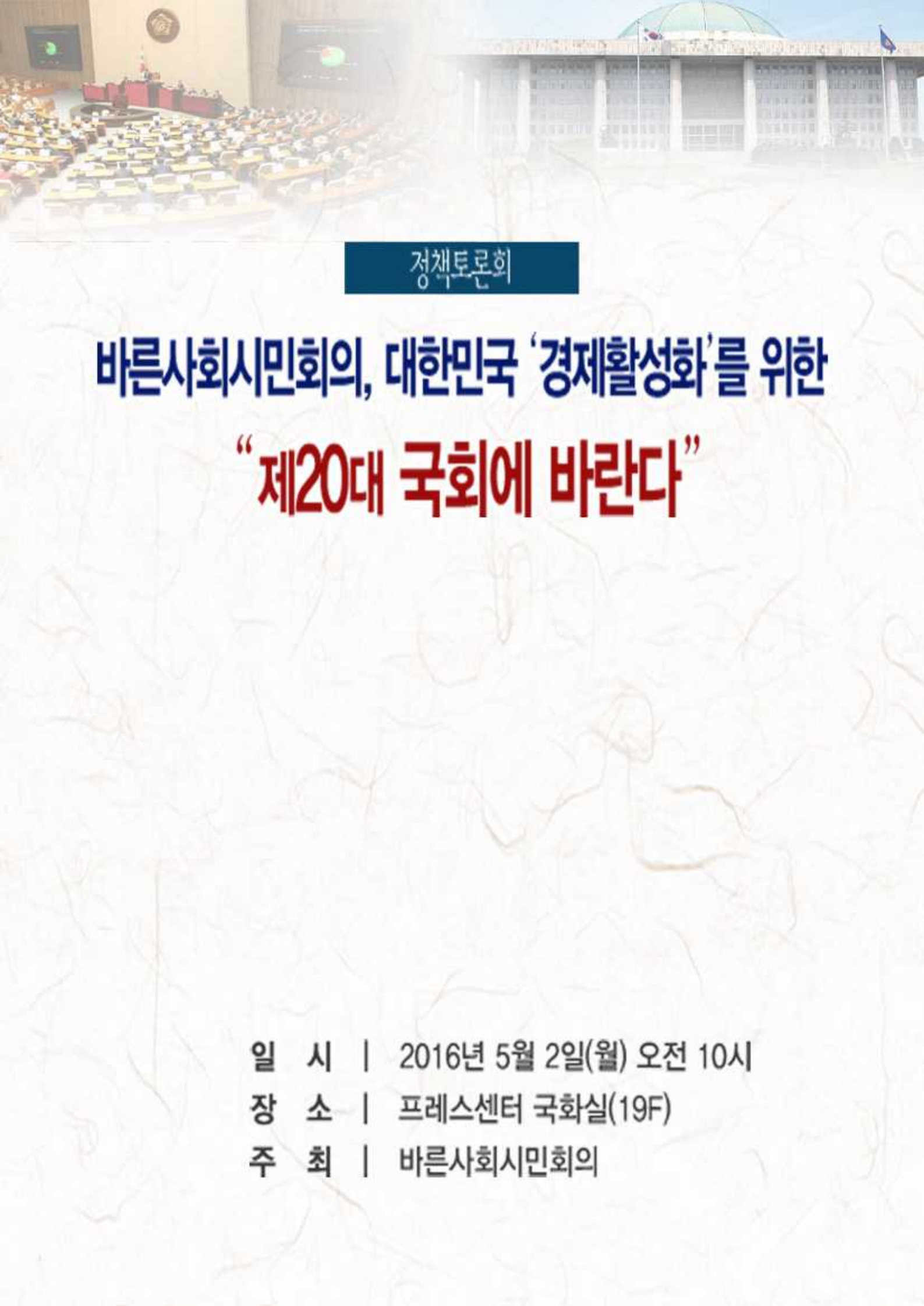




정책토론회

바른사회시민회의, 대한민국 ‘경제활성화’를 위한
“제20대 국회에 바란다”

일 시 | 2016년 5월 2일(월) 오전 10시

장 소 | 프레스센터 국화실(19F)

주 최 | 바른사회시민회의

【 프 로 그 램 】

시 간	내 용
10:00~10:05	인사말씀 최병일 (이화여대 국제대학원 교수) 사회 : 박인환 (건국대 법학전문대학원 교수)
Session 1 (발제) : 대한민국 ‘경제활성화’를 위한 “20대 국회에 바란다”	
10:05~10:25	정치분야 이옥남 (바른사회시민회의 정치실장)
10:25~10:45	경제분야 김영훈 (바른사회시민회의 경제실장)
10:45~11:05	사회분야 박주희 (바른사회시민회의 사회실장)
Session 2 (토론) : 대한민국 ‘경제활성화’를 위한 “20대 국회에 바란다”	
11:05~11:15	정치분야 이영조 (경희대 국제대학원 교수)
11:15~11:25	경제분야 조동근 (명지대 교수)
11:25~11:35	사회분야 전삼현 (숭실대 교수)
11:35~11:50	종합토론

【 목 차 】

발 제

■	정치분야	이옥남 (바른사회시민회의 정치실장)	09
■	경제분야	김영훈 (바른사회시민회의 경제실장)	31
■	사회분야	박주희 (바른사회시민회의 사회실장)	53

대한민국 ‘경제활성화’를 위한
“제20대 국회에 바란다”

정치 분야

[발제①]

대한민국 ‘경제활성화’를 위한 「20대 국회에 바란다」: 정치 분야

이 옥 남

바른사회시민회의 정치실장

I. 들어가는 말: “경제를 살리는 정치(국회) vs 경제를 죽이는 정치(국회)”

“경제는 정치인이 잠자는 밤에 성장한다”라는 말이 있다. 이는 경제발전을 위해 정치는 최소한의 역할을 해야 한다는 것을 역설적으로 표현한 것이다. 불행히도 제19대 국회를 돌이켜 보면 정치(국회)가 경제를 살리지 못하고 오히려 경제를 발목 잡은 전형적인 케이스로 기록될 것이다.

제19대 국회에서 여·야가 공동으로 추진해온 이른바 ‘경제민주화’ 입법은 직접적으로 경제를 죽이는 정치였다. 예를 들어, ‘대기업순환출자금지법(독점규제 및 공정거래에 관한 법률일부개정, 2013.12.31.)’은 대기업의 투자를 막아 해당 기업들의 노동자 및 투자자에게 손해를 끼치는 것은 물론이고 협력관계인 중소기업들과 노동자들의 기회도 빼앗아 간다. 순환출자 금지는 손해 보는 사람만 있고 이익 보는 사람은 없는 제도다. 오직 정치인들에게만 이익을 줄 뿐이다.¹⁾

경제는 사람들이 필요로 하는 것을 생산하고 교환하고 소비하는 일을 한다. 그리고 그것은 자발성을 바탕으로 한다. 남의 것을 강제적으로 빼앗을 수 없다는 것이다. 그러나 정치는 강제력에 바탕을 두고 있다. 정치는 무엇을 결정하든 그것은 법이나 행정 같은 강제력에 의해서 구체화된다. 정치는 강제력이기 때문에 그것으로 경제를 살릴 수도 있고 죽일 수도 있다.²⁾ 법과 행정을 만드는 곳은 바로 국회다.

제19대 국회에서의 ‘경제민주화’ 입법 부작용으로 현재 대한민국 경제상황은 심각하다. 기업의 국내투자는 급격히 줄었고, 거래는 위축되었으며 이는 결과적으로 (청년)실업률 상승으로 이어졌다. 결론적으로 국회가 자발성을 바탕으로 작동되어야 할 경제를 정치로 발목 잡은 격이 되었다. 제20대 국회는 이제 개원을 한 달여 앞두고 있다. 20대 국회는 제19대 국회를 반면교사(反面敎師)삼아 ‘경제민주화’ 국회에서 ‘경제활성화’ 국회로 탈바꿈해 경제를 살리는 정치를 실현해야 할 것이다. 이 글에서는 경제활성화 국회 실현을 위해 정치 분야에서 최소한으로 국회가 개혁해야 할 과제를 국회의 주요 권한인 입법, 일반국정, 재정, 외교를 중심으로 살펴보았다.

1) 김정호, “경제를 살리는 정치, 경제를 죽이는 정치”, 한국선진화포럼조찬토론회, 2014. 4. 25

2) Ibid

II. 본론

1. 대한민국 국가정체성을 지키는 국회

헌법은 그 나라의 국가 통치체제의 근본이자 그 나라의 고유가치, 철학, 국가정체성이 담겨있다. 우리나라 헌법 제1장 총강 제1조는 “대한민국은 민주공화국이다”라고 명시함으로써 정치적으로 자유민주주의체제 국가임을 명시하고 있다. 헌법 제119조에서는 “대한민국의 경제 질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”고 표명함으로써 경제적으로는 시장경제체제임을 알 수 있다. 즉, 우리나라는 자유민주주의체제와 시장경제체제가 근간을 이루며, 법치(rule of law)를 통해 이러한 헌법적 가치를 실현해 왔다. 또한 우리나라는 이러한 ‘자유민주주의’와 ‘시장경제’ 가치를 통해 민주화와 산업화를 동시에 이루어 냈다.

우리나라 헌법은 입법권은 국회에(제40조), 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에(제66조 4항), 사법권은 법관으로 구성된 법원에(제101조) 속한다고 규정하여 삼권분립주의를 채택하고 있다. 따라서 국회는 삼권분립의 한 축으로써 자유민주주의체제와 시장경제체제의 구현을 위한 입법활동을 해야 할 의무가 있다.

19대 국회에서는 헌정 사상 원내 정당(통진당)이 ‘폭력혁명으로 북한식 사회주의를 추구’하는 등 대한민국의 헌법적 가치에 반하는 행위를 하여 법의 심판을 받은 초유의 사건이 발생했다. 위헌 정당은 해산되었지만 그 구성원 일부는 이번 20대 총선을 통해 국회에 등원하게 되었다. 통진당 뿐만 아니라 통진당이 국회에 입성하는데 중대한 역할을 했던 ‘더불어민주당’ 소속 당선자의 상당수가 국가정체성을 의심하게 하는 (입법)활동의 전력이 있다는 사실은 우려되지 않을 수 없다. 이들 중 일부는 제19대 국회에서 대한민국 국가정체성 수호에 반하는 법안을 발의했고, 심지어 보수가치를 지향하는 새누리당 소속 의원이 ‘사회적경제기본법’이라는 반시장적 법안을 발의해 논란이 되었다. 이러한 법안들은 이번 4·13총선에서 야당의 공약으로 등장했고 야당이 승리함에 따라 20대 국회에서 다시 반시장적인 입법활동을 지속시킬 가능성이 다분하다.

4·13총선 결과, 국가보안법(국보법) 및 집회와시위에관한법률(집시법) 위반 전력이 있는 의원 상당수가 재선되거나 새로이 당선되었다. 국보법 및 집시법 위반전력이 있는 재선의원 중 대부분은 19대 국회에서 헌법적 가치와 대한민국 정체성에 반하는 입법활동을 했다. 20대 국회에서는 국회 개원 초기부터 반헌법적 입법활동에 대한 철저한 모니터링이 요구된다.

한편, 제20대 국회에서는 국회가 상습적으로 위반해 온 국회법-제15조 및 제41조(국회의원구성), 국회법 제25조(품위유지의 의무), 제102조(의제 외 발언의 금지), 제145조(모욕 등 발언의 금지), 제

148조(회의진행 방해 물건 등 반입금지)-부터 지켜 법을 만들기 전에 법을 지키는 준법 국회, 법치(rule of law)가 실현되는 국회로 거듭나야 할 것이다.

2. 입법: 규제과잉 의원입법 제도의 개선

2016년 4월 현재, 제19대 국회에서 발의된 법안 건수는 1만7천여 건이다. 이 중 의원안은 1만6천664건으로 전체 93.8%를 차지한다. 정부 제출은 1천93건으로 6.2%에 해당한다(【표 1】참조). 1만7천여 건 중, 7천683건이 처리되어 처리율은 43.4%다. 처리 중 가결은 2천667건으로 15%, 대안반영 법률안은 4천462건으로 25.1%, 기타 철회 및 폐기가 554건으로 3.1%다. 법안의 56.7%에 해당하는 1만 74건은 계류 중이다(【표 1】참조). 계류된 법안은 한 달 내에 처리되지 못하면 임기만료 폐기될 예정이다.

【표 1】제19대 국회 법안처리현황

(2016.04.14. 기준)

구분		발의		처 리								계류	
		건	비율 (%)	소계		가결		대안반영 법률안		철회/폐기/ 부결			
				건	비율 (%)	건	비율 (%)	건	비율 (%)	건	비율 (%)	건	비율 (%)
의원	의원 대표 발의 ³⁾	15,437	86.9	5,700	36.9	1,084	7.0	4,070	26.4	546	3.5	9,737	63.1
	위원장	1,227	6.9	1,224	99.8	1,223	99.7	0	0	1	0.1	3	0.2
	소계	16,664	93.8	6,924	41.6	2,307	13.8	4,070	24.4	547	3.3	9,740	58.4
정부제출		1,093	6.2	759	69.4	360	32.9	392	35.9	7	0.6	334	30.6
총계(A)		17,757	100	7,683	43.3	2,667	15.0	4,462	25.1	554	3.1	10,074	56.7

※ ‘국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)’ 자료를 토대로 재구성. 19대 국회를 거쳐 갔거나 재직 중인 의원 329명을 대상으로 함

민주화 이후인 13대 국회의 법안발의 건수는 938건, 14대 국회는 902건이다가 15대 국회 때는 2천여 건에 육박했으며, 17대는 7,489건, 18대는 1만3천여 건을 넘겼다. 19대 국회에서는 사상 최대

3) 의원대표발의는 ‘1인 발의’를 포함

인 1만7천여 건이 발의되었다. 반면, 19대 국회 법안 가결율은 15%로 역대 국회에서 가장 낮았다.

법안의 양적팽창은 의회의 입법기능 강화라는 측면에서 바람직하지만, 의원발의 법률안의 질적 수준에 대한 의문은 지속적으로 제기되었다. 2012년 6월, 제19대 국회가 개원하고 경제민주화 관련 논의가 활발해지면서 입법과정에서 불량 규제의 양산을 우려하는 목소리가 높아졌다. 한국규제학회가 의원입법규제를 모니터링 한 결과, 이러한 우려는 현실이 되었다. 제19대 국회 개원부터 의원발의 법안 건수 대비 규제 의안 수도 꾸준히 증가하여 2014년 기준 전체 법안에서 평균 15%를 차지하였다.

규제 관련 법안의 경우, 법안 자체가 직접적인 재정지출을 필요로 하지는 않으면서 정부의 권한을 강화하고 이익집단 등 이해관계자로부터 지지 확보가 이루어 질 수 있기 때문에 신중한 검토 없이 도입될 가능성이 높다.⁴⁾ 또한 단기 인기주의에 영합하는 정부의 신규규제의 신설 및 강화는 민간부문의 자율적인 경제활동을 저해하고 나아가 기업의 투자활성화와 일자리 창출에 역행하여 경제를 위축시킨다.

제19대 국회에서 ‘경제민주화’라는 미명하에 대기업 일감몰아주기 규제에서부터 금산분리강화법까지 약 10건 정도의 경제민주화 관련 법안이 통과되었다.(【표 2】참조). 그 결과, 기업으로 하여금 국내 투자를 꺼리게 하여 국외로 나가게 하는 역효과를 가져왔다. 국내 거래는 감소하고 이는 실업률 상승으로 이어져 한국은행 자료에 의하면 2016년 2월 청년실업은 역대 최고치인 12%를 기록했다.

【표 2】제19대 국회 경제민주화 입법 현황

연번	의안명	제안일	처리일	제안이유	평가	예상 효과	비고
1	은행법 일부개정 (1905796)	13.07.02	13.07.02	금산분리강화	- 산업자본의 은행소유 금지, 감독은 금융과 산 업 비분리로 형평성 없 음	- 은행산업 경쟁력 약 화 - 세계 기준에 정면 배치 - 금산분리는 사실상 은산분리	김기식, 김상민 의원안 대안반영
2	독점규제 및 공정거래에 관 한 법률 일부 개정 (1905608)	13.06.24	13.06.25	전속고발권 폐지	- 폐지가 아닌 ‘보완유 지’마춤	- 과징금에 의존하는 규제 방식이 담합 등의 불법행위를 반복하게 함 으로 폐지되어야 함	이용섭, 김종훈 의원안 대안반영

4) 김주찬, “의원입법과 과잉규제의 역설”, 바른사회시민회의 토론회 자료집, 2013. 11, p.14

연번	의안명	제안일	처리일	제안이유	평가	예상 효과	비고
3	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부 개정 (1905806)	13.07.02	13.07.02	대기업 일감 몰아주기 규제	- 제한적 법이 적용될 수 있음, 규제 회피로 실효성이 떨어짐(시장경쟁을 제한했다는 입증) → 차별불가 - 보다 실효적인 규제 보완 필요	- 규제 도입 전, 해당 기업 자본율을 낮추고, 연봉 공개 의무화 전에 등기임원 사퇴 등 규제 벗어남	정호준, 민병두, 이종훈, 김재경, 김용태 의원안 대안반영
4	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부 개정 (1908843)	13.12.30	13.12.31	신규순환출자 금지	- 대기업의 지나친 경제력 집중 억제 취지로 도입 - 외국기업보다 역차별 발생, 글로벌 경쟁력 약화 위험	- 나라 경제 규모가 커진 상황에서 자산총액 기준 5조원은 현실에 맞지 않아 - 전반적인 경제 활력 제고에도 악영향 일수 있음	남경필 의원안, 박민식 의원안 대안반영
5	가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 일부개정 (1905798)	13.07.02	13.07.02	본사의 리뉴얼 강요 금지, 24시간 영업강요 금지 등 가맹점주 권리 강화	- 점주의 건강상태, 점포 운영 상황을 감안한 24시간 의무영업을 완화 - 본사가 리모델링 비용의 40%를 부담하여 가맹점주의 권리 보호	- 허위 과장 광고, 근접한 곳에 가맹점 허가, 중도 해지시 과다 위약금, 24시간 과다 노동 등은 개선 될 것으로 보임 - 프랜차이즈의 '성격'을 무시하고 프랜차이즈 본사와 가맹점주를 고용관계로 보는 탁상행정	김영주, 이만우, 이종훈, 민병두, 강석훈 의원안 대안반영
6	하도급거래 공정화에 관한 법률 일부 개정(1904735)	13.04.30	13.04.30	장별적 손해배상제 도입	- 납품단가를 강제로 깎는 것에 대한 장별적 손해배상제도를 강화함으로써 대기업의 하도급업체에 대한 책임을 지도록 함	- 부당 단가인하, 부당 발주취소, 부당 반품행위에 대해 3배 범위 내에서 장별적 손해배상을 하도록 하지만, 계약의 자유 침해, 기업활동 위축으로 부작용	진영, 이상직, 오제세, 노웅래, 이목희, 홍영표, 이상직, 전병헌 의원안 대안반영

연번	의안명	제안일	처리일	제안이유	평가	예상 효과	비고
7				중소기업협동조합 합납품단가 조정 협약권 부여	- 원재료 가격상승 등을 반영해 중소기업들이 합리적으로 납품단가를 조정할 수 있는 조정신청권이 주어짐 - 민간 주도로 중소기업 적합 업종품목이 새로 지정돼 대기업의 진입이 차단됨 - 하도급법 및 동반성장 대상이 종래의 1차 협력사에서 2차3차 중소기업 협력사로 확대 적용	- 중기협에 납품단가 협약권을 주면 부품 거래 시장이 정치판이 될 우려 있음 - 오히려 협약권으로 가장 많은 피해를 보는 쪽은 중소기업이 될 우려	
8	하도급거래 공정화에 관한 법률 일부 개정(1905800)	13.07.02	13.07.02	부당특약 금지	- 여러 하도급계약을 성질을 고려할 때 적용범위가 지나치게 불명확 - 부당 내부거래는 사안별로 조사해야만 위법 여부 판단 가능, 인력 소요가 많은 분야	- 시행령 개정 과정에서 규제수위가 많이 낮춰졌는데 인력까지 충분치 않으면 아마저도 유명무실 하게 될 우려 - 가맹사업자의 점포 개선에 드는 비용 중 일정량을 가맹본부가 부담케 한 가맹사업거래법 규정은 당사자 간 계약의 자유를 침해할 소지	전병헌, 서병수 의원안 대안반영
9	표시광고의 공정화에 관한 법률 일부개정(1905804)	13.07.02	13.07.02	표시광고법 동의의결제 도입	- 사건마다 공익법인 설립하는 것은 낭비일수 있어	- 동의의결이 과징금 회피 방안으로 악용되지 않도록 보다 정교한 제도 개선이 필요	이상민 의원안, 정부 발의안 대안반영
10	대리점거래의 공정화에 관한 법률안(1918016)	15.12.02	15.12.03	불공정거래로 대리점 피해 시 징벌적 손해배상제 도입	- 공정거래위원회의 고시와 내용이 겹쳐 중복 규제	- 기존의 중복규제에 장벽적 손해배상제를 더한 것은 과잉 규제	이상직, 안진걸, 이종걸, 이종훈, 심상정, 이언주, 이노근 의원안 대안반영

※ 자료: 바른사회시민회의(2016. 4)

경제민주화 관련법안을 포함하여 경제관련 규제입법은 여당·야당을 막론하고 경쟁적으로 발의되고 처리되었으며, 19대 국회에서 가결된 경제규제관련 주요 입법현황은 <첨부 1>과 같다.

경제민주화와 복지확대 이슈가 부각되면서 급증하는 의원발의 법률안이 과도한 규제 내용 도입과 규제건수 증가의 원인으로 지적된다. 그리고 경제민주화에 편승해 만들어진 일부 규제법안은 일자리 상실 등으로 그 부작용을 드러내고 있으며 앞으로도 부담을 가속화 시킬 것이다.

규제과잉 의원입법 증가의 주요 요인으로서는 의원발의 법안의 입법절차에 있다(【그림 1】참조). 정부 제출 법률안의 경우, 규제를 신설 및 강화하려면 여러 가지 절차와 전문가 검토, 공청회 등 여론 수렴 과정을 거치고 다양한 분야의 규제영향분석을 통해 정부기관 자체규제심사와 규제개혁위원회의 심사를 받는다. 반면, 의원입법의 경우 규제에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못하고 법안의 내용 역시 규제 관리를 위한 주요 수단이 누락되는 경우가 빈번하다는 문제점이 있다. 이 때문에 행정부 차에서 규제심사를 피하려고 의원입법 형태로 법안을 제출하는 등 의원입법이 규제심사 회피수단으로 악용되는 부작용 현상까지 생겨나고 있다.

【그림 1】정부제출 법률안과 의원발의 법률안의 입법절차 비교

	정부제출 법률안 입법절차	의원발의 법률안 입법절차
I. 법률안 준비	1) 법률안 입안	1) 법률안 입안
	2) 관계부처와의 협의	
	3) 당정협의	
	4) 입법예고	
	5) 규제심사	2) 국회 법제실의 검토
	6) 법제처의 심사	
	7) 자관회의·국무회의 심의	
	8) 대통령 서명 및 부처	3) 법률안의 비용추계
	9) 국회제출	
II. 국회 상임위원회 심사	1) 국회 상임위원회 상정	
	2) 제안설명(의원, 정부)	
	3) 검토보고(전문위원)	
	4) 대체토론	
	5) 소위원회 심사	
	6) 위원회 의결	
	III. 법제사법위원회의 체계 및 자구심사	
	IV. 전원위원회 심사	
	V. 본회의 의결	
	VI. 법률안 공포와 재의 요구	

출처: 국회(입법지원과 법제실무, 2008.)를 일부 수정 보완하였음

개선방안으로는 의원안의 경우에도 규제를 신설·강화하는 법안을 제출하는 경우 규제사전검토서를 첨부하도록 하고, 소관 상임위원회에서 해당 법안을 심사할 때 ‘규제영향평가’를 거치도록 하는 등

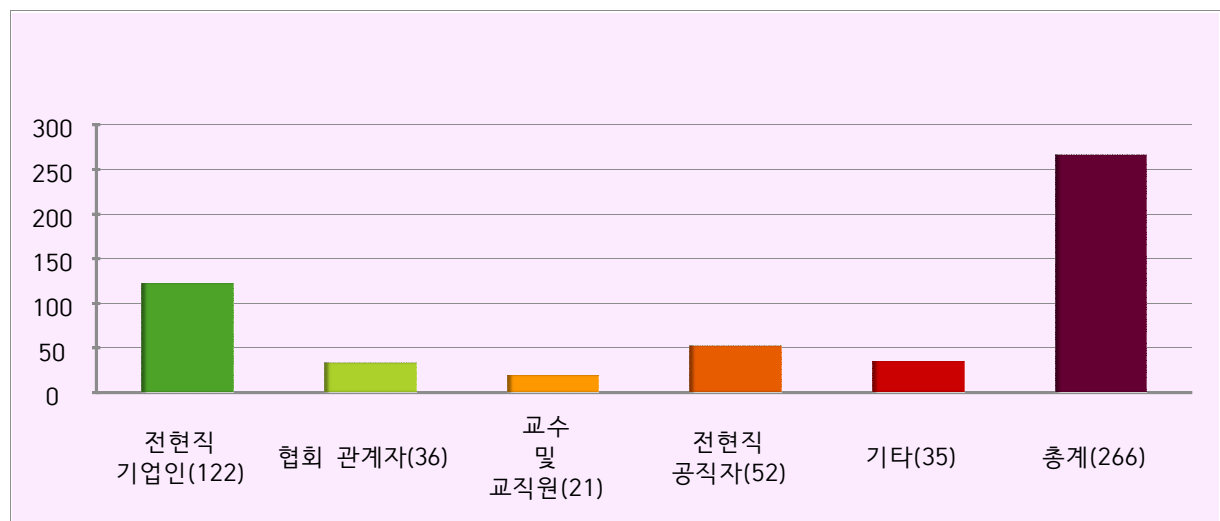
규제관련 법률안의 관리방안을 담은 「국회법일부개정법률안(2013.9.11.)」이 발의된 상태다. 관련법이 개정되면 의원발의 입법과정을 업그레이드 할 수 있는 계기가 될 것이다. 다만, 형식적인 입법규제영향평가제도 도입이 저품질 규제 도입의 정당성을 제공하는 근거로 활용되는 것은 경계해야 할 것이다.

3. 일반 국정: 경제를 마비시키는 국감제도 개선

국정감사와 국정조사는 일반국정에 관한 국회의 고유권한이다. 국회는 국정감사·조사를 통해 국정운영의 실태를 정확히 파악하고 입법과 예산심의를 위한 자료를 수집하며 국정의 잘못된 부분을 적발·시정함으로써 입법·예산심의·국정통제 기능의 효율적인 수행을 도모한다. 국정감사권은 제9차 개정헌법에 의하여 1988년 부활되었으며, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 개정(2012. 3. 21)에 따라 매년 정기회 집회일 이전에 감사시작일로부터 30일 이내의 기간을 정하여 감사를 실시할 수 있다. 그러나 헌법이 보장한 국정감사제도는 그 목적과 취지에 따라 실시되기 보다는 단기일내 의정활동을 홍보하는 수단으로 전락되었다.

특히, 매년 국정감사 때마다 민간인 증인채택제도를 통해 필요 이상으로 많은 기업인을 채택하는 국감행태는 사회적 논란이 되고 있다. 실제 조사 결과, 국정감사 일반증인의 비율 중 기업인이 가장 높았다(【그림 2】참조). 다음은 전·현직 공직자, 협회관계자, 교수 및 교직원 순임. 특히, 기업인 증인 채택의 과정에서 국감에 출석시키려는 의원실과 국감에서 빠려는 기업사이 일종의 거래가 형성되어 정치적 자금 동원 수단으로 악용되는 의혹이 제기된다. 기업인 및 기업총수의 국감 출석은 정신적·물질적으로 과도하게 소모적인 양상이며 기업 활동에 지장을 줄 정도다.

【그림 2】2014년 국정감사 일반증인 분류



일반증인(기업인 포함) 중에는 한 명의 증인이 2개의 다른 상임위원회 국감 증인으로 채택된 경우도 있었다. 2012년에는 6명(5명 기업인, 1명 공기업 근무)의 증인이 2개 상임위원회에 증인으로 출석했거나 한 상임위원회에 2번 출석한 예도 있었다. 증인으로 출석했지만 질의를 전혀 받지 않은 경우도 있었다. 2014년의 경우, 국감에 일반증인 및 참고인으로 출석한 증인 중 34명이 질의를 한 번도 받지 않은 것으로 조사되었다. 23명의 증인과 11명의 참고인 대부분은 적게는 3-4시간 많게는 15시간을 국감장에 대기했지만 한마디도 증언하지 못했다. 이들 중 상당수는 현직 기업인이었다(〈첨부 2〉 참조).

이렇듯 사회적 이슈에 대한 충분한 검토 없이 '일단블러놓고 보자'식의 무차별 증인채택에 대한 개선책 마련은 시급하다. 이러한 문제점에 대해 증인 채택 기준을 강화하거나 사전 답변서 제출로 국회 출석을 대신하게 하는 '국회에서의 증언·감정 등에 관한 법 개정안'이 2014년 10월 국회 운영위원회에 제출됐지만 상임위에 계류 중이다. 국감 증인채택의 요건을 현재 보다 강화시키고 직접적인 관련이 없는 증인 및 참고인의 출석을 제한하는 제도적 장치 마련이 요구된다.

4. 재정: 법인세 인상으로 귀결되는 예결산제도 개선

2016년 우리나라 예산은 386.4조원이다. 정부는 2015년 9월 11일에 국회에 제출했고, 제출된 예산안은 12월 3일 국회를 통과했다. 예산안은 관련 상임위원회 심사와 예산결산특별위원회 심사를 거쳐 확정되었다. 2014년부터는 국회법 제85조의3(국회선진화법)에 의해 11월 30일까지 예산안 심사를 마치지 못했을 경우 12월 2일 정부가 제출한 원안이 본회의에 자동 부의되어 예산안 심의 마감일은 지켜졌다. 반면, 해마다 반복되는 '지역구 챙기기'와 '쪽지예산'은 여전히 문제점으로 지적되었다. 2015년 예산심사에는 사람을 통한 '인간쪽지', SNS를 통한 '카톡예산' 등의 신조어까지 만들며 20대 총선을 앞두고 지역구 예산을 챙기기 위한 경쟁이 치열했다.

예산을 심의·결산하는 예결위는 한시적인 특위체제로 운영되기 때문에 그 구성원이 예산국회 때마다 변동되어 심사에 필요한 전문성과 경험을 축적하기 어려운 상황이다. 19대 국회 임기 동안 예산결산특별위원회 위원으로 4년 동안 활동한 의원은 여야를 통틀어 단 1명(김도읍) 뿐이며, 3년 동안 활동한 사람도 5명(김성태, 민홍철, 홍의락, 주영순, 홍문표)뿐이다.

예산심의 과정의 불투명성도 반복적으로 지적되는 문제점이다. 전문가 참여는 물론이고 참관, 관찰도 이루어지지 않는다. 예산안 계수조정소위원회의 경우 회의록조차 남기지 않는 철저한 비밀주의로 운영되고 있어 '밀실예산'이라는 비판을 받고 있다.

국가의 '가계부'라고 할 수 있는 결산안이 법정시일을 지켜 처리된 것은 제17대~19대 국회를 걸

쳐 지난 12년 동안 2011년 단 한 차례뿐이었다. 가장 늦게 결산안을 처리한 것은 2003년으로 법정 시한을 무려 99일이나 초과했으며, 19대 국회에서도 2012년도 결산을 처리해야 하는 2013년도에는 법정시일을 88일이나 초과했다. 18대 국회에서도 2007년 법정시한을 85일이나 초과해 처리한 기록이 있으며, 평균적으로 항상 법정시한을 한 달 이상 초과한 38일 이후에야 결산안이 처리되었다.

한편, 예산심의 결과 가장 많은 부분을 차지하는 것은 복지 분야다. 2014년도 예산에서 복지 분야 예산은 처음으로 100조원을 돌파했다. 2015년도에는 전체 예산에서 115.7조, 2016년도에는 123.4조로 증가했다. 전체 예산의 1/3을 차지하는 복지예산은 국회에서 매 년 증액되었다. 특히 지방선거가 있는 2014년과 총선이 있는 2016년도 예산은 정부안보다 각각 6천억, 5천억씩 증액되었다(【표 3】 참조).

【표 3】연도별 예산 국회에서의 변동내역(제19대 국회)

(단위: 조원)

연번	구분	2013년도 예산 (증감)	2014년도 예산 (증감)	2015년도 예산 (증감)	2016년도 예산 (증감)
1	보건·복지·노동/ 보건·복지·고용	97.4 (0.3)	106.4 (0.6)	115.7 (0.2)	123.4 (0.5)
	(주택부문 제외 시)	79.9 (0.3)	-	-	-
2	교육	49.8 (0.7)	50.7 (-0.1)	52.9 (-0.1)	53.2 (0.02)
	(교육교부금 제외 시)	8.7 (0.6)	9.8 (0.3)	13.5 (-0.004)	12 (0.07)
3	문화·체육·관광	5 (0.2)	5.4 (0.1)	6.1 (0.1)	6.6 (0.1)
4	환경	6.3 (0)	6.5 (0.1)	6.8 (0.1)	6.9 (0.02)
5	R&D	16.9 (0)	17.7 (0.2)	18.9 (0.1)	19.1 (0.2)
6	산업·중소기업·에너지	15.5 (-0.2)	15.4 (0.1)	16.4 (-0.03)	16.3 (0.2)
7	SOC	24.3 (0.4)	23.7 (0.4)	24.8 (0.4)	23.7 (0.4)
8	농림·수산·식품	18.4 (0)	18.7 (0.2)	19.3 (0.01)	19.4 (0.1)
	(4대강 제외 시)	18.1 (-)	-	-	-

연번	구분	2013년도 예산 (증감)	2014년도 예산 (증감)	2015년도 예산 (증감)	2016년도 예산 (증감)
9	국방	34.3 (-0.3)	35.7 (-0.1)	37.5 (-0.1)	38.8 (-0.2)
10	외교·통일	4.1 (0)	4.2 (0)	4.5 (-0.01)	4.7 (0.01)
11	공공질서·안전	15 (0)	15.8 (0.1)	16.9 (0.04)	17.5 (0.04)
12	일반공공행정/ 일반·지방행정	55.8 (-1.5)	57.2 (-1.4)	58 (-1.2)	59.5 (-1.4)
	(교부세 제외시)	20.3 (-1.5)	21.6 (-1)	23.1 (-1.4)	23.4 (-1.3)
지방재정지원		1.7 (0.4)	-	-	-
총지출		342 (-0.5)	355.8 (-1.9)	375.4 (-0.6)	386.4 (-0.3)

※출처 : 기획재정부

또 매 년 ‘지역구 챙기기’로 비판받는 SOC 사업도 정부안보다 4천억씩 증액되었다. 반면, 미래 산업을 연구·개발하는 R&D분야와 산업·중소기업·에너지 분야는 거의 변동이 없거나 오히려 삭감된 해도 있었다. 미래산업을 육성하고 각 산업에 대한 지원과 발전을 도모는 경제활성화 관련 예산은 정부안에서 거의 변화 없었다. 복지와 SOC사업으로 인한 세수 증가는 기업의 법인세 인상으로 이어진다.

또한 국회를 통과한 예산을 전체적으로 조망하면, 일반공공행정 및 지방행정 부문의 예산을 줄여 SOC와 복지예산에 충당하는 것 외에 정부가 제출한 안에서 수정된 것은 거의 없었다. 때문에 국회의 예산 심의 기능의 전문성에 대한 비판과 더불어 ‘지역구 챙기기’ 외에 관심을 두지 않는 행태에 대한 문제점은 해마다 지적되는 사항이다.

예산결산특별위원회는 국가 예산을 담당하고 있으므로 업무의 계속성, 안정성, 그리고 전문성 및 투명성이 요구된다. 하지만 한시조직으로 운영되는 특별위원회 형태의 예산결산특별위원회는 구성원이 매 년 바뀌며, 중대한 권한을 가진 계수조정소위원회의 비밀주의로 인해 투명성이 담보되지 못한다.

예산결산특별위원회에서 예산과 결산을 연달아 심의함으로써 결산은 상대적으로 의원들의 낮은 관심 속이 법정기한을 어기고 있으며, 예산심의에 쫓겨 급하게 처리하면서 ‘부실심사’가 된다. 예산심 의 과정과 배분방식이 경제활성화 등 사회 전반에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 평가가 필요하다. 때문에 의원들의 예산에 대한 전문성 확보와 예산·결산을 분리하여 심사하는 등의 제도적 개선이 필요하다.

5. 외교: ‘외유(外遊)’에서 경제 ‘외교(外交)’로

‘의원외교’는 국회의 고유 역할이자 권한 중 하나로 초청외교, 방문외교, 국제회의 참석 등 다양한 활동을 할 수 있다. 하지만 의원 ‘외교(外交)’는 시찰이나 견학에 치중해 ‘외유(外遊)’로 전락했다는 비판을 받고 있다.

19대 국회의 정당별 의원외교 현황을 살펴보면 새누리당 의원 144명이 642건, 더불어민주당 96명이 388건, 국민의당 14명이 46건, 정의당 4명이 10건, 그리고 무소속 의원 14명이 63건 등 총 274명의 의원이 1,154건의 방문외교활동을 수행했다.

방문외교 활동에 소요된 예산은 327건에 총 115억1268만원으로 집계되었다. 그 중 상임위원회 출장이 포함된 국외출장이 256건으로 90억 9007만원이 소요된 것으로 나타났으며, 한국아동인구환경연맹이 17건에 8억2481만원, 한일의원연맹이 22건이 5억3783만원을 집행했다.

제19대 국회 의원외교 활동을 ‘목적’별로 분류해보면 국제회의에 참석한 것이 201건(49.9%)으로 가장 많은 부분을 차지했다(【표 4】 참조). WTO 회의 참석, 국제의회연맹(IPU) 총회 참석, 북대서양조약기구(NATO) 의원연맹 총회 참석 등 국제회의에서는 주제별 회의 및 경제, 사회 등 다양한 분야에 대한 논의와 의원 간의 교류가 있었다.

국제회의 내용을 살펴보면, 정치(의회) 분야에 대한 활동이 103건(25.6%)으로 가장 높은 비중을 차지하였다. 반면 경제 분야에 대한 활동은 저조했는데, 전체의 11.9%인 48건에 불과하다. 국회가 일정 및 주제를 결정할 수 없는 국제회의를 제외하고라도 세계적 경제침체와 저성장과 청년실업률 증가라는 국내적 사정을 감안할 때 의원들의 경제 외교 활동은 저조하다(【표 4】 참조)

【표 4】 19대 국회 방문외교 활동의 목적별 분류

(기준 : 2016.03.)

연번	구분	횟수	비율(%)
1	정치(의회) 분야	103	25.6
2	경제 분야	48	11.9
3	국제 행사 분야	201	49.9
4	국방(안보) 분야	11	2.7
5	환경 분야	5	1.2
6	문화 분야	9	2.2
7	사회복지분야	9	2.2
8	기타 분야	17	4.2
합계		403	100

※출처: 정보공개 청구 자료 재구성, 국회의장단 및 정보위원회 해외출장 현황 제외

의원외교 활동 중 '경제' 분야 활동의 특징을 구체적으로 살펴보면, 총 48건 중 '현지시찰 및 사례조사 등 정보수집'이 총 24건(50%)으로 가장 많은 비중을 차지하였다(【표 5】 참조). 다음으로는 '정부주요 인사 및 관계자 등 면담'이 12건(25%), '협력강화 도모' 6건(12.5%), '기업 활동지원' 4건(8.3%), '현지 애로사항 청취'가 2건(4.2%) 순으로 나타났다.

【표 5】 19대 국회 방문외교 '경제' 분야 활동 분류

연번	구분	횟수	비율
1	현지시찰 및 사례조사 등 정보수집	24	50
2	정부주요 인사 및 관계자 등 면담	12	25
3	협력강화 도모	6	12.5
4	기업 활동지원	4	8.3
5	현지 애로사항 청취	2	4.2
합 계		48	100

방문국에 '기업활동 지원'을 요청하는 것이 가장 적극적인 경제외교 활동인데, 예를 들어 2013년 1월 9일~19일, 브라질과 페루를 방문한 '남미지역 수교 50주년 기념 및 산업협력 증진 시찰단'의 결과보고서를 보면 멘데스 하원의원과의 면담에서 '고속철 사업에 참여하고자 하는 한국기업들에 대한 관심'을 당부하여 경제 외교를 시도하였다. 이 외에 현지 시찰 및 사례조사와 정보수집 차원에서 방문외교를 하는 경우가 많은데, 보통 사례조사, 정보수집의 경우 인터넷과 현지 공관을 통한 자료 요청으로도 충분히 가능하여 '명분쌓기'식의 방문외교로 지적된다.

19대 국회에서 274명의 의원이 329회 전 세계 곳곳으로 방문외교, 국제회의 참석 등 활발한 의원 외교 활동을 펼쳤다. 의원외교 활동은 의원들이 국제적 견문을 넓히고 의회 차원에서의 공공외교 역할을 할 수 있는 좋은 기회다. 하지만 그 목적별 내용을 보면 국제회의 참석을 제외하고는 정치(의회) 부분에 그 내용이 치우쳐있고, 경제 분야에 대한 참석은 저조한 편이다. 경제 분야의 방문외교의 내용을 보면, 전문적 그룹에서 국제 경제의 흐름을 익히고 적극적인 기업지원, 투자유치 등에 힘을 기울이는 등 실질적인 성과가 있는 활동 보다 관계자 면담, 시찰 등 외유적인 요소가 다분하다. 의회 차원에서 의원외교를 통해 국제경제흐름을 파악하고 방문국과의 투자교류를 활성화 시키면서 적극적인 경제외교 활동을 통해 경제활성화와 경제발전을 위한 방안을 모색해야 할 것이다.

Ⅲ. 맺는 말

헌법은 그 나라의 국가 통치체제의 근본이자 그 나라의 고유가치, 철학, 그리고 국가정체성이 담겨 있다. 우리나라 헌법 제1장 총강 제1조는 “대한민국은 민주공화국이다”라고 명시함으로써 정치적으로 자유민주주의체제 국가임을 명시하고 있다. 헌법 제119조에서는 “대한민국의 경제 질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”고 표명함으로써 경제적으로는 시장경제체제를 채택하고 있음을 알 수 있다. 즉, 우리나라는 자유민주주의체제와 시장경제체제가 근간을 이루며, 법치(rule of law)를 통해 이러한 헌법적 가치를 지켜왔다. 우리나라는 이러한 ‘자유민주주의’와 ‘자유시장경제’라는 헌법적 가치를 통해 민주화와 산업화를 동시에 이루어 냈으며, 이는 전 세계에서 유례를 찾기 힘들다.

또한 우리나라 헌법은 입법권은 국회에(제40조), 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에(제66조 4항), 사법권은 법관으로 구성된 법원에(제101조)에 속한다고 규정하여 삼권분립주의를 채택하고 있다. 따라서 국회는 삼권분립의 한 축으로써 자유민주주의체제와 시장경제체제의 구현을 위한 입법활동을 해야 할 의무가 있다.

그러나 제19대 국회에서는 이른바 ‘경제민주화’라는 미명하에, 일감몰아주기 근절법(공정거래법 개정), 금융기관 지배구조 특별규제에 관한 입법 활동 등을 통해 기업의 국내경제활동을 위축시켰다. 특히, 경제민주화입법 중 일부는 투자자 보호에만 치우쳐 국제기준에도 맞지 않을 만큼 지나치게 기업지배구조 규제를 강화하여 자본시장육성을 저해하였다. 그 결과, 기업의 국내투자는 급격히 위축되고 거래시장은 경직되었다. 이는 곧 청년실업으로 이어져 2016년 2월에는 청년실업률이 12%로 역대 최고치에 달했다.

이처럼 19대 국회는 경제를 살려야 할 정치가 경제를 위축시키는 정치로 전락시켰다. 경제를 살리는 정치를 실현하기 위해 제20대 국회는 경제활성화 원년으로 삼아 각오를 다잡고 국회 4대 권한(입법, 재정, 일반행정, 외교 분야)을 중심으로 각 분야에서 경제활성화를 위한 정치개혁을 수행해야 할 것이다.

우선 입법분야에서 제20대 국회에서는 그동안 경제활성화 등 일반 국민들의 생활에 지장을 초래했던 규제과잉 의원입법 절차와 관행을 개선해야 한다. 제19대 국회 출범당시, 각 당은 ‘민생정치’, ‘생활정치’를 하겠다고 다짐했다. 그리고 새누리당은 ‘일자리 늘자오’ 정책을 약속했지만 그 약속은 구호에 그쳤다. 정부가 일자리를 늘리는 데는 한계가 있기 때문에 더 많은 일자리를 창출하기 위해서는 규제를 완화해야 한다. 정부가 규제를 풀어야 기업이 경제활동을 원활히 할 수 있다. 그래야 기업 경쟁력을 키울 수 있고 고용수요가 커져 일자리도 늘어난다. 또한 창조와 도전정신을 가진 기업인이

투자하고 기업하기 좋은 환경을 만들면 경제는 저절로 활성화 될 것이다. 그러기 위해서는 과도하게 묶여있는 규제를 완화하는 것이 시급하다고 볼 수 있다.

우리나라는 산업화와 함께 급속한 경제발전으로 국가의 위상이 높아지고 양극화가 시작되면서 기업의 성공이면에 가려진 소외된 이들을 행복하게 만들자는 취지로 규제를 시작했다. 그러나 현재는 규제의 정도가 지나쳐 규제를 남발하고 있다. 특히, 반시장적 규제는 그 수명이 짧을 수밖에 없고 경제민주화 바람에 편승해 만들어진 법안들은 이미 그 부작용을 드러내고 있으며 급기야는 기업의 국내 투자와 거래를 위축시켜 경제에 악영향을 미치고 있다. 따라서 입법부에서의 규제과잉 의원입법을 개선하기 위한 방안이 시급하다. 제19대 국회에서 발의된 의원 입법 '규제영향평가' 실시를 위한 「국회법 일부개정안」을 처리하여 의원입법의 홍수 속에 과잉·줄속입법을 방지하고 의원입법의 품질을 제고해야 한다.

다음으로 일반국정 분야에서는 기업활동을 위축시키는 국정감사 관행을 개선해야한다. 매년 국정감사가 실시되면 기업인들은 무분별하게 일반증인으로 채택되어 국감장에 대기한다. 기업인도 유관기관의 정책 과저에서 증인으로 채택될 수 있다. 문제는 기업인 증인 채택이 정쟁을 넘어 일종의 정치적 거래로 악용되어 부작용이 심각하며 기업인의 국감장 출석과 기약 없는 대기는 기업 활동에 막대한 지장을 초래한다. 일각에서 논의되고 있는 '증인신청 실명제'를 도입으로 어느 의원이 누구를, 왜 증인으로 신청했는지 공개하는 것이 필요하다. 또 증인신청 실명제를 도입하더라도 신청한 의원 스스로 증인 신문에 대한 충분한 준비를 하지 않고 증인 신문제도를 취지에 맞게 운용하지 않는다면 연간 3천800여명에 대한 형식적인 신문 실태는 개선되기 어려울 것이다.

재정분야에서 국회는 예산심의와 결산을 통해 국가 재정을 모니터링 한다. 국회가 예산안을 심의·확정하는 것은 예산결정과정에 국민의 의사를 반영하는 것이며, 국가의 중대한 재정작용을 적절히 통제하여 그 효율성과 질을 제고하기 위한 것이다. 그러나 예산심의 시 의원들은 일명 '쪽지예산' 등으로 지역구 예산 챙기기에 몰입하며, 한편으로는 임기 후 재선을 위한 복지예산은 빠지지 않고 챙긴다. 그리고 과도한 복지예산은 국민세금으로 충당되며 한정된 세입을 늘리기 위해 법인세 인상을 요구한다. 기업의 과도한 조세 부담은 기업으로 하여금 국내에서의 경제 활동을 위축시키고 대신 기업 환경이 나은 해외로 나가게 만든다. 이는 결국 국내 경기 침체와 실업으로 연결될 것이다.

마지막으로 외교 분야를 살펴보면, 현재 의원외교는 현지 시찰이나 교민 간담회가 대부분이다. 후진적인 외유 스타일의 의원외교를 지양하고, 세계경제흐름을 파악하고 체험할 수 있는 '다보스포럼' 등 세계적인 경제세미나에 직접 참여하여 세계경제 속의 한국경제를 점검하고 국제적 감각을 익혀 글로벌라이제이션(Globalization)시대 선도적으로 한국 경제를 이끌 수 있는 식견을 넓혀야 한다.

〈첨부 1〉 제19대 국회 경제규제관련 주요 입법

연 번	대표 발의	정당	의안명	제안일	처리일	제안이유
1	강석훈	새누리	대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 일부개정	'13.03.12	'13.06.25	거래 질서에 공정성 확립
2	김관영	국민의당	자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정	'13.04.29	'13.12.19	감사인에 대한 비례 책임 규정
3	김기선	새누리	지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정	'12.10.10	'13.04.29	지역경제의 실질적인 활성화
4	김기식	더민주	금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정	'14.02.07	'14.05.02	건전한 신용질서와 공정한 금융거래 관행 확립
5	김기식	더민주	금융산업의 구조개선에 관한 법률 일부개정	'13.10.28	'16.03.03	금융회사의 주식소유 현황 관리
6	김동철	국민의당	전기사업법 일부개정	'13.03.26	'13.07.02	인가에 대한 제도적 장치 마련 및 전력수급계획에 대한 차질 방지
7	김동철	국민의당	유통산업발전법 일부개정	'13.05.20	'14.02.28	점포 확장에 대한 규제 회피 방지
8	김성곤	더민주	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 일부개정	'14.09.18	'14.12.29	편성된 예산의 실효성과 차별성 확보
9	김우남	더민주	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 일부개정	'12.06.26	'12.11.22	5만 원 이하의 소액 거래를 하는 소비자의 권익 보호
10	김우남	더민주	비료관리법 일부개정	'13.09.04	'14.02.28	사용원료에 대한 적정한 관리와 농업인에 대한 보호
11	김한표	새누리	방문판매 등에 관한 법률 일부개정	'13.07.15	'13.12.31	청약철회에 대한 정보제공을 실질적으로 강화

연 번	대표 발의	정당	의안명	제안일	처리일	제안이유
12	노웅래	더민주	대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부 개정	'15.01.30	'15.12.09	지방공기업도 성과공 유제 시행을 위하여 필요한 경우 적절한 조치를 취할 수 있도 록 함
13	박완주	더민주	가맹사업 진흥에 관한 법률 일부개정	'13.06.04	'13.12.26	가맹본부와 가맹점사 업자 간의 조화로운 발전 도모
14	부좌현	국민의당	대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부 개정	'13.11.11	'14.02.28	시의성 있는 조치가 이뤄지도록 함
15	서영교	더민주	이자제한법 일부개정	'13.11.14	'14.04.29	국민의 경제적 자유 와 사회정의 실현
16	심학봉	-	산업집적활성화 및 공 장설립에 관한 법률 일 부개정	'13.11.05	'13.12.26	현행법의 입법취지에 맞도록 하기 위함.
17	안덕수	-	방문판매 등에 관한 법률 일부개정	'13.01.04	'13.04.30	현행법 위반에 대한 처벌의 필요성
18	이상직	더민주	독점규제 및 공정거래 에 관한 법률 일부개정	'13.06.12	'14.05.02	불공정거래행위에 대 한 규제 강화
19	전순옥	더민주	소프트웨어산업 진흥 법 일부개정	'13.02.14	'13.12.19	해당 공적 서비스를 제공하기 위해 설립 된 공기업에 대한 제 한 폐지
20	최재천	무소속	출판문화산업 진흥법 일부개정	'13.01.09	'14.04.29	문화의 다양성 확보 및 출판산업 진흥
21	한정애	더민주	녹색제품 구매촉진에 관한 법률 일부개정	'12.07.06	'13.02.26	녹색제품의 구매 촉 진 및 녹색제품을 생 산하는 중소기업의 활성화

연 번	대표 발의	정당	의안명	제안일	처리일	제안이유
22	한정애	더민주	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 일부 개정법률안	'13.05.28	'15.01.12	유해·위험작업의 도 급인가 시 고용노동 부 장관이 안전·보건 평가를 실시할 수 있 도록 함
23	함진규	새누리	주택도시금융법 일부 개정법률안	'15.03.30	'15.07.24	금융소비자의 권익보 호 강화 및 대출에 대한 책임성을 금융 소비자와 금융기관에 균형 있게 배분

※ 자료: 바른사회시민회의(2016. 4)

〈첨부 2〉 2014년 국정감사 중 질의를 한 번도 받지 않은 일반증인 및 참고인

연 번	위원회	출석일	성명	소속 직위	감사시 작 시간	선서 시간	종료 시간	비고
1	교문위	10.08	강현진	서울맹학교 교장	10:03	18:01	24:28	
2		10.14	정인소	2018평창동계올림픽조직위원 회 감사관	10:03	16:23	18:46	
3		10.16	정운계	동구마케팅고등학교 교장	10:02	20:42	23:59	
4		10.23	박기한	헬스커넥트 상근이사	10:08	20:04	23:58	
5	국교위	10:13	오상인	(주)제주항공 안전보안실장	10:01	17:39	22:47	
6			김인규	(주)대한항공 안전보안실장	10:01	17:39	22:47	
7			한태근	에어부산(주) 사장	10:01	17:39	22:47	
8	정무	10.10	강희은	국민권익위원회 전 행정규칙 개선TF장	10:11	14:32	19:18	
9		10.16	정병기	KB국민은행 상임감사	10:06	14:03	20:44	

연 번	위원회	출석일	성명	소속 직위	감사시 작 시간	선서 시간	종료 시간	비고
10			조근철	전 KB국민은행 IT본부장	10:06	14:03	20:44	
11		10.17	주희곤	우리투자증권 중국법인장	14:05	-	18:49	참고인/ 북경반
12			이상윤	한국투자증권 중국법인장	14:05	-	18:49	참고인/ 북경반
13			남윤수	삼성증권 북경사무소장	14:05	-	18:49	참고인/ 북경반
14			이교창	현대캐피탈 중국법인장	14:05	-	18:49	참고인/ 북경반
15			이현수	대신증권 동경사무소장	14:02	-	19:33	참고인/ 동경반
16			송병철	리딩투자증권 일본법인장(공동 대표)	14:02	-	19:33	참고인/ 동경반
17			고기호	삼성화재 동경사무소장	14:02	-	19:33	참고인/ 동경반
18			강태동	롯데캐피탈 동경지점 기획실 장	14:02	-	19:33	참고인/ 동경반
19		10.20	최태경	한성자동차 전무	10:03	14:23	20:07	
20		10.21	김재철	대일감정원 대표	10:02	14:16	19:44	
21			최경진	동부발전당진(주) 대표	10:02	14:16	19:44	
22		10.27	김재호	금융감독원 일반은행검사국 팀장	10:03	14:21	20:12	
23	미래 창조	10.13	심진홍	안전행정부 재난안전통신망구 축기획단장	10:05	16:03	23:22	
24			오덕환	미래글로벌창업지원센터장	10:05	16:03	23:22	
25	농림	10.7	박수정	서울지방식품의약품안전청 주무관	10:07	-	20:17	참고인
26		10.17	서경석	한국해양과학기술진흥원 정 책기획본부장	10:07	-	18:43	참고인
27			심재설	한국해양과학기술원 특성화연	10:07	-	18:43	참고인

연 번	위원회	출석일	성명	소속 직위	감 사 시 작 시간	선서 시간	종료 시간	비고
				구본부장				
28	보건	10.20	김성호	한국다국적의약산업협회 전무	15:30	15:30	23:44	
29		10.21	김은배	대한결핵협회 서울지부 복십 자의원장	16:10	16:10	24:51	
30			손기범	안구보건복지협회 출산건강실장	16:10	16:10	24:51	
31			김광식	안구보건복지협회 전북지회본부장	16:10	16:10	24:51	
32			배성희	안구보건복지협회 전북지회 가족 보건의원장	16:10	16:10	24:51	
33			이상동	대한적십자사 병원보건안전국장	16:10	16:10	24:51	
34			이상수	대한적십자사 상주적십자병원장	16:10	16:10	24:51	

※ 출처: 국회국정감사 회의록(<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-40-010.do>)

대한민국 ‘경제활성화’를 위한
“제20대 국회에 바란다”

경제 분야

[발제②]

경제활성화를 위한 20대 국회의 과제⁵⁾

김 영 훈

바른사회시민회의 경제실장

I. 들어가는 말

민생문제를 외면한 국회란 존재이유가 없다. 그럼에도 19대 국회는 민생과는 거리가 먼 정쟁과 이 전투구로 최악의 국회라는 비판을 받았다. 20대 국회는 이를 반면교사 삼아야 한다. 총선으로 나타난 국민들의 경제성장과 고용활력에 대한 기대를 입법활동으로 충족시켜야 한다. 특히 경쟁을 제한하는 각종 규제와 투자와 거래를 경직시키는 경제민주화 관련법의 재검토가 시급하다.

한국은행 통계에 따르면 우리나라의 국내총투자율은 2013년 2분기에 이르러 급속한 하락세를 보였다. 여기에 투자가 얼어붙자 고용환경도 악화돼, 일자리 문제는 날로 심각해지고 있다. 최근 통계청이 발표한 3월 고용동향에 따르면 청년층(15~29세) 실업자가 1년 사이에 6만5000명이나 늘어나면서 청년층 실업률이 11.8%(52만여 명)을 기록해 2000년 이후 최고치를 나타냈다. 여기에 경기악화와 국내외 경기 불확실성이 가중되면서, 국내 30대 그룹까지 전년 대비 4%이상 축소된 신규채용계획을 발표했다. 국가 경제기반인 청년층의 고용안정을 확보해야 내수시장 진작과 기업 투자심리 회복, 경제활성화라는 선순환이 회복될 수 있다. 즉 20대 국회는 이런 선순환을 회복하기 위한 입법활동들에 총력을 기울여야 한다.

이를 위해서는 첫 번째로 자유로운 경쟁을 가로막는 각 분야의 진입규제를 원점에서 재검토해야 한다. 의도가 좋다고 결과가 좋은 것은 아니다. 시장 진입규제는 특정 집단의 기득권만을 보호하여 소비자 후생을 저해하는 결과를 가져올 뿐이다. 가장 시급히 논의돼야 하는 분야로 공공소프트웨어 조달시장(이하 공공SW)과 대형마트 영업규제, 중소기업적합업종 지정을 꼽을 수 있다. 현재 시행중인 「소프트웨어산업진흥법」은 공공정보화 사업에 자산 5조원 이상 기업의 참여를 제한하고 있다. 그러나 당시 시장을 주도하던 기업들이 빠져나간 자리엔 도리어 특정 중견기업과 외국계 기업이 채워지는 결과를 낳았다. 이로써 당초 목적과는 달리 경쟁력있는 SW사업자 육성을 더 어렵게 만들었다. 비슷한 경우가 대형마트 영업규제와 중소기업적합업종제도에서도 나타난다. 전통시장을 살린다는 명목으로 시작된 대형마트 영업규제는 오히려 내수 시장을 위축시키는 부작용을 불러왔고, 중기적합

5) 바른사회시민회의 경제실(김영훈, 이수영, 허지연)

업종 지정으로 중소기업의 활로를 찾아주려던 중기적합업종제도는 잘못된 시장규제로 기업이 성장을 거부하는 피터팬 증후군에 빠지게 하는 등 도리어 경쟁력을 악화시키는 결과를 낳고 있다. 과거 유사한 제도인 중기고유업종제도가 부작용으로 폐지된 만큼 중기적합업종 역시 폐지되어야 하지만, 19대 국회에서 그 논의는 지지부진한 채로 시장왜곡만 크게 심화시켰다. 이와 함께 최근 주요 이슈인 기업구조조정과 관련해서는 국회의 역할이 개입이 최소화 되어야 한다. 원활한 구조조정을 위해 세제 지원, 재정 지출, 실업대책 등에 관한 입법 조치를 지원하는 역할에 집중해야 한다. 구체적인 기업구조조정이나 개별 기업합병에 지나치게 간섭하는 것은 바람직하지 않다.

두 번째로는 기업의 투자거래를 억제하는 기업지배구조 관련 법 규정들이 개선되어야 한다. 기업 지배구조개선의 궁극적 목적은 자본시장육성과 투자자보호이다. 이를 위해 선진 각국은 자국의 경제 상황을 고려하여 양자를 조화롭게 융합하는 개선작업을 진행하고 있다. 그러나 우리나라는 선진 각국과는 달리 자본시장육성보다 투자자보호를 최우선 과제로 삼고 있어, 기업의 자율성을 부정하는 강행규정 중심으로 법 개정을 진행하고 있다. 우리나라의 경제현실을 고려할 때, 자본시장 육성에 주안점을 두고 자연스럽게 재편될 수 있도록 유도하도록 법적 장치를 개정해야 한다. 이뿐만 아니라 자본시장법 개정을 통해, 주인 없는 은행과 관치금융 문제를 하루 빨리 해결해야 한다. 한국은 주식 소유한도 초과 시 금융위의 승인을 얻도록 하고 있다. 독일·영국처럼 신고만으로 주식을 취득하게 하고 대신 건전성 감독을 통해 규제하는 방식으로 전환이 필요하다. 자본시장법상 대주주변경승인은 글로벌 스탠다드에 부합하지 않는 사전규제이다. 또한 자격요건의 ‘사회적 신용’ 항목은 재량권 남용의 소지가 있는 만큼 폐지하는 것이 바람직하다. 이사회 구성 및 감사선임의 경우, 정관에 위임하여 은행에 자율성을 부여할 필요가 있다. 중간지주회사 설립은 기업의 자율에 맡기는 것이 현명하며, 경영권 방어 부담이 늘어나면 기업은 그만큼 투자 여력이 줄어드는 만큼 순환출자제도에 대한 재검토는 필수적이다. 경쟁제한성이 없는 사적 거래에 대해서도 과도하게 통제하고 있는 일감몰아주기 규제는 기업의 거래 자율성을 가로막고 투자심리를 위축시키는 만큼, 이 또한 개정되어야 할 여지가 있다.

마지막으로 20대 국회는 급속한 대내외 환경변화로 인한 재정위기에 대비해야 한다. 안정적인 재정건전성을 유지하기 위한 사전적인 입법노력을 기울일 수 있는 시기를 놓쳐서는 안 된다. 기축통화국이 아닌 우리에게 안정적인 재정은 위기 시 경제를 버티게 할 수 있는 최후의 보루이다. 주요국에 비해 건전하다고는 하지만, 공기업·지방정부 등을 포함한 잠정적 국가부채는 결코 낮지 않다. 또한 저출산·고령화에 따라 복지·의료분야의 막대한 지출확대가 예상되고 있는 만큼 중장기적인 재정건전성 확보는 필수적이다. 유사·중복되는 공공부문을 통폐합하는 등 강력한 기능조정을 진행하고,페이 고(Pay-go) 원칙 등 재정준칙 도입과 재량·의무지출을 막론한 지출구조조정으로 점점 약화되는 국가 재정 기반을 다지는 국회의 노력이 필요하다.

II. 주요 과제

1. 시장배분적 규제와 기업구조조정

1) 소프트웨어산업진흥법

현재 「소프트웨어산업진흥법(이하 SW산업진흥법)」은 중소SW사업자의 사업 참여를 지원하기 위해 공공부문 SW사업 발주 시 대기업 SW사업자의 참여를 제한하고 있다. 그러나 당초 의도된 결과가 나타났는지는 의문이다. 한국경영정보학회에 따르면⁶⁾ 매출액 300억 원 이상 중견기업가운데 공공SW사업에 참여한 업체는 공공부문 평균 매출액이 2013년 898억 원에서 2014년 977억 원으로 늘었으나, 영업이익률은 0.016%에서 0.001%로 하락했다고 밝혔다. 또한 중견기업의 경우 매출에서 공공정보화 사업비중이 10% 증가할 경우 영업이익률은 16.7%가 감소한 것으로 나타났다. 소프트웨어산업진흥법은 크게 4가지 문제가 지적된다.

(1) 중소·중견기업 육성효과가 낮다. 2012년 현행 「SW산업진흥법」으로 개정된 후, 수혜를 기대했던 중소·중견기업들의 경우 2012년 공공사업분야의 영업이익률이 0.021에서 2014년 0.001로 감소. 또한 공공정보화사업 수주한 중소소프트웨어 기업은 전체의 10% 내외에 불과한 것으로 나타나 법 개정 이전과 이후 변동 거의 없다. 반면 40억 원 이상 대규모 공공정보화 사업의 경우 2012년 14%에 불과하던 상위중견기업 10개(외국계 포함)의 수주비중이 2014년 53%로 급증했다. 결국 소프트웨어산업진흥법 개정으로 인해 그동안 상호출자제한집단소속 기업들이 차지하고 있던 자리를 국내 중소기업들이 아닌 특정 중견기업이나 외국계기업들로 교체되는 결과만 초래된 것이다.⁷⁾

(2) IT분야 산업구조변화에 대응이 어렵다. 전통적인 SW시장의 성장은 둔화되고, IoT, 빅데이터, 클라우드 등 신성장 분야의 대규모 투자와 퍼스트펩귄(First Penguin)이 필요한 상황. 자금, 기술 등에서 상대적으로 여유가 있는 대기업들의 퍼스트무브가 둔화돼 우리나라 IT분야 신기술산업의 기초체력이 약해질 수 있다.

(3) 전자정부 수출에 장애가 된다. 정부는 디브레인(d. Brain) 등 전자정부 사업을 수출 상품으로 육성하기 위해 러시아, 에콰도르 등 개도국에 타진하려 했으나, 지금껏 정식 수출 계약을 맺는 나라는 없다. 막상 전자정부 모듈을 수출하려고 하면 현지에 개발 인력이 부족하고 인프라스트럭처도 거의 없어 실제 수출로 이어지기 어려운 상황이기 때문이다. 결국 전자정부 모듈을 수출상품으로 키우려면 인력과 인프라가 함께 진출해야 하는 상황이나, 개발노하우와 자금력이 부족한 중소기업체만으로

6) 한국경제연구원, 《위기의 소프트웨어산업, 돌파구는 무엇인가》 세미나 자료집

7) 머니투데이, 공공IT시장 대기업 제한, 외국계 기업만 신났다, 2013-10-25보도

<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2013102514245067785&outlink=1>

는 감당하기 어렵다.

(4) 비합리적인 시장참여자 제한이다. 대기업의 공공사업 참여제한과 같이 특정 사업자군을 시장에서 배제하는 방식은 합리적이지 않다. 또한 대기업과 중소기업의 경쟁을 시장 내 제로섬 게임으로 인식하는 것은 시장을 오해한 데서 기인한다. 대기업이 없어진 공공SW사업 시장에선 중소기업 간 사업 나눠먹기와 특정 중견기업들을 중심으로 한 수직적 하청구조가 자리하는 등 경쟁력 있는 SW사업자 육성이 더욱 어려워지고 있다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해선 우선 대기업의 참여제한을 풀어야 한다. 미래부가 이미 지침을 통해 ICT 등 신기술 산업분야에 대해 참여제한을 해제한 것처럼, 법 효용성에 한계가 드러나고 있음이 입증되고 있는 만큼 대기업의 공공SW사업 참여를 원천 제한하는 개정 SW산업진흥법의 전면 개정이 불가피하다. 궁극적인 중소·중견사업자의 보호·육성이 빛을 발하려면, 대기업의 참여를 제한하는 방향이 아니라 SW산업구조에서 개발하는 업체들에게 더 많은 이익이 돌아갈 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 함께 기존 공공SW시장에서 나타난 악습 끊어낼 보완장치 필요하다. 대기업, 금융SW시장을 조달청 입찰시스템처럼 투명하게 개방하고, 정책으로 용역이나 상용SW결과물의 지식재산권을 발명자에게 귀속시키는 등 개발자 중심으로 바뀌어야 할 것이다. 상용SW 100% 분리발주, 무상유지보수기간 폐지, 유지보수 수익계약 등도 고려해 볼 수 있다.

2) 대형마트 규제

전통시장 보호 및 육성이라는 명분으로 정부는 대형마트에 대한 영업규제를 강화하고 있다. 주로 영업시간, 판매 품목, 거리 제한 등을 규제하고 있는데, 현재 유통산업발전법을 포함해 대형마트 영업규제와 관련해 19대 국회에서 발의된 법안은 총 46개이다.

【표1】국회계류 대형마트 규제 법안⁸⁾

구분	법안명	발의안 수(개)
대형마트 영업규제 (46)	유통산업발전법	34
	대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법	10
	중소기업·중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법	1
	유통산업 근로자 보호와 대규모 점포 등의 주변생활환경 보호 등에 관한 특별법	1

유통산업발전법은 제1조(목적)은 “유통산업의 효율적인 진흥과 균형 있는 발전을 꾀하고, 건전한

8) 2016.1월 기준

상거래질서를 세움으로써 소비자를 보호하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적"을 규정하고 있다. 하지만, 실제 유통산업보호법은 '소비자 보호'에 역행하고 오히려 특정 공급자의 이익을 보호하고 있다. 전통시장 육성을 위해 정부는 대형마트 영업규제와 더불어 전통시장 지원 사업("전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법")을 진행하고 있다. 주요 대상은 시설이 낙후되어 개·보수가 필요하거나, 유통기능 개선이 필요한 '등록 및 인정시장'이다. 2002년부터 2011년까지 중소기업청이 전통시장 지원에 투입한 예산은 총 1조 5,711억 원이다. 이 중 시설현대화에 1조3513억 원, 시장경영혁신지원에 2198억 원 투입(국회예산정책처)되었다. 예산정책처는 시설현대화사업에서 전통시장 상인의 자구노력을 반영하지 않은 일방적인 방식으로 전통시장을 지원되고 있으며, 향후 지원을 계속해야 한다면 전통시장 상인들의 참여를 전제로 하는 지원체계를 마련할 것을 지적한바 있다.

전통시장에 대한 정부 지원만으로는 당초 정책목표를 달성할 수 없다. 전통시장에 대한 소비자의 외면은, 구조적-시대적 변화에 따른 것이다. 즉, 골목상권은 '골목'이 있어야 형성된다. 주거형태의 변화(단독주택에서 공동주택), 가구구성의 변화(1인 가구 증가), 근로형태의 변화(외벌이에서 맞벌이)에 맞는 소비는 전통시장이 아닌 대형마트에 더 적합하다. 대형마트의 성장은 고급 서비스를 지향하며, 쇼핑부터 문화까지 원스톱 서비스를 선호하는 소비자들의 기호를 파악한 것이다. 따라서 전통시장도 소비자의 기호변화에 맞춰 스스로 변화하는 모습을 보여야한다.

대형마트 영업규제는 진입장벽의 한 종류이다. 전통시장 활성화는 대형마트에 대한 소비자들의 접근을 막는 방식이 아니라, 전통시장 자체에 대한 경쟁력을 강화하는 방향이 되어야 한다. 해외의 경우 전통시장 자체의 경쟁력을 강화하고 있고, 많은 전통시장들이 경쟁력을 보유하고 있다.

〈참고〉 ■ 주요 해외 전통시장 현황

1. 네덜란드 알베르트 코이프(Albert Cuyp) Market : 암스테르담에 위치. 여행정보사이트 트립어드바이저(trip advisor)에 '걷기에 좋은(good to wander)' 그리고 '정돈되고 위생적인 (neat and clean)' 시장으로 소개. 관광명소로 자리 잡음.
2. 프랑스 Marche Provençal : 2012 CNN선정 세계 10대 전통시장
- 3 이탈리아 밀라노 어스마켓(Earth Market) : 전통의 방식으로 지역에서 생산된 식재료를 소재로 슬로푸드(Slow Food) 철학에 맞춰 운영되는 전통시장
- 4 미국의 파머스마켓(Farmer's Market) : 토요일 시내에서 인근지역 농민들이 생산한 농작물을 직거래형식으로 판매. 미 농무부(USDA)에 따르면 1994년 1755개에서 2012년 7864개로 증가. (연 9%성장)

해외의 전통시장 성공사례들은 정부지원이 아닌 경쟁력 강화에 기반을 둔다. 불편과 무질서가 전통일 수는 없다. 친환경, 정돈된 시장, 고품질, 신뢰 유지 등 그 시장만의 강점을 바탕으로 하고 있

다. 또한 소규모 생산자가 직접 재배한 유기농, 친환경 제품을 거래함으로써, 새로운 판로를 찾는 생산자와 보다 건강하고 신선한 식생활을 원하는 소비자의 욕구를 충족시키고 있다. 향후대형마트 및 SSM에 대한 영업규제강화가 아니라, 소비자 후생 및 산업구조 변화의 관점에서 대형마트 영업규제를 폐지해야 한다.

3) 중기적합업종

중소기업 적합업종제도는 대기업의 진출로 중소기업의 경영악화 등을 초래한 경우 사회적 합의를 통해 다양한 역할 분담 기준 제시 하고, 중소기업이 경쟁력 확보할 수 있는 기회를 제공하여 중견기업으로 성장할 수 있는 토대 마련⁹⁾을 위한 동반성장위원회의 핵심정책이다. 중소기업 적합업종 제도는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제 20조의2 제2항2호의 법률¹⁰⁾에 근거하여 이행되고 있다.

【표2】 2016년도 제1차 중기적합업종 권고사항¹¹⁾

구 분		품 목 명
재합의 대상 (18)	합의 완료 (8)	■ 재합의(7) : 서적 및 잡지류 소매업, 중고자동차 판매업, 자전거 소매업, 자동판매기 운영업, 화초 및 산식물 소매업, 플라스틱 봉투, 제과점업 ■ 시장 감시(1): 가정용가스연료 소매업 * ‘밀줄’ 3개 품목은 기존 권고사항 유지
* 16년 기간만료 품목	진행 중(10) * 16년 5월 만료	① 기타 식사용 조리식품(이동급식), ②~⑧ 음식점업 7개(한식, 중식, 일식, 서양식, 기타 외국식, 분식 및 김밥, 그 외기타 음식점업), ⑨ 자동차 전문 수리업, ⑩ 기타 곡물가루(메밀가루)

동반위는 사업이양, 사업축소, 진입자제, 확장자제등 권고를 내리고 있다. 문제는 이 같은 조치들은 ‘개별기업의 경영판단’으로 선택돼야 할 문제라는 점이다. 과잉투자라면 사업 축소를, 시장의 과포

9) 동반성장위원회, 중소기업적합업종 개요

10) <대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률>

제20조의2(동반성장위원회의 설치)

① 대·중소기업 간 동반성장과 관련한 민간부문의 합의를 도출하고 동반성장 문화를 조성 및 확산하기 위하여 재단에 동반성장위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항에 관련 업무를 수행한다.

1. 동반성장지수의 산정 및 공표에 관한 사항

2. 적합업종의 합의 도출 및 공표에 관한 사항

3. 그 밖에 민간부문의 동반성장 추진과 관련하여 위원회가 필요하다고 인정하는 사항

③ 위원회는 제2항의 업무를 정부기관이나 재단 등으로부터 독립적이고 자율적으로 수행한다.

④ 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결로 정한다.

11) 제39차 동반성장위원회 개최결과, 2016.2.23

하나 경쟁격화라면 확장 및 진입자제를 개별 기업은 선택해야 한다. 소비자들의 선택을 받아 경쟁력을 가지고 있음에도 동반위의 결정에 따라 사업축소나 이익이 결정되는 것은 반 시장적인 결정이다.

중소기업 적합업종 제도는 일부 업종의 경우 중소기업만이 적합한 업종이라고 정부가(동반성장위원회)가 판단할 수 있다는 것을 전제한다. 그러나 코닥의 경우에서 볼 수 있듯이 기술의 발달, 소비자의 선호 변화 등 시장 환경이 급변하고 있는 상황에서, 현재 중소기업만이 경쟁력을 가지는 사업이 있다고 보기는 어렵다. 그럼에도, 일부 업종을 중소기업 적합업종으로 지정하고, 확장자제·사업축소와 같은 사실상의 진입규제를 신설하는 것은 경쟁을 통한 소비자 후생에 반하는 결과를 가져온다. 기존 사업자의 경우에는 단기간의 보호막이 될 수는 있지만, 장기적으로는 기업의 경쟁력 저하와 소비자 후생의 저하라는 결과를 가져올 가능성이 높기 때문이다.

중기 적합업종 지정에 따라, 국내 대기업의 시장진입 혹은 확대가 제한될 경우 혜택은 국내 중소기업이 아니라 외국계 기업이 반사이익을 볼 수 있다. 대기업의 사업 축소 권고가 있는 내려진 재생타이어의 경우 세계 1, 2위 업체인 브리지스톤과 미쉐린에게 유리한 시장 환경이 조성될 수 있다.

과거 유사한 형태로 고유업종제도가 운영된 바 있다. 중소기업 고유업종제도가 시행되었던 1991~2001년 중 고유업종이 속한 산업의 사업체 수 비중은 1.3%포인트 감소했고, 생산액과 종사자 수 비중은 각각 4.3%포인트, 2%포인트 감소했다. 결국 고유업종제도는 ①사회적·경제적 제 조건의 급속한 변화에 따른 이분법적 구분의 어려움 ②중견기업으로 성장하기보다 다수의 중소 자회사를 설립해 변칙운영 ③기술이나 품질경쟁보다는 가격경쟁에 주력함으로써 기술 및 품질향상 미흡 ④외국기업의 시장참여 및 외국제품 수입으로 인한 국내시장 잠식 ⑤지정 전 진입한 대기업의 계속생산은 허용하고 신규 대기업의 진입을 제한해 기존 대기업의 독과점적 시장성과를 보장해주는 부작용¹²⁾ 등이 노출되면서 참여정부 시절인 2006년 폐지된 바 있다.

대·중소기업 동반성장은 경쟁자를 제한하는 진입규제가 아닌 1) 산업계의 현실에 대한 실증적 재검증, 2) 민간자율원칙의 확립, 3) 불공정행위의 근절과 공정한 경쟁기반 조성, 4) 혁신기업에 대한 지원체계 효율화 등을 내실 있게 추진하는 것이 중요하다.¹³⁾ 우리나라 중소기업 생태계의 가장 큰 문제점은 지나치게 중소기업이 많다는 것이다. 많은 경쟁자가 시장에 참여하고 있고, 제대로 퇴출이 되지 않는 좀비 중소기업도 존재한다. 또한 정부의 지원정책에 의존하면서 중견·대기업으로 성장하지 않는 피터팬 신드롬에 대한 비판도 제기되고 있다. 향후 중소기업시장에서도 경쟁을 통해 중소-중견-대기업으로 기업이 성장할 수 있는 선순환 구조를 만들어야 할 것이다.

12) 조동근, '중소기업 적합업종제도, 어떻게 볼 것인가?', 나라경제 인사이드, 2011.12

13) KERI, '중소기업 적합업종제도의 문제점과 정책대안', 2012

4) 기업구조조정

중국과 일본의 ‘新넛크래커’ 공세 및 글로벌 경기 침체의 영향으로 수출/제조업 중심의 우리나라 산업구조는 강도 높은 구조조정이 불가피하다. 2014년 제조업의 매출액 증가율은 ‘마이너스 1.59%’이다. 이는 1961년 관련 통계 집계 이후 초유의 현상이다. 금융비용 부담률은 감소하였지만 매출액 대비 인건비 비율은 증가했다. 2014년에 매출액 증가율이 마이너스를 기록함에도 불구하고, 매출액 대비 인건비 비율은 9.9%를 기록하고 있다. 2014년 평균 이자보상비율은 400%이지만 한계기업으로 내려가면 이자보상비율은 크게 낮아지고 있다. 한국은행이 2015. 6. 30 내 놓은 ‘금융안정보고서’에 의하면 2014년 말 2만1700여개 외부감사 대상 기업 중 3년 연속 영업이익이 이자 비용에 못 미치는(이자보상비율이 ‘1’ 이하) 기업이 3,295개로 밝혀졌다. 이는 총 외감기업의 15.2%로, 2009년 말 12.8%(2,698개)에 비해 크게 증가한 것이다. 대기업의 한계기업 비중도 2009년 9.3%에서 2014년 14.8%로 증가해, 대기업에도 부실이 만연되었음을 알 수 있다.

특히, 해운이나 건설, 조선 분야 등 부실징후가 나타나는 기업들에 대해서는 신속하고 선제적인 구조조정이 필요하다. 국회 산업자원위원회 ‘기업활력제고법’ 검토보고서에 따르면 정부는 ’09. 5월부터 ’14. 6월 까지 부실기업 구조조정을 위해 무려 6조 1,693억원 규모의 공적자금을 투입한바 있다.

구조조정은 이해관계가 복잡하고 전문적인 지식이 필요한 영역이기 때문에 관련 전문가들과 이해관계자들에게 일임하는 것이 최선의 대책이 될 수 있다. 정부는 분명하고 신속한 방법으로 구조조정 결과에 대한 불확실성을 해소해야하며, 국회 및 정치권의 개입은 최소 수준으로 관리되어야 한다. 또한, 개별 기업의 이익이나 주장보다는 소비자 후생과 글로벌 산업구조 및 경쟁력을 고려하여 국가 산업 전체의 경쟁력을 높이는 방향으로 진행되는 것이 필요하다.

조선-해운 구조조정과 관련, 야권은 구조조정에 앞서 근본적 실업 및 고용대책부터 내놓을 것을 요구하고 있다. 하지만 고용대책은 구조조정의 고통을 완화시키는 대책으로 필요한 것이지 구조조정을 제약하거나 방향을 틀게 하는 요인으로 작용해서는 안 된다. 만약 고용대책이 구조조정의 전제 조건이어야 한다면 구조조정은 첫발을 뗄 수가 없다. 인력 감축 없는 구조조정은 피를 흘리지 않고 수술하라는 것과 마찬가지다. 어떤 경우에도 고용대책이 구조조정을 제약하는 변수가 되서는 안 된다. 과거 쌍용차 사태나 한진중공업 희망버스 사태처럼 과도한 정치권의 개입은 오히려 사태를 악화시킬 가능성이 높다. 다만 구조조정 과정에서 실업사태가 충격을 흡수하기 위한 다양한 방안을 모색해야 할 것이다.

SK텔레콤-CJ헬로비전 인수/합병과 관련, 공정위는 법에서 정한 최장 심사 기일(120일)을 넘겨 표류 ‘기업결합심사’라는 책임을 회피하고 정치권의 개입을 촉발시켰다는 비판을 면하기 어렵다. 유

튜브, 네이버TV 등 OTT 사업자의 성장등 방송시장 점유율 논쟁이 무의미해지고 있고, IT-통신 생태계가 빠르게 변화하는 상황에서 시대에 뒤떨어진 규제방식으로는 새로운 성장동력을 발굴하기 어렵다. 지금과 같이 공정위가 M&A 인/허가 권한을 '변형된 규제'로 활용하려 하는 한, 선제적 기업 구조조정은 기대하기 어렵다. 일부에서는 국회의 개입을 촉구하며 이 문제를 반대하고 있지만, 향후 이해관계자들은 국회 및 정치권력을 Leverage로 활용하여 자신들에게 유리한 정책 환경을 도모할 수 있고, 소모적인 정쟁으로 귀결될 가능성도 있는 만큼, 국회가 개별사안에 직접적인 영향력을 행사하는 방식은 지양되어야 한다.

2. 기업 지배구조¹⁴⁾

1) 금융기관의 주식소유 제한

대한민국의 은행 산업은 점차 그 시장을 잃어 가고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 18개의 은행 중 민간 은행 모두는 금융지주회사가 지배하고 있으며, 금융지주회사의 최대주주는 예금보험공사나 국민연금공단이어서 사실상 민간은행이 없는 것으로 나타났다. 이는 은행법상의 동일인 주식소유제한 때문인 것으로 이해된다. 이러한 은행의 주식소유제한과 관련하여 선진국에서는 자본조달구조, 의사결정체계, 경영감독 등의 유기적인 상호작용을 고려하여 총체적인 경영의 효율성을 제고한다는 시각에서 금융기관의 소유문제를 접근하여 왔다.

그러나 우리나라에서는 은행의 경영효율성 제고보다는 관치은행에 중점을 두어 은행주식 동일인소유한도 규제를 가하고 있다. 즉 우리 은행법은 시중은행의 경우에는 금융위의 승인을 받지 않는 한 주주 1인과 대통령이 정하는 특수 관계에 있는 자, 즉 동일인이 은행의 의결권 있는 발행주식총수의 10%(지방은행은 15%)를 초과하여 소유하거나 사실상 지배할 수 없도록 규정하고 있다(은행법 제15조). 또한 자산 5조 원 이상 되는 공정거래법상의 상호출자제한기업집단에 속한 비금융주력자의 경우 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 4(지방은행의 경우에는 100분의 15)를 초과하여 은행의 주식을 보유할 수 없다(은행법 제16조의2 제1항). 우리 금융지주회사법은 은행지주회사에 대하여도 동일인이 은행지주회사의 주식을 소유하는 것을 10%(지방은행지주회사는 15%)로 제한하고 있다(동법 제8조).

그러나 예외적으로 예금보험공사가 은행지주회사의 주식을 소유하는 경우와 금융지주회사가 은행지주회사의 주식을 소유하는 경우에는 이러한 제한을 적용하지 않는다(동법 제8조 제1항). 그리고 초과하여 취득하고자 하는 경우에는 10%·25%·33% 씩 각각 초과하여 취득 시에는 이를 금융위로부터

14) 글로벌기업지배구조연구소, '20대 국회에 바란다', 2016 재구성

터 승인받아야 한다(동법 제8조 제3항). 이러한 주식소유한도 규정을 위반하여 초과한 주식에 대하여는 의결권을 배제하고, 의결권배제 규정 위반 시 6개월 내에 한도초과주식의 처분을 명할 수 있도록 하고 있다(동법 제10조).

이처럼 우리나라 금융당국은 주식소유한도 한도 초과 시 금융위원회를 승인을 얻도록 함으로써 주인 없는 은행과 관치금융을 심화시켜 왔다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 내국인이 10%를 초과하여 은행주식을 소유하는 경우에도 독일이나 영국처럼 신고만으로 주식을 취득할 수 있도록 하고 사후에 건전성 감독을 통하여 규제하는 방식의 간접규제방식을 취하여야 한다.

또한 동일인 여신한도와 관련하여서도 우리나라는 동일인에 대한 여신한도액을 은행자기자본의 25% 이내로 하여 외국의 예보다 비교적 높은 반면, 은행주식소유한도를 낮게 책정함으로써 은행의 책임경영에 논리적 모순을 초래하고 있다. 입법론적으로는 은행주식소유한도를 완화하고 건전성감독 차원에서 여신한도를 낮추는 것이 바람직하다고 본다. 구체적으로는 은행법상의 동일인 주식소유한도를 글로벌 스탠다드에 맞추어 대기업 구분 없이 10%로 상향 조정하고, 금융전문성을 확보한 금융 그룹에 대하여는 20%까지 허용해야 할 것이다.

2) 자본시장법상 대주주변경승인

「자본시장법」 역시 금융투자업의 사금융화를 차단한다는 명분하에 대주주 변경에 대한 기업 지배 구조규제를 가하고 있다. 즉 자본시장법상 금융투자업자의 대주주가 되기 위해서는 금융위원회의 승인을 얻을 것을 요구하고 있으며, 승인을 위한 자격요건과 승인을 취득하지 않은 대주주에 대한 처분 명령권과 당해 주주의 의결권을 제한하고 있다(자본시장법 제23조). 이처럼 우리나라는 대주주의 경우 변경이 되려면 금융위원회의 승인을 얻을 것을 요구하고 있지만, 일본의 경우에는 주요주주(20%이상 보유주주)가 된 자는 내각총리대신에게 신고만 하도록 되어 있다. 영국의 경우에도 금융투자업자의 대주주는 신고만 하도록 되어 있다. 다만 양국은 신고의무를 위반한 경우에 이에 대한 제재를 가하고 있을 뿐이다.

그러나 승인규제는 글로벌 스탠다드에 부합하지 않는 사전규제에 해당하며, 그 중에서도 자율규제가 아닌 법적 규제에 해당하는 규제제도로서 매우 행정 편의적 규제라는 비판을 받을 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 금융투자업자의 대주주변경 승인에 관한 현행 자본시장법을 개정하여 이를 신고하도록 개정하는 것이 바람직하다. 또한 대주주 승인과 관련한 자격요건 상 사회적 신용의 판단기준이 매우 추상적임을 고려하여 볼 때, 승인기관의 재량권 남용에 대한 논란의 소지가 많다고 본다. 선진 각국의 입법례를 보더라도 사회적 신용을 승인요건으로 하는 국가는 없다. 따라서 대주주

승인을 위한 자격요건 중 사회적 신용 구비요건을 폐지해야 할 것이다.

한국은 주식소유한도 초과 시 금융위의 승인을 얻도록 함으로써 주인 없는 은행과 관치금융을 만들어내고 있다. 독일, 영국처럼 신고만으로 주식을 취득하게 하고 대신 건전성 감독을 통해 규제하는 방식으로 전환이 필요하다.

3) 금융기관 이사회구성 및 감사선임에 대한 법적 규제

은행법상 은행은 이사회에 사외이사를 3명 이상 둘 것을 요구하고, 이사회 구성과 관련하여 사외이사의 수가 전체 이사 수의 과반수가 될 것을 강제하고 있다(은행법 제22조). 사외이사의 선임을 위하여 사외이사후보추천위원회를 설치하여야 하며 추천위원회는 사외이사가 총 위원의 2분의 1 이상이 되도록 구성하여야 하며, 사외이사후보추천위원회가 사외이사를 추천하는 경우에는 0.025%를 소유하고 6개월 이상 보유한 소수주주가 주주제안의 방법으로 사외이사 후보를 추천한 경우에는 당해 자를 후보에 포함시켜 선임절차를 밟아야 한다.

이사회 내에서 사외이사후보추천위원회 등의 운영 등에 대하여는 지배구조내부규범에 위임함으로써 이사회구성 등 절차에 관하여는 전적으로 회사정관이 아닌 법시행령으로 정하도록 함으로써 은행의 주주총회의 권한을 형해화하고 정부가 이사회구성권을 장악하는 법적 근거를 마련하였다. 이는 외형상으로는 상장된 민간기업 임에도 불구하고 은행주식소유동일인한도 규정을 근거로 민간은행을 정부가 내부규범을 통하여 실질적으로 공기업화 하였으며, 그 이사회 구성도 경영효율성 보다는 공공성을 강조하여 정치적으로 이용될 가능성이 높다. 따라서 내부규범에 전적으로 이사회 구성을 위임하고 있는 금융지주사와 은행임원의 선임에 관한 제도적 개선이 필요하다.

구체적으로는 은행 지배구조내부규범규정을 폐지하거나, 아니면 법률에 규정하여야 할 대부분의 사항들을 현재처럼 시행령에 위임하지 말고, 정관에 위임하도록 개정하여 은행에 자율성을 부여하여야 한다. 이 정도는 되어야 최소한의 금융회사 지배구조 선진화 방안이라고 할 수 있을 것이다.

자본시장법상으로도 금융투자업자는 사외이사를 3인 이상 두어야 하며, 자산이 2조원 이상인 금융투자업자는 사외이사가 이사 총수의 2분의 1 이상이 되도록 강제하고 있다(은행법 제25조). 이 또한 헌법 제37조제2항에서 규정하고 있는 과잉금지의 원칙을 위반할 여지가 크다.

4) 지주회사규제

중간지주회사 설립은 기업의 자율에 맡기는 것이 우리 정부는 지주회사제도가 경제력 집중의 수단

으로 악용될 수 있다는 이유로 1987년 이후 이를 전면적으로 금지시키는 기업지배구조 규제를 유지해 왔었으나 1998년 공정거래법을 개정함으로써 1999년 4월1일부터 이를 허용한 바 있다. 지주회사를 업종별로 구분하여 볼 때 일반지주회사와 금융지주회사, 공익사업지주회사, 벤처지주회사로 종류를 구별하여 볼 수 있으나, 우리나라에서는 공익사업지주회사와 벤처지주회사에 관한 직접적인 관련법 규정이 없으며, 공정거래법상 일반지주회사와 금융지주회사에 대하여만 언급하고 있다.

우리 공정거래법에서는 금융지주회사 이외의 지주회사를 일반지주회사로 규정하고 있는 점을 고려하여 볼 때에(공정거래법 제8조의 2 제1항 제4호·제5호), 일반지주회사란 금융기관 이외의 일반기업을 자회사로 지배하고 있는 지주회사를 의미하며 금융지주회사란 은행업, 증권업, 보험업 등 금융업을 영위하는 자회사들을 소유, 지배, 관리하는 것을 주요 사업목적으로 하는 회사라고 정의할 수 있다. 이러한 지주회사제도를 이용하는 경우 경영활동이 다양한 장소에서 지속적으로 이루어지면서도, 다른 한편으로는 그룹의 형태로 통일된 힘을 발휘할 수 있는 장점을 갖고 있어 서로 상이한 기업풍토와 인사제도상의 불일치 문제를 비교적 용이하게 극복할 수 있는 장점을 갖고 있다. 지주회사의 경우 합병이 갖는 문제점인 기업조직융화의 어려움을 해소하면서도 자회사의 전문성 유지 및 상호경쟁이 가능하되, 중복투자를 배제할 수 있는 장점을 가지고 있다.

지주회사제도를 활용하면 기존의 자회사방식에 비해 작은 수준의 자본으로 타 사업진출이 가능하며, 업무다각화 및 영업기반강화를 위한 기업의 규모의 경제, 사전적 구조조정 촉진 등의 장점을 활용할 수 있다. 다만, 지주회사가 생산적 사업 활동을 스스로 행하지 않고 오로지 다른 회사의 사업을 지배하는 것을 목적으로 하므로 지주회사의 지배활동이 잘못하면 자회사의 사업 활동을 위한 것이 아니라 지주회사의 이익을 위하여 이루어 질 가능성이 크다. 그러나 이러한 단점 역시 수직적 계열화의 경우에도 동일한 우려가 있었다는 점에서 지주회사제도를 특별히 통제해야 할 이유라고하기에 명분이 약하다.

결론적으로 기업들이 사전적 구조조정을 통해 사업재편을 촉진할 수 있도록 제정된 기업활력제고법 등을 제대로 활용하기 위해서는 공정거래법상의 지주회사규제를 통한 기업지배구조의 법적 규제에 대한 전반적 재검토가 필요하다고 본다.

6) 순환출자규제

정부는 2013년 우리 경제의 경제력집중을 완화와 재벌의 소유구조 투명화를 위해서는 상호출자의 변칙적 회피수단인 순환출자를 법률로 명확히 금지시키는 기업지배구조개선이 필요하다고 판단한 바 있다. 이를 위하여 상호출자제한기업집단에 속하는 경우 '신규 순환출자'는 금지하고, 법 시행이전의 기존 순환출자에 대해서는 3년간의 유예기간 부여하여 이 기간 동안 순환출자를 해소토록 하고, 이

유예기간 경과 후에는 의결권 제한 및 공공발주 사업 참여시 감점 등 불이익 부여하는 것을 내용으로 하고 있다(공정거래법 제9조의2).

즉 순환출자의 금지를 위반하여 상호출자, 순환출자를 한 주식에 대하여는 그 시정조치의 명령을 받은 날부터 범위반상태가 해소될 때까지 해당 주식 전부에 대하여 의결권을 행사할 수 없도록 하였다(공정거래법 제18조 제2항). 순환출자의 금지규정을 위반한 경우 공정위는 당해 행위의 중지, 주식의 전부 또는 일부의 처분, 임원의 사임, 영업의 양도, 채무보증의 취소, 시정명령을 받은 사실의 공표, 기업결합에 따른 경쟁제한의 폐해를 방지할 수 있는 영업방식 또는 영업범위의 제한, 공시의무의 이행 또는 공시내용의 정정, 기타 범위반상태를 시정하기 위하여 필요한 조치 등과 같은 시정조치명령을 할 수 있도록 규정하고 있다(공정거래법 제16조 제1항).

또한 공정위는 순환출자금지규정을 위반한 경우, 위반행위로 취득 또는 소유한 주식의 취득가액에 100분의 10을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있도록 하였다(공정거래법 제17조 제1항). 그 동안 재벌총수들이 편법으로 순환출자를 통해 그룹을 지배하는 것은 경영투명성을 해치게 되기 때문에 이를 법률로 차단하여야 한다는 논거로 지난 십 수 년간 제기되어 왔다는 점에서 경제민주화입법으로는 가장 홍보효과가 큰 법 개정이라고 할 수 있다.

그러나 오래전부터 순환출자를 법률로 차단하는 각국의 입법례가 없고, 지나치게 법률이 경영활동에 개입하는 것이 오히려 경제발전에 역효과가 날 수 있다는 지적 하에 그동안 차일피일 미룬 바 있었다. 하지만 결국 16대 대선을 앞둔 2001년 회사법의 기본법인 상법 제342조의2 제3항을 신설하여 전 세계 최초로 손자회사가 모회사의 주식을 취득하는 것을 금지시키는 순환출자금지제도를 신설한 바 있다. 또한 2006년 2월에는 제17대 대선을 앞둔 상황에서 금융산업구조개선을 위한 법률을 개정하여 해당기업들에게 5년의 유예기간을 두어 간접적으로 순환출자고리를 끊는 입법 작업을 단행한 바 있다.

재벌개혁이라는 명분하에 증손자회사 이하의 회사와의 순환출자는 물론이고 모든 계열사 간의 순환출자고리 자체를 끊는 법제도를 도입한다는 것은 자본시장의 활성화와 육성의 필요성을 감안하여 볼 때에 국가경제를 위협하는 법제도가 될 수 있다. 선진국들도 가공자본에 대한 문제점을 끊임없이 지적하면서도 법률로는 모자회사간 출자만 금지시키는 해법을 찾을 수밖에 없었던 이유이다. 이는 이번 순환출자금지법이 우리 자본시장은 글로벌 스탠드와는 완전히 결별한다는 것을 의미하며, 동시에 국내 자본시장을 세계자본시장으로부터 고립시키는 기업지배구조 규제 때문에 국가경쟁력이 하락할 우려가 높다는 것을 의미한다.

재벌들의 소유구조투명화라는 이름하에 순환출자금지법제를 만들고 이를 3년 내에 해소하지 못하

면 의결권을 제한하고 공공발주사업의 참여를 제한하는 것은 이는 헌법 제126조와 제37조 제2항에서 규정하고 있는 보충성 원칙과 과잉금지의 원칙에 위배되는 만큼 재검토가 필요하다.

6) 일감몰아주기 규제

2013년 8월 개정 공정거래법은 제23조의2를 신설하여 일명 일감몰아주기규제라는 이름으로 특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등을 금지시키는 간접적 기업지배구조규제를 독창적으로 입법화하였다. 이에 따르면 그룹 내 계열사에 대한 총수 일가의 지분율이 일정 비율 이상(상장사 30%, 비상장사 20%)인 기업의 내부거래행위는 경쟁제한성의 입증 없이도 제재가 가능하도록 했다. 그리고 이를 위반한 경우 공정위는 해당 불공정거래행위 또는 특수 관계인에 대한 부당한 이익제공행위의 중지 및 재발방지를 위한 조치, 계약조항의 삭제, 시정명령을 받은 사실의 공표 기타 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있도록 했다(공정거래법 제24조).

더욱이 경쟁제한성이 없는 계열사 간 거래에 대하여도 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안(최대 5억 원)에서 과징금을 부과할 수 있도록 했으며(공정거래법 제24조의2 제1항), 추가로 위반자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 2억 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(공정거래법 제66조 제1항 제9의2호). 이는 대기업 총수의 2세 또는 3세가 회사를 설립한 후 대기업 총수가 지배하는 회사와 2세, 3세가 설립한 회사에 일감 몰아주는 것을 통제하기 위한 입법이다.

그러나 이러한 일감몰아주기 규제는 경쟁제한성이 없는 사적 거래에 대하여도 과도하게 통제를 가하고자 한다는 점에서 입법목적도 정당하지 않을 뿐만 아니라 방법 역시 적절하지 않으며, 기본권침해를 최소화하는 규정도 아니고, 공공의 필요에 비하여 지나치게 사인의 재산권행사와 사적자치권을 제한하기 때문에 법익의 균형성에 반하므로 위헌적 기업지배구조 규제형 법 개정이라고 할 수 있다.

부당거래의 부당한 정도를 판단하는 기준인 '현저히'를 '상당히'로 바꿔 규제 대상의 범위를 확대했고(공정거래법 제23조 제1항 제7호), '지원주체'뿐만 아니라 혜택을 받은 '지원객체'도 함께 제재하도록 했는가하면, 기업 간 거래에 총수일가 소유회사가 개입하는 것도 금지시키는 규제를 신설하였다(공정거래법 제23조 제1항 제7호). 결국, 경제민주화입법이라는 이름으로 이번 개정된 공정거래법은 재벌기업의 총수에게 일감몰아주기를 통제함으로써 재벌 2세, 3세들의 투자를 억제하는 결과를 초래할 것으로 생각된다.

이미 헌법재판소도 “사적 자치는 계약의 자유·소유권의 자유·결사의 자유·유언의 자유 및 영업의 자유를 그 구성요소로 하고 있으며, 그 중 계약의 자유는 사적 자치가 실현되는 가장 중요한 수단이다. 그리고 이러한 계약의 자유는 다시 계약체결의 자유·상대방선택의 자유·방식의 자유·계약의 변경

또는 해소의 자유를 포함한다.”한다고 판시한 바 있다(헌법재판소 1991. 6. 3. 89헌마204 전원재판부). 또한 우리 헌법 제119조 제1항은 “대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”고 규정함으로써, 국민 개개인이 사적 자치(私的 自治)의 원칙을 기초로 하는 자본주의 시장경제질서 아래 자유로운 경제활동을 통하여 생활의 기본적 수요를 스스로 충족할 수 있도록 하면서, 사유재산의 자유로운 이용·수익과 그 처분 및 상속을 보장하고 있다. 결국, 일감몰아주기 규제는 공공의 필요성이 불확실함에도 불구하고 재벌가의 2세, 3세들이 투자를 억제하는 하는 국가편의적 입법이라고 할 수 있다(헌법재판소 1999. 4. 29. 94헌바37 외 66건(병합) 전원재판부; 1993. 7. 29. 92헌바20; 1989. 12. 22. 88헌가13).

3. 재정건전성 확보

1) 공기업 개혁

「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공운법)」에 근거한 우리나라의 공공기관 수는 323개로 종업원 수는 28.7만 명에 이르고 있으며 예산규모도 정부 예산의 약 1.7배에 달한다. 그러나 공운법에는 지방 공기업과 공적인 성격을 지니고 있는 각종 단체들이 제외되어 있어 실제 숫자는 이보다 훨씬 많다. 실제로 공직자윤리법 시행령에 규정된 공직유관단체의 수는 944개(2015년 7월 현재)에 달한다.

공공기관 전체의 부채규모는 2007년 249조2000억 원이었던 것이 2014년에는 520조5000억 원으로 불과 7년 만에 2배 이상 증가했다. 특히 2008~2012년의 5년간 가파른 속도로 증가했는데 이는 주로 정부의 과도한 정책성 사업 추진에 기인한 것이었다. 또한 원가에 크게 못 미치는 공공요금도 부채증가를 가중시키는 요인으로 작용하고 있다. 한국은행 조사에 의하면 2013년 기준, 주요 공공서비스의 원가보상률은 전기가 95.1%, 가스 87.2%, 철도 88.7%, 상수도 87.4%이다. 이같이 낮은 원가보상률은 공기업의 채산성을 저하시키고 부채를 늘리는 결과를 초래하기 때문이다.

정권 차원의 대규모 정책 사업은 물론 기관의 자체판단에 따른 사업도 과잉투자가 빈번하게 일어나 자원을 낭비하고 부채를 가중시키는 결과를 초래하고 있다. 원가이하의 공공요금 책정, 부실사업 인수, 경기진작을 위한 비효율적 투자와 재정에서 투입해야 할 사업을 부채로 충당하는 정책 사업은 대표적으로 공공기관이 지양해야 할 기능과잉의 사례로 대부분 정부의 책임으로 귀결된다 할 수 있다. 또한 비핵심 사업에 진출하고 민간의 시장영역을 침범하는 것도 공공기관의 기능과잉 사례로 볼 수 있다.

따라서 공공기관 개혁이 부채를 해소하고 경영을 효율화시킨다는 본래의 목적을 달성하기 위해서

는 공공기관의 고유 기능에 대한 재점검이 필요하다. 시장기능에 맡길 수 있는 것은 과감하게 민영화하고 독점에 따른 부작용이 큰 분야는 경쟁체제도 도입해야 할 것이다. 또한 구분회계의 확대를 통해 정부사업과 자체사업의 구분을 엄격히 해야 한다.

2) 재정준칙과 지출구조조정

2014년 OECD에서 발표한 자료를 기준으로 GDP 대비 국가채무수준을 비교해 보면 일본 226%, 프랑스 120.4%, 미국 110.1%, 영국 111.3%, 독일 82.3%, OECD평균 113.8%를 나타내고 있는데 비해 우리나라는 34.5%로 상당히 낮은 수준이다(OECD Economic Outlook No 97 참조). 하지만 1인당 국민소득이나 인구고령화 진행속도 등을 감안하면, 국가채무가 상대적으로 낮은 수준이라고 안심할 수는 없다. 예를 들어, 1인당 국민소득이 \$28,000에 도달한 시점을 기준으로 보면, 한국 34.5%(2014년), 영국 48.3%(1995년), 독일 54.2%(1995년), 일본 64.6%(1991년) 등으로 그 차이가 그다지 크지 않는다.

또한 국가채무 증가속도를 비교해 보면 한국 12.3%, 영국 10.5%, 미국 9.1%, 스페인 7.5%, 프랑스 6.8%, 독일 4.3%, 일본 3.6%로 우리나라가 유독 빠르게 늘어나고 있다. 국가채무 중 적자성 채무가 실제 국민이 부담하는 채무로 볼 수 있는데 최근 적자성 채무의 증가율이 금융성 채무의 증가율을 크게 상회하고 있다는데 문제의 심각성이 있다.

【표3】적자성 채무와 금융성 채무의 추이

(단위 : 조원)

	2010	2011	2012	2013	2014
적자성 채무	193.3	206.9	220.0	253.1	286.4
금융성 채무	199.0	213.6	223.1	236.7	246.7

지출 구조 면에서도 연평균 지출 증가율보다 의무지출 증가율이 더 빠르게 증가하고 있다. 2016년 예산의 경우 의무지출 비중은 46.7%로 전년에 비해 1.6%나 높아졌으며 증가율에 있어서도 총지출이나 재량지출 증가율을 앞지르고 있다. 특히 복지 관련 지출은 고령화 추세와 맞물려 더욱 가파르게 상승하는 추세이다.

【표4】연도별 의무지출 추이

(단위 : 조, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	연평균증가율
법정지출	133.8	141.3	150.3	156.7	165.5	5.5
● 지방이전재원	71.5	76.6	76.6	74.3	77.4	2.0

	2012	2013	2014	2015	2016	연평균증가율
● 복지	57.9	62.1	69.8	78.2	83.1	9.5
● 기타	4.4	4.4	4.0	4.3	5.0	3.3
이자지출	17.3	15.7	16.8	16.6	15.0	-3.4
의무지출	151.2	158.8	167.0	173.3	180.5	4.5
재량지출	174.2	190.2	188.8	211.4	205.9	4.3
총지출	325.4	349.0	355.8	384.7	386.4	4.4

주) 2013년 및 2015년 예산은 추경예산 포함

정부가 마련한 「2015~2019년 국가재정운용계획」에 의하면 2017년부터 총지출증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지하여 재정적자규모를 축소할 계획이나 계속되는 경기침체와 2018년 신정권의 출범 등 수입이 증가할 요인보다는 지출 증가를 압박하는 요인이 더 많다는 것을 감안할 때 결코 쉽지 않을 것으로 보인다.

따라서 페이고(pay-go) 원칙 등 재정준칙을 도입해야 한다. 의원 입법은 국회예산정책처에서 작성한 비용 추계서만 첨부하면 되기 때문에 여전히 재원대책 없이 발의되는 의원입법에 대한 제동장치가 없다. 그동안 국회에서 의원 입법에 대해서도 재원 조달 방안을 제출토록 하는 관련 법안들이 여러 차례 발의되었지만, 입법권 제한이라는 논란에 가로막혀 통과되지 못하고 있는 실정이다.

이와 함께 지출구조조정이 필요하다. 저출산과 고령화, 소득 양극화 등 사회적 불안정성이 커지고 국민의 복지수요가 증가함에 따라 정부의 복지지출이 급증하고 있다. 보건·복지·고용분야 지출예산은 2010년 81조2000억 원에서 2015년에는 120조4000억 원으로 39억2000억 원이나 늘어나 연평균 9.7%의 증가율을 나타냈는데 이는 총지출예산의 연평균증가율 6.3%보다 훨씬 빠른 속도이다.

우리사회의 인구구조를 감안할 때 앞으로 수혜대상을 확장하지 않고 새로운 제도를 도입하지 않더라도 복지지출은 계속 늘어날 것이라는 점에서 재정건전성을 저해할 수 있는 새로운 복지제도의 도입이나 과도한 복지지출의 증가를 억제할 필요가 있다. 이와 함께 유사중복 사업의 조정, 각종 보조금의 부정수급 방지, 각종 기금, 출자, 출연에 대한 철저한 관리와 함께 불요불급한 정책성 사업을 억제함으로써 재정의 효율적인 집행을 도모할 수 있도록 국회차원의 감시와 견제를 강화해나가야 할 것이다. 특히 공무원 연금, 군인연금, 사학연금 등 국가재정으로 적자를 보전해 주고 있는 연금의 수지구조에 대한 근본적인 개혁이 요구된다.

Ⅲ. 맺는 말

한국경제의 성장엔진이 식어가고 있다는 우려가 제기되고 있다. 대내적으로는 가계부채, 한계기업 및 청년실업률 증가하고 있다. 대외적으로도 더욱이 양적완화 종료에 따른 미국의 금리인상 가능성, 중국경제의 경착륙 가능성이 제기되면서 중국시장에 대한 의존도가 높은 한국경제에 적지 않은 영향이 미칠 것으로 보인다. 또한 구조적으로도 저출산·고령화에 따른 생산가능인구 감소는 세수에 부정적인 영향을 미치고, 연금·의료등 복지지출의 증가를 불러와 재정건전성의 악화를 가져올 것이다. 대내외 변화를 몸소 느끼고 있는 국민들은 저물어가고 있는 19대 국회를 역대 최악의 국회로 명명했다. 한국경제의 마지막 골든타임이 얼마 남지 않았다. 20대 국회가 방향키를 잡은 대한민국호(號)는 일본식 장기불황과 지속가능한 성장의 갈림길에 서있다.

국민들은 총선을 통해 ‘문제는 경제’라는 신호(signal)를 전달했다. 제대로 전달받았다면, 20대 국회는 가장 먼저 경제활성화를 가로 막는 이전 19대 국회의 잔재들을 청산하고 고용확대-소비진작-경제활성화로 이어지는 선순환을 시작하기 위한 환경을 구축해줘야 한다. 경제민주화라는 미명(美名) 아래 시장왜곡을 자초했던 시장규제 관련 법안들(1. 시장배분적 규제 & 기업구조조정 참조)은 단순히 시장원리를 무시한 진입규제가 도리어 시장의 파이를 축소시키고, 성장잠재력을 갖춘 기업들의 성장을 막아버린 결과를 초래했다. 조선-해운등의 기업구조조정에 국회가 지나치게 관여하거나, 기업결합심사에 공정위가 소극적인 태도로 일관한다면, 선제적 기업구조조정을 통한 경제활성화는 어렵다

영동한 방향으로 가고 있는 기업지배구조 관련법들은 오랫동안 기업활동을 가로막아 기업성장을 더디게 만들었다(2. 기업지배구조 참조). 20대 국회가 장기적인 안목으로 한국경제의 지속적인 성장 기반 마련을 꾀한다면, 해결해야 한다. 경제활성화를 위한 밑바탕을 시장규제 법안 재수정과 자유로운 기업활동 보장으로 그렸다면, 국가재정 안정화를 위한 기반도 다져야 한다(3. 재정건전성 확보 참조). 국민 세금으로 돌아가는 공공부문이 비대해지고, 공공부문이 민간영역으로 확대될수록 한국경제의 잠재적 성장은 잠식될 수밖에 없다. 공기업 개혁과 정부지출 구조조정은 의무-재량을 막론하고 강력하게 추진하고, 입법부 또한 국가재정을 구성하는 권한을 가진 만큼 재정안정화에 책임이 있다는 것을 잊지 말아야 할 것이다.

20대 국회의 개원이 한 달 여 앞으로 다가왔다. 국민들은 역대 최악의 국회를 기억한다. 20대 국회는 19대 국회의 실패를 딛고, 경제활성화 원년 국회로 거듭나 대한민국을 살리는 국회가 되기를 기대한다.

〈참고자료〉

- 한국경제연구원, 《위기의 소프트웨어산업, 돌파구는 무엇인가》 세미나 자료집
- 국회의안정보시스템, '소프트웨어산업 진흥법 일부개정법률안(정태근의원 대표발의)', 의안번호 1814049호
- 국회의안정보시스템, '소프트웨어산업 진흥법 일부개정법률안(대안)', 의안번호 1814757호
- 국회의안정보시스템, '소프트웨어산업 진흥법 일부개정법률안(주승용의원 대표발의)', 의안번호 1916591호
- 디지털타임즈, [사설] SW산업진흥법 전면 개정하라, 2016-02-16보도
http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2016021702102351661001
- 헤럴드경제, [헤럴드 포럼] 소프트웨어산업진흥법, 재개정 시급하다, 2015-09-14보도
<http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20150914000097>
- 머니투데이, 공공IT시장 대기업 제한, 외국계 기업만 신났다, 2013-10-25보도
<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2013102514245067785&outlink=1>
- 현대카드, '대안시장활성화 프로젝트', <http://design.hyundaicardcapital.com/756>
- 조동근 뉴데일리 《소비자정책포럼》 발제문, 2014.8
- 예산정책처, '전통시장육성사업 평가 보고서', 2012.5
- KERI, '중소기업 적합업종제도의 문제점과 정책대안', 2012
- KERI, '중소기업적합업종 지정, 무엇이 문제인가', 2004
- 동반성장위원회 홈페이지 <http://www.winwingrowth.or.kr>
- 조동근, '중소기업 적합업종제도, 어떻게 볼 것인가?', 나라경제 인사이트, 2011.12

대한민국 ‘경제활성화’를 위한
“제20대 국회에 바란다”

사회 분야

[발제③]

‘시장의 유연성’과 ‘경쟁력 제고’는 경제활성화의 발판이다.

박 주 희

바른사회시민회의 사회실장

I. 서론

글로벌화 되는 시장에서 소비자의 선호는 다양해지고 예고없이 출현한 경쟁자가 순식간에 선두자리에 오르기도 한다. 갈수록 경영환경은 불안정해지고 근로자도 당장의 일자리에 안심할 수 없는 분위기이다. 근로자에게 평생 일자리의 개념은 사라진지 오래다. 더군다나 여생은 길고 신체나이는 젊어졌지만 정작 자신의 역량을 발휘할 기회는 이전보다 찾기 힘들어졌다. 기업도 경영체질 개선에 나서고 유연한 경영으로 탈바꿈하고 있다. 외부의 충격에 대한 적응속도를 높이는 것이다. 결국 성장의 엔진이 식어가는 대한민국이 한계점을 극복하고 경제도약에 성공하려면 예측 불가능성에 대비한 ‘유연성’과 ‘경쟁력’을 갖추는 길밖에 없다.

노동시장은 대한민국이 유연성을 높여야 할 가장 시급한 곳이다. 국제적인 수준과 비교했을 때 우리 노동시장 유연성은 하위권을 맴돌고 있다. 채용과 해고 등 고용정책들이 노사 자율보다는 법과 제도로 일률적으로 적용되어 노동시장을 구속하고 있다. 이런 노동시장의 경직성은 기업의 투자와 고용증대 유인을 가로막아 경제활성화를 저해하게 한다. 세계 선진국들이 근로자 파견제도에 대한 규제를 풀면서 유연화로 다가가는데 한국은 여전히 파견직종의 범위와 기간을 제한하는 등 엄격한 고용규제로 역행하고 있다. 인력난을 겪고 있는 제조업 기반의 뿌리산업 현장에서는 파견규제를 풀어달라고 호소하고 있다. 잃어버린 20년을 겪은 일본이 제조업 파견을 허용함으로써 일자리창출의 물꼬를 트게 했듯이 한국도 파견시장을 확대하는 세계화 물결을 따라야 한다.

현재 연공제를 적용하는 한국은 정년 근로자의 임금이 초임의 3배가 넘는 등 여타 선진국들과 비교해 임금상승률이 매우 가파르다. 한국은 상대적으로 낮은 나이에 직장을 잡고 높은 임금을 받다가 이른 나이에 퇴직하는 구조이기 때문에 가까운 인적자본들이 낭비되고 있다. 하지만 임금피크제 도입 등 임금체계가 연공서열이 아니라 능력·생산성 중심으로 개편되면, 고용의 유연성이 높아져 정년이라는 기한도 의미가 없어질 수 있다. 법적 정년이 넘은 사람도 그 기업에 더 머물거나 다른 기업의 계약 또는 파견형태로 자신의 역량을 발휘할 수 있게 된다. 이렇게 절감된 인건비는 새로운 투자와 더 많은 인적자원 확보로 이어져 기업의 경쟁력 또한 높아지게 된다. 임금체계 개편은 노동시장

유연성과 기업 경쟁력 강화를 위한 필요조건이다.

기업은 경영위기를 극복하기 위해 때론 기업규모를 줄이거나 인수합병하는 등의 과감한 결단을 내려야 한다. 이는 기업의 생존을 위한 최후의 자구책이다. 대부분 이런 구조조정의 경우 노조가 중심이 되어 경영결정을 반대하고 장기간의 파업으로 이어지곤 한다. 하지만 우리나라 노조법에는 쟁의 행위 기간 중 대체근로나 도급을 금지하고 있어 기업입장에서는 사실상 손 쓸 방법이 없다. 더군다나 법상에 쟁의행위 점거금지 시설이 매우 제한적이어서 직장점거파업이 이뤄질 경우 제조업에서는 생산 차질 등 막대한 영업손실이 발생하게 된다. 결국 경영자가 취할 수 있는 대응수단이라고는 직장폐쇄뿐이지만 소송으로 번지게 될 경우 판사의 자의적 기준에 따라 무거운 형벌에까지 처해질 수도 있다. 경영 유연성을 위해 취한 구조조정이 대체근로금지 등의 고용 경직성에 가로막힌 것이다. 이미 다른 선진국에서 허용하고 있는 대체근로를 우리도 하루빨리 인정하고, 사내 점거금지 시설도 사업장 내 전체 시설로 확장하는 방향으로 노조법 개정이 이뤄져야 한다.

기업의 경쟁력은 훌륭한 인재 확보와 인재 관리가 핵심이다. 그런 인재를 1차적으로 길러내는 곳이 대학교이고 현재 한국의 대학 진학률은 거의 66%에 육박한다. 하지만 기업은 정작 고등교육을 이수한 이들의 자질이 산업현장과 동 떨어진다고 한숨짓고, 노동시장에서는 원하는 근로수준에 비해 고등교육을 받은 인구가 넘쳐 곳곳에서 미스매치 현상이 벌어지고 있다. 또 많은 청년들이 장기간 취업준비생으로 전락해 심각한 사회적 비용이 발생하고 있다. 이는 대학 수와 정원이 단기간에 양적 팽창된 점과 한국의 교육열 과잉으로 고등교육이 취업을 위한 마치 필수코스처럼 된 점이 서로 겹쳐졌기 때문이다. 변화하는 산업에 적합한 인재를 양성하지 못하는 부실대학은 구조조정 되어야 한다. 부실대학이 난립하는 상황에서는 대한민국 적재적소의 인재양성은 실패이자 이는 곧 기업의 경쟁력 저하, 사회발전 동력의 추락 문제로 이어진다. 따라서 부실대학의 해산 퇴로를 열어줘야 한다. 사립 대학 해산시 잔여재산의 일부를 설립자에게 돌려주도록 하는 대학구조개혁법 제정이 시급하다.

기업인의 과감한 도전정신과 경영전략은 기업의 투자 또는 사업확장과 연결된다. 하지만 한국에는 기업가정신을 꺾는 대표적인 울가미가 있다. 바로 배임죄인데, 배임이 기본적으로 윤리문제이자 사무 처리라는 민간영역의 사안임에도, 대부분 경제범죄가 형법상 배임죄로 성급히 다가가고 특정경제범죄법 위반으로 가중 처벌하고 있다. 매 순간 불확실성을 안고 뛰어야 하는 기업인은 경영리스크를 수반한 경영판단을 내릴 수밖에 없다. 기업인의 도전정신이 마치 잠재적 범죄행위인양 취급된다면 기업의 투자나 창업은 위축되게 된다. 세계 모든 기업이 위기극복을 위해 안간힘을 쓰는 가운데 한국 기업의 경쟁력을 우리 스스로 저하시키고 있다. 상법에서 경영판단의 원칙을 명문화하거나 형법에서 고의성이나 목적범 구성요건을 두어 배임죄의 적용기준을 보다 명확히 해야 한다.

한미FTA 무효화시위나 한진중공업 희망버스, 노동개혁 반대시위, 제주해군기지건설 반대시위 등

다수의 집회시위가 갈수록 장기화되고 과격해지고 있다. 하지만 집회시위의 발단을 들여다보면, 세계화 기류에 합류하거나 구조개혁 등 유연성을 키워야하거나 대책사업이 시급한 사안들이다. 불법폭력시위가 타인의 기본권 훼손과 공공질서 저해, 법치주의 훼손 등은 물론이고 만만치 않은 사회적 비용도 초래하고 있다. 참가자의 생산손실과 공공지출, 제3자 손실 등의 직접피해비용 그리고 사회불안정과 국정과제 지연으로 인한 국가적 손실까지 합치면 최근 5년간 총 18조 원의 사회적 비용이 발생한 것으로 추산된다. 또한 제3자 외부세력이 민간기업 사업장으로 진입해 점거투쟁을 벌여 기업에 심각한 영업손실을 초래하기도 한다. 사회적 비용의 낭비를 막고 기업 경쟁력을 제고할 수 있도록 불법폭력시위를 근절하는 집시법 개정이 이뤄져야 한다.

국가 경쟁력을 높이고 투명한 경쟁과 공정한 거래가 이뤄지려면 권한있는 사람의 '지대 추구행위'를 근절시켜야 한다. 이러한 공직사회 청렴도 제고에 대한 여론의 요구로 김영란법이 탄생했다. 하지만 처음 의도와는 달리 법적용대상자를 공직자뿐 아니라 언론사 임직원, 사립학교 교직원 등으로 확대하면서 권한이나 로비와 상관없는 부문까지 획일적으로 적용해 오히려 정상적인 경제 행위와 투자, 거래까지도 위축시킬 수 있다. 이러한 내수 경기 침체는 서민층에 더 큰 타격을 입힌다. 직무를 이용해 사적 이득을 취하는 것을 막자는 이해충돌 방지에 방점을 두고 법적용대상 범주를 공직자로 좁히는 방향으로 김영란법을 개정해야 한다.

II. 주요 과제

1. '노동시장의 유연성' 제고 법안 개정

□ 한국의 노동시장 유연성은 하위권을 맴돌고 있다. 107개 비교대상 국가 중 2006년 37위에서 2013년 70위로 추락했다. 갈수록 세계는 노동시장 유연성으로 경제활성화의 토대를 마련해가는데 우리는 세계화의 흐름조차 외면하고 있다. 2014년 말 경제위기의 막바지에 달해서야 노동시장 개혁 과제가 논의추진되었지만, 과정만 요란했을 뿐 결과는 여태 빈손이다. 지금의 경제위기를 극복하려면 노동시장이 유연해져야 한다. 그래야 기업의 투자가 확대되고 일자리의 활로가 저절로 열리게 된다.

한국에서는 '노동시장의 유연성 제고=근로자의 일방적 희생'이라는 오해 때문에 매번 개혁이 물거품으로 돌아갔다. 노동계의 저항과 노조에 휘둘린 여론에 묻혔다. 그리고 많은 노동관련 어젠다들이 노사 관계의 자율에 맡겨지기 보다는, 채용과 해고 등 고용정책들이 법과 제도로 일률적으로 적용되어 노동시장을 구속했다. 결국 엄격한 고용규제를 풀고 노조의 막강한 파업 권력을 내려놓게 해야 한다. 그것이 노동시장의 정상화로 가는 길이고 한국의 경제위기를 극복할 수 있는 해결책이다.

【표 1】 세계경제포럼(WEF)상 한국의 국가경쟁력 순위 추이

구 분		2011	2012	2013	2014	2015
국가경쟁력		24위	19위	25위	26위	26위
노동시장 효율성	종합 순위	76위	73위	78위	86위	83위
	- 노사 간 협력	140위	129위	132위	132위	132위
	- 임금결정 유연성	50위	63위	63위	58위	66위
	- 고용·해고 관행	115위	109위	108위	106위	115위
	- 경영상 해고비용	118위	117위	120위	120위	117위
전체 국가 수		142	144	148	144	140

□ 한국은 근로시간이나 임금 부분의 유연성에서는 국제적 수준과 유사하다. 문제는 채용과 해고 등 고용분야의 경직성이다. 기업은 언제 닥칠지 모르는 위기에 대비해 유연한 경영을 펼쳐야 하므로 근로자 채용과 해고에 있어서 부담이 적어야 한다. 그렇다고 고용의 유연성이 기업에만 유리한 것은 아니다. 근로자 해고규제가 엄격한 상황에서는 기업은 근로자 채용을 주저하게 되고 결국 신규 일자리 창출이나 비정규직·파견직 채용이 줄어들 수밖에 없다.

○ 세계 선진국들이 근로자 파견제도에 대한 규제를 풀면서 노동시장을 유연화하고 있다. 반면 한국의 파견법에서는 파견대상 업무가 엄격히 제한되고, 파견근로의 최장 사용기간이 제한적이어서 노동시장에서 파견근로의 활용도가 매우 낮다.

【표 2】 근로자파견 관련 제도 비교

국가	파견업무	파견기간
한국	32개업종 이외 금지, 건설공사 등 10개 무는 절대파견 금지	최대 2년
독일	건설업 이외 모든 업종 허용	제한 없음
일본	자격자만 할 수 있는 업무 제외하고 전업종 허용	소프트웨어 개발, 기계설계 등 26개 업무 등 기간 제한 없음. 그 외 업종은 원칙적 1년, 근로자 대표에게 통지할 경우 최장 3년
영국·미국	제한 없음	제한 없음.

※ 출처: 고용노동부

○ 파견법 제정 전 1997년 파견근로자 수는 22만5천 명에서 법 제정 직후 급감하였으며 2015년엔 12만 명 수준이다. 1997년 조사에서 파견수요처는 제조업의 비중이 58.4%로 가장 높았다. 실제로 파견근로의 대상 업종이 확대될 때 파견근로자를 추가적으로 사용하겠다는 의향을 밝힌 업체를

직종별로 분류해보면 '제조관련 단순노무 종사자'의 수요가 가장 크다.

○ 한편, 제조업에 파견 불가로 인해 불법파견이라고 비판받는 사내하도급이 지속적으로 적발돼 적법성 여부를 둘러싼 생산현장의 갈등이 끊이지 않는다. 근로자파견 수요가 있음에도 불구하고 엄격한 고용규제로 인해 기업의 인력운용이 효율적이지 못해 노동시장의 유연성이 떨어지고 있는 것이다.

○ 제조업의 기반이며 미래 성장동력을 뒷받침하는 산업으로 '뿌리산업'의 중요성이 부각되고 있지만 3D업종으로 인식되며 심각한 인력난을 겪고 있다. 하지만 금지된 뿌리산업에 파견이 완화된다면 많은 인력수요가 발생할 수 있다.

○ 1990년대 장기 저성장을 경험한 일본은 1990년대 후반부터 파견에 대한 규제를 완화하여 2003년 제조업 파견을 허용함으로써 2004~2008년 사이 137만 개(임금근로자 대비 2.5%)의 파견 일자리 창출에 성공한 바 있다.

○ 따라서, 제조업 현장에서의 파견직 요구를 반영하고, 신규일자리 창출을 확대하기 위해 근로자 파견 대상업무에 대한 규제를 완화해야 한다. 현행 파견법은 제조업의 직접생산공정 업무를 근로자 파견사업 대상에서 제외하고 있으며, 그 외 가능한 업무를 열거하는 포지티브 방식을 취하고 있는데 이를 금지업무를 제외한 업무에 대해 파견을 허용하는 네거티브 방식으로 전환해야 한다.

□ 한국 임금체계는 근속년수에 따라 임금이 상승하는 호봉제인데, 이는 근로자의 생산성과 무관하게 근속년수가 증가하면 임금이 자동으로 상승한다. 이런 상황에서 정년연장만 의무화되면 임금과 생산성의 격차는 더 커져 결국 기업의 인건비 부담으로 돌아온다. 이는 기업의 새로운 사업의 투자 확대를 주저하게 만들고 청년 신규채용도 감소될 수밖에 없다.

○ 임금의 연공성을 국제적으로 비교해보면, 우리나라의 근속연수 1년 미만 100을 기준으로 할 때, 20~30년 근로자 임금이 270.6%로 다른 나라의 임금격차보다 매우 크다. 독일 191.2%, 스웨덴 110.8%, 일본 241.6%이다. 사실 OECD 국가들의 임금체계는 생산성에 연동된 임금체계이기 때문에 근로자들의 정년연장이 크게 문제되지 않았다.

· 호봉제 임금체계를 가진 곳은 한국과 일본인데, 일본은 정년 60세 법안의 1994년 입법화 1998년 실행 이전 1980년대에 호봉제 임금체계의 개편을 추진하여 생산성과 관계없는 임금상승의 원인인 자동승봉을 노사가 협력하여 폐지했다.

· 한국이 임금체계 개편없이 정년연장만 시행된다면 기업의 인건비 비중은 일본보다 더 가중되고

청년 일자리의 창구는 갈수록 좁아질 것으로 우려된다.

○ 따라서 현재 임금체계의 경직성을 탈피하는 것이 청년-장년의 일자리 모두를 살리고 경제활성화의 물꼬를 트는 관건이다. 이를 위해서는 임금피크제 도입과 임금체계 개편을 병행해야 하고, 정년 연장법의 임금체계에 관한 개편에서 임금피크제 도입을 법제화해야 한다. 일정연령부터 단계적으로 임금을 조정해 임금부담을 줄이고, 그 절감된 비용으로 청년채용의 규모를 유지할 수 있는 방향으로 나아가야 한다.

□ 기업은 경영위기를 극복하기 위해 때론 기업규모를 줄이거나 인수합병을 추진하는 등 과감한 결단을 내려야 한다. 이는 기업의 생존을 위한 최후의 자구책이며 기업이 있어야 비록 근로자 모두는 아니지만 기업 구성원들이 상생할 수 있는 길이다. 이런 구조조정의 경우 대부분은 노조의 강력한 반대와 장기파업, 직장점거로 이어진다.

하지만 노조법상 쟁의행위 기간 중 대체근로나 도급을 금지하고 있으며, 법상에 쟁의행위 점거금지 시설이 매우 제한적이다. 경영자가 취할 수 있는 대응수단은 직장폐쇄뿐이지만 소송으로 번질 경우 판사의 자의적 기준에 따라 무거운 형벌에까지 처해질 수 있다. 기업이 위기를 헤쳐나가기 위해 쓸 수 있는 방안들이 사실상 현행법의 규제와 노조의 파업 권력 앞에 무용지물이 된다.

○ 쟁의행위기간 중 대체근로금지는 다른 나라에서는 찾아볼 수 없는 매우 독특한 입법레인데, 이는 경영자에게 보장된 계약의 자유와 영업의 자유라는 기본권을 침해하고 있다.

【표 3】 대체근로 관련 해외 사례

국가별	허용정도	제도 및 판례 등의 내용
ILO	특정사업에 허용	업무중단에 의해 긴박한 위기가 초래될 수 있는 서비스 내지 산업에 한하여, 그 정상적 운영을 보장할 필요성이 있는 경우에만 허용될 수 있다는 입장
미 국	전면허용	파업권과 영업권의 균형차원에서 허용(일시적·영구적 대체 허용) 다만, 부당노동행위 파업시에는 대체근로와 별개로 근로자의 복직권리를 인정
프랑스	일정한 제약 하에 허용	단기계약 근로자 및 파견근로자 대체 금지, 기존근로자가 사용자의 대체근로 지시를 거부할 수 있음(법률) 기간의 정함이 없는 신규채용은 허용되나 파업근로자 복귀시 대체근로자의 해고 자유
독 일	일정한 제약 하에 허용	파업불참 근로자 및 파견근로자는 본래 계약범주에 해당되지 않는 근무지 시 거부 가능(판례로 인정)

국가별	허용정도	제도 및 판례 등의 내용
일 본	전면허용	노사관행으로 허용 다만, 대체근로자가 있다는 이유로 파업참가자를 해고할 수 없음(영구대체 불가, 한시적 대체 허용)

○ 대체근로금지는 근로자의 단체행동권은 보장하면서 경영자의 경영·영업권은 제약해 노사 간 힘의 불균형을 가져오는 조치이다. 노조는 파업을 강력한 협상 도구로 이용하고, 파업을 막으려는 경영자는 해고를 주저하고 과도한 임금인상에 응할 수밖에 없다. 결국 노사 간 힘의 불균형은 노동시장의 경직성과 직결된다.

· 대체근로에 대한 수요는 주로 대기업에서 발생한다. 현재 전체 임금근로자의 7%에 해당하는 대기업 정규직 노조가 대체근로를 가로막고 있다. 반대로 일자리를 기다리는 사람들은 비정규직이나 파견직, 대체근로직이라도 일하기를 희망한다. 그러니 노동계 기득권층 7%가 노동시장의 양극화 구조를 심화시키고 것이다.

· 노조는 사업장 안에서 쟁의행위를 하는 점거파업이나 농성파업을 주로 행함으로써 영업방해와 시설파괴, 폭행 등 불법행위가 자주 발생하고 있다. 하지만 직장폐쇄를 하더라도 그 적법성은 사법적 판단에 의해 확보되기 때문에, 경영자가 쉽게 결단할 수도 없다.

○ 따라서 현행 노조법에서 쟁의행위 중 사업장에 대체근로자 사용을 금지하는 규정을 폐지하고, 주요시설에만 직장점거 파업이 금지된 것을 사업장 내 전체 시설로 확장하는 노조법 개정이 필요하다. 파업권 보장은 기업의 경제활동 자체를 봉쇄할 수 있는 권리가 아니다. 파업과 대체근로금지, 직장점거 제한적 금지는 기업에 막대한 영업손실과 경영악화를 불러와 한국경제를 잠식시키게 된다.

2. 부실 사립대학의 해산 퇴로 인정하는 '대학구조개혁법안' 제정

□ 한국의 인적자본은 경제성장을 이끄는 동력이다. 기업의 경쟁력도 바로 훌륭한 인재 확보와 인재 관리에서 나온다. 2012년 기준 25세~34세 한국 청년층의 대학교육 이수율은 66%로서 OECD에서 6년 연속 대학 이수율 1위를 유지하고 있다. 그러니 한국의 인재 육성의 1차적 역할이 바로 대학에 있다고 할 수 있다.

하지만 고등교육 이수자에 비해 이를 수용할 일자리는 많지 않다. 대학을 졸업해도 정작 산업현장에서 요구하는 자질이나 능력이 부족한 경우도 허다하다. 반면 제조업 등 뿌리산업에서는 대학졸업

중이 없어도 기술과 전문성을 배울 근로자를 찾아 해매고 있다. 즉 현재 한국은 노동인력의 효율적 배치가 이뤄지지 않고 있다.

□ 대학진학률이 높아진 이유는 대학설립 준칙주의로 인한 대학 수 급증, 대학정원 자율 이후 대학 정원수 급증, 여기에 한국의 과잉 교육 현실이 맞물렸기 때문이다. 문제는 고등교육자와 노동시장 수요 간의 비대칭 구조도 있지만, 대학이 산업 변화에 맞춰 노동시장에서 원하는 인재를 제대로 길러내지 못한다는 점이다.

【표 4】 학력별 구인·구직비중

		중졸이하	고졸	전문대졸	대졸이상
2008~09	구인(A)	7.2	63.4	24.0	5.4
	구직(B)	20.4	42.5	17.3	19.8
	격차(B-A)	13.2	-20.9	-6.7	14.4
2010~14	구인(A)	9.2	65.3	20.2	5.3
	구직(B)	19.5	40.9	17.0	22.6
	격차(B-A)	10.3	-24.5	-3.2	17.3

※ 주: 1)전체구인(구직) 대비 직종의 구인(구직) 비중(%)

※ 자료: 한국고용정보원 워크넷

□ 청년 취업률은 대학진학률과 달리 지속적으로 감소하여 2016년 현재 역대 최저의 취업률에 직면하고 있다. 또한 대학 재수, 삼수가 일반화되고 대학졸업시기를 늦추는 경향이 두드러져 대부분의 학생들이 20대 후반에서야 대학을 졸업하고 노동시장에 진입한다. 많은 청년들이 장기간 취업준비생으로 전락한 것은 심각한 사회적 비용이 발생하고 있다.

○ 청년실업이 장기화되면 산업현장에서 새로운 기술과 지식을 습득할 수 없어 그만큼 인적자본의 축적이 늦어지게 된다. 이는 한국경제의 성장동력이었던 인적자본력의 수준이 저하되어 결국 한국의 잠재성장률을 떨어뜨리는 결과로 이어질 것이다. 청년실업과 성장동력 저하, 경기침체는 서로 꼬리를 무는 악순환을 거듭해 한국경제 도약을 저해하게 된다.

□ 현재 일부 대학들은 학생 수를 채우지 못해 재정위기에 처해 있는데, 향후 출산을 저하와 학령 인구 급감이 닥치면 입학정원을 더 채우기 힘들어진다. 하지만 부실대학이 자발적인 구조조정을 하려해도 현행 사립학교법상 재정난에 처한 대학이 해산 할 경우 잔여 재산을 모두 국고 및 지자체에 귀속시키도록 규정하고 있어, 사실상 사립대학의 해산 퇴로가 막혀 있다.

□ 따라서 부실대학의 구조를 바로잡기 위해, 경영부실로 더 이상 연명하기 어려운 사립대학에겐 법인 해산시 설립자의 출연금을 인정하도록 하는 내용의 대학구조개혁법안을 제정해야 한다. 현재의 경제위기를 극복하고 경제활성화의 발판을 마련하기 위해서 산업시장의 규모 및 형태에 맞게 거시적인 관점에서 대학의 구조개혁 장치가 필요하다. 사립학교 법인의 해산 퇴로가 열린다면, 경영능력이 없는 부실대학은 정부의 적극적인 개입 없이도 자연스럽게 사라지고 경쟁력을 갖춘 명문 사학만이 남게 될 것이다.

3. 경영리스크 반영하는 ‘배임죄 관련법’ 개정

□ 전 세계가 장기적 경기침체와 고공행진의 실업률을 걱정하고 위기상황을 극복하기 위해 안간힘을 쓰는 가운데, 대한민국은 스스로 만든 올가미조차 풀지 못하고 있다. 위기 대처를 위한 과감한 도전정신과 경영전략을 펼치기에는 국내 기업들이 떠안은 경영리스크가 커서 기업들의 투자와 사업확장을 주저하게 만들고 있다.

그 대표적인 올가미가 배임죄이다. 배임이 기본적으로 윤리문제이자 사무처리라는 민간영역의 사안임에도, 대부분 경제범죄가 형법상 배임죄로 성급히 다가가고 특정경제범죄법 위반으로 가중 처벌을 하고 있다. 그 배임죄 적용기준이 사법부의 고무줄 잣대로 판단되는 상황에서 과연 배임행위를 형벌로 다스릴 사안인가에 대한 논란도 지속되었다.

□ 형법상 배임죄는 임무에 위배하는 행위가 무엇인지, 손해의 개념을 어떻게 볼 것인지 등 배임죄의 구성요건이 매우 모호하고 포괄적이다. 이런 배임죄 규정은 죄형법정주의의 핵심인 명확성의 원칙과 형법상 고의범 처벌 원칙에 반하는 것이다. 상법에도 제622조 임원등의 특별배임죄를 두고 있으며 그 구성요건과 형벌이 형법의 업무상 배임죄와 동일하지만, 사법현장에서 대부분 배임죄는 상법이 아닌 형법으로 규율되고 있다.

○ 이득액이 5억 원 이상일 때 가중처벌하는 특정경제범죄법이 형법상 배임죄에만 적용되기 때문에, 대기업 경영인을 향한 비난여론에 편승해 사법부가 사회불만 해소 수단으로 배임죄를 이용하는 것은 아닌지 의문이다. 특정경제범죄법상 배임으로 인한 이득액이 50억 원 이상이면 무기징역에도 처할 수 있는데 이는 거의 흉악범에 대한 처벌 수준이다. 범죄와 형벌의 균형 원칙에도 부합하지 않는다.

□ 한편, 배임죄의 무죄 선고율이 다른 형사사건에 비해 높게 나오는데, 이는 배임죄 구성요건의 모호성 문제와 검찰의 무리한 기소를 증명하는 것이다.

【표 5】 배임 사건 무죄율 현황

	2011	2012	2013	2014	2015
배임	8%	7%	4%	8%	9%
업무상 배임	7%	8%	9%	8%	12%
특정경제범죄법상 배임	18%	24%	20%	20%	21%

※ 대검찰청 집계

□ 법률은 배임죄를 형벌로 가중처벌하고, 검찰은 무리한 기소로 기업인을 겁박주고, 법원은 손해 발생의 위험만 감지되어도 배임죄로 판결하는 등의 문제는 전반적으로 기업경영에 대한 이해도가 부족하기 때문이다. 기업의 활동은 매 순간 불확실성을 안고 뛰어야 한다. 여러 경영여건을 고려하여 나온 고민의 결과는 기능조차 할 수 없는 리스크를 수반한 경영판단일 것이다. 그런데 그런 경영리스크를 감수하고 행한 기업의 결정을 흉악범 수준의 범죄로 취급한다면 어느 기업가가 투자를 확대하고 기업가 정신을 발현할지 우려스럽다.

○ 반면 미국은 오랜기간 동안 판례를 통해 경영판단의 원칙을 배임죄에 적용시키고 있는데, 기업의 경영자가 선한 의도로서 결정한 사항이라면 법적 책임으로부터 면책하는 것이다.

□ 배임죄를 처음 도입한 독일은 현재 배임죄의 주체를 명확하게 규정하고 있으며 실제로 기업인에게 배임죄가 적용 사례는 극히 드물다. 일본의 배임죄는 목적범, 고의성을 기준으로 하는데, 형법 제247조에서 배임죄의 구성요건으로 ‘자기 혹은 제3자의 이익을 도모하거나 또는 본인이 손해를 가할 목적’이어야 함을 분명히 명시하고 있다.

□ 경영의 실패가 형벌로 연결되는 분위기에서 기업의 투자나 창업은 위축되고, 대기업의 경영인이 배임죄로 구속되거나 수년간 수감된다면 경영은 크게 휘청일 수밖에 없다. 청년일자리 전쟁을 치르고 있는 대한민국 현실에서, 공격적 투자를 주눅 들게 하고 일자리창출을 가로막는 기업의 올가미인 배임죄부터 손봐야 한다. 상법에 경영판단의 원칙을 명문으로 도입하고, 형법상 배임죄 규정 조항에 고의성, 목적범을 구성요건으로 두어 배임죄의 적용기준을 명확히 해야 한다. 특정경제범죄법에서 정한 가중처벌의 기준 이득액을 상향하고 무기징역이라는 과도한 처벌은 삭제해야 한다.

4. 사회적 비용·국가적 손실 초래하는 폭력시위의 근절을 위한 ‘집시법’ 개정

□ 한미FTA 무효화 시위나 한진중공업 희망버스, 노동개혁 반대시위, 제주해군기지건설 반대시위 등 집회시위가 갈수록 대규모로 장기화, 폭력적이고 집회시위의 고정세력을 형성하고 있다. 불법폭력시위의 발단이 된 이슈를 들여다보면, 세계화 기류에 합류하거나 구조개혁, 국책사업 등 대한민국이

대외적 유연성을 키우거나 국가안보와 직결되거나 국가 재정 효율성을 높이기 위한 사안들이다.

□ 이들 불법폭력시위는 타인의 기본권 훼손과 공공질서 저해, 법치주의 훼손 등은 물론 만만치 않은 사회적 비용을 낳고 있다. 대규모 시위로 인한 인근지역의 통행권, 국민들의 휴식권, 주변상점들의 영업권 등에 대한 침해라는 일반 국민들의 피해가 급증하고 있다. 그런 직접 피해비용 외에도 국가이미지 실추, 국정과제 지연으로 인한 손실도 있다.

○ 국책사업 지연에 따른 추가비용, 시위현장에서의 공공기물 파손 등 불법폭력시위로 인한 세금 투입이 발생하고 있다. 또한 시위대가 민간기업 사업장으로 진입해 점거투쟁을 벌임으로써 기업의 막대한 영업손실을 초래한다.

○ 불법폭력시위가 낳은 사회적 비용도 만만치 않은데, 참가자의 생산손실, 공공지출, 제3자의 손실 등 직접피해비용 그리고 사회불안정과 국정과제 지연으로 인한 국가적 손실이 상당하다. 최근 5년간 총 18조 원가량의 사회적 비용이 발생한 것으로 추산된다.

【표 6】 집회시위에 따른 사회적 비용

구분		범주
직접 피해 비용	참가자의 생산손실	- 생산(임금) 손실 - 개최 및 참가경비(교통비 포함) - 참가자의 피로 등 사회 심리적 비용
	공공지출	- 경찰관서의 관리비용 - 도로관리관서의 관리비용 - 불법시위로 인한 재판비용 - 집회시위로 인한 인적/물적 피해비용
	제3자의 손실	- 차량지정체로 인한 시간손실, 운송업체의 영업손실 - 집회시위장소 부근 사업체의 영업 또는 생산손실 - 보행자 및 일반 국민의 심리적 부담감 - 광고 등 기타 경제활동 위축
국가적 손실	사회 불안정	- 사회 불안정 증가에 따른 경제적 손실
	국정과제 지연	- 주요 국정과제 지연에 따른 경제적 손실

※ 직접피해비용은 KDI '불법폭력시위로 인한 사회 경제적 비용에 관한 연구'(2006) 바탕

※ 한국경제연구원 '촛불시위의 사회적 비용'(2008) KDI의 범주에서 국가적 손실을 추가

【표 7】 선행연구에서 추산한 사회적 비용

연구자	조건	산출범주/비용
경찰청 (2004)	서울시내 시위참가자 1000명	- 생산손실: 354억 - 공공비용: 537억 - 교통비용: 341억
조병구. KDI (2006)	2005년 한해	- 불법폭력시위에 대한 사회적 비용 : 12조 3190억
	시위 1건당	- 단순집회: 2억3천만 - 시위행진: (합법)391억, (불법)684억 - 연좌/점거: (합법)437억, (불법)777억
이성우 (2007)	해당 분쟁당	- 사패산: 57억 - 새만금: 159억 - 천성산: 55억 - 부안 방사능폐기장: 532억 - 평택미군기지: 537억
치안정책연구소 (2008)	2006년 한해	- 합법시위: 4천억 - 불법시위: 5조5천억
조정엽. 한국경제연구원(2008)	2008.5월~7월(61일)	- 촛불시위로 인한 사회적 비용 : 1조9천억

□ 그렇다면 건전한 집회시위문화 정착을 위해 시급한 것은 집회시위를 공권력 무력화와 법치 조롱의 도구로 이용하는 불법폭력시위대에 엄중한 책임을 묻는 것이다. 헌법상 자기책임원칙에 따라 자유에는 책임이 따르기 마련이므로, 집회시위대도 위법행위에 대한 법적 처벌을 받고 공공의 손실·피해를 보상해야 한다.

○ 불법폭력시위에 대한 법원 판결을 보면 법 위반자에 대해 매우 관대한 처벌을 내리고 있다. 지난 5년 간 집시법 위반으로 법원판결을 받은 사람은 1909명인데, 그 중 징역형 또는 금고형(자유형) 선고를 받은 이는 4명에 불과하다.

○ 폭력시위 피해에 대한 민사 손해배상청구 현황을 보면 다행히 법원이 피해를 인정하고 청구액을 받아들이고 있는 추세인데, 2006년부터 2015년 11월까지 경찰이 시위대를 상대로 총 27건의 손해배소를 청구했는데, 법원은 그 중 21건 총 3억6천만 원을 인정했고 나머지 6건 재판이 진행 중이다.

【표8】 아직 진행 중인 사건 6건 (23억 3,458만원)

지역 (소재기업)	피고	청구액	소송내용
서울 (‘08.7.31)	광우병 대책회의, 진보연대, 참여연대 및 개인 14명 (대표자·사회자·선동자)	5억 1,709만원	·’08년 미국산 소고기 수입반대 집회 (5.2~6.29) 관련 소송 ※ 경력 501명 부상, 장비파손 등 ·2심 진행중(정부법무공단)
경기 (‘09.8.7)	쌍용차노조 및 노조원 104명 (대표자 및 폭력 행위자)	16억 6,961만원	·’09년 쌍용차 불법 점거 농성 관련 소송 ·2심 진행중(정부법무공단)
부산 (‘11.10.6)	「비정규직 없는 세상 만들기」 외 개인 5명 (대표자 및 폭력 행위자)	1,528만원	·’11.7.9 한진중 시위버스 관련 ·2심 진행중(정부법무공단)
충남 (‘15.4.3)	플랜트 노조 충남지부, 지부장 및 분회장	1,960만원	·14.9.22 충남 플랜트노조 폭력 집회 관련 소송
서울 (‘15.7.27)	①세월호국민대책회의②4·16연대 ③민주노총④박래균 등 5명	9,000만원	·’15.4.18 세월호 집회 관련 ·1심 진행중
서울 (‘15.9.3)	①세월호국민대책회의②4·16연대 ③민주노총④한상균 등 4명	2,300만원	·’15.5.1 노동절 집회 관련 ·1심 진행중

□ 따라서 불법폭력시위로 인한 법치훼손과 사회적비용을 막기 위해 평화적 집회시위문화를 정착시키고 불법폭력시위에 대해 엄중히 처벌하는 내용으로 집시법이 개정되어야 한다.

○ 폭력시위용품의 휴대, 사용하는 행위뿐만 아니라 집회시위에서 사용할 목적으로 제조, 보관, 운반하는 행위까지도 금지시켜야 한다. 익명 뒤에 숨은 폭력성이 높고 복면 참가자의 출현과 폭력시위 간 상관관계가 깊은 것으로 나타나는데 이는 집회시위 불법화, 폭력화의 악순환을 야기하게 되므로 신원확인을 방해할 의도로 복면이나 마스크를 착용하는 것을 금지시켜야 한다.

○ 질서유지선은 평화롭고 건전한 집회시위를 위한 법치의 가장 기본선이다. 질서유지선 침범/훼손 행위에 대해 경찰이 경고를 내리고 이에 응하지 않으면 집회 해산명령을 내리거나 위반행위에 대한 처벌수위를 상향시켜야 한다.

5. 정상적인 거래와 경기 위축시키는 ‘김영란법’ 개정

□ 국가 경쟁력을 높이고 투명한 경쟁과 공정한 거래가 이뤄지려면 권한있는 사람들의 ‘지대 추구 행위’를 근절시켜야 한다. 이러한 공직사회 청렴도 제고에 대한 여론의 요구로 김영란법이 탄생했다. 하지만 국회에서 통과되자마자 위헌시비에 휘말렸다. 2016년 9월 법이 시행되기도 전에 대한변협과 한국기자협회, 한국사학법인연합회 등이 헌법재판소에 헌법소원을 청구했다.

□ 법률에서는 법적용대상자의 범위를 ‘공직자 등’으로 정하면서 사립학교 교직원과 언론사 임직원 까지 포함시키고 그들의 배우자도 적용대상으로 하는데, 거의 수백 만 명에 이를 것으로 예상된다. 해당 법률의 위헌성도 문제지만, 민간영역에 해당하는 언론사와 학교법인을 금품수수 금지의 규율 대상으로 삼으면서 자칫 ‘사법(私法)의 공법(公法)화’를 불러오는 점이 매우 심각하다. 형사처벌의 대상과 행위에 대한 규정이 포괄적이고 모호한 경우, 수사기관이 지나친 재량권을 휘두르고 법관은 자의적 기준으로 판결한다면 민간영역에 대한 공법(公法)의 지배력이 강화될 수도 있다.

○ 현재 공무원에 대한 직무감찰을 위해 감사원이 존재하고 있는데, 적용대상범위가 민간영역으로 확대되면 국민이 서로를 감시하는 사회가 되고 다수 사인을 잠재적범죄자로 인식하는 문제도 발생한다. 또한 국민권익위원회는 또 다른 감시기관으로 비대화·권력화 될 수 있다.

○ 특수 지위에 있으면서 법적 도덕성의무를 준수해야 하는 것과 사인이 윤리강령에 따른 도덕성의무를 준수해야 하는 것은 엄연히 다르다. 단순히 공공성이 강한 업무에 종사하고 도덕성과 윤리성이 더 요구된다고 하여 이를 법률로 해결·단죄하려 든다면 이는 법의 횡포이자 법 만능주의에 이르는 것이다. 민간영역에서 사인이 직무관련성과 대가성 유무에 상관없이 금품을 수수한 행위는 도덕적 비난은 받을 수 있지만 형벌로서 다스려질 사안은 아니다.

□ 법치국가에서 국가의 형벌권 발동은 사회 공공의 안녕을 유지하기 위한 최후 수단으로서 행해져야 하고, 법률에 의해 보호되는 법익이 형벌처리를 요구할 만큼 상당해야 한다. 그런데 사립학교 교직원과 언론인이 직무관련성과 대가성의 유무를 떠나 금품을 수수한 경우에 과연 그만큼 보호법익이 있는지가 의문이다. 이는 법치국가 형법원리를 위배한 것이다.

□ 김영란법은 사립학교 교직원과 언론인을 포함시킴으로써 민간영역에의 국가 개입, 사법(私法)의 공법(公法)화 등 자유민주주의 질서를 거스르는 문제 뿐 아니라, 사적자치권 침해, 과잉금지원칙 위배, 죄형법정주의 위배 등 다양한 위헌 요소를 내포하고 있다. 법적용대상을 공무원으로 한정해 국가 공무원법이나 지방공무원법에 따른 공무원과 공공기관 종사자로 제한 적용해야 한다. 또한 국회의원과 지자체장, 지방의원 등 선출직을 공직자로서 김영란법 적용대상에 반드시 포함시켜야 한다.

□ 김영란법 시행 이후 대한민국 사회가 청렴해지고 지하경제가 양성화되는 등의 긍정적인 측면을 기대할 수도 있지만, 현재 경제침체가 심화된 상황에서 내수가 더 위축될 가능성에 대해서도 우려스럽다. 공급과 투자거래가 자주 이뤄지는 산업계에서는 회사홍보나 외부 관계자들과의 만남에 소극적일 수밖에 없다. 또한 인허가 등 권한이나 로비와 전혀 상관없는 부문까지 획일적으로 김영란법을 적용하면 정상적인 경제 행위도 위축될 수 있다. 특히 음식점, 선물매장 등 자영업자들이 피해를 보게 돼 결국 서민경제에 부작용을 낳을 수 있다는 우려가 팽배하다. 이에 직무관련성이 없더라도 형벌에 처하는 과도한 처벌까지 이르지 않도록 하고 법적용대상 범주를 좁히는 방향으로 김영란법을 개정해야 한다.

III. 결론

세계화 시장에서 경영환경은 불안해지고 근로자에게도 평생일자리 개념이 사라졌다. 기업도 경영체질 개선에 나서며 유연한 경영으로 탈바꿈하고 있다. 예측 불가능 사회에서 경제위기를 딛고 일어서는 방법은 결국 '시장의 유연성'과 '경쟁력 제고'이다. 이러한 유연성이 가장 시급한 분야가 바로 노동시장 유연성이다. 노동시장이 유연해져야 기업의 투자가 확대되고 일자리의 활로가 저절로 열리게 된다.

하지만 노동시장의 유연화를 외치는 목소리는 항상 노동계의 저항에 부딪혔다. 지금은 엄격한 고용규제와 노조의 막강한 파업 권력이 노동시장을 옥죄고 있다. 세계는 규제완화와 파견직 범위 확대, 대체근로 허용으로 흐르는데 한국은 제자리걸음이다. 그러니 노동시장 경직성이 갈수록 하위권으로 추락할 수밖에 없다. 가파른 호봉제 임금제이면서 임금체계 개편없이 정년연장만 시켰으니 청년일자리 창구는 더 좁아졌다. 경영위기에 봉착한 기업이 규모를 줄여 재기하고자 애쓰는데도 노조는 직장점거파업이라는 무기로 실오라기 같은 회생의 불씨마저 꺼버리려 한다.

이제는 노동시장의 유연성을 키워야 노-사, 장년-청년, 한국경제가 상생할 수 있다. 그러려면 제조업 현장에서의 파견직 요구를 반영하고, 신규일자리 창출을 확대하기 위해 근로자파견 대상직종 범위에 대한 규제를 완화해야 한다. 임금피크제 도입과 임금체계 개편을 병행하고, 정년연장법의 임금체계에 관한 개편에서 임금피크제 도입을 법제화해야 한다. 쟁의행위 중 사업장에 대체근로자 사용을 허용하고, 직장점거 파업 금지 시설을 사업장 내 전체 시설로 확장해야 한다.

한국의 인적자본은 경제성장을 이끄는 동력이다. 기업의 경쟁력도 바로 훌륭한 인재 확보와 인재 관리에서 나온다. 하지만 높은 고등교육 진학률과 일자리 미스매치 등 현재 한국은 노동인력의 효율적 배치가 이뤄지지 않고 있다. 많은 청년들이 장기간 취업준비생으로 전락한 것은 심각한 사회적

비용을 내고 있다. 더 큰 문제는 취업이 늦어지면서 산업현장에서 새로운 기술과 지식을 습득할 수 없어 인적자본의 축적이 늦어진다는 점이다. 이는 한국의 잠재성장률을 떨어뜨리는 결과로 이어질 것이다. 산업 변화에 맞춰 노동시장에서 원하는 인재를 제대로 길러내지 못하는 대학, 신입생 충원이 어려워 열악한 재정상황에 처한 경영부실 대학은 퇴로를 열어줘야 한다. 법인 해산시 설립자의 출연금을 인정하도록 하는 법안이 제정해야 한다. 그러면 대학구조조정에 정부가 개입하지 않아도 된다.

기업인의 과감한 도전정신과 경영전략은 기업의 투자 또는 사업확장과 연결되지만 한국에는 기업가정신을 꺾는 대표적인 올가미, 배임죄가 있다. 법률은 배임죄를 형벌로 가중처벌하고, 검찰은 무리한 기소로 기업인을 겁박주고, 법원은 손해발생의 위험만 감지되어도 배임죄로 판결하고 있다. 이런 문제는 전반적으로 기업경영에 대한 이해도가 부족하기 때문이다. 기업의 활동은 매 순간 불확실성을 안고 뛰어야 한다. 여러 경영여건을 고려하여 나온 고민의 결과는 가늠조차 할 수 없는 리스크를 수반한 경영판단일 것이다. 그런데 그런 경영리스크를 감수하고 행한 기업의 결정을 흉악범 수준의 범죄로 취급한다면 어느 기업가가 투자를 확대하고 기업가 정신을 발휘할지 우려스럽다. 상법에서 경영판단의 원칙을 명문화하거나 형법에서 고의성이나 목적범 구성요건을 두어 배임죄의 적용기준을 보다 명확히 해야 한다.

집회시위가 갈수록 대규모로 장기화, 폭력적으로 변하고 있다. 이들 불법폭력시위는 타인의 기본권 훼손과 공공질서 저해, 법치주의 훼손 등은 물론 만만치 않은 사회적 비용을 내고 있다. 또한 국책사업 지연에 따른 추가비용, 시위현장에서의 공공기물 파손 등 불법폭력시위로 인한 손실을 세금으로 투입하고 있다. 일부 고정화된 폭력시위대의 불법행위로 모든 국민이 고통분담을 하고 있다. 이제 법치훼손과 사회적비용을 막기 위해 평화적 집회시위문화를 정착시키고 불법폭력시위를 보다 엄중히 처벌하는 내용으로 집시법이 개정되어야 한다. 폭력시위용품의 제조, 보관, 운반하는 행위까지 금지시켜야 한다. 신원확인을 방해할 의도로 쓴 복면이나 마스크의 착용도 막아야 한다. 법치의 가장 기본선인 질서유지선의 침범/훼손 행위에 대해 처벌수위를 상향시켜야 한다.

김영란법은 사립학교 교직원과 언론인을 포함시킴으로써 민간영역에의 국가 개입, 사법(私法)의 공법(公法)화 등 자유민주주의 질서를 거스르는 문제 뿐 아니라, 사적자치권 침해, 과잉금지원칙 위배, 죄형법정주의 위배 등 다양한 위헌 요소를 내포하고 있다. 또한 김영란법이 권한이나 로비와 관련없는 부문까지 획일적으로 적용돼 오히려 정상적인 경제 행위와 투자, 거래까지도 위축시킬 수 있다. 직무를 이용해 사적 이득을 취하는 것을 막자는 이해충돌 방지에 방점을 두고, 법적용대상을 공무원과 공공기관 종사자로 제한 적용해야 한다. 또한 국회의원과 지자체장, 지방의원 등 선출직을 공직자로서 김영란법 적용대상에 반드시 포함시켜야 한다.



서울시 중구 세종대로 14길 38 국제화제 3층 (북창동 93-45)

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>