

훈련결과보고서

**포용적 성장을 위한 법제개선 및 입법  
프로세스 효율화 방안 연구**

2020. 9.

**법 제 처  
김 창 범**

## 국외훈련개요

1. 훈련국 : 미 국
2. 훈련기관명 : 워싱턴주립대학교 로스쿨  
(University of Washington, School of Law)
3. 훈련분야 : 고위공무원과정(일반행정)
4. 훈련기간 : 2019. 11. ~ 2020. 9

# 차 례

제1장 연구의 목적 및 개요 .....	1
1. 연구의 목적	
2. 연구의 개요 및 범위	
제2장 포용적 성장과 관련된 국제사회 논의 .....	4
1. 세계은행(World Bank)의 포용적 성장론	
2. 국제통화기금(IMF)의 포용적 성장론	
3. 세계경제포럼(WEF)의 포용적 성장론	
4. 경제협력개발기구(OECD)의 포용적 성장론	
제3장 포용적 성장을 위한 법제개선 방안 .....	19
1. 한국 정부의 포용적 성장 정책	
2. ‘혁신 성장’을 위한 법제개선 방안	
3. ‘포용성 강화’를 위한 법제개선 방안	
제4장 입법 프로세스 효율화 방안 .....	106
1. 법률 개정방식 유연화 논의의 필요성	
2. 법률 개정에 관한 기존의 방식 및 미국의 혁신 법률 입법 사례 검토	
3. 현행 입안 기준 하에서의 신속한 입법 추진 방안	
4. 입법 프로세스 효율화를 위한 법률 개정 방식의 확대 방안	
제5장 결론 .....	123
※ 참고 문헌 .....	128

## 제1장 연구의 목적 및 개요

### 1. 연구의 목적

2017년 5월 출범한 문재인정부는 ‘더불어 잘사는 경제’, ‘내 삶을 책임지는 국가’를 국정과제로 채택하고 국정을 운영해 오고 있다.<sup>1)</sup>

문재인 대통령께서는 ‘2019년도 예산안’ 국회 시정연설(2018. 11. 1.)에서 “2019 예산안은 함께 잘사는 포용국가를 위한 예산안”임을 강조하고, 2018년 11월 19일 개최된 APEC 정상회담에서도 “다 함께 잘사는 혁신적 포용국가”를 적극 추진할 의지를 다시 한번 확인한 바 있으며, 범정부 차원에서 혁신적 포용국가를 이루기 위한 다양한 정책을 추진해 오고 있다.

정부가 추구하는 ‘혁신적 포용국가’는 소득·의료 등 사람의 기본적인 영역에서 튼튼한 사회안전망을 마련해 경제성장의 과실이 사회구성원 모두에게 골고루 분배되고, 그 토대 위에서 혁신적 경제를 바탕으로 국민들에게 일자리를 비롯한 다양한 기회를 늘려줌으로써 사회발전의 원동력을 축적·확보해 나가는 것을 의미한다.<sup>2)</sup>

이러한 ‘혁신적 포용국가’를 경제·사회적 관점에서 보면, 혁신성장과 공정경제를 핵심개념으로 삼고 있으며, 국가 발전을 위해 어떠한 사회구성원도 배제(exclusion)하지 않고 포용(Inclusion)하여 혁신적 경제성장의 혜택이 공동체 구성원 모두에게 골고루 배분되도록 함으로써 지속가능한 포용적 성장을 이루는 것을 의미한다.<sup>3)</sup>

---

1) 문재인정부의 국정과제는 위 두 분야 외에도 ‘국민이 주인인 정부’, ‘고르게 발전하는 지역’, ‘평화와 번영의 한반도’ 등 총 5개 분야로 구성되어 있으며, 총 100개의 국정과제가 채택되어 있다. [www.president.go.kr](http://www.president.go.kr)(2020. 8. 19. 방문).

2) ‘혁신적 포용국가’에 관한 자세한 설명은 <http://www.korea.kr/special/policy/CurationView.do?newsId=148855401>(2020. 8. 19. 방문)

3) 이태수, “혁신적 포용국가 미래비전 2045(총론편)”, 「혁신적 포용국가 미래비전 2045」 발표회 자료집, 대통령직속 정책기획위원회 및 경제·인문사회연구회, 2019. 12. 19 ~ 20면 참조.

따라서, ‘포용적 성장’을 이루기 위해서는 ① 혁신성장을 이루기 위한 법제를 마련하고, ② 그 성장의 혜택이 모든 구성원에게 골고루 돌아갈 수 있도록 포용성을 강화하는데 필요한 법제를 마련하는 것이 매우 중요한 문제로 대두된다.

이 글에서는 포용적 성장(Inclusive growth)과 관련하여 세계은행(World Bank), 국제통화기금(International Monetary Fund; IMF), 세계경제포럼(World Economic Fourm), 경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development; OECD) 등에서 논의되는 사항을 검토하여 혁신성장과 포용성 강화를 위한 법제개선 방안을 검토하고자 한다.

한편, 혁신성장을 위한 법제개선과 혁신성장에 따른 결실을 골고루 나누기 위한 포용성 강화하기 위한 법제개선 방안이 마련되더라도 그 시행을 위해서는 법률 등 법령의 제정·개정 및 폐지와 같은 입법조치가 종합적이고 효율적인 방식으로 이루어질 필요가 있다.

국회 입법 활동과 관련하여 포용적 성장과 관련된 법률의 입법절차가 조금 더 효율적으로 이루어질 수 있도록 하기 위한 입법 프로세스 개선방안도 제한된 범위에서 간략하게 살펴본다.

즉, 포용적 성장과 관련되는 여러 개의 법률이 한꺼번에 발의되고 관련 법률안 심사가 효율적으로 이루어지기 위해서는 법률안의 발의 및 심사가 더욱 유연하고 탄력적으로 이루어질 필요가 있는데, 법률 개정 방식의 유연화 내지 확대와 관련된 사항을 중심으로 살펴본다.

## 2. 연구의 개요 및 범위

포용적 성장(Inclusive growth)을 위한 법제개선과 관련하여 제2장에

서는 세계은행, 국제통화기금, 경제협력개발기구(OECD) 등 국제사회에서 포용적 성장론이 대두된 배경과 개별 국제기구에서 바라보는 포용적 성장의 개념 및 정책 제언과 관련된 사항을 살펴본다.

제3장에서는 이 연구보고서의 핵심적 내용을 다루고 있는데, 포용적 성장을 위한 법제개선 방안 마련을 위해 먼저 한국 정부의 포용적 성장 정책을 개관하고, ‘혁신 성장’을 위한 법제개선 방안과 ‘포용성 강화’를 위한 법제개선 방안을 차례로 검토한다.

‘혁신 성장’을 위한 법제개선 방안 부분에서는 먼저 ‘혁신’과 ‘포용적 성장’의 관계를 이론적으로 논증한 후 혁신 성장을 이끌고 지원하기 위한 구체적인 법제개선 방안을 살펴본다.

‘포용성 강화’를 위한 법제개선 방안 부분에서는 포용성 강화 정책이 필요한 이유를 살펴본 후 ‘포용성 강화’를 위해 개선해야 할 법제개선 과제를 살펴본다.

제4장에서는 법률 개정과 관련된 우리나라의 법률안 발의 방식과 미국의 법률안 발의 방식을 비교해 보고, 현행 법률안 입안 기준 하에서의 신속한 입법을 추진하기 위해 정부 각 부처가 노력해야 할 사항과 입법 프로세스 효율화를 위한 법률 개정방식의 다양성 확대 방안 등에 대해 살펴본다.

마지막 제5장에서는 이 보고서에서 제시된 ‘혁신 성장’을 위한 법제개선 방안과 ‘포용성 강화’를 위한 법제개선 방안 및 입법 프로세스 효율화를 위한 법률 개정방식의 다양성 확대 방안을 요약하여 제시한다.

## 제2장 포용적 성장과 관련된 국제사회 논의

포용적 성장(Inclusive Growth) 개념은 세계은행(World Bank)에 의해 고안된 후 국제통화기금(IMF), 세계경제포럼(WEF) 및 경제협력개발기구(OECD)에서 포용적 성장 개념을 더욱 확장·발전시켜 왔으며,<sup>4)</sup> 지금은 지속가능한 성장(sustainable growth)을 이룰 수 있는 핵심 개념으로 인정받고 있다.

이 장에서는 주요 국제기구에서 사용하는 포용적 성장의 개념과 포용적 성장을 이루기 위한 정책 제언을 살펴본다.

### 1. 세계은행(World Bank)의 포용적 성장론

2009년 세계은행에 의해 본격적으로 알려진 “포용적 성장” 개념은 개발도상국의 빈곤 문제 해결을 위한 방안으로 제시되었으며, 이러한 포용적 성장은 경제성장을 통한 빈곤 문제의 해결을 중시하는 입장으로 파악된다. 이러한 입장에서는 소득 재분배를 통한 소득 불평등 문제의 해소를 직접적인 관심의 대상으로 삼기 보다는 빈곤층의 고용 및 경제성장을 통한 빈곤문제 해결이 핵심적 연구과제로 된다.<sup>5)</sup>

Elena Ianchovichina와 Susanna Lundstrom이 공동 연구한 논문(2009)에서는 사람들이 경제성장에 기여하고 그 경제성장으로부터 혜택을 받을 수 있는 성장을 ‘포용적 성장’으로 정의하고 있으며, 빠른 속도의 경제성장은 상당한 빈곤 감소를 위해 필요하지만, 이러한 성장이 장기적 관점에서 지속가능하기 위해서는 여러 분야에 걸쳐 그 성장의 효과가 광범위하게 나타나야 하는 것으로 본다.<sup>6)</sup>

4) 김정훈·윤성주·김현아·김문정, 「포용적 성장과 재정정책」, 한국조세재정연구원, 2017. 12, 53면. 윤성주, “포용적 성장의 개념 및 논의 동향”, 「국토」(제426호), 국토연구원, 2017. 4, 9면.

5) 김정훈 외, 위의 책, 53면. 윤성주, 위의 논문, 9면. 김지현·김찬유·이인호·조한솔, 「포용적 성장에 대한 논의동향 및 개도국 포용적 성장을 위한 지원방안 연구」, 한국국제협력단, 2015. 12, 26면.

포용적 성장은 경제성장의 속도(pace)와 패턴(pattern) 모두와 관련되어 있으며, 이러한 성장의 속도 및 패턴은 빈곤 감소(poverty reduction) 뿐 아니라 높고 지속가능한 성장을 이루는데에도 매우 중요하며, 이러한 포용적 성장을 위해서는 시장 및 자원에 대한 접근성에 있어서 기회의 평등(equality of opportunity)을 확보하고, 사업체와 개인(businesses and individuals)에 대하여 편향되지 않은 규제 환경을 마련하는 것을 매우 중요한 것으로 보았다.<sup>7)</sup>

위 공동 연구자는 경제성장이 ‘포용적’이라면 생산성이 향상되어야 하고, 새로운 고용 기회가 창출되어야 하며, 포용적 성장은 성장의 속도(pace)를 올려야 할 뿐만 아니라, 경제의 규모(size of the economy)를 확대하는 것이 필요하다고 본다.<sup>8)</sup>

세계은행의 최근 연구에서는 빈곤감소적 성장과 포용적 성장에 결정적 영향을 미치는 요인과 빈곤감소적 성장 및 포용적 성장과 통치구조의 관계를 파악하기 위하여 112개 국가의 자료를 분석하여 발표한 바 있다. 이 연구에서는 경제성장은 대체로 빈곤을 감소시키는 긍정적 영향을 끼치지만, 경제성장 과정에서의 불평등(inequality)은 이러한 빈곤 감소 효과에 부정적 영향을 미치는 점을 밝히고 있다.<sup>9)</sup>

좋은 통치구조(good governance)의 정치적·경제적·제도적 여러 특성들은 빈곤계층의 소득을 향상시키고 빈곤을 감소시키는데 긍정적

---

6) Elena Ianchovichina, Susanna Lundstrom, 「Inclusive Growth Analytics: Framework and Application」, Policy Research Working Paper, The World Bank, 2009. 3, 2면. 이 논문에서 연구자들은 ‘pro-poor growth’(빈곤감소적 성장)와 ‘inclusiv growth’(포용적 성장)의 차이를 다음과 같이 설명한다. ‘pro-poor growth’ 접근법은 가난한 사람의 복지에 주된 관심을 갖고 접근하는 반면, ‘inclusiv growth’는 가난한 사람에 한정하지 않고 중산층 등 대다수 노동력 인구의 고용 기회에 관심을 갖고 접근한다. 같은 면 주1) 참고.

7) Elena Ianchovichina 외, 위의 논문, 2면.

8) Elena Ianchovichina 외, 위의 논문, 3면.

9) Djeneba Doumbia, 「The Quest for Pro-poor and Inclusive Growth: The Role of Governance」, Discussion Paper, World Bank, 2018. 10, 26면.

이며, 특히 부정부패를 척결하는 것과 규제의 질을 높이는 것은 빈곤 계층의 소득을 높이는데 가장 긍정적 역할을 하는 것으로 통계를 통해 밝히고 있다.

그러나, 포용적 성장(inclusive growth)과 관련해서는 통치구조의 여러 특성 중 2가지 특성이 긍정적 영향을 미치는 동시에 매우 중요한 역할을 하는 것으로 조사되었다. 그 2가지 요인은 정부가 얼마나 효과적으로 작동되는가(government effectiveness)와 법의 지배(rule of law)가 얼마나 잘 작동되는가에 관한 것이다. 이 2가지 요인이 잘 작동되어야 소득분위 하위 20%의 소득 배분율이 증가되는 것으로 나타나기 때문이다.<sup>10)</sup>

위 연구에서는 빈곤감소와 포용적 성장을 동시에 이끌기 위한 정책으로는 교육, 보건, 기반시설 개선, 금융 정책이 중요하다는 점을 강조하고 있다.<sup>11)</sup>

## 2. 국제통화기금(IMF)의 포용적 성장론

IMF는 포용적 성장(Inclusive growth)과 소득 불평등(income inequality)의 관계를 중심으로 포용적 성장론을 전개해 왔으며, 시장경제의 효율적 기능을 중시하는 입장을 취해 온 IMF가 포용적 성장의 중요성을 강조함에 따라 경제 관련 주요 국제기구의 핵심적 정책 사항으로 부각되었다.<sup>12)</sup>

IMF에서 포용적 성장과 관련된 연구 활동을 활발하게 진행한 대표적인 학자로는 Jonathan D. Ostry를 들 수 있다.<sup>13)</sup>

---

10) Djeneba Doumbia, 주 9)의 책, 26면.

11) Djeneba Doumbia, 주 9)의 책, 26면.

12) 김정훈 외, 주 4)의 책, 54면.

13) 김정훈 외, 주 4)의 책, 54면.

J. D. Ostry는 경제성장이 포용적이지 않고 성장 과실의 대부분이 부유한 집단에 귀속된다면 성장이 지속될 수 없으며, 정책담당자들은 파이의 크기(the size of the pie)를 키우는 것과 그것의 배분(distribution)을 동시에 다루어야 한다는 점을 강조하고 있다.<sup>14)</sup>

여러 경제적 개혁 조치들은 불가피하게 승자와 패자를 산출할 수 밖에 없는데, 패자에 대한 배려가 없을 경우 정치인들이 경제적 파이를 키우기 위한 개혁조치들을 입법화하기 어려운 점을 지적하고 있다. 경제적 파이를 키우고 경제성장을 촉진하는 정책이 폐쇄적 보호주의자들에 의해 폐기되지 않도록 하기 위해서는 과도한 불평등을 회피하기 위한 거시적 차원의 배분적 관점(a macro-distributional view)이 매우 중요하다는 점을 강조하고 있다.<sup>15)</sup>

J. D. Ostry는 경제문제를 해결하기 위한 구조개혁 조치들은 경제성장과 형평성의 상충 관계(growth-equity trade-offs)를 야기할 수 있는데, 그러한 개혁조치들로 인해 승자와 패자에게 발생하는 소득배분적 효과를 충분히 고려하고 승자와 패자의 형평성을 고려하는 것을 개혁조치에 포함시키는 것이 필요하며, 이러한 조치는 개혁으로 인한 이득이 경제공동체 구성원들 모두에 의해서 공유된다는 신뢰성을 부여하는 데 매우 중요한 역할을 한다고 한다.<sup>16)</sup>

J. D. Ostry는 포용적 성장을 위한 정책 대안으로 다음과 같은 사항을 제시한다. 첫째, 기술 변화로 밀려난 노동자에게는 새로운 기술을 배울 수 있는 인센티브 및 기회와 더불어 소득 지원이 필요하며, 둘째, 각종 규제개선 조치들이 부유층에 기울어지지 않도록 하여 경제성장의 정치적 정당성(political legitimacy)을 확보하는 것이 필요한데, 이를 위해서는 부동산 등 경제적 지대에 대한 과세 강화, 법인세 등 조세회피를 차단하는 조치들이 추진되어야 하고, 셋째, 금융시장이 내부거래

---

14) Jonathan D. Ostry, "Growth or Inclusion? - With the right policies, countries can pursue both objectives", 「FINANCE & DEVELOPMENT」(Vol. 55, No. 2), IMF, 2018, 43면.

15) Jonathan D. Ostry, 위의 글, 44면.

16) Jonathan D. Ostry, 위의 글, 45면.

와 자금세탁을 방지하도록 잘 규제되어야 하며, 넷째, 산업·서비스·미디어 간 불공정 거래나 유착 시스템이 차단되어야 함을 강조한다.<sup>17)</sup>

한편, IMF는 2017년 7월 함부르크에서 개최된 G-20 정상회의를 앞두고 포용적 성장(Inclusive growth)과 관련된 자료집을 발간한 바 있는데, 그 자료집에 포용적 성장과 관련된 입장이 잘 정리되어 있다.

IMF는 포용적 성장을 경제성장의 혜택과 경제성장에 참여할 기회가 광범위하게 공유되는(broad sharing) 형태의 경제성장으로 정의하면서, 이를 위해서는 경제성장이 강건하고 여러 분야에 걸쳐 일어나야 하고, 노동 분야에서는 생산적 고용(productive employment)이 촉진되어야 하며, 시장과 자원의 접근성에 있어서는 평등한 기회(equal opportunities)가 구체적으로 실행되어야 하며, 인구 구성 중 취약계층에 대한 보호가 이루어져야 하는 것으로 파악한다.<sup>18)</sup>

IMF는 포용적 성장이 경제성장을 지속적으로 이루고(sustained growth) 사회의 결속력(social cohesion)을 높이는 데 있어 매우 중요하다는 점을 강조한다. 경제적 불평등이 시장경제와 투자 및 경제성장에 필요한 유인으로서 필요한 측면이 있지만, 배제적 성장(exclusive growth) 방식으로 추진되는 정책은 높은 불평등으로 귀결되거나 불평등이 만연되는 결과를 초래할 위험이 있는 것으로 진단한다. 높은 경제적 불평등은 경제성장의 달성 수준과 지속 가능성에 파괴적 영향을 미칠 수 있으며, 경제성장을 고양시키는 개혁조치들(growth-enhancing reforms)에 대한 지지를 약화시킬 뿐만 아니라 그 사회의 경제적·사회적 안정성을 위협할 수 있음을 경고하고 있다.<sup>19)</sup>

전 세계 국가들을 대상으로 IMF가 소득 불평등 추세를 파악한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 2000년대 중반까지 선진국을 포함한 각 국

---

17) Jonathan D. Ostry, 주 14)의 글, 45면.

18) IMF, 「FOSTERING INCLUSIVE GROWTH」, IMF, 2017, 8면. 포용적 성장 정의에 관한 원문은 다음과 같다. “In a nutshell, inclusive growth is a broad sharing of the benefits of, and the opportunities for, economic growth.”

19) IMF, 위의 책, 9면.

가 내에서의 소득 불평등은 지속적으로 높아져 왔으며, 많은 국가의 경우 소득의 많은 부분이 소득 상위 1% 집단에 귀속되는 경향을 보여 왔다. 반면, 많은 국가에서 평균 노동소득분배율은 지속적으로 하락하였으며, 특히 저숙련 근로자나 중숙련 근로자의 평균 노동소득분배율이 하락되어 왔다. 전 세계적으로 노동소득분배율이 하락하는 것은 일반적으로 소득불평등이 높아지는 것을 의미한다.<sup>20)</sup>

IMF는 또한 소득불평등이 높을수록 기회의 불평등이 커지고 세대간 경제적 이동이 더욱 낮아지는 경향을 보이는 것으로 파악하고 있다.<sup>21)</sup>

불평등 문제를 해결하고 경제성장과 형평성의 상충 문제를 감소시키는 것과 관련하여 IMF가 제시하는 정책 제언은 다음과 같다.

첫째, 경제성장의 지속은 더 나은 생활수준과 일자리 창출을 위한 전제조건이며, 각 국가의 정책은 경제의 효율성에는 영향을 미치지 않으면서도 경제성장의 혜택이 널리 공유되는 방향으로 수립·추진되어야 함을 강조한다. 즉, 강력한 경제성장(strong growth)을 지원하는 거시경제정책과 거시경제적 안정성(stability)은 포용적 성장을 위한 전제조건이며, 늘 정책의 최우선 순위에 놓여져야 함을 강조한다.<sup>22)</sup>

둘째, 경제적 기회를 향상시키는 정책은 생산성과 경쟁력을 끌어올리고 경제성장의 혜택을 많은 사람들이 더욱 광범위하게 함께 누리는 것을 가능하게 해준다는 점을 강조하면서, 그러한 정책으로부터 성과가 나올 것인지 여부는 건강·교육 접근권, 저소득 근로자에 대한 임금 보조와 같은 기초적 서비스(underlying services)에 대한 접근권과 그 서비스의 질에 따라 좌우된다.<sup>23)</sup>

20) IMF, 주 18)의 책, 12 ~ 14면.

21) IMF, 주 18)의 책, 16면.

22) IMF, 주 18)의 책, 23면.

23) IMF, 주 18)의 책, 24면. ① IMF는 교육 접근 기회를 광범위하게 촉진하는 개혁 조치들은 생산성, 구직 기회, 일자리 접근 및 급여 수준을 끌어 올리는데 기여하고, ② 사회취약계층(disadvantaged groups)과 저소득 가구의 보건 접근권을 확대하는 것은 개인들의 생산성 향상 및 더 높은 경제성장에 기여하고 소득 불평등을 감소시킬 수 있다고 보며, ③ 생산적인 사회기반시설에 대한 투자(productive

셋째, IMF는 효율성을 향상시키려는 경제 개혁 조치들 사이에서 상충 문제가 발생할 때에는 그 상충 문제의 실체를 파악하고 그 정책 패키지의 포용성(inclusiveness)을 향상시키는 조치들과 함께 추진해야 경제 개혁 조치들을 더욱 든든하게 추진할 수 있는 점을 강조한다.<sup>24)</sup>

2017년 7월 7일과 8일 이틀에 걸쳐 독일 함부르크에서 개최된 G20 정상회의에서는 독일 함부르크 G20 정상회의 공동선언문을 발표했는데, 그 공동선언문에서도 포용적 성장이 G20 공동의 목표이자 가장 중요한 우선순위를 확인한 바 있다.<sup>25)</sup>

### 3. 세계경제포럼(WEF)의 포용적 성장론

세계경제포럼은 포용적 성장(inclusive growth)을 다음과 같은 특징을 갖는 경제성장으로 정의한다. 즉, 장기간에 걸쳐 지속되는 경제성장 이면서 그러한 경제성장이 여러 경제 분야에 걸쳐 광범위하게 영향을 미치며, 개별 국가의 생산가능인구(working age population) 대부분을 위한 생산적 고용을 창출하는 경제성장을 포용적 성장으로 정의한다.<sup>26)</sup> 이는 앞서 살펴본 세계은행의 포용적 성장론과 매우 유사한 의미로서 접근의 맥락을 같이 하고 있는 것으로 생각된다.

세계경제포럼은 1인당 GDP(GDP per capita) 성장이 사회 전체 기대치의 만족을 이루는데 필요한 것은 맞지만 충분조건은 아니며, 포용적

---

infrastructure investment)는 단기적으로는 경제적 수요와 일자리 창출에 기여하고 장기적으로는 자본과 노동의 생산성을 향상시키는데 기여하는 것으로 본다. 그 외에도 ④ 금융 포용성(financial inclusion)을 안전하게 촉진하는 것, ⑤ 잘 고안된 노동시장 및 구조개혁 정책, ⑥ 여성의 경제활동 참여 촉진을 경제적 기회 확대의 중요한 요소로 강조한다. 같은 책 24 ~ 26면 참조.

24) IMF, 주 18)의 책, 23면.

25) 외교부, 「2017 함부르크 G20 정상회의 결과」, 2017. 10, 40면.

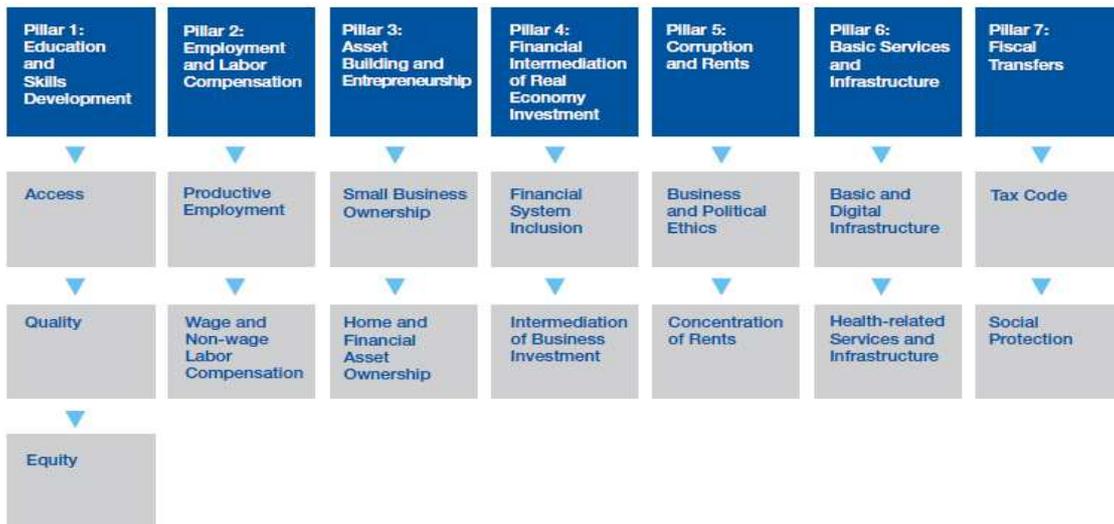
26) Richard Samans, Jennifer Blanke, Gemma Corrigan, Margareta Drzeniek. 「The Inclusive Growth and Development Report 2015」, World Economic Forum, 2015. 9, 1면.

성장에 대한 전 세계 정치지도자들의 정치적 합의는 경제발전의 다양한 수준에서 영향을 미치는 불평등이 심각할 정도로 확대되고 있는 점에 기인하고 있는 것으로 분석한다.<sup>27)</sup>

세계경제포럼은 강력한 경제성장은 삶의 수준(living standards)을 향상시키는데 꼭 필요한 요소임은 분명하지만, 국가적 차원의 경제적 파이(national economic pie)를 키우는 것이 그 사회를 구성하는 개별 가구가 파이 크기를 더 크게 만들어주는 것을 보장하지는 못한다는 점에 주목한다.<sup>28)</sup>

세계경제포럼은 2015년에 포용적 성장과 발전을 추진하기 위한 국가 경제전략의 틀(framework)을 제시하게 된다. 이 국가경제전략의 틀은 7개의 주요 정책 영역(pillars)과 그 아래에 15개의 세부 정책 영역(sub-pillars)으로 구성되어 있는데, 세부 내용은 다음과 같다.<sup>29)</sup>

<포용적 성장과 발전을 위한 국가경제전략의 틀<sup>30)</sup>>



포용적 성장과 발전을 추진하기 위한 국가 경제 전략의 틀에 포함된

27) Richard Samans 외, 주 26)의 논문, 1면.

28) Richard Samans 외, 주 26)의 논문, 7면.

29) Richard Samans 외, 주 26)의 논문, 8면.

30) Richard Samans 외, 논문 논문, 8면에서 재인용.

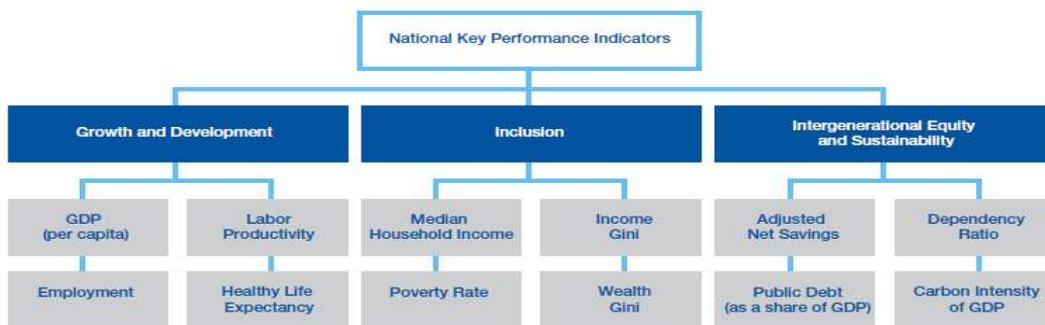
정책 요소들의 특징은 개별 가구의 삶의 수준을 광범위하게 향상시키는데 중요한 구조적·제도적 요소들을 잘 반영해 놓고 있다는 점이다.<sup>31)</sup>

세계경제포럼은 2015년도 위 보고서 발표 후 2017년에는 각 나라 정부가 자기 국가의 상대적 강점과 약점을 잘 파악할 수 있도록 7개의 주요 정책 영역 및 15개 세부 정책 영역과 관련된 지표들을 개발하여 발표하였는데, 그것이 바로 정책 및 제도적 지표(policy and institutional indicators; PIIs)다. 이 정책 및 제도적 지표(policy and institutional indicators; PIIs)를 통해 각 나라가 가지고 있는 제도의 강점과 정책 영역의 효용성(policy space utilization)을 파악할 수 있다.<sup>32)</sup>

세계경제포럼은 같은 책에서 개별 국가별로 GDP 성장 뿐만 아니라 삶의 수준에 광범위하고 지속적인 진전이 이루어지고 있는지 파악할 수 있도록 포용적 성장과 발전(inclusive growth and development)의 중요 성과와 관련된 지표를 개발하였는데, 이것이 국가 핵심 성과 지표(National Key Performance Indicators; KPIs)이다.<sup>33)</sup>

국가 핵심 성과 지표는 3개 영역(성장 및 발전, 포용성, 세대간 형평성 및 지속가능성)별로 각각 4개의 세부 영역으로 구성되어 있다.

<국가 핵심 성과 지표<sup>34)</sup>>



31) Richard Samans 외, 주 26)의 논문, 9면.

32) Richard Samans 외, 주 26)의 논문, 19면. 정책 및 제도 지표의 세부 항목은 같은 논문 89 ~ 91면에 자세히 기재되어 있다.

33) Richard Samans 외, 주 26)의 논문, 19면

34) Richard Samans 외, 주 26)의 논문, 19면에서 재인용.

세계경제포럼은 2017년 같은 책에서 포용적 발전과 관련된 국가별 순위를 파악하기 위하여 포용적 발전 지수(Inclusive Development Index)를 개발하였다.<sup>35)</sup> 앞에서 언급된 12개의 국가 핵심 성과지표는 포용적 발전 지수의 구성 부분이 된다.<sup>36)</sup>

한국은 2017년 발표에서 선진국 그룹 29개 국가 중 포용적 발전 지수로 14위를 차지한 바 있으며, 최근의 포용적 발전 지수 개선 추세로는 8위(최근 IDI 성장률 1.44%)를 기록한 바 있다.<sup>37)</sup>

세계경제포럼은 2018년에도 포용적 발전 지수(Inclusive Development Index)의 국가별 순위를 발표하였는데, 한국은 선진국 그룹 29개 국가 중 16로 기록되었으나, 최근 5년간의 IDI 성장률은 2.20%로 포용적 발전 지수 성장률이 종전 보다 상승 추세에 있음을 알 수 있다.<sup>38)</sup>

#### 4. 경제협력개발기구(OECD)의 포용적 성장론

OECD는 2011년 이후로 포용적 성장(Inclusive growth) 정책 추진의 필요성을 주장해 왔으며, 성장 친화적 정책(pro-growth)을 넘어 포용적 성장(Inclusive growth)으로 나아가기 위해서는 경제적 사고의 전환이 필요하다는 점을 강조해 왔다. 즉, 사회 전체의 웰빙(societal wellbeing)을 향상시키는 것이 정책 입안의 궁극적 목적이 되어야 한다는 입장을 표명해 왔다.<sup>39)</sup>

---

35) Richard Samans 외, 주 26)의 논문, 20면.

36) Richard Samans 외, 주 26)의 논문, 23면. 세계경제포럼이 2017년에 발표한 정책 및 제도 지표, 국가 핵심 성과 지표 및 포용적 발전 지수에 관한 자세한 설명은 김정훈 외, 주 4)의 책, 224 ~ 236면 참조.

37) Richard Samans 외, 주 26)의 논문, 61면.

38) World Economic Forum, 「The Inclusive Development Index 2018 Summary and Data Highlights」, 2018. 1, 3면.

39) Deighton-Smith, R., A. Erbacci and C. Kauffmann, 「Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment」, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 3, OECD, Paris, 2016. 2, 6면.

OECD는 2013년 4월 개최된 워크샵에서 포용적 성장을 다음과 같이 정의하였다. 포용적 성장(Inclusive growth)은 “인구의 모든 구성원들을 위한 기회를 창출하는 경제성장인 동시에 증가된 번영의 혜택을 전 사회에 걸쳐 금전적·비금전적 방식으로 공정하게 분배하는 경제성장”을 뜻하는 것으로 정의하였다.<sup>40)</sup>

이와 같은 포용적 성장의 정의에서는 ① 인구의 특정 부분이 아닌 구성원 전체가 경제성장에 기여할 수 있는 기회를 만들어 내는 것과 ② 경제성장의 혜택 또한 인구의 특정 부분이 아닌 구성원 전체에게 공정하게 배분되는 것이 포용적 성장의 핵심을 이루게 된다.

즉, 포용적 성장은 경제정책이 경제성장 그 자체에만 관심을 가질 것이 아니라 경제성장에서 발생하는 혜택의 배분 문제에 대해서도 관심을 가져야 함을 의미한다.<sup>41)</sup>

이러한 포용적 성장 개념은 경제성장이 사회 전체의 웰빙(well-being)을 향상시키는데 있어 필요조건이지만 충분하지 않다는 점에 주목하며, 웰빙은 소득 수준만으로는 확보될 수 없으며 기회의 균등(equal opportunity)과 포용성(inclusion)을 추진하는데 매우 중요한 요소인 양질의 보건(healthcare), 교육 및 고용에 관한 접근권 등도 함께 보장되어야 웰빙의 실현이 가능하다는 사고에 기반한다.<sup>42)</sup>

OECD는 2013년 4월 개최된 워크샵에서 사회 전체의 웰빙에 영향을 미치는 요소를 토대로 하여 포용적 성장을 구성하는 세부 요소를 도출하는데, 이러한 요소들은 ① 소득과 부(Income and Wealth), ② 일자

---

40) OECD 「Workshop on Inclusive Growth」, OECD, Paris, 2013. 4, 50면. 포용적 성장의 정의에 관한 원문은 다음과 같다. “*Inclusive Growth refers to economic growth that creates opportunity for all segments of the population and distributes the dividends of increased prosperity, both in monetary and non-monetary terms, fairly across society.*”

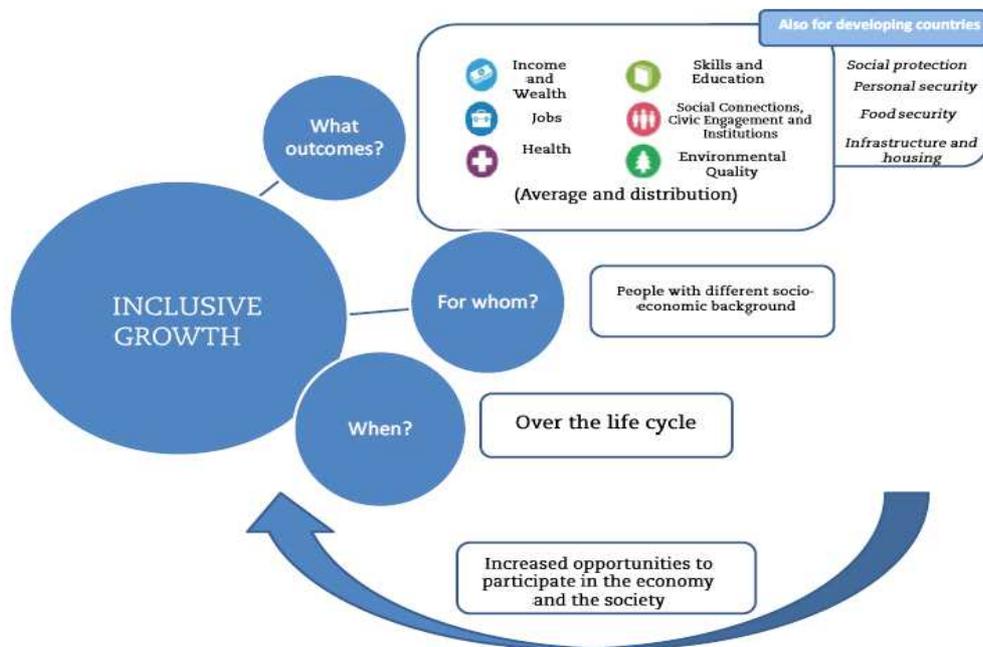
41) Deighton-Smith 외, 주 39)의 논문, 7면.

42) Deighton-Smith 외, 주 39)의 논문 6 ~ 7면.

리(Jobs), ③ 기술과 교육(Skills and Education), ④ 보건(health), ⑤ 사회적 인맥, 시민적 참여 및 제도(Social Connections, Civic Engagement and institutions), ⑥ 환경의 질(Environmental Quality) 등으로 구성된다.<sup>43)</sup>

OECD가 2013년에 구상한 포용적 성장의 개념도를 소개하면 다음과 같다.

< OECD 포용적 성장 개념도 및 구성 요소<sup>44)</sup>>



한편, OECD는 기회의 불평등(inequality of opportunity)과 경제성장 및 웰빙의 관계와 관련하여 기회의 불평등은 경제성장과 웰빙에 해로운 영향을 초래하기 때문에 국가 정책이 사회의 여러 다양한 집단에 미치는 배분적 영향을 고려해야 하는 점을 강조한다.<sup>45)</sup>

43) OECD, 주 40)의 책, 51면.

44) OECD, 주 40)의 책, 52면에서 재인용.

45) OECD, 「All on Board: Making Inclusive Growth Happen」, OECD, Paris, 2015, 18면.

OECD는 한 사회의 모든 구성원이 양질의 교육 등 공공재와 공공서비스, 금융 및 사업활동에 대한 접근권을 평등하게 가지고 있어야 결과(Outcome)로 나타나는 불평등의 정도가 경제적으로는 필요불가결한 정도에서, 그리고 정치적으로는 수용가능한 수준에서 제어될 수 있을 것으로 본다. 그러나, 기회가 특권과 배제에 의해서 차단되어 기회의 불평등이 발생하는 경우에는 세대간의 사회적 이동(intergenerational social mobility)을 약화시키고, 기회의 불평등으로 중산층과 저소득층의 소득이 나머지 계층의 소득 보다 하락하게 되면 경제성장을 약화시키는 부정적 결과를 야기할 수 있다.<sup>46)</sup>

OECD는 이러한 문제의식을 가지고 2018년에는 각 국가의 정부가 경제성장을 지속하고 경제성장으로 부터 나오는 혜택을 사회 구성원들이 더 잘 공유하도록 하는 것을 돕기 위해 포용적 성장 관련 정책 실행 프레임워크(OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth)를 발표하게 된다.

이 정책 프레임워크는 크게 3가지 영역(pillars)으로 구분되는데, ① 사회적으로 뒤처져 있는 사람과 지역에 대한 투자, ② 기업의 역동성과 포용적 노동시장을 위한 지원, ③ 효율적이고 반응성이 뛰어난 정부를 통해 신뢰를 재구축하는 정책을 펴는 것이다. 이러한 정책을 구현하기 위한 세부 정책으로 OECD가 제시한 정책들은 다음과 같다.<sup>47)</sup>

‘사회적으로 뒤처져 있는 사람과 지역에 대한 투자’ 정책으로 활용할 수 있는 세부 정책은 ❶ 정책대상 집단에 대한 양질의 아동보호서비스(quality childcare) 제공 및 조기 교육과 평생에 걸친 기술 습득 지원 정책, ❷ 양질의 보건 서비스(quality healthcare service), 교육(education), 법무(justice), 주거(housing) 및 기반시설(infrastructures)에 대한 효과적인 접근권 확보, ❸ 지속가능한 경제성장을 위한 최적의 천연자원 관리(optimal natural resource management)를 들고 있다.

46) OECD, 주 45)의 책, 18면.

47) OECD, 「Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth」, OECD, Paris, 2018, 20면.

‘기업의 역동성과 포용적 노동시장을 위한 지원’ 정책으로 활용할 수 있는 세부 정책은 ❶ 광범위한 분야에 걸친 혁신(broad-based innovation), 빠르고 깊이 있는 기술 확산(fast and deep technology diffusion) 정책, ❷ 강력한 경쟁(strong competition)과 활기 넘치는 기업가 정신(vibrant entrepreneurship) 고양, ❸ 양질의 일자리에 대한 접근(access to good quality jobs) - 특히, 여성과 사회적 약자 그룹을 위한 것 -, ❹ 일의 미래에 대한 탄력성과 적응력(resilience and adaptation to the future of the work) 제고를 들고 있다.

‘효율적이고 반응성이 뛰어난 정부를 통해 신뢰를 재구축하는 정책’으로 활용할 수 있는 세부 정책은 ❶ 정부 전체에 걸쳐 정책 패키지를 잘 배열·조정하는 것(aligned policy packages across the whole of government), ❷ 정책 고안시 형평성의 관점을 통합하여 설계하는 것(integration of equity aspects upfront in the design of policy), ❸ 포용적 정책 결정(inclusive policy-making), 완전성, 책임성, 국제적 조정을 제시하고 있다.

OECD는 위에서 제시한 포용적 성장을 위한 정책 실행 조치들의 성과를 측정하고 국제적 비교가 가능하도록 포용적 성장의 핵심 지표를 구상하여 발표하였는데, 그 지표는 크게 4개 부분으로 나누어진다.<sup>48)</sup>

포용적 성장의 핵심 지표 4개 부분은 ❶ 경제성장과 그 혜택의 공평한 공유, ❷ 포용적이면서도 잘 작동하는 시장, ❸ 기회의 평등과 미래의 번영을 위한 기초, ❹ 통치구조로 구성되어 있다. 이러한 4개 부분의 영역별로 구성되는 세부 지표를 도표로 나타내면, 다음과 같다.

---

48) OECD, 주 45)의 책, 26면.

< OECD의 포용적 성장관련 지표<sup>49)</sup>>

Category	Core indicator
1. Growth and ensuring equitable sharing of benefits from growth	1.1 GDP per capita growth (%)
	1.2 Median income growth and level (%; USD PPP)
	1.3 S80/20 share of income (ratio)
	1.4 Bottom 40% wealth share and top 10% wealth share (% of household net wealth)
	1.5 Life expectancy (number of years)
	1.6 Mortality from outdoor air pollution (deaths per million inhabitants)
	1.7 Relative poverty rate (%)
2. Inclusive and well-functioning markets	2.1 Annual labour productivity growth and level (%; USD PPP)
	2.2 Employment-to-population ratio (%)
	2.3 Earnings dispersion (inter-decile ratio)
	2.4 Female wage gap (%)
	2.5 Involuntary part-time employment (%)
	2.6 Digital access (businesses using cloud computing services) (%)
	2.7 Share of SME loans in total business loans (%)
3. Equal opportunities and foundations of future prosperity	3.1 Variation in science performance explained by students' socio-economic status (%)
	3.2 Correlation of earnings outcomes across generations (coefficient)
	3.3 Childcare enrolment rate (children aged 0-2) (%)
	3.4 Young people neither in employment nor in education & training (18-24) (%)
	3.5 Share of adults who score below Level 1 in both literacy and numeracy (%)
	3.6 Regional life expectancy gap (% difference)
	3.7 Resilient students (%)
4. Governance	4.1 Confidence in government (%)
	4.2 Voter turnout (%)
	4.3 Female political participation (%)

49) OECD, 주 45)의 책, 27면에서 재인용.

### 제3장 포용적 성장을 위한 법제개선 방안

#### 1. 한국 정부의 포용적 성장 정책

문재인 대통령께서 2019년도 예산안 국회 시정연설과 2018년 11월 개최된 APEC 정상회담에서 ‘혁신적 포용국가’를 한국 정부의 새로운 국정비전으로 제시하면서 적극 추진할 의사를 표명한 이후 정부는 혁신적 포용국가 실천을 위한 다양한 정책을 발표·추진해 오고 있다.<sup>50)</sup>

한편, 정부의 주요 국정과제 관련 정책기획 및 정책연구의 싱크탱크 역할을 수행하는 대통령직속 정책기획위원회와 경제·인문사회연구회는 2019년 12월 ‘혁신적 포용국가’와 관련된 이론 및 정책을 더욱 체계적으로 집대성하고 정교하게 가다듬어 「혁신적 포용국가 미래비전 2045」를 발표하였다.<sup>51)</sup>

대통령직속 정책기획위원회와 국무총리 소속의 경제·인문사회연구회가 공동으로 발표한 「혁신적 포용국가 미래비전 2045」 중 혁신적 포용국가의 핵심적 가치와 그 작동 체계를 살펴보면, 다음과 같다.

이 보고서에서는 소기업(1인 - 9인 기업)을 통해 본 한국의 혁신 수준은 매우 낮고 불평등 지수를 통해 파악한 포용도 수준도 매우 낮은 것으로 진단하면서, 앞으로 지향할 혁신의 방향을 소수에 의한 혁신에서 모두의 혁신으로 전환하고 포용을 약화시키는 혁신에서 포용을 강

50) <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148855401>(2020. 8. 19. 방문)

51) 대통령직속 정책기획위원회, 「혁신적 포용국가 미래비전 2045 개최」 보도자료, 2019. 12. 「혁신적 포용국가 미래비전 2045」는 경제·인문사회연구회 소속 26개 연구기관과 166명의 연구진이 참가하고, 대통령직속 정책기획위원회와 공동으로 연구·분석한 정책보고서로 한국 정부가 추진하는 ‘혁신적 포용국가’를 향한 정책 방안을 가장 체계적으로 밝히고 있다.

화시키는 혁신으로 전환할 것을 제시하고 있다.<sup>52)</sup>

또한, 이 보고서는 혁신적 포용국가의 3대 목표로 ① 행복한 개인, ② 더불어 사는 공동체, ③ 역동적이고 단단한 나라를 제시하고, 4대 전략으로는 ① 안정되고 품격있는 삶, ② 성장동력의 확보, ③ 평화와 분권의 민주주의, ④ 지속가능한 환경을 제시하고 있다.<sup>53)</sup>

이 보고서는 혁신적 포용국가를 이루기 위해서는 경제·사회 혁신을 통해 미래에 적극적으로 대응하고 포용적 정책을 통해 개인의 역량은 높이고 삶의 위기는 줄여서 경제·사회 혁신의 토대를 구축할 것을 제안하고 있다.<sup>54)</sup>

대통령직속 정책기획위원회와 국무총리 소속 경제·인문사회연구회가 제시한 위 4대 전략 중 혁신적 포용국가를 이루는데 가장 기초가 되는 부분은 성장동력 확보<sup>55)</sup>와 관련된다.

앞서 세계경제포럼과 경제협력개발기구의 포용적 성장 논의에서도 언급되었듯이 1인당 GDP(GDP per capita) 성장이나 경제성장은 사회 전체의 만족 수준을 높이거나 사회 전체의 웰빙을 높이기 위한 충분 조건은 아니지만 그것을 이루기 위해서는 반드시 갖추어야 할 필수적 요건에 해당되기 때문이다.<sup>56)57)</sup>

52) 이태수, 주 3)의 자료집, 21면.

53) 이태수, 주 3)의 자료집, 19면.

54) 이태수, 주 3)의 자료집, 20면.

55) 성장동력 확보 전략은 3개의 세부전략(균형경제, 일자리경제, 산업·기술혁신)으로 구성되는데, 균형경제를 달성하기 위한 과제로는 수출과 내수의 선순환 경제를 이루는 것, 제조업 강국으로 글로벌 가치사슬의 상단을 점하는 것, 서비스산업으로 경제성장과 국민생활을 풍요롭게 하는 것이 제시되어 있고, 일자리경제를 달성하기 위한 과제로는 인간 중심의 일자리 사회를 만드는 것이 제시되어 있으며, 산업·기술혁신을 달성하기 위한 과제로는 3대 신산업(바이오헬스, 미래차, 반도체) 육성과 금융산업혁신, 임무중심 연구개발로 강력한 혁신선도국가를 만드는 것 및 글로벌 강소기업·글로벌혁신창업의 메카를 만들어 글로벌 창업국가로 도약하는 것이 제시되어 있다. 이태수, 주 3)의 자료집, 22면.

56) Richard Samans 외, 주 26)의 논문, 1면.

즉, 경제성장만으로 포용적 성장이 보장되지는 않지만, 경제성장 없이는 포용적 성장 또한 이룰 수 없기 때문에 경제성장은 포용적 성장을 함에 있어서 가장 기초가 되고 가장 근본이 되는 분야에 해당된다.

문재인 대통령께서도 2020년 신년사에서 이러한 성장동력의 확보가 한국 경제의 활력을 되찾는데 핵심적인 요소임을 강조하면서 2020년에도 혁신을 더욱 강화하여 한국 경제를 더욱 힘차게 뛰게 하겠다는 의지를 밝히신 바 있다.<sup>58)</sup>

한국경제의 경제성장률 추세를 살펴보면, 1998년 외환위기 당시 -5.1%의 경제성장률(실질 GDP 성장률)을 기록한 후 1999년부터 2010년까지 연평균 5.625%의 높은 경제성장률을 보였으나, 2011년부터 2019년까지의 연평균 경제성장률은 2.9%로 다소 낮은 성장률을 보이고 있다.

< 한국의 경제성장률<sup>59)</sup> >

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
-5.1%	11.5%	9.1%	4.9%	7.7%	3.1%	5.2%	4.3%	5.3%	5.8%	3.0%
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0.8%	6.8%	3.7%	2.4%	3.2%	3.2%	2.8%	2.9%	3.2%	2.7%	2.0%

기획재정부는 2020년 2월 17일 발표한 업무보고 자료에서 2019년도의 2.0% 경제성장률은 어려운 국내외 경제여건 속에서도 주요 선진국들과 비교하면 상대적으로 양호한 경제성장률을 유지한 것으로 평가하면서도 경제주체의 적극적인 투자 부진이나 대외 수출 부진 등에 대응하여 민간부문의 경제활력 제고 노력이 필요한 것으로 평가한 바 있다.<sup>60)</sup>

57) Deighton-Smith 외, 주 39)의 논문, 6 ~ 7면.

58) 문재인 대통령 2020 신년사, 2020. 1. 7.

59) [http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx\\_cd=2736](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2736) (2020. 8. 19. 방문)

60) 기획재정부, 「2020년 업무보고」, 2020. 2. 17, 1면.

한국 경제는 2017년 3.2%의 경제성장률을 기록하며 잠시 반등 추세를 나타내기도 했으나, 2018년에는 2.7%, 2019년에는 2.0%를 기록한 실정이고, 2020년의 경우 코로나사태에 따른 세계 경기침체 등의 영향으로 경제성장률이 더욱 하락할 것으로 예상된다.

국제통화기금(IMF)은 2020년 4월 발표한 세계경제전망보고서에서 한국은 2020년에 -1.2%의 경제성장을 기록한 후 2021년에는 3.4%의 경제성장률을 기록할 것으로 전망한 바 있다.<sup>61)</sup>

한국 경제가 저성장 내지 마이너스 성장시대를 조기에 극복하고 다른 선진국들보다 경기회복의 원동력을 먼저 확보하기 위해서는 경제의 다양한 분야에 있어서 혁신성장을 이루고 이를 촉진하기 위한 법제개선도 적극 추진할 필요가 있다.

한편, 이러한 혁신 성장과 병행되어 추진되어야 할 중요한 과제가 바로 한국 사회의 포용성을 강화하는 정책이다.

혁신 성장을 통해 경제성장을 이루더라도 소득불평등이 심화 내지 악화될 경우에는 그 사회의 경제성장이 지속되기 어렵다.

소득불평등이 심해질수록 저소득계층의 인적자본에 대한 투자가 이루어지기 어렵고 이것이 곧 경제성장의 장애요인으로 될 수 있을 뿐만 아니라, 소득불평등이 심해질수록 정치적·사회적 환경이 불안정해져 경제주체들의 투자 및 기술발전이 이루어지기 어렵고 결국은 경제발전의 장애요인으로 작동하게 된다.<sup>62)</sup>

---

61) IMF, 「World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown」, 2020. 4, 21면.

62) 주병기, “공정한 사회와 지속가능한 경제발전: 우리의 현실과 바람직한 정책 방향”, 「한국경제포럼」(제12권 제2호), 한국경제학회, 2019. 7, 11면.

대통령직속 정책기획위원회와 국무총리 소속 경제·인문사회연구회가 공동으로 발표한 「혁신적 포용국가 미래비전 2045」에서도 혁신에 따른 새로운 업종 및 직무가 창출되고 기존의 업종 및 직무가 사라질 경우에 대비하여 신속한 직무 전환 등 사회안전망의 구축 필요성을 강조하고 있고,<sup>63)</sup> 포용적 정책의 추진을 통해 공동체 구성원 각자의 역량을 제고하고 삶의 위기를 줄여 나가며, 실패의 두려움 없이 경제적·사회적 혁신을 지속적으로 추구할 수 있는 인프라를 구축해야 필요성을 강조하고 있다.<sup>64)</sup>

이하에서는 혁신 성장을 위한 법제개선 방안과 포용성 강화를 위한 법제개선 방안을 검토한다.

## 2. ‘혁신 성장’을 위한 법제개선 방안

### 2-1. ‘혁신’과 ‘포용적 성장’의 관계

#### 가. ‘혁신’과 ‘포용적 성장’의 관계

혁신주도성장(innovation-driven growth)이 포용성을 갖는지 여부와 관련하여, 종래의 전통적 견해는 다음과 같다.

즉, 경제적 혁신은 주로 세련되고(sophisticated) 세상에 새로운 형태로 선보이는 첨단 제품(new-to-the-world frontier products)을 창

---

63) 김현철, “혁신적 포용국가 4대 전략 22대 실천과제 - 경제부문”, 「혁신적 포용국가 미래비전 2045」 발표회 자료집, 대통령직속 정책기획위원회 및 경제·인문사회연구회, 2019. 12, 46면.

64) 이태수, 주 3)의 자료집, 20면.

출하고 상업화 또는 상품화하는 것(commercialise)과 관련되고, 그러한 혁신으로부터 발생하는 혜택은 투자자, 첨단기술 대규모 기업의 관리자<sup>65)</sup>에게 편중되어 귀속되며, 결국에는 고소득가구에 귀속된다는 입장이다. 이러한 견지에서 보면, 혁신주도성장은, 적어도 그러한 성장의 혜택이 이 혁신과 직접적으로 관련된 부문을 넘어 경제의 다른 부분들에게로 널리 보급되기 전까지는, 포용성을 갖는 것으로 보기 어렵게 된다.<sup>66)</sup>

이러한 전통적 입장과 달리, 혁신을 경제발전의 관점에서 조금 더 넓게 정의하면서 혁신과 포용적 성장의 관계를 설명하는 견해가 있다.

혁신은 종래의 것을 답습하지 않는 방식으로(non-replicative) 기업의 실적 향상에 적용되는 것으로 위의 혁신 개념 보다 넓게 파악하고, 기업의 제품이나 생산과정, 조직관리기술이나 마케팅기술과 관련된 기업 차원에서 새로운(new-to-the-firm) 아이디어를 상업화·상품화할 수 있는 가치 및 생산성 향상 활동으로 정의한다.<sup>67)</sup>

이러한 혁신은 비록 세상에 처음으로 선보이는 새로운 것(new-to-the-world)이 아닐지라도 기업의 성장에 추진 동력을 부여하는 것으로 설명한다. 이러한 형태의 혁신주도성장은 인구의 다수 구성원들을 대상으로 새로운 고용 기회와 소비 기회를 제공해 준다는 의미에서 포용성을 가지는 것으로 본다.<sup>68)</sup>

혁신을 광범위하게 규정하는 입장에서는 혁신주도성장으로 인한 일자리 창출은 매우 강력한 힘을 가지며, 비숙련 일자리의 비중이 큰 기업에서 혁신주도성장이 발생하면 더욱 강력한 힘을 발휘하며, 그런 점

---

65) 고숙련 근로자, 첨단기술 대규모 기업의 투입과 산출의 배분을 통제하는 이해관계자 등을 예로 들 수 있다.

66) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 「Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies」, OECD Publishing, 2012, 222면.

67) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 위의 논문, 222면.

68) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 위의 논문, 222면.

에서 혁신주도성장은 포용성을 갖는 것으로 본다. 이러한 발견은 혁신이나 지식을 기반으로 한 성장은 빈곤층에게는 별다른 혜택을 주지 못하며 기존 부유층의 부를 더 강화할 것이라는 가설과는 배치되는 것이다.<sup>69)</sup>

연구개발투자 등 지식에 기반한 제품 및 생산과정의 혁신은 기업의 총요소 생산성(total factor productivity)을 높여 기업 차원의 전체적인 생산성을 향상시키게 된다. 기업들이 경쟁적인 시장 환경에 접근하고 시장에서 경쟁기업을 상대로 우위를 점할 경우 그 기업의 제품과 생산과정의 혁신 및 총요소 생산성 증가는 그 기업의 팽창을 더욱 이윤이 창출되는 구조로 만드는데 기여하게 된다.<sup>70)</sup>

#### 나. 혁신과 일자리(고용) 창출의 관계

기업의 혁신이 일자리 또는 고용에 미치는 효과와 관련해서는 다양한 형태의 채널을 통해 영향을 미치는 것으로 인식되어 왔다. 전반적으로 일자리(고용)은 혁신의 특성(생산공정의 혁신인지 제품의 혁신인지, 급진적 혁신인지 점증적 혁신인지 등)에 의해 민감한 영향을 받는 것으로 여겨져 왔다.

생산공정의 혁신(process innovation)이 일자리에 미치는 영향과 관련해서는, 일차적으로 생산공정의 혁신은 기업의 생산성 향상으로 이어지는데, 생산성 향상은 동일한 양의 제품을 생산함에 있어서 투입을 줄이거나, 동일한 투입으로 더 많은 제품을 생산할 수 있음을 의미한다. 따라서, 생산공정의 혁신은 직접적으로는 노동 절약적(labour saving) 영향을 미치게 된다. 이것을 ‘대체효과’(displacement effect)라 한다.<sup>71)</sup>

69) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 223면.

70) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 223면.

71) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 225면.

한편, 위에서 언급한 생산공정 혁신이 일자리에 미치는 부정적 효과(대체효과)는 팽창 효과에 의해 상쇄된다. 혁신으로 발생한 비용 감소 효과가 제품 가격의 인하로 이어지고 그것이 제품 수요의 증가와 생산량 증가로 이어지면 고용 및 일자리에겐 긍정적 효과를 미치게 되는데, 이를 ‘보상효과’(compensation effect)라 한다.<sup>72)</sup>

생산공정의 혁신이 일자리(고용) 창출에 긍정적 영향을 미치는지 아니면 부정적 영향을 미치는지 여부는 위에서 살펴본 대체효과와 보상효과의 크기 중 어느 것이 더 큰 영향을 미치는가에 따라 결정될 것이다.

다음은, 제품의 혁신(product innovation)이 일자리(고용) 창출에 미치는 영향에 대해 살펴본다. 제품의 혁신은 그 혁신을 이루는 회사의 생산품에 대한 국내적 수요나 국제적 수요를 자극하고 결국에는 시장의 확장으로 이어질 수 있다.

한편, 제품의 혁신은 대체 상품에 대해 수요를 전환시키는 효과(demand diversion)를 야기하는데, 이것을 ‘잠식효과’(cannibalization) 또는 ‘사업 탈취 효과’(business-stealing effect)라 한다.<sup>73)</sup>

제품의 혁신은 혁신회사의 노동 수요를 증가시킬 것이지만, 총 고용(aggregate employment)에 미치는 영향이 긍정적인지 부정적인지는 단정하기 어렵다. 그것은 시장 팽창의 세기와 사업 탈취 효과의 강도에 따라 결정될 것이다.<sup>74)</sup>

결국 혁신이 고용(일자리)에 미치는 이러한 상반되는 영향이 어떻게

---

72) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 225면.

73) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 225면.

74) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 225면.

영향을 미칠 것인가의 여부는 실증적 분석을 통해 파악되어 할 문제로 귀결된다. 그러한 실증적 분석의 해답은 논리적으로는 사용된 기술의 특성과 투입 요소의 대체 가능성, 수요의 가격 탄력성 정도, 관련 상품 시장에서의 경쟁의 정도, 공정혁신의 형태, 신상품의 새로움의 정도 등에 의해 다양한 영향을 받는다.<sup>75)</sup>

실제로, Mark A. Dutz, Ioannis N. Kessides, Stephen D. O'Connell 및 Robert D. Willig가 OECD 회원국과 개도국의 기업 자료를 실증적으로 분석한 결과, 기업의 고용 성장(employment growth)은 비혁신기업 보다 혁신기업에 있어서 상당할 정도로 크게 이루어진다는 점을 확인하였다.<sup>76)</sup>

즉, 조사대상 전체 기업에 걸쳐서 총요소생산성이나 공정혁신 및 제품혁신 등 기업의 혁신은 고용성장(employment growth)과 강한 긍정적 상관관계를 보이는 것으로 확인된 것이다.

위 조사대상 기업에서 생산공정의 혁신이나 제품혁신을 도입한 기업은 어떠한 혁신도 하지 않은 기업 보다 연평균 고용성장률이 각각 2.1%p 및 2.9%p 높은 것으로 조사되었다. 위 실증적 연구에서는 조사대상 기업 전체의 연평균 고용 성장률이 6% 보다 낮은 점을 고려하면 위 2.1%p 및 2.9%p는 수량적으로 매우 중요한 의미를 갖는 것으로 평가되고 있다.<sup>77)</sup>

특히, 생산공정의 혁신과 고용성장의 상관관계는 상대적으로 규모가 작은 기업(micro, small, medium-size enterprises)에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며, 200명 이상을 고용하고 있는 상대적으로

---

75) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 225면.

76) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 223면. 이러한 결과는 개별 기업의 분야나 개별 기업이 활동하는 국가 등 개별 기업의 차별적인 요소를 통제 한 후의 결과치로 밝혀낸 것이다.

77) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 239 ~ 240면.

큰 기업의 경우에는 통계적으로 유의미한 결과가 발견되지 않았다. 반면에 제품의 혁신은 소규모 기업 뿐만 아니라 상대적으로 규모가 큰 기업의 고용성장과 통계적으로 유의미한 긍정적 상관관계가 발견되었다.<sup>78)</sup>

Mark A. Dutz, Ioannis N. Kessides, Stephen D. O'Connell 및 Robert D. Willig가 OECD 회원국과 개도국의 기업 자료를 실증적으로 분석한 결과, 혁신주도성장은 고용과 관련하여 포용성을 갖는 것으로 확인되었다. 즉, 조사 대상 모든 국가의 기업에 걸쳐서 혁신기업은 비혁신기업 보다 비숙련 근로자(unskilled workers)를 더 많은 비중으로 고용하고 있다는 점이 확인된 것이다. 생산공정 혁신과 제품혁신을 모두 실시하는 기업이 비숙련 근로자를 고용하는 비중은 34%인데 반해, 혁신을 하지 않는 기업이 비숙련 근로자를 고용하는 비중은 30%에 불과한 것으로 나타났다. 기업의 혁신과 관련한 고용성장 중 주된 플러스 요인이 비숙련 근로자로 판명된 것이다.<sup>79)</sup>

조사 대상 기업들 중 생산공정 혁신과 제품혁신을 각각 실시하는 기업 뿐만 아니라 두가지 혁신을 모두 추구하는 기업들에 있어서 비숙련 노동력이 고용성장에서 차지하는 비중이 혁신을 하지 않는 기업 보다 높게 나타난 것이다.<sup>80)</sup>

결국, 사업의 확장 내지 생산품의 팽창이 계속될 경우 일자리 창출 및 성장이 이루어지는데, 그러한 일자리 창출 및 성장은 기술의 난이도나 기술 숙련도 등에 따라 편향되지 않은 것으로 나타났으며(not biased away), 오히려 비숙련 근로자들의 포용성에 기울어진 결과를 보이는 것으로 나타났다는 점에서 충격적인(dramatically striking) 발견으로 받아들여진다.<sup>81)</sup>

---

78) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 239면.

79) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 244면.

80) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 244면.

81) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 223면.

위에서 살펴 보았듯이, 모든 국가에 걸쳐서 비숙련 근로자는 혁신을 하지 않는 기업 보다 혁신을 하는 기업에서 더 많은 수가 고용되고 있는데, 보수가 낮은 일자리(low-wage jobs)라 할지라도 직업이 없는 사람들을 고용시장으로 끌어들이고 장래에 더 나은 보수를 받는 일자리로 사회적으로 통합시켜나가는 디딤돌(stepping stone)이 되기 때문에 일자리 자체는 매우 중요한 의미를 갖는다. 이 점은 혁신주도 성장을 포용적 성장으로 이끌어 주는 강력한 논거가 된다.<sup>82)</sup>

기업 혁신에 따른 고용성장의 포용성과 관련하여 추가로 살펴볼 것은 여성 노동력의 고용과 관련된 것이다.

조사 대상 모든 국가에 걸쳐서 혁신기업은 혁신을 하지 않는 기업보다 더 많은 비중의 여성 노동력을 고용하고 있었다. 생산공정 혁신과 제품혁신을 모두 실시하는 기업의 연평균 여성 노동력 고용 비중은 29%인데 반해 혁신을 추구하지 않는 기업은 22%로 낮게 나타났다. 기업 혁신과 관련하여 생산공정의 혁신과 제품혁신을 추구하는 기업에 있어서 여성 근로자가 차지하는 비중이 고용성장에 미치는 긍정적 기여는 통계적으로 유의미한 것으로 조사되었다. 그러나 비혁신 기업의 경우에는 이러한 통계적 유의성이 발견되지 않았다. 여성의 근로 참여는 조사 대상 모든 국가에 걸쳐서 신생기업(young firms)과 중간규모 회사들의 고용성장에 중요한 기여를 하고 있는 것으로 파악되었다.<sup>83)</sup>

#### 다. '경쟁', '혁신' 그리고 '포용적 성장'의 관계

혁신과 높은 총요소생산성으로 인해 일어나는 기업의 제품생산 성장(output growth)은, 그것이 인구의 많은 사람들에게 고용 기회와 소비

---

82) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 223면.

83) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 245면.

기회를 제공한다면, 포용적인 성격을 갖게 된다.

또한, 기업의 혁신은 고숙련 근로자(higher skilled workers), 전문가 및 임원들(executives) 보다 숙련도가 낮은 근로자들(less skilled workers)을 위한 고용을 끌어올리는 경우에도 포용적인 성격을 갖는 것으로 정의될 수 있다.<sup>84)</sup>

숙련도가 낮은 일자리의 경우 직업이 없는 사람들을 고용으로 통합시키고, 장래에 더 나은 일자리로 연결될 디딤돌이 될 수 있다는 가설을 전제로 한다면 숙련도가 낮은 일자리는 포용성으로의 출입구로 작용할 수 있다.

실제로 저임금 일자리들이 실직자들을 고용으로 끌어들이는 수단 역할을 하고 있고, 평균적으로 개인 또는 가구의 경제적 향상에 긍정적 역할을 한다는 것은 실증분석을 통한 지지가 점점 높아지고 있다.<sup>85)</sup>

사업 활동에 필요한 투입 요소들의 왜곡 또는 결핍이나 생산품의 시장 접근에 대한 제한으로 기업의 팽창이 억압되어 있는 시장 환경에서는, 기업들은 비용을 더 낮추거나 더 높은 부가가치 생산품을 생산함으로써 이윤을 추구할 수는 있지만 경쟁적 사업 환경에서 확보할 수 있을 정도의 이윤을 창출하기는 어렵다. 실질적으로 팽창이 어려운 기업은 비록 그 기업이 혁신이나 향상된 총요소생산성을 통해 비용을 낮추거나 고부가가치 생산품을 생산한다고 할지라도 생산품과 가격을 일정한 수준으로 유지하고 생산기술을 비용 절약이나 가치를 향상시키는 방향으로 적응해 나감으로써 이윤을 확보할 수 있다. 그렇게 되면 뛰어난 기술을 가진 사람들의 일자리가 더 많아지고 급여도 더 오르겠지만 나머지 비숙련 근로자들의 일자리는 더 줄어들 것이다. 그리고 관리자나 투자자들에게 더 큰 보상이 돌아갈 것이다. 이러한 결과는 기

---

84) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 229면.

85) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 229면.

업의 성장임은 분명하나 포용적 성장으로 보기는 어려울 것이다.<sup>86)</sup>

이와는 대조적으로, 경쟁적 사업 환경 속에서 사업 활동을 하는 기업은, 혁신과 총요소생산성의 향상으로 비용을 줄이고 더 높은 부가가치 생산품을 획득할 수 있을 때에는, 더 높은 수익에 의해 공격적으로 팽창할 유인을 강하게 자극받는다. 혁신 기업은 생산기술을 새로운 상황에 맞춰 나갈 뿐만 아니라 더 낮은 가격, 더 나은 마케팅과 배분을 통해서 더 집중적이고 더 광범위하게 판매함으로써 더 많은 이윤을 창출하려고 한다. 이러한 혁신 주도 성장은 포용적 성격을 갖게 된다. 왜냐하면, 그러한 혁신기업의 생산성이 팽창되면 고급기술을 지닌 노동력 뿐만 아니라 미숙련 노동력도 필요로 하기 때문이다.<sup>87)</sup>

총요소생산성의 향상과 공정혁신 및 제품혁신을 통해 사업 팽창의 능력을 보유한 기업들은 기술 진보를 통해 더 많은 이윤을 창출할 수 있고, 혁신을 통한 성공을 이루는데 필요한 노력과 자금을 확보하기 위해 더 많은 노력을 기울일 것이다. 경제학의 논리로는 팽창할 능력을 가진 기업들은 혁신과 총요소생산성의 향상에 따른 결과로 포용적으로 성장해 나갈 가능성이 커지게 된다.

Mark A. Dutz, Ioannis N. Kessides, Stephen D. O'Connell 및 Robert D. Willig가 OECD 회원국과 개도국의 기업 자료를 수집·분석한 결과, 혁신과 그 결과로 인해 발생하는 생산성의 증가는 경쟁적 비즈니스 환경에 의해 자극받을 때 더 포용성을 갖는다는 점을 밝히고 있다.<sup>88)</sup>

비록 OECD 비회원 국가를 대상으로 확인된 결과이기도 하나, 사업 환경의 경쟁 측면에서의 유연성(flexibility)과 유동성(fluidity)은 그 나라<sup>89)</sup>

86) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 229면.

87) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 230면.

88) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 222면.

89) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 224면.

의 신생기업(young enterprises)이 혁신을 하는 성향과 긍정적인 상관 관계를 보이며, 이는 곧 포용적 성장을 촉진하는 것과 연결된다.

특히, 신생기업은 높은 수준의 고용성장을 이루는데 있어서 중요한 역할을 수행하는데, 이러한 신생기업의 능력은 사업환경 측면에서 경쟁에 개방되는 정도에 민감하게 반응하는 경향을 보이고 있다.<sup>90)</sup>

즉, 경쟁이 보장되는 사업환경이 구축되어야 경쟁력 있는 신생기업이 그 생명을 유지하면서 사업의 팽창 내지 확장을 이룰 수 있고, 높은 수준의 고용성장을 이루어 포용적 성장으로 귀결될 가능성이 높아지게 된다.

## 2-2. ‘혁신 성장’을 위한 법제개선 방안

### 가. 기업의 혁신 촉진을 위한 수평적·협력적 규제체계 신설·확대

#### 1) ‘혁신’과 ‘법제’와의 관계

앞에서 살펴본 바와 같이, 혁신을 하는 기업은, 그 혁신이 제품의 혁신이든 생산공정의 혁신이든, 혁신을 하지 않는 기업 보다 고용의 성장과 긍정적인 상관관계를 보이고 있으며, 기업의 혁신이 사업의 팽창으로 이어질 경우 그로 인한 일자리 창출 및 성장은 기술의 숙련도에 편향되지 않은 것으로 실증적으로 밝혀졌다. 이러한 점에서 기업의 혁신은 포용적 성장에 매우 중요한 요소임을 알 수 있다.

---

90) de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 주 66)의 논문, 224면.

법제의 관점에서 볼 때, 혁신(innovation)은 유의미할 정도로 새로운 것을 만들어 내는 것과 관련되는데, 생명공학에 있어서 새로운 기술의 발전을 예로 들 수 있다. 혁신을 기업의 관점에서 다시 정의한다면, 혁신은 새로운 아이디어들을 시장에 출시할 수 있는 능력 즉, 새로운 아이디어들을 사회적으로 바람직하면서도 상업적이거나 기술적 생산제품 또는 서비스로 전환시키는 능력을 의미하는 것으로 정의할 수 있다.<sup>91)</sup>

이와 같은 혁신은 불확실성(uncertainty), 다양성(diversity), 제도적 복잡성(institutional complexity) 등을 특징적 요소로 한다. 즉, 혁신의 결과물은 종전의 것 보다 새로운 것을 특징으로 하기 때문에 예측될 수 있는 성질의 것이 아니다. 혁신가들이 직면하게 되는 위험으로는 기존의 법·제도 하에서 허가를 받지 못하는 상황을 들 수도 있고, 경쟁자들이 먼저 조치를 하거나 경쟁자들이 혁신가의 아이디어와 같거나 유사한 아이디어에 익숙해진 후에 혁신가의 제품이 시장에 출시하게 되는 경우를 들 수 있다.

이러한 규제적 불확실성과 지연(regulatory uncertainty and delay)은 이윤을 창출하는 기술(profitable technology)을 개발하는데 걸리는 시간이 중요할 때에는 혁신 프로세스에 매우 부정적인 영향을 미치게 된다. 혁신의 결과물에 대하여 어떠한 규제가 적용될 것인지 불확실한 상태는 규제자들도 혁신이 번창하기를 바라는 바로 그 기술에 대하여 투자할 유인을 감소시키게 된다. 과도한 규제적 불확실성은 관련 분야 산업들이 더 이상 활발한 사업 활동을 할 수 없게 만들어 혁신에 매우 방해적 요소로 작동하게 된다. 기업들이 그들의 혁신 제품이나 서비스가 규제 대상인지 아닌지, 규제 대상이라면 언제, 어떠한 규제를 받을지 모를 경우에는 혁신에 투자할 유인을 크게 감소시키게 된다.<sup>92)</sup>

---

91) Sofia Ranchordás, “Innovation-Friendly Regulation: The Sunset of Regulation, the Sunrise of Innovation”, 55 Jurimetrics J., American Bar Association, 2015, 208면.

92) Sofia Ranchordás, 위의 논문, 209면.

혁신으로부터 나오는 제품이나 서비스에 대한 합리적 규제가 지연될 경우(regulatory delays) 기업들은 엄청난 비용을 대가로 치러야 한다. 특히, 제품 출시에 따른 혜택은 점증적으로 감소되게 된다. 즉 규제 지연이 하루 하루 늘어날수록 기업들이 부담하는 비용은 심각하게 늘어날 수도 있다. 규제 지연으로 인한 피해는 이러한 비용 측면 외에 소비자 후생 측면에서도 발생될 수 있다. 예를 들면, 나노기술(nanotechnology) 분야에 있어서 규제가 지연되어 혁신 제품이 출시되지 못할 경우 환자들은 생명을 구하거나 건강을 증진시키는 의료기기(medical devices)에 대한 접근 기회를 박탈당하게 된다.<sup>93)</sup>

혁신에 대한 규제체계를 마련하는 것은 기본적으로 불확실성(uncertainty)을 내포하고 있는 것을 대상으로 규제체계를 마련하는 것을 의미한다. 혁신가(innovators)와 규제자(regulators)는 혁신을 바라보는 관점이 일치하지 않는다. 혁신가들은 혁신이 가져다줄 앞으로의 기회나 편익에 중점을 두는 반면, 규제자들은 혁신으로 초래될 잠재적 위험에 집중하는 경향을 갖는다. 혁신친화적인 규제 프레임(innovation-friendly regulatory framework)을 만드는 것은 이러한 혁신가의 관점과 규제자의 관점이 결합되는 것을 의미하는데, 그것은 탄력성(flexibility)과 적응력(adaptability)을 필요로 하는 작업이다.<sup>94)</sup>

혁신친화적인 규제 프레임은 탄력적(flexible)이고 개방적인(open) 규제장치를 특징으로 하여 구성되어야 한다. 적응력(adaptability)은 혁신의 기초를 이루는 변화와 이러한 것들에 관한 더 많은 정보를 획득하는 것에 신속히 대응하는 규제의 능력을 의미한다. 그런데, 계속되는 새로운 기술의 출현과 사회 환경의 급격한 변화들은 법적 해결 방식의 대부

---

93) 이 논문에서는 혁신에 대해 부적절하고 성급한 승인이 이루어질 경우에는 문제를 야기할 수도 있음을 동시에 언급하고 있다. 의료기기나 치료제 등에 대해 성급하게 승인이 이루어질 경우 공중보건이나 환자에 대한 시범적 치료 단계에서 재앙적인 결과를 야기될 수 있으므로 이 점에 대해서도 유의할 필요가 있음을 언급하고 있다. Sofia Ranchordás, 주 91)의 논문, 209 ~ 210면.

94) Sofia Ranchordás, 주 91)의 논문, 216면.

분에 영향을 미침에 따라 기존의 법제는 빠르게 쇠퇴하고(depreciation) 퇴화하는(obsolescence) 현상을 불가피하게 겪게 된다. 즉, 시간이 흐름에 따라 법적인 확실성(legal certainty)은 점점 감소하게 된다. 사회가 변화해 나가고 가치관이 점점 진화해 나갈 때 기존의 법제시스템은 오래되고 낡은 규칙과 원칙들로 인해 새로운 현상에 적용할 수 없게 되는 경향이 생긴다. 그에 따라 기존의 법제시스템은 점점 낡고 쓸모 없어지게 되는 것이다.<sup>95)</sup>

한편, 혁신 그 자체는 예방적 접근의 범주로 담아내기 어려운 많은 위험을 야기할 수 있고 규제 과정이나 절차를 복잡하게 만드는 충분한 불확실성도 갖고 있다. 이러한 상황을 고려하면, 새로운 변화로 인해 야기될 수 있는 위험성으로부터 사회의 안전을 지켜내야 하는 것도 혁신친화적인 규제 입법에서 담아내야 할 소중한 가치에 해당된다.<sup>96)</sup>

혁신을 조장하고 북돋우는 혁신친화적인 입법을 함에 있어서는 그 규제 대상의 특성을 고려하여 법제가 탄력성 및 개방성과 신속한 적응력을 갖출 수 있도록 구성되어야 하고, 새로운 변화로 인해 야기될 수 있는 위험에 대비할 수 있는 방안도 함께 고려되어야 함을 알 수 있다.

이하에서는 미국의 대표적 혁신친화적 법률로 거론되는 「21세기 치료법」과 한국의 혁신 관련 법률을 살펴보고 양국 법제의 차이점을 통해 향후 개선·보완에 필요한 시사점을 도출하고자 한다.

## 2) 미국 「21세기 치료법」 내용 및 특징

미국은 장애의 보건의료산업에 대한 세계시장 지배력을 지속적으로 확보하고, 새롭고 혁신적인 의료기기 등을 필요로 하는 환자들에게 시

---

95) Sofia Ranchordás, 주 91)의 논문, 216면.

96) Sofia Ranchordás, 주 91)의 논문, 216 ~ 217면.

의적절한 의료혜택을 제공하기 위해 「21세기 치료법」(The 21<sup>st</sup> Century Cures Act)을 2016년 12월 미국 의회에서 통과시키고 당시 오바마 대통령이 서명함으로써 입법조치를 완료한 바 있다.<sup>97)</sup> 이 법률은 혁신적 의료기기에 관한 규제개혁의 대표적 사례로 자주 언급된다.<sup>98)</sup>

이 법은 21세기 치료제의 발견(discovery) 및 개발(development)과 보급(delivery)을 촉진하기 위해 만들어진 법률로서, 세부적으로는 3개 부분(Division)으로 구성되어 있다.

DIVISION A는 21세기 치료(21st Century Cures)와 관련된 사항을 규정하고 있고, DIVISION B는 정신건강 위기에 처해 있는 가족에 대한 지원과 관련된 사항(Helping Families in mental health crisis)을 규정하고 있으며, DIVISION C는 미국인의 헬스케어에 대한 선택권·접근권 및 질적 수준을 높이는 것(Increasing choice, access, and quality in health care for Americans)에 관한 사항을 규정하고 있다.<sup>99)</sup> 이 중 혁신 의료기기의 규제체계와 관련된 SEC. 3051을 중심으로 미국의 혁신친화적 입법의 특징을 살펴본다.

「21세기 치료법」 SEC. 3051에서는 “Federal Food, Drug, and Cosmetic Act” 제5장을 개정하여 획기적 의료기기(breakthrough devices)의 지정·개발촉진·우선심사 등에 관한 조문을 신설하였는데, 이 내용은 Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B에서 규정하고 있다.

---

97) <https://www.congress.gov/114/plaws/publ255/PLAW-114publ255.pdf>. 박정연, “미국의 의료기기 법제에 관한 분석”, 「최신외국법제정보」(2017 제8호), 한국법제연구원, 2017, 58면.

98) 의료기기정보기술지원센터, 「미국에서 새로 시행하는 21<sup>st</sup> Century Cures Act와 FDA 규제동향」, 규제동향 전문소식지, 2017, 3 ~ 4면. [https://www.bioin.or.kr/board.do?cmd=view&bid=policy&num=254822\(2020. 8. 19. 방문\)](https://www.bioin.or.kr/board.do?cmd=view&bid=policy&num=254822(2020. 8. 19. 방문))

99) <https://www.congress.gov/114/plaws/publ255/PLAW-114publ255.pdf>. 130 STAT. 1033 ~ 130 및 STAT. 1039.

획기적 기술(breakthrough technologies)로 대표되는 의료기기의 개발을 촉진하고, FDA 심사를 우선적으로 실시하는데 필요한 효율적이고 탄력적인 접근을 할 수 있는 충분한 권한을 미국 보건복지부장관 (Secretary)<sup>100)</sup>에게 부여하고 이를 독려하는 것을 이 조항의 목적으로 명확하게 밝히고 있다.<sup>101)</sup>

혁신적 의료기기의 지정 요건은 다음과 같다. 생명을 위협하거나 회복 불가능할 정도로 사람을 쇠약하게 하는 질병이나 인간의 상태를 더욱 효과적으로 치료할 수 있거나 진단할 수 있는 장치로서 다음 4가지 요건 중 하나를 갖춘 장치로 규정하고 있다. i) 획기적인 기술로 대표될 수 있을 것, ii) 그러한 장치에 대하여 승인받거나 인·허가받은 대체기기가 없을 것, iii) 승인받거나 인·허가받은 기기보다 상당한 이점을 제공할 것, 예를 들면 승인받은 기기와 비교하여 입원의 필요성을 감소시키거나 없애주는 잠재력을 갖고 있거나 환자의 삶의 질을 향상시키거나 환자 스스로 자신을 케어할 수 있는 능력을 촉진시키거나 장기간의 임상적 효율성을 확보할 수 있는 등을 포함한다. iv) 그 장치를 이용하는 것이 환자에게 최상의 이익이 되는 경우<sup>102)</sup>

의료기기의 개발자(a sponsor of a device)는 해당 기기가 위 (b)항의 지정 요건을 갖춘 경우에는 미국 보건복지부장관이 Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B에 따라 개발 촉진(expedited development) 및 우선심사(priority review) 대상 기기로 지정하여 줄 것을 신청할 수 있다.<sup>103)</sup>

위 (c)항에 따라 개발 촉진 및 우선심사 대상 의료기기 지정 신청을

---

100) Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B.(a)에서의 “Secretary”는 “the Secretary of Health and Human Services”을 의미한다. Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 201.(d) 참조.

101) Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B.(a)

102) 이해의 편의를 위해 획기적 의료기기의 지정 요건에 관한 원문은 다음과 같다.

받으면 미국 보건복지부장은 60일 이내에 대상 의료기기가 위 (b)항에서 기재된 요건을 충족하는지 여부를 결정해야 한다. 만일 미국 보건복지부장이 해당 의료기기가 위 (b)항의 요건을 충족하는 것으로 결정할 경우에는 해당 의료기기를 개발 촉진 및 우선심사 대상 의료기기로 지정해야 한다.<sup>104)</sup>

위 (c)항에 따라 요청받은 사항에 대한 심사는 FDA 직원 중 경력이 있는 직원과 상급 관리자에 의해 이루어져야 한다.<sup>105)</sup>

Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B.에서는 개발 촉진과 우선심사에 관한 사항을 규정하고 있는데, 이 조항이 혁신적 의료기기에 대한 규제개혁의 핵심을 이루고 있다.

위 (d)항에 따라 획기적 의료기기로 지정된 의료기기의 개발과 심사를 촉진하기 위해 미국 보건복지부장은 다음 8가지 조치를 취해야 한다.<sup>106)</sup>

“(b) ESTABLISHMENT OF PROGRAM.—The Secretary shall establish a program to expedite the development of, and provide for the priority review for, devices, as determined by the Secretary-

(1) that provide for more effective treatment or diagnosis of life-threatening or irreversibly debilitating human disease or conditions; and

(2)(A) that represent breakthrough technologies;

(B) for which no approved or cleared alternatives exist;

(C) that offer significant advantages over existing approved or cleared alternatives, including the potential, compared to existing approved alternatives, to reduce or eliminate the need for hospitalization, improve patient quality of life, facilitate patients’ ability to manage their own care (such as through self-directed personal assistance), or establish longterm clinical efficiencies; or

(D) the availability of which is in the best interest of patients.”

103) Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B.(c)

104) Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B.(d)(1)

105) Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B.(d)(2)

106) Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B.(e)

i) 위 (c)항에 따라 제출된 각각의 의료기기에 대해서 팀을 구성할 것 (그 팀의 리더는 심사대상에 대하여 적절한 전문성과 경험을 갖춘 사람으로 할 것)

ii) 위 (c)항에 따라 제출된 의료기기의 효율적인 개발(efficient development)과 같은 항에 따라 제출된 사항의 효율적인 심사(efficient review)를 촉진하기 위해 상위 직급의 직원(senior agency personnel)으로 구성된 팀에 의해 감독하도록 할 것

iii) 쟁점 사항의 시의적절한 해결을 위해 효율적인 프로세스를 채택할 것

iv) 획기적 의료기기 개발 프로그램과 심사 프로세스가 진행되는 기간 동안 의료기기 개발자와 상호작용적이고 시의적절한 의사소통(interactive and timely communication)을 할 것

v) 제조 및 품질 시스템 기준에 부합하는지 여부에 관한 미국 보건복지부장관의 심사를 촉진할 것

vi) 미국 보건복지부장관이 개발자의 의료기기에 관하여 외부 전문가 또는 자문위원회와 상담·자문에 착수할 경우에는 적어도 5 업무일 전에 미리 그 주제를 개발자에게 알려야 하고, 이 경우 외부전문가를 추천할 기회를 개발자에게 부여할 것

vii) 미국 보건복지부장관이 제515조(c)항<sup>107)</sup>에 따라 제출된 신청에 대해 적절한 결정을 할 때에는 자문위원회가 권고하는 내용을 고려할 것

viii) 제520조(g)항<sup>108)</sup>에 따른 면제에 부합하는 의료기기의 임상시험에

---

107) Federal Food, Drug, and Cosmetic Act 제515조(c)항은 3등급 의료기기의 시장 출시 전의 승인 신청(Application for Premarket Approval)에 관한 사항이다.

108) Federal Food, Drug, and Cosmetic Act 제520조(g)항은 임상시험에 사용될 기

적용될 일반 조건 및 임상 시험 요구조건들에 관한 심사위원회의 질문을 처리할 직원을 합리적인 시간 내에 배치할 것

한편, Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B의 (d)항에 따라 지정된 의료기기의 개발 및 심사를 촉진할 목적으로 위 (1)에 기재된 조치에 추가하여, 미국 보건복지부장은 해당 의료기기 개발자와 협력하여, 타당한 범위에서, 다음의 조치를 추가로 할 수 있다.<sup>109)</sup>

i) 데이터 개발 계획에 관한 초기의 합의에 관하여 개발자와 조정하는 것

ii) 과학적으로 타당한 범위에서, 임상시험에 관한 디자인이 효율적이고 탄력적으로 이루어질 수 있도록 만들기 위한 조치를 취하는 것

iii) 제515조(c)항에 따른 임상시험용 의료기기 규제 면제와 관련하여 시장 출시 후 시의적절하게 수집된 데이터의 사용을 통해 해당 의료기기의 개발 촉진과 효율적인 심사를 더욱 촉진하는 것

iv) 미국 보건복지부장과 개발자(sponsor) 사이에 구속력 있는 치료 프로토콜(clinical protocols)에 관하여 문서로 합의하는 것. 이 경우 이러한 프로토콜은 변동될 수 있으며, 이러한 프로토콜에 대해서는 해당 의료기기의 안전성이나 효과성을 결정하는데 중요하고도 상당한 과학적 이슈가 존재한다는 심사 책임 부서의 장의 결정이 적용될 수 있다.

다음은, Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B.(f)에서 규정하고 있는 우선심사 지침(priority review guidance)에 대해 살펴본다.

미국 보건복지부장은 「21세기 치료법」의 시행일부 1년 이내에

---

기에 관한 규제 면제(Exemption for Devices for Investigational Use) 조항이다.  
109) Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B(e)(2).

Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B.의 집행에 필요한 지침(guidance)을 발령해야 한다.<sup>110)</sup>

i) 이 지침은 민원인이 (d)항에 따라 획기적 의료기기 지정을 받고자 할 때 거쳐야 하는 프로세스를 설명해야 한다.

ii) 이 지침은 (c)항에 따라 획기적 의료기기 지정 요청을 위한 견본(template)을 제공해야 한다.

iii) 이 조(SEC. 515B)에 따른 획기적 의료기기 지정 신청에 대한 심사를 할 때 사용할 기준(criteria)을 밝혀야 한다.

iv) 미국 보건복지부장관이 개발 촉진과 우선 심사 대상으로 지정된 획기적 의료기기를 심사할 팀(팀 리더도 포함)을 구성하기 위해 사용할 기준과 프로세스를 밝혀야 한다. 이러한 지침에는 심사팀 직원들이 효과적이고 효율적인 심사를 확실하게 실시하기 위하여 필요한 교육훈련에 관한 사항도 포함되어야 한다.

미국 보건복지부장관은 위의 우선심사 지침을 최종적으로 확정하기 전에 그 지침의 초안에 대해 일반 대중의 의견(public comments)을 들어야 한다.<sup>111)</sup>

미국 보건복지부의 외청인 FDA는 우선심사 지침 초안<sup>112)</sup>을 2017년 10월 25일 공표한 바 있으며, 2018년 12월 18일 최종 지침(Breakthrough Devices Program - Guidance for Industry and Food and Drug Administration Staff)을 발표하였다.<sup>113)</sup>

---

110) Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B(f)(1).

111) Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B(f)(2).

112) FDA가 2017. 10. 25. 공표한 Draft Guidance for Industry and Food and Drug Administration Staff의 국문 요약서로는 김현수·김무웅, 「미 FDA, 혁신적인 기기 프로그램 가이드라인 초안 발표」, BioINwatch 18-33, 생명공학정책연구센터, 2018. 5.가 있다.

### 3) 「의료기기산업 육성 및 혁신의료기기 지원법」의 내용 및 특징

미국의 21세기 치료법안은 2015년 1월 7일 하원에서 통과되었고, 2016년 11월 30일 상원의 수정에 대한 하원의 동의가 이루어진 후 그 해 12월 13일 오바마 대통령이 서명하고 같은 날 법률 제114-255호로 공포되었다.<sup>114)</sup>

미국의 21세기 치료법안이 미국 의회에서 통과되기 전·후로 국내 의료·제약 산업계, 의료·제약 전문가, 보건복지부·식품의약품안전처 등 정부기관, 언론 등에서 많은 관심을 갖고 미국 21세기 치료법안의 주요 내용 등을 소개하고 유사한 제도의 도입에 관한 논의가 활발하게 이루어졌다.

이러한 논의를 바탕으로 우리나라에서는 2019년 4월 30일 「의료기기 산업 육성 및 혁신의료기기 지원법」(이하 “「의료기기산업법」”으로 약칭함)이 공포되어 2020년 5월 1일부터 시행되기에 이르렀다.<sup>115)</sup>

이 법의 제정 목적은 생명공학기술이나 정보통신기술 등의 발전으로 의료기기산업의 발전 잠재력이 큰 데 반해, 국내 의료기기기업은 영세한 수준에 머물러 있는 점을 감안하여 혁신형 의료기기업을 육성하고 혁신형 의료기기의 허가 및 심사에 관한 특례를 부여하는 것 등이다.<sup>116)</sup>

---

113) <https://www.fda.gov/medical-devices/how-study-and-market-your-device/breakthrough-devices-program>(2020. 8. 26. 방문)

114) Actions Overview H.R.34 - 114th Congress (2015-2016). <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/34/actions?KWICView=false>(2020. 8. 26. 방문)

115) 의료기기 산업 육성 및 혁신의료기기 지원법은 의료기기산업의 육성 및 지원에 관한 법률안(김기선의원 대표발의), 의료기기산업육성법안(양승조의원 대표발의), 첨단의료기기 개발 촉진 및 기술 지원 등에 관한 특별법안(오제세의원 대표발의), 의료기기산업육성 및 혁신의료기기 지원법안(이명수의원 대표발의) 등 4개 법안을 모두 종합한 후 보건복지위원회에서 위원장(대안)을 제출하여 통과되었다.

116) 법제처, 「전자관보」(제19492호), 행정안전부, 2019. 4. 30, 21면.

이 법 중 혁신적 의료기기의 지정 및 심사와 관련된 조항만 살펴보면, 다음과 같다. 혁신의료기기 지정을 받으려는 자는 식품의약품안전처장에게 지정 신청을 하여야 하며, 식품의약품안전처장은 해당 의료기기에 적용된 기술이 기술집약도가 높고 기술혁신 속도가 빠른 기술인지, 기존의 의료기기 및 치료법 보다 안전성 및 유효성이 현저히 개선되었거나 개선될 것으로 예상되는지, 희귀한 질환이나 난치성 질환의 진단·치료 등에 사용되는 것으로서 경제적·사회적·기술적 파급효과가 있는지 여부 등을 고려하여 혁신의료기기로 지정할 수 있으며, 이러한 지정은 그 신청을 받은 날부터 30일 이내에 하여야 한다.<sup>117)</sup>

혁신의료기기의 제조허가를 받으려는 자는 제조허가를 신청하기 전에 혁신의료기기의 ① 제품설계 및 개발 검토단계, ② 안전성 및 성능 검토단계, ③ 임상시험계획서 검토단계, ④ 기술문서 및 임상시험자료 검토단계의 각 단계별로 나누어 심사해 줄 것을 식품의약품안전처장에게 신청할 수 있다.<sup>118)</sup>

< 의료기기의 일반심사와 혁신의료기기 단계별 심사 비교<sup>119)</sup> >

구분	일반 허가·심사					단계별 허가·심사														
절차	제품 설계 및 개발	→	시험 검사 1~2년	→	임상 시험 2~3년	→	문서 작성 6개월	→	허가 심사 및 보완 80일 ~1년	⇒ 신청	자료심사 및 보완 (단계별 심사 신청 시)	제품 설계 및 개발	→	시험 검사 1년	→	임상 시험 2년	→	문서 작성 3개월	⇒ 신청	즉시 허가
처리 기간	80일					즉시														
보완 기간	최대 1년 이상					없음 (개발 단계별 미리 보완)														

117) 「의료기기산업법」 제21조제1항.

118) 「의료기기산업법」 제21조제2항.

119) 국회 보건복지위원회, 의안번호 제2010929호 첨단의료기기 개발 촉진 및 기술 지원 등에 관한 특별법안 전문위원 검토보고서, 2018. 8, 37면에서 재인용.

식품의약품안전처장은 단계별 심사와 관련하여 제출할 자료의 종류 및 범위, 제출 일정, 심사결과의 통보 시기 등에 관하여 신청인과 협의한 후 단계별 심사 신청에 대해 승인할 수 있다.<sup>120)</sup>

이러한 혁신의료기기의 단계별 심사 제도는 미국에서 실시되고 있는 모듈별 시판전 승인(Modular Premarket Approval) 제도를 한국 실정에 맞게 도입한 것으로 단계별 심사가 완료되면 추가적인 자료의 수정·보완 없이 바로 제조허가를 받을 수 있어 제품의 신속한 개발 및 시장 출시에 매우 유용한 제도로 평가된다.<sup>121)</sup>

식품의약품안전처장은 제조허가를 받으려는 것이 혁신의료기기로 지정된 의료기기인 경우에는 혁신의료기기로 지정받지 않은 의료기기 보다 우선심사를 실시할 수 있다.<sup>122)</sup>

의료인들의 의료기기 사용에 있어서는 다른 의료기기 보다 안전성이 확보된 제품을 사용하려는 보수적 의사결정의 특징이 존재하기 때문에 혁신의료기기의 경우 최대한 빠른 진입을 통해 의료시장을 선점하는 것이 매우 중요하다.<sup>123)</sup> 혁신의료기기 우선심사 제도는 제조허가에 소요되는 시간을 대폭 단축함으로써 국내시장 뿐만 아니라 국제시장을 대상으로 의료시장을 선점하는데 매우 유용한 제도로 평가된다.

한편, 식품의약품안전처장은 혁신의료기기의 제조허가 심사와 관련하여 제조허가의 기준 또는 규격이 없거나 법령에 따른 기준 또는 규격을 적용하는 것이 맞지 않을 경우에는 해당 혁신의료기기 제조허가를 받으려는 자가 제시하는 기준이나 규격을 검토하여 타당하다고 인정될 때에는 이를 심사기준으로 설정하여 제조허가를 할 수 있다.<sup>124)</sup>

---

120) 「의료기기산업법」 제21조제3항.

121) 박정연, “의료기기 진입규제의 변화 : 공법적 정당화 논거와 규제 방향성”, 「법학논총」, 송실대학교 법학연구소, 2020. 1, 188면.

122) 「의료기기산업법」 제21조제5항.

123) 박정연, 위의 논문, 188면.

124) 「의료기기산업법」 제21조제6항.

위 규정에 따라 혁신의료기기 제조허가의 기준 또는 규격에 관하여 새로운 기준 또는 규격을 신청하려는 자는 ‘혁신의료기기 기준·규격 검토요청서’에 혁신의료기기 제조허가의 기준·규격이 없거나 법령에 따른 기준·규격을 적용하는 것이 불합리한 사유와 그 근거자료, 새로운 기준·규격의 설정 내용, 근거 및 사용 현황 등에 관한 자료, 새로운 기준·규격에 대한 국내외 연구·사용 현황 등에 관한 자료를 첨부하여 식품의약품안전처장에게 제출해야 한다.<sup>125)</sup>

식품의약품안전처장은 「의료기기산업법」 제22조제6항에 따라 새로운 기준·규격의 검토를 위해 필요한 경우에는 「의료기기법」에 따른 의료기기위원회에 자문을 하거나 의료기기 관련 기관이나 단체 또는 전문가에게 의견이나 자료 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.<sup>126)</sup>

혁신의료기기의 제조허가 기준 또는 규격이 없거나 법령에 따른 기준·규격을 적용하는 것이 맞지 않은 경우 식품의약품안전처장이 제조허가를 받으려는 자가 제시하는 기준·규격을 검토하여 타당하다고 인정될 경우 이를 심사기준으로 설정하여 제조허가를 할 수 있도록 하는 것은 과거 관(官) 주도의 일방적·통제적 규제방식에서 규제를 담당하는 행정기관과 혁신을 수행하는 민간기업을 수평적·협력적 규제방식으로 전환하는 것이라는 점에서 매우 큰 의미를 부여할 수 있다.

또한, 제조허가 기준 또는 규격이 없거나 법령에 따른 기준·규격을 적용하는 것이 맞지 않은 경우 민원인이 제시하는 기준·규격을 제조허가의 기준으로 설정하여 제조허가를 할 수 있게 됨에 따라 “우선허용, 사후규제”라는 네거티브 규제계로서의 의미도 갖는다.

#### 4) 혁신의료기기의 개발 촉진 및 우선심사와 관련된 미국 법제와

125) 「혁신의료기기 지원 및 관리 등에 관한 규칙」(총리령) 제5조제1항.

126) 「혁신의료기기 지원 및 관리 등에 관한 규칙」(총리령) 제5조제2항.

## 한국 법제의 비교

앞서 살펴보았듯이 한국의 「의료기기산업법」 중 혁신의료기기의 단계별 심사, 우선심사 및 제조허가 기준의 유연한 적용 등은 의료기기 제조 분야에 혁신친화적 규제체계를 도입한 것으로 매우 진전된 규제 입법 방식에 해당된다.

이하에서는 미국의 Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B의 획기적 의료기기의 개발 촉진 및 우선심사에 관한 규정과 우리나라의 「의료기기산업법」 중 혁신의료기기 제조허가와 관련된 법제를 비교·분석하여 추가적인 법제개선 과제를 모색해 보고자 한다.

첫째, Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B(e)에서는 (c)항에 따라 제출된 각 의료기기별로 팀(리더는 심사대상에 대하여 적절한 전문성과 경험을 갖춘 사람으로 할 것)을 구성하도록 의무화하고 있는데, 「의료기기산업법」 및 그 하위법령에서는 혁신의료기기별 팀 구성이나 직원의 배정에 관한 언급이 없다.

혁신의료기기 제조허가 민원인의 입장에서는 의료기기별 심사팀이 구성·운영될 경우 혁신의료기기의 지정, 단계별 심사, 우선심사, 제조허가 등 일련의 행정절차 과정에서 제조허가를 받으려는 민간기업과 심사업무를 담당하는 행정기관 사이에 상호협력적 관계를 더욱 유기적으로 유지할 수 있을 것이다.

이러한 사항은 식품의약품안전처내 혁신의료기기 심사팀의 구성 또는 배치에 관한 사항이어서 반드시 ‘법률’에 규정되어야 할 필요는 없으나, 「의료기기산업법」의 집행명령으로서 같은 법의 시행령이나 시행규칙에 명시하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.<sup>127)</sup>

---

127) 식품의약품안전처장이 조직·인사 운영 등을 통해 행정적으로 해결하는 방안도 있을 수 있지만, 대통령령이나 총리령에서 규정할 경우 혁신의료기기와 관련하여

둘째, Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B(e)(1)(C)에서는 획기적 의료기기의 개발 촉진 및 우선심사와 관련하여 쟁점 사항의 시의적절한 해결을 위하여 효율적인 프로세스를 채택하도록 의무화하고 있는데<sup>128)</sup> 반해, 「의료기기산업법」 및 그 하위법령에서는 이러한 성격의 의무 조항이 없다.

앞서 살펴보았듯이 혁신의료기기는 해당 의료기기의 기술집약도가 높고 기술혁신 속도가 빠른 경우, 현존 의료기기나 치료법 보다 안전성 및 유효성이 현저히 개선될 가능성이 있거나 희귀·난치성 질환의 진단 및 치료 용도로 사용되는 것으로서 경제적·사회적·기술적 파급효과가 있는 경우 등을 고려해 지정될 수 있는데, 이러한 혁신의료기기 지정 요건에서 보듯이 혁신의료기기는 그 개발과정이나 결과가 안정적이거나 예측가능한 상황으로 전개되는 것이 아니라 그 혁신적인 기술의 전개에 대한 예측이 매우 가변적이고 기존 법제로 해결하기 어려운 쟁점 사항의 돌출 가능성이 늘 도사리고 있다.

혁신의료기기 심사 과정에서의 쟁점 사항을 얼마나 신속하고 효율적으로 해결하는가에 따라 해당 사업의 성패 여부가 결정된다고 해도 과언이 아닐 것이다. 물론 이러한 규정이 법률로 규정되어 있지 않더라도 집행기관(식품의약품안전처)이 적극적인 행정서비스를 제공하여 해결할 수도 있을 것이다.

그러나, 혁신의료기기 민원인의 입장에서 보면 혁신의료기기 관련 쟁점사항의 효율적 해결을 집행기관의 행정서비스에 맡겨두는 것은 집행기관의 선의에 기댈 수밖에 없지만, 이를 법령으로 법제화할 경우에

---

팀 구성이나 배치를 식품의약품안전처장에게 의무화하고, 대외적으로 공표함을 써 의료기기 심사 행정에 대한 신뢰성을 높이는 효과가 있다.  
128) 이에 관한 원문은 다음과 같다. “For purposes of expediting the development and review fo devices designated under subsection (d) the Secretary shall … adopt an efficient process for timely dispute resolution; …”

는 집행기관이 의무로서 반드시 이행해야 할 법적 부담을 지는 것이기 때문에 제도 운영의 성공 가능성이 매우 높아지고 제도의 영속성을 보장받게 되는 장점이 있다.

셋째, Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B(e)(1)(D)에서는 획기적 의료기기 개발프로그램과 심사 프로세스가 진행되는 기간 동안 미국 보건복지부장관은 의료기기 개발자와 상호작용적이고 시의 적절한 의사소통(interactive and timely communication)을 할 것을 의무화하고 있는데, 반해, 「의료기기산업법」 및 그 하위법령에서는 이러한 성격의 의무 조항이 없다.

혁신의료기기는 높은 기술집약도와 빠른 속도로 변화하는 기술이 적용되고, 기존의 의료기구나 치료법 보다 안전성 및 유효성이 획기적으로 개선될 가능성이 예견되며, 희귀·난치성 질환의 진단·치료와 관련된 것이므로 혁신의료기기의 개발·심사 과정에서는 새롭고 혁신적인 의료기기를 개발하는 개발자와 국민의 생명·안전을 책임지는 행정기관의 상호협력과 원활한 의사소통이 혁신의료기기 개발의 성공에 있어 매우 중요한 요소로 대두된다.

혁신의료기기의 개발은 간단하고 정형화된 행정서비스 업무라기 보다는 각 기업별로 또는 각 국가별로 불확실성(uncertainty)을 특징으로 하는 미지의 의료시장 세계를 선점하기 위한 경쟁적 요소가 강한 분야에 해당된다.

이러한 분야에서는 민간부분에서 제조허가에 필요한 기술 및 서류를 독자적으로 작성하고 행정기관이 사후적으로 심사·감독하는 사후 통제 방식의 행정모델로는 혁신의료기기의 성공적 개발을 이룰 수 없다. 혁신의료기기의 개발과정에서 무수히 새로이 대두되는 문제에 관하여 민간부분과 공공부분이 함께 문제의식을 공유하고 협력적 상호작용과 원활한 의사소통을 통해 문제 해결 방안을 함께 모색해 나가는 것이

가장 중요한 것이다.

이러한 행정환경에서는 행정기관이 혁신의료기기의 감독자 역할에 머무는데 그칠 것이 아니라 혁신의료기기의 제2의 개발자 또는 적극적인 응원자 역할을 강화할 필요성이 제기된다. 미국의 「21세기 치료법」에서 미국 보건복지부장관이 의료기기 개발자와 상호작용적이고 시의 적절한 의사소통(interactive and timely communication)을 할 것을 의무화한 것도 이러한 취지를 반영한 것으로 이해된다.

혁신적·도전적·모험적 또는 창의적 분야의 법제를 마련함에 있어서는 민간부문과 공공부문간의 상호작용적이고 시의적절한 의사소통을 할 것을 의무화하는 것이 민간부문의 효율적이고 생산적인 제조·개발 활동을 촉진하는데 크게 도움이 될 것이다.

넷째, Federal Food, Drug, and Cosmetic Act SEC. 515B(e)(1)(F)에서는 미국 보건복지부장관이 획기적 의료기기에 관하여 외부전문가 또는 자문위원회와 상담·자문을 하고자 할 때에는 적어도 5 업무일(business days) 전에 해당 의료기기와 관련된 상담·자문의 주제를 개발자에게 미리 알려야 하고, 개발자에게는 외부전문가를 추천할 기회를 의무적으로 주도록 하고 있다.

한편, 「의료기기산업법」 제22조제6항에서는 혁신의료기기에 대한 제조허가의 기준 또는 규격이 없거나 법령에 따른 기준·규격을 적용하는 것이 맞지 않는 경우에는 제조허가를 받으려는 자가 식품의약품안전처장에게 새로운 기준·규격을 제시할 수 있도록 하고 있는데, 「혁신의료기기 지원 및 관리 등에 관한 규칙」(총리령) 제5조에서는 식품의약품안전처장이 제조허가를 받으려는 자로부터 제시받은 그 새로운 기준·규격의 검토를 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 「의료기기법」에 따른 의료기기위원회에 자문을 하거나 의료기기 관련 기관, 단체 또는 전문가에게 자료의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다는 규

정만 두고 있다.

Federal Food, Drug, and Cosmetic Act 515B(e)(1)(F)에서는 미국 보건복지부가 획기적 의료기기에 관하여 전문가그룹 또는 자문위원회와의 상담·자문을 할 경우 의료기기 개발자에게 자기의 의료기기와 관련된 주제를 미리 파악하여 그 전문가그룹 또는 자문위원회에 정확한 자료를 충분히 제공할 수 있도록 하고 있으며, 전문가그룹과의 상담시 외부전문가를 추천할 기회를 부여하도록 의무화하고 있는데 반해, 「의료기기산업법」 및 그 하위법령에서는 행정기관의 필요에 따라 혁신의료기기의 제조허가 기준·규격 검토와 관련된 자문을 하거나 의견 제출을 요청할 수 있도록 하고 있을 뿐 자문 주제에 관한 사항의 사전 통지 및 외부전문가의 추천 기회 부여에 관한 규정을 두고 있지 않다.

미국의 전문가 자문 시스템이 획기적 의료기기의 개발 및 심사 과정에 있어서 민간부문과 공공부문의 관계를 훨씬 더 협력적이고 수평적인 규율체제로 구성하고 있음을 알 수 있다. 혁신적·도전적·모험적 또는 창의적 분야에 있어서 전문가 자문 관련 법제를 마련할 때에는 이러한 형태의 협력적·수평적 규율 체계를 보다 더 적극적으로 규정하는 것이 바람직하다.

다섯째, Federal Food, Drug, and Cosmetic Act 515B(e)(2)에서는 위에서 살펴본 미국 보건복지부장관의 의무 사항 외에 추가적인 권한을 보건복지부장관에게 부여하고 있다. 보건복지부장관은 해당 의료기기의 개발자와 협력하여(in collaboration with the device sponsor) 데이터 개발 계획에 관한 합의를 조정할 수 있는 권한과 임상시험에 관한 디자인이 효율적·탄력적으로 이루어질 수 있는 조치를 취할 수 있는 권한을 추가로 부여하고 있다. 우리나라 「의료기기산업법」 제22조제3항에서도 식품의약품안전처장은 혁신의료기기의 단계별 심사와 관련하여 제출할 자료의 종류·범위, 제출일정 등에 관하여 신청인과 협의하도록 규정하고 있어 이 점에 있어서는 협력적·수평적 규율체제

가 미국 법제와 유사하게 반영되어 있는 것으로 평가할 수 있다.

요약하면, 미국의 「21세기 치료법」과 한국의 「의료기기산업법」을 비교해 보면, 두 법률 모두 혁신적 의료기기의 개발을 촉진하고 심사에 있어서도 다른 의료기기 보다 우선 심사를 할 수 있도록 함으로써 혁신의료기기가 보다 빨리 개발·제조되어 시장에 출시되고, 이를 필요로 하는 환자에게 보다 안전하고 편리한 서비스를 제공하는 것에 목적을 두고 있으며, 혁신적 의료기기의 경우 기존의 의료기기와 관련된 제조 허가 등의 심사기준으로는 허가 조치 등을 할 수 없는 경우가 많기 때문에 행정기관이 유연하고 탄력적인 심사기준을 적용할 수 있도록 한 입법 조치는 대단히 획기적인 조치로서 긍정적으로 평가될 수 있다.

다만, 미국의 「21세기 치료법」과 한국의 「의료기기산업법」에 있어서 혁신적 의료기기 개발자와 행정청과의 관계에 있어서는 미국의 「21세기 치료법」이 보다 더 수평적·협력적 규율방식으로 법제화되어 있는 것으로 평가된다.

## 나. 중소기업의 혁신 촉진을 위한 법제개선 방안

### 1) 포용적 성장에 있어서 중소기업 혁신의 중요성

중소기업은 생산 잠재력(productive potential)을 증가시키고 불평등을 감소시키며, 세계화(globalization)의 진전 및 기술 진보로부터 발생하는 혜택이 널리 공유되도록 하는 목표에 있어서 중심적 위치에 있다.<sup>129)</sup>

OECD 회원국에 있어서 중소기업은 평균적으로 전체 사업체의 대부분을 구성하고 있고, 총 고용 중 약 70%의 고용을 담당하고 있으며, 총 부가가치의 약 50% 내지 60%를 창출하고 있다.<sup>130)</sup>

한국의 경우에는 2017년 기준으로 총 3,737,465개 사업체 중 중소기업이 차지하는 비중은 99.9%(3,732,997개 중소기업체)에 이르고, 종사자수의 경우 전체 산업계 종사자 17,294,316명 중 중소기업 종사자의 수는 89.8%(15,527,605명)에 이른다.<sup>131)</sup>

중소기업은 지리적 특성과 연관된 장소와 분야에 걸쳐서 일자리를 창출하고, 비숙련 근로자를 포함한 광범위한 노동인구를 고용하고 있으며, 기술 발전을 위한 기회도 제공하고 있다. 이러한 점을 고려할 때 부가가치와 좋은 일자리(quality job)를 창출하는 중소기업은 포용성(inclusion)과 빈곤 감소(poverty reduction)를 위한 중요한 해결 통로가 될 수 있다. 중소기업은 지역 사회와 해당 지역의 인구 및 규모가

---

129) OECD, 「Strengthening SMEs and Entrepreneurship for Productivity and Inclusive Growth: OECD 2018 Ministerial Conference on SMEs」, OECD Publishing, Paris, 2019, 15면.

130) OECD, 위의 책, 15면.

131) 중소벤처기업부, 중소기업 위상 중 통계자료 부분 참고. [https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/MainSubStat.do\(2020. 8. 26. 방문\)](https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/MainSubStat.do(2020. 8. 26. 방문))

상대적으로 큰 기업에게는 매력적이지 않은 규모의 시장을 대상으로 사업을 수행함으로써 포용성을 높이는데 기여할 수 있다.<sup>132)</sup>

급격한 성장을 경험하고 있는 중소기업과 신생기업은 혁신, 인적 자본에 대한 많은 투자, 발전된 제품과 서비스에 대한 새로운 수요, 지식의 파급 효과(spill-over effect) 등을 통해 고용 창출과 생산성 성장에 큰 영향을 미칠 수 있다. 이러한 중소기업과 신생기업들의 혁신, 인적 자본에 대한 많은 투자, 발전된 제품과 서비스에 대한 새로운 수요 및 지식은 다른 기업들이 자신의 역량을 최대한으로 사용하도록 하는 등 지역 사회의 기업 생태계에 긍정적 영향을 미치기 때문이다.<sup>133)</sup>

많은 국가들은 생산성 성장률이 낮은 문제점과 임금·소득 격차가 확대되는 문제점을 해결하기 위해 중소기업들이 성장 기회를 잘 포착하도록 하는 것을 정책 최우선 과제로 삼고 있다. 성장을 지속하는 중소기업은 임금과 소득 수준을 끌어 올릴 뿐아니라, 종업원이나 총매출 수익성 또는 시장 점유율의 관점에서, 고용 창출, 혁신, 국·내외 경제적 경쟁력 확보에 상당한 영향을 미치게 된다.<sup>134)</sup>

OECD 연구 결과에 따르면, 창업 5년 이내의 신생 중소기업(star-ups)이 고용을 창출(job creation)하는 비중은 그 기업이 총 고용에 있어서 고용을 파괴하는 수량의 2배에 이르는 것으로 알려져 있다. 신생 중소기업(star-ups)의 경우 창업 1년 이내에 실패하는 경우가 많기는 하지만, 일단 생존에 성공한 신생 중소기업들(star-ups)은 텔레커뮤니케이션, 과학연구 및 정보통신 서비스 개발 분야와 같은 위험도가 높은 분야에서 더 빠르게 규모가 커지는 특징을 갖는다. 반면 창업 이후 5년 이상 경과한 중소기업과 대기업들은 고용의 상당한 부분을 차지하고 있기는 하지만, 그 기업들로 인해 파괴는 일자리 수 보다는 더 작은 수의 일자리를 창출하는 것으로 알려져 있다.<sup>135)</sup> 즉, 일자리의 효과적

---

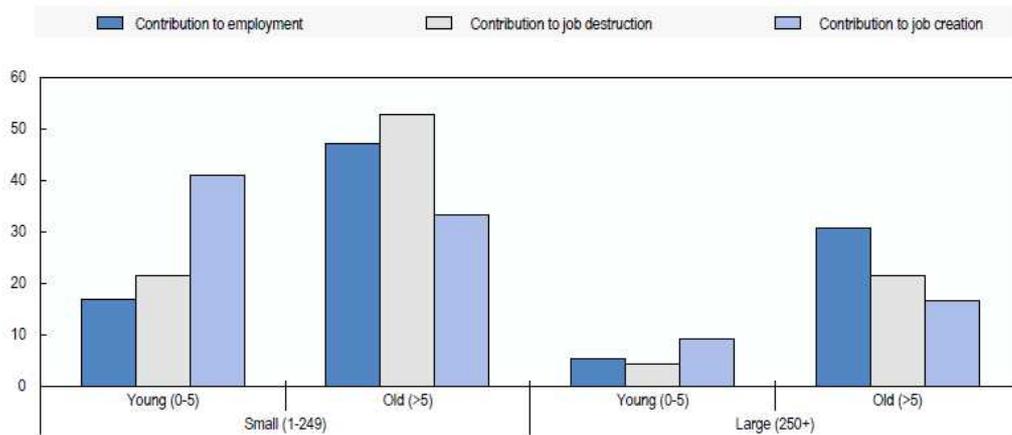
132) OECD, 주 129)의 책, 17면.

133) OECD, 주 129)의 책, 18면.

134) OECD, 주 129)의 책, 20면.

창출이라는 관점에서 보면, 신생 중소기업들(star-ups)들을 잘 발굴하고 지원하는 것이 매우 중요하다고 하겠다.

< 회사 나이·규모와 고용, 일자리 파괴 및 창출과의 관계<sup>136)</sup> >



Note: Data cover eighteen countries and firms in manufacturing, construction and non-financial business services. Data refer to the 2001-11 for most countries. Owing to methodological differences, figures may deviate from officially published national statistics

한편, 한국 기업들을 대상으로 기업 규모별 기술혁신과 고용의 상관관계를 분석한 연구를 살펴보면, 300인 이하의 근로자를 고용하고 있는 중소기업의 경우 연구개발 투자는 해당 기업 종사자 수와 정(+)의 상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 중소기업에서 연구개발 투자를 1% 확대하면 고용인원이 0.02% 증가하는 것으로 확인되었다.<sup>137)</sup>

한편, 짧은 기간 동안 빨리 성장하는 기업들(high-growth firms)은 통상적으로 전체 사업체 수 중에서 매우 적은 비중을 차지하지만, 고용에 있어서는 그 보다는 더 큰 비중을 차지한다. 고속성장 기업들은 다른 회사들보다 더 혁신적이고 인적 자본에 더 많은 투자를 하기 때

135) OECD, 주 129)의 책, 21면.

136) OECD, 주 129)의 책, 21면에서 재인용.

137) 이공래·강희종·황정태·이준협, 「기술혁신과 일자리 창출: 고용확대를 위한 기술혁신 지원정책」, 과학기술정책연구원, 2010. 12, 140면. 이 보고서에서는 중소기업의 경우와 달리 대기업의 경우에는 연구개발투자와 고용의 상관관계에서 유의미한 결과가 발견되지 않은 것으로 나타났다. 같은 책, 142면 참조.

문에 다른 회사들보다 더 높은 생산성 성장률을 보인다. 또한, 시장을 경쟁적으로 만들고 다른 회사들로 하여금 투자와 시스템 업그레이드를 하도록 사실상 강제함으로써 총 생산성 성장에 간접적으로 기여하기도 한다.<sup>138)</sup>

각 나라의 정부들은 중소기업의 성장 여정(growth journey)에 집중적인 관심을 기울이고 있는데, 총 생산성 수요와 경쟁력을 부양하는 지렛대(lever)로서 진입 이후의 성장을 위한 여건, 소기업에서 중기업으로의 성장, 중기업의 규모를 키우는 것을 가능하게 하는 정책에 집중적인 관심을 보이고 있다.<sup>139)</sup>

최근 수십년 동안 경제 분야에 있어서 혁신이 일어난 방식의 변화로 인해 중소기업 혁신은 지속적으로 향상되어 왔다. 기업의 혁신은 종종 광범위한 혁신시스템의 일부를 구성하고 있는 다른 파트너들과 상호작용하고 지식과 정보를 상호 교환하는 협동적 노력의 결과물로 나타난다. 이러한 개방형 혁신시스템으로의 패러다임 이동은 디지털 시대가 진전됨에 따라 더욱 촉진될 것인데, 이러한 개방형 혁신시스템은 중소기업에게 혁신과 관련된 자본 투자의 부담을 줄여주고 중소기업들의 사업 혁신 접근성을 더욱 높여 줄 것으로 기대된다.<sup>140)</sup>

한편, 시장에서 이미 자리잡은 중소기업들의 혁신을 지원하는 것 또한 소기업의 생산성 성장을 향상시키고 대기업과 중소기업의 임금 격차를 줄임으로써 포용적 성장에 기여할 수 있는 잠재력을 갖는다.<sup>141)</sup>

대부분의 국가들은 중소기업과 기업가 정신을 북돋우는 프로그램에 상당한 정도의 직접적인 공적 지출을 하고 있다. 그러한 공적 지출을 모니터링하고 평가하는 것은 중소기업과 기업가 정신을 장려하는 정책

---

138) OECD, 주 129)의 책, 22면.

139) OECD, 주 129)의 책, 22면.

140) OECD, 주 129)의 책, 22면.

141) OECD, 주 129)의 책, 22면.

의 경제적 효율성을 파악하고, 바람직한 결과들을 이끌어내는 프로그램과 정책의 특성을 파악하는데 있어서 매우 중요하다.<sup>142)</sup>

우리나라 총 고용인구의 90%에 가까운 고용을 책임지고 있는 중소기업의 혁신을 이루는 것은 중소기업이 위치한 지역사회의 발전을 견인할 뿐만 아니라 대기업과 중소기업의 임금 및 소득 격차를 줄여 정부가 추진하는 포용적 혁신에 중요한 기여를 할 수 있음을 알 수 있다.

OECD도 2018년 한국 경제를 진단하면서 한국 정부로부터 지원을 받는 중소기업의 경우 생산성(productivity)이 낮음을 지적하면서 중소기업에 제공되는 정부 지원에 대해서는 그 성과를 주의깊게 모니터링 하면서 중소기업의 효율성 향상을 확실히 이끌어내는 것의 중요성을 강조한 바 있다.<sup>143)</sup>

중소기업의 생산성을 높이는데 있어서는 중소기업의 기술축진을 위한 연구개발비 지원이 중소기업의 기술혁신과 생산성 향상으로 이어지도록 법제를 보완하고 연구개발비 운영의 효율성을 높이는 것이 매우 중요한 과제로 대두된다.

이하에서는 중소기업의 혁신 촉진과 관련하여 연구개발 지원 법제와 중소기업의 기술 보호 법제와 관련된 사항을 중심으로 개선방안을 살펴본다.

## 2) 중소기업 연구개발 지원과 관련된 법제개선 방안

---

142) OECD, 주 129)의 책, 30면.

143) OECD, 「OECD Economic Surveys: Korea 2018」, OECD Publishing, Paris, 2018, 6면.

## (가) 중소기업 연구개발 법제의 도입 배경

중소기업의 혁신과 관련해서는 생산공정의 혁신이든 제품의 혁신이든 이를 달성하는데 핵심적 역할을 하는 것이 바로 연구개발(Research and Development)에 대한 투자이다. 우리나라 중소기업에 대한 연구개발 지원은 2001년 제정된 「중소기업 기술혁신 촉진법」에 근거해서 이루어지고 있는데, 이는 미국의 SBIR(Small business innovation research) 프로그램을 모델로 하여 우리나라에 도입된 것이다.<sup>144)</sup>

이하에서는 우리나라와 미국의 중소기업 연구개발 지원 법제를 비교해 보고, 우리나라 중소기업의 혁신을 촉진하기 위한 연구개발(R&D) 지원 법제의 개선을 위한 시사점을 검토한다.

## (나) 우리나라의 중소기업 연구개발 법제 - KOSBIR을 중심으로 -

중소기업 연구개발 지원에 관한 사항은 「중소기업 기술혁신 촉진법」 제13조에서 규정하고 있는데, 중앙행정기관 및 공공기관으로서 직전 3년 동안의 평균 연구개발 예산이 300억원 이상인 기관은 매년 중소기업 기술혁신 지원 계획을 의무적으로 수립·시행해야 하고(제1항), 기술혁신사업을 수행하는 중소기업을 대상으로 그 비용의 전부 또는 일부를 출연, 보조 또는 계약의 방식을 지원할 수 있으며(제2항), 중소기업 기술혁신 지원사업을 시행하는 중앙행정기관 및 공공기관은 매년 2월말까지 해당 연도의 지원계획과 전년도 지원실적을 중소벤처기업부장관에게 송부해야 한다(제4항). 중소벤처기업부장관은 각 기관으로부터 받은 지원계획과 지원실적을 종합하여 국가과학기술자문회의 및 국무회의에 보고하고 국회 소관 상임위(산업통상자원중소벤처기업위원회)

144) 김선우·정효정, 「한국과 미국의 중소기업 R&D 지원 비교와 시사점」(STEPI Insight 231호), 과학기술정책연구원, 2019. 2. 6면.

에 제출해야 한다(제5항).

「중소기업 기술혁신 촉진법 시행령」 제11조에서는 중앙행정기관 및 공공기관이 수립·시행하는 기술혁신지원계획에는 지원대상분야 및 지원 예산 규모, 지원의 범위 및 한도, 지원대상기업의 선정기준 등이 포함되어야 하며(제1항), 중소벤처기업부장관은 기술혁신지원계획의 효율적 시행을 위하여 필요한 경우에는 기술혁신지원사업의 시행 방법이나 절차, 우대지원 등에 관한 사항이 포함된 시행지침을 정하여 각 기관에 통보할 수 있다(제6항).

#### (다) 미국의 중소기업 연구개발 법제 - SBIR 프로그램 -

미국의 SBIR(Small business innovation research) 프로그램을 규정하고 있는 법제를 살펴보면, 다음과 같다. 미국의 SBIR은 미국 연방 법률집(U.S. Code) Chapter 14A(AID To SMALL BUSINESS) 중 SEC. 638에서 상세히 규정하고 있다.

미국의 SBIR 프로그램은 1982년 7월 22일 PUBLIC LAW 97-219호로 “Small Business Innovation Development Act of 1982”<sup>145)</sup>가 공포됨에 따라 시작되었는데, 이 법은 연방정부에 의해 자금이 지원되는 각종 연구개발에 있어서 혁신 중소기업의 역할을 강화할 목적으로 제정되었다.<sup>146)</sup> 그 후 SBIR 프로그램 조항에 대해서는 수차례 그 효력을 연장하는 법률이 미국 의회에서 통과되었으며, 가장 최근에는 2016년 12월 23일 PUBLIC LAW 114-328호로 공포된 2017 회계연도 국방수권법(NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR

145) Small Business Innovation Development Act of 1982에서 미국 중소기업법을 개정하여 관련 조항을 수정하거나 신설하는 방식으로 SBIR 프로그램이 실시되었다. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-96/pdf/STATUTE-96-Pg217.pdf#page=1>(2020. 8. 26. 방문).

146) <https://www.sbir.gov/about> 중 Congressional History 부분 참고(2020. 8. 26. 방문).

2017) SEC. 1834에서 미국 Small Business Act Section 9[U.S.C. 638(m)]을 개정하여 그 효력을 2017년 9월 30일에서 2022년 9월 30일 까지로 연장하였다.

U.S.C. SEC. 638에서는 각 연방기관이 SBIR 프로그램을 실시하는 경우 원칙적으로 3단계(phase I, phase II, phase III)에 걸쳐 연계되고 연구개발 자금 지원이 이루어지는 점을 명확하게 제시하고 있다.

1단계(phase I)는 연방기관의 SBIR 프로그램 공고에 따라 제출된 자료를 바탕으로 상업적 잠재력(commercial potential)이 있어 보이는 아이디어의 과학적·기술적 장점과 실현 가능성(feasibility)을 결정하는 단계이다.<sup>147)</sup>

2단계(phase II)는 프로그램의 특별한 요구사항(needs)을 충족시키는 제안서(proposals)를 더욱 심도있게 발전시키는 단계이다.<sup>148)</sup> 지원 대상 결정은 제1단계에서 증명된 해당 제안서의 과학적·기술적 장점과 실현 가능성(feasibility)을 기초로 이루어져야 한다. 이 경우 여러 사항 중에서도 그 제안서의 상업적 잠재력을 고려해야 하는데, 이러한 상업적 잠재력은 다음 4가지 사항에 의하여 입증되어야 한다.<sup>149)</sup>

i) 해당 중소기업이 SBIR 프로그램 또는 다른 연구를 성공적으로 상업화한 기록

---

147) U.S.C. SEC.638(e)(4) 중 (A). 1단계에서는 일반적으로 SBIR 지원 자금으로 6개월 동안 5만달러에서 25만달러가 지원된다. <https://www.sbir.gov/about> 중 The Three Phases of SBIR/STTR 부분 참고(2020. 8. 26. 방문).

148) U.S.C. SEC.638(e)(4) 중 (B). 1단계가 연구과제의 실현 가능성과 관련된 실험이나 이론적 연구에 집중하는 것이라면 2단계는 1단계의 연구개발 활동을 지속하는 것으로서 상업화에 관한 사항을 집중으로 연구개발하는 단계에 해당된다. 최세경, 「미국 중소기업 법체계와 지원제도 연구」, 중소기업연구원, 2019. 12, 179 - 180면.

149) 2단계 자금지원은 1단계의 연구 결과와 2단계에서 제안된 프로젝트의 과학적·기술적 장점 및 상업적 잠재력에 근거하여 결정되는데, 통상적으로는 1단계에서 지원을 받은 중소기업 중에서 2단계 지원을 받을 수 있다. 2단계 자금 지원은 통상 2년 동안 75만달러의 지원이 이루어진다. <https://www.sbir.gov/about> 중 The Three Phases of SBIR/STTR 부분 참고(2020. 8. 26. 방문).

- ii) 2단계 사업에 대하여 민간부문 자금이나 SBIR과 관련 없는 자금원 으로부터 자금지원을 받기로 한 약속의 존재
- iii) 해당 연구 대상에 대하여 3단계 또는 후속 지원 약속(follow-on commitments)의 존재
- iv) 해당 아이디어의 상업적 잠재력에 관한 다른 지표의 존재

3단계(phase III)는 SBIR 프로그램으로 자금지원이 이루어진 노력의 산물로부터 파생되거나 그 노력의 산물을 확장하거나 추가적으로 완성 하는 단계이다. SBIR 자금 지원이 이루어진 연구개발의 상업적 응용에 대해서는 연방정부외의 자금으로 지원될 수 있으며, 연방정부에 의해서 사용될 제품이나 용역을 위한 자금지원이 이루어질 수도 있고, SBIR 외의 연방자금으로 후속 지원이 이루어질 수 있다. 또한, 전문가 심사(peer review) 또는 장점에 기반한 선택 절차(merit-based selection procedures)에 의하여 경쟁방식으로 채택된 연구나 연구개발의 지속 (continuation)을 위해 SBIR 외의 연방자금으로 지원이 이루어질 수 있다.<sup>150)</sup>

미국 중소기업청은 SBIR 프로그램을 시행하는 연방정부기관과 협의 하여 SBIR 프로그램 평가를 위해 사용될 데이터베이스를 개발·관리해 야 하는데, 이 데이터베이스에는 SBIR 프로그램의 1단계 또는 2단계와 관련하여 신청하였거나, 제안서를 제출하였거나 자금지원을 받은 중소기업의 이름, 규모, 위치 및 식별번호와 프로젝트 요약, 프로젝트의 구체적 목적, 중소기업체의 종업원 수, 프로젝트를 수행한 핵심 인사의 이름과 직책, SBIR 자금지원으로 수행된 연구의 결과물로 나온 새로운 제품이나 서비스의 매출액에 관한 정보, SBIR 자금지원으로 수행된 연구에 대해 SBIR 자금이 아닌 다른 추가적인 투자와 관련된 정보, 2단계 자금지원을 받은 중소기업이 그 자금의 산출물과 결과물을 추가로 설명하기 위해 자발적으로 제출한 서술 정보(narrative information),

150) U.S.C. SEC.638(e)(4) 중 (C). 3단계는 1단계 및 2단계의 결과물에 대해 상업화 목적을 본격적으로 추진하는 단계로서 SBIR자금은 지원되지 않는다. 3단계는 SBIR 외의 연구개발자금이나 연방정부에 의해서 사용될 제품이나 서비스의 생산 계약 방식으로 지원이 이루어진다. <https://www.sbir.gov/about> 중 The Three Phases of SBIR/STTR 부분 참고(2020. 8. 26. 방문).

연방정부기관이 SBIR 프로그램 평가에 유용하다고 판단하는 정보 등이 포함되어야 한다.<sup>151)</sup>

또한, 2단계를 신청한 중소기업은 이 조항에 따른 데이터베이스 중 이전의 2단계 자금 지원과 관련된 정보를 업데이트해야 하며, 2단계 자금 지원을 받은 중소기업은 지원 기간의 종료 시점에 그 지원과 관련된 정보를 업데이트해야 하고, 그 이후 5년 동안은 매년 자발적으로 그 정보를 업데이트할 것을 요청받는다.<sup>152)</sup>

### (라) 미국의 SBIR 법제에 대한 평가

미국의 SBIR 프로그램은 민간 부분에서의 효과적인 연구개발을 수행하기 어려운 분야를 중심으로 실패에 대한 리스크를 감내하면서 도전적으로 자금을 지원하는 중소기업 연구개발 프로그램으로서 중소기업의 혁신과 창업에 큰 성과를 나타내는 것으로 평가받고 있다.<sup>153)</sup> 미국 SBIR 프로그램의 대표적 성공 사례로는 23andMe, Agile Mind, Inc., iRobot, Symantec, QUALCOMM 등이 있으며, 그 외에도 매우 많은 성공 사례들을 SBIR · STTR 홈페이지에서 소개하고 있다.<sup>154)</sup>

미국 중소기업연합회의 중소기업위원회 집행이사인 Jere W. Glover는 SBIR 프로그램은 미국에서 가장 훌륭한 연구개발 프로그램이며, SBIR 프로그램은 투자 1달러당 경제적 수익을 23달러 창출하고, 매출액은 투자 1달러당 9배를 창출하는 등 매우 뛰어난 경제적 효과를 보이는 것으로 미국 상원 중소기업 담당 상임위원회에서 증언한 바 있다.<sup>155)</sup>

#### < 미국 SBIR 프로그램의 경제적 효과 분석<sup>156)</sup>>

151) U.S.C. SEC.638(k)(2).

152) U.S.C. SEC.638(k)(3).

153) 최세경, 주 148)의 논문, 187면.

154) <https://www.sbir.gov/news/success-stories>(2020. 8. 26. 방문)

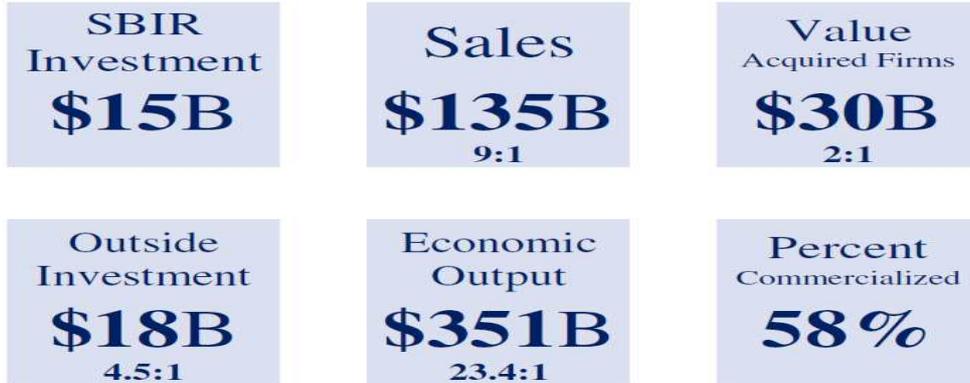
155) JERE GLOVER, "TESTIMONY BEFORE THE SENATE SMALL BUSINESS AND ENTREPRENEURSHIP COMMITTEE", 2019. 5, 4면

156) JERE GLOVER, 위의 글, 4면에서 재인용.

## SBIR IS THE BEST R&D PROGRAM IN THE US

And has a great commercialization record

SBIR generates **\$23 in economic returns**  
for every **\$1** invested.



This chart is a summary of 4 economic studies funded by the Air Force, Navy, DOD and National Cancer Institute. 5,000 SBIR and STTR firms were surveyed. Returns are reported as understated. The study was conducted by TechLink, a federally funded technology transfer center at Montana State University-Bozeman, in collaboration with the Business Research Division (BRD) of the Leeds School of Business at the University of Colorado Boulder.

No other program has such a remarkable record of commercialization success as that of the SBIR/STTR program.

### (마) 우리나라 중소기업 기술개발 법제에 대한 평가와 법제개선 방안

2018년 기준으로 우리나라 중소기업 기술혁신 지원제도(KOSBIR)는 과학기술정보통신부·산업통상자원부 등 17개 정부기관과 한국전력공사·한국수력원자력 등 7개 공공기관이 참가하고 있으며, 연구개발(R&D) 예산이 중소기업에만 사용되는 중소벤처기업부는 KOSBIR 적용 대상에서 제외되어 있다.<sup>157)</sup>

2012년부터 2016년 동안 12개 정부 부처를 통해 중소기업에 연구개발비 지원이 이루어진 실태를 분석한 자료에 의하면, 총 28,075개의 중소기업이 연구개발비 지원을 받았는데, 약 5천여개 중소기업이 KOSBIR 연구개발 지원과 중소벤처기업부의 연구개발 지원을 중복적으로 지원 받은 것으로 파악되었다.<sup>158)</sup>

157) 김선우 외, 주 144)의 논문, 4면.

또한, 2017년도 KOSBIR 프로그램을 실시한 14개 정부 부처의 연구개발비 집행 실적을 분석한 자료에 따르면, KOSBIR 예산의 대부분이 중소기업 전용사업이 아니라 겸용사업으로 운영됨에 따라 중소기업의 기술혁신 촉진 보다는 각 부처의 고유 사업 달성이 우선시 됨에 따라 KOSBIR 프로그램의 지원 목표를 명확히 해야 한다는 비판이 제기되고 있다. 각 부처에서 실시하는 KOSBIR 지원 대상사업이 다른 부처로의 이관이나 신중한 검토를 거쳐 폐지되는 것이 아니라 이와 무관하게 임의적으로 빠지거나 새로운 지원대상으로 추가되는 사례가 자주 발생해 KOSBIR 프로그램의 효과성이 떨어진다는 비판이 제기되고 있다.<sup>159)</sup>

또한, 정부 기관에 의한 연구개발 지원 방식에 있어서도 한국은 중소기업에 대한 연구개발비 지원이 1회성으로 종료되지만 미국은 하나의 사업에 대해서 연구개발의 진전에 따라 단계별로 지속적인 지원이 이루어지는 점에서 중요한 차이가 있다.<sup>160)</sup>

우리나라의 중소기업에 대한 연구개발비 지원 규모는 2019년 기준으로 정부 부처와 공공기관의 연구개발비 지원 자금은 총 3조원을 넘는 것으로 파악되고, 정부에서는 중소기업 전용 연구개발 예산을 2022년까지 2배로 늘릴 계획을 가지고 있다.<sup>161)</sup> 중소기업 연구개발비의 확대와 더불어 중요한 것은 이러한 막대한 예산의 연구개발비가 효과적으로 집행되어 중소기업 혁신과 이를 통한 포용적 성장에 실질적으로 도움이 되는 방안을 마련하는 것이 매우 중요하다고 하겠다.

우리나라 KOSBIR 프로그램을 포함한 중소기업 R&D 지원 제도가 중소기업의 혁신을 촉진할 수 있도록 하기 위한 법제개선 방안을 미국의

---

158) 김선우 외, 주 144)의 논문, 8면.

159) 김선우 외, 주 144)의 논문, 8 ~ 9면.

160) 김선우 외, 주 144)의 논문, 23면.

161) 중소벤처기업부가 중소기업에 지원하는 연구개발비 지원 예산은 2019년 기준으로 1조 744억원이고, 다른 정부 부처 및 공공기관이 KOSBIR 프로그램을 통해 지원하는 예산이 2017년 기준으로 2조 2,097억원에 이른다. 안승구, 「중소기업의 혁신성과, 어떻게 창출할 것인가?」, 한국과학기술기획평가원, 2019, 37면.

SBIR과 비교하여 제시하면, 다음과 같다.

첫째, 미국 SBIR 프로그램은 연방정부의 연구개발 수요를 충족시키고, 연방정부의 연구개발 자금 지원으로부터 도출된 혁신을 민간분야에서의 상업화(commercialization)를 증진시키는 것 등을 목표로 하고 있는데,<sup>162)</sup> 이러한 목표는 U.S.C. SEC. 638(e)(4)에서 SBIR 프로그램이 상업화를 중심 목표로 하여 1단계 → 2단계 → 3단계로 진행된다는 조문 구조에서 명확히 반영되어 있다고 하겠다.

중소벤처기업부에 의한 중소기업 연구개발 지원 프로그램이든 「중소기업 기술혁신 촉진법」 제13조에 따라 다른 정부부처 및 공공기관이 지원하는 연구개발 지원 프로그램(KOSBIR)이든 각 사업별로 중소기업을 지원하는 목표를 명확히 설정하고, 그 목표를 이행하기 위한 연구개발 지원의 기준이나 절차의 핵심적 사항을 「중소기업 기술혁신 촉진법」에서 명확하게 규정하는 방안을 마련할 필요가 있다. 「중소기업 기술혁신 촉진법」에 이러한 내용을 규정하게 되면, 중소벤처기업부 뿐만 아니라 같은 법 제13조에 따라 KOSBIR 프로그램을 시행하는 다른 정부 부처 및 공공기관에 대해서도 이러한 내용이 적용되도록 의무화 할 수 있는 장점이 있다.

둘째, 미국 SBIR 프로그램의 경우 중소기업 아이디어의 상업화 가능성 및 과학적·기술적 장점을 중심으로 1단계 → 2단계 → 3단계에 걸친 체계적 지원으로 중소기업의 세계적 경쟁력을 갖춘 기업으로 키워낸 사례(예: Symantec 등)가 다수 있다. 통상적으로는 2단계(상업화를 위한 개발 단계) 지원을 위해서는 1단계 수행 실적과 결과물을 바탕으로 한다는 점에서 중소기업의 연구개발에 대한 지원의 연계성이 확보되어 있다.

이에 반하여 우리나라 KOSBIR에서는 중소기업 연구개발 지원을 실시하는 정부 부처 입장에서 판단하여 지원 대상 과제가 임의적으로 삭

---

162) SBA, “Leveraging America’s Seed Fund”, 2020. 3, 3면.

제·추가되는 사례가 보고된 적이 있고, 중소기업 연구개발 지원이 일회성으로 단편적 지원에 머문다는 비판이 제기되었다.

중소기업 연구개발 지원의 효과성을 높이기 위해서는 개별 부처의 정책 목표와 KOSBIR의 목표인 중소기업 기술혁신을 조화롭게 체계적으로 발전시켜 나가는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

중소기업에 대한 연구개발 지원을 효과적으로 수행하기 위해서는 중소기업의 기술발전 단계를 중심으로 연속적·체계적인 지원이 이루어지도록 법제를 보완할 필요가 있다. 이 경우 미국 SBIR에서 도입하고 있는 단계별 지원 제도를 「중소기업 기술혁신 촉진법」에 명시하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 163)

셋째, 하나의 중소기업이 둘 이상의 정부 부처나 공공기관으로부터 중복하여 연구개발비를 지원받는 문제점을 해결하고, 중소기업의 연구개발과 관련된 중요한 정보의 체계적 관리 및 중소기업 연구개발 이후의 일정 기간(예: 미국 SBIR의 경우 5년) 동안 해당 기술로 인한 매출 증가, 종업원 수 변동 등과 관련된 자료를 체계적으로 파악하기 위해 중소벤처기업부와 KOSBIR을 시행하는 정부 부처 및 공공기관의 정보를 종합·관리하는 데이터베이스를 구축하고, 연구개발 종료 후 일정 기간 동안은 지원받은 중소기업이 스스로 입력하도록 하는 규정을 「중소기업 기술혁신 촉진법」에 신설하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.164)

---

163) 정부도 2019년 8월 관계부처 합동으로 발표한 「중소기업 R&D 지원체계 혁신방안」에서 아이디어 구현에서 Scale-up까지 단계별 R&D 지원 계획을 밝힌 바 있는데, 그 혁신방안의 핵심적이고도 중요한 내용이 입법으로 연결되어 중소기업 R&D 지원을 하는 모든 부처와 공공기관이 준수한다면 중소기업 R&D 지원의 성과를 더욱 견인할 수 있을 것으로 생각된다.

164) 「중소기업기본법」 제20조의2에서 규정하고 있는 중소기업 지원사업 통합관리시스템 규정을 보완하는 방법도 있을 수 있으나, 중소기업 지원 사업 통합관리시스템은 중소기업 연구개발 지원 사업 외의 수 많은 사업도 관리 대상이어서 연구개발 지원 사업에 한정된 내용을 규정하기에는 법체계상 바람직하지 않을 수 있다. 중소기업 연구개발의 근거 법률인 「중소기업 기술혁신 촉진법」에서 수집·유지·관리되어야 할 연구개발 관련 정보의 주요 내용에 관한 사항을 규정하되, DB는 「중소기업기본법」 제20조의2에 따른 중소기업 지원사업 통합관리시스템을 활용하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

### 3) 중소기업의 혁신 기술 보호와 관련된 법제개선 방안

#### (가) 중소기업 혁신 기술 보호의 필요성

중소기업이 중소벤처기업부 등 중앙행정기관 또는 공공기관으로부터 연구개발비 지원을 받아 개발한 기술이든 중소기업 자체 연구개발비로 개발한 기술이든 중소기업의 노력으로 확보한 혁신 기술은 그 중소기업보다 우월적 지위에 있는 기업이나 잠재적 침탈자 등의 탈취나 유용으로부터 반드시 보호되어야 한다.

중소기업 기술 탈취의 대표적 사례로는 원사업자가 수급 중소기업에 기술자료를 요구하고 단가를 낮출 것을 요구하거나, 수급 중소기업이 원사업자가 요구한 기술자료를 제공하지 않는 경우 거래를 중단하는 행위, 원사업자가 수급 중소기업으로부터 받은 기술자료를 수급 중소기업의 경쟁회사에 넘기는 행위, 원사업자가 수급 중소기업의 기술개발에 기여한 사항이 없음에도 불구하고 공동특허를 요구하는 행위 및 수급 중소기업으로부터 제공받은 기술자료를 이용하여 원사업자가 같거나 유사한 제품을 직접 생산하는 경우 등이 언급된다.<sup>165)</sup>

중소기업이 연구개발한 혁신 기술의 탈취 및 유용은 중소기업의 기술 혁신 의욕을 저해할 뿐만 아니라 중소기업의 생존 자체를 위태롭게 만드는 심각한 부작용이 있다.

이하에서는 중소기업의 기술 보호와 관련된 법제를 개관하고, 2019년도 국회 법사위 심의과정에서 입법이 무산된 「대·중소기업 상생협

---

165) 최수정, 「혁신성장 걸림돌 제거를 위한 징벌적 손해배상제도의 실효성 강화 방안」(중소기업 포커스 20-02호), 중소기업연구원, 2020, 9면.

력 촉진에 관한 법률」에 중소기업의 기술 보호를 위한 징벌적 손해배상제도의 도입과 관련된 입법적 쟁점사항 및 해결 방안을 중심으로 검토한다.

## (나) 중소기업 혁신 기술 보호와 관련된 법제

기업이 개발한 기술을 탈취와 유용으로부터 보호하기 위한 법률로는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」, 「특허법」, 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」이 있다.

「하도급거래 공정화에 관한 법률」에서는 원사업자가 수급사업자로부터 취득한 기술자료를 부당하게 자기 또는 제3자를 위하여 사용하거나 제3자에게 제공하는 행위를 금지하고(제12조의3), 이를 위반하여 원사업자가 수급사업자에게 손해를 입힌 경우에는 수급사업자가 입은 손해액의 3배 이내의 범위에서 손해배상책임(제35조제2항)을 지도록 규정하고 있다.<sup>166)</sup> 또한, 공정거래위원회는 제12조의3을 위반한 원사업자에게 위반행위의 중지 등 시정조치를 명할 수 있고(제25조), 하도급대금의 2배를 넘지 않는 범위에서 과징금을 부과할 수도 있으며(제25조의3), 원사업자에게 하도급대금의 2배에 상당하는 금액 이하의 벌금에 처할 수도 있다(제30조제1항).

「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」에서는 제2조제1호에 따른 산업기술<sup>167)</sup>의 유출 및 침해행위를 금지하고(제14조), 이를 위반하

166) 다만, 원사업자가 고의·과실이 없었음을 입증한 경우에는 손해배상책임을 지지 않는다(「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제35조제1항 단서 및 제2항 단서).

167) 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」 제2조(정의)

1. “산업기술”이라 함은 제품 또는 용역의 개발·생산·보급 및 사용에 필요한 제반 방법 내지 기술상의 정보 중에서 행정기관의 장(해당 업무가 위임 또는 위탁된 경우에는 그 위임 또는 위탁받은 기관이나 법인·단체의 장을 말한다)이 산업경쟁력 제고나 유출방지 등을 위하여 이 법 또는 다른 법률이나 이 법

여 기업 등에 손해를 입힌 자는 손해배상책임을 지되(제22조의2제1항), 산업기술의 유출 및 침해행위가 고의에 의한 것일 경우에는 손해액 3배 이내의 범위에서 손해배상책임을 진다(제22조의2제2항). 또한, 같은 법 제14조 각 호에 따른 산업기술의 유출 및 침해행위별로 그 범죄의 경중에 따라 다양한 징역형과 벌금으로 처벌하도록 규정하고 있다(제36조<sup>168)</sup>).

「특허법」에서는 특허권자 또는 전용실시권자는 고의나 과실로 자기의 특허권이나 전용실시권을 침해한 자에 대하여 손해배상을 청구할 수 있는데(제128조제1항), 그 침해행위가 고의에 의한 것일 경우에는

또는 다른 법률에서 위임한 명령(대통령령·총리령·부령에 한정한다. 이하 이 조에서 같다)에 따라 지정·고시·공고·인증하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기술을 말한다.

가. 제9조에 따라 고시된 국가핵심기술

나. 「산업발전법」 제5조에 따라 고시된 첨단기술의 범위에 속하는 기술

다. 「산업기술혁신 촉진법」 제15조의2에 따라 인증된 신기술

라. 「전력기술관리법」 제6조의2에 따라 지정·고시된 새로운 전력기술

마. 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제7조에 따라 인증된 신기술

바. 「건설기술 진흥법」 제14조에 따라 지정·고시된 새로운 건설기술

사. 「보건의료기술 진흥법」 제8조에 따라 인증된 보건신기술

아. 「뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률」 제14조에 따라 지정된 핵심 뿌리기술

자. 그 밖의 법률 또는 해당 법률에서 위임한 명령에 따라 지정·고시·공고·인증하는 기술 중 산업통상자원부장관이 관보에 고시하는 기술

168) 제36조(벌칙) ① 국가핵심기술을 외국에서 사용하거나 사용되게 할 목적으로 제14조제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 3년 이상의 유기징역에 처한다. 이 경우 15억원 이하의 벌금을 병과한다.

② 산업기술을 외국에서 사용하거나 사용되게 할 목적으로 제14조 각 호(제4호를 제외한다)의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자(제1항에 해당하는 행위를 한 자는 제외한다)는 15년 이하의 징역 또는 15억원 이하의 벌금에 처한다.

③ 제14조 각 호(제4호·제6호·제6호의2 및 제8호는 제외한다)의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 10년 이하의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처한다.

④ 제14조제4호 및 제8호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3억원 이하의 벌금에 처한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지의 죄를 범한 자가 그 범죄행위로 인하여 얻은 재산은 이를 몰수한다. 다만, 그 전부 또는 일부를 몰수할 수 없는 때에는 그 가액을 추징한다.

⑥ 제34조의 규정을 위반하여 비밀을 누설하거나 도용한 자는 5년 이하의 징역이나 10년 이하의 자격정지 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

⑦ 제1항부터 제3항까지의 미수범은 처벌한다.

⑧ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 징역형과 벌금형은 이를 병과할 수 있다.

손해액의 3배 이내의 범위에서 손해배상책임을 진다(제128조제8항). 또한, 특허권 또는 전용실시권 침해 범죄에 대해서는 7년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처하도록 하되, 친고죄로 규정하고 있다.(제225조). 다만, 「특허법」에서는 특허권 또는 전용실시권 침해행위로 얻은 이익을 특허권자 또는 전용실시권자의 손해로 추정하는 규정을 두고 있다(제225조제4항).

「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」에서는 고의로 영업비밀 침해행위를 한 자에 대해서는 그로 인해 영업상의 이익을 침해당한 자에게 손해액의 3배의 범위 이내에서 손해배상책임을 지도록 하고(제14조의2제6항), 다양한 형태의 영업비밀 침해행위에 대해서는 범죄의 경중에 따른 형사처벌 규정을 두고 있다(제18조).

#### (다) 중소기업 기술 보호 강화를 위한 입법 논의 - 상생협력법을 중심으로 -

2019년 7월 12일 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회는 권철승 의원이 대표발의한 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안과 어기구 의원이 대표발의한 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안을 통합·조정하여 위탁기업이 수탁기업의 기술유용 금지를 위반하여 손해를 입힌 경우에는 그 손해액의 3배를 넘지 않는 범위에서 손해배상책임을 지도록 하는 내용으로 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안(대안)을 의결한 바 있다.<sup>169)</sup>

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안(대안)에서는 공공연히 알려져 있지 않고 비밀로 관리된 기술자료를 부정한 목적으로 자기나 제3자를 위하여 사용하거나 이러한 기술자료를 제3자에게 공개하는 행위를 ‘기술 유용 행위’로 정의하고(안 제2조제12호), 위탁기

169) 국회 회의록, 제369회-산업통상자원중소벤처기업제3차, 2019. 7. 12, 14면.

업의 수탁기업에 대한 기술 유용 행위를 금지하며(안 제25조제3항), 위탁기업이 제25조제3항을 위반하여 손해를 입은 자가 있으면 그 손해액의 3배를 넘지 않는 범위에서 위탁기업이 손해배상책임을 지도록 규정하였다(안 제40조의2제2항<sup>170)</sup>).

또한, 기술 유용 행위의 유무를 판단함에 있어서 수탁기업이 위탁기업에 수탁·위탁거래의 대상 물품등에 관한 기술자료를 제공한 사실과 i) 수탁·위탁거래 중이거나 종료된 후 위탁기업이 수탁기업을 배제하고 수탁·위탁거래에서 정하거나 예정하였던 거래처와 수탁·위탁거래 대상이었던 물품등에 관한 거래를 한 사실이나 ii) 수탁·위탁거래 중이거나 종료된 후 위탁기업이 수탁·위탁거래 대상이었던 물품등과 유사한 물품등을 제조하거나 제3자에게 제조위탁한 사실을 입증한 경우에는 기술 유용 행위의 입증책임은 위탁기업이 부담하도록 규정하였다(안 제25조의2제2항).

#### (라) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안(대안) 관련 쟁점사항 및 해결 방안

중소기업의 기술 보호를 위한 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안(대안)이 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회에서 통과된 후 국회 법제사법위원회에서는 다른 법률과의 중복 적용 및 그로 인한 과도한 규제 문제가 쟁점으로 제기되었다.

중소기업의 기술 보호와 관련해서는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」과 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」에서 이미 규정하고 있는데, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에서 추가로 규정하는 것이 바람직한가의 문제가 제기되었던 것이다.<sup>171)</sup>

170) 다만, 위탁기업이 고의 또는 과실이 없었음을 입증한 경우에는 손해배상책임이 없다(제40조의2제1항 및 제2항).

171) 국회 회의록, 제371회-법제사법제8차, 2019. 11. 13, 15 ~ 16면.

규제는 수범자의 입장에서 구체적이고 명확하게 규정되어야 하며,<sup>172)</sup> 규제의 수단은 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 설정되어야<sup>173)</sup> 하는 점에서 중복 규제를 해소해야 한다는 주장은 중요하게 검토되어야 할 문제 제기로 보인다.

먼저, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 중소기업 기술 보호와 관련된 징벌적 손해배상 규정이 있음에도 불구하고 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에서 추가로 규정할 실익이 있는지 여부와 중복해소 방안에 관해서 살펴본다.

「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따른 하도급거래와 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따른 수탁·위탁거래의 범위를 비교해 보면, 중소기업 기술의 탈취나 유용과 관련된 두 법의 적용 범위가 중복되는지 여부를 파악할 수 있다.

먼저, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따른 하도급거래는 원사업자가 수급사업자에게 4가지 유형의 위탁(제조위탁, 수리위탁, 건설위탁 또는 용역위탁)을 하고, 그 위탁을 받은 수급사업자가 위탁받은 것을 제조, 수리, 시공 또는 용역을 수행하여 원사업자에게 납품, 인도, 제공을 하고 그 대가를 받는 것으로 정의하고 있다(제2조제1항).

그런데, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에서는 위 4가지 종류의 위탁에 대하여 다시 정의 규정을 두어 하도급 거래의 유형을 세분하고 있는데, ‘제조위탁’을 ① 물품의 제조를 업으로 하는 자가 그 업에 따른 물품의 제조를 다른 사업자에게 위탁하는 경우, ② 물품의 판매를 업으로 하는 자가 그 업에 따른 물품의 제조를 다른 사업자에게 위탁하는 경우, ③ 물품의 수리를 업으로 하는 자가 그 업에 따른 물품의

172) 「행정규제기본법」 제4조제1항.

173) 「행정규제기본법」 제5조제3항.

제조를 다른 사업자에게 위탁하는 경우, ④ 건설을 업으로 하는 자가 그 업에 따른 물품의 제조를 다른 사업자에게 위탁하는 경우로 세분하고 있다(제2조제6항).

다음으로 ‘수리위탁’은 수리업자가 그 수리행위의 전부 또는 일부를 다른 사업자에게 위탁하는 것으로 정의하고(제2조제8항), ‘건설위탁’은 건설업자가 그 업에 따른 건설공사의 전부 또는 일부를 다른 건설업자 등에 위탁하는 것으로 정의하고 있으며(제2조제9항), ‘용역위탁’은 용역업자가 그 업에 따른 용역수행 행위의 전부 또는 일부를 다른 용역업자에게 위탁하는 것으로 정의하고 있다(제2조제10항).

요약하면, 하도급거래의 특징은 업(業)에 따른 위탁만 적용 대상으로 하며, 총 7개 유형의 업종 거래(제조 → 제조, 판매 → 제조, 수리 → 제조, 건설 → 제조, 수리 → 수리, 건설 → 건설, 용역 → 용역)에 대하여 적용되는 것으로 정리할 수 있다.<sup>174)</sup>

한편, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따른 ‘수탁·위탁거래’는 6개 유형의 위탁업자(제조업자, 공사업자, 가공업자, 수리업자, 판매업자, 용역업자)가 5개 유형의 작업(제조, 공사, 가공, 수리, 용역)<sup>175)</sup>을 위탁하고, 그 위탁을 받은 중소기업이 전문적으로 그 위탁에 따른 물품이나 반제품, 부품, 원료 등을 제조하는 거래를 의미하는 것으로 정의하고 있다(제2조제6항).

「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따른 ‘수탁·위탁거래’의 특징은 업(業)에 따른 위탁 제한의 적용이 없으며,<sup>176)</sup> 총 30가지

174) 정종채, 「하도급법 해설과 쟁점」, 삼일인포마인, 2019, 493면.

175) 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제2조제4호에서는 위탁의 대상 거래로 용역 외에 기술개발을 명시하고 있으나, 기술개발은 용역의 범주에 포함되는 것으로 보아 별도의 위탁대상 거래로 분류하지 않는다.

176) 수탁·위탁거래에 해당되는지 여부에 있어서 중요한 점은 위탁기업이 수탁기업에 물품이나 반제품 등의 납품을 요청하면서 그 물품이나 반제품 등에 지정한 내용이 있는지 여부가 중요한 판단 기준이 된다. 중기이코노미, “기성복에 로고넣으면 ‘수·

의 위탁거래 세부 유형에 대하여 적용되는 것으로 요약할 수 있다.<sup>177)</sup>

결국, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따른 하도급 거래 유형(7개)은 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따른 ‘수탁·위탁 거래’의 유형(30개)에 모두 포섭되므로,<sup>178)</sup> 수급사업자 또는 수탁기업인 중소기업의 입장에서 보면 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에서만 기술 유용 행위에 대하여 징벌적 손해배상을 두고 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에서 기술 유용 행위에 대하여 징벌적 손해배상을 두지 않을 경우에는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」의 적용 범주에 포함되지 않는 수탁·위탁 거래에서의 기술 유용 행위에 대하여 징벌적 손해배상을 받지 못하는 사각지대가 발생할 가능성이 있다.

이러한 사각지대를 없애기 위해서는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에서도 중소기업이 개발한 기술을 위탁기업이 유용한 경우 징벌적 손해배상 규정을 둘 필요성이 있어 보인다.

다만, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에서 중소기업의 기술을 유용하는 위탁기업에 대해 징벌적 손해배상 규정을 추가할 경우 제기되는 중복 규제 논란을 해소할 필요가 있는데, 이를 해결하는 방법으로는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따른 기술 유용 금지 및 징벌적 손해배상책임의 적용 대상에서 「하도급거래 공정화에 관한 법률」이 적용되는 하도급거래 영역에서의 기술 유용 행위를 명시적으로 제외하는 입법을 생각해 볼 수 있다.<sup>179)</sup>

---

위탁’약정서 발급 必”, 2017. 11. 28, 참조.

177) 정종채, 주 174)의 책, 493면.

178) 정종채, 주 174)의 책, 494면. 윤해성·최응렬·김성규, 「불공정 하도급 거래행위에 대한 형사제재의 한계와 개선방안 연구」, 한국형사정책연구원, 2016. 12, 60면.

179) 중소벤처기업부장관도 국회 법제사법위원회 회의에서 중소기업 기술의 유용 내지 탈취와 관련해서는 공정거래위원회와 중소벤처기업부가 중복해서 조사·처분하지 않고 한 번만 심사한다는 입장을 밝힌 바 있다. 국회 회의록, 제371회-법제사법제8차, 2019. 11. 13, 20면.

다음은, 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」에 중소기업을 포함한 모든 기업의 산업기술을 보호와 관련된 징벌적 손해배상과 형사처벌 규정이 있음에도 불구하고 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에서 추가로 규정할 실익이 있는지 여부와 중복해소 방안에 대하여 살펴본다.

「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」에 따라 보호되는 산업기술은 제품이나 용역의 개발·생산 등에 필요한 기술 정보 중에서 산업경쟁력을 높이거나 유출을 방지하기 위해 법률이나 법률의 위임을 받은 명령에 따라 지정·고시·공고·인증하는 기술 중 ① 국가핵심기술, 첨단기술, 핵심 뿌리기술 등 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」 제2조제1호가목부터 아목까지의 8개 범주의 기술과 ② 법률 또는 법률의 위임에 따라 지정·고시·공고·인증된 기술 중에서 산업통상자원부장관이 관보에 고시하는 기술로 한정된다.<sup>180)</sup>

그런데, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에서는 기술자료를 물품 등의 제조방법, 생산방법 및 영업활동에 유용하고 독립된 경제적 가치가 있는 것으로서 특허권 등 지식재산권과 관련된 정보 또는 제조방법, 생산방법, 판매방법 등 영업활동에 유용한 기술상·경영상의 정보로 정의하고 있다(제2조제9호 및 같은 법 시행령 제1조의3).

2019년 7월 12일 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회에서 통과된 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안(대안)에서는 이러한 기술자료 중 비밀로 관리된 기술자료 중 부정한 목적으로 자기 또는 제3자를 위하여 사용하거나 제3자에게 공개(비밀을 유지하면서 제3자에게 알리는 것을 포함)하는 행위를 기술 유용 행위로 금지하고(안 제25조의2제3항), 이를 위반한 경우에는 징벌적 손해배상 책임

---

180) 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」에서 그 적용 대상 산업기술을 한정적으로 명확하게 규정한 것은 이 법에 따른 산업기술의 유출 및 침해행위에 대해서는 형사처벌의 대상으로 삼고 있어 범죄구성요건의 핵심 요소인 산업기술의 범위를 명확하게 규정하기 위한 것이다. 2016. 6. 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안(정부제출) 주요내용 가목 참조.

을 지도록 규정한 것이다.

중소기업인 위탁기업이 물품 등의 제조방법, 생산방법 및 영업활동과 관련하여 적극적인 연구개발 활동을 통해 획득하는 혁신 기술은 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」에 따른 산업기술의 범주 내에서 이루어질 수도 있겠으나, 혁신적이고 연구개발 활동에 투자를 적극적으로 하는 중소기업일수록 기존의 산업기술 범주를 뛰어 넘는 새로운 분야의 획기적 기술을 창출할 가능성이 매우 높다.

그렇다면, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에서 기술 응용 행위에 대한 징벌적 손해배상규정을 두지 않을 경우 중소기업이 개발한 이러한 유형의 획기적·혁신적 기술에 대해서는 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」에 따른 징벌적 손해배상을 받지 못하게 될 가능성이 있기 때문에 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에서도 기술 응용 행위에 대한 징벌적 손해배상규정을 둘 필요성이 인정된다.

다만, 이 경우에도 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에서 중소기업의 기술을 유용하는 위탁기업에 대해 징벌적 손해배상 규정을 추가할 경우 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」에 따른 징벌적 손해배상 규정과의 중복 문제가 발생되는데, 이 문제를 해결하는 방법으로는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따른 기술 유용 금지 및 징벌적 손해배상책임의 적용 대상에서 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」이 적용되는 산업기술의 유용 행위를 명시적으로 제외하는 입법을 생각해 볼 수 있겠다.

### 3. '포용성 강화'를 위한 법제개선 방안

#### 3-1. 포용성 강화 정책이 필요한 이유

우리나라에서의 사회적 이동(social mobility) 가능성에 대한 사회조사 결과를 보면, 2009년 이후부터는 한 세대 내에서의 사회적 이동 가능성과 세대간 사회적 이동 가능성에 대해 긍정적으로 답변(매우 높다 또는 비교적 높다)하는 비율은 2가지 사회적 이동 형태에 있어서 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다.

세대 내에서의 사회적 이동 가능성에 대해서는 35.7%(2009년)에서 23.1%(2017년)로 감소되었고, 세대간 사회적 이동 가능성에 대해서는 48.3%(2009년)에서 28.5%(2017)으로 크게 감소된 것으로 나타났는데, 이는 우리 공동체의 구성원들이 우리 사회의 사회적·경제적 불평등 구조가 더욱 단단해지는 것으로 부정적으로 보고 있다는 것을 의미한다.<sup>181)</sup>

한편, 전 세계적으로는 제4차 산업혁명의 진전으로 인해 경제적·사회적·정치적 시스템에도 근본적인 변화가 발생할 가능성이 커지고 있다. 이러한 변화의 물결은 새로운 기회를 창출함과 동시에 어려운 과제도 함께 야기한다. 즉, 생계 수준이 전반적으로 향상됨에도 불구하고 심각한 수준의 경제적 양극화 문제가 초래되는 것이다.<sup>182)</sup>

사회적·경제적 불평등에 따른 양극화 정도가 심해질수록 개인별로 생애에 걸친 기회(chances in life)는 출생 당시의 사회적·경제적 지위와 같은 출발점(starting point)에 의해서 결정될 가능성이 높고, 불

181) 한 준, “사회통합 영역의 주요 동향”, 「한국의 사회동향 2018」, 통계청 통계개발원, 2018, 314면.

182) World Economic Forum, 「The Global Social Mobility Report 2020 - Equality, Opportunity and a New Economic Imperative」, 2020. 1, 8면.

평등을 역사적으로 감소시키기 보다는 오히려 더 확대재생산하는 경제적·사회적 공동체로 귀결될 가능성이 높아지는 것이다.<sup>183)</sup>

4차 산업혁명 등으로 인한 급변하는 경쟁의 시대에 많은 사람들이 함께 성장하고, 경제공동체의 구성원이 배제되지 않는 더 포용적 경제(more inclusive economy)로의 전환을 위해서는 현재의 사회적 이동을 더욱 바람직한 방향으로, 지속가능한 방향으로 만들어갈 필요성이 제기된다.<sup>184)</sup>

더 높은 수준의 사회적 이동을 이루는 것은 경제공동체에 장기적으로 많은 혜택을 가져다 주는, 이해관계자 전체에 기반한 자본주의 모델(stakeholder-based model of capitalism)로 이동하는데 매우 중요한 요소다. 즉, 모든 사람들이 그들의 잠재력을 성취하고 그들의 열망의 이루는데 필요한 공정한 기회를 확실히 갖도록 하는 정책을 촉진하는 것이 매우 중요하다.<sup>185)</sup>

디지털 플랫폼이나 빅데이터 및 자동화의 경제적 역동성(economic dynamic)은 시장의 집중과 승자독식의 시장(winner-takes-all markets)을 더욱 촉진시킬 가능성이 있다. 즉, 그러한 변화의 수혜자들은 기술이나 지식 또는 물질적 자본의 소유자(혁신가, 투자자, 주주)이 소유자들에게 집중됨에 따라 자본을 소유한 사람과 노동에 의존하는 사람들 간에 부(wealth)와 소득 격차가 더욱 커질 가능성이 높다.<sup>186)</sup>

세계경제포럼에 따르면, 저소득가구(a low-income family)가 중간소득가구(a median income family)로 사회적 이동을 하는데 걸리는 세대의 수(numbers of generations)를 조사한 결과, 한국의 경우에는 5세대가 걸리는 것으로 나타났다. 덴마크는 2세대가 걸리고, 스웨덴·노

---

183) World Economic Forum, 주 182)의 책, 8면.

184) World Economic Forum, 주 182)의 책, 8면.

185) World Economic Forum, 주 182)의 책, 8면.

186) World Economic Forum, 주 182)의 책, 8면.

르웨이 및 핀란드는 3세대가 걸리는 것으로 나타났으며, 스페인·오스트레일리아·캐나다·일본은 4세대가 걸리는 것으로 나타났다.<sup>187)</sup>

저소득가구가 중간소득가구로 사회적 이동을 하는데 걸리는 세대의 수가 길수록 부유하지 않은 가정에 태어난 자녀가 부유한 가정에서 태어난 자녀보다 성공에 이르는 과정에 있어서 더 큰 장애물을 경험하게 되는 경향을 띠게 된다. 이러한 기회의 불평등은 경제적·사회적 균열(cleavages)을 야기할 뿐만 아니라 장기간에 걸친 경제적 불평등을 더욱 가속화하고 고착화시킬 가능성이 커지게 되는 문제점을 야기한다.<sup>188)</sup>

한 경제공동체의 사회적 이동이 낮을 경우 경제공동체의 응집력을 훼손하게 되고, 경제공동체 구성원들의 잠재력이 낭비되는 결과를 초래하게 되며, 포용적 성장에도 부정적 결과를 야기하게 된다.<sup>189)</sup>

4차 산업혁명과 혁신의 시대에는 인적 자본(human capital)이 경제 성장의 매우 중요한 추진력인데, 재능의 최적 배분을 방해하고 인적 자본의 축적을 해치는 요소는 경제성장을 제약하는 요소로 작용하게 된다. 기회의 불평등과 낮은 사회적 이동성은 그러한 방해 요소들을 더욱 강하게 만들고 생산성의 추진력을 떨어뜨리게 되므로<sup>190)</sup> 경제공동체의 모든 구성원들에게 출생 당시부터 기울어진 운동장을 평평하게 만들어주는 정책을 발굴하고 법제화해 나갈 필요성이 있다.

또한, 포용성을 강화하기 위해서는 사회적으로 불리한 상황에 있는 여성들의 사회적 진출을 촉진하는 정책을 발굴하고 법제화해 나가는 것도 필요하다.

---

187) World Economic Forum, 주 182)의 책, 10면.

188) World Economic Forum, 주 182)의 책, 10면.

189) World Economic Forum, 주 182)의 책, 11면 및 14면.

190) World Economic Forum, 주 182)의 책, 11면.

### 3-2. '포용성 강화'를 위한 법제개선 방안

#### 가. 사회적 이동성 강화를 위한 법제개선 방안

##### 1) 사회적 이동에 영향을 미치는 요인

세계경제포럼은 사회적 이동 지표(Social Mobility Index)와 관련하여 전환 요소(conversion factors)에 기초한 사회적 이동의 진전에 영향을 미치는 요소와 사회적 이동을 가능하게 하는 요소(enablers of social mobility)를 고려하여 10개의 항목을 선별하였는데, 이는 미래의 사회적 이동에 영향을 미치는 요소에 관한 가장 최근의 이론과 증거를 적용한 것이다.<sup>191)</sup>

세계경제포럼은 ① 보건(health), ② 교육 접근 기회(education access), ③ 교육의 질과 형평성(education quality and equity), ④ 평생학습(lifelong learning), ⑤ 사회적 보호(social protection), ⑥ 기술 접근 기회(technology access), ⑦ 근로 기회(work opportunity), ⑧ 공정 임금(fair wages), ⑨ 근로 조건(working conditions), ⑩ 포용적 제도(inclusive institutions)를 사회적 이동 지표로 제시하고 있다.<sup>192)</sup>

이러한 10개의 사회적 이동 지표는 크게 5개 영역(보건영역, 교육영역, 기술 접근 기회 영역, 공정한 일자리 기회 영역, 사회보호 및 포용적 제도 영역)으로 재분류될 수 있는데, 주요 영역별로 사회적 이동과의 관련성을 살펴보면 다음과 같다.

---

191) World Economic Forum, 주 182)의 책, 15면.

192) World Economic Forum, 주 182)의 책, 15면.

첫째, 보건(health) 영역은 양질의 의료서비스(healthcare)를 국민에게 제공할 수 있는 공동체의 능력을 의미한다. 건강은 한 개인의 라이프 사이클 중 어린 시절부터 시작되지만, 그 결과는 평생에 걸쳐 영향을 미치기 때문에 공동체 구성원이 기본적인 삶을 누리는데 가장 기본적이고도 중요한 요소이다. 보건 영역에서의 불평등은 성인기에 이르러 고용 기회를 획득할 수 있는 능력에 직접적인 영향을 미치기 때문에 매우 중요한 사회적 이동 요소에 해당한다. 젊은 시절 만성적 질병을 갖게 되면 사회경제적 결과에 매우 결정적 영향을 미치는데, 예를 들어 16세에 만성적 질병에 걸릴 경우 안정적 수입을 얻을 수 있는 일자리(gainful employment)를 얻을 가능성이 5%나 감소되는 것으로 조사되었다. 의료서비스의 질이 낮을 경우 가장 불리한 위치에 있는 사람들에게 더욱 불리하게 영향을 미치고 공동체의 각 구성원이 사회적 이동을 성취할 수 있는 능력에 평생에 걸친 영향을 미친다.<sup>193)</sup>

둘째, 교육과 관련된 영역인데, 이 부분은 i) 교육 접근 기회, ii) 교육의 질과 형평성(quality and equity) 및 iii) 평생 교육과 관련된다. 이러한 교육 관련 영역은 공동체가 그 구성원에게 교육 접근 기회를 충분히 제공할 수 있는지, 그 구성원들 모두가 그들의 사회적·경제적 배경과 무관하게 양질의 교육을 평생에 걸쳐 제공받을 수 있는지 여부와 관련된다. 전통적으로 교육과 인적 자본 개발 전략은 사회적 이동에 긍정적 영향을 미치는 중심적 요소(central factors)로 인식되어 왔다. 평생에 걸친 인적 자본의 개발과 효율적 사용(deployment)은 경제 성장(economic growth)과 사회적 포용성(social inclusion)을 모두 달성할 수 있는 가장 중요한 요소에 해당된다. 따라서, 각 나라의 정부는 사회적으로 불리한 지위에 놓인 어린이들이 그들의 교육적 잠재력을 발휘하는데 방해가 되는 다층적·구조적 문제들(예: 가난한 지역에 소재한 학교의 예산 부족 문제, 질 낮은 교습의 해결 등)을 해결하는 것에 목표를 둔 인적 자본 개발 전략을 수립해야 한다. 또한, 부모들이 자녀들의 인적 자본 발전에 기여할 시간을 확보할 수 있도록 해주고 포용적인 가족 정책을 제공하는 정책이 매우 중요하다.<sup>194)</sup>

---

193) World Economic Forum, 주 182)의 책, 15면.

한편, 조기 아동교육은 성인기 등 그 후의 투자 보다 유의미할 정도로 투자 대비 효과가 더 높은 것으로 확인되고 있으며, 각 나라의 정부들은 사회적 이동을 방해하는 여러 복합적 장애물들을 해소하기 위해 더욱 공정하고 더욱 평등한 교육시스템을 구축하기 위해 노력해 오고 있다. 세계경제포럼은 이러한 조치들의 확대 필요성을 제기하고 있다.<sup>195)</sup>

또한, 기술발전이 빠른 속도로 진행되는 상황을 고려하면, 기술 수준이 낮거나 중간 정도되는 직업의 경우 기술발전으로부터 큰 영향을 받게되고 자동화로 일자리가 바뀔 수 있기 때문에 평생학습을 제공하고 인센티브를 제공하는 정책방안을 고려하는 것이 매우 중요해진다. 정부에 의해 비용이 지출되는 교육은 세대간 교육적 이동성을 높이는 것과 강력하게 연결되어 있어 교육에 대한 정부의 투자는 매우 중요하다.<sup>196)</sup>

셋째, 기술 접근 기회(technology access)와 사회적 이동성의 연관성에 대해 살펴본다. 기술 접근 기회 영역은 전 국민이 기술에 접근하고 그러한 기술을 채택해서 사용할 수 있는 수준을 측정하는 지표를 의미한다. 기술에 대한 접근 기회는 한 사회의 평등을 더욱 촉진시키는 요소(equalizer)로 작동할 잠재력을 보유하고 있는데, 이는 기술의 발전으로 사회적·경제적 배경과 관계 없이 모든 사람에게 정보를 공평하게 제공해 줄 수 있게 되기 때문이다.<sup>197)</sup>

새로운 기술의 채택·수용은 근로자들이 새로운 기술을 받아들이고 본인의 기술을 지속적으로 높여 나가면서 새로운 기회를 잘 활용할 경우에는 기업의 성장, 새로운 일자리 창출 그리고 일자리의 확대로도

---

194) World Economic Forum, 주 182)의 책, 16면.  
195) World Economic Forum, 주 182)의 책, 16면.  
196) World Economic Forum, 주 182)의 책, 16면.  
197) World Economic Forum, 주 182)의 책, 16면.

이어질 수 있다. 기술에 대한 접근은 사람들이 새로운 역할을 발견하고 그들의 기술을 잘 사용할 수 있는 사람들에게 시장을 더 확대시킴으로써 소득을 창출할 수 있는 기회를 광범위하게 확장시켜 줄 수 있기 때문에 사회적 이동을 성취하는 데 있어서 중요한 요소를 작용한다.<sup>198)</sup>

넷째, 공정한 일자리 기회(fair work opportunities)와 관련된 영역인데, 이 부분은 i) 일할 기회(work opportunities), ii) 공정 임금(fair wages), iii) 근로 조건(working conditions)과 관련된다. 이러한 지표는 경제공동체가 그 구성원들에게 그들의 사회적·경제적 배경과 관계 없이 고용기회에 대한 접근권을 제공하고, 좋은 근로조건이 확보되도록 하며, 공정한 임금을 제공하는 능력을 측정하는 것이다. 사회적 이동성의 결과는 교육에 대한 의존도가 매우 중하게 나타나지만, 노동시장 요소와도 직접적인 연관성이 있다.<sup>199)</sup>

많은 선진국에서 점점 낮아지는 경제성장률과 장기실업·경기침체와 같은 심각한 문제는 청년들에게 그들의 교육을 취업으로 전환시킬 수 없는 결과로 이어지고 있다. 학교 졸업 후 취업으로의 이전 문제는 매우 중요한 문제에 해당된다.<sup>200)</sup>

고용계약의 특성(단기계약인지 장기계약인지 여부)도 사회적 이동성에 중요한 영향을 미친다. 단기계약(short-term contracts)의 경우 비록 노동시장에 진입할 기회를 제공하는 측면이 있기는 하나, 단기계약의 연장 방식으로 고용이 이루어지는 것은 개인의 사회적 이동성을 방해하는 요소로 작용할 수 있다. 장기계약(permanent contracts)이 사회적 이동성에 더 우호적인 요소에 해당된다.<sup>201)</sup>

---

198) World Economic Forum, 주 182)의 책, 16면.

199) World Economic Forum, 주 182)의 책, 17면.

200) World Economic Forum, 주 182)의 책, 17면.

201) World Economic Forum, 주 182)의 책, 17면.

근로 조건과 관련해서는 주당 노동시간, 근로자와 사용자의 협력 관계, 직장에서의 능력주의(meritocracy) 적용, 노동권 등이 세부 측정 요소로 포함된다.<sup>202)</sup>

마지막으로, 사회보호(social protection) 및 포용적 제도(inclusive institutions)와 사회적 이동성의 연관성에 대해 살펴본다. 기술 수요의 변동에 따라 일자리 변동성(job volatility)도 증가하는 추세에 있고, 이로 인해 개인의 직업이 변동되는 빈도도 높아질 가능성이 있다. 사회 안전망과 같은 사회보호 장치와 포용적 제도들은 공동체의 사회적 회복력을 복원시키는 메카니즘으로서 직업 변동에 따른 위험으로부터 보호하고 원활한 직업 이전이 가능하도록 도와준다. 또한, 사회보호 장치와 포용적 제도들은 높은 팽창력의 소득을 가진 계층과 환경의 변화에 의해 심각한 영향을 받는 사람들 사이에서 운동장(playing field)을 다시 평평하게 만들어 가는데 도움을 준다. 이러한 메카니즘은 경제 전환의 시대에 매우 취약하고 하방으로의 사회적 이동을 경험할 가능성이 있는 계층을 변화를 다소 완화해 주는 역할을 한다. 공정하고 효율적인 제도와 병행되는 사회보호 장치는 개인 경력의 변화가 개인의 삶에 미치는 충격을 완화시켜 줄 수 있기 때문에 사회적 이동성 지표에 있어서 중요한 요소로 작용한다.<sup>203)</sup>

## 2) 한국의 사회적 이동성에 관한 세계경제포럼의 평가

위에서 살펴본 10가지 사회적 이동성 지표로 세계경제포럼이 한국의 사회적 이동성을 평가한 내용을 살펴본다.<sup>204)</sup> 세계경제포럼은 2020년 1월 발간한 보고서에서 조사 대상 82개 국가 중 한국의 사회적 이동성 순위를 25위(100점 만점 중 71.4점)로 평가하였다.<sup>205)</sup>

202) World Economic Forum, 주 182)의 책, 17면.

203) World Economic Forum, 주 182)의 책, 17면.

204) World Economic Forum, 주 182)의 책, 120 ~ 121면.

205) World Economic Forum, 주 182)의 책, 24면.

한국의 경우 지표별 점수를 살펴보면, 보건(health) 영역은 100점 만점 중 91점으로 82개 국가 중 9위를 기록하여 고소득 그룹 국가들의 평균값 보다 높게 나타났다.

교육 접근 기회(education access) 영역의 경우 100점 만점 중 76점으로 82개 국가 중 24위를 기록하였는데, 이는 고소득 그룹 국가들의 평균값 보다 조금 높은 수준이다. 교육의 질과 형평성(education quality and equity) 영역은 100점 만점 중 76점으로 82개 국가 중 29위를 기록하였는데, 이것은 고소득 그룹 국가들의 평균치와 유사한 수준이다. 평생학습(lifelong learning) 영역은 100점 만점 중 68점으로 82개 국가 중 14위를 기록했으며, 이는 고소득 그룹 국가들의 평균치 보다 조금 더 높은 수준을 보이고 있다.

기술 접근 기회(technology access) 영역은 100점 만점 중 92점을 기록하여 82개 국가 중 3위를 기록하였으며, 이는 고소득 그룹 국가들의 평균값 보다 훨씬 더 높은 수준을 보이고 있다.

근로 기회(work opportunity) 영역은 100점 만점 중 79점을 기록하여 82개 국가 중 17위를 기록했는데, 이는 고소득 그룹 국가들의 평균치 보다 조금 높은 수준에 해당된다. 한편, 공정 임금 배분(fair wage distribution) 영역은 100점 만점 중 42점을 받아 82개 국가 중 56위를 기록하여 고소득 그룹 국가들의 평균값 보다 하회하는 수준을 보이고 있다. 근로 조건(working conditions) 영역의 경우 100점 만점 중 61점을 받아 82개 국가 중 36위를 기록하였는데, 이는 고소득 그룹 국가들의 평균치 보다 낮은 수준에 해당된다.

한편, 사회보호(social protection) 영역의 경우는 100점 만점 중 55점을 받아 82개 국가 중 45위를 기록했는데, 이는 고소득 그룹 국가들의 평균값 보다 낮은 수준이다. 포용적 제도(inclusive institutions) 영

역의 경우는 100점 만점 중 74점을 받아 82개 국가 중 25위를 기록했는데, 이는 고소득 그룹 국가들의 평균치와 유사한 수준에 해당된다.

우리나라의 사회적 이동성은 조사 대상 82개 국가 중 25위를 기록함으로써 우리나라의 경제력 순위(GDP를 기준으로 할 경우 세계 8위 내지 10위권으로 상위권에 속함<sup>206</sup>)에 비하면 사회적 이동 지수가 다소 낮게 나타나고 있고, 포용적 성장을 더욱 확장적으로 이루어 나가기 위해서는 사회적 이동성을 개선하기 위한 정책의 체계적 수립과 법제 개선 노력이 필요하다.

### 3) 사회적 이동성 강화를 위한 영국의 노력

영국은 분절된 사회의 위험성을 인식하고, 공동체의 구성원들이 개인의 성공 가능성에 대하여 공정한 기회를 갖고 있지 않다는 인식을 가지게 되고 그러한 인식이 심해질 경우 국가의 응집력(cohesion)을 심각하게 훼손할 것을 우려하면서 사회적 이동성을 강화하기 위한 노력을 꾸준히 해 오고 있다.

Tony Blair 전 영국 총리(1997. 5. ~ 2007. 6.)는 1997년 개별 시민들이 모두 하나의 국가 안에서 존중받고 각자의 잠재력을 개발할 기회로부터 배제되지 않는 그러한 영국을 다시 만들어야 한다고 선언한 바 있다. 그 다음 영국 총리인 Gordon Brown(2007. 6. ~ 2010. 5.)도 2007년 영국 모든 국민의 잠재력과 재능을 실현시킬 수 있다면 영국이 21세기 시대에 있어서 가장 위대한 성공 스토리가 될 수 있다고 강조하면서 Blair 전 총리와 유사한 취지의 성명을 발표하였다. 2010년에 영국 총리로 취임한 David Cameron은 하나의 영국을 강조하면서 국

---

206) 우리나라 GDP 순위는 2009년부터 2012년까지는 세계 13위, 2013년에는 세계 12위, 2014년에는 세계 11위를 기록하다가 2015년부터 2017년까지는 세계 10위로 상승한 후 2018년 세계 8위를 기록했다가 2019년에는 다시 10위를 기록하였다. 2020. 5. 29. 매일경제신문 기사 참조.

민 개개인은 출생에 관계 없이 모든 사람이 자신의 삶을 가장 잘 펼칠 수 있는 기회를 갖도록 하는 것이 중요하다는 점을 강조하였다. 또한, 2016년 영국 총리로 취임한 Theresa May(2016. 7. ~ 2019. 7)는 모든 사람에게 잘 작동하는 영국을 만들기를 원한다는 점을 밝히면서 기회(opportunity)에 관한 한 소수의 부자에게 유리한 상황을 고착화시켜서는 안되며, 영국 국민 개개인의 배경(background)에 관계 없이 각자의 재능이 최대한 발휘될 수 있도록 돕기 위한 모든 조치를 취할 것임을 밝힌 바 있다.<sup>207)</sup>

영국은 ‘Welfare Reform and Work Act 2016’으로 ‘Child Poverty Act 2010’을 개정하면서 이 법의 제명을 ‘Life Chances Act 2010’으로도 인용될 수 있도록 하고,<sup>208)</sup> 종전의 “Social Mobility and Child Poverty Commission”을 “Social Mobility Commission”으로 개정하였으며,<sup>209)</sup> Social Mobility Commission의 업무에 관한 사항도 규정하였다.<sup>210)</sup>

영국의 사회적이동위원회(Social Mobility Commission)는 법률에 의해 창설되고 정부 부처로부터 독립된(independent) 자문위원회의 성격을 가지고 있으며, 영국의 사회적 이동을 향상시키기 위한 진전 상황을 모니터링함과 동시에 사회적 이동을 촉진시키는 것을 주된 임무로 하고 있다.<sup>211)</sup>

사회적이동위원회가 법률에서 부여받은 구체적인 임무는 영국의 사

---

207) Social Mobility Commission, 「Time For Change: An Assessment of Government Policies on Social Mobility 1997-2017」, 2017. 6. 1면.

208) Life Chances Act 2010 중 2010 CHAPTER 9 부분 참고.

209) 이 위원회는 2010년 창설될 당시 아동 빈곤 위원회(Child Poverty Commission)로 출범하였으나, 2012년에 사회적 이동 및 아동 빈곤 위원회(Social Mobility and Child Poverty Commission)로 변경되었다가 2016년에 사회적이동위원회(Social Mobility Commission)로 변경되어 오늘에 이르고 있다.

210) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/9>(2020. 8. 26. 방문)

211) <https://www.gov.uk/government/organisations/social-mobility-commission/about#who-we-are>(2020. 8. 26. 방문)

회적 이동을 촉진시켜야 하고, 영국 내각의 장관(a Minister of the Crown)으로부터 사회적 이동을 촉진하는 방안에 관한 요청이 있을 경우 자문을 수행해야 하며, 이러한 자문의 내용은 출판물로 출간되어야 한다. 또한, 사회적이동위원회는 사회적 이동을 향상시키기 위한 진척 사항에 대한 자신의 견해를 설명하는 보고서를 발간해야 한다. 사회적이동위원회의 첫 보고서는 2017년 3월 31일 종료되는 회계연도가 종료되기 전에 발간되어야 하며, 그 이후의 보고서는 각 회계연도가 종료되기 전에 발간되어야 한다. 영국 내각의 장관은 사회적이동위원회가 사회적 이동 향상과 관련된 다른 업무들 하도록 지시(direct)할 수도 있다.<sup>212)</sup>

영국의 사회적이동위원회는 2013년부터 2020년까지 영국의 사회적 이동성 향상을 위하여 위원회가 정부 부처에 권고한 사항의 진척 상황을 평가한 보고서<sup>213)</sup>를 2020년 6월 작성하고 보도자료도 배부하였다.<sup>214)</sup>

이 보도자료에서 사회적이동위원회는 2013년부터 2020년까지 영국의 사회적 이동을 강화하기 위해 5세까지의 유년기(early years) 지원, 교육(education), 고용(employment), 주택(housing), 보건(health), 교통(transport) 분야를 대상으로 52건의 제안을 정부 부처에 했는데, 그 중 31%는 정부 부처에 의한 조치가 거의 이루어지지 않았고, 46%는 어느 정도의 조치는 이루어졌으나 충분한 진전은 없는 상태이며, 23%는 강력한 진전이 있는 것으로 발표하였다.

영국의 사회적이동위원회는 위 보도자료에서 사회적 이동의 진전을 위해 여러 정부 부처가 서로 머리를 맞대고 정책고안과 실행조치를 마

---

212) Life Chances Act 2010의 A1C Promotion of social mobility, advice and reports.

213) Social Mobility Commission, 「Monitoring social mobility 2013-2020: Is the government delivering on our recommendations?」, 2020.

214) <https://www.gov.uk/government/news/monitoring-social-mobility-2013-to-2020> (2020. 8. 26. 방문)

련하는 노력이 부족하며, 이를 해결하기 위해서는 정부의 중심부에서 부처간 사회적 이동성 강화 정책을 조정하고 위원회가 추천하는 사항들이 정책에 반영되도록 하는 전담기구가 마련되어야 함을 강조하고 있다.

#### 4) 사회적 이동성 강화를 위한 법제개선 방안 - 영국 사례에서 배우는 교훈을 중심으로 -

앞에서 살펴본 것처럼, 공동체의 사회적 이동성을 향상시키기 위해서는 보건, 교육, 근로, 기술 접근 기회, 사회 보호 등 다양한 분야의 여러 정책들이 체계적·유기적으로 잘 수립·집행·점검되어야 그 효과를 달성할 수 있으며, 그 효과도 집행 즉시 나타나기 보다는 장기간에 걸쳐 조금씩 서서히 나타나는 경향이 있다.

이러한 성격의 사회적 이동성 강화 정책을 일관성 있게 추진하려면 영국의 사회적이동위원회처럼 정부 각 부처의 정책을 전문성을 갖고 독립적으로 평가하고 자문하는 위원회의 설치를 고려해 볼 필요가 있다.

현재 법령에 의해 설치되어 있는 자문위원회 중 사회적 이동성 강화와 연관된 업무를 수행하고 있는 위원회로는 대통령 직속의 정책기획위원회를 들 수 있다. 정책기획위원회는 「정책기획위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」(대통령령)에 따라 국정과제의 효율적 추진과 국가중장기 발전전략 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위한 위원회로서(제2조), 국정과제 추진 지원에 관한 사항, 국가의 중장기 발전전략 및 정책 방향 수립에 관한 사항 등에 관한 대통령의 자문에 응하는 것을 주된 임무로 하고 있고(제3조), 정책기획위원회에는 전문분야별 분과위원회와 국가 중장기 발전전략을 논의하기 위한 특별위원회를 둘 수 있는데(제12조), 지금도 포용사회분과위원회를 두고 있으므로<sup>215)</sup> 한

국 사회의 사회적 이동성에 관한 정부 정책 추진의 평가, 사회적 이동성 강화를 위한 정책 방향 수립 및 자문에 관한 사항을 정책기획위원회의 기능 및 업무 영역에 추가하여 정책기획위원회가 사회적 이동성 강화와 관련된 평가 및 자문 업무를 시행하면 될 것으로 생각된다.

한편, 영국 사례에서 보듯이 사회적 이동과 관련된 자문 업무를 수행하는 위원회로부터 정책의 개발 및 추진과 관련하여 다양한 권고나 추천을 정부 부처가 그 권고나 추천 받은 사항을 부처가 이를 정책에 반영하지 않거나 미온적으로 반응하는 경우에는 사회적 이동 강화를 위한 정책 효과를 기대하기 어렵다.

만일 대통령 직속 정책기획위원회가 사회적 이동성 강화와 관련된 정책의 평가와 정책 조언 및 자문 기능을 수행한다면 대부분의 정부 부처가 정책기획위원회와 잘 협의하여 정책을 적극적으로 추진할 것으로 예상되기는 하나, 이러한 문제를 제도적으로 해결하는 방안도 모색해 볼 필요가 있다.

정책기획위원회가 사회적 이동성 강화와 관련된 정책 권고 내지 제안을 정부 부처에 하였음에도 불구하고 정부 부처가 정책으로 이행하기 어렵다고 판단할 경우에는 그 이유를 적시하여 정책기획위원회에 통지하도록 하고 그 결과와 내용을 언론에 공표할 수 있도록 함으로써 제3자적 지위에 있는 전문가와 일반 국민의 판단을 받도록 하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

사회적 이동성 강화와 관련된 정책기획위원회의 정책 조언 및 자문 내용과 정부 부처의 수용 여부에 관한 입장이 대외적으로 공표될 경우 정책기획위원회와 정부 부처 모두 해당 사안에 대하여 신중하고도 효율적인 정책을 수립·집행하도록 간접적으로 유도하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

---

215) <http://www.pcppp.go.kr/planning/coIntroductionPage.do>(2020. 8. 26. 방문)

## 나. 여성의 사회 진출 확대를 위한 법제개선 방안

### 1) 여성의 사회 진출과 포용적 성장의 관계

제2장에서 살펴보았듯이 포용적 성장(inclusive growth)은 공동체의 모든 구성원들이 경제성장에 기여할 기회를 공정하게 갖는 동시에 경제성장에 따른 혜택을 모든 구성원들이 공정하게 배분받는 경제성장을 의미한다.

성 평등(gender equality)이 경제성장(economic growth)에 긍정적인 영향을 끼친다는 주장은 상당한 실증적 지지를 받고 있으며, 성 평등이 교육 및 고용 분야에서 이루어질 경우 경제성장과의 관련성은 일관성을 갖는다.<sup>216)</sup>

여성이 고용과 교육에의 접근권을 갖는 것은 가계 빈곤(household poverty)의 가능성을 줄여 줄 뿐만 아니라, 여성이 보유하게 되는 자원은 가계 내에서의 인적 자본과 능력(human capital and capability)에 긍정적인 영향을 미친다. 이 점은 경제성장 과정에 반드시 여성을 참여시켜야 할 중요한 근거가 된다. 여성이 경제성장 과정에 참여하는 것은 포용적 성장에도 긍정적 기여를 하는데, 이는 여성이 인구의 50%를 구성하고 있을 뿐만 아니라, 경제적 자원에의 접근권을 여성이 갖는 것은 가계 내에서의 배분의 역동성을 향상시키기 때문이다.<sup>217)</sup>

---

216) Naila Kabeer, "Women's economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development", Discussion Paper 29/12, Centre for Development Policy & Research, School of Oriental & African Studies, University of London, 2012, 5면.

217) Naila Kabeer, 위의 논문, 5면.

경제성장의 결과(outcomes)가 여성의 고용 및 교육의 팽창과 함께 이루어지면 경제성장은 성 평등에 훨씬 더 긍정적인 영향을 미친다. 이 점은 경제성장의 과정에서 교육과 고용에 있어서 성(gender)과 관련된 장애물을 제거하는 공적인 조치가 수반될 필요가 있음을 의미한다.<sup>218)</sup>

한편, 여성이 노동이나 경제활동에 참가할 경우 경제성장에 미치는 효과에 관한 실증적 연구 결과에 의하면, 성 다양성(gender diversity)과 부문별 자원의 재배치(sectoral reallocation) 효과로 인해 경제성장에 매우 크게 기여한다는 사실도 밝혀졌다.<sup>219)</sup>

여성들의 경제활동 참가는 직장(workplace)에 새로운 기술들(new skills)을 가져오는데, 이러한 새로운 기술들은 위험 선호도 및 인센티브에 대한 반응의 차이 뿐만 아니라 사회적 규범, 양육에 미치는 영향, 사회적 상호작용을 반영해서 이루어진다. 이러한 다양성으로부터 경제적 혜택이 나오게 되는데, 그것은 바로 여성들을 다시 노동시장으로 이끌어 내는 것이다. 남성 노동력과 여성 노동력은 생산에 있어서 상호보완적 효과를 가지고 있는데, 남성과 여성을 상호 분리하지 않은 기존의 연구모델들은 젠더 포용성이 경제성장에 미치는 우호적 영향을 과소평가하고, 여성의 참여에 의해서 야기된 경제성장의 효과를 기술에 의한 효과로 잘못 설명하고 있다는 점을 암시한다. 결론은 젠더 격차(gender gap)를 줄이는 것은 여성의 더 높은 노동 참여로 인해 남성의 임금을 끌어 올리기 때문에 남성과 여성 모두에게 혜택을 가져다 준다는 점이다.<sup>220)</sup>

경제적 발전이 이루어지는 과정 동안 가계가 점점 더 부유해짐에 따라 서비스에 대한 수요가 증가하고 노동력은 수요가 증가하는 부문으

---

218) Naila Kabeer, 주 216)의 논문, 5 ~ 6면.

219) J. D. Ostry, J. Alvarez, R. Espinoza, and C. Papageorgiou, 「Economic Gains from Gender Inclusion: New Mechanisms, New Evidence」, IMF STAFF DISCUSSION NOTE, IMF, 2018, 4면

220) J. D. Ostry 외, 위의 논문, 4면

로 재배치되게 된다. 서비스 부문은 고용에 있어서 다른 부문 보다 더 성 평등성을 갖기 때문에 개도국에서는 자연적으로 포용성을 더 띠게 된다. 여성의 노동 참여를 제약하는 장애물들은 이러한 프로세스를 지연시키고 경제적 생산(output)과 복지(wellbeing)를 감소시키는 폐해를 갖는다.

여성의 노동 참여가 경제공동체의 포용성을 증가시킨다는 또 다른 연구결과도 존재한다.

불평등이 경제발전애 해로운 영향을 미치는 것을 해결하기 위한 방안으로 경제에 있어서 금융의 포용성(financial inclusion)을 증진하는 것과 여성의 적극적인 경제활동을 촉진하는 것은 많은 국가에서 개선의 여지가 많기 때문에 정책결정자의 시선을 끌고 있다. 이 2가지 방안이 모두 경제성장과 불평등 해소에 기여하는 효과를 실증적으로 연구한 IMF 연구보고서가 발표되었다. 이 보고서에서는 금융의 포용성이 확대되고 소득의 집중도가 높아지면 경제적 불평등으로 인한 부정적 효과가 더 커지지만, 여성 노동력의 높은 참여는 이러한 부정적 효과를 감소시키고 긍정적 효과는 더욱 강화하는 것으로 확인되었다.<sup>221)</sup>

결국 여성의 노동시장 참여 및 사회진출 확대는 성 평등을 추구해 나가는 것을 의미하는데, 이는 가계 빈곤 문제를 해소하고 가계 내에서의 인적 자본 축적에도 매우 긍정적으로 작용하며, 여성의 노동시장 참여는 남성 노동력과 상호보완적 관계에 있어 생산성이 향상되기 때문에 여성 뿐만 아니라 남성의 임금 상승에도 도움이 되고 경제성장 자체에도 매우 긍정적 영향을 끼치는 것으로 확인되었으며, 경제공동체의 포용성 확대에도 도움이 된다는 점이 확인된 것이다.

이하에서는 한국 사회의 포용성 확대와 관련하여, 여성의 사회 진출

---

221) Francesco Grigoli & Adrian Robles, 「Inequality Overhang」, IMF Working Paper WP/17/76, 2017, 3면.

현황과 문제점을 진단하고 이를 해소하기 위한 법제개선 방안을 살펴본다.

## 2) 한국 여성의 노동 참여 현황에 대한 진단

첫째, 한국의 취업률(employment rate)은 2013년 64.6%에서 2017년 66.6%로 증가했는데, 이는 2013년도에 설정한 목표치 70%에는 다소 못미치지만 OECD의 평균값(2016) 67%에 근접한 수치에 해당된다. 그런데, 2017년 여성의 취업률을 살펴보면 56.9%로 OECD의 평균값(2016) 59.4%에 미치지 못하고 있다. 2016년 한국 여성의 취업률은 한국 남성의 취업률 보다 20%p나 낮게 나왔는데, 이는 OECD에서 4번째로 큰 격차에 해당된다. 이러한 현상은 아이들을 가지는 경우 경제활동 현장에서 이탈하는 여성의 비중이 많은 것을 반영하는 것이기도 하다. 성평등을 획기적으로 증진하는 것을 정책의 우선순위에서 반영할 필요가 있다.<sup>222)</sup>

< 한국의 취업률 현황<sup>223)</sup> >

	2000	2013	2015	2016	2017	2017 target	Gap	OECD average (2016)
Total <sup>2</sup>	61.5	64.6	65.9	66.1	66.6	<b>70.0</b>	-3.4	67.0
Women <sup>2</sup>	50.1	54.0	55.7	56.1	56.9	<b>61.3</b>	-4.4	59.4
Youth (15 to 29)	43.4	39.5	41.2	41.7	42.1	<b>46.6</b>	-4.5	51.4
Adults (30 to 54)	73.8	76.0	77.1	77.2	77.6	<b>81.2</b>	-3.6	76.9
Older persons (55 to 64)	57.9	64.3	66.0	66.2	67.5	<b>69.3</b>	-1.8	59.2

1. The roadmap to a 70% employment rate was set in 2013. Raising the employment rate is an important objective of the current government, though it no longer focuses on the 70% target.

2. For the working-age population (15-64).

Source: Government of Korea; OECD Employment and Labour Market Statistics (database).

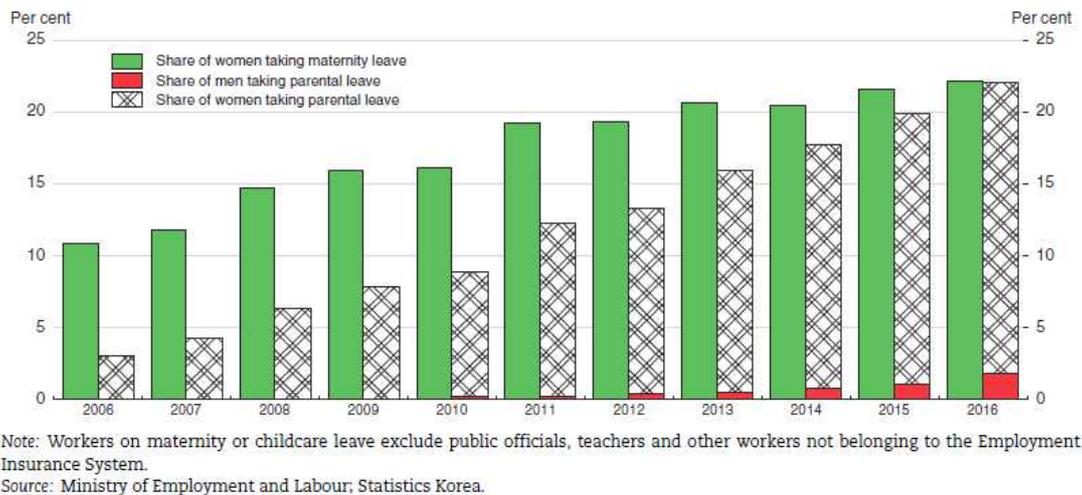
둘째, 한국의 여성들은 90일(한 번에 둘 이상 자녀를 임신한 경우에는 120일)간의 유급 출산휴가를 보장받고 있는데(「근로기준법」 제74조), 그 급여는 기업 규모별로 고용보험에서 지급되거나 사업주와 고용보험

222) OECD, 주 143)의 책, 32면.

223) OECD, 주 143)의 책, 32면에서 재인용.

이 부담해서 지급한다.<sup>224)</sup> 문제는 이러한 법적 장치에도 불구하고 민간 부문에서 실제로 출산휴가를 사용한 여성의 수가 2013년에는 그 해에 태어난 아동 수의 21%에 근접하고, 2016년에는 그 해에 태어난 아동 수의 22%에 불과한 수치를 보이고 있는데, 이는 일시적으로 발생하는 빈자리를 채워야 하는 회사측의 부담 때문에 출산휴가 사용률이 낮은 것으로 파악된다. 한국 사회에서는 모든 임신부들이 출산휴가를 사용할 권리를 제대로 사용할 수 있도록 정책 추진을 강화하는데 더욱 노력할 필요가 있으며, 특히 비정규직 여성이나 중소기업에 고용된 여성 근로자의 출산휴가가 제대로 보장되는 조치를 취할 필요가 있다. 출산휴가에 대한 법집행력을 제고하는 것이 정책의 우선 순위에 반영될 필요가 있겠다.<sup>225)</sup>

< 한국의 출산휴가 및 양육휴가 사용실태<sup>226)</sup> >



셋째, 자녀 출산 이후 여성이 노동시장에서 이탈하는 기간은 평균적

224) 500인 이하 제조업 사업장 등 우선지원 대상 기업의 경우에는 그 90일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 120)일의 급여가 고용보험에서 지급되며, 대규모 기업의 경우에는 60일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 75일)은 사업주가 지급하며, 나머지 30일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 45일)은 고용보험에서 지급된다. <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0301Info.do>(2020. 8. 26. 방문)

225) OECD, 주 143)의 책, 33면.

226) 그래프의 비율은 각 해당 연도에 태어난 아동 수 대비 출산휴가 및 양육휴가를 사용한 여성이나 남성의 비율을 의미함. OECD, 주 143)의 책, 33면에서 재인용.

으로 약 10년 동안 지속되며, 2016년 기준으로 여성의 평균임금은 남성의 평균임금 보다 37% 낮은 것으로 나타났다. 이러한 수치는 2000년 당시 40% 낮은 것 보다는 약간의 개선이 이루어지기는 했지만, 여전히 상당한 수준의 성별 임금 격차(gender wage gap)가 유지되고 있음을 의미한다. 한국의 성별 임금 격차는 OECD 회원국(평균 14%: 2016년 또는 가장 최근 자료 기준) 중에서 가장 큰 수준이다. 연공(seniority)과 임금(wage)의 밀접한 관련성을 고려하면 노동시장으로부터 10년에 걸친 여성의 이탈은 수입(earnings)에 강력한 영향을 미치게 된다. 25세부터 29세 사이의 젊은 여성 인력의 임금 격차는 OECD 평균인 10% 내외에 불과하지만, 40세부터 44세까지 여성 인력의 임금 격차는 42%에 이른다. 이는 OECD 평균 24% 보다 훨씬 높은 수준에 해당된다.<sup>227)</sup>

남성과 여성의 임금 격차는 여성의 취업이 낮은 임금을 받는 비정규직(non-regular jobs)에 집중되어 있고,<sup>228)</sup> 고위직에 진출한 여성이 많지 않은 점에 기인하는 측면도 있다. 중앙정부의 경우 2015년 기준으로 고위공무원(senior management position)에 진출한 여성공무원은 6%에 불과하며 OECD 평균 32% 보다 매우 낮은 수준이다.<sup>229)</sup>

성별 임금 격차를 줄이고 모든 여성이 출산휴가를 사용할 권리를 실

227) OECD, 주 143)의 책, 34면.

228) 한국의 노동시장은 정규직 근로자와 비정규직 근로자(기간제 근로자, 파트타임 근로자, 파견근로자 등)로 분절되어 있으며, 비정규직 근로자들은 전체 피고용인원의 3분의 1을 차지하는 것으로 파악된다. 비정규직 근로자들은 그 기술 수준이 정규직 핵심 연령대(permanent prime-aged workers)의 기술 수준과 비슷함에도 불구하고 시간당 임금 수준이 정규직 근로자의 3분의 2 수준에 불과한 것으로 파악되어 있다. 이러한 노동시장의 이중구조는 젠더 불평등의 중요한 원인이 된다. 그 이유는 2016년을 기준으로 여성 피고용인 총수 중 비정규직이 차지하는 비율은 41.1%나 되는데 반해 남성 피고용인 총수 중 비정규직이 차지하는 비율은 26.4%에 불과하기 때문이다. OECD, 주 143)의 책, 37면.

한편, 고용노동부가 2020. 7. 9. 발표한 상시 근로자 300인 이상을 고용하는 기업의 「2020년 고용형태 공시 결과」에 따르면, 기간제 근로자의 경우 남성이 20.7%인데 반해 여성이 25.9%로 여성의 비율이 높고, 단시간 근로자의 경우 남성이 2.9%인데 반해 여성이 10.6%로 여성의 단시간 근로자 비율이 3배 이상 높은 것으로 나타났다. 고용노동부, 「2020년 고용형태 공시 결과」, 2020. 7. 9. 14 ~ 15면.

229) OECD, 주 143)의 책, 34면.

질적으로 보장받고 부모들이 육아휴가를 사용할 권리를 보장하는 것은 포용적 성장에 반드시 필요한 정책 과제이다.<sup>230)</sup>

### 3) 여성의 사회진출 확대를 위한 법제개선 방안

한국 정부도 실질적인 성평등 사회의 실현을 국정과제로 삼고, 여성의 취업 등 사회진출을 촉진하고, 남성과 여성의 평등을 이루기 위한 양성평등 정책을 적극적으로 추진해 오고 있다<sup>231)</sup>.

한국의 여성 차별 금지 및 실질적 양성평등 구현을 위한 법제를 개 관해 보면, 「헌법」에서는 성별에 의한 경제적·사회적 차별 등을 금지 하고 있으며(제11조제1항), 여성에 대해서는 「헌법」 제32조제4항에서 특별 규정을 두어 여성의 근로는 특별한 보호를 받는다는 점과 고용, 임금 및 근로조건에 있어서도 차별이 금지됨을 다시 한번 더 강조하고 있다.

양성 평등과 관련된 법률을 살펴보면, 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 양성 평등을 실현하기 위한 「양성평등기본법」이 시행되고 있고, 국가 및 지자체의 정책이 남성과 여성에 미치는 영향을 평가하기 위한 「성별영향평가법」이 시행되고 있으며, 고용에서의 성평등을 확보하고 여성 고용을 촉진함으로써 젠더간의 평등을 실현하며 일·가정의 양립을 지원하기 위한 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」이 시행되고 있다. 또한, 임신·출산·육아 등으로 취업 등 경제활동을 중단하였거나 경제활동 경력이 없는 여성의 취업을 지원하기 위한 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」이 시행되고 있다.

230) OECD, 주 143)의 책, 36면.

231) <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148868510>(2020. 8. 26. 방문)

한편, 특정 분야에 종사하는 여성들을 특별히 보호하고 지원하기 위해 적극적 입법 조치를 하고 있는 법률로는 「여성기업지원에 관한 법률」, 「여성과학기술인 육성 및 지원에 관한 법률」 및 「여성농어업인 육성법」이 있다.

앞서 살펴본 남성과 여성의 임금 격차의 원인 중 하나인 경제활동 참가 여성의 고위직 진출이 낮은 문제를 해소하기 위한 방안을 살펴본다.

경제활동 참가 여성의 고위직 진출과 관련하여, 한국 정부는 공공부문 여성 대표성 제고 5개년 계획(2018년부터 2022년까지)을 마련하여 시행해 오고 있다.

즉, 2022년까지 공공부문별로 고위직에 여성이 진출·참여하는 목표 비율을 설정해서 추진하고 있다. 고위공무원단은 10%, 국가직 본부 과장급은 22.5%, 지자체 과장급은 20%, 공공기관의 임원은 20%, 교원은 교장·교감 45%, 국립대 교수는 19%, 정부위원회의 위원은 40% 등을 여성 진출 목표로 설정하였다.<sup>232)</sup>

위 5개년 계획을 체계적으로 추진하기 위해 정부는 「국가공무원법」 제26조 단서와 「공무원임용령」 제8조의2에 근거하여 균형인사기본계획을 수립·추진하고 있으며, 지방자치단체도 「지방공무원법」 제25조 단서와 「지방공무원 임용령」 제3조의4에 따라 지자체별 균형인사계획을 수립·시행하고 있다.

공공기관의 경우에는 기획재정부 지침에서 공기업과 준정부기관은 여성 등에 대한 채용 기회를 확대하여 사회적 형평성을 높이는 인력활용이 활성화되도록 인력활용계획을 수립·이행하도록 규정하고 있다.<sup>233)</sup>

232) <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148868510>(2020. 8. 26. 방문)

233) 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」(기획재정부 고시) 제5조.

2019년 12월 31일 기준으로 여성 공무원의 고위직 등 상급 직위 진출 현황을 점검한 결과를 살펴보면, 12개 분야에서 여성 공무원의 고위직 진출이 크게 상승한 것으로 나타났는데, 자세한 내용은 다음과 같다.

< 공공부문 여성 대표성 제고 계획 2019년 분야별 이행 현황<sup>234)</sup> >

('19.12.31. 기준, 단위 : %)

소관 부처	추진 분야	2017 실적	2018 실적	2019			2020 기존목표	2021 기존목표	2022 기존목표
				목표	실적	달성률			
인사처	①고위공무원	6.5	6.7	7.2	7.9	109.7	8.2	9.6	10
	②본부과장급(4급 이상)	14.8	17.5	18.4	20.8	113	19.8	21	22.5
행안부	③지방과장급(5급 이상)	13.9	15.6	15.9	17.8	111.9	16.8	18.6	20
기재부	④공공기관 임원	11.8	17.9	18.4	21.1	114.7	18.9	19.4	20
	⑤공공기관 관리자*	18.8	23.8	24.1	25.1	104.1	25.4	26.6	28
행안부	⑥지방공기업 관리자**	4.9	6.9	8.1	9.1	112.3	8.8	9.4	10
교육부	⑦국립대 교수***	15.8	16.6	17	17.3	101.8	17.5	18.1	19
	⑧교장·교감	40.6	42.7	43	44.1	102.6	43.5	44	45
국방부	⑨군인 간부	5.5	6.2	6.7	6.8	101.5	7.3	8.1	8.8
경찰청	⑩일반경찰	10.9	11.7	12.6	12.6	100	13.4	14.2	15
	⑩-1관리직(신규)	-	5.9	6.1	6.1	100	6.3	6.6	7
해경청	⑪해양경찰	11.3	12	12.6	12.7	100.8	13.2	13.8	14.4
	⑪-1관리직(신규)	-	2.2	2.3	2.5	108.7	2.4	2.5	2.6
여가부	⑫정부위원회****	40.2	41.9	40	43	107.5	40	40	40

\* 실적 기준 : 관리자 정원 중 여성수에서 관리자 현원 중 여성수로 변경(17년 기준과 동일)  
 \*\* (18년) 300인 이상(25개)→(19년) 전체(151개)로 확대 \*\*\* 「고등교육법」상 국립대 교수 \*\*\*\* 정부위원회 법정기준(40%)

한편, 여성의 고위직 진출을 통해 여성의 사회적 대표성을 확대해 나가는 것이 실질적 남녀평등에 기여하고 국가 전체의 경쟁력을 높이는 것으로 파악됨에 따라 민간에서의 여성 고위직 진출도 보다 적극적으로 이루어지도록 유도해 나가고 있다.

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제165조의20에서는 사업연도 말 기준으로 자산총액이 2조원 이상인 주권상장법인의 이사회는 이사 구성원 모두를 특정 성(gender)으로 구성하지 않도록 규정하고 있으며(2020년 8월 5일 시행<sup>235)</sup>), 「양성평등기본법」 제20조제3항에서는 여성

234) <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148868510>(2020. 8. 26. 방문)에서 재인용.

235) 2020년 8월 5일 당시 제165조의20에 적합하지 않은 주권상장법인(즉, 이사회가 특정 성으로만 구성된 주권상장법인)은 2022년 8월 4일까지 다른 성이 포함되도록

가족부 장관이 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 사업보고서 제출대상법인의 남성·여성 임원 수 및 임금 현황 등을 조사·공표할 수 있도록 규정하고 있다(2018년 3월 2일 개정·시행).

여성가족부가 2020년 1분기 사업보고서를 제출한 상장법인 2,148개 기업 임원의 성별 임원 비율을 조사한 결과, 여성 임원이 1명 이상 임명된 기업은 33.5%(720개 기업)이며, 여성 임원 총수는 전년 대비 196명이 늘어났으나 여성 임원 비율 자체는 4.5%(1,395명)로 여전히 낮은 수준에 머무르고 있는 것으로 조사되었다.<sup>236)</sup>

한편, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제165조의20에 따른 사업연도말 기준 자산총액이 2조원 이상인 주권상장법인 147개 기업의 경우 여성 임원을 1명 이상 두고 있는 기업은 66.7%(98개 기업)에 이르고, 여성 임원 총수는 전년 대비 77명이 늘어났으나 여성 임원 비율 자체는 4.5%(397명)로 여전히 낮은 수준에 머무르고 있는 것으로 조사되었다.<sup>237)</sup>

공공부문과 민간부문을 비교해 보면, 2019년 12월 31일 기준으로 여성 고위공무원은 7.9%에 이르고, 「공공기관의 운영 등에 관한 법률」에 따른 여성 임원은 21.1%에 이르는 등 여성의 고위직 진출에 많은 발전이 이루어지고 있으나, 민간기업의 경우는 총 임원 수 중에서 여성 임원이 차지하는 비중이 4.5%로 낮다.

민간기업의 임원 중 여성의 대표성을 확대·강화하기 위한 정부의

---

이사회를 구성해야 함(법률 제16958호 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률 부칙 제2조)

236) 한편, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제165조의20에 따른 자산총액 2조원 이상인 주권상장법인 147개 기업의 경우에는 여성 임원을 두고 있는 기업이 98개 기업(66.7%)이며, 여성 임원은 397명(4.5%)인 것으로 조사되었다. 여성가족부, 상장법인 전체 성별 임원 조사결과 발표 보도자료, 2020. 6. 29.

237) 여성가족부, 위의 보도자료, 2020. 6. 29.

지원 대책과 실효성 있는 법·제도 개선 대책을 지속적으로 마련해 나가는 것이 필요하다.

민간기업에서의 여성 임원 확대 문제는 임원 전 단계에 있는 관리직 여성 인재 풀의 확대 및 민간기업의 경영 자율성과 밀접한 관련이 있는 부분이어서 일차적으로는 민간기업 스스로 여성 임원을 확대해 나가기도록 지원·조장하는 정책을 추진하는 것이 바람직하다.

그러나, 공공부문의 여성 고위직 비율에 비해 민간기업 여성 임원의 비율 사이에 과도한 격차가 벌어지고, 민간기업의 남성·여성 고용 인원에 비해 여성 임원의 비율이 과도하게 낮은 현상이 장기적으로 지속될 경우에는 보다 적극적인 정부의 조치를 위한 법제개선이 필요할 것이다.

민간기업에서의 여성 임원 확대를 위한 정부의 조치 방안으로는 양 「성평등기본법」에 따른 성별 임원 현황 공표 제도 외에도 법률에서 민간기업에 여성 임원을 할당하는 방법도 있을 수 있고,<sup>238)</sup> 일정 규모 이상의 민간기업 중 여성 임원의 비율이 직종별 또는 산업별 여성 임원의 일정 비율 이하인 기업에 대하여 정부가 적극적 여성 임원 확보 계획을 수립하도록 하여 이를 점검·이행하도록 하는 방안이 있을 수도 있다.

일차적으로는 민간기업의 임원 확대를 위한 여성 인재 풀의 확보 등에 주력하면서 일정 규모 이상의 민간기업 중 여성 임원의 비율이 과도하게 낮은 기업을 대상으로 적극적 여성 임원 확보 계획을 수립·이행하도록 하는 방식을 시행하는 것이 민간기업에 대한 충격을 완화하

---

238) 민간기업의 여성 이사 할당제를 법제화한 대표적 국가들로는 네덜란드, 덴마크, 독일, 이탈리아, 핀란드, 프랑스, 노르웨이 등을 들 수 있다. 강민정·문지선·권소영·김양희·방세린, 「기업내 여성임원 비율 확대를 위한 전략 연구」, 한국여성정책연구원, 2018, 26면과 국회 정무위원회, 의안번호 제15817호 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서, 2018. 12. 6 ~ 8면을 참고하여 작성함.

고 기업의 자율적 인재 경영에도 부합하는 방식으로 생각된다.<sup>239)</sup>

다음은, 남성에 비해 여성의 취업률이 낮은 원인의 하나로 경제활동 중인 여성이 출산·육아 부담으로 경제활동 현장에서 이탈하는 것이 지적되고 있는데, 이를 해결하기 위한 방안에 대하여 살펴본다.

경제활동에 참여 중인 여성이 남성과 동등하게 직장생활을 지속할 수 있기 위해서는 출산·육아 부담을 여성이 과도하게 부담하는 구조를 해소해야만 한다.

여성에 대한 출산휴가는 「근로기준법」 제74조에서 보장하고 있고 출산 여성의 급여도 사업주나 고용보험시스템에서 지급되며 여성의 출산휴가 기간 동안 대체인력을 제공해주는 대체인력뱅크도 운영되고 있지만, 실제 현장에서는 여성이 출산휴가를 사용할 경우 그 직무 부담이 주변 사람들에게 귀결됨에 따라 여성이 경제활동 현장에서 이탈하는 현상이 발생하고 있다.

출산휴가 및 육아휴직 제도의 경우 여성이 취업 활동을 중단하지 않고 지속하게 하는 긍정적인 제도로 확인되었고, 「근로기준법」에 이미 마련되어 있음에도 불구하고 현장에서는 잘 활용되지 못하고 있는 것이 문제로 지적된다. 이 제도를 여성들이 부담을 갖지 않고 쉽게 사용할 수 있는 직장 문화와 제도적 보장이 중요한 것으로 생각된다.<sup>240)</sup> 즉, 출산휴가 및 육아휴직을 쉽게 사용할 수 있는 여건 마련(예: 사업주 부담을 축소하고 고용보험시스템에서 출산휴가자에 대한 급여가 지급되는 비중을 높이는 방안 등)이 중요할 것으로 생각된다.<sup>241)</sup>

---

239) 여성 임원 확대를 적극적 조치의 도입 필요성을 강조하면서도 기업을 강제로 압박하는 방식을 도입할 경우의 부작용을 우려하는 견해로는 강민정 외, 주 238)의 책, 132면 참조.

240) 최승문·김나영, 「여성고용 증대를 위한 재정지출의 효율성 제고 방안」, 한국조세재정연구원, 2017. 12, 114면.

241) 기업의 입장에서는 여성에 대한 출산휴가 급여, 육아휴직 급여 등에 대한 지원이 잘 이루어질수록 출산휴가 및 육아휴직 사용자가 확대되는 것으로 확인되었다.

또한, 여성이 아이들의 양육과 함께 직장생활을 안정적으로 유지할 수 있도록 지원하는 방안으로는 수요자와 기업의 입장에서 잘 활용될 수 있는 유연근무제<sup>242)</sup>를 마련하는 것이 중요할 것으로 보인다.

유연근무제의 경우 2017년도 조사에서는 업무 성격상 활용이 어려운 경우가 많이 있고 근로자 사이에 형평성도 문제된다는 의견 등 부정적 견해가 제시된 적도 있으나,<sup>243)</sup> 코로나-19 사태 이후 언택트(untact) 경제활동이 증가하면서 재택근무 등 유연근무제에 대한 인식도 점차 긍정적으로 바뀌고 있는 것으로 보인다.<sup>244)</sup>

또한, 정보통신분야, 과학기술전문서비스 분야 등 전문성이 높고 이직이 빈번하게 발생하는 분야에 종사하는 여성의 경우 육아휴직 등 업무상 공백이 생길 경우 다시 회복하는 것이 어렵고 그 업무의 특성이 시간집약적이고 협업이 중시되는 되기 때문에 특히 이러한 분야에 종사하는 여성들에 대해서는 시간과 장소를 탄력적으로 활용할 수 있도록 유연근무제를 더욱 보완 발전시킬 필요가 있다.<sup>245)</sup>

여성의 취업이 낮은 임금을 받는 비정규직(non-regular jobs)에 집중되어 발생하는 남성과 여성의 임금 격차 문제를 해결하는 방안은 결

---

이러한 제도는 출산휴가 및 육아휴직에 대한 기업의 부담을 완화시키고 출산휴가자 및 육아휴직자의 심리적 부담을 덜어주어 여성들의 직장생활 지속에 매우 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보인다. 최승문 외, 주 240)의 책, 114 ~ 115면.

242) 유연근무제는 근로자와 기업이 근무시간이나 근무일을 변경하거나 근로장소 등을 조정하여 일과 생활을 조화롭게 병행할 수 있도록 하는 제도로서, 유연근무제의 유형으로는 재택근무제, 원격근무제, 재량시간근로제, 선택적 근로시간제, 시차출퇴근제 등이 있다. <http://www.easylaw.go.kr>(2020. 8. 26. 방문) 중 '유연근무제의 의의 및 유형' 부분 참조

243) 최승문 외, 주 240)의 책, 115면.

244) Covid-19 사태로 불가피하게 재택근무를 실시한 기업이 많았지만, 재택근무의 효율성에 대해서는 남성과 여성, 직원과 간부 모두 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다(동아일보 2020. 7. 11. "직원은 만족, 간부는 글썸... 효율성엔 모두 엄지척" 참조) <https://www.donga.com/news/article/all/20200711/101918957/1> (2020. 8. 26. 방문)

245) 강민정 외, 주 238)의 책, 139면.

국 비정규직을 정규직으로 전환하는 문제로 귀결된다.

비정규직의 정규직 전환 문제는 정부도 그 중요성을 인식하고 공공 부문을 대상으로 연도별 전환계획을 2017년 10월 25일 수립하고, 공공 부문 비정규직 20만5천명을 2020년까지 정규직으로 전환하는 작업을 추진해 오고 있다.<sup>246)</sup>

그러나, 비정규직의 정규직 전환 문제는 민간부문 영역에서도 여전히 존재하고 있고 이를 해결하려는 사회적 노력이 필요한데, 이 문제는 노동계와 사용자, 현세대와 미래세대와의 이해관계가 첨예하게 얽혀있어 노사정 대화를 통한 사회적 대타협을 이루어 접근해야 할 사안으로 생각된다.

이 글에서는 노동시장의 이중구조(labor market dualism) 해소와 관련된 다른 국가의 법제개선 사례를 소개한다. 노동시장의 이중구조 해소는 정규직 근로자에 대한 높은 수준의 고용 보호(employment protection)를 완화시키는 것을 필요로 한다.<sup>247)</sup>

고용 보호(employment protection)를 완화시키는 것은 생산성을 끌어 올리는 것으로 오랫동안 알려져 왔지만, 그것은 많은 이해관계가 얽혀있어 대중적으로 인기를 얻기 어렵고 그 정책을 시행하는 것도 쉽지 않다.<sup>248)</sup>

OECD는 고용 보호(employment protection)를 완화하면서 하나의 노동시장을 향해 나아가는 방안 중의 하나로 a grandfather clause<sup>249)</sup> 방식을 소개하고 있다. a grandfather clause는 정책을 설계함에

---

246) <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866481>  
(2020. 8. 26. 방문)

247) OECD, 주 143)의 책, 39면.

248) OECD, 주 143)의 책, 39면.

249) “a grandfather clause”는 문언 그대로 “조부조항”으로 지칭되기도 하고[강경

있어서 이해 당사자 전체에게 호의적으로 대하는(favor) 전통적 방법으로 알려져 있다. 통상 이해관계가 고착화된 반대세력은 종종 크고 엄격한 공공정책의 변화를 어렵게 만드는 경향이 있는데, 일반적으로 grandfather effect는 일단 법령이나 정책이 통과된 후 그러한 정책의 효과는 다소 약해지지만 많은 법령이나 정책들의 통과를 촉진시키는데 도움이 된다.<sup>250)</sup>

grandfather effect는 포괄적으로는 제안된 정책의 타이밍과 범위를 다루는 정치적 전략의 집합체를 의미하는 것으로 이해될 수 있다.<sup>251)</sup> 어떤 정책이나 법령안과 관련하여 현재의 이해집단은 이를 거부할 권한(veto)을 갖고 있기 때문에 정책결정자들은 현재의 이해집단을 건너 뛰고(leapfrog) 미래세대에 대해서는 더 엄격한 기준을 적용함으로써 법령안이나 정책에 대한 지지를 이끌어내는 방식을 의미한다.<sup>252)</sup>

즉, grandfather clause는 이미 형성되어 있는 기존의 사실관계나 법률관계에 대해서는 현 상태에서 인정되는 법률적 지위를 최대한 존중해 주고, 혜택이 축소되거나 규제가 강화되는 새로운 법령이나 제도는 그 시점 이후부터 새로운 영역에 진입되는 적용 대상부터 적용하도

---

민, 민기, “공유자원 경계 분쟁해결 사례 연구: 제주특별자치도 마을어장 사례를 중심으로”, 『한국거버넌스학회보』(제25권 제2호), 2018. 8, 22 - 23면], 기득권 옹호 조항(OECD, 「경쟁영향평가 툴킷 제 2.0판」, 2011, 55면)으로 번역되기도 한다. 한편, “grandfather clause”라는 용어는 과거 흑인들이 투표하는 것을 막기 위해 흑인들이 투표를 하려면 읽고 쓰는 능력과 다른 시험들(literacy and other tests)을 요구했는데, 이러한 읽고 쓰는 능력과 다른 시험들을 할아버지 시절부터 투표권을 행사해 온 백인들에게는 면제해 주어 백인들은 그러한 능력이 없더라도 투표를 할 수 있도록 허용한 남부지역 몇몇 주(state)의 헌법 조항에서 유래되었다. 즉 1867년 전에 어떤 백인의 할아버지가 투표권을 갖고 있었으면 그 백인은 흑인과 달리 읽고 쓰는 능력 등의 테스트를 거치지 않고 투표권을 행사할 수 있도록 허용한 조항에서 유래되었다. a grandfather clause를 제일 처음 도입한 주는 1899년 루이지애나주였다. 오늘날 이 용어는 인종 관련적 어감은 거의 상실되었다. Christopher Leman, “How to Get There from Here: The Grandfather Effect and Public Policy”, 『Policy Analysis』(Winter 1980, No.1), University of California Press, 1980, 100면 각 주 2번 참고.

250) Christopher Leman, 위의 논문, 100면.

251) Christopher Leman, 위의 논문, 100면.

252) Christopher Leman, 위의 논문, 114 ~ 115면.

록 하는 법제를 의미한다.

OECD는 현 상태에서 고용되어 있는 근로자에게는 현 수준의 고용 보호(employment protection)를 유지해 주되, 새로 고용되는 근로자에게는 현 수준 보다 감소된 고용 보호 제도를 도입하는 방안을 소개하고 있는데, 이러한 방식은 몇몇 남부 유럽 국가에서 성공을 거두어 온 것으로 알려져 있다.<sup>253)</sup>

한편, OECD는 고용 보호를 완화하는 또 하나의 법제 모델로 덴마크 방식의 “flexicurity”를 소개하고 있다.<sup>254)</sup> flexicurity는 고용 보호 완화를 의미하는 고용 유연성(flexibility)과 근로자 입장에서 필요로 하는 안정성(security)이 결합된 것인데, ‘유연안정성’이라는 용어로 번역되어 사용되고 있다.<sup>255)</sup> 유연안정성의 도입은 사회복지 또는 사회안전망의 확충 내지 강화와 적극적인 노동시장 정책을 필요로 한다.<sup>256)</sup>

---

253) OECD, 주 143)의 책, 40면.

254) OECD, 주 143)의 책, 40면.

255) 손동희, “고용친화적 구조조정과 유연안정성”, 「사회적대화」(통권 5호), 경제사회노동위원회, 2018. 10, 198면.

256) OECD, 주 143)의 책, 40면.

## 제4장 입법 프로세스 효율화 방안 - 법률 개정 방식의 유연화 및 확대를 중심으로 -

### 1. 법률 개정방식 유연화 논의의 필요성

앞에서 살펴보았듯이, 포용적 성장은 크게 경제발전과 관련하여 중소기업을 포함한 모든 경제활동 주체의 혁신에 기초한 성장 및 이를 촉진하기 위한 법제개선이 필요하고, 경제발전에 따른 결실을 공동체 구성원 모두가 함께 누리는 포용성을 확보하기 위해서는 사회적 이동성 강화와 여성의 사회진출 확대를 위한 법제개선이 필요하다.

특히, 포용적 성장을 이루기 위한 혁신 성장은 4차 산업혁명과 맞물려 진행되고 다른 경쟁 국가들보다 혁신성 및 기술의 우위를 점해야 하는데, 4차 산업혁명은 인공지능의 발전과 결합되어 불확실성과 복잡성 및 변동성과 모호성을 특징으로 하며,<sup>257)</sup> 이러한 혁신 성장 및 4차 산업혁명은 부처별로 분리된 과학기술이나 기술 진보의 양상을 띠기 보다는 다양한 분야의 아이디어가 결합된 형태의 혁신으로 출현하는 경우가 더욱더 많이 발생하는 특징을 갖는다.<sup>258)</sup>

따라서, 포용적 성장의 핵심 요소인 혁신 성장을 적극 지원·유도 및 촉진하기 위해서는 규제개선 및 혁신 성장 지원을 위한 법률의 제·개정 방식도 혁신 성장 및 4차 산업혁명의 융합적·종합적 성격을 고려한 입법을 가능하게 하는 입법 방식을 적극적으로 모색할 필요성이 제기된다.

### 2. 법률 개정에 관한 기존의 방식 및 미국의 혁신 법률 입법 사례 검토

257) 대통령직속 4차 산업혁명위원회, 「4차 산업혁명 대정부 권고안」, 2019. 10, 9면.

258) 김의성, 「4차 산업혁명 시대의 규제개혁을 위한 법제정책 방안 연구」, 훈련결과 보고서, 2019. 12, 96 ~ 97면.

규제를 개선하거나 정책을 변경하기 위하여 기존의 법률을 개정할 때에는 하나의 법률안(a bill)에서는 한 개의 법률(an act)을 대상으로 개정하는 것이 원칙이며, 만일 2개 이상의 법률을 개정하고자 할 때에는 개정법률안을 각각 따로 입안하여 개정안을 마련하는 입법 방식을 채택하고 있다.<sup>259)</sup>

다만, 복잡한 경제·사회적 현안 문제에 효과적으로 대처하기 위하여 상호 연관되는 여러 법률을 함께 개정해야 할 필요성이 대두되는 경우가 있다. 포용적 성장을 위한 다양한 법률의 개선에 관한 사항도 이러한 범주에 포함된다.

이런 경우 현재는 2가지 입법 방식이 사용되고 있는데, 하나는 상호 연관된 법률의 개정안을 각각 별개로 입안하여 개정법률안을 발의하는 방식이다. 이러한 입법 방식에서는 특정 개정법률안이 다른 개정법률안과 연계되어 있음을 표시하기 위해 그 개정법률안의 ‘제안이유’ 및 ‘주요내용’ 다음에 ‘참고사항’란을 마련하여 그 개정법률안과 연관된 법률개정안의 목록을 밝혀주는 방식이다.<sup>260)</sup>

이러한 입법 방식은 국회의 개별 상임위원회의 소관 사항에 대한 심사권한을 최대한 보장한다는 입장에 충실하고, 하나의 법률안에서는 한 개의 법률을 대상으로 개정한다는 기존의 입법 방식에 가장 충실한 법률 개정 방법으로 평가된다.<sup>261)</sup>

---

259) 국회 법제실, 「법제이론과 실제」, 2019, 169면.

260) 국회 법제실, 위의 책, 169면. 예를 들면, 2020년 7월 3일 정부가 국회에 제출한 지방자치법 전부개정법률안의 경우 ‘참고사항’란에서 이 법률안은 ① 주민조례발안에 관한 법률안(의안번호 제1440호), ② 중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률안(의안번호 제1438호), ③ 지방공무원법 일부개정법률안(의안번호 제1428호), ④ 지방공무원 교육훈련법 일부개정법률안(의안번호 제1430호), ⑤ 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 일부개정법률안(의안번호 제1432호)과 연계되어 있음을 표시하고 있다.

261) 국회 법제실, 위의 책, 169면.

상호 연관되는 여러 개의 법률을 개정하는 다른 하나의 방식은 소위 ‘일괄개정’으로 지칭되는 입법 방식이다. 이 입법 방식은 같거나 유사한 사항을 개정하려는 여러 개의 법률을 하나의 법률안으로 한꺼번에 개정할 필요가 있을 경우에 사용되는 입법 방식이다.<sup>262)</sup>

이와 같은 일괄개정 입법 방식은 제15대 국회에서 추진된 적이 있었지만<sup>263)</sup> 2000년 이후에는 일괄개정 방식의 법률안이 제출되거나 심사된 사례가 없었다. 그러나, 최근 ‘중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 66개 법률 일부개정을 위한 법률안’이 제출되어 국회 운영위원회 심사를 거친 후 일부 수정되어 국회 운영위원장 대안으로 2020년 1월 9일 국회 본회의에서 의결된 사례가 있다.

이와 같은 일괄개정 입법 방식에 대해서는 국회 소관 상임위원회의 법안 심사 권한을 제한하는 측면과 일괄개정 법률은 “해당 법률은 공포와 동시에 본칙에서 규정한 개별 법률을 개정하고 폐지되는 1회성 법률”이라는 점을 들어 신중하게 접근해야 한다는 견해가 있다.<sup>264)</sup>

일괄개정 법률안의 경우 위와 같은 신중론이 제기되기도 하지만, 일괄개정 입법 방식이 상당한 장점을 갖고 있기 때문에 2020년 1월 국회 운영위원회에서 심의·의결한 사례에 적극 찬성하며, 이러한 사례가 앞으로도 더욱 유연하게 활용되는 방안이 국회 차원에서 더 적극적으로 논의되기를 기대해 본다.

일괄개정 입법 방식의 장점은 국민의 입장에서 도움이 되는 여러 정책이 동시에 추진되어야 시너지 효과의 발휘가 가능한 분야에서 그 장점이 두드러지게 나타난다.

---

262) 국회 법제실, 주 259)의 책, 174면.

263) 국회 운영위원회, 의안번호 제2016093호 중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 66개 법률 일부개정을 위한 법률안 검토보고서, 2018. 11, 17면.

264) 국회 법제실, 주 259)의 책, 174면.

앞에서 언급된 ‘중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 66개 법률 일부개정을 위한 법률안’을 예로 들어 설명하면 다음과 같다.

위 일괄개정 법률안은 19개 부처 소관 571개 사무의 지방이양을 위해 66개 법률<sup>265)</sup>을 개정하는 내용인데, 12개 국회 상임위원회 소관 법률의 개정과 관련된다.

만일, 위 일괄개정 법률안을 각각 분리·입안하여 12개 상임위원회에 각각 회부할 경우 일부 상임위원회에서는 한꺼번에 개정이 필요한 일괄개정 관련 법률이 통과될 수도 있겠지만, 다른 상임위원회의 경우 해당 상임위원회의 법률안 심의의 우선 순위에 밀려 한꺼번에 개정이 필요한 일괄개정 관련 개별 법률안의 심의가 지연될 가능성이 매우 크고, 따라서 중앙정부 사무의 지방이양에 관한 시너지 효과의 발생을 기대하기 어렵게 된다.<sup>266)</sup>

‘중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 66개 법률 일부개정을 위한 법률안’이 제20대 국회에서 처리된 것은 무엇보다 중앙정부 사무의 지방이양에 관한 국회의원들의 적극적인 의지와 노력에 기인한 측면이 가장 크지만, 그에 못지 않게

---

265) 기재부 소관 법률 1건, 교육부 소관 법률 2건, 과기정통부 소관 법률 1건, 국방부 소관 법률 1건, 행안부·경찰청·소방청 소관 법률 8건, 문체부 소관 법률 3건, 농림축산식품부·산림청 소관 법률 4건, 해양수산부 소관 법률 7건, 산업부 소관 법률 4건, 중소벤처기업부 소관 법률 3건, 보건복지부 소관 법률 5건, 식품의약품안전처 소관 법률 1건, 환경부 소관 법률 11건, 고용노동부 소관 법률 2건, 국토부 소관 법률 12건, 여성가족부 소관 법률 1건으로 구성되어 있다. 국회 운영위원회, 주 263)의 검토보고서, 24면.

266) 실제 사례를 살펴보면, 정부는 직무수행능력이 인정되는 피한정후견인의 직업의 자유를 과도하게 제한하는 결격사유 규정의 문제점을 해결하기 위하여 피한정후견인 결격조항 정비를 위한 법률안을 20대 국회 10개 국회 소관 상임위원회별로 제출하였는데, 3건의 법률안은 국회에서 통과되었으나 나머지 7건의 법률안은 제20대 국회의 임기만료로 폐기되었다. (<https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do> (국회 의안정보시스템 2020. 8. 26. 방문)

입법 방식에 있어서도 일괄개정 입법방식을 채택한 것 또한 많은 수의 지방이양 관련 법률이 한꺼번에 처리되는데 매우 중요한 기여를 한 것으로 평가할 수 있겠다.

다만, 이러한 일괄개정 입법을 추진할 경우에도 앞서 언급된 신중론의 입장에서 제기되는 문제점들을 최소화하려는 노력이 필요하다. 상호 연관되는 여러 개의 법률들, 특히 국회 소관 위원회를 달리하는 여러 개의 법률을 한꺼번에 개정하는 일괄개정 법률안의 경우 개별법 소관 위원회의 의견이 적절한 절차를 통해 일괄개정 법률안 심사과정에서 제대로 반영되도록 함으로써 절차적 정당성을 확보할 필요가 있겠다.

이러한 의견 반영 절차로는 「국회법」 제83조에서 규정하고 있는 관련위원회 회부 및 의견제시 제도를 활용하는 방법이 있다.<sup>267)</sup> 「국회법」 제83조제1항에서 의장은 소관 위원회에 안건을 회부할 때 그 안건이 다른 위원회의 소관 사항과 관련이 있을 경우에는 그 관련 위원회에도 안건을 회부하도록 규정하고 있으며, 같은 법 제83조제4항에서는 관련 위원회가 회부받은 안건에 대하여 의견을 제시할 경우 소관 위원회는 그 관련 위원회의 의견을 존중하도록 규정하고 있다.

### 3. 현행 입안 기준 하에서의 신속한 입법 추진 방안 - 법률안의 신속한 통과를 위해 정부 부처가 기울여야 할 노력의 관점에서 -

혁신성장 및 4차 산업혁명의 융합적·종합적 성격의 정책 추진을 위해 여러 개의 법률을 동시에 또는 한꺼번에 개정할 필요성이 있을 경우 현재의 원칙적 법률 개정 방식(1개의 법률안에서 1개의 법률을 개정하는 방식)에 따라 입법 절차가 진행될 경우 여러 개의 법률이 같거나 유사한 시기에 국회에서 처리되도록 하는 방안에 대하여 살펴본다.

---

267) 국회 운영위원회, 주 263)의 검토보고서 16면.

예를 들어, 혁신 성장과 관련하여 국회 소관 상임위원회를 달리하는 8개의 법률을 개정할 필요성이 있을 경우 현행 원칙적인 입법 방식에 의하면 8개의 개정 법률안을 각각 입안하여 발의하는 방식을 말한다.

이런 경우 8개의 법률안이 한꺼번에 국회 본회에서 의결되고 공포·시행되어야 정책의 시너지 효과가 발휘될 수 있다. 이를 위해 정부 부처 입장에서 노력을 기울여야 할 절차를 살펴본다.

국회 소관 상임위원회는 정부 부처 등 국가 기관별로 소관 업무를 규정하고 있기 때문에(「국회법」 제37조) 소관 상임위원회를 달리한다는 의미는 행정부의 입장에서 보면 해당 법률안의 소관 부처를 달리한다는 의미이기도 하다.

행정부의 경우 매주 개최되는 국무회의나 차관회의를 통해 중요 사안에 대한 논의가 이루어지기도 하고, 국무총리를 의장으로 하는 국정현안점검조정회의<sup>268)</sup>를 통해 경제·사회 등 여러 분야에 걸친 복합적 정책에 대한 사항의 논의가 이루어지기도 하기 때문에 위 8개 법률안의 국회 통과를 위한 행정부 차원의 노력은 일관성 있게 이루어질 수 있다.

그런데, 국회 상임위원회의 경우는 법률안 심의 및 통과와 관련된 정치적·입법적 환경이 행정부와는 다른 측면이 있다. 여당 입장과 야당 입장이 다를 수 있고, 국회 상임위원회의 현안 문제에 대한 관심 및 법안 심의 우선 순위에서 위 혁신 성장 관련 법률의 우선순위가 뒤로 밀릴 가능성이 없지 않다.

이러한 상황에서 행정부가 정책의 시너지 효과를 높이기 위해 위 8

---

268) 「국정현안점검조정회의」 규정(대통령령) 제2조 참조.

개 법률안이 한꺼번에 또는 최소한 유사한 시기에 국회에서 통과될 수 있도록 노력을 기울여야 하는 부분에 대해 살펴본다.

행정부 내에서 위 8개 법률안의 국회 처리 필요성에 대한 공감대가 형성되었을 경우 일차적으로는 각 부처의 장·차관이 국회 소관 상임위원회의 여당 및 야당 간사 의원을 포함한 상임위원회 여·야 위원들에게 해당 법률안 통과 필요성과 쟁점사항 등에 대한 설명과 설득하는 노력을 적극적으로 기울일 필요가 있다.<sup>269)</sup>

다음은 각 부처와 국회 상임위원회 차원에서의 법률안 통과 노력과 병행하여 위 8개 법률안이 국회 본회의에서 한꺼번에 처리되기 위해서는 각 상임위원회에서의 개별 법률안 통과 시점도 유사한 시기에 이루어져야 있다.

이를 위해서는 국무총리와 여당의 대표가 공동으로 주재하는 고위당정협의회<sup>270)</sup>를 통해 여러 상임위원회에 걸쳐 있는 8개 법률안의 통과를 위한 설명과 토론이 이루어지고, 정부와 여당 사이에 관련 법률안의 통과 필요성에 대한 공감대 형성이 매우 중요하다.

이러한 공감대가 형성되어야 각 상임위원회에 계류되어 있는 법률안의 심의 및 통과 가능성이 다른 상임위원회에 계류되어 있는 법률안과 연계되어 높아질 수 있기 때문이다.

혁신 성장 등 융합적 정책 문제의 해결을 위한 연관 법률을 효율적으로 처리하기 위해서는 행정부와 여당 간의 입법 필요성에 대한 공감

---

269) 2020. 7. 14. 매일경제, “정세균 총리 “장차관들, 국회와 소통 강화해야” 주문” 기사 참고.

270) 고위당정협의회에는 국무총리가 지명하는 부처의 장관과 여당의 원내대표, 정책위의장 등이 참석한다. 또한 국무총리는 대통령비서실장 및 대통령비서실장이 지명하는 공무원을 고위당정협의회에 참석하게 할 수 있다(「당정협의업무 운영규정」 제 7조 참조).

대 형성도 중요하지만, 법률안에 대한 다양한 의견의 수렴과 조정 절차는 입법의 결과물 즉, 국회 통과 법률안에 대한 민주성과 정당성을 더욱 강하게 부여해 주고 행정부가 그 집행을 함에 있어서도 국민들의 정책 수용성을 더욱 높일 수 있는 점을 고려할 때,<sup>271)</sup> 각 부처는 법률안의 국회 통과 노력을 기울임에 있어서 여당 뿐만 아니라 야당 국회의원들에 대한 적극적인 설명과 협조 요청 노력을 적극적으로 기울이는 것이 바람직하다.

#### 4. 입법 프로세스 효율화를 위한 법률 개정 방식의 확대 방안

##### 가. 미국의 입법 사례 분석

상호 연관되는 여러 개의 법률을 개정함에 있어서 법안별로 각각 개정안을 작성하는 원칙적 개정방식 외에, 일괄개정 법률안을 통한 입법 방식의 장점을 앞에서 살펴본 바 있다.

이하에서는 미국의 법률안 사례 분석을 통해 입법 방식 다양화의 필요성에 대한 논거를 보충하고자 한다. 최근 우리나라 의료기기 혁신 관련 법률에도 큰 영향을 미친 것으로 평가되는 미국 ‘21세기 치료법’ 사례를 분석해 보기로 한다.

Public Law 114-255<sup>272)</sup>로 공포된 미국 「21세기 치료법」은 그 분량

---

271) 전진영, “미국의회의 신속입법 절차”, 「이슈와 논점」(제446호), 국회입법조사처, 2012. 5, 4면.

272) public Law는 그 적용 대상이 특정한 사람이나 단체·법인 또는 지역에 한정되지 않고 일반적·보편적으로 적용되는 법률이라는 의미이고, 114-255는 미국 의회의 114차 회기에 255번째로 통과된 법률이라는 의미를 담고 있다. 신영수, “미국 법전의 편재방식과 법령정보의 검색·인용방법”, 「법학논고」(제32집), 경북대학교 법학연구원, 2010. 2, 680면 참고.

이 총 312면에 이르는 방대한 법률인데, DIVISION A에서는 21세기 치료와 관련된 사항을 규정하고 있고,<sup>273)</sup> DIVISION B에서는 정신건강의 위기에 처한 가족들의 지원에 관한 사항을 규정하고 있으며, DIVISION C에서는 미국인들을 위한 의료서비스(HEALTH CARE)의 선택, 접근 및 질을 증진시키는 것과 관련된 사항들을 규정하고 있다.<sup>274)</sup>

미국 「21세기 치료법」은 제정법의 외관과 유사한 형식을 띠고 있지만 개별 조문을 분석해 보면, 현행 법률의 개별 조문을 상당한 분량에 걸쳐 개정하는 형식을 취하고 있음을 알 수 있다. 이 점에 있어서는 앞에서 살펴본 우리나라의 일괄입법 형식의 법률안과 유사성을 갖는 것으로 볼 수 있다.

미국 「21세기 치료법」에서 기존의 각 개별 법률 조항을 개정한 실제 사례를 살펴보면 다음과 같다.

**SEC. 2001. NATIONAL INSTITUTES OF HEALTH REAUTHORIZATION.**에서는 the Public Health Service Act(42 U.S.C. 282a(a)(1))의 Section 402A(a)(1)을 개정하였고, **SEC. 2040. IMPROVING MEDICAL REHABILITATION RESEARCH AT THE NATIONAL INSTITUTES OF HEALTH.**에서는 the Public Health Service Act (42 U.S.C. 285g-4)의 Section 452와 the National Institutes of Health Amendments of 1990(42 U.S.C. 285g-4 note)의 Section 3을 개정하고 있다.

**SEC. 3001. PATIENT EXPERIENCE DATA.**에서는 Federal Food, Drug, and Cosmetic Act(21 U.S.C. 360bbb-8c)의 Section 569C를 개정하고 있고, **SEC. 3011. QUALIFICATION OF DRUG DEVELOPMENT**

---

273) 이 법률안의 DIVISION A는 다시 TITLE 1부터 5까지(Sec.은 총 115개)로 세분되고, DIVISION B는 다시 TITLE 6부터 14까지(Sec.은 총 99개)로 세분되며, DIVISION C는 TITLE 15부터 18까지(Sec.은 총 27개)로 세분된다.

274) PUBLIC LAW 114-255-DEC. 13, 2016, 1면부터 7면까지.

TOOLS.에서도 Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (21 U.S.C. 351 et seq.)의 Chapter V 중 section 506F 다음에 “SEC. 507. QUALIFICATION OF DRUG DEVELOPMENT TOOLS.”를 신설하고 있다.

SEC. 3013. REAUTHORIZATION OF PROGRAM TO ENCOURAGE TREATMENTS FOR RARE PEDIATRIC DISEASES.에서는 Section 529(b) of the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (21 U.S.C. 360ff(b))와 The Advancing Hope Act of 2016 (Public Law 114-229)의 section 3을 삭제하였다.

SEC. 3015. AMENDMENTS TO THE ORPHAN DRUG GRANTS.에서는 Orphan Drug Act (21 U.S.C. 360ee)의 Section 5를 개정하였고, SEC. 3101. TECHNICAL CORRECTIONS.에서는 Food and Drug Administration Safety and Innovation Act(Public Law 112-144; 126 Stat. 1074)의 Section 714를 개정하고 있다.

SEC. 4001. ASSISTING DOCTORS AND HOSPITALS IN IMPROVING QUALITY OF CARE FOR PATIENTS.에서는 The Health Information Technology for Economic and Clinical Health Act (title XIII of division A of Public Law 111-5)의 part 1 of subtitle A 끝에 “SEC. 13103. ASSISTING DOCTORS AND HOSPITALS IN IMPROVING QUALITY OF CARE FOR PATIENTS.” 조항을 신설하였으며, SEC. 4002. TRANSPARENT REPORTING ON USABILITY, SECURITY, AND FUNCTIONALITY.에서는 Social Security Act (42 U.S.C. 1395w-4(a)(7)(B))의 Section 1848(a)(7)(B)를 개정하고 있다.

SEC. 4006. EMPOWERING PATIENTS AND IMPROVING PATIENT ACCESS TO THEIR ELECTRONIC HEALTH INFORMATION.에서는 Health Information Technology for Economic and Clinical Health

Act (42 U.S.C. 17935)의 Section 13405(e)를 개정하였으며, **SEC. 5009. AMENDMENT TO THE PREVENTION AND PUBLIC HEALTH FUND.**에서는 Patient Protection and Affordable Care Act(42 U.S.C. 300u-11(b))의 Section 4002(b)를 개정하였다.

**SEC. 5010. STRATEGIC PETROLEUM RESERVE DRAWDOWN.**에서는 Energy Policy and Conservation Act(42 U.S.C. 6241(h)(2)(C) and (D))의 section 161(h)(2) 중 Subparagraphs (C)와 (D)를 각각 개정하고 있으며, **SEC. 6022. REPORTING FOR PROTECTION AND ADVOCACY ORGANIZATIONS.**에서는 Protection and Advocacy for Individuals with Mental Illness Act(42 U.S.C. 10805(a)(7))의 Section 105(a)(7)를 개정하고 있다.

**SEC. 9014. ASSISTED OUTPATIENT TREATMENT.**에서는 Protecting Access to Medicare Act of 2014(42 U.S.C. 290aa note)의 Section 224를 개정하였고, **SEC. 12005. PROVIDING EPSDT SERVICES TO CHILDREN IN IMDS.**에서는 Social Security Act (42 U.S.C. 1396d(a)(16))의 Section 1905(a)(16)를 개정하였다.

**SEC. 14001. LAW ENFORCEMENT GRANTS FOR CRISIS INTERVENTION TEAMS, MENTAL HEALTH PURPOSES.**에서는 Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968 (42 U.S.C. 3751(a)(1))의 title I 중 Section 501(a)(1)과 Fire Prevention and Control Act of 1974 (15 U.S.C. 2229a(a)(1)(B))의 Section 34(a)(1)(B)를 개정하였다.

**SEC. 14009. ADVANCING MENTAL HEALTH AS PART OF OFFENDER REENTRY.**에서는 Second Chance Act of 2007 (42 U.S.C. 17531(b)(2))의 Section 211(b)(2)를 개정하였고, **SEC. 14017. CODIFICATION OF DUE PROCESS FOR DETERMINATIONS BY SECRETARY OF VETERANS AFFAIRS OF MENTAL CAPACITY OF**

**BENEFICIARIES.**에서는 United States Code 중 title 38의 Chapter 55를 개정하여 section 5501 다음에 § 5501A. **Beneficiaries' rights in mental competence determinations**를 신설하였다.

**SEC. 15003. FIVE-YEAR EXTENSION OF THE RURAL COMMUNITY HOSPITAL DEMONSTRATION PROGRAM.**에서는 Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act of 2003 (Public Law 108-173; 42 U.S.C. 1395ww note)의 Section 410A를 개정하였고, **SEC. 15007. APPLICATION OF RULES ON THE CALCULATION OF HOSPITAL LENGTH OF STAY TO ALL LTCHS.**에서는 Pathway for SGR Reform Act of 2013 (division B of Public Law 113-67; 42 U.S.C. 1395ww note)의 Section 1206(a)(3)을 개정하였다.

**SEC. 16005. DELAY OF IMPLEMENTATION OF MEDICARE FEE SCHEDULE ADJUSTMENTS FOR WHEELCHAIR ACCESSORIES AND SEATING SYSTEMS WHEN USED IN CONJUNCTION WITH COMPLEX REHABILITATION TECHNOLOGY (CRT) WHEELCHAIRS.**에서는 Patient Access and Medicare Protection Act (42 U.S.C. 1305 note)의 Section 2(a)를 개정하였다.

**SEC. 18001. EXCEPTION FROM GROUP HEALTH PLAN REQUIREMENTS FOR QUALIFIED SMALL EMPLOYER HEALTH REIMBURSEMENT ARRANGEMENTS.**의 (1)에서는 Internal Revenue Code of 1986의 Section 9831을 개정하였고, 같은 **SEC. 18001.**의 (6)에서는 Patient Protection and Affordable Care Act의 Section 1411(b)(3)을 개정하였다.

나. 미국 의회의 법률안 회부(referral)

미국 하원의 경우 발의된 법률안의 심사를 위한 위원회 회부에 관한 사항은 미국 하원 의사규칙 rule XIII에서 규정하고 있다.<sup>275)</sup>

하원 의장은 하원 의사규칙 rule X의 제1조에 규정된 상임위원회 소관 사항과 관련되는 법률안, 결의안 등 의안을 이 조에 따라 회부해야 한다(「미국 하원 의사규칙」 rule 12 제2조(a)).

하원 의장은 의사규칙 rule X의 제1조에 따라 관할권을 갖는 위원회가 가능한 한 최대한의 심사와 하원에의 보고를 할 수 있도록 안건을 회부해야 한다(「미국 하원 의사규칙」 rule 12 제2조(b)).

하원 의장은 안건을 위원회에 회부할 때 주된 관할 위원회(a committee of primary jurisdiction)를 지정해야 하며(미국 하원 의사규칙 rule 12 제2조(c)(1)), 순차적인 심사(consideration in sequence)를 위해서 법률안 등 안건을 하나 또는 더 많은 위원회에 회부할 수도 있다. 이러한 추가 위원회 회부는 처음 회부 단계부터 할 수도 있고, 주된 관할 위원회에 의한 심사보고가 이루어진 후에 할 수도 있다(「미국 하원 의사규칙」 rule 12 제2조(c)(2)).

하원 의장은 하나의 안건에서 다른 주제나 위원회의 관할이 다른 사항들을 담고 있는 경우 그 안건의 일부(portions of the matter)를 하나 또는 더 많은 위원회에 추가로 회부할 수 있다(「미국 하원 의사규칙」 rule 12 제2조(c)(3)). 이 규정은 하나의 법률안에서 다른 위원회 소관 법률의 개정 사항이 포함되어 있는 경우 각 위원회의 심사권을 보장하는데 매우 유용하게 활용될 수 있다.

하원 의장은 법률안 등 안건의 심사와 본회의 보고를 위한 특별한 목적을 위하여 본회의 승인을 받아 의장이 지정하는 임시 특별위원회에 회부할 수도 있다. 이 특별위원회에는 당초 관할 위원회의 위원들이 포함되어야 한다(「미국 하원 의사규칙」 rule 12 제2조(c)(4)). 이 규

---

275) Karen L. Haas, 「RULES of the HOUSE OF REPRESENTATIVES」, 2019. 1, 25면.

정도 하나의 법률안에서 많은 수의 위원회와 관련되는 법률의 개정 내용이 포함되어 있는 경우 해당 법률안의 심사를 효율적으로 진행하는데 유용하게 활용될 수 있다.

하원 의장은 안건을 회부할 때 적절한 수준의 심사 시간 제약을 적용할 수 있고, 그 밖에도 적절하다고 여겨지는 다른 규정을 정할 수도 있다(「미국 하원 의사규칙」 rule 12 제2조(c)(5) 및 (6)).

한편, 미국 상원에서도 법률안 등 안건의 회부 및 심사와 관련하여 하원의 의사규칙과 유사한 상원 의사규칙을 마련하고 있는데,<sup>276)</sup> 미국 상원 의사규칙 rule XVII에서 법률안 등 의안의 위원회 회부와 관련된 사항을 규정하고 있다.

아래 제3조(paragraph)에서 규정하는 경우를 제외하고는, 제안된 법률안의 소관 위원회가 어디인지 논쟁이 있을 경우 그 소관 위원회에 관한 의문은 사회자(presiding officer)에 의해 결정되어야 하는데, 이 경우 토론은 거치지 않으며, 제안된 법률에서 지배적인 지위를 차지하는 주제의 관할권을 갖고 있는 위원회에 우호적으로 결정해야 한다. 그러나 그러한 결정에 대해서는 이의를 제기할 수 있다(「미국 상원 의사규칙」 rule 17 제1조).

다수당의 리더(또는 그의 지명을 받은 자)와 소수당의 리더(또는 그의 지명을 받은 자) 양측의 동의(motion)가 있으면 제안된 법률안은 둘 또는 더 많은 위원회에 합동으로(jointly) 또는 순차적으로(sequentially) 회부될 수 있다(「미국 상원 의사규칙」 rule 17 제3조(a)).

둘 또는 더 많은 위원회에 합동으로(jointly) 회부된 법률안은 그 회부된 위원회들에 의해서 합동으로 보고될 수 있으며, 하나의 보고서만 합동으로(jointly) 보고되는 법률안에 수반된다(「미국 상원 의사규칙」 rule 17 제3조(b)).

---

276) STANDING RULES OF THE SENATE, REVISED TO JANUARY 24, 2013(<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf>).

법률안을 둘 또는 더 많은 위원회에 순차적으로 회부하자는 동의(motion)는 회부의 순서를 구체적으로 명시해야 한다(「미국 상원 의사규칙」 rule 17 제3조(c)).

이 조(제3조)에 따른 동의(motion)는 해당 법률안 중 그 법률안이 회부된 위원회에 의해서 심의될 부분(portion)이나 부분들(portions)을 구체적으로 특정할 수 있으며, 그러한 경우 해당 위원회나 위원회들의 심사는 법률안 심의에 있어서 구체적으로 특정된 부분이나 부분들에 한정된다(「미국 상원 의사규칙」 rule 17 제3조(d)).

이 조(제3조)에 따른 동의(motion)는 법률안이 회부된 위원회의 법률안 심사 시간과 위원회의 심사배제(the discharge of such committees)와 관련된 지시를 포함할 수 있다(「미국 상원 의사규칙」 rule 17 제3조(e)).

이처럼 미국 하원과 상원의 경우에는 하나의 법률안에서 개정하는 여러 개의 법률 중 다른 위원회 소관에 속하는 사항이 포함되어 있을 경우 처음부터 둘 이상의 위원회에 합동으로 회부하거나 순차적으로 관련 위원회에 회부하는 것을 이미 예정하고 있음을 알 수 있다.

즉, 하나의 법률안에서 관련되는 여러 분야의 법률 조항을 모두 망라하여 개정함으로써 시너지 효과를 극대화하는 종합적인 단일 법률안이 제안되는 경우에도 위에서 살펴본 바와 같은 관련 위원회 회부 및 동의(motion) 절차를 통해 관련 위원회의 의사가 충분히 반영될 수 있는 심사구조를 취하고 있다.

#### **다. 한국 의회의 법률안 회부**

우리나라 「국회법」에서도 법률안 등 하나의 안건이 여러 위원회와 관련되는 경우 그 법률안의 위원회 회부 및 심사 절차에 관한 규정을

마련해 놓고 있다.

「국회법」 제44조에서는 법률안이 둘 이상의 상임위원회와 관련되어 있거나 특별한 필요성이 인정되는 경우에는 그 안건의 효율적 심사를 위해 본회의 의결을 거쳐 특별위원회를 설치할 수 있도록 하고 있다.

또한, 「국회법」 제83조에서는 국회의장은 특정한 안건을 소관 위원회에 회부할 때 그 안건이 다른 위원회와 관련이 있다고 인정되면 관련 위원회에도 그 안건을 회부하도록 규정하고 있다. 안건과 관련하여 관련 위원회가 소관 위원회에 의견을 제시하면, 소관 위원회는 관련 위원회의 의견을 존중하도록 규정하고 있다.

즉, 우리나라의 경우에도 하나의 법률안이 여러 위원회와 관련될 경우 그 법률안의 위원회 회부 및 심사 절차에 관한 사항이 이미 마련되어 있다.

#### **라. 다양한 법률 개정 방식의 폭넓은 허용**

포용적 성장의 핵심적 사항인 혁신 성장이 4차 산업혁명과 맞물려 진행됨에 따라 종전과는 달리 복잡성·연계성이 강화된 형태로 정부 부처별 소관 사항의 벽이 허물어지고 여러 부처의 업무가 유기적으로 결합된 형태의 기술발전과 혁신이 이루어질 것으로 예상된다.

이러한 융합형·연계형 혁신을 법제적으로 적극 지원하기 위해서는 종전의 단일법 중심의 법률 개정 방식 보다 복합적이고 다차원적인 문제의 종합적 해결이 가능하도록, 미국의 경우와 유사하게 관련되는 여러 개의 법률안을 한꺼번에 개정하는 일괄개정 방식의 입법을 더욱 활성화할 필요가 있다.

법률안의 발의 방식을 다양화 내지 확대하는 것은 국민의 대표인 국회의원에게 법률안 발의권의 행사 방식을 더욱더 넓게 보장하는 긍정적 기능도 아울러 가지고 있다.

## 제5장 결론

문재인 대통령께서 2018년 국회시정 연설 및 APEC 정상회의에서 혁신적 포용국가 추진 의지를 천명한 후 범정부 차원에서 혁신적 포용국가를 이루기 위한 다양한 정책들을 추진해 오고 있다.

한편, 대통령직속 정책기획위원회와 경제·인문사회연구회는 2019년 12월 「혁신적 포용국가 미래비전 2045」를 발표하여 이론 및 정책적으로 혁신적 포용국가론을 뒷받침하고 있다.

포용적 성장(inclusive growth)론은 2009년 세계은행에 의해 고안된 후 IMF, 세계경제포럼, OECD 등 주요 국제기구에서 지속가능한 경제성장을 이룰 수 있는 핵심 개념으로 인정받고 있다. 시장경제의 효율적 기능을 중시해 온 IMF 조차도 포용적 성장의 중요성을 강조함에 따라 포용적 성장론은 국제사회에서 더욱 대세론적 지위를 획득하게 되었다.

OECD 등 주요 국제기구에서 정의하는 포용적 성장론은 ① 공동체의 모든 구성원들이 경제성장에 참가할 기회를 공정하게 갖는 것과 ② 경제성장의 혜택도 공동체의 모든 구성원들이 금전적이든 비금전적이든 공정하게 분배받는 것을 핵심적 요소로 한다.

한국 경제가 저성장 시대를 조기에 극복하고 다른 선진국들보다 경기회복 동력을 먼저 확보하기 위해서는 혁신 성장을 이루어야 하고, 이러한 혁신 성장과 병행하여 중요한 과제가 바로 우리 공동체의 포용성을 강화하는 것이다. 혁신 성장을 통해 경제성장을 이루더라도 소득 불평등이 심화 내지 악화될 경우에는 경제성장의 지속을 담보할 수 없기 때문이다.

‘혁신 성장’을 위한 법제개선 방안으로는

첫째, 기업의 혁신을 촉진·지원하기 위한 수평적·협력적 규제체계를 적극적으로 신설·확대해 나갈 필요가 있다. 「의료기기산업법」에서 혁신의료기기의 제조허가 기준 또는 규격이 없거나 법령에 따른 기준·규격을 적용하는 것이 맞지 않을 경우 제조허가를 받으려는 자가 제시하는 기준·검토하여 심사기준으로 삼을 수 있도록 한 것은 과거 관료 중심의 통제적(또는 수직적)·일방적 규제방식을 행정기관과 민간부문의 수평적·협력적 규제방식으로 획기적으로 전환한 것이라는 점에서 매우 중요한 의미가 있다.

다만, 「의료기기산업법」의 참고가 된 「미국의 21세기 치료법」과 비교해 보면, 획기적 의료기기별 전담팀의 구성, 획기적 의료기기 관련쟁점 사항의 효율적 처리를 위한 프로세스 채택, 행정기관과 혁신의료기기 개발자 사이의 상호작용적이고 시의적절한 의사소통 의무화, 행정기관이 외부 전문가와 상담 등을 하려는 경우 상담 주제를 획기적 의료기기 개발자에게 사전 통보하고 개발자에게 외부전문가 추천권을 부여하는 것에 관한 규정을 두지 않고 있다. 이러한 내용들은 행정기관과 민간부문의 관계를 수평적·협력적으로 만들고 기업의 혁신을 촉진·지원하는데 매우 중요한 요소인 점을 고려하여 향후 우리나라 법제에 적극적으로 도입할 필요가 있다.

둘째, 중소기업은 우리나라 전체 사업체 중 약 99.9%를 차지하고, 종사자 수도 전체 산업계 종사자 수의 89.8%를 차지하고 있어 포용적 성장을 이루기 위해서는 중소기업의 혁신을 촉진하는 법제개선도 필요하다.

우리나라는 미국의 SBIR 프로그램을 벤치마킹해서 「중소기업 기술혁신 촉진법」을 시행해 오고 있다. 연방정부의 연구개발 수요를 충족시키고 연방정부 연구개발 자금을 의한 혁신을 민간부분에서의 상업화를 증진시키는 것으로 목표로 하는 점을 명확히 밝히고 있는 미국의 SBIR 프로그램과 같이 「중소기업 기술혁신 촉진법」에서도 중소기업 연구개발

발 지원의 목표를 명확히 설정하고 단계별 지원이 이루어진다는 점을 명확히 설정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

또한, 하나의 중소기업이 둘 이상의 정부 부처나 공공기관으로부터 연구개발비를 중복 수령하는 문제를 해결하고 중소기업의 연구개발과 관련된 중요 정보를 체계적으로 관리하고 연구개발 이후의 파급 효과를 체계적으로 파악할 수 있도록 중소기업 연구개발 지원과 관련된 종합적인 데이터베이스 구축이 이루어지도록 법제를 개선할 필요가 있다.

‘포용성 강화’를 위한 법제개선 방안으로는

첫째, 공동체의 사회적 이동성이 낮을 경우 그 사회의 응집력이 훼손되고 공동체 구성원들의 인적 잠재력 낭비되는 결과가 야기되며, 포용적 성장에도 부정적 결과를 야기하므로 기회의 불평등이 고착화되지 않도록 사회적 이동성을 강화하는 정책을 종합적·지속적으로 추진할 필요가 있다.

사회적 이동성 강화는 공동체의 보건, 교육, 근로, 기술 접근성, 사회 보호 등 다양한 분야의 여러 정책들이 체계적·유기적으로 잘 수립·집행되어야 그 효과를 달성할 수 있다. 이러한 성격이 사회적 이동성 강화 정책을 일관성 있게 추진하려면 영국의 사회적이동위원회처럼 정부 각 부처의 정책을 전문성을 갖고 독립적으로 평가하고 자문하는 위원회의 설치를 법제화 할 필요가 있다.

둘째, 여성의 노동 참여 및 사회진출은 성 다양성과 부문별 자원의 재배치 효과로 인해 경제성장에 기여하고, 공동체의 포용성 강화에도 긍정적 효과를 가져온다는 점이 경제전문가들의 연구 결과로 확인되었다.

우리나라 정부도 이러한 점을 고려하여 여성의 노동 참여 및 사회진

출 확대를 유도·지원하기 위한 정책을 강력하게 추진해오고 있다. 한국의 경우 공공부문과 민간부문을 비교하면 민간부문 여성의 고위직 진출이 상대적으로 매우 낮다.

민간기업의 임원 확대를 위한 여성 인재 풀의 확보에 주력하면서 일정 규모 이상의 민간기업 중 여성 임원의 비율이 과도하게 낮은 기업을 대상으로 적극적 여성 임원 확보 계획을 수립·이행하도록 법제화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

또한, 여성의 경우 출산·육아 부담으로 경제활동 현장에서 이탈하는 경우가 많은데, 이를 방지하기 위해서는 여성과 기업의 입장에서 유연근무제도가 잘 활용될 수 있도록 제도를 보완하는 것이 필요하다.

다음, 여성과 남성의 차별적 임금 문제 해결을 위해서는 여성이 남성 보다 높은 비중을 차지하고 있는 비정규직 문제도 해결되어야 한다. 이는 결국 비정규직을 정규직으로 전환하는 문제로 귀결되는데, OECD가 한국에 권고한 'a grandfather clause' 방식으로 법제화 하는 방안과 'flexicurity(고용유연성)'를 확보하는 방안에 대해 노사정 대화가 더욱 적극적으로 진행될 필요가 있어 보인다.

마지막으로, 포용적 성장의 핵심 요소인 혁신 성장은 4차 산업혁명과 맞물려 진행되고 다른 경쟁국가들 보다 혁신성 및 기술의 우위를 점하기 위해서는 관련되는 정책들이 시너지 효과를 낼 수 있도록 입법하는 것이 매우 중요하다.

기존의 법률 개정 방식 내지 법률안 발의 방식은 하나의 법률안(a bill)에서는 1개의 법률(an Act)을 대상으로 개정하는 것을 원칙으로 삼아왔다.

그러나, 복잡한 경제·사회적 현안 문제에 효율적으로 대응하기 위

해서는 미국 「21세기 치료법」과 같이 상호 연관되는 여러 개의 법률을 한꺼번에 개정하는 일괄입법 개정 방식을 폭넓게 허용하고 활성화하는 방안이 적극적으로 검토·논의될 필요가 있다.

법률안의 발의 방식을 다양화하는 것은 국민의 대표인 국회의원에게 법류안 발의권의 행사 방식을 더욱더 넓게 보장하는 측면에서도 바람직하다.

## 참고 문헌

### 1. 국내 문헌

- 강민정·문지선·권소영·김양희·방세린, 「기업내 여성임원 비율 확대를 위한 전략 연구」, 한국여성정책연구원, 2018, 고용노동부, 「2020년 고용형태 공시 결과」, 2020. 7. 9.
- 국회 법제실, 「법제이론과 실제」, 2019.
- 국회 보건복지위원회, 의안번호 제2010929호 첨단의료기기 개발 촉진 및 기술 지원 등에 관한 특별법안 전문위원 검토보고서, 2018. 8.
- 국회 운영위원회, 의안번호 제2016093호 중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 66개 법률 일부 개정을 위한 법률안 검토보고서, 2018. 11.
- 국회 정무위원회, 의안번호 제15817호 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서, 2018. 12.
- 국회 회의록, 제369회-산업통상자원중소벤처기업 제3차, 2019. 7. 12.
- 국회 회의록, 제371회-법제사법 제8차, 2019. 11. 13.
- 기획재정부, 「2020년 업무보고」, 2020. 2. 17.
- 김선우·정효정, 「한국과 미국의 중소기업 R&D 지원 비교와 시사점」 (STEPI Insight 231호), 과학기술정책연구원, 2019. 2.
- 김의성, 「4차 산업혁명 시대의 규제개혁을 위한 법제정책 방안 연구」, 훈련결과보고서, 2019. 12.
- 김정훈·윤성주·김현아·김문정, 「포용적 성장과 재정정책」, 한국조세재정연구원, 2017. 12.
- 김지현·김찬유·이인호·조한슬, 「포용적 성장에 대한 논의동향 및 개도국 포용적 성장을 위한 지원방안 연구」, 한국국제협력단, 2015. 12.
- 김현수·김무웅, 「미 FDA, 혁신적인 기기 프로그램 가이드라인 초안

- 발표」, BioINwatch 18-33, 생명공학정책연구센터, 2018. 5.
- 김현철, “혁신적 포용국가 4대 전략 22대 실천과제 - 경제부문”, 「혁신적 포용국가 미래비전 2045」 발표회 자료집, 대통령직속 정책기획위원회 및 경제·인문사회연구회, 2019. 12.
- 대통령직속 정책기획위원회, 혁신적 포용국가 미래비전 2045 개최 보도 자료, 2019. 12.
- 대통령직속 4차 산업혁명위원회, 「4차 산업혁명 대정부 권고안」, 2019. 10.
- 박정연, “의료기기 진입규제의 변화 : 공법적 정당화 논거와 규제 방향성”, 「법학논총」, 숭실대학교 법학연구소, 2020. 1.
- 법제처, 「전자관보」(제19492호), 행정안전부, 2019. 4. 30.
- 손동희, “고용친화적 구조조정과 유연안정성”, 「사회적대화」(통권 5호), 경제사회노동위원회, 2018. 10.
- 신영수, “미국 법전의 편재방식과 법령정보의 검색·인용방법”, 「법학논고」(제32집), 경북대학교 법학연구원, 2010. 2.
- 안승구, 「중소기업의 혁신성과, 어떻게 창출할 것인가?」, 한국과학기술기획평가원, 2019.
- 여성가족부, 상장법인 전체 성별 임원 조사결과 발표 보도자료, 2020. 6. 29.
- 외교부, 「2017 함부르크 G20 정상회의 결과」, 2017. 10.
- 윤성주, “포용적 성장의 개념 및 논의 동향”, 「국토」(제426호), 국토연구원, 2017. 4.
- 윤해성·최응렬·김성규, 「불공정 하도급 거래행위에 대한 형사제재의 한계와 개선방안 연구」, 한국형사정책연구원, 2016. 12.
- 의료기기정보기술지원센터, 「미국에서 새로 시행하는 21<sup>st</sup> Century Cures Act와 FDA 규제동향」, 규제동향 전문소식지, 2017.
- 이공래·강희중·황정태·이준협, 「기술혁신과 일자리 창출: 고용확대를 위한 기술혁신 지원정책」, 과학기술정책연구원, 2010. 12.
- 이태수, “혁신적 포용국가 미래비전 2045(총론편)”, 「혁신적 포용국가 미래비전 2045」 발표회 자료집, 대통령직속 정책기획위원회 및 경제·인문사회연구회, 2019. 12.

- 전진영, “미국의회의 신속입법 절차”, 「이슈와 논점」(제446호), 국회입법조사처, 2012. 5.
- 정중채, 「하도급법 해설과 쟁점」, 삼일인포마인, 2019.
- 주병기, “공정한 사회와 지속가능한 경제발전: 우리의 현실과 바람직한 정책 방향”, 「한국경제포럼」(제12권 제2호), 한국경제학회, 2019. 7.
- 최세경, 「미국 중소기업 법체계와 지원제도 연구」, 중소기업연구원, 2019. 12.
- 최수정, 「혁신성장 걸림돌 제거를 위한 징벌적 손해배상제도의 실효성 강화 방안」(중소기업 포커스 20-02호), 중소기업연구원, 2020.
- 최승문·김나영, 「여성고용 증대를 위한 재정지출의 효율성 제고 방안」, 한국조세재정연구원, 2017. 12.
- 한 준, “사회통합 영역의 주요 동향”, 「한국의 사회동향 2018」, 통계청 통계개발원, 2018.

## 2. 외국 문헌

- Christopher Leman, “How to Get There from Here: The Granfather Effect and Public Policy”, 「Policy Analysis」(Winter 1980, No.1), University of California Press, 1980.
- Deighton-Smith, R., A. Erbacci and C. Kauffmann, 「Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment」, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 3, OECD, Paris, 2016. 2.
- de Mello, L. and M. A. Dutz(eds.), 「Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies」, OECD Publishing, 2012.
- Djeneba Doumbia, 「The Quest for Pro-poor and Inclusive Growth: The Role of Governance」, Discussion Paper,

- World Bank, 2018. 10.
- Elena Ianchovichina, Susanna Lundstrom, 「Inclusive Growth Analytics: Framework and Application」, Policy Research Working Paper, The World Bank, 2009. 3.
- Francesco Grigoli & Adrian Robles, 「Inequality Overhang」, IMF Working Paper WP/17/76, 2017.
- IMF, 「FOSTERING INCLUSIVE GROWTH」, IMF, 2017.
- IMF, 「World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown」, 2020.
- JERE GLOVER, “TESTIMONY BEFORE THE SENATE SMALL BUSINESS AND ENTREPRENEURSHIP COMMITTEE”, 2019. 5.
- J. D. Ostry, “Growth or Inclusion? - With the right policies, countries can pursue both objectives”, 「FINANCE & DEVELOPMENT」(Vol. 55, No. 2), IMF, 2018.
- J. D. Ostry, J. Alvarez, R. Espinoza, and C. Papageorgiou, 「Economic Gains from Gender Inclusion: New Mechanisms, New Evidence 」 , IMF STAFF DISCUSSION NOTE, IMF, 2018.
- Karen L. Haas, 「RULES of the HOUSE OF REPRESENTATIVES」, 2019. 1.
- Naila Kabeer, “Women’s economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development”, Discussion Paper 29/12, Centre for Development Policy & Research, School of Oriental & African Studies, University of London, 2012.
- OECD, 「All on Board: Making Inclusive Growth Happen」, OECD, Paris, 2015.
- OECD, 「OECD Economic Surveys: Korea 2018」, OECD Publishing, Paris, 2018.

- OECD, 「Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth」, OECD, Paris, 2018.
- OECD, 「Strengthening SMEs and Entrepreneurship for Productivity and Inclusive Growth: OECD 2018 Ministerial Conference on SMEs」, OECD Publishing, Paris, 2019.
- OECD, 「Workshop on Inclusive Growth」, OECD, Paris, 2013. 4.
- Richard Samans, Jennifer Blanke, Gemma Corrigan, Margareta Drzeniek. 「The Inclusive Growth and Development Report 2015」, World Economic Forum, 2015. 9.
- SBA, “Leveraging America’s Seed Fund”, 2020. 3.
- Social Mobility Commission, 「Monitoring social mobility 2013-2020: Is the government delivering on our recommendations?」, 2020.
- Social Mobility Commission, 「Time For Change: An Assessment of Government Policies on Social Mobility 1997-2017」, 2017. 6.
- Sofia Ranchordás, “Innovation-Friendly Regulation: The Sunset of Regulation, the Sunrise of Innovation”, 55 Jurimetrics J., American Bar Association, 2015.
- World Economic Forum, 「The Global Social Mobility Report 2020 - Equality, Opportunity and a New Economic Imperative」, 2020. 1.
- World Economic Forum, 「The Inclusive Development Index 2018 Summary and Data Highlights」, 2018. 1.

### 3. 기타 자료 출처

<https://www.congress.gov>

<https://www.donga.com>

<http://www.easylaw.go.kr>

<https://www.ei.go.kr>

<https://www.fda.gov>

<https://www.gov.uk>

<https://www.govinfo.gov>

<http://www.gpo.gov>

<http://www.index.go.kr>

<http://www.korea.kr>

<http://www.legislation.gov.uk>

<https://likms.assembly.go.kr>

<https://www.mss.go.kr>

<http://www.pcpp.go.kr>

<http://www.president.go.kr>

<https://www.sbir.gov>