

문재인 대통령 경제민주화정책 수행평가(VI)
- 국정 후반기, 경제민주화정책의 확장 필요 -

강정민 (경제개혁연구소 연구위원)

- I. 서론
 - II. 영역별 공약 이행 평가
 - III. 결론 및 시사점
-

○ 본 보고서는 문재인 대통령의 경제민주화정책 이행수준을 평가하기 위한 여섯 번째 분석으로, 문재인 정부 출범 후 약 3년 2개월 간 경제민주화정책의 추진실적을 확인하기 위해 작성되었음

- 분석대상은 경제민주화정책 10대 분야의 45개 실천과제이며, 법률 제·개정 및 행정 조치 등을 기준으로 각 영역 및 세부과제에 대한 가중치를 달리한 배점방식에 따라 단순평가와 실효성평가 점수를 각각 구분하여 부여함

- 분석자료는 더불어민주당 제19대 대선공약집, 문재인 정부 국정운영 5개년 계획, 새 정부 경제정책방향을 기본으로, 국회 의안정보 자료 및 정부 입법예고 자료와 공정위, 금융위, 법무부 등 경제민주화정책 관련부처의 보도자료 및 언론자료 등을 활용하였음

□ 분석결과는 다음과 같음

○ 첫째, 문재인 대통령의 임기 약 3년 2개월 간 경제민주화정책의 단순평가 점수는 40.75점, 실효성평가 점수는 32.60점으로 각각 평가되었음(각 누적평가점수)

- 문재인 대통령의 취임 후 약 1년 8개월 간(3차 수행평가) 꾸준히 이행성과를 냈으나, 4차 및 5차 수행평가에서 이행이 지지부진 한 것으로 확인되었고(각 1.0점 이하), 이번 6차 수행평가에서 단순평가 5.00점, 실효성평가 4.35점 증가함

- 문재인 대통령의 국정운영 후반기에도 경제민주화정책의 지속적 추진 성과가 확인된 것은 긍정적

○ 둘째, 「금융소비자보호법」의 제정으로 소비자보호 영역에서 처음 이행성과가 확인되었고, 국민연금의 역할 강화 영역의 과제들에서 상당한 성과가 확인됨

- 20대 국회 종료 직전 여·야간 합의로 처리한 「금융소비자보호법」 제정은 사후구제 수단의 미흡에도 불구하고 금융소비자보호의 기본 체계를 정립한 점에서 의미가 있음

- 국민연금의 적극적 주주활동 보장을 위한 제도개선책의 경우 문재인 정부의 재벌개혁 성과가 미흡한 상황에서 재벌의 전횡을 견제할 유일한 대안이라는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있음

□ 6차 수행평가를 통해 본 시사점은 다음과 같음

○ 첫째, 문재인 대통령은 남은 2년 동안 경제민주화정책 이행을 완료하겠다는 자세로 흔들림 없이 공정경제 정책을 추진하고, 국회는 적극적 지지와 협조로 동참해야 함

- 문재인 정부의 공정경제 정책 중 아직 이행되지 않는 과제가 59.25%에 달하고, 실효성 제고를 위해서는 그 보다 더 많은 작업이 아직 남아 있는바, 공정경제의 필요성을

계속 강조할 필요가 있음

- 저조한 공약이행에 대해 20대 국회에서는 야당 핑계를 댈 수 있었지만 이제는 오로지 정부·여당의 책임으로 돌아갈 수밖에 없음을 상기해야 함
- 둘째, 21대 국회의 변화된 정치지형으로 볼 때 문재인 대통령이 당초 공약했던 공정경제정책의 이행을 완료하는 것은 물론이고, 한 걸음 더 나아가 공정한 경제생태계 조성을 위해 필요한 추가적인 정책과제를 발굴하여 법제화하는 작업을 적극 추진해야 함
- 예컨대, 시장의 불공정 문제를 해소하고 재벌의 문어발식 확장을 억제할 수 있는 영국식 의무공개매수제도와 가칭 「상장회사법」 제정과 같은 새로운 시장규율 수단을 적극 검토할 필요가 있음
- 셋째, 벤처기업 차등의결권 허용, 일반지주회사 CVC 허용과 같이 효과가 확인된 바 없고 도입 시 사회적 논란으로 많은 비용부담을 초래할 것이 확실한 규제 완화 입법의 추진은 철회되어야 함

문재인 대통령 경제민주화정책 수행평가(VI)

- 국정 후반기, 경제민주화정책의 확장 필요 -

강정민 (경제개혁연구소 연구위원)

1. 서론

(1) 연구의 배경과 목적

지난 4월 15일 치러진 제21대 총선에서 여당인 더불어민주당의 압승으로 국회 의석 177석을 차지하게 되었다(비례정당인 더불어민주당 포함). 따라서 문재인 대통령과 여당의 의지만 있다면 경제위기 극복을 위한 제안을 구체화하는 것은 크게 어렵지 않은 상황이다. 더 나아가 20대 국회에서 관철시키지 못했던 공정경제 정책을 추진할 수 있는 여건도 마련되었다. 여당과 진보·개혁정당의 의석수를 합하면 188석으로, 국회법상 신속처리 (fast-track) 안건 지정요건을 충족할 수 있기 때문이다. 총선 직후 정부에서 기업지배구조 개선을 위한 상법 개정, 재벌·대기업의 소유구조 개선 및 사익편취규제 강화를 위한 공정거래법 개편, 금융그룹감독법 제정법 등을 추진하겠다고 밝힌 것은 이와 무관하지 않으며, 실제 21대 국회 개원과 함께 이른바 '공정경제 3법'을 모두 입법예고하였다. 문재인 대통령의 경제민주화정책 수행평가에서 유독 재벌개혁 영역에서 별다른 성과가 없었던 점을 염두에 둔 것인지는 몰라도 긍정적이다.

문제는, 문재인 대통령의 취임 3주년 특별연설에서 '공정경제' 또는 '경제민주화'라는 단어가 한 번도 등장하지 않은 점이다. 물론 지금은 100년 전 대공황과 비교될 정도의 경제위기 상황이며, 국경 통제와 글로벌 공급망의 붕괴에 따라 수출의존도가 높은 한국 경제에 치명적 위기를 초래할 수 있지만, 그렇다고 위기 극복을 위해 공정경제 또는 경제민주화 가치가 소홀히 취급받는 것이 아닌지 우려할 수 있는 대목이다. 지난 6월 1일 정부의 「2020년 하반기 경제정책방향」 발표에서도 이와 유사한 기류가 감지되었다. 하반기 경제정책의 큰 틀은 신종 코로나바이러스 감염증 (이하 "코로나19")으로 인해 침체된 경제를 조기에 회복시키고 이를 기회로 '포스트 코로나' 시대를 대비한 선도형 경제기반을 구축하겠다는 것인데, 그중 산업·경제의 혁신을 위한 벤처기업 차등의결권 허용이나 일반주주회사에 기업형 벤처캐피탈 (Corporate Venture Capital, 이하 "CVC") 허용과 같은 논란의 소지가 큰 규제완화 법안을 적극 제안한 점이다. 공정경제와 상생협력 활성화를 위해 공정경제 관련 법안의 "지속적 추진"을 마지막 정책과제로 제시하기는 하였으나, 그 중요도나 비중이 있어 정책의 우선순위에서 밀려났다는 의구심을 떨치기 어렵다. 이에 '공정경제 3법'이 실효성 있게 추진될지 장담할 수도 없는 상황이다.

본 보고서는 문재인 대통령이 제안한 대선공약 및 국정과제 중 경제민주화 공약으로 분류할 수 있는 정책의 이행 여부를 확인하기 위한 것으로, 경제개혁연구소는 매 반기마다 보고서를 발간하고 있다. 통상 대통령 취임일을 기준으로 정기적으로 공약의 이행 여부를 확인하지만, 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 국회의 일정을 기준으로 매년 정기국회가 종료되는 12월 말과 상반기 임시국회가 종료되는 6월말을 기준으로 공약 수행평가를 하고 있다. 따라서 이번 6차 수행평가의 기준일은 2020년 6월 30일이다¹.

(2) 분석대상과 방법

문재인 대통령의 경제민주화정책 수행평가 대상 공약 및 정책과제는 지난 5차까지의 수행평가와 동일하다. 즉, 더불어민주당 제19대 대선공약집 (2017.4.20. 이하 “최종공약집”), 문재인 정부 국정운영 5개년 계획 (2017.7.17. 국정기획자문위원회), 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 선정되지는 않았으나 경제개혁연구소가 지속적으로 주장해온 개혁입법과제 중 최종공약집과 국정과제 보고서에 일부 내용이 포함된 6개 ‘기타과제’의 진행상황도 계속 확인하였다.

이번 6차 보고서는 2020년 1월 1일부터 6월 30일을 평가대상 기간으로 삼았으며, 평가 점수의 부여는 기존과 같이 단순평가와 실효성평가 두 가지 방식으로 하였다. 법률안 제·개정을 통한 공약 이행의 경우 국회 본회의 통과시점이 기준이며, 정부 부처의 시행령 개정이나 고시·지침 등 제·개정은 국무회의 통과시점을 기준으로 하였다. 공약 및 정책과제 이행여부 확인을 위해 국회 의안정보시스템과 법률정보시스템, 각 부처의 보도자료 등을 활용하였다.

한편, 지난 다섯 차례의 문재인 대통령 경제민주화정책 수행평가에서 누적평점은 단순평가 35.75점, 실효성평가 28.25점이었다.

¹ 현재 진행 중인 6월 임시국회(제379회 국회 임시회)는 7월 4일까지로 그 기간이 정해져 있으나 법안처리 목적이 아닌 제3차 추가경정예산을 처리하기 위한 것이기 때문에 본보고서의 수행평가 기준일을 6월 말일로 정했다.

2. 영역별 공약이행 평가²

(1) 6차 수행평가의 개략적 내용

이번 6차 수행평가 기간 중 성과가 있었던 분야는 “V. 소비자보호 강화” 영역과 “X. 국민연금 역할 강화” 영역이다(자세한 내용은 후술하기로 한다). 본보고서의 수행평가가 주로 경제민주화 정책과제의 법제화에 초점이 맞추어져 있음에도 불구하고 매 반기별 수행평가에서 이행성과가 확인되는 것은 긍정적이다. 반면, 총 10개 영역의 45개 세부 이행과제 중에서 이행이 완료된 7개 과제 (5개 영역)를 제외한 경제민주화정책 과제의 이행은 더디게 진행되고 있으며, 특히 경제민주화 정책의 핵심이라 할 수 있는 재벌개혁과 밀접한 관련이 있는 ‘재벌·대기업 소유규제 강화’ 영역에서 별다른 진전이 없는 것은 아쉽다. 그럼에도 불구하고 문재인 대통령이 공정경제 정책의 중요성을 더 이상 강조하지 않는 현재의 상황도 안타깝다.

재벌·대기업의 소유규제 강화 공약은 상당수 “II. 재벌경제력집중 억제와 지배구조 개혁” 영역의 과제인데, 지난 3년간 배점 20점 가운데 0.5점 (기존순환출자 해소 과제)의 성과평가 점수를 받는데 그쳤다. 동 영역은 10개 과제로 구성되어 있는데, ①기존순환출자 해소, ②지주회사 행위규제 강화, ④계열공익법인, 자사주, 우회출자 차단 강화, ⑤총수일가 실질 지배 해외법인 출자현황 공시 등은 공정거래법 기업집단법제의 개정사항이고, ③인적분할 시 자사주 의결권 부활 금지, ⑥다중대표소송제 도입, ⑦다중장부열람제 도입, ⑧대표소송제도 개선, ⑨집중투표제 의무화, ⑩전자투표제 및 서면투표제 의무화 등 과제는 상법 개정사항이다. 20대 국회에서 정부는 공정거래법 전부개정안과 기업지배구조 개선을 위한 상법 개정작업을 적극 추진하였으나, 보수야당과 재계의 반대에 밀려 국회에서 제대로 된 논의조차 해보지 못하고 국회 임기만료로 자동폐기되었다.

새로 구성된 21대 국회는 ‘여대야소’의 정치지형으로 바뀌었고, 이에 정부와 여당이 경제민주화 또는 공정경제 정책 추진에 의지만 있다면 성과를 낼 수 있는 충분한 여건이 마련되었다. 정부가 제21대 국회 개원에 맞춰 기업지배구조 개선을 위한 상법 개정안 (법무부), 재벌·대기업의 건전한 소유구조 확립을 위한 기업집단법제 개편을 포함한 공정거래법 전부개정안 (공정위), 금융그룹감독법 제정안 (금융위) 등을 각각 입법예고한 바, 이번 21대 국회 전반기 중 재벌개혁 공약의 가시적인 성과를 기대할 수 있게 되었다.

(2) 성과평가 ① : 소비자 보호 강화 영역

“V. 소비자 보호 강화” 영역의 과제로 ①집단소송제도 도입, ②기업의 공정거래법 위반

² 각 분야와 세부과제에 대한 의미, 법제도 개선의 필요성과 방향 및 제20대 국회 입법논의 등 보다 상세한 내용은 경제개혁연구소의 「문재인 대통령 경제민주화정책 수행평가」(I~V) 보고서를 참조하기 바란다.

행위로 피해를 입은 소비자들의 구제를 지원하기 위한 '피해자 지원 기금'(가칭) 설치, ③ 금융소비자보호법 제정 등이 제안되었으나, 그 필요성에서 불구하고 그동안 전혀 성과가 없는 상태였다.

지난 3월 5일 국회 본회의를 통과한 「금융소비자보호법」 제정안은 소비자 보호 영역의 기본적이고 핵심적인 내용으로, 과제③ '금융소비자보호법 제정' 공약의 이행 이상의 의미가 있다. 2008년 세계 금융위기 이후 금융소비자보호의 필요성이 강조되는 추세에도 불구하고, 우리나라는 대규모의 금융사고가 반복적으로 발생하였고 금융소비자보호의 체계화와 피해구제의 실효성을 높여야 한다는 지속된 문제제기에도 불구하고 금융소비자보호법은 법제화되지 못했다.

금융소비자보호법 제정안의 주요 내용은 사전정보제공의 강화, 금융상품 판매행위규제의 체계 마련, 사후권리구제 강화 등으로 구성되었는데, 이중 사후적 권리구제의 수단을 어디까지로 둘 것인가를 두고 국회 교섭단체 간 합의를 이루지 못하고 장기간 표류하였다. 금융소비자 보호를 위한 사후 구제수단의 쟁점은 징벌적 손해배상제, 집단소송제 및 입증책임의 전환 등이었는데, 재계는 기업 부담을 이유로 세 가지 사항 모두에 대해 반대 입장을 밝혔다. 정부 제정안의 경우도 징벌적 손해배상제와 집단소송제 도입을 제외하고 제출되었는데, 이에 대해 정부는 징벌적 과징금, 위법계약해지권, 청약철회권, 판매제한 명령 등으로 징벌적 손해배상제와 유사한 효과를 볼 수 있으며, 집단소송제는 당시 법무부가 추진하고 있는 증권분야 집단소송법에서 다루기 때문에 제외한 것이라고 설명하였다. 결국 여야 간 논의 끝에 금융소비자보호법 제정법안에서 징벌적 손해배상제와 집단소송제의 도입은 제외하고 입증책임의 전환은 설명의무 위반의 경우에 한하여 적용하는 것으로 정리되었다.

그러나 금융소비자보호법 제정의 가장 큰 목적 중 하나가 사후구제수단의 실효성 제고에 있음을 감안할 때, 제정법에서 강력한 사후구제 장치를 모두 제외한 것은 반쪽짜리 법안이라 할 수 있다. 복잡하고 다양한 금융상품의 성격과 금융회사와 금융소비자 간의 정보 비대칭성을 고려하여 금융상품 판매로 인한 손해에 대해서는 집단소송제를 허용할 필요가 있으며, 금융상품판매업자 등이 법령을 위반하여 소비자에게 피해를 발생시킨 경우 위법성을 고려하여 3배 손해배상책임을 부담하도록 하는 등 사후 구제수단의 실효성 제고가 반드시 필요하다. 또한, 현행 설명의무 위반에만 적용되는 입증책임 전환의 경우 다른 피해 사례에는 적용되지 않을 합리적인 이유가 있다고 보기 어려우므로, 모든 법위반 행위로 인한 소비자 피해에 대하여 금융상품판매업자가 자신의 고의 또는 과실이 없음을 입증하도록 할 필요가 있다. 이에 과제③ '금융소비자보호법 제정' 공약에 배정된 3.0점을 단순평가 점수로 부여하되, 실효성평가 점수는 2.0점을 부여하여 추가적인 개선을 촉구하고자 한다.

<표1> 소비자 보호 강화 영역 수행평가

공약 및 국정과제	배점	1차~5차 평가		6차 평가	
		단순	실효성	단순	실효성
①집단소송제도 도입	5.0	-	-	-	-
②소비자 구제 지원 위한 피해자지원기금 설치	2.0	-	-	-	-
③금융소비자보호법 제정	3.0	-	-	3.00	2.00
소 계	10.0	0.0	0.0	3.00	2.00
누적평가점수 (단순평가/실효성평가)	10.0	3.00/2.00			

* 1차~5차 평가기간 2017.05.10.~2019.12.31., 6차 평가기간 2020.01.01.~2020.6.30.

(3) 성과평가 ② : 국민연금 역할 강화 영역

지난 5차 평가에서 “X. 국민연금 역할 강화” 영역 중 과제③ ‘국민연금 등 기관투자자의 스투어드십코드’ 공약의 실효성평가 점수를 부여한 바 있다. 2018년 7월 국민연금이 수탁자책임에 관한 행위준칙인 ‘스튜어드십코드 (stewardship code)’ 채택을 선언함에 따라 단순평가 점수 5.0점을 모두 부여하였지만, 실제 국민연금을 포함한 기관투자자들의 적극적 주주권행사로 이어질지 의구심이 있는 상황을 감안하여 실효성평가 점수의 부여는 보류하였다(배점 5.0점 중 3.75점 인정).

국민연금은 2019년 정기주주총회 시점에 한진칼에 대한 제한적 경영참여 주주권행사(이사 자격을 제한하는 정관변경 주주제안) 선언과 남양유업에 배당정책을 심의·자문하는 위원회를 설치하는 정관변경 등을 주주제안을 하였으나 모두 부결되었다. 경영참여 주주권행사가 아닌 임원 선임의 건의 경우에도 국민연금의 반대 의결권행사가 부결로 이어지는 경우가 거의 없었다. 이에 국민연금 기금운용위원회는 국민연금의 경영참여 주주권행사 사례에서 나타난 문제점을 보완하고 향후 국민연금의 기금운용이 수탁자책임 원칙에 부합하도록 하는 제도개선안 마련에 착수했고, 2019년 12월 ‘국민연금기금 적극적 주주활동 가이드라인(안)’을 포함한 「국민연금 수탁자 책임에 관한 원칙 후속조치」를 확정하여 발표하였다. 이에 과제③의 실효성평가 점수를 3.75점에서 0.5점을 추가하여 4.25점으로 평가하였다.

다른 한편으로, 국민연금의 수탁자책임 이행을 위해서는 적극적 주주활동을 위한 가이드라인 외에도 기관투자자들의 주주활동을 제약하는 법·제도적 장애요소가 해결되어야 비로소 실효성이 담보될 수 있다. 자본시장법상 5% 대량보유신고의 경우 경영권에 영향을 주기 위한 보유목적의 범위가 광범위하며, 경영참여로 볼 경우 단기매매차익반환의무 규제를 받게 되므로 기관투자자들의 적극적 주주권행사에 많은 제약이 되기 때문이다. 올해 1월 21일 국무회의를 통과하여 2월 1일부터 시행되고 있는 개정 자본시장법 시행령은 배당과 관련된 주주활동, 임원의 위법행위에 대한 해임청구권 행사, 사전에 공개한 원

칙에 따른 기업지배구조 개선을 위한 정관변경 추진 등을 경영권에 영향을 주기 위한 목적의 활동 범위에서 제외하고, 이 같이 경영권에 영향을 미칠 목적은 없으나 적극적 유형의 주주활동으로 볼 수 있는 사항을 '일반투자'로 분류하였다. 일반투자의 경우 최소한의 공시의무를 부담하는 단순투자보다 강화된 공시의무를 부담하지만 경영참여에 비해서는 크게 완화된 공시의무를 부담한다.³ 이번 개정은 모호한 주주권행사의 적용 기준을 명확히 하여 국민연금 등 기관투자자들이 적극적 주주권행사 과정에서 발생할 수 있는 위험요소를 제거했다는 점에서, 과제③ '국민연금 등 기관투자자의 스튜어드십코드' 공약의 실효성 제고에 기여할 것으로 판단된다. 다만, 2020년 초까지 국민연금은 여전히 의결권행사 외에 주주권 행사에 소극적이며, 법제도의 개비 자체가 국민연금의 적극적 주주활동을 의미하는 것도 아니라는 점에서, 실제 적극적 주주활동으로 이어질지 지켜볼 필요가 있다. 이에 실효성평가의 남은 배점 0.75점 중 약 절반에 해당하는 0.35점을 부여하고 나머지 부분 (0.40점)은 향후 국민연금의 수탁자책임활동 현황을 점검한 후 판단하기로 한다.

이번 6차 수행평가의 대상기간 중 과제② '의결권행사 전문위원회 법제화' 공약도 이행되었다. 지난 1월 21일 국무회의를 통과한 개정 국민연금법 시행령은 기금운용위원회에 가입자단체 추천에 따른 상근전문위원 3인 위촉 및 상근전문위원의 하부전문위원회(투자정책 전문위원회, 수탁자책임 전문위원회, 위험관리 및 성과평가 전문위원회) 참여와 전문위원회 설치의 근거를 명문화하는 등 기금운용위원회 운영 방식을 개선하였다. 그간 수탁자책임 전문위원회(과거 주식 의결권행사 전문위원회)의 경우 국민연금법과 동법 시행령 등에 설립근거가 명시되어 있지 않은 채 임의조직으로 운영되어 그 위상에 의문을 제기하는 주장이 종종 있었는데, 이번에 설치의 근거가 마련됨으로써 더 이상 불필요한 논란은 생기지 않을 것으로 보인다. 이에 과제② 공약에 부여된 배점 2.0점을 단순평가 점수와 실효성평가 점수 각각에 2.0점을 부여하여 공약이행이 완료된 것으로 평가하였다.

국민연금의 역할 강화와 관련하여 이제 남은 과제는 '국민연금 기금운용위원회 상시화'(과제①) 공약인데, 2018년 10월 기금운용체계 개선 방안 검토 당시 기금운용위원 위원 일부의 상근직 전환 방안이 제안되었으나 기금운용위원회의 대표성을 훼손하고 상근위원과 비상근위원 간 정보 비대칭을 초래할 수 있다는 비판에 따라 기금운용위원회 위원 구성의 변경대신 기금운용위원회 내 상근전문위원 3인을 두는 것으로 변경되었다. 따라서 향후 이 부분 공약의 이행은 쉽지 않을 것으로 보인다.

<표2> 국민연금 역할 강화 영역 수행평가

공약 및 국정과제	배점	1차~5차 평가		6차 평가	
		단순	실효성	단순	실효성

³ 공적연기금이 '경영참여' 목적의 투자를 할 경우 5일 이내 약식보고 할 의무를 부담하지만, '일반투자' 목적으로 투자할 경우 월별 약식보고만 하면 된다.

① 국민연금 기금운용위원회 상시화	1.0	-	-	-	-
② 의결권행사 전문위원회 법제화	2.0	-	-	2.0	2.0
③ 국민연금 등 기관투자자 스튜어드십코드	5.0	5.0	4.25	완료	0.35
소 계	8.0	5.0	4.25	2.0	2.35
누적평가점수 (단순평가/실효성평가)	8.0	7.00/6.60			

* 1차~5차 평가기간 2017.05.10.~2019.12.31., 6차 평가기간 2020.01.01.~2020.6.30.

(4) 기타과제 및 종합평가표

“기타과제”는 문재인 대통령의 경제민주화 공약 10대 분야 및 세부실천과제에 포함되어 있지 않지만 경제개혁연구소의 국회 개혁입법과제 제안의 내용 중 일부가 최종 공약집과 자문위 보고서에 포함된 과제로, ① 중소기업 및 협동조합 등 공동행위 선별적 담합 제외, ② 국세통계연보의 획기적인 개선 등, ③ 공공기관지배구조개선, ④ 제2금융권 대주주 동태적 적격성심사 실효성 제고, ⑤ 규제개혁위원회의 투명성 및 민주성제고, ⑥ 법인세법 및 소득세법 등 조세개혁을 통해 고소득자에 대한 과세 강화 등이 해당된다.

이중 과제①은 중소기업 및 협동조합 등의 공동행위 선별적 담합 허용으로 이행되었고(5차 수행평가), 과제⑥은 법인세법, 소득세법, 지방세법 등 개정으로 이행성과를 확보한 것으로 평가하였다(1차 수행평가). 과제②의 경우 국세청의 타 부처와의 정보공유를 확대했음에도 불구하고(5차 수행평가) 각종 조세 및 세율과 관련된 객관적·체계적 연구를 위한 통계연보 상 소득세 및 법인세 항목의 정보공개 강화 등은 이루어지지 못하고 있으며, 과제③ ‘공공기관 지배구조 개선’과 과제⑤ ‘규제개혁위원회의 투명성·민주성제고’ 등은 문재인 정부 들어 정치적·사회적으로 크게 쟁점화 되지 않아 이행의 추진동력이 크지 않은 상황으로 판단된다. 마지막으로, 과제④ ‘제2금융권 대주주 동태적 적격성심사 실효성 제고’의 경우 적격성 심사대상 대주주의 범위 확대, 심사대상 법률요건의 범위에 특경가법 위반 포함, 법 위반의 경중에 따른 제재 시스템 마련이 필요하다. 이는 금융회사지배구조법 제정 당시의 쟁점 사항들로, 당시 국회 논의는 금융회사지배구조법의 법제화 더 중점을 두었기 때문에 해당 내용을 제외하고 합의되었고, 20대 국회에서 이를 보완하기 위한 다수의 개정법률안이 제출되었으나 실질적인 논의가 이루어지지 못했다. 21대 국회에서 재논의 되기를 기대한다.

다음으로, 정부가 추진 중인 주요 정책과제에 대해 살펴본다. 법무부는 2018년 4월 「상장회사 등의 주주총회 내실화 방안」을 발표하였고 이를 제도화하기 위한 시행령 개정작업을 지난 1월 21일 마쳤다. 법무부는 주주총회 내실화를 위한 방안으로 주주총회 소집 통지시 사업보고서와 감사보고서를 함께 제공하도록 하여 주주들이 회사의 성과에 대한 정보를 충분히 확인할 수 있도록 하고, 임원 후보자의 체납사실, 부실기업의 임원 재직

여부, 법령상 결격사유 유무 등도 기재하였으며, 전자투표의 인증 다양화 및 의결권행사 후 변경 또는 취소가 가능하도록 하는 등 편의성을 높이는 방안을 제안했다. 또한 사외이사의 독립성 제고를 위해 계열사 임직원에 대한 냉각기간을 2년에서 3년으로 늘리고, 해당회사에서 6년 또는 계열회사에서 9년을 초과하여 사외이사로 재직하지 못하도록 하였다.

지난 6월 9일 국무회의를 통과한 개정 공정거래법 시행령은 지주회사에 대한 규제를 보완하는 내용을 담고 있다. 지주회사의 단순·투명한 소유지배구조를 훼손하는 복수의 자회사 간 손자회사 공동보유를 금지하였고, 대규모 내부거래시 이사회 의결 및 공시의무를 면제하는 거래상대방으로 자회사·손자회사·증손회사와의 거래를 삭제하였으며, 공시의무 위반에 대한 과태료 부과 기준을 조정·보완하였다. 이는 문재인 대통령이 공약한 과제에는 해당하지 않으나, 지주회사행위규제의 흠결을 보완하고 실효성을 높였다는 점에서 긍정적으로 볼 수 있다.

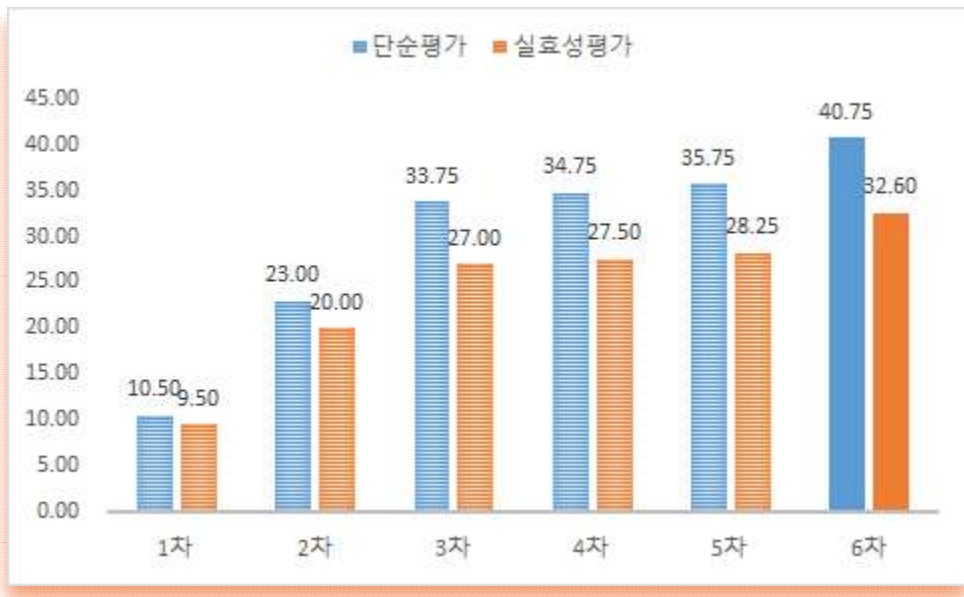
반면, 규제완화 법안은 이번 6차 수행평가 기간에도 어김없이 추진된 것으로 파악된다. 먼저, 인터넷전문은행의 대주주 자격요건을 완화하는 인터넷전문은행법 개정안이 국회에서 논란 끝에 처리되었다. 이는 인터넷전문은행법의 시행에 따라 KT가 K-뱅크의 지분을 추가 취득하기 위해 한도초과보유주주 변경심사를 신청하였으나 공정거래법 위반(담합) 제재 이력으로 변경심사가 보류되자 법 개정에 나선 것이다. 당초 인터넷전문은행의 대주주 자격심사 요건에서 공정거래법 위반 사항을 제외하는 개정안이 3월 5일 국회 본회의에 상정되었지만 의결정족수를 채우지 못하고 부결된 바 있다. 그러나 제1야당에서 합의 관행을 깬다며 문제제기하였고, 이에 한도초과보유주주의 변경심사에 있어 공정거래법 위반 전체가 아닌 불공정거래행위 및 사익편취규제 외의 공정거래법 위반행위를 제외하는 내용의 인터넷전문은행법 개정안이 재발의 되었고, 4월 29일 본회의를 통과하였다.

또한, 지난 6월 1일 정부는 제6차 비상경제회의에서 「2020년 하반기 경제정책방향」을 발표하면서 코로나19로 침체된 경제를 조기에 회복시키고 이를 기회로 '포스트 코로나' 시대를 대비한 선도형 경제기반을 구축하겠다고 발표했다. 이 중 특히 논란이 되는 정책은 산업·경제의 혁신을 위해 추진하겠다고 밝힌 벤처기업 차등의결권 허용과 일반지주회사에 기업형 벤처캐피탈(CVC)을 허용하는 방안이다. 그러나 차등의결권 제도는 투기자본의 경영권 위협 우려 때문에 벤처기업이 상장을 꺼린다는 잘못된 전제에 근거한 것으로 차등의결권을 도입한 기업의 성장성이 더 높게 나타난다는 효과가 입증된바 없으며, 도입될 경우 코리아 디스카운트 (Korea Discount)를 심화시켜 시장에 악영향을 미칠 것임은 거의 확실하다. 일반지주회사에 대한 CVC 허용의 경우도 마찬가지다. 정부가 입법 예고한 공정거래법 전부개정안은 벤처지주회사의 설립요건 완화, 자회사 지분요건 완화 및 증손회사 100% 지분보유를 50% 이상으로 하는 등 벤처기업 활성화를 위한 대책을 담고 있는데, 여기서 더 나아가 일반지주회사까지 CVC 허용을 검토하기 위해서는 금산

분리 원칙을 깨는 문제이기 때문에 신중한 접근이 필요하다. 더욱이 일반주회사에 CVC를 허용할 경우 총수일가의 사익편취의 수단으로 악용될 우려를 고려하지 않을 수 없다. 현재 정부는 이에 대한 보완책으로, 총수일가가 보유한 벤처기업에 CVC 투자 금지, 총수일가의 CVC 지분 보유 금지, CVC 펀드의 외부자본 조달 제한, 투자내용 공정위 보고 등을 검토 중인 것으로 알려져 있다. 그러나 이것만으로 충분치 않다. 여기에 더해 CVC 및 CVC가 조성한 펀드가 총수일가로부터 벤처기업 주식을 취득하거나 이들에게 벤처기업 주식을 처분하지 못하도록 해야 할 것이며, 과징금 및 벌칙 조항을 두는 등 남용 방지 장치도 충분히 마련할 필요가 있다.

아래 <표3>은 각 평가영역별 과제 이행수준을 종합한 것이다(2020년 6월 30일 기준). 1차~6차에 걸친 경제민주화 공약과제의 누적이행점수는 단순평가 40.75점, 실효성평가 32.60점으로 집계되었다. 지난 5차 평가와 비교할 때 단순평가는 5.00점, 실효성평가는 4.35점 증가하였다. 이를 도식화하면 다음 <그림1>과 같다.

<그림1> 문재인 대통령 경제민주화정책 수행평가 추이(누적평가점수)



<표3> 문재인 대통령 경제민주화정책 이행평가 종합(VI)

공약 및 국정과제		배점	1차~5차 평가		6차 평가	
			단순	실효성	단순	실효성
I. 경제적 강자의 갑질 방지와 처벌강화	①을지로위원회 구성	2.0				
	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		
		17.0				

	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	20.0	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 사면권 제한	2.0		0.25	0.25		
	③일감몰아주기, 부당내부거래 등 처벌 강화	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	10.0				
	②소비자 구제 지원 위한 피해자지원기금 설치	2.0					
	③ 금융소비자보호법 제정	3.0				3.0	2.0
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	완료	
Ⅷ. 소상공 자영업자 보호	①소상공인 생계형적합업종지정제도 도입	3.0	12.0	3.0	3.0	완료	완료
	②적합업종 사업조정 권고기간 연장	1.0		0.25	0.25		
	③복합소평물입지 도시계획단계 설정	2.0					
	④복합소평물의 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정	1.0					
	⑤협력이익 배분제 도입	5.0					
Ⅸ. 자본시장 관행개선	①증권선물위원회 제재의결서 공개	1.0	10.0				
	②주가조작 양형강화, 사면권 제한, 국민참여재판	3.0		1.0	1.0		
	③시세조종 등 손해배상소송 소멸시효 확대	2.0		2.0	2.0	완료	완료
	④기업회계규율정비 및 지정감사제 대폭 확대	2.0		2.0	2.0	완료	완료
	⑤금감원 감리주거단축 및 분사회계부실감사 제재 강화	2.0		2.0	2.0	완료	완료
Ⅹ. 국민연금 역할 강화	①국민연금 기금운용위원회 상시화	1.0	8.0				
	② 의결권행사 전문위원회 법제화	2.0				2.0	2.0
	③ 국민연금 등 기관투자자 스튜어드십코드	5.0		5.0	4.25	완료	0.35
소 계		100.0		35.75	28.25	5.0	4.35
누적평가점수 (단순평가/실효성평가)		100.0		40.75/32.60			

*1차~5차 평가기간 2017.05.10.~2019.12.31., 6차 평가기간 2020.01.01.~2020.6.30.

3. 결론 및 시사점

6차 수행평가의 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 문재인 대통령의 임기 3년 2개월간 (2017.5.10.~2020.6.30.) 공약했던 경제민주화정책의 수행평가결과 단순평가 40.75점, 실효성평가 32.60점으로 각각 평가되었다(각 누적평가점수). 지난 3차 수행평가(취임 후 약 1년 8개월)까지 꾸준히 이행성과를 냈던 각 영역의 경제민주화정책 과제가 4차 수행평가 및 5차 수행평가에서는 이행이 지체되어 지지부진하였으나, 이번 6차 수행평가에서 단순평가 5.00점, 실효성평가 4.35점 증가하였다. 문재인 대통령의 국정운영 후반기에도 경제민주화정책의 지속적 추진으로 성과가 확인된 것은 긍정적이다.

둘째, 「금융소비자보호법」의 제정으로 소비자보호 영역에서 처음 이행성과가 확인되었고, 국민연금의 역할 강화 영역의 과제들에서 상당한 성과가 확인된 것으로 평가되었다. 금융소비자보호법은 2008년 세계 금융위기 이후 도입의 필요성이 강조되었음에도 지난 10년간 법제화에 성공하지 못했는데, 20대 국회 종료 직전 여·야간 합의로 처리한 것은 단순한 기본법 제정을 넘어 금융소비자보호가 정부의 기본 책무라는 점을 강조한 것이라는 점에서 의미가 있다. 또, 국민연금법 시행령 개정으로 수탁자책임 전문위원회 설치의 법적 근거가 마련되었고, 국민연금 등 기관투자자들의 주주권행사의 장애요소가 작용하던 자본시장법상 5% 룰 개정 등으로 적극적 주주활동의 여건이 마련된 것도 큰 성과로 볼 수 있다. 문재인 정부의 재벌개혁 성과가 미흡한 상황에서 국민연금 등 기관투자자의 스튜어드십코드 도입 및 적극적 주주활동 보장을 위한 법제도 개선은 재벌의 전횡을 견제할 유일한 대안이 될 수 있기 때문이다.

이번 6차 수행평가를 통해 본 시사점은 다음과 같다. 첫째, 경제민주화 공약의 이행을 위해서는 문재인 대통령의 추진의지와 더불어 국회의 적극적인 지지와 협조가 반드시 필요하다. 20대 국회에서 정부·여당은 보수야당의 극심한 반발 때문에 상법 개정안, 공정거래법 전부개정안 등 공정경제 입법에 전혀 성과를 내지 못했고, 이에 시행령 개정작업으로 선회하여 절차적인 부분들은 손질하는 선에서 만족해야 했다. 2019년 범여권의 신속처리안건 지정 논의에서 상법 개정안과 공정거래법 개정안 및 민생법안 등이 후보군으로 거론되기는 하였으나, 정치개혁 및 검찰개혁 입법에 밀려 채택되지 못했다. 21대 국회는 58.7%의 의석점유율(국회의장 제외 176석)을 확보한 여당의 힘만으로도 공정경제 (경제민주화) 법안을 추진할 수 있으며, 제1야당이 반대할 경우 신속처리안건으로 지정하여 처리하는 것도 가능한 상황이다. 결국 정부와 여당의 의지만 남은 셈이다. 문재인 정부의 공정경제 정책 중 아직 이행되지 않는 과제가 59.25%에 달하고, 실효성 제고를 위해서는 그 보다 더 많은 작업이 아직 남아 있다. 저조한 공약이행에 대해 20대 국회에서는 야당 핑계를 댈 수 있었지만 이제는 오로지 정부·여당의 책임으로 돌아갈 수밖에 없다. 문재

인 대통령과 여당은 향후 2년 동안 경제민주화정책을 반드시 완수하겠다는 자세로 노력할 필요가 있다. 문재인 대통령은 대국민 연설에서 혁신성장만 강조할 것이 아니라 어느 순간 사라진 공정경제의 필요성도 소환할 필요가 있으며, 정부는 구체적인 공정경제정책의 로드맵을 제시하여 이행 성과를 국민과 공유할 필요가 있다.

둘째, 21대 국회의 변화된 정치지형으로 문재인 대통령은 당초 공약했던 공정경제정책의 이행은 물론이고, 한 걸음 더 나아가 공정한 경제생태계 조성을 위한 여건도 조성되었다. 코로나19로 인한 경제위기 극복을 '포스트 코로나' 시대를 개척하는 기회로 삼아 '선도형 경제'로 이끌겠다는 문재인 정부의 담대한 구상과 마찬가지로, 공정한 경제생태계를 기초를 만들어 '포스트 코로나' 시대를 대비할 필요가 있다. 이에 공정한 경제생태계 조성을 위한 추가적인 정책과제를 발굴하여 법제화하는 작업을 적극 검토할 것을 제안한다. 경제민주화는 공정경제 3법의 제·개정만으로 달성할 수 있는 목표가 절대 아니다. 재벌로의 경제력집중 억제와 시장에서 견제와 균형의 원리가 원활하게 작동되도록 하기 위해서는 현행 법제도의 개선만으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 이에 경제개혁연구소는 영국식 의무공개매수제도와 가칭 「상장회사법」 제정이 그 대안이 될 수 있다고 판단하고 있다. 의무공개매수제도는 기업인수에 있어 지배주주가 보유한 주식을 프리미엄을 주고 매입하는 경우 소액주주의 주식에 대해서도 동일한 가격으로 인수제의 하도록 강제하여 재벌의 문어발식 확장을 억제하고 소액주주를 보호하는 효과를 얻을 수 있다. 또, 의무공개매수제도가 일반화 될 경우 잔여주주들이 매도압력 (pressure to tender)에 직면하지 않아 신주인수선택권 (포이즌필)과 같은 별도의 경영권방어 장치가 필요하지 않은 장점도 있다. 상장회사에 관한 규율은 현재 상법과 자본시장법, 한국거래소 규정 등에 분산되어 있어 수범자들이 법령의 구체적인 내용을 파악하기 어렵고, 각 법령이 충돌하거나 모순되는 문제가 발생하며, 소관부처가 각기 달라 책임소재가 분명치 않은 등의 문제가 있었다. 국내 대표기업이 대부분 상장회사라는 점을 감안하여 상장회사의 규율을 통합하여 효율적으로 규율할 수 있도록 하는 가칭 「상장회사법」 제정안을 적극 검토할 필요가 있다(이상 자세한 내용은 경제개혁연대, 「제21대 국회 개혁입법과제 제안」, 경제개혁이슈 2020-4호 참조).

셋째, 정부는 현재 코로나19로 침체된 경제를 조기에 회복시키기 위해 필요한 거의 모든 정책수단을 검토하고 있으나, 이 와중에 효과가 검증된 바 없고 도입 시 사회적 논란만 가중할 우려가 있는 규제완화 법안은 제외할 필요가 있다. 정부가 산업·경제의 혁신을 위해 추진하려고 하는 벤처기업 투자 활성화 정책의 경우 그 필요성은 충분히 공감할 수 있으나, 정책목표 달성을 위해 반드시 차등의결권을 허용하거나 일반지주회사까지 CVC를 허용할 필요가 있는지에 대해서는 회의적으로 보지 않을 수 없다. 일반지주회사에 CVC를 허용하기 위해서는 금산분리 원칙의 훼손이라는 반발을 넘어서야 하고, 지배주주의 계열사 확장의 수단 또는 사익편취의 수단으로 악용될 가능성을 모두 차단해야만 가능하다. 비용이 큰 대신 그 효과는 불확실한 비효율적인 정책이라 할 수 있다. 벤처기업에 대한 차등의결권 허용은 투기자본의 경영권 위협에 노출될 우려 때문에 벤처기업이

상장을 꺼린다는 잘못된 주장에 근거한 것으로 벤처기업 투자 활성화 정책으로 보기 어려우므로, 이러한 정책들은 반드시 철회되어야 한다. 끝