

# 문재인 대통령 경제민주화정책 수행평가(M)

- 집권 전반기 평가와 후반기 국정운영의 시사점 -

강 정 민

# 목 차

## I. 서 론

1. 연구의 배경과 목적
2. 분석대상과 방법

## II. 영역별 공약 이행 평가

1. 5차 수행평가의 전반적 내용
2. 성과평가 : 근로자 보호 영역
3. 성과평가 : 국민연금 역할 강화 영역
4. 기타과제와 종합평가표

## III. 결론 및 시사점

요 약

- 본 보고서는 문재인 대통령의 경제민주화정책 이행수준을 평가하기 위한 다섯 번째 분석으로, 문재인 정부 출범 후 약 2년 8개월간 경제민주화정책의 추진실적을 확인하기 위해 작성되었음
  - ※ 분석대상은 경제민주화정책 10대 분야의 45개 실천과제이며, 법률안 제·개정 및 행정조치 등을 기준으로 각 영역 및 세부과제에 대한 가중치를 달리한 배점방식에 따라 단순평가와 실효성평가 점수를 각각 구분하여 부여함
  - ※ 분석자료는 더불어민주당 제19대 대선공약집, 문재인 정부 국정운영 5개년계획, 새 정부 경제정책방향(경제 패러다임의 전환)을 기본으로, 국회의안정보 및 입법예고 자료와 공정위, 금융위, 법무부 등 경제민주화정책 관련부처의 보도자료 및 언론자료 등을 활용하였음
- 분석결과는 다음과 같음
  - 첫째, 문재인 대통령의 국정운영 전반기에 해당하는 2년 8개월 동안 경제민주화정책 단순평가는 35.75점, 실효성평가는 28.25점으로 각각 평가되었음
    - ※ 문재인 대통령 취임 이후 지속적으로 이행성과를 내던 경제민주화정책은 지난 4차 평가(단순평가 1.0점, 실효성평가 0.5점)에 이어, 이번 5차 평가에서도 단순평가 1.0점, 실효성평가 0.75점 증가하는데 그침
    - ※ 단순비교는 어렵지만, 전임 박근혜 대통령은 국정 전반기 경제민주화정책 수행평가에서 단순평가 33.50점, 실효성평가 20.50점을 받아 단순평가에서는 큰 차이를 보이지 않음
  - 둘째, 이번 수행평가에서 국회의 협조를 얻어 법제화에 성공한 실천과제는 전무하지만, 국회 협조 없이 추진 가능한 하위규정 개선작업은 아직 성과로 보기는 어렵지만 일부 진전된 내용이 있음
    - ※ 이번 수행평가에서 성과로 꼽은 '기업임금분포공시제도 도입' 과제는 고용노동부의 임금정보시스템 개편에 따른 것이며, '국민연금 등 기관투자자 스튜어드십코드' 과제는 국민연금이 수탁자책임 원칙에 따른 이행을 위한 '국민연금의 적극적 주주권활동 가이드라인' 제정에 따라 실효성 점수가 조정된 것임

- ※ 정부의 하위규정 개선작업 중 공약이행과 관련 있는 지주회사 행위 규제 강화(공정거래법 시행령), 국민연금 기금운영체계 개편(국민연금법 시행령) 등은 입법예고 절차를 마친 상태임(공포 전)
- 셋째, 이번 5차 수행평가 실적이 매우 저조한 것은 사실이지만 그렇다고 향후 공약이행에 미칠 영향까지 부정적으로 볼 필요는 없음
  - ※ 추진과제 중 금융소비자보호법 제정안이 상임위 의결 후 법사위에 계류 중이라 본회의 통과 가능성이 높고, 국민연금법 시행령이 공포될 경우 의결권행사 전문위 법제화 성과로 이어질 예정이며, 그 외 주주총회 내실화(상법 시행령), 5% 룰 개선(자본시장법 시행령), 지주회사 수익구조 투명화(대기업집단 현황공시) 등 하위규정 개정도 경제민주화정책 추진을 위한 의미 있는 개선임
- 국정 전반기 경제민주화정책 이행 결과를 통해 본 시사점은 다음과 같음
- 첫째, 문재인 대통령은 공정경제의 성과를 자화자찬할 것이 아니라, 경제민주화정책의 핵심과제인 '재벌개혁' 분야의 성과 미흡을 반성해야 함
  - ※ 국정 후반기 경제민주화정책의 성패는 결국 '재벌개혁' 과제의 추진에 있음을 상기해야 함
- 둘째, 20대 국회를 반면교사 삼아 경제민주화정책의 핵심과제인 기업지배구조 개선 상법 개정, 기업집단법제 개선 공정거래법 개정 등 공약의 효과적 추진을 위한 21대 국회의 전략을 마련할 필요가 있음
- 셋째, 소수 재벌·대기업에 특혜를 주는 규제완화 정책과는 단호히 결별해야함
  - ※ 경제민주화정책 이행성과가 저조한 상황에서도 인터넷전문은행법 처리, 개인정보 유출 우려에도 불구하고 신산업에 활용토록 한 데이터 3법, 가업상속공제 요건 완화, 정상기업의 신산업 진출까지 기업활력법 확대 적용 등 규제완화 입법이 신속하게 처리되었고, 심지어 차등의결권제 허용 방안까지 추진되고 있음
  - ※ 비교적 쉽게 추진할 수 있는 규제완화 정책의 유혹을 버리고 경제민주화 공약의 적극 추진으로 정책의 균형을 맞추어야 할 것임

# 문재인대통령 경제민주화정책 수행평가(V)

## - 집권 전반기 평가와 후반기 국정운영의 시사점 -

강정민, 경제개혁연구소 연구위원

### I. 서론

#### 1. 연구의 배경과 목적

문재인 대통령은 2019년 11월 10일 임기의 반환점을 맞이하여 국정운영은 이제 후반기로 접어들었다. 문재인 대통령은 임기의 절반을 지났지만 현재 국정 지지율은 대선에서 자신이 득표했던 41.09%를 웃도는 40% 중후반대를 꾸준히 유지하고 있다.<sup>1)</sup> 지난 4차 평가까지의 국정지지율 변화를 보면 대북문제에서 일정한 성과가 나타날 경우 지지율이 큰 폭으로 상승하고 소득주도성장 이슈, 실업률 통계와 같은 경제이슈가 쟁점이 될 경우 지지율이 하락하는 경향을 보였으나, 이번 5차 수행평가 기간(2019.7.1.~2019.12.31.)은 다소 다른 양상을 보였다. 즉, 외교적으로 대북문제는 북·미간 협상이 교착상태에 빠지면서 별다른 성과 없이 지지부진한 상황이 되었고 일본의 소재·부품·장비산업에 대한 수출 규제에 대한 대응으로 지지층이 결집하는 효과가 있었다. 이후 문재인 대통령 핵심측근의 인사청문회 과정에서의 논란, 정권 인사에 대한 검찰수사 및 검찰 개혁 요구, 준연동형 비례대표제 도입, 고위공직자범죄수사처 설치, 검·경 수사권 조정 법안의 국회 신속처리안건(fast-track) 지정 및 처리 국면을 지나면서 극명하게 나뉜 여·야간의 대립은 국론 분열 양상으로 번졌고, 이러한 정치·사회적 이슈로 인하여 문재인 대통령의 국정지지율도 큰 폭의 등락을 반복했다.<sup>2)</sup>

1) 대통령 국정지지율 여론조사를 매주 2회 실시하는 리얼미터의 2019.12.30.자 보도자료에 따르면 문재인 대통령에 대한 국정지지도는 긍정평가가 49.7%로 부정평가 46.5%를 앞섰고, 한국갤럽의 2019년 마지막 여론조사(2019년 12월 3주) 결과 문재인 대통령의 국정지지도는 긍정평가가 46%로 부정평가 44%보다 앞섰다. 리얼미터 2019.12.30. 보도자료, 「리얼미터 12월 4주차 주간동향」 文 대통령, 긍정 49.7% vs 부정 46.5%. 民 41.4%, 韓 31.4% ; 한국갤럽조사연구소, 2019.12.20. 「전국 정기(정례)조사 정당지지도 2019년 12월 3주」, 중앙선거여론조사심사위원회 여론조사결과현황자료 참조.

2) 문재인 대통령 국정지지율에 관한 정기여론조사에서 긍정평가가 40% 밑으로 떨어진 사례는 한국갤럽의 2019년 10월 3주차 여론조사의 39% 단 한 차례만 있었다. 한국갤럽조사연구소, 2019.10.18. 「전국 정기(정례)조사 정당지지도 2019년 10월 3주」, 중앙선거여론조사심사위원회 여론조사결과현황자료 참조.

반면, 이번 5차 수행평가 기간 중 경제 분야 이슈는 일본의 수출규제에 따른 대응 외에 부동산 문제가 크게 부각되었으나 정치·사회적 이슈에 비해 국정지 지율에 미치는 영향은 크지 않은 것으로 나타났고, 본 보고서의 주제인 경제민주화정책 관련 이슈도 국정운영에 미치는 영향이나 주목도가 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다.

이번 5차 수행평가 기간 중 눈여겨 볼 정책으로 다음 두 가지를 빼놓을 수 없다. 먼저, 정부는 국회 입법을 통한 경제민주화정책 추진이 교착상태에 빠지자, 2019.9.5. 기재부, 법무부, 산업부, 복지부, 고용노동부, 중기부, 공정위, 금융위 등 8개 부처 합동으로 “공정경제 성과 조기 창출 방안”을 발표했다. 여기에는 공정경제 실현을 위해 정부의 행정입법 개정만으로 추진 가능한 7개 분야 23개의 개선과제를 종합적으로 담고 있으며,<sup>3)</sup> 이 중 상장회사의 주주총회 내실화 방안, 기관투자자의 적극적 주주권행사 지원 등은 이미 정부가 추진하겠다고 발표한 사안이지만, 그 외 △임원후보자에 대한 정보제공 확대, △사외이사의 독립성 기준 강화, △지주회사의 공동손자회사 출자금지, △지주회사의 대규모 내부거래에 대한 이사회 의결·공시의무 부과, △지주회사의 배당외수익 공시의무 부과, △단기매매차익반환제도 보완 등은 그동안 시민단체 등 외부의 요구에도 불구하고 정부가 추진의사를 명시적으로 밝히지 않았던 사안들이기 때문에 상당한 의미부여가 가능한 것이었다.

반면, 정부는 그 전날(2019.9.4.) 제22차 경제활력대책회의 겸 경제관계장관회의에서 규제완화를 통해 벤처투자를 활성화하겠다고 비시장 벤처기업에 차등의결권주식의 발행을 허용할 계획을 발표했다. 이는 재계가 끈질기게 요구하던 경영권방어 장치를 실제 허용하겠다는 것으로, 차등의결권제는 기업지배구조 개선과 상반되는 정책이기 때문에 벤처기업에 한하여 허용하더라도 기업지배구조 개선에 악영향을 미칠 수 있으므로 정책의 후퇴로 받아들여지게 충분한 것이었다. 서로 양립하기 어려운 두 가지의 정책과제를 동시에 추진하겠다는 정부의 발상으로 앞서 언급한 시행령 등 하위규정 개정을 통한 소유·기업지배

3) 각 분야별 주요 개선사항은 다음과 같다. ① 기업 소유·지배구조 개선 과제 : △ 상장회사의 주주총회 내실화, △ 기관투자자의 적극적 주주권행사 지원, △ 임원후보자에 대한 충실한 검증 기반 마련, △ 사외이사 독립성 제고, △ 지주회사의 공동손자회사 출자 금지, △ 지주회사 내부거래 공시의무 면제 폐지, △ 지주회사의 배당외수익 공시의무 부과, △ 일감몰아주기 심사지침 마련, ② 국민연금 개혁 과제 : △ 국민연금 기금운용위원회 운영 개선, △ 국민연금 주주권행사의 예측가능성 제고, △ 국민연금 주주활동 관련 보완장치 마련, ③ 공공기관 공정문화 확산 과제 : 공공공사시 적정 준비기간 부여, △ 협력업체의 면책사유가 되는 ‘불가항력’의 범위 합리화, △ 공기연장 시 인력투입계획 조정절차 합리화, ④ 경제적 약자 보호 과제 : △ 가맹본부의 가맹계약 즉시해지권 축소, △ 공공입찰 참가제한제도의 실효성 확보, △ 중소기업의 협상력 제고를 위한 공동행위 허용 요건 정비, ⑤ 소비자 권익보호 과제 : △ 전자상거래 소비자 정보제공 강화, △ 금융회사 내부의 소비자보호 시스템 정비, △ 상조업계에서의 부당한 소비자 유인행위 방지, ⑥ 대·중소기업 상생협력 촉진 과제 : △ 2차 협력사의 대금지급 여건 개선, △ 상권영향평가 제도 내실화, ⑦ 기타 과제 : △ 기업특성별 임금분포현황 공표 등

구조의 개선, 더 나아가 공정경제 정책을 추진할 의지가 있는 것인지 의구심까지 낳았다.

본 보고서는 문재인 대통령이 제안한 대선공약 및 국정과제 중 경제민주화공약으로 분류될 수 있는 정책에 대한 이행 여부를 확인하기 위한 것으로, 경제개혁연구소는 매 반기마다 보고서를 발간하고 있다. 대통령 취임일을 기준으로 정기적으로 공약이행 여부를 확인하는 것이 일반적이지만, 문재인 대통령의 경우 인수위원회 시기를 거치지 않아 취임 전 국정과제를 검토할 충분한 시간이 주어지지 않았으며, 또 경제민주화정책 중 상당부분은 국회의 입법을 통해서 추진될 수 있는 점 등을 감안하여 경제개혁연구소는 정기국회 및 임시국회 일정을 기준으로 매년 정기국회가 종료되는 12월 말과 상반기 임시국회가 종료되는 6월말을 기준으로 공약이행평가를 하고 있다. 즉, 이번 5차 수행평가의 기준일은 2019년 12월 31일이다.

## 2. 분석대상과 방법

문재인 대통령 경제민주화 이행평가의 대상은 지난 4차까지의 수행평가와 동일하다. 즉, 더불어민주당 제19대 대선공약집(2017.4.20. 이하 "최종공약집"), 문재인 정부 국정운영 5개년 계획(2017.7.17. 국정기획자문위원회),<sup>4)</sup> 새 정부 경제정책방향-경제 패러다임의 전환(2017.7.25. 관계부처합동, 이하 "국정과제") 보고서의 정책공약 가운데 '경제민주화 10대 분야' 과제를 대상으로 하였다. 또한 문재인 정부의 경제민주화 과제로 선정하지는 않았으나 경제개혁연대와 경제개혁연구소가 지속적으로 주장해온 개혁과제 중 공약집과 국정과제 보고서에 일부 포함된 6개 '기타과제'의 진행상황도 확인하였다.

이번 5차 보고서는 2019년 7월 1일부터 12월 31일을 평가대상 기간으로 삼았으며, 평가점수 부여는 단순평가점수와 실효성평가점수 두 가지 방식으로 하였다. 법률안 제·개정을 통한 공약 이행의 경우 국회 본회의 통과시점이 기준이며, 정부부처의 시행령 개정이나 고시·지침 등 제·개정의 경우 국무회의 통과시점을 기준으로 하였다. 공약과제 이행여부 확인을 위해 국회 의안정보시스템-최근통과의안, 국회 법률정보시스템과 각 부처 보도자료 등을 활용하였다.

한편, 문재인 대통령의 지난 4차례 경제민주화정책 수행평가의 누적 평점은 단순평가 34.75점. 실효성평가 27.50점이었다.

4) 5대 국정목표, 20대 국정전략, 100대 국정과제(487개 실천과제)로 구성되어있다.

## II. 영역별 공약이행 평가<sup>5)</sup>

### 1. 5차 수행평가의 전반적 내용

이번 5차 공약이행 평가 대상기간 중 배점을 부여할 정도의 성과가 있었던 영역은 “VII. 근로자 보호 강화” 영역과 “X. 국민연금 역할 강화” 영역에서만 일부 확인된다(이 부분은 후술하기로 한다). 반면, 이행이 완료된 5개 영역의 7개 과제를 제외한 나머지 8개 영역의 34개 과제 대부분은 공약이행으로 볼만한 성과는 없었던 것으로 평가되었다(문재인 대통령 경제민주화정책 내용과 배점기준은 <표3> 참조).

먼저, “I. 경제적 강자의 갑질 방지와 처벌강화” 영역의 과제는 주로 갑을관계 개선에 관한 내용으로 지난 3차 평가까지 지속적으로 이행성과가 있었으나 최근 들어 이행점수를 부여할 정도의 성과는 없었다. 과제① ‘을지로위원회 구성’ 공약은 당초 대통령 직속으로 공정위, 검찰, 경찰, 감사원 등이 참여하는 범정부차원의 기구로 구상되었으나, 여전히 여당 내 위원회로 운영되고 있어 이행가능성이 높지 않으며, 과제② ‘가맹사업자 및 대리점사업자 단체구성권’ 공약은 공정위 관여 하에 프랜차이즈협회가 자정실천안 발표를 하였으나 이를 제도화하는 작업은 이루어지지 않고 있다. 반면, 과제④ ‘공정거래법 위반 징벌적 손해배상제도’, 과제⑤ ‘부당내부거래, 납품단가 후려치기, 기술탈취 등 처벌강화’,<sup>6)</sup> 과제⑥ ‘하도급업체 납품단가 조정 요구권’ 및 과제⑦ ‘중소사업자단체 불공정행위 신고센터 운영’ 등 공약은 법령개정 추진으로 일정한 성과를 거두었으나 실효성 제고를 위한 세밀한 보완작업은 아직 미흡한 상황이다.

“II. 재벌 경제력집중 억제와 지배구조 개혁” 영역은 재벌개혁의 핵심 과제들로 구성되어 있고 배점 20%로 큰 비중을 차지하고 있으나, 대기업집단의 이른바 ‘셀프-개혁’으로 기존순환출자 상당부분을 해소한 것 외에는 공약이행으로 볼만한 조치가 없는 상황이다. 공약이행을 위해서는 기업지배구조 개선을 위한 상법 개정과 기업집단법제 개선 등 공정거래법 개정이 필수적이지만 국회의 협조를 얻는데 실패하면서 이행성과가 가장 저조한 영역으로 남아있다. 한편, 정부는 국회에서의 법령개정 작업에 진전이 없자 2019년부터 시행령·고시 등 개

5) 이하 각 분야 및 세부과제에 대한 의미, 법제도 개선의 필요성과 방향 및 각 의원발의 개정법률안에 대한 보다 상세한 내용은 위평량, 문재인대통령 경제민주화정책 수행평가(I~III) 보고서와 강정민, 문재인대통령 경제민주화정책 수행평가(IV) 보고서를 참조하기 바란다.

6) 과제⑤ 가운데 ‘납품단가 후려치기’와 관련한 불공정거래관행에 대한 처벌강화 법제화 작업은 별다른 성과가 없다.

정을 통한 공약이행 방안을 추진 중인데, 2019.10.24. 과제② ‘지주회사 행위규제 강화’ 과제와 관련하여 손자회사에 대한 공동출자금지 명확화, 공시대상기업집단 소속 지주회사의 대규모 내부거래 이사회 의결 및 공시 강화 등의 내용을 담은 공정거래법 시행령 개정안이 입법예고 되었다. 동 시행령이 개정될 경우 일부 성과점수를 부여할 수 있지만, 입법예고 직후 야당에서 손자회사 공동출자를 금지한 부분이 위임입법의 범위를 벗어난 것이라며 강하게 반발했으며, 2019.12.2. 입법예고 종료에도 불구하고 여전히 공포를 위한 정부 내 절차가 진행 중이다.

“Ⅲ. 총수일가 전횡 방지” 영역의 경제범죄에 대한 엄정한 법집행 및 사면권 제한, 일감 몰아주기 처벌 및 과세강화 등 과제의 경우 법령 개정을 통한 근본적 조치는 이루어지지 못했으나, 시행령 개정 및 관행 개선 등을 통한 성과가 꾸준히 있었다.<sup>7)</sup> 그러나 이번 5차 수행평가에서는 의미 있는 성과를 확인하기 어렵다.

“Ⅳ. 금산분리 강화” 영역의 과제① ‘금융계열사의 타계열사 의결권 제한’(공정거래법 개정)과 과제② ‘금융그룹 통합감독 시스템 도입’ 공약 관련 법령 제·개정 작업은 여전히 진척이 없으며, 다만 「금융그룹의 감독에 관한 모범규준」 제정 및 재개정을 통한 시행에 부분적으로 성과를 인정했을 뿐이다(배점 2.5점 가운데 단순·실효성 점수 1.0점 부여). 그런데 최근 정부·여당이 금산분리 강화 정책기조에 역행하는 규제완화 법안인 인터넷전문은행법 개정을 적극 추진하고 있어 논란이 되고 있다. 인터넷전문은행법은 사실상 산업자본에 은행업을 허용하는 것임에도 불구하고 그 자격을 엄격히 하기보다 ICT 기업에게 예외를 허용하면서도 명확한 기준을 세우지 못했고, 동 인터넷전문은행법의 시행에 따라 카카오뱅크의 카카오와 K-뱅크의 KT를 최대주주로 하는 대주주 변경심사에서 법령 위반이 문제가 되자 법령해석(법제처 유권해석)을 통한 방법으로 승인을 하였고(카카오뱅크), 더 나아가 대주주 변경심사의 법령위반 요건 중 KT에서 문제가 되고 있는 공정거래법 위반을 삭제하는 개정안을 추진하고 있다. 동 개정안은 국회 정무위원회를 통과하였으나 법제사법위원회 심사에서 일부 위원의 반대로 전체회의 계류 중이다.

“Ⅴ. 소비자보호 강화” 영역은 이번 5차 수행평가까지 성과가 없었던 유일한 영역이지만, 과제③ ‘금융소비자보호법 제정’의 경우 최근 국회 논의에 진전이 있었다. 금융소비자보호법은 18대 국회에서 처음 제안된 것으로, 금융소비자보호의 체계화와 금융소비자의 피해구제에 있어 실효성을 높인다는 측면에서 여야 간

7) 지난 4차 수행평가의 경우 이행에 진전이 거의 없는 상황에서 유일하게 ‘횡령·배임 등 경제범죄 엄정한 법집행’ 과제에서 단순평가 점수 1.0과 실효성평가 점수 0.5점을 획득한 바 있다.

이견이 크지 않으나 오랜 기간 국회에서 표류되었다. 최근 동 법률 제정에 국회와 정부가 공감대를 보였고, 사전정보제공의 강화, 금융상품 판매행위규제의 체계 마련, 사후권리구제 강화 등을 내용으로 한 금융소비자보호법이 국회 정무위원회를 통과하였다.<sup>8)</sup> 그러나 2020.1.9. 법제사법위원회에 상정된 동 제정안은 다른 금융법안(인터넷전문은행법 개정안)과 연계하여 처리한다는 방침에 따라 본회의에 상정되지 못하고 법사위 전체회의에 계류 중이다.

“VI. 공정거래위원회 역할 강화 및 효율화” 영역의 경우 공정위의 권한 일부를 조정하거나 이관하는 과제(공정위 조사권한 확대, 대기업전담부서 확대, 분쟁조정권한 지자체 위임)는 일부 성과가 있었으나, 과제① ‘전속고발권 폐지’와 같이 공정거래법 개정이 필요한 공약의 이행은 전혀 성과가 없다.

“VIII. 소상공 자영업자 보호” 영역의 경우 과제① ‘소상공인 생계형적합업종지정제도 도입’은 이행이 완료된 것으로 평가되지만, 그 외 입법적 뒷받침이 필요한 소상공 자영업자의 상권을 보호하기 위한 복합쇼핑몰 입점 및 영업시간 제한 등 과제는 성과가 없다.<sup>9)</sup> 또, 과제⑤ ‘협력이익배분제도 도입’은 2006년 도입된 성과공유제, 2011년 초과이익공유제 등이 무산된 경험을 바탕으로 협력이익배분제라는 명칭으로 제안되고 있으나 아직 그 구체적 내용을 확인하기 어렵다.

마지막으로 “IX. 자본시장 관행 개선” 영역은 가장 공약이행율이 높은 분야에 속한다. 문재인 정부 출범 1년 이내에 과제③ ‘시세조종 등 손해배상소송 소멸시효 확대’, 과제④ ‘기업회계규율정비 및 지정감사제 대폭 확대’ 및 과제⑤ ‘금감원 감리주기단축 및 분식회계와 부실감사 제재 강화’ 등 공약이 단순평가와 실효성평가 모두 배점을 받아 이행이 완료된 것으로 평가하였고, 주가조작에 대한 벌칙 강화로 과제② ‘주가조작 양형강화, 사면권제한, 국민참여재판’도 부분적인 평가점수를 부여하였다. 증권선물위원회 제재의결서 공개 공약(과제①)의 경우 공정위 의결서와 같이 금융소비자 또는 이해관계자가 증선위 제재를 근거로 손해배상 청구나 불법행위의 시정을 위한 대응이 가능한 수준으로 그 내용이 특정될 필요가 있지만 이에 대한 금융당국의 적극적 추진의지는 확인할 수 없다.

8) 금융소비자보호법 제정안 논의 과정에서 재계는 기업에 부담을 초래한다는 이유로 금융소비자보호의 강력한 수단인 징벌적 손해배상제와 집단소송제 도입 및 입증책임의 전환을 모두 반대하였다. 결국 국회 정무위를 통과한 제정안은 징벌적 손해배상제와 집단소송제는 모두 제외되었고 입증책임의 전환은 고의·중과실에 한하여 적용하는 것으로 조정되었다. 이에 금융소비자보호법 제정안이 시행되더라도 실효성이 크지 않다는 비판도 제기된다.

9) 이번 5차 수행평가 기간에 해당하지 않고 공약사항도 아니지만 소상공인을 종합 지원하기 위한 「소상공인기본법」 제정안이 2020.1.9. 국회 본회의를 통과한 것은 소상공·자영업자 보호를 위한 성과라 할 수 있다.

## 2. 성과평가 : 근로자 보호 강화 영역

“VII. 근로자 보호 강화” 영역의 과제는 임금지급관행의 직접적인 개선 또는 임금 결정의 투명성 강화를 위한 것으로, 공공영역에 해당하는 과제① ‘정부 및 공공기관 발주공사 근로자임금직접지급제도 정착’은 비교적 쉽게 추진하였으나 민간영역인 과제② ‘민간 하도급근로자 임금지급 전용계좌 개설 의무화’는 정책의 효과를 쉽게 기대하기 어렵다. 국토교통부는 이러한 점을 감안하여 원사업자 임금직접 지급 방식을 민간공사에 도입하지 않는 대신, 건설업자 상호협력평가기준 개정(2018.3.15. 국토교통부고시)으로 원사업자가 그에 상응한 조치를 할 경우 입찰가점과 시공평가능력제도상 우대하기로 한 것이 그나마 성과로 볼 수 있었다(배점 3.0가운데 단순·실효성평가 점수 0.25점씩 부여).<sup>10)</sup>

과제③ ‘기업임금분포공시제도 도입’ 공약의 경우 정부합동으로 지난 2019.9.5. 발표한 “공정경제 성과 조기 창출방안”에서 처음 구체화 되었다. 즉, 고용노동부는 기업의 자율적 임금격차 완화를 유도하기 위하여 임금정보시스템(wage.go.kr)을 이용하여 ‘기업특성별 임금분포현황 공표’를 2019년 12월까지 추진하겠다고 발표했으며, 구체적으로는 기업규모, 산업 등 기업의 특성을 기반으로 성별, 연령별, 학력별, 근속년수 등 근로자의 속성을 교차 분석하여 상세한 임금수준 분포현황을 매년 7월 공표할 계획이다. 다만, 2019년의 경우 그 첫 시행에 따라 12월에 공표하기로 하였고, 실제 확인 결과 고용노동부는 기존 ‘임금정보시스템’을 2019년 11월부터 ‘임금직무정보시스템’으로 개편하여 현재 운영 중이다. ‘임금직무정보시스템’에 따르면 사업체 규모를 5~29명, 30~99명, 100~299명, 300명 이상으로 구분하여 산업별 및 직업별 기준에 따라 학력별, 연령별, 성별, 근속연수별 임금현황을 평균값, 상위 25%, 중간값, 및 75%로 구분하여 공시하고 있다.

그런데 이번 고용노동부의 기업임금분포공시 개선이 문재인 대통령의 공약의 취지를 충분히 반영한 것인지 의문이다. 첫째, 정규직과 비정규직 간 임금격차를 확인할 수 있는 “고용형태별” 임금분포현황이 제공되지 않는다. 기업임금분포 공시제도가 경제민주화정책으로 채택된 것은 이를 통해 소득분배 구조를

10) 이와 관련하여 공정위는 2019.12.19. 「공정거래 협약 이행평가 기준」을 개정하여 기존에는 ‘하도급 대금 지급 관리 시스템을 통해 대기업이 1차사에 지급한 금액’ 대비 ‘동 시스템을 통해 1차사가 2차사에 지급한 금액’의 비율이 1.7% 이상인 경우 만점을 부여하던 것을 3개년에 걸쳐 4%, 7%, 10%로 상향하였고, 건설, 정보 서비스, 통신 업종도 앞으로는 제조 업종과 동일하게 하도급 대금 지급 관리 시스템 도입 여부 뿐 아니라 그 구체적인 사용 실적 평가도 이루어지도록 하였으며, 2차 이하 거래 단계에서도 상생 결제 시스템을 이용한 하도급 대금 지급이 보다 활성화될 수 있도록 ‘현금 결제 비율’ 항목이 ‘현금 및 상생 결제 비율’로 개편하였다. 공정위의 협약 이행평가 기준 개정은 2차 협력사의 대금지급 여건 개선을 위한 것이지만 ‘민간 하도급근로자 임금지급 전용계좌 개설 의무화’ 과제 본래의 내용과는 차이가 있어 더 이상의 이행평가 점수는 부여하지 않기로 한다.

개선하고 더불어 잘사는 경제 기반을 구축하기 위한 것이며, 특히 정규직과 비정규직 등 고용의 형태에 따른 임금차별의 해소를 위해 제안된 것이다. 기업임금분포 현황만 제대로 공시되더라도 임금체계의 구조적인 문제점 확인이 가능하기 때문에, 이를 통한 임금체계 개편, 더 나아가 조세 및 복지제도 개혁정책을 추진하는데 있어 유용하게 사용될 수 있다. 개편된 '임금직무정보시스템'에서 고용형태별 임금분포현황 공시를 제외한다면 실효성이 크게 떨어질 수밖에 없다. 둘째, 기업별 임금분포공시가 이루어지지 않는 것도 문제가 있다. 최종공약집에서는 "기업은 임금분포를 작성 후 정부에 보고하고, 고용노동부 등에서 기업의 임금분포를 공시"하는 것으로 되어 있었는데, 이는 기업별 공시를 염두에 둔 것으로 볼 수 있다. 그런데 개편된 '임금직무정보시스템'은 단지 '기업규모별', '산업별', '직업별'로 구분하여 개별 기업에 대한 임금분포공시는 확인할 수 없다. 이는 고용노동부가 정규직 전환실적, 소속외 근로자 현황, 기간제 및 파견근로자의 근로기간 등에 대한 공시가 필요하다는 국회와 시민단체의 요구에도 불구하고 노·사간 의견대립이 첨예한 경영정보에 해당한다며 사실상 거부한 것에서 입장이 크게 달라지지 않았음을 보여준다. 현재 고용노동부는 고용형태 공시제를 시행하고 있는데(www.work.go.kr), 이 시스템에 임금분포현황 공시를 추가하는 방안이 더 실효성이 있었을 것으로 판단된다. 그 외에도 개편된 '임금직무정보시스템'은 7개의 분류기준에 따른 맞춤형 임금정보와 직급별 임금정보를 제공하고 있는데 검색을 위한 조건은 최대 3개까지로 제한하는 문제가 있으며, 임금분포공시 역시 평균값과 상위 25%, 중간값, 75% 등 세 구간으로만 구분하여 면밀한 현황파악을 어렵게 하므로 보다 세분화할 필요가 있다.

이에 과제③ '기업임금분포공시제도 도입' 공약에 배정된 1.0점을 단순평가 점수로 부여하되, 실효성평가 점수는 0.25점만 부여하여 추가적인 개선을 촉구하고자 한다.

<표2> 근로자 보호강화

공약 및 국정과제	배점	1차~4차 평가		5차 평가	
		단순	실효성	단순	실효성
①정부 및 공공기관 발주공사 근로자임금직접지급제도 정착	1.0	1.0	1.0	-	-
②민간 하도급근로자 임금지급 전용계좌개설의무화	3.0	0.25	0.25		
<b>③기업임금분포공시제도 도입</b>	1.0			<b>1.0</b>	<b>0.25</b>
소 계	5.0	1.25	1.25	<b>1.0</b>	<b>0.25</b>
1차~4차 누적평가점수 (단순평가/실효성평가)		<b>2.25/1.50</b>			

\* 1차~4차 평가기간 2017.05.10.~2019.6.30., 5차 평가기간 2019.07.01.~2019.12.31.

### 3. 성과평가 : 국민연금 역할 강화 영역

이번 5차 평가에서 성과가 있었던 분야는 “X. 국민연금 역할 강화” 영역 중 과제③ ‘국민연금 등 기관투자자의 스튜어드십코드’ 공약이다. 동 공약의 경우 기관투자자들의 스튜어드십코드(stewardship code) 채택이 본격화되고 2018년 7월 국민연금이 스튜어드십코드의 채택을 선언함에 따라 단순평가 점수 5점을 모두 부여하였으나, 이와 별개로 국민연금 등 기관투자자들이 시장에서 주주로서의 적극적인 역할을 하는지에 대해서는 의문이 있었다. 예컨대, 한진그룹 총수일가의 일탈과 관련하여 경영진 교체 여부 등을 논의한 2019년 한진칼, 대한항공 주주총회에서 국민연금은 대한항공을 제외한 한진칼에만 제한적으로 경영참여 주주권행사를 선언하였고,<sup>11)</sup> 대한항공에 대해서는 의결권행사 외에 주주로서의 적극적인 조치를 취하지 않았다. 비록 정기주주총회에서 조양호 회장의 사내이사 재선임 안건이 부결되었으나 국민연금이 미리 의사결정을 정한 후 시장에 영향을 미치려는 노력을 하지 않았고 단지 보유한 지분만큼의 영향력만 행사하는데 그쳐 비판이 제기되기도 하였다. 결국, 2019년 주주총회에서 국민연금은 스튜어드십코드 도입으로 적극적으로 주주권행사를 할 것이라는 기대가 컸으나 스스로 그 역할에 소극적이었고, 비난을 모면하기 위한 최소한의 주주권행사만 한 것으로 평가된다.

이후 국민연금 기금운용위원회는 국민연금이 2019년 경영참여 주주권행사를 처음 시도하면서 확인된 문제점을 보완하고 향후 기금운용을 수탁자책임 원칙에 부합하도록 개선하기 위한 가이드라인 마련에 착수하였고, 작년 12월 27일 기금운용위원회에서 「국민연금 수탁자 책임에 관한 원칙 후속조치」의 하나로 ‘국민연금기금 적극적 주주활동 가이드라인(안)’을 확정했다. 동 가이드라인은 국민연금이 장기수익 및 주주가치 제고를 위해 ‘기업과 대화’를 우선하며, 기업과 충분한 소통에도 불구하고 개선이 없는 경우 주주제안의 실효성 등을 고려하여 제한적으로 ‘경영참여 목적의 주주권행사’를 할 수 있는 근거를 명확히 마련함으로써 국민연금의 적극적 주주권행사에 따른 시장의 우려와 불확실성을 해소하고 예측가능성을 높이고자 한 것이다. 구체적으로, 수탁자책임 활동의 대상인 중점관리사안은 i) 기업의 배당정책, ii) 임원 보수한도의 적정성, iii) 횡령·배임, 부당지원행위, 사익편취행위 등 법령위반 우려로 인한 기업가치 훼손 또는 주주권의 침해, iv) ESG 평가결과 하락 및 v) 예상치 못한 우려사안 등이며, 해당 기업에 대하여 비공개 대화 → 비공개 중점관리기업 선정 → 공개 중점관리기업 선정 → 주주제안(경영참여 여부 고려) 등의 절차로 진행된다.<sup>12)</sup> 이번

11) 만일 국민연금이 한진칼 이사회 구성에 문제가 있다고 판단했다면 주주 과반의 동의가 필요한 회사추천 이사 선임에 반대하거나 또는 주주 추천 이사의 선임을 위해 노력하는 것이 효과적이나, 2/3 이상 동의를 얻어야 하는 정관 변경 주주제안을 추진한 것은 현실성이 떨어진다.

가이드라인의 제정으로 국민연금 등 스튜어드십코드를 채택한 기관투자자이 적극적 주주권행사에 따른 부담을 덜수 있게 된바,<sup>13)</sup> 이는 과제③ ‘국민연금 등 기관투자자 스튜어드십코드’ 공약의 실효성 제고에 기여할 것으로 판단되므로 실효성 점수 0.5점을 부여하여 이 과제의 실효성 점수는 기존 3.75점에서 4.25점으로 상승하였다.

한편, 과제① ‘국민연금 기금운용위원회 상시화’와 과제② ‘의결권행사 전문위원회 법제화’ 공약은 기금운용체계 개편을 필요로 하며 이 부분 논의도 상당 부분 진행되었다. 2018년 10월 기금운용위원회는 위촉직 위원에 대한 자격요건 신설과 위원 3인의 상근직화 및 3개의 소위원회 설치방안 등을 제안했으나 기금위원회의 대표성을 훼손하고 상근위원과 비상근위원 간의 정보 비대칭성을 초래할 수 있다는 비판이 제기되어 추진이 보류된 바 있다. 이에 정부는 기금위원회 위원 구성의 변경대신 기금위원회에 가입자단체(근로자, 사용자, 지역가입자)에서 추천받은 상근 전문위원 3명을 설치하여 기금위원회의 원활한 심의·의결에 활용하도록 내용을 변경하여 직년 10월 14일 ‘국민연금법 시행령’ 개정안을 입법예고(보건복지부공고 제2019-757호)하였고, 현재 등 개정안에 대한 공포절차가 진행 중이다. 이번 시행령 개정이 국민연금 기금운용위원 일부의 상근직화 대신 전문위원을 설치하기로 함에 따라 과제① 공약의 이행은 현실적으로 어려워진 것으로 볼 수 있으나, 기금운용위원회 산하에 임의기구로 설치된 수탁자책임 전문위원회 설립의 근거가 마련되었다는 점에서 시행령이 공포될 경우 과제② 공약에 평가점수를 부여할 수 있을 것으로 보인다.

<표2> 국민연금 역할 강화

공약 및 국정과제	배점	1차~4차 평가		5차 평가	
		단순	실효성	단순	실효성
① 국민연금 기금운용위원회 상시화	1.0				
② 의결권행사 전문위원회 법제화	2.0				
<b>③ 국민연금 등 기관투자자 스튜어드십코드</b>	5.0	5.0	3.75	완료	<b>0.5</b>
소 계	8.0	5.0	3.75	<b>0.0</b>	<b>0.5</b>
누적평가점수(단순평가/실효성평가)		<b>5.00/4.25</b>			

\* 1차~4차 평가기간 2017.05.10.~2019.6.30., 5차 평가기간 2019.07.01.~2019.12.31.

12) 예상하지 못한 우려사안의 경우 비공개 대화 대상기업 선정 → 주주제안(경영참여 여부 고려) 절차로 진행된다.

13) 기금운용위원회가 확정된 「국민연금 수탁자 책임에 관한 원칙 후속조치」는 향후 5% 를 개선을 위한 자본시장법 시행령 개정 및 ‘단기매매차익 반환 및 불공정거래 조사·신고 등에 관한 규정’ 등 금융위 소관 법령이 정비될 경우 기금운용지침 등 개정이 추진될 예정이다.

#### 4. 기타과제 및 종합평가표

“기타과제”는 문재인 대통령의 경제민주화 10대 분야 세부실천과제에는 포함되지 않아 평가점수를 부여하지 않으나 경제개혁연대와 경제개혁연구소의 국회 개혁입법 세부과제 중 일부가 최종공약집과 자문위 보고서에 포함된 과제로, ①중소기업 및 협동조합 등 공동행위 선별적 담합 제외, ②국세통계연보의 획기적인 개선 등, ③공공기관지배구조개선, ④제2금융권 대주주 동태적 적격성 심사 실효성 제고, ⑤규제개혁위원회의 투명성 및 민주성제고, ⑥법인세법 및 소득세법 등 조세개혁을 통해 고소득자에 대한 과세 강화 등이 해당된다.

과제① ‘중소기업 및 협동조합 등의 공동행위 선별적 담합 허용’ 공약의 경우 이번 수행평가 기간 중 이행성과가 있었다. 2019.8.2. 국회 본회의를 통과한 중소기업협동조합법 개정안은 일정한 요건에 부합하는 경우 중소기업협동조합의 공동사업 수행에 따른 행위를 공정거래법 적용에서 배제하도록 하였다.<sup>14)</sup> 즉, 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 중소기업 협동조합, 사업협동조합 및 협동조합연합회가 생산, 가공, 수주, 판매, 구매, 보관, 운송, 환경 개선, 상표, 서비스 등의 공동 사업과 이를 위한 단지 및 공동 시설의 조성·관리 및 운영할 경우(중소기업협동조합법 제35조①1호, 제82조①1호, 제93조①1호), 이것이 가격인상, 생산량 조절 등 부당하게 경쟁을 제한하여 소비자의 권익을 침해하지 않는다면 공정거래법상 사업자 및 사업자단체의 담합행위로 제재하지 않도록 한 것이다.

과제② 관련 정부(국세청)는 2018년 이후 고액·상습체납자 정보의 공개 및 이들에 대한 환수조치를 강화하고 있으나, 각종 조세 및 세율과 관련된 객관적·체계적 연구를 위한 통계연보 상 소득세 및 법인세 항목의 정보공개 강화 등은 이루어지지 못하고 있다. 국세정보와 관련 2019.12.30. 국회 본회의를 통과한 국세기본법 개정안은 과세정보 비밀유지의 예외사유로 ‘국가행정기관이 과징금의 부과·징수 등을 위하여 과세정보를 요구하는 경우’를 추가하여 국세청 과세정보를 공정위와 같은 타 행정기관과 공유할 근거를 마련한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

과제③과 관련 공공기관 낙하산 인사 방지와 경영부실에 대한 책임추궁의 필요성은 강조되고 있으나, 임원 선임절차 개선, 공공기관운영위원회의 대표성강화 및 임원에 대한 책임추궁 제도개선 등 ‘공공기관 지배구조개선’ 과제의 적

14) 제20대 국회에서 중소기업 및 협동조합 등의 공동행위 선별적 담합행위 허용은 공정거래법 제19조(부당한공동행위의 금지) 또는 제60조(일정한 조합의 행위)의 개정을 통해 추진하는 방안도 검토되었으나, 결국 중소기업협동조합법에서 공정거래법의 부당한 공동행위 규제를 적용 배제하는 방향으로 정리되었다.

극적 추진 움직임은 확인하기 어렵다.

④ 제2금융권 대주주 동태적 적격성심사 실효성제고 과제는 적격성 심사대상 대주주의 범위를 확대하고 심사대상 법률요건의 범위를 특경가법 위반까지 확대하며, 위반의 경중에 따른 제재 시스템을 갖추는 것을 골자로 한다. 해당 내용을 담은 개정안 여러 건이 국회에 발의되어 있으나 논의에 별다른 진척이 없는 상황이며, 앞서 살펴본 바와 같이 인터넷전문은행에 대하여 적격성 심사 규제를 완화하는 법안이 오히려 적극적으로 추진되고 있는 상황이다.

그 외 ⑤규제개혁위원회 투명성 및 민주성 제고 과제는 2018.8.30. 행정규제기본법 개정안의 국회 통과가 있었으나 여전히 규제개혁위원회가 국회의 권한을 침해한다는 우려는 해소하지 못한 것으로 평가되며, ⑥조세개혁분야 과제는 2017.12월 법인세법, 소득세법, 지방세법 등 개정으로 일정한 이행성과는 확보한 것으로 평가되고 있다.

다음으로, 정부가 추진 중인 주요 정책과제에 대해 살펴본다. 법무부와 금융위는 작년 4월말 「상장회사 등의 주주총회 내실화 방안」을 발표한데 이어,<sup>15)</sup> 제도화를 위한 시행령 및 지침 개정작업에 착수했다. 이는 국회에서 상법 개정 논의가 실종됨에 따라 정부가 자체적으로 할 수 있는 실효성 제고 수단을 검토한 결과로 볼 수 있다. 먼저, 법무부는 2019.9.24. 상법 시행령 개정안 입법예고를 통해 전자투표제 편의성 제고, 임원 후보자 등에 대한 공시 확대 등 주주총회 실질화 방안과 사외이사의 자격요건 강화(냉각기간을 2년에서 3년으로 확대, 해당회사 6년 이상 또는 계열회사 9년 이상 장기연임 금지) 등 임원구성의 투명성 강화 방안을 내놓았다. 그런데 2019.11.4. 입법예고가 종료된 동 개정안은 현재까지 공포를 위한 정부 내 후속절차가 마무리되지 않고 지연되고 있는 상황이다.<sup>16)</sup> 금융위는 2019.9.6. 기관투자자의 주주활동을 지원하기 위한 5% 대량보유보고제도 개선안을 담은 자본시장법 시행령 개정안을 입법예고하였다. 동 개정안에는 임원의 선·해임 등 자본시장법 시행령 제154조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 위하여 '사실상 영향력을 행사 하는 것'의 범위에 의결권 대리행사의 권유를 추가하고 단순한 의견전달 등은 제외하였고, 회사나 임원의 위법행위에 대응하기 위해 위법행위 유지청구권 등 상법상 보장된 권한(상법 제385조 제2항, 제402조, 제424조)을 행사하거나 보편적인 지배구조 개선 노력의 일환으

15) 「상장회사 등의 주주총회 내실화 방안」은 △ 상장회사 주주 연락처 제공, △ 주총 참여자에 대한 인센티브 허용, △ 전자투표 편의성 제고, △ 의결권 행사 기준일 단축 등 '주주총회의 성립지원' 방안과 △ 주총 소집통지시 사업보고서 및 감사보고서 제공, △ 임원선임 안건 내실화, △ 주총 이전 이사보수 실제 지급내역 공시, △ 주총 소집기간 연장, △ 주총 분산개최 의무화 등 '내실 있는 의결권행사 지원'을 내용으로 하고 있다.

16) 법무부가 법제처로 송부한 상법 시행령 개정내용에 따르면 주총 소집공고에 감사보고서 첨부 등은 2021년부터 시행하는 것으로 일부 수정되었다.

로 회사의 정관을 바꾸고자 하는 경우 또는 회사의 배당 결정과 관련하여 사실상 영향력을 행사하는 것을 '경영권에 영향을 주는 것'에서 제외하고 있어 긍정적으로 평가된다. 금융위는 동 개정안을 규제개혁위원회 및 법제처 심사 등을 거쳐 2020년 2월 1일부터 시행할 계획이다.

공정위의 시행령 등 하위규정 개정작업도 진행되었다. 공정위는 2019.10.23. 지주 회사의 수익구조에 관한 공시의무를 부과하는 「공시대상기업집단 소속회사의 중요사항 공시 등에 관한 규정」 개정안을 행정예고했는데,<sup>17)</sup> 이는 지주회사의 투명성 강화를 위해 그 수익구조를 공시하여 시장의 감시와 견제를 받도록 했다는 것에 의미가 있다. 또한 공정위가 2019.11.13. 행정예고한 「특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위 심사지침 예규」 제정안도 기준을 명확히 정했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 구체적으로, 동 지침은 특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위의 주체 및 객체, 법 적용 시기 등 규정적용의 요건을 구체화하고, 상당히 유리한 조건의 거래, 사업기회 제공행위, 합리적 고려나 비교 없는 상당한 규모의 거래 등 위반행위 유형별 위법성 판단기준 및 심사면제기준, 그리고 합리적 고려나 비교 없는 상당한 규모의 거래에 있어 효율성, 보안성, 긴급성 등 적용제외 요건을 구체화하였다.

반면, 규제완화 법안은 이번 5차 수행평가 기간에도 계속 추진된 것으로 파악된다. 국회 산업통상중소벤처기업위원회는 2019.11.28. 벤처기업에 차등의결권을 허용하는 벤처기업법 개정안을 상정했고 정부·여당은 물론 당시 회의에 참석하지 않았던 자유한국당 위원들도 도입이 필요하다는 공감대가 있었던 것으로 알려졌다. 동 상임위는 정부가 의견을 많이 제출하여 당장 논의하는 것이 어렵다며 상임위에 법안을 계류시키는 것으로 결정했지만 동 법안에 대한 추진은 언제든 가능하다는 전망이 우세하다.

정부와 국회가 적극 추진하던 이른바 '데이터 3법'(개인정보보호법, 정보통신망법, 신용정보법 개정안)이 2020.1.9. 국회 본회의에서 모두 통과되었다. 데이터 3법은 4차 산업혁명과 경제혁신을 목적으로 한 것으로, 정보 주체의 동의 없는 개인정보의 상업적 활용, 서로 다른 기업 간 개인정보의 결합, 개인정보 거래의 허용 등 개인정보 활용에만 초점이 맞춰져 있고, 이로 인해 발생할 수 있는 부작용이나 안전장치 마련에는 미흡했다는 비판이 제기되고 있다.

다음 <표3>는 각 평가 분야별 과제 이행수준을 종합한 것이다(2019년 12월

17) 규정 개정안은 지주회사와 자회사·손자회사 및 증손회사 간의 '경영관리 및 자문 용역 거래현황' 및 '부동산 임대차 거래현황'을 공시하도록 각각 신설하였는데, 경영관리 및 자문용역은 그 범위가 제한적이므로 모든 용역으로 공시를 확대하고 그 외에 대기업집단의 상표권 사용료 결정의 근거 및 양수도 내역도 공개해야 한다는 주장도 제기된다. 경제개혁연대 2019.11.11. 보도자료 "기업집단 현황공시 규정 개정안 행정예고에 대한 의견 제출" 참조.

31일 기준). 1차~5차에 걸친 경제민주화 공약과제 이행점수는 단순평가 35.75 점, 실효성평가 28.25점으로 집계되었다. 지난 4차 평가와 비교할 때 단순평가 1.0점, 실효성평가 0.75점 증가했을 뿐이다.

<표3> 문재인 대통령 경제민주화정책 이행평가 종합(V)

공약 및 국정과제		배점	1차~4차 평가		5차 평가		
			단순	실효성	단순	실효성	
I. 경제적 강자의 갑질 방지와 처벌강화	①을지로위원회 구성	2.0	170				
	②가맹사업자 및 대리점사업자 단체구성권	2.0		0.5	0.5		
	③보복조치에 대한 처벌권 강화	3.0		3.0	3.0	완료	완료
	④공정거래법 위반 징벌적 손해배상제도	5.0		5.0	2.5	완료	
	⑤부당내부거래·납품단가 후려치기·기술탈취 등 처벌강화	2.0		1.0	1.0		
	⑥하도급업체 납품단가 조정 요구권	2.0		2.0	1.5	완료	
	⑦중소사업자단체 불공정행위 신고센터운영	1.0		1.0	0.5	완료	
II. 재벌 경제력집중 억제와 지배구조 개혁	①기존순환출자 해소	1.0	200	0.5	0.5		
	②지주회사 행위규제 강화	4.0					
	③인적분할시 자사주 의결권 부활 방지	2.0					
	④계열공익법인·자사주·우회출자 차단강화	2.0					
	⑤총수일가 실질 지배 해외법인 출자현황 공시	2.0					
	⑥다중대표소송제 도입	2.0					
	⑦다중장부열람권 도입	1.0					
	⑧대표소송제도 개선	2.0					
	⑨집중투표제 의무화	2.0					
	⑩전자투표제 및 서면투표제 의무화	2.0					
III. 총수일가 전횡 방지	①횡령·배임 등 경제범죄 엄정한 법집행	2.0	8.0	1.0	0.5		
	②횡령·배임 등 경제범죄 사면권제한	2.0		0.25	0.25		
	③일감몰아주기, 부당내부거래 등 처벌강화	4.0		1.5	1.0		
IV. 금산분리 강화	①금융계열사의 타계열사 의결권 제한	2.5	5.0				
	②금융그룹 통합감독시스템 도입	2.5		1.0	0.0		
V. 소비자 보호 강화	①집단소송제도 도입	5.0	100				
	②공정거래법 소비자구제 피해자지원기금 설치	2.0					
	③금융소비자보호법 제정	3.0					
VI. 공정위 역할강화 및 효율화	①공정위 전속고발권 폐지	2.0	5.0				
	②공정위 조사권한 확대	0.5		0.5	0.25	완료	
	③공정위의 대기업전담부서 확대	0.5		0.5	0.5	완료	완료
	④공정거래법 분쟁조정권한 지자체 위임	2.0		0.5	0.25		
VII. 근로자 보호강화	①정부 및 공공기관 근로자임금 직접지급제도 정착	1.0	5.0	1.0	1.0	완료	완료
	②민간 하도급근로자 임금지급 전용계좌 개설 의무화	3.0		0.25	0.25		
	③기업임금분포공시제도 도입	1.0				1.0	0.25
VIII. 소상공 자영업자 보호	①소상공인 생계형적합업종지정제도 도입	3.0	120	3.0	3.0	완료	완료
	②적합업종 사업조정 권고기간 연장	1.0		0.25	0.25		
	③복합쇼핑몰입지 도시계획단계 설정	2.0					
	④복합쇼핑몰의 영업시간 제한 및 의무휴업	1.0					

	일 지정					
	⑤협력이익 배분제 도입	5.0				
IX. 자본시장 관행개선	①증권선물위원회 제재의결서 공개	1.0	100	1.0	1.0	완료 완료 완료 완료
	②주가조작 양형강화, 사면권 제한, 국민참여재판	3.0				
	③시세조종 등 손해배상소송 소멸시효 확대	2.0				
	④기업회계규율정비 및 지정감사제 대폭 확대	2.0				
	⑤금감원 감리주기단축 및 분식회계·부실감사 제재 강화	2.0				
X. 국민연금 역할 강화	①국민연금 기금운용위원회 상시화	1.0	8.0	5.0	3.75	완료 0.5
	②의결권행사 전문위원회 법제화	2.0				
	③국민연금 등 기관투자자 스튜어드십코드	5.0				
소 계		100.0		34.75	27.50	1.0 0.75
누적평가점수 (단순평가/실효성평가)		100.0		35.75/28.25		

\* 1차~4차 평가기간 2017.05.10.~2019.6.30., 5차 평가기간 2019.07.01.~2019.12.31.

### Ⅲ. 결론 및 시사점

이번 5차 수행평가 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 문재인 대통령의 국정운영 전반기에 해당하는 지난 2년 8개월 (2017.5.10.~2019.12.31.) 동안 당초 공약했던 경제민주화정책의 단순평가는 35.75점, 실효성평가는 28.25점으로 각각 평가되었다. 지난 3차 수행평가까지 꾸준히 이행성과를 냈던 각 영역의 경제민주화정책은 4차 평가에서 단순평가와 실효성평가에서 각각 1.0점과 0.5점을 얻는데 그쳤고, 이번에도 단순평가 1.0점과 실효성평가 0.75점을 받아 경제민주화정책 이행 실적은 1년째 지지부진한 상황이다.

전임 박근혜 대통령의 경우 국정운영 전반기 경제민주화정책 수행평가에서 단순평가 33.50점, 실효성평가 20.50점으로 각각 평가된바 있는데, 당시 박근혜 대통령은 “약속한 경제민주화 공약 중 추진된 것은 실효성이 크지 않고, 추진되지 않은 것은 추진동력 상실로 제도화가 어려울 것이라는 비판을 받았다. 물론 공약 내용에 차이가 있다는 점을 감안해야겠지만, 경제민주화정책에 대한 사실상 포기 선언으로 논란을 빚었던 박근혜 대통령과 비교하여 괄목할 만한 성과가 없었다는 점에서 아쉬움이 크다.

둘째, 지난 4차 수행평가에 이어 이번에도 국회의 협조를 얻어 법제화에 성공한 경제민주화정책 과제는 전무하며, 국회의 협조 없이 추진 가능한 하위규정 개선작업은 일부 진전이 있으나 아직 성과에는 이르지 못했다. 4차 수행평가에서 이행성으로 평가된 ‘횡령·배임 등 경제범죄 엄정한 법집행’ 과제는 법무부의 시행령 개정에 따른 것이었고, 이번 5차 평가에서는 고용노동부의 기업특성별

임금분포현황 공시를 위한 임금정보시스템 개편과 기금운용위원회의 국민연금 적극적 주주활동 가이드라인(지침) 제정안 의결 등 행정입법 추진에 따라 단순평가 1점과 실효성평가 0.75점 증가했을 뿐이다. 경제민주화정책 공약 상당부분은 국회를 통한 법제화가 필수적이지만 최근 1년간 수행평가에서 국회를 통과한 법률안은 전무하며, 심지어 국회의 정상적인 논의조차 찾아보기 어려웠던 점은 매우 유감스럽다.

20대 국회에서 경제민주화정책 추진을 위한 건설적·합리적인 논의가 사실상 어려워짐에 따라 2019년부터 법무부, 공정위, 금융위 등 경제민주화 주무부처들이 시행령 등 하위규정 개정을 통한 과제의 이행을 추진하였으나 아직 그 성과는 크게 확인되지 않는다. 예컨대, 지주회사 규제 강화를 위한 공정거래법 시행령 개정(2019.10.)은 자회사 및 손자회사에 대한 의무지분율 강화와 같은 지주회사 행위규제의 본질적 부분이 아닌 편법적 공동손자회사 소유를 금지하는 것이고, 기금운용체계 개편을 위한 국민연금법 시행령 개정안(2019.10.)은 공약 내용인 기금운용위원회의 상시화는 사실상 포기하고 의결권행사 전문위원회(현 수탁자책임 전문위원회) 법제화 과제만 이행할 가능성이 있다. 경제민주화정책의 핵심과제에 해당하지는 않으나 법제도 개선에 해당하여 상당한 의미 부여가 가능한 사안들이지만, 정부는 입법예고 종료 후 즉각적인 공포절차를 밟지 않고 있다.

셋째, 이번 5차 수행평가 실적이 매우 저조한 것은 사실이지만 그렇다고 향후 공약이행에 미칠 영향까지 부정적으로 볼 필요는 없다. 현재 국회 법제사법위원회에 계류되어 있는 금융소비자보호법 제정안은 경제민주화정책 과제로 제시되어 있고, 기금운용체계 개편을 위한 국민연금법 시행령에는 의결권행사 전문위원회의 법제화 내용을 담고 있기 때문에 다음 수행평가에 반영될 가능성이 크다. 또한 문재인 대통령이 공약한 과제는 아니지만 공정경제 실현에 필요한 정책수단도 다수 마련되었다. 개정 상법 시행령이 시행될 경우 주주총회의 내실화에 기여할 것으로 보이고, 5% 룰 개선을 위한 자본시장법 시행령 및 단기매매차익반환제도 고시 개정으로 국민연금 등 기관투자자의 적극적 주주권 행사에 따른 부담이 줄어들 것이며, 대기업집단 현황공시 개정으로 지주회사 수익구조의 투명성 강화에 기여할 것으로 예상된다. 경제민주화정책으로 지정되지 않아 배점에는 반영되지 않으나 모두 의미 있는 제도개선 작업들이다.

이번 수행평가 결과와 문재인 대통령 국정 전반기의 경제민주화정책 이행성과를 통해 본 시사점은 다음과 같다.

첫째, 문재인 대통령은 공정경제의 성과를 자화자찬 할 것이 아니라 경제민주

화정책의 핵심과제인 '재벌개혁' 분야에서 별다른 성과가 없음을 되돌아보아야 하며, 국정 후반기를 맞아 경제민주화정책 전략을 다시 고민할 필요가 있다. 문재인 대통령은 신년사에서 "공정"이 바탕에 있어야 '혁신'도 있고 '포용'도 있고 우리 경제사회가 숨 쉴 수 있"다며 최근 공정경제에서 차츰 성과가 나타나고 있다는 언급을 하며 사례로 "대기업집단의 순환출자 고리가 대부분 해소되었고 하도급, 가맹점, 유통 분야의 불공정거래 관행이 크게 개선"되었으며 상생결제 규모가 100조원을 돌파하는 등 공정하고 건강한 시장경제가 정착되고 있다고 꼽았다. 그러나 이것은 절반의 사실만을 언급한 것이다. 공정경제는 경제민주화의 다른 이름이며, 그 핵심은 '기울어진 운동장'으로 불리는 시장 질서를 바로잡고 시장에서 견제와 균형의 원리가 제대로 작동하는 환경을 만드는 것에 있다. 문재인 정부의 경제민주화공약은 크게 '갑을관계' 개선과 기업의 소유·지배구조 개선 과제로 구분되는데, 지난 2년 8개월 동안 갑을관계 개선에 역량을 집중하여 일정한 성과를 낸 것과 달리 '재벌개혁'의 핵심이라 할 수 있는 기업지배구조 개선을 위한 상법 개정, 경제력집중억제를 위한 기업집단법제 개편 등 소유·지배구조 개선 과제는 별다른 성과가 없고 추진전략도 찾아보기 어려웠다. 국정 후반기 경제민주화정책의 성패는 결국 '재벌개혁' 과제의 추진에 있음을 상기해야 한다.

둘째, 문재인 대통령은 새로 구성될 제21대 국회에서 경제민주화정책을 완성하겠다는 의지를 보여주어야 하며, 기업지배구조 개선을 위한 상법 개정 및 기업집단법제 등을 포함한 공정거래법 전면개편 등 주요 입법과제의 효과적인 수행을 위한 전략을 마련하여 공개해야 한다. 이번 20대 국회는 그 어느 국회보다 많은 우여곡절을 겪었다. 2016년 사상 최초로 대통령 탄핵안을 가결시켜 헌법재판소에 넘겼고, 국회법에 적시된 신속처리안건(fast-track) 제도를 실제 법안처리에 활용하여 과거 '식물국회'의 오명도 벗었다. 그러는 사이 20대 국회는 여야간 대립이 갈수록 격화되고 대화와 타협의 여지가 줄어들어 따라 역대 가장 많은 법안발의를 하고서도 법안처리 실적은 매우 저조한 편이라고 한다. 심지어 2019년 정기국회에서 '민생법안'이라는 이름표를 달고 국회 본회의에 상정된 법안들조차 신속처리안건 처리를 둘러싼 여·야간 대치상황으로 모두 해를 넘겨 처리된 것은 20대 국회의 암울한 상황을 고스란히 보여준다.

문재인 대통령이 올해 신년사에서 "시행령 등의 제·개정을 통해 '스튜어드십 코드'를 정착시키고, 대기업의 건전한 경영을 유도할 수 있는 기반을 곧 마련"하겠으며 상법 개정 등 공정경제를 위한 법 개정에도 총력을 기울이겠다고 밝힌 것은 매우 긍정적이다. 하지만 문 대통령은 작년 1월 공정경제 추진 전략회의에서도 "기업 소유지배구조 개선을 위한 상법 개정안의 국회 의결이 시급하다"고 강조한 바 있고, 당시 여당은 상법, 공정거래법의 신속처리안건 지정까지

고민했지만 결국 실현되지 못했다. 이는 재벌개혁에 관한 대통령의 발언에도 불구하고 처리의 우선순위에서 밀린 것이며, 이후 별다른 돌파구를 찾지 못했다는 점에서 사실상 정부·여당이 20대 국회에서의 처리를 포기한 것이나 다름없다. 문재인 대통령은 말로만 공정경제를 강조할 것이 아니라 약속한 공약이 공약(空約)이 되지 않도록 그 이행까지 꼼꼼히 챙겨야 한다.

셋째, 소수 재벌·대기업에 특혜를 주는 규제완화 정책과는 단호히 결별해야 한다. 문재인 대통령의 국정운영 전반기 동안 20대 국회의 계속된 파행으로 경제민주화정책 추진계획이 상당한 차질을 빚었지만, 규제완화 법안은 지속적으로 추진되어 큰 대조를 보였다. 이는 기업에 특혜를 주는 규제완화 입법의 경우 여당은 물론 제1야당인 자유한국당도 반대하지 않아 이해관계가 대체로 일치했기 때문으로 보인다. 일례로 산업자본에 인터넷전문은행의 대주주 자격을 허용하는 인터넷전문은행법은 더불어민주당이 야당 시절 은산분리 원칙을 허무는 법안이라며 극구 반대했지만 집권 1년 만에 입장을 바꿔 제정안을 통과시켰고, 규제 샌드박스 5법 제·개정법안, 정상기업의 신산업 진출까지 원샷법(기업활력법)을 확대 적용하는 법안, 개인정보 유출 우려에도 불구하고 개인정보를 신산업에 활용할 수 있도록 한 데이터 3법 등은 청와대, 정부, 여당의 적극적인 지지로 쉽게 국회를 통과했다. 그러면서 이들 법안은 규제혁신 또는 혁신성장을 위한 입법으로 포장되었다. 그 외 가업상속공제의 요건을 크게 완화하는 가업상속지원세제 개편이 중소기업을 지원한다는 명목으로 추진되었고, 벤처기업에 차등의결권을 허용하는 벤처기업특별법 개정작업, 인터넷전문은행 대주주의 자격요건을 특정 기업을 위해 완화하려는 개정작업이 시행된 지 1년 만에 정부·여당이 추진하고 있다. 정부가 성과내기에 급급한 나머지 공정경제 정책에 반하는 입법을 원칙 없이 무분별하게 추진했다는 비판을 면하기 어려운 상황이다.

촛불 시민혁명으로 집권한 문재인 정부는 “「삼성」 등 소수 재벌만을 위한 재벌에 의한, 재벌의 사회가 아닌, 「국민」을 위한, 국민에 의한, 국민의 경제를 만들어야”한다고 강조한 바 있다. 그러나 언제부터인가 정부·여당 내에서 경제민주화 내지 공정경제의 필요성을 강조하는 목소리는 듣기 어려워졌고, 혁신성장 또는 포용성장 추진을 위한 규제개혁, 규제완화의 필요성만 강조되고 있다. 경제개혁연구소의 수행평가결과 문재인 대통령의 경제민주화공약 중 그 일부라도 추진된 과제는 1/3 수준에 불과하며 남은 과제의 상당 부분은 재벌개혁과 직결되어 있다. 공정경제의 핵심 과제들이 전혀 이행되지 못한 상황에서 혁신성장, 신산업 진출을 위한 규제완화 입법만 적극 추진되는 것은 정책의 균형을 잃은 것으로 볼 수밖에 없다. 문재인 대통령이 재벌개혁에 성공한 대통령으로 남기 위해서는 무엇보다 소수 재벌·대기업에 특혜를 주는 규제완화 입법의 유혹에서 벗어나야 할 것이다. 끝