

**문재인 정부 4년,
100대 국정과제 6대 분야
개혁입법 평가 보고서**



MINBYUN - Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임

C/O/N/T/E/N/T/S

문재인 정부 4년,
100대 국정과제 6대 분야 개혁입법 평가 보고서

| | |
|------------------------|----|
| I. 총 평 | 3 |
| II. 개헌 및 선거제도 분야 | 11 |
| III. 권력기관 분야 | 23 |
| IV. 노동관련 분야 | 35 |
| V. 갑을관계 분야 | 55 |
| VI. 재벌개혁 분야 | 77 |
| VII. 부동산 분야 | 91 |



...

문재인 정부 4년, 100대 국정과제 6대 분야 개혁입법 평가 보고서

I

총평





“ 멈춰버린 개혁, 다시 사회대개혁의 촛불을 들어야...”

1. 2016년 촛불혁명으로 표출된 사회대개혁의 열망

박근혜 정권의 국정농단 사건을 계기로 촉발된 2016년 촛불혁명에서는 민주적 기본질서를 회복하려는 정치개혁에 대한 국민의 열망이 분출되었다. 그와 함께 그 동안 심화되어 온 양극화, 소득과 자산불평등 문제를 해결하기 위한 노동과 일자리, 재벌과 불공정, 주거와 부동산, 조세와 재정 등 사회·경제 대개혁의 요구도 표출되었다. 이러한 국민들의 정치개혁, 사회·경제 대개혁의 열망은 문재인 정부의 공약과 국정 100대 과제에도 대부분 반영되었다.

박근혜 정권과 재벌의 정경유착 범죄나, 대통령 측근의 정치개입과 권력남용을 수사를 해야 할 검찰은 그 견제기능을 제대로 하지 못하고 오히려 부패한 권력에 충성하며 정권에 비판적인 활동을 하는 집회·시위나 언론활동에 대한 탄압기구로 전락했고, 국정원은 해외 정보수집 등 고유의 기능보다는 국내정치에 개입하여 부패한 권력의 정권유지기관으로 악용되고 있다는 비판이 있었다. 또한, 그 동안 양당정치 체제가 국민들의 다양한 정치적 의사의 표출을 수용하지 못하고 양당의 정치적 담합에 의해 각종 개혁과제가 정치적으로 다루어 지지 못하는 등 정치발전이 장애가 되고 있다는 문제도 지적되어 왔다. 그래서 비례대표제와 같은 선거개혁과 검찰개혁, 경찰개혁, 국정원 개혁과 같은 정치권력의 민주적 통제가 정치개혁의 핵심 국정과제로 부각되었다.

한편, 악화되는 사회·경제적 양극화 문제 해결을 위해서는 주요산업을 독과점으로 지배하며 중소기업인 적합업종과 골목상권까지 진출하여 경제력을 점점 더 집중해 가고 있는 재벌 개혁과 재벌·대기업에 대한 전속거래구조에 묶여 악화된 거래조건에 놓여있는 불공정 거래관계를 개선하기 위한 갑을관계 개혁이 절박한 개혁과제로 표출되었다. 또한 재벌 계열

사의 무분별한 진출로 생존위기에 처한 중소기업인들의 적합업종과 골목상권 지키기, 자영업자들의 경쟁력 키우기 등의 중소기업 살리기 등이 사회 / 경제 분야의 핵심 개혁과제가 되었다. 또한, 비정규직과 중소기업 노동자들의 임금소득이 저하되는 것이 소득불평등 심화의 핵심원인이기 때문에 최저임금 인상, 비정규직 사용 규제강화, 특수고용직에로의 사회보험 등 사회안전망 강화, 공공부문과 사회서비스 분야에서의 질 좋은 일자리 창출 등 노동·일자리 개혁도 핵심적인 개혁요구의 대상이었다. 그래서 “소득주도성장”, “공정과 혁신” 등의 사회·경제 대개혁의 핵심담론이 되었고, “소득주도 성장을 위한 일자리경제”라는 전략하에 공공부문 81만개 일자리창출, 특수고용직과 예술인 등에 대한 고용보험과 산재보험 확대, 최저임금 1만원 실현 등 임금격차 해소 등이 핵심 국정과제가 되었다.

2. 치열한 정쟁 속에 20대 국회에서 얻어낸 선거와 권력기관 개혁의 성과

박근혜 정부에서는 정권의 전횡이나 정부정책을 비판하는 집회·시위를 주축하거나 참여한 사람들이 형사처벌 받는 경우가 일상화되어, 심지어 기자회견과 같은 정책비판 활동도 불법집회로 형사처벌을 받았었다. 문재인 정부에서 이러한 정책비판 활동의 자유, 표현의 자유는 크게 신장되었음을 체감할 수 있다. 국민 위에 군림하고 전횡을 일삼는 권력기관의 개혁은 민주적 기본질서를 세우는데 가장 핵심적인 개혁과제이고 촛불혁명을 통해 표출된 국민들의 1차적 개혁의 요구였다. 문재인 정부는 처음부터 “국민주권적 개헌 및 국민참여 정치개혁”이라는 국정전략하에 이를 개혁할 수 있는 국회의원 권역별 정당명부 비례대표제 도입이 추진되었다. 또한, “국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁”이라는 국정전략하에 고위공직자비리수사처(이하 “공수처”)의 신설, 검·경 수사권 조정, 국정원의 국내정치 개입금지, 경찰위원회를 통한 경찰의 민주적 통제 등의 개혁이 추진되었다. 20대 국회에서 여·야의 극심한 대립으로 개혁입법의 에너지가 소진되었으나, 정치개혁과 권력기관 개혁 분야에서는 정당명부 비례대표제, 공수처, 검·경수사권 조정 등에서 어렵게 개혁입법의 성과를 내기도 하였다.

하지만, 막상 21대 총선에서는 여·야가 위성정당 설립을 통해 정당명부 비례대표제 개혁을 무력화 했고, 그 결과 오히려 양당체제는 더욱 강화되었다. 20대 국회에서 얻어낸 개혁은 성과를 보지 못하고 바로 빛이 바래게 되었다. 공수처는 그 구성을 둘러싼 정쟁으로

문재인 정부 말에야 그 구성작업이 시작되어 잘못하면 1호 사건 수사 결과도 없이 문재인 정부가 끝날 수도 있는 상황이 되었다. 검·경 수사권 조정 등 검찰개혁은 법무부 장관과 검찰총장 사이에 검찰의 민주적 통제와 정권수사에 대한 검찰의 독립성이라는 각자의 명분을 걸고 치열한 정쟁을 벌이면서 국민의 인권보호, 공정한 수사 절차의 확립이라는 그 개혁의 필요성은 잘 부각되지 않고 정쟁화 되어 오히려 개혁추진의 동력이 떨어지는 모습을 보이고 있다.

3. 기우뚱한 개혁의 불균형 : 정치개혁과 경제개혁 사이. 공정과 혁신 사이

문재인 정부는 정치개혁과 권력기관 개혁과제에 들이는 집중력(?)에 비해 재벌(갑을)개혁과 노동개혁, 부동산과 주거개혁 등 사회·경제개혁, 민생개혁 분야에 있어서는 집중력을 보여주지 못했고, 처음부터 지지부진한 분야도 상당수 있었다. 사회·경제개혁에 있어서는 “소득주도성장”, “공정”, “혁신”이라는 세바퀴의 개혁을 한다고 하였지만, “소득주도성장”은 2017년과 2018년 최저임금 16%, 10% 인상으로 강한 개혁 드라이브를 보여주는 듯하였으나, 2019년 경기가 악화되고 2020년 코로나 경제위기 상황이 되면서 아예 국정의 이슈에서 사라졌다. “소득주도성장”이 최저임금 인상 정책 하나만의 단순한 국정전략은 아니었고 사회안전망 확대와 재정확대를 통한 경기부양 등의 내용을 포괄하는 정책이었으나, 코로나 19 경제위기 상황에서의 재난지원금, 위기에 처한 자영업자 지원 정책 등은 “소득주도성장”의 이름으로 추진되지 않고 있고 소득주도성장 담론은 실종된 상황 이어서 최저임금 1만원 등의 소득주도성장담론의 주요 공약들이 실현될 가능성도 낮아졌다.

공정경제와 혁신경제 양바퀴의 균형도 무너졌다. 문재인 정부 초기 가맹·대리·유통·하도급 거래 등에서의 납품단가 후려치기, 기술탈취 등 불공정거래에 대한 다양한 조사가 이루어지고 대기업의 불공정행위에 대한 과징금 처분도 늘어났다. 가맹·대리 점주단체나 하도급 중소기업들, 플랫폼 이용사업자단체 등이 대기업 본사나 플랫폼 기업과 교섭을 통해 거래조건을 개선하는 상생협약 체결도 활성화 되었다. 하지만 재벌 기업집단으로의 경제력집중과 재벌총수의 불법 사익편취, 지배력 강화 등을 막기 위한 지주회사 제도 개혁, 대기업 이사회 지배구조 개선, 국민연금의 적극적 주주권 행사(스튜어드십 활동) 등의 개혁은 지지부진했다. 21대 국회에서 소위 경제3법이라고 하는 공정거래법, 상법, 금융감독통합법 제정 등을

통해 재벌 기업집단으로의 경제력집중, 이사회 지배구조 개선, 금융그룹에 대한 감독 강화 정책이 입법화 되었다. 이는 재벌 기업집단에 대한 개혁의 의미있는 시작일 수 있었지만, 재벌개혁의 목표를 달성하기에는 턱없이 부족한 내용이었다. 하지만 문재인 정부는 이것으로 재벌개혁 등 공정경제 개혁은 끝, 이제는 차등의결권제 등 지배구조 규제, 금융규제 완화, 심지어 종부세와 같은 부동산 투기억제 규제 등 규제완화를 통한 혁신경제 개혁을 할 때라고 하고 있다.

주거와 부동산 개혁과 같이 국민의 민생과 밀접한 개혁은 처음부터 다주택자 등 기득권층의 반발로 개혁이 지지부진했다. 투기적 다주택 보유에 부담을 주기 위한 종합부동산세(보유세) 강화, 공시가격을 시세에 근접하도록 현실화 하는 로드맵 등이 문재인 정부 개혁과제를 제안하는 국토교통부와 기획재정부 개혁위원회에서 권고되었으나, 문재인 정부는 이를 국정과제에도 포함시키지 않았고 2019년 부동산 버블이 심각해진 상황에서 뒤늦게 도입하여 뒷북행정이라는 비난을 받았다. 채무자의 상환능력(소득)에 비해 과잉대출을 막아 가계 부채의 위기를 막고 투기자금이 부동산에 몰리지 않도록 막는 장치인 DSR(연소득 대비 총부채상환 비율) 40% 규제와 같은 금융개혁은 국정과제에 포함되어 있었으나 시행되지 않다가 2020년에야 뒤늦게 시행되었다. 주거, 자영업자 보호, 가계부채 등 민생문제 개혁에 집중하지 못하고, 검찰개혁은 검찰총장의 해임을 밀어 붙이는 방식으로 과잉 정쟁화 되어 민생에 관심을 가지지 못하고, 문재인 정부 적극 지지층의 주된 관심사인 검찰개혁에만 지나치게 국정을 집중한다는 비판도 제기되고 있다.

4. 왜 개혁은 멈춰버린 것인가?

4.7 서울시장 재보선에서 오세훈 후보가 공정과 상생을 캐치프레이즈로 내걸고 박영선 후보가 벤처기업, 스마트 도시 등 혁신경제를 주된 공약으로 내거는 모습은 문재인 정부의 초기와 달라진 국정의 우선과제를 보여준다. 문재인 정부 스스로 경제는 보수적으로 운영하고 적극적 지지층의 관심사인 검찰개혁, 언론개혁에 집중한다는 국정기조를 보이고 있다. 경제개혁에 대해서는 공정경제와 혁신경제를 단계적으로 보면서 어느 정도 공정경제 개혁을 한 후에는 신산업과 벤처기업 육성을 위해 규제완화 등 혁신경제 주력한다는 단계적 전략기조도 엿보인다. 공정경제 3법 등 몇 개 개혁입법을 추진한 후 이제는 공정경제를 어느 정도 추진 했으니 이제 혁신경제 개혁을 추진해야한다는 진단은 민심과는 괴리가 크

고, 이제는 공정은 어느 정도 했고 혁신이 개혁과제라는 국정기조의 전환은 적지 않은 경제적 약자들의 반발을 불러오고 있다.

노무현 정부에 참여했던 인사들 중에는 우리가 어설피 시민단체도 아닌데, 개혁을 추진하는데 있어서도 집권여당의 풍모를 갖추어야 한다는 태도도 보인다. 노무현 정부 당시 좌측 깜박이를 켜고 우회전 한다는 비판이 있었는데, 촛불혁명에서 표출된 우리 사회 대개혁을 위한 요구를 국정과제로 선정해 놓고 막상 국정의 중심은 신산업, 벤처 육성 등을 위한 재벌 대기업이나 성공한 벤처 중견기업의 요구를 반영하는데 있는 것은 아닌지 우려도 나오고 있다. 4.7 재보선 이후 종합부동산세 적용기준을 공시가격 9억(시가 13억)에서 12억(시각 17억)으로 올리자거나 대출을 쉽게 해서 빚내서 집살 수 있게 하겠다는 정책전환은 이러한 우려가 현실이 되고 있는 걱정을 자아낸다.

5. 촛불정신을 되새기는 사회대개혁으로!

문재인 정부가 촛불혁명의 여론을 수렴하여 어렵게 정립한 100대 국정과제 등의 개혁과제 허무하게 공약으로만 남게 되는 상황이 오지 않아야 한다. 민변이 문재인 정부 4년을 앞두고 문재인 정부의 100대 국정과제 중 주요 개혁과제를 중심으로 세부적으로 국정과제의 이행성과를 점검하는 작업에 나선 것은 매년 의례적으로 하는 개혁입법 평가작업을 넘어 다시 우리 사회가 나아가야 할 사회대개혁의 과제들을 되새겨 보자는 의미가 있다.

민변은 시민사회가 우리 사회의 대개혁을 위한 개혁입법 추진운동에 더욱 노력해야 하겠다는 사명감에서 “문재인 정부 4년 개혁입법 평가 보고서”를 준비하게 되었다. 문재인 정부와 집권여당 내에서 촛불혁명으로 표출된 우리 사회 대개혁에 대한 개혁의 에너지가 식어가고 있는지는 모르나, 코로나-19 경제위기 상황을 거치며 사회·경제 양극화와 불평등 문제를 해결해야 할 개혁의 필요성은 더욱 절박하게 다가오고 있다. 문재인 정부도 남은 1년을 하던 행정을 잘 관리하여 넘기자는 소극적 태도를 넘어 못 다한 개혁을 완수하자는 열의를 가지고 국정에 임해야 할 것이다.

※ 이 평가보고서 작성을 위해 민주사회를 위한 변호사모임 개혁입법 특별위원회 위원장 김남근 변호사 및 위원 김준우 변호사(개헌 및 선거제도), 최용근 변호사(권력기관), 이종훈 변호사(노동관련), 서치원 변호사/김남주 변호사(갑을관계), 이주한 변호사(재벌개혁), 이강훈 변호사(부동산)가 수고해 주셨습니다.

...

문재인 정부 4년, 100대 국정과제 6대 분야 개혁입법 평가 보고서

II

개헌 및 선거제도 분야



II

개헌 및 선거제도 분야



7번 국민주권적 개헌 및 국민참여 정치개혁(국조실)

■ 주요내용

- ① (국민주권적 개헌 추진) 국회 개헌특위 논의 참여 및 지원
- ② (국민의 참정권 확대) 국민투표 확대, 국민발안제와 국회의원에 대한 국민소환제 도입 검토, 18세로 선거연령 하향, 투표시간 연장 등 추진
- ③ (공직선거제도 개편) 국회의원 권역별 정당명부 비례대표제 도입, 대통령 결선투표제 도입, 장애인·노령자 투표편의 제공 강화
 - 공평한 선거, 돈 안 드는 선거 실현을 위한 제도 개선 추진
- ④ (국민의 정치참여 확대) 정당 가입 연령제한 폐지, 공무원·교사의 정치참여 보장, 정당·선관위 민주시민교육 확대, 풀뿌리 민주주의 확대
 - 정당의 정책기능 강화를 위한 국회의 정당 지원 강화

■ 기대효과

- 국민주권적 개헌으로 인권과 민주주의의 정착, 지방분권형 개헌으로 국가균형발전과 지방분권 시대 개막
- 개헌에 따른 입법조치로 정치개혁의 발전과 진전

① (국민주권적 개헌 추진) 국회 개헌특위 논의 참여 및 지원

20대 국회에서의 개헌 논의는 문재인 정부가 집권 전인 2017년 1월부터 국회에 개헌특위가 설치되면서 시작되었다. 국회에서 개헌 논의는 2017년에는 국회 개헌특위를 중심으로 이뤄졌고, 2018년 상반기에는 국회 헌정특위를 통해서 지속되었다. 그러나 공전을 거듭하던 국회에서의 개헌논의는 결국 합의된 안을 도출 하는데 실패하고 말았다.

국회 논의가 답보상태에 빠지자, 문재인 정부는 2018년 2월 13일 대통령 직속 정책기획위원회 산하에 국민헌법자문특별위원회를 설치하였다. 해당 위원회는 전국 순회 시민토론회 등을 개최한 후 3월 13일에 국민헌법 자문안을 보고 했으며, 해당 내용을 반영하여 청와

대는 순차적으로 대통령 개헌안을 발표했다. 발표된 개헌안은 이후 법제처 심사의견을 반영하여 일부 문구가 수정되었고, 최종적으로는 3월 26일에 대통령 개헌안이 발의되었다.

대통령 개헌안은 기본권의 주체와 내용을 확대하고, 지방분권에 관한 내용을 강화했으며 직접민주주의의 문제의식 등을 담았다는 측면에서 현행 헌법 보다 진일보한 내용을 담고 있었다. 그러나 대통령 개헌안은 야당과의 적극적인 협의나 국민과의 충분한 소통을 확보하지 못한 채 발의되었다는 한계를 갖고 있었다.

헌법개정안이 발의되면 헌법 제130조에 의거하여 60일 이내에 의결되어야 하고, 국회 재적의원 2/3 이상의 찬성을 얻어야 한다. 그러나 문재인 대통령이 발의한 개헌안은 결국 의미있는 논쟁지형을 형성하지 못했고, 결국 5월 24일 국회 본회의에서 야당 의원들이 전면불참한 가운데 의결정족수 미달로 폐기되고 말았다.

한편 20대 국회 말미인 2020년 3월 6일 더불어민주당, 미래통합당, 민생당, 정의당, 민중당 등 국회의원 총 148인이 참여한 헌법개정안(대표발의 강창일)이 발의되기도 하였다. 해당 개정안은 헌법개정 권한을 대통령 및 국회재적의원 과반수뿐 아니라 국회의원 선거권자 100만인 이상인 경우에도 부여하는 '헌법개정국민발안권'만을 담은 원포인트 개헌안이었다. 헌법개정국민발안권은 헌법개정과정에서 국민의 참여를 확대한다는 측면에서 유의미할 뿐 아니라, 기존에 1963년 헌법에서도 도입되었다가 1972년 유신헌법 때 삭제된 역사가 있었기 때문에 상당한 의미가 있는 내용이었다. 그러나 국회에서 발의된 원포인트 헌법개정안 역시 유의미한 진전 없이 국회에서 자동폐기가 되었다.

② (국민의 참정권 확대) 국민투표 확대, 국민발안제와 국회의원에 대한 국민소환제 도입 검토, 18세로 선거연령 하향, 투표시간 연장 등 추진

2018년 3월에 발의된 대통령 개헌안에는 국민법률안발안제와 국회의원 국민소환제, 선거권 연령하향의 내용이 포함되었지만 개헌안이 폐기되면서 특별한 성과를 내지 못했다.

한편 문재인 정부의 국정과제에 포함되어 있었던 국민투표 확대 방안은 개헌안에도 포함

되지 않았다. 더 나아가 최소한의 국민투표법 개정조차 국회에서 이뤄지지 않았다. 헌법재판소가 현행 국민투표법이 재외선거인의 선거권을 부당하게 제한하고 있다는 이유로 2014년 7월에 헌법불합치 결정(2009헌마256)을 한 바 있지만, 국회에서는 여전히 국민투표법 제14조 제1항이 개정되지 않고 있다.

국민법률발안제는 도입되지 않았지만, 2019년 4월 국회법 개정을 통해서 국민의 청원권은 다소 확대되었다. 기존에는 국회에 입법청원을 하려는 경우 국회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하도록 되어있었다. 그러나 국회법 개정을 통해서 이제는 30일 이내에 10만 명 이상의 국민의 동의를 받는 경우에는 소개 국회의원 없이 직접 청원할 수 있게 되었으며, 전자문서로도 청원이 가능하게 되는 제도개선이 이뤄졌다.

국회의원 국민소환제도의 경우에 입법으로도 가능하다는 견해가 유력하고, 실제 17대 국회부터 21대 국회까지 꾸준히 입법발의가 되었으며, 국민적 지지도 상당히 높다. 그러나 민주당에서도 일부 의원들의 개별적인 문제제기 차원에서 발의가 되었을 뿐 당론차원에서 전략적으로 추진되지는 않아서 답보상태에 머물러 있다.

한편 국회에서 패스트트랙 등을 거쳐 2020년 1월 공직선거법 개정이 이뤄지면서 선거권 연령이 18세로 하향되었다. 2005년에 선거권 연령이 20세에서 19세로 하향된 이후 15년 만에 개정되었고 분명히 의미있는 진전이라고 평가해야 한다. 이미 18세에 병역의 의무를 비롯한 각종 의무가 부여된다는 점, 18세에 공무원임용도 가능하다는 점, 아동·청소년들이 정치적 의사결정과정에서 참여할 수 있도록 선거권 연령을 점차 하향하고 있는 것이 세계적 추세라는 점 등을 고려하면 당연한 귀결이라고 볼 수 있다. 이번 선거권 연령 하향은 청소년 참정권 증진을 위해 지속해서 활동을 펼쳐온 사회운동의 소중한 성과다. 다만 각종 피선거권 부여 연령의 하향, 청소년의 정당 가입 문제에 관한 법 개정 등 남겨진 과제도 적지 않다.

투표시간 연장(공직선거법 제155조)은 전혀 이뤄지지 않았다. 일부에서는 사전투표제도가 확대되었다는 이유로 투표시간 연장이라는 제도개선의 실효성에 의문을 제기하지만, 여전히 노동현장을 벗어나기 어려워 투표권 행사가 힘든 주권자가 적지 않다는 점을 감안한다면 투표시간 연장은 여전히 개혁입법이 절실한 사항이다. 그러나 투표시간 연장 역시 일부 입법발의가 있었을 뿐, 정부 차원의 추진전략은 찾아보기 어려웠다.

③ (공직선거제도 개편) 국회의원 권역별 정당명부 비례대표제 도입, 대통령 결선투표제 도입, 장애인·노령자 투표편의 제공 강화

- 공평한 선거, 돈 안 드는 선거 실현을 위한 제도 개선 추진

한국은 대다수의 선진 민주주의 국가에 비해서도 비례성이 현격히 떨어지는 선거제도를 운영해 왔었고, 이 때문에 주권자의 의사를 최대한 반영하는 선거제도 개혁에 관한 목소리가 높았다. 2018년 3월에 발의된 대통령 개헌안에는 ‘선거의 비례성 원칙’이 담긴 것도 이러한 목소리가 반영된 것이었다.

이러한 문제의식하에서 국정과제에 ‘국회의원 권역별 정당명부 비례대표제’ 도입이 포함되어 있었다. 국회의원 권역별 정당명부 비례대표제는 2019년 4월에 국회에서 자유한국당을 제외한 제정당의 합의 속에서 당시 정개특위 위원장이었던 정의당 심상정 의원의 대표발의안(의안번호: 2019985)이 내용이 포함되었고, 신속처리안건(패스트트랙)으로 지정되었다. 해당 법안은 국회의원 총의석수는 300석으로 유지한 가운데서 지역구 의석수를 200석으로 축소하고, 비례대표 의석수를 100석으로 늘리면서 동시에 비례대표 의석수 배분을 정당지지율에 연동하도록 하는 획기적인 비례성 개선방안을 주된 내용으로 하고 있었다.

2019년 하반기 국회 논의 및 의결과정에서 선거제도는 일부 개정되었다. 그러나 애초에 패스트트랙 원안에 담긴 권역별 정당명부 비례대표제는 도입되지 못했으며, 지역구 253석, 비례대표 47석도 그대로 유지되었다. 다만 국회의원 비례대표 의석수를 비례대표 국회의원 선거 득표비율과 일정 범위 하에서 연동하여 배정하도록 하는 준연동형 비례대표제가 도입되었을 뿐이다. 준연동형 비례대표제는 정당지지율을 온전히 의석수에 반영하는 독일/뉴질랜드 선거제도를 모사한 제도로서, 비례대표 정당지지율의 50% 정도를 비례의석수에 반영하는 것이었다. 준연동형 비례대표제를 도입한 개정 공직선거법은 부칙을 통해서 21대 총선에서는 비례대표 47석 가운데 17석은 기존의 병립형을 그대로 유지하도록 하는 상한캡 조항을 두었고, 2024년에 실시되는 22대 총선에서야 비례대표 47석 전체가 연동형 의석이 되도록 해서 점진적인 제도도입을 예정하고 있다.

이렇게 개정 공직선거법은 패스트트랙 원안에 비해서는 상당히 후퇴한 안이라는 사실은 분명하지만, 적어도 기존의 선거제도에 비해서는 비례성이 개선되었다는 측면에서 개혁

입법이라고 평가할 수 있었다. 선거제도의 비례성 개선은 진보/보수의 유불리로 접근할 문제가 아니라, 주권자의 의지가 왜곡되지 않고 제대로 반영될 수 있다는 측면에서 중요한 의미를 가진다. 그러한 점에서 선거제도의 비례성 개선은 이번 개정으로 그칠 것이 아닌, 지속적인 개혁 과제라고 할 수 있다.

그러나 개정 공직선거법은 그 의의에도 불구하고 결과적으로 난파당하고 말았다. 더불어 민주당과 자유한국당이 각각 선거용 위성정당인 더불어시민당과 미래통합당을 만들면서 해당 공직선거법 개정의 취지를 완전히 왜곡시키고 말았기 때문이다. 독립적인 정치적 실체라고 할 수 없는 선거용 종이정당을 만들어낸 두 정당의 행태는 입법기관이 스스로 법을 훼손한 기괴한 사례로 기록될 것이다.

대통령 결선투표제의 문제의식도 선거제도의 비례성 개선의 차원에서 제기된 것이었다. 문재인 대통령은 2012년 대선 당시에도 대통령 결선투표제 도입을 주장했던 만큼, 대통령 결선투표제 도입은 결코 새로운 의제가 아니다. 다만 대통령 결선투표제가 헌법개정사항인지 법률개정사항인지에 대해서는 전통적인 찬/반 구도가 존재한다. 이 때문에 2018년 대통령 개헌안에서 대통령 결선투표제가 포함되었다. 그러나 개헌 프로젝트가 실패하면서 대통령 결선투표제 역시 도입되지 못했다.

장애인·노령자 투표편의 제공 강화라는 국정과제는 어느 정도 성취되었다. 2018년 4월 공직선거법 개정을 통해서 고령자·장애인·임산부 등 교통약자들이 불편함 없이 투표에 참여할 수 있도록 중앙선거관리위원회규칙으로 교통약자 등의 투표소 접근 편의를 위한 제반 시설의 설치 등의 조치에 관한 내용을 규정하도록 하였고, 점자형 선거공보를 대신하여 책자형 선거공보에 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시할 수 있도록 하였다. 또 2020년 12월 공직선거법 개정을 통해서 1) 이동약자 교통편의 제공 증진, 2) 선거방송 수어통역 및 자막방송 의무화, 3) 점자형 선고공보 제작 확대가 포함되기도 하였다.

공평한 선거, 돈 안 드는 선거 실현을 위한 제도 개선 추진도 작은 진전이 있었다. 대표적으로 2020년 3월 공직선거법 개정을 통해서 헌법재판소 헌법불합치 결정의 취지에 따라 비례대표 국회의원의 경우 기탁금 액수를 현행 1천500만원에서 500만원으로 하향되었다.

④ (국민의 정치참여 확대) 정당 가입 연령제한 폐지, 공무원·교사의 정치참여 보장, 정당·선관위 민주시민교육 확대, 풀뿌리 민주주의 확대

- 정당의 정책기능 강화를 위한 국회의 정당 지원 강화

문재인 정부에서는 정당 가입연령제한 폐지, 공무원·교사의 정치참여 보장, 정당·선관위 민주시민교육 확대에 관해서 다양한 법안이 발의되기는 했으나, 실질적으로 정부 차원에서 추진된 법안을 찾아보기는 어려웠다. 결론적으로 현재까지 문재인 정부하에서 정당법 개정, 민주시민교육법 제정 등은 전혀 이뤄지지 않았다. 아울러 정당의 정책기능 강화를 위한 국회의 정당 지원 강화 제도개선도 국회법 개정 등을 통한 개혁은 없었다.

다만 풀뿌리 민주주의 확대와 관련해서는 의미있는 변화가 있었다. 2020년 12월 지방자치법 등의 개정을 통해서 지방의 정책결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여권 등이 대폭 확대되었다. 구체적으로는 주민감사 청구인수가 하향조정되었고, 주민조례 발안제가 도입되었으며 지방의회 정책지원 전문인력 도입 등이 확정되었다. 다만 해당 법안은 아직 시행 전이며, 주민조례발안법 등 추가적인 입법이 필요한 상황이다.

반면에 풀뿌리 민주주의 확대를 위한 지방선거 선거제도 개혁 및 지역정당 설립 허용에 관해서는 제한적인 수준에서 입법발의만 있었을 뿐 의미있는 움직임이 있었다고 하기 어렵다.

총괄적 평가

① (국민주권적 개헌 추진) 국회 개헌특위 논의 참여 및 지원

개헌은 문재인 정부 집권 전부터 국회에 개헌특위가 설치되었기 때문에 정권초기 부터 중요한 역점 사업이었으나 결론적으로 국회 내에서의 합의를 이끌어내지 못하고 좌초하고 말았다. 그러나 개헌이 무산된 과정을 오롯이 국회 책임으로 돌릴 수 있는지는 의문이다.

문재인 정부는 개헌안 마련에 있어서 2017년 말까지는 ‘국회의 시간’을 이야기하면서

정치적 역할과 실질적 책임을 방기했다. 2018년 3월에서야 대통령 개헌안을 뒤늦게 발의한 것은 정권 차원의 개헌에 대한 실질적인 추진의지와 로드맵의 부재를 의미한다. 특히 개헌을 실질화하기 위해서는 통치구조 문제에 관한 정치적 논의가 불가피했음에도 불구하고, 이에 대해서는 특별한 노력이 거의 전무했다는 점은 지적하지 않을 수 없다. 단순히 야당과의 협치뿐 아니라 국민과의 소통 및 숙의 과정도 부족했다. 정부 차원에서는 2018년 3월경에 이뤄진 전국순회토론회가 전부였기 때문이다.

나아가 2020년 상반기에 여당과 야당 의원들이 공동으로 발의했던 국민헌법발안제 원포인트 개헌에 대해서도 실질적으로 아무런 대응을 하지 않은 점도 비판적으로 평가되어야 할 것이다.

② (국민의 참정권 확대) 국민투표 확대, 국민발안제와 국회의원에 대한 국민소환제 도입 검토, 18세로 선거연령 하향, 투표시간 연장 등 추진

공직선거법상 선거권이 19세에서 18세로 하향한 점, 국회에 국민 청원권이 확대된 국회법 개정을 제외하면 국민 참정권 확대도 큰 진전이 없었다.

국민발안제나 국회의원 국민소환제와 관련해서는 대통령 개헌안에 포함되기는 하였고, 또 관련 내용 및 투표시간 연장 등의 내용이 더불어민주당 의원들을 통하여 20대 국회 및 21대 국회에서 일부 법안 발의를 한 것은 사실이다.

그러나 해당 사안이나 법안들이 정부 또는 여당 전체 차원에서 진지하게 다뤄지거나 논의된 적은 거의 없었다. 적어도 헌법개정사항이 아닌 입법을 통한 개혁이 가능한 국회의원 국민소환제 및 투표시간 연장의 경우 21대 국회에서 이미 입법 발의도 된 상황이라는 점에서 문재인 정부는 지금이라도 개정을 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

③ (공직선거제도 개편) 국회의원 권역별 정당명부 비례대표제 도입, 대통령 결선투표제 도입, 장애인·노령자 투표편의 제공 강화

- 공평한 선거, 돈 안 드는 선거 실현을 위한 제도 개선 추진

21대 총선 직전에 이뤄진 준연동형 비례대표제도는 비록 부족하나마 선거제도의 비례성을 개선했다는 측면에서, 개혁입법이라고 평가할 수 있었다. 그러나 결과적으로 위성정당의 설립이라는 파국을 자초했으며, 이에 관하여 문재인 정부 및 민주당은 책임 있는 사과를 회피해왔다.

특히 국회 패스트트랙 법안에서는 권역별 정당명부제 및 석패율제도가 담겨져 있었는데, 더불어민주당의 수정의견에 따라 해당 내용이 사라지면서 결과적으로 위성정당 창당의 가능성이 더 넓어졌다는 점도 지적되어야 한다.

다시 위성정당을 재창당하는 희극을 반복하지 않으려면 22대 총선 전에 선거제도 개혁에 관한 재논의는 불가피하다. 또 정부가 선거제도 개혁에 관해서 21대 국회 혹은 차기 정부에 책임을 떠넘기는 것은 바람직한 태도라고 하기도 어렵다. 따라서 적어도 정권 차원에서 선거제도 재개혁에 관한 책임감 있는 의견표명을 다시 할 필요가 있다.

④ (국민의 정치참여 확대) 정당 가입 연령제한 폐지, 공무원·교사의 정치참여 보장, 정당·선관위 민주시민교육 확대, 풀뿌리 민주주의 확대

- 정당의 정책기능 강화를 위한 국회의 정당 지원 강화

지방자치법 개정을 통한 주민의 참여권 확대를 제외하면 국민의 정치참여 확대 등을 위한 정당법 개정 등은 전혀 이뤄지지 않았다.

해당 개혁의제들을 정부 스스로 100대 국정과제에 포함시켰다면, 정부는 ‘국회의 시간’만 거론할 것이 아니라, 강력한 개혁의지를 가지고 2021년 하반기 정기국회에서 의미있는 개혁입법의 성과를 만들어내야 할 것으로 보인다.

정당 가입연령을 정당 자율로 정할 수 있게 하는 정당법 개정을 비롯하여 공무원·교사의 정치참여를 보장하고, 공무원·교사의 정치참여 보장, 정당·선관위 민주시민교육 확대하는 관계 법령의 제·개정 작업을 더 이상 지체해서는 안 된다. 아울러 풀뿌리 민주주의 확대를 가능하게 하는 지방정당 설립허용, 지방자치법의 주민자치회 근거규정 도입 등도 필요하다.

총평 및 향후과제

문재인 정부가 제창한 국민주권적 개헌 및 국민참여 정치개혁의 과제목표는 새로운 시대 정신에 부응하는 헌법과 선거제도를 만들어달라는 촛불의 요구를 반영한 것이었다. 그러나 정부와 여당은 개헌에 대해서는 소극적인 자세로 일관했고, 정치선거제도 개혁의 경우 입법 성과는 있었으나 실천적으로 이를 무력화하는 이율배반적 모습을 보여줬다. 특히 집권 중반기 정부 여당에서 가장 중점을 기울였던 선거제도 개혁의 경우 집권여당이 스스로 위성정당 창당 흐름에 가담함으로써 자가당착적 모습을 노출하였음에도 불구하고 여전히 제대로 된 반성과 성찰의 모습을 보여주지 않고 있다.

국정과제 이행에 관한 관성적 평가를 넘어서려면 문재인 정부는 2021년 하반기 국회에서 그동안 성취하지 못한 관련 국정과제를 수행하기 위하여 최선의 노력을 경주해야 할 것이다.

개헌의 경우 통치구조 등에 관한 문제가 과도한 정쟁으로 흐를 가능성이 있다면 20대 국회 마지막에 국회의원들이 발의했던 ‘국민헌법발안제’와 같은 방식의 소규모 개헌안이라도 재추진해 볼 필요가 있다. ‘국민헌법발안제’와 더불어 ‘대통령 결선투표제’ 그리고 풀뿌리 민주주의 확대를 위한 ‘지방분권’ 부분을 반영한 소폭의 개헌안이라도 다시 공론의 장에서 다룰 책임감을 문재인 정부는 가져야 한다.

선거제도 개혁의 경우도 22대 총선을 앞둔 시기로 개혁시기를 지연시킬 것이 아니라, 적어도 개혁제도 개선 방안에 관한 문재인 정부의 입장 및 더불어민주당의 당론이 무엇인지 2021년 하반기에는 밝혀져야 할 것이다.

아울러 국정과제에 구체적인 현안으로 포함되지는 못했지만, 국정과제의 취지대로라면 지방의회 선거 비례성 개선, 지방자치단체장 결선투표제 도입 등도 함께 논의될 필요가 있다. 특히 내년 6월 지방선거 일정이 예정된 상황이라는 점, 헌법재판소 결정으로 인하여 지방의회 선거구간 인구편차도 기존 4:1에서 3:1로 재조정되어야 하는 점을 고려하면 2021년 하반기 정기국회에서는 지방선거 선거제도 개혁 입법이 반드시 다뤄져야 한다.

정부와 여당은 개헌과 선거제도 개혁 재추진 전략을 위한 청사진을 조속히 밝히고 2021년 하반기 정기국회에서 의미 있는 성과를 창출해야 한다. 외교안보나 경제정책의 경우 상대적으로 외부적 요소와 리스크가 크게 작동하기 때문에 정부 차원의 적극적 노력만으로 성과를 내기 쉽지 않다면, 개헌과 선거제도 개혁은 ‘정치’를 통해서 충분히 국정과제 실현이 가능하기 하다는 점에서 이러한 주문은 결코 무리한 것이 아니다.

...

문재인 정부 4년, 100대 국정과제 6대 분야 개혁입법 평가 보고서

III

권력기관 분야



Ⅲ 권력기관 분야



13번 국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁 (법무부·경찰청·감사원·국정원)

■ 주요내용

- (국민을 위한 검찰상 확립) '17년까지 고위공직자비리수사처 설치 등 관련 법령 제정, '17년까지 경찰권 분산 및 인권친화적 경찰 확립 실행방안 등과 연계하여 수사권 조정안 마련, '20년부터 수사권 조정안 시행
 - '17년부터 검사의 이의제기권 행사 절차 구체화 및 내부 조직문화 개선
- (검찰인사 중립성·독립성 확보) '17년부터 검찰총장후보추천위원회와 검찰인사위원회의 중립성·독립성 확보를 위한 제도 정비
 - 법무부 탈검찰화 및 검사의 법무부 등 외부기관 근무 축소, 검사 징계 실효성 확보
- (광역단위 자치경찰) '17년부터 자치경찰 관련 법률을 제·개정하고 '21년 시범 실시를 거쳐 '22년 전면 실시
- (경찰개혁) '17년부터 경찰위원회 실질화를 통한 민주적 통제 강화, 인권위 권고사항 전향적 수용방안 마련
 - '17년부터 경찰진압장비 사용 요건 법규화, '18년부터 인권영향평가제 실시
- (국정원 개편) 국정원을 해외안보정보원으로 개편

■ 기대효과

- 적폐청산과 함께하는 제도개혁을 통하여 미래지향적인 권력기관상 정립

① 고위공직자범죄수사처 관련

고위공직자의 반부패를 도모하기 위한 공수처는 1996년 참여연대의 제안으로 공론화된 이래 지속적으로 그 필요성이 지적되어 왔다.

문재인 정부 출범 이후 법무·검찰개혁위원회가 공수처법 권고안을 발표하고(2017. 9. 18.), 뒤이어 법무부가 공수처 자체 안을 발표하기도 하였다(2017. 10. 15.). 청와대는 권력기관 개편안을 발표하면서 공수처 설치를 재차 확인하였고(2018. 1. 14.), 20대 국회 여야

4당(더불어민주당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당)의 합의로 준연동형 비례대표제의 도입과 공수처 설치, 검·경 수사권 조정을 주된 내용으로 하는 법률안들의 패스트트랙(신속처리 지정안건) 지정(2019. 4. 30.)에 이르렀다.

이후 국회에서의 여러 논의를 거쳐, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률이 국회 본회의를 통과하였다(2019. 12. 30.). 나아가 공수처장 후보추천위원회의 구성 및 의결 방법 등의 개정을 골자로 하는 개정안도 국회 본회의를 통과하였다(2020. 12. 10.).

고위공직자범죄수사처(이하 ‘공수처’)가 설치되었고 처장·차장이 업무를 개시하였으나, 이 과정까지 상당한 시간이 소요되었다. 나아가 현재 공수처의 경우 수사대상과 기소대상이 일치하지 않는 점, 공수처가 기소할 수 없는 고위공직자에 대하여 검찰이 적절히 기소하지 않을 경우 기존의 공수처가 가지고 있었던 재정신청권이 공수처법 개정 과정에서 삭제된 점, 공수처가 그 규모가 대단히 작은 점(검사 25명, 수사관 40명) 등은 보완되어야 할 과제이다.

② 검·경 수사권 조정 관련

수사로부터 기소, 공판, 판결 이후 형의 집행까지 형사사법에서 유래 없는 권한을 보유해 온 검찰의 통제 수단으로서, 과거부터 검·경 수사권 조정이 중요한 정책과제로 제시되어 왔다.

문재인 정부 출범 이후, 청와대는 문재인 정부의 권력기관 개혁 방안 발표를 통해, 검찰에는 경제·금융 등 일부 사건에 대한 직접 수사권 및 그 밖의 사건에 대한 2차적·보충적 수사권만 부여하고, 경찰에 대부분 범죄의 수사권을 부여하는 내용을 골자로 하는 검·경 수사권 조정안을 공론화하였다(2018. 1. 14.).

이후 법무·검찰개혁위원회가 검·경 수사권 조정 권고안을 발표(2018. 2. 8.)하였고, 뒤이어 법무부장관-행정안전부 장관은 “검찰과 경찰이 지휘와 감독의 수직적 관계를 벗어나 수사와 공소제기·공소유지의 원활한 수행을 위해 상호 협력하고, 기존 검사의 송치 전 수사 지휘를 폐지하며, 경찰은 모든 사건에 대해 1차적 수사권과 종결권을 가지면서 검사의 1차적 직접 수사는 반드시 필요한 분야로 한정하고 검찰수사력을 일반송치사건 수사와 공소유

지에 집중하도록 함”을 주요 골자로 하는 합의안을 발표하였다(2018. 6. 20.).

20대 국회 여야 4당(더불어민주당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당)의 합의로 준연동형 비례대표제의 도입과 공수처 설치, 검·경 수사권 조정을 주된 내용으로 하는 법률안들의 패스트트랙(신속처리지정안건)으로 지정되었고(2019. 4. 30.), 국회에서의 여러 논의를 거쳐, 검·경 수사권 조정과 관련한 검찰청법 일부개정법률안·형사소송법 일부개정법률안이 각 국회 본회의를 통과하였다(2020. 1. 13.).

위 법률 개정으로 검경 수사권 조정은 일부 이루어졌으나, 여전히 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 유형(부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사범죄)이 대단히 넓다. 장기적으로는 검찰의 직접수사 범위를 더욱 축소하거나 검찰의 직접수사를 폐지하고, 검찰은 기소기관으로서, 경찰은 수사기관으로서 그 역할을 하도록 하여 형사사법과 관련한 권한의 배분과 견제가 더욱 강화될 필요가 있다.

③ 검사 이의제기권 행사의 실질화 등 검찰 조직문화 개선 관련

검찰청법 제7조 제2항은 ‘검사는 구체적 사건과 관련된 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다’고 규정하여, 검사의 이의제기권을 보장하고 있다. 그러나 그간 이의제기권 행사에 관한 절차규정이 마련되지 않아 검사의 이의제기권 규정이 사실상 사문화되어 왔다는 비판이 있어 왔다.

법무·검찰개혁위원회는 ‘검사의 이의제기권 행사 및 처리 절차에 대한 명문 규정을 조속히 마련할 것’을 권고하였고(2017. 9. 29.), 대검 검찰개혁위원회도 ‘검사 이의제기권의 구체화 방안을 수립·시행’하도록 권고하였다(2017. 11. 27.) 이후 대검찰청은 이러한 권고를 바탕으로 ‘검사의 이의제기 절차 등에 관한 지침’을 제정하였다(2017. 12. 28.). 위 새로 제정된 지침에 의하면, 검사의 이의제기 절차는 ① 이의제기 전 숙의, ② 이의제기서 제출, ③ 기관장 조치, ④ 수명임무 및 불이익금지 등 4단계의 절차로 구성되어 있다.

그러나 위 지침에 대하여 ① 이의제기를 무마하기 위하여 이의제기 당사자에게 심리적

압박과 부당한 영향력을 행사할 여지가 있다는 점, ② 이의제기를 ‘해당 상급자’에게 제출하도록 함으로써 이의제기 검사에게 이견이 있는 상급자와 다시 대면하도록 하는 부담을 지우고 있다는 점, ③ 기관장은 이의제기에 대한 조치를 하기 전에 소속 검찰청 부장회의 등을 통해 의견을 들을 수 있으나, 동일한 기관장의 지휘·감독 아래 있는 회의체에서 이의제기에 대한 객관적 판단을 기대하기 어려운 점, ④ 이의제기 검사는 물론 ‘그 밖의 검사’에게까지 수명 의무를 부과하여 이견이 해소되지 않는 경우 추가적인 이의제기 가능성을 원천적으로 차단하게 되는 점 등 여러 문제가 지적되고 있다.¹⁾

이에 제2기 법무·검찰개혁위원회는 법무부에 대검이 위 지침을 개정하고 그 결과를 공개하도록 지휘·감독할 것을 권고(2019. 11. 12.)하였으나, 위 권고는 아직까지 이행되지 않고 있다.

향후 이의제기서 제출 대상을 관할 고등검찰청으로 변경하고, 이의제기와 관련한 불이익 금지와 관련하여 그 내용으로 수사배제·인사상 불이익 등을 명기하는 등의 규정 개정이 필요할 것으로 보인다.

④ 검찰총장후보추천위원회와 검찰인사위원회의 중립성·독립성 확보

현행 검찰청법에 의하면 검찰총장은 법무부장관의 제청으로 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명하며(검찰청법 제34조), 검찰총장후보추천위원회는 법무부장관이 검찰총장 후보자를 대통령에게 제청하는 과정에서 검찰총장 후보자의 추천을 담당하고, 위원회의 구성은 “대검찰청 검사급 이상 검사로 재직하였던 사람으로서 사회적 신망이 높은 사람, 법무부 검찰국장, 법원행정처 차장, 대한변호사협회장, 사단법인 한국법학교수회 회장, 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장, 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명(이 경우 1명 이상은 여성)으로 구성하도록 규정하고 있다(검찰청법 제34조의2).

검찰인사위원회는 검찰청법 제35조에 의한 검사 임용·전보 등 인사를 심의하는 기구이나, 심의안건이 추상적인 ‘인사의 원칙과 기준’일 뿐 구체적인 인사안은 포함되지 않아 형식

1) 제2기 법무·검찰개혁위원회 백서, 84-85쪽

적 기구에 불과하다는 비판이 계속되어 왔고, 위원회 위원 중 과반수를 법무부장관이 정하고 검사 위원도 대표성이 담보되지 않는 등의 문제가 지적되어 왔다.

대검찰청 검찰개혁위원회는, 검찰총장후보추천위원회 구성에서 법무부장관의 영향력을 배제(법무부 검찰국장을 위원에서 배제, 위원장을 호선으로 함)하고, 국회의 관여를 확대(민간 위원을 확대하되 국회가 추천)하는 것을 주요 골자로 하는 권고안 및 검찰인사위원회가 구체적 인사안에 대하여 심의하고 검사위원 3명을 민주적 방법으로 선출된 검사 대표 3명으로 변경하며 여성대표성을 강화하는 내용을 주요 골자로 하는 검찰인사위원회 개선방안 권고를 각 발표(2018. 8. 13.)하였다.

제2기 법무·검찰개혁위원회는 검찰인사위원회의 정례화, 검사 신규 임용 및 검사장 보직에 대한 구체적 임용안의 실질적 논의, 위원회 과반을 독립된 외부인사로 구성하는 방향 등을 주된 골자로 하는 검찰인사위원회 실질화 권고(2020. 5. 18.) 및 검찰총장의 임명자격을 다양하게 규정한 검찰청법 제27조의 취지에 따라, 현직 남성 검사에서 검찰총장을 임명하는 현재 관행을 개선하여 판사, 변호사, 여성 등 다양한 출신의 명망 있는 후보 중에서도 검찰총장을 임명 권고(2020. 7. 27.)를 각 발표하였다.

그러나 현재까지 검찰총장후보추천위원회 및 검찰인사위원회에 대한 위 권고안들은 실현되지 못한 상태이다.

⑤ 법무부 탈검찰화 관련

그간 검사가 법무부의 주요직책을 독점함으로써 검찰의 상위기관인 법무부가 오히려 검찰의 지배를 받는 문제가 발생하였고, 그 결과 법무행정기관인 법무부가 국민의 입장에서 공정하고 투명하게 정책을 결정하기 보다는 검찰의 입장에 치우쳐 정책 결정을 하는 폐단이 발생하였으며, 법무부의 주요직책을 검사가 독점하면서 인사권 및 수사지휘권 등을 통하여 검찰을 견제해야 하는 법무부가 오히려 검찰과 동질화되어 왔다.

이에 따라 법무·검찰개혁위원회 제1차 권고에서 법무부 탈검찰화를 권고하고(2017. 8. 24.),

제13차 권고에서 법무부 검찰국의 탈검찰화를 추가로 권고(2018. 6. 21.)하였으며, 2기 법무·검찰개혁위원회에서도 법무부 검찰국의 완전한 탈검찰화 방안 마련(2019. 10. 18.), 법무행정 역량 강화를 위한 법무부 탈검찰화 실질화 방안(2020. 1. 20.) 등을 추가로 권고하였다.

법무부는 ‘법무부와 그 소속기관의 직제’ 및 ‘법무부와 그 소속기관의 직제 시행규칙’을 일부개정하여 법무실장, 범죄예방정책국장, 보호정책과장, 출입국외국인정책본부장, 인권국장, 인권정책과장, 여성아동인권과장, 국제법무과장, 국제형사과장, 형사법제과장에 순차적으로 비검찰화를 진행하였고 추가 직제개정으로 검사 과장 10개, 일반 검사 27개 등 총 39개 직위에 대해 일반직공무원도 보임할 수 있도록 복수 직제화하였다.

그러나 규정상 여전히 검사가 주요직책에 보임할 수 있는 가능성은 열려 있으며, 검사의 법무부 단기 순환 근무로 인하여 법무행정의 지속성, 연속성을 담보할 수 없어 정책부서로서 법무행정에 대한 전문성이 축적되기 어려운 구조로 법무 정책에 대한 전문가를 육성하지 못하는 비효율과 폐단이 지속되고 있다.

법무부의 탈검찰화와 전문화는 정치적 사건 수사에 대한 공정한 검찰권 행사의 확보뿐만 아니라, 법무부는 법무행정 전문, 정책 기능, 법률 서비스에 중점을 두고, 검찰은 수사 및 기소 기관으로서의 기능에 집중하여 양자가 견제와 균형을 유지하도록 하기 위해서 반드시 필요하므로, 위 규정상에서 검사로만 보하거나 검사를 보할 수 있도록 한 규정이 모두 삭제되어야 할 것이다.

⑥ 자치경찰제 시행 관련

문재인 정부는 대통령 선거 당시부터 <광역 단위 자치경찰제의 전국 확대, 국가경찰은 전국적 치안 수요에 대응, 자치경찰은 지역 주민 밀착형 치안서비스 제공>을 공약으로 제시하는 등 자치경찰제의 전국적 확대를 통한 경찰개혁 방향을 강구해 왔다.

경찰개혁위원회는 현재 국가경찰제를 그대로 존치시키고, 이와는 별도로 광역 시도에서 독자적으로 자치경찰제를 설치하여 병렬적으로 구성하는 것을 주된 골자로 하는 ‘광역단위

자치경찰제 도입 권고안'을 발표하였다(2017. 11. 7.)

광역단위 자치경찰제는 전국 시도에 '자치경찰본부'와 심의·의결기구인 '시도자치경찰위원회'를 설치하고, 시군구에는 '시군구 자치경찰대'를 운영한다. 자치경찰에 보안·외사 등 국가사무를 제외하고 '주요 예방·단속·위험방지·공공질서 유지 관련 생활안전·교통·경비 사무 및 지방 전문행정'과 관련된 특별사법경찰 사무를 부여하고 '학교폭력·가정폭력·성폭력 범죄 등 일반범죄 및 공무집행방해·음주운전 사건에 대한 수사권'도 부여하는 것을 그 내용으로 한다.

시도지사가 인사권을 보유하고 시도에서 자치경찰을 일괄 선발하여 운영하되, 초기 소요 인력의 상당부분을 국가경찰에서 이관하는 것으로, 이는 자치경찰 조직을 신설하는 이원화 모델로 평가할 수 있다.

위 경찰개혁위원회의 자치경찰안에 대하여 경찰권에 대한 민주적 통제와 경찰권 분산 효과가 미흡하다는 지적이 있었고, 이에 자치분권위원회는 기본적 구성을 경찰개혁위원회의 안과 유사하게 설계하면서도 시도경찰위원회를 합의제 행정기관으로 하고, 교통사고 조사 중 주민밀착형 사무도 추가로 자치경찰 사무로 구성하며, 국가경찰 인력 중 약 43,000명을 단계적으로 자치경찰로 이관함으로써 경찰 조직의 분산을 도모하고자 새로운 자치경찰 모델을 제시하였다(2018. 11. 13.).

20대 국회에서 홍익표 의원이 대표발의한 경찰법 전부개정안에 의하면, 기존의 국가경찰 조직은 그대로 두고 자치경찰 조직이 제주자치경찰의 사무를 기본으로 생활안전, 교통, 지역 경비, 수사 등을 추가로 맡는 것을 기본 틀로 하고 있음. 이는 자치분권위원회의 발표안(국가경찰 43,000명의 자치경찰 이관)과 경찰개혁위원회의 권고안(국가경찰과 자치경찰의 이중 운영)을 병합한 모델로 평가되나, 이에 대하여는 국가경찰과 자치경찰의 이중 운영으로 인한 경찰 고위직의 증가, 예산 증가, 업무 혼선과 치안 공백 등에 대한 비판이 제기되었다.

위 홍익표 의원안은 20대 국회 회기 만료로 폐지되었으며, 이후 김영배 의원이 경찰법 전부개정안을 발의하였음(2020. 8. 4.). 김영배 의원안은 내용적으로는 홍익표 의원안과 거의 동일하나, 국가경찰 조직 내에서 자치경찰의 사무만을 구분한다는 점에서 주된 차이가 있다. 다만 위 김영배 의원안에 대하여는, 조직과 비용 논리에 매몰되어 경찰권 분산이라는

본래 취지가 사라진다는 점, 경찰권 비대화의 우려를 해소하지 못한다는 점, 지방행정과 치안행정의 연계성 확보, 주민 수요에 적합한 다양한 치안서비스 제공의 토대가 마련되기 어렵다는 점, 국가 전체의 치안 역량을 강화하는 장치가 보이지 않는다는 점에 대한 비판이 제기되었다. 그러나 이러한 비판에도 불구하고, 위 김영배 의원안을 기초로 한 자치경찰제도가 도입(경찰법 전부개정법률안 2020. 12. 9. 가결)되었다.

중앙집중화된 경찰 권한의 폐해를 해소하기 위해서는 실질적·전면적인 자치경찰제를 실시하여 권한을 분산하여야 함. 하지만 현행 자치경찰제는 그 이름이 무색할 만큼 불충분한 제도이다. 자치경찰의 사무는 국가경찰의 사무 중 극히 일부의 사무만을 맡게 하고, 자치경찰의 물리적 조직은 없으며, 국가경찰의 신분을 갖는 경찰이 일부의 자치사무를 맡게 설계되어 지역사회에 맞는 치안서비스 제공은커녕 지방분권·지방자치 시대에 걸맞는 자치경찰은 기대할 수 없는 상황이다. 현행 ‘국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률’을 개정하여, 자치분권위원회안과 같이, 경찰권의 지방 분권화를 통한 경찰 개혁과 지방행정과 치안행정의 연계성 확보, 지역 특성에 맞는 치안서비스를 제공을 위한 실질적 자치경찰제의 도입에 나서야 할 것이다.

⑦ 경찰위원회 실질화 등

경찰위원회의 실질화는 현행 경찰위원회가 형식화 또는 자문기구화되어 제 기능을 하지 못하고 있다는 인식 하에, 경찰에 대한 민주적 통제를 위하여 경찰위원회가 실질적으로 경찰청장의 직무집행을 감독할 수 있도록 하기 위한 법률적 근거를 마련하는 것이 가장 중요한 과제이다.

경찰개혁위원회는 경찰위원회를 국무총리 소속 중앙행정기관으로 격상하고, 경찰위원회에 경찰청장 임명제청권과 총경 이상 승진인사에 대한 심의·의결권 등을 행사하며, 행정·입법·사법부에 경찰위원회 위원 추천 권을 부여하는 내용을 골자로 하는 경찰위원회 실질화 방안을 권고(2017. 11. 14.)하였다.

그러나 이러한 경찰위원회 실질화 문제는 법률 개정에도 이르지 못한 채 지금까지 그 문제가 노정되어 있다. 경찰위원회를 실질화하여 경찰에 대한 민주적 통제를 강화하기 위하여는 우선

위원 선임 절차에 민주적 정당성을 제고할 수 있는 방안이 도입되어야 하고, 위원회 구성에 있어 독립성이 보장되어야 하며, 위원회의 역할, 권한과 관련하여 경찰의 주요 정책을 실질적으로 집행하고 감독할 수 있도록 그 권한이 설정되어야 하고, 위원회의 권한을 제한하는 행정안전부장관의 재의요구권은 삭제하는 것이 바람직하다. 또한 위원회 의결사항을 위반하는 경우 이를 시정하고 제재할 수 있는 권한을 위원회에 두는 규정 등을 입법화할 필요가 있다.

⑧ 국정원 개편 관련(해외안보정보원) 등

국정원을 해외안보정보원으로 개편한다는 것은, 국정원이 더 이상 국내정보수집 업무 등을 하지 않겠다는 표현이다. 문재인 정부의 첫 국정원장으로 취임한 서훈 원장은 2017. 6. 1. 취임식 직후 ‘국내정보 담당관 제도의 완전하고 즉각적인 폐지를 지시’하였는데, 이는 ‘국정원내 부처·기관·단체·언론 출입 담당관 전면 폐지’를 의미하는 것으로, 이는 ‘국내정보수집 업무 폐지’ 공약이행을 위한 국정원 내부의 자체적인 개혁조치였다. 나아가 국정원의 자체적인 개혁 움직임을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 20대 국회에서 국정원법개정법률안들이 발의되었으나 실제 입법으로까지 이어지지 못한 채 모두 임기만료로 폐기되었다.

21대 국회에서 국정원 개혁과 관련한 여러 법안들이 제출되었으나, 국회 내에서의 논의를 거쳐 국정원법 전부개정안이 본회의를 통과하였다(2020. 12. 13.). 그간 시민사회는 국가정보원법 개정을 통해 대공수사권의 이관, 국정원의 정보 및 보안업무 기획·조정권한 폐지, 국내정보수집 금지 및 해외정보기관으로 개편, 국정원 사이버보안 권한 이관, 정보기관에 대한 국회 소속 전문가형 감독기구 신설, 국정원 예산투명성 강화 등 종래 논의되어 온 개혁과제들이 입안되기를 희망하였으나, 국정원의 직무 범위에서 ‘국내 정보’가 삭제되고 국정원의 대공수사권 이관이 3년간 유예되는 선에서 개정 작업이 완료되었다. 나아가 국가정보기능과 관련하여 여러 폐해들이 지적되어 온 정보경찰 폐지와 관련하여서는 아무런 논의가 진행되지 못하고 있다.

향후 위 개정된 국정원법과 관련하여, 조사권 부여와 ‘안보범죄 정보수집 전문 조직’ 운영 관련 폐해 방지책, 사이버안보 및 우주정보 등에 있어서의 권한 남용에 대한 대책, 국정원에 대한 실질적인 감독·감시체제 및 일상적 견제장치의 마련 등이 추가로 입법화되어야 한다.

총평

검·경 수사권 조정이 이루어진 것, 공수처가 도입된 것 등은 검찰개혁에 있어 중요한 발을 떴다는 측면에서 유의미하게 평가할 수 있다. 다만 애초 법무부-행정안전부 장관 사이의 2018년 검경수사권 조정 합의에서 검찰의 직접 수사 범위를 광범위하게 남겨 두었고, 이후의 개혁 과정에서 위 합의의 내용은 본질적 개혁에 발목을 잡는 근거가 되었다. 공수처 또한 앞서 살펴본 대로 제도적 보완이 요구된다.

경찰개혁의 결과는 더욱 참혹하다. 경찰개혁의 핵심 과제로 논의되어 온 자치경찰제는 대단히 미흡한 형태 - 자치경찰사무만 분리된 정도 - 로 마무리되는 모양새이다. 국가수사본부 설치에 행정경찰과 수사경찰의 분리라는 의미가 있지만, 자치경찰이 실시되지 않아 권한 분산과 견제 효과는 매우 제한적일 것으로 보인다.²⁾

국정원 개혁으로 대표되는 정보기관 개혁에 있어, 가장 큰 변화는 '수사권'의 이관이다. 비록 3년 유예의 조건이 달려있지만, 국정원의 수사권이 60여년만에 이관된 것은 평가할 만하다. 과거 '예시' 규정처럼 해석되던 직무범위에 대해 '열거' 형식으로 제한한 것도 의미가 있다. 그러나, 직무범위에서의 '대응조치' 개념의 불명확성, '방첩' 개념에서의 국내정보수집 가능성(산업경제정보 유출, 해외연계 경제질서 교란, 방위산업침해), 사이버·우주정보 등에서 권한남용, 조사권 신설에 따른 수사권 이관의 형해화 등이 우려되고 있다. 최초 김병기 의원안에 포함되어 있던 정보감찰관제도가 도입되지 못했고, 실질적인 감독·감시체제도 마련하지 못했다.³⁾

2) 김인회, “균형과 일관성의 중요성”, 권력기관 개혁 현황과 과제 - 문재인 정부 권력기관 개혁입법 평가 연속토론회④ 자료집, 2021. 3. 31. 7쪽

3) 장유식, “권력기관 개혁 시즌2를 준비하자”, 권력기관 개혁 현황과 과제 - 문재인 정부 권력기관 개혁입법 평가 연속 토론회④ 자료집, 2021. 3. 31. 14쪽

...

문재인 정부 4년, 100대 국정과제 6대 분야 개혁입법 평가 보고서

IV

노동관련 분야



IV 노동관련 분야



16번 국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출 (고용노동부)

■ 주요내용

- ① (일자리위원회 설치) 대통령 직속 일자리위원회 설치 및 범정부적 국가 일자리 정책 집중 관리
- ② (공공부문 일자리 81만개 창출) 공공부문 일자리 총원 로드맵을 마련, '22년까지 공공부문 일자리 81만개 창출
- ③ (맞춤형 일자리 창출) 사회적 대화를 통한 지역·산업 맞춤형 일자리 창출

■ 기대효과

- 공공부문 일자리의 마중물 역할로 보다 많은 양질의 일자리 제공

① (일자리위원회 설치) 대통령 직속 일자리위원회 설치 및 범정부적 국가 일자리 정책 집중 관리

2017. 5. 16. 「일자리위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」이 대통령령으로 공포·시행됨으로써 일자리위원회 설치가 완료되었다. 홈페이지에서 '일자리 상황판', '일자리 신문고', '상생형 지역일자리 지원센터' 등 운영하며 국가 일자리 정책에 대한 관리를 진행하고 있다. 운영을 통한 실질적 성과 여부는 장기적 관점에서 바라보아야 할 것으로 보인다.

② (공공부문 일자리 81만개 창출) 공공부문 일자리 총원 로드맵을 마련, '22년까지 공공부문 일자리 81만개 창출

2019년 기준 공공부문(일반정부+공기업) 일자리는 전년보다 151,000개(6.1%) 증가하였고 [일반정부 일자리는 123,000개(5.9%) 증가, 공기업 일자리는 382,000개(7.8%) 증가, 전체 취업자 수 대비 공공부문 일자리 비율은 9.5%로 전년보다 0.5% 증가]한 등으로 일정한 성과가 있었다.

1) 2021. 1. 통계청 발표 '2019년 공공부문 일자리통계'

그러나 일반정부 일자리의 경우, 전체 취업자 중 일반정부 일자리 비중이 8.1%로서 OECD 평균 17.7%와 비교하면 절반 수준으로 양적으로도 아직 미흡하다. 공공부문 일자리가 노인 고용, 단기적 일자리, 자회사나 사회적 기업 소속에 불과한 등으로 질적 안정성 또한 갖추지 못하였다. 증가한 일자리의 숫자만으로 '충실히 이행되었다'고 평가하기는 어렵다.

③ (맞춤형 일자리 창출) 사회적 대화를 통한 지역·산업 맞춤형 일자리 창출

지방자치단체별로 다양한 지원사업을 선정하여 진행하고 있고, 관광산업·스포츠산업·산림업 등 산업별로 일자리 창출을 위한 사회적 대화가 진행되고 있다. 맞춤형 일자리 창출이라는 정책목표의 달성 여부는 장기적 관점에서 바라보아야 할 것이다.

■ 주요내용

- ① (청년고용의무제 확대) '18년부터 공공기관 청년고용 의무비율 상향
- ② (추가고용 장려금 신설) 중소기업이 청년 3명 정규직 채용 시 1명분 임금 지원
- ③ (청년구직촉진수당 도입) 취업성공패키지 3단계와 연계한 구직촉진수당(30만원, 3개월) 신설·지급 ('17년~'18년)
 - '19년부터 훈련참여·구직활동 청년에게 구직촉진수당 지급
 - '20년부터 저소득 근로빈곤층을 포함한 한국형 실업부조로 발전
- ④ (청년일자리 보장) 희망퇴직 남용 방지, 경영상 해고제도 개선방안 등 근로계약 종료 전반에 관한 개선방안 마련('17년)으로 정년제도 실효성 제고
- ⑤ (인생3모작) 지원 '재직 - 전직·재취업 - 은퇴' 단계별 재취업 지원
- ⑥ (적극적 고용개선조치 등) 적용사업장 확대, 남녀고용평등법 전 사업장 적용
- ⑦ (새일센터 등) 새일센터 확대(150 → 170개소), 창업지원·직업훈련·취업장려금 등 일자리 연계기능 강화

■ 기대효과

- 양질의 청년일자리 창출을 통한 청년 고용여건 개선
- 중장년층의 정년 실효성 확보 및 직업능력향상·재취업 원활화
- 여성의 차별 없는 일자리 환경과 재취업 지원

① (청년고용의무제 확대) '18년부터 공공기관 청년고용 의무비율 상향

공공기관 청년고용의무 비율을 현행 3%에서 5%로 상향하는 내용의 「청년고용촉진특별법」 개정안은 국회에서 다수 발의되었으나, 실제 법 개정으로 이어지지는 못하였다.

「청년고용촉진 특별법」의 다른 규정들(2023. 12. 31.까지 유효)과 달리 청년고용의무제(15세~34세 청년을 정원의 3% 이상 의무 고용)의 적용기한은 2021. 12. 31.까지만 유효한 상황 이어서, 청년고용 의무비율 상향은 고사하고 현 상황을 유지하는 것도 어려울 수 있어 보인다.

② (추가고용 장려금 신설) 중소기업이 청년 3명 정규직 채용 시 1명분 임금 지원

청년을 정규직으로 추가 고용한 중소·중견기업에 1명당 연 최대 900만 원의 청년 추가 고용 장려금 3년간 지원함으로써, 지원 기업의 청년 신규채용 인원이 26.7% 증가(7.5명 → 9.5명)하는 성과가 있었다.

③ (청년구직촉진수당 도입) 취업성공패키지 3단계와 연계한 구직촉진수당(30만원, 3개월) 신설·지급 ('17년~'18년)

- '19년부터 훈련참여·구직활동 청년에게 구직촉진수당 지급
- '20년부터 저소득 근로빈곤층을 포함한 한국형 실업부조로 발전

청년구직활동지원금은 2021. 1. 1.부터 2020년 12월 신청자 기준 월 50만원씩 최대 6개월간 지급하는 등으로 뒤늦게나마 정책 시행 중이다.

2020년 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」이 제정되었고, 이른바 '한국형 실업부조' 모델이 수립되었다. 2021. 3. 25. 기준으로 연간 목표 규모의 37.8%인 241,961명이 신청하였고, 176,141명의 수급자격이 인정되었으며, 그 중 92,206명을 대상으로 구직촉진수당이 지급되는 등 본격적인 제도 운용이 시작되었다. 2021. 3. 29. 관련 고시를 개정하여, 보호종료아동·구직단념청년의 수급자격을 완화하고, 영업제한·집합금지 업종 종사 근로자에게 국민취업지원제도 지원을 확대하였다.

그러나 '한국형 실업부조'는 실업자 소득보장 정책으로 기능하기 어렵다는 지적이 있고, 기초생활보장제도의 사각지대 및 고용보험의 사각지대를 해소하기 어려워, 사회보장 시스템으로서 기능하기 충분하지 않아 보인다. 향후 점진적으로 보장 대상자의 범위를 넓혀가야 할 것으로 보인다.

④ (청년일자리 보장) 희망퇴직 남용 방지, 경영상 해고제도 개선방안 등 근로계약 종료 전반에 관한 개선방안 마련('17년)으로 정년제도 실효성 제고

관련 법령 개정안이 제출된 것도 없고, 행정부 차원에서도 관련하여 이행의 노력이 드러난 바가 전혀 없다.

⑤ (인생3모작) 지원 ‘재직-전직·재취업-은퇴’ 단계별 재취업 지원

2020년 5월부터 일정규모 이상 기업에게 50세 이상 비자발적 이직 예정자 대상 재취업 서비스 제공의무 부여(「고령상 연령차별 금지 및 고령자고용 촉진에 관한 법률」 개정)하고 있고, 고용장려금 지급대상인 신중년 적합직무를 확대하였으며, 생애경력설계서비스 이용 자격을 확대하는 등의 성과가 있었다.

⑥ (적극적 고용개선조치 등) 적용사업장 확대, 남녀고용평등법 전 사업장 적용

대상기업 전체 여성근로자비율은 2006년 30.77%에서 2019년 38.41%로 7.64% 증가²⁾ 하였다.

그러나 양적 비율 증가에 정책수단이 집중되어 여성취업이 서비스업 등에 집중되어 있는 등으로, 고용의 질적 평등까지 달성되었다고는 볼 수 없다. 「남녀고용평등법」 제3조 제1항 단서, 시행령 제2조 제1항의 개정이 이루어지지 않음에 따라 동거친족사업장, 가사사용인에 대해 적용되지 않는 상황이 존속되고 있다.

⑦ (새일센터 등) 새일센터 확대(150→170개소), 창업지원·직업훈련·취업장려금 등 일자리 연계기능 강화

2020년 6월 기준 158개소로 확인된바, 양적 목표를 달성하지 못하였다.

2) 전윤정(보건복지여성팀 입법조사관), “적극적 고용개선조치의 입법영향분석”, 2020. 12. 31.

19번 실적과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화 (고용노동부)

■ 주요내용

- ① (고용보험 가입대상 확대) 예술인, 산재보험 적용 대상 특고부터 단계적 적용('18년)
- 65세 이상 어르신, 자영업자 고용보험 가입요건 완화 및 사회보험료 지원('18년 ~)
- ② (중층적 고용안전망 구축) '18년부터 실업급여 지급수준 및 수급기간 상향으로 실업급여 보장성 강화
- 초단시간근로자 및 자발적 이직자(장기 실직) 실업급여 수급자격 인정방안 마련 및 중소기업세기업 근로자 공적퇴직연금 도입 검토
- ③ (공공취업지원서비스 확충) 고용복지플러스센터 확충, 취업상담인력 충원, 전문성 강화 및 처우개선 등을 통해 구직자가 만족하는 취업지원 서비스 제공
- '19년 국가일자리정보플랫폼 구축을 통해 수요자 맞춤형 서비스 제공 및 일자리 공약 이행을 위한 핵심정보 생산
- ④ (4차 산업혁명 대비 직업능력 개발) 미래 유망분야 고급인력 양성 지속 확대, '17년에 재직자 직업능력개발 혁신방안 수립
- '17년부터 영세자영업자·신중년 등에 대한 특화훈련 실시, 산업별로 자격·교육·훈련·경력 연계되는 역량체계(SQF) 설계

■ 기대효과

- 실직·은퇴자가 생계 걱정 없이 재취업 활동에 집중할 수 있는 여건 구축
- 전 국민의 노동시장에 대한 적응력과 평생고용 가능성 제고

① (고용보험 가입대상 확대) 예술인, 산재보험 적용 대상 특고부터 단계적 적용('18년)

- 65세 이상 어르신, 자영업자 고용보험 가입요건 완화 및 사회보험료 지원('18년)

「고용보험법」 개정에 따라, 예술인에 대해 고용보험 적용되었고(2020. 6. 9. 개정 / 2020. 12. 10. 시행), 산재보험 적용 대상 특수형태근로종사자에 대해서도 적용될 예정이며(2021. 1. 5. 개정 / 2021. 7. 1. 시행 예정), 향후 플랫폼종사자에 대해서도 적용할 계획인 것으로 파악된다. 정부는 2020. 12. 23. '전국민 고용보험 로드맵'을 발표하였는데, 2023년까지 임금근로자 고용보험 가입기준을 근로시간에서 소득으로 변경하고, 2025년까지 일정 소득 이상의 일자리는 모두 고용보험에 가입할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다.

예술인과 일부 특수형태근로종사자 외에는 65세 이상 고령자, 자영업자 등에 대한 고용보험 적용과 관련하여 가시적인 성과는 없었다(다만, 국회에서 다양한 법률개정안은 발의). 특수형태근로종사자 등에 대해서도 월 수입액 기준 등으로 인해 적용대상이 한정되는 등으로

‘전국민 고용보험’이라는 슬로건에 부합할 정도로 일자리 안전망을 탄탄하게 구축하기에는 미비한 점이 많다. ‘한국판 뉴딜’이라 칭하며 ‘전국민 고용보험’을 전면적으로 내세웠고 이에 대한 사회적 대화가 대대적으로 촉발된 것에 비하면, 달성된 부분은 미미한 것으로 보인다.

② (중층적 고용안전망 구축) ‘18년부터 실업급여 지급수준 및 수급기간 상향으로 실업급여 보장성 강화

- 초단시간근로자 및 자발적 이직자(장기 실직) 실업급여 수급자격 인정방안 마련 및 중소기업 영세기업 근로자 공적퇴직연금 도입 검토

초단시간근로자에 대한 고용보험 적용확대(2018. 7. 3. 시행), 실업급여 수급요건 완화(2019. 10. 1. 시행), 2022년까지 모든 사업장에 퇴직연금 도입 의무화 등 일정한 성과가 있었다. 또한 자발적 이직자의 경우, 「고용보험법」 시행규칙 제101조 제2항 [별표2]의 개정으로, 일부 ‘불가피한 이직’일 때는 수급자격이 인정될 가능성이 열리기도 하였다.

그러나 자발적 이직자의 경우, 「고용보험법」 제58조 제2호 존속으로, 실업급여 수급자격이 부정되는 원칙은 유지되고 있다.

③ (공공취업지원서비스 확충) 고용복지플러스센터 확충, 취업상담인력 충원, 전문성 강화 및 처우개선 등을 통해 구직자가 만족하는 취업지원 서비스 제공

- ‘19년 국가일자리정보플랫폼 구축을 통해 수요자 맞춤형 서비스 제공 및 일자리 공약 이행을 위한 핵심정보 생산

지방자치단체별로 고용복지플러스센터 운영, 국가일자리정보플랫폼 구축 등 정보 제공을 위한 기틀을 구축하였다. 구체적인 성과의 달성 여부는 장기적인 관점에서 바라보아야 할 것으로 보인다.

④ (4차 산업혁명 대비 직업능력 개발) 미래 유망분야 고급인력 양성 지속 확대,
‘17년에 재직자 직업능력개발 혁신방안 수립

- ‘17년부터 영세자영업자·신중년 등에 대한 특화훈련 실시, 산업별로 자격-교육·훈련-경력이 연계되는 역량체계(SQF) 설계

일자리위원회가 2019. 4. 10. ‘직업능력개발 혁신방안’ 의결하였고 이후 청소년·청년 대상으로 한 직업능력 특화훈련은 도입되었다.

그러나 당초 정책 목표였던 영세자영업자·신중년에 대한 특화훈련이 적확하게 실시되고 있는지는 확인된 바가 없다.

■ 주요내용

- ① (노동존중) 노사정 사회적 대화로 노동존중 사회 기본계획 수립('18년)
- ② (노동기본권 신장을 위한 법·제도 개선) '17년에 2대 지침 폐지, 공공기관 성과연봉제 관련 조치 폐기, 위법·불합리한 단체협약 시정지도 등 개선
 - 고용형태 다양화 등 새롭게 제기되는 수요를 반영하고 취약근로자의 노동권 보호를 위해 '18년부터 노사관계 법·제도 개선 추진
- ③ (ILO 핵심협약 비준) 강제노동에 관한 제29호 및 제105호 협약, 결사의 자유 및 단결권·단체교섭권 보호에 관한 제87호 및 제98호 협약 비준 추진
- ④ (근로자 이해대변제도의 확충) '18년부터 근로자 대표제도 기능 강화. 중소·영세 미조직 노동자 권익 보호를 위한 지원체계 구축
- ⑤ (체불·부당해고 구제) 체불근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화, 부당해고 구제절차 개선(~ '18년)
- ⑥ (청년 일자리 기본권) 학교 노동인권교육 활성화. '18년에 직장 내 괴롭힘으로부터 근로자 보호를 위한 종합대책 마련·시행

■ 기대효과

- 노동기본권 및 취약근로자 권리가 보장되고, 근로자의 생계 및 인격 침해 행태 근절

① (노동존중) 노사정 사회적 대화로 노동존중 사회 기본계획 수립('18년)

2017년 11월부터 경제사회발전노사정위원회(현 경사노위)가 노동존중사회연구회를 운영하면서 연구용역을 하기도 했으나, 현 시점까지 가시적인 기본계획 수립이 수립되었는지 여부는 확인되지 않는다.

② (노동기본권 신장을 위한 법·제도 개선) '17년에 2대 지침 폐지, 공공기관 성과연봉제 관련 조치 폐기, 위법·불합리한 단체협약 시정지도 등 개선

- 고용형태 다양화 등 새롭게 제기되는 수요를 반영하고 취약근로자의 노동권 보호를 위해 '18년부터 노사관계 법·제도 개선 추진

박근혜 정부 양대지침 폐기(2017. 9.), 공공기관 성과연봉제 폐지(2017. 6.) 등 일부 가시적인 성과가 있었다.

그러나 고용형태 다양화(특수형태근로종사자, 플랫폼노동자)에 상응하는 노동기본권 보호 관련 법·제도 개선은 전무하다. (국회에서 일부 법률개정안은 상정)

③ (ILO 핵심협약 비준) 강제노동에 관한 제29호 및 제105호 협약, 결사의 자유 및 단결권·단체교섭권 보호에 관한 제87호 및 제98호 협약 비준 추진

2021. 2. 26. 뒤늦게 「제29호 강제 또는 의무노동에 관한 협약」, 「제87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」, 「제98호 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」을 비준하였다.

그러나 「제105호 정치적 견해 표명 등에 대한 강제노동 제재에 관한 협약」은 여전히 비준되지 않았고, 2020년 정부 발의로 개정된 「노동조합 및 노동관계조정법」은 결사의 자유 및 단결권, 단체교섭권 등 관련하여 위 ILO 핵심협약의 주요 내용에 부합하지 않는 내용이 다수 포함되어 있다.

④ (근로자 이해대변제도의 확충) ‘18년부터 근로자 대표제도 기능 강화. 중소·영세 미조직 노동자 권익 보호를 위한 지원체계 구축

경사노위 산하 ‘노사관계제도·관행개선위원회’가 2020. 10. 16. ‘근로자대표제도 개선에 관한 노사정 합의문’ 의결하였다. 관련 내용을 담은 「근로기준법」 개정안이 국회에서 상정되었으나, 입법 완료에까지 이르지 못하는 못하였다.

⑤ (체불·부당해고 구제) 체불근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화, 부당해고 구제절차 개선(~ ‘18년)

2021. 3. 24. 「임금채권보장법」 개정으로 체당금(‘체불임금 등 대지급금’으로 용어 변경) 지급절차 간소화, 재직자에 대한 지급 근거 도입 등 체불근로자의 생계 보호 강화를 위한 일부 방안이 도입되었다. 또한 근로자생활안정자금 용자 제도를 개선하여 용자 대상을 확대

하는 등 근로자의 생계보호를 위한 조치가 강화되었다.

부당해고 구제절차는 개선된 내용이 전혀 없다.

⑥ (청년 일자리 기본권) 학교 노동인권교육 활성화. '18년에 직장 내 괴롭힘으로부터 근로자 보호를 위한 종합대책 마련·시행

교육청에서 학교 노동인권교육 다양한 방식으로 시행하고 있으며, 2019. 1. 15. 「근로기준법」 개정으로 '직장 내 괴롭힘' 관련 규율 신설되는 등의 성과 있었다.

그러나 '직장 내 괴롭힘' 제도에 미비한 점이 많아 실효성에 문제 제기되고 있어 보완 입법과 제도 정비가 필요하다.

■ 주요내용

- ① (비정규직 감축을 위한 로드맵) 사용사유제한 제도 도입 추진, 비정규직 사용부담 강화 방안 마련
- ② (차별 없는 좋은 일자리) 비정규직 차별시정제도 전면 개편, 고용형태에 따른 차별 금지, 1년 미만 근로자(비정규직 포함) 퇴직급여 보장 등
- ③ (원청 공동사용자 책임) 도급인의 임금지급 연대책임 및 안전보건조치 의무 강화, 파견·도급 구별기준 재정립
- ④ (임금격차 해소) '20년 최저임금 1만원 실현과 소상공인 등 부담 완화 방안 마련. 공정임금 구축 등 임금격차 해소 추진
- ⑤ (산업안전보건체계 혁신) 특수고용노동자 등 보호대상 확대. 도급인의 산업재해 예방 의무에 대한 종합적인 개선방안 마련, 중대재해 발생시 처벌 강화
 - 감정노동자 보호를 위한 법적 근거 마련, 특수형태 근로종사자 산재보험 적용 확대 등 보호 사각지대 해소
 - 물질안전보건자료(MSDS) 영업비밀 심사제도 도입, 일정규모 이상 사업장 안전·보건관리 업무 위탁 금지 등 제도 개선

■ 기대효과

- 비정규직 남용 방지, 처우 개선 등을 통해 노동시장 양극화 해소
- 산업재해 예방을 통해 건강하고 안전한 일터 조성

① (비정규직 감축을 위한 로드맵) 사용사유제한 제도 도입 추진, 비정규직 사용부담 강화 방안 마련

비정규직 사용사유제한 관련 여러 법률개정안 상정되었으나, 입법에까지 이르지 못하는 등 2020년 연초 '대통령 업무보고'에 관련 내용이 전혀 포함되지 않는 등으로 이행에 대한 의지가 불확실해 보인다.

비정규직 사용사유제한 제도 도입 추진 등의 정책적 국정과제와 무관하게, 2017. 5. 대통령이 인천국제공항 비정규직 1만명 정규직화를 약속하였고, 3년여 만인 2020. 6.경 비정규직 근로자의 정규직 전환이 마무리되었다. 이에 대해 일부 정규직 근로자들이 정부의 이러한 태도를 비판하며 공정선 논란을 제기하기도 하였다.

② (차별 없는 좋은 일자리) 비정규직 차별시정제도 전면 개편, 고용형태에 따른 차별 금지, 1년 미만 근로자(비정규직 포함) 퇴직급여 보장 등

비정규직 차별시정제도 전혀 개편되지 않았고, 1년 미만 근로자 퇴직급여 보장 개선안 역시 전혀 제시되지 않았다.

③ (원청 공동사용자 책임) 도급인의 임금지급 연대책임 및 안전보건조치 의무 강화, 파견·도급 구별기준 재정립

「산업안전보건법」 개정 및 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 제정 통해 도급인의 안전보건조치 책임장소 및 의무가 확대되었고, 위반 시의 민·형사적 제재가 도입되어 근로자의 안전권 보호가 강화되었다.

「근로기준법」 개정으로 도급인의 임금지급 연대책임 관련 규정 정비했으나 도급인의 연대책임을 정확하게 강화한 것인지 불투명하고, 파견과 도급의 구별기준은 법원 판례에 맡겨져 있는 상황이 지속되고 있다.

④ (임금격차 해소) '20년 최저임금 1만원 실현과 소상공인 등 부담 완화 방안 마련. 공정임금 구축 등 임금격차 해소 추진

2020년 최저임금 8,720원에 불과하여 목표치에 미달하였고, '동일가치노동 동일임금 원칙'을 명시한 법률개정안이 국회에서 일부 발의되었으나, 입법에까지 이르지 못하는 못하였다.

⑤ (산업안전보건체계 혁신) 특수고용노동자 등 보호대상 확대. 도급인의 산업재해 예방 의무에 대한 종합적인 개선방안 마련, 중대재해 발생시 처벌 강화

- 감정노동자 보호를 위한 법적 근거 마련, 특수형태 근로종사자 산재보험 적용 확대 등 보호 사각지대 해소

- 물질안전보건자료(MSDS) 영업비밀 심사제도 도입, 일정규모 이상 사업장 안전·보건 관리업무 위탁 금지 등 제도 개선

「산업안전보건법」 전면개정으로 산업안전 관련 특수형태근로종사자 보호범위가 확대되었고, 감정노동자 보호 관련 규정이 도입되었으며, 물질안전보건자료(MSDS) 심사제도가 도입되는 등 일부 진전이 있었다. 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 제정으로 위험의 외주화에 대한 민·형사적 제재가 일부 가능해짐으로써, 현장에서 근로하는 노동자의 안전권·건강권 보호가 일부 강화되었다.

이른바 ‘김용균법’으로 불린 「산업안전보건법」 전면개정에도 불구하고, 노동계에서 요구해온 중대재해 사업장에 전면 작업중지 명령 내용이 빠지는 등 ‘김용균 없는 김용균법’이라는 비판이 거세게 제기되었다. 그러나 제정된 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」은, 5인 미만 사업장 적용제외, 50인 미만 사업장 적용유예, 공무원 책임자 처벌조항 누락, 지나치게 낮은 처벌수위, 인과관계 추정 규정 누락 등 많은 한계를 노정하고 있는바, 실질적인 안전권·건강권 보호를 달성하기 위해서는 보완 입법이 절실하다.

■ 주요내용

- ① (1,800시간대 노동시간) '17년부터 주 52시간 근로 확립 등 법·제도 개선, 포괄임금제 규제, 장시간 근로사업장 지도·감독 강화, 근로시간 단축에 따른 중소기업·근로자 부담 완화 지원
- ② (휴식 있는 삶 보장) 근로시간 외 업무 지시 금지, 공휴일 민간 적용 및 1년 미만 근무한 근로자 연차휴가 보장 등 일·가정 양립을 위한 종합 개선방안 마련
- ③ (육아·돌봄 지원 확대) '17년부터 첫 3개월 육아휴직급여 2배 인상, '18년에 육아휴직 보너스 제도 도입 등 인센티브 강화 추진
 - 육아기 근로시간 단축기간 확대를 위한 '10 to 4 더불어 돌봄', 질병·사고·노령 가족을 위한 가족돌봄휴직제도 등 추진

■ 기대효과

- 주 52시간 근로 법제화 및 제도 개선 등을 통해 '22년까지 1,800시간대 근로시간* 실현
- * '15년 근로시간 : 한국 2,071, 멕시코 2,346, 일본 1,734, OECD 평균 1,691

- ① (1,800시간대 노동시간) '17년부터 주 52시간 근로 확립 등 법·제도 개선, 포괄임금제 규제, 장시간 근로사업장 지도·감독 강화, 근로시간 단축에 따른 중소기업·근로자 부담 완화 지원

「근로기준법」 개정 등으로 주 52시간 근로제 시행되었다.

그러나 대통령 직속 사회적 대화 기구인 경제사회노동위원회(경사노위)가 노동계의 반대에도 불구하고 탄력적·선택적 근로시간제 확장 적용 의견을 제시하였고, 결국 「근로기준법」 개정으로 탄력적·선택적 근로시간제가 확장 적용됨에 따라, 근로시간 단축의 취지를 몰각시켰다. 나아가 「근로기준법」 시행규칙의 개정으로 '특별한 사정이 있는 경우의 근로시간 연장 신청' 제도가 도입되어 '주 52시간 근로 확립'을 위한 법·제도 개선 추진 선언이 무색해졌다.

2017년 10월 '포괄임금제 지도지침' 초안 발표 후 추가 진행사항 없으며, 국회에서 포괄임금제 폐지 법률개정안이 발의되었으나 입법에 이르지 못하는 못하였다.

② (휴식 있는 삶 보장) 근로시간 외 업무 지시 금지, 공휴일 민간 적용 및 1년 미만 근무한 근로자 연차휴가 보장 등 일·가정 양립을 위한 종합 개선방안 마련

1년 미만 근무한 근로자에 대한 연차휴가 도입되었고, 2021년부터 ‘공휴일 유급휴일 보장’을 민간에 확대 적용하는 등 일부 성과가 있었다. 근로시간 외 업무 지시를 근로시간에 포함하는 취지의 개정안이 국회에서 발의되었으나 입법에까지 이르지는 못하였다.

③ (육아·돌봄 지원 확대) ‘17년부터 첫 3개월 육아휴직급여 2배 인상, ‘18년에 육아휴직 보너스 제도 도입 등 인센티브 강화 추진

- 육아기 근로시간 단축기간 확대를 위한 ‘10 to 4 더불어 돌봄’, 질병·사고·노령 가족을 위한 가족돌봄휴직제도 등 추진

2017년 9월부터 육아휴직급여 인상되었고, 2019. 1. 1.부터 육아휴직 첫 3개월 이후 9개월간 급여 인상되는 등 일부 성과가 있었다. 가족돌봄휴가제도 도입 및 가족돌봄휴직제도 개편으로 가족 돌봄을 위한 휴가·휴직을 유연하게 사용할 수 있게 되고, 육아휴직 미사용 기간을 육아기 근로시간 단축제도 사용기간에 가산해 사용할 수 있도록 정비되었다.

육아휴직급여 상한의 존재로 ‘2배 인상’이라는 정책 목표에 미치지지는 못하였다.

총평

① 일자리 창출 및 취업지원 정책

일자리 창출의 양적 확대와 취업정보 및 취업교육 제공 등에서는 어느 정도 성과가 있었으나, 고용의 질적 향상이 담보되지 않아 정책목표를 실질적으로 달성하였다고 하기에는 미흡하다.

② 고용안정 정책

청년 추가고용 장려금 지원, 청년구직촉진수당 지원 등 급부 제공을 통한 고용안정성 향상의 계기는 마련하였으나, 청년고용의무 범위 확대하지 못하였고, 근로자의 귀책사유 없는 근로관계 종료 방지를 위한 대책 마련하지 못하는 등으로, 사용자에게 대한 규제를 통한 직접적 효과보다는 지원을 통한 간접적 효과에 대한 기대에 머물렀으므로 고용안정의 도모라는 정책목표 확실하게 달성하지 못하였다.

③ 사회안전망 정책

청년에 대한 추가고용 장려금 지원, 청년구직촉진수당 지원, 고용보험 적용범위 확대, '한국형 실업부조'의 수립 및 실시, 예술인 및 특수형태근로종사자에 대한 고용보험 적용 등 일부 성과가 있었으나, 자발적 이직자, 고령자 등에 대한 기초생활보장 및 사회보험의 실질적 확대에 이르지 못함으로써 '전국민 고용보험'에 걸맞은 충분한 사회보장시스템 구축하지 못하였다. 최저임금 역시 목표치에 다다르지 못하여 근로자의 생활수준 보장이 미흡한 실정이다.

④ 노동기본권 정책

뒤늦게 ILO 핵심협약 일부를 비준하기는 하였으나, 여전히 비준되지 못한 핵심협약이 있고 2020년에 개정된 「노동조합 및 노동관계조정법」도 ILO 핵심협약의 내용과 취지를 충분히 담아내지 못하였고 일부 내용은 오히려 노동기본권을 후퇴시켰다. 다양한 고용형태(특수형태근로종사자, 플랫폼노동자)에 따른 노동기본권의 보장 강화되지 못하였고, 근로자 대표제도 개선 역시 이루어지지 않았다.

⑤ 비정규직 정책

비정규직 사용사유 제한, 비정규직 사용에 대한 부담강화 등 비정규직을 사용하는 사용자에게 대한 규제가 전혀 강화되지 못하였고, 비정규직 차별시정제도 등 차별 없는 일자리를 위한 과제 이행 또한 미비한 실정이다.

⑥ 노동자의 건강 및 안전 관련 정책

「산업안전보건법」 전면개정, 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 제정, ‘직장 내 괴롭힘’ 관련 규정의 도입 등 입법을 통하여 노동자의 육체적·정신적 건강권과 안전권에 대한 보장을 강화하기 위한 형식적인 가능성이 확대되었다. 다만, ‘위험의 외주화’ 및 직장 내 괴롭힘 등 현장 근로자의 건강과 안전을 위협하는 근본적인 문제를 해결하기에는 많은 한계를 보이고 있어, 추후 정책적 보완과 입법 보완이 필요할 것으로 판단된다.

⑦ 근로시간 관련 정책

주 52시간 근로제의 도입과 연차휴가 보장 대상 근로자 확대 및 유급휴일 보장범위 확대 등에도 불구하고, 탄력적·선택적 근로시간제 사용 범위의 확대, 포괄임금제 존속 등으로 인해 근로자의 삶의 질 향상을 위한 근로시간 단축을 달성하지 못하였다.

⑧ 성평등 및 일·가정 양립 지원 정책

여성근로자비율이 장기간 소폭 상승하는 등 양적인 측면에서는 성평등 보장이 확대된 것으로 평가될 수 있으나, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」의 적용대상 사업장을 확대하지 못하였다. 가족돌봄 휴가·휴직제도 및 육아휴직과 육아기 근로시간 단축제도 등 사용의 유연화 확대로 일·가정 양립에 대한 지원이 강화되었다.

⇒ 전체적으로 노동자 및 실직자 등에 대한 국가의 급부제공 혹은 사용자에게 대한 국가의 지원제공 등을 통해 정책목표를 달성하고자 하였던 것으로 판단되고, 사용자에게 대한 직·간접적 규제에 있어서는 소극적인 모습을 보였다.

...

문재인 정부 4년, 100대 국정과제 6대 분야 개혁입법 평가 보고서

V

갑을관계 분야





25번 공정거래 감시 역량 및 소비자 피해 구제 강화(공정위)

■ 주요내용

- ① (전속고발제) '17년에 민사(징벌적배상), 행정(과징금), 형사(전속고발제)를 종합 검토, 전속고발제 등 법 집행체계 개선 및 공정위 법 집행역량 강화
 - '공정거래 법집행체계 개선 TFT'를 구성·운영하여 의무고발요청기관 확대, 공정위 소관 일부 법률에서 전속고발제 폐지 등 종합적 개선방안 마련·추진
 - 대기업집단, 유통·가맹·대리점 등 분야 조직·인력 확대 검토
- ② (지자체 협업) '18년까지 범위반 조사권 일부를 광역지자체와 분담
 - 시도 분쟁조정협의회, 공정거래 지원센터 설치·운영 및 공정위-지자체 간 법집행 협의채널 구축 등도 추진
- ③ (소비자집단소송제, 소비자권익증진사업 재원 조성) '18년에 소비자분야에 집단소송제를 도입하고, 소비자 피해구제 지원 등 소비자권익증진사업을 안정적으로 수행하기 위한 재원 조성·추진

■ 기대효과

- 신속·엄정한 법집행으로 불공정거래행위 억제 및 신속한 피해 구제
- 소액·다수 소비자 피해의 실질적 구제 촉진 및 범위반행위 억제

① (전속고발제) '17년에 민사(징벌적배상), 행정(과징금), 형사(전속고발제)를 종합 검토, 전속고발제 등 법 집행체계 개선 및 공정위 법 집행역량 강화

- '공정거래 법집행체계 개선 TFT'를 구성·운영하여 의무고발요청기관 확대, 공정위 소관 일부 법률에서 전속고발제 폐지 등 종합적 개선방안 마련·추진
- 대기업집단, 유통·가맹·대리점 등 분야 조직·인력 확대 검토

가. 전속고발제 등 법 집행체계 개선 및 공정위 법 집행역량 강화

: 공정거래 감시역량강화를 위한 공정거래 법집행체계개선 TF회의를 '17.8~'18.1월까지 11회 개최하였고, 2017. 11. 13. 법집행체계개선 TF 중간보고서를 발표하였다.

2018. 3. 29 공정거래법 전부개정안을 정부위 상정하였으나 20대에 처리되지 못하여 2020. 6. 11. 법집행체계 종합적 개선 등을 위한 공정거래법 전부 개정안을 재입법예고하였고 2020. 12. 9. 국회 본회의를 통과하였다.

: 의무고발요청기관 확대는 이번 정부 들어 확대되지 않았다. 하지만, 중소벤처기업부 등 요청기관이 고발요청권을 적극적으로 행사하였다. 전속고발제는 공정거래법 전부 개정을 통해 경성담합에 한하여 폐지되었다. 전속고발권이 전면폐지 되지 않았다는 점에서 아쉬움이 남는다.¹⁾ 징벌적손해배상에 관해 개선입법은 이루어지지 않았고, 법원 판결로 인정된 사례도 극히 드물다. 하지만 공정거래법 전부개정을 통해 증거편제를 시정하기 위하여 자료제출제도를 도입하였고, 사전적 피해구제를 위하여 금지청구제도를 도입하였다. 불충분하지만 공정위의 법집행체계가 개선되고 법 집행역량이 강화되었다고 평가된다.

나. 대기업집단, 유통·가맹·대리점 등 분야 조직·인력 확대 검토

: 2017. 9. 21. 대기업의 부당내부거래 등 불공정거래행위 방지 및 전자적증거에 관한 조사·분석 기능을 강화하기 위하여 기업집단국·디지털조사분석과 신설 및 인력증원(6국 3관 1대변인(42개과), 5개 지방사무소, 정원 601명²⁾), 2018. 11. 19. 유통 분야에서의 소상공인 보호 강화 및 대기업의 기술유용(탈취) 행위를 근절하기 위하여 유통정책관·기술유용감시팀 신설 및 인력 증원(6국 4관 1대변인(44개과), 5개 지방사무소, 정원 648명³⁾) 등 조직·인력 확대가 이루어졌다⁴⁾. 문재인 정부 출범 이후 100명 이상 정원이 증원되었다는 점에서 조사 역량이 강화되었다고 평가된다.

1) 개정안에 대한 상세 논평은 참여연대 <http://www.peoplepower21.org/Economy/1750912> 참조.

2) 2016년도 공정위 조직은 5국 3관 1대변인 26과 11담당관(37개과), 5개 지방사무소, 정원 536명으로 2017년에 65명 증원되었으나 이는 한시정원을 정규정원으로 한 것이고, 실제 본부 인력은 2명 증원에 그쳤음. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148849208>

3) 2017년 대비 47명 증원되었으나 지방사무소를 제외하면 유통정책관 1명, 대리점거래과 9명, 가맹거래과 4명, 기술유용감시팀 4명이 증원되었음. <https://www.etoday.co.kr/news/view/1680723>

4) 공정거래위원회 홈페이지, 공정거래위원회 변천사, <https://www.ftc.go.kr/www/contents.do?key=416>

② (지자체 협업) '18년까지 범위반 조사권 일부를 광역지자체와 분담

- 시도 분쟁조정협의회, 공정거래 지원센터 설치·운영 및 공정위-지자체 간 법집행 협의 채널 구축 등도 추진

2017. 12. 5. 공정위-행안부-서울시·경기도 업무협약 체결 2018. 3. 27. 시·도에 분쟁조정협의회를 설치할 수 있도록 가맹거래법·대리점법 개정 완료, 2018. 1. 16 시·도에서도 가맹사업거래 정보공개서를 등록·관리하도록 가맹거래법 개정 완료, 2018. 12. 18. 시·도 분쟁조정협의회 설치 및 정보공개서 등록·관리 업무의 세부내용을 규정한 가맹·대리점법 시행령 개정, 2019. 2. 11. 서울시·인천시·경기도에 가맹·대리점 분야 분쟁조정협의회 설치(합동 출범식 개최), 2019. 1. 1. 서울시·인천시·경기도 가맹사업 정보공개서 등록업무 수행 시작, 2019. 3. 4. 서울시 공정거래지원센터 설치 등 지자체 협업을 위한 많은 법령개정과 제도정비가 있었다.

역대 정부에서 진전이 없던 공정위와 지자체와 협업체계 구축의 성과가 있었고 이를 바탕으로 분쟁조정 업무와 등록업무 등이 이관되어 시행중이다. 그러나 지자체 협업의 본질적 사항인 조사권 분담은 아직까지 별다른 진전을 보이지 못하고 있어 시급한 추진이 필요하다.

③ (소비자집단소송제, 소비자권익증진사업 재원 조성) '18년에 소비자분야에 집단소송제를 도입하고, 소비자 피해구제 지원 등 소비자권익증진사업을 안정적으로 수행하기 위한 재원 조성·추진

정부(법무부)는 그동안 「증권관련 집단소송법」 개정안과 소비자단체소송 활성화를 위한 「소비자기본법」 개정안을 중심으로 소비자분야 집단소송제 도입을 시도해왔다. 그러나 2020. 9. 28. 「집단소송법안」 및 징벌적 손해배상제 도입 위한 「상법 일부개정법률안」을 입법예고함으로써 기존과 달리 독립된 법안을 통해 소비자집단소송제 도입을 시도하기에 이르렀다. 또한 2020. 10. 소비자권익증진재단 설립을 위한 「소비자기본법」 개정안을 마련하였다. 하지만 정부는 아직도 징벌적 손해배상제 확대와 집단소송제 도입을 내용으로 하는 「상법 일부개정법률안」 등을 발의하지 않고 있다. 재계 등의 반발을 의식하여 개혁의지가 후퇴하는 것이 아닌지 우려스럽다.

총평

- ① 균형 잡힌 공정거래법 집행시스템 구축, 공정위·지자체 간 협업으로 감시 역량 제고를 위해 많은 법개정이 있었고 신속하고 과감하게 공정위 정원을 늘려 조사 역량을 강화하였다. 공정거래법 전면개정을 통해 전속고발제 일부 폐지, 자료제출명령제도 도입, 금지 청구권제 도입 등 상당한 성과가 있었다. 그러나 전속고발제를 전면적으로 폐지하지 않았고, 공정위·지자체 간 협업의 핵심사항인 조사권 분담은 여전히 답보상태에 놓여있다.

- ② 소비자집단소송 도입 과제는 진전을 보이고 있으나 당초 약속된 2018년을 넘긴 최근에도 제대로 된 법안을 입법예고 하였고, 그마저도 재계의 극심한 반대를 의식하였는지 관련 법률안이 발의조차 되지 않았다. 소비자권익증진사업 재원 조성 과제도 2020년에야 소비자기본법 개정안 준비에 나선 상황으로 뒤늦은 감이 있다. 소비자와 중소기업 보호를 위해 국정과제로 설정한 징벌적 손해배상제도 전면 확대와 집단소송제 도입을 신속히 추진하고 성과를 내야 한다.

27번 더불어 발전하는 대·중소기업 상생협력 (중기부)

■ 주요내용

- ① (대·중소기업 사업영역 조정) '18년부터 적합업종 해제 품목 중 민생에 영향이 큰 업종을 생계형 적합업종으로 지정('17년 중 특별법 제정)
적합업종 사업조정 권고기간 연장, 전용 지원사업 등을 통해 적합업종 지정제도 실효성 제고
- ② (복합쇼핑몰 영업제한) '21년부터 복합쇼핑몰에 대하여 대형마트 수준의 영업제한 등을 통해 골목상권을 보호
- ③ (중소기업 교섭력 강화) 중소기업단체 '불공정행위 신고센터' 설치·운영지원 및 단계별 확대*
* '18년 중소기업 단체 등 15개소 → '19년 중요업종 대상 40개소 추가
- ④ (대·중소기업 상생협력) '18년에 대·중소기업이 이익을 공유하는 협력이익배분제 모델 개발, '22년까지 200개 기업으로 확산
- ⑤ (소재·부품·장비 중소기업 육성) '19년부터 소부장 분야 강소기업100, 스타트업100 선정, 대·중소 상생협의회 구성·운영

■ 기대효과

- 중속제조업체 협력거래 단계별 공정성 체감도(3차 이상 전년 대비 2%이상) 상승

① (대·중소기업 사업영역 조정) '18년부터 적합업종 해제 품목 중 민생에 영향이 큰 업종을 생계형 적합업종으로 지정('17년 중 특별법 제정)

- 적합업종 사업조정의 권고기간 연장, 전용 지원사업 등을 통해 적합업종 지정제도 실효성 제고

2018. 6. 생계형 적합업종 특별법 제정 2018. 12. 시행령 제정·시행, 2019. 1. 23. 「소상공인 생계형 적합업종 지정에 관한 심의기준 고시」 제정·시행 등 법령정비를 완료하였다. 이에 따라 2019년 8개(신청건수는 23개 업종), 2020년 2개 업종을 생계형 적합업종으로 심의 및 지정하는 성과를 보였다.

그러나 중기 적합업종 종료 1년 전 신청 가능하다는 점, 지정까지 오랜 시간이 걸리기 때문에 대기업과의 분쟁이 버거워 대부분 상생협약으로 선회하는데, 상생협약이 제대로 지켜지지 않아 생계형 적합업종 지정 기한을 놓치는 경우가 빈번하다는 점, 생계형 적합업종 법령 처벌규정 미약하여 대기업의 확장을 막는데 실효성이 떨어진다는 점 등은 개선이 필요하다.

② (복합쇼핑몰 영업제한) '21년부터 복합쇼핑몰에 대하여 대형마트 수준의 영업제한 등을 통해 골목상권을 보호

민주당은 공약에 따라 20대 국회에서 2017. 9. 복합쇼핑몰 규제 내용의 유통산업발전법 발전법 개정안을 발의했으나 통과되지 못하였다. 21대에도 여러 개정안이 발의되었으나 2020. 9. 24. 전통상업보존구역 및 준대규모점포에 관한 「유통산업발전법」상 정의조항 등 근거규정 및 현행규제의 존속기한을 2020. 11. 23.에서 5년 연장하는 개정안이 통과된 외에는 복합쇼핑몰 규제 내용의 개정안은 통과된 바 없다. 이를 둘러싼 유통업계의 강한 반발과 코로나로 인한 매출감소 등 상황이 있지만, 소상공인 보호를 위해 복합쇼핑몰 영업제한 과제를 적극적으로 추진해야 한다.

③ (중소기업 교섭력 강화) 중소기업단체 '불공정행위 신고센터' 설치·운영지원 및 단계별 확대*

* '18년 중소기업 단체 등 15개소 → '19년 중요업종 대상 40개소 추가

2017. 10. 사업자단체 불공정거래 신고센터 15개 설치, 2019. 6. 20. 사업자단체 불공정거래 신고센터 40개 추가 지정, 2019. 8. 중소기업자단체의 공동행위를 공정거래법상 담합에서 제외하는 중소기업협동조합법 개정 등의 성과가 있었다.

실제 운용실적이 미미하고, 중소기업협동조합법 시행령이 납품단가 협상을 공동으로 할 수 없도록 규정하고 있어⁵⁾, 사실상 기존의 담합규정을 존치한 것과 같아 실효성에 의문이 생긴다.

④ (대·중소기업 상생협력) '18년에 대·중소기업이 이익을 공유하는 협력이익배분제 모델 개발, '22년까지 200개 기업으로 확산

2019. 1. 협력이익공유제 시범사업 운영(도입기업 56개사)하며 협력이익공유제 경제단체 제도설명 및 현장방문 55회를 연중 실시하였다. 시범사업 단계에서 협력이익공유제를 도입한 위탁기업은 6개(1대1 매칭으로 수탁기업도 6개), 대기업 자율판단에 따라 이익을

5) 동법 시행령 제9조제1항 “공동사업에는 가격을 공동으로 결정하여 소비자 이익을 침해하는 행위는 포함되지 않는다. <개정 2020. 2. 18.>”

공유하는 인센티브형을 도입하였다. 2021. 4. 23. 현재 협력이익공유제를 시행하는 전체등록기업(위탁기업)은 116개사, 전체협력기업(수탁기업)은 2,299개사로 확인된다. 활성화를 위해 법제화가 뒷받침 되어야 한다.

⑤ (소재·부품·장비 중소기업 육성) '19년부터 소부장 분야 강소기업100, 스타트업 100 선정, 대·중소 상생협의회 구성·운영

2019. 12. 「소재·부품·장비 강소기업 100」에 54개사, 2020. 10.에 46개사를 선정해 100개사 선정을 완료하였다. 강소기업 지원을 위해 정부가 편성한 예산은 125억원 규모이다. 향후 사업추이를 더 지켜볼 필요가 있다.

'소재·부품·장비 스타트업 100'은 제조업 경쟁력의 핵심인 소재·부품·장비 분야의 창업 활성화를 돕기 위해 5가지 분야(바이오·화장품, 인공지능(AI) 및 사물인터넷(IoT), 신소재, 신재생에너지, 스마트엔지니어링)의 혁신적인 스타트업을 발굴하여 지원하는 사업이다. 2020년 최종 사업화지원기업으로 20개사를 선발했으며, 2024년까지 향후 5년 동안 총 100개의 스타트업을 발굴·육성할 계획이다. 서울창조경제혁신센터는 '2020 소재·부품·장비 스타트업 100' 지원사업을 통해 발굴한 기업들이 미국 국제가전전시회(CES)에서 2년 연속 혁신상 수상, 매출 90억 달성 등의 우수한 실적을 거뒀다고 밝혔다.⁶⁾

: 2019. 10. 16. 기업 1명, 학계 2명, 연구계 1명, 협단체 4명 등 관련 분야의 전문가 8명으로 구성된 '대·중소기업 상생협의회'가 출범하여 활동 중이다.

6) <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20210225/105619280/2>

총평

- ① 대·중소기업 사업영역 조정, 중소기업 교섭력 강화를 위한 법령개정 등 목표달성의 성과가 있었다. 그러나 생계형 적합업종제도의 개선 의견에 귀기울일 필요가 있고, 불공정행위 신고센터 활성화를 위한 후속조치가 필요하다. 특히 납품대금조정제도와 연계하여 실질적 성과를 이끌어내야 할 시기로 보인다.
- ② 복합쇼핑몰 영업제한은 아직 성과를 내지 못하고 있다. 법령개정의 난항이 예상되나 반드시 입법화가 필요하다. 대중소기업 상생협력을 활성화시키기 위하여 제도적 뒷받침이 필요하다. 소부장 중소기업 육성에 관한 정책은 계획대로 집행되고 있으나 아직 성과를 평가하기에 이르다.

■ 주요내용

- ① (전통시장) 신규 도입 복지수당과 복지포인트의 30%를 온누리상품권 등으로 지급, '22년까지 모든 전통시장 화재감지시설 설치 및 주차장 보급률 제고
- ② (소상공인) 조직화·협업화 지원을 강화하고, '17년 신용카드 우대수수료 적용 가맹점 확대 및 '19년 카드수수료 인하 등 비용 절감, 성실사업자 의료비·교육비 세액공제 지원 확대 - '18년부터 1인 소상공인 고용보험료 30% 지원
 - 과밀업종 소상공인 임금근로자로 재취업 지원 및 비생계업종·특화업종으로 재창업 지원
 - 노란우산공제 가입자를 '22년까지 160만명으로 확대('17년 105만명)
- ③ (골목상권) '17년에 지역상권 내몰림 방지 및 생계형 적합업종 법제화, 임차인 지위 강화를 위한 상가임대차 보호법 개정 추진
 - 복합쇼핑몰 등 대규모 점포의 골목상권 입지·영업제한(중소기업 정책 효율화)

■ 기대효과

- 소상공인 수익성·생존율 제고로 소상공인 분야 일자리 10만개 창출
- '22년까지 혁신형 소상공인(동종업종 대비 3년 이상 고성장 기업) 1.5만명 양성

① (전통시장) 신규 도입 복지수당과 복지포인트의 30%를 온누리상품권 등으로 지급, '22년까지 모든 전통시장 화재감지시설 설치 및 주차장 보급률 제고

문재인 정부는 온누리상품권 발행규모를 2018년 1.5조원, 2019년 2.01조원, 2020년 2.57조원, 2021년 3조원 규모로 가파르게 늘렸다. 같은 기간 지역사랑상품권 발행규모를 0.37조원, 2.3조원, 9.6조원, 15조원으로 늘렸다⁷⁾. 정부는 2019. 12. 발표한 2022년까지 온누리상품권 연 2조원 이상 발행하겠다는 계획을 조기 달성했다. 정부의 강한 정책의지와 코로나 19 감염병 사태로 인한 소상공인 지원 필요성이 결합하여 신속히 추진된 것으로 보인다. 한편, 정부는 공무원 복지포인트의 온누리상품권 지급비율을 30%로 상향한 후 40%까지 상향하여⁸⁾ 이미 계획을 달성하였다.

전통시장 화재감지시설 설치 사업은 2022년 전통시장 소재 모든 점포에 설치 완료为目标로, 2020년 132억원을 들여 2.3만 점포에 화재감지·알림시설 설치사업을 추진했다. 최근 5년간 전통시장에서 발생하는 화재 건수가 매년 편차가 심해 감소 경향이 있는지 확인

7) 정책브리핑, 2021. 1. 5. 「고마워요 지역화폐」

8) 관계부처 합동, 2018. 12. 20., 「-자영업자와 함께 만든- 자영업 성장혁신 종합대책」

하기는 어렵지만, 2020년도 화재로 인한 부상자와 재산피해액이 현저하게 감소하였다. 소방청이 2020년 국정감사 자료로 제출한 내용에 따르면 화재감시센서 설치율 85.5%, 자동 화재속보설비 설치율 54.6%, 화재알림시스템 설치율 24.9%로서 화재감지시설 설치 사업의 결과로 피해가 감소했는지 아직 확인하기 어렵다. 다만, 화재알림시스템을 설치하여 대형화재로 번지는 것을 막았다는 보도가 다수 있었다⁹⁾.

전통시장 주차장 보급률은 약 80%에 도달하였다.

② (소상공인) 조직화·협업화 지원을 강화하고, '17년 신용카드 우대수수료 적용 가맹점 확대 및 '19년 카드수수료 인하 등 비용 절감, 성실사업자 의료비·교육비 세액공제 지원 확대

- '18년부터 1인 소상공인 고용보험료 30% 지원
- 과밀업종 소상공인 임금근로자로 재취업 지원 및 비생계업종·특화업종으로 재창업 지원
- 노란우산공제 가입자를 '22년까지 160만명으로 확대('17년 105만명)

신용카드 우대 수수료(0.8~1.6%)를 적용하는 영세·중소신용카드가맹점은 2021년 상반기 기준으로 전체 신용카드가맹점 중 96.1%이다. 정부는 2019. 1.부터 연매출액 30억원 이하 영세·중소신용카드가맹점을 대상으로 수수료율을 매출구간 별로 각각 0.75%, 0.99% 인하 하도록 하였다. 금융당국이 2021년 카드수수료 인하 여부를 재검토하고 있다고 알려졌다. 관련 정책 계획은 달성하였다고 평가할 수 있다.

중소벤처기업부는 「소상공인지원법」을 개정하고 「소상공인 고용보험료 지원에 관한 고시」를 제정하여 1인 소상공인의 고용보험료의 최대 30%까지 지원할 수 있도록 했다. 소상공인진흥공단은 20%~50%까지 고용보험료를 지원하고 있고, 경기도는 여기에 더해 최대 30%를 추가 지원하여 최대 80%까지 고용보험료를 지원하는 사업을 펼치고 있다. 관련 정책 계획은 달성하였다고 평가할 수 있다.

9) 충청뉴스, 2020. 12. 24. 「IoT가 전통시장 대형화재 막았다」

노란우산공제 가입자는 2020년말 기준으로 재적가입자수 138만 명으로서 2019년 9월 재적가입자 120만 명을 돌파했던 것에 비추어, 2022년 계획한 160만명을 달성할 것으로 예측된다.

신용카드 수수료를 인하 하고, 그 적용범위를 확대하였으며, 다른 계획된 목표 수치를 달성하였거나 달성할 것으로 예상된다. 하지만, 신용카드 우대 수수료를 적용받지 못하는 연매출 30억 원 이상 신용카드 가맹점에 대해서 사각지대가 남아있다. 최근 각종페이 결제가 증가하고 있는데, 신용카드 수수료율 보다 높은 페이 수수료율을 적용받고 있어, 이에 대해 정부의 대응이 필요하다.

③ (골목상권) '17년에 지역상권 내몰림 방지 및 생계형 적합업종 법제화, 임차인 지위 강화를 위한 상가임대차 보호법 개정 추진

국회는 2018. 상가건물임대차보호법을 개정하여 계약갱신청구권을 행사할 수 있는 기간을 5년에서 10년으로 2배 연장하는 개정안을 통과시켰고, 대통령은 이를 공포하였다. 상가임차권의 존속 보장이 강화되었다는 점, 주택임대차에 대한 긍정적인 영향이 있었다는 점에서 매우 긍정적으로 평가된다. 다만, 이와 함께 추진되었던 재건축시 퇴거보상제도는 아직 정부안 발의조차 하지 않았다. 분발이 필요하다.

지역상권 내몰림 방지에 관해 직접적인 효과가 나타나는 정책을 추진했다는 사실은 발견하기 어렵다. 그러나 상가건물임대차보호법과 동법 시행령을 개정하여 임대차 기간을 10년으로 늘렸고, 임대료 인상률 상한을 연 9%에서 5%로 인하하였는데, 이 제도를 통해 간접적으로 지역상권에서 내몰림이 방지되었다고 평가된다.

국회는 2018년 소상공인 생계형 적합업종 지정에 관한 특별법을 제정하여, 국정 계획을 달성하였다. 하지만, 이 법에 제제 수단이 부족하여 실효성 문제가 지적되고 있고, 신청의 어려움과 심사의 장기간 등 일부 개선이 필요하다.

총평

- ① 문재인 정부는 국정과제로 설정한 소상공인·자영업자 역량 강화를 위해 다양한 정책을 추진했고, 대부분 그 정책을 완수하였거나 완수할 것으로 예상된다. 여당과 정부가세심하고 적극적이며, 능동적으로 역량을 투입한 결과라고 평가된다. 다만, 상가임차인의 퇴거보상 등을 내용으로 하는 상가건물임대차보호법 개정안을 발의조차 하지 않았다는 점은 아쉽다.
- ② 해당 국정과제 달성을 위한 그 하위 정책 계획은 달성하였으나 소상공인·자영업자 역량 강화라는 정책 목표가 달성되었는지는 의문이다. 큰 그림을 그리고 구조적 변화를 만드는 정책 기획이 부족했다는 점은 아쉽다. 한편, 정부도 예기치 못한 코로나 19 감염병 사태 속에서 소상공인·자영업자는 집합제한조치 등 일방적인 희생을 강요당했고, 정당한 손실보상을 받지 못했고, 충분한 지원을 받지 못했다. 그로 인해 소상공인·자영업자의 경영상태는 심각하게 악화되었다.
- ③ 문재인 정부는 신속하게 집합제한조치에 대한 손실보상 제도를 마련하고, 소상공인·자영업자에게 신속하고 충분한 지원을 통해 코로나 19 감염병 사태 이전으로 회복시키기 위해 노력하여야 한다. 온라인플랫폼 거래가 활성화된 거래환경 속에서 소외 없이, 공정과 상생을 도모할 수 있도록, 기민하게 대처해야 하는 과제가 새로 부과되었다.

■ 주요내용

- ① (중소기업 정책 효율화) 중소벤처기업부 신설로 중소기업 정책 일원화 및 지원사업 유사중복 등 조정기능 강화
- ② (중소기업 R&D) 정부 중소기업 전용 R&D 2배 확대 및 R&D 지원체계를 수요자 중심으로 재설계*
 - * 100% 자유공모제, R&D 사업 상시 모집체계로 전환, 지원규모·기간 확대 등
- ③ (중소기업 자금조달) 약속어음제도 단계적 폐지('22년), 국가계약법에 공동사업제품 조합추천 제도 근거 마련
- ④ (중소기업 수출역량 강화) 해외직접판매 지원체계 마련, 온라인 수출 통합지원을 위한 온라인 수출 통합플랫폼 구축
 - 지역별 수출협의회 운영, 수출지원센터 확충, 지역전략산업 특화마케팅 지원을 통해 지역 수출지원 인프라 강화
- ⑤ (성장사다리 구축) '22년까지 글로벌 강소기업 및 히든챔피언 1200개 육성
 - 정부 법령·지원제도 조사 후 중소기업 성장걸림돌 발굴·개선

■ 기대효과

- '22년까지 중소기업 수출기업 수 11만개 돌파('16년 9.2만개 → '22년 11만개)
- '22년까지 R&D 지원확대로 6.5만개 일자리 창출, 글로벌 강소기업 및 히든챔피언 육성을 통해 5천개 일자리 창출

① (중소기업 정책 효율화) 중소벤처기업부 신설로 중소기업 정책 일원화 및 지원사업 유사중복 등 조정기능 강화

2017. 7. 26. 중소벤처기업부를 신설하였다. 기존에 산발적으로 시행되던 중소기업 관련 정책을 통합적으로 추진하고 벤처기업 육성 등 정부가 간접적으로 지원하던 정책을 본격화했다는 점에서 긍정적으로 볼 수 있다. 다만 중소기업 지원 및 육성을 넘어선 산업정책적 접근은 아직 부족해 보인다.

② (중소기업 R&D) 정부 중소기업 전용 R&D 2배 확대 및 R&D 지원체계를 수요자 중심으로 재설계*

* 100% 자유공모제, R&D 사업 상시 모집체계로 전환, 지원규모·기간 확대 등

2018. 4. 16. 중소기업 R&D 혁신방안을 발표하였다. ①시장중심·데이터 기반 R&D

체계 개편, ②도전과제 지원과 개방형 혁신 활성화, ③지속가능하고 공정·투명한 R&D 지원을 핵심사항으로 제시하고 있다. 2019년에는 R&D 사업 예산이 처음으로 20조 원을 넘어섰고 2020년에는 24조 1천억 원 가량을 편성했다. 연구자중심 기초연구 예산도 2조 원을 넘어섰다.

GDP 대비 연구개발 비중은 2018년 기준으로 세계 1위를 기록하고 있고, R&D 투자 확대로 2019년 기준 우수 연구의 지표인 피인용 상위 1% 논문의 점유율이 최근 10년 약 1.7배 증가하였고, 국내 공공기관의 기술이전 수입이 2,273억원을 기록했으며, 공공연구기관의 기술이전율도 전년 대비 1.6%포인트 증가한 35.9%로 집계됐다. 신규확보기술 건수는 3만2,481건, 기술이전 건수는 1만1,676건으로 전년 대비 각각 1.4%, 6.1% 증가했으며, 이전기술 중 78.3%가 연구역량이 부족한 중소기업으로 이전된 것으로 나타나는 등¹⁰⁾ 가시적 성과를 보였다.

③ (중소기업 자금조달) 약속어음제도 단계적 폐지('22년), 국가계약법에 공동사업제품 조합추천제도 근거 마련

가. 정부는 TF를 구성하여 약속어음제도 단계적 폐지를 검토하였으나 아직 전면폐지에 이르지 못하고 있다. 단계적 폐지 과정에서 약속어음을 대체하기 위해 기존에 운용하던 상생결제시스템을 확대운용하고 있고 일정한 성과를 보이고 있다. 상생결제시스템은 2, 3차 협력기업도 공공기관(대기업) 수준의 낮은 수수료로 납품대금을 현금화 할 수 있도록, 공공기관(대기업) 발행 외상매출채권을 현금처럼 유통하는 시스템을 말하며, 이에 따라 하수급사업자도 대기업 수준의 신용을 이용할 수 있게 된다는 장점이 있다.

2020년 하도급대금의 현금결제비율은 93.5%로 2016년 89.6%보다 3.9% 상승하였고, 반면 어음결제비율은 6.5%로 2016년 10.4% 대비 같은 비율 감소하였다¹¹⁾. 2021년 2월 말 기준 누적 상생결제액이 550조원을 넘어서 제도가 활성화단계에 있다고 평가된다. 다만 상생결제가 아직까지 구매기업과 1차 협력사 거래에 집중되고 있어¹²⁾ 현금중

10) 산업통상자원부, 2020, 「2020 기술이전·사업화 실태조사 보고서」

11) 공정거래위원회, 2020, 「제조, 건설, 용역분야 하도급거래 서면실태조사」

12) 경기신문, 2021. 1. 14., 「약속어음 대체 수단 '상생결제', 여전히 1차 협력사 집중」

심 거래로 중소기업의 자금조달을 실현하겠다는 목표를 실현하기 위해서는 더 많은 노력이 필요해 보인다.

한편, 한국은행의 '2019 지급결제보고서'에 따르면 어음교환시스템을 통한 일평균 교환 규모는 2017년 42만1000건에서 2019년 25만2000건으로, 같은 기간 결제금액은 8조 2200억원에서 7조6610건으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 경기둔화 영향과 함께, 2010년 이후 어음·수표 결제의 추세적 감소가 지속하고 있기 때문인데 특히 어음·수표의 경우 정부의 약속어음 폐지 노력과 상생결제제도 도입 등 영향으로 결제액이 큰 폭으로 줄었다는 것이 한국은행의 설명이다.

나. 2015년 「중소기업제품 판로지원법」 개정을 통해 소기업 공동사업제품 추천제도가 도입됐으나 공공기관 조달방식을 규정하는 국가계약법에는 관련 사항이 없어 그동안 공공기관, 지방자치단체가 제도 활용에 소극적이라는 지적을 받아왔다. 이에 2018년 국가계약법 시행령(대통령령 제28690호) 개정하여 소기업 공동사업제품 조합추천제도를 도입하였다. 다만 제도 도입 후에도 2018년 대비 2019년 기준 공동사업 실적은 제품수는 239개에서 240개, 조합수는 55개에서 57개, 업체수는 2522개에서 2721개, 구매 실적은 391억원에서 380억원으로 큰 변동은 없다. 여전히 판로개발에 어려움을 겪는 점이 원인으로 꼽히고 이를 개선하기 위해 20대 국회에서 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 일부개정법률안이 발의된 바 있다.

④ (중소기업 수출역량 강화) 해외직접판매 지원체계 마련, 온라인 수출 통합지원을 위한 온라인수출 통합플랫폼 구축 - 지역별 수출협의회 운영, 수출지원센터 확충, 지역전략산업 특화마케팅 지원을 통해 지역 수출지원 인프라 강화

정부는 2018. 11. 1. 중소기업 온라인수출 활성화 방안 (관계부처 합동)을 발표하였다. 2020. 11. 13. 제3차 확대무역전략조정회의에서 무역 디지털 전환 대책을 발표하였다. 구체적으로 정부는 KOTRA와 중소벤처기업진흥공단, 무역협회가 운영하는 수출 3대 플랫폼인 바이코리아와 고비즈코리아, 트레이드코리아를 단계적으로 통합해 2025년까지 아마존, 알리바바 등을 잇는 세계 5위 플랫폼으로 육성한다는 계획이다. 그밖에 수출공동브랜드인 '브랜드 K'를 개발하여 확산하려는 계획을 수립하였다.

중소기업 수출역량 강화를 위해 온라인 플랫폼을 마련하고 신남방지역에 대한 판매전략을 강화하는 등 이전과 다른 시도를 지속하고 있는 점은 긍정적이다. 그러나 온라인 판매 상품이나 브랜드가 제한적이고 근본적으로 중소기업의 수출역량이 저조한 이유가 대기업 중심 전속거래구조에 있음을 지적하고 이를 개선하기 위한 노력은 부족해 보인다.

⑤ (성장사다리 구축) '22년까지 글로벌 강소기업 및 히든챔피언 1200개 육성

- 정부 법령·지원제도 조사 후 중소기업 성장걸림돌 발굴·개선

2020. 5. 28. 2020년 글로벌 강소기업 200개사를 신규로 지정하여 누적 1,443개사를 지정하였다. 글로벌 강소기업 선정 결과는 2020년까지 목표를 초과 달성하였다. 2011년부터 2018년까지 진행된 '월드클래스 300' 프로젝트의 후속사업으로 '월드클래스+' 프로젝트를 진행하고 있다(해당사업은 지원대상이 중소기업에서 중견기업으로 변경되었다).

육성책 외에 정부 법령·지원제도 조사 후 중소기업 성장걸림돌 발굴·개선 사업은 눈에 띄지 않는다.

총평

① 문재인 정부는 중소기업 정책은 비교적 성과가 있었다. 정부 출범 직후 신속하게 중소기업 정책 업무를 전담하는 기관을 산업통상자원부 소속 중소기업청에서 독립된 중소벤처기업부로 승격 설치했다. 중소기업 R&D 지원도 목표한 양적 지표를 달성하였고, 그 효과도 비교적 우수하다. 하도급거래에서 현금성결제비율이 상승하였으며, 어음결제 비율이 감소하였다.

② 중소기업 수출역량을 강화하기 위한 정책이 시행되고 있으나 아직 가시적인 성과를 내고 있다고 평가하기 이르다. 성장사다리 구축을 위한 글로벌 강소기업 지정은 양적 목표를 달성하였으나 목표한 히든챔피언 기업으로 육성하였는지 파악되지 않는다.

- ③ 기대효과로 목표한 중소기업 수출기업 수는 11만개사인데, 2020년 현재 9만4934개사로서 2016년도 9만 1855개사 대비 증가 속도가 빠르지 않은 점을 고려할 때 목표 달성이 어려워 보인다. 중소기업 R&D 지원과 글로벌 강소기업 등 육성을 통해 일자리를 창출한다는 목표는 정량적 지원 성과에 비춰보면 일자리 창출 효과가 있을 것으로 추정되나 구체적인 성과를 확인할 자료를 찾지 못하였다.

- ④ 향후 중소기업 육성 정책은 전체 국가 산업에서 중소기업의 위상에 관한 총론적 전략을 수립한 상태에서 더욱 체계적으로 추진될 필요가 있다.

41번 대·중소기업 임금 격차 축소 등을 통한 중소기업 인력난 해소(중기부)

■ 주요내용

- ① (기업·근로자 부담 완화) '17년부터 청년추가고용장려금 운영, 중소기업이 청년 3명 정규직 채용 시 1명분 임금 지원
 - 청년 내일채움공제 지원대상 확대, 근로시간 나누기 내일채움공제 신설
- ② (우수 기술인력 유치) 중소기업 인재 유입을 촉진하고 재교육 확산을 위해 '22년까지 ICT융합 등 4차 산업혁명 관련 계약학과 대폭 확충
 - 마이스터고·특성화고 우수 학생을 기초R&D 전문인력 등으로 양성하는 '영마이스터 육성 과정'을 신설·운영
- ③ (대·중소기업 임금격차 축소) '17년부터 기업 성장 후 주식·이익 일부를 근로자와 공유하도록 사전 약정하는 미래성과공유제 도입
 - 확산 캠페인, 도입기업 우대 등을 통해 '22년 도입기업 10만개 달성

■ 기대효과

- '16년 2.8%(26만명)인 중소기업 인력부족률을 '22년 2.3%(21만명)까지 완화
- 미래성과공유제 확산 등으로 중소기업의 대기업 대비 임금격차 축소

① (기업·근로자 부담 완화) '17년부터 청년추가고용장려금 운영, 중소기업이 청년 3명 정규직 채용 시 1명분 임금 지원 - 청년 내일채움공제 지원대상 확대, 근로시간 나누기 내일채움공제 신설

2017년 청년추가고용장려금을 도입하였다. 중기부는 2014년 8월부터 '내일채움공제' 사업을 시작했는데 2016년 7월 청년 신규 채용자를 대상으로 하는 '청년 내일채움공제(2년형)'로 확대됐고, 2018년 6월에는 '청년 내일채움공제(3년형)'와 '청년재직자 내일채움공제'가 신설됐다.

청년추가고용장려금 사업 예산은 2017년도 제도가 시행된 이후 매년 2019년 161.9% (집행률 99.9%), 2020년 60.2%로 폭발적으로 증가하였다. 고용노동부가 2019년 사업에 참여한 1만677개 기업으로 대상으로 조사한 결과, 사업시행 후 기업당 평균 청년 신규채용이 전년 대비 69.1% 증가¹³⁾하며, 고용유지율도 상승한 것으로 나타나 청년 고용창출에 긍정적 효과가 있는 것으로 분석됐다. 다만, 2019년도 기업규모별 지원 사업장 및 지원액 현황을 보면 30인 이상 사업장 사업수 비중 보다 이 사업의 지원액 비율이 현저히 높았고,

13) 기업당 평균 청년 채용인원 2018년 4.2명, 2019년 7.1명

반대로 30인 미만 사업장에는 지원액이 과소 배분되었다¹⁴⁾.

- ② (우수 기술인력 유치) 중소기업 인재 유입을 촉진하고 재교육 확산을 위해 '22년 까지 ICT융합 등 4차 산업혁명 관련 계약학과 대폭 확충 - 마이스터고·특성화고 우수 학생을 기초R&D 전문인력 등으로 양성하는 '영마이스터 육성 과정'을 신설·운영

2017년 7개교, 2018년 4개교, 2019년 4개교, 2020년 5개교에서 계약학과를 신설하였다. 2020년 1분기 영 마이스터 학과 55명 모집하였다.

- ③ (대·중소기업 임금격차 축소) '17년부터 기업 성장 후 주식·이익 일부를 근로자와 공유하도록 사전 약정하는 미래성과공유제 도입 - 확산 캠페인, 도입기업 우대 등을 통해 '22년 도입기업 10만개 달성.

2020년 성과공유제 도입 기업수가 5만 개사를 넘어섰다. 정부는 2021년까지 10만개로 확대할 계획이다¹⁵⁾. 성과공유제 유형은 경영성과급, 임금수준 상승, 우리사주제도, 주식매수선택권, 성과보상공제, 사내근로복지기금, 기타로 총 7가지 유형이 있다.

최근 성과공유제를 도입한 중소기업 실태조사(1837곳, 2020년 10월기준)에서 성과공유제가 신규인력 채용, 장기재직 유인 등에 긍정적 영향을 미쳐 중소기업 인력난 해소에 도움이 된다는 응답이 72%에 달했다. 중소기업연구원의 성과공유제 성과분석 결과에 따르면 성과공유제를 도입한 중소기업이 성과공유제를 도입 안한 중소기업 보다 근로자 임금상승 효과, 고용창출, 영업이익 등에서 우수했다¹⁶⁾.

14) 국회입법조사처, https://www.nars.go.kr/front/new/202007/report/report_1.html

15) 중소벤처기업부, 2021, 「보도자료(근로자와 이익 나누는 '중소기업-근로자간 성과공유제' 수시 접수)」

16) 위 보도자료

총평

- ① 중소기업의 임금부담을 덜고 대기업과의 임금격차를 줄이는 한편 우수한 인력을 조기에 유치함으로써 중소기업의 경쟁력을 확보하고 인력난을 해소하겠다는 정책 목표에 따라 청년추가고용장려금 제도가 자리잡고, 성과공유제가 확산되는 모습을 보이는 등 긍정적 효과를 확인할 수 있다. 그러나 청년추가고용장려금 일몰 이후 어떻게 계속적 효과를 가져갈 것인지 대책마련이 필요하고, 영 마이스터 육성정책도 미미한 수준으로 보완이 필요하며, 성과공유제 도입으로 임금격차가 줄어든 것인지 임금격차가 줄어들 여력이 있는 기업이 성과공유제를 도입한 것인지 심층적 분석이 필요해 보인다.

- ② 문재인 정부가 목표로 설정한 대·중소기업(500인 미만) 임금격차 축소는 2015년 53.1%에서 2019년 59.4%로 6.3% 감소하였다. 중소기업의 평균 근속기간도 같은 기간 5.5년에서 6.0년으로 증가하였다. 고무적인 변화로 보인다. 하지만 여전히 대·중소기업 임금격차는 심각한 상황이고, 격차 축소 속도가 더디다고 평가할 수 있다. 대·중소기업의 전속적 거래구조와 낮은 납품단가가 임금격차의 원인이므로 이를 근본적으로 개선하는 정책이 병행되어야 할 것이다.

...

문재인 정부 4년, 100대 국정과제 6대 분야 개혁입법 평가 보고서

VI

재벌개혁 분야



VI

재벌개혁 분야



24번 재벌 총수 일가 전횡 방지 및 소유·지배구조 개선 (공정거래위원회)

■ 주요내용

- ① '18년까지 다중대표소송제·전자투표제 도입, 집중투표제 의무화 등 추진
- ② '17년~'18년 기간 중 지주회사 행위제한 규제 강화, 인적분할 시 자사주 의결권 부활 방지, 기존 순환출자 단계적 해소 방안 마련 추진
- ③ '18년까지 총수 일가 사익편취 규제의 적용대상 확대, 사익편취 규제의 적용대상 확대, 사익 편취 행위 상시 감시
- ④ '18년까지 금융보험사의 계열사에 대한 의결권 제한 강화, '18년부터는 금융그룹 통합감독도 시행

■ 기대효과

- 소수주주권 강화 및 이사회 독립성 확보로 총수 일가의 전횡 방지, 편법적인 지배력 강화 및 부당한 부의 이전과 경쟁질서 훼손 방지

① (총수일가 전횡 방지) '18까지 다중대표소송제, 전자투표제 도입, 집중 투표제 의무화 등 추진

삼성물산 및 제일모직을 합병하는 주요 의사결정에 대하여 각 이사회에서 모든 이사가 2~3시간 만에 찬성을 하고 총수 일가의 배임횡령 등이 문제되었던 삼성전자, 대한항공, 효성 등의 경우, 이사회에서 이에 대하여 어떠한 결정도 하지 않는 등 이사회가 총수 일가의 거수기에 불과하고 불법경영에 대하여 견제와 감시 역할을 하지 못하고 있다. 또한 해당 기업이 사회적으로 이슈가 되는 상황에서도 해당 안건이 이사회 안건으로 상정되지 않거나, 해당 안건을 의결할 때 이사들이 반대의견 표시를 찾아보기 힘든 바, 총수일가의 전횡방지를 위하여 소수주주권을 강화하고 이사회 독립성을 확보할 필요성이 있을 것이다.

가. 다중대표소송제 추진

2020. 12. 29. 상법 개정으로 도입되었다. 개정 법률에 따르면 모회사 주주가 총 주식

의 최소 0.5%를 6개월 보유한 경우, 해당 모기업이 지분 50%를 초과 보유한 자회사 이사에 대하여 경영책임을 물을 수 있게 되었다. 비상장 회사의 경우에는 보유기간 관계없이 모회사 주식 1.0% 보유해야 한다.

그러나, 다중대표소송제를 논의할 당시, 제도가 실제로 이용되기 의해서, 상장 회사의 경우 모회사 주주가 총 주식의 최소 0.01%를 6개월 동안 보유한 경우 해당 모기업이 지분 50%를 초과 보유한 자회사 이사에 대하여 경영책임을 물을 수 있도록 제안되었으나, 주식보유 요건이 50배가 강화된 0.5%를 보유하는 것으로 개정된 점, 그리고 대상 자회사 보유 지분비율을 50%로 엄격하게 규정된 점으로 인하여 실효성에 의문이 있다.

나. 전자투표제 의무화

더불어민주당 의원들이 발의한 법안에는 포함(단계적 의무화)되어 있으나 정부에서 논의된 바 없고, 2020. 12. 29. 상법 개정안에도 포함되지 않았다.

다만, 전자투표제 의무화 대신 전자투표제 도입시 감사위원회 선임요건을 완화하여 준다는 유인책은 2020. 12. 29. 상법 개정안에 포함된 바 있다.

다. 집중투표제 의무화

더불어민주당 의원들이 발의한 법안에는 포함(단계적 의무화)되어 있으나 정부에서 논의된 바 없고, 2020. 12. 29. 상법 개정안에도 포함되지 않았다.

라. 감사위원 분리선임 및 의결권 3% 제한

2020. 12. 29. 상법 개정으로 도입되었다. 개정 법률에 따르면, 감사위원이 될 이사 후보를 주주총회에서 일괄 선출하는 것이 아니라 분리선출 방식으로 선임하도록 하였다. 그리고 사외이사인 감사위원 선임시 개별 주주별로 의결권을 3%로 제한하였다.

그러나, 감사위원 의결권 제한을 논의할 당시, 최대주주 및 특수관계인이 소유하는 주식을 합산하여 의결권을 3%로 제한하려 하였으나, 개별 주주별로 의결권을 3%로 제한하는 방향으로 개정됨으로 인하여 실효성에 의문이 있다.

② (총수일가 전횡 방지) 횡령·배임 등 경제범죄에 대한 엄정한 법집행 및 사면권 심사 강화

삼성그룹 이재용 부회장의 경우 징역 2년 6개월이 선고되었고, 롯데그룹의故신격호 명예회장의 경우 징역 4년, 신동빈 회장의 경우 징역 1년 8월(집행유예 2년)이 선고되는 등 그동안 재벌그룹 회장들에 대하여 적용되어 왔던 3·5 법칙이 적용되지 않는 경우도 있지만, 일반인들과 비교해 보았을 때 형량이 지나치게 낮고, 해당 형량은 대법원 양형기준도 이탈한 법률상 가능한 최저수준의 형량이다.

문재인 정부는 뇌물, 알선수재, 알선수뢰, 배임, 횡령 등 5대 중대 부패범죄에 대한 양형 강화 추진을 약속하였고, 이와 관련하여 국회에 다수의 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률 개정안이 발의되었으나, 정부의 개정안은 없었고, 결론적으로 관련 법안이 개정되지도 않았다.

현행 특경가법에 따르면 유죄가 확정된 범죄자에 대한 임원자격 내지 취업을 제한하는 규정이 있으나, 이와 같은 규정은 주로 공범 및 범죄행위로 재산상 이득을 얻은 제3자를 기준으로 범죄행위와 밀접한 관련이 있는 기업체의 범위를 정하고 있어, 재벌총수일가와 같이 본인이 출자한 기업체 또는 그 기업체를 이용하여 영향력을 행사하는 기업체 등에 대한 취업제한은 이루어지 지지 않고 있다. 이에 대하여 법무부는 2018. 부터 경제사범 관리제도 운영을 시작하였고, 2019. 5. 7. 특경가법 시행령 개정을 통하여 경제사범에 대한 취업제한 대상 기업체의 범위에 경제범죄로 손해를 입은 기업체까지 그 범위를 확대한 점은 긍정적이다.

사면권 심사와 관련하여 문재인 정부는 뇌물, 알선수재, 배임, 횡령 등 5대 중대 부패범죄에 대한 양형 강화와 더불어 사면권을 제한하겠다고 하였으나, 사면심사위원회의 역할 강화를 위해 법무부에 부여되어 있는 외부위원 추천권을 사법부, 국회 등에도 부여하여 위원회의 독립성을 확보하고, 심의서 뿐만 아니라 사면심사위원회 회의록도 즉시 공개하여 심사의 적정성을 검증받도록 하며, 일정비율 이상 형기를 채우지 않은 자 또는 집행유예 기간 중에 있는 자 또는 벌금 추징금 미납자 등에 대해서는 특별사면을 제한하거나, 주요 범죄행위에 대한 특별사면 적용을 배제하는 사면법 개정안이 다수 국회에 제출되었으나, 정부의 개정안은 없었고, 결론적으로 관련 법안이 개정되지도 않았다.

③ (편법적 지배력 강화 차단) '17~'18 기간 중 지주회사 행위제한 규제 강화, 인적 분할 시 자사주 의결권 부활 방지, 기존 순환출자 단계적 해소 방안 마련 추진

지주회사는 수직 계열사를 확대함으로써 경제력집중이 확대되는 측면이 있어 공정거래법은 1998년까지 이를 금지하였다. 그러나, 김대중 정부 당시 재벌개혁의 핵심인 순환출자 금지가 재벌해체로 이어진다는 비판이 있어, 지주회사를 허용하되 3대 규제(계열사 확대를 규제하였다(손자회사 금지, 자회사 의무보유비율(30%, 50%), 부채비율 100%)). 재벌들은 지주회사로 가는 조건으로 규제완화를 요구하였고 노무현 정부 당시 손자회사 허용, 의무보유비율 완화(20%, 40%), 부채비율 200%로 완화되었다. 이로 인하여 재벌들은 순환출자 시대보다 더 많은 계열사를 수직적으로 확보하였고, 경제력집중은 더욱 심화되었다.

가. 지주회사 행위제한 규제 강화

2020. 12. 29. 공정거래법 개정으로 강화되었다. 기존 공정거래법 상 지주회사가 상장회사인 자회사를, 자회사가 상장회사인 손자회사를 둘 때 의무지분율은 20%였으나, 이번 개정으로 30%로 상향되었다(비상장사를 자회사로 둘 경우 의무지분율은 기존에 40%였으나 50%로 상향됨).

그러나, 지주회사 행위제한 규제 강화를 논의할 당시, 1999. 2. 지주회사를 도입할 당시와 같이, 부채비율 상한 100%로 제한(현행 200%)하고 손자회사는 원칙적으로 금지하는 내용으로 개정할 것을 기대하였지만, 이와 같이 개정하기로 논의된 바 없고, 결론적으로 관련 개정안도 없었다.

나. 인적분할 시 자사주 의결권 부활 방지

더불어민주당 의원들이 발의한 법안에는 자사주를 통한 지배력 확대를 방지하는 상법 개정안(분할회사의 자사주는 자사주의 성질에 맞게 분할신설회사나 준합합병신설회사가 승계할 수 없고, 분할 전 회사가 계속 보유하도록 함. 분할회사가 보유하는 자기주식에는 분할신설회사나 분할합병신설회사의 신주를 배정할 수 없도록 함)이 발의되었으나, 정부는 관련 개정안을 발인한 바 없고, 결론적으로 자사주를 통한 지배력 확대를 방지하는 법률안이 개정되진 않았다.

또한, 자사주를 통한 지배주주 우호지분 확보 방지를 위하여, 자기주식의 원칙적 소각,

예외적 처분시 신주발행에 준하도록 하여야 한다는 논의가 있었으나, 이와 관련한 정부의 개정안 발의된 바 없다.

다. 기존 순환출자 단계적 해소 방안 마련

2020. 12. 29. 공정거래법 개정으로, 상호출자제한기업집단에 속하는 국내회사로서 순환출자를 형성하는 계열출자를 한 회사는 상호출자제한기업집단 지정일 당시 취득 또는 소유하고 있는 순환출자회사집단 내의 계열출자대상회사 주식에 대해 의결권을 행사할 수 없게되어(a → b → c → a로 연결되는 순환출자회사집단의 경우 c → a로 이어지는 의결권 행사를 제한), 신규 순환출자를 통하여 지배력을 강화하는 것은 힘들어졌다.

그러나, 박근혜 정권 때 이미, 신규 순환출자는 금지 하였고, 문재인 정부는 과거 순환출자를 해소하자는 의미였으나, 적용범위를 제한함으로써 기존 상호출자제한기업집단에 대해서는 개정법이 적용하지 않게 되었다.

④ (편법적 지배력 강화 차단) 총수 일가 등의 실질 지배 해외법인을 통한 국내 계열사 출자현황 공시 추진

공정위 내 특위에서 논의하였던 공정거래법 전면개정안에는 해외계열사 출자 공시 추가 등 공정위 공시 범위를 확대하는 내용이 포함되어 있었는데, 정부의 2020. 12. 29. 공정거래법 개정안에는 빠졌고, 결론적으로 개정되지 않았다.

⑤ (사익편취 근절) ‘18까지 총수 일가 사익편취 규제의 적용대상 확대, 사익편취 행위 상시 감시

대기업 총수 일가들은 기업내 구내식당, 빌딩청소, 전산, 물류, 광고 등의 업무를 주식 대부분을 자신들을 포함한 특수관계인들이 소유한 대기업 계열사에 일감을 몰아줌으로써, 중소기업들을 일감을 잃거나 불공정한 거래조건에 놓여 경쟁력을 상실하는 등 시장에서 경쟁을 통해 일감이 공정하게 분배되지 못하고 있다. 총수 일가들은 재벌 기업집단으로 경제력을 집중한 후, 다시 재벌 내에서 총수 일가로 지배력을 집중하여 경영권 승계의 수단으로 사용하고 있는 상황이다.

2020. 12. 29. 공정거래법 전면 개정으로 사익편취 규제 적용대상이 확대되었다(기존 210개 → 598개). 규제 대상을 최대 주주와 특수 관계인의 지분 30% 이상 보유한 회사에서 20% 이상 보유한 기업이나 또는 이들 회사가 지분을 50% 이상 보유한 자회사로 확대하였다.

⑥ (금산분리) ‘18까지 금융보험사의 계열사에 대한 의결권 제한 강화, ‘18부터는 금융그룹 통합감독도 시행

2020. 12. 29. 공정거래법 전면 개정으로, 예외적으로 인정되던 사유 중, 적대적 인수합병과 무관한 계열사 간 합병과 영업양도에 대해서는 금융보험사의 의결권 제한이 강화되었다. 금융복합기업집단의 감독에 관한 법률도 2021. 6. 30. 시행되었다.

그러나, 여전히 금산분리의 원칙과 예외가 바뀌어있고, 이사회 선임, 해임, 정관변경 등에는 여전히 의결권이 제한되지 않고 있다.

23번 공정한 시장질서 확립 (공정거래위원회)

■ 주요내용

③ '17년 중 자본시장법상 불공정거래 행위에 대한 제재 강화 및 기업회계 규율 정비

■ 기대효과

• 중소기업·소상공인의 경쟁력 강화와 자본시장의 건전한 발전을 통해 국민경제의 활력 제고와 균형 있는 성장 촉진

① (자본시장 교란행위 처벌 강화) 형사벌 대상 금융위원회 산하 증권선물위원회(증선위) 제재의결서 공개 확대 및 주가조작 범죄 엄중 처벌

2018. 3. 27. 자본시장법 개정으로 주가 조작 등 시세 조종 행위 경우 처벌 수준 강화되었다. (10년이하의 징역 → 1년 이상의 유기징역, 부당이득 2배 이상 → 3배 이상 벌금, 손해 배상 시효 확대 3년 → 5년).

그러나, 증선위 제재의결서 전체안건의 99% 이상을 차지하는 기타 안건에 대하여 여전히 의결내용, 이유가 전혀 나와있지 않다(재판, 수사에의 영향, 피의사실 공표 우려를 이유로 제재의결서 미공개함).

② (자본시장 교란행위 처벌 강화) 회계법인의 독립성·객관성 보장을 위한 감사인 지정제도 개선

2018. 4. 19. 주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 개정으로 감사인 지정제도가 개선되었다.

주식회사로 한정돼 있던 외부감사 대상을 유한회사로 까지 확대하고, 주권상장법인과 주권상장예정법인은 물론 그 외의 회사도 소규모 회사가 아닌 한 외부감사를 받아야 한다 (소규모회사의 기준은 직전 사업연도 말을 기준으로 자산총액 100억원 미만, 부채총액 70억원 미만, 매출액 100억원 미만, 종업원수 100명 미만 기준 중 3개 충족하는 회사).

또한, 유가증권시장, 코스닥시장 주권상장법인, 상장법인에 해당하지 않는 회사 가운데 자산총액이 직전 사업연도말 기준 1,000억원 이상이고 대주주 및 그 특수관계인이 합하여 50% 이상 지분을 소유하고 있는 회사로서 대주주 또는 그 특수관계인이 해당 회사의 대표이사인 회사에 대해서는, 연속하는 6개 사업연도의 감사인을 회사가 선임한 이후에는 증권선물위원회가 지정하는 감사인을 선임해야 한다.

주권상장법인을 대상으로 내부회계관리제도에 대한 외부감사제 도입하고 회사 대표자가 매년 주주총회에서 내부회계관리제도 운영 실태를 보고하도록 정하였다. 주권상장법인의 감사인은 회계감사 시 대상회사의 내부회계관리제도 준수 여부 및 운영 실태에 관한 보고내용을 감사하고 위 내용을 감사보고서에 반영하여야 한다.

③ (자본시장 교란행위 처벌 강화) 금감원 감리주기 단축(25 → 10년) 및 분식회계·부실감사에 대한 제재강화(형벌 : 5~7년 → 10년, 과징금한도 : 20억 → 폐지)

2018. 4. 19. 주식회사 등의 외부감사에 관한 법률이 개정되었다. 분식회계 금액의 20% 내에서 절대금액 상한이 없는 과징금을 부과하고 분식회계의 경우 법정형을 10년 이내의 징역으로 강화하였다.

또한, 고의 분식회계 규모가 50억 원 이상이면 회사 규모와 상관없이 엄중한 제재를 받는 '외부감사 및 회계 등에 관한 규정 시행세칙'이 개정되었고, 품질관리 소홀로 중대한 감사부실 발생시 회계법인 대표이사과 품질관리담당임원을 해임권고하거나 직무정지 등 조치를 할 수 있도록 하였다.

① 총수일가 전횡방지

전자투표제 및 집중투표제 의무화는 2013년 박근혜 정부의 상법 입법예고안 및 20대 국회 더불어민주당이 발의한 상법개정안에도 포함되어 있었으나 문재인 정부의 상법 개정안에는 단순히 유인책으로만 개정되어, 훨씬 후퇴한 개정안으로 볼 수 있다. 코로나19의 확산으로 2020년 주총에서 전자투표제를 도입한 기업들이 늘어나긴 하였지만, 외부 환경 변화에 영향 없이 일반 소수 주주들이 자신의 권리를 적극적으로 행사할 수 있도록 의무화할 필요 있을 것이다. 또한 이사회 독립성 강화와 관련하여서는 구체적인 과제가 존재하지 않아서 아쉬운 대목으로 평가된다.

다중대표소송제가 입법화 된 것은 긍정적이거나, 상장 회사의 경우, 지분 50%를 소유하고 있는 대상 자회사에 한하여 모회사 주식의 0.5%를 보유한 소수주주만이 다중대표소송을 제기할 수 있으므로 사실상 다중대표소송을 하는 것은 불가능에 가깝다. 또한, 2020. 12. 29. 상법 개정 당시, 소 제기요건완화(단독주주권), 대표소송 원고적격 유지 등의 내용은 담지 못한 것도 아쉬운 점이다.

문재인 정부는 뇌물, 알선수재, 배임, 횡령 등 5대 중대 부패범죄에 대한 양형 강화와 더불어 사면권을 제한하겠다고 하였으나, 이와 관련하여 논의된 바 없었다. 사법부가 재벌 그룹 회장들에 대하여 기존에 일률적으로 적용하였던 3·5 법칙을 적용하지 않고 징역형을 부과하는 경우도 있지만, 일반인들과 비교해 보았을 때 형량이 지나치게 낮고 대법원 양형 기준도 이탈한 법률상 가능한 최저수준의 형량을 선고하게 된 것도 이와 관련이 있는 것으로 볼 수 있을 것이다. 또한 기업 내 준법감시위원회 등과 같은 기구의 설치 및 역할이 양형에 고려될 것과 같은 인상을 준 점은 비판받아야 할 것이다.

② 편법적 지배력 강화 차단

지주회사 행위제한 및 상호출자 제한 규정은 공정거래법 전면개정으로 다소 강화되기는 하였으나, 그 적용범위를 신규 지주회사 혹은 법 시행 이후 상호출자제한기업집단으로 지정·통지받는 경우로 제한함으로써, 개정법 시행 전에 이미 전환·설립된 지주회사와 자·손자

회사로 편입되어 있는 회사 등과 상호출자제한기업집단으로 이미 지정된 회사들에게는 적용할 수 없게 되었다. 다만, 대기업 집단의 기존 순환출자는 자연적으로 2017. 282개에서 2019. 13개로 감소하였다.

총수 일가 등의 실질 지배 해외법인을 통한 국내 계열사 출자현황 공시 추진 관련하여, 기존 공시 제도에는 기업의 '특수관계인 → 해외계열사 → 국내계열사'의 출자 구조를 보유한 경우, '해외계열사 → 국내계열사' 단계만 확인이 가능했는데, 공정위 특위가 추진하였던 법률이 입법화 되었다면, 국내계열사의 직·간접 출자관계에 있는 해외계열사의 주주현황, 주식보유현황, 순환출자현황 및 총수일가가 20% 이상 지분을 보유한 해외계열사의 주주현황 등도 확인할 수 있어 해당 기업의 정확한 지배구조를 파악할 수 있었을 것이다.

③ 사익편취 근절

사익편취 규제의 적용대상을 확대한 것은 긍정적이나, 적용의 큰 걸림돌이었던 '부당성' 요건은 삭제되지 않았다. 총수일가 사익편취 규제에서 특수관계인에 대한 부당한 이익 제공 행위라고 규정되어 있어, 사익편취 규정 적용시 부당성 요건 충족 여부가 여전히 문제가 될 것으로 보인다.

④ 금산분리

현행 공정거래법 제11조는 기업집단 소속 금융·보험회사가 보유한 계열회사의 주식은 특수관계인과 합산하여 주요 경영사항에 관한 안전에 한하여 15%까지 의결권 행사가 가능하도록 예외규정을 두고 있다. 문재인 정부는 금산분리 원칙에 따라 위 조항을 삭제하거나 또는 금융·보험회사가 보유한 비금융계열사 주식에 대한 의결권 제한을 강화하고자 하였으나, 여전히 금산분리의 원칙과 예외가 전도되어 있다.

더욱이, 2020.12.29. 공정거래법 개정안에서 지주회사가 벤처투자법 및 여전법에 따라 CVC를 설립 및 완전자회사로서 지배하는 것을 허용하고 있어 금산분리 원칙 완화에 대한 우려가 있다. 정부는 금산불리원칙 훼손과 총수일가 사익편취 우려에 대해, 각종 안정장치를 두어 썬수를 완전히 막았다는 주장하고 있지만, 구체적인 내용을 살펴보면 다수의 허점이 발견되는 상황이다.

⑤ 자본시장 교란행위 처벌강화

자본시장법, 주식회사 등의 외부감사에 의한 법률 개정으로 주가조작 범죄 등의 경우 처벌이 강화되고 외부감사 대상 및 시기를 확대하고 강화한 점은 긍정적으로 평가된다.

⇒ 2020. 12. 29. 공정경제 3법 통과는 그동안 문재인 정부 개혁성과 중 가장 취약했던 재벌개혁 분야에 대하여 신호탄을 쏘아 올린 것으로 볼 수 있어 긍정적으로 평가할 수 있는 측면도 있다. 다만, 법 통과 과정에서 최초 논의되었던 내용들이 별다른 이유나 설명 없이 변경, 후퇴한 점은 아쉬움으로 남는다. 앞서 언급한 바와 같이 법제화는 되었지만, 현실적으로 실효성이 떨어지는 법안이 많다. 재벌개혁 분야에 대한 개혁입법과제를 이제 시행한 만큼, 기업이 투명한 지배구조를 갖추고 시장에서 견제와 균형의 원리가 작동되는 환경이 마련될 때까지 정부는 지속적인 제도개선 작업을 추진하여야 할 것이다.

...

문재인 정부 4년, 100대 국정과제 6대 분야 개혁입법 평가 보고서

VII

부동산 분야





46번 서민이 안심하고 사는 주거환경 조성 (국토부)

■ 주요내용

- ① (공적임대주택 공급) 공공임대주택 연평균 13만호 공급 및 공공지원 임대주택 연평균 4만호 공급 등 공적임대주택 연평균 17만호 공급
- ② 공공임대주택 운영·관리 개선) 임대주택 입주 시기 예측을 위해 대기자 명부제도를 도입하고, 복잡한 임대주택 유형을 통합하여 관리 효율성 제고
- ③ (주거복지 사각지대 해소) 주거급여 지원대상 지속 확대 및 지원금액 단계적 현실화, 주거약자 용 주택 입주자 선정 시 중증장애인 우선 공급
- ④ (사회통합형 주택정책) 자발적 임대주택의 등록 확대를 위한 인센티브 강화, 임대차계약갱신 청구권 등의 단계적 제도화 추진

■ 기대효과

- '22년까지 장기 공적임대주택 재고율 9% 달성('16년 6.3%) 및 서민이 안심하고 사는 주거환경 조성

① 과제 목표 평가

문재인 정부는 “서민이 안심하고 사는 주거환경 조성”과 관련해 ‘장기 공적임대주택 확대 공급 및 저소득 고령자, 장애인 가구 등 주거취약계층에 대한 주거 지원 강화’를 과제 목표로 설정하였다. 문재인 정부 시기에 이명박, 박근혜 정부 시기에 비해 공공임대주택 중 건설 임대주택의 공급이 일부 확대된 점은 바람직하다고 평가된다.

그러나 공공임대주택을 획기적으로 확대하겠다는 통 큰 결단이 없어 예산 확대가 획기적으로 이루어지지 않았고 문재인 정부 임기 말에는 공공주택 정책의 중심을 분양주택 공급 위주로 가져가는 등 전체적으로 분양 위주의 정책 기조에 큰 변화가 없었다. 주택 매매 수요 억제 정책을 임기초기부터 지역적, 부분적 규제가 아니라 일반적인 수준에서 광범위하고 강력하게 실시해야 했음에도 불구하고 지역적 사후적 방식의 핀셋규제로 일관하면서

시장의 투기 거품과 시장 불안을 억제하는데 실패하여 저소득층 및 중소득층으로부터 정책적 지지를 크게 상실하였다.

② 공공임대주택 정책에 관한 검토

가. 공공임대주택 공급 상황

“공공임대주택 연평균 13만호 공급 및 공공지원 임대주택 연평균 4만호 공급 등 공적 임대주택 연평균 17만호 공급”이라는 목표는 2018년 이후 형식적으로는 달성하고 있는 것으로 보인다. 공급 상황을 보면 다음과 같다.

| 항목 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------|--------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| 공공임대주택 | 12.7만호 | 14.8만호 (계획 3.2만호) | 13.8만호 (계획 3.6만호) | 14.6만호 (계획 14.1만호) |
| 공공지원 민간임대주택 | - | 4.6만호 (계획 4.0만호) | 4.7만호 (계획 4.0만호) | 계획 4.0만호 |
| 합계 | 12.7만호 | 19.4만호 | 18.5만호 | 계획 18.1만호 |

나. 공공임대주택 공급량의 착시 효과

그러나 공공임대주택 공급의 내용을 살펴보면, 2018년 14.8만호 중 건설임대 7만호, 매입임대주택 1.9만호, 전세임대주택 5.9만호이고, 2019년 13.9만호 공급량 중 건설임대는 6만호, 매입임대주택은 3.1만호, 전세임대는 4.8만호로 민간주택의 재임대 정책인 전세임대로 인해 공공임대주택 공급량에 상당한 착시 효과가 발생하고 있는 것이다. 전세임대는 일종의 임대료 지원 정책이기 때문에 공공임대주택 공급 수량에서는 제외해야 맞는 것이다.

다. 임대주택 유형 통합

임대주택 유형 통합은 시범 사업으로 시작하였으나 정부의 적극적 의지 부족으로 시범 사업 수준의 계획에서 더 나가지 못했고 실제 시범사업 시행은 21년 시범사업 후 22년 사업승인분부터 전면시행하기로 함으로써 본격적인 사업 시행은 차기 정부로 미뤘다. 중산층까지 포괄하는 평생주택의 방향 제안과 함께 사업이 실행되는 과정에서 저소득층에 배분해야 할 물량을 중산층에 배분하는 것이 아니냐는 우려가 가시지 않고 있어

공공임대주택 사업과 관련한 예산과 기금, 공공주택 사업자 지원, 공급자 위주의 공공 임대주택 사업 방식에 대한 대대적인 개선이 필요한 상황이다.

라. 입주대기자 명부제도 도입은 없었음

국토교통부는 입주대기자 명부제의 문제인 대통령 임기 내 도입을 고려하지 않았고 도입 연구 수준에서 머물렀다. 20년 주거종합계획에서는 2021년 시범사업을 시작한다고 계획하였으나 그 시범사업도 실제 시작이 되는지는 알 수 없다.

③ 주거급여 확대를 통한 주거복지 사각지대 해소

주거급여 사각지대 해소를 위해 주거급여의 지급범위 확대(2016년 80.4만가구 →2019년 104만 가구; 주거급여 지급 대상자 선정시 부양의무자 기준 폐지 등)와 지급 수준을 단계적 상향 조정하는 노력이 있었다. 2020년에 이르러 주거급여 청년 분리지급과 관련한 시행방안 확정 및 사전 신청을 받기 시작하는 등의 개선이 있었다.

그러나 현재 지급되는 급여 수준은 주택 시장에서 최저주거기준을 충족하는 양질의 주택을 주거급여 대상 계층이 부담가능한 수준에서 임차하는데 충분히 낮은 수준이다 이로 인해 주거급여 지원대상의 주거의 질 제고에는 한계가 있었다. 아울러 최저주거기준에 대한 유의미한 구체적인 기준 개선도 없었다. 주거취약계층에 대한 매입임대주택 지원 확대 사업이 확대 시행되면서 주거지원도 함께 이루어진 점은 의미가 있다고 평가된다.

④ 자발적 임대주택의 등록 확대를 위한 인센티브 강화

임대주택 등록 확대 정책은 문제인 정부의 부동산 정책 중 대표적인 실책으로 평가되고 있다. 당초 임대주택 등록 확대의 명분은 임차인 보호였지만 이를 실현하기 위한 수단으로 다주택자에 대한 세제 등 인센티브 부여, 인센티브를 받는 조건으로 의무임대기간의 준수, 다주택자가 등록을 할지 여부는 임의적 선택으로 하는 임대주택 등록 확대 정책을 펴면서 과도한 세제혜택으로 세제 형평성을 저해했을 뿐만 아니라 투기적 부동산 수요, 주택 소유

불평등의 확대를 억제하는데 저해되는 요소로 작용하였다. 다주택자를 시장에서 투기적 행위자로 두지 않도록 장기 보유를 권장하는 형태로 정책을 펼치려고 하면서 문재인 정부가 박근혜 정부 시기보다 더 강력한 세제 혜택과 금융지원을 부여하고 이를 통해 전월세 상한제 및 계약갱신청구권 등을 대체하는 수단이 되도록 방향을 잡은 것이 패착이 되었다. 오히려 임대주택의 등록은 의무화하고 임대차의 존속보장은 주택임대차보호법 개정을 통해 하는 방안을 구상했어야 맞았던 것으로 판단된다.

이후 주택가격 양등 시기에 다주택자가 가격 급등을 불러일으키는 원인 제공자로 지목되고 임대주택 등록 확대정책의 과도한 세제 혜택이 주택 매매수요 억제 정책 기조와 배치된다는 계속된 지적에 따라 2019년부터 정부가 세제 혜택을 단계적으로 축소하였다. 그러나 여전히 이미 등록된 임대주택에 대해서는 기존 혜택을 유지시키면서 제도를 온존시키고 있는 상태이다. 하지만 이미 계약갱신요구권과 전월세인상을 상한제, 전월세 신고제가 도입되었으므로 이 제도를 종전과 같이 유지할 필요가 없다. 따라서 ① 임차인의 점유 기간 보장 강화는 계약갱신요구권과 임대료 인상률 상한제의 개선을 통해 추진하며 ② 임대 등록을 확대한다는 종래의 정책적 목적은 전월세 신고제에서 신고 범위 및 신고 내용을 강화하는 방향으로 개선하며 ③ 신뢰이익을 해하지 않는 수준에서 부진정소급입법을 통해 현재 남아 있는 임대주택 등록제의 불필요한 세제 혜택 등은 배제할 필요가 있다고 판단된다.

⑤ 임대차계약갱신요구권 등의 단계적 제도화 추진

가. 임대차계약갱신요구권 등의 도입 경위

임대주택 등록 확대 정책을 임기 중후반 축소하기 시작하면서 문재인 정부가 임대차계약갱신요구권 등을 선택할 수 밖에 없는 상황에 몰려 2020년 7월 31일에 전격 도입하였다. 약 30년만의 주택임대차보호법의 근본적인 개선이 시작된 것이지만 도입 이후에도 수도권외의 주택 가격 급등 및 임대료 가격 상승이 계속되면서 현재 이 제도에 대한 우호적인 여론은 높지 않은 상황이다.

문재인 정부 임기 초기에 주택임대차 시장이 안정되었을 때 임대차계약갱신청구권을 도입했다면 훨씬 더 부드럽게 안착될 가능성이 있었는데, 그 당시 문재인 정부는 국회

여당 의석 분포 등을 고려해 주택임대차보호법의 개정을 통한 계약갱신 요구권 및 임대료 인상률 상한제의 도입이 여의치 않다고 보고 정부 초기 임대주택 등록 확대 정책을 우선하고 임대차계약 갱신청구권 도입 등 주택임대차보호법 개정 여부에 대한 결정은 문재인 대통령 임기 후반기로 늦추었다. 이후 2020년에 이르러 주택가격 급등 및 임대차 가격이 급등되는 상황 하에 이 제도를 도입하면서 주택 임대인과 임차인간에 상당한 마찰을 빚고 있다.

나. 주택임대차보호법 개정이 서울 등의 임대료 급등의 원인이었나?

일부 언론과 야당은 개정 주택임대차보호법이 주택임대차 가격 급등의 주된 원인인 것처럼 지적하고 있는데 주택가격 급등이 임대차 가격 상승을 전인하는 강한 요인이 되고 있어 주택임대차보호법 개정이 주택임대차 가격 급등의 근본적인 원인이라고 보기는 어렵다. 2020년 상반기부터 이미 주택시장의 영향을 받아 급등세를 보이고 있던 전세가격의 불안정성을 우려하여 국회가 급하게 주택임대차보호법을 개정하였음에도 전세가격의 상승세는 2020년 하반기 내내 계속되고 있다고 평가된다.

다. 시장 안정화 효과를 내기 부족하게 설계된 주택임대차보호법 개정

현재의 시장 상황을 분석해보면 다음과 같은 두가지 결론에 이르게 된다. 첫째, 서울과 같이 주택 수요가 높은 지역에서 신규 임대차 가격 상승을 방지하고는 주택임대차 가격 안정이 어려움. 둘째, 일부 민간주택 단지를 분석한 결과 신규임대차와 기존 임대차에서 계약갱신 요구권 및 임대료 인상률 상한제 적용이 달라짐에 따라 전세가격의 이종가격이 발생하고 그 격차가 크게 발생하는 상황이 확인되고 있는바, 이는 법률 개정 내용이 시장 안정화 효과를 내기에는 부족하게 설계되어 있음을 시사한다.

라. 개정주택임대차보호법의 개선 과제

주택 임대차 시장 상황 평가 및 민변 변호사들의 법률 상담 과정에서 파악된 개정 주택임대차보호법의 개선 과제는 다음과 같다.

첫째, 개정법의 가장 큰 사각지대로 확인된 신규 임대차계약에 대한 임대료 인상률 규제 여부를 시급하게 검토해야 함.

둘째, 계약갱신요구권 행사 횟수를 현행 1회에서 2회 이상, 가급적이면 갱신 횟수에 제한없이 갱신요구권을 행사할 수 있도록 할 필요가 있음.

셋째, 실거주를 사유로 하는 계약 갱신 거절의 요건과 행사 방법, 법 위반시 제재 방법을 개선해 임차인의 계약 갱신을 보다 분명하게 보장해줄 필요가 있음. 예를 들어 2회 이상 계약갱신요구권 행사 기회를 부여할 경우 첫번째 갱신 때에는 실거주를 임대인의 갱신거절 사유로 제시할 수 없게 하여 최초 4년의 거주기간은 임차인에게 확실하게 보장하는 방향으로 개선하는 것이 타당함. 만약 현행과 같이 단 1회의 계약갱신요구권만 인정할 때에는 이 실거주 갱신거절 사유는 삭제하는 것이 타당함. 또한 현재 개정 법률의 '실제 거주하려는 경우'라는 사유를 보다 구체화하고 임대인에게 이를 증명할 의무를 명시해줄 필요가 있음.

넷째, 임대인이 임차인으로부터 계약갱신요구를 받은 날로부터 2주나 1개월 내에 갱신 거절 사유를 명시해 갱신거절하지 않으면 갱신거절의 효과가 없도록 갱신거절 통지기간을 정해주는 것이 타당함.

다섯째, 합의 갱신과 계약갱신요구권의 행사에 따른 임대료 인상률 상한 적용에 차이를 두지 않는 것이 타당함. 즉, 5% 상한제는 계약갱신 또는 연장이 되는 어떤 경우에도 모두 적용되도록 하고 초과분은 무효로 할 필요가 있음.

47번 청년과 신혼부부 주거부담 경감(국토부)

■ 주요내용

- ① (신혼부부 공공임대주택 지원 확대) '22년까지 20만호(전체의 30%) 임대주택 신혼부부 공급(준공기준)
 - 신혼부부 특화주택 건설 및 공공임대주택 입주자 선정 시 신혼부부 특별공급 비율 상향
- ② (주거비용 지원 강화) '18년에 신혼부부 전용 전세자금 및 구입자금 대출 상품 출시 및 저소득 신혼부부 대상 주거비 경감 지원 실시
- ③ (청년 임대주택 약 30만실 공급) 임대료가 저렴한 세어형 임대주택(5만실) 및 역세권 등 주변 청년주택(20만실) 공급, 기숙사 확대(5만명) 등

■ 기대효과

- 신혼부부 및 청년층을 위한 튼튼한 주거사다리를 마련하여 주거안정 강화

① 과제 목표 평가

가. 청년, 신혼부부 관련 주택 공급계획의 이행 현황

청년과 신혼부부 주거 부담 경감 과제의 목표는 “신혼부부의 주거비 부담을 낮추고, 경제적 어려움을 겪고 있는 청년층에 대한 주거 지원 강화”임. 신혼부부에 대한 공공임대주택 및 공공지원 민간임대주택 공급 계획은 당초 계획한 공공임대주택 공급 계획 수준 이상을 달성하고 있다.

〈 공공주택 공급계획 및 실적(단위: 만호) 〉

| 공급유형 | '18년(실적) | '19년(실적) | '20년 | '21년 | '22년 | '18~'22년 |
|-----------|-----------------|-----------------|-----------|------|------|----------|
| 공공임대·공공지원 | 14.8/17.2(19.4) | 13.9/17.6(18.5) | 14.1/18.1 | 18.6 | 18.7 | 90.2 |
| 청년 | 2.3/3.6(3.7) | 2.85/4.1(4.8) | 2.9/4.3 | 4.5 | 4.5 | 21.0 |
| 신혼부부 | 3.0/3.3(3.0) | 4.4/4.6(4.4) | 4.9/5.2 | 5.8 | 6.1 | 25.0 |
| 고령자 | 1.4/0.9(1.4) | 0.95/0.9(0.9) | 1.0/1.0 | 1.1 | 1.1 | 5.0 |
| 일반 저소득 | 8.1/9.4(11.3) | 5.7/8.0(8.4) | 5.3/7.6 | 7.2 | 7.0 | 39.2 |
| 공공분양(착공) | 1.8(1.9) | 2.9(3.1) | 2.9 | 3.5 | 3.9 | 15.0 |
| 합계 | 19.0(21.3) | 20.5(21.6) | 21.0 | 22.1 | 22.6 | 105.2 |

* 출처: 국토교통부 2020 주거종합계획, 공공임대공급량은 국토교통부 발표자료

* 18~20년 /좌측은 공공임대(계획), /우측은 공공임대·공공지원 계획 합계. ()안의 숫자는 공급 실적.

나. 부담 가능한 주거 관점에서 청년, 신혼부부 주택 정책 평가

그러나 주택가격 및 민간임대주택 가격 양등으로 인해 민간주택에 거주하는 도시 거주 신혼부부의 주거비 부담이 더 높아졌다. 청년층, 신혼부부를 대상으로 한 공공지원민간 임대주택이 가격이 매우 높은 역세권 지역에 집중되면서 부담가능한 저렴한 가격을 형성하지 못하고 있고, 공공지원민간임대주택의 특별공급분과 공공기여로 공급되는 공공임대주택 정도에서나 상대적으로 부담가능한 주거를 공급하는 상황이다. 민간에서 전세자금을 지원해주는 금융 지원 정책들이 당장 보증금 부담을 경감하는 정책인 것은 맞지만 실제로는 주택 가격 양등 및 전월세 가격 상승을 부추기는 원인이기도 하다. 따라서 한정된 공공의 자원을 부작용을 줄이면서 보다 효과적으로 사용하기 위해 정책 조합에 대한 재검토가 필요하다.

② 주요 내용 평가

가. 신혼부부 공공임대주택 지원 확대 및 주거비 지원 강화

문재인 정부는 신혼부부 공공임대주택 지원 확대의 주요 내용으로 “(신혼부부 공공임대주택 지원 확대) '22년까지 20만호(전체의 30%) 임대 주택 신혼부부 공급(준공기준) 및 신혼부부 특화주택 건설 및 공공임대주택 입주자 선정 시 신혼부부 특별공급 비율 상향 등을 제시하였고, 신혼부부 전용 전세자금 및 구입자금 대출 상품 출시 및 저소득 신혼부부 대상 주거비 경감 지원 실시도 정책 내용으로 제시하였다. 이와 관련해 공공 임대공급, 신혼부부 특화주택(신혼희망타운), 신혼부부 특별공급 등에 등과 관련해 지원요건 완화, 입주자격 완화 등을 통해 목표한 사항은 달성하고 있는 것으로 평가된다. 아울러 주거비용 지원 강화도 2018. 7. 5. 신혼부부 청년 주거지원 방안 발표를 통해 주택도시기금 지원 금융상품으로 버팀목 전세자금 및 신혼부부 전용 구입 자금 대출 상품을 출시하여 시행중이다.

청년 임대주택 약 30만실 공급과 관련해서도 이를 구체화하여 주거복지로드맵 및 주거복지로드맵 2.0 등을 통해 정책을 구체화하고 이를 시행 중이다. 문제는 물량 공급에 치중해 민간임대사업자에게 지원을 강화하고 있으나 아울러 서울시 역세권 청년주택이 역세권에서 시행되면서 지가 상승 위험이 크고 일대에서 가장 비싼 수준의 민간임대주

택이 공급되는 상황이라는 것이다. 이에 서울시 청년임대주택의 일반공급분 가격은 청년층의 경제적 부담을 줄여주는 의미가 없고 역세권 청년임대주택 사업을 통해 용적률 상향 등에 따른 공공임대주택을 일부 확보하고 있는 점, 특별공급분에 대한 서울시의 보증금 대출 지원 때문에 특별공급분 입주대상층의 입주가 겨우 가능한 실정이다. 따라서 정부는 공공지원 민간임대주택 사업에 의지하기보다는 공공주택특별법에 의한 역세권 복합개발사업, 약정형 매입임대주택 사업 등을 통한 공공임대주택의 대폭적인 확충과 사회주택 등의 활성화를 통해 돌파구를 찾을 필요가 있고, 민간사업자 활용은 보완적인 수단으로 배치할 필요가 있다. 아울러 서울의 경우 공공지원민간임대주택 사업인 역세권 청년주택 사업은 역세권 사업지 입지를 재조정하면서(역 승강장 350m 이내 → 역 승강장 경계 500m 이내) 역에서 지나치게 가까운 역 승강장 반경 200m 이내 지역(단, 일부 주택가격 저렴 지역은 예외 가능) 및 도시 내 역세권 주택 임대료 상위 20% 이내 지역은 사업대상지에서 배제하되 일반공급분 가격을 현행 시세 95% 이내에서 시세 감정가 100% 이내로 변경하고 대신 소득 요건 등 입주자격 제한이 있는 특별공급분 가격을 현행보다 좀 더 낮추거나 물량을 더 늘리는 방안 등을 검토하는 것이 지금보다는 더 나은 선택일 수 있다.

나. 저소득층 건설임대 물량을 돌려 신혼부부·청년에 집중 배정하는 문제

한편, 공공임대주택과 관련해 건설임대주택을 신혼부부·청년에 집중 배정하면서 저소득층용 국민임대주택 공급을 줄여 공급하고 대신 저소득층은 주로 매입임대주택, 전세임대주택 등 주거의 질과 서비스 수준이 상대적으로 낮은 주택을 집중 공급하는 등 계층적 형평성에 문제가 발생하고 있다. 이는 향후 공공임대주택 정책과 관련하여 계층간 갈등을 불러일으킬 수 있는 문제점을 안고 있으므로 이와 같은 방식은 지양하고 공공임대주택의 시급한 필요성, 배분의 형평성 등을 고려한 배분 정책을 시행할 필요가 있다.

① 과제 목표를 실현할 수단을 명확히 하지 못했음.

문재인 정부가 서민 주거 안정을 첫 번째 과제로 설정하고 청년과 신혼부부 주거부담 경감을 두 번째 과제로 설정한 것은 바람직하였다. 그러나 구체적인 주요 내용을 살펴보면 이러한 과제 목표를 실현할 수단을 주로 주택 공급에서 찾은 반면 부동산 조세, 금융 등 더 중요한 핵심적 수단을 어떻게 할 것인지를 명확히 제시하지 않았다.

실제로도 국정 운영 방향에서 초기부터 조세와 금융을 어떻게 가져갈 것인지 명확히 하지 않았다. 예를 들어 종합부동산세나 재산세 등 보유세, 양도소득세를 어떻게 강화하여 부동산에서 발생하는 투기적 이익을 환수할 것인지가 국정 과제에 언급이 전혀 없었다. 또한 기획재정부가 담당하는 국정과제는 ‘과세형평 제고 및 납세자 친화적 세무행정 구축’과 같은 일반론적 행정 과제만 제시되었다.

한편, 금융위원회의 과제인 가계부채 위험 해소와 관련해 주택 담보 대출 비율(LTV) 및 소득 대비 부채 비율(DTI) 합리적 개선, '17년부터 총체적 상환능력 심사(DSR)의 단계적 도입으로 가계부채 연착륙 유도를 하겠다는 내용이 있지만 실제로는 국민 경제 전체적으로는 대출 확대 등 현금 유동성을 대량으로 공급하면서 총수요를 부양하는 정책을 폈다.

② 수요 억제에 충분히 없었던 수단을 동원하고 경제운용 기조와 상충됨

이러한 상황에서 부동산 분야에서만 부분적으로 제한적 수단을 통해 수요 억제 정책을 펴려고 하면서 경제전반의 운용 기조와 부동산 분야의 수요 억제 정책 기조가 현실적으로는 상충되면서 정책 실행이 제대로 되기 어려웠다는 점에서 부동산 가격 급등 및 불안으로 국토교통부가 질타를 받고 있지만 그에 못지않게 실제로는 기획재정부와 금융위원회가 부동산 가격 거품 발생과 관련해 중요한 책임자라고 지적하지 않을 수 없다.

③ 목표 실현이 어려워지자 주택 공급 확대를 핵심 과제로 설정

이처럼 문재인 정부에서는 주택을 비롯한 부동산세제나 부동산 금융 규제 강화를 충분하게 실행하지 않으면서 주택매매 시장과 주택임대차 시장의 불안정이 가속화되는 상태에서 주거복지로드맵 및 주거복지로드맵 2.0 등을 통해 임대주택 공급 확대, 종합부동산세 등 일부 주택 세제 강화 등을 시도했던 것이다. 그러나 이러한 수단만으로는 시장에 충분한 영향력이 없다고 판단되자 공공분양 주택 공급을 국정 후반기 핵심 과제로 다시 설정하기 시작하였다.

④ 문재인 정부 초기 안이한 상황 판단

이처럼 문재인 정부는 임기 초기 주택 시장이 비교적 안정되어 있다고 판단하고 주거 분야 과제 설정을 안이하게 하면서 임기 초반부터 엄격하게 수요 억제 정책을 떠나가지 않은 실책을 범하였다. 이로 인해 문재인 정부 임기 초중반부터 시장 불안이 크게 발생하면서 무주택자와 중소득층 지지를 크게 상실하였다. 이에 문재인 정부는 임기 말기에 공공분양주택 대량공급으로 시장 불안을 가라앉히겠다는 정책을 실행하고 있다. 그러나 분양주택 대량 공급이라는 수단 자체가 시장 불안정을 가속화시킬 수 있는 방법이므로 공급 물량 계획 중 상당 부분을 공공임대주택을 최대한 돌리려는 노력이 필요한 상황이나 현재까지도 주로 공공주도의 주택 공급 물량 확대에 중심을 두고 있을 뿐 부담가능한 주거를 공급하려는 노력은 크게 부족한 상태이다.

⑤ LH 사태를 계기로 본 주거부동산 등 개혁 과제의 중요성

한편, 최근 민변과 참여연대에 의해 제기된 한국토지주택공사 직원들의 토지 투기 의혹 사건이 일파만파 커지면서 보궐선거 및 2022년 대선을 앞두고 정국이 크게 요동치는 상황이다. 그렇지 않아도 주택가격 급등으로 국민들의 불만이 높아지고 있는 상황에서 서울 시장 및 부산시장 보궐 선거 직전이자 대선을 1년 앞둔 시점에 이와 같은 대형 투기 의혹 사건이 터져 나와 큰 파장을 낳고 있다. 이 사건을 계기로 공직 부패와 한국 사회의 토지 투기 실태가 적나라하게 드러났다.

이 사건은 문재인 정부가 “투기 억제”, “절차적 공정성”의 강조라는 정책적 언명과 달리 부동산과 공직 사회에 관한 구조적 개혁과제를 충분히 하지 않고 있었음을 드러냈다. 아울러 공직자 부패 및 이해충돌 방지를 넘어서 신도시 개발과 투기 방지를 위한 여러 영역의 과제(공공주택법 개선, 한국토지주택 공사 개혁, 농지 소유제도 및 관리, 토지보상법제 개선, 투기 억제를 위한 세제 개혁 등)가 미뤄둘 수 없는 것들을 보여주고 있다.

향후 민주사회를 위한 변호사모임을 포함한 시민사회단체들은 차기 정부까지 바라보면서 주거·부동산 문제를 둘러싼 사회개혁 과제들을 국정 어젠더로 최대한 끌어올리고 구조적 개혁 대안을 제시하면서 문재인 정부가 강한 개혁 드라이브에 나설 것을 요구해야 할 상황이다.

문재인 정부 4년,
100대 국정과제 6대 분야
개혁입법 평가 보고서



MINBYUN - Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임