로 활용
- 이 단계 생산의 기본구조는 자본(생산시설) + 노동력
- 이러한 산업혁명은 1784년 영국에서 시작된 증기기관과 기계화로 대표되는 1차 산업혁명, 1870년 전기를 이용한 대량생산이 본격화된 2차 산업혁명, 1969년 인터넷이 이끈 컴퓨터 정보화 및 자동화 생산시스템이 주도한 3차 산업혁명에 이어, 로봇이나

1) 비어 고든 차일드(Vere Gordon Childe, 1892년 4월 14일~1957년 10월 19일)

인공지능(AI)을 통해 실재와 가상이 통합돼 사물을 자동적, 지능적으로 제어할 수 있는 가상 물리 시스템의 구축이 기대되는 산업상의 변화를 의미하는 4차 산업혁명으로 구분²⁾하기도 한다.

② 또 하나의 변화 시작

- 현재 수명의 급격한 연장, 지식정보혁명, 인류의 우주공간 등 공간이용에 대한 확대가 초래되고 있어 다음단계의 급격한 생산력 도약을 위한 토대가 형성되어가고 있는 것으로 판단되고, 그 주된 생산물은 주로 물질적 재화의 생산보다는 정신적·문화적 생산물이 될 것으로 예상
- 이 단계는 보다 심층의 에너지와 지구 밖 에너지까지 활용할 것으로 예상
- 이 단계 생산의 기본구조는 지식·노하우·기술 등 무형물 + 용역³⁾

II. 자영업자 문제 접근에 대한 인식전환의 필요성

1. 자영업자에 대한 은혜적 보호가 아닌 사회적 생존의 문제

- 현재 제4차 산업혁명이든 그 보다 비약적인 생산력의 도약의 과도기이건 우리나라도 이러한 생산력 토대의 변화로 인한 노동력 수요의 대규모 변화가 이미 이루어지고 있고 추가로 급격한 변화가 예상됨. 이러한 영역의 중심에 자영업자 문제가 존재.

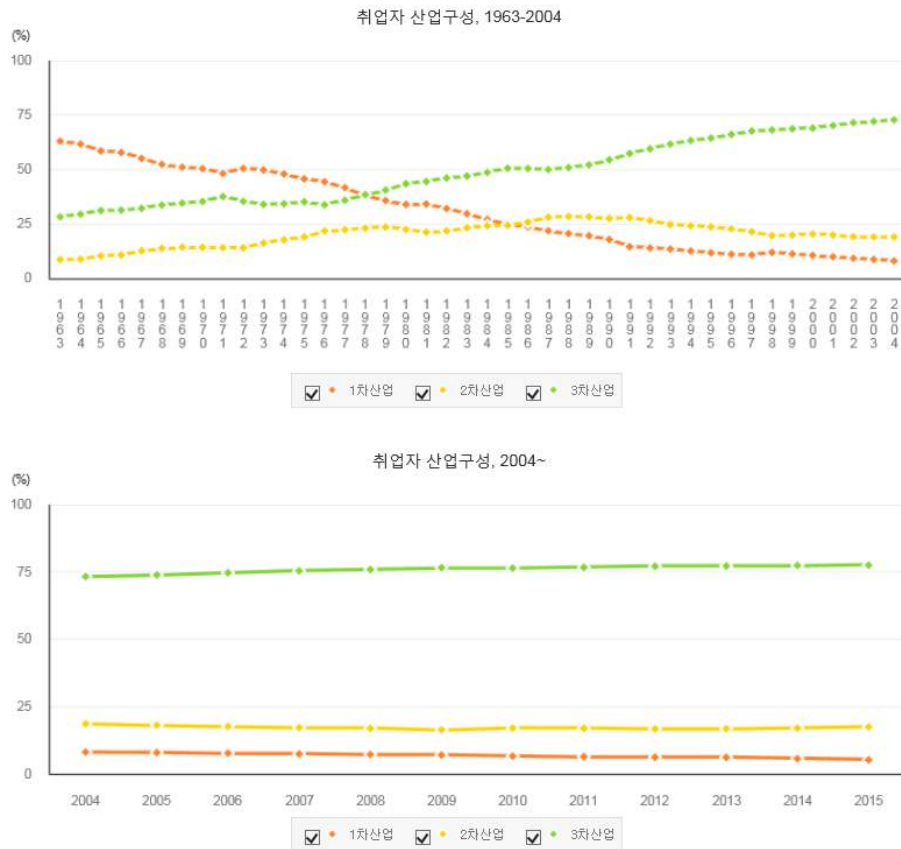
〈참고자료. 우리나라에서 발생한 산업별 취업자 변화추이〉

- : 우리의 경우 산업화가 급격히 진행되면서 1차 산업 인구가 2차 산업과 3차 산업으로 유입되었으나 2차 산업 종사자의 경우 1990년대에 들어서면서 점차 감소하는 추세를 보이는 반면 3차 산업의 경우 계속 증가하다가 2000년 대 이후 전체 취업자의 75% 수준을 넘어서고 있음. 구체적으로 1차 산업 취업자의 비중은 1980년 34.0%에서 2015년 기준 5.2%까지 낮아졌고 3차 산업 취업자의 비중은 같은 기간에 43.5%에서 77.5%로 높아짐.

2) [네이버 지식백과] 4차 산업혁명 [Fourth Industrial Revolution, 四次 産業革命] (시사상식사전, 박문각)

3) 물질적 재화의 생산 이외의 생산이나 소비에 필요한 노무(service)

〈 참고자료. 1963 ~ 2015 취업자 산업구성 〉



출처 : 통계청, [경제활동인구조사] 각 년도 (정부 3.0 e-나라지표)

○ 이러한 현상은 농업·목축 생산단계에서 공업생산단계로 변하는 시기 일어난 노동력의 이동에서도 참고할 수 있는데 역사적 사건으로는 조선후기의 광작현상⁴⁾과 18세기 중엽 영국의 제2차 인클로저운동⁵⁾ 등이 있음.

4) 광작 [廣作] (한국고중세사사전, 2007. 3. 30., 가람기획)

조선 후기 경작지의 규모를 확대해 넓은 토지를 경작하던 농사의 방법.

이양법과 견종법 등 조선 후기 농법의 발달은 노동력을 크게 절감시켜 한 사람이 이전보다 훨씬 넓은 토지를 경작하는 것을 가능하게 했다. 이에 따라 대규모로 농지를 경작하는 광농(廣農)이 나타났다. 이들은 새로운 농법을 도입하고 농업노동자를 고용해 적게는 60~80마지기, 넓게는 120마지기 이상의 농지를 경작했다. 이들 중에는 자신이 소유하고 있는 토지를 경작하는 경우도 있었지만 남의 땅을 빌려서 경작하는 경우가 대부분으로서, 이들은 주로 상품판매를 목적으로 하는 상업작물을 재배하여 부를 축적했다. 광작의 출현은 농촌사회의 분화를 촉진시켰으며, 광작이 늘어남에 따라 많은 농민들은 경작하고 있던 토지에서 쫓겨나 고공이나 농업노동자로 전락하거나 광산노동자가 되는 경우도 늘어났다. 임금노동자의 증가는 광작의 규모를 더욱 확대시켰으며, 광작의 증가는 농민층의 분화를 더욱 촉진시키는 상승작용을 했다. 이러한 현상은 봉건적 모순이 제대로 해결되지 않은 채 봉건사회 말기의 새로운 사회모순으로 등장했으며, 농촌사회 내부의 갈등도 더욱 심각해져갔다.

이를 해결하기 위해 토지를 여러 사람이 나누어 경작하자는 분경론(分耕論)이 나타났는데, 토지의 경작을 제한하자는 한경론(限耕論)이나 뒷날 갑오농민전쟁 당시까지도 농민군의 폐정개혁요구 속에 포함되어 있던, 토지를 균등하게 나누어 경작하자는 균경론(均耕論)과 같은 주장이 그것이다.

5) 인클로저[enclosure] (경제학사전, 2011. 3. 9., 경연사)

18세기 중엽부터, 자본주의생산의 발전에 수반된 곡물가격의 상승에 자극되어 농업생산력의 향상을 목적으로 하고, 새로운 농업기술의 도입에 의한 대농경영을 위한 인클로저가 이루어졌다. 이것을 제2차 인클로저라 한다.

2. 정책의 대상문제

- 기존의 상인보다 넓은 의미로 분화하여 독립적인 경제생활을 영위하는 자영업자(농업 등을 제외)는 현재 명확히 자영업자로 분류되는 600만 자영업자⁶⁾와 실질적으로 잉여 노동력 성격이 강해 차별과 불합리 등으로 노동시장에 안정적으로 정착하지 못하고 있는 비정규직 600만 명,
- 이어 인공지능, 로봇기술, 생명과학 등으로 인해 자영업 영역으로 유입될 수 있는 노동인력 등을 더하면 그 수는 매우 클 것으로 예상되어 이 시기 이들을 수용하기 위한 토대를 구축하지 않으면 극심한 사회적 혼란과 위기를 맞게 될 것.

III. 현재 상황

1. 고전적인 ‘자본 + 노동력’ 구조에 의한 발전저해

- 이러한 사회경제적인 변화에도 불구하고 현재의 ‘지식·노하우·기술 등 무형물 + 용역’ 생산영역에 고전적인 생산의 기본구조인 ‘자본(생산시설) + 노동력’에 의한 생산모델이 자영업자의 생존을 위협하고 자영업 시장 발전의 저해요인으로 작용하는 경우가 많음

〈사례 : 프랜차이즈 편의점〉

- 기형적 구조에 의한 자영업 시장 영업이익의 구조 왜곡 사례로는 대형 유통자본 + 가맹점주의 노동력 성격을 강하게 띠고 있는 편의점 시장을 볼 수 있음. 이로 인해 수익구조가 왜곡되어 자영업자인 편의점주에게 가야할 수익이 대규모 유통자본에 흘러가 자영업시장을 어렵게 하는 하나의 요인으로 작용.
- 구체적으로 공정거래위원회에 공시된 정보공개서를 기초로 분석한 가맹본부와 가맹점주의 매출액 추이를 보면, 8개년 동안 가맹본사는 매출이 2배 이상 상승했으나 가맹점주의 매출은 답보상태로 동 기간의 인건비나 물가 상승률을 고려할 때 가맹점의 수익은 현저히 낮아짐

6) 경제활동인구(2,706만4천명) = 임금근로자(1,931만2천명) + 비임금근로자(682만9천명)
 임금근로자(1,931만2천명) = 정규직 근로자(1,304만1천명) + 비정규직 근로자(627만1천명)
 비임금근로자(682만9천명) = 자영업자 + 무급가족종사자

* 통계청 보도자료 ‘2015년 8월 경제활동인구조사’(2015. 11. 04) 참고

○ 주요 편의점 8개년 가맹본사 vs 가맹점 매출액 등 추이



(SBS [취재파일] 본사만 '나홀로 성장'... 편의점은 공정한가(2016.07.11.))

〈 주요 편의점 8개년 가맹점주와 가맹본사 매출액 등 추이비교 〉⁷⁾

1) 편의점 GS 가맹점주와 가맹본부 매출액 등 추이

단위 (천원), 일부 백만 단위 이하 절사

순번	연도	가맹점주 매출액 현황		가맹본부 매출액 등		
		연평균매출액	일평균매출액	매출액	영업이익	당기순이익
1	2007	546,000	1,495.89	2,755,950,833	69,357,276	36,508,955
2	2008	561,088	1,537.23	3,218,878,228	107,170,916	51,973,793
3	2009	544,329	1,491.31	3,682,463,038	147,926,219	124,757,112
4	2010	531,975	1,457.47	3,281,585,766	93,809,690	442,141,130
5	2011	521,433	1,428.58	3,984,027,000	102,215,000	91,352,000
6	2012	507,846	1,391.36	4,379,901,000	144,692,000	123,167,000
7	2013	522,279	1,430.90	4,705,552,000	155,466,000	122,906,000
8	2014	541,243	1,482.86	4,958,373,994	143,374,641	113,616,932

7) 공정거래위원회 공개 각 업체별, 연도별 정보공개서 참고

2) 편의점 CU 가맹점주와 가맹본부 매출액 등 추이

단위 (천원), 일부 백만 단위 이하 절사

순번	연도	가맹점주 매출액 현황		가맹본부 매출액 등		
		연평균매출액	일평균매출액	매출액	영업이익	당기순이익
1	2007	515,546	1,412.45	1,533,270,709	31,887,464	33,424,858
2	2008	543,887	1,490.10	1,754,036,129	40,759,256	42,603,771
3	2009	550,986	1,509.55	1,999,122,489	56,910,101	49,009,306
4	2010	505,695	1,385.47	2,212,334,428	77,923,623	65,768,048
5	2011	508,999	1,394.52	2,602,769,680	92,838,949	77,424,971
6	2012	484,604	1,327.68	2,857,192,268	59,917,975	42,307,866
7	2013	490,287	1,343.25	3,076,064,179	94,477,769	61,063,795
8	2014	520,486	1,425.99	3,303,137,208	112,464,027	97,565,988

3) 편의점 세븐일레븐 가맹점주와 가맹본부 매출액 등 추이

단위 (천원), 일부 백만 단위 이하 절사

순번	연도	가맹점주 매출액 현황		가맹본부 매출액 등		
		연평균매출액	일평균매출액	매출액	영업이익	당기순이익
1	2007	404,886	1,109.28	551,607,539	3,018,001	3,067,692
2	2008	523,114	1,433.19	629,106,833	3,977,873	3,366,310
3	2009	515,954	1,413.57	658,952,539	6,423,428	6,869,993
4	2010	484,312	1,326.88	682,839,400	24,515,000	19,847,200
5	2011	402,117	1,101.69	1,353,510,000	47,696,000	30,618,000
6	2012	395,108	1,082.49	1,900,263,000	51,185,000	41,638,000
7	2013	398,822	1,092.66	2,133,914,774	48,702,986	22,195,216
8	2014	418,045	1,145.33	2,375,559,407	34,212,301	23,097,416

4) 편의점 미니스톱 가맹점주와 가맹본부 매출액 등 추이

단위 (천원), 일부 백만 단위 이하 절사

순번	연도	가맹점주 매출액 현황		가맹본부 매출액 등		
		연평균매출액	일평균매출액	매출액	영업이익	당기순이익
1	2007	462,304	1,266.59	437,725,261	6,400,318	5,231,869
2	2008	484,361	1,327.02	478,303,879	9,177,630	7,321,971
3	2009	541,418	1,483.34	519,534,506	10,971,731	9,639,084
4	2010	503,551	1,379.59	585,337,160	11,779,015	11,262,325
5	2011	496,562	1,360.44	688,082,840	13,111,076	11,396,181
6	2012	542,071	1,485.13	763,663,628	6,799,829	3,804,634
7	2013	540,126	1,479.80	791,974,009	8,504,744	3,264,342
8	2014	561,289	1,537.78	830,788,987	9,896,467	5,718,896

2. 국민 편의성 및 세수를 위한 서비스 기반설비 비용을 자영업자가 부담

- 전체 산업을 위한 기반설비 성격이 강한 것은 전체 사회가 부담하여 해당 산업의 발전을 촉진하는게 타당함에도 이를 아직 경쟁력이 약한 중소자영업자에게 부담시키고 있음.
- 카드수수료의 경우에서 나타나는 현상으로 대규모 유통매장인 코스트코의 경우 삼성카드 수수료율이 0.7%임에 반해 대부분의 중소 자영업자가 속해있는 연 매출 3억 원 이상 자영업자의 경우 카드수수료율이 2.5%임. 이는 프랜차이즈를 비롯한 자영업자의 수익이 매출의 8 ~ 10% 임을 감안할 때 전체 수익의 25 ~ 30 % 수준으로 수익악화의 주요 원인 중 하나.

3. 자영업의 영업장의 불안정성

- 자영업자들이 영업하는 공간이 상가점포가 상권의 변동 등에 의한 급격한 임대료 상승, 임대차 기간의 단기 등으로 불안정성이 커 안정적인 영업에 저해를 받고 있음.

4. 집단적 효율성에 족쇄

- 효율적인 생산을 위해서는 경제주체가 개별적 독립성과 집단적 규모에 의한 힘을 탄력적으로 활용할 수 있어야 함. 그러나 법 환경은 원칙적으로 중소자영업자의 집단적 대응권을 막고 있기 때문에 중소자영업자의 적응력이 떨어질 수밖에 없음.
- 이러한 문제를 해결하기 위해 경제법 영역에 일부 집단적 대응권을 부여하는 규정, 2013년 8월 13일 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률, 이 도입되어 경제법 영역에 노동법과 유사한 단결권, 단체교섭권⁸⁾이 최초로 도입되어 나름대로 활발하게 가맹점주단체들이 결성⁹⁾되고 있으나 그 규정이 아직 원론적 규정 이외에 세부규정이 없고 단체행동권으로 상징되는 교섭거부 시에 대한 규정이 없어 대부분의 사건들이 극렬한 집회·시위를 동반하고 정치권의 개입 등을 거치는 한계가 있음.

8) 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제14조의2. 가맹점사업자단체구성권, 거래조건협의를요청권

9) 2016년 8월 현재. 가맹점주단체 18개가 전국가맹점주협의회 연석회의를 구성하고 있고, 이외 20여개 단체가 조직된 것으로 파악됨.

〈2013 ~ 2016 상반기 가맹점사업자단체의 거래조건 협의 요청 및 결과〉¹⁰⁾

단위 : 건

구분		협의요청에 대한 가맹본부 측 대응		점주 측 대응			
		수락 여부	이후 대응	조정신청/ 공정위신고	집회시위	정치권 개입	결과
1	A편의점	거부	계약해지 ¹¹⁾ , 손해배상 청구소송 ¹²⁾	0	0	0	합의 성립
2	B베이커리	거부	계약해지	0		0	합의 성립
3	C편의점	거부	계약해지, 손해배상청구소송, 형사고소 ¹³⁾	0	0	0	합의 성립
4	D발마사지	거부	계약해지, 상호사용금지가처분소송 ¹⁴⁾ , 형사고소	0		0	정보공개서등록 취소(신규출점불가)
5	E치킨	거부		0			미해결
6	F가맹본부	거부		0			미해결
7	G가맹본부		계약해지, 상호사용금지가처분소송, 형사고소	0		0	미해결
8	H피자	거부	계약해지, 상호사용금지가처분소송	0	0	0	합의 성립
9	I죽전문점	거부	계약해지, 상호사용금지가처분소송, 형사고 소	0	0	0	합의 성립
10	J피자	거부	계약해지 위협	0		0	합의 성립
11	K피자	거부	계약해지	0			미해결
12	L김밥집	거부	계약해지, 상호사용금지가처분소송	0	0	0	진행 중
합계				12	5	9	

* 시행여부를 0, X 등으로 표시

○ 그러나 이러한 한계에도 불구하고 동 규정의 도입으로 집단적 대응권으로 가맹본사의 불공정행위에 대응함으로써 전체 분쟁은 급격히 증가하다가 감소로 돌아서고, 전체 가맹점주의 권익은 향상되고 있는 것으로 파악됨.

10) 구체적 명칭은 합의문에 분쟁의 과정이나 내용에 대한 비밀준수 조항이 포함되어 익명으로 표시함

11) 일부 주도적 가맹점사업자에 대해 가맹계약 해지

12) 위약금 손해배상청구 소송

13) 가맹점사업자단체의 거래조건 협의요청 시 가맹본부의 전형적인 대응의 하나로 명예훼손죄, 업무방해죄 등임

14) 상호사용금지 가처분 소송

〈 한국공정거래조정원 연도별 가맹사업분야 분쟁조정 사건 접수 현황〉¹⁵⁾

단위 : 건

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계
사건 수	243	218	285	212	172	291	357	447	733	578	554	572	522	5,216

IV. 구체적 출발점과 입법추진 현황

1. 기본 방향

① 집단적 대응권 강화

- 개별적 독립성과 집단적 규모를 탄력적으로 활용할 수 있도록 단체구성권, 거래조건 협의권, 집단적 대응권을 강화하여 경제법 전 영역으로 확대

② 서비스산업 기간망 구축

- 카드수수료 등으로 대표되는 자영업 기간망을 사회가 담당하여 적극적으로 구축
- 자영업의 공간적 안정성 확보

③ 서비스산업을 자영업자 영역으로 지정·보호

- ‘지식·노하우·기술 등 무형물 + 용역’영역에 적극적인 자영업자 우대정책을 통해 대규모 자본에 의해 구축된 실질적인 장애 제거

2. 집단적 대응권 강화

- 단체를 구성하여 집단적으로 거래관계에서 결정권/참여권을 확대할 수 있도록 지원하는 방안 모색이 필요.

① 점주단체의 구성 및 활동 지원

- 집단적·적극적 대응을 위해 가맹점주·대리점주를 비롯한 자영업자들의 단체결성과 활동에 대해 단체설립·교육·법률자문·회의장소 및 사무 공간 등 지원 검토가 필요.

15) 공정거래위원회, 공정거래조정원 연도별 분쟁조정실적 발표 참고

동 자료에서는 분쟁 접수 건수가 2011년까지 가파르게 증가하다가 전체 시민사회 진영과 연계한 집단적 대응이 시작되는 2012년부터 감소하기 시작하여 점차 감소하고 있음을 알 수 있다.

② 경제적 결정권 확대 지원

가. 거래조건 등에 대한 협의 지원

- 각종 법령 및 조례로 ‘명예갈등조정관’ 등의 제도를 도입하고 거래조건 협의를 지원할 수 있도록 하거나 당사자의 요청에 의한 본사나 대규모 자본과 자영업자간의 분쟁이나 거래조건에 관한 조정을 적극적으로 수행

나. 자영업자의 참여권 확대를 주요내용으로 하는 각종 계약서를 제정하여 권고

③ 다양한 유형의 자영업자 단체결성 지원

가. 상인단체

- 가맹점·대리점 (업종별)연합단체, 복합쇼핑몰, 지역상인회 등

나. 구매협동조합

- 동일 브랜드나 지역에서 자영업자의 결정권이나 참여권을 확대하는 구매협동조합 설립을 지원

다. 협동조합이나 협동조합형 프랜차이즈(대리점)

- 협동조합의 지원을 더욱 가속하고 유망한 중소 프랜차이즈나 업체·자영업자를 선정하여 협동조합형 프랜차이즈화를 지원

④ 법제도 개선

가. 서 : 공정거래법 및 가맹사업법·대리점법 등 세부영역 법률 개정

- 공정거래법 제19조[부당한 공동행위]를 개정하여 중소 자영업자에 대한 공정거래법상 부당한 공동행위 규정 적용을 제외하고 원칙적으로 집단적 대응권을 규정하거나,
- 개별법인 가맹사업법상 인정된 사업자단체구성권과 거래조건 협의권을 강화하고 집단적 대응권 부여하고 이를 대리점의 공정화에 관한 법률, 하도급거래의 공정화에 관한 법률 등에 규정

나. 집단적 대응에 관한 20대국회 공정거래법 개정 발의 현황

○ 2016.08.12. 박광온 의원 대표발의 공정거래법 일부개정 법률안

: 수급사업자, 가맹점사업자, 대리점 및 납품업자가 거래조건 합리화를 위해 대통령령으로 정하는 공동행위를 하는 경우를 부당 공동행위의 예외로 하여 실질적으로 자유로운 경쟁을 촉진하려는 것임(안 제19조제4항 신설).

다. 20대국회 가맹사업법 개정과제 및 발의 현황¹⁶⁾

2016. 7. 28 현재

순번	개정 과제		발의 의원 명						
			전해철	홍익표	최운열	설훈	김관영	황주홍	새누리당 (검토중)
1	정보공개서 등록제도 강화			0					
2	정보공개서 공개의무화						0		
3	가맹계약 체결 시 필수적 사전 교육								
4	인테리어 공사 발주 시 경쟁입찰			0					
5	영업지역의 최소범위 설정								
6	광고비·판촉비 부과 가맹점주 사전 동의								
7	부당한 필수물품 구입 강요								0
8	부당한 영업금지의무 부과 금지								0
9	가맹계약 갱신요구권 기간								
10	가맹점사업자의 법정 해지권								0
11	집단지체 강화	가맹점사업자단체 구성권 구체화	0						
12		거래조건 협의요청권 강화	0						
13		가맹사업거래 일시 중지권 도입							
14	공정위 권한 광역시자체 이관	정보공개서 등록권		0					
15		분쟁조정협의회 설치		0					0
16		조사권		0					0
17		고발요청권		0					
18	광역시자체, 가맹사업거래에 대한 교육								0
19	거래거절행위 법원 가처분에 의한 중지								0
20	징벌적 손해배상제도								0
21	전속고발권 폐지				0				
22	서면실태조사 의무화					0			
23	불공정 계약조항 무효						0		
24	분쟁조정 신청 시 시효중단							0	
25	가맹거래사 의견진술권 등(행정기관)								0

16) 검토 중인 사항은 아직 미발의 된 것으로 사실과 다를 수 있음

라. 대리점법 주요 입법과제

- 대리점주단체구성권, 거래조건에 대한 협의요청권 도입

3. 서비스산업 기간망 구축 입법 추진 현황

① 카드수수료 인하

가. 주요 쟁점 및 입법과제

- 세수확보를 위한 투명화 및 편리성의 비용을 중소 자영업자에 전가하는 구조를 개선하기 위하여 관련법인 여신전문금융업법 제18조의2(가맹점단체의 설립 등) 제2항에 (중간) 자영업자 거래조건 협의권을 신설하고 협상력이 없는 중소자영업자를 위해 수수료율 상한제를 설정해야 함.
- 신용카드가맹자를 영세/중간/대형으로 구분(영세는 보호수단 마련됨, 대형은 논의제외)
: ‘중간’카드가맹점 보호가 쟁점
- 중간매출 카드가맹점 단체¹⁷⁾에 대해 거래조건에 대한 협상권을 부여
-> 여신전문금융업법 제18조의2(가맹점단체의 설립 등) 제2항에 중간 자영업자 협의권 신설
- 수수료율 상한제 도입

나. 20대국회 여신전문금융업법 개정안 발의 및 예정 현황¹⁸⁾

2016. 7. 28 현재

순 번	개정 과제	발의 의원 명				비고
		전해철	이원욱	박주민	제윤경	
1	중간 자영업자단체 협의권	검토 중				
2	수수료율 상한제	검토 중	0			
3	대출상품 TV광고 금지				0	
4	우대수수료율 적용대상, 정도, 범위		0			
5	택시/영세가맹점 1만원이하 결제 수수료 면제			0		

17) 협동조합기본법에 의한 협동조합, 대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 제17조에 의한 수탁기업협의회, 가맹사업의 공정화에 관한 법률 제14조의2에 의한 가맹점사업자단체와 그 연합단체

18) 검토 중인 사항은 아직 미발의 된 것으로 사실과 다를 수 있음.

② 상가건물임대차보호법 개정

가. 주요과제

- 상가건물임대차보호법상 갱신요구권 확대 및 권리금 적용범위 확대, 광역지방자치단체에 분쟁조정기구 설립 근거 마련 및 조정권한 부여 등으로 안정적인 영업환경 조성

나. 20대 국회 상가건물임대차보호법 개정안 발의 현황

2016. 7. 28 현재

순번	개정 과제		발의 의원 명					
			백재현	홍익표	곽상도	홍의락	박주민	윤호중
1	적용범위	확대(○:전면적용, △:일부확대)		○		△	○	
2		상가건물임대차위에서 정			0			
3	갱신요구권 연장	10년		0				0
		무제한					0	
4	권리금 확대적용	전통시장	0	0	0		0	
5		구분소유 분양 (준)대규모점포		0				
6	갱신거절시 영업설치 이전비용 보상청구권			0				
7	중앙정부 권한 지자체 이전	차임중액 기준		0			0	
8		월차임 전환 시 산정을		0				
9		우선변제 범위/기준		0				
10	상가건물임대차분쟁조정위 설치	광역지자체			0		0	
		법률구조공단			0			
11	권리금 회수기회 보호기간 전면확대 등						0	
12	재건축 건물 우선입주요구권/퇴거료 보상						0	
13	임대인/임차인 단체결성권							0

4. 서비스산업을 자영업자 영역으로 지정·보호

- ‘지식·노하우·기술 등 무형물 + 용역’ 산업을 원칙적으로 중소 자영업자 영역으로 설정하고 대규모 자본의 진출 및 활동에 대한 통제를 통해 자영업자에 의한 산업의 성장을 촉진하고 대규모 자본에 의해 구축된 실질적인 장애 제거.
- 현재 서비스업 영역에서 대규모 자본에 대한 통제방식인 원칙적 허용, 예외적 금지 방식 => 원칙적 금지, 예외적 허용 방식으로 적합업종 제도 등 강화 필요.

V. 맺는말

- 자영업자의 영업환경 구축은 단순히 자영업자에 대한 은혜적 보호나 육성의 문제가 아니고 사회적 생산성 확대를 통한 전체 사회 생존의 문제.
- 당장 생존권의 위기에 몰려있는 600만 자영업자와 600만 예비 자영업자에 이어 인공지능, 로봇기술, 생명과학이 주도하는 노동력 수요변화로 계속 자영업 영역에 유입될 노동인력을 위한 토대를 구축하지 않으면 극심한 사회적 혼란과 위기를 맞게 될 것이기 때문.
- 이에 본격적으로 자영업자들이 ‘지식·노하우·기술 등 무형물 + 용역’을 기본적인 생산구조로 하는 사회적 생산활동에서 주도적인 역할을 담당할 수 있도록 법적·제도적 토대를 갖추어 가야함.

토론/문/ 2

중소상인 자영업자 보호 및 지원법안 의견

이동주 정책위원장(전국을살리기운동본부)

1. 대형마트 규제와 관련된 효과

- 의무휴업 실시이후 소상공인시장진흥공단 발표
의무휴업 전주(1,3주) 보다는 대략 평균 매출이 10%~12%이상 상승(2, 4주) (14. 7.29 ~ 8. 14)
- 위평량 박사님 발제문에서 2011년을 기준으로 그전 3년(2008~2010)과 그 이후 3년 (2011~13)의 영업이익률과 고용증가율을 살펴보더라도 긍정적으로 보여짐

2. 19대 미완의 과제와 20대 과제

- 중소기업적합업종 보호에 관한 특별법과 상생법
최근 동반성장위원회의 상황을 살펴보면 오히려 민간협업 수준의 적합업종 논의 를 특별법이든 상생법의 개정안이든 법제화할 필요성이 생김

* 위기의 동반위 < 뉴시스 16. 8. 22 >

- 최근 동반위는 임기가 끝난 안충영 현 위원장을 대신할 후임 위원장 선출, 위 원회 예산 마련 등에 어려움을 겪으면서 큰 위기에 봉착한 모양새다.
현재 동반위가 겪고 있는 가장 큰 문제는 재원 조달 문제다.
동반위는 2011년 44억5100만원의 예산을 확보하며 활동을 해왔지만 올해는 31 억5900만원으로 30% 가량 줄어든 예산을 사용하고 있다.
내년 예산 확보도 올해와 마찬가지로 어려울 것으로 예상된다. 동반위에 20억원 의 예산을 지원해왔던 전경련이 올해부터 예산 지원을 중단했기 때문이다.

○ 가맹법과 대리점법의 개정

점포당 영업이익을 보다는 시장규모에서 오는 본사수익창출이라는 잘못된 프랜차이즈본사들의 태도가 결국에 가맹사업관계라는 종속적관계의 부정적인 면을 극대화하고 있음. △10년차 가맹계약 갱신을 앞두고 횡행하고 있는 부당한 거래조건을 요구하는 행위 △일방적이고 부당한 광고,홍보비 책정 및 턱없이 비싼 물류비 △인테리어비용의 과다 청구 금지 등 그리고 가맹본사들이 가맹점주협의 회에 대해서 실질적인 상생과 대화의 대상으로 상대하도록 하기 위해선 가맹점 주협의회(가맹사업자)에 대한 보호조치와 협상력 강화 조치가 필요함

하반기 시행예정인 대리점법과 관련해서도 시행을 통한 검증결과도 있겠지만 예상되는 문제점은 비슷한 유형의 가맹사업법과 비교해보면 △계약갱신권한의 보호, △자동차나 의류매장처럼 위탁도매점의 경우 과다한 인테리어비용 청구에 대한 보호, △ 특히 많이 지적되는 대리점단체협의회 결성 및 교섭요구권의 마련이 역시 필요하다고 할 것임

○ 복합쇼핑몰 규제에 관한 법 <유통산업발전법, 국토계획 및 이용에 관한 법>

현행 유통법의 출점(개설등록) 60일 전에 출점예고와 “상권영향평가,지역협력 계획서” 제출만 갖고서는 복합쇼핑몰 출점규제에는 한계

또한 출점예정지를 중심으로 반경 3키로 라는 ‘영향평가’ 구역은 협소함, 또한 ‘유통업상생발전협의회’구성시 전통상업보존구역의 전통시장상인회로만 국한되는 것은 분쟁의 원인이 되고 있음

최근, 부천 신세계복합쇼핑몰의 경우 공유지를 매각하는 과정에서 ‘외출법(외국인투자 촉진법)’을 이용해서 외국인투자법인을 통한 ‘수의계약’이라는 혜택을 받게 됨.

지자체가 유치하는 과정에서 밝히는 ‘일자리창출 및 경제적 투자효과’는 제대로 검증되거나 지역경제피해보다 미비한 수준

따라서, 현재처럼 신세계, 롯데, 현대등 재벌들의 투자전략에 근거한 무분별한 출점유치에 휘둘리지 말고 지자체와 중앙부처에서는 지역 중소유통산업과 제조업등 관련 산업에 어떤 영향을 미칠지 엄밀히 따져보고, 지역개발이 소수 재벌중심에 편중되어 공공성을 훼손하면서까지 사기업의 이익충족에 복무하는 것은 방지해야 함

도시계획단계에서부터 (판매 및 용역제공 바닥면적) 10,000㎡ 이상 되는 초대형판매시설의 입점에 대한 다양영향평가와 공청회등이 필요하고, 도심지역과 외곽지역에 대한 용도구역내 출점 불가 지역을 명시하는 등 ‘허가제’가 기본적으로 필요함

○ 상가임대차 보호법 과 ‘자율상권법’

정부와 새누리당의 입장인 ‘자율상권법’은 일반적이고 보편적인(전국적) 문제를 특정상권(자율상권)이라는 방법을 통해 접근해보겠다는 발상 (계약갱신 10년 연장, 임대료협상등)

건물주간의 단합은 잘되어도 임차상인간 단합이 어려운 현실을 볼 때 비현실적임
△외국처럼 10년이상의 장기임차 갱신권한 보장, △물가인상분에 연동한 임차료상한제 마련, △의미 없는 환산보증금 폐지, △재건축과 재개발시 권리금 보장 혹은 이주보상비 마련, △ 전통시장,백화점,대형마트등 특수상권의 예외 조항 삭제 필요 함

○ 카드수수료 관련 법 (여신전문금융업법) : 백화점,대형마트등과 차별없는 1% 수수료 상한제 도입(영세중소가맹점 우대수수료를 별개)과 연매출 3억이상 일 반가맹점의 수수료율 협상권한 보장 등

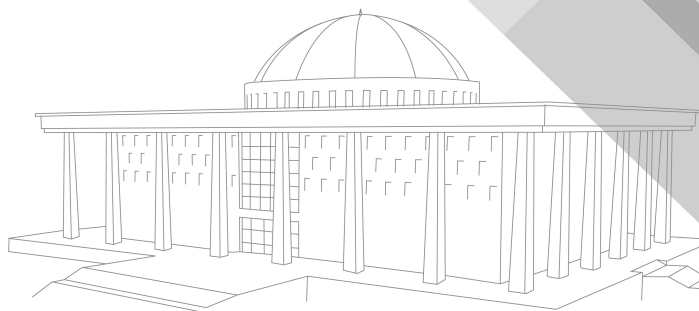
○ 사회보장 정책 : 사회보험, 근로장려세, 기초생활

- 현직의 자영업들을 위한 근로장려세제 개편 : 2015년부터 자영업자 확대 시행 (현황 파악이 필요 => 예를 들면 청년고용증대세제 - 중소기업 혹은 대기업에만 해당)
- 폐업 자영업들을 위한 사회안전망 마련(고용보험제도 개선) : 임의가입형의 고용보험 제도를 개선(사업자등록이후 6개월 이내 가입해야 한다는 허용설정기간과 3개월 연속 미납시 자동 피보험자 자격상실 등 개선필요)하는 것과 폐업 시 일정기간 생계 유지가 가능한 사회부조제도(외국유럽사례등)마련 및 민간 공공부조성격인 노란우산 공제 등 지원강화가 필요
- 몇몇 소상공인 단체에서 자영업자 본인의 인건비를 최저 생계비 수준으로 정하기 위한 “최저가격” 산정 및 공동 행위를 법률로서 제정 요구 함
- 고용보험 임의가입을 의무가입 사항으로 유인책이 필요 (고정비용 인건비와 월세 등 부담 압박)

우리 사회 우선 해결 과제를 제안한다!
경제민주화 과제와 가계부담 완화 방안



라운드 테이블



발 제

가계부담 완화 방안

주거비 : 정성훈 교수(대구가톨릭대)	105
교육비 : 구본창 정책2국장(사교육걱정없는세상)	115
의료비 : 이찬진 변호사(민변)	127
통신비 : 안진걸 참여연대 공동사무처장(경제민주화실현전국네트워크 운영위원장)	136

토 론

사회경제정책포럼 기획위원
사회경제정책포럼 패널
국회의원 및 보좌진
시민단체 활동가
플로어 참가자 등

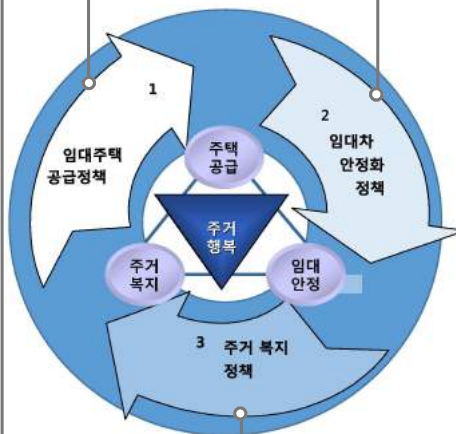
발/제/문/

주거비 부담 완화 방안

정성훈 교수(대구가톨릭대)

요약문 Abstracts

- **민간이 주도하는 임대주택 공급**
방식에서 공공방식으로 조정이 필요
- 뉴 스테이, 행복주택 재검토 필요
- **주택도시보증의 공공성을 강화**
하는 운용방식이 필요함
- 막대한 이익잉여금 13조
- 투자유가증권 37조
- **청년 Share House 활성화**
- 청년 빈곤을 해소를 위한 주거비 완화 방안 필요



- **임대차 갱신 제도**
- 기한을 정하지 않은 임대차가 원칙이고 임대차 갱신거절이나 해지에는 정당성이 인정되어야 함
- **표준(공정) 임대료 제도**
- 주택임대차는 상가임대차와 달리 갱신제도가 없어 갱신된 계약에 대해 새로 임대료를 정하는 차임증감 청구제도가 적용될 수 없음
- **임대료 분쟁 조정 제도**
- 해외사례를 보면 임대료 분쟁 조정제도가 체계화 되어있음
- **임대료 인상을 상한 제도**
- 전세의 월세화 경향에 따른 저소득층과 무주택자의 주거비 부담가중

- **주택바우처와 임대인 지원 정책**
- 임대료 인상규제 등 공제규제와 임대인 지원사업의 연계 필요

주거비 부담 완화 방안

Presenter : 정 성 훈 대구가톨릭대학교
경제통상학부



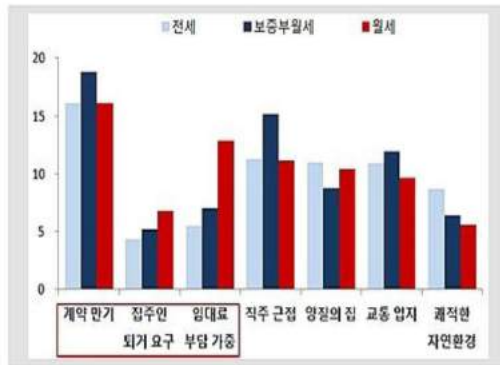
Table of Contents

- I. 주거 정책의 현황 및 문제점
 - 서민주거현황
 - 공공임대주택의 현황 및 문제점
 - 뉴스테이 문제점
 - 임대차 안정화 정책의 필요성
- II. 주거비 부담 완화 방안
 - 임대주택 공급 정책
 - 임대차 안정화 정책
 - 주거 복지 정책

I. 주거 정책의 현황 및 문제점

Step 1

- 서민 주거 현황



임차 가구의 현 주택 이사 이유 (단위: %)
(2014년도 주거실태조사 원자료 분석 결과)

< 전세 임대차 비중(100.0%) 중 전세와 월세간의 비중 추이 >

구분	2006년		2008년		2010년		2012년		2014년	
	전세	월세	전세	월세	전세	월세	전세	월세	전세	월세
전세 가구	54.2	45.8	55.0	45.0	50.3	49.7	49.5	50.5	45.0	55.0
저소득층	40.7	59.3	38.4	61.6	33.9	66.1	28.9	71.1	29.5	70.5
중소득층	62.8	37.2	64.7	35.3	57.3	42.7	58.8	41.2	51.2	48.8
고소득층	75.1	24.9	76.1	23.9	79.0	21.0	81.0	19.0	72.0	28.0

자료: 국토교통부, 주거실태조사 각 연도

< 주택점유형태별 총자산 중 거주 주택의 자산이 차지하는 비중 >

점유형태	총자산(만원)		순자산(만원)		총 자산 중 거주 주택 자산 비중(%)			
	2012년	2015년	2012년	2015년	2012년	2013년	2014년	2015년
자가점유가구	42,725	46,071	36,273	38,323	49.5	47.1	47.4	48.6
전세 가구	26,524	27,548	21,027	21,805	35.0	36.2	37.0	38.5
월세 가구	6,568	7,352	4,604	5,171	20.0	13.3	13.0	13.1

주: 순자산=총자산-부채

자료: 통계청, 가계복지 금융 조사 결과, 각 연도

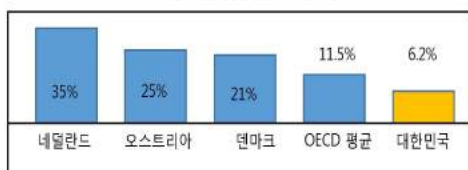
4

I. 주거 정책의 현황 및 문제점

Step 1

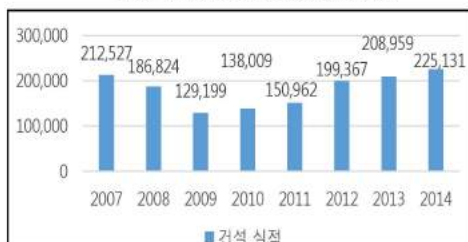
- 공공임대주택의 현황 및 문제점

<그림> 공공임대주택 재고율



출처: 2014 서울시 보도자료

<그림> 임대주택 건설 실적(사업승인 기준)



출처: e-나라지표

- 2013년 기준 공공임대주택 재고율은 약 5.5% 수준에서 6.2% 수준으로 증가하였으나, OECD 평균에 미치지 못하는 것으로 나타남
- 서울시 경우 SH공사와 LH공사가 공공임대주택을 공급하고 있음
- 서울연구원에 따르면, 서울시 공공임대주택이 7년 새(2006년에서 2013년까지) 12만866가구에서 21만5,530가구로 크게 증가하고 있으나 부족한 상황
- 중앙 정부와 지방 정부에서 적극적인 공공임대주택 공급확충 정책 시행으로 서민주거복지수준 향상 필요
- 2007년 212,527호에서 2008년 글로벌 금융위기 등의 외부 영향과 보금자리주택 토지보상 지연 등 절차상의 내부 영향으로 인하여 2009년(129,199호)까지 절반수준으로 크게 감소하였으나, 회복하여 2014년 기준 225,131호로 건설 실적이 20만호 상회하고 있음
- 사업투자의 불확실성으로 인하여 민간 사업자의 참여는 저조

5

I. 주거 정책의 현황 및 문제점

- 공공임대주택의 현황 및 문제점

Step 1

<표> 소득계층 구분

구분	소득 10분위	소득 범주
저소득층 (1~4분위)	1분위	37.2만원
	2분위	60.5만원
	3분위	83.5만원
	4분위	114.9만원
중소득층 (5~8분위)	5분위	161.8만원
	6분위	212.3만원
	7분위	270.5만원
고소득층 (9~10분위)	8분위	338.1만원
	9분위	437.0만원
	10분위	771.3만원

출처 : 2013 국민연금공단
소득 10분위별 월평균 실질가계소득

- LH에서 2015년 공급한 행복주택을 전월세 전환율을 이용하여 살펴보면, 월세가 신혼부부 대상 42만원으로 파악되었고, 고령자 40만원, 주거급여수급자 42만원으로 분석됨
- 주변시세에 비하여 13~15만원(26㎡기준) 낮은 것으로 파악되나, 국토교통부 행복주택 정책 대상자가 소득 1~5분위에 해당 되는 계층에는 부담(소득 대비 26% 수준)이 됨
- 국제적인 관례로는 세입자가 부담 가능한 수준의 임대료를 월 소득 대비 20%이하로 보고 있음
- 또한 대학생, 사회초년생인 경우 보증금(3,000만원대)을 부담하는 능력이 부족한 것으로 파악됨

<표> 행복주택 임대료

행복주택 : LH 공급(서울 송파구 삼전지구)				
구분	면적	공급 보증금/월세	변환 보증금/월세	주변시세 (보증부 월세)
대학생	20㎡	3,162만원/16만원	1,000만원/26만원	20㎡ 4,650만원/24만원 26㎡ 1,000만원/55만원
사회초년생	20㎡	3,348만원/17만원	1,000만원/28만원	
신혼부부	26㎡	4,760만원/24만원	1,000만원/42만원	
고령자	26㎡	4,522만원/23만원	1,000만원/40만원	
주거급여수급자	26㎡	3,570만원/18만원	1,000만원/42만원	

출처 : LH(한국토지주택공사) 및 보도자료 참고 주 : 전월세 전환율 6% 적용

6

I. 주거 정책의 현황 및 문제점

- 뉴스테이 문제점

Step 1

< 표 > 뉴스테이 주택도시기금 출자 내역

사업장	사업자	주택도시기금 출자액	총 사업비 대비 기금비율
인천 도화	대림산업	1,076억 원	17.5%
서울 신당동	하나금융	610억 원	22.5%
수원 오목천	한화건설	1,335억 원	15.9%
화성동탄2	대우건설	525억 원	14.0%
위례신도시	대림산업	382억 원	14.0%
김포한강	금성백조	916억 원	14.0%

출처 : 주택도시보증공사 주택도시기금 출자 승인안
(15.11.11. 더불어민주당 김상희 의원실)

- 뉴스테이 사업을 위해 구성된 리츠(REITs)에 주택도시기금 출자가 많게는 총 사업비의 22.5% 수준으로 차지하는 문제가 발생
- 지역별 사업비 편차가 매우 커, 민간 건설사들의 사업비 부풀리기 의혹이 제기
- 민간임대주택에 관한 특별법에 의해 보장되는 세제 및 토지 지원으로 인하여, 사업 시행자가 각종 특혜를 악용해 단기적으로 분양 이익을 거둘 가능성이 존재
- 영등포 뉴스테이 사업의 특혜 사례 : 영등포 뉴스테이 예정 부지는 현재 용도지역이 준공업지역이며, 지목은 공장용지로서 도시 계획상 공동주택을 지을 수 없으나, 민간임대주택에 관한 특별법으로 인하여 기업형 임대사업자에게 많은 혜택이 부여
- 용적률 또한 문래동 모아미래도 아파트의 용적률 195.2%보다 훨씬 상회

< 표 > 뉴스테이 사업자에 대한 세제지원

취득세	8년 장기임대주택에 대해서 60-85㎡에 대해 취득세 감면 폭을 25%에서 50%로 확대
소득세 및 법인세	감면대상을 기준시가 6억 이하로 확대하고 8년 장기임대 감면 폭을 75%로 확대
양도세	준공공임대(85㎡ 이하)를 10년 이상 임대 시, 장기보유 특별공제율을 70%로 확대
토지소유자에 대한 혜택	개인이 보유한 토지를 기업형 임대사업자에게 매각 시, 양도세액의 10%를 감면 등

출처 : 국토교통부(2015)

< 표 > 영등포 뉴스테이와 문래동 모아미래도 아파트 비교

구분	영등포 뉴스테이	문래동 모아미래도 아파트	비고
주소	문래동6가 21	문래동5가 외 2필지	영등포 뉴스테이에 부지 인근 문래동 모아미래도아파트와 같은 용적률 195.2%를 적용할 경우, 약 410세대 건립 가능
대지면적	15,385.40 ㎡	8,317.59 ㎡	
용적률	300% (예정)	195.2%	
세대수	500 세대 (예정)	222 세대	
용도지역	준공업지역	준공업지역	
지목	공장용지	공장용지	

출처 : 참여연대 이슈리포트

7

I. 주거 정책의 현황 및 문제점

Step 1

- 뉴스테이 문제점

< 표 > 뉴스테이 도입 확정 지구 임대료

구분	면적	예상임대료	주변시세 (보증부 월세)	조사방법	비고
신당동 729호	24㎡	1천/65만	1천/63만	반경 5km 이내, 준공10년 이내, 임대료 평균	오피스텔
	30㎡	4천/75만	4천/77만		
	59㎡	1억/100만	1억/111만		
대림동 293호	29㎡	1천/70만	1천/70만	반경 5km 이내, 준공10년 이내, 임대료 평균	도생주
	35㎡	1천/105만	1천/100만		
	37㎡	1천/110만	1천/106만		

출처 : 참여연대 이슈리포트

- 정부가 목표로 하는 정책 대상과 실제 수요자의 불일치
- 뉴스테이 도입 확정 지구 임대료를 살펴보면 주변시세에 비하여 최대 11만원 수준으로 싸거나, 최대 4만원이 비싼 것으로 파악됨
- 참여한 민간 업체가 요구하는 수익률로 인하여 임대료가 주변에 비하여 싸지 않음
- 즉, 서울 지역에 들어설 뉴스테이는 소득 8분위 이상만이 부담 가능하여 중산층을 위한 정책이 아님
- 뉴스테이 사업 4곳을 살펴보면, 보증금이 최소 4,000만원(소형)에서 최대 5억900만원으로 서민을 대상으로 한 정책이 아닌 것으로 파악 됨

< 표 > 뉴스테이 4곳의 임대료 현황

지역	위례신도시	동탄2신도시	서울 신당동	인천도화
건설업체	대림산업	대우건설	반도건설	대림산업
위치	위례신도시 A2-14블록	동탄2신도시 A-14블록	위례신도시 A2-14블록	도화동 도시개발지구 5, 6-1블록
규모	지상 4층 15개동, 360가구	지상 10층 11개동, 1135가구	지상 20층 6개동, 729가구	지상 29층 2,107가구
임대료	109㎡(일반) 4억4,500만원, 44만원	80㎡(중형) 1억원, 46만8,000원	51㎡(소형) 4,000만원, 75만원	83㎡(중형) 5,000만원, 43만원
	110㎡(데라스) 5억900만원, 44만원	112㎡(대형) 1억4,000만원, 61만 9,000원	96㎡(대형) 1억원, 100만원	110㎡(대형) 6,500만원, 55만원

출처 : 더불어민주당 김상희 의원실

8

I. 주거 정책의 현황 및 문제점

Step 1

- 임대차 안정화 정책의 필요성

재계약 시 세입자의 고통

- 서울의 2013년 4분기 전세계약자가 2015년 4분기 재계약시
- 전세를 유지할 때 4,701만원, 준 전세(보증금이 월세의 12-240배)로 전환 시 1억 3,354만원 인상

월세부담 증가와 양극화

- 월세 주거비 1%인상 시 전체 가구의 소비는 0.02%
- 저소득층 가계의 소비는 0.09% 감소(평균의 4.5배)

청년의 주거빈곤층화

- OECD는 RIR(소득 대비 주거비 비율)이 20%를 초과하면 정부의 정책지원이 필요한 주거빈곤층으로 분류
- 국토부 실태조사(2012) 수도권 거주 청년층(19-33세)의 30% 넘는 청년 가구가 69.9%
- 서울연구원(2013) 서울거주 청년층은 평균이 40% 육박

<가계부담 완화가 경제활성화의 지름길>

주거비, 교육비, 의료비, 통신비, 가계부채 등 가계부담 가중이 가계의 가용소득을 떨어뜨려 내수경제 위축

<임대차 안정화 정책이 도입되어야 할 시점>

9

Ⅱ. 주거비 부담 완화 방안

주택도시기금 문제점

- 임대주택 공급 정책

구 분		2016말(추정)	비 고
자 산	○대출금	80,046,622	
	총대출금	85,428,274	
	(대손충당금)	(5,381,652)	
	○예치금	14,286,531	
	○투자유가증권	37,119,805	
	○미수이자등	817,178	
합 계		132,270,136	
부 채 와 자 본	부 채	○국민주택채권	46,210,914
		○정약적축	51,255,453
		○공공채권관리기금예수금	349,976
		○유동성장기부채 등	16,713,484
		○미지급 이자등	2,090,047
	소 계		117,219,874
	자 본	○기분순자산	383,100
		○적립금및잉여금	13,240,356
		○순자산조정	1,426,806
	소 계		15,060,262
	합 계		132,270,136

- 주택도시기금 적립금 및 잉여금이 13조 원이나 되는 것으로 보이는데, 이 여유자금을 저리에 대출해줘서 공공임대주택 건설 확대와 공공임대주택 임대료 인하를 위해 써야 했어야 함

- 주택도시기금의 '적립금 및 잉여금' 13조, 투자유가증권 37조 적립 등 주요 항목에 대한 세부내역에 대한 자료가 필요함

- 기금이 매해 천문학적인 금액을 집행하지 않고 잉여금으로 적립하는 행태는 LH가 매년 임대주택 사업으로 인한 적자가 5천억 원에 달한다는 주장에 모순이 있다는 것을 말함(판교신도시 매입 임대 매각에 따른 수익성분석 자료 필요)

- 기금은 애초에 조성 목적에 맞게끔 모두 집행하는 것이 옳고, 여유자금을 적립·운용하는 것 자체로도 더군다나 여유자금을 두더라도, 적립금의 규모가 13조에 달한다는 것은 매우 심각한 문제임

- 최근 언론을 통해서도 주택도시기금이 주식에 투자하는 금액의 규모만 3조 원 대에 달하는 것으로 밝혀짐. 기금을 해외부동산 투자에 활용하는 것도 문제임

Ⅱ. 주거비 부담 완화 방안

- 임대주택 공급 정책

청년주거정책 - 청년 Share House

(1) 청년의 주거빈곤충화

- 수도권 거주 청년(19-33세) 3분의2가 주거빈곤층(RIR30% 이상)
- 청년정책을 구직지원정책 중심에 두고 있으나, 프랑스 올랑드 정부의 "청년우선정책"에서는 주거, 교육복귀
- 사회참여지원 등 종합정책으로 접근.
- 수도권 지역의 경우 청년의 주거빈곤 상태를 고려할 때 청년주거대책이 시급히 필요하나, 청년은 공공임대 공급정책의 주된 대상이 아니어서 사각지대가 존재
- 대학생들의 경우에도 대학 기숙사의 비용이 매우 높아 중산층 자녀의 경우에도 부담 가능하지 않아 공공기숙사 공급정책도 필요

(2) 청년주택 유형의 수요와 감당할 수 있는 임대료 조사 필요

- 5만호의 청년 Share House를 공급하면 어느 정도 청년주거빈곤 문제 해결할 수 있는지 -> 청년주거빈곤층 규모
- 어떤 유형의 청년 Share House(1인실, 3인실, 4인실-건축비 좌우), 어떤 지역(대학가, 도시외곽 역세권, 그린벨트-택지비 좌우)에 공급할 것인지 등의 모델을 설정 -> 청년주거수요 조사와 택지조사 필요
- 모델 설정에서는 사생활 확보를 중시하는 성향의 청년과 공동체 생활을 감수할 수 있는 성향의 청년 등의 수요를 조사하여 그에 맞게 1인실과 3-4인실 등의 모델을 설정해야 함.

Ⅱ. 주거비 부담 완화 방안

Step 2

- 임대주택 공급 정책

청년주거정책 - 청년 Share House

(3) 임대료 수입과 수익성 시뮬레이션 작업 필요

- 주변시세 보다 어느 정도 낮은 임대료를 책정할 것인지 -> 청년들의 소득수준과 RIR 등 고려해야
- 주변시세 보다 얼마나 낮출 것인지도 필요하지만 청년들의 소득을 고려 어느 정도 임대료가 감당수준인지도 조사
- 그러한 모델로 공급할 경우 소요되는 예산과 임대료 수입을 비교하였을 어느 정도의 수익성을 낼 수 있고, 어느 정도 기간 후에 투자금을 회수할 수 있는지 -> 설정된 모델에 따른 시뮬레이션 필요.

(4) 도시주택기금의 목적에 맞는 사용 점검

- 100조원 가까운 도시주택기금이 있고 그러한 도시주택기금을 공공성이 상대적으로 낮은 '빚내서 집사라'는 정책의 자금으로 사용하는 것 보다 청년 쉼어 하우스 공급에 사용하자는 논의가 우선 되어야 함.
- 불가피하게 국민연금을 활용해야 할 필요가 있는 경우에도 위와 같은 정확한 수요와 임대료 수준, 수익성 분석을 통해 충분히 국민연금 손실 없이 회수할 있다는 설득의 근거가 마련되어야 함.

12

Ⅱ. 주거비 부담 완화 방안

Step 2

- 임대차 안정화 정책

임대차 갱신 제도

1) 독일의 임대차갱신제도

→ 기한을 정하지 않은 임대차가 원칙이고 임대차 갱신거절이나 해지에는 정당성이 인정되어야 함

→ 독일민법 제573조 임대인이 계약을 해지할 수 있는 사유

임대인이 임대차기간의 만료 후에 다음 각 호를 하려고 하는 경우에 그가 계약체결 시에 임차인에게 기간 특정의 이유를 서면으로 통지한 때에는 기간의 정함이 있는 임대차 관계가 설정될 수 있다.

1. 그 공간을 자신, 그의 가족구성원 또는 그의 세대에 속하는 사람을 위한 주거로 사용하는 것.
 2. 타당한 방법으로, 그 공간을 제거하거나, 임대차관계가 계속되면 그 작업 이 현저히 곤란해질 만큼 중대한 변경이나 수리를 가하려고 하거나,
 3. 그 공간을 노무의무자에게 임대하는 것.
- 그 외에는 임대차관계는 기간의 정함이 없이 체결된 것으로 본다.

2) 프랑스 임대차 갱신제도와 함께 임대인이 자연인 경우 3년, 법인 6년의 최단존속기간

3) 영국의 임대차 갱신제도

→ 임차인이 건물에 거주하고 있는 한, 임대차 종료 후에도 법정임대차(statutory tenancy)가 발생

→ 임대인은 법정에서 1) 적절한 대체주거의 제공, 2)임차인이 제한차임 이상으로 전대차 한 사실, 3) 차임연체 등 임차인의 의무위반, 4) 임대인과 그 피고용인의 사용 필요성 등 주택인도의 정당성을 입증해야 인도받을 수 있음.

13

Ⅱ. 주거비 부담 완화 방안

Step 2

- 임대차 안정화 정책

표준(공정)임대료 제도

- **표준임대료 제도** : 지방자치단체가 고시하는 표준임대료(독일, 프랑스)가 규범적 역할
→ 독일의 지역상례적 비교차임의 경우 그 이상으로 임대료 인상을 하기 위해서는 임대인이 감정평가 또는 3개 이상 비교차임 보단 높은 임대료 사례를 입증해야 함
- **공정임대료 제도** : 임대료 행정관이 개입하여 행정지침 성격의 공정임대료(영국)
→ 당사자가 합의하지 못한 경우 공정임대료로 임대료 결정. 불복 시 분쟁조정위원회
- **뉴욕의 임금 가이드라인 제도** : 임금 가이드라인 위원회에서 그 해의 임대료 인상을 상한을 정함
- **일본의 차임증감청구권 제도** : 표준(공정)임대료 임대료 관리제도 없는 일본의 임대료를 조정제도
→ 임대차 계약이 갱신되었는데, 임대료 합의를 하지 못하는 경우 법원에 갱신 된 임대료 결정을 청구
→ 필요적으로 민사조정 절차를 거치도록 함. 사법 행정차원에서 당사자 주장에 구속되지 않고 결정
- 한국의 상가건물임대차보호법 제10조의 2와 제11조의 차임증감청구권과 같은 취지
→ 주택임대차는 상가임대차와 달리 갱신제도가 없어 갱신 된 계약에 대해 새로 임대료를 정하는 차임증감 청구제도가 적용될 수 없음. (주택임대차는 갱신이 아니라 재계약만 있음)

14

Ⅱ. 주거비 부담 완화 방안

Step 2

- 임대차 안정화 정책

임대료 분쟁조정 제도

1) 프랑스의 분쟁조정 제도

- 표준임대료를 고시하여 임대료를 정하도록 하면서도 이러한 표준임대료에 의하여 임대료를 정하지 못하는 경우 일방 또는 쌍방의 신청에 의하여 임차인단체와 임대인단체가 동수로 참여하는 임대료 분쟁조정위원회에서 분쟁조정
- 분쟁조정위원회의 조정결정에 이의가 있는 경우 법원에 소를 제기하여 최종적으로 임대료를 정하도록 하고 있다. 특히 공정임대료 제도는 임대료 분쟁조정제도와 밀접하게 연결되어 운영된다.

2) 영국의 분쟁조정 제도

- 임대료 조정관이 개입하여 정한 공정임대료에 이의가 있는 경우 행정적 차원의 분쟁조정위원회의 분쟁조정을 통해 해결
- 분쟁조정에 불복하는 경우 지역차원의 임대료 심판법원(우리의 시군법원 성격)의 재판절차를 통하여 임대료 결정

3) 미국의 분쟁조정 제도

- 임대료 가이드라인 위원회가 정한 규제임대료를 초과한 경우 임차인이 분쟁조정 신청
- 임대료 가이드라인 위원장(commissioner)은 가이드라인과 동일 지역 유사주택 임대료 등 참조
- 공정한 임대료를 초과한다고 결정한 경우 임대인은 법률에서 정한 제재를 받게 되고, 초과 임대료에 대하여는 반환청구를 할 수 있다.

15

II. 주거비 부담 완화 방안

Step 2

- 임대차 안정화 정책

임대료 인상을 상한제도

- 당사자간에 합의된 임대료나 임대료 조정관의 결정에 의하여 결정된 임대료가 임차인의 경제적 능력에 비하여 지나치게 인상폭이 큰 경우 임차인은 임대료가 낮은 다른 지역으로 사실상 강제 이동하게 되어 거주권 자유나 주거권 침해의 인권문제가 발생.
- 위와 같은 인권적 차원과 주거비 부담 증가로 인한 민간소비의 위축과 내수경제 침체의 경제적 부작용 등을 고려하여 임대차 안정화 제도에서는 임대료를 조정하는 경우에도 그 조정된 임대료 인상이 일정한 상한선을 초과하지 못하도록 하는 임대료 인상을 상한제가 결합되어 있다.
- 임대차 갱신과 갱신 시 임대료 조정제도가 기본적인 임대료 관리제도이고 인상을 상한선은 임대료가 지나치게 폭등하는 시기에 작동하는 보충적인 제도. 독일 3년동안 20%이하, 한국의 입법논의도 1년 5%씩 2년 10% 인데, 매년 5%씩 인상은 매우 높은 수준.
- 임대료는 임대료 가이드라인 등을 통해 정해져야지 인상을 상한선은 가이드라인이 아님.
- 주택임대차 개혁 논의에서 인상을 상한선이 반시장적이라고 지나치게 이념화 되어 인상을 상한선 논의에만 지나치게 경도되어 갱신제도나 임금 가이드라인 제도, 임대차 분쟁조정 제도 등 다른 제도 논의는 진척되지 못하는 경향이 있음
- 만일 임대료 인상을 상한제에 대한 사회적, 정치적 합의가 부족하다면 임대차 갱신제도와 갱신 시 임대료 분쟁조정 제도만으로도 임대차 안정화 정책을 정착시킬 수 있음.

16

II. 주거비 부담 완화 방안

Step 2

- 임대차 안정화 정책

해외 사례

뉴욕

- 뉴욕시는 2008년 기준으로 총 가구수는 333만 가구로 그 중 임대차 가구는 67.2%인 215만 가구이며, **2008년 기준으로 64%인 140만 가구가 임대료 안정화** 주택으로 임대료 가이드라인 위원회의 규제를 받음
- 임대료 가이드라인의 대상은 6세대 이상의 주거용 건물로 1974년 이전 건축된 주택과 그 이후 건축된 주택 중 세금감면 등을 받는 주택(월세 2000불 이상 주택, 2011년 이후는 월세2,500불 이상 주택은 제외)
- 뉴욕시 "임대료 가이드라인 위원회"는 임대기간이 1년인 임대는 연1%, 2년 임대는 2.75%로 임대료 인상을 규제. 인상을 상한선은 1969년 위원회 설립 이후 가장 낮은 수치. 종전 최저치는 2012년의 2%

독일

- 독일의 경우 최근 인구집중으로 임대료가 9%로 치솟자 신규임대차에도 지역평균 임대료 보다 **10% 이상 인상하지 못하도록 하는 법안 통과**(기존의 갱신되는 임대차에 대해서는 연방 민법에서 3년 동안 20% 이상 인상하지 못하도록 하고 있음).

17

Ⅱ. 주거비 부담 완화 방안

Step 2

- 주거 복지정책

주택바우처와 임대인 지원정책

(1) 임대료 인상규제 등 공적규제와 임대인 지원사업의 연계 필요

- 전체제고주택의 6%에 불과한 공공임대. 이미 상승한 택지비와 부족한 택지로 영국, 프랑스 등 서구유럽처럼 20%의 공공임대는 어려움
- 독일식의 장기존속기간, 표준(비교)임대료에 의한 임대료 조정 등 공적규제를 받는 준공공임대가 보완역할
- 임대차 관리행정과 주택개량비 지원, 세금감면 등 지원정책이 균형 이루어야
- 9.2 대책 중 임대 리모델링 지원정책은 세금감면 등 다른 지원정책과 결합되어야 실효성

(2) 주택바우처와 임대차 관리행정의 결합

- 주택바우처가 임대료 인상 부작용 초래할 수 있음
- 주택바우처를 공적 규제 받는 준공공임대에 집중지원 할 필요 있음.

(3) 임대소득세 부과와 준공공임대 공급정책의 결합 필요

- 준공공임대는 민간임대 중 임대소득세 감면과 주택개량비 지원 등을 받는 대신 10년 장기임대차기간, 최초의 임대료를 시장임대료 이하로, 임대료 인상률상한제 적용
- 임대소득세 부가가 정착되어야 서구유럽이나 미국의 대도시처럼 임대소득세 면제를 주요수단으로 하여 임대료 인상규제 등을 받는 공적규제 시스템의 적용이 용이해 짐.
- 결국 임대소득세 부과유예 정책은 준공공임대 확대도 유예시킴. 임대소득세 부과유예 정책이 해소되고 주택임대사업에도 임대소득세 부과되면 지방행정 차원의 지원행정과 임대소득세 감면제도 결합하여 준공공임대 확대정책 추진 필요

18

본 내용과 관련하여 궁금하신 사항은
아래 담당자에게
연락 주시기 바랍니다.

정성훈 교수
대구가톨릭대학교/ 경제통상학부
E-mail : hoons69@naver.com

19

발/제/문/

대체제가 아닌 유발 요인 억제를 통한 사교육비 경감 방안

구본창 정책2국장(사교육걱정없는세상)

요약문 Abstracts

- ◇ 사교육비 경감 대책의 마련은 공교육의 정상화라는 과제와 병행되어야 함
 - 입시 경쟁을 조장하는 공급 대책보다 사교육 유발 요인을 억제하는 수요 대책 위주로 마련되어야 함
- ◇ 유아대상 영어학원, 사립초 내신 대비 어학원의 기반이 되는 사립초 1, 2학년의 불법 영어 교육 실태 및 3-6학년 영어 선행교육에 대한 규제가 필요함
- ◇ 현재 운영 중인 영재학교와 과학고 입학전형은 사교육 유발 요인이 강함
 - 따라서 영재학교는 2단계 시험인 창의적 문제해결력 평가, 영재성 및 사고력 검사 등 수학, 과학 지필고사를, 과학고는 공통문항 면접을 폐지해야 함
 - 그리고 자기소개서와 학생부 기록을 기반으로 면접을 통해 신입생을 선발하는 외고 수준의 자기주도 학습전형으로 전환해야 함
- ◇ 고교 체제를 단순화하고 선발 시기를 일원화하는 방안 또한 병행되어 함
- ◇ 수험생의 준비 부담과 사교육 부담 해소를 위해 대학 현행 학생부 종합전형의 단계적 개선이 필요함
 - ▲ 1단계: 특기자, 논술, 수능 위주 전형의 요소를 결합하는 최상위권 대학의 행태를 바로잡아야 함
 - ▲ 2단계: 학생부 종합전형의 학생부 비교과 평가 요소 중 학부모와 사교육의 개입이 영역을 미반영으로 전환
 - ▲ 3단계: 능력 및 과정 중심의 교과 수업 및 평가와 이를 반영할 수 있는 학생부 기록을 개선하고 이를 반영하는 학생부 교과 중심의 '학생부 종합전형'으로 전환
- ◇ 선행교육 규제법 개정을 통해 과도한 사교육 기관의 선행교육 상품에 대한 규제 실시해야 함

1. 들어가며

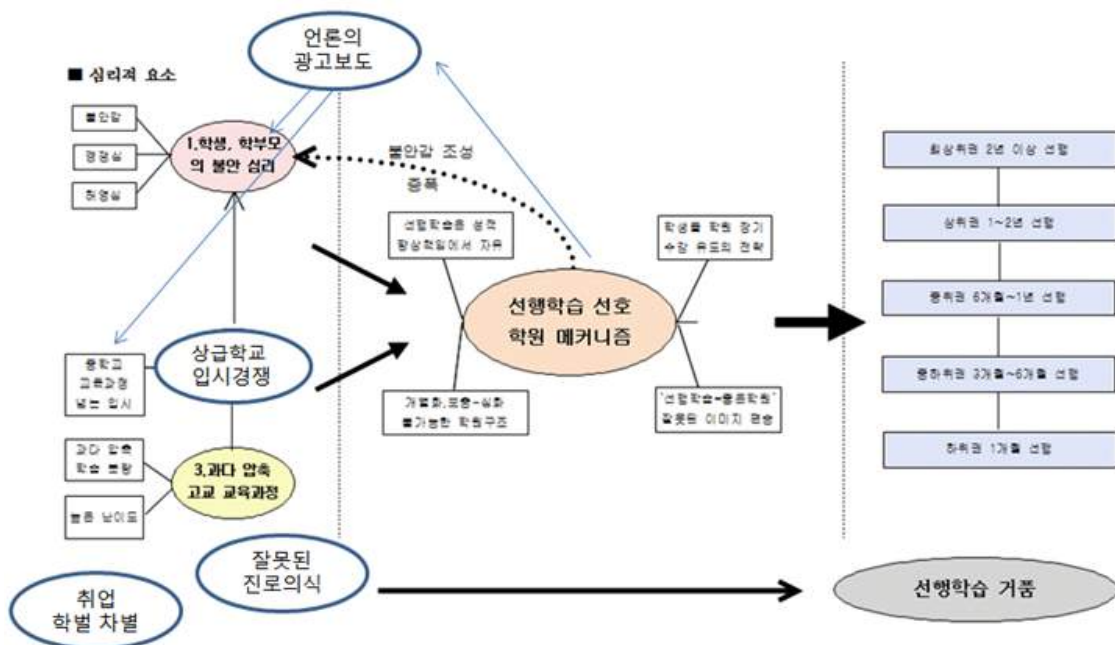
○ 과도한 사교육비 지출로 생활이 궁핍해진 계층을 지칭하는 에듀푸어(edu-poor), 교육의 양극화, 도를 지나친 선행교육 등 사교육으로 인한 사회 문제는 단순히 교육비 부담이 주는 경제적 어려움만이 아님

- 따라서 이 문제에 대한 해결 방안은 사교육비를 얼마 줄이는 것에 그쳐서는 안 됨
- 사교육비에 영향을 주는 교육 안팎의 요인들에 대한 대체 방안을 모색하고 이에 대한 정책 수립이 되어야 할 것이며 무엇보다 공교육 정상화라는 과제와 병행되어야 할 것임

○ 사교육에 영향을 주는 요소들을 정리해 보면,

- 우선 교육 바깥의 사회적 요소로 학벌에 따른 차별과 양질의 일자리가 부족한 상황에서 입학 성적 위주로 서열화된 대학 중 최상위권 대학에 진학할 때 이러한 일자리를 얻는 데 유리하게 된다는 국민 인식이 있음

[그림 1] 사교육에 영향을 주는 요소



- 교육 내부 원인으로는 과도한 입시 경쟁을 유발하는 고입과 대입제도와 이를 둘러싼 고교와 대학의 서열 체제, 책임 교육을 회피하고 지식 암기 중심의 수업과 평가로 점철된 학교 교육 부실의 문제가 자리하고 있음. 또한 입시 경쟁에 내몰린 학부모와

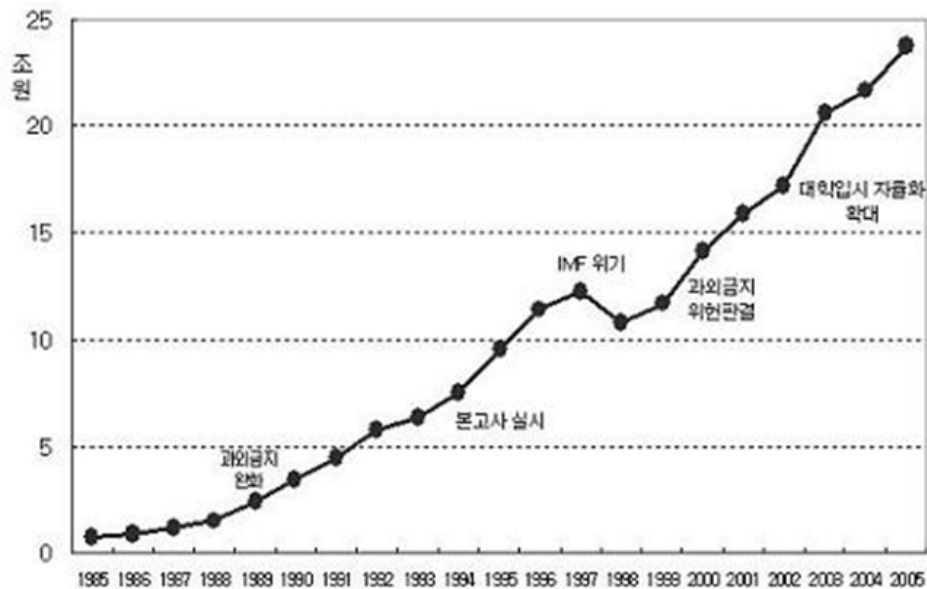
학생의 불안 심리를 마케팅 전략으로 내세워 잘못된 정보를 제공하고 불건전한 소비로 이끄는 사교육 시장 자체의 요인도 한 몫 하고 있음.

- 따라서 사교육비 문제의 해결을 위해서는 이러한 유발 요인을 억제하기 위한 다각도의 접근이 필요할 것임

2. 사교육비 대책의 방향

- 1989년 과외금지가 완화된 이후, 사교육비는 가파르게 증가했고, 2000년에 과외금지가 위헌으로 결정된 이후에 또 한 차례 상승곡선을 그려 2003년에 연간 사교육비가 20조를 넘어섰음
- 이 같은 사교육비 증가가 사회 문제로 부각되어 참여정부는 2007년부터 사교육비 조사를 시작했지만 사교육비 경감까지 도달하지는 못함

[그림 2] 연도별 사교육비 증감 현황(1985~2005년)



자료 출처: 이종재외. 사교육: 현상과 대응, 교육과학사, 2010 에서 재구성

[그림3] 연도별 1인당 월평균 사교육비



○ 이명박 정부가 펼친 사교육비 경감 대책은 어느 정도 효과를 냈음

- 그 대책들을 살펴보면 ‘사교육 없는 학교’, ‘EBS-수능 70% 연계 정책’등 대체재를 공급하는 방식과 ‘외고 자기주도 학습 전형 도입’과 같은 수요 억제 정책 등임
- 정책에 대한 평가는 다음과 같음

[표1] 이명박 정부의 공급 대책 평가

종류	비용	효과
사교육없는학교	0.2조	1000억 낭비
EBS - 수능 70% 연계	220억	효과 있음
영어 원어민 정책	0.2조	효과 미미
교과 교실제	1.2조	효과 미미
NEAT(국가영어능력평가)	620억	정책 폐기
기타(영어장학생, IPTV 등)		효과 미확인

[표2] 이명박 정부의 공급 대책 평가

종류	효과	비고
특목고 입시제도 변화	효과 있음	특목고 사교육 시장 위축
자사고 등 고교 서열화 정책	역효과	중학교 사교육 증가
대입제도 자율화 (복잡한 대입전형 3000개)	역효과	고교 선행교육, 입시컨설팅 팽창
학교 교육 내실화	-	-

- 사교육 경감을 이루었다는 이명박 정부의 사교육 경감 대책에 대한 평가에서 알 수 있듯이 사교육 대체재를 공급하는 방식은 주로 투여한 예산에 비해 그 효과가 미미하거나 정책이 제대로 실시되지도 못했음
- 하지만 수요 억제 대책 중 특목고 입시를 ‘자기주도 학습 전형’으로 전환한 것, 특히 외고 입시의 변화는 특목고 입시 시장의 위축시키는 정책 효과를 냈음
- 따라서 추후 내놓아야 할 대책들도 이처럼 입시 경쟁을 완화하거나 없애는 것과 같은 실효성 있는 수요 억제 대책이 나와야 할 것임

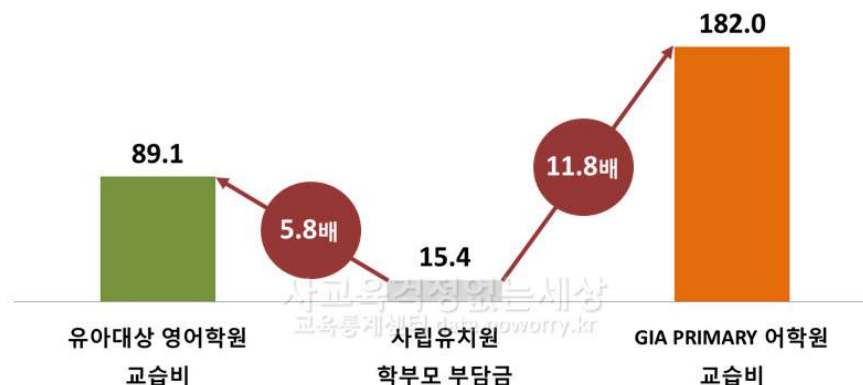
3. 사교육비 경감을 위한 대책

3-1. 사립초 영어 교육의 정상화

- 학교 급별로 살펴보면 우선 사립초에서 불법적으로 실시하는 초등 1, 2학년의 영어 몰입교육에 대한 규제가 필요함
- 현재 대부분 사립초에서는 방과후학교 영어수업을 의무화하여 정규교육과정처럼 운영하고 있음
- 심지어는 학교 교육과정에서 유명 어학원의 교재, 즉 사교육 기관의 교재를 사용하기도 함
- 이는 엄연한 선행교육 규제법 위반이며, 소위 영어 유치원으로 불리는 유아대상 영어 학원 및 사립초 영어 교육 대비 사교육 시장의 기반이 되고 있음

[그림4] 유아대상 영어학원 교습비

사립유치원 학부모 부담금과 유아대상 영어학원 교습비와의 비교 (단위 : 만원)



○ 따라서 다음과 같은 사립초의 영어 교육 실태를 바로잡아야 함

- 영어 수업을 사실상 정규과정으로 운영하고, 영어 관련 교내 대회를 실시하며, 3~6학년의 경우에 국가 수준의 영어교육과정을 벗어난 선행 과정을 운영과 같은 선행교육 규제법 위반 행위
- 납입 교육비 항목 중 방과후 영어수업비 공통 납부 유도
- 반 편성을 위한 영어 등의 레벨테스트
- 외국교과서 및 학원교과서 사용

○ 위와 같은 사항들은 현행 법 체계에서도 엄연한 법률 위반이므로 이에 대한 행정 처분을 통해 실태를 바로잡을 수 있으므로 반드시 근절시켜야 할 것임

3-2. 영재학교, 과학고 입학전형 개선

○ 영재학교와 과학고 입학전형 개선도 필요하다. 영재학교의 2단계 시험인 창의적 문제해결력 평가, 영재성 및 사고력 검사 등은 대부분의 문제가 수학, 과학 문제임

- 그것도 경시대회나 올림피아드 문제와 유사한 것으로 중학교 교육과정과 일치하지 않으며 학교 시험 유형과 달라 사교육 의존도가 매우 높음
- 또한 과학고의 면접 공통문항 또한 사실상 수학, 과학 지필고사와 마찬가지로. 과학과 수학을 융합한 STEAM형 문항을 면접에서 묻고 있는데 이는 현재 중학교에서 정상적인 교육으로 절대 대비할 수 없는 문항임
- 사교육의 문제를 해결하자는 취지로 만든 과학고의 <자기주도 학습전형>에서 오히려 사교육을 유발하는 문제가 출제되는 아이러니한 일이 벌어지고 있는 것임
- 영재학교와 과학고 입학전형으로 인해 사교육 수요가 증가하는 것은 영재학교와 과학고 진학을 희망하는 학생들의 사교육비 지출, 사교육 참여율, 참여시간이 증명하고 있음

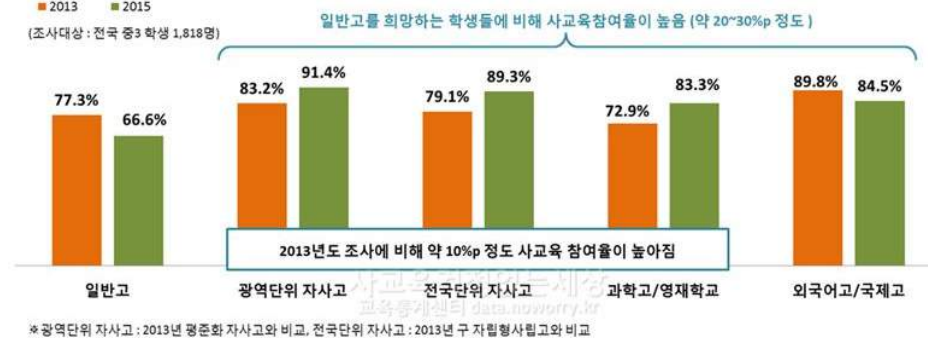
[그림5] 진학 희망 고교 유형별 월평균 사교육비 지출 100만원 이상 비율

(조사대상 : 전국 중3 학생 1,818명)



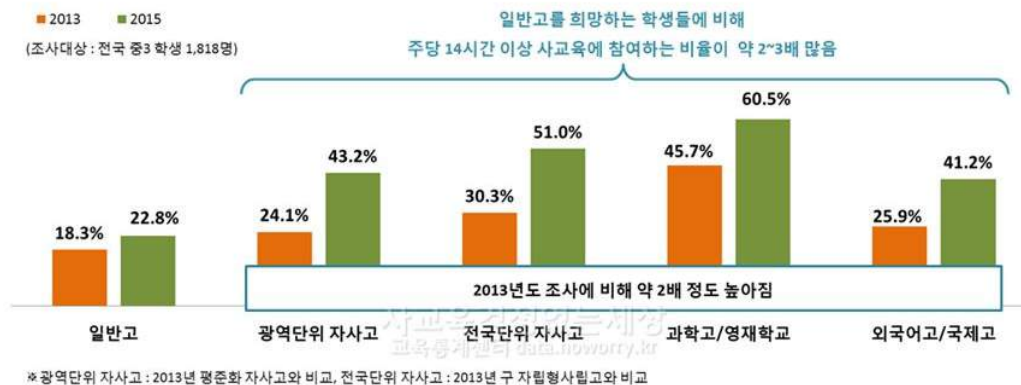
[그림6] 진학 희망 고교 유형별 사교육 참여율(중3 대상)

(조사대상 : 전국 중3 학생 1,818명)



[그림7] 2013, 2015년 진학 희망 고교 유형별 주당 사교육 참여시간(중3 대상)

(조사대상 : 전국 중3 학생 1,818명)



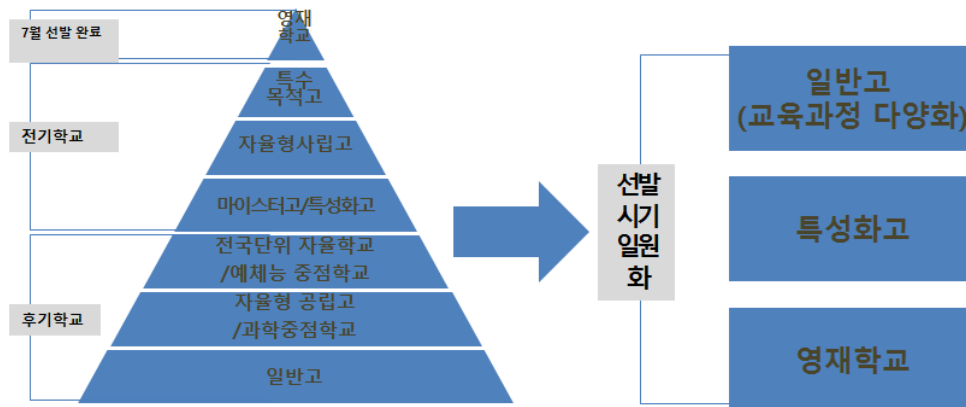
○ 따라서 영재학교와 과학고 입학전형에서 치르는 수학, 과학 지필고사를 폐지하고 자기소개서와 학생부 기록을 기반으로 면접을 치르는 외고의 자기주도학습전형 방식으로 전환해야 함

- 이렇게 될 때 수많은 과고 영재학교 대비 및 창의력 수학, 경시대회 대비 사교육 프로그램이 감소하게 될 것임

3-3. 고교 체제의 단순화 및 선발 방식의 전환

- 특수목적에 의해 설립된 특목고, 다양한 교육과정 운영을 위해 설립된 자사고, 영재육성을 위해 설립된 영재학교가 그 설립 취지와 목적을 상실하고 대학 입시 실적을 기준으로 서열화된 것은 우리 교육의 아픈 현실임
- 또한 진학 희망 고교의 서열에 따라 사교육비 지출도 서열화되고 있음. 이뿐 아니라 선발 시기도 서열 순임. 4월에 영재학교가 입시를 시작으로 과학고, 자사고, 외고, 특성화고, 일반고 순으로 신입생을 선발하고 있음
- 따라서 고교 체제의 단순화와 선발 방식의 전환은 중장기적으로 반드시 필요한 과제임

[그림8] 현재 고교 체제의 서열 구조와 개선 방향



- 고교 체제를 그림8과 같이 단순화 할 필요가 있음
- 교육과정 다양화를 목적으로 설립된 일반고와 자사고는 일반고로 전환. 이때 반드시 선행되어야 할 것이 일반고에서 다양한 교육과정을 운영할 수 있도록 하는 제도적 보완임
- 마이스터고와 특성화고는 특성화고로 단일화 함
- 현재 8개교인 영재학교를 수요에 맞게 감소하는 방안도 검토되어야 함
- 체제의 단순화뿐만 아니라 선발시기 일원화도 병행되어야 함
- 이렇게 될 때 내신 과목 점수의 유불리로 진학 고교를 희망하고 입시 컨설팅에 의존하는 현재의 고입전형이 상당히 개선될 것으로 예상됨

3-4. 대학 입시의 개선

- 먼저 대입제도 개선과 관련해 다음 세 가지 방향에 입각해야 함
 - 첫째, ‘지식암기/문제풀이/줄 세우기’ 방식의 선발을 극복하는가?
 - 둘째, 수험생의 준비 부담과 학부모의 사교육비 부담을 완화하는가?
 - 셋째, 학교교육의 변화와 혁신을 유도하는가?
- 이러한 방향에서 볼 때 현 정부가 표방하는 ‘대입제도 간소화’와 ‘학생부 위주의 수시 강화’라는 대입 방향은 적절하지만 실제 이를 운영하는 대학의 대입전형 방법과 이를 전인하는 정부의 방침이 상호모순을 이루는 것은 문제임
 - 특히 최상위권 대학에서 전형 운영 비율이 확대되고 있는 학생부 종합전형에 대한 개선이 필요함. 수험생의 준비부담이나 사교육 부담이 강한 전형 요소들을 결합하고 있기 때문임
- 따라서 다음과 같은 단계적 개선이 필요함
 - ▲ 1단계: 특기자, 논술, 수능 위주 전형의 요소를 결합하는 최상위권 대학의 행태를 바로잡아야 함
 - ▲ 2단계: 학생부 종합전형의 학생부 비교과 평가 요소 중 ‘교내수상실적, 인증 및 자격, 독서활동, 자율동아리 활동’ 등 학부모와 사교육의 개입이 큰 4개 영역 반영 금지, 학생부 ‘행동특성 및 종합의견’을 비공개로 전환하고 교사추천서는 폐지해야 함
 - ▲ 3단계: 능력 및 과정 중심의 교과 수업 및 평가와 이를 반영할 수 있는 학생부 기록을 개선하고 이를 반영하는 학생부 교과 중심의 ‘학생부 종합전형’으로 전환해야 함
- 학생부 종합전형이 개선되는 궁극적인 목표는 학교 교육의 수업과 평가를 개선시켜 고교 학생부의 교과 기록을 대학은 물론이고 우리 사회 전체가 신뢰할 수 있도록 만드는 것이어야 함
 - 이는 △‘학교교육과정을 충실히 반영하도록 하여 공교육 활성화에 기여’하는 것이며, △‘학교생활을 충실히 한 학생을 대입 적격자로 선발’하면서 ‘공정성과 신뢰성’을 담보하는 길이 될 것임
 - 이런 교육 환경을 만들기 위해서는 능력 및 과정 중심의 수업과 평가 개선이 이뤄져야 함
 - 또한 학생부 기록 개선도 병행되어야 함. 교과 별로 학생의 다양한 능력을 알아낼 수 있는 평가항목을 만들고 각 항목에 대한 성취를 A~E로 표시한 후 그 성취의 과정을 교사가 서술하는 방식으로 개선되어야 함

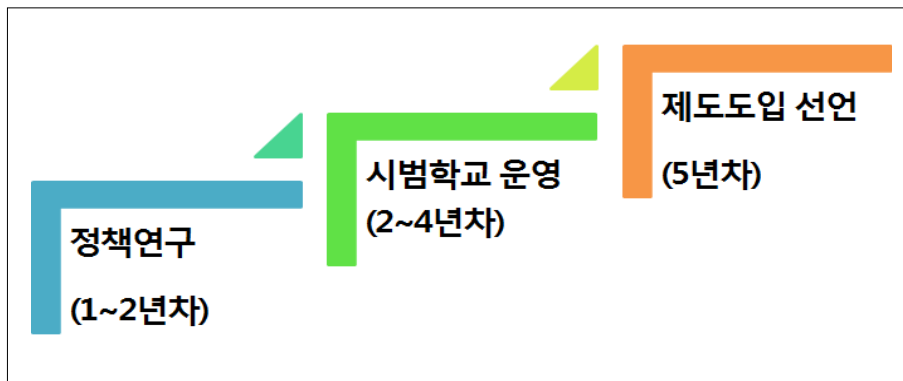
[표3] 개선된 성취평가제의 평가 및 학생부 기록 내용 예시

과목	성취 세부 영역(코드)	평가 방법	성취도		세부 특기 사항
			1차	2차	
도덕	핵심 개념의 이해(01)	지필 평가	B	A	종알종알
	탐구 태도(02)	보고서 작성	E	C	
	의사소통(03)	질문과 토론	B	A	
	협업(04)	모둠 활동	A	A	
	논술력(05)	보고서 작성	C	A	
	표현력(06)	발표	C	B	
	경청(07)	수업 참여 태도 관찰	B	C	
	종합				

자료 출처: 좋은교사운동

- 정부는 이러한 수업과 평가, 학생부 기록 개선의 안착을 위한 단계적인 정책사업을 추진을 제안. 그리고 현재 중학교 1학년 학생이 대입을 치르는 2021년부터는 교과 수업 안에 나타난 학생의 다양한 능력을 종합적으로 평가하는 학생부 교과 중심의 ‘학생부 종합전형’으로 전환할 것을 추가로 제안

[그림1] 학생부 교과 중심의 ‘학생부 종합전형’을 도입하는 정책 프로세스



- 학생부 교과 중심의 개선된 ‘학생부 종합전형’은 대학이 요구하는 교과의 7~8개의 성취도를 점수로 산출해 2~3배수 학생을 1단계로 선발하고, 2단계에서는 학생부의 교과와 관련된 교사의 서술 기록과 학생이 학교에서 실제 작성한 논·서술형 평가 등의 수행평가 자료, 자기소개서 등의 서류 종합평가와 제출 서류를 기반으로 한 면접을 통해 학생을 선발하는 방식임

- 이 같은 학생부 종합전형의 개선은 미래 사회가 요구하는 학교교육 변화의 가장 중요한 영역인 정규 수업과 평가의 혁신을 유도해 학교 교육의 실질적 변화를 이끌 것으로 예상하며 사교육비 경감은 자연 수반될 것임

[표4] 학생부 교과 중심으로 개선된 ‘학생부 종합전형’의 전형 예시

전형명칭	전형요소	활용
교과 중심 학생부 종합전형	학생부 교과 성적	최소 자격기준 (ex. 2~3배수 선발)
	교과 담당 교사의 서술적 기록 (학생부 및 자기소개서)	최종 합격자 선발
	학생이 학교에서 실제 작성한 논/서술형, 수행평가 자료	
	제출서류를 토대로 한 확인면접	

3-5. 선행교육 규제법 개정을 통한 사교육 선행 상품 규제

- 과도한 선행교육 상품의 판매의 규제, 예컨대 초등학생에게 고교 수학을 가르치는 학원 프로그램에 대한 규제나 불법 고액 과외를 규제해야 한다는 주장에 대해 반대하는 사람은 많지 않을 것임
- 2000년에 현재가 과외금지에 대해 위헌 판정을 내린 후 사교육 기관을 규제하는 것은 위헌이라는 인식이 상당히 자리 잡고 있지만 이는 재검토의 여지가 충분함
- 지난 2015년 3월 11일 국회에서 열린 ‘선행교육 규제특별법 시행 6월 성과와 한계’라는 주제로 열린 ‘사교육비 10% 절감 위한 정책토론회’ 발제자인 이현욱 변호사는 ‘중대한 사회적 폐단이 우려되는 반사회적인 과외교습에 한정하여 이에 대해 입법조치를 취할 수 있다’는 의견을 제시함
- 특히 ‘선행교육 규제법에 의해 학교에서는 선행교육을 받을 수 없는데 학원에서 선행교육을 받은 학생들이 그렇지 않은 학생들에 비해 내신이나 입시에서 우위에서는 결과가 될 수 있으므로 입법 목적과 달리 사교육 조장의 가능성이 충분하기 때문에 학원 등에서 이루어지는 선행교육에 대한 적절한 규제가 반드시 필요하다’고 주장
- 따라서 사교육 기관의 과도한 선행교육 상품에 대해 합리적 규제안을 마련해 현재의 ‘선행교육 규제법’을 개정하는 입법 추진이 이루어져야 할 것임

4. 나오며

- 이상에서 언급한 것처럼 우리 사회에서 사교육비 경감 대책의 결정은 미래 세대인 아동에게 어떤 교육을 시킬 것인지에 대한 국가적 교육 철학의 토대 위에서 마련되어야 함
- 따라서 외형상 입시 경쟁 교육이며 그 내용은 지식암기 중심의 선다형 시험으로 점철된 우리 교육 환경을 혁신하는 차원에서 공교육 내실화와 함께 불건전한 사교육을 규제하는 방식의 대책이 채택될 것을 기대함

발/제/문/

저출산 고령화 대비 건강보험 보장성 강화와 과잉진료 억제를 통한 가계 의료비 절감 입법개혁과제

이찬진 변호사(민변)

1. 현 실태

가. 데이터로 본 가계 의료비 부담 현황

[표 2] 2013년도 의료패널 소득분위별 가구당 평균 소득 및 의료비 부담액

(단위 : 개, 천원)

가구소득 10분위	가구동등화 평균 소득		평균 연간 의료비 본인부담액				의료비 비중 (B/A)
	표본 수	연간 소득(A)	표본 수	법정	비급여	소계(B)	
1	724	4,919	688	425	456	882	17.9%
2	723	8,122	709	465	577	1,042	12.8%
3	724	11,115	709	483	655	1,138	10.2%
4	724	14,204	699	485	694	1,179	8.3%
5	722	17,473	699	429	730	1,159	6.6%
6	729	20,797	708	469	788	1,258	6.0%
7	720	24,579	695	419	754	1,173	4.8%
8	723	28,941	694	484	908	1,393	4.8%
9	721	35,777	706	407	881	1,288	3.6%
10	723	57,491	690	426	998	1,424	2.5%
계(평균)	7,233	22,331	6,997	449	744	1,194	5.3%

자료 : 2013년 한국의료패널 자료를 기초로 국회예산정책처 분석

- 건보료 부담과 별도로 우리나라 가구의 소득 및 의료비 부담은 법정 본인부담금과 비급여부담금은 합산 소득 1분위 17.9%, 소득 10분위는 2.4% : 저소득층일수록 의료비 부담으로 인한 재정적 어려움 폭증

[표 3] 가구 생활비 분위에 따른 재난적 의료비 발생가구 비중(2010~2013)
(단위: %)

연도	생활비 5분위					전체
	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	
2010	11.05	4.29	1.78	0.93	0.18	3.68
2011	12.13	4.75	2.42	1.05	0.39	4.23
2012	12.45	2.69	1.66	0.7	0.12	3.76
2013	12.86	5.65	1.97	0.27	0.22	4.39

자료 : 서남규 외, 「재난적 의료비 발생가구에 대한 심층연구」, 건강보험정책연구원, 2015.7.

- 지불능력(=연간 생활비에서 식료품비를 차감한 금액) 대비 본인 부담 의료비 지출 40%이상인 '재난적 의료비 발생가구는 생활비 기준 5단계 중 1분위는 연도별로 지속적으로 증가, 2011년 기준 총 73만2000가구로 추정

〈경상의료비 중 공공부문 지출 비율(%) 추이〉

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
한국	54.9	56.4	56.7	56.5	57.6	58.0	57.2	56.3	55.9
OECD 평균*	71.3	71.7	71.8	72.5	73.2	73.0	73.1	72.7	72.7

* OECD 평균은 해당년도 수치가 없는 경우 해당년도 기준시점의 최근점년도 수치를 반영하여 산출함

* 참고: 임의비급여 제외시 건보 보장성 통계

[표 7] 건강보험 보장률 현황

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
건강보험 보장률(%)	62.6	65.0	63.6	63.0	62.5	62.0	63.2

자료: 국민건강보험공단, 「2014년도 건강보험환자 진료비 실태조사」, 2015.12.

- 1차(05-08) 및 2차(09-13) 각 건강보험 보장성 강화계획에 따라 암 등 고액 중증질환의 법정 본인부담금이 10%로 경감되고, 6세 미만 입원아동 본인부담금 면제, 대폭적인 비급여의 급여 전환을 실시하였음. 현재 건강보험 중기보장성 강화계획 시행(14-18)중임.
- 경상의료비(개인의료비+집합보건의료비) 대비 우리나라의 공공의료지출 비율은

55.9%(주 : 이것을 ‘건보’의 실질 보장성으로 볼 수 있음)로 OECD국가 중 밑에서 세 번째임.(일본 : 83.2%임)

- 가계직접부담비율은 36.9%(여기에는 실손형 민간의료보험 포함됨 ; 일본은 14%)로 OECD평균 19.5%에 1.9배 가량 높으며 밑에서 두 번째임.[보건복지부, OECD Health Data 2015 요약집 pp101-104]

나. 미흡한 보장성으로 인한 과도한 민간의료보험비용 지출과 가계 부담 악화

- 1) 박근혜 정부의 보장성 강화 정책의 한계 : 부자들에 대한 보장성 강화 &저소득층의 의료비 가계부담 완화 소외
 - 박근혜 정부의 4대 중증질환(암, 뇌혈관, 심장질환, 희귀난치성 질환) 중심 보장성 강화 정책의 부작용- 풍선효과(새로운 비급여 확대에 의한 보장성 정체 및 타질환자 및 소득계층 간 보험급여의 형평성 악화)
 - 선별급여 등 현 정부의 보장성 강화 방안은 저소득층 만성 질환자들의 부담능력을 도외시한 것으로 높은 본인부담율로 중소득층 이상의 집단에게만 보장성의 혜택이 집중(소극계층 간 형평성 악화)
 - 질환별, 항목별 보장성을 강화할수록 상급병원의 새로운 비급여 확대에 의해 실제 가계의 의료비 부담 완화로 작동되지 못함.
 - 현 정부의 본인부담금 상한제의 한계(3단계에서 7단계로 확대) : 선택진료비, 상급병실료, 간병비 등 3대 비급여와 선별급여 및 임의비급여를 모두 제외한 법정 본인부담금에 대하여만 적용
- 2) 건강보험의 낮은 보장성과 재난적 의료비 부담의 위험성으로 인한 가계의 과도한 민간의료보험지출과 의료취약계층의 차별
 - 2015년 상반기 기준 우리 국민 5명 가운데 3명꼴인 약 3150만명이 실손형 보험에 가입해 있고, 실손형 보험을 비롯해 민간의료보험에 가입한 가구 비율은 2012년 기준 약 80%에 이르며, 가구당 4.64개를 가입해 월평균 약 34만원의 보험료를 내고 있음. 2014년 기준 가구당 월평균 건강보험료가 91,000원 대비 민간의료보험료로 3.8배의 돈을 추가로 부담하는 상황임. (병원비 불안없는 나라/김양중, 한계레 16. 4. 19.자)
 - 민간의료보험 가입률의 지속적인 증가 및 소득계층간 가입율 격차가 크게 확대됨 /실손형 의료보험(연간 7조원 추정)을 포함한 민간의료보험에 가입,연간 25조원 상당을 지출하는

것으로 추정함 ('건강보험 보장성 강화 정책평가', 국회 예산정책처 2016. pp47-48)

[표 23] 소득분위별 민간의료보험 가입률 추이

(단위 : %)

소득분위	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	35.4	34.8	32.2	31.5	31.7	25.5
2	49.3	48.4	54.0	51.8	49.1	48.9
3	65.2	68.5	70.9	68.5	70.5	65.7
4	78.0	75.7	79.9	78.4	79.7	75.7
5	81.9	82.7	84.4	85.8	83.9	81.0
6	88.7	89.3	90.6	90.8	90.2	87.1
7	90.7	92.0	92.9	92.1	93.2	89.9
8	93.8	94.4	94.5	96.2	94.3	92.3
9	92.5	94.6	96.1	96.0	96.7	92.5
10	90.9	94.0	92.6	93.7	95.9	92.9
계	76.8	77.5	78.8	78.5	78.5	75.1
1/10분위차	55.5	59.2	60.4	62.2	64.3	67.4

자료 : 2008~2013년 한국의료패널 자료를 기초로 국회예산정책처 분석

2. 가계 부담 완화를 위한 보건의료 개혁과제

가. 포괄적 본인부담금 상한제로의 국민건강보험법 개정 및 혼합진료 금지 등

□ 기대 효과

- 지불능력 대비 본인부담금 대폭 경감 및 재난적 의료비부담의 위험 해소
- 실손형 의료보험 등 가입 필요성 소멸 내지 대폭 완화로 인한 민간의료보험료 지출 절감(가구 당 매월 34만원 상당) 및 그 중 일부를 건보료로 추가 부담하여 보장성을 더욱 확대하는 선순환 효과를 기대.
- 실손형 민간의료보험에 따른 과잉의료 유발 억제로 인한 추가적인 의료총량 관리로 저출산 고령화에 따른 국가 경상의료비 지출 총량 억제

□ 개선방향

- 의료비 가계 부담 완화를 위하여 전 세계적으로 확립되고 검증된 제도는 모든 의료비에 대하여 지불능력을 고려하여 본인부담금의 상한선을 명시하는 것임. 또한, 본인부담금은 실제로 본인이 질병 및 부상과 관련하여 본인이 의료기관에게 부담하는 일체의 부담금을 포괄하는 것이 각국의 공통적인 법 제도례임. 다만, 과잉의료 억제를 위한 장치를 반드시 뒤서 의료비 지출을 총량적으로 관리함.

- 해외 제도 사례(국회 예산정책처, 위 자료 p43)

- * 일본 70세미만/이상으로 구분하고 각 구분별 소득분위별 저소득층 대상(주민세 비과세자)으로 월단위 상한제[35,400엔(70세미만)/15,000엔(70세 이상)] - 과잉의료 억제 장치 : 혼합진료 금지
- * 독일 연소득 2% 초과시(만성질환자는 1%) 상한제 적용 : 과잉진료 억제장치- 진료비 총액계약제

□ 입법 과제

1) 포괄본인부담금 상한제로의 법률 개정

법제44조 중 제2,3항을 다음과 같이 개정한다.

② 제1항에 따라 본인이 속한 가구(독립세대인 피부양자를 포함한다)가 연간 부담하는 본인일부부담금의 총액이 해당 가구의 가구별 특성, 소득수준 및 연령을 감안하여 ‘가입자위원회’¹⁾의 심의의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 금액(이하 이 조에서 "본인부담상한액"이라 한다)을 초과한 경우에는 공단이 그 초과 금액을 부담하여야 한다.

③ 제2항의 본인부담 상한액은 해당 가구의 소득세법상 세목별 과세표준 소득의 총합의 100분의 10(과세 소득 자료가 없는 가구의 경우에는 가구별 최저생계비)을 초과할 수 없다. 제2항에서 정한 금액이 없는 경우 본 항에서 정한 금액을 적용한다.

[취지 : 1)본인부담금 상한액의 일반적 적용기준을 가구의 소득세법상 과표소득의 총 합의 100분의10과 소득자료가 없는 경우에는 최저생계비를 기준으로 제안함. 2)대통령령으로 백지위임할 경우 본인부담상한제의 본질적 내용이 정부에 의하여 임의적으로 정하여지므로 그 실질적인 최저기준을 법정화하고자 함 3) 100분의10 기준은 입법시 구체적인 검토가 필요함.]

2) 법정 비급여(법 제41조 제4항)의 원칙적 급여화

법정비급여 중 의학적 필요가 있는 비급여를 요양급여로 전면적으로 포함하는 내용으로 법 제41조를 개정함.

법 제41조

④ 보건복지부장관은 ‘심의위원회’가 의결로 제3항에 따른 요양급여의 기준을 정할 때 업무나 일상생활에 지장이 없는 질환에 대한 치료에 한하여 제1항의 요양급여대상에서 제외되는 사항(이하 "비급여대상"이라 한다)으로 보건복지부령으로 정할 수 있다.[취지 : 모든 의학적으로 필요한 치료행위는 요양급여로 하고, 그 외의 사항은 비급여로 함]

1) 법 개정시 재정운영위원회를 확대개편하여 신설하는 보험료 및 본인부담금에 관한 사항을 심의의결하는 사회적 합의기구임

- 3) 법정 비급여 중 필수적 의료의 급여화와 본인부담금 상한제 전면확대에 따른 과잉의료 통제 장치를 법률로 신설함.

가) 1안 : 혼합진료 금지 제도

○ 취지(이하 ‘건강보험의 보장성 강화의 방향, 정형준, 2016. 8.)

‘혼합진료’는 국제적인 명확한 정의 및 개념은 없음. 즉 ‘혼합진료’라는 개념은 전적으로 일본의 용어임. 영어로도 Mixed billing 으로 부를 수 있으며, 혼합진료 금지는 ‘the ban on mixed billing’임.

- 그러나 대부분의 나라에서 환자가 직접 비용을 병의원에 지불하지 않는다는 점을 고려하면, 미국이나 캐나다 등에서 보험자(보험국)가 보장하지 않는 진료재료 및 처치에 대해서는 환자에게 직접 청구하는 ‘조정청구’ (balance billing(extra billing))가 혼합진료라고 부를 수 있음. 따라서 ‘조정청구금지’(ban on balance billing(extra billing))가 혼합진료 금지와 유사한 용어임.
- 일본에서의 혼합진료 금지는 ‘행위별 수가제’, ‘개업 자율권’, ‘평등의료 제공 원칙’이라는 기반에 대한 대응이었음. 포괄수가제, 인두제, 총액 예산제 등 선불형 지불제도에서는 추가금액을 받지 않는다면 혼합진료 여부가 중요한 화두가 될 수 없음. 때문에, 혼합진료 금지와 관련된 해외의 사례는 행위별수가제를 일부라도 유지하고 있는 캐나다, 프랑스, 한국, 대만 등이 고려 대상임.
- 일본에서는 혼합진료 금지가 원칙이라는 점이 중요함. 예외 조항이 몇 가지 있으며, 일부 ‘positive list’를 가지고 있는 구조임. 따라서 승인되지 않은 약물과 진료행위(unauthorised medicine & therapy)를 금지하는 OECD 대부분의 진료 패턴을 유지하기 위한 고육책이었음. 이는 유사한 의료제도 하에서 지불제도를 빠르게 개편한 대만의 경우 혼합진료 금지가 논란이 되지 않은 것의 시사점임.

* 단점 : 상급 요양기관의 조직적 반발의 가능성이 큼. 공공의료의 비중이 상대적으로 낮은 우리나라의 현실에서 단기적으로 전면 도입은 쉽지 않은 한계가 있음.

○ 입법안

- 법제41조 제5항을 다음과 같이 신설한다.

“⑤ 요양기관은 동일한 환자에 대하여 제1항의 요양급여와 비급여대상인 치료를 할 수 없다.[- ‘혼합진료’금지]”

* 위반시의 처벌 및 행정처분 관련 근거 규정을 별도로 규정하여야 함.

나) 2안 : 환자에 대한 본인부담금 청구 금지 및 보험자 지불제도로의 전환

- 독일 : 매년 질병금고와 의사들 사이의 협상을 통해 보장범위를 결정하면 그 이상의 진료 및 약제에 대한 비용청구는 불가능함. 즉 급여 범위의 진료에 대한 추가적인 비용청구는 불법임.(총액예산제), 조정청구(balance billing)는 불법임 : 사실상 혼합진료 금지임.
- 캐나다 : 1984년 캐나다 건강보장법(Canada Health Act)를 통과시키면서, 건강보험 보장영역 외 진료(balance billing)은 각 주별로 허용 범위와 규정을 달리 두었음. 5개 주는 보장영역 외 진료가 모두 금지되어 있음. 3개 주(Alberta, British Columbia, Newfoundland)는 일부만 허용, 2개 주는 (Prince Edward Island, New Brunswick)는 임의 처방 및 진료가 가능함 : 혼합진료 금지와 유사한 조정청구 금지가 8개 주에서 법률 규정이 되어 있음.
- 프랑스 : 포지티브 방식의 의료행위 및 약제 등록 방식임. 프랑스에서 건강보험 보장내역 이외의 진료를 하려면 분리된 지불부분(payment sector)로 나가야 하며, 이 경우는 의사 단독개원에 한해서만 가능함. 미승인 약물 및 처치는 '예외적 동정적 허용'(Compassionate Use) 항목으로 프랑스 의약청의 허가를 받아야만 가능함. 안경, 치과치료 재료, 일부 보장구 등의 본인부담 추가 항목만 존재함 : 일부 개원의들의 예외를 제외하면 조정청구도 불가능함.
- 대만 : 대만은 원천적으로 혼합진료가 불가능함. 예외로는 대만 보험국에서 2006년 12월 최초로 일부 항목에서만 환자부담을 허용하였음. 허용 범위는 약물방출스텐트(drug-eluting stents)를 시작으로 artificial limbs, physiologic pacemakers, artificial hip joints made from special materials(Ceramic), special-function intraocular lenses 등 총 5개 치료재료에 국한됨 : 혼합진료, 조정청구 모두 금지되어 있음.
- 입법안
 - 법 제44조를 다음과 같이 개정한다.
제44조(비용의 일부부담) ① 요양급여를 받는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 비용의 일부(이하 "본인일부부담금"이라 한다)를 본인이 '공단'에 부담한다. 이 경우 선별급여에 대해서는 다른 요양급여에 비하여 본인일부부담금을 상향 조정할 수 있다. <개정 2016.3.22.>
 - 법 제47조를 다음과 같이 개정한다.
제47조(요양급여비용의 청구와 지급 등) ① 요양기관은 공단에 제44조 제1항의

본인일부부담금을 포함하여 요양급여비용의 지급을 청구할 수 있다. 이 경우 제2항에 따른 요양급여비용에 대한 심사청구는 공단에 대한 요양급여비용의 청구로 본다.

②항 생략

③ 제2항에 따라 심사 내용을 통보받은 공단은 지체 없이 그 내용에 따라 요양급여비용을 요양기관에 지급한다.

④ 공단은 요양기관에 지급한 요양급여 중 본인일부부담금을 가입자에게 익월 보험료에 합산하여 고지·징수한다.(기존 4항을 전면 대체함)

* 관련 규정 개정 사항 : 53조 3항 보험료 체납 관련 조항에 본인일부부담금 미납도 추가하여야 함.

- 4) 필수의료영역 중 대체제 및 비용효과성이 입증된 영역을 조속히 급여화한 후 피부,미용 등 비급여 부분은 국민건강보험법상 요양급여에서 전면 제외하고 이들 의료기관은 요양기관 당연지정제에서 해제하도록 함.(법제41조 제1항 관련 대통령령 18조 1항 개정 사항임)

나. 보장성 강화를 위한 건강보험 지배구조 개편

○ ‘건정심’을 분리하여 재정운영위원회와 ‘건정심’으로 이원화 및 각 위원회의 민주적 대표성 강화 및 회의의 실질화, 정보공개 및 투명성 강화

- 1) 먼저, 현재와 같이 가입자들의 보험료를 공급자와 함께 결정하는 구조는 모순임. 제도 초기와 같이 재정운영위원회(변경시 가칭 ‘가입자 위원회’)와 ‘건정심’으로 이원화하여 운영
- 2) 본인부담금 부담률 및 부담액에 관한 사항은 정부의 결정권을 가입자들을 중심으로 구성되는 ‘재정운영위원회’(또는 가칭 ‘가입자 위원회’)로 이관하여 보험료율과 함께 결정하도록 하고 동 위원회는 보건복지부장관을 위원장으로 하는 사회적 합의기구 형식의 행정위원회로 재편함
- 3) 건정심의 요양급여기준 심사 및 비급여의 급여화를 촉진하기 위한 가입자 대표성 강화 및 전문성과 위원회의 독립성을 강화하고, 산하 관계 위원회를 포함한 수가 결정 체계의 총체적인 사전,사후 정보공개와 회의 전 충분한 검토와 안전 개선이 가능하도록 제도를 전면개정하며, 모든 국민이 이해관계인인 점을 감안하여 모든 회의결과는 속기록을 통하여 모두 즉시 공개하도록 함.[이찬진, ‘국민건강보험법상 건강보험정책심의위원회(‘건정심’)의 민주적 개편과 보장성 강화를 위한 법적 대안’, 2016. 7. 국회 건정심 개혁 공청회 자료집 참조]

다. 건보료 부과체계 개편

- 보험료 부담의 형평성의 문제를 야기하는 보험료 부과체계를 개편하여 보장성 강화에 수반되는 보험료 인상에 대한 수용성과 제도의 지속가능성을 강화함.
 - 평가소득제도 폐지, 지역가입자 재산 관련 보험료부과점수제 개선 or 소득단일부과방식?
 - 저출산 고령화에 따른 건보 재정 확충과 관련하여 국고지원을 확대하며, 사용자부담 또는 이에 갈음하는 분담비율을 증가하는 방안을 부과체계 개편시 법률에 반영함(사용자 부담비율을 증가시키는 방안)

발/제/문/

휴대폰 단말기 가격 거품 제거, 이통기본료 폐지, 저가 요금제에서도 데이터제공량 확대 등으로 통신비 대폭 인하해야

- 생활 속의 경제민주화 실현 방안 : SKT 등 통신재벌 3사의 독과점과 담합·폭리 구조 개혁해야

안진걸 참여연대 공동사무처장(경제민주화실현전국네트워크 운영위원장)

1. 최근 가계 동향 및 가계지출 대비 통신비 지출 현황

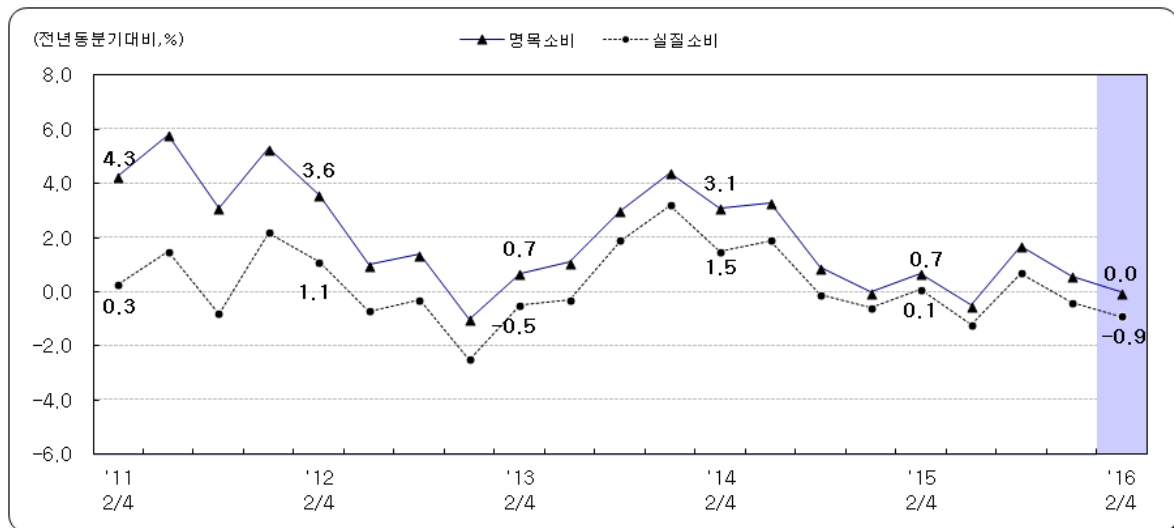
- 1) 통계청 가계동향 통계에 의하면, 2016년 2/4분기 가구당 월평균 소비지출은 249만 4천원으로 전년 동기와 동일하게 나타남(실질소비는 0.9% 감소) : 최소한 먹고 살기 위해서는 대략 250여만원의 실질 소득이 있어야 한다는 것을 알 수 있음. 그런데, 거기에 비소비지출 78만 8천원을 합하면 **가구당 월평균 지출은 328만 1천원**으로 전년 동기와 동일한데, 비소비지출까지 하면 우리 국민들의 가계에서 필수적으로 지출해야 하는 비용에 대한 부담이 매우 크다는 것을 알 수 있음.
- 2) 아래 표를 보면, 식료품이나 의류, 외식 등을 제외하면 주요 공공영역인 주거, 교육, 의료, 교통, 통신비 지출이 가계에서 차지하는 비중이 무려 45.8%로 가계지출 대비 절반에 육박한다는 것을 알 수 있음. 결국 지금의 양극화, 불평등, 민생고를 해결하기 위해서는 고용안정 및 급여·소득 증가와 함께, 그렇게 어렵게 번 돈을 주거, 교육, 의료, 교통, 통신비 등에 대부분 쓸 수밖에 없는 작금의 구조를 반드시 혁파해야 할 것이고(궁극적으로 주거, 교육, 의료, 교통, 통신비가 무상으로 되거나 대폭 인하되어야 할 것임), 이것이 경제민주화와 민생희망 정책의 핵심 중의 하나가 되어야 할 것임.

〈표 1〉 가구당 항목별 월평균 소비지출(단위 : 천원, %)

	금 액				증 감 률		
	15.2/4	16.1/4	16.2/4	구성비	15.2/4	16.1/4	16.2/4
소 비 지 출	2,494.3	2,668.8	2,493.6	100.0	0.7	0.6	0.0
식료품·비주류음료	343.2	349.4	328.7	13.2	2.0	-0.6	-4.2
주 류·담 배	32.5	34.9	34.8	1.4	19.8	22.2	7.1
의 류·신 발	169.2	151.9	165.1	6.6	-3.4	-1.8	-2.5

	금 액				증 감 률		
	15.2/4	16.1/4	16.2/4	구성비	15.2/4	16.1/4	16.2/4
주거·수도·광열	278.1	323.9	272.6	10.9	7.8	-3.6	-2.0
가정용품·가사서비스	109.7	101.8	104.1	4.2	2.1	7.4	-5.1
보 건	168.7	178.5	175.0	7.0	0.7	-0.3	3.7
교 통	315.1	323.3	319.5	12.8	-4.4	2.5	1.4
통 신	147.7	145.5	146.2	5.9	3.0	-0.3	-1.1
오 락·문 화	141.6	156.1	144.5	5.8	-4.4	1.3	2.1
교 육	231.3	341.7	229.6	9.2	-1.6	-0.4	-0.7
음 식 · 숙 박	338.2	333.2	350.2	14.0	0.3	2.2	3.6
기타 상품·서비스	219.1	228.5	223.3	9.0	3.3	1.7	1.9

〈표 2〉 가구당 월평균 소비지출 증감 추이



3) 소득이 제자리이거나 가처분 소득이 감소하게 될 경우 국민들은 결국 소비를 줄일 수밖에 없는데, 이를 〈표2〉가 잘 보여주고 있음. 올해 2/4분기 실질 소비 지출이 전년 동기에 비해서 감소한 것으로 나타났는데, 소득이 늘지 않으니 국민들이 알아서 소비를 줄인 것으로 추정해볼 수 있고, 결국 지금의 정책 기조로는 내수를 활성화하여 경제를 살리는 데에 실패할 수밖에 없음을 잘 보여주고 있음.

4) 가계의 전체 지출 중 통신비에 대한 지출은 14만 6천원으로 전년 동기 대비 1.1% 감소한 것으로 나오지만, 여전히 15만원에 가까워 큰 부담인 것을 알 수 있고, 가구원 수가 많으면 그 부담은 더욱 클 수밖에 없을 것임. 가계 통신비가 일부 감소한 것은 단통법 상 선택약정할인제도의 도입과 증자가 폰의 활성화, 데이터전용금제의 출시 등으로

인한 것으로 해석할 수 있을 것이고, 또한 가계 지출이 과도한 상황에서 국민들이 알아서 통신비를 줄이는 조치를 취했다는 것도 알 수 있음.

그럼에도 15만원 안팎의 통신비 지출은 각 가계에서 큰 부담이 되고 있으니, 특히 통신요금의 대폭 인하를 위한 기본료 폐지, 정액요금제의 전체적인 하향, 선택약정할인제도 상의 할인율 상향(현행 20%→30%), 중저가 요금제에서 데이터 제공량 확대 등의 조치를 적극 취해야 할 것임. 아래 <표 3>을 보면 통신장비 구입비용은 일부 줄어들었지만, 통신서비스 요금은 거의 줄지 않았음을 알 수 있는데, 정부가 통신요금 대폭 인하를 위한 정책을 펼쳐야 한다는 것을 알 수 있음.

- <표 3> 이동통신기기 구입 감소로 통신장비 지출이 4.6% 감소하였고, 일반전화요금 등 통신서비스도 0.4% 감소(출처 : 통계청 보도자료)

(단위 : 천원, %)

	2015.2/4			2016.1/4		2016.2/4			
	금 액	구성비	증감률	금액	증감률	금액	구성비	증감률	
								실질	
통 신	147.7	100.0	3.0	145.5	-0.3	146.2	100.0	-1.1	-1.1
• 통 신 장 비	22.7	15.4	29.3	19.6	-5.6	21.7	14.8	-4.6	-4.4
• 통신 서비스	124.8	84.4	-0.7	125.6	0.6	124.2	85.0	-0.4	-0.5

- 5) 한편, 8.19일 발표한 통계청 자료에 의하면, 2/4분기 고소득층 소득은 증가한 반면 저소득층 소득은 급감하고 있어, 소득불평등이 더욱 악화되고 있음을 알 수 있음. 소득 1분위(하위 20%) 가구의 월평균소득은 139만6000원으로 전년 동기 대비 6.0% 감소했지만 소득 5분위(상위 20%)는 821만3000원으로 1.7% 증가해 큰 대조를 보였음. 관련해서 소득이 가장 높은 5분위 소득을 가장 낮은 1분위 소득으로 나눈 소득 5분위 배율은 4.51을 기록하며 지난해 같은 기간(4.19)보다 상승했음. 또 세금, 연금, 사회보험료 등이 포함되어 있는 비소비지출은 가구당 월평균 78만8000원으로 지난해 같은 기간보다 0.1% 증가했는데, 자세히 들여다보면 경제 위기와 민생고의 영향으로 경조사비 등이 포함된 가구 간 이전지출은 오히려 3.7% 줄었고, 각종 기부금 등 비영리단체로의 이전지출도 역시 3.1% 감소한 것으로 나타났음. 이는 국민들이 소득은 적고, 불가피한 공적 지출에 대한 부담과 고통은 크다 보니, 가구 간 이전 지출과 비영리단체 기부금을 많이 줄인 것으로 추정할 수 있을 것임.

2. 최근 단통법을 둘러싼 논란

1) 여전히 뜨거운 단통법 논란

- 통신 이용자들인 우리 국민들의 원성의 배경은, 단말기유통법(단통법)이 지원금을 축소시킨 반면에, 단말기 가격 거품도 제거 못하고, 통신요금의 인하도 이뤄내지 못했기 때문임.
- 중요 공공서비스이자 국민들 일상생활에 가장 큰 영향을 주고 있는 통신서비스 문제를 해결하기 위해서는, △기본료 폐지 △지원금 분리공시제도 도입 △지원금에 상응하는 요금할인을 상향(선택약정할인제도) △또, 단통법은 좋은 취지와 장점도 있기에 폐지보다는 대폭 보완하는 방향으로 △다만, 지원금 상한선 폐지 논란의 경우 현재 상한선인 33만원까지 지원 금액을 높이는 것을 우선하되 초고가 단말기 가격과 단말기 가격 거품을 감안한다면 일부 상향을 검토할 수 있고, △후순위 사업자들에 대한 배려와 공정한 경쟁 활성화 차원에서 번호이동 시 지원금 추가 지급도 검토해야 △그러나 지원금 상한선 완전 폐지는 신중한 접근이 필요할 것임. 신규 단말기 구입 국민들에 대한 배려도 필요하지만, 전체 국민들의 통신요금 인하방안이 더 시급히 추진되어야 하기 때문에 △정부와 통신당국이 이제는 통신재벌 3사, 특히 통신공룡 SKT 편이 아니라 국민 편에서 정책 펼쳐야 할 것임.

2) 최근 단말기유통법 상의 공시지원금 폐지 논란이 뜨거웠는데, 지난 6월 29일 방송통신위원회 최성준 위원장이 국회 미래창조과학방송통신위원회(이하 미방위) 업무보고를 하면서 현재의 휴대전화 지원금 33만원을 유지하겠다고 밝히면서 이 논쟁은 소강국면이지만, 통신 소비자들은 인터넷 뉴스에 댓글로 엄청난 원성을 쏟아냈음. 그 중에서 호감도를 높게 받은 댓글 몇 개를 옮겨보면 아래와 같음.¹⁾

- “이통사 순이익만 눈덩이처럼 증가하는데. 이념들이 외화를 벌어들이는 것도 아닌데, 국가가 돈 더 벌게 단통법을 만드냐?”
- “이통사 기록적인 흑자 = 소비자 통신비 가중에 대한 책임은 누가 지는가...”

3) 이와 같은 소비자들의 단말기유통법을 향한 불만은 무엇 때문인지 깊이 고민해보고 해결책을 만들지 않으면 안 될 시점에 와 있음. 위에서도 언급한 것처럼 통신 소비자들의 원성에는 뚜렷한 근거가 있는데, 단통법이 지원금을 축소시켜서 소비자의 단말기 구입부담은 높아진 반면에 기대했던 단말기 거품의 제거도(최신형 단말기는 여전히 세계

1) 네이버뉴스 / 최성준 "휴대전화 지원금 상한제 유지할 것". 2016.06.29. 연합뉴스. <http://bit.ly/294bzPH>

최고 수준으로 비싸) 이뤄지지 않고 있고, 또 염원하고 있는 통신요금의 인하도 이뤄지지 않고 있기 때문임. 거기에다가 통신사들의 이익은 오히려 확대되고 있고, 이동통신 유통업에 종사하는 중소기업인들의 고충까지 늘어나고 있으니, 단통법에 대한 비판이 곳곳에서, 계속해서 터져 나오는 것임.

4) 특히, 정부의 문제점을 지적하지 않을 수 없음. 단통법의 이러한 문제점을 해결하기 위해서 단말기의 출고가 인하와, 통신요금 인하를 적극적으로 이끌어냈어야 했는데, 정부는 이러한 점에 매우 소홀했음. 심지어 정부가 SKT를 중심으로만 정책을 펼친다는 비판이 꾸준히 제기되고 있음. 그동안 정부 및 통신 당국의 태도를 종합하면, 정부가 국민의 편이 아니라 통신사들의 이익 극대화를 중심으로 정책을 펼치고 있다는 범국민적 비판이 나올 수밖에 없을 것임

5) 아래 <표 4>는 단말기 출고가와 공시지원금, 판매가를 나타낸 표임. 소비자가 SKT의 최고가 요금제에 가입할 때에도 갤럭시S7을 사려면 63만원이나 되는 부담을 감수해야 함. 판매점·대리점이 규정보다 보조금을 더 지급하여 더 싸게 팔려고 해도 정부가 과징금을 부과하며 그렇게 하지 못하게 하고 있으니 소비자도 불만, 유통판매점도 불만인 상황이 계속되고 있음. 최근의 예를 하나 더 들면, 삼성전자 ‘갤럭시 노트7’의 출고가는 8.12일 기준 98만 8,900원이며 공시지원금은 ‘데이터59.9’ 요금제 기준으로 15만 8,000원인데(유플러스 경우), 그렇다면 국민들은 무려 830,900원을 부담해야 하는 상황인데(유통망의 법규 범위 내 추가 지원분을 감안해도 공시지원금의 15%만 더 받을 수 있을 뿐임) 실로 큰 부담이 아닐 수 없음. 이는 뭔가 개선책이 반드시 필요하다는 점을 잘 보여준다 할 것임.

<표 4> 단말기별 SKT의 공시지원금액

모델	출고가(A)	공시지원금(B)	판매가(A-B)
삼성 갤럭시노트5 64G	965800	265000	700800
삼성 갤럭시 S7 64G	880000	248000	632000
LG G5	836000	228000	608000
Apple 아이폰 6S PLUS 128G	1261700	122000	1139700
Apple 아이폰 6S 128G	999900	122000	877900

* 출처:SKT홈페이지(2016.04.22.)

* band데이터100 요금제(부가세포함 110,000원)를 선택했을 때를 기준

3. 그렇다면, 어떻게 통신비를 대폭 인하할 것인가?

1) 단통법이 ‘단지 통신사를 위한 법’이라는 말은 사실임.

- 세간에는 단말기유통법을 두고 “단지 통신사를 위한 법”이라고 일컫고 있음. 통신3사는 2015년 3조 5980억원의 영업이익을 올렸고, 이는 2014년 1조 9237억원보다 87%나 늘어난 금액. 반면 마케팅비는 크게 줄었음. 2014년 8조 8220억 원에서 2015년 7조 8669억 원으로 9551억 원이나 줄어든 것임. 단말기유통법의 영향으로 보조금 지출을 줄인 통신사들의 배를 불렀다는 말이 결코 헛말이 아니었다는 것이 입증된 것임. 이는 SKT를 필두로 한 통신3사가 통신요금을 인하할 수 있는 여력이 있는데도 단말기유통법이 그렇게 유도하지 못하고 있다는 반증이기도 함.
- 또 통신3사가 2014.10.부터 2015.6.까지 9개월 동안 판매대리점에 리베이트로 2조원 넘게, 1인당 15만원 꼴로 지급²⁾했다는 것까지 감안해본다면 통신비 인하 여력이 넘쳐난다는 추정도 가능할 것임.
- 더욱이, 올해 1/4분기 이동통신사들의 영업이익이 크게 증가된 것으로 나옴. <연합인포맥스>가 최근 한 달간 증권사들이 제시한 실적 전망치를 집계한 결과, 이동 3사가 올해 1분기에 9777억원의 영업이익을 올린 것으로 추정했는데, 이는 지난해 1분기 8782억원보다 11.3%나 증가한 수치이고, 이런 동향은 2/4분기에도 계속되고 있음. 5천8백만 가입자라는 안정적 가입자에 꾸준히 증거하고 있거나 안정적인 국민 1인당 매출액을 감안하면 통신 3사는 얼마든지 통신요금을 인하할 수 있을 것임.

2) 그렇다면 어떻게 해야 할 것인가? 단통법과 전기통신사업법 개정

- 단말기 가격 부담 완화를 이끌어낼 분리공시제를 도입해야
단말기 가격 부담 완화, 통신서비스 부담 완화 즉 가계통신비 인하를 위해 정부는 더욱 더 적극적으로 정책을 시행해야 하는데, 단말기 부담 완화를 위해서는 단말기 가격을 부풀린 후 지원금 주면서 할인 판매하는 척 하는 관행을 척결함과 동시에 지원금에 대한 분리공시제도 도입해야 함. 분리공시는 본래 단통법 시행 당시 시행령에 규정되어 있던 것인데, 국무회의까지 의결된 것을 규제개혁위원회가 부결시켜서 결국 도입되지 못했음. 지금 상황에서는 분리공시 제도는 단말기 가격 인하를 이끌어낼 수 있는 거의 유일한 정책임. 규제개혁위원회가 다시 거부권을 행사할 수 없도록 단말기유통법을 개정해서라도 반드시 분리공시를 시행해야 할 것임.

2) 2015.09.22.<국민 ‘호갱’ 만든 이통사 리베이트 최초 공개> 더불어민주당 최민희 의원실 보도자료.

- 가장 확실한 통신비 인하 방안 : 기본료는 즉시 또는 순차적 폐지해야

평균 가입요금 수준이 단말기유통법 시행 이전의 2013년, 42,565원에 비하여 2016년 1~3월 39,142원으로 약 3천 원 정도 하락한 것으로는 소득대비 통신비 지출 비중 OECD 1·2위 국가 수준(2013년 7월 기준, 지금도 가계지출 대비 6%)라는 오명을 씻기에는 여전히 부족함. 통신서비스 요금을 획기적으로 낮출 수 있는 방안은 통신요금에 포함되어있는 11,000원의 기본료를 일괄 폐지하는 것임. 기본료는 통신망 설치를 위하여 모든 가입자에게 징수한 것인데, 통신망 설치가 완료된 지금까지도 계속 징수하는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없음.

가계 통신비로 인한 국민들의 고통과 부담을 감안하면, 또 더 이상 걷을 필요성이 없는 부당한 제도라는 점에 근거해서, 또한 이동통신 가입자가 5,800만명에 달하고 이들이 대부분 정액요금제에 가입되어 있어서 안정적인 수익구조가 충분히 가능한 점까지 살펴본다면, 이제는 기본료를 즉시 폐지해야 할 것임. 적자 상태의 영세한 알뜰폰(알뜰통신) 회사들도 기본료를 폐지하고 있는데, 거대 재벌3사가 기본료를 폐지하지 않는 것은 재벌 통신3사의 독과점으로 인한 횡포와 탐욕의 전형이라 할 것임.

- 지원금에 상응하는 할인율(선택약정할인제)을 상향해야

단말기 유통법 시행 당시 지원금에 상응하는 할인율(선택약정할인제) 요금인하율이 12%에 불과했음. 참여연대는 1월 15일에 발행한 이슈리포트³⁾에서 해외 주요국의 선택약정할인제 할인율이 평균 26.2%에 달한다는 점에 주목하며 실효성 있는 선택약정할인제가 되려면 요금 할인율이 30% 정도로 높아져야 한다고 강조한 바 있음. 그 후 미래부는 2015년 4월 24일 기존 선택약정할인제 요금할인율을 12%에서 20% 할인으로 상향 조치했음.. 그 결과 현재 800만명 이상의 통신 소비자가 선택약정할인제를 선택했고, 이는 문제 많은 단통법이지만, 그나마 좋은 성과로 꼽히고 있음.

현행 선택약정 할인제 요금할인율을 20%에서 당초 참여연대가 주장했던 30%로 상향 조치해야할 필요성은 더욱 커지고 있음. 왜냐하면 통신3사의 영업이익이 날로 늘어나거나 안정적인 국면이 계속되고 있고, 단말기 거품은 여전한 상황에서, 현재 우리 국민들에게 통신비 인하 혜택을 줄 수 있는 것인 선택약정할인제도 밖에 없기 때문임. 약정이 끝난 단말기 또는 통신사 가입을 하지 않고 단말기 공기계를 구매한 후 통신사 계약을 맺은 경우(자급제)와, 통신사 계약과 연계하여 단말기를 구매한 경우의 정당한 경쟁이 필요하며, 이를 통해서 통신사 절대 우위의 시장지배력을 완화시킬 수도 있기 때문임.

3) 2015.01.15. 이동통신요금 대폭 인하 및 단말기 가격 거품제거 방안 이슈리포트. 참여연대 민생희망본부. <http://bit.ly/1T37tqo>

- 알뜰폰에서 통신재벌 3사 퇴출시켜야

알뜰통신은 통신재벌 3사를 견제하고, 저렴한 통신서비스를 이용할 수 있는 대안 시장임에도 불구하고, 정부 당국이 어이없이 SKT의 자회사의 알뜰폰 영역 진출을 허용하면서 안 그래도 사정이 어려운 알뜰폰 시장의 참여자들을 더욱 어렵게 만들었음. 그후 정부당국은 KT, 유플러스까지 알뜰폰 진출을 허용했는데, 지금 당장이라도 이미 소매업을 하고 있고, 알뜰폰 시장 참여자들에게 도매까지 하면서도 또 알뜰폰 시장에 진출하고 있는 통신재벌 3사는 즉시 퇴출되어야 할 것임. 제 4이동통신이 번번이 실패하는 것을 감안하면 더더욱 알뜰폰 시장을 제 4이동통신과 같이 키워야 할 것임.

3) 단통법상 지원금 상한선 폐지 논란에 대해

- 공시지원금 상한선 상향, 상향선까지의 실제 공시지원금 상승, 그리고 번호이동시 지원금 추가 지급은 적극 검토해야

지금 당장 공시지원금 상한을 폐지하게 되면, 단통법 이전의 이른바 ‘보조금(지원금) 대란’ 발생 우려나 호갱 논란이 재현될 가능성이 높아, 지원금 상한선 폐지는 신중한 논의가 필요할 것임. 또, 전례를 살펴봐도 통신비·단말기 가격거품이 더 심각해지고, 공시지원금을 지급받아서 핸드폰을 싸게 구입했다는 소비자들의 착각과 피해가 발생할 수도 있음. 또 ‘지원금에 상응하는 선택약정할인제’(20% 할인요금제)를 선택한 소비자가 오히려 역차별 받게 되어 가계통신비 인하에 일정한 역할을 했던 선택약정할인제가 무색해질 수가 있고, 요금제에 비례하여 공시지원금을 받게 되는 구조상, 고액의 공시지원금을 받기 위해 지금보다 더 비싼 요금제를 선택하도록 사실상 강요받는 등의 문제점도 재발할 수 있을 것임

- 무엇보다도 통신3사가 다시 지원금 및 마케팅 비용을 대폭 늘리게 되면, 일부 신규 최신폰 가입자들은 혜택이 늘어나는 측면이 있지만, 전 국민을 위한 일괄적인 통신비 인하는 더욱 어려워질 수 있다는 측면에서 이를 진지하게 우려하지 않을 수 없음

- 다만, 지금의 지원금 상한선이 비현실적인 면이 있고, 더 싸게 팔겠다는 것을 막는 것도 상당히 어색하고, 무엇보다도 당사자인 판매점들이나 소비자들이 지원금 상향을 강하게 원하고 있는 만큼, 공시지원금 상한을 일부 상향하는 것은 적극적으로 논의해야 할 것이고, 지금의 지원금 상한선만큼도 지원금을 주지 않는 것도 문제이니, 공시지원금 상한선까지 지원금을 지급하는 것도 꼭 필요할 것임. 또 동시에 판매점들의 입장에서든 판매가 촉진되고, 소비자들의 자유로운 선택권을 보장하는 입장에서든, 통신 3사간 공정한 경쟁을 촉진할 수 있는 후순위 사업자들에 대한 배려라는 입장에서든 번호이동 시에는 지원금을 추가 지급할 수 있도록 하는 방안도 적극 고려해야 할 것임.

4) 또 함께 가야할 개선 방안

- 데이터 제공량 확대해야

사실상 통신서비스 시장이 데이터 사용 중심을 재편되고 있는데, 저가 요금제에서는 데이터 제공량이 너무나 미미해 문제가 되고 있음. 32,900원 데이터전용요금제에서 통신 3사는 모두 300MB의 데이터만 제공하고 있는데, 이것은 카톡 정도만 사용할 수 있는 제공량임. 데이터 부익부 빈익빈이라는 말이 나오는 데에도 다 이유가 있는 것임. 그렇다면 UN등이 권고하고 있는 통신기본권의 보장이라는 측면에서도, 소비자들에 대한 보은이라는 측면에서도 현행 통신 3사의 300MB 제공을 통신기본권 보장 차원에서 1GB까지로 확대하는 것이 필요할 것임.

- 이외에도 부가세를 의도적으로 누락한 사실상 사기성 요금제 표시 문제(이는 곧 시정될 예정), 약정기간 미준수시 단말기 제조사가 지급한 판매 장려금까지도 위약금으로 반환해야 하는 문제(제조사가 지원한 지원금은 위약금 산정 시 당연히 제외해야) 통신사가 일방적으로 축소하는 멤버십 포인트 문제, 정부가 통신요금 산정이 적정한지 감시해야 할 텐데도 최소한의 소비자 보호 장치를 포기하려는 통신약관신고제 도입 문제(SKT에 대한 요금인가제도 폐지를 강력히 반대) 등도 해결되어야 할 것임.

- 통신요금 인가제는 통신요금 인하와 통신 공공성 강화를 유도를 할 수 있는 좋은 제도임. 그런데 정부는 통신요금 인가제를 제대로 활용하지 않고 있다가, 최근에는 아예 통신요금 인가제를 폐지하려는 시도를 하고 있는데, 마치 통신요금이 통신요금 인가제 때문에 인하하지 않는 것처럼 묘사하고 있는데, 이는 매우 기만적임. 지금 법에서도 요금을 인하할 때는 인가가 아니라 신고만 하면 되기 때문인데, 통신요금 인하는 전혀 유도하지 않다가 마치 통신요금인가제가 문제인 것처럼 면피성 조치를 취하고 있는 것임. 공무원과 통신사 관계자만 참여한 채 밀실 행정으로 운영하고 있는 통신요금 인가제를 민간 전문가에게 공개하여 합리적인 가격 결정(통신요금 인하)과 통신공공성 확대를 위한 방법으로 오히려 통신요금인가제를 강화해야 할 것임.

- 위약금 제도도 15개월 이상 된 단말기의 경우 지원금 상한선이 없기 때문에 지원금을 많이 주는 대신에 일부 소비자들에게 위약금 폭탄이 쏟아지고 있기 때문에 그 경우 위약금 상한제를 실시하거나, 지금 보다 대폭 위약금을 인하해야 할 것임.

- 이동통신 개통·판매업, 중소기업 적합업종으로 지정해야

이동통신 개통 및 판매업까지 재벌대기업의 진출해서 현재 전국의 대리점, 판매점들이 울상임. 통신재벌 3사의 직영점 확대와, 대기업 유통매장들의 확장과 불공정행위가

단통법으로 어려움을 겪고 있는 전국의 중소 유통망들을 두 번 죽이고 있는 것임. 이동통신 개통 및 판매업은 중소기업, 중소기업자들이 얼마든지 잘 해낼 수 있고, 대표적인 골목 상권 영역이므로 이를 중소기업 적합업종으로 지정해 대기업들의 추가 진출을 막고, 기존 대기업 대형 유통망들도 순차적으로 퇴출시켜야 할 것임.

5) 전기통신사업법의 목적과 전기통신사업자들의 의무

제1조(목적) 이 법은 전기통신사업의 적절한 운영과 전기통신의 효율적 관리를 통하여 전기통신사업의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제3조(역무의 제공 의무 등) ① 전기통신사업자는 정당한 사유 없이 전기통신역무의 제공을 거부하여서는 아니 된다.

② 전기통신사업자는 그 업무를 처리할 때 공평하고 신속하며 정확하게 하여야 한다.

③ 전기통신역무의 요금은 전기통신사업이 원활하게 발전할 수 있고 이용자가 편리하고 다양한 전기통신역무를 공평하고 저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정되어야 한다.

□ 별첨 1 : 참여연대의 기본료폐지 이슈리포트 발표 보도자료

「QnA로 알아보는 이동통신 기본료 폐지의 모든 것」 이슈리포트 발행

이통기본료 폐지는 실현 가능하면서도 가장 확실한 가계통신비 인하 방안
미래부와 SKT등 통신3사는 이제는 즉시 기본료 폐지에 나서야

통신 3사가 내내 반대했던 이동통신 가입비 폐지가 2015년 3월 실현된 것처럼 이동통신
기본료 폐지도 얼마든지 충분히 가능,

정부와 통신 3사가 거부한다면 국회가 나서서 관련 법 개정해야
“참여연대, 미래부와 통신 3사에 기본료문제 끝장·공개토론도 제안”

1. 참여연대 민생희망본부(본부장:조형수 변호사)는 「QnA로 알아보는 이동통신 기본료 폐지의 모든 것」이슈리포트를 2016년 7월 18일 발표했습니다. 참여연대 민생희망본부는 현재 이동통신 요금에 11,000원씩 포함되어, 5,800만 국민들에게(이동통신 가입자 총수) 사실상 세금처럼 부과되고 있는 기본료를 폐지하여 가계통신비를 낮추지 않을 경우 정부는 더 큰 국민들의 원성을 듣게 될 것이라며, 이동통신 기본료 폐지는 실현 가능하면서도, 가장 확실한 가계통신비 인하 방안이라고 강조했습니다. 최근 단말기유통법 상의 공시지원금 상한제 폐지 여부 논란으로 통신비 인하를 위한 정부의 노력이 미진했다는 여론이 다시 한 번 고조되고 있는데, 이제야말로 정부와 통신 3사가 적극 나서서 기본료 폐지의 결단을 내려야 할 때입니다. 특히, 최근 단통법의 효과와, 독과점에다가 5,800만 가입자라는 안정적 수익기반 등의 영향으로 통신 3사의 영업이익이 급증하고 있고, SKT의 사내유보금만 해도 16조원대에 이르고 있어 늦었지만 지금이라도 기본료를 폐지해야 합니다.
2. 대규모 장치산업에 해당되는 통신사업 특성상 사업 초기에 통신설비 설치와 투자를 위해 기본료를 받기 시작했으나 현재에는 통신설비 설치가 완료되었으므로 더 이상 기본료를 받을 필요가 없는데 마치 세금처럼 모든 통신 소비자들로부터 징수하고 있는 것은 매우 부당하고, 그 요금도 11,000원에 달해 매우 과도하다 할 것입니다. 이른바 정액요금제에도 기본료 11,000원씩 포함되어 있으므로, 기본료를 폐지할 경우 통화·문자·데이터 기본 제공량은 유지된 채, 예를 들면 월 47,000원 요금제가 36,000원 요금제로 인하될 것이기에 가계통신비의 절감에 큰 도움이 될 것이 분명합니다. 현재 데이터 전용 요금제의 최소요금제인 32,890원 요금제의 경우에도 기본료가 폐지되면 2만원대 초반의 저렴한 요금제로 재조정되는 것입니다.

3. 또 참여연대는 기본료를 연간 6조 6천억 원으로 추산하면서 통신 3사가 엄청나게 지출하고 있는 마케팅 비용(통신 3사의 마케팅 비용은 2014년 8조 8220억원, 2015년에도 7조 8669억 원을 기록)을 대폭 줄이는 방법 등을 동원하면 즉시 기본료 폐지가 가능하다는 점을 지적했고, 과거 27,000원에서 현재 11,000원으로 인하됐던 기본료 추이를 돌이켜보면 적정배당(예를 들면, 최태원 회장에게만 2015년도에 SKT에서 130억을 배당한 것으로 추정됨)·경영효율화만 이루어져도 기본료를 인하할 여력은 충분하다고 밝혔습니다. 알뜰폰 회사들에게 통신망을 도매하고 있는 통신3사 요금 상품에는 기본료 폐지 상품이 없으나 오히려 통신망을 소매하고 있는 영세한 알뜰폰 사업체에는 기본료가 없는 상품이 있다는 것을 들어 통신3사가 더 이상 기본료 폐지를 반대하는 것은 근거가 없다는 점도 지적했습니다. 또, 이동통신 가입비 폐지 논란이 불거질 때마다 통신3사는 지금과 같이 ‘신규 투자재원이 필요하다’는 등의 비슷한 논리로 오랫동안 가입비 폐지를 반대해왔지만, 결국 2015년 3월 가입비가 폐지되었고 통신 3사의 경영에는 아무런 문제가 발생하지 않은 것만 봐도(오히려 최근 단통법의 영향으로 영업이익이 급증하고 있음) 기본료 폐지를 반대하는 통신3사의 논리는 국민들에게 더 이상 통용되지 않을 것입니다.
4. 단말기유통법은 통신3사의 과도한 지원금을 줄이고 단말기 거품제거·통신비 인하를 통해 가계통신비를 낮추려는 목적으로 제정됐습니다. 그런데 정부는 지원금을 줄이는 데에만 집중하고 단말기 거품제거·통신비 인하를 위한 노력은 매우 소홀히 했습니다. 이 때문에 통신 소비자들은 단통법을 ‘단지 통신사만을 위한 법’이라고 강한 불만을 표출한 것입니다. 지금이라도 정부가 단말기 거품제거·통신비 인하를 위한 정책을 펼쳐나가야 할 것입니다. 지금 당장 단말기 거품 제거를 위해서는 분리공시를 시행해야 할 것이며, 통신비 인하를 위해서는 기본료 폐지를 결정해야 할 것입니다.
5. 정부와 통신 3사가 이동통신 기본료를 충분히 폐지할 수 있다는 것을 보여주는 것이 본 이슈리포트의 목표입니다. 미래창조과학부와 통신3사는 기본료 폐지를 더 이상은 반대할 수 없다는 것을 깨달아야 할 것입니다. 지금 사실상 온 국민들이 통신비 대폭 인하를 강력하게 촉구하고 있습니다. 또, 참여연대는 미래부와 통신3사에 기본료 및 통신비 문제를 주제로 한 끝짱·공개 토론토 제안 드립니다. 국민들 앞에서 이 문제의 실현 가능성과 시시비비에 대해 진지하고 책임감 있게 토의해보자는 취지입니다. 국회도 이번 20대 국회에서 더 이상 기본료를 징수할 수 없도록 전기통신사업법을 개정해야 합니다. 이미 19대 국회에서 여야 의원들이 관련 법안을 제출하기도 했고, 기본료 폐지나 대폭 인하에 공감대를 이룬 만큼 20대 국회에서 신속히 기본료 폐지 법안 처리에 나서야 할 것입니다. 참여연대 민생희망본부는 전 국민의 필수품이 된 이동통신 기본료가 폐지되어 가계통신비가 인하될 수 있도록 모든 노력을 기울여 나갈 것입니다. 끝.

□ 별첨 2. 「QnA로 알아보는 이동통신 기본료 폐지의 모든 것」이슈리포트 요약

● Q1. 이동통신 기본료란 무엇인가요?

기본료는 통신망 설치를 위해 통신 사용량과 상관없이 소비자로부터 징수하는 고정 비용입니다.

● Q2. 기본료가 생긴 이유는 무엇인가요?

통신 서비스는 대규모 장치산업에 해당되기 때문에 이동통신사업 초기에 통신설비 설치를 위해 기본료를 받기 시작하여 오늘에 이르렀습니다.

● Q3. 정액제 요금제에도 기본료가 포함되어 있나요?

네. 기본료 11,000 원이 폐지되면, 기존의 통화 및 데이터 제공량은 그대로 유지되며, 예를 들어 월 47,000 원 요금제가 월 36,000 원 요금제로 인하될 것입니다.

● Q4. 기본료 인하 여부는 통신사들의 자율 경쟁으로 결정되어야 하는 것 아닌가요?

이동통신 서비스는 통신3사의 과점 상황이라 합리적인 시장가격 결정이 사실상 마비되어 있는 상태입니다. 그리고 통신망 설치가 완료된 상태에서 사실상 통신요금을 11,000 원씩 인위적으로 인상시키고 있는 것과 다름없습니다. 이를 바로잡기 위해서라도 기본료를 폐지해야 합니다.

● Q5. 기본료 폐지가 가능한가요?

기본료는 과거 27,000 원에서 현재 11,000 원으로 인하되었습니다. 이제 기본료를 폐지하는 것도 가능한 수준에 이르렀습니다.

● Q6. 만약 기본료가 폐지되면 통신사 매출에서 빠지는 돈이 얼마나 되나요?

1년에 약 6조 6천억 원으로 추산하고 있습니다.

● Q7. 통신 3사는 못하겠다고 아우성이던데요. 바로 적자가 날거라고 하고요. 맞는 말인가요?

통신3사가 지출하는 마케팅 비용만 대폭 줄여도(통신 3사의 마케팅 비용은 2014년

8조 8220억원, 2015년에도 7조 8669억 원을 기록) 당장 기본료 폐지가 가능합니다. 또, 국내 통신비는 외국에 비하여 상당한 거품이 끼어있는 것으로 파악되고 있고, 적정 배당(예를 들면, 최태원 회장에게만 2015년도에 SKT에서 130억을 배당한 것으로 추정됨), 경영 효율화만 이루어져도 기본료 폐지가 가능하리라고 전망되고 있습니다. 그리고 과거 27,000 원이었던 기본료가 11,000 원으로 인하됐던 과거를 보더라도 기본료 폐지나 인하는 통신사가 충분히 감당 가능한 상황일 것으로 파악됩니다. 또, 통신 3사는 이동통신 가입비를 폐지해야 한다는 범국민적 요구에도 불구하고 오랫동안 가입비를 징수해왔고, 가입비가 폐지되면 ‘큰일이라도 날 것’처럼 여론을 호도하고, ‘수익구조가 나빠진다’거나 ‘신규투자여력을 확보하기 위해 가입비가 유지되어야 한다’며 기본료 폐지 반대와 비슷한 논리로 가입비 폐지를 강력히 반대해왔지만, 결국 2015년 3월 가입비는 완전 폐지되었고, 모든 국민들이 아시다시피 통신 3사의 경영에는 아무런 문제가 없었습니다. 오히려 최근 단통법의 효과, 그리고 독과점에다가 5,800만 가입자라는 안정적인 수익 기반의 영향으로 통신 3사의 영업이익은 급증(SKT는 사내유보금만 16조원대에 달함)하고 있는 것으로 확인되고 있습니다.

- Q8. 통신3사보다 훨씬 열악한 알뜰폰 회사들도 기본료를 폐지해 화제가 됐던 것 같은데요.

에넥스 텔레콤의 “A Zero”요금제와 EG모바일의 “EG제로”요금제는 기본료가 0원인 상품입니다. 통신망을 빌려서 판매하는 영세한 알뜰폰 업체도 기본료가 없는 요금제를 판매하고 있는데, 통신망을 도매로 판매하고 있고 영업이익이 큰 통신3사가 기본료를 계속 받고 있는 것은 이해할 수 없습니다.

- Q9. 기본료가 폐지되면 결국 통신사들의 통신요금을 슬금슬금 올릴 것 같은데요?

그래서 참여연대는 통신사의 요금제가 통신원가에 대비하여 적정 요금으로 산정된 것인지 심의하는 이용약관심의위 설치를 제안했습니다. 이용약관심의위를 상시적인 요금 인하 압박 기제로 활용하고, 통신요금에 거품이 있는 것은 아닌지 감시하게 될 것입니다.

- Q10. 관련 법안이 있나요? 무슨 법을 어떻게 하면 되는 거죠?

기본료 폐지는 법률 개정 없이 통신당국과 통신3사가 협의하여 결정하면 가능하나, 상황이 여의치 않다면 전기통신사업법 상에 기본료폐지의 내용을 담은 조항을 추가하여 개정해야 합니다.

● Q11. 국회와 정부의 기본료 폐지 논의는 어떻게 진행되고 있죠?

참여연대는 19대 국회에서 기본료 폐지 내용을 담은 전기통신사업법을 발의·청원한 바 있습니다. 2015년 정기 국회 미방위 법안심사소위에서 여야 국회의원은 기본료 폐지를 심도 있게 토론하여 합의에 가깝게 논의한 바 있으나 결론을 맺지 못했습니다. 20대 국회에는 기본료 폐지가 달성될 수 있으리라 기대합니다.

● Q12. 정부에서는 정부가 아닌 시장 주체들이 결정할 문제라며 한 발 뒤로 빼고 있는 느낌인데요. 이에 대해서는 어떻게 생각하시나요?

미래부의 주장대로 시장 주체들이 결정할 문제라면 세금과 다름없는 기본료를 오히려 폐지해야 할 것입니다.

● Q13. 만약 개선이 이뤄진다면 가장 시급하게 바뀌어야 될 부분은 뭐라고 생각하시나요?

기본료 폐지 내용을 담은 전기통신사업법을 국회에서 우선 통과시켜야 할 것입니다. 이후에는 이용약관심의위를 설치하여 통신 원가 대비 요금제 설정이 합리적이었는지 지속적으로 감시해야 할 것입니다.

● Q14. 20대 국회에는 기본료 폐지 법안을 비롯해 통신법들이 언제쯤 논의될 것으로 보시나요? 또, 통과 가능성은 어느 정도 있다고 생각하시나요?

가계통신비 인하를 염원하는 국민들의 성원에 힘입어 20대 국회에서는 기본료 폐지가 반드시 달성될 것입니다.

● Q15. 가계통신비 인하를 위해서 또 어떤 제도가 시행되어야 한다고 생각하시나요?

데이터 요금제에서 기본 제공하는 데이터량이 상향되어야 할 것입니다. 선택약정할인제 할인율이 20%에서 30% 정도로 상향 조치되어야 할 것입니다. 이렇게 되면 통신 서비스 이용 부담이 줄어들게 될 것입니다. 그리고 분리공시를 반드시 도입하여 단말기 가격 거품을 제거해야 합니다.

□ 별첨 3 : 참여연대 민생희망본부 활동 소개



종로구 통인동 132번지 건물 1층에는 카페통인, 2층에는 아람드리홀(지하엔 느티나무홀), 3층에는 사무국과 시민참여팀, 사무처장과 청년참여연대, 아카데미느티나무의 업무 공간, 4층에는 민생희망본부, 노동사회위원회, 경제금융센터, 사회복지위원회, 조세재정개혁센터와 정책기획실, 참여사회연구소가, 5층에는 행정감시센터, 사법감시센터와 의정감시센터, 그리고 공익법센터, 공익제보자지원센터, 평화군축센터, 국제연대위원회 등이 자리하고 있다.

참여연대 민생희망본부의 전신인 ‘작은권리찾기운동본부’는 일상의 사소한 문제로 간주되면서 부당하게 침해되어온 생활 속 ‘작은’ 권리에 주목했다. 이에 1997년 3월 출범한 이래 시민들이 일상에서 부딪치는 갖가지 권리 침해를 고발하고 이를 보호하고 구제하는 활동을 벌였다. 그 후 2007년 운동본부를 개편해 ‘민생희망본부’를 발족했는데 이는 심화되는 빈부 격차와 민생고, 그리고 가계에서 가장 큰 부담이 되고 있는 교육비·주거비·의료비·통신비 문제를 해결하는 일이 시급하다는 문제의식에서였다.

민생희망본부는 민생의 희망은 고용안정과 노동의 가치가 존중받는 속에서 충분한 급여는 물론이고, 그렇게 힘들게 번 돈이 허망하게 다 지출되지 않도록 반드시 주거·교육·통신의 공공성이 확보·제고되는 활동에 매진하면서, 중소기업·폴뿌리 경제의 생존권 보장 운동, 대기업의 각종 불공정행위 개선·갑을문제 개혁과 ‘을’살리기 캠페인, 경제민주화를 통한 민생활력 제고 등을 중점적으로 추진해오고 있다. 그 과정에서, 친환경 무상급식 실현 운동, 반값등록금 실현 운동, 대형마트와 SSM반대·추방운동, 이동통신단말기 거품 제거·기본료 폐지 등 통신비 대폭 인하 운동, 전월세상한제 도입·공공임대주택 확충 등 국민주거권 확보 운동, 상가세입자 보호 및 상가임대차보호법 제·개정 운동, 전국 대리점·가맹점에 대한 본사횡포 근절 및 대리점보호법 제정·가맹사업법 개정 운동, 이자폭리 근절 및 이자제한법 강화·서민금융보호 운동, 토익시험 횡포근절 운동, 재벌영화관들의 불공정행위 개선 운동,

개인정보 불법 유출·매매 근절 등 개인정보보호운동 등을 활발하게 전개했거나 전개하고 있다. 또 소비자로서 시민들을 보호하기 위한 소비자담단소송법 제정·징벌적손해배상제도 도입 등도 꾸준히 추진하면서 이동통신요금원가공개소송, 이동통신단말기 폭리·사기에 대한 손해소, 신용카드3사의 개인정보유출에 대한 손해소, 영화관 부당광고에 대한 손해소 등 각종 민생·공익소송도 진행하고 있다, 민생문제를 악화시키는 도박, 대부업 등의 문제에 대해서도 활발하게 대응해왔고, 최근엔 특히 서울 용산·대전 월평동 등 학교앞·주택가의 화상도박장 추방운동에도 전력을 다하고 있다.