

# 60

검찰, 공정거래,  
노동 등  
핵심분야  
행정 개혁 과제



# 목 차

[1]검찰-국정원 분야 행정 개혁과제	4
[2]공정거래 행정 개혁과제	10
[3]노동분야 행정 개혁과제	18
[4]환경분야 행정 개혁과제	32
[5]주거분야 행정 개혁과제	38
[6]금융분야 행정 개혁과제	48
[7]문화예술분야 행정 개혁과제	56
[8]교육분야 행정 개혁과제	66
[9]중소상공인 보호지원 행정 개혁과제	76

## [1]검찰-국정원 분야 행정 개혁과제

### I. 현황 및 문제점

#### □ 청와대에 파견된 정치검사에 의한 검찰의 정치화

- 이명박·박근혜 정부 9년2개월 동안 청와대 민정수석은 모두 검찰출신이었음. 이에 자연스럽게 민정수석은 검찰 수사에 과도하게 개입함. 정치적인 사건에는 청와대의 의중이 반영되기도 했음.
- 관행적으로 검사가 파견의 방식으로 자유롭게 청와대비서실에 근무. 현행법상 검사가 파견될 수 없도록 되어 있지만, (검찰청법 제44조). 현직 검사를 형식적으로 퇴직시킨 다음 복직시키는 편법을 사용한다거나, 퇴직하고 얼마 지나지 않은 검찰간부가 민정수석 등으로 근무해 검찰을 통제한 다음 법무부장관, 국무총리 등 검찰을 지휘할 수 있는 직위를 갖는 것을 막을 수 없음.
- 우병우 전 민정수석은 검찰 조직 내 '우병우 사단'이라는 꼬리표가 따라다닐 만큼 조직을 쥐고 흔들었고 결국 검찰은 정권 강화 수단으로 활용됐다는 비판을 받았음.
- 한 편 정부기관 곳곳에 파견되어 본연의 업무와 무관한 법률자문 등에 투입되고 있음. 정부 기관에서 필요한 법률자문수요를 검사를 통해 해결하고 있는 셈임. 그러나 각 정부기관 파견근무는 각종 정보 수집과 검찰의 영향력을 확대하는 수단으로도 활용되고 있고, 친분관계 형성으로 인한 봐주기 수사 문제점도 지적되고 있는 실정임.

#### □ 파견검사들에 의한 법무행정의 검찰화

- 전문 법무관료를 육성하지 않고 파견검사들이 법무행정을 수행. 직제 규정상의 법무부 직책 65개의 보직 중 검사가 맡을 수 있는 직책은 절반에 해당하는 33개이고, 이 중 검사만 맡을 수 있는 직책이 22개, 검사도 맡을 수 있는 직책이 11개이다. 결국 법무부 직책 3분의 1은 검사만 맡을 수 있다는 의미.
- 법무부는 임대차법, 이자제한법, 공정채권추심법, 상법, 집합건물법, 채무자 파산 및 회생에 관한 법률 등 국민의 기본생활 및 사회질서와 밀접한 많은 법제도를 관리하고 있으나, 1-2년 후에 수사현장으로 돌아가는 검사들이 관련 입법과 법제도 시행 관리를 맡다 보니 전문적인 행정이 이루어지지 못하고 있음.
- 최근의 법무부 검찰국과 중앙지검 간부들의 돈봉투 사건에서 보이듯이 검찰을 감독해야 할 법무부가 검찰에서 파견나온 검사들에 의하여 운영되다 보니, 제대로 된 검찰에 대한 감독이 이루어지지 못하고 있음.
- 법무부와 검찰의 동질화는 법무행정 기관인 법무부가 정책을 결정함에 있어 법률전문가 또는 국민의 입장에서 결정해야 함에도 불구하고 검찰의 입장에 치우치게 하는 효과를 낳고 있음.

#### □ 검찰 공안부의 비대화

- 공안질서 확립 차원의 시각에서 수사를 시행하는 공안부가 선거, 노동, 집회, 등의 사건을 담당하다 보니, 수사가 정부에 비판적인 노조, 시민단체, 학생, 야당 등의 정치적 표현의 자유에 대한 탄압이라는 비판이 자주 제기되고 있고 검찰이 권력에 봉사하는 정치세력으로 비하되는 원인이 되고 있음.

- 공안부의 존재이유라 할 국가보안법 위반사건의 비율은 현저히 낮으며 선거, 노동, 학원, 집회와 시위 등을 공안부 검사들이 담당하면서 편향된 '공안 중심 시각'에서 사건을 처리함.
- 노동사건 수사가 검찰 공안부에서 이뤄지면서 노동사건의 특수성을 검찰의 수사력이 따라가지 못하고 있으며, 유성기업의 예에서와 같이 부당노동행위 등에 대해 엄중한 수사가 이뤄지지 못하고 있음.

□ 국정원의 국내정치 개입

- 그동안 정치적인 사건의 재판에 국정원이 개입하거나, 언론사 사장 선임, 종교단체 활동 및 노조활동 등에 개입하여 법치주의를 훼손함. 보수단체에 직접 자금을 지원하기도 하였음.
- 한편 국회의원 및 각부 요인들을 불법사찰하는 등 통제하면서 이들의 비판과 감시 기능을 무력화시킴.
- 직접 댓글조작 등을 통하여 여론조작을 일삼았으며, 심지어 18대 대선에서는 민간인 알바를 고용하여 대선에 개입한 정황도 드러남.
- 국정원이 국내정치에 과도하게 개입하면서 김정일 사망 첩보를 입수하지 못하고, 방한한 외국 사절의 노트북을 뒤지다 절도혐의로 신고를 당하기도 하는 등 정보기관으로서의 본연의 역할에 충실하지 못함.

정책대안

1 60 청와대 및 정부기관의 탈검찰화

- 근본적으로는 검찰청법 개정이 필요하겠지만, 당장 검사의 정부기관 파견을 최소화하는 것이 필요하며 이를 위해 검사 파견 필요성 여부에 대해 엄격하게 심사해야 함.
- 민정수석 등의 보직에 대해 비검찰 출신을 임명함으로써 청와대와 검찰의 연결고리를 차단해야 함.

2 60 법무부의 탈검찰화(문민화) 및 전문 법무관료의 육성

- 법무부 주요 보직을 전문 행정관료로 대체해 법무부를 탈검찰화, 문민화해야 한다. 검찰은 형사사법권을 행사하는 독립성이 요구되는 기관인 만큼 타 정부기관 파견을 제한하는 규정이 필요함.
- 법무부가 담당하고 있는 임대차, 서민금융보호, 상사관계 규율, 집합건물 관리 등 민생사안에 충실할 수 있도록 관련 전문 행정관료를 육성하고 전문화 해야 함.
- 검찰청을 실질적으로 법무부로부터 독립된 외청으로 분리시켜 범죄수사 및 공소유지 기능을 집중시키고, 법무부는 국제화·전문화 시대에 맞게 법무검찰 행정의 전문기관으로 법무정책, 인권옹호, 국가 송무, 교정, 보호, 출입국관리 등의 사무를 관장하도록 하여야 함.
- 법무부의 법무정책, 검찰인사업무, 인권옹호, 국가송무, 교정, 보호, 출입국관리, 외국인정책 등을 담당하는 실국장, 과장직을 검사에게 맡길 것이 아니라, 개방형 공모를 통해 해당 직을 장기적으로 수행할 전문가를 채용하거나, 법무부 소속 일반 공무원의 내부 승진으로 임용해 비검찰 공무원이 그 업무를 담당하도록 하여야 함.

**3** 60 **검찰 공안부의 축소 내지 폐지 및 노동사건 전담부 신설**

- 검찰청 사무기구에 관한 규정(대통령령) 개정을 통해 가능함.
- 공안부를 폐지하거나 간첩 등의 사건만 전담하는 것으로 최소화하고, 나머지 기능을 분야별로 형사부에 배분해야 함.
- 노동 사건에 대해서는 특수성을 감안하여 노동전담부를 설치하고, 노동법 위반에 대해 전문적이고 엄중하게 수사해야 할 것임.

**4** 60 **공정거래사건 전담부 등 신설과 공정거래위원회와 협력행정 구축**

- 우리 사회에 만연된 불공정행위 근절과 재벌개혁, 독과점 해소 등의 공정경제 질서 확립에 대한 사회적 요구를 반영하여 공정거래위원회와 협력행정을 통해 공정거래 사건을 전담할 검찰조직을 육성해야 함.
- 중앙지검 외에 불공정거래 사건이 많이 발생할 수 있는 공단이나 상가 등의 지역 관할 검찰청에도 공정거래 전담부를 설치하여 불공정행위 사건 등을 담당하도록 함
- 미국의 법무부 독점국과 공정거래위원회 사이의 업무협력 프로그램과 같이 검찰과 공정거래위원회가 담당할 사건의 배분기준과 불공정행위 수사와 해당 불공정행위와 독과점, 담합 등의 경제적 영향력 분석 등 서로의 전문성을 통해 신속하고 공정한 불공정, 담합, 독과점 등의 사건처리에 관한 협력행정 시스템을 구축해야 함

**5** 60 **국정원의 국내정치 개입 금지**

- 국내정보활동 파트를 폐지하고, 국내정치에 대한 정보수집을 근절해야 함.
- 장기적으로 대공수사권을 경찰에 이관해야 하므로, 이에 대해서도 축소가 필요함.

## [2]공정거래 행정 개혁과제

### 1. 현황 및 문제점

- 공정거래 행정의 문제와 개혁과제

#### □ 심각한 경제력 집중과 불공정행위의 만연

○ 통신, 전자, 유류, 자동차, 유통 등 생활필수 상품과 서비스 시장이 3-4개 재벌 대기업의 독과점체제로 경제력이 집중되면서 가격, 상품과 서비스의 공급방법에서 나타나는 담합과 제한된 경쟁, 대기업과 소비자 사이의 정보의 비대칭과 허위·과장 광고의 나무 등 시장지배력 남용 현상이 일상화 됨.

- 신산업 분야에서도 재벌대기업에 대한 의존성이 심화되어 신산업 분야일수록 재벌대기업의 경제력 집중, 독과점 형상이 더욱 뚜렷함.

○ 중소기업들은 시장을 장악한 재벌대기업과 경쟁할 수 없어 재벌대기업의 하청구조로 전략. 불공정관계가 점점 더 심해지면서 중소기업의 경쟁력은 더욱 약화되고 중소기업 노동자들의 근로빈곤층화 현상도 점점 뚜렷해지고 있음

- 1980년대 중소기업 노동자 임금이 대기업 노동자 임금의 90% 정도였으나, 2015년경에는 50% 밑으로 내려감

○ 재벌대기업이 유통, 식품, 음식점 등 전통적으로 중소기업인 적합업종 영역에 빠른 시일 내에 중소기업들을 밀어내고 시장을 장악하고 있어 의 중소기업과 자영업자들의 생존의 위기에 몰리고 있음.

- 가맹점(프랜차이즈), 대리점 형태의 종속적 자영업자는 대기업 본사의 과도한 광고비, 인테리어 요구, 고가의 재료구입 강요 등의 불공정행위로 중산층의 지위가 흔들리고 있음.

#### □ 늘어지고 무기력한 공정위 조사행정

○ 늘어지는 조사·처리 기간

- 공정위는 스스로 피해구제 기관이 아니라 정책기획부서라고 이유로 불공정 피해신고를 받은 사건을 바로 조사하지 않고 공정경쟁조정원에 보내 먼저 조정을 거치도록 하고 있음. 재벌대기업이 대부분 조정에 응하지 않아 다시 공정위에 돌아오는데, 이 과정에서 이미 6개월 이상의 기간이 걸리고 그 뒤에도 조사 시기를 놓쳐 조사가 제대로 진척되지 않음.

※ 2015년 김기식 의원실의 조사에 의하면 신고 후 무혐의 처리까지 걸리는 기간이 2010년 112일에서 매년 늘어나 2011년 149일, 2012년 129일, 2013년 245일, 2014년 215일, 2015년 240일 등으로 고소사건에 대하여 3개월(90일) 내 처리를 원칙으로 하고 있는 검찰조사 절차와 비교하여 매우 장기간의 조사기간이 소요됨.

○ 조사수단의 한계

- 담합사건 사상 최다의 피해자, 최대의 과징금 부과 예상되었던 시중은행 CD금리 담합사건은 4년간 시간을 끌다 심사보고서가 작성되어 심결위원회로 넘어갔으나, 사실관계 조사가 불분명하다는 이유로 심사종결되었음.

- 담합사건 등에서는 필요한 증거를 적기에 확보하기 위한 압수·수색이나 피의자에 대한 소환조사 등 강제수사가 필수적이나 공정위는 이러한 강제조사권이 없음. 중대한 공정거래법 위반을 한 기업은 공정위 조사에 응하지 않고 공정위 조사에 응하지 않고 시간을 끄는 대응전술을 취하고 있음.

□ 실종된 검찰, 중소기업청, 조달청, 감사원 등 관련부서와의 협업

○ 남양유업 사건에서 검찰은 신속히 수사를 진행하여 대리점 거래에 만연되어 있는 불공정행위의 실상을 사회에 알리는 역할을 하였음.

※ 그러나 1981년부터 2010년까지 공정거래위원회 처리사건 56,527건 중 검찰고발 건수는 491건으로 0.9%에 불과함. 검찰이 고발요청권을 행사할 수 있도록 공정거래법이 개정된 1996년 이후에도 2010년까지도 전체 처리건수 51,048건 중 397건만 검찰에 고발됨.

○ 2013년 7월 고발 요청권을 검찰에서 중소기업청장, 감사원장, 조달청장으로 확대하는 공정거래법이 개정이 있었지만, 2014년 1월부터 2016년까지 3년간 고발요청권을 행사한 것은 조달청장이 3건, 중소기업청장이 9건, 감사원장은 0건에 불과함.

- 하도급 불공정위반, 담합위반 등을 조사할 인력을 배치해야 하나, 법 개정 후 중기청은 겨우 4명, 조달청은 단1명, 감사원은 0명의 인력을 배치하고 있어, 공정위가 처리하지 못하고 있는 불공정, 담합, 독과점 문제를 이들 기관의 협력에 의해 처리한다는 법 개정 취지를 살리지 못하고 있음.

□ 취약한 중소기업단체, 자영업자 단체의 교섭력

○ 경제민주화는 법제도 개정이나 행정력 보다는 기본적으로 재벌대기업과 중소기업단체 사이의 집단적 교섭을 통한 상생협약(동반성장협약)을 바탕으로 불공정행위 근절, 공정납품단가결정, 성과공유제, 초과이익공유제 등 다양한 경제민주화 정책이 도입되면서 추진되어야 함. 2016년 공정위도 이러한 중소기업의 교섭력 강화 지원 차원에서 뚜레쥬르, 파리바게트 본사와 가맹점주단체의 상생교섭을 지원한 바 있음.

- 소위 "乙(을)"들의 단체로는 상가임차인단체, 하청·협력업체단체, 중소기업 협동조합, 대리점·가맹점주단체, 비정규직 노동조합 등 다양한데, 이러한 "乙(을)"들의 단체를 경제민주화의 주체로 육성하는 것이 경제민주화의 기본방향이여야 함.

○ 그러나 가맹점법 개정에도 불구하고 가맹점주단체들의 신고 내지 등록 제도를 가맹점법 시행령에 만들지 않아 대기업 본사들이 신고 되지 않은 가맹점주단체들이라는 이유로 상생교섭을 거부하는 사례가 발생하고 있음.

정책대안

6 60 중소기업 단체 또는 협동조합 등의 공정한 납품단가 교섭 등을 위한 집단교섭 활성화

1) 중소기업 경쟁력 향상을 위한 집단교섭력 강화 목적의 부당공동행위 배제

○ 150여 년 전 노동조합 운동가들은 부당공동행위(담합)로 형사 처벌을 받았음. 그 뒤 노동조합 활동이 노동자들의 경제적, 사회적 지위 향상을 통한 경제의 양극화 해소, 유효수요 창출을 통한 내수경제 활성화 등에 기여한다는 반성적 고려에서 단체교섭을 보장하는 노동법이 별도로 발전하게 됨.

○ 독일의 경우 1990년대 중소기업단체나 협동조합 등의 공동행위에 대하여 300여건이 넘는 공동행위를 인정하여 중소기업이 거래조건 합리화나 중소기업의 경쟁력 향상을 위한 집단교섭이 광범위하게 허용되고 있음. 중소기업협동조합이나 중소기업단체를 육성하는 정책은 재벌주도 경제에서 독일, 일본 등과 같이 중소기업이 강한 나라로 가는 필수적인 경로임.

2) 중소기업 경쟁력 강화를 위한 부당공동행위 예외 인가요건

○ 산업합리화, 연구·기술개발, 불황극복, 산업구조의 조정, 거래조건의 합리화, 중소기업의 경쟁력향상을 위해서 공정거래위원회의 인가를 받는 경우, 중소기업 단결에 대해 예외적으로 부당공동행위(담합) 적용을 배제하고 있음(공정거래법 제19조 제2항).

- “중소기업 경쟁력 향상”의 인가요건은 ①공동행위에 의한 중소기업의 품질·기술향상 등 생산성향상이나 거래조건에 관한 교섭력강화효과가 명백한 경우, ②참가사업자 모두가 중소기업자인 경우, ③공동행위 외의 방법으로는 대기업과의 효율적인 경쟁이나 대기업에 대항하기 어려운 경우 등으로 매우 제한되어 있음(공정거래법 시행령 제28조).

### 3) 시행령 개정을 통한 중소기업단체의 집단교섭 인가요건 확대

- 인가요건이 제한적이고 공정위의 재벌 친화적 행정으로 중소기업 경쟁력 향상을 위한 부당공동행위 적용 예외인가를 받은 사례는 없음.
- 1) 하도급법상의 공정한 납품담가 협상, 2) 상생법상의 성과공유제 협상, 3) 초과이익공유제 협상 등을 통해 중소기업경쟁력 강화를 위한 집단교섭에 대해서는 인가를 받거나 인가를 의제할 수 있도록 시행령 개정추진.

### 4) 공정위와 중소기업청 등이 모범상생협약안 제정

- 현행 공정거래법 시행령 제27조와 제28조의 거래조건 합리화와 중소기업 경쟁력 강화를 위한 인가요건으로도 상당한 중소기업단체나 협동조합, 가맹점주단체, 대리점주단체, 대규모유통업 납품업체단체 등의 집단교섭 인가신청이 받아들여질 가능성이 있으므로 적극적으로 인가신청을 할 필요성이 있음.
- 범정부 차원에서 재벌대기업에 대한 중소기업단체(협동조합), 가맹점주단체, 대리점주단체, 대규모유통업 납품업체단체 등의 집단교섭력 강화를 위해 공정위와 중소기업청이 공동으로 각 분야별 모범 상생협약안을 만들어 보급시킬 필요가 있음.

## 7 60 검찰과 중소기업청, 조달청, 지방자치단체 등에 불공정조사 전담부서 신설

- 경제력집중, 시장지배력 남용, 불공정행위 등의 우리 사회에 만연함. 공정거래위원회는 재벌대기업의 국제경쟁력 보호 한다는 명목으로 침묵하고, 검찰은 공정위의 고발이 없으면 수사도 착수 못한다는 행정독점의 폐해가 나타남<sup>1</sup>. 이를 개선하기 위한 타협책으로 1998년 검찰의 고발요청권 제도, 2013년 중소기업청, 조달청, 감사원의 고발요청권 제도가 신설되었으나 2013년 이후 3년 동안 조달청 1건, 중소기업청 9건, 감사원 0건 등 고발요청권 제도도는 유명무실.
- 중앙지검과 남부지검, 부산지검, 인천지검 등 산업체가 많아 공정거래 사건이 많이 발생하는 검찰청 구역에 공정거래전담부를 신설하고, 중소기업청과 조달청에도 공정거래 사건 조사전담부서를 신설하여 공정거래위원회와 협력하여 관련 불공정행위, 시장지배력 남용행위, 담합행위 등을 조사하고 고발요청권을 적극적으로 행사하도록 함.
- 서울시, 경기도 등 지방자치단체는 고발요청권은 없으나 가맹점, 대리점, 대형유통점 납품업체 등이 불공정피해를 입는 중소기업이나 소상공인들이 많으므로 조사전담부서를 두고 공정위와 임의적 협력을 통해 공정위가 조사를 하도록 협력행정을 강화

## 8 60 검찰과 공정거래위원회의 협업체계 구축을 통한 공정거래 사건 신속, 전문 조사시스템 구축

- 검찰과 공정위가 상시적인 사건점검 회의체를 운영하여 압수·수색 등 초기에 강제수사가 필요한 사건은 처음부터 검찰이 수사를 주도하고, 실질적 경쟁침해 조사, 담합으로 인한 소비자 피해 조사 등 경제적 영향력 분석이 필요한 사건은 공정위의 전문행정이 주도하는 등 역할분담체계를 마련하여 협력행정.

- 미국은 1948년부터 업무협력 프로그램을 운영하고 있음

1 · 사실 공정위의 고발이 있어야 검찰이 불공정 사건 등을 수사할 수 있는 전속고발권 제도는 일본에만 있는 특이한 제도인데, 전속고발권 제도는 입법례의 검토 없이 전두환 정권의 국가보위 입법회의에서 졸속으로 도입된 측면이 있음.



### 9 60 일감몰아주기 규제의 강화

- 재벌그룹 회사가 재벌총수 등 특수관계인이나 그들이 대통령령이 정하는 비율 이상의 주식을 보유한 계열회사에게 상당히 유리한 조건의 거래행위, 상당한 규모로 거래하는 행위, 사업기회 제공 등 소위 일감몰아주기에 대해서는 공정거래법 제23조의 1에서 규제하고 있는데, 공정거래법 시행령이 특수관계인의 주식보유 비율은 30%(상장 20%)로 높게 정하자 재벌총수일가의 계열사 보유지분을 시행령 이하로 내림으로써 일감몰아주기 규제에서 벗어나고 있음
- 시행령 제38조 제2항에서 특수관계인의 주식보유 비율을 20%(상장 10%)미만으로 하여 일감몰아주기 규제의 실효성을 높일 수 있음.

### 10 60 피해자 구제를 공정위 행정의 핵심과제의 하나로 설정

- 공정위는 피해자구제 기관이 아니라 공정경제의 감시자일 뿐이라는 주장이 있으나, 소비자 보호와 국민경제의 균형있는 발전이라는 공정위의 설립목적을 고려할 때 피해구제는 공정위의 핵심과제 중 하나일 수밖에 없음. 따라엇 이를 위한 능동적이고, 적극적인 행정 필요함
- 피해자가 신고한 신고사건 또는 담합행위와 같이 피해자가 여러 명인 사건의 경우 원칙적으로 감정 등의 방법을 통해 피해액을 산정하도록 하고 이를 심사보고서에 첨부하는 한편, 최종 심결서에도 이를 반영하도록 할 필요가 있음.
- 재심위원회를 설치하여 무혐의 또는 경고나 시정권고 등과 같이 실질적인 처벌 없이 처리된 사건의 신고자가 재신고를 하면 이를 불복절차로 보아 전문적으로 심의하는 사실상의 불복제도의 도입이 필요함
- 공정위 조사의 개시 이후 사실관계 확인 곤란 등을 이유로 한 심사절차종료제도의 폐지가 필요함

- 공정위 신고사건에 대한 조사기한을 원칙적으로 2개월\*로 하되, 부득이한 경우 연장할 수 있도록 해 신속한 조사와 실질적인 피해회복을 도모할 필요가 있음

\*조사 이후 위원회의 심결절차 등을 고려하면 2개월에 조사가 끝나도 최종 절차 종료까지는 3~4개월 이상이 소요돼 피해자에게는 상당히 긴 시간이 요구됨

- 피해자가 신고한 신고 사건에 대해서는 처분 이유를 적시한 심사보고서를 신고인에게 공개하는 한편, 심결 과정에서도 피해자의 의견이 충분히 개진될 수 있도록 절차를 적극 보장해 투명하고 공정한 행정이 이루어지도록 할 필요가 있음
- 현재 공정위의 조사는 실질적인 '조사'가 아니라 신고인 등이 제출하는 자료를 토대로 '판단'만을 하는 형식적인 경우가 대부분임. 이는 조사권을 보장한 입법목적에 어긋나는 잘못된 관행인 만큼 실질적인 '조사'가 이루어질 수 있도록 관계자의 출석요구 및 현장조사를 원칙적으로 행하도록 할 필요가 있음. 아울러 당사자가 구체적 근거제시와 함께 형식적인 조사, 조사가 아닌 '판단'만을 한 사안으로 신고한 사건에 대해서는 조사의 적절성에 대한 감사 등을 행할 필요가 있음.
- 현재 공정위는 조사대상 대기업의 영업비밀 보호 등을 이유로 피해자가 제기한 민사소송에 심사보고서나 조사자료 등을 보내지 않는 경우가 많으나, 법원의 문서송부촉탁신청 등의 요구가 있는 경우 원칙적으로 조사자료를 법원에 보내 소송자료로 활용될 수 있도록 할 필요가 있음.

### [3]노동분야 행정 개혁과제

#### 1. 현황과 문제점

##### □ 있는 법의 보호도 제대로 못 받는 비정규직 노동자

- 노조설립도 못하는 특수고용노동자 - '자영업자', 1인 사업자'로 분류되는 '특수고용 노동자'는 250만 명을 넘어서는 것으로 추정되나 노조 결성권을 포함한 노동3권은 물론 산재보험 등 4대 보험의 혜택도 받지 못하고 있음
- 노동자성 인정을 위해서는 개별 근로자가 판결을 받아야 하는 특수고용노동자 - 특수고용노동자가 노동자성을 인정받기 위해서는 개별 근로자가 현실적 불이익을 받았을 때 소송을 제기하여야 하고, 심지어 시간강사, 백화점 판매원, 채권추심원 등 대법원 판결로 '노동자성'을 인정받은 직종의 경우에도, 행정부는 해당 노동자들이 개별사건(예컨대 노조설립신고반려처분 취소)에서 별도 법원 판단을 받아야 한다는 입장을 취함
- 불법파견 실태 파악과 대책을 위한 감독과 행정조치 부족 - 재벌·대기업을 중심으로 불법파견(사내하도급)이 만연함에도, 그 실태 파악을 위한 감독이나 불법파견 근절을 위한 행정조치는 매우 부실 ; 심지어 법원에서 '파견'이라는 다수의 판결이 있었음에도 불구하고 당연히 있어야 하는 행정부의 후속 조치가 없고, 심지어 고소·고발이 있고 법원에서 불법파견이 판명된 사업장에서도 판결이 '확정'전이라는 이유로 아무런 조치가 행해지지 않아, 개별 근로자들의 소송제기와 판결 확정을 통한 권리구제만 기다리고 있음 ; 통상적인 범죄 수사에 비하여 지나치게 피혐의자에게 관대한 태도이며, 법원 판결 이전에는 아예 적극적인 조사를 전혀 하지 않고 '법원 판결을 보자'는 자세로 방임

- 법원 판결 이전에는 사용자는 불법의 인식이 없었다고 봐주고, 또 고소·고발 및 진정에도 불구하고 장시간동안 사용자가 대비할 수 있는 시간을 허여하면서 법원 판결을 기다리자는 취지라면 국민은 실정법에 대한 법집행 의사가 없다고 밖에 판단할 수 없음 ; 나아가 현재 법원에서 불법파견이 인정되고 있는 회사들은 국내의 대표적인 제조업들로서 이들 회사에서 적용되고 근로자 사용방식은 국내 제조업의 상당 부분에서 그대로 답습되고 있을 가능성이 큼에도 불구하고, 소수의 노동자들이 개별적으로 불법파견 문제를 행정부나 사법부에 제기하고 장기간의 시간이 걸려서 일부 결과가 나온 다음에 그 개별 사업장에서 일부 사용자에게 책임을 제한적으로 귀속시키는 방법으로는, 현재 불법파견으로 고용되어 실제로는 원청의 이익에 복무하는 수많은 노동자들의 임금차별·고용불안을 전혀 해결할 수 없음

##### □ 노동법의 기본 원리를 훼손하는 지침 (이른바 '4대 지침')

- '4대지침' - 2015년 말부터 시작된 박근혜 정부의 이른바 '노동개혁'의 내용으로 2016. 1. 22. 발표된 '공정인사지침'은 '업무능력 결여나 근무성적 부진을 이유로 한 통상해고'에 관하여 그 정당성 판단 기준을 제시하고, 개정 '취업규칙 해석 및 운영 지침'은 사회통념상 합리성 있으면 근로자 동의 없는 취업규칙 불이익 변경이 가능하다고 함으로써, 노동법의 기본원리를 훼손하고 혼란을 초래 ; 양대지침은 법적 구속력이 없는 행정해석에 불과한데 사업장에서는 법적 구속력을 가지는 것으로 오해하거나 사용자가 근로자에게 압력을 행사하는 수단으로 오용되어 근로기준법을 무력화할 우려가 있음
- 노동자·노동조합 동의 없는 성과연봉제 강행 - 2016. 1. 28. 기획재정부가 「공공기관 성과연봉제 권고안」을 발표하고, 2016. 5. 9. 조기이행 기관에는 인센티브를 부여하되, 미이행 기관에는 총인건비 동결, 경영평가 시 반영, 예산·인력 협의 때 불이익 등 각종 페널티를 부과하겠다는 지침(「성과연봉제 우수기관 인센티브 및 미이행기관 불이익 부여 방안」)을 내림 ; 성과연봉제를 도입하는 취업규칙의 변경은 근로조건인 임금체계의 전면적 개편에 해당하고, 나아가 각 근로자 상호간에 이·불리에 따른 이익이 충돌하는 결과를 초래하므로, 근로기준법 제94조 제1항 단서 및 단체협약 등에 따라 과반수

노동조합의 동의 등 근로자의 집단적 동의를 얻어 진행해야 함에도 불구하고, 2016. 5. 12. 고용노동부장관은 성과연봉제 관련 기자회견에서 ‘노조가 임금체계 개편에 무조건 반대하거나 논의를 거부하는 경우 동의권 남용에 해당하며, 사회통념상 합리성이 인정될 경우 노동자 동의 없는 취업규칙 불이익 변경이 가능’하다고 언급하였고, 일부 공공기관들은 노동조합의 동의 절차 없이 일방적으로 이사회를 개최하여 취업규칙을 개정함. 이후 120개 공공기관들은 기존의 호봉제를 폐지하고 성과연봉제를 전면적으로 확대하는 내용으로 취업규칙을 변경하였고, 이중 48개 기관(40.3%, 2016. 11월 기준)은 이사회 결의만으로 취업규칙을 개정

- 단체협약 시정지도 지침 - 박근혜 정부는 2014년 ‘경제혁신 3개년 계획’에서 민간부분의 과도한 단체협약을 시정 조치하겠다고 공언하였고 그에 따라 고용노동부는 2015. 4. 20.부터 상시 100인 이상 사업장의 단체협약을 조사하고 위법·불합리한 사항에 대해 시정 지도를 하겠다고 발표 ; 이는 ‘정규직 과보호론’을 전제로 이미 노동조합이 노사 합의를 통하여 어렵게 확보한 단체협약 상의 노동조건을 하향하겠다는 것이고 사용자측의 일방적 노동조건 조정 및 해고·배치전환 등의 고용 조정을 용이하게 하려는 것인데, 고용노동부가 단체협약 각 조항의 위법·불합리성을 판단하여 시정 지도를 하는 것으로 위법·불합리성의 기준이 불명확하고 자의적 해석의 여지가 농후하며 행정청의 개입으로 노사 합의로 체결한 단체협약이 무용지물이 되고 그 결과 노동조합 활동 보장의 약화만이 아니라 노동자 개개인의 노동조건까지 불리하게 변경될 수 있음 ; 특히 인사·경영권에 관한 노조 동의·합의 조항에 대하여 고용노동부는 경영진의 신속한 의사결정을 어렵게 하는 등 ‘불합리한 측면’이 있음을 이유로 자율적 개선조치를 유도하겠다는 내용임

**□ 장시간 노동을 조장하는 근로기준법 시행령 및 행정해석**

- 지나치게 포괄적인 근로시간 규정 적용 예외 - 근로기준법 제63조는 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정에 대한 적용 제외 사업을 열거하면서 시행령으로 적용 제외 할 수 있도록 위임하고 있고 근로기준법 시행령 제34조는 “사업의 종류에 관계없이 관리·감독 업무 또는 기밀을 취급하는 업무”로 지나치게 포괄적으로 규정하고 있음 ; 근로기준법

제59조의 근로시간 및 휴게시간의 특례 인정사업 외에 추가로 근로기준법 시행령 제32조는 사회복지사업을 정하여 있어 근로자대표와 서면 합의로 12시간 연장근로 초과, 휴게시간 변경 등을 할 수 있게 함으로써 사회복지사업 관련 노동자의 열악한 노동조건을 심화시키고 있음

- 1주일이 5일이라는 비상식적 행정해석 - 1주간 12시간’이라는 연장근로 상한 규정의 해석과 관련하여 고용노동부의 유권해석(근기 68207-2855, 2000. 9. 19.)은 “연장근로시간에는 휴일근로시간이 포함되지 않는다는 해석”으로 장시간 노동을 정당화하고 연장 노동을 조장해 왔음

**□ 노동법을 무력화하는 빈약한 근로감독**

- 저조한 감독 실적 - 산업현장에서는 노동관계 법령 위반 사례가 빈번하게 발생하고 있으나 위법을 적발하는 수치는 매우 저조하고, 대부분 근로감독관들은 체불임금 등 진정사건 처리도 버거워하고 있는 상황 ; 지방노동사무소 뿐 아니라 지방노동청 단위에도 사전적 예방·감독 활동을 전담하는 구조가 따로 없고, 이러한 현실에서 사후적인 진정·고소·고발 사건 처리가 아니라 사전적인 점검이나 감독이 실질화 되기는 어려움
- 부당노동행위에 대한 감독 무력화 - 노동 현장에서 부당노동행위가 광범위하게 벌어지고 있음에도 정부 당국은 수수방관하고 있는 상황 ; 특히 타임오프 시행과 복수노조 창구단일화 제도 이후, 창구단일화 제도를 악용한 노조탄압과 부당노동행위가 다양한 형태로 빈번하게 발생하고 있음(민주노조를 파괴하려고 사용자 편에선 노동조합을 지원하고, 교섭과정에서 차별을 두거나, 단체협약을 체결하지 않음으로써 쟁의를 유도하고, 단체협약을 일방해지 하거나 심지어 민주노조를 탈퇴하여 사용자 편에 선 노조에 가입할 것을 협박하는 사례 다발) ; 부당노동행위에 대한 적극적 감독 없이 형사법 원칙만 그대로 준용하면 부당노동행위의 입증책임이 오롯이 노동자에게 돌아와 제도의 실효성 훼손

- 한편 노동관계 법령 위반 사항이 발생하여 문제제기를 하는 경우, 피해 신고 노동자에 대한 보호조치가 전혀 없어, 해고를 각오하거나, 이미 해고(사직)된 이후가 아니면 진정제기가 거의 불가능함

□ ‘노조할 권리’를 원천 봉쇄하는 행정기관의 부당 관여

- 현행 노조법은 노조설립 자유 원칙을 취하고 있으나, 현실적으로 정부는 노동조합 설립신고 제도를 허가제처럼 운영하고 이미 설립된 노조에 대해서는 사후적으로 ‘노조아님’통보(노조법 시행령 제9조 제2항)를 통해 노동조합의 설립 및 운영에 부당하게 관여하고 있음 (대표적으로 2013. 10. 24. 노조아님 처분을 받은 전교조 사례가 있음)
- 노조아님 통보를 정한 시행령 규정은 1987년 11월 여야합의로 삭제한 구노조법의 ‘노조해산명령’규정을 노태우 정부 하에서 국회심의를 피하여 시행령 형식으로 다시 제정한 것으로서, 법률에 의하지 않은 기본권 제한으로 국민의 기본권은 반드시 법률에 의하여 제한되어야 한다는 법률유보원칙(헌법 제37조 제2항)에 위배되고, 법률의 위임 없이 발하여진 것으로 법률에서 구체적으로 범위를 정해 위임받은 사항만 대통령령으로 정할 수 있는 위임입법 원칙(헌법 제75)에도 위배됨
- 또한 해직자 9명의 활동을 이유로 6만 조합원이 가입한 헌법상의 자주적 단결체인 노조의 법적 자격을 박탈하는 것은 헌법 제37조 제2항에서 규정한 과잉금지의 원칙도 위반한 것. 교원이 아닌 사람이 포함되어 있더라도 이를 이유로 바로 법외 노조가 되는 것은 아니라는 헌법재판소의 결정(2015. 5. 28. 선고 2013헌마671)에도 위배됨 ; 교원의 노동조합 인정(합법화)과 해고자에 대한 노조 가입 보장은 한국 정부의 OECD 가입 조건이며 OECD 회원국 중 해고자의 교원 노조 가입을 금지하는 국가는 한국뿐임. 전교조의 법외노조화를 통한 탄압 중단과 노동기본권 보장을 TI(국제교원단체총연맹), OECD(경제협력개발기구), ILO(국제노동기구)가 요구하는 등 국제 사회에서 한국은 노동 탄압 국가로 인식되고 있음.

- 한편 노동조합 설립에 대한 신고필증교부제도가 실질적인 허가제로 운영되고 있어 노동조합 설립의 자유를 저해하고 담당 행정관청 공무원의 자의적인 재량이 행사될 여지가 높음 - 실제 전국공무원노동조합에 대하여는 2009. 12. ~ 2016. 3. 까지 총 다섯 차례에 걸쳐 설립신고 접수 거부를 반복하고 있음. 이러한 지속적인 설립신고 반려는 노조설립절차에 있어 행정관청의 심사권한의 한계를 일탈한 것으로 정권의 입장과 정치적인 예단에 따라서 행정권을 남용하여 노동자의 단결권을 침해

- 불평등과 양극화 해소를 위해 ‘노조할 권리’확대는 매우 관건적인 요소 - 박근혜 정부는 노동조합 때문에 불평등과 양극화가 악화되었다며, 그나마 노동조합으로 단결하여 실현한 단체협약까지도 무력화시키는 등 노동조합을 적대시하는 정책을 ‘노동개혁’으로 포장하였으나, 노동조합의 공익적 역할은 국내외적으로 이미 상당히 밝혀진 사실

□ ‘위험의 외주화’로 위협받는 산업안전

- 국회 환노위 소속 문진국 의원(새누리당)이 고용노동부에서 받은 자료를 분석한 결과, 최근 5년간(2011~2015년) 주요 업종별 30개 기업에서 총 209건의 중대재해가 발생했고 이로 인한 사망자는 245명인데, 이들 사망자 중 하청노동자가 212명으로 무려 86.5%를 차지했다. 2015년 사망사고의 무려 95%가 하청노동자에게 집중 ; 2016년에도 삼성전자, 엘지전자 휴대폰 부품 업체 근로자들의 메탄올 중독 실명, 구의역 스크린도어 정비 노동자 사망, 삼성전자 서비스 에어컨 수리기사 추락 사망 등 하청노동자의 중대재해 다발
- 외주화의 열풍이 불자 가장 먼저 외부 기업에 맡겨진 것이 안전관리나 위험작업인데, 이들 업체의 적격성과 안전보증 능력은 도급 기업에 비해 현저히 떨어짐. 우리 검찰과 법원의 (대)기업친화적 법적용은 결과적으로 대형안전사고에서의 책임 부재로 이어짐 - 해당 사업장에서 유일하게 사고의 예방 능력이 있는 기업의 경영담당자가 배제된 상태에서 안전사고의 발생은 필연 - 책임 부재가 사고의 대형화와 빈발을 반복적으로 견인하는 악순환

□ 소득재분배와 기초생활 보장의 제 기능을 못 하는 최저임금

- 2017년 최저임금은 현재 최저임금은 약 월 135만원인데, 이는 가구생계비는커녕 2015년 기준 비혼단신생계비(약 167만원)에도 못 미치는 액수 - 대다수 최저임금 노동자들이 최소 2~3인의 가구 생계를 책임지고 있으며, 이를 고려하면 절반에도 못 미치는 30 ~40%대에 불과
- 한편 법정 최저임금 수혜자(영향률)는 2016년 기준으로 약 184만 명(9.4%)에 달하고, 법정최저임금 미달자(미달률)는 2016년 기준으로 266만 명(13.6%)임. 정부 부문인 공공행정에서 최저임금 미달자가 13만 명(12.6%)

정책대안

11 60 특수고용노동자 노조설립, 불법파견 적발, 비정규직 권리 찾기를 위한 적극적 노동행정

- 대법원에서 노동자성이 인정된 직종은 물론 다른 특수고용노동자들의 경우에도 노동조합을 자유롭게 설립할 수 있도록 노조설립의 행정적 장애를 제거 - 노조법상 근로자 개념은 근로기준법 근로자보다 광의의 개념이고, 국제노동기준에 따르더라도 경찰, 군인을 제외한 근로자들의 노동조합 설립의 자유를 제한할 이유가 없음 ; 노조설립 자유 원칙에 입각하여 행정상 장애를 제거해야 함
- 불법파견에 대한 엄격한 감독기준을 설정하고, 혐의가 제기되거나 소지가 있는 업종·사업장에 대해 전수조사를 통해 정부의 불법파견 근절 의지를 보여야 함
- 법원 판결로 노동자성이 인정된 개별근로자의 사업장뿐만 아니라 해당 직종에 대해 노동자성을 적극적으로 인정하고 정부와 공단 등 기관이 고용보험료 선제적 징수 - 노동자가 먼저 소송을 해야 노동자성을 찾는 것이 아니라 노동자성을 부인하는 사용자들이

행정소송 등을 제기하도록 쟁송책임을 전환할 필요 ; 이른바 ‘근로자 찾기’는 개인의 권리 구제와 관련된 사적인 문제가 아니라 국가 재정과 관련된 중요한 공적인 문제로서 세금이나 사회보험료 징수의 책임이 있는 정부, 공단 그 밖의 국가기관이 적극적으로 나서야 하므로, 근로감독기관, 조세징수 기관(국세청) 및 사회보험료 징수 기관(건강보험공단)이 합동본부를 구성하여 신고·조사, 권력적·비권력적 해결 방안을 찾도록 구체적 계획 수립해야 함

12 60 노동개약 4대 행정지침의 폐기

- 이른바 ‘노동개약 4대 지침’인 공정인사지침, 취업규칙 해석 및 운영 지침, 공공기관 성과연봉제 권고안 및 관련 지침, 단체협약 시정지도 지침은 행정청의 개입을 통하여 노동자 및 노동조합의 권리 보장을 일방적으로 후퇴시키려는 것으로 조속한 폐기가 요구됨
- 노사가 자율적으로 체결한 단체협약에 대하여 제3자가 자의적 기준으로 개입하는 것을 금지하는 노사자치 원칙은 노동3권 보장의 전제임. 단체협약 시정지도 지침은 노사가 자율적 교섭의 결과로 합의한 단체협약상의 노조 활동 및 조합원 권리 보호 조항을 후퇴시키려는 것으로 노사의 자율교섭권을 보장하고 있는 헌법상 권리를 침해함. 또한 법원이 그 효력을 인정하고 있는 인사경영권에 관한 노사 합의 및 동의 규정에 대하여 자의적으로 불합리하다고 판단하여 삭제·변경시키겠다는 것은 법적 근거 없는 위법한 행정지도이므로 고용노동부의 권한 남용은 더 이상 방기될 수 없음.

13 60 장시간 노동을 조장해 온 근로기준법 시행령 개정 및 행정해석 폐기

- 포괄적으로 근로기준법 근로시간 관련 적용 제외 업무범위를 정하고 있는 근로기준법 시행령 제32조는 적용 제외 업무 범위를 축소하는 방향으로 개정되어야 하며, 근로시간 및 휴게시간 특례 조항인 동법 시행령 제32조의 ‘사회복지사업’은 사회복지사업 노동자들의 노동조건을 보장하기 위해 삭제될 필요가 있음

- 연장근로시간에 휴일근로시간을 포함하지 않는 고용노동부 행정해석은 근로기준법의 1주 40시간과 예외적으로 1주 12시간 이내의 연장근로를 허용하고 있는 취지를 몰각하고 장시간 노동 관행을 정당화해 온 해석으로 즉시 폐기
- 노동시간 관련 쟁점으로 통상임금 관련하여, 고용노동부는 정기상여금, 체력단련비, 정근수당 등 1임금지급기에 해당하지 않는 금품과 생활보조 및 복리후생적으로 지급되는 금품을 모두 통상임금에서 제외하고 있고 대법원이 실시한 예외적 신의칙 요건을 일반적인 요건화 하고 있는 등 대법원 판결을 왜곡하고 판례와 배치되는 지침을 유지함으로써 현장에 혼란을 가중시키고 있으므로 통상임금에 관한 고용노동부 예규, 통상임금 지도지침 폐기

**14**  
**60** 근로감독 제도 및 물적·인적 기반 정비

- 사전적·예방적 근로감독 기능 강화를 위한 구조적 기초 마련 - 사후적 사건처리를 주로 담당하는 기존 조직 외에 본부 또는 지방청 단위의 부서나 조직(예컨대 광역 근로감독부서)을 신설하고, 다양한 경험을 갖춘 근로감독관을 배치하여 장기 검토와 심도 깊은 판단이 필요한 사건과 사전 감독기능을 수행하게 할 필요 ; 그와 함께 이들을 뒷받침할 법무 조직도 개편하여 수사 지원 및 법적 대응도 강화
- ‘노동근로 감독직’ 신설 - 기존의 행정직 공무원 시험이 아닌, 노동법 및 수사과목을 포함한 별도의 노동근로감독직 공무원시험을 통하여 근로감독관을 채용·양성
- 근로감독관 증원 - 현재 근로감독관이 근무하고 있는 과의 평균 해당 부서의 인원이 10명 정도 나타나고 있고, 추가 총원이 필요한 인원은 약 4명으로 나타남. 이는 현 근무인원대비 45% 정도의 인원총원을 희망하는 것으로, 각 부서 당 4명 이상의 총원이 있을 경우, 지연처리율 및 초과근무시간 확대를 피할 수 있어서 근로감독관의 업무과중 해소에 도움 ; 근로감독관의 증원을 통하여 상습적인 노동법 위반 사업주에 대한 적극적 감시가 가능하고,

노동법 위반 사례의 미연에 방지 및 위반 시 적극적 대응이 가능함.

- 명예근로감독관제도 도입 - 근로자단체와 사업주단체에서 추천하는 민간인으로 하여금 근로감독관의 업무를 지원하도록 함으로써, 근로감독관 부족에 따른 근로감독행정의 미흡한 점을 보완하고 근로자 권리구제의 실효성 제고 ; 이미「산업안전보건법」에는 명예산업안전감독관 제도 시행근거가 마련되었고, 이에 근거하여 명예산업안전감독관으로 하여금 법령·정책개선 건의 등의 권한을 부여하는 한편, 일부 명예산업안전감독관은 사업장 자체점검 및 근로감독관 감독활동에도 참여할 수 있도록 하였음 ; 명예근로감독관의 업무는 노동관계 법령의 위반에 대한 근로자의 의견 청취, 근로감독관의 사업장 근로감독 및 조사에 대한 참여, 노동 관계 법령을 위반한 사실이 있는 경우 사업주에 대한 개선 요청 및 감독기관에 신고하는 업무 등이 있을 수 있음 ; 근로자단체 및 사업주단체가 추천하는 명예근로감독관이 노사 간 이해관계가 첨예하게 대립되는 사건의 감독업무에 참여하여, 근로감독에 관하여 장기간 발생한 행정공백을 줄일 수 있음. 또한 고용관계를 맺는 최소한의 법적 준거가 있다는 사실을 환기시킴과 동시에 상당부분 개선의 효과가 있을 것으로 예상
- 노동 위반 사항 진정인·신고자 보호조치 제고 - 진정인 내지 신고자의 신분이 드러나지 않도록 보호조치가 필요함. 「공익신고자보호법」상의 보호자 보호 규정을 참고하여, 노동법 위반 사항에 대한 신고자의 인적사항 및 신고내용을 공개·보도를 금지하며(비밀보장의무), 위반 사항 신고를 이유로 신고자에게 불이익을 줄 수 없게 하여야 함(불이익조치 금지). 또한 노동법 위반 사항에 대한 신고를 방해하거나 신고자에게 위반 신고를 취소하도록 강요할 수 없게 하여야 함(공익신고 방해 및 취소 강요 금지).

**15**  
**60** ‘노조아님 통보’시행령 폐기 및 ‘법외노조’합법화

- 노조 아님 통보의 근거가 된 노조법 시행령 제9조 제2항 폐기 - 위 시행령은 법적 근거가 없으며, 과잉금지 원칙에도 위배되는 것으로 즉시 폐기되어야 함 ; 아울러 이 조항에 기한 그동안의 ‘노조아님 통보’를 모두 취소하고, 전교조 등을 법외노조로 보아 이루어진

교육부의 부당한 후속조치(직권면직, 전임자 해제·복귀 등)도 따라서 철회되어야 함

- 설립신고 제도의 정상화 - 설립신고 제도 정비를 통해 노조 자유설립주의에 입각한 운영이 필요 ; 노조법 시행령 제9조 제1항 제1호 중 행정관청의 실질적 심사를 전제로 한 '허위사실이 있는 경우'부분을 폐기하고, 노조법 시행규칙에 규정된 노조설립신고 서식 폐기, 특수고용노동자 노동조합 등에 의한 노동조합 설립신고시 형식적 기재사항과 필요적 첨부서류만 확인하고 즉시 신고증 교부하여야 함

**16**  
**60** **안전한 일터를 위한 산업안전 행정법규 정비**

- 적용범위 확대(산안법 시행령 2조의 2 개정) - 해당 시행령에 따르면, 안전교육, 안전관리자, 보건관리자, 산업안전보건위원회, 도급 사업주의 책임 등 주요 내용에 대한 적용제외 규정 두고 있으며, 적용이 제외되는 업종은 공공행정, 교육서비스업, 원자력 법 적용 사업장 등 수많은 업종이 포함됨 ; 근본적 개선방안으로는 산안법의 일부를 적용하지 않아도 된다는 내용의 제3조 개정이 필요하지만, 단기적으로 산업안전보건법 시행령 제2조의 2 적용범위의 별표 규정을 전면 개정하면 상당한 수준으로 산안법의 적용범위를 확장할 수 있음
- 산재은폐 근절(산안법 시행규칙 제4조와 산업안전감독관 직무규정 개정) - 산재 보고 기준을 휴업 3일에서 요양 4일로 복원하고, 산업재해조사표 제출 시 근로자 대표 확인 건설업 적용제외 규정을 삭제하여 건설업도 적용하여야 함 ; 과태료 부과에서 예외 규정을 삭제하고, 중대재해 발생시 감독관 조사 관련 직무규정에서 교통재해, 개인질병 제외 규정을 삭제하고, 사고 발생 이후 진행되는 수시감독 등에 근로자 대표, 노동조합의 확인 규정 강화, 산재사고 발생시 노동자·노동조합 참여를 보장해야 함
- 안전보건관리자 선임확대 및 권한 강화(산안법 시행령 제12 내지 20조) - 50인 미만 사업장 산업재해의 발생이 전체의 80%이상 차지하고 있으나 안전관리자, 보건관리자 선임의무가 면제되고 있음 ; 최소한 2인 이상 사업장'이라는 규제완화 전으로 원상회복이

필요하고, 안전·보건관리자 선임 대상에서 규모와 무관하게 전체적으로 적용제외 되는 업종을 삭제해야 하며, 선임 대상 사업장의 경우에도 고용규모에 따른 선임인원 비율을 늘리는 동시에, 안전관리자, 보건관리자의 겸직금지, 위탁 대행금지, 독립적 권한 강화 등 보장 필요

- 노동자 참여 확대(산안법 시행령 제25조, 제26조의 2 이하 개정) - 산업안전보건위원회 설치 대상 사업장(현재 100인상, 공공행정, 교육서비스업 등 다양한 업종 적용제외) 확대, 안전보건에 관한 노사협의체 구성 범위를 건설업에서 전 업종으로 확대, 명예산업안전감독관 활동 및 권한 강화(산안법 시행령 제45조의2 개정)
- 하청 산재 근절 방안 - 위험의 외주화 금지와 원청 책임 강화(산안법 제28조, 제29조 개정)가 근본적인 해결책임. 하청 업체 산업안전관리비 확보(산안법 시행령 제26조의 6). 현재 건설업, 선박 건조, 수리업만 적용되는 산업안전관리비를 전 업종에 계상 적용 필요. 하도급에 산업안전보건관리비 지급 강제 조항 마련 ; 원하청 공동 작업 상시근로자 수 기준으로 안전보건관리자 선임의무를 원청에게 부과, 독립적 권한 규정해야 함 ; 화학물질 위험 정보 사업주 범위에 재하도급 사업장, 사회 사업장 적용 및 원청의 안전보건관리 직접 의무 부여.
- 처벌 강화 - 화학물질 관리법 시행령 개정, 산안법 위반 과태료 부과기준 전면 개정으로 처벌 강화해야 함.
- 산재보상(산재보험법 시행령, 시행규칙 개정) - 산재신청 재해 조사 전면 실시(요양 규정 개정), 직업병 인정기준 확대(시행령 개정), 업무상 질병판정위원회 전면 개혁(산재보험법 시행령, 시행규칙, 공단 규정 개정), 산재보상 구상권 적용 남발 근절, 국선 산재 노무사·변호사 제도 도입, 화상 사고 등 산재보상 요양급여 확대.

17 60 최저임금 시급 1만원 실현을 위한 로드맵, 최저임금제도 실효성 확보를 위한 행정조치

- 최저임금 노동자 중 절대다수가 핵심소득원이며 상당수가 외벌이 가구라는 점, 이들 가구의 평균 가구원 수(2~3명)를 고려한 가구 생계비가 평균값 기준으로 월 270만원~344만원, 중위값 기준으로 월 242만원 ~ 301만원에 달한다는 점, 2인 이상 소득원이 있어도 해당 가구의 총 임금소득은 최저임금의 115% ~ 145% 수준에 불과한 점을 종합적으로 감안하여, 내년(2018년) 적용 최저임금은 최소한 월급 209만원·시급 1만원이 되어야 함
- 법정최저임금은 최저임금위원회에서 심의·의결하지만, 정책임금이라는 점에서 정부 의지가 관건 - 최저임금 1만원 달성을 위한 실행로드맵을 제시해야 하고, 여기에는 최저임금 1만원 실현방안과 더불어 중소기업과 자영업자 지원 대책도 포함되어야 함
- 최저임금 실질화를 위한 행정조치 - 최저임금 결정과 실효성 확보를 위한 법 개정도 필요하지만, 법 개정 전이라도 행정부 권한으로 ▽ 근로감독관 증원 등 근로감독 강화 ▽ 최저임금 전담 명예근로감독관제 도입 ▽ 상습 최저임금위반사업장 사업주 명단 공개 ▽ 공공부문 최저임금 위반 시 정부기관 및 공공기관 평가에 반영 ▽ 국가계약법시행령 등에 최저임금 인상에 따른 계약금액 조정할 수 있도록 근거 마련 ▽ 지방자치단체 예산편성 운영기준 별표 12 세출예산 성질별 분류의 인건비 항목에 나오는 무기계약근로자보수, 기간제근로자 등 보수에 '당해연도 최저임금 기준에 위반되지 않도록 편성할 것을 명시' 등임. ▽ 국가·지방자치단체·공공기관이 사용자(발주처·원청 포함)인 경우 최저임금 1만원을 상향하는 기준으로 급여 기준 책정, ▽ 공공기관이 발주처, 원청 사업주인 경우에 최저임금 위반 등 노동법 위반 시 제재(입찰 조건 등) 등 가능

18 60 기타 노동행정의 개혁 과제

- 부당노동행위를 근절함에 있어서도 정부 당국의 의지가 대단히 중요한 만큼, 우선 행정부 권한으로 할 수 있는 조치는 즉각 시행해야 함 - 특히 ▽ 부당노동행위 관련 구속원칙과 구형 형량 강화(법무부) ▽ 압수수색 등 수사원칙 확립 ▽ 부당노동행위 발생 사업장에 대한 각종 행정·재정적 제재조치 ▽ 노조할권리·노동3권에 대한 사회적 인식전환 ▽ 부당노동행위 대응 관련 전면 개혁 등의 조치가 필요함. 부당노동행위 대응 관련해서는 ▽ 현행 검찰公安부에서 일반 형사부로 조정. 수사권 조정 시 노동부 근로감독부서로 수사권 이관 ▽ 수사권 조정 전이라도 노동부가 실질적인 수사 주도 보장 ▽ 주요한 부당노동행위 사건, 특별근로감독 사안은 직권, 압수수색, 구속수사 등 강제수사 원칙 확립 ▽ 노동부 본부 내 특별근로감독기관 신설, 각 지방청 산하 광역근로감독부서 신설, 노동부내 법무실 강화(수사지원, 법적 대응) ▽ 대통령이 노동3권이 보편적 인권으로 받아들여질 때까지 부당노동행위에 대한 엄정한 처벌 강조 필요(법원 설득) ▽ 주요한 부당노동행위 사건, 특별근로감독 사안은 직권, 압수수색, 구속수사 등 강제수사 원칙 확립 등의 조치 필요
- 산별교섭 촉진 - 현재와 같이 사업장 수준의 교섭만으로는 소득의 양극화, 비정규직 문제, 산업차원에서 발생하는 구조조정 등 여러 노동현안을 해결하기 어려움, 산별교섭을 촉진하기 위한 법제도 개선(예를 들어 산별교섭이 정착할 때까지 한시적인 조치로서 산별교섭 강제제도 도입, 산별, 업종, 지역협약 중 공익적 고려를 통해 노동부 장관이 확장적용 결정을 하는 단체협약 효력확장 제도 도입 등) 이전이라도 정부의 각 부처가 행정, 재정적 조치를 통해서 산별교섭을 촉진하기 위한 방안, 특히 재벌 대기업의 산별교섭 참여를 촉진하기 위한 조치를 시행할 필요가 있음
- ILO 결사의자유 핵심협약 제 87호 8호 비준 절차 개시 - 1991년 한국 정부가 ILO에 가입한 후 국내 노사관계 법제도를 국제 기준에 부합하도록 개정할 것이며, 결사의 자유와 단결권에 관한 협약(87호), 단결권과 단체교섭권 협약(98호)을 비준하겠다고 수차례 약속 ; 관련법 개정 전이라도 ILO 협약을 먼저 비준하는 것이 가능하고, 이를 통해 파업권을 옥죄는 제도의 개선과 판례 법리(업무방해, 정리해고 등) 변화를 촉진할 필요가 있음



## [4]환경분야 행정 개혁과제

### 환경분야 개혁과제

#### I. 현황 및 문제점

##### □ 박근혜 정부에서의 중앙집중식 전원개발에 따른 핵발전소와 석탄발전소 과다 신규건설 및 노후핵/석탄발전소의 수명연장으로 인한 핵 위험과 대기오염 악화

- 박근혜 정부는 제7차 전력수급기본계획에서 석탄발전의 비중을 줄이고, 핵발전소와 신재생에너지 발전 비중을 늘려, 2029년 기준으로 석탄은 26.7%, 원전 23.7%, 액화천연가스 20.5%, 신재생 20.2%순으로 발전 비중이 조정되도록 함.
- 정부는 2013년부터 2016년까지 전력 목표수요 증가율을 2.9%에서 4.1%로 전망했으나, 실제 증가율은 0.6~2.8%에 불과하여 수요과다예측에 따른 석탄/핵발전소 추가건설계획이 계속되고 있어 핵단지화에 따른 위험증대와 사용후핵연료 및 중저준위방사성폐기물의 처리 문제를 심화시키고 있음.
- 또한 발전원 중 신재생에너지 비율을 높이려고는 하나 재생에너지 대부분이 석유화학이나 제철 공장에서 나오는 폐가스, 화력발전소에서 사용되는 목재펠릿도 재생에너지로 규정하는 한편, 화력발전소 수열에너지를 신재생에너지에 포함시켜 실제 신재생에너지를 통한 기후변화의 실질적 대응보다, 형식적인 발전원별 구성다양성을 꾀하려고 있으며, 신재생에너지 발전실적에 따라 보조금을 지원하는 발전차액지원제도를 폐지하여 사실상, 대형발전소를 통한 중앙집중적 전원개발을 고착화하고 있음.

- 특히 석탄발전소의 경우 충남서해안 지역인 서천, 보령, 당진, 태안 4곳에 국내석탄발전소의 53%에 육박하는 29기의 석탄화력발전소가 밀집되어 있으나, 서천을 제외하고는 미세먼지 측정장치가 설치되어 있지 않아 주변 미세먼지 영향에 대한 기본적 데이터도 없어 주민들의 건강영향에 대한 우려가 급증하고 있으며, 2016년 감사원 감사결과에 의하면 충남지역 발전소에서 배출되는 대기오염물질이 수도권미세먼지에 미치는 영향은 최대 28%에 육박하여 석탄발전소의 폐쇄 및 미세먼지 측정장치의 설치가 시급함.
- 정부는 노후 석탄발전소 10기를 폐지한다고 하였으나, 2016년부터 현재까지 12기의 석탄발전소가 새롭게 가동될 예정이며, 추가로 9기의 신규 석탄발전소 건설계획이 승인된 상태로서, 발전용량을 고려한다면 폐지되는 노후석탄발전소보다 신설석탄발전소의 발전용량이 5배를 초과하는 상태임.

##### □ 국민의 건강권을 침해하는 미세먼지에 대한 대책 미흡 및 미세먼지 정보의 부실

- 환경부가 운영하는 전국 미세먼지 측정망은 265곳이며, 초미세먼지 측정망은 207곳에 불과하고, 그나마 미세먼지 측정기 위치가 관공서 옥상에 위치한 관계로 실질적인 미세먼지 농도측정에 부적합함.
- 대기오염유발원의 급증과 기후변화에 따른 미세먼지 다량 발생으로 국민의 건강에 대한 우려가 확산되는 상황에서 지금과 같은 미세먼지 측정망은 국민이 자신의 주거지와 근무지의 미세먼지 현황을 알 수 없는 상황이며, 측정장비가 위치한 장소가 현실적인 미세먼지 농도를 측정하는데 부적합하여 정부의 미세먼지 발표내용은 국민의 신뢰를 얻기 힘들고, 국민들은 정부 발표가 아닌 일본이나 미국의 대한민국 미세먼지 발표 자료를 통해 농도를 확인하는 상황임.
- 또한, 발표되는 내용도 실시간 미세먼지의 농도가 아닌 평균 농도에 불과하고 발령기준도 환경정책기본법상 환경기준이나 WHO기준보다 높다는 문제가 있음.

□ 미세먼지 배출원에 대한 관리감독 미흡

- 현재 환경정책기본법 시행령에 따른 미세먼지 대기환경기준은 24시간 평균 100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하이며, 1년간 평균 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하이고, 초미세먼지의 대기환경 기준은 24시간 평균 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 기준을 설정되어 있음.
- 한편 미세먼지에 대한 총량규제는 수도권 대기환경개선에 관한 특별법에서 먼지 이외에 미세먼지(pm10, 2.5)dp 대한 기본계획을 수립하도록 하고 있으나, 동법 시행령에서는 질소산화물과 황산화물, 먼지에 대하여만 총량규제가 실시되고 있을 뿐, 미세먼지는 제외되어 있어 지역적으로 대기오염에 대한 규제가 협소할 뿐만 아니라, 실질적인 오염물질로서 미세먼지등에 대한 규제가 없는 실정임.

정책대안

19 60 노후 석탄발전소 및 핵발전소의 폐쇄와 수명연장 취소 및 신규 석탄발전소 및 핵발전소건설계획 백지화, 전력수급기본계획상 전력수요 현실화

- 정부가 석탄화력발전과 핵발전소를 유지하고 신규 설치를 확대하려 하는 것은 전력수급기본계획상 과다예측된 수요로 인한 기저발전의 공급 부족으로 대형 석탄화력발전과 핵발전소를 설치하고 기존 노후 발전소들을 유지하려는 것임.
- 그러나, 노후 석탄발전소는 미세먼지와 질소산화물, 황산화물등을 다량 배출하여 주변 대기환경에 악영향을 미치기에 폐쇄하는 것은 당연하며, 신규 석탄화력발전소도 배출원의 특성상 오염물질 저감에는 한계가 있어 전원으로서 비중을 축소해야될 상황임.
- 핵발전소의 경우 아직 사용후 핵연료 처리시설이 확정되지 않은 상황에서 발전소내 임시저장으로 핵연료봉을 보관하는 상황이며, 핵단지화로 수개의 핵발전소가 밀집되어 있고, 특히 경주지진에 의해 확인된 단층대 주변에 밀집된 핵발전소로 인한 핵위험이

상존한 상태에서 사용후 핵연료를 발생시키며, 핵위험이 과중하는 핵발전소는 지양해야될 과제임.

- 이를 위해 가장 먼저 실시해야될 것은 과다예측된 전력수급기본계획상 전력수요를 현실화하여 공급량에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 하고, 분산형 전원개발과 신재생에너지 개발과 지원에 적극적으로 나서야 함.

20 60 미세먼지 측정망 확충

- 현재 미세먼지 측정망은 측정소별 위치가 일관되지 않고, 주요 오염원 인근에 측정기가 설치되어있지 않아 현실적인 미세먼지 농도를 파악하기 어렵고, 미세먼지의 대기이동에 대한 연구자료의 사용에 한계가 있음. 최근 경남도 교육청은 이러한 문제로 학교별 미세먼지측정장비를 설치할 계획을 발표하기도 하였음.
- 이에 종합적인 미세먼지 측정망의 구축과 측정자료의 실시간 공개, 측정기 관리감독의 통합으로 효율성을 도모할 필요가 있음.

21 60 미세먼지 오염 주의보 기준강화

- 환경정책기본법 시행령에서 미세먼지에 대한 대기환경기준을 설정하여 두고는 있으며, 대기환경보전법 시행규칙에서는 미세먼지(PM10)의 경우 시간당 평균 농도가 150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$  이상 2시간이상 지속되는 경우에는 주의보를, 300 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이상 2시간이상 지속되는 경우는 경보를 발령하도록 하고 있고, 초미세먼지(PM2.5)는 시간당 평균농도가 90 $\mu\text{g}/\text{m}^3$  이상 2시간이상 지속되는 경우에는 주의보를, 180 $\mu\text{g}/\text{m}^3$  이상 2시간이상 지속되는 경우에는 경보를 발령하도록 하고 있어, 그 기준이 WHO기준보다 높게 설정되어 있음은 물론, 환경정책기본법상 환경기준보다도 높게 설정되어 있어 미세먼지오염 발령기준을 강화할 필요성이 있음.

**22**  
**60** 미세먼지 관리강화

○ 배출원 총량규제도입

현재 대기관련 총량규제는 수도권대기환경개선에관한특별법이 유일하며, 대기환경보전법은 배출시설별 농도기준을 정하고 있는 것에 불과하여 미세먼지가 대기를 통해 확산되는 특성을 반영하지 못하고 있으므로, 수도권대기환경개선에관한특별법을 전국으로 확장하여 총량규제제도를 도입하여야 함.

○ 미세먼지 총량규제도입

수도권대기환경개선에 관한 특별법에서는 미세먼지 및 초미세먼지에 대하여 기본계획을 수립하도록 하고 있지만, 동법 시행령에서는 질소산화물과 황산화물에 대한 총량규제가 있을 뿐, 미세먼지와 초미세먼지에 대해서는 총량규제 대상에서 제외하고 있으므로, 미세먼지와 초미세먼지에대해서는 시행령을 개정하여 총량규제를 도입할 필요성이 있음.

## [5]주거분야 행정 개혁과제

### 1. 현황 및 문제점

#### □ 박근혜 정부에서의 공공임대주택 공급위축

- 박근혜 정부는 2014년 3개년 경제계획에서 “민간주도 공공개혁”이라는 모토로 공공부문 개혁 추진. 이에 따라 LH는 직접 공공임대주택을 공급하는 사업을 줄이고 대형건설사들이 공급하는 ‘기업형임대주택(뉴스테이)’를 공급하기 위한 공공택지 공급 등 민간을 지원하는 사업에 주력하도록 함
- 2017. 2. 국토부에 대한 감사원의 감사결과에 따르면 2013년-2016년 소득 1-2분위 등 저소득층을 위한 영구임대주택은 목표 대비<sup>1</sup> 21.8%, 소득 3-5분위 저소득층을 위한 국민임대주택은 목표대비 61.7%만 공급. 매년 영구임대주택 1만호, 국민임대주택 3만8천호의 공급계획을 세우면서도 예산을 3조원 적게 배정하여 공공임대주택 공급을 축소함.
- 공단지역에 미혼여성 근로자 등의 주거안정을 위해 건설되어 공급되어 온 근로자 복지주택은 1990년대 이래 더 이상 공급되지 않고 있고, 근로복지공단은 그나마 있던 근로자 주택마저 매각하려 하고 있음.

1 · 2011년-2012년 설정한 제4차 국토종합계획 수정계획

- 이에 반하여 분양전환<sup>2</sup> 임대주택<sup>3</sup>은 총12만9,000가구, 전세임대<sup>4</sup>는 13만7,000 가구를 공급하여 전체 공공임대주택의 61%를 차지하여 사실상 공공임대재고로 남지 못하고 숫자만 차지하는 공공임대로 숫자 부풀리기를 함. 박근혜, 이명박 정부 내내 공공임대 공급했다고 하는데, 여전히 노무현 정부 말기의 공공임대 재고수준인 전체재고주택 대비 5% 수준임.

#### □ 방치된 전월세난

- “빛내서 집사라”정책으로 방치된 전월세난
  - 이명박, 박근혜 정부는 수도권과 대도시 지역에서 전월세가격 폭등이 지속되는데도 전세수요를 매매수요를 돌리면 해결된다며, 공공임대주택 건설자금 등으로 사용되어야 할 도시주택기금 등 공적기금을 빛내서 집사는 데 필요한 저리 지원 자금으로 사용하고 은행도 집단대출 등의 방식으로 빛내서 집사는데 필요한 자금을 지원하도록 함.
- 계약갱신청구권과 전월세 인상률 상한제 등 임대차 안정화 정책 외면
  - 전월세난 대책으로 주택임대차계약을 갱신하고 갱신 시 임대료를 일정한 상한선 이하로 규제하는 주택임대차 안정화(Lease Stabilization)정책이 시민단체 등으로부터 제안되었으나 정부는 일시적인 임대료 급등 등을 이유로 계속 반대해 옴<sup>5</sup>

2 · 10년 후 분양 전환하지만 그 절반인 5년 내에 임차인이 동의하면 분양전환을 할 수 있음.  
 3 · 분양전환 임대주택은 분양전환이 되면 공공임대주택 재고에서 제외되어 공공임대주택 재고는 계속하여 5-6% 수준을 벗어나지 못하고 있음. 분양전환 임대주택에도 공공택지가 조성원가로 싸게 공급되고 도시주택기금 등 많은 공적기금이 지원되지만 공공임대로 남지 못함.  
 4 · 전세임대는 임차인이 임대인과 전세계약을 체결하면 공공이 보증금을 지원하는 것이고, 임대인과의 2년 임대기간이 종료되면 사라지는 것이어서 공공임대로 보기 어려움.  
 5 · 그러나 19대 국회 서민주거특위의 요구에 의해 국토부가 발주한 연구용역보고서에 의하면 계약갱신청구권과 전월세인상률 상한제를 동시에 도입하더라도 일시적인 임대료 인상 수준은 10%를 넘지 않고 계약갱신청구권만 도입하면 일시적인 임대료 인상의 부작용은 거의 나타나지 않는 것으로 나타남.

- 전세가격의 지속적인 상승으로 '강통전세'의 위험이 커짐
  - 최근 전세가격이 매매가격에 90%에 달하는 경우도 많고 대부분의 분양주택의 경우 선순위 근저당이 설정되어 있어 주택이 경매로 넘어가는 경우 전세보증금을 전부 회수하기 어려운 강통주택이 상당히 많은 상태임 2017년~2018년 대규모 주택공급과 장기적인 저출산 고령화 사회진입으로 인한 주택가격 하락이 예상되는데, 이 경우 전세보증금을 회수하지 못하는 피해가 대규모로 발생할 수 있음

□ 임대소득세 과세유예와 준공공 임대주택 공급중단

- 미국이나 서구유럽에서 임대료인상을 규제를 받는 민간주택은 임대소득세 과세 감면 등의 혜택을 받는 주택들이어서 임대소득세 과세는 임대소득세 감면을 인센티브로 한 다양한 임대차안정화 정책 추진과 밀접히 관련되어 있으나, 박근혜 정부는 2012년부터 연 임대소득 2,000만원 이하에 대해 임대소득세 감면정책을 추진하여 현재 2018년까지 임대소득세 부과가 유예되어 있음.
- 임대소득세를 감면 등의 인센티브를 조건으로 임대기간을 5~10년 이상의 장기로 설정하고 임대료 인상의 규제를 받는 준공공 임대주택이 법상 도입되어 있으나, 임대소득세 감면정책으로 유명무실하게 됨.

정책대안

23 60 뉴스테이에 대한 공적 특혜 폐지

-법 개정 통해 뉴스테이에 대한 공공택지 공급을 중단하는 것을 추진하되, 법 개정 전 먼저 공공택지 공급가격을 '조성원가'에서 '감정평가액'으로 공급하는 것으로 개정

- 기업형 임대주택(뉴스테이)은 민간 건설기업에 특혜종합선물을 주는 정책임. 무주택 서민과 저소득층의 주거안정을 위한 공익목적으로 LH가 토지를 강제수용하였음에도 그러한 공공택지에 관해 민간임대사업자에게 우선 공급권이 주어지고 있고, 기업형 임대주택 건설용지를 조성원가 수준에서 공급하도록 규정하고 있음.
- 그럼에도 불구하고 초기 임대료 규제가 없는 점 등 광범위한 특혜가 이루어지고 있음. 또한 기업형 임대주택의 8년 임대의무기간이 종료되어 분양전환되면 그 막대한 시세차익은 민간건설사에게 돌아가는 구조임.
- 이에 관련 법 개정을 통해 뉴스테이에 공공택지 공급을 중단하여야 하나, 법 개정 이전이라도 뉴스테이에 대한 공공택지 공급 특혜 폐지를 위해 먼저 '기업형임대주택 공급촉진지구 등에 관한 업무처리지침(국토교통부훈령 제826호)'의 '별표 3 조성토지 공급가격 및 방법'을 개정하여 기업형 임대주택건설용지의 공급가격을 현행 조성원가 100% 또는 110%로 공급하는 것을 감정평가액으로 공급하는 것으로 개정함. 아울러 택지개발업무처리지침의 '별표 3 택지공급가격기준'을 개정하여 85㎡ 이하인 임대주택건설용지를 8년 이상 임대하기 위한 용지로 공급하는 경우는 조성원가의 100%(감정평가액이 조성원가의 120%를 초과하는 경우는 공급가격을 감정평가액의 90% 이하)로 하는 것에서 '감정평가액'으로 공급하는 것으로 개정함.

3) 관련 규정 : 국토교통부훈령 제826호'의 '별표 3 조성토지 공급가격 및 방법' 국토교통부훈령 제767호의 택지개발업무처리지침 별표 3 택지공급가격기준

4) 관련 부처 : 국토교통부

**24**  
**60** 공공임대주택 사업의 적극적 추진

**1) 2015년 총주택수 19,559천호 대비 공공임대주택수 1,235천호는 6.3% 수준에 불과함**

공공임대주택 공급 현황(襖~劬, 단위 : 만호, 국토교통부 자료 인용)

구분	襖	襜	襞	襦	襡	襣	襤	襭	襮	襯
건설임대	소계	6.3	7.4	8.3	6.8	2.1	4.1	6.3	7	7
	행복주택	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.4
	영구임대	-	-	-	-	-	0.05	0.2	0.4	0.3
	국민임대	5.7	5.7	7	4.8	1.3	2.3	2.5	2.2	3.1
	10년임대 등	0.7	1.7	1.3	2.1	0.7	1.8	3.6	4.3	3.2
매입임대	2.3	1.7	1.1	0.9	1	1.3	1.1	1.4	1.2	
합계 (건설 + 매입)	8.7	9.1	9.4	7.7	3.1	5.4	7.4	8.4	8.2	
합계 (전세임대 포함)	9.6	10.5	10.8	9	5.6	8	10.2	12.4	12.5	
전세임대	0.9	1.4	1.4	1.3	2.6	2.6	2.8	4	4.3	

공공임대주택 재고 현황(襖~劬, 단위 : 호, 국토교통부 자료 인용)

공급주체	항목	2,010	2,013	2,015
공공	영구	190,519	191,900	195,699
공공	50년(재개발/재건축/ 주거환경정비 포함)	100,722	102,646	108,140
	국민임대(건설)	317,878	409,042	452,758
	매입임대	58,063	79,510	100,650
	5년	142,673	78,652	72,113
	10년	70,679	92,091	135,240
	장기전세	15,574	26,471	28,063
공공	전세임대	52,406	114,826	142,070
	행복주택			847
	합계	948,514	1,095,138	1,235,580

○ 공공임대주택 공급 현황(襖~劬)과 공공임대주택 재고현황 표에서 보는 바와 같이, 2010~2015년 사이에 공공임대주택 재고는 연평균 56,120호 정도 증가하여 같은 기간 중 매해 공급수량(9.4만~12.4만호)과 큰 차이를 보임. 매년 소멸하는 재고를 충당하기 위한 수량이 공급수량에 포함되어 있기 때문임. 결국 장기공공임대주택 공급이 확대되지 않고는 공급수량만 늘려서는 재고 증가가 불가함을 알 수 있음.

○ 영구임대주택 증가 수량이 연간 3천호에 불과하여, 소득1분위 계층의 국민임대주택 및 매입임대주택에 대한 입주가 불가피함. 이에 따라 임대료를 소득에 따라 납부할 수 있도록 제도 변경이 필요하고, 저소득층 임대주택에 대한 정부 지원을 대폭 확대해야 함.

**2) 민간주도 공공개혁에서 공공의 적극적 역할로 정책기조 전환**

○ 주거분야에서는 LH의 공공임대주택 공급이나 사회주택 공급에서 적극적 역할을 담당하도록 함. LH가 공공택지를 대형건설사에 매각하는 행위를 중단하고, 공공택지와 도시주택자금 지원을 공공임대주택공급 사업에 집중 지원하여 LH가 공공임대주택 공급을 강화하고 매입임대주택 사업도 확대하여 서민들의 주거안정 도모

○ 이를 위해 1) 정부는 주거기본법상의 주거기본계획을 통해 연간 공급할 임대주택 및 주택 재고 확보 목표를 설정해야 함. 2) 저소득층을 위한 공공임대주택(영구임대, 국민임대, 매입임대)은 건설, 운영 등에 대한 정부 예산 지원을 확대하여 정부의 재정 책임을 확대할 필요가 있음. 3) 기존 정부의 임대주택에 대한 계획 공급 물량 외에 추가적으로 공공임대주택 공급을 위해 주택도시기금 외에도 공공의 채권 발행 및 국민연금의 인수를 통한 임대주택 건설 활용할 필요가 있음. 4) 공공택지의 공공임대주택 및 민간임대주택(준공공임대주택, 사회주택 포함) 공급 계획을 재조정하여 공공택지는 공공임대주택 및 사회주택 공급에 집중하도록 함.

**3) LH공사·SH공사 등 공공기관이 적극적인 임대주택 공급정책 추진**

○ 공공택지와 도시주택자금 지원을 공공임대주택 공급사업에 집중지원하여 LH가 공공임대주택 공급을 강화하고 매입임대주택 사업도 확대하여 서민들의 주거안정을 도모

#### 4) 공공이 지원하는 사회주택사업의 확대

- 공공택지와 주택도시기금 지원, 세제 감면 등 민간임대주택 공급확대를 위한 지원 대상을 뉴스테이를 공급하는 민간 영리 기업이 아닌 사회적기업, 주택협동조합 등의 사회적 경제 주체나 비영리단체로 변경해서 소득 4분위 이하 서민들이 입주 가능하도록 '지불가능한 사회주택'의 공급을 확대할 필요가 있음. 이를 위해 시장가격보다 낮은 임대료(예: 시세 80% 이하) 책정 등 지원에 상응하는 공공성을 확보함.
- 노동조합이나 종교단체 등이 그 구성원으로부터 전세보증금 정도를 출연 받아 주택조합을 설립하여 기본자금을 마련하고 공공은 사유지나 공공택지를 지원하고 저리의 금융을 공급하여 사회주택조합이 주인이 되어 공급과 관리를 책임. 독일 등 서구유럽의 공공임대주택 중에는 이러한 사회주택 방식의 임대주택 공급도 활성화되어 있음. 건설된 사회주택의 관리도 노동조합이나 종교단체 등 조합원들을 모집한 비영리법인이 담당하여 공공의 공급된 주택의 관리 부담을 덜 수 있음

#### 5) 청년임대 쉐어하우스 5만호 공급사업

- 현재의 공공임대주택 공급대상에 청년 주거빈곤층은 포함되지 않고 있는데, 대학가와 역세권, 수도권 교통편리지역에 대학생, 청년을 위한 2인, 3인, 4인용 쉐어하우스를 공급하는 사업을 추진. 재원은 도시주택기금의 지원을 받는 공공펀드 등을 활용하되, 불기피한 경우 15-20년내 회수가능 프로젝트로 임대료를 적정하게 책정하여 국민연금을 활용하는 것도 적극 모색

6) 관련 규정 : 공공주택 특별법 제3조, 제3조의 2, 민간임대주택법 제4조 제3호, 제18조 제2항

7) 관련 부처 : 공공주택정책과



#### 25 60 근로복지기본법에 의한 근로자 임대주택 사업 재개

##### 1) 근로복지기본법 상 근로자주택 공급 재개

- 대·중소기업 사이의 격차가 심화되어 중소기업 노동자의 임금이 대기업 노동자 임금의 50% 이하로 떨어지면서 중소기업 노동자, 비정규직 노동자가 근로빈곤층화 하여 내 집 마련은 거의 불가능한 상황. 자기소득으로 주거문제를 해결하기 어려운 근로빈곤층을 대상으로 한 근로자 복지주택사업을 재개할 필요성이 있음
- 근로복지기본법 제9조는 고용노동부장관이 “근로자복지증진에 관한 기본계획”을 5년마다 수립하며 그 기본계획에 1. 근로자 주거안정에 관한 사항을 포함하도록 규정하고, 제15조 제2항은 국토부장관은 ‘주거기본법 제5조에 따른 주거종합계획에 근로자주택 공급계획을 포함’하도록 규정하고 있으며, 제3항에서는 ”근로자주택의 종류, 규모, 공급대상 근로자, 공급방법 등에 관한 사항은 국토부장관이 고용노동부장관과 협의하여 정”하도록 규정하고 있음. 이에 따라 고용노동부와 국토교통부가 협의하여 주거종합계획과 근로자복지증진 계획에 근로자주택 공급사업을 포함하되, 비정규직이나 중소기업 노동자를 위한 대규모 근로자 복지주택사업을 추진<sup>6</sup>. 위 사업을 추진하기 위해 서비스연맹 등 비정규직노동자를 조직하고 있는 노동조합도 협의하는 거버넌스 기구를 설립하여 상호 협력을 통해 근로자주택을 공급.

##### 2) 사회주택 방식의 근로자 복지주택 사업 추진

- 근로자복지주택 공급방식을 정부의 재정만이 아니라 근로자들이 3,000~4,000만원의 전세보증금을 출연하여 비영리주택조합을 설립하고 그 주택조합에 정부의 재정이나 금융지원을 결합하여 사회주택을 공급하여 주거안정을 도모하는 사업 등 다양한 주택사업을 확대하여 추진.

##### 3) 관련 규정 : 근로복지기본법 제9조, 제15조

##### 4) 관련 부처 : 국토교통부, 고용노동부

6. 근로자복지기본법 제9조는 고용노동부장관이 '근로자복지증진에 관한 기본계획'을 5년마다 수립하며 그 기본계획에 1. 근로자 주거안정에 관한 사항을 포함하도록 하고, 동법 제15조 2항은 국토부장관은 주거기본법 제5조에 따른 '주거종합계획'에 근로자주택 공급계획을 포함하도록 하고, 근로자주택의 종류, 규모, 공급대상 근로자, 공급방법 등에 관한 사항은 국토부장관이 고용노동부장관과 협의하여 정하도록 하고 있음.

**26**  
**60** **강통전세 방지 대책 시행**

**1) 주택임대차보호법상 최우선 변제범위 확대**

- 전세가격의 상승으로 지역에 따라 전세가격이 매매가격의 90%에 육박하는 경우도 발생하고 있으며, 추후 집값 하락으로 인해 해당 주택이 경매에 넘겨질 경우 전세보증금을 회수하지 못하는 강통주택의 위험이 점점 높아지고 있음.
- 현재 서울시의 경우 경매 시 최우선변제의 보호를 받을 수 있는 전세는 보증금 1억원 이하이고, 그 중 3,400만원까지 보호받음. 보호받는 보증금의 범위를 보증금 2억원 이하로 넓히고, 최우선 변제의 보호받는 금액도 7천만원까지 인상하여 강통전세 보호

**2) 보증금 보증보험 확대**

- 임차인이 보증금을 회수하지 못하면 보험회사가 이를 지급하는 보증보험이 출시되어 있으나 이용율이 낮음. 주택 중개시, 공인중개사의 설명의무와 보험료 인하 정책 필요.

**4) 관련 규정 : 주택임대차보호법 제8조 및 시행령 제10조**

**5) 관련 부처 : 법무부**



## [6] 금융분야 행정 개혁과제

### 1. 현황 및 문제점

#### □ 가계부채의 현황

○ 가계부채 총량은 임계치를 초과하는 수준

- 자금순환(잠정) 기준 가계부채<sup>1</sup>는 1,565.8조원(2016년 말 현재)

\* 가계신용 잔액 기준 가계부채: 1,344.3조원(2016년 4/4분기 현재)

- 가계부채의 국내총생산<sup>2</sup> 대비 비율은 95.6% (2016년 명목 국내총생산 1637.4조원)

※ 국제결제은행(BIS)에 따르면 2016년 3분기 기준 한국의 GDP 대비 가계부채 비율은 91.6%로, 미국(79.4%), 유로존(58.7%), 일본(62.2%), 영국(87.6%)보다 높음

- 가처분소득 대비 원리금상환부담률(DSR)은 소득 5분위별로 19.7% ~ 28.7%<sup>3</sup>로 서브프라임 위기 전 2007년 미국(16%~22%)보다 높은 수준

- 이는 세계경제포럼(WEF)이 가계부문의 과대 부채를 판정하는 지표의 임계치를 상당히 초과하는 수준

※ 세계경제포럼은 가계부채는 GDP대비 부채잔액(저량) 75%, 가처분소득 대비 원리금상환액(유량) 20%를 임계치로 제시함

○ 가계부채 증가율이 가계소득 증가율의 2배 이상

- 2015년 가처분소득 대비 가계부채 비율은 169.9%(2016년 178.9%)로 OECD 30개국 평균인 135%(2015년) 보다 34.9% 포인트 높은 수준

1. 한국은행, 2016년 중 자금순환(잠정) 보도자료(17.3.29.), 가계(소규모 개인사업자 포함) 및 가계에 봉사하는 민간비영리단체 금융부채

2. 한국은행, 2015년 국민계정(확정) 및 2016년 국민계정(잠정) 보도자료, 2017.3.28

3. 통계청, 2016년 가계금융복지조사 결과(2016.12.20.)

- 2010년 대비 2015년 처분가능소득 대비 가계부채 비율이 OECD 회원국 평균은 0.5%포인트 감소, 한국은 21.4%포인트 증가
- 한국의 가계부채 비율은 2005년부터 상승세로 전환된 이후 지난해까지 12년째 오르고 있고, 2013년 이후 상승률도 높아지는 추세
- 이는 가계가 벌어들이는 소득의 증가율보다 부채 증가율이 높기 때문인데, 2016년 가계소득 증가율(4%)은 부채증가율(10%)의 절반도 안 됨

[표] 가계소득, 가계부채 증가율 비교<sup>4</sup>(전년대비, 단위: %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
가계소득 증가율	3.7	6.2	5.7	3.8	5.0	4.6	5.8	4.0
가계부채 증가율	6.9	9.5	9.5	4.9	5.6	6.3	9.8	10.0

#### □ 가계부채 확대의 경제적 문제점

○ 소비위축

- 과도한 부채는 원리금상환부담을 무겁게 하여 소비를 위축시킴
- 2016년 가계금융복지조사 결과, 금융부채보유가구의 70.1%가 원리금상환이 부담스럽다고 답함. 부담스럽다는 응답을 한 가구 중 74.5%가 원리금상환부담으로 저축, 투자, 지출을 줄이고 있다고 응답

○ 인적자본 사장

- 과도한 부채는 개인의 근로의욕을 상실하게 만들어 인적자본이 사장됨
- 경제성장에 부정적인 영향

○ 사회복지지출 부담 가중

- 과도한 부채로 개인이 경제활동을 포기하게 되면, 이를 부양하기 위한 사회보장비용 증가

4. 2016년 말 기준 국민계정(SNA)의 가계 및 비영리단체의 순처분가능소득, 자금 순환 통계의 가계 및 비영리단체의 부채

## 정책대안

### 27 60 이자 폭리 상한선 20%로 인하

- 고이율 대출의 증가
  - 상호저축은행 등 서민금융기관이 대부업체 등에 인수되어 사라지면서 10%대 금리시장이 줄어들고, 상호저축은행, 신용카드사, 캐피탈 등 제2 금융기관들은 20%대의 고금리를 받고 있음
  - 고금리대출은 한계가구의 원리금 상환부담을 가중시키는 원인이 되어, 소비위축과 신용불량을 초래함
  - 이는 경제활동을 위축시켜 경제성장에 악영향을 주는바, 폭리의 상한선을 인하할 필요가 있음
- 이자제한법 시행령 개정
  - 이자제한법 제2조 제1항, 동법 시행령이 폭리상한선을 정하고 있는바, 시행령상의 폭리상한선을 현행 25%에서 20%로 낮추어야 함
  - 이를 통해 10%대의 중금리 서민금융시장을 육성하고, 20%대의 고금리 부담으로부터 서민계층 보호할 수 있음

### 28 60 대부업체의 폭리상한선을 이자제한법상 폭리상한선으로 인하

- 대부업법의 문제점
  - ‘대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률’(이하, ‘대부업법’) 제8조 제1항은 최고이율을 27.9%를 초과할 수 없도록 제한하고 있는데, 같은 법 시행령 제5조 제2항은 모법에 위반하여 34.9%라는 초고금리를 허용
  - 나아가 대부업법은 일본의 대부업체에 대한 특혜금리 제도를 받아들인 것으로서 현행 이자제한법상의 폭리상한선(25%)보다 높은 특혜금리(27.9%)를 받을 수 있도록 함
  - 이는 대부업체를 이용할 수밖에 없는 약 180만 명의 저신용 금융이용자의 금리부담을 가중시킴

- 초고율의 이자율은 한계가구의 경제활동퇴출을 가속화시키고 있어 국민경제에 중대한 부담을 초래하고 있음

- 대부업법 시행령의 개정
  - 일본도 특혜금리 제도를 폐지하였음
  - 대부업법 시행령 제5조를 개정하여 허용최고이율을 이자제한법 상의 폭리상한선과 동일하도록 34.9%에서 20%로 낮출 필요가 있음

### 29 60 서민금융진흥원의 10%이내의 서민대상정책자금 조달

- 서민금융진흥원의 설립 및 업무
  - 2016년 ‘서민의 금융생활 지원에 관한 법률(이하 서민금융지원법)’이 제정됨에 따라 서민의 원활한 금융생활을 지원하기 위하여 서민금융진흥원이 설립됨
  - ‘서민금융지원법’에 따라 서민금융진흥원은 서민에 대한 신용보증 및 자금대출(제24조 제1항 제4호), 금융회사가 휴면예금관리계정에 출연한 ‘휴면예금의 관리·운용(제12호)’ 등을 소관업무로 하고 있음
- 서민금융진흥원의 역할 확대
  - 서민금융진흥원은 ‘서민금융지원법’이 정한 업무의 일환으로 휴면예금을 기초로 10%이내의 대출을 시행할 수 있음
  - 이를 통해 상호저축은행이 무너진 후 사라진 서민대출 시장을 정상화 하도록 함

### 30 60 금융복지상담센터를 전국적으로 확산

- 채무조정 중요성
  - 채무조정, 즉 채무탕감은 채무자의 직접적인 원리금상환 부담을 덜어 주어 정상적인 경제생활이 가능하게 하고
  - 국가 경제의 입장에서 개인의 경제활동 참가율을 높여 인적자본을 적극 활용할 수 있게 됨에 따라 성장을 제고에 효과적인 정책임

- 채무자의 개인회생이나 파산신청을 돕고, 금융기관과 채무자 사이의 사적 채무조정이 활발하게 진행되는 방향으로 적극적인 행정이 요청됨

○ 지자체가 운영하는 금융복지상담센터

- 가계부채로 채무조정이 필요한 한계가구의 경우 채무조정뿐만 아니라 회생노력에 상응하는 직업훈련, 창업지원, 복지지원 등이 종합적으로 결합되어 지원되어야 함
- 서울시와 성남시의 경우 한계가구 계층에 대한 원-스톱 행정지원 체계로서 금융복지센터를 운영
- 2013. 07. 개소한 서울금융복지상담센터의 경우 12개 지역센터(각 센터 당 2명의 상담사 상주)를 통해 2017. 05.까지 기초수급자 등 금융취약계층 가계부채 5,000억 원 상당의 파산·면책을 지원함과 아울러 주거, 일자리 등의 복지서비스를 연계

○ 금융복지상담센터의 전국적 확산 필요

- 지방자치단체는 복지지출의 효율성을 위하여 지역주민인 채무자의 채무조정에 적극적일 유인이 충분함
- 금융복지상담센터를 전국적으로 확대할 경우 효율적인 채무조정에 조력할 수 있음. 금융복지상담센터를 각지의 광역자치단체 및 기초자치단체로 확산하여 한계가구의 채무조정에 행정서비스가 충실히 제공되도록 할 필요가 있음

**31** / **60** 가계 연체채권 소각

○ 연체채권의 문제점

- 채무자가 상환하기 어려운 연체채권의 경우 채무자의 경제활동을 위축시키게 됨. 상황이 어려운 부실채권에 대한 추심이 계속되면 인적자본이 사장되고, 국민경제에 악영향을 초래하게 됨
- 금융기관이 채무자에 대한 대출을 실행할 때부터 통계적 방법에 따라 연체가 발생할 경우를 고려하여 대출이자율을 높게 정해 두었기 때문에 대출에 연체가 발생하더라도 금융기관은 실질적인 손해가 없음

- 대출채권의 연체에 따라 감소한 채권의 실질가치에 상응하게 매각할 경우 손해는 더더욱 없다고 할 수 있음

○ 연체채권의 소각

- 부실채권의 경우 공적 영역에서 일괄적으로 매입하여 채권추심을 포기하는 방안(소각)을 실행할 필요가 있음
- 가계 연체채권 매수 및 소각은 가계를 살릴 뿐만 아니라 국민경제 전체를 살린다는 측면에서 정책과제로서 확실하게 추진할 필요가 있음
- 이를 위해 이미 설립된 (주)국민행복기금으로 하여금 적극적으로 연체채권의 매수 및 소각에 나서도록 하거나,
- 연체채권의 매수 및 소각을 목적으로 하는 정부출연의 가칭 '국민행복공사'나 '국민행복펀드'를 설립하여 적극적으로 가계채무 탕감에 나설 필요 있음

**32** / **60** LTV, DTI 강화

○ LTV, DTI 완화에 따른 부채 팽창

- 박근혜 정부는 부동산경기를 부양하기 위해 담보인정비율(LTV : Loan to Value ratio), 총부채상환비율(DTI : Debt to Income ratio)을 완화함으로써 이른바 '빚내서 집사라'는 정책을 폈음
- 그 결과 가계부채의 총량이 크게 증가하였음

○ LTV, DTI 강화

- LTV, DTI 규제 목적은 은행 경영의 건전성 확보 외에도 채무자가 상환능력을 넘어서는 수준의 대출을 통해 부동산을 매수하는 것을 제한하여, 부실 우려가 있는 가계부채가 추가적으로 늘어나는 것을 막는 유효한 수단임
- 금융위원회가 LTV, DTI에 대하여 규정하고 있는 은행업감독규정(금융위원회 고시) 제29조의2, 별표6 '주택담보대출에 대한 리스크 관리 기준'을 강화하는 방향으로 정리할 필요가 있음

33

### 60 채무자 회생법상 개인회생기간 원칙 3년으로 단축

- 채무자회생법 제611조⑥에서는 “변제계획에서 정하는 변제기간은 변제개시일부터 5년을 초과하여서는 아니된다.”고만 규정하고 있음. 따라서 법원 실무상 1년, 3년, 5년짜리 개인회생안을 실시할 수 있으나 그와 같이 하고 있지 않음.
- 시행령에 다음과 같은 규정을 신설하여 법개정의 효과를 기대할 수 있음.  
시행령 제○조 제○항 법 제611조 제5항에서 정한 변제기간 중 무담보채권에 대한 변제기간은 변제개시일로부터 3년을 초과하여서는 아니된다. 다만, 제614조 제1항 제4호의 요건을 충족하기 위하여 필요한 경우 등 특별한 사정이 있는 때에는 변제개시일로부터 5년을 초과하지 않는 범위 내에서 변제기간을 정할 수 있다

34

### 60 채권추심법상 채무자대리인제도의 확대

- 2014년 채무자 대리인 제도 도입 시 대리인이 될 수 있는 자의 범위(사실상 변호사로 한정) 및 채무자 대리인 제도가 적용되는 범위(사실상 대부업체로 한정)가 지나치게 협소한바 이를 개선해야 함
- 즉 채무자가 변호사, 비영리민간단체, 채무상담 전문 사회적기업 등을 채무자 대리인으로 선임할 수 있게 하고, 채무자가 원칙적으로 모든 채권추심자에게 대리인 선임 사실을 통보할 수 있게 하며 이러한 통보를 받은 채권추심자는 채권추심에 관하여 대리인에게 연락하도록 하고 채무자에게 직접 연락하지 못하도록 함.
- 채권추심법 개정 전이라도 금감원의 ‘채권추심 가이드라인’을 개정하여 모든 금융기관에서 채무자대리인이 선임된 사실이 확인되는 경우 채무자에게 직접 연락하지 말고 그 대리인에게 연락하도록 지도

## [기문화예술분야 행정 개혁과제

### 문화예술분야 개혁과제

#### I. 현황 및 문제점

##### □ 창작 활동에 대한 열정페이 강요

- 창작자가 창작활동에 대한 정당한 보상을 지급받지 못하고 있음. 청년 예술가의 80% 이상이 순수예술창작활동으로 인한 월 수익이 50만 원 이하일 정도로 열정페이를 강요당하고 있어 이들이 문화예술업계에서 떠나게 할 우려가 있음. 열정 있는 젊은이들이 문화예술업계에서 관심을 돌리게 될 경우 한류확산에 막대한 지장이 초래될 것임.
- 장래수익 예측 불가능성으로 인한 수익불균형이 발생하고 있음. 작가 백희나의 구름빵 사건에서 매절계약으로 인해 창작자의 수익은 1,850만원에 불과하였지만 저작권 일체를 양도받은 출판사는 출판 후 4,400억 원 상당의 부가가치 창출하였으나 현행 제도상 수익의 불균형을 시정할 방법이 없음. 학습만화 시장을 중심으로 매절계약이 성행하고 있음.
- 방송사의 방송외주 제작사의 경우 사전기획 비용 불인정, 제작비 단가 후려치기를 통해 외주 제작사 종사자들은 생계비에도 미치지 못하는 급여를 받고 있는 등 정당한 제작비용을 인정하지 않고 있음.

##### □ 창작물 가로채기

- 저작 인격권 침해  
보조 작가 등은 유명작가의 작품창작에 공동으로 참가했음에도 불구하고, 유명작가의 우월적 지위로 인하여 작품 창작에 관여한 내용이 작품에 기재되지 못하고 있음. 이로 인하여 정당한 창작 대가를 받을 수 있는 기회가 박탈됨. 불공정한 창작 계약의 피해자는 주로 젊은 신인창작자들임.
- 속칭 이름갈이  
저작권대리중개업체 등은 방송 드라마를 외국으로 수출하는 과정에서 드라마에 삽입된 배경음악 작곡가의 이름을 임의로 바꾸어 해외 저작료 수익을 작곡가에게 배분하지 않고 있음.
- 저작재산권의 부당한 양도강요  
방송사는 방송외주 제작사를 통해 완성한 드라마의 2차적 저작물작성권을 포함한 일체의 저작재산권을 부당하게 양도받고 있음.

##### □ 수직계열화 및 일감몰아주기로 인한 대기업 독과점 현상

- 영화분야의 투자(제작), 배급, 상영 등의 수직계열화로 인해 영화분야에 특정 대기업으로의 독과점 현상이 심화되고 있음. 이로 인하여 영화 소비자들의 다양한 영화상품에 접근할 수 있는 선택의 통로와 독립영화제작사 등 중소영화제작업체들이 제작한 우수한 실험적인 영화가 소비자에게 접근할 수 있는 기회가 봉쇄되고 있음.
- 방송분야에 있어서도 방송법 개정으로 인해 방송사의 외주제작 편성의무는 유지하되 방송사의 자회사·계열사의 방송프로그램 편성비율을 제한하는 규정이 폐지되어 수직계열화 되고 있어 지상파 방송사의 자회사·계열사에 대한 일감 몰아주기를 방지할 수 있는 대책이 요구됨.

□ **창작물의 불투명한 유통구조**

- 음악사용료 등의 불투명한 배분  
음악저작물 신탁업체인 한국음악저작권협회 등은 음악창작물의 방송횟수 등을 제대로 파악할 방법(Finger printing system) 이 있음에도 불구하고 이를 활용하지 않고 창작자에게 불투명한 수익을 배분하고 있음.
- 불법 대리중개업자의 횡포  
저작권 시장이 성장함에 따라 방송음악과 만화·웹툰계를 중심으로 저작권대리중개업자들이 저작권법을 위반하여 불법으로 저작권을 포괄적으로 대리하는 계약을 맺어 창작자의 저작권료를 착취하거나 이름같이 등을 통해 자신의 창작물인 것처럼 유통해 수익을 갈취하는 사례가 증가하고 있음.
- 미술유통시장의 불투명성  
화랑 등이 미술창작물의 위작 등의 거래에 회화의 불법 유통거래 등이 만연하고 있음.

□ **문화예술기금 심사 불공정 문제**

- 문화예술계 블랙리스트 사태  
정부의 주도 하에 문화예술계 블랙리스트를 작성하여 박근혜정부에 비판적인 문화예술인들의 문화예술기금지원 사업 심사에서 의도적으로 배제하여 문화예술인의 양심의 자유와 표현의 자유, 예술의 자유를 침해하고 있음.
- 문화예술의 정책홍보 수단화  
문화예술을 국정홍보의 수단으로 보는 가치체계가 문체부 및 산하기관 전체에 팽배해지면서 권력 아래 줄서서 기금지원 과정을 통해 국정홍보에 도움이 되는 문화예술인만 진흥·육성하는 것을 정당화한 것으로 보임.

□ **관리·감독기관의 문제**

- 예술인복지법 제6조의 2에 따르면 불공정행위의 유형을 규정하고, 문화체육관광부 장관이 불공정한 계약 조건을 강요하는 행위에 대하여 시정조치, 과태료 부과, 공정거래위원회에 통보하도록 규정하고 있음. 지난 3년간 문화체육관광부가 불공정 계약 강요를 신고 받은 횟수는 3회에 불과하였으며, 그에 대한 조치도 모두 시정조치 권고 수준이었으며, 이를 공정거래위원회에 통보한 사실도 없었음.
- 예술인복지법은 성질이 서로 다른 복지와 불공정행위를 함께 규율하고 있고, 불공정행위에 관해서는 문화·예술계에 대한 이해가 부족한 공정거래위원회에 감독·제재를 맡기는 등 감시기관이 예술인복지법에서도 이원화 되어있어 실질적 구제에 어려움이 있는 것으로 보임.

**정책대안**

**35/60** 만연한 문화예술 창작물 거래 불공정 시정

- 문화예술 창작물 거래과정에서 열악한 을의 지위에 있는 젊은 창작자에게 발생하는 각종 불공정행위를 시정하기 위해서는 기존의 문화예술복지법에 규정되어 있는 단편적인 불공정행위 시정조항으로는 충분한 보호방안이 될 수 없음. 창작활동을 장려하고 다양한 불공정 행위를 막을 수 있는 문화예술공정화에 관한 법률을 제정할 필요가 있음.
- 문화예술계에 만연한 불공정관행을 근절하기 위해서는 문화예술 공정위원회의 위상을 강화하여 공정거래위원회에 준하는 권한을 가지고 규제와 처벌을 할 수 있도록 할 필요성이 있음.

**36** 60 문화체육관광부의 관리·감독 강화

- 국내 실정에 맞는 예술인 복지제도를 확립하고, 불공정 행위를 근절하기 위해 문화체육관광부의 정확하고 수시적인 실태조사가 선행되어야 하고, 예술인 복지법에 근거하여 설립된 한국예술인복지재단의 사업이 제대로 운영되고 있는지 이를 실질적으로 지휘·감독할 필요성이 있음.
- 문화체육관광부는 예술인복지법 제6조의 2 제2항의 시정조치의 적극적 행사를 위해 시행령으로 실태조사를 통하여 파악한 위반행위의 유형을 세분화하여 개정하고, 유형에 따른 시정조치의 범위를 제정할 필요성이 있음. 또한 시행령 제3조의 3 제2항의 사실관계 조사를 재량행위가 아닌 기속행위로 개정하여 예술인들에 대한 실질적인 보호가 이루어질 수 있도록 해야 할 것임.

**37** 60 창작 활동에 대한 정당한 대가 보장

- 저작 인격권 인정  
보조 작가 등이 공동작업에 관여하여 창작한 창작물에 공동작가로 표시할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음. 문화예술계에 관행적으로 행해지는 이름갈이에 대해 처벌규정을 강화할 필요성이 있음.
- 저작권 탈취 금지  
2차적 저작물작성권은 창작물의 장래 수익창출의 불확실성으로 인해 양도를 원칙적으로 금지할 필요성이 있음. 장래수익 예측 불가능으로 인해 발생한 수익불균형을 시정할 수 있는 법적·제도적 장치 마련(계약 변경권 등)이 필요함.
- 표준제작비 산정 및 공개  
방송사의 외주 제작사에 대한 불공정 거래관행을 막기 위해서는 표준 프로그램 제작비용을

산정하고 이를 공개할 필요할 있음. 표준제작비 내에는 제작에 관여하는 자의 직능별 표준임금과 외주제작 거래단가 하한선을 포함하여 제작에 관여하는 예술인의 생계보장 등 외주제작사의 최소한의 영업이윤을 확보하여 문화예술 활동 종사자들의 기초생활을 보장할 필요성이 있음.

- 해외 수출 현황 공지 의무화  
해외 수출을 대행하는 저작권대리중개업자는 저작권자에게 해외 수출 현황에 대한 공지를 의무화해 자신의 작품이 해외로 수출된 줄도 모른 채 저작권 수익을 갈취 당하는 사례를 방지해야함.
- 표준계약서 보급 방안 마련  
각종 법령에 의해 시행되고 있는 문화예술계 분야별 표준계약서만 준수해도 문화예술계 불공정관행의 상당 부분을 근절할 수 있음. 문체부 사업 선정 내지 모태펀드를 활용하여 표준계약서 적용 기업 및 단체를 우대하는 방식으로 표준계약서를 우회 보급할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.

**38** 60 문화예술 유통 시스템의 투명성 제고

- 음악신탁업체의 투명성 확보  
음악저작권협회에 가입한 회원들을 대상으로 한 음원 수익 배분 및 서비스 실태조사를 실시하여 정확한 문제점을 파악하고 개선책을 마련할 필요가 있음.
- 음악 사용내역 모니터링 체계 강화  
방송 음악 큐시트를 공문서로 승격하여 작곡가에게 해당 큐시트를 공지, 열람할 수 있도록 하여 큐시트 조작으로 인한 저작권료 횡령 등을 미연에 방지할 필요가 있음.
- 핑거프린팅(Fingerprinting) 시스템 의무화  
핑거프린팅 시스템은 정보를 통해 자동으로 어떤 음악이 쓰였는지 검출하는 모니터링 방식임. 문체부는 음악저작권 협회가 핑거프린팅 시스템을 도입하도록 관리감독하여 더

이상 저작권 수익을 갈취당하는 작곡가가 없도록 해야 할 것임.

- 불법 대리중개업자 단속 및 근절, 음악·웹툰 통합전산망 운영 및 공개
 

문체부는 현재 신고된 대리중개업자들의 실태를 파악하고 문화예술인을 대상으로 하는 정기적인 실태조사 시 대리중개업자로 인한 피해사실 여부를 묻는 문항을 추가하여 불법·사기 대리중개업자로 인한 피해 규모를 정기적으로 실태파악을 할 필요성이 있음.
- 불법 저작권 대리중개업자의 감시감독을 강화하기 위해 현행 저작권법상 신고제 되어 있는 저작권 대리중개업을 허가제로 변경할 필요성이 있음.
- 음악·웹툰계에도 영화관입장권통합전산망(KOFIC), 공연예술통합전산망(KOPIS)과 같은 음악통합전산망과 웹툰통합전산망을 운영하여 투명한 유통구조를 확립 하여 창작자의 저작권리 보호 및 저작권자의 자기정보열람권리 보호할 필요성이 있음.
- 미술품 유통구조 개선
 

미술품시장의 위작 논란 등을 막기 위해 전문 감정기관의 신설과 미술품 이력관리 및 유통업의 등록·허가·신고 의무화를 골자로 하는 ‘미술유통법’을 개정할 필요가 있음.

**39** **60** 공공 플랫폼 등의 실시를 통한 국민의 문화향유권 증대

- 공공 채널
 

영국의 지상파 방송국 채널 4(Channel 4 Television Corporation)를 모델로 편성만을 전문으로 하는 공공 채널을 개국하여 독립 영화·방송 제작사의 콘텐츠 편성 기획 확대 및 국민의 문화향유권 증대할 필요성이 있음.
- 공공 라이브러리
 

온라인 기반의 공공 라이브러리를 구축하고 독립 영화·방송·영상·웹툰·애니·음악 등 콘텐츠를 데이터베이스화하여 사용자들이 이용할 수 있도록 할 필요성이 있음. 특히 독립다큐, 강의영상과 같이 교육 현장 수요가 많은 콘텐츠의 경우, 사용자 접근성이 높아져

공공적 활용도가 증대할 수 있음

- 공공 라이선스
 

다수의 사람들의 열람권을 공유하는 공공 도서관 등에서 영화·방송·영상 DVD를 구매하거나 소장용 디지털 파일을 다운로드할 경우 공공 라이선스를 개념을 적용하여 시중가보다 높은 단가를 책정하여 창작자의 정당한 권리를 보호할 필요성이 있음.

**40** **60** 영화업계 등의 수직계열화 금지

- 영화산업의 독과점현상을 막고 소비자들이 실험적이고도 다양한 영화를 관람할 수 있도록 독립영화 활성화 및 복합영화관의 동일영화 상영비율을 제한할 필요성이 있음.

**41** **60** 심사 불공정 금지

- 문화예술기금 심사에 국가권력 개입 금지
 

블랙리스트 사태를 방지하기 위해서는 기금지원 심사회의록 등 지원심사과정 및 심사결과 공개 제도 실시, 심사결과에 대한 이의제도, 심의위원 추천 제도를 개선할 필요가 있음.
- 공무원 행동강령 개정
 

문체부 공무원 행동강령을 개정하여 공무원의 양심의 자유 보장 및 위법한 지시거부에 따른 보호 규정을 신설할 필요가 있음.
- 문체부 및 산하기관의 독립성 확보
  - 문체부에서 국정홍보 기능 분리하고, 기관장 선임의 투명성 확보하고, 한국문화예술위원회, 영화진흥위원회의 독립성과 자율성 확보를 위한 위원회 구조의 전면적인 재구성할 필요가 있음.
  - 한국콘텐츠진흥원 등을 해체하고 문화예술분야별 진흥법에 의거한 분야별 진흥위원회를 설립하여 전문적인 사업 집행하고 문화체육관광부에서 이를 통합 관리하는 등 문화행정 구조의 독립성을 확보할 수 있는 방안 마련할 필요가 있음.



○ 공청회 의무화

법률상으로는 문화체육부 장관의 주도하에 각종 사업계획안을 공표할 수 있고, 전년도 5월 31일까지 예산제출 의무가 있으나 실제 전체적인 예산안 수립과정에서 현장의 문화예술인들이 참여하는 공청회는 의무화되어 있지 않음. 그에 따라 파편적인 분야별 사업설명회만 있어 현장 문화예술인들이 예산수립의 민주성, 투명성을 감시할 수 없는 구조임. 매년 3월 말까지는 차기년도 사업에 대한 공청회를 실시하여 현장 문화예술인들이 참여할 수 있도록 의무화해야 할 필요성이 있음.

○ 문화예술 공공기관의 사업평가 기준 전면 재검토

경영관리 평가 지표 중 정부권장정책 지표가 법률에 의해 의무화 되어 있어 문화예술 공공기관의 독립성과 자율성을 해치므로 공공기관 운영에 관한 법률을 개정하여 문화예술 공공기관이 기재부의 관리체계 및 평가지표와는 별도의 독립된 관리체계와 평가지표를 수립할 수 있도록 해야 함.

○ 기재부 권한 축소

또한 기재부가 비선실세와 연관된 예산전용 및 집행은 재빨리 승인하면서도 정작 문화예술인들에게 필요한 예산은 집행하지 않는 등의 병폐를 보인만큼 예산집행권한에 대한 기재부의 권한을 축소할 필요가 있음.

## [8]교육분야 행정 개혁과제

### I. 현황 및 문제점

#### □ 교육부 교육정책사업의 불투명성

##### ○ 지방교육재정의 불투명성

교육부는 지방교육청에 대한 <특별교부금 교부 운용기준>만 공개하고, 교부 내역은 공개하고 있지 않음.

##### ○ 대학재정 지원사업의 불투명성

- 교육부 국정감사 제출 자료에 의하면, 교육부 재정지원사업은 상위 5%가 전체 지원금의 30%, 상위10%가 전체 지원금의 절반 가량을 차지, 불공정한 평가를 통한 선별적 지원방식이 몰아주기(양극화) 초래.
- 교육부는 대학재정지원사업과 관련하여 <2017년 대학자율역량강화지원사업(ACE+) 기본계획> <2017년도 글로벌박사 양성사업 시행계획> <2017년 BK21 플러스 사업 운영 관리 계획> 등은 공개하고 있으나, 지원 내역, 성과평가 등은 공개하고 있지 않음.

##### ○ 정보공개관련 법령의 미비

- 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 제2조 제4항에 의하면, 교육부 역시 교육관련기관(교육행정기관)임에도 불구하고, 교육부의 공시대상 정보에 대해서는 아무런 규정을 마련하고 있지 않음.
- 교육부 홈페이지에 <2017년도 예산 각목명세서>, <2015회계년도 결산보고서>

성과보고서)를 공개하고 있으나, 감사보고서는 게시하고 있지 않음. 따라서 공개된 정보의 진실성, 충분성 등이 검증되지 않고 있음.

##### ○ 교육정책사업에 대한 부실한 감사

- 국립 및 사립의 대학과 지방교육청에 대한 기관운영감사 외에 교육정책사업에 대한 교육부 감사관실의 감사는 단 1건에 불과함.
- 감사원의 감사는 지원 대학 선정 과정의 불공정성(장관이 선정 과정에 개입), 사업의 중복, 선정 및 집행 기준 미비, 평가위원의 이해충돌행위(평가위원이 평가대상 대학을 위해 평가준비 컨설팅), 평가결과 환류의 결여 등 몇몇 사례를 단편적으로 지적하고, 시정을 요구한 직무감찰에 그치고, 재정 운영의 투명성을 확보하고 국민의 알권리를 보장하는 차원의 감사가 되지 못함.

#### □ 자율형사립고로 인한 교육불평등 및 고교서열화

##### ○ 자율형사립고의 설립이념 및 재정 건전성 미확보

- 자율형사립고 정책은 기본적으로 두 가지 전제에서 출발해야 하는데 하나는 사학은 '공립학교만으로 충족될 수 없는 독특한 설립이념'이 있어야 한다는 것이고, 또 하나는 국가의 재정 지원 없이도 운영가능한 재정 건전성이 확보되어야 한다는 것임.
- 그러나 사립학교재단들이 종교를 배경으로 한 경우를 제외하고는 그렇게 다양한 건학이념을 가지고 있는 상황이 아니어서 자율형 사립고의 존재의의에 의문이 제기됨.
- 자율형 사립고는 재단전입금을 20%로 규정하고 있는 자립형 사립고에 비해 상당히 완화된 5%, 3% 수준으로 규정하고 있음에도 불구하고 사립학교들은 재단전입금에 대한 부담으로 서울에서만 많은 학교들이 지원하면서 지역별 불균형문제가 발생하였음. 또한 자율형 사립고로 지정되고 난 뒤에도 법인전입금을 충당하지 못하는 학교의 비율이 꽤 높은 상황임.

○ 교육기회의 불평등

현재 자율형사립고는 학생 납입금을 '일반고의 3배'까지 받을 수 있는데, 이로 인해 자율형사립고 학생들의 학부모들은 어느 정도 재정부담을 감당할 수 있는 직업과 계층에 속해 있을 가능성이 높아서 교육기회의 불평등 문제가 제기됨.

○ 고교서열화, 일반고 위기 현상

- 자율형사립고의 학생 우선 선발권과 서울지역의 경우 성적 상위 50%수준을 기준으로 하여 선발이 가능하도록 함으로써 학생선발권과 고교서열화, 일반고 위기현상이 대두되었음.
- 교육부의 '일반고 교육역량 강화 방안' 발표로 서울시의 경우 성적기준은 사라졌고, 지필고사는 보지 않으며, 경쟁률이 2:1 이상이면 1차 서류전형, 2차 심층면접의 방식으로 선발하고, 경쟁률이 2:1 미만이면 추첨으로 선발하는 등 학생선발방식에서는 개선이 이루어졌음. 그러나, 하나고의 경우 실제 합격자들은 내신 3% 이상임.
- 지난 10년 간 서울대 합격생의 출신고교를 비교해보면 일반고 학생 비율은 77.7%(2006년)에서 46.1%(지난해)로 크게 줄어든 반면, 외고를 포함한 특목고와 자사고 합격자 비율은 이 기간 18.3%에서 44.6%로 두 배 이상 치솟았음. 특히 올해 가장 많은 서울대 합격자를 낸 10개 고교는 모두 특목고나 자사고였음.

□ 불충분한 국가장학금 제도

○ 반값 등록금에 한참 못 미치는 국가장학금 금액

현재 사립대학 평균등록금은 연간 734만원에 이룸. 반값등록금이 되려면 적어도 367만원의 국가장학금이 지급되어야 하는데, 그 정도 국가장학금을 지급받는 대상은 기초-3분위뿐이고, 4분위 이상은 반값등록금에 현저히 모자라는 금액만 지급받을 뿐임.

○ 일부만 수혜를 받고 있는 국가장학금

2015년 전체 고등교육기관 재적학생 360만 명 중 국가장학금 지원을 받는 학생은 125만명, 1인당 평균 288만원으로 예상됨. 또한 대학원, 특수대학원 학생들은 국가장학금 수혜를 받지 못하고 있음. 2014년 2학기에 국가장학금 수혜자는 전체 대학생(재적 중인 대학생에서 실제 재학 등록 중인 대학생) 232만 명 중 41.7%에 그침.

○ 저소득층의 반값등록금을 가로 막는 성적제한

- 현재 국가장학금 제도는 기초-2분위 학생들에게 1회에 한해 C학점 경고제를 운영하고 있고, 3분위 이상 학생들에게는 C학점 이하의 학점을 받을 때에는 국가장학금을 한 푼도 받을 수 없음.
- 그러나 현재 대학교는 엄격한 상대평가를 적용하고 있어서, C학점 이하의 비율을 최소 25%에서 최대 35%까지 배정하고 있으므로 전체 학생 중에서 그 만큼의 학생들이 국가장학금에서 배제되고 있는 것임.
- 특히 저소득층 학생들은 등록금과 주거비, 생활비 마련을 위하여 알바 노동 및 부업, 휴학 등을 반복할 수밖에 없는 상황으로 학업에 전념하기가 어려운 상황, 그런 상황에서 C학점 이하를 취득하게 되면, 국가장학금도 못 받게 되는 상황에 놓이게 됨.
- 현재 소득분위별 학자금 대출 증감현황을 보면 기초-1분위 학생들의 학자금 대출 건수와 금액이 늘고 있는바, 이는 소득분위에 따라 국가장학금을 차등 지급하여 저소득층에게 더 큰 혜택을 주려는 정책적 목표는 사실상 실패하였음을 나타내는 것임.

○ 국가장학금 II 유형이 유명무실화됨.

국가장학금 II 유형 예산은 2012년 예산 1조원에서 2015년 이후로는 계속 5천억 원에 머물러 있음. 이와 같이 국가장학금 II 유형이 실패하고 있는 이유는 국가장학금 II 유형이 학교 당국의 노력 유도를 위해 설계되었으나, 지원액이 크지 않고 자체 노력을 덜하더라도 대학이 직접으로 받는 불이익이 없는 등 노력 유인 기제가 약한 데에 기인함.

### □ 기간제교원에 대한 불합리한 처우

#### ○ 기간제교원의 쪼개기 계약과 고용불안

- 현재 각급 학교는 1년 이상 기간제교원의 임용이 필요한 경우에도 실제 계약체결 과정에서는 임용기간을 6개월 단위로 하거나 방학 기간을 제외하는 등 쪼개기 계약이 횡행하고, 심지어 1년 중 하루만 제외하거나 임용기간 중에도 언제든지 계약을 해지할 수 있다는 문구를 포함시키는 경우가 다반사임.
- 이로 인해 기간제교원은 극심한 고용불안에 시달리고 이는 기간제교원의 수업 등 업무수행에 상당한 지장을 초래함. 또한 임용기간 1년을 전제로 보장되는 각종 근로조건(퇴직금, 복지포인트, 호봉 등)상의 혜택을 보장받지 못하게 되고 방학 중 임금 미지급으로 생계의 곤란을 겪게 됨.
- 국가인권위원회는 기간제교원에 대하여 3. 1. 하루를 제외하거나 방학을 임용기간에서 제외하는 등으로 방학 중 보수나 퇴직금 등을 지급하지 않은 것은 평등권 침해의 차별행위라며 수 차례 개선 권고를 한 바 있음. 각급 학교의 위와 같은 조치는 비용 절감만을 목적으로 하는 매우 비윤리적인 행태이자 꼼수에 불과하므로 조속한 시정조치가 필요함.

#### ○ 근로조건상의 각종 불합리한 차별

- 정규교원은 근무기간에 따라 최고 40호봉까지 승급이 가능함에도 불구하고 기간제교원은 근무기간에 관계없이 호봉제한(최고 14호봉)이 존재하여 보수에 있어 차별이 존재하고, 과거 기간제교원은 정규교원에게 지급되는 성과상여금을 전혀 지급받지 못하다가 2013년부터 일부만 지급받는 실정이며, 맞춤형 복지 포인트에 있어서도 과거 기간제교원에게 전혀 지급되지 않다가 세월호 참사 이후 2016년부터 지급되고 있으나 경력이 반영되지 않은 기본점수만 부여하고 1년 단위 계약을 체결한 경우에만 이를 부여하고 있음.
- 그러나 앞서 언급한 바와 같이 현재 기간제교원의 실태를 보면 기간제교원이 더 이상 임시적으로 임용되면서 정규교원과 다른 업무를 수행한다고 보기 어렵고,

실제로 기간제교원은 수업, 학생지도, 행정, 담임 등의 업무에 있어 정규교원과 크게 다르지 않다는 점에 비추어보면 이와 같은 차별은 아무런 합리적 이유가 없음. 국가인권위원회도 이와 같은 조치가 평등권 침해의 차별행위라며 수 차례 개선을 권고한바 있음.

#### ○ 방학 중 근무 강제와 1급 정교사 자격 배제

- 방학을 포함하여 임용된 기간제교원이 정규교원과 달리 방학 중 수업이나 별도 업무가 없음에도 출근을 요구하여 자율학습 감독 업무를 떠넘기거나 무료 강의 등을 강제하는 경우가 많음. 교원에게 방학은 연수, 수업 및 학습자료 준비 등의 시간으로 활용되어야 함에도 기간제교원이 방학 중 부당한 출근과 업무를 강제당하고 있음.
- 한편, 통상 교원은 2급 정교사 자격 취득 후 3년 이상의 경력 등이 있으면 1급 정교사 자격을 취득할 수 있고 이에 따라 호봉 승급과 승진의 기회가 부여되지만 기간제교원은 1급 정교사 자격 취득이 배제되고 있음. 현행 초중등교육법에는 기간제교원을 1급 정교사 자격 취득에서 배제하는 규정이 없음에도 교육부는 『교원자격검정 실무편람』에서 기간제교원의 1급 정교사 자격 취득을 배제하고 있음.

## 정책대안



### 42 60 교육정책사업에 대한 감사 실질화 및 정보공개

- 교육부 감사실과 감사원의 감사는 정책사업에 대한 회계검사(audit)가 아니라 지방교육청, 국립 및 사립의 대학에 대한 기관운영감사(직무감찰 inspection)라고 할 수 있음. 회계검사는 위법 사례를 지적하고 시정을 요구(권력적 처분)하는 것이 아닌, 회계의 투명성 확보(진실한 정보를 충분하게 국민들에게 공개, 예산감시, 즉 예·결산 심의 등에 활용)에 그 목적이 있으므로 외부전문가를 널리 활용할 수 있고, 따라서 내부 감사인력의 한계를 극복할 수 있음.

- 교육부부터 부문별 주요사업 및 지방교육청에 대한 특별교부금, 대학에 대한 재정지원사업 내역을 사업별로 그 지원 내역과 성과 등을 포함하여 감사보고서와 함께 투명하게 공개해야 함. 예산서, 결산서, 감사보고서 등은 최소한 사립학교법과 사학기관재무회계규칙 수준으로 공개하여야 함.

**43**  
**60** 자율형사립고의 일반고 전환

- 자율형사립고등학교의 근거규정이 초중등교육법시행령이고 초중등교육법시행령 제91조의 4 제4항은 자율형사립고의 지정취소규정을 두고 있으므로 초중등교육법시행령개정으로 자율형사립고등학교는 지정취소가 가능함.
- 자사고의 일반고전환신청을 먼저 유도하고 단계적으로 자사고를 일반고로 전환하는 정책이 필요함. 특목고나 자사고 폐지 축소에 있어서 가장 난점은 특목고 및 자사고를 졸업하거나 재학중인 학생의 학부모들의 반대이므로 특목고나 자사고 폐지를 강조할 것이 아니라 일반고전환을 강조하여야 함. 학교명은 존치하고 학교성격만 일반고로 바뀌는 것임.
- 특목고는 특수목적의 취지가 자사고보다 더 인정될 여지가 있고, 자립형사립고는 그 연혁에 있어서 보다 존립근거가 인정될 여지가 있음. 과도하게 도입된 자율형사립고에 대하여서는 과감하게 일반고로 전환하되 특목고와 자립형사립고에 대하여서는 보다 깊은 검토를 요망함.

**44**  
**60** 국가장학금제도 개선

- 현행 제도 보완
  - 현행 제도에서는 국가장학금이 소득수준과 연계되어 있고, 성적제한 조건이 있기 때문에 전체 대학생의 절반 정도만이 혜택을 받고 있으며, 그나마 국가장학금 지원금 최대액을 받아야 그나마 1천만원에 육박하는 등록금의 절반 수준에 겨우 이를 수 있음. 따라서 성적제한 규정을 삭제하거나 적어도 C학점 이상으로 하향 조정하여 더 많은

학생들에게 국가장학금 혜택이 돌아갈 수 있도록 해야할 것임.

- 또한 학자금 대출의 적용대상도 더욱 확대되어야 함. 학자금 대출을 받으려면 직전학기 성적 C학점 이상을 취득해야하는 현재의 자격제한은 연간 1천만원을 초과한 등록금과 주거, 생활비 걱정과 사회 진출 전에 어떻게든 빚을 줄이려고 알바 및 부업을 하는 학생들의 고민을 전혀 고려하지 않은 처사임 이러한 알바로 인하여 자칫 C학점 미만의 학점을 받게 되면 학자금 대출조차 받을 수가 없어서 아예 휴학을 하는 수밖에 없음.

○ 입학금에 대한 법제의 개선

- 대학등록금에 관한 규칙을 보면 입학금을 수업료(입학금을 제외한 등록금)과 별개의 금원으로 취급하고 있음. 그럼에도 입학금이 무엇인지에 대한 정의규정이 없는 상황. 이에 따라 현재 불필요함에도 100만원 가까이 사립대학에서 입학금을 걷고 있는 실정임. 따라서 이러한 법적 근거가 모호한 입학금을 아예 받을 수 없게 하거나, 최소한의 입학식 및 입학관련 실비비용만 징수할 수 있게 법제도의 개정이 필요함.

○ 고등교육재정교부금 제도 도입 및 등록금 상한제의 적극 검토

- 고등교육재정교부금제도는 국가 장학금이 아니라 각 대학의 상황에 맞게 고등교육재정교부금을 지원하는 형식임. 1년에 5-6조원의 대규모 재정이 대학의 투입되는데, 그러한 대규모 재정이 대학이 책정하는 등록금에 대한 아무런 사전분석과 사후감독 없이 대학이 책정하는 대로 해당 학생들에게 장학금으로 지급되는 방식으로 투여될 수는 없으며 결국 대학이 교육에 필요한 기준재정 수요액을 정하고 대학이 자체적으로 조달할 수 있는 재단전입금이나 수익사업소득 등 기준재정수입액을 분석하여 그 차액을 보통재정 교부금으로 지원하는 방식으로 해야 함. 즉 교부금을 신청한 사립대학은 등록금 기준액의 범위 내에서만 등록금을 책정하도록 하는 것임.
- 구체적으로 사립대학의 경우 교원의 증원(시간강사의 전임화 포함), 교육기자재의 설치, 매입, 강의, 연구에 필요한 시설물의 건축 등 각 대학의 특수한 사정에 따라 등록금 기준액 이상의 등록금을 책정할 필요가 있는 경우에는 교육과학부장관 산하에 설치되는 중앙등록금책정위원회의 심의를 거쳐 등록금 기준액 이상으로 등록금을

책정할 수 있도록 하는 것이며 이 경우에 교부금을 신청한 대학에 등록금 상한제를 병행하여 등록금 기준액을 초과하는 등록금의 경우에도 등록금 기준액의 1.2배 범위의 등록금상한액을 넘을 수 없도록 해야 함.

**45**  
**60** 기간제교원 처우 개선

○ 기간제교원의 쪼개기 계약 금지

정원외 임용이나 1년 이상의 휴직 등 기간제교원을 1년 이상 임용할 수 있는 사유가 발생한 경우에는 원칙적으로 1년 단위 계약과 방학을 포함하는 계약을 의무화하고, 임용기간 동안 고용안정이 보장되어야 하므로 임용기간 중 계약해지가 가능하다는 등의 문구가 계약서에 포함되지 않도록 해야 함. 이를 위해 각 단위 교육청이 『(사립학교, 공립학교) 계약제교원 운영 지침』에 위와 같은 내용을 반영하고 각급 학교에 대하여 관리·감독을 철저히 해야 함.

○ 근로조건상의 각종 차별 해소

- 기간제교원에 대한 호봉제한은 법령상의 근거도 없는 차별행위이고, 기간제교원의 장기 임용실태에 비추어 호봉제한을 없애야 함. 이를 위해서는 대통령령인 『공무원보수규정』 별표11이 기간제교원에게도 적용된다는 점을 명시하는 내용으로 개정하면 됨. 또한 각 단위 교육청은 국가인권위의 개정 권고에 맞게 『(사립학교, 공립학교) 계약제교원 운영 지침』에 호봉제한 폐지 입장을 명확히 반영하고 각급 학교에 대하여 관리·감독을 철저히 해야 함.

- 단기간에 성과를 측정하는 것이 불가능하고 협력을 바탕으로 업무를 수행해야 하는 교원 업무의 특수성에 비추어 성과상여금은 본봉에 흡수되는 방식으로 폐지되는 것이 원칙이지만 유지되는 한도에서는 정규교원과의 불합리한 차별이 해소되도록 『(사립학교, 공립학교) 계약제교원 운영 지침』을 개정해야 함. 또한 최근 대법원 판결에 따라 기간제교원의 성과상여금 지급 대상 여부가 논란이 되는 것을 원천적으로 차단하기 위해 성과상여금 지급대상 공무원의 범위를 규정한 대통령령인 『공무원수당

등에 관한 규정』에 기간제교원을 포함시키는 방향으로 개정이 필요함.

- 맞춤형 복지 포인트의 경우에도 경력을 인정하여 정규교원과 동일하게 부여해야 함. 이와 같은 내용을 『(사립학교, 공립학교) 계약제교원 운영 지침』에 반영해야 함.

○ 방학 중 부당한 근무 강제 금지 및 1급 정교사 자격 연수 부여

- 기간제교원의 경우에도 방학이 본래적 의미로 활용될 수 있도록 부당한 근무가 강제되지 않아야 함. 이와 같은 내용을 『(사립학교, 공립학교) 계약제교원 운영 지침』에 반영해야 함.

- 초·중·고등교육법 어디에도 기간제교원이라는 이유로 1급 정교사 자격을 제한하는 근거 조항이 없음. 따라서 기간제교원의 1급 정교사 자격 취득을 가로막고 있는 교육부의 『교원자격검정 실무편람』의 관련 내용을 개정해야 함.

## [9]중소상공인 보호지원 행정 개혁과제

### 1. 현황 및 문제점

#### □ 중소기업과 자영업의 위기

- 총취업자 중 자영업을 포함한 중소기업의 고용비중이 최대 90.6%<sup>1</sup>를 점유하고 있으나 중소기업 정규직 평균임금은 2015년 3,363만원으로 대기업 정규직 평균임금 6,544만원의 51.4%<sup>2</sup>에 불과하여 일자리의 질이 열악.
- 우리사회의 최대과제인 양극화 해소와 가계소득 증대를 위해서는 중소기업의 임금 인상이 선결과제. 2016년 6월 말 현재 자산규모 120억원 이상 중소기업 중 영업이익으로 대출이자도 갚지 못하는 중소기업이 46.3%<sup>3</sup>에 달함. 중소기업의 경영상황이 개선되지 않고는 대·중소기업의 임금격차 해소와 비정규직 처우 개선을 기대할 수 없음. 중소기업의 수출비중은 2008년까지 30%대에서 2013년 17.2%로 하락<sup>4</sup>.
- 중소기업 경영 악화는 재벌대기업의 시장 독식으로 인한 중소기업 성장의 한계가 큰 원인임. 대·중소기업간 불공정거래로 납품중소기업의 수익성이 하락하였고, 중소기업의 자금·인력 부족으로 인한 경쟁력 약화 및 대외여건 악화도 중소기업 경영위기의 주요원인.
- 2013년 기준 자영업자의 2년 생존률은 47.3%이고 2017년 2월 자영업자수는 전년 동월 대비 21만명 증가. 2016년 말 현재 자영업자 대출 520조원이고, 처분가능소득 대비

1 · 통계청, '경제활동인구조사', 2016. 12

2 · 고용노동부, '고용형태별 근로실태조사', 2016.

3 · 한국은행, '금융안정보고서', 2017

4 · 대외경제연구원, '뉴노멀시대 중소기업의 대외경쟁력 제고를 위한 정책과제 연구', 2015.12

대출원리금상환 비율(DSR)이 41.9%로 대다수 자영업자가 한계가구로 전락해 있고, 자영업발 금융위기 가능성 높아지고 있음.

- 자영업 경영 악화의 그 외 원인은 일자리 부족으로 인한 비자발적 창업으로 외식업·소매업 등 일부업종에 집중된 결과 공급과잉 발생, 영세규모로 인해 대자본과의 경쟁에서 열위. 또한 대형마트, 복합쇼핑몰 등 대자본 진출 및 인터넷쇼핑몰, 홈쇼핑 등 새로운 업태의 출현으로 경쟁은 심화. 정부의 수출위주 경제정책 및 가계소득 감소에 따른 내수의 장기침체도 자영업 위기의 주요원인임.

#### □ 재벌중심 산업정책에서 중소기업이 공존하는 산업정책으로

- 드론, 무인자동차, 빅데이터, 의료(신약), 로봇 등 제4차 혁명을 이끌 것이라는 신산업 분야에 대해서도 정부는 재벌대기업의 대규모 투자를 통한 신속한 제4차 혁명 진출을 위해 재벌들이 요구하는 포괄적인 규제완화와 정책지원을 국정목표로 제시. 새로운 신산업 분야에서도 재벌대기업에 의한 경제력 집중현상은 뚜렷. 시간이 걸리더라도 중소기업들이 컨소시엄이나 중소기업단체, 중소기업 협동조합 등을 통한 협업과 중소기업들간의 경쟁을 통해 신산업을 육성하려는 정책이 필요.
- 조선, 전자 등 제조업 분야와 같이 재벌대기업과 중소기업간에 수직적 하청구조화 되어 있는 산업에서는 재벌대기업과 중소기업 사이의 불공정거래를 엄격히 단속하고, 중소기업들이 단체를 구성하여 상생협약을 통해 이익공유제, 상과공유제 등을 시행하는 동반성장 전략이 필요.
- 재벌그룹들은 계열사를 중소기업이나 자영업자들이 영위하던 적합업종 영역에 진출시켜 해당 산업과 업종에서의 독과점적 지배를 넓혀가고 있음. 중소기업인 적합업종 분야에서도 재벌대기업의 진출을 규제하고 중소기업과 자영업자들이 협동조합이나 단체를 구성하여 협업과 중소기업인 사이의 경쟁을 통해 산업을 선진화하려는 정책이 필요. 재벌주도 경제체제에서 벗어나기 위해서는 적어도 중소기업이나 자영업자들이 생업을 영위해온 산업과 업종에 대한 재벌대기업의 진출에 대해서는 일정한 진출규제와 자제와 사업이양 등이 필수적.



□ 재벌중심경제에서 경제주체 사이의 조화를 통한 경제민주화의 다양한 방식 필요

- 헌법 제119조 제2항은 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화를 국가의 경제실천원리로 천명하고 있음. 그 구체적인 방법은 1) 법제도를 통한 규제와 조정 2) 강력한 행정력에 있는 감독과 조정도 병행되어야 하겠지만, 기본적으로는 기존의 3) 중소기업 및 소상공인(자영업자) 단체들과의 상생협약, 동반성장 협약 등의 집단교섭을 통해 이루어져야 함.
- 중소기업단체나 가맹점주단체 등 자영업자단체 등의 교섭력을 강화하여 재벌대기업이나 본사와의 집단교섭을 통해 이익(성과)공유제, 공정한 납품단가, 수수료 협상을 실현하여 중소기업의 경쟁력을 높이는 방향의 공정경제 실현의 주요한 내용이 되어야 함.

□ 미흡한 상가세입자 보호대책

- 현행 상가건물임대차보호법은 그 적용범위를 보증금 및 월 차임을 기준으로 시행령에서 정하되 해당 지역의 경제 여건 및 임대차 목적물의 규모 등을 고려하여 지역별로 구분하여 시행령으로 규정하도록 하고 있음.
- 그러나 사회적·경제적 약자인 임차인을 보호함으로써 임차인들의 경제생활의 안정을 도모하기 위하여 위 법률이 제정되었음에도 불구하고 적용범위를 일정한 보증금액 이하의 임대차에만 적용하고 있고, 시행령에서는 그 범위를 비현실적으로 낮게 정하고 있어 임대차관계를 둘러싸고 분쟁이 심한 주요 도심과 부도심 지역의 상가는 적용받지 못하고 있음. 또한 시행령상 차임등 증액청구의 기준은 심각한 내수 침체로 인한 상가 임차인들의

막대한 경제적 고통에도 불구하고, 경제사정의 변동을 시의적절하게 반영하지 못하고 있음.

- 상가건물 임대차보호법은 임차인 보호규정(특히 차임 등 증액 비율 제한)이 환산보증금을 기준으로 제한적으로 적용되고 있어 실제 도심 및 부도심지역 임차인들에 대한 보호에 미흡함. 이에 대통령령의 적용범위의 기준을 조정해서 우선 보호되는 임차인의 범위를 확장할 필요가 있으며, 내수 경기가 악화로 인해 상가 자영업자들의 수지가 지속적으로 악화하고 있는 점을 고려하여 차임 등 증액 비율을 한시적으로 제한할 필요가 있는 것으로 판단됨.

정책대안

46 60 중소기업 적합업종 보호제도

- 과거 중소기업 고유업종 제도가 있었으나 2006년 규제완화 차원에서 폐지된 바 있음. 그 뒤 재벌대기업들이 중소기업과 자영업자들의 적합업종에 무분별하게 진출하자 2010. 9. 동반성장위원회에서 고유업종 제도 부활의 대안으로 대기업과 중소기업 사이의 합의를 통해 중소기업 적합업종을 지정하는 중소기업 적합업종 보호 제도가 도입됨. 그러나 대기업의 소극태도로 적합업종 지정에 1-2년의 시간이 걸리고 지정되는 적합업종이나 적합품목 등의 범위도 매우 좁아 실효성에 의문이 제기되고 있음.
- 적합업종으로 지정된 업종의 경우에도 대기업이 진출하는 경우 마땅히 이를 제재할 수단이 없고 지정된 적합업종에서의 대기업의 사업이양 등의 실적도 적어 실효성에 논란이 제기되고 있음. 중소기업단체와 야당은 중소기업 적합업종 특별법을 통해 중소기업청이 심의위원회 심의를 거쳐 적합업종을 지정하고 적합업종에서 사업이양 등을 하지 않는 경우 형사, 행정적 제재를 수반하는 등 강력한 중소기업 적합업종 보호제도의 도입을 요구하고 중소기업적합업종특별법 제정을 요구하고 있으나 몇 년째 국회산업통상위원회에 계류 중임.



- 특별법의 제정이 아니더라도 동반성장위원회의 프로세스와 별도로 중소기업청이 사업조정제도를 신속하게 운영하여 3개월 내에 적합업종을 지정하고, 적합업종 사업이양, 진출억제 등에 대한 적극적 감독행정을 발휘할 수 있도록 해야 할 것임.

**47**  
**60** 복합쇼핑몰 등 초대규모 유통점의 진출규제

- 독일, 영국, 프랑스 등 유럽국가들은 대형마트와 같은 대기업 유통점들은 원칙적으로 상업지역에만 진출할 수 있도록 하는 등 도시계획 규제를 통해 보호하고 있고, 대형마트 영업시간 규제와 의무휴업일제는 유통종사 노동자들의 건강권 보호의 노동규제 차원에서 규제를 하고 있음. 일본도 소음과 교통이라는 생활환경적 규제 차원에서 대형마트 진출이나 영업을 규제하고 있음.
- 도시계획, 환경, 노동 등은 국제통상법 측면에서 규제의 공익적 목적이 일반적으로 인정되고 있는 규제로 통상마찰의 여지가 거의 없으나, 한국은 행정의 충분한 연구와 준비 없이 여론에 밀려 임시방편적으로 대책을 만들다 보니 통상마찰의 시비가 일어날 수 있는 국내 유통상인 보호라는 방식으로 입법이 되면서 FTA, GATS 위반이라는 소모적인 논쟁을 반복하다 규제의 적정시점과 필요한 수준의 규제를 하지 못하고 있음.
- 최근에는 대형유통 재벌들이 대형마트와 의류점, 제화점, 전자제품 판매점 등이 결합된 대규모 복합쇼핑몰 형태로 진출하면서 골목슈퍼뿐만 아니라 주변상권을 초토화 시키고 있음. 대형유통점의 진출을 촉진하는 정책에 바탕한 유통산업발전법이라는 제도 틀 내에서 복합쇼핑몰 등 대형유통점의 무분별한 확장을 막는 것은 한계가 있음. 세계 보편적으로 사용하고 있는 도시계획, 환경규제 방식의 대형유통점 확장 규제정책이 필요.
- 4,000-6,000제곱미터 이상의 초대규모유통점의 경우 그 진출에 대해 도시계획 단계에서부터 점검하여 슬럼화 된 도심지역이나 전문상업지역에만 진출하도록 하는 것이 세계적 추세임. 지자체가 도시계획 입안단계에서 복합쇼핑몰과 같은 초대규모점포의

진출에 대해 도시계획 입안에서 제외하거나, 적어도 규모제한(Cap-sizing)을 통해 주변상업지역에 대한 피해를 최소화 하도록 해야 함.

**48**  
**60** 대기업 기술편취로부터 중소기업보호

- 기술편취는 기술개발 의욕을 그 싹부터 잘라버려 지식산업 발전을 저해하는 근본적인 문제이고, 이제 막 신기술 개발을 통해 성장 사다리에 오르려 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 있으나 기술을 편취, 탈취하는 것이 수월하니 대기업들이 창업기업이나 중소기업의 기술을 사들이는 기술거래 시장이 잘 형성되지 않음.
- 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.
- 전문성이 있는 특허청과 중소기업청, 실질적 권한을 가진 공정거래위원회가 협력행정을 통해 기술탈취, 편취행위를 조사하고 피해구제 조치를 취해야 함. 검찰과 공정위가 상시적인 사건점검협의체를 구성하여 압수·수색 등 초기에 강제수사가 필요한 사건은 검찰이 수사를 주도하고, 실질적 권리침해 등 경제적 영향력 분석이 필요한 경우는 공정위가 주도하는 등 협력행정 필요.

49 60 **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 있다. 한국의 대기업들은 회사 내 기술개발에는 투자하고 있으나 여러 창업기업이나 중소기업의 작지만 다양한 기술의 매입에 소극적이고 이러한 기술거래 시장이 잘 형성되어 있지 않음.
- 특허청이 전자 기술거래 시장을 운용하고 있으나 아직 활성화 되지 못하고 있다. 위와 같이 기술탈취나 기술편취 행위에 대해서는 형사, 행정, 민사상 엄벌하는 행정체계와 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.

50 60 **중소상공인단체의 교섭력 강화**

- 가맹점법 개정에도 불구하고 시행령에 가맹점주단체들의 신고 내지 등록 제도를 만들지 않아 대기업 본사들이 신고 되지 않은 가맹점주단체들이라는 이유로 상생교섭을 거부하는 사례가 발생하고 있음. 경제민주화는 법제도 개정이나 행정력 보다는 기본적으로 재벌대기업과 중소기업단체 사이의 집단적 교섭을 통한 상생협약(동반성장협약)을 바탕으로 불공정행위 근절, 공정납품단가 결정, 성과공유제, 초과이익공유제 등 다양한 경제민주화 정책이 도입되면서 추진되어야 함. 이러한 '乙(을)'<sup>5</sup>들의 단체를 경제민주화의 주체로 육성하는 것이 경제민주화의 기본방향이어야 함.
- 독일의 중소기업카르텔은 구매공동체와 판매공동체가 있는데, 중소기업은 납품 등에 있어 컨소시엄을 구성하여 공동으로 대기업에 납품함으로써 협상력을 높이고 있는데,

5 소위 '乙(을)'들의 단체로는 상가임차인단체, 하청·협력업체단체, 중소기업 협동조합, 대리점·가맹점주단체, 비정규직노동조합 등 다양함

1990년대에는 약1,500개 이상의 업체가 180여건의 공동행위에 대해 중소기업 카르텔<sup>6</sup>로 승인받았음. 독일은 우리 공정거래법 제19조의 부당공동행위(담합행위)를 금지하는 취지의 경쟁제한금지법(GWB) 제20조의 카르텔 금지규정 있고 2005년 EU의 카르텔 규지지침에 따라 카르텔 금지범위가 확대되었으나, 여전히 중소기업의 경쟁력을 향상시키는데 기여하는 경우에는 공동행위를 허용하고 있음.

- 납품단가 공정교섭과 같이 중소기업 거래조건 개선이나 이익(성과)공유제 등을 위한 상생(동반성장)교섭에 대해서는 공동행위의 예외인가를 원칙적으로 허용할 필요가 있음. 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.
- ① 하도급법상의 공정한 납품단가 협상 ② 상생법상의 성과공유제 협상 ③ 초과이익공유제 협상 등 중소기업경쟁력 강화를 위한 집단교섭에 대해서는 원칙적으로 공정거래위원회가 공동행위 예외인가를 할 수 있도록 시행령을 개정해야 함.

51 60 **공정위와 중소기업청 등이 모범상생협약안 제정**

- 2016년 공정위도 이러한 중소기업의 교섭력 강화 지원 차원에서 뚜레쥬르, 파리바게트 본사와 가맹점주단체의 상생교섭을 지원한 바 있음. 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.

6 위평량, "2010년 정기국회 입법과제-하도급거래 개선 방안-" 경제개혁연대, 2010.8.24, 8면

- 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 대리점업계 밀어내기 등 불공정거래 실태조사, 화장품 대리점업계 판매강제 등 불공정거래 실태조사 등 실태조사를 통해 불공정행위를 사회적으로 알리고 공정위 직권조사와 처벌을 유도하는 행정을 하고 있음.

- 각 업종별 모범 상생협약(안)을 만들어 이를 보급함으로써 처음 상생교섭을 시도하려는 본사와 가맹점주단체, 대리점주단체들이 이를 활용하도록 할 필요가 있음. 범정부 차원에서 재벌대기업에 대한 중소기업단체(협동조합), 가맹점주단체, 대리점주단체, 대규모유통업 납품업체단체 등의 집단교섭력 강화를 위해 공정위와 중소기업청이 공동으로 각 분야별 모범 상생협약안을 만들어 보급시킬 필요가 있음.

**52** **60 상생교섭을 통한 이익(성과)공유제 확산**

- 현재 논의되고 있는 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 취지임.
- 현재 중소기업 노동자의 임금은 대기업의 58% 수준. 이익공유제를 법으로 강제하기 어렵고 상생법<sup>7</sup> 제8조의 성과공유제와 같이 정부로 하여금 시책을 수립하여 추진하게 하거나, 가맹점법<sup>8</sup>에서 가맹점주단체들이 가맹본사와 상생교섭을 통해 상생협약을 체결할 수 있도록 하는 것처럼 하도급법<sup>9</sup>에 하도급업체들이 하도급협약단을 구성하여 동반성장교섭을 통해 동반성장협약을 체결하도록 하고 그 동반성장협약의 핵심적 내용으로 이익공유제를 포함하도록 하는 것임.

7· 대·중소기업 상생 협력 촉진에 관한 법률  
 8· 가맹점거래 공정화에 관한 법률  
 9· 하도급거래 공정화에 관한 법률

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

**53** **60 신용카드수수료 규제**

- 1년 매출액 대비 영업이익률이 5%가 넘지 않는 자영업자들에게 2-4%에 달하는 신용카드 가맹점수수료는 영업이익의 절반이상을 차지하는 것이어서 큰 부담이 되고 있음.
- 여신금융전문업법 제18조 제3항의 “영세한 중소기업카드 가맹점”을 시행령 제6조 제1항은 연간 매출액 3억원 이하로 정하고, 제2항은 금융위원회가 2억원 이하, 2-3억원 구간으로 나누어 우대수수료를 정할 수 있도록 하고 있음.
- 시행령을 개정하여 연간 매출액 10억원 이하로 영세한 중소기업카드 가맹점의 범위를 넓히고, 2억원 이하, 2억-5억, 5억-10억 등으로 구간을 더 세분화하여 우대수수료를 정하여 자영업자의 경제적 어려움을 완화할 수 있음.

**54** **60 사회보험료 등 자영업자 사회안전망 지원**

- 자영업자들은 폐업 시 막대한 부채를 안고 폐업하게 되는데, 재취업이 어려워 바로 빈곤층으로 전락하게 된다. 최소한의 사회안전망이 필요하나 고용보험 필요적 가입대상이 아니어서 실업에 대비한 사회안전망이 없는 실정임.
- 소상공인과 자영업자에 대한 ‘의료비, 교육비’ 세액공제를 확대하고 자영업자 고용보험 가입대상을 확대하고 고용보험료를 지원이 필요.

**55**  
**60** 지역 상품권 등 자영업자 매출지원

- 공무원들의 복지포인트나 아동수당, 청년구직수당, 출산수당 등 사회복지수당을 일정비율을 온누리상품권 등 전통시장과 자영업 가게에서만 사용할 수 있는 지역화폐(상품권)로 지원하여 골목상권과 전통시장을 활성화 할 수 있음.

**56**  
**60** 자영업자의 직종(업종)전환과 협업화 등 지원

- 자영업 포화구조에 따른 과밀업종 구조 개선을 위해 임금근로자로의 전환(재취업)과 비생계형 업종으로의 재창업을 지원이 필요.
- 중소기업인 적합업종을 중소기업이나 소상공인들의 경쟁과 협업을 통해 발전시켜 나가기 위해서는 중소기업이나 자영업자들이 공동브랜드, 공동물류센터, 협동조합 등을 다양한 협업화 시도가 있어야 함.

**57**  
**60** 상가임대차 안정화(Stabilization) 정책

- 자영업자들에게 가장 큰 부담은 임대료 인상임. 상가건물임대차보호법 제11조 제1항, 시행령 제4조에서 임대료 증액청구의 한도를 9%로 정하고 있는데, 시행령의 개정으로 임대료 인상율을 제한할 수 있음. 자영업자의 경영이 최악인 현재의 경제상황을 고려하여 임대료 인상율을 소비자물가상승률에 1%를 더한 선(3% 내외)으로 하향 조정할 필요가 있음.
- 서울과 대도시의 주요상권 지역에서는 과도한 임대료 상승으로 인한 지역상권에서 내몰리는 현상(젠트리피케이션)이 심화되고 있음. 홍대입구, 서촌지역, 강남가로수길 등이 대표적인 젠트리피케이션을 경험한 지역임. 그러나 젠트리피케이션으로 초기에

상권활성화를 주도했던 청년 창업가, 예술가 등이 빠져나가면 다시 그 상권지역이 침체되는 소위 “백화”현상도 나타나는데 신촌과 이대지역이 대표적으로 젠트리피케이션 이후 상권이 붕괴된 백화현상을 겪고 있는 지역임.

- 도시재생 사업으로 지역상권이 활성화 될 경우 임대료가 상승하여 기존 상가임차인들이 밀려나게 되는 젠트리피케이션 현상이 심화되지 않도록 사업주체인 조합과 그 조합원인 건물소유자들과 도시재생기금 등 행정적 지원을 받기 전에 젠트리피케이션 방지협약 등을 체결하도록 하는 행정적 배려가 필요.

**58**  
**60** 상가임대차 보호 강화

- 법적용범위 확대(환산보증금 기준금액을 상향하여 도심 및 부도심 기준 임차인 수의 약 90% 까지 보호확대)2015년6월30일 기준 서울특별시 소재 상권 매장용 5,035호 중 4,478호(약 89%)가 환산보증금 6억2,300만 원 이하임. 도심지역(광화문, 동대문, 명동, 서울역, 종로, 충무로)을 기준으로 하면 1,047호 중 931호(약 89%)가 환산보증금 6억500만 원 이하임. 강남을 기준으로 하면 849호 중 661호(약 78%)가 환산보증금 6억7,500만 원 이하임. 따라서 임차인의 약 90% 수준까지 보호될 수 있도록 법적용범위 대상의 환산보증금을 서울특별시 기준으로 6억3,000만 원으로 조정하고 기타 지역들도 90% 수준이 되도록 환산보증금 액수를 조정함.
- 차임 등 증액 비율 제한 : 현행 9%를 3년간 한시적으로 연 3%로 인하내수경기가 최악인 현재의 경제상황을 고려하여 향후 3년간 임대료 인상율 상한을 연 3%로 인하. 관련 규정은 상가건물 임대차보호법 시행령 제2조 제1항, 시행령 제4조. 관련 부처는 법무부.

59 60

공정거래위원회, 중기청, 검찰 등의 불공정행위 근절 협력행정

- 소위 6갑<sup>10</sup>(6대 갑질)<sup>10</sup>이라는 가맹점 인테리어 강요, 대리점 밀어내기 판매강요, 대형유통점 부당반품, 하도급 납품단가 후려치기, 건설하도급 공사대금 미지급, 기술탈취 등의 불공정행위에 대해서는 공정거래위원회의 적극적인 감독행정이 요구되고 있음.
- 공정위에서 불공정행위 조사기간은 보통 1년을 넘고 있는데, 불공정행위 피해를 입고 있는 중소기업이나 가맹점주 등은 3개월만 넘어도 폐업으로 내몰리는 상황. 또한 담합사건 등의 경우 초기에 압수수색을 통하여 증거자료를 확보하고, 피신고인을 소환하여 조사하는 등의 적극적인 사건조사 역할이 요구되고 있으나 공정위가 강제수사권이 없어 이러한 적극적인 조사에 나서지 못하고 있음.
- 공정위 전속고발권 폐지 전이라도 검찰과 공정위, 중소기업청 등이 상설 협의기구를 설치하여 불공정사건의 배당과 수사협력 등을 초기단계부터 하여 조사기간을 줄이고 조사방법에도 효율성을 기해야 함.
- 공정위는 ‘피해자 구제기관’이 아니라 ‘공정경제의 감시자’일 뿐이라는 주장이 있으나, 공정위가 재벌대기업의 갑질로부터 피해를 입은 중소기업, 가맹점주, 대리점주, 대형유통점 납품·입점업체 등 ‘을(乙)’들의 눈물을 닦아주는 피해구제 행정을 공정위의 역할에서 제외할 수 없음. 담합행위 등 다수 소비자 피해 사건에서는 공정위 심사보고서에 소비자 1인당 피해액 등을 감정하여 이를 첨부하고 공정위 심결서에도 이를 반영하도록 해야 함.

10 · "6갑"(6대 갑질)의 근절-대표적 6대 불공정행위 근절에 행정력 집중

- ① 대리점 업계의 밀어내기 판매 강요
- ② 가맹점업계의 본사 시행의 고가 인테리어 강요
- ③ 제도하도급의 부당한 납품단가 후려치기(부당 하도급대금 감액)
- ④ 건설하도급에서의 추가공사비 미정산행위
- ⑤ 대형유통점 납품업체에 대한 부당반품행위
- ⑥ 기술설명회 등을 빙자한 기술편취와 하도급 업체에 대한 기술탈취행위 등

- 현재 공정위는 조사대상 대기업의 영업비밀 보호를 이유로 피해자의 피해구제를 위한 민사소송에 심사보고서나 조사자료 등을 보내지 않고 있으나 법원의 문서송부촉탁신청 등 재판상 요구가 있는 경우 원칙적으로 조사자료를 법원에 보내 공개할 수 있도록 해야 함.
- 또한 재심위원회를 설치하여 무혐의 처리된 사건의 신고자가 재신고를 하면 이를 불복절차로 보아 전문적으로 심의하는 사실상의 불복제도 도입해야 함.

60 60

경제민주화, 중소기업 행정의 지방화

- 경제민주화 행정의 지방화  
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. 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 있다. 서울시와 경기도는 불공정피해상담 center를 운영하고 있고, 하도급 호민관 제도를 두어 불공정행위가 만연되어 있는 건설하도급에서의 불공정행위 대한 감독을 강화하려고 하고 있음.
- 중소기업인 보호·지원 행정의 지방화  
중소상공인 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.

- 서비스산업 내의 세부업종은 제조업과 달리 세부적인 차이가 큼에도 불구하고 서비스산업을 정책대상을 하여 통합적인 정책을 추진한다는 것은 다양한 부작용을 양산할 것이다. 서비스산업은 중앙정부의 제조업과 같은 통합적 산업정책 보다는 각 업종별 세부적인 분석을 통하여 육성과 보호, 업종전환 등 다양한 정책을 결합시켜 업종별 진흥, 구조조정 정책을 추진하는 것이 바람직하고, 이와 같은 현장에 밀착된 행정은 지방자치단체가 추진하는 것이 타당할 것임.
- 임대차관계도 지역별로 임대료 수준이나 폭등현상, 임대차관계의 안정화 정도에 차이가 커, 임대차 안정화(Lent Stabilization)정책은 지방자치단체가 담당하는 것이 세계적 추세임. 주택임대차에서 계약갱신청구권이나 인상율 상한제의 허용여부, 임대료 인상율 상한의 수준, 소액임차인 최우선변제의 범위 등을 지방자치단체 조례로 정할 수 있도록 할 필요가 있음.