

# 정무위원회 소관 부처 19대 국회 주요성과 및 20대 국회 제언







## 인사말

### 19대 국회의원 임기를 마치며

국회 4년 비정규 계약직을 마칩니다. 국회의원은 4년마다 선거를 통해 선출되고, 선거 과정에서 무슨 일을 하겠다고 유권자에게 약속하고 표를 받는 것이 국민과 일종의 계약을 맺는 것과 같다고 생각해서, 스스로를 국회 4년 비정규 계약직이라 여기며 임기를 시작했습니다.

4년 전 처음 등원을 하며 개인적으로 몇 가지 다짐을 했습니다.

국민의 세금으로 국록을 받는 자로서 도리를 다해야 한다는 것이 우선이었습니다. 임기를 마치며 들었던 주변의 이야기 중에서 가장 위안이 된 말은 “세금이 아깝지 않았” 는 것이었습니다. 특히 정부부처 공무원으로부터 입장도 다르고 저 때문에 많이 힘들었지만 정말 세금이 아깝지 않은 의원이었다는 이야기를 들으며 공직자로서 최소한의 도리는 했다는 마음이 들어 안도했습니다.

정규직이 되고자 하는 유혹으로부터 스스로를 경계하자는 마음도 가졌습니다. 국회의원은 공직자이면서 동시에 개인적으로는 직업이 정치인이 된다는 것입니다. 직업적 정치인으로서 재선을 위해 노력하는 것은 당연한 일이지만 공직자로서의 도리를 우선하겠다는 마음이었습니다. 특히 전문성에 기반한 의정활동을 하라고 뽑아준 비례대표로서의 역할을 마지막까지 다 해야 한다고 생각했습니다. 재선이라는 정치인의 목표를 달성하는 데는 무능했지만, 공직자로서, 비례대표로서 저의 직분에 마지막까지 충실했음은 주저함 없이 말씀드릴 수 있을 것 같습니다.

국회의원이라는 지위를 떠나 실력으로 말해야 한다는 다짐도 했습니다. 국회의원이 되며 스스로에게 그리고 의원실 보좌진에게 당부했던 말이 “소관부처와 피감기관으로부터 계급장 떼고 이야기해도 입장이 다를 수 있으나 ‘논리와 제시된 그 근거는 인정하겠다’는 평가를 받아야 한다”는 것이었습니다. 모두가 어렵다는 경제 상임위를 4년간 하면서 교수나 관료 출신이 아니었지만 전문성과 정책 능력면에서는 인정을 받은 것 같습니다.

임기를 마치며 마무리를 잘 해야 한다고 생각했습니다. 제가 임기를 시작할 때를 돌아 보았습니다. 국정은 연속선상에 있는데 지난 18대 국회로부터 시스템적으로든 개인적으로든 정말 아무것도 인수인계 받지 못하고 처음부터 의원 각자가 사안을 파악하고 준비해야 했습니다. 나라의 후진성이 다른 곳에 있는 것이 아니고 우리 국회에 있다고 생각했습니다, 그래서 공직자로서 19대 4년간 의정활동의 자료들을 DB화해서 20대 정무위원들에게 전달하기로 했습니다. 제가 의정활동에서 얻은 모든 자료, 그리고 저의 의정활동 자료 자체가 공적 기록물이라고 생각했기 때문입니다.

더불어 지난 4년간 정무위의 활동성과와 쟁점, 그리고 20대 국회에서 쟁점이 될 사안에 대한 제언을 담아 보고서를 작성해서 이 역시 20대 정무위원들에게 전달해야겠다고 생각했습니다.

우리 국회와 정치는 이슈를 따라가고, 대한민국은 하루가 멀다 하고 대형이슈가 계속 제기되기 때문에 당연히 당과 의원 모두 새로운 이슈에 민감하게 반응하기 마련입니다. 그러나 새로운 이슈도 중요하지만 지속적으로 문제가 제기된 사안이 더 중요한 경우가 많습니다. 지속적으로 문제가 제기되었다는 건 그만큼 구조적 문제이고, 해결되지 않은 숙제라는 것을 의미하기 때문입니다.

국무조정실, 금융위원회, 공정거래위원회, 국민권익위원회, 국가보훈처 등 5개 부처를 소관부처로 하고 여기에 경제인문사회연구회와 그 산하 연구기관을 관할로 하는 정무위원회의 특성상 보고서에 4년간의 모든 활동 성과와 쟁점을 다 담는다는 것은 불가능하고, 20대 정무위원회에 드리는 제언 역시 지나치면 안 된다는 생각을 했습니다. 해서 주요한 부분을 중심으로 정리하고 제언을 담았습니다. 미진한 부분은 제가 전달하는 19대 국회 자료 DB를 통해 참고할 만한 자료들을 확인할 수 있을 것입니다.

그동안 다른 정치적 영역은 몰라도 의정활동만큼은, 잘하지 못했는지 모르지만 제가 할 수 있는 최선은 다 했다는 말씀을 드립니다. 그동안 성원해 주신 모든 분들에게 감사의 마음을 전합니다.

감사합니다. 정말 감사합니다.

김기식 (더불어민주당 19대 비례대표 국회의원)



# 목차

## I. 국무조정실

▶ 스마트폰 앱 정보접근권 제한 - 정보통신망법 개정	3
▶ 유명무실 위원회 재정비	8
▶ 규제개혁위원회와 행정규제기본법	12
▶ 스마트워크센터 운영 개선	26
▶ 세우회	30
▶ 조직과 인력	36

## II. 국민권익위원회

▶ 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 (김영란법)	41
▶ 공익신고자보호법	61
▶ 공공재정 부정청구방지법	73

## III. 국가보훈처

▶ 나라사랑교육 폐지	81
▶ 수익사업과 수익계약	84
▶ 보훈 수당	89

## IV. 경제 · 인문사회연구회

▶ 정보통신정책연구원의 회계조작 사건	99
▶ 기관장 등의 부적절한 법인카드 사용 문제	101
▶ 국토연구원 PC 분실	105
▶ KDI 골프장 회원권 매각	107
▶ 퇴직급여충당금 관련 문제	108
▶ 해외 기관에 통째로 예산을 지급하는 사업 금지	111
▶ 해외여행과 다름 바 없는 해외출장 및 해외연수	115
▶ 정부의 정책 변경으로 폐지된 국가영어능력평가(NEAT) 사업	118
▶ 비정규직 문제	120
▶ 퇴직자 재고용 문제	123
▶ 정부부처 인사적체해소와 공무원 용돈별이를 위한 국책연구기관 파견공무원 문제	128
▶ 공무원 용돈별이용 외부강연	130
▶ 관용차량 방만 사용	133
▶ 마일리지	137
▶ 청년 인턴십 제도	139
▶ 능률성과급 지급 시기 문제	140
▶ 지적재산권 관리 문제	141
▶ 연구회 체제를 흔드는 정부의 한국과학기술정책원 설립 시도	143
▶ 유명무실한 경제 · 인문사회연구회 이사회	145
▶ 연구회 기능과 역할 설정에 따른 조직과 인력 개편 문제 : 경제 · 인문사회연구회의 몸집 부풀리기	147
▶ 규정 미비로 인한 기관장 장기 공백 발생	150
▶ 기관장 용돈별이용 대외활동	152
▶ 경제 · 인문사회연구회의 과다한 서울출장 문제	155
▶ 총액인건비제도와 예산정원	158

➤ 과도한 수탁과제 수행의 문제	160
➤ 예산 전용	163
➤ 예산의 분산·중복편성의 문제	165
➤ 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관만을 위한 스마트워크센터	168
➤ 어린이집 운영 재원 부족 문제	170
➤ 국책연구기관들의 국가정책지원기능 약화	172
➤ 연도말 과도한 연구용역 수주	174
➤ 인문정책연구사업	176
➤ 협동연구사업	178
➤ 평가문제	180
➤ 통일된 감독규정 마련 문제	185

## V. 공정거래위원회

➤ 대리점 거래의 공정화에 관한 법률 제정 - 남양유업방지법	189
➤ 순환출자 금지 - 공정거래법 개정	197
➤ 일감몰아주기	
- 대한항공 사이버스카이 일감몰아주기 개선	203
- 일감몰아주기 금지(공정거래법 개정)	205
- 일감몰아주기 규제 강화	212
➤ 전속고발권 완화	
- 공정거래법·하도급법·가맹사업법·대규모유통업법 개정	220
➤ 3배 손해배상제도 확대 - 하도급법 개정	225
➤ 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 개정	230
➤ 상조회사 규제 강화 - 할부거래법 개정	237
➤ 재벌 지주사 브랜드 수수료 실태 개선	240

➤ 지주회사 관련 규제 강화	244
➤ 기업집단 소속 금융회사 및 공익법인의 의결권 제한 강화	257
➤ 기업집단 지정기준에 따른 규제 변경	262
➤ 일반집단소송제도의 도입	267
➤ 징벌적 손해배상제도 전면 도입	272
➤ 중소기업의 공동행위(카르텔) 선별적 허용	276
➤ 소비자보호기금	280
➤ 공정거래법 위반에 대한 제재 개편 - 공정거래법 개정	286

## VI. 금융위원회

➤ 대부업체 최고이자율 인하 및 방송광고 시간 제한 - 대부업법 개정	291
➤ 감정노동자 보호법	
- 근로기준법, 은행법, 저축은행법, 자본시장법, 보험업법, 여전법	300
➤ 개인신용정보 보호 강화 - 신용정보법 개정	305
➤ 금융회사지배구조법 제·개정	312
➤ 부실기업구조조정 법제 개선	
- 기업구조조정촉진법, 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 개정	325
➤ 서민의 금융생활 지원에 관한 법률 제정	335
➤ 금산분리 강화 - 은행법·금융지주회사법 개정	342
➤ 인터넷전문은행 - 금산분리 완화	345
➤ 산업은행 민영화 중단 및 정책금융공사 통합 - 산업은행법 개정	353
➤ 차명금융거래 금지 - 금융실명법 개정	357
➤ 개별임원 보수 공시 - 자본시장법 개정	361
➤ 사모펀드 및 부동산펀드 규제 완화 - 자본시장법 개정	367
➤ 상장회사 공시 - 지배구조모범규준 준수 여부에 대한 공시 등	372



➤ 회계투명성 확보 - 용역금지 및 회계법인 설립요건 완화, 지정확대 및 내부회계관리제도 개선, 분식회계 징계 확대 -----	377
➤ 전세대출 출연료율 인하 -----	384
➤ 마이너스 체크카드 -----	387
➤ 연대보증 개선 -----	390
➤ 보증연계투자 확대 -----	393
➤ 금융소비자 보호법 제정 -----	395
➤ 금융감독체계개편 - 금융위 설치법 개정 -----	401
➤ 한국거래소의 지주회사체제 전환 - 자본시장법 개정 -----	406
➤ 보험사 자산운용 규제 - 보험업법 개정 -----	411
➤ 자사주 취득금지 및 인적분할 시 자사주에 대한 신주발행 금지 -----	416
➤ 자본시장 건전화 - Stewardship Code 제정 · 시행 등 -----	422
➤ 보험사기방지법 폐지 -----	427



# 국무조정실

- 01 스마트폰 앱 정보접근권 제한
  - 정보통신망법 개정
- 02 유명무실 위원회 재정비
- 03 규제개혁위원회와 행정규제기본법
- 04 스마트워크센터 운영 개선
- 05 세우회
- 06 조직과 인력







## 스마트폰 앱 정보접근권 제한 - 정보통신망법 개정

### 법안의 내용

- 2015. 8. 31. 김기식 의원 등 13인 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 일부개정법률안 발의

#### 1. 이용자에게 접근권한 안내 후 동의획득 의무

- 대다수의 이용자는 스마트폰 앱 접근권한을 허용할 경우 개발자 등이 본인 기기 내 정보에 어느 수준까지 접근하고 수집할 수 있는지 정확히 인지하지 못 함
- 앱 본래 기능 수행에 반드시 필요한 권한과 그렇지 않은 선택적 권한을 구분해 각각 세부 항목과 이유를 이용자가 명확히 인지하도록 알리고 이용자로부터 동의를 받도록 함

#### 2. 선택적 접근권한 거부에 따른 서비스 제공 거부 금지

- 스마트폰 앱의 접근권한 획득을 거부할 경우 이용자가 앱 자체를 이용할 수 없어, 대부분의 이용자가 부득이하게 접근권한을 허용하는 실정
- 앱 본래의 기능에 반드시 필요하지 않은 선택적 접근권한에 이용자가 동의하지 않는다는 이유로 이용자가 앱 자체를 이용할 수 없도록 하는 것을 금지함

#### 3. 위반 시 제재

- 이용자의 동의를 받지 않고 스마트폰 접근권한으로 이용자의 기기·정보·기능에 접근한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
- 이용자가 선택적 접근권한에 동의하지 않았다는 이유로 앱 제공 자체를 거부



시 3천만원 이하의 과태료

- 법안의 실효성 담보를 위해 형사처벌 조항을 포함

## 입법전략

- 앱 회사의 접근권한에 대한 법적 규제가 전무한 상황이므로, 앱 회사가 접근권한을 무분별하게 획득하는 것을 막기 위한 정보통신망법 개정이 시급
- 기본적으로 정보통신망법을 개정하지만 정무위 소관 법안이 아닌 만큼 미방위, 법사위와 협조가 필요한 상황
- 정보통신망법 개정 전이라도 정무위 국정감사에서 국무조정실(앱 실패 전반 지적), 금융위원회(은행 뱅킹앱 실패 지적)에 해당 문제를 환기시켜 19대 국회 회기 내에 법안이 처리될 수 있도록 분위기를 조성

## 논의와 협상

### ■ 미방위

#### 1. 방송통신위원회 반대 의견

##### 1) 접근권한에 대한 문구 수정

- ‘이동통신단말장치(정보, 기능 등을 포함한다)에 대한 접근권한’을 ‘이동통신단말장치 내 저장돼 있는 개인정보 및 이동통신단말장치에 설치된 기능에 대해 접근할 수 있는 권한’으로 수정하자는 입장
- 접근권한을 획득했다고 해서 개인정보가 수집되는 것이 아니므로 불필요한 접근권한을 획득했는지 여부를 따져 사후규제하는 게 바람직하다는 입장

- 이미 스마트폰 내 개인정보 수집은 규제하고 있다는 입장

## 2) 운영체제사의 협력 강화 필요성 피력

- 운영체제를 제작하여 공급하거나(구글, 애플 등 운영체제 사업자), 모바일 기기에 설치하여 운영하는 자(삼성전자, LG전자 등 모바일 기기 제조사)에 대하여 정보통신서비스 제공자(앱 사업자)가 모바일기기에 접근하려는 경우 이용자의 동의 및 철회방법 마련 등 이용자 정보보호에 필요한 조치를 하여야 할 의무 신설 요청

## 2. 의원실 입장

### 1) 접근권한에 대한 문구 수정

- ‘개인정보’라고 한정하는 것은 매우 위험하다는 입장. 법안 실효성을 완전히 무너뜨리기 때문. 법률상 개인정보는 이름, 주소, 전화번호 등 특정 정보들에 한정돼 있기 때문에 반드시 ‘사생활에 관련된 정보’라는 표현이 들어가거나 원안대로 가야 한다는 입장
- 수많은 앱 회사들을 상대로 접근권한을 통한 사생활 정보 수집여부를 밝히는 것은 물리적으로 어려움. 게다가 사후규제는 사건이 터진 후에야 조사에 착수하는 것이기에 범죄 예방 기능을 수행할 수 없음. 무엇보다도 앱 회사가 무분별하게 접근권한을 갖고 있는 것만으로도 사생활 정보 유출 위험이 높으므로 그 과도한 권한을 견제할 필요가 있다는 입장
- 현행 법에서는 ‘개인정보’ 수집에 한해 규제할 뿐, 사진·문자·통화기록·위치·인터넷검색 등 사생활 정보에 대한 규제는 전무한 상황. 어쩌면 개인정보보다 더 민감할 수 있는 사생활 정보를 보호할 필요가 있다는 입장

### 2) 운영체제사의 협력 강화 필요성 피력

- 법안의 규제를 강화하는 차원이므로 수용



### 3. 미방위 법안소위 협상타결 내용

- 방통위가 의원실 입장 대부분 수용, 미방위 위원장 대안 마련
- 의원 발의 원안보다 강화된 내용은 접근권한 설정 시 동의를 구할 뿐 아니라 실제 접근할 때 다시 한 번 동의를 받도록 하고, 설령 동의를 했다 하더라도 언제든지 추후 동의를 철회할 수 있도록 하는 것
- 여야 이견 없이 의결

## ■ 법사위

### 1. 여당 반대 의견

#### 1) 접근권한에 대한 문구 수정

- 기업 입장 대변해 ‘개인정보’에 대한 접근권한이라는 표현을 고수. 앱 회사 등이 접근권한을 통해 접근할 수 있는 정보들을 ‘법률상의 개인정보’가 아니라는 이유로 의원 발의 법안을 무력화시키려는 의도로 보임

#### 2) 위반 시 제재 과중 논란

- 개인정보를 동의 없이 수집한 행위와 동일하게 형사 처벌하는 것은 과하다는 입장

### 2. 의원실 입장

#### 1) 접근권한에 대한 문구 수정

- 입법 무력화 시도로 보기 때문에 당연히 수용 불가

#### 2) 위반 시 제재 과중 논란

- 과태료로 입법하더라도 처벌 수위는 추후 개정할 수 있는 부분이고, 처벌 강도를 논하느라 법안 통과가 무산되는 사태는 막아야 함
- 법의 실효성 담보를 위해 원안 대부분을 통과시키는 조건으로, 위반 시 제재내용



을 형사처벌에서 과태료로 하향 조정하는 것을 수용

## 최종타결 내용

- 접근권한 문구 부분에 ‘개인정보’라는 표현이 들어가지 않게 해, 입법 무력화 시도를 막음. ‘해당 서비스를 제공하기 위하여 이용자의 이동통신단말장치 내에 저장되어 있는 정보 및 이동통신단말장치에 설치된 기능에 대하여 접근할 수 있는 권한’이라고 명시함으로써 법의 실효성을 지켜냄. 단지, 원안의 처벌조항을 삭제하고, 과태료 규정을 두는 것으로 합의
- 2016.03.02. 국회 본회의 통과



## 유명무실 위원회 재정비

### 개요

#### 1. 국무조정실 산하 71개 위원회 운영 실태

- 2009년 1월부터 2014년 7월말까지 국무조정실 산하 71개 위원회의 운영 실태 조사 결과, 방만한 운영 실태 드러남
- 총리가 위원장으로 있는 52개 위원회 중 절반에 해당하는 26개 위원회가 현장회의를 단 한 차례도 갖지 않음
- 회의 대부분이 서면회의로 진행되는 등 형식적으로만 운영되는 위원회가 태반. 중앙안전관리위원회, 제주특별자치도지원위원회 등 18개 위원회는 서면회의가 현장회의보다 많이 개최됐고, 이 중 산업기술보호위원회는 8번의 회의 중 7번을 모두 서면회의로 대체함
- 전체 71개 위원회 중 연평균 처리안건이 4건 미만인 위원회가 40개(56%), 아동정책조정위원회를 포함한 13개 위원회는 연평균 처리안건이 1건도 안 됨

#### 2. 국무총리의 위원회 활동 저조

- 2014년 국정감사 때는 정홍원 당시 국무총리가 위원회 활동을 등한시한 점이 지적됨. 정 총리는 자신이 위원장으로 있는 52개 위원회 가운데 직접 현장회의에 참석한 실적은 전체 회의 개최 135회 중 48회로 전체의 36%에 불과한 것으로 드러남. 정부업무평가위원회 회의는 22회 모두 불참, 규제개혁위원회는 27회 회의 중 1회 참석에 그치는 등 총리부터 총리 산하 위원회를 소홀히 함
- 정 총리가 분기별 1회 이상 회의 참석한 위원회는 ‘사회보장위원회’가 유일

### 3. 위원 위촉 실태

- 2개 위원회에 중복 위촉된 위원은 33명

## 문제점

### 1. 보여주기 행정

- 그동안 정부는 정치사회적으로 이슈가 제기될 때마다 민간의 의견을 수렴하여 대책을 마련하고, 그 이행 여부를 점검하겠다고 일종의 협치 모델로 각종 위원회를 구성해 왔음. 특히 국무총리를 위원장으로 한 위원회는 범정부적인 차원의 해결의지를 가시화하는 조치로 여겨왔음. 그러나 위원회만 설치되었을 뿐 많은 위원회가 실질적으로 회의조차 열리지 않는 유명무실한 위원회로 전락함
- 이는 전형적인 보여주기식 행정. 더구나 제대로 기능도 하지 않는 위원회가 우후죽순 난립하는 것은 심각한 예산과 인력 낭비임

### 2. 공무원들의 자리 만들기

- 위원회가 설치, 운영되면 그 위원회를 보좌하는 업무를 위해 새로운 지원조직이 신설되거나 국무조정실의 각 부서의 일상 업무로 배정됨. 따라서 실제로 제 역할과 기능을 하지 않는 위원회 설치를 남발되는 것은 결국 공무원들의 자리만들기용, 혹은 기존 조직의 자리 보전용으로 각종 위원회 설치를 악용하고 있다는 비판을 면할 수 없음
- 실제로 총리실의 경우 2008년 5개이던 지원단이 14년 9개로 늘었고, 이에 따라 별도 정원 및 비별도 정원 역시 각각 35명, 59명에서 50명, 69명으로 증가함

### 3. 외부인사 인적 관리

- 여러 위원회에 위원을 중복되게 위촉하는 것 자체가 위원회가 제대로 기능할 수 없는 요인 중 하나임. 회의 불참율을 높이고, 업무 집중도 낮추는 원인으로 작용함



- 제대로 기능하지 않는 위원회에 외부인사들을 위촉하고, 심지어 이 외부인사들을 여러 위원회에 중복으로 위촉하고 있음. 이는 정부가 정치적으로 이른바 오피니언 리더그룹인 외부인사를 관리하기 위한 용도로 위원을 위촉하고 있다는 비판을 면할 수 없음

## 개선 요구 사항

### 1. 보여주기 행정 STOP, 국무총리의 적극적 활동 촉구

- 실제 운영할 의지나 계획도 없이 보여주기 행정 차원에서 위원회를 남발하는 것은 지양해야 함. 실질적으로 가동할 위원회만을 신설하고, 설치되면 국무총리부터 적극적인 위원회 참석을 통해 제대로 된 협치를 실현해야 함

### 2. 국무조정실 산하 운영 실태 개선

- 아예 열리지 않는 위원회나 회의 개최 실적이 저조한 위원회는 통폐합하는 등 전면적인 위원회 정비가 시급함. 정비된 위원회는 분기당 최소 1회 이상 위원회를 개최토록 의무를 부과할 필요가 있음
- 매년 정기적으로 위원회 정비작업을 하도록 국무조정실에 요구해야 함

### 3. 위원 위촉 규정 강화

- 외부인사들이 복수의 위원회에 위원으로 중복 위촉되지 않도록, 위원회 위촉 규정을 강화할 필요가 있음

## 결과

- 2014.10.22. 총리 소속 위원회 정비·개선 계획을 의원실로 제출

- 2014년 총리 소속 위원회 정비추진 중, 총 71개 위원회 중 24개 위원회를 정비할 계획
- 총리 소속 위원회를 50개 이하로 정비 추진 계획
- 정비대상 22개 위원회의 정비를 독려할 계획
- 각 위원회의 운영실적을 분석하고 추가 정비대상을 지속적으로 발굴할 예정
- 총리가 위원장인 위원회를 중점적으로 정비하고 운영을 활성화할 계획



## 규제개혁위원회와 행정규제기본법

### 개요

- 2014. 3. 김기식 의원 등 11인, 규제개혁위원회를 현행 법정심사기구에서 임의 자문기구로 변경하며 규제개혁위원회 회의에 대해 속기록을 작성·보존·공개하도록 하는 「행정규제기본법」 개정안 발의
- 2014. 4. 박근혜 대통령, 규제개혁 드라이브 실시. “쓸데없는 규제는 우리가 쳐부술 원수”, “제거하지 않으면 우리 몸이 죽는 암 덩어리로 생각하라” 등 과격하지만 실제적인 내용은 없는 발언 쏟아냄. 이후에도 “일자리 창출과 투자를 가로막는 규제는 한꺼번에 단두대에 올려서 처리할 것(2014. 11.)”, “일단 모두 물에 빠트리놓고 꼭 살려내야만 할 규제만 살려둬야 한다(2016. 2.)” 등 과격하고 때로는 부적절한 언사로 규제완화 요구 계속
- 2014. 8. 정부, 규제비용총량제 도입 및 모든 규제입법에 원칙허용·예외금지 방식을 우선 고려하도록 하는 조항 신설 등을 골자로 한 「행정규제기본법」 개정안 제출
- 2014. 11. 김광림 의원 등 157인, 「행정규제기본법」 폐지법률안과, 규제비용총량제 등의 적용 범위를 정부안보다 확대하고 규제개혁위원회의 권한을 확대하는 「국민행복과 일자리 창출·국가경쟁력 강화를 위한 규제개혁특별법안」 발의(새누리당 당론발의)
- 그밖에 2014. 10. 김기준 의원 등 11인, 2014. 12. 및 2015. 3. 유승희 의원 등 10인, 2015. 3. 김기식 의원 등 10인, 2015. 4. 박남춘 의원 등 11인이 발의한 총 7건의 「행정규제기본법」 개정안을 병합하여 심사함

## 논의와 협상

### 쟁점

1. 규제개혁위원회의 개혁 필요성
2. 규제비용총량제
3. 원칙허용·예외금지(네거티브) 규제방식

### 야당 입장

#### 1. 규제개혁보다도 규제개혁위원회의 개혁이 시급

1) 규제개혁위는 정부 제출 법안은 물론 국회 입법에 따른 시행령 제·개정을 실질적으로 좌우하는 권한을 가짐

- 현행법상 중앙행정기관의 장이 규제를 신설하거나 강화할 때에는 반드시 규제개혁위원회(규개위)의 심사를 받아야 하며, 규개위의 심사를 거치지 않고는 국무회의에 안건을 상정할 수조차 없음(제10조 및 제16조)
- 또한 현행법은 규개위가 규제완화를 권고하면 특별한 사유가 없는 한 중앙행정기관의 장이 이에 따라야 하며(제14조) 특별한 사유가 있는 경우 재심사를 요청할 수 있으나 그 경우에도 규개위가 다시 권고를 내리면 결국 이에 따르도록 하고 있음(제15조)
- 그럼에도 불구하고 국무조정실은 규개위의 결정이 권고일 뿐 강제력은 없으며 이의제기 절차가 마련되어 있다고 주장하나, 앞서 언급한 현행 행정규제기본법 제10조, 제14조, 제15조, 제16조 등에 비추어 볼 때 사실이 아님<sup>1)</sup>
- 실제로 동양증권 사태와 관련하여 부실계열사의 CP나 회사채 매입을 막는 규제

1) 재심사를 요청하여 규개위의 권고 내용이 바뀐 사례가 얼마나 되는지 확인할 필요. 국무조정실은 위원의 편향성에 대해 지적했을 때에도 회피·제척 제도가 있다는 점을 들어 문제가 없다고 주장했으나 당시 회피·제척은 명목만 있고 제도가 거의 운영되지 않는 실정이었음. 재심사 역시 제도는 있으나 권고를 내린 규개위에서 다시 심사를 하는 것이고, 결론이 바뀐 사례가 얼마나 될지는 의문



를 도입하려 하였으나 규개위에서 상당한 시간을 소요하여 제도 도입이 늦어진 바 있음. 결국 사태 발생 이후 특정금전신탁을 통한 우회적 CP 매입을 막기 위해 특정금전신탁에 가입 금액 제한을 두고자 하였으나 이 역시 규개위에서 철회 권고함. 이에 대해 금융위에서 규개위에 재심사 요청했으나 재심사 결과도 동일 - 이로 인해 규개위가 각 정부부처의 규제입법을 실질적으로 좌우하는 지위를 가지며, 국회가 입법을 한 경우에도 그 시행령은 마찬가지로 규개위를 통과해야 하기 때문에 그 과정에서 본래의 입법취지가 훼손될 우려마저 있음

## 2) 선거를 통해 입법권한을 위임받는 절차를 거치지도 않은 일부 민간인에 의한, 사실상의 법률심사

- 문제는 이렇게 사실상의 입법권한을 행사하는 자들이 ‘선거를 통한 선출’이라는 정당한 위임절차를 거치지 않은 일부 민간인들이라는 점
- 전 세계 어느 나라에서도 선출되지 않은, 그리고 헌법상 권한이 없는 민간인에게 법안을 심사하거나 그밖에 법률에 영향을 미치는 행위에 대해서 의견을 제출하는 것을 넘어 직접 구속력을 갖도록 하는 사례는 확인되지 않음
- 해외의 경우에도 규제개혁 관련 업무를 추진하는 기구가 다수 있으나, ①정부부처 또는 부처 소속의 기관에서 담당하거나[미국 : OMB(관리예산처) 소속 OIRA(정보규제실), 영국 : 기업혁신부 소속 BRE(규제선진국) 및 의회 산하 위원회, 독일 : 총리실 규제감축사무국], ②정부와 독립된 자문기구 형태로 운영[영국 : 규제정책위, 독일 : 규제조정위원회. 둘 다 독립자문기구]하는 방식
- 우리나라 규제개혁위원회와 같이 민간이 위원회의 다수로 의사결정을 하면서도, 자문 역할에 그치지 않고 직접적인 영향력·강제력을 행사하는(심지어 민간이 주축이 되는 이 기구를 거치지 않으면 아예 국무회의에 상정할 수도 없는) 해외 사례는 정부에서도 제시하지 못 함
- 정부는 외국의 경우에도 영국·독일 등에서 민간 전문가들로 구성된 위원회에서 규제심사 업무를 수행한다고 주장하나, ①영국과 독일은 의원내각제 국가라는 점에서 대통령중심제 국가인 우리나라의 대통령 소속 행정위원회로서의 규개위와 비교가 부적절하고, ② 영국과 독일의 관련 위원회는 자문기구이며, 민간위원들이 의결하면 아예 법안을 낼 수 없는 정도의 영향력을 행사하는 것도 아니라는



점에서 타당한 설명이라 할 수 없음

〈주요국의 규제개혁추진기구〉

구분	한국	미국	영국				독일	
기구명	규제개혁위원회 (사무처 기능은 국무조정실 내 규제조정실이 수행)	관리에산처 (OMB) 소속의 정보규제실 (OIRA)	기업혁신부 (BIS) 소속 규제선진국 (BRE)	규제정책 위원회	의회	규제완화 소위원회 (RRC)	규제감축 사무국 (총리실)	규제조정 위원회
소속 및 성격	대통령소속이나 독립행정기관은 아님 (규제조정실은 국무조정실 소속)	대통령 직속 행정기관의 한 부서	행정부처	독립 자문기구	의회 산하 위원회	규제관련 주요부처 각료 9인	총리실	독립자문 기구 <sup>2)</sup>
기능 및 특징	- 규제개혁을 총괄적으로 담당 - 신설·강화 되는 중요규제 심사 - 기존 규제 심사	- 규제 개혁을 총괄적으로 담당 - 신설·강화 되는 중요규 제 심사 - 기존 규제 심 사·정비	- 분권화된 규제개혁추진체계 - 행정부 내 총괄기관은 기업혁신기술부 - 규제정책위에서 규제영향평가서 검토, 심사 등				- 사무국(총리실)에 컨 트론타워 역할 부여 - 신규 규제 도입 시 그 효용성 및 비용성을 사전 검토	
기타		구속력 있음	규제정책위의 경우 사실상 구속력이 있다는 것이 정부 설명이나, 미이행 사례가 실제로 있어 우리나라 규개위처럼 막강한 구속력을 행사하지 않음					

### 3) 규개위 구성의 편향성과 유명무실한 제척제도

- 이와 같이 전 세계에 유례없이 민간인에게 입법에 대해 막대한 권한을 부여한 반면, 그 구성의 편향성에 대한 문제제기가 끊이지 않고 운영의 투명성도 떨어짐
- 2013. 4. 기준 민간위원 15인 중 8인은 기업의 사외이사 경력이 있거나 현직 사외이사. 위원들의 이해충돌이 불가피하고 규제개혁위원회의 결정이 편향될 수밖에 없는 구조
- 일례로 국회에서의 오랜 논의 끝에 2015년 도입된 ‘대주주적격성심사제도’의 경

2) Regulatory Policy Committee [2009년에 설립, 2012년에 독립자문기관(an independent advisory non-departmental public body)이 됨]



우, 2012년 규제개혁위원회가 충분한 토론이나 대안 마련 등을 하지 않은 채 삭제 의결하여 결국 정부에서 입법예고안에서 이를 제외한 채 국회에 제출한 바 있음

- 또한 정부 또는 지자체의 예산 및 보조금 지원을 받는 사립학교 및 학교법인에 대해서도 부패방지법을 적용하려는 부패방지법 개정안 역시 규제개혁위원회가 삭제 의결함. 특히 부패방지법 적용 범위에서 사립학교 등을 배제하는 결정 당시, 민간위원 15인 중 8인이 사립학교의 교원이었음. 이에 담당부처인 권익위에서 재심사를 요청하며 위 8인의 회피를 요구. 그러나 회피요청은 묵살되었고 재심사 결과도 동일함
- 19대 국회에서 이 법안이 논의될 당시까지 제척 및 회피제도는 명목상 있을 뿐 실제로는 제도가 거의 작동하지 않았으며, 법안심사 들어가면서 문제제기가 이루어짐에 따라 최근에 와서 회피제도가 작동하기 시작하는 단계

#### 4) 불투명한 의사결정 과정

- 이 법안 논의 당시까지 규개위 회의록은 회의 일시·장소·주요발언·결과 정도 수준으로만 요약·공개하였음. 국회 법안심사 과정에서 의사결정 과정의 불투명성에 대한 문제제기가 지속되어 공개 수준을 높였으나 위원 발언에 대해 여전히 익명 방침을 고수하고 있음
- 속기록 작성·공개와 관해 최초 정부의 입장은 규개위 심사안건이 정부 내부 의사결정과정에 있는 사안이라 속기록 작성·공개 시 객관적이고 자유로운 토론이 곤란하다는 것(다만 향후 회의록을 보다 상세히 작성하겠다는 입장 밝힘). 그러나 마찬가지로 의사결정 과정 중에 있는 국회 법안심사는 속기록을 작성하여 즉시 공개함. 행정부의 규제법령에 대한 심사와 국회의 법안에 대한 심사를 달리 볼 이유가 없다는 점에서 정부 주장은 타당성이 없음
- 이에 정부는 금통위 사례에 준하여 정무위 요구 시 4년이 경과한 사안에 한하여 익명처리된 회의록 전문을 제출하겠다는 의견을 제시함. 그러나 현행 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률에 따르면 규개위는 상임위에서 서류제출을 요구할 경우 이에 응할 의무가 있을 뿐, 여기에 기한(4년 경과)이나 조건(익명처리) 등의 제한은 없음

- 이러한 지적에 정부가 세 번째로 제시한 수정대안은 ‘위원회의 회의록은 공공기록물 관리에 관한 법률 제17조에 따라 작성·공개하여야 한다’. 그러나 공공기록물 관리에 관한 법률에 따르면 10년까지 비공개 가능. 오히려 더 악화된 조건으로 수용 불가함
- 이후 정부는 ①회의록을 익명처리하여 공개하는 것을 원칙으로 하되, 대통령령이 정하는 사유가 있는 경우 위원회 의결로 비공개할 수 있도록 하는 방안과 ②국회법에 준하여 회의록을 공개하되 위원장이 비밀을 요하거나 국가안전보장을 위해 필요하다고 인정한 경우 위원회 의결로 비공개할 수 있도록 하는 방안을 제시함(2016. 4.). 이 방안은 정무위 법안소위가 열리지 않아 논의되지 않음
- 선출되지 않은 위원들이 국민의 권리의무에 막대한 영향을 주는 결정을 하면서, 의사 공개는 미루겠다는 것은 부적절한 발상. 선출직이기 때문에 규개위원보다 이해관계에 더 민감할 수밖에 없는 의원들도 법안 심사와 관련된 의사는 실명의 속기록을 즉각 공개함
- 규개위원이 규제입법에 미치는 영향이 국회 상임위에 비해 결코 적지 않고, 위원들이 국민들로부터 직접 선출되지 않은 만큼 오히려 사후적 견제 수단이 더욱 강력하게 확보될 필요가 있음

5) 따라서 규개위를 임의자문기구로 변경하고 속기록을 작성·공개하도록 하며 위원 구성의 편향성을 줄일 방안 마련 필요

## 2. 규제비용총량제 및 규제비용관리제 도입 불가

### 1) 불필요한 규제를 최소화할 필요성에 대해서는 동의

- 불필요한 규제를 없애야 한다는 점과, 행정부처에게 규제가 일종의 권력이라는 점에 이견 없음
- 규제를 없애면 경제가 활성화된다는 정부와 대통령의 전제에 대해서는 의문. 하지만 그런 정책목표를 가지고 있다면 이는 행정부 내부의 문제로 경제활동을 어렵게 하는 불필요한 규제를 개선하도록 정부 차원에서 규제 정비에 나서면 되는 것



- 규제비용총량제는 이러한 목적 달성에 적절한 수단이 아님. 검증되지 않았고 국내 실정에도 부적합한 제도를 선불리 도입할 실익이 없음

## 2) 규제비용의 객관적 산정 불가

- 특히 규제에 따른 사회적 비용과 편익은 정액으로 산출하여 관리할 수 없음
- 규제가 해당 시점에는 그 규제로 인해 기업이 부담하는 규제비용은 계산할 수 있지만, 이 규제의 사회적 편익, 즉 이것을 풀었을 때 잘못돼서 국민이 부담해야 될 부담은 계산이 불가능한 경우가 많음
- 사례 1 : 90년대 종금사 규제의 비용과 편익은 얼마인가? 결국 이 규제를 완화하면서 IMF 경제위기를 맞고 공적자금 160조 투입. 이것이 계산 가능한가?
- 사례 2 : 카드 규제 완화와 관련해서, 카드 규제로 인해 기업이 부담해야 될 규제비용은 비교적 정확히 계산할 수 있을 것. 그럼 이 규제의 사회적 편익은? 규제를 선불리 없앴다가 2003년 카드대란으로 또 수조원의 자금을 투입했는데 계산할 수 있었을까?
- 사례 3 : 88클럽 등 저축은행 규제완화. 마찬가지로 규제 수범자인 저축은행의 비용은 계산 가능할지 모르나, 이 규제로 인한 사회 편익이 계산 가능한가? 규제를 없앤 결과, 저축은행사태로 26조원 이상 투입됨
- 이것이 불가능하기 때문에 정부는 규제로 인해 발생하는 직접편익과 직접비용만 계산하겠다는 것. 그러나 규제로 인한 편익(=규제를 없앴다가 그로 인해 문제가 생겼을 때 발생하는 비용)은 일반적으로 직접적인 형태로 나타나지 않음
- 또한 각 부처 단계에서 비용분석을 할 때 부처 산하기관을 중심으로 비용을 산출하는데, 산하기관의 수입금 중 상당부분을 외부수탁에 의존하고 있는 상황에서 피규제대상인 기업들에게 불리한 규제비용분석을 하기는 어려움

## 3) 입법권에 대한 침해

- 규제 방법 및 정도는 국회에서 입법정책적 판단에 따라 입법하는 것이고, 행정부는 위임 범위 내에서 시행령과 규칙을 통해 재량권을 행사하는 것임
- 총량제의 기본 전제는 “규제는 나쁜 것, 새로 생겨서는 안 된다, 어쩔 수 없이 생길 때는 기존 규제를 없애서라도 규제량을 일정 수준 이하로 유지하겠다”는

것임. 새로운 법을 만들기 위해 기존 법령을 폐기해야 할 수 있으며, 이는 결국 입법권 침해

- 영국은 내각책임제로 단순 비교가 부적절하며, 우리의 경우 대통령과 정부의 권한이 너무 막강해서 삼권분립 문제가 제기되는 상황에서 이 법 추진은 더욱 부적절

#### 4) 적용 대상의 문제

- 정부안의 모델이 된 영국 규제비용총량제의 경우, 적용 대상이 매우 협소함. 2013년의 경우 규제비용 증가건수 22건, 규제비용 완화건수 86건으로 적용 사례 자체가 적음
- 이는 제도 적용 대상에서 EU 지침·규칙·결정 및 EU 설립조약과 개정조약 등을 제외하기 때문. 그런데 EU 지침에 금융, 회계, 문화, 노동, 환경(산업배출지침), 지적재산권, 정보통신, 의료, 개인정보 및 데이터보호, 기술개발 등이 모두 포함됨. 따라서 영국의 규제비용총량제는 이를 모두 제외하고 매우 협소한 범위에 한해 실시 중
- 정부안은 반대로 규제비용총량제 제외 대상이 좁게 설정되어 사실상 대부분의 규제가 규제비용총량제의 적용을 받게 될 것. 논의 끝에 정부에서 제외대상을 확대한 것이 ‘금융·외환 및 환경위기 대응을 위한 규제, 경쟁을 촉진하는 규범 및 소비자 권익을 보호하기 위한 규제 등 사회적 편익이 규제비용보다 현저히 크다고 인정되는 규제’임
- 그러나 예컨대 금융규제는 기본적으로 전부 영업규제인 동시에 소비자 보호 및 시스템 리스크를 방지하기 위한 것임. 그런데 제외 대상을 ‘금융위기 대응을 위한 규제’로 할 경우, 어떤 규제를 ‘위기 대응 규제’로 규정할 것인가라는 문제와 소비자 보호 규제는 모두 규제비용총량제 대상에 포함되는 문제가 발생함. 즉 위기 대응 규제를 좁게 해석할 것인가, 넓게 해석할 것인가에 따라 제외대상 법령이 달라지게 되고, 결국 정부가 시행령으로 규정할 수밖에 없어 포괄위임의 문제가 발생함
- 또한 벌금 관련 규제가 총량제 및 규제심사 대상에서 제외되어 있으나, 과징금·과태료 역시 유사한 규제 목적 하에 제재 수단만을 달리하는 것이므로 관련 규제



역시 규제비용총량제 대상에서 제외하는 것이 타당함

#### 5) 기타

- 명확성 부족
- 이 법은 결국 입법의 기준이 되고 법 위의 법으로서 다른 법을 강제할 우려가 있음
- 정부에서 규제심사를 피하기 위해 소위 의원발의 형태의 ‘청부입법’이 늘어날 가능성도 있음
- 불필요한 규제는 사회적 합의에 따라 없애면 되고 새로운 규제 역시 필요성과 목표에 맞추어 신설하면 되는 것. 이 본질에 충실해야 하는데 그와 무관한 총량이라는 틀에 얽매이면 논의가 필요한 내용이 오히려 위축될 우려가 있음

### 3. 네거티브 규제방식 전면 도입 불가

- 현행법체계는 기본적으로 허가에 관한 것은 원칙 금지·예외 허용 방식의 규제임
- 정부 여당의 개정안은 규제관련 법령을 현행의 원칙 금지·예외 허용 방식에서 원칙 허용·예외 금지 방식으로 변경하자는 것. 즉 법령에 금지가 명시되지 않은 사안은 모두 허용되는 것으로 법체계를 변경하라는 것임
- 예컨대 운전면허를 예로 들면, 검증되지 않은 사람이 운전을 할 경우 사회적 위험을 초래할 수 있어서 허가된 사람만 운전이 가능하도록 규제하는 것. 그런데 정부 여당의 주장은 이것을 원칙적으로 누구나 운전을 할 수 있게 하되, 불가능한 사유만을 정해주자는 것과 마찬가지로 위험한 주장
- 경제활동과 관련한 규제로 한정하더라도, 경제활동이 환경이나 기타 사회에 효과를 미친다는 점을 감안하면 그 위험성은 달라지지 않음
- 네거티브 규제가 필요하면 규제영향분석이나 자체심사 과정에서 채택하면 될 문제. 이를 기본으로 설정할 이유 없음

## ■ 정부 여당 입장

### 1. 규제개혁위원회는 현행과 같은 조직형태를 유지하되, 운영을 개선

- 여당 당론 발의 법안은 규개위의 조직과 권한을 더욱 강화하는 것이지만, 이에 대해 정부에서 소극적 입장. 여당 법안소위 위원들도 정부 입장을 중심으로 검토함

#### 1) (정부) 규개위는 권고 권한만 가지고 있음

- 기본적으로 정부 주도의 규제편의주의적 경향에서 탈피, 피규제자의 입장을 반영해서 과감한 규제개혁을 추진하기 위해 민관합동으로 구성
- 민간인이 다수라도 규개위는 권고권한만 가지고 있음
- 규개위 권고에 따르게 돼 있는 것은 사실상의 구속력이고, 부처의 장관이나 기관장이 규개위 의견에 이견이 있을 때는 재심사를 요청할 수 있음
- 이의신청 절차가 있기 때문에 규개위 권고의 구속력은 큰 문제가 아니라고 판단

#### 2) (정부) 해외에도 규제심사 업무 수행하는 기구 존재

- 통상 민간전문가로 구성된 위원회에서 입법의 비용이라든지 편익 검증 등 규제심사 업무를 수행함

#### 3) 속기록 작성·공개는 곤란

- (정부) 1차 의견 : 규개위 심사안건은 정부 내부 의사결정과정에 있는 사안. 속기록 작성·공개 시 위원들의 객관적이고 자유로운 토론이 곤란함. 향후 회의록을 보다 상세히 작성하겠음
- (정부) 2차 의견 : 정무위 요구 시 4년이 경과한 사안에 한하여 익명처리된 회의록 전문을 제출
- (정부) 3차 의견 : ‘위원회의 회의록은 공공기록물 관리에 관한 법률 제17조에 따라 작성·공개하여야 한다’라고 규정 삽입
- (정부) 4차 의견(2016. 4. 김기식 의원실 제출) : [1안] 회의록을 익명처리하여 공개하는 것을 원칙으로 하되, 대통령령이 정하는 사유가 있는 경우 위원회 의결



로 비공개할 수 있도록 함. [2안] 국회법에 준하여 회의록을 공개하되 위원장이 비밀을 요하거나 국가안전보장을 위해 필요하다고 인정한 경우 위원회 의결로 비공개할 수 있도록 함

- (여당) 의원 역시 속기록 공개에 따라 정무적으로 판단하고 발언을 조정. 민간위원들은 다른 곳에도 소속되어 있고 관련자로부터 청탁에 노출될 수 있음. 민간위원의 발언이 전부 공개된다면 본인 소신에 따른 정확한 발언보다 오히려 청탁에서 자유롭지 못할 수 있음

#### 4) 임의적 심사로의 전환은 수용 곤란

- 규제는 통상 늘어나는 속성. 각 부처에서 임의로 규개위를 거치도록 할 경우 불필요한 규제의 증가를 막기 위한 규제심사의 취지가 형해화될 우려
- 선진국의 경우에도 규제심사를 의무화. 다만 의원내각제인지 대통령제인지에 따라 심사 방법이나 조직 등에서 차이는 있음

## 2. 규제비용총량제

### 1) (정부) 규제비용과 편익 산정

- 규제로 인해 발생하는 직접편익과 직접비용만 계산
- 비용분석이 불가능하거나 매우 어려운 규제는 규제개혁위원회(비용전문위원회)의 심의를 거쳐 유사한 수준의 규제를 폐지·완화하겠음

### 2) (정부) 입법권 침해 논란

- 규제 신설·강화 시에 이에 상응하는 비용의 기존 규제를 정비하는 것에 불과
- 모든 규제입법의 비용을 산정해서 합산해 총량을 설정한 것은 아님. 플로우(flow) 성격에서 하나가 새로 들어오면 과거의 오래된 규제 하나를 폐지하는 개념
- 규제의 형식이 법률인 경우, 정부안 역시 국회를 통과해야 하므로 최종적으로는 국회에서 권한 가짐. 따라서 입법권 침해라고 보지 않음
- 시행령·시행규칙 등 행정부 내부의 법령인 경우 기본적으로 입법권의 위임된 범위 내에서 제·개정하므로 입법권 침해 우려 없음



### 3) (여당) 총량제 도입에 따른 문제

- 내버려두면 늘어나는 것이 규제의 속성. 따라서 줄여야 한다는 정부 입장에 동의
- 그러나 정부의 규제총량제는 현재의 기준이 적절하다는 것을 전제로 함. 지금 많은 규제를 갖고 있는 부처는 일단 기존 규제량을 인정받음. 이는 플로우 개념이라 해도 마찬가지
- 규제가 많은 부처는 규제 경감 필요성이 더 높으나 오히려 플로우 관리 시 기존 규제 중 불필요한 것을 없애기 쉬움. 반면 그간 규제가 없거나 적었던 부처는 필요에 따라 새로운 규제를 만들 때 곤란. 이런 준비가 정교하지 않음
- 근본적으로 총량제에 해당이 안 되는 부분도 일단은 규제 대상에 올라가서 이게 해당이 안 된다고 판단을 받아야 한다는 것까지는 동의. 그러나 어떤 규제가 총량제 대상이고 어떤 규제가 제외 대상인지, 국회와 해당 부처 등 누가 봐도 알 수 있게끔 보다 명확하게 논리적으로 위계화할 필요. 이러한 부분에서도 준비가 덜 된 것으로 보임

### 4) 총량제 대상 - 경제규제에 한정

- 6개월간 시범사업 시 주로 경제활동 관련 규제만 총량제로 심사했고 규제비용총량제로 정비하려는 대상은 중복 규제, 기업뿐 아니라 국민들한테 과도하거나 불필요한 부담을 주는 규제, 다른 나라에는 없는데 우리나라에만 있는 규제, 시대에 뒤떨어지는 규제라는 입장
- (여당) 경제규제에 한정한다는 것을 법규에 명시할 필요
- (정부) 공정경쟁, 소비자 보호, 금융위기, 환경규제, 안전규제, 국제조약 등은 제외하도록 추가 검토 가능
- (정부) 과징금 등의 문제는 관계 부처 간 협의하겠음

## 3. 원칙허용·예외금지(네거티브) 규제방식

- (국무조정실) 여당 당론 발의 법안과 같이 모든 규제에 원칙 금지·예외 허용 방식을 의무화하는 것은 무리가 있고, 이를 우선 고려하도록 하는 선이 바람직
- (금융위원회) 금융규제는 각 규제가 유기적으로 연결되어 일괄적인 네거티브 방



식 전환으로 규제 공백 발생 우려. 규제의 비가역성으로 한번 완화하면 다시 강화하기가 어려우므로, 일괄적인 완화보다는 상황에 따른 조정이 보다 효과적

#### 4. 여당 당론 발의 법안(김광림 의원 대표발의)과 정부의 입장은 일부 차이 있음

##### 1) 정부의 규제개혁 목적은 규제품질 제고

- 네거티브 시스템과 규제비용총량제 등은 모두 규제품질 제고를 위해 규제의 패러다임을 바꾸려는 것
- 세월호 사고 등에서 드러났듯, 국민의 생명 및 안전과 관련된 규제는 관리를 강화할 필요가 있다는 데 동의함
- 총량 관리도 현재 하고 있으나 양적 감축을 목표로 해서는 규제품질 제고에 문제가 있어 플로우 관리를 하겠다는 취지

##### 2) 법 적용 대상

- (여당 당론) 행정부뿐 아니라 국회, 법원, 선거관리위원회 등 헌법기관도 규제관리 대상에 포함
- (정부) 행정부의 규제에 대해서만 관리. 헌법기관에 대한 적용은 신중검토

##### 3) 규개위 조직과 권한

- (여당 당론) ①부위원장과 정무직 상임위원 및 사무처를 두어 준행정기관화하고 ②규개위 권고를 이행하지 않는 중앙행정기관에 대한 직무감찰을 감사원장에게 요구할 수 있도록 하며 ③규제개혁에 적극적인 공무원을 직무감찰 대상에서 제외하는 내용
- (정부) ①정무직 신설·확대보다는 정규인력 확충 및 전문가 채용이 더 필요 ②직무감찰권 부여는 감찰대상인 규개위가 감사원에 직무감찰을 요구한다는 점에서 법체계상 모순되고 감사원의 직무상 독립성 침해 ③직무감찰 자체를 면제하는 것은 감사원의 권한 침해, 설령 논의하더라도 이 법이 아닌 감사원법에서 논의해야 함

#### 4) 연관규제

- (여당 당론) 연관 법률에 대해서는 함께 통합해서 규제 개혁 가능
- (정부) 국회 입법 관행과의 충돌 발생 우려

### 제언

1. 규제개혁위원회를 자문기구화하여 중앙행정기관이 규제개혁위원회의 의견에 구속되지 않도록 함. 정부 차원의 규제개혁 추진이 필요하다면 규개위의 자문기능과 별개로 해당 업무를 담당하는 정부조직을 둬(현재 체계에서는 국무조정실이 해당 업무를 추진하면 됨)
2. 위원회의 인적 구성을 다양화하고 균형을 맞출 필요
3. 규개위 회의에 대해 국회 법안소위에 준하는 속기록 작성 및 공개 필요
4. 규제총량제 등 규제심사를 통한 규제개혁은 행정부 내부에서 진행할 일로, 무리하게 입법으로 해결하려 하는 것은 부적절

국무조정실

국민권익위원회

국가보훈처

경제·인문사회  
연구회

공정거래위원회

금융위원회



## 스마트워크센터 운영 개선

### 개요

#### 1. 스마트워크센터

- 스마트워크 : 시간, 장소에 얽매이지 않고 언제 어디서나 일할 수 있는 체제
- 스마트워크센터는 공무원이 근무지가 아닌 주거지와 가까운 지역에서 근무할 수 있도록 환경을 제공하는 원격근무용 업무 공간. 업무에 필요한 IT인프라(업무용 S/W가 설치된 공용 컴퓨터, 보안성을 갖춘 전산망 등) 및 업무환경 (독립된 사무용 책상, 회의실) 마련. 출장형 7곳, 거주지형 9곳 등 전국에 모두 16곳 설립. 출장형은 말 그대로 출장 목적이나 잠시 들렀다 가는 형태를 염두하고 설립. 거주지형은 원래 근무지와 동일하게 출퇴근하되 장소만 바뀌는 방식
- 정부는 출·퇴근시간 절약, 업무 효율성 향상, 개인 삶의 질 향상, 육아문제 해소 등을 이유로 스마트워크 장려. 심지어 행정자치부는 스마트워크를 포함한 유연 근무 활용 실적을 부서평가에 반영 중
- 2011년부터 2015년까지 스마트워크센터 구축 및 운영에 매년 약 30억 원 씩 총 156억 원의 세금 투입

#### 2. 공무원들의 스마트워크센터 이용 현황

- 중앙부처의 세종시 이전을 기점으로 공무원들의 스마트워크센터 이용횟수 급증. 국무조정실의 경우 2012년 말 세종시로 이전한 이후 스마트워크센터 이용횟수가 무려 49배나 증가. 같은 시기 이전한 기획재정부도 스마트워크센터 이용횟수가 106배 증가
- 2014년 1월부터 2015년 5월까지 스마트워크를 이용하는 35개 기관의 스마트워크

- 센터 이용기록 9만여건을 분석한 결과, 금요일, 출장형 스마트워크센터에 이용 비율이 편중
- 실제 입·퇴실 기록 보유율이 전체(90,587건)의 절반(41,008건)에 불과, 입·퇴실 관리가 허술

## 문제점

### 1. 근태 관리 엉망

- 공무원들의 실제 입·퇴실 기록이 전체의 52%만 존재, 근태를 확인할 수 없는 문제. 즉, 정부가 공무원들에게 스마트워크를 장려하면서 스마트워크 근태관리 는 실패한 것

### 2. 스마트워크센터 근무가 휴일처럼 악용

- 거주지형 스마트워크센터 이용 기록 2만여건 중 47%는 무단 지각 및 조퇴로 드러남. 기획재정부와 산업통상자원부는 시간 준수율이 각각 12%, 14%에 그칠 만큼 근태 불성실 심각
- 심지어 공직복무를 담당하는 국무조정실 공직복무감사관이 모범을 보이기는 커녕 공직복무 기강해이. 거주지형 센터를 49회 이용하면서 단 한 차례만 시간을 준수하기도 함
- 실제 스마트워크센터에 나가 확인한 결과, 자리에서 일하지 않고 근무지를 이탈 하는 경우가 잦음. 스마트워크센터에서 근무 시간에 한가롭게 야구경기를 관람 하거나 인터넷 쇼핑을 하는 등 PC방처럼 이용하는 사례 빈번

### 3. 각 기관의 점검 소홀

- 행정자치부의 스마트워크 장려 정책 영향으로 각 기관에서 스마트워크센터 근무 를 공무원들에게 권유하면서 정작 복무점검은 소홀. 국민권익위원회의 경우 해당기간 내 복무점검을 한 것은 이벤트성 점검 1회에 불과



#### 4. 세금 낭비

- 스마트워크센터에 2011년부터 총 156억 원의 세금이 투입. 막대한 세금이 지원된 스마트워크센터가 공무원들의 휴게실 혹은 휴일 연장을 위한 공간으로 전락한다면 명백한 세금 낭비임

#### 개선 요구

- 스마트워크센터가 공무원들의 휴게실이나 휴일 연장을 위한 공간으로 악용되지 않도록, 이용자 복무관리 점검방안을 개선할 것. 출퇴근 기록이 있는지 여부를 확인하는 데 그치지 않고, 출퇴근 시간을 준수하는지 등을 점검하고, 준수하지 않았을 때 그 사유를 기재하도록 하는 등 구체적인 개선 방안을 마련할 것
- 공무원들의 스마트워크센터 이용기록을 빠짐없이 파악, 관리할 것

#### 결과

- 행정자치부, 김기식 의원실이 2015년 4월부터 본격 스마트워크센터 현황 조사에 착수하자, 2015년 8월 <스마트워크센터 이용가이드 및 운영지침>에 “이용자는 스마트워크센터 이용 시작시간 및 종료시간을 이용기록관리시스템에 기록해야 한다”는 의무 규정을 신설
- 국민권익위원회, 스마트워크 복무점검 강화 계획 발표. 복무관리부서에서는 스마트워크 현황을 주기적으로 분석하고, 감사부서에서는 전자관리·현장점검 등을 통해 스마트워크 근무자에 대한 복무점검 강화한다는 내용이 담김
- 국무조정실, 스마트워크센터 운영 실태를 점검하고 공무원들의 스마트워크센터 이용과 관련한 복무 기강을 바로잡을 계획
- 스마트워크센터가 일과 삶의 조화라는 도입 취지에 맞게 제대로 운영되도록 개

선 방안을 마련할 예정

## 제언

1. 스마트워크센터 이용 실태가 나아졌는지 재점검할 필요가 있음. 스마트워크센터 이용 기록 재전수조사를 통해, 출퇴근시간 준수율 등이 개선됐는지 확인할 필요가 있음
2. 스마트워크센터 이용과 관련된 규정이 제대로 정비됐는지 확인할 필요가 있음. 특히 시간을 준수하지 않았을 때 사유를 기재하도록 하는 등의 구체적 절차 정비가 됐는지 확인할 필요가 있음
3. 국무조정실의 타 기관 복무점검 강화계획과 각 기관별 스마트워크 복무점검 계획을 확인해, 실제로 계획대로 복무기강 확립이 이뤄지고 있는지 살펴볼 필요가 있음

국무조정실

국민권익위원회

국가보훈처

경제·인문사회  
연구회

공정거래위원회

금융위원회



## 세우회

### 개요

#### 1. 전·현직 공직자 단체의 수익사업 현황

〈2014년 각 정부부처로부터 제출받은 전·현직 공직자 단체 수익사업 현황〉

구분	단체명 (가입조건)	문제점	수익사업 현황
현직 직원 단체	세우회 (현직 국세청 공무원)	현직공무원 단체가 별도 사단법인 만들어 영리행위, 국가공무원법 64조 (영리업무 및 겸직금지) 저촉 소지	부동산(빌딩 2채) 임대업 연간수입 112억원
	양우공제회 (현직 국정원 공무원)	현직공무원 단체가 별도 사단법인 만들어 영리행위, 국가공무원법 제64조 (영리업무 및 겸직금지) 저촉 소지	기밀을 이유로 비공개
전· 현직 직원 단체	도성회 (전·현직 도로공사 직원)	335개 영업소 중 최근 5년간 계약 체결한 245개 영업소 사업권 모두 도성회 회원이 운영권 획득 자회사 설립해 고속도로 휴게소 5개, 주유소 2개 영업권 획득	245개 영업소(톨게이트) 계약금 7,529억원, 고속도로 휴게소 5개, 주유소 2개 지난해 매출만 682억원
	수우회 (전·현직 수자원공사 직원)	매년 단체 운영금 3천만원 지원, 수우회 사무실 보증금 3억 5천만원 지원, 현 수자원공사 과천 사무실 함께 사용	공사지, 학술지 발간 용역 1억 900만원
퇴직 직원 단체	철우회 (퇴직 철도공사 직원)	1991년부터 승무원 숙소관리 위탁 용역 독점	2013년 한해만 위탁사업비 41억원, 23년간 사업 수행
	조우회 (퇴직 조달청 공무원)	특별한 전문성이 요구되지 않는 단순 관리 업무를 퇴직공직자 단체가 독점적으로 운영	▲비축물자 보관 및 입출고, 냉저온창고, 회관임대 수익 33억원(2013년 기준) ▲비축물자 보관 및 입출고, 2010년부터 총 59억원
	경우회 (퇴직 경찰 공무원)	대우조선해양 고철매각 사업권 수의계약 획득, 통행세 명목 8년간 246억원 수익	고철매각 수익 8년간 246억 원



구분	단체명 (가입조건)	문제점	수익사업 현황
	전우회 (퇴직 한국 전력공사 직원)	전우회, (주)전우실업이라는 단체의 지분 100% 보유(자회사) (주)전우실업, 과도한 수익계약 체결, 위탁용역 독점	<p>▲전력량계 순회시험 위탁 연구용역(90%수익계약) 2000년부터 매년 35억원</p> <p>▲자가발전도서 전력설비 위탁연구용역(100%수익계약) 1996년부터 매년 470억원</p>

- 현직 공무원의 영리행위는 공무원법으로 엄격히 금지. 그럼에도 불구하고 별도의 사단법인 만들어 편법 돈벌이 추구
- 퇴직 공직자 단체에 현직 직원이 가입해 활동하기도
- 퇴직 공무원 단체가 최대 주주로 있는 기업에 십여 년간 수익계약으로 일감을 몰아주며 특혜를 제공

## 2. 세우회의 불법 영리사업 실태

- 세우회 : 국세청 퇴직 공무원 단체, 비영리사단법인으로 등록
- 그러나 세우회는 사실상 국세청 공무원 조직과 다를 바 없이 운영. 2013년 말 기준, 이사장과 이사1인, 실무 담당인원 5명 정도를 제외한 모든 회원이 현직 국세청 공무원으로 확인. 당시 국세청 공무원 18,841명 중 77%인 14,600명이 세우회 회원으로 가입됨. 심지어 이사회 7인 중 5인은 국세청 기획조정관, 운영지원과장 등 간부급 인사들로 구성됨
- 세우회는 버젓이 불법 영리사업을 벌임. 2013년 한 해 동안 여의도와 관악구에 위치한 빌딩 2채의 임대수입으로 112억원을 벌어들임. 사단법인 형태를 통해 현직 국세청 공무원들이 편법적으로 부동산 임대사업을 자행한 것

## 3. 국무조정실의 계속된 방관

- 국무조정실, 1994년 ‘전·현직 공무원 단체 운영 개선에 관한 지시’에서 전·현직 공무원 친목단체에 대해 주무 감독기관의 업무와 관련된 수익사업의 운영을 원칙적으로 금지하고, 퇴직공무원 상조회의 경우 원칙적으로 현직 공무원이 정회원으로 가입할 수 없다고 명시함. 또한 퇴직급여 또는 수익 배분적 성격의 자금



- 을 지급할 목적으로 운영되지 않도록 지시함
- 세우회 문제를 국정감사에서 제기한 2014년까지 국무조정실의 뚜렷한 역할이 없음

## 문제점

- 국가공무원법 제64조에 의거, 공무원은 공무 외의 영리추구와 겸직이 금지됨. 국세청은 우리나라 대표적 권력기관인데, 법과 원칙을 준수하기는커녕 사실상의 국세청 공무원 조직과 다름없는 법인을 만들어 버젓이 불법 영리행위를 함

## 1차 개선 요구 (2014년 국정감사)

- 국무조정실에 전·현직 공무원 단체를 전수 조사하고, 부적절한 수익사업 및 특혜 의혹 등을 파악해 국회에 보고할 것을 요구
- 국민권익위원회에 전·현직 공무원 단체 실태조사 통해 공무원 행동강령 위반 사항 없는지 확인할 것을 요구

## 1차 개선 요구 결과

### 1. 국민권익위원회, 전·현직 공직자 단체에 대한 실태조사

- 2014.12.24. 국민권익위원회가 2014개 공공기관을 대상으로 수익사업 현황과 재정지원내역을 자료요구
- 권익위, 각 기관으로부터 제출받은 자료 분석하고 현지 조사해 결과 도출. 부당한 보조금 집행, 퇴직자 단체에 사무 공간 무상 대여 등 특혜 제공, 특혜성 계약 등의 문제가 있는 것으로 드러남

## 2. 국민권익위원회, (사)세우회에 대한 실태조사

- 2015.03. 국민권익위원회는 국세청 현지조사, 세우회 관련자 출석조사 등을 통해 세우회에 대한 정밀 실태조사 벌임
- 조사 결과, 이해관계 직무회피, 공용물 사적 사용 등의 ‘행동강령 위반’, 무허가 겸직, 연가 없이 사적으로 이사회 참석 등 ‘복무규정 위반’을 비롯해 영리회사 주식보유 등 수익사업을 한 문제점들이 드러남
- 구체적으로 국세청 공무원들의 ‘셀프 퇴직금’ 실태가 드러남. 국세청 공무원들이 매월 일정 금액을 상조금으로 납부하고 퇴직할 때 퇴직부조금을 세우회로부터 받는 방식. 2013년 상조금을 65억원 건고, 퇴직인원 496명에게 퇴직부조금 199억원을 지급함
- 심지어 국세청이 관리·감독해야 할 대상들로부터 거액의 임대료를 받아 퇴직부조금 부족분을 충당한 것으로 드러남. 세우회는 국세청의 감독대상인 주정회사, 병마개회사 등을 상대로 연간 100억원대의 임대사업을 벌임
- 세우회 경영에 현직 국세청 공무원들이 참여하는 현실이 개선되지 않음. 국세청 기획조정관, 국세청 운영지원과장, 서울지방국세청 징세법무국장 등이 세우회의 당연직 비상임 이사를 맡고 있음

## 3. 권익위, 국세청 현직공무원의 (사)세우회 참여 투명성 제고방안 의결

- 2015.05.11. 국민권익위원회는 ‘국세청 현직공무원의 (사)세우회 참여 투명성 제고 방안’을 의결하고, 국세청장에게 해당 내용을 권고함
- (사)세우회의 수익사업에 대한 기준 마련할 것 : 세우회가 주정회사, 병뚜껑 제조 회사 등 국세청 직무와 밀접하게 관련된 회사들을 상대로 하는 수익사업 제한
- 국세청 현직공무원의 (사)세우회 이사 참여 제한장치 마련할 것
- (사)세우회 외부감사제도 도입할 것



## 2차 개선 요구 (2015년 임시회)

- 현직 국세청 공무원 조직인 세우회가 국세청의 감독대상인 주류업체로부터 연간 100억원대의 임대수입을 얻는 것은 부적절할 뿐만 아니라 국가공무원법을 심각하게 위반한 사안. 세우회가 사실상의 영리행위를 통해 수익을 얻고 있다는 사실이 국민권익위원회의 실태조사를 통해 드러났음에도, 국민권익위원회와 국무조정실이 아무런 역할을 하지 않는 것은 심각한 문제
- 국민권익위원회는 세우회의 투명성 제고방안을 재의결해야 할 것. 국민권익위원회가 세우회 문제를 조사하고 국세청장에게 개선 방안을 권고를 한 것은 진일보한 부분이지만, 그 내용이 세우회 문제를 해결하지 못할 뿐 아니라 오히려 세우회 문제 해결에 해가 됨. 세우회를 비영리법인으로 인정하고, 국세청 현직 공무원이 세우회 회원의 96%를 차지하는 점을 알고도 현직 공무원의 이사활동 참여만 제한할 뿐 아무런 제재도 가하지 않아, 오히려 세우회 활동에 힘을 실어주는 격
- 박근혜 정부가 관피아 문제를 해결하겠다고 한 만큼, 국무조정실이 세우회 문제를 명백히 조사하고, 현직 공무원 단체의 영리행위를 철저히 금지하도록 제도적 정비를 할 것

## 국가공무원법·지방공무원법 개정

- 2015.11.09. 김기식 의원 등 11인 국가공무원법 일부개정법률안 발의
- 2015.11.09. 김기식 의원 등 11인 지방공무원법 일부개정법률안 발의

### ■ 법안 내용

- 전·현직 공무원 단체의 수익사업을 원칙적으로 금지하고, 법률에 의해서만 영리행위 또는 수익사업을 할 수 있도록 함

## ■ 법안 논의

- 2015.11.10. 법률의 소관 위원회인 안전행정위원회로 회부됐으나 안전행정위원회에 논의조차 되지 않음

### 제언

1. 국민권익위원회가 세우회의 투명성 제고방안을 재의결하도록 촉구해야 함. 그래야 세우회뿐 아니라 다른 공무원단체가 부적절한 영리사업을 할 수 없는 근거가 마련됨
2. 국무조정실이 세우회 문제에 대해서 더 이상 눈 감지 말고 명백히 조사하고 현직 공무원 단체의 영리행위를 철저히 금지하도록 촉구해야 함
3. 국무조정실은 국가공무원법 제65조(영리업무 및 겸직 금지)뿐만 아니라 제1조(목적) 및 제2조(공무원의 구분)에서도 공무원 개인에 대해서만 규정하고 있어 친목단체에 직접 적용이 어렵다는 입장만 내놓고 있는 상황. 국무조정실이 해결 의지가 없는 만큼, 국가공무원법·지방공무원법 개정이 시급



## 조직과 인력

### 개요

#### ■ 기능

##### 1) 국무조정실

- 정부조직법 제20조에 의거, 각 중앙행정기관 행정의 지휘·감독, 정책조정 및 사회위험·갈등의 관리, 정부업무평가 및 규제개혁에 관해 국무총리를 보좌

##### 2) 국무총리비서실

- 정부조직법 제21조에 의거, 국무총리의 대국회활동, 당정협조, 국정자문, 국민과의 소통 업무를 보좌하며, 그 밖의 지시사항 처리를 관장

#### ■ 조직

##### 1. 정규조직편제

###### 1) 국무조정실 (2015년 8월말 현재)

- 조직 편제 : 2차장, 5실, 1원, 8기획단, 20국, 1담당관, 6심판관

〈국무조정실 인원 현황〉

직급별	정무직	고위공무원	3·4급	4급	4·5급	5급	6급 이하	합계
본부	3명	22명	10명	35명	21명	87명	61명	239명
조세심판원	-	6명	1명	12명	6명	50명	29명	104명

- 국무조정실과 조세심판원은 각각 정원 내에서 인력을 운영 중

## 2) 국무총리비서실 (2015년 8월말 현재)

- 조직 편제 : 3실 8국

〈국무총리비서실 인원 현황〉

직급별	정무직	고위공무원	3·4급	4급	4·5급	5급	6급 이하	합계
본부	1명	11명	20명	105명	9명	25명	42명	100명

- 국무총리비서실은 4·5급, 5급, 6급 이하에서 각각 2명, 6명, 3명씩 정원 외 인력 운용

## 2. 임시조직

〈국무조정실 및 국무총리비서실 산하 임시조직 설치 현황〉

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
지원단, 기획단, 추진단 등 설치 현황	5개	6개	7개	7개	7개	8개	9개
별도정원 현황 (정원 외 인력)	35명	35명	27명	32명	35명	42명	50명
비별도정원 현황 (원 파견기관 소속)	59명	56명	41명	41명	42명	68명	69명
예산 (단위:백만원)	147	2072	1283	2062	2438	2953	2523

- 국무조정실 및 국무총리비서실 산하 임시조직, 2008년 5개에서 2014년 9개로 늘어나는 등 계속 증가 추세
- 별도 정원 및 비별도 정원도 2008년 94명에서 2014년 119명으로 증가, 2014년의 경우, 임시조직 운영하는 데 정원 외 인력(별도 정원) 50명 추가 채용
- 임시조직의 단장·부단장은 국무조정실 소속 고위공무원이 역임



## 문제점

### 1. 과도한 정원 외 인력 운영

- 별도 정원은 기존 부처에서 인력을 파견할 때 파견나간 인력만큼 결원 인력을 보충할 수 있는 인원. 그런데 파견자가 임무를 종료하고 복귀하면, 파견자는 유휴인력이나 적체인력으로 남을 가능성이 농후. 결국 유휴인력·적체인력 문제를 해소하기 위해 다른 공무원을 또 다시 임시조직으로 파견을 내보내는 인력 돌려막기가 계속됨

### 2. 불필요한 ‘자리 늘리기’ 문제

- 지원단이 구성된 후 국무조정실 소속 고위공무원단을 파견 보내는 경우, 이들 역시 별도 정원. 결국 국무조정실 공무원, 특히 국장급 이상 고위직 공무원의 자리 늘리기용으로 지원단이 운용되는 측면이 있음
- ‘세종시 지원단’의 경우 소속 공무원만 19명이나 됐지만 연평균 회의 개최 실적은 2회에 불과, 제대로 일하지도 않는 ‘무기능 임시조직’을 순전히 ‘자리 늘리기’ 목적으로 만드는 것이라 볼 수 있음

## 제언

1. 하는 일에 비해 조직과 인력만 비대한 국무조정실의 체질개선이 필요. 불필요한 인력은 정비, 축소하는 방안을 검토해야 함.
2. 특히 불필요한 지원단 등 임시조직은 통·폐합 등 정리 조치가 필요가 있음
3. 공무원 인사적체 해소를 위해 임시조직을 만드는 것을 방지할 필요가 있음



Chapter

# II

## 국민권익위원회

- 01 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률  
(김영란법)
- 02 공익신고자보호법
- 03 공공재정 부정청구방지법







## 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 (김영란법)

### 개요

- 2012. 8. 국민권익위원회, 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법」 제정안 입법예고. 당시 100만원 이상의 금품을 받으면 대가성 및 직무관련성과 무관히 형사처벌하는 내용으로 국민적 지지를 받았으나, 법무부 등 부처 간 이견으로 법안 제출이 지연됨
- 2013. 5. 김영주 의원 등 13인과 이상민 의원 등 10인이 각각 정부 입법예고안을 토대로 일부 내용을 보완하여 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법」 제정안 발의
- 2013. 8. 권익위, 금품수수와 관련하여 법무부의 의견을 수용, 직무관련성 요건을 반영한 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법」 제정안 제출
- 2013. 10. 김기식 의원 등 13인, 공직자가 퇴직 공직자를 만날 경우 이 사실을 보고하도록 하는 내용을 추가하여 「공직수행의 투명성 보장과 이해충돌 방지를 위한 법률」 제정안 발의

### 논의와 협상

#### ■ 논의경과

- 이 법은 2014. 4. 정무위에서 본격적으로 검토·논의되기 시작함



- 이와 관련하여 일부 언론에서 ‘국회에서 이 법을 입법하기 싫어서 2년이나 뭉개고 있다가 세월호 사건 이후 대통령이 재촉하면서 황급히 논의를 시작했다’는 논조로 기사를 썼으나 이는 사실과 다름
  - ① 최초 입법예고와 함께 ‘김영란법’이라는 별칭으로 알려진 이후, 1년간 정부 내에서 이견을 해소하지 못해서 국회에 아예 법안이 제출되지 않음
  - ② 우여곡절 끝에 금품수수와 관련해 원안에 없던 직무관련 요건을 추가한 제정안이 2013년 8월 국회에 제출되었으나, 매년 9·10월은 통상 국정감사 기간으로, 정기회에서 법안 심의는 일정상 11월 이후 개시됨. 2013년에도 11. 1.까지 국정감사가 진행되어 그 이전까지는 어떤 법안도 논의할 수 없는 시기
  - ③ 또한 당시 정무위는 동양사태(2013. 9.~)로 인해 국정감사는 물론 그 이후 정기국회의 법안 논의 역시 그 후속조치와 소비자 보호 이슈에 초점이 맞춰짐. 정기회에서 관련 논의가 어느 정도 일단락(10월 국정감사, 11·12월 제도개선)된 후에는, 2014. 1. 카드사 정보유출사태와 이에 대한 국정조사가 진행되면서 신용 정보 보호 강화와 정보 유통 시스템 개선 논의에 전념(2~3월)
  - ④ 이상의 정무위 소관 대형 사고의 수습·관련 제도 개선을 마무리한 후 4월 임시회가 되어서야 물리적으로 이 법을 논의하는 것이 가능했음. 실제로 세월호 사고 및 대통령 담화 이전에도 이 법은 이미 4월 임시회 법안심사 대상에 포함된 상태
- 2014년 4월부터 그 해 정기회(12월)까지 논의하여 네 가지 큰 쟁점 중 적용범위, 부정청탁, 금품수수에 대해서는 합의에 도달했으나 제척제도를 골자로 하는 이해충돌 부분에 대해 최종적 합의에 이르지 못 함
- 2015. 1. 이미 합의된 내용만이라도 먼저 위원회 대안을 만들어서 제정할 것인지 이해충돌까지 모두 합의한 뒤에 대안을 만들 것인지 논의. 이해충돌 방지 부분은 추가로 검토가 필요한 사항이 많아 추가로 심의하기로 하고, 우선 핵심 내용인 금품수수 금지를 포함해 합의된 내용이라도 먼저 통과시키기로 함
- 2015. 1. 숙려기간을 거쳐 2015. 2. 법사위에 상정되고 해당 회기 말(3월) 법사위와 본회의를 통과함

## ■ 쟁점

1. 적용대상
2. 부정청탁 문제
3. 금품수수 문제
4. 이해충돌 문제

## ■ 논의 과정의 지적사항

- 정부제출안을 토대로 여·야정이 함께 논의하였으며, 개별 의원마다 의견에 차이는 있었으나 당에 따라 참여하게 대립한 쟁점은 단 하나뿐임. 따라서 아래에서는 정부제출안을 중심으로 법안 심의 과정에서 논의되었던 내용을 쟁점별로 정리함

### 1. 적용대상

#### 1) 정부안의 내용

- 국회를 비롯한 헌법기관, 정부, 지자체 소속 공무원(일반직인지 선출직인지 여부를 가리지 않고, 의원 당연 포함)
- 공직유관단체와 공공기관의 장과 임직원(심사 당시 총 874개 기관. 언론사 중 KBS, EBS 포함)
- 국공립학교의 교직원 (교육공무원 및 교육행정직공무원에 해당)

#### 2) 사립학교 문제

- 부정청탁과 비리가 문제가 되는 곳은 일반적으로 공립학교보다는 사립학교
- 국공립학교 교사가 촌지를 받으면 직무관련성을 넣든 빼든 금품수수 규정 위반. 반면 사립학교 교사가 촌지를 받는 것은 이에 해당되지 않는다는 문제가 제기됨
- 국공립학교의 일반 직원과 사립학교의 교장·이사장 중 누가 더 부정청탁, 금품수수, 이해충돌에 노출될 가능성이 높은지를 고려할 때, 국공립학교 말단 직원도



적용받는 법에서 사립학교 이사장 등이 제외되는 것은 오히려 균형에 맞지 않고 합리성이 없다는 것에 의견 일치

### 3) 언론사 문제

- 정부안에서는 언론사 중 KBS·EBS가 이미 포함된 상태
- KBS·EBS와 MBC는 모두 공영방송이라는 점에서 동일하고, 지분 소유 구조만 차이(정부가 직접 소유하느냐 「방송문화진흥회법」에 근거한 법인인 방송문화진흥회가 소유하느냐)가 있다는 점에서 형평성 문제 제기됨
- 연합뉴스 역시 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」에 근거한 국가 기간 매체로 지정되어 있으며 매년 정부로부터 막대한 지원금을 받고 있음
- 따라서 KBS·EBS와 MBC·연합뉴스 등은 그 공공성은 물론, 담당하는 업무와 사회에 미치는 영향력 등에 유의미한 차이가 없으며, 그 임직원들에게 요구되는 청렴성도 차이가 없음
- 그런데 단지 ‘공직유관단체인지 아닌지’라는 기술적인 이유로 KBS·EBS만 이 법의 적용을 받고 MBC·연합뉴스가 제외된다면, 이것이야말로 오히려 본질적이지 않은 차이를 이유로 자의적으로 법을 다르게 적용하는 것으로, 불합리한 차별이 되어 헌법상 평등원칙 위반 소지가 있음
- 또한 부패관행 근절이라는 입법목적에 비추어 볼 때, 다른 공직유관단체와의 형평성도 문제됨. MBC·SBS의 사장이나 기자들보다, 남해마늘연구소·시흥일꾼지역자활센터 직원(공직유관단체 직원이기 때문)이 부정청탁과 이해충돌의 우려 및 금품수수의 폐단이 더 크다고 할 수 없음
- 대상 언론기관을 확대하기로 합의함에 따라, 언론기관을 구분하여 적용하기보다는 관련법상 모든 언론기관을 포함하기로 합의함

### 4) 포괄적 입법에 따른 형식상의 무리

- 법안이 담고 있는 행위규제 내용은 공무원(의원 포함)들에게 적용하기에 대체로 적절하고 그 필요성도 있음. 법안이 대체로 ‘공무원’을 염두에 두고 설계됨
- 국회의원·고위공직자에 대한 규율 필요성에는 의심의 여지가 없고, 그 기준으로 는 적절한 법이지만 국회의원·고위공직자를 기준으로 만든 엄격한 의무와 강력

- 한 제제를, 304개 공공기관, 나아가 868개 공직유관단체의 임직원에게도 동일하게 적용하는 것이 타당한지 의문 제기됨
- 예컨대 국회의원, 장차관, 판검사와 한국니트산업연구원의 연구원, 정동극장 직원, 명량대첩 기념사업회 직원(마찬가지로 공직유관단체 직원이기 때문에 이 법 적용 대상)에게 같은 수위의 의무를 부과하는 것이 합리적인 것인지? 그럴 필요가 있는지? 등 문제제기
  - 이외에도 ①업무 특성상 직무 관련자의 범위가 광범위한 경우와 ②정부부처와 달리 담당자별 소관 사무가 명확히 규정되지 않거나 관련 업무를 포괄적으로 담당하는 공공기관의 경우 행위제한이 과도해질 가능성 또는 법이 자의적으로 집행될 가능성 제기
  - 이와 같이 애초 이 법의 목적에 따라 정교하게 설계된 것이 아닌, ‘공직유관단체’라는 타법의 개념을 무비판적으로 차용하는 것에 대한 문제제기
  - 이에 논의 초기, 고위공무원·기관장·임원 등과 하위공무원·일반 직원에 대해서 법의 적용 범위를 구분하는 것도 검토하였으나 정부에서 법 집행 과정에서의 혼란을 들어 회의적 입장 표명

## 5) 고위공직자만으로서의 제한 검토

- 일률적인 행위제한에 입법적 무리가 따른다는 지적으로, 법 적용대상을 국회의원 등 고위공직자로 한정해서 일단 시행 후 점진적으로 넓히는 방안도 검토
- 그러나 이 경우 하위공무원이라도 인허가를 담당하는 공무원이라면 부정청탁과 금품수수에 노출되기 쉬우며, 실제로 국민 입장에서 부정청탁 및 금품수수에 대해 체감할 수 있는 부분도 인허가와 관련된 경우가 많아 고위직으로 제한할 경우 법의 실효성이 크게 저해된다는 비판 제기

## 2. 부정청탁 문제

### 1) 정부안의 내용

- ‘부정청탁’을 ‘직무를 수행하는 공직자에게 법령을 위반하게 하거나 지위 또는 권한을 남용하게 하는 등 공정하고 청렴한 직무수행을 저해하는 청탁 또는 알선



행위'로 규정

- 부정청탁을 금지(예외 4가지 있음)
- 이를 위반하여 청탁을 한 자에게 과태료 부과
- 부정청탁에 따라 직무를 수행한 공직자는 형사처벌(2년/2천만원 이하)
- 자신이 직접 자신의 민원을 제기하는 것은 부정청탁으로 금지하고 있으나 제재는 하지 않고 제삼자를 통한 경우 민원인과 제삼자에게 모두 과태료 부과

## 2) 국민의 청원권, 참정권 등 기본권에 대해 과도한 제한이 될 우려

- 국가기관에 대한 국민의 의견제시를 금지하는 입법례가 없다는 점. '부정청탁' 여부를 불문하고, 국가기관에 대한 국민의 의견제시를 금지하는 입법례가 있는지 의문
- 정부는 몬타나주·메인주 형법을 사례로 제시하나, 이는 공직자 등에게 영향력을 행사할 의도로 '당사자, 가족, 재산에 위해를 가하려는 행위'를 금지한 것. 협박·강요에 가까운 것으로 명백히 실정법 위반 행위임
- 해외 사례에서 또 한 가지 금지 유형은 '소송 또는 행정 결과'에 영향력을 행사할 의도로 '은밀하게' 전달하는 행위. 이는 ①상대방 있는 구체적인 처분을 전제로 한 것이라 광범위한 정책결정 등은 해당하지 않고, ②'은밀한' 전달이 문제되는 것임
- 애초에 국민, 시민단체, 이해관련단체의 민원제기를 어디까지는 정당하고 어디부터는 부정한 청탁이라고 볼 것인지 애매함. 특히 국민이 입법이나 행정에 영향력을 미치기 위하여 자유롭게 의사표현을 하는 행위는 참정권 및 청원권 행사의 일환. 참정권, 청원권, 정당한 민원제기 권리가 위축될 위험성 있음
- 그렇다면 원칙적으로 국민의 자유로운 의견제시를 허용하고, 금지되는 부정청탁을 명확히 하는 방식으로 바꾸는 것이 바람직하다는 데 공감대 형성

## 3) 개념의 모호성

- 부정청탁을 원칙적으로 금지하되, 예외적인 경우에 한해 허용해 놓고 정작 무엇이 부정청탁인지 모호함
- '부정청탁' 개념은 공직자에게는 구성요건이 되고, 국민에게는 행위규범 내지는



청원권 행사의 기준이 되므로 명확해야 함

- 그러나 정부안의 정의는 지나치게 추상적이어서 죄형법정주의 위배 등 위헌 소지 있음. 특히 ‘공정하고 청렴한 직무 수행’의 개념을 어떻게 판단할 것인지 모호함
- 이는 사실상 전 국민에게 법률전문가가 될 것을 요구하는 셈. 공직자는 청탁을 받으면 이것이 부정청탁인지 아닌지 판단하고, 부정청탁이라고 판단되면 이를 거절해야 함. 중앙 행정부처에서야 가능하겠지만 868개 기관의 임직원이 모두 그러한 판단이 가능할 것인가? 청탁을 하는 개별 국민은 그것을 판단할 수 있는가? 라는 문제가 제기됨
- 특히 행정부처 민원 담당자의 경우 실제 업무 수행 과정에서 정당한 청탁인지 부정청탁인지 판단·신고·처리해야 하므로 업무 부담이 가중될 수 있고, 소극적이고 보수적인 법해석으로 인해 행정부처에서 적극적 업무처리를 지양하는 부작용이 우려됨
- 부정청탁의 규정 방식을 재검토하자는 의견 다수. 기본적으로 내용상 부정청탁에 해당하는 사항을 열거하고, 그 외에 절차규정을 도입하여 적법한 절차를 어긴 청탁에 대해서는 내용과 무관하게 부정한 청탁으로 보도록, 두 단계로 규율하는 방안 제시

#### 4) 예외조항의 문제점

- 예외조항이 지나치게 협소함. 일례로 국회의원의 의정활동에 수반되는 생활민원은 특히 지역구 의원의 주요 업무 중 하나인데, 이것이 예외에 해당하지 않음. 의원이 민원에 대해 적극적으로 나서지 않고 일 안하는 명분으로 작용할 소지
- 예컨대 정무위 민원 중 상당부분을 차지하는 보험 관련 민원. 불완전판매 문제나 부당한 약관과 관련한 민원 역시 예외조항에 해당하지 않아 정부안에 따르면 부정청탁이 될 가능성 높음
- 이를 방지하기 위해 포괄적인 예외조항(제5조 제2항 제4호)을 두고는 있으나, ①직무수행의 공정성, 사회적 신뢰 등 추상적인 개념만을 이용하여 대통령령으로 위임함으로써 헌법상 포괄위임금지 원칙에 위반될 소지가 있고 ②검찰과 법원의 자의적 해석으로 악용될 여지도 있음



#### 5) ‘제삼자’를 통한 민원을 일괄 제재할 경우의 문제

- 정부안에 따르면 국민이 관에 무언가를 직접 요구하면 위법이지만 제재는 면하고, 동일한 내용이라도 시민단체나 을 비대위 등을 통하면 제삼자를 통해 청탁을 한 것이므로 과태료 대상
- 예를 들어 대리점주, 가맹점주 등 경제적·사회적 약자들이 시민단체 등을 통해 현안 해결을 요구하는 경우, 이는 정부안에 따르면 예외조항 1호~3호에 해당하지 않음. 게다가 제삼자를 통한 부정청탁으로 분류될 소지 있음. 그 경우 시민단체는 과태료 부과 대상이고, 제삼자를 경유하여 청탁한 국민도 과태료 부과 대상이 됨
- 시민단체와 연대하거나 대책위를 구성하는 등의 행동은 국민이 자신의 민원을 보다 실효적으로 해결하는 방법인데, 이것이 부정청탁으로 제재받는 것이 타당한지 의문
- 동일한 민원에 대해 본인이 직접 제기하는 것과 시민단체 등을 경유하여 제기하는 것을 달리 평가할 합리적 근거가 없음
- 또한 예외사유에서 시민단체의 공익적 법령 등 제·개정 요구는 예외로 하지만, 법령 등 제·개정 이외의 정책결정, 현실 문제 해결에 대한 요구는 예외에 해당되지 않는 점도 개선 필요

#### 6) 언론인에 대한 부정청탁의 문제

- 언론인이 부정한 청탁에 응한 경우 청탁을 반영하여 기사·사설·논평 등을 작성할 수 있고, 언론의 위상으로 볼 때 상당한 정치사회적 영향력을 행사할 가능성이 있어, 정부의 수정안에는 보도·논평에 영향력을 미치기 위한 청탁이 부정청탁의 유형으로 포함되었음
- 그러나 언론인의 기사 작성 등은 다양한 취재원과의 접촉 및 의견 반영을 수반할 수밖에 없음. 이 법률상 부정청탁에 따른 직무 수행은 형사처벌대상이라는 점에서 검찰이 자의적으로 수사를 개시할 수 있도록 근거를 만들어주게 되어 언론의 자유를 중대하게 침해할 우려가 크다는 점이 지적됨

### 3. 금품수수 문제

#### 1) 정부안의 내용

- 정부안은 직무와 관련하여 지위·직책 등에서 유래하는 사실상의 영향력을 통하여 받는 금품 등은 예외없이 금지. 직무관련성만 있으면 되고, 대가성을 요하지 않음. 위반 시 형사처벌(3년/3천만원 이하)
- 직무와 무관한 금품 등 수수도 금지. 단, 이 경우는 예외규정 있음. 위반 시 수령 금품의 2배~5배 상당 과태료
- 공직자의 가족에 대해서도 동일한 의무(금품수수 금지)를 부과하되, 위반 시에는 공직자 본인이 수수한 것과 동일하게 본인을 형사처벌
- 한편, 정부 입법예고안(소위 ‘김영란법 원안’)은 직무관련성과 대가성을 불문하고 1회 100만원/연간 500만원 초과 시 형사처벌(3년/금품 등의 5배 이하)하며, 1회 100만원/연간 500만원 이하의 경우에는 직무관련자로부터 받은 금품(대가성 불요)만 과태료 부과(금품 등의 5배 이하). 가족의 금품수수 관련해서는 정부안과 대체로 동일함

#### 2) 직무관련성 vs 100만원

- 법무부를 중심으로, 본래 입법예고안의 ‘100만원’ 기준이 타당한 근거가 없다는 주장 있었음. ‘99만원과 101만원을 과태료와 형사처벌로 구분하는 것이 적절한가’라는 의문
- 그러나 현실적으로 아무런 대가도 기대도 없이 누가 왜 100만원 상당의 금품이나 향응을 제공하겠느냐, 100만원이 넘으면 직무와 관련된 것으로 간주해야 한다는 의미라는 것이 여야를 불문하고 의원들의 입장
- 물론 그 과정에서 100만원이라는 액수 기준에 대해서는 여러 의견이 있을 수 있음. 그러나 더 높일지 낮출지 등은 몇 년간 시행 이후 다시 수정하더라도, 일단 의식 변화속도가 따라가지 못할 정도로 너무 엄격한 기준을 잡아 범법자를 양성하지 않도록 입법예고를 통해 국민적으로 공감대가 형성되어 있는 100만원을 기준으로 하자는 의견이 대다수



### 3) 가족의 금품수수

- 직무관련성 요건을 없앨 경우 가족에 대한 금품수수 규제가 지나치게 광범위하고 포괄적으로 적용될 우려
- 또한 이 법은 기본적으로 전형적인 ‘가족을 통한 대가성 금품수수’를 상정하고 있음. 예컨대 선출직 공직자인 남편과 전업주부 아내의 관계에서, 공직자인 남편에게 영향을 미칠 목적으로 아내에게 선물을 제공하는 것과 같은 경우를 상정한 것임
- 그러나 법의 적용범위가 광범위하여, 공직자와 가족의 권력관계가 역전된 상황 등이 법이 상정한 전형적인 가족을 통한 대가성 금품수수와 다른 유형들이 빈발할 수 있음. 예컨대 기업 CEO인 남편과 공립 초등학교 교사인 아내. 이와 같은 경우 CEO인 남편이 사회생활을 하며 받는 여러 금품이나 선물 중 실제 공직자인 아내에게 영향력을 미칠 목적으로 전달된 경우가 얼마나 있을지 현실적 검토가 필요
- 법의 취지는 분명하고 공감할 수 있으나, 조문은 그 취지와 다르게 운영될 우려. 이러한 가능성은 섬세히 고려하지 않고 일단 광범위하게, 강력하게 제재하는 방향은 곤란. 다른 것도 아닌 형사처벌 문제이기 때문
- 또한 정부안에 따르면 공직자의 가족이 금품을 수수한 경우 이를 반환하지 않으면 공직자 본인이 형사처벌 대상. 가족의 금품수수를 이유로 후보자 본인의 당선을 무효로 하는 사례(공직선거법)는 있으나, 형사처벌을 하는 것이 가능한 것인지 논란의 여지 있음
- 정부에서는 캐나다 이해충돌방지법을 사례로 제시. 그러나 이 법이 가족에 대해 의무를 부과한 것은 맞지만, ‘공직자에게 영향을 미치기 위한 것으로 보이는’ 금품의 수수를 금지한 것. 때문에 직무관련성과 대가성을 모두 제외하고 일정 액수의 금품 수수 사실만으로 처벌하는 우리 법에 비해 가족에 대해서는 적용 범위가 좁음(또한 그 경우 공직자가 처벌받는지 돈을 받은 가족이 처벌받는지 제출한 조문만으로는 불분명)

### 4) 예외사유 관련

- ‘사회상규에 따라 허용되는 것으로 인정되는 금품’은 지나치게 해석의 폭이 넓음. 행정제재도 아니고 형사처벌의 요건이라는 점을 감안할 필요

- 이는 결과적으로 모든 공직자(광의의 공직자)의 운명을 판점사의 손에 맡기라는 의미가 될 수밖에 없음. 사전적 행위규범으로서 제대로 기능하기 어려우며, 특히 검찰에 대한 신뢰도 역시 낮은 상황에서 더욱 문제됨
- 또한 정부안의 기술적인 문제로, 직무 관련 수령 금품에 대해서는 예외조항 없이 형사처벌하는 체계를 택함. 이에 따라 이미 기존법령에 따라 합법적으로 수령할 수 있는 금품도 금지되는 결과
- 예컨대 정부안에 따르면 정치자금법에 따라 절차·요건·한도·목적 내에서 수령·사용할 수 있는 후원금도 이 법상 금지되는 결과. 지역구의 숙원사업을 해결하여, 지역 주민들이 정치후원금을 보내준 경우를 가정하면 이는 직무와 관련하여 받은 금품이고 예외조항이 없어 금품수수금지 조항을 위반한 것이 됨
- 추후 정당행위로 위법성이 조각될 수는 있으나, 그것은 재판에 들어간 뒤의 문제이고 일단 구성요건에는 해당되므로 국회의원들은 100% 검찰에서 소환 가능해 진다는 의미

#### 4. 이해충돌 문제

##### 1) 정부안의 내용

- 공직자의 소관 직무와 관련하여, 제척범위를 폭넓게 규정
- 공직자의 소관 직무와 관련 있는 법인/단체에 공직자의 가족이 근무하는 경우(임원, 사외이사인 경우뿐 아니라 직원인 경우도) 제척
- 위반 시 3천만원 이하 과태료

##### 2) 제척제도 도입이 부적절하거나 불가능한 영역의 문제

- 정무위 전문위원은 제척제도의 도입 필요성, 도입 시 범위 등과 관련하여 추가적 논의가 필요하다는 입장을 표명. 개별 사건을 다루는 법원과 정책 전반 또는 관련 업무를 포괄적으로 다루는 기타 공직은 그 성격이 다르기 때문
- 이것이 타당한 지적이라는 데 의원들 모두 공감대 형성. 제척제도가 이미 도입·운영되고 있는 법원, 위원회 등은 특정한 사건을 대상으로 하기에, 개별 사건과의 이해충돌을 가려 제척제도 운영이 가능함. 여기에 더해 인허가 등 처분 상대



방이 명확한 개별적 행정행위까지는 제척제도 도입이 가능할 수 있음. 그러나 일반적 행정 업무나 그 영향이 광범위하게 미치는 정책결정, 언론보도 등은 제척제도 도입 가능성에 의문 제기

- 예를 들어 KBS 경제부 기자의 배우자, 형제자매나 직계혈족이 금융권이나 기업체 임직원으로 재직 중일 경우, 이 기자의 가족이 직무관련자인 법인의 임직원에 해당하므로 제척사유 발생. 본래 제도의 목적과는 무관하게 과도하게 확대되는 것 아닌가?
- 또는 정무위원회의 경우 금융위 및 공정위의 정책 방향에 대해 감독하는데, 국회 사무처 정무위 행정실 소속의 조사관이나 정무위 의원실 보좌관의 배우자가 은행이나 일반 기업 등 금융위·공정위의 영향을 받을 수 있는 회사에 재직 중이라면? 의원이 상임위를 옮기거나 보좌관을 교체해야 하는가?
- 이러한 지적에 대해 정부는 “소관 직무는 직제 규정에 따라 명확히 구분할 수 있다”고 설명했으나, 그것이 가능한 것은 협의의 공무원. 이 법상 공직자는 보다 광범위하고, 공공기관 및 공직유관단체는 소관 직무 확정과 그에 따른 제척제도 운영에 어려움이 예상됨

### 3) 사회 전반이 포괄적으로 자신의 직무와 관련된 사람들의 문제

- 대한민국 어디에도 자신과 직무상 무관한 곳이 없는 사람들이 생각보다 많이 있음. 소관 업무 전반에 대해 포괄적으로 직무관련성이 있는 선출직 공무원, 정무직 공무원, 고위공직자, 언론 관계자에 대한 문제 제기
- 예컨대 국무총리의 업무는 대한민국에서 일어나는 모든 일. 모든 기업이 이해관계자가 될 수 있어, 그 가족이 어디에든 취업한 상태라면 가족이 이해관계자 법인의 직원이므로 이 법상 이해충돌 상황
- 금융 관련 법령은 법 또는 시행령의 숫자 하나가 금융회사 이익과 직접 관련될 수 있고, 그 결과 임직원의 성과급여와 직결됨. 그렇다면 금융위원장의 가족이 금융회사에 재직 중이라면, 관련 법령은 위원장 결재 없이 부위원장 전결로 법안 제출하고 시행령 개정하냐는 지적이 제기됨
- 이에 대해 정부는 각종 영역에 포괄적으로 관련되는 고위직은 제외하자는 의견을 제시함

- 그러나 더 큰 영향을 행사할 수 있는 것도 고위직이고, 이해충돌 상황에서 사익에 치우친 결정을 했을 때 해악이 더 큰 것도 고위직이라는 점에서 고위직을 제외하는 것은 제도 목적을 무색케 하고 일반 국민들도 상식적으로 납득할 수 없을 것이라는 점에서 수용하지 않음

#### 4) 제척 대상의 인적 범위가 지나치게 넓음

- 이와 같이 제척 제도의 적용 대상 공직자가 대단히 광범위하고 다양한데, 제척사유가 되는 가족의 범위도 넓음. 직무관련자가 공직자의 4촌 이내 친척이거나 공직자 자신 또는 그 가족이 직무관련자인 법인·단체의 임직원·사외이사인 경우 제척 사유 발생
- 공직자의 직무수행에 실질적이고 직접적인 영향을 미치지 않는 경우는 제외하도록 되어 있으나, 이 역시 추상적이고 자의적이어서 문제의 소지 여전함

#### 5) 규정의 포괄성·추상성과 사전적 규범으로서의 한계

- 지나치게 포괄적인 이해충돌 규정으로 인해 사실상 사전적 행위규범으로서 기능하지 못할 우려
- 제척 사유와 예외사항이 상당히 추상적이어서 결국에는 법률적 판단을 요함. 따라서 자신에게 제척사유가 있는지 없는지 당사자가 사전에 판단하기 어려움
- 정부는 제척 제도에서 ‘실질적이고 직접적인 영향을 미치지 않는 경우’는 제외하고 기관장이 이해충돌 여부를 판단하도록 하는 대안 제시
- 그러나 868개 기관에서 이를 전문적으로 심사/판단할 기구를 두는 것 자체가 물리적으로 어려울 수 있으며 기관장이 판단하는 것도 판단 기준과 전문성의 문제 우려
- 중앙행정부처도 상황이 크게 다르지 않음. 공직자에 대한 이해충돌 발생 여부가 능력을 전문적으로 심사할 기구가 없음. 제도가 제대로 운영되려면 이를 전문적으로 전담할 기구가 필요하며 이는 결국 권익위에서 부패방지 분야를 다시 분리하고, 이를 공직자윤리위와 합치는 논의와 연결



## 6) 이해관계 사전신고제

- 이에 따라 제척제도의 대안을 두고 여·야의 입장이 갈림
- 야당은 일정 범위 내의 친족에 대해 직업·직장 등 이해충돌을 유발할 수 있는 정보를 사전에 신고받아 관리하자고 제안
- 예컨대 공직자가 민법상 가족(①배우자, 직계혈족, 형제자매, ②생계를 같이하는 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족, 배우자의 형제자매)의 본인과의 관계, 직업, 법인 등의 임직원·사외이사 재직사실, 담당 업무, 일정 비율 이상의 주식·지분 보유 사실 등을 기관장에게 사전 신고하도록 함
- 신고 내용은 단기적으로는 기관장이 관리하여 사후 감사원 감사 등에서 사적 이해관계에 따라 업무를 수행한 것이 적발될 경우 제재할 수 있는 시스템을 갖추고, 장기적으로는 해당 정보를 투명하게 공개하여 사적 이해관계에 따른 업무수행을 예방·통제함
- 반면 정부·여당은 제척 대상의 범위를 임직원→임원, 4촌 이내 친족→민법상 가족으로 축소하고 적용대상 업무를 ‘특정직무(공직자등이 직접 수행하는 직무 중 개별적이고 구체적인 소관업무로서 10개 유형으로 구분)’로 좁히는 방안을 제시
- 그러나 이는 행정사무 전반에 대한 제척제도 도입의 근본적 문제를 해결하지는 못 함

## 최종타결 내용

### 1. 적용대상

- 최초 공무원 및 공직유관단체 등의 임직원에서 사학의 교직원 및 사학재단의 이사장, 언론인 추가
  - ① 공무원, 공직유관단체 및 공공기관의 장과 임직원
  - ② 각급 학교의 교직원 및 학교법인의 임직원
  - ③ 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 상의 언론사 대표와 임직원
- 국회의원 및 지자체장 등 선출직 공무원은 당연히 포함되며, 국회의원이 제외되



- 었다는 일각의 보도는 사실이 아님(제외에 관해 논의조차 없었음)
- 다만 언론자유 및 표현의 자유 보장 문제를 고려해서 부정청탁 유형 중 언론계에 적용될 수 있는 기사·논평 작성에 관련된 항목은 제외하기로 합의함. 이에 따라 언론사 대표 및 임직원에게 해당하는 이 법 규정은 사실상 금품수수 금지로 한정함

## 2. 부정청탁 문제

- 어떤 경우라도 국민의 청원권이나 정부에 대한 의견제시권을 제한하는 일이 없도록 한다는 것이 대원칙
- 이에 따라 부정청탁의 정의 방식을 당초 원칙 금지·예외 허용에서 금지되는 사항을 구체적으로 열거하여, 무엇이 금지되는 청탁인지 보다 명확히 알 수 있도록 함
- 또한 예외 사항도 법조문에 구체적으로 열거함. 공식 절차를 거치지 않고 은밀하게 행해지는 청탁이 문제라는 점을 감안하여, 그 청탁의 내용에 문제가 있더라도 공개적인 요구나 단순한 확인·문의 등은 부정청탁에서 제외함
- 이 과정에서 ‘선출직 공직자, 정당, 시민단체 등이 공익적인 목적으로 제3자의 고충민원을 전달하거나 법령·기준의 제정·개정·폐지 또는 정책·사업·제도 및 그 운영 등의 개선에 관하여 제안·건의하는 행위’가 예외로 포함되면서 일부 언론에서 ‘자기들(의원)만 빠졌다’와 같은 논조로 보도함
- 그러나 ‘고충민원’은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따른 개념<sup>3)</sup>으로 행정기관의 잘못된 처분이나 불합리한 제도로 인한 고충을 해결하고, 제도를 개선하는 것은 의원들이 마땅히 해야 할 일임. 이것이 부정청탁이라고 주장하는 것은 평소 ‘일하지 않는 국회’를 비판해 온 언론의 그간 태도와도 상반되는 것

## 3. 금품수수 문제

- 이 법이 규율하고자 하는 바는, ①소위 스폰서 검사, 떡값 관행 등에서 드러난

3) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 5. “고충민원”이란 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다.



문제점을 해소하기 위해 공직자가 직무관련성이나 대가성과 무관하게 금품을 수수하지 못하도록 엄격히 규제하는 것과 ②가족을 통해 우회하여 금품을 수수하지 못하도록 차단하는 것 두 가지

- 이에 공직자 본인은 직무관련성이나 대가성과 무관하게, 100만원 초과 금품 등 수수 시 직무관련성이 있는 것으로 보아 금품수수 사실만으로 처벌하며, 100만원 이하의 경우 직무관련성이 있는 경우 과태료를 부과함
- 가족에 대해서는 사실상 공직자 본인이 받은 것으로 볼 수 있는 것 또는 가족에게 금품을 주어 공직자의 직무에 영향을 끼치는 것이 문제되므로, 가족의 금품수수에 대해서는 액수와 무관하게 직무와 관련된 경우로 제한함
- 단, 가족의 금품 수수를 이유로 공직자 본인을 형사처벌하는 것은 위헌소지가 있음. 따라서 공직자가 가족의 금품 수수를 알았을 경우 그 즉시 소속기관장에게 신고하고, 해당 금품은 반환하거나 기관장에게 인도하도록 함
- 이를 두고 일각에서 ‘불고지죄’라고 비판. 그러나 가족의 금품수수를 기관장에게 신고하라는 것은 보고의무를 뜻하지 가족의 범죄행위를 경찰에 신고하라는 의미가 아님. 오히려 공직자 본인이 모르는 사이 가족이 금품을 받은 경우 반환·보고(신고) 시 이를 면책할 수 있도록 하는 규정. 반대로 가족이 받은 것을 알고도 반환·보고 하지 않은 경우 금품 수수에 대해 공직자 본인이 용인한 것으로 판단하여 처벌하겠다는 의미. 형사법상의 자기책임의 원칙을 반영하기 위한 장치임

#### 4. 이해충돌 문제

- 최초 위원회 대안(제정안) 성안 당시에는 다른 영역에 비해 제도를 개선해야 할 부분은 많고, 논의가 충분히 이뤄지지 못해 일단 제외됨
- 이후 두 가지로 대안을 좁혀 논의를 계속하였으나 합의에 이르지 못 함

## 제언

### ❖ 개요

- 세월호 참사 이후, 마치 국가가 할 일을 제대로 하지 않는다는 듯이 ‘김영란 법’의 제정을 강하게 촉구했던 대통령이 정작 법안이 통과되자 이번에는 내수 진작을 위해 법을 개정해달라고 요구하는 중
- 대통령이 ‘관피아 대책’의 하나로 이 법 제정을 요구할 때에도, 이 법은 부정한 청탁과 금품수수를 막는 것이지만 관피아(관료 낙하산) 문제와는 결이 다른데 그 사실을 모르고 있는 것 같다는 지적이 있었음
- 내수 진작을 위해 법을 개정해야 한다는 요구 역시 이와 마찬가지로 제정법의 내용과 배경을 제대로 이해하지 못한 요구임. 이 법 제정 논의 당시 이미 “명절 선물은 사라질 것”, “관공서 근처의 식당에는 29,900원짜리 공무원 메뉴가 등장할 것” 등의 의견이 있었으며, 논의 끝에 제도 연착륙과 범법자 양산 방지 차원에서 시행령에서 기준 액수를 현행 공직자윤리강령보다 다소 상향하더라도 법 자체는 이 방향으로 제정하기로 합의했던 것
- 이 법 시행에 대해 기득권의 저항이 큰 상태에서, 20대 국회 임기가 시작되면 곳곳에서 내수 진작·언론 자유·농어촌 보호 등을 명분삼아 제도를 무력화하려고 시도할 가능성이 큼

### ❖ 시행도 전에 개정은 불가. 시행 결과를 보며 개정해야

#### 1. 기본적 입장

- 기본적으로 시행 후 결과를 보며 제도 개선이 필요한 부분을 개정해 나가는 것이 바람직. 법을 시행하기도 전에 개정하는 것은 명분이 없을 뿐 아니라, 현재로서는 법을 개정할 이유도 없음

#### 2. 시행령 문제

- 법 개정과 관련된 논란이 커지는 것은 주무부처인 권익위의 책임이 큼
- 당초 법안의 시행 시기를 공포 후 1년 6개월로 정한 것은 조속히 시행령을 만들어 제도 변화를 홍보하고 인식 변화를 이끌어내기 위한 것이었음
- 그런데 권익위는 이런저런 눈치만 보며 시행령안 발표를 미루어 논란을 더 키우고



있음. 권익위 스스로 제정법률안을 내놓고도, 막상 국회가 법을 제정하자 시행령 제정이라는 행정부의 역할도 감당 못하는, 소관 부처로서 자격 미달의 행태를 보이고 있음

### 3. 개정 내용 검토

#### 1) 언론·사학

- 현재 언론을 중심으로 제기하고 있는 언론사·사학을 제외하느냐 마느냐, 농수산물을 제외하느냐 마느냐는 지엽 말단적 문제임
- 특히 제정안에 따르면, 언론인의 경우 부정청탁과 관련된 규정은 특별히 해당사항이 없고, 언론인 본연의 직무인 취재보도·기고 등과 관련해서 돈을 받거나, 100만원 초과 금액을 받아 상식적으로 직무관련성이 없다고 보기 어려운 경우에만 제재 대상임
- 사학의 경우도 이 법에 대한 국민적 지지로 인해 크게 저항하지 못한 채 적용 대상으로 포함됐으나 다수의 관계자들이 법 적용 대상에서 제외되기를 원함. 청탁과 금품수수 문제는 전형적인 사학비리와 밀접하게 관련된 것임
- 그러므로 언론 및 사학을 중심으로 한 법 적용 대상 범위 축소 주장은 결국 직접적인 이해당사자의 주장으로, 20대 국회에서는 보다 꼼꼼하게 검토하기를 바람

#### 2) 농수산물

- 농수산물 제외 주장 역시 본질적으로는 시행령이 선물 액수를 어느 정도 현실적인 선에서 정하면 해결되는 문제임
- 그러나 소관부처인 권익위가 기준 결정을 차일피일 미루면서 오히려 논란만 커지고 있는 것
- 이유를 불문하고 공직자가 받을 수 없는 금품의 기준은 100만원. 100만원 이하의 금품수수는 직무관련성이 있는 경우에 한해 과태료처분 대상이며, 사회 통념상 받아들여질 명절 선물은 시행령에서 기준을 정해서 주고받을 수 있도록 허용하고 있음
- 문제는 그 중간 지대에 있는 선물들로, 공직자에게 주는 선물이 100만원 이하이면서 사회통념보다 높은 액수일 때, 제정안에 따르면 이 경우에는 직무관련자에게 주는 것만 문제됨. 따라서 직무관련자에게 사회에서 일반적으로 받아들일 명절선

물보다 고가의 선물을 주고받는 것을 허용하는 것은 입법 목적을 근본적으로 훼손하는 것임

### 3) 이후 개정 검토의 방향

- 이 법은 ①고위공직자와 일반 공무원, 공무원과 공공기관 종사자 등 공적 영역에서 위상과 역할, 권한에 차이가 있는 대상을 일괄하여 동일한 적용대상으로 하고, ② 부정청탁과 금품수수, 이해충돌 방지라는 성격이 다른 영역을 하나의 법률체제로 묶는 포괄 입법의 형식을 취해 입법 형식적 측면에서 무리한 점이 있고, 이는 법안 심사 초기에 지적된 바 있음
- 따라서 이후 법 개정을 검토한다면 특정 대상이나, 특정 물품을 제외하는 식의 비본질적인 사안보다는 입법체계를 근본적으로 검토할 필요가 있음
- 즉 넓은 의미의 공직자라 하더라도 위상과 역할, 권한에 따라 청렴도의 수준과 법 위반 시 제재의 수위에 대한 사회적 요구가 다르고, 이 법이 규율하고자 하는 부정행위의 구체적 유형과 행태가 다르다는 점을 고려할 필요가 있음
- 그런 점에서 국민의 세금으로 급여를 받는 공무원과 공공기관 종사자를 구분하고, 공무원과 공공기관 종사자의 직위, 업무 등에 따라 법 적용의 범위와 처벌 수위를 달리 정하고, 나아가 부정청탁과 금품수수, 이해충돌방지라는 법의 세 영역을 역시 각각 별도의 입법을 통해 대상자를 구분하여 그 구체적 금지 유형을 규정하는 방안을 검토할 필요가 있음

## ❖ 이해충돌방지제도 추가 입법

### 1. 제척제도 도입은 부적절<sup>4)</sup>

- 개별 사건을 다루지 않는 행정 전반에 제척제도를 도입하는 것은 유사 사례도 없고 제도가 제대로 작동할 수도 없음
- 또한 ‘개별 사건을 기준으로 한 제척제도’가 아닌 이상 포괄적 직무관련자 문제가 해소되기 어려움

### 2. 이해관계 사전 신고제 도입이 바람직

- 당초 정부안에서도 고위공직자가 사적 이해관계가 있는 직무를 수행하지 못하도록 하기 위해 취임 전 3년간의 업무활동 명세서를 제출하도록 할 뿐, 고위공직자가



제척되도록 하지는 않음

- 이와 유사하게, 법 적용 대상 공직자에 대해서도 제척제도 대신에 가족의 직업, 법인 등의 임직원·사외이사 재직사실, 담당 업무, 일정 비율 이상의 주식·지분 보유 사실 등을 기관장에게 사전 신고하도록 하는 제도를 도입할 것을 제안함
- 신고내용은 기관장이 관리·보관하여 사후 감사원 감사 등에서 사적 이해관계에 따라 업무를 수행한 것이 적발될 경우 제재할 수 있는 시스템을 갖추며, 제도 정착 시점에 해당 정보를 투명하게 공개하여 사적 이해관계에 따른 업무수행을 예방·통제하는 것이 입법 목적을 달성하는 현실적 방안임

---

4) 관련하여 보다 상세한 내용은 51페이지 이하 4. 이해충돌문제 부분 참조



## 공익신고자보호법

### 개요

- 2013. 9. 정부, 공익신고자 보호제도 개선을 위한 「공익신고자 보호법」 개정안 제출
- 2013. 11. 김기식 의원 등 11인, 공익신고자 보호를 보다 강화하기 위해 제도를 전반적으로 개선하는 「공익신고자 보호법」 개정안 발의
- 그 외 2013. 3. 우윤근 의원 등 11인, 2013. 4. 김기준 의원 등 14인, 박범계 의원 등 10인, 서영교 의원 등 13인, 2013. 6. 김영주 의원 등 15인, 2013. 6. 남인순 의원 등 11인, 2013. 7. 윤후덕 의원 등 15인, 김장실 의원 등 12인, 이원욱 의원 등 11인, 2013. 8. 민병두 의원 등 11인, 2013. 12. 서기호 의원 등 10인, 2014. 4. 조경태 의원 등 10인, 2014. 8. 박주선 의원 등 12인, 2014. 11. 권은희 의원 등 25인이 발의한 「공익신고자 보호법」 개정안 14건과 2013. 5. 제출된 「공익신고자 보호법 일부개정에 관한 청원」(청원인 이석태, 소개의원 서기호)을 병합하여 심사함

### 주요 내용

- 공익침해행위 대상 법률 범위를 확대하고 법률로 상향하여 규정
- 공익신고자에 대한 책임감면의 범위 확대
- 보호조치결정 불이행자에 대한 이행강제금 제도 도입
- 특별보호조치 제도 도입



## 논의와 협상

### 쟁점

1. 법률체계 전환
2. 공익침해행위의 범위 확대
3. 특별보호조치 신설과 적용 대상
4. 익명신고 허용
5. 신고자 색출행위에 대한 제재
6. 책임감면 범위 확대

### 야당 입장

#### 1. 내부신고자를 중심으로 더 넓고 강하게 보호하는 방향으로 법률 체계 전환 필요

- 1) 파파라치 문제 해결을 위해 보상금 지급대상은 내부신고자로 한정 가능
  - 시민단체에서 처음 이 제도를 주장했을 때, 본래의 문제의식은 내부고발자에 대한 보호. 그러나 현행법은 내외부 신고자 구분이 없어 파파라치 양성의 근거법이 된다는 비판을 받는 상황
  - 파파라치 제도의 효용을 부정하지는 않음. 그러나 수많은 영역의 구체적 사정을 하나의 법에서 모두 반영해서 합리적으로 운영하는 것은 어려움. 결국 파파라치 제도는 개별법에서 목적과 이익균형을 따져보고 시행할 문제
  - 그러나 공익신고자보호법은 개별 영역의 특수한 사정 고려 없이 보상금을 지급하도록 하는 구조이므로, 이 법에서는 파파라치 제도의 근거를 없애고 개별법으로 운영하도록 하는 것이 바람직
  - 내부고발자로 범위를 좁혀서 이 법을 적용하면 파파라치 등의 우려 없이, 보호가 필요한 내부고발자에 대해 더 넓고 강력한 보호가 가능
  - 특히 문제가 발생하는 것이 보상·포상 영역이므로 이 법상 보상금이나 포상금은



내부 고발자에 한해 지급하고, 그 외의 소위 파파라치에 대해서는 개별 입법에서 운영하도록 하는 것도 검토 가능

- 여당 일각의 주장대로 파파라치를 우려해서 적용 대상 법률을 줄이면, 안전 등 정말 필요한 영역이 제외될 수 있는 위험. 따라서 현실에서 가장 문제가 되는 보상금 관련 부분의 범위를 좁히는 선에서 절충하는 것이 현실적인 입법 방향

## 2) 내부고발자에 대한 법으로 전환 시, 대상법률이나 특별보호조치 등 다른 쟁점들도 해결

- 이때 내부고발자는 기본적으로 광의의 내부고발자를 의미함. 직원 등 조직 내부의 사람뿐 아니라 하도급업체 등 지속적 거래관계에 있는 사람·법인도 포함할 필요
- 보호조치, 익명신고, 색출행위, 책임감면 등 현재 쟁점의 대부분은 외부인에게는 크게 관계 없는 내용. 외부인이 증거수집을 위해 사진찍는다고 불이익 당할 일도 없고, 신고했다고 해서 해고되거나 거래가 끊기는 등의 불이익을 당하지도 않기 때문
- 따라서 내부신고자에 중점을 두는 방향으로 법 체계를 바꾸면 부작용 우려 없이 신고자에 대한 보호의 범위와 강도를 대폭 확장할 수 있음. 이것이 본래 법의 취지에 부합한 방향

## 3) 체계상 문제

- 근본적으로 하나의 법률로, 하나의 기관이 다른 부처의 공익침해행위를 일괄적으로 처리하는 체계가 옳은지 회의적. 향후 대상법률은 점차 늘어날 것이고, 결국 거의 모든 법률에 대한 공익신고를 권익위가 주관하게 될 것
- 공익신고자 범위 안에서 내부고발자에 대한 별도의 정의 규정을 두고 적용 대상 법률 범위 등을 차등화하는 방안 고려 가능

## 2. 공익침해행위의 범위 확대 필요

### 1) 공익의 범주 확대 필요

- 현행 건강, 안전, 환경, 소비자이익, 공정경쟁 외에도 사회 공동체를 위해 보호할



가치 있는 이익의 종류는 더욱 다양할 수 있음

- 예컨대 부당한 국가권력에 대한 저항의 문제와 자유민주적 질서와 가치(박법계), 또는 탈세와 세금낭비, 횡령·배임 등의 문제 역시 위의 다섯 가지 영역에는 해당되지 않지만 중요한 공익
- ‘기타 공공의 이익을 침해하는 행위’를 추가해서 현행 다섯 개 범주를 예시로 바꾸고 위원회가 심의해서 무엇이 공익이고 공익침해행위인지 판단하는 방식이 바람직. 그것이 권익위가 독립제 기관이 아닌 위원회 기관으로 존재하는 이유이기도 함
- 대상법률과 관련하여 열거주의를 유지하더라도 공익 범주는 좀 더 융통성 있게 여지를 두어 추후 대상법률을 추가하기 용이하게 할 필요

## 2) 대상 법률 확대 필요

- 필요에 따라 포괄주의 전환(서기호 의원 안)도 검토 가능
- 열거주의를 유지하더라도 ①금융지주회사법은 포함되는데 자본시장법은 제외되는 등의 불균형이 없도록 대상 법률을 확대하고 ②국민 상식의 관점에서 공익 침해라고 할 수 있는 세금, 국가 예산 문제, 기업범죄 및 부패범죄 관련 부분들이 포함될 필요

## 3. 특별보호조치 신설 필요

- 현행법상 공익신고는 엄격한 요건을 갖출 것을 요구. 그런데 이것이 국민 상식선에서 ‘공익신고’라고 할 때 떠올리는 의미와 다소 차이가 있음. 때문에 실제 사례에서도 요건 불비의 신고 발생
- 예를 들면 탈세 행위를 신고했는데 그것이 현행법상 공익의 다섯 개 범주에 해당하지 않는 경우, 또는 다섯 개 범주의 공익에는 들어가나 현행법의 적용 대상 법률이 아닌 경우, 또는 내용상 공익신고가 맞지만 신고처리기관이 아닌 언론에 제보한 경우 등
- 이와 같은 경우 현행법상 공익신고의 요건을 갖추지 못하여 신고자 보호를 위한 행정처분도 불가능함

- ‘공익침해행위’와 ‘불이익조치’의 성립 여부는 형사처벌의 구성요건에도 해당하므로 엄격하게 해석하는 것이 불가피한 측면이 있음. 그러나 신고자에 대한 보호조치에도 이와 같은 엄격한 요건을 요구하는 것은 부적절하고 불필요
- 따라서 공익신고자 보호법상의 엄격한 요건을 일부 갖추지 못한 신고라도 구체적인 타당성에 비추어 신고자를 보호할 필요성이 여전히 인정된다면 신고자에 대한 보호조치 결정만은 가능하도록 할 필요

#### 4. 변호사 대리신고 형식의 익명신고 허용 필요

##### 1) 전반적 익명신고 대신 변호사 대리신고에 한정

- 익명신고를 전면 확대했을 때 우려되는 부작용에 대해 일부 수궁함
- 그러나 신고자들이 여전히 신원노출에 대한 우려로 신고를 꺼리는 실정을 고려하여, 제한적으로라도 익명신고를 가능케 할 필요

##### 2) 정부 주장의 문제점

- 허위신고 등을 통하여 행정비용 유발할 우려 : 익명 투서가 아니라 변호사를 통한 신고인데 어떻게 허위신고가 이루어진다는지 의문
- 비밀 누설 위험 : 변호사에게 고객 비밀 유지 의무가 있으며 누설 시 제재. 부족하다면 이 법상 별도의 처벌조항을 둘 수 있음
- 사실상 변호사를 공익신고기관으로 인정하는 문제 : 정부가 개정안의 취지와 내용을 가장 잘못 이해하고 있는 부분이자 끝까지 이해하지 못한 부분. 변호사는 정부 등을 대신해 신고를 접수하는 것이 아니라 반대로 신고인을 대리하는 것. 대리인인 변호사의 행위 결과는 본인인 신고인에게 귀속됨. 비밀보장의무는 공익신고기관으로서가 아니라 의뢰인의 대리인인 변호사로서 갖는 것이며, 변호사가 공익신고를 접수해 조사를 진행하는 것도 아님

#### 5. 신고자 색출행위를 불이익조치로 규정하여 형사처벌까지 가능하게 해야

##### 1) 필요성

- 신고당한 기업 등이 신고자에게 상을 주려고 찾아낼 리가 있나? 신고자의 신원을



- 알아내려는 행위는 결국 유무형의 불이익이 가해질 것이 전제되는 것
- 때문에 특히 내부고발자의 경우, 신고자의 신원을 알아내려는 행위만으로도 신고자에게 위협이 될 수 있음
- 특히 4대강 사건과 관련된 공익신고에서 정부기관인 공정위마저도 신고자를 색출하려는 움직임을 보였다는 점을 감안하면, 이것이 불법이라는 점을 명확히 해서 사회적 인식을 바꾸고 신고자를 보다 두텁게 보호할 필요

## 2) 수정안

- 신고자 색출 행위가 있는 경우, 신고자가 권익위에 중지청구를 하고 권익위에 대해 중지명령 가능
- 그리고 중지명령 불이행의 경우 과징금을 부과하거나 형사처벌하는 등의 제재를 내리는 방식
- 명확성 문제를 덜면서 신고자를 보다 보호할 수 있을 것으로 예상

## 6. 공익신고준비와 직접 관련된 범죄는 필요적 감면사유로 인정할 필요

### 1) 내용과 필요성

- 현행법상 공익신고 관련 범죄행위는 임의적 감면사유
- 개정안은 ‘증거 수집 등 공익신고 준비 과정에서 신고 준비와 직접 관련하여 발생한 범죄’를 필요적 감면사유로 정함(김기식 의원 안)
- 다만 신고 준비 과정상의 모든 범죄에 대해 면책할 수는 없기 때문에 신고 준비와 직접 관련된 범죄로 한정
- 현행법상 신고자는 공익침해사실을 입증할 수 있는 증거를 제출해야 함. 따라서 증거 수집 과정에서 절도나 비밀유지의무 위반 등이 문제될 소지가 잦고, 특히 이를 빌미로 신고자에게 보복성 형사소송을 진행하는 경우도 있음

### 2) 정부 주장의 문제점

- 정부는 준비행위 관련 범죄를 필요적 감면사유로 하면 임의적 감면사유인 공익신고 관련 범죄보다 더 보호받는 불균형이 발생하기 때문에 반대한다는 입장

- 그러나 현행법상 ‘공익신고 관련 범죄’는 ①공익신고에 부수하는 범죄행위 또는 ②공익신고 대상이 된 범죄행위에 신고자도 가담했던 경우(예 : 담합을 실행한 임원이 해당 담합 건을 공익신고하는 경우) 두 가지로 해석 가능
- ②에서의 감면은 신고에 대한 유인책이며, 형사법적으로도 자수범과 본질이 동일함. 따라서 자수범 감경에 준하여 임의로 감면하는 현행법 체계가 타당
- 그러나 공익신고를 위해서는 현행법상 증거가 필수. 만약 신고자에게 법률상 비밀유지의무 등이 있었다면 공익신고는 애초부터 그 위반이 전제된 행동. 따라서 이를 더 보호하는 것은 불균형이 아니라 제도에 따른 타당한 배려
- 또한 공익신고 준비 관련 범죄보다 공익신고 관련 범죄가 상대적으로 더 무거울 가능성을 고려할 때에도 신고준비와 관련된 범죄를 더욱 두텁게 보호하는 것이 불균형하다 할 수 없음

## ■ 정부 여당 입장

### 1. 내부신고자 중심의 법률 체계 전환

#### 1) (여당) 내부신고자 중심의 법률 체계 전환에 기본적으로 동의함

- 당초 내부신고자 보호제도로 발의된 법률이 입법과정에서 내부와 외부로 구분하지 않고 일반 국민의 신고를 포함하여 오히려 이 법을 통한 보호조치를 확대, 강화하는 데 지장 요소가 되고 있다는 야당의 지적에 동의하여 여·야 합의로 내부신고자를 중심으로 법 체계를 재편하는 방향성에 대한 검토를 요구, 정부에서 검토의견 제출함
- 그러나 정부(권익위)가 검토의견에서 법체계 전환에 난색을 표명하자 여당은 현행 법 체계를 변경하지 않는 것을 전제로 정부안을 중심으로 의견을 표명함
- 현행법 체계하에서 법 적용 대상 공익 범위·적용 대상 법률을 확대할 경우, 결과적으로 파파라치 제도의 부정적 효과가 확대될 것이라는 우려와 함께, 그 대안으로 보상금의 경우 내부고발자에 우선 지급되는 등 보상·포상 제도를 차등화하는 것을 입법정책적으로 고려하거나 아예 대상 법률을 줄이는 방안을 제시함
- (정부) 시행령과 고시 통해 보상청구 횟수 제한, 악의적 신고 제한 등 보완 중임



며 이것이 일부 성과를 거두고 있다는 입장 제출

## 2) (정부) 여·야의 체계 개편 검토 요구에 대한 검토 결과 보고

- 법 적용 대상(신고주체)은 현행과 같이 ‘누구든지’로 유지하되 보상공은 내부신고자에게만, 외부신고자는 공익에 기여한 경우에 한해 포상공 지급하는 안을 1안으로 제시. 이에 더해 특별보호조치(본래 야당안과 이름은 같지만 조문은 다름) 추가
- 내부신고자로만 신고주체가 한정될 경우에는 신고자에 대한 색출이 용이하고 유추 가능성이 높아져서 오히려 신고자 보호가 취약해질 우려가 있음
- 일반인이 공익침해행위를 한 경우에도 상당히 의미 있는 신고가 많고 이 경우에도 신분비밀보장, 인허가 효력 유지, 신변보호 등 보호조치가 필요함
- 또한 제도적 안정성 유지도 필요하고 보호 범위가 좁아진다는 비판적 여론이 제기될 여지가 있음

## 2. 공익침해행위의 범위 확대

### 1) 공익의 범주 확대에 부정적

- (여당) 공익 범주를 확대할 경우 결과적으로 모든 법이 적용대상이 되는 포괄주의로 갈 가능성이 있어 신중 검토
- (정부) 기본적으로 입법정책적으로 결정할 문제이나, 2011년 법 제정 당시 다섯 가지 범주로 한정하고 3년여 동안 그 기준으로 운영했으며, 정부의 개정안도 그 원칙을 벗어나지 않음. 정부는 공익의 개념을 현행과 같이 유지하는 것이 법률의 명확성이나 법적 안정성 확보에 기여한다고 판단. 가급적 영역 자체의 확대에 관한 판단은 배제하고, 최초 법 제정 당시 취지에 따라 다섯 개 범주 내에서 빠지거나 신설된 법을 추가하는 선에서 검토
- (정부) 다만 ‘기타 공공의 이익’을 포함하더라도 열거주의 체계에서는 갑작스럽게 모든 법을 포섭하지는 않음. 꼭 필요한 법이 있다면 융통성있게 넣을 수 있는 장점은 있음

## 2) 대상법률 확대 또는 포괄주의

- (여당) 적용 대상 법률은 포괄적으로 하고 인적 보호 대상을 압축해서 어느 법이든 내부 신고를 해서 공익에 기여한 사람은 보호하는 방향으로 논의하자는 의견 제시
- (정부) 포괄주의를 검토했으나, 법적 안정성 저해 우려. 현행 제도상 권익위 외에 신고를 받는 기관이 다양하여 공익 및 공익침해에 대한 해석이 제각각일 수 있음

## 3. (정부, 여당) 특별보호조치 도입 자체에는 찬성. 세부 내용에는 야당과 이견 있음

- 야당 원안대로 모든 요건 불비에 대해 보호조치를 인정하는 것은 곤란
- 내부고발자가 본인이 공익이 침해됐다고 판단해서 신고를 했으나 280개 적용 대상 법률에 해당하지 않는 경우, 권익위가 판단하기에 내부고발자가 공익이 침해됐다고 믿을 합리적 이유가 있다면 보호조치를 하는 선에서 제도 도입 주장

## 4. (정부) 익명신고 및 변호사 통한 대리신고 허용 불가

- 변호사의 대리신고를 인정하게 되면 공익신고기관에게 부과되는 통제장치가 마련되어 있지 않은 변호사를 통한 신고 접수를 인정하는 것. 신고자 비밀 보장에 역행할 우려
- 신고자에게 지급되는 보상금 지급과 관련해서 법적 분쟁 등 부작용이 발생할 우려
- 타 직렬과의 형평성 문제, 사회적인 공감대 형성 문제 등 신중 검토 필요

## 5. (정부) 신고자 색출행위에 대한 제재까지 형사처벌 대상으로 삼기는 어려움

- 색출행위는 범위가 넓고 행동 양태가 다양함. 이를 불이익 조치에 포함시켜서 형사처벌하기에는 명확성이 부족하고 경우에 따라 신고자가 누구인지에 대한 단순 질문까지 형벌 대상이 될 수 있으므로 적정성 원칙 위반 등 소지

## 6. (정부) 신고준비 직접 관련 범죄라 해도 일괄적·필요적 면책은 불가

- 현행법상 신고와 관련된 범죄는 임의적 감면 사유. 준비행위 관련 범죄를 필요적 감면 사유로 정하면 준비행위 관련 범죄가 공익신고 관련 범죄보다 더 보호받는



### 불균형 발생

- 준비행위 관련 면책이 신고자의 공익신고 증거수집 및 준비 과정에서 위법행위를 조장할 우려

## 최종타결 내용

1. 내부신고자와 외부신고자를 구분하되 내부신고자에 대해서는 보상금을 받을 수 있도록 하고 외부신고자는 공익 기여도를 감안해 경우에 따라 포상할 수 있도록 함. 또 내부신고자에 대해서는 특별보호조치를 신설함
2. 공익 범주는 현행과 같이 하고, 대상 법률은 정부안을 토대로 100여개 추가
3. 내부 공익신고자에 한하여 ‘신고 당시 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유’가 있는 경우 위원회가 보호조치결정을 할 수 있도록 함
4. 익명신고 및 변호사 대리신고는 허용하지 않음
5. 신고자 색출행위에 대해서도 추가적인 제도를 만들지 않음
6. 책임감면 범위는 불이익한 행정처분까지만 확대함

## 제언

### ❖ 타협의 산물

- 공익신고자 보호제도의 개선 필요성에 대해 시민사회단체를 중심으로 강한 요구가 있었으며 야당 의원 발의 법안들은 그러한 요구와 필요를 다양하게 반영한 법안들이었음
- 그러나 법안이 본격적으로 논의된 것은 총선을 1년 정도 앞둔 시점이었으며, 이후 임시



회 및 정기회에서의 법안처리 가능성은 불투명한 상황이었음. 뜻밖에 지역구 획정이 늦어지면서 결과적으로는 2016년 2월까지도 법안 상당수를 처리했으나, 논의 당시에는 4월 임시회를 넘기면 사실상 법안 심사는 어려울 것이라는 예측이 대다수였음

- 이에 개정안 역시 신고자 보호를 강화하는 방향성을 최대한 유지하고자 하였으나 정부의 반대와 부족한 시간 속에 ‘지금보다 한 걸음이라도 나아지게 만든다’는 선에서 타협하고 절충할 수밖에 없었음
- 특별보호조치라는 이름의 제도가 도입되기는 하였으나 최초 제도 제안의 목적과는 동떨어진 형태이고, 대리신고나 신고 준비 과정에서의 책임감면 문제 등을 고려하면 20대 국회에서 추가 개정에 나서는 것을 검토하기 바람

1. 개정을 통해 일부 조항이 내부신고자와 외부신고자로 이원화됨. 이를 더욱 심화하여 적용 대상 법률의 범위(예 : 내부신고자는 모든 법률 위반, 외부신고자는 법률이 열거한 일부 법률 위반)나 보호조치의 수위 등 제도 적용을 전반적으로 달리 하는 방안을 검토할 필요가 있음

2. 공익침해행위의 범위는 다섯 가지 공익에 한정하지 말고 그밖의 공익적 가치를 포괄할 수 있도록 확대하는 것이 바람직함

- 우리 사회에서 보호되어야 할 공익적 가치가 단지 현행법의 다섯 가지에 한정된다고 제한할 이유가 없음
- 처음 법 제정 당시에도 가능한 공익적 가치들을 모두 모아보고 그 중에 특히 보호할 것만 고른 것이 아니었음

3. 특별보호조치 제도는 본래의 제안 취지에 맞게 대상법률 위반뿐 아니라 다른 경우까지 포함할 수 있도록 확대 필요

- 본래 정부는 특별보호조치를 신설하면서 KT사례와 같이 대상 법률에 해당하는 줄 알았는데 해당하지 않는 경우만을 포괄하는 것으로 주장
- 법문의 ‘신고 당시 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유’는 이 연장선 상에서 등장한 표현인데, 실제로 법원에서 어떻게 판단할지는(예 : 권익위 주장처럼 다섯 가지 공익에는 해당되나 280개 법률에는 해당하지 않는 중간지점에서만 인정할지, 아예 다섯 가지 공익에 해당하지 않는 경우도 인정할지) 미지수



- 신고자에 대한 보호 필요성은 오인의 정도에 따라 달라지는 것이 아니며 보호제도는 가급적 두텁게 두는 것이 신고를 장려한다는 정책 방향성에도 부합할 것

4. 익명신고를 전면 허용할 수는 없더라도, 변호사 대리를 통한 신고는 허용하는 방안을 검토할 필요가 있음

5. 신고자의 색출행위 중지청구권 도입을 검토할 필요가 있음

- 논의 당시 시간에 쫓기면서 깊이 논의되지 못한 측면

6. 신고 준비 과정에 일반적으로 수반될 수 있는 법 위반, 계약 위반 등 행위에 대해 전반적으로 면책하는 규정이 필요함



## 공공재정 부정청구방지법

### 법률안의 체계 및 주요내용

제명	공공재정 부정청구 등 방지법(안)		
목적	공공재정에 대한 부정청구 등을 금지하고 부정청구 등으로 인하여 발생한 이익의 환수·관리 체계를 확립함으로써 공공재정의 건전성 및 투명성을 제고		
적용 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 공공기관 : 모든 공공기관(공직자윤리법 제3조의2에 따른 공직유관단체 포함)</li> <li>▶ 공공재정지급금 : 법령 또는 조례에 따라 공공재정에서 제공되는 보조금·보상금·출연금이나 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하는 금품 등(금전, 채권(債券), 물품 등)으로서 대통령령으로 정하는 것</li> <li>▶ 부정청구 등 : 과다·허위 청구 등의 행위를 하여 공공재정에 손해를 발생시키거나 이익을 얻는 일체의 행위</li> </ul>		
부정청구 금지 등	<b>부정청구 등 금지</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 부정청구 등 금지(제6조)</li> <li>▶ 지급 중단(제7조)</li> </ul>	<b>부정청구 등에 대한 제재</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 부정이익 환수(제8조)</li> <li>▶ 제재부가금 부과(제9조)</li> <li>▶ 제재부가금 감면(제10조)</li> <li>▶ 제재부가금의 적용배제(제11조)</li> </ul>	<b>부과·징수 절차</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 가산금 및 체납처분(제12조)</li> <li>▶ 조사실시(제13조)</li> <li>▶ 공공기관에 자료요청 (제14조)</li> <li>▶ 이익신청(제15조)</li> </ul>
실효성 확보장치	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 명단 공표(제16조)</li> <li>▶ 제재부가금 등 기록·관리(제24조)</li> <li>▶ 이행실태의 점검 등(제25조)</li> </ul>		
신고자 보호·보상	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 부정청구 등 신고(제17조)</li> <li>▶ 신고자 보호 및 보상(제18조~제23조)</li> <li>▶ 과태료 및 형벌 부과(제27조~제29조)</li> </ul>		



## 논의와 협상

### 쟁점

1. 형식 : 하나의 일반법으로 제정하는 방식의 적절성
2. 내용 : 조달·계약 부분 포함 여부
3. 절차 : 공청회 개최 필요성

### 야당 입장 및 지적사항

- 부정수급권자에 대한 환수규정과 실질적인 환수 업무 집행이 필요하다는 점에 대해서는 동의

#### 1. 일반법 제정보다는 개별법 개정이 바람직

##### 1) 각 제도의 연혁과 운영의 특수성 등을 감안하지 못 함

- 농업보조금, 보훈급여, 연구개발비, 각종 지원금 등의 제도는 각각 대상의 특성 및 부정수급의 양상이 다름
- 예컨대 농업보조금의 경우 누군가가 농민의 명의를 빌려 보조금을 받았다가 적발이 되면, 제재부가금을 누구에게 부과하는가? 대가를 받고 명의를 빌려준 농민인가, 실질적 이익을 누린 자인가, 둘 다인가?
- 환수만 할 것인지 제재부가금도 부과할 것인지, 제재부가금을 부과할 경우 누구에게 어느 정도 규모로 부과할 것인지 등은 개별법에서 개별 제도의 특성에 맞춰서 규정을 만드는 것이 입법적으로 보다 바람직함

##### 2) 시행 및 법률 체계상의 문제

- 총 법률 1,362개 중 공공재원 지원 근거 규정을 두고 있는 법률이 842개(62%)이

고 그 중 환수규정을 두고 있는 것은 116개이며 제재부가금 규정까지 둔 것은 14개 확인됨. 이 14개도 상당수는 행정청의 재량행위로 규정하고 있음(2015년 11월 정기회 법안심사 권익위 보고)

- 이 법이 만들어질 경우, 부정청구에 대해 해당 부처는 ①환수조치 및 ②5배 이내의 범위에서 ‘권익위가 만든 대통령령으로 정하는 바에 따라’ 제재부가금을 부과·징수하여야 하는 법률상 의무가 발생
- 특히 14개를 제외한 828개 법률의 소관 부처는 자기 소관 업무와 관련해서 행정청으로서 새로운 의무(제재부가금 부과)가 생겼는데, 그 부처의 시행령과는 별개로 타부처(권익위)의 시행령에 따라야 함. 만약 각 부처에서 소관 보조금 제도에 대해 제재부가금을 두는 것이 불필요·부적절하다고 판단한 경우, 명시적으로 이 법의 제재부가금 조항을 배제하도록 그 부처의 법률을 개정해야 하며 해당 업무 특성상 반영해야 할 지점이 있다면 그 역시 그 부처 소관의 법을 개정해야 함(“다른 법률에 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다”)

### 3) 반복되는 권익위의 입법적 과욕과 그것을 뒷받침하지 못하는 법제능력 문제

- 19대 국회에서 권익위는 개별법 개정으로도 해결할 수 있는 문제를 자꾸만 권익위 소관의 포괄적인 일반법을 새로 만들어 한번에 해결하려 드는 경향을 보임
- 소위 ‘김영란법(부정청탁금지법)’에서도 동일한 문제가 지적된 바 있음. 대상이 각기 다양하고 법의 내용 역시 크게 세 가지인데 서로 상이한 내용을 하나의 제정안으로 만들다보니 입법적 형식의 무리가 불가피했던 측면이 있음
- 복잡하게 묶인 매듭을 풀기보다는 한 칼에 자르듯 쉽게 해결할 수 있는 방법이라 생각하는지는 모르겠으나, 문제는 권익위가 만들어진 법이 항상 범위나 영향력은 어마어마한데 그에 비해 조문은 정교함이 떨어진다는 점. 일반적인 기본법이 아니라 구체적 조문을 근거로 국민에게 직접 불이익한 처분을 할 수 있는 법률이라는 점을 감안할 필요가 있음



## 2. 조달·계약 관련 내용을 포함할 필요

### 1) 효용성과 형평성 문제

- 건설·방위사업 등 수십조원 내지 수백억원이 들어가는 사업에서 담합이나 불량 납품 등으로 손해를 끼치는 행위는 정작 이 법의 적용 대상이 아님. 이 법의 목적인 ‘공공재정 운영의 건전성과 투명성 제고’에 비추어 볼 때 공공재정에 더 큰 영향을 미치는 부분이 빠져 있어 입법 목적 달성의 실효성에 의문
- 특히 제재부가금의 경우 형평성 문제 발생. 보조금 300만원을 부정수급한 경우에는 환수뿐 아니라 5배까지 제재부가금을 부과하는 반면, 담합이나 방산비리로 300억원의 손해를 끼친 경우에는 손해 범위에서만 손해배상을 하면 됨. 작은 도둑에게는 5배를 물리고 큰 도둑은 훔쳐간 것만 받아내는 모순 발생
- 4대강 담합에 대해 법무부가 손해배상 소송을 하듯이, 보조금 부정수급에 대해서도 환수 규정이 명시적으로 없을 뿐 민법상 부당이득 반환소송이나 손해배상 소송 등이 가능. 환수와 제재부가금은 별개의 문제이며, 제재부가금의 필요성이 더 큰 것은 국가재정에 더 큰 영향을 미치는 조달·계약임
- 담합 등이 현행법상 과징금·벌금 규정이 있다 하나 그 금액은 담합 이익에 현저히 미치지 못하여 제재부가금의 역할을 하기에는 부적절함

### 2) 비교법적 관점

- 이 법의 모태가 된 법은 미국의 링컨법(False Claims Act)으로, 현재까지 그 외의 입법례는 확인되지 않음
- 그런데 링컨법은 본래 남북전쟁 당시 연방정부의 보급품 구매 과정에서 군수품업자들의 사기가 만연하여 이를 통제할 목적으로 제정된 것. 정작 정부안에서는 링컨법의 핵심인 정부 조달·계약 관련 내용이 배제됨

## 3. 공청회 필요

- 제정법률안이며 국민의 권리의무에 방대하고 직접적인 영향을 미치므로 국회 차원에서의 공청회 개최 필요

## ■ 정부 여당 입장

### 1. 일반법으로 제정할 필요

#### 1) 기본적으로 입법정책의 문제. 다만 일반법 제정이 보다 효율적

- 지원 근거는 있지만 환수규정이 없는 726개 법의 별도 개정 없이 환수조치 가능
- (정부) 7,800개의 법률안이 모두 개정되기에는 상당한 시일이 소요되며, 이미 환수나 제재부가금 제도를 시행 중인 경우에도 제대로 이루어지지 않는 측면이 있어 일반법으로 제정할 필요

#### 2) (정부) 이 법의 입법으로 다른 개별법 개정이 촉진될 것으로 기대

#### 3) (정부) 개별 사업의 특수성을 최대한 담고자 했음

- 국가 전체적으로 부정수급의 규모를 확인하는 것조차 불가능해 전체적인 시스템을 마련하되, 각 개별 보조사업 단위 또는 복지사업 단위별 특수성을 어떻게 이 법에 담을 것인지 부처협의·법제심사·법무부 심의에서도 논란이 됨
- 이에 개별법을 우선 적용하도록 하고, 필요한 경우 면제까지 가능하도록 규정함
- 본래 입법예고안에 있던 제재부가금 관련 가이드라인도 유연성을 더하기 위해 시행령으로 옮김

### 2. 조달 계약 관련 내용은 제외해야

#### 1) 조달사무는 이 법과 성격이 다름

- 조달업무는 국가예산을 집행하고 반대급부를 받는, 사업집행적 성격
- 조달사무의 적정성에 대해서는 이미 감독이 이루어지고 있음

#### 2) 기존 법으로도 제재 및 손해배상 소송 가능

- 담합 및 불량 납품 등에 대해서는 기존 법규가 이미 형벌 등을 규정하고 있음. 법무부가 4대강 담합에 대해 손해배상을 청구한 것이 이를 방증함
- 그러나 보조금에 관한 법률은 처벌조항이 없거나 미약한 경우가 많아, 부정수급



이 계속될 유인이 있음

### 3) (정부) 본래 입법예고안에는 계약 관련 내용이 포함되었으나 논의 과정에서 제외됨

- 초기, 링컨법을 기초로 입법예고안 마련. 계약에 의한 부분도 포함
- 공청회 및 부처 협의 과정에서 ①민법·공법 체계에 맞지 않는다, ②법체계 전체를 다 흔드는 최초의 법이 될 수 있다 등의 우려가 제기되어 반대급부 없이 주어지는 공공재정으로 제한

### 3. 공청회 개최 필요성에 동의

- 법의 기본적 취지에 공감하나 물리적으로 19대 국회 통과는 무리
- 광범위한 의견 수렴 필요

#### 제언

1. 이 법은 조달·계약업무에 한정해 도입하고, 나머지 영역은 개별법에 반영토록 하는 것이 바람직(조달 관련해서도 국가계약법 등에 허위/부정청구에 대한 징벌손배 조항이 들어간다면 이 법안은 불필요하므로 폐기)
2. 이 법과 같은 포괄입법보다는 각 부처에서 해당 부처 소관의 보조금 관련 법령들을 정비해서, 필요에 따라 환수규정 및 제재부가금 규정을 두도록 국무조정실 주도로 정리하는 것이 타당함



Chapter

# III

## 국가보훈처

- 01 나라사랑교육 폐지
- 02 수익사업과 수익계약
- 03 보훈 수당







## 나라사랑교육 폐지

### 개요

#### 1. 예산 현황

- 보훈처의 ‘나라사랑정신계승발전사업’ 예산 변동 현황  
2011년 28억 600만원  
2012년 42억 4100만원 (대선 앞두고 급증)  
2013년 33억 9300만원  
2014년 25억 1300만원  
2015년 25억 1300만원  
2016년 80억원
- 보훈처, 이 예산을 안보의식, 나라사랑 정신함양 목적으로 쓴다고 주장
- ‘나라사랑정신계승발전사업’의 나라사랑교육 대상은 예비군, 공무원뿐 아니라 교육부 등과 연계해 초등학생까지도 포함. 강사진은 주로 향군, 상이군경회, 자유통연맹 등 퇴직 군인 및 우익 인사들로 구성

#### 2. 사업 연혁

- 박승춘 보훈처장, 2011년 2월 취임 이후 2011년 3월부터 나라사랑교육 관련 업무 협의 시작
- 2011년 6월, 보훈처에 ‘나라사랑교육과’ 신설
- 종교계, 교육계, 여성단체계, 안보단체장 등과 업무협의·간담회 등을 거쳐 2011년 말 각 시도교육청 학교 등에 나라사랑교육 DVD 배포
- 2012년 4월부터 대선까지 일반인, 학생 등 22만명 대상 나라사랑교육 강의



- 2012년 5월부터 대선까지 ‘오피니언리더과정’ 신설해 나라사랑교육 실시

## 문제점

### 1. 차기 대선용 예산 의혹

- ‘나라사랑교육’은 지난 2012년 대선에서 국정원 및 군 사이버사령부와 함께 불법 정치개입을 했던 국가보훈처의 핵심 정치사업. 당시에 대선을 앞두고 ‘나라사랑정신계승발전’ 예산이 28억 600만원에서 42억 4100만원으로 급증했다가 대선 후 25억원 내외로 감소
- 2015년 국가보훈처의 나라사랑교육 예산 26억원, 대선을 앞둔 현 시점에서 국가보훈처는 2016년 예산을 전년도 대비 300%나 부풀려 100억원을 신청
- 2016년도 ‘나라사랑정신계승발전사업’ 예산은 국회 정무위 예결소위, 예결위를 거치면서 20억원 감액한 80억원으로 의결

### 2. 나라사랑교육의 정치편향

- 표준교안, “진보정부는 통일을 추진하지 않을 반면, 보수정부는 통일 시도 가능성이 높다”, “김대중, 노무현 정부가 북한을 지원해 평화를 파괴했고 종북, 친북 세력이 사회 곳곳에 파고 들었다”는 등 주로 정치적 중립 의무를 위반한 내용
- 국가보훈처가 2012년 대선을 앞두고 2011년부터 각 학교 등에 배포한 DVD, 명목은 나라사랑교육이나 진보세력을 종북·좌파로 매도하고 박정희 전 대통령을 미화하는 내용이 담긴 것을 종합해 볼 때, 사실상 ‘불법선거용 DVD’를 보훈처가 나서서 배포한 것

## 제언

### 1. 차기 대선용 예산 의혹

- 이미 80억원이 보훈처의 2016년도 나라사랑교육 예산으로 배정됨. 이 예산이 불법대선용으로 악용되는지 견제하고 감시할 필요. 국회는 나라사랑교육이 과거와 같이 편향된 정치교육, 이념교육으로 진행되지 않는지 강사진의 구성 및 운영, 교재의 적절성, 실제 강의 내용 등 예산 집행 내역을 철저히 세밀하게 점검해야 함

### 2. ‘보훈처의 나라사랑교육사업’ 폐지 및 별도 기관으로의 사업 이관

- 지속적으로 정치적 중립 의무를 위반하는 나라사랑교육은 폐지하는 것이 타당함. 19대 국회 내내 나라사랑교육사업의 정치적 중립 의무 위반, 편향성 문제가 제기되었으며, 이에 대해서는 심지어 여당인 새누리당 의원들조차 인정했음. 따라서 계속 논란이 되고 있는 보훈처 나라사랑 교육사업의 경우 2017년 예산을 전액 삭감해서 폐지하는 것이 마땅함
- 보훈처의 나라사랑교육사업 폐지를 전제로 나라사랑교육사업을 독립적인 교육기관을 설립해 맡기거나, 교육부로 해당 교육사업을 이관하는 것을 적극 검토할 필요가 있음



## 수익사업과 수익계약

### 개요

#### 1. 수익사업 현황

〈보훈단체별 2012~2014년 수익사업 내역 (단위: 백만원, %)〉

보훈단체명	연도 구분	2012	2013	2014
고엽제 전우회	매출액	64,927	68,874	76,371
	이익금	2,401	2,336	3,340
	이익률	3.7	3.4	4.4
재향군인회	매출액	424,361	451,811	415,960
	이익금	27,638	19,920	18,200
	이익률	6.51	4.4	4.37
대한민국 상이군경회	매출액	261,551	282,603	190,960
	이익금	9,930	10,349	12,131
	이익률	3.8	3.7	6.4
4·19 민주혁명회	매출액	14,835	14,835	14,835
	이익금	631	631	631
	이익률	4.3	4.3	4.3
대한민국 특수임무 유공자회	매출액	39,039	53,788	52,666
	이익금	2,169	1,818	3,025
	이익률	5.5	3.6	5.7

## 2. 수익계약 현황

〈보훈단체별 2014년 수익계약 현황 (단위: 백만원, %)〉

	사업 전체 매출액	수익계약사업 매출액	수익계약사업 비중
고엽제전우회	76,371	59,952	78.5%
대한민국상이군경회	190,960	156,154	81.7%
4·19민주혁명회	14,835	11,318	76.3%
대한민국특수임무유공자회	52,666	52,666	100%

## 3. 수익계약 악용사례 (상이군경회 불법 대명사업)

- 상이군경회, 민간 사업자와 사업권 위임 및 수수료 수취에 관한 약정 체결. 상이군경회가 명의를 빌려주고 수수료 챙김
- 상이군경회가 수익사업을 직접 운영하지 않고 제삼자에게 위탁해 수수료 받는 자체가 불법. 수익사업 승인취소 사유 해당(국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률 제23조)
- 2013년 상이군경회 수익사업 매출은 2800억원에 달했지만 상이군경회가 거둔 순이익은 100억여원에 불과(수익률 3.7%)

## 4. 단체에 부여된 특혜 부당사용 사례 (특수임무유공자회 땅장사)

- 특수임무유공자 예우 및 단체 설립에 관한 법률에 의거, 보훈단체가 단체 운영이나 복지를 위해 사용하려 할 경우 용도가 폐지된 국유재산을 시세보다 싼값에 우선 매입 가능
- 이는 국가유공자에 대한 보상과 보훈 목적 사용이라는 공적 이유로 국가가 보훈단체에 특혜를 부여하는 것
- 특수임무유공자회, 제도 악용해 국유지 땅장사. 국유재산을 관리하는 캄코(한국자산관리공사)로부터 국유지를 시세보다 싸게 구입한 뒤 제삼자에게 바로 재매각하는 방식으로 시세 차이 챙김. 2015년 1월 7일, 특수임무유공자회는 캄코로부터 5억 7천만원에 국유지를 매입한 뒤, 2015년 1월 14일, 제삼자에게 6억원을 받고 매각함. 특수임무유공자회는 3천만원의 매매차익을 벌어들인 반면, 제삼자



는 10억원짜리 부동산을 6억원에 구매해 4억원의 시세차익을 얻음

## 문제점

### 1. 엇나간 목적 적합성

- 국가가 보훈단체에 부여한 특혜가 국가를 위해 희생하신 분들을 위한 실질적 혜택으로 귀결되지 못 함
- 국가가 상이군경회에 제도적 특혜를 보장하는 것은 국가유공자에 대한 예우 차원. 상이군경회는 국가가 보장한 혜택을 기반으로 상이군경들에게 실질적 혜택이 돌아갈 수 있도록 노력해야 마땅하나, 오히려 제도를 악용해 수수료 장사를 함. 상이군경회를 통해 명의를 대여 받은 사업자는 국가나 지방자치단체가 발주하는 사업에서 우선권을 획득하는 등 불법 특혜를 받은 것
- 국가유공자에 대한 보상과 예우 차원에서 국가가 보훈 단체에 특혜를 부여한 것인데, 특수임무유공자회가 국유지 매입우선권을 악용해 시세차익을 노림. 이 과정에서 보훈 혜택이 보훈대상자들에게 돌아가지 않음. 엉뚱한 제삼자들의 배만 불러 준 꼴

### 2. 법률적 미비

- 현행 국유재산법, 보훈단체가 국유지를 매입할 경우 사용 목적을 지정하도록 하는 규정 없음. 특수임무유공자회의 국유지 땅장사 등을 막지 못하는 법의 사각지대 발생

### 3. 보훈처의 수익사업의 투명성 제고 및 비리 근절 의지 부재

- 보훈단체의 수익금과 관련한 비리 등이 잇따르자, 2014년 초 보훈처는 보훈단체 수익사업의 투명성과 수익금 사용의 적정성을 제고하기 위한 ‘유공자 단체법 개정안’을 발의하였으나, 그 내용은 투명성 제고나 비리 근절을 위한 관련 규정



강화가 아니고, 박근혜 정부의 규제완화 정책에 편승하여 오히려 감독규정을 무력화하는 내용이었음

- 2014년 가을, 보훈처는 보훈단체의 수익사업 감독과 관련된 규정인 ‘국가유공자 단체의 수익사업에 관한 규칙’ 3개 조항을 삭제하는 규제정비 계획 발표함. 해당 조항은 수익사업 계획서에 명시해야 할 내용을 구체화하는 제3조, 주요 승인사항을 변경할 때 보훈처장의 승인을 받도록 하는 제5조, 보훈단체가 수익사업의 수익금을 승인 용도 외로 사용할 경우 시정을 지시할 수 있는 제7조로 이 3개 조항은 보훈단체의 수익사업 운영과 수익금의 투명한 집행을 위해 반드시 필요한 규제임
- 보훈처로부터 승인받은 수익사업 관련 사항과 수익금 사용 용도를 임의로 변경할 수 있도록 허용해 주는 것은 투명성 제고에 역행할 뿐만 아니라, 각종 비리를 조장하는 것과 마찬가지로
- 이는 보훈처가 보훈단체의 수익사업을 투명하게 관리·감독할 의지가 있는지 근본적으로 의심하게 하는 대목임

## 제언

### 1. 불법 대명사업 근절

- 상이군경회는 2011년 대명사업과 관련해 중소기업중앙회로부터 행정처분을 받고 국가보훈처에 ‘직접 운영’을 약속하는 각서를 제출했으나 현재까지 불이행. 상이군경회는 19대 국회가 종료됨으로써 약속 이행에 대한 필요성을 느끼지 않을 수 있음. 20대 국회에서 즉각적인 약속 이행을 이끌어내야 함

### 2. 법률 정비

- 보훈단체가 보훈단체에 국유지 매입 우선권을 부여하는 본래 취지에 맞게, 혜택이 일부 보훈단체 임원이나 제삼자가 아닌 국가유공자에게 직접 돌아가게 해야 함
- 국유재산법에 보훈단체가 국유지 매입 시 사용 목적을 지정하는 규정을 마련하는 등 법률 정비 시급



### 3. 수익사업, 수익계약 제도의 근본적 개선

- 국가가 보훈단체에 제공하는 특혜는 보훈단체 회원들 전체를 위한 혜택이 돼야 마땅. 보훈단체의 수익사업 결과가 간부들의 이권 챙기기로 귀결되지 않도록 제도의 전반적인 개선이 필요
- 상이군경회뿐 아니라 수익사업 및 수익계약 사업에 대한 전반적 실태조사 필요
- 근본적으로 보훈복지공단을 신규로 설립하거나 기존 공단 사업을 확대해 수익계약과 수익사업을 일괄적으로 시행하고, 그 수익금을 기금화해서 보훈대상자들이 수익사업의 직접 수혜자가 될 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있음

### 4. 보훈처의 수익사업 감독 실태를 지속적으로 모니터링해야

- 보훈처의 수익사업 관리 정책이 오락가락한 전력에 비추어 볼 때, 향후 일관성 있게 수익사업 관리감독을 강화할 것이라 믿기 어려움
- 보훈처가 보훈단체의 수익사업들의 투명성 제고를 위해 노력하도록 계속 정책적 감시가 필요함



## 보훈수당

### 개요

#### 1. 6·25 전몰군경 자녀(미수당) 보훈수혜 사항

- 2014. 2. 5. 민홍철 의원 등 13인 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 일부개정법률안 발의

##### 1) 법안의 주요 내용

- 1998. 1. 1. 이후 유족 중 1명이 보상금을 받은 사실이 있는 전몰군경이나 순직군경의 자녀에게도 6·25자녀수당을 지급할 수 있게 개정하는 내용
- 당초 6·25전몰군경 자녀수당은 1950~60년대 보상제도가 미흡해 적절한 보훈수혜를 받지 못한 6·25전몰군경유자녀의 사정을 고려해 사회보장 측면에서 일정수당을 지급하고자 도입됨. 그러나 현행법상 1998년 1월 1일을 기준으로 1998년 1월 1일 이전에 사망한 전몰군경의 유자녀는 자녀수당을 받는 반면 1998년 1월 1일 이후 사망한 전몰군경의 유자녀는 자녀수당을 받을 수 없어 형평성 논란이 제기됨. 동시대를 살아 온 같은 6·25전몰군경 유자녀에 대한 동일한 예우 차원에서 1998년 1월 1일 이후 사망한 경우에도 전몰군경의 유자녀가 수당을 지급받을 수 있게 법령을 개정하려는 것
- 1998년 1월 1일을 기준으로 제적자녀(유족이 연금을 전혀 못 받은 경우 또는 미성년자녀가 연금을 받다가 성년이 돼 연금수급권이 종결된 경우)와 승계자녀(1997년 말 기준, 모친 등의 사망으로 유족연금 지급이 종료된 군경 자녀)에게는 수당을 지급하고, 1998년 1월 1일을 기준으로 모친 등이 유족연금을 받고 있던 군경자녀인 ‘미수당 자녀’에게는 수당을 지급하지 않고 있음



## 2) 쟁점

### ① 기준일(1998. 1. 1.) 설정 문제

- 법안 소위 논의 시, 여야를 막론하고 기준일을 설정해 놓는 것은 형평에 문제가 있다는 의견을 내놓음. 단 하루 차이로 수당 지급 여부가 결정되는 것은 지나치다는 생각. 보훈처도 이러한 문제제기에 동의

### ② 형제자매간 승계 문제

- 여·야·보훈처 모두 수당은 자녀 1명이 받도록 돼 있는데 해당 자녀가 사망했다는 이유로 다른 자녀들이 잇따라 승계하는 것은 지나치다는 견해

### ③ 재정 문제

- 미수당자녀는 11,810명으로 보훈처는 이들에게도 수당을 지급할 경우 연간 약 468억원이 소요될 것으로 추산
- 기획재정부는 배우자 사망 시 성년 자녀가 보상금을 받는 것이 일반화되면 성년 자녀에게 보상금을 지급하지 않는다는 국가의 보상 원칙이 무너진다고 주장. 개정안대로 운영된다면 다른 보훈 가족들도 성년 자녀가 보상금을 이어서 받게 해 달라고 잇따라 요구할 것이라 우려함

## 3) 논의 과정

- 법안소위 논의 시, 1998년 1월 1일이라는 기준일을 삭제하고 “수당받을 권리를 다른 자녀에게 이전하지 않기로 한다. 유족 중 보상금을 지급받고 있는 경우, 그 전몰군경이나 순직 군경의 자녀에게는 지급하지 않기로 한다”고 수정한 위원회 안을 마련함

## 4) 논의 결과

- 2015.11.30. 위원회 대안 본회의 통과  
2015.12.29. 공포

## 2. 독립유공자 유족 또는 가족의 범위 확대

- 2013. 1. 2. 홍영표 의원 등 82인 「독립유공자예우에 관한 법률」 일부개정법률안 발의

### 1) 법안의 주요 내용

- 독립유공자의 유족 또는 가족의 범위를 손자녀에서 증손자녀로 확대하고, 독립유공자로 등록될 당시에 증손자녀까지 모두 사망한 경우 독립유공자의 가장 가까운 직계비속 1명을 증손자녀로 보고 보상과 예우를 하도록 개정하려는 것. 독립유공자의 발견·선정이 늦어져 손자녀까지 사망한 경우 해당 독립유공자의 공헌과 희생을 실질적으로 보상하지 못하기 때문
- 독립유공자의 유족 또는 가족의 범위가 확장됨에 따라 보상금, 교육지원, 취업지원, 양육지원에 관한 규정을 정비하려는 것

### 2) 쟁점

#### ① 국가유공자 등과의 형평성 문제

- 현행법은 독립유공자 자녀가 일제 치하에서 교육기회부터 소외되는 등 핍박을 받아 자녀 교육 부양에도 영향을 미쳤다고 봐서 예외적으로 독립유공자만큼은 그 손자녀까지 유족 범위를 확대보상해 오고 있었는데, 이를 증손자녀로까지 확대한다면 국가의 자녀보상 일반원칙상 국가유공자 등과의 형평성을 확보하기 어려움

#### ② 손자녀의 승계 문제

- 현재는 보상과 예우의 대상이 손자녀의 경우 1인만 해당되는데, 개정안은 손자녀는 승계가 되고 증손자녀를 1인으로 한정하게 됨. 손자녀의 승계 문제가 논란의 여지 있음

#### ③ 재정 문제

- 개정안은 1945년 8월 14일 이전에 사망한 독립유공자의 경우 유족 범위를 증손자녀로 확대하고 손자녀의 경우에도 현행 자녀와 마찬가지로 선순위자가 사망



하면 차순위권에게 수급권이 승계됨. 수급권자의 범위가 현행 2,982명에서 51,482명으로 늘어나 재정소요를 고려해야 할 것임

### 3) 논의 결과

- 계속 논의되지 못하고 계류됨

## 3. 독립유공자 손자녀 보상금 형평성 마련

- 2013. 4. 8. 김재경 의원 등 14인 「독립유공자예우에 관한 법률」 일부개정법률안 발의

### 1) 법안의 주요 내용

- 독립유공자 손자녀에 대한 보상금의 형평성을 바로잡으려는 취지. 1945년 8월 14일 이전에 사망한 독립유공자의 경우 손자녀 1명에 한해 보상금을 지급하는 반면, 1945년 8월 15일 이후 사망한 독립유공자의 경우 그 손자녀가 보상금을 받을 수 없음. 법을 개정해 1945년 8월 15일 이후에 사망한 독립유공자의 손자녀도 보상금을 지급받을 수 있게 하려는 것

### 2) 쟁점

#### ① 국가유공자 등과의 형평성 문제

- 일반 국가유공자의 경우 미성년 자녀에 한해 보상금을 지급하는 반면, 독립유공자의 유족은 성년인 손자녀에게까지 보상금을 지급하고 여기에 그치지 않고 교육·취업·의료지원 등을 실시하는 등 폭넓게 예우지원을 하고 있음. 일반 국가유공자 등과의 형평성 문제가 대두될 우려

### 〈독립유공자와 국가유공자 지원 비교〉

구 분	독립유공자 유족	국가유공자 유족
자녀	보상금(성년 포함) 교육·취업·의료 등	보상금(미성년에 한함) 교육·취업·의료 등
손자녀	보상금(광복 이전 사망, 성년포함) 가계지원비(광복 이후 사망한 경우) 월 35만원 지급 교육·취업·의료 등	-
증·고손 자녀	보상금(광복 이전 사망, 성년포함) 교육·취업·의료 등 *등록당시 손자녀까지 사망한 경우	-

#### ② 기준일 삭제 문제

- 사망일 기준 제한이 없을 경우, 광복 이후 사망한 독립유공자는 본인이 보상금을 받을 수 있었기 때문에 손자녀까지 3대가 보상을 받지만, 광복 이전 사망한 독립유공자의 경우 본인은 제외하고 자녀와 손자녀까지 2대만 보상을 받음. 독립유공자 유족 간의 형평성 문제가 발생할 수 있음

#### 3) 논의 과정

- 야당 의원들은 대체로 ‘자녀든 손자녀든 두 대가 보상을 받도록 하면 된다’는 입장인 반면, 여당 일부 의원들은 ‘너무 특수한 사례를 갖고 손자녀들이 보편적으로 보상을 받을 수 있게 하면 국가재정에 어려움이 생길 것’이라는 논리로 맞섬

#### 4) 논의 과정

- 법안소위에서 몇 차례 논의했으나 끝내 계류됨

### 4. 독립유공자 손자녀 보상금 수급제한 규정 삭제

- 2013. 12. 30. 김기준 의원 등 11인 「독립유공자예우에 관한 법률」 일부개정법률안 발의



### 1) 법안의 주요 내용

- 현행법은 독립유공자의 선순위자 유족 1명에게만 보상금을 지급하도록 하고, 같은 순위의 유족이 2명 이상인 경우에는 독립유공자를 주로 부양한 자를 우선 하되 해당자가 없으면 원칙적으로 고령자를 우선하도록 함. 그러나 헌법재판소는 이 같은 법이 독립유공자 후손을 정당한 이유 없이 차별하는 것이라 판단. 이에 독립유공자의 손자녀에 대해 특정 시기를 기준으로 보상금 수급권을 제한하는 규정을 삭제하고, 같은 순위 유족이 2명 이상이 경우 독립유공자를 주로 부양한 자를 우선으로 하고 해당자가 없으면 동일하게 나눠 지급하도록 개정하려는 것

### 2) 논의과정

- 논의되지 못하고 계류됨

## 문제점

### 1. 특정 시점을 기준으로 한 보훈혜택 지급의 형평성 논란

- 특정 날짜를 기준으로 이전에 사망한 유공자와 이후에 사망한 유공자의 유족 보훈 혜택이 달라지는 경우가 발생하여 동일한 유공자 집단 내에서 형평성 문제가 지속적으로 제기됨

### 2. 보훈 대상자별 상이한 보상 대상 및 승계 조항으로 인한 형평성 논란

- 각종 보훈 제도는 각각의 대상자의 특성을 고려하여 그 수준과 대상 범위 등을 정하는 것이 불가피하나 자녀, 손자녀, 증손자녀의 대상자 포함여부와 승계의 범위를 둘러싸고 보훈대상자간에 끊임없이 형평성 문제가 제기되고, 한쪽의 범위를 확대하면 그것을 이유로 다른 보훈대상자들이 연이어 범위 확대를 요구하는 일이 반복되고 있음



## 제언

1. 나라를 위해 희생한 분들께 국가가 적절한 수준에서 보상하고 그 가족의 어려움을 돕기 위한 각종 지원제도를 운영하는 것은 마땅한 일임. 그러나 각종 보훈 제도가 각각의 보훈대상자의 요구에 따라 개정되고, 그 개정내용에 따라 형평성차원에서 다른 법률들도 다시 개정돼야 하는 상황이 반복되는 것은 국가적으로 매우 부적절함
2. 이는 국가적으로 확립된 기준이 부재하는 데서 비롯한 문제. 기준의 불명확성 때문에 국회는 때로 형평성 논란을 야기하는 법 개정도 부득이하게 할 수밖에 없음
3. 따라서 20대 국회에서 보상금, 수당 등의 각종 보훈제도의 지급 기준을 전면 검토하여 국가적으로 기준을 통일되게 명확히 확립할 필요가 있으며, 이후 법 개정은 그 기준에 따라 검토하는 것이 필요함

국무조정실

국민권익위원회

국가보훈처

경제·인문사회  
연구회

공정거래위원회

금융위원회



## 경제·인문사회연구회

- 01 정보통신정책연구원의 회계조작 사건
- 02 기관장 등의 부적절한 법인카드 사용 문제
- 03 국토연구원 PC 분실
- 04 KDI 골프장 회원권 매각
- 05 퇴직급여충당금 관련 문제
- 06 해외 기관에 통째로 예산을 지급하는 사업 금지
- 07 해외여행과 다름 바 없는 해외출장 및 해외연수
- 08 정부의 정책 변경으로 폐지된 국가영어능력평가(NEAT) 사업
- 09 비정규직 문제
- 10 퇴직자 재고용 문제
- 11 정부부처 인사적체해소와 공무원 용돈벌이를 위한  
국책연구기관 파견공무원 문제
- 12 공무원 용돈벌이용 외부강연
- 13 관용차량 방만 사용
- 14 마일리지
- 15 청년 인턴십 제도
- 16 능률성과급 지급 시기 문제
- 17 지적재산권 관리 문제

- 18 연구회 체제를 흔드는 정부의 한국과학기술정책원 설립 시도
- 19 유명무실한 경제인문사회연구회 이사회
- 20 연구회 기능과 역할 설정에 따른 조직과 인력 개편 문제
  - 경제인문사회연구회의 몸집 부풀리기
- 21 규정 미비로 인한 기관장 장기 공백 발생
- 22 기관장 용돈벌이용 대외활동
- 23 경제인문사회연구회의 과다한 서울출장 문제
- 24 총액인건비제도와 예산정원
- 25 과도한 수탁과제 수행의 문제
- 26 예산 전용
- 27 예산의 분산중복편성의 문제
- 28 경제인문사회연구회 및 산하 연구기관만을 위한 스마트워크센터
- 29 어린이집 운영 자원 부족 문제
- 30 국책연구기관들의 국가정책지원기능 약화
- 31 연도말 과도한 연구용역 수주
- 32 인문정책연구사업
- 33 협동연구사업
- 34 평가문제
- 35 통일된 감독규정 마련 문제



## 정보통신정책연구원의 회계조작 사건

### 지적 사항

1. 2014.7. 정보통신정책연구원은 충북혁신도시 진천으로 이전하면서 지방이전경비 중 비품구입비로 연구원 책상세트, 직원식당 의자 및 원장실 소파 등 107개 종류 7억 5,430만원 상당의 집기를 교체·구매함

- 이중 직원식당 의자를 개당 55만 6,000원에, 기관장 사무실 소파를 개당 135만원에 구입하는 등 과도하게 비싸게 구입함

#### 〈정보통신정책연구원 식당의자 등 구입 현황〉

(단위: 천원)

위치	물품종류	단가	수량	총액
1) 원장·부원장실	1인용 소파	1,350	10	13,500
2) 식당	식탁의자	556	130	72,280

- 2015.2. 국회정무위원회에서 경제·인문사회연구회에 이에 대한 감사를 요구함

### 2. 감사 결과

- 1) 당초 계약 시 개당 단가가 245,100원이었던 식당의자를 310,900원을 추가적으로 부풀려 개당 556,000원씩 130개를 구입한 것으로 드러남. 그 사유는 정보통신정책연구원이 당초 구매키로 한 파일박스 351개의 구매를 취소하자 사업자가 파일박스 부자재비용 3,500여만원의 보전을 요구, 식당의자의 단가를 부풀려 지급한 것으로 드러남



2) 원장실 등의 소파는 조달청 등록단가인 126만원보다 9만원이 비싼 135만원(쿠션 포함 148만 9천원)에 10개를 구입. 조달청에 등록된 기성제품의 검정색 가죽색상을 미색으로 변경하면서 추가 비용이 발생한 것으로 확인됨

3. 연구회는 그 외 지방이전을 완료한 15개 기관들의 관련 낭비성 예산 집행여부에 대한 실태점검을 실시

- 집기는 조달구매, 비교견적, 경쟁입찰, 업체지정 등을 통해서 구입하였으며, 계약 단가가 시중단가를 초과한 사례는 없는 것으로 확인됐다고 감사결과를 발표함
- 그러나 시중 단가를 초과하지 않는다고 해도 과도하게 고액의 집기를 구입하는 것은 적절치 않음. 비품 구입의 기준이 필요하며, 향후 낭비성 예산이 발생하지 않도록 하고 이와 같은 사례가 발견될 경우 예산 심의 과정에서 낭비된 예산만큼 기관운영비 삭감 필요

## 시정조치결과

1. 정보통신정책연구원의 회계조작과 관련자들을 정직 3개월의 징계 처분함
  - 징계기간 중 월 보수액의 2/3가 삭감됨. 집기 구입관련 회계처리 부적정에 대한 인사상 처분과 물적 처분이 이루어짐
2. 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관들은 국민의 눈높이에 맞지 않는 고가의 집기를 구입하거나 부적절한 구입절차와 회계처리 등이 발생하지 않도록 투명한 내부통제와 물품구매 시 조달구매를 원칙으로 하는 등 지속적인 제도 개선 방안을 강구할 예정
  - 2015.3.~6. 자산관리 제도개선 TF 구성·운영
  - 2015.9.8. TF 운영을 통해 「물품 구매·관리 등에 관한 지침」을 제정 및 산하 연구기관에 통보
  - 2015.12.3.~4. 2015년도 제2회 정책교육훈련에서 해당내용에 대해 교육



## 기관장 등의 부적절한 법인카드 사용 문제

### 지적 사항

1. 법인카드의 부적절한 사용에 대해서는 국회에서 매년 지적되어 왔음에도 지속적으로 발견되고 있음
2. 2012년 경제·인문사회연구회의 박진근 이사장과 박영근 사무총장의 부적절한 법인카드 사용 현황이 드러남
  - 1) 「경제·인문사회연구회 법인카드 관리 및 사용지침」 제7조(업무추진비 집행대금 결제의 특례)에 따르면 “집행금액이 건당 50만원 이상인 경우 주된 상대방의 소속 및 성명을 증빙서류에 기재”하여야 함
    - 박진근 이사장은 사용목적과 참석자 기록 대부분은 “연구회 운영 관련 협의”, “이사장 외”로 보고
  - 2) 법인카드를 개인적 용도로 사용한 정황도 있음. 경제·인문사회연구회 지침 제5조(사용의 제한)는 법인카드를 “개인적인 용도로 사용하여서는 안 된다”고 명시하고 있음
    - 박진근 이사장은 2012.2.13. 감사원 감사결과가 발표된 직후인 2012.3월 말부터 7월 말까지 아산병원, 분당 서울대병원, 세브란스병원 등에서 총 13차례에 걸쳐 매번 수만원씩 식사비용으로 지출. 그럼에도 카드 사용 목적은 “연구회 운영 관련 업무협의”로, 참석자는 “이사장 외”로 표기
    - 박진근 이사장의 사설 연구소 인근 식당에서 경제·인문사회연구회 법인카드로 결제한 경우도 다수. 연구회가 서초구에 있으나 법인카드는 종로구 내수동 및 주변 식당가에서 자주 사용
    - 박영근 사무총장 역시 2012.1.7. 명품 아울렛 매장인 신세계 첼시 여주점에서



- 66,000원을 사용하면서 “연구회 운영 관련 업무협약”라고 기재
- 3) 지침 제4조(카드의 사용)에서는 “법인카드로 사용한 경비는 업무관련성이 객관적으로 인정되는 경우를 제외하고는 토·일 및 공휴일 사용을 금”하고, 불가피하게 사용했을 경우에는 “카드관리책임자의 확인을 필한 사유서를 총괄부서에 제출”해야 한다고 되어 있음. 또한 제5조(사용의 제한)에서도 “업무상 필요에 의해 비근 무일에 사용하는 경우에는 주된 상대방의 소속·성명 및 사유를 증빙서류에 명기하여야 한다”고 되어 있음. 주말 사용은 원칙적으로 금지
- 박진근 이사장 2011년 취임 이후에는 8차례, 2012년에도 1.29.(일) 저녁 8시 49분 신촌현대백화점에서 88,000원을 결제하는 등 7월 말까지 5건을 주말에 사용. 이들 대부분은 박이사장의 자택이 있는 서대문구 소재 가맹점
3. 경제·인문사회연구회 지침 제9조에 따르면 규정 위반 시 총괄부서는 관련 사실을 감사담당부서 또는 감사에게 통보하여야 하고, 감사담당부서는 통보받은 내용을 검토하여 필요한 경우 징계 및 카드사용 대금회수 절차진행을 위한 조치를 취하여야 함. 그러나 경제·인문사회연구회 감사담당부서에 이러한 사실이 통보되거나, 징계 및 환수조치가 취해진 바 없음
4. 경제·인문사회연구회는 2012.10.12. 예·결산 제도개선 TF에서 마련한 「예·결산 투명성 제고 등을 위한 제도개선(안)」에서 ‘법인카드 사용지침 위반 시 환수 및 징계기준 마련 개선방안을 마련하겠다’는 계획을 제시한 만큼 부적절한 법인카드 사용 의혹은 연구회 차원에서 곧바로 조사·시정되어야 함

## 시정조치결과

1. 연구회 박진근 이사장 및 박영근 사무총장의 취임 이후 현재까지 법인카드 사용에 대한 자체감사 실시
  - 1) 회수내역 총 23건, 1,310,140원



- 이사장: 20건, 1,110,640원
  - 사무총장: 3건, 199,500원
- 2) 건당 50만원 이상 법인카드 사용 실적은 총 2건. 모두 지침 제7조에서 규정한 “주된 상대방의 소속 및 성명”이 기재되지 않음. 향후 업무추진비를 법인 카드로 사용할 경우 관련 지침에 따라 사용 용도를 명확히 하며, 건당 50만원 이상인 경우 주된 상대방의 소속 및 성명을 증빙서류에 기재하도록 통보
  - 3) 개인적 용도로 사용하였음을 확인한 경우는 총 14건, 461,070원. 2012.10.23.자로 전액 변상 완료
  - 4) 근무지와 상이한 권역에서 사용하고 업무관련성이 없음을 확인한 경우는 총 7건, 700,570원. 전액 변상 조치. 향후 근무지와 상이한 권역에서 법인카드를 사용할 경우 관련 지침에 따라 사유를 명기하도록 통보
  - 5) 비근무일에 사용하고 업무관련성이 없음을 확인한 경우는 총 2건, 148,500원. 전액 변상 조치. 향후 비근무일에 사용하는 경우 관련 지침에 따라 주된 상대방의 소속과 성명 및 사유를 명기하도록 통보
  - 6) 법인카드 사용 후 지출결의서 발의 지연 사례 다수 확인(2012.8.3. 27건, 9.3. 20건 등 총 47건의 지출결의서 발의 지연에 대한 회계팀 독촉 사례 확인). 향후 법인카드 사용 후 관련 지침에 따라 업무일 기준 3일 이내에 지출결의서를 발의하도록 통보
  - 7) 현재까지 지출원인행위부서(행정실 총무인사팀)에서 법인카드 사용내역의 지침 준수여부 확인 기능이 미흡하고, 총괄부서(행정실 회계팀)에서 카드 부정사용 사실을 이사장에게 보고하거나 감사담당부서에 통보한 실적이 전무한 상태. 향후 지출원인행위부서 및 총괄부서 담당자는 관련 지침에 따라 법인카드 사용내역에 대한 지침 준수여부를 정확히 검토·확인하고, 카드 부정사용 사실에 대한보고 및 통보를 철저히 하도록 함
2. 「경제·인문사회연구회 법인카드 관리 및 사용지침(2006년 제정 및 3회 개정)」을 시달해 예산투명성 제고 및 도덕적 해이를 방지하고 국정연구기관의 연구 생산성 향상을 도모를 위한 클린카드 제도를 권고. 향후 관련 교육 및 지침 준수에 대한 교육을 실시할 예정



3. 법인카드 실시간 모니터링 시스템 구축

- 2015.5. 출연연 법인카드 모니터링 시스템 구축
- 2015.6. 시스템 시범운영
- 2015.7. 시스템 본격운영
- 2015.8. 이후 시스템 운영결과가 매월 경제·인문사회연구회로 보고됨

4. 2015.4. 경제·인문사회연구회 및 연구기관 법인카드 관리 및 사용지침 제정

- 공통 지침을 토대로 경제·인문사회연구회 및 연구기관별 규정 개정 완료

5. 2015.5. 제1회 정책교육훈련을 통해 법인카드 감사지적 사례를 공유하는 등 교육 실시



## 국토연구원 PC 분실

### 지적 사항

1. 국토연구원, 2004년 이후 6년간 구매한 PC들 중 구매 금액 기준 1억 3,837만원어치에 해당하는 PC 78대를 분실했으나 1차 감사 시점까지 인지조차 하지 못함
2. 감사내역
  - 2012.6.~8. 1차 감사 실시
  - 2012.9.~11. 1차 감사의 미비를 이유로 2차 감사 실시
  - 2013.5.2. 아무런 결론 없이 주요 당사자 겸 책임자인 박양호 전 원장 사직
3. 인사위원회 징계 내역
  - 2013.8.16. 김경환 신임 원장 취임
  - 2013.10.2. 인사위원회, 관련자 2명 견책, 7명 엄중 경고에 그침
  - 원래 2차 감사결과 보고서에 있었던 ‘망실 컴퓨터에 대한 변상조치 시행’은 변상 주체가 불명하고, 변상액 산정이 애매하다는 이유로 징계 내용에서 제외
  - 사실상 신임 원장이 사건을 은폐·축소하려 한 것이라는 의혹
4. 국토연구원 「내부감사규칙」 제20조에 따르면 “변상책임액이 500만원 이상, 화재 및 인명사고, 파면이나 해임에 관한 사항 등”은 경제·인문사회연구회에 보고해야 하나 국토연구원은 의도적으로 변상액을 500만원 미만으로 축소 계산하고 봐주기식 감사와 관련자에 대한 솜방망이 처벌로 일관
5. 국무조정실은 뒤늦게 의원실을 통해 본 전산망실 사건을 파악



- 2013.5. 국무조정실은 경제·인문사회연구회에 철저한 재물조사 및 자산관리 지시
- 2013.8. 경제·인문사회연구회는 산하 연구기관에 전 기관 대상 재물조사 계획 시달
- 2013.11. 조사완료 지도 목표
- 2013.12. 지방이전 착수 전 금년 이전 기관부터 실태조사 실시계획 밝힘. 지방이전 직후 재물조사 결과 대비 재산증감 내역 감사 실시 예정

6. 국토연구원장은 2차 감사결과 보고서에서 약속했던 망실된 전산자원에 대한 변상 조치 실시하고, 관련자들에 대하여 추가적 인사조치를 해야함
7. 전산망실(임의로 단체에 기부)의 일부 책임을 저야 할 박양호 전 원장에게 변상 책임을 묻고, 그에 대해 구상권 행사를 해야함

## 시정조치결과

1. 컴퓨터 자원을 포함한 모든 원의 자산에 대해서 관리를 철저히 하도록 보완 조치를 했음



## KDI 골프장 회원권 매각

### 지적 사항

1. KDI는레이크우드 컨트리클럽 골프회원권 2구좌를 보유
2. KDI의 골프회원권 보유은 부적절함으로 즉시 매각해야 함
  - 세종시 이전 비용으로 세금 800억원을 지원받아 1,300억원 지출, 재정부족 상태
  - 연구원의 연구 활동과도 무관

### 시정조치결과

1. 2013.12.23. 골프장 회원권 매각 완료



## 퇴직급여충당금 관련 문제

### 지적 사항

1. 대외정책연구원 등 13개 기관이 퇴직급여충당금을 100%를 초과해서 적립하고 있음으로 적정 수준으로 적립할 필요성이 있음
  - 1) 이는 재무제표상에서 불필요한 부채를 초과 인식하고 그 만큼의 비용을 초과 지출하여 손익계산서상에서 초과 적립액만큼 수익이 감소한 것으로 나타남에 따라 올바른 회계정보를 제공하지 못하고, 초과 적립한 금액만큼을 장단기 금융상품에 투자하면 이자수익 등 사업외 수익이 증가할 수 있기 때문에 비효율적인 자금운영으로 보임
  - 2) 산업연구원이 특히 과다
    - 2004년도 구조조정 당시 명퇴자들을 위한 퇴직급여 24억원을 정부출연금으로 받았으나 실질적으로 퇴직이 많이 이루어지지 않아 집행 잔액 및 이자로 20억 8,000만원이 남았고 퇴직금 명목으로 받은 돈이었기 때문에 퇴직급여충당금에 그대로 적립되었음(이로 인해 발생하는 이자수입도 만만치 않음)
    - 2013년(2012회계연도) 결산 당시 이 문제를 지적받았고 당분간 퇴직급여충당금을 적립하지 않기로 했음. 이후 경제·인문사회연구회의 승인을 통해 퇴직급여충당금을 사업비로 전용하여 지출. 그러나 기재부의 지침 변경으로 더이상 사업비로 쓸 수 없고 인건비 잔액으로 남겨둬야 하게 됨으로써 퇴직급여충당금을 적립하지 않는 동안 인건비 잔액이 많이 발생하게 됨
    - 산업연구원의 경우 매년 퇴직급여충당금 적립금으로 지출되는 예산이 10억원 정도 됨
  - 3) 100% 이상 과적립되어 있는 기관들에 대해서 100% 수준으로 떨어질 때까지 적립하지 못하게 하되, 이로 인해 과다하게 발생하는 인건비 잔액을 어떻게 처리할

것인지를 기재부와 논의할 필요가 있음

- 기관의 예산정원 자체를 증가시켜 인건비 잔액을 소진하는 등의 방법도 있음

## 2. 국토연구원, 퇴직급여충당금의 목적외 사용

1) 국토연구원은 직원복리 후생목적으로 2002년부터 퇴직급여충당금을 정규직 지원의 대학생 자녀학자금 명목으로 무이자로 대출하는데 사용

- 2014.9.에 실시한 국무조정실 감사에서 지적받음

2) 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관 「예산집행지침」에 따르면, 퇴직급여충당금은 타 자금과 구분해 관리하여야 하며 퇴직급여충당금의 원금 및 이자를 타 비목으로 사용할 수 없도록 규정하고 있음

3) 국토연구원이 10년 이상 퇴직급여충당금을 명목외로 사용했음에도 경제·인문사회연구회는 이를 발견하지 못함

4) 국토연구원의 경우 징계성 예산삭감 필요

## 시정조치결과

1. 퇴직급여충당금 과다 적립 기관의 경우 2014년도 기관평가에서 해당 항목 F등급을 부여하고 퇴직급여충당금 편성·집행의 적정성을 「2015년도 연구기관 평가편람」 개정 반영해 결산지적사항 평가에 적용

2. 국토연구원 학자금 대출로 사용한 퇴직급여충당금 회수함

3. 2015년도 연구기관 결산검토 결과, 기준 이상으로 과다적립된 기관은 없었으며, 기준 대비 적립부족분은 정상 적립토록 조치 완료함. 향후에도, 주무부처와 협의하여 퇴직급여충당금이 기준 대비 과다하게 적립되지 않도록 분기별 점검을 강화하는 등 철저히 관리토록 하겠음

- 2015.12. 산업연구원 과다적립액 29억 5,000만원을 출연금 중 자체수입 예산으로



## 대체 편성

4. 퇴직급여충당금 과다적립과 관련해 발생한 인건비 집행 잔액 관리를 위하여 2013년도 예산편성시부터 산하 연구기관에서 결원인건비 등이 발생한 경우 이를 고려하여 차년도 인건비를 편성하고 있음
  - 국책연구기관의 인력 미충원 등으로 발생한 인건비 집행 잔액에 대한 미배정(기재부 「예산 및 기금운용계획 집행지침」)을 통해 예산배분의 효율성을 높일 예정임
5. 2016.3. 결산이사회를 통해 결원인건비 산정 및 기관별 인력운용 등의 적정성 등에 대해 점검했으며, 상시적으로 인력운용 전반에 대한 관리·감독 예정임





## 해외 기관에 통째로 예산을 지급하는 사업 금지

### 지적 사항

1. 사업 예산의 대부분을 ‘분담금’ 형태로 지급하는 것은 적절치 않음. 국회 정무위원회 예·결산 심사 과정에서 여러 차례 지적된 바 있음

〈사업 예산의 대부분을 ‘분담금’ 형태로 지급하는 사례〉  
(2016회계연도 예산 기준)

(단위: 백만원)

기관명	사업명	예산
대외경제정책연구원	미 KEI 운영	2,758
	한미관계 북한 이슈 및 한반도 문제에 관한 공동연구사업(USKI)	2,127
	동북아경제공동체 추진방안 (미국 하와이 NEAEF 국제세미나를 위한 분담금 지급)	170
통일연구원	남북통일 관련 법·정책에 관한 국제포럼 (콜롬비아대학 한국법연구소에 분담금 지급)	140

- 1) 대외경제정책연구원의 ‘미 KEI 운영’ 사업과 ‘한미관계 북한 이슈 및 한반도 문제에 관한 공동연구사업(USKI)’
  - 세부 사업 항목을 정비할 필요가 있음. 아무리 미국의 관심이 북한에만 있다 하더라도 북한을 주제로 한 사업에 과도하게 편중되어 있음. 보다 더 다양한 주제의 연구 필요
  - 총 50억원에 달하는 대한민국 국가 세금으로 운영되는 대외경제정책연구원의 사업비임에도 대외경제정책연구원은 해당 예산을 기관에 이관만 할 뿐 사실상 아무런 관여를 하지 못하고 방치함



2) 통일연구원의 ‘남북통일 관련 법·정책에 관한 국제포럼’

- 대외경제정책연구원과 마찬가지로 해당 예산을 기관에 넘겨주고 아무런 관리·감독을 하지 않음. 콜롬비아대학 한국법연구소의 예산집행 후 이월금이 발생했음에도 국회의 지적 전까지 통일연구원은 인지하지 못했음

2. 한국개발연구원의 사업으로 예산이 편성된 ‘OECD한국센터(35억 9,000만원)’의 경우, 예산 집행이 매우 부진하여 지속적인 이월 발생에 대해 지적받음(2012년 3억 7,400만원, 2013년 4억 9,100만원, 2013년 6억 4,000만원). 또한 2015.9. 기준으로 예산 집행율이 53.6%에 불과

### 시정조치결과

1. 대외경제정책연구원의 경우, KEI와 USKI의 예산집행에 대한 관리·감독 권한을 강화하고, 세부 사업을 협의 하에 진행할 수 있도록 예산집행 방식 개선. 세부 사업 검토 후 불필요한 사업을 정리하고 예산을 삭감함
2. 통일연구원의 경우, 2015년(2016회계연도) 예산 심사 당시 기관의 예산집행 결과 과다한 이월이 발생한 점을 지적 받아 통일연구원에서 향후 예·결산을 철저히 할 것을 약속하고 예산 편성 승인함
3. 한국개발연구원의 경우, 2015년(2016회계연도) 예산 심사 당시 지속적인 이월액의 규모를 감안하여 OECD한국센터 예산이 최종적으로 2억원 삭감됨

### 문제점

1. 업무협력을 한다 하더라도 사업예산을 통째로 해외기관에 주는 방식으로 사업을

진행하는 것은 부적절함. 더욱이 지금처럼 아무런 협의나 관여조차 없으면서 국책 연구기관이 단순 중간다리 역할만 하는 것은 부적절함

- 이 경우, 실제 예산을 집행하는 곳은 해외 기관이지만 결국 연구기관의 예산이기 때문에 연구기관만 감사원 감사를 받을 뿐 해외 기관은 감사원 감사를 받지 않음. 국책연구기관의 예산은 국민의 세금이기 때문에 해외 기관의 배불리기용으로 쓰여서는 안 됨
- 본 기관의 예산을 해외 기관에서 어떻게 집행하는지 관리·감독을 하지 않는 국책 연구기관은 스스로 예산을 넘기기 위한 중간다리로 전락한 것

2. KDI의 OECD한국센터 사업의 경우, 국내에 소재하고 있는 센터의 사업 예산이지만 위 언급된 예산과 같은 방식으로 집행됨

- OECD한국센터는 과거 각 부처에서 개별적으로 진행하는 OECD사업을 통합하는 과정에서 생김. 그렇다 하더라도 이미 OECD 담당 국가기관이 해외에 소재하고 있으며, 별도의 한국센터를 국내에 두어 30억원 이상의 예산을 투입할 만큼의 사업 타당성은 없어 보임. 또한 현재 OECD한국센터가 진행하는 사업은 대체로 일회성 행사 사업임
- 더욱이 OECD한국센터는 준국제기구라는 이유로 KDI의 사업예산으로 운영됨에도 KDI로부터 독립된 기구처럼 운영

3. 현재 국가 차원에서 OECD와 관련해 집행하는 예산이 너무 많음



## 제언

1. 해외 기관에 예산을 통째로 주고 사업을 진행하는 방식의 예산편성은 지양해야 함
2. 예산을 통째로 주어 사업을 진행하는 경우가 불가피하다면 반드시 해당 사업비를 지출하는 기관에서 철저히 예·결산 및 사업집행을 관리·감독해야 함
  - 2016년도 예산이 반영된 위 사업들의 경우, 15년도 결산 심사 시 예산 집행에 대해 철저히 검토할 필요가 있음
3. OECD한국센터의 경우, 준국제기구라는 이유로 독립적으로 운영하고자 함. 그렇기 때문에 KDI의 사업으로 유지할 이유 없음. 센터를 유지할 필요가 있다면 KDI로부터 분리하는 것이 적절. OECD한국센터는 당장 독립된 센터가 되기에 예산이 부족하다는 이유로 지금과 같은 체제를 유지하고 있는 것일뿐임. 국무조정실과 기획재정부는 이에 대해 시급히 대책 마련 필요
4. 특히, 정부는 G20 등 국제기구의 중심이 이동하고 있는 점을 반영해 예산을 편성할 필요가 있음



## 해외여행과 다를 바 없는 해외출장 및 해외연수

### 지적 사항

1. 경제·인문사회연구회 이사장, 성과 없이 매년 수천만원 들여 해외출장. 부실한 출장 결과 보고서와 후속 결과물 및 조치사항. 목적이나 취지가 불분명한 해외출장은 자체, 출장복명서뿐 아니라 회의록 및 결과 보고서에 대한 꾸준한 점검 필요
2. 해외여행과 다를 바 없는 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관들의 ‘우수직원 해외연수 프로그램’. 직원들의 직무능력 향상에 실질적인 도움이 되는 ‘우수직원 해외연수 프로그램’으로 개선 필요. 특히 방문국이 특정 지역에 편중되지 않도록 유의해야 함
  - 6박 8일~8박 10일 일정 중 현지 방문기관은 2~4곳에 불과
  - 기관당 2시간 내외의 방문시간
  - 매년 약 1억원의 비용 소요

〈우수직원 해외연수 프로그램 진행 현황〉

(단위: 박/일, 인, 백만원)

연도	일정	참가인원			방문 국가	방문 기관	방문시간 (전체)	비용 (1인당)
		연구기관	연구회	총리실				
2010 (1차)	8/10	19	4		4	4	9	109(5)
2010 (2차)	8/10	18	3		4	4	5	90(4)
2011	8/10	26	3	1	4	4	미확인	127(4)
2012	6 / 8	31	3		2	2	2,5	141(4)
2013	8/10	30	3		3	3	6	156(52)



3. 뚜렷한 성과 없이 반복적이고 관행적인 채용 명목의 해외출장. 채용 목적 해외출장 이후 채용 현황에 대한 지속적인 점검 필요

〈2014년 리쿠르트 목적의 해외출장 내역〉

(단위: 만원)

기관명	이름	기간	장소	내용	비용
대외경제 정책연구원	이○○	2014.1.2.~2014.1.8.	미국 필라델피아, 워싱턴 DC	2014년 ASSAMeeting참가와 신입박사인력채용 면접, KTI방문	1,023
	김○○	2014.1.2.~2014.1.7.	미국 필라델피아	2014년ASSAMeeting참가와신 입박사인력채용 면접	1,341
	정○○				
	서○○				
산업연구원	김○○	2014.1.2.~2014.1.12.	미국	AEA annual meeting 신규박사채용 관련 면접심사 및 CES(국제전자제품전시회) 참석	1,330
	노○○	2014.1.1.~2014.1.7.		AEA annual meeting 신규박사채용 관련 면접심사 참석	389
	김○○	2014.1.1.~2014.1.7.			387
한국개발원	김○○	2014.1.2.~2014.1.8.	미국	2014년도ASSAMeeting참석 및 JobInterview실시	936
	유○○	2014.1.2.~2014.1.8.			795
	이○○	2014.1.2.~2014.1.8.			445
	차○○	2014.1.2.~2014.1.8.			793
	조○○	2014.1.2.~2014.1.6.			773
조세제정 연구원	옥○○	2014.1.2.~ 2014.1.8.	미국	AEA(미국경제학회) 참석 및 신입 박사 채용 면접	934
	김○○				962
	윤○○				579
	홍○○				525

시정조치결과

1. 2014년도 우수직원 해외연수부터 철저한 사전준비 및 충실성을 제고한 출장보고서 작성 등으로 내실화 도모
- 사전조사 실시 및 실무진 회의 진행

- 관계기관에 사전질의서 송부
- 사전설명회 개최

2. 2016년도 상반기에 출연연 제도개선 TF를 구성해 해외출장 보고서 기준 개정안을 마련 예정



## 정부의 정책 변경으로 폐지된 국가영어능력평가(NEAT) 사업

### 지적 사항

1. 국가영어능력평가(NEAT) 사업에 소요된 예산만 총 600억원, 7년여 동안 진행된 기관의 대형 사업이 학무모와 학생들에게 혼란만 초래하고 폐지됨
2. 한국교육과정평가원은 교육부의 방침에 따랐을 뿐이라는 무책임한 태도로 일관
  - NEAT 사업에 대한 한국교육과정평가원의 부실한 사전연구: 사업의 적절성 및 실효성이 아닌 ‘수능시험 대체 여부’, ‘발생 비용’, ‘사회적 영향’ 등 사업시행을 전제로 한 내용의 연구만 진행. 연구기관들은 정부시책사업이라 하더라도 사업의 적절성, 실효성, 타당성 등을 면밀히 검토해 예산이 낭비되는 일을 사전에 방지할 수 있도록 해야 함
  - NEAT 사업을 위해 약 350억원을 들여 구입했던 장비들은 거의 사용하지 못한 채 다른 기관으로 이전
  - 추가 채용한 20명의 인력들은 평가원 내 다른 부서로 흩어져 결과적으로 평가원 몸집만 불어남
3. 경제·인문사회연구회는 각 연구기관들이 정부 정책을 뒷받침하는 용도의 맞춤형 사업 및 보고서를 만들어내는 곳으로 전략하지 않도록 철저히 관리·감독해야 함



## 시정조치결과

### 1. NEAT의 지속적 활용방안을 마련하기 위한 방안 모색

- 2014.6. 교육부의 「유휴 정보화 장비(NEAT 2,3급) 배분 계획」에 근거해 관련 정보화 장비를 교육부 및 교육부 소속 기관으로 재배치해 활용함
- 2014.8.31. 국가영어능력평가시험 2,3급 관련 개발 문항세트를 시·도 교육청 및 단위 학교에서 교수·학습용으로 활용하도록 하고, 영어교육 홈페이지에 탑재 및 전국 시·도 교육청에 배포 완료
- 국립국제교육원에서 수행하고 있는 NEAT 1급의 효율적이고 안정적 수행을 위해 2,3급 시스템 인프라 일부를 국립국제교육원으로 재배치해 활용도를 높임



## 비정규직 문제

### 지적 사항

#### 1. 비정규직의 정규직 전환 문제

- 기재부의 「비정규직의 정규직 전환 가이드 라인」에도 불구하고 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관 내 비정규직의 비율이 증가하고 전환실적이 저조함

#### 2. 비정규직 차별 해소 필요

##### 1) 초과근무수당

- 현재의 총액인건비제도 하에서 초과근무수당을 추가로 지급할 경우, 정부출연금 등 국가재정에 부담이 될 수 있으므로 초과근무수당 지급재원은 자체수입에서 충당하고 지급대상을 비정규직과 하위직에서부터 점차 확대하는 방안을 마련할 필요가 있음
- 초과근무수당 지급에 대한 기관간 편차 또한 조율할 필요가 있음

〈초과근무수당 지급 현황〉

구분	기관명
초과근무수당 전체 지급	정보통신, KDI대학원, 조세
초과근무수당 부분 지급 (비정규직 한정, 월 5시간까지만 등)	육아(비정규직만), 청소년(비정규직만), 통일(월5시간만)
초과근무수당 미지급	연구회, 과학, 국토, 건축, 대외, 산업, 에너지, KDI, 교육, 평가원, 교통, 노동, 농촌, 법제, 보건, 여성, 직능원, 해양, 행정, 형사, 환경

##### 2) 환경정책평가연구원과 건축도시공간연구소의 경우, 비정규직에게 능률성과급 미지급

- 두 기관 모두 ‘사업비’에서 비정규직 인건비를 편성할 때 사기진작장려금을 지급

했다고 답변. 그러나 사기진작장려금은 원칙적으로 결산잉여금에 따라 지급이 결정되는 능률성과급과 상관없이 정규직·비정규직간 임금격차를 줄이기 위해 비정규직에게 지급되는 급여

- 기관에서는 이런 좋은 취지를 빙자하여 결산잉여금에서 지급해야 할 능률성과급을 지급하지 않고 사기진작장려금만 사업비에서 지급한 것
- 더욱이 비정규직의 정규직과의 임금격차 해소라는 취지로 지급하는 것이라면 (사기진작장려금과 중복된다 하더라도) 결산잉여금이 발생했을 때 능률성과급을 지급하는 것이 적절

### 3) 정규직과 비정규직의 능률성과급 격차 최소 2배 ~ 최대 15배

#### 〈정규직과 비정규직의 능률성과급 현황〉

(단위: 백만원, 명, %)

기관명	능률성과급 지급 총액	정규직 지급총액	비정규직 지급총액	정규직 평균지급액(A)		비정규직 평균지급액(B)		평균지급액 비율(A/B)
				인원	지급액	인원	지급액	
청소년	334,000	315,997	18,003	44	7,182	38	474	15.2
정보	883,730	830,371	53,359	124	6,697	55	970	7
KDI대학원	888,563	690,134	198,429	47	14,684	87	2,281	6.4
에너지	716,999	692,224	24,775	112	6,181	24	1,032	6
형사	167,420	158,987	8,433	54	2,944	17	496	5.9
직능원	917,523	803,303	114,220	143	5,618	107	1,067	5.3
농촌	945,681	881,602	64,079	109	8,088	29	2,210	3.7
행정	380,000	338,252	41,748	59	5,733	23	1,815	3.2
KDI	99,810	81,803	18,007	249	328	155	116	2.8
노동	189,474	181,202	8,272	88	2,059	9	919	2.2
교육개발원	897,875	856,501	41,374	133	6,440	13	3,182	2
해양	1,493,023	1,403,545	89,478	110	12,760	13	6,883	1.9
건축	136,269	133,810	2,459	31	4,316	1	2,459	1.8

## 시정조치결과

### 1. 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관의 예산집행지침을 제정하여 비정규직 근무



## 조건 개선

### 1) 2013.3. 개정 내용

- 무기계약직, 기간제 근로자 등에게도 맞춤형복지를 위한 경비를 지급토록 함
- 2013년부터 능률성과급의 비정규직 차별 금지
- 비정규직 차별해소 정책에 부합하는 기관의 노력 정도를 기관평가에 반영

### 2) 2014.1. 개정 내용

- 정규직과 차별 없이 교육·연수 실시

## 2. 2014년 예·결산 제도개선 TF에서 「연구기관 운영표준지침」을 제정해 비정규직 차별 금지 방안을 마련

- 동일·동종업무 수행시 비합리적인 임금차별 발생 방지
- 복리후생 및 교육·휴가 등 차별개선
- 무기계약직은 정규직과 동일하게 포상 및 해외연수 기회 부여

## 3. 기획재정부의 「정규직 전환 가이드 라인」 이행을 적극 독려해 비정규직의 정규직 (무기계약직 포함) 전환 추진

### 1) 2015년 실적

- 비정규 행정직 224명 중 183명 무기계약직 전환 완료
- 비정규 연구직 150명 중 134명 정규직 전환 완료

### 2) 2016년 추가 전환 예정

- 비정규직 41명 무기계약직으로 전환 예정
- 무기계약직 35명 정규직으로 전환 예정

### 3) 2017년까지 연구직의 경우 20~30%, 행정직의 경우 5% 범위 이내로 비정규직을 운영하도록 하고 있는 정부의 「공공기관 비정규직 정규직 전환 가이드 라인」을 준수할 수 있도록 연구기관 독려

## 4. 2015년도 연구기관 평가편람에 비정규직의 정규직 전환 실적에 대한 배점을 4점에서 5점으로 상향 조정



## 퇴직자 재고용 문제

### 지적 사항

1. 관례적으로 이루어져 온 퇴직자 재고용, 사실상 전관예우와 다름 없음
  - 1) 경제·인문사회연구회, 2014년 정년퇴직자를 비상근으로 고용하고 연봉을 각각 6,400만원, 3,200만원 지급. 2014년 국정감사 지적사항에도 불구하고 2015년에도 여전히 정년퇴직자를 고용함

〈2014~2015년 경제·인문사회연구회 정년퇴직자 고용 현황〉

(단위: 만원)

연도	성명	출생년도	소속	직책	직급	이력	연봉
2014	손경환	1953	연구기획본부	본부장	위촉직	국토연구원 부원장 국토연구원 SOC연구센터장	6,400 (주4일)
	노기성	1953	연구역량국제화 본부	본부장	위촉직	KDI 재정복지정책연구부 명예연구위원 KDI 국제교류협력센터 소장	3,200 (주2일)
2015	이상철	1954	경제·인문사회 연구회	책임관리원	평가실장	한국개발연구원 기획과장	4,573 (주5일)
	고일동	1954	한국개발연구원	선임연구위원	북한경제 연구부장	한국개발연구원 경제정보센터 소장	7,906 (주5일)

\*연구회의 경우 중식보조비, 교통보조비, 가족수당, 능률성과급 등 500~700만원 정도 추가 지급됨

- 2) 산하 연구기관들 또한 정년퇴직자를 재고용해 주 2~4일 출근함에도 연봉 3,000만원 이상 지급하는 경우가 다수 있음



### 〈2015년 각 기관별 정년퇴직자 고용 현황〉

(단위: 백만원)

기관명	성명 (고용기간)	출생 년도	소속	직급	이력	연봉 (근무일수)
과학기술정책 연구원	신OO (2015.1.1.~ 2015.12.31.)	1951	글로벌 정책본부	명예연구 위원	- STEPI 선임연구위원 - 산업연구원 책임연구원 - 기아경제연구소 연구위원	30 (주2일 이상)
	윤OO (2015.1.1.~ 2015.12.31.)	1953	산업혁신 연구본부	명예연구 위원	- STEPI 선임연구위원 - 한국부품소재산업진흥원 연구위원	30 (주2일 이상)
	이OO (2015.1.1.~ 2015.12.31.)	1953	글로벌 정책본부	명예연구 위원	- STEPI 선임연구위원 - ISFES 연구위원	30 (주2일 이상)
	황OO (2015.1.1.~ 2015.12.31.)	1954	혁신정책 연구본부	명예연구 위원	- STEPI 선임연구위원	30 (주2일 이상)
대외경제정책 연구원	김OO (2011.07.1.~ 2015.6.30.)	1954	총무 회계팀	계약직주 임 사무원	- 대외경제정책연구원 주임 사무원	34 (주5일)
	한OO (2013.1.1.~ 2015.12.31.)	1955	총무 회계팀	계약직주 임 사무원	- 대외경제정책연구원 주임 사무원	47 (주5일)
	이OO (2013.1.1.~ 2015.12.31.)	1952	협력 정책팀	초청 연구위원	- 대외경제정책연구원 선임연구위원	36 (주3일)
산업연구원	김OO (2013.1.1. ~현재.)	1952	산업연구원	위촉 선임 연구위원	- 외교통상부 한미 FTA 산업부문 통상교섭 자문위원(철강, 비철금속) - 공정거래위원회 경쟁구조분과위원회 자문위원 - 산업연구원 지역발전연구센터 소장	36 (주5일)
	한OO (2014.1.1. ~현재.)	1953	산업연구원	위촉 선임 연구위원	- 지속가능발전위원회 분과위원 - 한국기후변화학회 부회장 - 지식경제부 기후변화정책협력단 위원	48 (주5일)

기관명	성명 (고용기간)	출생 년도	소속	직급	이력	연봉 (근무일수)
	김○○ (2014.6.30. ~현재.)	1954	산업연구원	위촉 선임 연구위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- KOPEC 집행위원</li> <li>- 산업자원부 장관 자문관</li> <li>- 산업연구원 서비스산업연구센터 소장</li> </ul>	48 (주5일)
	심○○ (2015.1.1. ~현재.)	1954	산업연구원	위촉 선임 연구위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외교통상부 통상교섭 자문위원</li> <li>- 지식경제부 무역거래기반조성위원회 위원</li> <li>- 산업융합촉진 옴부즈만 역임</li> </ul>	60 (주5일)
에너지경제 연구원	이○○ (2013.8.1.~ 2015.6.30.)	1952	해외정보 분석실	선임연구 위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 에너지경제연구원 해외정보 분석실 선임연구위원</li> </ul>	50 (주4일)
한국노동 연구원	박○○ (2015.1.1.~ 2015.12.31.)	1954	감사실	별정 직원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국노동연구원 경영지원국장</li> <li>- 한국노동연구원 연구관리본부 예산팀장</li> </ul>	49 (주5일)
한국농촌경제 연구원	박○○ (2013.10.1.~ 2015.9.30.)	1953	자원환경 연구부	명예연구 위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국농촌경제연구원 선임연구위원</li> </ul>	43 (주5일)
	이○○ (2015.3.2.~ 2016.2.29.)	1954	글로벌협력 연구부	명예연구 위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국농촌경제연구원 선임연구위원</li> </ul>	43 (주5일)
한국개발 연구원	노○○ (2013.7.1.~ 2015.6.30.)	1953	재정복지 정책연구부	명예 연구위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- KDI 선임연구위원</li> <li>- KDI국제교류 협력센터소장</li> </ul>	36 (비상임)
KDI국제정책 대학원	유○○ (2015.1.1.~ 2015.12.31.)	1949	KDI 대학원	명예교수	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국은행 근무</li> <li>- KDI 선임연구위원</li> </ul>	60 (주2회강의)
한국교육 개발원	김○○ (2014.7.1.~ 2015.9.30.)	1954	창안인성교육 연구센터	석좌 연구위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국교육개발원 근무</li> </ul>	35 (주4일)



기관명	성명 (고용기간)	출생 년도	소속	직급	이력	연봉 (근무일수)
	이OO (2013.7.1.~ 2014.12.31.) (2015.1.14.~ 2015.6.30.)	1953	국제 교육개발협력 연구실	석좌연구 위원	- 한국교육개발원 근무	26 (주3일)
한국여성정책 연구원	김OO (2013.7.1.~ 2015.06.30.)	1956	경영관리팀	계약직 행정원	- 사무국 경영지원팀	36 (주5일)
한국보건사회 연구원	장OO (2013.7.1.~ 2015.12.31.)	1953	통계정보 연구실	초빙 연구위원	- 한국보건사회연구원 선임연구위원 - 국가통계위원회 위원	48 (주5일)
	김OO (2015.1.1.~ 2015.12.31.)	1954	보건정책 연구실	초빙 연구위원	- 한국보건사회연구원 연구위원 - 서울시 건강증진사업지원단 자문위원	36 (주3일)
	서OO (2015.1.1.~ 2015.12.31.)	1954	인구정책 연구실	초빙 연구위원	- 육아정책연구소 연구기획실장 - 저출산고령사회위원회 위원	48 (주5일)
한국교통 연구원	김OO (2014.1.1.~ 2015.5.20.)	1953	철도교통본부	명예연구 위원	한국교통연구원 근무	64 (주5일)

## 2. ‘전문경력인사 전문성활용 프로그램’은 사실상 퇴직한 고위공무원들의 편법적인 노후보장책

- 1) 프로그램의 지원대상이 ‘퇴직 후 3년 이내 퇴직 공직자’라는 것은 공직자윤리법상 퇴직 후 3년간 (관련 업종으로의) 재취업이 불가능하니 그 동안 연구기관에서 지내다가 3년이 지나면 재취업하라는 의미에 불과함
- 2) 연구기관에서 전문경력인사를 활용할 경우, 연구 장려금 명목으로 월 300만원, 3년간 최대 1억원 이상의 급여와 연구조교, 7평짜리 1인 1실 연구실까지 지급하는 등 과도한 혜택을 부여함
- 3) 전문경력인사 선정·배치 기능을 수행하는 운영심의위원회가 연구회 사무총장, 관계부처 공무원, 선임직 이사, 기획평가위원회 위원, 연구회 경영지원실장 등으로 구성됨. 정작 가장 직접적으로 영향을 받는 연구기관은 아무런 발언권이 없음



- 4) 퇴직공무원들의 아이디어와 경험, 고민을 사회에 환원코저 한다면 프로젝트 베이스로 진행하고 1년간 보고서 작업이나 도서출판 지원, 2~3인 공동연구실 및 자료 협조, 세미나 참석 등으로도 충분. 이는 ‘전문경력인사 전문성활용 프로그램’을 별도로 운영하지 않더라도 가능
- 5) ‘전문경력인사 전문성활용 프로그램’을 운영할 경우, 퇴직공직자들이 연구기관에서 할 일을 명확히 해 이들에게 단순히 월 300만원씩 주는 노후보장용 용돈별이 수단이 되지 않도록 해야 함

### 시정조치결과

1. 경제·인문사회연구회가 재고용한 퇴직자의 경우 2015년 계약 만료 후 고용 해지하기로 함
2. ‘전문경력인사 전문성활용 프로그램’ 중단. 예산 편성 자체가 이루어지지 않음
3. 2015년 출연(연) 제도개선 TF에서 연구공로자 우대제도 논의 후, 연구회 및 연구기관 공통 선발규모, 선정절차, 평가기준, 근로조건 등 공통기준을 마련할 예정



## 정부부처 인사적체해소와 공무원 용돈별이를 위한 국책연구기관 파견공무원 문제

### 지적사항

1. 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관 공무원 파견제도 실태
  - 2015.9.기준, 공무원 31명 국책연구기관 파견근무 중
  - 파견공무원, 급여 외 별도 수당 수령, 연간 예산액 1억 6,000만원
  - 형사정책연구원, 부장 검사 파견 급여 외 월 130만원의 별도 수당 수령
  - 국정원 2~3급 고위직 공무원도 국토연구원 등 7개 기관에 파견
2. 공무원의 연구기관 파견제도가 유휴 공무원 인력 활용책이자 공무원들의 용돈별이 수단으로 전락함. 연구프로젝트별 파견을 통해 공무원의 실제 연구결과물을 담보할 수 있도록 제도와 운영을 개선할 필요가 있음
3. 국정원 2~3급 고위직 공무원 파견은 부처 인사적체 해소 위한 것
  - 국정원 직원, 연구자문 및 타당성 검토 등 연구 활동 검증 불가능
  - 국책연구기관 파견은 국정원 직무(북한과 대테러 보안정보 수집 및 배포)이외 활동으로 국정원법 15조 위반 소지

#### 국정원법

제15조의2(직원의 업무수행) “직원은 다른 국가기관과 정당, 언론사 등의 민간을 대상으로, 법률과 내부규정에 위반한 파견·상시출입 등 방법을 통한 정보활동을 하여서는 아니된다”

4. 연구회 체제 확립 취지는 국책연구기관이 각 부처로부터 독립적인 연구를 할 수 있도록 하기 위한 것이었음. 각 부처 공무원들이 무분별하게 파견되는 것은 연구회 설립 취지를 무색하게 만드는 것임. 경제·인문사회연구회는 공무원 파견원칙을 명

확히 세우고 제도를 운영할 필요가 있음

## 시정조치결과

1. 2016년 상반기 중 산하 연구기관들의 수·파견 현황 및 관련 규정 확인 후, 파견과 관련된 전반적인 운영기준을 마련할 예정

국무조정실

국민권익위원회

국가보훈처

경제·인문사회  
연구회

공정거래위원회

금융위원회



## 공무원 용돈별이용 외부강연

### 지적 사항

1. 경제·인문사회연구회 산하 연구기관들은 2011년~2013년 3년간 총 488건의 외부 강연을 개최, 2억 7,764만원을 강연료로 지출함
2. 국책연구기관의 강연료 지급에 대한 일관된 기준과 세부 지침 미비
  - 1) 같은 직종의 연사라도 강연료가 시간당 15만원에서 200만원까지 편차가 큼

〈직업별 외부 초청 강연 강연료 현황〉

(단위: 만원)

구분	교수	전문가	공무원	공공기관	정치인	언론인
시간당 최저금액	15	15	20	20	50	50
시간당 최고금액	167	133	200	100	100	113

- 2) 동일한 강연 주제임에도 강연료를 차등 지급
  - 2011.2.17. 한국보건사회연구원, <2011년 보건복지부 정책방향>을 주제로 강의한 장○○ 보건복지부 공무원에게 강연료 지급하지 않음
  - 2012.4.9. 한국보건사회연구원, <2012년 보건복지 정책방향>을 주제로 강의한 전○○ 보건복지부 공무원에게 강연료 50만원(공무원 강령 기준 35만원 위반) 지급
3. 강연자가 공무원인 경우, ‘권익위 공무원 행동강령 중 시간당 외부강의 대가 기준’이 지켜지지 않음

### 〈시간당 외부강의 대가 기준(권익위 공무원 행동강령)〉

(단위: 천원, 1시간)

구분		장·차관급	과장급 이상	5급 이하	비고
공무원	상한액	400(장관) · 300(차관)	230	120	원고료 · 여비는 미포함
	1시간 초과	300 · 200	120	100	

- 2012.5.23. 한국법제연구원, 이○○ 헌법재판소 재판관 강의료 100만원
- 2013.6.26. 한국법제연구원, 차○○ 법원행정처장 강의료 100만원

4. 경제·인문사회연구회 산하 연구기관들, 박근혜 정부 출범이후 이규식, 박승춘, 옥동석, 전준수 등 박근혜 대선 캠프 출신자들을 강연자로 섭외. 국책연구기관의 강연을 빙자한 대통령 코드 맞추기 및 지인 챙기기

### 〈박근혜 대통령 관련 인사들의 강연 현황〉

(단위: 천원)

년도	월.일	성명	소속	수당	직업	관계	구분	강연주제
2013	4.25.	이규식	건강복지정책 연구원	500	공공기관	미래연	한국보건사회 연구원	보건의료정책 구상의 기본원칙
2013	7.15.	박승춘	국가보훈처장	300	공직자 (안보)	미래연	한국행정연구원	나라사랑정신 함양과 호국보훈
2013	1.3.	이종렬	인천대학교	500	교수	민간검토 위원회위원	국토연구원	국책연구기관의 공공정책개발
2013	4.8.	옥동석	인천대학교	700	교수	미래연 현 조세 연구원장	대외경제정책 연구원	국정철학과정부 조직개편
2013	6.13.	전준수	서강대학교	1,500	교수	미래연	한국해양수산 개발원	디지털시대에 아날로그식 개인의 경쟁력

5. 한국행정연구원 이은재 원장의 경우, 외부 강사 초청 강연을 김문수 경기도지사, 정정길 전대통령실장, 정형근 전 국회의원 등 친 MB계 인사로 구성



### 〈한국행정연구원 강연 현황〉

(단위: 천원)

일시	성명	소속	수당	강연주제	강연시간
2012.12.3.	김문수	경기도지사	-	자치와 분권으로 선진통일 대한민국을 만들자	1시간
2013.2.4.	정정길	한국학중앙연구원 원장	1,000	인류사회의 대변화와 새로운 국정관리	1시간
2013.5.13.	정형근	뉴라이트전국연합 상임의장	1,000	한반도 정세와 남북관계	1시간
2013.6.17.	홍종윤	(주)the HRD 교육실장	500	조직 활성화를 위한 Image Making 교육	1시간 30분
2013.7.15.	박승춘	국가보훈처장	300	나라사랑정신 함양과 호국보훈	1시간

### 시정조치결과

1. 2014.1. 공직자 윤리규정에 맞게 「2014년도 예산편성지침」의 ‘외부강연료 지급 기준’ 개정
2. 2014.6. 「2014년도 연구기관 평가편람」 개선 시, 외부강연료 관련 예산편성 및 예산 집행을 평가할 수 있는 내용 신설



## 관용차량 방만 사용

### 지적 사항

#### 2013년 국정감사 지적사항

1. 2011.10. 취임 이후 2013.9월 말까지 박영근 경제·인문사회연구회 「사무총장 전용 차량 운행일지」를 분석한 결과 ‘공무용’이 아니라 지극히 개인적 용도로 사용한 사례가 다수 발견

#### 〈전용차량 사적용도 사용내역〉

(단위: 건)

연도	귀향(창원)시 공항, 역으로 이동	귀성(서울)후 공항에서 출근시 이용	불명확한 사유 / 기타 개인목적
2011.11.~	7	0	13
2012	29	9	21
~2013.9	28	27	12
계	64	36	46

#### 〈출퇴근, 귀향/귀경 이용을 제외한 개인적 용도 차량 이용 사례〉

날짜	요일	비고
2013.1.4.	금요일	귀향목적. 부부가 사용
2013.1.14.	월요일	집안일로 자택
2013.1.17.	목요일	집안일로 자택
2013.2.26.	화요일	서울구치소면회
2013.3.4.	월요일	병원진료
2013.3.20.	수요일	수술입원
2013.3.21.	목요일	퇴원



날짜	요일	비고
2013.3.25.	월요일	병원진료
2013.3.26.	화요일	병원진료
2013.3.27.	수요일	병원진료
2013.4.4.	목요일	중국손님
2013.4.5.	금요일	병원진료
2013.4.17.	수요일	병원진료

2. 안전행정부 제도총괄과 「공용차량 관리·운영 매뉴얼」 제10조 제2항에서는 “업무용 차량의 ‘개인적 용도’ 사용을 금지”하고 있으며, 경제·인문사회연구회의 「업무용차량관리지침」 제4조도 운행범위를 “타 기관과의 업무연락, 공무 또는 공식행사 참가자 운송, 기타 이사장이 필요하다고 인정하는 경우”로 정하고 있음
3. 경제·인문사회연구회는 박영근 사무총장에게 지급된 차량은 ‘업무용’이 아니라 ‘전용’이라고 설명하면서 ‘전용’ 차량에 대한 명확한 운영규정은 없다고 답변
  - 1) 「공용차량 관리규정」 제4조(차량의 구분 등)에서 차량의 종류를 “용도에 따라 승용[전용 및 업무용]·승합용·화물용 및 특수용으로 구분”하면서 ‘전용’과 ‘업무용’을 구분하고 있음
  - 2) 하지만 ‘전용’ 역시 기본적으로 ‘공용’이기 때문에 ‘개인적 용도’ 이용은 엄격히 제한되어야 함
4. 사무총장의 전용차량은 2010.2.26. 제93차 임시이사회에서 「경제·인문사회연구회 정관」 제25조 제1항, 제2항, 제3항의 ‘사무처장’을 ‘사무총장’으로 바꾸는 정관변경이 이루어진 후 제공되기 시작
  - 1) 당시 정관변경 제안이유는 “정부정책 추진방향과 연계된 경제·인문사회연구회와 산하 연구기관들의 당면 현안 업무의 효율적 추진을 위하여 사무국 업무(미래전략연구센터 포함) 총괄책임자인 사무처장 직책을 격상(연구기관 원장급)하고, 직명을 사무총장으로 하고자 한다”고 되어 있음
  - 2) 기사와 비서에 약 월 400만원, 차량(그랜저 3.0) 리스비용 월 83만원, 유류비 약 월 50만원 등 총 550만원 가량이 매월 지출되고 있었음. 이를 2010.3.부터 2013.9.



까지 계산하면 1억 7,000만원 이상이 추가로 지출된 셈

5. 전용차량관리지침을 시급히 만들어 이를 준수토록 해야 할 것

## ■ 2014년 국정감사 지적사항

1. ‘소관 연구기관별 관용차량 운행일지’ 자료 분석 결과, 관용차량의 사적사용 및 운행 일지 허위 기재 등으로 관용차량의 적절한 관리 불가능. 경영본부장 또는 부원장 전용으로 사용한다는 의혹도 있음
  - 1) 국토연구원과 정보통신정책연구원은 특정 임직원의 출퇴근과 전용목적으로 일부 관용차량을 사적으로 제공해 왔고, 심지어 국토연구원은 주말 등 공휴일에도 차량을 운행할 수 있도록 차량관리규정을 운용
  - 2) 교통연구원의 경우, 2013.10.부터 2014년까지 특정 임원이 공용차량을 사적으로 사용. 일산에 위치한 교통연구원에서 광화문에 있는 코리어나호텔까지 200km, 일산에서 양재동까지 120km를 운행했다고 기재하는 등 운행일지를 허위로 기재
  - 3) 통일연구원은 기관장 차량의 운행일지조차 작성하지 않고 있고, KDI나 교육과정평가원은 2014.1.부터 차량운행 일지를 작성하시기 시작
  - 4) 운행일지가 있더라도 부실한 기록관리로 인해 실제 운행기록을 정확히 살펴볼 수 없는 기관도 산업연구원 등 14개 기관에 달함
2. 이를 소관으로 하는 경제·인문사회연구회가 각 연구기관들의 관용차량 사용과 관리 현황조차 파악하지 않고 있으며, 특히 공통된 양식의 차량운행 일지나 세부적인 차량관리 규정도 만들지 않는 등 매우 부실한 관리·감독을 보이고 있음
3. 정부 공용차량 관리규정에 준하는 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관들의 공통된 차량관리규정 마련할 것



## 시정조치결과

1. 2013.10. 사무총장의 전용차량 폐지. 사무총장 비서는 인사팀의 행정업무를 겸하도록 하고, 최소한의 사무총장 지원업무만 수행하도록 조치
2. 2014.3. 전용차량을 사적용도로 사용하지 못하도록 「업무용차량 운행지침」 개정
3. 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관 기관장 차량을 국민권익위원회 권고 기준을 참고해 운영할 수 있도록 공통기준 마련
  - 현재 운영 중인 차량은 리스 기간 등을 고려해 기간 종료 후 차량 교체 등을 유도할 계획
  - 2014.10. 연구회의 경우 국회의 권고사항에 따라 차량 교체 완료
4. 2015.8.28. 자산관리 제도개선 TF를 구성·운영해 「공용차량 관리·운영 지침(안)」을 마련했으며, 관계부처·연구기관 등의 의견수렴을 거쳐 이사회 의결
  - 각 연구기관에 「관용차량 관리·운영 지침」을 통보했으며, 이에 따라 연구기관의 기존 규정 등을 정비해 차량을 운용하도록 함
  - 관용차량 운행일마다 차량운행일지를 작성해 담당부서장에게 정기 보고하도록 하는 내용 포함함
5. 연구기관 공용차량 운영현황 관련, 연구회 차원의 실태조사 실시
  - 기간: 2015.2.3.~2015.2.5.
  - 대상: 경제·인문사회연구회 산하 연구기관 및 부설기관
  - 조사결과: 경영본부장 및 부원장 전용 사용 사례는 부재



## 마일리지

### 지적 사항

1. 2015.9.기준 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관의 적립 항공마일리지는 총 4,850만 마일
  - 이는 미주행 왕복 항공권 비즈니스 좌석 업그레이드 606회 가능한 액수
  - 한화로 약 18억원의 가치

〈300만 마일리지 이상 적립 기관〉

기관명	기관장명	기관 마일리지
산업연구원	김도훈	463만 4,948
한국교통연구원	이창운	417만 8,440
한국해양수산개발원	김성귀	324만 5,382
국토연구원	김동주	320만 1,168
한국직업능력개발원	이용순	314만 730
한국환경정책·평가연구원	박광국	311만 9,081

2. 경제·인문사회연구회의 마일리지 관련 지침이 제대로 지켜지지 않고 있음
  - 「공기업·준정부기관 예산집행지침」, 공무상 출장으로 인해 적립된 항공마일리지는 「공무원 여비규정」 제12조에 따라 우선 활용해야 함
  - 연구회 「공무 항공마일리지 관리 및 활용지침」 제5조에 따라 누적된 마일리지는 보너스 항공권 확보나 좌석승급에 우선 활용해야 함
3. 현재 시스템에서는 공무상 마일리지가 개인에게 적립되기 때문에 퇴직 시 적립된 마일리지는 사유화



## 시정조치결과

1. 항공마일리지에 대한 관리 및 우선 활용에 대해 연구기관에 권고, 지속적 관리 중에 있음. 결산 심사 시 각 연구기관의 항공마일리지 우선사용 내역을 점검하고 있음
2. 2015.5.28.~29. 2015년도 제1회 정책교육훈련을 통해 항공마일리지 우선 사용 등에 대한 교육 실시
3. 신입원장 취임시 연구기관 운영 관련 교육을 실시하고 있으며, 교육 시 항공마일리지 우선 사용에 관한 외부지적 및 현황 등을 숙지토록 하고 있음
4. 2016년도 공무원 여비(출장비) 마일리지 활용을 반영해 예산 삭감  
- 14개 기관, 2억 6,400만원 삭감
5. 출장심사위원회, 해외출장 심사에서 마일리지를 우선적으로 사용하도록 관련 규정 개정
6. 공무원 여비기준 등을 참고해 공무항공마일리지 활용 방안 모색



## 청년 인턴십 제도

### 지적사항

1. 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관이 활용하고 있는 청년 인턴십 제도의 채용 기간이 2014년도 정부시책에 따라 11개월에서 5개월로 단축됨. 이는 청년인턴 고용자 수를 두 배로 뺄뉘기해 보이고자 하는 정부의 꿈수에 불과함
  - 채용기간이 5개월로 단축되면서 지원자 수 자체가 많이 줄었고, 지원자가 있다 해도 면접에 응하는 사람은 훨씬 적음
  - 5개월의 인턴경력은 경험에 불과, 경력으로 인정되지 않기 때문에 최소한 경력으로 인정받을 수 있는 기간만큼 채용할 수 있어야 함

### 시정조치결과

1. 2015년도 국정감사 지적 결과, 경제·인문사회연구회는 기획재정부와 협의하여 연구기관의 경우 5개월을 초과한 인턴운영이 가능하도록 조치함



## 능률성과급 지급 시기 문제

### 지적 사항

1. 능률성과급은 ‘결산잉여금’을 재원으로 지급하는 성과급이기 때문에 결산이 끝난 이후, 최소한 결산잉여금을 확정지을 수 있는 시점에 지급하는 것이 적절
  - 현재 규정상 6월 이후에 지급하도록 되어 있으나 다르게 해석할 수 있는 여지가 있으므로 규정 개정이 필요

#### 〈능률성과급 지급기준(지침)〉

제6조(지급시기) 능률성과급의 지급은 업적평가에 따라 6월 이후 상반기 및 하반기로 나누어 지급함을 원칙으로 하되, 필요시 지급회수 및 시기를 조정할 수 있다.

2. 에너지경제연구원의 경우 1, 7, 8월에 확정되지 않은 능률성과급을 집행
3. KDI 대학원의 경우에는 14년도 능률성과급 지급 기준에 13년도 하반기의 근무평정이 반영됨. 14년도 능률성과급은 14년의 근무평정이 반영되어야 하는 것이 적절함으로 시정 필요

### 시정조치결과

1. 능률성과급의 지급시기 등 능률성과급 지급 기준을 구체화하여 「2016년도 예산편성지침」 및 「2016년도 예산집행지침」에 반영



## 지적재산권 관리 문제

### 지적 사항

1. 현행 「정부출연연구기관 등의 설립·육성 및 운영에 관한 법률」에 따르면 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관은 「저작권법」 제2조 제31호에 따른 업무상 저작물에 관한 처리규정을 마련하고, 처리규정에는 업무상 저작물의 범위 및 저작권 귀속 등에 관한 사항이 포함되어야 한다고 규정하고 있음
  - 그러나 경제·인문사회연구회는 산하 연구기관의 업무상 저작물에 관한 처리 지침이 될 수 있는 관련 공통 규정을 두지 않고 있어 개별 연구기관 자체적으로 관련 지침을 마련하여 운용하고 있음
  - 건축도시공간연구소, 산업연구원 등 일부 연구기관의 경우 지식재산권 관리 업무를 주관할 부서 및 담당자조차 없음
2. 국토연구원은 2007.12.21.~2011.7.9.(총 3년 7개월) 주식회사 경봉과 ‘이용자 맞춤형 대중교통정보제공전략 및 시스템 개발’을 위한 연구협약 체결
  - 연구보고서의 판권 등은 별도의 협약이 없는 한 주관 연구기관의 소유로 하도록 되어 있으나 지식재산권 총 19건(특허권 3건, 디자인권 15건, 실용신안권 1건) 중 7건(특허권 2건, 디자인권 5건)을 경봉이 단독으로 소유하고 있음(감사원 지적). 나머지 12건은 공동 소유. 지식재산권 소유자로서 행사하여야 할 권리를 행사하지 못하는 상황
3. 경제·인문사회연구회는 지식재산권과 관련한 공통기준을 조속히 마련하고 연구기관은 이에 따라 관련 규정을 마련할 필요가 있음. 또한 관리 업무를 주관할 부서 및 담당자를 지정하는 등 지식재산권에 대한 관리를 강화해야 함



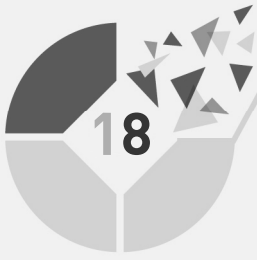
〈참고〉 연구기관별 지식재산권 보유현황 및 관련규정 유무

기 관 명	지식재산권 보유현황	관련규정 유무	지식재산권 주관부서 및 담당자 지정 유무
과학기술정책연구원	—	○	○
국토연구원	17	○	○
건축도시공간연구소	—	○	×
대외경제정책연구원	3	○	○
산업연구원	—	○	×
에너지경제연구원	—	×	×
정보통신정책연구원	—	○	○
통일연구원	—	×	○
한국개발연구원	49	○	○
KDI국제정책대학원	—	○	○
한국교육개발원	—	×	○
한국교육과정평가원	2	○	○
한국교통연구원	40	○	○
한국노동연구원	—	○	○
한국농촌경제연구원	1	○	○
한국법제연구원	—	×	○
한국보건사회연구원	—	○	○
육아정책연구소	1	○	○
한국여성정책연구원	—	○	○
한국조세재정연구원	16	○	○
한국직업능력개발원	—	○	○
한국청소년정책연구원	77	×	○
한국해양수산개발원	2	○	○
한국행정연구원	—	○	○
한국형사정책연구원	—	×	○
한국환경정책평가연구원	4	○	○

## 시정조치결과

1. 2015.7.14. 국토연구원은 주식회사 경봉으로부터 지식재산권 전부 양도 받음





## 연구회 체제를 흔드는 정부의 한국과학기술정책원 설립 시도

### 현황

1. 연구회 체제는 과거 부처 산하기관으로 거의 ‘예속’되다시피 했던 연구기관들의 독립성을 확보하기 위해 1999년 김대중 정부 당시 설립. 범부처적으로 기능할 수 있도록 경제·인문사회연구회를 국무총리 산하 기관으로 함
2. 2015.5.13. 국가재정전략회의에서 “경제·인문사회연구회 산하의 과학기술정책연구원(STEPI)”, “미래창조과학부 산하의 한국과학기술기획평가원(KISTEP)”, “미래창조과학부 소관 과학기술연구회 산하 한국과학기술정보연구원(KISTI)” 분리, 미래부 산하의 “한국과학기술정책원”으로 통합 결정
3. 2015.7.14. 과학기술기본법 일부개정법률안 입법예고  
- 「정부출연연구기관 등의 설립·육성 및 운영에 관한 법률」의 경우 타법개정 사항으로 포함되어 있음

### 문제점

1. 국무조정실과 경제·인문사회연구회는 산하 연구기관의 분리·통합에 대해 미래창조과학부의 발표 전까지도 알지 못했고, 그 이후의 논의과정에서도 배제됨
2. 미래창조과학부가 발표한 관계 기관들의 통·폐합을 통한 ‘한국과학기술정책원’ 설

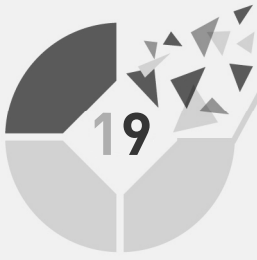


립은 연구회 체제에 역행하는 것

3. 타 상임위의 법안을 ‘타법개정’ 사항으로 처리하는 것은 부적절

## 제언

1. 19대 국회에서는 정무위 등에서의 반대로 과학기술기본법이 상정되지 않음. 그러나 정부가 20대 국회에서 재시도할 가능성이 있음
2. 또한 설령 연구회 산하 과학기술정책연구원이 한국과학기술정책원으로 통합이 된다 하더라도 연구회 체제가 무너지지 않기 위해서는 국무조정실과 경제·인문사회연구회가 연구회 체제에 대한 비전과 개선방향을 제시해야 할 것임



## 유명무실한 경제·인문사회연구회 이사회

### 현황

#### 1. 이사회 구성

- 경제·인문사회연구회 이사회는 당연직 이사 8명, 선임직 이사 8명을 기본 구성으로 함. 당연직 이사 8명 중 2명은 소관 부처인 국무조정실과 관계 부처인 기획재정부이며 나머지 6명은 매년 교체됨
- 2011.6. 제113차 이사회부터는 바뀐 시행령(2011.6.7. 일부개정)으로 인해 국무총리실장(장관급)이 아니라 국무총리실 국무차장(차관급)으로 당연직 이사가 한 단계 낮춰짐. 대리출석의 경우 3급 이상의 공무원이 하도록 되어 있음.

#### 2. 이사회 참석율 저조

- 2008.1.25. 제48차 이사회부터 2013.8.9. 제158차 이사회까지 총 111회 회의 동안 전체 참석대상자의 61.6%가 대리참석. 불참비율은 19.7%, 직접참석은 18.7%에 불과
- 2013년 박근혜 정부 출범 이후, 이사회의 당연직 이사를 맡고 있는 각 부처 차관들의 참석률은 0.8%로, 사실상 0%. 같은 기간 11명 중 4명의 선임직 이사들의 불참율이 30% 이상에 달함
- 연구회의 세종시 이전 이후 이사회를 서울에서 개최. 당연직 이사 8개 부처 중 6개 부처가 세종시에 소재하고 있기 때문에 당연직 이사의 불참율은 당연히 증가할 수밖에 없음. 이사회를 서울에서 개최하는 이유라고 할 수 있는 민간 선임직 이사들의 불참율도 10% 증가함



## 문제점

1. 경제·인문사회연구회는 산하 연구기관들의 독립성을 확보하고 동시에 산하 연구기관들에 대한 관리·감독 기능을 수행하기 위한 기관. 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관에 소요되는 예산만 해도 총 4,000억원 이상. 또한 이사회는 연구기관 운영과 직접적으로 관련된 기관장 선임을 비롯하여 연구기관들의 예·결산안을 결정하고 연구기관의 평가 및 감사와 관련된 지침, 지방이전 문제, 그 외에도 직원들의 임금과 복지 등 중요한 안건들에 대해 결정함. 그렇기 때문에 이사회의 실질적인 운영이 매우 중요
2. 그런데 경제·인문사회연구회 이사회의 부실한 운영에도 불구하고 국무조정실은 대리출석이 불가피하며, 대리출석 하는 자의 직급도 규정 상 문제가 되지 않는다고 답함. 이것은 주무 부처인 국무조정실이 이사회를 법적 통과의례용으로 생각하며, 이를 해결하려는 의지도, 능력도 없음을 드러낸 것. 경제·인문사회연구회를 왜 운영 하는지에 대한 근본적인 문제제기가 불가피함

## 제언

1. 경제·인문사회연구회 이사회가 제대로 운영될 수 있도록 대리출석을 엄격하게 제한하는 등 실효성 있는 제도 개선이 시급함. 이사회 참석대상의 직급을 낮추는 등 이사회의 구성 자체를 변경해 실질적으로 운영할 수 있도록 제도 개선 필요
2. 선임직 이사의 경우, 선임시 서울지역 외 전국 각지의 전문가로 구성할 필요 있음



## 연구회 기능과 역할 설정에 따른 조직과 인력 개편 문제 : 경제·인문사회연구회의 몸집 부풀리기

### 개요현황

#### 1. 연구회 인력의 지속적인 증가

- 1) 2005년 경제·인문사회연구회 설립 당시 대비 2014년 총인원 3배 증가. 정규직 2배, 비정규직 7배 이상 증가

〈연구회 인력 현황〉

(단위: 명)

연도	정규직	비정규직	합계
2005 (설립)	15	4	19
2014	30	30	60

- 2) 2014년(2015회계연도) 예산심사 당시, 사업계획 및 결산검토 기능 강화를 위해 전문인력 2명에 대한 사업비 2억원 추가 반영
- 3) 2015년 국회의 지적에 따라 예·결산 검토기능 강화를 위해 관련 부서 인력 12명 증원. 기획총괄팀 4명 → 9명(5명 증가), 예산팀 3명 → 10명(7명 증가). 이 중 7명이 신규채용

2. 2009년 연구기획본부를 미래전략연구센터로 변경·설립. 2014년 기준으로 센터장을 겸직하고 있는 강은봉 사무총장 외 정규직 박사인력 없음. 연구회의 연구 기획기능을 강화하기보다 센터장 및 본부장 자리 만들기에 불과한 것



### 〈2014년 연구회 미래전략연구센터 인력 현황〉

(단위: 명)

부서	총 인원 (박사)	정규직 (박사)	비정규직 (박사)	파견직 (박사)
소장	1(1)	1(1)	0	0
연구기획본부	6(3)	2	3(3)	1
연구역량국제화본부	5(2)	0	4(1)	1(1)
연구지원본부	7(1)	3	4(1)	0

### 문제점

1. 경제·인문사회연구회의 인력 증가에도 불구하고 예·결산 검토 및 사업계획 검토기능 부실. 국회로부터 지속적으로 지적 받음
2. 경제·인문사회연구회가 수행하고자 하는 역할과 기능에 대한 고민 없이 조직·인력의 단순 조정에 불과한 개편
  - 결과적으로 조직 내 비정규직 비율이 급증하는 등 연구회의 몸집만 커짐
3. 경제·인문사회연구회의 주요 기능이라고 할 수 있는 산하 연구기관들의 예·결산 및 사업계획 검토기능, 연구기획기능 등을 전문인력이라고 하나 비정규직이 수행하는 것이 적절한지 의문
4. 미래전략연구센터 예산 집행도 부진
  - 2015년(2014회계연도) 결산심사 시 미래전략연구센터의 주요 사업인 협동연구사업과 인문정책연구사업의 사업비 집행율이 각각 80%, 50%에 불과. 사업비의 상당부분이 이월됨

# 〈미래전략연구센터 2014회계연도 결산 내역〉

(단위: 백만원, %)

사업명	예산액	전년도 이월액	전용 등	예산현액	집행액	이월액	불용액	집행율
협동연구사업	4,200	1,323	18	5,541	4,467	1,074	-	80.6
인문정책연구사업	600	33	-	633	315	318	-	49.7

## 제언

1. 경제·인문사회연구회는 산하 연구기관들의 예·결산 및 사업계획 검토기능, 연구기획 기능 등을 중심으로 조직을 재편할 필요가 있음. 그러나 이것을 조직 확대가 아닌 인력 효율화를 통해 실현하는 것이 바람직함
2. 조직진단을 받는 것도 방법
3. 특히 연구회의 연구기획 기능을 담당하고 있는 미래전략연구센터를 폐지·재배치하고 기획·조정부서의 강화와 협의회 활성화 필요
  - 1) 센터를 폐지하고 다른 부서들과 동일하게 본부 혹은 팀 체제로 운영이 가능하다면 센터를 유지할 이유 없음
  - 2) 특히, 미래전략연구센터가 주요 업무로 하고 있는 협동연구 사업의 경우, 예산 집행의 부실 문제뿐만 아니라 산하 연구기관들로부터 파견을 받아 사업 선정 및 조정을 하고 있음. 결국 연구회의 본래 기능을 연구회 스스로가 수행하지 못하고 있음. 차라리 1년에 1~2회 정도 산하 연구기관들의 연구기획 담당자들과 정례 회의를 통해 중복사업 및 협동연구 사업을 조정하는 것이 더 효율적으로 보임
  - 3) 인문정책연구사업의 경우에도 단순히 외부용역 발주하듯이 예산 주고 결과물받는 방식으로 유지하는 것은 적절치 않음(사업에 대해서는 연구사업 부분에서 다룰 예정). 이를 위해 미래전략연구센터를 유지할 이유 없음
  - 4) 미래전략연구센터를 폐지하고 관련 부서의 조직·인력을 조정할 경우 신규인력 증대 없이 예·결산 및 사업계획 검토 기능을 강화할 수 있음



## 규정 미비로 인한 기관장 장기 공백 발생

### 현황

1. 경제·인문사회연구회의 정관상 기관장 임명 절차에 대해서는 규정이 되어 있으나 선임시기에 관한 규정 미비
2. 한국직업능력개발원, 박영범 前 원장의 무책임한 퇴직과 이사장의 방관으로 인한 장기 공백사태 발생
  - 2014.6.초, 한국직업능력개발원장으로 재직 중에 한국산업인력공단 이사장직에 응모
  - 2014.8.11., 한국산업인력공단 측으로부터 이사장 발탁 통보를 받아 임기 만료 불과 2개월을 앞두고 한국직업능력개발원장직 사임
  - 2014.8.12., 한국산업인력공단 이사장 취임
  - 기관장의 사표수리 권한을 가진 경제·인문사회연구회 이사장은 별다른 문제제기 없이 박영범 원장 사임 수락

### 문제점

1. 기관장들의 무책임한 퇴직과 선임절차 지연 등으로 인해 반복적으로 기관장직의 공백이 발생하고 있음
  - 과거 노동연구원의 경우, 노사간 문제로 인해 수년간 기관장 공백 사태 발생



### 〈2014년 기관장 공백 사례〉

기관명	기관장 성명	임기 만료일	사직일	최종선임날짜	공백일
과학기술정책연구원	송종국	2014.8.26.	-	2014.9.26.(금)	30일
한국여성정책연구원	최금숙	2014.8.12.	2014.8.18.	2014.9.26.(금)	38일
한국환경정책평가연구원	이병욱	2014.8.19.	2014.8.20.	2014.9.26.(금)	36일
한국교통연구원	김경철	2014.8.28.	2014.8.31.	2014.10.15.(수)	45일
한국직업능력개발원	박영범	2014.10.30.	2014.8.11.	-	최소 60일 이상

## 제언

1. 경제·인문사회연구회에서 기관장의 공백이 발생하지 않도록 기관장 임명절차를 관리할 수 있다고 하지만 책임 있는 기관장의 행태를 담보하기 위해서라도 기관장 사·보임에 대한 엄격한 규정 필요
  - ‘임기 만료 최소 3개월 전에는 선임절차를 시작해야 한다’ 등 선임시기에 대한 의무규정 필요



## 기관장 용돈별비용 대외활동

### 현황

- 경제·인문사회연구회의 「상근임원 등의 대외활동 적용기준」
  - 제4조 제2항 기관장은 기관의 정상적인 업무수행에 지장을 초래할 수 있는 과도한 대외활동을 제한하기 위해 노력해야 한다고 규정
  - 대외활동에 대한 대가는 「경제·인문사회연구회 및 소관 연구기관 예산집행지침」에서 규정하고 있는 외부강사 강의로 기준(권익위 공무원 행동강령)에 준하도록 되어 있음

〈시간당 외부강의 대가 기준(권익위 공무원 행동강령)〉

(단위: 천원, 1시간)

구분		장·차관급	과장급 이상	5급 이하	비고
공무원	상한액	400(장관) · 300(차관)	230	120	원고료 · 여비는 미포함
	1시간 초과	300 · 200	120	100	

- 위의 기준에도 불구하고 연구회를 제외한 23개 산하 연구기관 및 3개 부설 기관의 기관장들이 임기 중 대외활동으로 벌어들인 부수입은 최대 1억 3,300만원에 달함

〈2015년 기관장 대외활동 수입(상위 5개 기관)〉

(단위: 일, 천원)

기관명	기관장 성명	재직 일수	대외활동으로 인한 수입 총액
건축도시공간연구소	제해성	1095	133,151
산업연구원	김도훈	874	64,105
한국농촌경제연구원	최세균	853	18,150
대외경제정책연구원	이일형	790	13,993
한국개발연구원	김준경	854	13,750

\*기관장 대외활동 수입 = 국내 수입 + 해외 수입

### 3. 건축도시공간연구소 등 5개 기관의 기관장의 경우, 전체 대외활동 중 공무 외 대외활동이 50% 이상을 차지함

〈기관장의 대외활동일수\* 중 공무 외 대외활동 일수가 50% 이상인 기관〉

(2015.10.기준, 단위: 일, %)

기관명	기관장 성명	임기 개시일	대외활동 일수 (C=A+B)	공무출장일수 (공무관련 대외활동일수) (A)	공무외 대외활동 일수(B)	대외활동 대비 공무외활동 (B/C)
전체 평균			87	77	10	11
건축도시공간연구소	제해성	12.09.20	109	25	84	77
한국보건사회연구원	김상호	15.06.22	12	5	7	58
한국조세재정연구원	박형수	15.06.18	49	22	27	55
한국여성정책연구원	이명선	14.09.26	71	35	36	51
한국노동연구원	방하남	15.06.08	8	4	4	50

\*대외활동일수 = 공무관련 대외활동(국내/국회) + 공무외 대외활동

### 4. 관련 지적사항 및 시정조치결과

#### 1) 2013년 국정감사 지적사항 및 시정조치결과

- 주 1회 4시간으로 직원 대외활동 적용기준을 강화해 과다한 대외활동 제한
- 2014.1.2. 2014년도 「경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관 운영표준지침」 마련하여 시달

#### 2) 2014년 국정감사 지적사항 및 시정조치결과

- 직원 대외활동 관련 규정 제·개정 필요
- 2014.7. 연구회 직원 대외활동 규칙 제정
- 2014.11. 내·외부 전문가 등이 참여하는 TF를 구성·운영해 임원 대외활동 기준을 제정, 「경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관 운영표준지침」에 반영
- 2015.7. 연구기관별로 직원 대외활동 규정에 대한 내부 구성원 의견수렴 추진
- 2016년도 상반기, 의견수렴 결과를 토대로 한 개정안 마련, 출연연 제도개선 TF를 통해 「경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관 운영표준지침」 개정 예정



## 문제점

1. 연구기관의 임·직원들의 대외활동에 대해서는 국회에서 지속적으로 지적했고 관련 규정이 제·개정 되었음에도 불구하고 여전히 제대로 지켜지지 않고 있음
2. 국회의 반복적인 지적에도 연구회는 2014.11. 제정한 「임원 대외활동 규정」을 시행하고 있다고 답변할 뿐임

## 제언

1. 기관장들의 부수입 벌기는 특히 더 엄격하게 관리되어야 할 대상임. 그러므로 연구회는 통일된 기준을 확립해야할 뿐만 아니라 제·개정된 규정이 허울뿐인 규정이 되지 않도록 산하 연구기관들의 규정 이행에 대해 철저히 관리·감독할 필요가 있음
2. 특히, 정기적으로 일정 수준 이상의 금액을 받는 기관장의 대외활동은 규정의 강화와 규칙의 명료화를 통해 제한할 필요가 있고, 감독 또한 강화할 필요가 있음. 기관장들의 대외활동 수입이 규정을 초과하는 경우에는 환수 조치하고, 기관 또는 기관장 평가에 반영, 기관장 감봉 등 제재조치가 필요함



## 경제·인문사회연구회의 과다한 서울출장 문제

### 현황

1. 경제·인문사회연구회 및 23개 산하 연구기관, 3개 부설 연구소 중 연구회를 포함한 19개 기관, 2개 부설기관이 세종시 및 혁신도시로 이전
  - 2015.12.기준 경제·인문사회연구회 및 16개 산하 연구기관, 2개 부설기관 이전 완료

〈경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관 지방이전 현황〉

구분	기관명	이전지역	이전시기	청사유형	비 고
합 계	20개 기관	-	-	-	
2013년(1)	한국개발연구원	세종시	2013.12.	자체청사	
2014년(15)	한국법제연구원	세종시	2014.1.	자체청사	
	정보통신정책연구원	진 천	2014.6.	자체청사	
	한국조세재정연구원	세종시	2014.10.	자체청사	
	에너지경제연구원	울 산	2014.12.	자체청사	
	경제·인문사회연구회	세종시	2014.12.	임차청사	
	과학기술정책연구원	세종시	2014.12.	임차청사	
	대외경제정책연구원	세종시	2014.12.	임차청사	
	산업연구원	세종시	2014.12.	임차청사	
	한국교통연구원	세종시	2014.12.	임차청사	
	한국노동연구원	세종시	2014.12.	임차청사	
	한국보건사회연구원	세종시	2014.12.	임차청사	
	한국직업능력개발원	세종시	2014.12.	임차청사	
	한국청소년정책연구원	세종시	2014.12.	임차청사	
	한국환경정책·평가연구원	세종시	2014.12.	임차청사	
	(KDI국제정책대학원)	세종시	2014.12.	자체청사	
2015년(3)	한국해양수산개발원	부 산	2015.3.	임차청사	

이전완료

국무조정실

국민권익위원회

국가보훈처

경제·인문사회  
연구회

공정거래위원회

금융위원회



구분	기관명	이전지역	이전시기	청사유형	비 고
2016년(2)	한국농촌경제연구원	나 주	2015.7.	자체청사	이전예정
	(건축도시공간연구소)	세종시	2015.8.	임차청사	
	국토연구원	세종시	2016.12.	자체청사	
	한국교육개발원	진 천	2016.12.	자체청사	
2017년(1)	한국교육과정평가원	진 천	2017.12.	자체청사	

- 소관 연구기관 중 통일연구원, 한국여성정책연구원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원은 국가균형발전위원회(現 지역발전위원회)가 심의·확정된 공공기관 지방이전 계획(2005.6.24.)에 따라 통일연구원(통일부), 한국여성정책연구원(여성가족부), 한국행정연구원(행정자치부), 한국형사정책연구원(법무부)은 주 고객인 정부부처 잔류로 함께 서울에 잔류하게 되었음. 육아정책연구소는 2005.6. 지방이전 계획 확정 이후 2005.9. 설립된 기관으로 서울에 잔류함

## 문제점

### 1. 서울출장 과다

- 1) 경제·인문사회연구회 주관 회의 공식회의 총 51건 중 30회, 서울에서 개최
  - 세종시 이전 후 서울 출장 비중 60% 차지
  - 회의 주요내용은 소관 연구원 사업기획·추진, 예·결산관련 검토, 연구회 내부 회의 등

#### 〈경제·인문사회연구회 세종시 이전 이후 국내 출장 현황〉

(2015.01~08. 기준, 단위: 건, %)

국내출장	서울출장	국내출장 대비 서울출장
1,475	888	60

## 제언

1. 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관, 관련 부처 모두 세종시에 소재하고 있기 때문에 서울에서 회의를 개최할 이유가 없고, 직원들의 잦은 서울출장은 업무의 효율성을 저하시키므로 서울 회의를 최소화할 필요가 있음



## 총액인건비제도와 예산정원

### 현황

1. 현재 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관들의 인건비는 총액인건비제도에 따르고 있음
  - 1) 총액인건비제도란 예산 당국에서는 인건비 예산의 총액만을 관리하고, 각 기관이 그 한도 안에서 인력의 규모와 종류를 결정해 사용하는 것
  - 2) 그러나 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관들의 경우, 일부 기관에서 기관의 정원을 타기관에 비해 적게 유지해 많은 급여를 받은 것이 문제가 된 바 있음. 이로 인해 2012년 ‘예산정원’이 정해짐. 즉, ‘100명의 인건비 예산 총 100억원’과 같은 방식으로 인건비가 책정됨. 이는 결국 기관이 100억원의 인건비 예산을 편성하기 위해서는 100명의 인력을 반드시 유지해야 하는 것을 의미함

### 문제점

1. 인건비는 기관 운영에 있어 가장 중요하고 기본적인 예산임. 그럼에도 총액인건비와 예산정원 책정 당시 기관의 인력구조 및 구성 등을 고려하거나 ‘1인당 인건비 1억원’과 같은 일정한 기준조차 없이 결정됨
  - 기획재정부가 기관의 인력과 인건비를 조사할 당시 다른 조건이나 상황을 고려하지 않고 그대로 확정해버림(예를 들어 기관에서 조사 당시 인력 100명, 인건비 100억원을 쓰고 있었다면 그대로 확정함)
  - 이로 인해 기관간 편차가 발생. 예산 정원 제도가 생기기 전까지는 단순 총액



인건비제도였기 때문에 각 기관에서 총액인건비 하에서 자율적으로 인력을 운영하고 있었음. 그러다 보니 일부 기관은 급여를 다소 줄이고 인력을 많이 활용했고, 일부 기관은 인력을 줄이고 급여를 많이 받고 있었음. 이런 상황에서 그 상태 그대로 총액인건비와 예산정원으로 묶인 것

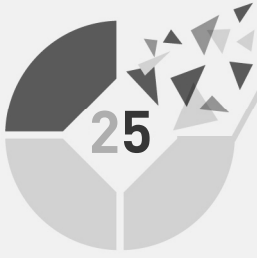
- 또한 당시 기획재정부가 제출받은 자료에도 문제가 있었음. 자료제출 당시 명확한 기준이 없었기 때문에 일부 기관은 인원수를 현원으로 제출하고 일부 기관은 법정정원으로 제출함. 결과적으로 현원으로 제출한 기관들은 총액인건비가 여유롭게 확정되고, 법정정원으로 제출한 기관들은 매우 빠듯한 상황이 되어 버림

2. 총액인건비제도는 인건비 안에 시간외 수당 등 각종 수당을 포함하고 있음. 기관의 자체수입으로든 출연금으로든 능률성과급이나 초과근무수당을 지급을 하게 되면 결국 연봉 계약 시, 수당 지급을 예상하여 연봉을 낮게 책정해야 함. 실질적인 연봉 삭감 효과가 발생함

- 특히 시간외 근무수당은 하위직급에게만 지급하는 상황에서 하위직급의 수당을 지급하기 위해 전체 직원의 연봉을 줄여야 하는 것에 대한 기관 내 반발이 있음
- 연구회는 총액인건비에서 시간외 수당 등을 제외하는 방안을 기재부와 함께 논의하고는 있으나 과거에 연구기관들이 수당문제로 지적을 받은 적이 있고, 수당을 총액인건비로 묶어놓지 않을 경우 편법적으로 수당을 많이 받아가는 상황이 발생할 수도 있음

## 제언

1. 국무조정실과 기획재정부는 인건비 최초 책정 시 기준 자체에 문제가 있었으므로 이에 대한 전면조사를 실시하고 기준 자체를 형평성 있게 재조정할 필요가 있음
2. 또한 수당 지급에 있어 총액인건비제도를 유지하되, 수당과 관련해서 기관이 탄력적으로 운영할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있음



## 과도한 수탁과제 수행의 문제

### 현황

1. 기관의 인건비는 출연금과 수탁과제를 통해 벌어들인 자체수입으로 충당함
  - 인건비의 30% 이상을 자체수입으로 충당하는 기관이 7개에 달함

〈기관별 인건비의 출연금 및 자체수입 비중〉

(단위 : 백만원, %)

기관명	인건비 총액 (100%)	출연금(%)	자체수입(%)
정보통신정책연구원	14,165	37	63
에너지경제연구원	12,375	49.4	50.6
한국해양수산개발원	12,321	54	46
한국교통연구원	10,628	59.6	40.4
국토연구원	15,187	61.5	38.5
산업연구원	14,448	61.9	38.1
한국환경정책평가연구원	13,971	69	31
한국교육과정평가원	22,015	72.4	27.6
대외경제정책연구원	12,327	72.6	27.4
과학기술정책연구원	8,970	73	27
한국농촌경제연구원	11,580	73	27
한국법제연구원	5,711	73.2	26.8
한국여성정책연구원	8,392	74.3	25.7
한국보건사회연구원	11,839	74.9	25.1
한국개발연구원	25,157	77.4	22.6
한국교육개발원	13,122	78.8	21.2
한국조세재정연구원	15,435	80.2	19.8
한국노동연구원	8,583	80.3	19.7
한국직업능력개발원	13,549	80.6	19.4

기관명	인건비 총액 (100%)	출연금(%)	자체수입(%)
한국행정연구원	5,748	80.7	19.3
육아정책연구소	2,996	82.4	17.6
KDI국제정책대학원	7,556	88.1	11.9
한국청소년정책연구원	4,286	88.1	11.9
한국형사정책연구원	5,073	89.1	10.9
건축도시공간연구소	4,336	93.6	6.4
경제·인문사회연구회	3,347	97	3
통일연구원	5,435	97.2	2.8

2. 산하 연구기관들의 연구 사업비 구조에도 문제가 있음. 출연금으로 진행되는 연구과제보다 외부수탁과제로 진행되는 연구과제의 비중이 더 높음. 2012년 이후, 연구과제 예산 중 평균 60% 이상이 수탁과제 예산

〈2012~2015년 전체 연구기관의 연구과제 예산 현황〉

(단위: 억원)

년도	출연금 예산	자체수입 예산	총액
2012	1,757	2,818	4,576
	(38.4)	(61.6)	(100.0)
2013	1,751	2,791	4,542
	(38.6)	(61.4)	(100.0)
2014	1,726	2,563	4,289
	(40.2)	(59.8)	(100.0)
2015	1,634	2,936	4,570
	(35.8)	(64.2)	(100.0)

## 문제점

1. 연구기관이 수탁과제 수행을 통해 충당하는 자체수입분의 인건비는 수탁과제 수행 규모에 영향을 받기 때문에 불안정적일 수밖에 없음. 인건비를 충당하기 위해서는 일정 규모 이상의 수탁과제를 반드시 수행해야 함



- 직원들은 만성적 재정부족 상황으로 인해 항상 급여에 대해 불안해하게 되고, 급여를 충당하기 위해서 결국 외부로부터 수탁과제를 많이 받기 위해 노력할 수밖에 없음. 이는 국책연구기관이 인건비를 벌기 위해 국가정책연구라는 가장 기본적인 기능에 소홀해질 수밖에 없는 구조임

2. 기관고유과제보다 외부수탁과제의 비중이 높다는 것은 국책연구기관 본연의 국가 정책 연구 기능이 약화되고 있다는 것을 반증하는 것임

- 정부부처 혹은 지방자치단체 등으로부터 연구과제를 수탁받는다 하더라도 수탁과제는 결국 수주처인 해당 부처나 지방자치단체의 입맛에 맞는 연구결과를 낼 수밖에 없음

## 제언

1. 정부가 국책연구기관에 연 5,000억원의 출연금을 지원하는 기본 취지는 국가정책에 기여하기 위함. 그러므로 연구기관들이 인건비 등 기관의 수입을 위해 수탁과제를 과도하게 수행함으로써 기관의 본질을 해치지 않도록 합당한 예산지원을 하고 국가정책 연구사업을 수행할 수 있도록 적절한 장치를 마련할 필요가 있음
2. 정규직의 인건비는 모두 출연금으로 충당해 직원들이 본업에 집중할 수 있도록 해야함. 그러나 한 번에 인건비를 증액할 수 없음으로 기관과 관계 부처간 상의를 통해 일정 기간 동안 서서히 증액함으로써 인건비의 출연금 비중을 증가시키는 것이 적절함
3. 국책연구기관들의 연구과제 전체 예산 중 수탁과제 비율을 점차 낮추는 방향으로 제도 개선 필요



## 예산 전용

### 현황

#### 1. 비목간 전용 횡행

- 2013회계연도 결산 심사 당시, 정부부처에서는 엄격히 제한하는 비목간 전용이 거의 모든 연구기관에서 발생한 것이 발견됨

#### 2. 예산집행지침 위반

- 경제·인문사회연구회의 예산집행지침에 따르면 기본연구사업의 경우, 사업비 총액을 변경하거나 세부 비목을 변경할 경우 5,000만원 이상 과제 중 당초 사업비 대비  $\pm 30\%$  이상 증감 과제는 연구회 이사장의 승인을 받도록 하고,  $\pm 30\%$  미만 증감과제와 5,000만원 미만 과제는 연구기관장의 승인을 받아 집행하도록 규정하고 있음
- 일부 연구기관의 경우, 사전 전용 절차를 무시하고 무분별하게 예산을 집행한 후 연도말에 일괄하여 경비집행액에 맞춰 사후 전용을 실시한 사례도 있었음

#### 3. 관련자 징계

- 산하 연구기관의 광범위한 전용을 방치하고 그에 대한 개선방안을 마련하지 않는 등 관리책임을 소홀히 한 당시 경제·인문사회연구회 사무총장 및 경영지원실장에 대해서 징계조치함



## 문제점

1. 경제·인문사회연구회의 관리·감독 업무의 방기이며, 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관 예산에 대한 결산 심사가 제대로 이루어지지 않은 결과

## 제언

1. 경제·인문사회연구회는 예산 전용을 엄격히 제한하고 위반 시 징계, 예산 삭감 등 불이익 조치를 취할 필요가 있음. 또한 산하 연구기관이 사후 승인을 하는 등의 위반 행위를 하지 않도록 예산 전용에 관한 기준과 절차를 보다 명확히 해야 함



## 예산의 분산·중복편성의 문제

### 현황

#### 1. 경제·인문사회연구회 산하 연구기관간 중복 사업 심각

- ‘유라시아 이니셔티브’와 ‘중국의 일대일로’ 사업은 협동연구로 전환

〈‘유라시아 이니셔티브’와 ‘중국의 일대일로’ 관련 연구과제 현황〉

(단위: 백만원)

연구기관	구분	과제명	예산	연구기간
국토	기본	유라시아 이니셔티브 실현을 위한 한·중 인프라 협력방안 연구 - 중국의 ‘일대일로’ 전략을 중심으로	63	2016.01.01.~10.31.
대외	일반	유라시아 시대의 한·몽골 전략적 협력 방안	200	2016.01.01.~12.31.
	기본	중국의 일대일로(一帶一路) 전략과 시사점	77	2016.01.01.~10.31.
산업	일반	중국 일대일로(One-Belt, One Road) 대응정책 연구	150	2016.01.01.~12.31.
	일반	유라시아 지식네트워크 구축사업 - 한·중 정책토론회	200	2016.01.01.~12.31.
교통	기본	주요 교역경로(Trade Corridor) 물류환경 분석에 기반한 유라시아 이니셔티브 실현전략 연구	80	2016.01.01.~10.31.
	일반	유라시아 및 통일준비 네트워크 구축 지원사업	100	2016.01.01.~12.31.
농촌	기본	유라시아 시대의 해외농업투자자 사료곡물 확보방안	150	2016.01.01.~12.31.
해양	기본	유라시아 지식네트워크 구축사업 - 해양부문	190	2016.01.01.~12.31.
환경	기본	중국의 ‘일대일로(一帶一路)’ 대응 유라시아 지역 환경전략 연구	50	2016.01.01.~10.31.

#### 2. 각 정부부처의 연구개발비(260목)로 수행되는 연구과제까지 포함하면 부처와 국책 연구기관간 정책 연구 중복이 심각함

##### 1) 2014년(2015회계연도) 예산심사 시 지적된 연구과제 중복 사례

국무조정실

국민권익위원회

국립보훈처

경제·인문사회  
연구회

국정개발연구원

금융위원회



### 〈중복 연구 편성 사례 및 지적내용〉

(단위: 백만원)

부처	연구 과제명	예산	지적 내용
한국해양수산 개발원	UN ESCAP 국제공동연구사업	150	국제 및 남북 관련 사업들이 지나치게 세분화되어 있어 상호간의 연계나 성과의 공유가 어려울 것으로 예상되는 바 유사 주제별로 통합하여 연구성과를 공유하고 확장하는 방향으로 과제 조정 필요
	동아시아태평양 해양정책 공동연구사업	360	
	동북아 항만물류 연구협력사업	90	
	국제물류 학연 공동연구사업	450	
	환항해권 해양물류 네트워크구축 학연 공동연구사업	180	
	한반도 신뢰 프로세스 구축을 위한 해양 수산부문 남북협력 방안 국제공동연구	300	
	통일 이후 한반도 해양수산분야 그랜드 플랜 구축 연구	-	
한국개발연구원	G20관련 연구	1,400	G20 중복
기획재정부	G20관련 협력사업	1,750	
대외경제정책 연구원	G20 연구지원단 운영	223	
한국법제연구원	통일법제연구지원사업	150	통일법제 중복 연구 가능성
법무부	통일대비법률통합실질화	450	
한국형사정책 연구원	통일시대의 형사정책과 형사사법 통합연구	150	
통일부	통일법제 구축	-	
법제처	통일에 대비한 남북한 법제의 통합 방안 준비	-	

2) 정책연구개발을 위한 예산으로 5,000억원 이상의 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관 출연금 예산과 정부부처의 연구개발비목(260목)에 편성된 1.5조 외에도 사업비 내 비목으로 편성한 정책연구비가 있음

- 2016회계연도 예산심사 당시, 국무조정실 소관 9개 사업의 정책연구비 13억 800 만원을 ‘정책연구개발사업’으로 통합·신설하고 예산의 5%에 해당하는 6,500만 원을 감액함

3) 정책연구개발 예산뿐만 아니라 부처 내 사업예산 또한 같은 성격의 예산이 중복 으로 편성되어 있음

- 2016회계연도 예산심사 당시, 국무조정실 부패척결추진단 운영 예산에 편성되어 있던 홍보비 2억원, 규제개혁위원회 운영 예산에 편성되어 있던 홍보비 1억



5,000만원을 국무총리비서실의 기본경비 내 ‘국정홍보비’로 이관·통합

## 문제점

1. 경제·인문사회연구회는 산하 연구기관간의 중복연구에 대한 조정기능을 제대로 수행하지 못하고 있음
2. 분산된 예산구조로 인해 정부부처와의 중복 문제도 심각함
  - 관련되거나 동일한 내용의 예산을 기관별, 사업별로 각각 편성. 예산 자체가 흩어져 있기 때문에 예산낭비가 발생할 수밖에 없는 구조
  - 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관에 편성된 예산 외에 정책연구과제 수행을 위한정부부처 예산이 연구개발비(260목)와 개별 사업비 내 비목으로 편성된 정책연구비가 있어 중복되는 경우가 많음
  - 부처의 ‘260목’ 예산 중 정책연구개발예산과 국책연구소간 정책연구 중복 심각

## 제언

1. 각 기관의 예산항목별 개별심사만 할 경우 중복으로 인한 예산 낭비를 막을 수 없음. 연구개발비 등 관련되었거나 동일한 성격의 예산들은 종합심사를 하여 통합·조정을 통해 예산절감의 효율성을 제고해야 함



## 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관만을 위한 스마트워크센터

### 현황

1. 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관을 위한 스마트워크센터 2개소 운영
  - 서울방문 업무가 많은 지방이전 연구기관들에게 사무를 처리할 수 있는 공간을 마련해 줌으로써 효율적이고 안정적인 업무처리를 지원하며 업무공백 해소 및 행정 효율성 제고

〈경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관을 위한 스마트워크센터 현황〉

구분	위치	좌석규모	비고
강남 스마트워크센터	서울시 서초구 (외교센터)	좌석15석, 중회의실 1개, 및 소회의실 3개	2015. 2. 25. 개소
강북 스마트워크센터	서울시 은평구 (행정연구원 내)	좌석11석, 중회의실 1개 및 소회의실 6개	2015. 9. 22. 개소

2. 2014년(2015회계연도) 예산심사 당시 스마트워크센터 행정지원 인건비 및 임대료 등 운영비용으로 4억원 반영. 2016회계연도 예산에는 3억 2,000만원 반영

### 문제점

1. 행정자치부에서 운영하고 있는 스마트워크센터가 이미 존재. 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관만을 위한 독자적인 스마트워크센터 불필요
  - 행정자치부가 운영하는 스마트워크센터는 일반인들도 신청만 하면 이용 가능.

연구기관 직원들이 공무원이 아니기 때문에 이용을 할 수 없다는 것은 맞지 않으며, 이용에 있어 다소 불편한 점이 있을 뿐 이용 가능함

2. 경제·인문사회연구회가 운영하는 스마트워크센터는 행정자치부에서 운영하는 스마트워크센터보다 더 입·출입 기록 등이 관리되지 않음. 근태관리에 어려움이 있음
3. 경제·인문사회연구회의 스마트워크센터는 세종시로 이전하기 전에 연구회가 사용하던 사무실의 일부를 활용하고 있음. 결국 연구회의 서울사무소 역할을 한다는 의혹이 제기될 수밖에 없음

## 제언

1. 연구회의 스마트워크센터는 불필요. 행정자치부에서 운영하는 스마트워크센터를 함께 활용하도록 하되, 공무원이 아니기 때문에 제한되는 입·출입 문제를 행정자치부와 협의해 해결방안을 마련할 필요가 있음



## 어린이집 운영 자원 부족 문제

### 현황

1. 세종시나 혁신도시로 이전한 기관들은 공동운영방식으로 어린이집을 운영하고 있으나 재원이 매우 부족한 상황
  - 정부 및 지자체 보조금을 제외한 공동직장어린이집 운영경비에 대해 연간 최저 2,100만원 ~ 최대 9,900만원의 출연금 지원이 필요한 상황
  - 혁신도시 공동직장어린이집 활성화 방안(국토교통부)에 따라 직장어린이집 설치비용은 지원되었으나, 운영경비 예산은 지원이 되지 않아 이에 대한 출연금 지원이 절실함 (현재 어린이집 경비는 기관별 경상운영비를 활용 중)

〈경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관 어린이집 보유 현황〉

위치	공동운영기관	영유아정원	비고
한국여성정책연구원	여성 포함 인근 5개 기관	34명	2012.7. 개원
한국개발연구원	KDI, 대학원, 법제, 조세 4개 기관	99명	2014.3. 개원
세종국책연구단지	연구회, 과학, 대외, 산업, 교통, 노동, 보건, 직능원, 청소년, 환경, 건축 포함 12개 기관	144명	2014.12. 개원
울산혁신도시	에너지 포함 인근 4개 기관	140여명	2016.9. 개원 예정
충북진천 법무연수원	정보, 교육, 평가원 포함 인근 8개 기관	190여명	2016.11. 개원 예정
한국농촌경제연구원	-	20명	설치 완료하였으나, 운영예산이 없어 미운영

2. 2014년(2015회계연도) 예산 심사 당시 정무위원회에서 어린이집 관련 예산을 증액한 바 있음

### 〈2015회계연도 예산 중 어린이집 관련 예산 증액 현황〉

(단위: 백만원)

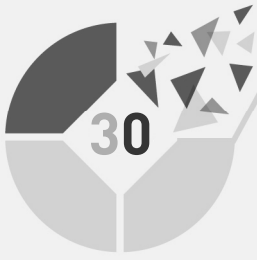
사업명	2015년 예산안	소위심사결과		비 고
		증액	감액	
공동직장어린이집 운영경비	-	1,443	-	- 세종국책단지 입주 연구기관 928 - KDI, 법제, 조세재정연구원 515
한국여성정책연구원	14,505	100	-	- 직장어린이집 운영비 100

## 문제점

1. 정무위원회에서 2015회계연도 예산 중 어린이집 관련 예산을 증액한 바 있으나 여전히 부족한 상황
  - 1) 연구회는 별도의 자체수입 없이 100% 정부출연금으로 운영되는 기관으로써 어린이집 운영경비를 출연금으로 지원하지 않을 경우 직장어린이집 운영이 곤란
  - 2) 산하 연구기관의 경우 어린이집 운영비가 출연금으로 지원되지 않으면 자체 재원을 활용하여 충당해야하나 수탁용역수입의 불확실성과 청사 임차료 등의 국고 귀속으로 재원 마련에 한계가 있음
  - 3) 한국여성정책연구원은 지방이전 대상기관은 아니지만 어린이집 운영비가 부족하여 기관운영에 애로를 겪고 있음

## 제언

1. 어린이집 마련은 매우 중요한 직원들의 정주요건임. 안정적인 공동직장어린이집 운영을 위해서는 운영경비에 대한 재정 지원이 필요



## 국책연구기관들의 국가정책지원기능 약화

### 지적 사항

#### 1. 국책연구기관, 정책 연구 보고서 감소

- 2012년 421건 → 2015년 368건 (총 53건 감소)

〈국가정책연구보고서 현황(상위 5개 기관)〉

(단위: 건)

기관명	2012(A)	2013	2014	2015(B)	증감량 (C=B-A)
한국보건사회연구원	31	23	14	15	-16
한국교통연구원	25	23	20	14	-11
한국직업능력개발원	32	32	30	223	-9
한국환경정책평가연구원	16	17	20	8	-8
정보통신정책연구원	14	14	11	8	-6

#### 2. 국책연구기관, 기본연구과제 보고서 발간 감소

- 2012년 1,213건 → 2015년 949건 (총 264건 감소)

〈기본연구과제 보고서 현황(상위 5개 기관)〉

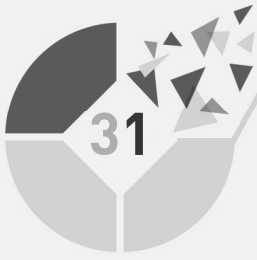
(단위: 건)

기관명	2012(A)	2013	2014	2015(B)	증감량 (C=B-A)
한국보건사회연구원	103	78	65	48	-55
한국조세재정연구원	80	64	71	36	-44
대외경제정책연구원	73	75	49	39	-34
한국직업능력개발원	73	60	58	45	-28
한국교통연구원	66	60	56	45	-21

3. 연구기관의 국가정책연구보고서 및 기본연구과제가 감소하게 되는 원인 중 하나는 기관의 만성적 재정부족을 메우기 위해 더 많은 인력을 수탁과제에 투입하는 등 수입을 늘릴 수 있는 수탁과제를 과도하게 수행하기 때문. 결과적으로 국가정책연구와 연구기관의 기본연구과제에 소홀해짐

## 제언

1. 정부가 국책연구기관에 연 5,000억원의 출연금을 지원하는 기본 취지는 국가정책에 기여하기 위함. 그러므로 연구기관들이 기관의 수입을 위해 수탁과제를 과도하게 수행함으로써 기관의 본질을 해치지 않도록 합당한 예산지원을 하고 국가정책연구사업을 수행할 수 있도록 적절한 장치를 마련할 필요가 있음
2. 국책연구기관들의 수탁과제 비율을 점차 낮추는 방향으로 제도 개선 필요



## 연도말 과도한 연구용역 수주

### 현황

1. 2014년도 결산심사 지적사항
  - 중앙부처는 12월 중 경제·인문사회연구회 산하 연구기관에 모두 93건의 연구용역을 발주
2. 2011년 이후, 연말에 수탁 받은 과제 수 평균 331건

〈매년 10월 이후 수탁 받은 과제 수〉

(단위: 건)

기관명	2011	2012	2013	2014	2015	합계
합계	343	299	331	366	316	1,655

### 문제점

1. 정부 부처의 불용 방지를 위한 억지성 예산집행에 불과함



## 제언

1. 연구기관들의 입장에서는 수탁과제가 연도말에 집중되더라도 수입이 증가하는 것이기 때문에 마다할 이유가 없음. 또한 연도말에 연구기관들의 수탁과제가 급증하는 것은 정부부처의 정책연구개발비 사용방식에도 문제가 있는 것임. 그렇기 때문에 이에 대해서는 국무조정실 및 기획재정부가 나서서 정부부처의 정책연구개발비 사용에 대한 상세한 지침을 마련해야함
  - 특히 부처에서 연도말에 예산을 소진하기 위한 용도로 과도하게 산하 연구기관들에게 과제를 위탁하는 것을 방지하도록 외부용역 위탁 기한 제한에 대한 규정이 필요함



## 인문정책연구사업

### 현황

#### 1. 인문정책연구사업 현황

- 1) 2006년부터 계속사업으로 수행중이며, 매년 인문정책연구총서 발간
- 2) 2013년 이후 최종 인문정책연구보고서 매년 평균 23건

#### 〈2013년 이후 최종 인문정책연구보고서 현황〉

(단위: 건)

구분	2013	2014	2015
최종보고서 건수	19	28	23

- 3) 그러나 2014년 이후 인문정책연구사업의 예산 집행이 급격하게 부진해짐

#### 〈2012년 이후 인문정책연구사업 예산 집행 현황〉

(단위: 백만원)

연도	예산 (A)	전기이월	이·전용	예산현액 (B)	집행액 (C)	집행률 (C/B)	차기이월	불용액
2012	600	35	—	635	617	97.2	18	
2013	600	18	—	618	585	94.7	33	—
2014	600	33	—	633	315	48.8	318	—
2015	600	318	—	918	881	96.0	37	—

## 문제점

1. 경제·인문사회연구회의 인문정책연구사업은 단순히 인문학 연구를 위한 사업이 아니라 인문학과 정책을 결합한 연구수행을 지원하기 위해 기획된 것. 그러나 현재 사업 진행방식은 단순 지원에 불과. 이와 같은 방식이라면 굳이 경제·인문사회연구회가 사업을 하지 않더라도 한국연구재단을 통해서 충분히 수행 가능함
  - 경제·인문사회연구회(미래전략연구센터)가 수행하고 있는 인문정책연구사업은 외부 연구자들을 대상으로 공모를 통해 제출한 연구계획서를 검토·최종 선정해 수행함
  - 경제·인문사회연구회는 연구비를 지급하고 해당 연구보고서를 제출 받음
  - 단순히 실무적으로만 사업이 진행될 뿐 ‘인문정책’이라는 주제로 연구‘기획’이 제대로 이루어지고 있지 않음

## 제언

1. 인문정책연구사업의 취지는 매우 공감하고 필요한 사업. 하지만 지금처럼 아무런 방향성과 기획 없이 진행된다면 수억의 예산을 들여 유지할 필요성이 없음. 인문정책연구사업이 단순히 외부 연구자들에게 장학금과 같은 성격의 연구비를 지급하고 결과물을 받는 식이 아닌 실질화할 수 있는 방안 모색 필요. 그렇지 않다면 경제·인문사회연구회의 인문정책연구사업은 폐지하고 한국연구재단으로 사업을 이관하여 진행하는 것이 적절함



## 협동연구사업

### 현황

#### 1. 경제·인문사회연구회의 협동연구사업 예산 집행 부진

〈2015년(2014회계연도) 결산 협동연구사업 예산 집행 현황〉

(단위: 백만원)

사업명	예산액	전년도 이월액	전용 등	예산현액	집행액	이월액	불용액	집행율
협동연구사업	4,200	1,323	18	5,541	4,467	1,074	-	80.6

〈참고〉 2011년 이후 협동연구사업 예산 집행 내역

(단위: 백만원)

연도	예산액	전년도 이월액	전용 등	예산 현액	집행액	집행율	이월액	불용액
2011	12,000	785	-	12,785	9,087	71.1	3,698	-
2012	2,650	3,698	-	6,348	5,479	86.3	869	-
2013	4,000	869	750	5,619	3,733	66.4	1,323	563
2014	4,200	1,323	18*	5,541	4,467	60.6	1,074	-
2015	4,200	1,074	-	5,274	5,274	100.0	-	-

\*종료사업 집행잔액 이월금 처분

#### 2. 경제·인문사회연구회 주관 협동연구사업은 부적절

- 1) 협동연구사업은 크게 두 가지 방식으로 진행. 연구회의 협동연구사업 예산으로 진행되는 ‘연구회 주관’ 협동연구사업과 특정 연구기관을 중심으로 한 ‘연구기관 주관’ 협동연구 사업이 있음

- 2) 예산의 집행 주체가 연구회라는 이유로 ‘연구회 주관’ 협동연구로 이루어지고 있음. 그러나 원칙적으로 연구기능을 수행하지 않는 연구회가 주관하는 협동연구사업이라는 것은 부적절. ‘연구회 주관’ 협동연구는 폐지하고 ‘연구기관 주관’ 협동연구로 모든 협동연구를 기획·조정하고 경제·인문사회연구회는 기획 및 연구수행의 보조적 역할만을 수행하는 것이 적절함

## 문제점

1. 경제·인문사회연구회 주관 협동연구를 수행할 경우, 해당 연구기관과 연구자에게 인센티브가 제공되기 때문에 산하 연구기관들의 줄서기 현상이 발생함
2. 협동연구사업 과제의 선정이 지연될 경우 경제·인문사회연구회는 매년 60억원에 달하는 사업비를 보유하게 되고 이로 인해 추가적인 이자수익 등이 발생해 연구회의 자체수입이 되고 있음

## 제언

1. 협동연구 수행 과정에서 경제·인문사회연구회가 수행해야 할 역할은 주제 선정 등 연구 기획임. 정관상으로도 연구회는 연구기획 기능만을 수행하는 것이 적절
  - 즉, 굳이 예산을 연구회에 편성해 연구회 주관 협동연구로 진행할 것이 아니라 협동연구 기획에 필요한 실무적 역할은 연구회가 수행하더라도 해당 연구의 주관 기관과 참여기관이 정해지면 해당 기관들에게 직접 예산이 배정되도록 해야 함. 연구회에는 실무를 수행할 수 있는 예산만을 편성하는 것이 적절함



## 평가문제

### 현황

1. 경제·인문사회연구회 및 산하 연구기관은 크게 3가지 평가, ‘연구회 평가’, ‘연구기관 및 연구기관장 평가’, ‘연구윤리 평가’를 수행

- 1) 연구회 평가

- 소관 부처인 국무조정실에서 외부 전문가들에게 용역을 주고 매년 시행함
- 2011~2014년 평가 결과 연구회는 계속 “우수”를 받음

〈연구회 평가 결과〉

년도	2011년도 (2012년 평가)	2012년도 (2013년 평가)	2013년도 (2014년 평가)
종합점수	86.5(우수)	87.0(우수)	87.3(우수)

- 2) 연구기관 및 연구기관장 평가

- 경제·인문사회연구회가 매년 수행
- 연구기관 평가에 소요되는 예산은 7억원 이상
- 연구기관장 평가는 연구기관 평가의 한 항목으로 수행. 과거 기관장 평가와 기관평가를 분리해 수행했으나, 기관평가 결과와 기관장평가 결과의 불일치를 지적 받은 바 있음. 그래서 현재와 같이 기관장평가 항목이 기관평가 항목의 하나로 포함됨

### 〈평가단 외부용역비 현황〉

(단위: 원)

구분	사업내용	예산과목	집행내역	비고
연구 기관 평가	평가단 용역비 (평가단장 외 60명) - 용역계약 체결 -	외부용역비 (연구 및 경영분야)	278,008,190 (1인당 월 178만)	전문가 39명 (계약기간: 2014.12.18.~ 2015.4.24.)
		외부용역비 (국가정책 지원 성과)	64,309,390 (1인당 월 97만)	전문가 22명 (계약기간: 2015.1.12.~ 2015.4.24.)
	연구보고서 우수성 평가 수당 (177명)	전문가활용비	144,750,000 (1인당 82만)	평가수당 지급 전문가: 118명 공무원: 59명
	국가정책 지원 성과 실사평가	전문가활용비	35,400,000 (1인당 71만)	공무원 평가위원 (50명) 평가수당
	소계		522,467,580	
	기타 회의비(수용비, 임차료, 여비 등)	-	231,604,980	-
총 계			754,072,560	

### 3) 연구기관의 연구윤리 평가

- 연구회가 매년 정책보고서 150편을 선정하여 평가를 수행
- 연구기관들의 연구윤리 위반에 대해서는 국회에서 지속적으로 지적받음

### 〈2013년도 연구기관별 연구보고서 연구윤리 평가결과〉

(단위 : 편, 건)

기관명	평가대상 보고서 편수	2013년도 연구보고서 연구윤리 평가결과				
		위조 의심사례	표절 의심사례	중복게재 의심사례	연구윤리 위반 의심사례	최종평가 등급
과학기술정책연구원	6	-	10	-	10	F
국토연구원	6	-	7	-	7	E
대외경제정책연구원	7	-	5	-	5	D
산업연구원	8	-	-	6	6	B
에너지경제연구원	7	-	1	-	1	B
정보통신정책연구원	5	-	-	-	-	S
통일연구원	4	-	-	-	-	S
한국개발연구원	6	-	2	1	3	B
한국교육개발원	6	-	-	-	-	S



기관명	평가대상 보고서 편수	2013년도 연구보고서 연구윤리 평가결과				
		위조 의심사례	표절 의심사례	중복게재 의심사례	연구윤리 위반 의심사례	최종평가 등급
한국교육과정평가원	10	1	—	—	1	A
한국교통연구원	9	—	10	1	11	E
한국노동연구원	4	—	3	1	4	E
한국농촌경제연구원	5	—	2	2	4	E
한국법제연구원	7	—	5	1	6	D
한국보건사회연구원	8	—	3	—	3	C
한국여성정책연구원	5	—	2	—	2	D
한국조세재정연구원	6	—	8	1	9	F
한국직업능력개발원	8	—	4	—	4	C
한국청소년정책연구원	4	—	—	—	—	S
한국해양수산개발원	5	—	—	—	—	S
한국행정연구원	5	—	10	—	10	F
한국형사정책연구원	4	—	7	—	7	F
한국환경정책·평가연구원	6	—	3	—	3	D
건축도시공간연구소	4	—	2	1	3	D
육아정책연구원	5	—	—	—	—	S
총 계	150	1	84	14	99	

## 문제점

### 1. 평가에 대한 신뢰성 문제

- 1) 연구회의 경우, 2012년 국정감사 때 이사장의 잘못된 법인카드 사용으로 지적 받았었고, 2013년 국정감사 때는 사무총장의 관용차량 사적사용이 문제가 됐음. 그리고 산하 연구기관들에 대한 관리·감독 기능을 제대로 못하고 있다는 지적은 매년 반복적으로 있어왔음. 연구기관들의 중복과제도 제대로 확인하지 못해 예·결산심사 때 여러 차례 지적 받은 바 있음. 그런데도 조직 운영과 연구기관 지원 및 육성, 연구기획 지원 등의 항목들이 모두 만점에 가까움
- 2) 연구기관 평가의 경우에도 마찬가지로



- 2015년(2014회계연도) 결산 심사 때, 13개 기관(대외, 산업, 통일, 교육개발, 평가원, 노동, 농촌, 육아, 여성, 청소년, 행정, 형사, 환경)이 퇴직급여충당금 과다적립으로 지적을 받았음에도 통일연구원과, 교육과정평가원 두 군데를 제외한 11개 기관들이 “결산잉여금 처분의 적정성 항목”에서 S등급 받음
- 심지어 퇴직급여충당금으로 직원들에게 대출을 해준 것이 문제가 됐던 국토연구원도 ‘퇴직급여충당금 편성은 연구회 평가기준을 준수했고, 단점이나 개선 및 건의사항은 해당 없음’으로 평가됨

## 2. 연구기관 평가 방식의 문제

- 연구회가 수행하는 연구기관 평가는 특정 지표를 제외한 16개 지표별로 두 명의 평가위원이 평가
- 연구회는 평가위원들이 일부러 낮은 점수를 주는 것을 방지하기 위해서 두 평가위원 간의 점수 격차가 두 등급 이상 차이나지 않도록 “권고”함
- 마지막 점수 확정 단계에서 두 평가위원이 점수에 대해 협의. 평가 점수를 협의하는 것 자체가 비상식적

## 3. 연구기관 평가결과와 연구기관장 평가결과의 모순

- 연구기관장은 연구기관 평가결과에 따라 성과급을 받음
- 지금과 같이 기관장 평가가 기관평가의 한 항목으로 평가가 될 경우, 기관장 평가 결과에는 문제가 있었다 하더라도 다른 평가요소들과 통합한 기관 평가 결과가 좋을 경우 성과급을 받을 수 있음
- 연구기관의 평가 결과가 좋지 않음에도 이를 최종적으로 관리·감독할 책임이 있는 기관장의 평가가 좋게 나오는 것이 문제가 있다고 하여 지금과 같이 기관장 평가를 기관 평가에 통합해 시행하고 있지만 이 평가 방식에서도 문제가 있음. 제도개선 필요

## 4. 연구윤리 평가 방식의 한계

- 연구윤리 평가는 사람이 직접 읽고 대조·비교하는 정성적 방식으로 이루어짐.



그렇기 때문에 평가 대상이 되는 150편의 보고서는 전체 발행 보고서 수에 비해 턱없이 부족하지만 무작정 양을 늘릴 수 없는 상황

- 평가 대상 선정은 연구기관이 제출한 평가희망 보고서 및 연구회의 무작위 선정으로 이루어짐
- 이러한 상황에서 연구윤리 위반 사례가 적발된다 하더라도 중징계 하기 어려움. 결과적으로 연구윤리 교육이수 등의 처분으로 마무리 됨

## 제언

### 1. 전체 평가 시스템에 대한 재고 필요

- 연구회 평가가 형식적으로 이루어지지 않도록 할 필요가 있음
- 연구기관 평가 점수 공개 및 지표별 평가위원의 수를 증가시킬 필요가 있음. 한 개 지표를 두 평가위원이 평가하는 방식 보다는 2~3개 지표를 5명 이상의 평가위원이 평가하는 방식이 적절
- 기관장 평가의 경우, 기관장 평가 결과와 기관 전체 평가 결과 양쪽에 영향을 받도록 해야 함
- 연구윤리 평가의 경우 장기적으로 평가 대상 보고서 수를 늘리고 연구윤리 위반에 대해서는 중징계할 필요가 있음. 다만 사전에 연구윤리 위반을 방지할 수 있도록 연구윤리검증시스템을 구축하는 방안을 모색해야 함



## 통일된 감독규정 마련 문제

### 현황

#### 1. 인력·조직 관련 규정 정비

- 연구기관들의 외부강연료 지급기준 정비
- 비정규직 차별 해소를 위한 제도 정비
- 퇴직자 재고용 문제와 관련해 연구공로자 우대제도 정비
- 파견 공무원에게 지급하는 수당에 대한 기관별 기준 정비

#### 2. 예산 관련 규정 정비

- 법인카드 사용에 대한 규정이 있음에도 제대로 지켜지지 않아 시정하고 통일된 규정으로 정비

#### 3. 기관 운영 규정 미비 정비

- 관용차량 방만 사용에 대해 공통의 차량운행지침 마련
- 항공마일리지 활용에 대한 공무원 여비규정이 있음에도 제대로 지켜지지 않아 해당 규정의 개정을 통해 강화하고, 기관간 상이한 여비규정 정비
- 애매한 능률성과급 지급기준 정비
- 지식재산권 관리에 관한 규정이 미비한 기관들에 대해 규정을 마련토록 함



## 문제점

1. 그 동안 국회 정무위원회 국정감사 및 예·결산 심사 과정에서 규정이 미비한 것과 규정이 있음에도 제대로 지켜지지 않는 것들에 대한 지적이 꾸준히 있었음. 많은 부분이 시정되었음에도 여전히 규정이 미비한 부분이 많이 존재
  - 기관장 장기공백 사태를 방지하기 위한 강화된 규정 필요
  - 기관장의 대외활동으로 인한 부수입 벌기를 통제하기 위해서는 임원 대외활동 규정을 정비하여 엄격하게 관리할 필요가 있음
  - 연도말 과도한 수탁과제 발생에 대해 국무조정실과 기획재정부는 정부부처의 정책연구개발비 사용에 대해 지침을 마련할 필요가 있음
  - 조기 연구연가 공통지침을 마련할 필요가 있음
  - 연구기관간 상이한 여비, 회의비, 수당 등의 집행기준, 연구과제 중복선정, 비정규직의 과도한 운영 등의 방만경영 방지를 위한 통일된 지침을 마련할 필요가 있음
2. 또한 규정을 만들고 정비한다 하더라도 연구기관들이 제대로 이행하고 있는지는 별개 문제. 경제·인문사회연구회의 관리·감독이 부족한 상황

## 제언

1. 경제·인문사회연구회는 문제 지적 후 지침을 마련하는 등의 후속작업 뿐만 아니라 기관들의 운영실태를 점검해 적극적으로 먼저 통일된 규정을 마련하고 규정의 기관간 편차를 줄이도록 노력해야 함
2. 문제점에서 향후 추가적으로 지침을 마련할 필요가 있다고 지적된 규정들에 대해서는 규정이 만들어졌는지 확인하고 만들어진 규정이 잘 지켜지는지 꾸준한 관리·감독이 필요함. 또한 지적되진 않았지만 규정이 미비한 경우에 대해서는 앞으로도 밝혀내고 보완하도록 할 필요가 있음

- 01 대리점 거래의 공정화에 관한 법률 제정 - 남양유업방지법
- 02 순환출자 금지 - 공정거래법 개정
- 03 일감몰아주기
  - 03-1 대한항공 사이버스카이 일감몰아주기 개선
  - 03-2 일감몰아주기 금지(공정거래법 개정)
  - 03-3 일감몰아주기 규제 강화
- 04 전속고발권 완화 - 공정거래법 · 하도급법 · 가맹사업법 · 대규모유통업법 개정
- 05 3배 손해배상제도 확대 - 하도급법 개정
- 06 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 개정
- 07 상조회사 규제 강화 - 할부거래법 개정
- 08 재벌 지주사 브랜드 수수료 실태 개선
- 09 지주회사 관련 규제 강화
- 10 기업집단 소속 금융회사 및 공익법인의 의결권 제한 강화
- 11 기업집단 지정기준에 따른 규제 변경
- 12 일반집단소송제도의 도입
- 13 징벌적 손해배상제도 전면 도입
- 14 중소기업의 공동행위(카르텔) 선별적 허용
- 15 소비자보호기금
- 16 공정거래법 위반에 대한 제재 개편 - 공정거래법 개정





## 대리점 거래의 공정화에 관한 법률 제정 - 남양유업방지법

### 개요

- 2013. 5. 이종걸 의원 등 18인, 심상정 의원 등 12인 「대리점거래 공정화에 관한 법률」 제정안 발의
- 2013. 5. 이노근 의원 등 10인, 이종훈 의원 등 12인 대리점 거래에서의 불공정거래와 관련된 내용을 담은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정안 발의
- 2013. 6. 이언주 의원 등 11인(대리점 본사에 대한 연대책임 규정), 이상직 의원 등 10인(보복행위 금지) 제정안 발의
- 2013. 5. 제출된 「대리점거래의 공정화에 관한 법률 제정안에 대한 청원」 (청원인 안진걸, 소개의원 우원식·이종걸·민병두·김제남)과 병합하여 심사함
- 2013. 6. 법안심사소위에서 최초로 심사를 개시했으나 정부·여당, 특히 정부의 반대가 강력하여 2015. 12.에서야 정무위원회를 통과함

### 주요 내용

#### 1. 목적

- 남양유업 물량 밀어내기 사태로 인해, 대리점 본사의 거래상 우월적 지위 남용에 따른 행위를 보다 실효적으로 규제할 필요성이 대두됨
- 대리점거래의 공정한 거래질서를 확립하고 공급업자와 대리점이 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형 있게 발전하도록 함



## 2. 내용

- 대리점거래에 관한 정의 규정 신설
- 대리점거래 계약서의 작성 의무 및 공급업자의 계약서 보관 의무
- 공급업자의 물품 등 구입강제, 경제상 이익 제공 강요, 거래 목표 달성 강제, 불이익한 거래조건 설정, 경영활동 간섭 금지
- 대리점의 분쟁조정 신청 등을 이유로 한 공급업자의 거래 중단, 물량 축소 등 불이익 행위 금지
- 한국공정거래조정원에 대리점 분쟁조정협의회 설치
- 법 위반 행위에 대해 시정조치, 시정권고, 과징금, 벌칙, 과태료 조치 가능
- 공급업자의 배상책임 및 구입강제·경제상 이익 제공 강요에 대한 3배 손해배상 책임

\* 의원 발의안에는 대리점주에게 가맹점과 마찬가지로 사업자단체 구성권과 협의권을 부여하는 내용이 있었으나 협의 끝에 제외됨

## 논의와 협상

### ■ 쟁점

1. 법률 제정 필요성
2. 대리점의 정의
3. 사업자단체 구성권과 협의권
4. 3배 손해배상



## ■ 야당 입장

### 1. 별도 법률로 제정할 필요

#### 1) 기존 법률로는 불충분

- 대규모유통업법이나 가맹사업법 등으로 규율되지 않는 대리점, 특약점 등 비가맹점형태의 판매조직을 보호하기 위해 별도의 법률을 제정할 필요가 있음
- 특히 대리점 관련해서는 2007년도 유사사례가 발생한 이후에 다시 불공정한 대리점거래 관행이 문제가 된 것. 이는 기존 법률의 한계에 따른 것으로 별도 법률 제정이 필요
- 정부 주장대로 ‘별도의 법 없이도 남양유업 사건은 막을 수 있었는데 인력 등 한계로 대응 못한 것’이라면 더 심각한 문제. 공정위의 업무 태만과 무책임에 대해 책임을 물어야 할 것
- 공정위가 법 제정에 소극적이라는 점을 여당 소속의 법안소위원장(박민식)까지도 지적할 정도

#### 2) 개별법으로 제정해야 작위의무 부과 가능

- 불공정 거래행위를 금지하는 것은 현행 공정거래법 해석상으로도 가능하고 필요한 경우 공정거래법 개정으로 가능할 것
- 그러나 대리점의 물품 공급업자 측에 계약서 작성의무와 같은 작위의무를 부과하려면 개별법이 필요함
- 가맹사업법 역시 마찬가지로 작위의무를 규정하기 위해 별도 입법이 필요했던 것. 그런데 대리점법안의 작위의무는 대부분 가맹사업법을 따르고 있음
- 가맹점과 대리점이 법률적으로 똑같지는 않지만 이미 가맹사업법을 만들어서 10년 이상 시행해 온 상황에서, 여전히 고시 시행 후 몇 년은 경과해야 법으로 제정할 수 있다는 주장을 받아들이기 어려움. 가맹사업법의 10년 시행 결과를 토대로 대리점업권에 얼마든지 적용 가능함. 대리점 거래의 규율 범위만 명확히 하면 나머지 문제는 없을 것
- 많은 대리점이 실제로는 전속대리점 형태로 운영하도록 하지만 계약서에는 그것



이 반영되지 않는 등 문제가 있음(남양유업의 경우에도 계약서상으로는 전속대리점이 아니었음). 작위의무 부여가 필요한 이유임

## 2. 현행 고시의 정의 규정을 원용하면 정의 가능

- 이미 고시에서 ‘특정재판매 거래행위’라는 개념을 새롭게 도입. 이를 원용하여 대리점거래를 정의할 수 있음

## 3. 대리점사업자들에게 사업자 단체 구성권 및 협의권 부여해야

- 가맹점과 대리점의 양태가 다르다고는 하나, 근본적으로 갑을관계이고 협상력 강화를 위해 대리점주들을 하나의 조직으로 구성할 수 있도록 인정할 필요
- 2013년 가맹사업법 개정을 통해 가맹점사업자단체가 거래조건 변경 협의를 할 수 있도록 한 바 있음
- 대리점 양태의 다양성으로 어렵다면, 우선 전속대리점에 한정해서 좁은 범위에 서라도 시행해 볼 수 있을 것
- 또한 사업자단체에 대한 협의권 부여가 어렵다면 일단 사업자단체 구성권이라도 부여하는 안을 검토

## 4. 3배 손해배상 제도 도입 필요

- 법 체계 전반에 이미 도입되고 있는 제도. 이제는 우리나라 법체계에 맞지 않는다고 하기에는 늦었음
- 거래단절 등으로 인한 피해를 생각하면 대리점주-대리점본사의 관계가 하도급 관계와 크게 다르지 않으므로 징벌손배제도 도입 필요성 역시 동일함

## ■ 정부 여당 입장

### 1. 별도 법률 제정은 불필요하며 현행 공정거래법과 그에 따른 고시로 시행

- 1) 먼저 실태를 파악하고 고시부터 시행하면서 영향을 살펴봐야 함

- (정부) 그간 대리점 문제에 정부가 ‘영업을 잘 하다가 뭔가 틀어졌구나’ 정도로 안이하게 생각했던 것은 사실이고 최근 들어 문제가 있다는 것을 파악해서 실태 파악에 나선 것. 인력이나 시간 등의 한계로 그 동안 못한 것이지 대리점을 규제하는 법이 없어서 문제가 된 것은 아님
- 대리점법 제정안의 경우 가맹사업법에 있는 내용을 거의 그대로 가져왔는데, 대리점거래는 가맹사업과 그 양상이 다르고 다양한 형태의 유형이 존재하여 사업별로, 같은 사업 내에서도 업체별로 차이가 존재함
- 따라서 대리점 관련된 실태 파악이 우선 필요함
- 가맹, 방문, 다단계, 대규모유통 등 거래분야가 매우 다양한 점을 고려할 때 시장에 있는 모든 거래를 개별법으로 제정하는 것이 바람직한지 고민할 필요
- 대리점거래와 관련 공정거래법 고시를 제정하여 어느 정도 운영 후 필요한 경우 최소한의 범위 내에서 법률로 규정하면 될 것이므로 대리점법 제정을 추진하는 것에 대해서는 신중을 기해야 함
- 가맹사업법도 프랜차이즈 고시로 1997년 제정되었다가 5년 후(2002년)에 법으로 제정했고 대규모유통업법의 경우 대규모소매업 고시가 1985년에 제정되고 운영 결과를 축적해서 2011년에 법을 제정한 바 있음

\* 이와 관련, 2014. 4. 법안소위에서는 김학현 공정위 신임 부위원장이 ‘지금까지의 공정위 입장은 우선 고시를 시행하고 그 연후에 법을 만들든지 하겠다는 것이었으나, 내가 온 다음부터는 다르다. 남양유업 사건은 밀어내기라는 단순한 하나의 유형 때문에 생긴 일이며 하나의 행위를 규제하기 위해 법을 만들 필요는 없다’라는 취지로 답변한 바 있음. 이에 잠시 회의를 정회하고, 속개 후 김용태 소위원장이 공직자의 개인 소신과 그 부처의 일관된 입장을 구분하여 답변할 것을 요구함

\* 그럼에도 불구하고 2015. 1. 법안소위에서 김학현 공정위 부위원장은 ‘대리점의 가장 큰 문제는 밀어내기이고 이는 오랫동안 불공정거래 행위로 규제해온 바, 현행법에 완비돼 있다는 것이 공정위 입장이다’라는 취지로 재차 답변함. 공정위 입장이 ‘현행법으로 다 된다’로 한발 후퇴함



## 2) 오히려 대리점주들에게 악영향을 미칠 우려

- 유통 채널에서 대리점이 차지하는 비중은 점차 줄어드는 추세
- 법이 제정되어 보다 강하게 규제를 받게 되면 본사는 직영으로 체제를 전환할 유인이 생김. 이 경우 대리점주들의 상황이 더욱 악화될 수 있음

## 3) (정부) 대리점주들의 경우 가맹사업자와 달리 보호받아야 할 위치가 아님

- 정부가 대리점법 제정에 반대하는 주요 이유는 대리점 거래의 성격은 하도급·유통과 다르기 때문
- 하도급·유통에서의 약자는 납품 후 돈을 못 받은 입장으로 채권자. 반면 대리점 주들은 채무자
- 대리점 거래는 채무자들인 대리점주들이 일탈행위를 많이 했음(소위 ‘먹튀’나, 대금을 늦게 지불하거나, 과거 금리가 높을 때는 대금을 늦게 갚다 주고 명동 사채시장 가서 사채놀이도 함)
- 대리점주들이 을의 위치에는 있지만 기본적으로 채무자이기 때문에 그렇게까지 보호할 필요가 있겠느냐 하는 근본적인 부분의 문제
- 특히 그럼에도 불구하고 가맹법을 벤치마킹하여, 계약갱신요구권이나 사업자단체 구성권 등의 강한 보호를 해 줄 필요가 있는지 의문

\* 2015. 1. 법안소위에서 김학현 공정위 부위원장이 이와 같이 답변한 직후 약 30분간 정회. 속개 후 대리점 거래 위축을 우려하여 고시 시행 후 경과를 보자는 취지의 발언이었다고 해명함

\* 그러나 2015. 2. 김학현 공정위 부위원장은 다시 “대리점의 경우에는 진짜 보호할 필요도 없는 것도 있고 어떤 경우에는 대리점이 오히려 큰소리칠 수 있는데도 많은데 그런 것을 다 포괄하는 규제를 만들면 이게 오히려 경제에 마이너스일 수 있다”라고 발언하여, 대리점 거래에 대한 인식이 여전함을 보여줌

## 2. 현행 고시는 사후적 제재 중심이라 고시의 정의 개념을 그대로 쓰기는 어려움

- 고시에서의 정의 규정은 불공정거래행위의 거래상 지위 남용에 대한 규제. 사후

- 적으로 행위가 있는 뒤에 이것이 대리점거래에 해당하는지를 따지는 형태. 그래서 거래상 우월적 지위가 있는지의 여부가 하나의 요소로서 들어간 것임
- 그러나 법률로 만들 경우 사전에 본인이 수범자인지 알아야 하는데, 거래상 지위는 사전적으로 판단하기 어려움

### 3. (정부) 단체 구성권 부여 불가

- 가맹거래에서 특별한 보호를 위해 도입한 것으로, 대리점 거래에 필요성이 있는지 알 수 없음
- 단체 구성권만 있는 경우도 공정위로서는 받아들이기 어려움. 차라리 일부 영역에 대한 3배 손해제도를 수용하겠음

### 4. (정부) 3배 손해배상 도입 불가 → 일부 도입

- 실손해 범위의 배상을 원칙으로 하는 우리 민법 체계에 맞지 않음
- 하도급법은 예외적으로 특별한 필요가 인정된 것. 대리점거래는 동일하다고 볼 수 없음
- (최종협의를 시) 사업자단체 구성권을 제외하고 일부 행위유형에 대한 3배 손해배상제도 도입을 수용하겠음

## ■ 최종 타결 내용<sup>5)</sup>

1. 별도의 법률로 대리점법을 제정함
2. 대리점거래를 ‘공급업자(대리점 본사)와 대리점 간 상품 또는 용역의 재판매 또는 위탁판매를 위하여 행해지는 거래로서 일정기간 지속되는 계약을 체결하여 반복적으로 행해지는 거래’로 정의함
  - 우월적 지위는 사전적으로 판단이 불가능하다던 공정위 주장과 달리, ①공급업

5) 타결된 위원회 대안의 주요 내용은 189~190페이지 “주요내용”을 참조할 것



자가 중소기업자에 해당되거나, 대리점이 대기업인 경우, ②공급업자가 대리점에 대해 거래상 우월한 지위를 가지고 있다고 인정되지 아니하는 경우 법 적용에서 제외되도록 함

- 대리점법 처리가 합의되었을 때, 공정위에서는 이미 국회에 제시할 조문안을 준비해 둔 상태였음

3. 사업자 단체 관련 내용은 반영하지 않음

4. 구입강제 및 경제상 이익 제공 강요 행위에 대해 3배 손해배상 제도 도입



## 순환출자 금지 - 공정거래법 개정

### 개요

- 2012. 7. 김영주 의원 등 126인(야당 당론 발의) 및 김기식 의원 등 15인, 신규순환출자를 금지하고 기존순환출자는 3년 이내 해소하되 해소하지 못한 경우 의결권 제한하는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정안 발의
- 2012. 8. 남경필 의원 등 24인, 신규순환출자를 금지하고 기존순환출자에 대해서는 의결권 제한하는 개정안 발의
- 2012. 9. 노회찬 의원 등 14인, 신규순환출자를 금지하고 기존순환출자는 3년 이내 해소하도록 하는 개정안 발의
- 2013. 6. 박민식 의원 등 10인, 신규순환출자를 금지하는 개정안 발의
- 2012년 대선 당시 박근혜·문재인 후보는 재벌개혁 관련 주요 공약 중 하나로서 ‘대규모기업집단 소속 계열회사의 순환출자 금지’를 제시. 다만 새누리당은 신규순환출자만 금지하는 입장이었고 당시 통합민주당은 기존 순환출자까지 포함하여 규제하자는 입장이었음
- 대선 이후 19대 국회에서의 논의에 따라 신규순환출자를 금지하는 내용의 공정거래법 개정안이 2013.12.31. 국회 본회의를 통과함

### 주요 내용

1. 제출된 법안은 신규순환출자를 금지한다는 점에서는 모두 동일하며, 기존순환출자에 대해서만 입장의 차이 있음



## 2. 순환출자의 개념

- 순환출자란 계열사인 A사가 B사에 출자하고, B사가 C사에 출자한 후, 다시 C사가 A사에 출자하는 환상형 출자를 의미함

## 3. 공정거래법상의 규제

- 공정거래법은 상호출자제한기업집단 소속 계열회사 간 상호출자는 명시적으로 금지하고 있으나(제9조), 3개 이상 계열회사 간 순환출자에 대해서는 금지하고 있지 않음
- 상호출자가 금지되는 공정거래법의 취지에 비추어 순환출자 역시 금지되는 것으로 해석해야 한다는 주장은 과거부터 있었으나 이것이 받아들여지지 않음에 따라 결국 법 개정이 논의된 것

## 4. 순환출자의 문제점

- 순환출자는 가공자본을 창출하기 때문에 적은 돈으로 많은 지분을 지배하는 이른바, 현금흐름권(cash flow right)과 지배권(control right)의 괴리 현상을 가져옴
- 우리나라의 경우 순환출자로 외부자금 없이 가공의결권을 생성함으로써 지배주주의 지배력을 유지 및 강화하고, 승계를 위한 방법으로 활용되는 등 경제력 집중에 따른 폐해를 유발한다는 비판을 받아옴
- 이러한 현상은 주식회사 제도의 근간을 훼손하는 것이며, 외부주주의 권익을 침해하고 채권자 보호에도 심각한 문제를 야기하는 것임
- 이에 기업집단 소속 계열회사에 대해서는 순환출자를 금지하자는 것이 개정안의 취지



## 논의와 협상

### 쟁점

1. 기존순환출자의 금지·해소 여부
2. 순환출자 금지의 예외사유 범위

### 야당 입장

#### 1. 기존순환출자 해소 필요

- 기존순환출자에 대한 해소방안이 전혀 논의되지 않고 신규순환출자에 대해서만 금지하는 쪽으로 가는 것에 대해서 반대함
- 순환출자 해소에 비용이 많이 들어간다는 주장은 사실을 호도하는 것. 재벌 오너(지배주주)의 경우 지배권 유지를 위해 비용이 들 수 있으나, 기업의 입장에서는 지분을 파는 기업은 출자지분이 현금화되는 것이고, 매입하는 기업은 현금을 출자지분화하는 것이므로 추가비용이 들지 않음

#### 2. 별도의 예외사유를 두지 않음

- 야당은 신규순환출자뿐 아니라 기존순환출자도 금지해야 한다는 입장이었기 때문에, 순환출자 금지에 관한 별도의 예외사유를 제안하지 않음(기존 및 유형은 시행령 또는 고시에 위임)
- 여당이 제안한 9개의 예외사유에 대해서는 당초 ①회사 합병 및 영업 전부의 양수, ②담보권의 실행 또는 대물변제의 수령, ⑤기촉법상 워크아웃 및 자율협약 과정에서 채권단 합의 이행으로 인해 발생·강화된 순환출자 외에는 수용 곤란 입장
- 이후 논의 과정에서 예외사유에 대해 일시적으로만 인정하고 유예기간 경과 후 해소하기로 하면서 정부여당이 제안한 예외사유를 일부 추가 수용함



## ■ 정부 여당 입장

### 1. 신규순환출자 금지로 한정할 필요

- 기존 순환출자의 경우 해소 과정에 자금이 많이 들어가 투자 위축 등 국민경제에 부담이 됨
- 공시의무 부과 등을 통해 자발적·점진적으로 해소하는 게 바람직함
- (정부) 공시를 통한 사회적 압력으로 자발적인 해소를 유도하고 일정시점(2년 정도) 후에 평가하여 제대로 이루어지지 않을 경우 대책을 강구하겠음
- 여당에서 발의한 남경필 의원안은 기존순환출자에 대한 의결권을 제한하는 제안을 하였으나, 여당 의원들이 이에 반대함

### 2. 신규순환출자만 금지하더라도 예외사유를 인정할 필요

- 신규순환출자를 금지하되 일정한 예외사유를 규정함
- 여당안(박민식)은 예외사유로 ①회사의 합병 또는 영업전부의 양수, ②담보권의 실행 또는 대물변제의 수령을 제안함
- 논의 과정에서 여당은 총 9가지의 예외사유를 제안함. 박민식 의원안에 있었던 ①, ② 외에
  - ③ 기존 순환출자 하에서 주주배정 증자 시 지분을 유지할 위한 추가적 출자
  - ④ 주주배정 증자 시 외부주주 실권에 따라 상대적으로 지분율이 상승하여 기존 순환출자가 강화된 경우
  - ⑤ 부실기업 구조조정 과정에서 채권단 합의에 따른 계열사의 출자나 증자로 신규 순환출자가 발생하거나 기존 순환출자가 강화된 경우
  - ⑥ 신성장사업 진출을 위한 창업의 경우 증자과정에서 계열회사로부터 출자를 받아 순환출자가 형성된 경우
  - ⑦ 방송, 금융, 정보통신, 방위산업, 에너지, 해운, 항공우주, 광업 등 국가 기간산업에 대한 외국인의 적대적 M&A 방어
  - ⑧ 회사가치 훼손 우려가 있는 적대적 M&A 방어
  - ⑨ 순환출자회사집단 내에서 계열회사간 합병으로 새로운 형태의 순환출자가

형성된 경우

- 정부는 ①~⑤와 ⑨는 수용하되 ⑥, ⑦, ⑧에 대해서는 수용 곤란하다는 입장
- 수용 곤란 사유는 각각 다음과 같음
  - ⑥은 순환출자 이외의 방법으로도 충분히 신성장산업 진출을 위한 증거가 가능하며 요건이 불명확해 악용 소지가 큼
  - ⑦은 이미 국가 기간산업에 대한 보호장치가 있어 외국인의 적대적 M&A 가능성이 매우 낮음
  - ⑧은 현행 대기업집단의 내부지분율이 높아 적대적 M&A 우려가 크지 않으며 순환출자 외의 방어수단도 충분할 뿐 아니라 회사가치 훼손우려가 있는 적대적 M&A 사례는 국내에서 거의 없고, ‘회사가치 훼손우려’는 판단이 곤란한 불확정 개념이라 행정법규에 규정하기 곤란함

## ■ 최종 타결 내용

### 1. 상호출자제한기업집단에 속하는 계열사 간 신규순환출자만을 금지함

- 새로운 순환출자를 형성하는 것 외에도 기존순환출자 고리를 강화하는 추가출자도 신규순환출자에 해당하는 것으로 정의
- 다만, 기존순환출자 고리 내의 합병 및 유상증자 주식배당 등으로 동일한 지분율을 유지하는 경우의 순환출자는 여전히 가능
- 기존순환출자에 대해서는 공시의무를 부과하여 점진적·자발적으로 해소하도록 유도함

### 2. 5가지의 예외사유를 인정하되, 이 경우 해소유예기간을 두고 궁극적으로는 해소하도록 함

- 6개월 유예 : 회사의 합병·분할, 포괄적 주식교환·이전, 영업전부의 양수도, 담보권의 실행·대물변제의 수령 등으로 발생하는 순환출자
- 1년 유예 : 유상증자 시 실권주 발생으로 인한 지분율 상승



- 3년 유예 : 기촉법 및 채권단 자율협약에 의한 구조조정에서 동일인의 사재출연  
및 기존주주의 유상증자 참여로 인한 순환출자의 경우

3. 위반 시 주식처분명령, 주식취득가액의 10% 범위 내의 과징금 부과, 의결권 행사의  
금지 및 3년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금 등의 제재를 가할 수 있도록 함



## 대한항공 사이버스카이 일감몰아주기 개선

### 개요

#### 1. 대한항공의 일감몰아주기 실태

- 사이버스카이 : 대한항공 조양호 회장의 세 자녀(조현아, 조원태, 조현민)가 지분 100%를 보유한 회사. 기내잡지 광고, 대한항공 기내 면세품 통신판매, 대한항공 로고상품 통신판매, 웹사이트 유지 보수 서비스 등이 주요 업무
- 사이버스카이, 한진그룹 계열사와 평균 80% 이상 내부거래  
2013년 총 매출 42억 원 중에서 대한항공에서 수익계약으로 따낸 매출이 74%를 차지, 대한항공을 포함한 8개 계열사에서 발생한 매출이 84%에 달해. 전형적인 일감 몰아주기. 2014년에도 매출 49억 원 중 대한항공과의 내부거래 비중이 81% 차지

### 문제점

- 대한항공 기내면세품의 경우 대한항공 직원들이 직접 판매하고 있는 만큼, 온라인 기내면세점 판매를 총수 자녀들이 100% 지분을 보유한 사이버스카이에 위탁할 이유가 없음. 일감 몰아주기를 위해 설립된 회사라는 방증



## 개선 요구

- 대한항공은 사이버스카이와의 거래가 명백한 일감 몰아주기로 나타나고 있는 만큼 사이버스카이와의 내부거래를 정리하고 온라인 기내 면세품 판매 사업 등을 자체 사업으로 전환할 필요가 있음
- 공정거래위원회, 대한항공의 자체사업 전환과 별개로 사이버스카이의 일감몰아주기 규제 위반 여부를 조사하고 엄정하게 조치할 것

## 결과

- 김재호 대한항공 경영전략 본부장, 2015 정무위 국정감사(2015.10.06.)에서 “사이버스카이의 기내 면세품 위탁판매 사업정리 방안을 추진하겠다”고 답변
- 2015.11.05. 총수일가 삼남매, 사이버스카이 보유주식 100%를 대한항공에 매각



## 일감몰아주기 금지 - 공정거래법 개정

### 개요

- 2012. 6. 정호준 의원 등 15인, 일감몰아주기 규제를 제5장에 신설하고 현저성 요건을 유지한 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정안 발의
- 2012. 7. 이종훈 의원 등 24인, 일감몰아주기 규제를 제3장에 신설하고 사익편취를 금지하는 개정안 발의
- 2012. 7. 김기식 의원 등 15인, 특수관계인에 대한 부당지원행위를 제3장에 신설하고 제5장의 현저성 요건 삭제하며 제재대상을 수혜 특수관계인 혹은 수혜를 받은 회사로 확대하는 개정안 발의
- 2012. 7. 민병두 의원 등 22인, 특수관계인에 대한 부당지원행위를 제3장에도 규정하여 경쟁제한성에 대한 입증 없이도 부당하게 지원한 사실만으로도 제재가 가능하도록 한 개정안 발의
- 그 외 2012. 8. 이만우 의원 등 11인, 2012. 9. 노회찬 의원 등 14인, 2013. 2. 김재경 의원 등 11인, 2013. 4. 김용태 의원 등 11인이 발의한 개정안을 병합하여 심사함
- 2012년 대선에서 문재인·박근혜 후보 모두 재벌 총수일가의 부당한 사익추구 행위를 근절할 것을 공약하였음
- 대선 이후 19대 국회에서 논의를 진행하여, 2013. 7. 2. 일감몰아주기를 금지하는 내용의 공정거래법 개정안이 국회 본회의를 통과함



## ■ 주요 내용

### 1. 개념

- 일감몰아주기 거래는 이사의 대표적인 자기거래의 형태로서, 주주의 이익(富)을 지배주주(총수일가)에게 이전시키는 것을 말함
- 일감몰아주기는 기업집단 계열사간 내부거래로 가능하므로 공정한 시장경쟁을 훼손하고, 세금 없는 부의 상속이 가능하게 됨

### 2. 개정 목적

- 현재 공정거래법상 부당지원행위가 성립하기 위해서는 가격의 현저성 또는 물량 등을 조절하여 거래상대방에게 경제적 이득을 제공하고 그 결과 공정한 거래가 저해될 우려가 있어야 함
- 대부분의 기업집단의 내부거래는 이 ‘현저성’과 ‘공정거래 저해성’을 모두 충족하지 않아 제제를 받지 않아 왔음
- 이에 따라 기업집단의 경우 일감몰아주기 등을 별도로 규제하여 이를 방지하고자 한 것임

### 3. 개정안의 주요 내용

〈19대 국회에 제출된 일감몰아주기 금지 관련 주요 공정거래법 개정안〉

	김기식 의원안	이종훈 의원안	민병두 의원안	김용태 의원안
요건 완화	제3장에 신설 부당성: 경쟁제한성 → 경제력 집중 여부	제3장에 신설 부당성: 경쟁제한성 → 경제력 집중 여부	제3장에 신설 부당성: 경쟁제한성 → 경제력 집중 여부	-
	-	제5장에 신설 조항에서 현저성 요건 삭제	-	제5장에 신설 조항에서 현저성 요건 삭제
제재 대상 변경	지원 회사 → ·원칙: 수혜 특수관계인 ·예외: 내부거래공시대상회사( 특수관계인납부불능시)	지원회사 → 지원 혹은 수혜회사	-	지원회사 → 수혜 특수관계인 혹은 수혜회사



	김기식 의원안	이종훈 의원안	민병두 의원안	김용태 의원안
사전 규제	-	사익편취 우려 계열회사 신규 편입 금지	-	
과징 상한선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지원액산정 가능 시: 지원받은 금액</li> <li>• 지원액산정 불능 시: 해당 지원성 거래규모의 20%</li> </ul>	지원받은 금액	지원받은 금액의 10%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령이 정한 매출액의 5%</li> <li>• 매출액 없는 경우 5억원 이내</li> </ul>
기타	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공표 등 조치 수단 추가</li> <li>• 이행강제금 부과</li> </ul>	-	

## 논의와 협상

- 대통령 공약임에도 불구하고 여당은 제도 도입에 소극적

### 쟁점

1. 일감몰아주기 규제의 법적 요건
2. 지원객체에 대한 제재여부

### 야당 입장

#### 1. 공정거래법 3장에 일감몰아주기 규제를 신설해야

- 일감몰아주기 규제의 목적은 총수일가의 사익편취를 규제하기 위한 것으로, 공정거래법 제3장에 편입하여야 함
- 1996년 부당지원행위 금지를 입법할 때 당초에는 경제력 집중 억제책의 일환으로 제3장에 두려 하였으나, 법안심사 과정에서 지나친 대기업 규제라는 재계의



건을 반영하여 제5장에 규정함

- 이로 인해 부당지원행위로 인한 피해가 주로 총수가 있는 대기업집단에 집중·발생하고 있으나 부당성 판단기준이 경쟁제한성(공정거래저해성) 여부와 연결되면서 공정위가 이를 입증하기 어려워 관련 사건에서 잇달아 패소하고 있음. 규제의 실효성을 위해 제3장으로 이관해야 함
- 또한 법원이 현저성 요건을 엄격하게 해석하여 패소 사례가 빈발하는 바, 제5장의 부당지원행위에 대해서도 현저성 요건을 완화해야 함

## 2. 지원받은 회사에 대해서도 제재해야

- 현행 제도는 부당지원을 받아 실제로 이익을 본 회사가 아무런 제재를 받지 않고 있어 이익의 귀속주체와 제재로 인한 손실의 귀속주체가 일치하지 않는 문제가 있음
- 따라서 지원받은 회사에 대해 과징금을 부과하는 등 제재 방안을 마련해야 함

## ■ 정부 여당 입장

- 정부와 여당의 입장이 다름

## 1. 일감몰아주기 규제의 법적 요건

### 1) (여당) 필요성에 의문이 있으며, 도입하더라도 제5장에 두는 것이 타당함

- 현재도 부당지원금지규정이 있어, 제3장에 추가할 경우 자칫 효율적 내부거래까지 제한하여 신규투자를 저해할 우려가 있음
- 형법상 배임, 상법상 회사기회유용금지, 상속증여세법상 증여세 부과규정 등 현행 다른 법률 규정을 적극적으로 활용하여 문제 해결 가능함
- 집중된 경제력의 남용으로 인한 문제는 적극적으로 해소하자는 데 동의함. 그러나 그것과 집중된 경제력 자체를 해소하는 것은 별개의 문제로 동시에 진행하기 어렵고, 일감몰아주기는 이미 집중된 경제력을 남용하는 문제이므로 제5장에 두

는 것이 타당

- 공정거래법은 경쟁제한성이 기본요건이므로 경쟁을 제한하는 경우에 한해서만 규제할 필요

## 2) (정부) 일감몰아주기 조항은 제3장에 신설하고, 제5장 부당지원행위는 현저성 요건을 완화해야(야당과 유사한 입장)

- 현재는 제5장의 불공정거래행위의 제한에 규정이 되어 있기 때문에 부당성 요건의 판단 기준이 경쟁제한성·공정거래 저해성 여부에 있었음
- 정부의 조정은 제3장에 안 제11조의5를 신설해서 부당성 요건의 판단요소를 경쟁제한성에서 경제력 집중의 유지·강화로 전환하고, 제5장의 불공정거래행위의 금지 규정도에서는 현저성 요건을 완화해서 ‘현저히 유리한 조건으로’를 ‘상당히 유리한 조건으로’ 완화하는 것
- 신규투자자 관련하여, 사업기회가 있으면 신규투자를 하는 것이 마땅함. 이때 영미법계에서는 회사 내에 사업부를 신설하거나 아니면 자회사를 신설해서 자기가 직접 사업을 수행함. 그런데 우리나라는 총수일가가 자기지분이 높은 비상장회사를 만들어 그쪽으로 이익을 빼돌리는 것이 문제
- 대표적 사례 글로비스 : 현대자동차에 차량이나 자동차부품 수송 수요가 많은데, 그것이 사업기회이기 때문에 영미법에서는 당연히 현대자동차에 운송사업부를 만들거나 아니면 현대자동차의 운송자회사를 만들어서 그 이익이 현대자동차에 귀속이 되고 그것이 현대자동차 주주들한테 돌아가게 함. 그런데 현대자동차는 글로비스라는, 총수일가가 지분이 많은 회사를 만들어 이익이 전부 다 총수일가에게 귀속됨. 이는 미국의 경우 불법(corporate opportunity doctrine)인데, 우리나라에서는 법제가 안되어 있는 상태
- 회사법상 회사기회유용 금지조항은 기본적으로 적용 대상이 회사의 이사로, 지배주주는 제외되며 이사회의 승인만 거치면 모든 거래가 정당화. 또한 상법은 정부가 집행하는 법이 아니고 문제되면 당사자 간 소송을 해야 하는 것. 그러나 소송에서 이기더라도 승소의 이익은 회사로 귀속이 되지 소액주주한테 돌아오는 것이 아니기 때문에 소액주주들이 소를 제기할 유인이 적음. 따라서 현행 회사법상 회사기회유용 금지조항은 거의 작동이 안 될 것으로 판단함



- 배임죄 또한 총수일가가 지시했더라도 공식적인 의사결정은 이사회에서 이사가 하다보니, 우리나라 풍토에서는 대개 아무 힘 없는 이사들만 걸리고 지배주주는 빠져나감
- 상증세법상의 일감몰아주기 과세는 이 법과 목적과 규제대상이 모두 다름
  - ① 목적 면에서 상증세법은 기본적으로 거래의 위법성 여부와 상관없이 발생한 소득에 대해서 일정 부분의 세금을 매기는 것. 반면 공정거래법은 위법한 행위로 얻은 부당이익에 대해서, 그리고 그것을 통해서 총수일가가 계속 경제력 집중을 심화시켜 나가는 것에 대해서 페널티를 가하는 것
  - ② 규제대상 면에서 상증세법은 지배주주 일가 개인만 과세대상. 그런데 제3장 신설 조항은 지배주주 일가 및 지원을 한 회사, 지원을 받은 계열사까지 과징금의 대상
- 제3장에 신설하는 것이 경제력 집중 자체를 해소하자는 것이 아니라 일감몰아주기라는 잘못된 행태 하나를 시정하여 경제력 집중이 악화되는 것을 막자는 것. 그러나 현행 조항으로는 ①회사가 아닌 총수일가 개인에 대해서 지원하는 것, ②정상가격과 차이가 없거나 정상가격 산정이 곤란한 일감몰아주기, ③기업집단 계열사와 거래가 없는 사업기회 유용을 규제할 수 없는 한계가 있음
- 특히 총수일가의 사업기회 유용은 현행 어느 법으로도 막을 수가 없음

## 2. 지원 객체에 대한 제재

### 1) (여당) 지원객체가 강요(요구)한 경우에 한해 제재해야

- 지원객체의 의사와 무관하게 지원이 이루어진 경우 이를 이유로 제재하는 것은 부당함

### 2) (정부) 부당지원을 받는 행위 자체를 금지하고 제재해야

## 최종 타결 내용

### 1. 총수일가의 사익편취 행위 규제를 공정거래법 제5장 제23조의2에 신설

- 당초 박근혜 대통령은 ‘특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등 금지’ 규정을 제3장 즉, 경제력 집중 억제에 장에 신설할 것을 공약했고 정부도 이와 동일하게 주장하였으나 여당의 반대가 극심함
- 이에 제5장의 제목을 ‘불공정거래행위 및 특수관계인에 대한 부당한 이익제공의 금지’로 변경하고 제23조의2를 신설함
- 또한 이를 입법취지에 반영하고 속기록에 기록을 남기기로 함<sup>6)</sup>
- 효율성 증대, 보안성, 긴급성 등 거래의 목적을 달성하기 위한 예외 사유 인정

### 2. 이익을 본 총수일가에도 직접 과징금을 부과하여 부당이득을 환수하고, 수혜자에게 부당지원을 받지 않을 의무 신설

### 3. 부당지원행위 위법성 성립요건을 ‘상당히’ 유리한 조건으로 완화

### 4. 통행세 제재 신설

- 일반적인 부당지원행위와 별도로 제23조 제1항 제7호 나목에 “다른 사업자와 직접 상품·용역을 거래하면서 상당히 유리함에도 불구하고 거래상 실질적인 역할이 없는 특수관계인이나 다른 회사를 매개로 거래하는 행위”를 신설, 통행세 제재의 근거를 마련함

6) 자세한 내용은 2013. 6. 26. 정무위 법안심사소위 및 전체회의 속기록 참조



## 일감몰아주기 규제 강화<sup>7)</sup>

### 개요

#### 1. 일감몰아주기 거래 등의 문제점

- 회사기회유용 및 일감몰아주기 거래는 이사의 대표적인 자기거래의 형태로 다음과 같은 문제가 있음
  - ① 소액주주의 부를 총수 일가에게 이전시키고 공정한 경쟁을 저해함
  - ② 기업집단 내 계열사 간의 내부거래로 인하여 중소기업이 시장경쟁에서 배제되어 관련 시장 생태계가 황폐화됨
  - ③ 편법적인 부의 대물림이 허용됨
- 회사기회유용 및 일감몰아주기 거래의 대표적인 사례 : 현대글로비스와 SKC&C (현 SK)

#### 2. 일감몰아주기에 대한 기존 법령상의 규제

- 회사기회유용 및 일감몰아주기 거래에 대한 문제의식이 심화됨에 따라 상법 등에서 이를 규제하는 제도가 도입됨

##### 1) 상법

- 2011년 4월 개정 상법에 이사의 자기거래금지 조항 개정 및 회사의 기회 및 자산의 유용 금지 조항이 신설<sup>8)</sup>되었음

7) 관련하여 19대 국회에서 이루어진 논의 내용은 205~211페이지 참조

8) 상법 제398조 및 제397조의2

## 2) 상증세법

- 일감몰아주기로 인해 지배주주 등이 얻은 이익에 대해 증여세를 과세
- 증여의제이익 = 세후영업이익 x (특수관계법인과의 거래비율 - 정상거래비율 \* 1/2) x (주식보유비율 - 한계지분율)

## 3) 구 공정거래법(개정 전)

- 공정거래법에서 일감몰아주기 규제가 신설되기 전에도 부당지원은 금지<sup>9)</sup>되어 있었음
- 그러나 부당지원행위는 법 체계상 제5장 불공정거래행위 금지 편에서 다루고 있어, 부당지원행위가 불공정거래행위로 규제를 받고 있었음. 이에 따라 위법성 요건을 충족하기 위해서는 ‘가격 등의 부당성’뿐 아니라 ‘경쟁제한성’이 요구 됨
- 계열사 간 부당지원행위에 대해서는 거래가격이 불공정한 경우뿐만 아니라, 거래규모가 현저하여 과도한 경제상 이익을 제공한 경우에도 부당지원행위로 규제하도록 하였고, 부당지원행위에 대한 심사 지침 중 ‘현저한 규모’에 의한 지원행위에 대한 심사 지침을 마련(2010. 12.)한 바 있음
- 그러나 공정위는 구체적인 지원 금액 산정의 어려움을 이유로 엄격한 집행에 나서지 못하고 있으며, 공시 강화 등의 간접적인 규제만 강화하고 있었음

## 3. 대선 공약 및 19대 국회 입법

### 1) 2012 대선 공약

- 문재인 후보와 박근혜 후보는 모두 재벌 총수일가의 부당한 사익추구 행위를 근절할 것을 공약하였음
- 문재인 후보 : ‘재벌의 과도한 경제력 집중 완화’ 공약 중 하나로 재벌대기업의 일감몰아주기, 계열사에 유리한 차별 거래 등 부당내부거래에 대한 처벌을 강화하는 등 ‘재벌 총수일가의 부당한 사익추구 행위를 근절할 것’을 공약함
- 박근혜 후보 : 일감몰아주기 등 총수일가의 부당내부거래 금지규정을 더욱 강화

9) 공정거래법 제23조 1항의 7에서는 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위(이하 ‘부당지원행위’)를 금지함



하고 부당내부거래로 인한 부당이익은 환수하는 등 대기업집단 총수일가의 불법 및 사익편취행위를 근절할 것을 공약함

## 2) 19대 국회 입법

- 총수일가의 사익편취를 금지하는 일감몰아주기 규제가 2013.7.2. 공정거래법에 신설
- 공정거래법 제5장의 제목을 ‘불공정거래행위 금지’에서 ‘불공정거래행위 및 특수관계인에 대한 부당한 이익제공의 금지’로 변경
- 동법에 제23조의2를 신설하여 기업집단 소속 회사의 일감몰아주기 및 회사기회 유용 행위 금지를 명문화
- 동법 시행령에서 지배주주 등이 일정 비율(상장 30%, 비상장 20%)이상의 지분을 보유하는 경우 일감몰아주기 규제 대상에 포함시킴
- 다만, 효율성·긴급성·보안성의 사유가 있는 경우 규제 적용의 예외로 함

## 문제점

- 오랜 논의 끝에 제도가 도입되었으나, 시행 결과에 따라 수정할 필요성이 제기됨

### 1. 지분율 문제

- 총수일가가 간접지분을 보유한 경우는 일감 몰아주기 규제의 적용대상에 포함하지 않고, 직접지분을 보유한 경우에도 ‘대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 지분을 보유한 회사’로 그 대상을 대폭 축소하여 규제의 대상 범위가 넓지 않음
- 이에 따라 당초 일감몰아주기 규제의 적용대상이 될 가능성이 높았던 회사라도 법 시행 이후 합병·분할·영업양수도, 지분매각, 회사의 해산 등으로 일감몰아주기 규제를 회피한 사례가 급증. 문제가 된 일감몰아주기 거래를 해소하지 않고 회사의 조직변경을 통해 공정거래법 규제를 회피함



## 2. 폭넓은 예외사유

- 규제의 대상이 되는 경우에도 기업의 효율성 증대·긴급성·보안성 등 거래의 목적 달성을 위한 경우를 일감몰아주기 규제의 적용제외 사유로 인정하고 있음
- 일감몰아주기 규제의 세부 방안을 마련하였던 2013년 말 당시 대규모기업집단 소속 계열회사 총 1500여개사 중 총수일가가 1주 이상의 지분을 보유한 회사의 수가 405개사였는데, 상장회사 30% 이상 비상장회사 20% 이상 지분보유 기준을 적용할 경우 규제의 대상은 절반으로 줄어들었고, 예외사유인 효율성, 긴급성, 보안성 요건을 적용할 경우 또 다시 규제대상이 절반 이하로 줄어드는 것으로 확인됨

### 제언

#### ❖ 일감몰아주기 규제를 제3장으로 이전

##### 1. 현행법

- 제5장(불공정 거래행위의 제한) 제23조의2로 신설

##### 2. 문제점

- 일감몰아주기 규제가 공정거래법 제3장이 아닌 제5장에 신설되어 ‘공정거래저해성(경쟁제한성)’ 요건의 배제 여부에 대한 불확실성이 남아 있는 상태
- 논의 당시에도 해석상의 논란을 우려하여 제5장의 제목을 ‘불공정거래행위 금지’에서 ‘불공정거래행위 및 특수관계인에 대한 부당한 이익제공의 금지’로 수정함
- 또한 입법취지에 “공정한 거래를 저해하는지 여부가 아닌, 특수관계인에게 부당한 이익을 제공하였는지 여부를 기준으로 위법성을 판단하도록 한다”는 취지를 밝힘
- 그러나 일부 법률가는 법체계적으로 볼 때 공정거래저해성 요건을 완전히 배제할 수 없다고 주장하여, 해석을 두고 논란의 여지가 있는 상태
- 특히 일감몰아주기 규제 법안을 제3장에 규율하지 않은 것은 경제력 집중의 억제라는 명분을 놓친 것이라는 지적이 있음



### 3. 결론

- 일감몰아주기 규제가 공정거래법 제5장에 편입되어 있을 경우 ‘경쟁제한성’ 요건의 충족 여부가 논란이 될 수 있으므로 제3장(경제력 집중)으로 이관하여 실효성 제고
- 위에서 설명한 바와 같이 일감몰아주기 규제가 제5장에 따른 불공정거래 행위인 경우 ‘현저성’과 ‘경쟁제한성’ 요건을 모두 충족해야 규제가 가능한 것인지에 대해 논란이 있음. 그러나 이를 동법 ‘제3장 기업결합 및 경제력 집중의 억제’의 한 조항으로 둘 경우 부당지원 사실만으로 당연위법(per se illegal) 원칙이 적용될 수 있음

#### ❖ 일감몰아주기 규제 대상 확대

##### 1. 현행법

###### 1) 일감몰아주기 등의 규제 대상

- 지배주주 등이 일정 비율(상장 30%, 비상장 20%)이상의 지분을 보유하는 회사와의 거래
- 간접보유 지분은 규제하지 않음
- 친족그룹간의 거래는 규제대상이 아님

###### 2) 일감몰아주기 등의 규제 대상의 예외

- 기업의 ‘효율성 증대, 보안성, 긴급성 등 거래의 목적을 달성하기 위하여 불가피한 경우’는 예외 인정

##### 2. 문제점

- 규제대상이 기업집단 내의 모든 거래가 아닌, 총수일가가 지분을 보유한 회사에 한정하고 있어 규제의 범위가 매우 제한적

###### 1) 직접지분으로 제한

- 총수일가가 일정 비율 이상의 지분을 ‘직접’ 보유한 회사만을 규제의 대상으로 하고 있어 규제의 사각지대가 광범위하게 발생될 가능성이 높음

- 예를 들어 삼성에버랜드(현 삼성물산)의 경우 2013.12 삼성에버랜드의 급식사업 부문을 물적분할하여 삼성웰스토리를 설립. 이에 따라 삼성웰스토리는 삼성에버랜드가 100%의 지분을 보유하게 되었으며 이재용 등 지배주주 및 가족들이 보유한 직접지분은 하나도 없음(당시 삼성에버랜드는 이재용 등 가족이 45.56%를 보유하고 있었음). 결국 물적분할 결과 이재용 등이 얻는 일감몰아주기의 효익은 동일하나 공정거래법 규제는 회피하게 됨

## 2) 상장 30%, 비상장 20%의 지분율

- 일감몰아주기 규제 이후 합병 등의 방식으로 공정거래법상의 규제 비율 이하로 지배주주의 지분을 하락시키는 방법이 동원되었음. 이러한 합병 등으로 지배주주의 지분이 하락했다는 점에서 일단 공정거래법상의 규제목적은 일부 달성한 것을 볼 여지가 있음<sup>10)</sup>
- 그럼에도 불구하고 제도 본연의 목적에 비추어 추가로 기준 지분율을 하향 조정하여 점차 지배주주 등에 대한 일감몰아주기를 근절하는 것이 필요함
- 일감몰아주기 회피를 위해 이종업종 간의 합병을 시행한 대표적인 사례는 CJ시스템즈와 CJ올리브영의 합병임. CJ시스템즈는 SI업체이며 CJ올리브영은 화장품판매 회사임. 이들 두 회사는 2014.12 합병하였으며, CJ시스템즈는 이재현 등 가족이 32%의 지분을 보유하고 있는 일감몰아주기 규제대상 회사였음. 그러나 합병 후 이재현 등은 22.7%의 지분을 보유하게 되어 일감몰아주기 규제대상에서 제외되었음. 결국 씨제이그룹은 사업연관성이 전혀 없는 두 회사를 일감몰아주기 규제를 회피하기 위해 합병한 것

## 3) 과도한 시행령 위임

- 일감몰아주기 규제의 시행령상 요건이 완화되어 있어 본래 규제목적을 달성하지 못할 가능성이 큼
- 개정된 공정거래법 제23조의2 제1항 제4호는 원칙적으로 일감몰아주기를 금지하고 있으나, 제2항에서 기업의 효율성 증대, 보안성, 긴급성 등 거래의 목적을 달성하기 위한 경우를 예외사유로 인정
- 이는 일감 몰아주기 거래가 있더라도 해당 기업이 예외사유에 해당된다고 주장한

10) 물론 합병의 목적, 정당성에 대해서는 여전히 문제가 있음



다면 경우에 따라 해당 거래를 허용하여 주겠다는 것인데, 그 범위가 광범위하여  
규제의 실효성을 기대하기 어려운 수준임

- 이러한 예외사유로 기존의 일감몰아주기의 대표적인 회사인 현대글로비스 및 SKC&C(현 SK)의 경우 규제대상이 아닐 가능성이 높음

### 3. 결론

#### 1) 기준 지분을 조정

- 상장과 비상장을 구분하지 않고 지배주주 등의 지분이 20% 이상인 경우 규제대상으로 변경
- 현행 직접지분만 규제대상으로 하고 있으나 이를 간접지분까지 확대(상속증여세법상의 일감몰아주기 과세의 경우에는 이미 간접지분까지도 고려하고 있음)

#### 2) 예외사유인 ‘긴급성, 보완성, 효율성’ 기준 삭제

#### 3) 일감몰아주기 규제를 친족기업까지 확대

### ❖ 통행세 제재의 실효성 제고

#### 1. 현행법

- 2013년 일감몰아주기 규제 신설 당시 통행세 관행을 근절하기 위한 방안이 부당지원행위 금지의 한 유형으로 신설됨
- 공정거래법 제23조(불공정거래행위) 제1항 제7호 ‘나’목은 부당지원행위의 한 유형으로 “다른 사업자와 직접 상품·용역을 거래하면 상당히 유리함에도 불구하고 거래상 실질적인 역할이 없는 특수관계인이나 다른 회사를 매개로 거래하는 행위”, 이른바 ‘통행세’를 금지하고 있음

#### 2. 문제점

- 통행세 관행으로 인해 대기업집단별로 폐쇄적인 내부시장(captive market)이 형성되고, 역량 있는 비계열 독립기업의 사업참여 및 성장기회가 제약되는 문제점이 있음
- 발주사 입장에서도 다른 역량 있는 기업을 선택할 수 있는 기회를 상실하여 국민경제 전체적으로 경쟁압력(competitive pressure)이 저하될 우려가 있음

- 공정거래법은 통행세 제재를 제23조의 부당지원행위의 한 유형으로 신설하였는데, 당초 제안될 당시 부당지원행위의 한 형태가 아닌 신설되는 제23조의2에 따로 규정하는 방안이 추진된 바 있음(당시 일감몰아주기 규제는 공정거래법 제3장에 신설하는 방안 추진)
- 현행과 같이 법 제23조의 부당지원행위의 한 유형으로 통행세를 규제할 경우 그 적용을 위해 ‘공정거래저해성’ 요건이 필요하게 되고, 이는 공정거래저해성을 입증하지 못한다면 통행세 관행에도 불구하고 제재하기 어렵다는 것을 의미

### 3. 결론

- 통행세 제재의 실효성 확보를 위해 제23조의4에 규정을 신설하는 것이 바람직



## 전속고발권 완화

### - 공정거래법·하도급법·가맹사업법·대규모유통업법 개정

#### 개요

##### 1. 공정거래법 개정안

- 2012. 6. 김재원 의원 등 11인 : 전속고발권 전면 폐지
- 2012. 7. 이용섭 의원 등 126인 : 전속고발권 선별적 폐지(시지남용, 부당한 공동행위, 사업자단체 금지행위 일부(제1호), 부당지원행위, 재판매가격유지행위)
- 2012. 9. 노회찬 의원 등 14인 : 전속고발권 선별적 폐지 (부당한공동행위 등)
- 2013. 2. 김기식 의원 등 15인 : 담합, 시지남용, 부당지원, 조사방해 등에 대하여 공정위의 검찰 고발을 의무화
- 2013. 3. 김종훈 의원 등 13인 : 감사원장, 조달청장, 중소기업청장 등에게도 고발요청권 부여

##### 2. 하도급법 개정안

- 2012. 7. 이현재 의원 등 24인 : 납품단가 인하행위, 기술탈취·유용행위에 대하여 공정위의 검찰 고발을 의무화함
- 2012. 9. 노회찬 의원 등 14인 : 부당한 하도급대금의 결정, 물품 등의 구매강제 등 원사업자의 중요한 위법행위에 대하여는 수급사업자, 수급사업자를 조합원으로 하는 중소기업협동조합, 수급사업자 사업장의 노동조합에 고발권 부여
- 2013. 1. 신장용 의원 등 15인 : 공정거래위원회의 전속고발권을 폐지하고, 부당하게 하도급대금을 결정하는 등 이 법을 위반한 원사업자 등에 대하여는 공정거래위원회의 고발을 의무화
- 2013. 2 김기식 의원 등 16인 : 부당한 하도급대금의 결정 금지, 감액 금지, 보복조

- 치 금지 조항을 위반한 자에 대하여는 공정위의 검찰 고발을 의무화
- 2013. 3. 김종훈 의원 등 13인 : 감사원장, 중소기업청장에게도 고발요청권 부여

### 3. 가맹사업법 개정안

- 2013. 3. 강석훈 의원 등 13인 : 검찰총장 외에 감사원장, 중소기업청장에게도 고발요청권 부여
- 2013. 3. 민병두 의원 등 12인 : 가맹본부가 가맹희망자에게 정보제공 시 허위·과장된 정보 또는 중요사항을 누락한 경우 누구나 고발할 수 있도록 함

### 4. 대규모유통업법 개정안

- 2013. 3. 강석훈 의원 등 13인 : 검찰총장 외에 감사원장, 중소기업청장에게도 고발요청권 부여

## 주요 내용

### 1. 개념

- 공정거래법 제71조제1항은 공정거래법 위반사항에 대해 공정위의 전속고발권을 인정
- 전속고발권이란 일정한 형사범(공정법 관련규정 위반자)에 대하여 행정기관(공정위)의 고발이 없이는 검찰이 공소를 제기할 수 없도록 하는 제도
- 전속고발권은 1980년 공정거래법 제정 당시부터, 그리고 1984년 하도급법 제정 당시부터 도입되어 계속 유지됨
- 행정기관에 전속고발권을 부여한 것은 특정 범죄의 적발과 제재에 있어서는 전문성을 갖춘 행정기관이 국가의 일반 형벌권 행사기관인 검찰보다 더 효율적이라는 점이 인정되기 때문
- 여기에는 특정 범죄 전담 행정기관의 고발권 행사가 오남용되거나 불공평하게



행사되지 않아야 하며, 그리고 특히 피해자 구제가 합리적으로 수행될 것이라는 신뢰가 전제되어야 함

## 2. 문제점

- 그동안 전속고발권을 갖고 있는 공정위가 제 역할을 하지 못한다는 비판이 제기되어 왔음
- 공정거래법과 하도급법은 사실상 모든 법 위반행위를 형사처벌의 대상으로 규정하고 있어 외형적으로는 매우 엄격하게 되어 있으나, 바로 그렇기 때문에 역으로 공정위는 고발권 행사에 매우 소극적인 입장을 견지해 왔음
- 이에 대한 보완책으로 공정거래법의 경우 1996년 말 개정을 통해 ‘그 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해한다고 인정하는 경우’에는 검찰총장이 공정위에 통보하여 고발을 요청할 수 있도록 하여(공정거래법 제71조 제3항) 공정위의 전속고발권에 검찰이 개입할 수 있는 여지를 두었으나, 이 역시 실효성을 거두지 못하였음
- 따라서, 그동안 공정위의 전속고발권을 제한 내지 폐지해야 한다는 요구가 계속되어 왔음
- 특히 공정한 시장경제 질서 및 하도급거래 질서를 확립하고 중소하도급 기업들의 정당한 권익이 침해되지 않도록 하기 위하여 기업들의 중대한 불법행위에 대하여 직접 당사자에게 고소·고발권을 돌려주는 것이 필요하다는 지적

## 3. 내용

- 개정안은 크게 세 가지 유형으로 분류 가능
  - ① 전속고발권을 폐지하고 누구나 고발할 수 있도록 하는 안
  - ② 특정한 유형의 법 위반행위에 대해 의무적으로 고발하도록 하는 안
  - ③ 공정위 외의 다른 기관에도 고발권을 나누어주는 안



## 논의와 협상

### ■ 쟁점

- 전속고발권 폐지·완화의 구체적 방법

### ■ 야당 입장

- 중요한 법 위반 사항에 대해 공정위의 전속고발권을 폐지하거나 의무적으로 고발하는 것을 원칙으로 해야 함
- ‘의무고발 대상 위법행위라도 경쟁질서 저해 정도가 미약하여 대통령령으로 정하는 경우에 해당하고, 전원회의 3분의 2 이상 찬성하는 경우에는 미고발 가능’으로 예외 사유를 두고 있으므로, 고발 대상이 지나치게 광범위해진다는 정부 주장은 타당성이 없음

### ■ 정부 여당 입장

- (여당) 검찰총장 외에 감사원장, 중소기업청장, 조달청장에게도 고발요청권을 부여하는 안 제안
- (정부) 여당 안대로 3개 기관에 고발요청권을 확대하는 것을 수용
- 행위를 중심으로 카르텔이나 시지 남용 등을 모두 고발의무 대상으로 할 경우, 소규모·지역적인 카르텔도 전부 고발 대상이 될 수 있어 문제됨



## 최종 타결 내용

- 공정거래법, 하도급법, 대규모유통업법, 가맹사업법 등 위반 사항에 대해 현행 검찰총장 이외에 중소기업청장, 감사원장, 조달청장(공정거래법에 한함)이 고발을 요청하면 공정거래위원장은 의무적으로 고발하도록 그 대상범위를 확대함



## 3배 손해배상제도 확대 - 하도급법 개정

### 개요

#### 1. 하도급법 개정안

- 2012. 5. 진영의원 등 30인 : 부당단가인하의 경우 10배 이내에서 배상
- 2012. 6. 오제세 의원 등 10인 : 부당단가인하의 경우 3배 이내에서 배상
- 2012. 6. 이상직 의원 등 19인 : 부당단가인하의 경우 3배 이내에서 배상
- 2012. 7. 이현재 의원 등 24인 : 서면미발급, 부당단가인하, 인력탈취의 경우 3배 이내에서 배상
- 2012. 8. 노웅래 의원 등 11인 : 부당반품, 부당단가인하, 부당결제청구의 경우 3배 이내에서 배상
- 2012. 9. 이목희 의원 등 10인 : 부당한 물품구매대금의 청구 및 부당이익 제공 요구의 경우 손해의 5배 이내에서 배상
- 2013. 4. 강창일 의원 등 10인 : 부당한 하도급대금 결정, 물품 등의 구매강제, 부당반품 및 그 밖의 불공정·부당행위를 하여 손해를 입은 자가 있는 경우에는 10배 이내에서 배상

#### 2. 대리점법 제정안

- 2013. 5. 이종걸 의원 등 18인 : 구입강제, 판매목표 강제, 부당반품의 경우 3배 이내에서 배상
- 2013. 5. 심상정 의원 등 12인 : 대리점법 위반행위 전체에 대해 3배 이내에서 배상
- 2013. 6. 이상직 의원 등 10인 : 구입강제, 판매목표 강제 및 불이익제공, 경제상



이익제공 강요, 부당반품금지 등의 경우 3배 이내에서 배상

### 3. 신용정보법 개정안(금융위 소관)

- 2014. 2. 강기정 의원 등 18인 : 신용정보 유출로 인한 피해발생에 대한 별도의 입증책임 지우지 않으며, 발생한 손해의 3배 이내에서 배상

## 주요 내용

### 1. 징벌적 손해배상제의 개념

- 징벌적 손해배상이란 가해자에게 고의 등의 주관적인 악사정이 있는 경우 보상적 손해배상에 덧붙여 위법행위에 대한 징벌과 동종행위 억지를 주목적으로 하여 과해지는 손해배상으로서 보통법(common law)상 인정되는 구제방법 중 하나임
- 이는 주로 영미법 또는 그 법제를 계수한 국가에서 발전한 제도. 특히 경쟁법과 관련하여서는 미국의 클레이튼(Clayton)법에 명문화된 3배 배상이 대표적임

### 2. 도입의 필요성

- 우리나라의 경우 2011년 하도급법 개정으로 원사업자가 수급사업자의 기술자료를 유용함으로써 손해를 입힌 경우 발생한 손해의 3배 범위 내에서 손해배상책임을 지도록 하여, 제한된 범위에서 징벌적 손해배상을 최초로 도입한 바 있음
- 하도급 관계에서 원사업자를 상대로 소송을 제기하는 순간 해당 원사업자와는 물론이고 동종업계 내의 모든 기업과의 거래관계가 단절되는 우리나라 하도급 구조의 현실을 고려할 때, 일정한 사유에 한하여 3배 손해배상제도를 도입하여 실질적인 피해보상과 함께 예방적 효과를 얻을 수 있다는 취지임
- 반면, 재계는 미국과는 달리 대륙법체계인 우리나라의 경우 징벌적 손해배상제도를 도입하는 것은 시기상조라는 반론을 제기함

### 3. 19대 국회(정무위)에서의 제도 확대

- 2013. 4. 하도급법 개정으로 3배 손해배상제 확대 도입
- 2015. 2. 신용정보법 개정으로 특정 행위 위반에 대해 3배 손해배상제 도입
- 2015. 12. 대리점법 제정으로 구입강제 등 불공정거래행위에 대해 3배 손해배상제 도입

## 논의와 협상

### ■ 쟁점

- 3배 배상제도의 확대 범위

### ■ 야당 입장

- 하도급법 전면 확대 또는 최소한 부당 단가인하, 부당 발주취소, 부당 반품, 부당 결제청구, 경제적 이익강요 5개 영역에 대한 징벌 손해배 확대 필요
- 징벌손배 제도를 두는 이유는 두 가지. ①사전 예방 효과: 걸리면 원사업자가 크게 배상해야 하니 하지 말라는 사전적 경고, ②실제 손해가 발생한 경우 소송의 이익이 커지게 하려는 목적
- 그런데 예방 효과나 하도급 업체가 갖고 있는 소송하기 어려운 조건은 어떤 경우든 동일함. 따라서 적어도 직접 경제적 손실이 나는 부분에 관해서는 일괄적으로 도입하는 것이 바람직함
- 실제로 소송이 일어나느냐 아니냐를 떠나서 사회적인 관행을 바꾸고 경고효과를 가져오는 측면
- 과잉규제는 불법은 아닌 행위를 규제할 때의 문제이고, 부당 결제청구와 경제적



이익 강요는 명백한 불법행위. 과잉규제 문제 소지가 없음

- 3배 이내에서 법원의 판단에 따른 배상액 조정이 가능함
- 또한 정부 주장대로 수급사업자의 동의가 필요한 행위와 원사업자가 혼자서 완성할 수 있는 행위를 구분한다면, 전자의 행위가 더 악질적임. 수급사업자가 자신에게 불이익이 될 것을 알면서도 동의하게 만들었다는 것이므로 실제 행위로써 완성되었다면 강요의 강도가 훨씬 센 것

## ■ 정부 여당 입장

- 정부와 여당의 입장 일부 다르며, 여당 내에서도 이견이 있음

### 1. (여당) 현행대로 기술유행행위에 한정하거나, 경중을 따져 정말 필요한 부분에만 확대

- 부당 단가인하행위가 불공정행위 중 가장 많은 범위를 차지하더라도, 그 피해의 등가성이 기술유행행위와 동일한가? 기술유행행위는 민사절차에서 피해 회복이 안 되기 때문에 3배 보상인데, 부당 단가행위가 있었으면 민사제재에서 피해를 회복할 수 있음
- 징벌손배제를 전면 확대할 경우 대기업이 하도급 관계를 단절하고 직접 사업을 할 가능성

### 2. (정부) 부당 단가인하까지만 확대 → 부당 단가인하, 부당 발주취소, 부당 반품까지 확대

- 초기 정부는 징벌손배 제도가 실손해 배상원칙인 우리 법체계와 충돌하므로 확대 도입은 신중히 검토해야 하며, 부당 단가인하까지만 확대하자는 입장
- 부당 단가인하 부분은 하도급 영역에서 힘의 불균형이 매우 큰 경우임. 피해를 당하더라도 수급사업자의 입장에서는 대응할 수 있는 힘이 없으며, 수급사업자의 가장 큰 불만사항임에도 사업현장에서 은밀하게 이루어져 적발이 어려움
- 부당결제 청구, 경제적 이익의 부당한 요구, 서면미발급, 부당반품, 인력탈취 등

은 그간의 집행 경험에 비추어 부당 단가인하나 기술탈취에 비해 상대적으로 법 위반성이 약함

- 이후 중기중앙회 등에서 공정위에 부당 반품 및 부당 발주취소에 대한 반영 의견을 강력히 제시하여 두 가지를 더 추가하는 안을 제시
- 부당 결제청구 및 경제적 이익 강요의 경우 중기중앙회 자료에 의하면 사례가 거의 없고, 예방적인 측면에서 너무 확대하면 과잉규제 문제가 생길 수 있음
- 또한 정부에서 확대에 동의한 세 가지 행위는 ‘원사업자 단독으로 이루어지는 행위’라는 공통점이 있음. 부당 결제 청구나 경제적 이익 강요는 이 불법행위가 완성이 되려면 어쨌든 수급사업자의 동의와 적극적 행동이 필요한 반면, 부당 단가인하나 부당 반품, 부당 발주취소는 원사업자가 일방적으로 행위를 완성할 수 있음

## 최종 타결 내용

- 기존의 기술자료의 탈취 및 유용 외에 부당 단가인하, 부당 발주취소, 부당 반품 등의 유형에 대해서도 위반 시 3배의 범위 내에서 손해배상책임을 지도록 함
- 이 경우 원사업자가 고의 또는 과실 없음을 입증하여야 함



## 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 개정

### 개요

- 2012. 5. 김영주 의원 등 126인, 가맹점사업자단체에 거래조건 변경에 관한 협의권을 부여하고 징벌적 손해배상(3배소)제도를 도입하는 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 개정안 발의
- 2012. 6. 이만우 의원 등 12인, 부당한 점포환경의 개선 금지, 점포예정지 인근 가맹점 정보제공 의무화, 가맹사업자에 대한 허위·과장 정보제공 금지 등 내용을 담은 개정안 발의
- 2013. 3. 민병두 의원 등 12인, 영업시간 강요금지 및 과도한 위약금 부과행위 금지, 허위·과장 정보제공에 대한 전속고발제 폐지를 골자로 하는 개정안 발의
- 2013. 3. 이종훈 의원 등 14인, 부당한 점포환경의 개선 금지와 광고·판촉비용 전가 금지 및 비용분담 등 내용을 담은 개정안 발의
- 2013. 7. 2. 국회 본회의에서 위원회 대안 의결함

### 주요 내용

- 영업지역 변경의 경우 가맹본부와 가맹점사업자간 ‘협의’가 아닌 ‘합의’를 통해 할 수 있도록 방식을 엄격하게 함
- 가맹사업자가 비용을 부담하는 광고나 판촉행사의 경우 가맹본부가 그 집행을 통보하고, 가맹점사업자의 요구가 있는 경우 열람할 수 있도록 함(위반 시 공정



위가 제재)

- 부당한 영업시간 구속 금지 : 가맹점사업자에게 영업시간을 강제할 수 없음
- 부당한 점포환경개선(인테리어비용 등) 강요 금지 규정 신설
- 가맹사업자단체 설립 허용 및 협의권 부여 : 가맹점사업자는 권익보호 및 경제적 지위 향상을 도모하기 위하여 단체(가맹점사업자단체)를 구성할 수 있으며, 가맹점사업자단체는 그 가맹본부에 대하여 가맹계약의 변경 등 거래조건에 대한 협의를 요청할 수 있음

## 논의와 협상

### ■ 쟁점

1. 가맹점사업자 단체구성 및 가맹점사업자단체에 거래조건 변경에 관한 협의권 부여
2. 영업시간 강제 금지
3. 리모델링(점포환경 개선) 비용의 전가 금지
4. 징벌적 손해배상 도입

### ■ 야당 입장

#### 1. 가맹점사업자에게 단체구성권과 협의권을 부여해야

- 단체를 구성하여 협의하는 것은 상대적으로 협상력이 약한 가맹점주들의 권익을 보호할 수 있는 효과적인 방법
- 가맹점사업자들이 가맹점사업자단체를 구성하여 가맹본부와 가맹거래조건을 협의할 수 있도록 하고, 거래조건에 대한 협의가 결렬된 경우 가맹점사업자단체가 분쟁 조정을 신청할 수 있도록 하는 방안



- 단체 구성은 브랜드 동일성과 무관하게 할 수 있도록 하되, 협의권을 갖는 것은  
①동일한 브랜드의 가맹점사업자 중 ②일정 비율(예컨대 1/2) 이상으로 구성된  
단체로 한정하면 대표성 문제 및 담합 문제 해소 가능

## 2. 영업시간제한(특히 심야)을 강제하는 행위를 불공정행위에 포함

- 가맹사업법상 불공정한 거래행위의 유형에 영업시간을 구속하는 행위를 포함시켜, 편의점 24시간 영업과 같은 심야영업을 강요할 수 없도록 제한함
- 편의점 영업의 경우 연중무휴로 24시간 영업을 원칙으로 하고 이를 위반할 경우 가맹본부가 계약을 해지할 수 있고 월 평균 가맹수수료 15개월분의 위약금을 지불하도록 하는 등 사실상 영업시간을 강제하고 있는 반면, 심야시간대 영업에 따른 매출액이 없거나 본사 이익을 제외하면 실제 운영비는 적자 상태에 있는 사례가 빈발함
- 예컨대 같은 밤 11시부터 새벽 6시까지라도, 변화가 편의점은 하루 매출액의 15% 정도를 차지할 때 골목에 위치한 편의점은 하루 매출액의 2~3%를 차지하는 경우가 흔함. 그럼에도 무조건 영업을 해야 한다는 것은 노예계약이나 다름없음
- 또한 BBQ 같은 경우는 오전 11시부터 오후 11시까지 영업하는 것으로 규정하나 오후 11시 이후에 영업하는 것은 제재를 하지 않음. 영업을 잘 해서 새벽 2-3시까지 하는 것은 무관하다는 의미. 그러므로 다른 업종은 고려할 것이 없고 24시간을 강제하는 부분만 문제. 24시간 영업을 금지하는 것이 아니라 선택권을 보장하는 취지
- 위약금이 과다한 것은 별개의 문제로 접근하고 오히려 손해가 나는데도 영업을 강제하는 부분을 시정할 필요

## 3. 리모델링 비용 전가 금지

- 가맹본부가 가맹점에 리모델링을 요구하고, 그 비용 역시 가맹점에 전가하는 행태에 대해 제도 개선 필요

#### 4. 허위·과장정보 제공 및 불공정거래행위에 3배 손해배상제도 도입해야

- 허위·과장정보 제공은 가맹사업자가 몇천개 가맹사업자한테 동일한 허위·과장 정보를 줬다는 의미로 사회적 비난 가능성이 더 높음
- 또한 피해 측면에서도 오히려 기업은 한 번 부당 단가인하를 당해도 사업적으로 만회할 기회가 있을 수 있지만, 예컨대 퇴직금으로 연 치킨집·빵집이 망하면 그 사람의 인생이 파산하는 것. 개인의 피해 정도를 놓고 보면 허위·과장정보 제공에 따른 피해가 더 큼
- 따라서 이에 대해서는 사전적 예방도 하고, 피해를 제대로 보상받을 수 있도록 징벌손배제를 도입하는 것이 타당함

### ■ 정부 여당 입장

#### 1. 가맹점사업자 단체에 협의권을 부여하는 것은 신중해야

- 1) (정부) 단체 구성권은 결사의 자유에 해당하므로 부여해도 좋지만 협의권 부여는 곤란
  - 가맹점사업자 단체의 대표성과 담합 발생 우려가 있음
  - 이미 체결된 계약내용에 대한 가맹점사업자단체에 재협의할 수 있는 단체협의권을 부여하는 것은 계약의 안전성을 훼손할 우려가 있으므로 신중할 필요가 있다는 입장
  - 업종별, 브랜드별로 불공정하다고 느끼는 거래조건이 상이하므로 단체협의 대상이 되는 거래조건을 한정하는 것도 쉽지 않음
  - 다만, 가맹점사업자단체의 가입·활동 등을 이유로 가맹점사업자에게 불이익을 주는 행위에 대한 금지규정 신설에 대해서는 찬성
  - (기재부) 헌법 다수의 자연인 또는 법인이 공동의 목적을 위해 단체를 결성할 수 있는 자유가 보장되어 있으므로 가맹점사업자단체 설립 규정 신설의 실익이 크지 않으며, 가맹점사업자단체의 대표성을 담보할 방법이 없는 상태에서 협상권을 부여하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 반대 입장



## 2) (여당) 가맹 분야에 따라 계약관계와 종속 정도가 다르므로 신중히 접근해야

- 편의점의 경우 초기 투자를 대부분 가맹본부가 하고 영업 과정에서도 깊이 개입하며 이익을 많이 가져감. 이 경우 사실상 사용자와 고용자 관계와 유사할 수 있음
- 그러나 식당 프랜차이즈의 경우, 가맹본부는 이름만 빌려주고 모든 투자는 가맹점주가 하며 이익도 대부분 가맹점주가 가져가는 경우가 많음. 이 경우 가맹점주는 독립 사업자나 마찬가지
- 수익분배 구조가 갑을의 형태가 분명한, 종속관계가 분명한 영역에 한정될 때 협의권이 의미가 있음. 그렇지 않은 사례를 고려할 필요

## 2. 24시간 영업강제 금지에 대해서도 신중 검토 필요

- 영업시간은 가맹사업 특성상 브랜드 통일성 유지의 중요한 요소인 측면
- 24시간 영업은 편의점 업종의 본질적 특성인 측면이 있고, 소비자 편리성 등 긍정적 측면과 가맹점사업자의 애로사항이라는 부정적 측면이 동시에 존재하므로 가맹본부, 가맹점사업자 등에 대한 의견수렴과 사회적 공감대 형성이 필요
- 24시간 영업 자체가 문제가 아니라 과도한 위약금이 문제. 편의점이 24시간 하는 것은 누구나 아는 내용. 이를 알고 계약을 했는데, 개점하고 보니 영업을 생각보다 안 났을 경우(본인 잘못이든지 편의점 가맹점본부 잘못이든지 간에) 위약금을 물고 나오는 것이 부담스러운 것

## 3. 리모델링 비용 전가를 금지와 관련해서는 여당 및 정부 각 부처 입장 다름

### 1) 여당

- 개정안의 내용에 크게 이의 없음

### 2) 정부

- (공정위) 가맹본부와 가맹사업자간 매장 리뉴얼에 따른 이익과 비용부담의 균형을 도모하고, 불필요한 리뉴얼을 최소화하기 위한 측면에서 가맹본부의 비용 일부 부담은 타당

- (지식경제부) 프랜차이즈 업종별 점포환경개선의 시기, 범위 등이 다른 특수성이 존재하는 상황에서 일률적으로 그 부담을 본부에 지도록 한 것은 무리가 있다는 입장

#### 4. 징벌손배 도입 곤란

- (정부) 가맹 분야에서는 사전에 등록·제공한 정보를 보고 판단하는 것으로, 징벌적 손해배상까지 갈 사항은 아니라는 의견
- (여당) (박근혜) 당선인이 징벌손배를 공약했다 하나, 그것은 당선인의 얘기고 지금은 국회에서 논의하는 것이므로 공약에 구속받을 이유가 없음

### 최종 타결 내용

#### 1. 가맹점 사업자 단체에 단체협약권 부여

- 동일 브랜드 가맹점 사업자로 구성된 가맹점 사업자단체는 가맹본부에 거래조건 협의를 요청할 수 있도록 하고 가맹본부에 성실협약 의무를 부과함
- 다만 단체협약 시 가맹점 사업자 단체가 가맹사업의 통일성이나 본질적 사항에 반하는 거래조건요구, 부당한 경영간섭 행위, 부당한 경쟁제한 행위를 하지 못하도록 함
- 가맹본부가 가맹점 사업자단체 구성·가입·활동 등을 이유로 가맹점사업자에게 불이익을 주는 행위를 금지함

#### 2. 부당한 영업시간 구속 금지

- 정상적인 관행에 비추어 부당하게 가맹점 사업자의 영업시간을 구속하는 행위를 금지함
- 다음 두 가지 경우는 부당한 영업시간 구속으로 간주함
  - ① 대통령령으로 정하는 심야영업 시간대의 매출이 영업에 소요되는 비용에 비



하여 저조하여 대통령령으로 정하는 일정기간 동안 영업손실이 발생함에 따라 가맹점 사업자가 영업시간 단축을 요구한 경우

- ② 가맹점 사업자가 질병의 발병과 치료 등 불가피한 사유로 영업시간 단축을 요구하는 경우

### 3. 점포환경 개선(리모델링) 비용의 전가 금지

- 가맹본부는 시설노후화 등이 객관적으로 인정되는 경우와 같이 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이는 가맹점 사업자에게 점포환경 개선을 강요하지 못함
- 가맹점 사업자의 점포환경 개선 시 소요되는 비용 중 대통령령으로 정하는 비용 중 가맹본부도 일정금액(최대 40% 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액) 부담하도록 함
- 단, 가맹본부의 요구·권유가 없는 자발적인 점포환경 개선 및 가맹점 사업자의 귀책사유로 인한 위생·안전상의 문제로 점포환경 개선을 하는 경우는 대상에서 제외함

### 4. 징벌적 손해배상제도는 도입되지 않음



## 상조회사 규제 강화 - 할부거래법 개정

### 개요

- 2012. 12. 정부, 상조업체로 인한 소비자 피해가 급증하여 제도개선 관련 내용을 담은 「할부거래에 관한 법률」 개정안 제출
- 2013. 2. 노회찬 의원 등 15인, 소비자 보호를 위해 할부거래업자에 대한 규제를 전반적으로 강화하는 「할부거래에 관한 법률」 개정안 발의
- 그 외 2013. 8. 이상민 의원 등 10인, 2013. 12. 김우남 의원 등 12인, 2014. 3. 김관영 의원 등 10인, 2014. 4. 이상민 의원 등 10인이 발의한 개정안을 병합하여 심사함
- 2015. 7. 6. 위원회 대안이 국회 본회의를 통과함

### 주요 내용

#### 1. 목적

- 최근 상조업체들이 할부거래법을 회피하기 위해 변형된 선불식 할부계약 체결 등 편법적 운영으로 소비자 피해가 급증함에 따라, 이를 규제하기 위한 할부거래법 개정작업이 국회에서 검토됨

#### 2. 내용

- 소비자가 상조서비스를 제공받기 전 대금의 일부 또는 전부를 납입하면 상조계



- 약에 해당하도록 하는 등 선불식 할부거래의 정의 개념을 확대함
- 상조업 등록요건 중 자본금 기준을 3억원에서 15억원 이상으로 상향
  - 외부 회계감사 의무화 : 상조업체는 회계법인을 통해 매년 회계감사를 받은 후 감사보고서를 공정위와 상조업체 홈페이지 등에 공시하도록 함
  - 지배주주 및 임원의 결격사유 강화 : 현행법상 지배주주나 임원이 할부거래법 위반으로 형사처벌 받은 경우 상조업체를 운영할 수 없었으나, 이를 할부거래법 위반으로 벌금형을 받거나 타법 위반으로 금고 이상의 형을 받은 경우로 강화함
  - 계약이전 관련 절차와 책임관계 명확화 : 계약 이전시 인도업체에 이전 사실의 공고(계약체결 후 14일 이내), 소비자에 대한 설명·동의의무(계약체결 후 37일 이내), 관련자료 보관의무(동의기간 경과일부터 5년간) 신설
  - 인수업체에게 새로운 계약서 발급 의무(동의기간 경과일부터 30일 이내), 시·도지사 신고 의무(동의기간 경과일부터 2달 이내), 관련 자료 보관의무(동의기간 경과일부터 5년간) 등 신설
  - 모집인 행위에 대한 규율 추가
  - 선수금(현행 50%) 보전 의무 위반에 대한 제재조항 신설

## 논의와 협상

### ■ 쟁점

- 허가제 변경 또는 등록제 유지 여부

### ■ 야당 입장

- 소비자 피해의 급증을 가져왔던 상조업체의 일탈행위를 규율하고 상조업체로 인한 소비자 피해를 선제적으로 차단하기 위해 상조업체의 진입규제를 강화해야



- 기존 3억원 자본금은 가장납입이 용이하여 사실상 무의미한 수준
- 단기적으로는 할부거래법 개정을 통해 공정위가 인허가권을 갖고, 장기적으로는 보건복지위 소관의 「상조업법」 제정을 통해 보건복지부로 인허가권을 이관함
- 자본금 기준을 상향하고, 임원 및 지배주주의 자격 요건을 강화하는 한편, 특히 지배주주에 대한 정성평가 요건(예컨대 ‘충분한 출자능력과 건전한 재무상태’, 그밖에 금융회사의 대주주 요건을 참조해서 논의 가능)을 두어 인허가기관에서 판단하도록 함

## ■ 정부 입장

- 가장납입 가능성에 관한 지적에 동의. 그 해결책으로 허가제로 전환하기보다는 등록요건을 대폭 강화하겠음. 예컨대 3년의 경과규정을 두고 30억원으로 자본금 기준을 10배 상향하는 방안을 통해 업계 구조조정을 촉진하고 건전성이 높은 대형사 중심으로 재편하는 방향을 검토(2014. 4. 기준으로 자본금 규모 30억을 넘는 상조업체는 전체 237개사 중 6개에 불과함)
- 공정위는 기본적으로 시장의 경쟁을 촉진하는 기관으로, 인허가 업무는 공정위의 성격이나 존재 이유에 맞지 않는 측면이 있음
- 할부거래법 역시 그 목적이 업종관리보다는 거래과정에서의 불공정행위로 인한 소비자피해를 막는 것
- 등록제 요건 강화를 통해 업체의 난립을 차단하겠음

## 최종 타결 내용

- 등록제를 유지하되, 자본금 요건을 3억원에서 15억원으로 상향조정함



## 재벌 지주사 브랜드 수수료 실태 개선

### 개요

#### 1. 브랜드 수수료의 개념

- 브랜드 수수료 : 기업가치를 담고 있어 그 자체로 재산가치를 인정받는 브랜드를 제3자에게 사용하게 할 경우 브랜드 이용 대가로 징수하는 돈. 통상 브랜드 소유권을 가진 회사와 브랜드 사용회사 간의 계약이나 외부감정평가 등을 통해 징수하는 것이 일반적
- 현재 브랜드 수수료에 대한 일관된 기준이 없어, 회사마다 브랜드 수수료 징수 기준 제각각

기업명	브랜드 수수료 징수 기준
SK	(매출액-광고선전비) × 0.2%
LG	사용회사의 당해년도 매출액을 기준
GS	[2007년부터 2010년까지] 사용료 = (매출액-광고선전비) × 0.1% [2011년부터 2014년까지] 사용료 = (매출액-광고선전비) × 0.2%
CJ	(매출액-광고 선전비) × 0.4% // 대한통운은 0.2%
LS	사용하는 회사의 매출액을 기준

#### 2. 대기업 지주회사 브랜드 수수료 현황

- 우리나라 대기업의 경우 브랜드 소유권의 소유실태조차 파악되지 않음
- 2010~2014년 LG, SK, GS, CJ, LS의 지주회사 브랜드 수수료 수취현황 조사 결과, 2010년 4,700억원에서 2014년 6,710억원으로 늘어나는 등 지속적 증가 추세

### 〈기업집단소속 지주회사의 브랜드수수료 현황〉

(단위:백만원)

	2010년		2011년		2012년		2013년		2014년		계	
	브랜드 수수료	기타 매출액	브랜드 수수료	기타 매출액	브랜드 수수료	기타 매출액	브랜드 수수료	기타 매출액	브랜드 수수료	기타 매출액	브랜드 수수료	기타 매출액
SK	132,780	411,671	143,001	609,707	210,584	522,591	229,690	832,948	233,238	758,740	949,293	3,135,657
LG	252,761	337,896	264,938	324,530	271,100	345,463	269,085	298,961	264,859	310,885	1,322,743	1,617,736
GS	30,793	182,376	77,393	269,640	82,880	84,761	80,439	249,322	77,760	175,795	349,265	961,894
CJ	33,208	34,500	44,778	45,498	51,988	55,964	64,769	25,583	73,350	25,147	268,093	186,692
LS	21,050	53,191	25,167	59,285	23,928	72,859	22,078	73,214	22,026	75,818	114,249	334,367
총합계	470,593	1,019,634	555,277	1,308,660	640,480	1,081,638	666,061	1,480,028	671,233	1,346,386	3,003,643	6,236,345

- 김승현 회장 일가가 지분의 30% 이상 소유하고 있는 (주)한화의 경우 지주회사  
가 아니지만 2015년 7월부터 2016년 12월까지 한화건설, 한화생명보험 등 자회  
사 4곳으로부터 약 784억원의 브랜드 수수료를 수취할 예정
- 반대로 롯데관광개발(주)의 사례처럼 모회사 브랜드를 엄연히 사용하고 있음에  
도 브랜드 수수료를 전혀 납부하지 않는 경우도 존재

### 3. 금융지주회사 브랜드 수수료 현황

- 2012년 금융지주회사의 전체 계열사 대비 브랜드 사용료 납부액 현황 조사 결과,  
농협중앙회는 국내 금융지주회사가 수취하는 평균 수수료(매출액의 0.17%)보다  
9배나 높은 브랜드 수수료(매출액의 1.6%)를 걷음. 반면, 영국 본사와 직접 브랜  
드 수수료 계약을 맺는 스탠다드차타드계열사는 농협중앙회 대비 1/22 수준의  
브랜드 수수료(매출액의 0.05%)만 지불

### 4. 해외 브랜드 수수료 현황

- 미국 지주회사의 경우 브랜드 수수료를 받는 경우가 거의 없음
- 일본도 최근 들어 소수 기업만이 브랜드 수수료를 받는 추세



## 문제점

### 1. 브랜드 수수료의 징수액과 책정 기준의 적정성 문제

- 브랜드 수수료의 징수 금액과 이를 산정하는 기준이 회사마다 제각각인 상황 자체가 브랜드 수수료의 책정 기준이 합리적으로 확립되지 않았다는 방증

### 2. 공정위의 브랜드 수수료 수취 현황 파악 미비

- 대기업들이 계열사로부터 브랜드 수수료를 받고 있고, 그 규모가 지속적으로 증가 추세에 있음에도 공정위는 규모, 책정기준, 그 타당성 여부 등 현황을 제대로 파악하지 않고 있음

### 3. 과도한 브랜드 수수료 납부를 통한 부당지원 의혹

- 지주회사체제인 재벌의 경우, 총수 일가의 지분이 지주회사에 집중되어 있어 지주회사의 이익과 재벌총수일가의 이익이 일치하는 조건에서, 지주회사에 대한 과도한 브랜드 수수료 징수를 강요하고 납부하는 행위는 부당지원행위에 해당함.

## 개선 요구

- 현재 브랜드 수수료 수취 현황, 결정 기준, 상표권 소유관계 등 기초 현황을 파악하고, 그 책정 기준의 타당성 여부를 검토하여 객관적 기준을 마련할 것.
- 현황 조사를 기반으로 브랜드 수수료 징수 및 납부과정에서의 부당지원행위 금지 위반 여부를 면밀히 조사할 것.

## 결과

- 2015.11.12. 공정거래위원회, 41개 대기업을 대상으로 브랜드 수수료 현황 조사 착수

## 제언

- 특정 제품도 아니고, 회사 명칭의 사용과 관련해서 지주회사가 브랜드 수수료를 징수하는 것이 타당한지, 회사 브랜드의 가치 형성에 어느 기업이 어느 정도 기여했는지에 대한 타당한 검토 없이 총수일가 지분이 집중된 지주회사가 브랜드에 대한 소유권을 갖는 것이 정당한 지 근본적으로 검토할 필요가 있음
- 재벌오너체제가 일반화된 우리나라 대기업 집단의 경우 회사 브랜드는 계열회사 공동 소유로 보는 것이 타당한 측면이 있고, 미국의 지주회사 체제 등 해외 기업 집단에서 회사 브랜드 수수료를 징수하는 경우가 거의 없음도 참고할 필요가 있음



## 지주회사 관련 규제 강화

### 개요

#### 1. 지주회사의 개념

- 지주회사란 주식의 소유를 통해 국내회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사를 의미

#### 2. 연혁

##### 1) 지주회사 설립 및 전환 금지

- 우리나라에서는 1986년 말 경제력 집중 억제를 위해 공정거래법을 개정하여 지주회사의 설립 및 전환을 금지하였음
- 이는 기업경영에 대한 감시가 미흡한 상황에서 지주회사 제도가 피라미드형 출자를 통해 지배력 확장이 가능하므로 이에 따른 경제력 집중이 우려됐기 때문

##### 2) 지주회사 원칙 허용

- 1997년 말 외환위기 후 OECD와 IBRD의 권고에 따라 지주회사를 원칙적으로 허용하되 일정한 제한을 부과하는 방식이 도입됨(1999년 공정거래법 개정)
- 지주회사를 허용하게 된 것은 외환위기를 거치면서 ①구조조정 차원에서의 순기능이 부각되고, ②국내 재벌그룹의 복잡한 출자구조로 인한 불투명성을 해소하기 위한 것
- 이에 따라 지주회사를 전면 허용하였으며, 다만 적은 자본으로 지주회사를 설립한 후 상호, 순환출자를 이용하거나 과도한 부채를 동원하여 손쉽게 계열사를 확장하는 등의 문제를 방지하기 위해 지주회사의 장점은 활용될 수 있도록 하되

부작용은 최소화하도록 제한하였음

### 3) 지주회사 규제 완화

- 지주회사 허용 이후 지주회사 관련 규제들이 점차 완화(2004.12, 2007.4, 2007.8)됨
- 지주회사에 대한 규제 완화는 ①지배구조의 투명성 강화 차원에서 지주회사로의 전환을 보다 촉진하고자 했던 정부와 ②지주회사 전환 시 적은 지분으로도 손쉽게 지배력을 확보할 수 있었던 재계의 이해관계가 일치한 결과

〈지주회사 관련 규제 변동〉

개정일	주요 내용
1999.2.5	지주회사 제도 도입 - 지주회사 부채비율 100% 이하 (유예기간 1년) - 자회사 지분 50% (상장회사 30%) 이상 의무 보유 (유예기간 2년) - 손자회사 금지(유예기간 2년)하되 사업관련성 있을 경우 100% 지분보유 전제로 승인 - 금융·보험사 주식보유 금지(유예기간 없음)
2004.12.31	- 부채비율 100%까지 해소 유예기간 2년으로 연장 - 사업관련 손자회사 지분요건 완화(지분을 50% (상장 30%) 이상) - 금융·보험사 주식보유 해소 2년 유예기간 도입
2007.4.13	- 부채비율 200%로 완화 - 공정위 승인을 얻을 경우 유예기간 2년 연장(자회사지분보유요건)
2007.8.3	- 손자회사 사업관련성 요건 폐지 - 자회사 및 손자회사 지분을 40%(상장회사 20%) 이상으로 완화 - 증손회사 허용(지분을 100% 요건)
2014.1.10	- 외국인투자촉진법 개정으로 증손회사에 대해 일부 예외를 허용(외국인 투자의 경우 100% 지분요건 완화)

### 4) 19대 국회에서 발의된 법안

- 19대 국회에서 지주회사관련 의원입법 내용은 다음과 같음



### 〈지주회사 관련 법률개정안〉

	김기식 의원 2012.7. 발의	김영주 의원 2012.7. 발의	노회찬 의원 2012.9. 발의	김종훈 의원 2013.8. 발의	김상민 의원 2012.9. 발의
지주회사 부채비율	200% → 100%				
자회사 등에 대한 지분율	상장회사 : 20% → 30% 비상장회사 : 40% → 50%		상장 : 20% → 40% 비상장 : 40% → 80%	일부기업*은 증손회사 허용(지분요건 50%로 축소)	증손회사 지분율 100% → 상장 20% 비상장 40%
기타	- 손자회사의 경 우 사업연관성 요건 추가 - 두 개의 자회사 손자회사를 공 동지배하는 행 위를 금지		- 사업연관성 추 가		- 중간금융지주회사 허용 - 일반지주회사의 금 융자회사 보유 허 용

\* 외국인, 중소기업, 사회적 기업 등

## 논의와 협상

- 19대 국회에서는 지주회사 규제의 실질화를 도모하기 위한 다양한 의원입법이 야당을 중심으로 발의되었으나, 법 개정에는 이르지 못 함
- 야당에서는 지주회사의 소유제한 및 행위제한에 대한 규제를 강화·원상회복할 것을 주장
- 여당은 증손회사에 대한 소유제한의 전면 완화를 주장(자회사 등과 동일한 규제 적용)
- 정부는 중간지주회사 제도 도입을 추진. 그러나 같은 법에서 함께 심사하는 소유 제한 이슈에 대한 여야의 이견이 워낙 큰 나머지, 중간지주회사에 대해서는 거의 논의가 이루어지지 않음



## 문제점

### 1. 지배권 강화에 악용되는 제도

#### 1) 규제 반대 논거와 반박 논리

- 지주회사 규제를 반대하는 가장 많은 논거는 출자총액제한제도가 없는 상황에서 기업들이 지주회사 전환의 유인이 없다는 것. 더구나 이러한 상황에서 지주회사 규제를 강화하는 경우 지주회사 전환비용 등은 많이 소요되는 반면 회사의 이익은 전혀 없어 회사들이 지주회사 전환을 하지 않는다는 것임
- 그러나 실제 지주회사 전환은 지배주주들이 그룹에 대한 지배권을 강화할 수 있다는 매우 큰 효익이 있는 반면, 경제력 집중해소에는 아무런 도움이 되지 못하고 있음
- 물론 지주회사 체제가 출자구조의 단순화라는 장점이 있는 것은 사실임. 그러나 현재와 같이 소유지분 제한이나 행위규제가 대폭 완화된 조건에서는 지배주주에게 최소의 비용으로 최대의 지배권을 보장해주는 측면이 있어 세금 등 혜택을 주면서 지주회사로 전환을 유도하는 것이 정책적으로 유용한 수단인지에 대해 고민해야 하는 시점으로 보임. 따라서 지주회사제도의 장점을 살리고 부작용을 최소화하기 위한 제도 개혁을 적극 검토해야 함

#### 2) 지주회사 전환으로 인한 지배주주의 이득

- 지주회사로 전환한 그룹의 지배주주들은 그룹에 대한 지배권을 강화할 수 있어 지주회사 전환이 지배주주의 지배권을 강화하는 수단으로 활용된 측면이 있음
- 현행 지주회사 규제에서 지배주주들이 지주회사에 대한 지분확보를 용이하게 할 수 있음
- 이에 지배주주들은 지주회사에 대한 지분을 추가적인 자금투입 없이 지주회사에 대한 강력한 지배력을 확보하고, 지주회사들은 다시 자회사 등에 대한 지배권을 확보하여 그룹에 대한 지배권을 강화할 수 있음
- 예를 들어, 지주회사 전환 시 대부분의 회사들은 ①지주부문과 사업부문으로 인적분할하고 ②지주회사가 사업회사의 지분을 공개매수하며 ③그 대가로 지주



- 회사가 유상증자하여 주식을 배분(공개매수-현물출자 방식)하는 방식을 사용함. 이 과정에서 지배주주들은 보유하고 있던 사업회사 지분을 지주회사에 현물출자하여 지주회사 지분을 확보하게 되고, 이러한 일련의 과정을 거쳐 지배주주 및 그 일가는 지주회사에 대해 확고한 지배력을 보유하게 됨. 실제 2015년 말 지주회사의 지배주주 및 특수관계인은 평균 49.6%의 지분을 보유하고 있음
- 더구나 이와 같은 지분교환(현물출자-공개매수) 과정에서 발생하는 세금은 새로 교부받은 주식(대부분 지주회사 주식)을 매각할 때까지 과세를 이연해 주고 있음. 결국 지배주주들은 지주회사의 주식을 매각하지 않고 상속 또는 증여하게 되므로 실질적으로 양도소득세는 납부하지 않게 되는 것
  - 예컨대 한진해운홀딩스(이후 유수홀딩스로 사명변경)는 2009.12 인적분할을 통해 지주회사로 전환한 바 있음. 지주회사 전환 전 최은영 등 특수관계인은 30.62%의 지분을 보유하고 있었으나 지주회사 전환 이후 보유지분이 57.96%까지 증가하였음. 반면 한진해운홀딩스(사명변경 전 한진해운)는 지주회사 전환 전 이미 대부분의 자회사 지분을 보유하고 수직계열화가 되어있던 회사로 사업회사로 신설된 한진해운은 한진해운홀딩스가 보유하던 대부분의 회사를 그대로 보유하게 되었으며, 한진해운홀딩스는 한진해운(한진해운홀딩스가 분할로 신설된 회사)과 사이버로지텍만 보유하게 됨. 즉 한진해운홀딩스의 지주회사 전환은 오로지 최은영 등의 지분 증가를 위해 진행된 것이라고 볼 수밖에 없음

## 2. 계열사 확대에 용이

- 지주회사 규제가 점차 완화됨으로써 현행 체계 하에서 지주회사가 실질적인 지주회사로서의 역할을 하지 못하고 있으며, 규제완화로 계열사 확대에는 도움을 주고 있는 상황임
- 예를 들면 과거 자회사 및 손자회사 간 사업연관성의 폐지로 비관련다각화가 가능해졌음
- 또한 자회사 등에 대한 지분비율 하향 조정으로 자회사 및 손자회사 편입이 용이해졌음

### 3. 지주회사 규제 완화 정책의 원인과 문제점

- 지주회사 규제 완화는 정부와 재계가 지주회사 전환을 보다 용이하게 하고자 하는 이해관계가 맞아 떨어진 결과임
- 정부는 지주회사 규제의 문제점을 해소하는 측면이 아니라 지주회사 전환을 촉진하는 방향으로 정책을 시행하여 왔기 때문에, 지주회사 전환에 따른 지원 및 혜택은 상당한 반면 지주회사에 대한 규제는 지속적으로 약화된 것임
- 지주회사에 대한 규제 완화, 특히 2007년 지주회사에 대한 지분율 요건 완화, 사업연관성 폐지 등 대폭적인 규제 완화로 2008년 이후 지주회사 증가세가 두드러지고 있음
- 이와 같은 정부의 지주회사 전환 촉진정책은 지주회사가 본질적으로 갖고 있는 경제력 집중 및 지배권강화 문제 등(지주회사제도의 폐해) 근본적인 문제에 대한 고민을 간과한 측면이 큼

〈현행 지주회사의 행위제한〉

	내용
지주회사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부채비율 200% 초과 금지</li> <li>- 자회사 주식 최소보유 의무 : 상장회사 지분 20% 이상, 비상장회사 지분 40% 이상 소유</li> <li>- 계열회사 아닌 국내회사의 지분 5% 초과보유 금지</li> <li>- 금융회사 주식 소유 금지</li> </ul>
자회사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 손자회사 주식 최소보유 의무 : 상장회사 지분 20%이상, 비상장회사 지분 40% 이상</li> <li>- 손자회사 아닌 국내계열회사 주식 보유 금지</li> <li>- 금융회사를 손자회사로 지배 금지</li> </ul>
손자회사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내계열회사의 주식소유 금지(외투기업예외인정)</li> <li>- 다만 100% 지분을 보유한 경우 증손회사 허용</li> </ul>

## 제언

### ❖ 지주회사 등의 자회사 등에 대한 지분율 상향조정

#### 1. 현행법

- 지주회사는 자회사의 주식을 발행주식총수의 40% (상장회사, 공동출자법인 또는 벤처지주회사의 경우 20%) 이상 보유<sup>11)</sup>하여야 함

11) 공정거래법 제8조의2 제2항2호의 지주회사 규제



- 증손회사의 경우 100% 소유인 경우에 한해서 인정 (예외 : 외국인투자촉진법)

## 2. 문제점

### 1) 과도하게 낮은 최소 필요 지분율

- 지주회사의 자회사 등에 대한 지분율 규제는 과도한 지배력확장 및 지배주주와 소액주주간의 이해상충 문제를 해소하기 위한 것이나 현재 공정거래법상의 최소 필요 지분율이 지나치게 낮음
- 자회사 등에 제한 지분율 완화는 재벌개혁 정책이 후퇴하던 2007년 공정거래법 개정을 통해 완화된 것임<sup>12)</sup>
- 지주회사의 자회사 등에 대한 지분율 하향조정은 지주회사 등이 추가적인 회사인 수 설립 등을 가능하게 하여 결국 경제력 집중으로 이어지게 됨. 즉 지분율 요건이 너무 낮은 경우 낮은 지분율에 의해 자회사를 지배할 수 있게 되고 지주회사의 같은 비용으로 다수의 자회사를 소유·지배할 수 있어 지배가능 범위가 확대됨

### 2) 적은 지분으로 지배 목적 활용

- 우리나라 지주회사들의 자회사 등에 대해 적은 지분을 보유하면서 지배 목적으로 활용되고 있는 반면, 해외 지주회사들은 회사에 대해 100%의 지분을 보유하고 있음
- 지주회사가 자회사의 지분 100%(합작 등의 경우 50%)를 보유하고 지주회사가 상장되어 있는 체제가 다수 계열회사 주주들 간의 이해상충의 소지를 없애고 특정 계열사에 대한 부당지원 등의 유인도 없는 바람직한 형태임
- 미국 GE의 경우 지주회사인 GEC(General Electronics Compamy)가 6개 분야 82개 자회사 중 78개사의 주식을 100% 보유하고 있고, 나머지 회사들의 경우 합작 등의 이유로 50~90%의 지분을 보유하고 있으며, 모회사만 상장되어 있음<sup>13)</sup>
- 독일의 Daimler Chrysler의 경우 5개 분야별로 433개의 자회사를 보유하고 있으며 이중 394개 주식에 대해 모회사가 100%의 지분을 보유하고 있고, 나머지 자회사도 과반수의 주식을 보유하고 있음<sup>14)</sup>

12) 당시 경제력 집중 억제를 위한 대표적 규제였던 출자총액제한제도도 대폭 완화됨

13) 김학현, 공정거래법상 지주회사 규제

14) 김학현, 공정거래법상 지주회사 규제

### 3) 이해충돌 문제

- 지주회사 등이 너무 낮은 비율로 자회사 등의 지분을 보유하는 경우, 특히 지주회사와 자회사가 모두 상장되어 있는 경우 지주회사(또는 자회사)의 소액주주와 자회사(또는 손자회사)의 소액주주 간 심각한 이해충돌의 문제가 발생할 수도 있음
- 예컨대, 지주회사가 적은 지분으로 자회사를 보유할 경우 지주회사가 배당보다는 브랜드 사용료나 컨설팅 비용 등 지주회사에 일방적으로 유리한 방향으로 자회사의 이익을 편취할 유인이 생김

### 3. 결론

- 지주회사가 자회사 등에 대해 50% 이상의 지분을 보유하는 것이 이상적이나, 현실적인 문제로 지주회사 허용 당시의 규제수준 정도로 환원하는 것이 합리적
- 따라서 지주회사가 처음 허용되었을 당시와 같이 상장 30% 그리고 비상장 50%로 지분요건을 환원하는 것이 바람직함
- 현행 금융지주회사의 경우도 상장 30%, 비상장 50% 지분요건을 요구하고 있음
- 다만 사업연관성이 있는 회사를 100% 보유하는 것을 전제로 증손이상의 회사까지 보유하는 것을 허용해 줄 수도 있음

### ❖ 자회사(손자회사)에 대한 사업연관성 요건 부활

#### 1. 현행법

- 현재는 자회사(또는 손자회사)가 손자회사(또는 증손회사)를 지배하는 경우 사업연관성은 요구하지 않음(의무보유비율은 있음)
- 과거에는 사업연관성 요건이 있었으나 2007년 사업연관성 요건을 폐지함

#### 2. 문제점

- 과거 지주회사의 자회사는 사업관련 손자회사 외의 다른 국내 계열회사의 주식을 소유할 수 없었음
- 과거 자회사 등이 손자회사를 보유할 때 ‘사업연관성 요건’을 요구한 것은 다음의 목적을 달성하기 위한 것
  - ① 지배력 확장 방지 : 부채비율의 제한을 받지 않는 자회사를 통한 지배력 확장을



방지하기 위한 것으로 다만 사업회사의 자회사의 경영효율성을 위해 자회사의 사업내용과 밀접한 관련이 있는 사업관련 손자회사의 경우 예외적으로 허용한 것임

② 비관련 다각화 금지 : 자회사의 경영목적상으로 유사한 사업을 영위하는 회사들만 손자회사 등으로 보유하게 함으로써 자회사 등이 다양한 업종에 진출하지 않고 수직계열화 등을 이루도록 하고 무분별한 사업 확장, 즉 과거 재벌체제의 가장 큰 문제점 중 하나로 지적된 비관련 다각화를 금지한 것

- 만약 그룹 차원에서 새로운 신사업에 진출하고자 한다면 이는 지주회사가 자회사에 신규 출자해야 하는 것이며 이것이 지주회사의 역할

### 3. 결론

- 자회사 등이 지분을 보유할 손자회사 등에 대해 사업연관성 요건 부활

## ❖ 둘 이상의 자회사가 하나의 손자회사를 공동지배하는 것 금지

### 1. 현행법

- 두 개 이상의 자회사가 하나의 손자회사를 공동으로 지배할 수 있음
- 현행 공정거래법에서는 두개의 자회사가 동일한 비율로 하나의 손자회사를 보유하는 것이 가능함. 이는 외국법인과 같이 독립적 제3자와 50:50의 합작법인(joint venture)을 만드는 경우를 대비한 것
- 즉, 지주회사의 자회사 내지 손자회사가 되기 위해서는, ①지주회사의 계열사이며, ②동일인 또는 동일인 관련자 중 최대출자자가 소유하는 주식과 ‘갈거나’ 많을 것이라는 요건을 충족해야 함<sup>15)</sup>. 여기서 ‘갈거나’가 포함되어 있어 자회사의 공동출자가 가능해진 것

### 2. 문제점

- 이와 같은 법의 허점을 이용하여 두 개의 자회사가 하나의 손자회사를 동시에 보유하는 사례가 나타남. 이러한 출자는 계열사 간 시스템리스크 전이 차단을 위해 수직적 출자를 유도하고자 한 지주회사제도의 기본취지에 어긋나는 것
- 사례 1 : 씨제이 그룹의 경우 씨제이제일제당과 케이엑스홀딩스<sup>16)</sup>가 씨제이대한

15) 공정거래법 제2조 제1의3호 및 제1의4호, 그리고 동법 시행령 제2조 제3항 및 제4항

16) 씨제이제일제당과 케이엑스홀딩스는 모두 씨제이의 자회사임

통운의 주식을 동일한 숫자로 보유하면서 손자회사로 보유하고 있음

- 사례 2 : 금호산업(금호산업은 2007년 지주회사로 전환)의 자회사인 아시아나항공과 대우건설은 2008년 대한통운을 인수하였음. 이에 따라 대한통운은 지주회사인 금호산업의 손자회사가 되었으며 자회사인 아시아나항공과 대우건설은 동일한 주식수를 인수하여 공동으로 손자회사를 지배하게 됨
- 만약 이러한 문제를 시정하지 않으면 회사의 자금력이 부족한 경우 지주회사들이 지속적으로 하나의 자회사가 두 개의 손자회사를 거느리는 편법을 사용하게 될 것임
- 나아가 3개의 자회사가 하나의 손자회사(상장회사의 경우)를 보유할 수도 있음
- 이 문제는 자회사 등이 손자회사 등의 지분을 보유할 때, 사업연관성이 있는 경우에만 보유할 수 있도록 한정했다면 발생하지 않았을 것

### 3. 결론

- 두 개 이상 자회사의 하나의 손자회사 공동 지배 금지

## ❖ 지주회사 판단요건 강화

### 1. 현행법

#### 1) 개요

- 공정거래법상 지주회사는 주식의 소유를 통하여 국내회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사로서 자산총액이 대통령령이 정하는 금액 이상인 회사<sup>17)</sup>를 의미함.
- 따라서 자산총액 1,000억원 이상인 회사 중 ‘지배요건’과 ‘주된 사업요건’을 충족한 경우 회사는 지주회사가 되고 지주회사 행위규제를 적용받게 됨

#### 2) 지배요건

- 지주회사가 국내 ‘자회사<sup>18)</sup>’의 사업내용을 지배하는 것
- 주식가액의 합계는 ‘자회사’만으로 한정됨 : 자회사가 아닌 다른 계열사의 주식을 지배목적으로 보유하여 그 계열사의 지분 가치가 지주회사의 자산총액의 50%를

17) 공정거래법 제2조 제1의2호

18) 자회사 : ①지주회사의 자회사이면서, ②지주회사가 단독으로 또는 다른 자회사 및 사업지주회사와 합하여 소유하는 주식이 특수관계인 중 최다 출자자가 소유하는 주식과 같거나 많은 회사(시행령 제2조 제3항)



넘더라도 지주회사에 해당되지는 않음

- 지주회사가 지배목적으로 주식을 소유하고 있는 계열사라 할지라도 최다출자자가 아닌 경우에는, 지주회사가 자회사의 최대주주여야 한다는 요건에 의해 자회사에서 제외되어 자회사로서 규제를 받지 않음
- 지주회사는 국내계열사만을 지배함. 해외계열사는 자회사에 해당되지 않으며, 외국 투자자와의 합작으로 설립한 경우 국내에 소재하고 있으면 자회사에 해당될 수 있음

### 3) 주된 사업요건

- 국내 자회사의 주식가치가 자산총액의 50%를 초과하는 경우 주된 사업요건에 해당
- 예를 들어 회사의 자산총액이 1조원인 경우 자회사의 주식가치가 5,000억원을 초과하면 지주회사로 간주하여 지주회사 규제를 받음. 그러나 만약 자산총액이 1조원인 상황에서 자회사 주식은 3,000억원이고 계열회사 주식이 6,000억원이라면 지주회사 규제를 받지 않음
- 사례 : 롯데그룹의 롯데정보통신의 경우 2015년 말 총자산은 9,000억원이며 이 중 계열회사 주식은 5,887억원으로 계열회사 주식이 총자산에서 차지하는 비중은 65%에 달하나 자회사 주식가액은 1,065억원에 불과(총자산의 11.8%)하여 지주회사 규제를 받지 않음

## 2. 문제점

- 현행 공정거래법은 지주회사 여부는 ‘실질적 지배’의 개념은 사용하지 않고 단순히 보유 주식수와 재무제표 수치를 기준으로 판단하고 있음
- 이에 따라 실제 회사가 지주회사 역할을 하고 있으나 지주회사로 규제되지 않는 문제가 있음
- 즉 회사가 지배목적으로 계열사의 주식을 소유하고 있다 하더라도 계열사 중 최다출자자가 아닌 경우 자회사에서 제외되며 이에 따라 지주회사 규제를 받지 않게 됨
- 사례 1 동양그룹 : 동양그룹은 동양레저 → 동양메이저 → 동양캐피탈 → 동양레저의 순환출자구조를 가지고 있었음. 동양사태 직전인 2010년을 살펴보면 당시 동양레저는 동양과 동양증권 주식이 자산의 86%에 달하고 있었으나, 동양레저는 동양증권의 2대주주(동양레저는 14.76%, 동양캐피탈대부는 14.79%)로 동양증



권은 자회사가 아니고 동양만 자회사가 되며, 동양주식 대비 동양레저의 총자산은 48.48%로 지주회사 규제를 회피함

- 사례 2 미래에셋그룹 : 미래에셋펀드서비스가 보유하고 있는 미래에셋캐피탈과 미래에셋생명주식은 총자산의 91%에 달하고 있으나, 미래에셋펀드서비스는 이들 회사의 최대출자자가 아니라서 이들 회사가 자회사에 포함되지 않으며 이에 따라 지주회사 적용을 받지 않음
- 사례 3 삼성에버랜드 : 합병 전 삼성에버랜드의 경우 보유하고 있던 삼성생명 주식으로 에버랜드에 대한 지주회사 적용문제가 논란이 되었으며, 삼성에버랜드의 지주회사 적용 여부는 삼성그룹 지배구조에 중요한 문제가 된 바 있음. 그러나 삼성특검 이후 (삼성생명)차명주식의 실명전환으로 이건희 회장이 삼성생명의 최대주주가 되면서 삼성에버랜드는 지주회사 문제에서 완전히 자유롭게 됨

### 3. 결론

- 지주회사 판단요건 강화
- 단기 : 주된 사업요건의 판단 기준을 자회사의 주식가치 합계액으로 판단하기 보다는 최대주주 여부에 관계없이 보유하고 있는 계열회사 주식가치의 합계액으로 변경
- 장기 : 지주회사 정의에서 ‘주된 사업요건’ 자체를 폐기하여 ‘지배 요건’만으로 지주회사 여부를 판단해야 할 것임

### ❖ 지주회사의 금융자회사(또는 중간금융지주회사) 지배 및 보유 금지

#### 1. 현행법

- 공정거래법에서는 비금융지주회사가 금융회사 또는 중간금융지주회사 지분을 보유할 수 없음
- 중간금융지주회사 허용의 의미 : 금융회사가 소수이며 자산총액이 일정금액 이하인 경우는 비금융지주회사가 금융회사를 직접 지배하도록 하고 금융회사가 다수이며, 금융회사의 자산총액이 일정금액 이상인 경우<sup>19)</sup>는 (중간)금융지주회사를 설치하고, 비금융지주회사는 중간금융주회사를 지배하고 중간금융지주회사가 다른 금융회사를 지배하도록 함

19) 김상민 의원안의 요건은 “금융자회사 등이 「보험업법」에 따른 보험회사를 포함하여 대통령령으로 정하는 수 이상일 것”, 또는 “금융자회사 등의 자산총액의 합계액이 대통령령으로 정하는 금액 이상일 것. 다만, 금융자회사 등이 1개인 경우는 제외”



- 중간금융지주회사 설립에 대한 찬반 논란

- ① 반대(일반지주회사의 금융사 보유를 금지) : 금산분리는 지주회사 제도 도입의 가장 중요한 원칙 중 하나이며, 이해상충 및 위험전이의 방지를 위해서는 최소한 현행의 규제를 유지해야 한다는 것임
- ② 찬성(중간금융지주회사 설립을 허용) : 이미 기업집단들이 다양한 형태로 금융회사를 보유하고 있는 현실에 방점을 두고 있음. 예를 들면 SK그룹의 경우 지주회사 체계이나 그룹 계열회사로 SK증권은 보유하고 있음

## 2. 문제점

- 중간금융지주회사를 통한 금융자회사 보유에 대해 야당은 금산분리 완화를 의미하므로 반대하고 있음
- 따라서 동 사안은 제20대 국회에서도 많은 논란이 예상됨
- 과거 중간금융지주회사 허용의 기본논리는 2009년 금융지주회사법 개정임. 2009년 개정 전 금융지주회사법에서는 비은행금융지주(보험 및 금융투자지주회사)가 비금융자회사를 지배할 수 없었으나, 2009년 개정으로 비은행금융지주가 비금융자회사를 지배할 수 있게 되었음. 이에 따라 비금융지주회사 역시 금융회사 지배를 허용해야 한다는 것(실제 18대 국회에서 비금융지주회사의 금융회사 지배를 허용하는 공정거래법 개정이 추진되었으나 무산됨)
- 그러나 19대 국회에서 금융지주회사법을 개정하여 비은행금융지주가 비금융자회사를 지배하는 것을 금지(2009년 전 이전 금융지주회사 법으로 환원)하였음
- 따라서 2009년 개정된 금융지주회사법에서 비은행금융지주회사에게 비금융자회사 지배를 허용한 것과 마찬가지로 비금융지주회사에게 금융회사 지배를 허용해야 한다는 주장은 입법적 논거를 상실했음

## 3. 결론

- 비금융지주회사의 금융회사(중간금융지주회사) 지분 보유 금지
- 비금융지주회사가 금융회사를 지배할 수 있도록 하는 방안(즉 중간금융지주회사 허용)의 실익을 확인할 수 없음
- 현재의 기업집단 소유구조상 중간금융지주회사의 허용으로 혜택을 보는 기업집단은 삼성그룹과 현대차그룹에 불과함



# 기업집단 소속 금융회사 및 공익법인의 의결권 제한 강화

## 개요

### 1. 계열금융회사의 의결권 제한

- 기업집단 소속 계열금융회사의 계열회사에 대한 의결권 제한은 다양한 규제의 변화가 있었음

〈금융·보험사의 의결권 제한 관련 규제 경과〉

	주요 내용
2002년 이전	금융회사는 원칙적으로 동일계열회사의 주식에 대한 의결권을 행사할 수 없음(주요안건에 대한 예외조항이 없음)
2002~2004년	금융회사는 특수관계인과 합하여 30%까지 주요 안건에 대해서 의결권을 행사할 수 있음(주요 안건에 대한 예외조항 신설)
2004.5. 개정	금융회사는 특수관계인과 합하여 15%까지 주요 안건에 대해서 의결권을 행사할 수 있음(의결권 한도를 순차적으로 축소)

- 박근혜 대통령은 2012년 대선공약으로 기업집단 소속 금융·보험회사가 보유하고 있는 비금융계열사 주식에 대한 의결권 상한을 “단독금융회사 기준으로 향후 5년간 단계적으로 5%까지 강화”하는 등 ‘금산분리 강화’ 정책을 제안한 바 있음
- 그러나 실제 동 공약은 오히려 금산분리의 완화를 가져오는 것으로 확인되어 논란이 되었음
- 논란이 일자, 공정위는 의결권 제한을 ‘단독금융회사 기준 5% 제한’에서 ‘전체 금융회사 합산 5% 제한’하는 방안을 보고하였고, 대통령직인수위원회는 대선공약의 내용을 변경하여 현행 공정거래법의 ‘내부지분율 기준 15%’에 더해 ‘금융회사 합산기준 5%’라는 공정위 대안을 연결하는 방식으로 규제하기로 최종 확정함



## 2. 계열공익법인의 의결권 제한

- 공익법인의 경우 공정거래법상 의결권 제한이 없음
- 다만 「상속세 및 증여세법」에서 공익법인은 계열회사의 지분 5% 이상을 보유하지 못하도록 정하고 있음(다만 성실공익법인의 경우 10%)

## 3. 19대 국회 의원입법 현황 및 논의 내용

- 여러 건의 법안이 발의되었으나, 실제로 논의되지는 못 함

### 1) 금융회사 의결권 관련

- 2013. 6. 강석훈 의원 등 12인, 인수위가 확정한 내용을 법안으로 제안
- 2012. 9. 김상민 의원 등 17인, 금융·보험회사의 의결권을 특수관계인과 합하여 5%로 낮추는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정안 발의
- 공정위 대안 및 인수위·강석훈 의원안은 실제 금융·보험사의 의결권을 완화시키며, 김상민 의원안은 미약하게나마 의결권 제한이 강화되는 효과가 있음

### 2) 공익법인 의결권 관련

- 2015. 6. 박영선 의원 등 10인, 상호출자제한기업집단에 속하는 회사를 지배하는 동일인의 특수관계인에 해당하는 공익법인은 100% 지분보유를 하는 경우를 제외하고 동일인이 지배하는 회사의 국내 계열회사 주식에 대한 의결권을 행사할 수 없도록 하는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정안 발의

## 문제점

### 1. 계열금융회사의 의결권 제한

- 공정거래법상 금융·보험회사의 의결권을 제한하는 가장 큰 이유는 기업집단의 동일인이 지배하는 금융·보험사를 통하여 지배력을 획득하거나 또는 계열기업

을 확장하는 것을 방지하기 위한 것

- 예를 들어 삼성생명의 경우 삼성전자 지분 7.32%를 보유. 삼성생명의 삼성전자 지분은 사실 삼성생명 보험계약자들이 낸 보험금으로 매입한 것으로 보험계약자의 돈이 삼성그룹의 지배권유지를 위해 동원된 것
- 그러나 공정거래법은 금융·보험회사에 대해 원칙적으로 의결권행사를 금지하되 예외적으로 허용해준다는 입장. 그 예외 사유에 ‘임원의 선임 또는 해임, 정관의 변경, 해당 계열사의 합병, 영업의 전부 또는 주요부분의 양도 등의 경우 특수관계인과 합하여 15% 이내까지 의결권 행사’가 포함되어 있어 주요 안전에 대해서는 (일부) 의결권을 허용해 주고 있음

## 2. 계열공익법인의 의결권 제한

- 공익법인의 경우 증여받은 부분에 대한 과세면제 등 다양한 혜택을 주고 있음
- 이에 따라 기업집단 소속 공익법인들은 (한도 내에서) 계열회사 주식을 증여 또는 상속받고 과세는 면제받고, 지배주주들은 공익법인을 통해 동 주식에 대한 의결권 행사를 하여 경영권 유지의 수단으로 활용하고 있음
- 현재 공익법인에 대해서는 지분보유 규제(5% 또는 10%)만 있고 의결권 제한은 없음

### 제언

#### ❖ 계열금융회사의 계열회사에 대한 의결권 금지

##### 1. 현행법

- 공정거래법은 원칙적으로 ‘상호출자제한기업집단에 속하는 금융 보험업을 영위하는 회사’가 보유하고 있는 국내계열회사 주식에 대해 의결권을 행사할 수 없도록 하고 있으나 예외조항을 두고 있음<sup>16)</sup>
- 예외사유
  - ① 금융·보험업을 영위하기 위하여 주식을 취득 또는 소유하는 경우
  - ② 보험자산의 효율적 운영·관리를 위하여 승인을 얻어 주식을 취득 소유하는 경우

20) 공정거래법 제11조



③ 임원의 선임 또는 해임, 정관의 변경, 해당 계열사의 합병, 영업의 전부 또는 주요 부분의 양도 등의 경우

이상의 경우 특수관계인과 합하여 15% 이내까지 의결권을 행사할 수 있음

## 2 문제점

- 고객의 자산으로 운용되는 금융회사 및 보험회사가 계열회사의 주식을 보유하는 것은 금융회사의 자산이 총수일가의 경영권 유지·강화 수단으로 악용되는 것
- 계열금융회사가 보유하고 있는 계열회사 주식에 대한 의결권 금지논란의 핵심은 삼성그룹
- 삼성그룹을 제외한 다른 기업집단의 경우 금융회사가 비금융회사를 소유 또는 지배하는 경우가 많지 않으며, 보유하고 있다고 하더라도 지배권에 유의미한 지분을 보유하고 있지는 않음
- 삼성그룹의 경우 삼성생명 등 금융회사가 지배권에 유의미한 수준의 지분을 보유하고 있는 회사는 삼성전자 및 호텔신라 정도

## 3. 결론 : 계열금융회사의 계열회사에 대한 의결권 금지

- 공정거래법을 개정하여 상호출자제한기업집단 소속 금융회사가 의결권을 행사할 수 있는 예외 조항 중 ‘주요 안건’에 대한 관련 조항을 삭제하여 금융회사가 보유하고 있는 동일계열 비금융회사에 주식에 대한 의결권 행사를 금지해야 함
- 공정거래법상 금융회사 보유 계열회사 주식에 대한 의결권 금지는 삼성그룹 하나의 문제이며, 다른 기업집단에 미치는 영향은 없음

## ❖ 공익법인이 보유하고 있는 계열회사 주식에 대한 의결권 행사를 금지

### 1. 현행법

- 공정거래법에서는 기업집단 소속 공익법인에 대한 의결권 행사의 제한을 두고 있지 않음
- 다만, 현행 상증세법에 의하면 공익법인이 출연 받은 재산으로 내국법인의 의결권 있는 주식 5%(성실공익법인의 경우 10%)를 초과 취득할 경우 초과분에 대해 증여세가 부과되고 있음

## 2. 문제점

- 공익법인은 사회복지, 종교, 교육, 장학, 의료 분야 등에서 사회 일반의 이익을 목적으로 설립된 비영리법인으로서, 그 설립 및 운영에 있어 각종 지원과 세제혜택 등이 있음
- 그러나 공익법인들의 주식을 계열사의 지배권 유지 및 확장을 위해 동원되는 사례가 다수 있음
- 사례 1 삼성생명공익법인의 삼성물산 지분 인수 : 삼성에버랜드와 삼성물산의 합병으로 순환출자 문제가 발생하여 삼성SDI가 삼성물산 지분 일부를 매각해야 하는 상황이 발생하자 삼성그룹 공익법인인 삼성생명공익재단이 삼성물산 지분 1.05%(3,000억원)를 매입한 바 있음
- 사례 2 금호아시아나문화재단 및 죽호학원의 금호기업 지분인수 : 박삼구가 금호산업을 인수하기 위해 금호기업을 설립하였으며 금호기업이 자금이 부족함에 따라 금호아시아나문화재단 및 죽호학원이 금호기업에 총 550억원을 출자하기도 하였음
- 독립적으로 운영되는 것을 전제한다면 공익법인이 계열사 주식을 보유할 이유가 없음. 결국 공익법인이 그룹 계열사의 주식을 취득·보유하는 것은 공익법인이 총수일가의 지배권 유지·강화의 수단으로 이용되고 있음을 의미
- 2009년 말 기준으로 기업집단 소속 공익법인이 보유한 주식의 대부분은 계열사 주식으로, 47개 중 31개(66.0%) 공익법인이 100% 계열사 주식만을 보유하고 있으며, 47개 법인의 보유 주식 중 비계열사 주식의 비중은 금액 기준으로 6.4%에 불과하고 나머지 93.6%는 모두 계열사 주식으로 나타남

## 3. 결론

- 공익법인이 보유하고 있는 계열회사 주식에 대한 의결권 행사를 금지해야 함

※ 공익법인의 계열회사 지분 소유 한도와 의결권 행사 허용 문제는 장기적으로 전반적인 재벌의 소유·지배구조 개혁 및 관행과 문화의 정착에 따른 사회적 합의에 따라 검토되어야 함. 즉 재벌 총수 일가의 무분별한 경영참여 및 경영권 승계 문제를 해결하여 대주주로서의 권한 행사로 역할을 제한하거나 일가의 경영 참여를 제한하고, 기업 소유·지배구조에 대한 내·외부적인 견제 장치가 제도와, 실질화되는 것을 전제로 사회적 합의를 통해 검토해야 하는 사안이며, 현재로서는 지분 소유를 제한하고 의결권을 금지하는 것이 타당함



## 기업집단 지정기준에 따른 규제 변경

### 개요

- 기업집단에 대한 규제(경제력 집중 억제제도)의 목적은 '경제력이 소수의 경제주체에게 집중될 경우 시장경제의 핵심인 자유롭고 공정한 경쟁이 저해되고 효율적인 자원배분이 이루어지기 어렵다'는 문제를 해결하기 위한 것
- 공정거래법상 기업집단에 대한 규제는 1986년부터 본격화되었고, 규제의 기준은 시대상황에 따라 몇 차례 변화를 거듭하고 있음
- 1993년부터 2001년까지의 기간 동안에는 자산총액 기준 30대 그룹을 기업집단으로 지정하여 규제
- 이후 2002년부터는 자산총액 일정액 이상을 기업집단 지정의 기준으로 변경하여 규제함(현재 자산총액 5조원 이상)

〈기업집단 지정 기준별 기업집단 규제대상 현황〉

연도	1987~1992	1993~2001	2002~2007	2008~현재
선정기준	자산총액 4천억원 이상	30대 기업집단	자산총액 2조원 이상	자산총액 5조원 이상
집단 지정 개수	33개(1987)~ 78개(1992)	30개	43개(2002)~ 62개(2007)	41개(2008)~ 61개(2015)

- 그러나 2015년부터 전경련은 기업집단 지정제도로 한국 경제가 투자 부족 등 어려움에 처했다며 단기적으로는 기업집단 규제기준의 상향 조정(5조원 기준→10조원 기준)과 중장기적으로는 기업집단지정제도의 폐지를 지속적으로 주장하고 있음
- 전경련의 주장에 따르면 경제력 집중억제 18건, 금산분리 13건, 산업관련 19건,



세제 4건, 언론 4건, 고용관련 1건, 공무원관련 1건으로 총 27개 법률, 60건의 규제가 있다고 함

## 문제점

- 최근 카카오그룹(자산규모 5.1조원), 셀트리온그룹(자산규모 5.9조원) 등이 기업 집단으로 신규 지정되면서 그 규모의 70배에 달하는 삼성그룹(자산규모 348조원)과 동일한 규제를 받게 되는 것이 불합리하다는 문제제기가 있었고, 이에 기업집단의 지정 기준을 재검토해야 한다는 여론이 있음

〈2016.4. 기준 규모별 기업집단 수〉

5조~ 10조원	10조~ 20조원	20조~ 30조원	30조~ 40조원	40조~ 50조원	50조~ 60조원	60조~ 100조원	100조~ 200조원	200조원 이상
28	15	5	3	1	4	2	4	3

- 이러한 분위기 하에 공정위는 기업집단 기준의 상향조정을 검토하겠다는 입장을 밝힌바 있음. 특히 2016년 4월 말, 박근혜 대통령이 “기업집단지정제도는 반드시 시대에 맞게 바뀌어야 된다”고 강조한 이후 공정위는 현행 기준 변경에 더욱 적극적인 태도를 보이고 있음
- 그러나 기업집단지정 기준의 상향 조정은 단순히 공정거래법에 국한되는 문제가 아니라 다른 법에서 공정거래법의 ‘기업집단’을 기준으로 상이한 규제가 적용되므로 이에 따른 영향도 동시에 분석되어야 함
- 특히 이들 법률 규제는 재벌대기업의 산업장악을 일정 정도 통제하여 중견중소기업 및 영세자영업자 등이 보다 더 공정한 상태에서 경쟁구조를 유지하며 산업 활동을 할 수 있도록 함으로써, 다양한 혁신의 주체가 탄생하도록 하기 위한 규제라는 점을 숙고해야 함



## 제언

### ❖ 공정거래법상 기업집단 규제를 규모에 따라 차등 적용

#### 1. 현행법

- 공정거래법상 자산총액 5조원 이상인 기업집단에 대해 공정위가 매년 4월 기업집단으로 지정하고 신규순환출자 금지, 상호출자금지 등 공정거래법상 각종 규제를 적용함
- 기업집단으로 지정되면 공정거래법상의 각종 행위규제에 그치지 않고, 방송법, 고용보험법, 관세법, 유통산업발전법 등 각종 법에서 기업집단에 해당되는 그룹소속 계열사에 대한 추가적인 규제를 가하거나 혜택 부여를 금지하고 있음

#### 2. 문제점

- 재계 등에서 요구하는 기업집단 기준 변경은 단순히 규제로서의 공정거래법만 고려해서는 곤란함
- 대규모기업집단 규제의 가장 근본적인 배경은 ‘업종-산업-시장에서 공정한 경쟁의 정착’이기 때문이고, 대기업에 대한 규제를 해소할 경우 규모가 작은 기업-업종-산업의 시장은 대기업 등을 중심으로 급속히 재편될 우려가 크다는 사실을 함께 감안해야 함
- 이런 점에서 산업과 관련된 다른 법률에서는 공정거래법의 기업집단 개념을 기준으로 각종 규제를 하고 있음
- 따라서 단순히 공정거래법만을 검토하는 것이 아니라 기업집단을 기준으로 규제를 하고 있는 다른 법률들을 동시에 살펴봐야 함

#### 3. 결론

##### 1) 공정거래법상 규제의 다양화

- 기업집단기준과 관련된 현행 자산기준을 유지하되, 규제의 다양화를 검토할 필요가 있음
- 공정거래법상의 규제 목적 즉, 경제력 집중 억제를 위한 것이라면 자산총액 기준을 구분하여 달리 규제할 수 있음
- 과거 기업집단을 출자총액기업집단과 상호출자기업집단으로 구분하여 규제를 달

리한 전례가 있음

- 기업집단 규제의 다양화 조치가 반드시 규제완화를 의미하는 것은 아니므로, 공정 거래법상의 기업집단 규제와 관련해서 일정규모를 기준으로 대형기업집단과 소형 기업집단을 구분하여 차등 규제하는 것도 검토 가능
- 예컨대, 대형기업집단의 경우 일감몰아주기, 신용공여 등에 있어서 보다 강화된 규제를 도입하고 소형기업집단의 경우 공시의무의 부담을 덜어주기 위해 공시 횟수 등을 조정할 수도 있음

## 2) 타 법률상의 규제 유지

- 반면, 기타 법률상 기업집단 소속 계열회사에 대한 규제는 지속할 필요가 있음
- 예를 들어, 우리나라는 중소기업에 대해서는 다양한 혜택을 제공하고 있음. 그러나 기업집단 소속 계열회사는 중소기업이 될 수 없는 바<sup>21)</sup> 기업집단제도를 폐지하거나 그 기준을 단순 상향조정하면 그 계열회사들도 중소기업과 관련된 다양한 혜택을 받을 수 있게 됨
- 실제로 기업집단의 규모가 자산 5조원 정도라면 그 소속 계열회사들이 중소기업 혜택을 받는 것은 불합리한 측면이 있음
- 따라서 기업집단의 기준을 변경하기 위해서는 각 법상 기업집단 기준을 원용하고 있는 규제별로 그 타당성을 보다 적극적으로 검토해야 할 것임

## ❖ 대규모기업집단 지정 기준을 법률에서 규제

### 1. 현행법

- 공정거래법은 기업집단 지정에 대해서만 규정하고 있고, 그 기준금액에 대해서는 시행령에 위임하고 있음
- 현재 공정거래법 시행령상 기업집단지정 기준은 자산 5조원 이상

### 2. 문제점

- 대규모기업집단의 지정은 공정거래법뿐 아니라 기타 관련 법령에서 규제의 대상범위를 정하는 기준으로 원용되고 있음
- 공정거래법에서 이러한 중대한 기준을 시행령에 위임하는 것은 문제가 있음



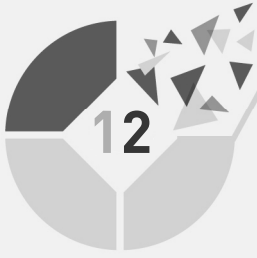
- 또한 시행령의 개정은 공정거래위원회의 소관사항이므로, 단기적 정부 정책에 따라 규제의 범위가 크게 변동될 가능성도 고려할 필요가 있음

### 3. 결론

- 대규모기업집단 지정 기준을 시행령이 아닌 법에서 규정하도록 함

---

21) 중소기업기본법 제2조



## 일반집단소송제도의 도입

### 개요

#### 1. 집단소송의 의미

- 집단소송제는 피해자 중 일부가 소송을 제기하면 그 판결 효력(기판력)이 소송에 직접 참여하지 않은 피해자들에게도 미치게 되는 제도
- 현재 일반적으로 적용되는 집단소송법은 없으며, ‘증권관련집단소송법’만 제정되어 운용되는 상태

#### 2. 증권관련집단소송법 등

- 현재 우리나라에 증권집단소송제도는 민사소송법의 특별법으로 2004.1.20. 제정되었고, 제정 1년 후인 2005.1.1.부터 시행되어 2007.1.1.부터 그 적용대상을 확대하고 있으나, 증권분야의 불법행위<sup>22)</sup>로 인한 피해구제에 별다른 역할을 하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있음
- 증권집단소송법은 시행된 지 만 10년이 경과했음에도 현재까지 법원에 제기된 소송건수는 총 7건(연간 0.7건 이하)으로 활성화되지 못했음<sup>23)</sup>
- 반면 미국의 경우 연방법원에 매년 약 200여건의 증권관련 집단소송이 제기되고 있어 대조적임
- 증권집단소송법이 활성화되지 못한 원인으로는 우선, 소송허가 결정에만 상당한 시간이 걸려 실제 법원의 판결을 통한 권리구제를 기대하기 어렵다는 것이고,

22) 증권집단소송은 기업의 분식회계·부실감사·허위공시·주가조작·내부자거래 등과 같은 불법행위를 대상으로 함

23) 7건의 소송 중 현재 보안심리가 진행 중인 건은 지난 3월 28일 대법원에서 집단소송허가결정을 받은 캐나다 왕립은행에 대한 사건 한 건뿐이며, 그 외 나머지 6건은 소송허가 여부에 대한 법원의 심리가 진행 중이거나 그 과정에서 종결되었음



또한 법안 설계 당시 재계의 남소 우려 주장에 따라 지나친 남소방지 조항을 둔 것이 그 원인 중 하나라는 견해가 지배적

- 증권관련 집단소송법과 유사한 제도로 소비자보호를 위한 ‘소비자단체소송제도’<sup>24)</sup>도 도입되어 있으나, 이 역시 실효성이 크지 않다는 비판이 제기됨

### 3. 해외 사례

#### 1) 미국의 대표당사자소송제도

- 공통의 이해관계를 가지는 다수인을 대표하여 1인 또는 수인이 소송을 수행하고 (나머지 집단구성원은 소송에 참여 않음) 그 판결의 효과는 집단에 속하는 전원에게 미치도록 함
- 현재 미국의 대표당사자소송제도는 다수의 소비자피해사건, 환경침해사건, 시민권사건, 조세사건 등 여러 분야에서 활용되고 있음

#### 2) 독일의 단체소송제도

- 독일은 미국처럼 집단소송을 인정하고 있지는 않으며, 대신 개별법규에서 일정한 요건을 갖춘 단체에게 원고적격을 인정하여 집단피해 구제소송을 수행하도록 하고 있음
- 즉, 법률이 보호하는 공공의 이익이 침해된 경우에 당해 법률에 규정된 요건을 갖춘 관련 단체가 원고가 되어 단체의 이름으로 그 침해행위의 금지를 청구하는 소송을 수행하는 방식으로 실행

### 4. 2012 대선 및 19대 국회

#### 1) 2012년 대선 공약

- 문재인 후보는 재벌의 불법행위에 대한 처벌 강화의 한 방법으로 ‘집단소송제 대상 확대 및 요건 완화 추진’을 공약한 바 있음

24) 이 제도는 소비자단체가 회원수 5천명 이상, 중앙행정기관에 등록해 있을 것, 소비자보호업무 명시 후 3년 이상 활동단체로 한정하고, 소비자권익침해에 대해 기업에 행위중지만 신청할 수 있고 금전적 손해배상 청구는 불가함

- 박근혜 후보는 ‘공정거래법 위반에 대한 집단소송제 도입’을 제안하였으며, 이후 박근혜 대통령은 국정과제 보고서에서 대선공약을 변경하여, 공정거래법상 담합 및 재판매가격유지행위에 대하여 집단소송제를 도입할 것을 제안하였음

## 2) 의원입법 현황

- 2013. 8. 우윤근 의원 등 10인은 「집단소송법」 제정안을 발의함. 동 제정안은 다수인의 집단적인 분쟁에서 피해자들이 보다 용이하게 피해구제를 받고 소송 경제를 도모하기 위하여 구성원이 다수이고 구성원의 각 청구가 법률상 또는 사실상 주요한 쟁점을 공통으로 하는 사건에 대하여 대표당사자에 의한 집단소송을 허용하는 것을 주 내용으로 하고 있음
- 2014. 2. 서영교 의원 등 23인이 시민단체들과 공동 연구하여 「소비자집단소송법안」 제정안을 발의. 동 제정안은 소비자 권익을 보호하고 기업의 불법·부당행위를 효과적으로 차단하기 위하여 소비자의 손해배상청구에 대하여 집단소송을 가능하도록 하는 것으로, 소송 당사자와 절차, 증거조사 및 효력 등에 관하여 민사소송법에 대한 특례 규정을 담고 있음
- 19대 국회에서 집단소송법에 대한 논의는 미국에만 도입하고 있는 제도를 대륙법계인 국내법으로 수용할 경우 보다 신중한 검토가 필요하다는 반론도 있었으며, 이후 추가적인 검토가 이루어지지 못 함
- 또한, 동일한 문제의식에서 비롯된 ‘사인의 금지청구권 도입’이 소비자집단소송법의 대안으로 함께 거론되었으나(이상민 의원 2012.9.11. 대표발의), 이 역시 19대 국회에서 심도있게 논의되지 못 함

## 문제점

### 1. 증권관련 집단소송법에서 드러난 문제점

- 증권분야의 경우 「증권관련 집단소송법」이 제정되어 10년 이상 시행한 결과 다음과 같은 문제점이 확인됨



- ① 집단소송의 허가사건과 본안사건의 분리에 따른 소송의 장기화
- ② 소송허가결정에 대한 즉시항고 및 집행정지 효력의 발생으로 이를 이용한 피고 측의 소송의 장기화 전략
- ③ 소송허가 요건, 대표당사자 및 소송대리인 요건 제한의 문제
- ④ 문서제출 및 증거확보의 어려움
- ⑤ 소송비용의 부담 등

## 2. 피해자의 대응 방법이 제한됨

- 공정거래법 사안의 경우 개인 또는 기업이 다른 기업의 불공정한 거래 행위를 발견했을 때, 현재는 공정위에 신고만 할 수 있고 피해자는 달리 대응할 수 있는 방법이 없음
- 공정위는 이러한 신고를 근거로 조사를 진행한 후 ‘주의 - 경고 - 시정명령 - 과징금처분 - 고발’ 등에 이르는 행정조치를 취할 수 있으나, 절차가 매우 장기간에 걸쳐 이루어지며, 또 공정위의 조치가 미흡한 경우 피해자들이 이에 불복할 방법이 없다는 문제가 존재함
- 또한 공정위가 회사의 행위에 대해 위법하다고 결정을 내린 경우에도 피해자들은 피해구제를 위해 각자 따로 소송을 진행해야 함

## 3. 기업 불법행위로 인한 광범위한 피해 양상

- 최근 들어 기업들의 불법행위로 인해 광범위하고 대량의 피해자가 발생하는 사례가 늘고 있으며, 그 분야는 증권에 한정되지 않고 제조물책임, 공정거래, 환경 문제 등으로까지 점차 확대되고 있는 추세
- 2013년에 발생한 LIG건설과 동양그룹의 사기성 CP·회사채 발행 사건, 2014년의 개인신용정보 유출 사건으로 인한 대량의 금융소비자 피해 등을 감안할 때 소비자 피해구제를 위한 일반집단소송제 내지 소비자집단소송제의 도입이 절실함
- 일본의 사례와 같이 2000년대 들어 사적 분야에서 집단소송제 또는 대표소송제를 도입하는 나라들이 비약적으로 증가하고 있는데, 이는 미국의 집단소송제도에서 영향을 받은 것



- 우리나라의 경우도 증권집단소송법 도입 이후 제조물책임·공정거래·환경·금융·개인정보 유출 등의 다양한 분야에서 집단소송제를 도입해야 한다는 요구가 빗발치고 있는 현실. 집단소송의 범위를 현행 증권 분야 및 최근 논의되고 있는 공정거래법 분야 일부에 한정할 이유가 없음

## 제언

- 경제적·사회적 힘의 불균형으로 인한 소액다수 피해자의 권리구제를 위해, 증권·제조물 책임·공정거래·환경·금융 등을 아우르는 종합적인 형태의 (가칭)‘일반 집단소송법’ 도입을 적극 추진해야 함
- 방법론적으로는 1차적으로 증권집단소송법을 확대 개편하는 방법을 고려해 볼 수도 있을 것이나, 이 경우 앞서 제기한 증권집단소송 수행 과정에서 드러난 문제점들의 보완책까지 고려하여 종합적인 검토가 이루어져야 함



## 징벌적 손해배상제도 전면 도입

### 개요

#### 1. 개념

- 가해자의 폭력적·위압적 행위 또는 악의·기망 등 반사회적 행위로 인한 손해가 발생한 경우 행위자로 하여금 피해자가 입은 현실적 손해를 초과하여 손해배상의 지급을 명하는 제도가 영미법상 징벌적 손해배상제도(punitive damages)
- 미국은 1784년 이후 징벌적 손해배상을 인정하고 있으며 20세기에는 소비자보호 영역까지 확대되었고, 불법행위(tort) 사건에서도 ‘악의적·사기적·무모한 부주의 요소’가 있는 경우 가해자에게 징벌적 배상을 부과하는 등 민사책임 전반에 걸쳐 인정하고 있음

#### 2. 2012 대선 및 19대 국회

##### 1) 2012년 대선

- 징벌적 손해배상제의 확대 도입은 2012년 대선 당시 여야 대선후보들이 공통적으로 제안했던 공약이었음
- 문재인 후보는 재벌의 불법행위에 대한 처벌 강화의 방안으로 ‘공정거래법을 개정하여 손해액의 3배를 배상하는 징벌적 손해배상제를 확대할 것’을 공약함
- 박근혜 후보는 ‘공정거래법 위반에 대해 징벌적 손해배상제’를 도입하는 등 공정거래 관련법의 집행체계 개선을 공약함. 그러나 박근혜 대통령은 당선 후 국정과제에서 공정거래법 위반 사항은 제외한 채 하도급법 위반의 일부에 한정하여 3배 손해배상제를 확대 적용하는 것으로 공약을 수정함

## 2) 19대 국회

- 기존 하도급법상 3배 손해배상제도의 범위가 확대됨
- 신용정보보호법·대리점법·개인정보보호법·정보통신망법 등에 3배 손해배상제도가 신설됨

### 문제점

#### 1. 한정된 적용범위

- 현재 징벌적 손해배상제도의 적용 범위는 하도급법, 대리점법, 개인정보보호법, 신용정보법, 정보통신망법 등의 일부 법 위반 유형에 한정하고 있음
- 공정거래질서 확립 또는 개인정보 보호 강화 등의 목적으로 징벌적 손해배상제를 확대 도입하는 추세에 있으나, 모든 법 위반 유형이 아닌 특정한 경우에 한정하여 적용함. 특히 공정거래법령의 경우 일정한 행위 유형으로 한정하여 적용하고 있음
- 그러나 징벌적 손해배상제의 성격이 단순히 손해액을 보상받겠다는 것에 그치지 않고 고질적인 거래구조의 문제 및 건전한 경쟁질서를 확립한다는 측면이 강하므로, 그 적용 대상법률 및 위반행위의 형태를 특정할 이유가 없음

#### 2. 손해배상금액의 상한선

- 예를 들면 원사업자를 상대로 소송을 제기하는 순간 해당 원사업자와는 물론이고 동종업계 내의 모든 기업과의 거래관계가 단절되는 우리나라 하도급구조의 현실을 고려해야 함
- 현행 하도급법에서 피해액의 3배를 범위를 넘지 않는 범위에서 손해배상을 하도록 한 것은 제도의 실효성을 떨어뜨릴 수 있음



## 제언    징벌적손해배상제도의 확대 적용



### 1. 현행법

- 현행 민법, 국가배상법, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 등에서는 실손배상을 원칙으로 하면서 배상액과 사유를 제한하고 있음
- 반면, 공정거래법, 소비자관련법, 특허법, 저작권법 등에서는 침해자가 얻은 이익을 권리자의 손해액으로 추정하거나 법원이 변론의 취지 및 증거조사의 결과를 감안하여 손해액을 인정하는 경우도 있음

#### 1) 하도급법

- 원사업자가 특정 하도급법 위반으로 상대방에게 손해를 끼칠 경우 3배의 범위 내에서 배상책임을 지도록 하는 ‘3배 손해배상제’를 도입하고 있음<sup>25)</sup>
- 부당한 하도급대금의 결정 금지(법 제4조), 부당한 위탁취소의 금지(법 제8조 제1항), 부당반품의 금지(법 제10조), 부당 감액의 금지(법 제11조 제1항 및 제2항) 및 기술자료 제공 요구의 금지(법 제12조의3 제3항) 등
- 이는 당초 하도급법이 기술자료의 탈취 및 유용에 대해서만 3배 손해배상제를 도입했으나, 2013.4.30. 하도급법 개정으로 부당 단가인하, 부당 발주취소, 부당 반품 등으로 징벌적 손해배상을 확대 적용하도록 한 것

#### 2) 신용정보보호법

- 2015. 2. 개정된 신용정보법은 신용정보회사등이나 신용정보이용자가 고의·중과실로 법을 위반하여 신용정보가 누설되거나, 분실·도난·누출·변조 또는 훼손되어 신용정보주체에게 피해를 입힌 경우 손해의 3배를 배상하도록 함

#### 3) 대리점법

- 2015. 12. 제정된 대리점법은 공급업자가 구입강제 또는 이익제공 강요 등 불공정거래행위로 인하여 대리점에게 손해를 입힌 경우 3배 배상을 하도록 함

### 2. 결론

- 징벌적 손해배상제도(우리의 경우 3배 손해배상제도)는 19대 국회에서 여러 법률에 본격적으로 도입되고 그 영역이 점차 증가하는 추세

- 징벌적 손해배상제도는 단순히 손해를 배상받는다는 의미뿐 아니라 고질적인 갑을관계의 피해를 회복하고, 사회적으로 이를 근절하는 의미가 있음
- 징벌적 손해배상제도의 대상을 살펴보면, 대부분 피해를 입었으나 소송을 할 수 없는 상황임. 예를 들면 하도급업체들의 경우 원청업체를 대상으로 소송을 하는 순간 원청업체와의 거래단절 위협에 직면하게 되어 실제 피해를 입은 하도급 업체 등이 소송을 제기하기가 쉽지 않음
- 반면, 징벌적 손해배상제도가 도입되면 손해를 입은 당사자가 손해배상 소송을 적극적으로 제기할 유인이 생겨, 징벌적 손해배상제도는 갑을관계의 문제를 해결할 수 있는 유용한 수단이 될 수 있음
- 따라서 불공정거래 관행이 비단 하도급 거래 등에 한정되는 것이 아니며, 징벌적 손해배상제도(3배 배상제도)가 법위반에 대한 예방적 억제효과도 있음을 감안할 때, 20대 국회에서는 경쟁법 위반 사건(공정거래법) 및 하도급법 위반 전반뿐 아니라 다른 사항에도 징벌적 손해배상제도를 확대적용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음
- 또한 손해배상액 역시 3배 미만으로 한정할 것이 아니라 중대하고 악의적인 법위반에 대해서는 10배까지도 배상케 하는 등의 제도개선이 필요함



## 중소기업의 공동행위(카르텔) 선별적 허용

### 개요

#### 1. 개념

- 공정한 경쟁의 가장 큰 걸림돌은 각 사업자들이 시장의 장악을 위해 계약·협정·결의·기타 알 수 없는 방법을 동원하여 상호 카르텔(담합)을 형성하여 부당하게 경쟁을 제한하는 행위라 할 수 있음
- 따라서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법)은 이러한 행위를 금지하는 조항을 두고 행위자를 처벌함으로써 공정한 경쟁을 도모함<sup>26)</sup>
- 반면, 그럼에도 불구하고 공정거래법은 자유 시장 자동조절 장치의 작동 미흡, 즉 시장실패의 보정을 위한 카르텔 예외조항을 적시하고 있음<sup>27)</sup>
- 제한적 카르텔 허용 사유는 ①산업합리화 ②연구기술개발 ③불황의 극복 ④산업구조의 조정 ⑤거래조건의 합리화 ⑥중소기업의 경쟁력 향상 등

#### 2. 19대 국회

- 2012. 7. 이한구 의원 등 16인, 중소기업협동조합법에 따라 설립된 중소기업협동조합의 사업 중 중소기업중앙회 이사회 의결을 거쳐 결정된 사업은 공정거래위원회 사전인가 없이도 경쟁력 향상을 위한 공동행위가 가능하도록 하는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정안 발의

26) 공정거래법 제19조(부당한 공동행위 금지) 제1항은 제1호부터 제9호까지 카르텔행위를 예시하고 이러한 행위에 대해서는 엄격히 금지

27) 공정거래법 제19조 ②제1항의 규정은 부당한 공동행위가 다음 각호의 1에 해당하는 목적을 위하여 행하여지는 경우로서 대통령이 정하는 요건에 해당하고 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에는 이를 적용하지 아니한다.

- 그러나 이 법안에 대해서는 별도로 논의가 진행되지 않음

## 논의의 필요성

### 1. 필요성

- 시장실패를 보정하고 건전한 경제체제 및 경쟁력의 향상을 위한 법 목적에 비추어 보면 현행 공정거래법 제19조 제2항의 내용은 타당성이 있음
- 더욱이 한국경제가 국내외적으로 지속적인 위기 상황이 반복되어 성장의 동기를 발견하고 있지 못한 현실을 감안해야 함. 중소기업의 경쟁력 상실이 나타나고 이러한 양상은 더욱 심화될 것이라는 예측이 설득력을 얻고 있음
- 이러한 상황에 비추어 공정거래법 제19조 제2항의 내용을 적극적으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 특히 중소기업의 국제경쟁력을 강화하고 중소기업과 대기업의 이중구조를 완화하기 위하여 연구기술개발 및 중소기업의 경쟁력 향상을 위한 카르텔 완화를 검토할 만함
- 일각에서는 담합으로 인한 부정적 효과를 우려하나, 담합은 대부분 중소기업 등이 아닌 대규모법인이 주도하고 있음(대형 화학비료업체의 16년간 농협입찰 가격담합, 가전3사의 시스템에어컨 및 TV 조달단가 담합, 소주회사들의 출고가 격 담합, 대표적 신용평가 4개사의 수수료 담합, 생명보험사들의 이자율 담합, 대형 건설사들의 주공아파트 대규모 입찰담합 및 4대강 공사입찰담합 등)
- 즉, 대규모 담합행위는 일반적으로 재벌그룹 소속회사들과 대기업들, 그리고 시장지배적 사업자들에 의해서 이루어졌고, 그 이익은 재벌대기업에게 귀착된 반면 피해는 고스란히 소비자에게 전가되고 있음
- 또한 현행법은 카르텔을 허용함에 있어서 ①그 목적이 법률에서 정한 6가지에 해당하고 ②대통령령이 정하는 요건에 해당하면서 ③공정거래위원회의 인가를 받은 경우로 제한하고 있음. 이에 따라 카르텔을 허용하더라도 공정위가 인가 절차에서 재량권을 갖고 부작용을 최소화할 수 있도록 이미 제도화되어 있다 할 것임



## 2. 담합의 예외적 인정 사례

### 1) 국내

- 국내에서 중소기업 및 그 단체에 대하여 담합을 허용해 준 사례는 1981년 이후 총 9건이며, 2000년대 이후에는 2건에 그침
- 이론적·실증적으로 중소기업 경쟁력확보를 위한 방안으로 가장 중요한 것은 규모의 경제를 달성할 수 있도록 하는 것과 협상력을 강화시켜주는 것. 전자는 대체로 기업내부요인이 더 많은 영향을 받지만 후자는 기업외부요인으로 볼 수 있고 따라서 정책당국이 법제도개선에 보다 적극적으로 나서야 함

### 2) 해외

- 담합에 대한 선진국의 정책도 기본적으로 엄격하지만, 예외적 인정을 통해 유연하게 대처해 오고 있는 것으로 분석됨
- 미국 : 중소기업의 공동연구개발에 대해서 사전적으로 인가되고 있으며, 사법부의 재량에 따라 기업들의 협력적 행위(제품기준 및 안전기준 설정 등)도 일부 허용
- 독일 : 카르텔 규정에 관한 유럽공동체법을 수용하기 위해 2005년 법을 개정하며, 기존 카르텔 예외적용 대상이었던 조건카르텔·전문화카르텔·합리화카르텔·불황극복카르텔·허가카르텔 등의 규정을 모두 삭제하였음. 그럼에도 불구하고 중소기업의 공동행위(Mittelstandskartelle)에 대해서는 카르텔 적용제외 조항으로 존치(제3조 개정)하였음. 독일 연방 카르텔청에서는 ‘성립가능한 중소기업협동조합 판단기준’을 구체적으로 명시하고 있으며 허용 여부에 대한 최종적인 판단은 카르텔청이 하도록 함(제32조의c)

## 제언 중소기업(사업자단체)의 공동행위 선별적 허용

### 1. 현행법

- 공정거래법 제19조(부당한 공동행위의 금지) 제2항은 ①산업합리화 ②연구기술개발 ③불황의 극복 ④산업구조의 조정 ⑤거래조건의 합리화 ⑥중소기업의 경쟁력 향상 등에 대해서는 예외적으로 카르텔을 허용하되, 공정위의 인가를 받도록 함

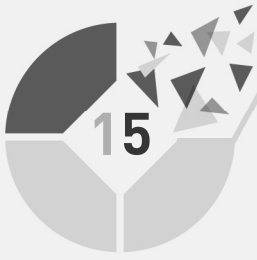


## 2. 제언

- 중소기업의 공동행위 예외적 허용을 ‘중소기업의 경쟁력 향상’이라는 포괄적인 표현과 엄격한 규정 속에 묶어두기보다는 보다 구체적으로 조문을 개정하고 유연하게 적용할 필요가 있음. 이를 통해 혁신적인 중소기업의 출현을 유도하고 하도급기업의 불공정거래 방지를 위한 협상력의 강화의 기재로 활용이 가능할 것으로 기대
- 현행 공정거래법상의 카르텔 예외조항에 더해 제6호를 ‘중소기업의 경쟁력 향상 및 이를 위한 공동기술연구개발, 구매공동 및 판매공동 행위’로 보완하고 시행령 제24조의3과 제28조의 요건을 완화하며 동시에 제30조의 인가절차 등을 완화하는 등의 방안을 검토할 수 있음

## 3. 기대효과

- 우리와 같은 재벌대기업 중심의 경제체제에서, 잠재성장률제고를 통해 국민경제의 균형적 발전과 양극화 및 일자리 창출을 위해서는 중견 및 중소기업 등의 활성화가 가장 시급함
- 이를 통해
  - ① 중소·하도급기업들의 활발한 연구·기술개발을 진작시켜 중소기업의 경쟁력강화에 크게 기여할 수 있고
  - ② 중소·하도급기업 상호간의 수평적 네트워크가 활성화됨으로써 경영노하우 등의 상호교류, 협력과 경쟁을 통한 시너지 효과를 내부화하여 중소기업들의 경쟁력을 전반적으로 강화할 수 있으며
  - ③ 공동판매 및 공동구매 등을 통해 중소기업의 경영측면에 직접적인 영향 즉, 원가절감 등 재무비율 호전에 직접적인 영향을 줌으로써 중소기업 건전화를 유도하고 일자리의 유지 및 창출에 직간접적으로 긍정적인 효과를 줄 수 있을 것으로 기대



## 소비자보호기금

### 개요

- 소비자보호기금법은 19대에 상당히 많은 논의를 진행하였으나 결국 제정되지 못함
- 2013. 1. 안홍준 의원 등 11인, 과징금을 재원으로 소비자 권익 증진기금을 설치하는 「소비자기본법」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정안 발의
- 2013. 6. 박원석 의원 등 10인, 과징금을 재원으로 담합 피해자의 손해배상소송을 지원하기 위한 기금을 설치하는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정안 발의
- 2014. 1. 김기식 의원 등 24인, 과징금을 재원으로 공정거래법령 위반행위 피해자를 지원하기 위한 기금을 설치하는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등 위반행위 피해자 지원기금법」 제정안 발의
- 2014. 12. 이운룡 의원 등 10인, 「소비자기본법」 개정안 발의. 정부 입장을 반영한 사실상의 정부안
- 2015. 7. 김기준 의원 등 10인, 양쪽 논의의 절충안을 마련하고자 「소비자기본법」 개정안 발의

### 논의와 협상

#### ■ 쟁점

1. 기금 조성 재원
2. 기금의 용도

## ■ 야당 입장 및 지적사항

### 1. 기금의 재원에 과징금을 포함해야

#### 1) 법 위반 피해자와 과징금 수익자의 불일치 문제

- 현행 체계는 법 위반 행위로 인한 피해자 따로 있고, 과징금 수익자(국가)가 따로 있는 셈
- 정부 여당은 ‘범죄에 대해서도 벌금을 내고 그것과 별개로 민사소송으로 피해를 회복할 수밖에 없다’고 주장. 그러나 과징금은 형사벌금처럼 법 위반에 대한 제재금으로서의 성격도 있지만 부당이득 환수로서의 성격도 있다는 것이 법원의 입장
- 그런데 부당이득 환수가 피해자와는 전혀 무관하게, 국고 환수의 형태로 이루어지고 있음
- 기업이 담합으로 부당하게 얻은 이익을 과징금을 통해 국가가 환수한다면, 과징금을 내는 그 돈은 사실 어디에서 왔는가? 담합 때문에 각각의 소비자들이 불필요하게 추가로 낸 돈, 그것으로 형성한 불법적 이익 아닌가? 그렇다면 국가가 과징금으로 거둬가는 것 중 일부는 결국 피해자 주머니를 털어서 나온 돈이라는 의미
- 따라서 위반행위로 인한 과징금이 전액 국가로 귀속되고 위반행위로 인한 피해 구제에 전혀 쓰이지 않는 것은 불합리함
- 또한 개인이 민사적 구제를 받는 동안 오랜 시간이 걸리고 그 과정에서 거래 단절 등으로 가게가 파탄날 수 있는데, 그 피해와 관련하여 과징금을 거둬가 국고 수입을 올린 국가가 이를 외면하는 것은 가혹하고 부정의함

#### 2) 다른 입법례

- 범죄피해자보호기금 : 정부가 벌금의 6% 이상을 범죄피해자보호기금에 납입하도록 하여, 이렇게 조성한 기금으로 피해자에게 구조금을 지급함
- 석면피해자 구제기금 : 분담금(법 위반행위자에게서 징수하는 것은 아님)을 재원으로 기금을 조성하고 피해자에게 석면 노출로 인한 건강피해를 구제하기 위한 급여를 지급함



### 3) 정부안(이운룡 의원 안)은 기금의 지속가능성에 의문

- 정부안은 정부가 예산의 범위에서 기금의 설립과 사업에 필요한 자금을 보조할 수 있도록 규정하고, 그 외의 재원에 대해서는 규정하지 않고 있음
- 때문에 기금이 어떤 수익으로 계속 운영될 수 있을지 불분명함
- 향후 누가 기금에 출연할지도 모르는 상태. 결국 준조세 형태로 정부가 나서서 기업들로부터 돈을 받아내는 것 외에 개인이 얼마나 이 기금에 기부할지 의문
- 정부가 제시한 수익모델 또한 전망이 불확실한 정보제공료뿐
- 그렇다면 최소한 기금의 경상운영비만큼은 정부가 보조금을 지급하는 등 안정적 수입원이 있고, 그 상태에서 민간 자금이 들어오는만큼 더 풍부하게 사업을 하는 방향이 바람직

## 2. 단순한 소비자단체 지원·소비자교육 사업을 넘어 피해자의 피해 회복을 위한 지원이 필요

### 1) 공정거래 영역 사건과 피해의 특수성

- 공정거래 관련 사건은 그 특성상 피해자가 개별적으로 소송을 제기해 피해를 보상받기에 어려움
- 담합의 경우, 피해가 소비자 전체에게서 광범위하게 발생하고 그로 인한 불법적 이익 규모는 막대한 반면, 개별 피해자의 피해액은 규모가 작거나 산정이 곤란함. 이러한 문제 해결을 위한 방법 중 하나가 소비자 집단소송이지만, 제도가 도입되지 않았으며 도입 논의도 더딤
- 하도급·가맹거래·대리점거래 등 사업자-사업자간 관계에서 발생하는 피해는 민사 소송 절차 개시와 함께 거래관계가 단절됨. 수입이 없는데 소송비용을 조달하는 것은 사실상 불가능하며, 소송이 진행되는 기간 동안 피해자는 생계 문제에 직면함

### 2) 기존 법령상의 손해배상제도가 실제로 운용되도록 하는 보완적 역할

- 공정거래법 위반으로 인한 손해는, 이론적으로는 현행 민사소송체계를 통해 배상받을 수 있으나 현실적으로는 제도가 운영될 수 없는 상황. 기금이 이를 보완해서 사문화된 제도를 실질적으로 운영되도록 할 수 있음

- 국가가 손해배상을 대신 해주고 추후 구상하는 것이 아님(정부 주장은 법률안의 내용들을 왜곡·호도하는 것). 법률구조공단의 법률 지원과 같이, 기성제도를 이용할 수 있는 실질적 환경을 조성하려는 목적
- 과징금이 부과되었다는 것은 불법행위가 있었다는 것을 국가가 일차적으로 확인하였다는 의미. 이 경우에 한해, 피해자가 적극적으로 피해 구제를 위해 소송에 나선 것을 조건으로 그 필요에 따라 ①소송 비용 지원 또는 ②생계 지원 등의 보조적 조치를 취하자는 것
- 구체적 지원의 종류는 시행령으로 위임하여 입법정책적으로 융통성을 두고 판단할 여지를 둠

### 3. 정부 여당 주장은 소비자 지원기금이 아닌 소비자단체 지원기금

- 정부가 설명하는 방식과 사업내용은 단순히 그간 예산으로도 해오던 일을 기금으로 옮기는 수준에 불과함. 그런 사업은 굳이 기금일 필요 없고 민간단체 경상보조사업으로 충분함
- 실제 소비자들을 직접 지원하는 방식이 아니고, 소비자 단체 지원을 통한 간접적 지원에 그침. 정부가 말하는, 소비자단체에게 건물 살 돈을 대주고 그 수익으로 활동하게 하는 기금을 소비자 지원기금이라고 부르기가 무색함
- 정작 피해를 보는 소비자들은 아무 혜택을 못 받는데, 소비자단체들이 “매년 국회나 정부에 손 벌리기보다 기금으로 쓰게 해 달라”라고 주장하는 것은 받아들이기 어려움

## ■ 정부 여당 입장

### 1. 과징금으로 기금조성 반대, 정부 보조금도 초기에만 투입하며 이후 민간 재원 및 자체 수익으로 운영해야

#### 1) (정부) 기재부의 반대

- 정부기금 설치에 대해서는 기재부의 반대가 완강한 상태. 과징금이 투입되면 정부기금이므로 기재부를 설득할 수 없음



- 기재부는 과징금과 연계된 정부보조도 반대 입장

## 2) (정부) 재정 경직성 우려

- 과징금에서 일정 비율을 떼어내는 방식은 재정의 경직성을 초래할 우려

## 3) (여당) 기금 사업의 방향성에 비추어 자체 경비 조달이 필요

- 소비자기금은 피해자를 직접 구제하는 부분보다는 민간의 소비자 역량을 강화해서 소비자들의 연구·조사 활동을 장려하거나 소비자단체를 육성하는 등 자발성을 기르는 것이 바람직
- 기금 자체도 정부가 일정 부분 보조한 후에는 기업 등이 자발적으로 내는 돈이나 동의의결제, 다른 위탁사업 수행으로 나오는 수익 등으로 자체 조달할 필요

## 4) (정부) 정보제공 활성화를 통해 수익 창출 가능

- 장기적으로 이 기금을 통해 소비자단체를 지원해서 정보 제공을 활성화하려 함
- 미국의 컨슈머리포트와 같이 소비자단체가 정보를 제공하고 그것을 유료화하는 방향

# 2. 직접적인 금전적 구제나 지원 대신 소비자단체의 지원·육성과 소비자단체를 통한 소비자 지원에 주력해야

## 1) 법 체계와 형평성 문제

- 현행 법체계상 법 위반 행위를 처벌하는 것과 그 사람으로 인해 손해를 본 사람을 구제하는 것을 구분하고 있음. 형사범죄의 경우에도 벌금은 국가에 내고 피해자는 손해배상 소송을 하는 것
- 특별히 공정거래 영역만 피해자에게 기금을 통한 금전적 구제를 할 필요성이 있는지 의문

## 2) (정부) 유사 입법례 없음

- 정부 또는 정부에서 운영하는 기금이나 재단이 민간들의 불법행위로 인한 손해

배상까지 책임지는 입법례 없음

- 민간의 불법행위에 대해 정부가 손해배상 책임을 대신 저주는 것은 혼란을 초래

### 3) (정부) 기금 추진의 목적은 기본적으로 소비자단체의 재정적 독립성 확보

- 소비자단체 쪽에서 매년 정부에게 손별리는 지원금보다 자본보조를 선호함
- 소비자단체 측에 300억원·500억원 자본보조를 해 주면 건물 등 거기에서 나오는 운영수익으로 기본충당을 할 계획
- 다만 정착에 시간이 걸리므로 당분간 경상보조를 하다가 나중에 재정적 독립성이 확보되면 중단하는 것을 예정하고 있음

### 4) (정부) 피해자구제 사업까지 하려면 민간기금으로는 어렵고 정부기금이어야 하나, 정부기금 신설은 기재부가 반대하기 때문에 불가능

## 제언

①과징금 중 일정 비율을 재원으로 기금을 조성하고, ②그 혜택이 소비자 또는 법 위반 피해자에게 직접 돌아가도록 하는 소비자 기금법 제정 및 국가재정법 개정이 필요함



## 공정거래법 위반에 대한 제재 개편 - 공정거래법 개정

### 개요

- 2012. 11. 정희수 의원 등 10인 : 담합에 대해 과징금 증액
- 2012. 9. 노회찬 의원 등 12인 : 시지남용, 담합, 부당지원행위 및 기타 불공정행위에 대해 과징금 증액
- 2013. 2. 김기식 의원 등 15인 : 과징금의 행정제재적 성격 강화 및 과징금 산정시 고려사항 변경, 과징금 부과 수준 상향 및 하한선 도입, 벌칙 조항 재정비, 중대 위법행위에 대한 의무고발

### 논의와 협상

- 공정위의 제재에도 불구하고 반(反)시장범죄는 반복적, 지속적으로 벌어지는 주요 이유는 불법행위에 대한 제재 수준보다 그 불법행위로 인한 이익이 더 크기 때문임
- 따라서 공정거래법 위반에 대한 과징금산정기준의 변경 및 상향조정, 일정사항에 대한 의무고발제도 등이 필요함
- 그러나 이 법안들은 19대 국회에서 제대로 검토되지 못했음
- 정부는 과징금의 하한선을 두는 방안이나 과징금 규모를 상향하는 것은 곤란하다는 입장



## 제언

1. 과징금의 하한선을 신설하고 과징금 상한액을 상향조정할 필요가 있음
  - 현재 과징금부과기준은 대부분 관련매출액의 일정비율로 정해지고 있어 하한선이 없음. 따라서 각 위반행위별로 최저 과징금을 정하여 행정제재를 강화하고, 과징금 액 산정 시 공정위의 재량남용을 방지하는 것이 필요함
  - 또한 불법행위에 대한 제재 수준보다 그 불법행위로 인한 기대 이익이 더 크기 때문에 지속적인 법 위반이 이루어지고 있음. 과징금의 상한액도 현행보다 상향조정이 필요함
2. 벌칙조항(형사처벌 등) 정비 및 중대 위법행위에 대한 의무고발제도 도입
  - 현행 공정거래법은 대부분의 위반행위에 형사처벌 조항을 두고 있어 마치 반시장 범죄에 대해 엄벌하는 것 같지만 오히려 고발 자체를 안 하는 경우가 많음. 그리고 모든 공정거래법 위반행위가 형사처벌 대상으로 적절한지는 재검토가 필요한 시점
  - 법 위반 행위의 성질, 경쟁제한성 등 고려할 때 형사제재가 부적절한 행위는 형사 처벌 대상에서 배제하는 등 제재수위의 균형을 도모하기 위해 벌칙 조항을 전반적으로 재정비하는 것이 필요함
  - 예를 들면, 자료의 은닉·폐기, 접근거부, 위·변조 등을 통해 조사를 거부방해 또는 기피한 경우 현행 ‘과태료’ 대신 ‘징역 2년·벌금 1.5억원 이하’를 신설하여 벌칙수준을 변경(강화)하고, 경제력 집중 억제시책 운용과 관련된 각종 의무 위반에 대한 ‘형벌(1억원 이하 벌금)’을 동일 액수 상당의 ‘과태료’로 변경(완화)함
  - 형사제재 강화를 위해 시지남용, 담합, 부당지원, 조사방해와 같은 중대 위법행위에 대해서는 의무적으로 고발하도록 함
3. 과징금 선정 시 위반행위로 인한 피해규모를 반영
  - 공정거래법상 과징금의 법적 성격에 대해서는 대체로 부당이득 환수적 성격과 행정제재적 성격을 가지고 있음
  - 이에 따라 과징금의 행정제재적 성격을 강조하기 위해 과징금 부과목적이 법위반 규제 및 억제임을 법률에 명시하는 방안을 검토
  - 과징금 산정 시 현재 ‘위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등’을 기준을 ‘위반행위로 인하여 발생한 피해의 규모’로 변경하고, 고려사항에 ‘위반행위자의 시장지위’, ‘위반행위의 상습성 등’을 추가하는 것이 필요함



## 금융위원회

- 01 대부업체 최고이자율 인하 및 방송광고 시간 제한 - 대부업법 개정
- 02 감정노동자 보호법
  - 근로기준법, 은행법, 저축은행법, 자본시장법, 보험업법, 여전법
- 03 개인신용정보 보호 강화 - 신용정보법 개정
- 04 금융회사지배구조법 제·개정
- 05 실기업구조조정 법제 개선
  - 기업구조조정촉진법·채무자 회생 및 파산에 관한 법률 개정
- 06 서민의 금융생활 지원에 관한 법률 제정
- 07 금산분리 강화 - 은행법·금융지주회사법 개정
- 08 인터넷전문은행 - 금산분리 완화
- 09 산업은행 민영화 중단 및 정책금융공사 통합 - 산업은행법 개정
- 10 차명금융거래 금지 - 금융실명법 개정
- 11 개별임원 보수 공시 - 자본시장법 개정
- 12 사모펀드 및 부동산펀드 규제 완화 - 자본시장법 개정
- 13 상장회사 공시 - 지배구조모범규준 준수 여부에 대한 공시 등
- 14 회계투명성 확보
  - 용역금지 및 회계법인 설립요건 완화, 지정확대 및 내부회계관리제도 개선, 분식회계 징계 확대



- 15 전세대출 출연요율 인하
- 16 마이너스 체크카드
- 17 연대보증 개선
- 18 보증연계투자 확대
- 19 금융소비자 보호법 제정
- 20 금융감독체계개편 - 금융위 설치법 개정
- 21 한국거래소의 지주회사체제 전환 - 자본시장법 개정
- 22 보험사 자산운용 규제 - 보험업법 개정
- 23 자사주 취득금지 및 인적분할 시 자사주에 대한 신주발행 금지
- 24 자본시장 건전화 - Stewardship Code 제정 · 시행 등
- 25 보험사기방지법 폐지





## 대부업체 최고이자율 인하 및 방송광고 시간 제한 - 대부업법 개정

### 개 요

- 19대 국회에서 두 차례 법 개정을 통해 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」(대부업법)상 이자율 상한이 50%에서 27.9%로 인하되고, 대부업자 등의 방송광고 시간이 제한됨

#### 1. 19대 국회 전반기 이자율 상한 인하

- 당시 이자제한법상 최고이자율 30%, 대부업법상 이자율 상한 50% 동법 시행령상 최고이자율 39%
- 2012. 5. 김기준 의원 등 126인, 이자율 상한 30%로 제한하는 「대부업법」 개정안 발의
- 2012. 9. 노회찬 의원 등 10인, 이자율 상한 20%로 제한하는 「대부업법」 개정안 발의
- 2012. 11. 서영교 의원 등 23인, 대부업법에 따른 이자율 상한을 「이자제한법」에 따른 이자율로 일원화하는 개정안 발의
- 그 외 2013. 7. 민병두 의원 등 12인, 2013. 12. 신학용 의원 등 11인이 발의한 개정안을 병합하여 심사
- 이상의 개정안을 통합하여 심사한 정무위 대안이 2013. 12. 26. 본회의를 통과함. 법상 이자율 상한은 40%로 하되 시행령으로 34.9%로 정하기로 함

#### 2. 19대 국회 후반기 이자율 상한 인하

- 당시 이자제한법상 최고이자율 25%, 대부업법상 이자율 상한 40% 동법 시행령



상 최고이자율 34.9%

- 2014. 2. 전순옥 의원 등 12인, 이자율 상한을 「이자제한법」과 동일하게 연 25%로 낮추는 「대부업법」 개정안 발의
- 2015. 5. 김기식 의원 등 14인, 법정 최고 이자율을 대부업체 연 25%, 여신금융기관 연 20%로 낮추는 개정안 발의
- 2015. 6. 박병석 의원 등 10인, 대부업체의 법정 최고 이자율을 30%로 낮추는 개정안 발의
- 2015. 6. 신동우 의원 등 12인, 이자율 상한을 연 29.9%로 낮추는 개정안 발의. 사실상의 정부안
- 2015. 11. 민병두 의원 등 12인, 법정 최고 이자율을 대부업체 연 25%, 여신금융기관 연 20%로 낮추며 이를 소급해서 적용하는 개정안 발의
- 이상의 개정안을 통합하여 심사한 정무위 대안이 2016. 3. 3. 본회의를 통과함. 이자율 상한을 27.5%로 정하며 일몰규정을 두어 2년 뒤 재심사하도록 함

### 3. 방송광고 제한

- 2013. 5. 심재철 의원 등 14인, 어린이와 청소년이 시청하는 시간대에는 대부업 방송광고를 금지
- 2013. 12. 이학영 의원 등 11인, 텔레비전방송에 대부업 광고를 금지

## 주요 내용

### 1. 최고이자율 인하

- 「이자제한법」은 금전대차에 관한 계약상의 최고이자율 한도를 정하고 있으나 등록대부업자에 대해서는 이를 적용하지 않고 대부업법에서 따로 정하도록 예외로 두고 있음
- 이에 따라 대부업자들은 합법적으로 특혜적 금리를 보장받아 제도권 금융회사를 이용할 수 없는 서민들로부터 폭리를 취하고 있다는 비판을 받아옴

- 대부업법은 대부업자 및 여신금융기관의 이자율 상한을 규정하되, 구체적인 비율은 시행령에서 정하도록 함
- 19대 국회에서 두 차례 법 개정을 통해 대부업법상 이자율 상한이 50%에서 27.9%로 인하됨

#### 1) 2014. 1. 1. 시행 대부업법

- 대부업법상 최고이자율의 한도를 50%에서 40%로 인하하되, 부칙에서 해당 조항은 2015년 12월 31일까지 유효하도록 함. 시행령상 최고이자율은 39%에서 34.9%로 인하됨

#### 2) 2016. 3. 3. 시행 대부업법

- 대부업법상 최고이자율의 한도를 40%에서 27.9%로 인하함. 단, 부칙 제2조 제1항의 규정에 의하여 해당 조항은 2018년 12월 31일까지 유효함

### 2. 방송광고 제한

- 텔레비전방송 광고는 짧은 시간에 진행되어 금융이용자가 대부조건이나 주의사항 등을 제대로 파악하기 어려우며, 무차별적 광고를 통한 고객 유인으로 대부업체가 대부규모를 키워왔다는 비판이 제기됨
- 이에 따라 19대 국회에서는 대부업법을 개정하여 ①평일 오전 7시부터 오전 9시까지 및 오후 1시부터 오후 10시까지, ②토요일과 공휴일 오전 7시부터 오후 10시까지 「방송법」 제2조 제1호에 따른 방송을 이용한 광고를 금지함

### 논의와 협상

- 특히 대부업체의 방송광고를 금지하거나 제한하는 이학영·심재철 의원안은 「국회법」 제58조 제4항에 따라 법안심사소위원회에 직접 회부되어 2015. 4. 30. 법안심사소위에서 상정과 함께 의결되었고, 같은 날 정무위 전체회의를 통과하였음



(때문에 국회 의안정보시스템에 링크된 속기록으로는 이 법의 실제 논의 내역을 확인하기 어려움)

- 방송광고 금지·제한에 관해서는 4. 20. 금리 인하와 관련된 대부업법을 심사하면서 검토 필요성이 제기되었고, 여야와 정부가 모두 문제가 있다는 점에 공감대를 이루면서 정부에서 대안을 마련, 의원실에 개별적으로 보고·협의함
- 4. 28. 소위에서 여야 간사 및 정부가 협의한 대안을 논의하여 최종 합의를 이룸에 따라 우선 당일 상정되었던 감독강화에 관한 대부업법 개정안을 먼저 의결하고, 다음 소위일인 4. 30. 해당 개정안 두 건을 상정하여 의결함

## ■ 쟁점

1. 최고이자율
2. 소급적용 여부
3. 광고제한 방법과 범위

## ■ 야당 입장

1. (전반기) **현행 시행령상 39%에서 30%로 인하해야**, (후반기) **현행 시행령상 34.9%에서 20~25%로 인하해야**

- 39% 또는 34.9%는 대체로 정상적인 경제활동을 통해 얻을 수 있는 수익을 뛰어넘는 금리이므로 금지해야 함. 특히 후반기에 지속된 저금리 기조에 비추어, 대부업체 등이 살인적 고금리로 폭리를 취하고 있음
- 원칙적으로 이자제한법과 동일한 금리를 적용하는 것이 타당함. 과거 대부업의 양성화가 필요하던 시점에는 이자제한법보다 높은 금리를 허용하여 등록의 유인을 제공하였으나, 지금은 대부업 등록 축진이 필요한 시기는 이미 지났고, 오히려 구조조정이 필요한 시점
- 업계에서 주장하는 음성화에 따른 부작용 우려는 근거가 없음. 과거 66%부터



지금까지 금리 상한을 낮출 때마다 끊임없이 음성화 가능성이 제기되고 이로 인해 신용취약계층이 불법 사금융으로 몰릴 수 있다고 주장해 왔으나 이에 대한 실증적 근거가 제시된 적은 없음

- 실제로 지금까지 대부업 등의 최고이자율을 지속적으로 하락시켜 왔으나 큰 문제가 없었음
- 금리가 인하될 경우 대부업체가 저신용자에게 상품을 공급할 수 없다고 하나, ①지금도 대부업체는 신용평가를 엄격하게 해서 금리를 차등화하지 않고 모든 신용등급에 고금리를 부과하며, ②신용등급 8, 9등급은 정책금융 대상이지 대부업체에서 고금리의 대출을 받을 수 있게 해 주겠다는 것은 부적절함
- (후반기) 따라서 이자제한법과 연동하도록(25%) 하거나 그게 아니라면 궁극적으로 금융기관은 10%대로 최고 이자율을 제한하되, 현실적인 문제를 고려해 단계적으로 대부업체 25%, 금융회사 20%로 낮춰야 함
- 특히 제2금융권에 해당하는 카드사 등은 연간 수천억대의 이익을 내고 있음. 그러면서 20% 후반의 고금리를 받고 있는 것을 방치해서는 안 됨

## 2. 법 개정 이전에 체결된 계약에 대해서도 이 법 시행일부터는 금리를 낮추도록 하는 방안을 적극적으로 검토해야 함

- 최근 대법원 판례에서, 만기 도래 후 원금 미회수 상태에서 갹신의사를 명확히 표시하지 않고 기존 계약을 유지하는 경우 계약갱신에 해당하지 않는다고 판결. 기존 대부계약자가 갹신의사를 표시하지 않고 단순 연장할 경우 개정법령을 적용받지 못할 우려가 있음
- 과거 이미 소급적용했던 사례가 있음(2008. 3. 및 2010. 4.)
- 일반적으로 1년 만기로 정하는 신용대출의 관행을 고려할 때, 2007년 10월 시행령상 최고금리를 49%로 낮추고, 2008년 3월 법 개정을 통해 법률상 최고금리를 60%(시행령 49% 동일)로 낮추면서 소급 적용한 것이기 때문에, 2007년 10월 이전 체결한 계약 중에 소급 적용된 사례가 있었을 것으로 추정됨



### 3. 방송광고를 전면 제한하거나, 광고총량(횟수 등)을 제한해야

- 방송에서 대부업체 대출 광고 비중이 높고 광고가 대부업 대출 접근 경로의 상당 부분을 차지함
- 2012년부터 2014년까지 3년간 방송광고를 집행하는 9개 대부업체의 광고 선전비와 당기순이익 대비 광고비 비중이 급증하는 추세 : 2012년 347억원(13.0%), 2013년 704억원(20.1%), 2014년 924억원(24.7%)
- 특히 여성·주부를 대상으로 하는 미즈사랑(미즈사랑대부), 핑크머니(인터머니대부), 줌마렐라(위드캐피탈대부) 3개 업체가 당기순이익 대비 광고 선전비 지출 비중 상위 1, 2, 3위를 차지함
- 방송광고는 대부업이나 상품에 대한 충분한 정보를 주기 어렵고, 중독성있는 노래나 이미지 광고 등을 이용해서 무분별한 대출을 유도할 수 있음
- 무엇보다 TV에서 빗내라고 노래를 부르고 있는 상황 자체가 기형적인 것
- 일정 도수 이상의 주류는 TV광고를 금지하는 등 광고제한의 사례는 이미 있으므로 표현의 자유 등 문제가 될 소지는 적음. TV 광고를 전면 제한하고 대부업체가 광고를 할 수 있는 방법을 제한하거나, 광고 총량을 제한하여 현재 범람하는 대부광고를 대폭 줄여야 함

## ■ 정부 여당 입장

### 1. (전반기) 현행 시행령상 39%를 그대로 두고 일몰기한만 5년 연장, (후반기) 현행 시행령상 34.9%에서 29.9%로 인하해야

- 이자율을 낮추는 경우 대부업체마저 이용할 수 없는 사람의 수가 늘어나게 되며 이들은 불법사금융으로 내몰리게 됨
- 대출 금리는 상품의 가격에 해당. 상품가격은 기본적으로 시장원리에 맡기는 것이 바람직함
- (후반기) 기준금리 인하 등으로 원가가 하락한 점과, 대부업체의 최근 당기순이익 규모 등을 고려할 때 5%p(34.9%→29.9%) 인하 여력이 있다고 판단됨

- 대부업체는 자금조달에 있어서도 규제를 받고 있으므로 기준금리가 인하되더라도 그것이 고스란히 이익으로 귀결되지 않음. 금리 인하 폭을 결정할 때 이를 고려할 필요가 있음

## 2. 법 개정 이후에 체결된 계약에 대해서만 적용해야

- 대부업체의 신뢰보호문제와 재산권 침해 등 위헌 소지가 있음
- 개정법을 소급적용하지 않아도 법 개정 후 2~3년 이내에 대부분의 대출금리가 법정 최고금리 이하 수준에서 형성될 것으로 예상됨
- 과거 소급적용의 경우 이미 시행령에서 66%→49%로 낮춘 상태에서 법만 70%→50%로 낮춘 것이라 소급에 의한 영향이 없음

## 3. 광고제한 필요성에 동의하나 현실적 이유로 시간대 제한이 바람직

- (여당) 방송광고 제한 필요성에 동의함
- (정부) 과잉 광고로 인한 피해에 대해서 금융위도 상당히 문제가 있다고 생각
- (정부) 광고의 총량을 제한할 경우, 기술적인 이유로 구체적 수치는 법률에 정하기보다는 시행령에 위임되는데 대부업체 및 광고수익을 얻는 방송계의 반발을 고려하면 이 경우 시행령 제정 과정에서 국회의 입법 취지가 제대로 반영되지 못할 수 있음
- (정부) 따라서 시간대를 정해 법률에서 직접 제한하는 방안을 제시함

## 최종 타결 내용

### 1. 최고이자율

- 1) 19대 국회 전반기 : 법 40%, 시행령 34.9%, 2년 뒤 일몰
  - 법상 이자율 상한은 40%로 하고 시행령을 34.9%로 낮추기로 함
  - 단, 금융위가 시행령을 실제로 낮출지 알 수 없으므로 체계상 일부 부적절하더라



도 부칙에 시행령 34.9% 인하를 명시함

- 또한 2년 후 일몰 규정을 두어, 부작용과 경제상황 변화를 살펴 2년 뒤에 최고이자율을 다시 정하도록 함
- 2년 일몰 규정은 ①시행 경과를 살펴 부작용이 심할 경우 다시 금리를 올리는 것도 검토해야 한다는 정부와 ②2년 뒤에 추가 인하를 시도하려는 야당이 서로 입장은 다르지만 일몰규정의 필요성에는 동감하면서 큰 이견 없이 합의됨

## 2) 19대 국회 후반기 : 법 27.9%, 시행령 27.9%, 2년 뒤 일몰

- 야당은 정부여당이 최고금리를 최소 25% 이하로 낮추지 않을 경우 기타 쟁점법안의 논의를 개시하지 않겠다는 입장을 밝혔고, 이에 정부는 타협안으로 27.5%를 제시함
- 이를 전제로 쟁점법안 모두 협의를 개시하여 다수 법안의 쟁점이 해소되고 합의에 이른 이후, 정부 측에서 갑작스럽게 27.5% 수용이 곤란하다는 입장을 밝혀 협상 결렬 위기를 맞음
- 이후 정부가 27.9%를 새로운 수정안으로 제시하고 야당이 이를 수용함에 따라 27.9%로 최종 합의됨
- 정부와 여당은 이번에는 일몰규정을 두는 것에 부정적이었으나 최종 협의 과정에서 일몰조항을 두는 것으로 합의됨

## 2. 소급적용 여부

- 법 시행 이전에 체결된 계약까지 소급해서 적용하지는 않음
- 단, 대법원 판례를 고려하여 전반기 ‘법 시행 후 최초로 계약을 체결하거나 갱신하는 분부터’였던 적용례를 ‘법 시행 후 최초로 계약을 체결 또는 갱신하거나 연장하는 분부터’로 변경함

## 3. 평일 오전 7시부터 오전 9시까지 및 오후 1시부터 오후 10시까지, 토요일과 공휴일 오전 7시부터 오후 10시까지 방송광고를 금지함

- ‘시간대 규제’라는 금융위 입장 수용

- 또한 저축은행에 대해서도, 직접 법에 규율하지는 않지만 대부업 광고규제에 준하여 자율규제를 통해 광고를 제한하기로 합의함
- 단, 의원 발의안은 「청소년보호법」에 따른 청소년유해매체물 방송금지 시간을 원용하고 있었는데, 대부업계 등에서 청소년은 대출상품 이용이 불가능함 등을 근거로 목적 달성에 적합한 수단이 아닌 과잉 규제라는 주장을 하여 헌법소원을 제기할 것을 우려하여 조문을 수정함. 광고제한의 입법목적 역시 청소년 보호에 국한하지 않음

## 제언

### 1. 최고이자율 추가 인하 필요

- 27.9%까지 낮췄다고는 하나 여전히 정상적 경제활동을 통해 창출할 수 있는 이익을 넘어서는 수준의 고금리. 추가 인하를 검토해야 함
- 문제의 대법원 판례가 실제 어떤 영향을 미치는지 면밀한 모니터링이 필요하며, 우려했던 방향으로 작용할 경우 부칙의 적용례를 추가 개정하거나 본격적으로 소급적용하는 방안도 검토할 필요가 있음

### 2. TV, 인터넷 및 IPTV에서의 대부광고 전면 금지 방안을 검토하는 것이 필요함

- 대부광고에 대한 제한이 실시되었으나 아직 체감도가 높지 않은 편
- 이는 시행 기간이 짧았던 탓도 있지만 국민 다수가 대부광고에 노출되는 인터넷 및 IPTV는 규제 대상이 아닌 이유도 있음
- IPTV가 제외된 것은 시간대 규제를 적용하는 것이 기술적으로 불가능했기 때문
- 따라서 전면적 금지를 검토할 필요가 있음



## 감정노동자 보호법 - 근로기준법, 은행법, 저축은행법, 자본시장법, 보험업법, 여전법

### 개요

- 2015. 7. 김기식 의원 등 22인 감정노동자 보호법안 패키지로 6개 개정안 발의  
: 근로기준법, 은행법, 상호저축은행법, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률, 보험업법, 여신전문금융업법

### 법안의 내용

#### 1. 근로자에 대한 사용자의 적극적·구체적 보호조치 강제

##### 1) 근로자의 기피권 보장

- 근로자의 전보에 악용되지 않도록 ‘근로자가 요청한 경우’로 한정

##### 2) 치료 및 상담 지원 의무

- 고객응대근로자는 감정노동에 따른 정신적 스트레스에 시달리고 있는데, 매년 이러한 직무상 스트레스로 인한 정신질환이 산업재해로 인정되는 사례가 늘어나는 추세(환경노동위원회 검토보고서)
- 물리적인 폭행에 따른 치료는 물론, 폭언·성희롱으로 인한 정신적 피해를 회복하기 위한 치료 및 상담을 사용자가 지원하도록 함

### 3) 상시적 고충처리기구 마련 의무화

- 2013년, 2014년 국정감사 지적 내용에 따라, 사내에 고객응대근로자를 보호하기 위한 기본적 시스템을 갖추도록 함

\* 2013년 국정감사에서 발표된 실태조사 결과(2,259명을 대상으로 실시) 응답자의 81%가 고객으로부터 욕설 등 폭언을 들은 바 있다고 답변. 이러한 사실을 회사에 알리더라도 회사는 말로 위로하거나 근로자에게 참으라고만 하고(74%), 심지어 무조건 고객에게 사과하라고 하는(19%) 등 근로자 보호를 위한 실질적인 조치가 취해지지 않는다는 점이 지적됨

\* 2014년 실시된 후속 조사에서는 이러한 문제제기에도 불구하고 지난 1년간 감정노동을 수행하는 근로자를 보호하기 위한 회사 내의 제도가 거의 개선되지 않았다는 점이 지적됨

### 4) 형사고발·손해배상소송 등 법적 조치 의무

- 피해자인 근로자는 사용자에게 대해 약자의 위치. 특히 비정규직 비율이 높아 악성 고객으로 인한 피해를 겪어도 민형사소송 등 적극적 대처가 어려운 측면. 사용자 또한 기업 이미지 등을 이유로 소극적으로 대처하여, 결국 개별 근로자의 인내와 희생을 요구하는 구조
- 따라서 근로자의 소송에 회사가 협조·지원하는 수준(정부 주장)을 넘어, 회사가 의무적으로 법적 대응에 나서도록 할 필요가 있음
- 120 다산 콜센터의 사례를 모범적인 사례로 참고할 만함

\* 120 다산 콜센터의 경우에도 성추행·폭언·장난전화로 인한 업무방해 등 악성 민원 문제가 심각한 수준이었음. 이에 ①2012년 6월 ‘악성민원 적극대응’ 방침을 수립하고 심각한 악성민원에 대해 고발 조치를 시작하고 ②2014년 2월에는 성희롱은 1회 인입 즉시, 폭언·욕설·협박 등은 3회 인입 시 고발 조치하는 강화대책을 발표·시행함. 그 결과 악성민원 건수가 2012년 상반기 일평균 76.2건에서 2014년 1월 일평균 31건, 2015년 1월에는 일평균 3.2건으로 96% 가량 감소한 바 있음.

### 5) 그밖에 대통령령으로 정하는 조치

- ‘갑질문제’가 사회적 문제로 대두됨에 따라 보다 두터운 보호조치가 필요할 수 있으므로, 이에 대한 탄력적 대응이 가능하도록 시행령에 조치의무를 추가할 재량을 둠



#### 6) 미이행에 대한 제재

- 과태료 1천만원

### 2. 불이익조치 금지

- 근로자가 적극적으로 사용자에게 위의 조치를 요구할 수 있으며, 사용자는 근로자에게 이를 이유로 불이익한 조치를 할 수 없음
- 불이익조치 시 과태료 1천만원

### 3. 정부의 의무(근로기준법)

- 근로자보호가 사용자뿐 아니라 정부의 의무이기도 하다는 점에서, 고용노동부장관에게도 사업자에 대한 권고, 지도·감독 의무를 부과

## 입법전략

- 원칙적으로 근로기준법에 담는 것이 내용·체계·결과 면에서 가장 바람직하다고 판단되나, 19대 국회 하반기 환노위 위원 구성과 정부의 성격을 감안할 때 통과 가능성 낮음
- 한편 금융회사는 창구와 콜센터를 중심으로 영업이 이루어지고, 감독당국에 의해 매년 민원발생평가 결과가 발표되는 특성상 감정노동 문제의 해결이 급박하며 금융업권이라도 먼저 제도를 시행하면 다른 영역에서의 변화를 견인할 수 있을 것으로 기대
- 정무위 위원 구성을 고려할 때 통과 가능성 높음. 따라서 근로기준법과 5개 금융업권법(은행법, 저축은행법, 자본시장법, 보험업법, 여전법)을 투트랙으로 추진



## 논의와 협상

### 정무위

#### 1. 2015년 정기회

- 정부는 취지에 동의하나 근로기준법에 포함하는 것이 체계상 타당하다는 입장 표명
- 여야는 법안에 이견 없음
- 전문위원의 수정의견대로 일부 자구를 수정하는 것으로 합의

#### 2. 2016년 2월 임시회

- 최종 의결 대상 법안을 협의하는 과정에서 여당이 이 법을 제외할 것을 요구
- 협의 끝에 최종 의결 법안에 포함하여 의결함

### 환노위

- 근로기준법은 환노위에서 전체회의 상정까지만 진행되고 소위에서 논의 안 됨

### 법사위

#### 1. 법무부 반대 의견

##### 1) 형사고발 관련

- 폭언이나 폭행, 명예훼손, 모욕 등은 친고죄나 반의사불벌죄에 해당하므로, 직원의 요청이 없는 경우에도 고발의무를 부과하는 것은 친고죄 등으로 규정한 취지에 배치
- 피해 근로자의 고소권을 회사가 제한할 우려도 있으므로 근로자가 고소권 행사



시 협조의무를 부과하는 방향으로 개정 검토 필요

## 2) 손해배상소송 관련

- 직원의 피해에 대해 법인이 손해배상청구 소송을 제기하는 것은 원고적격의 문제가 있고, 법인이 업무방해로 인해 입은 손해 등을 고려할 수 있으나, 이 역시 직원의 피해와는 별개로 법인이 손해배상청구 소송을 제기하는 것이 언제나 가능하다고 보기 어려움

## 2. 의원실 입장

### 1) 형사소송 관련 법무부 의견 수용 불가

- 근로자의 고소에 협조하는 것으로는, 근로자의 고소 자체가 어려운 상황에서 이 법의 입법 목적을 무력화하는 결과
- 반의사불벌죄와 친고죄를 구분할 필요. 친고죄가 아닌 이상 피해자 아닌 제삼자도 고발이 가능하며, 근로자가 형사처벌을 원치 않는 경우 처벌불원의 의사를 밝히면 됨
- 실제 다산콜센터의 경우에도, 상담원의 고소에 대해 콜센터에서 협조하는 것이 아니라 기존 해당 시 제삼자인 콜센터에서 형사조치를 진행
- 또한 형사고발을 의무화하는 조항은 회사에 대한 규제라기보다는, 회사측의 강경대응을 정당화해주는 역할을 할 것

### 2) 민사소송은 필요한 경우 취할 수 있는 수단의 예시로, 모든 경우에 강제하고자 하는 취지가 아니므로 법무부 반대의견 수용

## 최종타결 내용

- 법률에서 형사고발·손해배상소송을 명시하지 않고, 시행령 위임 규정에 ‘필요한 법적 조치’를 예시로 포함하며, 구체적 형사고발 기준 등을 시행령에서 정하기로 함



## 개인신용정보 보호 강화 - 신용정보법 개정

### 개요

- 2012. 7. 김우남 의원 등 11인 : 종합신용정보집중기관의 주요한 의사를 결정하는 의사결정기구인 신용정보협의회를 금융위원회 산하에 둠
- 2012. 11. 박성호 의원 등 11인 : 신용정보기관에 임직원 대상 신용정보보호 교육 의무화, 신용정보전산시스템 관리 소홀에 대한 과태료 3천만원으로 상향조정
- 2014. 1. 이상일 의원 등 19인 : 신용정보회사가 안전보호조치를 이행하지 아니하여 신용정보가 분실·도난·유출된 경우 영업정지를 명하거나 과징금을 부과
- 2014. 1 김상민 의원 등 15인 : 신용정보회사 등의 법 위반 행위로 신용정보가 유출된 경우 이를 신용정보주체의 손해로 보아 손해배상책임을 지도록 함
- 2014. 2. 김기식 의원 등 16인 : 개인신용정보와 개인식별정보를 제공·활용할 때에는 필수적 동의 사항과 선택적 동의 사항을 구분하며 매번 사전 동의를 받도록 함
- 2014. 2. 김정훈 의원 등 11인 : 신용정보의 보유기간을 조정하고 대표자 및 임원의 책임을 확보할 수 있도록 의무를 강화하며, 과징금제도를 도입하는 등 제재 수단을 강화
- 2014. 2. 강기정 의원 등 18인 : 신용정보관련집단소송제도 도입
- 2014. 2. 김용태 의원 등 10인 : 신용정보제공·이용자가 모집인의 개인정보 불법 이용 여부를 확인하도록 하고, 모집경로가 불법으로 확인되는 경우 위탁계약을 해지하도록 함
- 2014. 2. 박대동 의원 등 15인 : 신용정보회사 등의 고의 또는 과실로 인한 손해의 배상을 보장하기 위하여 보험에 가입하거나 금융회사에 자산을 예탁하게 함
- 2014. 2. 김영주 의원 등 12인 : 신용정보가 업무 목적 외로 누설되었을 경우

국무조정실

국민권익위원회

국가보훈처

경제·인문사회  
연구회

공정거래위원회

금융위원회



- 신용정보주체에게 이를 통지하고 피해 최소화 대책을 마련하도록 함
- 2014. 2. 인재근 의원 등 25인 : 과징금 도입 등 신용정보회사 등에 대한 제재수준 강화
  - 2014. 3. 이학영 의원 등 10인 : 신용정보 관련 집단소송제도 도입
  - 2014. 3. 부좌현 의원 등 10인 : 과태료의 상한액을 두 배로 인상
  - 2014. 3. 김기준 의원 등 10인 : 목적달성에 필요한 최소한의 정보를 수집하도록 명시하고 일정 기준 이상 신용정보회사들은 신용정보 관리·보호인을 임원으로 지정하도록 함.
  - 2014. 4. 김재경 의원 등 13인 : 선택적 동의사항에 대한 미동의를 이유로 상거래 관계 설정을 거절·중지하지 못하도록 함

## 주요 내용

- 신용정보집중기관에 대한 공적 통제를 제고하여 신용정보집중기관 등록제를 허가제로 변경하고 금융기관의 개별신용정보집중기관 폐지
- 신용조회업의 부수업무 제한
- 신용조회회사의 영리목적 겸업 및 계열회사·지배주주에 대한 개인신용정보 제공 제한
- 신용정보관리·보호인의 임원 지정
- 상거래 종료 후 5년 이내로 신용정보 보존 기간 제한
- 개인신용정보를 타인에게 제공하거나 제공받는 경우 필수적 동의사항과 선택적 동의사항을 구분하여 해당 개인으로부터 개별적 동의를 받도록 하며, 선택적 동의사항에 대한 미동의를 이유로 거래를 거절하지 못하게 함
- 신용정보주체가 개인신용정보 제공 내역을 조회할 수 있도록 하고, 상거래 관계 종료 후 일정 기간이 경과한 경우 개인신용정보의 삭제를 요구할 수 있도록 함
- 신용정보 처리 위탁 및 재위탁, 모집업무수탁자의 불법취득 정보 사용 규제
- 정보유출 시 신용정보회사 등에 대한 업무정지, 징벌적 과징금 및 징벌적 손해배

- 상 책임, 법정손해배상책임 부과
- 손해배상책임 보장을 위한 보험 가입 또는 적립금 예치
- 정보보호 관련 의무위반 행위에 대하여 형량 및 과태료 금액 상향

## 논의와 협상

- 2012년 이후 EBS, KT, 비씨카드 등에서 개인정보 유출 사고가 지속적으로 발생하였고, 2014년 1월에는 KCB, 농협카드, 국민카드, 롯데카드 등 카드사에서 1억 건 이상의 고객 정보가 유출되는 대형 사고가 발생함. 이를 계기로 신용정보 보호와 신용정보 집중·공유체계의 개선 필요성이 대두됨
- 이에 제도개선책을 마련하여 2014. 4. 법안소위에서 의결
- 그러나 이후 손해배상제도 강화 문제와 신용정보 집중기관의 지위 문제가 제기되어 전체회의 의결이 지연됨
- 약 1년간 추가 논의를 하여 2015. 5. 정무위 전체회의 의결

## 쟁점

1. 징벌손해배상제도·집단소송제도·법정손해배상제도 도입 여부
2. 신용정보집중기관 재편 문제

## 야당 입장

### 1. 징벌손해배상제도 및 법정손해배상제도·집단소송제도 도입을 검토해야

- 신용정보 유출의 피해는 다수당사자에게 집단적이고 유사한 양상으로 나타나기 마련이므로, 피해자의 권리구제 및 신용정보 유출사고 재발 방지를 실효성 있게



달성하려면 집단소송의 길을 열어주는 것이 타당함

- 또한 신용정보 유출은 그 피해가 직간접적으로 광범위하게 나타나지만, 피해자가 피해사실과 피해액을 입증하는 것이 사실상 불가능함. 그러므로 신용정보의 유출 자체를 손해로 간주하도록 입증책임을 전환하거나, 법정손해배상제도를 도입하는 것을 적극적으로 검토해야 함
- 특히 신용정보가 유출된 경우, 유출 자체로 인한 피해보다는 유출된 정보가 범죄 등에 악용되어 2차 피해를 입는 것이 더욱 심각한데 이 경우 2차 피해는 정보유출과 피해 간의 인과관계를 입증하는 것이 곤란함
- 예컨대 유출된 신용정보를 이용한 보이스피싱이나 파밍을 당한 경우, 그것이 유출된 신용정보를 이용한 것인지 아닌지를 입증하는 것부터가 곤란함. 설령 신용정보를 이용했다는 사실이 밝혀지더라도 그 정보가 KT로부터 유출됐는지 카드사에서 유출됐는지 특정할 수 없으므로 손해배상이 결국 불가능할 것으로 예상됨
- 결국 정부 주장은 결국 정보유출 자체에 대한 1차 피해만을 상정한 것인데, 이 경우 법원에서 1차 피해를 어떻게 판단할지는 미지수임. 예컨대 정보가 유출되었으나 그 후로 아무 일도 없었다면 어떤 피해가 발생했다고 판단할 것인가?
- 따라서 정보유출 사고에 대해서는 손해배상액을 법률로 정하고 해당 금액을 배상하게 하는 법정손해배상제도 도입을 적극 검토해야 하며, 그것이 어려울 경우에는 징벌적 손해배상제도를 도입하되 손해발생 사실에 대해서는 입증책임을 전환하고 손해액은 추정할 수 있는 조항을 두어야 함. 단순한 징벌손배제도만으로는 실효성이 낮음

## 2. 신용정보집중기관 재편(야당 내 이견 있음)

### 1) 정무위 법안심사소위

- 개별신용정보집중기관을 폐지하고 종합신용정보집중기관을 두어 업무를 통합하는 데 합의
- 우리나라 신용정보사의 경우 신용평가 시장의 성장 필요성이 대두되면서 정부가 적극적으로 해당 업권을 육성할 목적으로 공적 정보까지 집중시켰으나, 집중기

관은 민간 기관인 상태

- 그러나 세계적으로 신용정보집중기관의 모델은 두 가지임. 신용정보사가 자체적으로 수집·획득한 정보를 통해 구축한 민간형(미국식)이거나, 정부가 공적 정보를 제공하거나 정보 집중을 제도적으로 강제하고 집중기관 역시 공공기관에 준하여 운영하는 방식(프랑스식)
- 우리나라 방식은 초기 업권 육성을 위한 일시적 방편이 될 수는 있으나, 결국 국민의 정보를 정부가 나서서 일부 업권의 영업에 이용하도록 몰아줬다는 비판을 벗어나기 어려움. 민간회사에서 정보를 집중시켜서 영업에 활용하고자 한다면 자기의 비용으로 직접 수집하는 것이 타당함
- 그러므로 민간 CB사에 의무적으로 공적 정보를 제공하도록 했던 연결고리를 차단하고, 산재해있는 개별 신용정보집중기관은 보안·관리 수준이 신용정보를 집중관리할 수 없는 수준이므로 모두 없애며 종합신용정보집중기관 하나만 남기고 이에 대해 공적 통제를 대폭 강화하는 방향으로 개정하는 것이 타당함
- 종합신용정보집중기관은 아예 공공기관이어야 한다는 지적도 있었으나 이번 개정안에서 반영되지는 않음

## 2) 정무위 전체회의

- 법안소위 심사 대안에 대한 반대 의견 제시됨
- 신용정보집중기관을 통합할 경우 사고가 발생하면 그 규모가 더 커질 우려가 있음. 또한 신용정보집중기관의 공적 기능을 강화하겠다는 그 형태로 영리를 전제로 하는 주식회사를 인정하는 것은 모순이며, 공공기관으로 지정할 경우에는 사고가 발생했을 때 정부가 손해배상책임을 지게 될 우려가 있으므로 재고가 필요함

## ■ 정부 여당 입장

### 1. 징벌적손해배상만 수용 가능 → 법정손해배상제도 추가 수용

- 정부는 당초 징벌적손해배상 및 법정손해배상제도 등 도입에 법무부 반대를 이



유로 미온적 입장

- 약 2개월간의 논의 끝에 금융위는 고의·중과실 등의 경우에 한해 징벌적 손해배상제도를 도입하며 고의·중과실 유무에 대해서는 입증책임을 전환하는 것으로 입장 선화
- 이후 범정부 TF 차원에서 개인정보보호법·신용정보보호법·정보통신망법에 징벌적손해배상 및 법정손해배상제도를 도입하기로 합의함에 따라 법정손해배상제도 도입도 추가로 수용함

## 2. 신용정보에 대한 관리 강화를 위해 공적 집중기관 설립 필요

- 개인신용정보는 매우 민감한 정보이므로 막대한 양의 보안 투자가 필요하며, 한 군데에 통합하여 집중관리하는 것이 효율적임
- 현재의 개별 집중기관들은 정보 관리 인력이 부족하거나 보안 수준이 미진한 등 실질적인 관리에도 문제가 있으므로 모두 없애는 것이 바람직함
- 주식회사나 재단법인의 형태는 열어두고 있으나 굳이 주식회사 형식을 고집하지는 않음. 다만 주식회사 형태로도 공공성을 갖고 있는 형태가 많고, 공공기관 중에서도 주식회사가 있기 때문에 법에서 굳이 막을 이유는 없다는 입장

## 최종 타결 내용

### 1. 징벌적손해배상제도 및 법정손해배상제도를 도입함

- 고의 또는 중대한 과실로 신용정보법을 위반하여 개인신용정보가 누설되거나 분실·도난·누출·변조 또는 훼손되어 신용정보주체에게 피해를 입힌 경우 해당 신용정보주체에 대하여 그 손해의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 배상
- 300만원 이하의 범위에서 상당한 금액을 손해액으로 하여 배상을 청구할 수 있으며, 이 경우 해당 신용정보회사 등이나 그 밖의 신용정보 이용자는 고의 또는 과실이 없음을 입증하지 아니하면 책임을 면할 수 없음



## 2. 신용정보집중기관 재편

- 개별신용정보집중기관은 폐지하고 종합신용정보집중기관으로 통합함
- 종합신용정보집중기관은 민법상 비영리법인으로 하고(주식회사 형태는 제외), 시행령으로 정하는 공공성과 중립성을 갖출 것을 설립요건으로 함
- “종합신용정보집중기관은 은행연합회를 중심으로 구성·운영하도록 한다”는 부대의견을 첨부함



## 금융회사지배구조법 제 개정

### 개요

- 2011. 12. 정부, 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 제정안 입법예고. 대주주에 대한 건전성 유지 심사 포함
- 2012. 6. 정부, 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 제정안 국회 제출. 대주주에 대한 건전성 유지 심사 관련 내용 삭제
- 2012. 8. 김기식 의원 등 29인, 정부안을 토대로 하되 대주주에 대한 건전성 유지 심사를 포함하고 일부 내용을 더 강화한 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 제정안 발의
- 2012. 9. 김기준 의원 등 10인(근로자위원 대표 추천 후보의 사외이사 선임 의무화), 2013. 4. 이종걸 의원 등 11인(준법감시인에 대한 기간제 근로계약 금지) 제정안 발의
- 2013. 6. 김용태 의원 등 12인 (최대주주 중 최대출자자 1인만 적격성 심사를 받도록 하며 적격성 유지 심사 요건에서도 공정거래법 위반을 명시적으로 제외) 제정안 발의
- 그 외 업권법 개정을 통해 지배구조를 규율하려 한 2012. 9. 이이재 의원 등 23인이 발의한 「상호저축은행법」, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」, 「보험업법」, 「여신전문금융업법」 개정안, 2013. 7. 민병두 의원 등 10인이 발의한 「금융지주회사법」 개정안, 2013. 8. 김동철 의원 등 11인이 발의한 「은행법」, 「상호저축은행법」, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」, 「보험업법」, 「여신전문금융업법」, 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 개정안을 모두 병합하여 심사함

## 주요 내용

### 1. 목적

- 개별 금융법에 규정되어 있어 업권별로 차이가 나는 지배구조에 관한 사항을 통일적으로 규정하여 금융업 간의 형평성 제고
- 금융회사의 투명성과 책임성을 제고하여 금융회사의 건전한 경영·금융시장의 안정성·금융소비자 보호를 도모하기 위한 제도적 기반을 마련

### 2. 내용

- 사외이사의 자격요건 강화 및 선임절차 개선
- 임원자격제한제도 및 임직원 겸직제도 개선
- 사외이사 중심의 이사회 구성 및 이사회의 권한 강화
- 지배구조 내부규범 마련 및 공시 의무화
- 감사위원의 자격요건 강화 및 선임절차 개선
- 위험관리기준 마련 및 위험관리책임자 임명 등 위험관리제도 개선
- 보수체계 개선과 임원보수의 공시
- 내부통제기준 마련 및 준법감시인 선임의무화 등 내부통제제도 개선
- 대주주의 변경승인 및 자격심사제도 도입
- 소수주주권 행사요건 정비 및 서면결의·전자투표 의무화

## 논의와 협상

- 2013년 6월부터 본격적 논의를 시작하여 19대 국회 전반기에 내용상 상당부분 합의를 이루었음
  - ① 이 법에 ‘대주주’의 정의규정을 신설
  - ② 금융회사의 임원 선임 및 해임 시 그 사실을 인터넷 홈페이지 등에 공시하고



금융위원회에 보고하도록 함

- ③ 금융회사는 이사회와 구성과 운영, 이사회 내 위원회의 설치, 임원의 전문성  
요건과 최고경영자의 자격 및 승계에 관한 사항 등 지배구조내부규범을 마련함
  - ④ 경영목표 및 평가, 정관의 변경, 예·결산 등 이사회와 심의·의결을 거쳐야 하  
는 사항을 규정함
  - ⑤ 금융회사의 임원(사외이사, 대표이사, 대표집행임원, 감사위원) 후보를 추천  
하기 위한 임원후보추천위원회를 설치함
  - ⑥ 이사회 내 위원회로 감사위원회, 위험관리위원회, 보수위원회를 설치함
  - ⑦ 금융회사의 내부통제기준 및 위험관리기준 마련을 의무화함
  - ⑧ 준법감시인과 위험관리책임자의 자격요건을 규정하고 그 지위를 보장함
  - ⑨ 금융회사에 대한 주주제안권, 주주의 대표소송권 등의 행사요건을 완화하여  
소수주주권을 보장함
  - ⑩ 주주총회의 참석률, 안건에 대한 찬반비율 등 주주총회 관련 사항의 공시를  
강화함
- 그럼에도 불구하고 대주주 적격성 심사를 둘러싸고 여야간 입장 차를 좁히지  
못하였으며, 후반기에도 입법에 대한 정부여당의 소극적 태도로 법안 논의 및  
처리가 장기간 보류됨
  - 2015년 4월 정무위원회 법안소위 및 전체회의 통과

## ■ 쟁점

1. 주기적 자격심사 대상 대주주의 범위
2. 대주주가 유지해야 할 자격요건
3. 제재조치의 내용 및 수위

## ■ 야당 입장

### 1. 심사 대상 대주주에 최대주주 및 특수관계인인 주주, 주요주주(10% 이상 지분을 보유한 주주)까지 포함

- 특수관계인을 포함하여 하나의 집단적 의사결정단위로 간주하는 것이 법 체계는 물론 현실에도 부합
- 모든 특수관계인이 아니라 주주인 특수관계인에 한정해 적용되므로, 요건충족명령제도 등을 통해 문제되는 특수관계인을 대주주 그룹에서 제외할 수 있음. 일각의 우려는 과장된 것

### 2. 대주주의 유지 요건은 대주주 진입 요건과 동일하게, ‘모든 법률 위반으로 금고이상의 실형을 선고받은 자’로 해야

#### 1) 정부 주장의 문제점

- 금융위는 2013. 6. 첫 심사 당시부터 진입 심사 시의 심사 범위 및 대상 법령을 그대로 적용하겠다는 입장을 밝혔으며, 동일한 논리로 특경가법 적용에 대해 신중 검토 입장 고수
- 그러나 현행 금융관련법령에서는 대주주의 진입·변경 심사나 사후 적격성 심사에서도 대주주가 개인인 경우 임원의 결격사유에 해당하지 않을 것을 요건으로 하고 있음. 그런데 대주주인 개인이 법령을 불문하고 금고 이상의 실형을 선고받은 경우 임원의 결격사유에 해당하기 때문에 대주주로서의 자격도 충족하지 못하게 됨
- 정부와 여당이 주장하는 ‘금융관련 법령으로 한정하고 있다’는 사실과 다르며 오히려 금융관련 법령 위반의 경우에는 금고 이상의 실형이 아닌 벌금 이상의 형으로 더욱 엄격한 요건을 적용하고 있음(예 : 보험업법 제13조 제1항 제4호)

#### 2) 주기적 심사 요건이라고 해서 진입심사 요건에 비해 완화되어야 할 이유가 없음

#### 3) 특히 여당 주장대로 ‘3년 이상 징역형’으로 제한할 경우, 대상 법령을 제한할 필요성이 더욱 낮아짐



- 공정거래법 위반으로 3년 이상 징역형을 선고받는 것은 거의 불가능. 공정거래법상 최고형이 사실상 징역 3년이기 때문
- 설령 금융·경제 관련 법이 아니더라도, '3년 이상의 징역형을 선고받을 만한 범죄 행위를 한 사람이 과연 타인의 재산으로 사업을 하는 금융회사의 대주주로 적합한가'라는 상식적인 차원의 문제제기

#### 4) 그럼에도 불구하고, 협상 과정에서 양보가 불가피한 측면

- 야당은 우선 법을 제정이라도 해야 할 필요성이 큰 반면, 여당은 법 제정 필요성에 대한 공감대가 낮아 강경한 입장에 변화가 없음. 이 부분의 이견으로 법이 제정되지 않아도 무방하다는 입장
- 이에 야당이 처음 제시한 수정안이 금융관련법, 조세범처벌법, 공정거래법, 특경가법 및 형법상 횡령·배임으로 한정하는 것. 횡령·배임의 경우 특히 그 특성상 금융업의 대주주로 적합하지 않기 때문
- 이후 형법상의 횡령·배임은 제외하고 특경가법만으로 제한하는 수정안(여당 경실모 안) 제시
- 이에 대해 정부는 특경가법까지 제외하고 금융관련법, 조세범처벌법, 공정거래법으로 한정하자는 입장
- 여당 내 일부 의원들이 오히려 특경가법을 포함하고 공정거래법을 제외하자는 공감대 형성. 특경가법은 논리적으로 금융업 대주주와 관련성이 있으므로 포함할 여지가 있으나 공정거래법은 상대적으로 이와 무관하며 특히 법인인 대주주가 문제되기 쉬우므로 제외하자는 의견. 그러나 여당 내 이견으로 이와 같은 내용으로 합의에 이르지 못하는 상황
- 차선으로 특경가법을 포함하는 대신 공정거래법은 담합만 넣는 안까지 내부적으로 검토하였으나, 특경가법 포함에 대해 정부 여당의 반대가 완강하여 여당 측에 제안하지 않음

### 3. 제재조치에 의결권 제한 및 주식처분명령(6개월 이내) 포함

#### 1) 일부 법령 위반행위로 한정된 이상 '3년 이상 징역형' 요건은 지나치게 엄격

## 2) 경합범 신고에 따른 문제 발생 가능성

- 경합범에서 형량 분리 불가능
- 적격성 심사 대상이 아닌 법률 위반에 따른 행위과 경합하여 신고된 경우, 심사 대상 법률만을 구분해내는 것이 불가능
- 새마을금고법 관련 현재 결정례 : 선거법 위반의 처벌이 경미하였으나 그와 경합된 다른 범죄(해당 판례에서는 명예훼손)로 인해 직위상실형을 받게 된 사안. 임원직 상실과 관련된 선거범죄에 대해 분리신고 규정이 없는 것이 과잉금지원칙 및 평등원칙 위반으로 헌법불합치 결정
- 금융법령 또는 공정거래법 위반에 대해서도 동일한 문제가 발생할 소지 있음
- 정부는 지배구조법에 분리신고 규정을 두자고 주장하나, 실제 재판 과정에서는 지배구조법 위반이 아닌 금융법령 등의 위반으로 재판이 진행되는데 판사가 금융회사 대주주의 지위와 지배구조법에 있는 분리신고규정을 알아서 파악·적용하기에는 무리가 있을 것. 절차상 불필요한 논란을 낳을 소지
- 또한 분리선고의 경우 피고인이 일반적인 경합범 가중보다 양형에서 불이익을 받을 가능성이 있다는 점도 고려할 필요

3) 그러므로 3년 이상 징역형을 요건에 포함할 경우 대상 법령을 모든 법령으로 하고, 반대로 법령을 제한할 경우에는 ‘금고 이상의 실형’으로 정하는 것이 합리적

## ■ 정부 여당 입장

### 1. 주기적 자격심사 대상 대주주의 범위 - 정부와 여당 간 입장 차이 있음

- 1) (여당) 최대주주 중 최다출자자 1인으로 한정할 필요(김용태 안)
  - 특수관계인 등을 포함할 경우 특수관계인 등의 법 위반으로 인해 법 위반사실과 무관한 대주주 자신의 재산권이 제한될 우려
- 2) (정부) 최대주주와 특수관계인인 주주, 주요주주 및 최대주주가 법인인 경우 그 법인에 대해 사실상 영향력을 행사하는 자를 모두 포함



- 지분구조 변동 등을 통한 규제사각지대가 발생할 수 있기 때문
- 단, 자격유지 심사 시 특수관계인의 범위를 시행령에 위임하자는 입장
- 예컨대 의결권제한이나 주식매각명령의 경우 그 대상을 ①5%이상 주식을 보유한 대주주(특수관계인 포함)나 ②최대주주가 법인인 경우 그 법인의 중요한 경영사항에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있는 자의 행위에 기인한 경우로 한정하는 등의 방안을 제안

## 2. 대주주가 유지해야 할 자격요건 - 정부와 여당 간 입장 차이 있음

1) (여당) 대주주 변경승인요건 중 대통령령으로 정하는 요건으로 하되, 공정거래법 위반 등 일부요건을 명시적으로 제외(김용태 의원안)

- 금융업과 무관한 법률 위반 여부는 심사요건에서 제외할 필요
- 특히 우리나라의 경우 배임죄가 광범위하고 모호하게 적용되어 특경가법을 심사 기준에 포함하면 기업활동이 지나치게 위축될 수 있음

2) (정부) 금융관련법령(금융업권법에서 공통규정하는 37개 법률), 조세범처벌법, 공정거래법 위반 여부에 한정

- 현행법상 대주주 진입·변경 시 사회적 신용요건 범위를 가급적 유지할 필요
- ‘특경가법’ 등 기타 법령은 현재 대주주 진입·변경 시 심사 체계와의 일관성을 고려하여 제외
- 또한 현행 금융업법 다수가 진입·변경 시 세부심사요건을 시행령에서 규정하고 있으므로, 구체적 심사요건은 시행령에서 규정하는 것이 타당

## 3. 제재조치는 기본적으로 의결권 제한까지만

1) (여당) 주식처분명령 없이 의결권 제한까지만(김용태 안)

- 요건충족명령 미이행 시 3년 이내의 기간으로 대통령령이 정하는 기간 내 의결권 있는 발행주식 총수의 10% 이상에 대해 의결권 제한
- 의결권 제한만으로도 대주주 등이 스스로 지분을 매각할 가능성 있음
- 주식처분명령은 헌법상 재산권에 대한 중대한 침해를 야기할 수 있는 행정처분



임에도 금융당국에 주어지는 재량권이 과도함

## 2) (정부) 위반사항의 중대성 여부에 따라 제재 종류를 달리 하되, 주식처분명령까지도 가능해야

- 논의 초기 금융위는 제재 범위를 폭넓게 정할 경우 제재 수위를 낮출 필요가 있다는 입장
- 이후 주식처분명령 대상은 발행주식 총수의 5% 이상을 보유하고 있는 대주주나 최대주주인 법인에 사실상 영향력을 행사하는 자에 한정하며 ‘당해 대주주로 인해 당해 금융회사 자금사정이 급격히 악화되는 등 공익 및 투자자보호를 저해할 우려가 명백한 경우’로 요건을 엄격히 하는 것으로 입장 정리

## 3) 의결권 제한(정부 의견의 경우 주식처분명령 포함)은 3년 이상의 징역형(집행유예 제외)을 선고받은 경우로 한정할 필요

- 경합범과 관련하여, “범죄 A, B, C와 금융관련 법령 위반 D가 경합하여 징역 3년이 선고되면 그것은 징역 3년이라는 취지로 법원의 답변을 받았다”라고 설명

### 최종 타결 내용

#### 1. 주기적 자격심사 대상 대주주의 범위

- 1) 심사대상 대주주는 해당 금융기관의 최대주주 중 최다출자자 1인에 한정
  - 여당주장 반영
  - 현대차그룹 등 최다출자자 1인을 한정하기 어려운 경우에 대한 야당 우려 제기

#### 2) 최다출자자가 법인인 경우

- 최다출자자인 법인의 최대주주 중 최다출자자
- 최다출자자 1인도 법인인 경우에는 최다출자자 1인이 개인이 될 때까지 같은



방법으로 선정

- 이를 조문으로 명시하는 과정에서 기술적 어려움이 있었음. 때문에 정부에서는 최다출자자 1인을 산정하는 방식에 대해 시행령 위임을 원했으나 일반적인 법문의 형태와 다르더라도 법률에 명시하는 방향으로 합의

### 3) 법인 간 순환출자 구조가 있는 경우

- 최대주주 중 대통령령으로 정하는 최다출자자 1인
- 현대차그룹을 감안한 것

## 2. 대주주가 유지해야 할 자격요건

- ‘대주주 변경 승인요건’ 중 공정거래법, 조세범처벌법, 대통령령으로 정하는 금융관련법 등을 위반하지 아니하는 등 대통령령으로 정하는 요건(적격성 유지요건)으로 한정

## 3. 제재조치의 내용 및 수위

### 1) 금융위의 시정조치

- 적격성유지요건 충족명령
- 적격성 심사대상과의 거래제한 등 이해상충 방지 조치
- 그밖에 경영건전성을 위해 필요한 조치(시행령 위임)

### 2) 의결권 제한

- 공정거래법, 조세범처벌법, 대통령령으로 정하는 금융관련법 위반으로 한정하되, 의결권제한 기준은 3년 이상 징역형에서 금고 1년 이상 실형으로 완화하기로 함
- 그 밖에 건전한 금융질서 유지를 위하여 필요한 경우(시행령 위임)
- 5년 이내의 기간으로서 해당 대주주가 보유한 금융회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 10 이상에 대하여 의결권제한 가능

#### 4. 은행·저축은행의 기존 대주주 자격심사와의 관계

- 은행과 저축은행은 이미 대주주에 대한 주기적 자격심사제도를 보다 엄격한 요건과 강력한 제재를 가지고 시행하는 중
- 따라서 ‘업권별 통일적 규율’이라는 이 법의 목적에도 불구하고 해당 조항을 우선하여 적용하도록 함

#### 제언

- 이 법은 “19대 국회에서 아예 제정되지 않아 차기 국회에서 처음부터 논의하기보다는 19대 국회 때 일단 제정이라도 하는 것이 낫다”는 판단에 따른 타협의 산물
- 애초 야당은 향후의 제도 확대를 전제로, 우선 도입을 위해 원래의 주장을 양보하고 현행법의 내용대로 합의한 것인 만큼 내용 면에서 지속적인 보완과 확대가 필요함

#### ❖ 적격성 심사대상 주주의 범위 확대

##### 1. 현행법

- 주기적 자격심사 대상 대주주는 기본적으로 해당 금융기관의 최대주주 중 최다출자자 1인으로 함

##### 2. 문제점

##### 1) 은행·저축은행과의 규제격차 해소 필요

- 은행 및 은행지주회사의 경우 동일인 전부와 한도초과보유주주에 대해 모두 대주주 자격요건을 주기적으로 심사
- 저축은행의 경우 최대주주, 주요주주 및 그밖에 대통령령으로 정하는 주주를 심사 대상으로 함
- 애초 정부가 이 법을 제안한 목적이 지배구조에 관한 사항을 통일적으로 규정하여 금융업 간의 형평성을 제고하려는 것임을 감안할 때 규제격차 해소가 필요

##### 2) 제재의 실효성

- 최대주주 등의 지분구조에 따라 의결권 제한조치의 효과가 크게 달라짐



- 개인 A가 40%를 보유하고 그 친인척 또는 계열회사 등의 특수관계인이 10%를 보유하여 최대주주 등이 50%를 보유한 경우 대주주 적격성 심사대상은 개인 A이며, 적격성 유지요건에 부합하지 못할 때에는 개인 A가 보유하고 있는 지분 40% 중 30%의 의결권이 제한
- 반면 개인 A가 10%를 보유하고 다수의 친인척 또는 계열회사가 각각 10% 이하의 지분을 보유하여 총 50%의 지분을 보유한 경우, 최대주주등의 지분율이 같은 50%임에도 의결권이 제한되는 주식은 없음
- 심사대상 대주주를 1인으로 한정하는 것은 재벌총수일가 다수가 경영에 참여하고 있는 기업집단의 현실을 전혀 감안하지 못한 것
- 규제를 회피할 수 있는 다양한 방안이 나올 수 있어 실효성이 크게 떨어짐

### 3. 결론

- 적격성 심사대상 주주를 최소한 경영에 참여하는 일정 범위 내의 특수관계인도 포함되도록 범위를 확장할 필요

## ❖ 심사대상 법률 확대

### 1. 현행법

- 자격심사 시 대주주가 유지해야 할 요건은 ‘대주주 변경 승인요건’ 중 공정거래법, 조세범처벌법, 대통령령으로 정하는 금융관련법 등을 위반하지 아니하는 등 대통령령으로 정하는 요건(적격성 유지요건)으로 한정함

### 2. 문제점

#### 1) 특경가법 등이 제외된 점

- 재벌 총수일가 및 그의 측근(전문경영인)이 회사에 큰 손해를 초래하는 횡령·배임 등으로 형사처벌을 받더라도 금융회사 대주주의 자격 유지에는 지장이 없음
- 금융회사의 건전성을 해칠 우려가 있는 부적격 대주주를 배제하는 것이 주기적 적격성 심사제도의 목적임을 감안할 필요
- 실제 제2금융권 대주주에게 적용 가능성이 높은 것은 횡령·배임 등이므로 제도 도입의 취지를 고려할 때 이를 포함하는 것이 타당

## 2) 대주주 진입 요건과의 차이

- 일단 대주주가 되고 나면 그 자격을 유지할 요건이 더욱 완화되어야 할 타당한 이유가 없음. 오히려 동일한 사람이 새로이 대주주가 될 수는 없지만 기존에 대주주의 지위를 취득한 것은 유효하다는 것은 제도 도입 목적에도 어긋남
- 정부 또한 논의 초기 진입 요건과 유지 요건이 동일하게 유지되어야 한다는 입장이었던 점

## 3. 결론

- 심사대상법률은 모든 법 위반 행위로 인한 금고 이상 실형(대주주 진입요건)으로 하거나 최소한 특경가법 및 형법상 횡령·배임은 포함할 필요
- 영국 등의 선진국에서는 형사처벌은 물론이고 행정제재 및 민사소송 등으로 인해 사회적 신뢰를 상실한 경우에도 금융감독당국의 재량적 판단 하에 금융기관 대주주의 자격을 제한하는 조치를 취할 수 있도록 적격성 심사제도를 운용
- 우리나라의 실정상 감독당국의 재량적 판단의 범위를 너무 넓게 허용할 수 없는 점을 감안하면 제재의 대상을 형사처벌을 받은 경우로 한정하는 것이 당분간은 불가피한 측면이 있음을 감안

## ❖ 시정조치 다양화

### 1. 현행법

- 적격성 유지요건 미충족 시 시정조치를 할 수 있으며 공정거래법, 조세범처벌법, 대통령령으로 정하는 금융관련법 위반으로 금고 1년 이상 실형을 선고받은 경우, 그밖에 대통령령으로 정하는 경우 5년 이내 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 10 이상에 대하여 의결권제한 가능

### 2. 문제점

#### 1) 제재수단의 지나친 단순화

- 법률 위반에 대해서도 유형별 위반의 경중이 존재
- 현행 은행 및 은행지주회사의 경우 시정명령부터 최대 매각명령까지 다양한 제재 유형이 존재함



- 이에 비추어볼 때 금융회사지배구조법은 제2금융권 대주주에 대한 제재수단을 지나치게 단순화한 것

## 2) 의결권 제한의 실효성

- 비상장 금융기관들의 경우 해당 최다출자자가 100%의 지분을 보유하고 있거나 그렇지 않은 경우에도 우호주주들이 나머지 지분을 보유하고 있어 사실상 의결권 제한의 의미가 없음
- 일부 상장 금융기관 역시 의결권 제한의 의미가 없는 경우가 다수 존재
- 실제적인 제재 효과를 거둘 수 있는 수단(처분명령 등) 필요

## 3. 결론

- 법률위반의 경중에 따라 의결권 제한은 물론 매각명령까지 다양한 시정조치 규정을 두는 것이 타당

## ❖ 경과규정 보완

### 1. 현행법

- 부칙에 따르면 2016년 8월 이후 발생한 행위만 규제 대상

### 2. 문제점

- 현실적으로 공정거래법 등의 법률 위반 행위가 있는 경우 행위시점에 곧바로 재판이 시작되지 않고 몇 년이 경과한 후 검찰수사 등이 시작. 재판 과정에서도 대법원 또는 파기환송심까지 진행이 된다면, 법 시행 이후 최소 몇 년 이상은 경과되어야 비로소 적격성 심사에서 규제대상이 될 예정
- 최다출자자에 대한 적격성 심사의 핵심인 법률위반에 따른 의결권 제한은 지금부터 최소 10년 이후에나 처음 이루어질 수 있을 전망

### 3. 결론

- 확정판결이 선고되지 않은 경우라 하더라도 사실심에서 위법사실이 명백하게 드러난 경우 금융위가 조치할 수 있도록 제재조치권을 부여하는 방안을 검토



## 부실기업구조조정 법제 개선

### - 기업구조조정촉진법,

### 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 개정

#### 개요

#### 1. 연혁

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

〈기촉법 재입법 현황〉

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

#### 2. 19대 국회 발의 법안

- 2013. 7. 김종훈 의원 등 11인 : 유효기간을 2016년 12월 31일까지 3년 연장
- 2015. 5. 정우택 의원 등 23인 : 채무자의 적용 범위 확대, 채권자의 적용범위 확대, 공시제도 도입 등을 포함한 「기업구조조정촉진법」 개정안 발의
- 2015. 11. 김기식 의원 등 10인, 기촉법을 일몰시키고 법원의 회생절차로 흡수하여 구조조정절차를 일원화하는 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 개정안 발의



## 주요 내용

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

- 이 법의 효력시한을 2015년 12월 31일까지 2년간 연장

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

- 효력시한을 2018년 6월 30일까지로 연장
- 부실 책임자의 공평한 손실부담 원칙을 명문화함
- 적용대상을 모든 기업 및 모든 금융채권자로 확대
- 부실징후기업으로 통보받은 기업이 이의제기권 보장
- 부실징후기업으로 통보받은 후 정당한 사유 없이 일정한 기간이 지나도 구조조정 또는 법정관리 등의 신청이 없을 경우 주채권은행이 필요한 여신관리조치를 강구하도록 함
- 구조조정 평가주기를 3년으로 하고, 3년이 경과한 시점까지 구조조정이 종료되지 아니하면 경영평가위원회가 기업의 자구노력, 지원방식의 타당성 등을 종합적으로 고려하여 계속지원 여부를 판단하도록 하며, 그 결과를 금융채권자협의회에 보고하고 외부에 공개하도록 함
- 협의회의 의결요건과 관련하여, 단일 채권자의 채권액 비중이 3/4 이상인 경우에는 금융채권자수 기준 2/5 이상의 찬성요건을 추가함
- ‘금융채권자조정위원회’를 설치하여 모든 금융채권자가 참여할 수 있도록 함
- 이해관계자에 대한 공시를 강화하여 약정 내용 및 이행실적 점검 결과를 공시하도록 함
- 경영정상화계획 관련 동의서를 제출한 이해관계자를 보호하기 위해 동의서 제출인에게 구조조정 이행실적을 설명받을 권리와 채권단에 대한 의견제출권을 부여함



### 3. 채무자 회생 및 파산에 관한 법률

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

#### 논의와 협상

#### ■쟁점

1. (전반기) 기촉법 연장 여부 및 연장 시 기한
2. (후반기) 상시화 여부, 연장 시 기한



## ■ 야당 입장

### 1. (전반기) 기축법 단순 연장이 아닌 근본적 해결책 필요

- 전 세계 어디에도 기축법과 같은 입법례가 없음. IMF 경제위기 당시 급격한 구조조정 수요를 해결하기 위한 예외적·임시적 방편이었고 그래서 한시법으로 만든 것
- 기존의 일반적인 기업회생절차에 어떻게 정책적 고려를 녹여서 보완할 것인가를 고민해서 대안을 내는 것이 정부의 책임 있는 태도. 편의적으로 기한만 연장하는 방식으로 10년이 넘도록 한시법을 연장하는 것은 곤란함
- 정책적으로든 채권자의 입장에서든 무엇이 더 효과적인지 단정하기 어려운 상시적 구조조정 국면에 접어들었는데도 이것을 계속 이런 방식으로 입법해 줄 것이냐에 대해 근본적으로 의문
- 게다가 ‘일단 연장’을 추진할 만큼 시급하지도 않음. 2006년 기축법이 실효되었던 기간 동안 그 이전에 워크아웃 진행하던 곳들이 중단되지 않았음. ‘일몰되면 큰일나니 일단 연장해야 한다’고 국회를 압박하는 방식으로 입법하기를 반복하면 곤란하며, 근본적 방안을 검토해서 다음 회기에 처리하는 것이 바람직
- 구조조정에서 워크아웃의 장점이 없다고는 생각하지 않음. 그러나 장점이 있으면 반영해서 제대로 제도화해야 함
- 특히 동양 등 부채구조를 바꿔 은행 빚을 갚고 시장에서 자금을 차입하는 경우 어차피 이 법상의 워크아웃이 불가능. 구조조정의 주요 대상인 기업이 채권단에 주도권 주기 싫어서 부채구조를 바꾸고 있는 것 주시해야 함. 따라서 이 법뿐 아니라 구조조정의 근본적인 방향성을 고민해야 할 시점임
- 정부는 매번 “이번만 연장을”이라며 국회를 설득하나, 번번이 근본적인 해결책을 내놓지 못하고 단순 연장을 반복해 옴
- 이번 연장은 지금까지와 달리 근본적 해결책 마련을 전제로, 그 검토에 필요한 시간만큼만 연장해야 함
- 따라서 다음 일몰 기한까지 ①기축법을 상시법으로 만드는 방안과 ②통합도산법(현 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」)으로 일원화하는 방안 중 어느 것이 더 타당한지 검토하고 정부 부처간 협의하여 하나의 정부안을 마련해오기로 하고,

- 연장은 이를 검토하기 위한 기간으로 1년에 한해야 함
- 절대적으로 우월한 제도는 없음. 각 제도의 장단점을 검토해서 정리된 구조조정 법제를 만들어 오기 바람

## 2. (후반기) 궁극적으로 채무자 회생법상의 기업회생절차를 중심으로 일원화하는 것이 바람직하므로 이 법 연장에 반대

- 기촉법을 상시화할 경우 결국 기업구조조정 과정이 투트랙으로 확정되는 것인데, 그것이 바람직한지 의문
- 시장에서 부실기업이 워크아웃을 개시할지 기업회생절차를 개시할지 아무도 예측하지 못함. 관치에 의해 기업의 운명이 결정되기 때문에 한국 자본시장의 예측 가능성이 떨어지는 문제가 있음
- 경남기업 사례에서 보듯 워크아웃은 구조조정보다는 금융당국과 정부, 나아가 청와대가 구조조정을 뜻대로 할 수 있는 칼을 잡는 것에 불과함
- 경제위기가 온 당시만 해도 기업회생절차와 같은 통합도산법(채무자 회생법) 체계가 정비돼 있지 않아서 그것이 정비될 때까지 임시적으로 일단 기촉법을 운영하고 도산법을 정비하려던 것. 기촉법의 최초 입법 당시부터 장차 도산법으로의 통합이 전제되어 있었던 것이며 타국 입법례에 비추어 봐도 보편적임
- STX 팬오션과 같이 회생절차에서도 신규 자금지원이 가능하며, 그것에 우선변제권을 부여하는 형태로 법이 개정될 경우 기촉법의 장점이던 신규자금 지원 가능성은 해소되는 것
- 상거래채권이 동결되지 않는 것이 기촉법의 장점으로 거론되나 반대로 상거래채권의 범위에 반드시 보호법익이 있는 채권만 들어가지 않아 비판이 제기됨
- 5년 연장이라는 자체가 결국 다시 시간벌기용. 기촉법이 없던 시기에도 구조조정에 문제가 없었으며 일몰 없이 연장에 성공했던 것은 19대 국회 전반기뿐
- 기촉법이 없어도 자율협약으로 시장에서 구조조정은 얼마든지 가능함
- 일몰 연장할 경우 금융감독원장의 조정권한에 관한 조항은 관치 근거로 악용될 수 있으므로 삭제해야 하며 그 기간도 2년에 한정할 필요
- 또한 부실 책임자의 공평한 손실부담 원칙을 명문화하고 이해관계자에 대한 공



시를 강화하하며 특히 경영정상화계획과 관련하여 동의서를 제출한 이해관계자 보호를 강화해야 함

## ■ 정부 여당 입장

### 1. (전반기) 3년 연장 후 그 동안 대안 마련

#### 1) 정부

- 일몰기한 3년 연장 필요
- 2010년 이후 대기업의 재무구조가 취약해지고 있어서 향후 워크아웃 수요가 높아질 것으로 예상되나 채권단 협의를 통한 시장자율의 구조조정 관행이 아직 정착되지 못 함
- 기촉법상 워크아웃이 기업회생절차보다 신속하고, 워크아웃은 신규자금지원이 가능한 반면 기업회생절차에서는 통상 채권금융기관의 신규자금지원이 이루어지지 않고 기존 채무계획을 재조정하는 수준에서 회생계획을 작성함. 또한 워크아웃의 경우 하청업체, 일반거래 채권자들과 정상적인 거래를 하면서 금융기관의 채권만을 재조정하므로 경제적·사회적 파장을 줄일 수 있으나 기업회생절차에서는 일반 상거래채권까지 동결되어 하청업체나 거래기업들까지 동반 부실화될 우려가 있음
- 부실징후기업이 워크아웃과 기업회생 중 보다 적합한 구조조정 방안을 선택할 수 있고, 워크아웃 중에도 언제든지 회생절차로 변경할 수 있기 때문에 기촉법의 효력시한을 연장할 필요가 있음
- 채무자 회생법과 기촉법 중 어느 쪽을 개정하든 합쳐서 보완하는 것이 맞다고 생각. 몇 년 전부터 작업했으나 접점을 못 찾아서 기촉법 상시화도 안되고 채무자 회생법 개선도 안 됐던 것. 하청업체 등 문제가 있으니 이번에 연장하면 법무부와 협의해서 안을 만들겠음. 공개적·지속적으로 노력하여 다음 금융위 부위원장이 와서 또 연장해달라는 일은 없을 것임
- 법무부가 연장에 반대하지 않기까지만 수 년이 걸림. 몇 달 내에 행정부가 이견을 좁혀 2월 국회까지 하나의 법을 만드는 것은 현실적으로 불가능.

## 2) 여당

- 제도 통합 노력을 상시적으로 하지 않고 일몰 직전에서만 연장에 나서는 것은 정부가 반성해야 함. 그럼에도 워크아웃에 대한 수요가 산재하고 일몰이 다가오는 긴급성이 있으니 연장을 할 필요
- 이 법 일몰로 회생절차로 일원화될 경우 구조조정 절차가 지나치게 경직될 우려
- 2월로 논의를 넘길 경우 시장에 주는 메시지를 고려할 필요. 법의 공백기간에 대해 시장에서 예상보다 크게 반응할 수 있음

## 2. (후반기) 기촉법의 상시화가 타당하나 대법원 반대 등을 고려하여 5년 연장

### 1) 정부

- 2년 연장 시 국회 요구에 따라 연구하여 상시화 방안을 만들었음
- 경제금융 환경이 열악해서 구조조정의 상시화 필요성이 있으므로 기촉법의 상시화가 필요함
- 정부도 장기적으로 채무자 회생법으로 기촉법이 통합되는 것에 찬성하나, 현재 상태로는 채무자 회생법이 그렇게까지 원활하게 절차 운영이 되지 않아 기업에게 선택권을 주는 것이 바람직하다고 판단함
- 대법원 반대를 고려하여 5년 연장까지 수용 가능함

### 2) 여당

- 기촉법의 연원을 고려하면 채무자 회생법으로만 하는 것이 바람직. 다만 상황의 특수성을 감안하여 예외적인 조치를 해온 것
- 그러나 기업환경이 불확실하고 구조조정 수요가 끊이지 않는 상황에서 채무자 회생법보다 효율적으로 구조조정을 할 수 있는 기촉법을 일몰시키는 것은 곤란함
- 워크아웃 운용 과정에서 일부 사회적 물의가 있었던 점 인정하나 흠결을 해결하는 방식으로 푸는 것이 바람직함
- 가급적 소위 ‘정상적이고 선진화된’ 제도적 장치가 작동하면 좋지만, 급속한 경기위축과 장기침체로 기업들이 어려운 현실. 다른 제도적 장치가 갖춰지기 전에 일몰시키면 문제. 그러므로 상시화에 문제가 있다면 도산법이 정비될 때까지라



도 일단 연장해서 구조조정을 제도적으로 뒷받침할 필요가 있음

### 3. 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 논의(법사위)

- 19대 국회 임기말인 2016. 4. 26. 법사위 법안심사소위에서 논의하여 의결

#### 1) 신규지원 자금에 대한 최우선변제권

- 개정안이 신규자금 지원을 위한 유인 및 편의장치를 여러 가지 두고 있는데 그 중 중요한 하나가 신규자금에 대한 최우선변제권 인정
- 법사위 전문위원은 파격적인 최우선변제권을 인정하여 회생절차 개시 이후 들어온 자금의 채권자들을 크게 보호하고 신규자금 지원을 용이하게 하여 상당히 적절하다는 의견
- 다만 법무부에서는 조세채권 및 임금채권 등 기존의 최우선변제 채권과 형평성 문제가 있을 수 있어 수용 곤란 입장

#### 2) 차별적 취급 금지

- 개정안은 회생·파산절차를 이유로 한 취업제한·해고(현행)를 금지할 뿐 아니라 거래거절 및 거래조건 차별을 금지함
- 또한 현행법은 회생·파산절차중에 있다는 사실을 이유로 불이익한 처우를 할 수 없도록 하고 있으나, 개정안은 이에 더해 ‘그 절차를 거쳤다는 이유’로도 불이익한 처우를 할 수 없도록 함
- 이에 대해 법사위 전문위원은 거래 거절 등을 추가하는 것은 타당성이 있다는 의견
- 법원은 채무자 갱생을 위한 전향적 접근 필요성은 인정하나, ①채무자가 회생절차를 거쳤다는 사실 자체도 신용판단의 중요한 요소이고, ②미국 파산법에서도 고용상 차별은 금지하나 거래까지 확장하지는 않은 점을 들어 현행을 유지하자는 입장
- 법무부는 ‘과거에 회생 등을 거쳤다는 이유로 차별받지 않는다’까지 더 확대하기는 곤란하다는 입장. 일반 사기업 간 거래에서는 당사자의 신용상태를 평가하는

중요한 요소이고, 리스크를 평가해서 거래 조건을 정하는데 사적자치의 영역을 지나치게 제약할 수 있기 때문

### 3) 시행 시기

- 개정안은 공포한 날부터 시행
- 법원의 준비 시기가 3개월 필요
- 법무부는 관할 관련 시행령 개정을 하려면 6개월이 필요하다는 입장

### 4) 그 외 중소기업 및 상거래채권자 보호, 프리패키지 제도 도입, 신규자금지원자의 권한 확대 및 신규자금에 대한 감독강화 등 주요내용 반영

## 최종 타결 내용

### 1. (전반기) 이 법의 효력시한을 2015년 12월 31일까지 2년간 연장함

- 정부는 연장 기간 동안 기촉법 상시화건 채무자 회생법으로의 통합이건 구조조정 법제를 정리하는 방안을 연구하여 결과를 국회에 보고하기로 함

### 2. (후반기) 채권자간 평등과 정보공개 강화, 이해관계자에 대한 보호 등을 강화한 기촉법 개정안을 2018년 6월 말까지 연장함

- 박근혜정부까지는 기촉법을 활용해 구조조정을 하되, 이후의 구조조정법제는 대선 이후 새롭게 들어선 정부가 정책적으로 판단할 수 있도록 하기 위해 2018년 6월 말까지만(정무위 논의 시기 기준 2년 6개월) 연장하기로 합의함

### 3. (법사위) 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 개정, 2016. 4. 28. 법사위 의결 5. 19. 본회의 의결

- 대부분 원안대로 통과되고 법무부가 반대한 ①신규자금에 대한 최우선변제권



인정, ②차별적 취급 금지 확대만 수정됨

- 쟁점이 된 부분에 대해 재차 논쟁하여 관철을 시도할 경우, 19대 국회 임기 내에 법안이 처리되지 못 할 가능성이 커 우선 법무부가 반대하는 부분은 제외하고 개정안을 처리하기로 합의함
- 시행 시기는 3개월 후로 하되 관할만 6개월

## 제언

### 1. 기촉법 일몰

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

### 2. 회생파산법 신규자금 우선변제권

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





## 서민의 금융생활 지원에 관한 법률 제정

### 개요

- 2014. 12. 정부, 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」 개정안 제출. 법률의 제명을 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」에서 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」로 변경하고, 민법상 사단법인인 신용회복위원회를 특수법인으로 전환하며 서민에 대한 종합적인 금융지원 기능을 수행하는 서민금융진흥원을 설립하는 내용
- 2015. 10. 김기준 의원 등 11인, 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」 폐지 법률안 및 「서민의 금융복지 지원에 관한 법률」 제정안 발의. 신용회복위원회를 특수법인으로 전환하고 서민금융진흥원을 설립하되 신용회복위원회와 진흥원은 분리하고, 서민의 금융복지를 지원하는 데 필요한 재원을 확보하기 위하여 진흥원에 서민금융진흥기금을 설치하는 내용

### 주요 내용

- 서민에 대한 자금지원, 금융상품 등의 알선, 금융생활 관련 상담, 서민금융 지원을 조건으로 금융회사에 대한 출연과 출자, 지방자치단체가 운영하는 서민금융 지원센터 지원 등의 업무를 수행하는 ‘서민금융진흥원’을 설립함
- 서민금융진흥원에 출연된 휴면예금의 효율적이고 공정한 관리·운용을 위해 휴면예금관리계정을 설치하고, 원 권리자의 지급청구 기간 제한을 없애 휴면예금 원 권리자에 대한 보호를 강화



- 서민의 금융복지 관련 정책을 효율적으로 협의하기 위하여 진흥원 내 서민금융 협의회 설치
- 개인채무자에 대한 채무조정 지원 등을 위하여 신용회복위원회를 설립하고, 은행 등 금융회사와 금융회사에 준하는 자에 대해서는 개인채무자에 대한 채권을 보유하지 아니하는 경우 등을 제외하고는 신용회복위원회와 신용회복지원협약을 체결하도록 함으로써, 신용회복위원회의 채무조정 지원 기능이 활성화될 수 있도록 함
- 신속하고 공정한 채무조정을 위해 채무조정 관련 절차를 법률에 명시하고, 상환 기간연장, 분할 상환, 이자율 조정, 상환 유예 등 채무조정의 구체적인 방법을 규정함

## 논의와 협상

### ■ 쟁점

1. 입법형식
2. 통합일원화 시스템의 필요성
3. 서민금융진흥원과 신용회복위원회의 분리 여부
4. 서민금융진흥원 운영 구조의 인적 구성
5. 신용회복위원회의 구성
6. 개인워크아웃 법제화
7. 기금 설치

## ■ 야당 입장

### 1. 제정안을 만들어야 함

- 서민금융진흥원의 설립이나 신용회복위원회의 근거 마련 등은 기존의 휴면예금 법과는 전혀 다른 내용으로, 전부개정안이 아니라 제정안을 만드는 것이 타당함

### 2. (서민금융진흥원에 모아두기보다는) 지자체 등 대안 있음

- 현행 제도를 유지하고 지방자치단체에 금융복지센터를 설치하여 다양한 서비스를 안내하도록 하는 방안이 대안이 될 수 있음
- 지방자치단체와의 관계 문제는 서민금융진흥원이 만들어지더라도 지자체의 금융복지센터와 업무협약을 맺어 효율적으로 운영할 수 있음
- 원스톱서비스체제가 효율적인 장점이 있는 것은 분명하나, 기구 중복을 막기 위해서는 서민금융진흥원을 만드는 대신 휴면예금관리재단을 폐지하고 휴면예금은 기금 계정으로 유지하되 서민금융진흥원이 기금을 집행하도록 하는 것이 타당

### 3. 채무조정기관과 자금공급기관은 이원화 필요

- 서민금융진흥원이라는 하나의 기관에서 채무조정과 대출을 모두 하게 되면 이해충돌 우려도 있고 오히려 신복위 채무조정 과정의 공정성을 의심받을 수 있음
- 또한 채무조정이 필요한 사람과 자금지원이 필요한 사람은 전혀 다름. 또한 서민금융상품은 연체가 없는 것이 조건이기 때문에 채무조정 대상자는 애초에 자금공급 기관을 찾을 필요가 없음. 두 기관을 분리해도 입법목적 달성에 충분함

### 4. 서민금융진흥원 운영위원회의 인적 구성 변경 필요

- 정부가 제시한 수정안의 소비자단체 10년 경력자로는 ‘서민금융공급’이라는 취지 달성에 부적합한 측면이 있음
- 따라서 소비자단체 관련 경력을 5년으로 단축하는 한편, 「비영리민간단체 지원법」 제4조에 따라 등록된 비영리민간단체에서 5년 이상 근무한 경력이 있는 사



람 역시 서민금융진흥원의 운영위원이 될 수 있도록 하여 운영위원회의 다양성을 확보할 필요가 있음

## 5. 신용회복위원회의 구성

- 신용회복위원회는 채권자 주도의 기관으로, 그 의사결정 등도 채권자에게 편향됨
- 따라서 신용회복위원회에 법률상 지위를 부여하려면 그 구성을 보다 채무자 친화적으로 바꿀 필요가 있음

## 6. 개인워크아웃제도의 법제화 필요성

- 과거 사적 채무조정에 그치던 개인워크아웃제도를 법제화하여, 모든 금융회사가 참여하도록 하는 근거를 만들고 채무조정의 실효성을 제고할 필요가 있음
- 또한 자체적인 조정안 작성에 실패할 경우 공적 채무조정 절차로의 이관에 대해 규정하여, 법원에서 보다 신속한 채무조정에 착수할 수 있는 시스템적 기반을 구축할 필요

## 7. 정부 기금 출연 필요

- 서민금융진흥원을 통한 단순 기관 통합보다는 정부의 기금 출연이 서민금융기관들에 대한 실질적 지원임

# 정부 여당 입장

## 1. 입법형식

- 개정안에 따르면 휴면예금관리재단이 존속하고 신용회복위원회도 마찬가지로이므로, 굳이 제정법을 만들 필요 없이 현행법 개정을 통해서 휴면예금관리재단이나 서민금융진흥원을 규정하는 것이 바람직함
- 제정안이나 전부개정안이나 절차상의 차이는 없으며 공청회 등을 생략하려는 의도는 아님

- 이후 입장을 바꾸어, 제정법 형식으로 하는 데 동의

## 2. 통합일원화 시스템의 필요성

- 정부가 미소금융, 햇살론, 새희망홀씨 등 다양한 서민금융상품 및 지원제도를 운영하고 있으나 각기 다른 재원 및 상이한 지원채널에 따라 수요자의 불편이 발생함
- 서민금융 서비스의 수요자 편의성을 제고하기 위해 서민에 대한 원스톱 금융지원 기능을 수행할 서민금융진흥원이 필요. 채무상담과 채무조정, 자금 지원 등을 원스톱으로 해결해주는 시스템이 필요한 것
- 또한 비영리 사단법인인 신용회복위원회를 특수법인으로 전환하여 개인채무자에 대한 채무조정 지원 기능을 강화하는 등 수요자 중심의 종합적인 서민금융 지원체계를 구축할 필요가 있음
- (여당) 특히 일반 서민들이 지식이나 정보가 부족하므로 다양한 정부 지원 제도를 한 눈에 알아볼 수 있도록 통일된 기구를 설립할 필요가 있음. 지방자치단체는 이러한 역할을 하기 어려움. 다만, 지방자치단체의 접근성이 좋은 만큼 지방자치단체별로 컨택 포인트는 필요함
- (정부) 단계적으로 통합지원센터, 안내센터 등을 만들어 지방자치단체와 협업하는 방식으로 연계를 강화하겠음

## 3. 신용회복위원회 분리는 수용 곤란 → 이후 수용으로 입장 변경

- 채무조정 최고 의사결정기구(신용회복위원회)는 법상 분리하여 신용회복지원협약 체결 등 핵심 의사결정을 담당하도록 할 계획. 그러므로 이해상충 소지가 거의 없음
- 채무조정 관련 심의를 담당하는 채무조정심의위원회(외부 민간위원만으로 구성)는 향후에도 신용회복위원회 산하로 운영하고 상담 등 단순 집행업무만 서민금융진흥원에 위탁할 계획
- 이후 입장을 변경하여, 채무조정기관과 자금지원기관을 이원화해서 설립하는 것을 수용함



#### 4. 서민금융진흥원의 인적 구성 변경

- 야당 지적사항 수용함

#### 5. 신용회복위원회의 구성

- 신복위는 그간 사적 채무조정기구였기 때문에 채권자로서 채무조정을 하는 역할을 한 것. 채권자 편향적이라기보다는 사적 채무조정을 위해 불가피한 것이었음
- 이번 개정안에서 신복위가 법률상 근거를 갖게 됨에 따라, 위원 구성에서 공공성과 중립성을 보다 강조하였음

#### 6. 개인 워크아웃 법제화

- 야당 지적사항 수용함

#### 7. 개정안에 기금 설치 관련 내용이 반영되어 있음

- 정부 개정안에도 금융권·정부 등이 출자(출연)를 통해 서민금융진흥원의 ‘법정 자본금(최대 1조원)’과 ‘개인신용보증계정’을 조성토록 하여 기금과 사실상 유사한 효과를 거둘 수 있도록 함

### 최종 타결 내용

#### 1. 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」은 폐지하고 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」을 제정함

#### 2. 원스톱 서민금융 기관으로서 서민금융진흥원을 설립함

- 휴면예금관리재단은 폐지하는 대신 서민금융진흥원에 휴면예금관리계정을 설치하고, 휴면예금관리위원회를 두어 휴면예금의 관리·운용에 관한 사항을 심의·

의결하도록 함

3. 신용회복위원회와 서민금융진흥원은 기관장 및 업무조직을 분리함
4. 서민금융진흥원 운영위원회의 위원 중 소비자 보호를 위해 위촉하는 위원의 자격을 소비자단체 또는 「비영리민간단체 지원법」 제4조에 따라 등록된 비영리민간단체에서 5년 이상 근무한 경력이 있는 자로 변경함
5. 신용회복위원회 구성에서 “위원회의 위원은 채권자와 채무자의 이익을 공정하고 균형적으로 대변할 수 있는 사람으로 구성되어야 한다”는 조항을 추가함
6. 신용회복위원회에서 신용회복지원협약을 통해 개인에 대한 채무조정을 지원하도록 하고 그 절차를 정하도록 하는 등 개인워크아웃제도의 법률적 근거를 마련함
7. 기금에 대해서는, “금융위원회는 기획재정부와 협의하여 조속한 시일 내에 서민금융 지원 강화를 위한 기금을 설치하는 방안을 적극 마련한다.” 라는 부대의견을 달아 의결함



## 금산분리 강화 - 은행법·금융지주회사법 개정

### 개요

- 2012. 6. 김기식 의원 등 30인, 금산분리 규제를 2009년 이전으로 회복하는 「은행법」, 「금융지주회사법」 개정안 발의
- 2012. 9. 김상민 의원 등 17인이 발의한 「은행법」, 「금융지주회사법」 개정안과 병합 심사
- 2012년 대선 당시 박근혜, 문재인, 안철수 후보는 모두 산업자본의 은행 소유 한도를 2009년 이전으로 환원하겠다고 공약함
- 대선 이후 19대 국회에서 본격적으로 논의를 시작하여 「은행법」은 2013. 7, 「금융지주회사법」은 2014. 5. 본회의를 통과함

### 주요 내용

#### 1. 금산분리 규제의 목적과 연혁

- 산업자본의 은행소유 지분 제한은 전통적인 금산분리에서 비롯된 것으로서 이는 ①이른바 시스템리스크를 방지하기 위한 측면이 중요한 목적이었으며, ②동시에 금융자원의 효율적인 배분 및 경제력집중 등의 문제를 최소화하기 위한 제도로 정착되었음
- 2009년 이명박 정부는 금산분리 규제를 완화하는 내용의 은행법 개정안과 금융지주회사법 개정안을 강행처리함. 이에 따라
  - ① 비금융주력자(산업자본)의 은행 또는 은행지주회사 소유한도가 4%에서 9%



로 상향조정되었고, LP(유한책임사원)인 개별 산업자본의 출자지분이 18% 미만이거나 그 합이 36% 미만인 PEF는 산업자본이 아닌 것으로 간주되고  
 ② 은행지주회사와 비은행지주회사 모두 비금융자회사를 보유할 수 없었으나, 법개정으로 비은행지주회사는 비금융자회사 지분을 취득하여(상장회사 20%, 비상장회사 40%) 자회사로 둘 수 있게 됨

## 2. 내용

- 개정안은 2009년 은행법 및 금융지주회사법 개정으로 완화된 규제를 2009년 이전 수준으로 다시 환원하여 금산분리를 강화함
- 비금융주력자(산업자본)의 은행 및 은행지주회사 주식보유한도를 9%에서 4%로 축소
- PEF의 경우 LP(유한책임사원)인 개별 산업자본의 출자지분이 10% 미만이거나 합쳐서 30% 미만인 경우 비금융주력자로 판단
- 비은행지주회사의 비금융자회사 보유를 금지

## 논의와 협상

### ■ 쟁점

1. 비금융주력자의 은행 소유규제 및 판단요건 강화
2. 비은행지주회사의 비금융자회사 보유 금지

### ■ 야당 입장

- 이명박정 부 때 날치기로 처리된 금산분리 완화 규제의 정상화



- 이는 현재 대통령이 대선 후보 당시 공약한 내용이므로, 여당과 정부도 반대할 이유가 없음. 조속히 정상화가 필요함
- 제도완화 이후 실제로 5%를 넘어 지분을 보유한 사례가 없음. 이는 제도완화가 애초부터 불필요했다는 것의 방증. 또한 규제를 회복한다 해도 이로 인해 직접 영향을 받을 사람이 없으므로 지금 바로잡아야 함

## ■ 정부 여당 입장

- (여당) 2009년 개정으로 금산분리를 완화한 것은 나름의 타당성이 있었던 것으로 이후 아무런 문제가 발생하지 않았으므로 개정할 이유가 없음
- (정부) 2009년 제도가 완화된 이후 실제로 5%를 넘어서 산업자본이 은행지분을 늘린 사례가 없으며 따라서 4%로 낮출 실익이 없음
- 소유제한을 9%로 상향조정한 것은 금융위기로 인해 은행의 자본확충 경로를 다양화하기 위한 것. 외국에 비해 금산분리 규제가 강력하므로 9%로 올려도 여전히 국제적으로는 강력한 규제임
- 금융지주회사법 개정안(비은행지주회사의 비금융자회사 보유 금지)의 경우 금융위원회에서 전격 수용함

## 최종 타결 내용

- 비금융주력자(산업자본)의 은행 및 은행지주회사 주식보유한도를 9%에서 4%로 축소함
- 투자회사·사모투자전문회사·투자목적회사를 비금융주력자로 판단하는 기준을 강화함 : LP(유한책임사원)인 개별 산업자본의 출자지분이 10% 미만이거나 합쳐서 30% 미만
- 비은행지주회사의 비금융자회사 보유를 금지함



## 인터넷전문은행 - 금산분리 완화

### 개요

#### 1. 인터넷전문은행 예비인가

- 2015. 11. 29. 금융위원회는 임시회의를 개최하여 인터넷전문은행 설립 예비인가를 의결함. 인가 당시 금융위는 동 예비인가는 1단계 인가로 현행 은행법에 따른 은행업 인가임을 명확히 함
- 예비인가 대상 : 한국카카오은행과 케이뱅크은행(아이뱅크은행 탈락)
- 예비인가 대상 은행의 주주<sup>28)</sup>에 대해 주식보유한도(4%) 초과 승인
- 논란의 핵심 : (주)KT와 (주)카카오 등 회사의 은산분리 규제 위반 여부

#### 2. 예비인가의 문제점 : 동일인<sup>29)</sup> 판단 문제

- 현행 은행법은 “합의 또는 계약 등에 의해 의결권을 가지는” 경우, 즉 컨소시엄의 경우 그 참가자들을 하나하나가 아닌 전체를 묶어 은산분리 규제를 적용함(은행법 시행령 제1조의4 제1항 제9호)
- 문제는 인터넷전문은행 설립을 위해 구성된 컨소시엄의 ‘동일인’ 해당 여부임. 금융위는 컨소시엄에 산업자본이 몇 개가 들어오든 4% 미만의 의결권을 행사한다면 동일인으로 보기 어렵고, 컨소시엄 참여 주주들이 의결권을 공동행사하기로 약정했다면 지분 보유 한도를 우회하는 것이어서 동일인으로 볼 수 있지만, 현재로선 관련 컨소시엄을 동일인으로 볼 수 없다는 이유로 예비인가를 승인

28) (주)카카오(한국카카오은행), (주)KT, (주)GS리테일, (주)다날, 한화생명보험, (주)KG이니시스(주)KG모빌리언스 포함)(케이뱅크은행) 등에 대한 동일인(비금융주력자)

29) “동일인”이란 은행법상 각종 규제를 적용함에 있어 1인으로 보는 범위로, 본인 및 그와 대통령령으로 정하는 특수관계에 있는 자를 의미함(은행법 제2조 제1항 제8호 및 동법 시행령 제1조의4)



- 이는 차후 진행될 우리은행 매각 등에서 컨소시엄 방식으로 산업자본의 은행 인수를 가능케 했다는 점에서도 문제

### 3. 은행법 개정 시도

- 금융위는 인터넷전문은행 예비인가가 현행 은행법하에서 이루어진 것을 강조하며, 이후 은행법 개정을 통해 인터넷전문은행의 소유규제를 완화할 것이라는 입장
- 이에 신동우 의원 등 10인이 2015. 7. 비금융주력자(기업집단 제외)의 은행지분보유 한도 규제를 완화(50%까지 허용)하는 「은행법」 개정안을 발의. 사실상의 정부안
- 이어서 2015. 10. 김용태 의원 등 11인이 기업집단에 대한 제한 없이 비금융주력자의 은행지분보유한도 규제를 완화(50%까지 허용)하고, 대주주 및 그가 지배하는 기업집단에 속한 회사에 신용공여하는 것을 금지하며 위반 시 형벌과 과징금을 부과하는 「은행법」 개정안을 발의

### 4. 금융위 입장 변경 예상

- 금융위는 인터넷전문은행에 한해서 은행 지분보유 규제를 일부 완화하더라도 대기업의 경제력 집중 논란 및 대주주의 사금고화 문제는 사실상 없다는 입장으로, 그 이유는 다음과 같음<sup>30)</sup>
  - ① 상호출자제한기업집단은 규제완화 대상에서 제외하며,
  - ② 인터넷전문은행 특성상 법인대출은 미미할 것으로 예상되며, 제도적으로도 대주주와의 거래규제를 보다 강화함으로써 대주주의 사금고화 논란을 불식시킬 계획임 (은행법 시행령 개정사항)
- 이에 따라 19대 국회에서 논의 당시 금융위는 신동우 의원안과 동일 입장이었음
- 그러나 카카오가 2016. 4. 상호출자제한기업집단으로 지정되면서 상황이 급변함. 정부가 추진하던 은행법 개정안이 통과되더라도, 기업집단은 여전히 기존의 은행지분 보유한도 규제를 받기 때문
- 그러므로 20대 국회에서 금융위는 신동우 의원안(기존의 입장) 대신 김용태 의원안에 가까운 입장으로 선회할 가능성이 높은 상황

30) 금융위 보도자료(2015.11.29.), 인터넷전문은행 예비인가 결과

## 5. 은산분리 규제의 변동

### 1) 금산분리 vs 은산분리

- 소유규제 측면에서 보면 우리나라는 최소한 은산분리가 엄격하게 적용되고 있는 상황임
- 즉 ‘금산분리’라는 용어를 사용하기는 하나 사실상 은행을 제외한 기타 금융기관의 경우 금융기관에 대한 소유규제에 있어서 금산분리를 적용하지 않음. 다만 금융회사 경영의 건전성 등을 확보하기 위해 대주주에 대한 적격성 심사를 하고 있음

### 2) 소유규제의 완화와 회복

- 은행 및 은행지주회사에 대한 소유규제는 이명박 정부 시절인 2009년 대폭 완화되었으나, 19대 국회 들어 이를 다시 2009년 이전으로 환원시킨 바 있음
- 2009년 은행법 및 금융지주회사법 개정으로 은행 및 은행지주회사에 대한 소유규제를 일부 완화하였음. 즉, 비금융주력자(산업자본)의 은행 또는 은행지주회사 소유한도가 4%에서 9%로 상향조정되었고, LP(유한책임사원)인 개별 산업자본의 출자지분이 18% 미만이거나 그 합이 36% 미만인 PEF(사모펀드)는 산업자본이 아닌 것으로 간주되었음
- 그러나 2012년 대선에서 문재인·박근혜 후보가 모두 금산분리 강화를 공약으로 제시했고, 대선 이후 19대 국회는 은행법과 금융지주회사법을 심의하여 2013년 7월 이를 2009년 이전으로 다시 환원시킴
- 당시 금산분리 회복은 결과적으로 여야정 모두가 합의한 사항
- 그럼에도 불구하고 은행업에 대한 은산분리 원칙을 완화하려는 시도는 계속되고 있으며, 결과적으로 논란 당시의 정치적 상황에 따라 결정될 가능성이 매우 큼

## 6. 현행법

- 은행법상 비금융주력자는 은행의 의결권 있는 발행주식의 4%를 초과하여 보유할 수 없으며, 4% 초과분에 대해 의결권을 행사하지 않는 조건으로 10%까지만 보유할 수 있음(은행법 제16조의2)



- 여기서 비금융주력자는 동일인 중 비금융회사인 자의 자본총액 비율이 25% 이상 또는 자산총액의 합계액이 2조원 이상인 경우를 말함(은행법 제2조 제1항 제9호)

## 논의와 협상

- 은행에 대한 소유제한을 완화하는 은행법 개정안은 2015. 11. 18. 법안소위에서 한 차례 논의하고 여야의 이견을 확인했을 뿐 19대 국회에서 추가적인 논의는 이루어지지 않음(그 외의 회차는 모두 상정만 하고 논의되지 않음)

## 야당 입장

- 일단 은행법 개정은 인터넷전문은행에 한해서 은산분리 원칙을 없애서 더 많은 지분을 갖게 해 주느냐 마느냐의 문제이지 인터넷전문은행을 하느냐 마느냐의 문제는 아님
- 이 법 개정 없이도 10% 보유에 4% 내에서 의결권 행사하는 현행법 내에서도 충분히 인터넷전문은행 영업 가능
- 현행법 체계하에서 인가된 인터넷전문은행들의 영업행위를 1~2년 지켜보고 그 경과를 보아서 진흥책과 제도개선책을 마련하기 위해 입법적 모색을 하는 것이 타당
- 4% 초과분은 단순투자 목적으로 보유해도 경영 참여를 위해 새로 들어오는 주체가 없을 것
- 인터넷전문은행의 법률적 정의도 곤란함

## 정부 여당 입장

- 컨소시엄 방식이 아니라 누군가 책임을 갖고 주력자로서 운영해야 함

- 은행업의 체제, 관성, 업태 등이 이미 관행화되어 기존의 업계에는 큰 변화를 기대하기가 어려움. 은행업에 변화를 가져오려면 배경이 전혀 다른 업계가 들어 가야 함
- (신동우 의원안 : 기업집단은 제외하고 소유규제 완화) 은산분리 원칙과 인터넷 전문은행 도입을 통한 개혁 사이에서 절충안으로 기업집단 외에는 은산분리 원칙을 일부 완화하자는 취지
- (김용태 의원안 : 기업집단도 포함해서 소유규제 완화) 은산분리의 핵심은 사금 고화를 막기 위한 것. 현재 은행들은 땅 짚고 헤엄치는 방식으로 영업하여 경쟁력이 없고, 사금고화를 막을 수 있다면 경쟁력 있는 기업들이 은행을 운영할 필요가 있음. 사금고화는 대주주에 대한 신용공여 금지로 막을 수 있음
- 정부는 신동우 의원안에 동의함

## 문제점

### 1. 인터넷전문은행 개념의 모호성

- 은행법 개정안에서는 인터넷전문은행을 “지점을 설치하지 아니하거나, 대통령령이 정하는 수 이하의 지점을 설치하고 은행법은 주로 전자금융거래의 방법으로 영위하는 은행”으로 정의하고 있음
- 그러나 이미 은행 거래의 상당 부분이 전자금융거래로 전환된 상태이고 이런 추세는 점차 심화되고 있어, 전자금융거래는 금융권에 보편화된 영업방식의 하나이지 인터넷전문은행을 정의할 만한 특성이라고 보기 어려움
- 또한 지점이 없거나 수가 적다는 것 역시 한 업권의 고유한 특성이라고 보기 어려움. 이런 정의 방식은 점포가 일정 개수 이상이면 은행이고 일정 개수 이하면 인터넷전문은행이라는 의미
- 예컨대 씨티은행이 국내에서 점차 점포를 줄이고 있는데, 그러다가 ‘대통령령으로 정하는 숫자 이하’까지 줄이면 인터넷전문은행으로 변경인가를 내고 소유규제를 달리 받게 되는가?



- 인터넷전문은행이 점포가 없기 때문에 비용을 줄여서 할 수 있는 역할은 물론 있겠지만, 그것은 점포가 없는 것에 따른 결과일 뿐 그것이 인터넷전문은행을 정의하기 위한 속성이라고 보기는 어려움
- 또 반대로, 인터넷전문은행이 점포를 늘리면, 금융위가 인가를 취소할 것인가? 과거 사례를 보면 인터넷전문은행이 이후 영업환경의 변화 등을 이유로 지점수를 확대하는 등의 방법이 허용되어 결국 그나마 있던 일반은행과의 차이마저 없어지게 될 가능성이 높음
- 예를 들어 저축은행의 경우 과거 점포 설치가 엄격히 제한되었고, 예외적으로 합병저축은행에 한해 점포 신설을 허용하였음. 그러나 2001년 금융감독위원회는 서민금융기관의 영업력 확충을 이유로 우량 저축은행에 대해 점포설치 규제를 완화하였고 2003년 3월에는 점포인가 요건을 충족하더라도 점포 수를 제한하던 인가정책도 완화하여 저축은행의 점포 설치를 자율화하였음
- 인터넷전문은행 역시 점포수 등의 규제가 지속적으로 완화되어 완전 자율화되면서 지금의 (일반) 은행과 동일한 영업범위로 확장된다면 결국 영업내용은 일반은행과 인터넷전문은행의 차이가 거의 없어지게 될 수 있음

## 2. 은산분리 완화의 확대 우려

- 위와 같이 은행과 인터넷전문은행의 차이가 없어진다면, 향후 다른 은행(또는 은행지주회사)에게도 소유규제 완화시키는 방향으로 진행될 가능성이 높고, 결국 우리나라의 은산분리 규제는 사실상 소멸하게 되는 것임
- 만약 인터넷전문은행의 영업범위가 확장되면서 은행과 유사한 수준까지 변경되었으므로 다시 은행에 준하여 소유규제를 강화하겠다고 하면, 최대 50%까지 상향조정된 소유규제를 다시 일반은행과 동일하게 4%로 하향조정해야 한다는 의미. 이 경우 대주주 등의 지분을 매각해야 하는 결과가 발생하는데, 이는 사실상 불가능함
- 금융위도 언급하였듯이, 금융규제에는 비가역성이 있어 한번 완화하면 다시 강화하기 어려움. 은행과 인터넷전문은행 사이에 아무런 차이가 없어진 상태에서, 규제차이를 없앤다면 규제를 완화하는 방향으로 가게 됨



- 또한 과거 외국인투자촉진법에서 예외적으로 증손회사 보유를 인정하자던 주장을 받아들이고 몇 달 지나지 않아 전반적인 증손회사 소유규제 완화 주장이 이어졌듯이, 인터넷전문은행에 한정된 은산분리 완화도 향후 전반적인 은산분리 완화로 이어질 가능성이 있음

### 3. 행위규제 방식의 문제점

- 인터넷전문은행의 행위규제를 강화하는 방식의 보완장치(김용태 의원안)도 역시 규제완화 및 대주주의 사금고화 등의 위험에서 자유롭지 못 함

#### 1) 규제완화 가능성

- 인터넷전문은행에 대한 행위규제가 처음에는 매우 강하게 설정될 수도 있으나, 이러한 행위규제는 언젠가 완화될 가능성이 있음
- 예컨대, 저축은행업에 대하여 2000년부터 다양한 규제완화가 이루어졌음. 특히 2006년 이른바 ‘88클럽’<sup>31)</sup>에 대해서는 대출규제 등을 완화하였으며, 이에 따라 저축은행의 부동산 PEF에 대한 대출이 증가하였고 결과적으로 저축은행 부실로 이어졌음
- 저축은행의 주요 규제완화 내용은 다음과 같음 :
  - 2001. 8. 서민금융 활성화를 위한 소액대출 확대 유도 정책,
  - 2002. 3. 상호저축은행으로 명칭 변경,
  - 2005. 12. 저축은행가의 주식인수 한도 확대를 통한 계열회사 허용,
  - 2006. 8. ‘88클럽’에 대한 여신 한도 규제 완화,
  - 2008. 9. 시장자율적인 M&A촉진 정책

#### 2) 규제회피 또는 탈법 가능성

- 규제가 생기면 언제나 이를 회피하고자 하는 유혹 및 탈법의 가능성이 존재함. 금융회사의 경우 비금융회사보다 많은 규제와 감독을 받지만 금융회사에서도 많은 규제회피 또는 탈법이 존재하며, 이러한 금융회사의 행태는 사회적으로 매

31) 자기자본비율 8% 이상, 고정이하여신 비율 8% 이하인 저축은행



우 많은 비용이 요구됨

- 예를 들어, 저축은행법에도 대주주신용공여 한도와 같은 규제를 두고 있으나, 저축은행 사태가 터지기 전까지 위법 또는 탈법에 대해 전혀 제재하지 못했고, 결국 이것이 저축은행 사태에 이르게 된 것임
- 예금보험공사는 2011년 6월말까지 102개 저축은행 부실관련자 992명을 대상으로 3조 9,916억원의 손해액을 밝혀낸 바 있음. 이뿐 아니라 은행, 신탁 등 전체 488개의 금융회사에 대해 위법·부당행위 조사를 실시한 결과 임직원 및 대주주 5,798명이 초래한 손해액 18조 2,900억원을 밝혀낸 바 있음
- 따라서 저축은행 사태에 비추어 볼 때 현재 행위규제의 강화로 위험을 사전적으로 차단하겠다는 주장은 설득력이 크지 않음. 그리고 사후적 제재에 이르게 될 경우 금융회사의 부실로 인한 손해가 결국 국민의 세금으로 보전되었던 점을 명심해야 할 것임

## 제언

- 인터넷전문은행에 대하여 소유규제의 예외를 허용하는 은행법 개정안 반대<sup>32)</sup>
- 인터넷전문은행은 인가한대로 현행법하에서 운영되어야 하며, 그 경과를 2~3년 지켜본 후에 법 개정을 논의하는 것이 타당함

32) 이와는 별도로 은행법상의 비금융주력자 기준인 자산총액 2조원 기준이 적절한 것인지에 대해서는 추가적인 검토가 필요함



## 산업은행 민영화 중단 및 정책금융공사 통합 - 산업은행법 개정

### 개요

#### 1. 이명박 정부의 산업은행 민영화 추진

- 이명박 전 대통령은 2007년 대선에서 공기업 민영화를 공약으로 내걸고 집권 이후 산업은행 민영화를 추진
- 2009. 5. 한국산업은행법이 개정되어 산업은행을 분할하여 산은지주회사와 한국정책금융공사를 설립함
- 또한 부칙 제4조에서 산업은행의 민영화 시기와 관련하여 산은지주회사 지분의 최초 매도시점을 법 시행 후 5년 이내(2014년 5월까지)로 규정
- 그러나 글로벌 금융위기 등 금융환경이 급격히 악화되면서 산업은행 민영화는 불가능해졌고, 정책금융공사가 수행하는 업무가 다른 정책금융기관과 중복되는 등 정책금융기능의 효율성이 문제로 되면서 산업은행 민영화 방침에 대한 전면적 재검토 요구가 대두됨
- 이에 2014년 5월까지 산은지주회사의 지분을 매도하여 산업은행의 민영화 일정을 밝도록 규정한 한국산업은행법 개정이 필요해짐

#### 2. 19대 국회 개정안

- 2013. 4. 김기식 의원 등 12인 : 2014년 5월까지 산은지주회사의 지분 1주 이상을 매도하여 산업은행의 민영화 일정을 밝도록 규정한 부칙 제4조 삭제
- 2013. 12. 강석훈 의원 등 10인 : 산업은행 민영화를 중단하고 한국산업은행을 산은지주회사 및 한국정책금융공사와 통합, 한국정책금융공사법 폐지
- 위 두 개의 개정안이 정무위원회 대안으로 통합되어 2014. 5. 2. 본회의를 통과함



## 주요 내용

### 1. 목적

- 한국산업은행의 민영화를 중단하고, 산은금융지주주식회사 및 한국정책금융공사를 한국산업은행으로 다시 통합하여 중복·분산된 대내 정책금융기능을 단일화함으로써 정책금융수요에 원활하게 대응할 수 있도록 하기 위함

### 2. 내용

- 한국산업은행을 산은금융지주주식회사 및 한국정책금융공사와 통합하여 정책금융기능을 강화함
- 한국산업은행의 자본금은 30조원 이내에서 정관으로 정하되, 정부가 100분의 51 이상을 출자(出資)하도록 함
- 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제23조의2에 따라 한국정책금융공사가 수행하던 금융안정기금의 관리·운용 및 자금지원 업무를 한국산업은행이 수행하도록 함
- 한국산업은행의 효율적인 정책금융 업무 수행을 위하여 업무계획 및 예산 등에 대한 금융위원회 승인 등 통제장치를 마련함
- 통합 시 대기업 위주의 영업으로 중소기업 지원이 축소될 우려가 있다는 점을 감안하여 중소기업 지원이 효율적으로 관리되고 평가될 수 있도록 내부체계를 구축하도록 하고, 금융위원회는 한국산업은행의 연도별 업무계획 승인 시 중소기업 분야에 대한 자금공급을 우선적으로 고려하도록 함
- 한국정책금융공사의 업무 중 선박, 항공기, 사회간접자본 및 자원개발 분야 등에 대한 대외 정책금융 업무와 그 자산, 부채 및 인력 등은 합병 전에 한국수출입은행으로 이관하도록 함

## 논의와 협상

- 이명박 정부에서 추진하던 민영화를 중단하고 다시 정책금융기관을 세운다는 것으로 특별한 쟁점은 없었음
- 다만 산업은행과 정책금융공사 통합에 따라, 정책금융공사가 담당하던 중소기업에 대한 지원이 축소될 가능성에 대한 우려가 제기되었고
- 추후 산업은행 민영화를 재추진할 가능성에 대해서도 우려가 제기됨
- 이하에서는 위의 두 가지 우려와 관련된 논의 내용을 정리함. 당에 따라 의견이 다른 것은 아니므로 여야의 입장을 구분하지 않음

### 1. 중소기업 지원 축소 우려(국회 지적사항)

- 산업은행과 정책금융공사가 분리된 2009년 이후 산업은행은 중소기업 대출은 늘지 않고 대기업 대출은 급상승한 반면, 정책금융공사의 경우 중소기업에 대한 지원을 꾸준히 늘려왔고 대출 이외 투자를 통해 지원하는 것도 중요한 기능을 차지함. 통합 시 정책금융공사가 지니고 있던 중소기업 지원 기능의 위축이 우려됨
- 그러므로 산업은행과 정책금융공사가 하고 있는 중소기업 등에 대한 대출 및 투자와 관련, 부행장급 본부장으로 관련 업무를 비중 있게 다루도록 하고 현재 시점보다 그 비중이 저하되지 않도록 산업은행장이 보증하는 방안 등을 보완할 필요

### 2. 민영화 재추진 우려

- 정부가 제출한 한국산업은행법은 IPO를 전제하고 있는 조항이 있으며 금융위도 이를 염두에 두고 있는 것 같은 발언을 함
- 또한 시중에는 금융위가 결국 산은 지분을 49% 정도 보유하고 나머지 지분은 매각할 의향이 있다는 말이 있음



## 최종 타결 내용

### 1. 중소기업 지원 강화를 위한 부대의견을 달아 의결함

[부대의견] 한국산업은행은 중소·중견기업에 대한 지원을 강화하기 위하여 이에 대한 대출과 투자 등을 전담하는 임원을 두며, 통합 이후에도 중소·중견기업에 대한 대출과 투자 등이 저하되지 않도록 한다.

### 2. 민영화 재추진 계획이 없음을 정부가 확인함

- 산업은행의 경우 기업은행보다 시장 실패적인 분야의 업무를 담당하므로, 기업은행처럼 민간의 지분을 포함할 필요성은 매우 적음
- 그럼에도 불구하고 정부의 재정이 나쁘다는 것을 감안했을 때 정책금융회사의 기능을 유지하면서 필요한 경우 산업은행의 자본금 확충 필요성에 대해서 그 IPO 가능성을 열어둔 것. 산은의 민영화를 염두에 둔 조항이 아님
- 민간 지분이 50% 이상이 되는 순간 더 이상 정책금융기관일 수 없음. 또한 정부는 산업은행이 위기 시 자본 확충이 필요하지도 않음에도 불구하고 IPO를 통해서 민간 자본을 확충할 의지가 전혀 없음
- 설령 민간 자본을 확충하더라도 정부가 절대 지분은 계속 유지를 할 계획임



## 차명금융거래 금지 - 금융실명법 개정

### 개요

- 2012. 11. 김기준의원 등 10인 : 거래자에게 실명으로 금융거래를 할 의무를 부과하고 그 위반에 대한 제재규정(과태료)을 신설
- 2013. 4. 조정식 의원 등 10인 : 거래자에게 실명으로 금융거래를 할 의무를 부과하고 위반 시 형사처벌(1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금)
- 2013. 7. 이종걸 의원 등 10인 : 차명거래를 금지하고 이를 위반한 자는 형사처벌. 차명금융거래의 법적 효과를 무효로 하고 그 금융계좌에 보유하고 있는 금융자산에 대한 실권리자의 반환청구권을 인정하지 않음. 차명금융거래의 명의인이 금융회사 등에 그 위반한 사실을 신고하는 경우에는 해당 금융계좌에 보유하고 있는 금융자산을 실권리자로부터 증여받은 것으로 의제
- 2013. 9. 안철수 의원 등 11인 : 차명 거래를 금지하고, 차명 거래 시 명의자와 실권리자(출연자) 모두에게 과징금 및 이행강제금 부과. 특정 범죄에 이용될 것을 알면서 차명 거래를 한 자는 형사처벌
- 2014. 2. 민병두 의원 등 16인 : 대주주와 특수관계인, 그리고 임원 등의 법인과 연결된 차명거래는 원칙적으로 금지하되, 개인들 간에 범죄 목적이 아닌 관행에 의한 차명거래는 차명거래 신고제 방식을 도입
- 2013. 12. 박민식 의원 등 10인 : 불법행위를 목적으로 하는 차명거래 금지. 위반 시 실권리자에게 해당 금융자산 가액의 30% 이내 과징금, 실권리자 및 명의대여자에 대하여 5년 이하 징역 또는 3,000만원 이하 벌금 부과
- 이상 6개 개정안이 정무위원회 대안으로 통합되어 2014. 5. 2. 본회의를 통과함 (2014. 11. 29. 시행)



## 주요 내용

### 1. 목적

- 개정(2014. 5. 28.) 전 금융실명법(금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률)은 금융회사에는 실명거래 확인 의무를 부과하면서도 금융거래 당사자에게는 실명거래 의무를 부과하지 않아 조세포탈, 범죄수익 은닉 등을 목적으로 하는 차명거래가 근절되지 않는 문제가 있었음
- 이에 거래자에 대해서도 실명거래 의무를 부과함

### 2. 내용

- 불법재산의 은닉, 자금세탁행위, 공중협박자금 조달 행위 및 강제집행의 면탈, 그 밖에 탈법행위를 목적으로 타인의 실명에 의한 금융거래를 금지하고, 금융회사 종사자의 불법 차명거래 알선·중개 행위를 금지함
- 실명이 확인된 계좌에 보유하고 있는 금융자산은 명의자의 소유로 추정함
- 금융실명법을 위반한 금융회사와 임직원에게 금융위원회가 시정명령, 해임권고 등의 행정조치를 취할 수 있도록 함
- 불법 차명거래자, 불법 차명거래를 알선·중개한 금융회사 등의 종사자는 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처함
- 금융실명법을 위반한 금융회사 등의 임직원에게 부과하는 과태료 금액을 500만원 이하에서 3천만원 이하로 상향함



## 논의와 협상

### 쟁점

1. 차명거래 금지의 규정방식(포지티브 vs. 네거티브)
2. 차명거래의 민사적 효과
3. 차명거래에 대한 제재 수위

### 야당 입장

1. 차명거래를 원칙적으로 금지하고, 예외적으로 허용되는 사례를 명시해야
  - 야당 의원 발의안은 차명거래를 원칙적으로 금지하고, 배우자 명의 거래, 동문화 금융자산 등 예외 사유를 적시하는 포지티브 방식
  - 대통령령에 위임 근거를 두는 방안이나 관행에 따른 차명거래 신고제 등 대안이 있으므로 포지티브 방식의 규정도 가능함
2. 차명거래 자산은 명의인의 소유로 '간주'하고, 실권리자가 이에 대해 반환청구를 할 수 없도록 해야 함
  - 실권리자의 차명거래 유인을 없애기 위해 필요한 조치
  - 명의인이 차명거래 위반 사실을 신고하는 경우에는 명의인이 실권리자로부터 해당 금융자산을 증여받은 것으로 의제(이종걸 의원안)할 경우 불법적 차명거래에 대한 정화 효과도 기대 가능



## ■ 정부 여당 입장

### 1. 금지되는 차명거래만 열거해야

- 박민식 의원안은 불법재산은닉, 자금세탁행위, 강제집행 면탈 등 불법·탈법적 목적의 차명거래 등 금지되는 차명거래만 열거하는 네거티브 방식
- 정부 역시 오랫동안 차명거래가 인정되어 온 이상, 허용되는 차명거래를 법령에 모두 열거하기에는 그 유형이 다양하여 입법기술적 한계가 있다는 입장

### 2. (정부) 차명거래 자산은 명의인의 소유로 '추정'해야 함

- 불법·탈법 목적의 차명거래뿐 아니라 선의의 차명거래로 인한 금융자산까지 모두 명의인의 소유로 간주하게 되는 문제가 있음
- 상속세 및 증여세법 제45조에서 실명계좌의 재산에 대한 소유권을 명의자가 취득한 것으로 '추정'하고 있으므로, 입법례에 따라 명의자의 소유임을 '추정'하도록 규정하는 것이 바람직하며,
- 민법상 불법원인급여의 적용 여부는 사안에 따라 법원의 해석에 맡기는 것이 적함

## 최종 타결 내용

### 1. 금지되는 차명거래를 열거하는 네거티브 방식으로 규정함

- 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」상의 불법재산 은닉, 자금세탁행위, 공중협박자금조달행위, 강제집행의 면탈, 그 밖의 탈법행위를 목적으로 하는 차명거래 금지

### 2. 차명계좌의 금융자산은 명의자의 소유로 '추정'하도록 하며, 실권리자의 반환청구권을 제한하는 내용은 반영하지 않음



## 개별임원 보수 공시 - 자본시장법 개정

### 개요

#### 1. 19대 국회 이전 임원 보수 공개 관련 논의

- 개별임원의 보수를 공시하도록 하는 법률안은 17대 국회에서 심상정 의원 등 10인이 최초로 발의(증권거래법 개정안)하였으나, 법안심사소위에 회부되지도 못한 채 임기만료와 함께 폐기됨
- 18대 국회에서도 이정희 의원 등 10인이 발의(자본시장법 개정안)하였으나 역시 임기만료와 함께 폐기된 바 있음

#### 2. 19대 국회 전반기

- 2012. 7. 이목희 의원 등 10인, 임원에게 개인별로 지급하는 보수와 보수를 산정하는 기준 및 방법도 사업보고서에 기재하도록 하는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 개정안 발의
- 위 개정안이 정무위원회 대안에 통합되어 2013. 4. 30. 본회의를 통과했고 2013. 11. 29. 시행됨

#### 3. 19대 국회 후반기

- 2013. 11. 자본시장법 개정안 시행 이후, 보수 공개 대상 임원을 등기임원으로 한정해 해석함에 따라 사각지대를 보완할 수 있는 후속입법에 착수함
- 2013. 6. 송광호 의원 등 10인, 대주주와 「상법」상 업무집행지시자 및 집행임원의 보수도 사업보고서 의무기재사항에 추가한 「자본시장법」 개정안 발의
- 2014. 4. 민병두 의원 등 14인, 미등기 임원에 대한 보수도 공개하도록 하는 개정



## 안 발의

- 2015. 1. 김기준 의원 등 13인, 보수총액 기준 상위 5명의 개인별 보수와 그 구체적인 산정기준 및 방법을 사업보고서에 기재하도록 하는 개정안 발의
- 2015. 11. 김종훈 의원 등 12인, 보수공개 횟수를 연 4회(분기별)에서 연 1회로 줄이는 개정안 발의
- 이상의 개정안을 병합 심사하여 2016. 3. 3. 보수총액 상위 5명의 보수를 공개하는 자본시장법 개정안이 본회의를 통과함

## 주요 내용

### 1. 문제제기

- 상법상 주식회사 이사의 보수는 주주총회에서 승인하도록 되어 있고 주주총회에서는 이사 전체 보수총액의 한도를 결정함
- 이사 보수에 대한 주주들의 통제가 가능하도록 개별 임원에게 실제 지급된 보수 내역을 공시할 필요가 있다는 주장이 지속적으로 제기되어 옴. 보수의 적정성 등을 판단할 수 있는 정보를 공개함으로써 임원에 대한 공정한 보상체계를 구축하는 한편, 지배주주가 임원 보수 결정 권한을 통해 이사회를 장악하는 것을 차단함으로써 기업지배구조의 투명성을 제고할 수 있음

### 2. 19대 국회의 1차 개정안

- 사업보고서 제출대상법인이 5억원 이상 등기 임원의 보수 내역 및 산정 기준·방법을 공시함
- 사업보고서 및 분기·반기보고서에 공시하여 연 4회 공시
- 재벌 총수 일가 등이 미등기 임원으로 전환하여 보수 공개를 회피하는 등의 사례가 발생

### 3. 19대 국회의 2차 개정안

- 기존 임원보수공개대상에 추가하여 보수총액 기준 상위 5명의 개인별 보수와 그 구체적인 산정기준 및 방법을 공시함. 단, 상위 5명도 연간 총액 5억원 이상인 경우로 한정함
- 공시 횟수는 사업보고서 및 반기보고서로 연 2회로 축소
- 시행은 2018년 반기보고서 제출부터

## 논의와 협상

### ■ 쟁점

1. (1차 개정) 보수공개 대상 범위
2. 미등기임원 포함 여부
3. 보수 공시 횟수
4. 시행 시기\

### ■ 야당 입장

#### 1. (1차 개정) 보수공개 대상 범위

- 보수공개 제도의 필요성과 보수공개 수준에 대해서는 여야간에 이견이 크지 않음
- 전체 임원의 40% 정도를 공개하는 수준에서 운용할 것을 제안. 2억원 이상이 누적 41.3%이므로 2억원 이상 공개
- 법에서 3억원으로 정하고 시행령에서 2억원으로 정하는 방안 제시



## 2. 보수 상위 5인에 대한 공개로 미등기임원 문제를 보완해야

- 등기임원에 한해 공개를 하면서 정작 재벌 총수 같은 경우는 등기임원에서 빠지고 규제에서 피해감. 따라서 임원 여부에 관계없이 총액 기준 상위 5명을 공개하는 안 제시
- 기업에 큰 부담이 생기는 것도 아니고 현실적으로 가능한 선
- 보수 공개로 인해 상장을 기피하거나, 직장 내 위화감이 걱정될 정도라면 보수를 깎든가 올리지 않으면 될 일

## 3. 보수 공시 횟수는 조정 가능

- 근본적으로 문제제기가 되는 등기여부와 무관히 고액연봉을 받는 임원에 대한 공시 문제가 해결된다면 공시 횟수는 현실적으로 조정 가능
- 분기별 공시를 반기별 정도로 완화 가능(연 2회)

## 4. 1년 후 시행

- 시행령 마련이나 제도 시행 준비에 많은 시간이 필요하지 않으므로 공포 후 1년이 적절함
- 1년 후 시행이라 해도, 연 1회일 경우 그 해의 사업보고서부터 시작이므로 사실상 2년 후나 다름없음

## ■ 정부 여당 입장

### 1. (1차 개정) 보수공개 대상 범위

- 정부와 여당간, 여당 내에서도 이견 있음

#### 1) 정부 입장

- 해외 입법 사례도 있고, 향후 기업경영의 투명성 등을 고려하여 보수 공개에 찬성

- 일본이 1억엔임을 감안, 법률에서 10억원으로 정하면 그 이내에서 운용하겠음
- 처음으로 도입하는 제도이니 제한된 범위에서 신중하게 시작할 필요
- 법을 매년 개정하기는 어렵고, 향후 인플레이션 등이 있을 수 있으며 정부에게 재량을 주어 기준을 설정해 주기 바람
- (논의 끝에 입장 수정) 법에서 5억원으로 정해주시면 향후 정부에서 알아서 계속 낮추어 가겠음
- 상여금 등이 모두 포함되는 개념이므로 5억원만으로도 충분히 강한 것

## 2) 여당 입장

- 일본과 경제 규모를 비교하면 우리는 약 3분의 1 수준인 3억원 이내에서 정하는 것이 바람직
- 영업을 잘해서 임금을 많이 받으면 자랑할 일
- 법에서 3억원으로 정하고 시행령에서 2억원 또는 2억 5천만원 정도로 정하는 방안 제시(2억 5천만원 기준일 때 전체 임원의 25%)
- 사회통념상 회사에서 연봉 3억원 받는 사람 공개를 못할 이유가 없음
- 10억원 또는 5억원을 제시하는 의견도 있었음

## 2. (정부) 미등기임원 확대 반대

- 임원보수 공개 확대는 현재 등기임원에 대해서 시행한 지 얼마 되지 않아 범위 확대는 추가 검토 필요
- 상장 기피 내지 직장 내 위화감 및 갈등이 심화될 우려가 있다는 기업측 입장도 감안할 필요
- 대주주는 주주 자격으로 회사에서 보수를 수령하는 것이 아니므로 논리적으로 보수공개 대상이 될 수 없으며 개별 보수 공시 중인 국가에서도 임원 외에 대주주의 보수까지 공개하는 사례는 없음
- 업무집행지시자 등은 사전적으로 범위가 확정되기 어려워 공시대상에 포함하는 것이 곤란
- 집행임원에 대해서만 포함 가능



### 3. 연 1회로 축소

- (정부) 다른 나라들도 공개 주기는 연 1회. 국제적 정합성에 맞추는 것이 바람직
- (여당) 실질(연봉액수)에는 영향을 미치지 않으므로 연 1회도 괜찮을 것

### 4. 시행 시기

- (여당) 5년의 유예기간 필요
- 이후 협의 과정에서 입장 변경하여 3년 유예기간 주장

## 최종 타결 내용

1. (1차 개정) 5억원 이상(구체적 기준은 5억원 이하 금액에서 시행령으로 정함)의 보수를 받는 개별 임원에 대해 분기별로 보수를 공개함
2. (2차 개정) 연봉 상위 5인에 대해, 보수 총액이 5억원을 넘는 경우에 한해 등기여부를 불분하고 보수와 산정 기준 등을 공개함
3. 보수 공시는 연 2회로 조정함
4. 2년 유예 후 시행함





## 사모펀드 및 부동산펀드 규제 완화 - 자본시장법 개정

### 개요

- 2014. 4. 이종걸 의원 등 10인, 사모집합투자기구 설정·설립 시 등록하던 것을 2주 이내 사후 보고하는 것으로 변경하는 등의 내용을 담은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 개정안 발의
- 2014. 9. 정부, 사모펀드 규율체계를 전문투자형 사모펀드와 경영참여형 사모펀드로 단순화하고 사모펀드 제도 전반의 규제를 완화하며, 사모펀드에 직접 투자할 수 있는 투자자의 범위를 합리적으로 제한하는 적격투자자 제도를 도입하는 등의 개정안 제출
- 2014. 12. 이한구 의원 등 12인, 부동산펀드에 대한 규제를 부동산투자회사법상의 리츠(Reits)수준으로 맞추어 부동산펀드 활성화를 도모하는 개정안 발의

### 주요 내용

#### 1. 사모펀드 규제 완화

##### 1) 목적

- 창의적이고 혁신적인 자본으로서 사모펀드(사모집합투자기구)의 순기능이 제고될 수 있도록 제도를 개선하고 사모펀드 산업의 건전한 발전을 도모하고자 함

##### 2) 내용

- 복잡·다기한 현행 사모펀드 규율체계를 전문투자형 사모펀드와 경영참여형 사



모펀드로 단순화하여 사모펀드간의 규제차익을 해소하고 다양한 투자전략을 추구하는 사모펀드가 출범할 수 있도록 함

- 사모펀드 제도 전반의 규제를 완화함(전문투자형 사모펀드 운용회사 등록제 전환, 사모펀드 설립규제를 사후보고제로 전환, 전문투자형 사모펀드의 운용규제와 경영참여형 사모펀드의 여유자금 운용규제 완화, 전문투자형 사모펀드 판매규제 완화 등)
- 사모펀드에 대한 관리·감독 강화 및 계열사 지원을 제한함(사모펀드 차입한도의 기준금액을 현행 펀드의 ‘재산’에서 ‘순자산’으로 전환, 경영참여형 사모펀드와 업무집행사원의 계열회사간의 거래를 원칙적으로 제한 등)
- 금융주력그룹인 상호출자제한기업집단의 경영참여형 사모펀드에 대해서는 5년 내 계열사 처분 의무, 비금융회사에 대한 의결권 제한, 상호출자제한기업집단에 대한 공시의무 등의 규제를 완화

## 2. 부동산펀드 규제 완화

### 1) 목적

- 부동산펀드와 부동산투자회사법상의 리츠(REITs)는 실질이 동일함에도 근거법률이 달라 규제형평성에 문제가 있으며, 부동산펀드가 활성화되지 않는 상황이므로 부동산펀드에 대한 규제를 리츠 수준으로 맞추어 부동산펀드를 활성화함

### 2) 내용

- 투자회사의 부동산 투자비율 한도 폐지
- 부동산집합투자기구에 대하여 최소투자비율 적용유예기간을 1년으로 연장
- 부동산 운영 목적의 금전차입을 허용

## 논의와 협상

### ■ 쟁점

1. (사모펀드) 금융전업그룹 PEF가 투자한 회사의 계열사 편입 시 5년 내 처분의무 면제 여부
2. (부동산펀드) 부동산펀드 규제완화 여부

### ■ 야당 입장

#### 1. 사모펀드 관련

- 5년 내 처분의무를 면제할 필요성을 인정하며 그 방향은 기본적으로 동의
- 그러나 영속적 지배를 방지할 방안은 필요함
- 이에 따라 투자기한을 제한하는 것 제안
- 정부가 제안한 LP 동의는 형식적인 조항에 불과하며 실질적 의미가 없음. 연장 시 금융위가 승인하고 결과에 책임지도록 할 필요

#### 2. 부동산펀드 관련

- (여당 의원 안이지만) 개정안에 찬성하며 국토부 반대는 설득력이 부족함
- 대한민국이 경제 규모 등에 비추어 부동산 개발사업에 너무 후진적 측면. 전문적 부동산 개발사업이 필요한 시점
- 부처가 결국 자기 관할 문제로 다투는 것. 리츠가 살기 위해서 부동산 펀드 규제를 계속 유지해야 된다는 것은 타당성 부족
- 국토부가 부동산펀드 규제 완화를 늦추려 들지 말고 차라리 국토위에서 리츠 규제완화를 조속히 처리하도록 노력하는 것이 바람직한 방향일 것



## ■ 정부 여당 입장

### 1. 사모펀드 관련

- 처분의무 면제 관련, 처분기한 설정에 동의
- 원칙적으로 처분의무기한을 10년으로 설정하되, LP 동의가 있는 경우 3년 이내 처분기한 연장을 허용하는 안 제시

### 2. 부동산펀드 관련

- (금융위) 리츠와 부동산펀드의 실질이 동일함에도 당시 국토교통부에서 자신의 소관인 리츠가 위축되는 것을 우려해서 부동산 펀드의 규제가 더 강화되어 있는 측면. 원칙적으로 내용이 동일한 만큼 규제도 동일해야 함
- (국토부) 2004년 합의 이후 논의는 했지만 완전 합의가 되지 않은 채 소위 상정된 것으로, (여당 의원 안이지만) 개정안에 반대함
- (국토부) 개정안에서 지적한 바와 반대로 부동산펀드에 비해 리츠의 규제가 강한 부분도 있음. 부동산펀드의 규제완화는 리츠 상장 규제완화와 동시에 진행되는 것이 바람직하며, 부동산펀드만 규제가 완화될 경우 리츠가 위축될 우려

## 최종 타결 내용

1. 금융전업그룹 PEF가 투자한 회사의 계열사 편입 시 7년 이내에 처분하도록 하고 금융위원회 승인을 받아 3년 이내에서 연장할 수 있도록 함
2. 투자회사의 부동산 투자비율 한도 폐지·최소투자비율 적용유예기간을 1년으로 연장·부동산 운영 목적 금전차입 허용

## 제언

### ❖ 사모펀드 시장 육성 필요

- 일반적으로 ‘사모펀드’라 하면 투기자본의 ‘먹튀’와 그로 인한 피해를 떠올리고 사모펀드를 부정적 관점에서 바라보는 경향
- 그러나 그것은 과거 우리 자본시장의 여건이 갖춰지지 않았을 때 사모펀드의 타겟이 되었기 때문이지 사모펀드 자체가 나쁜 것이 아님. 오히려 비싼 수업료를 냈던 만큼 사모펀드를 육성하여 적극적으로 벌어들일 방안을 강구하는 것이 타당함
- 특히 사모펀드는 기본적으로 ‘선수들의 시장’으로, 규제를 최소화해도 무방하며 그것이 바람직한 육성책의 방향
- 현재 우리나라 금융시장이 경쟁력이 없는 이유는, 자본시장의 플레이어가 ①은행 계열이거나 ②재벌계열이기 때문. 이런 상황에서는 자본시장 육성과 금융경쟁력 강화는 요원한 일
- 따라서 사모펀드에 대한 규제를 대폭 완화하고 지원·육성하는 정책을 통해 자본시장의 뛰어난 인재들이 이 시장에 부티크 형태로 뛰어들어 도전하고 성장할 수 있도록 환경을 조성해 줄 필요가 있음
- 20대 정무위에서는 금융을 그 자체로 산업으로서 육성시킬 방안을 적극적으로 고민해주시기 바람. 바로 그 연장선상에서, 그 동안 야당은 사모펀드의 위험성과 그것이 입힌 피해에 주목하는 경향이 있었으나, 이제는 사모펀드의 효용에 주목하여 시장의 진흥을 위한 정책을 마련해주시기 바람



## 상장회사 공시

### - 지배구조모범규준 준수 여부에 대한 공시 등

#### 개요

#### 1. 지배구조모범규준 준수 여부에 대한 공시

- 우리나라의 경우 기업 입장에서는 지배구조와 관련된 제도를 최소한의 법정요건만을 충족하는 것으로 만족하고 있으며 그 이상의 건전한 지배구조의 틀을 만들려는 유인(Incentive)은 부족한 상황임
- 따라서 지배구조에 대한 강행규정이 아닌 지배구조모범규준과 회사의 지배구조와의 차이를 공시하고 이를 통해 시장에서 규율될 수 있도록 하는 방안이 필요 함

##### 1) 외국사례

- 영국의 경우 법적인 필요요건 이외에 UK Corporate Governance Code 2010을 제정하고 기업의 자발적 준수를 유도하고 있음
- 독일은 2001년 정부 주도로 기업지배구조모범규준(Deutscher Corporate Governance Kodex)을 제정하고 거의 매년 업데이트하며, 독일 주식회사법(Aktiengesetz, 상법 회사편에 해당)에서는 각 기업들이 DCGK를 준수하는지 여부를 매년 공시하도록 하며, 준수하지 않을 경우 그 이유를 명시하도록 함(§161 AktG)

##### 2) 우리나라

- 금융위에서는 “자율적으로(거래소 자율공시) 지배구조 관련 핵심정보를 공시하도록 Comply or Explain 공시 도입 추진을 검토”하겠다고 밝힌(2015.12.10.) 바 있으며, 현재 지배구조모범기준을 개정(한국지배구조원)하고 있는 단계임
- 한국거래소는 김기식 의원이 국감에서 정책제안을 한 이후 2013. 12. ‘Comply

or Explain 공시’ 도입방안을 마련키로 함

- 금융위는 2015년 발표한 ‘시장질서 규제 선진화 방안’ 및 2016년 업무계획에서 “기업 지배구조 모범규준을 국제기준에 맞게 개정하고 기업들이 준수여부를 자율공시하는 ‘Comply or Explain’ 원칙 검토”라고 언급
- 언론보도에 따르면 한국거래소는 2016년 대기업 집단을 대상으로 매년 사업 보고서 공시 이후 기업 지배구조 보고서를 제출하도록 조만간 거래소 세칙을 변경하거나 공시 규정을 변경할 예정

## 19대 국회 개선사항

- 19대 국회에서 김기식 의원은 한국거래소 등에 ‘Comply or Explain 공시’를 포함한 다양한 공시개선방안을 제안한 바 있으며, 이를 반영하여 개선된 내용은 다음과 같음

### 1. 분식회계로 증선위 등으로부터 임원해임 권고를 받은 경우 검찰고발 등과 관계없이 공시의무 부과

- 유가증권공시규정 2015. 7. 개정
- 개정 전 : 검찰고발 통보 또는 기소의 경우만 공시의무 부과(이와 별도로 일정규모 이상의 과태료 등의 경우도 공시함)
- 개정 후 : 임원이 「외부감사 및 회계 등에 관한 규정」에 따라 증권선물위원회로부터 해임권고 의결된 사실이 확인된 때 공시하도록 함

### 2. 임원의 횡령·배임에 대한 공시의무를 대폭 강화

- 유가증권 공시규정 2015. 12. 개정
- 개정 전 : 일정규모 이상의 횡령배임이 확인된 경우(코스닥 시장의 경우 2008년부터 임원의 횡령 배임은 금액과 무관하게 공시)



- 개정 후 : 임직원 등(퇴직한 자를 포함)의 횡령·배임혐의가 확인된 때 및 그 혐의가 사실로 확인된 때. 단, 임원이 아닌 직원 등의 경우에는 횡령·배임 금액이 자기자본의 100분의 5(대규모법인의 경우 1000분의 25) 이상인 경우 공시

### 3. 사외이사 겸임 여부에 대한 공시 강화

- 공시서식을 변경하여 주주총회 소집결의 공시에 사외이사 후보자의 타 법인에서의 임원 재임여부 및 법인명을 기재하고, 사외이사 후보자 서명의 타법인 재임확인서 첨부함
- 개정 전 : 겸직사항에 대해 따로 명시적으로 기재하지 않음
- 개정 후 : 주주총회 소집결의 공시서식에 ‘이사 등으로 재직 중인 타 법인명(직위)’를 기재하도록 함

### 4. 상장법인인 금융기관의 임원이 감독당국으로부터 직무수행과 관련하여 제재를 받은 경우 공시

- 유가증권 공시규정 시행세칙 2015. 8. 개정
- 금융기관의 제재와 관련하여 임원에 대한 제재 사실도 공시할 수 있도록 하되, 자율공시 사항으로 신설함

### 5. 그룹관련 공시의 적정성 확보

- 그룹관련 공시의 실효성 및 정보의 충실성 제고를 위한 내부 운용지침을 마련하여 시행 중
- 재벌 오너의 결정 사항은 주력이 되는 회사를 중심으로 조회공시를 요구하며 이것이 다른 계열사에게도 영향이 있는 내용이면 계열사들도 모두 공시하도록 함



## 문제점

- 현재 지배구조모범규준의 개정작업이 진행 중으로 구체적인 시행계획 등이 확정되지 않아 문제점을 언급할 단계가 아니나, 한국거래소의 공시는 회사의 재무 및 영업활동 등에 중점을 두고 공시가 결정되며 지배구조 측면의 위험에 대해서는 주의를 기울이지 않는 경향이 있음
- 예를 들어 과거 유가증권 시장의 횡령·배임 공시의 경우 금액을 기준으로 공시여부를 결정. 이는 횡령·배임이 회사의 재무구조에 미치는 영향을 기준으로 판단한 것. 그러나 회사 임원의 횡령·배임 사건은 단순히 금액의 크기가 재무구조에 미치는 영향으로 판단해서는 안 되고 지배구조 위험으로 판단하는 것이 타당함

## 제언

### ❖ 지배구조모범규준 관련 후속조치

- 지배구조모범규준에 대한 ‘comply or explain’ 공시는 일단 의무공시가 아닌 자율공시 또는 신고형태로 도입될 가능성이 매우 크며, ‘comply or explain’ 원칙도 매우 제한적으로 운영될 소지가 매우 큼
- 따라서 가급적 모든 기업이 의무적으로 공시하도록 할 것
- comply or explain 공시도 시장에 유의미한 정보가 공개될 수 있도록 만들어 지도록 금융위 등에 지속적으로 확인해야 할 것임

### ❖ 기타 보완해야 할 공시사항

#### 1. 임원 보수 관련

- 사업보고서에 공시되는 임원보수공시를 주주총회소집 공고에 포함
- 주주들이 임원보수한도 승인 안건에 대한 의사결정에 참고할 수 있도록 할 필요

#### 2. 이사에 관한 사항 보완

- 주주총회 소집공고 및 사업보고서 등에 사내이사의 출석율 기재, 이사의 겸직이 있는



경우 모든 겸직내용(상법상의 회사가 아닌 경우 포함) 기재, 임원이 과거 해당 회사 및 타 회사에서 횡령·배임행위가 있었던 경우 그 사실에 대한 공시 등이 필요함

### 3. 주주의 조회공시 요구권

- 일정 요건(예: 지분율 등)을 갖춘 주주들이 거래소에 조회공시를 요구할 수 있는 권한을 부여
- 거래소는 특별한 사정이 없는 한 회사에 동일한 내용의 조회공시를 요구하도록 함

### 4. 이사회 의사록 첨부

- (일정 기준에 해당하는) 주요 사항의 경우 이사회 의사록 첨부를 의무화

### 5. 구조조정 관련 사항

- 기촉법, 자율협약 등 채권단과 구조조정 등의 합의가 있었던 경우 그 구체적 내용 및 진행경과
- 현행 기촉법은 채권은행이 공시하도록 하고 있으며, 현재 회사가 공시의무가 있기는 하나 그 자세한 내용은 공시하지 않음

### 6. 임원의 퇴직금

- 임원퇴직금 규정을 주주총회에서 승인받고는 있으나, 주주총회 안건에서는 개정조문만 확인할 수 있고 전체의 임원퇴직금 지급규정은 확인할 수 없으므로 이를 공시하는 것이 필요함



## 회계투명성 확보

- 용역금지 및 회계법인 설립요건 완화,  
지정확대 및 내부회계관리제도 개선, 분식회계 징계 확대

### 개요

#### 1. 외부감사의 중요성 및 특징

##### 1) 외부감사의 중요성

- 회계정보의 제공은 회사와 이해관계자 간의 정보불균형을 해소하고 이해관계자가 적절하고 효율적인 의사결정을 할 수 있도록 하는 것을 그 목적으로 함. 따라서 회계정보는 적시에 적정하고 신뢰성 있게 제공되는 것이 매우 중요함
- 이와 같이 회계정보는 회사의 현재 및 미래의 이해관계인 등 불특정 다수가 의사결정의 기초자료로 사용되므로, 분식 또는 부실감사가 발생할 경우 피해가 광범위할 뿐 아니라, 그 피해규모도 매우 클 수 있음
- 이에 따라 외감법 등은 회사 및 외부감사인에게 각종 책임과 의무를 부과하고 있는데, 그 기본 원칙은 기업의 책임 하에 적절한 기준(K-IFRS 등)에 따라 재무제표를 작성하고, 외부감사인(공인회계사)은 정해진 기준(회계감사기준 등)에 따라 재무제표가 적절히 작성되었는지에 대해 의견을 표명하는 것임

##### 2) 문제의 소재

- 외부감사의 품질은 회사에 내재하는 고유위험과 통제위험, 그리고 감사인이 통제할 수 있는 적발위험에 따라 결정됨
- 통제위험을 줄이기 위해서는 회사의 내부회계관리제도와 같은 내부통제제도가 우수해야 하나 현실적으로 그렇지 못한 상황임
- 통제위험이 높은 경우 적발위험을 낮추기 위해 감사인의 전문성과 독립성이 우수해야 하지만 외부감사인의 독립성이 완전히 확보되었다고 볼 수 없음



- 외부감사인 경영진으로부터의 독립성은 감사품질을 결정하는 매우 중요한 요소임에도 금전적인 부분과 정신적인 부분 모두 독립성이 충족되지 않는 경우가 매우 많음

### 3) 외부감사 시장의 특징

- 외부감사 시장은 경영진들이 외부감사인에게 수수료를 지급하는 당사자이면서 동시에 외부감사인으로부터 감사를 받는 대상이 된다는 독특한 특성이 있음. 이러한 특성상 외부감사인이 경영진으로부터 독립성을 확보하기는 매우 어려운 상태임
- 더구나 외부감사 시장의 경쟁으로 저가수주가 이루어지는 상황에서 외부감사인의 (경영진으로부터) 독립성은 매우 낮을 수밖에 없음
- 경쟁으로 인해 품질이 유지되고 가격이 떨어지는 것이 아니라, 감사인이 보수가 큰 기업들에게는 종속되고 보수가 저렴한 경우 용역 취득을 위한 발판으로 생각하는 경우도 있음
- 예를 들어, 조세불복이나 경영자문과 같이 이권이 있는 용역을 수임하기 위해 감사의 경우 염가로 제공하는 경우가 있음. 또한 재무제표의 작성책임은 경영진에 있고 외부감사인은 이에 대한 감사책임이 있으나, 실제 외부감사인이 재무제표 작성까지 담당하는 경우가 다수 있음<sup>33)</sup>

## 19대 국회 개선사항

- 외부감사인의 독립성을 높이고 품질관리를 위한 방안으로 19대 국회에서 외부감사의 지정대상 확대, 외부감사 실시내용 공시 및 외부감사인의 용역 제한 대상 확대 등 제도개선을 마련한 바 있음
- 외부감사인 지정확대(외감법)<sup>34)</sup> : 외부감사인 지정대상을 ‘재무구조개선약정을

33) 이러한 문제를 해결하기 위해 외부감사를 받기 전 재무제표를 감독원에 보고하도록 하고는 있으나 그 실효성은 확인되지 않음

34) 김기식 의원 등 10인이 외감법 개정안 발의(2013.11.) 참조

체결하거나 부채비율이 일정 정도 이상에 달하는 등 회계분식의 개연성이 있는 회사'로까지 확대함

- 외부감사인인 외부감사대상에 대한 용역제한(공인회계사법)<sup>35)</sup> : 기존 공인회계사법상의 외부감사인에게 제한되는 용역에 더하여 회사의 인사 및 조직 등에 관한 지원업무 등도 추가적으로 금지함
- 외부감사 실시내용 기재(외감법)<sup>36)</sup> : 감사보고서에 외부감사 참여인원, 소요시간 등 외부감사 실시내용을 기재한 서류를 첨부하도록 함
- 증권선물위원회로부터 지정받은 감사인은 그 다음 회계연도에 해당회사의 외부 감사인이 될 수 없음(외감법)<sup>37)</sup>

## 제언

### ❖ 외부감사 지정대상 확대

#### 1. 현행법

- 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에서는 외부감사인에 대해 자유수임을 기본으로 하고, 일정한 요건에 해당되는 경우 지정제도를 도입하고 있음
- 19대 국회에서 법률 개정으로 확대된 지정대상은 다음의 요건을 모두 충족하는 회사임
  - ① 직전 사업연도의 부채의 비율이 동종업종 평균의 1.5배를 초과하는 회사
  - ② 직전 사업연도의 부채의 비율이 200%를 초과하는 회사
  - ③ 직전 사업연도의 영업이익이 이자비용보다 작은 회사

#### 2. 문제점

- 19대 국회에서 외감법 개정으로 감사인 지정사유가 확대되었으나, 2만 3,943개의 외부감사 대상 중 외감법 개정으로 신규 지정된 회사는 78개사에 불과함
- 이는 법률 개정 시 재무구조개선 등이 필요한 회사 등을 시행령에서 정하도록 하였

35) 김기식 의원 등 10인 공인회계사법 개정안 발의 (2013.11.) 참조

36) 김기식 의원등 10인 외감법 개정안 발의(2013.11.) 참조

37) 김기식 의원등 10인 외감법 개정안 발의(2013.11.) 참조



는데, 시행령에서 그 범위를 매우 제한하였기 때문

### 3. 결론 : 외부감사 지정대상 확대

- 외부감사 지정대상의 추가적인 확대가 필요함
- 재무비율의 경우 단순히 이자보상배율과 부채비율만을 활용하는데, 최근 문제가 되었던 모뉴엘이나 수주산업의 분식의혹에서 볼 수 있듯이 부의 영업현금흐름이 지속되거나 매출액, 영업이익, 당기순이익의 변동폭이 큰 회사, 대여금 과다 법인, 적자지속법인 등 분식의 유인이 있는 다양한 사례를 추가해야 함
- 이외에도 최대주주 변경, 내부거래비율 과다, 해외 종속회사 비중 과다, 불성실 공시로 인한 징계, 주주대표소송에 피소된 경우, 분식으로 형이 확정된 자가 임원으로 재직하는 법인, 임원·사외이사·감사 등의 잦은 변동, 비정상적인 주가변동, 내부자 정보 활용으로 조사가 진행 중인 경우 등 지정이 필요한 사유를 확대해야 함
- 나아가 외부감사인의 독립성을 높이기 위해 경영진(또는 감사위원회)이 외부감사인을 선임하는 방식을 변경하여 일부 지정제도를 도입하는 방안도 고민해 볼 수 있음
- 현재 외부감사 계약기간이 3년임을 감안하여 6년(즉 2번의 외부감사계약)은 자유수임을 유지하고, 자유수임 이후 3년(즉 한 번의 외부감사계약)은 금융감독원에서 외부감사인을 지정하는 자유수임과 지정제도가 혼합된 방식으로 전환하는 방안을 검토할 수 있을 것임

### ❖ 감사법인의 용역수행 금지

#### 1. 현행법

- 공인회계사법상 외부감사인은 감사대상회사와 다음의 용역계약을 체결할 수 없음
  - ① 공인회계사법 개정 전 외부감사인의 금지 업무 : 회계기록과 재무제표의 작성, 내부감사업무의 대행, 재무정보체제의 구축 또는 운영, 회사의 자산·자본·그 밖의 권리 등(재무제표에 표시되지 아니한 경우를 포함, 이하 ‘자산 등’)의 일부 또는 전부를 매도하기 위한 자산 등에 대한 실사·재무보고·가치평가 및 그 매도거래 또는 계약의 타당성에 대하여 의견을 제시하는 업무 등
  - ② 공인회계사법 개정 후 추가된 외부감사인의 금지 업무 : 회사의 인사 및 조직 등에 관한 지원업무, 재무제표에 계상되는 보험충당부채 금액 산출과 관련되는

보험계리업무, 회사의 민·형사 소송에 대한 자문업무, 그 밖에 재무제표의 감사 또는 증명업무와 이해상충의 소지가 있는 것으로서 대통령령으로 정하는 업무

## 2. 문제점

- 공인회계사법 개정이후 시일이 경과하지 않아 그 효과를 측정하기는 어려우나 외부감사인인 용역제한은 단순히 외부감사인인 업무와 외부감사인이 수행하는 용역업무 간의 이해상충의 문제뿐 아니라, 외부감사인이 용역수행으로 수익을 창출함으로써 발생하는 독립성의 문제도 있음
- 그러나 현행 공인회계사법상의 용역금지 대상은 업무간의 이해상충을 기준으로 제한업무를 정하고 있을 뿐임
- 즉 용역을 수행하거나 수행할 가능성으로 인한 독립성 문제는 반영되지 않음

## 3. 결론

- 법 시행 후 실제 용역제한의 효과가 크지 않을 경우 추가적인 용역제한을 검토해 볼 수 있음
- 현행 법률에서는 금지대상 용역을 열거하고 있으나, 외부감사인의 용역을 전면 제한하고 일정한 사안에 대해서만 용역을 수행할 수 있도록 개정하는 방안을 제안함
- 또는 이해상충 문제로 금지되는 용역은 지금과 같이 금지하되 기타의 용역은 외부감사수수료 대비 일정비율 이상인 경우 금지하는 방안도 가능함
- 용역 금지 대상 역시 현재는 해당 외부감사 대상기업에 한정하고 있으나, 이를 연결대상 모자회사 등 특수관계인으로까지 확대할 필요가 있음

## ❖ 분식회계에 대한 제재 강화

### 1. 현행법

- 회사는 재무제표 작성의무가 있고 외부감사인은 회사가 작성한 재무제표를 감사할 의무가 있음. 이후 회사가 작성한 재무제표가 적정한지 그리고 외부감사인의 감사가 적절했는지를 확인하기 위해 감독원에서는 회계감리를 실시함
- 감독원이 회계감리를 실시한 후 ‘외감규정시행세칙상 감리양정규정’과 ‘자본시장 조사업무규정상의 과징금 부과기준’에 따라 금감원은 제재수위를 정한 조치안을



증선위에 상정하고 증선위에서 이를 결정함

- 분식회계에 대한 조치는 외감법과 자본시장법에서 규제하고 있으며, 외부감사법인(예 : 회계법인), 담당회계사, 회사 그리고 담당임원에 대해 다음과 같은 징계하게 됨
  - ① 회사 : 검찰고발, 과징금 부과, 임원해임권고, 증권발행제한, 감사인 지정, 경고, 시정요구 또는 각서제출 등
  - ② 감사인 : 금융위에 등록취소 및 업무정지 건의, 과징금 부과, 감사인 지정 제외, 일부 감사업무제한, 검찰고발
  - ③ 회계사 : 금융위에 등록취소 및 업무정지 건의, 일부 감사업무제한, 직무연수, 검찰고발
- 분식회계에 대한 과징금제도는 1999년 증권거래법에 처음 도입되었으며 지금은 자본시장법에서 규율하고 있음
- 자본시장법상의 과징금 제도는 부당이득을 박탈하는 것이 아니라 공시의무라는 행정상의 의무를 강제하기 위해 부과되는 금전적 제재로서, 중과실 이상의 위반행위에 대해 부과하고 최고한도는 20억원임

## 2. 정부 입법예고

- 정부는 분식회계에 대해 ‘회사의 퇴임·퇴직 임원에 대한 조치근거를 마련하고, 임원(퇴직 포함)이 해임·면직 권고(상당) 조치를 받은 경우 2년간 주권상장법인에 대한 취임·취직 제한’하는 내용의 외감법 개정안을 발의하려고 하였음
- 그러나 규개위에서 회사 임원에 대한 주권상장법인 취업 제한은 직업선택의 자유 등을 과도하게 침해하는 규제에 해당하여 철회권고를 받음(2016. 3.)

## 3. 문제점

- 분식회계를 지시하거나 실행한 경영진 그리고 감사기준 등에 따라 적절한 감사절차를 수행하지 않은 외부감사인에 대한 규제 수준이 충분하지 않음
- 재무제표의 작성 책임자는 외부감사인이 아닌 회사이며, 무엇보다도 회사(경영진)가 기준에 맞는 재무제표를 작성하는 것이 회계투명성의 기본임. 실제 분식회계를 주도하는 것이 경영진인 데 반해, 이들에 대한 제재는 매우 미흡한 실정
- 이에 따라 분식회계에 대한 징계의 경우 그 징계수위가 낮아 실제 경영진이 분식을 회피해야 할 큰 유인이 되지 못하고 있음



- 효성의 경우 분식회계에 대해 증선위에서 대표이사 해임권고가 내려졌으나, 해당 조치는 권고일 뿐 강제력이 없어 효성은 관련 임원(조석래 등)에 대한 해임을 하지 않고 있음
- 대우건설의 경우 분식회계로 인해 대표이사가 부과받은 과징금은 1200만원에 불과

#### 4. 결론 : 분식회계 처벌 강화

- 외감법에서 회사, 경영진, 외부감사대상회사 및 외부감사인인 분식회계에 대한 처벌을 강화해야 하며, 특히 분식회계를 주도한 경영진 개인에 대한 처벌을 강화해야 함
- 분식회계에 책임이 있는 경영진의 해임권고 수준을 강화하여 법률개정을 통해 이들의 임원 자격을 근본적으로 제한하거나, 상장요건에 이를 반영하도록 하는 실효적인 수단이 검토되어야 함

※ 참고 : 19대 국회에서 법 개정을 통해 감사보고서를 제출하면서 외부감사인인 감사실시 내용을 기재하도록 한 바, 이에 대한 감독원의 사후관리가 필요하며 감독원의 사후관리에 대한 국회의 감시가 필요함

- 감독원의 사후관리 내용
  - ① 회계법인 등이 ‘외부감사인인 감사실시 내용’을 적절히 기재하였는지를 확인 (회계법인 품질관리감리 시) 해야 함
  - ② 외부감사인이 투입한 감사시간이 적절한지 그리고 적절한 경험이 있는 감사인이 투입되었는지도 검토해야 함
  - ③ 외부감사인이 투입한 시간대비 감사수수료가 적은 경우 그 원인이 무엇인지 검토하여 적정성을 판단하여야 함



## 전세대출 출연료율 인하

### 개요

#### 1. 주택금융신용보증기금 출연료 제도

- 출연료 : 금융사들이 주택담보대출을 취급할 때 출연하는 기금으로 각 금융사는 이를 비용으로 산정해 대출금리에 반영
- 출연료율은 분할상한여부, 금리고정여부, 거치여부 등에 따라 0.05%에서 0.30% 까지 차등

#### 2. 주택금융신용보증기금의 여유재원 급증

- 2013년 예산의 결산심사 당시(2014.07.22.), 향후 5년간 지출초과수입이 매년 5천억원 수준으로 유지될 것으로 전망됨. 중기가산자산은 2018년에 이르면 4조 5천억원에 달할 것으로 예상됨

### 문제점

#### 1. 출연료율 인하 필요

- 주택금융신용보증기금의 여유재원이 급증하고 있는 만큼, 여유 재원을 서민 고통을 완화하는 정책지원에 사용하는 것이 바람직
- 전세 가격, 주택구입 가격이 지속적으로 오르고 있어 서민들의 고통이 큰 만큼, 금융기관의 출연료율을 낮추거나 그 지원 대상을 확대하는 등의 정책이 필요

## 2. 보증료율의 형평성 문제

- 주택자금대출의 출연요율이 전세자금대출 출연요율과 달라 형평성 문제가 있음
- 우수신용등급자의 경우 전세자금보증 부실률이 다른 전체 부실률보다 현저하게 낮음. 전세자금보증은 신용등급과 무관하게 보증료율이 높게 책정돼 있는데, 우수신용등급자에 대한 전세자금 보증료율은 경감할 필요가 있음

### 개선 요구

#### 1. 주택금융신용보증기금 여유자원 활용해 출연요율 인하

- 주택금융신용보증기금의 출연요율 수입이 지나치게 많아 적립금이 기하급수적으로 늘고 있는 상황인 만큼, 서민 부담 완화에 기여하기 위해 적어도 도시주택기금 대출금과 전세자금대출에 대해서는 추가로 출연요율을 낮춰야 함

#### 2. 전세 폭등으로 고통 받는 서민 구제 방안 강구

- 전세 가격 폭등하는 현실 반영해, 전세자금 출연요율을 더 낮출 필요
- 비거치식, 고정금리, 주택자금대출의 출연요율은 0.05%에 불과하지만, 전세자금대출의 최고 출연료율은 0.26%에 달해 무려 5배나 차이남. 주택자금대출보다 전세대출이 출연료율 높을 수밖에 없는 환경을 감안하더라도 차이가 지나침

#### 3. 출연요율 혜택 증대

- 우수신용등급자에 대한 전세자금 보증료율을 낮출 것 요구

### 결과

- 정무위원회 예산소위(2014.11.07.), 금융위원회 “소득이 낮을수록 낮은 보증료율



적용하는 원칙을 유지하되, 신용도가 높은 사람에게 약간이라도 낮은 보증료율이 적용되도록 방안 강구하겠음”

- 정무위원회 예산소위(2014.11.07.), 금융위원회가 도시주택기금 대출금과 전세자금 대출에 대한 출연요율 추가인하 요구를 수용. “전체적으로 서민들에게 혜택 돌아가도록 보증료율을 하향조정하고 우수신용등급자에 대해서는 주택금융공사의 재정건전성이 훼손되지 않는 범위에서 낮은 보증료율 혜택을 제공할것음”
- 2015년 8월, 금융위, 주택금융신용보증기금 출연료제도 개선. 전세대출금의 최대 출연요율을 0.3%에서 0.26%로 인하
- 2015년 10월 정무위 예산소위 주택금융신용보증기금 심사자료 “도시주택기금 및 전세자금대출 등에 대한 출연요율 감소방안을 마련하여 서민의주거비용 부담을 경감하도록 한다”고 부대의견 기재
- 금융위원회, 2016년부터 가계부채 대책의 일환으로 주택금융신용보증기금 출연료 체계 개선 추진. 2015년 말 주택담보대출 구조개선 실적을 주택금융신용보증기금 출연료제도에 반영해 2016년부터 출연요율 감면



## 마이너스 체크카드

### 개요

#### 1. 마이너스 통장 대출과 연계된 체크카드 발급 현황

- 2015년 6월 말 기준 마이너스 통장 대출과 연계된 체크카드 수는 총 220만장. 시장에 발급된 체크카드 1억 420만장의 2.11%에 해당.
- 마이너스 통장 대출과 연계된 체크카드 수는 지속적으로 늘고 있는 추세. 2012년 6월 말 이후 2015년 6월까지 3년 만에 39% 급증
- 2015년 6월 말 기준 통장잔고가 마이너스인 체크카드는 119만 장. 마이너스 체크카드의 54%로, 마이너스 체크카드 2장 중 1장은 사용과 동시에 빚지는 구조

### 문제점

#### 1. 가계부채 악화

- 마이너스 체크카드의 대출 잔액은 16조원 규모로 전체 가계대출의 1.45% 수준이지만, ‘급전’ 성격 띠는 카드 대출 속성상 일반 가계대출에 부실위험 증가시킴

#### 2. 정부 정책 전면 배치

- 정부는 합리적 소비를 유도한다며 체크카드 사용 권장. 지불능력 범위 내에서 소비를 유도하고, 사용금액에 곧바로 통장에서 빠져나가는 것을 확인할 수 있어 무분별한 소비를 막는다는 취지에서 정부는 체크카드 사용에 혜택 부여. 이 같은



취지와 달리 마이너스 체크카드는 굵은 동시에 빛이 되는 구조

- 2016년 상반기 체크카드 사용금액에 대한 소득공제율을 기존 30%에서 50%로 확대. 마이너스 체크카드의 경우 빛을 내면 소득공제를 해주는 것이나 마찬가지로

### 3. 즉시 결제가 오히려 손해

〈신용카드로 결제했을 때와 마이너스 체크카드로 결제했을 때,  
지급해야 할 이자비용의 차이 (분홍색이 이자를 지급해야 하는 날)〉

금융위원회  
FINANCIAL SERVICES COMMISSION

2015년 9월

		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			

오늘: 음료구입  
(신용카드)

이자결제일

2015 국정감사 국회의원 김기식

2015년 10월

				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

카드결제일

이자결제일

시원의 바둑, 최양희 풀음  
-Hans- 7월 7일

17일치  
이자비용  
지급

금융위원회  
FINANCIAL SERVICES COMMISSION

2015년 9월

		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			

오늘: 음료구입  
(체크카드)

이자결제일

2015 국정감사 국회의원 김기식

2015년 10월

				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

이자결제일

시원의 바둑, 최양희 풀음  
-Hans- 7월 7일

47일치  
이자비용  
지급

①  
신용카드  
결제

②  
마이너스  
체크카드  
결제

- ① 2015년 9월 14일 음료를 구입하면서 신용카드로 결제하면, 이자결제일인 익월 30일에 이자를 지급하는데, 이때 내야 하는 이자비용은 카드결제일인 10월 17일부터 10월 30일까지 17일간 발생하는 이자비용임
- ② 마찬가지로의 상황에서 마이너스 체크카드로 결제하면, 이자결제일인 익월 30일에 이자를 지급하는데, 이 때 내야 하는 이자비용은 카드결제일인 음료대금 결제일인 9월 14일부터 10월 30일까지 47일간 발생하는 이자비용임

- 일반적으로 체크카드의 장점은 결제와 동시에 대금이 통장에서 빠져나가는 것인데, 마이너스 체크카드의 경우 이자비용 역시 결제 당일부터 지급해야 함. 마이

너스 체크카드의 경우 신용카드를 사용했을 때 결제일까지 누리던 기한이익조차 포기해야 하는 것. 체크카드가 신용카드보다 이자 등의 비용이 적다는 일반적인 인식과 배치됨

- 이용자가 마이너스 체크카드가 아닌 신용카드로 결제했다면 내지 않아도 될 추가이자비용은 고스란히 은행의 부가수입으로 귀결. 신개념 불완전판매로 볼 수 있음

## 개선 요구

- 금융위원회, 시중 은행의 마이너스 체크카드 영업 실태에 대한 대처 방안 마련

## 결과

- 임종룡 금융위원장, 2015년 국정감사에서 “실태를 파악하고 적절한 대응책 모색 하겠다”
- 금융위원회, 2016년 하반기부터 마이너스 통장에 체크카드 연계하는 것을 금지 할 방침



## 연대보증 개선

### 개요

#### 1. 단순 연대보증인 현황

- 2015년 국정감사 <기술보증기금·신용보증기금 대위변제 후 규제된 단순 연대보증인 현황>

##### 1) 기술보증기금

- 기술보증기금에서 대위변제 후 5년 이상 규제되고 있는 단순연대보증인은 9,368명으로 단순연대보증인 전체 10,028명의 93%
- 기술보증기금은 실제 경영권과 관련 없는 단순연대보증인 10,028명의 2조 7,328억원의 구상 채권을 보유중이며, 이들을 통해 1,263억원 회수

##### 2) 신용보증기금

- 신용보증기금에서 대위변제 후 5년 이상 규제되고 있는 단순연대보증인은 5,973명으로 단순연대보증인 전체 10,727명의 56%
- 신용보증기금은 실제 경영권과 관련 없는 단순연대보증인 10,727명의 1조 5,406억원의 구상 채권을 보유중이며, 이들을 통해 605억원 회수

#### 2. 채권 추심 현황

- 2015년 국정감사 <채무자 연체 기간별 신용회복지원 현황>



### 1) 국민행복기금

- 국민행복기금, 약 2만 2천명의 연대보증인(보증채무자, 상속채무자 등)으로부터 채권 추심 중. 77%가 주채무자의 채무불이행 발생으로부터 5년 이상 경과한 것
- 채무불이행 발생으로부터 10년 이상 지난 사람이 전체의 30%를 차지
- 연대보증인 회수율이 주채무자에 대한 회수율 상회
- 연대보증인 또는 상속채무자 1인당 평균 채무금액은 555만원, 1인 평균 회수금액은 144만원

## 문제점

### 1. 무리한 추심

- 본인 채무도 아니고 연대보증을 했다는 이유만으로 기보·신보가 대위변제 후 5년 이상 지난 보증인에 대해서도 계속적으로 구상권을 행사하는 것은 과도함
- 국민행복기금이 주채무자도 아닌 연대보증인에게서 100만원을 돌려 받겠다고 채무불이행 발생으로부터 10년, 20년씩 지난 사람들에게 추심하는 것은 지나침

### 2. 정부 정책과 역행

- 이미 정부 차원에서도 연대보증제도를 폐지하고 부실채권의 채권시효(5년)가 만료된 것에 대해서 무리하게 추심하지 말라는 방침

## 개선 요구

### 1. 연대보증 제도 개선

- 단순연대보증인의 장기 채무를 과감히 조정·탕감하고 이들이 재기할 수 있는 방안을 마련할 것

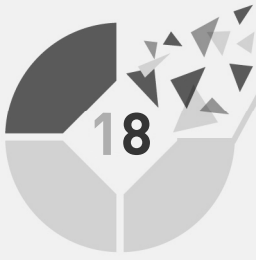


## 결과

- 신용보증기금·기술보증기금 “상환능력이 없는 채무자에 대한 시효연장을 제한하여 채권관리 기간이 장기화되지 않도록 조치하는 등 단순연대보증인의 재기 지원을 위한 노력을 지속적으로 강화하겠음”

## 제언

- 2015.11.04. 금융위원회, 창업기업에 대한 연대보증 면제 방안 발표. 창업 5년 이내 기업이 금융회사 대출을 받기 위해 신보·기보의 보증을 받을 때 보증심사등급에 상관 없이 연대보증을 전면 면제하기로 한 것. 하지만 단순연대보증인에 대한 장기 채무 조정 등의 제도 개선은 내놓지 않음
- 기보·신보에 단순연대보증인의 장기 채무 조정안 등의 개선방안을 요구해야 함
- 국민행복기금이 채권을 보유한 연대보증인에 대해서 과감한 채무조정·탕감을 해서 서민들이 재기할 수 있는 길을 열어줘야 함



## 보증연계투자 확대

### 개요

#### 1. 보증연계투자의 개념

- 보증연계투자 : 기술성 등이 우수한 창업 중소기업에 기술보증기금이 보증과 연계해 직접 투자하는 상품
- 창업·성장초기 기업이 민간 자금을 쉽게 이용할 수 있도록 하는 취지

#### 2. 보증연계투자 규모

〈신용보증기금 및 기술보증기금, 중소기업 보증연계 투자 현황〉

(단위: 개, 억원, %)

구분	5년간 신규 투자기업	5년간 신규 투자금액	평균 투자금액	총 누적* 투자수익(A)	총 누적 투자금액(B)	총 누적 투자수익률 (A/B)×100
기보	98	1,204	12.3	218	1,555	14
신보	50	435	8.7	13.7	900	1.5

\*신용보증기금·기술보증기금에서 보증연계 투자한 시점부터 2015.7월말 기준

- 보증연계 투자수익률 : 기술보증기금 14%, 신용보증기금 1.5%



## 문제점

### 1. 신용보증기금과 기술보증기금의 역할 미비

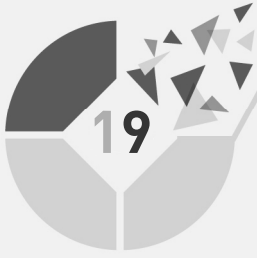
- 기술력이 우수한 중소기업에 자금조달을 원활히 하고 재무구조를 개선하기 위해 보증과 연계된 투자를 하는 것이 신용보증기금과 기술보증기금의 역할
- 그러나 보증연계 투자 수익률이 저조함

## 개선 요구

- 기술력이 우수한 중소기업에 자금조달을 원활히 하고 재무구조를 개선하기 위해 보다 적극적으로 보증연계 투자를 할 것
- 기술보증기금은 연계투자 성과 공유를 통해 신규 보증의 여력을 키우는 등 보증연계 투자를 확대할 방안을 마련할 것
- 신용보증기금은 기술보증기금에 비해 투자수익률이 현저히 낮은 원인을 진단하고 개선방안을 강구할 것

## 결과

- 신용보증기금·기술보증기금, 보증연계 투자한도 보증 기관 재산의 확대(10%→20%)
- 신용보증기금, 정책성과 수익성이 조화된 투자 운용 및 투자금 회수 극대화를 통해 ‘투자→회수’의 선순환 체계를 구축할 계획
- 투자기업에 대한 금융·비금융 지원으로 기업가치를 높이고, IPO, M&A 등 회수 방식 다각화를 통해 투자 수익률을 제고할 계획



## 금융소비자 보호법 제정

### 개요

#### 1. 금융상품의 복잡성과 불완전판매 문제

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

#### 2. 우리나라 법률 및 감독체계의 문제

- 우리나라는 금융감독기구가 금융회사의 건전성 감독에 치중하면서 금융회사의 영업행위에 대한 규제(즉, 금융소비자 보호)를 소홀히 하는 것이 특히 큰 문제
- 현행 금융 관계 법률 및 감독기구는 금융업 육성 및 건전성 규제에 중점을 두고 있음
- 이에 따라 금융소비자보호 관련 제도(금융교육, 정보제공, 분쟁조정 등)는 상대적으로 소홀히 다루어짐
- 또한 우리나라에서는 금융감독기구가 금융감독 목적 이외의 정치적·정책적 목



적으로 감독권을 오남용하는 이른바 ‘관치금융’의 문제가 금융소비자 보호 강화에 결정적 걸림돌이 되고 있음

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

### 3. 금융소비자보호법과 관련된 금융소비보호기구

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

### 논의와 협상

- 금융소비자보호법 제정은 여야 공통의 대선공약이었고 정부에서 추진한 법안이 있음에도 불구하고 여당에서 제정에 소극적 입장을 보여 상당 부분 논의가 진척되었음에도 제정이 무산됨

## ■ 쟁점

1. 법 제정 여부
2. 입증책임 전환 수준
3. 배상명령 및 자율보상계획제도 도입
4. 징벌손배제 및 집단소송 도입

## ■ 야당 입장

### 1. 일단 제정이 시급함

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

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

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



- 이 경우 관련 기록의 보관 기간 등을 규제할 필요 없이, 금융회사가 분쟁에 대비하여 스스로 필요를 판단하고 자신의 리스크로 보관하면 되는 것

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

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

### 4. 실효적 피해 구제를 위해 징벌적 손해배상제도 및 집단소송제 도입 필요

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



고 사전적으로 위법행위를 억제하는 기능이 더 큼

## ■ 정부 여당 입장

### 1. 법 제정 필요성에 대해 정부와 여당 간 이견 있음

- 정부는 감독체계 개편과 무관하게 제정 필요성이 있다는 입장인 반면
- 여당은 반복적 금융사고로 소비자 보호 필요성이 대두된 점은 인정하나 개별법 제정 필요성에 대해서는 회의적인 입장

### 2. 입증책임 전환은 고의·중과실 부분에 한해서 가능함

- 금소법에 적합성 원칙, 적정성 원칙 및 설명의무와 관련하여 금융회사가 자료보관 의무를 부담토록 규정된 점을 감안하면 동 의무 위반 시 고의·과실 요건에 대한 입증책임을 전환하는 것은 필요함
- 다만, 입증책임 전환은 민사소송법상 일반 원칙의 중대한 예외로서 제한적으로 인정할 필요가 있다는 점을 감안할 때, 이외 영역에서의 책임전환은 신중할 필요
- 설명의무 이행여부에 대해 입증책임을 전환할 경우 금융회사의 부담이 지나치게 커질 우려가 있음
- 금융투자업계 등에서도 설명의무 이행여부에 대한 입증책임 전환은 수용이 어렵다는 입장

### 3. 배상명령제도 및 자율보상계획제도 도입 수용이 불가함

- 사인간의 분쟁에 금융당국이 개입하여 명령권을 행사하는 것은 불가능함
- (법무부) ①사인 간의 분쟁에 금융당국이 개입, 명령권 행사를 하는 것은 헌법 제101조 “사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다”와 상충될 소지가 있고 ②행정청 배상명령은 집행력이 없고 불복률이 높아 소송으로 이어질 가능성이 크므로 신속한 피해구제를 기대한 소비자 혼란만 가중할 가능성이 있음



#### 4. 징벌손배제 및 집단소송제 도입 불가

- 징벌적 손해배상 제도는 민사책임과 형사책임을 구분하는 민법 체계와 맞지 않음
- 신용정보법(정보유출)과 하도급법상 위반행위의(기술탈취) 유형은 비교적 특정되고 단일한 데 반해, 금소법 규율대상(금융상품 판매)은 위법행위 종류·유형이 다양하고 적용대상이 광범위하여 법체계의 과도한 훼손 우려
- 금소법안의 징벌적 과징금(위반행위로 인한 수입의 30% 이내)을 통해서도 규제 목적인 불완전판매를 방지할 수 있음
- 집단소송에 대해서는 남소가 우려되며 판결의 효력이 소송당사자에게만 미치는 민사소송법 체계에 배치됨
- 또한 금융상품 판매는 위법행위 유형과 당사자가 다양하여 ‘법률상·사실상 중요 쟁점이 모든 구성원에 공통’ 요건을 충족할 가능성이 낮아 도입 시 실효성이 별로 없을 것

#### 제언

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



## 금융감독체계개편 - 금융위 설치법 개정<sup>38)</sup>

### 개요

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

### 논의와 협상

#### ■ 쟁점

1. 금융정책업무와 금융감독업무의 분리
2. 금융소비자보호기구(금소위 및 금소원)의 위상
3. 금소위의 권한
4. 금소원 예산에 대한 승인권

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



5. 금소위원의 구성 방법
6. 기존 금감원과 분리되는 금융소비자보호기구의 업무
7. 자본시장 감독업무의 관할

## ■ 야당 입장

### 1. 금융정책과 감독은 소관 기관을 분리하는 것이 타당

- 금융위에서 금융정책업무를 분리하여 기재부로 이관, 국내금융과 국제금융을 통합하고 기재부에서 예산 기능을 분리하는 안 제시
- 정부 부처에서 정책적으로 진흥했던 부분을 이후 사고가 발생하면 스스로 감독 한다는 면에서 일종의 이해충돌같은 양상의 문제 발생이 불가피함
- 다만 정책과 감독을 분리하는 문제는 정부조직법 개정과도 관련이 되는 문제로, 정부조직에 대해서는 집권여당이 주도권과 책임을 가지고 구성해서 운영하는 것이 바람직하다는 측면에서, 19대 국회에서는 정부조직법 개정이 필요한 부분 까지는 추가로 논의하지 않는 것으로 합의함

### 2. 금융소비자보호기구(금소위 및 금소원)의 위상

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

### 3. 금소위에는 법령 제·개정 건의권과 감독규정 제·개정권을 부여함

- 정부조직이 개편되지 않은 상태에서는 금소위에 법령을 직접 제·개정할 권한을 부여하기는 어렵다는 점 인정. 다만 소비자보호와 관련한 경우 금융위에 법령 제·개정을 건의할 수 있는 권한을 부여함

- 감독규정에 대해서는 금소위 소관의 감독규정은 직접 제·개정할 수 있도록 할 필요가 있음

#### 4. 금소원 예산 승인 주체는 야당 내 이견 있음

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

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

- 직원의 인사권은 금감원에 준하는 것으로 합의
- 위원 인사에 있어서 금융위로부터 독립성을 확보할 필요

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

- 영업행위 감독과 소비자 보호 업무는 분리되기 어려운 영역
- 외국사례를 보러다고 쌍봉형 체제의 경우 영업행위 감독과 소비자보호업무를 하나의 기관에서 담당

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

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



## ■ 정부 여당 입장

- 여당 입장은 기본적으로 ①정부조직 개편이 필요한 부분은 논의할 수 없으며, ②그 외에는 정부 의견을 존중하는 방향

### 1. 금융정책과 감독의 분리는 불가능

- 금융정책업무와 감독업무의 분리는 불가능하며, 금융위원회 산하 금융감독원을 금융소비자보호원과 금융감독원으로 구분하는 것이 타당

### 2. 금소위 설치에 원칙적으로 반대함

- 금소위가 소비자정책과 관련해 금융위와 유사한 기능을 수행하는 것은 수용하기 어려움
- 다만 금소원의 내부자문기구로서 금소원의 의사결정과 관련된 일을 하는 것이라면 수용 가능

### 3. 법령 및 감독규정 정비를 전제로 금소위에 감독규정 제·개정권을 부여

- 법령 제·개정 건의권 부여에 동의
- 감독규정에 대해서도 정부는 논의 초기 제·개정 건의권이 아닌 제·개정권을 부여하는 것은 곤란하다는 입장이었음
- 협의를 거쳐, 감독규정 제·개정권은 금소위에 부여하되 그 사전작업으로 ①법령적 성격이 강한 부분은 규칙이나 시행령으로 상향입법하고 ②현행 업권법 단위의 감독규정을 영업행위 및 소비자보호 관련 규제와 건전성 관련 규제로 구분하는 작업이 필요

### 4. 금소원 예산의 승인권은 금융위가 보유해야 함

- 금감원 예산에 대한 승인과 동일한 방식
- 독립성이 법적으로 명문화된 중앙은행(한국은행)의 경우 예산당국의 심의를 받음. 기본적으로 정부는 금소원 예산은 금융위가 승인해야 한다고 생각하나, 금융

위 권한 비대 등의 우려가 있다면 재정당국에서 심사하도록 하는 것까지는 수용

## 5. 위원 및 직원 인사도 금감원과 동일하게 해야

- 금융감독원의 경우 원장은 금융위원장 추천으로 대통령이 임명, 부원장은 금융감독원장이 추천해서 금융위원회가 임명
- 이를 그대로 준용하는 것이 바람직하다는 입장

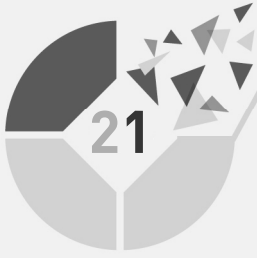
## 6. 분리되는 금융소비자보호기구가 영업행위 감독 및 소비자보호 업무를 담당하는 것은 동의

## 7. 다만 자본시장 감독업무는 현재처럼 금융위의 증권선물위원회에서 담당하는 것이 타당

- 자본시장 감독업무는 본질적으로 정부의 업무. 그러므로 금융위에서 계속 담당하는 것이 바람직함
- 금소원으로는 증시 불공정거래와 관련한 업무만을 이관

### 제언

- 이 문제는 19대 대통령 선거를 전후해서 다시 쟁점이 될 이슈
- 국회에서의 실질적 논의는 대선 이후 정부조직 개편과 더불어 진행될 것이나, 대선 이후에 비로소 검토를 시작하기엔 늦음. 야당 내에서 금융정책과 금융감독 업무의 분리 문제를 심도있게 논의하여 하나의 잘 다듬어진 안을 완성해둘 필요가 있음
- 금융 정책과 감독 업무를 분리하는 정부조직 개편과 함께 기존 금감원을 분리하여 건전성 감독기구와 영업행위 감독 및 소비자보호기구로 이원화하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있음



## 한국거래소의 지주회사체제 전환 - 자본시장법 개정

### 개요

#### 1. 배경

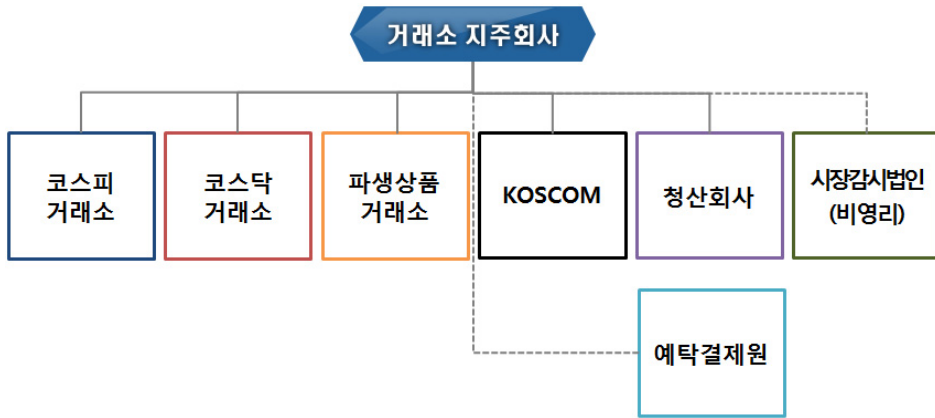
- 한국거래소 지주회사 전환 논의의 연원은 2013. 4. 개정된 자본시장법에서부터 시작됨
- 2013. 4. 개정된 자본시장법에 따라 한국거래소 외에 대체거래소(ATS) 설립이 허용되었으며(이에 따라 한국거래소는 2009년 공공기관으로 지정된 지 6년만인 2015년 공공기관에서 지정해제됨) 법률적으로는 독점적 지위가 무너지짐
- 정부는 한국거래소가 가진 독점적 지위, 비영리 공공기관적 성격 등으로 인하여 거래소 시장의 국제적인 변화 흐름에서 뒤쳐진 상황이라고 인식하고, 상장서비스의 품질 강화, 코스닥 시장 등 모험자본시장의 활성화, 해외 거래소와의 연계 등을 통한 사업영역의 확대 등을 골자로 하는 ‘거래소 시장 경쟁력 강화방안(2015. 7.)’을 발표<sup>39)</sup>
- 이에 따르면 금융위는 코스닥을 분리하여 자회사로 만드는 방안을 표명했다가 반발에 부딪히자 자본시장법 개정을 통해 거래소지주회사제도를 도입하고, 개정 법률에 따라 한국거래소지주(가칭)를 설립하고 이후 IPO를 하겠다는 입장을 발표

39) 금융위가 발표한 “거래소시장 경쟁력 강화방안(2015. 7.)”의 주 내용은 다음과 같음

① 한국거래소를 지주회사 구조로 전환, ② 코스닥시장·코넥스시장의 경쟁력 강화, ③ (가칭)한국거래소지주회사 상장을 통한 경영자율성의 확립 및 국제화 기반 강화, ④ 거래소 외부의 경쟁환경 조성



〈거래소 지주회사의 기본 구조〉



## 2. 법안 발의

- 이진복 의원 등 20인(2015. 9. 3.)은 한국거래소의 지주회사 전환과 관련된 개정안을 발의하였으며 그 주요 내용은 다음과 같음
- 거래소지주회사의 설립근거를 마련
- 유가증권시장·코스닥시장·파생상품시장을 분리하고 자회사의 편입 및 주식소유 등에 대해 규율
- 거래소로부터 독립되어 시장감시업무를 위탁수행하는 시장감시법인의 설립·운영·감독에 관한 사항
- 지정거래소의 효과적인 청산·결제기능 수행과 리스크 관리를 위한 청산·결제업무의 위탁 근거 등을 규정
- 부칙으로 거래소지주회사의 허가를 받은 경우에는 그 거래소지주회사의 본점을 부산광역시에 두도록 함



## 논의와 협상

### ■ 쟁점

1. 상장에 따른 독점이익 환원 방안
2. 본사 소재지 조항(부칙 부산)의 위헌성

### ■ 야당 입장

#### 1. 상장 전 독점이익의 환원이 필수

- 거래소의 지주회사 전환은 결국 거래소 IPO와 분리해서 생각할 수 없음
- 과거 거래소 IPO 관련 논의에서 상장차익은 독점적 지위에서 발생한 것으로 환원해야 한다는 것이 당시 거래소 주주들 간의 합의였음
- 그러나 현재 법안에 의하면 구체적으로 독점이익의 처리에 대한 규정이 없는 상태임. 이 법안대로는 상장을 하고 나서 민간기업을 대상으로 독점이익의 환원을 강제할 방법이 없음
- 또한 현재 법상으로는 ATS가 허용되어 독점구조가 깨졌다고 하나 제도만 도입되어 있을 뿐 실제 설립이 언제 이루어질지 알 수 없는 상태이고 거래소의 독점은 매우 오랜 기간 지속될 것으로 보임. 따라서 현재까지의 독점적 지위로 인한 이익뿐 아니라 향후 지속될 독점적 지위로 인한 이익의 환원 방안을 함께 논의해야 함
- 거래소가 지주회사 전환을 하고 상장을 하고자 한다면 거래소 주주들이 주주총회에서 사전에 사회환원 규모 등을 정하고 이를 전제로 지주회사 전환 등을 시작하는 것이 타당함
- 또한 정부나 거래소가 제시하는 안대로 국회 및 정부가 독점이익 환원의 액수를 정하거나 담보하는 방안은 부적절함. 결국 상장 시에 정부와 민간 기업이 1천억~2천억원을 가지고 흥정하고 다투는 모양새가 될 것을 우려함. 얼마를 환원하

는 것인지가 중요하지 않고, 거래소가 독점적 지위에서 누렸던 이익을 되돌려 놓는다는 것이 중요하며 그런 면에서 시장의 인프라에 해당하는 예탁결제원 지분을 모두 내놓는 방안을 제안함

## 2. 민간기업의 본점 소재지를 법에서 정하는 것은 위험소지

- 그것을 ‘부산’이라고 하든, ‘특화금융중심지’(결국 부산)라고 하든 마찬가지
- 이는 예컨대 “삼성전자의 본사는 수원에 둔다”와 같은 입법례를 만들겠다는 것으로, 국회가 이와 같은 선례를 만드는 것은 부적절함
- 또한 거래소에서 법무법인 태평양 등에 자문을 맡긴 결과에서도, 본문에 두든 부칙에 두든 거주이전의 자유를 침해하여 위험성이 있다는 답변을 받은 것으로 파악됨
- 야당은 거래소의 본점을 옮기겠다는 생각은 전혀 없음. 다만 위험성 있음이 자명한 입법례를 만들 수 없다는 것. 본사는 거래소 정관으로 정하고 정관에서 부산에 두면 됨

## ■ 정부 여당 입장

### 1. 환원에는 동의하지만 그 규모와 방법을 사전에 확정하거나 담보할 수 없음

- 거래소의 지주회사 전환은 상장이슈도 중요하지만 거래소의 경쟁력 강화가 가장 큰 목표
- 거래소의 상장차익은 거래소 자체의 경쟁으로 인한 부분과 정부에 의해서 주어진 독점적 지위로 인한 부분으로 구성될 수 있으며 이에 따라 일정 부분은 사회공헌기금 등을 조성해서 금융산업, 특히 금융투자산업, 자본시장의 발전을 위해서 쓰여야 한다는 데 동의함
- 독점이익의 환원 등은 사회적 합의에 따라 이루어지는 것. 금융위 주도로 거래소의 주주 및 거래소 측과 위원회 등을 만들어 합의를 도출하고, 그 합의 결과를 국회에도 보고하고 이를 기초로 최종적으로 거래소 상장에 대한 논의를 할 것임



- 다만 그 환원 독점이익의 규모나 담보 방법을 주식회사인 상황에서 사전에 정할 수는 없음

## 2. (정부) 지적에 동의하지만 부산지역의 현실적 우려가 있음

- 여당 의원간에도 이견 있음. 반드시 부산 소재를 부칙에 명시해야 한다는 입장부터, 위헌성이 있다는 입장까지
- 거래소의 허가제 도입 등을 위하여 2013년 5월 개정된 자본시장법 개정법률 부칙에서 거래소의 본점은 부산광역시에 두도록 규정한 입법례가 있음
- 정부는 절충안으로 부산으로 명시하는 대신 ‘특화금융중심지에 둔다’고 부칙을 두는 안 제시

### 제언

- 19대 국회에서 거래소의 지주회사 전환 및 상장에 대해 다양한 논의가 있었으나, 사실상 합의된 내용이 없는 상태로 20대 국회에서는 19대에서의 논의에 구속받지 말고 원점에서 검토하기 바람
- 거래소의 지주회사 전환 및 상장은 거래소의 ‘경쟁력 강화’가 그 목적인 바, 지주회사 전환이 거래소 유일한 경쟁력 강화 방안인지, 대체거래소 설립 추진을 통한 실질적 경쟁 체제 도입이 목적에 더 부합한 것은 아닌지, 대체거래소 설립이 당분간 불투명한 조건에서 기존 한국거래소를 민간 독점기업으로 상장토록 하는 것이 타당한지 등에 대해서 근본적인 검토가 필요
- 또한 거래소 상장 시 독점이익의 환원 문제는 거래소 및 거래소의 주주들의 구체적·사전적인 합의가 전제되어야 할 것임



## 보험사 자산운용 규제 - 보험업법 개정

### 개요

#### 1. 금융업법의 일반적 자산운용 규제

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

##### 1) 투자대상에 대한 규제

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

##### 2) 투자대상 주체에 대한 규제(편중규제)

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



## 2. 보험업법의 자산운용 규제

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

〈보험업법 상의 자산운용 규제〉

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

- 또한 현행 보험업법에서는 자산운용규제의 기준을 명시하고 있지 않으며, 보험업감독규정에서 정하고 있음<sup>40)</sup>

40) 보험업법 감독규정 ‘[별표11] 자산운용비율의 적정기준 등’

### 3. 19대 국회

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

## 논의와 협상

### ■ 야당 입장

- 이 법은 오직 삼성그룹의 지배구조를 위해 만들어진 기형적인 법으로 더 이상 예외를 유지하기는 곤란함
- 일본을 해외사례로 들기에는 부적절함. 그 이유는
  - ① 일본의 편중규제가 취득원가를 기준으로 하기는 하나, 총자산과 운용규제 계산이 동일하게 취득원가를 기준으로 하고(우리나라의 경우 총 자산 계산할 때는 시가 기준, 운용 제한 자산 계산할 때는 취득원가 기준)
  - ② 다른 업권도 모두 취득원가를 기준으로 하기 때문(우리나라는 보험업권만 취득원가 기준)
- 장기투자를 위한 안정성을 생각하면 최소한 계산의 분모 분자는 일치시켜야. 현재는 오히려 주가에 따라 자산운용비율의 등락폭이 더욱 심해짐

### ■ 정부 여당 입장

- 1) (정부) 해외 유사 사례가 있으며, 안정성을 고려할 때 현행 유지가 타당
  - 자기자본의 투자 한도를 시가로 규제하면 변동성이 매우 커짐. 그런데 보험업의 경우 장기 투자를 해야 하는 업종 특성상 현행대로 취득원가를 기준으로 하는 것이 바람직함



- 보험회사 소유주식을 공정가액으로 평가하는 경우 주식가격의 변동에 따라 자산 운용 비율, 한도규제 준수여부가 결정되는 문제점이 있음
- 2003년 보험업법 개정 시에도 대주주 및 계열회사에 대한 자산운용규제는 취득 원가를 기준을 전제로 이루어졌으며, 이는 자산운용규제의 기준으로서 시가에 따른 변동기준이 아닌 일관성·안정성을 갖춘 기준을 요구하였기 때문이라는 점을 참고할 필요가 있음
- 일본의 경우 취득원가를 기준으로 하고 있음

## 2) (여당) 현행 유지가 타당

- 이 법의 개정이 의미하는 것은 삼성생명이 삼성전자에 대한 주식을 일정 기간 내에 매각할 수밖에 없다는 뜻. 이 경우 삼성생명 및 삼성전자의 주가가 심하게 변동될 수 있고, 지금까지의 제도를 전제로 이 주식을 보유하거나 자산을 운용했던 사람들에게 중대한 변경을 가져오게 되므로 신중하게 검토해야 함

### 문제점

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

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

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



- 이러한 보험회사의 자산운용 규제는 유일하게 삼성생명에서만 문제가 됨
- 삼성생명의 삼성전자 지분 보유는 단순한 자산운용의 목적이 아니라 삼성그룹 소유구조를 유지하고 있는 핵심고리이자 근간임. 결국 보험업법만이 자산운용 규제를 ‘취득원가’로 계속 고집하고 있는 것은 대표적인 ‘삼성특혜법’이라고 할 수 있음
- 삼성생명의 2015년 말 기준으로 총자산의 3%는 6.7조원, 순자산의 60%는 13.7조 원이므로 ‘대주주 등이 발행한 주식 및 채권’의 보유 한도는 6.7조원 수준이나, 현재 삼성생명이 보유하고 있는 삼성전자의 장부가액은 13.4조원<sup>41)</sup>임
- 삼성생명의 삼성전자 주식 보유의 경우 현행 자산운용 규제에 반하여 초과보유 한 것으로 보일 수 있으나, 현행 보험업법에서는 한도초과분을 계산함에 있어서 장부가액이 아닌 ‘취득원가’를 기준으로 계산하고 있어 법 위반 상태는 아님
- 만약 보험업법 규정 변경으로 취득원가가 아닌 장부가액을 기준으로 한다면 현재 보유한 삼성전자 주식 중 약 50%이상을 매각해야 할 것임
- 또한 자산운용규제의 기준을 취득원가로 한다는 것은 법이나 시행령도 아닌 감독규정에서 정하고 있음. 하위 감독규정이 상위 법령의 취지를 훼손하는, 위임입법 범위를 일탈한 것으로 볼 수 있음

## 제언

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

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



## 자사주 취득금지 및 인적분할 시 자사주에 대한 신주발행 금지

### 개요

#### 1. 자사주 취득

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

#### 2. 자사주 취득(배당가능이익 한도 내)에 대한 규제 변경

- 개정 전 상법 : 원칙금지
- 상법 개정 전 자본시장법(및 증권거래법) : 상장법인의 경우 자기주식 취득 허용. 단 배당가능이익 한도 내에서만 가능하며 절차 및 방법 등에 대해 규제(1994년 증권거래법부터 허용됨)

- 개정 후 상법 : 회사의 배당가능 이익 한도 내에서 자유롭게 자기주식을 취득하는 것이 가능

#### 〈자기주식 취득 금지에 대한 연혁〉

	규제내용
2012년 개정 전	상법 : 원칙적으로 자사주 취득 금지 자본시장법 및 증권거래법 : 상장회사의 경우 자기주식 취득 허용
2012.4.15 개정	상법: 회사가 경영목적 달성을 하거나 재무관리정책을 수립하기 위한 수단으로써 배당가능 이익으로 자기주식을 취득·보유할 수 있도록 자기주식 취득을 폭넓게 허용

### 3. 인적분할 시 자기주식에 대한 신주 배정

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

### 4. 19대 국회

- 19대 국회에서 법안들이 여러 건 발의되었으나 논의는 거의 이루어지지 않았음
- 2015. 2. 김기준 의원 등 12인, 상호출자제한기업집단 소속 회사가 지주회사로 전환하기 위하여 인적분할을 하려는 경우 자사주를 처분하도록 하는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정안 발의
- 2015. 2. 김기준 의원 등 11인, 회사가 분할 또는 분할합병을 할 경우 분할로 인하여 새로 설립되는 회사가 신주를 배정할 때 분할되는 회사의 자기주식에 대하여는 분할신주의 배정을 금지하는 「상법」 개정안 발의
- 2015. 6. 이종걸 의원 등 10인, 주권상장법인의 합병 시 자사주를 소각 또는 주주에게 배분하도록 하는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 개정안 발의
- 2015. 11. 김기식 의원 등 13인, 특정 목적이 인정될 때에 한해 법정 절차에 따라



자사주를 취득할 수 있도록 하고, 취득한 자사주에 대해서는 소각을 원칙으로 하며 그 처분 방법을 제한하는 「상법」, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 개정안 발의

## 문제점

### 1. 단순보유 목적 자사주 취득과 처분의 문제

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

#### 1) 보유 목적 취득

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

#### 2) 처분

- 현행법은 자사주 취득을 원칙적으로 허용하고 회사가 보유한 자기주식을 처분하는 경우 주식처분의 상대방 및 처분방법에 대해 정관이나 이사회가 결정하기만 하면 되도록 하고 있어, 경영진 판단에 따라 자사주를 경영권 방어 장치로 사용하는 것이 가능함
- 문제는, 이러한 악용의 위험성에도 불구하고 이를 결의한 이사의 책임을 물을

- 수 있는 현실적인 수단이 없다는 것
- 경영권 방어 목적의 자사주 매각은 경영권 분쟁으로 인한 주주총회 표 대결 상황에서 회사가 보유한 자사주를 우호주주에게 매각하는 방식으로 이루어지는데, 이는 한국기업의 전형적인 경영권방어 수단 중 하나라 할 수 있음
- 예를 들어 최근 삼성물산과 제일모직(구 삼성에버랜드) 합병 관련 분쟁에서 삼성물산은 우호지분을 확보하기 위해 자사주 5.76%를 KCC에 매각하여 논란이 된 바 있음
- 자기주식을 특정인에게 처분하는 것과 관련하여 우리나라 법원은 자기주식의 처분이 신주발행의 법리를 유추적용할 수 없다고 보아 주주의 신주인수권 침해는 없다고 보고 있음
- 반면, 영국의 경우 자기주식의 처분도 주주의 신주인수권의 대상이 된다고 명문의 규정을 두고 있음
- 독일의 경우 법정절차에 의하지 않는 자기주식의 처분은 주주평등의 원칙에 따른 것을 요구하고 있으며
- 일본의 경우 자기주식의 처분에 신주발행과 동일한 절차를 거칠 것을 요구하는 명문의 규정이 있음

## 2 인적분할 시 자기주식에 대한 신주배정

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

### 1) 지배권의 재분배

- 회사가 인적분할을 통해 신설회사를 설립하는 경우 기존 회사(이하 ‘A사’)가 자사주를 보유하고 있다면 분할신설회사(이하 ‘B사’)의 주식을 자사주에도 배정하여 A사는 B사의 지분을 보유하게 됨.
- 예를 들어 A사의 지분구조가 자사주 20%, 갑 50%, 그리고 을 30%인 경우, A사를 분할하여 B사를 신설하는 경우, 분할신설법인의 주주는 A사 20%, 갑 50%, 그리



고 을 30%가 됨

- 이때 A사의 의결권은 갑 62.5% 그리고 을 37.5%이나, 신설법인 B의 의결권은 A20%, 갑 50%, 그리고 을 30%가 됨. 그러나 실제 A사는 갑에 의해 지배를 받게 되므로 B사의 대한 의결권은 갑이 70%를 보유하게 됨
- 따라서 을의 경우 신설법인 B에 대한 의결권은 낮아지게 되어, 분할을 통해 지배력의 재분배가 이루어지게 됨

〈인적분할에 따른 지분율 및 의결권 변동〉

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

## 2) 지주회사 전환을 용이하게 함

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

## 제언

### 1. 자사주 취득의 원칙적 금지

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

### 2. 인적분할 시 자사주에 대한 신설회사의 주식발행을 금지

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



## 자본시장 건전화

### — Stewardship Code 제정·시행 등

#### 개요

#### 1. Stewardship Code(기관투자자의 주주권행사 준칙)의 이해

- 전 세계적 주식시장에서 기관투자자들이 차지하는 비중이 높아지면서 이들의 역할과 중요성이 커짐
- 기관투자자들의 비중 증가는 금융자산의 증가로 기관투자자의 성장여건이 형성되었고, 금융투자업자 등 금융기관의 발달에 따라 주식시장에서의 역할이 증대되고 연기금 등의 자금운용규모가 증가에 따른 것임
- 기관투자자 비중의 증가됨에 따라 기관투자자의 수탁자로서의 책임이 강조되고 있음
- 특히 기관투자자가 투자대상회사의 기업지배구조에 미치는 영향력 증가에 따라 시장에서의 역할도 커지고 있음
- 이는, 2008년 세계 금융위기 이후 지배구조·경영실패에 관한 주주책임론 등장과 함께 주주로서 기관투자자의 경영감시 기능이 강조되었을 뿐 아니라, 세계적인 자본시장 침체, 저수익 탈출을 위한 노력의 일환으로 투자대상회사에 대한 주주·기관투자자의 적극적 역할이 강화된 데 따른 것
- 금융선진국의 경우 기관투자자들의 행위준칙인 ‘Stewardship Code’를 제정하여 기관투자자의 의무와 책임을 명시하고 이를 자율적으로 준수하도록 하고 있음
- Stewardship Code는 기관투자자가 수탁자로서의 책임을 충실히 이행하도록 하기 위한 방안으로, 기관투자자가 수탁자 책임을 효과적으로 이행하는 데 중요한 핵심 원칙과 이를 구체화한 세부 지침을 기술한 것. 결국 기관투자자가 고객의 자산으로 투자한 자산(주식 등)의 가치를 올리기 위해 어떤 행동을 해야 하는지를



정한 것

- 대부분의 Stewardship Code는 기관투자자가 기업가치 증진을 위해 수행한 활동 (경영진과의 대화, 적극적인 주주권 활동 등)을 위한 내부지침을 만들고, 실제 기관투자자가 동 지침을 이행한 결과에 대해 공개하도록 하고 있음
- Stewardship Code의 채택 및 이행여부는 법률적 규제사항이 아니라, 기관투자자들이 자율적으로 가입하고 이를 준수하는 것임(comply or explain)

## 2. 도입현황

### 1) 영국

- 2010년 7월 Stewardship Code 제정
- Stewardship Code는 투자대상회사에 대한 주주총회 의결권행사는 물론, 기관투자자와 투자대상회사 상호간 관계에 있어 장기적으로 주주이익을 증대시키고 회사의 지배구조를 효과적으로 통제하기 위한 engagement (적극적인 대화와 관여)를 강조함<sup>42)</sup>
- 동 Code는 2014년 말 기준으로 300여개의 기관투자자들이 서명하였음

### 2) 일본

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

#### 42) 코드의 7원칙

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



### 3. 우리나라의 도입 현황

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

## 문제점

### 1. 주주권 행사에 소극적인 기관투자자

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

### 2. 자본시장법 시행령상 공시의무 대폭 완화

- 자본시장법에서는 금융투자업자의 공통적인 의무라 신의성실 및 투자자이익침해 금지의무를 부과하고 있음(자본시장법 제37조)
- 집합투자업자나 투자회사의 선관주의의무 및 충실의무를 두고 있음
- 나아가 투자자의 이익을 보호하기 위해 기관투자자들에게 의결권 행사 의무를 명시하고 있음(자본시장법 제87조 및 제187조)
- 한편, 2015. 10. 자본시장법 시행령 개정으로, 금융투자업자는 의결권행사 내역을 주주총회일로부터 5일 이내에 공시하던 것을, 매년 4월 30일까지 직전 연도 4월 1일부터 1년간 행사한 의결권 행사내용을 공시하도록 공시의무를 대폭 완화하였음
- 기관투자자들의 주총 의결권행사와 관련하여 피투자회사의 거수기 노릇을 하는 것이 엄연한 현실임에도 주총일로부터 1년이 지나서야 의결권행사 내역을 확인



할 수 있도록 한 것은 시장의 견제기능을 무력화시키는 것이며, 기관투자자의 역할을 강조하는 세계적인 흐름과도 동떨어진 것임

## 제언

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



## 보험사기방지법 폐지

### 개요

- 2012. 8. 안효대 의원 등 12인, 보험사기를 보험업법에서 직접 규제하고 처벌을 강화도록 하는 「보험업법」 개정안 발의
- 2013. 4. 김학용 의원 등 12인, 보험사기죄를 신설하는 「형법」 개정안 발의
- 2013. 8. 박대동 의원 등 10인, 「보험사기방지 특별법」 제정안 발의
- 2013. 12. 조원진 의원 등 12인, 「보험업법」 개정안(금융위원회의 보험사기 조사 시 이해관계자의 출석요구권을 부여) 발의

### 논의와 협상

#### ■ 쟁점

- 별도 특별법의 제정 필요성

#### ■ 야당 입장

- 이 법의 골자는 ①보험사기에 대한 가중처벌 ②보험사기 전담기구 구성 및 조사권부여 두 가지인데, 두 가지 다 수용 불가하므로 이 법의 제정에 반대함



### 1) 가중처벌은 형사법 체계에 포함하는 것이 타당

- 보험사기를 엄벌하는 것이 목적이라면, 형법이나 특경가법 개정으로 접근하는 것이 체계에 부합하며 별도의 특별법 제정은 불필요함
- 여당에서 관련 형법 개정안을 이미 제출한 상황이므로 그 법의 논의를 기다리고 정무위에서는 논의가 불필요
- 특별법은 그 효과 유무를 떠나 상식적으로 바람직하지 않음. 형법상 보험사기 조항 신설이나, 보험업법상 보험사기 금지 조항을 구체화하는 등 다른 방법이 얼마든지 있음

### 2) 보험사기 방지 전담 상설기구 설치는 그 법의 목적 및 의도가 의심스러움

- 또한 보험사기 방지 전담 상설기구 구성 등의 조항에 비추어, 이 법의 목적이 의심스러움. 이 조항의 취지는 결국 보험사가 보험사기에 대해 금융감독당국에 신고한 행위는 면책하라는 것. 그렇다면 나중에 사기가 아니었음이 밝혀져도 그로 인해 보험금 지급이 지연되거나 명예가 훼손됐을 때 손해배상에 대한 면책조항으로 악용될 소지가 다분함
- 결국 보험회사들이 지급해야 하는 보험금을 지급하지 않는 수단으로 이용하려는 것. 보험사기라고 신고만 하고 보험금을 안 주고 버티며 2~3년간 조사를 끝다가 나중에 보험사기가 아니라고 판명나면 그동안 못 받은 보험금에 대해 손해배상 청구해도 보험사를 면책하겠다는 것
- 지금도 보험사가 지급의무 이행을 피하고 계속 재판으로 끌고 가서 계약자가 손해를 보는 사례가 비일비재한 상황에서 이런 종류의 특별법 제정에 동의할 수 없음
- 게다가 민간 보험회사 직원에게 사법경찰관리에 준하는 권한을 주고 개인에 대해서 조사하도록 하겠다는 것도 어불성설. 금감원조차도 이런 부분은 금융위의 업무를 위임받는 것인데 민간인에 이해관계자 중 일방인 보험회사에 사기 방지 전담 조직을 설치하고 조사 권한을 부여한다는 것은 해서는 안될 일

### 3) 소비자 보호 강화 흐름에 역행

- 금융소비자 보호 강화는 시대적 요구. 그러나 이 법은 반대로 소비자를 잠재적

범죄자로 취급함

- 국정감사에서도 여러 번 지적된 자살보험금 특약의 경우, 금융감독원이 지급을 지시하고 국회에서도 지적하는데 지급을 하지 않음. 이런 일이 버젓이 일어나는데 특별법을 제정하는 것은 문제가 있음

## ■ 정부 여당 입장

- (정부) 보험사기로 인하여 매년 현재 국민 1인당 7만원, 1가구당 20만원의 보험료를 추가로 부담하는 것으로 추정
- (정부) 보험금 미지급에는 지연이자를 지급하게 하는 등의 최근 제도 개선 중. 필요하다면 법에도 해당 내용을 반영하겠음
- (법무부) 4월까지 취지에는 공감하나 불필요하고 모호하고 남용이 우려된다는 입장. 이에 조문을 수정하며 금융위와 협의를 지속. 최종 입장은 “형법이 존재하는 상황에서 특별법 제정에 대한 추가적인 논의가 필요하나 특별법 제정 여부는 입법정책적으로 결정될 사안”
- (여당) 보험사기의 피해자는 결국 다른 보험가입자들. 소비자에게 불리한 법이 아니라 일부 불량 소비자 때문에 손해보는 일반 소비자들에게 도움이 되는 법안임

## 최종 타결 내용

- 형법상 사기보다 형량을 높이는 내용만 남기고 전담기구 설치 등의 내용은 모두 삭제하며, 지급지연을 금지하는 조항을 추가함



## 제언

### ❖ 이 법의 제정 배경

- 보험사기방지법은 애초부터 보험업계의 숙원법으로, 야당은 이 법의 제정에 반대했으나, 여당은 이 법 제정을 반대할 경우 다른 법안의 처리에 협조하지 않겠다는 강경한 입장을 보임
- 당시 정무위에는 대부업 최고금리를 낮추는 대부업법, 전자증권제도를 도입하는 전자증권법, 서민금융진흥원을 설치하고 개인 워크아웃을 법제화하는 서민금융법, 총수익가 등 미등기임원의 연봉공개를 강화하는 자본시장법, 금융분야 감정노동자 보호를 위한 회사의 행동의무를 규정한 감정노동법, 내용을 완전히 고치고 이해관계자 보호를 강화해서 연장한 기업구조조정촉진법 등이 모두 합의되고 처리를 앞둔 상태로, 야당이 이 법 제정에 반대하면 이상의 법안들이 모두 무산되는 상황
- 이에 따라 차선택으로 문제가 될 조문은 모두 들어내고, 최소한의 형식과 내용만으로 법사위에 넘겨, “이런 내용이라면 형법을 개정하면 되지 제정법이 불필요하다”는 것을 이유로 법사위에서 처리하지 않으려 하였으나 법사위에서도 막지 못함(정무위 여야 간사간에는 법사위에서 통과시키지 않는 것으로 합의했으나, 총선 전 마지막 법사위에서 일괄적으로 법안을 처리하면서 통과)
- 마치 시민단체나 학계에서 금융회사지배구조법의 내용이 부족한 점을 지적함에도 불구하고 일단 19대 국회 내 제정하고 부족한 부분은 추후 개정하는 길을 택한 것처럼, 여당 역시 보험사기방지법에 대해 내용을 모두 없애더라도 일단 제정하고 이번에 삭제된 내용은 추후 개정하는 입법전략을 택한 것으로 판단됨

### 1. 보험사기방지 특별법의 필요성 여부 검토

#### 1) 현행 법률과의 비교

- 현행 형법은 사기죄에 대하여 징역 10년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하며(미수범 처벌), 특경가법은 이득액 50억원 이상은 무기 또는 5년 이상의 징역, 이득액 5억원 내지 50억원은 3년 이상의 유기징역에 처함
- 보험사기방지 특별법상 보험사기의 경우 10년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하며(미수범 처벌), 보험사기이득액 50억원 이상은 무기 또는 5년 이상의 징역, 보험사기이득액 5억원 내지 50억원은 3년 이상의 유기징역에 처하도록 함
- 결국 보험사기에 대해 가중처벌을 한다 해도 벌금 상한선이 올라간 것뿐, 현행



형법과 큰 차이가 없음

- 형법과 다른 점으로는 보험회사의 의무로 보험사기행위의 보고(금융위), 개인정보 보호 및 보험금지연지급 금지 등 보험계약자 보호 장치를 둔 점, 감독당국에게 수사기관 등에 대한 통보 의무를 규정한 점, 심평원의 수사기관에 협조의무 등을 규율한 점 등이지만, 단순히 보험회사와 감독당국 및 수사기관의 의무를 규정한 선언적인 것에 불과함

## 2) 보험사기에 대한 엄벌 및 예방효과

- 논의 당시 제정에 찬성하는 측에서는 특별법 제정에 따라 보험사기 적발률이 높아져 보험사기 근절이라는 일반예방효과 기대효과가 있을 것이라고 주장하였으나, 이는 단지 특별법이 제정될 경우 과거 ‘증시불공정거래전담팀’과 같이 경찰 및 검찰 조직 내에 이를 전담할 조직이 신설될 것이라는 예상에 따른 것임
- 또한, 민간금융회사에 조사권을 부여할지 여부에 대해서는 정부(법무부 및 금융위)가 일절 받아들이지 않는 입장이고, 특별법의 내용상 획기적인 수단이나 제재조치를 두고 있지 않음
- 따라서 제정된 보험사기방지 특별법의 경우 보험사기에 대한 사회적 경각심을 제고하는 데 기여하는 것 외에는 의미를 부여하기 어려움
- 보험사기 피해가 일반 보험계약자에게 전가되고 이를 적발하기 위한 사회적 비용이 막대한 것은 사실이지만, 이와 같은 이유만으로 사회적 문제에 일일이 특별법으로 규율하는 것이 과연 입법정책적으로 타당한 것인지 여부에 대해서는 진지한 고민이 필요함

## 2. 해외사례

- 일본과 영국 등은 형법 체계상 보험사기 범죄를 특별법으로 만들지 않은 반면, 미국·독일·오스트리아·중국 등 국가는 특별법을 제정하여 시행 중
- 보험사기방지법은 각 국가의 상황에 따라 입법적·정책적 필요에 따라 제정 여부가 결정되는 것으로 판단됨

## 3. 결론 : 보험사기방지 특별법 폐지

- 제정된 보험사기방지 특별법은 사회적 경각심 제고에 기여할 것으로 기대되지만



현행 법률의 테두리 내에서 정책적 수단 및 집행력 강화를 통해서도 보험사기에 적절히 대처하는 것이 가능함

- 그럼에도 불구하고 보험사기에 대해 특별히 규율할 필요가 있을 경우 형법, 보험업법 등에 보험사기에 대한 규정을 신설하기만 하더라도 유사한 효과를 기대할 수 있으며, 특별법 제정은 마지막 수단으로 고려되었어야 마땅함
- 특히, 동법은 보험소비자 보호 강화 측면에서 접근하는 것이 아니라 모든 보험계약자를 잠재적 범죄자로 취급하고 있는 바, 소비자보호의 시대적 요구에 역행하는 측면이 있음
- 20대 국회에서는 이 법의 폐지를 적극적으로 검토해주기 바람