

“박근혜 정부에 묻는다, 모든 규제가 ‘암’ 인가?”

역대 정부의 무분별한 규제철폐 참상 WORST11
박근혜 정부가 추진하는 주요 규제완화 문제점
경제민주화와 소득주도형 성장 전략이 대안

박근혜 정부, ‘규제완화’ 라 쓰고 ‘재벌대기업 특혜’ 로 읽어
‘무분별한 규제철폐’ 로 인한 서민과 중산층 고통 사례 11
박근혜 정부가 추진하는 주요 규제완화 정책에 대한 평가
규제완화가 아니라, 경제민주화와 소득주도형 성장이 대안

차례

I. 박근혜정부, ‘규제완화’ 라 쓰고 ‘재벌대기업 특혜’ 로 읽어	
1. 모든 규제가 ‘암 덩어리’ 이고 원수인가?	5
2. 규제의 의미	6
1) 문리상 의미	6
2) 헌법적 의미	6
3) 규제의 정당성에 대한 판단 기준	7
3. 역대 정부의 “무분별한 규제철폐” 정책의 원인과 결과	8
II. ‘무분별한 규제철폐’ 로 인한 서민과 중산층 고통 사례 WORST11	12
1. 카드사용 한도 규제 폐지 : 신용카드 대란과 신용불량자 양산 사태	12
2. 저축은행의 제로베이스 규제완화 : 저축은행 사태와 서민 피해	13
3. 중소기업 고유업종 규제 폐지 : 대기업의 중소기업인 적합업종 침탈 가속화	14
4. 재벌대기업의 출자총액제한 규제 폐지 : 재벌대기업의 경제력 집중 심화	17
5. 대형마트 진출허가제 규제 폐지 : 대형마트와 SSM 난립으로 골목상권·지역경제 파괴	18
6. 정리해고 규제 완화 : 대량해고 일상화와 노동자의 고통 심화, 만성적 고용 불안정	22
7. 비정규직 사용규제 완화 : 기간제, 파견 등 비정규직 만연과 노동조건 악화	23
8. 개발제한구역(그린벨트) 규제 해제 : 도시의 연접화, 난개발, 그리고 환경 파괴	24
9. 분양가상한제 및 무주택자 우선분양제 폐지 : 부동산투기 만연과 서민 주거불안 심화	26
11. 이자제한법 폐지(고리대 규제 완화) : 대부업 창궐 및 ‘폭리 공화국’ 사태	31
III. 박근혜 정부가 추진하는 주요 규제개혁(안) 평가 및 문제점	
1. 의료 관련 규제 완화의 문제점	34
2. 분양가 상한제 폐지의 문제점	35
3. 학교보건법상 학생 보호 규제 완화(학교부근 호텔 허용)의 문제점	36
4. PEF 규제 완화의 문제점	38
5. 화학물질관리 관련 규제 완화의 문제점	40
6. ‘사회적 경제’ 지원 및 중소기업인 생존권을 위한 규제 완화의 문제점	41

IV. 박근혜 정부의 경제 성장 방안에 대한 검토	
1. 박근혜 정부의 규제완화, 부채 중심의 경제활성화 전략	44
1) 다시 ‘줄푸세’ 로	44
2) 부채주도의 경제성장 전략	44
3) 부채주도의 경제성장 전략에 대응한 소득주도 경제성장 전략 필요	45
2. 가계의 가처분 소득을 중심에 놓은 소득주도 성장전략 구상	45
V. 무분별한 규제완화가 아니라, 경제민주화와 소득주도형 경제발전이 대안	48

- 박근혜 대통령이 ‘규제’ 를 압과 원수로 규정하면서, 사회·경제적 규제완화를 일방적으로 밀어붙이고 있지만 그 방향성은 불명확하고, 지금의 규제 완화가 재벌·대기업의 오랜 민원을 해결해주고 특혜를 주는 것이라는 문제가 제기되고 있음
- 서민주거, 노동, 환경, 금융, 중소기업 보호, 투기억제 등을 위한 규제는 사회적 균형과 안정을 위해 꼭 필요한 규칙으로서 오히려 강화되어야 함
- 역대 정부가 추진했던 규제 철폐나 완화로 빚어진 참상 <WORST11> 제시
 1. 카드사용 한도 규제 폐지 : 신용카드 대란과 신용불량자 양산 사태
 2. 저축은행의 제로베이스 규제완화 : 저축은행 사태와 서민 피해
 3. 중소기업 고유업종 규제 폐지 : 대기업의 중소기업인 적합업종 침탈 가속화
 4. 재벌대기업의 출자총액제한 규제 폐지 : 재벌대기업의 문어발 확장과 경제력 집중 심화
 5. 대형마트 진출허가제 규제 폐지 : 대형마트·SSM의 장악으로 지역 경제 파괴 및 변종 SSM 난립
 6. 정리하고 규제 완화 : 대량해고의 일상화와 노동자들의 고통 심화, 그리고 만성적인 고용불안정
 7. 비정규직 사용규제 완화 : 기간제, 파견 등 비정규직 만연과 노동조건 악화
 8. 개발제한구역(그린벨트) 규제 해제 : 도시의 연접화, 난개발, 그리고 환경 파괴
 9. 분양가상한제 및 무주택자 우선분양제 폐지 : 부동산투기 만연과 서민 주거불안 심화
 10. 사행성 게임의 규제 완화 : 바다이야기 사태와 도박공화국 문제
 11. 이자제한법 폐지 : 대부업 창궐 및 ‘폭리 공화국’ 사태
- 박근혜 정부가 추진하고 있는 규제 완화 내용과 문제점 비판
 - 3. 27 규제개혁 1차 목표로 제시된 52개의 규제개혁(안)에 의료규제 완화로 병원 영리자회사 설립, 원격진료 허용, 분양가상한제 등 국민의 건강권과 부동산 투기억제 등의 공익적 규제 폐지를 포함하고 있어 국민 불안감은 증폭되고 있음. 관련해서 박근혜 정부가 추진하고 있는 주요 규제 완화 정책을 적시하고 그에 대한 평가를 진행함
 - 특히, 의료관련 규제, 분양가 상한제 폐지, 학교보건법상 학생 보호 규제 완화(학교부근 호텔 허용), PEF 규제, 화학물질관리 관련 규제, 사회적 경제 지원 및 중소기업인 생존권을 위한 규제 완화 정책을 평가하고 문제점을 구체적으로 비판
- 박근혜 정부가 추진하고 있는 경제성장 전략에 대한 반박과 대안 제시
 - 박근혜 정부의 규제 완화와 가계 부채 증가를 통한 경제성장 전략 비판하고, 지속적인 경제민주화와 가계의 가처분 소득을 늘리는 소득주도형 경제성장 전략이 대안임을 제시

1. 모든 규제가 ‘암 덩어리’ 이고 원수인가?

박근혜 대통령이 규제를 가리켜 “처부술 원수이자 제거해야 할 암덩어리” 라고 단정지은 이후 정부는 규제완화를 목표로 속도전에 나서고 있다. 규제완화가 곧 투자를 가져오고, 그 투자가 일자리를 낳고, 국민경제의 성장의 동력이 된다는 논리다. 물론 박근혜 대통령은 불필요한 규제를 가리켜 원수와 암덩어리로 지칭한 것이라고 이해된다. 하지만, 박대통령이 그 발언의 강도만큼 강한 의지로 규제완화를 몰아붙이며, 올해말까지는 규제의 10%를 없애고, 임기말까지는 20%를 철폐하겠다고 공언하는 바람에, 불필요한 규제는 물론 필요한 규제들까지도 규제완화의 물결에 휩쓸리고 있다는 비판이 제기된다. 공정거래위원회는 지방자치단체의 사회적경제 지원 정책이 경쟁을 제한한다며 철폐를 요구하고 있다. 이는 공정거래위원회가 공정거래의 개념을 잊고 있다는 점에서 심각한 문제이다. 공정거래위원회의 존재이유는 경제적 강자에 의한 시장의 지배를 막는데 있지, 경제적 약자 보호조치를 견제하라고 있는 것이 아님은 물론이다. 또, 정부는 학교옆에 관광호텔을 지을 수 없도록 하는 것이 불필요한 규제라는 것이다. 수많은 학생들의 건전한 교육을 받을 권리보다 숙박장사 몇 집안의 경제적 이윤이 우선이라는 입장에 다름 아니다. 현장건의 후속조치로 나온 규제완화 정책 중에는 주택분양가 상한제 폐지, 의료법인의 영리자회사 허용, 원격의료 허용 등이 포함되어 있어, 이번 규제완화는 재벌대기업과 같은 경제적 강자들의 민원해소의 장으로 전락하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

이러한 박대통령이 주도하는 규제완화에 많은 국민들이 실질적인 이해관계는 돌아보지 않고 심정적 지지를 보내고 있다. 그 이면에는 공무원들의 고압적인 자세에 대한 피해의식과 행정에 대한 막연한 불신이 자리잡고 있는 것으로 보인다. 그러나 과연 규제가 그렇게 나쁜 것인가? 원칙적으로 규제는 행위자의 욕심에게 공익앞에 양보할 것을 요구하는 역할을 하는 것이다. 공익을 위해 개인의 욕심을 좀 줄이라는 것이 규제의 존재이유인 것이다. 경쟁질서보호, 노동보호, 환경보호, 경제적 약자보호, 서민금융보호, 소비자보호 등과 같이 각각의 규제가 추구하는 공익적 목적이 있는 것인데, 이러한 규제의 목적인 공익과 그 규제가 초래하는 사적이익의 제한 사이의 엄밀한 비교 없이 규제를 규제라는 이유로, 또 규제받는 사람이 문제를 제기한다는 이유로 그 규제를 폐지한다면, 공익의 훼손으로 귀결될 가능성이 크다. 규제의 폐지로 인해 얻는 사익은 제한적이고 직접적이지만, 침해된 공익에 의한 국민 다수의 불이익은 광범위하고 지속적이다. 그래서 규제받는 자는 온 힘을 다해 규제를 없애려고 하지만, 규제로 인해 이익을 얻는 국민다수는 그 규제의 유지에 무관심하게 된다. 경제적 강자의 지속적인 요구에 순응하여 이루어진 광범위한 규제완화의 결과가 바로 정리해고의 만연이고, 신용카드대란이고, 저축은행 사태이며, 전통시장과 골목상권의 몰락이고, 바다이야기와 같은 사행성게임의 창궐이었다.

이러한 점에서 여기서 규제란 과연 나쁜 것인지와 관련하여 규제의 의미에 대하여 살펴보고, 규제완화의 대상이 되어야 할 규제는 도대체 무엇인지 그 범위를 확실히 정리할 필요가 있다. 규제가 원칙적으로 필요한 것이라면, 그 필요한 규제가 규제받은 사람의 입맛에 맞게 무분별하게 완화되었을 때 국민경제 전반에 대해 부정적인 결과를 초래할 수 있다는 것을 과거 규제완화 사례를 살펴 정리할 것이다. 이러한 법리와 사례들에 비추어 최근 박근혜정부가 추진하고 있는 구체적인 규제완화 정책이 과연 불필요한 규제를 없애는 긍정적인 정책인지 여부에 대하여 살펴보기로 한다. 마지막으로 규제완화가 과연 경제성장의 동력이 될 수 있는 것인지 확인해 보고자 한다.

2. 규제의 의미

1) 문리상 의미

규제하면, 뭔가 우리를 구속하는 외적인 힘을 연상하게 되어 부정적인 느낌을 가지기 쉽다. 하지만, 규제는 부정적인 의미가 아니다. 국어사전을 보면, ‘규칙이나 규정에 의하여 일정한 한도를 정하거나 정한 한도를 넘지 못하게 막음’을 의미한다. 규칙이나 규정과 같은 객관적인 기준에 따라 행위자의 행위를 제한한다는 의미이다. 규제에 의해 제한되는 것은 행위자의 자유이지만, 그 규제는 행위자의 자의나 욕심을 공익의 관점에서 통제하는 것이다. 규제란 다른 사람이나 공익을 해칠지도 모르는 행위자의 이기심과 욕심으로부터 사회와 공동체, 공익을 보호하기 위한 규율인 것이다. 남의 것을 뺏을 생각이 없는 곡식에 제비같은 사람이나, 법없어도 살 사람이란 말을 듣는 보통의 사람들은 규제에 대해 거부감을 가질 이유가 없다. 법과 제도가 정한 것 이상을 원하는 자에게만 규제는 부담스럽고 거추장스러운 것이 되기 때문이다. 결국 규제의 제한을 받은 사람이라면 누구나 규제를 부담스러워하고, 규제가 없어졌으면 하고 바란다. 그렇다고 하여 곧 해당 규제가 없어져야 하는 것은 아니다. 규제가 불필요하고 정당하지 않은 것으로 평가될 때 그 규제는 없어져야 한다. 그 규제가 정당하지 않은 것이 되려면, 규제의 목적이 공익을 실현함에 있지 않거나, 공익을 목적으로 하더라도 그 수단이 지나치게 과도한 것이거나, 추구하는 공익과 제한되는 사익의 무게를 각기 달아 보았을 때 공익이 좀 더 가볍다고 판단되는 경우여야 하는 것이다.

2) 헌법적 의미

규제는 헌법상의 개념이다. 헌법 제119조를 보면, 규제의 의미를 잘 알 수 있다. 헌법 제119조 제1항에 의하면, ‘대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다’. 또한 동조 제2항에 의하면, 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정환소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다. 이 조항은 헌법이 대한민국

경제질서의 기본을 정하고 있는데, 이에 의하면 제1항의 ‘개인과 기업의 자유와 창의의 존중’ 과 제2항에서의 ‘국가의 규제와 조정’ 이 큰 두축을 이루고 있음을 알 수 있다. 시장은 공동체를 이루는 한 부분이다. 그런데 경제를 시장에만 맡겨 두었을 경우 경쟁을 통한 효율성은 증진될 수 있을지 모르지만, 그 경쟁의 결과는 경제적 강자만의 승리이고, 그것은 곧 독점이다. 시장을 지배하는 독점기업과 거래하는 상대방은 제대로 된 거래를 할 수 없다. 그 결과는 경제력의 집중이고, 다른 말로는 부익부빈익빈이다. 시장에 대한 방임은 공동체를 해칠 수 있다. 따라서 공익을 위해 존재하는 국가는 이러한 경향을 차단하는 정책을 취해야 한다. 그것은 첫째, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하는 정책, 곧 경제민주화정책이다. 둘째, 경제적 약자도 적절히 경제생활을 유지할 수 있도록 해 주는 정책, 즉 복지확대정책이다. 이러한 국가의 조절적 개입을 통해 경쟁질서가 유지될 경우에 비로소 시장은 공동체 속에서 정상적으로 기능할 수 있는 것이다. 달리 말하면, 국가의 규제와 조정을 통해서 개인의 자유와 창의를 보장될 수 있다는 것이 된다.

3) 규제의 정당성에 대한 판단 기준

지난 1997년 제정된 행정규제기본법은 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가 경쟁력이 지속적으로 향상되도록 함을 목적으로 하여 제정되었는데, 행정규제에 대하여 법률 차원에서 정의하고 있다. 행정규제기본법은 행정규제를 가리켜 ‘국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례, 규칙에 규정되는 사항’이라고 정의한다. 이러한 행정규제에는 형법등 형사에 관한 것과 조세의 종목, 세율, 부과 및 징수에 관한 사항은 제외된다.(동법 제3조 제2항)

행정규제기본법은 신자유주의를 전면적으로 받아들인 결과 불필요한 행정규제를 폐지하는 것을 목적으로 삼았고, 규제 폐지를 위하여 규제개혁위원회를 두고 있다. 규제개혁위원회는 행정규제기본법이 시행되던 1997년 당시부터 이미 존재하고 있던 기존규제에 대하여 폐지 또는 개선의 필요성을 심사하여 왔고, 중앙행정기관의 장 역시 매년 소관 기존규제에 대하여 정비가 필요한 규제를 선정하여 폐지 또는 개선 작업을 계속해 왔다. 동법에 따라 규제개혁위원회와 행정각부는 십수년 동안 신자유주의 규제완화 드라이브 속에서 부단히 규제를 철폐해 왔던 것이다. 그 결과 현재 아직도 규제개혁위원회에 등록되어 남아 있는 규제들은 그 철폐의 물결 속에서 살아남았다는 사실만으로도 ‘공익을 위해 기여하는 합리적인 규제’ 들이라고 인정될 가능성이 높은 것이다. 물론 그러한 규제들 중에도 환경이나 경제사정의 변화, 기술의 혁신 등의 변화에 따라 부분적으로 그 정당성이 약화된 규제가 있을 수 있다. 그렇다고 박대통령처럼 정당성이 약화된 규제가 10%나 20%에 이른다고 단언할 수 없다. 또한 그 규제들 중 10%는 올해말에, 또 20%는 박대통령 임기말에 일률적으로 사라져야 한다고 단언할 수는 없는 것이다. 그러한 점에서 규제완화는 무작정 올해 말까지 10% 감축, 박대통령 임기말까지 20% 감축하는

식으로 양적으로 밀어 붙일 일이 아니다. 규제 하나하나를 구체적으로 살펴보아야 한다.

그렇다면, 규제가 정당한지 여부를 판별할 기준은 무엇인가? 규제가 정당한 것인지 판단하기 위해서는 (i) 우선, 그 규제가 공익을 목적으로 하고 있는지(목적의 정당성), (ii) 다음으로 그 규제가 도모하는 목적을 달성함에 있어서 과잉한 수단을 취하고 있는 것은 아닌지(수단의 적합성), (iii) 그것도 아니라면 규제가 도모하는 공익이 규제가 초래하는 사익의 침해보다 중대한 의미가 있는 것인지 철저히 비교해 보아야 할 것이다(법익의 균형성).

이렇게 신중하게 판단해 보아, 규제가 공익과도 별 관련성이 없고, 공익에 별다른 기여도 못하면서 규제를 받는 주체의 경제적 자유를 심각하게 침해한다고 판단될 때에 비로소 폐지의 대상이 될 수 있는 것이지, 만연히 규제를 받은 주체가 그 규제 때문에 경제활동의 자유가 침해된다고 주장한다는 이유로 제한받는 사익과 그 규제가 도모하는 공익과의 비교형량 없이 그 규제를 철폐한다면, 그 규제완화는 사회경제 전반에 부정적인 영향을 초래할 것임에 틀림없다. 규제완화가 사회적 합리성을 약속한다는 것은 이미 2008년 세계금융위기 이후 그 정당성을 잃은 신자유주의의 산물이다. 규제완화는 종종 새롭게 경제적 비효율성이나 사회적 문제를 야기하고, 결국 다시 규제를 부활하여야 한다는 재규제(re-regulation)의 필요성을 불러오게 된다. 규제완화는 경쟁을 실질적으로 제한하는 결과를 가져와 경제, 환경, 보건, 안전상의 위험을 초래하기도 하는 것이다. 국제적으로 보면, 금융산업의 규제 완화가 낳은 2008년 월스트리트발 세계금융위기가 그 좋은 예일 것이다.

3. 역대 정부의 “무분별한 규제철폐” 정책의 원인과 결과

감세와 규제완화를 특징적 기조로 하는 신자유주의적 경제운용의 이념적 지향에 있었던 김영삼 - 김대중 - 노무현 정부는 과거 군사정권 시대의 관치경제의 극복, 경제선진화, 경제의 글로벌 스탠다드화, 시장친화적 경제개혁 등의 각종 명분을 내걸고 무분별하다는 평가를 들을 정도로 각종 규제철폐와 완화 정책을 추진하였다. 이렇게 군사독재정권의 트레이드마크였던 관치경제를 극복하겠다는 문민정부-국민정부-참여정부, 그리고 이명박 정부까지 도도하게 흘러온 무차별적 규제완화, 시장(재벌)방임 정책의 신자유주의적 국가운영 전략의 결과를 20여 년이 지난 지금에 돌이켜 보면 결국 거대한 재벌의 시장지배로 귀결되고 있음을 알 수 있다. 안정된 일자리는 풍비박산 나서 비정규직과 근로빈곤층이 만연하고, 쫓겨난 근로자들이 대거 자영업으로 진출하여 자영업이 비대해지고, 중소기업과 중소기업 보호를 위한 각종 규제가 시장자유과 글로벌 스탠다드의 미명하에 사라지면서, 이제는 노무현 정부의 한탄처럼 정부도 재벌을 막을 수 없는 지경에 이르렀다.

부동산정책만 보더라도 무주택자 우선청약제 폐지, 토지공개념법(토지초과이득세법) 폐지, 분양가상한제 폐지, 다주택자에 대한 양도소득세 감면. 어느 보수정권에서나 추진했을법한 부동산 정책이지만 1998-2000년 불과 1-2년 사이에 김대중 정부에서 부동산경기 활성화를 통해 경기를 부양한다는 명목으로 추진한 정책이었다. 부동산투기가 만연하고 집값이 치솟자 공공임대 100만호 건설, 부동산 보유세 강화 등 부동산대책을 내놓았지만 이러한 대책은 10년은 걸려야 제대로 실현될 수 있는 장기대책이었고 부동산투기 규제정책이 다시 부활한 것은 2007년 무렵이었다. 이미 너무도 때는 늦은 뒤였다. 서민들의 금융기관이었던 저축은행의 대출한도를 풀어주고 저축은행의 통폐합과 대형화, 건설회사에 대규모 PF대출을 할 수 있도록 하여 저축은행 부실의 단초를 마련했던 것도 노무현 정부에서였다. 각종 건설 PF대출의 주역인 시행사 제도를 개발한 것도 김대중 정부에서 주택경기 활성화차원에서 나온 대책이었다. 그리고 이러한 부동산투기 억제제도의 폐지, 저축은행 감독규제 완화의 논리적 근거는 관치경제의 극복, 시장자유, 규제완화였다.

이제는 보편화된 대량의 정리해고, 기간제파견 등 비정규직 고용형태는 불과 15년전만 해도 일반적으로 허용되는 것이 아니었다. 김대중 정부는 기업의 경쟁력을 높이기 위해서 고용보호와 고용형태 규제의 완화는 불가피하다며 정리해고, 기간제파견 등을 광범위하게 허용하는 정책을 추진하였다. 고용보험이나 직업훈련 등 복지정책을 통하여 그 부작용을 보완할 수 있다는 보완치유론도 있었고 아예 고용의 유연성과 안정성의 두 마리 토끼를 다 잡았다는 덴마크 모델이 이상형으로 제시되기도 하였다. 덴마크는 정리해고나 고용형태의 유연성을 허용하면서도 최대 4년까지 종전소득의 80%까지 지원하는 고용보험, 직업훈련 - 자격취득 - 재취업으로 이어지는 적극적 노동시장정책이 잘 결합되어 고용의 유연안정성을 이룩한 나라로 소개되었다. 하지만 우리의 경우 결과는 고용의 유연화는 불과 몇 년 사이에 백배, 천배 진행되었지만 고용의 안정화 정책은 덴마크의 문턱도 가지 못하는 불균형을 보였다. 고용관계 내에서 고용을 안정화하여 근로자의 복지와 중산층화를 구현한다는 고용전략 자체가 부재하였다. 안정된 일자리에서 쫓겨난 근로자들이 자영업으로 몰려 OECD평균의 2배로 과잉되고 자영업의 몰락으로 이어졌다. 우리에게 닥친 850만의 비정규직, 400만의 근로빈곤층(워킹푸어), 400만의 실질실업자, 110만의 청년실업의 참담한 현실의 단초는 이미 김대중노무현 정부의 무원칙한 규제완화, 시장방임의 신자유주의 정책에서 비롯되었다.

중소상인의 경우를 보면 김영삼 정부는 세계화, 글로벌 스탠다드를 외치며 불필요한 규제를 없앤다며 중소기업 고유업종제도를 철폐를 추진하였고, 김대중 정부는 본격적으로 중소기업 고유업종을 해제하기 시작하여 2006년 노무현 정부에 이르면 대부분의 중소기업 고유업종이 해제되었다. 중소기업 고유업종이 해제된 이유는 중소기업 고유업종으로 지정된 해당 산업의 낙후와 관련분야 기술개발 저하, 이로 인한 일자리의 질 저하, 중소기업의 대기업으로의 성장 둔화

등이었다. 하지만 이러한 각종 공익적 규제마저 사라지자 김대중노무현 정부의 예상과 달리 시장은 재벌이 독식하고 서민과 중산층의 삶은 불안해지는 양극화가 극심해지는 세상이 되었다. 이명박 정부는 김대중노무현 정부의 재벌방임 정책에서 적극적인 재벌우호 정책으로 한발 더 나갔다. 재벌의 투자확대-고용확대-하청 중소기업의 수익확대로 이어질 것이라고 기대했지만 결과는 참담한 실패로 나타났다. 고용 없는 성장, 재벌의 골목상권 장악, 식자재납품, 빵집떡집, 문구공구까지 무차별인 중소기업 영역침탈로 나타나자 드디어 국민적 분노가 폭발하고 있다. 노무현 정부가 ‘상생’을 외치고 이명박 정부가 ‘동반성장’을 외치는 과정에서 재벌은 순식간에 중소기업과 중소기업인 시장영역을 장악해 나갔다. ‘상생’ 전략의 최첨단을 보여주는 동반성장 위원회가 아무런 성과를 내지 못하고, 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 상의 ‘상생’ 전략의 핵심적인 추진수단인 ‘사업조정제도’라는 것이 재벌의 대형마트에 대해 소주담배쓰레기봉투 팔지 말라는 한심한 결론밖에 내놓지 못하는 것은 재벌을 법으로 규제할 수 없고 재벌을 설득하여(좀 더 적극적으로 평가하면 여론으로 압박하여) 중소기업과 중소기업인에게 양보하게 해야 한다는 시장(재벌)방임의 신자유주의적 경제운영철학이 깊이 내재되어 있는 것이다.

법으로 재벌을 개혁할 수 없다는 정부의 재벌개혁에 대한 소극적 태도는 동네골목상권의 보호를 위한 유통산업발전법 개정이나 재벌의 하청구조에 있는 중소기업 보호를 위한 하도급법 개정 논의 과정에서도 극명하게 드러났다. 2007년 84만 8천, 2008년 79만 4천 등 대규모의 자영업자들이 폐업하고 이들의 상당수가 신빈곤층으로 전락하자 18대 국회는 대형마트의 SSM의 골목상권 진출을 막기 위한 규제법을 여야를 막론하고 수없이 발의하였지만, 이명박 정부는 중소기업 보호대책을 내놓기는커녕 통상교섭본부장을 국회에 보내 중소기업 보호대책이 “WTO의 서비스협정에 위반된다, 한EU FTA에 위반된다며” 유통산업발전법(이하 유통법)과 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(이하 상생법)의 국회처리를 저지하는 태도를 보였다. WTO 서비스협정(GATS)은 18년의 기간 동안 단 5건만 제소되었고 그 중에서도 단 2건만이 위반판정을 받았지만 국내의 중소기업 보호를 위한 법제가 문제된 적은 없었다. 한EU FTA 위반논란도 결국 한나라당 서민특위 위원장인 홍준표 의원의 폭로에서 밝혀진 바와 같이 국내에 진출한 영국계 대형마트가 영국정부에 로비하여 영국정부가 우려를 표명하였다는 것이 실제 사건의 전말이었다. 이 사건이 알려진 후 그 대형마트 대표를 국회의 증인으로 출석요구하면서 2년여를 끌어온 WTO, FTA 위반 논쟁이 정리되어 2010년 정기국회에서 유통법과 상생법 개정이 최소한의 수준에서 겨우 이루어지게 되었다.

신설·강화된 SSM 영업규제는 국가의 정책목적 상 불가피한 조치이자 WTO 협정상 각국에게 부여되고 있는 정당한 정책적 권한행사의 범주에 속한다. 그럼에도 정부가 이를 보호주의적이며 차별적인 무역규제 조치라고 스스로 자인하는 것은 문제가 있다. 현재로서는 SSM 규제조치가 WTO 법원칙 및 GATS 규정을 위반하는 조치라고 단정할 수 있는 규범적 근거를 찾기 어려움에도 불구하고, 정부가 문제의 조치들이 GATS 규정에 위반된다고 예단하고 이를 공개적으로 문제 삼는 것은 국가의 입법·정책 재량권과 권한을 스스로 부인하거나 제한하는 결과를 가져

을 수 있다.¹

또한 경제적 약자로서 공정하고 투명하지 않은 시장 질서로 인해 피해를 입을 수밖에 없는 소비자의 생존권 보호 측면에서 대형마트·SSM 영업규제는 소비자 선택권을 제한하고, 소비자 편익을 침해했다고 볼 수 없다. 한편, 시장에서 생산과 소비는 가치중립적 의미가 아닌 자본주의적 생산관계를 확대재생산하는 시스템으로 작동하기 때문에 거대 자본이 시장을 독점함에 따라 나타나는 문제점을 해결하기 위해서는 시장에 대해서도 민주주의적 가치를 반영한 공공 정책이 요구되며, 대형마트·SSM에 대한 영업규제는 이러한 공공 정책 실현의 구체적 모습으로 이해되어야 한다.

하도급법 개정 논의에서도 2011년 여당은 서민특위의 핵심적인 제도개혁으로 하도급법 개정을 추진하였지만 재벌을 법으로 규제하기 시작하면 재벌이 해외로 나가 제조업 공동화 현상이 발생한다면서 결국, 재벌·대기업의 중소기업에 대한 기술편취 행위에 한정하여 징벌적 손해배상 제도가 도입된 것이 제도개혁의 거의 전부가 되었다. 재벌의 과점식 시장지배체제하에서의 일상화된 담합행위로 유통비, 통신비, 전자제품, 자동차 등 많은 상품가격이 다른 OECD 국가에 비하여 20-30% 높고, 이러한 재벌의 담합행위에 피해를 입은 소비자들이 집단소송을 제기하려고 해도 피해자의 조직화와 피해입증의 어려움 등 많은 난관으로 이러한 재벌의 담합행위를 견제할 민주적 장치로서의 소비자의 권리찾기, 소비자 집단소송은 제대로 활성화되지 못하고 있다. 정부는 담합행위에 부과된 과징금의 일부로 소비자 집단소송을 지원하겠다고 하고 있지만 실질적 도움이 되지 못하고 있다.²

1 심영규. 2011. “기업형수퍼마켓(SSM) 규제에 대한 국제통상법적 고찰”. 《한양법학 제33집》, pp.437-467. 한양법학회.

2 김남근. 2012.2.16. “MB정부 심판이 참여정부 부활인가?”. 『참여사회연구소 시민정치비평』 39호 참고.

II. ‘무분별한 규제철폐’ 로 인한 서민과 중산층 고통 사례 WORST11

1. 카드사용 한도 규제 폐지 : 신용카드 대란과 신용불량자 양산 사태

1) 배경

- 정부 경기부양 정책 일환으로 1990년대 후반부터 신용카드 급속 성장. 가계소비 확대와 카드사용에 대한 세제지원이 배경
- 신용카드사들이 시장 확보를 위한 과다경쟁 과정에서 길거리 카드 모집, 미성년자와 실직자들에게까지 카드를 발급
- 1999년 5월 여신전문금융업법 시행규칙 개정으로 70만원 현금서비스 월 이용한도 폐지
- 경제인구당 카드 수 1993년 1.0개에서 2000년 2.7개, 2002년 4.6개. 카드 이용액은 1993 26조8000억원, 2000년 224조9000억원, 2002년 678조원
- 금감원의 2001년 카드 규제 건의를 재정경제부 등이 소비회복에 찬물 끼었다는 논리로 묵살
- 금감원 2002년 4월과 10월 카드사의 가두회원 모집 규제에 나섰으나 총리실 규제개혁위원회 반대로 실패

2) 규제 완화 폐해

- 2003년 6/15 금융감독원 발표에 따르면 카드사별 신규 연체액 2003년 1월말 기준 2조 6054억원에서 3월말 1조9837억원, 4월말에는 2조3182억원으로 전월 대비 16.9% 증가
- 2004년 4월 현재 신용카드 신용불량자 186만9000명, 전체 신용불량자의 61%
- 현금서비스 월 이용한도 폐지의 결과, 1998년 32조7000억원이던 현금서비스가 2000년에 145조3000억원, 2002년 357조7000억원으로 급속 확대
- 금감원이 사태의 심각성을 깨닫고 2003년 3월 다시 모집 규제에 나섰으나 이미 신용불량자 300만 명을 넘어감
- 당시 카드대란은 한국 금융시스템 전체의 위기로 심화됨

3) 현재 상황

- 신용카드 관련 규제는 그 후 상당 수준 부활하기는 했지만, 신용카드 관련 규제 폐지·완화의 상흔은 우리 사회에 아직도 심각하게 남아 있음.
- 특히, 신용카드 대란을 계기로 가계부채가 급증하고, 신용카드에 대한 각 국민들의 의존도가 심화된 것은 지금도 국민경제에 큰 부담과 부작용으로 남아 있음, 또 ‘신용 유의자’ 와

과중채무자들이 급증하고 그들이 속한 각 가계의 고통도 계속되고 있고, 이로 인한 사회적 비용도 상당히 소요되고 있음.

2. 저축은행의 제로베이스 규제완화 : 저축은행 사태와 서민 피해

1) 배경

- 2005년 11월 재정경제부는 금융에 대한 전반적 규제완화 정책인 ‘제로베이스 금융규제 개혁방안’ 을 발표
- 이 때 저축은행의 수익모델을 마련한다는 명분으로 BIS 비율 8% 이상, 고정이하 여신비율 8% 이하(수위 ‘88클럽’)을 우량저축은행으로 규정해 법인에 대한 대출금액 한도(80억원)을 폐지 정책 발표하고 2006년 8월부터 시행
- 2005년 9월 예금보험공사는 저축은행 PF대출 부실 위험을 이미 경고함. 대출 비중이 위험 수위를 넘었고(2005년말 PF대출 규모가 4조537억원으로 전년 대비 44.7% 증가), 향후 부동산 경기 하락 시, 부실 위험이 크다는 것이 주요 내용
- 금융위원회는 2008년 10월 개별 기업에 대한 저축은행의 거액 신용공여 한도를 기존 자기 자본 5배 이내에서 10배 이내로 완화하는 것을 내용으로 하는 상호저축은행법 개정안 입법예고. 다행히 국회 입법 과정에서 무산됐으나 2008년 하반기 미국발 세계금융위기가 확산되는 시기였음에도 이 같은 규제완화 정책을 내놓을 정도로 규제완화에 매달린 것임.
- 2008년 부실저축은행의 인수합병을 추진하고 캠코에 부실PF채권을 매각할 정도로 저축은행 부실 심각한 상황에서도 후순위채 발행을 중단시키지 않고 계속 용인.

2) 규제 완화 피해

- 2006년 12월 1.6조원이던 저축은행 PF대출 잔액은 같은 해 88클럽에 대한 동일인 여신한도 규제 폐지 이후 2012년 이후 12.4조원으로 꾸준히 증가하여 저축은행 사태를 악화시킴
- 저축은행 부실과 영업정지 : 2011년 부산저축은행 예금인출 사태를 시작으로, 같은 해 9월 7개, 9개 저축은행 영업정지, 2012년 5월 4개 저축은행 추가 영업정지
- 2011년 기준 7만4,000명 피해자 양산, 피해금액 2조 6,000억원, 2012년 기준으로 약 1만명 피해자 추정
- 후순위채권 발행에 대한 감독 해태로, 2004년 447억원이던 저축은행 후순위채권이 2010년 말에는 3,548억원으로 폭발적으로 증가해 이후 저축은행 영업정지 사태에서 수많은 후순위채권 피해자를 양산

3) 현재 상황

- 금융감독 당국은 저축은행의 부실채권을 환매조건부로 자산관리공사에 매각하여 급한 불을 껐으나 일시적으로 부실을 감추는 방식일 뿐 저축은행은 여전히 PF 대출 부실에 따른 재무위기를 겪고 있음
- 금융감독 당국은 PF대출 부실에 따라 저축은행에 다른 수익모델을 찾기 위해 카드·보험·캐피탈 영업 허용 등의 추가적인 규제완화 정책으로 대응하려고 함

3. 중소기업 고유업종 규제 폐지 : 대기업의 중소기업인 적합업종 침탈 가속화

1) 배경(중소기업 고유업종 관련 운영 및 법제 연혁³⁾)

- 1979. 3. 정부는 대기업의 무분별한 사업 확장으로 피해를 입게 되는 중소기업을 보호하기 위하여 특정업종을 중소기업 고유업종으로 지정하는 「중소기업사업조정법」 제정
- 1995. 1. 「중소기업의 사업영역보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률」 제정
- 2000. 규제개혁위원회의 해제 권고에 따라 당시 88개 지정업종을 단계적으로 축소함
- 2006. 12. 31. 2006년 3월 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제정하고, 고유업종을 전부 해제함으로써 중소기업 고유업종 제도는 정부 보호 속에서 안주하는 중소기업을 양산하여 실패한 제도라는 비판을 받아 폐지됨

그러나 중소기업 고유업종제도는 시행 초기부터 제조업만을 중심으로 운영되어 왔는데 1990년대 이후 제조업 자체가 사양화되고 중국제품 진출로 인한 가격경쟁력의 약화로 제조업계 자체가 불황에 빠진데다가 신자유주의에 기초한 규제철폐 논의가 더해져 폐지된 것이며, 고유업종제도 자체가 중소기업의 경쟁력을 약화시킨 것인지 여부의 인과관계에 대한 실증적이고 정확한 분석은 없었음

- 2010. 9. 정부는 ‘대·중소기업 동반성장 추진대책’ (9·29대책)의 일환으로 ‘동반성장위원회’가 민간 자율에 기반한 사회적 합의를 통해 대·중소기업이 역할을 분담하는 중소기업 적합업종을 지정하도록 함.
- 2011. 12. 적합업종제도의 취지를 반영한 대중소기업상생협력촉진에 관한 법률 개정.

3 2012. 11. 참여연대중소상인살리기전국네트워크전국유통상인연합회 등에서 국회에 입법청원한 <중소기업 중소기업인 적합업종 보호에 관한 특별법 제정안 청원에 관한 지식경제위원회 검토보고서> 참조

- 2012. 동반성장위, 서비스업 분야의 적합업종 지정 추진

고유업종제도 폐지 이후 대기업의 사업진출로 해당 업종의 상당수 중소기업이 수요의 감소 등으로 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 경우 일정기간 사업의 인수·개사확장을 연기하거나 사업 축소를 권고하도록 정부가 중재하는 <사업조정제도>를 도입(2006년)했고, 중소기업청장이 중소기업자가 생산·제공하는 제품이 판로 확대의 필요성을 인정하는 제품을 경쟁제품으로 지정하고, 공공기관은 중소기업자만을 대상으로 하는 제한경쟁 또는 지명경쟁 입찰에 따라 조달계약을 체결하도록 의무화하는 <경쟁제품제도>를 통해 공공부문에서 중소기업을 보호하는 장치를 운영하고 있으나, 그 보호범위가 사후적·제한적이라는 점에서 현행 무분별한 대기업의 사업영역 확장으로부터 중소기업을 보호하기에는 미흡하다는 평가임

이후 적합업종제도의 조기 정착 및 그 실행력을 담보하기 위해서는 법제화를 통한 최소한의 규제도입이 불가피하다는 주장이 대두되어, 아래 법안들이 국회에 발의되어 대안법이 됨

- 2011. 7. 1 「중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법안」(노영민 의원) 발의(주요 내용 ①도매 및 소매, 숙박 및 음식점업을 대상으로 중소기업 적합업종 지정, ②대기업등의 인수·개사확장을 금지하되 2개월전에 승인을 받은 경우는 가능, ③적합업종 영위 대기업에 사업이양 권고·공포이행명령, ④ ‘적합업종 보호기금’ 설치하여 사업이양한 대기업의 손실지원)
- 2011. 3. 8 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부 개정 법률안」(장제원 의원) 발의(주요내용 ①중소기업 보호업종 및 보호업종의 보호기간을 지정, ②대기업등의 보호업종 사업 인수·개사확장을 금지하되, 3개월전에 중기청장에게 신고한 경우는 가능)
- 2011. 8. 24 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부 개정 법률안」(김재균 의원) 발의(주요 내용 ①중소기업 보호업종을 지정, ②대기업 등의 보호업종 사업 인수·개사확장을 금지하되, 2개월전 승인받은 경우는 가능)
- 2012. 11. 「중소기업·중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법 제정안」 입법 청원. 참여연대·중소상인살리기전국네트워크·전국유통상인연합회
- 2013. 4. 26. 「중소기업·중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법 제정안」 입법 발의. 민주당 오영식 의원

2) 규제 완화 폐해

- 2008년 이후 급격히 자영업자 창업인구 늘어 현재 600만 자영업자가 형성돼 있고 평균생존율도 4~5년에 불과함. 생계형 영세자영업자의 월 평균 수익도 100만원 수준이고, 매년 한해 평균 도소매업의 경우 15만개의 점포가 창업 했다가 15만 5천개가 폐업하고 있음(현

대경제연구원 조사 2012. 7/29)

- 고유업종제도가 사라진 이후 재벌 등 대기업은 기업총수 일가의 재산증식을 위하여 제조업은 물론 전통적으로 중소기업이 영위해오던 영세한 도매·소매업, 식자재납품업, 음식점업, 공구상 등 각종 분야로 무분별하게 진출하여 중소기업 및 중소기업인의 생존권을 위협하고 있는 상황임
- 도·소매업계의 경우, 유통대기업이 대형마트 코스트코와 같은 창고형 매장, ‘이마트 에브리데이 상품공급점’ 과 같이 상품공급점 형태로 도매시장에 진출하고 있고, CJ, 대상 등은 전통적인 중소기업인 업종인 식자재도매업에 진출하여 영세 도매업자의 생계를 빼앗고 있음
- 문구소매업의 경우 지난 10여년간 매년 1000여개씩 사라져 가고, 그나마 남아있는 학교 인근 영세 문구점들은 폐업 위기에 처해 있어 적합업종 지정을 신청했고, 최근에서야 동반성장위에서 적합업종 지정에 대한 논의를 시작함
- 최근에는 알뜰폰 사업자, 고물상, 휴대폰 유통·개통업, 떡집, 공구상 등까지 재벌·대기업이 무분별하게 시장에 진입함

3) 현재 상황

- 중소기업 사업영역을 보호하기 위해 2011년부터 중기 적합업종 제도가 시행되고 있지만, 동반성장위의 소극적 태도로 제도의 실효성이 논란이 되었고, 적합업종 지정 법제화에 대해서도 정부, 여당의 통상 문제를 거론하며 거세게 반발하여 그동안 지정된 적합업종은 제조업과 일부 소매업에 머물러 있고, 법제화 논의도 본격화하지 못하고 있음
- 2013년 2월 김제남 의원(정의당, 산업통상자원위원회)이 중소기업청 자료를 받아 적합업종 지정 현황을 분석한 결과, 박근혜 정부 들어 지난 1년 동안 중소기업 적합업종으로 지정된 품목업종은 2건에 불과함
- 현재 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따라 동반성장위원회에서 중소기업 적합업종제도를 운영하고 있으나, 적합업종의 선정이 민간의 자율적 합의에 따라 결정되고, 대기업의 사업이양의 경우 권고적 효력만을 가질 뿐이어서 한계가 있음
- 현 적합업종 지정제도의 근본적 한계가 있음에도 정부여당과 야당 간 입장 차이가 극명하게 나타나 「중소기업·중소상인 적합업종 보호를 위한 특별법」 제정안 논의 및 법제화에 대한 논의는 사실상 중단됨
- 과거 정부 지원에 힘입어 성장한 대기업과 현재의 중소기업은 힘의 불균형적 조건을 가지고 있어 공정경쟁이 가능하지 않는데도 불구하고 대기업과 적합업종 법제화를 반대하는 집단은 경쟁제한을 이유로 중소기업적합업종 제도를 반대하고 있음.
- 과거 중소기업 고유업종제도와 같이 중소기업인, 중소기업들이 자체적으로 경쟁하여 그 내부적인 혁신이 가능한 골목상권의 사업 분야를 중소기업·중소상인 적합업종으로 지정하고,

대기업 진출을 억제함으로써 중소기업·중소상인의 생존권을 보호하고 국민경제의 균등한 발전을 도모하기 위해서는 적합업종제도를 현재와 같이 민간위위원회에 맡길 것이 아니라 관련 법률을 제정하여 구속력과 실효성을 담보해야 함. 아울러 적합업종 법제화 및 현재 적합업종 특별법 입법 취지와 목적을 최대한 반영하여 중소기업과 중소기업인 사업영역을 보호할 수 있는 다양한 입법방안과 경로를 모색해야 할 것임

4. 재벌대기업의 출자총액제한 규제 폐지 : 재벌대기업의 문어발 확장과 경제력 집중 심화

1) 배경

- 출자총액제한제도의 취지 : 소수 지분을 가진 특정기업 주체가 실질적인 자기 자본의 출자 없이 자신이 지배하는 기존 회사들을 통해 다른 회사의 주식을 취득하는 방식으로 계열회사를 무분별하게 확장하는 것을 막기 위해 도입
- 1986. 12. 출자총액제한제도 도입. 납입자본금 10억원 이상이거나 총 자산이 50억원 이상인 회사는 출자총액이 순자산의 40%를 초과할 수 없음
- 1994. 12. 공정거래법 개정. 대규모기업집단에 속하는 회사는 출자총액이 순자산의 25%를 초과할 수 없음
- 1998. 2. 출자총액제한제도 폐지. IMF 구조금융 이후 기업들의 무분별한 사업다각화 위험이 줄었고, 외국기업에 의한 적대적 M&A 가능성 등의 명분.
- 2001. 3. 출자총액제한제도 부활. 폐지 이후 순환출자 등이 크게 늘고 대우그룹 부도사태 등으로 규제 필요성이 확인. 대규모기업집단 속하는 회사는 출자총액이 순자산의 25%를 초과할 수 없음.
- 2002.1. 공정거래법 개정. 출자총액제한기업집단에 속하는 회사는 출자총액이 순자산의 25%를 초과할 수 없음. 각종 예외 확대
- 2007.4. 공정거래법 개정. 자산총액이 10조원 이상 기업집단에 속하는 자산 2조원 이상의 회사는 출자총액이 40%를 초과할 수 없음
- 2009.3. 출자총액제한제 폐지. 기업 투자 여력 저해 등의 이유

2) 규제 완화 폐해

- 출자총액 폐지 이후 30대 기업집단의 계열사 출자금액은 1998년 4월 17.7조원에서 2001년 4월 50.5조원으로 3년 사이에 32.8조원 증가⁴
- 1998년 말 대우그룹 부도 사태와 2000년 현대그룹 유동성 위기 : 출자총액이 유지되었다면

이들 기업들이 무모한 확장전략을 펼 수 없었을 것이라는 분석⁵.

- 경제력집중의 심화⁶ : 2009년과 2010년 대비
- 30대 재벌 상장계열사의 총자산, 매출액, 당기순이익이 전체 상장기업에서 차지하는 비중은 각각 50% → 55%, 63% → 67%, 69% → 75%로 심화
- 30대 재벌 상장도소매업체의 총자산, 매출액, 당기순이익은 각각 78% → 81%, 78% → 86%, 109% → 111%로 심화

3) 현재 상황

- 2012년 총선과 대선 과정에서 출자총액제한제도의 부활이 야권 중심으로 활발하게 논의됐으나 여당과 여당 대선 후보의 반대로 공약화되지 않음
- 진보진영 일각에서도 출총제를 부활하면 유일하게 투자 여력이 있는 재벌의 투자를 제한해 경제에 악영향을 미칠 것을 우려할 정도로 재벌로의 경제력집중이 심화된 상태

5. 대형마트 진출허가제 규제 폐지 : 대형마트와 SSM으로 인한 지역 경제 파괴, 그리고 변종 SSM 난립 사태

1) 배경 (관련 법안 연혁)

- 1951. 「중앙도매시장법」 제정
- 1961. 「시장법」⁷ 제정
- 1980. 「유통산업근대화촉진법」 제정
- 1980. 「독점규제및공정거래에관한법률」 제정
- 1987. 7. 1. 「도소매진흥법」 제정
- 1988. 「유통시장 3단계 개방계획」 수립

4 경제개혁연구소.2006.11.8. 경제개혁리포트 2006-5호 ‘경제력집중 억제 관점에서 바라본 출자총액제한제도 존치의 필요성’

5 경제개혁연구소.2006.11.8. 경제개혁리포트 2006-5호 ‘경제력집중 억제 관점에서 바라본 출자총액제한제도

6 경실련. 2012.3. ‘30대 재벌 상장계열사의 총자산, 매출액, 순이익 분석’

7 시장법은 1986년 도소매진흥법이 제정되며 폐지되었고 1987년 도소매진흥법과 1980년 유통산업근대화촉진법은 1997년 유통산업발전법으로 제정되어 폐지

- 1996. 김영삼 정부는 유통시장을 전면 개방하고, 유통산업 경쟁력 강화라는 명분으로 관련 규제정책을 완화함. 외국인 투자시 매장면적 및 점포수 제한 전면 폐지
- 1997. 4. 「도소매진흥법」이 폐지되고 「유통산업발전법」으로 대체 제정되어 대형마트 등과 같은 대규모소매점의 개설이 허가제에서 등록제로 전환됨
- 1993년 국내 최초로 이마트가 대형마트로 오픈. 1996년 우루과이 라운드 협상 이후 유통시장의 전면 개방과 함께 까르푸나 월마트 등이 국내 대형마트 시장에 진출. 외국유통업체는 국내 대기업에 밀려 퇴출되는 반면, 정부가 국내 유통대기업의 활동 규제 완화와 육성 정책을 추진하여 국내 유통대기업들은 대형마트와 SSM 사업 진출을 무한적으로 확장함
- 2009. 10. 기업형슈퍼마켓(SSM) 허가제 「유통산업발전법」 개정안 공동발의(조승수 의원 대표발의). 2010-11-10, 대안반영폐기
- 2010. 4. 가맹점 SSM을 사업조정대상으로 포함한 대중소기업상생협력촉진법」 개정안 통과
- 2010. 11. 10. 전통시장 인근 500m내 지역에서만 SSM 출점을 규제한 「유통산업발전법」 통과
- 2010. 11. 25. 사업조정제도에 가맹점SSM을 제한 적용하도록 한 「대중소기업상생협력촉진법」 개정안 통과
- 2011. 11. 여성노동자 건강권, 휴식권 보장하는 「유통산업 근로자 보호와 대규모점포 등의 주변생활환경 보호 등에 관한 특별법」 공동발의(이미경 의원 대표발의). 2012-06-29 18대 국회 임기 만료로 자동 폐기
- 2012. 6. 이마트, 홈플러스 등 체인스토어협회는 영업시간제한 및 의무휴업일 지정 조례의 상위법 「유통산업발전법」을 위반하여 효력이 없고 위법 서울 강동구와 송파구를 상대로 ‘영업시간제한 등 처분취소 청구소송(2012구합 11676)’을 제기함
- 2012. 6. SSM허가 및 영업시간 제한, 의무휴업 확대, 사전입점예고제, 상권영향평가제도 도입 등 「유통산업발전법」 개정안 입법청원(중소상인살리기전국네트워크)
- 2012. 8. 「유통산업 근로자 보호와 대규모점포 등의 주변생활환경 보호 등에 관한 특별법」 발의(이미경 의원)
- 2012. 12. 31. 대형마트 준 등록제 시행, 대형마트 등에 영업시간제한 및 의무휴업일제, 사전입점예고제, 상권영향평가제도 등을 도입하는 「유통산업발전법」 개정안 국회 통과
- 2013. 12. 헌법재판소에서 대형마트, SSM 등의 영업시간을 규제한 「유통산업발전법」 조항과 관련, 대형마트들이 낸 헌법소원 심판 청구 각하함
- 2013. 12. 정부와 지자체가 건전한 유통질서 확립 및 대규모점포와 중소유통업의 상생발전을 위해, (준)대규모점포와 중소상인간 상생품목 판매 및 지정을 권고하도록 하는 「유통산업발전법」 개정안 발의(우원식 의원)

2) 규제 완화 폐해

- 1997년 「도소매진흥법」이 폐지되고 「유통산업발전법」이 제정되어 대형마트 등과 같은 대규모소매점의 개설이 ‘허가제’에서 ‘등록제’로 전환됨에 따라, 전국 곳곳에 대형마트들이 난립하게 되었고, 대형마트 인근의 전통시장 및 지역 상권은 급속히 붕괴하여 문을 닫는 시장과 가게가 속출함
- 대형마트 시장은 급속히 팽창하며 소수 대형유통회사들이 유통시장을 주도하는 반면, 유통시장의 급격한 재편에 대해 준비할 여건조차 되지 않은 전통시장 및 중소유통업계의 부작용이 시작됨
- 유통대기업들은 대형마트 시장이 과포화상태에 이르고 부지 확보에 어려움을 겪자 2007년 전후 기업형 슈퍼마켓(SSM)으로 방향을 전환하여 전국 골목상권을 장악하게 됨
- SSM : 2001년 202개, 2003년 234개에서 2011년 8월 말 기준으로 1,000개 넘어섬. 대형마트 : 이마트(146개), 롯데마트(105개), 홈플러스(138개) 등 전국 400여개에 달함(2012년 기준). 전통시장 : 2004년 1,702개에서 2012년 기준 1,347개로 감소(시장경영진흥원 조사)
- 2006년까지 3년 동안 대형마트 상위 3사 점포수는 3배(223개), 매출액은 평균 2.2배(115.6%) 증가. 가장 공격적으로 사업을 확장하고 있는 홈플러스 익스프레스의 매출액은 이 기간 동안 4.6배(355.9%)가 증가. 대형마트 상위 3사의 전체 슈퍼마켓 시장점유율도 2006년 6.2%에서 2009년 11.2%까지 기록한 반면, 동네 슈퍼마켓 점포수와 매출액은 급감함. 2009년 소형 슈퍼마켓(매장면적 150㎡이하)의 점포수는 7만 9천 2백개로 2005년 대비 2만개 이상 감소했으며, SSM 인근 소매 점포 매출액은 평균 48% 감소함

※ 대기업의 동네상권 잠식 단계

1단계 : 대형마트 시장의 급속한 팽창, 전통시장·동네상권 쇠락

2단계 : SSM의 급속한 팽창, 골목상권 잠식 중 + 1단계 지속

3단계 : 사업조정제도를 피하기 위한 가맹방식의 편법 SSM 진출 + 1,2단계 지속

4단계 : 도매 유통 시장 진출 + 변종 SSM 출점+ 1,2,3단계 지속

- 최근까지도 대형마트 허가제 폐지에 따라 합정동 홈플러스가 입점함으로써 인근 전통시장들이 위기에 처함. 2011년 개정된 유통법이 시행되기 직전, 대형마트인 합정동 홈플러스가 마포구청에 입점 등록을 신청함. 당시 반경 2.3KM 내 동양최대의 매출을 자랑하는 홈플러스 월드컵점이 이미 영업 중이었고, 인근 망원역에는 기업형 슈퍼마켓(SSM)인 홈플러스 익스프레스가도 영업하고 있었으며, 이미 주변상권의 골목마다 홈플러스 익스프레스가 곳곳에 입점하여 운영을 하고 있었음. 그런데 인근 전통시장인 망원시장-월드컵시장을 포함하여 인근 중소상가 밀집 지역으로부터 670M 거리 밖에 안 되는 합정역에 4300여명 규모의 대형마트 홈플러스 등록 절차를 마무리 한 상태에서 상인들은 거대 공룡 홈플러스와 긴 싸움을 시작함. 동일 상권 내 4개의 홈플러스로 인해 주변의 영세 상인과 망원시장, 월드컵

시장 등 재래시장은 엄청난 매출하락으로 인한 피해를 입음(2011. 11. 29. 망원시장월드컵시장 상인들과 주민들이 대책위를 결성해 1년 넘게 홈플러스와 싸운 결과 2013년 2월 합정동 홈플러스-망원시장월드컵시장 간 ‘15개 상생품목 지정 및 홈플러스에서 판매 제한’, ‘망원점 홈플러스익스프레스(SSM) 폐점’ 등의 의미 있는 상생협약을 맺음).

- 한누리창업연구소에서 조사한 상권영향 분석 자료에 의하면 반경 1km이내 소매업 545개 점포가 영향을 받는다고 한다. 특히 반경 500m 이내 142개 소매업 중 슈퍼나 편의점등 140개 점포와 가공식품과 농수축산 식품을 판매하는 69개 점포 등이 30%이상 매출 하락이 예상되며 평균 영업이익의 감소율은 66.8%에 이를 것으로 추산되고 있음

3) 현재 상황

- 2009년부터 대형마트 등 유통대기업의 무한 탐욕을 억제하기에는 중소기업들의 힘은 역부족임. 해마다 중소기업·자영업자들의 자살과 과로사율이 증가해 사회적 문제로 대두됨에 따라 여론에 못 이겨 정부와 국회는 대형마트와 SSM을 규제하는 법제와 정책 개선을 이행하였지만, 유통대기업의 시장 잠식과 골목 상권 침탈은 계속 되고 있음
- 최근 유통대기업들은 의무휴업·영업시간 제한, 사전입점예고제, 상권영향평가제도 등 대형마트·SSM 규제를 피하고 법적 사각지대를 악용해 변종 SSM인 상품공급점 출점을 통해 유통시장을 공략하고 있음. 이 상품공급점은 현재 규제수단이 전무하므로 상품공급점도 사업조정 대상 및 영업규제 대상에 포함시키도록 규제를 강화하고 「유통산업발전법」과 「상생법」 개정이 시급함
 - ① 상품공급점 : 매장의 소유주는 개인사업자이지만, 대형유통기업으로부터 물품을 독점 공급받는 등 기존의 SSM과 유사한 형태로 운영되며, 일반슈퍼 면적보다 훨씬 큰 1000제곱미터(약 300평)이상인 경우가 50% 이상임
 - ② 상품공급점 현황 : 이마트 에브리데이 353개(이마트 에브리데이리테일에서 상품공급), 롯데슈퍼와 하모니마트 256개(롯데쇼핑(주)에서 상품공급), 홈플러스(주) : 1개 등으로 전국 약 610개에 달함. 2013년 5월말 기준. 중기청 조사
 - ③ 광주 : 최근 1년 동안 이마트에브리데이 10개, 롯데슈퍼가 3개가 출점되어 폐업 위기에 처한 일반슈퍼들이 많이 있음
- 박근혜 정부 출범 후 1년 간 신세계이마트의 복합쇼핑몰 6곳이 신규 출점, 신세계는 편의점 사업에도 진출함. 중소도소매 시장까지 장악하는 대기업의 상품공급점 660여개가 출점, 평택시 이마트 2호점 포함 대형유통업체 21곳 신규 출점이 확정됨
- 통계청에서는 2014년 유통대기업의 매출을 46조 6천억으로 전망. 그러나 전통시장은 2000년 ~ 2011년 사이 1,857개에서 340개로 무려 5배 이상 줄었고, 매출액도 40조원에서 24조원으로 감소함
- 변종 SSM인 상품공급점의 진출로 인해 상품공급점 주변의 중소 슈퍼마켓 매출액이 69.4%

감소했고, 응답자 25.7%는 30%이상 매출이 감소함(2013. 11. 중소기업중앙회 조사)

- 상황이 이러헌데 최근 박근혜 정부는 ‘규제완화’ 를 핵심으로 한 경제혁신 3개년 계획을 발표하고, 대통령이 의장으로 있는 국민경제자문회의의 지역순회 행사에서 “도소매업의 생계형 자영업자 퇴출정책” 을 발표하며 현행 중소기업 보호를 위한 규제가 과도하다고 주장함
- 지금 유통업과 자영업이 처한 상황은 정부가 제때 대기업의 과다진출을 제대로 규제하지 못해 나타난 시장실패의 결과임. 유통재벌대기업들로부터 골목상권 및 지역경제를 보호하기 위해서는 유통대기업의 시장 진입에 대해 현행 등록제를 허가제로의 전환이 절대적으로 필요함. 건전한 유통생태계를 구성하기 위해 대기업에게는 최소한의 규제와 중소기업인들에게는 육성 지원책이라는 동반성장 정책이 요구됨

6. 정리하고 규제 완화 : 대량해고의 일상화와 노동자들의 고통 심화, 그리고 만성적인 고용 불안정

1) 배경

- 1989.05.23 대법원 선고 87다카2132 판결 : 기업이 경영상의 사정에 의해 노동자를 해고할 때는 ①해고를 하지 않으면 기업의 경영이 위태로울 정도의 경영상의 필요성 필요하고, ② 경영 합리화, 신규채용 금지, 휴직과 희망퇴직 등 해고회피노력을 다해야 하고 ③합리적이고 공정한 해고의 기준을 통해 해고 대상자를 결정해야 함.
- 1991.12.10 대법원 선고 91다8647 판결 : 긴박한 경영상 필요성을 경영조건 악화뿐만 아니라 생산성 향상과 같은 기술적 이유도 포함시켜 인원감축의 합리성으로도 판단함.
- 1997.03.13. 근로기준법 전면개정 : 근로기준법 제31조(경영상 이유에 의한 고용조정)는 ‘사용자는 경영상 이유에 의하여 근로자를 해고하고자 하는 경우에는 긴박한 경영상의 필요가 있어야 한다.’ 고 명시하고, 사용자에게 해고회피노력과 합리적이고 공정한 해고의 기준을 요구함.
- 1999.02.20. 근로기준법 개정 : 근로기준법 제31조(경영상 이유에 의한 해고의 제한) 상의 ‘긴박한 경영상의 필요’ 에 ‘경영악화를 방지하기 위한 사업의 양도·인수·합병’ 포함시킴.
- 2002.07.09 대법원 선고 2001다29452 판결 : 긴박한 경영상의 필요를 경영조건 악화와 그에 따른 기업의 도산을 막기 위한 경우로 한정하지 않고, 장래에 올 수도 있는 위기에 미리 대처하기 위한 인원감축도 객관적으로 합리적이라고 판단될 경우 해당 해고는 정당하다고 판결

2) 규제 완화 폐해

- 정리해고의 정당성을 판단하는 가장 중요한 기준인 긴박한 경영상 필요성에 대한 해석이 완화되면서 대규모 해고의 정당성이 쉽게 인정되고, 사용자들은 여러 가지 사유와 방식으로 정리해고를 단행하고, 노동자들도 정리해고에 대항하기 어렵다는 판단 하에 희망퇴직 등의 대안을 수용함.
- 2014.01.10 서울고법은 악기제조업체 (주)콜텍 사측의 정리해고를 정당하다고 판결함. 서울고법이 재판을 위해 실시한 (주)콜텍에 대한 감정평가는 콜텍 대전공장이 경영상의 긴박한 사유에 해당된다고 볼 수 없다고 결론 내었고, 2012년 2월 대법원이 “긴박한 경영상 필요성이 없다고 판단한 것은 수긍하기 어렵다”고 판단하여 서울고법으로 돌려보냈음. 그럼에도 불구하고 서울고법은 “회사 공장의 채산성 악화는 구조적인 원인에 기인한 것으로 향후 개선될 가망이 없었다고 보이고, 공장 폐쇄결정은 장래에 올 수 있는 위기에 대처하기 위한 것”이라고 판시함.

3) 현재 상황

- 새누리당과 정부에서도 정리해고 요건을 강화하겠다는 방침을 내비침. 단, 긴박한 경영상 필요성에 대한 강화보다는 경영상 해고회피 노력 강화 및 재고용 조치 강화 등의 제도 개선 방향을 보임.

7. 비정규직 사용규제 완화 : 기간제, 파견 등 비정규직 만연과 노동조건 악화

1) 배경

- 2004. 9. 정부는 ‘파견근로자보호등에관한법률’ 개정안, ‘기간제및단시간근로자보호등에관한법률’ 제정안 제출 계획 발표. 주요 내용은 파견업종 무제한 확대, 비정규직의 최장 3년 고용 가능
- 2006. 기간제노동자의 고용기간을 1년에서 2년으로 연장, 기간만료 후 고용의제. 합법파견의 기간 만료 후 고용의제 적용을 고용의무로 후퇴
- 2006. 8. 9. 반복갱신되는 기간제노동자와 상시업무의 무기계약화 방침 발표.
- 2007. 공공기관에서 2년 이상 근무한 7만 여명의 비정규직에 대해 직급·임금체계 설계, 인사규정 정비를 거쳐 무기계약직 전환 방침 발표
- 2009. 구 한나라당(현 새누리당)의 비정규직법 적용 3년 유예안과 비정규직의 고용기간 연장 방침 발표. 100만 실업대란설 유포

2) 규제 완화 폐해

- 고용노동부가 기간제법 시행효과를 평가하고 고용형태별 노동시장 이동 실태 등을 파악하기 위해 실시한 조사 결과, 2013년 10월 기준 기간제법 적용근로자 120만8000명 가운데 한 직장에서 2년 이상 근무해 정규직으로 전환된 근로자는 7만4800명, 비율로는 6%에 불과
- 참여연대가 2007~2012년 사이 16개 지자체의 비정규직 실태를 추적한 결과 비정규직은 고용량과 전체 고용에서 차지하는 비율 모두 증가

3) 현재 상황

- 직접고용 비정규직, 간접고용 비정규직은 감소하지 않고 있음. 지방자치단체장들의 의지로 줄여나가는 분위기.
- 사용사유제한, 전환 예외 축소 등 비정규직 자체를 줄이는 입법은 난항인 가운데, 차별시정 중심으로 개정됨.
- 가장 최근 변화는 차별 내용 구체화하고, 차별에 따른 배상 한도를 높이고, 확정된 시정 명령의 효력을 확대하는 법안 개정 있었음.

8. 개발제한구역(그린벨트) 규제 해제 : 도시의 연접화, 난개발, 그리고 환경 파괴

1) 배경

- 과밀도시의 방지, 도시 주변의 자연환경 보전, 도시민을 위한 레크리에이션 용지확보, 도시 대기오염 예방, 상수원 보호, 국가안보 등을 위하여 1971년 7월 서울지역을 효시로 개발제한구역을 지정함. 당시 서울을 포함한 수도권 일부가 그린벨트로 처음 지정된 이후 1977년 4월 여천(여수)권역까지 8차에 걸쳐 14개 도시권이 그린벨트로 묶임. 그러나 그린벨트는 구역지정 초기 이미 개발된 시가지나 집단취락지 등이 포함되면서 민원이 끊이지 않음. 이 때문에 5·6공화국을 거치면서 대통령 선거, 지방선거를 치를 때마다 주민표를 의식해 정치권에서 그린벨트 조정문제가 제기되어 옴.
- 1990년 10월에는 도시계획법시행규칙 개정안을 마련하고 개발제한구역 내 주민생활의 불편해소 및 생업시설 확대, 여가·휴식공간 활용 등을 위해 공공건물·체육시설 설치 및 건축물의 신·증축을 허용하는 등 대폭적으로 그 규제를 완화함. 또한 1999년 6월 그린벨트에 근린시설 신축을 허용하여 건폐율 20%, 용적률 100% 범위 안에서 3층 이하의 단독주택은 물론 약국과 독서실 등 26개 유형의 근린생활시설을 신축할 수 있게 허용됨.

<표1> 개발제한구역(그린벨트) 지정 및 해제 일지

개발제한구역(그린벨트) 지정 및 해제 일지			
구분	시기	내용	
지정	1971년 ~ 1977년	8차례 걸쳐 14개 도시에 5,397km ² 지정	
변화	1999년 7월	* 제도개선방안 발표 - 7대 중소도시권 전면 해제 - 7대 대도시권 부분 해제	
해제	중소도시권	2003년	1,103km ² 전면 해제
	대도시권	2008년 9월 현재	* 354km ² 해제 - 고리원전 등 우선해제 132km ² - 광역도시계획에 따른 해제 222km ²
		2008년 9월	* 광역도시계획에 따라 잔여 120km ² 해제 (수도권 26km ² , 지방 94km ²)
최근 현황		2009년 2월	* 2012년까지 수도권 그린벨트내 보금자리주택 32만가구 공급 (기획재정부 세제개편안 및 국토해양부 주택법·공급규칙 개정 중)
		2014년 3월	* 그린벨트 해제지역내 상·공업시설 설립 허용, 개발 민간투자액 비율 기준 1/2→2/3 확대 (제5차 무역투자진흥회의 '지역경제 활성화 대책')

출처 : 국토교통부

2) 규제 완화 폐해

- 그린벨트 전면 조정은 그린벨트 전면 해제를 선거공약으로 내걸었던 김대중 정부가 들어서면서부터 시작됨. 김대중 정부는 집권 이후인 1998년 각계 전문가들로 '개발제한구역 제도 개선협의회'를 구성함. 정부는 1999년 7월 '개발제한구역 제도 개선안'을 마련하여 전국 그린벨트 지역 가운데 춘천, 청주, 전주, 여수, 진주, 통영, 제주권 등 7개 중소도시권역은 그린벨트를 전면 해제하기로 함. 그 결과 2000년 '개발제한구역 지정 및 관리에 관한 특별법'이 만들어진 후 개발제한구역의 해제·완화가 가속화됨.
- 2001년 8월 처음으로 제주권의 그린벨트가 전면해제 되었고 2002년 12월까지 강원 춘천, 충북 청주시, 전남 여수·여천권 등 4곳이 그린벨트가 전면 해제됨. 또 2003년 6월 전주에 이어 10월에 진주, 통영 지역의 그린벨트가 해제됨으로써 정부가 전면 해제하기로 결정한 7개 중·소도시의 그린벨트 해제절차가 마무리됨. 그리고 수도권과 대구, 부산, 광주, 대전, 울산, 마산, 창원, 진해권 등 나머지 7개 대도시권역은 부분해제지역으로 지정함. 또 대규모 취락, 관통취락, 산업단지 등을 우선해제지역으로 지정하여 그린벨트 해제작업이 계속되어 왔음. 노무현 정부도 강남을 둘러싸고 있던 그린벨트를 풀어 대규모 임대주택을 지으려 했다가 반발 여론에 부딪히며, 송파 위례 신도시 개발로 방향을 튼 바 있음.
- 이명박 정부 역시 수도권 그린벨트 내 보금자리주택 32만 가구 공급과 산업단지 용지부족 해소를 명분으로 분당의 16배에 달하는 규모의 그린벨트를 해제하며, 도시의 무분별한 개발과 확산, 녹지공간의 감소, 그리고 후대에 대한 무책임한 결과 등을 불러오고 있음.

- 이명박 정부가 그린벨트 해제해 공급한 보금자리주택은 시범단지의 반값아파트를 제외하고는 모두 LH와 건설사의 장사로 왜곡됨.

3) 현재 상황

- 최근 박근혜 정부는 ‘지역경제 활성화 대책’이라며 그린벨트 해제지역 내 상·공업시설 설립 허용하고, 개발 민간투자액 비율을 기존 1/2에서 2/3로 확대하겠다고 밝힘.
- 애초 해제 지역을 주거 용도로만 허용해온 것은 난개발을 막자는 취지였으나 상·공업시설이 들어서도록 허용된다면, 대규모 빌딩, 공장 등이 들어서 난개발과 환경문제를 불러올 수 밖에 없음. 유지되어 온 그린벨트들에도 해제 요구가 더욱 높아지면 난개발로 투기를 조장할 수 있음.
- 용도 변경 부지의 개발이익은 재벌 건설사 등 토건세력들에게 사유화됨. 2013년 정부 자료에 따르면 우리나라 토지 소유 인구는 30%에 불과하며, 1%에 불과한 상위 50만 명이 그 중의 55.2%를 독식하고 있음. 더구나 새누리당은 개발이익 환수를 위한 개발부담금을 없애겠다는 입장으로 지난해 ‘개발이익환수법’ 개정을 통해 ▲개발부담금 1년간 면제(수도권 50%·타지역 전액) ▲개발부담금 20~25%로 차등화(기존 25%고정) ▲개발부담금 면제 대상 확대 ▲성실납부 시 환급 규정 신설 ▲부담금 부과기간 5개월로 연장(기존 3개월) 등을 추진했으나 야당의 반대로 중단됨.
- 현재 그린벨트의 40%가 국토 면적의 12%에 불과한 수도권에 집중되어 있음에도 개발세력은 수도권의 개발을 위해 많은 부분을 해제해 당초 5,397km² 중 1,530km²을 해제시킴. 정부가 지역경제 활성화를 위한다고 하지만 이미 해제된 전체 자연취락 106.2km² 중 35.4km² (33%)가 수도권임.
- 결국 기존 해제지역에 대한 용도변경 허용은 지역경제 활성화보다 수도권 집중화를 더욱 심화시킬 수밖에 없다는 점에서 그린벨트 취지와 목적 자체를 근본부터 뒤흔드는 것임.

9. 분양가상한제 및 무주택자 우선분양제 폐지 : 부동산투기 만연과 서민 주거불안 심화

1) 배경

- 공동주택의 분양가를 산정할 때 일정한 표준건축비에 택지비(감정가)를 더하여 분양가를 산정하게 하고 그 가격 이하로 분양하게 하여 분양 가격을 안정시켜 주택공급을 원활하게 하려는 제도이다. 이 제도는 주택 가격이 급등하면서 주택건설업체들이 과도하게 이익을 향유하고 있다는 사회적 비판에 따라 2007년에는 전면 부활 시행됨.
- 분양가상한제는 1970년대 말 이래 선분양제도와 결합되어 건설회사가 소비자로부터 분양

대금을 받아 건설자금을 마련할 수 있도록 함으로써 PF등 아파트 건설자금 동원에 따른 금융비용을 줄이는 대신 서민들에게 내 집 마련의 기회를 제공하도록 분양가를 규제하는 방식으로 운영되어 왔음.

- 무주택자 우선 분양제는 투기과열지구로 지정한 주택건설지역에서 공급하는 전용면적 25.7 평 이하 민영주택의 50%를 무주택 세대주에게 우선 분양하는 제도로 주택 분양에 있어 분양가상한제와 함께 청약 1순위 자격을 취득한 만 35세 이상의 5년 이상 무주택 세대주가 그 대상임.
- 무주택 세대주가 중소형 평형을 청약하면 우선 공급분(50%)에 대해 무주택 청약접수자끼리 추첨을 실시하고 만약 여기서 떨어지게 되면 일반공급 1순위자들과 함께 다시 한 번 추첨할 수 있는 기회가 주어짐. 무주택 세대주에게는 1번의 청약으로 두 번의 당첨기회가 주어지는 것.
- 주택 분양가 상한제 관련 주요 일지

1979. 9. 일률적 분양가 상한제 규제

1989. 11. 주택분양가 원가 연동제(택지비+건축비)도입

1997. 1. 강원, 충북 등 4개 권역 전용 85㎡ 이하 자율화

1997. 6. 수도권 이외 지역 전면 자율화, 수도권은 철골조와 후분양주택 자율화

1998. 2. 민간사업자 보유 택지 자율화

1998. 10. 수도권 전용 85㎡ 초과 공공택지 아파트 자율화

1999. 1. 국민주택기금 지원받는 아파트 외 전면 자율화

2006. 2. 2005년 8·31대책 후속조치로 판교신도시 적용(이후 공공택지 시행)

공공택지 전용 85㎡ 이하 분양가상한제 / 85㎡ 초과 분양가상한제+채권입찰제

2007. 9. 분양가상한제 전면 적용 위해 주택법령 개정·시행 분양가상한제 적용주택이 민간택지에서 공급하는 공동주택(주상복합 포함)까지 확대토지 임대부 분양주택 및 환매조건부 분양주택제도 등 도입(주택채권입찰제도 보완책)

2008. 1. 1월 승인분부터 민간택지 분양가상한제 확대 시행

2007년 12월 이전까지 분양승인 신청한 경우까지는 제외

2009. 2. 분양가상한제 폐지를 담은 주택법 개정안 발의

2010. 5. 경제자유구역(외국인, 외국인투자기업, 외국교육기관 등이 직접 주택을 공급할 경우), 지방 주상복합 분양가상한제 적용 제외

2011. 3. 3·22 주택거래 활성화대책 - 투기지역 제외 민간택지의 건설주택 분양가상한제 폐지 조속 처리 방침 발표

2012. 6. 5·10 부동산 대책의 후속조치로 분양가상한제 원칙적 폐지, 재건축 부담금 부과

중지, 재건축사업 용적률 인센티브제 확대 적용 등 주택법 등 부동산 관련 4개 법안 입법예고

2012. 9. (국무회의 통과, 정부안 발의) 분양가 상한제 원칙적 폐지하되 대통령령이 정하는 예외적인 경우 분양가상한제를 적용토록 함(▲분양가 상승률이 물가상승률보다 현저히 높은 지역 ▲투기과열지구 ▲지방자치단체가 요구하는 경우 국토부장관이 공동주택에 한해 분양가상한제를 지정).

2014. 3. 제1차 규제개혁장관회의 및 민관합동 규제개혁점검회의에서 제기된 현장건의 사항 후속조치 발표

2) 규제 완화 폐해

- 외환위기 후 집권한 김대중 정부가 1998년 분양가 상한제 폐지, 무주택자 우선분양제 폐지, 양도소득세 감면 등 ‘시장자유’ 이라는 미명 아래 건설사들에 대한 각종 특혜지원 정책을 쏟아냈지만, 이후 7년 동안 분양가가 4~5배 이상 폭등함. 정작 미분양 아파트의 해결 또한 할인분양 등 각종 분양가 인하조치를 통해서 이루어짐.
- ‘분양가상한제’ 는 건설사들의 폭리를 제한하는 기준이지 실건축비를 규제하는 제도가 아님. 실건축비는 건축현장에서 이윤을 포함, 평당 350~380만원 정도이지만 분양가상한선은 지상과 지하건축비에 각종 인센티브를 합하면 평당 550~600만원을 넘고 있음. 택지비는 시가를 그대로 반영하니 그동안 땅값이 올라 얻는 시세차익도 그대로 반영된다. 분양가상한선까지 분양가를 올리면 건축비에서만 평당 200만원에 달하는 초과이윤을 얻을 수 있는데, 그것도 부족하니 상한선도 없애자는 지나친 요구가 재벌 건설사 등 재계를 통해 제기되고 있음. 이같은 주장이 부동산거품을 만들고 실수요자의 발길을 돌리게 해 주택시장의 거래실종을 불러옴.
- 강남 재건축과 신도시 개발 등 개발의 호재가 있는 지역의 일반분양가가 주변 아파트 시세보다 20~30% 높게 책정되어 주변 아파트 시세를 끌어 올리는 악순환이 되풀이되는 등 많은 부작용이 있었음. 건설회사의 분양가를 투명하게 공개해야 한다는 분양가 공개 여론에 밀려 결국 다시 분양가상한제가 2007년 부활되기에 이름.

3) 현재 상황

- 2007년 전면 부활된 분양가상한제는 1998년까지 운영되던 분양가상한제와 달리 택지비는 감정평가금액을 그대로 반영해 토지용도가 변경되며 상승한 개발이익이 그대로 택지비에 포함되도록 함. 건축비는 최신형 장비와 소재를 시공하는 것을 반영하고, 철골구조 등 각 시공방법에 따라 각종 인센티브를 부여해 실건축비보다 훨씬 높은 2배 수준까지 받을 수 있도록 하고 있음. 따라서 분양가상한제의 분양가가 실건축비나 택지비를 지나치게 규제하는 것은 아니고, 분양가가 낮아 분양을 못한다는 건설회사의 민원도 없음.

- 최근 분양가상한제 폐지의 민원이 제기되고 있는 주된 곳은 강남재건축 등인데, 조합원 부담금이 커 재건축사업을 꺼리는 재건축 정비구역에서 일반분양가를 높여 조합원 부담금을 낮추어 조합원의 재건축지지 유도하려는 전략에서 건설사들이 분양가상한제 폐지를 계속 민원으로 제기하고 있음.
- 그러나 높은 일반분양분 분양가로 인한 분양실패의 책임은 조합원들의 부담으로 귀속되어 결과적으로 조합원들이 부담을 하게 되어 있음. 시공사가 미분양으로 인한 조합원 부담금을 요구해 조합원들이 입주도 못하거나, 분양실패로 인한 부담을 조합이 부담해야 하나, 시공사가 부담해야 하느냐를 놓고 계약체결에 어려움을 겪고 있음.

10. 사행성 게임의 규제 완화 : 바다이야기 사태와 도박공화국 문제(화상 도박장 문제 포함)

1) 배경

- 바다이야기 사태 요약 : 바다이야기는 2005년 우리나라에 처음 등장한 아케이드 게임 이름으로, 사실상의 도박과 다름없는 상품권 발행 및 환전과 결합되면서, 그 사행성·중독성이 큰 문제가 되어 2006년 이른바 ‘바다이야기 사태’ 와 ‘도박공화국’ 논란을 야기함. 바다이야기 사태의 전말을 보면, 무분별한 규제 완화가 얼마나 위험한 일인지를 쉽게 알 수 있음.
- 2002. 2. 게임장에서 경품용 상품권 허용(문화부 경품고시 규제 완화)
- 2004. 5. 당시 문화부, 영상물등급위원회에 게임 관련 심사기준 완화 요청 공문
- 2004. 12. 바다이야기 영상물등급위원회 첫 심의 통과
- 2004. 12. 상품권 인증제 도입(문화부 경품고시 개정) 및 사행성 게임시장 확산, 문화부는 상품권 발행업체 지정권을 민간기관인 한국게임산업개발원에 넘김.
- 2005. 3. 22개의 상품권 인증
- 2005. 8. 바다이야기 2.0 영상물등급위원회 심의 통과
- 2006. 8. 바다이야기 사태 발발. 2006년까지 게임기가 4만5000여대가 팔려 전국을 도박공화국으로 만들
- 2007. 1. 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법 위반 혐의로 바다이야기 제작사 에이원비즈와 유통사 지코프라임의 대표이사에게 각각 징역 1년 6개월의 실형이 선고됨.
- 2007. 4. 상품권 발행업체 지정제도 폐지

2) 규제 완화 폐해

- 2006년 8월 대한민국은 ‘바다이야기 사태’ 로 점철되었다 해도 과언이 아닐 것임. 바다이야

기라는 사행성 게임물이 성인용 오락실을 장악하고, 경품용 상품권으로 환전을 하게 되면서 엄청난 파문이 일어남. 전국의 성인 게임장이 도박 공간이 되었는데, 바다이야기를 계기로 우리나라가 ‘도박공화국’ 되버린 것임. 게임장에서 현금으로 전환 가능한 상품권을 주는 나라는 우리나라가 유일.

- 2001년 문화관광부는 원래는 상품권이 사행성을 조장하기 때문에 게임장의 경품으로 허용할 수 없다는 정책을 견지하다가 2002년 관련 규제를 완화하여 상품권을 경품으로 허용하면서 이 사태가 잉태된 것임. 2006년 8월 한 달간 유통액만 2조7685억원을 기록함. 또, 한국게임산업개발원⁸ 이 경품용 상품권을 지정하기 시작한 2005년 8월 이후부터 2006년 9월 까지 발행된 경품용 상품권 유통 누계액은 32조8538억원에 달함.
- 이와 같은 사태는 사행성 게임기의 확산과 함께 과다 배출되는 상품권에 그 원인이 있었는데, 그것은 각종 규제가 완화되면서 가능했던 것임. 그런 분위기에서 당시 영상물등급위원회가 2005년 4월 메모리, 연타기능이 가능해 고배당을 획득할 수 있는 바다이야기의 등급 심의를 통과시킨 것도 결정적인 문제가 됨. 결국 2006년 8월에는 바다이야기, 황금성, 스크린 경마 등 성인용 게임장이 전국에 1만5618개로 증가하게 됨. 그래서 ‘대한민국의 도박 공화국화’ 라는 말이 돌게 된 것임.

3) 현재 상황

- 이 사태와 관련해, 바다이야기를 제작하고 유통한 업자들에게 실행과 함께 총 1,242억원의 추정금이 선고됐고, 법인에도 벌금 2천만원이 선고됨. 또, 2007년 4월 상품권 발행업체 지정제도가 폐지되고 게임장에서 상품권을 경품으로 사용할 수 없게 됐고, 전국에 대대적인 성인 도박장 단속과 사행성 게임에 대한 단속이 이어졌고, 국무총리 산하에 ‘사행산업통합 감독위원회’가 출범하기도 했지만, 지금도 이 사태의 여파는 고스란히 남아 있음.
- 최근에도 바다이야기 사태와 비슷한 사행성 게임이 다시 등장하는 일들이 반복되고 있으며, 바다이야기 사태를 전후로 도박 중독이나, 사행성 게임의 문제가 본격화되고 폐해가 계속되고 있음.
- 한편, 규제완화가 부른 대표적인 참사인 ‘바다이야기’ 사태에서도 정부와 관련 당국의 책임이 가장 무거웠던 것처럼, 정부와 농림축산식품부(농림부)가 각종 장외 발매소(화상 도박장)를 허용하고, 이에 농림부 소속의 공기업인 마사회가 화상 도박장을 실제로 설치하고, 지금도 확대를 추진하고 있는 것도 규제 완화가 만들어낸 대표적인 폐해라 할 것임. 현재 한국마사회가 운영하는 실제 경마장은 과천, 김해, 제주 등 3곳만 있는데, 이곳에서 펼쳐지는 경기를 중계하는 장외발매소, 즉 화상 경마 도박장이 전국에서 32곳이나 도심에서 영업을 하고 있는 것은 실로 큰 문제임. 심지어 농림부와 마사회는 최근에, 2008년 만들어진 ‘사행산업 건전발전 종합계획’에 따른 경마 장외발매장의 총량(32곳으로 제한하고 있음)을

8 나중에 한국게임산업진흥원으로 이름이 바뀌었다가 지금은 한국콘텐츠진흥원으로 통합됨.

더 늘려달라고 사행산업통합감독위원회에 요청하기도 했음. 정부 스스로 도박과 관련된 규제를 풀고, 그것에 근거에 전국에 도박장을 더 늘려나가려 하고 있는 꼴임.

- 도박 문제가 심각하고, 국민들의 250만 안팎의 도박중독 또는 도박 중독 위험이 있는 대한민국에서 도박이나 사행성 게임과 관련된 규제는 완화되거나 폐지될 것이 아니라 오히려 더 강력하고 효과적으로 강화되어야 할 것임.

11. 이자제한법 폐지(고리대 규제 완화) : 대부업 창궐 및 ‘폭리 공화국’ 사태

1) 배경

- 1997년 IMF의 요구에 따라 고금리 정책이 시행되고 관련해서 합리적으로 이자의 상한선을 규제하고(당시 법상 최고 금리 40%이되 시행령으로는 25% 이상은 받을 수 없게 규정. 이는 제도 금융뿐만 아니라 사채시장, 개인 간의 금융거래 등 모든 이자계약에 적용되었음) 있던 이자제한법이 폐지되면서, 대한민국이 대부업, 사채시장 뿐만 아니라 제도권 금융까지 폭리와 고리대를 갈취하는 ‘폭리 공화국’ 및 ‘대부업 천국’ 으로 전락했음.
- 1911. 이식제한령 시행
- 1962. 이식제한령 폐지 후 이자제한법(利子制限法)이 법률 971호로 새로이 제정
- 1997. 11. IMF 사태 발발.
- 1997. 12. 이자제한법상의 최고 이자율을 시행령 상 연 25%에서 연 40%로 높임.
- 1998. 1. 국회가 IMF의 지원조건을 이행한다는 명목으로 이자제한법을 아예 폐지
- 2002. 8. 대부업등록및금융이용자보호법 제정(대부업, 금융권 이자계약 시 적용) : 전 세계 어디에도 없는 매우 기형적인 대부업 등록제도와 법령이자율의 역사에서 타의 추종을 불허하는 초고리대인 연66%를 합법적으로 보장해줌.
- 2007. 3. 이자제한법 부활 및 2007.6.30부터 시행(개인 간의 이자 계약 및 미등록 대부업, 사채관련 이자 계약 시 적용)
- 2013. 12. 이자제한법(법상 최고금리 25%, 시행령상 최고 금리 25%), 대부업법(법상 최고 금리 40%, 시행령상 최고 금리 34.9%로 올해 4.2일부터 적용) 개정안 각각 통과로 관련 이자율 추가 인하
- 2014. 4.2부터 개정 대부업법 시행. 등록 대부업자 및 여신금융기관 법령 최고이자율 연 34.9%로 인하. 단 신규계약과 갱신되는 계약만 적용, 존속중인 계약에는 적용 안 됨.
- 2014. 7.15부터 개정 이자제한법 시행. 개인 및 미등록 대부업자 법령 최고이자율 연25%로 인하. 단 신규계약과 갱신되는 계약만 적용, 존속중인 계약에는 적용 안 됨.

2) 규제 완화 폐해

- 1998년 1월 이자제한법이 폐지되자, 기다렸다는 듯이 사채 시장, 지하 대부업체들이 곤궁한 상황에 빠져 있는 서민들을 대상으로 연리 100% 이상, 심지어 수백%대에 달하는 고리대를 갈취하기 시작해 우리나라가 ‘폭리 공화국’으로 전락하는 계기가 됨.
- 그렇게 고리대와 폭리가 합법적으로 가능한 나라가 되자, 1999년부터는 일본의 대부업체들이 속속들이 국내에 상륙해 지금까지도 대부업계의 1, 2위 사업자 등 상위사업자로 자리 잡고 있음. 더욱 심각한 것은 사채뿐만 아니라 제도 금융권(제2 금융권을 중심으로)까지 고리대를 갈취하는데 동참했다는 것임. 제도권 금융기관들이 무려 40~50%대의 고금리를 국민들에게 갈취했고, 이것은 지금도 현행 대부업법 상의 최고 금리인 34.9%에 근접한 폭리를 취하는 것으로 남아 있음.
- 고리대와 폭리가 보장된 사회에서 서민들은 엄청난 고통을 겪어야 했고, 사회 전반에 세계 최고, 최악의 이자율이 널리 퍼지게 됨. 이로 인한 가계부채, 중소기업-중소상공인들의 부채가 급증하게 됐고 많은 가계와 기업들이 파산하기도 함. 심지어 이를 고리대 갈취와 혹독한 채권 추심을 견디지 못한 많은 국민들이 자살하는 일도 계속 발생하고 있고, 이는 영화 ‘화차’ 나 ‘피에타’ 등을 통해서도 잘 묘사되어 국민들에게 큰 충격을 주고 있음.
- 결론적으로, 이자제한법이 폐지되고, 전 세계 어느 나라에도 없는 기괴한 법률인 대부업법이 제정되면서, 연 30%대에서 무한대의 금리까지 보여주는 사금융 시장에 노출된 사람만 최저 500만명에 이르는 것으로 추정되고 있으며, 4~5만개의 대부업체가 팽창·난립하고 있고, 대부업법에 따라 사채업자들이 합법적인 대부업자로 변신함으로써 TV광고 영역까지 진출해 전 국민을 상대로 쉽게 편하게 써도 문제없는 돈인양 무차별 광고까지 남발하고 있음. 반면에 실효성 있는 관리감독은 지금까지 전혀 제대로 진행되지 않고 있고(대부업 관리감독을 위한 전문 검사 인력은 서울시에 고작 2명뿐이고, 다른 광역시도에는 자체 전문 검사 인력 전무한 실정), 2002년 신용불량자 사태의 주된 원인인 카드 돌려막기의 비극에서 한 걸음 더 나아가 ‘사금융 돌려막기’가 일상화되었고, 수많은 서민들이 어제와 오늘도 죽어가고 있고 내일도 죽어가는 그야말로 야만적인 상황으로 전락한 것임. 건강하고 성실하게 일해서 먹고 사는 것이 아니라 궁박한 처지에 있는 이들에게 돈을 손쉽게 비려주는 척 하면서 폭리와 불로소득을 취하는 행태가 우리 사회에 광범위하게 퍼지게 됨으로서, 민주공화국의 정체성도, 기본적인 사회정의와 공동체의 상규도 무너지게 됨.⁹

9 이자제한법이 없었던 시기 금융감독원의 조사 결과에 의하면, 2004년 말 현재 일반인을 대상으로 하는 사금융 시장의 규모는 약 39조원~41조원, 사금융 이용자 수는 약 450만명을 넘는 것으로 추정됨. 이는 10년 전과 비교하여 규모면에서 약 8~10배 정도 증가한 것임. 사금융 이용자 중 24%는 자영업자이고 일반인은 76%. 일반인 중 회사원이 41%, 주부 13%, 무직 6% 등을 차지한 것으로 나타남. 전국에 등록된 대부업체 수는 2006년 5월말 기준으로 16,044개이고, 미등록 음성대부업자까지 포함하면 전국적으로 4~5만여 개의 대부업체가 영업 중인 것으로 추정되었음. 공급 부분을 보면, 대부업 시장의 주요 자금원은 은행, 보험, 저축은행 등 여수신이 가능한 금융기관의 자금이 대부업체로 흘러들어가고 있고, 여신전문회사 스스로 대부업

3) 현재 상황

- 그동안 서민금융보호 NGO들과 시민사회, 뜻있는 국회의원들의 꾸준한 노력으로, 작년 말 이자제한법이 개정되어 2014년 7월 15일부터 법정 최고 금리는 연25%로 인하될 예정이고, 대부업법 상의 최고 금리도 올해 4월 2일부터 시행령 상으로 34.9%로 인하됨.
- 그럼에도 34.9%라는 세계 최고-최악의 폭리가 여전히 합법적으로 보장되고 있으며, 이는 대부업체 뿐만 아니라 제도권 금융에도 적용되고 있어서 큰 문제가 되고 있음. 하루빨리 이자에 대한 규제만큼은 꼭 필요한 규제라는 인식 하에, 대부업체에 대한 특혜 금리를 폐지하고 1997년까지의 규정대로, 모든 금전대차 거래에서 이자 계약은 이자제한법 상의 최고금리 20% 아래에서 시행령 상으로는 20% 이하로 규정한 최고 금리를 넘을 수 없도록 제도적 변화를 만들어야 할 것임.
- 또 사회 전반의 고리대와 폭리 분위기는 불법 사채, 미등록 대부업체들에게도 그래도 영향을 끼치고 있어서 끊임없이 사회 문제를 야기하고 있는 바, 정부와 금융당국, 검찰-경찰, 지자체 등이 혼연일체가 되어서 불법 사채 폭리, 미등록 대부업체들의 고리대와 불법적인 채권추심행위를 반드시 근절해나가야 하고, 순자산제도의 도입, 최고금리 위반 행위에 대한 페널티 강화 등 꼭 필요한 제도적 보완이 이어져야 할 것임.

자화하는 경우도 있었음.

III. 박근혜 정부가 추진하는 주요 규제개혁(안) 평가 및 문제점

1. 의료 관련 규제 완화의 문제점

1) 정부 방침


- 의료법인 해외진출 지원 (의료법인 자법인 설립 허용)
의료법인의 자법인 설립이 가능하도록 자법인 설립 요건과 절차 등을 규정하는 가이드라인을 마련 : 의료법인 부대사업 확대를 위해 의료법 시행규칙 개정
- 원격의료 허용
6개월간 의사, 환자간 원격의료 시범사업을 실시하고, 국회입법 과정에서 동 결과를 반영하여 원격의료 범위를 확대.
- 기타
의료기기 임상시험 이종승인 완화, 신의료기기 인허가기간 단축, 스마트폰센서 의료기기 인증 애로해소, 국내보험사 외국인 환자 유치 허용 등

제1차 규제개혁 장관회의 및 민관 합동 규제개혁 점검회의 현장건의 후속조치 계획안 2014. 3. 27.

2) 평가 및 문제점

- 의료법인의 영리 자법인 설립은 의료법 위반: 의료법인의 영리 자법인 설립을 시행규칙 개정을 통하여 추진하는 것은 의료법을 위반한 의료 영리화임. 의료법인의 경우 비영리법인으로 그 고유목적사업은 영리추구를 금지하는 의료행위에 한정되어 있음(의료법 제33조, 제49조, 제51조 등). 그런데 영리추구 금지 모법인과 영리 추구 자법인의 형태로 의료법인의 고유목적사업에서 충돌하고 사업의 목적이 이질적이라는 점에서 지배, 종속을 본질로 하는 모자관계가 성립할 수 없음.
- 부대사업 확대는 의료민영화를 촉진함: 현재 의료법이 규정하고 있는 병원 부대사업은 환자의 병원 종사자들의 편의를 위해 필요한 부대사업으로 제한하고 있고, 의료법 시행령 20조에서는 ‘비영리법인이 하는 부대사업은 영리행위를 할 수 없다’ 고 규정하고 있음. 그런데 정부 방안대로 병원이 영리 자회사를 가지고 부대사업 범위를 확대하게 되면 환자치료와 직결된 사업까지 확대되기 때문에 병원은 자회사 수익을 위해 비싼 의료기기와 의료용품, 의약품을 사용하게 하고 환자들은 더 많은 의료비를 내는 결과가 남. 환자 치료와 직결된 병원 자회사들이 돈을 번다면 그 돈은 결국 환자들 주머니에서 나오게 됨. 사실 자회사 수익을 배당받는 투자자들이 병원을 지배하는 영리병원이 되는 결과.
- 원격의료 추진의 문제점: 원격의료는 안전과 비용문제 때문에 전 세계에서 전면적으로 시행하는 나라가 없음. 이명박 정부때 350억 원을 들여 시범사업을 했으나 효과를 검증하지

못함. 각 가정에서 원격의료 장비를 갖추는데 들어가는 비용이 최소 100~150만원 정도로 추정되며 이를 통해 IT기업 등 재벌들의 수익처가 되고, 국민들의 진료비가 증가하게 됨. 환자 개인 질병 정보가 IT기업 등을 통해 유출될 가능성이 높음. 만성질환자와 도서, 산간 지역 주민들에게 제대로 된 의료서비스를 제공하기 위해서는 왕진 서비스와 공공의료 확대가 급선무임.

- 국내보험사 외국인 환자 유치 허용: 외국 환자 유치로 한정되어 있기는 하나, 향후 보험사의 환자 유치가 허용될 경우, 보험사가 환자의 정보를 수집하여 활용하고 병원에서 가난하고 아픈 사람은 제대로 치료받을 수 없는 결과가 우려됨. 

2. 분양가 상한제 폐지의 문제점

1) 정부 방침

- 주택 분양가 상한제와 관련한 건의 내용은 “다른 나라에는 없는 규제이므로 폐지할 필요”가 있으며, “과거 집값 급등기에 도입된 제도이나, 주택시장이 침체된 상황에서 지속 적용되어 주택공급 위축 등 부작용 발생”이었음.
- 이에 대한 정부의 추진 방안으로 분양가 상한제의 사실상 폐지를 제시함.
- 2012년 9월 19일 정부가 국회에 제출한 ‘주택법 개정안’이 조속히 통과될 수 있도록 국회와의 협력을 강화
- 주택 분양가 상한제를 원칙적으로 폐지하되, 시장상황에 따라 예외적으로 적용공공성이 강한 주택(공공주택, 공공주택지구내 민영주택)과 투기 등 시장불안 우려가 있는 지역의 주택에 한해 선별 적용

제1차 규제개혁 장관회의 및 민관 합동 규제개혁 점검회의 현장건의 후속조치 계획안 2014. 3. 27.

2) 평가 및 문제점

- 분양가상한제를 폐지한 8년간 주택분양가가 4-5배 급상승하고 강남 재건축과 신도시 개발 등 개발의 호재가 있는 지역의 일반분양가가 주변 아파트 시세 보다 20-30% 높게 책정되어 주변 아파트 시세를 끌어 올리는 현상이 반복되는 등 많은 부작용이 있었음. 건설회사의 분양가를 투명하게 공개해야 한다는 분양가 공개 여론에 밀려 결국 다시 분양가상한제가 2007년 부활되었음.
- 분양가상한제는 1970년대 말 이래 선분양제도와 결합되어 건설회사가 소비자로부터 분양대금을 받아 건설자금을 마련할 수 있도록 함으로써 PF등 아파트 건설자금 동원에 따른 금융비용을 줄이는 대신 서민들에게 내집마련의 기회를 제공하도록 분양가를 규제하는 방식으로 운영되어 왔음.
- 부활된 분양가상한제는 1998년까지 운영되던 분양가상한제와 달리 택지비는 감정평가금액을 그대로 반영하여 “농지→택지개발→공동주택 대지”로 토지용도가 변경되며 상승한 개발

이익이 그대로 택지비에 포함되도록 하고, 건축비는 최신형 장비와 소재를 시공하는 것을 반영하고 철골구조 등 각 시공방법에 따라 각종 인센티브를 부여하여 실건축비인 평당350만원 보다 훨씬 높은 평당 600만원 이상의 수준까지 받을 수 있도록 하고 있음. 따라서 분양가상한제의 분양가가 실건축비나 택지비를 지나치게 규제하는 것은 아니고, 분양가가 낮아 분양을 못한다는 건설회사의 민원도 없음.

- 현재 분양가상한제 폐지의 민원이 제기되고 있는 주된 곳은 강남재건축 등인데, 조합원 부담금이 커 재건축사업을 꺼리는 재건축 정비구역에서 일반분양가를 높여 조합원 부담금을 낮추어 조합원의 재건축지지 유도하려는 전략에서 건설사들이 분양가상한제 폐지를 계속 민원으로 제기하고 있음. 그러나 높은 일반분양분 분양가로 인한 분양실패의 책임은 조합원들의 부담으로 귀속되어 결과적으로 조합원들이 부담을 하게 되어 있음. 부천 약대주공 재건축의 경우 시공사가 미분양으로 인한 조합원 부담금을 조합원 1세대 당 1억원 이상 요구하고 있어 조합원들은 입주도 못하고 있고, 강동 둔촌주공 재건축 등에서도 분양실패로 인한 부담을 조합이 부담해야 하나, 시공사가 부담해야 하느냐를 놓고 계약체결에 어려움을 겪고 있고, 계약 방식을 전통적인 지분제 방식에서 도급제 방식으로 변경하려는 지역이 많이 늘고 있음.

3. 학교보건법상 학생 보호 규제 완화(학교부근 호텔 허용)의 문제점

1) 정부 방침

- 유해시설 없는 관광호텔 허용을 위한 법제도 정비 및 공무원의 관행 개선 추진
- 학교정화위의 관광호텔업 심의 절차를 개선*하기 위한 훈령 제정(교육부, 14.4월)
- * 민원인에게 설명기회 부여, 심의 시 객관적 기준에 따라 사전 검토후 심의, 심의 후 결정사유 통보 등
- ‘지방규제 개선위원회’ 를 통해 부당하게 사업계획 승인을 지연하는 지자체에 대해 시정 권고(안행부, 14.3월 ~)
- * 안전행정부는 지방규제 개선위원회를 개최(3.25일), 영등포구청에 (주)한승투자 개발 숙박시설 건립 건과 관련한 사업계획을 조속히 승인토록 권고
- 아울러, 유해시설 없는 관광호텔의 학교정화구역 내 설치가 가능하도록 관광진흥법 개정 추진(문체부)

제1차 규제개혁 장관회의 및 민관 합동 규제개혁 점검회의 현장건의 후속조치 계획안 2014. 3. 27.

2) 평가 및 문제점¹⁰

- 박근혜 정권의 무분별한 규제 완화와 ‘재벌·대기업 프렌들리’ 정책이 드디어 학교와 학생들을 위해 꼭 필요한 보호 규정마저도 무력화시키고 있어 크게 우려하지 않을 수 없는 상황임. 학교 주변에 호텔을 설치할 수 없도록 하는 학교보건법 시행령을 ‘일자리 창출을 저해하는 쓸데없는 규제’로 박근혜 대통령이 지목하자마자 교육부가 학교 앞 호텔 설치를 허용하는 훈령을 제정하겠다고 밝힌 것은 교육부가 ‘교육부가 아님’을 스스로 선언한 것이나 다름없고, 박근혜 대통령 역시 재벌 민원을 해결해주는 ‘재벌 대통령’을 스스로 자임한 것임. 박근혜 대통령과 재벌, 그리고 교육부 등은 1999년, 2000년 당시에 전국적 지지를 받았던 ‘고양시 러브호텔 반대 운동’을 기억해야 할 것임. 당시의 큰 갈등과 투쟁을 통해서, 우리 사회가 ‘돈’과 ‘기업’의 논리로만 굴러가서는 안 되며, 교육과 마을, 그리고 주민공동체의 안녕을 지켜나가는 것이 훨씬 더 중요한 것이라는 중요한 교훈을 남겼음에도 지금 박근혜 대통령과 현 정부는 교훈과는 정 반대의 행태를 보여주고 있는 것임.
- 현재 국회에는 대한항공의 민원을 해결해주기 위한 것이 명백해 보이는 관광진흥법 개정안이 상정되어 있음. 이 개정안은 2011년 대한항공이 서울시 종로구 송현동 49-1번지 일대인 풍문여고, 덕성여중, 덕성여고 바로 옆에 관광호텔을 건립하려다가, ‘학교환경위생정화구역 내에 유해시설을 설치할 수 없다’는 학교 보건법 위반으로 사회적 문제가 되었고, 2012년 행정소송에서도 대법원이 학습권을 근거로 대한항공에 패소판결을 하자, 이를 피해가기 위해 대한항공과 박근혜 정부가 관광진흥법 개정이라는 꾀수를 추진하고 있는 것임. 그런데, 이마저도 논의가 쉽지 않자 교육부는 훈령을 제정해서 관광진흥법 개정 없이도 학교 옆 숙박시설을 건립할 수 있도록 규제를 완화하겠다고 나선 것임. 대다수 학부모, 교육·시민단체, 교육전문가들은 이 같은 행위가 학교와 학생들을 보호하기 위한 학교보건법의 취지를 근본적으로 무너뜨리는 것으로 강력하게 반발하고 있음.
- 교육부가 추진하는 훈령의 내용을 보면, 호텔 설치를 추진하는 사업주가 정화위원회 위원들에게 사업 설명을 할 수 있는 기회를 주어 정화위원회에서 허용여부를 심의하고, 설치 불허 때는 학교 측이 구체적인 금지 이유를 적시해 통보하도록 한다는 것인데, 지난해 한국교육개발원이 교육부의 의뢰로 서울 중부교육지원청, 부산 남부교육지원청, 인천 남부교육지원청에서 진행한 시범사업 평가에서 ‘학교 앞 관광호텔에 대한 정부 훈령 개편(사업계획서 제출 및 설명기회 부여)에 대한 의견’에 심의위원으로 참여한 정화위원 61.1%가 이미 반대를 했고, 또한 ‘정화구역제도는 교육환경 조성에 필요하다’는 항목에 91.2%가 ‘매우 그렇다’라고 답변하였음에도 ‘시범사업평가’를 무시하고 훈령 제정을 밀어붙이고 있는 것임. 시범사업에 참여한 정화위원들은 심의과정에서 ‘신분 노출에 대한 부담감’, ‘해제청탁 요청에 대한 압력’ 등 많은 애로사항이 있었다고 답했는데, 훈령이 제정되면 정화위원들이 소신껏 역할을 해낼 수 없는 환경이 조성될게 불 보듯 뻔한 일이며 호텔 설치 허가는 훨씬

10 출처 : 이 내용은 참교육학부모회 등 교육관련 시민단체들의 자료와 의견을 반영하고 종합하여 작성됨.

쉬워질 것이라는 점에서 교육부의 훈령은 큰 문제점을 안고 있는 것임. 또, 처음에는 유흥 시설이 없는 호텔로 들어왔다가 이후 각종 유흥시설이나 유해시설이 늘어날 가능성도 매우 농후하다는 측면에서 이를 사회적으로 용인해서는 안될 것임.

- 지금 학교와 학생들에게 필요한 것은 학교 주변의 호텔이나 화상 도박장이 아님. 오히려 우리 학생들과 학부모들에게 공공 도서관, 청소년 시설, 체육 공간, 숲과 공원, 문화 시설 등이 더욱 절실할 것임. 그럼에도 최근 학교와 학생들 주변에 서울 용산의 경우는 편법으로 200미터를 살짝 넘겨 정부와 마사회에서 화상도박장 확대 이전을 추진하고 있고, 이제 학교 부근에 호텔까지 가능하게 하겠다고 하는데, 이는 교육과 학생을 파괴하고 정부가 아예 재벌과 돈의 앞잡이 노릇을 하겠다는 발상이어서 우리 사회와 국민들은 이를 결코 용납하지 않을 것임.

4. PEF 규제 완화의 문제점

1) 정부 방침

① 제1차 규제개혁장관회의 현장건의 후속조치

- 건의 사항 : PEF 투자대상이 포지티브 방식으로 허용된 것에 한정되어 있고, PEF 운용시 다중 투자목적회사(SPC) 구조 설계가 허용되지 않는 등 외국계 PEF에 비해 국내 PEF가 역차별을 받고 있음
- 추진 방안 : PEF에 대해 다중 투자목적회사(SPC) 등 다양한 투자구조 허용, 경영개선 유인체계 마련 등을 내용으로 4월 중 자본시장법 개정안 마련

② 기획재정부 M&A 활성화 방안에서 PEF 규제완화 주요 내용(3/6)

- PEF에 대해 기업 지분 이외에 사업부문 인수도 허용
- 기업재무안정 PEF의 투자대상을 개별 부실기업뿐 아니라 구조조정 추진 기업집단의 정상기업까지 확대
- 보험사 금융위 사전신고 면제 PEF 출자한도를 현행 15%에서 30%로 확대
- 금융전업그룹 또는 전업계 PEF에 대해 공정거래법상 상호출자제한 기업집단 지정에 따른 제한(계열사 의결권 제한, 공시 의무, 5년내 계열사 지분 처분 의무 등) 완화
- PEF가 최대주주 기업의 상장 허용

2) 평가 및 문제점

① PEF에 대해 다중 투자목적회사(SPC) 등 다양한 투자구조 허용, 경영개선 유인체계 마련

- 이종대표소송, 사실상의 업무집행지시자, 동일인, 특수관계인에 대한 규정 정비가 선행되어

야 함.

- 그렇지 않으면 수많은 페이퍼 컴퍼니를 중간에 개입시켜 지배력 흐름은 유지하면서 회사법 체계상 사각지대를 악용해 회사 운영에 따른 각종 책임은 회피할 가능성
- 국내 규제 회피를 위해 중간에 해외 법인 설립을 할 경우 이들에 대한 감독방안을 가능하게 하는 경우에만 규제완화 혜택 허용할 필요
- 해외 법인이 포함된 경우 처음부터 강한 규제를 하지 않으면 나중에 규제를 강화하려고 해도 투자자국가소송제도 때문에 불가능할 수 있으므로 조심스런 접근이 필요

② PEF에 대해 지분인수 이외 사업부문 인수도 허용

- 국내의 많은 규제는 지배회사와 피지배회사의 관계에 대해 적용되고 있음. 지분 인수는 지배-피지배 관계 발생으로 규제에 노출되지만 사업부문 인수시에는 피지배회사는 발생하지 않아 인수 회사의 성격에만 규제가 의존하고 인수되는 자산의 성격은 규제에서 배제됨
- 사업부문을 인수하는 것을 허용하더라도 그것이 금산분리 규제 회피 수단이 되지 않도록 하는 안전장치 전제되어야

③ 기업재무안정 PEF의 투자대상을 개별 부실기업뿐 아니라 구조조정 추진 기업집단의 정상기업까지 확대

- ‘구조조정 추진 기업집단’의 정의가 모호해 예를 들어 삼성이 2세 승계작업을 위해 사업부문 조정을 하는 것을 ‘구조조정 추진 기업집단’으로 포장할 가능성 배제 못함
- 이 과정에서 PEF를 동원해 지주회사법이나 금융지주회사법 적용 배제 혜택을 노릴 가능성
- 악용을 막기 위해서는 구조조정 추진 기업집단의 범위를 매우 좁게 해석해야 함

④ 금융전업그룹 또는 전업계 PEF에 대해 공정거래법상 상호출자제한 기업집단 지정에 따른 제한(계열사 의결권 제한, 공시 의무, 5년내 계열사 지분 처분 의무 등) 완화

- 금융전업그룹 : 공정거래법에 없고 정의도 모호하여 악용 소지
- 전업계 PEF : PEF의 GP가 비금융주력자가 아니고, 재벌 지배하에 있지 않고, 재벌의 자본이 LP 형태로 투자되어 있지 않으며, 의결권 행사하려는 계열사가 구조조정 목적 이외의 이유로 지배하고 있는 회사가 아닐 경우에 한해 이러한 혜택을 고려할 수 있음.

⑤ PEF가 최대주주 기업의 상장 허용

- 아주 엄격한 제약 조건 하에서 허용

5. 화학물질관리 관련 규제 완화의 문제점

1) 정부 방침

- 화학물질 관련 규제(화학물질 등록·평가법 및 화학물질관리법 개정안 시행 대비) 완화 추진 방안 마련
- 관계부처 합동 ‘산업계 지원단’ 을 구성(‘14.4월)하여 중소기업을 중심으로 맞춤형 지원(환경부, 산업부, 고용부, 중기청)
- 각 부처의 노후 시설 개보수 용자·보조사업*과 연계하여 화학물질시설 투자비용을 지원
 - * 산업재해예방 시설 용자·보조(‘14년 1,915억원, 고용부), 환경개선 자금 용자(‘14년 120억원, 환경부) 등
- 중소기업 방문교육·컨설팅(‘14년, 800개소), 집중기술지도(‘14년, 10,000개소) 등 추진

제1차 규제개혁 장관회의 및 민관 합동 규제개혁 점검회의 현장건의 후속조치 계획안 2014. 3. 27.

2) 평가 및 문제점

- 화학물질등록·평가법(화평법)과 화학물질관리법(화관법)은 작년 9월 구미 불산 누출 사고를 전후해서 그동안 계속 발생했던 위험한 화학물질 사고를 예방하여 현장 노동자와 국민의 안전보장을 위해 국회를 통과한 법 개정안으로, 다양한 이해관계자가 참여한 협의체를 통해 합의안을 도출한 바 있음. 그런데, 기업들은 비용부담과 의무과다 부과를 이유로 화평법, 화관법에 대해 노골적으로 반감을 드러내고, 나아가 법 개정안에 따른 하위법령을 만드는 과정에서 기업 측에 유리한 규제 완화를 주장해왔음.
- 위에 나와 있는 정부의 방침대로, 정부가 나서서 중소기업이 화평법이나 화관법 개정안의 취지에 잘 대응할 수 있도록 도와주는 것은 의미 있는 일일 것이나, 문제는 국회에서 상당한 논의를 통해 여야합의로 통과된 법 개정안에 대해 행정부가 하위 법령을 개정하면서 법 개정안의 취지를 노골적으로 무력화시키고 있다는 것이고, 이 배경에는 기업 측의 막강한 로비가 있다는 것임. 거기에다가 최근 불고 있는 박근혜 대통령의 규제개혁 완화 움직임에 힘입어 기업 측은 날마다 화학사고로부터 국민안전과 직결되는 화평법, 화관법을 정부의 규제 완화 대상으로 언급하고 있는 실정임.
- 국민의 안정과 생명, 그리고 현장 노동자들의 건강을 최우선시 해야 할 정부가 기업 측의 일방적 민원을 빌미로 ‘화학물질 등록, 평가, 관리’ 라는 중요한 정책을 철회 또는 완화해야 할 ‘규제’ 로 보고 있는 시각부터가 결정적인 문제가 있는 것임. 즉, 이번 박근혜 정부의 ‘규제 완화 추진 52개 목록’ 에 화평법, 화관법 개정안과 관련한 항목이 들어있는 것부터가 문제임. 국민과 노동자들의 안전을 위한 조치는 강화되어도 모자란 것이지, 결코 규제가 아님.

- 최근 잇따르는 화학사고 예방에 대한 사회적 공감 속에 화평법, 화관법이 개정되었음에도 이를 문제 삼는 기업들의 태도는 매우 우려스러우며 이는 국민의 공감을 받기 어려울 것임. 이런 상황에서 정부와 환경부마저 위험성이 내재된 화학물질에 대한 철저한 통제와 관리에 대한 철학이 부재하다는 것이 이번에 여실히 드러남. 그러다 보니 결국 하위 법령에서 경제 논리에 밀려 법 개정안의 취지가 중대하게 후퇴하는 일이 발생하고 있는 것임. 또, 하위 법령 협의체 논의과정에, 그동안 화학물질 사고로 가장 큰 고통과 피해를 당해온 현장 노동자들을 대변할 노동계의 참여가 배제된 것도 큰 문제임.
- 현재, 화학물질관리법 개정안에 따른 하위법령에 대해 환경부가 각계 의견을 수렴 중이며, 앞으로 규제개혁위원회의 심의를 거치게 되어 있는데, 이미 환경부가 발표한 하위 법령도 법 개정안의 취지를 전혀 제대로 살리지 못하고 있는데, 그 마저도 지금과 같은 박근혜 정권의 ‘규제 폐지’ 분위기 속에서 규제개혁위원회를 통하면서 그 내용이 더욱 후퇴할 것이라는 우려가 커지고 있음.
- 정부와 기업들은 화평법, 화관법이 규제라는 시각부터 버리고, 두 법률이 화학물질 관련 사고 예방을 위한 최소한의 안전 규정으로 재 정의해야 할 것임. 현재의 하관법 시행령, 시행규칙은 법 개정안의 취지와는 달리 기업 측의 잘못이 명백함에도 불구하고 아예 처벌을 할 수 없게 하거나 솜방망이 처벌로 일관하고 있어 꼭 개선이 있어야 하는데, 이는 규제 완화식 개선이 아니라 오히려 관련 안전 규정과 처벌 규정이 강화되는 방식의 개선이어야 할 것임.

6. ‘사회적 경제’ 지원 및 중소기업인 생존권을 위한 규제 완화의 문제점

1) 정부 방침

- 공정위가 이른바 ‘경쟁제한적’ 규제를 개혁한다며 각 지자체의 ‘사회적 경제’에 대한 지원 조례를 철폐 또는 개선을 주장하는 보고서를 발표함. 즉, 각 지방정부가 상위법에 근거해 제정한 사회적 기업과 협동조합 등을 지원하는 조례들의 조항들을 문제 삼음
- 중소기업인 및 풀뿌리 경제 주체, 지역 경제를 보호하기 위한 조례는 물론, 친환경 농산물과 우리 밀 보호 지원 조례마저 폐지토록 협의를 요구한 것으로 확인됨
- 공정위가 지난 해 10월부터 2차 개선관련 용역연구를 통해 올해 3월 11일부터 각 지자체에 총 2,134건(광역 228/기초 1906 건)의 자치법규를 규제개선 대상 목록으로 밝히고 이에 대한 협의를 요구하고 있음. 각 지자체에서는 공정위의 요구에 큰 압박감과 부담을 느끼고 있는 것으로 보임

<표2> 공정위의 경쟁제한적 자치법규 개선 추진현황

공정위의 경쟁제한적 자치법규 개선 추진현황					
분 류		용역발굴	개선합의	개선완료	미개선 건수
1차	광역	68	40	37	3
	기초	1,749	1,212	1,062	150
	합계	68	40	37	153
2차	광역	228	-	-	-
	기초	1906	-	-	-
	합계	296	-	-	-

자료 : 공정위의 경쟁제한적 자치법규 개선 추진현황(출처 : 공정거래위원회/국회 정무위 김기식 의원실)

2) 평가 및 문제점

- 작금 한국 사회의 극심한 사회경제적 양극화를 해소하고, 경제민주화를 실현하는 과정에서 사회경제적 약자들을 보호하는 것이 공정한 경제의 요체라는 것은 주지의 사실일 것임. 그럼에도 공정위가 박근혜 정권에 무리하게 ‘코드’를 맞추기 위해, 사회적 경제에 대한 지원과 사회경제적 약자들의 생존권과 지역 경제, 풀뿌리 경제를 보호하기 위한 국회와 지자체의 노력에 찬물을 끼얹는 행위에 앞장서고 있는 것은 도저히 용납 받을 수 없는 행태라 할 것임.
- 특히, 공정위가 문제를 삼고 나선 지자체의 조례들 대부분이 상위 법령에 근거를 두고 있고, 그 법률들의 내용을 보면, 역시 국회에서 치열한 사회적 논의와 합의를 통해 제정된 것들이라는 점에서 문제의 심각성을 더함. 즉, 공정위가 국회의 입법권까지 위협하는 ‘월권적’ 행태를 보인 것이고, 나아가 국민들이 사회적 토론을 거쳐 합의한 내용까지도 부정하고 있는 것임. 공정위가 이 같은 무리수를 두는 것은, 전적으로 박근혜 정권이 반이성적으로 ‘마치 모든 규제가 암 덩어리’라는 식으로 밀어붙이는 것과 관련이 있다고 할 것임.
- 구체적으로 살펴보면, 중소기업 보호와 지역 경제 활성화를 위한 대형마트 입점제한 정책, 그리고 대형마트의 의무휴업 및 영업시간 제한제도는 ‘유통산업발전법’에 정확히 근거하고 있고, 친환경 무상급식과 관련해 안전한 친환경 농·수·축산물의 수급을 지원하는 것은 학교급식법에 근거를 두고 있으며, 사회적 경제 영역에 대한 지원은 사회적기업육성법과 협동조합기본법에 그 근거를 두고 있고, 이 근거 법률들은 여야 의원들의 만장일치에 가까운 찬성으로 통과된 법률들임. 이러한 법률들과 각 법률에 명시된 지자체의 권한에 근거에 지자체와 지역의회들이 어렵게 만들어낸 좋은 조례와 좋은 정책을 지금 공정위가 무력화시키려 하고 있는 것임.
- 결론적으로 공정위가 최근 보여주고 있는 모습은 ‘공정한 경제’ 구현과는 거리가 먼, 원시적인 ‘시장만능주의자’의 행태와 같은데, 이는 우리나라 헌법의 정신대로 경제민주화와 공

정한 경제 구현에 앞장서야 할 공정위의 소명을 정면으로 거스르는 일이라 할 것임. 또 이 사례는 반이성적이고 무분별한 규제 폐지·완화 드라이브가 사회적 합의를 거친 좋은 정책 까지도 무너뜨릴 수 있는 매우 위험한 일이라는 것을 잘 보여줌.

IV. 박근혜 정부의 경제 성장 방안에 대한 검토

1. 박근혜 정부의 규제완화, 부채 중심의 경제활성화 전략

1) 다시 ‘줄푸세’로

박근혜 정부는 가계의 가처분소득이 증가해야 정상적인 민간소비의 확대를 통한 내수경제와 수출경제의 균형있는 발전을 도모할 수 있다고 경제를 진단하고 있다. 이를 위해 가계의 가처분소득을 억제하고 있는 가계부채, 과중한 가계부담(월세 등 주거비, 통신비, 등록금 등 교육비, 의료비 등 고정비용)의 완화를 정책의 목표로 제시한 점도 긍정적으로 평가할 수 있다.

위와 같은 진단이라면 그 해결방식도 당연히 가계부채를 낮추기 위한 파산회생 등 적극적인 채무조정제도, 월세 등을 낮추거나 증가를 제어하기 위한 전·월세 상한제와 세입자 계약갱신청구권제도, 통신비·유류비 등 구조화된 담합을 견제하기 위한 소비자집단소송법 등 소비자법제의 개혁·개선, 비정규직에 대한 소득차별과 사회보험 사각지대 해소를 통한 가처분소득 증대, 건강보험 보장성의 확대와 반값등록금 실현, 기초연금 등 보편적 복지 공약의 이행을 통한 가계부담의 완화와 가계소득의 증가 등이 되어야 한다.

그런데 정부가 제시한 문제해결 방식은 재건축규제 완화, 그린벨트 해제, 각종 지역개발 공약 등 부동산경기 활성화와 “의료 영리화” 등의 무분별한 규제완화, 종전 “줄푸세”의 재벌·대기업 프랜들리 정책 등이다. 이는 과거 실패를 확인한 인위적인 경기부양 방식으로의 회귀라고 볼 수 있는데, 위와 같은 진단과 문제를 해결하기 위한 처방이 따로 곁들고 있다고 할 수 있다.

2) 부채주도의 경제성장 전략

박근혜 정부의 주택가격 부양정책의 부작용은 가계부채의 부담에서 나타나고 있다. 지나친 가계부채 증가로 부담을 느낀 금융기관의 관리 강화로 가계부채가 2013년 1사분기에는 처음으로 가계부채가 낮아 졌으나 정부의 4.1 대책 발표 이후 주택담보대출이 증가하여 다시 증가세로 돌아서고 있다. 이러한 부채지원을 통한 경기부양 정책으로 결국 2013년 가계부채가 1000조원을 넘어섰고, 개인 가처분 소득 대비 가계부채 비율의 증가속도가 OECD 국가 중 가장 높은 수준이며, 이미 미국의 서브프라임 모기지론 사태의 수준을 이미 넘어서고 있다. 정부는 연체율이 아직 높지 않아 가계부채가 심각한 수준이 아니라고 하고 있으나, 연체율이 높아지는 상황은 이미 위기상황이 시작되고 있음을 보여주는 것이어서 연체율이 높아질 때까지는 계속 가계부채를 관리하는 수준에서 대응하겠다는 것은 위험한 대응방식이라 할 것이다.

결국 정부도 3개년 경제계획에서는 처음으로 가처분 소득 대비 가계부채의 규모를 5%를 줄인다는 가계부채 축소대책을 발표하고 있는데, 11조 원의 디딤돌 대출 실시 및 공유형 모기지 확대(7,000만 원 이하 생애최초 구입자→5년 이상 무주택자) 등 결국 ‘빚내서 집사라’라는 정책은 가계부채의 규모를 축소하겠다는 정책과 분명하게 모순된다 할 것이다.

가계부채의 연체가 심각해져 금융기관이 위기에 빠지는 것만 가계부채의 위기가 아니라, 가계들이 원리금 부담으로 가처분소득이 줄어들어 가계소비 등 가계운영에 있어 중산층이 빈곤층화 되는 현상이 장기화되고 있는 그 자체를 위기 상황으로 보아야 한다. 가계의 가처분소득 축소가 민간소비의 급속한 축소와 장기적인 내수경제의 침체로 이어져 가고 있는 것으로서 이미 위기 상황에 도달했다고 할 수 있다.

3) 부채주도의 경제성장 전략에 대응한 소득주도 경제성장 전략 필요

앞서 보았듯이 박근혜 정부의 무분별한 규제완화(규제는 ‘암’이다), 부동산경기 활성화 등 종전의 “줄푸세” 식 정책들은 “재벌대기업과 투기자본” 중심의 투자를 유도하여 경기활성화 하겠다는 것에 다름아니다. 이러한 실패가 예상되는 정책이 아니라 소득주도의 경제성장 전략, 가계중심의 경제성장 전략이 제기되어야 할 것이다.

2. 가계의 가처분 소득을 중심에 놓은 소득주도 성장전략 구상

1) 가계소득과 가계소비의 현황

(1) 가계소득

우리나라 전체 국민가처분소득은 1,151조인데, 그 중 금융기관을 포함한 법인은 124조, 정부는 268조, 가계는 758조로 가계의 가처분소득의 비율은 65.9%이다. IMF 외환위기 전인 1997년 75%, 2009년 2000년의 69%에 비하여 낮은 상태라고 할 수 있다. 2013년과 2007년을 비교하면 전체소득은 5.6% 증가했지만 가계소득은 5.2% 증가에 그치고 가계소비는 4.6% 증가에 그쳐 전체소득 증가율에 비하여 가계의 가처분소득 증가율이 낮고 소비증가율은 더 낮은 상태인 것이다. 요컨대 경제규모는 성장했지만 실제 경제생활을 영위하는 가계는 점점 더 형편

이 어려워진 것이다. 전체적으로 이러한 가계가처분 소득의 침체가 내수소비의 위축과 내수경제 위축의 주된 원인이라고 볼 수 있다.

(2) 가계소비

우리 GDP에서 차지하는 민간소비의 비중은 2000년 56%였으나, 2012년에는 51%로 하락했다. 2000년 (명목)민간소비와 (명목)GDP를 100으로 표준화할 경우, 2012년 민간소비는 GDP에 비해 약 2.3% 낮은 수준이다. 2000년 (실질)민간소비와 (실질)GDP를 100으로 표준화할 경우 2012년 민간소비는 GDP에 비해 8.4% 낮은 수준이다. 한편, OECD 24개국의 2000~2012년 자료를 활용한 분석결과, 가계소득 비중의 하락은 민간소비를 제약하는 주요 요인으로 나타나고 있다. 한국은 가계소득 비율이 가장 낮은 경제 중 하나인데, 가계소득 비중의 하락은 기업소득에 비해 근로소득의 상대적 비율이 하락하고 있는데서 비롯되는 것으로 파악된다.

결국 가계소득 비중의 하락은 민간소비를 제약하여 이러한 소비부진이 내수경제 침체의 주된 원인이 되고 있다고 할 것이다.

2) 가계부담은 낮추고

(1) 3대 가계부담 완화 운동 : 주거비, 교육비, 통신비, 의료비 등 3대 가계부담의 완화 정책 필요

* 주거비 : 전월세 인상을 상한제, 임대차 갱신청구권 제도 등 영국, 프랑스, 독일, 미국의 대도시 등 서구유럽에서 보편화된 임차인 보호제도를 통해 지나치게 높은 주거비 부담을 완화, 공공임대 지속적 확대를 위한 주거복지기본법 제정, 임대료인상을 제한과 10년 장기임대기간의 공적규제를 받되 임대소득세 등을 감면받은 준공공임대 확대, 저소득계층에 대한 주택바우처 확대, 임대차 등록제 등의 주택임대차 보호정책 필요

* 교육비 : 가계에서 2번째로 큰 부담이 되고 있는 대학 등록금에 대해서는 대학이 등록금을 일방적으로 정하면 국가가 그에 맞추어 대학생에게 등록금을 지원하는 현재의 국가장학금 방식이 아니라, 국가가 직접 대학에 보조금을 지원하고 그 사용을 감독하는 고등교육교부금 제도와 등록금 상한제 방식으로 실질적인 반값등록금 실현

* 통신비 : 독과점 구조의 고착으로 세계에서 가장 높은 통신비에 대하여 통신비 원가공개와 담합구조의 지속적 행정감독을 통하여 지속적으로 통신비를 낮추기 위한 제도 추진.

* 의료비 : 4대 중증질환의 비급여 축소 등

(2) 가계부채 원리금 부담을 줄이기 위한 채무조정 제도의 활성화

미국에서 파산, 회생 등 도산법제가 발달하게 될 철학적 배경은 경제효용론이다. 과중채무자를 채권자들의 노예상태로 두는 경우 경제활동의 의욕을 상실하고 사회적으로 부양하기 위한 복지비용이 과다하게 들게 되므로 일생에 한 번은 패자부활전 식으로 채무조정을 통하여 경제적으로 회생하도록 하는 것이 사회경제적으로는 효용이 훨씬 크다는 판단이 그 근거가 된다.

하우스푸어에 대해서도 집값을 올려 그 기대로 실수요자들이 집을 구매하여 하우스푸어들이 고통에서 벗어나게 해 주겠다는 정책은 결국 또 다른 하우스푸어로 하우스푸어를 교체하는 것 일 뿐, 하우스푸어 문제의 근본적인 해결책은 될 수 없다. 하우스푸어와 같은 정기소득자들이 채무조정을 받으려면 개인회생절차를 이용해야 하는데, 현재 개인회생절차에서 주택담보와 같은 담보채무는 회생계획에 포함되지 않고 담보권자는 임의경매를 할 수 있기 때문에, 채무자가 개인회생절차를 밟지 못하고 있다. 주택담보대출은 채무의 규모가 커서 일반적인 개인회생절차 처럼 변제기간을 3-5년으로 하여 3-5년 동안 정기소득에서 최저생계비를 뺀 나머지 소득으로만 채무변제를 하고 면책을 받으면 금융기관의 부담이 크므로, 10년을 변제기간으로 하여 이 기간 동안 위와 같은 최저생계비를 뺀 소득으로 변제하고 나머지는 면책받도록 하는 내용으로 “채무자의 파산 및 회생에 관한 법률” 개정이 필요하다.

정부는 하우스푸어들이 연체를 하고 있는 것은 아니므로 아직 심각한 문제가 아니라고 하고 있으나, 중산층의 소득을 올리고 있지만 채무 원리금 변제를 빼면 사실상 가처분소득이 최저생계비 이하의 빈곤층 생활을 하는 하우스푸어의 상태가 5년 이상 지속되면서 가계의 정상적인 경제운용이 어렵다. 그 결과 민간소비가 위축되어 내수경제 침체가 장기화 될 가능성이 높다.

국민행복기금은 각 금융기관 사이의 협약에 의한 채무조정 제도이어서 금융기관 사이에 합의가 가능한 채무조정 프로그램만이 운영될 수 있고, 그 결과 그 대상이 제한적이다. 실제로 각 금융기관에서 2,000만원 미만으로 3-5년의 장기연체로 사실상 휴지조각이 된 채권을 배드뱅크가 헐값에 인수하여 금융기관을 대신하여 채권추심을 하는 방식으로 운용되고 있는 것이 현실이다. 법원의 파산제도를 좀 더 수월하게 이용하여 빠른 시일내에 채무조정을 지원받을 수 있도록 할 필요가 있다.

3) 가계소득을 높이기 위한 경제민주화 정책의 지속추진

고용측면에서는 가계소득을 높이는 정책을 일자리 늘리기 중심으로만 논의되고 있으나, 비정규직의 차별 완화를 통하여 비정규직의 소득 증대, 최저임금의 인상, 생활임금 제도의 도입, 사회보험 사각지대 해소를 통한 사회안전망 확충 등 좀 더 다각화된 정책전략이 필요하다.

열심히 일하는데도 빈곤의 늪에 빠져 있는 working poor를 해소하는데 대해서는 경쟁과 시장 자율을 강조하는 보수정치 세력에서도 공감대가 형성되어 있다. 다만 정부는 근로장려금 제도(EITC)의 수혜 대상 확대에 지나치게 정책의 초점을 맞추고 있으나, 위와 같이 근로관계 내에서도 working poor 계층의 소득을 높이려는 정책이 필요하다 할 것이다.

그리고, 현행법령상 독립사업자의 지위에 있는 특수고용직 노동자에 대해서도 현행 법령상의 불공정거래 관계 법리에 따라 도급원청회사와의 불공정거래 관계를 해소하여 소득을 높이고 산재 등 사회보험 적용을 확대하는 한편, 장기적으로 근로자의 개념 확대를 통한 근로자 보호 법령의 적용을 추진해야 한다.

재벌·대기업과 불공정관계에 있는 대리점, 가맹점, 납품업체, 입점업체, 하도급업체 등 “갑을관계”에서의 불공정관계를 개선하여 “을” 들의 지위를 높이는 것이 이러한 중소기업, 중소기업의 소득을 높여 이에 종사하는 종사자들 가계의 가처분소득을 늘리는 길이 될 것이다.

마지막으로, 자영업자의 적합업종 보호, 동네상권 보호 등도 결국 이러한 자영업자 가계의 소득을 보전하여 가계의 가처분소득을 높이는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

4) 경제민주화를 통한 경제활성화

지금 박대통령이 취하고 있는 무분별한 규제완화를 통한 경제활성화란 사회양극화의 심화, 부채주도의 경제성정으로 이어져 경제위기로 치달을 수 있다. 결국 규제완화와 부채지원의 경제활성화 전략이 아니라 경제민주화의 지속적 추진을 통한 불공정, 불평등의 해소와 가계 가처분소득의 증대가 경제활성화의 전략이 되어야 하는 것이다.

V. 무분별한 규제완화가 아니라, 경제민주화와 소득주도형 경제발전이 대안

앞서 보았듯이 규제란 우리가 가지고 있는 부정적인 느낌보다 훨씬 긍정적인 것이다. 국가는 공익을 실현하기 위해 존재하는 것이고, 국가가 공익을 실현하기 위해 개인의 자유에 대해 일정한 양보를 요구하는 것이 바로 규제이기 때문이다. 규제 자체가 100% 선이라고 말하기도 어렵지만, 규제가 우리가 느끼는 것 이상으로 이 땅의 못가지고 힘없는 사람들과 그들을 둘러싼 여러 가지 공적가치를 보호하기 위해 존재한다는 것은 너무도 당연한 것이다. 그렇기에 규제를 일률적으로 암으로 몰아붙여선 안 된다. 또한 규제 하나하나의 정당성을 따지지 않은 채 단정적으로 올해안에 무조건 10%, 임기말까지는 20% 식으로 양적 목표로 몰아가선 더욱 아니 되는 것이다. 지금 박대통령이 최근 내 놓은 규제완화 방안들을 살펴볼 때 불합리함과 조급함이 현저하다. 아이를 씻기고 땀물을 버리다 아이까지 버리는 결과가 될 수 있는 것이다.

IMF이래로 전면화된 신자유주의의 물결 속에서 각종 명분으로 추진된 규제개혁이 초래한 우리 사회의 심각한 사회경제위기가 아직 채 극복되지 않은 상태이다. 비정규직의 양산과 소득과 고용에서의 심각한 차별, 대규모 정리해고와 자영업자의 과도한 증가, 재벌대기업의 중소기업인 생존영역으로의 무분별한 진출, 제로베이스 금융규제 완화와 대규모 금융소비자 피해의 빈발, 장기간의 부동산투기로 만들어진 부동산버블과 높은 주거비용, 권위주의 정권 이래로 더욱 확대되어온 재벌대기업과 중소기업 및 자영업자 사이의 불공정거래관계 등 수 많은 경제민주화와 민생개혁의 과제 등이 그것이다. 또한 위와 같은 신자유주의적 경제개혁의 추진과정에서 배태된 중산층의 몰락과 신빈곤층의 증가, 중산층으로 올라서지 못하고 좌절하는 청년층, 빈곤층으로 고착되는 노인층의 증가 등 사회양극화 현상이 더욱 심해져만 가고 있다. 결국 서민과 중산층의 먹고 사는 문제, 생존권의 문제, 생활의 난관은 더욱 심해져만 가고 있는 것이 이 땅의 현실인 것이다.

이러한 답답한 현실을 해결하기 위해 필요한 정책은 재벌대기업의 사업확장을 돕기 위해 공익적 성격의 규제를 막연히 풀어주는 것이 아니다. 규제완화의 과실은 규제당사자만이 차지 하지만, 그 불이익은 국민경제 모두에게 부담으로 귀결된다. 막연한 규제완화가 국민 하나하나를 얼마나 피폐하게 만들 수 있는지는 앞서 충분히 살펴보았다. 또한 소수 재벌대기업과 같은 경제적 강자를 밀어주면 그 경제적 과실이 국민 전반에 퍼질 것이라는 이른바 적하효과(trickle down effect)는 실제로는 발생하지 않고, 기대할 바도 아니란 것을 이명박정부가 증명해 주었다. 무분별한 규제완화가 투자를 낳고 일자리를 낳을 것이란 것은 국가경제 전체 차원에서 허구에 가깝다. 재벌대기업 봐주기의 결과는 바로 일해서 먹고 사는 국민 다수의 몫이 줄어든 것으로 귀결되었음을 너무나 잘 알지 않는가?

국민생활을 제대로 안정시키기 위해서는 불공정과 불공평을 시정하는 경제민주화가 필요하다. 또, 국민이라면 누구나 자존심지키고 살 수 있는 경제적 기본조건을 제공해 주는 복지확대와 소득확대가 필요하다. 국민 다수가 쪼들리는데 경제가 잘 돌아갈 리 없고, 국민들 생활이 나아질 수 없는 것이다. 다수의 국민이 건전한 경제주체로 당당하게 서게 하는 정책 그것이 민생정치의 시작이고 끝이다. [▶](#)

참고문헌 Reference

이원우. 2006. <경제규제와 공익>. 서울대학교 법학 제47권 제3호

참여연대 이슈리포트

박근혜 정부에 묻는다, 모든 규제는 ‘암’ 인가?

발행일 2014. 04. 09

발행처 참여연대 사회경제분야 활동기구(복지/노동/민생/경제금융/조세재정) 공동 발행

담당 김남근 집행위원장(변호사), 안진걸 협동사무처장 02-723-5303 min@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2014 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org
