한국경제 생산성 제고를 위한 개혁방안

조동철·남창우·박진 편

KOREA DEVELOPMENT INSTITUTE

KDI

한국경제 생산성 제고를 위한 개혁방안

조동철 · 남창우 · 박진 편

발간사

우리나라는 '한강의 기적'이라고 불릴 정도로 빠르게 성장해 왔으나, 1990년대 이후로는 지속적인 성장률 하락 추세를 경험하고 있다. 그 배경에는 경제 성숙화나 인구구조 고령화 등과 같은 불가항력적인 요인들도 작용하고 있다. 그러나 다수의 연구결과들은, 이러한 요인들에 더해 2000년대 이후 뚜렷이 하락하고 있는 우리나라의 생산성(보다 정확히는 총요소생산성, Total Factor Productivity) 증가세 또한 전반적인 성장률 둔화의 주요 요인으로 작용하고 있음을 지적하고 있다.

소위 '(노동과 자본이라는) 요소 투입에 의한 성장'이 한계에 봉착할 것이 명확한 상황에서, 사회 전반의 효율성 혹은 생산성 향상이 우리 경제의 역동성을 지탱하는 유일한 버팀목이 될 것임은 수십 년 전부터 강조되어 왔다. 개별 기업의 경우로 비유하자면, 근로자의 수를 늘리지 않고 새로운 공장을 짓지 않더라도, 근로자 개개인에게 스스로의 역량을 개선할 동기를 부여하고, 이들을 보다 합리적으로 재배치하여 더 많은 부가가치를 창출해야 한다는 점을 지적한 셈이다.

그러나 1990년대 말 외환위기를 극복하기 위해 '외부 압력에 의한 급격한 구조조정'을 추진한 이후 지난 10~20년간 우리 사회는, 생산성 제고를 위한 내부로부터의 개혁을 추진하는 데 큰 어려움을 겪어 왔다. 일찍이 슘페터가 언급한 바와 같이, 개혁 혹은 혁신은 복잡한 이해관계의 변화를 야기하는 '창조적 파괴'의 과정이며, 따라서 기존 질서에서 누렸던 풍요를 더 이상 향유하기 어려운 경제주체들이 나타날 수밖에 없다. 이때 개혁이 가져올 사회 전반의 편익이 비용을 상회한다면, 이 개혁은 정당성을 부여받을 수 있다. 그러나 사회적 논의가 개혁의 피해자 입장만 지나치게 강조하여 합리적 방향으로의 개혁을 지체시킬 경우, 이는 개혁의 수혜자가 될 수 있

었던 다수 국민의 기회를 박탈하고 사회 전반의 생산성 제고를 저해하는 결과를 초래한다. 그리고 이처럼 사회발전을 유도할 개혁이 지체될 경우, 총요소생산성 증가세는 둔화될 수밖에 없다. 하루가 다르게 새로운 기술이 나타나고 국제환경이 급변하고 있음에도 불구하고, 이러한 변화에 민첩하게 적응하지 못하는 경제가 번영을 지속할 것으로 기대하기 어려운 것은 엄연한 현실이다. 그런 차원에서 볼 때, 정의·평등과 같이 추상적·관념적 가치에 대한 담론이 성장·효율과 같은 구체적·실용적 개념에 대한 담론을 압도하기 시작한 지난 10~20년간의 우리 사회 분위기가, 생산성 제고를 위한 개혁을 지체시키는 요인으로 작용했던 것은 아닌지도 되돌아볼 대목이다.

이에 본 연구는 우리 경제의 기적을 지탱해 온 (그리고 희망컨대 지탱해 줄) 생산성 제고를 강조하고자 한다. 보다 구체적으로, 사회 전반의 생산성을 향상시켜 경제 역동성을 유지하기 위해 우리가 개선해야 할 분야가 어디인지를 식별하고, 나름의 변화방향을 모색해 보고자 하였다. 여기에서 변화의 합리성을 판단하는 1차적 잣대로 '생산성에 걸맞은 보상의 제공 여부'가 제시될 수 있다는 점에서도 생산성은 강조될 필요가 있다. 경제학 이론은 생산요소의 (한계)생산성과 그들에 대한 보상이 일치할 경우, 가장 효율적인 자원배분이 이루어질 수 있음을 보이고 있다. 특정 경제주체가 경제외적 요인에 의해 본인의 기여(혹은 생산성)보다 많은 보상을 획득하면 누군가는 본인의 기여만큼 보상받을 수 없게 되며, 이는 경제주체들의 유인구조를 왜곡하여 생산성을 제고하고자 하는 노력을 심각하게 저해하기 때문이다. 이는 경제주체의 생산성과 그들에 대한 보상의 연계를 단절시킨 공산주의 체제가 실패할 수밖에 없었던 이유이기도 하다.

시장경제체제하에서도 특정 경제주체들이 제도적 장벽을 통해 생산성 이상의 보상(경제학에서는 이를 '렌트'라고 지칭한다)을 합법적으로 제공받는 경우가 많다. 특히 도입 당시에는 어느 정도 합리성을 인정받았던 규제들도 환경 변화에 적절하게 적응하지 못하면, 결국 렌트를 향유하는 '기득권층'을 양산하여 생산성 향상을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 노동시장과 교육시장에 존재하는 지극히 경직적인 제도,

생산물 시장에서의 과도한 진입규제, 전문직에 대한 자격증 제도 등이 이러한 요인으로 작용하고 있을 가능성을 점검해 볼 필요가 있다.

본 보고서는 이처럼 방대한 범위의 주제를 망라하고 있는 까닭에, 개별 연구의 학술적 엄밀성을 추구하기보다 축적된 기존 연구 결과들을 토대로 연구진의 의견을 개진하는 형식을 취하였다. 제시된 정책방향 중에는 당장 논의를 진행시켜 실제 정책으로 구현해 볼 수 있을 정도의 구체성을 갖춘 제안도 있으나, 향후 사회적 논의를 위한 어젠다를 제시하는 수준에 머무른 부분도 있다. 그럼에도 본 보고서는 다양한 정책제안들의 논리적 정합성을 유지하고자 노력하였다. 개별 정책 하나하나가 나름의 의미가 있어도 여타 정책들과의 정합성이 유지되지 않을 경우, 의도된 정책효과가 발현되기는 쉽지 않기 때문이다. 그런 관점에서 본 보고서는, 우리가 추진해 나가야 할 주요 개혁과제들을 사회 전반의 생산성 제고라는 일관된 프레임워크하에서 제시해 보고자 하였다.

물론 본 보고서의 제안이 실현된다고 해도 그 효과는 상당한 기간이 경과해야 나타날 것이라는 점에서 당장의 성과를 창출하는 데에는 한계가 있을 것이다. 그러나 당장의 경제성과에만 집착하여 이러한 구조개혁을 소홀히 할 경우, 10~20년 뒤 우리는 현재보다 더 어려운 경제상황에 직면하여, 또다시 지난 10~20년간 우리가 준비해 온 것이 없음을 후회할 가능성이 높다는 점을 명심해야 할 것이다.

마지막으로 각 장의 집필을 맡아주신 저자들과 함께, 초고를 읽고 건설적인 의견을 제시해주신 검토자분들, 그리고 행정·편집 과정에서 아낌없는 도움을 주신 모든 분들께 심심한 감사의 말씀을 드리고자 한다.

2024년 12월

한국개발연구원 원장

조 동 철

목 차

발간사

제1장 서론: 생산성 제고를 위한 정책방향 (조동철 · 남창우) ····· 1
제1절 성장률과 총요소생산성(TFP) 하락 추세 ····· 1
1. 성장률 하락 추세와 함의 ····· 1
2. 총요소생산성 하락 추세의 원인 ····· 3
3. 생산성 제고를 위한 개혁 지체의 원인 ····· 7
제2절 생산성 제고를 위한 개혁방향 ····· 9
1. 창조적 혁신 제고 ····· 10
2. 생산자원의 합리적 배분 ····· 11
3. 견고한 사회자본의 확충 ····· 13
참고문헌 ····· 20

제1부 창조적 혁신 제고

제2장 교육을 통한 사회 이동성 강화 (김희삼) ····· 23
제1절 머리말 ····· 23
제2절 총요소생산성에 대한 교육과 사회 이동성의 역할 ····· 25
1. 총요소생산성에 대한 교육의 기여 경로 ····· 25
2. 총요소생산성에 대한 사회 이동성의 중요성 ····· 26
3. 사회 이동성에 대한 교육의 역할 ····· 28

제3절 사회 이동성 강화를 위한 교육정책 과제 ····· 32
1. 유보통합 및 돌봄교육 확대 ····· 33
2. 초등학교의 영어 및 특기적성교육 확대 ····· 41
3. 기초학력 보장 및 중등교육의 질 제고 ····· 46
4. 재능 발굴 및 만개를 위한 전주기 장학금 확대 ····· 59
제4절 맺음말 ····· 61
참고문헌 ····· 63

제3장 중·고등학교의 자율과 책무성 강화 (김이경) ····· 66
제1절 서 론 ····· 66
1. 과도한 대입경쟁과 사교육 의존도 증대 ····· 67
2. 단위학교 수준과 학교장의 의사결정권 부족 ····· 69
3. 교원의 낮은 직무 동기와 효능감, 과도한 잡무 수행 ····· 72
4. 교육성과 판단 정보의 부재 ····· 74
5. 지방교육(시·도) 당국의 교육 책무성 부족 ····· 75
제2절 중등교육 효율성 제고를 위한 핵심 과제 ····· 77
1. 대학입시제도 개선 ····· 77
2. 학교의 자율과 책임 강화를 위한 교장임용제도 개선 ····· 82
3. 시·도교육감의 교육 책무성 강화를 위한 선출제도 개선 ····· 86
제3절 맺음말 ····· 91
참고문헌 ····· 93

제4장 대학 구조개혁 (최정윤) ····· 96
제1절 문제제기: 대학 구조개혁의 필요성 ····· 96
1. 입학자원 급감의 위기 ····· 97
2. 대학 재정의 위기 ····· 99
3. 사회·경제적 요구에 대한 미흡한 대응력에 따른 대학교육 효용성 위기 ····· 101

제2절 정부의 대학 구조개혁 추진 시도와 한계 ····· 103
1. 역대 정부의 대학 구조개혁 정책 개요 ····· 103
2. 대학 구조개혁 정책의 한계 ····· 104
제3절 대학 구조개혁의 전략적 추진과제 ····· 106
1. 다양한 층위의 협력 및 통합 방식의 대학 구조개혁 추진 ····· 106
2. 국립대학 구조개혁 ····· 113
제4절 맺음말 ····· 121
참고문헌 ····· 124

제5장 연구개발투자 효율화 (안준모) ····· 127
제1절 연구개발투자 현황과 문제 인식 ····· 127
1. 정부의 연구개발투자 논거 ····· 127
2. 정부의 연구개발투자 효율성 논란 ····· 131
3. 연구개발투자 효율성 저해요인 ····· 135
제2절 R&D 투자 효율성 제고를 위한 핵심 과제 ····· 140
1. 정부 R&D 투자 혁신과 대기업 참여 촉진: 전략적 R&D PPP ····· 140
2. 공공 연구시스템 혁신 ····· 143
3. 대학 연구역량 강화: 블록그란트를 통한 집단융합연구 확산 ····· 147
4. 중소기업 사업화지원 혁신: 정책혼합(Policy Mix) 확대 ····· 150
5. 개방형 혁신을 위한 R&D 조세지원제도 혁신 ····· 153
제3절 맺음말 ····· 154
참고문헌 ····· 156

제2부 생산자원의 합리적 배분

제6장 생산성 제고를 위한 노동시장 개혁 (한요셉 · 김민섭 · 정수환) ····· 161
제1절 서 론 ····· 161

제2절 고용보호제도와 개선방향 ····· 164
1. 고용보호제도의 경제적 영향 ····· 164
2. 한국의 고용보호 수준 ····· 167
3. 현행 고용보호제도의 문제점 ····· 170
4. 고용보호 개선방향 ····· 174
제3절 근로시간과 노동생산성 ····· 176
1. 근로시간 및 노동생산성 현황과 문제 인식 ····· 176
2. 근로시간과 노동생산성 ····· 178
3. 근로시간 상한 규제의 한계 ····· 180
4. 유연근로를 통한 노동생산성 제고 ····· 181
5. 근로시간 유연화에 대한 노사정의 최근 논의 양상 ····· 188
6. 소결: 노동생산성 제고를 위한 근로시간 정책방향 ····· 190
제4절 생산성 향상을 위한 임금체계 개편 ····· 193
1. 한국 임금체계의 연공성과 이연임금체계 ····· 193
2. 연공적 임금체계와 중고령층 고용 불안정 ····· 196
3. 임금체계의 연공성 완화를 위한 정책 제언 ····· 198
4. 보론: 소규모 사업체의 임금체계에 관한 논의의 필요성 ····· 203
제5절 노동시장 개혁의 비전과 전략 ····· 205
참고문헌 ····· 208
부 록 ····· 214

제7장 노사관계 합리성 구축을 통한 생산성 제고 (이장원) ····· 216
제1절 노사관계와 생산성에 대한 문제 인식 ····· 216
1. 협력적 노사관계와 생산성 제고 ····· 216
2. 생산성 정체와 노동시장 및 노사관계 양극화 현상 ····· 218
제2절 노사관계 합리성 제고를 위한 핵심 과제 ····· 222
1. 근로자대표제도 개선을 통한 합리적인 취업규칙 변경 추진 ····· 222

2. 중소기업 근로자들을 보호하기 위한 근로계약 이행 강화 ····· 224
3. 쟁위행위 시 노사 간 교섭력의 대등성 확보 ····· 227
제3절 노사관계 혁신을 위한 중장기 과제 ····· 231
1. 평생학습을 중심으로 한 유연안정성 모델의 추진방안 ····· 232
2. 대화를 통한 노사관계 선진화의 신뢰기반 강화 ····· 233
3. 산업전환에 대한 노사의 협력적 대응 ····· 234
제4절 맺음말 ····· 236
참고문헌 ····· 238

제8장 기업 스케일업(Scale-up)을 위한 중소기업 지원정책 개선방안 (김민호) ····· 239
제1절 중소기업 지원정책에 대한 상황인식 및 문제점 ····· 240
1. 기업 성장의 역할 ····· 240
2. 중소기업 지원 현황 및 문제인식 ····· 242
제2절 전략 및 핵심 과제 ····· 248
1. 기업 혁신·성장에 중점을 둔 정책 전환 ····· 249
2. 데이터·증거 기반의 성과중심 기업 지원정책 개편 ····· 257
제3절 맺음말 ····· 266
참고문헌 ····· 268

제9장 기업 생산성 제고를 위한 정책금융 개선방안 (남창우) ····· 270
제1절 정책금융에 대한 상황인식 및 문제점 ····· 271
1. 경제발전에 비해 과도한 정책금융 비중 ····· 271
2. 정책금융의 생산성 저해 가능성 ····· 274
3. 정책금융 기능의 비효율성 ····· 276
제2절 생산성 제고를 위한 전략 및 핵심 과제 ····· 280
1. 정책금융 체계의 선진화 ····· 280
2. 정책금융의 업무 및 역할 개선 ····· 282
3. 정책금융 지원대상의 전환 ····· 287

제3절 맺음말 ····· 288
참고문헌 ····· 290

제3부 견고한 사회자본의 확충

제10장 효율적이고 유연한 규제 (양용현 · 김두얼) ····· 295
제1절 신산업 · 신시장 활성화를 위한 규제 개선 ····· 298
1. 포괄적 네거티브 규제체계 전환은 장기적 과제 ····· 298
2. 규제샌드박스 시범사업 후 신속한 제도 개선 ····· 299
3. 다부처 관할 규제는 대통령실이 적극 조정 ····· 300
4. 적극적인 이해관계자 갈등 조정이 가장 시급 ····· 302
제2절 진입규제 개선: 전문서비스 면허제도를 중심으로 ····· 303
1. 자격 및 면허 제도 ····· 304
2. 인력공급 제한의 수단이 된 면허제도 ····· 305
3. 인력통제의 사회적 비용 ····· 306
4. 개선방안 ····· 308
제3절 규제 관리제도를 통한 규제 효율화 ····· 309
1. 규제영향분석 역량을 중요규제에 집중 ····· 310
2. 규제비용감축제 적용 범위를 좁히되 집행은 강화 ····· 312
3. 생산성 향상을 위한 일괄 정비 ····· 315
4. 규제심사 절차 회피 방지 ····· 316
제4절 유연한 규제 수단(자율규제) ····· 317
1. 자율규제의 장 · 단점 ····· 317
2. 자율규제의 유형과 현황 ····· 318
3. 자율규제의 확대 및 개선 ····· 320
참고문헌 ····· 324

제11장 대기업 사익편취행위 규율 개선과 혁신 제고 (조성익) ····· 326
제1절 사익편취 규율 현황과 효과성 ····· 327
1. 공적 규율 ····· 329
2. 이해관계자에 의한 자율 규율 ····· 336
제2절 생산성 제고를 위한 사익편취행위 규율 전략 ····· 347
1. 사례별 사후규율을 통한 판단기준 규범화 ····· 347
2. 자율 감시 기능 제고를 위한 제도 정비 ····· 349
3. 기업과 자연인 분리 규율을 통한 기업 가치 제고 ····· 352
4. 현안 쟁점 논의 1: 동일인 제도 ····· 353
5. 현안 쟁점 논의 2: 완전자회사 부당지원행위 ····· 354
제3절 맺음말 ····· 356
참고문헌 ····· 358
부 록 ····· 360

제12장 기업 간 협상력 격차 완화와 거래의 공정성 제고 (이진국) ····· 365
제1절 기업 간 거래와 생산성 ····· 365
제2절 협상력 격차의 발생 원인과 사례 ····· 366
1. 거래의존도 심화 ····· 366
2. 홀드업 문제(Hold-up problem) ····· 368
제3절 기업 거래의 계약 양상과 문제점 ····· 371
1. 수의계약 방식에 대한 과도한 의존 ····· 371
2. 하도급 계약에서의 표준계약서 활용 수준 ····· 373
3. 하도급 단가 변동과 영향 요인 ····· 377
4. 하도급 위탁 취소 및 변경 사유 ····· 379
5. 하도급 대금 지급 비율 및 미지급 사유 ····· 381
제4절 기업 거래의 공정성 제고를 위한 정책방향 ····· 382
1. 공정한 기업 거래: 갑을 관계를 넘어서는 모든 기업의 기본 원칙 ····· 383

2. 표준계약서의 활용성 제고를 위한 정책방향 ····· 385
3. 수급사업자 협상력 강화 정책의 활용성 제고 ····· 386
4. 불공정 하도급 거래 행위에 대한 규율 강화와 법의 모호성 문제 개선 ····· 388
5. 맺으며 ····· 390
참고문헌 ····· 392

제13장 법치주의 강화를 통한 생산성 제고 (김두얼) ····· 393
제1절 서 론 ····· 393
제2절 형벌 관련 법령 개정과 입법 과정 개선 ····· 394
1. 형벌조항 및 형벌 수준의 증가 ····· 394
2. 문제의 원인과 개선방안 ····· 397
제3절 분쟁해결의 효율성 제고 ····· 402
1. 법원 판결의 공정성과 신속성 악화 ····· 402
2. 문제의 원인과 개선방안 ····· 405
제4절 결 론 ····· 410
참고문헌 ····· 412

제14장 지역 간 경쟁을 위한 균형발전과 분권의 조화 (박진) ····· 413
제1절 현황과 문제점 ····· 413
1. 균형발전: 수도권 집중 해소 ····· 413
2. 지방분권 ····· 418
제2절 평가와 향후 정책방향 ····· 421
1. 균형발전 ····· 421
2. 지방분권 ····· 423
3. 정책방향 ····· 425
제3절 정책과제 ····· 426
1. 행정체계 개편: 광역시·도 통합 ····· 426
2. 세입분권: 차등공동법인세 도입 ····· 430

3. 세출분권: 포괄보조금제 강화 등 ····· 434
4. 행정분권: 토지규제 완화 ····· 438
제4절 결 론 ····· 446
참고문헌 ····· 448

◈ 표 목 차

<표 1- 1> 경제성장률과 요소별 성장기여도 ····· 2
<표 1- 2> 한국경제 생산성 제고를 위한 개혁방안 요약 ····· 17

<표 2- 1> 정부가 추진 중인 교육개혁 과제 중 가장 필요한 과제에 관한 인식 ····· 37
<표 2- 2> 학생 1인당 월평균 사교육비(사교육 미참여 학생 포함) ····· 42
<표 2- 3> PISA 평균점수와 교육 형평성 지표들의 국제비교 및 추이 ····· 47
<표 2- 4> 학교별 기초생활수급 대상 학생 비율에 따른 학업성취 수준 비율 ····· 49
<표 2- 5> OECD 주요국의 교원 1인당 학생 수 ····· 53

<표 3- 1> 학교급별 사교육 참여율 및 주당 참여시간(2022~23년) ····· 69
<표 3- 2> 학교장의 현재 학교 근무연수 및 학교장으로 근무한 총연수 ····· 71
<표 3- 3> OECD 국가 초중등교육 재원 조달 및 지출 주체 ····· 76
<표 3- 4> 제21대 국회 교육감 선거 관련 법안 발의안 ····· 87
<표 3- 5> 교육감 선출제도 대안의 내용과 특징 ····· 88

<표 4- 1> 한국의 고등교육 재정지원 수준 국제비교 ····· 100
<표 4- 2> 역대 정부별 대학 구조개혁 정책 요약 ····· 104
<표 4- 3> 네트워크, 협력, 연합, 통합: 대학 간 연계・협력의 다층적 스펙트럼 ····· 108
<표 4- 4> 지방거점국립대학의 교육 및 연구 경쟁력 분석 결과 ····· 117
<표 4- 5> 국가중심국립대학의 성과분석 결과 ····· 118

<표 5- 1> 유사・중복 정책 및 투자사례: 기술창업 ····· 135
<표 5- 2> 선도기술개발사업(G7) 참여 기업 수와 연구비 ····· 137
<표 5- 3> 주요 지원별 R&D 조세감면 현황 ····· 139
<표 5- 4> 주요국의 핵심 국가전략기술 ····· 145
<표 5- 5> 출연(연)의 역할과 평가 재구조화 ····· 146

<표 5- 6> 출연형 R&D와 융자형 R&D 비교 ····· 152

<표 6- 1> 사업체 종사자 규모별 고용안정성과 근로조건: 남성 ····· 172
<표 6- 2> 사업체 종사자 규모별 고용안정성과 근로조건: 여성 ····· 172
<표 6- 3> 현행 주요 유연근로제도 ····· 183
<표 6- 4> 유연근무제 미활용 일자리 종사자의 유연근무제 활용 희망 유형 ····· 184
<표 6- 5> 유연근로의 노동생산성 효과에 대한 실증연구 사례 ····· 187

<표 7- 1> 경제활동참가율과 고용률 국제비교(15~64세) ····· 219
<표 7- 2> 노동생산성 국제비교 ····· 219
<표 7- 3> 사업체 규모별 조직현황 ····· 220
<표 7- 4> 임금근로자 1,000인당 근로손실일수 ····· 228
<표 7- 5> 주요국의 대체근로 관련 제도 ····· 229

<표 8- 1> 중소기업 지원사업 현황(전체) ····· 242
<표 8- 2> 중소기업 지원정책 혁신 전략 및 핵심 과제 요약 ····· 248

<표 9- 1> 기업 생산성 제고를 위한 정책금융 개선방안 요약 ····· 280

<표 10- 1> 전문서비스 분야 상품시장규제지수 ····· 297
<표 10- 2> 규제심사 결과 요약 ····· 310
<표 10- 3> 국내 자율규제의 사례 ····· 319
<표 10- 4> 자율규제를 적용할 분야와 주의할 점 ····· 322

<표 11- 1> 2015년 이후 공정위의 부당지원행위/사익편취행위 규제 현황 ····· 330
<표 11- 2> 증권 관련 집단소송의 진행 상황 ····· 340
<표 11- 3> 주주총회 안건에 대한 국민연금 의결권 행사 현황 ····· 342
<표 11- 4> 안건별 반대 행사 내역 ····· 343
<표 11- 5> 기금이 반대 의결권을 행사하고 부결된 사례 ····· 344
<표 11- 6> 규율 주체별 사익편취행위 규율 방식과 효과성 ····· 346

<부표 11-1> 광업 및 제조업에서 대규모 기업집단이 차지하는 비중 ····· 360
<부표 11-2> 상위 5대 및 6대 이하 대규모 기업집단의 광업 및 제조업 내 비중 ····· 361

<표 12- 1> 수급사업자가 OEM 및 PB 제품을 납품한 제조 원청 또는 대규모 유통기업 수 (2016년 기준) ····· 368
<표 12- 2> 원사업자의 전속거래 업체 수 비중, 구매 비중, 지속기간 ····· 369
<표 12- 3> 원사업자의 법 위반 혐의 비율 및 유형 ····· 370
<표 12- 4> 부당 경영간섭의 세부 유형별 혐의 비율 ····· 371
<표 12- 5> 수급사업자로 선정된 방식 ····· 372
<표 12- 6> 표준계약서 미사용 이유(제조업) ····· 376
<표 12- 7> 하도급 계약 진행 단계에 따른 계약 요소 ····· 377
<표 12- 8> 하도급 대금 변동 경험 비율(2022년) ····· 378
<표 12- 9> 취소·변경 없이 하도급 계약을 이행한 비율(2022년) ····· 380
<표 12-10> 하도급 대금 지급 및 미지급 비율(2020년) ····· 381
<표 12-11> 매출액 하위 및 하도급 하위 단계 수급사업자들을 중심으로 나타난 기업 거래 양상 383
<표 12-12> 정당한 사유에 대한 설명이 미제시된 하도급법 조항 사례 ····· 390

<표 13- 1> 세계정의프로젝트 “법치주의 지수”에서 한국의 순위(2023년) ····· 403
<표 13- 2> 기업활동(Doing Business)지수에서 한국의 순위(2020년) ····· 403
<표 13- 3> 민사소송 1심 항소율의 국가 간 비교(2008~10년) ····· 403

<표 14- 1> 인구증가율 상위 5개 광역시 혹은 기초단체 ····· 417
<표 14- 2> 권역별 순이동자 추이(2000~23년) ····· 417
<표 14- 3> 권역 간 순이동 규모(2023년) ····· 417
<표 14- 4> 2024년도 지방소멸대응기금 기초지원계정 배분 기준 ····· 421
<표 14- 5> 광역시·도 통합 대안 ····· 429
<표 14- 6> 차등공동법인세의 기대효과 ····· 433

◈ 그 림 목 차

[그림 1- 1] 잠재성장률과 요소별 성장기여도 ····· 2

[그림 2- 1] 교육의 사회 이동성 제고 역할에 대한 각국 청년의 인식 ····· 29
[그림 2- 2] 부모 소득이 자녀 소득에 영향을 미치는 경로 ····· 31
[그림 2- 3] 부모의 사회경제적 지위에 따른 아동 지능의 발달 궤적: 영국 ····· 34
[그림 2- 4] 부모의 사회경제적 지위에 따른 아동 지능의 발달 궤적: 한국 ····· 34
[그림 2- 5] 기초학력미달 중학생 비율의 추이 ····· 48
[그림 2- 6] 기초학력미달 고등학생 비율의 추이 ····· 48
[그림 2- 7] 서울지역 고1 학생의 고교 유형별 가정배경 ····· 57

[그림 3- 1] TIMSS 2019 자료 기반 국가별 사교육 참여율 ····· 68
[그림 3- 2] 우리나라 초중고 학생의 사교육비 총액 및 증가율(2007~23년) ····· 68
[그림 3- 3] OECD 국가 각 정부 단위의 의사결정권 수준 비교(공립중학교, 2017년) ····· 70
[그림 3- 4] OECD 중학교 교장 연령 비교 ····· 72
[그림 3- 5] 중학교 교사들의 교수-학습 효능감 국제비교 ····· 73
[그림 3- 6] 중학교 교사들의 직무 만족도 국제비교 ····· 73
[그림 3- 7] 지방교육재정교부금 추이(2013~22년) ····· 76

[그림 4- 1] 대학입학정원 대비 입학자원 규모 ····· 98
[그림 4- 2] 고등교육 이수자의 고용률 국제비교 ····· 102
[그림 4- 3] 대졸자 전공·직업 간 미스매치 ····· 102
[그림 4- 4] 일자리·전공 불일치율 ····· 102
[그림 4- 5] 일본 사립대학의 학부 단위 등 사업 양도의 유연화 개념도 ····· 113
[그림 4- 6] 수요에 따른 대학 내 입학정원 조정에 대한 교수 설문조사 결과 ····· 116
[그림 4- 7] 미국 주정부의 재정지원 중 성과기반 재정지원 비율 현황(2017년) ····· 120

그림목차

[그림 4- 8] 미국 주정부의 성과기반 재정지원에서 사용되는 지표 사례 ····· 121

[그림 5- 1] 주요 국가들의 GDP 대비 정부 연구개발투자 변화 추이 ····· 130
[그림 5- 2] 주요 국가들의 GDP 대비 민간기업 연구개발예산 변화 추이(2020년) ····· 131
[그림 5- 3] 국가별 상위 10% 인용 논문 수 ····· 132
[그림 5- 4] PCT 국제특허출원 수 ····· 133
[그림 5- 5] R&D 투자에서 경제적 성과 창출까지의 경로 복잡성 ····· 133
[그림 5- 6] 공공 R&D 증가에 따른 국가별 TFP 및 민간 R&D에의 영향 ····· 134
[그림 5- 7] 정부 R&D의 혁신 주체별 연구비(2022년 기준) ····· 136
[그림 5- 8] 정부 R&D 중 공동연구 및 협력유형별 비중 ····· 138
[그림 5- 9] 사업화 촉진을 위한 R&D PPP 구조 ····· 141
[그림 5-10] 독립연구기관(Independent Research Organization) MTC의 회원제도 ····· 142
[그림 5-11] 우리나라의 과학기술 분야 정부출연연구소 현황 ····· 143
[그림 5-12] 증가하는 집단연구의 중요성 ····· 148
[그림 5-13] 블록펀딩의 다양한 스펙트럼 ····· 149
[그림 5-14] 모호해지는 R&D 단계 구분 ····· 150
[그림 5-15] 융자형 R&D 해외사례 ····· 152
[그림 5-16] 다양한 정책혼합 예시 ····· 153

[그림 6- 1] OECD 정규직 고용보호: 부당해고 규제체계 세부지수 ····· 168
[그림 6- 2] OECD 임시직 고용보호: 사용규제 세부지수 ····· 169
[그림 6- 3] 임금근로자의 연령별 중위 근속연수 ····· 170
[그림 6- 4] 임금근로자의 연령별 1년 이하 근속자 비중 ····· 171
[그림 6- 5] OECD 회원국의 1인당 연간 근로시간과 노동생산성 ····· 177
[그림 6- 6] OECD 국가별 주 50시간 이상 근로 비중 ····· 177
[그림 6- 7] 근로시간에 대한 산출량 및 한계노동생산성 ····· 178
[그림 6- 8] OECD 국가별 법정근로시간과 연간 근로시간 ····· 180
[그림 6- 9] 임금근로자 중 유연근무제 활용 비율 ····· 184

[그림 6-10] 유연근무제를 도입하지 않은 1순위 이유 ····· 186
[그림 6-11] 근속 10년차 대비 근속 20년차 임금상승률 ····· 194
[그림 6-12] 연공임금체계와 정년 ····· 195
[그림 6-13-A] 생산성의 변화 ····· 197
[그림 6-13-B] 정년연장 ····· 197
[그림 6-14] 호봉급 활용의 변화(2014~22년) ····· 201
[그림 6-15] 기본급 체계 존재 및 연봉제 도입 비율의 변화(2014~22년) ····· 203
[부도 6-1] 직능급 및 직무급 사용비중의 변화(2014~22년) ····· 214
[부도 6-2] 기타급 및 2개 이상 임금체계 사용 사업체 비중(2014~22년) ····· 215

[그림 7- 1] 연도별 노조조직률 및 조합원 수 ····· 220

[그림 8- 1] 국가별 고성장 기업(일자리 기준) 비율(2017년 기준) ····· 241
[그림 8- 2] 고성장 기업과 젊은 기업의 비중 하락 ····· 242
[그림 8- 3] 2022년 중소기업 지원사업 지원기업 수 분포 ····· 243
[그림 8- 4] 중소기업 지원사업별 지원기업 수와 평균 지원금액 분포 ····· 244
[그림 8- 5] 대·중소기업 노동생산성 격차 증가 ····· 245
[그림 8- 6] 기업 종사자 규모별 종사자 수 비중 ····· 245
[그림 8- 7] 클라우드 컴퓨팅 서비스를 구매한 기업(2021년) ····· 246
[그림 8- 8] 중소기업의 네트워크 기술 활용 및 혁신 네트워크 참여 지수 ····· 247

[그림 9- 1] 한국 금융시장에서 정책금융의 비중 ····· 272
[그림 9- 2] 정책금융 및 벤처캐피털의 국제 비교 ····· 273
[그림 9- 3] 기업차입금 대비 신용보증 규모가 생산성 및 수익성에 미치는 영향 ····· 275
[그림 9- 4] 한국의 정책금융 체계 ····· 277
[그림 9- 5] 직·간접금융이 경제성장에 미치는 영향 ····· 278
[그림 9- 6] 직·간접금융이 은행산업 수익성에 미치는 영향 ····· 279

[그림 10- 1] 2022년도 글로벌 100대 유니콘기업 관련 국내 규제 요약 ····· 296

그림목차

[그림 10- 2] 세무사 시험 응시자 수와 합격률 ····· 307
[그림 10- 3] 법전원 입학을 위한 법학적성시험 응시자 수 ····· 308
[그림 10- 4] 2023년 규제비용감축제 운영 현황 ····· 313

[그림 11- 1] 지주회사 수 추이 ····· 334

[그림 12- 1] 수급사업자의 매출액 규모별 하도급 거래 형태(제조업, 2022년) ····· 367
[그림 12- 2] 수급사업자의 매출액 규모별 계약방식 비중(제조업, 2022년) ····· 373
[그림 12- 3] 하도급 계약 시 표준계약서 100% 사용 비율 ····· 374
[그림 12- 4] 수급사업자의 매출액 및 계약 규모별 표준계약서 100% 사용 비율(제조업, 2022년) 375
[그림 12- 5] 하도급 거래 단계별 표준계약서 100% 사용 비율(제조업) ····· 375
[그림 12- 6] 하도급 단가 영향 요인(제조업) ····· 379
[그림 12- 7] 수급사업자의 거래단계별 하도급 단가 영향 요인(제조업) ····· 379
[그림 12- 8] 위탁의 취소 또는 변경 사유(제조업) ····· 380
[그림 12- 9] 하도급 대금 감액 사유(제조업) ····· 382
[그림 12-10] 하도급을 받기도 주기도 하는 수급사업자 비중 ····· 384
[그림 12-11] 하도급 대금 조정제도를 알고 있는 수급사업자의 비중 ····· 387

[그림 13- 1] 법치주의와 경제성장 간의 상관관계 ····· 394
[그림 13- 2] 형벌조항 포함 법률 비율 ····· 396
[그림 13- 3] 자유형 및 벌금형의 평균 수준(1948~2017년) ····· 396
[그림 13- 4] 국회별 법안 발의 건수 ····· 397
[그림 13- 5] 자유형 1년당 명목 벌금액의 분포(1970~2017년) ····· 399
[그림 13- 6] 민사소송 1심 사건의 항소율(소액사건 제외) ····· 404
[그림 13- 7] 민사소송 1심 사건 처리 기간(1980~2021년) ····· 404
[그림 13- 8] 법원에 접수된 전체 사건 및 본안사건 수(1974~2022년) ····· 406
[그림 13- 9] 민사소송 1심의 총소송가액 및 GDP 대비 비율 ····· 406
[그림 13-10] 판사 업무부담: 판사 일인당 처리 사건 수(2000~19년) ····· 407

[그림 13-11] 대법원에 접수된 본안사건 수 ····· 409

[그림 14- 1] 수도권의 인구 비중 추이와 전망(1970~2023년) ····· 415
[그림 14- 2] 재정자립도와 재정자주도 추이(전국 평균) ····· 419
[그림 14- 3] 시도별 순이동률(2023년) ····· 422
[그림 14- 4] 지역별 법인세 배분 ····· 432
[그림 14- 5] 지역자율계정 규모와 비중 추이 ····· 435
[그림 14- 6] 제4차 수도권정비계획(2021~40년)상 권역 분류 ····· 442

제1장

서론: 생산성 제고를 위한 정책방향

조 동 철 (한국개발연구원)
남 창 우 (한국개발연구원)

제1절 성장률과 총요소생산성(TFP) 하락 추세

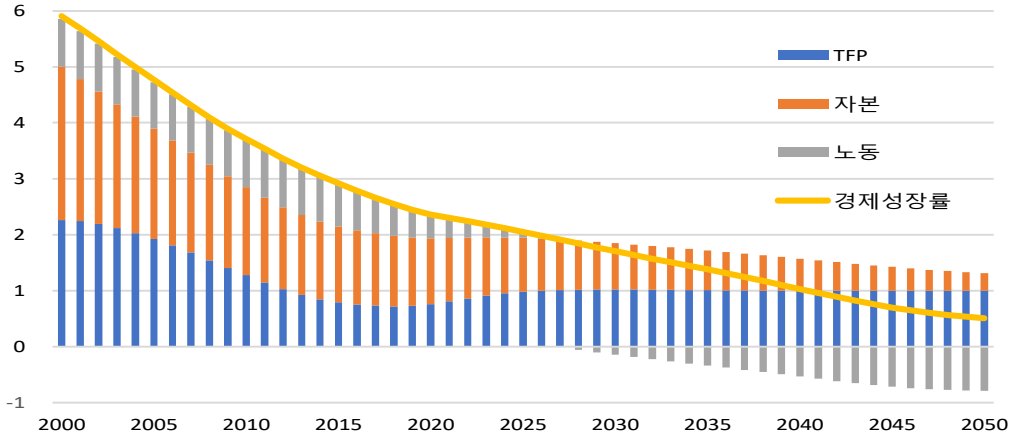
1. 성장률 하락 추세와 함의

우리 경제는 1980년대에 연평균 9%의 고성장을 기록한 이후 지속적인 성장률 하락 추세를 겪어 왔다. [그림 1-1]은 KDI에서 추정한 우리나라의 잠재성장률 변화 추이를 보여주고 있는데, 이 추정치에 따르면 현재 우리나라의 잠재성장률은 2% 내외까지 하락한 것으로 나타나고 있으며, 향후에도 성장률 둔화 추세는 지속될 것으로 예상된다.

사실 우리 경제의 성장률 하락은 상당 부분 예견됐던 부분이다. 노동의 성장기여도는 인구증가세가 둔화함에 따라 (여성 및 고령층의 노동시장 참여도 증가에도 불구하고) 하락할 수밖에 없으며, 최근의 심각한 저출산 현상을 감안할 때 향후에는 성장기여도가 음(-)의 영역에 머무를 것이 거의 확실시되고 있다. 자본축적의 성장기여도도 전 국가적 자원 동원을 수반한 산업화 시대의 높은 증가세를 기대하기 어려울 뿐 아니라, 이미 여타 선진국들보다 더 높은 자본집약도(=자본/GDP)에 도달해 있는 우리 경제가 급속한 자본축적을 지속하여 자본집약도를 끝없이 높여갈 것으로 예상하기는 어렵다.

그럼에도 불구하고 최근의 성장률 하락 추세를 우려하는 가장 큰 이유는, 성장률 하락이 '총요소생산성(Total Factor Productivity)' 증가세 하락에 의해 가속화되고 있기

[그림 1-1] 잠재성장률과 요소별 성장기여도



자료: KDI.

<표 1-1> 경제성장률과 요소별 성장기여도

(단위: %, %p)

	경제성장률	노동	자본	총요소생산성
1991~2000년	7.2	1.0	3.8	**2.3**
2001~2010년	4.7	0.8	2.0	**1.9**
2011~2019년	2.9	0.9	1.4	**0.7**

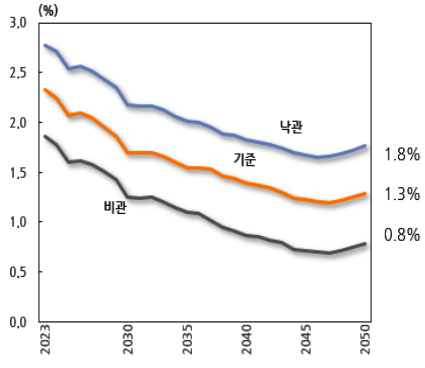
자료: KDI.

때문이다. 노동과 자본이라는 '생산요소 투입에 의한 성장'이 한계에 봉착할 것이 명확한 상황에서, 성장률 하락 추세를 완충할 수 있는 버팀목으로 지목되던 사회 전반의 효율성 증진, 즉 총요소생산성의 증가세마저 하락하고 있다는 것이다. <표 1-1>에 의하면, 2010년대의 연평균 성장률은 2000년대에 비해 거의 2%p 가까이 하락했는데, 그 가장 큰 원인이 총요소생산성 증가세의 급락에 있었던 것으로 나타나고 있다. 사실 1%를 하회하는 총요소생산성 증가율은 유사한 형태의 분석을 통해 추정된 선진국들의 총요소생산성 증가율에도 미치지 못하는 수준으로서, 생산요소 투입에 의한 성장 과정에서도 비교적 높은 총요소생산성 증가세를 유지해 왔던 우리나라의 '기적적 성장' 시대가 저물고 있음을 시사하고 있을지 모른다는 우려를 자아내는 대목이다.

향후에도 노동과 자본의 성장기여도가 하락 추세를 보일 것임이 거의 확실한 상태에서, 현재의 총요소생산성 증가율이 회복되지 못한다면 우리나라의 장래는 꽤 어두울 것으로 보인다. 우선 총요소생산성 증가율이 개선되지 못하고 현재(0.7%) 수준에

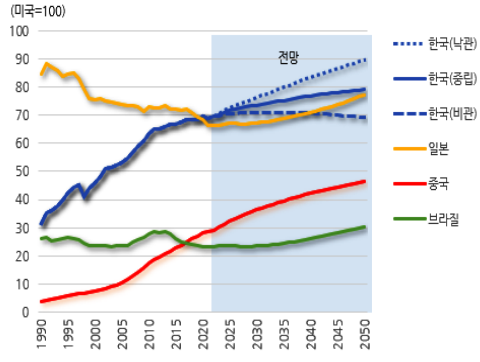
[그림 1-2] 경제성장률과 요소별 성장기여도

A. 1인당 GDP 증가율 전망



주: 총요소생산성(TFP) 증가율 시나리오는 기준 1.0%(OECD 상위 25~50%), 비관 0.7%(2010년대 흐름 유지), 낙관 1.3%(OECD 상위 25%).
자료: 정규철, 「장기경제성장률 전망과 시사점」, 제2차 KDI 국가미래전략 컨퍼런스, 2023. 3. 30.

B. 1인당 GDP의 미국 대비 비율 (1990~2022년 실적, 2023~50년 전망)



주: 미국, 일본, 중국, 브라질에 대해서는 OECD 전망을 적용하고, 한국에 대해서는 KDI 전망을 적용.
자료: OECD, "Long-term Baseline Projections," *Economic Outlook*, 114, December 2023.

머무르는 '비관적 시나리오'가 실현될 경우, 우리나라의 성장률은 2050년에 이르기 전에 음(-)의 영역에 진입할 것으로 예상된다. 물론 인구가 축소되는 경제의 성장률이 음(-)의 영역에 진입한다는 것이 1인당 소득이 줄어든다는 것을 의미하지는 않는다(그림 1-2-A 참조). 그러나 이 경우, 1인당 소득의 증가세도 크게 둔화되면서 수십 년간 빠른 속도로 축소시켜 온 미국과의 소득 격차가 확대되기 시작할 것으로 추정되며(그림 1-2-B 참조), 미국과의 소득 격차를 조금이라도 축소시켜 나가기 위해서는 총요소생산성 증가율이 1% 내외로 회복되는 '기본 시나리오' 정도는 실현되어야 한다. 소득이 한 사회의 성패를 가름하는 유일한 지표는 아닐지 모르나, 수많은 사회적 가치를 제고하는 데에 소득증가세 둔화만큼 큰 장애요인도 없을 것이라는 점에서 성장세 둔화 추세에 대한 경각심은 항상 유지될 필요가 있다.

2. 총요소생산성 하락 추세의 원인

이처럼 총요소생산성 증가세가 하락한 배경에는 수많은 요인이 복합적으로 작용하

고 있을 것이나, 개념상 **(1) 기술진보 속도의 둔화**(경제학 용어로 표현한다면, '생산가능곡선'의 팽창 제약)와 **(2) 생산자원 배분의 효율성 제고 둔화**('생산가능곡선'상에서 보다 효율적인 위치로의 이동 제약)로 크게 나누어 생각해 볼 수 있다. 물론 생산자원을 보다 효율적으로 배분함으로써 기술진보를 촉진할 수도 있고, 기술진보가 생산자원 배분의 효율성에도 결정적인 영향을 미친다는 점에서 두 개념이 완전히 분리될 수 없음은 주지할 필요가 있다.

가. 기술진보 속도의 둔화

기술진보 속도가 과거에 비해 둔화된 첫 번째 요인으로는 선진기술과의 격차 축소로 인한 **'따라잡기'의 한계**를 꼽을 수 있다. 저개발국에서 출발한 우리는 경제를 과감히 개방하고 선진문물을 적극적으로 받아들이면서 빠른 성장을 이루어 낸 대표적 국가이다. 1960~70년대의 경제개발 초기 단계에는 일본 등 선진국의 생산기술을 모방하였을 뿐 아니라, 선진국의 사회·경제 제도도 적극 참고하여 우리나라의 시장경제 시스템을 발전시켜 왔다. 이러한 '따라잡기'가 경제개발 초기에는 총요소생산성 제고를 위해 매우 유효한 전략임이 틀림없으나, 선진국과의 기술 격차가 축소됨에 따라 '따라잡기'는 한계에 직면할 수밖에 없으며, 이에 따라 기술진보 속도가 점차 둔화되는 것은 불가피한 현상일 수 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 새로운 기술의 개발을 통해 우리 스스로 경쟁력을 확보해 나가야 함이 자명하다. 실제 우리 경제는 그 방향으로 진화해 왔으며, **연구개발투자의 확대**는 이러한 노력과 가장 직접적으로 연관된 부분이라고 할 수 있다. GDP에서 차지하는 비중이라는 양적 지표로 볼 때, 이제 우리나라의 연구개발투자는 여느 선진국 못지않은 수준까지 확대되었다. 그러나 이러한 양적 확대에도 불구하고, 확대된 연구개발투자가 과연 경제 전반의 총요소생산성을 증가시키는 데에 얼마나 효과적으로 활용되고 있는지에 대해서는 상당한 아쉬움이 남아있다.

그러나 사회 전반의 기술진보와 관련하여 더 큰 문제를 노출하고 있는 부분은 교육경쟁력인 것으로 보인다. 교육은 사회구성원의 지식수준 향상을 통해 기술진보의 원천을 제공하는 기제로서, 해방 이후의 적극적 교육정책이 경제도약의 발판을 제공했다는 데에 이의를 제기하는 학자는 거의 없다. 그러나 경제발전과 환경 변화에 맞추어 우리 교육시스템이 탄력적으로 적응하는 데에 많은 한계를 노정하고 있음을 부

정하는 학자도 많지 않다. 이른바 '따라잡기 모방경제'에서는 보다 많은 구성원들에게 선진문물을 학습시키는 과거의 '주입식 교육'이 효과적이었을 수 있다. 그러나 이제 스스로 기술개발을 주도할 '창의형 인재'의 필요성이 높아지고 있음에도, 이러한 환경 변화에 적절히 대응하지 못해온 **경직적 교육시스템의 부작용**이 각종 관련 지표에서 명확히 드러나고 있다. 공교육비의 지속적 증가에도 불구하고 초중고 학생의 기초학력 수준이 2010년대 이후 점차 저하되고 있으며(OECD PISA), 고등교육 이수율은 세계 최상위권(63개국 중 5위 이내, IMD)인 반면 대학교육 경쟁력은 하위권(63개국 중 50위권 내외, IMD)에 머물러 있다. 전 세계적으로 기술환경 변화가 급속히 진행되고 있음에도 대학의 학과 정원이 경직적으로 운용됨에 따라, 국제경쟁력을 갖춘 인재를 원하는 기업의 인력 운용에 작지 않은 차질을 초래하고 있을 뿐 아니라, 수많은 청년이 전공과 관계없는 업무에 종사(24개국 중 1위, OECD, 2015)하게 됨에 따른 인적자원의 낭비 문제도 점차 심각해지고 있다.

나. 자원배분 효율성 저하

한 사회의 기술수준 향상이 그 경제의 생산성을 증가시키는 주요 요인이라는 점은 매우 직관적이다. 그러나 동일한 기술수준과 주어진 생산요소(노동 및 자본)하에서도 이들 자원을 보다 효율적으로 배분함으로써 사회 전반의 생산성을 크게 향상시킬 수 있다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 과학기술이 여느 선진국 못지않게 발전했던 소련이 자원의 합리적 배분시스템을 확보하지 못하여 마침내 붕괴했던 경험은, 한 경제의 지속적 생산성 향상을 위해서는 자원배분 문제가 기술발전보다 오히려 더 중요한 논점일 수도 있음을 시사한다.

우선 이미 확보된 기술을 실생활에 접목시켜 **생산성을 향상시키고자 하는 시도를 가로막는 과도한 진입규제**를 생각해 볼 수 있다. 신약과 같이, 확보된 기술의 안정성 검증 등을 위한 합리적 규제가 필요하다는 점에 대해서는 별다른 이견이 없을 것이다. 그러나 논쟁을 촉발하는 대부분의 규제들은, 그 규제를 통해 경제적 이득(경제학에서는 이러한 이득을 '렌트'라고 지칭한다)을 취하고 있는 특정 이해관계자들의 반발 때문에 유지·강화되고 있음을 부인하기 어렵다. 대형 쇼핑몰의 진입에 대한 '골목상권'의 반발, '우버' 및 '타다'의 시장진입에 대한 택시업계의 반발, '로톡' 등 플랫폼 서비스업 진출에 대한 변호사 업계의 반발, 그리고 어쩌면 최근 진행되고 있는 의

대 정원 확대에 대한 의사들의 반발도 이 범주에 속할 수 있다. 이처럼 대다수 사회 구성원의 이익에 부합함에도 불구하고, 기존 규제체계에 의해 보호받던 업계 종사자들(학문적으로는 이들을 '기득권자'로 지칭할 수 있다)의 반발로 인해, 생산성을 제고하기 위한 변화 혹은 '개혁'이 좌초되는 경우는 비일비재하다.

사실, 환경 변화에 적응하지 못한 기업의 퇴출과 유망한 신생 기업의 시장진입, 즉 **'창조적 파괴'는 총요소생산성 개선의 핵심 기제**다. 따라서 기존 기업의 생존을 지원하기 위한 과도한 진입규제가 신생 기업의 출현을 제약함으로써 경제의 건전한 선순환을 훼손하고 있음은 부정하기 어렵다. 실제 우리나라의 자료를 분석한 결과, 기업 간 자원배분 효율성의 악화(misallocation)로 제조업 부문의 총요소생산성 증가율이 연평균 0.6%p 하락한 것으로 추정(오지윤, 2015)되고 있으며, 서비스업이 제조업보다 자원배분의 효율성이 더 빠르게 하락하고 있음(Choi and Roh, 2023)은, 우리 사회가 경제 전반의 생산성 제고를 위한 개혁 추진에 있어 과거보다 훨씬 더 많은 어려움을 겪고 있음을 시사하는 것으로 보인다.

생산물 시장에서의 규제뿐 아니라 생산요소 시장에서의 경직적 규제도 우리 사회의 생산성 제고를 저해하는 작지 않은 걸림돌이다. 아마도 대부분의 직장인들은 본인이 속해 있는 직장의 직원들이 적재적소에 배치되어 있다는 데에 동의하지 않을 것이며, 따라서 새로운 직원을 채용하지 않고도 적절한 인사를 통해 더 많은 성과를 낼 수 있다고 믿을 것이다. 사회 전체로 볼 때, 이러한 문제는 훨씬 더 심각하다. 실현 가능성을 논외로 한다면, 국민 개개인 모두 자신의 능력을 가장 잘 발휘할 수 있는 업무에 종사하는 사회가 가장 이상적인 노동시장 모습임은 부인하기 어렵다. 그런 의미에서, 우리의 노동시장을 가급적 이상적 상태에 가깝게 변화시키고자 하는 것이 경제 전반의 생산성 제고에 도움이 될 것임이 명확하나, 현재 우리 **노동시장에는** 그와 같은 변화를 저해하는 방향으로 작동하는 **수많은 경직적 규제와 관습들(과도한 정규직 고용보호, 경직적 임금체계, 획일적 근로시간 규제 등)이 존재**하고 있는 것으로 보인다(김대일, 2015 등).

우선 정규직에 대한 과도한 고용보호는 비정규직과의 이중구조를 심화시키고 있을 뿐 아니라, 본인의 적성과 능력에 적합한 첫 직장을 구하는 데 실패한 많은 근로자들에게 새로운 기회의 문을 닫아버리는 결과를 초래하고 있다. 호봉제 등 연공서열 위주의 경직적 임금체계는 거의 필연적으로 고령층 임금을 생산성 대비 과도하게 책정하게 함으로써, 고령화에 따라 당연히 추진되어야 할 정년연장을 저해하는 결정적 부

메랑으로 작동하고 있다. 거의 전 근로자에게 획일적으로 적용되고 있는 근로시간 규제도 근로자와 기업의 특수성을 반영한 탄력적 근로활동을 심각하게 위축시키고 있으며, 저출산 대응을 위한 출산 및 육아기 부모의 신축적 근로 도입을 저해하는 요인으로도 작용하고 있다. 이러한 노동시장 경직성이 한정된 인적자본 배분의 효율성을 훼손하여 우리 사회 전반의 생산성 제고를 가로막고 있음은 분명해 보인다.

생산요소의 또 다른 축인 자본의 효율적 배분을 책임져야 할 금융시장에도 아쉬운 부분이 많다. 그중에서도 본 연구에서는 **정부 정책의 직접적 결과물이라고 할 수 있는 과다한 정책금융**에 초점을 맞추고자 한다. 정부가 특정 경제주체들에게 금융을 통한 정책지원을 어느 정도 시행하는 것이 적절한지에 대해서는 많은 논란이 있을 수 있으나, 대부분의 선진국들과 비교하여 우리 사회의 정책금융이 압도적으로 높은 수준임은 부인할 수 없다. 여타 사회적 요인에 대한 고려를 차치한다면, 상대적으로 경쟁력이 취약한 기업이나 재무적 위기에 봉착한 기업에 대한 구제금융과 신용지원은 시장경제의 역동성을 유지하기 위한 '창조적 파괴'를 저해하는 요인으로 작동할 가능성이 크다. 특히 그러한 지원이 일시적 지원에 그치지 않고 장기화될 경우에는 사회 전반의 생산성 향상을 저해할 가능성이 더욱 높다. 최근 우리 경제의 큰 위험요인으로 부각되고 있는 가계부채의 증가에 대해서도 공공의 금융지원 확대가 가장 중요한 요인으로 지적되고 있다는 점 또한 유의할 필요가 있어 보인다.

3. 생산성 제고를 위한 개혁 지체의 원인

이상에서 언급한 바와 같이, 우리 사회는 사회 전반의 생산성 제고를 위한 개혁의 추동력을 점차 상실해 가고 있는 것으로 보인다. 모두가 부러워할 정도의 빠른 경제발전으로 새로운 사회를 건설한 우리 경제가, 과거의 제도와 관습에 얽매여 급속한 환경 변화에 더 이상 탄력적으로 적응하지 못할 경우, 그 결과가 결코 낙관적일 수 없음은 자명하다.

사실 사회의 기존 질서를 변화시키는 개혁은 언제 어디에서나 이해관계자들의 반발을 초래하기 마련이다. 즉, 과거의 제도적·관습적 요인 등에 의해 **자신의 생산성을 초과하는 경제적 보상을 향유해왔던 집단에게 개혁은 반발을 촉발하는 기제**가 될 수밖에 없으며, 그 집단의 정치적 영향력이 클수록 개혁 추진은 어려울 수밖에 없다.

그렇다면 과거에는 가능했던 신속한 구조개혁이 점차 어려워지고 있는 이유는 무

엇일까? 아마도 그 가장 큰 원인은 사회적 합의시스템, 즉 정치환경의 변화에서 찾아야 할 것으로 보인다. 예를 들어 권위주의적 정부 시절에는 사회 전체의 생산성 제고를 위해 일부 이해관계자들의 반발을 강압적으로 억누르며 개혁을 추진할 수 있었다. 정부 주도 산업화를 통한 1960~70년대의 급속한 경제성장, 정부 주도 정책의 부작용(인플레이션, 자원배분 왜곡 등)을 극복하기 위해 고통스러운 경제안정화와 무역자유화를 추진했던 1980년대를 회고해 볼 수 있다. 권위주의적 정부의 일방적 정책추진에 수반되는 위험이 매우 크긴 하나, 개혁 추진의 동력이 강력했던 것만큼은 부인할 수 없다.

이러한 정부 주도 개혁의 동력은 정치민주화가 성취된 1980년대 말 이후 자연스럽게 축소되었다. 몇몇 정책당국자의 신념에 의존하는 개혁방식은 더 이상 작동하기 어려워졌으며, 다수 국민의 동의가 개혁 추진의 전제조건으로 자리 잡았다. 복잡한 이해관계의 변화를 초래할 수밖에 없는 개혁이 왜 필요한지에 대해 일반국민들을 설득해야 하는 쉽지 않은 과정이 추가된 것이며, 그만큼 개혁을 추진하기는 어려운 환경이 형성된 것으로 보인다.

사실 1980년대 말 이후 가장 급진적인 개혁이 추진된 시기는 1990년대 말에 발생한 외환위기의 와중이었다. 전 세계적으로 칭송받을 정도로 과감한 금융개혁이 이루어졌으며, 자본시장을 중심으로 적극적인 개방이 실현되었다. 금융·외환 시장뿐 아니라 노동시장과 공공부문에서도 시장경제체제를 향한 구조개혁이 신속하게 추진되었다. 물론 이 과정에서도 개혁의 피해 계층이 불가피하게 발생할 수밖에 없었으나, 절체절명의 국가적 위기를 극복해야 한다는 국민적 동의가 개혁 추진의 강력한 동력으로 작용했던 것으로 보인다.

그러나 이 시기에 추진된 일련의 개혁들은 '외부로부터 강요된 개혁'이었다는 측면에서 '내부로부터의 자발적 개혁'과는 다소 거리가 있다. 실제 외환위기가 극복되고 경제가 안정화된 이후에는 개혁의 동력을 확보하기가 매우 어려웠던 것으로 보이며, 특히 한미FTA와 광우병 파동 등에 따른 사회적 혼란을 겪으면서 개혁적 정책들은 크게 위축되었다. 지난 10~20년간 정보통신기술의 발전, 인공지능시장의 혁명적 변화, 무역질서의 급변 등 우리 경제를 둘러싼 대내외 환경이 빠르게 변화하고 있음에도 불구하고, 우리 사회는 굵직한 개혁을 추진하는 데에 적극적이지 못해 왔던 것으로 보이며, 2010년대의 총요소생산성 하락은 그 결과물일 가능성이 높다. 이런 관점에서 볼 때, 정치민주화를 성취한 이후 우리 사회가 **사회 전반의 생산성 제고를 위해 일부**

이해관계자들의 반발을 극복할 수 있는 합리적 합의시스템을 형성하지 못하고 있는 것은 아닌지 심각하게 고민할 필요가 있다. 합리적 토론을 통해 이해관계자의 반대를 극복해나가는 성숙한 사회체제가 그 어느 때보다도 절실한 것으로 보인다.

제2절 생산성 제고를 위한 개혁방향

이론상 가장 이상적인 자원배분은 개별 생산요소가 자신의 생산성만큼 보상받는 시스템에서 달성된다. 따라서 사회 전반의 생산성 향상을 위한 개혁의 방향은 생산성과 경제적 보상을 일치시켜 가는 방향으로 진행되는 것이 바람직하다.

가장 직관적인 예로 권력자들의 부패를 생각해 볼 수 있다. 이들은 틀림없이 본인들의 기여에 비해 많은 보상을 향유하고 있는 것이며, 그 피해를 일반국민이 부담하게 된다. 그리고 이러한 세태가 만연하면, 경제주체들은 본인의 생산성을 제고하고자 노력하기보다 권력에 가까워지기 위해 노력할 가능성이 높으며, 이는 사회 전반의 생산성을 치명적으로 훼손시킨다. 부패의 경우보다는 덜 명확하지만, 특정 경제주체들이 제도적 장벽을 통해 생산성 이상의 보상('렌트')을 합법적으로 제공받는 경우도 경제 전반의 생산성을 저해하는 요인이 된다.

물론 현실 경제에서는 개별 생산요소의 생산성을 어떻게 정의하고 측정해야 하는지 등과 관련된 지극히 다양하고 어려운 문제들을 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 사고는 개혁의 정당성을 판단함에 있어 매우 중요하고 유용한 준거를 제공한다. 예를 들어 특정 분야를 보호하고 있는 규제 혹은 제도를 평가함에 있어, 그러한 제도가 과연 다수 국민의 편익을 증진시키는 방향으로 작동하고 있는지가 제도의 존속 여부를 가늠하는 잣대가 될 수 있다. 그런 관점에서, 향후 개혁방향을 설정함에 있어서는 '렌트'를 향유하고 있을지 모르는 **직접적 이해당사자들 못지않게 사회 전반의 소비자 혹은 수요자의 목소리와 이들의 이해를 대변할 전문가들의 의견이 경청될 필요**가 있다고 판단된다.

이하 각 장에는 관련 분야 전문가들의 견해가 피력되어 있다. 전체적으로 3개의 부로 편성되어 있는데, 제1부(2~5장)에서는 창조적 혁신을 제고하기 위한 교육 및 연구개발 분야의 바람직한 변화방향에 대해 논의하고 있으며, 제2부(6~9장)에서는 생산자원의 배분 효율성을 제고하기 위한 노동시장 개혁과제와 기업지원 합리화 방안에 대

해 서술하고 있다. 마지막 제3부(10~14장)에서는 대·중소 기업의 거래질서와 행정·사법 제도와 같은 사회 인프라의 개선을 위한 방안들을 모색하고 있다.

1. 창조적 혁신 제고

제1부의 핵심 주제인 교육은, 스스로의 행위에 책임을 부여할 수 없는 유아기 내지 초등학생에 대해 최대한 보편 교육을 강화하는 한편, 학생의 연령이 높아짐에 따라 점차 개인의 자율성을 강조하는 방향으로 설정되는 것이 바람직하다는 시각에서 출발한다. 어린 학생의 능력개발이 부모의 경제력 때문에 제약되는 현상을 완화하고 사회적 이동성을 증진시키는 것이 우리 사회의 인적자원을 보다 효과적으로 활용할 수 있는 방향이라는 점에 대해서는 이견이 존재하기 어렵다. 그러나 성인이 된 학생에게는 가급적 많은 선택의 기회를 제공하되, 선택의 결과에 대해 스스로 책임을 질 수 있도록 유도하는 것이 적절한 동기 부여를 통한 생산성 제고 노력을 배가하는 방향이라는 점을 감안할 필요도 있다.

그와 같은 시각에서 우선 제2장에서는 유아기 학생의 보편 교육 강화를 위해 유보통합과 늘봄교육의 확대, 그리고 초등학교 저학년의 교육시수를 선진국 수준으로 확대하는 정책이 필요함을 역설하고 있다. 이와 함께, 인적자원의 계층·지역 간 격차 확대의 주요 통로로 지적되고 있는 영어교육을 초등학교에서부터 강화하여 사회적 이동성을 제고하는 한편 특기적성교육 비중을 높여 개개인의 다양한 소질이 개발될 수 있는 여건을 마련해야 한다는 점을 강조하고 있다.

이어서 제3장에서는 중등교육의 개선방안을 제시한다. 저자는 우리나라 중등교육 문제의 가장 중요한 원인을 과도한 일류 대학 프리미엄을 누리기 위한 치열한 대입 경쟁과 이에 따른 사교육 의존도 증대에서 찾고 있다. 따라서 대학입시를 개별 대학의 자율성을 대폭 강화하는 방향으로 전환하고, 수능시험에서 논술형·서술형 비중을 늘려 학생의 자율적 사고 능력을 배양하는 것이 바람직하다는 점을 지적하고 있다. 우리나라의 높은 교육열이 비생산적인 주입식·암기식 교육으로 낭비되지 않고, 비판적 사고능력 배양을 통해 창의적 인재를 길러내는 생산적 투자로 연결되도록 하기 위함이다. 이와 함께, 중고등학교 교장공모제를 전면적으로 허용하고 현재 직선제로 선출되는 시·도 교육감을 시·도지사와 러닝메이트로 선출하는 방식을 제안하고 있다. 중고등학교 교장공모제는 점차 형해화되고 있는 학교장의 의사결정권을 강화

함으로써 단위학교별 자율적 개혁동력을 복원시키는 데에 기여할 것으로 기대되며, 시·도 교육감의 러닝메이트 선출은 시·도 지역에서의 교육적·재무적 책임성 강화에 기여할 것으로 기대된다.

제4장에서는 고등교육의 개혁방안을 제시한다. 특히 고등교육이 입학자원 급감, 재정 위기, 교육 효용성 저하 등의 위기에 직면한 상황에서, 이를 극복하기 위해 구조개혁이 필요하며, 단순한 양적 감축을 넘어 대학 운영방식과 교육·연구 실행방식을 근본적으로 변화시켜야 한다고 주장한다. 특히 대학 간 협력, 연합, 합병 등 다양한 통합방식을 통해 시너지 효과를 극대화하고, 국립대학은 성과기반 재정지원제도 도입 등 유연하고 다양화된 정책을 적용하여 구조개혁을 전략적으로 추진해야 한다고 지적한다.

제5장은 연구개발투자의 효율성을 어떻게 제고할 수 있을지에 대한 고민을 담고 있다. 각종 관련 지표들을 살펴볼 때, 공공과 민간을 막론하고 우리나라 연구개발투자의 양은 부족하다고 보기 어려우나, 그만큼의 성과가 도출되고 있는지에 대해서는 의구심을 품을 만하다. 연구개발투자의 효율성이 높아지기 어려운 구조적 원인으로, 저자는 30개가 넘는 부처별로 파편화된 하향식 R&D 정책구조와 정부출연연구소의 비효율적 재원 배분, 그리고 정치논리에 기인한 정부 R&D 재원의 중소기업 집중 배분 등을 적시하고, 이러한 문제들을 개선해 나갈 방안들을 제시하고 있다. 우선 세계경제의 블록화가 진행되면서 도래하고 있는 기술패권시대에 탄력적으로 대응하기 위해 경직적인 국가 R&D 관리체계에서 벗어나 대기업을 포함한 민간기업이 창의적인 R&D를 주도하고 기술사업화 관점에서 시장수요에 맞는 R&D가 기획될 수 있도록 하는 새로운 투자수단(예: R&D PPP)을 만들어야 함을 역설하고 있다. 이와 함께 정부출연연구소들의 기능을 1) 국가임무, 2) 첨단대형, 3) 기업지원과 현안대응으로 구분하여 각각의 유형에 맞게 역할을 재정립하고, 출연금 일변도의 중소기업 R&D를 기술보증기반 융자·후불·투자형 R&D 등 정책혼합 관점에서 혁신해야 함을 지적하고 있다.

2. 생산자원의 합리적 배분

제2부에서는 노동과 자본이라는 핵심 생산요소가 어떻게 하면 더 효율적으로 배분될 수 있을 것인가에 대해 논의한다. 즉, 지나치게 경직화되어 있는 우리나라 노동시

장의 어떤 부분을 유연화해야 하는지, 그 과정에서 고용안정성과는 어떻게 조화를 추구할 수 있을지, 노사관계는 어떻게 합리화시켜 갈 수 있을지, 정부의 금융지원 정책은 어떤 기준으로 시행해야 하는지 등을 살펴봄으로써, 노동시장과 금융시장의 자원배분 효율성을 높이는 방안을 제안하고자 한다.

우선 제6장은 선진국 중 법적 고용보호 수준이 가장 낮은 미국에 비해서도 우리나라의 실제 고용안정성이 낮다는 문제의식에서 출발한다. 특히 정년 부근에 있는 중장년층의 고용안정성이 극도로 취약하다는 사실은, 고용을 지속시킬 경제적 유인이 제공되지 않은 상황에서 법·제도적 강제만으로 근로자의 고용안정성을 담보하기 어렵다는 점을 시사한다. 따라서 중장년층의 고용안정성을 실질적으로 제고시키기 위해서는 연공급 등 생산성과 유리된 지극히 경직적인 임금체계가 유연화될 필요가 있다는 점을 강조하고 있다. 이와 함께 정규직에 대한 강력한 고용보호제도가 비정규직 고용을 더 불안정하게 만들어 노동시장을 이중구조로 고착화시키는 부작용을 축소시키기 위해, 해고 과정의 법적 예측 가능성을 제고하고 사용자의 금전보상 신청을 허용하는 한편, 비정규직과 회색지대에 있는 근로자에 대한 보호수준을 높일 필요가 있음을 지적하고 있다. 아울러 노동시간에 대해서도, 정부의 획일적인 규제를 완화하는 한편 근로자의 입장이 보다 적극적으로 반영되는 유연근무제와 재택근무가 활성화되는 방향으로의 변화를 모색하는 것이 노동생산성 제고라는 목적에도 부합하는 변화 방향임을 주장하고 있다.

이어서 제7장은 대립적인 우리나라의 노사관계를 보다 생산적인 방향으로 변화시키기 위한 고민을 담고 있다. 우선 대기업에서는 근로조건을 획일적으로 규정하고 있는 노조 중심의 근로자대표제도에서 벗어나 다양한 내부 구성원들의 욕구와 특성에 기반한 노사관계를 구축하는 방향으로 변모시킬 필요가 있음을 지적하고 있다. 이를 위해 노조법이나 노사협의회법이 아닌 근로기준법 개정을 통해 근로자대표의 개념, 선출, 역할 등을 명확히 규정하는 등 근로자대표제도의 개선을 통해 환경 변화에 적합한 방향으로 취업규칙을 합리적으로 변경할 수 있는 노사관계를 정립해 나가는 것이 바람직하다는 입장이다. 아울러 노조와 사용자의 대등성 확보를 위해 파업 시 대체인력 확보와 사업장 점거의 제한에 대해 전향적으로 제도를 변화시키는 한편, 노조가 없거나 유명무실한 중소기업 및 취약근로자들의 사업장에 대해서는 근로조건과 근로계약상의 권리를 보호하기 위한 정부의 노력을 강화할 필요가 있음을 강조하고 있다.

제8장에서는 정부의 중소기업 지원정책을 기존의 보호 및 육성 정책에서 혁신과 성장을 추구하는 '스케일업' 정책으로 변화시켜 나갈 필요가 있음을 역설하고 있다. 특히 AI 기술혁명에 대비하는 기업의 디지털 전환 및 관련 산업 성장을 유인하되, 기업지원방식을 정부의 하향식 지원방식에서 상향식 맞춤형 수행 모델(bespoke model)로 전환하고 민간투자 및 전문가와 연계하여 공동지원하는 방식의 확산을 제안하고 있다. 이를 위해 기업지원 관련 데이터를 통합하고 공개하여 기업지원사업의 투명성을 개선하는 한편 증거기반의 성과중심 기업 지원정책을 안착시킬 필요가 있다는 점을 강조하고 있다.

제9장은 광범위하게 확장되어 있는 정책금융을 어떻게 효율화해 나갈 것인지에 대한 제언을 담고 있다. 우선 지극히 다층화되어 있는 정책금융에 대한 컨트롤 타워(예: 기획재정부)를 마련하여 과도하거나 중첩된 지원이 이루어질 가능성을 차단하고 정책금융의 전반적인 효율성을 제고할 필요가 있음을 지적하고 있다. 보다 세부적으로, 기업대출은 민관혼합대출방식을 고려하고, 기업별 신용보증은 한도비율을 제한하는 한편 CVC를 포함한 모험자본시장에 대한 지원은 강화하여, 정책금융의 치명적 부작용으로 언급되는 기존 기업의 도덕적 해이 가능성을 축소하고 신생 기업의 출현 및 성장 가능성을 제고할 필요가 있음을 지적하고 있다.

3. 견고한 사회자본의 확충

제3부에는 우리 사회의 생산성 제고를 위해 법·제도적 인프라를 개선할 부분이 없는지에 대해 고민한 부분이 서술되어 있다. 끊임없이 제기되는 규제체계 합리화를 보다 효과적으로 추진할 수 있는 행정체계는 무엇인지, 소위 '재벌기업'에서 발생하는 사익편취행위를 규율하는 바람직한 방안은 무엇인지, 원하청 기업 간 발생하는 갈등을 완화하는 방안은 없는지, 경제 문제와 관련된 사법시스템을 보다 효율화하는 방향은 무엇일지, 지역균형발전과 지방분권 문제는 어떻게 조화시켜야 할지에 대한 저자들의 정책방안들이 제시된다.

제10장은 규제체계를 보다 효율적으로 운용하는 방안을 담고 있다. 우선 기술발전에 따라 새로운 산업과 시장이 출현할 때, 기존의 규제체계를 적시에 변화시켜 줄 필요가 있다. 이러한 문제의식하에 도입된 규제샌드박스가 보다 원활히 작동하기 위해서는, 법률 개정이 필요한 경우만을 예외로 인정하고 그 이외의 경우에는 1년 이내에

규제를 개선하는 것을 원칙으로 하는 등의 신속한 의사결정이 필요하다는 점을 주장하고 있다. 그러나 이에 못지않게 중요한 규제개혁은, 자격면허제도의 원래 취지와는 달리 자격증 소지자의 이익을 보호하기 위해 선발인력을 과도하게 제한하는 현상을 완화하거나 철폐하여 전문직 시장에서의 경쟁을 통한 서비스 품질 제고를 유도할 필요가 있다는 점이다. 물론 그 과정에서 불가피하게 발생하는 이해관계자의 갈등을 조정하고 국민의 동의를 수렴하는 정부의 역할이 강화될 필요가 있음은 아무리 강조해도 지나치지 않아 보인다.

제11장은 우리나라 대기업집단의 지배구조와 관련하여 장기간 제기되어 왔던 다양한 이슈들을, 이제는 지배대주주의 사익편취행위 규율 문제로 초점을 좁혀 논의하는 것이 바람직하다는 인식에서 출발한다. 공정위의 직·간접적 규제를 비롯한 다양한 공적 규율은 대기업의 경영투명성을 제고하여 그동안 제기되어 왔던 많은 문제들을 해소하는 데에 일정한 성과를 거두어 왔으나, 지배대주주의 사익편취행위 제어를 위해서는 공적 규율보다 이해관계자에 의한 자율 규율이 보다 효과적일 것임을 지적하고 있다. 특히 사전적이고 일반적인 규제는 지극히 이질적인 성격의 경영 판단을 획일적 잣대로 규제한다는 점에서 지나치게 큰 부작용을 초래할 수 있으므로, 사례별 사후규제를 통해 사안별 판단기준을 규범화하는 정도에 그치는 반면, 이해관계자들의 자율적 감시 기능을 제고하는 것이 바람직하다는 판단이다. 따라서 사외이사의 독립성을 강화하기 위한 다양한 장치들을 권고하고 있으며, 유가증권시장에서의 공시투명성을 제고하는 한편 적대적 M&A가 활성화될 수 있도록 자사주를 활용한 경영권 방어 행위를 제한할 필요가 있음을 언급하고 있다. 마지막으로 자연인보다 기업에 더 초점이 맞춰져 있는 현행 공정위의 사익편취행위 규제는 기업보다 자연인에 대한 규제로 점차 이행해 나가는 것이 바람직하다는 점도 적시하고 있다. 회사의 자원이 총수와 특수관계인에게 부당하게 흘러가는 것이 사익편취행위라는 점을 감안하면 회사도 피해자라고 할 수 있기 때문이다.

제12장은 중견·중소 기업과 관련하여 끊임없이 제기되어 온 하도급 거래 문제와 관련한 정책제언을 담고 있다. 하도급과 관련된 대부분의 문제들은 거래상지위의 불균형 혹은 협상력 격차에 의해 발생한다. 현실적으로 이러한 갑을관계 혹은 을병관계를 완전히 제거하는 것은 가능하지 않을 뿐 아니라 생산성 제고 차원에서 바람직하지도 않을 가능성이 높다. 그러나 엄연히 존재하는 협상력 격차가 불공정 거래로 비화될 가능성을 축소하기 위해 표준계약서의 현실 적용성을 지속적으로 개선하고, 이

의 적용범위와 대상을 넓혀 갈 필요가 있음을 지적하고 있다. 아울러 최근 도입된 중소기업중앙회의 하도급대금 조정 협의 대행 기능과 같이 개별 중소 하도급 업체의 협상력을 제고하는 방안을 확대해 나가는 한편 분쟁 발생에 대한 원사업자의 보복 가능성을 축소시키는 방향으로 유인체계 및 처벌제도를 강화시키는 것도 중요한 정책과제임을 지적하고 있다.

제13장에서는 우리 경제체제의 근간을 이루는 법치주의를 구현함에 있어 사법시스템에 개선해야 할 부분이 있는지 살펴보고 있다. 우선 우리나라 법률에서 형벌의 범위가 지나치게 늘어나는 현상, 즉 과잉범죄화(over-criminalization)를 제어하기 위해 입법부의 과도하고 즉자적인 법안발의가 자제될 필요가 있음을 언급하고 있다. 이를 위해 언론이나 시민단체들이 국회의원의 법안발의 건수보다 질적 측면에 초점을 맞추어 의정활동을 평가하고 이것이 유권자들의 선택에 반영될 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다고 주장한다. 아울러 형벌에 있어 자유형과 벌금형의 형평성을 제고하기 위해, 자유형 1년 대비 1천만원으로 설정한 현행 벌금액 기준을 2천만원(최저임금 기준 1년 임금소득) 이상으로 대폭 상향조정할 것을 권고하고 있다. 한편, 최근 법원 판결의 처리기간이 급속히 증가하고 있음에도 항소율이 오히려 증가하는 추세를 교정하기 위해서는 무조건적인 판사인력 증원보다 판사임용제도의 개선에 무게를 둘 필요가 있음을 지적하고 있으며, 특히 급증하고 있는 상고사건(대법원 접수 사건)에 대응하여 대법원 조직을 확대하거나 일정 사건에 대해 상고를 제한하는 등의 근본적 해결방안에 대해 고민할 필요가 있음을 강조하고 있다.

마지막으로 제14장에서는 우리 사회의 최대 현안 중 하나로 지목되고 있는 수도권 집중과 지방소멸에 대응하기 위한 '국토균형발전' 문제와 경제 전반의 생산성 제고 목표를 어떻게 조화시킬 것인지에 대해 고민하고 있다. 이에 대한 기본 인식은 그간의 정책이 추구했던 '전국 시군구의 고른 발전'은 가능하지도 바람직하지도 않지만, 지방정부 간 경쟁은 국토 전반의 생산성 향상에 매우 효과적일 수 있으며, 지방이 서울과 경쟁하기 위해서는 지방에도 규모의 경제를 달성할 수 있는 대도시가 형성되어야 한다는 인식에서 출발한다. 이러한 인식을 바탕으로 저자는 광역시·도의 통합을 통해 그들 간의 불필요한 갈등을 축소하고 협력을 극대화함으로써 광역시가 주변 권역의 허브로 성장할 수 있어야 한다고 주장한다. 이와 함께, 서울처럼 기업이 많은 지자체는 징수한 법인세의 낮은 비중을 배분받는 반면 기업이 적은 지자체는 높은 비중을 배분받는 방식의 '차등공동법인세'를 도입하여 지방정부의 재정자립도를 높이

는 한편, 용도를 포괄적으로만 지정하는 포괄보조금제를 강화하여 재정지출의 분권화와 지방정부의 책임성을 강화할 필요가 있음을 주장하고 있다. 특히 토지이용규제에 관한 심의권과 결정권을 대폭 지방정부에 이양하고 중앙정부는 조정자 역할만을 수행할 것을 권고하고 있다. 이와 관련하여 사실상 형해화된 '경자유전 원칙'에 근거한 농지규제를 폐기하여 규모의 경제를 위한 농지임대차를 활성화하고, 획일적인 수도권 규제도 기업 수도권 진입의 비수도권 발전에 대한 영향평가제도로 대치하여 규율하는 방식으로 과감히 전환하는 것이 경제 전반의 생산성 향상에 긍정적일 것으로 판단하고 있다.

<표 1-2> 한국경제 생산성 제고를 위한 개혁방안 요약

【1부: 창조적 혁신 제고】

과제명	내 용	
제2장: 교육을 통한 사회 이동성 강화	① 유보통합 및 돌봄교육 확대	- 늘봄학교의 확대 및 정착 - 초등학교 저학년 시수 조정과 수업 혁신
	② 초등학교의 영어 및 특기적성교육 확대	- 지역 간, 계층 간 영어 격차 발생의 조기 예방 - 다양한 재능의 계발을 위한 초등학교 특기적성교육
	③ 기초학력 보장 및 중등교육의 질 제고	- 전수 진단, 개별 처방을 통한 기초학력 보장 - 중등교육 재구조화 및 직업계고 교육경쟁력 강화
제3장: 중・고등학교의 자율과 책무성 강화	① 과도한 대입경쟁과 사교육 의존도 완화	- 단계적 대학입시 자율화 - 수능을 논술형・서술형 형식으로 전환
	② 학교 개혁을 주도할 리더십 확보	- 교장공모제의 전면적 허용 - 시・도 교육감의 시・도지사 러닝메이트제 도입
제4장: 대학 구조개혁	① 다층위 협력 및 통합 방식의 대학 구조개혁	- 대학 교육과 연구의 핵심 기능 측면에서 협력 강화 - 1법인 복수대학이나 학부 단위 양도 제도 등 적용
	② 국립대학 재정구조 개혁	- 다각적 여건과 성과분석 기반 개선 방향/목표 설정 - 성과기반 재정지원제도를 경상비 지원에 적용
제5장: 연구개발투자 효율화	① 기술패권시대 대응과 중소기업 R&D 효율화	- 민간기업(대기업 포함)이 기술사업화 관점에서 시장 수요에 맞는 R&D를 주도적으로 기획할 수 있는 새로운 R&D 투자수단 도입(예: R&D PPP) - 출연금 중심의 중소기업 R&D를 기술보증기반의 융자・후불・투자형 R&D 등 정책혼합 방식으로 혁신
	② 공공 연구시스템 혁신	- 출연(연)의 역할을 국가임무, 첨단대형, 기업지원과 현안대응으로 명확히 설정

【2부: 생산자원의 합리적 배분】

과제명	내 용	
제6장: 생산성 제고를 위한 노동시장 개혁	① 정규직과 비정규직의 해고비용 격차 축소	- 사용자의 금전보상 신청을 허용하고 노동위원회의 판단 여지를 확대 - 비정규직과 회색지대 근로자에 대한 고용보호 강화
	② 유인구조 재정립을 통한 고용안정성 제고	- 연공급 등 생산성과 유리된 임금체계의 조정 - 정년퇴직 후 재고용 확산
제7장: 노사관계 합리성 구축을 통한 생산성 제고	① 근로자 대표제도 개선을 통한 합리적 취업규칙 변경	- 근로자대표의 개념, 선출, 역할 등을 명확히 규정하는 근로기준법 개정을 통해 노조 중심 대표제도를 완화
	② 쟁위행위 시 노사 간 교섭력의 대등성 확보	- 대체근로 허용을 점진적으로 확대 - '사업장 점거'에 대한 객관적인 기준과 절차 개선
	③ 중소기업 근로자에 대한 근로계약 이행 강화	- 고용보험 가입 확대(근로계약서 제출 의무) - 근로기준법 적용을 5인 미만 사업장까지 확대
제8장: 기업 스케일업(Scale-up)을 위한 중소기업 지원정책 개선방안	① 기업 혁신·성장에 중점을 둔 '스케일업'	- 기업의 디지털 전환 및 관련 산업 성장 유인 - 민간투자 및 전문가와 연계된 기업 맞춤형 지원 모델(bespoke model) 확산
	② 증거기반·성과중심의 투명한 기업 지원정책	- 기업지원 관련 데이터 통합 및 공개 - 데이터(증거)기반 정책결정
제9장: 기업 생산성 제고를 위한 정책금융 개선방안	① 정책금융 체계 효율화와 지원대상 전환	- 정책금융 컨트롤 타워(예: 기재부) 마련 - 혁신중소기업 중심 지원(CVC 활성화)
	② 기존 지원대상 기업의 도덕적 해이 축소	- 민관혼합대출방식의 기업대출 확대 - 기업별 신용보증 한도비율 제한

【3부: 견고한 사회자본 확충】

과제명	내 용	
제10장: 효율적이고 유연한 규제	① 신산업·신시장 활성화를 위한 탄력적 규제 개선	- 규제샌드박스 후 신속한(예: 1년) 제도 개선 - 다부처 관할의 적극적인 조정
	② 전문직 서비스 품질 제고를 위한 면허제도 개선	- 자격면허제도의 원취지에 부합하지 않는 선발인력 제한을 완화 혹은 철폐 - 적극적인 이해관계자 갈등 조정
제11장: 대기업 사익편취행위 규율 개선과 혁신 제고	① 이해관계자들의 자율적 감시 강화를 통한 사익편취행위 규율	- 사외이사 권한 강화를 위한 다양한 장치 도입 - 유가증권시장의 공시 투명성 및 선명성 제고 - 자사주를 활용한 경영권 방어 행위 제한
	② 기업과 자연인의 분리 규율을 통한 기업 가치 제고	- 사익편취의 규율대상이 기업보다 자연인이 되는 방향으로 법체계 개편 - 사익편취가 개재되지 않은 부당지원행위는 경쟁법으로 규율
제12장: 기업 간 협상력 격차 완화와 거래의 공정성 제고	① 협상력 격차의 불공정 거래 비화 가능성 축소	- 표준계약서의 현실 적용성 개선, 적용 범위와 대상 확대
	② 하도급 사업자의 협상력 강화	- 중소기업 집합체를 통한 협상력 제고(예: 중소기업중앙회의 하도급대금 조정 협의 대행) - 분쟁 발생에 대한 원사업자의 보복 가능성을 축소시키는 방향으로 유인 및 처벌을 강화
제13장: 법치주의 강화를 통한 생산성 제고	① 과잉범죄화 제어	- 국회의원의 과도하고 즉자적인 법안발의 자제 - 법안발의 건수보다 질에 의한 의정활동 평가 - 자유형 대비 낮은 벌금수준을 대폭 상향조정
	② 분쟁해결의 효율성 제고	- 재판연구원제도 현실화와 판사 업무부담 조정 - 급증하는 상고사건에 대응하여 대법원 조직을 확대하거나 일정 사건에 대해 상고를 제한
제14장: 지역 간 경쟁을 위한 균형발전과 분권의 조화	① 규모의 경제를 달성할 수 있는 지방 대도시 육성	- 광역시와 도의 행정통합 (광역시를 도의 특례시로 전환하거나, 광역시를 해체하여 구를 도의 기초단체로 전환)
	② 지방정부 재정자립도 강화와 재정지출 분권화	- '(가칭) 차등공동법인세' 도입 (징수한 법인세를 수도권은 낮은 비중으로, 지방은 높은 비중으로 배분) - 포괄보조금제 강화
	③ 토지규제권 지방 이양을 통한 토지이용 효율성 증대	- 토지규제권의 대폭적인 지방 이양 - '경자유전 원칙'에 근거한 농지규제 폐기 - 획일적 수도권 규제를 기업의 수도권 진입에 대한 영향평가제도로 전환

참고문헌

김대일, 「노동시장의 인적자원 배분기능 효율성」, 『KDI 경제전망』, 2015 상반기, 2015.

오지윤, 「우리나라 제조업 부문의 사업체간 자원배분 효율성 추이 및 국제비교」, 『KDI 경제전망』, 2015 상반기, 2015.

Choi, Woo Jin and Woo Jin Roh, "Service Matters: Capital Misallocation and Sectoral Economic Growth," *KDI Journal of Economic Policy*, 45(1), 2023, pp.1~32.

OECD PISA, *PISA Results,* OECD Publishing, Paris, 2000; 2003; 2006; 2009; 2012; 2015; 2018.

제1부

창조적 혁신 제고

제2장

교육을 통한 사회 이동성 강화

김 희 삼 (광주과학기술원)

제1절 머리말

한국경제가 지속적인 성장잠재력을 확보하는 데 있어 인적자본의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없을 것이다. 과거 개발연대 한국은 거의 해외 차관에 물적자본을 의존해야 했던 열악한 상황에서도 교육에 대한 우선 투자와 성장 우선 정책으로 초등, 중등, 고등 교육을 차례로 확대하여 경공업, 중·화학공업, 첨단산업 등 일련의 산업화 단계에 맞게 인력을 공급해 왔고, 그 결과 독보적인 고도성장을 이뤄냈다.[1] 근간에 선진국들의 4차 산업혁명 선언을 계기로 지식기반사회를 넘어 인공지능기반사회, 디지털바이오사회, 우주개척경쟁사회 등으로 이행 중인 현 단계에서는 AI·반도체·첨단바이오·양자 등의 분야에서 우수인력의 확보전이 세계적으로 뜨겁다.

특히 세계에서 유례없는 극심한 저출생과 초고속 고령화로 향후 수십 년 동안 노동의 양적 투입 감소가 불가피할 전망인 한국의 상황에서는 국민 개개인이 생애 동안 축적해 가는 인적자본의 질과 인력의 적재적소 배치가 총요소생산성 제고에 핵심적이다. 이러한 과제는 여성과 고령 인구의 경제활동과 이민자 수용을 늘려 노동 투입의 감소를 일부 보완한다고 하더라도 창의와 혁신을 통해 새로운 부가가치를 만들

1 교육이 경제성장(생산성)에 미치는 영향을 분석한 결과, 초등교육은 농업 중심 국가의 경제적 기반 형성에 기여하고, 중등교육은 산업화에 필요한 지식 및 혁신 능력을 촉진하며, 고등교육은 기술 발전 및 개인의 높은 소득수준 달성에 크게 이바지하는 것으로 나타났다. 저소득국은 대규모 인구가 빈곤에서 벗어나기 위한 광범위한 초·중등교육이 필수적이며, 저·중소득국은 노동시장 수요와 경제성장에 부합하기 위한 중등교육의 완수가 중요하고, 중소득국은 고소득 국가로의 전환에 중요한 역할을 하는 고등교육 및 노동시장 수요에 맞는 기술 공급에 집중해야 한다는 것이다(Grant, 2017).

어 내고 생산성을 유지 및 향상시키기 위해 여전히 중요하다.

한편, 한국 사회에서 2010년대 중반 이후 확산되어 온 '헬(hell)조선론', '수저계급론', '이생망'(이번 생애는 망했다) 등 상대적 박탈감을 넘어선 집단적 좌절감과 사회 분열 조짐을 극복하기 위해서는 세대 내, 세대 간 계층상승과 같은 사회 이동의 희망이 보여야 한다. 그 희망이 일각의 코인 투기와 같은 한탕주의가 아니라 평범한 사람들이 교육과 학습이라는 인적자본 투자를 통해 품을 수 있는 것일 때 개인은 물론 사회 차원에서도 미래가 보인다. 그리고 사회 분열을 극복하고 참여와 소통, 타협과 조정, 신뢰와 연대, 규칙 준수와 준법정신 등 사회자본을 함양하는 것도 총요소생산성 제고를 위해 교육이 기여해야 할 중요한 과제이다.

또한 노동시장의 격차 및 이중구조, 일부 직종의 경제적 지대, 서울 집중 심화 등으로 학령인구 감소에도 불구하고 대학 진학 경쟁은 아직도 치열하다. 고등교육의 질 제고와 평생학습이 중요한데도 대입까지에만 인적자본 투자가 과열 집중되는 일점집중형 경쟁구조가 한국 교육시스템의 여전한 특성이다(김희삼, 2021). 그 가운데 대다수 학생은 대입 결과를 인생 실패라 여기면서 열패감을 안고 청년기를 시작하며 자아존중감 및 회복탄력성과 같은 심리자본을 잃어버린다. 학교 교육의 주요 기능이 내신 등급 부여, 즉 입시를 위한 선별에 있다고 인식되면, 기초학력 미달 학생은 방치되고 원하는 대학에 진학하지 못한 다수의 실패자가 교육 영역에서부터 양산된다.

이렇게 볼 때 총요소생산성 제고 관점에서 현 단계 한국 교육의 중요한 과제는 개개인의 생애 생산성 제고에 초점을 맞춘 교육개혁을 통해 인적자본의 질을 높이는 것이다. 아울러 교육을 통한 사회 이동의 경로를 확장하고, 학교에서 기초학력을 보장하여 사회적 배제를 예방하며, 공교육의 목표로 사회자본과 심리자본의 함양도 포함하고 수업 및 평가 방식을 그 방향으로 변화시켜 교육이 사회통합에 공헌하도록 해야 한다.

이하 본 장은 다음과 같이 구성된다. 먼저 제2절에서는 총요소생산성을 높이는 데 교육과 사회 이동성이 각각 어떤 역할을 하는지를 짚어보고, 사회 이동성의 현황과 그에 대한 교육의 역할을 진단한다. 제3절에서는 사회 이동성 강화를 위한 교육 분야의 정책과제를 유아, 초등, 중등 교육 단계에 초점을 맞춰 제안한다. 끝으로 제4절은 맺음말이다.

제2절 총요소생산성에 대한 교육과 사회 이동성의 역할

개인이 취득한 교육의 양과 질은 노동시장 성과와 관련된 인적 역량과 자격 등의 형태로 사회경제적 지위 획득에 큰 영향을 준다는 인식이 일반적이다. 교육이 사회 이동의 주된 경로이며, 기회균등의 관점에서 교육에 대한 실질적 접근성이 개방되어야 한다는 주장도 이러한 인식에서 파생된다.

그런데 개인 차원을 넘어 거시경제적인 관점에서 총요소생산성에 대해 교육과 사회 이동성이 각각 어떤 의미가 있는지를 짚어볼 필요가 있다. 먼저 본 절에서는 일반적 수준에서 총요소생산성과 교육 및 사회 이동성의 관계를 정리해 본다.[2]

1. 총요소생산성에 대한 교육의 기여 경로

총요소생산성(Total Factor Productivity: TFP)은 생산 과정에서 투입 요소(노동, 자본 등)의 양적 증가를 넘어서는 생산성 향상을 의미한다. 이는 기술혁신, 조직 개선, 구조조정, 인적자원의 질적 향상 등 다양한 요소의 영향을 받는다. 생산요소의 결합이 더 많은 부가가치를 생산할 수 있도록 하는 창의성의 향상, 그리고 자본과 인력 등의 자원이 더 생산적으로 활용될 수 있도록 유연하게 배치하는 이동성의 제고 등이 총요소생산성을 높일 수 있다.

교육이 총요소생산성에 미치는 영향은 인적자본의 질적 향상과 외부효과를 통한 긍정적 파급효과 등을 통해 나타난다.

먼저 교육은 개인에게 새로운 기술, 지식, 사고방식을 제공함으로써 직무 수행 능력을 높인다. 이는 직접적으로 생산성 제고로 이어지며, 특히 고급 기술이 필요한 분야에서 중요하다.[3]

또한 높은 수준의 교육을 받은 인력은 문제해결 능력이 향상되며, 창의적인 아이디

---

2 이런 일반적 수준의 논의는 생성형 인공지능(Chat GPT-4)의 일부 도움을 받아 작성했다.

3 고등교육시스템이 경제성장에 미치는 긍정적 효과는 실증분석을 통해서도 입증된 바 있다. 일례로 2000~17년 기간 중 284개 유럽 지역 단위에서 각 지역의 대학 집중도, 대학 규모, 연구 성과, 산학협력 성과 등이 지역의 경제성장에 미치는 영향을 분석한 결과, 지역 내 대학의 수가 증가할수록 해당 지역의 경제성장이 촉진되었고, 특히 연구의 질과 STEM(과학, 기술, 공학, 수학) 분야의 전문성은 대학이 지역의 경제성장에 긍정적 영향을 미치는 데 있어 가장 중요한 요인으로 밝혀졌다(Agasisti and Bertoletti, 2022).

어와 혁신을 통해 새로운 생산 방법, 제품, 서비스를 개발할 가능성이 높다. 이러한 혁신은 총요소생산성 제고와 경제성장의 주요 동력이 된다.

한편, 교육을 통해 습득한 지식과 기술은 사람들 사이에서 전파될 수 있다. 이는 새로운 기술과 방법론이 더 빠르게 채택되고 효율적으로 사용될 수 있게 함으로써 전체 생산성을 높이는 긍정적 외부성을 의미한다.

나아가 교육은 개인이 다양한 직무에 적응하고 새로운 역할을 할 수 있는 능력을 키운다. 이는 경제가 변화하는 요구에 더욱 유연하게 대응할 수 있게 하여, 전체적인 생산성과 효율성을 제고한다.

이상과 같은 이유로 각국은 각 단계의 학교 교육에 투자하고 적어도 초·중등교육은 무상·의무 교육으로 운영하며, 교육제도를 개혁하여 교육 생산성을 높이는 노력을 중시하고 있다.[4] 개인이 취득한 교육의 사적 투자수익을 넘어서는 사회적 수익이 존재하기에 공적 재원으로 공교육을 실시하는 것이며, 그 수익은 총요소생산성 제고를 통해서도 나타나는 것이다.

물론 실제 경제성장을 이끄는 것은 단순한 교육수준(학교 교육연수)의 상승이 아니라 교육의 질, 즉 인지·비인지 능력 및 지식자산의 향상이다(Hanushek, 2016). 고등교육의 질이 높은 국가일수록 GDP 성장률이 유의미하게 증가했는데, 교육의 질을 높이는 정책은 오랜 기간이 소요되는 등 단기적으로는 큰 비용을 초래할 수 있으나 장기적으로 상당한 경제성장을 도모할 수 있다(Hanushek and Woessmann, 2010).[5]

2. 총요소생산성에 대한 사회 이동성의 중요성

사회 이동성(social mobility)은 한 사회에서 개인이나 가족이 사회경제적 지위를 변동시킬 수 있는 정도를 의미한다. 사회경제적 지위를 구성하는 교육, 소득, 직업 등

---

4 일반적으로 아래 단계 교육(초등교육)에 대한 투자를 우선하는 것이 위 단계 교육(고등교육)에 대한 투자를 늘리는 것보다 효과적이라고 알려져 있다. 예컨대 콰테말라의 경제성장에 교육수준 향상이 미친 영향을 분석한 결과, 생산성 향상의 50% 이상을 인적자본 요인으로 설명할 수 있었는데, 생산성 향상에는 초등교육이 가장 중요했고, 중등교육이 그 뒤를 이었다(Loening, 2005). 또한 아래 단계 교육은 사적 수익 이상의 사회적 수익을 창출하고 다음 단계 교육의 등록률을 높일 수 있다. 각국이 초등교육부터 시작해 중등교육 순으로 의무·무상 교육화 정책을 시행해 온 이유이다(Keller, 2006).

5 교육의 질 제고가 경제성장에 미치는 영향을 시뮬레이션으로 예측한 결과를 보면, 일례로 졸업자의 평균 성취도를 0.5 표준편차 높이는 것을 목표로 2005년에 교육개혁을 시작하여 20년 계획으로 진행할 경우, 해당 국가의 GDP는 (교육의 질적 개선이 없는 국가와 비교할 때) 2037년까지 5% 상승할 수 있고, 75년의 장기적 관점에서는 36%까지 상승할 수 있다(Hanushek and Woessmann, 2010).

다양한 요소를 통해 사회 이동성이 측정될 수 있다.

사회 이동성이 높은 사회는 기회가 평등하고 재능 있는 개인이 자기 능력을 최대한 발휘할 수 있는 환경을 제공한다. 따라서 사회 이동성은 비단 형평성이나 공정성만을 의미하는 것이 아니라 자원배분의 효율성을 포함한다. 일례로 이탈리아를 대상으로 한 실증분석 결과에서도 높은 세대 간 이동성은 경제활동(1인당 부가가치), 교육 성취도, 사회자본과는 긍정적 상관관계를, 불평등과는 부정적 상관관계를 보였다.[6]

사회 이동성은 다음과 같은 경로를 통해 총요소생산성에 영향을 미칠 수 있다.

먼저 높은 사회 이동성은 개인의 인적자본이 출신 배경이 아닌 실제 능력 등 역량에 의해 평가받게 함으로써, 사회 전체적으로 구성원들이 가진 재능을 최적으로 활용할 수 있게 한다. 이는 더 효율적인 인력 배치와 생산성 향상으로 이어진다. 그 반대의 경우를 상상해 보면 이해가 쉽다. 가령 국가대표 선수진을 정기적으로 선발전을 통해 갱신하지 않고 기존의 대표 선수에게 계속 자격을 준다거나 그 선수의 자녀에게 대표 자격을 물려준다고 했을 때 국제경기에서 얼마나 경쟁력을 발휘할 수 있을지 생각해 보면 된다.

또한 사회 이동성이 높으면 다양한 배경을 가진 사람들이 자기 아이디어와 기술을 시장에 가져올 기회가 늘어난다. 이러한 다양성은 창의적인 해결책과 혁신을 촉진하여, 궁극적으로 총요소생산성을 높일 수 있다. 창의성이 이질적인 것들을 새로운 시각으로 연결해 보는 데서 출발하는 경우가 많듯이, 집단이 발휘하는 창의성은 이질적인 배경을 가진 사람들의 다양한 시각이 결합할 때 발현되기 쉽다.

동태적으로도 개인이 노력과 투자를 통한 사회경제적 지위 향상의 기회가 있다고 느끼면, 자신의 인적자본 축적, 즉 더 높은 교육과 기술 훈련에 투자할 유인이 생긴다. 이러한 동기부여는 교육수준의 향상과 함께 인적자본의 질적 제고를 가져와 총요소생산성에 긍정적인 영향을 미친다.

한편, 사회 이동성은 사회적 불평등과 불만을 감소시키고 사회적 결속과 안정성을 증진하여 더 낙관적인 미래 전망을 가능하게 한다(Narayan *et al.*, 2018). 이러한 사회적 안정은 단기적인 분배보다 성장에 도움이 되는 투자에 대한 공감과 합의를 가능하게 하고 사회적 분열과 갈등이 초래하는 비용을 낮추어 중장기적인 경제성장과 총요소생산성의 향상을 지원하는 중요한 요소가 된다.

---

6 이탈리아의 103개 주에 대해 세대 간 이동성을 측정하고, 이 변수와 다양한 사회적·경제적 변수들 간의 관계를 탐구한 연구 결과이다(Güell *et al.*, 2018).

이처럼 사회 이동성은 인재의 적재적소 배치, 재능의 사장 방지, 인적자본 투자 및 혁신 유인 자극, 사회 갈등 예방 등을 통해 총요소생산성 제고에 도움이 될 수 있다. 총요소생산성이 자원의 이동성과 자원 결합의 창의성을 높임으로써 향상될 수 있다는 점을 상기하면, 사회 이동성은 인력 측면에서 이동성과 창의성을 제고하는 역할을 함으로써 총요소생산성 향상에 기여할 수 있는 것이다.

사회 이동성이 경제발전에 미치는 긍정적인 영향은 52개 남미지역에서 교육의 세대 간 이동성 변화와 지역별 경제지표 간의 연관성을 추정한 최근의 실증연구에서도 재확인되었다(Neidhöfer *et al*., 2024). 높은 세대 간 이동성은 해당 지역의 1인당 소득 증가, 소득 성장 및 기타 경제발전 지표와 긍정적 상관성이 있었고, 사회적 이동성이 낮은 동시에 소득 불평등이 높은 경우 경제발전에 부정적인 영향이 있었다. 사회 이동성이 높으면 재능의 배분이 개선되어 노동가능인구의 전반적인 생산성을 높일 수 있다. 이처럼 인적자본 형성 과정에서 기회의 불평등을 줄임으로써 경제적 수익 창출을 높일 수 있으므로, 세대 간 이동성을 개선하기 위한 사회적 개입이 단기적으로는 비효율을 초래하더라도 경제에 미치는 장기적인 긍정적 영향을 고려해야 한다는 것이다.

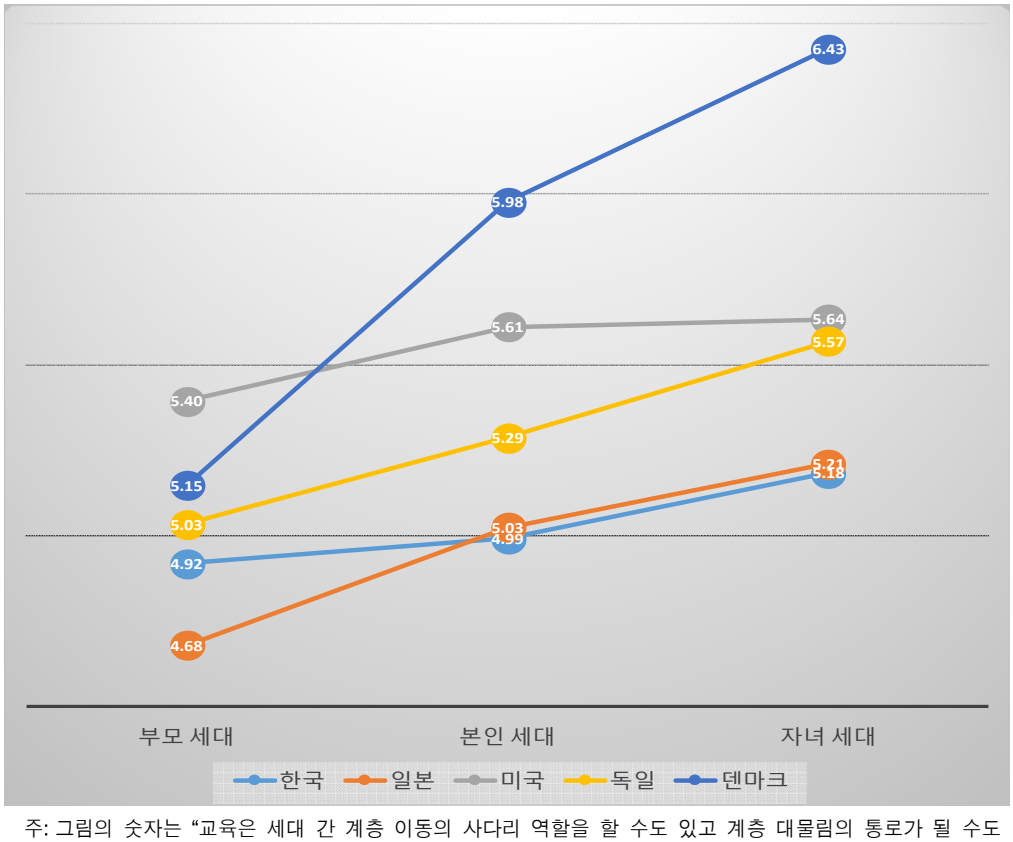
3. 사회 이동성에 대한 교육의 역할

교육은 계층 이동 사다리 역할을 하며 사회 이동성을 강화시킬 수도 있고, 계층 대물림 통로 역할을 하며 사회 이동성을 약화시킬 수도 있다. 총요소생산성 제고의 관점에서는 교육이 전자의 역할을 할 때가 유리하다. 사회 이동성에 대해 교육이 어떤 역할을 하는지에 대한 사회적 인식과 실증적 근거를 정리해 본다.

가. 교육의 사회 이동성 제고 효과에 대한 인식

먼저 이와 관련된 인식을 살펴보자. [그림 2-1]은 사회 이동성에 대한 교육의 역할에 관한 20대 청년의 인식을 2022년 8월에 조사한 결과이다. 부모 세대, 본인 세대의 교육에 대한 평가뿐 아니라 자녀 세대에 대한 예상까지 요구했고, 미국, 일본, 독일, 덴마크 청년에게도 같은 질문으로 조사했다. 교육이 계층 대물림의 통로라고 생각하면 0, 계층 이동의 사다리라고 생각하면 10인 11점 척도 질문이므로 답변이 중앙점인

[그림 2-1] 교육의 사회 이동성 제고 역할에 대한 각국 청년의 인식



주: 그림의 숫자는 "교육은 세대 간 계층 이동의 사다리 역할을 할 수도 있고 계층 대물림의 통로가 될 수도 있습니다. 귀하께서는 귀하의 부모, 귀하, 귀하의 자녀 세대에서 교육을 통한 계층 이동의 가능성은 각각 어느 정도라고 생각하십니까? 귀하에게 자녀가 없더라도 귀하 다음 세대의 상황을 예상하여 응답해주세요."라는 설문에 대한 응답임(계층 대물림의 통로 = 0 ~ 10 = 계층 이동의 사다리).

자료: EBS가 저자와 함께 IPSOS에 의뢰하여 2022년 8월 한국, 미국, 일본, 독일, 덴마크의 20대 청년 2,800명을 대상으로 수행한 '교육 격차와 공정성 인식'에 관한 설문조사 결과임.

5보다 높으면 교육의 사회 이동성 제고 역할에 긍정적인 생각을 가진 것이다.

한국 청년은 부모 세대와 본인 세대에 대한 교육의 사회 이동성 제고 역할을 긍정하지 못했고 자녀 세대에 대해서도 5에 근접한 수준의 낙관밖에는 하지 못했다. 5개국 가운데 한국과 일본이 교육의 사회 이동성 제고 기능을 낮게 평가했는데, 본인 세대와 자녀 세대에 대해서는 한국 청년이 가장 낮은 평가를 보였다. 반면, 덴마크 청년은 부모, 본인, 자녀 세대로 갈수록 교육의 사회 이동성 제고 기능이 커질 것으로 생각했다.

교육은 기회 · 과정 · 결과의 형평성이 높고, 교육 투자의 노동시장 수익이 클 때는

‘위대한 형평화 기제(the great equalizer)’의 역할을 한다. 하지만 교육 형평성이 낮거나, 교육을 잘 받아도 노동시장에서 그에 상응하는 보상이 주어지지 않으면 그런 역할을 하지 못한다. 교육 기회가 불평등한 사회, 인적자본이 아닌 신분 세습이나 특혜로 사회경제적 지위가 결정되는 사회, 또는 양질의 일자리가 청년에게 매우 적게 공급되는 사회 등을 생각해 보면 될 것이다. 지금 한국 청년에게는 교육의 사회계층 형평화 기능에 대한 긍정적인 인식과 전망이 부재한 것으로 보인다.

나. 사회 이동성에 대한 교육의 기능에 관한 실증연구

한준(2018)은 한국교육개발원의 「교육과 사회이동 조사」 자료와 한국고용정보원의 「청년패널 조사」 자료를 이용하여 아버지와 아들 간의 직업 계층 이동이 상승인지, 하강인지, 비이동인지를 분석하고, 이를 출생 집단별로 비교했다. 1943~55년생 집단, 1956~65년생(베이비붐 세대) 집단, 1966~75년생 집단까지는 상승 이동이 ‘64% → 68.9% → 69.8%’로 늘고 비이동이 ‘23.3% → 16.6% → 15.5%’로 줄었다. 그 후 1976~86년생 집단에서 1987~94년생 집단으로 오면 상승 이동이 ‘67% → 57.7%’로 줄고 하강 이동이 ‘16% → 22.9%’로 늘었으며, 비이동도 17%에서 19.4%로 증가했다. 저자는 이를 고도성장기 산업화에 따른 직업 계층의 구조적 상승 이동 기회가 최근 출생 집단으로 오면서 감소하면서, 세대 간에 계층 상향 이동성이 하락하고 계층 대물림 확률이 다시 증가했다고 해석했다. 그는 국제적으로 한국의 소득 및 계급적 지위의 이동성이 매우 낮은 수준은 아니지만 시계열적으로는 계속 낮아져 왔다고 지적했다. 그리고 최근 한국의 소득 불평등 심화와 “교육 투자가 이동의 기제로부터 폐쇄의 기제로 성격이 바뀐 것”을 사회 이동성 약화의 주된 원인으로 지목했다.

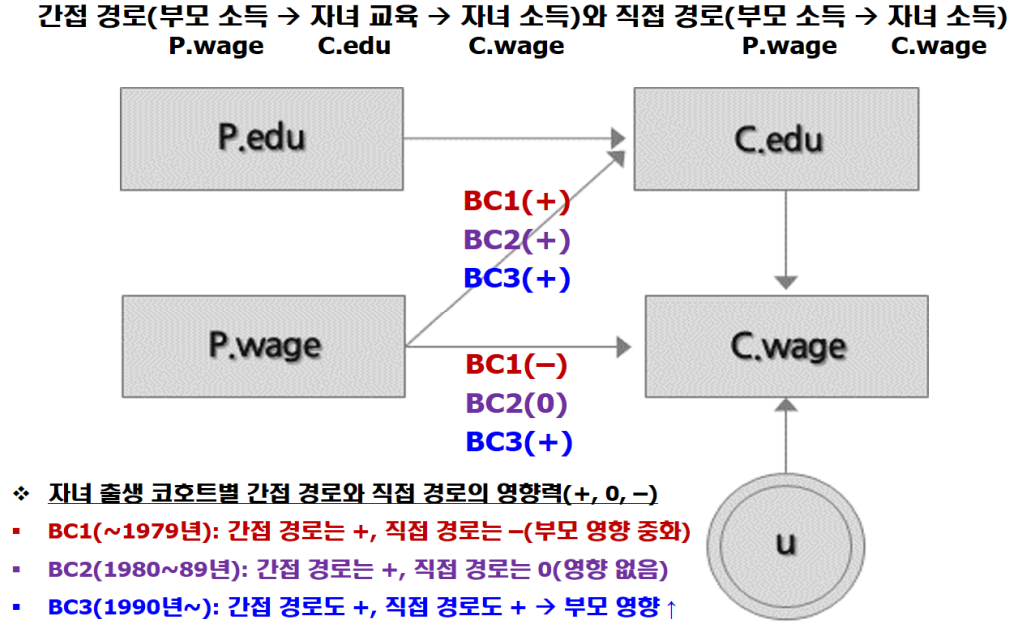
최근 민인식(2022)은 한국의 세대 간 계층 이동성 추이를 교육과 소득 측면에서 판단할 수 있는 분석 결과를 제시했다. 그는 한국노동패널 1차(1998년) 조사부터 24차(2021년) 조사 자료까지 사용했고, 원가구에서 분가해 조사 가구에 추가된 자녀 가구 자료를 부모 가구 자료에 매치시켜 8,965쌍의 부모・성인 자녀 표본을 만들었다. 또한 자녀를 1979년 이전 출생자(2,651명), 1980~89년생(2,996명), 1990년 이후 출생자(3,318명)로 구분했다. 최종학력을 기준으로 자녀의 출생 집단별 교육 이동성 추이를 분석한 결과, 1979년 이전생보다 1980년대생에게서 상승했던 세대 간 교육 이동성이 1990년 이후생에 와서는 하락한 것으로 나타났다. 예컨대 부모의 고졸 학력이 자녀에

게 세습된 비율이 1979년 이전생 24%, 1980년대생 12%, 1990년 이후생 17%로 나타났다. 참고로 세대 간 소득 탄력성과 세대 간 소득 상관계수로 측정한 소득 대물림 정도는 최근 출생 집단으로 올수록 크게 나타났다. 그 이유에 대해 저자는 부모 소득이 자녀 소득에 영향을 미치는 경로의 구조방정식 분석을 통해 답하고 있다.

[그림 2-2]에서 보듯이, 부모 소득은 자녀 교육에 대한 투자와 그에 대한 노동시장 수익으로 자녀 소득을 높이는 간접 경로와 이를 통하지 않고 사적 소득 이전이라는 직접 경로로 자녀 소득에 영향을 줄 수 있다. 세 출생 집단에서 자녀 교육을 통한 간접 경로가 모두 양(+)의 값을 나타냈는데, 이는 교육을 통해 부모 소득이 자녀 소득에 영향을 주는 구조가 계속 유지되고 있음을 의미한다.

그런데 부모가 소득 이전을 통해 자녀 소득에 영향을 주는 직접 경로는 세 출생 집단에서 각각 달랐다. 1979년 이전생은 직접 경로가 오히려 음(-)의 값으로 추정됐는데, 이는 자녀에게서 부모에게로 순소득 이전이 일어났음을 암시한다. 그 세대에서는 부모가 자녀의 교육에 투자하고, 나중에 성인 자녀가 노부모에게 생활비를 지원하는 경우가 많아서 교육을 통한 세대 간 소득 대물림을 일부 상쇄하는 효과가 있었음을

[그림 2-2] 부모 소득이 자녀 소득에 영향을 미치는 경로



자료: 민인식(2022)의 그림에 분석 결과를 요약하여 가공함.

반영하는 것으로 추측된다. 1980년대생은 직접 경로를 통한 부모 소득의 영향이 없었던 것으로 추정됐는데, 부모와 자녀 간에 소득 이전이 있었더라도 주고받은 금액이 균형을 이루었던 것으로 해석할 수 있다. 한편, 1990년 이후생은 직접 경로도 양(+)의 값으로 추정됐는데, 이 젊은 자녀 세대의 소득에 대한 부모 소득의 영향력은 교육을 통한 간접 경로 외에 직접적인 소득 이전을 통해서도 행사된다는 것으로 풀이된다. 이들이 20대 무렵이었을 2015년경부터 수저계급론이 등장하여 최근까지 청년층에서 확산된 이유를 짐작하게 한다.

제3절 사회 이동성 강화를 위한 교육정책 과제

사회 이동성 강화를 위한 정책은 생애 단계의 초기일수록 효과적이라는 점이 알려져 있다. 유아·아동기 등 생애 초기에는 행동적 특성 등 비인지능력뿐 아니라 IQ 등 인지능력의 형성도 이후 단계보다 가변적이다. 또한 초기 단계의 인적자본 투자는 이후 단계 투자의 생산성을 높이며 투자수익률도 이후 단계보다 높다. 생애 초기의 인적자본 투자 부족을 이후에 보완하는 것은 어렵고 비용도 많이 든다(Cunha and Heckman, 2007).

이러한 조기 개입의 중요성을 고려하여 본 절에서는 유아교육, 초등교육, 중등교육에 관한 정책과제를 순차적으로 제안한다. 유보통합 및 돌봄교육 확대, 초등학교의 영어 및 특기적성교육 확대, 기초학력 보장 및 중등 공교육의 질 제고 등이다. 이와 아울러 총요소생산성 제고를 위해 필요한 고급인력 양성의 저변을 확대하고 재능의 만개가 가정환경의 제약을 받지 않도록 하기 위한 공적 지원의 강화 방안도 제안한다. 생산연령인구 감소로 인한 노동력의 양적 투입 제약을 인적자본의 질적 향상으로 보완하는 전략으로서 '인구소국'을 '인재대국'으로 극복하는 방안이면서, 기술패권이 국가의 명운을 좌우하는 '기정학(techpolitics)'의 시대[7]에 필요한 정책이다.

---

7 첨단기술의 보유 여부가 세계시장 경쟁력과 국제통상 협상력을 넘어 국가 안보와 동맹 관계에 핵심적인 영향을 미치게 된 현시대를 말한다(KAIST 문술미래전략대학원 미래전략연구센터, 2022). '기정학(techpolitics)'은 과거 국가의 지리적 위치와 주변 정세가 결정적이던 시대의 '지정학(geopolitics)'을 대체 또는 보완하는 개념으로 쓰이고 있다.

1. 유보통합 및 돌봄교육 확대

유치원과 어린이집을 통합한 새로운 유아 공교육(무상의무교육) 시스템을 단계적으로 구축하되 양적 목표(전면, 전격 도입)보다는 질적 안착을 도모할 필요가 있다. 또한 교육과 돌봄의 '이종결합'(늘봄학교)을 '융합'(전일제학교) 수준으로 발전시킬 방안과 장차 초등 저학년 시수를 타 선진국 수준으로 늘리는 방안도 검토할 것을 제안한다.

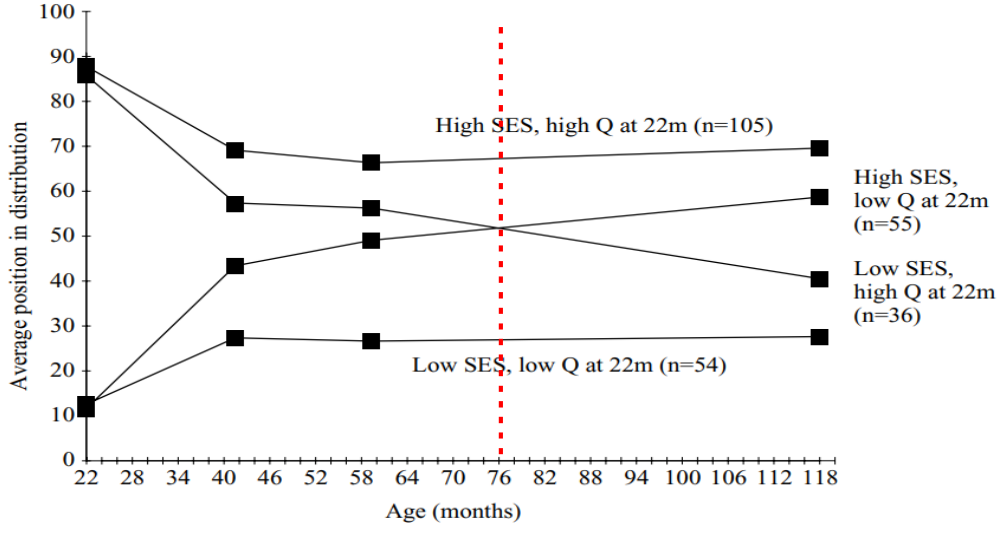
가. 유보통합의 필요성과 방향

유아기의 보육과 교육(Early Childhood Care and Education: ECCE)의 중요성은 아동 발달, 형평성, 효율성 측면에서 고루 확인할 수 있다. 먼저 출생부터 8세까지의 기간은 아동의 뇌 발달에 있어 매우 중요한 시기로 알려져 있다. 또한 질 높은 유아교육에 대한 보편적인 접근을 제공하여 학교 입학 시점의 격차를 완화하는 정책은 출발선의 평등과 사회 정의의 촉진이라는 관점에서 중요하다.

1970년생 영국 아동을 추적 조사한 종단연구를 이용해 생후 22개월부터 118개월까지 아이들의 지능이 가정환경에 따라 어떻게 변화하는지를 확인한 연구가 있다(Feinstein, 2003). 생후 22개월 당시 인지능력 검사 결과의 분포상으로 최하위 10% 수준의 낮은 지능과 최상위 10% 수준의 높은 지능을 갖고 있던 아이들이 부모의 사회경제적 지위에 따라 어떻게 지능 순위가 달라졌는지를 살펴본 것이다. 잘사는 집에서 낮은 지능을 갖고 태어난 아이는 자라면서 지능 순위가 크게 상승했다. 반면, 못사는 집에서 높은 지능을 갖고 태어난 아이는 자라면서 지능 순위가 크게 하락했다. 이에 따라 생후 118개월, 즉 10세 무렵이 되면 잘사는 집 자녀는 못사는 집 자녀보다 평균적으로 높은 인지능력을 가지게 됐다. 이처럼 인지능력의 선천적인 판도가 후천적인 성장환경의 영향으로 뒤바뀌는 결과는 영국에서 사회 이동성에 관한 문제의식과 정책적 개입을 촉발하는 역할을 했다.

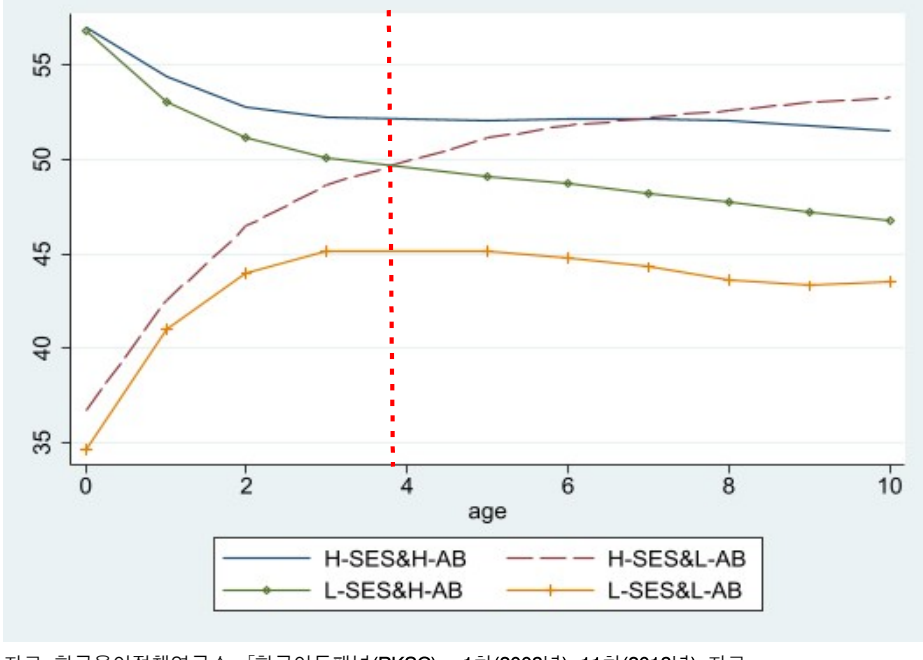
한국아동패널을 이용한 한국 0~10세 아동의 인지능력 발달 추이 분석에서도 이와 같은 현상이 관찰되었다. 가구소득과 같은 부모의 사회경제적 지위가 높은 가정에서 낮은 지능을 갖고 태어난 아이의 지능과 부모의 사회경제적 지위가 낮은 가정에서 높은 지능을 갖고 태어난 아이의 지능이 역전되는 모습이 발견된 것이다. 특히 이러한

[그림 2-3] 부모의 사회경제적 지위에 따른 아동 지능의 발달 궤적: 영국



주: 세로축은 지능분포상의 백분위 지위를 표시하며, SES는 사회경제적 지위(socioeconomic status)를 의미함.
자료: 1970년생 영국 아동을 생후 추적 조사한 자료(1970 British Cohort Study)를 이용한 Feinstein(2003)의 연구에서 인용.

[그림 2-4] 부모의 사회경제적 지위에 따른 아동 지능의 발달 궤적: 한국



자료: 한국육아정책연구소, 「한국아동패널(PKSC)」, 1차(2008년)~11차(2018년) 자료.

역전이 발생하는 시기가 영국은 7세경인 데 비해 한국은 4세경인 것으로 나타났다. 교육경쟁이 치열해지고 조기화되어 아이의 인적자본에 대한 부모의 사적 투자가 유아기부터 시작되는 한국의 상황에서 인지능력 발달 과정에 대한 가정환경의 영향이 더 일찍 나타나는 것으로 보인다.

한편, 유아기는 경제적 투자수익이 큰 시기로서 아동 발달 단계에서 개발된 기술과 행동이 미래의 평생학습과 생애 생산성의 기반을 마련하는 데 결정적이다. 그러나 정부의 교육정책과 투자에서 유아교육은 우선순위가 낮고, 배제되는 집단이 존재하는 경우가 흔했다. 한국에서도 초등학교, 중학교는 의무(무상)교육화하여 취학률 100%를 달성했고, 대학교육도 대중화 단계를 넘어 보편화 또는 필수화 수준까지 이르렀지만,[8] 유치원교육은 상대적으로 대중적 보급이 늦었다. 또한 한국에서 그랬듯이, 유아교육・보육의 상당 부분이 민간에서 제공되고 있고, 양질의 유아 교육・보육에 대한 접근성은 가족의 경제적 능력이나 공급 부족 등으로 제한되는 경우가 많다.

사회 이동성 관점에서는 양질의 유아 교육・보육(유보)에 대한 보편적인 접근성이 매우 중요하다. 영유아 교육・보육 비용 부담을 줄이고 보편적 접근성을 확보하기 위해 무상 유아 교육・보육을 단계적으로 실시할 필요가 있다. 한국에서는 출생아 수 감소로 무상 유아교육(보육)의 실현이 전보다 쉬워지고는 있지만, 재정 부담과 인프라 확충시간을 고려하면 우선 만 5세부터 실시하고 4세, 3세로 단계적으로 확대해 가는 방안도 현실적으로 고려할 수 있다.

다음으로 유보시스템 통합이 왜 필요한지 짚어보자. 현실적으로 유치원과 어린이집 간에는 시설, 운영, 교사 자격 등에서 질적 격차가 존재한다. 지금까지는 아이가 어떤 기관에 다니게 되는가에 부모의 맞벌이 여부, 가구소득, 기관과의 물리적 거리 등이 영향을 줌으로써 사회경제적 배경에 따른 발달수준의 차이를 유발할 수 있었다(김인경, 2023).

한국처럼 보육(돌봄)과 유아교육의 소관 부처가 분리되어 있다가 보육을 교육시스템 내에 통합한 OECD 국가들의 사례를 정리한 연구(Bennettt and Kaga, 2010)는 특히 3세 미만의 아동에게 긍정적 결과를 가져온 점을 보고하고 있다. 그 비결은 유보

---

8 고등교육의 발전단계를 3단계로 구분한 마틴 트로우는 대학 취학률 15% 미만을 엘리트 단계, 15% 초과부터 50% 미만은 대중화 단계, 50%를 초과할 경우를 보편화 단계로 보았다. 이 기준에 따르면 한국의 고등교육은 1981년까지는 대학 취학률 15% 미만의 엘리트 단계였지만, 1994년에 30%를 넘고 2000년에는 50%를 넘어 보편화 단계로 접어들었다. 2008년에는 대학 진학률 83.8%, 대학 취학률 70.6%로 최고 수준에 도달했다.

통합으로 양질의 교육과정이 개발되고, 교수법이 향상되었으며, 유보 담당 인력의 자격과 급여가 상승했기 때문이라고 한다. 또한 유아교육에 대한 접근성이 제고되어 일부 국가는 생후 12개월부터 유아교육 서비스에 대한 보편적 권리를 실현했는데, 사회이동성 강화에 도움이 될 것임은 분명하다. 참고로 교육시스템 안으로 들어가 서비스가 너무 형식화되거나 '학교화'될 것이라는 우려는 대부분의 유보통합 사례에서 현실이 되지 않았고, 실제 유보통합은 놀이 기반, 아동 중심의 유아교육 본질을 해치지 않으면서 보다 일관되고 협력적인 접근 방식을 촉진했다고 한다.

한국교육개발원의 2023년 교육여론조사(만 19~74세 전국 성인 남녀 4,000명 대상) 결과, 현재 추진 중인 유아 교육·보육 통합 관련 정책 중 가장 시급하게 필요한 것은 교육·보육 서비스의 질적 향상(29.7%), 교육·보육 서비스 인프라 강화(24.6%), 교사의 전문성 향상(21.1%) 등의 순서였다. 유아교육 무상화의 속도와 범위보다는 질 담보가 중요한 것이다. 자녀 수 감소와 함께 높아진 수요자의 눈높이를 고려할 필요가 있다. 시설 개선과 교사의 자격 향상은 재정 소요와 이해관계 조정이 요구되는 쉽지 않은 일이다. 유치원과 어린이집 관할을 교육부로 통합하는 중앙행정 일원화부터 시작해 지자체의 영유아 보육 행정을 교육청으로 이관하는 지방관리체계 일원화까지 차근차근 시행해 가면서 유아교육 질의 상향을 항상 정책의 우선순위에 두는 것이 중요하다.[9] 유보통합에 대한 반대의견은 유치원 교사에게서 높은 상황인데, 어린이집 교사와 유치원 교사가 함께 참여하는 학습공동체를 동료집단멘토링 형태로 운영함으로써 유보통합에 대한 수용성을 제고하는 방안(김인경, 2023)도 제도적 통합과 함께 활성화할 필요가 있을 것이다.

나. 돌봄교육 확대 필요성과 방향

최근 초등학교의 돌봄 기능 강화에 대한 사회적 요구가 제기되는 상황이나 교육기관의 보육 분담 수용에는 한계와 저항이 있는 것이 현실이다. 자녀의 초등학교 입학과 함께 방과 후 돌봄 공백을 메우기 위한 사교육 수요('학원 뺑뺑이')와 일하는 엄마

9 최근 교육부가 발표한 유보통합 실행 계획(안)에는 이용 시간 및 일수, 교사 대 영유아 비율, 교사 연수, 프로그램 등을 상향 평준화시키고 2025년 5세 무상부터 시작해 2026년 4세 무상, 2027년 3세 무상으로 유아교육 무상화를 달성해 간다는 계획이 들어 있다. 또한 입학방식, 통합교원의 자격 및 양성, 처우 개선, 교육과정, 설립·운영 기준에 있어 유치원과 어린이집을 통합해 가고, 통합정보 시스템을 구축한다는 계획도 담겨 있다(교육부, 2024. 6).

의 경력 단절이 증가한다. 초등학교 저학년은 돌봄 수요로 인한 사교육비 부담이 큰 상황이다. 이에 돌봄교육의 확대 방향에 대해 다음과 같이 제안한다.

1) 늘봄학교의 확대 및 정착

초등학생 정규 수업 후에 학교에서 단체 및 개인 활동 프로그램을 진행하여 돌봄 교육을 제공하는 '늘봄학교' 사업이 확대 추진되고 있다. 2025년 1학기에 전국 2,700여 개 초등학교에서 늘봄학교를 시작했고, 2학기부터는 전국 모든 초등학교에서 늘봄학교를 운영하며, 운영시간은 부모의 퇴근시간까지 연장할 예정이다.

한국교육개발원의 2023년 교육여론조사 결과에서도, 현 정부가 추진 중인 교육개혁 과제들(유보통합, 늘봄학교, 디지털 교육 혁신, 지역혁신중심 대학지원체계, 대학 규제혁신·구조개혁) 중 가장 필요성을 크게 느끼고 있는 것이 늘봄학교였다. <표 2-1>에서처럼 늘봄학교를 1순위로 응답한 비율은 35%, 2순위 응답까지 합치면 59%로 광범한 지지를 받았고, 자녀 유무나 지역과 무관하게 고른 지지를 얻었다.

늘봄학교가 성공적으로 확대되고 안착하기 위한 조건으로 양정호(2024)는 다음과

<표 2-1> 정부가 추진 중인 교육개혁 과제 중 가장 필요한 과제에 관한 인식

(단위: 명, %)

가장 필요한 교육개혁 과제	2023								
	전체		자녀가 있는 집단		대학생 학부모		지역		
							특별·광역·특별자치시	중소도시	군(읍·면) 지역
	1순위	1+2 순위	1순위	1+2 순위	1순위	1+2 순위	1순위		
유보통합	1,084 (27.1)	1,644 (41.1)	614 (26.2)	949 (40.5)	83 (21.3)	137 (35.2)	484 (26.5)	535 (27.9)	65 (25.5)
늘봄학교	1,392 (34.8)	2,345 (58.6)	830 (35.4)	1,367 (58.3)	127 (32.6)	207 (53.2)	649 (35.5)	655 (34.2)	88 (34.5)
디지털 교육 혁신	693 (17.3)	1,496 (37.4)	386 (16.5)	847 (36.1)	65 (16.7)	140 (36.0)	337 (18.4)	315 (16.4)	41 (16.1)
지역혁신중심 대학지원체계	492 (12.3)	1,542 (38.6)	300 (12.8)	913 (38.9)	62 (15.9)	156 (40.1)	198 (10.8)	253 (13.2)	41 (16.1)
대학규제혁신·구조개혁	339 (8.5)	973 (24.3)	216 (9.2)	616 (26.3)	52 (13.4)	138 (35.5)	159 (8.7)	160 (8.3)	20 (7.8)
계	4,000 (100.0)	8,000 (200.0)	2,346 (100.0)	4,692 (200.0)	389 (100.0)	778 (200.0)	1,827 (100.0)	1,918 (100.0)	255 (100.0)

주: 제시된 교육개혁 과제들 중 2가지를 순위대로 고르게 한 설문 결과임.
자료: 한국교육개발원(2023).

같은 제안을 하였다. 첫째, 학부모를 위한 늘봄학교 내비게이터 사이트나 어플을 만들어 늘봄학교 운영 정보를 실시간으로 제공한다. 둘째, 늘봄학교가 학습, 활동, 놀이보다는 돌봄에 치중된 성격을 넘어서 지역의 대학이나 교육기관들과 연계해 수요자들이 원하는 학습이 제공되는 공간으로 업그레이드한다. 셋째, 초등학교에서 고민하는 늘봄학교 전담인력의 확보 문제는 지역 소재 사범대학 학생들에게 의무화된 교육봉사 활동으로 해결한다. 넷째, 학령인구 감소로 여유가 생긴 지방교육재정교부금에서 늘봄학교에 대한 지원을 확대한다.

이에 덧붙이자면 지역의 공공기관들이 보유한 체육시설, 문화시설 등을 늘봄학교 프로그램의 운영에 활용할 수 있도록 지역 시설에 대한 학교의 접근성과 이용의 편의성을 높이는 것이 필요하다. '한 아이를 키우려면 온 마을이 필요하다'라는 말을 늘봄학교에 구현하기 위해서는 교육부와 지방교육청뿐 아니라 행정안전부 및 지자체와 지방공공기관도 학교와 유기적인 협력시스템을 구축해야 한다.[10]

그런데 여기서 한 걸음 더 나아가면 늘봄학교가 초등학교 정규 수업과 분리된 학교 내 과외활동이라는 한계를 극복하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 수업 후에 돌봄이 순차적으로 행해지는 방식이 지금의 초등학교 방과 후 늘봄학교 모델이라면, 초등교육 내에 학습, 활동, 놀이, 돌봄을 통합적으로 구현한 모델도 구상할 수 있다. 이를 위해서는 초등학교 저학년 시수 연장이 필요하다.

2) 초등학교 저학년 시수 조정과 수업 혁신

현재 1~2학년 오후 1시, 3~4학년 오후 2시, 5~6학년 오후 3시에 마치는 한국의 초등학교 수업은 국제적으로도 절대 시수가 작은 편이다. 2021년 기준 한국 초등학교의 수업시수는 연간 655시간으로 OECD 평균 807시간보다 훨씬 짧다. 중학교의 수업시수도 한국은 연간 842시간으로 OECD 평균 923시간보다 짧은 편이나 초등학교만큼 큰 차이는 아니다(OECD, *Education at a Glance Database*). 한국 초등학교의 수업시수가 적은 데는 과거 초등교육의 확대기에 베이비붐으로 학생은 많은데 시설과 교사가 턱없이 부족한 현실을 만회하기 위해 오전・오후 2부제(때로는 3부제) 수업을 시

---

10 이런 관점에서 2024년 6월에 행정안전부가 발표한 '지방공공기관 늘봄학교 지원 강화방안'은 고무적이다. 지방공공기관이 가진 시설을 공유누리 등 정부플랫폼에 등록해 일선 학교에서 쉽게 활용할 수 있도록 하고, 지방공공기관이 운영하는 교육 프로그램을 늘봄학교에 지원한다는 것이다. 이를 위한 시스템으로 지방공공기관에는 늘봄지원관을, 행정안전부에는 늘봄지원 총괄담당관을 지정하여 시설 사용 등에 대한 협의와 소통을 원활하게 한다는 계획이다.

행하면서 시수를 단축 운영했던 역사의 이력이 남아 있다. 물론 초등학교 학령인구가 급격히 줄어든 지금은 그럴 이유가 전혀 없다.

사교육 참여율도 2023년에 초등학생 86%, 중학생 75.4%, 고등학생 66.4%로서 초등학생이 가장 높으며, 10명 중 8~9명의 초등학생은 방과 후에 사교육으로 시간을 보내고 있다(통계청, 2024). 내신성적 부담이 없어 학업 압박이 심하지 않은 초등학생의 사교육 수요가 높은 이유는 학원이 돌봄 기능을 상당 부분 수행하기 때문이다. 유치원이나 어린이집에는 종일반이 있어서 부모가 퇴근하면서 아이를 데려갈 수 있었는데, 아이가 초등학교에 입학하면서 오후 1시에 하교하는 탓에, 저녁까지 학원 뺑뺑이를 시키거나 부모가 퇴사 또는 근무 단축을 하게 된다. 또한 아이가 제공받는 사교육은 부모의 경제력과 정보력, 지역의 사교육 인프라 등에 따라 차이가 날 수밖에 없고, 이것이 교육 격차를 발생시킬 수 있다.

이렇게 볼 때 초등학교 저학년 시수를 OECD 평균 정도로 늘리는 것을 긍정적으로 고려할 필요가 있다. 초등학교 저학년 학령인구 감소로 인해 개선되고 있는 초등학교 교육환경을 미래형 교육으로의 전환에 전략적으로 활용하여 교육의 타당성도 제고할 수 있다.

참고로 영국의 초등학교는 일반적으로 '리셉션(Reception)'이라고 하는 첫 맞이 학년(0학년)부터 1~2학년의 핵심 단계(Key Stage) 1, 3~6학년의 핵심 단계 2와 같은 7개의 학년으로 구성되어 있다. 각 학년은 하루 5~6시간 동안 수업이 진행되며 학년별 차이는 크지 않다. 의무교육에 포함되는 리셉션은 학교생활에 적응하고 기초적인 학습 능력을 기르며 사회적·정서적 발달을 돕는 것이 목적이다. 리셉션은 놀이와 탐색 활동을 중심으로 즐겁고 자연스럽게 배우게 하는 학습 방식을 채택하고 각 반에 교사와 함께 학습 지원을 돕는 보조교사를 두어 개별 학생을 위한 맞춤형 학습을 제공한다. 시험보다는 교사의 관찰과 기록을 통해 아이들의 발달 상황을 평가하고 부모에게 정기적인 피드백을 제공한다. 리셉션 수업에서 아이들은 보통 오전 9시부터 오후 3시까지 학교에 머물며 하루 종일 수업을 받는다(Department for Education, 2013).

21세기 핵심 역량인 의사소통 및 공감 능력, 복잡한 문제의 협력적 해결 능력과 더불어 대인 신뢰와 같은 사회적 자본을 함양하는 가장 좋은 방법은 아이들 간의 수평적 상호작용이 많은 수업이다. 놀이를 겸한 활동 수업에서 출발하여 아이들끼리 서로 가르쳐주는 수업, 모둠별 토론 및 발표와 협력적 문제해결 시간이 많은 수업, 학생들 스스로 찾아낸 문제를 협동하여 해결해 나가는 과정을 공유하고 결과를 발표하는 프

로젝트 학습이 대표적이다. 이러한 수업은 일방적 주입식 수업보다 시간이 많이 소요되고 소규모 학급 운영이 필요하므로 초등학교 수업시수의 연장(특히 저학년)과 학급 규모의 축소가 요구된다. OECD 평균 수준의 교사 1인당 학생 수를 조기 달성하기 위해 교원을 증원하는 것은 설득력이 강하지 않다. 그러나 새로운 교수·학습법 적용을 위한 교원 및 지원 인력 확충과 투자 증대는 필요성이 인정되며, 교육의 초기 단계인 초등교육에서 투자 효과가 크게 나타날 것이다.

참고로 2003년 이후 초등학교를 전일제학교로 전환하는 정책을 추진하고 있는 독일에서도 단순한 돌봄 분담이 아니라 다양한 교육적 효과 차원에서 이를 확대하고 있다. 독일의 전일제학교 정책은 오전 반일제로 운영되던 초등학교를 주당 최소 3일, 7시간 이상 수업하는 학교로 전환하는 것이다. 2003년 이후 연방정부 주도의 투자 프로그램 「교육과 돌봄의 미래」에 힘입어 2015년 전체 학교의 65%로 확대했고, 2025년까지 모든 초등학교를 전일제학교로 전환하는 목표를 천명한 바 있다(정재훈 외, 2018).[11]

한국의 교육 현실에 비추어 보았을 때 정규 수업을 늘린 전일제 초등교육의 도입 필요성이 반대 논리를 압도할 것으로 보이지만, 그 실현은 정치적인 문제가 될 것이다. 한국 부모들이 초등학교 저학년 시수 연장을 부모의 교육권 침해와 학생의 부담 증가, 교우관계의 협소화, 자유활동 제약 등의 문제로 바라볼 가능성은 높지 않을 것으로 보인다. 늘봄학교에 대한 교육 수요자들의 높은 지지도 및 한국의 초등학교 방과 후 사교육 실태를 고려하면, 학교와 교사의 부담 완화와 재정 소요 문제가 해결되면 다른 반대 이유를 찾기는 어려울 것이다.

그러나 초등학교 저학년 시수 연장은 교권의 회복, 교사의 수업 외 다른 부담 경감, 교육과정의 개편(현행 2022 교육과정을 7년간은 적용한 후에 2029 교육과정 도입 때부터 시행 검토 가능) 문제와 맞물려 있으며, 교육계의 수용과 재정 및 인력 지원이 뒷받침되어야 가능할 것으로 보인다.

개별 교육청과 개별 학교 차원에서 운영한 초등 돌봄교실로부터 출발하여, 개별 교육청 주도의 놀이시간 제공(예: 강원 교육청의 '놀이밥 100분' 사업), 교육부 주도의

---

11 참고로 정재훈 외(2018)의 독일 전일제학교 실태 분석 연구에서 제시된 전일제학교의 교육적 효과는 다음과 같다. 양질의 교육, 학부모의 교육 부담 분담, 교육 불평등의 완화, 개별적 발달 촉진, 수업 방식의 개선, 학생들 및 교사들 간의 사회적 관계 개선, 교사의 도움 아래 과제를 학교에서 해결, 사회교육 및 민주교육의 강화, 학교와 지역사회의 단절 극복 등이다. 한편, 전일제학교 도입에 대한 반대 논리는 부담과 비용의 증가 측면에서 개진되는데, 부모의 교육권 침해, 교사의 부담 증가, 학생의 자유시간 감소와 수업 부담 증가, 교우관계의 범위 축소, 방과 후 자유로운 활동 제약, 고비용 문제 등이다.

늘봄학교 시행 및 확대 등 정규 수업 연장이 실현되기 전의 다양한 노력과 시도가 변화의 마중물이 될 것을 기대한다. 당장은 초등학교에서 쉬는 시간을 늘리는 것으로도 하교시간을 늦출 수 있다. 하교를 빨리한다고 초등학생들이 또래와 놀 수 있는 시간이 많이 확보되는 것이 아니며, 오히려 학원 및 학습지 공부시간이 늘어나 놀지 못하는 경우가 많다. 예컨대 초등학교의 쉬는 시간을 30분으로 연장하면 그 시간에 또래와 어울려 놀면서 사회성과 창의성 등을 기를 수 있다.[12]

늘봄학교는 교육과 돌봄이 정규 수업 후의 별도 돌봄 프로그램 형태로 이종 결합한 형태이지만, 향후 이를 정규 수업 내에서 융합 수준으로 발전시키는 것을 제안한다. 이를 위해 장차 초등 저학년 시수를 타 선진국 수준으로 늘리고, 확대된 정규 수업 내에서 활동이 충분히 가미된 미래형 수업, 영어 학습 및 특기적성교육 등이 풍부하게 포함된 교육과정을 진행하는 방안을 교육계에서 적극적으로 논의할 필요가 있다.

2. 초등학교의 영어 및 특기적성교육 확대

지역 간, 계층 간 격차가 심한 영어교육을 초등학교 때부터 강화하고, 초등학교에서 제공하는 양질의 특기적성교육을 확대하는 것은 다양한 방향에서 글로벌 인재로 성장해 나가는 기반을 다지는 효과가 있다. 동시에 영어학원과 예체능학원 등 아동 사교육 수요를 흡수하여 환경에 따른 교육 격차를 완화하는 효과도 거둘 수 있다. <표 2-3>에서 보듯이, 초등학생은 중학생과 고등학생에 비해 국어, 수학보다 영어, 예체능 사교육비 지출액이 높게 나타난다.

가. 초등학교 영어교육 강화 필요성과 방향

영어 과목의 성취도는 다른 과목들에 비해 가정 배경과 환경의 영향을 크게 받는다(김희삼, 2011b). 영어가 모국어나 공용어(제2국어)가 아닌 외국어인 나라에서 영어

---

12 2024년 4월 23~30일 전국교직원노동조합 초등위원회가 전국 초등학교 4~6학년 2,450명, 초등교사 761명을 대상으로 한 「2024년 어린이의 삶과 또래 놀이 실태조사」에서 초등학생들에게 하교 후 또래와 노는 빈도를 물었더니 '일주일에 1~2일 정도'가 32.1%로 가장 많았고 '거의 없다'도 27.9%였으며, '매일'이라는 비율은 7.7%에 불과했다. 하교 후 친구와 놀지 않는 이유는 '학원・학습지・온라인 학습을 해야 해서'가 81.9%였고, '함께 놀 친구가 없어서'(9.5%)도 있었다. 쉬는 시간이 충분한가라는 질문에 쉬는 시간 30분인 학교는 학생 85.5%, 교사 81.3%가 그렇다고 답해 쉬는 시간 5~10분인 학교(학생 63.7%, 교사 44.0%)보다 충분함에 대한 만족도가 높았다(『SBS Biz』, 2024. 5. 5).

<표 2-2> 학생 1인당 월평균 사교육비(사교육 미참여 학생 포함)

(단위: 만원, %)

구분	전체	일반교과					예체능 및 취미・교양
			국어	영어	수학	사회・과학	
2022년	41.0	31.0	3.4	12.3	11.6	1.8	9.8
2023년	43.4	32.6	3.8	12.8	12.2	1.9	10.5
증감률	5.8	5.3	11.1	3.8	5.6	8.2	7.1
초등학교	39.8	24.7	2.5	11.2	7.5	1.0	15.0
1학년	33.6	16.1	3.2	6.5	4.5	0.3	17.4
2학년	37.7	19.0	2.7	8.9	4.9	0.3	18.6
3학년	43.2	25.2	2.3	12.5	6.6	1.1	17.9
4학년	43.2	27.5	2.5	12.9	8.1	1.2	15.6
5학년	41.3	29.3	2.4	13.1	9.5	1.3	11.9
6학년	39.3	29.7	2.0	12.9	10.7	1.4	9.5
중학교	44.9	39.3	3.1	15.5	16.8	2.2	5.5
1학년	44.6	38.3	2.4	15.7	16.3	1.6	6.1
2학년	45.3	39.9	3.3	16.0	16.8	2.4	5.3
3학년	44.9	39.6	3.7	14.9	17.4	2.6	5.2
고등학교	49.1	41.8	7.1	13.1	17.1	3.7	6.4
1학년	51.5	47.2	7.3	16.3	19.4	3.6	3.8
2학년	50.9	44.1	7.5	13.3	18.3	4.3	6.0
3학년	44.5	33.1	6.4	9.0	13.0	3.1	10.0

자료: 통계청(2024), p.7의 <표 7>.

능력은 영어 노출의 양과 질을 결정하는 가정환경의 영향이 크기 때문이다. 대입 수능성적 자료를 이용해 가정 배경에 따른 성취도 차이를 '개천용(기회불평등) 지수'로 측정한 연구 결과에서도 국어(0.50), 수학(0.56)보다 영어(0.70) 과목에서 기회 불평등이 가장 크게 나타났다. 이 지수를 해석하면, 영어는 부모 학력이 낮은 학생 중에서 기회가 평등하다면 고득점에 성공할 10명 가운데 7명이 기회가 불평등하여 고득점에 실패한 것을 의미한다(오성재 외, 2016).

그런데 영어 능력은 글로벌 의사소통에 필수적이고, 유학, 취업, 사업 등 다양한 목적으로 해외에 진출하는 데 핵심적으로 요구된다. 많은 한국인에게 영어가 평생의 학습 과제로 부담을 주는 이유이다. 또한 유용한 정보를 습득하는 데도 영어 능력이 중요하다. 한국어 자료가 있을 때도 있지만, 사실상 세계 공용어인 영어 자료의 양과 질이 압도적이다.

외국어의 특성상 영어도 어렸을 때 습득하는 편이 효과적이고 이후 생애에서 영어에 대한 심리적 부담을 덜어줄 수 있다. 현재 공교육에서 영어교육의 공식적인 출발점은 초등학교 3학년이다. 2014년에 시행된 선행교육금지법에 따라 초등학교 1~2학년 방과후수업에서 영어교육이 금지된 적도 있다. 일부 단체의 반발과 학부모 민원으로 법 적용을 유예하여 한시적으로 1~2학년 방과후수업에서 영어교육을 허용했으며, 이후 지금까지 방과후학교에서는 영어 수업이 가능한 상황이다.

그러나 정규 영어 수업이 여전히 3학년부터 시작되기에 3학년 때 처음 영어를 접한 아이와 미리 영어 공부를 시작한 아이 사이의 격차가 너무 커서 학교에서 수업할 때 어려움이 많다고 한다. 익명을 요구한 초등학교 영어 전담 교사가 전한 바에 의하면, 현재 5학년 학생들을 지도하고 있는데, 5학년이지만 아직 알파벳 쓰기도 안 되는 아이들부터 원어민과 프리토킹이 되는 아이들까지 격차가 매우 심하다고 한다. 영어 격차를 줄이기 위해서는 공교육에서 영어를 더 일찍 시작할 필요가 있다는 것이 현장 교사의 의견이다.

이처럼 영어 정규 수업이 늦게 시작되다 보니 3학년 이전의 영어교육은 사실상 사교육시장으로 넘어갔다. 유치원에서 가르치는 국가 수준의 공통 교육과정인 누리과정에도 영어 과정이 없고, 방과후과정에서 노래, 게임 등 놀이 중심의 영어를 1일 1개 1시간 이내에서 배울 수 있다.

그런 가운데 영어 사교육은 '영어 유치원'으로 잘못 광고되는 유아 영어학원을 중심으로 대상 연령이 낮아져 왔다. 이 사설 유아 영어학원은 대학 등록금보다 더 비싼 학원비가 든다고 알려져 있다.[13] 그럼에도 초과수요가 존재하는 유아 영어학원에 자녀를 보내기 위한 경쟁이 치열하고, 유아 영어학원에 들어가기 위한 사교육까지 성행하는 것이 현실이다. 이런 유아 영어학원 대열에 합류할지의 선택은 향후 자녀를 일류대학이나 선망 학과에 보내기 위한 고액의 초·중·고 사교육(예: 대치동 학원가) 트랙에 탈 것인지를 결정하는 출발점이 되고 있다.

학부모들이 자녀를 고액의 유아 영어학원에 보내는 이유는 과열된 경쟁 심리도 있지만 유아 공교육이 높은 기대수준에 못 미치기 때문이기도 하다. 더욱이 초등학교에 입학해서도 3학년부터 영어교육이 시작되기에 학교 수업만 믿고 있으면 아이가 사교

---

13 교육시민단체 '사교육걱정없는세상'의 조사 결과에 의하면, 2022년 서울의 유아 대상 영어학원은 전년 대비 18개 늘어난 총 329개로 집계됐으며, 월평균 학원비는 118만 8,832원으로 전년 대비 약 55% 늘었다. 이들 학원의 일평균 교습시간은 4시간 57분으로 초등학교 1~2학년 수업 3시간 20분보다 1시간 37분 길었다(『아시아경제』, 2023. 8. 21.)

육을 받아 영어를 꽤 하는 또래를 보면서 어린 나이부터 영어에 주눅이 들 수 있다. 그런데 다른 한편으로는 아동 발달 및 외국어 교육 전문가 중에는 영어를 너무 이른 나이에 가르치는 데 반대하는 사람도 있다. 초등학교 입학 때 모든 학생이 모국어인 한국어도 읽기와 쓰기가 가능한 상태로 준비해 오는 것이 아닌데, 영어교육을 초등 1학년 정규 수업에서 곧바로 시작하는 데도 무리가 있다는 것이다.

그러나 초등 저학년 방과후학교에서 실제로 영어교육이 이루어지고 있는 현실을 고려하면 영어 공교육의 시기를 아래 학년으로 당기는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 선행교육금지법이 그 의도와 다른 부작용으로 일찍부터 영어 격차를 발생시키는 데 일조하지 않도록 영어 조기 사교육의 실태 파악과 의견 수렴 후에 탄력적인 적용이 검토되다가 현재 저학년 방과후학교에서는 영어 수업이 가능해진 상황을 상기할 수 있다. 참고로 과거에 중학교부터 시작했던 영어교육이 초등학교에 도입된 정책이 사교육을 유발했다고 응답한 교사가 약 80%였다는 보고(권오량 외, 2006)도 있었다. 그렇지만 한국교육종단연구 자료를 분석한 결과, 중학교 영어 교과교실 운영이 영어 사교육비 지출액을 줄이는 효과도 발견되었다(김희삼, 2009). 이처럼 학교에서 가르치지 않던 영어를 가르치게 되면 초기에는 이에 대비하기 위해 사교육 수요가 생길 수 있지만, 양질의 영어 공교육이 제공되면 사교육 수요를 흡수할 수 있는 것이다.

또한 초등학교 영어 수업의 질을 높이기 위해 영어 전담교사의 자질 향상을 위한 연수 강화와 영어회화 전문강사의 확충에도 투자해야 한다. 초등학교 교사들에게 학생들의 영어 능력 향상에 도움이 될 것이라는 기대가 가장 높았던 정책은 방학 중 집중 영어캠프(71.8%)와 영어교사 심화연수(69.7%) 및 영어회화 전문강사 선발·배치(69.7%)였다(김희삼 외, 2010). 그런데 지금은 초등 영어교사의 심화연수가 중단된 상태이고, 영어회화 전문강사도 많이 축소하고 있는 추세이다. 대부분의 학교에서 영어회화 전문강사를 보기 어려운데, 영어회화 전문강사 채용 과정과 관리에 문제가 있자 전문강사 채용을 꺼리게 된 것으로 보인다. 현장의 요구를 폭넓게 들어보고 필요한 연수와 인력은 지원하는 것이 영어 공교육의 질을 높이는 길이다. 한편, 원어민 보조교사의 역할은 평소에 익힌 영어를 실제 사용해 보는 체험 기회의 제공에 초점을 두어, 외국인에 대한 두려움의 해소와 영어 의사소통능력 향상의 동기 유발에 활용하는 편이 효율적일 것이다.

오히려 영어 말하기 연습에 있어서는 개별 학생 입장에서 원어민 보조교사보다 접근하기 쉬운 에듀테크 기반의 영어 말하기 학습 프로그램을 확대 보급할 필요가 있

다. AI 기반 영어 말하기 시스템을 초등학교에 적용하여 효과를 분석한 사례로 EBS가 개발한 AI 기반의 영어 말하기 챗봇 시스템 'AI펭톡' 시범 초등학교 연구가 있다. AI펭톡의 베타 버전을 2020년 1학기 54개 시범학교 초등 4학년에 적용하여 AI펭톡 사용 아이디 제공 여부에 따라 교내 4학년 2개 학급을 실험군 반과 비교군 반으로 정하고 4주간의 사용 효과를 분석한 것이다. 이중차분모형(DID) 분석 결과, 실험군은 비교군보다 평가 점수, 영어 말하기 능력 및 지난 한 달 동안의 향상도에 대한 자기평가, 영어에 대한 자신감, 유용성 인식, 흥미도, 실력 향상 의욕, 지난 한 달 동안의 영어 학습량 등에서 개선된 것으로 나타났다(Um *et al*., 2023). AI펭톡을 초등 3~6학년에 확대 적용한 결과에서도 AI펭톡 사용시간이 길수록 영어 능력, 영어에 대한 태도, 영어 학습시간 등에서 긍정적인 효과가 크게 나타났다(김희삼 외, 2021). 이처럼 AI 기반의 영어 말하기 앱은 지역, 학교, 학생의 환경적·개인적 차이를 넘어 재미있는 게임 방식으로 영어 말하기 학습 성과를 높일 수 있는 잠재력을 가진 것으로 평가되었다.

영어 격차 해소를 위해서는 자신의 수준에 맞는 영어에 대한 많은 양의 노출이 핵심적이다. 핀란드 등 북유럽에서 영어 능력이 고르게 뛰어난 비결 중 하나는 영어로 제작된 만화영화 등 TV 프로그램을 자국어 더빙 없이 자막으로 송출하는 데 있었다고 한다. 아이들의 접근성이 높은 스마트폰 콘텐츠 등을 통해 영어에 대한 노출량을 늘리는 방법을 찾아볼 필요가 있다. 또한 AI펭톡과 같이 자신의 수준에 맞게 개별화 교육을 할 수 있는 시스템이 필요하다. 원어민 보조교사 수업시간을 늘리는 것도 도움이 된다. 원어민 보조교사는 영어를 잘하는 학생들을 이끌며 수업을 진행하고 한국인 교사는 영어에 어려움을 느끼는 학생들을 바로 옆에서 지도할 수 있는 시간이 필요하다. 학급당 학생 수가 너무 많으면 하기 어려운 수업이다.

나. 초등학교 특기적성교육 확대 필요성과 방향

다양한 재능을 일찍부터 계발하여 다양한 성공경로를 열어 주는 교육의 출발점으로 초등학교 특기적성교육의 확대가 필요하다. 또한 초등학교 저학년은 예체능 및 취미·교양에 대한 사교육비 지출액이 일반교과 사교육비 지출액에 비해 적지 않다.

초등학교에서 특기적성교육은 각 학생이 자기 잠재력과 특별한 재능을 발견하고 개발하는 데 도움을 준다. 또한 자신의 재능을 인식하고 긍정적인 자아 효능감을 형

성하도록 돕는다. 아울러 교사와 부모의 적극적인 지원과 격려는 재능 계발에 필요한 목표 설정과 자기 주도적 학습을 장려한다.

우선 초등 늘봄학교 프로그램에 특기적성교육을 확대하여 반영할 수 있을 것이다. 나아가 장차 초등학교 수업시수 연장을 시도하게 되면 정규 교육과정에서도 특기적성교육 시수를 늘리는 것을 검토할 수 있을 것이다.

한편, 과학 및 예술과 관련된 재능을 가진 저소득층 학생에게는 영재교육의 기회를 일찍부터 제공함으로써 국가적인 인재로 키울 필요가 있다. 정부의 「사회 이동성 개선 방안」(2024. 5. 1)에 담긴 내용 중 교육부와 KAIST 과학영재교육연구원이 초등학교 4학년부터 고등학교 3학년까지를 대상으로 해온 사회적배려대상자 대상 영재키움 프로젝트에 초등학교 3학년 과정을 신설하고 전체 선발 인원(현재 720명)을 확대하는 방안도 이런 취지이다. 대학 부설 과학영재교육원이 제공하는 소프트웨어・인공지능 등 디지털・IT 특화 교육과정과 한국예술영재교육원이 사회적배려대상 학생(초3~고3 기초생활수급자) 대상 특별 전형을 운영하고 음악・무용・전통예술・융합예술 분야 교육을 무료로 지원하는 예술영재교육도 미래세대의 성장 경로를 다양화하는 데 도움이 될 것이다(관계부처 합동, 2024).

3. 기초학력 보장 및 중등교육의 질 제고

중학교 단계에서는 교원 보강으로 기초학력 보장과 개별 학생 보살핌을 강화하는 방안을 제안한다. 고등학교에서는 외부 전문가(대학 강사 등)의 개방형 교원 임용 확대로 고교학점제를 통해 제공하는 교육의 질을 제고하고, 성공경로의 다양화를 위해 직업계고의 교육경쟁력을 높일 필요가 있을 것이다.

가. 기초학력 보장 정책의 방향

비교적 양호한 편이었던 한국 교육의 효율성 및 형평성 저하는 PISA 결과에서 확인할 수 있다. 읽기, 수학, 과학 영역의 점수 평균을 기준으로 2000년과 2015년 한국의 추이를 보면, 한국은 평균점수의 하락(541 → 519)폭이 OECD 평균(501 → 492)보다 컸다. 이는 한국 교육의 성취가 OECD 평균보다는 여전히 높지만, 효율성 측면에서 문제가 발생하고 있음을 암시한다.

<표 2-3> PISA 평균점수와 교육 형평성 지표들의 국제비교 및 추이

	평균점수		기초수준미달 비율		가정배경 영향력	
	2000	2015	2000	2015	2000	2015
영국	528	500	12.0	19.1	41.6	34.9
핀란드	540	523	7.4	12.0	24.5	34.6
미국	499	487	20.1	22.9	37.2	26.0
일본	543	529	8.1	11.1	36.6*	38.7
홍콩	542	533	8.2	9.2	17.7	13.7
한국	541	519	6.0	14.5	22.0	42.8
OECD	501	492	20.8	21.6	27.6	29.7

주: 각 연도, 각 나라의 읽기, 수학, 과학 세 영역의 해당 값 평균임. 기초수준미달 비율은 2수준 미만 학생의 비율임. 가정배경 영향력은 PISA 조사에 포함된 개별 학생의 경제・사회・문화 지위지수(ESCS)가 학업성취도에 미치는 영향(회귀분석모형)의 추정계수값임. 일본은 2000년에 ESCS 변수가 조사되지 않아 2003년 값으로 대신함.

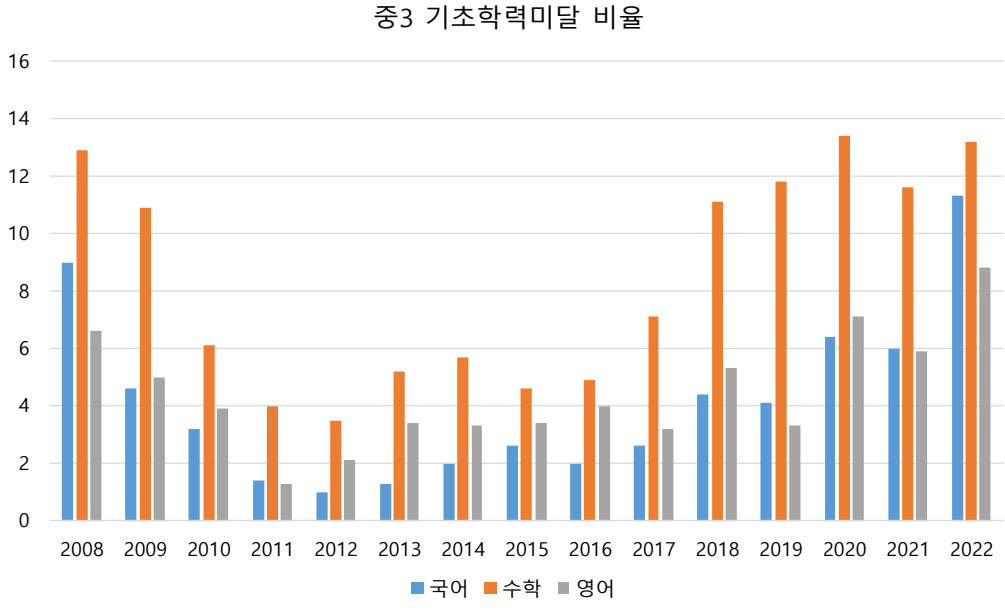
자료: OECD PISA 각 연도 자료를 이용한 이주호・지상훈(2018)으로부터 재구성함.

한편, 기초수준미달 학생 비율은 해당 기간에 한국이 2배 이상 증가(6.0% → 14.5%)하여 OECD 평균(20.8% → 21.6%)보다 형평성이 높긴 하지만 형평성의 훼손이 빠르게 진행된 것을 보여준다. 더욱이 학생의 가정배경(경제・사회・문화 지위지수)이 학업성취도에 미치는 영향(회귀분석모형의 추정계수)은 한국에서 급증(22.0 → 42.8)하여 OECD 평균(27.6 → 29.7)을 오히려 뛰어넘었다. 코로나19의 영향까지 고려하면 2010년대와 2020년대 초는 여러 측면에서 한국 교육의 형평성이 낮아진 시기로 평가할 수 있다.

기초학력은 배울 수 있는 힘, 즉 기본적인 학습 능력을 의미한다. 중등교육 과정에서 기초학력을 갖추지 못하는 것은 지능정보화사회, 평생학습사회를 살아갈 미래세대에게는 매우 치명적인 일이다. 그런데 국가수준 학업성취도평가에서 기초학력미달 학생 비율은 2017년 이후 증가세를 나타내고 있다. 2020년 이후 코로나19로 인한 학교 폐쇄의 여파로 기초학력미달 학생 비율이 급등하기는 했지만, 그 이전부터 기초학력미달 학생 비율은 증가하고 있었다.

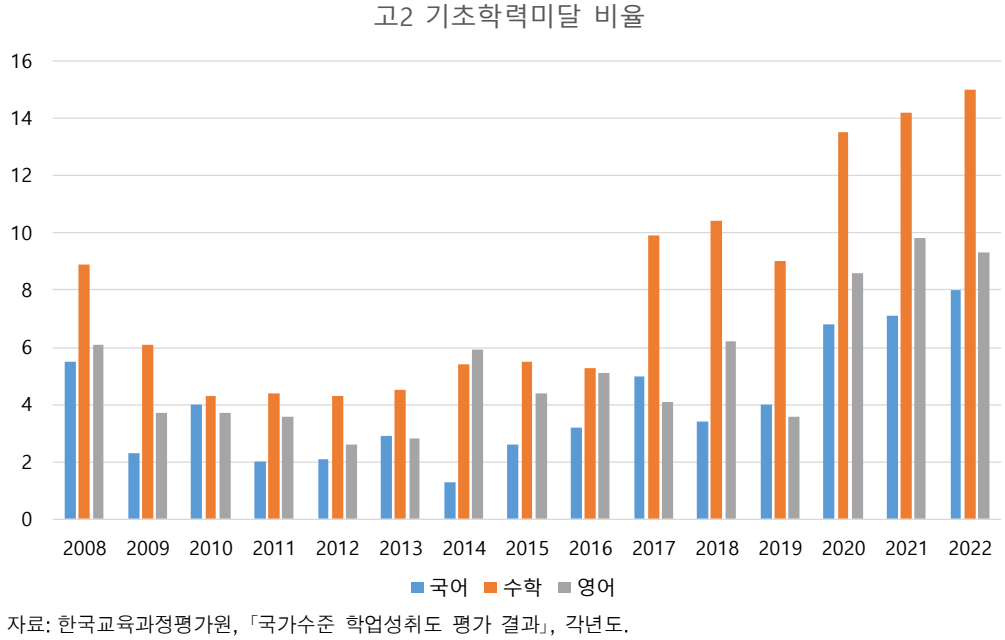
그런데 기초학력미달은 저소득층 학생에게서 상대적으로 빈번하게 발생한다. <표 2-4>는 기초생활수급 대상 학생 비율을 기준으로 학교의 평균적인 학생 가정배경을 구분하고 이에 따른 학업성취 수준의 차이를 분석한 결과이다. 중학교 중에서 기초생활수급 대상 학생 비율이 높은 학교는 우수학력 비율이 낮고 기초학력미달 비율이 높은 것을 볼 수 있다. 특히 수학과 영어 과목은 가정배경에 따른 학업성취 수준의

[그림 2-5] 기초학력미달 중학생 비율의 추이



자료: 한국교육과정평가원, 「국가수준 학업성취도 평가 결과」, 각년도.

[그림 2-6] 기초학력미달 고등학생 비율의 추이



자료: 한국교육과정평가원, 「국가수준 학업성취도 평가 결과」, 각년도.

<표 2-4> 학교별 기초생활수급 대상 학생 비율에 따른 학업성취 수준 비율

(단위: %)

중학교	2% 미만				2% 이상 5% 미만				5% 이상 10% 미만				10% 이상			
	우수 학력	보통 학력	기초 학력	기초 학력 미달	우수 학력	보통 학력	기초 학력	기초 학력 미달	우수 학력	보통 학력	기초 학력	기초 학력 미달	우수 학력	보통 학력	기초 학력	기초 학력 미달
국어	49.5	38.2	9.2	3.1	41.2	42.2	12.5	4.1	36.7	45.0	14.4	3.9	33.3	46.1	14.7	5.9
수학	32.1	42.6	18.3	7.0	19.8	46.1	23.9	10.2	13.4	43.0	30.9	12.7	9.3	40.1	33.4	17.2
영어	41.8	41.5	15.0	1.8	26.8	49.2	21.2	2.8	18.3	50.5	27.6	3.6	13.2	50.3	31.4	5.1

고등 학교	2% 미만				2% 이상 5% 미만				5% 이상 10% 미만				10% 이상			
	4 수준	3 수준	2 수준	1 수준	4 수준	3 수준	2 수준	1 수준	4 수준	3 수준	2 수준	1 수준	4 수준	3 수준	2 수준	1 수준
국어	41.4	41.5	14.4	2.7	30.5	49.4	17.0	3.2	24.8	51.1	20.0	4.2	18.5	47.8	25.7	7.9
수학	43.9	32.2	18.0	5.9	32.9	37.1	22.9	7.1	23.1	38.3	28.4	10.2	16.6	30.1	36.2	17.0
영어	54.8	31.9	11.4	2.0	43.1	39.4	14.6	2.9	34.9	40.4	20.9	3.9	25.3	41.0	25.6	8.1

자료: 서민희 외(2020a; 2020b). 김나영(2021)에서 재인용.

차이가 현저하고 체계적으로 나타난다. 고등학교 중에서도 기초생활수급 대상 학생 비율이 높은 학교일수록 4수준(우수학력) 비율이 낮고 1수준(기초학력미달) 비율이 높은 것을 일관되게 보여준다. 기초학력미달을 방치하면 세대 간 이동성이 낮아질 것임을 의미한다.

낙제나 유급이 없는 한국 초·중등교육은 학생이 기초학력미달이어도 다음 학년, 다음 학교급으로 밀어냈다. 전 단계의 기초가 없는 상태에서 새로 진도가 나가는 수업에서 학력 격차는 더욱 벌어졌다. 이제는 각 단계에서 기초학력을 책임지는 학력 보장 교육으로 전환할 필요가 있다.

그런데 현재 한국의 고등학교 시스템은 학생들의 평균 학력 및 가정배경을 기준으로 위계화되어 있다. 특목고를 정점으로 자사고, 일반고, 특성화고 순인데, 특성화고 밑에 다시 일반고의 일부 학생들이 존재한다. 즉, 우선 모집군인 특성화고 진학에도 실패한 학생, 또는 직업교육이 적합한 학생도 낙인효과를 의식해 문턱이 없는 인문계고로 진학해 온 것이 현실이다.

이런 현실에서 고교학점제가 전면 도입되면 낙제(F)한 과목은 미이수 처리되고, 학점 미달이 되면 유급이 불가피하다. 물론 졸업학점의 조기 충족 시 조기 졸업도 가능하다. 처음 겪는 유급에 대해 학생과 학부모가 크게 반발할 것이 예상되는데, 이들을 설득하는 것이 교사와 학교의 과제가 될 것이다. 설득이 되지 않을 때는 자퇴하는 사

례도 나타날 수 있다. 이런 상황이라면 고등학교의 학사관리는 매우 도전적인 과제가 된다.

결국 중학교 때까지 기초학력을 보장하는 책임교육이 중요하고, 이를 위한 지원이 절실히 필요할 것이다. 이러한 기초학력 보장 교육은 평생교육 역량을 강화하는 것이기도 하다. 기초학력이란 배우는 능력을 의미하기 때문이다.

2019년부터 추진한 「기초학력 보장법」이 시행된 2022년에 정부는 모든 학생의 기초학력을 보장한다는 국가 교육책임제 실현 방안을 담아 「제1차 기초학력 보장 종합계획(2023~2027)」을 발표했다. 인공지능 기반의 에듀테크를 기초학력 보장에 적극 활용한다는 구상도 담겨 있다.

기초학력 보장 정책은 다음과 같은 방향으로 일관되게 추진해야 한다. 우선 정확한 실태 파악을 위해 기초학력 진단평가 체제를 확립해야 한다. 학교마다 모든 학생의 기초학력을 객관적인 도구로 평가하고 결과를 보호자에게 알리며 기초학력미달 학생의 학력 지도에 책임을 다해야 한다. 2017년 이후 3% 표집 방식인 국가수준 학업성취도 평가 대상을 다시 전수평가 방식으로 확대하는 방안도 고려할 필요가 있다. 학력 진단의 근본 목적은 통계적인 현황이나 추세의 파악에 있다기보다 개별 학생에 대한 처방에 있기 때문이다. 전수평가(일제고사)를 실시하고 기초학력미달 학생 비율이 높은 학교에 집중적으로 지원했던 정책(2008~16년)은 기초학력미달 비율 감소 및 긍정적 파급효과가 확인된 바 있다.[14] 물론 일제고사는 수업을 지필고사 대비 중심으로 흐르게 한다는 비판을 극복하기 위한 평가 타당성 제고와 불리한 지역환경을 가진 학교가 결과 공개로 받게 될 낙인 문제의 보완 방법을 찾는 노력도 병행해야 현장의 수용성이 높아질 것이다.

학교 현장에서 기초학력미달 학생의 지도에 고충을 겪는 문제는 적합한 수업모형의 개발과 보급, 보충학습 지도에 필요한 보조인력의 확대 배치, 그리고 별도의 특수교육이 필요한 학생을 위한 지원 등으로 해결할 수 있을 것이다. 지역사회에서도 학습종합클리닉센터, WEE센터, 교육복지센터 등을 통해 학교와 공조하면 훨씬 효과적일 것이다.

참고로 프랑스에서는 학생 개인별로 학업성취도를 평가하는 시스템을 도입하여 초

---

14 전수평가 기간 동안 기초학력미달 학생 비율이 감소한 것은 [그림 2-5]와 [그림 2-6]에서 확인할 수 있다. 또한 교내 기초학력미달 학생의 감소는 동료효과(peer effect)를 통해 긍정적인 파급효과를 가진다. 우석진(2016)은 학력향상중점학교 정책에 힘입어 기초학력미달 학생 비율이 1%p 감소하면 보통 이상 학력의 학생 비율이 5%p 증가함을 발견했다.

등학교 1·2학년, 중학교 1학년을 대상으로 연 2회 기초학력 평가를 시행하고 기초학력미달 학생을 교사가 도와주도록 한다. 또한 학년 유급제를 적용하여 기초학력 습득을 학교와 학생 모두 신경 쓰도록 해왔다(강연홍, 2019). 물론 프랑스는 2018년에 빈곤지역 초등학교의 학급당 학생 수를 12명으로 줄이고 담임교사를 3명이나 두는 등 전격적인 지원책을 병행하고 있다(김해경, 2019).

그런데 인구와 기술이라는 외부 요인은 반드시 교원을 증원하지 않아도 기초학력미달 학생 지도의 어려움을 덜어주는 방향으로 활용할 수 있다. 초저출산에 따른 학령인구의 급감은 교사당 학생 수를 크게 줄여줄 것이고, 인공지능 기반의 맞춤형 코스웨어는 개별 학생에게 필요한 피드백을 학습 과정에서 바로 제공하여 교사의 노력을 덜어줄 수 있다. 물론 줄어든 학생 수에 부합하는 교수학습법의 개발 및 적용, 에듀테크의 잠재적 가능성을 현실화하는 데 필수적인 학습 동기의 부여는 교사의 역할이 중요한 부분이다.

사회 이동성의 근원인 출발선의 평등을 위해서는 초등학교 입학 초기의 부적응 방지가 중요하다. 입학 전 한글과 셈하기에 대한 선행학습을 하지 않았어도 낙오하지 않도록 학교가 책임지고 교육한다는 원칙을 실천해야 한다. 초등학교 단계의 기초학력은 읽기(reading), 쓰기(writing), 셈하기(arithmetic)와 같은 세 가지 기초학습 능력(3R's)과 함께 미래사회가 요구하는 의사소통 능력 및 공동체 역량인 관계성(relationship)까지 포함한 기초 문해력과 수리력 및 사회적 역량(4R's)으로 정의되는 경우가 많다. 이 중 사회적 역량은 앞서 제안한 초등학교 저학년의 연장된 시수를 바탕으로 한 풍부한 놀이와 학생 참여형 수업을 통해 더 잘 함양할 수 있을 것이다.

중등교육에서도 기초학력 보장 노력은 이어져야 한다. 과목별 교사로부터 교과 학습이 본격적으로 시작되는 중학생에게 기초학력은 모든 학습과 사회생활의 바탕이 되는 언어와 수학의 기초학습 능력과 학년별 교육과정에서 요구하는 과목별 기본 성취 수준에 도달하는 교과 학습 능력을 모두 포함한다(서울특별시교육청, 2019). 특히 중학교까지의 교육은 의무교육인 만큼, 중학교 졸업 시점에는 진로와 관계없이 새로운 배움의 기초능력은 기본으로 갖추도록 하는 것을 목표로 삼아야 한다.

한편, 기초학력 보장을 위해 방과후학교 프로그램의 역할에도 주목할 필요가 있다. 학교알리미 전국 고등학교(직업계고 제외) 자료를 분석한 결과, 학교별 학업성취도 평균 점수 및 최하 등급(E학점) 비율로 측정한 기초학력 보장의 달성도와 가장 뚜렷한 상관성을 나타낸 변수는 방과후학교 수업 참여 학생의 비율이었다(김희삼, 2020a).

고등학교는 방과후학교 프로그램이 특기·적성보다는 교과수업 위주인 만큼, 기초학력 보장에 더 많은 역할을 할 수 있다.

참고로 통계청의 2010년 초·중·고 사교육비 조사 원자료를 분석한 결과(김희삼, 2011a)에서도 방과후학교(교과수업 한정)의 학업성취도 향상 효과가 확인된 바 있다. 전국 평균으로 방과후학교는 사교육보다 지출 금액당 성적 향상 효과가 높았다. 이는 방과후학교 평균 수강료가 평균 사교육비의 약 3분의 1 수준이라는 점을 고려하면 놀라운 사실이 아닐 수도 있다. 그런데 전국 평균으로 학생의 투입시간당 성적 향상 효과도 방과후학교가 사교육보다 높게 나타났다. 학교에서 관리하는 방과후학교 수업의 질이 지역별·강사별로 천차만별일 수 있는 사교육의 질보다 평균적으로는 낫다는 뜻이다.[15] 따라서 저소득층 학생에게 방과후학교 수강료를 지원하는 정책은 일정 수준 이상의 질을 보장하면서도 비용 부담이 적은 보충학습 기회를 제공하는 것이며, 교사도 학생의 방과 후 학습 현황을 파악할 수 있다는 장점이 있다.

물론 방과후학교에 맡기기 전에 정규 수업을 통해 기초학력을 보장하는 교사의 노력과 이에 대한 지원이 우선되어야 할 것이다. 이를 위해서는 기초학력 보장에 대한 학교의 책무성을 교장이 최우선 과제로 강조하고 교사의 노력을 유도하기 위한 분위기와 환경을 조성해야 한다. 이전 학교급이나 학년의 기초는 물론 학습의 자세나 동기부여도 되어 있지 않은 학습 부진 학생을 끌어올리는 교사의 전문성은 사실 영재를 지도하는 전문성 못지않거나 더욱 어려운 '교수의 예술'이라고 할 수 있다. 따라서 기초학력미달 학생의 구제를 교원 전문성 분야로 인정하고 이를 위해 남다른 노력을 기울이거나 성과를 거두는 교사를 존경하고 높게 대우할 필요가 있다. 또한 낙인효과를 의식해 방과 후의 보충수업에 참여를 꺼리는 분위기도 학생 및 보호자와의 소통과 교사의 특별 지도 권한에 대한 법적 뒷받침을 통해 극복해야 한다.

나. 중등교육의 재구조화

우리나라에서 중등교육은 사실상 의무교육처럼 제공되고 있다. 중학교까지는 의무·무상 교육이고, 고등학교도 2021년부터 (사립 특목고와 자사고를 제외하면) 무상교육이 제공되고 있다. 그런 만큼 중등교육의 보편적인 질을 높이는 것은 교육 형평성

---

15 그러나 지역을 전국에서 서울 강남권으로 좁혀서 분석한 결과에서는 방과후학교보다 사교육의 투입시간당 성적 향상 효과가 높게 나타났다(김희삼, 2011a).

제고와 사회 이동성 강화를 위해 중요한 일이다.

지금까지 중학교와 고등학교에서는 중등교사 자격증을 가진 교사가 가르쳐 왔다. 이에 따라 같은 사립재단 소속의 중학교와 고등학교 간에는 교사 교류가 빈번했다. 그만큼 고등학교의 과목별 교육과정은 중학교 과정의 심화 반복에 해당하는 경우가 많았다.

그런데 중학교 단계는 개별 학생의 적성 발견과 그에 맞는 고등학교 진학을 지도해야 하는 공교육의 중요한 1차 분기점이라고 할 수 있다. 담임교사 중심의 초등학교와는 달리 과목별 교사 체제에서 본격적으로 성적이 부여되는 중학교 단계는 학생들이 사춘기에 접어들기 시작하면서 미숙하고 공격적인 정서 표출로 어려움을 겪는 시기(이른바 '중2병')이기도 하다. 또한 배우는 법과 그에 필요한 기초지식을 습득하는 시기로서 모든 사회생활에 기본적으로 필요한 수준으로 기초학력 보장이 완성되어야 하는 단계이기도 하다. 교사의 밀착 지도와 멘토링이 가장 필요한 시기라고 할 수 있다.

현재(2021년 기준) 한국은 중학교 단계의 교원 1인당 학생 수가 13.3명으로 OECD 평균(13.2명) 수준과 유사하다. 2000년의 21.5명에서 학령인구 감소로 상당폭 줄어든 셈이다. 물론 같은 기간 초등학교(32.1명 → 16.1명), 고등학교(20.9명 → 10.7명)에서 교원 1인당 학생 수가 절반으로 감소한 것만큼 크게 줄지는 않았다. 출생아 수가 매년 일정하지는 않았기에 학교급별 교원 1인당 학생 수는 기준연도별로 차이를 보일 수 있다.

그런데 <표 2-5>에서 보듯이, 핀란드는 중학교 단계의 교원 1인당 학생 수가 8.5명

<표 2-5> OECD 주요국의 교원 1인당 학생 수

(단위: 명)

	2000			2021		
	초등학교	중학교	고등학교	초등학교	중학교	고등학교
OECD 평균	17.7	15.0	13.9	14.6	13.2	13.3
한국	32.1	21.5	20.9	16.1	13.3	10.7
핀란드	16.9	10.7	17.0	13.4	8.5	16.9
일본	20.9	16.8	14.0	15.3	12.7	11.3
미국	15.8	16.3	14.1	14.1	15.0	15.3
영국	21.2	17.6	12.5	19.2	16.6	18.4
호주	17.3	12.6	12.6	14.5	11.9	11.9

자료: OECD, *Education at a Glance*, 각년도.

으로 현저하게 적다. 초등학교(13.4명)보다 적을 뿐 아니라 고등학교(16.9명)의 절반 수준이다. 이런 현상은 2000년, 2021년 모두에서 발견된다. 왜 핀란드는 중학교 단계의 교원 1인당 학생 수를 대폭 줄일까?

핀란드는 중등교육 초기(중학교) 단계가 학생들의 학업성취(기본학력 보장)와 진로 결정에 중요하다고 판단한 것으로 보인다. 이 시기의 학생들에게 더 많은 개별적 주의와 지원을 보장하기 위해 더 많은 교사를 배치함으로써 질 높은 교육을 제공하는 데 전념하는 것이다. 실제로 핀란드의 중등교육 성과(만 15세 학생의 PISA 점수)는 국제비교에서 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. OECD의 *Education at a Glance 2021* 보고서에 따르면, 핀란드에서는 2019년 중학교 초기 교육을 받은 학생의 0.3%가 학년을 반복해 OECD 국가 평균 1.9%보다 낮은 유급률을 보였다. 핀란드는 학생들에게 사회경제적 배경에 상관없이 균등한 교육 기회를 제공하는 데서도 강점이 있다. 핀란드에서는 낮은 사회경제적 배경을 가진 아이들도 높은 성취도를 보이는 비율이 OECD 평균보다 높게 나타난다. 나아가 핀란드는 교육시스템에서 학생들에게 직업교육과 일반교육 모두에서 성공적인 경로를 제공하는 데 주력하고 있다. 모든 직업계 고등학교 졸업생에게 대학교육에 대한 직접적인 접근을 보장한다는 것이다(OECD, *Education at a Glance 2022: Finland*).

우리나라에서도 중등교원 중 더 큰 비율의 교사를 중학교로 배치하여 교사당 학생 수를 줄이는 대신 책임교육 및 진로 지도를 강화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 교육생산함수 실증연구 결과를 종합한 메타 분석에서 개별 학생에 대한 피드백은 뒤처진 학생의 학업성취도 향상에 가장 효과적인 것으로 밝혀진 바 있다(Education Endowment Foundation, 2020). 우리나라 중등교원에 대한 설문조사 결과, 교사들도 이 사실을 잘 알고 있었으나, 개별 학생에 대한 피드백은 교사의 시간과 노력이 많이 드는 행위로 인식하고 있었다(김희삼, 2020b). 의무교육 단계인 중학교에서 기본학력 보장을 책임지는 것을 목표로 중학교의 교원 1인당 학생 수를 줄이는 방향을 추진한다면 정당성이 마련될 것이다.

한편, 중학생 진로 지도를 위해서는 2016년 전면 시행 이후 어렵게 정착시켜 온 중학교 자유학기제 또는 자유학년제를 잘 활용하는 방안이 있을 것이다. 자유학기제 기간에는 강의식 교과수업에서 벗어나 진로 탐색(한 학기에 170시간 이상)이나 프로젝트, 실험・실습・공작, 독서토론, 역할극 등의 체험 중심으로 수업이 진행된다. 성적은 절대평가 등급(ABCDE) 대신 특정 시간 이상 참여 시 P(Pass)를 받게 된다. 학교

에 따라서는 자유학기제를 중학교 1학년 때 해치우듯이 실시하고 그 후에는 입시를 대비한 교과 중심의 교육에 집중하기도 한다. 그러나 고교학점제와 연계하려면 중학교 3학년 때 자유학기제를 시행하여 진로 탐색 후에 고교 진학 후 과목 선택을 하는 편이 나을 것이다.

이러한 중학교 과정의 책임교육과 진로 지도의 강화가 뒷받침될 때 고등학교 과정을 획일적인 교육과정의 학년별 이수 대신에 개별 학생들이 자기의 적성, 흥미 및 진로 계획에 따라 과목을 선택하는 학점제 이수 체제로 순조롭게 전환할 수 있을 것이다. 현재 고교학점제는 2025년 전면 시행 예정이었으나 학교 현장에서는 준비 부족으로 여전한 반대 목소리가 존재하는 것이 현실이다. 진로 체험을 위한 외부 자원을 물색해야 하는 자유학기제는 학생 수가 적은 학교에서 운영하기 쉬운 데 반해, 고교학점제는 학생 수와 교원 수가 많은 학교에서 다양한 과목의 개설이 가능하다. 개별 학교에서 개설하지 못하는 과목들은 온라인 강의를 통해 제공하는 방안도 있지만, 상호작용이 가능한 현장 강의만큼의 교육효과를 기대하기는 어려울 수 있으므로 관련 과목 교사나 봉사자(사범대 학생 등)의 오프라인 멘토링 등 보완책이 필요하다.

전국 고등학교의 모습을 상당히 바꿔놓게 될 고교학점제가 내실 있게 정착되려면 고교의 다양한 수업, 특히 기존 교육과정에서 개설되지 않았던 교과의 경우 외부 전문가의 개방형 초빙 확대도 필요하다. 학생들과 학부모들이 원하는 분야의 박사 학위를 소지한 여러 분야의 강사나 교수들도 대학구조조정 등으로 고교학점제 강사 후보군이 될 수 있을 것이다. 이들에 대한 사전 적성 검사와 교직 연수가 이루어져 역량과 인성을 갖춘 강사진이 학교에 초빙되어야 함은 물론이다.

이와 함께 고등학교에 재직 중인 교사 중 상당수를 (희망에 따라) 중학교로 전환 배치하여 중학교 단계의 교원 1인당 학생 수를 줄일 수 있을 것이다. 지금까지는 중등교원의 배치 시에 중학교보다 고등학교가 선호되어 성적 우수자가 고등학교를 선택하는 경우가 많았다. 그렇지만 중학교의 교육환경이 개선되고 교사의 역할이 재정립되면 중학교 자원 교사도 늘어날 수 있을 것이다.

다. 직업계고 교육경쟁력 강화

우리나라 직업계열 고등학교(특성화고)의 학생 비중(2021년 기준)은 17%로서 OECD 평균 44%보다 크게 낮다. 25~34세 청년의 고등교육 이수율(2022년 기준)은 한

국(남성 63%, 여성 77%)이 OECD 평균(남성 41%, 여성 54%)보다 크게 높은 현실과 동전의 양면이다.

고등교육보다 직업교육이 더 적성에 맞는 학생들은 실습 중심의 교육과 실제 기술 습득에서 흥미를 느끼기에 중학생들에게 직업계고가 당당한 선택지가 될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 직업계고에 대한 사회적 인식의 제고가 필요하지만, 그것은 캠페인으로 가능하기보다는 직업계고의 교육경쟁력이 강화될 때 따라오는 것이다.

직업계고(특성화고) 학생의 가정배경은 일반고, 자율고(특히 자사고), 특목고 학생보다 양호하지 못한 경우가 많다. 예컨대 [그림 2-7]에서처럼 서울지역 고등학교 1학년 학생들의 가정배경을 학교 유형별로 봤을 때, 아버지의 학력과 직업군, 가구소득 면에서 특목고, 자율고, 일반고, 특성화고 순으로 뚜렷한 위계가 형성되어 있다. 더욱이 직업계고 졸업 후에 대학 진학 대신 취업을 선택하는 학생의 가정배경이 불리한 경우가 많다는 점을 고려하면 사회 이동성 강화를 위해서도 직업계고의 교육경쟁력을 높이는 정책이 중요하다.

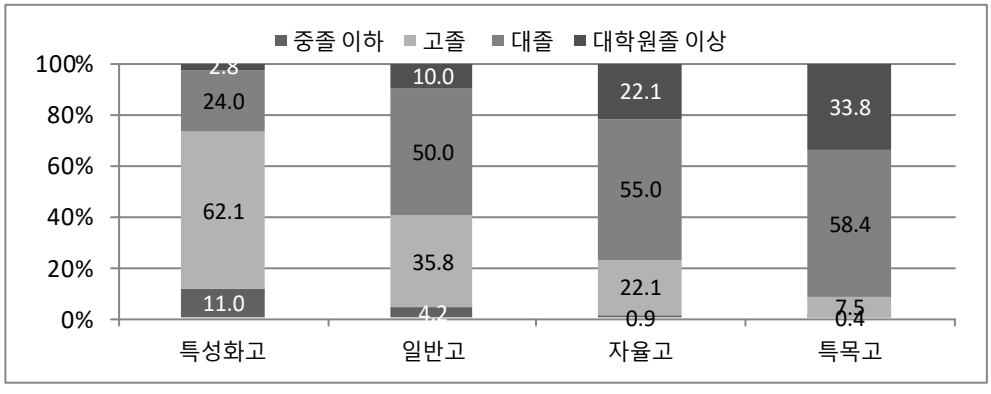
현재 우리나라 직업계고는 일부 마이스터고를 제외하면 교육경쟁력이 높은 편이라고 보기 어렵다. 실습환경에 있어 많은 직업계고가 최신 장비와 시설을 갖추지 못해 학생들의 실습과 졸업 후 현장 적응에 어려움을 겪는다. 산업 현장은 빠르게 변하는데 학교의 교육과정과 교사의 실무 지도 역량은 유연하게 변하지 못해 실제 산업 현장에서 요구하는 것과 학교에서 배운 것의 괴리가 커지는 점도 문제이다.

직업계고의 교육경쟁력 강화는 단위 학교 차원에서 추진하기는 어려운 경우가 많다. 정부와 기업의 협력을 통해 최신 장비와 시설을 갖춘 실습실을 마련하고, 정기적으로 업그레이드할 수 있도록 해야 한다. 또한 기업 인턴십 프로그램을 확대하고, 산업체와 협력하여 현장실습 기회를 제공함으로써 학생들이 실무 경험을 쌓을 수 있도록 해야 한다. 직업계고 학생뿐 아니라 직업계고 교사들의 역량 강화를 위한 산업 현장 연수 프로그램도 필요하다. 이 과정에서 현장의 현업 전문가들을 초빙하여 교사와 공동으로 학생들을 교육하는 방안을 고려할 수 있다.

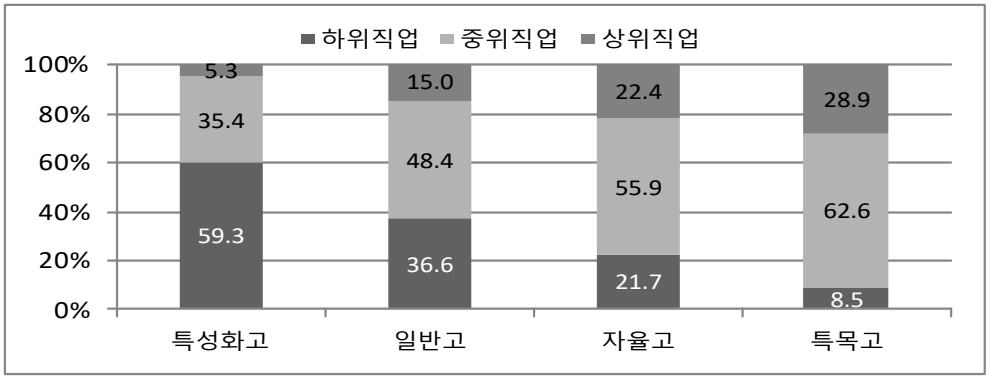
직업계고 교육과정의 유연성도 중요하다. 직업 세계의 변화가 빨라지고 있는 만큼, 직업계고 교육도 시장과 기술 트렌드에 맞춘 수요자 중심형 체제로 전환해야 하고, 학생들의 선택권을 확대해야 한다. 산업 트렌드를 반영한 교육과정을 도입하고, 필요에 따라 신속하게 교과 내용을 수정할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 가령 인공지능·반도체, 자율주행 미래 자동차, 기후 테크 등 신산업 분야로의 학과 개편과,

[그림 2-7] 서울지역 고1 학생의 고교 유형별 가정배경

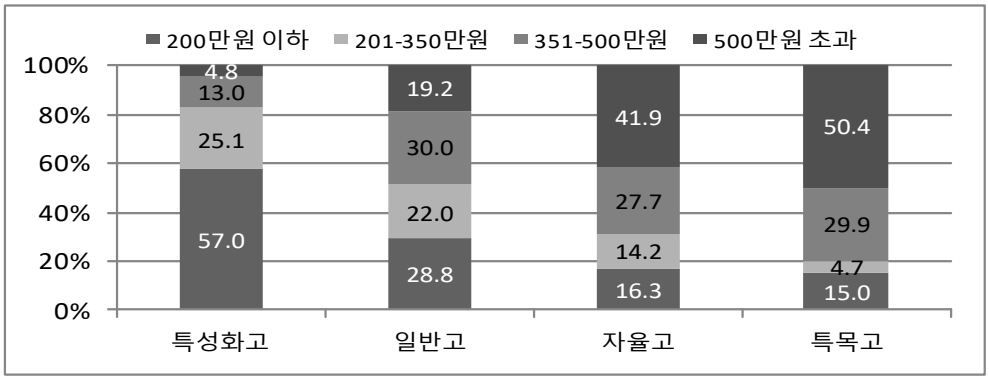
가. 아버지 학력



나. 아버지 직업군



다. 가구소득



자료: 서울교육종단연구 2010년 자료를 이용하여 계산함. 김희삼(2014)에서 재인용.

신기술 분야와 전공을 연계한 마이크로 교육과정의 개설 등을 장려할 만하다. 특히 인구구조 측면에서 젊은 인력 비중의 빠른 감소가 예상되며 실무 경험이 중요한 정보서비스업, 항공운송업, 영상・오디오 기록물 제작 및 배급업, 창작・예술 및 여가 관련 서비스업 등(이철희, 2019)의 분야로 직업계열 학교・학과를 재구조화하면 직업계고 출신 청년층의 노동시장 전망이 밝을 수 있다.

한편, 직업계열을 선택한 개인의 관점에서 직업교육은 직업계고 재학 중 일 경험, 졸업 후 취업, 취업 후 계속 학습 또는 실직 후 재취업을 위한 재교육이라는 일련의 과정으로 이어져야 한다. 이를 위해서는 직업계고가 지역의 기업 및 대학과 협력해야 하는데, 지자체와 중앙정부의 지원이 필요하다.[16] 직업계고 졸업자의 지속적인 성장을 위해 사내 대학 등의 설립・운영 규제를 완화해 취업 후 재직자의 학습 또는 채용 후보자의 사전 학습을 원활하게 하는 것도 중요하다. 개별 기업 차원에서 사내 대학을 운영하기 힘든 경우에는 산업단지 입주기업 연합체나 중소기업 연합체 차원으로 설립 주체를 확대할 필요가 있다.

아울러 직업계고의 중요성과 가치에 대한 사회적 인식을 개선하기 위해 성공 사례를 공유하고 다양한 홍보활동을 전개할 필요도 있다. 중학교에서는 개별 학생의 진로 설계 및 진학 선택을 돕기 위한 상담 프로그램을 제공해야 한다. 중학교 단계에서 교원당 학생 수가 줄어 밀착 지도가 가능한 환경이라면 이런 상담 지도가 더욱 쉬울 것이다. 고등학교에서는 학점제를 통해 일반고에서도 취업 연계 과목, 취업 지원 프로그램, 인근 직업훈련기관 위탁 교육 등을 제공할 필요가 있다. 그리하여 어느 고교에 갔든지 대학 진학 대신 취업을 우선 고려하는 학생들에게 학교에서 취업을 준비할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 물론 일반고와 직업계고 간 연계와 전학을 원활하게 하는 방안도 학생들의 선택권을 넓힐 것이다.

끝으로 중등교육 과정에서 학교 부적응 문제로 정규 교육에서 이탈하지 않도록 하는 노력이 필요하다. 학교에 가지 않고 일도 하지 않고 직업훈련도 받지 않는 소위 '청년 니트(Not in Education, Employment or Training: NEET)'는 사회적 상향 이동이 어려울 뿐 아니라 경제활동과 인적자본 축적에 참여하지 않아 총요소생산성을 낮추

16 정부가 지역전략산업을 중심으로 직업교육 혁신지구를 선정하여 재정지원(광역 10억원, 기초 5억원)하는 사업도 이런 맥락이다. 진주・사천・고성 지역에서는 항공정비 기업(KAEMS) 및 지역대학과 연계하여 취업연계형 현장실습, 항공정비학과 진학, 항공정비 기업 취업 등 항공정비 분야 인재 양성을 지원한다. 전북에서는 스마트농업 등 지역전략산업에서 선취업・후학습 인재 성장 프로그램인 '취업 ha-JOB'을 운영하는데, 고1부터 고3까지 산업 맞춤교육을 하고, 고3 때 지역기업에 선취업하고, 고3부터 대학 4학년까지는 일・학습을 병행하고, 학교 졸업 후 지역 정착을 지원하는 사업이다(관계부처 합동, 2024).

는 결과를 초래할 수 있다. 이런 사회적 배제와 인적자원의 낭비를 막기 위해서도 중등교육의 역할이 중요하다. 여기에는 학교 부적응의 한 원인이 될 수 있는 학교폭력을 예방하고 관리하는 노력도 포함되어야 한다.

4. 재능 발굴 및 만개를 위한 전주기 장학금 확대

미국 사회에서는 학업적 잠재력이 있는 우수한 고등학생이 도시의 대학에 진학하지 않고 시골에 남아 부모의 농장 일을 돕겠다고 결심하는 사례, 이른바 '재능의 사장(wasted talent)'이 적지 않았다. 교육수준이 낮은 부모와 착한 자녀의 조합에서 흔히 벌어지는 일이었다. 이런 상황에서 정책적 개입은 장학금을 받고 대학에 갈 수 있는 길이 있다는 것을 학생에게 알려주고, 자녀의 미래를 위한 부모의 결단을 설득하는 것이다.

그런데 일찍부터 계층을 초월한 교육열이 존재해 온 한국 사회에서는 교육의 힘에 대한 정보 부족보다는 고등교육 접근을 막는 경제적 장벽이 저소득 가구의 우수 학생들에게 제약이 되어 왔다. 소득분위에 따른 국가장학금의 차등적 지원이 있긴 하지만, 재능 있는 학생들이 환경적 불리함을 딛고 재능을 만개할 수 있는 장학금의 확대가 필요하다. 어린 재능의 사장을 막는 조기 발굴과 초기 장학금 지원도 중요하고, 국가적으로 큰 공헌을 할 수 있는 고급 인재를 길러내는 국비장학생 제도의 확대도 필요하다.

불리한 환경에 처한 학생들을 위한 장학금은 교육 기회의 확대, 학자금 대출 부담 감소, 학업 집중으로 인한 학업성취도 향상, 장학금 제공 기관과 관련 프로그램을 통한 네트워킹 기회 증가, 고등교육 이수를 통한 중산층 진입 및 세대 간 불평등 완화에 긍정적 영향을 미친다. 미국에서는 소득불평등도가 증가했던 시기에도 세대 간 소득 이동성의 장기 추세는 안정적으로 유지되는 모습을 보였는데, 저소득층 학생을 위한 연방정부 장학금(Pell Grant) 등이 확대된 것이 큰 영향을 주었을 것으로 추정된다 (Chetty *et al.*, 2014).

사회 이동성 강화 및 총요소생산성 제고의 관점에서는 타고난 재능이 불리한 환경으로 인해 사장되지 않도록 지원하는 장학금의 확대가 중요하다. 현재 한국장학재단에서 운영하는 국가 우수 장학금에는 과학기술 분야의 국내외 최우수 석·박사 육성을 위한 대학원대통령과학장학금 및 학사과정 대상의 대통령과학장학금, 국가과학기

술 경쟁력 강화를 위한 국가우수장학금(이공계), 인문학 및 기초학문 분야 우수 인재 지원을 위한 인문100년장학금, 예체능 계열 학생의 재능과 소질 개발을 위한 예술체육비전장학금, 저소득층 우수 고등학생의 해외 유학을 지원하는 우수 고등학생 해외 유학장학금(드림장학금), 전문대 우수 학생의 학업 및 자기 계발 지원을 위한 전문기술인재장학금, 복권기금 재원으로 우수 중·고생을 발굴하여 대학까지 연계 지원하는 꿈사다리장학금 등이 있다.

교육 격차 해소를 위한 조기 개입의 필요성을 고려하여 국가 우수 장학금 중 현재 중1부터 고3까지 지원 중인 꿈사다리장학금의 지원대상을 초등학교 5~6학년까지로 확대하는 방안이 검토되고 있다(관계부처 합동, 2024). 초등학교 고학년의 교과 사교육(특히 수학 과목) 수요가 적지 않은 현실에서 중학교 입학 전부터 장학금을 지원하는 정책의 효과는 중학교 때 학업성취도를 통해서도 평가할 수 있을 것이다.

한편, 교육부 국립국제교육원이 한국 국적자를 대상으로 선발하는 국비유학생 장학금(글로벌 코리아 장학금의 일환)을 통해 인재의 해외 우수대학 유학을 장려하는 것도 총요소생산성 제고에 도움이 될 수 있다. 국비유학생은 1977년 1기 장학생 12명을 선발한 이후 정부 예산에 따라 매년 선발 인원이 수시로 변화했다. 국비유학은 국가 및 전공을 응시자가 자율적으로 결정하고 있으며, 2010년부터는 전공 필기시험을 폐지하고 서류심사와 면접으로만 선발하고 있다. 국가 및 전공 측면에서 국비유학 지원의 필요성을 총요소생산성 제고 관점으로 평가하고, 서류심사와 면접에 사회 이동성 강화 관점의 평가, 즉 역경 극복에 대한 가점을 부여할 수 있을 것이다. 특히 기술패권 경쟁과 과학기술 분야의 인재난이 심화하는 환경에서 R&D 선진국에 국가 전략기술 분야의 국비유학생 파견을 늘리고 박사 또는 박사후과정을 마친 국비유학생들에게 양호한 조건을 제공하여 국내 연구계 및 산업계로 적극 유치하는 정책을 펴나갈 필요가 있다.[17]

이처럼 불리한 환경에서 재능과 역경 극복 의지를 가진 학생들을 초등학교 때부터 발굴하여 학업에 전념할 수 있도록 지원하는 장학금은 시장실패를 교정하는 효과도 갖는다. 인적자본은 물적자본과 달리 담보로 사용할 수 없어 학비의 차입에 신용 제

17 경제성장에 대한 교육 투자의 기여는 수·과·공학 분야의 STEM 교육에 대한 공적 지원이 강화될 때 커진다(Agasisti and Bertoletti, 2022). 단순한 교육연수의 증가, 학업성취도 자체는 경제성장과 무관하며, 양질의 지식자산을 보유한 나라에서 양성된 공학자, 예컨대 더 나은 전기공학자, 컴퓨터과학자 등이 경제성장에 유의미하게 긍정적인 영향을 준다는 점이 국가별 학교 교육연수, 표준화된 학업성취도 결과, 국가별 실질 GDP 증가율 등을 분석한 결과로 발견된 바 있다(Hanushek and Woessmann, 2010).

약이 존재하기 때문이다. 물론 인적자본을 증권화하여 투자 대상으로 삼을 수 있다면 어린 학생의 잠재력을 보고 투자할 수 있겠지만, 이는 아직 실현되지 않은 일이다. 공적 장학금을 통한 정부의 개입이 이런 시장실패를 교정할 수 있다. 나아가 고등교육에 대한 접근뿐 아니라 해외 선진대학의 유학 기회까지 지원받을 수 있는 전주기 장학금이 확대된다면, 재능이 더욱 만개하여 사회에 공헌할 수 있게 될 것이다.

정부 지출이 세대 간 이동성에 미치는 영향을 분석한 연구(Mayer and Lopoo, 2008)는 실제로 미국에서 정부 지출이 많은 주의 세대 간 이동성이 높다고 보고한 바 있다. 특히 교육과 보건 분야에 대한 지출이 사회경제적 불평등을 완화하고 사회 이동성을 높이는 데 긍정적인 영향을 미쳤다는 것이다. 공적 장학금 등 평등한 교육 기회를 제공하기 위한 정부 지출 프로그램이 사회 이동성을 높인다는 점은 교육 서비스 시장에서 학비 차입에 신용 제약이 존재하여 정부 개입이 없으면 인적자본 형성의 최적 수준까지 투자가 이루어지지 못한다는 것을 의미한다.

제4절 맺음말

교육을 통한 사회 이동성의 제고는 교육의 형평성을 요구한다. 교육의 형평성은 교육의 기회, 과정, 결과에 있어 계층이나 지역 등 사회경제적 배경이 얼마나 장애가 되지 않는지의 정도로 평가할 수 있다. 교육을 받을 권리는 헌법상의 기본권(제31조 제1항 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리가 있다.”)으로 정립되어 있다. 현재 한국은 초등학교와 중학교 교육이 의무교육, 즉 무상교육(헌법 제31조 제3항 “의무교육은 무상으로 한다.”)으로 되어 있고, 2021년부터는 고등학교 교육도 의무교육은 아니지만 무상으로 시행되고 있다. 즉, 고등학교까지 공교육의 접근성이 모든 국민에게 보장된 셈이다. 또한 유럽 국가의 무상 고등교육 수준은 아니지만, 2010년대 중반 이후 대학 등록금이 오랫동안 동결되고 소득분위에 따라 국가장학금이 차등 지급되어 고등교육을 받을 기회에 대한 접근성도 어느 정도 확보한 셈이다.

그러나 교육이 사회 이동성 제고에 도움이 되고 있는가에 대해서는 부정적인 인식이 증가한 상태이다. 한국 사회에는 과열된 사교육 경쟁이 존재하며, 사교육 재화의 양과 질에 대한 접근성은 부모의 경제력과 정보력에 크게 의존한다. 한국의 사교육은 공교육에서 발생하는 격차를 보완하는 보완 교육의 의미에서 벗어나 있다. 오히려 선

행학습을 포함한 사교육에서 이미 발생한 격차를 완화하는 데 공교육이 얼마나 역할을 할 수 있는가에 대한 무력감이 교육 현장에 팽배해 있다. 사교육 자체가 공부시간을 늘리는 효과가 있을 뿐만 아니라 자녀의 교육에 적극적으로 관여하는 중산층 이상의 고학력 부모를 둔 학생의 학습 습관이 일찍 자리 잡는 덕에 사회경제적 배경이 좋은 학생의 공부시간이 평균적으로 더 길다(신명호, 2011). 이에 따라 교육경쟁에서 물적자원 투입의 우열을 좌우하는 가정환경 외에 시간 투입, 즉 노력의 차이까지 가세함으로써 대학 진학 성과 등으로 나타나는 결과에서 과정상의 불공정이 가려지는 효과도 있다. 이는 교육 격차와 교육을 통한 계층 대물림이 학생 집단 내에서 정당화되며 불공정한 능력주의가 수용되는 기제가 될 수 있다.

교육 격차는 학년이 올라갈수록 누적되고 더 벌어지며 인생의 궤도를 다르게 만든다. 유아교육, 초등교육, 중등교육에 관한 정책과제를 차례로 제안한 것도 조기 개입이 중요하기 때문이다. 우선 누구나 양질의 유아교육을 받을 수 있도록 하기 위한 유보통합과 유아교육의 무상화 추진, 돌봄과 교육의 결합이 필요한 초등 저학년 시기의 공교육 역할 제고, 환경의 영향력이 강한 영어 능력의 격차를 줄이기 위한 초등학교 영어 출발점 교육의 강화, 다양한 잠재력의 발견을 돕는 특기적성교육의 확대 등을 유·초등교육의 과제로 제시했다.

한편, 중등교육에서 기초학력미달 학생 비율의 증가 추이는 형평성 논의에서 가장 기본이 되어야 할 교육적 배제의 예방이 구현되지 못하고 있음을 보여준다. 이에 중학교 단계의 기초학력 보장과 개별 학생 보살핌 강화를 주문하고 이를 위한 교원인력 지원 방안을 제안했다. 고등학교에서는 고교학점제가 학생들의 적성과 진로 계획에 맞는 선택형 교육과정으로 자리 잡을 수 있도록 교육자원의 활용 범위를 학교 밖으로 확장하는 방안을 제안했다. 또한 직업계고의 교육경쟁력을 강화해 성공 사다리를 다양화하는 정책도 주문했다.

끝으로 개인의 학업 의지와 능력이 확고함에도 가정환경 탓에 재능을 만개하지 못하는 사례를 줄이기 위한 전주기 장학금 확대도 제안했다. 재능의 사장을 막는 것이 곧 총요소생산성을 높이는 길이기 때문이다. 젊은 인재가 희소해질 초저출생 시대에는 더욱 절실한 일이다.

참고문헌

강연홍, 「기초학력 보장과 국가적 책무」, 『서울교육』, 제237권 겨울호, 2019.

관계부처 합동, 「사회 이동성 개선 방안」, 비상경제장관회의 24-8-1, 2024. 5. 1.

교육부, 「세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안)」, 2024. 6.

권오량·부경순·신동일·이진경·현석분, 『초등 영어교육 10년의 성과 분석을 통한 초·중등 영어교육 활성화 방안 모색』, 교육인적자원부, 2006.

김나영, 「통계로 본 교육격차의 현황」, 2021년 1월 이슈통계, 교육통계서비스(KESS), 2021. 1. 6.

김인경, 『유보통합 정착을 위한 교사 재교육 방안: 교사학습공동체를 중심으로』, 정책연구시리즈 2023-06, 한국개발연구원, 2023.

김해경, 「기초학력 보장법은 도움이 될까?」, 『교육희망』, 2019. 10. 3.

김희삼, 「사교육비 지출에 영향을 주는 학교 특성의 분석」, 『노동경제논집』, 제32권 제3호, 2009, pp.27~59.

_____, 『2010년 사교육비 조사 자료의 심층 분석 연구 — 사교육 대체 프로그램의 효과성 분석』, 한국교육개발원 수탁연구 CR 2011-21, 2011a.

_____, 『영어교육 투자의 형평성과 효율성에 관한 연구』, 연구보고서 2011-04, 한국개발연구원, 2011b.

_____, 「세대 간 계층 이동성과 교육의 역할」, 김용성·이주호 편, 『인적자본정책의 새로운 방향에 대한 종합연구』, 연구보고서 2014-08, 한국개발연구원, 2014.

_____, 「격차사회 극복을 위한 기초학력보장 정책의 방향」, 『사회보장연구』, 제36권 제2호, 2020a, pp.99~135.

_____, 「교육정책의 숨은 비용: 교사의 노력」, 『중등교육연구』, 제68권 제2호, 2020b, pp.295~331.

_____, 『왜 지금 교육경제학인가』, EBS BOOKS, 2021.

김희삼·엄한숙·오형나·최다인, 「인공지능 영어 말하기 프로그램의 효과성 분석: AI펭톡 시범학교 성과 분석 결과」, 『교육방법연구』, 제33권 제3호, 2021.

김희삼·우석진·전지현·진경애, 『영어교육정책 성과 분석 및 발전 방안 연구』, 교육과학기술부 정책연구보고서, 2010. 12.

민인식, 「사회이동성과 교육혁신의 필요성」, 한성민 외, 『교육혁신과 인적자본형성에 관한 연구』, 연구보고서 2022-05, 한국개발연구원, 2022.

서민희·김완수·김미림·한정아·손윤희, 『2019 국가수준 학업성취도 평가 결과: 중학교』, 한국교육과정평가원, 2020a.

_____, 『2019 국가수준 학업성취도 평가 결과: 고등학교』, 한국교육과정평가원, 2020b.

서울특별시교육청, 「‘2020 서울학생 기초학력보장방안’ 발표」, 보도자료, 2019. 9. 6.

신명호, 『왜 잘사는 집 아이들이 공부를 더 잘하나?』, 한울, 2011.

『아시아경제』, 「서울 유아 영어학원 월평균 수업료 119만원… “대학 등록금 2배”」, 2023. 8. 21.

양정호, 「늘봄학교 확대, 철저한 준비 필요」, Hansun Brief, 통권 290호, 한반도선진화재단, 2024. 2. 26.

오성재・강창희・정혜원・주병기, 「가구환경과 교육성취의 기회: 대학수학능력시험 성적을 이용한 연구」, 『재정학연구』, 제9권 제4호, 2016, pp.1~32.

우석진, 「학업성취도 미달 학생이 보통 이상 학생의 학업성취도에 미치는 친구효과 추정」, 『노동경제논집』, 제39권 제3호, 2016.

이주호・지상훈, 「교육 불평등에 대한 실증분석과 정책방향」, 『수저계급론에 대한 진단과 정책 제언』, 한국경제연구원, 2018.

이철희, 「장래 인구 변화의 영향과 대응: 노동시장에 관한 분석결과와 시사점」, 저출산・고령사회위원회 워크숍 발표자료, 2019. 1. 24.

정재훈 외, 『교육・가족・사회적 관점에서의 독일 전일제학교 실태 분석 연구』, 저출산고령사회위원회, 2018. 4.

통계청, 「2023년 초・중・고 사교육비 조사 결과」, 2024.

한국교육개발원, 「2023년 교육여론조사 결과」, 2023.

한국육아정책연구소, 「한국아동패널(PKSC)」, 1차(2008년)~11차(2018년) 자료.

한준, 「한국의 사회이동성 제고를 위한 방안」, 『수저계급론에 대한 진단과 정책 제언』, 한국경제연구원, 2018.

행정안전부, 「지방공공기관 늘봄학교 지원 강화방안」, 2024. 6.

SBS Biz, 「하교 후 뭐 하고 놀아요? 1위는… ‘놀지 않아요’」, 2024. 5. 5.

KAIST 문술미래전략대학원 미래전략연구센터, 『카이스트 미래 전략 2023: 기정학의 시대, 누가 21세기 기술 패권을 차지할 것인가?』, 김영사, 2022.

Agasisti, Tommaso and Alice Bertoletti, “Higher Education and Economic Growth: A Longitudinal Study of European Regions 2000-2017,” *Socio-Economic Planning Sciences*, 81, 2022.

Bennett, J. and Y. Kaga, “The Integration of Early Childhood Systems within Education,” *International Journal of Child Care and Education Policy*, 4, 2010, pp.35~43.

Chetty, Raj, Nathaniel Hendren, Patrick Kline, Emmanuel Saez, and Nicholas Turner, “Is the United States Still a Land of Opportunity? Recent Trends in Intergenerational Mobility,” *American Economic Review*, 104(5), 2014, pp.141~147.

Cunha, Flavio and James Heckman, “The Technology of Skill Formation,” *American Economic Review*, 97(2), 2007, pp.31~47.

Department for Education, “National Curriculum,” United Kingdom of England, 14 October 2013 (https://www.gov.uk/government/collections/national-curriculum).

Feinstein, Leon, “Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort,” *Economica*, 70(277), 2003.

Grant, Catherine, “The Contribution of Education to Economic Growth,” K4D Helpdesk Report, 2017.

Güell, Maia, Michele Pellizzari, Giovanni Pica, and José V. Rodriguez Mora, “Correlating Social Mobility and Economic Outcomes,” *The Economic Journal*, 128(612), 2018, pp.353~403.

Hanushek, Eric A., “Will More Higher Education Improve Economic Growth?” *Oxford Review of Economic Policy*, 32(4), 2016, pp.538~552.

Hanushek, Eric A. and Ludger Woessmann, “Education and Economic Growth,” *International Encyclopedia of Education*, 2, 2010, pp.245~252.

Keller, Katrina R., “Investment in Primary, Secondary, and Higher Education and The Effects On Economic Growth,” *Contemporary Economic Policy*, 24(1), 2006, pp.18~34.

Loening, Josef Ludger, “Effects of Primary, Secondary and Tertiary Education on Economic Growth: Evidence from Guatemala,” Policy Research Working Paper No. WPS 3610, Washington, D.C.: World Bank Group, 2005.

Mayer, Susan and Leonard M. Lopoo, “Government Spending and Intergenerational Mobility,” *Journal of Public Economics*, 92(1-2), 2008, pp.139~158.

Narayan, Ambar *et al*., *Fair Progress? Economic Mobility across Generations around the World*, World Bank Group, 2018.

Neidhöfer, G., M. Ciaschi, L. Gasparini *et al.* “Social Mobility and Economic Development,” *Journal of Economic Growth*, 29, 2024, pp.327~359.

OECD, *Education at a Glance 2022: Finland.*

_____, *Education at a Glance Database.*

Um, Hansuk, Hisam Kim, Dain Choi, and Hyungna Oh, “An AI-Based English Education Platform during the COVID-19 Pandemic,” Universal Access in the Information Society, August 2023.

<웹사이트>

Education Endowment Foundation, “Teaching and Learning Toolkit,” 2020(https://educationendowmentfoundation.org.uk/evidence-summaries/teaching-learning-toolkit).

제3장

중·고등학교의 자율과 책무성 강화

김 이 경 (중앙대학교)

제1절 서 론

한국경제의 유례없는 성장에 기여한 다양한 요소들 가운데 교육을 통한 인재 육성은 가장 중요한 역할을 수행한 것으로 평가되고 있다. 한국 교육이 국가의 산업발전 단계에 필요한 핵심 인재를 배출함으로써 경제발전을 견인하는 동력을 제공해 왔기 때문이다.

최근에는 첨단기술을 기반으로 한 고부가가치 산업이 국가가 우선순위를 가지고 주력하는 전략적 산업이라는 점에서 고등교육을 받은 고급인재의 중요성이 부각된다. 심화된 글로벌 경쟁에서 지속가능한 발전과 혁신을 이끌어낼 수 있는 핵심 자원이기 때문이다.

중등교육은 고등인재의 육성에 앞서 기초 학문과 기술을 습득하고, 진로 탐색과 적성 개발, 사회적 책임감과 협업 능력을 함양하는 필수적인 준비 단계라는 점에서 그 중요도가 결코 가볍지 않다.

중·고등학교 교육이 학생들의 사회·경제적 배경에 관계없이 미래의 진로 선택과 경력 개발에 필수적인 지식, 기술, 태도를 함양시켜야 한다는 중대한 미션에도 불구하고, 학교가 학생들을 제대로 준비시키고 있지 못하다는 증거들이 넘쳐난다.

특히 과도한 대입경쟁과 이로 인한 사교육 의존도 증대는 중등교육을 통한 인재 기초역량 함양의 발목을 잡는 원인으로 지목된다. 공교육비 재정은 지속적으로 증가되어 왔으나 중등 학생의 기초학력 미달 비율은 지난 10년 사이 3~5배 이상 늘어난 것으로 보고되었고(교육부, 2023), 사교육비 지출 또한 해마다 증가폭이 넓어지고 있

다(통계청, 2024).

그동안 역대 정부에서 학교교육을 개선하기 위한 다양한 교육정책이 끊임없이 개발, 추진되어 왔으나 공정성에 대한 과도한 집착과 획일적 시스템 적용, 이해관계자들의 집단 반발과 같은 문제점과 한계들로 인하여 교육개혁은 추진동력을 상실한 채 답보상태에 있다고 해도 과언이 아니다.

본 절에서는 중등교육이 담당해야 할 역할을 저해하는 주요 문제점을 과도한 대입경쟁과 사교육 의존도 증대에서 출발하여 분석하고, 이러한 대입 중심 교육의 덫에 걸려 개혁의 추동력을 확보하지 못하는 학교교육의 문제를 영역별로 진단하고자 한다.

1. 과도한 대입경쟁과 사교육 의존도 증대

상위 대학에 입학하기 위한 치열한 입시경쟁이야말로 유·초·중등 단계를 가로질러 한국 교육을 왜곡시키는 가장 큰 문제점으로 지적되어 온 지 오래되었다. 한국이 후진국에서 선진국으로 발돋움했던 지난 반세기 동안에도 좋은 대학에 입학하는 것을 사회적 지위와 직업적 성공을 담보하는 가장 중요한 수단으로 여기는 진부한 사고방식은 거의 변하지 않았다 해도 과언이 아니다.

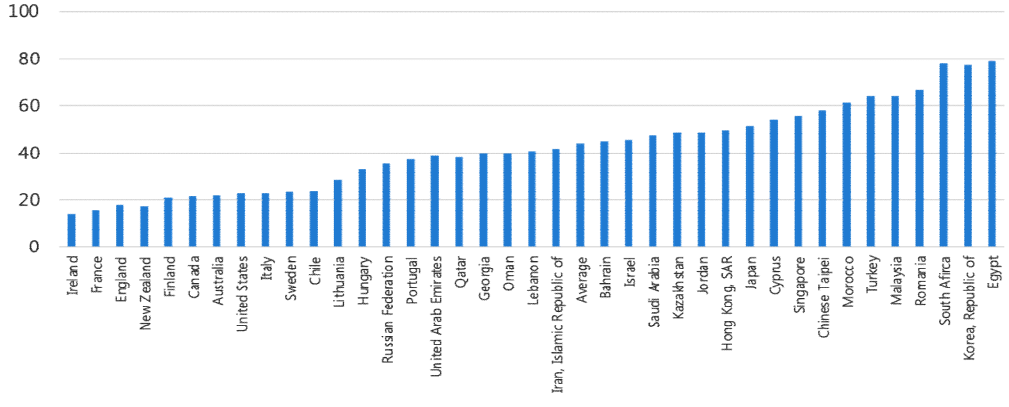
이런 오래된 사고방식은 고도의 경쟁적 학습환경 조성으로 이어지고 학생과 학부모는 입시경쟁에서 유리한 고지를 차지하기 위해 사교육에 의존하게 된다. 정부가 그동안 발표해 온 다양한 사교육 경감 대책이 백약무효인 이유는 우리나라에서 상위 대학의 프리미엄이 결코 사라지지 않았기 때문이다.

한국의 사교육 참여율이 높고 대입경쟁을 위한 전략으로 활용된다는 것은 사교육에 대한 국제비교 연구가 시작된 이래 꾸준히 밝혀져 온 현상으로(Baker *et al*., 2001; Kim, 2013; Byun *et al*., 2018), 대부분의 국가에서 사교육이 공교육을 보완하기 위한 보충의 목적으로 활용되는 것과 크게 대조적이다.

사교육 참여 목적에 따라 국가 유형을 분류하는 경우에도 한국은 단연코 사교육 참여율이 높고 사교육을 경쟁을 위한 전략으로 활용하는 경향성이 큰 국가(한국, 대만, 일본 등)에 속한다. 그 외 국가들은 사교육 참여율이 낮고 이를 보충전략으로 활용하는 경향성이 큰 국가(스웨덴, 이탈리아, 핀란드, 프랑스 등), 참여율은 높지만 이를 보충전략으로 활용하는 경향성이 큰 국가(이집트, 말레이시아, 남아프리카공화국, 모로코 등)로 범주화된다(심지혜·김안나, 2022).

[그림 3-1] TIMSS 2019 자료 기반 국가별 사교육 참여율

(단위: %)

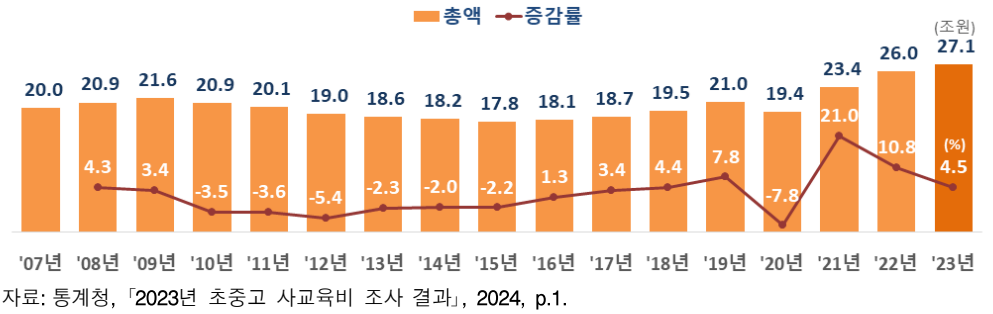


이런 현상은 통계청의 2023년 사교육비 조사 결과에도 잘 반영되어 있다. 사교육비 총액은 약 27조 1천억원으로, 정부의 각종 대책에도 불구하고 증가세를 멈추지 않아 2022년 대비 4.5% 증가했다. 또한 전체 초중고 학생의 78.5%가 사교육에 참여하고 있으며, 주당 참여시간은 7.3시간에 달한다(그림 3-2, 표 3-1 참조).

우리나라의 사교육 현상은 대부분의 국가와 상당 부분 차별화되는 양상을 보인다. 가정경제가 부유할수록 사교육비 지출이 많다는 점을 제외한다 해도 공부를 잘하는 학생의 사교육 참여율이 더 높다는 통계는 학교교육이 부실하기 때문에 학생들이 사교육에 의존한다는 인과논리를 무색하게 한다(김정근, 2020). 공교육이 아무리 좋아진다고 해도 사교육은 또래 집단에서 더 높은 점수를 받고 경쟁에서 유리한 고지를 점하려고 하는 학생들의 틈새를 파고든다.

[그림 3-2] 우리나라 초중고 학생의 사교육비 총액 및 증가율(2007~23년)

(단위: 조원)



자료: 통계청, 「2023년 초중고 사교육비 조사 결과」, 2024, p.1.

<표 3-1> 학교급별 사교육 참여율 및 주당 참여시간(2022~23년)

(단위: %, %p, 시간)

구분	사교육 참여율				주당 참여시간			
		초등학교	중학교	고등학교		초등학교	중학교	고등학교
2022년	78.3	85.2	76.2	66.0	7.2	7.4	7.5	6.6
2023년	78.5	86.0	75.4	66.4	7.3	7.5	7.4	6.7
증감	0.2	0.8	-0.8	0.5	0.1	0.1	-0.1	0.1

자료: 통계청, 「2023년 초중고 사교육비 조사결과」, 2024, p.4.

사교육 대책으로서 학교교육 내실화, 방과후학교나 EBS수능연계와 같은 사교육 수요 흡수, 입시제도 개선, 학원 규제 등이 주요 정책수단으로 활용되었으나 사교육비 경감 효과는 미미하여 정책 타당성이 떨어진다는 주장에 힘이 실린다(김정근, 2020).

수많은 정책적 시도에도 불구하고 우리나라 학생들의 높은 사교육 의존도는 완화될 기미가 없이 학생들의 추가적인 학습 부담, 정신적 스트레스뿐만 아니라, 가정의 경제적 부담을 가중시키고 교육의 형평성을 훼손시켜 왔다.

이상의 문제제기는 한국의 사교육 현상에 대한 보다 심도 있는 이해가 필요하며, 정책방향에 대한 인식 전환이 필요하다는 것을 말해준다. 입시제도를 개선하고 공교육을 강화한다 해도 입학 기회가 제한적인 명문대에 입학하려는 국민적 욕구가 해소되는 것이 아니라는 점에서 사교육 경감전략은 국민적 요구와 동떨어져 있다는 것이다.

사교육의 주된 원인이 대학입시 경쟁에서 우위를 점하기 위한 것이라고 본다면, 대학 프리미엄이 국민의 사회적 지위 경쟁, 노동시장에서의 우위, 소득불평등 등에 미치는 현실적 영향을 고려하면서 공교육 개혁전략을 구상해야 한다는 것을 시사한다.

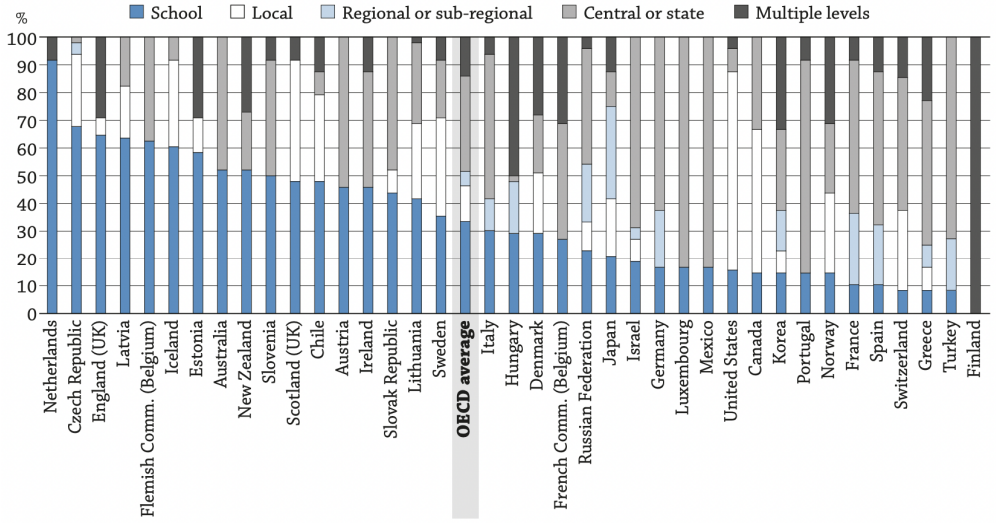
2. 단위학교 수준과 학교장의 의사결정권 부족

우리나라는 고도로 중앙집권적이고 획일적인 교육행정체제를 형성해 왔고, 그 결과 역대 정부에서 학교 자율성을 강조해 왔고, 때로는 강요된 자율화를 강도 높게 추진해 왔음에도 학교와 학교장의 의사결정권이 매우 부족하다는 특징을 지닌다.

하나의 예로, OECD 국가 각 정부 단위의 의사결정권한 수준 비교에서 우리나라 학교 단위의 의사결정권은 끝에서 9번째로 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 학교 단위의 의사결정권 수준이 높은 네덜란드나 영국 등의 국가와 극명한 대조를 이룬다(그림 3-3 참조).

[그림 3-3] OECD 국가 각 정부 단위의 의사결정권 수준 비교(공립중학교, 2017년)

(단위: %)



주: 학교 수준의 의사결정 비율에 따라 내림차순 정렬.
자료: OECD, *Education at a Glance*, 2018, Figure D6.1.

더욱이 OECD 교육지표 2012년과 2018년 자료에 따르면, 우리나라 단위학교가 행사하는 의사결정권 수준은 39%에서 15%로 더욱 감소되었다. 의사결정권의 부족은 학교의 유연성과 현지 상황에 맞는 교육 제공을 저해하며, 학교 경영의 창의성, 다양성, 도전의 상실로 이어진다.

학교 수준의 의사결정권 부족은 학교장의 권한 부족과도 일맥상통하며 근무연수가 짧다는 국제비교 결과는 많은 것을 말해준다. 한국 교장의 현재 학교 근무연수는 평균 1.8년으로 OECD 평균인 6.9년에 비해 매우 짧고, 학교장으로 근무한 총연수 역시 평균 3.4년으로 OECD 평균 9.7년에 비해 매우 짧다(표 3-2 참조).

미국이나 프랑스와 같은 주요 국가 교장의 현재 학교 근무연한이나 교장 총임기가 긴 이유는 교장의 자격 취득 및 임용 방식과 밀접한 관련이 있다. 미국의 교장은 교사 가운데 학교관리직에 관심을 가진 교사들이 별도의 석사과정 수준의 양성경로를 통해 자격을 취득하고 학교구(school district)가 주체가 되어 시장모형으로 공개경쟁을 통해 선발된다(박상완, 2004).

프랑스 또한 교수직과 관리직이 이원화되어 있어 교사가 교장이 되는 것은 승진보다는 계열을 달리하는 전직으로 인식된다(이동성, 2006). 프랑스는 또한 교장이 한

<표 3-2> 학교장의 현재 학교 근무연수 및 학교장으로 근무한 총연수

(단위: 년)

구분	현재 학교에서 교장으로 근무한 연수	학교장으로 근무한 총연수
	평균(표준오차)	평균(표준오차)
싱가포르	3.6 (0.3)	9.0 (0.5)
핀란드	7.3 (0.6)	11.7 (0.8)
스웨덴	3.9 (0.4)	8.6 (0.8)
영국(잉글랜드)	5.2 (0.4)	6.3 (0.5)
프랑스	3.9 (0.4)	10.3 (0.5)
미국	6.8 (1.7)	8.9 (1.7)
캐나다(알버타)	5.2 (1.1)	13.3 (5.0)
일본	2.7 (0.1)	4.6 (0.2)
OECD 평균	6.9 (0.1)	9.7 (0.2)
한국	1.8 (0.1)	3.4 (0.4)

자료: OECD, *TALIS 2018*, 2019, Table I.3.13과 이동엽 외, 『교원 및 교직환경 국제비교 연구: TALIS 2018 결과를 중심으로(I)』, 2019를 재구성하여 저자 작성.

학교에서 근무하는 연한을 9년으로 설정한 임기제를 채택하고 있는데, 이는 학교 운영의 안정성과 일관성을 도모하기 위한 것이다(박상완, 2004).

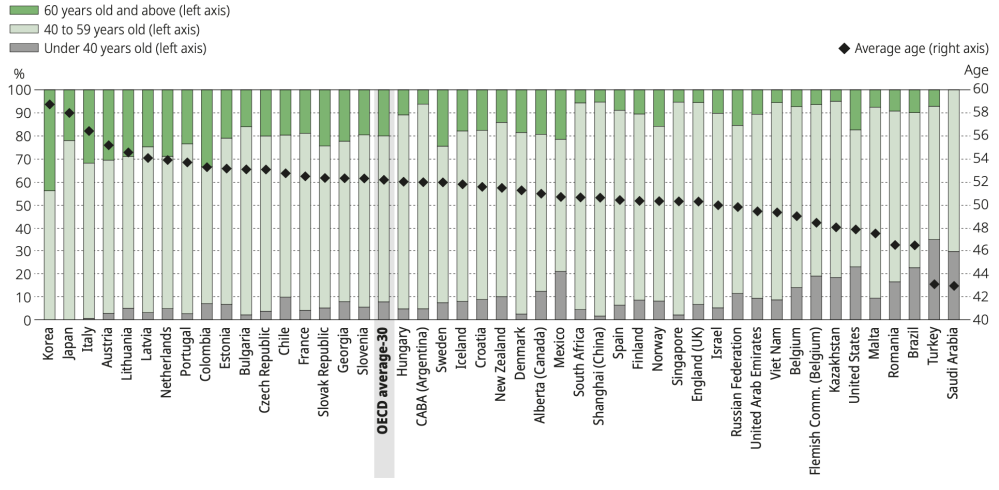
우리나라 교장의 연령 또한 고령화되어 있음을 알 수 있다. OECD의 *TALIS 2018* 결과가 보여주듯이 우리나라 중학교 교장의 연령은 OECD 국가 가운데 가장 높다(그림 3-4 참조). 우리나라 교장의 임기는 통상 8년으로 제한되어 있어 교원의 퇴직연령인 62세에 맞추어 교장직 수행기간을 관리하다 보니 교장들의 연령이 고령화될 수밖에 없다.

이와 대조적으로 미국과 영국 등지에서 운용하고 있는 교장임용제도는 우수한 중견교사뿐만 아니라 의욕과 능력을 갖춘 비교적 젊은 교사가 교장이 될 수 있는 기회를 제공한다(이동성, 2006). 싱가포르는 교원 경력을 3개로 구분(teaching, leadership, specialist)하고 있으며, 리더십 트랙에서는 지도자로서 잠재력을 지닌 교사를 조기에 발굴하여 학교행정가로서 필요한 교육을 체계적으로 제공한다.

이와 같이 학교장의 한 학교에서의 근무연한이 짧고, 퇴직하기 전 중임까지 합쳐서 총 8년으로 제한된 교장임용제도는 교장의 고연령화를 조장하고, 사소한 규정이나 절차 위반이 징계로 이어지기 쉬운 학교경영 풍토에서 보신주의를 지향하게 하며, 결국 학교 개선을 위한 과감한 시도나 경영혁신을 저해하는 걸림돌로 간주되어 왔다.

[그림 3-4] OECD 중학교 교장 연령 비교

(단위: %, 나이)



주: 교장 평균연령에 따라 내림차순 정렬.
자료: OECD, *TALIS 2018*, 2019, Figure I.3.2.

우리나라 학교가 21세기가 요구하는 학생 역량 함양을 위한 활력을 되찾고 변화를 적극 추구하는 진원지가 될 수 있도록 하기 위해서는 단위학교의 의사결정권한 확대와 더불어 학교장의 권한 확대를 위한 제도적 장치의 보완이 필요하다.

3. 교원의 낮은 직무 동기와 효능감, 과도한 잡무 수행

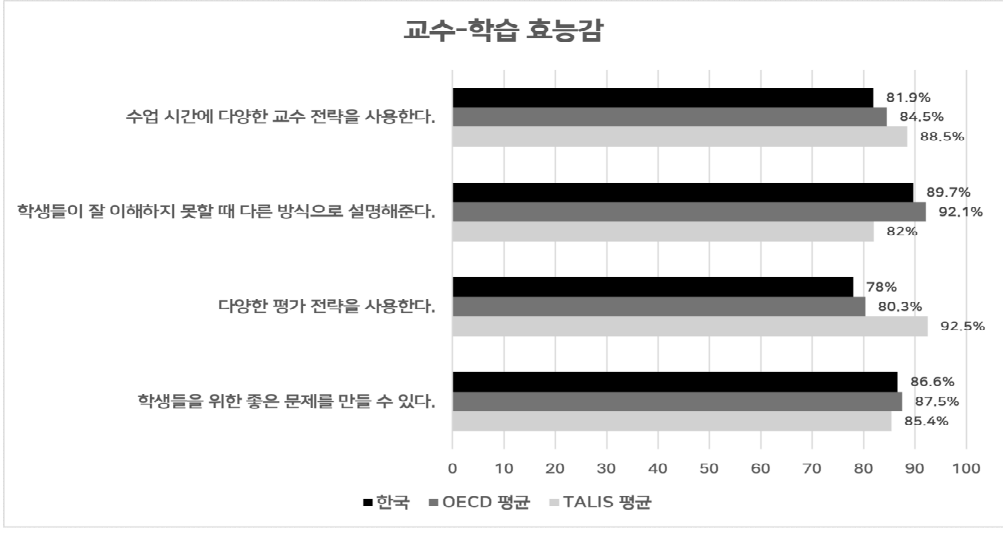
교육의 질은 교사의 질을 넘어서지 못한다는 말과 같이, 교사는 학생교육의 성패를 좌우한다. 그러나 우리나라는 노동시장에서 우수한 인재가 교직에 진출했음에도 불구하고, 국제비교는 우리나라 교사의 직무 동기와 효능감, 교직 만족도가 낮다는 것을 보여준다. 교사들은 직무 스트레스 등으로 인하여 학생교육에 대한 열정이 소진되고 직무 만족도가 낮은 상태이다(그림 3-5, 그림 3-6 참조).

OECD의 *TALIS 2018* 자료를 좀 더 자세히 들여다보면, 한국 교사들은 스트레스를 받는 원인으로 '행정업무 과다(48.7%)', '학부모의 민원 대응(34.2%)', '지역, 시/지방, 주 또는 국가/연방 당국의 변화하는 요구사항 따라잡기(38.8%)'를 우선적으로 꼽고 있다(OECD, *TALIS 2018*, 2019, p.237).

이런 조사 결과는 OECD TALIS 참여 국가들의 평균과 큰 차이가 있다. TALIS

[그림 3-5] 중학교 교사들의 교수-학습 효능감 국제비교

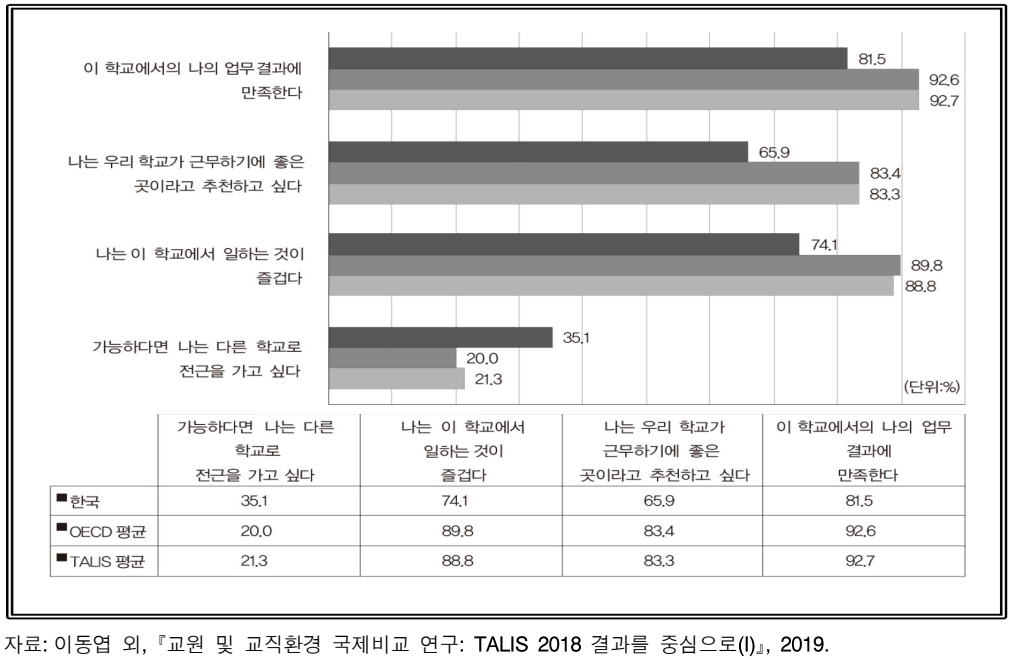
(단위: %)



자료: OECD, *TALIS 2018*, 2019, Table I.2.20과 이동엽 외, 『교원 및 교직환경 국제비교 연구: TALIS 2018 결과를 중심으로(I)』, 2019를 재구성하여 저자 작성.

[그림 3-6] 중학교 교사들의 직무 만족도 국제비교

(단위: %)



	가능하다면 나는 다른 학교로 전근을 가고 싶다	나는 이 학교에서 일하는 것이 즐겁다	나는 우리 학교가 근무하기에 좋은 곳이라고 추천하고 싶다	이 학교에서의 나의 업무 결과에 만족한다
■한국	35.1	74.1	65.9	81.5
■OECD 평균	20.0	89.8	83.4	92.6
■TALIS 평균	21.3	88.8	83.3	92.7

자료: 이동엽 외, 『교원 및 교직환경 국제비교 연구: TALIS 2018 결과를 중심으로(I)』, 2019.

참여 국가에서 교사들이 받는 스트레스의 주요 원인은 학생의 학업성취도에 대한 책임감(44.0%)이나 채점 업무 과다(40.8%) 등과 같은 학생교육과 관련된 이슈들이 대부분을 차지하기 때문이다.

더욱이 우리나라 교사들의 행정잡무 수행은 그 스펙트럼이 매우 넓어서 각종 회계 및 재무 관리, 인력 채용 및 계약제 직원 관리, 불법 카메라 단속이나 우유급식 업무 등 시설 및 물품 관리 등의 업무를 전방위로 수행하고 있어 교사들의 수업방해 및 소진을 부추기는 것으로 조사되었다(김이경 외, 2023).

교직을 희망하는 예비교사의 인구학적 특성이 변화하고 있을 뿐만 아니라 교사가 되기 위한 치열한 임용경쟁률과 교직 입직연령 상승 또한 교사들의 직무 동기와 헌신도를 저하시키는 요인으로 작용한다.

저출산으로 인한 학령인구 감소로 정부는 신규교사 채용을 자제하고 있는 반면, 예비교사 공급 규모의 지속적 감축에도 불구하고 여전히 수요 대비 과다하여 교직 임용경쟁이 매우 치열하고, 예비교사들은 여러 해 동안 임용고시를 되풀이하면서 입직연령도 높아지고 있다.

2024년 임용시험 최종 합격자의 연령을 보면, 세종시는 20대 84명, 30대 11명, 40대 5명이었고(김중규, 2024, p.4) 울산광역시의 경우 20대 53명, 30대 19명, 40대 이상 6명으로(최수상, 2024, p.2), 30~40대에 달하는 신규교사들이 꽤 여럿 있음을 알 수 있다.

이에 학교교육의 변화를 유도하기 위해서는 교원들의 활력과 헌신도, 만족도를 높이는 한편, 직무 동기를 고취시킬 수 있는 특단의 대책이 필요하다.

4. 교육성과 판단 정보의 부재

교육의 질을 높이려면 학생의 학업성취도 진단이 기본이고 필수이다. 학생들의 학습 수준과 요구를 파악할 수 있고, 성취 정보를 기반으로 개별화된 교육지원과 적절한 학습전략을 제공할 수 있기 때문이다. 이런 이유로 국가수준 학업성취도 평가와 같은 교육성과 정보의 산출 및 공개는 선의의 경쟁을 촉진하여 학교에 활력을 불어넣고 학교의 책무성을 확인하는 필수적인 장치로 여겨져 왔다.

우리나라에서 국가수준 학업성취도 평가는 1998년 기본계획 수립 이후 2000년에 표집평가체제로 시작하여 2008년부터는 '기초학력 향상 지원체계' 구축 및 강화 정책

에 근거하여 전수평가체제로 전환되었다(시기자 외, 2016). 또한 「교육 관련 기관의 정보 공개에 관한 특례법」과 그 시행령에 근거하여 개별 학교는 평가 응시 현황, 성취수준 비율, 학업성취도 평가 결과 향상도 등을 의무적으로 공시해야 했다.

그러나 박근혜 정부에 이르러 초등학교급의 학업성취도 평가는 폐지되고 중학교에서는 평가 교과가 축소되었다(교육부, 2017). 이후 2017년 문재인 정부부터는 학업성취도 평가가 시·도 교육청 수준에서 자율적으로 시행되었으며, 국가수준의 결과 분석은 표집학교에 대해서만 제한적으로 실시되었다. 즉, 표집학교를 제외한 국가수준 학업성취도 평가는 사실상 폐지된 셈이다.

이러한 변화로 인해 각 학교가 다른 학교 및 학생들 간 성취 격차를 확인하고 필요한 조치를 취할 수 있는 기반이 되는 기본 진단 시스템이 부재하게 되었다. 그 결과, 학교의 성과를 모니터링하고 그 과정과 결과에 책임을 지며, 선의의 경쟁을 통해 개선을 유도할 수 있는 장치도 전무하다고 할 수 있다.

이처럼 학생 및 학교의 성과를 판단할 수 있는 정보의 부재는 단위학교 수준의 의사결정권 부족 및 교원순환전보제도와 같은 인사제도와 맞물려 학교의 활력과 책무성을 저하시킨다.

5. 지방교육(시·도) 당국의 교육 책무성 부족

우리나라에서는 1991년부터 시·도교육감을 수장으로 하는 시·도 수준의 지방교육자치제가 실시되고 있다. 진정한 의미의 자치권을 행사하기 위해서는 재정 확보가 전제되어야 함에도 우리나라는 지방교육재정교부금제도를 통해 중앙정부가 국세를 기반으로 재정을 확보하여 지방에 배분하는 구조를 오랫동안 유지해 왔다(김성은·강만원, 2022).

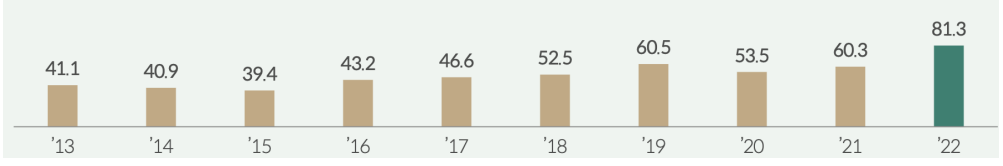
지방교육재정교부금은 국세 징수 상황에 따라 해마다 변동이 심한데, 2022년에는 81.3조원에 달하여 2021년 대비 35%나 증가했다(그림 3-7 참조).

초중등교육 재원 조달 및 지출 주체에 관한 OECD 자료를 보면, 한국은 다른 선진국과 달리, 교육재정의 조달 주체로서 중앙정부의 비중이 크다. 이와 대조적으로, 지출 주체의 관점에서 보면 시·도 및 광역시와 기초단체의 비중이 높아 교육재정 조달 주체와 지출 주체 간 괴리가 크다(표 3-3 참조).

이런 이유로 주민의 직접투표로 선출되는 시·도교육감은 굳이 재정을 절감해야

[그림 3-7] 지방교육재정교부금 추이(2013~22년)

(단위: 조원)



주: 추경 증액 및 전년도 세계잉여금 정산분을 포함한 최종 교부금 기준.
자료: 국회예산분석실, 「지방교육재정교부금 개편 논의 동향」, 2022.

<표 3-3> OECD 국가 초중등교육 재원 조달 및 지출 주체

구분	교육재정 조달 기능				교육재정 집행 기능				교육재정 자립도 (r/e)
	중앙 (1-r)	광역	기초	광역+기초 (r)	중앙 (1-e)	광역	기초	광역+기초 (e)	
독일	0.07	0.75	0.18	0.93	0.06	0.72	0.22	0.94	0.99
미국	0.10	0.41	0.49	0.90	0.01	0.02	0.97	0.99	0.91
일본	0.16	0.66	0.18	0.84	0.02	0.80	0.18	0.98	0.86
OECD 평균	0.56	0.20	0.24	0.44	0.42	0.19	0.39	0.58	0.76
한국	0.65	0.32	0.03	0.35	0.01	0.40	0.58	0.99	0.36

자료: OECD, *Education at a Glance 2020*, 2020, Table C4.2와 구균철, 『OECD 국가의 정부 간 교육재정관계가 지방교육재정 규모에 미치는 영향 분석』, 2021을 재구성하여 저자 작성.

할 동인이 거의 없어 지방교육재정의 효율적 운영 및 책무성 논란의 빌미를 제공한다.

2022년 전국 17개 시·도교육청이 다 쓰지 못한 돈은 이월액 2조 9천억원, 불용액 4조 6천억원을 합한 총 7조 5천억원에 달하는 것으로 밝혀져 방만한 예산 집행으로 비판받는 것도 바로 이런 맥락이다(『서울경제』, 2024. 3. 30). 그렇다고 해서 이런 호황이 계속될 수 있는 상황도 아니다. 국세가 덜 걷히는 순간 지방교육재정은 언제라도 마이너스가 될 수 있다.

이런 다양한 이유로 지방교육당국의 재정운용 효율성과 교육 책무성을 담보하기 위한 제도 개편방안 가운데 시·도교육감 선출방식의 개선과 지방교육재정교부금 제도 개편의 필요성이 빈번하게 제기되어 왔다. 그러나 다양한 이해관계에 얽혀 논의만 무성할 뿐 제도 개선은 한 발짝도 못 나가는 실정이다.

제2절 중등교육 효율성 제고를 위한 핵심 과제

1. 대학입시제도 개선

가. 대입제도가 중등교육의 효율성을 왜 저해하나?

대학입학제도의 기본 목적은 대학교육을 받을 인재를 선발하는 것이다. 우리나라 대학입학제도는 대학수학능력시험을 기반으로 하는 정시와 학교생활기록부, 논술, 기타 특기 요소를 기반으로 하는 수시가 근간을 형성한다.

대입제도는 대학의 특성에 맞는 신입생 선발기능의 영역을 넘어 소위 명문대학에 부여된 프리미엄에 이끌려 중등학생들을 무한 입학경쟁으로 내몰게 된다는 데 문제가 있다.

이런 맥락에서 대입제도의 가장 큰 문제점으로 학생들의 젊음의 시간 낭비, 미래를 살아가는 데 필요한 능력 개발의 실패, 학생들의 과도한 학업 부담이 종종 지적된다(박남기, 2015).

1) 수능 성격의 모호성으로 인한 고등학교 교육과의 괴리

대학수학능력시험의 성격이 학력고사도 아니고 학업적성검사도 아닌 애매모호성으로 인해 고등학교 교육과 괴리가 있다. 수능은 도입 당시에는 “대학 수학에 필요한 학업 적성을 측정하기 위하여 통합교과적으로 고등학교 교육과정의 수준과 내용에 맞추어 고차원적인 사고력을 측정하는 발전된 학력고사”로 규정되었다.

이와 같이 통합교과적인 소재와 사고력 중심의 평가를 강조한 수능은 고등학교에서 직접 가르치고 배운 교과목에 대한 학력고사(achievement test, 현재의 성취수준을 재는 검사)도 아니고, 대학교육에 적성이 있는지를 파악하기 위한 학업적성검사(scholastic aptitude test, 미래의 성취기대수준을 재는 검사)도 아닌 성격이 불분명한 시험이라는 비판을 받아 왔다(백순근, 2003). 그동안 수능의 성격은 사고력 중심의 통합교과적 내용의 학력고사 성격보다는 점차 고등학교 개별 교과목에 대한 학업성취도 평가로 변모해왔으나 아직도 대학교육 수학에 필요한 적성검사라는 의미에서 대학수학능력시험이라는 이름을 고수해 오고 있다(김신영, 2009).

2) 객관식 문항으로 인한 고등사고력 저해

국가가 주관하는 대학수학능력시험의 형식은 복수의 답안 가운데 하나를 선택하는 객관식 시험의 형태를 취한다. 이를 놓고 일제 강점기에 학교시험이 객관식 중심으로 변질되고 미국 군정기에는 객관식 시험이 과학적 평가방법이라고 소개된 이래 우리나라가 객관식 공화국이 되었다고 비판하는 목소리도 있다(이경숙, 2008).

선택형 검사는 단순한 지식 습득 여부를 평가할 수는 있지만, 창의성, 문제해결력, 바판적 사고력 등 고등사고력을 평가하기에는 전혀 적합하지 않은 방법이다.

더 큰 문제는 선택형 문항을 시험 형식으로 자주 사용할 경우 학생들로 하여금 단순 지식에 대한 암기나 문제풀이 위주의 학습을 조장할 수 있다는 점이다.

김도연 전 포스텍 총장은 "수능은 창의력을 없애는 최악의 평가다. 객관식 수능은 접어야 한다."고 주장한 바 있다(『서울신문』, 2024. 1. 8). 객관식 수능으로 인해 고등학교 수업이 지식 중심의 암기식, 문제풀이식으로 이루어지고, 선다형 문항으로는 논리적·창의적 사고력, 문제해결력을 제대로 평가할 수 없다는 지적이다.

21세기 학습자들은 AI 등 기술진화의 시대에 기후변화나 지속가능발전, 경제적 불평등과 같은 복잡한 문제를 해결해야 한다는 점에서 객관식 위주 시험의 폐해는 고등학교, 대학교 울타리를 넘어 사회 전반에 영향을 미친다는 점에서 주목할 필요가 있다.

3) 정부 주도 개선의 폐해

교육부의 '대학입학전형 기본사항'에 따라 대학은 입시안을 마련하여 심사를 받아야 하고 입시가 끝난 뒤에는 가이드라인을 잘 지켰는지 평가받아야 한다. 사립대에도 국립대와 동일한 규제가 적용되어 사학의 자율권은 인정되지 않는다.

이러한 정부 주도의 대입제도는 정권 성향에 따라 춤추게 되고 지속가능하고 안정적인 제도 정착을 기대하기 어렵게 한다. 대학입시가 정권에 따라 춤추고 안정을 찾지 못하는 이유는 정부, 대학, 고교, 시민단체들이 각각의 가치와 이익을 반영하려는 고도의 정치화 과정 때문이라고 할 수 있다.

이제는 대입제도의 주된 가치를 창의적 인재를 키워내고 대학수학능력자를 가리는 데 두고, 그 밖의 중등교육 정상화, 사교육비 경감, 대학서열체제 완화, 학생의 학습부담 경감 등은 부차적인 정책목표로 두는 발상의 전환이 절실하다.

4) 학생들의 진로 및 학업수준과 수능 간 연계성 취약

수능과목 선택에 있어서 좋은 등급을 받을 수 있는 과목에 학생들이 몰리는 현상을 보이고 있다. 대학에 들어가서 공부하게 될 전공의 바탕이 되는 수능과목을 선택하기보다는 등급을 잘 받는 데 유리한 과목을 선택하는 것이다.

수능에서 좋은 등급을 받기 어려운 과목에 대한 기피가 심해져 과학Ⅱ의 선택비율은 1% 미만이고, 경제는 2% 수준에 불과하다. 4년제 대학의 학과(전공) 개설을 보면 경영·경제 계열의 입학정원이 40,620명으로 전체 모집정원 312,089명(2020년 기준)의 13%로 제일 많다.[1] 이 계열 입학생들에게는 경제지식이 더 필요함에도 고등학생들은 수능에서 좋은 등급을 받기 위해서 사회·문화나 생활과 윤리 과목을 선택하는 경향이 있다. 학생들의 대학 준비도가 낮을 경우, 대학에 진학한다 해도 낮은 수준의 교양과 기초과목만 배운 채 졸업하거나 학업을 따라가지 못하고 중도탈락하는 학생도 적지 않게 된다.

나. 대입제도 개선방안

1) 대입제도에 대한 발상의 전환 필요

대입제도를 해결하면 모든 교육문제가 풀린다는 생각과 역대 정부의 잦은 입시제도 변경은 대입제도가 풀어야 할 숙제를 더욱 복잡하게 할 뿐이다. 그동안 교육계의 각종 이해관계자, 즉 교육자, 지식인, 정치인, 그리고 시민단체가 생각할 수 있는 제도란 제도는 모두 끊임없이 제안되고 채택되어 실시되었다. 이를 수정, 폐기, 그리고 또다시 변경하는 악순환이 되풀이되고 있다.

대학입시에 대한 국민적 불만을 해소하기 위해 정부가 새로 출범하기가 무섭게 이전 정부의 입시정책을 손보는 관행이 지속되어 왔다. 박근혜 정부는 이명박 정부의 수준별 수능(2014학년도 시행) 백지화를, 이명박 정부는 노무현 정부의 '수능등급제'(2008학년도 시행) 폐지를, 그리고 문재인 정부는 지난 정부의 수능제도뿐만 아니라 수시와 정시 비율을 2번이나 수정했다.

역대 정부는 대입제도 개편의 명분으로 통상적으로 고교교육 정상화, 학생의 학습부담 완화, 사교육비 부담 경감 등을 내세웠으나 정책성과는 사실 미미하다.

대입제도의 주된 가치를 대입 준비과정에서 미래사회가 요구하는 역량을 키워주고

---

1 한국교육개발원, 「대학학과계열별 입학정원」(https://www.data.go.kr/data/15052735/fileData.do).

대학수학능력 적격자를 가리는 기능에 초점을 두어야 할 것이다.

2) 대학의 자율성 증대

미국 심리학회장과 와이오밍 대학교 총장을 지낸 로버트 스턴버그(Robert J. Sternberg)는 미국의 대학입시와 관련하여 통일된 대입 전형이 없고 각양각색인 선발 방식이 미국의 위대한 장점이라고 평가한 바 있다(로버트 스턴버그, 2012). 동일한 능력을 가진 지원자를 두고 다르게 평가하는 것이 미국 대학들을 다양화하는 데 기여하였다는 것이다.

대학마다 추구하는 인재상과 교육목표에 부합하는 학생을 선발할 수 있도록 대학에 자율성을 부여해야 창의적 인재 양성에 특화된 특성화된 대학의 모습을 기대할 수 있다.

수능 창시자로 불리는 박도순 교수의 주장처럼 대학들이 보다 자율적이고 다양한 방식으로 학생을 선별할 수 있는 기회가 주어진다면 하나의 방식이 아니라 대학들이 여러 가지 다양한 유형의 평가를 통해 학생들을 선발함으로써 지금과 같은 일률적인 줄 세우기 서열 문화도 완화될 것으로 기대해 볼 수 있다(『경향신문』, 2021. 12. 20).

대학입시 자율화를 기반으로 정부의 역할은 국가수준의 표준화 시험(수능) 출제와 채점에 머물고 전형기준과 방법은 대학이 책임지고 결정하도록 할 때 대학의 책무성도 강화될 수 있다.

타당하고 신뢰할 수 있는 전형방법의 모색은 대학의 책임이다. 지성인의 집합체인 대학의 학생선발 능력과 양심을 불신하고 정치가・관료가 이끄는 국가권력에 의해 좌우되는 국가의 미래는 어두울 수밖에 없다. 획일적인 기준과 정책의 적용은 대학의 고유한 특성을 더욱 희석시킬 뿐이다.

대학입시에서 대학에 자율성을 부여하게 되면 각각의 교육 철학과 목표에 따라 학생을 선발하고, 다양하고 혁신적인 교육 프로그램 운영을 통해서 특화된 인재를 다양하게 키워낼 수 있을 것이다.

3) 수능을 논술형・서술형 형식으로 전환

4차 산업혁명시대를 살아가는 데 필수적인 역량인 창의성과 문제해결력을 길러줄 수 있는 평가방법으로 서・논술형 평가가 제시된다. 서・논술형 평가의 근본 취지는 학생들의 고등사고력을 측정하고 지식 위주의 주입식 교육에서 벗어나 학생 중심의

탐구수업을 이끌어 낼 수 있다는 데 있다(한국교육과정평가원, 2019).

정답이 없고 다양한 관점이 존중되어야 할 영역까지 선다형이 활용되어 사고의 범위를 축소하는 데 문제가 있는 것이므로 교과 특성과 평가내용에 맞추어 서·논술형의 시험방식으로 전환할 필요가 있다.

선진국의 경우, 전국 단위 표준화 시험의 문항은 서·논술형 중심으로 구성되어 있다. 독일의 아비투어, 영국의 A레벨 시험, 프랑스의 대입시험인 바칼로레아와 영국의 고교 졸업자격시험 등이 서·논술형이다. 교육의 이상향으로 불리는 핀란드에서도 국가 대학입학자격시험은 논술형과 서술형 문제가 중심이 된다.

객관식 형식을 취하는 미국의 표준화 시험인 SAT(Scholastic Aptitude Test)나 ACT(American College Test)가 예외에 속한다. SAT 회의론자들은 이 시험이 과목 공부보다는 시험 치는 기술 연마에 열중하게 하여, 학업 역량을 측정하기에 적절한 도구가 아니고, 대학에서의 학업성취와의 연관성도 부족하며 취약계층에 불리하다고 지적하나 상반된 연구 결과들이 보고되고 있어 일관된 결론은 도출되지 않은 상황이다(Bauer-Wolf, 2022; Jaschik, 2022).

코로나19 이후 미국 대학들 가운데에는 학생 선발 과정에서 표준화 시험점수를 반영하지 않는 이른바 테스트-옵셔널(test-optional) 정책을 채택하는 대학들이 증가하고 있다. 미국의 대학은 각각의 목표와 이념에 따라 학생 선발 기준과 절차를 다양하게 운영하는 자율성을 갖는다는 점에서 표준화 시험 성적의 영향력이 제한적이다.

미국의 4년제 대학이 활용하는 평가 요소는 학생이 제출하는 입학지원서, 생활기록부, 에세이, 추천서, 그리고 SAT/ACT로 대표되는 표준화 시험점수인데, 어떤 요소에 방점을 둘 것인가는 대학이 선택하기에 달려있다. 고등학교 성적과 고등학교 커리큘럼의 강점이 가장 중요하게 작용하는 것으로 알려져 있다.

우리나라에서 학생들이 수능에 목을 매는 이유는 수능이 대학입시 결과를 결정하는 가장 중요한 요소의 하나이기 때문이다. 미래의 취업 기회와 사회적 지위에 큰 영향을 미치는 대학의 프리미엄이 사라지지 않는 한 수능 준비에 투여하는 시간과 재정 투여를 막기 어렵다.

그렇다면 수능을 준비하면서 학교와 학생, 학부모가 투여하는 노력과 자원이 학생들의 비판적 사고력과 창의성, 문제해결력 등 21세기 필요 역량을 함양하는 데 기여할 수 있는 시험방식을 적극 고려해 보아야 한다.

2. 학교의 자율과 책임 강화를 위한 교장임용제도 개선

가. 왜 교장임용제도인가?

1) 교장임용제도의 중요성과 임용방식

우리나라 학교교육에서 교장은 학교를 대표하는 최고 책임자로서 학교교육의 성과뿐만 아니라 교사와 학생의 삶과 문화 형성에 영향을 미치는 주요 요인으로 간주되어 왔다(박영숙 외, 2018).

우수한 학교에는 반드시 훌륭한 교장이 있다는 말이 뜻하는 대로 학교의 성패에 교장이 미치는 영향력은 지대하다(전도근, 2017). 따라서 어떤 사람이 어떤 방식으로 교장이 되는가, 즉 교장을 임용하는 방식은 그동안 교육계의 주요 관심사였다(김성천, 2009; 김희규・주영효, 2020).

우리나라의 교장임용방식은 크게 전통적인 승진제와 이를 보완하기 위해 도입된 공모제로 구분할 수 있다. 승진제 교장은 교직 경력 마지막 시기에 교장직에 임명되다 보니 책무성과 혁신 마인드를 기반으로 한 학교 운영보다는 명예로운 퇴직을 위해 본인의 안위를 우선시하는 경향이 있다는 비판을 받아 왔다.

2007년에 시작된 시범운영 및 2012년 법제화를 거쳐 17년째 운영 중인 교장공모제는 연공서열에 기반한 승진제의 단점을 극복하고 보다 젊고 유능한 인재가 교장에 임용될 수 있는 기회를 확대함으로써 단위학교의 활력과 혁신을 높이기 위한 제도로 설계되었다(김이경・한신일・김현철, 2008).

교장공모제는 주로 교장 개인의 비전과 역량에 의존하여 학교 효과성을 높이고 변화를 유도하고자 했던 전통적인 승진제와 대조를 보였다. 교장임용방식 설계 자체에 학교장 후보가 직접 학교를 선택하고 공개경쟁을 통해 선발되며, 중간평가를 거치는 과정에서 학교 구성원의 요구에 귀를 기울이고, 새로운 변화와 혁신을 도모하도록 하는 요소를 내포하도록 했기 때문이다.

교장이야말로 개별 학교를 변화시킬 수 있는 가장 중요한 변수라는 확신에 기초하여(박상완, 2004; Pont, Nusche, and Moorman, 2008), 공모 교장은 단위학교의 변화와 활력을 유도할 수 있는 핵심 열쇠라는 기대를 갖게 하였다. 그리고 이러한 기대에 부응하여 공모 교장은 임용권자에 의해 학교에 임의 배정된 승진 교장에 비해 민주적 학교경영이나(이광현, 2011) 개방적 학교풍토 조성에(이지영 외, 2019) 더 열심인 것

으로 보고되었다.

그러나 교장공모제 또한 퇴임 교장의 15% 이내에서 시행할 수 있고, 이 학교들의 15% 이내에서만 교장자격증이 없는 인사가 응시할 수 있도록 하는 교육공무원법 시행령과 규칙 때문에 내부형과 개방형은 매우 제한적이고 초빙형 교장이 대부분으로, 8년으로 제한된 교장 임기를 연장하는 수단이 되고 있다는 비판을 받아왔다.

2) 교장공모제 설계의 주요 특징

첫째, 교장공모제에서는 공모교장 후보자 본인이 교장으로서 부임하고자 하는 학교를 직접 선택하여, 공개모집 절차를 통해 지원하게 된다(김갑성, 2015). 이러한 방식은 교장승진제도에서 본인의 의사나 개별 학교의 특성과 무관하게 교장이 단위학교에 배치되는 것과 대비된다(김이경・이차영, 2009).

둘째, 공모교장 후보자는 지원 시 자기소개서와 학교경영계획서를 학교에 제출해야 하는데, 자기소개서에는 성장 배경, 지원동기, 교육철학이 담긴다. 학교경영계획서에는 학교교육 목표, 학교교육과정 운영, 학교교직원 관리 및 지원, 지역사회 연계활동 그리고 시설, 환경, 재무 등 일반경영 관련 내용을 기재해야 한다(교육부, 2020).

셋째, 공모교장을 선발하는 과정에 학교 구성원이 참여한다는 특징을 지닌다(양민석・정동욱, 2015; 이광현・김민조, 2012). 학부모, 교사, 지역사회 인사 등 다양한 이해관계를 지닌 구성원이 학교 공모교장심사위원회와 교육청 공모교장심사위원회를 통해 선발 과정에 적극 관여하게 된다(나민주 외, 2009; 임미화・신상명, 2012).

넷째, 공모교장 심사 절차에 학교 구성원이 참여하는 것은 단위학교의 특수한 요구 충족, 교장의 책무성 강화를 통한 학교 개선 유도, 학교 경영에 대한 학교 구성원의 소유감 증진 등에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 밝혀진 바 있다(문찬수・김혜숙, 2011).

그리고 마지막으로, 공모교장들은 임기를 시작한 지 13~24개월 사이에 중간평가를, 37~46개월 사이에 최종평가를 받는다(교육부, 2018). 평가항목은 크게 직무수행 능력 및 성과와 교장으로서의 적격성으로 구분되는데, 학교운영계획, 학생 학업성취도, 학교평가 및 장학 결과, 학교 구성원 만족도 조사 결과, 교장의 청렴도, 자질, 징계 여부 등 관련 자료가 광범위하게 활용된다(서울특별시교육청, 2019).

이러한 공모교장 대상 중간평가와 최종평가는 공모교장의 비전과 역할의 구현을 촉진하고(이지영 외, 2019), 학교 변화를 보다 적극적, 지속적으로 도모하도록 한다

(문찬수・김혜숙, 2011).

나. 교장임용제도 개선방안: 교장공모제의 전면 적용

1) 교장공모제 확대 및 전면 적용의 장점

학교의 본질적 기능으로서 학생의 미래 역량 함양을 위한 교육이 더욱 강조되는 현시점에서, 학교 구성원 모두의 협력과 지원을 이끌어 낼 수 있는 교장의 리더십이 매우 절실하다. 또한 교장이 학교 변화를 적극 도모하는 방향으로 진취적 역할을 수행할 수 있는 여건을 조성한다는 점에서 현행 교장임용방식을 재설계할 필요가 있다.

대안으로서 교장공모제를 초・중등학교에 확대 및 전면 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 교장공모제를 통해 임용된 공모교장이 교사들을 자극하여 수업 변화를 성공적으로 유도한 사례를 제시한 선행연구(김지선・이해니・박세준, 2020)는 그 가능성을 엿보게 한다.

2) 교장공모제 확대 및 전면 적용 방안

교장공모제 실시과정에서 끊임없는 논란을 야기했던 문제는 내부형 공모교장, 소위 '무자격 공모교장'과 관련된다. 자격증이 전문성을 인정하는 제도인데, 교장자격증 없이 교장이 된다는 것은 자격증 없는 의사가 환자를 진료하는 것과 같다는 비유에서 엿볼 수 있듯이, 교장자격증의 소지 여부는 교직단체를 중심으로 첨예한 다툼거리가 되었다.

김병욱 의원의 조사 결과에 따르면, 2021년 3월 기준, 2010년 이후 무자격 내부형 교장공모제로 임용된 교장 총 29명 가운데 21명이 특정 교직단체 출신인 것으로 밝혀졌다. 2021년 대한사립학교 교장회는 무자격 교장공모제를 즉각 폐기하고 사립학교 교장도 공립교장과 동일한 교장자격증을 소지하고 있으므로 공립학교 초빙형 공모교장 응모 제한을 철회하라는 성명서를 발표하기도 했다(대한사립학교 교장회, 2021. 4. 8).

교장은 우리나라에서 "교직의 꽃"이라 불리며, 교사들의 선망의 대상이 되고 있고, 교감・교장 되기를 포기한 교사가 늘어나고 있다고 해도 아직도 승진 경쟁은 치열하다고 할 수 있다. 교장이 경험하는 스트레스, 업무 부담의 증가, 불충분한 보수, 열악한 직무환경, 외부환경의 압박, 과중한 책무 부담 등으로 교장직 기피가 심각한 문제

로 논의되는 선진국과는 분명 차이가 있다(Pounder, Galvin, and Shepherd, 2003; Rayfield and Diamantes, 2003; Tirozzi and Ferrandino, 2000).

이에 교장공모제를 확대하면서 교장공모제가 교사들의 승진 열망을 꺾는 제도로 전락하지 않도록 하는 장치가 필요하다. 교장자격증 소지자만을 대상으로 한 교장공모제의 전면 시행이 그 대안이 될 수 있는 이유는 다음과 같다.

첫째, 교장이 학생교육을 학교경영의 중심에 두고 학교 변화를 이끄는 리더십을 발휘하기 위해서는 교사들의 협력과 동참을 필요로 한다. 교장의 리더십에 부응하여 열과 성의를 다한 교사들에게 교장이 제공할 수 있는 보상이 필요한 것이다. 교장의 평가권을 기반으로 한 유리한 근무평정이나 승진 기회는 승진을 열망하는 교사들을 움직일 수 있는 동력을 제공할 수 있을 뿐만 아니라 교장과 팀을 형성하여 학교교육에 매진하는 교사들에게 중요한 보상을 제공할 수 있다.

둘째, 교장자격증 소지자만이 교장공모에 응할 수 있으므로, 무자격 교장을 둘러싼 비판은 물론, 내부형 공모교장 비율을 놓고 벌어지는 진보 교육감들과 보수 교육단체 간 갈등의 불씨를 해소할 수 있다.

교장 승진제와 공모제는 모든 제도가 그렇듯이 각각 제도 자체의 장점과 단점을 가지고 있고, 운영과정에서 의도하지 않았던 부작용도 있다. 이에 '어떤 집단이, 누가 교장이 될 수 있는가?'를 둘러싼 소모적인 논쟁을 피하는 한편, 교사들의 팔로워쉽을 유도한다는 차원에서 교장공모제를 교장자격증 소지자를 대상으로 진행할 것을 제안한다.

또한 실제 교육이 행해지는 학교 현장의 목소리가 중요하다는 점에서 단위학교에서 지원자들 가운데에서 선발하여 인사권자인 시·도교육감에게 올리는 방안을 제안한다. 이런 방식은 시·도교육감의 인사권 행사를 일부 견제함으로써 학교의 권한을 증대하는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

여기에 더하여 강조하고 싶은 점은 교장임용방식이 교장자격증 소지자 대상 전면 교장공모제로 바뀐다고 해서 학교장이 학교교육 충실화와 변화를 도입할 수 있는 충분조건이 저절로 갖춰지는 것은 아니라는 점이다. 교장이 학생의 성취나 교사의 전문성 향상을 위해 열심히 노력하고, 리스크 테이킹을 할 수 있는 실질적 권한과 재량범위의 확대 등의 제도 개선 노력도 병행되어야 한다.

3. 시・도교육감의 교육 책무성 강화를 위한 선출제도 개선

가. 시・도교육감 선출제도 무엇이 문제인가?

우리나라 시・도교육감은 주민직접선거로 선출된다. 이러한 교육감 주민직선제는 지방교육자치제도의 원리에 비추어 볼 때 교육 및 교육행정의 자주성 보장에 충실한 민주적 선거방식이라는 점에서 지지되었다. 지방분권 원리 측면에서 시・도지사에 갈음하는 교육분권 정당성의 토대를 제공해 왔고, 후보자의 정파적 영향을 최소화함으로써 교육의 정치적 중립성을 보장하려는 목적도 강했다(고전, 2024).

그러나 교육감 선거제도는 그동안 대표성이나 선거비용, 책무성 담보 등의 측면에서 여러 가지 문제점이 지적되어 왔다.

첫째, 주민직접선거임에도 불구하고 대표성이 매우 낮다는 점은 가장 심각한 문제이다. 가장 최근 선거인 2022년 교육감선거의 경우, 선거 자체에 대한 유권자의 관심과 후보자의 인지도가 모두 낮은 '깜깜이 선거'로 보도되었다(『중앙일보』, 2022. 6. 2).

둘째, 고질적 문제인 과도한 선거비용 부담도 문제로 지적되었는데, 후보 1인당 선거비용은 10억 8,300만원으로 시・도지사 선거비용(9억 8백만원)보다 더 많이 들어간 선거로 기록되어 '고비용・저효율' 선거방식이라는 비판을 면치 못했다.

셋째, 교육감이 직선제를 통해 선출되면서, 교육정책이 교육감의 성향에 따라 정치적 영향을 받을 수 있는 여지는 더욱 강해지는 반면, 교육의 품질에 대한 책임 소재가 불분명하다는 것이다. 정치적인 이유로 특정 정책을 추진할 수 있으나 이를 견제하거나 책임을 물을 수 있는 장치가 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

그리고 마지막으로 교육감의 선거공약을 실현하기 위한 재원의 경우, 교육감의 노력과 관계없이 중앙정부가 교부하는 재원을 사용한다는 점이 문제로 부각된다. 교육감의 선거공약 가운데 예산이 요구되는 공약은 93.82%로 분석되어 시・도지사의 88.49%보다 높다(고전, 2024). 그러나 공약 이행을 위한 재정은 중앙으로부터 할당받은 보통교부금과 일반교부금이 대부분을 차지하는 중앙 의존형 재정이라는 점에서 교육감은 권한 행사만 하고 재정적 책임을 질 필요가 없는 특이한 구조이다.

나. 시・도교육감 선출제도 개선방안

1) 교육감 직선제 개편 논의

2007년에 부분적으로 교육감 직선제가 실시된 이래, 제도 개편을 위한 법안 발의가 꾸준히 이루어져 왔다. 중앙일보가 국회 의안 정보시스템을 분석한 결과에 따르면, 교육감 직선제 실시 이후 2008년부터 2019년까지 약 10여 차례의 교육감 선거 관련 개정안이 발의되었으나 임기 만료, 대안 반영 등으로 폐기되었다(『중앙일보』, 2022. 6. 20).

제21대 국회에서도 교육감제도 관련 발의가 꾸준히 이루어졌으며, 총 17건의 교육자치법 개정안 중 7건이 교육감 선거와 관련된 내용이다(고전, 2024; 김성천, 2023). 다음 <표 3-4>가 보여주듯이, 제21대 국회에서도 교육감 선거권, 선거 입후보 요건, 러닝메이트제 등이 발의되었다.

<표 3-4> 제21대 국회 교육감 선거 관련 법안 발의안

대표발의자 (일자)	정당	주요 내용	법률안
장경태 의원 (2020. 8. 5)	더불어민주당	교육감 선거권 연령 16세로 확대	지방교육자치에 관한 법률 일부개정
강민정 의원 (2021. 3. 10)	열린민주당	초중교 교원이 직을 유지하면서 교육감 선거 입후보	교육공무원법 일부개정
강민정 의원 (2021. 3. 23)	열린민주당	부교육감 인사권을 교육감에게 부여	국가공무원법 일부개정
강민정 의원 (2021. 6. 3)	열린민주당	교육감 선거권 연령 16세로 확대	지방교육자치에 관한 법률 일부개정
강민정 의원 (2021. 8. 24)	열린민주당	대학교원과 동일하게 초중고 교원도 직을 유지하면서 교육감 선거 입후보	지방교육자치에 관한 법률 일부개정
강민정 의원 (2021. 8. 25)	열린민주당	교육공무원 또는 사립학교 교원이 교육감 선거에 입후보한 경우 선거운동 가능	지방교육자치에 관한 법률 일부개정
김선교 의원 (2022. 7. 1)	국민의힘	시・도지사와 교육감 러닝메이트 후 시・도지사의 교육감 임명	지방교육자치에 관한 법률/ 공직자선거법 일부개정
정우택 의원 (2022. 7. 4)	국민의힘	시・도지사와 교육감 러닝메이트 후 시・도지사의 교육감 임명	지방교육자치에 관한 법률/ 공직자선거법 일부개정

자료: 김성천, 「교육감 직선제 폐지에 관한 쟁점과 대안」, 2023.

2) 교육감 선출제도의 대안

교육감 직접선거에 대한 대안으로 러닝메이트 제도 외에도 지금까지 다양한 대안들이 제시되어 왔다. 최영출(2016)에 따르면, 정당공천제, 시·도지사 임명제, 시·도의회 임명제, 공개모집 초빙제 등은 몇 가지 예시일 뿐이다(표 3-5 참조).

<표 3-5> 교육감 선출제도 대안의 내용과 특징

대안	내용	특징
주민직선제	현재와 같이 전체 주민이 교육감을 직접 선출하는 방식	- 정당 배제
정당공천제	각 정당이 교육감 후보자를 공천하고, 공천을 받은 후보자를 주민이 직접 선출하는 방식	- 정당과의 강한 연계 - 정당을 통한 선택
정당표방제	후보는 특정 정당을 지지한다는 의사만 표명하고, 공천을 받지 않는 상황에서 주민이 직접 선출하는 방식	- 정당과의 약한 연계 - 후보자의 성향 파악
시·도지사 러닝메이트제	시·도지사가 교육감 후보와 동반 입후보하여 주민이 직접 선출하는 방식	- 시·도지사와 교육감의 파트너십
시·도지사 - 교육감 등록제	시·도지사가 교육감 후보와 동반 입후보하여 주민이 직접 선출하는 방식이나 패키지로 선출되는 것이 아니라 개별적으로 선출	- 정치적 중립성 문제를 완화시킬 수 있음.
시·도지사 임명제	시·도의회에서 복수의 후보자를 추천하고 시·도지사가 최종적으로 선택하는 방식	- 시·도지사가 임명 최종결정권 보유
시·도지사 임명 + 지방의회 동의	시·도지사가 단일후보를 임명하고 이를 지방의회에서 동의를 통해서 최종 임명해 주는 방안	- 시·도의회가 임명 최종결정권 보유
시·도의회 임명제	시·도지사가 복수의 후보자를 추천하고 시·도의회에서 최종적으로 선택하는 방식	- 시·도의회가 임명 최종결정권 보유
제한적 주민직선제	학부모, 교직원, 학교운영위원, 사립학교 관계자 등 교육계 관련 인사들만 참여하여 교육감을 선출하는 방식	- 교육과 관련이 있는 자에게 제한적으로 선거권 부여
단위학교 교육감 선출위원단제	단위학교 내에 학교운영위원 및 교원대표 등으로 구성된 '교육감선출위원단'을 구성하여 교육감을 선출하는 방식	- 선거인단에 의한 간선제
공개모집 초빙제	별도로 구성된 '교육감선출위원회'가 교육감 후보자의 지원을 받아 공개토론, 소견발표 등을 거친 후 선출하는 방식	- 개방형 공모제
시·도별 결정제	각 시·도 조례에서 교육감 선출방식을 선택하는 방식	- 범위 제한 또는 미제한

자료: 최영출, 「시·도교육감 선출제도 대안유형과 판단기준」, 2016.

3) 윤석열 정부의 추진 현황

윤석열 대통령은 국정과제 점검회의에서 광역시·도지사와 교육감의 분리 선출방식보다는 러닝메이트제 도입이 필요하다고 발언한 바 있다(『동아일보』, 2022. 12. 15). 교육부는 문재인 정부 시절에는 교육감 직선제가 필요하다고 직선제를 옹호하였으나 윤석열 대통령의 발언 이후 교육감 러닝메이트제가 필요하다는 입장으로 선회하였다(『한겨레』, 2022. 12. 19).

이렇듯 교육감 선출제도의 개선방향에 대한 정부의 입장이 오락가락하는 모습을 보이는 것도, 교육감 선출제도가 여론 변화나 정치적 이해관계 등과 복잡하게 얽혀있다는 것을 말해준다.

교육부는 교육개혁 10대 과제 추진에 필요한 4대 교육개혁 입법과제로서 「러닝메이트법」, 「교육자유특구법」, 「고등교육법」, 「사립학교법」을 제시하였다(교육부, 2023). 「러닝메이트법」은 교육감이 단독 출마하는 현행 직선제를 시·도지사와 교육감 후보가 동반 출마하는 러닝메이트제로 대체하는 방식으로, 교육감 선거의 부작용 해소 및 교육행정과 일반행정 간 협력적 파트너십 형성을 장점으로 들고 있다.

4) 시·도지사 러닝메이트제 도입방안

시·도지사 러닝메이트제는 현 정부의 추진의지가 강하다는 점에서 적극 검토가 필요하다. 김선교 의원과 정우택 의원이 대표 발의한 두 법안은 공통적으로 교육감 직선제 폐지와 대안으로서 시·도지사와 교육감 러닝메이트 선거방식을 제시하고 있다.

정우택 의원은 현행 교육감 주민직선제의 문제로 유권자들의 교육감 후보자에 대한 인지도 부족, 교육정책에 대한 무관심 상황, 선거 관련 부작용 문제, 시·도지사와 교육감의 관점 차이로 인한 효율성 저하 등을 지적하고 있다.

김선교 의원의 대표 발의안도 내용은 유사하다. 도입 이유로 다섯 가지 논거를 제시하였다. 첫째, 지방자치단체장과 교육감 간 이념적 성향이 대립되는 경우 교육정책의 통일성이 저해되고 교육이 정치화된다. 둘째, 시·도교육감 선거의 무효표가 시·도지사 무효표의 2.5배에 달하며, 시·도지사에 비해 관심도가 매우 낮다. 셋째, 선거비용이 과도하게 지출된다. 넷째, 지방자치단체장과 교육감의 갈등으로 인해 교육정책의 통일성이 저해되고 있다. 다섯째, 교육의 정치화에 의한 과도한 이념대립이 지속된다.

이들이 제시한 러닝메이트는 교육자치법에서 제시한 교육감 후보자의 자격을 갖춘 사람 중에서 시·도지사 후보자가 한 명을 지명하는 방식이며, 이를 유권자에게 공개하는 방식으로, 지자체와 교육감의 불필요한 갈등 상황을 막고, 지방교육 발전 및 지방교육자치 실현에 기여할 것으로 기대하고 있다.

시·도지사 러닝메이트제의 구체적 실행 방안에 대해서는 좀 더 깊은 고민과 교육계의 의견수렴이 필요하다. 그러나 최소한 일반행정의 수장과 교육행정의 수장 간 교육발전을 위한 협업체계 가동을 통한 책무성 확보라는 측면에서 볼 때, 동 방안을 적극 고려할 필요가 있다.

다. 시·도교육감의 재정적 책무성 강화

지방교육행정의 자율성을 누리기 위해서는 재원조달의 책무성도 함께 부과되어야 한다. 소규모 학교구(school district) 단위로 교육자치가 이루어져 온 미국의 사례는 좋은 예시를 제공한다.

미국은 우리나라처럼 초·중등 교육 행·재정이 일반지방자치 행·재정으로부터 분리되어 있지만, 각 학교구는 재산세 등의 과세 권한을 가지고 교육재원 조달의 책무를 지고 있다. 미국의 교육자치 단위인 학교구는 교육행정의 자율성을 보장받는 대신 재원조달의 책무성도 함께 요구받고 있는 것이다.

재산세가 대다수 학교구의 주된 수입원이고 주민투표를 통해 세율을 변경할 수 있기에 학교구의 주민들이 동의하지 않으면 학교구의 교육재정 확충을 위한 세율인상은 불가능하다(김학수, 2021).

주별로 일부 차이가 있지만, 평균적으로 주정부는 보조금을 통해 학교구의 전체 지방교육재정수입의 47% 수준을 지원하고 있으며, 연방정부의 재정지원 비율은 8%에 불과하다.

미국 사례와 달리, 지방교육재정의 상당 부분을 중앙정부가 조달하는 우리나라의 현행 방식은 주민의 직접투표로 선출되는 시·도교육감이 굳이 재정을 절감하거나 효율적으로 사용해야 한다는 동인이 거의 없어 지방교육재정의 효율적 운영을 저해하고 책무성도 담보하지 못한다.

시·도교육감 직선제와 맞물려 시·도교육감이 일선 학교에 목적사업비를 배분할 때, 당선자 득표비율에 따른 보상배분과 같이 교육 수요와 무관한 정치적 요인이 작

용한다는 김학수 외(2023)의 연구는 교육재정제도의 효율적 운영을 위해 제도 개선이 필요하다는 것을 뒷받침한다.

시·도교육감의 재정적 책무성 확보방안은 우리나라 학령인구 감소 추이, 재정투자 우선순위에 대한 국민의식, 그리고 교육 분야 및 전반적 재정지출 분야의 재원배분 효율성 제고 등 국가재정 전체의 관점에서 함께 바라보아야 한다.

지방교육재정 확보 및 배분 방안은 국가재정을 총체적 시각에서 조망하면서 우리나라 미래의 인적자본 형성에 중요한 교육투자는 고등교육 및 직업·평생 교육을 포함하여 전 교육단계와 전 국민에게 고르게 지원될 필요가 있다는 전제하에 개편이 필요하다.

제3절 맺음말

본 장의 주제는 "중·고등학교의 자율과 책무성 강화"로, 교육학 분야에서 전통적으로 깊은 관심을 가지고 많이 논의해 온 주제이다.

전통적인 교육학적 접근은 학생의 성장과 이를 위한 학교의 교육적 역할에 초점이 맞추어져 있고, 따라서 학생들의 전인적 성장이 중요한 목표가 되며, 이런 목표는 여전히 중요하다.

그러나 본 장은 연구 전반을 관통하는 기획 의도에 따라 교육학적 접근과 관점을 달리하여 국가 경제성장을 지속하기 위한 총요소생산성(TFP) 제고의 관점에서 중·고등학교의 자율과 책무성 이슈를 다루었다.

우리 경제가 유례없는 성공 신화를 이룩했음에도 잠재성장률이 지속적으로 하락하고 있고, 공교육의 경쟁력 저하는 국가의 지속가능성 위기를 심화시킬 수 있다는 문제인식이 저변에 자리 잡고 있다.

한국경제가 지식기반경제로 전환했고, 기술혁신과 연구개발이 그 어느 때보다 중요한 역할을 수행한다는 관점에서 볼 때, 국가경제의 경쟁력 및 총요소생산성 제고를 위한 교육혁신에서 최우선적으로 관심을 가지고 주목해야 할 교육단계는 다름 아닌 고등교육일 것이다.

그럼에도 불구하고 중등교육은 고등인재의 육성에 앞서 기초 학문과 기술을 습득하고, 진로 탐색과 적성 개발, 사회적 책임감과 협업 능력을 함양하는 필수적인 준비

단계라는 점에서 별도의 장으로 분리하여 문제점 진단 및 개선과제를 탐색할 필요가 있었다.

중등교육을 저해하는 주요 문제점 분석에서는 과도한 대입경쟁과 사교육 의존도 증대, 학교와 학교장의 의사결정권 부족, 교원의 낮은 직무 동기, 교육성과 판단 정보의 부재, 지방교육당국의 책무성 부족의 다섯 가지를 도출하였다.

그리고 중등교육 효율성 제고를 위한 핵심 과제로 대학입시제도 개선, 교장임용제도 개선, 시·도교육감 선출제도 개선의 세 가지를 제시하였다. 이 과제들의 제도 영역과 내용은 다르지만 이를 관통하는 핵심 원리는 규제 중심, 정부 주도 교육개혁의 폐해를 극복하고 학교에 자율성을 주되 책무성을 강화하는 특단의 노력을 통해 이해관계 갈등의 늪에 빠져 무기력하기 짝이 없는 학교교육에 활력을 불어넣어야 한다는 것이다.

대안 가운데 대학입시제도 개선은 학업량과 시간에서 전 세계에서 둘째가라면 서러워할 우리나라 중등학생들이 사교육 위주의 소모적인 대입준비에 몰입하는 대신, 미래 필수 역량 함양을 위한 공교육의 혜택을 받을 수 있도록 발상의 전환이 필요하다는 데 역점을 두었다.

또한 교장임용제도와 시·도교육감 선출제도의 개선을 제안한 이유는, 이 두 가지가 학교와 지방교육당국이 학생을 중심에 두고 그들의 미래를 준비시키는 리스크 테이킹과 혁신에 열정적으로 앞장설 수 있는 자율성과 책무성 향상 장치의 가장 핵심이라고 보았기 때문이다.

중등교육의 자율성과 책무성 향상은 교육의 품질과 다양성의 증대를 토대로 고등인재의 준비도와 인적자본 강화에 기여할 수 있다. 이는 노동생산성, 창의성, 혁신역량의 향상으로 이어져 한국경제의 총요소생산성을 높이는 데 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

이러한 경제적 관점의 목표는 학생 개개인의 전인적 성장을 지향하는 교육적 관점의 목표와 상호보완적으로 작용할 수 있다. 이는 교육이 단순한 경제적 수단이 아니라, 개인의 성장과 사회적 발전의 토대가 되기 때문이다.

참고문헌

『경향신문』, 「수능, 대학들 참고 자료로 쓰도록 설계. 국가 주관 지필고사로 남으며 도로 학력고사화」, 2021. 12. 20.

고전, 「교육감 주민직선제(2007~2022) 결과 진단과 대안 논의」, 『교육법학연구』, 제36권 제1호, 2024, pp.1~25.

교육부, 「국가수준 학업성취도 평가 시·도교육청별 자율 시행」, 보도자료, 2017. 6. 14.

_____, 「2021학년도 교장공모제 추진 계획」, 2020.

_____, 「공교육 경쟁력 제고방안」, 보도자료, 2023. 6. 20.

구균철, 「OECD 국가의 정부간 교육재정관계가 지방교육재정 규모에 미치는 영향 분석」, *JLPF*, 제26권 제1호, 2021.

국회예산분석실, 「지방교육재정교부금 개편 논의 동향」, 2022.

김갑성, 『교장공모제 시행에 따른 학교 효과성 탐색』, 서울: 한국교육개발원, 2015.

김성천, 「학교 혁신의 핵심 원리: 교장공모제를 실시한 D중학교를 중심으로」, 『교육사회학연구』, 제19권 제2호, 2009, pp.59~89.

_____, 「교장이 바뀌면 학교가 바뀔 수 있다」, 『오마이뉴스』, 2023. 4. 28. (https://www.ohmynews.com/NWS_Web/Series/series_premium_pg.aspx?CNTN_CD=A0002922874, 2024. 3. 31. 인출)

_____, 「교육감직선제 폐지에 관한 쟁점과 대안」, 『교육비평』, 제51호, 2023. 5, pp.37~77.

김성은·강만원, 「지방교육재정교부금 개편 논의 동향」, 국회예산정책처 나보포커스 제47호, 2022.

김신영, 「대학수학능력시험의 개선 방안 탐색」, 『교육평가연구』, 제22권 제1호, 2009, pp.1~27.

김이경·김규태·주영효·김경현·황영동·고미소, 『교원의 교육전념 여건 조성을 위한 학교 행정업무 경감 및 효율화 방안 연구』, 충청북도교육연구정보원·한국교육정책연구소, 2023.

김이경·이차영, 「교장 임용구조의 개혁과 설계방향」, 『한국교원교육학회 제54차 학술대회 자료집』, 2009, pp.142~179.

김이경·한신일·김현철, 「교장공모제 쟁점 및 만족도에 대한 집단 간 인식 차이 분석」, 『교육행정학연구』, 제26권 제4호, 한국교육행정학회, 2008, pp.363~384.

김정근, 「사교육비 경감대책으로서 공교육 정상화 정책 논증 분석」, 『정책분석평가학회보』, 제30권 제3호, 2020, pp.139~179.

김중규, 「세종시 공립 중등교사 최종합격자 100명 발표」, 『세종의 소리』, 2024. 2. 8. (https://www.sjsori.com/news/articleView.html?idxno=67735, 2024. 3. 31. 인출)

김지선・이해니・박세준,「행복초등학교 내부형 공모교장의 리더십에 관한 사례 연구」,『한국교원교육연구』, 제37권 제1호, 2020, pp.369~395.

김학수,「지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야 하나?」, KDI Focus 제110호, 2021.

김학수 편,『인구축소사회에 적합한 초중고 교육 행정 및 재정 개편방안』, 연구보고서 2023-04, 한국개발연구원, 2023.

김희규・주영효,「내부형 교장공모제에 대한 교원 인식 분석 및 개선 방안」,『교육정치학연구』, 제27권 제3호, 한국교육정치학회, 2020, pp.1~22.

나민주・이차영・박상완・김민희・박수정,「교장공모제의 공모교장 직무수행에 대한 효과 분석」,『교육행정학연구』, 제27권 제3호, 2009, pp.297~320.

대한사립학교 교장회,「내부형 교장공모제 관련 성명서」, 2021. 4. 8. (http://www.sahack.or.kr/notice/view.php?idx=2600)

로버트 스턴버그,『입시가 바뀌면 인재가 보인다』, 배성민 옮김, 시그마 북스, 2012.

문찬수・김혜숙,「'교장공모제' 시범 적용 초등학교의 교장 직무수행 변화에 대한 질적 연구」,『열린교육연구』, 제19권 제2호, 2011, pp.1~27.

박상완,「교육행정전문직으로서 교장직 정립을 위한 교장임용제도 개혁」,『한국교원교육연구』, 제21권 제1호, 2004, pp.223~251.

박영숙・고전・김병찬・김이경・박남기・박상완・신현기・신현석・유형근・이윤식・이차영・임승렬・전제상・정바울・진동섭,『한국의 교직과 교사 탐구』, 서울시: 학지사, 2018.

백순근,「대학수학능력시험의 문제점 및 개선방안」,『서울대학교 사대논총』, 제67집, 2003, pp.141~155.

『서울신문』,「창의력 말살하는 수능…교육 혁신 없으면 국가 미래도 위협」[최광숙의 Inside], 2024. 1. 8.(https://www.seoul.co.kr/news/editOpinion/column/inside-story-cgs/2024/01/08/20240108023001, 2024. 3. 31. 인출)

서울특별시교육청 초중등교육과,「공립학교 교장공모제 시행 계획」, 2019. 9. 1.

시기자・구남욱・구슬기・박인용・김완수,「국가수준 학업성취도 평가 결과에 기반한 학교 향상도 변화 추이」,『교육과정평가연구』, 제19권 제2호, 2016, pp.199~220.

심지혜・김안나,「사교육 참여와 활용 전략의 국가 간 차이에 영향을 미치는 요인 분석」,『교육학연구』, 제60권 제6호, 2022, pp.343~370.

양민석・정동욱,「교장공모제 시행 학교와 학교장의 특성 분석」,『교육행정학연구』, 제33권 제1호, 한국교육행정학회, 2015, pp.173~202.

이경숙,「객관식 시험 지배와 국가개입」,『교육철학』, 제34권, 2008, pp.245~275.

이광현,「교장공모제 실시 학교의 학교조직 효과 분석」,『교육정치학연구』, 제18권 제3호, 한국교육정치학회, 2011, pp.115~143.

이광현・김민조,「일반고등학교에서 교장공모제가 학업성취도에 미치는 영향 분석」,『한국교원교육연구』, 제29권 제2호, 한국교원교육학회, 2012, pp.195~221.

이동성,「조직문화 접근을 통한 한국과 OECD 5개국의 교장임용제도 비교분석」,『비교교육연구』, 제16권 제4호, 2006, pp.237~263.

이지영 외,『교장공모제도 성과와 과제: 구성원들의 인식을 중심으로』, 경기도교육연구원, 2019.

임미화・신상명,「교장공모제에 대한 미시정치적 분석」,『중등교육연구』, 제60권 제1호, 경북대학교 중등교육연구소, 2012, pp.109~133.

전도근,『성공적인 학교경영을 위한 교장론』, 파주: 교육과학사, 2017.

『중앙일보』,「깜깜이 교육감선거, 무효표 90만표 쏟아졌다 … 시・도지사의 2.6배」, 2022. 6. 2.

최수상,「울산 중등학교 임용후보자 78명 합격 … 여성 86% 차지」,『파이낸셜 뉴스』, 2024. 2. 8. (https://www.fnnews.com/news/202402081441023505, 2024. 3. 31. 인출)

최영출,「시・도교육감 선출제도 대안유형과 판단기준」,『한국비교정부학보』, 제20권 제2호, 2016, pp.47~73.

통계청,「2023년 초중고사교육비조사 결과」, 보도자료, 2024. 3. 14.

『한겨레』,「교육감 러닝메이트제」, 2022. 12. 19.

한국교육개발원,「대학학과계열별 입학정원」(https://www.data.go.kr/data/15052735/fileData.do).

한국교육과정평가원,「단위학교의 서・논술형 평가 내실화 방안」, KICE ISSUE PAPER, 2019.

Baker, David P., Motoko Akiba, Gerald K. LeTendre, and Alexander W. Wiseman, “Worldwide Shadow Education: Outside-School Learning, Institutional Quality of Schooling, and Cross-National Mathematics Achievement,” *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 23(1), 2001, pp.1~17.

Pounder, D. G., P. Galvin, and P. Shepherd, “An Analysis of the United States Educational Administrator Shortage,” *Australian Journal of Education*, 47(2), 2003, pp.133~145.

Rayfield, Robert E. and Thomas Diamantes, *Principal Satisfaction and the Shortage of Educational Leaders*. 2003.

Tirozzi G., and V. Ferrandino, “The shortage of principals continues,” *Education Week*, 20(7), 2000 pp.1~15.

OECD, *Education at a Glance*, 2012; 2018; 2020.

_____, *TALIS 2018 Volume I・II*, 2019.

Pont, B., D. Nusche, and H. Moorman, *Improving School Leadership. Volume 1: Policy and Practice*, Paris: OECD, 2008.

제4장

대학 구조개혁

최 정 윤 (한국교육개발원)

제1절 문제제기: 대학 구조개혁의 필요성

국가경제 성장에 있어서 고등교육의 역할은 잘 알려져 있다. 고급 인재 양성과 창의적이며 혁신적인 연구·개발의 사명을 담당하는 고등교육의 경쟁력은 국가경제 성장에 영향을 미치는 핵심 요인 중 하나이다. 우리나라의 경우 더욱 그러하다. 경제발전 단계를 거치는 동안 교육과 인적자원의 질은 더욱 중요해졌다. 더욱이 21세기에 접어들면서 혁신과 기술이 주도하는 산업으로의 구조적 전환기에 경쟁력 있는 고등교육의 역할은 그 어느 때보다 강조된다. 글로벌 가치사슬 재편에 대응하는 국내 산업구조 전환 및 고부가가치 산업 육성이라는 국가적 과업을 이행함에 있어(정은미 외, 2023) 이를 뒷받침하는 고등교육의 중요성은 결코 간과될 수 없다.

그런데 한국 고등교육의 현주소는 이와 같은 국가적 어젠다에 대한 부응과 거리가 있다. 1980년대 이후 고등교육 공급이 급격히 확대되어 대학 진학률과 고등교육 이수율 등은 세계 최고 수준이다. 하지만 질적 성장을 동반하지 못한 고등교육의 양적 확대는 구조적 문제를 야기하였다. 대학별로 특색 없는 백화점식 학과 운영, 대졸자 노동시장 인력수급의 양적·질적 불일치, 지방대학의 위기, 대학의 R&D 경쟁력 저하 등의 문제는 미완의 과제로 남아있다.

한국 고등교육의 한계는 답보 상태에 머물러 있는 대외 경쟁력 지표에서도 여실히 드러난다. 일부 대학이 글로벌 대학평가에서 순위 상승을 이루었으나 전반적으로 경쟁국에 못 미치는 수준이다. 예컨대 IMD의 국제경쟁력 평가에서 대학교육의 경쟁사회 요구 부합 정도는 전체 67개국 중 46위로 하위권에 머물러 있다(한국교육통계서

비스, 2024. 6. 25).

한국 고등교육에 내재된 여러 문제들은 대부분 오랜 기간 축적된, 구조적인 문제이다. 따라서 개별 대학과 구성원들의 노력도 중요하지만 고등교육체제 차원의 개혁과 개별 대학의 전면적인 혁신이 맞물려 추진되어야 한다. 장기적 계획에 따라 체계적인 대학 구조개혁 정책이 필요한 이유이다. 우리나라에서 대학 구조개혁 정책은 IMF 외환위기 시기에 사회 전반의 구조조정이 요구되는 상황 속에서 논의되기 시작한 이래 역대 정부별로 조금은 다른 특성을 가지고 추진되었다. 지난 20년간 추진된 대학 구조개혁 정책은 정원감축, 대학 통폐합, 한계대학 퇴출 측면에서 부분적인 성과를 거두기도 했으나 그 규모가 매우 한정적일뿐더러 우리나라 고등교육체제의 근본적인 문제를 해결하지는 못하고 있다. 그리고 대학 구조개혁에 필연적으로 수반되는 대학 안팎의 부담과 갈등으로 인해 구조개혁 정책은 상당한 저항을 마주하였고(김종성, 2018) 현재는 추진 동력을 잃고 고등교육 정책의 핵심 어젠다에서 벗어나 있다.

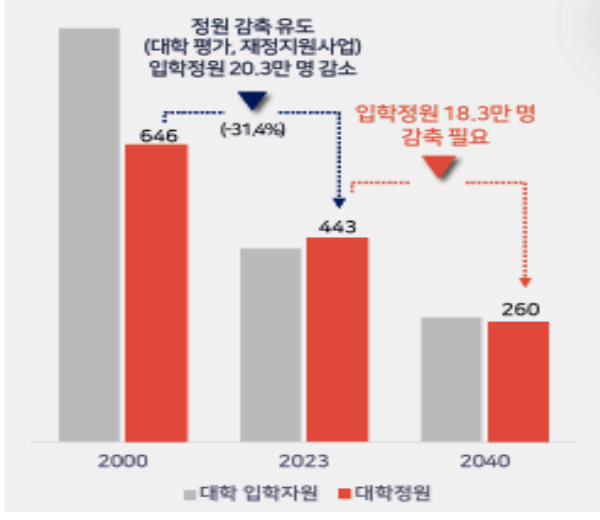
대학 구조개혁의 의미가 '양적 감축(downsizing)'만이 아니라 질 개선을 추구하는 전반적인 '재구조화(restructuring)'를 의미한다는 점을 고려할 때(김안나, 2004; 임연기, 2005, p.243) 현재 우리나라 고등교육에 내재된 문제점을 해결하려면 대학 구조개혁은 지체 없어 추진되어야 한다. 이 글에서는 양적 감축을 넘어서는 대학 구조개혁 정책의 필요성을 강조하고 이의 준비에 보탬이 될 수 있는 아이디어를 제안하였다. 지난 20년 동안 추진된 대학 구조개혁의 한계와 문제점을 분석하고 이를 토대로 전략적으로 집중해야 할 대학 구조개혁의 과제를 논의하였다. 본 절에서는 이러한 논의의 출발점으로 대학 구조개혁의 필요성을 주요 고등교육 위기를 중심으로 제시하였다.

1. 입학자원 급감의 위기

학령인구 감소에 따른 학생 충원율 급락과 이로 인한 대학의 위기는 이미 잘 알려져 있다. 연간 출생아 수가 2023년에 23만명을 기록하면서 대학의 미래에 대해 어두운 전망이 계속 이어지고 있다. 2023년 기준 대학입학정원은 44만 3천명이며 2040년까지 18만명 이상의 정원감축이 필요하다(김한수, 2024, p.39). 현재 입학정원 수준이 그대로 유지될 경우 불과 15년 후에는 50% 이상의 대학이 신입생을 채울 수 없을 것으로 전망된다(『한국대학신문』, 2023. 10. 24).

입학자원 급감이 대학의 학생 충원에 미치는 충격은 이미 잘 알려져 있다. 과거에는

[그림 4-1] 대학입학정원 대비 입학자원 규모



자료: 김한수(2024), p.44.

부실대학이 주로 대학의 경영 비리로 인해 발생하였고 소수의 대학에 그쳤다면 최근에는 학생자원 감소로 인해 재정수입이 급감하여 운용손실을 기록한 대학이 크게 늘고 있는 양상이다.

2024년 사립대학 재정진단을 토대로 주요 사안을 분석한 자료에 따르면, 신입생 미충원율 증가로 인해 미래 운영손실을 보고할 대학의 규모는 94개교로 전망되었다. 2024년 신입생 충원율을 토대로 산정한 예상 손실 발생 비율은 비수도권 전문대학은 51%, 수도권 전문대학은 43%, 비수도권 일반대학은 29%, 수도권 일반대학은 12%로 나타났다(김한수, 2024, pp.40~41).

또한 수요자의 대학 선호 양상에 대한 몇 가지 시나리오를 토대로 대학 충원율을 추정한 최신 연구에서는 대학의 위기에 관한 더욱 비관적인 전망이 제시되어 있다. 학생의 수도권 대학 선호나 국공립 대학 선호가 지속된다고 가정하고 대학 유형별 충원의 추정치를 분석한 결과, 비수도권 대학의 충원율은 27~43.5%, 비수도권 사립대학 충원율은 10.8%에서 최대 38.4% 수준으로 나타났다(한성민, 2024).

즉, 학령인구 감소의 가속화 추세는 강도 높은 대학 구조개혁이 필요하다는 사실을 명확히 보여준다. 18만명 이상의 대학입학정원 감축 규모는 극소수 대학의 퇴출만으로는 해결하기 어려운 과제이다. 이와 관련하여 한편에서는 전체 대학의 일률적인 정원감축을 주장하는데, 이는 실행 가능성이 적을 뿐만 아니라 대학 경쟁력 제고의 지

향점을 고려할 때 적절하지 않다. 마찬가지로 적절한 정책의 개입 없이 무질서한, 대학 간 생존경쟁에만 맡기는 것도 위험하다. 대학 간 공정한 경쟁의 여건과 질서 있는 퇴출이 가능한 구조 속에서 강력한 양적 감축을 단행할 수 있는 대학 구조조정 정책이 필요한 이유이다.

2. 대학 재정의 위기

우리나라 고등교육의 경쟁력 제고 저해요인으로 고등교육에 대한 투자 부족이 지적되고 있다. 우리나라 대학은 등록금 의존율이 높은 재정구조를 가지고 있는데, 2011년 반값 등록금 정책 도입 이후 대학의 등록금 인상이 제한되면서 재정적 어려움이 가중되고 있다. 정부는 이와 같은 대학 재정의 어려움을 해결하고자 고등교육 부문의 예산지원을 2012년 6조원에서 2023년 13.7조원으로 늘렸으나 우리나라 정부의 고등교육 재정지원은 국제적 수준과 비교할 때 아직 낮은 수준이다(한국재정정보원, 2023; 김한수 외, 2024, p.116에서 재인용).

김한수 외(2024)는 우리나라의 고등교육 재정 투자 규모를 국제적 수준에서 분석하였는데(표 4-1 참조), 주요 내용은 다음과 같다. 우리나라의 총 GDP 대비 대학생 1인당 공교육비는 매우 낮은 수준이었다. 2019년 기준 대학생 공교육비 중 정부 지원 비중은 38.3%인 데 반해 OECD 평균은 66%였다. 조세부담률 기준으로 사회복지에 대한 민간부담 수준이 우리나라와 유사한 국가들과 비교하였을 때에도 한국의 대학생 1인당 공교육비 수준은 매우 낮은 것으로 평가되었다(김한수 외, 2024, p.118).

고등교육에 대한 투자 미흡은 개별 대학 재정 운용의 어려움으로 이어진다. 대학 운영손익의 변화를 추적한 분석에 따르면, 지난 10년간 적자를 기록한 대학의 수가 급증하였다. 예컨대 2012년에 132개 4년제 일반대학 중 41개교가 적자를 기록하였는데, 2021년에는 그 수가 93교로 2배가량 증가하였다. 전문대학의 상황은 더욱 심각하다. 2012년에는 108개 분석 대학의 34%인 37개교가 적자 대학이었으나 2021년에는 그 수가 83개교로 늘어 전체 대학의 76%를 차지하였다(문보은, 2023, p.43). 사립대학의 실질 운영수익 대비 경상성 경비의 비율에 관한 자료를 통해서도 사립대학 재정 운용 상황이 심각해지고 있음이 확인된다. 4년제 일반대학과 산업대학을 대상으로 실질 운영수익에서 보수와 관리운영비 등 경상성 경비의 비율을 산출한 결과, 그 비율이 70% 이상인 대학이 2011년에는 62개교였으나 2021년에는 138개교로 2배 이상 증

<표 4-1> 한국의 고등교육 재정지원 수준 국제비교

(단위: Million USD/PPP, USD/PPP, %)

번호	구분		한국(OECD 평균)					유사 국가 (증감 10% 수준)
			2015	2016	2017	2018	2019	
1	총 GDP		1,933,589 (1,416,838)	2,026,968 (1,475,498)	2,103,651 (1,540,82)	2,220,442 (1,610,180)	2,225,804 (1,652,045)	터키, 멕시코
2	1인당 GDP		37,902 (40,452)	39,573 (41,865)	40,957 (43,472)	43,044 (45,174)	42,998 (46,091)	영국, 프랑스, 뉴질랜드, 이탈리아, 이스라엘, 일본, 체코, 슬로베니아, 리투아니아
3	대학생 1인당 공교육비		10.268 (15,473)	10,532 (16,124)	10,622 (16,408)	11,433 (17,180)	11,287 (17,559)	이탈리아, 헝가리, 포르투갈, 라트비아, 칠레, 리투아니아
4	대학생 1인당 공교육비 (R&D 제외)		8,269 (10,409)	8,422 (11,014)	8,391 (11,011)	8,994 (11,580)	8,876 (11,361)	핀란드, 헝가리, 라트비아, 이스라엘, 이탈리아, 포르투갈, 폴란드,
5	1인당 GDP 대비 1인당 공교육비		27.1 (38.2)	26.6 (38.5)	25.9 (37.7)	26.6 (38.0)	26.3 (38.1)	이탈리아, 리투아니아, 콜롬비아, 아이슬란드
6	조세부담률		23.7 (32.9)	24.7 (33.6)	25.4 (33.4)	26.7 (33.5)	27.2 (33.4)	미국, 호주, 스위스
7	대학생 공교육비 정부 재원 비율		36.1 (67.5)	37.6 (66.9)	38.1 (67.4)	39.7 (65.8)	38.3 (66.0)	콜롬비아, 일본, 호주, 미국, 칠레
8	대학생 공교육비 민간 재원	가계	45.4 (21.8)	44.3 (22.7)	43.1 (21.8)	41.4 (22.7)	42,3 (22.3)	
		기타	18.4 (8.4)	18.2 (8.5)	18.8 (8.4)	18.9 (9.2)	19.5 (9.3)	

자료: 김한수 외(2024, p.119). 김한수 외(2024)가 OECD Statistics(2022.12.01. 조회)와 국회예산정책처(2022) 자료를 토대로 작성한 것임.

가하였다(한국대학교육협의회, 2023, p.3). 이것은 우리나라 대학의 절대다수가 교육과 연구의 혁신을 시도하거나 실험실 설비, 온라인 교육 플랫폼 개발 등 질적 성장에 필요한 시설·설비에 투자할 수 있는 재정적 여유가 거의 없다는 의미이다.

이처럼 현재 상당수 대학의 재정 여건이 감내하기 어려운 상황에 봉착해 있고 대학 경쟁력을 제고하기 위해서는 고등교육 재정 확대가 필수적이다. 즉, 대학에 대한

재정지원 문제에 있어서 재정지원의 규모나 지원방법 등에 대해서는 다양한 의견이 존재하지만 현재 정부의 재정지원 규모를 확대해야 한다는 기본 방향에 대해서는 공감대가 형성되어 있다(교육부, 2022. 10; 국회예산정책처, 2023). 문제는 현재의 고등교육체제를 유지한 상태에서는 고등교육 재정 확대의 실행이 쉽지 않다는 점이다. 부실대학에 세금이 투입된다는 국민의 비판을 피할 수 없을 뿐만 아니라 투입될 재정의 규모와 운용의 효율성을 기대하기도 어렵다. 문제 해결의 방법은 대학 사회가 함께 어느 정도 희생을 감내하는 대학 구조개혁을 단행하는 동시에 대학에 대한 정부재정지원을 국제적인 수준에 맞추어 확대하는 것이다.

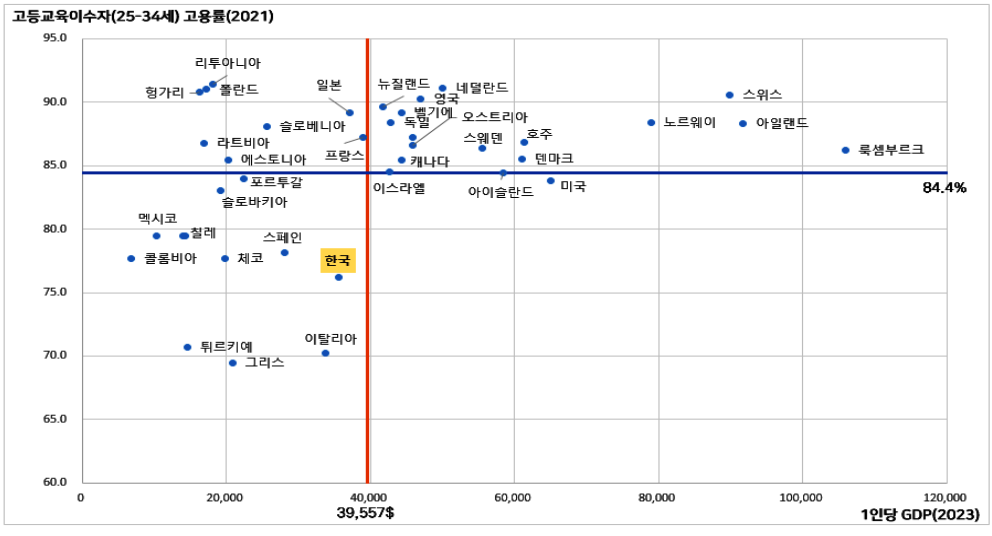
3. 사회・경제적 요구에 대한 미흡한 대응력에 따른 대학교육 효용성 위기

저조한 대학교육의 노동시장 성과는 고등교육이 직면한 중대 위기 중 하나이다. 우리나라 대학교육의 노동시장 성과는 여러 데이터를 통해서 확인된다. 우선 대졸자의 고용률 지표를 국제적으로 비교분석할 때, 우리나라 대졸자의 고용률은 OECD 회원국 중 하위권이다. 2022년 기준 25~64세 인구의 대졸자 고용률은 약 77%로 OECD 평균인 85%를 훨씬 하회하며 OECD 회원국 중 우리나라보다 낮은 고용률을 기록한 나라는 경제위기를 경험한 그리스와 이탈리아 정도이다(교육부・한국교육개발원, 2023, p.91). 그리고 우리나라의 이같이 낮은 대졸자 고용률은 2005년 이후 10년 이상 고착화되어 있다. 또한 저조한 대졸자 고용률은 우리나라와 경제 수준이 유사한 국가들과 비교해 보았을 때도 명확히 확인된다(그림 4-2 참조).

대학 전공과 직업 간 미스매치 비율이 상당히 높다는 점도 우리나라 고등교육의 낮은 효용성을 보여준다. 2015년에 수행된 국제비교 연구에서 대학 전공과 직업 간 미스매치율은 50.0%로 OECD 22개국 중 1위였다. 최근에 수행된 국내 조사에서도 유사한 결과가 나타났다. 2021년 통계청 조사에서도 일자리와 전공과의 불일치율은 52.3%로 취업자의 절반 이상은 전공과 무관한 일자리에 취업하는 것으로 나타났다.

고등교육의 노동시장 성과가 저조한 원인은 여러 가지가 있겠지만 학과 간・전공 간 칸막이 등 경직적인 학사구조가 가장 대표적인 요인으로 손꼽힌다(교육부, 2016. 12). 5・31 교육개혁 이래로 종합대학을 지향하며 백화점식 학과를 운영하는 대학의 구조적 폐해를 제거하기 위해 여러 대학 구조개혁 정책이 시도되었으나 대학은 여전히

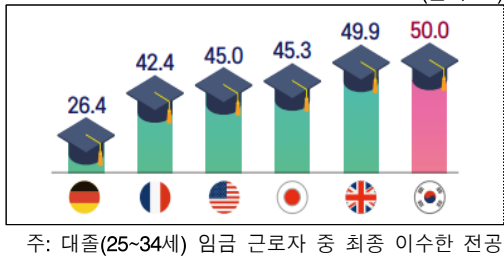
[그림 4-2] 고등교육 이수자의 고용률 국제비교



자료: 1인당 GDP: KOSIS 홈페이지(원출처: 한국은행(https://ecos.bok.or.kr, 인출일: 2024. 11. 22)).
고등교육 이수율: OECD, *Education at a Glance 2022*, 2022, <Table A3.2>를 토대로 저자가 작성함.

[그림 4-3] 대졸자 전공·직업 간 미스매치

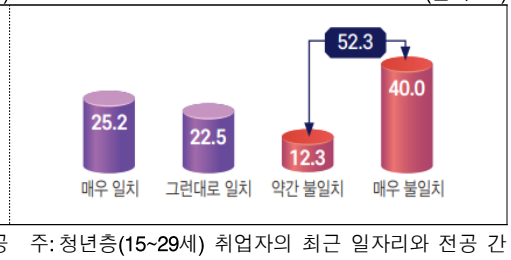
(단위: %)



주: 대졸(25~34세) 임금 근로자 중 최종 이수한 전공과 현재 직업 간 연계성이 없는 비중.
자료: 한국경제연구소(2021. 11. 18), p.2에서 재인용.

[그림 4-4] 일자리·전공 불일치율

(단위: %)



주: 청년층(15~29세) 취업자의 최근 일자리와 전공 간의 관련성.
자료: 한국경제연구소(2021. 11. 18), p.2에서 재인용.

학과 및 전공 기반의 운영을 고수하고 있으며, 이는 고등교육 수요-공급의 원활한 작동을 방해한다.

더욱이 인공지능 기술을 필두로 하는 정보기술의 발전과 신산업 분야 중심의 산업구조 개편은 창의적 문제해결력을 갖춘 인재를 필요로 하나 기존의 폐쇄적 학과전공 운영체제에서는 이러한 인재 양성이 매우 어렵다. 교육 수요자 입장에서는 특정한 지식을 얻기 위해 특정 학과나 전공에 전속되어야 할 이유가 급속히 사라지고 있는데,

대학이 분과적 학문체제를 고집하는 것은 구시대적 사고와 행태이다(하연섭 외, 2024, p.12).

이제 경직된 학과 구조, 일방향적 강의 위주의 수업, 암기 및 지식 습득에 기반한 평가 등 구습에서 벗어나 새로운 학습 패러다임으로의 전환이 요구된다. 새로운 학습 패러다임은 융합적 ITS, 실천 중심의 학습공동체, 협력학습 등의 요소를 포함하고 다양한 전문가의 참여가 확보되어야 한다(하연섭 외, 2024, p.11). 이러한 요구에 부응하려면 현재의 수준을 뛰어넘는 재정 투입과 더불어 대학 내부의 구조개혁이 필요하다.

제2절 정부의 대학 구조개혁 추진 시도와 한계

1. 역대 정부의 대학 구조개혁 정책 개요

고등교육 구조개혁의 필요성은 지나친 양적 팽창으로 인해 제기되는 측면이 강하지만, 단순한 정원감축보다는 대학 경쟁력 강화를 목표로 대학 특성화와 질적 향상을 위한 다양한 정책들을 통해 추진하는 것이 세계적인 추세이다(신현석, 2006). 이는 정부가 제시한 대학 구조개혁 정책 문건에도 잘 나타나 있다.

하지만 정책의 세부 내용을 살펴보면 지난 20여 년간 정부의 고등교육에 대한 구조개혁 정책이 추구해 온 목표는 예외 없이 입학정원 감축에 초점을 두고 있다(남두우 외, 2023, p.7). 정원감축을 강하게 정책과제로 추진한 노무현 정부와 박근혜 정부에서는 각각 7만명과 6만명 이상이 감축되었다. 특히 노무현 정부는 구조개혁 선도대학 지원사업을 통해 정원감축을 전제로 재정지원을 했고 참여대학들은 10%의 정원을 감축했다. 이후에 정원감축은 거의 없거나 미미했는데, 특히 수도권 사립대학의 경우에는 2003년 대비 2021년 총정원감축률이 10.7%로 전체 감축률 27.7%의 절반에 미치지 못하였다(남두우 외, 2023, p.8). 즉, 과거의 대학 구조개혁 정책은 정원감축 위주로 추진되었으며, 그 성과 또한 제한적이다.

또한 지금까지 추진된 대학 구조개혁은 정부 주도의 국립대학 통폐합과 입학정원 감축, 동일 학교법인의 사립대학 간 통폐합, 비리대학의 강제 폐교 등이다. 대학법인이 스스로 구조개혁 차원에서 합병하거나 폐지한 사례는 없다. 이와 관련한 가장 중요한 이유로는 현행 법률상으로 잔여재산 환원처럼 통폐합 대상이 되는 법인의 재산

<표 4-2> 역대 정부별 대학 구조개혁 정책 요약

	구조개혁 정책	주요 정책 내용	규모 축소 실적
노무현정부 (2003~2008)	'대학구조개혁방안' 구조개혁선도대학 지원사업	· 국립대 통폐합 추진: 입학정원 15% 감축 · 사립대 통폐합 유도, 교원확보 목표 제시－미달 대학 정원감축 · 수도권 대학 10% 정원감축 유도	입학정원 약 7만명: 지방대 6만명, 수도권대 1만명
이명박정부 (2008~2013)	대학평가 기반 하위대학 퇴출	· 국립대 통폐합 추진 · 평가 하위 15% 대학: 정부재정지원 제한대학 지정 · 평가 최하위 대학: 학자금대출 제한대학, 경영부실대학 지정	입학정원 3.6만명: 지방대 2.8만명, 수도권대 0.8만명. 4년제 0.2만명 전문대 3.4만명
박근혜정부 (2013~2017)	1주기 구조개혁평가	· 구조개혁평가 결과 5등급의 정원감축 · 정원감축 실적－재정지원 연계 · 구조개혁 법률(안) 제정 추진	입학정원 6.1만명: 지방 4년제 2.9만명, 전문대 3.2만명
문재인정부 (2017~2022)	2주기 기본역량진단 3주기 기본역량진단 체계적 관리 및 혁신지원전략	· 대학기본역량진단 하위 대학 정원감축 권고 · 대학의 체계적 관리 방안: 교육 및 재정 여건 부실대학 대상 3단계 조치	총 1.2만명
윤석열정부 (2022~현재)	RISE 도입	· 지자체 주도의 지방사립대학 구조개혁 추진 · 국공립대의 시립화 및 도립화	-

자료: 남두우 외(2023, p.7)와 연덕원(2021, pp.14~25)을 토대로 수정보완함.

출연자에게 합법적으로 경제적인 보상을 할 수 없다는 점이 지적된다(김영수 외, 2022, p.96). 이 문제를 해결하기 위해 대학 구조조정 법안이 다수 발의되었으나 모두 무산되었다. 2024년에도 총 5건의 사립대학 구조개선 지원에 관한 법률이 발의되었으나 아직 입법화라는 결실로 이어지지 못하고 있다.

2. 대학 구조개혁 정책의 한계

현재까지 추진된 대학 구조개혁 정책의 특징과 한계는 다음과 같다.

첫째, 앞에서도 언급하였듯이 이전의 대학 구조개혁은 정원감축 위주로 추진되었고 정원감축에 대한 대가 성격의 재정지원이 이루어졌는데, 이러한 정책 전략은 실패로 평가된다. 정원감축의 규모가 우리나라 대학이 처한 위기를 해결하는 데는 매우

부족하며 정원감축 및 이를 위한 재정지원이 대학 경쟁력 강화에 기여한 측면에 대해서는 규명된 바가 거의 없다.

둘째, 대학 구조개혁의 정원감축의 균형지향성도 문제점으로 지적된다. 대학별 정원감축이 일률적으로 이루어졌을 뿐만 아니라 대학 내 정원감축 방법도 학과 단위 구조조정 대신 일률적인 정원감축 방식 중심으로 이루어졌다. 즉, 대학입학정원을 필요한 만큼 줄이지 못했을 뿐만 아니라 필요한 분야의 정원을 줄이는 데도 성공하지 못한 것이다.

셋째, 기존 대학 구조개혁 정책의 가장 중요한 한계점으로 공급자 중심의 특성이 지적된다. 즉, 학생 등 교육 수요자의 선택과 관점이 반영될 수 있는 구조가 부재하다. 이로 인해 대학 특성화가 대학 구조개혁 정책에 전략적 방향으로 포함되어 있으나 상대적 강점 분야 집중이 당초 기대만큼 활발하게 이루어지지 못했고 대신 소규모 학과 수가 증가되었다. 결과적으로 정보 기반 수요자 선택에 기반한 수요와 공급의 동태적 균형 유지를 통한 인력수급 불균형 문제가 대학 구조개혁을 통해 해결되지 못한 것이다(고영선, 2023). 제철웅(2024)도 대학 구조개혁 정책에 관한 논의에서 교육수요자에 대한 고려의 필요를 환기하였다. 그는 교육서비스 수요자로서 대학생의 지위 강화가 필요하며, 이들의 관점을 반영한 대학교육의 질 확보가 대학 구조개혁 정책의 중심 내용이 되어야 함을 주장하였다.

넷째, 과거 대학 구조개혁 정책은 정원감축에만 매몰된 나머지 대학 유형별 특화된 역할분담에 기반한 고등교육체제 정비 방향의 설계도와 전략이 부재하였다. 예컨대 국립과 사립의 비중, 전문대학과 일반대학의 비중, 교육대학의 독립적 운영의 적절성 등의 대학 유형별 적정 규모화를 포함한, 전체 고등교육체제의 경쟁력 강화의 방향에 대한 논의와 실증연구에 기반한 세부 방안 도출이 거의 이루어지지 못했다. 즉, 거시적 차원에서 설정된 '대학 구조개혁=개별 대학과 고등교육체제의 경쟁력 강화'라는 공식대로 정책이 설계되고 추진되지 못한 점이 중요한 한계이다.

제3절 대학 구조개혁의 전략적 추진과제

1. 다양한 층위의 협력 및 통합 방식의 대학 구조개혁 추진

가. 필요성

현재는 약 20년간 지속된 대학혁신 요구로 인해 대학들의 피로감이 크고 정부 주도의 인위적인 대학 구조개혁에 대한 대학 사회의 반발도 적지 않아 구조개혁 자체에 관심이 높지 않다. 하지만 대학 입학자원의 감소 추세와 고등교육에 투자할 수 있는 재정 규모 등 현실적인 여건을 고려할 때 우리나라 고등교육체제가 현 상태로 유지될 수 없다는 점은 명백하다. 이에 정부 주도의 인위적인 정원감축이나 대학 통폐합 대신 대안적인 대학 구조개혁의 접근법을 활용할 필요가 있다.

대학 간 협력, 연합, 합병 등 다양한 층위의 협력 및 통합(Collaboration and Consolidation) 형태의 대학 구조개혁은 기존 대학 구조개혁 정책의 한계점을 극복하는 대안으로 다른 나라에서 널리 활용되고 있으며, 우리도 이를 적극적으로 도입할 필요가 있다. 대학 간 협력, 연합, 합병 방식을 통한 대학 구조개혁 사례는 영국, 프랑스, 덴마크, 핀란드, 미국, 일본 등지에서 폭넓게 찾아볼 수 있다.[1] 정도의 차이는 있으나 유럽, 미국, 일본 등 해외 주요국에서도 고등교육의 대중화기를 거치면서 비대해진 고등교육체제의 효율화는 피할 수 없는 고등교육 정책과제이다. 이러한 상황 속에서 대학 간 협력, 연합, 합병은 학생 수 감소와 늘어나는 재정 압박 속에서 국내외의 타 대학과 경쟁해야 하는 대학 입장에서 경제적 효율성을 추구하고 교육과 연구의 성취를 제고할 수 있는 전략으로 활용되었다(Williams, 2017, p.4).

대학 간 협력, 연합, 합병과 같이 다양한 층위의 협력 및 통합은 때로는 정부 주도로, 때로는 대학의 자발적인 의사결정을 통해 추진된다. 다만, 상당 기간 동안 대학들이 여러 분야에 걸쳐서 협력의 경험을 축적한 후 연계 또는 병합의 강도를 높여나간다는 점에서 우리나라에서 추진된 정부 주도의 대학 통폐합과는 다소 차이가 있다.

---

1 예컨대 2017년 OECD에서 동 주제에 관한 연구의 일환으로 19개 회원국들을 대상으로 대학 간 협력, 연합, 합병에 관한 사례조사를 실시하였는데 16개국에서 관련 정책 사례를 보고하였다.

나. 대학 연합(Alliance) 및 대학 통합 방식의 대학 구조개혁 추진

1) 대학 구조개혁 접근법으로서 대학 연합(Alliance) 및 대학 통합의 개념

입학자원 감소와 경제적 압박에 따른 경영상의 위기를 극복하고자 점차 더 많은 대학들이 타 대학들과 협력하고 자원이나 기술을 공유하고 있다. 다른 나라에서 활발하게 시도되는 협력 및 통합(Collaboration and Consolidation)은 매우 다양한 스펙트럼으로 추진 중이다. 협력이나 통합이 이루어지는 분야도 교육 프로그램, 시설 및 인프라부터 학사, 경영 등 주요 기능에 대한 전문인력이나 기술 및 전략에 이르기까지 광범위하며 참여대학의 범위나 목적도 상당히 다양하다.

Williams(2017)는 OECD 내 19개 회원국의 대학 간 협력 및 통합 정책 동향을 체계적으로 분석하기 위해 영국 고등교육재정지원위원회가 제시한 대학 간 협력 및 통합의 개념 틀을 소개하였다. 대학 간 협력 및 통합은 강도와 범위에 따라 협력, 연합, 통합(Collaborations, Alliances, Mergers: CAM)으로 유형화하였는데(HEFCE, 2012), 이는 비교적 보편적인 방식이다.

협력(Collaboration), 연합(Alliance), 통합(Merge)의 구분의 핵심은 대학 간 연계협력의 범위와 공동관리조직에 따른 협력의 밀도이다. 이하에서는 각 유형의 특징과 우리나라 맥락에서의 적용 방안을 제시하였다.

협력(Collaboration)은 별도의 관리조직 없이 파트너십 또는 협약에 기초하여 참여대학들이 교육 프로그램, 시설 및 장비, 행정 서비스 등을 공유하고 협력하는 것으로 주로 컨소시엄 형태로 운영된다. 가장 광범위하게 사용되는 대학 간 연계·협력의 유형으로 미국의 Wisconsin Association of Independent Colleges & Universities(WAICU), 일본의 대학 컨소시엄 교토 등이 있으며, 우리나라에서도 교육과정, 온라인 강의, 도서관 등을 공유하는 사례를 찾아볼 수 있다(조옥경 외, 2019).

이 유형은 경제적 효율성이나 학생을 위한 교육 서비스의 질 향상 측면에서 도움이 되며 컨소시엄 참여대학의 상호 신뢰와 이해수준을 높임으로써 급진적인 대학 통폐합에 앞서 그 가능성을 사전에 살펴볼 수는 있다. 하지만 대학 구조개혁 측면에서의 활용도는 높지 않은 것으로 보인다. 대학 간 연계·협력의 밀도가 낮아 대학 통합으로 이어질 수 있는 사전 단계로서 탐색의 의미가 크지 않을 것이기 때문이다. 또한 참여대학의 규모와 협력의 영역이 제한적이어서 대학 구조개혁의 방향과는 다소 거리가 있다. 이에 이하에서는 대학 연합을 대학 구조개혁의 대안으로 논의하였다.

<표 4-3> 네트워크, 협력, 연합, 통합: 대학 간 연계·협력의 다층적 스펙트럼

	네트워크	협력	연합	통합
협력 강도/ 범위	· 대학 리더십의 관여가 없거나 미미한 상태에서 이루어지는 대학 내 개인 간 연계 또는 대학 간 연계 · 대개 비공식적인 의사소통, 대학의 자율성 변화 없음.	· 협약이나 파트너십을 통한 대학 간 규약	· 광범위한 대학 운영 기능을 포함한, 확장된 형태의 협력	· 현존하는 기관 또는 새롭게 출범한 기관에 포함되기에 적어도 한 개 대학은 존재하지 못함.
		· 법적 권한과 특권, 인적자원, 시설 및 장비, 기술과 정보 공유	· 협력 파트터들은 광범위한 역량을 공유하지만 개별적 정체성과 법적 지위 유지. 체결된 협약은 취소 가능함.	· 합병된 기관 내 이전 조직들은 개별적인 명칭, 브랜드, 거버넌스 및 운영 요소를 보유할 수 있음.
대표 사례	미국의 원격교육협회	The Hamburg Open Online University	The Barcelona Knowledge Campus	맨체스터 대학 합병

자료: Williams(2017), p.14.

2) 대학 연합(Alliance) 방식의 대학 구조개혁 추진

연합(Alliance)은 참여하는 대학들이 고유의 정체성과 조직, 독립적인 기관 운영은 유지하되 공동의 관리조직을 설치함으로써 핵심적인 교육과 연구 및 행정 기능을 공동으로 운영함으로써 운영비용을 절감할 수 있게 하는 모형이다. 컨소시엄보다 경영 효율화라는 측면에서 효과가 높고 통폐합보다는 개별 참여대학에 덜 위협적인 방식으로 주목받고 있다(Lederman, 2015; 조옥경 외, 2019, p.116에서 재인용). 대학 연합(Alliance)은 규모의 경제 혹은 범위의 경제 추구를 통한 비용절감, 전문역량 결집 이외에도 다양한 효과를 기대할 수 있다(Eckel and Hartley, 2008; 조옥경 외, 2019, p.118에서 재인용).

연합(Alliance)은 교육, 연구, 대학행정의 핵심 기능에서 밀도 높은 공유를 하면서도 각 참여대학의 독립성을 유지하면서 효율적 자원 활용에 따른 경제적 효과와 고등교육시장에서 인지도 제고의 효과를 누릴 수 있다는 점에서 고등교육 이해관계자들의 주목을 받고 있다. 미국, 프랑스, 일본 등 여러 나라에서 다양한 형태의 연합(Alliance) 사례를 찾아볼 수 있다. 우리나라에서 대학 연합체제 구축은 실행은 되지 않았으나 고등교육체제 개편 차원에서 관련 논의는 활발히 이루어졌다(김영석, 2017; 임재홍 외, 2015; 반상진, 2017; 이정미 외, 2017). 주로 대학통합네트워크[2] 또는 국립대학네

2 네트워크라는 용어를 사용하고 있지만 국내 문헌에서 논의되는 대학통합네트워크 또는 국립대학네트워

트워크가 대학 연합 구상의 중심이 되었으며, 일부 예외는 있지만 대개 거점국립대학을 주축으로 주로 4년제 국공립대와 사립대를 포함하는 확장적 체제로 구상되었다. 참여대학이 공유·연계하는 대상의 범위는 제안자마다 조금씩 다르지만 대체로 공동학생선발제도, 공동학위제도 도입을 포함한다. 현재 국내에서 대학통합네트워크에 관한 구상은 별다른 진전 없이 논의만 무성하다. 우리나라에서 논의된 대학 연합의 한계점으로는 1) 학생 수요와 유리된 채, 기초학문 위주 학부제 재편 중심의 논의, 2) 사립 명문대학의 낮은 참여 가능성과 이로 인한 대학서열 완화의 낮은 실효성, 3) 대학 구조개혁 정책과의 상충, 4) 불확실한 재정지원 가능성 등이 지적된다(조옥경 외, 2019, pp.98~99).

이처럼 대학 연합(Alliance)이 국내에서 정책적으로 조명받지 못한 중요한 이유로 대학 연합을 대학 구조개혁의 대안으로서 진지하게 구상하지 못한 점을 손꼽아 볼 수 있다. 대개 진보 진영이 중심이 된 대학 연합에 관한 논의의 중심축은 대학서열 타파를 통한 대학체제 개편이다. 즉, 학생의 선택을 받기 위한 변화의 전략적 포인트나 고등교육체제 및 단위 대학의 효율적 조직화와 같은, 현 고등교육체제의 핵심적인 문제점 해결에 대한 논의가 빠져있다. 뿐만 아니라 대체로 대학 연합에 대한 구상이 대학 간 장단점을 보완할 수 있는 전략적 연합체 구성보다는 거점국립대-지역중심국립대(국가중심국립대)-공영형 사립대의 거대 연합체로 논의되고 있다(김영석, 2017; 임재홍 외, 2015; 반상진, 2017). 이러한 형태의 대학 연합은 대학 간 이해득실 관계가 복합해 실행 가능성을 낮출 뿐만 아니라 대학 구조개혁의 초점을 흐리게 만드는 문제점도 내포하고 있다.

이처럼 현재는 대학 연합(Alliance)이 정책 대안으로서 힘을 받고 있지는 않지만 폐교나 통폐합에 비해서 유연한 접근법이라는 점 때문에 최근에도 꾸준히 고등교육 정책 전문가들의 관심을 끌고 있다(김무환, 2024). 이에 대학 구조개혁의 대안으로서 몇 가지 추진 방향을 제안하면 다음과 같다.

우선 프랑스의 군집화 정책 사례처럼 대학 연합과 대학 통합을 대학의 선택에 맡기되 연합에서 출발하여 통합으로 이어지는 방향성을 염두에 두고 대학 구조개혁 정책을 설계하고 추진할 필요가 있다. 프랑스는 1990년대 초부터 현재까지 협력 및 군

크는 교육, 연구 등 핵심 기능의 연계 정도와 공동의 거버넌스 설치를 염두에 두고 있다는 점에서 연합(Alliance)에 해당하는 것으로 판단되며, Williams(2017, p.14)에 언급된 네트워크와는 다른 개념으로 보아야 할 것이다.

집화(coopération et regroupements) 정책을 추진하고 있다. 동 정책의 골자는 여러 대학과 공공 연구기관을 묶어 새로운 거버넌스 체계를 만들고 이들에게 국가 차원의 고등교육 과제를 부여하면서 재정을 지원하는 것이다(조옥경 외, 2019, p.175).

미국이나 일본의 대학 간 협력체나 연합체 구성이 대학의 자발적인 참여를 통해 이루어진 것과는 달리, 프랑스의 경우 정부 정책이 비교적 강력하게 작동하였다는 특징을 갖고 있다.

프랑스의 군집화 정책의 주요 사항은 다음과 같다. 첫째, 군집화 정책 대상이 되는 고등교육기관들과 공공 연구기관들은 통합(fusion), 공동체(communaute), 연합(association)[3]의 세 가지 군집화 유형 중 하나를 택하여 통합 또는 병합의 성과를 내도록 하였다. 참고로 2013년부터 2019년까지 2개의 통합, 19개의 공동체(communaute), 7개의 연합(association)이 구성되었으며, 2개의 통합체 중 하나는 공동체에서 출발하여 통합으로 발전하였다(조옥경 외, 2019, pp.148~176). 둘째, 정부는 재정지원 이외에도 국무총리령 등 법령을 통해 구속력을 갖도록 하였다. 셋째, 지역성이 정책에서 중요한 요소로 작동하였다. 지자체가 정책 실행에서 중요한 역할을 하였으며 우리나라 광역지자체에 해당하는 지역별로 1개의 군집만 만들어지도록 설계하였다(조옥경 외, 2019, pp.148~176). 넷째, 재정지원과 더불어 국가 및 지역 차원에서 과업을 부여하고 참여대학들이 협력할 사항들을 국무총리령으로 규정하였다(조옥경 외, 2019, pp.148~176).

이러한 조치를 통해 연합 및 통합에 참여한 대학들의 연구실적 및 세계대학평가 랭킹이 크게 향상되는 등 프랑스의 군집화 정책은 비교적 큰 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다(남두우 외, 2023, p.109).

프랑스 군집화 정책의 전략을 반영한 대학 연합은 우리나라의 국립대학, 특히 국가중심대학의 구조개혁 방안으로서의 적용 가능성이 높아 보인다. 예컨대 국립대학과 국가중심대학 또는 국가중심대학 간의 연합 및 통합을 염두에 두고 조직문화적 융화 가능성, 학사조직 재구조화 시 시너지 창출의 가능성 등을 고려하여 대학 연합체 또는 대학 통합체 구성을 유도하는 것이다. 물론 국립대학뿐만 아니라 4년제 사립대학 간 연합 또는 4년제 대학과 전문대학 간 연합체 구성도 가능하다. 이때 연합체 또는 통합체 구성의 목적과 도달 목표, 참여대학 간 연계협력할 내용과 방법 등을 모두 협

---

3 유사한 용어를 다른 의미로 사용하여 혼동스럽지만 프랑스 군집화 정책에서 공동체(communaute)는 Williams(2017, p.14) 분류체제의 대학 연합에 해당하고 연합(association)은 협력(cooperation)에 해당한다.

약 체결을 통해 구체화하고 필요시 이를 재정지원과 강력하게 연계할 필요가 있다.

대학 구조개혁 정책으로서 대학 연합 전략을 채택할 경우 주목해야 할 점은 참여대학의 장단점을 보완한 최적의 연합체 구성이다.

대학 연합체의 형태는 규모 측면에서 소규모 또는 대규모로 구성할 수 있다. 또한 연합의 전략적 목적 측면에서 지리적 근접성 등을 감안한 지역형과 대학의 기능, 학문 분야 특성 등을 고려한 기능형, 이 두 유형의 절충형 등 여러 가지 대학 연합 모형을 추진해 볼 수 있다(조옥경 외, 2019, pp.289~298).

다만, 대학 구조개혁의 방안으로 대학 연합을 추진할 때는 대학들의 실질적 융합이 이루어질 수 있도록 참여대학 규모를 일정 수준으로 유지하는 것이 바람직하다. 특히 대학 연합을 통해 달성할 효율적 조직의 실체를 명확히 구상하는 것이 중요하다. 즉, 대학 연합체 구성 자체 또는 참여대학의 규모에 매몰되기보다는 특정 대학 연합의 구성을 통해 교육 및 연구 조직과 지원 조직의 적합성과 효율성 제고 여부에 초점을 두어야 할 것이다.

대학 통폐합에 비해 대학 연합(Alliance)은 어쩌면 더 많은 시간과 자원이 소요되는 대학 구조개혁이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 대학 연합(Alliance)은 규모의 경제 혹은 범위의 경제 추구를 통한 비용절감, 전문역량 결집 이외에도 다양한 효과를 기대할 수 있으며, 특히 대학의 자발적인 자구노력과 조금 더 창의적인 방식의 대학 구조개혁이라는 점에서 유용한 대안으로 보다 적극적으로 고려될 필요가 있다(김무환, 2024).

3) 대학 통합 방식의 다양화 및 유연화를 통한 대학 구조개혁

대학 통합은 컨소시엄이나 얼라이언스보다는 강력한 형태의 대학 구조개혁 방식인데, 학령인구 감소와 이에 따른 대학 재정 확보의 어려움, 대학 간 경쟁 격화 등의 사유로 대학 통합 방식의 구조개혁 추진 사례를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 예컨대 시장주의적 고등교육체제로 운영되는 미국에서는 대학의 설립과 폐교가[4] 빈번하다. 주립대학도 예외는 아니다. 주립대학도 통폐합을 통해 주립대학체제의 재구조화를 시도한 사례를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 예컨대 미네소타주는 1995년 주립대학, 전문대학, 기술대학 등을 주립대학체제로 재조직하였고, 2017년에 위스컨신대학은 전

4 미국에서 지난 10년간 50~60개의 고등교육기관이 폐교한 것으로 알려져 있다. 2023년 한 해 동안만 해도 14개의 비영리대학이 문을 닫았다(Inside Higher Ed, 2023. 12. 21).

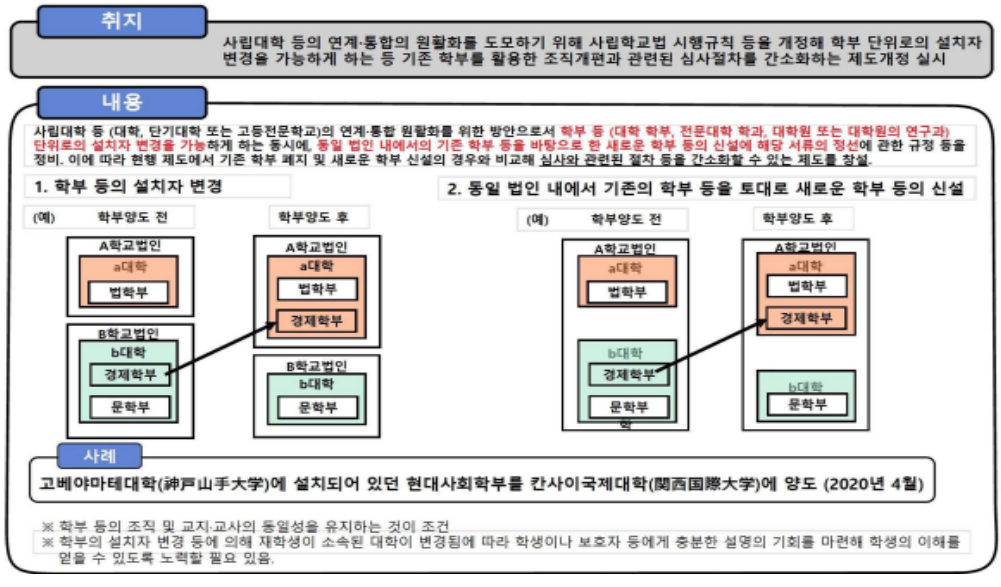
체 2년제 대학을 4년제 대학으로 통폐합하는 계획을 발표하였으며, 커넷티컷주립대학체제(Connecticut State Colleges and Universities System)도 12개의 전문대학을 하나의 전문대학으로 통폐합하였다. 이 외에도 켄터키(1997년), 캔자스(1965~2008년), 앨러바마(2015년), 루이지애나(2015년), 텍사스(2015년), 조지아(2013~2018년) 등이 대학 간 통폐합을 거쳐 주립대학체제의 구조개혁을 단행하였다(Russell, 2019, pp.122~123).

대학 간 통합의 해외 사례에서 주목할 점은 통합 방식의 다양성이다. 미국 주립대학의 통폐합 사례에서는 거버넌스가 상이한, 복수의 대학 통합, 다수 대학을 하나의 주립대학체제로 재편, 대학 내 여러 개의 캠퍼스 통폐합 등을 찾아볼 수 있다. 즉, 우리나라에서 대학 통폐합은 주로 두 개 대학이 완전히 하나가 되는 방식이 보편적이라면 해외에서의 대학 통폐합은 다양한 층위에서 이루어지고 있다. 두 개 또는 그 이상의 대학이 별개의 기관으로 존재하면서 불필요하게 중복되는 교육과정을 없애는 수준에서부터 두 개의 대학이 완전히 한 개의 기관으로 거듭나는 수준에 이르기까지 다양하다(조옥경 외, 2019, p.119).

대학 통합의 다양성은 일본 국립대학의 통합 모델에서도 찾아볼 수 있다. 일본 교육당국은 1법인 複數대학제도를 도입하여 하나의 법인이 여러 개의 대학을 경영할 수 있도록 2019년에 국립대학법인법을 개정하였다. 또한 국립, 공립, 사립의 설립 형태를 넘어서는 대학 간 연대 추진 법인 제도를 도입하고 대학 간 통합에 있어 학부 단위의 양도 제도도 도입하였다. 일본 교육당국은 대학 전체 수준에서 이루어지는 대학 통합의 경직성으로 인해 대학 구조개혁이 지연되는 문제를 해결하고자 2019년에 사립학교법의 시행규칙을 개정하여 학부(학과)만의 부분적 이양을 가능하게 하였다. 대학 전체가 아닌 특정 단과대학이나 학과(학위)만 분리하여 양도・양수할 수 있도록 허용한다면 대학 구조개혁이 지금보다는 더 용이해질 수 있기에 제도적 방안을 마련해 둘 필요가 있다(김한수 외, 2024; 남두우 외, 2023; 조옥경 외, 2019).

최근 규제개혁이 고등교육 개혁과제로 강조되면서 규제개선 노력이 지속되었다. 하지만 대다수의 규제개선이 대학 운영의 자율성 확보에 초점이 맞추어져 있다. 또한 대학 구조개혁을 촉진하기 위한 규제개선이 1건 포함되었으나, 그 내용은 대학이 전공대학 또는 사이버대학과도 통폐합할 수 있도록 통폐합의 유형 확대에 한정되어 있다(교육부, 2024. 6). 일본 등 해외 사례를 참고하여 우리나라에서도 대학 간 통폐합의 형태와 방법을 다양화하고 유연하게 적용하는 방안 마련을 목적으로 하는 법규정을 조속히 마련할 필요가 있다.

[그림 4-5] 일본 사립대학의 학부 단위 등 사업 양도의 유연화 개념도



자료: 남두우 외(2023), p.57.

2. 국립대학 구조개혁

가. 필요성

체제의 기본 개념에 비추어 볼 때 대학체제 또는 고등교육체제는 한 국가 내 다양한 역할과 특성을 지닌 고등교육기관이 유기적 연계성을 가지면서 조직되고 운영되는 구조라고 말할 수 있다. 고등교육체제에서 각 구성체들의 상호배타적 특성이 가장 커졌을 때 개별 개체 입장에서는 생존 가능성이 높아지며 전체 체제는 보다 강한 생명력을 갖게 된다. 이런 이유로 다양성과 특성화라는 가치와 전략이 대학 구조개혁을 이끄는 것이다.

이러한 측면에서 대학 구조개혁에 관한 논의는 우리나라 고등교육체제의 주요 구성체인 4년제 대학과 전문대학, 사립대학과 국공립대학 등 대학 유형별로 특화된 전략 수립이 필요하다. 다만, 이 글에서는 최근 대학 구조개혁 논의에서 상대적으로 덜 조명을 받는 국립대학 구조개혁을 중점적으로 다루고자 한다. 국립대학 구조개혁을 강조하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 국립대학은 학교 수로는 전체 4년제 대학의 약 18.4%, 학생 수로는 약 23%로 전체 대학 중 비중은 상대적으로 적지만 우리나라 고등교육체제에서 매우 중요한 위치에 있다. 대학서열 구조에서 서울대와 수도권 소재 명문 사립대학의 독점적 지위를 견제하면서 경쟁력을 확보하는 역할을 해야 한다. 특히 국립대학 육성은 지방대학 육성정책과 맞물려 있다. 국립대학은 지역혁신의 중심축으로 기능하면서 지방사립대학들과 차별화된 역할분담을 통해 지방대학 생태계에서 건전한 경쟁환경을 조성하는 기능을 수행해야 한다. 즉, 국립대학은 전체 고등교육체제의 다양성과 경쟁력을 유지하는 데 매우 중요한 역할자이다.

둘째, 국립대학의 중요한 역할에도 불구하고 역설적으로 사립대학과 구별되는 국립대학의 고유한 기능에 대해 개념이 미정립된 상태이다. 국립대학 구조개혁은 사립대학과 구별되는 국립대학의 독자적인 기능을 확립하는 데서 출발해야 한다.

대학 구조개혁 차원에서 국립대학의 역할이 전혀 논의되지 않은 것은 아니다. 국민의 정부 시기인 2000년 12월, 외환위기 극복을 위해 사회전반에 걸쳐 구조조정 노력이 전개되었을 때 이의 일환으로 「국립대학 발전계획」이 수립되었다. 이 계획에는 국립대 역할의 규명, 대학 간 통폐합 및 학과 교환, 권역별 연합대학체제 구성, 교수계약 임용제 도입, 교수업적평가제 개선 등 국립대학 구조개혁에 대한 혁신적인 아이디어가 담겨 있다. 그리고 국립대학의 역할로서 ① 국가 정책적으로 필요한 분야의 인적 자원 개발, ② 학문의 균형발전을 위한 기초, 보호 학문 분야 육성, ③ 지역의 고등교육기회 제공, ④ 지역고등교육의 질적 수준 제고 등이 제시되었다. 하지만 천억원 이상이 투입된 「국립대학 발전계획」을 통한 구조개혁이 제대로 추진되지 못하면서(임연기, 2005, p.249) 국립대학 역할에 대한 논의도 열매를 맺지 못하였다. 국립대학 역할에 대한 논의는 국립대학 육성사업에서 재점화되었으나 이 역시 명확하게 매듭지어지지 못한 채 미완의 과제로 남아있다.

셋째, 국립대학의 위상에 맞게 국립대학에 대한 책무성이 강화될 필요가 있다.

2000년대 이후 현재까지 대학 간 통합 실적은 총 29건으로 조사되는데, 이 중 국립대학은 13건, 사립대학은 16건이다. 국립대학 간 구조개선 사례가 적지만 대학 수를 고려한다면 국립대학 통합 실적이 더 높다(전석진, 2024). 하지만 국립대학 간 통합은 주로 일반대학과 전문대학, 일반대학과 산업대학 간 통합으로 한계가 있다. 더 높은 시너지가 기대되는 교육대학과 일반대학 간의 통합이나 일반대학 간 통합 사례는 각각 1건에 불과하다. 책무성과 관련하여 주목해야 할 사안은 재정이 투입된 국립대학

통합을 통해 이룬 성과에 대한 정보는 거의 부재하다는 점이다. 과거 대학 구조개혁 정책에서는 정원감축이나 대학통합의 대가 형식으로 정부재정이 투입되었다. 문제는 정부 재정지원이 어떻게 사용되었는지, 대학 구조개혁이 단행된 대학의 경쟁력이 어떤 분야에서 얼마가 개선되었는지는 블랙박스로 남겨져 있다.

국립대학에 대한 재정지원의 책무성과 관련하여 최근 국회예산정책처에서도 비판적 의견이 제시되었다. 국립대학 재정지원의 확대로 학생 1인당 교육비 등은 증가했으나 재정지원 확대가 시설 확충으로 편중되어 있고, 지역 내 취업 성과, 국립대학의 교육・연구 경쟁력 제고 측면에서 성과가 미비하다는 평가가 있었다(국회예산정책처, 2023, p.9).

물론 대학 재정지원에 대한 책무성 확보가 충분하지 못한 것이 국립대학만의 문제는 아니다. 하지만 지방사립대학 등 경쟁하는 다른 대학 유형에 비해 유리한 위치를 점유하고 있는 국립대학은 더욱 강한 수준으로 책무성을 이행해야 할 것이다.

나. 국립대학 구조개혁 추진 방향

1) 다각적 여건 및 성과분석에 기반한 구조개선 타깃 영역 및 방향/목표 설정

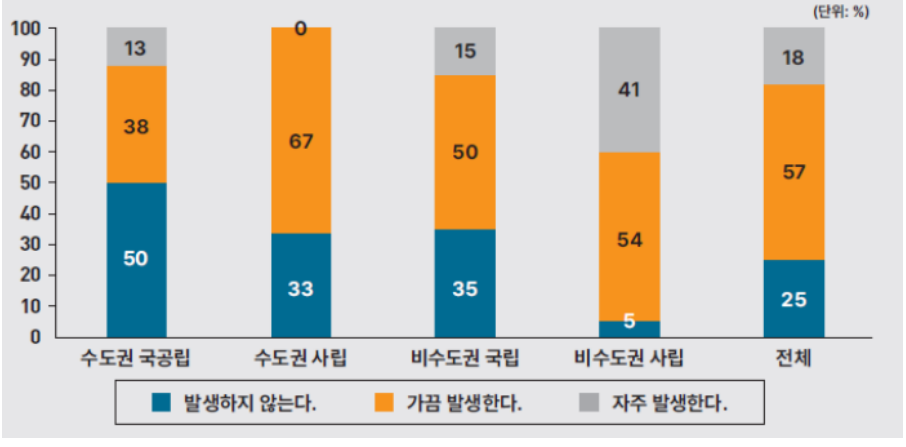
국립대학이 우리나라 고등교육체제의 중요한 축을 형성하는 대학 유형으로 자리매김하고 이에 걸맞은 지원을 받기 위해서는 국립대학에 특화된 기능 정립과 국립대학들 간 효율적인 역할분담 및 개별 기관의 효율적 조직 운영 계획이 수반되어야 한다.

국립대학 구조개혁의 추진 방향 설정의 첫걸음으로 국립대학의 교육 및 연구 실태와 성과를 체계적으로 분석하여 이를 토대로 구조개혁의 타깃 영역, 목표 설정이 필요하다.

국립대학 구조개혁의 방향과 전략을 체계적으로 설정하려면 국립대학의 교육 및 연구 운영 실태나 경쟁력에 대한 객관적 분석이 필요한데, 이에 초점을 맞춘 실증연구가 드물다. 일부 연구에서 밝힌 몇 가지 국립대학의 문제점은 다음과 같다.

전체 고등교육체제의 안정성을 해치지 않으면서 사회경제적 요구에 대응하기 위해서는 학과 및 전공 벽을 허물고 필요시 내부적으로 이를 조정해야 하는데, 교수 대상 설문조사에서 국립대학은 이러한 유연성이 매우 부족한 것으로 나타났다. 정원조정이 발생하지 않는 경우 그 주요 이유가 교수, 학생, 동문 등의 반발이라는 응답이 41%였고, 정원조정이 발생하는 경우에도 대부분 정원조정 과정이 순조롭지 않다는

[그림 4-6] 수요에 따른 대학 내 입학정원 조정에 대한 교수 설문조사 결과



자료: KDI, 「대학교육에 대한 의견조사(교수 대상)」, 2022. 11. 10~22. 고영선(2023)에서 재인용.

응답이 60%였는데, 순조롭지 않은 이유가 교수들의 반발이라는 응답 비율이 82%로 압도적으로 높았다(고영선, 2023, pp.46~47).

국립대학이 학사구조 개혁에서 상대적으로 적극적이지 않다는 점은 국립대학의 학과 수가 많다는 사실에서도 드러난다. 2021년 기준 대학별 학과 수 통계자료에 따르면, 학과 수가 가장 많은 3개 대학은 모두 국립대이며, 학과 수 랭킹 상위 20개 대학 중 11개가 국립대이다. 2014년부터 2021년까지 학과 수 증가 추이를 추적한 분석에서도 국립대학은 적극적으로 학과 수를 조정하지 않았다는 사실이 확인되었다. 2014년부터 2021년까지 학과 수 증가 추이를 대학 유형별로 구분하여 비교했을 때 신입생 확보에서 가장 유리한 위치에 있는 수도권 사립대학은 구조조정에 덜 적극적이었는데, 국공립대학은 이들보다도 덜 적극적이었고 비수도권 국립대학은 구조조정에 소극적인 것으로 나타났다(고영선, 2023, pp.25~26).

여기에 더하여 몇 개의 교육 및 연구 경쟁력 지표를 토대로 지방거점국립대학과 지역중심국·공립대학(또는 국가중심국·공립대)을 벤치마킹 대학 집단과 비교하는 탐색적 분석을 시도해 보았다. 2023학년도 대학알리미 자료에 있는 재학생 수와 전임교원 수를 기반으로 계층적 군집분석을 실시하여 지방거점국립대학 및 지역중심국·공립대학과 유사한 조건에 있는 대학을 비교대학군으로 각각 3개와 2개 설정하였다.

거점국립대의 경우 수도권 대규모 사립대학, 수도권 중규모 사립대학, 비수도권 대형사립대학의 3개 집단을 비교집단으로 설정하여 분석을 진행하였다. 2013년, 2018년,

<표 4-4> 지방거점국립대학의 교육 및 연구 경쟁력 분석 결과

구분	SCI 논문 수(1인당)				국내 논문(1인당)			
	국립대[5]	비교1[6]	비교2[7]	비교3[8]	국립대	비교1	비교2	비교3
2013년	.45	.73	.33	.31	.65	.52	.63	.60
2018년	.50	.75	.40	.37	.56	.41	.60	.54
2023년	.54	.79	.48	.47	.53	.34	.57	.49
증감	.09	.06	.15	.17	△.13	△.17	△.07	△.12
구분	1인당 연구비(천원)				산학협력수익(백만원)			
	국립대	비교1	비교2	비교3	국립대	비교1	비교2	비교3
2013년	91,298	137,209	65,696	38,670	15,700.07	29,311.83	8,420.27	6,529.60
2018년	96,713	175,119	77,958	46,587	25,005.24	52,793.65	12,755.13	8,915.30
2023년	145,370	250,511	118,444	76,860	34,652.46	65,312.24	18,921.84	11,908.47
증감	54,072	113,302	52,748	38,190	18,952	36,000	10,502	5,379
구분	대학취업률				공학계열 대학 취업률			
	국립대	비교1	비교2	비교3	국립대	비교1	비교2	비교3
2013년	47.25	53.92	52.38	51.64	63.14	72.85	68.50	60.71
2018년	53.94	63.32	61.30	55.86	64.62	71.07	69.73	60.68
2023년	60.71	72.13	69.45	58.63	66.99	75.20	71.50	61.35
증감	13.46	18.21	17.07	6.98	3.85	2.35	3.00	.63

2023년의 추이를 살펴보았을 때, 거점국립대학의 교수 논문 실적은 부분적인 성과를 보였으나 교원 1인의 연구비와 산학협력수익, 취업률, 공학계열 취업에서는 낮은 성과를 보였다. 예컨대 거점국립대학의 교원 1인당 연구비와 산학협력수익은 수도권 대규모 사립대학 증가분의 절반 수준에 그쳤다. 거점국립대학의 취업률은 수도권 대규모 사립대학 및 수도권 중규모 사립대보다 낮았고 비수도권 사립대학과 비슷한 수준이었다.

지역중심국·공립대학의 비교집단은 수도권 대학과 비수도권 대학에서 학생 규모 및 교원 규모가 유사한 대학군을 설정하였다.

지역중심국·공립대학의 SCI 논문 수는 수도권에 소재한 벤치마킹 대학보다는 낮고 비수도권 대학군과 비슷한 수준이었다. 전임교원 1인당 연구비와 산학협력수익 지

5 강원, 경북, 경상국립, 부산, 전남, 전북, 제주, 충남, 충북(9개교)－가나다순.
6 경희, 고려, 성균관, 연세, 중앙, 한양(5개교)－가나다순.
7 가천, 건국, 국민, 동국, 숭실, 이화, 인하, 한국외국어, 홍익(9개교)－가나다순.
8 계명, 동아, 영남, 조선(4개교)－가나다순.

<표 4-5> 국가중심국립대학의 성과분석 결과

구분	SCI 논문 수(1인당)			국내논문(1인당)		
	국가중심[9]	비교4[10]	비교5[11]	국가중심	비교4	비교5
2013년	.25	.39	.22	.69	.54	.54
2018년	.29	.48	.25	.66	.50	.45
2023년	.33	.39	.37	.61	.62	.23
증감	.08	.00	.14	△.08	.08	△.30
구분	1인당 연구비(천원)			산학협력수익(백만원)		
	국가중심	비교4	비교5	국가중심	비교4	비교5
2013년	63,384	74,237	35,190	4,612	11,465	4,211
2018년	72,314	92,129	40,208	8,034	15,026	6,640
2023년	105,160	135,536	57,573	12,305	23,024	8,267
증감	41,776	61,299	22,383	7,693	11,559	4,057
구분	대학취업률			공학대학 취업률		
	국가중심	비교4	비교5	국가중심	비교4	비교5
2013년	55.15	55.78	54.11	63.39	64.87	69.28
2018년	59.89	64.75	59.30	66.76	69.98	72.94
2023년	65.37	70.10	63.71	63.71	66.04	66.01
증감	10.22	14.32	9.61	.33	1.17	△3.27

표의 경우 수도권에 소재한 벤치마킹 대학의 약 70%, 산학협력수익은 53% 수준으로 낮았다. 반면, 비수도권에 소재한 비교집단보다는 지표별로 각각 1.8, 1.5배 높았다. 지역중심국·공립대학의 취업률 성과는 개선되고 있지만 벤치마킹 대학군에 비해 낮았다.

여기에서 제시한 분석은 교원 수와 재학생 수만을 기준으로 한 비교집단 선정 등 국립대학을 타 대학과 비교함에 있어 여러 가지 통계적 제한점을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 교육 및 연구 성과지표에서 국립대학의 상대적 강점과 단점을 직관적으로 보여준다. 향후에는 분석의 심도를 더하고 범위를 확대하여 국립대학의 구조개혁의 방향과 노력이 집중되어야 할 영역 파악과 목표 설정을 가늠할 수 있는 연구가 활성화되어야 할 것이다. 예컨대 거점국립대학을 학부정원을 과감하게 감축하면서 연

9 강릉원주, 공주, 군산, 금오공과, 목포, 목포해양, 부경, 서울과학기술, 서울시립, 순천, 안동, 창원, 한경, 한국교원, 한국교통, 한국체육, 한국해양, 한밭(18개교).

10 경기, 세종, 아주(3개교).

11 대구가톨릭, 대구, 동의, 백석, 순천향, 울산, 원광(7개교).

구중심 및 기초학문분야중심으로 집중 육성한다는 제언이 논의되고 있는데, 이러한 주장은 교육 및 연구 여건과 성과분석, 대학재정운용 구조 분석을 통해 뒷받침되어야 할 것이다.

2) 국립대학 재정지원 방식 개편: 성과기반 재정지원제도 도입

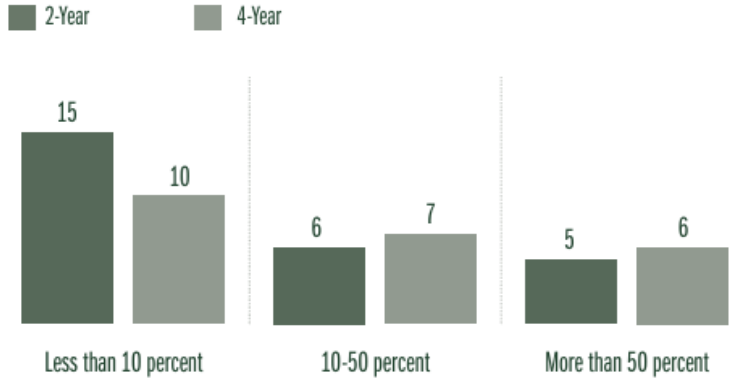
최근 정부 재정지원사업에서 국립대학에 대한 재정지원 규모가 확대되는 추세이나 이러한 재정지원의 효율성 및 효과성에 대한 점검은 상당히 미흡하다. 예컨대 최근 국립대학 육성사업 및 대학혁신지원사업에 관한 점검에서 사업성과 인센티브 비중의 감소 등으로 인한 성과관리 유인의 감소와, 대학이 자율적으로 제시한 성과지표와 간소화된 보고서로 이루어지는 정성적인 성과평가체계가 대학 책무성을 충분히 보장하지 못한다는 지적이 있었다(국회예산정책처, 2023, p.136).

이러한 맥락에서 최근 국립대학 구조개혁의 저해요인으로 연성예산제약(soft budget constraint)의 문제가 지적되었는데(고영선, 2023), 이에 주목할 필요가 있다. 정부의 고등교육재정 지원은 재학생 1인당으로 계산했을 때 국공립대학은 약 2,000만원으로 사립대학(약 510만원)의 4배에 달한다. 항목별로는 인건비 등 경상운영비에서 113배의 차이가 있고 학자금에서도 사립대학 못지않은 금액을 국립대학에 지원하고 있다. 이처럼 인건비 등 운영경비가 국고에서 고정적으로 지원될 뿐 아니라 교직원은 공무원 신분으로 평생고용을 보장받는 구조에서는 대학 구조조정을 도모할 유인이 부족하다(고영선, 2023, p.57).

즉, 국립대학체제 및 개별 국립대학의 경쟁력 강화를 유도할 기제 도입이 절실하다. 이러한 맥락에서 성과기반 재정지원제도의 도입은 국립대학 재정지원 방식 개편의 대안이 될 수 있을 것이다. 성과기반 재정지원(Performance-Based Funding 또는 Outcome-Based Funding)은 졸업률, 학생 유지율(retention rate), 취업성과 등 성과지표 실적에 근거한 대학 재정지원으로 미국, 호주 등의 나라에서 주립대학 재정지원 방식으로 사용되고 있다.

미국의 경우 1979년 테네시주에서 처음 도입된 이래 2021년에는 31개 주에서 주립대학 재정지원 방식으로 사용되고 있다(SHEE0, 2021). 이처럼 성과기반 재정지원은 정부의 재정적 압박이 심해지고 대학생의 졸업률이나 취업성과에 대한 책무성이 강화되는 여건 속에서 보편적인 재정지원제도로 정착되고 있다. 다만, 성과기반 재정지원이 전체 재정지원 예산에서 차지하는 비중은 10% 안팎으로 크지 않다. 이 비율은

[그림 4-7] 미국 주정부의 재정지원 중 성과기반 재정지원 비율 현황(2017년)



자료: Kelderman(2019), p.19.

주정부별로 차이가 있다. 50% 이상의 예산을 성과기반으로 배분하는 주는 4년제 대학의 경우 6개 주, 2년제 대학의 경우 5개 주에서 채택하고 있다.

성과기반 재정지원에서 중요한 쟁점 중 하나는 성과를 어떻게 정의할 것인가이다. 미국에서는 전통적으로 중요한 성과지표로 간주되는 대학 학점이나 학위 취득률이 중심이 되며, 사회적 배려집단 학생의 성취, STEM이나 의료분야 등 사회적 수요가 높은 전공의 인재 배출 등도 사용된다. 성과지표의 활용은 주정부별로 상당한 차이가 있다. 주목할 만한 점은 최근에 대졸자의 노동시장 성과와 관련된 지표의 활용이 확대되고 있다는 점이다.

성과기반 재정지원(Performance-Based Funding 또는 Outcome-Based Funding)은 지원방식 측면에서는 포뮬러 방식으로 적용하거나 협약(contract-based funding)형을 적용할 수 있다. 미국 주정부의 경우 포뮬러 기반이 더 광범위하게 사용되고 있지만 협약형도 점차 확산되고 있다. 성과기반 재정지원을 우리나라 국립대학 재정지원에 적용한다면 성과기반 재정지원과 협약형의 결합에 주목해야 한다. 현재 우리나라의 대학재정지원사업에서 부분적으로 성과기반 재정지원 방식을 사용한다고 볼 수 있지만 운영 방식의 한계로 인해 성과달성 여부에 대한 책무성이 엄격하게 이행되지는 못하고 있다. 상당수의 대학재정지원사업에서 형식적으로는 사업단과 정책당국이 협약을 맺지만 실제로는 핵심지표나 자율지표의 내용 및 목표치 설정은 사업단이 상당한 재량권을 행사하며 외부 전문가들이 컨설팅의 형태로 목표치 조정이나 목표달성 수준에 대한 조언을 제시한다. 성과기반 재정지원이 보다 실효성 있게 작동하기 위해서는

[그림 4-8] 미국 주정부의 성과기반 재정지원에서 사용되는 지표 사례

자료: Kelderman(2019), p.19.

협약 당사자인 정책당국과 사업단이 목표의 내용 및 수준에 대해 협상하고 이행 여부와 조치를 협약 내용에 포함할 필요가 있다.

성과기반 협약형 재정지원은 명시된 목표와 지원 요건을 가지고 정부와 대학이 협상을 통해 재정지원을 하고 성과점검을 하는 구조이기에 책무성 확보의 가능성이 상당히 높은 재정지원 방식이다. 심각한 대학 재정의 상황을 해결하고 고등교육의 국제적 경쟁력을 강화하기 위해 지속적인 대학 재정 확대 노력은 필요하다. 하지만 재정 확보 노력과 더불어 투입된 재정의 효율적 활용과 성과 도출을 점검하는 합리적 방안 마련은 더욱 중요하다. 이에 경쟁기반의 대학재정지원사업 이외에 국립대학 경상비 지원에도 성과기반 재정지원 방식의 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

제4절 맺음말

교육은 국가경제의 경쟁력을 결정짓는 필요 요소이다. 우리나라의 경제성장은 단계별 산업화 전략을 통해 이루어졌고 교육은 이러한 단계별 산업화 전략에 부응하면서 확장·발전하였다(김영화 외, 1997). 우리나라 경제가 유례없는 속도로 성장하는 동안 이에 발맞추어 교육의 공급, 특히 고등교육의 공급이 한 세대 남짓한 기간 동안 빠르게 확장하면서 구조적 문제가 축적되었다. 고등교육체제의 발전 전략을 체계적

으로 마련하지 못하였고 효율성을 추구하는, 최소 비용의 값싼 대학교육을 양질의 교육으로 전환하는 적기를 찾지 못한 채 고등교육의 위기를 맞이하였다.

본 장에서는 고등교육이 직면한 위기를 입학자원 급감의 위기, 대학 재정의 위기, 대학교육 효용성의 위기로 진단하고 이러한 위기를 극복하기 위한 정책 어젠다로서 중단없는 대학 구조개혁의 필요성을 논하였다. 그리고 대학 구조개혁 정책은 대학체제 차원과 대학 기관 차원에서 양적 감축에 머무르지 않고 한 걸음 더 나아가 대학의 운영 방식뿐만 아니라 교육과 연구의 실행 방식을 근본적으로 변화시키는 방향으로 작동해야 한다는 점을 환기하였다.

이러한 맥락에서 다양한 층위의 협력 및 통합 방식의 대학 구조개혁 추진과 국립대학 구조개혁을 대학 구조개혁의 전략적 추진과제로 제안하였다.

대학 간 협력, 연합, 합병 등 다양한 층위의 협력 및 통합 방식의 대학 구조개혁은 여러 대학이 교육과 연구의 핵심 기능 측면에서 협력의 밀도를 강화해 나가면서 통합의 효용성을 점검해 볼 수 있다는 점에서 매우 유용한 대학 구조개혁 전략이다. 다만, 일부 국내 고등교육 학자들이 제시한 대학 연합 모델은 거대 연합체 형성을 통해 대학 존재감을 강화하는 데 초점을 두고 있어 구조개혁의 지향점과는 거리가 있다. 국립대학 네트워크와 같은 거대 연합체 형성에 몰두하기보다는 통합 가능성이 높은 일정 규모의 대학들이 협력과 연합의 과정을 거치면서 조직문화적 융합 가능성이나 대학 간 통합 시 시너지 크기 등 타진하여 궁극적으로 통합을 이루는 대학 구조개혁 사례를 만들어 나가야 한다. 또한 1법인 복수대학제도나 학부(또는 학과) 단위 양도제도 등 대학 통합 방식의 다양화와 유연화에도 관심을 가질 필요가 있다.

국립대학 구조개혁은 경영이 어려운 한계대학의 집중된 사립대학 구조개혁 문제에 가려 상대적으로 조명받지 못하고 있으나 우리나라 고등교육체제의 경쟁력 강화 측면에서 오히려 정책적으로 주목해야 할 어젠다이다. 2000년대 이후 대학 간 통합 실적에서 국립대학 간 통합의 비율이 결코 낮지 않아 양적인 측면에서 국립대학 구조개혁이 미흡하다고 평가할 수는 없다. 하지만 국립대학의 경우 대학 단위의 학사구조 개혁이나 대학 운영의 효율성이 저조하다는 신호가 나타나고 있어 국립대학 간 물리적 통합을 넘어서는 구조개혁이 필요하다. 제한된 수준에서라도 성과기반 재정지원 제도를 국립대학 경상비 지원에 적용하는 방안은 이미 미국의 여러 주립대학에서도 광범위하게 활용되고 있어 우리나라의 국립대학 구조개혁의 방안으로 도입을 고려할 수 있다.

대학 구조개혁은 필연적으로 갈등과 긴장을 수반한다. 이는 대학 내부 구성원들뿐만이 아니라 대학 밖의 이해관계자들도 마찬가지이다. 이 때문에 대학 구조개혁은 정책적으로 선호되지 않는 주제이다. 더욱이 대학들은 지난 20년 이상 각종 재정지원사업과 부담이 큰 평가에 시달렸기에 구조개혁에 상당한 저항감과 피로감을 갖고 있다. 이는 대학 구조개혁이라는 용어가 대학 구조조정에서 대학 구조개혁을 거쳐 최근에는 대학 구조개선으로 변모한 사실에서도 짐작할 수 있다. 하지만 현시점에서 대학 구조개혁의 골든타임은 10년 남짓한 기간이다. 따라서 구조개혁은 결코 외면하거나 늦추어서는 안 된다. 대학 구조개혁의 종합 설계도와 다양하고 유연한 전략을 가지고 우리나라 고등교육체제의 구조적 문제를 적기에 해결할 때 대학의 경쟁력 강화가 실현될 것이다.

참고문헌

고영선,『대학 구조개혁에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2023.

교육부,『창의혁신인재 양성을 위한 대학 학사제도 개선방안』, 2016. 12.

_____,『2023년 고등교육 재정지원 계획(안)』, 2022. 10.

_____,『2022~2024 대학 규제개선 성과』, 2024. 6.

교육부・한국교육개발원,『OECD 교육지표 2023』, 2023.

국회예산정책처,『고등교육 재정지원 분석』, 국회예산정책처, 2023.

김안나,「한국 고등교육의 보편화에 따른 대학 재구조화의 현황과 정책 방향」,『한국교육』, 31(2), 2004, pp.415~440.

김영수・유성렬・변영신,『교육비전과 국가교육발전계획 수립 관련 주요 이슈 조사』, 국가교육위원회, 2022.

김영석,「국립대 네트워크의 의의와 쟁점」,『교육비평』, 39, 2017, pp.77~94.

김영화・박용헌・한숭희,『한국의 교육과 국가발전』, 한국교육개발원, 1997.

김종성,「대학 구조개혁 평가에 대한 비판적 검토」,『사회과학연구』, 29(2), 2018, pp.227~248.

김무환,「지방대학 발전방안」,『지방대학 발전방안 전문가 토론회 자료집』, 국가교육위원회, 2024, pp.9~16.

김한수,「사립대학 구조개선법 제정의 필요성과 시급성」,『2024 국회토론회 '고등교육 재정지원 전략과 사립대학 구조개선' 자료집』, 교육부・한국사학진흥재단, 2024, pp.39~46.

김한수・남수경・구균철,『대학교육의 질 향상을 위한 재정 확충 및 효율화 방안』, 국가교육위원회, 2024.

남두우・박기찬・김정호・김종철,『대학의 구조조정 현황과 과제: 해외 퇴출 및 통폐합 사례를 중심으로』, 한국대학교육협의회, 2023.

문보은,「지역중심 대학재정정책 및 주요 이슈」,『한국교육개발원 창립기념 제193차 KEDI 교육정책포럼 자료집』, 한국교육개발원, 2023.

문보은・최상덕・김지하・서영인・송기창・윤지영・권도희・김지영,『사립대학 재정 운용 실태 분석: 재정 여건 및 지출 변화를 중심으로』, 한국교육개발원, 2020.

반상진,「국립대 연합체제 구축방안 논의: 국립대 공동선발과 공동학위제 실현을 위한 방안 탐색」,『교육비평』, 39, 2017, pp.58~76.

신현석,「세계 주요국의 대학구조개혁 동향: 비교 종합을 통한 정책적 시사점의 탐색」,『교육행정학연구』, 24(2), 2006, pp.425~449.

연덕원,『대학 구조조정 현재와 미래: 정원정책을 중심으로』, 대학교육연구소, 2021.

이정미・김건・서영호・정철웅・차성현・박원혁・이경민・박인호・박태양・정상은, 『국립대학 네트워크 구축 방안 연구: 거점 국립대학을 중심으로』, 고등교육정책연구소, 2017.

임연기,「한국 대학 구조조정 정책의 특징과 쟁점」,『교육행정학연구』, 23(4), 2005, pp.243~268.

임재홍・강남훈・박거용・홍성학・김용련・김학경,『초중등교육 정상화를 위한 대학체제 개편 방안 연구』, 서울특별시교육정보연구원 교육정책연구소, 2015.

전석진,「우리나라 대학 간 통합의 특징과 과제」, Higher Education Issue, 4호, 한국대학교육협의회, 2024.

정은미・조철・김경유・임태민,『한국 주력산업의 구조전환 방향과 정책과제』, 산업연구원, 2023.

조옥경・임후남・최정윤・임소현・백승주・서재영・우선영・채재은・윤수경,『대학의 공유성장을 위한 대학체제 개편 방안 연구』, 한국교육개발원, 2019.

제철웅,「사립대학 구조개선을 위한 법 정비 방향: 의원입법안의 평가를 중심으로」,『2023 고등교육현안 정책자문 자료집』, 한국대학교육협의회, 2024, pp.3~55.

하연섭・고석주・김민지・도승연・이희제・장덕호,『대학전공자율선택 확대 및 교육의 질 제고 방안 연구』, 한국연구재단, 2024.

한국경제연구소,「대졸 청년 일자리 현황과 과제」, 보도자료, 2021. 11. 18.

한국교육통계서비스,「2024 IMD 한국교육경쟁력 19위, 국가경쟁력 20위」, 2024. 6. 25. (https://blog.naver.com/kedi_cesi/223490511171, 인출일: 2024. 11. 19.)

한국대학교육협의회,「대학 등록금 및 사립대학교 운영손익 현황 분석」, 고등교육 포커스 제7호, 한국대학교육협의회, 2023.

『한국대학신문』,「2040년 대학 절반 이상 사라져…"정부-대학-지자체-산업계 협력체계 마련해야"」, 2023. 10. 24.(https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=554004, 인출일: 2024. 11. 22)

한성민,『지역대학의 구조적 전환과 발전 방안』, 한국개발연구원, 2024.

HEFCE, "Collaborations, Alliances and Mergers in Higher Education: Lessons Learned and Guidance for Institutions," Higher Education Funding Council for England, London, 2012.

Inside Higher Ed, "A Look Back at College Closures and Mergers," 2023. 12. 21. (https://www.insidehighered.com/news/business/financial-health/2023/12/21/look-back-college-closures-and-mergers-2023, 인출일: 2024. 11. 19)

Kelderman, E., "The Rise of Performance-Based-Funding," The Chronicle of Higher Education, 2019.(https://www.luminafoundation.org/wp-content/uploads/2019/05/performance-based-funding.pdf, (인출일: 2024. 11. 22).

OECD, *Education at a Glance 2022*, 2022.

Russell, L., "Better Outcomes without Increased Costs? Effects of Georgia's University System Consolidations," *Economics of Education Review*, 68, 2019, pp.122~135.

Williams, J., “Collaboration, Alliance, and Merger among Higher Education Institutions,” OECD Education Working Paper, No. 160. OECD, 2017.

<자료>

KOSIS 홈페이지(원출처: 한국은행(https://ecos.bok.or.kr, 인출일: 2024. 11. 22)).

제5장

연구개발투자 효율화

안 준 모 (고려대학교)

제1절 연구개발투자 현황과 문제 인식

1. 정부의 연구개발투자 논거

연구개발(Research and Development: R&D)은 생산성 향상과 관련된 중요 요소 중 하나이다(Griliches, 1987; Hall and Mairesse, 1995). R&D는 기술혁신을 통해 새로운 수익을 창출하는 경로를 만들어내거나(예: 제품혁신) 기존의 생산방식을 획기적으로 개선해 원가를 절감하는 방식(예: 공정혁신)을 통해 생산성 향상에 기여한다. OECD 회원국 16개국의 R&D 투자와 생산성 간의 상관관계를 분석한 Guellec and De La Potterie(2002)에 따르면, R&D 투자는 생산성 향상에 긍정적인 기여를 하며 다른 인자에 비해 상당히 지속적인 영향력을 가진다는 특성이 있다. 전통적인 시각에서는 R&D 투자로 생산되는 과학적 지식을 공공재(public good)로 인식해왔다. 때문에, 정부가 R&D 투자 확대를 통해 경제적으로 활용 가능성이 높은 공공재를 생산하는 것이 필요하다는 주장이 널리 받아들여져 왔다. 그러나 R&D는 본질적으로 높은 불확실성(uncertainty)을 가지고 있어 단기에 이익을 창출해야 하는 민간기업의 경우 적극적인 투자가 어려운 부분이 있다. 이러한 점이 일반적인 정부개입의 근거가 되고 있다. 이른바 시장실패(market failure) 문제인데, 기술혁신에 과감히 투자하는 기업은 기술 및 시장의 불확실성과 기술혁신의 전유성(appropriability)의 한계로 인해 최적 투자보다 적은 과소 투자(sub-optimal)를 지속하게 되어 시장실패가 발생하게 된다는 것이다. 기업은 불확실성이 존재하게 되면, R&D 투자에 관한 의사결정을 하지 않거나 보

수적으로 그 규모를 축소하거나 최대한 단기 프로젝트로 추진하는 방향으로 결정하게 된다. 신사업 추진에 따른 높은 위험성이 추정되는 경우에도 기준 위험률보다 크면 R&D 투자를 하지 않으므로 정부투자를 통한 마중물이 필요하게 된다. 여기서 기술리스크는 기술적 복잡성(complexity)이 크거나 여러 분야의 융합연구가 필요하거나 대형고가의 연구시설을 필요로 하는 경우에 급증하게 되며, 기업은 일반적으로 높은 할인율을 적용하므로 소요기간이 길수록 R&D 투자가치가 상대적으로 하락하여 중장기 R&D보다는 단기 R&D의 비중이 높은 포트폴리오를 선택하게 되는 문제도 발생하게 된다. 또한 기술개발 기업이 제공한 경제적 이익에 대해서 전적으로 대가를 지불받지 못하는 현상, 즉 지식의 스필오버(spill-over)라고 불리는 외부성(externality)이 발생함에 따라 민간의 투자의욕이 저하될 수 있다. R&D를 통해 창출된 기술적 지식이 대가를 제공받지 않고 경쟁기업으로 흘러 들어가는 경우에 스필오버가 발생하며, 이는 혁신기업의 투자유인을 감소시키는 원인이 된다. 또한 시스템실패도 문제가 될 수 있다. 시스템실패는 기술혁신 과정에서 관련 투자가 이루어지고 있음에도 불구하고 구조적・제도적인 불완전성으로 인하여 혁신 주체 간에 상호작용을 수행하는 광범위한 영역에서 비효율성(sub-optimality)이 발생하는 것을 의미한다(Gustafsson and Autio, 2006). 특히 혁신 주체 간의 협력활동에 있어서 정보의 비대칭성(asymmetric information)으로 인해 나타나는 기회주의적 행태와 협력성과의 소유 및 활용 측면의 이해충돌로 혁신성과가 감소될 수 있다(오준병・조윤애, 2004).

이러한 시장 및 시스템 실패 문제 때문에 정부가 R&D 투자를 통해 민간 분야의 R&D 투자를 견인해야 한다는 논리가 각국의 R&D 투자의 주요 논거가 되고 있다(Salter and Martin, 2001). 그러나 최근에는 미-중 기술패권 경쟁이 격화되면서 생산성 향상에 필요한 핵심적 지식을 패권국들이 배타적으로 향유하려고 하고 있기 때문에(Edelr *et al.*, 2023), R&D 투자를 위한 각국의 경쟁이 더욱 격화되는 경향[1]이 있다.

미국은 혁신기반 경제안보(Innovation-Based Economic Security)의 중요성을 주창했는데, 미국이 세계과학기술 정책을 경제안보의 필수 부분으로 만들어야 한다는 논리이다(Tyson and Guile, 2021). 혁신기반 경제안보론은 기존과 다른 정책방향을 제시하고 있는데, 미국과 글로벌 S&T 기업을 모니터링하고, 불가피한 국제교류와 갈등을 관리할 수 있는 효과적 방법을 모색하고, 경제안보 공유를 위해 G7 국가, 유럽연합, 전 세계 자유민주주의 동맹국과의 협력을 장려하며, R&D 지출, 경제 정책, 규제 같

1 대표적인 사례로 일본의 불화수소 수출제한으로 촉발된 우리나라의 소재/부품/장비 R&D 확대가 있다.

은 정부 조치에 대한 보다 다양하고 효과적인 정책개입을 장려해야 한다는 것이다. 미국은 이를 위해 다음과 같은 여섯 개의 정책목표와 원칙을 제시하고 있다. 첫째, "많을수록 좋다(more is better)"는 R&D에 대한 편협한 논리를 극복, 둘째, 경제안보의 문제로서 글로벌 공급망 취약성 해결을 위한 새로운 법제도 마련, 셋째, 이머징(emerging) 기술 확보와 집약적인 산업활동을 국가우선순위로 설정, 넷째, 미국 기술인력의 질과 유연성을 경제안보의 우선순위로 설정, 다섯째, 미국 정부의 모든 국제협약에서 과학기술을 영구적 우선순위로 설정, 여섯째, 안정적인 경제안보를 위한 R&D 동맹 구축이 그것이다. 반도체, 인공지능 등에 520억달러를 투자하는 CHIPS and Science Act, 미국 내 전기자동차에 보조금을 지원하는 Inflation Reduction Act 등이 혁신기반 경제안보론의 결과물이다.

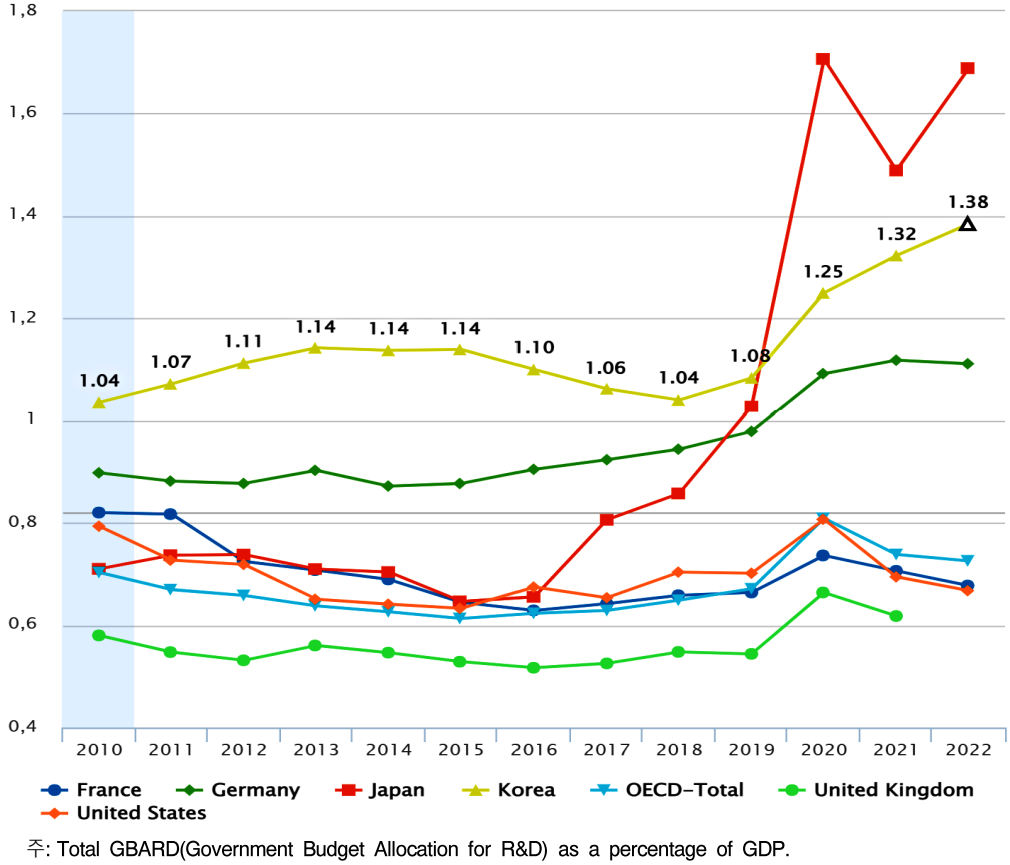
미국이나 중국뿐 아니라 유럽, 일본 등 다른 나라들도 이러한 최근의 정책환경 변화에 대응하고 있는데, 대표적인 것이 기술주권과 임무지향형 혁신정책이다. 기술주권(technology sovereignty)은 Edler *et al*.(2023) 등이 주창한 개념으로 '국가가 번영과 경쟁력 확보을 위해 중요한 기술을 내부적으로 개발하거나 일방적인 의존을 피하기 위해 다양한 영역에서 조달함으로써 필요기술을 공급할 수 있는 능력'으로 정의되며, 핵심 전략기술과 이를 뒷받침하는 제조역량을 유지·발전시키는 것이 주목적이며 주권국가로서 기술적 자립도 및 조달능력을 구축함으로써 (경제 블록 내) 국가 간 협력과 연대를 통한 회복 탄력성 확보를 지향하고 있다. 임무지향형 혁신정책(Mission-oriented Innovation Policy)은 과학기술 및 산업정책이 국가적 이익과 연결되는 임무를 달성하는 데 기여해야 한다는 논리를 가지고 있으며, 임무를 어떻게 정할 것인지에 따라 임무지향형 혁신정책이 구분되기도 한다. Mazzucato(2013)는 미국 정부가 (1) 벤처창업과 성장 초기단계 기업에 대한 투자, (2) 국가(연방)자금을 통한 주요 R&D 프로그램 지원 및 공공조달, (3) 조세지원과 무역 및 기술 지원 정책 등을 통해 시장에 꾸준히 개입해 왔으며, 이를 통해 민간기업의 괄목할 만한 경제성장이 이루어졌음을 정성적으로 보인 바 있으며, High Risk, High Return 연구를 지향하는 DARPA(미고등방위연구계획국), 영국의 Grand Challenge, 일본의 Moonshot 프로젝트 등이 임무지향형 혁신정책의 좋은 예이다.

이러한 시대적 흐름하에 각국은 국가 차원의 R&D 투자 확대에 박차를 가하고 있다. 1964년에 20억원으로 시작한 우리나라 정부 R&D 투자는 2023년에는 31조원 규모로 확대되었으며, 최근 5년간(2019~23년) 연평균 6.7% 상승하였다. 정부 R&D 예산

의 절대적인 투자규모는 2022년 기준 미국(169,983 백만미국달러), 일본(71,453 백만미국달러), 독일(45,370 백만미국달러)에 이어 세계 4위 수준(23,057 백만미국달러)이며, GDP 대비 정부 R&D 예산 비중도 일본의 1.69%에 이어 세계 2위인 1.38%를 기록하고 있다(그림 5-1 참조). 우리나라는 국가 전체의 R&D 투자, 정부투자는 물론 민간의 R&D 투자도 세계 상위권을 기록하고 있다. [그림 5-2]에 나타나 있는 것처럼 GDP 대비 민간기업의 R&D 투자도 기타 국가들에 비해 상당히 높은 편으로 나타나고 있다.

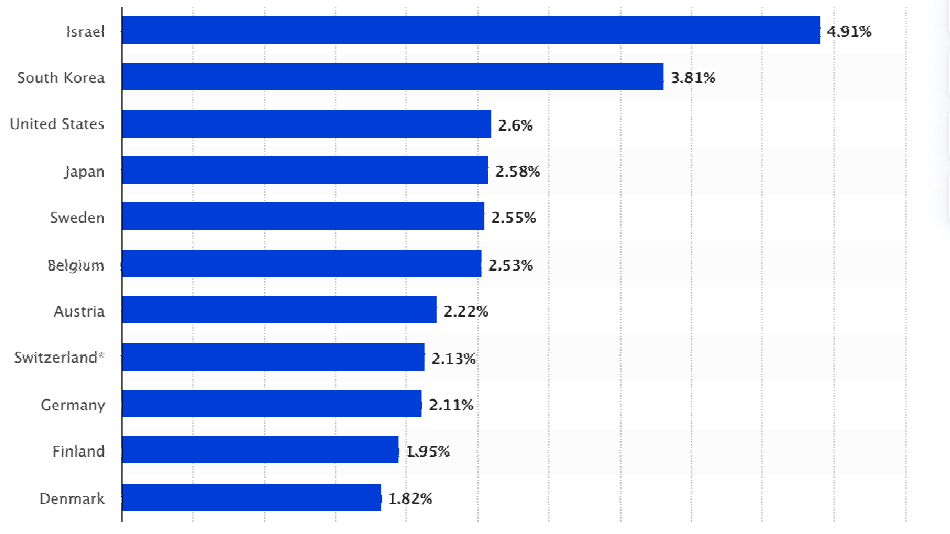
[그림 5-1] 주요 국가들의 GDP 대비 정부 연구개발투자 변화 추이

(단위: %)



주: Total GBARD(Government Budget Allocation for R&D) as a percentage of GDP.
자료: OECD, “Main Science and Technology Indicators,” 2023(https://www.oecd.org/sti/msti.htm).

[그림 5-2] 주요 국가들의 GDP 대비 민간기업 연구개발예산 변화 추이(2020년)



주: Total BERD as a percentage of GDP in 2020.
자료: OECD, “Main Science and Technology Indicators,” 2023(https://www.oecd.org/sti/msti.htm).

2. 정부의 연구개발투자 효율성 논란

각국 정부가 연구개발투자를 늘리고 있으며, 우리나라도 예외는 아니다. 그러나 일각에서는 유효한 성과가 지속적으로 창출되고 있느냐는 효율성 문제가 제기되고 있다. R&D 효율성은 “R&D 투자는 많은데, 경제적 성과가 그에 미치지 못한다”는 소위 R&D 패러독스 문제이며, 우리나라뿐 아니라 스웨덴 패러독스, 유럽 패러독스 등 여러 나라에서 공통적으로 제기되는 문제이다. 기본적으로 유럽 패러독스도 미국과 비교했을 때 과학적 성과와 경제적 성과가 모두 비교열위에 있다는 문제의식을 가지고 있으며, 우리나라에서 논의되는 R&D 효율성도 같은 맥락에서 언급되고 있다.

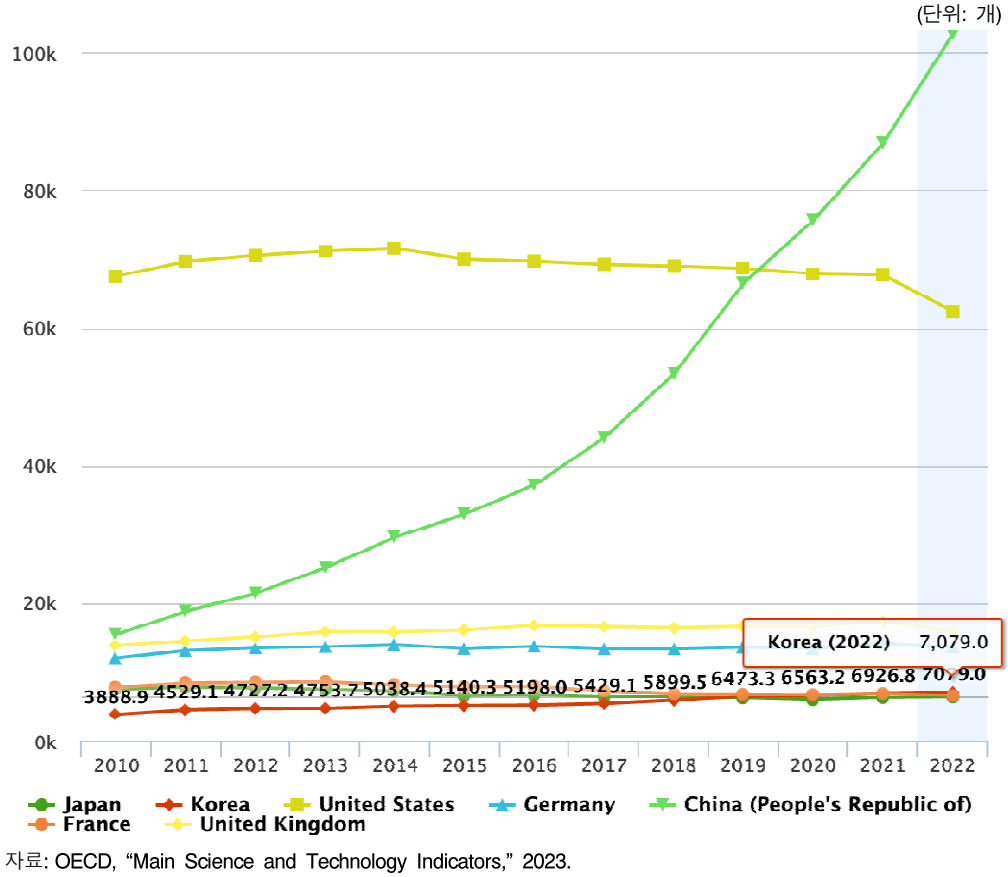
R&D 효율성을 하나의 종합적 수치로 결론 내리는 것은 불가능하나, 이를 과학적, 기술적, 경제적 성과로 나누어 분석하는 것은 가능하다(장필성 외, 2023). 먼저, 과학적 성과와 기술적 성과는 통상 논문과 특허를 활용해 분석해 볼 수 있는데, 그간 꾸준한 투입 증가에 힘입어 논문 수, 특허 수 등에서 괄목할 만한 양적 성장을 이루었으나, 질적 우수성에 대해서는 격차가 더디게 개선되고 있다는 지적이 있다.

[그림 5-3]과 [그림 5-4]에 나타나 있듯이 논문 상위 10% 인용논문(2010년 3,889개 → 2022년 7,079개)이나 PCT 국제특허출원(2010년 9,645개 → 2020년 20,643개) 같은

질적 우수성을 나타내는 지표가 꾸준히 상승하고 있다. 과학적 성과(논문)와 기술적 성과(특허)의 경우 일부 선진국에 뒤처져 있지만 현대적 과학기술의 역사가 상대적으로 짧은 점을 감안할 때 나쁘지 않은 편이다. 여기서 주목할 점은, [그림 5-3~5-4]를 종합적으로 비교해 보면 최근 R&D 투자에 공격적인 일본과 중국의 변화를 확인할 수 있다. 일본의 경우 2016년부터 GDP 대비 정부 연구개발투자를 급격히 늘려 2019년에 우리나라를 추월하였고, 2022년에는 GBARD 1.70%로 세계 1위 수준에 올라섰다. 그러면서도 특허의 질적 성과를 나타내는 PCT 국제특허출원의 상승 추세는 지속적으로 유지하면서 세계 1위 국가인 미국을 턱밑까지 추격하고 있다. 중국의 경우 논문과 특허의 질적 측면에서 매우 가파른 성장을 하며 미국을 넘어서고 있다.

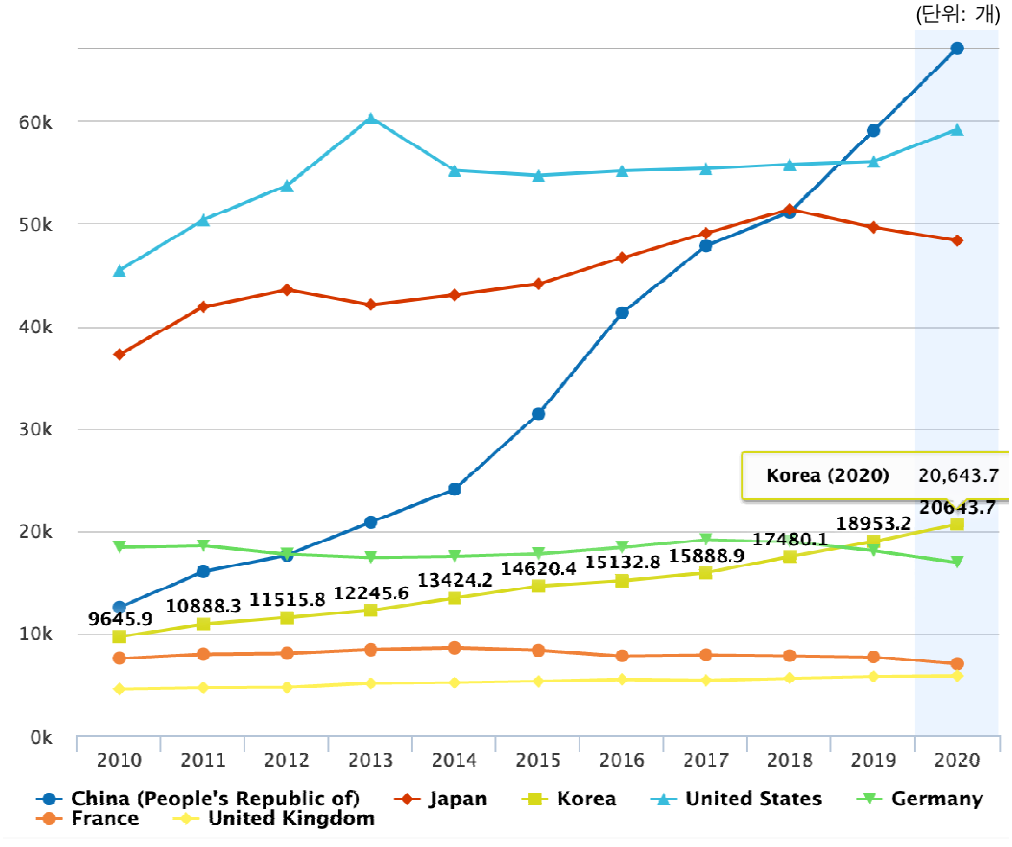
다만, 경제적 성과의 경우 [그림 5-5]에 나타나 있듯이 R&D 투자에서, 과학적 발견

[그림 5-3] 국가별 상위 10% 인용 논문 수



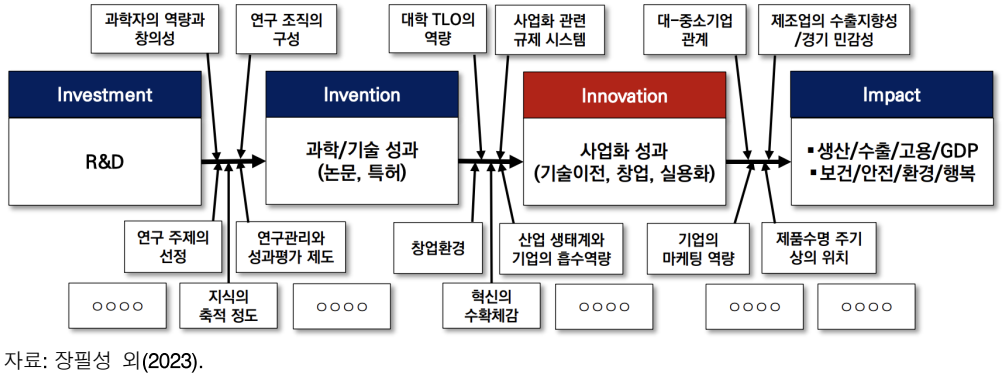
자료: OECD, “Main Science and Technology Indicators,” 2023.

[그림 5-4] PCT 국제특허출원 수



자료: OECD, “Main Science and Technology Indicators,” 2023.

[그림 5-5] R&D 투자에서 경제적 성과 창출까지의 경로 복잡성

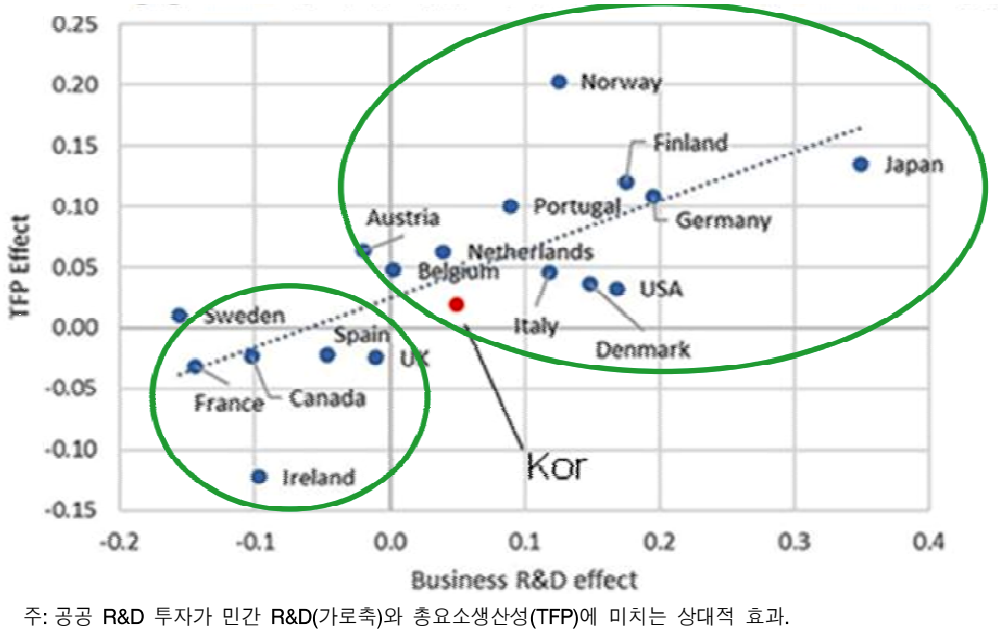


자료: 장필성 외(2023).

과 발명, 기술혁신, 사업화, 경제적 성과 창출까지는 교육, 조세제도, 문화, 금융 등 수많은 분야의 다양한 요소들이 개입하기 때문에 경제적 성과에 대해 단편적으로 결론내리기 힘든 부분이 있다.

특히 지식이 누적될수록 새로운 기술을 개발하는 데 더 많은 비용이 소요되는 기술혁신의 수확체감, 초기투자의 음의 효과(예: J-curve), 논문, 특허 같은 대표 정량지표의 부재[2] 등으로 인해 경쟁국과 비교해 우리나라 R&D 투자의 경제적 성과가 비교열위에 있는지를 평가하기는 어렵다. 누적 R&D 투자 대비 첨단산업 수출액의 경우 중국에 이어 세계 2위를 기록하고 있으며, [그림 5-6]에 나타난 것처럼, 공공 R&D 투자가 민간 연구개발과 총요소생산성, 국내총생산 모두에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다.[3] 다만, 같은 분석을 수행한 Soete *et al.*(2022)과 비교하면, 우리나라 공공 R&D 투자의 생산성 제고 효과가 일본, 독일, 미국 등 다른 선진국들에 비해 상대적으로 낮은 편인 것은 사실이다.

[그림 5-6] 공공 R&D 증가에 따른 국가별 TFP 및 민간 R&D에의 영향



주: 공공 R&D 투자가 민간 R&D(가로축)와 총요소생산성(TFP)에 미치는 상대적 효과.
자료: 장필성 외(2023).

2 기술료, 누적 R&D 투자 대비 첨단산업 수출액 등 다양한 지표가 활용되고 있지만 국가혁신시스템의 상이함으로 인해 직접적 비교는 어렵다.

3 [그림 5-6]에서 우리나라는 단위 공공 R&D 투자당 민간 R&D와 TFP 효과가 모두 양수이다.

3. 연구개발투자 효율성 저해요인

우리나라의 국가 R&D 투자는 꾸준히 증가해 왔으며, 이에 따라 과학적, 기술적, 경제적 성과도 긍정적인 성과를 창출해왔다. 다만, 아직 선두권 국가들과의 격차는 크게 좁혀지지 못하고 있는 가운데, 중국, 일본의 성과 향상이 두드러지는 현상이 나타나고 있다. 특히 과학적, 기술적 성과에 비해 경제적 성과가 상대적으로 비교열위에 있으며, 민간기업 등이 꾸준히 제기하고 있는 정부 R&D 투자의 비효율성, 공공 R&D 체계의 문제, 기술사업화 노하우 및 문화 등 R&D 투자보다는 시스템 관련 요인 등이 중요한 저해요인[4]으로 언급되고 있다(장필성 외, 2023).

이러한 몇 가지 구조적 원인에 대해 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 부처별 정책 중복과 연속성 부족이다. 30개가 넘는 정부부처들이 파편된 관점에서 R&D를 추진하면서 거시적인 국가 전략성과의 정합성 미흡, 사업 간 중복이 반복되고 있다. 즉, 각 정부별로 다른 방향성을 강조하면서 하나의 정책이 꾸준히 일관되게 추진되지 못하는 한계가 도출되고 있으며, 부처별로 유사한 개별 법, 제도, 예산체계를 유지하면서 정책을 추진함에 따라 중복투자는 물론 파편화된 정책이 시너지를 내지 못하는 문제를 유발하고 있다. 예를 들어 <표 5-1>에 나타난 것처럼 기술창업의 경우 중기부, 교육부, 산업부, 과기정통부 등 여러 부처가 관련 법률을 제정하고 이에 따른 개별적인

<표 5-1> 유사·중복 정책 및 투자사례: 기술창업

구분	근거법	주요 내용	주관부처
신기술창업전문회사	벤처기업 육성에 관한 특별조치법(2007. 8)	대학 산단 또는 공공연구기관이 설립	중기부
산학연협력기술지주회사 및 자회사	산업교육진흥 및 산학연협력 촉진에 관한 법률(2007. 12)	대학 산단, 학교법인, 연구기관이 설립	교육부
공공연구기관 첨단기술지주회사 및 출자회사	기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률(2010. 4)	대학과 공공연구기관이 설립 보유기술이 녹색기술 또는 첨단기술이어야 함.	산업부
연구소기업	연구개발특구의 육성에 관한 특별법(2005. 7)	공공연구기관 또는 지주회사가 연구개발특구 안에 설립법인세 감면	과기정통부

자료: 저자 작성.

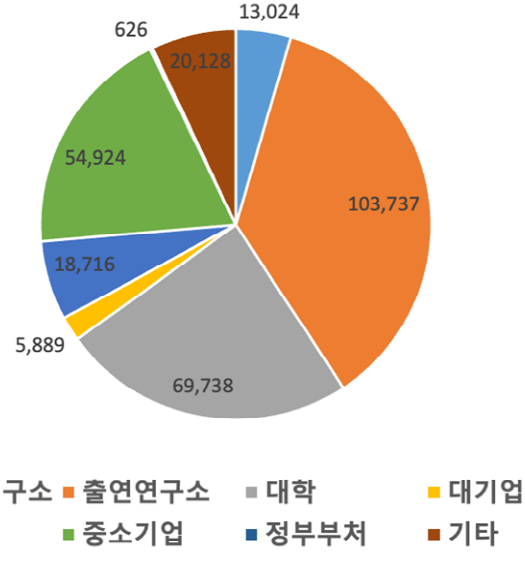
4 본 장에서 다루지 않은 중요한 비효율성 요인으로 기업규모별, 산업별(특히 제조 및 서비스) R&D 투자 및 활동의 불균형을 들 수 있다. 그러나 본 장이 정부 R&D의 투자 효율성에 집중하고 있기 때문에 본 장에서는 구조적 이슈에 집중하고자 한다.

전담기관, 예산사업을 만들어 내면서 다양한 기술창업 사업들이 난립하고 있다. 이 같은 부처의 정책 간 장벽 존재로 인해 부처의 R&D 투자가 분산되어 시너지를 내지 못할 뿐 아니라, 부처 간 정책 조율이 되지 않으면서 정책조정 비용이 민간기업에 전가되는 현상을 초래하고 있다.

둘째, 공공 R&D의 투자 문제이다. 우리나라의 주요 공공 혁신 주체는 정부출연(연)과 대학이다. 정부 설립(또는 투자) 연구소의 경우, 미국, 영국, 일본, 독일 등 선진국들도 국공립 연구소 제도를 가지고 있으나, 우리나라는 1966년 KIST가 설립된 이후 지금까지 총 28개 과학기술분야 출연(연)이 설립되어 왔다. 1970~80년대에 대학과 민간기업의 R&D 역량이 부족했기 때문에 정부출연(연)은 4M DRAM, 고속철도, CDMA 통신기술 등 주요 산업기술을 개발하고 지원하는 데 큰 기여를 했다. 그러나 대학과 기업의 R&D 역량이 향상됨에 따라 정부 R&D의 약 36%가 투자되고 있는(2022년 기준, 그림 5-7 참조) 출연(연)에 새로운 역할이 주문되고 있다. 대학도 문제이다. 기부금 입학 등 별도의 재원확보 경로가 법으로 금지되어 있는 가운데, 15년째 등록금 동결로 강한 재정압박을 받고 있다. 국립대의 경우 최소한의 정부 재정지원이 이루어지고 있으나, 경쟁방식의 연구수주에 의존해야 하는 대학의 경우 이공계 분야

[그림 5-7] 정부 R&D의 혁신 주체별 연구비(2022년 기준)

(단위: 억원)



자료: www.ntis.go.kr.

의 연구장비 투자 등이 거의 이루어지고 있지 못하며, 전략적 방향성 없이 연구수주를 위한 연구가 진행되고 있는 실정이다.

셋째, 대기업 R&D 투자의 디커플링이다. 정부의 R&D 투자는 자생적 경쟁이 어려운 중소기업에 집중되어야 한다는 논리로 대기업에 대한 정부 R&D 투자가 지속적으로 감소해 왔다. 1990년대 초에 추진된 선도기술개발사업(G7)의 경우 산업계가 투자한 연구비는 36,089억원(전체 연구비의 57.4%)이며, 이 중 대기업이 15,325억원(42.4%)을 투자한 바 있다(표 5-2 참조). 그러나 이후 지속적으로 대기업에 투자되는 정부 R&D 자금이 감소하여, 2021년에 대기업이 수행한 정부 R&D는 과제 수 기준으로 0.5% 수준, 연구비 기준으로는 1.6% 수준이며, 중견기업 수행 정부 R&D는 과제 수 기준 1.5%, 연구비 기준으로는 6.1%로 대부분의 정부 R&D 자금이 중소기업에 투자되고 있다. 이로 인해 대학, 출연(연)의 첨단 및 기초/원천 연구 성과를 제대로 소화할 수 있는 대기업이 정부 R&D 생태계에서 배제되는 디커플링 현상이 나타나고 있다. G7 같은 대형 R&D를 통해 현대기아자동차의 수소기술이 개발되는 등 굵직한 성과들이 창출되었으나, R&D 일몰제, 예타 등 다양한 제도적 영향으로 과제의 소형화가 보편화되고 임팩트 있는 성과창출이 이루어지지 못하고 있다는 비판이 있다(Yoo and Park, 2023). 특히 최근 미국, 독일, 일본, 중국 등이 혁신기반 경제안보론이나 기술주권론 등을 앞세워 대기업, 중소기업을 가리지 않고 혁신기업 중심의 공격적 투자를 하고 있음을 감안할 때 경쟁국에 비해 불리한 요인으로 작용할 수 있다.

넷째, 산학연 협력으로 대표되는 개방형 혁신이 활력을 잃고 있다. 대기업이 수행하고 있는 정부 R&D 과제를 살펴보면 산학연 협력이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있는데, 산-학 협력연구의 경우 2012년 2,215억원에서 2021년 685억원으로 급감했으며, 산-학-연 연구도 2012년 3,000억원에서 2021년 1,424억원으로 절반 이하로 감소했다. 이러한 현상은 대기업뿐 아니라 정부 R&D 전반에 걸쳐 일어나고 있는데,

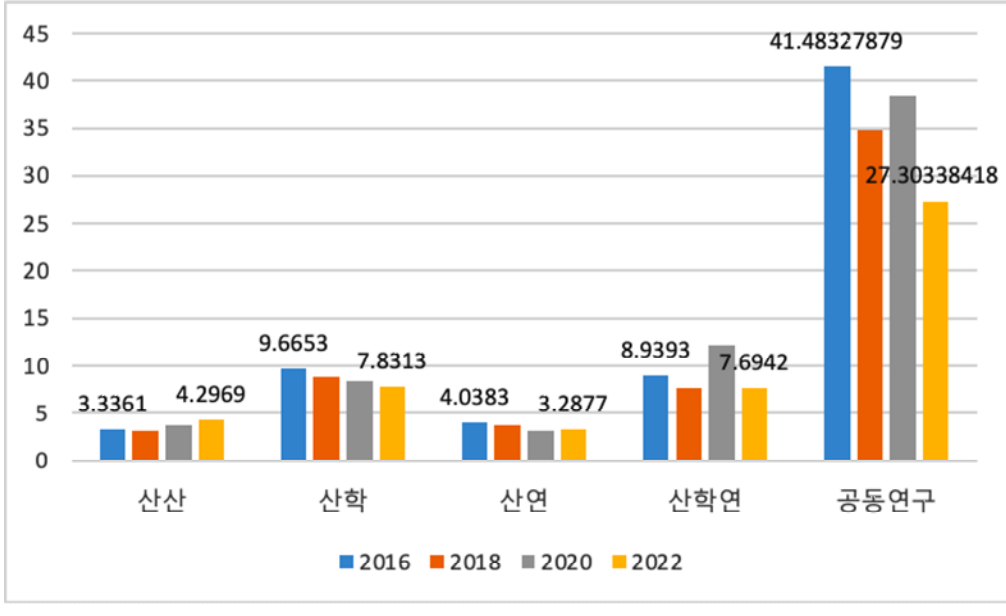
<표 5-2> 선도기술개발사업(G7) 참여 기업 수와 연구비

	대기업	중소기업	기타
기업 수	1,916개 (33.3%)	3,615개 (62.2%)	282개 (4.8%)
연구비	15,325억원 (42.4%)	5,397억원 (15.0%)	-

자료: 염재호・이민호(2012).

[그림 5-8] 정부 R&D 중 공동연구 및 협력유형별 비중

(단위: %)



자료: www.ntis.go.kr.

[그림 5-8]에 나타난 것처럼 공동연구 비중은 2016년 약 42%에서 2022년 약 27%로 감소하고 있으며, 이러한 감소패턴은 산-학, 산-연, 산학연에서 모두 나타나고 있다. 반면, 산-산 협력은 증가하고 있어, 개방형 혁신, 특히 민간-공공 간 협력은 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 개방형 혁신이 감소하며 국가혁신생태계의 활력이 떨어지고 있는 데는 여러 가지 원인이 있겠지만, 정부 R&D에서의 대기업 참여 감소,[5] 개방형 혁신에 대한 인센티브 부족 등이 있다(Ahn *et al.*, 2020). 개방형 혁신은 그 자체로 내부기술 공개에 대한 위험, 조직문화 차이, 신뢰 이슈, 정보의 비대칭성으로 인한 파트너 탐색의 어려움 등 다양한 어려움이 존재하기 때문에, 기계적인 협력뿐 아니라 화학적 협력을 도모할 수 있는 다양한 정책적 지원이 필요하다(Ahn *et al.*, 2020).

다섯째, 제조업과 폐쇄형 혁신에 최적화된 연구개발 조세제도가 바뀌어야 한다. 우리나라의 R&D 조세지원제도는 1982년에 도입된 기업부설연구소 제도와 궤를 같이

5 2021년 NTIS 기준 대기업 수행 정부 R&D는 과제 수 기준으로 0.5% 수준, 연구비 기준으로는 1.6% 수준이다.

<표 5-3> 주요 지원별 R&D 조세감면 현황

(단위: 억원, %)

구분	2019	2020	2021
연구·인력개발준비금손금산입(조특법 제9조)	0.7	0.1	0.1
연구·인력개발비 세액공제(제10조)	23,178	27,340	27,296
연구·인력개발 설비투자 세액공제(제11조)	326	316	통합투자공제
기술이전 및 기술취득 등에 대한 과세특례(제12조)	6	6	2
연구개발특구 입주 첨단기술기업 등에 대한 세액감면(제12조의2)	31	106	52
기술혁신형 합병·주식취득에 대한 세액공제(제12조의3, 4)	9	47	64
외국인기술자 소득세 감면(제18조)	8	8	10
기술도입대가 조세감면(제121조의6)	-	-	-
연구개발 출연금 등의 과세특례(제10조의2)	7	4	3
산업기술 연구개발용 물품 관세감면(관세법 제90조)	114	94	86
소계	23,680	27,921	27,513

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각년도(지방세 감면 제외).

하고 있다. <표 5-3>에 나타나 있듯이, 정부가 R&D 효율성을 높이기 위해 후단 프로세스인 기술사업화 지원을 다양하게 추진하고 있으나 기술이전 및 기술거래 실적은 저조한 편이다. 기술이전 및 기술취득 등에 대한 과세특례는 2021년 기준 총 2억원에 불과하며 99% 이상의 조세감면은 기업부설연구소 인력과 내부 연구개발투자에 대해 이루어지고 있다. 이는 1980년대 초에 만들어진 현재의 연구개발세액공제제도가 인력과 장비, 공간 등 가시적 투자만을 인정하는 경직적 운영으로 디지털 혁신, 개방형 혁신(산학연 협력) 등 달라진 과학기술혁신을 제대로 지원하지 못하고 있음을 보여준다. 제조업 중심의 R&D 조세지원 시스템으로 인해 디지털산업(정보통신), 신산업, 융복합산업은 세액공제에서 구조적으로 불리하다. 2016년 한국의 연구개발 조세지원액 중 제조업의 비중은 88.01%로 2014년 영국(34.41%), 캐나다(34.72%), 미국(59.1%)에 비해 압도적으로 높은 것으로 나타나고 있다(안준모 외, 2020). 즉, 폐쇄형 혁신인 내부 연구개발투자 기반 공제제도로 산학연 협력 활성화, 기술사업화, 디지털신산업 창출 등에 R&D 조세지원제도가 제대로 기여하지 못하고 있다는 비판이 있다(Ahn and Mortara, 2019).

제2절 R&D 투자 효율성 제고를 위한 핵심 과제

1. 정부 R&D 투자 혁신과 대기업 참여 촉진: 전략적 R&D PPP

최근 코로나19로 인한 글로벌 공급망의 위기, 미-중 반도체 기술 갈등으로 세계경제의 블록화가 진행되면서 기술패권시대가 도래하고 있다. 이러한 기술주권 패러다임하에서는 글로벌 공급망과 경제블록이 정적으로 고정되어 있지 않고 이해관계와 상황 변화에 따라 수시로 이합집산할 수 있기 때문에 단기적 이해관계에 의해서도 국가 R&D가 전략적으로 빠르게 재편되고 새로운 임무(mission)가 부여될 수 있다. 그러나 여러 부처가 산발적·파편적으로 R&D를 추진하고 독립된 혁신생태계를 구축하면서 부처 R&D와 국가 전략성과의 정합성 미흡, 사업 간 중복, 투자 효율성 저하가 발생하고 종국적으로 국가경쟁력 저하라는 악순환이 반복되고 있다.

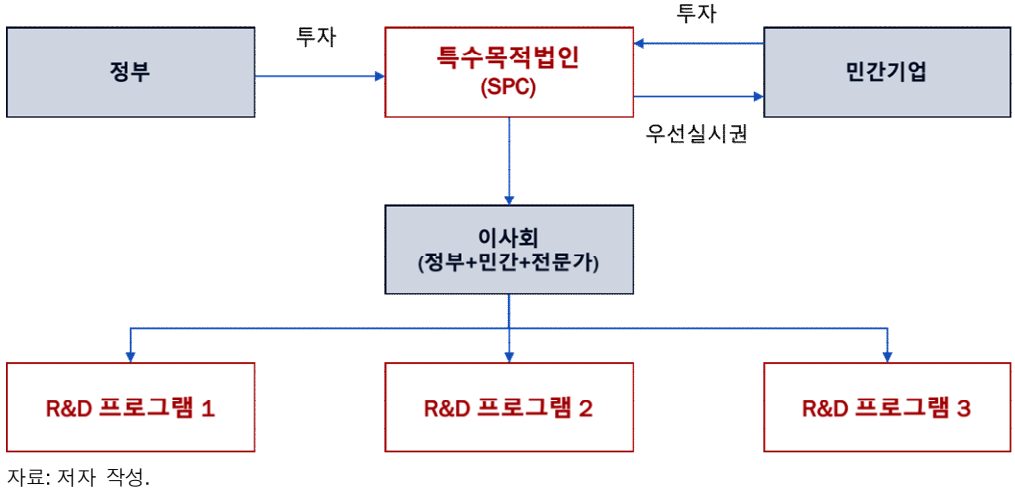
이러한 부처 간 경쟁이 긍정적일 수도 있지만 국가가 전략적 투자를 해야 하는 영역에서는 부처의 정책 간 장벽으로 인해 R&D 투자가 분산되어 시너지를 내지 못할 뿐 아니라, 부처 간 정책이 조율되지 않으면서 정책조정 비용이 민간에 전가되는 현상이 심화되고 있다. 일본의 불화수소 수출제한으로 야기된 소재, 부품, 장비 사태의 경우 정부가 급하게 예산을 증액하면서 기존에 예타에서 탈락된 R&D 과제들에까지 국가예산이 투자되는 사태가 발생하였다. 따라서 정부 R&D 투자의 효율성을 높이기 위해서는, 기술패권(기술주권), 탄소중립, 감염병 같은 외부 환경 변화에 기민하게 대응하되 국가 전체의 전략성·방향성에 맞는 효율적 투자를 추진할 필요가 있다. 이를 위한 효과적 방법 중 하나로서 전체 정부 R&D 예산의 5% 정도(1년 예산 약 30조원 기준 시 약 1조 5천억원 내외)에 대해서는 부처의 이해관계를 벗어나 투자할 수 있도록 풀링할 필요가 있다. 이를 통해 파편화된 개별 부처의 투자 공백을 방지하고 시너지 창출을 위한 전략적 조율을 추진해야 한다. 또한 단순한 예산의 전략적 배정 외에도 투자방식을 혁신할 필요가 있다.

현재의 정부 R&D가 부처 중심의 '기획-투자-집행'에 고착화되어 있어 부처 간의 협업이 미진하고 독립된 생태계 간 충돌이 빈번하다는 점을 감안하여 현재의 정부가 주도하는 top-down식 의사결정 구조, 위계적인 관리시스템과 디커플링될 수 있는 새로운 투자방식을 도입해야 한다. 특히 우리나라 R&D 투자 효율성의 주된 문제가 기

술사업화 등 후단에서 발생한다는 점(장필성 외, 2023)을 고려하여 사업화 관점에서 R&D 프로젝트가 '기획-투자-집행'될 수 있도록 민간 주도의 R&D PPP(Priavate-Public Partnership)를 적극 확대할 필요가 있다.

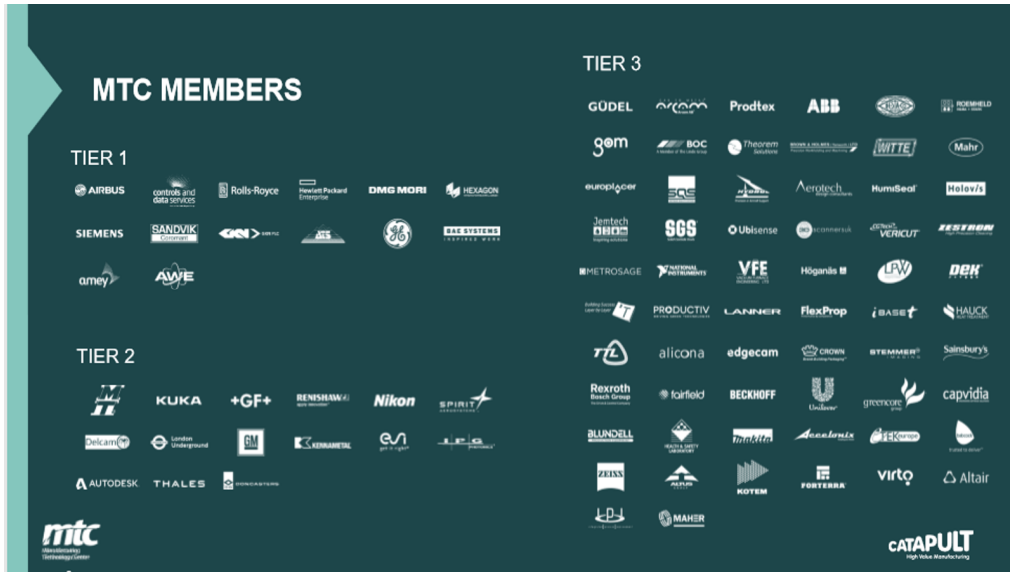
[그림 5-9]에 나타난 것처럼 경직적인 국가 R&D 관리체계에서 벗어나 민간이 창의적인 R&D를 주도하고, 무엇보다 기술사업화 관점에서 시장수요에 맞는 R&D가 기획될 수 있도록 특수목적법인 형태의 R&D PPP를 활성화해야 한다. 특수목적법인 형태의 R&D PPP는 일종의 정부와 민간의 조인트벤처(Joint Venture, 합작법인)라고 볼 수 있으며, 정부의 경직된 제도 등 기존의 규정을 배제하고 시장에서 효율적으로 작동할 수 있는 새로운 규칙을 형성함으로써 시장수요를 반영한 기획, 사업화에 대한 의사결정이 이루어지게 하고 정부의 관리 중심의 사업운영에서 자유로워질 수 있다는 이점이 있다. 전략적으로 풀링되는 5% 정도의 예산을 투자하는 정부부처들이 특수목적법인의 주요 주주로서 민간기업과 함께 이사회를 구성하게 되면 외부 민간전문가가 함께 참여하는 이사회를 통해 특수목적법인을 지배하고 전략적 투자방향을 결정하게 된다. 이를 통해 투자위험 공유 및 중장기 집중 투자가 필요한 분야의 혁신을 활성화하고 이를 바탕으로 보다 혁신적이고 효율적인 수요자 관점의 사업화가 추진되는 기반이 조성될 수 있다. 이 같은 R&D PPP는 Open AI를 포함한 전 세계에 공격적인 투자를 감행하고 있는 싱가포르 국영 투자회사인 테마섹의 변형된 모델이라고 볼 수 있으며, 부처 간 갈등, 경직된 R&D 제도 등을 우회하는 대안이 될 수 있다.

[그림 5-9] 사업화 촉진을 위한 R&D PPP 구조



자료: 저자 작성.

[그림 5-10] 독립연구기관(Independent Research Organization) MTC의 회원제도



자료: MTC 소개자료.

R&D PPP 구조는 예산회계연도 일치, 까다로운 예산비목 관리, 증가하는 연구행정 부담, 과도한 감사 등 R&D의 효율성을 저하하는 정부 R&D 투자방식의 혁신을 가져올 뿐 아니라, 디커플링되어 있는 대기업의 참여를 증진하는 부가적 효과도 있다. <표 5-2>, [그림 5-8]에 나타나 있듯이 90년대 대형 국가연구개발사업(예: 선도기술개발사업(G7))의 경우 대기업의 참여가 높았으나 그 비율이 점차 감소하여 국가 R&D는 중소기업 참여 비중이 월등이 높은 편이다. 그러나 기술패권 경쟁 속에서 인공지능, 반도체, 양자, 합성생물학, 차세대 보안, SMR(Small Modular Reactor), 탄소저감기술 등 산업에 직접적인 영향을 주는 기술들은 대기업이 독립적으로 개발하기 힘든 실정이다. 영국 내 고부가가치제조업(High Value Manufacturing) 부흥을 견인하고 있는 국립연구기관 MTC(Manufacturing Technology Centre)는 다양한 기업들이 회원으로 참여하게 하며, 특히 Tier 1에 해당하는 기업들이 연구의 주제, 방향성 등을 직접 결정하는 거버넌스를 가지고 있다(그림 5-10 참조). 이러한 MTC 모델을 발전시켜 우리나라 기업들이 혼자 해결하지 못하는 고위험, 대형장비 기반의 기술개발을 국가 R&D를 통해 해낼 수 있는 플랫폼을 마련할 필요가 있다.

2. 공공 연구시스템 혁신

대학은 국가혁신생태계의 구성요소이자 삼중나선구조의 중요한 견인축 역할을 한다. 그러나 1960~70년대에는 우리나라 대학이 교육 중심의 기능을 수행하며 지식생산(knowledge creation)의 역할을 수행할 수 없는 여건이었기 때문에, 우리나라는 정부출연연구소의 설립을 통해 이러한 구조적 약점을 극복하려고 했다. 이러한 노력을 통해 설립된 첫 번째 과학기술 분야 정부출연연구소가 한국과학기술연구원(Korea Institute of Science and Technology: KIST)이다. 정부출연연구소로서의 KIST의 성공적 설립은 우리나라가 이후 많은 분야별 출연연구소를 설립하는 데 큰 영향을 미치게 되었다. KIST가 다양한 연구 분야를 담당하는 종합연구소였기 때문에, 이후 개별 기술(산업) 분야에 대한 연구수요가 증가하게 될 경우 KIST의 기능 일부를 분리하거나, 새로 설립되는 기관에 해당 분야의 연구개발 기능을 이관하는 형식으로 영향[6]을 미쳤기 때문이다. 그러나 대학의 기능이 교육에서 연구, 사업화로 확대되고 민간기업의 R&D

[그림 5-11] 우리나라의 과학기술 분야 정부출연연구소 현황

자료: 저자 작성.

6 [그림 5-11]의 붉은색 기관이 KIST에서 직간접적으로 분사된 기관이다.

투자가 급격히 증가하고 산업별 전문생산기술연구소,[7] 지자체별 기술연구소[8]까지 설립되면서 출연(연)의 역할이 뚜렷하지 않다는 비판이 제기되고 있다. 또한 연구과제 중심 지원방식(PBS)이 전면 도입되면서 인건비 확보를 위해 출연(연)이 중소기업, 대학과 경쟁하는 상황까지 발생하게 되었다. 출연(연) 등 공공연구기관이 정부 R&D의 상당 부분[9]을 담당하고 있는 만큼 대학과의 역할 차별화, 민간기업이 원하는 R&D, 국가의 전략적 수요에 부응하는 R&D를 수행할 수 있도록 변화를 꾀할 필요가 있다.

가. 출연(연) 역할 재정립 및 지원/평가제도 개선

대학이 기초연구와 인재육성을 담당하고 기업이 상용화 단계의 연구를 적극적으로 추진하고 있는 상황에서 출연(연)이 제 역할을 할 수 있도록 출연(연)의 역할을 재정립하고 이러한 역할이 잘 작동할 수 있는 평가체계를 마련할 필요가 있다. 현재 전체 R&D 포트폴리오에 대해 분석해 볼 때, 출연(연)의 기능은 크게 1) 국가임무, 2) 첨단대형, 3) 기업지원과 현안대응으로 구분해 볼 수 있으며, 각각의 유형에 맞게 역할을 재정립해야 한다.

먼저, 국가임무 분야는 원자력, 우주항공, 핵융합, 보안기술 등 국가의 안보와 직접적으로 연결되거나 탄소중립처럼 국가가 장기적으로 꾸준히 투자해야 하는 분야이며, 이러한 분야에 대해서는 안정적으로 R&D가 지속될 수 있는 환경을 만들어 주는 것이 중요하다. 즉, 국가의 안보 또는 기반과 관련된 연구개발 분야로서 혁신기반 경제안보(Innovation-Based Economic Security)와 직접적으로 연결되는 분야이다(Tyson and Guile, 2021). 이러한 분야는 장기적이고 안정적인 투자, 기술보호 등이 중요하기 때문에 경쟁적 수주에 기반한 PBS(Project-based system)를 과감하게 폐지하고 100% 출연금에 기반한 기관고유사업 중심의 연구개발로 전환하되 목표지향적 성과관리를 통해 연구개발 성과가 효율적으로 창출될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 첨단산업은 반도체, 양자, 첨단바이오(합성생물학 등)처럼 최근 선진국들이 추진하고 있는 산업기술정책(industrial policy) 관점에서 산업계의 글로벌 경쟁력 제고의 기반을 닦아주는 전략기술(또는 중점기술, critical technology) 분야이다. 미국은

---

7 에코융합섬유연구원, 한국광기술원, 한국로봇융합연구원, 한국섬유개발연구원, 한국전자기술연구원, 한국실크연구원 등.

8 서울기술연구원, 경기도차세대융복합기술연구원 등.

9 2021년 NTIS 기준 연구개발비는 공공연구기관 119,970억원, 대학 93,306억원이다.

<표 5-4> 주요국의 핵심 국가전략기술

미국		중국	
• 인공지능·머신러닝 • 고성능 컴퓨터 하드웨어·반도체 • 퀀텀 컴퓨팅 • 로봇·자동화 • 첨단 제조 • 자연재해 예방 대응	• 첨단 통신 • 바이오·의료 • 사이버 보안 • 데이터 관리 • 첨단 에너지 • 배터리 • 첨단 소재	• 인공지능 • 양자 정보기술 • 뇌과학 • 집적 회로 • 유전자 및 바이오 • 임상의학·헬스케어 • 우주·심해·극지	• 신소재 • 중대기술 장비 • 스마트 제조 및 로봇 • 항공기 엔진 • 베이더우(BDS) • 신에너지·스마트 카 • 첨단 의료 장비·신약 • 농업 기계
EU	**독일**	**일본**	**호주**
• 소재 • 배터리 • 바이오 제약 • 수소 • 반도체 • 클라우드 컴퓨팅 • 엣지 컴퓨팅	• 정보통신기술 • 2세대 양자 정보 기술 • 재료 기술 • 바이오 공학 • 제조 기술 • 환경 기술 • 지속가능 에너지 기술 • 분석 측정 기술	• 인공지능 • 바이오·헬스케어 기술 • 재료 • 포스트 5G • 슈퍼컴퓨터 • 양자 정보 기술 • 우주 • 에너지 및 환경	• 바이오 소재 • 유전기술 • 신경학 • 인공지능 • 자율주행/드론/로봇 • 컴퓨팅 화학 • 우주 • 사이버 기술

자료: STEPI(2021).

Critical and Emerging Technology를, 중국은 챠보즈 기술 등을 발표하고 있으나, 대부분의 주요 국가들은 공통적으로 인공지능, 양자, 바이오, 에너지 기술을 핵심 기술로 인식하고 있으며, 핵심 국가전략에서 지정하고 있는 핵심 기술영역은 대부분 중복되는 경향이 있다. 현재 현대기아자동차의 수소기술이 과거 대형 정부 R&D를 통해 개발되었던 것처럼(Yoo and Park, 2023), 대학이나 기업이 투자할 수 없는 대규모 플랫폼식 투자를 통해 정부 R&D 효율성 제고를 꾀해야 한다. 따라서 첨단대형에 해당하는 출연(연)의 연구개발은 대형장비 및 인프라 중심으로 이루어지되 개별 연구과제는 국가의 전략적 R&D 로드맵과 일치할 수 있도록 하여 무분별한 과제수탁이 이루어지지 않아야 한다. 즉, PBS 제도는 부분적으로 유지하되 대형장비에 투자할 수 있는 출연금은 안정적으로 보장하고 수탁과제는 기관의 역할과 임무(Role and Responsiblity)에 부합되는지를 평가하여 기관이 어느 정도 자율성을 갖되 국가의 전략적 방향성에 맞는 연구개발, 민간이 할 수 없는 부분의 연구개발을 할 수 있도록 유도해야 한다.

셋째, 현안대응은 민간기업의 현장기술 대응과 일시적으로 발생하는 현안(예: 코로나, 소부장 등)에 대응하는 분야이다. 산업 현장의 생산 및 애로 기술 지원을 주 영역으로 하기 때문에 이러한 기업지원을 주로 수행하는 일부 출연(연)(예: 생산기술연구원)뿐 아니라 전문(연)과 지자체 설립연구소까지 하나의 체계로 편입시킬 필요가 있다. 현재 대부분의 전문(연)과 지자체 설립연구소들의 정부 연구개발예산 의존도가

<표 5-5> 출연(연)의 역할과 평가 재구조화

유형	분야	PBS	평가
국가임무	거대과학, 에너지, 안보기술	폐지	목표지향적 관리
산업첨단	전략산업기술	부분유지	R&R과 국가정책 연계
기업지원	중소기업 현장기술	유지	기업지원서비스

자료: 저자 작성.

상당히 높아 수탁과제 중심으로 기관의 역할과 임무(Role and Responsiblity)에서 벗어나는 일관성·체계성 없는 연구활동이 이루어지고 있다. 이러한 점을 감안하여 현안대응 유형의 연구소에 대해서는 PBS 제도는 현행대로 유지하되 수탁과제 평가 시 수탁과제의 성격과 기관의 역할과 임무(Role and Responsiblity)의 연계성을 평가[10]함으로써 이들이 방향성을 가지고 연구개발을 수행할 수 있도록 유도하고, 경영여건이 열악한 전문(연)과 지자체 설립연구소의 경우 기존 출연(연)의 분소화, 대학연구소로의 편입 등 다양한 출구전략을 만들 필요가 있다. 기업의 애로기술 지원은 통상 소액단기 과제로 이루어지기 때문에 PBS 체제를 유지함으로써 다수 과제 수주를 통해 기업지원의 노하우가 축적될 수 있도록 하고, 다수 과제 수주기관 중심으로 자연스러운 전략적 합종연횡이 이루어질 수 있도록 기관 간 거버넌스 개편을 지원해야 한다.

또한 규모가 작거나 대학 등 민간이 비교우위에 있어 출연(연) 유지 명분이 크지 않은 경우 민간연구소로 독립시키거나 기존 대학연구소 등과 통합하는 방법도 고려해 볼 수 있다. <표 5-5>에 정리되어 있듯이 현재 국가과학기술연구회(NST)를 통해 획일적으로 관리되고 무분별한 수탁과제 수주 경쟁이 이루어지는 것을 방지하기 위해 유형별로 기관의 역할과 임무(Role and Responsiblity)를 명확히 구분하고 그에 따른 PBS 운영 및 평가체계 차별화를 꾀할 필요가 있다.

나. 대학-연구소 시너지 창출

연구에 있어 대학과 출연(연)의 역할분담이 모호한 가운데, 출연(연) 기반 대학[11]까지 설립되면서 역할과 기능의 중복과 충돌이 심화되고 있다. 사립대학의 경우 15년째 지속되고 있는 등록금 동결로 연구시설에 대한 투자가 거의 불가능한 수준이나 우수

10 기관의 KPI를 논문, 특허가 아닌 기업지원서비스 기반으로 전환해야 한다.
11 과학기술연합대학원대학교(UST).

한 인적자원을 보유하고 있다는 장점이 있다. 반면, 출연(연)은 시설투자에서는 대학 대비 비교우위에 있지만 매년 우수한 인적자원이 대학으로 이동하고 있고 기관 존립의 명분이 위협받고 있는 상황이다. 이에 대한 해결책으로 대학과 연구 분야/주제의 중복이 많은 2~5개의 출연(연)을 대상으로 대학과 출연(연)이 시너지를 낼 수 있도록 다양한 거버넌스 구조 도입을 검토해볼 필요가 있다.

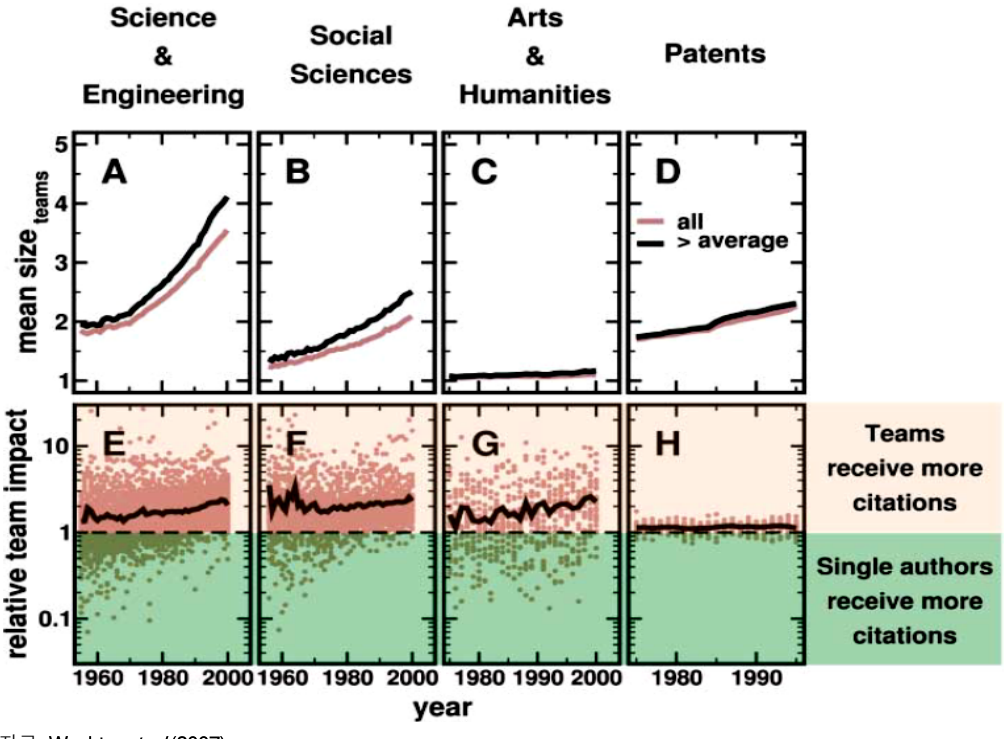
예를 들어 정부가 소유하되 운영은 계약에 따라 대학 등 민간이 운영하는 방식인데, 대표적 사례로 미국의 로런스 버클리 국립연구소와 영국의 웰컴 트러스트 생어 연구소가 있다. 로런스 버클리 국립연구소(Lawrence Berkeley National Laboratory: LBNL)는 미국 에너지부(Department of Energy) 산하의 국립 연구소로, 캘리포니아주 버클리에 있는 UC 버클리 캠퍼스에 위치하고 있으며, 실험실은 캘리포니아 대학교가 관리하면서 미국 에너지부 소속을 유지하고 있다. 영국 케임브리지 인근 힝스턴에 위치한 웰컴 트러스트 생어 연구소(Wellcome Trust Sanger Institute)는 세계에서 가장 큰 유전체 서열 생산, 분석, Bioinformatics 연구, 데이터베이스 구축을 하는 종합생명과학센터이며, 현재 케임브리지대학 소속으로서 대학원 과정을 운영하고 있다.

연구 중심 대학과 연구 분야가 중복되거나, 전략적 필요성에 따라 시너지 창출이 가능한 대학과 출연(연)을 중심으로 다양한 연계·통합 모델이 나올 수 있도록 장려하되 출연(연)과 대학이 자발적인 시너지 창출을 도모할 수 있도록 한국과학기술원(KAIST) 수준의 기관설립에 관한 특별법 제정, 재정지원, 교원신분 및 운영에 대한 특례 제공 등 다양한 인센티브를 함께 마련할 필요가 있다.

3. 대학 연구역량 강화: 블록그란트를 통한 집단융합연구 확산

지식, 기술, 산업의 융복합이 보편화되면서 새로운 지식창출에 대한 부담이 지속적으로 증가하고 있다. 이에 따라 연구개발에서 집단연구의 중요성이 대두되고 있다(Wuchty *et al*., 2007). [그림 5-12]에 나타나 있듯이 연구집단의 평균 규모가 지속적으로 증가하고 있으며, 연구집단의 연구영향력(피인용지수)도 개인연구자를 상회하고 있다. 전 세계적 집단연구는 총 출판논문 수로 분석해 볼 때 2009년부터 꾸준하게 증가하여 2019년에는 두 배로 증가했다. 특히 8인 이상의 집단(협업)연구는 19%에서 30%로 크게 늘어났으며 5~7인 구성은 소폭(2%) 증가했으나, 개인연구는 8%에서 3%로, 2인 연구는 18%에서 9%로, 3인 연구는 17%에서 12%로 감소하고 있다(An and

[그림 5-12] 증가하는 집단연구의 중요성



자료: Wuchty *et al.*(2007).

Shan, 2023). 이러한 세계적 흐름에 따라 해외 유수대학에서는 대학을 대표하는 연구집단[12]들이 자리를 잡고 있으며, 이들이 우수한 연구성과를 창출하고 있다.

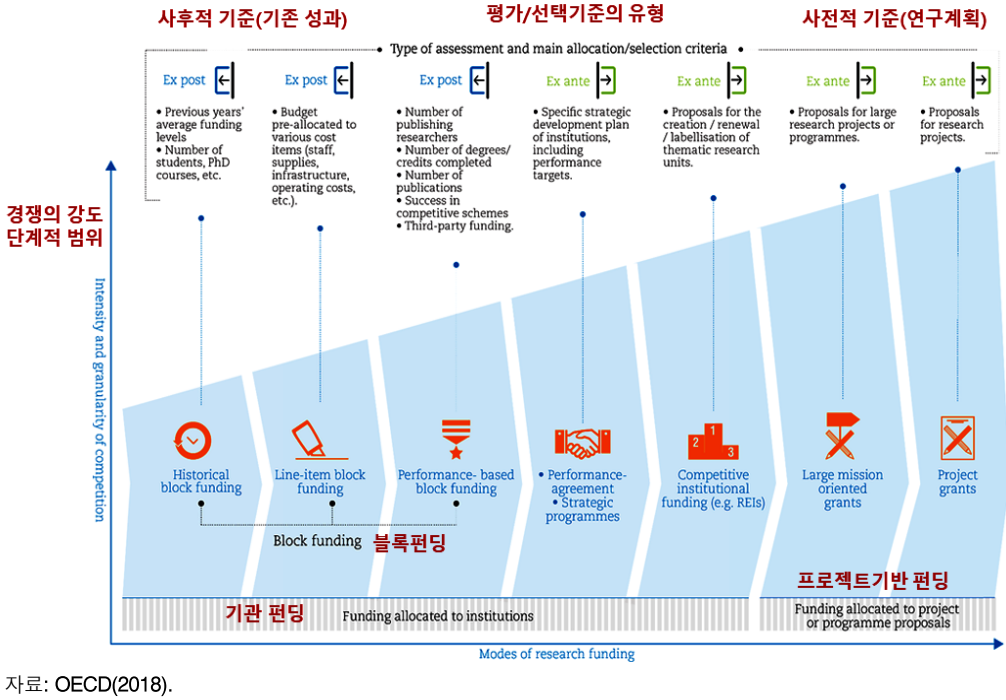
그러나 우리나라의 경우 대학 등록금 동결 장기화로 대학들의 자체적인 연구비 지원이 급격히 감소하고 있다. 2021년 대학연구활동 실태조사 결과에 따르면, 대학의 총연구비 중 약 74.4%는 중앙정부, 3.7%는 지자체 재원이며, 대학 자체 재원연구는 5.5%에 불과한 수준이다. 대학이 수행하는 연구의 대부분이 교수 개인이 수주하는 연구비에 의존하기 때문에 연구역량이 대학에 축적되기 어려운 구조인 것이다. 더욱이 상당수의 국가연구개발사업은 개인기초연구와 과제 형식의 목적형 연구개발사업으로 이루어져, 장기적 관점에서의 대학 내 연구역량 축적, 집단연구팀의 장기적인 육성이 어려운 것이 현실이다. 2019년 기준 우리나라 대학연구소 5,147개 중 전임연구원이 아예 없는 연구소가 80.5%에 달한다는 사실은 우리나라 대학의 연구가 교수

12 MIT의 미디어랩, STANFORD의 바이오-X, 칼텍의 LIGO프로젝트 등.

개인 중심으로 이루어지며 연구집단이 체계적으로 육성되지 못하고 있다는 사실을 보여준다. 물론 대학의 어려운 재정여건을 고려하여 정부가 대학재정지원사업을 마련하고 있으나 대부분 학생인건비로 사용되는 교육·인력양성 지원사업[13]이 대부분이고, 집단연구사업의 경우 경쟁수주 기반으로 운영되거나 규모가 작다는[14] 한계가 있다.

대학의 재정수입 증가와 다변화가 현실적으로 어렵다는 점을 감안하여 정부의 R&D 지원도 개인 중심의 경쟁적 수주 위주에서 대학기관에 블록펀딩을 지원하는 방식으로 점진적 변화를 꾀할 필요가 있다. [그림 5-13]에 나타난 것처럼 블록펀딩의 스펙트럼은 경쟁강도와 평가방식에 따라 가능하며, 미국을 제외한 대부분의 국가가 블록그란트 성격의 일반대학재정지원(General University Funds) 방식을 부분적으로 도입하고 있다. 연구의 질 평가 중심의 영국의 REF(Research Excellent Framework),

[그림 5-13] 블록펀딩의 다양한 스펙트럼



자료: OECD(2018).

13 대학혁신지원사업, 4단계 BK21, LINC 3.0 등.

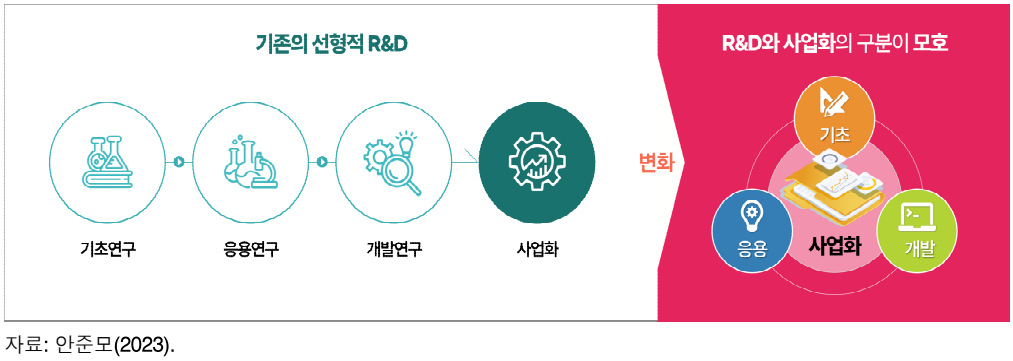
14 '자율운영 중점연구소'는 기초연구 거점을 육성하기 위한 사업이나, 지원규모가 작고(연 최대 11억원), 학생연구원 20명 고용 조건 등이 있어 인건비 지원 중심 사업으로 볼 수 있다.

출연(연)의 기관고유사업비처럼 기본적 고정펀딩과 성과기반펀딩으로 구분되는 노르웨이의 Strategic Institutional Initiative, 3년 단위의 연구개발계획에 따라 블록그란트를 지급하는 오스트리아 등이 좋은 예이다. 프로젝트 기반 펀딩은 경쟁을 통해 수월성 있는 연구를 장려할 수 있으나 저위험-단기 연구에 집중되는 부작용이 있으며, 연구 노하우가 기관과 집단에 내재화되지 못한다는 한계가 있다. 기관에 지급하는 기관펀딩 방식은 장기간의 연구를 장려하는 효과가 있으나 정부가 필요시 전략적으로 배분에 개입하거나 조정하기 힘들다는 특징이 있다. 이 같은 장단점을 모두 고려하여 장기펀딩 기반으로 우수연구를 독려하는 한편, 우수 집단연구팀을 육성하기 위해서 혼합형 블록펀딩 연구비 제도를 도입할 필요가 있다. 현재도 BK21, 글로컬, RISE 등 대형사업이 대학에 지원되고 있지만 지나치게 경직된 사업구조 등으로 대학이 자율적, 전략적 의사결정을 하기 힘들다는 점을 감안하여 예산지원과 함께 과감한 대학 규제 개선(예: 정원, 등록금, 시수 등)을 고려해야 한다.

4. 중소기업 사업화지원 혁신: 정책혼합(Policy Mix) 확대

과거에는 '기초-응용-개발-사업화'의 선형 R&D 모델이 유효했으나 기술의 융복합, 수요의 빠른 변화 등으로 인해 R&D의 경계를 구분하기 힘들어지고 있다(그림 5-14 참조). 그럼에도 불구하고 중소기업의 기술혁신 지원은 R&D 사업 중심으로 이루어지고 있어 경계가 모호해지는 현장 R&D, 특히 복잡해지는 기술사업화 단계의 후단 R&D를 제대로 지원하지 못하고 있다.

[그림 5-14] 모호해지는 R&D 단계 구분



자료: 안준모(2023).

정부 R&D 투자 효율성 문제가 가장 심각한 부분이 경제적 성과로 연결되는 기술사업화 단계의 후단 R&D라는 점을 상기해 본다면(장필성 외, 2023), 소규모로 파편화된 R&D 출연금 과제, 단순 보조금 성격의 지원 등 현재의 정책수단은 복잡한 정책목적을 달성하고 다양한 니즈에 대응하기에 지나치게 단순하다는 지적이 이어지고 있다. 출연금 중심의 뿌려주기 지원정책은 구조적으로 복잡한 기술혁신의 행태를 고려하지 못하는 한계가 있으며, R&D 출연금이 사실상 보조금(Subsidy)에 가까운 형태로 경직적으로 운용되면서 중소기업들이 R&D 출연금을 적기에 활용하지 못하면서 기술개발 기회를 놓치거나, 제한된 활용으로 R&D 활동에 어려움을 겪는 등 다양한 부작용이 유발되고 있기 때문이다. 또한 획일화된 정책디자인으로 인해 기업이 전략적 행동을 할 경우, 정부지원의 의도가 왜곡되고 당초 의도한 정책효과가 달성되지 못하는 한계도 있으며, 현행 출연방식은 반대급부 없이 지원되는 형태이기 때문에 국가 재정여건이 악화되는 상황에서 R&D 예산 지속증가로 인한 부담이 늘어나고 있다.

따라서 기존의 출연금 중심의 R&D 지원과 차별화되는 제도 설계를 통해 기존 출연금 제도의 구조적 단점을 극복하는 보완적 정책(complementary policy)을 펼칠 필요가 있는데, 다양한 정책도구가 결합되는 정책혼합(policy mix)[15]이 좋은 대안이 될 수 있다. 중소기업의 기술혁신 단계에 따라 지원방식을 다변화해야 하며, 단순한 다변화가 아닌 다양한 정책도구의 수평적, 수직적 혼합을 통해 기존 출연금 중심의 R&D 지원방식을 극복해야 하기 때문이다.

해외에서도 최근 활발히 도입하고 있는 융자형 R&D가 좋은 예이다(그림 5-15 참조). 기존 R&D 출연금 지원은 낮은 TRL(Technology Readiness Level) 단계 및 개발 초기단계에 머물러 중소기업에 충분한 후단 R&D 및 기술사업화 자금이 유입되지 않았음을 감안하여 후단 R&D 지원은 기업이 상황에 따라 유연하게 활용할 수 있는 기술보증 기반의 융자형 R&D를 확대해야 한다. 민간기업이 R&D 후단과 사업화에 대한 투자를 확대할 수 있도록 저리·장기 융자금 지원을 통해 정부 R&D 예산집행 효율성을 높이고,[16] 사업화 촉진, 기업의 자율 및 책임성이 강화된 R&D 지원체계를 구축할 필요가 있다(표 5-6 참조).

---

15 정책혼합의 확대는 복수의 혁신정책 수단들 간의 시너지 창출을 통해 효율성을 제고하는 것이 목적이기 때문에 정책혼합을 통해 개별 예산지원의 선형적 증가를 방지할 수 있다는 이점도 있다.

16 (예시) R&D예산 3,000억원 투입 → (보증 승수효과 10배) → 3조원 지원.

[그림 5-15] 융자형 R&D 해외사례

상품명		대출(최대)금액	대출기간	이자율	특징
핀란드	D&P Loan	2백만 유로 (필요금액의 70%)	7~10년 (최대 20년)	1% (거치기간 무이자)	3단계로 분할지급 (최초 30%, 지출시 50%, 증료시 20%)
	NIY	75만 유로 (3단계만 대출)	-	1%	1, 2단계는 보조금 (단계별 목표 달성시 다음 단계 지원)
영국	Innovation Loan	2백만 파운드	최대 7년 (개발3년)	3.7 ~ 7.4%	3단계 운영 (개발, 거치, 분할상환)
스페인	PID-CDT	17.5만 유로 (필요금액의 85%)	최대 14년 (개발 최대 4년)	Euribor 이자율	선지급(35%) 후 분할지급
터키	Technology Development Projects	1백만 달러 (필요금액의 50%)	6년 (개발 2년)	무이자	6개월 단위로 분할상환
호주	R&DCash Flow Loans	4백만 달러	1 ~ 2년	변동 TCV 금리 ('23.7월말 4.1%)	-
뉴질랜드	R&D Loan	40만 뉴질랜드 달러	13년 (상환 10년)	3%	1년 내 전액 상환시 무이자

자료: 안준모(2023).

<표 5-6> 출연형 R&D와 융자형 R&D 비교

구분	R&D 출연방식	R&D 정책혼합(보증-융자 기반)
지원대상	기초, 실험단계 연구기업	시제품, 실용화 단계 고성장기업
정책 레버리지	없음	보증의 승수효과(10배)로 더 많은 지원 가능
지원규모	제한된 정부예산으로 소액	출연금 대비 2~3배 가능
지원시기	연 1회	2~3회 가능
연구주제	정책적 지원 분야 중심	기업이 자유롭게 설정
사업관리	도덕적 해이 방지를 위해 선정-평가-정산 등 경직된 운영	책임성 강화로 출연금 대비 유연한 관리
지원기간	단기지원(2~3년) 중심	거치기간, 분할상환 등 장기지원 가능(10년 내외)
정책혼합	없음	추가 조세지원, 사업화 연계 등 직·병렬적 연계 가능
기술료 납부	성공 시 기술료 납부 필요	없음(융자금 상환)

자료: 안준모(2023).

더욱이 단순한 대출이 아니라 융자프로그램 전후로 사전 특례보증이나 R&D 출연금 또는 조세지원을 패키지로 제공하는 직렬적 정책혼합이나, 수혜기업의 대출 이후 R&D 프로젝트의 성공과 성실실패, 불성실실패에 따라 차별화된 인센티브/디센티브를 제공하는 병렬적 정책혼합을 통해 보다 입체적이고 다면적인 지원정책 설계를 꾀할 수 있다(그림 5-16 참조).

[그림 5-16] 다양한 정책혼합 예시

(1) 직렬적 정책혼합

○ 융자형 R&D 전/후에 추가적인 정책지원

사전 특례보증 + R&D 출연금 + R&D 융자 + R&D 조세지원

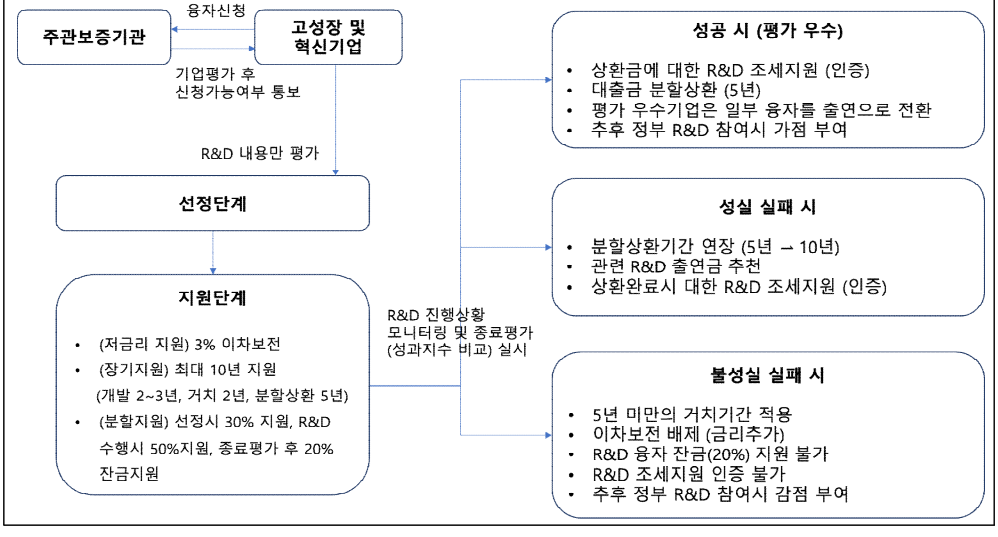
(2) 병렬적 정책혼합

○ 수혜기업의 대출 이후 R&D 프로젝트의 성공과 성실실패, 불성실실패에 따라 차별화된 인센티브/디센티브 제공

① (R&D 성공 시) 융자금 분할 상환, 출연금 전환(융자→출연), 정부 R&D 사업 참여 시 가점 부여 등의 인센티브(패키지 제공)

② (성실실패 시) 상환 완료 시 R&D 조세지원 등 부분적 인센티브 제공

③ (불성실실패 시) 이차보전 배제, 거치기간 연장 불가, 융자금 잔금(20%) 지원 불가, 추후 정부 R&D 사업 참여 시 감점 부여 등



5. 개방형 혁신을 위한 R&D 조세지원제도 혁신

대학과 출연(연)의 첨단 및 기초/원천 연구 성과는 중소기업보다 대기업이 제대로 사업화할 수 있다는 점에서 다양한 정책도구, 특히 조세지원제도를 통해 대기업이 정부 R&D 생태계에서 배제되어 디커플링되지 않고 개방형 혁신이 자연스럽게 이루어

지도록 해야 한다.

기업이 외부로부터 기술을 취득하거나 공동·위탁 연구개발을 하는 경우 해당 비용에 대해 일본 수준으로 조세지원을 확대할 필요가 있다. 일본은 2015년부터 기술취득 등 개방형 혁신활동을 위한 R&D에 지출한 비용의 20~30%를 기업규모에 상관없이 세액공제하고 있다. 반면, 한국은 중소기업에 한해 10%를 공제하고 있다. 최신기술 수요가 대부분 대기업이고 공동·위탁 연구개발을 위해 지출하는 주체도 대기업임을 고려하면 중소기업으로 한정하는 것은 효과가 거의 없다. 실제, 우리나라의 '기술이전 및 기술취득'에 관한 과세특례의 경우 2016년 중견기업 1개사(2백만원), 중소기업 77개사(1.84억원)의 미미한 과세혜택이 있었으며, 2019년에도 총 6억원에 그치고 있어 상당히 미흡한 수준이다.

또한 로열티 등 기술이나 지식재산권 이전에 따른 수익에 대해서는 Patent Box 제도도 강화해야 한다. Patent Box는 기업의 순이익 중 지식재산권에 의해 창출된 부분에 대해서는 일반 법인세보다 낮은 세율[17]을 적용하는 제도로서 대기업이 구매하는 지적재산권에 대한 세액공제 비율을 대폭 상향하여 개방형 혁신을 촉진해야 한다.

이와 함께, 연구개발 인력 인건비, 연구개발을 위한 시설 등 유형적(tangible)인 연구개발 활동만 인정하는 포지티브 시스템을 개선해야 한다. 융복합 기술, 빠른 기술변화 등으로 즉각적인 판단이 힘든 첨단 분야에 대해서는 우선 R&D로 인정하고 추후 기준을 보완하는 '융·복합 R&D 조세지원 샌드박스' 제도 도입을 추진할 필요가 있다. 신성장동력 세액공제제도처럼 우선 일정 기간(예: 3년) 조세지원을 해주고 추후 제도를 보완할 필요가 있으며, 디지털 기술, 융복합 기술 등 무형적(intangible) R&D도 폭넓게 인정할 수 있도록 '유연한 분류체계'를 도입하여 제조업 대비 현저히 낮은 디지털 관련 산업의 혁신을 촉진해야 한다.

제3절 맺음말

그동안 R&D 투자는 많을수록 좋다는(more is better) 논리에 따라 각국은 정부 R&D 투자를 단순히 늘리는 경쟁을 해왔다(Carvalho, 2018). 우리나라도 R&D 투자를 급격히 늘려온 국가 중 하나로서, 이제 혁신 주체들의 기술혁신 활력을 제고하기 위

17 영국 Patnet Box의 세율은 10%이다(일반 법인세율 23%).

해 효율성 저해요인을 분석하고 이에 맞는 혁신 주체별 정책처방을 내려야 한다. 우리나라의 정부 R&D는 과학적 성과에 비해 경제적 성과가 상대적으로 저조한 편이며, 정부의 투자방식, 대기업, 출연(연), 대학, 중소기업 등 각 혁신 주체들이 당면하고 있는 구조적 문제들을 해결해야 활력 있는 혁신생태계 조성을 통해 국가 차원의 R&D 효율성이 제고될 수 있을 것이다. 우리나라가 R&D와 혁신에서는 세계 수위 수준을 유지하고 있는 만큼, 시스템적 실패를 해결하기 위해 각 혁신 주체별 정책처방을 내림으로써 혁신생태계 활력제고를 위해 노력해야 한다.

참고문헌

안준모,「Policy Mix를 통한 기술금융 및 융자형 R&D」, 서울: 기술보증기금 기술평가세미나, 2023.

안준모・윤지웅・이수형,『우리나라 디지털 기업들의 R&D활성화에 적합한 연구개발 조세지원 정책연구』, 글로벌혁신경제학회, 2020

염재호・이민호,「대형국가연구개발사업 정책의 제도적 분석: 정책제도의 지속과 변화」,『기술혁신학회지』, 제15권 제1호, 2012, pp.129~162.

오준병・조윤애,『공동연구개발의 성공요인 분석: 정부지원공동연구개발사업을중심으로』, 연구보고서, 산업연구원, 2004.

장필성 외,『코리아 R&D 패러독스에 관한 실증적 접근』, 세종: STEPI, 2023.

STEPI,「글로벌 기술패권 경쟁에 대응하는 주요국의 기술주권 확보 전략과 시사점」, STEPI Insight, Vol. 285, 2021.

Ahn, J. M. and L. Mortara, "Which Policy Intervention Is Better to Encourage for Open Innovation? ― Comparison of Direct and Indirect Government Financial Support on Innovation Collaboration," R&D Management Conference, Paris, 2019

Ahn, J. M., W. Lee, and L. Mortara, "Do Government R&D Subsidies Stimulate Collaboration Initiatives in Private Firms?" *Technological Forecasting and Social Change*, 151, 119840, 2020.

An, R. and W. Shan, "The Exploration in the Size of Scientific Collaboration Team Using Kernel Density Estimation," *Aslib Journal of Information Management*, 75(5), 2023, pp.821~843.

Carvalho, A.,"Wishful Thinking about R&D Policy Targets: What Governments Promise and What They Actually Deliver," *Science and Public Policy*, 45(3), 2018, pp.373~391.

Edler, J., K. Blind, H. Kroll, and T. Schubert, "Technology Sovereignty as an Emerging Frame for Innovation Policy, Defining Rationales, Ends and Means," *Research Policy*, 52(6), 104765, 2023.

Griliches, Z., "R&D and Productivity: Measurement Issues and Econometric Results," *Science*, 237(4810), 1987, pp.31~35.

Guellec, D. and B. V. P. De La Potterie, "R&D and Productivity Growth: Panel Data Analysis of 16 OECD Countries," *OECD Economic Studies*, 2001(2), 2002, pp.103~126.

Gustafsson, R. and E. Autio, "The Role of Institutional Entrepreneurs and Policy Intervention for Enabling Paradigmatic Change," in Academy of Management Annual Meeting, 2006.

Hall, B. H. and J. Mairesse, "Exploring the Relationship between R&D and Productivity in French

Manufacturing Firms," *Journal of econometrics*, 65(1), 1995, pp.263~293.

Mazzucato, M., *The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myth in Risk and Innovation*, Anthem Press, 2013.

OECD, *Science, Technology and Innovation Outlook 2018*, Paris, 2018.

Salter, A. J. and B. R. Martin, "The Economic Benefits of Publicly Funded Basic Research: A Critical Review," *Research Policy*, 30(3), 2001, pp.509~532.

Soete, L. B. Verspagen, and T. H. Ziesemer, "Economic Impact of Public R&D: An International Perspective," *Industrial and Corporate Change*, 31(1), 2022, pp.1~18.

Tyson, L. D. and B. Guile, "Innovation-Based Economic Security," *Issues in Science and Technology*, 37(4), 2021, pp.44~47.

Yoo, S. and S. Park, "South Korea's National Pursuit for Fuel Cell Electric Vehicle Development: The Role of Government R&D Programs Over 30 Years (1989–2021)," *International Journal of Hydrogen Energy*, 48(26), 2023, pp.9540~9550.

Wuchty, S., B. F. Jones, and B. Uzzi, "The Increasing Dominance of Teams in Production of Knowledge," *Science*, 316(5827), 2007, pp.1036~1039.

<자료>

OECD, "Main Science and Technology Indicators," 2023(https://www.oecd.org/sti/msti.htm).

제2부

생산자원의 합리적 배분

제6장

생산성 제고를 위한 노동시장 개혁

한 요 셉 (한국개발연구원)
김 민 섭 (한국개발연구원)
정 수 환 (한국개발연구원)

제1절 서 론

기술의 눈부신 발전에도 불구하고, 인간의 노동은 생산 과정에서 가장 중요한 요소로 남아 있다. 각 가구가 벌어들이는 소득에서도 근로소득이 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 따라서 노동과 임금을 교환하는 노동시장의 기능은 국가경제 전반에 걸쳐 핵심적인 영향을 미친다.

고전적인 완전경쟁 노동시장 이론은 노동수요와 노동공급을 일치시키는 수준에서 임금과 고용량이 결정되면서 최고의 효율성이 달성될 것으로 예상한다. 하지만 현실에서는 불완전/비대칭 정보나 구직/구인 비용 등 탐색적 마찰이 존재하며, 생산물 시장에서의 독과점이나 요소 시장에서의 수요독점과 같은 경쟁제한적 상황도 존재하므로 이 같은 효율성을 기대하기 어렵다. 특히 장기계약의 경우 고용이나 임금의 조정과 관련된 제도적 제약 등으로 인해 (사후적) 효율성이 달성되기 어려우며, 이는 고용을 줄이고 기술로 대체하는 등 영향도 미칠 수 있다. 이러한 상황에서는 실업이나 인력난이 오랜 기간 지속되거나 사회 전반의 생산성이 저하될 수 있다.

정부는 노동시장의 기능이 잘 이루어질 수 있도록 적절한 수준에서 개입할 필요가 있다. 노동시장의 원활한 기능은 인재의 적재적소 배치를 통해 경제 내 생산활동을 활발하게 할 뿐만 아니라, 생산된 가치가 노동력을 공급하는 각 가구들로 분배되는 데에도 기여하기 때문이다. 노동시장 개혁의 필요성은 경제발전을 도모하는 개발도상국은 물론, 경제발전이 완숙한 선진국에서도 공통적으로 제기된다. 북미나 서유럽의 국가들도 수십 년간 노동시장의 문제를 극복하기 위해 다양한 방식의 노동시장

개혁을 수행해 왔다(Boeri, 2011).

다만, 노동시장 개혁은 노동시장에 대한 개입만으로 해결되지 않는다. 노동수요는 기본적으로 재화나 서비스 수요의 파생수요(derived demand) 성격을 갖기 때문에, 생산물 시장의 경쟁구조나 기업의 역동성 등도 함께 고려하여야 한다. 또한 중장기적인 거시경제적 환경 변화를 고려하여 새로운 제도적 균형점을 끊임없이 모색하여야 한다. 각국의 노동시장 개혁 논의는 변화하는 거시환경 가운데 상대적으로 우수한 성과를 보이는 국가들의 사례를 참고하여 배우려는 방식으로 전개되어 왔다.

현재 우리나라 노동시장은 잘 작동하고 있는가? 경제성장률은 여전히 높은 편이며 실업률은 낮은 편이지만, 그럼에도 우리나라 노동시장이 양호하다고 평가하기는 어렵다. 빠르게 변화하는 기술과 산업구조 그리고 인구구조 가운데 꼭 필요한 유연성(flexibility)과 안정성(security)이 모두 낮기 때문이다.

예컨대 경영계에서는 우리나라 기업 현실에서 고용과 근로조건의 유연성이 모두 낮다는 점을 지적한다(예: 경총 설문조사, 2021). 고용과 근로조건의 안정성을 확보하기 위한 목적으로 도입된 규제는 기대된 효과를 거두지 못하거나 오히려 예상하지 못한 효과들을 초래할 수 있다. 실직을 가급적 억제하도록 하기 위한 고용보호제도는 해고를 억제하는 측면이 있으나 동시에 채용을 억제하는 기제로도 작동한다(Autor *et al*., 2007; Kugler and Pica, 2008). 비록 재직자의 고용을 안정화시키는 측면이 있으나, 구직난을 가중시키고 비정규직 비중을 높인다(Hijzen *et al*., 2017). 사용자가 근로조건을 변경하지 못하도록 막는 여러 제도적 장치들은 비록 단기적으로는 근로조건의 악화를 막을 수 있겠으나 장기적으로는 경영환경 변화에 대한 대응 가능성을 낮추어 고용과 임금의 성장을 억제할 가능성이 높다(e.g., Hijzen and Martins, 2020).

하지만 노동계에서 지적하듯이 하청・재하청 업체 등 중소기업 근로자, 기간제・파견・용역・가정내・일일 근로자, 특수형태근로종사자・프리랜서・플랫폼 노무제공자 등을 중심으로 고용 및 소득의 불안정성 문제도 심각하다. 정규직이 아닌 '비정규직' 근로자들의 경우 실업급여를 비롯한 고용안전망의 사각지대에 놓여 있으면서도 언제든지 해고될 수 있어 고용과 소득의 불안정성이 높다. 대기업에 재직 중인 정규직 근로자들이라고 하더라도 한번 정규직 직장에서 밀려나면 다시 정규직으로 재취업하기 어려운 상황에서 조기퇴직이나 이른 정년을 피하기 어렵다. 한편, 출산・육아기 여성의 경우 제도적으로 보장된 육아휴직을 현실적으로 쓰기 어렵고 복직 이후로도 여러 차원에서 일・가정 양립이 어려워 직장을 그만두고 경력이 단절되는 비중이 높다. 이

러한 상황들을 예상하는 청년들은 일경험을 쌓고 자신의 커리어를 탐색하기보다는 경력 초기부터 정규직 직장으로 진입하기 위해 오랜 기간 시험준비에 매달린다. 이는 개인 차원에서는 합리적인 결정일 수 있으나, 사회적 차원에서는 막대한 비효율성을 초래한다.

현재 노동시장의 유연성을 높이기 위한 제도적 변화가 무엇보다도 시급하다. 현재의 경직적 노동시장은 경제 전반의 생산성을 낮출 뿐만 아니라, 특히 인구구조 고령화나 산업 대전환과 같은 거시적 변화에 대한 대응도 제약하기 때문이다. 이로 인해 경제 전반에 미치는 부정적 영향이 시간이 지날수록 더욱 커질 것으로 예상된다.

동시에 노동시장의 이중구조를 극복하고 노동시장의 안정성을 강화하는 것 역시 현 시대의 가장 중요한 과제의 하나이다. 소수의 안정된 근로자와 다수의 불안정한 근로자로 구성된 노동시장 이중구조는 생산성에 부정적 영향을 미치며 사회통합을 저해한다.

각국에서는 유연성과 안정성을 조화시키기 위해 다양한 방식을 시도하고 있다. 예컨대 네덜란드와 덴마크는 유연안정성(flexicurity)의 대표적인 사례로 잘 알려져 있다. 유연안정성 개념은 네덜란드에서 최초로 사용되었는데, 네덜란드의 경우 정규직 고용보호는 유지하면서도 시간제 근로 확대와 비정규직 고용의 보호 등을 통해 유연성과 안정성의 조화를 추구하였다. 덴마크의 유연안정성 모형은 '황금삼각형(Golden Triangle)'으로 불리는데, 해고에 대한 제한은 최소화하면서도 높은 실업급여 및 적극적 노동시장 정책을 통해 소득의 안정성과 구직의 용이성을 확보하는 방식이다. 이처럼 유연하고 안전한 노동시장은 코로나19와 같은 위기 대응에도 효과적이며 경제 전반의 생산성을 높이는 것으로 알려져 있다.

다만, 각국마다 산업이나 인구의 구성이 다를 뿐만 아니라 노동시장과 복지 제도가 발전해 온 역사적 과정이나 이를 둘러싼 사회적 배경이 크게 다르기 때문에 타국 사례를 그대로 모방하기는 어렵다. 예컨대 사회적 신뢰나 연대의식이 높은 북유럽 국가에서는 직접적 고용보호보다는 관대한 실업급여를 통해 소득의 안정성을 달성하는 편이지만, 사회적 자본이 높지 않다고 평가되는 남유럽 국가들에서는 실업급여 수급자의 도덕적 해이 때문에 주로 직접적 고용보호에 의지하는 경향이 있다(Algan and Cahuc, 2009). 현재 우리나라의 사회적 자본 역시 낮은 수준으로 평가되며, 이러한 상황에서는 노사 간 합의보다는 최저임금이나 근로시간 상한 등 획일적 규제에 의존하기 쉽다(황수경, 2021). 우리나라 노동시장 및 사회안전망의 현 상황하에서 최선의 방

향을 찾아가는 과정이 필요하며, 이를 위해서는 노동시장 주요 제도의 현황과 문제점을 검토하여 종합적인 제도적 변화를 모색할 필요가 있다.

본 장에서는 고용보호제도, 근로시간 규제, 임금체계 개편과 관련하여 각각의 현황과 문제점 및 개선방향을 논의한다. 각각은 핵심 현안들로서 그 자체로서 중요하며 심도 있게 논의할 필요가 있지만, 상호 간의 연계성에도 주목할 필요가 있다. 마지막 절에서는 이러한 논의를 정리하면서 향후 개혁의 방향을 제시한다.

제2절 고용보호제도와 개선방향

1. 고용보호제도의 경제적 영향

고용보호제도는 근로자를 부당한 해고로부터 보호하는 한편, 그 외의 고용형태를 규제하는 법규 및 관행의 집합으로 정의할 수 있다(Boeri and van Ours, 2014). 근로자가 해고될 경우 소득의 감소와 심리적 고통이 크고, 특히 적절한 재취업 기회를 얻기 어려워 소득 상실이 장기간 지속될 가능성이 높다. 이러한 실직의 고통을 줄이기 위해 각국에서는 해고를 합리적 사유가 있는 경우에 한정하고 일정한 기간을 두어 사전고지하는 등의 절차를 거치도록 규제하는 국가들이 대다수이다. 만일 이러한 요건을 충족하지 못한 불법·부당 해고가 발생할 경우 이를 시정하기 위한 일정한 구제수단도 두고 있다.

이 같은 고용보호제도는 해고를 억제하므로 고용의 안정성을 높일 것으로 생각할 수 있다. 하지만 현실에서의 고용보호제도는 해고와 채용을 함께 억제하므로 반드시 고용의 안정성을 높이지 않을 수 있다. 실제로 수많은 실증분석 결과들은 고용보호제도가 총고용에 미치는 효과는 불확실하며, 재직자에게는 유리하지만 구직자(청년, 고령자, 경력단절 여성)에게는 불리한 효과를 낳는다는 점을 반복적으로 확인해 왔다.

특히 고용보호제도는 노동시장에서 정규직-비정규직의 이중구조를 초래한다. 또한 비정규직 계약이 사용 가능한 상황에서 고용보호 수준을 상향하면, 사용자는 정규직 비중은 낮추고 비정규직 비중을 높일 경제적 유인을 갖게 된다. 비록 고용보호가 재직자의 고용을 안정화시키는 측면이 있지만, 구직난을 가중시키고 비정규직 비중을 높여 오히려 전반적인 고용 불안정성을 높일 수 있는 것이다. 임시직의 경우 사용자

와 근로자 모두 인적자본의 투자 동기가 약화되고 협상력에 한계가 있어 생산성과 임금이 상대적으로 낮은 것이 보통이다.

더 나아가, 각국 내의 제도적 변화를 분석한 실증문헌들은 고용보호의 강화가 기업의 역동성에도 영향을 미친다는 결과를 제시하고 있다. 특히 신생기업의 진입이 억제되면서, 총요소생산성이 저하되고 전반적인 생산의 효율성이 낮아질 수 있는 것이다.

아래에서는 고용보호 수준이 낮은 국가와 고용보호 수준이 높은 국가에서 고용보호제도의 경제적 영향에 관해 실증적으로 분석한 문헌을 정리한다. 고용보호 수준이 낮은 국가의 대표적 사례로 미국을, 고용보호 수준이 높고 노동시장 이중구조가 나타나는 국가의 대표적 사례로 이탈리아를 각각 선정하여 각국의 실증분석 결과들을 정리한다.

가. 미국의 사례

먼저 미국 노동시장은 여전히 임의고용(at-will employment)이 원칙이라는 점에서 매우 예외적이다. 즉, 법령에 위배되거나 혹은 당사자 간 별도의 합의가 있는 경우가 아니라면, 고용관계는 어느 때이든지(at any time) 아무런 이유 없이(for any reason) 종료될 수 있다. 이로 인해 미국은 주요국 중 고용보호 수준이 가장 낮다고 평가된다.

다만, 미국에서도 1970년대 이후 임의고용 원칙에 대한 예외를 인정하는 흐름이 있었다. 주요한 예외로는 공공정책의 예외(public policy exception), 묵시적 계약에 의한 예외(implied contract exception), 신의성실의 예외(good faith exception)를 꼽을 수 있다. 공공정책의 예외는 공공정책 목적상 보호되는 경우이다. 묵시적 계약에 의한 예외는 고용보호에 관한 암묵적인 약속이 있었던 것으로 입증된다면 임의고용 원칙에 대한 예외로 인정한다는 것이다. 신의성실의 예외는 기존에 약속된 보상을 수령하지 못하게 하기 위해 그 직전에 의도적으로 해고하는 사례처럼 제한적 범위에서 인정된다.

이 중 묵시적 계약에 의한 예외는 경제적 손해배상만이 인정되고 사용자들은 언제든지 임의고용 원칙을 고용계약이나 핸드북에 명시적으로 써서 이러한 문제를 피할 수 있었으므로 고용보호 수준이 높다고 보기는 어렵다. 하지만 일단 인정되고 나면 해당 사용자가 고용한 전체 근로자에게 적용되기 때문에 그 영향력이 결코 작지 않았다(Autor *et al*., 2006). 각 주별로 판례의 변화를 정리하여 추정한 결과에 의하면, 묵시적 계약에 의한 예외의 인정 시 해당 주의 고용률을 소폭 감소시키지만 임금에

는 평균적으로 영향을 미치지 않는 것으로 추정되었다(Autor *et al*., 2006). 특히 외주화(간접고용)가 증가하였으며(Autor, 2003), 구직자의 채용이 감소하였다는 증거가 제시되었다(Kugler and Saint-Paul, 2004).

한편, 신의성실에 의한 예외(good faith exception)는 다른 두 예외와 달리 소수의 주에서만 도입되었다. 자칫 일반적인 해고 규제가 될 가능성이 있어 매우 신중하게 도입되었기 때문이다. 신의성실에 의한 예외가 도입된 주에서는 기업의 신규진입이 뚜렷이 하락하고 노동이동이 감소하였다(Autor *et al*., 2007). 또한 기업들은 자본투자를 증가시키고 총요소생산성을 하락시킨 것으로 추정되었다(Autor *et al*., 2007).

나. 이탈리아의 사례

고용보호가 강한 국가의 경우 위와는 다소 다른 양상이 나타날 수 있다. 예컨대 고용보호가 강한 국가로 평가되는 이탈리아의 경우 미국과 달리 정규직-비정규직의 노동시장 이중구조가 뚜렷하다. 이 경우 고용보호의 조정은 부분적이기 쉽다. 즉, 전체 근로자가 아니라 정규직 근로자에게만 혹은 비정규직 근로자에게만 적용되는 개혁일 수 있다. 또한 15인 미만 기업에 대해서는 노동법 적용의 예외가 존재한다.

15인 미만 기업에 대해서만 해고비용을 높였던 1990년 노동개혁 전후 상황을 분석한 실증문헌(Kugler and Pica, 2008)에서는, 해고비용 상향의 적용대상인 15인 미만 기업에서 그렇지 않았던 15인 이상 기업에 비해 채용과 해고를 각각 13% 및 15% 줄였고, 특히 노동개혁 이전에 고용변동이 컸던 부문에서 노동이동 감소 효과가 컸던 것으로 분석하였다. 다만, 전체적인 고용 수준에는 뚜렷한 변화가 없었다. 기업 퇴출률 측면에서는 별다른 변화가 관찰되지 않았으나, 15인 미만 기업의 진입률이 34% 정도 감소한 것으로 나타났다.

1986~94년 기간에 걸쳐 15인 기준 전후의 차등적 변화를 분석한 실증문헌(Cingano *et al*., 2016)의 경우 1990년 개혁 이후 15인 미만 기업의 자본투자 및 자본-노동 비중이 증가하고 총요소생산성이 감소하였다고 보고하였다. 이는 미국에서 신의성실 예외 확산 시와 유사한 결과이다.

한편, 이탈리아에서 정규직 고용보호 강화는 고용안정성을 오히려 약화시키는 것으로 분석된다. 15인 미만 기업 여부에 따라 고용보호 수준이 불연속적으로 달라지는 점을 이용하여 2008~09년 데이터로부터 분석한 실증문헌(Hijzen *et al*., 2017)에서는

15인 기준 이상의 기업규모에서 노동이동이 오히려 증가하는 것으로 보고하였다. 이는 대부분 15인 기준 이상의 기업규모에서 비정규직 사용이 약 2.5%p 증가하는 것으로 설명되었다. 또한 근로자 1인당 매출액으로 살펴본 노동생산성은 대체로 하락하는 것으로 추정되었다.

다만, 임시직 규제는 이와는 다른 효과를 보일 수 있다. 정규직 고용보호가 임시직 사용 유인을 높일 때, 임시직 사용 규제는 이를 억제하는 효과를 갖기 때문이다. 임시직 사용에 관한 제약을 완화시킨 2001년 개혁 사례에 관한 분석(Daruich *et al.*, 2023)에서는 임시직 비중만 증가하였을 뿐 전반적인 고용 비중은 증가하지 않았고, 특히 청년층 임금이 하락한 것으로 분석되었다.

2. 한국의 고용보호 수준

적어도 제도적인 관점에서 살펴볼 때, 한국의 고용보호 수준은 국제비교에서 높은 편으로 나타난다. 여기에는 개별해고와 파견 규제 등이 중요한 요인으로 작용한다.

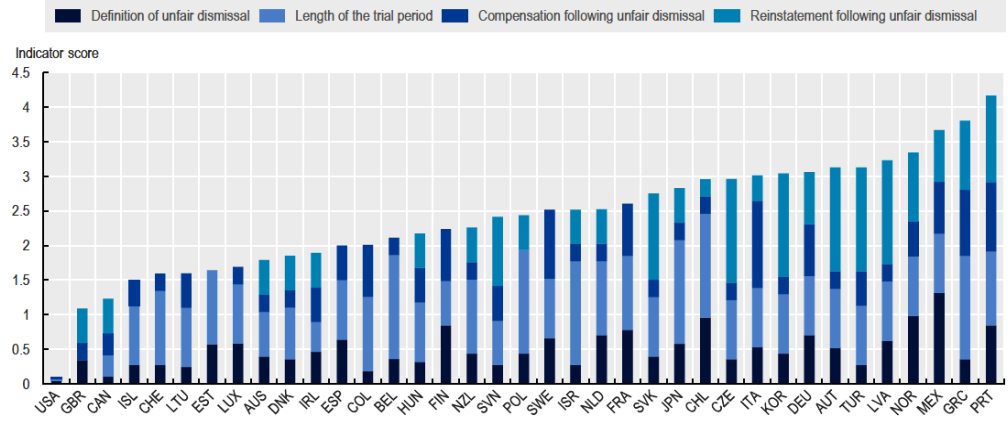
OECD에서는 각국의 제도적 상황에 대한 공식적인 설문조사를 바탕으로 고용보호에 관한 지수를 계산하여 발표하고 있다.[1] 가장 최근에 발표된 고용보호지수(v4, 2013~19)에 따르면, 2019년 기준 대한민국의 정규직 개별해고에 관한 고용보호지수는 2.37로 OECD 국가들 중 상대적으로 높으며(OECD 평균: 2.22), 정규직의 집단해고에 관한 고용보호지수는 2.31로 OECD 국가들 중 상대적으로 낮은 편이다(OECD 평균: 2.40). 한편, 임시고용에 대한 고용보호지수는 2.19로 OECD 국가들 중 상대적으로 높은 편이다(OECD 평균: 1.79).

한국의 정규직 개별해고 고용보호지수가 상대적으로 높은 이유는 주로 부당해고 관련 규제체계 때문이다. [그림 6-1]에서 한국의 부당해고 규제체계의 고용보호 강도가 상대적으로 높음을 확인할 수 있으며, 그 주된 이유는 부당해고 시 원직복직(reinstatement following under dismissal)과 관련되어 있음을 알 수 있다.

우리 근로기준법은 '정당한 이유'가 없는 해고를 금지하고 있다. 개별해고의 경우 명문의 규정은 없으나 판례에 의해 "사회통념상 근로계약을 계속시킬 수 없을 정도로

1 OECD 고용보호지수는 해고 사전고지, 해고수당, 부당해고의 정의, 재판기간, 기간제 사용기간 및 횟수 등 24개 설문문항에 대한 각국 정부 응답 평가의 가중평균(0~6)으로 계산된다. 이러한 측도는 각국 상황에 대한 피드백을 받아 지속적으로 개정되어 왔다(v1~v4). 다만, 계산방식에 따라 달라지는 전반적인 지수의 비교보다는 각 세부 구성요인의 비교가 더 의미있다고 볼 수 있다.

[그림 6-1] OECD 정규직 고용보호: 부당해고 규제체계 세부지수



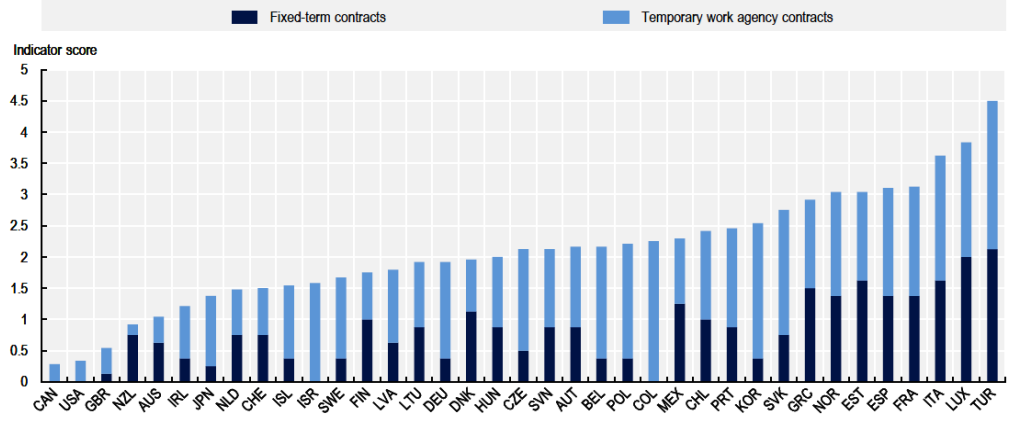
자료: OECD(2020)에서 재인용.

근로자에게 책임 있는 사유가 있는 경우"에만 해고가 가능하도록 하고 있다. 집단해고의 경우 경영상 이유에 의한 해고(정리해고)로 불리며 "부득이한 경영상의 필요가 있는 경우"에 해고가 가능하도록 하고 있다. 근로기준법 제24조는 ① 긴박한 경영상의 필요, ② 해고를 회피하기 위한 노력, ③ 합리적이고 공정한 기준에 의한 대상자 선정, ④ 해고 회피 방법 및 해고 기준 등에 관하여 근로자대표에게 해고예정일 50일 전까지 통보하고 성실하게 협의할 것의 네 요건을 규정하고 있다. 판례는 '긴박한 경영상의 필요'의 범위에 관하여 "반드시 기업의 도산을 회피하기 위한 경우에 한정되지 아니하고, 장래에 올 수도 있는 위기에 미리 대처하기 위하여 인원 감축이 필요한 경우도 포함되나, 그러한 인원 감축은 객관적으로 보아 합리성이 있다고 인정되어야 한다"고 하여 비교적 넓게 해석하고 있다.[2] 만일 '정당한 이유' 없이 해고하면, 근로자는 노동위원회에 3개월 이내에 부당해고 구제신청을 하거나 법원에 해고무효확인 소송을 제기할 수 있다. 한국의 경우 부당해고로 판정될 경우에는 원직복직이 원칙이며 근로자만 금전보상 신청을 할 수 있다.

이처럼 원직복직을 원칙으로 하는 구제방식은 예외적인 것으로 평가된다. 한국처럼 부당해고 시 원직복직을 원칙으로 하고 있는 국가는 OECD 국가들 중 5개국에 불과하다.[3] 오히려 (불법인 경우를 제외하면) 사용자에게 원직복직을 강제할 수 없다는

2 대법원 2012. 6. 28. 선고 2010다38007 판결, 대법원 2022. 6. 9 선고 2017두71604 판결.
3 대한민국, 오스트리아, 체코, 라트비아, 튀르키예.

[그림 6-2] OECD 임시직 고용보호: 사용규제 세부지수



자료: OECD(2020)에서 재인용.

규정을 둔 경우가 11~12개국에 달한다(OECD, 2020).[4]

다만, 이러한 규제체계는 정규직 근로자 중 일부에게만 적용된다. 현행 근로기준법은 상시 5인 이상을 사용하는 사업장을 대상으로 한다(근로기준법 제11조 제1항). 물론 근로기준법의 상당수 조항들은 5인 미만 사업장에도 적용되지만, 정당한 이유가 없는 해고의 금지(동법 제23조 제1항, 제24조)를 비롯하여 휴업수당(동법 제46조), 법정·연장 근로시간의 상한, 연장근로 가산임금, 유급 연차휴가(동법 제50조, 제53조, 제56조, 제60조) 등은 적용되지 않는다.

한편, 비정규직에 대한 보호 수준이 상대적으로 높은 편으로 나타나는데, 여기에는 다른 국가들에 비해 엄격한 파견 관련 규제가 주로 작용한다(그림 6-2). 한국의 경우 파견 사용기간이 최대 2년으로 제한되며, 대상 업무도 대통령령으로 정하는 총 32개 업무로 제한된다(파견법 제5조 제1항). 제조업의 직접생산공정업무는 제외되며, 전문지식·기술·경험 또는 업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무만 해당된다. 다만, 출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우에도 사용이 가능하다(동법 제5조 제2항).

4 벨기에, 콜롬비아, 에스토니아, 핀란드, 프랑스(개별해고), 아이슬란드, 리투아니아, 룩셈부르크, 스페인, 스웨덴, 스위스, 미국.

3. 현행 고용보호제도의 문제점

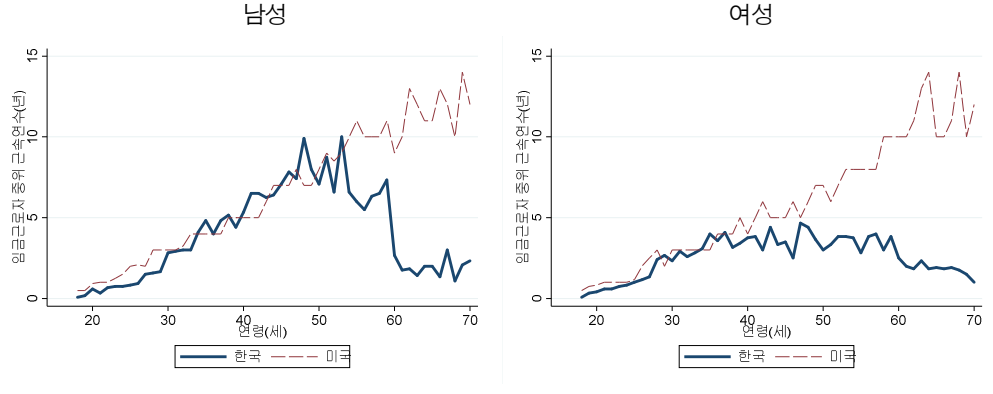
가. 연령에 따른 고용 불안정성 확대

현행 고용보호제도의 문제는 고용 경직성과 함께 전반적인 고용 불안정성을 동시에 발생시킨다는 점이다. 이는 노동시장 이중구조의 현실을 고려해야 이해할 수 있다.

아래 그림들(그림 6-3 ~ 6-4)에서는 주요국 중 고용보호 수준이 가장 낮은 것으로 알려져 있는 미국과 우리나라의 각 연령별 고용안정성을 비교한 결과를 제시하고 있다. 여전히 임의고용이 원칙적으로 적용되어 해고가 자유로운 미국에 비해, 오히려 고용보호가 제도적으로 훨씬 엄격한 우리나라 노동시장에서 남성 50대 및 여성 30대 후반 이상의 고용 불안정성이 두드러지게 높게 나타나고 있다. 고용안정성의 주요 측도 중 하나인 임금근로자 중위 근속연수를 각 연령별로 살펴보면, 우리나라 남성 50대 및 여성 30대 후반 이후에서 미국과의 차이가 크게 확대되는 것을 확인할 수 있다(그림 6-3). 고용 불안정성의 또 다른 측도인 임금근로자 중 1년 이하 경력자 비중을 살펴보더라도, 우리나라 남성 50대 및 여성 30대 후반 이후에서 상대적으로 높게 나타는 것을 확인할 수 있다(그림 6-4).

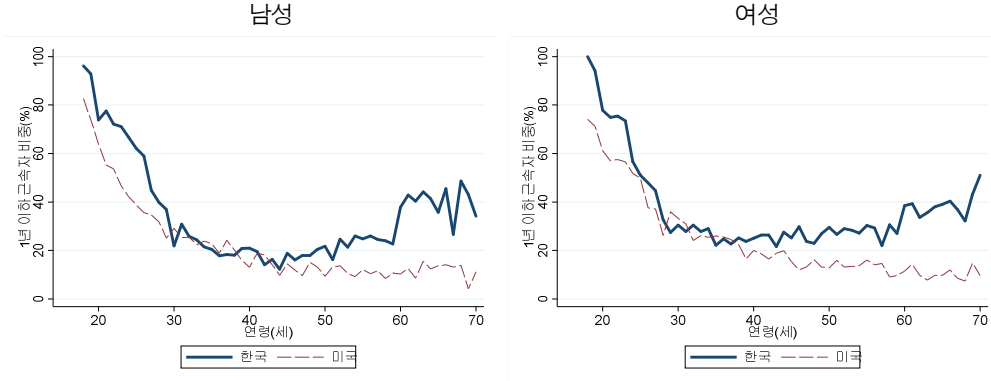
강한 고용보호제도하에서 고용이 더 불안정한 역설적 상황은 노동시장 이중구조를 고려해야 이해할 수 있다. 대기업 및 공공부문 정규직 근로자의 경우 고용안정과 (연공서열에 따른) 높은 임금이 동시에 존재하지만, 정년이 엄격하게 적용된다. 반대로,

[그림 6-3] 임금근로자의 연령별 중위 근속연수



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2022; U.S. B.L.S., "Current Population Survey(CPS)," 2022. 한요셉(2024)에서 인용.

[그림 6-4] 임금근로자의 연령별 1년 이하 근속자 비중



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2022; U.S. B.L.S., "Current Population Survey(CPS)," 2022. 한요셉(2024)에서 인용.

하청·재하청 업체 등 중소기업에서 일하는 근로자나 기간제·특수형태근로종사자 등 비정규직 근로자의 경우 고용의 불안정성이 높고 임금도 낮다.

<표 6-1>과 <표 6-2>에서는 통계청 경제활동인구조사를 중심으로 2023년 기준 우리나라 노동시장 현황을 요약한다. 남녀 모두 소규모 사업체에 재직하고 있을수록 1년 이하 근속자 비중이 높고 중위 근속연수는 낮게 나타난다. 이는 비정규직 비중이 높은 점과 밀접하게 관련되어 있다.

그런데 오히려 대규모 사업체에서 중위 연령이 낮은 점에 주목할 필요가 있다. 대규모 사업체에서 임금은 상대적으로 높지만, 여러 이유로 정년 이전에 조기퇴직하거나 정년이 엄격하게 적용되고 있어 재취업 시 소규모 사업체의 비정규직으로 일하는 경우가 대부분이기 때문이다.

우리나라의 경우 대기업과 공공부문을 중심으로 연공서열적 임금체계가 유지되고 있어 기업에서 중장년층 근로자에 대한 조기퇴직 유도 유인이 높다(OECD, 2019). 이로 인해 고용보호의 실효성이 높은 대기업에서도 자발적 사직의 형식을 취하는 명예퇴직이 빈번하게 나타난다.

또한 앞서 살펴보았듯이 강한 고용보호는 정규직 해고를 줄이지만, 정규직 채용을 위축시키고 비정규직 비중을 높인다. 연공서열형 임금체계와 강한 고용보호가 결합된 상황에서는 고령층 (재)채용수요가 크게 위축되어, 어떤 이유로든 조기퇴직하고 나면 정규직으로 재취업하는 데 어려움을 겪게 된다.

<표 6-1>, <표 6-2>에서 사업체 규모가 커질수록 재직자 연령이 낮고 연령이 증가

<표 6-1> 사업체 종사자 규모별 고용안정성과 근로조건: 남성

종사자 규모	임금근로자 중 비중	비정규직 비중	1년 이하 근속자 비중	중위 근속연수	중위 연령	평소 주당 근로시간	월평균 임금	시간당 임금
1~4인	15.0	48.5	42.4	1.5	48	38.7	239.1	1.4
5~9인	16.4	39.3	37.8	1.8	48	40.3	292.9	1.7
10~29인	22.5	32.8	29.3	2.9	46	41.0	341.0	1.9
30~99인	18.4	25.6	23.0	3.8	43	42.0	372.3	2.1
100~299인	10.8	17.1	16.8	5.4	42	42.2	407.3	2.3
300인 이상	16.8	12.7	12.6	8.8	42	41.2	492.4	2.8

주: 시간당 임금은 개인 단위에서 3개월 평균임금을 '평소 주당 근로시간*(52/12)'로 나누어 계산.
자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 2023년 8월.

<표 6-2> 사업체 종사자 규모별 고용안정성과 근로조건: 여성

종사자 규모	임금근로자 중 비중	비정규직 비중	1년 이하 근속자 비중	중위 근속연수	중위 연령	평소 주당 근로시간	월평균 임금	시간당 임금
1~4인	20.3	63.0	46.4	1.2	51	31.1	158.7	1.2
5~9인	18.2	52.6	41.7	1.4	46	34.0	197.7	1.3
10~29인	23.1	47.2	35.3	2.0	46	35.7	227.2	1.4
30~99인	19.3	39.4	25.3	3.3	45	37.6	265.9	1.6
100~299인	8.3	27.4	23.3	3.6	40	39.5	284.6	1.7
300인 이상	10.7	21.7	16.1	5.8	37	40.2	361.6	2.1

주: 시간당 임금은 개인 단위에서 3개월 평균임금을 '평소 주당 근로시간*(52/12)'로 나누어 계산.
자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 2023년 8월.

하면서 비정규직으로 재직하는 비중이 높아지고 고용 불안정성이 높아지는 현실은, 연공서열적 임금체계가 강한 고용보호와 함께 작용하고 상대적으로 이른 정년까지 결합되어 나타나기 때문으로 이해할 수 있다.

나. 추가적 정년연장의 한계

인구 고령화에 대응하여 정년연장의 필요성이 제기되고 있다. 제도적으로는 최소 정년(60세)만 의무화되어 있을 뿐이므로, 현재도 기업에서 노사 간 합의에 의한 정년 연장은 얼마든지 가능하다.[5] 하지만 기존의 임금체계와 고용보호가 추가로 연장되는 상황에서는 기업 측의 부담이 크게 심화되므로 이러한 요구는 관철되기 어렵다. 비록

정부가 제도적 최소정년을 상향시키는 방식으로 정년을 강제적으로 연장할 수 있겠으나, 이 경우 기업 측의 부담으로 인해 오히려 조기퇴직 유도 유인을 강화시키고 신규채용 여력을 감소시키는 부작용을 초래할 수 있다.

실제로 60세 최소정년 입법화(2013) 및 시행(2016~)의 영향을 실증적으로 살펴보면, 시행 이후 장기재직자의 근속연장 효과에 비해 공표 이후 조기퇴직 촉진 효과가 오히려 더 뚜렷하였던 것으로 보인다(한요셉, 2024). 또한 최소정년 시행 이후 여성 고령인력이나 비정규직 고용 감소, 청년고용 감소 등 여러 차원의 부작용이 보고된 바 있다(한요셉, 2019; 2020; 김대일, 2022; 2023).

정년연장과 관련하여 이미 정년을 폐지한 국가들도 존재한다. 예컨대 미국의 경우 고용상 연령차별금지법(ADEA)을 1967년에 도입하여 최소정년을 65세로 규정하였고, 1978년에 법개정으로 최소정년을 70세로 상향한 이후 1986년에는 정년을 폐지한 바 있다. 물론 이러한 입법의 직접적인 배경에는 인권 차원에서 부당한 연령차별을 금지하려는 목적이 있으나, 당시 일부 업종을 제외하면 고용상 연령차별이 그다지 심각하지 않았다는 점도 작용하였다(Adams, 2004). 당시 연공서열형 임금과 같은 장기계약은 사용자의 이탈 가능성으로 인해 유지되기 어려운 상황이었으므로, 오히려 이러한 정년연장이나 폐지 이후 장기계약이 더욱 강화되었다고 보고되기도 하였다(Neumark and Stock, 1999). 다시 말해, 당시 임금은 대체로 각 시점별 생산성에 부합되도록 책정되고 있었으므로 굳이 조기퇴직을 유도할 유인이 낮았다. 더구나 일부 예외는 있으나 임의고용을 원칙으로 하는 고용 유연성이 존재하였다. 연령이 높은데도 남아있는 근로자는 이미 충분한 선별을 거쳤으며 이처럼 생산성이 높다고 검증된 근로자를 유지하는 것은 사용자에게도 이익이 된다. 따라서 설령 경영상 이유에 의해 해고를 하게 되더라도 일시해고(temporary layoff)나 재고용(recall) 방식으로 다시 불러들이는 경우가 많았다(Katz and Meyer, 1990). 이러한 상황에서는 기업 단위에서 책정되는 정년을 연령차별의 예외로 굳이 계속 허용하기 어렵다. 미국과 유사하게 임금 및 고용 유연성이 높은 캐나다의 대부분 주[6] 및 영국(2011년)의 경우에도 정년을 폐지하였다.

---

5 일정한 연령에 도달할 경우 고용계약이 자동적으로 종료되는 '정년(停年)'은 고용상 연령차별 금지 의무에 대한 예외로 명시적으로 규정되고 있다(고령자고용법 제4조의5 제3호). 정년은 기업 단위에서 자율적으로 정할 수 있으나 최소 60세 이상이 되어야 하며, 60세 미만으로 정한 정년은 60세로 간주된다(동법 제19조).

6 캐나다의 경우 주마다 상황이 다른데, 매니토바(1982), 퀘백(1983), 온타리오(2006)의 경우 강제적 은퇴연령으로서의 정년을 완전히 폐지하였으나 그 외의 주들은 비록 강제적 은퇴연령은 폐지하였으나 일정한 예외를 허용하고 있다.

기업의 부담을 낮추어 노사 간 합의에 의한 정년연장의 가능성을 높이려면 임금이 생산성에 부합하여 결정되도록 할 필요가 있으며, 또한 경력 초기에 보다 효율적인 노동이동이 일어나도록 고용보호제도를 조정할 필요가 있다.

4. 고용보호 개선방향

현재 고용안전망의 강화가 필요하다는 점은 분명하다. 그 자체로서 중요할 뿐만 아니라, 고용안전망이 충분히 튼튼할 경우 실직은 또 다른 일자리로 이동하기 위한 하나의 단계로 인식될 수 있어 고용보호 조정이 훨씬 용이해질 수 있기 때문이다. 여전히 광범위하게 존재하는 고용보험 사각지대를 줄이기 위해 전일제 임금근로 일자리 위주로 설계된 고용보험의 가입 및 수급 기준을 확대할 필요가 있다. 동시에 보장성은 강화하면서 자발적 복직을 포함한 구직 유인은 제고하기 위해 구직급여 수급액의 하한액은 낮추고 상한액은 높이는 조정, 가입기간에 따른 수급기간 상향, 조기재취업수당의 개편 등을 추진할 필요가 있다.

이러한 고용안전망의 강화와 함께 중장기적 시각에서 고용보호를 조정해 나갈 필요가 있다. 여러 유럽 국가들의 경험을 통해 정규직 고용보호는 그대로 둔 채 비정규직만 유연화하는 방식의 소위 '부분적 개혁'은 효과적이지 않음이 확인되었다. 고용의 증가 없이 단지 정규직을 비정규직으로 대체하게 될 경우, 청년 대기실업이 증가하고 재직자의 생산성이 전반적으로 저하된다. 따라서 OECD와 EU에서는 정규직과 비정규직의 해고비용의 격차를 줄이는 방향의 노동시장 개혁을 권고하고 있으며, 임시직 비중이 높은 프랑스, 이탈리아, 스페인과 같은 국가들에서 이러한 개혁이 실제로 실행된 바 있다. 임시직 비중이 높은 우리나라의 경우에도 충분히 적용을 검토해 볼만한 방향이다.

현재 정규직 고용보호와 관련하여 가장 개선이 필요한 과제는 해고 과정의 예측가능성을 높이는 것이다. OECD 정규직 고용보호지수(v4)에서 우리나라의 고용보호 수준이 높게 평가되고 있는 이유는 우리나라에서 부당해고 판정 시 원직복직을 원칙으로 삼고 있기 때문이다. 이러한 획일적 분쟁 해결 방식은 무리한 원직복직 시도와 분쟁의 장기화를 초래할 가능성이 높아 이미 국내에서도 여러 차례 문제로 지적된 바 있다. 또한 여러 국가 사례를 종합한 분석에서도 채용을 과도하게 위축시킬 가능성이 높다고 평가된다(Bassanini and Garnero, 2013).

대다수 OECD 국가의 사례처럼 사용자의 금전보상 신청을 허용하고 노동위원회의 직권에 의한 판단의 여지를 확대할 필요가 있다. 물론 불법해고의 경우에는 원직복직의 원칙을 유지하여야 하겠으나, 불법이 아닌 부당해고로 판정될 경우 금전보상에 의한 해결 비중을 지금보다 높일 필요가 있다. 이때 금전보상액은 근속연수에 따라 비례적으로 증가하되 상·하한을 설정하는 방식을 검토할 수 있다. 예컨대 이탈리아 사례에서는 근속 1년당 2개월분 평균임금을 지급하고, 최소 4개월 및 최대 24개월분의 상하한을 설정하였는데, 이와 유사한 수준에서 논의를 시작할 수 있다. 다만, 부작용을 최소화하려면 개혁시점 이후 새롭게 체결된 고용계약부터 새로운 기준을 적용하는 점진적 개혁방식(grandfathering)이 바람직하다. 새로운 기준의 고용계약이 확산되면 노사 간 합의에 의한 정년연장의 여지도 높아질 것이다.

비정규직에 대해서는 현재보다 보호를 강화하여 고용 불안정성을 줄일 필요가 있다. 기간제나 파견 등의 사용기간에 따라 점증하는 계약종료수당을 부과하고 정규직으로 전환하면 이를 면제하는 방식으로 고용의 지속 내지 정규직 전환을 유도할 수 있다. 계약종료수당의 구체적인 금액은 우리나라 기존 논의 및 해외사례 등을 참고한다면 사용기간 1년당 1개월분을 지급하되 최대 12개월분 상한을 설정하는 방식을 기본으로 고려할 수 있다.

다만, 중장년층 노동수요 자체가 높지 않은 현실을 고려할 때 기간제·파견 등의 사용규제 강화는 바람직하지 않다. 중장년층 고용률 자체를 낮출 가능성이 높기 때문이다. 최근 정년퇴직 이후 기간제 고용의 경우 '갱신기대권' 관련 논란이 있는데, 정년퇴직 이후 계속고용을 확산하려는 취지에서 바라보면 이러한 사례에서 갱신기대권의 인정범위를 사전적으로 분명하게 하여 계속고용의 위축을 방지할 필요가 있다.

한편, 최근 근로자도 사업자도 아닌 모호한 형태로 일하는 노무제공자가 크게 증가하고 있어 이들을 보호하기 위해 노무제공자 전반에 걸친 기초적 보호를 강화할 필요가 있다. 새로운 기술을 활용한 플랫폼의 사회적 이익은 실현시키면서도, 종사자에게 지나친 위험이 전가되지 않도록 보호기제를 마련하는 방향이 바람직하다(이화령·한요셉, 2022). 이러한 관점에서 바라보면 노무제공 플랫폼의 수요독점력을 데이터를 기반으로 평가하여 수요독점력에 비례하여 종사자 보호를 단계적으로 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다(한요셉, 2023).

또한 고용형태가 기존과 달리 다양화되는 상황에서는 1년 미만 임시직에 대한 퇴직금도 전향적으로 검토할 필요가 있다. 1년 미만 임시직에 대해서는 퇴직금을 인정

하지 않고 있어 1년이 되기 전에 고용을 중단할 경제적 유인이 발생하며, 특히 노무 제공 플랫폼의 경우 퇴직금 미지급으로 인한 비용상 우위도 발생할 수 있다. 이러한 불연속 내지 비대칭을 해소하여 불필요한 분쟁이나 부당한 규제차익을 축소할 필요가 있다.

제3절 근로시간과 노동생산성[7]

1. 근로시간 및 노동생산성 현황과 문제 인식

한국은 노동생산성이 낮은 국가로 알려져 있다. 2022년 기준 근로시간당 부가가치 산출(GDP per hour worked)은 43.1달러로 OECD 37개국 중 28위에 그친다.[8] 국가-연도별 노동생산성을 1인당 연간 근로시간 대비 GDP로 측정해보면, 한국은 여타 OECD 회원국에 비해 노동생산성이 매우 낮은 편에 속한다(그림 6-5).

또한 한국은 장시간 근로 국가이다. 한국의 근로시간은 최근 10여 년간 빠르게 감소하였음에도 불구하고(그림 6-5), 한국의 1인당 연간 근로시간은 1,901시간으로 OECD 38개 회원국 중 6위이며, OECD 평균(1,752시간)보다 149시간 더 길다.[9] 전체 취업자 중 평소 주 50시간 이상 근로하는 장시간 근로자의 비중이 17.32%에 달하여, OECD 37개 회원국 중 6위이다(그림 6-6).

[그림 6-5]에서는 일반적으로 근로시간이 긴 국가일수록 노동생산성이 낮은 경향이 관찰되는데, 이는 근로시간이 노동생산성과 밀접한 관련이 있음을 시사한다. 따라서 본 장에서는 근로시간을 노동생산성 측면에서 논의하고, 이를 바탕으로 유연근로 등 노동생산성 제고를 위한 근로시간 정책방향을 논의하기로 한다.

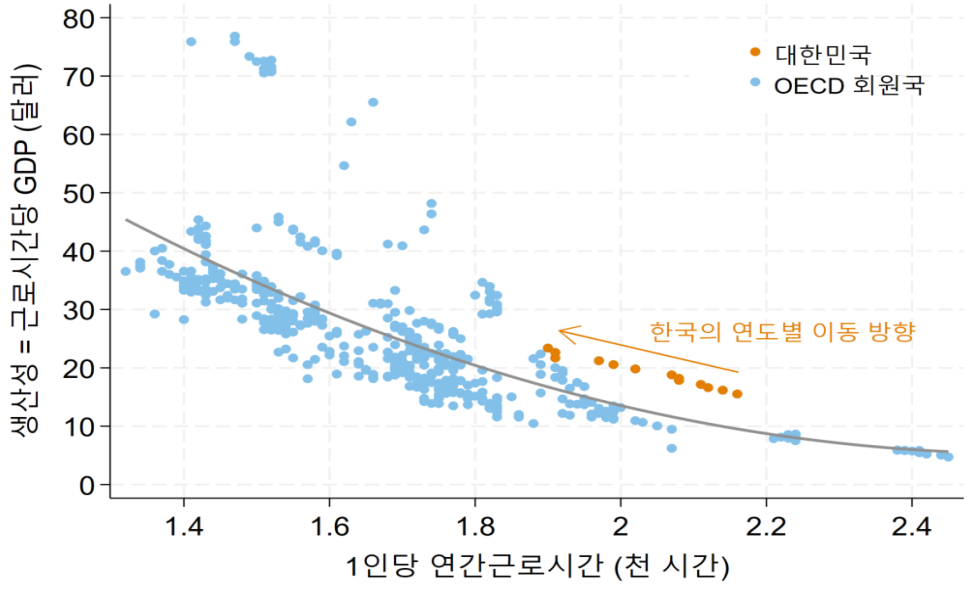
---

7 본 절에서는 근로시간 단위로 측정한 '시간당 노동생산성'을 중심으로 논의하기로 한다.

8 GDP per hour worked = GDP ÷ total hours worked of all persons engaged in production. GDP는 2015년 구매력 평가 기준(Purchasing-power parity: PPP).

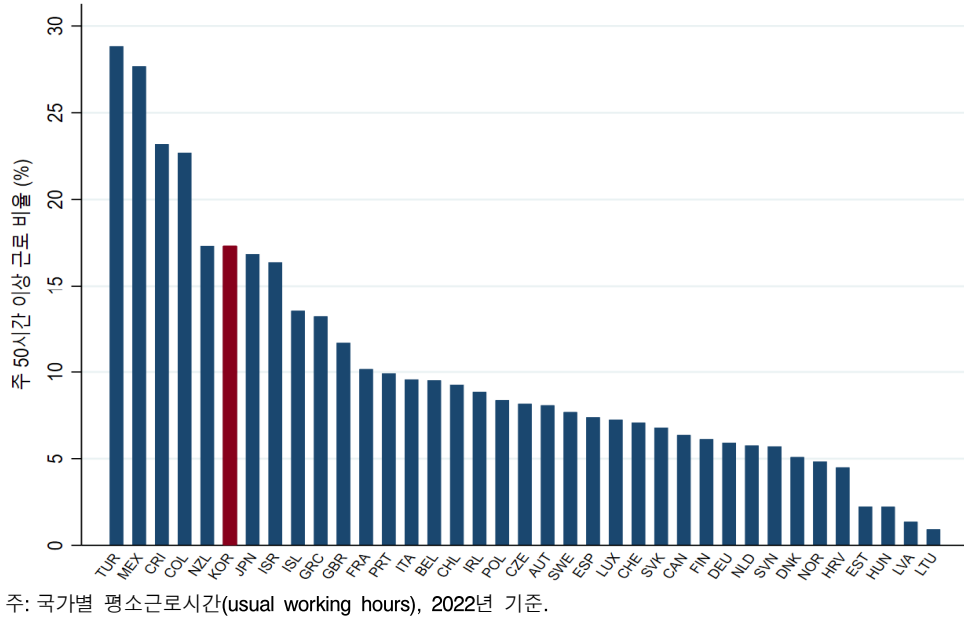
9 OECD.Stat(https://stats.oecd.org, 검색일: 2024. 3. 26), 2022년 전체 취업자(total employment) 기준.

[그림 6-5] OECD 회원국의 1인당 연간 근로시간과 노동생산성



주: 국가별 실제근로시간(hours acually worked) 및 노동생산성(근로시간당 GDP), 2010~22년.
자료: 김민섭(2023)의 [그림 2].

[그림 6-6] OECD 국가별 주 50시간 이상 근로 비중



주: 국가별 평소근로시간(usual working hours), 2022년 기준.
자료: OECD.Stat(https://stats.oecd.org, 접속일: 2024. 5. 9).

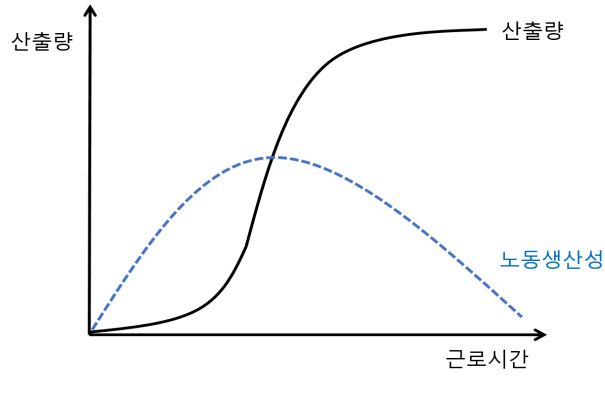
2. 근로시간과 노동생산성

근로시간은 근로자의 노동생산성과 어떻게 관련되어 있을까? 일반적으로 근로시간이 늘어날수록 그 근로자가 생산하는 재화의 산출량도 증가할 것이지만, 그 생산의 속도인 시간당 노동생산성은 어떻게 변화할지 알기 어렵다.

경제학 이론에 따르면, 근로시간에 따라 노동생산성은 증가할 수도, 감소할 수도 있다. 만약 본격적인 생산이 이루어지기 전에 고정적으로 비생산적인 시간(fixed unproductive time)이 소요되고, 일정한 수준의 근로시간이 투입된 이후에야 비로소 생산속도가 오르기 시작한다면, 근로시간이 증가함에 따라 노동생산성은 체증(increasing returns to hours)할 것이다(Vernon, 1921; Feldstein, 1967). 예를 들어 기계의 가동에 일정 시간이 소요되거나 근로자의 워밍업이 필요한 경우가 이러한 경우에 속한다. 반면, 생산이 장시간 지속된다면 근로자의 피로가 누적됨에 따라 생산속도가 감소할 것이며, 따라서 노동생산성은 체감(decreasing returns to hours)할 가능성이 있다(Goldmark, 1912; Vernon, 1921; Pencavel, 2015). 이러한 경향은 휴식시간이 부족하거나 장시간 근로의 지속으로 근로자의 건강상태가 저하될 경우 더 두드러질 것이다.

이상의 내용을 종합하면, 근로시간에 따른 산출량은 일반적으로 [그림 6-7]과 같이 S자 곡선의 형태를 가질 것으로 상정할 수 있다. 노동생산성은 이 생산곡선의 기울기(단위시간당 산출량)이므로, 작업 초반에는 근로시간이 증가함에 따라 노동생산성도 역시 증가하지만, 근로시간이 일정 수준 이상 길어진 이후에는 노동생산성이 점차 감소하는 양상이 나타날 것이다.

[그림 6-7] 근로시간에 대한 산출량 및 한계노동생산성



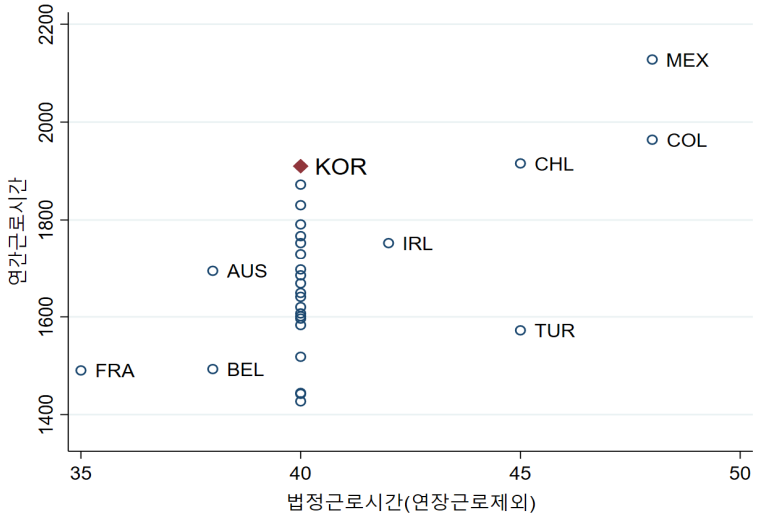
근로시간이 노동생산성에 미치는 영향을 실증적으로 식별하기는 상당히 어렵다. 인과효과 식별을 위해서는 외생적인(exogenous) 근로시간의 변화가 필수적이지만, 이것은 매우 드문 일이기 때문이다. 따라서 지금까지 알려진 실증연구 결과는 상당히 한정적이다. 먼저, Pencavel(2015)은 제1차 세계대전 당시 영국의 군수공장에서 군수물자 수요의 변화에 따라 발생한 근로시간의 변화와 산출량의 관계를 살펴보았다. 분석결과, 근로시간에 대한 생산곡선은 오목한(concave) 형태를 가지며, 주당 근로시간이 약 49시간을 초과한 시점부터는 근로시간이 늘어나도 산출량이 더 이상 증가하지 않았다. 1920~30년대 시카고에서 수행된 호손 실험(Hawthorne experiment) 자료를 분석한 Dolton, Howorth, and Abouaziza(2016)도 오목한 형태의 생산곡선을 발견했다.

비교적 최근 시점을 분석한 실증연구에서도 역시 근로시간이 증가함에 따라 노동생산성이 체감함을 시사하는 결과가 도출된 바 있다. 먼저 Brachet *et al.*(2012)은 미국 미시시피주 구급대원의 장시간·단시간 교대근무에서 발생하는 근로시간의 변동을 이용하여 근로시간이 노동생산성에 미치는 영향을 추정하였다. 이중차분법을 통한 분석 결과, 장시간 근무 시 구급대원의 성과(환자의 생존률)가 낮아졌다. 또한 Collewet and Sauermann(2017)은 2008~10년 네덜란드의 콜센터 직원을 분석대상으로 삼고, 근무 스케줄의 할당 과정에서 발생한 근로시간 변동을 식별에 이용하였다. 분석 결과, 근무시간이 길어질수록 콜센터 직원들의 노동생산성이 감소하였다.

만약 장시간 근로가 근로자의 건강상태 및 여가활용을 저해하고 삶의 만족도를 악화시킨다면, 간접적으로 근로자의 노동생산성도 하락할 것이다. 국내외 실증연구는 장시간 근로가 근로자의 여가활동을 줄이고 주관적 행복수준 및 근로환경에 대한 만족도를 낮추며(김유선, 2011; 이용관, 2015; 고혜진·정해식, 2023), 주관적 건강상태 및 후생을 저해하고(박철성, 2014; Ahn, 2015; 유혜림, 2018), 부상·산업재해 발생률과 사망률을 증가시킴을 보인 바 있다(Vegso *et al.*, 2007; Lee and Lee, 2016).

이상의 실증 결과는 제조업 등 노동생산성 측정이 비교적 용이한 일부 사례에 한정된 것이므로, 결과의 해석 시 외적 타당도(external validity)의 측면에서 분석 결과의 일반화에 유의할 필요가 있다. 그러나 이러한 한계점을 감안하더라도, 기존 실증결과는 일반적으로 근로시간에 따라 노동생산성이 감소할 것임을 시사한다. 특히 한국의 경우 높은 비중의 장시간 근로(그림 6-6)로 인해 노동생산성이 낮아졌을 가능성이 크다.

[그림 6-8] OECD 국가별 법정근로시간과 연간 근로시간



자료: OECD.Stat(https://stats.oecd.org, 접속일: 2023. 6. 5). 한요셉 외(2023)의 [그림 5-4].

3. 근로시간 상한 규제의 한계

과거 근로시간 정책의 기본적인 방향은 직접적인 근로시간 상한 규제를 통한 근로시간의 단축이었다. 국회는 지난 2003년에 기존 주 44시간이었던 법정근로시간을 주 40시간으로 단축하고, 2018년에는 최대근로시간이 주 52시간으로 되도록 근로기준법을 개정한 바 있다. 국내 실증연구에 따르면, 이러한 근로시간 상한 규제는 실제로 근로시간을 단축시키고 노동생산성을 제고하는 효과가 있었던 것으로 판단된다. 먼저 2004년부터 단계적으로 주 40시간제가 시행된 결과 시간당 임금이 상승하였으며(김형락・이정민, 2012), 제조업 사업체의 노동생산성도 향상된 것으로 나타났다(Park and Park, 2019). 2018년부터 시행된 주 52시간 상한제의 초기효과 역시 근로시간이 감소하고 시간당 임금은 증가하는 방향으로 나타났다(이준민・홍지훈, 2021). 이상의 실증연구는 법정근로시간 규제가 노동생산성을 제고하기 위한 유효한 정책수단임을 시사한다.

그러나 추가적으로 근로시간 상한 규제를 강화하기에는 여러 측면에서 무리가 있다. 먼저 국제적 기준에 비추어볼 때, 현재 한국의 법정근로시간은 길지 않다. 법정근로시간을 설정하고 있는 OECD 회원국 중 대다수에서 법정근로시간은 주 40시간이며, 법정근로시간이 주 40시간 미만인 국가는 오스트리아, 벨기에(이상 38시간), 프랑

스(35시간)뿐이다(그림 6-8). 또한 획일적인 근로시간 규제가 이루어질 경우, 사용자와 근로자의 근로시간 선택권이 지나치게 제약될 우려가 있다. 이미 현재의 근로시간 규제하에서도 제조업·정보통신업 등 업종 특성상 일감이 몰리는 시기에 노동력 확보에 어려움을 겪는 업종이 존재하며, 근로시간 규제가 심화될 경우 이러한 비효율이 커질 가능성이 크다. 근로자의 입장에서도 근로시간 상한 규제가 비자발적인 소득 감소를 유발한다는 지적이 있으며, 최근 부업 참가율의 증가도 부분적으로 이러한 요인이 작용한 결과로 보인다.

[그림 6-8]에 나타난 바와 같이, 법정근로시간이 주 40시간인 국가들 사이에서도 연간 근로시간 격차가 매우 크며, 이 중 한국이 근로시간이 가장 긴 국가이다. 이것은 한국의 장시간 근로에는 근로시간 상한 규제의 부족이 아닌 다른 요인이 작용하고 있음을 의미하며, 앞으로의 근로시간 단축과 노동생산성 제고가 법정근로시간과 같은 획일적·직접적 규제의 차원이 아니라 다른 차원에서 이루어져야 함을 시사한다.

4. 유연근로를 통한 노동생산성 제고

노동생산성 향상을 위한 또 다른 정책수단으로는 유연근로제도가 있다. 유연근로는 근로자와 사용자의 필요에 따라 근로시간 및 근로장소를 유연하게 조정하는 제도이다. 본 절에서는 노동생산성 제고를 위한 노동투입의 유연한 조정 방안으로서 유연근로를 논의하기로 한다.

가. 근로시간 조정의 주체: 사용자 vs. 근로자

사용자(기업)의 입장에서 노동생산성을 제고하기 위해서는, 생산요소 투입을 유연하게 조정함으로써 일시적인 업무량 변동 등 경제환경의 변화에 신속히 대처할 수 있는 여지가 필요하다. 생산요소로서 노동의 경우 채용 및 해고 등 인력조정만으로는 경제환경의 변화에 대응하는 데 한계가 있으므로, 근로시간 측면에서 노동투입을 유연화할 유인이 있다.

이러한 사용자 입장에서의 근로시간 유연화 유인은 근로시간의 상한이 낮아질수록, 또는 고용 및 해고 측면에서 노동시장이 경직적일수록 더 클 것이다. 실제로 경영계는 주 40시간제, 주 52시간 상한제 등 근로시간 규제에 대응하여 근로시간 유연화를

요구해왔으며(정혜윤・이상직, 2023), 최근 정부가 추진 중인 근로시간 개편안도 사용자의 입장을 반영한 것으로 이해할 수 있다. 한편, 한국의 노동시장이 채용 및 해고가 경직적인 환경임을 감안하면, 사용자 입장에서 근로시간 유연화의 필요성이 상당히 클 것으로 판단된다.[10]

한편, 사용자뿐만 아니라 근로자의 입장에서도 본인의 상황에 따라 주체적으로 근로 시간 및 장소를 결정할 수 있는 재량권이 있다면, 노동생산성이 제고될 여지가 있다. 근로자 본인이 편한 시간에(또는 장소에서) 일함으로써 단위시간당 성과가 나아질 수 있고, 업무에 실제로 더 많은 시간을 투입할 수도 있기 때문이다. 예를 들어 유동인구가 붐비는 시간을 피하여 출・퇴근을 하거나 재택근무를 한다면, 통근에 소요되는 시간을 절약하고 실제 업무의 수행에 더 많은 시간을 투입하며 몰입이 용이한 업무환경을 조성함으로써 성과의 증진을 도모할 수 있다.

나. 유연화의 대상: 근로시간 vs. 근로장소

현행 유연근로제는 '무엇을 유연화할 것인가?'에 따라 근로시간을 유연화하는 제도와 근로장소를 유연화하는 제도로 구별할 수 있다(표 6-3). 먼저 근로시간을 유연화하는 제도로는, 업무량이 많은 시기에 일시적으로 근로시간을 늘리는 대신 다른 시기의 근로시간을 줄여 평균 근로시간을 법정근로시간(주 40시간) 내로 맞추는 제도(탄력적 근로시간제), 업무의 시작 및 종료시간과 1일 근로시간을 근로자가 자율적으로 결정하는 제도(선택적 근로시간제), 업무 특성상 근로자가 업무수행 방법을 근로자의 재량에 맡겨야 하는 경우 사용자와 근로자가 합의한 시간을 근로한 것으로 인정하는 제도(재량 근로시간제) 등이 있다. 다음으로 근로장소를 유연화하는 제도로는, 출장 등의 사유로 사업장 밖에서 근로하는 경우 일정한 시간을 근무한 것으로 간주하는 제도(사업장 밖 간주근로시간제), 근로자의 주거지에서 업무공간을 마련하여 근무하는 제도(재택근무제), 사무실이 아닌 장소에서 원격근무하는 제도(원격근무제) 등이 있다.

---

10 일감이 특정 시기에 집중되거나 채용・해고를 통한 노동투입량 조정이 어려운 산업(또는 사업체)일수록 사용자 입장에서 근로시간 유연화의 필요성이 클 것이다. 대표적인 예시로는 업무가 프로젝트 기반으로 이루어지며 단기간 집중적인 시간투입이 필요한 IT산업, 수주에 따라 업무량 변동이 크거나 24시간 상시 작업이 요구되지만 인력수급은 어려운 조선업 및 뿌리산업(제조업) 등이 있다.

<표 6-3> 현행 주요 유연근로제도

대상	제도	관련 법령	내용
근로 시간	탄력적 근로시간제	근로기준법 제51조	일이 많은 주(일)의 근로시간을 늘리는 대신 다른 주(일)의 근로시간을 줄여 평균적으로 법정근로시간(주40시간) 내로 근로시간을 맞추는 근무제도
	선택적 근로시간제	근로기준법 제52조	일정 기간(1개월 이내)의 단위로 정해진 총근로시간 범위 내에서 업무의 시작 및 종료시각, 1일의 근로시간을 근로자가 자율적으로 결정할 수 있는 제도
	재량 근로시간제	근로기준법 제58조 제3항	업무 특성상 업무수행 방법을 근로자의 재량에 위임할 필요가 있는 경우, 사용자가 근로자대표와 서면 합의로 정한 근로시간을 근로한 것으로 인정하는 제도
근로 장소	사업장 밖 간주근로시간제	근로기준법 제58조 제1·2항	출장 등의 사유로 사업장 밖에서 근로하여 근로시간을 산정하기 어려운 경우에, 소정 근로시간 또는 업무수행에 통상 필요한 시간, 또는 근로자대표와 서면 합의한 시간을 근로한 것으로 간주하는 제도
	재택근무	-	정보통신기기 등을 활용하여 주거지에 업무공간을 마련하여 일하는 방식
	원격근무	-	주거지 또는 외부 장소에서 모바일 기기 등을 이용하여 일하는 방식

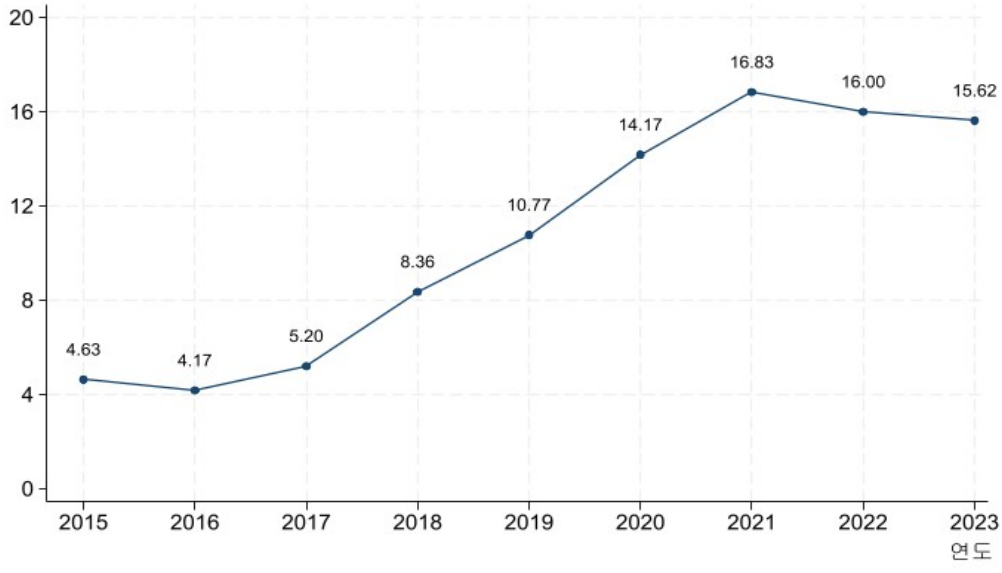
다. 유연근로 실시의 어려움

그러나 유연근로제는 아직 활성화되었다고 보기 어렵다. 통계청의 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」를 이용하여 전체 임금근로자 중 유연근로제를 활용하고 있는 근로자의 비율 추이를 살펴보면, 4.17%에 머물던 2016년부터 코로나19 시기인 2021년까지는 꾸준히 증가하였으나, 이후에는 점진적인 감소 추세로 돌아서 2023년에는 15.62%에 그쳤다(그림 6-9). 유연근로제를 활용하지 않는 일자리에 종사하는 임금근로자 중 유연근로제 활용을 희망하는 근로자의 비율이 47%에 이르며 매년 증가 추세임을 감안하면(표 6-4), 유연근로의 도입률은 현재 매우 낮은 수준이다.

유연근로가 보편적으로 도입되지 못하고 있는 이유로는 적어도 다음과 같은 사항들이 있다. 첫째, 사용자와 근로자가 원하는 근로시간대가 일치하지 않을 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 사용자는 업무량이 증가하는 시기에 일시적으로 근로시간을 연장하고자 할 것이나, 이것은 통상적인 근무시간 외 초과근무를 의미하며 일반적으로 근로자가 선호할 것으로 기대하기 어렵다(Mas and Pallais, 2017). 반대로 근로자가 본인의 건강상태 및 선호에 따라 일시적으로 근로시간을 단축하고자 하더라도, 이것은 사용자가 원하는 바가 아닐 수 있다.

[그림 6-9] 임금근로자 중 유연근무제 활용 비율

(단위: %)



주: 임금근로자 중 유연근무를 사용한다고 응답한 사람의 비율.
자료: 통계청, 「경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사」, 2015~23년 자료.

<표 6-4> 유연근무제 미활용 일자리 종사자의 유연근무제 활용 희망 유형

(단위: %)

	2020	2021	2022	2023
유연근무 활용 희망률	40.9	42.8	45.2	47.0
유형별 활용 희망 여부(활용 희망자)				
근로시간 단축근무제	23.3	23.9	23.9	24.2
시차출퇴근제	21.4	21.3	21.3	19.7
선택적 근로시간제	37.1	34.1	34.1	34.1
재택 및 원격 근무제	12.5	15.9	15.9	16.2
탄력적 근무제	32.1	31.8	31.8	31.4
기타	8.3	8.8	8.8	7.8

주: 1) '유연근무 활용 희망률'은 유연근무제를 활용하지 않는 일자리에 종사하는 임금근로자 중 유연근무제 활용을 희망하는 근로자의 비율.
2) '유형별 활용 희망 여부'는 유연근무제를 활용하지 않는 일자리에 종사하지만 향후 유연근무제의 활용을 희망하는(활용희망자) 근로자의 유형별 활용 희망 비율(복수응답).
자료: 통계청, 「경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사」, 2020~23. 통계청(2021~23)을 저자가 재구성.

둘째, 직무 특성상 유연근로의 도입이 불가능할 수 있다. 고객의 긴급한 요청에 대응해야 하는 온콜(on-call) 업무나 근로자 간 소통 및 협업이 중요한 직무의 경우에는 근로자 개인 차원에서 근로시간이나 장소를 유연하게 운용하는 데 한계가 존재한다.

셋째, 노무관리의 어려움이다. 유연근로 시 근로자의 근태, 성과, 업무 진행상황을 사용자가 신속히 파악하기 어려울수록, 유연근로로 인하여 오히려 노동생산성이 하락할 우려가 있다. 특히 근로자 개인의 업무상 노력 및 성과가 객관적으로 측정·관찰되기 어렵거나 개인의 성과가 노력에 비례하지 않을수록, 근로자의 태업과 같은 주인-대리인 문제(principal-agent problem)가 발생할 위험이 크다.

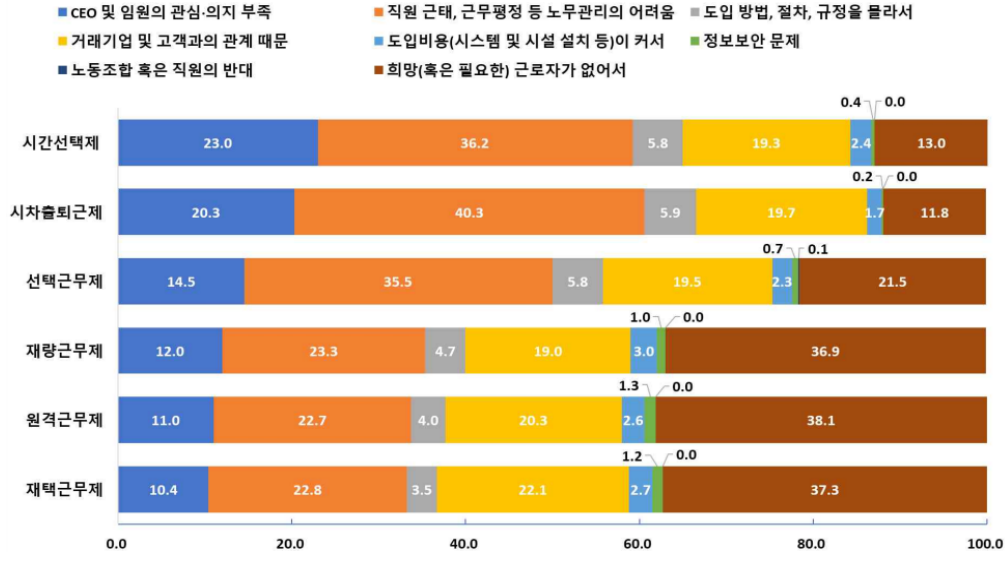
넷째, 근로자의 입장에서도 유연근무가 반드시 선호되지는 않을 수 있다. 해외의 실증연구에 따르면, 불규칙한 근로시간보다 매일 규칙적인 시간대의 근무를, 재택보다 사무실 근무를 선호하는 근로자의 비중이 작지 않은 것으로 보인다(Mas and Pallais, 2017). 또한 동료 및 상사와 함께 보내는 시간이 짧아질수록 사회적 네트워크를 통한 기술습득 및 승진 기회를 상실할 우려도 있다.

다섯째, 근로자대표성 결여와 제도적 미비로 인한 어려움이 있다. 현행 근로기준법에서는 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제와 선택적 근로시간제의 서면 합의의 주체로서 근로자대표를 규정하고 있는데(제51조의2, 제52조), 근로자대표의 실효성 및 상세 규정에 대한 미비가 문제점으로 지적되고 있다(신수정, 2019; 이승욱, 2019). 근로기준법상 근로자대표란, 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 사업장(또는 사업)에서는 그 노동조합의 대표이며, 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자이다(제24조 제3항). 여기서 근로자대표의 선출방법, 지위, 권한 등에 관한 상세 규정이 결여된 상태이며, 특히 중소기업 등 과반수 노조가 없는 사업장에서는 사실상 근로자대표가 부재한 탓에 유연근로제의 도입이 불가능해지는 문제가 발생한다.

이상 언급된 어려움들은 국내 실태조사에서도 엿보인다. 고용노동부가 전국의 상시근로자 5인 이상 사업체를 대상으로 실시한 「일·가정 양립 실태조사」에 따르면, 유연근무제를 도입하지 않은 기업들은 유연근무제 미도입의 1순위 이유로 '직원, 근태, 근무평정 등 노무관리의 어려움', '거래기업 및 고객과의 관계', '희망(또는 필요한) 근로자가 없어서' 등을 꼽았다(그림 6-10).

지금까지 논의한 여러 어려움에도 불구하고, 선행연구는 유연근로에 대한 근로자와 사용자의 잠재적 수요가 큼을 시사한다. 자연실험(natural experiment) 및 무작위

[그림 6-10] 유연근무제를 도입하지 않은 1순위 이유



자료: 고용노동부, 「2022년 기준 일·가정 양립 실태조사」.

대조시험(randomized controlled trial)을 이용하여 미국의 콜센터 구직자(Mas and Pallais, 2017)와 중국의 IT산업 구직자(He, Neumark, and Weng, 2021)를 대상으로 유연근로에 대한 지불용의를 추정한 연구에 따르면, 상당한 비중의 근로자가 근로시간 및 근로장소에 대한 재량권을 갖기를 원하며, 이를 위하여 임금을 낮출 용의까지 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 Mas and Pallais(2017)의 추정 결과는, 유연근로시간제와 재택근무 일자리에서 정규근로 일자리에 비해 각각 11%, 14% 임금을 인하하더라도, 구직자의 약 25%가 이것에 동의할 용의가 있음을 시사한다.

라. 노동생산성 제고를 위한 유연근로의 필요조건

그렇다면 근로시간 및 근로장소의 유연화가 노동생산성을 제고할 수 있을까? 유연근로가 노동생산성에 미치는 영향을 분석한 신뢰할 만한 실증연구는 많지 않으나, 현존 실증 결과는 유연근로를 통해 노동생산성이 개선될 여지가 있음을 시사한다(표 6-5). 먼저, 콜롬비아에서 데이터 입력 사무원을 모집하여 유연근로를 실험한 Boltz *et al.*(2023)에 따르면, 근로자에게 업무의 시작 및 종료 시점에 대한 재량권을 주었을 때 노동생산성이 약 50%까지 증가하였다. 이 상승분 중 60%는 근로자가 자발적으로

<표 6-5> 유연근로의 노동생산성 효과에 대한 실증연구 사례

연구	Boltz *et al.* (2023)	Bloom *et al.* (2014)	Choudhury, Foroughi, and Larson(2021)	Atkin, Schoar, and Shinde(2023)
분석대상	데이터 입력 사무원	콜센터 상담원	특허심사관	데이터 입력 사무원
국가	콜롬비아	중국	미국	인도
유연화 대상	근로시간	근로장소	근로장소	근로장소
개인성과 측정	가능	가능	가능	가능
노동생산성	50% 증가	13% 증가	4.4% 증가	18% 감소
직무성격	독립적	독립적	독립적	독립적
사무실근무 경험	있음	있음	있음	없음
유연근무 선호	미반영	반영	반영	미반영

휴식시간을 줄이고 근로시간을 효율적으로 작업에 활용함으로써 발생하였으며, 나머지 40%는 비교적 노동생산성이 높은 근로자가 근로시간에 대한 재량권을 활용함으로써 발생한 것으로 나타났다.

한편, 재택 및 원격 근무의 성공사례에 대한 실증연구도 있다. 중국 대형여행사(Ctrip)에서 콜센터 상담원을 대상으로 9개월간 무작위 대조시험을 통해 재택근무를 실험한 결과, 재택근무로 인해 노동생산성이 13% 증가했으며, 이 효과는 재택근무 근로자의 실제 노동투입시간 증가 및 단위시간당 성과의 증가가 결합하여 나타난 것으로 분석되었다(Bloom *et al.*, 2014). 또한 미국 특허청(USPTO)이 특허심사관에게 제공한 원격근무제의 효과를 분석한 결과, 기존 재택근무에서 원격근무로의 전환이 해당 근로자의 성과를 4.4% 증가시킨 것으로 밝혀졌다(Choudhury, Foroughi, and Larson, 2021).

반면, 유연근무의 도입이 오히려 노동생산성을 하락시킨 사례도 존재한다. Atkin, Schoar, and Shinde(2023)가 인도 첸나이에서 데이터 입력 사무원을 공개 모집하여 8주간 무작위 대조시험을 시행한 결과, 재택근무자의 노동생산성이 18% 낮아진 것으로 나타났다. 앞서 언급한 연구들과 달리 이 연구에서 재택근무자의 성과가 저조하게 나타난 이유를 살펴보면, 이 연구에서는 재택근무를 선호하지 않는 구직자에게도 재택근무를 할당하였으며, 구직자가 사무실근무를 통해 충분한 업무경험과 동료 간 네트워크를 형성할 기회가 부족했고, 재택 근무환경이 업무에 몰입하기에 적합하지 않았을 것으로 판단된다.

<표 6-5>에 정리된 이상의 실증근거를 종합해 보면, 유연근무가 노동생산성을 제

고할 수 있기 위해서는 적어도 다음과 같은 필요조건이 충족되어야 할 것으로 보인다. 첫째, 근로자의 직무 성과(또는 근로시간)가 측정 가능하며, 측정된 성과에 비례하여 보상이 주어져야 한다. 현존 실증사례는 공통적으로 직무가 개인별로 독립적으로 수행되고 그 성과를 측정·보상할 수 있는 디지털 체계가 마련된 경우이다. 성과 또는 근무시간이 관측 가능하므로 사용자 입장에서는 근로자의 태업을 걱정할 필요가 없고 근로시간의 관리·감독에 수반되는 어려움이 크지 않다. 또한 측정된 성과에 바탕하여 보상이 이루어지므로, 근로자의 입장에서도 성실히 근무할 유인이 있다.

둘째, 재택·원격 근무의 경우 근로자에게 사무실에서의 업무 경험 및 학습의 기회가 일정 기간 주어져야 한다. <표 6-5>의 사례 중 유연근로로 노동생산성이 증가한 사례들은 사무실에서의 정상근무 경험이 있는 근로자를 대상으로 유연근로를 시행하였거나, 사무실근무와 유연근로를 하이브리드 형태로 병행한 경우이다. 근로자는 사무실근무를 통해 직장 내 교육훈련(On the job training) 등을 통해 업무 관련 지식과 노하우를 습득하고, 업무 수행에 필요한 동료 간 사회적 네트워크를 형성할 수 있다. 이러한 과정을 거친 근로자는 유연근로 환경에서도 업무 수행 및 문제해결에 있어 어려움이 크지 않을 것이다. 반면, 사무실근무 단계를 생략하고 채용 직후 재택근무를 시행한 사례(Atkin, Schoar, and Shinde, 2023)에서는 해당 근로자의 노동생산성이 감소하였다.

셋째, 근로자가 본인의 선호를 반영하여 유연근무에의 참여 여부를 자발적으로 선택할 수 있도록 한다. 근로자 개인마다 유연근무에 대한 선호 및 적합 여부가 다르므로, 노동생산성 향상을 위해서는 본인 스스로 유연근무 참여 여부 및 근무형태를 결정할 수 있어야 한다. 유연근무로 인해 노동생산성이 하락한 Atkin, Schoar, and Shinde(2023)의 사례는 근로자의 선호를 반영하지 않고 임의로 재택근무 여부를 결정한 경우이다.

5. 근로시간 유연화에 대한 노사정의 최근 논의 양상

'근로시간 유연화를 통한 노동생산성의 제고'는 정부와 학계, 재계가 대체로 공감하는 방향으로 판단된다. 고용노동부의 노동개혁 논의기구인 미래노동시장 연구회에서는 지난 2022년 12월에 근로자와 기업의 근로시간 선택권 확대를 강조하며 연장근로시간 관리단위 개편, 선택적·탄력적 근로시간제의 실효성 제고, 근로자의 건강권

확보, 근로시간 관리 체계 강화 등을 권고한 바 있다(미래노동시장연구회, 2022). 이 권고안을 바탕으로 고용노동부는 2023년 3월에 근로시간제도 개편방안을 발표하였다(관계부처 합동, 2023). 이어 5월에 한국경제학회에서 국내 유수 경제학자를 대상으로 실시한 설문조사에서는, 근로시간제도 관련 가장 시급한 개혁과제로 응답자의 60% 이상이 '현재 정부안 또는 이와 유사한 근로시간 유연화 제도 시행' 또는 '현행 유연근로시간제도의 적극 활용 유도'를 선택했다.[11] 또한 9월에는 한국경영자총협회에서 "근로시간 유연화 같은 생산성을 제고할 수 있는 제도 개선을 적극적으로 도모할 필요"가 있다고 주문했다(한국경영자총협회, 2023).

그러나 미래노동시장 연구회의 권고안은 발표 직후부터 노조의 반대에 부딪혔다. 전국민주노동조합총연맹은 중소영세사업장 종사자 및 비정규직 근로자에게 실질적인 근로시간 선택권과 건강권이 보장되지 않을 것이라 지적했으며(전국민주노동조합총연맹, 2022), 청년세대 노동조합인 청년유니온 역시 한국이 장시간 근로 국가임을 고려할 때 연장근로보다는 노동시간 단축에 방점을 두어야 함을 강조했다(청년유니온, 2022). 이후 고용노동부의 근로시간제도 개편안 역시 특정 주에 최대 69시간까지 근로 가능하다는 점이 알려지면서 여론의 강한 반대에 부딪혀 재검토에 들어간 바 있다.

근로시간 유연화에 대한 근로자 측의 강한 반대는 그간의 유연화 방안에서 사용자의 입장만이 강조되었기 때문으로 풀이된다. 즉, 일시적·계절적인 업무량 증가로 사용자 측의 노동 수요가 증가할 때 근로자의 초과근로를 유도하는 방안이 주를 이루었다. 이것은 근로자 입장에서 연간 근로시간을 감소시키는 방향의 유연화가 아니라, 오히려 연장근로의 확대를 통해 연간 근로시간을 증가시키는 방향의 유연화이다. 아직 장시간 근로가 만연하여 근로시간의 단축이 필요하다는 여론이 우세한 상황에서, 연장근로를 용이하게 하는 사용자 주도의 근로시간 유연화에 대한 근로자 측의 반대가 큰 것으로 이해된다.

이렇듯 근로시간을 비롯한 노동시장 관련 의제는 노사 간의 입장이 첨예하게 대립하는 사안이지만, 지난 1998년과 2009년에는 노사정 대타협에 성공한 사례가 있다. 당시의 대타협은 각각 외환위기와 세계금융위기라는 절박한 경제적 상황에 기인하기도 했지만, 여러 개별 사안이 근로자 측과 사용자 측이 서로 양보 및 합의 가능한 형태의 패키지로 마련된 것에 힘입은 바 크다. 1998년 대타협에는 정리해고제와 같은 노동시장 유연화 방안이 도입된 대신 법정근로시간 단축 등 근로시간제도 개편과 임

11 한국경제학회(https://www.kea.ne.kr, 검색일: 2024. 5. 28).

금안정, 사회안전망 확대가 함께 포함되었다. 2009년 대타협에서도 역시 사용자 측이 정리해고를 자제하고 고용유지에 힘쓰는 대신 임금동결·반납 등의 방식으로 근로자 측도 고통을 분담하는 한편, 근로시간 단축을 통한 일자리 나누기가 이루어졌다.[12]

이러한 과거의 타협 성공사례는 앞으로의 근로시간을 비롯한 노동시장 관련 정책 방향에 시사하는 바가 있다. 먼저 근로시간 유연화에 있어 그 주체로서 사용자뿐만 아니라 근로자의 근로시간 선택권이 함께 확대될 수 있는 방안의 탐색이 필요하다. 또한 단일사안에 대한 노사 간 힘겨루기보다는, 근로시간을 비롯하여 고용보호, 임금체계 등 관련된 노동시장 의제가 유기적으로 함께 논의될 때, 근로자와 사용자가 합의할 수 있는 여지의 마련이 보다 용이할 것이다.

6. 소결: 노동생산성 제고를 위한 근로시간 정책방향

본 절에서 살펴본 바와 같이 한국은 여전히 연간 근로시간이 길고 노동생산성은 낮은 국가이므로, 노동생산성 제고를 위한 근로시간 정책이 요구된다. 특히 저출생 심화로 인해 생산가능인구가 크게 감소할 예정임을 감안할 때, 노동생산성 향상의 필요성이 더욱 크다.

노동생산성의 향상은 근로시간의 효율적인 사용 여부에 달려있다. 본 절에서 논의한 바에 따르면, 일반적으로 근로시간이 길어질수록 근로자의 피로가 증가하고 집중력이 감소하여 결국 노동생산성이 하락한다. 반면, 유연근로제도가 잘 설계된 경우 근로자는 주어진 시간을 효율적으로 사용할 수 있고 노동생산성 향상도 동반된다. 따라서 인구감소시대의 근로시간 정책은 근로자의 효율적인 근로시간 활용을 유도하며 자연스럽게 전반적인 근로시간을 단축하는 방향으로 설정되어야 한다.

근로시간 감소를 통한 노동생산성 제고를 위한 전통적인 정책수단은 직접적으로 근로시간 상한을 규제하는 방법이나, 이러한 일률적인 근로시간 규제를 추가적으로 시행할 수 있는 여지는 많지 않다. 주 40시간의 법정근로시간은 대부분의 여타 OECD 회원국에서 채택하고 있는 표준이다. 또한 지난 2018년부터 시행된 주 52시간 상한제도 아직 자리를 잡지 못한 상태에서, 추가적인 법정근로시간 단축에는 현실적인 어려움이 클 것이다. 게다가 지나친 근로시간 총량 규제는 근로자와 사용자의 자유로운 근로시간 운영을 제약하며 오히려 노동생산성을 저해하고 근로자의 소득 감

12 1998년과 2009년 노사정 대타협에 대한 보다 자세한 내용은 이성희(2020)를 참조하라.

소마저 초래할 위험이 있다.

따라서 앞으로의 근로시간 정책은 일률적인 근로시간 규제보다는 근로자와 사용자의 자발적이고 효율적인 근로시간 운영이 가능하도록 하는 노동시장 구조의 마련에 방점을 두어야 하며, 이를 바탕으로 자연스럽게 비효율적인 근로시간을 줄여나가는 방향을 모색해야 한다.

본 절의 논의를 종합하면 다음과 같은 정책방향이 도출된다. 첫째, 정부의 기존 근로시간 개편안의 기본적인 방향을 유지하면서, 근로자 입장을 반영하는 보완을 고려해야 한다. 정부는 근로시간 선택권 확대, 근로자 건강권 보호 및 휴식권 보장, 유연한 근무방식 확산을 골자로 한 근로시간 개편방향을 제시한 바 있다(관계부처 합동, 2023). 이것은 본 절에서 논의한 노동생산성 제고방향에도 부합할 뿐만 아니라, 근로자와 사용자 양측의 동의를 얻을 수 있는 여지가 큰 방향으로 판단된다. 특히 채용 및 해고를 통한 노동투입 조정이 어려운 현실을 고려할 때, 연장근로 또는 유연근로 관리단위의 확대와 같은 사용자 주도의 근로시간 유연화를 지속적으로 추진할 필요성이 있다.

다만, 기존의 근로시간 개편안이 사용자 주도의 장시간 근로에 대한 강력한 반대여론에 부딪혔음을 감안하면, 일반 근로자의 입장을 반영하는 보완을 고려해야 한다. 특히 사용자 주도의 근로시간 유연화에 해당하는 연장근로 또는 유연근로 관리단위의 확대가 장시간 근로의 만연화로 오용되지 않도록 주의해야 한다. 현행 탄력적 근로시간제에 따르면 집중근무시기에 주 최대 64시간까지 근로가 가능하며, 이 상황에서 연장근로 관리의 단위기간을 확대하는 경우 장시간 근로가 지속화되고 근로자의 건강권 및 노동생산성을 저해할 우려가 있다. 따라서 연장근로의 단위기간을 늘리고자 할 경우에는 이에 비례하여 근로시간의 상한 또한 낮추는 한편, 주 40시간을 초과한 연장근로분을 추후 그보다 큰 폭의 근로시간 단축 또는 휴가 제공으로 보상해주는 장치가 필요하다.[13]

둘째, 정부의 기존 근로시간 개편방향에 더하여, 근로자의 효율적인 근로시간 활용을 통해 근로시간 총량을 줄일 수 있는 방향으로 근로시간의 선택권을 확보하도록

---

13 근로자가 자발적으로 동의하는 범위 내에서 사용자 주도의 연장근로를 허용하는 취지에서, 근로자대표제, 투명한 근로시간 기록·관리, 휴가 활성화 등을 잘 시행하는 우수 기업을 정부가 인증하고, 이들을 우선으로 근로시간 정산단위를 분기·반기·년 등으로 확대할 수 있도록 하는 방안도 고려할 수 있다. 비자발적인 연장근로 없이 연장근로에 대한 보상(시간 외 근무수당, 근로시간 총량 단축 및 휴가 제공 등)이 적절히 이루어진다면, 분기·반기·연간 근로시간 총량만 규제하고 세부적인 운영은 개별 기업 단위에서 사용자와 근로자의 자발적인 합의를 바탕으로 이루어지는 것이 이상적이다.

하는 방안이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이, 일반적으로 근로시간이 짧을수록 시간당 노동생산성이 높으며, 근로자가 유연근로에 자발적으로 임하여 근로시간을 효율적으로 사용할 때 비로소 유연근로가 노동생산성 향상으로 이어질 수 있다. 이를 감안하면, 근로자가 스스로 개인의 선호에 따라 소정근로시간(주 40시간 등) 미만의 범위에서 근로시간을 선택할 수 있도록 하는 선택권이 필요하다. 이러한 근로시간 선택권은, 기존 전일제 근로자에게는 자발적인 근로시간 단축을 통한 생산성 제고 및 후생증진을 위한 선택지로 활용될 수 있을 뿐만 아니라, 경력단절 근로자 및 정년 후 근로자에게는 양질의 일자리 취업 기회를 제고하는 수단으로 기능할 것으로 기대된다.

셋째, 노동생산성 제고를 위한 유연근로의 필요조건에 대한 본 절의 논의를 감안하면, 기본적으로 근로자 개개인의 직무성과 또는 근로시간을 측정하고 관리·감독하는 체계 마련이 필요하다. 근로자 개인이 성취한 성과 또는 근로시간이 잘 관리되지 않는다면, 사용자 입장에서는 근로자의 태업과 같은 노무관리의 어려움에 대한 우려가 커지게 되며, 근로자 입장에서는 근로시간을 효율적으로 사용할 유인이 없으므로, 성공적인 유연근로의 확산을 기대하기 어렵다. 따라서 임금 및 성과 관리 체계를 성과 또는 근로시간에 바탕하여 재편할 필요가 있다.

넷째, 일·가정 양립에 맞춰져 있는 유연근로에 대한 기존의 정책적 초점을 생산성 제고방향으로 전환해야 한다. 현재 정부는 유연근로 확산을 지원하기 위해 여러 지원사업을 실시하고 있으나, 지원대상을 주로 일·가정 양립 목적의 일부 단축근무자 집단에 한정하고 있다.[14] 그러나 생산성 제고의 필요성은 모든 근로자에게 있으므로, 유연근로 지원사업의 대상을 근로자 전반으로 확대해나가야 한다.

특히 중소·중견 기업의 유연근로 인프라 조성 지원을 확대할 필요가 있다. 생산적인 유연근로를 위해서는 근로시간 및 성과 관리 체계와 업무상 소통을 위한 디지털 인프라가 필수적이지만, 이것은 중소기업에는 큰 비용부담으로 작용한다. 따라서 유연근로의 확산을 위해서는 중소기업 위주로 적합한 업종 및 대상을 선정하고, 노무관리와 유연근로 운영에 필요한 체계 마련 지원을 고려할 수 있다.

---

14 이러한 사업으로는 대표적으로 일·가정 양립 환경개선 지원 사업(유연근무를 활용한 중소·중견 기업에 장려금을 지원하거나 인프라 설치비용을 지원)과 워라밸일자리 장려금 사업(전일제 근로자가 임신·육아·가족돌봄·질병 등의 사유로 근로시간을 단축할 수 있도록 허용한 사업주에게 장려금을 지급)이 있다. 이러한 지원사업의 참여자는 사실상 여성 및 육아기 근로자 등 일부 특정 집단에 한정된다.

제4절 생산성 향상을 위한 임금체계 개편

1. 한국 임금체계의 연공성과 이연임금체계

보상(compensation)과 유인(incentive)은 근로자의 행동을 변화시켜 생산성에 영향을 준다(Lazear, 2018). 그리고 임금체계[15]는 근로자에 대한 보상과 유인을 규정하는 핵심적인 요소 중 하나로, 근로자의 근로의욕, 노력, 숙련 투자 등의 결정에 영향을 끼쳐 생산성을 변화시킨다. Safelite Auto Glass 회사에서 시간급(hourly wage) 대신 개수급(piece rate)[16]을 채택하면서 생산성이 44% 증가한 사례(Lazear, 2000)는 임금체계가 생산성에 큰 영향을 줄 수 있음을 단적으로 보여준다.

하지만 임금체계가 근로자의 행동에 미치는 영향은 기업의 생산환경에 따라 달라질 수 있기에, 특정한 기업에서 효과가 있었던 임금체계가 다른 기업에서도 같은 효과를 낸다고 볼 수는 없다. 임금체계는 본질적으로 개별 기업이 자신의 경영환경에 맞게 구축해야 하며, 특정한 임금체계의 도입이 직접적인 정부 정책의 영역이라고 보기는 어렵다.

그럼에도 불구하고 임금체계 개편은 오랫동안 정책적 노력의 대상이었다. 공공부문 호봉제 개선을 위한 노력은 최소한 1998년까지 거슬러 올라가며(이장원 외, 2023), 2006년 제1차 고령자 고용촉진 기본계획이 수립될 때도 임금체계 컨설팅 비용 지원과 임금피크제 보전수당 도입이 핵심적인 정책 요소였던 바 있다. 최근에는 2023년에 수립된 제4차 고령자 고용촉진 기본계획(고용노동부, 2023. 2. 7)과 2024년 2월 경제사회노동위원회 산하에 구성된 인구구조 변화 대응 계속고용위원회에서 임금체계 개편 및 중고령층 노동시장 참여 확대를 주요한 주제로 다루고 있다(경제사회노동위원회, 2024).

임금체계에 관한 정책적 논의가 계속된 이유는 한국의 임금체계가 다른 국가와 비교하여 연공성[17]이 크기 때문이다(황수경 외, 2005; 경제사회발전노사정위원회, 2017;

---

15 임금에 대한 논의는 크게 임금수준(pay level)과 임금체계(pay structure)로 나뉘며, 임금체계는 다시 임금산정형태, 임금구성항목, 그리고 임금결정체계로 구성된다(경제사회발전노사정위원회, 2017, p.1). 따라서 임금체계란 기본급을 어떠한 기준으로 설계할 것이며, 여러 가지 임금의 항목들을 어떻게 구성할 것인가에 대한 논의를 포괄한다.

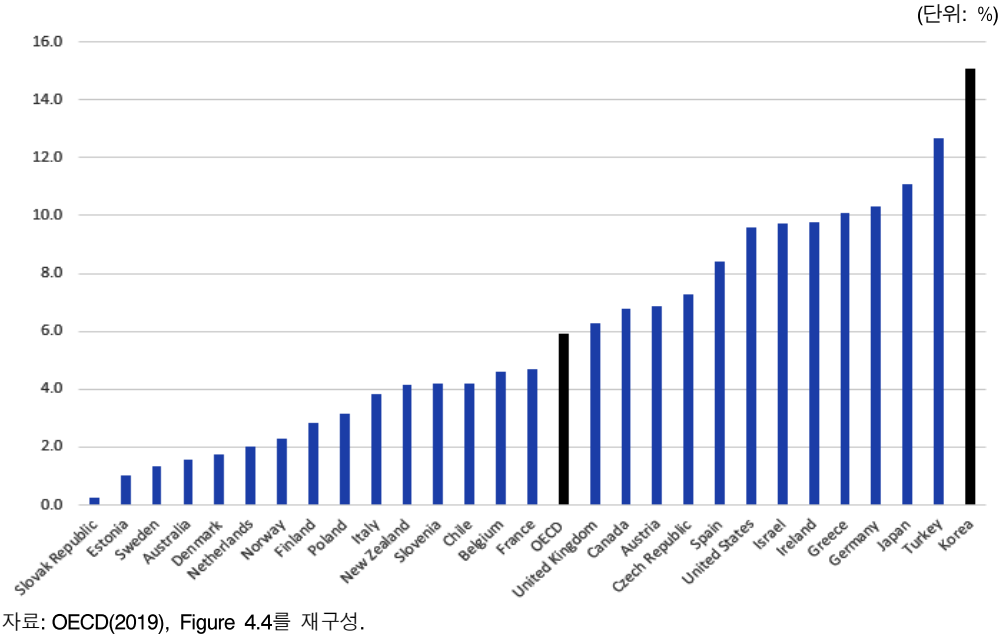
16 근로자의 보상이 근로자의 생산량에 따라 결정되는 임금체계.

17 임금체계의 연공성은 제도적 의미로는 호봉제의 활용, 실질적 의미로는 숙련이나 생산성 향상이 없음

OECD, 2019; Lee, 2021 등). OECD(2019)는 성, 숙련, 교육연수, 직업 등의 정보를 통제한 후, 근속과 임금의 관계를 분석하였다. 분석 결과, 근속 10년차 대비 근속 20년차 근로자의 근속으로 인한 임금상승률은 15.1%로, 미국(9.6%)이나 OECD 평균(5.9%)에 비하여 크게 높았다(그림 6-11). 해당 수치는 횡단면 분석을 통한 비교이기에 선택편의 등의 영향을 받아 엄밀한 의미의 연공성과는 차이가 있을 수 있다. 하지만 최근의 노동패널자료 및 Altonji and Shakoto(1987) 및 Topel(1991)에서 제시된 방법론을 이용하여 더욱 엄밀하게 근속에 의한 임금상승률을 추정한 연구들 역시 근속이 임금에 미치는 효과가 미국보다 한국에서 더 크다고 보고한다(Lee, 2021; 홍병진・김평식, 2023).

생산성과 무관하게 근속에 의하여 임금이 증가하는 이유로 가장 널리 받아들여지고 있는 설명은 이연임금체계(Deferred Compensation) 이론이다(Lazear, 1979). 일반적으로 이연임금체계는 [그림 6-12]로 설명된다. [그림 6-12]의 푸른 실선은 생애주기에 따른 생산성의 변화, 붉은 점선은 생애주기에 따른 임금의 변화를 표현한 것이다.

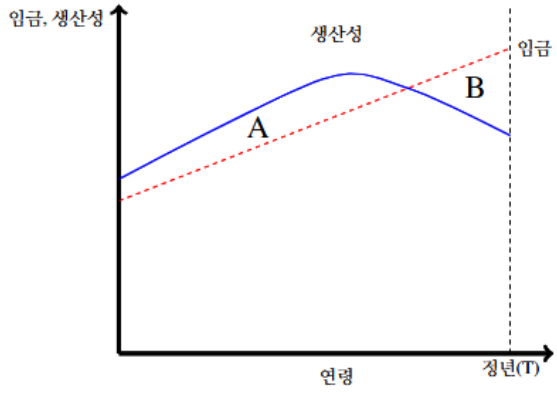
[그림 6-11] 근속 10년차 대비 근속 20년차 임금상승률



자료: OECD(2019), Figure 4.4를 재구성.

에도 근속연수 증가에 따라 임금이 상승하는 것을 뜻한다(이성희・김동배, 2017).

[그림 6-12] 연공임금체계와 정년



위의 그림에서 개별 근로자는 생애 전반부(A 영역)에서는 생산성보다 낮은 임금을 받지만, 생애 후반부(B 영역)에서는 생산성보다 높은 임금을 받으며, 정년(T)과 생애 임금은 A영역과 B영역의 크기가 일치하는 수준에서 결정된다.

매기 근로자의 생산성과 임금을 일치시키지 않는 이유는 그것이 생애주기 전체에 걸쳐 생산성 향상을 촉진하기 때문이다(Lazear, 1979). 근로자가 매기마다 자신의 생산성만큼의 임금을 받는다면, 근로자는 설령 근무를 태만히 하다가 적발되어 해고된다고 할지라도 다른 기업에서 자신의 생산성만큼의 임금을 받을 수 있다. 그러나 이 연임금체계하에서는 기업에서 해고된다면 자신이 미래에 받을 수 있는 보상을 받지 못하기 때문에, 근로자는 해당 기업에 남아 열심히 일할 유인이 주어진다. 따라서 이 연임금체계는 생애 전 기간에 걸쳐 근로자에게 열심히 일할 유인을 제공하며, 경제 전체의 생산성 제고에 도움이 된다.

단, 이연임금체계가 생산성을 제고하려면 여러 조건이 충족될 필요가 있다. 가령 기업은 B영역의 근로자에게 과거에 약속한 임금을 지급하지 않을 유인이 존재하므로, 생애주기에 걸친 임금계약은 구속력이 있어야 한다. Huck *et al.*(2011)의 실험 연구에 의하면, 기업이 근로자의 생애 초반부에 제시한 임금을 생애 후반부에 바꿀 수 있을 경우, 근로자가 이연임금체계에서 생애 후반부에 보상을 얻으리라는 약속에 대한 신뢰를 잃으면서 생애 전 기간에 걸친 노력 수준이 떨어져 비효율성이 발생한다. 또한 기업이 오랫동안 유지될 확률이 높지 않다면 이연임금체계가 유지되기 어렵다(강창희 외, 2016). 단, 이러한 조건이 충족된다면 이연임금체계는 생산성 향상에 도움이 될 수 있다. 특히 체계적인 인사평가 시스템을 갖출 역량이 부족하거나 근로자

개개인의 생산성을 관찰하기 어려워 직접적으로 성과를 보상하기 어려운 상황에서는 더욱 그러하다. 이는 과거 개인별·고과별 임금관리가 거의 이루어지지 않았던 1990년대 중반 이전의 한국 기업(박우성·노용진, 2001)에서 왜 연공형 임금체계가 지배적이었는가에 대하여 시사하는 바가 있다.

2. 연공적 임금체계와 중고령층 고용 불안정

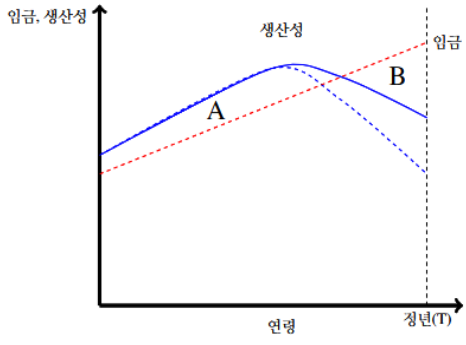
이연임금체계가 생산성 향상에 기여한다면, 왜 생산성 향상을 위하여 임금체계 개편을 논의해야 하는가? 이는 이연임금체계가 경제환경의 변화에 취약하며, 급변하는 경제상황 속에서 중고령층의 고용 불안정을 야기하여 경제 전반의 생산성에 악영향을 줄 수 있기 때문이다.

경제환경이 변화할 때 이연임금체계는 중고령층 고용 불안정의 원인이 될 수 있다. 이연임금체계하에서 기업은 생애 임금과 생애 생산성의 합을 일치시키는 생애 임금곡선 및 정년을 계산하여야 한다. 앞서 생애 임금계약이 구속력 있게 유지되지 않는다면 이연임금체계가 유지되기 어렵다는 논의(Huck *et al*., 2011)를 고려할 때, 생애 임금계약의 수정은 어렵다. 그러나 기술 변화 등 외생적 충격이 고령 근로자의 생산성을 예상보다 낮춘다거나(그림 6-13-A의 푸른 점선), 정년연장 등으로 인하여 초기에 계획한 T시점보다 더 오랫동안 고용을 지속하여야 하는 등의 일이 발생한다면(그림 6-13-B) 초기의 예측과 달리 A영역에 비하여 B영역의 넓이가 더 넓어지게 된다. 이때 기업은 생애 후반부의 임금함수를 조정하여 A와 B영역의 넓이를 다시 일치시키거나, 특별히 생산성이 높은 근로자만을 남기고 그 외의 근로자는 해고할 유인이 존재한다. 특히 구속력 있는 임금계약이 체결되어 생애 후반부의 임금함수를 신축적으로 조정하기 어려운 상황이라면 더욱 그러하다. 이는 산업과 기술의 급격한 변화 및 고령화로 인한 정년연장 압박에 직면하고 있는 한국경제에서 연공적 임금체계가 고용 불안정을 촉발할 수 있음을 시사한다.

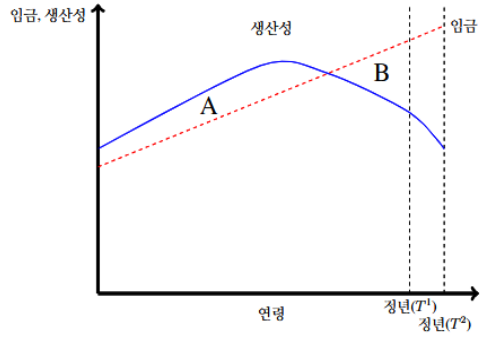
한국 노동시장에서 중고령층 고용 불안정이 심각하다는 점은 널리 알려져 있다. 2016년부터 단계적으로 정년이 60세 이상으로 의무화되었지만, 주된 일자리에서의 퇴직은 법정 정년보다 이른 시기에 이루어지는 경우가 많다.

이러한 중고령층 고용 불안정은 타국에 비하여도 큰 편이다. 제2절에서 소개된 바와 같이 미국과 비교할 때 한국의 50대 근로자의 중위 근속연수가 훨씬 짧다. 또한

[그림 6-13-A] 생산성의 변화



[그림 6-13-B] 정년연장



50~60대에도 계속하여 중위 근속연수가 증가하는 미국과 달리 한국에서는 중위 근속연수가 하락한다(한요셉, 2024). 이는 주된 일자리에서의 조기 퇴직으로 인하여 현 일자리에서의 근속이 짧아졌음을 의미한다.

이연임금체계는 중고령층이 주된 일자리에서 퇴직한 후 새로운 일자리를 찾는 데 어려움을 겪게 한다. Hutchens(1986, p.439)는 기업이 "고령층 근로자를 고용하지만 새롭게 채용하지 않는(employ older workers but tend not to hire new old workers)" 현상을 지적하며 이를 이연임금체계로 설명하였다. 그에 의하면 이연임금체계는 고용의 고정효과를 발생시키며, 따라서 기업은 고용할 수 있는 기간이 많이 남아 있는 근로자를 더 선호한다. 미국이나 영국, 홍콩 등의 실증연구 역시 연공적 임금체계의 요소를 가진 기업일수록 고령자 신규채용이 적다고 보고한다(Hutchens, 1986; Heywood *et al*., 1999; Daniel and Heywood, 2007).

실제로 주된 일자리에서 퇴직한 중고령층 근로자에게, 유사한 정규직 신규채용 기회는 제한적이다. Hutchens(1986)가 제안한 채용 기회 지수($I=\frac{\text{신규 채용자 중 55세 이상의 비율}}{\text{55세 이상 근로자 비율}}$)를 활용하여 중고령층 근로자의 신규채용 기회를 분석하였다. 이 지수의 값이 1일 경우 기업은 현재 고용하고 있는 인적 구조를 유지하는 만큼 고령자를 신규채용한다는 의미이며, 값이 낮을수록 고용에 비하여 채용 기회가 적음을 뜻한다. 2022년 고용형태별 근로실태조사 자료를 이용하여 산업·직업·사업체 규모·정규직 여부별로 집단을 나누어 채용 기회 지수를 추정한 결과, 300인 이상 사업체의 정규직에서는 해당 수치의 평균이 0.31이었으나 300인 이상 사업체의 비정규직에서는 0.82였으며, 5인 미만 사업체의 비정규직에서는 0.86이었다.[18] 이는 한국 노동시장에서 대기업 정규직은 중고령층 신규채용 수요가 현저히 낮지만, 비정규직 중고령층 채용 수요는 상당히

크다는 것을 보여준다.[19]

정규직 중고령층 신규채용 수요가 낮기에, 주된 일자리에서 빠르게 퇴직한 50~60대 중고령층은 퇴직 이전보다 훨씬 저숙련 일자리로 옮겨간다. 실직 이전과 재취업 이후의 직업을 비교할 때, 50대 이후에 퇴직한 남성은 과거에 비하여 훨씬 분석・사회・서비스 직무의 요구 수준이 낮고 반복・신체 직무의 요구 수준이 높은 직업으로 이행한다(김지연, 2023). 일반적으로 분석・사회 직무의 요구 수준이 높은 직업들이 고숙련 일자리이며, 반복・신체 직무의 요구 수준이 높은 직업들이 저숙련 일자리임을 고려할 때, 이는 곧 실직 이후 고숙련 일자리에서 저숙련 일자리로 이행한다는 것이 된다. 이러한 현상은 특히 실직 이전에 고숙련 직업에 종사하였던 사람일수록 두드러진다(김지연, 2023).

종합하자면, 한국의 중장년층 근로자들은 주된 일자리에서 빨리 퇴직하며, 퇴직 이후에는 자신이 과거에 축적한 인적자본을 활용하기 어려운 일자리로 옮겨간다. 이처럼 주된 일자리에서 빠르게 퇴직한 후 저숙련 일자리로 옮겨가는 현상은 숙련과 인적자본의 손실로 이어져 사회 전반적인 생산성의 손실을 야기한다. 한국의 연공적 임금체계는 이러한 현상에 영향을 끼쳤을 가능성이 있다. 따라서 고령화로 인하여 2014년에 정년이 연장되었고, 앞으로 더욱 연장될 것이라고 기대되는 우리 노동시장의 현실과 기술 변화 추세를 고려한다면, 중고령층 근로자들이 주된 일자리에서 더 오래 일할 수 있는 여건 조성을 위하여서는 연공적인 임금체계의 개선과 유연성 증대가 필요하다는 판단을 내릴 수 있다.

3. 임금체계의 연공성 완화를 위한 정책 제언

지금까지의 논의를 통하여 임금체계의 연공성을 완화할 필요가 있다는 방향성을 도출할 수 있으나, 정책적 개입 수단은 제한적이다. 임금체계는 기업의 내부적 인사결정의 영역이기 때문에, 정책적으로 강제하기 어렵다. 특정한 임금체계가 모든 기업에 적용되는 해답이기는 어렵다는 점을 고려할 때, 임금체계의 몇몇 요소들을 겨냥하

---

18 Hutchens(1986)는 신규채용자를 5년 전에 일하지 않았거나 5년 전과 비교하여 직업・산업이 달라진 사람으로 정의하였으나, 본고에서는 신규채용자를 근속 5년 미만인 사람으로 정의하였다. 평균을 계산할 때는 Hutchens(1986)를 따라 집단별 남성 45~59세 근로자 규모로 가중평균한 값으로 계산하였다.

19 Hutchens(1986)는 산업・직업별로만 집단을 구성하였고 자료의 시기나 신규채용자의 정의 등에서 차이가 있기에 직접적인 비교는 무리가 있지만, 해당 연구에서 지수가 0.4 미만인 집단의 비율은 2%, 0.8 이상인 비율은 9.7%였다.

여 보조금 또는 세제 혜택을 주는 것은 또 다른 왜곡을 발생시킬 수 있다. 따라서 직접적 개입은 공무원과 공기업 및 공공기관 등 공공부문으로 한정되어야 할 것이며, 그 외 부문에 대한 정책방향은 기업이 각자의 환경에 맞춰 최적의 임금체계를 탐색 및 구축하기 쉬운 환경을 조성하는 간접적 지원일 필요가 있다.

가. 공공부문의 임금체계 개편 관련 정책 제언

정부의 직접적 정책 영역인 공공부문의 임금체계 개편의 과정은 바람직한 임금체계 개선의 전범(model case)을 제시하는 과정일 필요가 있다. 이장원 외(2023)는 성공적으로 임금체계를 개편한 H공사의 사례를 소개하였는데, 해당 기업의 임금체계 개편에서 중요한 역할을 한 것 중 하나는 먼저 임금체계를 개편한 기업의 사례를 통하여 구성원들의 우려를 불식시키고 동의를 이끌어내는 과정이었다. 즉, 특정 기업이 성공적으로 임금체계를 개편한 것 자체가 외부에 긍정적 외부효과(positive externality)를 일으킬 수 있는 것이다. 또한 새로운 보상체계가 근로자나 구직자의 선호에 부합한다면 이직 등의 경로를 통하여 민간부문에 영향력을 주는 효과도 기대할 수 있다.

다만, 공공부문의 임금체계 개편 과정은 단순한 기본급 체계의 변화를 넘어서 기업 내부의 인사관리 시스템 전반이 임금체계와 조응하도록 변화하는 과정이어야 한다(경제사회발전노사정위원회, 2017). 여기에는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 단순한 기본급 체계의 변화만으로는 임금의 연공성 완화라는 목적을 달성하기 어렵다. 가령 박희준(2018b)에 의하면 기업 단위에서 직무급의 시행이 연공성을 완화하지 못하였는데, 이는 기본급의 형식적 외피보다는 운영 과정이 중요함을 시사한다. 둘째, 임금체계는 채용을 비롯한 인사관리 전반과 정합성을 이루며 형성되어 왔기에, 임금체계가 성공적으로 정착하기 위하여서는 인사관리의 다른 요소들도 변화하여야 할 필요가 있다. 가령 동일한 과정을 거쳐서 입사한 직원들이 서로 다른 직무에 배정되었다는 이유로 임금의 차이가 크다면, 서로 다른 직무에 배정된 사람들 간의 반발이 생길 수 있다. 또한 잦은 순환보직의 과정에서 임금의 변동성이 심해진다면 합리적인 임금체계라는 평가를 받기 어려울 것이다. 직무와 직급의 배정 및 운영 과정에서도 변화가 필요하다. 가령 박희준(2018a)은 임금의 연공성 중 60%가량이 승진을 통하여 발생한다고 지적하였는데, 인사관리의 변화 없이 근속에 따라 승진하여 새로운 직무가 배정되는 방식으로 운영된다면 임금체계의 변화 그 자체는 연공성 완화 효과가 제한적일 수 있

다. 이러한 점을 고려할 때, 공공부문의 임금체계 개편은 인사관리 전반에 걸친 변화의 일부분이어야 하며, 채용과 승진 등의 변화가 필수적으로 동반되어야 한다.

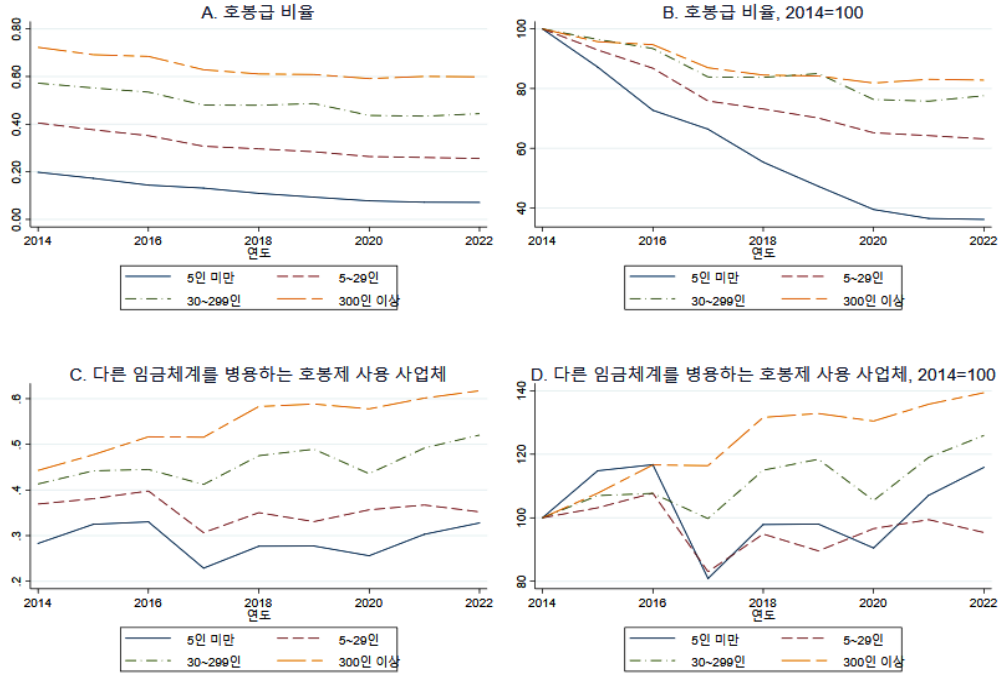
나. 민간부문 임금체계 개편 관련 정책 제언

1) 임금체계 관련 정책의 방향성

민간부문의 임금체계에 관한 정부 정책은 특정한 임금체계의 도입보다는 개별 기업이 자신에게 맞는 임금체계를 구축하기 쉬운 환경 조성을 목표로 할 필요가 있다. 가령 법적·제도적 장벽 등으로 인하여 각 기업이 효율적인 임금체계를 탐색하기 위하여 임금체계를 변화하는 데 드는 비용이 과도하거나, 개별 기업에 적합한 임금체계 도입 및 운영에 필요한 외부 여건이 갖춰지지 못한다면, 임금체계 개편의 필요성이 있는 기업이 임금체계를 바꾸지 못하여 비효율이 발생할 수 있다. 따라서 정부는 임금체계 개편을 촉진하기 위한 제도적 여건을 조성하고 직무별 시장임금정보와 같은 공공재를 공급하는 등의 간접적인 지원에 집중하여야 한다.

최근 노동시장에서 연공성이 완화되는 징후가 관찰된다는 것을 고려할 때, 임금체계 개편을 촉진하는 간접적 지원을 통하여 연공성 완화 추세를 가속할 수 있으리라고 생각된다. 사업체 노동력조사 부가조사 자료에 의하면 연공성의 형식적 요소인 호봉급을 사용하는 사업체의 비중은 감소하고 있다. 호봉급을 계속 사용하는 사업체 중에서도 30인 이상 사업체에서는 직능급·직무급·기타급 등 다른 임금체계를 병용하는 비율이 증가하고 있다(그림 6-14). 또한 기타급과 2개 이상의 임금체계를 사용하는 종합급 사용 사업체의 비중이 확대되는 등(부도 6-2), 각 기업의 상황에 맞는 임금체계를 탐색하고 이에 맞추어 변화하는 양상이 관찰된다. 연공성의 형식적 요소인 호봉급 사용 비율의 감소와 함께, 이선호(2023)는 실질적 의미의 연공성, 즉 근속에 따라 임금이 증가하는 정도 역시 2010년대 후반에 감소 추세를 보인다고 지적하였다. 따라서 연공성 완화를 위하여 인위적으로 특정한 임금체계를 도입하기보다는 임금체계 변화의 여건을 조성하여 노동시장의 연공성 완화 추세를 가속하는 것이 적절한 방향성이라고 생각된다.

[그림 6-14] 호봉급 활용의 변화(2014~22년)



자료: 고용노동부, 「사업체 노동력조사 부가조사」, 2014~22.

2) 임금체계 개편을 위한 제도적 비용 감축

임금체계 개편 촉진을 위한 구체적 정책으로는 우선 임금체계 개편 과정의 제도적 비용 감축을 들 수 있다. 임금체계의 변경은 취업규칙 불이익 변경에 해당하기 때문에, 근로기준법 제94조 제1항에 따라 근로자의 집단적 동의가 필수적이다. 오랫동안 근로자의 집단적 동의가 없어도 사회통념상 합리성이 존재할 경우 취업규칙의 불이익 변경이 가능하였으나, 최근 대법원은 이 법리를 폐기하고 집단적 동의권 남용 법리로 대체하였다(대법원 2023. 5. 11. 선고2017다35588, 2017다 35596 병합 판결). 아직 집단적 동의권 남용 법리의 구체적인 판례가 축적되지 않은 상황이나, 이 법리가 기존의 사회통념상 합리성론에 비하여 취업규칙 불이익 변경의 인정폭을 좁게 할 것으로 생각된다(서희원, 2023; 전별, 2023; 문준혁, 2024a 등). 또한 기존에 판례가 축적된 법리가 새로운 법리로 대체되면서 예측 가능성 및 법적 안정성이 저하된 상황이다(서희원, 2023). 이러한 법적·제도적 환경은 임금체계 개편의 제도적 비용과 불확실성을 높여 임금체계 개편 시도를 줄이고 개별 기업이 보수적으로 대응하게 할 개연성

이 있다. 따라서 취업규칙 불이익 변경 금지가 가지는 순기능을 유지하면서도 임금체계 개편의 제도적 비용을 줄이는 방법을 모색하기 위한 사회적 논의가 필요하다.[20]

3) 임금정보 제공 강화

또 다른 간접적 지원의 방법은 직무별・직업별 임금정보 제공을 강화하고, 더욱 세분화된 임금통계를 제공하는 것이다. 세분화된 임금통계와 표준화된 직무정보의 공급은 직무 중심 시장임금체계가 작동하기 위한 전제조건으로(이장원 외, 2015), 개별 기업의 효율적인 임금체계 도입 및 운영을 촉진하는 공공재로 이해할 수 있다. 또한 임금 투명성(pay transparency)과 관련된 최근 연구들은 임금정보, 특히 기업 내 상위 직급의 임금에 관한 정보(vertical pay transparency)나 다른 기업의 임금에 관한 정보(cross-firm pay transparency)의 공급이 그 자체로 근로자의 근로의욕을 증대시키고 정보 마찰(information friction)을 줄여 생산성을 증진할 수 있음을 시사한다(Cullen, 2024). 이와 관련하여 최근 직종 중・소분류별 임금 통계의 제공 범위가 124종(중분류 51종, 소분류 73종)에서 183종(중분류 51종, 소분류 132종)으로 세분화된 것(고용노동부, 2023. 8. 28)은 의미 있는 진전이며, 임금직무정보시스템(wage.go.kr)을 통하여 맞춤형 임금정보도 제공되고 있다. 하지만 수요가 큰 직급별 임금 관련 자료는 아직 제한적으로만 가능하며, 표본 규모의 한계로 인하여 직종・산업・성별・경력 등을 다양하게 조합하여 임금정보를 제공하지는 못하고 있다. 매년 모든 사업체를 바탕으로 조사하는 고용형태별 근로실태조사의 특성상 더욱 자세한 정보를 제공하기 어렵다면 영국 급여벤치마킹(Pay Benchmarking)의 방식처럼 특정 셀의 표본 수가 적을 경우 표본 수를 명시하고 제한적인 정보만 제공하거나(경제사회발전노사정위원회, 2017, p.232), 매년 특정 산업을 골라 실태조사를 시행하여 추가적인 정보를 제공하는 등의 방법을 검토해 볼 수 있다.

또한 공공기관의 임금체계 개편 과정에서 얻어진 임금정보를 공유한다면 민간 노동시장의 임금체계 개편에 필요한 추가적인 정보를 제공할 수 있을 것이다. 직무급의 원활한 운영을 위하여서는 시장에서 직무에 부여하는 가치에 관한 정보가 필수적이다. 따라서 공공부문에서 각 기업이 특정한 직무에 부여하는 가치에 대한 정보를 공

---

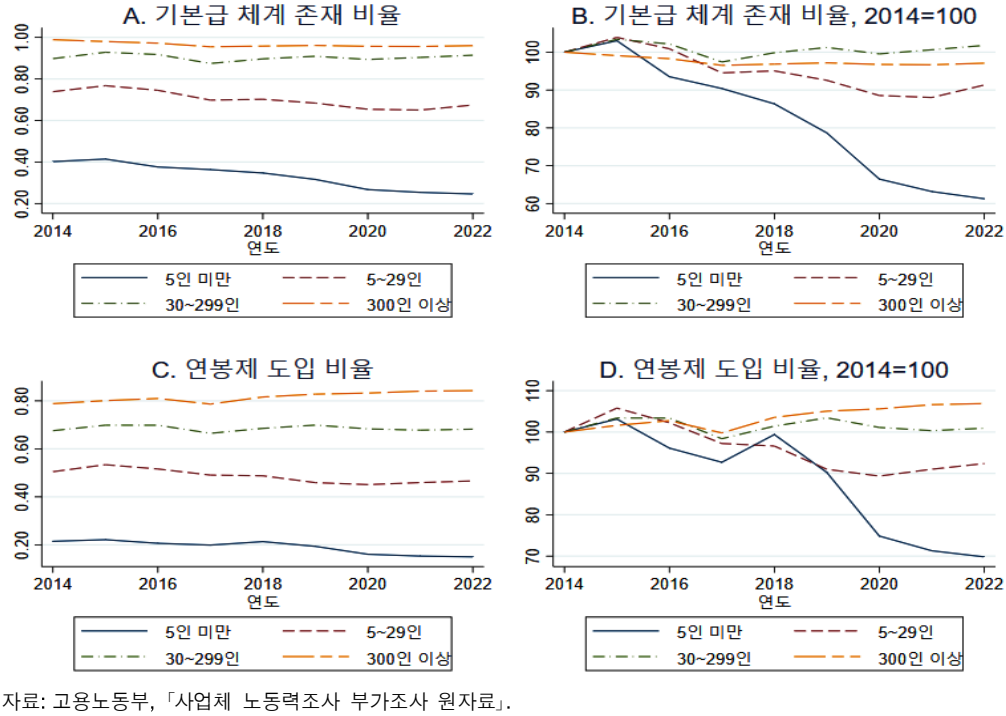
20 독일과 프랑스 등 유럽 국가의 경우 임금 및 근로조건의 변경은 단체협약 및 근로계약의 영역이며 취업규칙의 역할이 한국과 다르기에(문준혁, 2024b) 직접적인 비교는 어렵다. 한국과 비교적 유사한 체계를 가진 일본의 경우 사회통념상 합리성이 있을 경우 취업규칙의 불이익한 변경을 유효하다고 판단한다(임종률, 2022; 문준혁, 2024b). 따라서 한국에 비하여 임금체계 변경이 용이하다고 평가할 수 있다.

개하는 것은 직무급 형태로의 임금체계 개편을 모색하는 민간부문에 의미 있는 참고 자료를 제공할 수 있을 것이다. 이를 위하여서는 공공과 민간의 임금에 관한 정보가 통합적인 체계를 갖추어 관리될 필요가 있다. 이장원 외(2023)는 현재 공공부문을 제외하고 조사하는 고용형태별 근로실태조사와 동일한 방식으로 공공기관 종사자 임금조사를 정례화하자고 제안한다. 공무원과 공공기관의 직무 및 임금에 관한 통계를 민간 노동시장의 임금통계와 통합하여 관리한다면 공공의 자료와 경험을 민간과 공유하는 데 도움이 될 수 있다.

4. 보론: 소규모 사업체의 임금체계에 관한 논의의 필요성

지금까지 생산성 향상을 위한 임금체계의 연공성 완화의 필요성과 정책과제를 논의하였다. 그러나 소규모 사업체의 경우, 연공성의 형식적 요소인 호봉제의 사용 비율이 현저히 낮으며(그림 6-15) 근속 역시 짧기에(표 6-1), 임금체계의 연공성이 핵심

[그림 6-15] 기본급 체계 존재 및 연봉제 도입 비율의 변화(2014~22년)



자료: 고용노동부, 「사업체 노동력조사 부가조사 원자료」.

적인 쟁점이 되기는 어렵다. 하지만 사업체 규모에 따른 생산성 격차(고영선, 2024) 문제를 생각한다면, 생산성 향상을 위한 논의 과정에서 대규모 사업체에만 집중하는 것은 불완전하다. 따라서 소규모 사업체의 임금체계에서 생산성 향상과 관련된 이슈를 조망하면서 본 절을 끝맺고자 한다.

소규모·저임금 사업체의 경우 임금체계가 정립되어 있지 않은 경우가 많으며, 특히 최근 그 비중이 확대되고 있다. 사업체 노동력조사 부가조사 자료에 의하면, 2022년 5인 미만 사업체에서 기본급이 존재하는 비율은 2014년의 60%가량에 불과하였으며, 30인 미만 사업체에서도 기본급 체계가 존재하는 비율은 점점 떨어지고 있다(그림 6-15). 호봉급, 직무급, 직능급 등 임금체계의 형태를 막론하고 사용 비율이 낮아지고 있으며(부도 6-1, 부도 6-2), 연봉제의 활용 역시 감소하고 있다(그림 6-15). 물론 정형화된 임금체계를 마련하는 것은 상당한 고정비용이 들어가는 일이기에 소규모 사업체에서 임금체계가 존재하지 않는 비중이 높은 것 자체는 자연스러울 수 있으나, 감소세가 뚜렷한 것이 눈에 띈다.

임금체계가 정립되어 있지 않은 소규모·저임금 사업체에서는 숙련의 평가와 보상이 제대로 이루어지지 않고 있다고 평가된다(신경아 외, 2013; 강창희 외, 2016). 설문조사와 인터뷰를 통하여 한국의 여성 비정규직의 임금을 조사한 신경아 외(2013)에 의하면, 비정규직의 임금 산정은 많은 경우 "합리적인 체계성을 결여"(신경아 외, 2013, p.130)한 형태로 이루어지며, 포괄임금제를 적용받는 경우가 많다. 강창희 외(2016) 역시 한국 2차 노동시장의 임금체계가 소득보장이 배제되어 있으며, 직무와 경험·근속 등 숙련 요소가 배제되어 있다는 결론을 내린다.

숙련의 평가와 보상이 제대로 이루어지지 않는 임금체계는 생산성에 부정적인 영향을 줄 수 있기에, 임금체계가 형해화되는 추세에 대한 정책적 관심이 필요하다. 그러나 그 영향을 받는 근로자의 규모에 비하여, 소규모 사업체의 임금체계에 관한 논의는 과소하다. 현재 임금체계가 존재하지 않는 소규모 사업체에서 임금이 어떻게 결정되며, 그것이 근로자와 기업의 생산성에 어떠한 영향을 끼치고 있는가에 관한 연구는 충분히 축적되어 있지 못하다. 따라서 실태조사 등을 통하여 소규모 사업체들의 현황에 대한 정보를 축적하고, 이를 바탕으로 구체적인 개선점을 모색할 필요가 있다.

마지막으로 포괄임금제에 관한 논의를 덧붙이고자 한다. 포괄임금제는 "연장근로수당, 야간근로수당, 휴일근로수당 등이 임금에 이미 포함되어 지급되어 있으므로 별

도의 지급청구를 부인하는 임금제도"(정동관 외, 2016, p.i)를 의미한다. 이러한 포괄임금제는 임금체계가 정립되지 않은 소규모 사업체(신경아 외, 2013)뿐 아니라 100인 이상 사업체에서도 널리 활용된다(정동관 외, 2016). 포괄임금제하에서 사용자는 근로시간을 관리할 유인이 적으며, 장시간 근로에 대한 한계비용이 낮기에 장시간 근로를 촉진할 수 있다. 실제로 실태조사를 통하여 100인 이상 사업체의 사무직 근로시간과 포괄임금제의 관계를 살펴본 정동관 외(2016)에 의하면 포괄임금제는 초과근로와 양의 상관관계를 가진다. 이를 앞선 제3절의 내용과 연결하면, 장시간 근로를 자극하여 생산성에 부정적인 영향을 줄 수 있음을 의미한다. 그러나 포괄임금제의 경제학적 함의에 관한 실증적 연구는 충분하지 않아 향후 추가적인 분석과 논의가 필요하다.

제5절 노동시장 개혁의 비전과 전략

비록 노동시장 개혁은 지난한 과제이지만, 여러 성공사례들도 존재한다. 우리나라로 한정하여 살펴보더라도 과거 외환위기나 글로벌 금융위기의 극복 과정에서 노사정 대타협이 이루어진 바 있다. 대체로 국가적 차원의 경제위기나 실업난 등이 개혁의 실마리를 제공하는 것이 일반적이다. 하지만 그 경우에도 사회적 협의체에서 미리 논의되었던 개혁이 동력을 얻어 실행된 것으로 이해할 수 있다. 물론 사회적 대화의 토양이 충분하다면, 위기 이전에도 미래를 대비하는 차원의 개혁이 가능할 것이다.

현재 우리나라는 유연성과 안정성을 강화하기 위한 노동시장 개혁이 시급한 상황인바, 본 장에서는 고용보호제도와 근로시간 규제 및 임금체계 개편을 중심으로 논의하였다. 먼저 고용보호제도와 관련하여서는 현재의 정규직-비정규직 간 고용보호의 격차를 완화해 나갈 때 향후 변화에 대응하기 위한 유연성을 높이면서 동시에 전반적인 안정성도 높일 수 있다. 다음으로 근로시간 규제와 관련하여서는 획일적 근로시간 단축방식으로는 더 이상 생산성을 높이기 어려워 근로시간의 유연화가 필요하다. 다만, 사용자 측의 근로시간 유연성과 관련하여서는 현재보다 근로자의 수용성을 높이기 위해 다양한 선택지가 주어질 필요가 있고, 근로자 측의 근로시간 유연성의 경우 생산성을 낮추지 않도록 전제조건들이 필요하다. 마지막으로 인구 고령화가 빠르게 진행되는 현 상황에서 연공서열형 임금체계를 변화시킬 필요성은 분명하나 정부의 개입은 노사합의에 의한 자발적 변화를 촉진하는 간접적 방식이어야 한다. 공공부

문의 임금체계 개편은 민간에 대한 모범사례가 되도록 진행하고, 민간부문의 경우 변화의 제도적 비용을 낮추는 한편, 보다 구체적인 임금정보를 제공할 필요가 있다.

한편, 고용보호 조정, 근로시간 유연화, 임금체계 개편의 과제들이 서로 밀접하게 연관되어 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 예컨대 외적-수량적 유연성에 해당되는 고용 조정(extensive margin)과 내부-수량적 유연성에 해당되는 근로시간 조정(intensive margin) 간에는 밀접한 연관성이 존재한다. (정규직) 근로시간이 경직적인 상황에서는 사용자가 정규직 채용을 줄이고 비정규직 사용을 늘릴 유인을 갖게 된다. 근로자 측면에서 보더라도 시간의 유연성이 필요한 근로자는 경직된 근로시간을 요구하는 직장에서 다른 직장으로 옮기거나 일 자체를 그만둘 가능성이 높다. 또한 근로시간 조정과 임금 조정 간에도 밀접한 관련성이 있다. 근로시간 산정단위 확대와 관련된 논란에는 근로자의 건강권 외에도 초과근무수당이 줄어드는 점이 중요하게 작용하며, 긴 시각에서 바라보면 초과근무수당이 장시간 근로를 유도해 왔을 가능성도 존재한다. 유연근로시간제 도입과 관련하여 보상방식이 다양해질 수 있다면 사용자와 근로자가 모두 수용할 만한 합의의 여지가 크게 확대될 수 있다. 한편, 노사 간 협상에 관한 모형 분석들은 고용과 임금을 모두 협상하는 경우에는 단순히 임금만을 협상하는 경우보다 사회후생을 높이는 결과가 달성될 수 있음을 시사한다(Cahuc *et al*., 2014). 임금체계 개편은 고용보호제도와도 긴밀하게 맞물려 있으며, 이는 특히 최근 정년연장의 맥락에서 시사하는 바가 크다.

이러한 관점에서 바라볼 때, 노동시장 개혁은 하나씩 개별적으로 진행하기보다는 종합적 패키지로 진행하는 편이 오히려 성공 가능성을 높일 수 있다. 이때 각 대상집단별로 강조점을 달리하더라도 서로 상충되지 않는 하나의 종합적 패키지로 묶어서 전반적인 합의를 도출할 수 있어야 한다.

예컨대 대기업 재직자의 경우 정년퇴직 이후 계속고용과 임금체계의 변화를 연계하여 점진적으로 추진하는 접근방식을 통해 수용성을 높일 수 있을 것이다. 중소기업 재직자의 경우 기업이 정리해고를 자제하는 대신 사용자가 원하는 근로시간의 유연성을 일부 제공하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 이와 동시에 시차출퇴근제나 선택적 근로시간제 등 근로자가 원하는 유연근무제의 선택 여지는 확대하면서 임금은 다소 줄이는 방향의 개편을 허용하되, 중소기업 및 재직자에 대한 지원을 강화할 수 있을 것이다.

비록 고용 유연성은 의제로 올리기조차 쉽지 않은 주제이지만, 전체 노동시장 개혁

의 핵심에 해당된다. 제도적인 차원의 고용 유연성이 어느 정도 주어져야, 오히려 개별 기업 수준에서 노사 간 합의로 근로시간이나 임금 등의 유연성을 확대하면서 실제적인 고용안정성을 제고할 여지가 생겨나기 때문이다. 또한 정년의 연장이 수월해지고 더 나아가 정년 폐지의 가능성도 높아진다. 뿐만 아니라 기간제를 비롯한 비정규직 사용의 유인이 감소하면서 노동시장 전체의 안정성이 제고될 수 있다.

물론 정규직 고용보호를 일시에 완화하려는 시도는 바람직하지 않다. 사회적 합의의 어려움은 차치하고 경제적 관점에서만 바라보더라도 일시적으로 지나치게 높은 실업을 초래하여 구직의 어려움을 가중시키고 사회적 후생을 악화시킬 수 있기 때문이다(김지운, 2023). 개혁 시행일자 이전의 고용계약은 그대로 두고 이후의 새로운 고용계약부터 새로운 보호수준을 적용하는 점진적 개혁방식을 채택할 경우, 해고는 한동안 증가하지 않으면서도 채용 시 기대비용 하락으로 인해 채용이 즉각적으로 확대되는 효과가 기대된다. 특히 (잠재적) 구직자의 경우 채용 확대 효과로 인해 이러한 방안을 수용할 가능성이 상당히 높다. 실제로 이탈리아의 2015년 개혁사례에서도 이 같은 점진적 개혁방식을 채택한 바 있다.

노동시장 개혁은 전 국민의 삶의 근간을 다루므로, 국가의 개입은 임박한 미래의 변화에 대비하는 분명한 목적을 가지고 최소침익적 수단을 통해 이루어져야 할 것이다. 각 대상 집단별로 다른 합의 가능한 사항들이 서로 상충을 일으키지 않도록 종합적 패키지를 정교하게 설계하고 점진적 방식의 개혁을 추진할 필요가 있다. 또한 이러한 개혁은 협소한 집단의 이익이 아니라 사회 전반의 이익을 고려하는 사회적 대화와 합의를 전제로 하므로, 과거와 다른 새로운 협력적 노사관계를 구축하기 위한 노력이 반드시 동반되어야 한다.

참고문헌

강창희・권현지・박철성, 『임금체계 연공성과 임금체계 개편』, 경제사회발전노사정위원회, 2016.

경제사회노동위원회, 「제13차 경제사회노동위원회 본위원회 개최」, 보도자료, 2024. 2. 6 (https://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?pageIndex=1&SC_KEY=&SC_KEYWORD=&bbs_mst_idx=BM0000000217&menu_idx=2286&tabCnt=2&per_menu_idx=2074&submenu_idx=&data_idx=BD0000000842&memberAuth=Y&stype=&root_yn=Y).

경제사회발전노사정위원회, 『2016 임금보고서: 임금체계 개편의 대안 모색』, 2017.

고영선, 「더 많은 대기업 일자리가 필요하다」, KDI Focus 제130호, 2024.

고용노동부, 「제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027)」, 보도자료, 2023. 2. 7(https://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20230200265).

_____, 「세분화된 직종별 임금 통계 공표 확대」, 보도자료, 2023. 8. 28(http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsDetail.do?sysId=0010001&prdctnId=&svyOdr=0&bbsId=LSS106&bbsSn=1261&selectMenuId=0010001100116&menuId=0010001100116&upperMenuId=0010001100&leftMenuId=0010001100).

고혜진・정해식, 「근로시간 단축과 삶의 만족: 주 40시간 근로제와 주 52시간 근로상한제 도입의 효과」, 『보건사회연구』, 제43권 제2호, 2023, pp.7~28.

관계부처 합동, 「근로시간 제도 개편방안」, 보도자료, 2023. 3. 6.

김대일, 「정년연장과 이직 및 무직자 규모의 변화」, 『노동경제논집』, 제45권 제1호, 2022.

_____, 「정년연장의 청년층 일자리 효과」, 『노동경제논집』, 제46권 제1호, 2023.

김민섭, 「OECD 연간근로시간 비교분석과 시사점」, KDI Focus 제128호, 2023.

김유선, 「노동시장 및 노사관계: 주 40시간 근무제가 노동자 여가생활에 미친 영향」, 『산업노동연구』, 제17권 1호, 2011, pp.37~71.

김지연, 『효율적인 고령 인력 활용 방안에 대한 연구: 직무 분석을 중심으로』, 정책연구시리즈 2023-03, 한국개발연구원, 2023.

김지운, 「노동시장 유연성 확대의 경제적 효과 분석」, 한요셉 외, 『인공지능으로 인한 노동시장 변화와 대응방향』, 한국개발연구원, 2023.

김형락・이정민, 「주 40시간 근무제의 도입이 근로시간, 임금 및 고용에 미치는 영향」, 『노동경제논집』, 제35권 제3호, 2012, pp.83~100.

문준혁, 「취업규칙 불이익변경에 대한 최근 전원합의체 판결의 의의와 한계 — 대상판결: 대법원 2023.5.11. 선고2017다35588, 2017다35595(병합) 전원합의체 판결 —」, 『노동법 연구』, 2024 상반기, 제56호, 2024a, pp.33~78.

문준혁, 「취업규칙 제도에 대한 비교・연혁적 고찰」, 『노동법학』, 제89호, 2024b, pp.1~57.

미래노동시장연구회, 『공정한 노동시장, 자유롭고 건강한 노동을 위하여』, 2022. 12. 12.

박우성・노용진, 『경제위기 이후 인적자원관리 및 노사관계 변화』, 한국노동연구원, 2001.

박철성, 「주 5일 근무제도 실시의 노동시장 외적 효과」, 『노동경제논집』, 제37권 제4호, 2014, pp.59~88.

박희준, 「임금의 연공성은 왜 생기는가? 사무직의 근속연수・임금 관계에서 연공에 의한 승진의 매개효과를 중심으로」, 『산업관계연구』, 제28권 제4호, 2018a, pp.131~150.

_____, 「직무급이 임금의 연공성에 미치는 영향」, 『산업관계연구』, 제28권 제호, 2018b, pp.117~134.

서희원, 「취업규칙 불이익변경 예외적 효력부여사유로서의 '사회통념상 합리성론'의 폐기 및 '동의권 남용 법리'의 채택 — 대법원 2023.5.11. 선고 2017다35588・2017다35595(병합) 전원합의체 판결」, 『민주사회를 위한 변론』, 제117호, 2023, pp.279~291.

신경아・김영미・김진・남우근・오민홍, 『비정규직 여성근로자 임금 실태조사』, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2013.

신수정, 「근로자대표제도의 문제점과 한계」, 『사회적대화』, 통권10호(7+8월), 경제사회노동위원회, 2019, p.100~106.

유혜림, 「근로시간이 주관적 건강상태에 미치는 영향: 내생적 순서형 프로빗 모형을 중심으로」, 『노동정책연구』, 제18권 1호, 2018, pp.71~102.

이선호, 「한국의 임금 연공성 수준과 효과 분석」, 『고용이슈』, 2023, pp.45~61.

이성희, 『과거 경제위기 극복을 위한 고용정책과 노사정 대타협의 교훈과 시사점』, 고용・노동 브리프 제101호(2020-08), 한국노동연구원, 2020.

이성희・김동배, 『임금체계 개편 유형별 고용효과에 대한 실증연구』, 정책연구 2017-11, 한국노동연구원, 2017.

이승욱, 「근로자대표제도의 개선방향」, 『사회적대화』, 통권10호(7+8월), 경제사회노동위원회, 2019, p.115~123.

이용관, 「근로시간 단축이 근로자의 생활과 근로환경에 미치는 영향」, 『경제학연구』, 제63권 제3호, 2015, pp.37~64.

이장원・김동배・신재욱, 『공공부문 임금체계 개편 쟁점과 추진방안』, 한국노동연구원, 2023.

이장원・송민수・김윤호・이민동, 『임금직무체계 변화실태와 직무급의 과제』, 2015 임금직무혁신사업 연구시리즈, 한국노동연구원, 2015.

이준민・홍지훈, 「주 52시간 근로제의 도입이 임금, 고용 및 고용형태에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국경제연구』, 제39권 3호, 2021, pp.35~65.

이화령・한요셉, 『플랫폼 노동에 관한 경제학적 분석: 플랫폼 노동수요독점력과 사회적 보호 설계를 중심으로』, 연구보고서 2022-08, 한국개발연구원, 2022.

임종률, 『노동법』, 제20판, 박영사, 2022.

한국경영자총협회, 「노동시장 유연성과 안정성에 대한 기업 인식조사」(전국 30인 이상 525개사, 글로벌리서치, 2021. 7 조사), 2021. 11.

전국민주노동조합총연맹, 「미래노동시장 연구회 권고문에 대한 민주노총 입장」, 2022. 12. 12.

전별, 「취업규칙 불이익변경과 사회통념상 합리성 및 집단적 동의권 남용 법리에 대한 고찰 — 대법원 2023.5.11. 선고2017다35588, 2017다 35596 병합 판결을 중심으로 —」, 『외법논집』, 제47권 제3호, 2023, pp.173~198.

정동관 · 이경희 · 정경은 · 최미나 · 김훈 · 김기선, 『사무직 근로시간 실태와 포괄임금제 개선방안』, 연구보고서 2016-09, 한국노동연구원, 2016.

정혜윤 · 이상직, 『노동시간 법제 변화의 정치과정: 주요 변화 국면 비교』, 기획연구보고서 23-01호, 국회미래연구원, 2023.

청년유니온, 「윤석열 정부 미래노동시장 연구회 권고안에 대한 입장」, 2022. 12. 16.

통계청, 「2021년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과」, 보도자료, 2021. 10. 26.

_____, 「2022년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과」, 보도자료, 2022. 10. 25.

_____, 「2023년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과」, 보도자료, 2023. 10. 24.

한국경영자총협회, 「근로시간 현황 및 추이 국제비교 분석」, 2023.9.

한요셉, 『60세 정년 의무화의 영향: 청년 고용에 미치는 영향을 중심으로』, 정책연구시리즈 2019-03, 한국개발연구원, 2019.

_____, 「고령층 노동시장의 현황 및 개선방향」, 이태석 외, 『인구구조 변화에 대응한 구조개혁 방안』, 연구보고서 2020-08, 한국개발연구원, 2020.

_____, 『플랫폼 종사자에 대한 사회적 보호 설계』, KDI Focus 제124호, 2023.

_____, 『중장년층 고용 불안정성 극복을 위한 노동시장 기능 회복 방안』, KDI Focus 제131호, 2024.

한요셉 · 황수경 · 김민섭 · 김용미 · 신송이 · 김예원, 『국가별 근로제도 및 취업구조 등에 따른 근로시간 현황 분석 및 비교 연구』, 기획재정부 연구용역보고서, 2023.

홍병진 · 김평식, 『임금체계 개편과 조세 · 재정 정책: 연공성에 대한 논의를 중심으로』, 조세재정연구원 수시연구과제 2023-03, 2023.

황수경, 『한국 사회자본의 특성과 그 형성에 관한 연구』, 연구보고서 2021-04, 한국개발연구원, 2021.

황수경 · 정진호 · 김승택 · 남재량, 『한국의 임금과 노동시장 연구』, 정책연구 2005-04, 한국노동연구원, 2005.

Adams, Scott J., “Age Discrimination Legislation and the Employment of Older Workers,” *Labour Economics*, 11(2), 2004, pp.219~241.

Algan, Yann, and Pierre Cahuc, “Civic Virtue and Labor Market Institutions,” *American Economic*

Journal: Macroeconomics, 1(1), 2009, pp.111~145.

Autor, David H., "Outsourcing at Will: The Contribution of Unjust Dismissal Doctrine to the Growth of Employment Outsourcing," *Journal of Labor Economics*, 21(1), 2003, pp.1~42.

Autor, David H., John J. Donohue III, and Stewart J. Schwab, "The Costs of Wrongful-discharge Laws," *The Review of Economics and Statistics*, 88(2), 2006, pp.211~231.

Autor, David H., William R. Kerr, and Adriana D. Kugler, "Does Employment Protection Reduce Productivity? Evidence from US States," *The Economic Journal*, 117(521), 2007, pp.F189~F217.

Ahn, Taehyun, "Reduction of Working Time: Does It Lead to a Healthy Lifestyle?" *Health Economics*, May 2015.

Altonji, Joseph G. and Robert A. Shakoto, "Do Wages Rise with Job Seniority?" *Review of Economic Studies*, 1987, pp.437~459.

Atkin, David, Antoinette Schoar, and Sumit Shinde, "Working from Home, Worker Sorting and Development," NBER Working Paper 31515, 2023.

Bassanini, Andrea and Andrea Garnero, "Dismissal Protection and Worker Flows in OECD Countries: Evidence from Cross-country/Cross-industry Data," *Labour Economics*, 21, 2013, pp.25~41.

Bloom, Nicholas, James Liang, John Roberts, and Zhichun Jenny Ying, "Does Working from Home Work? Evidence from a Chinese Experiment," *The Quarterly Journal of Economics*, 130(1), 2014, pp.165~218.

Boeri, Tito, "Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets," *Handbook of Labor Economics*, 4, Elsevier, 2011, pp.1173~1236.

Boeri, Tito and Jan van Ours, *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, 2014.

Boltz, Marie, Bart Cockx, Ana Maria Diaz, and Luz Magdalena Salas, "How Does Working-time Flexibility Affect Workers' Productivity in a Routine Job? Evidence from a Field Experiment," *British Journal of Industrial Relations*, 61(1), 2023, pp.159~187.

Brachet, Tanguy, Guy David, and Andrea M. Drechsler, "The Effect of Shift Structure on Performance," *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(2), 2012, pp.219~246.

Cahuc, Pierre, Stéphane Carcillo, and André Zylberberg. *Labor economics*, MIT press, 2014.

Choudhury, Prithwiraj (Raj), Cirrus Foroughi, and Barbara Larson, "Work-from-anywhere: The Productivity Effects of Geographic Flexibility," *Strategic Management Journal*, 42(4), 2021, pp.655~683.

Cingano, Federico *et al*., "Employment Protection Legislation, Capital Investment and Access to Credit: Evidence from Italy," *The Economic Journal*, 126(595), 2016, pp.1798~1822.

Collewet, Marion and Jan Sauermann, “Working Hours and Productivity,” *Labour Economics*, 47, 2017, pp.96~106.

Cullen, Zoe, “Is Pay Transparency Good?” *Journal of Economic Perspectives*, 38(1), 2024, pp.153~180.

Daniel, Kirsten and John S. Heywood, “The Determinants of Hiring Older Workers: UK Evidence,” *Labour Economics*, 14, 2007, pp.35~51.

Daruich, Diego, Sabrina Di Addario, and Raffaele Saggio, “The Effects of Partial Employment Protection Reforms: Evidence from Italy,” *Review of Economic Studies*, 90(6), 2023, pp.2880~2942.

Dolton, P., C. Howorth, and M. Abouaziza, “The Optimal Length of the Working Day: Evidence from Hawthorne Experiments,” ESPE Conference Paper, 2016.

Feldstein, M. S., “Specification of the Labour Input in the Aggregate Production Function,” *The Review of Economic Studies*, 34(4), 1967, pp.375~386.

Goldmark, J., *Fatigue and Efficiency: A Study in Industry*. New York: Russel Sage, 1912.

He, Haoran, David Neumark, and Qian Weng, “Do Workers Value Flexible Jobs? A Field Experiment on Compensating Differentials,” *Journal of Labor Economics*, 39(3), 2021, pp.709~738.

Heywood., John S., Lok-Sang Ho, and Xiangdong Wei, “The Determinants of Hiring Older Workers: Evidence from Hong Kong”, *Industrial and Labor Relations Review*, 52(3), 1999, pp.444~459.

Hijzen, Alexander and Pedro S. Martins, “No Extension without Representation? Evidence from a Natural Experiment in Collective Bargaining,” *IZA J Lab Econ*, forthcoming (2020).

Hijzen, A., L. Mondauto, and S. Scarpetta, “The Impact of Employment Protection on Temporary Employment: Evidence from a Regression Discontinuity Design,” *Labour Economics*, 46, 2017, pp.64~76.

Huck, Steffen, Andrew J. Seltzer, and Brian Wallace, “Deferred Compensation in Multiperiod Labor Contracts: An Experimental Test of Lazear’s Model,” *American Economic Review*, 101, 2011, pp.819~843.

Hutchens, Robert, “Delayed Payment Contracts and a Firm’s Propensity to Hire Older Workers,” *Journal of Labor Economics*, 4(4), 1986, pp.439~457.

Katz, Lawrence F. and Bruce D. Meyer, “Unemployment Insurance, Recall Expectations, and Unemployment Outcomes,” *The Quarterly Journal of Economics*, 105(4), 1990, pp.973~1002.

Kugler, Adriana and Giovanni Pica, “Effects of Employment Protection on Worker and Job Flows: Evidence from the 1990 Italian Reform,” *Labour Economics*, 15(1), 2008, pp.78~95.

Kugler, Adriana D. and Gilles Saint-Paul, “How Do Firing Costs Affect Worker Flows in a World with Adverse Selection?” *Journal of Labor Economics*, 22(3), 2004, pp.553~584.

Lazear, E. P., “Why is There Mandatory Retirement?” *Journal of Political Economy*, 87(6), 1979, pp.1261~1284.

_____, “Performance Pay and Productivity,” *American Economic Review*, 90(5), 2000, pp.1346~1361.

_____, “Compensation and Incentives in the Workplace,” *Journal of Economic Perspectives*, 32(3), 2018, pp.195~214.

Lee, Hyunjae, “Returns to Tenure and Labor Market Mobility in Korea,” *Journal of Economic Theory and Econometrics*, 32(4), 2021, pp.42~64.

Lee, Jungmin and Yong-Kwan Lee, “Can Working Hour Reduction Save Workers?” *Labour Economics*, 40, 2016, pp.25~36.

Mas, Alexandre and Amanda Pallais, “Valuing Alternative Work Arrangements,” *American Economic Review*, 107(12), 2017, pp.3722~3759.

Neumark, David and Wendy A. Stock, “Age Discrimination Laws and Labor Market Efficiency,” *Journal of Political Economy*, 107(5), 1999, pp.1081~1125.

OECD, *Working Better with Age, Ageing and Employment Policies*, OECD Publishing, Paris, 2019(https://doi.org/10.1787/c4d4f66a-en).

_____, *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris, 2020(https://doi.org/10.1787/1686c758-en).

Park, WooRam and Yoonsoo Park, “When Less is More: The Impact of the Regulation on Standard Workweek on Labor Productivity in South Korea,” *Journal of Policy Analysis and Management*, 38(3), 2019, pp.681~705.

Pencavel, John, “The Productivity of Working Hours,” *The Economic Journal*, 125, 2015, pp.2052~2076.

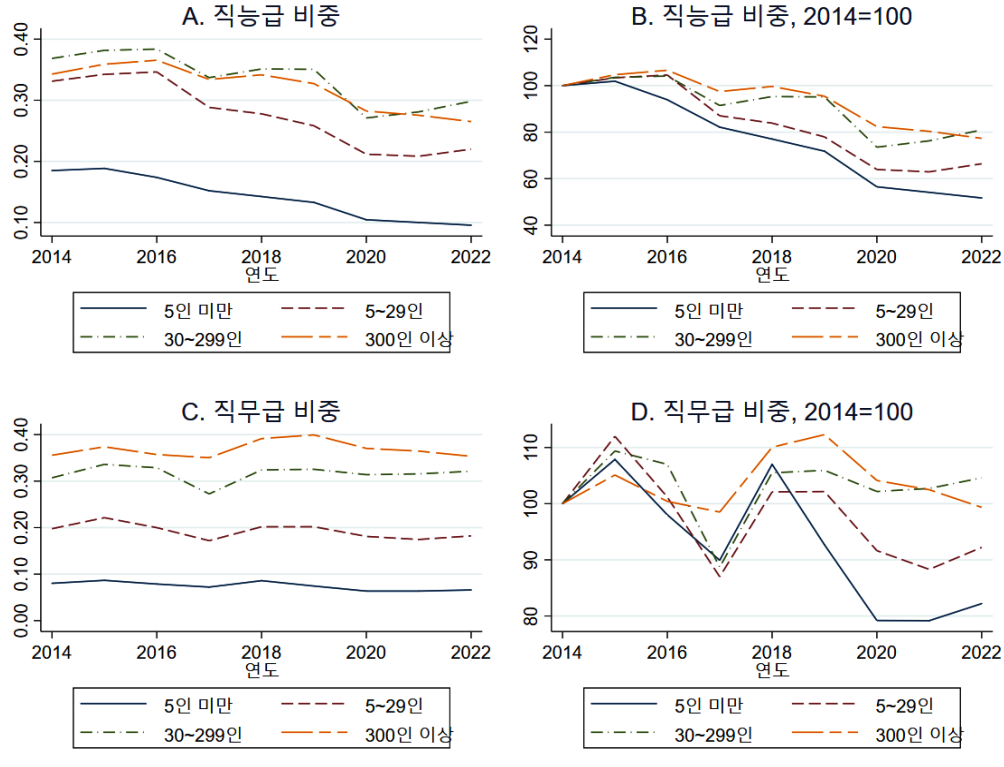
Topel, Robert, “Specific Capital, Mobility, and Wages: Wages Rise with Job Seniority,” *Journal of Political Economy*, 99(1), 1991, pp.145~176.

Vegso, S., L. Cantley, M. Slade, O. Taiwo, K. Sircar, P. Rabinowitz, M. Fiellin, M. Russi, and M. Cullen, “Extended Work Hours and Risk of Acute Occupational Injury: A Case-crossover Study of Workers in Manufacturing,” *American Journal of Industrial Medicine*, 50, 2007, pp.597~603.

Vernon, H. M., *Industrial Fatigue and Efficiency*, Routledge & Sons, London, 1921.

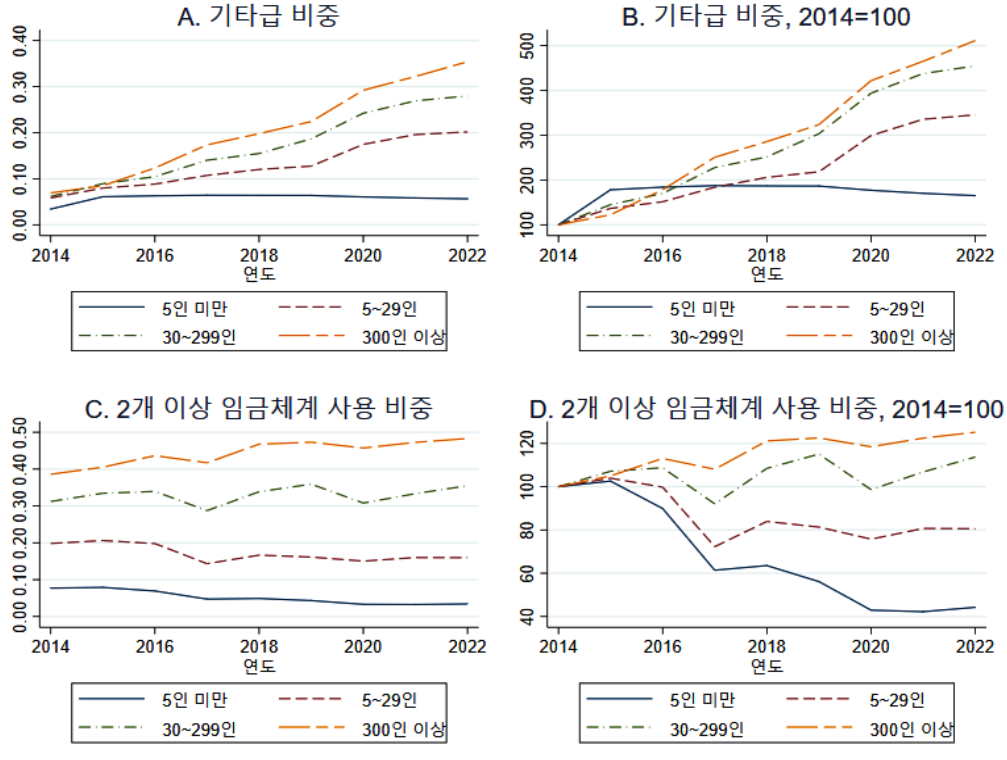
부 록

[부도 6-1] 직능급 및 직무급 사용비중의 변화(2014~22년)



자료: 고용노동부, 「사업체 노동력조사 부가조사 원자료」.

[부도 6-2] 기타급 및 2개 이상 임금체계 사용 사업체 비중(2014~22년)



자료: 고용노동부, 「사업체 노동력조사 부가조사 원자료」.

제7장

노사관계 합리성 구축을 통한 생산성 제고

이 장 원 (한국노동연구원)

제1절 노사관계와 생산성에 대한 문제 인식

1. 협력적 노사관계와 생산성 제고

노사관계와 생산성의 문제는 지속적으로 논쟁이 되어 왔다. 특히 우리나라에서는 과거 대기업 노조들의 파업이 잦았고 현재도 경직적인 연공급 임금체계의 문제를 혁신해야 하는데도 노조들의 반대로 이를 관철하지 못하고 있다. 그래서 노조는 생산성의 향상을 저해하고 나아가 생산성을 떨어뜨리는 역할을 한다고 생각하는 국민들이 많다. 이에 대해 노조의 존재 자체는 생산성에 긍정적으로도 작용할 수 있고 과도한 파업은 생산성을 저하시키는 것이 분명하지만 파업의 동기가 근로조건과 고용안정의 향상이라는 노조운동의 명분도 분명하기에 단지 생산성 이유로 비판할 수 없다는 점도 역시 중요하다.

본 글에서 강조하고자 하는 점은 노조의 존재 자체가 생산성에 역행한다는 관점이 아니라 건전하고 협력적인 노사관계를 구축한다면 생산성에 기여할 수 있다는 점과 더불어 노조로 조직되지 못한 소위 미조직 근로자들이 80%가 넘는 현실에서 조직화된 1차 노동시장의 지대추구적인 노사관계 관행을 개선하고 비용을 2차 노동시장의 미조직 근로자들에게 전가하는 상황을 방지하는 것이 가장 중요하다는 점에서 노사관계의 불균형 내지 양극화를 개선해서 협력적이고 생산적인 노사관계로 귀결되어야 한다는 것이다.

협력적 노사관계는 노사 모두에게 공정한 보상을 가져다주는데, 기업에는 생산성

향상이, 근로자들에게는 삶의 질 향상이 가장 대표적인 성과로 돌아온다. 협력적 노사관계가 생산성 향상에 기여하는 통로는 조직몰입도를 높여서 생산성 향상에 기여한다는 것이다(Angle and Perry, 1986; Deery and Iverson, 2005). 이런 설명은 즉자적으로 타당한 것이지만 문제는 노조가 있는 경우 협력적 노사관계를 구현하는 것이 쉬운 것이 아니라는 점이다.

실제로 노조 존재 자체가 생산성을 올릴 수 있는지 아니면 많은 사용자들이 우려하듯이 노조는 생산성을 저하시키는 역할을 하는지 논쟁이 되어 왔다. 이 문제에 관한 고전적인 연구인 Freeman and Medoff(1984)의 저서인 *What Do Unions Do?*에서 저자들은 일반적으로 노조가 있는 경우 생산성이 높은데, 그 이유는 노조의 임금인상 압박에 대응하여 자본의존을 높이거나 양질의 인력을 충원해서 그렇게 되기도 하고 다른 하나의 경로는 노조가 가지는 불만요인의 소통창구 역할로 인해 이직과 갈등비용을 줄여주기 때문이기도 하다는 것이다.

반면에 노조는 생산성에 마이너스 요인이라는 연구도 있는데 Addison and Hirsh(1989)는 많은 실증연구들을 종합하면 노조는 생산성 향상에 마이너스가 대부분이라는 지적을 하면서 노조의 생산성 증가 효과는 특히 시장경쟁 압력이 강할 때 나타난다고 설명한다. 그렇다면 시장경쟁이 덜한 독과점적 부분에서는 생산성 효과보다는 지대추구적인 결과가 나타날 가능성이 크다는 점을 유추할 수 있다. 생산물 시장이 독과점적 행위자들과 여기서 배제된 많은 중소기업들로 나누어지고 이에 따라 노동시장의 이중구조가 분명한 우리나라의 경우에 노조는 주로 1차 노동시장에서 나타나고, 그들의 요구는 생산성을 감안하지 않은 무리한 임금인상 내지 비용을 하청업체에 전가하는 지대추구적 행위로 나타날 가능성이 높은 것이다.

국내 연구에서도 노조 자체의 존재만으로 생산성 효과에 대한 결정론적 해석을 내리기는 어렵지만(남성일・전재식, 2013), 중요한 것은 노사가 협력적인 파트너십을 형성한 경우는 실증적으로도 생산성 효과에 기여한다는 점이다. 특히 고용감소를 억제하고 임금인상도 자제하는 상호 이익(mutual gains) 모델에 입각한 바람직한 성과를 낳는다고 파악되었다(노용진, 2010). 반면에 명시적으로 노조가 생산성을 저하시키는 경우는 파업행위이다. 조준모・김기승(2006)은 패널자료를 통해 분석한 결과 노조 변수 자체는 기업성과에 직접적으로 유의미한 영향을 주지는 않지만 파업은 명시적으로 기업성과에 부정적이라는 점을 분석하였다. 정리하자면 이중구조의 노사관계에서 1차 노동시장, 즉 대기업 부문에서는 독과점적 지위에서 오는 지대추구적인 성향을

줄이고, 무리한 파업행위를 줄이면서, 협력적인 노사관계를 구현하는 것이 생산성 향상과 아울러 근로자들의 고용안정 및 삶의 질 향상에 기여할 수 있다는 것이다.

그렇다면 노조가 없거나 매우 취약한 2차 노동시장에서는 생산성 향상을 위해 노사관계 차원에서 별도의 노력이 필요없는가? 노조의 Voice 기능, 즉 불만과 고충을 대변해서 조직에 대한 몰입을 높이고 이직을 줄이려는 노력은 어떻게 추진해야 하는가의 문제가 남는다. 우리도 이미 오래전부터 노사협의회를 30인 이상 사업장에 설치하는 것이 의무사항이다. 분기마다 정례적인 협의를 하도록 하고 특히 생산성 향상과 성과배분을 협의하도록 하고 있다. 이는 노조를 대신해서 근로자들을 대표하는 기제가 필요하다는 점에서 비롯되었고 실증적 연구에서도 노사협의회 기능을 활용하면 노사 간 의사소통을 촉진하고 생산성 향상에 기여할 수 있다는 점이 인정받았다 (Rogers and Streek, 1995: Morishima, 1992).

그러나 중요한 점은 노조가 강한 경우 노사협의회 기능과 중첩되거나 노사협의회 기능을 위축시킬 수 있다는 점이다. 노조의 전략적 참여가 강할 경우 노사협의회 활동을 제약한다는 것이다(이동진・이영면・성상현, 2013). 실제로 우리의 노동법에서는 종업원 과반을 대표하는 노조에 노사협의회 참여의 우선권을 주고 있다. 따라서 근로자대표제로서의 노사협의회 및 유사한 제도들을 기존 노조 중심의 노사관계와 구분하여 운영하는 것은 중요한 과제가 되고 있다. 예컨대 한 사업장 내에서도 직군별, 세대별로 종업원 특성이 다양화되는 현실에서 노조만이 아닌 다른 근로자대표성의 확보가 임금체계, 근로조건 등의 결정에서 중요해지고 있다. 이른바 MZ세대 욕구의 충족, 고령자 계속고용의 결정에서 기존 과반수 노조가 획일적으로 관여하는 방식의 한계가 커지고 있다.

2. 생산성 정체와 노동시장 및 노사관계 양극화 현상

노동시장의 주요 성과는 양적으로는 고용률과 질적으로는 노동생산성을 들 수 있다. 우리는 여전히 양과 질에서 노동시장 성과가 충분하지 않다. 최근 정부는 고용률이 높아졌다는 점을 강조하지만 경제활동참가율과 고용률은 아직 주요 선진국들에 비해 낮은 수준이다.

단순한 고용률 수치만으로 낙관하기 어려운 구조적 문제는 현재 진행 중인 급격한 저출생 추세이다. 70년대 약 100만명, 그리고 90년대 말 약 65만명에 달했던 연간

<표 7-1> 경제활동참가율과 고용률 국제비교(15~64세)

(단위: %)

구 분	한국	미국	영국	독일	일본	호주	프랑스	스페인
경활참가율	70.5	74.0	78.5	79.4	80.7	80.3	73.6	74.0
고용률	68.5	71.3	75.6	76.9	78.5	77.2	68.1	64.4
실업률	2.9	3.7	3.8	3.2	2.8	3.8	7.4	13.0

주: 스페인, 영국, 미국의 경우는 16~64세 기준.
자료: OECD, Stats.OECD.org(2022년 기준). 한국노동연구원, 「해외노동통계」, 2023에서 재인용.

출생아가 2000년대 초반에는 40만명대로 떨어졌다. 이 추세선을 따라가면 향후 25년 안에 35세 미만 경제활동인구는 현재의 절반 수준이 될 것으로 예측된다(이철희, 2024). 새로운 세대가 이전 세대보다 기술적으로나 능력 면에서 더 장점을 가질 수 있지만 절대 인력의 부족으로 향후 노동시장은 급격히 활력을 잃을 가능성이 크다. 당분간 가까운 미래에 노동시장의 성과를 기대하기 위해서는 현재의 근로자 세대의 생산성을 높여야 할 필요가 크다.

그러나 현재 우리의 노동생산성은 국제적으로 비교열위에 있다. 우리나라의 노동생산성은 2021년 기준 42.7달러로 미국(74.1달러), 독일(68.3달러), 프랑스(66.7달러) 등 선진국들 평균의 약 70% 수준이다. 전반적으로 노동생산성이 낮은 수준이지만 이를 대기업과 중소기업으로 구분해서 보면 우리나라의 중소기업 노동생산성은 더 문제를 안고 있다. 2018년 기준으로 조사한 OECD 20개국의 대기업과 중소기업 간 노동생산성 격차는 OECD 평균이 2.07인 데 비해 우리는 2.47이며, 이는 20개국 중 아일랜드, 헝가리에 이어 3위에 해당한다(OECD, 2022). 최근의 기술적 진보 속도를 감안하면 디지털과 AI 기술로 인해 이 생산성 격차는 더 확대될 것이다.

<표 7-2> 노동생산성 국제비교

(단위: 달러)

	한 국	프랑스	독 일	이탈리아	일 본	영 국	미 국
2000	19.9	57.2	56.1	52.8	39.0	51.0	54.5
2005	25.1	61.5	59.9	53.0	42.5	55.3	61.8
2010	32.1	62.5	61.1	52.7	43.4	57.2	67.8
2015	35.6	65.3	64.4	53.2	46.2	58.6	69.0
2020	41.8	67.8	67.7	54.9	48.1	61.7	73.4
2021	42.7	66.7	68.3	54.2	45.5	60.6	74.1

주: 노동생산성=전 산업 GDP/총노동시간.
자료: OECD(http://stats.oecd.org/).

우리 노사관계도 노동시장의 이중구조에 조응하여 대기업·공공부문과 중소기업·영세사업장으로 양분된 이중구조를 이루고 있고, 생산물 시장의 양극화를 완화 내지 보완하는 장치로서 사회통합적 역할을 해야 될 노사관계가 본질을 벗어나 역으로 노동시장 이중구조를 더 강화하는 요인으로 작동하고 있다. 최근 우리나라 노조조직률은 상승세에 있고 대부분은 대기업과 공공부문의 조직률이 높아진 것에서 원인을 찾을 수 있다.

사업장 규모별 조직률은 2022년 기준으로 근로자 300명 이상 사업장이 36.9%, 100~299명 5.7%, 30~99명 1.3%, 30명 미만 0.1%로 나타나(고용노동부, 「2022년 전국 노동조합 조직현황」), 대기업과 공공기관을 제외한 중소·영세 사업장은 노조의 보호를 받지 못하는 실정이다.

대기업은 노조 프리미엄이 강해서 기업들은 인건비 하중을 하청기업들에 전가하고 중소기업은 노조도 부족하고 인건비 지불여력이 떨어져 노사관계 양극화를 더 촉발하는 원인으로 작용하고 있다.

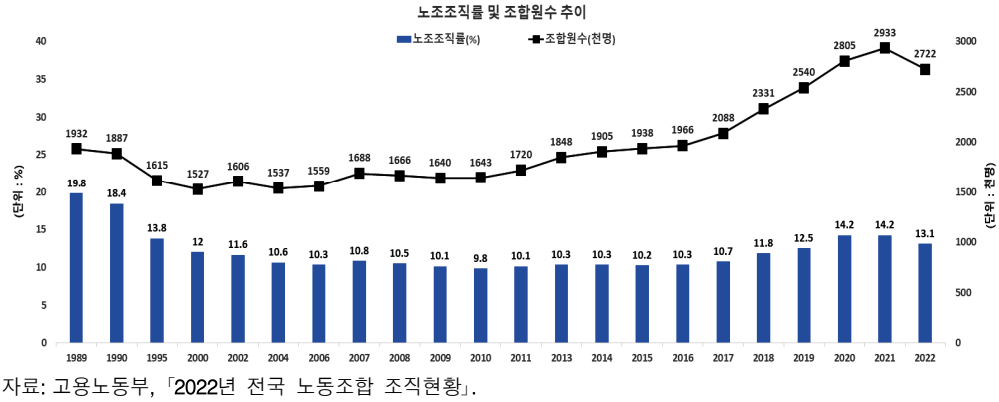
근로조건, 고용안정성, 임금수준에서 현격한 차이를 빚는 이중구조는 하청노조의

<표 7-3> 사업체 규모별 조직현황

구 분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자 수(명)	12,058,000	4,187,000	2,149,000	3,011,000
조합원 수(명) (조직률)	7,734 (0.1%)	56,245 (1.3%)	122,017 (5.7%)	1,111,163 (36.9%)

자료: 고용노동부, 「2022년 전국 노동조합 조직현황」.

[그림 7-1] 연도별 노조조직률 및 조합원 수



자료: 고용노동부, 「2022년 전국 노동조합 조직현황」.

극한 투쟁과 더불어 취약한 근로자들의 노동이동과 임금상승 여력을 감소시키고 중소기업 취업동기를 저하시켜 전체적인 노동생산성 제고에 부정적 효과를 가져온다.

따라서 노사관계의 양극화로 나타난 과도한 보호와 과소한 보호 간 격차를 완화시켜 불합리한 비용의 전가를 막고 생산적인 근로동기를 노동시장 전반에 확산시킬 제도적 개선, 특히 법제도적 개선이 중요하다.

즉, 대기업·공공부문의 노사관계 제도상 과도한 노조보호 및 불합리한 교섭구조를 혁신해서 합리적인 노사관계 구현, 취약 노동시장 종사자들에 대한 보상자원 확대, 시장분배상의 공정한 배분이 촉진될 수 있는 제도 개선을 해야 하고, 아울러 중소기업, 영세기업의 취약근로자들이 법제도상 공정하게 보호와 보상을 받을 수 있도록 해서 사용자들로부터의 불법 및 불공정한 대우를 개선함은 물론 원하청 간 불합리한 비용전가에 대응할 수 있도록 해야 한다.

다음 절에서는 이런 합리적인 노사관계 구축을 위한 중요한 과제로서 세 가지를 논의한다.

첫째는 대기업 내부노동시장이 인적자원을 유연화하고 효율적으로 활용하기 위해서 근로조건을 획일적으로 규정하고 있는 노조 중심의 근로자대표제도를 개선하는 과제이다. 다양한 내부 구성원들의 욕구와 특성에 기반한 노사관계를 구축하기 위한 문지방을 넘어가는 과제이기도 하다.

둘째는 중소기업 및 취약근로자들의 사업장에서 이들이 제대로 목소리를 내지 못하고 쉽게 이직하거나 아니면 조직과 업무에 몰입하지 못하는 문제를 해소하기 위한 보호방안이다. 이들의 근로조건과 근로계약상의 권리를 보호하는 것은 노조가 거의 없거나 취약한 기능을 가졌기 때문에 대부분 정부의 정책과 법집행상의 노력을 통하는 것이 중요하다. 이들을 보호하면 결국 직장 이탈을 막아 인적자원의 손실을 줄이고 나아가 1차 노동시장에서 전가되는 과도한 비용을 그대로 사업주가 흡수하여 취약한 근로조건이 구축되고 결국 인력의 이탈을 초래하는 폐단을 막는 것이다.

마지막으로는 파업을 자제하고 마지막 수단으로서 파업을 사용하는 노사관계를 만들어야 하는 과제이다. 파업을 통해 무리한 요구를 관철하는 방식은 제도적으로 파업 관련 노사 간 힘의 대등성을 높여 개선해 가야 한다. 과거 노조의 힘이 약할 때는 노조의 파업에 따른 권리를 폭넓게 보장하는 것이 대등성 유지에 중요했지만 노동3권의 권리가 확장된 현재는 사용자가 대등성 확보를 위해 가장 중요하게 여기는 파업 시 대체인력 확보와 사업장 점거의 제한에 대해 제도적 변화를 모색할 필요가 있다.

파업을 직접적으로 제한하는 방안은 타당하지 않지만 파업이 자주 그리고 오래 이어지는 관행은 개선해야 협력적인 노사관계를 조성할 수 있음은 물론 생산성의 향상을 통해 노사의 상호 이익을 증대시킬 수 있다.

제2절 노사관계 합리성 제고를 위한 핵심 과제

1. 근로자대표제도 개선을 통한 합리적인 취업규칙 변경 추진

초고령사회로 진입하는 시점에서 기업에서 고령자들의 노동시장 잔류는 매우 중요한 과제이기도 하다. 사회적으로 정년연장이나 재고용 등을 통한 고용연장의 필요성이 대두되고는 있지만 기업들 입장에서는 전통적인 임금체계인 연공급 제도에서는 인건비 부담으로 쉽게 동의하지 못하고 있다. 고령자들의 정년연장을 위한 임금체계 개선 등이 힘든 것은 과반노조가 근로조건의 불이익 변경에 동의하지 않는 것이 주요 원인이다.

사회적 합리성에 비추어 기업들은 고령 근로자들의 임금커브를 하향해야 고용을 연장할 수 있지만 노조의 반대와 최근 취업규칙 변경사유로서의 사회적 합리성을 배척한 대법원 판례로 인해 임금체계 개편과 고용연장이 교환될 수 있는 가능성이 축소되었다. 취업규칙의 불이익 변경은 근로자의 근로조건에 불이익하게 영향을 주어 기득권을 침해할 경우를 예방하기 위해 불이익 변경은 과반수 노동조합 또는 과반수 노동조합이 없는 경우는 근로자 과반수의 동의를 받아야 한다는 법조항이다.

다만, 판례에서는 취업규칙을 불이익하게 변경하면서 이런 동의를 얻지 못한 경우에도 사회통념상 합리성이 있는 경우에는 예외적으로 취업규칙 변경이 가능하다고 인정하고 있다.[1] 여기서 사회적 합리성은 취업규칙 변경에 따라 근로자가 입을 불이익의 정도나 해당 조치로 인한 전반적인 근로조건의 개선사항, 동종 사안에 관한 국내의 일반적 상황 등을 종합적으로 판단해서 고려해야 한다는 것이지만 최근에는 대법원의 판례가 사회적 합리성을 제한적으로 엄격하게 인정한다는 입장을 보여주고 있다.[2] 따라서 특정 사업장 전체 근로자들의 취업규칙을 집단적 동의 없이 바꾸는 것

---

1 대법원 2005. 11. 10. 선고 2005다21494 판결, 대법원 2006.1.12. 선고 2005다59062 판결.
2 대법원 2010. 1. 28. 선고 2009다32362 판결.

은 사실상 어렵게 되었다. 그러나 이는 기존 근로자들 이익의 보호라는 취지에도 불구하고 근로자 집단 간에 불공정한 기회구조를 낳는 문제도 있다.

현재 우리 대기업과 공공부문의 임금 연공성은 사업장 내 합리적인 인적자원 활용을 저해하는 문제만이 아니라 노동시장 전체의 이중구조를 확대하는 원인이 되기도 한다. 물론 선진국들에서도 대기업은 고용안정을 보장받는 내부노동시장이 강한 것은 사실이나 경직적인 호봉인상 개념의 연공급은 우리만의 특징이다. 유럽 내부노동시장은 숙련의 위계서열에 기반한 경쟁적 내부노동시장이지만, 1987년 이후 형성된 한국 대기업의 노동시장은 비경쟁적이고 경직적인 성격을 강하게 띠고 있다.

여기에 노조가 매우 중요한 역할을 하고 있다. 기업들은 유연성과 다양성을 인적자원 활용에서 확보할 능력이 제한되고 있다. 바로 취업규칙을 노조의 반대가 있다면 변경할 수 없기 때문이다. 연공급에서 누릴 기대이익을 손해 보지 않으려는 노조 입장으로 인해 청년이나 고령자들의 고용안정이나 직무만족을 위한 제도 변경이 어렵다.

따라서 전체 노동시장의 임금 배분 및 인적자원 활용을 위한 개혁과제는 장기적 목표로 두더라도 우선 기업 안으로 좁혀서 초고령화 시대에 고용연장을 바라는 고령 근로자들 및 직무급과 성과급 확대를 원하는 청년 근로자들의 요구를 반영한 부분적인 근로조건 개선이라도 가능하려면 과반 노조의 입장만이 아니라 다양한 근로자들의 대표조직을 인정해야 하며, 근로자대표제 법제도를 확립하여 노조만이 아니라 근로자 집단별로 자신들의 이해기반을 독자적으로 사측과 합의할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

즉, 정년연장과 임금유연성을 교환하는 공정 비용부담 방식의 임금체계 개편의 경우에는 특별히 불이익으로 보지 않도록 하여 과반 노조의 동의를 얻지 않아도 된다는 특별 규정 방식으로 개선할 필요가 있다. 다만, 이 경우 불이익으로 보지 않는다는 규정이 남용되지 않도록 해야 하므로 불이익인지 여부의 판단을 종전 사회통념상 합리성 이론과 유사한 기준으로 할 필요가 있다.

노동조합은 근로자의 선택에 따라 단결권 행사를 통해 조직된 단체로서 그 조합원으로 구성된다. 노동조합은 엄밀하게 전체 근로자를 위한 조직체가 아니다. 노동조합 대표는 전체 근로자가 아닌 노동조합 조합원들의 대표자이다. 단체협약은 비조합원에게 당연히 효력이 미치는 것은 아니다.

이에 비해 근로자대표제도는 사업장 내에 종사하는 전체 근로자들로 구성된다. 나아가 근로자대표제도의 지향점은 사업장에 소속된 '전체' 근로자들의 이익을 도모하

는 것이다. 그 '전체' 중 일부 근로자들이 독자적인 임금체계나 근로조건에 동의한다면 이를 존중하는 법체계가 필요하다.

현재 근로자대표제도는 노동조합으로 대신하는 경향이 없지 않다. 우리나라는 법상 조합원의 단결체인 노동조합이 전체 근로자의 대표로서 지위를 병행하도록 하기도 함으로써 양자 간 기능적 혼선을 초래하기도 한다. 또한 노사협의제도에 토대를 두고 선출방식과 임기 등이 법정화된 근로자위원제도와 달리 개별 법령상 근로자대표제도는 아예 선출방식이나 임기 등에 대해 아무런 규정이 없는 상태이다. 현행 근로자대표제도는 1998년 경영상 해고 제도가 근로기준법에 규정되면서 도입되었으나, 근로자대표의 개념에 대한 모호성과 더불어 근로자대표의 선출방식이나 임기, 권한 등에 관하여는 입법이 결여되어 있다(권혁, 2023). 따라서 노조법이나 노사협의회법이 아닌 근로기준법 개정을 통해 근로자대표의 개념, 선출, 역할 등을 명확히 규정하고 동시에 부분근로자 대표 개념도 도입해야 한다. 근로자 대표의 미비 속에서 부분근로자 대표의 개념이 자리 잡기 어렵기 때문이다.

업무의 시작과 종료 및 교대방식에 대해서는 직종별이나 육아기 상황에 따라 유연하게 선택하도록 해야 하고 임금 결정의 방식 등도 고령자들에게는 달리 적용해서 고용연장의 가능성을 높일 필요가 있으며, 일·가정 양립과 관련해서는 휴직이나 교대제 등의 근무방식에서 차별성을 두고 이를 임금보상 방식과 연동해서 반영할 수 있어야 한다.

결론적으로 근로자대표의 부분근로자 의사반영의무를 인정해서 근로 형태, 직무 특성 등에 따라 근로시간 등을 달리 정할 필요가 있는 특정 직종 등에 속한 부분 근로자에게만 적용되는 사항에 대해서 근로자대표가 정당한 이유 없이 해당 근로자의 의사에 반해서는 안 되는 방향으로 법개정이 필요하고 근로자대표의 구성단위를 다양화할 필요가 있다. 근로조건 및 근로자의 처우 등에 영향을 미치는 조건이 직무나 연령 등에 따라 달리 나타날 수 있는바, 근로자대표로 하여금 해당 집단 근로자들의 의사를 반영할 수 있도록 하는 시스템의 구축이 필요하다.

2. 중소기업 근로자들을 보호하기 위한 근로계약 이행 강화

많은 청년들이 중소기업 취업을 꺼리는 이유는 근로계약이 제대로 이행되지 않고 불법적, 불합리한 근로관행이 있기 때문이다. 최근 민간공익단체 직장갑질119가 조사

직전 3년(2020. 3~2023. 3) 동안 제보된 637건의 계약 갑질 사례를 분석한 결과, 근로계약서 미작성・미교부 44%, 갑질계약서 30%, 거짓・과장 광고 28%, 위장 프리랜서 20% 순으로 나타났다(중복집계). 단지 고용계약만이 아니라 취업 이후의 불합리하고 불법적인 관행들이 중소기업에 많은 것이 사실이라 윤석열 정부는 5대 근로감독 사안으로 포괄임금 오남용, 임금체불, 부당노동행위, 직장내괴롭힘, 불공정채용을 적시하고 근로감독을 강화하고 있다.

최근에는 고용노동부가 미조직근로자지원과를 신설해서 이들의 권익을 보호하는 데 집중하기로 했다. 2022년 기준 전체 임금근로자 가운데 87.2%가 노조에 가입하지 않은 미조직근로자로 추정되는데 '근로자 이음센터'라는 시설을 전국에 설치하여 맞춤형 노동약자 지원을 할 계획이다(『서울경제』, 2024. 6. 10).

중소기업에는 노조가 없거나 취약해서 정부의 근로계약 이행 감독이 매우 중요하기에 지방노동관서의 근로감독 능력 강화, 서면 근로계약 체결 의무화 등이 중요하다. 특히 서면 근로계약은 현재도 법제도적으로 추진되고 있으나 아직 많은 중소기업에서 이를 지키지 않는 경우가 있기에 이를 보완할 법제도 개선이 필요하다.

정부는 또 임금명세서를 반드시 교부하도록 의무화하고 있다. 임금체불이 발생할 경우 액수 등과 관련된 분쟁의 소지를 줄이기 위함이다. 이는 근로기준법 제48조와 시행령 27조에서도 명시하고 있으나 제대로 이행하지 않는 경우가 다수라 최근에는 근로자 이음센터라는 정부 상담소를 구축하여 취약근로자들이 쉽게 찾아와서 상담을 받도록 서비스를 강화하고 있다.

그러나 보다 근본적이고 보편적인 근로계약 이행 강화를 위해서는 감독 강화나 서비스지원 강화를 넘어서 고용보험제도를 활용할 필요가 있다. 현재의 고용 관련 법제도 중에서 가정 보편적이고 강제력이 있는 것이 고용보험의 가입이다. 취업을 하게 되면 고용보험에 가입하게 되고 이를 통해서 차후 실직을 하더라도 실업급여를 받게 되어 있다. 고용보험 가입 시에 사업체에 서면 근로계약서의 제출을 의무화하고 고용노동부는 고용보험 가입 시 제출한 서면 근로계약서를 당사자인 근로자가 교부받았는지를 확인하는 절차를 둘 필요가 있다.

한편으로 중소기업 중에서도 영세한 5인 미만 사업장에서 근로기준을 제대로 준수하도록 현재의 근로기준법 적용을 확대할 필요가 있다. 즉, 현재 적용면제인 5인 미만 사업장들에 대한 근로기준법의 (일부) 적용을 추진할 필요가 있다. 이는 여야는 물론 정부도 시행 검토를 고려한 사안이기도 하다.

5인 미만 사업장에도 일부 근로기준법 도입을 추진해야 하는가에 대해 국민 70.80%가 도입에 찬성했다는 조사도 나온 바 있다. 도입 찬성 이유에 대해서는 '법 사각지대 근로자 보호 필요'라는 답변이 50.15%로 가장 높았고, 이어 '노조 등 소수 근로자의 목소리를 대변할 수 있는 기구의 근거 마련 필요'라는 의견은 20.06%, '임금, 복지 등 모든 면에서 심화된 양극화 해결 필요'가 11.50%였다.

반면에 도입 반대 이유로는 '최저시급 등 근로기준법 주요 조항은 이미 적용되고 있기 때문'이라는 답변이 21.53%로 가장 많았다. 이어 '소상공인 부담이 커지면서 산업 위축 가능성'(20.94%), '고용 축소, 일자리 감소 등 오히려 노동자에게 불리하게 작용할 수 있기 때문'(5.31%) 순이었다(『뉴스토마토』, 2023. 8. 21).

이 문제를 푸는 합리적 방식은 부분 적용 후 일정 시간이 지나면 확대 적용으로 가는 것이다. 이미 최저임금 수준이 상당히 인상되었고 최저임금은 근로기준법이 아닌 최저임금법에 의해 5인 미만 사업장이라도 다 지켜야 하는 강행법이기에 임금준수의 문제는 큰 문제가 아닐 수 있다. 아울러 부당한 해고의 문제도 이미 노동시장에서 내국인 고용이 점점 어려워지고 있는 현실에서 해고의 남용 가능성이 영세기업에서 현저히 줄어들고 있다. 다만, 영세기업에서는 장시간 노동이 현실적으로 피하기 어려운 현실이고 당해 사업장 근로자들도 추가 근로를 통한 임금소득 확보가 매우 중요하기에 근로시간제도의 적용은 부분적으로 예외를 두는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

따라서 근로기준법 조항 중에서 현재도 5인 이상 중소기업이나 대기업에서 대처하기에 어려움이 따르고 있는 조항들, 예컨대 직장 내 괴롭힘 관련 조항들의 적용은 달리 기준을 만들거나 유예하는 것으로 하고 근로시간의 적용에 있어서는 적용하지 않는다는 조항을 두는 방식으로 법 개정을 할 필요가 있다.

5인 미만 사업장에 근로기준법을 적용하는 문제는 노조 입장에서도 고민할 부분이 많다. 실제로 한국노총은 5인 미만 사업장 근기법 적용 시에 경제적 타격이 예상되는 소상공인, 영세사업장에 대한 실태 파악 및 지원책 마련이 필요하다는 점을 제안하고 있다(한국노총, 2024).

현재 중소기업에서는 내국인 노동력의 채용이 어렵다는 호소가 일상적으로 일어난다. 해고를 어렵게 규제하는 근로기준법을 영세기업에 적용했을 때 신생 법인의 창출 등에 부정적 영향을 준다는 우려도 있는 것이 사실이지만 가뜩이나 부족한 생산가능인구 구조에서 취업한 내국인들마저 열악한 근로조건으로 인해 중소기업에서 이탈하는 현상을 막기 위해서도 이들에 대한 보호는 더 강화되어야 한다.

3. 쟁위행위 시 노사 간 교섭력의 대등성 확보

현행 노조법 제43조는 사용자가 쟁의행위 기간 중 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위해 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없다고 규정하고 있다

* 노조법 제43조(사용자의 채용제한) ① 사용자는 쟁의행위 기간 중 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없다.

당해 사업이란 경영상 일체성을 가지는 유기적인 조직하에 계속적으로 행해지는 사업(일반적으로 '법인')을 말한다. 동일한 장소에 있더라도 업무나 노무관리가 서로 독립된 부분은 하나의 사업으로 볼 수 없으며, 반면에 장소가 분산되어 있어도 조직적 일체성을 가지고 사업의 일관성을 유지하는 경우에는 하나의 사업으로 볼 수 있다.

아울러 쟁위행위 시 업무의 도급이나 하도급을 줄 수 없으며, 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위한 파견도 금지하고 있다. 이를 위반 시에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 해당하는 벌칙규정을 두고 있다.

그러나 최근 들어 노동조합의 외연과 영향력이 점차 확장·강화되었고, 최근 ILO 핵심 협약 비준 및 노조법 개정을 통해 근로3권 보장이 확대되면서 노사 간 힘의 불균형이 더욱 심화되어 사용자 측에서는 기울어진 노사 간 교섭력을 개선해야 한다는 주장을 강하게 하고 있다.

특히 쟁위행위(파업)가 상대적으로 많은 편인 우리나라에서 쟁위행위 시 힘의 대등성을 확보해 불법적이거나 합법적이라도 파업권이 남용되지 않도록 하는 것은 산업현장의 경쟁력을 유지하는 데 중요하다.

우리나라 노동조합의 쟁의행위는 선진국보다 많은 편으로 최근 10년간 파업으로 인한 연평균 근로손실일수(임금근로자 1,000인당 근로손실일수)는 39.2일이나 된다. 일본(0.2일)보다 200배, 독일(4.5일)보다 8.7배나 근로손실일수가 많다.

이런 배경을 가지고 2023년 정부 노동개혁 자문단인 미래노동시장연구회는 파업 시 대체근로 허용범위, 사업장 점거 제한 등 노사관계 법·제도 전반도 개선하라고 주문했다(『한국경제』, 2022. 12. 13). 또한 한국경영자총협회(경총)는 2023년 『대체근로 전면금지로 인한 문제점과 개선방향』 보고서에서 영국 등 외국의 사례들을 자세히 소개하고 우리나라에서도 대체근로를 허용해야 한다고 주장했다.

최근에는 대체노동의 투입이 적법한 것인지 여부를 판정하는 법원의 판결이 여전히 혼선을 빚고 있다. 최근 지역 집배점 택배기사 파업 시 원청인 CJ대한통운의 직영

<표 7-4> 임금근로자 1,000인당 근로손실일수

(단위: 일)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	평균
한국	52.1	34.7	34.3	23.0	103.5	43.2	27.5	19.7	39.2
일본	0.1	0.1	0.4	0.3	0.1	0.3	0.0	-	0.2
독일	2.5	4.3	4.4	3.0	5.7	3.4	15.1	4.2	4.5
미국	8.5	2.2	1.5	5.3	10.9	3.1	19.3	21.9	8.3
영국	9.9	17.5	30.4	6.4	12.1	10.2	10.0	-	19.0

자료: 한국노동연구원, 「해외노동통계」, 2021.

택배기사 대체투입이 노조법 위반인지가 논란이 되었고, 동일 사안에 대해 하급심에서 서로 상반된 판결이 나오고 있다. 일부 하급심에서는 지역 집배점 택배기사 파업 시 원청인 CJ대한통운이 다른 지역의 택배기사들을 투입한 행위는 불법이 아니라고 판단했지만(서울중앙지법 2018가합582246, 대구지법 경주지원 2019고단589 등), 또 다른 하급심에서는 대체근로 투입이 위법하다고 판단했다(부산지법 서부지원 2019고정1106). 심지어 1심에서는 대체근로 투입이 위법하지만(대구지방법원 김천지원 2019고단579), 2심에서는 적법(대구지방법원 2020노820)하다고 서로 배치된 판결이 나온 바 있다.

대체근로 허용에 대한 판결이 혼선을 빚는 것은 대체근로를 현실적으로 전면금지하는 것이 어렵고 그렇다고 전면금지하는 것이 가능하지 않은 현실에서 합리적 수준에서 이를 허용하는 것이 필요하다는 점을 시사한다. 대체근로 관련 외국 입법례들은 대체근로를 전면 허용하지도 전면 금지하지도 않는다는 점을 보여준다. 즉, 어디까지 허용할 것인지가 중요한데 나라마다 다소 차이는 있다. 우리의 경우 대체근로의 입법이 아직 제대로 마련되어 있지 않기에 제도를 정비할 필요가 있다. 관행적으로 과거부터 노조의 파업권을 보장하기 위해 대체근로를 제한하는 것이 노사 간 힘의 대등성 확보에 중요하다고 간주해왔지만 이제 시대가 변화한 만큼 정교하게 입법을 다시 할 필요가 있다.

미국은 자유주의 경제관에 맞게 대체근로를 금지하는 규정이 없고, 일부에서는 근로조건 등의 개선을 요구하는 경제적 파업의 경우 사용자가 영구적 대체근로자를 고용할 수 있다는 판례가 있다. 영국은 최근 파견근로자에 의한 대체근로도 허용해서 모든 형태의 대체근로가 법적으로 허용됐다. 독일은 대체근로에 관한 금지 규정은 없지만 파견근로자가 파업 관련 근로 제공 요청을 거부할 권리를 법으로 인정하고

<표 7-5> 주요국의 대체근로 관련 제도

미 국	- 대체근로 금지규정 없음 ※ 경제적 파업에 대해 일시적·영구적 대체근로 허용(판례)
영 국	- 대체근로 금지규정 없음 ※ 2022. 7. 21. 파견근로자 대체근로 허용
독 일	- 파견근로자의 노무급부거절권 인정(근로자파견법) ※ 신규채용, 기간제, 도급·하도급을 통한 대체근로 허용
일 본	- 파견근로자를 통한 대체근로 금지(직업안정법) ※ 내부직원을 통한 대체근로, 기간제 신규채용 허용(학설, 판례)
프랑스	- 파견근로자, 기간제를 사용하는 대체근로 금지(노동법전) ※ 도급, 신규채용(무기계약근로자) 등을 활용한 대체근로 허용

자료: 한국경영자총협회, 『대체근로 전면금지로 인한 문제점과 개선방향』, 2023.

있다. 일본도 파견근로자를 통한 대체근로는 금지하지만 학설·판례상 내부 직원이나 신규채용 기간제 직원을 대체근로에 투입할 수 있다.

우리나라는 노사분규 발생 건수, 파업에 따른 근로손실일수도 많고 대립적이고 경직적인 노사관계에서 최근 법개정을 통해 노조의 단결권, 단체행동권 등이 크게 강화되었으나, 사용자의 대항권 보장 수준은 과거 그대로인 점을 감안하면 대체근로의 허용을 점진적으로 넓힐 필요가 있다. 대체근로의 금지에 있어서 초단기적인 고용에 그치고 해당 업무 관련 기능이 부족해서 안전사고 가능성이 많은 파견직을 통한 일시적인 대체근로 허용은 제한될 필요가 있지만 도급과 기간제 및 신입사원 채용을 통한 대체근로 허용은 외국의 사례를 들어 허용해서 노사의 파업교섭력 대등성을 확보할 필요가 있다.

아울러 쟁위행위 시 사업장 점거에 대해서도 보다 객관적인 기준과 절차를 통해 합리적 수준에서 제도개선을 해야 한다. 2023년 10월 고용노동부 실태조사에 의하면, 2022년 불법행위로 인한 손해배상청구가 법원에서 인용된 25건 중 22건이 사업장 점거 관련 건이고 손해배상액 중 사업장 점거로 인한 손해액이 98.6%를 차지한다(『세계일보』, 2023. 9. 19).

현재의 노동법에서는 일반적인 시설(생산 기타 주요업무시설 등이 아닌)에서의 부분적·병존적 점거는 사용자의 재산권과 조화를 이루고, 사용자의 업무가 방해될 위험성이 없는 범위에서 정당한 행위라고 보고있지만[3] 노사합의를 통해 쟁의행위 전 '생산 기타 주요업무시설'에 대한 의사합치가 필요하다. 아울러 사용자 측의 관리지

3 고용노동부, 「개정 노동조합 및 노동관계조정법 현장안착을 위한 후속조치」, 2021. 3. 17.

배를 방해하는 행위의 장소를 공장 등 생산시설에만 국한하지 말고 사장실 등을 점거하는 등의 행위도 제한할 필요가 있다.

우리나라의 경우 대부분 기업별 노조체제를 가지고 있고 기업의 노조 사무실이 사업장 안에 설치된 경우가 많아 사업장 밖에 본부가 있는 서구의 산별노조와 달리 사업장 점거가 자주 발생한다는 점을 감안해서 사업장 점거의 합법적 허용과 금지에 관한 세부적인 기준을 법체계 안에서 마련할 필요가 있다.

아울러 사업장 점거와 관련해서 최근 주목해야 될 법제도 개선 쟁점도 같이 고려해야 되는데, 노조법 2조와 3조의 내용을 개정해서 실질적인 사용자 범위를 확대하고 하청노조도 실질적인 사용자와 교섭을 할 수 있도록 하자는 이른바 '노란봉투법' 문제이다. 많은 사업장 점거가 사내 하청노조나 소속 조합원들에 의해 벌어지고 있는데, 이는 대부분 불법이고 따라서 손해배상 책임을 지게 된다는 점에서 노조나 야권 정당 측에서 노조법 개정을 통해 원청에 대한 하청노조의 교섭과 쟁의행위를 보장하자는 시도가 나타나고 있다.

하청업체 노조나 소속 근로자가 때로는 불합리하고 불공정한 대우를 받는다는 점은 사실이지만 만약 사용자 범위 확대가 이루어지면 수많은 노조와 상대해야 하는 사용자들은 교섭비용의 과다로 정상적인 기업활동을 영위하기 어려워질 수 있고 나아가 원청소속 노조와 하청노조 간의 교섭구조 갈등도 충분히 예상된다. 즉, 제조업 원청과 하청 기업들이 같은 산업별 노조 소속일 경우가 많아서 동일 사용자를 대상으로 분리 또는 공동교섭을 둘러싼 이견 표출이 잦을 것이다. 따라서 업종 내 지배적 지위를 가진 원청기업들과 하청업체 근로자들 간의 제한적인 공동교섭을 허용하되 낮은 임금수준을 높은 임금수준으로 같이 끌어 올린다는 상향식 평준화가 가지는 무리한 요구가 일어나지 않도록 원하청 간 임금격차의 축소를 위한 하후상박의 원칙을 견지할 필요가 있다.

대기업 노조의 상당수가 형식적으로는 산업별 노조에 가입되어 있고 해당 산업별 노조에는 대기업들의 하청기업 노조들도 같이 가입되어 있는 경우가 대다수이기에 산별노조나 관련 초기업단위 노조가 공동의 임금협약안을 마련할 경우 노동위원회에서 업종 내 공동교섭을 원청기업과 하청기업에 권고하고 경제사회노동위원회 안에 해당 업종별 교섭을 지원하는 협의체를 두고 노사정이 협의하는 방안을 먼저 모색할 필요가 있다. 이 경우에 경제사회노동위원회에 업종별 위원회를 둘 수 있다는 법적인 장치를 최대한 활용할 필요가 있다.

즉, 단체협약 효력의 범위를 법으로 강제하기 이전에 실질적인 교섭의 범위를 초기업단위로 늘려서 효력확장의 가능성과 합리성을 높이는 노력을 할 필요가 있다. 이런 협의, 교섭을 통해 먼저 단협효력 확장 가능성을 높이고 이후 효력확장이 법으로 이행되는 과정으로 나아갈 필요가 있다. 아울러 효력의 확장도 우리나라의 경우는 노동시장 이중구조를 개혁하기 위해서 반드시 동일한 임금인상률을 적용하는 경직적인 방식이 아니라 원청의 임금인상률은 낮추고 하청의 임금인상률은 높이는 적극적 시정의 성격을 가져야 한다.

결론적으로 원청과 하청 기업 간 과도한 임금격차를 완화하는 것이 중요하고 산업현장의 교섭구조 혼란을 막기 위해서는 법을 통한 전격적인 교섭확대 이전에 합리적이면서 단계적인 방식으로 효과를 낼 수 있는 방식을 고려해야 한다. 우선 노조가 없는 중소기업, 영세기업, 여타 취약 직종을 위한 효력의 확장은 지양되어야 한다. 이미 최저임금제도가 그런 역할을 하고 있기에 혼선비용만 늘릴 가능성이 높다. 효력확장의 목표를 노조조직률이 떨어지니 이를 보완하자는 데 두기보다는 비슷하거나 거의 동일한 노동을 하는데 임금 차이가 너무 나서 갈등이 벌어지는 현실을 개선하는 데 둘 필요가 있다. 즉, 원하청 관계의 개선이 초점이 되어야 하며, 원칙적으로 지향하는 목표는 초기업단위 교섭과 협의를 노사 간 교섭 자치를 훼손하지 않으면서 원하청 간 임금수준의 차이를 줄이는 데 두어야 한다.

이런 노력들이 선행되기 이전에 최근 이른바 '노란봉투법'이 담고 있는 방식으로 하청노조도 실질적인 사용자로 원청기업을 지명하고 교섭을 요구할 수 있다는 법개정을 적용한다면 주요 산업에서 노사갈등으로 인한 파업은 물론 원청노조와 하청노조 간의 갈등도 늘어날 것이다.

제3절 노사관계 혁신을 위한 중장기 과제

앞 절에서 제시한 정책적 과제들은 사업장 또는 기업단위의 생산성을 제고하는 데 중요한 과제들이다. 그러나 기업의 생산성을 넘어서 국가 내지 경제 전체의 생산성을 제고하기 위해서는 인적자원의 활용도를 높이면서 사회적 비용을 줄이는 노사관계를 구축할 필요가 있으며, 이를 위해서는 복합적인 정책들의 동원도 필요하지만 근본적인 처방도 중요하다.

우리는 1997년의 외환위기를 기점으로 개방경제로 나아왔고 그러면서 경쟁적인 환경에 노출되면서 갈등도 많아졌다. 세계화가 요구하는 유연성과 더불어 세계화 과정에서 근로자들이 적정한 보호를 받을 수 있는 안정성이 결합되어야 비용은 줄이고 효율성은 제고될 수 있다. 북구를 중심으로 이런 개방경제에서의 노사타협 모델이 여전히 우리에게 중요한 이유이기도 하고 나아가 대립적이고 적대적인 노사관계를 협력적으로 전환하기 위한 기본적인 사회적 자본으로서의 신뢰구축 과제가 필요한 이유이기도 하다. 마지막으로는 기후위기, 디지털 기술 확산 등으로 빠르게 진행되는 산업전환에 대해 노사 또는 노사정이 기민하고도 효과적으로 대응해야 될 과제가 놓여 있다.

1. 평생학습을 중심으로 한 유연안정성 모델의 추진방안

유연안정성(flexicurity) 모델은 개방경제시대의 경쟁적 환경에 조응하면서도 파생되는 인적자원들의 리스크를 관리하기 위해 불가피하게 많은 나라들이 채택하거나 추진하는 노동시장 모델이다. 유연안정성은 결국 시장은 유연하게 운영하되 근로자의 삶을 안정적으로 운영할 수 있는 적정 타협선을 찾는 것이나, 양자의 목표와 지향성이 정면으로 배치되는 현실적 난점이 존재하기에 쉽게 마련할 수 없는 난점이 있다. 노동시장을 유연하게 하면서 노동시장 밖으로 밀려난 실업자들에 대한 사회안전망을 강화한다는 그랜드 디자인이 대표적인 해법으로 제시되고 있지만 노동시장의 고용여력이 충분하지 않고 조세재정 여건상 복지 강화도 쉽지 않은 우리 입장에서는 일자리를 만들어 포용하기도, 관대한 실업부조제도로 포용하기도 어려운 이중의 딜레마가 작동하고 있다.

따라서 덴마크나 유럽의 “쉬운 해고-관대한 사회보호-적극적 훈련을 통한 노동시장 복귀”라는 거시 모델을 구축하기보다는 우선 정책 범위를 좁혀 노동시장 및 기업 내부노동시장 차원에서 유연안정성을 찾아보는 노력을 먼저 탐색하고, 유연안정성과 사회적 확장모델(복지를 포함한)을 연계하는 순차적 전략이 필요하다. 덴마크의 노동시장 체제는 유연안정성 모델로 유명한데, 이는 고용조정의 유연성, 관대한 실업 및 복지급여, 직업교육훈련에 초점을 둔 적극적 노동시장 정책이란 세 가지 축을 중심으로 한 것이다.

그러나 우리의 경우는 해고요건의 완화가 받아들여질 수 있을 정도의 높은 노동이

동이 가능한 외부노동시장이 미성숙되어 있어 덴마크형 유연안정성 모델의 벤치마킹이 어렵다. 따라서 산업별 노동시장을 형성해 가는 단초로서 산업별 인적자원개발에 노사정이 참여하는 평생학습 강화정책을 강화할 필요가 있다.

노동시장 차원에서 기업들은 생산성에 정합적인 유연성을 획득하고 노동자들은 생활과 생애의 안정을 도모할 수 있는 타협안은 대체로 인적자원 역량 강화를 통한 윈-윈(win-win) 전략을 강화하는 데서 찾을 수 있다. 4차 산업혁명시대와 AI 확산에서 나오는 일자리 위기요인을 통제할 수 있는 숙련의 획득과 통용 방식을 노동시장에서 어떻게 구현할 수 있는가가 핵심적인 질문이 될 것이다.

개별 사업장의 일터에서 벌어지는 디지털화, 자동화 등 유연성을 기업이 상당 부분 가지는 반면에 기계와 일하는 숙련(skill with machine)의 형성과 자격인정 그리고 노동이동에 대해서 노동자 및 노조가 적극적 역할을 수행할 수 있는 역할을 부여하는 방안이 필요하다.

독일, 일본과 같은 조정 시장경제나 미국이나 영국과 같은 자유 시장경제 사이의 숙련형성(skill formations)에 관한 차이점은 숙련을 필요로 하는 산업의 고용주와 장인, 초기 노동조합들 간의 타협의 산물이다. 독일처럼 전국적으로 숙련 자격이 인증되는 상황에서는 숙련노동자가 안심하고 이직할 수 있고, 이는 노동 현장에서의 안정성을 누리는 결과로 나타났다. 우리도 산업별 인적자원개발 체제와 자격의 인정에서 노사정이 권한과 책임을 공유하는 방식으로 노동시장의 유연안정성을 높일 필요가 있다. 적어도 교육훈련, 숙련형성, 자격인정 등에 있어서 노조의 관여와 역할을 증진시켜줄 필요가 있다.

2. 대화를 통한 노사관계 선진화의 신뢰기반 강화

우리의 노사는 각각 자신의 이해관철에만 집착하고 공감대 구축은 적어 소기의 공동 목적을 달성하지 못하고 노사 간 신뢰 축적으로 이어지지도 못하고 있다. 고생산성 실현, 합리적이고 공정한 분배, 경영권과 노동권 존중을 위해서 노사가 머리를 맞대야 한다는 사실 앞에서 우리 노사는 명분을 넘어 실질적으로 이런 사실들을 인정하는 데로 나아가고 있지 못하다. 1987년 이후 우리나라의 노사관계 전개과정에서 사용자 측은 상대방으로서 노조를 인정하는 데 소홀하였고, 노조는 파트너로서 인정받기 위한 운동의 합리성 구축에 실패했다.

노사 모두 상대방에 대한 신뢰가 없고 입장의 평행선을 지키는 것을 선호하는 상태가 일반적이고, 정부의 제도개선 이니셔티브에 미온적 반대나 적극적 반대로 의사표명을 하는 정도로 끌려가는 경향을 보여 왔다. 1차 노동시장(대기업, 공공부문)에 집중되어 있는 노동조합 조직은 노동시장 양극화에 대해 사회적 책무성을 발휘하는 전향적 조처를 취하지 못한 채 근로조건 향상을 위해 협력업체나 하청 근로자들의 안정과 발전을 도외시하거나 정부를 상대로 한 정치적 투쟁을 중시해 왔다.

아울러 기업 대내적으로는 상대방을 공격하면서도 대외적으로는 담합적 특성을 보여 노동시장 격차 확대의 한 요인으로도 작용하고 있는 상황이다. 정부의 노사관계 정책은 정권이 바뀔 때마다 다소간의 기조 변화가 있기는 했지만 개발연대의 전통 속에서 정부가 노사관계를 감독과 규율 대상으로만 삼아 왔고 시대 변화에 따른 노사정 역할 변화를 추동하지 못하고 있다. 노사관계는 적어도 한국에서는 노사정 3자가 얽혀 있는 삼각관계이다. 단지 노사만의 변화를 요구해서 바뀔 가능성도 없고 정부의 적절한 조정 역할도 중요하다. 노사, 노정, 노사정이 각 관계에서 신뢰구축을 위해 노력해야 하고 최근에는 국회에서도 사회적 대화의 필요성이 강조되는 것이 사실이지만 가장 포괄적이고 종합적인 신뢰구축의 장은 법률적 기반을 가지고 사회적 대화를 담당하는 경제사회노동위원회이다. 노사정 간 신뢰구축이 취약한 결과가 사회적 대화기구의 공전으로 이어지는 경향이 있지만 역설적으로 우리가 경사노위를 제대로 인정하고 활용하지 않는 미숙한 사회적 대화 관행도 노사정 간 신뢰구축의 결여를 초래하고 있다.

3. 산업전환에 대한 노사의 협력적 대응

기후위기로 인한 국내외 규제와 압력, 디지털 기술 확산에 따른 생산방식 변화로 산업전환이 가파르게 이루어지고 있다. 그런데 산업전환이 주는 의미와 그 규모가 워낙 크다 보니 마치 태풍의 한가운데서는 제대로 위력을 느끼기 어려운 것처럼 우리 사회에서 논란은 크지만 이를 체계적으로 다루어나가는 데 한계가 있다. 예컨대 기후위기를 중시하는 진보적 입장과 일자리 유지를 원하는 보수적 입장들이 충돌하고 있고 나름 일리는 있지만 합리적 대안이나 실질적인 개선안을 도출하지 못하고 있는 것이 현실이다.

우리나라는 세계 10대 탄소배출 국가로 향후 지속가능한 사회와 무역을 통한 경제

성장을 위해서는 온실가스를 줄여 기후위기를 극복하기 위한 국제적 약속을 외면하기 어렵다. 온실가스를 줄여 지구의 온난화를 막고 더 나아가 온도를 낮추는 운동은 1997년 유엔 기후변화위원회 총회에서 시작하여 2015년 12월 채택된 파리 기후협약으로 구체화되었다. 우리나라도 2030년 탄소배출량을 2018년 대비 40%로 줄이고 2050년에는 탄소배출량을 제로로 하는 국제협약에 서명하고 이행을 약속한 바 있다.

그런 점에서 산업전환은 불가피하고 이에 따른 사회적 갈등, 특히 일자리 문제와 직결되고 있는 노사갈등을 다루어 나가는 것은 정답을 찾기보다는 갈등을 완화하고 비용분담을 위한 합의를 찾는 과정이다.

전환에서 나타나는 사회적 갈등의 양상은 예컨대 발전산업에서는 가장 바람직한 신재생에너지 발전으로의 이동이 기술적으로도 지체되고 있고 인력의 배치전환이나 재교육 그리고 지리적 이동에서 한계가 존재한다. 일부 성공적인 재취업이 있기는 하지만 결국 석탄화력발전의 폐쇄로 인한 보상이나 보호를 통한 갈등 조정이 현재로서는 더 요구되는 현실이다. 현재 고용 규모나 영향력에서 우리나라의 핵심 산업인 자동차산업의 경우 완성차의 입장에서는 기존 인력들을 더 활용한 내연기관차의 생산이 당분간 가능해서 인력조정이나 고용불안이 불거지고 있지는 않지만 어느 임계점에서는 전기차로의 급격한 전환이 대세가 될 가능성도 있어 이 경우 2, 3차 협력사들의 내연기관 생산이 대폭 줄어드는 순간 거기에 고용된 인력들의 문제를 해결하는 것이 매우 중요하다.

다행인 것은 이런 중장기 숙원과제들에 대한 해법을 찾기 위해 지난 5월 30일에 사회적 대화기구인 대통령직속 경제사회노동위원회에 '지속가능한 일자리와 미래세대를 위한 특별위원회'가 구성되었고, 여기에 노사정 및 공익위원들이 모여 6개월 동안 대화를 통해 산업전환, 불공정 격차 해소, 유연안정성 구축, 노사관계 혁신이란 4가지 의제를 중심으로 공동협력방안을 마련하기로 했다는 점이다. 여기서 우리 노사관계의 주요 과제들에 대한 구체적인 개혁 로드맵을 마련할 필요가 있다.[4]

여기서 유의할 점은 우리 노사관계 개선을 위한 많은 과제들이 의제로 제시될 수 있지만 당면한 산업전환 및 격차 확대 위기를 극복하기 위한 구체적인 협력 의제에 합의하고 이를 바탕으로 노사 간 당사자들 간 신뢰를 제고한 후에 합리적인 노사관

---

4 2024년 8월에 취임한 신임 경사노위 위원장은 노사정이 합의했던 4가지 의제 중 산업전환과 불공정 격차 해소의 2가지 중심으로 집중적인 사회적 대화를 추진하겠다고 밝힌 바 있다(『매일경제』, 2024. 9. 18. 인터뷰).

계 법제도 개선을 추진할 필요가 있다는 점이다. 이미 2015년에 이른바 9·15 대타협을 추진하다가 협상 막바지에 합의를 파기한 경험이 있는데, 새롭게 개혁 관련 합의를 이루기 위해서는 단계적인 신뢰구축을 위해 몇 단계의 사회적 대화 성공 경험을 가질 필요가 있다.

제4절 맺음말

노사관계는 국가경쟁력과 기업의 생산성에 바로 직결되는 요인이다. 노사관계의 불안은 당연히 경쟁력과 생산성의 저하로 연결되지만 반면에 경쟁력과 생산성에 기여할 수 있는 노사관계는 무엇인지 또는 그것을 어떻게 달성할 수 있는지는 상대적으로 답을 찾기 어려운 퍼즐이다.

우리 노사관계는 경직적이고 대립적인 탓에 변화하는 경제환경과 기업경영환경에 민첩하게 대응하지 못하고 있다. 나아가 노동시장의 이중구조에 대응해서 대기업은 강한 노조, 중소기업은 약하거나 무노조인 상태에서 격차와 차별의 문제까지 더해져 합리적인 노사관계로 가는 과정이 매우 험난한 과제로 보여진다.

노사관계는 국가의 성공에 어떻게 기여할까? 특별한 것이 필요한지 아니면 생산성에 반하고 갈등만 조장하는 이상한 성격만 없으면 되는 것인지 노사관계를 통한 국가나 사회적인 성공의 길이 정형화된 것은 없다. 오늘날 성공적인 국가, 경쟁력 있는 나라라고 일컬어지는 미국, 북구, 독일과 같은 나라의 노사관계는 많은 차이가 있다. 미국은 적대적이고 대립적이지만 끊임없이 만들어지는 일자리를 통해 시장보상을 받는다. 다만, 편차가 심하고 소득양극화 방지에 노조가 별로 기여하는 바가 없다. 북구는 노사가 협의하고 타협해서 임금소득의 편차를 줄이고 복지재원을 늘리는 데 노사가 동의했다. 시장소득을 극대화할 유인이 적기에 노조가 임금인상에 몰두할 동기가 적다. 독일은 개방적 시장경제에 과감하게 뛰어든 대표적인 수출과 투자대국이지만 내부적으로 사회적 시장경제의 전통을 이어받아 과도한 이익극대화 행동은 자제하고 노사정 간 협조행동을 통해 마찰과 갈등을 조절해 간다.

이런 특성들은 특별한 것이기도 하고 동시에 결과적으로는 노사관계가 경제와 사회발전의 발목을 잡아서는 안 된다는 규칙을 만들어낸 것이다. 각자가 특별하면서도 상식적인 결론에 도달하는 바는 공통적이다. 지금 우리 노사관계의 문제는 여전히 우

리만의 특별한 규칙과 질서를 만들어내지 못하고 미국형, 북구형, 독일형(중부유럽형)의 장점과 단점만을 떼어내서 추종하거나 활용하려는 데 있다. 전체적인 노사관계 안정 시스템이 없고 바람직한 사회경제 시스템과도 조응하지 못하고 있기에 생산적이지도 안정적이지도 못한 역할을 수행하고 있다. 대표적으로 노동시장 이중구조에 안주하고 이를 조장하는 역할까지 하고 있으며, 이는 우리만이 가진 매우 취약한 특징이다.

이것이 무슨 큰 문제인가 여길 수도 있지만 대한민국을 움직이는 가장 큰 무리들이 사회적 합리성을 갖추지 못하고 헤매고 있는 것은 엄청난 후과를 초래하고 있고 앞으로도 그럴 것이다. 노조에 가입된 임금근로자가 14%를 넘으니 대략 200만명을 훌쩍 넘는 최대의 사회단체이자 이익집단이 노동조합이다. 이들을 상대로 하는 대기업들이나 공공부문 사용자들은 독과점적인 시장지위를 가지고 있어 한국경제를 좌지우지하는 영향력을 가지고 있다. 이 거대한 조직들이나 행위자들이 상호 거래의 질서를 정착시키지 못하고 있는 것이나 미래를 위한 행동약속을 마련하지 못하고 있는 것은 우리나라의 성장률을 올릴 수 없는 또는 잠재성장률을 끌어올릴 구조개혁을 단행할 수 없는 취약성을 배태한다.

참고문헌

권혁, 「근로자대표 개선에 관한 정책과제」, 이장원 외, 『노동개혁 과제 쟁점분석과 추진방법 연구』, 연구보고서, 한국노동연구원, 2023.

남성일 · 전재식, 「노동조합은 기업의 생산성을 높이는가? — 경로별 요인분해를 통한 분석」, 『산업관계연구』, 제23권 제4호, 2013, pp.45~66.

노용진, 「노사파트너십의 노사관계 효과성에 관한 연구」, 『산업관계연구』, 제20권 제3호, 2010, pp.33~57.

이동진 · 이영면 · 성상현, 「노동조합의 전략적 참여와 사업장내 노사협의회 활성화에 관한 실증연구」, 『조직과 인사관리 연구』, 제37권 제2호, 2013, pp.155~179.

이철희, 『일할 사람이 사라진다: 새로 쓰는 대한민국 인구와 노동의 미래』, 위즈덤하우스, 2024.

조준모 · 김기승, 「노동조합의 파업이 기업성과에 미치는 효과에 대한 동태분석」, 『한국경제연구』, 제17권, 2006, pp.5~40.

한국경영자총협회, 『대체근로 전면금지로 인한 문제점과 개선방향』, 2023.

한국노총, 『지속가능 발전을 위한 정의로운 전환 한국노총 요구의제』, 경제사회노동위원회 '지속가능한 일자리와 미래세대를 위한 특별위원회' 제안서, 2024.

Addison, J. T. and B. T. Hirsh, "Union Effects on Productivity, Profits, and Growth: Has the Long Run Arrived?" *Journal of Labor Economics*, 7(1), 1989, pp.72~105.

Angle, H. L. and D. A. Perry, "Dual Commitment and Labor-management Relationship Climatesm," *Academy of Management Journal*, 29(1), 1986, pp.31~50.

Deery, S. and R. Iverson, "Labor-management Cooperation: Antecedents and Impact on Organizational Performance," *Industrial and Labor Relations Review*, 58(4), 2005, pp.588~609.

Freeman, R. B. and J. L. Medoff, *What Do Unions Do?*, New York: Basic Books, 1984.

Morishima, Motohiro, "Use of Joint Consultation Committees by Large Japanese Firms," *British Journal of Industrial Relations*, 30(3), 1992, pp.405~423.

OECD, *OECD Economic Surveys: Korea 2022*, 2022.

Rogers, J. and W. Streek (eds.), *Works Councils: Consultation, Representation and Cooperation in Industrial Relations*, Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

제8장

기업 스케일업(Scale-up)을 위한 중소기업 지원정책 개선방안

김 민 호 (한국개발연구원)

한국경제의 저성장이 고착화되면서 경제성장 촉진과 질 좋은 일자리 창출을 위한 혁신기업의 역할이 다시 부각되고 있다. 기업의 스케일업은 생산성이 높은 기업이 인적자본 및 유·무형 자산에 대한 투자를 통해 규모를 키우거나 경영방식의 혁신으로 생산성을 더욱 높이는 활동을 포괄할 수 있다. 생산성이 높은 기업의 성장은 생산성이 높은 부문으로의 자원 재배분을 통해 경제 전반의 생산성을 제고하는 중요한 역할도 한다.

우리나라의 대기업들은 1970~80년대 고도의 경제성장기를 거치면서 대기업으로 성장하였고 같은 기간 대기업의 생산성 또한 향상되면서 경제성장에 긍정적인 기여를 하였다.[1] 해당 기간 중소기업 또한 기업 생태계에서 일자리 창출 및 경제성장에 주요한 기여를 하였다. 우리나라는 중소기업법을 통해 중소기업을 육성 및 보호하면서 적극적으로 중소기업을 지원해 왔다.

이러한 지원은 결국 중소기업이 혁신을 통해 성장하는 생태계 조성에 도움이 되어야 한다. 혁신기업 성장 생태계는 경제 전반의 생산성을 높이기 위해 민간 주도로 기술, 자본, 인력 등 생산요소가 원활하게 연결되는 생태계를 의미한다. 이어지는 절에서 살펴보겠지만 우리나라의 중소기업 지원 수준은 매우 높은 수준에 해당함에도 불구하고 중소기업의 생산성은 지난 20년간 비슷한 수준에 머무르고 있다. 중소기업 지원이 생산성 낮은 기업에 자원이 더 배분되는 결과로 이어진다면 지원의 효과가 낮

1 Choi *et al.*(2024).

은 문제뿐만 아니라 지원이 자원 재배분을 통한 경제성장에 걸림돌이 되는 문제가 발생할 수도 있다. 중소기업 지원정책의 문제점을 진단하고 혁신기업의 성장을 효과적으로 돕는 방향으로 지원정책을 전환하는 방안을 논의해 보자. 디지털 전환, 스케일업, 네트워크 확장은 기업의 성장 및 생산성 향상에 영향을 미치며, 관련된 정책의 효과성을 제고함으로써 기업의 생산성 향상에 도움이 될 수 있다. 또한 지원정책이 생산성 높은 기업의 성장을 지원함으로써 생산성이 낮은 기업에서 높은 기업으로의 자원 재배분을 통해 경제 전체의 생산성(TFP) 향상을 기대할 수 있다.

제1절 중소기업 지원정책에 대한 상황인식 및 문제점

1. 기업 성장의 역할

고성장 기업이 일자리 창출과 경제성장에 미치는 기여도를 고려하면, 혁신기업의 성장을 지원하는 우리나라 스케일업 정책의 현황 및 문제점을 파악하고 효과적인 정책 설계 방향에 대해 논의하는 것이 중요하다. 또한 낮은 성장률을 보이는 대다수 기업 대비 고성장 기업의 성장 요인과 성장 과정에서 어떤 지원이 효과적인지를 이해하는 것도 정책 설계에 도움이 된다.

OECD(2021)에 따르면 소수의 고성장 기업이 새로운 일자리의 절반 이상을 창출하며 매출액 성장에는 더 큰 기여를 하는 것으로 나타난다. 하지만 비교 가능한 OECD 16개 국가 중 한국의 고성장 기업(일자리 기준) 비율은 낮은 편에 해당하였다(그림 8-1 참고).

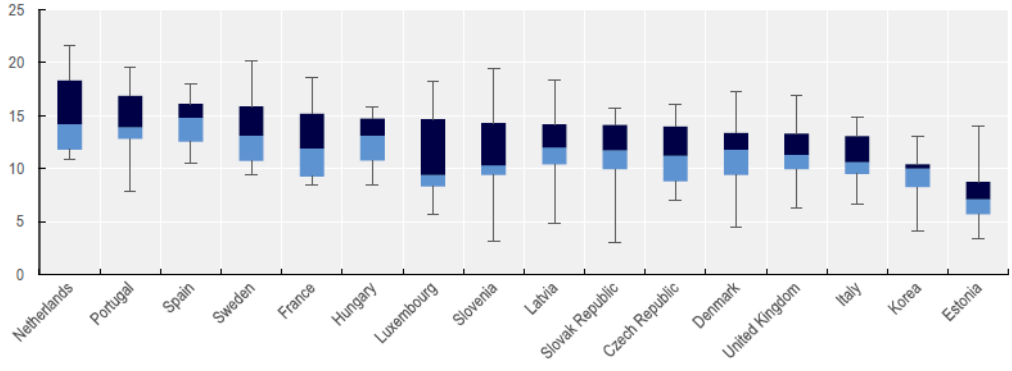
혁신적인 기업이 크게 성장할 수 있는 환경은 경제 전반의 생산성에 중요한 영향을 미친다.[2] 기업의 성장에는 혁신, 투자, 네트워크 확장이 세 가지 주요 동력으로 작용하며, 성장하는 기업은 각자 상황에 맞는 요소들을 최적화하기 위해 노력한다. 정부 정책은 규제, 재무 접근성, 국제무역 등과 같은 성장동력과 관련한 기업환경에 영향을 미친다. 기업이 혁신을 통해 성장하기 위해서는 투자를 위한 자금이 원활히 조달

---

2 Hsieh and Klenow(2014)는 인도, 멕시코의 제조업체의 업력에 따른 성장이 미국에 비해 매우 제한되어 있는 것을 발견하고, 이러한 역학의 차이가 인도와 멕시코의 총 제조업 생산성을 미국에 비해 약 25% 낮출 수 있음을 밝히고 있다.

[그림 8-1] 국가별 고성장 기업(일자리 기준) 비율(2017년 기준)

(단위: %)



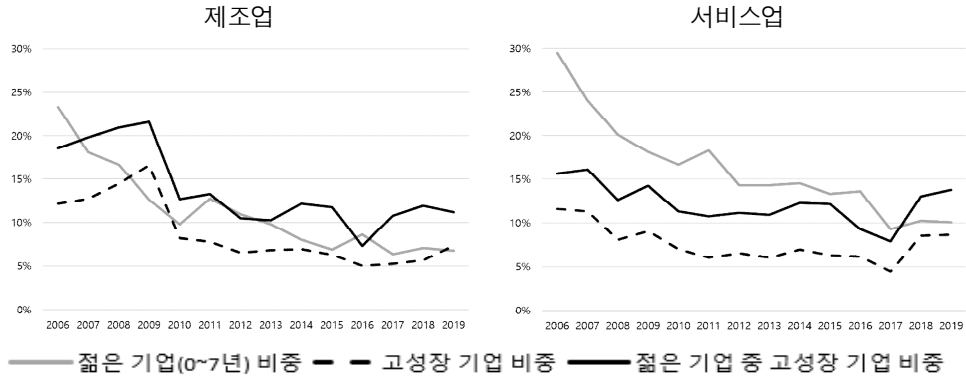
주: 종업원 수 10명 이상의 중소기업 중 지난 3년간 연평균 성장률이 10% 이상인 기업의 비율의 산업별 분포를 나타냄.

자료: OECD.stats, “Structural and Demographic Business Statistics(SDBS),” OECD(2021). Figure 1.4. 재인용.

되고, 필요한 인력을 어렵지 않게 고용할 수 있어야 한다. 기업을 지원하는 정책의 성과는 실제 기업의 성장으로 나타나야 하며, 이 경우 자원배분의 효율성 제고 및 경제 전반에 걸친 긍정적인 파급효과를 기대할 수 있다.

하지만 다양한 중소기업 정책을 수행해 왔음에도 불구하고, 우리나라 기업의 성장 역동성이 감소하고 있는 현상이 관찰된다. 기업규모가 일정 수준 이상인 기업을 대상으로 조사한 통계청 「기업활동조사」를 이용한 분석에서 지난 15년간 고성장 기업(매출액 최근 3년간 연 20% 이상 성장)의 비중이 크게 감소한 것으로 나타났다. 이는 제조업에서 더욱 두드러진다. 고성장 기업의 비중이 감소한 원인 중 하나로, 젊은 기업의 역할이 감소한 것을 들 수 있다. [그림 8-2]에서 젊은 기업(업력 7년 이하)의 비중이 지속적으로 감소하였으며, 젊은 기업 중 고성장 기업의 비중이 낮아진 것을 확인할 수 있다. 탁월한 성장 잠재력을 가진 기업의 유입과 성장이 경제성장의 주요 동력임을 감안할 때, 현재의 중소기업 스케일업 정책의 효과성을 강화할 방안을 모색할 필요가 있다.

[그림 8-2] 고성장 기업과 젊은 기업의 비중 하락



주: 고성장 기업 비중은 해당 연도 기업 중 이후 3년간 매출액이 연 20% 이상 성장한 기업의 비중에 해당.
자료: 통계청, 「기업활동조사」를 활용하여 저자 계산.

2. 중소기업 지원 현황 및 문제인식

우리나라는 중소기업 지원을 위해 대규모의 재정자금을 투입해 왔음에도 불구하고 경중 없는 나열식 정책지원으로 인해 효과가 부진할 뿐 아니라 생산성도 저조한 상황이다. 우리나라 정부의 기업활동 및 중소기업 지원 규모는 매우 큰 수준으로 2023년 기준 GDP의 1.6%에 해당하는 35조원이 중소기업에 지원되었다(표 8-1 참고). 중앙부처는 93%에 해당하는 32.5조원을 지원하고 있으며 관련 세부사업 수는 2022년 336개에서 2023년 530개로 대폭 증가하였다. 지방사업들은 나머지 2.5조원으로, 1,116개로 작은 규모의 사업으로 세분화되어 있다.

<표 8-1> 중소기업 지원사업 현황(전체)

구분	2021		2022		2023	
	사업(개)	예산(조원)	사업(개)	예산(조원)	사업(개)	예산(조원)
전체	1,588 (100)	31.9 (100)	1,597 (100)	35.4 (100)	1,646 (100)	35.0 (100)
중앙행정기관	310 (19.5)	29.1 (91.2)	336 (21.0)	32.2 (91.0)	530 (32.2)	32.5 (92.9)
지방자치단체	1,278 (80.5)	2.8 (8.8)	1,256 (79.0)	3.2 (9.0)	1,116 (67.8)	2.5 (7.1)

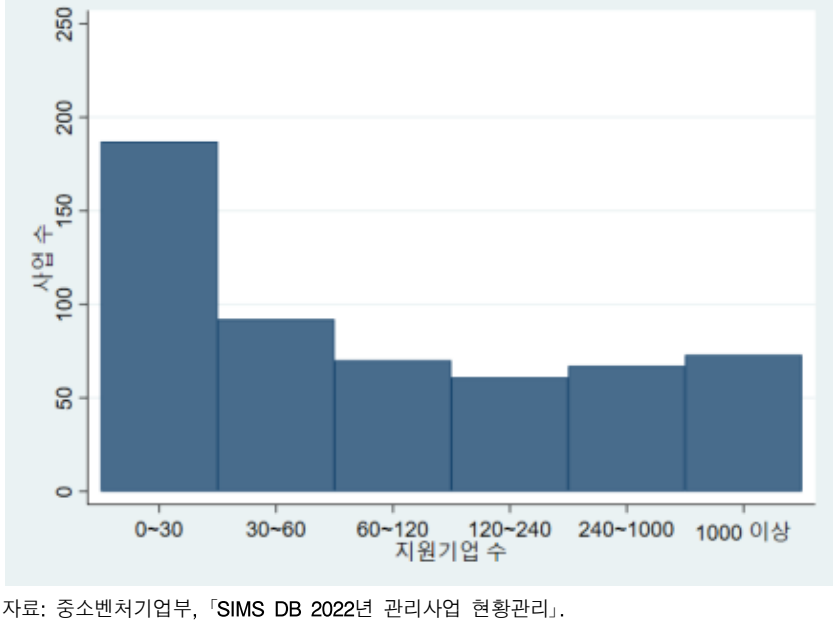
주: 1) 괄호 안의 수치는 전체 중소기업 지원사업 대비 비중(%)을 의미하며, 수치는 반올림함.
2) 자료 중 교육부 5개 세부사업(맞춤형국가장학금지원, 조기취업형계약학과선도대학육성 등)을 제외함.
자료: 중소벤처기업부, 「중소벤처기업부 중소기업지원사업 현황」, 2022.

문제는 정부의 중소기업 지원사업 대다수가 개별 기업을 선별하여 보조금을 지원하는 방식으로 운영된다는 것이다. 2022년 기준 중소기업 지원사업 통합관리시스템(SIMS)상에 지원이력이 존재하는 지원사업 537개 중 절반에 해당하는 사업들이 60개 미만의 기업을 지원하고 있으며, 기업당 평균 지원금액은 대부분 3억원 미만에 불과한 것을 알 수 있다(그림 8-3, 그림 8-4 참고).

정부는 지난 20년간 "민간이 주도하는 정책"을 표방하여 중소기업 지원사업을 설계하려 하였지만 실제 지원 내용과 방식은 정부 주도로 진행된 경우가 많았다. 소수의 기업을 선별하여 지원하는 사업은 기업 선별 및 운영 등에 들어가는 비용 대비 효과성이 낮을 수 있을 뿐 아니라 소수 기업을 선별하는 정책이 내포하고 있는 승자 선정의 위험이 존재한다. 또한 기업지원과 관련하여 기업 선별 과정 및 자금지원 내역이 투명하게 공개되지 않아 지원 책임에 대한 문제뿐 아니라 특정 기업으로 지원이 편중되는 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

선별적 기업지원 정책이 효과를 내기 위해서는 정부가 올바른 대상을 선택할 수 있어야 한다. 대상을 선별하기 위해 정부는 특정 조건을 설정하고 민간 전문가를 포함한 심사 과정을 거친다. 하지만 기업은 정부지원 수혜를 위해 노력할 수 있으며

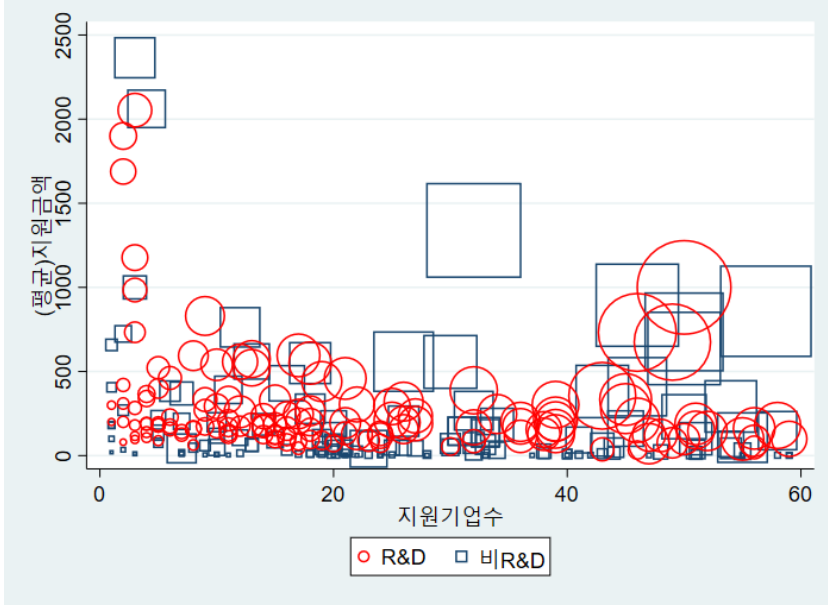
[그림 8-3] 2022년 중소기업 지원사업 지원기업 수 분포



자료: 중소벤처기업부, 「SIMS DB 2022년 관리사업 현황관리」.

[그림 8-4] 중소기업 지원사업별 지원기업 수와 평균 지원금액 분포

(단위: 백만원)



주: 지원기업 수가 60개 이하인 사업만 나타냄. 버블 크기는 사업별 총지원금액에 비례함.
자료: 중소벤처기업부, 「SIMS DB 2022년 관리사업 현황관리」.

지원이 의도한 대상과 다른 대상에 포착될 수 있다. 이는 정보비대칭으로 인해 발생하는 불가피한 문제이며 우리나라에서는 지원사업 선정을 위해 사업 계획서 등을 작성해 주는 컨설팅 회사가 있을 정도이다. 민간의 투자자는 기업의 사업화 가능성이나 성장 가능성에 대해 보다 적극적으로 정보를 활용하며 가시적으로 보이지 않는 정보까지도 접근하여 결정을 한다.

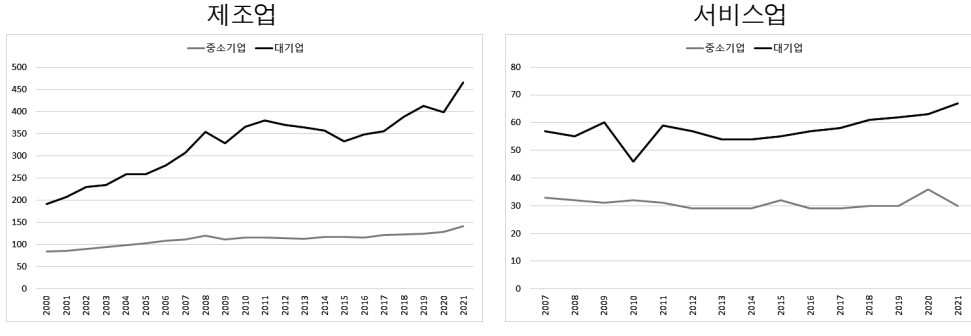
정부의 지원이 민간투자를 강화하고 촉진하기보다 저해할 수 있는 가능성이 있다. 특히 특정 기업만을 선정하여 지원하는 경우 시장경쟁을 왜곡하여 국내외 다른 투자자들의 관심을 약화시킬 뿐만 아니라, 경쟁정책과도 부합하지 않는 문제점이 있다. 경쟁력이 낮은 기업을 지원하는 경우 경제의 전반적인 생산성 향상과 자원의 효율적 재분배를 지연시키는 부작용이 발생할 수 있다.

중소기업에 대한 지원이 중소기업의 경쟁력 및 혁신을 강화하는 데 효과적이었다면 중소기업 부문의 생산성을 포함한 다양한 지표에서 성과가 나타나야 한다. 하지만 중소기업 부문에 대한 막대한 지원에도 불구하고 대기업 대비 격차가 더 증가하고 한계기업이 늘어나는 등 자원배분의 비효율성이 우려되는 상황이다. 제조업의 대·중

소기업 노동생산성 격차가 지난 20년간 크게 벌어졌으며, 서비스업에서는 대·중소기업 모두 생산성이 정체되었다(그림 8-5).

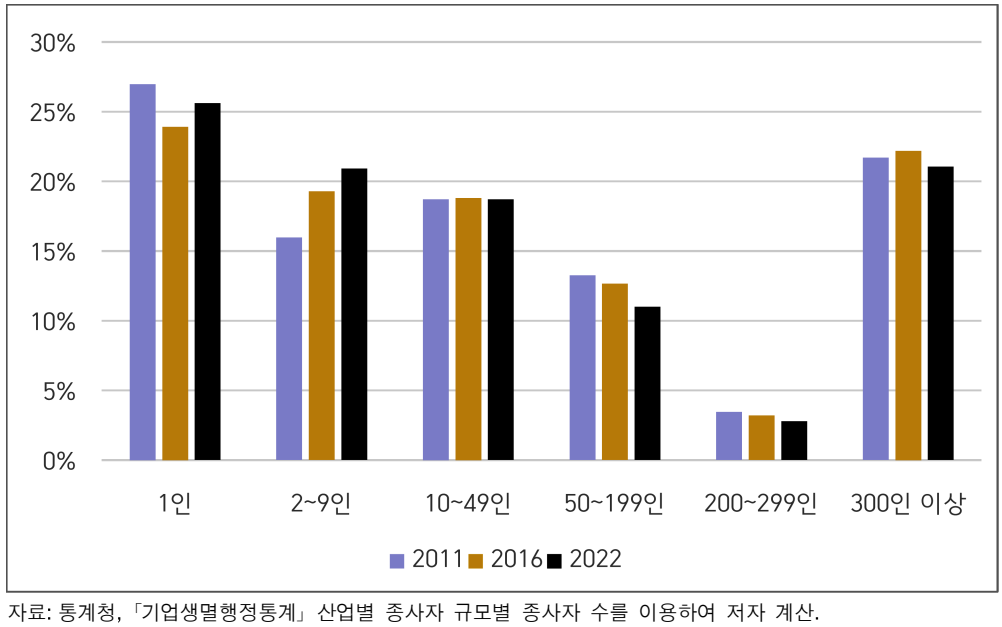
대다수의 일자리가 중소기업에 편중되어 있으며, 대기업 혹은 중견기업의 일자리 비중은 정체된 것이 확인된다. 지난 10년간 상대적으로 규모가 있는 기업인 50~199인, 200~299인, 300인 이상 기업의 종사자 수 비중이 감소하였다(그림 8-6 참고).

[그림 8-5] 대·중소기업 노동생산성 격차 증가



주: 노동생산성은 종사자 수 1인당 부가가치를 의미하며 단위는 백만원임.
자료: 생산성본부, 「생산성 통계DB」(2000~2021)의 자료를 이용하여 저자 계산.

[그림 8-6] 기업 종사자 규모별 종사자 수 비중



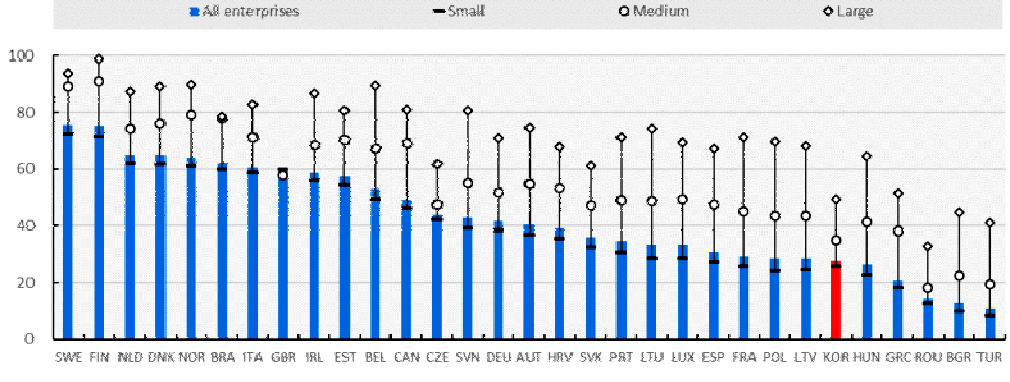
자료: 통계청, 「기업생멸행정통계」 산업별 종사자 규모별 종사자 수를 이용하여 저자 계산.

우리나라의 기업 및 일자리 대다수를 차지하는 중소기업의 생산성과 대기업의 생산성 간 격차가 벌어진 것은 경제 전반의 생산성 둔화에도 영향을 미친다. 중소기업의 생산성 향상은 생산성 격차를 줄여 경제 전체의 생산성 성장으로 이어질 수 있다. 경쟁력을 대변하는 대표적인 지표인 생산성에서 중소기업의 성과가 부진한 결과는 중소기업 지원정책의 실효성 점검 필요성을 강조한다.

우리나라 중소기업은 기업 혁신 및 생산성 향상의 동력이 되는 디지털 전환 및 네트워크 활용이 저조한 상황이다. 디지털 전환 기술 활용은 기업의 생산성 향상에 영향을 미치며 국제 네트워크 참여 및 시장 진출에도 필수적인 역량이다.[3] OECD 국가와 비교하면 우리나라 개별 기업의 디지털 전환 기술 활용률은 상대적으로 낮은 것으로 나타나며, 특히 중소기업이 낮게 나타났다(예: 클라우드 컴퓨팅 서비스 구매 기업 비율, 그림 8-7).[4] 디지털 기술의 도입과 기업 생산성 간의 유의한 관계를 고려할 때, 디지털 기술 도입 지연 및 기업 간 격차가 기업 생산성 정체 및 기업 간 생산성 격차 확대 요인이 될 수 있다.

더불어 네트워크를 통한 기술협력, 시장개척, 지식교류 등 기업의 협업역량은 기업의 혁신역량 및 생산성과 상관관계가 높다. 하지만 우리나라 중소기업의 디지털

[그림 8-7] 클라우드 컴퓨팅 서비스를 구매한 기업(2021년)



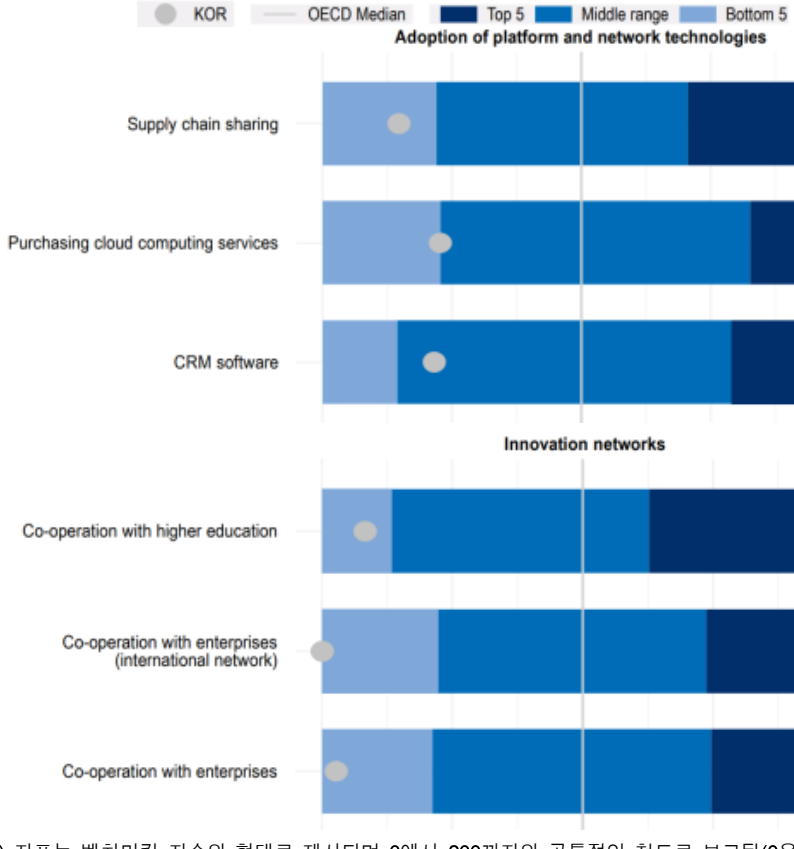
주: 기업규모는 고용인 수에 따라 Small(10~49), Medium(50~249), Large(250 이상)에 해당.
자료: OECD.stat, “ICT Access and Usage by Businesses Database”(https://oe.cd/ds/5mk).

3 Kim(2022)은 통계청 「기업활동조사」를 활용하여 4차 산업혁명 관련 기술 활용과 기업의 생산성이 매우 유의한 양의 상관관계에 있음을 보였다.

4 해당 자료를 최신 데이터인 2022년 기준으로 보면 우리나라 기업의 활용률이 크게 증가한 것으로 나타난다. 그러나 데이터의 원자료인 정보화통계조사상 질문방식이 변화하였으며 다른 나라의 질문방식과 크게 차이가 발생하여 본고에서는 해당 자료를 사용하지 않는다.

네트워크 기술 활용 및 혁신 네트워크 참여율은 다른 OECD 국가에 비해 현저히 저조한 모습을 보인다(그림 8-8). 중소기업의 공급망 참여, 시장 확대 등의 역량에 제한이 있는 상황으로 판단된다. 또한 고등교육 기관과 혁신활동 협력 및 국제 협업을 통한 혁신활동 참여도 매우 저조하다. 이는 기업의 혁신역량뿐 아니라 기업의 수출 등 글로벌 시장 참여에도 영향을 미칠 수 있다.

[그림 8-8] 중소기업의 네트워크 기술 활용 및 혁신 네트워크 참여 지수



주: 1) 지표는 벤치마킹 지수의 형태로 제시되며 0에서 200까지의 공통적인 척도로 보고됨(0은 OECD 최젓값, 100은 중앙값, 200은 최곳값).
2) Supply chain sharing: 공급망 관리(SCM) 정보를 공유하는 기업; Purchasing cloud computing services: 클라우드 컴퓨팅 서비스를 구매하는 기업; CRM software: 고객 관계 관리 소프트웨어(CRM)를 사용하는 기업을 의미.
3) Co-operation with higher education: 대학 또는 다른 고등교육 기관과 혁신활동을 협력하는 기업; Co-operation with enterprises(international network): 국제 협업에 참여하는 기업과 혁신활동에 협력하는 기업; Co-operation with enterprises: 기업 그룹 외부 개인 사업체와의 혁신활동에 협력하는 기업을 의미.

자료: OECD(2023), Figure 8.130 재인용.

제2절 전략 및 핵심 과제

본 절에서는 각 영역에서 실질적으로 기업 성장의 장애물을 줄일 수 있는 구체적 정책방안을 모색한다. 혁신활동을 추구하는 기업에는 혁신에 필요한 보완적 자산과 금융 접근성 등이 확보돼야 하며 이러한 요소가 충분히 제공되지 못하면 혁신활동을 저해하게 된다. 따라서 이러한 '시스템 실패'가 발생하는 부분에 대해 혁신과 성장을 위한 민간기업의 투자를 촉진하는 정부 정책 혁신이 필요하다. 혁신기업 스케일업 전략을 통해 혁신기업이 역동적으로 활동(스케일업)하는 기업 생태계 조성을 목표로 정부지원정책 개혁방안을 제시하고자 한다(표 8-2 참고).

<표 8-2> 중소기업 지원정책 혁신 전략 및 핵심 과제 요약

전략 1: 기업 혁신·성장에 중점을 둔 정책 전환	
과제 1	디지털·AI 전환 대응: 전 산업의 디지털화 1) 제조혁신 전략을 전 산업의 디지털화 전략으로 연계·확장 2) 스마트 제조혁신 정책 혁신
과제 2	스케일업 지원정책 개편: 민간이 주도하는 맞춤형 수행모델로 전환 1) 실제 민간이 주도하는 지원사업으로 사업 재편 2) 지원 방식을 맞춤형 수행 모델(bespoke model)로 전환
과제 3	네트워크 허브 구축: 전방위 네트워크를 통해 기업의 스케일업 지원 및 글로벌 사업 기회 확장
전략 2: 데이터·증거 기반의 성과중심 기업 지원정책 개편	
과제 1	기업 지원사업 투명성 개선: 명확하고 신뢰할 수 있는 방식으로 기업지원의 책임성을 강화 1) 투명하고 책임성 있는 지원을 위한 정부지원 공개 2) 중소기업 지원한도제의 효과적 운영 방안 마련 3) 지원사업의 간접비 비율 공개 4) 지원사업 효율화를 위한 '원-인, 원-아웃(One-in, One-out)' 제도 시행
과제 2	데이터(증거)기반 정책결정: 증거기반 지원 체계 구축으로 지원 실효성 제고 1) 공공조직의 전사적 운영방식을 데이터기반 정책방향으로 전환 2) 지원 대상 선별에 AI 활용 3) 신규정책 시행 시 파일럿 프로그램 운영 및 성과 정보 활용
과제 3	금융 및 재정지원 수요자 중심 One-stop shop 체계 구축

자료: 저자 작성.

1. 기업 혁신·성장에 중점을 둔 정책 전환

우리나라 중소기업 지원정책의 초점이 중소기업 보호·육성에서 기업의 혁신·성장으로 전환될 필요가 있으며 중소기업 시책은 중소기업에 머무르는 유인을 제공하는 것이 아닌 혁신, 성장, 협력을 지원하도록 설계되어야 한다. 우리나라는 헌법 제123조 제3항에서 '국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다'고 명시하고 있으며 지난 40년간 중소기업에 대한 보호·지원 정책을 적극적으로 시행하였다.[5] 중소기업 지원사업 수와 규모는 크게 증가하여 2023년에는 1,646개 사업으로 35조원을 지원하였다. 다양한 중소기업 시책이 중소기업을 보호·육성하는 데 목적을 두고 시행되고 있으며 중소기업 적합업종, 생계형 적합업종 등 특정 품목(업종)을 지정하여 사업 영역을 보호하는 제도를 시행 중이다.[6]

그러나 김민호(2022)는 중소기업 적합업종 제도의 실효성이 낮다는 결과를 실증적으로 제시하고 있으며 대기업의 확장 혹은 진입을 제한하는 강력한 수단을 통해서도 중소기업의 성과에 유의한 영향을 미치지 못한 결과를 바탕으로 제도의 점진적 폐지를 제안한 바 있다. 또한 기업규모만을 기준으로 특정 업종에서 생산활동을 제한하는 제도는 의도치 않게 경제 전반의 자원배분의 효율성을 저해할 수 있는 문제를 야기하였다. 적합업종 제도는 다른 선진국에서도 운영하고 있지 않으며 과거 제도를 운영한 바 있는 인도에서도 실효성 문제로 폐지되었다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 제도의 효과성보다는 보호라는 명분에 의해 유지·운영되고 있다.

정책의 초점이 기업의 규모에 한정한 보호 및 육성 지원에 있을 경우 중소기업들은 대기업이 되면 제도의 보호에서 벗어나게 되므로 중소기업에 머무르고자 하는 유인을 갖게 된다. 생산성이 낮은 부문에 많은 자원이 투입될 경우 성장 잠재력이 저하되며 새로운 기술이나 혁신 사업 분야로의 투자 기회가 감소할 수 있다. 그동안 정부의 기업 지원정책이 생산성이 낮은 부분에 자원이 투입되는 유인을 제공하지는 않았는지 점검하고, 자원이 효율적이고 생산적인 분야로 이동하는 것을 유도하는 역할을 하도록 정책 설계 방향을 전환할 필요가 있다.

---

5 헌법 제123조 제3항의 목적은 대기업과의 경쟁에서 중소기업의 불리함을 조정하는 역할을 통해 자유경쟁질서를 유지하고 촉진하는 데 있으며(헌법재판소 1996. 12. 26. 선고 96헌가18 결정 참조) 중소기업의 맹목적 보호에 있는 것이 아니라 할 수 있다.

6 중소기업기본법 제11조에서는 중소기업자의 사업 영역을 보호할 수 있는 시책을 시행할 수 있도록 하고 있다.

본 소절에서 기업의 성장동력 및 생산성 향상과 밀접한 연관이 있는 디지털 전환, 스케일업, 네트워크 확장에 영향을 미치는 정책의 개선방향을 제시한다. 정부의 기업 지원정책은 기업이 성장 과정에서 겪는 어려움을 효과적으로 극복할 수 있도록 설계되어야 한다.

가. 디지털·AI 전환 대응: 전 산업의 디지털화

디지털 전환은 산업 및 기업 생태계에 구조적 변화를 일으키는 주요한 추세로서 생산성, 혁신, 글로벌 시장 접근, 지속가능성 등 다양한 차원에서 경제에 중요한 역할을 한다. 생성형 AI 등장으로 글로벌 AI 경쟁이 본격화되면서 이에 대응하여 우리나라 정부는 『AI·디지털 혁신성장 전략』(2024. 4. 4)을 발표하고 AI 3대 국가(G3) 도약을 비전으로 제시하였다.

AI를 포함한 디지털 기술을 활용한 산업뿐만 아니라 반도체, 클라우드 컴퓨팅, 데이터 분석, 인공지능 등 디지털 전환에 필요한 기술 및 산업의 성장은 경제성장에 중요한 역할을 한다. 최근에는 기술 안보 등 전략적 가치 또한 높아져 디지털 경쟁력이 기업뿐만 아니라 국가의 역량으로 직결된다는 인식에서 주요국들은 전략적으로 기술 개발 및 관련 산업 지원에 나서고 있다.

디지털 기술의 활용은 기업의 생산성을 향상하고 경쟁력의 핵심이 되며 국제 네트워크 참여 및 시장 진출에도 필수적 역량이 된다. 관련 연구는 제조업 사업체의 스마트 수준 증가가 생산성을 높이며(김민호·정성훈·이창근, 2019), AI 투자가 제품혁신을 통해 기업을 성장시키고(Babina *et al*., 2024), 4차 산업혁명 관련 기술 활용이 기업의 생산성과 매우 유의한 양의 상관관계에 있음을 밝히고 있다(Kim, 2022).

디지털 전환은 기업의 생산성뿐 아니라 기술 도입 이후 기업 간 자원배분에도 영향을 미치기 때문에 두 가지 경로 모두에서 경제 전체 생산성에 큰 영향을 준다. 따라서 정부의 정책 설계 시 기업 간 디지털 전환 격차에도 주목할 필요가 있다. 또한 디지털 전환 관련 기술적 요인과 조직적 요인은 성과 및 생산성에 상호 보완적으로 작용하는데, 이는 기술 도입에만 초점을 둔 정책은 효과가 낮을 수 있음을 의미한다. 디지털 전환 시 기술 도입 이전에 조직의 운영방식(데이터에 기반한 의사결정, 인사 및 조직 관리, 근로자 인센티브, 인적자본 등)의 준비가 필요하다. 이를 고려하여 기업의 디지털 전환 및 관련 산업의 성장을 지원하는 전략의 핵심 과제를 다음과 같이

제시한다.

1) 제조혁신 전략을 전 산업의 디지털화 전략으로 연계・확장

산업 생태계 전반의 디지털 전환에 따른 가치사슬의 변화와 기회에 대응하고자 할 때 제조업에 한정한 디지털 전략 또는 개별 기업의 디지털 전환 사업에 방점을 둔 지원으로는 한계가 있다. 제조혁신 전략을 제조업, 서비스업을 포함한 전 산업의 디지털화 전략과 연계・확장할 필요가 있다. 이를 통해 제조업 분야에서 선도국가 위상을 확고히 하고, 산업 각 분야에서 첨단기술을 활용하여 생산성을 향상하고 관련 사업 기회를 창출하는 전략을 구체적으로 마련할 필요가 있다.

구체적으로 산업별 디지털 전환 로드맵을 개발하고 산업별 특성과 요구에 따른 맞춤형 전략을 통해 디지털 전환을 효과적으로 추진할 필요가 있다. 추진방식은 싱가포르의 Industry Transformation Maps(ITMs) 사례를 참고할 수 있다.[7] 싱가포르 미래경제위원회(Future Economy Council)에서 계획된 ITMs는 23개 주요 산업에 대한 로드맵을 개발하고 산업의 전환 전략을 수립하여 실행한다. 유사한 산업군을 7개 분야로 묶어 위원회를 운영하며 각 산업군의 필요와 도전에 맞춘 전략을 개발한다.[8]

우리나라에서도 분야별 위원회를 운영하여 산업별 디지털 전환 로드맵을 개발하고 우리나라의 현실을 고려한 도전과제와 문제해결 우선순위를 결정할 수 있다. 위원회는 각 분야에서 지속적으로 전략을 개발하고 정부가 실행해야 할 구체적인 권고를 제시하도록 한다. 정부는 위원회를 중심으로 관련 기업, 산업, 무역 협회 및 연구소, 정부 기관 간의 파트너십을 조율하여 각 산업의 필요와 도전 문제들을 함께 해결해 가는 방식으로 전략을 지원할 수 있다. 최근 산업통상자원부 주관으로 제조업 12개 업종 153개 기업・기관이 참여하는 산・학・연 'AI 자율제조 얼라이언스'가 출범하였다.[9] 업종을 대표하는 앵커기업과 함께 중견・중소기업이 참여하고 전문 연구기관이 간사를 맡아 얼라이언스 활동을 지원한다.[10] 산업을 제조업으로 한정하지 않고 싱

---

7 싱가포르 ITMS(https://www.mti.gov.sg/ITMs/Overview, 접속일: 2024. 7. 31).

8 7개 분야는 제조업 및 해양/해운, 건설 및 부동산, 무역 및 통상, 필수 서비스 및 인프라, 라이프스타일, 전문 서비스 및 금융, 자연 자원 및 환경에 해당한다.

9 산업통상자원부 정책뉴스, 2024. 7. 22(https://www2.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148931737, 접속일: 2024. 7. 31).

10 AI 자율제조 얼라이언스는 제조업에 AI를 도입해 생산성・안정성・환경성을 높이기 위해 2028년까지 200개 프로젝트를 발굴하여 추진할 계획이다. 이는 제조업 주요 업종의 핵심 공급망을 구성하는 기업의 자발적 참여로 운영된다.

가포르의 사례와 같이 전문서비스, 헬스케어, 소매업, 물류 등 전 산업 분야에서 관련 일자리 창출 및 인력 양성, 연구개발 및 사업 기회 창출 등 기존 정부의 정책과 연계하여 지원할 수 있다.

디지털 전환의 목적은 그 자체에 있는 것이 아니라 사회 구성원에게 긍정적인 영향을 미치고 삶의 질을 향상시키는 데 있다. 일본은 미래사회의 비전인 Society 5.0에서 초스마트 사회를 목표로 경제발전뿐만 아니라 사회적 문제 해결을 동시에 달성할 수 있도록 다양한 산업에서 첨단기술의 활용을 모색하고 있다. 디지털 전환 전략은 경제적 기회 확대뿐만 아니라 사회적 포용성을 강화하고 환경의 지속가능성을 높이는 방향으로 설계될 필요가 있다.

2) '스마트 제조혁신 정책' 혁신[11]

지난 10년간 우리나라의 스마트 제조혁신 전략은 디지털 기술 도입에 중점을 두고 중소기업을 지원하였다. 그럼에도 불구하고 우리나라 중소기업의 디지털 기술 도입 및 활용 비중은 낮고 대기업과의 격차가 큰 것으로 나타나 정책 실효성 제고가 필요하다.

제조혁신 전략하 스마트공장 지원사업, 소부장 지원사업 등 다양한 지원사업의 방식을 정부 주도로 사업기한과 지원 목표 수를 정해 시행하는 뿌려 주기 방식에서 기업의 스마트화 과정에서의 문제를 함께 해결하는 지원으로 전환할 수 있다. 정책의 일관성과 예측 가능성을 확보하면 제조혁신을 추진하는 기업의 자발적인 국내 투자를 유도할 수 있다.

기업 단위 디지털 전환 관련 정책을 마련할 때 디지털 기술의 도입 자체보다는 지역 및 산업 네트워크를 중심으로 하여 중소기업들이 디지털 전환과 보완적인 조직운영체제를 마련할 수 있도록 지원하는 데 정책지원의 초점을 맞출 필요가 있다. 지원 이전 선컨설팅을 필수로 진행하여 개별 기업이 직면한 문제 식별과 이를 해결하기 위한 스마트화 방법 및 기대 효과, 스마트화에 적합한 공정관리 및 경영방식이 준비된 상태에서 스마트화를 추진할 수 있다. 디지털 전환 관련 공급 기업과 인력이 서울 및 대기업에 편중되어 지방의 중소기업은 디지털 전환에 어려움이 있으므로 지역과 산업 네트워크를 중심으로 한 인력, 직원교육, 컨설팅 등의 지원으로 효과성을 제고할 수 있다. 프랑스의 Cap'Tronic, 독일의 Mittelstand 4.0 Competence Center 등의 운

11 김민호 · 정성훈 · 이창근(2019)의 정책제언을 재구성하였다.

영사례를 참고할 수 있다. 기업 디지털 전환 지원정책에서 강조될 부분은 수요 기업의 디지털 전환과 더불어 공급 기업의 경쟁력 강화에 도움이 되도록 설계되어야 한다는 점이다. 설계에서부터 생산, 판매, 폐기물 관리에 이르기까지 모든 과정에서 기업 디지털화 서비스 시장이 빠르게 성장하고 있다. 디지털 전환 정책이 데이터 관리, 솔루션 공급, IoT, 로봇 등 디지털 전환 관련 기업 성장 및 경쟁력 강화에 마중물이 될 수 있다.

마지막으로 스마트공장을 포함한 제조혁신 지원의 창구가 일원화될 필요가 있다. 스마트공장 구축과 관련한 지원사업은 스마트공장 사업관리시스템(https://www.smart-factory.kr)에서 정부지원사업을 통합하여 공고하고 있다. 제조업 기업의 혁신과 관련한 사업은 스마트공장뿐만 아니라 SW융합제품 상용화 사업, 3D 프린팅 기술 활용 사업, 핵심부품 기술개발 사업 등 다양하다. 기관별, 지자체별로도 사업이 다양하게 시행되고 있다. 스마트공장추진단, 테크노파크 등의 홈페이지에서는 지원사업을 모아서 나열하는 방식으로 정보를 제공하고 있다. 이는 우리나라의 전형적인 공급자 위주의 지원과 정보 제공방식으로, 개별 기업의 특성과 수요에 맞는 사업을 찾기 어려운 구조이다.

우리나라의 경우 지원사업을 모아서 나열하는 방식이 아닌 개별 사업체의 특성에 따라 어떤 것이 필요한지 진단부터 시행할 수 있는 일원화된 사무국이 필요하다. 일원화된 사무국은 기업이 스마트공장 구축, 혁신을 위한 투자, 컨설팅, 기술개발, 품질 및 안전 인증, 해외진출, 재산권 보호, 인력 확보 등을 기획하고 실행하는 데 필요한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 필요한 정보는 정부지원사업에 대한 정보뿐만 아니라 기업 네트워크 정보, 관련 기술이나 서비스를 제공할 수 있는 공급 기업에 대한 정보, 해당 지역기관과 담당자 정보 등을 포함한다. 일원화된 제조혁신 창구는 다음 소절의 '데이터・증거 기반의 성과중심 기업 지원정책 개편' 전략의 One-stop shop 체계 구축과 연계되어 운영될 수 있다.

나. 스케일업 지원정책: 민간이 주도하는 맞춤형 수행모델로 전환[12]

중소기업 지원정책은 주로 정부부처・공공기관 등이 직접 기업을 선별하여 지원하는 방식으로 운영되고 있다. 선별 지원사업의 효과성은 사업의 목적에 부합하는 대상

12 김민호(2023)의 정책제언을 재구성하였다.

의 선별에 달려 있기 때문에 선별 및 지원 방식의 개선은 사업의 효과성 제고에 직접적인 영향을 미친다. 정부의 선별적 기업 지원정책은 기업을 선별하는 과정에서 수반되는 정보의 비대칭성 문제 및 비효율, 정부지원으로 인한 민간투자 저해, 기업 간 경쟁 저해 문제 등 '승자 선정의 위험'을 최소화하는 방식으로 설계되어야 한다. 이를 위해 지원사업을 맞춤형 수행모델(bespoke model)로 전환하고 민간투자 및 전문가와 연계하여 지원하는 방식으로 전환하면 민간의 역량을 활용하여 기업 성장에 직면한 다양한 문제를 효과적으로 해결할 수 있다.

1) 실제 민간이 주도하는 지원사업으로 사업 재편

정부지원에 의존하지 않고 민간 스스로 성장하는 생태계 조성을 목표로 기업 선별에서 지원방식, 지원 수단, 사업 운영에 이르기까지 정책 수행 전반에서 민간의 투자 및 전문성과 연계한 방안을 마련할 수 있다.

지원사업은 정부 유관 기관이 맡아서 진행하고 있지만 지원사업의 운영을 민간에서 주도하는 방식도 가능하다. EU 혁신위원회(EIC)의 EIC Scaling Club 사업의 경우, 운영 자금은 EIC에서 지원하나 사업 운영은 민간에서 주도하는 특징이 있다. 기업과 투자자를 연결하는 투자자 중심의 민간 커뮤니티인 TechTour가 사업 운영을 주도하며 아울러 정부기관, 민간기업, 대학교 등에 해당하는 Bpifrance, Hello Tomorrow, Tech.eu, EurA, IESE Business School이 협력사로서 운영에 참여한다.

우리나라에서도 혁신 스케일업 기업을 지원하는 대표적인 사업인 '월드클래스300'을 포함하여 스케일업 지원사업의 지원 수단과 운영방식을 민간이 주도하는 방식으로 재편하여 운영할 필요가 있다. TIPS 프로그램처럼 스케일업 기업을 민간투자를 조건으로 선별하고 VC, 기술대기업 등 민간 운영사가 사업을 운영하고 성과를 평가하는 방식이 가능하다. 사업의 운영지원 및 관리는 정부의 전담기관(한국산업기술진흥원 등)이 담당하고, 금융, M&A, 해외 시장 진출, IP 등 다양한 영역에서 전문적인 자문을 제공하는 민간 자문사 혹은 벤처캐피털 등과 협력할 수 있다.

정부는 스케일업 지원사업을 민간이 주도하지만 기업 수요에 따라 민간의 자금과 전문성을 적극적으로 연결하여 기업의 성장을 돕는 방식으로 운영할 수 있다. EU의 EIC Scaling Club은 협력 네트워크(기업, 투자자, 전문가)를 통해 민간투자 유치 및 전문가 컨설팅 제공을 주요 지원 수단으로 하여 운영된다.[13] 지속적인 투자가 필요한

---

13 EIC Scaling Club의 지원 대상 산업은 차세대 컴퓨팅, 디지털 보안, 항공 및 우주, 스마트 모빌리티, 재

기업에 대한 일시적인 보조금만으로는 과제 해결이 어렵기 때문에 민간투자를 통해 기업 선별뿐만 아니라 지속적인 투자로 연결될 수 있도록 하는 것이다.

2) 지원방식을 맞춤형 수행모델(bespoke model)로 전환

스케일업 기업은 기술개발, 해외 시장 진출, 생산 과정 혁신, 경영 등 다양한 어려움에 직면할 수 있다. 특히 업력이 어느 정도 되는 스케일업 기업의 경우 직접적인 보조금 지원보다는 전문가가 기업 수요에 적합한 자문을 제공하고 자원 및 자본을 유치하는 데 도움을 준다면 효과적인 지원이 될 수 있다. 직접적인 보조금 지원을 지양해야 하는 이유는 보조금 지급이 주요 수단인 경우 해당 보조금 수혜를 위해 혁신 및 성장과 결부되어 있지 않더라도 상대적으로 자금이 더 필요한 기업이 지원 신청을 할 유인이 높고 정부가 적합한 대상을 분별하기 어렵기 때문이다.

영국은 스케일업 기업에 중점을 두고 기업 지원정책을 시행하고 있으며, Innovate UK ScaleUp 프로그램은 스케일업 기업의 제안, 시장 및 비전에 대한 깊은 이해를 바탕으로 한 정밀한 맞춤형 지원이 필요하다는 인식에서 시작되었다.[14] 이를 참고하여 우리나라에서 맞춤형 수행방식의 스케일업 기업 지원정책 운영방안을 제시한다. 각 부처의 기업 성장을 지원하는 사업 중 맞춤형 수행방식이 적합한 사업을 선정하여 다음과 같이 운영방식을 전환할 수 있다.

정책 수요자인 기업의 입장에서 필요한 맞춤형 지원을 제공하기 위해 성장 가능성이 높은 기업이 스케일업할 수 있도록 기업과 전문가를 1:1로 매칭하여 자문 및 필요한 서비스를 지원한다. 정책 수행은 스케일업 디렉터를 포함한 이사회가 핵심적인 역할을 담당한다. 스케일업 디렉터는 금융, 공학, IT, 재무 등 다양한 분야의 전문가로서, 컨설팅 등으로 여러 기업을 성장시킨 경험이 있거나 직접 기업을 설립하고 성공시키는 등 기업 스케일업 경험이 풍부한 전문가로 구성한다.

기업 선별 과정에서 스케일업 디렉터가 현장 방문 후 지원이 효과적이라고 판단된 경우에만 보고서를 직접 작성하여 제출하게 하여 선별할 수 있다. 디렉터는 기업의 리더(팀)와 긴밀한 협력을 통해 기업의 요구 사항과 사업 확장(스케일업)에 대한 주요 장벽을 식별하고 기업의 비즈니스 성장에 가장 효과적인 전략을 수립하도록 지원하

생 에너지, 배터리 및 에너지 저장 기술, 청정 연료 및 수소, 농업 및 식품 기술, 에너지 및 기후, 건강, 생명공학 등이다.

14 UK ScaleUp(https://www.innovateukedge.ukri.org/Scale-with-us#, 접속일: 2023. 12. 18).

는 역할을 한다.

선별된 기업은 스케일업 디렉터와 함께 맞춤형 실행 계획(Bespoke Action Plan)을 제시하고 이를 실행한다. 계획은 스케일업 과정에 초점을 맞추어 멘토링 및 필요 자원 연결, 시장 접근성 제고, 경영환경 개선, 신규 자본 유치 등을 포함할 수 있다. 실행 과정에서 IP 전문 지식부터 투자자 네트워크 및 국제 파트너십, 해외 진출에 이르기까지 민간 자원뿐만 아니라 현재 시행되고 있는 정부지원정책에 대한 접근을 용이하게 적극적으로 제공할 수 있다.

다. 네트워크 허브 구축: 전방위 네트워크를 통해 기업의 스케일업 지원 및 글로벌 사업 기회 확장[15]

기업의 해외 진출 및 수출은 스케일업과 밀접하게 연결되어 있으며 우리나라에서 수출지원은 수출이용권(바우처) 사업 위주로 지원하고 있다. 수출바우처 사업은 보조금을 바우처 형태로 지원하며 참여 기업이 활용할 수 있는 서비스를 메뉴판에서 개별적으로 찾아 신청해야 한다.[16] 수출 지원기관은 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한국무역보험공사, 한국무역협회 등 17개에 이르며 중소기업수출지원센터, 세계 13개 국가(21개소) 글로벌비즈니스센터, 해외전시포탈, 수출연합체 등 다수의 기관이 기업의 해외 진출 및 수출을 지원하고 있다. 그러나 해당 기관들은 하나의 네트워크로서 기업의 수요에 맞는 서비스를 제공하지는 못하고 있다.

네트워크 허브를 구축하여 스케일업 기업과 관련된 정부기관, 대학 및 연구기관, 상공회의소, 기업 협회 등이 참여하고 전 세계적인 정보와 자원을 연결·지원할 수 있다. 본 정책은 기업의 혁신 및 성장, 해외 국가 진출을 지원하는 다양한 정책과 수행 기관, 전문가, 민간 자원을 연결하여 개별 기업의 수요에 맞는 서비스를 제공하는 것이 목적이다. 본 정책은 특정 기업을 선별하여 운영하기보다 성장하려는 모든 기업을 정책대상으로 지원 가능하다. 스케일업 기업은 수출만이 아닌 해외 연구기관 혹은 기업과의 협력 추진, 해외 비즈니스 기회 모색 등 다양한 수요가 있으며 기업 수요에 부합하는 파트너를 적극적으로 매칭해 주는 서비스 지원이 효과적이다.

---

15 김민호(2024)의 제6절 정책 개선방향에 대한 내용 중 "전방위 네트워크 허브 구축을 통한 기업의 성장 및 해외 진출 맞춤형 지원"을 직접인용하였다.

16 수출바우처사업 메뉴판에는 총 14개 분야에 약 7,500여 개의 서비스가 등록되어 있다(https://www.exportvoucher.com/portal/bizinfo/voucher_01).

협력 네트워크(기업, 투자자, 전문가)로 구성된 허브는 단일 창구가 되어 민간투자 유치, 네트워크를 통한 협력 파트너 찾기, 지원사업 매칭 등의 서비스를 제공할 수 있다. 다양한 정부지원 시책을 하나의 사이트에 모아서 제공하고 있는 현재 지원방식과 차별화하여, 기업의 수요에 맞는 서비스 및 정보를 제공할 수 있는 파트너를 연결해 주는 것을 주요 기능으로 할 수 있다. 현행 바우처 방식의 사업을 혁신하여 정부기관, 대학 및 연구소, 민간기업 등 다양한 주체가 네트워크에 자발적으로 포함될 수 있도록 하고 해당 네트워크를 통해서 관련 비용을 일부 보조하는 방식으로 기업을 지원할 수 있다.

참고 해외사례로 EU의 Enterprise Europe Network(EEN)를 들 수 있다. EEN은 해외진출을 하고자 하는 중소기업을 위한 세계 최대의 지원 네트워크로 기업이 국제적 규모로 혁신하고 성장할 수 있도록 지원한다.[17] EEN은 전 세계 40개 이상의 국가에서 450개 이상의 네트워크 파트너를 통해 자금공급 네트워크, 해외 시장 진출, 파트너 연결, 각국의 규정 및 지적재산권 등에 대한 조언을 제공한다.

네트워크 허브는 국내 기업의 해외 진출만이 아닌 해외 기업의 국내 파트너 연결이 용이하도록 돕는 양방향 네트워크로 구축 가능하다. 해외 기업이 국내 제조업체, 제품 개발 업체, 서비스 기업을 찾는 경우 국내 기업을 연결해 주는 역할을 할 수 있다. 현재 운영되고 있는 산업입지정보시스템, 스마트산단 공유플랫폼, 제조알자 등 제조기업 리스팅을 제공하는 플랫폼 기능을 넘어 디자인, 제조, 서비스, 연구협력 등 다양한 해외 수요에 국내 기업 혹은 연구기관을 매칭하는 방식으로 운영할 수 있다.

2. 데이터·증거 기반의 성과중심 기업 지원정책 개편

현재 우리나라 기업 지원정책은 정책목표에 부합하는 대상 선별 및 사후관리에 데이터를 적극적으로 활용하지 못하고 있다. 지원대상의 선정은 소수 전문가의 주관적 평가에 의존하고, 정책 성과관리는 결과를 확인하는 사후평가에 그치는 경우가 대부분이다. 기업 선별 과정과 지원 이후 나타난 성과정보를 적극적으로 활용하여 정책의 효과성을 증대하는 방식으로 전환이 필요하다.

---

17 Enterprise Europe Network(https://een.ec.europa.eu/) 참고. 회원 조직은 상공회의소, 지역 개발 조직, 대학 및 연구기관, 혁신기관 등으로 구성되며 개별 조직의 네트워크 전문가 팀을 통해 기업에 맞춤형 서비스를 제공한다.

기업 지원정책 전환의 두 번째 전략을 통해 중소기업 지원정책 전반의 증거기반 체계 구축 방향을 제시하여 영향력이 있고 효과성이 높은 지원정책, 접근하기 쉬운 지원 체계를 마련하는 방안을 제시하고자 한다. 증거기반 지원 체계로의 전환은 정부의 조직 혁신 및 역량 강화와 직결되며 효과성 검증, 자원의 효율적 사용, 투명성과 책임성 강화를 통해 정책의 효과성을 크게 향상할 수 있다.

기대효과는 첫째, 중소기업의 지원 프로세스에 데이터 및 기술을 활용하여 자원을 전략적으로 관리 및 적시 공급할 수 있다(자원의 효율적 사용). 둘째, 정책 실행에서 스마트한 접근방식 구축으로 기업 특성에 맞는 지원과 접근하기 쉬운 지원 체계를 마련할 수 있다. 셋째, 정책의 지속적인 평가와 수정을 통해 정책의 효과를 지속적으로 개선할 수 있는 기반을 마련하고 실패한 정책을 조기에 파악하고 개선할 수 있으며, 성공적인 방법을 더욱 확장할 수 있다.

가. 기업 지원사업 투명성 개선: 명확하고 신뢰할 수 있는 방식으로 기업지원의 책임성을 강화

1) 투명하고 책임성 있는 지원을 위한 정부지원 공개[18]

중소벤처기업부가 통합관리시스템(SIMS)을 통해 관련 사업 내역을 관리하고 있으나, 기업 선별 과정과 자금지원 내역이 투명하게 공개되지 않아 책임성이 저하되고 특정 기업으로의 지원 쏠림 문제가 지속적으로 제기된다.

우선 중소기업을 포함한 모든 기업지원 정보를 통합 관리하고 개별 기업에 대한 지원정보를 투명하게 제공하는 정부지원 통합관리시스템을 구축하여 기업 지원사업의 책임성을 강화해야 한다. 통합관리시스템 운영은 지원 데이터의 투명한 수집 및 추적 가능한 정책 프로세스 구성이 요구되므로 정책의 투명성 및 신뢰성 제고 효과를 기대할 수 있다.

미국의 경우 미국 국민들에게 세금이 어떻게 사용되고 있는지에 대한 더 명확하고 완전하며 신뢰할 수 있는 그림을 제공하도록 하는 취지에서 DATA ACT(2014)가 시행되었다. 해당 법은 연방정부의 지출 정보를 일관되게 관리할 의무를 부여한다. 모든 연방기관은 보조금 및 계약 관련 지출을 포함하여 모든 지출에 대한 표준화된 데

---

18 김민호(2023)의 제5장 제2절의 정책 제언 중 "4. 투명하고 책임 있는 지원을 위한 정부지원 공개" 부분을 재구성하였다.

이터를 보고해야 한다. 이를 구현하는 정부의 온라인플랫폼으로 USASPENDING.gov를 운영하여 정부 지출(연방 보조금, 금융지원, 계약, 계약 외 임금 지출 등)을 산업별, 수혜자별, 기관별, 지역별로 공개하고 있다.

우리나라의 경우 정부지원 내역 공개 관련 법 개정 및 표준화된 데이터 보고 관리 체계 마련이 필요하다. 현재 예산 편성 및 지출 내역은 세부사업 단위까지만 정보가 공개되고 있다. 국가재정법을 개정하여 정부 지원금에 대한 각 부처 및 기관의 집행 내역을 개별 수혜자 단위에서 관리하고 공개하도록 조항을 추가할 수 있다.[19]

2) 중소기업 지원한도제의 효과적 운영방안 마련

정부지원 통합관리시스템을 통해 지원한도제의 적용대상을 전 사업으로 확대하고, 이를 통해 특정 기업에의 지원 편중을 방지하여 리스크를 관리할 수 있다. 지원한도제는 지원 졸업제와 지원 총량제로 구분할 수 있는데, 지원 졸업제는 정책금융 대출 및 보증 혹은 지원 횟수에 한도를 부여하는 방식이고, 지원 총량제는 정책금융의 대출이나 보증 등 여신 총량에 한도를 부여하는 방식이다. 정부는 일부 사업에서 지원한도제를 도입하였지만 실효성 있게 운영되지 않고 있다.

정책자금 지원사업의 경우 지원한도제가 2015년에 도입되어 5년간 누적 지원금액 100억원, 누적 지원 횟수 10회로 제한을 두고 있으나, 부처가 자율 도입하는 방식으로 의무사항이 아니다.[20] R&D 사업의 경우 졸업제 및 지원한도제가 중소벤처기업부, 과학기술정보통신부 및 산업통상자원부 등 부처별로 시행되고 있어 통합 관리되고 있지 않다. 중기부는 주관연구개발기관으로서 4회 이상 수행한 기업은 사업 신청이 불가능하며 과기부와 산자부의 경우 연구책임자가 동시에 수행할 수 있는 과제 수를 최대 3개로 제한하는 방식이다.

통합관리시스템으로 전체 지원 수혜 이력을 통합 관리하면 지원한도제를 효과적으로 운영할 수 있다. 싱가포르는 지원총량제를 통해 정부지원 여신의 한도를 정하고 있으며, Enterprise Singapore라는 기관이 중소기업 대출의 리스크를 관리하고 중복 대출을 방지하는 역할을 수행한다. 우리나라에서 정부지원 통합관리시스템을 통해 정책금융사업 전체를 대상으로 총량제를 적용하고 금융(대출, 보증) 이외의 지원에 대해서는 지원 심사 시 수혜 이력 점검을 의무화할 수 있다. 지원한도제 운영 시 한도

---

19 국가재정법 제9조(재정정보의 공표) 1항, 2항이 관련 조항이다.

20 정책자금 분야 94개 사업 중 42개 사업에 대해 적용하였다(홍충기, 2020).

가 넘는 기업의 지원을 예외적으로 허용하되 심사 및 지원 기업에 대한 향후 성과평가 등을 의무화하여 유연하게 제도를 운영할 수 있을 것이다.

3) 지원사업의 간접비 비율 공개

정부 재원은 효과성이 높은 부문에 효율적으로 배분될 필요가 있다. 재원의 효율성을 높이는 방안으로 지원사업의 간접비 비율을 공개할 것을 제안한다. 정부 재정사업의 효율성을 나타내는 지표로 사업에 편성된 예산 중 실제 기업에 지원된 금액의 비율을 이용할 수 있다. 사업을 위해 필요한 전체 정부 자원 중 실제 수혜자에게 지원되는 비중을 확인하려면 사업에 편성된 예산과 실제 기업에 지원된 금액을 비교해야 한다.

기업의 간접비 비율(overhead cost ratio)은 총소득에서 재화나 서비스의 생산과 직접적으로 관련이 없는 운영비 비중을 의미하며, 기업은 이를 줄이기 위해 노력한다. 자선, 구호단체 등의 비영리기관에서는 모금된 기금에서 수혜자에게 지원된 금액을 제외한 나머지 비용을 간접비로 간주하고 기금에서 간접비의 비중을 '간접비 비율'로 측정한다. 간접비 비율이 낮을수록 모금된 기금 중 수혜자에게 지원된 금액 비중이 높아 비영리기관의 경쟁력 또는 신뢰도 기준으로 쓰인다.

간접비 비율 개념을 정부에도 적용해 볼 수 있다. 재정지원 사업의 예산 중 수혜자에게 지원된 금액을 뺀 나머지 비용을 해당 사업의 예산으로 나눈 비율을 간접비 비율로 정의하고 지원의 효과성을 나타내는 지표로 사용할 수 있다. 현재 공개하고 있는 정보로는 개별 사업의 간접비 비율을 구하기 어렵다. 편성된 예산 중 기업에 실제 지원된 금액의 비중을 확인할 수 있도록 하여 부처가 자발적으로 지원의 효율성을 높이기 위한 유인을 마련하여야 한다. 중소기업 지원사업 통합관리시스템(SIMS)의 2022년 관리사업에서 포착되는 537개 사업 중 절반에 해당하는 사업들이 60개 미만의 기업을 지원하고 있고 기업당 평균 지원금액이 대부분 3억원 미만에 불과한 것으로 나타났다. 사업을 운영하는 데 들어가는 인력 및 운영 비용이 더 클 수 있으며, 사업별 간접비를 알기 쉽게 공개하는 것을 통해 자발적인 유사 사업 간 통합 및 프로세스 개선을 통한 효율성 증대를 기대할 수 있다.

4) 지원사업 효율화를 위한 '원-인, 원-아웃(One-in, One-out)' 제도 시행[21]

정부는 사회의 필요에 따라 매년 신규 사업을 기획·시행한다. 1개의 신규 사업을 만들 때 유사 기능을 하는 기존 사업을 1개 폐지 또는 통합하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이는 영국정부 등이 규제 총량을 유지하거나 줄이기 위해 규제 도입 시 기존 규제를 폐지하는 '원-인, 원-아웃(One-in, One-out)' 혹은 '원-인, 투-아웃(One-in, Two-out)' 제도의 취지를 예산관리의 관점에서 도입한 것이다.

우리나라의 창업 지원사업만 보더라도 정책자금, R&D, 사업화, 컨설팅, 시설·공간 등 지원 기능별로 마련되어 있다. 지원 대상 또한 연령별, 업력별로 다양하게 나뉘어 사업이 따로 시행되고 있다. 어떤 기업이든 지원을 받을 수 있게 지원의 사각지대를 없애는 방식으로 지원사업을 늘려온 결과이다. 신규 사업 계획 시 유사 기능의 기존 사업 폐지 또는 통합 방안은 재정관리의 수단으로 쓰일 수 있을 뿐만 아니라 기존 사업의 재설계를 통해 효과성을 높이는 데 도움이 될 것이다.

나. 데이터(증거)기반 정책 결정: 지원 실효성 제고를 위한 증거기반 지원 체계 구축[22]

데이터기반 정책 전환은 정부혁신 및 역량 강화와 직결되며 지원 자원의 효율적 사용 및 정책의 투명성과 책임성 향상에 기여할 수 있다. OECD(2019)는 정책의 설계와 집행, 성과관리 등과 관련하여 데이터 기반 공공부문의 중요성을 언급하며, 불확실성에 대처하기 위한 정부의 시스템적 대응이 요구됨을 강조하고 있다.

1) 공공조직의 전사적 운영방식을 데이터기반 정책방향으로 전환

증거기반 지원 체계 구축을 통해 정책의 설계와 집행, 성과관리 전반에서 관련 정보를 활용하여 지원정책의 효과를 제고할 수 있다. 지원 체계 구축은 물리적인 시스템에 한정한 것이 아닌 조직의 운영방식을 데이터기반의 의사결정이 가능하도록 전환하는 것이다. 현 디지털플랫폼정부 핵심추진과제인 '똑똑한 원팀 정부'를 정부지원 정책에 구체적으로 적용하여 실현할 수 있는 구체적인 전략 수립이 필요하다. 증거기반 정책에 대한 전략을 전체 공공조직의 비전으로 공유하고 해당 방향으로 조직 운

---

21 김민호(2017)의 제5절 결론에서 해당 내용을 재구성 및 직접인용하였다.
22 1), 2)의 내용은 김민호·한재필(2020; 2022)의 일부 내용을 재구성한 것이다.

영방식의 전환이 함께 이루어져야 한다. 어떤 조직이든 기술 도입에만 초점을 맞출 경우 도입한 기술이 기존에 일하는 방식에 추가적인 부담만 더하여 일의 효율성을 낮출 수 있다.

각 기관의 데이터기반 정책 수립 전환을 지원하는 방식으로 정책을 설계할 수 있으며, 지원수단으로는 시스템, 데이터 플랫폼, 보안 등 기술적 측면과 더불어 조직 진단 및 재설계 컨설팅, 교육훈련 등 업무 혁신까지 포괄해야 한다. 각 기관은 필요한 데이터의 선정, 분석, 성과에 대한 책임을 지는 최고 데이터 책임자를 임명하고 직원 교육을 수행하는 등 전사적 전략을 수립할 필요가 있다.[23]

또한 정책 정보의 생산, 수집, 활용, 분석과 관련된 부처 간 업무 표준을 마련하고 각 주무부처에서 별도로 관리되고 있는 정부사업 관련 데이터를 표준화된 방식으로 관리하여 연관된 신규 사업 수립 시 활용성을 향상시킬 수 있다. 정부 사업의 경우 현재 세부사업 단위에서 관리되고 있지만 세부사업 안에 여러 가지 내역사업이 수행되고 있으며 내역사업의 내용과 지원대상에 차이가 있을 수 있다. 내역사업 단위에서 사업의 기능 및 지원대상에 대한 정보를 관리할 필요가 있다.

수혜 기업 또는 개인에 대한 정보를 활용할 필요가 있으며 이를 통해 수혜자 특성을 고려한 지원을 할 수 있다. 또한 사업 기능 및 지원대상을 기준으로 사업을 분별할 수 있게 되어 사업 간 조정 및 신규 사업 수립에 활용이 가능할 것이다. 개인 혹은 기업 정보를 활용하려면 관련된 보안 및 기술 대처와 규제 정비가 필요하다.

2) 지원대상 선별에 AI 활용

지원대상 선별은 R&D지원뿐만 아니라 수출지원, 창업지원, 경영지원 등 수많은 지원사업과 다양한 복지사업에서도 매우 보편적으로 발생하는 문제이다. 지원정책의 효과성은 정책목적에 부합하는 대상 선별에 달려 있으며, 현재 정부지원사업 대상 선정에 기업 혹은 개인의 특성 정보 및 지원 이후 성과를 포함한 데이터를 충분히 활용하지 않고 있다.

정부지원사업의 효과성을 사후평가하는 방식에서 벗어나 지원대상의 정보를 활용하여 정책 효과성이 높은 대상을 사전에 선별하는 방식으로 전환할 필요가 있다. AI는 예측력이 뛰어나 공공부문의 다양한 영역에서 강력한 혁신을 가능하게 하며, 이를

---

23 미국의 연방기관들은 최고 데이터 책임자를 통해 데이터기반 의사결정에 관한 권한과 책임을 부여하고 있다(참고: Federal Data Strategy(연방데이터 전략), https://strategy.data.gov/).

지원대상 선별에 활용하여 지원의 효과성과 재정지출의 효율성을 제고할 수 있다. AI는 대상 선정 과정에서 기업/개인의 정보를 바탕으로 지원의 효과성을 예측하여 그 정보를 이용한다는 점에서 기존 방식과 차별적이다. 화재 위험이 높은 빌딩을 선별하여 검사관을 할당하거나, 혜택 부당청구 사례를 식별하는 등 정책대상 선별에 AI를 활용하는 사례가 증가하고 있다. 김민호・한재필(2020)은 우리나라 중소기업 자금지원 사업의 지원대상 선별에 AI를 적용한 결과, AI는 지원의 효과가 낮은 대상을 분별하는 데 유용한 정보를 제공하여 지원의 효과성을 크게 제고할 수 있음을 확인하였다.

교육, 의료, 치안, 국방, 기업지원 등 다양한 분야에서 예산 규모가 크고 정책의 효과성 제고가 절실한 부문을 우선하여 AI를 도입할 수 있다. 지원대상 선별 시 AI에 전적으로 의존하기보다 예측 결과를 지원효과가 높은 대상을 분별하는 데 유용한 정보로 활용하고, 효과가 낮게 예측된 대상 중에서도 심사를 통해 선별 가능하도록 할 수 있다.

AI가 정책 의사결정을 효과적으로 도울 수 있는 부분을 명확히 인식하고, 사업목적의 명확한 설정, 데이터 연계, 보안성 확보, 투명한 운영방식 등을 준비할 필요가 있다. 지원사업의 설계, 수행, 사후평가 각 단계에서 필요한 데이터 및 프로그램이 구비되어야 하며, 지원 이후 실제 성과정보를 이용하여 지원사업 운영방식이 지속적으로 개선되어야 한다. 증거기반 정책의 확산이 미진한 상황에서 AI의 활용은 정책목표의 명확화, 정책단계의 세분화 등의 절차를 수반함으로써 데이터기반 의사결정 체계 확립에도 도움을 줄 수 있다.

3) 신규 정책 시행 시 파일럿 프로그램 운영 및 성과 정보 활용[24]

신규 정책 시행 시 파일럿 프로그램을 적극적으로 운영하여 시행착오로 인한 비용을 줄이고 효과적인 지원대상 분별에 활용하는 과정을 명시화할 수 있다. 해외의 기업지원사업의 경우 파일럿 프로그램 운영 혹은 초기 지원 이후 기업 인터뷰 및 면밀한 성과평가를 적극 반영하여 사업 운영방식을 조정하는 과정이 명시적으로 존재한다.

EU의 EIC Scale Up 100의 경우 시행 이전 파일럿 프로그램을 통해 운영 과정에서 얻은 교훈과 통찰력을 투명하게 공유하고 스케일업 관련 기업이 도움을 받을 수 있도록 청사진(blueprint)을 작성하였다.[25] 청사진은 사전에 계획되었으며 40명 이상의

---

24 김민호(2023)의 제5장 제1절의 “3. 지원 이후 성과 정보를 사업 개선에 적극 활용” 부분을 재구성하였다.
25 A blueprint to support European deep tech scale-ups(https://www.eicscalingup.eu/blueprint, 접속일: 2024. 7. 17).

생태계 대표(혁신 기관, 투자자, 액셀러레이터)의 의견을 활용하여 설계되고 EIC ScalingUp 지원 회사를 통해 테스트되었다. 청사진을 통해 기술 기반 스케일업을 지원하기 위한 프로그램을 설계하는 방법에 대한 지침을 제공하고자 하였다. 영국의 Innovate UK Scaleup 프로그램은 파일럿 프로그램으로 29개 기업을 지원하고 프로그램 운영상 얻은 교훈을 바탕으로 실제 스케일업 경험이 있는 민간 전문가로 구성된 스케일업 디렉터가 핵심적인 역할을 하는 이사회 구조의 지원 방식을 설계하였다.

다. 금융 및 재정지원 수요자 중심 One-stop shop 체계 구축[26]

기업 수요에 맞는 민첩하고 접근하기 쉬운 지원 체계 구축을 위해 모든 정책금융기관이 제공하는 프로그램을 한번에 비교할 수 있고, 각 기업의 수요에 따라 최적 프로그램을 추천해 주는 플랫폼을 구축할 필요가 있다.

중소기업 지원에서 오랜 기간 제기되고 있는 문제는 사업이 너무 분화되어 시행되고 있으며 사업 공고에서부터 지원까지 공급자(정부) 위주로 설계되어 있다는 것이다. 정책의 대상인 수요자(기업) 입장에서 우선 민간에서 제공받을 수 있는 서비스를 적극 안내 및 연결하고 기업의 특성에 맞는 정책이 제공될 수 있도록 수요자 중심의 One-stop shop 체계 구축이 필요하다. One-stop shop 체계는 단순 정보를 한 웹사이트에서 제공하는 방식과 다르다. 현재 우리나라는 중소기업 혹은 창업지원 정보를 하나의 사이트를 통해 통합 제공하고 있으나, 수요자 특성에 맞는 정보와 자원 연결에 적극적인 도움이 되는 방식으로 개편될 필요가 있다.

프랑스의 경우 중소기업을 지원하던 여러 기관을 통합하여 각종 금융서비스를 지원하기 위해 Bpifrance라는 공공 투자은행을 만들어 금융지원에서 One-stop shop 체계를 구축하였다. 이를 위해 OSEO(대출 보증, 보조금 등 지원)와 CDC Enterprises(지분투자)를 통폐합하여 절차를 간소화하고 지원정책을 일원화하였다. 우리나라는 중소벤처기업진흥공단, 신용보증기금, 지역신용보증재단, 기술보증기금, 산업은행 등 각 기관에서 보증 및 대출 사업을 개별적으로 운영하고 있으며 한국벤처투자, 산업은행 등에서 모태펀드, 정책형 뉴딜펀드 등 출자를 통해 자금을 지원하고 있다.

정부 정책금융기관과 각 부처에서 제공하는 프로그램을 한번에 비교할 수 있고, 각

---

26 김민호(2024)의 제6절 정책 개선방향에 대한 내용 중 “One-stop shop 체계구축을 통한 스케일업 기업에 대한 지원 단순화” 부분을 직접인용하였다.

기업의 수요에 따라 최적 프로그램을 추천해 주는 One-stop shop 형태의 플랫폼을 구축할 수 있다. One-stop shop은 정부의 다양한 프로그램 정보를 통합하여 제공하는 콜센터의 개념이 아닌 기업의 수요를 정확히 파악하고 필요한 자원을 연결해 주는 플랫폼 방식으로 운영되어야 한다. 플랫폼은 원스톱 서비스 제공에 더해 수요기업과 공급기업, 관련 기관 및 관계자들의 핵심 접점으로서 기능할 수 있다.

정부의 스케일업 지원을 포함한 금융 지원을 One-stop shop으로 운영하는 캐나다의 BDC(Business Development Bank of Canada) 사례를 참고할 수 있다. BDC는 캐나다 전역의 비즈니스 센터와 온라인 웹사이트(bdc.ca)를 통해 모든 산업과 개발 단계의 기업가를 지원한다.[27] BDC는 민간부문 금융기관의 역할을 보완하여 기업 금융조달 및 재무관리에 필요한 다양한 프로그램을 지원하며 금융, 자문 서비스, 벤처캐피털 투자 등을 통해 자국 기업을 지원한다. 또한 고객 기업이 수요에 맞는 정책금융 프로그램을 한번에 쉽게 선택할 수 있는 One-Stop Shop을 지향한다. 기업이 원할 때 감당할 수 있는 유연한 조건에서 빠르고 쉽게 대출에 접근할 수 있도록 하기 위해 중소기업을 위한 자금조달은 100% 온라인으로 신청이 가능하도록 하였다.

우리나라에서 기업이 정책금융 지원을 받을 때 One-stop shop 플랫폼을 통해 우선 신청하도록 할 수 있다. 다양한 사업을 하나의 사이트에 모아 놓는 기능만 제공하는 것이 아니라 해당 기업의 수요에 맞는 금융조달 및 재무관리를 위한 자문, 투자 등에 대해 민간 금융사 혹은 자문사, 투자자를 추천하도록 하여 민간이 제공하는 서비스를 먼저 연결하도록 할 수 있다. 이를 위해 민간 금융 플랫폼과의 연계가 가능하다. 예를 들어 대출이 필요한 기업의 경우, 신청 기업에 대출 혹은 보증을 제공하려는 민간 금융사 심사를 우선 진행하도록 하고 해당 기업에 맞는 금융을 제공하는 민간 금융사가 없는 경우 적합한 정책금융 프로그램을 연결할 수 있다. 미국의 중소기업 지원기관인 U.S. Small Business Administration(SBA)의 경우, Lender Match를 통해 기업에 대한 몇 가지 정보를 입력하면 해당 기업에 대출을 하고자 하는 민간 금융기관 리스트를 보여주고 해당 기관들이 제시하는 대출 조건을 비교하여 중소기업이 대출 신청을 할 수 있도록 하고 있다.[28] SBA의 대표적인 중소기업 보증 프로그램인 SBA 7(a) loans 프로그램은 민간으로부터 합리적인 조건으로 신용을 얻을 수 없을 때 지원하도록 제한을 두고 있다. 우리나라에서도 플랫폼에서 민간 서비스를 우선 연결하도록 하

---

27 BDC(https://www.bdc.ca/en/about/who-we-are, 접속일: 2024. 4. 21).

28 SBA(https://www.sba.gov/funding-programs/loans/lender-match-connects-you-lenders, 접속일: 2024. 4. 21).

여 민간이 우선시되도록 정책금융 시행방식을 설계할 수 있다.

제3절 맺음말

본 장에서는 혁신 및 성장을 추구하는 기업이 역동적으로 스케일업하는 생태계 조성을 목표로 정부지원정책의 개혁방안을 논의하였다. 성장 기업이 일자리 창출과 경제성장에 미치는 기여도를 고려할 때 기업 성장 친화적 혁신생태계 조성이 경제 전체의 생산성 제고와 성장에 중요한 역할을 할 수 있다. 나아가 대-중소기업 양극화로 인한 근로자, 지역 양극화 문제 완화에도 도움이 된다. 또한 혁신기업을 유치할 기회를 확장하고 기업을 국내 시장에서 활동하도록 유인하여 일자리와 혁신 네트워크를 창출하는 선순환구조를 조성한다.

우리나라 정부의 중소기업 지원규모가 상당히 큰 현실을 고려하였을 때 중소기업의 성과가 매우 제한적으로 나타나고 대기업 대비 격차가 더 증가한 상황은 중소기업의 지원 효과성을 제고할 수 있는 보다 근본적인 정책 전환이 필요함을 시사한다. 중소기업 지원정책이 생산성이 낮은 기업에 자원이 배분되는 결과로 이어진다면 오히려 경제성장을 저해하는 역할을 할 수 있다. 중소기업 지원이 경제 전체의 생산성 제고와 성장에 도움이 될 수 있도록 정책 시행 과정의 혁신이 필요하다.

이를 위해 우리나라 중소기업 지원정책의 초점을 중소기업 보호·육성에서 기업의 혁신·성장으로 전환할 필요성을 논의하고, 기업의 성장과 밀접한 관련이 있는 디지털 전환, 스케일업, 네트워크 확장과 관련한 정부 정책 개선방안을 제시하였다. 개별 기업의 디지털 전환 사업 위주의 지원은 한계가 있으며 전 산업의 디지털화 전략이 설계될 필요가 있다. 디지털 전환 전략은 분야별 디지털 전환 로드맵을 통해 도전과제를 식별하고 문제해결 우선순위를 결정하여 정부가 도전 문제를 함께 해결하는 방식으로 설계할 수 있다. 스케일업 지원정책은 선별된 기업에 보조금을 지급하는 공급주도 방식에서, 기업이 성장 과정에서 직면하는 도전을 민간의 역량을 활용해 함께 해결하는 정책으로 전환할 필요가 있다. 마지막으로 네트워크 허브를 구축하여 기업의 해외 진출 및 수출을 돕는 다양한 기관이 기업의 수요에 맞는 서비스를 제공할 수 있다. 허브는 국내 기업의 해외 진출을 지원할 뿐만 아니라, 해외 기업이 국내 기업과 협업하기 쉽게 만들어 주는 양방향 기능을 할 수 있다.

중소기업 지원정책의 효과성 제고를 위해서는 중소기업 지원정책 전반에 증거기반 체계를 구축하고 기업이 접근하기 쉬운 지원 시스템 마련이 필요하다. 기업 지원사업 투명성을 개선하고, 데이터(증거)기반 지원체계로의 전환을 통해 정부의 조직 혁신과 역량을 강화하고, 자원을 효율적으로 활용하면서 정책의 효과를 크게 향상시킬 수 있다. 기업이 접근하기 쉬운 지원 시스템 마련을 위해서는 백화점식으로 사업을 나열하여 제공하는 방식이 아니라 각 기업의 수요에 따라 최적의 프로그램을 연결해 주는 방식으로 플랫폼을 구축할 필요가 있다.

참고문헌

김민호, 「창업・벤처 지원정책의 성과관리체계 개선방안」, 이재준 외, 『재정사업 성과관리체계 개선방향: 심층평가를 중심으로』, 연구보고서 2017-08, 한국개발연구원, 2017.

_____, 『국가 챔피언 기업 육성정책: 산업 정책에서 승자 선정 전략의 효과와 시사점』, 정책연구시리즈 2023-10, 한국개발연구원, 2023.

_____, 「혁신기업의 성장을 위한 스케일업 정책 개선방향 연구」, 정성훈・김민호 편, 『혁신기업의 육성과 스케일업: 우리 경제의 새로운 성장 동력 창출 전략』, 연구보고서 발간예정, 한국개발연구원, 2024.

김민호・박우람, 『중소기업 지원기준의 개선방안에 관한 연구: 중소기업 정의와 적합업종을 중심으로』, 정책연구시리즈 2022-01, 한국개발연구원, 2022.

김민호・정성훈・이창근, 『스마트공장 도입의 효과와 정책적 함의』, 연구보고서 2019-01, 한국개발연구원, 2019.

김민호・한재필, 『AI 기반 정부지원 통합체계 구축방안』, 연구보고서 2020-07, 한국개발연구원, 2020.

_____, 「AI 기술, 지원정책의 효과를 높일 수 있을까?」, KDI정책포럼 제288호, 한국개발연구원, 2022.

홍충기, 『SIMS데이터 활용한 중소기업지원사업 및 지원한도제 개념 재정립』, 중소기업연구원, 2020.

Babina, Tania, Anastassia Fedyk, Alex He, and James Hodson, "Artificial Intelligence, Firm Growth, and Product Innovation," *Journal of Financial Economics*, 151, 103745, 2024.

Choi, Jaedo, Andrei A. Levchenko, Dimitrije Ruzic, and Younghun Shim. "Superstars or Supervillains? Large Firms in the South Korean Growth Miracle," National Bureau of Economic Research, No. w32648, 2024.

Hsieh, Chang-Tai and Peter J. Klenow, "The Life Cycle of Plants in India and Mexico," *The Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 2014, pp.1035~1084.

Kim, Minho, "Digital Technologies, Intangibles, and Firm Productivity," in Zia Qureshi and Cheonsik Woo (eds.), *Shifting Paradigms*, Brookings Institution Press, 2022, pp.73~94.

OECD, "OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2021," OECD Publishing, Paris, 2021 (https://doi.org/10.1787/97a5bbfe-en).

_____, "OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2023," OECD Publishing, Paris, 2023 (https://doi.org/10.1787/342b8564-en).

<웹사이트 및 자료>

관계부처 합동,『AI・디지털 혁신성장 전략』, 2024. 4. 4.

산업통상자원부 정책뉴스, 2024. 7. 22(https://www2.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148931737, 접속일: 2024. 7. 31).

스마트공장 사업관리시스템(https://www.smart-factory.kr, 접속일: 2024. 8. 2).

싱가포르 ITMS(https://www.mti.gov.sg/ITMs/Overview, 접속일: 2024. 7. 31).

중소벤처기업부,「중소벤처기업부 중소기업지원사업 현황」, 2022.

통계청,「기업활동조사」, 통계청 MDIS, RDC(RDC23082401).

_____,「기업생멸행정통계」(www.kosis.kr, 최종접속일: 2024. 5. 4).

한국생산성본부,「생산성 통계DB」(https://stat.kpc.or.kr/laborStatic/index, 접속일: 2024. 5. 13).

A blueprint to support European deep tech scale-ups(https://www.eicscalingup.eu/blueprint, 접속일: 2024. 7. 17).

BDC(https://www.bdc.ca/en/about/who-we-are, 접속일: 2024. 4. 21).

Enterprise Europe Network(https://een.ec.europa.eu/, 접속일: 2024. 6. 7).

Federal Data Strategy(연방데이터 전략)(https://strategy.data.gov/, 접속일: 2024. 6. 7).

OECD.stat, “ICT Access and Usage by Businesses Database”(https://oe.cd/ds/5mk, 접속일: 2024. 4. 12).

SBA(https://www.sba.gov/funding-programs/loans/lender-match-connects-you-lenders, 접속일: 2024. 4. 21).

UK ScaleUp(https://www.innovateukedge.ukri.org/Scale-with-us#, 접속일 2023. 12. 18).

USAspending.gov(https://www.usaspending.gov, 접속일: 2024. 6. 18).

제9장

기업 생산성 제고를 위한 정책금융 개선방안

남 창 우 (한국개발연구원)

본 장에서 논의할 정책금융(policy-based finance or policy finance)이란 정부가 정부 소유의 기관이나 기금을 통해 특정한 경제 및 사회적 목적을 달성하고자 자금조달 후 시장보다 낮은 금리 및 수수료로 민간에 자금을 지원하는 금융을 의미한다. 우리나라는 한국전쟁 이후 경제 복구를 위해 정책금융을 본격적으로 사용하기 시작하였고, 1960년대부터 70년대까지는 경제개발 5개년 계획에 따라 산업화와 수출 중심 경제성장을 위해 국책금융기관들이 적극적으로 기업들에 자금을 공급하였다. 한국경제가 지금까지 고속 성장할 수 있었던 요인 중 하나로 정책금융기관을 통한 기업으로의 빠른 자금지원을 들 수 있다(손상호, 2013).[1] 하지만 2010년대 이후 낮은 총요소생산성 증가율에 주로 기인하여 본격적인 저성장 국면에 접어들자 정책금융 개편에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.[2]

정책금융에 대한 구체적인 논의에 들어가기에 앞서 정책금융의 역할을 크게 세 가지로 구분하여 설명하고자 한다. 먼저, 정책금융은 시장실패를 보완하는 기능을 가지고 있다. 즉, 신용위험에 대한 정보비대칭성으로 인해 민간금융에서 소외된 경제주체를 지원하는 것이다. 원론적으로는 시장에서 신용공급이 신용수요보다 절대적으로 부족한 경우 정책금융이 직접 신용을 시장에 배분하는 신용할당(Credit rationing) 기능을 수행(Stiglitz and Weiss, 1981)한다는 것이다. 그러나 최근 시장의 유동성이 풍부

1 중앙은행인 한국은행은 1950년에 설립되었고, 주요 국책은행인 산업은행과 수출입은행은 각각 1954년, 1976년에 설립되었다. 또한 기업에 보증을 제공하는 신용보증업무는 1961년에 시작되었다.

2 다만, 최근 정책금융에 대한 논의는 생산성 제고를 위한 거시경제적 측면보다는 정책금융의 지배구조적 측면에서 논의되는 경우가 많다. 김기식・김지연(2018)이 대표적이다.

해지면서 신용공급이 확대되는 상황에서 정책금융의 신용할당 기능이 여전히 유효한지는 의문이다. 다만, 정보비대칭성으로 인해 고위험군인 저신용 경제주체들이 여전히 금융시장에서 소외되고 있음은 명확하다. 두 번째는 정책금융의 경기대응(counter-cyclical) 기능이다. 경기가 부진할 때 취약기업이나 빈곤계층에의 지원을 확대하여 충격을 완화하는 것으로, 글로벌 금융위기, 코로나19 팬데믹 때 정책금융을 확대한 경우가 이에 해당한다. 특히 정부는 국책은행인 산업은행(산은), 수출입은행(수은), 기업은행(기은)을 통해 직접적인 기업여신 공급을 확대하였을 뿐 아니라 신용보증기금(신보), 기술보증기금(기보), 지역신용보증재단(지신보), 그리고 무역보험공사(무보) 등을 통해 기업, 특히 중소기업에 신용보증을 지원하면서 전체 정책금융 규모를 확대하여 왔다. 세 번째는 시장 선도 및 지원 육성이다. 국내 민간금융이 실행하기 어렵거나 활성화하지 못하는 금융기법을 도입하여 민간을 지원하고 육성하는 것이다. 대표적으로 모태펀드의 VC(Venture Capital) 시장 주도, 국내 수출금융 지원 기관인 ECA(Export Credit Agency; 수은, 무보)의 무역금융 및 중장기 해외 PF지원 등을 예로 들 수 있다.

본 장에서는 이러한 정책금융의 기본적인 역할 및 업무들을 바탕으로 정책금융이 한국경제의 생산성에 어떠한 영향을 미치고 있는지 논의하면서 정책금융의 현황 및 문제점을 짚고, 이후 정책금융 개선을 위한 전략과제를 설명하고자 한다.

제1절 정책금융에 대한 상황인식 및 문제점

1. 경제발전에 비해 과도한 정책금융 비중

최근 세계는 급속도로 발전한 IT 혁신기술이 금융산업(혹은 금융시장)으로 빠르게 확산되는 추세이다. 특히 한국의 금융산업은 최근 IT 기술을 빠른 속도로 받아들여 금융시장 내 신용 및 자금 수요자들의 정보비대칭성이 완화되고 있을 뿐 아니라 기업데이터의 활용 가능성도 매우 높아지고 있다. 특히 글로벌 금융위기 이후 AI, 블록체인의 발달로 다양한 금융기법들이 빠른 속도로 개발되고 있는 상황이다.

하지만 기술진보에 따른 정보비대칭 축소로 금융시장에서 정부의 역할이 축소될 수 있음에도 불구하고 정책금융이 기업여신 시장에서 차지하는 비중은 42.3%(2023년

말 기준 정책금융의 기업여신 및 신용보증의 규모는 700조원이다)로 여전히 매우 높다. 또한 경직적으로 운영되고 있어 정책금융기관들의 부채관리가 쉽지 않은 상황이다. 특히 [그림 9-1]의 왼쪽 패널을 보면, 2014년부터 2023년까지 전체 기업여신에서 국책은행들이 보유한 기업여신 비중은 36.3%를 차지하고 있다. 이 중 국책은행이 가지고 있는 부실여신(고정이하여신)의 비중은 56.7%로 민간은행보다 높은 고정이하여신 비율이 지속되는 것을 확인할 수 있다. 또한 대기업여신의 경우 국책은행이 차지한 비중이 절반을 넘을 뿐 아니라 보유한 부실여신의 비중은 무려 72.2%에 달한다. 오른쪽 그림을 보면, 2020~21년 팬데믹 기간을 지나면서 국책은행이 보유한 대기업 부문 부실여신 비중이 급격히 증가한 것을 확인할 수 있다.

이렇듯 정책금융 규모가 지속적으로 시장 규모 대비 높은 수준을 유지한다면, 생산과정에서 자원의 효율적 배분이 저해될 수 있고, 이에 따라 기업의 생산성이 악화될 수 있을 뿐 아니라 기업구조조정까지도 지연시킬 가능성이 높다. 예컨대 중소기업이 정책금융지원을 유지하기 위해 성장하지 않으려는 피터팬증후군이나 한계기업을 넘어 사실상 퇴출돼야 하는 좀비기업이 여전히 시장에 존재하는 등의 문제를 생각할 수 있다.

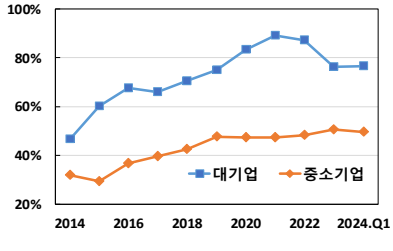
특히 우리나라는 대·중소기업 간 생산성에서 양극화가 심화된 상황으로, 대기업에 대한 국책은행의 높은 여신 보유 비중은 자칫 과도한 대기업 보조로 비춰질 수 있고, 이러한 이유가 오히려 중소기업에 대한 봐주기식 지원으로 이어져 적극적인 구조조정이 이루어지지 못한 채 지원 중심의 정책만 집행될 수 있다.

[그림 9-1] 한국 금융시장에서 정책금융의 비중

규모별 기업여신 중 정책금융 비중

부문별 전체 여신규모('23년말 기준)	부문별 정책금융 비중
기업여신: 1,653조원	36.3%
기업여신[고정이하여신]: 9.8조원	56.7%
대기업: 565조원	53.6%
대기업[고정이하여신]: 2.8조원	72.2%
중소기업: 1,088조원	26.7%
중소기업[고정이하여신]: 7.0조원	42.2%
신용보증: 134조원	12.9%

규모별 부실여신 중 정책금융 비중

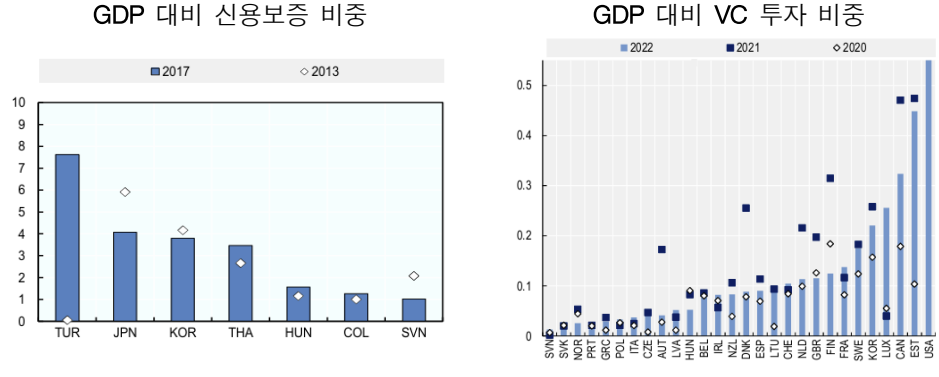


주: 1) 부실여신은 고정이하여신(연체 3개월 이상)으로 정의.
2) 신용보증은 중소기업 여신 대비 신용보증 규모의 비중을 의미.
3) 정책금융은 산업은행, 기업은행, 수출입은행.
4) 왼쪽 표의 부문별 정책금융 비중은 2014년부터 2023년까지 연평균 비중.
자료: FISIS; 나라지표(신보, 기보, 지신보).

그렇다면 다른 국가들의 정책금융 규모는 어느 정도일까? 국가별 정책금융기관 및 지원 프로그램들이 각기 다르므로 절대적 비교의 의미가 크지 않지만, OECD에서 수집하는 국가별 신용보증 및 VC 투자 비중을 대략적으로 살펴보면 [그림 9-2]와 같다. 왼쪽의 그림은 공공부문이 지원하는 중소기업 신용보증의 GDP 대비 비중을 나타낸다. 2017년 기준 튀르키예가 가장 높은 7.5%를 기록하고 있고, 그다음으로 일본(4.0%) 및 한국(3.7%)이 높은 비중을 기록하고 있다. 이는 한국의 정책금융이 경제규모를 고려하였을 때 OECD 국가 중에서도 꽤 높은 수준의 신용보증을 중소기업에 지원하고 있음을 보여준다.

모험자본시장에서 2022년 최근까지 미국, 에스토니아, 캐나다, 룩셈부르크 다음으로 한국이 많은 VC 투자를 한 것으로 나타났다. 한국은 VC 투자에서 정책금융 비중이 과거에 비해 낮아지기는 했으나, 미국 등 주요국은 대부분 민간자본이 VC에 투자하는 것과 비교하면 여전히 높은 비중(2022년 기준 25.3%)을 차지한다고 판단할 수 있다. 더불어 최근 몇 년간 한국의 벤처생태계는 시장, 제도, 해외 진출 등 질적 성장은 부족한 채 양적 성장에만 치중한 모습을 보이고 있다. 구체적으로 World Intellectual Property Organization(WIPO)에 따르면 국가 간 혁신지수(혁신생태계) 비교 시 한국(전체 6위)은 제도(31위), 시장고도화(21위) 및 인프라(13위)에서 상대적으로 다른 주요국에 비해 취약한 것으로 드러났다.[3] 그럼에도 불구하고, VC 시장은 10년간

[그림 9-2] 정책금융 및 벤처캐피털의 국제 비교



주: 각각 GDP 대비 신용보증비중 및 VC투자 비중.
자료: OECD, *Financing SMEs and Entrepreneurs,* 2019; 2024에서 재인용.

3 다만, 인적자본 및 연구(1위), 창의적 성과(4위) 등 혁신역량은 우수한 것으로 평가되어 혁신의 성장 가능성은 높은 것으로 판단된다.

연평균 30% 이상 고속 성장을 기록하고 있어, 향후 한국의 벤처정책 성과가 저조할 가능성이 상존한다. 즉, 벤처생태계가 양호하지 않은 상태에서 과도한 자금공급은 오히려 펀드부실로 돌아올 수 있음을 유의할 필요가 있다. 또한 벤처생태계에 대한 지속적인 정책 개선에도 불구하고 여전히 VC 회수시장은 충분히 활성화되었다고 판단하기 어렵다. 한국에서 VC 투자회수는 장외매각과 IPO가 70%를 기록하고 있으나, M&A는 3% 수준으로 미국 등 주요국의 50% 수준에 비해 매우 부진한 상황이기 때문이다.

특히 국내 VC는 상대적으로 투자기간이 짧고 스케일업이 용이한 플랫폼 스타트업 등을 중심으로 활성화되어 왔다.[4] 이는 전자상거래 등 플랫폼 스타트업은 상대적으로 스케일업이 빨라 투자기간이 짧고, 회수가 용이한 측면이 존재하기 때문인 것으로 판단된다. 특히 국내 벤처투자조합의 평균 규모는 300억원 내외로 미국 평균 1억 8,600만달러(약 2,400억원), 중간규모 5천만달러(약 650억원)에 비해 소규모에 해당한다. 조합당 평균 존속기간도 8년 이내로 일본의 통상 10년보다도 짧은 것으로 나타났다.

2. 정책금융의 생산성 저해 가능성

이렇듯 정책금융의 간접금융시장, 직접금융시장(모험자본시장)에서의 역할 및 비중이 상이하기 때문에, 거시적 측면에서의 자원배분 효율화가 이루어져야 한다. 특히 정책금융의 과도한 기업대출 및 신용보증 규모는 생산성이 저조한 기업의 퇴출을 지연시켜 성장동력을 훼손할 수 있기 때문에 적절히 관리할 필요가 있다. 예를 들어 남창우(2014), Nam(2021)은 정보비대칭성하에서 부도 가능성을 고려하여 정책금융이 지원할 최적 수준의 신용보증 규모(기업여신의 8.8%) 및 기업대출 규모(기업여신의 8.6%)를 계산하였는데, 현재의 정책금융 비중은 이보다 훨씬 높은 수준이다(그림 9-1 참조). 또한 낮은 조달금리를 통한 자금지원의 지속적인 증가는 민간금융을 구축(crowding out)하면서 민간금융이 시장에서 충분히 감당 가능한 위험도 추구하지 않게 만들 가능성도 존재하기 때문에 적절한 관리가 필요하다.

더불어 정책금융이 한계기업의 구조조정을 지연시킬 가능성도 존재하는 만큼 구조조정 기능의 활성화 역시 필요하다. 최근 연구 결과를 보면, 남창우・정대희(2015)는

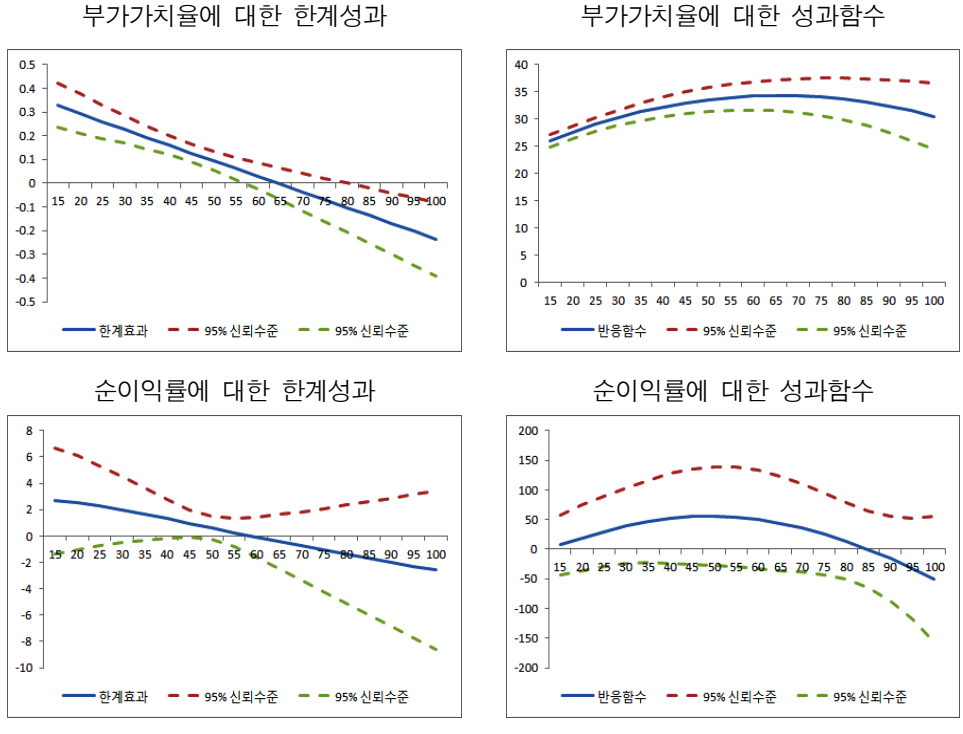
---

4 예를 들어 야놀자, 위메프, 무신사, 컬리, 직방 등은 전자상거래 중심으로 성장한 대표적인 플랫폼기업이다.

국책은행이 민간은행보다 기업구조조정에 소극적임을 보였고, 남창우(2016)에서는 구조조정을 촉진하기 위한 워크아웃프로그램의 기업 정상화 성과가 오히려 법정관리보다 부진한 것으로 나타났다. 특히 Nam(2022)은 2017년 이후 기업구조조정 비용이 빠르게 상승하여 시장에서의 원활한 자원배분이 지연될 수 있음을 보였다.

또한 기업체 단위 측면에서 정책금융을 고려하였을 때, 과도한 신용보증 지원은 기업의 생산성을 악화시키는 것으로 나타나 기업체 단위에서의 정책금융 공급규모를 통제할 필요가 있다. 남창우(2014)는 전체 기업차입금 중 신용보증을 받는 차입금 비중이 일정 수준 이상 높아질수록 기업의 생산성과 수익성이 동시에 하락하는 것으로 분석하였다. [그림 9-3]을 보면 좀 더 명확한 성과를 확인할 수 있는데, 우선 신용보증이 기업성과에 미치는 한계효과는 대체로 신용보증 금액 비율이 낮은 수준에서 가장 크게 나타났다. 특히 기업의 부가가치율(부가가치/매출액) 등 생산성 지표의 경우 이러한 경향이 통계적으로 유의하게 나타났다. 또한 기업차입금 대비 신용보증 비중의

[그림 9-3] 기업차입금 대비 신용보증 규모가 생산성 및 수익성에 미치는 영향



자료: 남창우(2014)의 재인용.

수준에 따른 기업성과를 분석한 부분에서도 성과변수에 따라 50~65% 수준에서 가장 높은 정책성과를 보여주었다. 이는 기업의 차입금을 과도하게 신용보증 등으로 보호할 경우 기업의 도덕적 해이 등이 오히려 기업의 성과를 약화시킬 수 있음을 의미하며, 이에 기업 단위에서 차입금 대비 신용보증 규모를 너무 과도하게 높이는 것을 제한하여야 한다고 주장하였다.

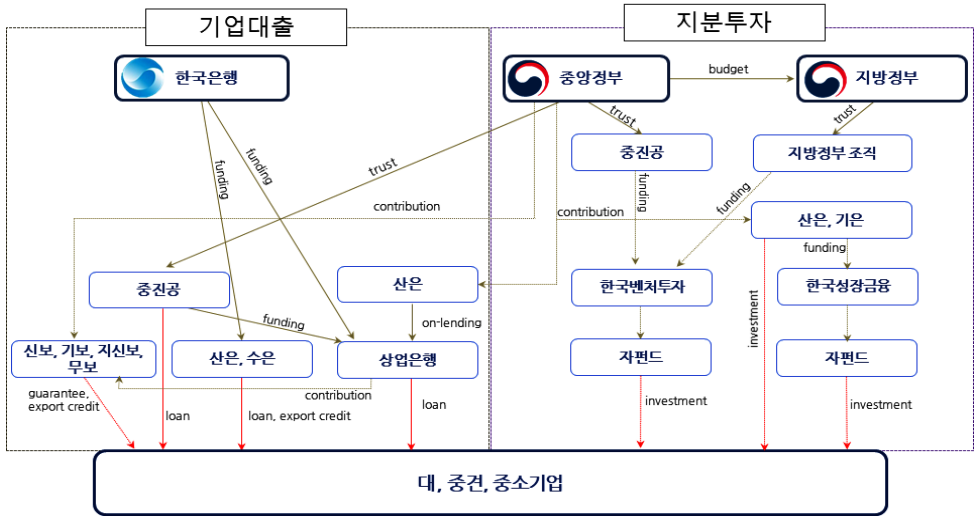
또한 수출지향적 기업의 생산성이 상대적으로 우수하므로 해외 진출을 도모하는 기업에 대한 정책금융 지원정책을 확대할 필요가 있다. 예를 들어 김태기・김홍기(2015)는 25년간(1985년부터 2010년까지)의 자료를 토대로 수출기업의 TFP 증가율이 내수기업보다 높은 것을 확인하였고, 문병기(2017)는 수출기업이 내수기업보다 생산성, 일자리 창출, 혁신활동 등에서 우수한 것으로 분석하였다. 특히 배한형・신동한・전현배(2019)는 산업의 한계기업 비중 증가로 기업의 생산성이 저하되더라도 글로벌 공급망(Global Supply Chain) 참여 기업은 오히려 부정적 영향을 상쇄하는 것으로 분석하였다.

마지막으로 정책금융 중심의 VC 등 모험자본은 기업의 효율적 경영 및 조직운영을 지도하여 기업의 생산성 향상을 촉진하는 역할을 할 필요가 있다. 김영훈・임소진(2015), 김영훈・오승환・이민혁(2013), 박지영・신현한(2020) 등의 연구에서는 VC 투자가 벤처기업 생산성(TFP) 향상에 도움이 되지 못하는 것으로 분석하고 있어, 향후 단순한 모험자본 공급을 넘어 스타트업 등 벤처기업의 생산성을 향상시키는 양질의 자본과 프로그램을 공급하는 정책금융 투자가 필요할 것으로 판단된다.

3. 정책금융 기능의 비효율성

우리나라 정책금융의 또 다른 문제는 정책금융기관 간 기능・업무 및 상품의 중복이 많아 정책기관 간 조율이 상당히 어렵다는 것이다. 특히 신용보증은 신・기보, 지역신보, 무보 등이 개별적으로 지원하고 있으며, 기업대출 및 무역금융 등은 산은, 수은, 기은, 무보, 중소기업진흥공단(중진공) 및 한국은행 등이 공급하고 있다. 또한 벤처기업에 대한 투자 지원은 중소벤처기업부가 주무부처인 한국벤처투자와 금융위원회가 주무부처인 성장금융이 모태펀드로서 주요 역할을 하고 있으며, 국책은행들은 기관별로 별도의 벤처기업 투자 프로그램을 운영하고 있다. 문제는 이러한 기관 간 기능・업무 및 상품의 중복이 경쟁을 통해 정책의 효과를 상승시키는지 명확하지

[그림 9-4] 한국의 정책금융 체계



자료: 저자 작성.

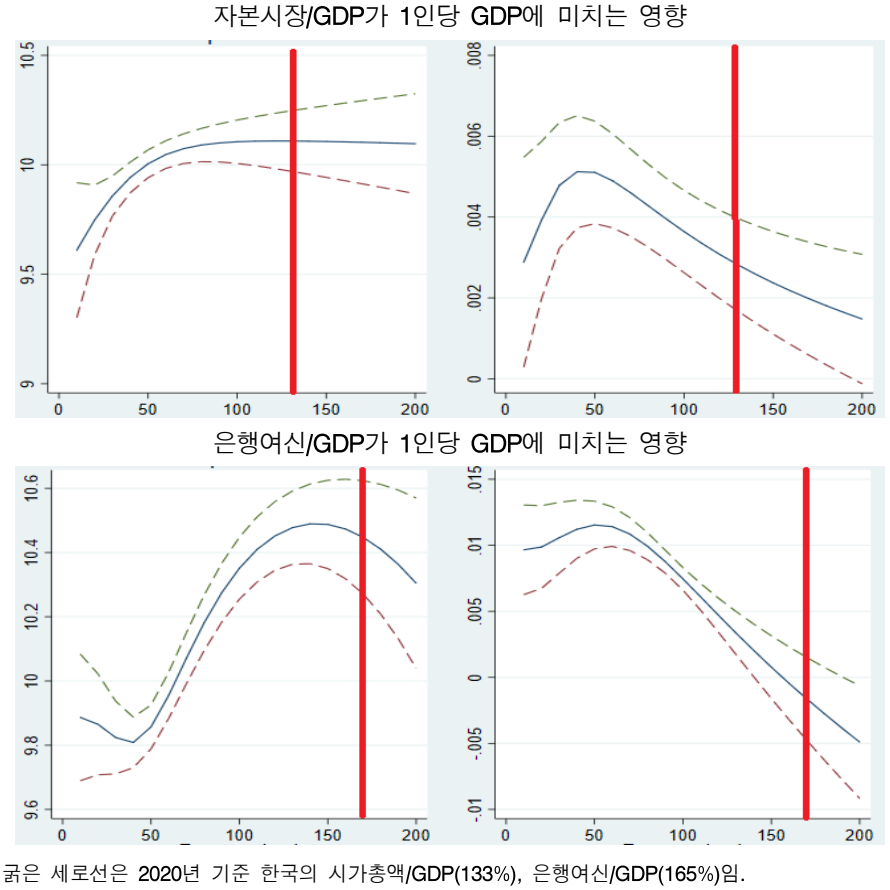
않다는 것이다. 특히 각 정책금융기관의 주무부처가 개별 부처로 나누어져 있어, 업무 및 기능의 중복이 해소되지 못하고 있는 것도 중요한 문제 중 하나이다.

정책금융은 금융시장에서 차지하는 비중이 높기 때문에, 정책금융기관 간 기능조정 전략은 단순히 기업 지원정책 측면에서뿐 아니라 금융산업 측면에서도 살펴보아야 한다. 특히 정책금융은 지금까지 간접금융 위주의 지원이 주류였는데, 앞으로는 간접금융보다는 직접금융 중심(자본시장 중심)으로 기업을 지원하여 한국의 금융산업이 직접금융시장 중심으로 발전할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 금융시장이 발전하지 못한 경제에서는 간접금융이 자금공급자와 자금수요자를 효율적으로 연결하여 경제성장에 긍정적인 영향을 줄 수 있지만, 경제가 고도로 발전할수록 직접금융을 통해 자금을 조달하는 것이 시장참여자의 선택지를 넓히고 금융중개비용을 줄임으로써 기업의 자금조달비용을 절감할 수 있기 때문이다. 더불어 직접금융시장을 통한 금융중개기관의 투명성 제고는 리스크를 감소시키고, 금융시스템의 안정성을 강화할 수 있는 측면도 일정 부분 존재한다. 또한 자금수요자인 기업 측면에서는 자금공급자와 직접적으로 연결되므로 기업은 주주나 채권자들에게 경영성과를 투명하게 공개해야 하며, 이는 장기적 측면에서 기업의 건전한 운영을 가능하게 한다. 직접금융에서는 기업의 신용도와 성장 가능성에 따라 자금이 배분되므로 자원배분의 효율성이 제고된다. 마지막으로 직접금융시장이 발전할수록 개인투자자를 위한 다양

한 금융투자상품이 개발되어, 장기적으로 개인투자자들이 자산을 형성하는 데 도움이 될 뿐 아니라 경제성장의 혜택을 좀 더 많이 누릴 수 있게 된다. 특히 이러한 이론적 배경을 바탕으로, 몇몇 연구에서는 소득수준이 높은 경제에서 관계금융(간접)보다는 자본시장을 통한 직접금융중개가 경제성장에 도움이 되는 것으로 나타났다(남창우, 2015; 황순주, 2019). 이러한 성향은 국가별 자료를 이용하여 분석한 [그림 9-5]에서 명확히 확인할 수 있다. GDP 대비 자본시장의 발전으로 한계영향은 점차 감소하지만, 지속적인 성장을 유인하는 것으로 나타났다.

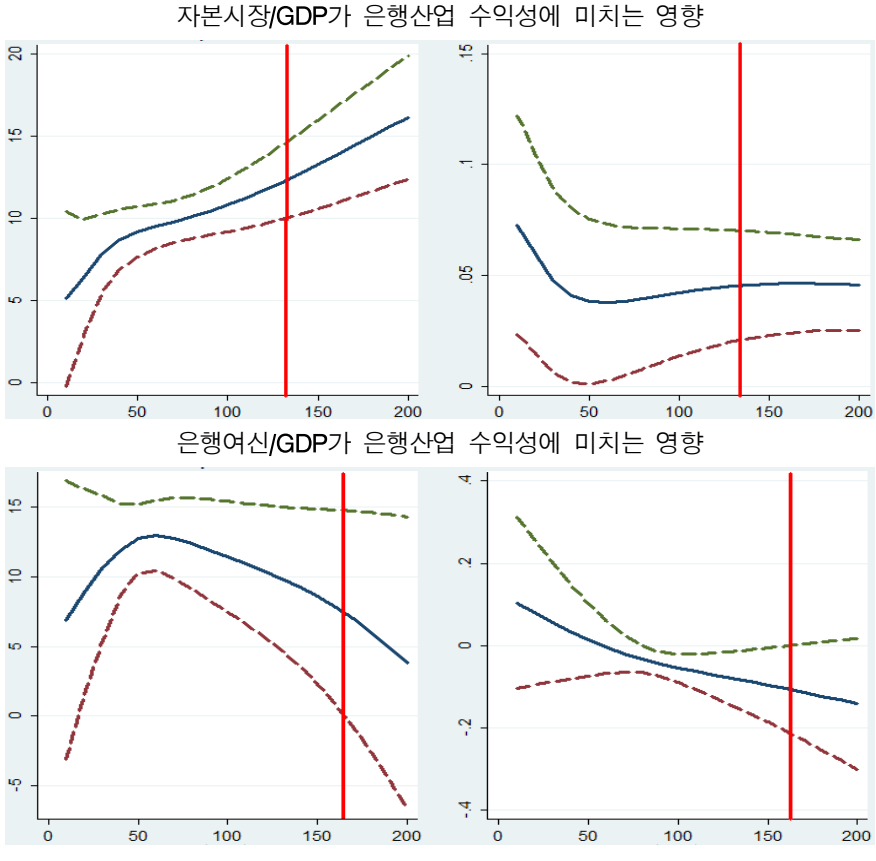
특히 [그림 9-6]을 보면, 은행산업조차도 은행을 통한 민간신용이 확대될수록 은행간 경쟁 및 지배구조가 악화되면서 은행산업의 발전을 제한할 수 있는 것으로 나타

[그림 9-5] 직·간접금융이 경제성장에 미치는 영향



주: 굵은 세로선은 2020년 기준 한국의 시가총액/GDP(133%), 은행여신/GDP(165%)임.
자료: 남창우(2015)의 재인용.

[그림 9-6] 직·간접금융이 은행산업 수익성에 미치는 영향



주: 굵은 세로선은 2020년 기준 한국의 시가총액/GDP(133%), 은행여신/GDP(165%)임.
자료: 남창우(2015)의 재인용.

났다. 반면, 자본시장 시스템이 발전할수록 은행의 취약한 지배구조가 개선되어 은행의 수익성이 확대되는 경향을 확인할 수 있다.

마지막으로 정책금융은 금융기업들의 해외 진출을 적극 지원할 필요가 있다. 특히 핀테크 경쟁력을 가진 고부가가치 산업으로서 금융업의 해외 진출을 통해 대형화 및 경쟁력 강화를 추진하는 것이 한국경제의 생산성 제고에 이바지할 것으로 사료된다. 더불어 국내금융 성장세는 둔화되고 있고, 고령화에 따라 대외투자가 증가할 것으로 예상됨에 따라 민간금융의 해외 진출을 적극 도와 국내자금의 수익률을 제고하는 등 정책금융의 다양한 역할 수행이 필요하다고 판단된다.

제2절 생산성 제고를 위한 전략 및 핵심 과제

<표 9-1> 기업 생산성 제고를 위한 정책금융 개선방안 요약

정책금융의 문제점	정책금융 개선방안
① 금융시장에서 정책금융의 높은 비중 ② 정책금융의 생산성 저해 가능성 ③ 정책금융 역할의 비효율성: 기능 및 업무 중복 등	① 정책금융 체계의 선진화 ► 정책금융의 의사결정 구조 개선: 기재부 컨트롤 타워, 실무협의 구성 ► 정책금융 지원체계의 고도화: 통합 플랫폼으로 일원화 ► 정책금융의 종합적 성과평가 체계 구축 ② 정책금융의 업무 및 역할 개선 ► 정책금융의 기업대출 관리방안: 민관혼합 대출방식 고려 ► 정책금융의 신용보증 관리방안: 기업별 신용보증 한도비율 제한 ► 정책금융의 모험자본시장 지원 강화방안: CVC 활성화 ► 정책금융의 기업구조조정 기능 강화: 구조조정제도 개선 및 역할 명확화 ③ 정책금융 지원대상의 전환 ► 혁신중소기업 지원 중심, 수출기업 지원 강화 ► 정책금융의 민간금융 해외 진출 지원 강화방안

자료: 저자 작성.

본 절에서는 앞 절에서 설명한 정책금융의 다양한 문제점 및 현황을 바탕으로 생산성 제고를 위한 정책금융의 전략적 개선방안을 논의한다. 우선 전체 정책금융의 규모를 효율적으로 관리하기 위한 정책금융 체계의 선진화에 대해 논의하고, 두 번째로 기존 정책금융의 기본 역할 및 업무를 어떠한 방향으로 개선해야 할지 설명한다. 마지막으로 정책금융의 주요 지원대상을 좀 더 미래지향적이고 생산성 제고에 도움이 되는 방향으로 전환할 필요가 있음을 논의한다.

1. 정책금융 체계의 선진화

정책금융의 선진화를 위해서는 기존의 정책금융 체계에서 기관별로 진행되는 정책에 대한 의사결정 구조를 개선할 필요가 있다. 특히 기관별·주무부처별로 분산되어 있는 정책금융 규모에 대한 의사결정 구조를 개선하여 거시적 총량을 관리하는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 거시적 총량에 대해서는 중장기 기본계획과 같은 목표 수립이 정기적으로 필요할 뿐 아니라 이후 목표 수립이 제대로 이루어졌는지 등의 정책집행 성과평가가 필요하다. 더불어 정책금융 프로그램에 대한 통합적인 모니터

링 시스템이 구축되어 정기적으로 관련 데이터가 보고 및 축적될 필요가 있다.

가. 정책금융의 의사결정 구조 개선방안

이러한 정책금융의 총량 관리를 위한 필수 주요 업무가 효율적으로 집행되기 위해서는 중앙정부의 예산을 기획집행하는 기획재정부가 컨트롤 타워가 되어 각 주무부처를 통제·관리할 필요가 있다. 또한 개별 정책금융기관의 디레버리징(부채관리)은 기업지원에 대한 감축으로 인식되어 여러 가지 측면에서 쉽지 않기 때문에 예산배분 차원에서 총량을 관리할 수 있는 위원회를 구성(혹은 재정전략위원회, 장관회의 이용)하는 것을 고려하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 또한 이러한 위원회 밑에는 각 기관·부처 간 구체적인 사안에 대한 협의를 위해 실무협의회를 구성하여 원활한 조정이 이루어지도록 하는 것이 필요하다.[5] 더불어 필요하다고 판단되는 경우에는 민간·학계 등으로 구성된 평가단을 두어 정책금융의 운영을 평가하고, 개선사항을 제안할 수 있도록 하는 것도 하나의 방편으로 생각할 수 있다.

나. 정책금융 지원체계의 고도화

두 번째는 정책금융의 효과성 제고를 위해 지원체계를 고도화하는 것이다. 즉, 분산된 정책금융 상품·업무 등을 플랫폼 중심으로 일원화하고, 수요자 편의의 정책금융 서비스를 제공하는 것이 정책금융을 고도화하기 위한 첫 걸음이 될 수 있다. 이를 위해서는 구체적으로 정책금융의 프로그램 및 지원대상 기업의 지원 이력 등 관련 DB를 통합적으로 구축하여야 한다. 이는 정책금융 상품·업무의 효율과 정책효과를 제고하는 데 매우 중요할 것으로 생각된다. 특히 정책금융상품의 효과는 기업 경영성과에 직접적인 영향을 미칠 수 있으므로 데이터에 바탕을 둔 성과기반 의사결정 시스템을 구축할 필요가 있다. 또한 지금까지 대규모로 기업들에 금융지원을 하였기 때문에 기업지원 관련 데이터를 제대로 구축만 한다면 AI 및 러닝머신을 활용한 빅데이터 분석이 가능할 것으로 판단된다. 이러한 분석 결과에 대해 통합적인 실시간 모

---

5 금융위원회에서 정책금융지원협의회를 주기적으로 개최하고 있으나, 중소벤처기업부와 기술보증기금, 한국벤처투자 등은 참여하지 않고 있어 거시적 결정이 다소 제한적일 수 있으며, 실질적인 예산배분이 따르는 의사결정은 기획재정부가 주도할 수밖에 없다.

니터링이 가능하다면 정책금융의 집행 및 성과를 꽤 높은 주기로 추적하여 정책자금이 효율적으로 기업에 배분되고 있는지 확인할 수 있을 것이다.

다. 정책금융의 종합적 성과평가 체계 구축

더불어 이러한 DB를 활용하여 정책금융상품의 정책효과를 엄밀히 분석함으로써 개별 기업체에 지원되는 정책금융의 총량을 규제하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 특히 각 정책금융상품의 목적에 따라 성과를 평가할 수 있는 통일된 구체적인 지표(예를 들어 고용 창출, 혁신성, 수출 확대 등)를 개발하고, 이를 바탕으로 정기적으로 성과를 평가하여 피드백을 제공함으로써 자금지원의 대상 및 규모를 조정하는 것이 필요하다. 정확한 성과평가는 뛰어난 기업에 추가적인 인센티브를 제공할 여력을 늘릴 것으로 판단된다. 마지막으로 이러한 통합시스템 구축은 정책금융과 다른 정부 지원 프로그램을 연계시킬 수 있는 기반을 마련하는 데 도움이 될 것으로 판단된다. 이를 통해 장기간 지원을 받은 기업들은 정책금융에서 졸업시키고 다른 지원 프로그램을 사용할 수 있도록 유도하는 것이 생산성을 향상시키는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

2. 정책금융의 업무 및 역할 개선

또 다른 중요한 전략은 기존의 정책금융의 역할을 대전환하는 것이다. 즉, 기존의 간접금융(기업대출, 신용보증)보다는 모험자본을 이용한 기업의 혁신생태계 조성 쪽으로 정책금융 지원을 확대하는 것이다. 특히 정책금융은 모험자본을 통해 대규모 투자를 주도하고, CVC(Corporate Venture Capital, 기업형 벤처캐피털)와 협력하는 방안을 마련할 필요가 있으며, 모험자본(VC) 시장 활성화를 위한 인프라를 조성하는 데 힘써야 한다.

가. 정책금융의 기업대출 관리방안

우선 정책금융에서 기업대출 등 간접금융의 규모를 점진적으로 감축시킬 필요가 있다. 그러기 위해서는 민간금융과의 협업이 중요하다. 먼저 산업은행, 기업은행, 수

출입은행 등 주요 국책은행이 주도적으로 지원하는 기업대출은 민관혼합대출 방식으로의 전환을 고려할 수 있다.[6] 즉, 국책은행의 대출과 민간은행의 대출을 매칭시키는 방식으로 대출을 진행하여 민간금융의 기업대출 확대를 유도할 수 있다. 또한 민관혼합대출의 경우 대출의 일부를 기업성과에 따라 주식으로 전환할 수 있는 조건을 부여하여 대출상환의 리스크를 헤지하는 방안도 고려할 수 있다. 더불어 국책은행은 낮은 조달비용으로 저금리 기업대출을 진행하는바, 민간금융이 좀 더 적극적으로 기업대출을 제공할 수 있도록 세금감면이나 인센티브 등을 제공하여 국책은행이 아닌 민간은행이 더 큰 역할을 할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 특히 기업이 민간대출을 통해 일정한 성과를 달성한 경우, 성과에 따라 정부의 다양한 후속지원을 제공하거나 추가 인센티브를 제공하는 체계를 구축하는 것이 필요하다. 이러한 지원방식은 기업의 초과성과에 따라 제공되는 인센티브이기 때문에 저금리 대출의 무조건적 지원보다는 생산성 향상 등 기업성과에 효과적으로 작동할 것으로 판단된다.

나. 정책금융의 신용보증 관리방안

신용보증기금, 기술보증기금, 지역보증재단 등 신용보증을 통한 신용공여를 적절히 통제하기 위해서는 우선적으로 신용보증 건별 신용보증비율을 기업의 신용등급이나 재무건전성에 따라 차등 적용하여 건실한 기업의 신용보증 규모의 축소를 유도하고, 개별 기업 전체의 차입금 대비 신용보증 한도 비중을 60%로 제한함으로써 하나의 기업에 과도한 신용보증이 제공되지 않도록 관리할 필요가 있다. 더불어 기업의 보증위험도에 따라 보증료를 차등화하여 고신용위험 기업이 더 높은 신용보증료를 부담하도록 함으로써 신용보증의 남용을 방지하고, 가능한 한 기업이 민간금융에서 직접 자금을 조달하거나 자체 신용도를 제고하도록 적극적으로 유도하는 것이 필요하다. 또한 동일 기업에의 반복적인 신용보증 제공을 제한하기 위해 일회성 신용보증 제공원칙을 세워, 새로운 기업들에 신용보증의 기회를 제공하는 방안을 고려할 수 있다. 또 다른 방안은 신용보증 이력이 오래된 기업의 경우 민간은행이 직접 기업신용평가 후 관리하는 위탁보증으로 이전하여 오랫동안 신용보증 혜택을 받았던 기업이 신용보증에서 졸업하도록 유도하는 것이다. 이러한 위탁보증제도는 민간은행의 기업신용평가

---

6 신디케이트론(syndicate loan)만큼 여러 대주단이 참여하는 것보다는 일대일 매칭이나 일대다 매칭으로 기업대출을 진행하는 방안을 고려하는 것이다.

능력을 제고시킬 뿐 아니라, 오랫동안 신용보증의 혜택을 받아온 기업이 스스로 신용을 제고할 유인을 강화시킴으로써 기업 자체의 경쟁력을 제고시킬 수 있을 것으로 판단된다. 마지막으로 신용보증업무에서 개선할 수 있는 것은 신용보증을 대체할 금융상품 공급을 확대하는 것이다. 신용보증 대체 금융상품으로는 채권과 지분투자의 중간단계인 메자닌금융(전환사채, 이익참가부사채 등)의 후순위보증 등을 고려할 수 있는데, 이러한 금융상품은 기업들의 다양한 자금조달 선택지를 확대하여 자금조달 비용을 낮추는 효과를 가질 수 있을 것으로 판단된다.

다. 정책금융의 모험자본시장 지원 강화방안

앞에서 설명한 정책금융의 기업대출 및 신용보증 규모를 적극적으로 관리하는 가운데 직접금융 및 지분성 투자(equity financing) 중심의 모험자본에 대한 지원을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 다만, 단순한 양적 지원 증가보다는 한국의 벤처생태계를 종합적으로 개선하는 방향으로 정책금융의 역할이 강화될 필요가 있다.

우선, 성장 가능성이 높은 딥테크 등에 대한 장기적인 대규모 VC 투자가 이루어지도록 CVC를 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 2020년 공정위는 금산분리원칙에도 불구하고 일반지주회사가 CVC를 설립할 수 있도록 법을 개정하였으나, 동시에 100% 자기지분율, 200% 이내 부채 비율, 40% 이내 펀드 외부자금 출자 비율 등 다양한 규제를 설정하였다.[7] 따라서 CVC 펀드의 외부출자 제한을 업종(딥테크 등), 규모(1천억원 이상) 및 운용기간(10년 이상의 장기)에 따라 적절히 완화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 모기업이 빅테크인 CVC는 동종 스타트업에 기술력 등을 전수할 가능성이 높을 뿐 아니라, 위기상황에서 상대적으로 인내할 가능성이 높기 때문에 동종 산업에서 적극적인 역할을 수행해 주어야 할 필요가 있기 때문이다(Chemmanur, Loutskina, and Tian, 2014). 또한 정책금융의 자금조달 여력을 이용하여 일반 VC가 하지 못하는 대규모 투자를 지원해야 한다. 여기서 대규모 장기투자는 딥테크(시스템반도체, 바이오・헬스, AI, 로보틱스 등 높은 수준의 과학적 또는 기술적 솔루션을 기반한 산업 및 기업) 등 고도의 지식이 요구되는 산업에 집중되어야 하므로 선별능력이 있는 대기업 CVC와 협업하는 것이 필요하다.

---

7 최근 공정위는 기업들의 요청으로 펀드 외부자금 출자 비율 제한을 완화하려고 하고 있다.

참고 **해외 CVC의 특성**

□ 해외 CVC는 일반 VC에 비해 펀드규모 및 건당 투자규모가 큰 경향

○ CVC 펀드 평균규모는 136백만달러로 일반 VC 대비 33% 크며, 건당 투자규모는 41.3% 큼.

○ 더불어 CVC는 오픈이노베이션*과 M&A 시장에서 주도적 역할을 수행

* 오픈이노베이션(개방형 혁신): 기업이 R&D 등에서 내부자원을 외부 대학・연구소와 공유하면서 혁신기술과 아이디어를 창출하는 방법

□ 해외 CVC는 딥테크 등 혁신주도기업에 대한 투자가 높은 경향

○ 해외 CVC 투자의 상당수는 Intel Capital(1,842건), Google Ventures(1,162건), Qualcomm Ventures(587건) 등 미국의 핵심 IT 기업들의 CVC가 주도

► 이는 IT 제조분야에서 세계를 선도하는 기업들이 CVC를 통해 딥테크 스타트업을 발굴・지원・성장시키고, 모기업이 좋은 M&A 매물을 찾을 수 있도록 핵심 역할(M&A 수요 창출)을 수행

두 번째로, VC 회수시장을 활성화하기 위해서는 M&A 인프라인 시장조성자 육성, 네트워크 창출 및 VC 간 경쟁환경 조성이 필요하다. 우선 시장조성자를 육성하여 스타트업에 대한 불확실성을 완화하고, 양질의 M&A 매물이 나올 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 우선 스타트업을 자문하는 회계법인 및 법무법인의 보수구조를 인센티브방식(옵션, 워런트 등)으로 전환할 수 있도록 허용하여 M&A 공급을 창출할 수 있도록 해야 한다. 또한 스타트업 평가에 대한 불확실성을 제거하여 M&A 수요가 발생하도록 스타트업 전용 M&A 보험상품을 정책금융이 제공하는 방안도 고려할 수 있다.[8] 특히 VC 회수시장 참여자의 네트워크를 형성하기 위해서는 이스라엘정부가 자국 스타트업이 美 스타트업, VC 등과 만날 수 있는 네트워크를 지원한 것처럼, 스타트업-스타트업, 스타트업-대기업, 스타트업-해외VC 등 상호 네트워크를 형성할 수 있는 시스템을 마련하도록 지원할 필요가 있다. 지엽적으로 이러한 네트워킹이 진행되고는 있으나, 해외 유수의 네트워크만큼 대규모로 이루어지지 않아 시장정보의 불확실성이 상대적으로 높은 것으로 판단된다. 마지막으로 모험자본시장 내 경쟁환경 조성을 위한 VC 평가시스템 구축이 필요하다. 이를 통해 특정 분야에 대한 전문성(전문인력, 특정 분야 투자성과 등)에 정책적 인센티브를 부여하고, VC의 전문화 및

8 딥테크 CVC의 활성화방안은 기술 전수의 산업효과뿐 아니라 모기업의 M&A 수요를 창출할 수 있음을 유의할 필요가 있다.

대형화를 유도하여야 한다. 특히 정책금융은 VC 시장의 중요한 마중물 역할을 수행하고 있기 때문에 VC 평가시스템을 구축하여 정책에 활용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

라. 정책금융의 기업구조조정 기능 강화

최근 민간은행은 기업구조조정에 있어서 국책은행을 통한 정부의 개입이 많기 때문에 사적 구조조정 영역에 정책적 개입이 들어올 여지가 많다고 지적하고 있다(남창우, 2016). 또한 민간은행은 부실기업에 대한 국책은행의 지원이 부실기업 경영진의 도덕적 해이를 야기할 수 있다고 지적하고 있다(남창우・정대희, 2015). 더불어 기업의 부실이 악화되었음에도 불구하고 정책금융의 개입으로 인해 구조조정이 신속히 진행되지 않자, 오히려 기업은 금융지원을 당연하게 받아들이게 되었다고 지적하고 있다(남창우, 2016). 그럼에도 불구하고 조선업, 건설업, 해운업 등 과거 산업 전반의 부실 발생 시 국책은행의 역할이 강조될 수밖에 없었던 이유는 부실의 사회경제적 충격이 상당하고, 민간금융이 그 충격을 감당하기에는 시스템위험으로의 전이 가능성이 상대적으로 높았기 때문이다. 따라서 '중요한 기업'의 부실에 대해서는 정책금융의 개입이 불가피하지만, 가능한 한 시장의 원리를 훼손하지 않는 범위 내에서 정책금융의 구조조정 역할이 강화될 필요가 있으며, 이를 위한 기업구조조정 관련 제도의 선제적인 개편이 필요하다. 또한 설명할 기업구조조정 제도 개선안은 정책금융의 개입 없이도 시장에서 신속하게 구조조정이 이루어질 수 있도록 유도하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

먼저, 사적 기업구조조정에 강제적 권한이 부여된 「기업구조조정촉진법」(일명 기촉법)은 매번 일몰법으로 한시적으로 입법되고 있는데, 제도의 일관성 및 예측 가능성을 위한 상시화가 필요하다. 다만, 기촉법이 가지는 위헌성(다수의 채권자가 소수 채권자 권한을 제약하는 법 성격) 및 강제성을 완화하는 방향으로 개정하는 것이 필요하다. 이는 채권단과 채무기업이 강제적 워크아웃보다는 금융시장 내에서 자율적으로 부채구조를 건전화하는 방향으로 규제를 전환하는 것을 의미한다. 즉, 「기업구조조정촉진법」을 「기업재무개선촉진법」으로 바꾸어, 채권자율협약과 주채무계열제도의 기본적인 프레임으로 전환할 필요가 있다.[9] 이를 통해 대기업집단의 부실이 심화되기

9 현재 법적 근거가 취약하였던 주채무계열제도를 명확히 규정하고, 대기업집단이 주채무계열 중 취약계

전에 선제적으로 채권단이 대기업집단의 대출관리를 할 수 있고, 조건부 대출약정을 통해 경영진의 도덕적 해이를 방지하는 것이 가능해질 것이다(Nini, Smith, and Sufi, 2012).[10]

또한 기촉법이 가지는 강제적 워크아웃 기능을 통합도산법의 법정관리 기능과 통합하여 새로운 구조조정 제도를 마련하는 것이 필요하다. 먼저 상대적으로 높은 신용등급을 받은 부실징후기업에 대해서는 사실상 워크아웃 기능과 동일한 채권단 주도의 회생절차(소수 채권자의 권한에 대해서는 법원이 결정하도록 제도를 전환)를 진행하도록 하고, 상대적으로 부실위험이 높고 청산가치가 존속가치보다 높을 수 있는 부실기업은 기존의 법정관리로 진행하도록 하는 것이다(남창우, 2016). 만약 사회경제적으로 정부의 개입이 필요할 만큼 중요한 기업이 심각하게 부실화되었다면 국책은행이 부실기업에 대한 채권을 인수하여 적극적으로 구조조정을 진행하도록 하는 방안도 고려할 수 있다. 이때 국책은행이 민간은행보다 기업구조조정에 미온적으로 대처할 수 있으므로, 국책은행에 기업구조조정을 집행하는 임무 및 구조조정 후 기업을 매각하는 권한을 명시적으로 강화함으로써 민간이 처리하지 못하는 대규모 부실기업을 신속히 처리하도록 유도하는 것이 필요하다.

3. 정책금융 지원대상의 전환

앞서 설명하였듯, 지금까지 정책금융은 일반 제조업 중심의 지원이 주를 이루었다. 하지만 전반적으로 정책금융의 중점 지원대상을 전환할 필요가 있으며, 특히 현재의 제조업 중심 지원에서 거시적 생산성 제고에 기여할 수 있는 산업 및 기업에의 집중 지원으로의 전환이 필요하다.

우선 혁신산업 내 중소기업에 대한 지원을 확대해야 한다. 특히 한국의 모험자본은 미국 등에 비해 상대적으로 딥테크에 대한 투자가 부족하므로 딥테크 등 기술 관련 혁신성이 높은 산업 및 중소기업에 대한 지원규모를 확대할 필요가 있다.

또한 최근 미·중 전략경쟁으로 인해 글로벌 공급망이 재편되고 있으므로 글로벌 공급망에서 전략적으로 중요한 수출기업에 대한 지원 강화가 필요하다. OECD 및

열로 지정되면 재무개선약정체결을 채권단이 추진할 수 있도록 규정하는 것이다.

10 조건부 대출약정은 기업대출 시 재무건전성이나 수익성이 일정한 조건을 벗어나는 경우 자동적으로 대출상환기간이 단축되거나 이자비용이 상승하도록 하여 자연스럽게 대기업집단의 부실이 심화되기 전에 재무구조를 개선하도록 유도하는 장치이다.

WTO가 인정하는 ECA(수은, 무보)는 급격한 대외환경 변화에 수출기업이 빠르게 적응할 수 있도록 수출금융 전후 종합적인 수출금융인프라를 구축하고 서비스를 제공하는 것이 상대적으로 생산성이 높은 수출기업의 성장을 촉진하고, 공급망 재편 과정에서 도태되지 않도록 하는 전략일 것이다.

더불어 ECA는 해외 신용정보 DB를 중심으로 해외 기업에 대한 정보를 집중 관리하는 플랫폼을 구축하고, 대외채권 전담 회수 기능도 동시에 수행할 필요가 있다. 이는 기업의 부실해외채권에 대한 회수 가능성을 높여 수출기업의 성장 가능성을 높이는 하나의 방편이 될 것이다. 마지막으로 기업의 해외매출 제고를 위한 견인금융(untied loan, push/pull strategy)과 수출공급망을 강화하는 유통, 엔지니어링, R&D 등 서비스수출기업에 대한 지원도 강화할 필요가 있다.

마지막으로 정책금융은 모든 산업을 지원해야 하는 의무를 가지는바, 민간금융의 해외 진출도 지원할 필요가 있다. 특히 산은, 수은, 무보 등은 단기무역금융뿐 아니라 해외 중장기사업 등에 자금을 지원한 경험이 많은 만큼 민간금융기관의 해외 진출 시 인허가 지원 및 해외 사업 참여 확대를 지원하는 것이 필요하다. 또한 ECA(수은, 무보)가 가진 해외 금융당국 및 금융기관과의 네트워크를 이용하여 민간금융의 해외 진출을 지원(인허가 등)하는 것도 필요할 것으로 판단된다. 더불어 무역금융을 통해 축적된 해외 국가위험요인 및 해외 금융수요자의 신용정보 등을 민간금융이 적극 활용할 수 있도록 시스템을 마련하여 민간금융이 통제하기 어려운 대외 리스크에 대한 지원을 확대할 필요가 있다.

제3절 맺음말

정책금융은 1960년대 이후 점차 확대되면서 지원기관 간 기능, 업무 중복 문제 등을 야기하여 자원배분의 비효율과 기업생산성 저하를 초래할 가능성이 높아졌다. 특히 정책금융이 보유한 부실기업여신 비중이 꾸준히 증가하는 가운데, 팬데믹 기간에는 전체 부실기업여신의 90%를 정책금융이 보유한 경우까지 발생하였다.

이에 우리나라의 정책금융은 중장기적으로 자원배분 기능을 효율화하고, 더 나아가 정책금융 역할을 제고해야 할 뿐 아니라 정책금융의 지원대상을 전환하여 한국경제의 생산성 향상에 기여해야 한다. 특히 정책금융의 과도한 기업여신 및 신용보증

규모는 생산성이 저조한 기업의 퇴출을 지연시켜 성장동력을 훼손하기 때문에 효율적으로 관리해야 한다. 또한 정책금융은 한국의 금융산업이 좀 더 고도화되고 선진화될 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 마지막으로 국내 금융시장의 성장세가 둔화하는 가운데 고령화로 인해 대외투자가 증가할 가능성이 높음에 따라 국내 민간금융의 해외 진출을 지원하는 것이 필요하다.

이러한 목적들을 달성하기 위해서는 결국 우리나라의 생산성 제고, 즉 기업의 혁신·성장에 도움이 되는 방향으로 정책금융을 개선하는 것이 필요하다. 우선 정책금융의 의사결정 구조를 개선하고, 정책효과를 제고하기 위한 지원체계를 고도화하여 정책금융을 선진화할 필요가 있다. 두 번째로는 정책금융이 모험자본을 중심으로 혁신생태계를 조성하도록 유도하고, 정책금융의 기업구조조정 역할을 강화함과 동시에, 민간금융의 해외 진출을 지원하도록 정책금융의 역할을 전환하는 것이 필요하다. 마지막으로 현재의 제조업 중심 정책금융 지원을 생산성 제고에 기여할 수 있는 산업 및 기업 중심으로 전환할 필요가 있다. 특히 딥테크 등 혁신성이 높은 산업 및 중소기업에 대한 지원을 상대적으로 확대하고, OECD 및 WTO가 인정하는 ECA(수은, 무보)의 수출기업 지원을 강화하는 것이 생산성 향상에 많은 도움이 될 것으로 생각한다.

참고문헌

김기식・김지연, 「정책금융기관, 통합형체제로의 근본적인 개편이 필요하다」, (재)더미래연구소, 2018.

김영훈・오승환・이민혁, 「벤처캐피탈 투자가 기업의 성장성과 생산성 향상에 도움을 주는가?」, 『生産性論集』, 제27권 제1호, 2013. 3.

김영훈・임소진, 「정부와 민간 벤처캐피탈 투자기업의 재무성과 비교」, 『중소기업연구』, 제37권 제1호, 2015. 3.

김태기・김홍기, 「한국 수출기업과 내수기업의 총요소생산성 비교 분석」, 『한국경제연구』, 한국경제연구학회, 2015. 3.

남창우, 『금융지원정책이 중소기업 의사결정에 미치는 효과성분석』, 정책연구시리즈 2014-14, 한국개발연구원, 2014. 12.

_____, 「경제성장을 위한 금융시스템의 발전방향」, 남창우・김종훈 편, 『고령화, 저성장 환경하에서의 금융정책 방향』, 제3장, 연구보고서 2015-01, 한국개발연구원, 2015. 9.

_____, 「기업구조조정제도의 개선방향: 워크아웃과 법정관리를 중심으로」, 정대희 편, 『역동성 제고를 위한 금융정책의 역할: 진입・퇴출 활성화를 중심으로』, 제5장, 연구보고서 2016-14, 한국개발연구원, 2016. 12.

남창우・정대희, 「부실 대기업 구조조정에 국책은행이 미치는 영향」, 『KDI 경제전망』, 2015년 하반기 현안분석, 2015.

문병기, 「수출기업과 내수기업의 일자리 창출 및 혁신역량 비교 분석」, 『Trade Focus』, 한국무역협회 국제무역연구원, 19호, 2017.

박지영・신현한, 「벤처캐피탈 투자가 벤처기업 혁신성과에 미치는 영향」, 『벤처창업연구』, 제15권 제1호, 2020.

배한형・전현배・신동한, 「산업의 한계기업 비중이 기업 생산성에 미치는 효과: 기업의 글로벌 가치사슬 참여의 역할을 중심으로」, 『시장경제연구』, 제48권 제3호, 2019. 1, pp.69~87.

손상호, 『한국 정책금융의 평가와 분석 및 미래비전』, KIF 정책분석보고서, 2013권 6호, 2013.

황순주, 『금융자원의 양적 확대와 경제성장의 관계』, 정책연구시리즈 2019-02, 한국개발연구원, 2019. 8.

Chemmanur, Thomas J., Elena Loutskina, and Xuan Tian, “Corporate Venture Capital, Value Creation, and Innovation,” *The Review of Financial Studies*, 27(8), August 2014, pp.2434~2473.

Nam, C, “Social Welfare Analysis of Policy-based Finance with Support for Corporate Loan

Interest," *KDI Journal of Economic Policy*, 43(4), 2021, pp.45~67.

_____, "Investment and Business Cycles: focusing on Firm's Capital Adjustment Cost," *KDI Journal of Economic Policy*, 44(1), 2022, pp.77~98.

Nini, G., D. Smith, and A. Sufi, "Creditor Control Rights, Corporate Governance and Firm Value," *Review of Financial Studies*, 25(6), 2012, pp.1713~1761.

Stiglitz, J. and A. Weiss, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information," *American Economic Review*, 71, 1981, pp.393~410.

<웹사이트 및 자료>

OECD, "Financing SMEs and Entrepreneurs," 2019; 2024.

Quantwise7, "FISIS 2024."

e-나라지표(index.go.kr),「신용보증 규모」.

제3부

견고한 사회자본의 확충

제10장

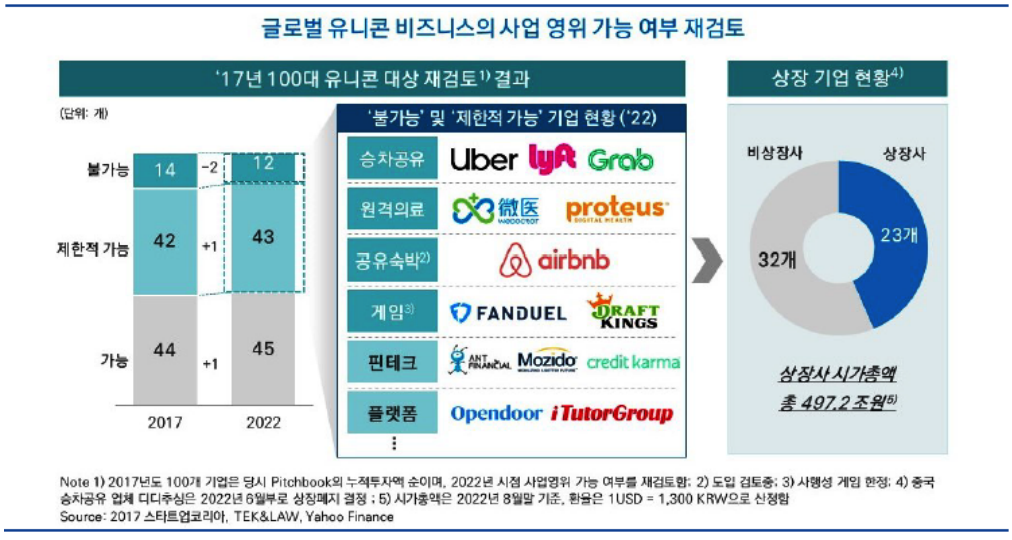
효율적이고 유연한 규제

양 용 현 (한국개발연구원)
김 두 얼 (명지대학교)

규제가 생산성 향상을 가로막거나 생산성을 저하시키는 주요 요인 중 하나라는 것은 더 설명할 필요 없이 자명하다. 이러한 지적이 꾸준히 이어져 왔음에도 불구하고 규제가 기대보다 더디게 개선되는 이유는 다양하다. 어떤 경우에는 규제를 둘러싼 이해관계자 간 견해 차이가 크고, 어떤 경우에는 규제에 대한 사회적 관심이 너무 작으며, 어떤 경우에는 이상과 현실의 괴리가 크다. 그리고 규제 개선에 대한 정부의 의지가, 규제 개선의 필요성이나 그에 대한 사회적 요구에 비해 충분히 크지 않기도 하다. 이러한 요소들이 복합적으로 작용하고 있으므로 하나의 처방을 모든 상황에 적용하기는 어렵지만, 그렇다고 해서 모든 규제마다 별도의 틀을 세워 개선을 모색하는 것도 효율적인 해결방안은 아니다. 그런 점에서 크게 다음과 같은 네 가지 접근방법으로 나누어 살펴보는 것이 유용하다. 첫째, 신기술·신산업의 도입을 저해하는 규제를 개선하는 수단들이다. 둘째, 기존 산업의 진입규제를 그 목적에 비춰 평가하고 개선방안을 모색하는 것이다. 신산업과 기존 산업의 접점에서는 두 방법론이 중첩적으로 적용될 수 있다. 셋째, 규제심사를 중심으로 한 체계적 규제 관리수단을 통해 신규 규제를 효율화하고 기존 규제의 개선을 유도하는 것이다. 넷째, 피규제자의 전문성을 활용해 더 낮은 집행비용으로 더 높은 효과를 얻는 자율규제이다.

생산성과 관련해 가장 많이 회자되는 것은 신기술·신산업의 도입을 저해하는 규제이다. 이는 어제 오늘의 이야기가 아니다. 이규석(2023)은 글로벌 100대 유니콘기업 중 17개는 규제로 인해 국내에서 사업을 할 수 없거나 제한적으로만 할 수 있다고 했으며, 아산나눔재단 외(2022)는 그러한 기업이 55개에 달한다고 보았다(그림 10-1). 이러한 문제를 해소하고자 포괄적 네거티브 규제체계, 규제샌드박스제도 등이 도입

[그림 10-1] 2022년도 글로벌 100대 유니콘기업 관련 국내 규제 요약



자료: 아산나눔재단 외(2022), <표 3>.

되어 일부 성과가 있었지만, 근본적인 해결에는 이르지 못하였다. 여기에는 법령이 모호할 경우 해석의 불확실성으로 인해 법적 안정성이 보장되지 않는 문제도 있지만, 더 큰 문제는 이해관계자 간의 갈등이다. 그중에서도 특히 신산업과 기존 산업의 종사자들 간 이해관계가 상충되는 경우에는 규제 개선이 더 더디다. 심지어 타다 사례처럼 기존 법령에서 금지하지 않던 영업행위도 기존 산업 종사자들의 반대로 인해 법령이 개정되고 불법으로 규정된 바 있다.[1] 규제샌드박스 실증특례 지정이 이해관계자의 반대로 인해 이루어지지 못한 사례도 적지 않고, 지정을 받은 사업도 이해관계자와의 갈등으로 인해 사업 개시, 확대 및 실증에 애로를 겪고 있다.

진입규제가 신기술·신산업 분야에만 존재하는 것은 아니다. 기존 산업에도 수많은 진입규제가 존재하는데, 모두 도입 당시에는 나름의 이유가 있었다. 문제는 그 당시의 이유가 여전히 유효한지 점검하지 않는다는 점, 현 상황에서 더 바람직한 대안이 있는지 검토하지 않는다는 점, 도입 목적에 어긋나게 운용되고 있는지 확인하지 않는다는 점, 또는 부작용이 있음을 알면서도 개선하지 않고 있다는 점이다. 그 대표적인 예로 전문서비스 분야의 면허제도, 택시 및 화물 운송 분야의 총량제도 등이 있다.

1 이러한 견해와는 달리, 타다 서비스가 기존 법령에서 금지하는 영업행위의 예외에 해당했다고 하더라도 이는 기존 법령의 취지에 비추어볼 때 예외적으로 인정하고자 하였던 서비스가 아니라는 지적도 존재한다.

<표 10-1> 전문서비스 분야 상품시장규제지수

전문서비스 분야	변호사	공증인	회계사	건축가	토목기사	공인중개사
대한민국	4.25	4.32	3.18	2.36	0.48	0.82
주요 6개국 평균	2.84	3.96	1.80	2.05	1.04	0.90
OECD 평균	3.26	4.53	1.06	1.57	1.31	0.66

자료: OECD(2023).

이 규제들은 때로는 신기술·신산업 발전을 저해하기도 하지만, 그 자체로도 많은 부작용을 낳고 있다. 예컨대 전문서비스 분야의 면허제도는 정보비대칭성 문제를 완화한다는 기존 취지에 충실하지 못하고, 면허취득자들의 소득을 보장하는 수단으로 활용되고 있다. 이로 인해 우리나라의 전문서비스 분야 상품시장규제지수는 OECD 평균뿐 아니라 미·영·프·독·이·일 등 주요 6개국 평균보다 대체로 높다(표 10-1).

생산성을 저해하는 규제는 진입규제에 한정되지 않는다. 따라서 규제 관리를 통해 비효율적인 규제 도입을 억제하고 불필요한 규제를 폐지하며 규제의 품질을 끊임없이 높일 필요가 있다. 우리나라의 규제 관리제도는 외형적으로 다른 나라들과 견주어 손색이 없을 정도로 잘 갖추어져 있지만(OECD, 2021) 규제의 품질을 개선하는 데 있어 얼마나 효과가 있는지는 다소 회의적이다.[2] 예컨대 규제영향분석제도는 분석서 자체의 품질은 높은 편이지만, 규제영향분석을 통해 더 나은 대안이 선택되는 경우는 드문 편이다. 그리고 규제비용감축제, 규제개혁신문고, 규제일몰제, 사후규제영향평가 등 불필요한 규제를 정비할 수 있는 제도는 갖추어져 있으나 이 제도들이 규제 개선에 실질적으로 기여하는 정도는 기대하는 바보다 낮다고 사료된다. 규제 관리제도를 근본적으로 개편하여 규제의 품질을 제고하는 데 도움이 되도록 만들 필요가 있다.

마지막으로 규제의 유연성이 낮은 것도 생산성을 낮추고 있는 요인 중 하나이다. 규제의 목적을 달성하는 데 가장 적합하게 규제 수단이 설계되는 것이 이상적이지만, 피규제자마다 사업 환경, 양태, 절차 등이 달라서 특정 피규제자에게 적합한 규제라고 할지라도 다른 피규제자에게는 그렇지 않을 수 있다. 그 피규제자들은 불필요한 규정들을 준수하느라 생산성이 저하될 가능성이 다분하다. 각자가 규제 목적을 달성할 수 있는 최선의 방법을 선택할 수 있도록 규제의 유연성을 높인다면, 불필요한 규정을 준수하는 비효율성은 피할 수 있을 것이다.

---

2 다른 나라에서도 규제 관리제도가 기대에 못 미치는 역할을 하고 있다는 우려가 제기되고 있기는 하다. 대표적으로 van der Heijden(2024)을 참고하라.

제1절 신산업·신시장 활성화를 위한 규제 개선

경제성장과 미래 전략의 관점에서 볼 때 신산업·신시장 활성화가 무엇보다 중요하다. 이와 관련된 규제 제도로는 포괄적 네거티브 규제체계, 규제샌드박스제도가 있으며, 신산업·신시장의 발전을 가로막는 요인으로는 부처 간 조율의 어려움, 이해관계자 갈등이 있다. 아래에서는 각 제도 및 요인을 더 상세하게 알아보고 개선방안을 논한다.

1. 포괄적 네거티브 규제체계 전환은 장기적 과제

우리나라의 법체계는 금지행위를 열거하기보다는 허용되는 행위를 열거한 포지티브 규제체계 위주로 구성되어 있다.[3] 신산업·신시장 활성화를 위해서는 금지행위를 열거하는 네거티브 규제체계가 필요하다는 주장이 오래전부터 제기되어 왔고, 박근혜 정부에서 이를 진지하게 고려하기 시작하였다. 이를 제도화한 것은 2018년으로, 네거티브 리스트, 포괄적 개념 정의, 유연한 분류체계, 사후 평가·관리를 아우르는 포괄적 네거티브 규제체계로의 전환을 시도하였다.

네거티브 규제체계, 혹은 포괄적 네거티브 규제체계는 규제의 유연성 제고, 혁신 촉진 등의 측면에서 큰 장점이 있지만, 우리 경제의 근간을 이루고 있는 여러 법체계와 부합하지 않고 경제주체와 행정부, 사법부의 인식과도 괴리가 있으므로 급속도의 전환을 기대하기는 어렵다. 실제로 2018년부터 2020년까지 포괄적 네거티브 규제로의 전환 사례는 235건에 불과하고,[4] 그 효과도 제한적이다(서승환 외, 2022). 따라서 단기적으로는 새로운 법을 제정할 때 네거티브 규제체계를 우선 적용하는 방안을 추진하는 것이 좋고, 기존 법을 네거티브 규제체계로 전환하는 것은 장기적 과제로 둘 필요가 있다.

---

3 물론 형법, 공정거래법 등 금지행위를 중심으로 구성된 법률이 소수 있지만, 대부분의 다른 법률에서는 부작위 의무를 담은 규제사무가 적다.

4 연간 규제 강화 건수와 완화 건수가 각각 1,000건 내외임을 감안하면, 3년간 235건은 다소 적은 수치로 볼 수 있다.

2. 규제샌드박스 시범사업 후 신속한 제도 개선

규제샌드박스는 신산업·신기술이 기존의 법령과 부합하지 않아 출시되지 못할 때, 일정한 지역·기간·규모 내에서 허용함으로써 법령을 개선할 필요가 있는지 가늠해 보도록 하는 제도이다. 2023년도 규제개혁백서에 따르면 2023년 12월까지 1,139건의 규제샌드박스 과제가 승인되었고, 이를 통해 총 23조여 원의 신규 투자, 9천억여 원의 매출 증가, 1만 8천여 명의 고용 증가 효과가 유발되었다(규제개혁위원회, 2024). 2024년 8월 현재 ICT융합, 산업융합, 금융혁신, 규제자유특구, 스마트도시, 연구개발특구, 모빌리티, 순환경제 등 8개의 규제샌드박스 유형이 존재한다. 규제샌드박스 신청이 접수되면 관련 규제가 없음을 신속하게 확인해 주거나, 임시허가, 실증특례를 부여함으로써 일정한 조건하에서 사업을 운영할 수 있도록 한다. 규제샌드박스 이용기업에 대한 만족도 조사를 실시한 결과 2019년부터 2022년까지 만족도가 감소하는 추세에 있기는 하지만 85.7~91.9%의 기업이 제도에 대해 만족하고 있다고 응답하였다(원소연 외, 2024).

이러한 긍정적 평가에도 불구하고 규제샌드박스제도에 대해 몇 가지 비판이 제기된 바 있다. 규제샌드박스제도의 가장 큰 문제로 지적되고 있는 것은 규제 개선으로 이어지는 비율이 낮다는 점이다. 명확하게 개선해야 할 규제와 개선하지 말아야 할 규제 사이에 회색지대를 만들어 기업들에게 사업을 시작할 수 있도록 한 것은 좋으나, 너무 오랫동안 회색지대로 남겨 두어 기업들에게 불확실성을 안겨주고 있다는 것이다. 이는 사업의 안전성 등을 확인해야 하는 실증특례뿐 아니라, 특별한 문제는 없으나 제도가 완비되지 않아 임시허가를 한 경우에도 종종 나타나고 있다. 일부 전문가는 규제샌드박스제도가 규제개혁을 가로막는 가장 큰 걸림돌 중의 하나라고 지적하기도 한다.

규제샌드박스 지정 과제에 대해 규제 개선이 적시에 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 규제 개선의 시간계획을 설정하고 국무조정실 등 조정 권한을 가진 기관에서 계획의 준수 여부를 감독해야 한다. 먼저 임시허가를 설정한 경우에는 1년 이내에 규제를 개선하는 것을 원칙으로 하되, 법률의 개정이 필요하거나 규정의 세부사항을 구체화하는 데 고려해야 할 요소들이 많은 등의 사유로 기간이 더 필요한 경우만 예외로 두어야 한다. 임시허가 기간은 규제 개선 계획에 맞추어 부여하고 개선이 늦어질 경우 자동으로 연장되도록 하는 것이 바람직하다.

다음으로 실증특례를 부여하는 경우에는 사업을 빠르게 개시해 사업성 및 안전성 등을 확인할 수 있는 수준으로 제품 혹은 서비스 판매를 하도록 지원 및 유도할 필요가 있다. 가능하면 사업을 개시하고 1년 이내에 사업성 및 안전성 확인에 착수하는 것이 좋으며, 안전성이 확인되면 임시허가로 전환하고 1년 이내에 규제를 개선하도록 하는 것이 바람직하다. 이 전체의 과정이 지연되지 않도록 사업 개시까지 걸리는 시간도 가능한 한 짧게 설정하고, 사업 개시에 걸림돌이 되는 애로사항을 해결해 주어야 한다. 규제 소관부처가 안전성이 확인되지 않는다는 이유로 임시허가로의 전환에 동의하지 않는 사례가 적지 않은데, 이것은 규제 소관부처에게 확인할 의무를 지우는 것이 효율적일 것으로 판단된다. 기업에게는 충분한 규모로 사업을 영위한 뒤 안전사고가 나지 않았거나 경미하다는 자료를 제출하도록 하고, 이것으로 우려가 충분히 해소되지 않았다면 우려가 있음을 규제 소관부처가 직접 입증하도록 하는 것이다. 이렇게 한다면 규제 소관부처도 충분한 규모로 사업을 영위하도록 권장하고 자료를 생성 및 수집하는 데 있어 적극적으로 참여할 유인을 가진다.

유의해야 할 점은 이처럼 규제 개선 의무를 부여할 경우 규제 소관부처가 규제샌드박스 임시허가 및 실증특례 사업을 지정하는 데 있어 소극적으로 임할 수 있다는 것이다. 현재도 규제 소관부처가 지정에 강하게 반대하는 것 때문에 실증특례 지정 등이 늦어지는 사례가 적지 않다는 점에서 세밀한 정책 설계가 필요하다(원소연 외, 2024).

3. 다부처 관할 규제는 대통령실이 적극 조정

신기술·신산업은 융합적인 성격을 가진 경우가 상대적으로 많아 다부처와 관련되어 있는 경우가 적지 않다. 단적인 예로, 규제샌드박스를 신청한 프로젝트의 경우 샌드박스 운영부처와 규제 담당부처 등 최소 2개의 부처와 관련이 있다. 샌드박스 운영부처와 규제 담당부처가 일치하는 경우도 일부 존재하지만,[5] 일치하지 않는 경우가 더 흔하다. 규제 담당부처가 둘 이상인 경우도 적지 않은데, 예컨대 ICT융합 규제샌드박스의 경우 2023년 9월 기준으로 162개 프로젝트 중 5개는 4개 부처의 규제와 엮여 있었다. 1개 부처의 규제에만 관련된 프로젝트는 119개로 전체의 73.5%였다. 산업

5 예를 들면 금융위원회가 운영하고 있는 금융혁신 규제샌드박스의 경우 금융위원회 및 금융감독원 규제와 관련된 프로젝트가 대부분을 차지한다.

융합 규제샌드박스의 경우 같은 시점을 기준으로 327개 프로젝트 중 82.0%인 268개는 1개 부처의 규제만 걸려 있었고, 나머지 59개는 2개 이상의 부처와 관련되어 있었다(원소연 외, 2024).

규제 개선에 여러 부처가 개재되어 있는 상황에서는 부처 간 조정이 필요하다. 많은 경우에 부처 간 협의를 통해 어느 정도 조정이 이루어지며, 특히 규제샌드박스제도하에서는 샌드박스 운영부처가 적극적으로 규제 담당부처와 소통하여 규제 특례를 만들어 내고 조정안을 이끌어 내기도 한다. 그러나 조정이 충분하지 못한 정도에 그치거나, 아예 이루어지지 않는 경우도 적지 않다. 이 경우 전통적으로는 대통령실(구 청와대), 국무조정실, 기획재정부가 조정 역할을 담당해 대안을 마련하며, 규제개혁위원회를 통해 조정이 이루어지기도 한다. 현 정부 들어서는 규제혁신추진단, 규제심판부, 경제규제혁신TF가 신설되어 규제 개선 과제의 발굴과 부처 간 조정을 하는 기구가 더 많아졌다. 반면에 이들 조정기구 간 유기적 연계는 예전에 비해 낮아진 것으로 보인다.

유기적이고 원활한 조정을 위해서는 대통령실에서 최종 조정 권한을 갖고 하위의 조정기구에 적절하게 조정 권한을 위임하는 것이 효율적이다. 대통령실에 규제 조정을 담당하는 비서관을 신설하는 것이 신산업·신기술의 활성화를 위해 필요할 것으로 사료된다.

또한 유기적 연계를 더 높이는 방안으로, 규제혁신추진단, 경제규제혁신TF가 신산업·신기술 분야의 규제혁신 방안을 규제개혁위원회에 보고하고 최종 조정안의 도출을 요청하도록 할 필요도 있다. 직제상 규제혁신추진단은 국무총리가 직접 이끌고 있고, 경제규제혁신TF는 경제부총리가 직접 이끌고 있어, 민간위원장 중심인 규제개혁위원회와 따로 운영되고 있는데, 중대한 조정이 필요할 때 규제개혁위원회의 위상을 빌리는 것도 필요하다. 반대로 부처 간 조정이 필요한 과제에 대해 규제개혁위원회가 직권으로 조정 절차를 개시하고 규제혁신추진단과 경제규제혁신TF에 규제혁신 방안의 제출을 요청하는 것도 좋은 방안이다. 예컨대 규제샌드박스 프로젝트 중에서 샌드박스 운영부처만의 힘으로는 부처 간 조정 및 규제 개선 방안 도출이 어려울 때가 있는데, 제도적으로는 규제개혁위원회에 상정하여 조정을 요청할 수 있지만 실제로 그렇게 한 사례는 드문 것으로 보이므로, 이 절차를 활성화할 필요가 있다.

부처 간 조정이 쉽지 않다면, 기업들이 조인트 벤처회사를 설립하는 방식으로 관계부처 공동 관할의 임시 조직을 설립하고 담당 공무원들이 함께 일하도록 하는 것도

좋은 해결방안이 될 수 있다. 물론 그 임시 조직은 관련 규제에 대한 결정 권한을 갖고 있어야 할 것이다.

4. 적극적인 이해관계자 갈등 조정이 가장 시급

신산업·신시장의 등장에 있어 가장 큰 걸림돌은 이해관계자 간의 갈등이다. 멀리는 19세기 중반의 영국 적기조례부터, 가깝게는 2019년 우리나라의 타다금지법까지, 신산업·신시장의 발전을 가로막은 주요 사례에서 기존 산업 종사자들의 피해를 최소화하려는 움직임이 있었다. 또한 오토바이와 버스에 전광류 광고판을 설치하는 것은 다수의 운전자들과 보행자의 안전을 해칠 수 있다는 우려로 인해 쉽사리 허용되지 않고 있다. 이처럼 기존 산업 종사자, 일반 국민의 이해와 상충하기 때문에 새로운 기술을 탑재한 상품 및 서비스의 출현이 지체되는 경우가 허다하다.

물론 신산업·신시장의 발전을 위해 다른 경제주체들의 손해를 묵인해야만 하는 것은 아니다. 여기에는 가치 판단이 필요하다. 어떤 경제체제에서는 조금 더 자유롭게 새로운 상품과 서비스를 개발하도록 하고, 그것이 다른 경제주체들에게 손해를 입힌다고 해도 시장 기제와 경제주체 간의 자발적인 협상에 맡긴다. 미국이 그러한 예이다. 반면에 신산업의 등장이 다른 경제주체에게 큰 손해를 끼치는 것을 억제하는 데 가치를 두는 사회도 있다. 이러한 사회에서 시장에 대한 규제가 많을 경우, 신산업과 기존 산업 간의 갈등을 해결하기 어렵다. 예컨대 우리나라에서는 택시운수업자와 종사자들에게 세세한 규제가 행해지고 있다. 이러한 규제를 우회하는 새로운 서비스의 등장은 규제를 여전히 준수해야 하는 기존 산업 종사자들을 경쟁 열위에 처하게 하는 규제 차익의 문제를 유발한다. 이때 기존 규제를 풀지 못할 상황이라면 새로운 서비스를 억제하는 쪽으로 귀결되기도 하는데, 이러한 결정은 바람직하지 않다.

우리나라에서 미국과 같은 자유방임을 선택하기는 어렵다고 판단되므로, 신산업·신시장을 발전시키면서도 다른 경제주체의 손해를 최소화하는 묘안을 찾는 것이 최선이다. 기본적으로는 점진적인 변화를 모색할 수밖에 없다. 다시 말해서, 신산업·신시장을 개척하려는 사업자에게도 사업 기회를 점진적으로 늘려주면서 기존 산업 종사자들에게도 규제를 점진적으로 풀어주는 것이다. 2020년부터 도입하여 추진하고 있는 '한걸음모델'이 바로 이에 해당한다. 2023년부터 시작된 갈등해결형 규제샌드박스 역시 이러한 해결방안의 일환이라고 할 수 있다. 이러한 시도가 아직 충분히 성공

적이지 못한 것은, 기존 산업 종사자들의 양보에만 기대거나 이들에 대한 재정적인 지원으로 해결하는 데 그치고 있기 때문으로 사료된다. 기존 산업에 대한 규제를 점진적으로 풀어줌으로써 종국적으로는 신산업과 기존 산업이 동등한 경쟁의 장에 서도록 만들어 줄 필요가 있다.

나아가 기존 산업 종사자들이 신산업에 뛰어들도록 지원하는 것도 좋은 방법이라고 사료된다. 예컨대 택시운수업계가 통합 앱을 만들도록 지원하여, 새로운 운송서비스와 기존 택시를 하나의 앱에서 모두 호출할 수 있게 된다면 택시운수업계는 새로운 운송서비스의 선두주자와 동등한 위치에서 경쟁할 수 있게 된다. 이처럼 신산업의 등장이 기존 산업 종사자들에게 손해가 아니라 기회가 되도록 만들 필요가 있다.

주의할 점은, 이러한 과정에서 시장의 거래질서가 잘못 고착되지 않도록 해야 한다는 것이다. 새로운 거래질서에서 이해관계가 심화되면 이를 돌이켜 원점에서 다시 시작하는 것은 매우 험난한 일이 될 것이다. 따라서 기존 산업에 대한 규제를 푼다면 어떠한 규제부터 풀어줄지, 어떠한 판단기준에 따라 규제를 원상회복할지, 어느 시점에 다음 단계로 나아갈지에 대한 계획을 미리 세워두어야 할 것이다. 기존 산업 종사자에게 신산업 진출을 지원한다면, 신산업의 거래질서가 기존 산업에 유리한 방향으로 바뀌지는 않는지 감독하여 경쟁이 활성화되도록 조치해야 하고, 담합의 가능성을 차단해야 할 것이다.

제2절 진입규제 개선: 전문서비스 면허제도를 중심으로

기존 산업의 진입규제 중에도 경쟁을 제한함으로써 소비자후생을 저해하는 것이 많다. 진입규제가 당초 목적에 부합하게 운용되고 있는지, 그 목적이 동 규제로만 달성 가능한지, 나아가 그 목적이 여전히 사회·경제적 환경과 어울리는지 평가하고 그에 따라 개선방안을 마련할 필요가 있다. 다양한 진입규제를 추상적으로 다루기보다는 구체적인 예시를 통해 평가방법을 보여주려는 목적에서, 본 절에서는 전문서비스 분야 면허제도에 집중해서 살펴보고자 한다.

면허제도는 가장 강력한 진입규제이다. 본디 우리나라 국민은 원하는 직업을 선택할 수 있는 자유가 있다.[6] 그러나 특수한 경우에는 이런 자유가 제한되는데, 그중 대

6 대한민국 헌법 제15조

표적인 것이 면허제도가 적용되는 전문직역이다. 의사, 변호사, 회계사처럼 전문지식을 갖추어야 하는 영역에 대해서는 정부의 허가, 즉 면허를 취득한 사람만이 해당 업무를 수행할 수 있다. 헌법이 규정한 직업선택의 자유와 배치되는데도 불구하고 이런 정책을 실시하는 것은 이것이 국민들의 후생을 증진시킬 수 있기 때문이다.

하지만 전문직 면허제도는 원래 취지와는 어긋나는 방식으로 운영되어 왔다. 규제를 통해 서비스의 최소 품질을 보장함으로써 국민 후생을 증진시키기보다는 인력공급을 제한하여 면허취득자들에게 더 높은 소득을 보장해 주는 수단으로 남용되어 왔다(고영선 외, 2009, pp.16~20). 나아가 인력공급 제한은 경쟁을 제한하고 보다 다양한 영역으로 관련 서비스가 확대되지 못하게 하는 방식으로도 경제발전을 저해하였다.

이 문제를 진단하고 해결책을 제시하기 위해 먼저 전문직 면허제도의 원리를 검토한 뒤, 우리나라에서 이 제도가 어떻게 오용되어 왔는지, 그로 인한 폐해가 무엇인지를 살펴보기로 한다. 이에 기초해서 전문직 면허제도의 개선방안을 제시하기로 한다.

1. 자격 및 면허 제도

수요자와 공급자가 재화와 서비스의 내용이나 질을 파악하는 것은 시장에서 원활한 거래가 이루어지기 위한 전제조건이다. 그런데 전문적 지식이 요구되는 서비스의 경우 이런 조건이 충족되기 어려운 경우가 있다. 예를 들어 어떤 사람이 아플 경우 병원에 가야 하는데 그는 의학 지식이 부족하기 때문에 자신을 치료해 줄 의사가 제대로 실력을 갖춘 사람인지 판별할 수 없다. 몸이 아파 전문가의 도움을 얻으려 하는데, 도움을 제대로 받으려면 의학을 알아야 하는 역설적인 상황이 된 것이다.

상품을 구매하려는 사람이 상품에 대한 정확한 정보를 알지 못하는 상황을 경제학에서는 정보비대칭성이 존재한다고 말한다. 정보비대칭성은 소비자뿐 아니라 생산자도 어려움에 봉착하게 만든다. 지불한 돈에 걸맞은 상품을 구할 수 없다면 소비자는 제값을 치르려 하지 않을 것이기 때문이다. 이는 생산자가 아무리 좋은 능력을 갖추고 있더라도 상품을 팔아 돈을 벌 수 없을 수 있음을 의미한다. 이처럼 정보비대칭성은 소비자나 생산자가 제대로 된 가격에 거래를 하지 못할 수 있다는 우려를 일으킴으로써 시장이 형성되지 못하고 양측 모두가 불행해지는 상황을 가져올 수 있다.

자격(certificate)제도는 이런 문제를 해결하기 위해 만들어진 방안 가운데 대표적인 것이다. 자격제도란 생산자가 일정 수준 이상의 능력을 가지고 있음을 생산자나 소비

자가 아닌 제3자가 시험과 같은 방식으로 파악하고 인증한 뒤 정보를 제공하는 것이다. 이러한 객관적 정보는 정보비대칭성을 줄여서 거래가 원활하게 이루어지도록 하고, 생산자와 소비자 모두를 이롭게 한다.

그런데 자격 중에는 정보 제공을 넘어 그런 수준의 능력을 가진 사람만 해당 업무를 할 수 있도록 제한하는 경우도 있다. 복어를 다루는 요리사를 생각해 보자. 복어에 대해 제대로 된 지식을 갖지 못한 요리사가 복어로 요리를 만들 경우, 소비자는 회복하기 어려운 큰 피해를 당할 수 있다. 따라서 일정 수준 이상의 능력을 갖춘 사람을 판별한 뒤 그들만 복어를 조리하도록 제한하는 것이 바람직할 수 있다. 자격 가운데 능력을 갖춘 사람만 해당 업무를 할 수 있도록 제한하는 경우를 면허(license)라고 지칭한다.

자격은 민간에서도 발급할 수 있지만, 면허는 일반적으로 국가가 운영한다. 해당 면허를 갖지 않은 사람은 관련 업무를 하지 못하도록 강제해야 하는데, 민간에서는 그렇게 하는 것이 사실상 불가능하기 때문이다. 변호사, 회계사, 의사 등의 자격은 우리나라를 포함해 많은 나라에서 면허 형태로 운영되고 있다. 면허제도는 헌법에 규정된 직업선택의 자유와 배치된다. 하지만 정보비대칭성의 해소를 통해 생산자와 소비자 모두의 후생을 증대시킴으로써 더 큰 사회적 이익을 얻을 수 있기 때문에 정당성을 인정받는다.

2. 인력공급 제한의 수단이 된 면허제도

우리나라에서 전문서비스 공급과 관련한 면허는 오랜 기간 동안 원래 취지와는 달리 인력공급을 통제함으로써 전문자격사들의 소득을 높게 유지하기 위한 도구로 오용되어 왔다. 구체적으로 우리나라는 변호사, 변리사, 회계사 같은 전문자격사 시험을 실시하면서 일정 수준 이상의 사람을 모두 뽑는 것이 아니라 미리 정한 인원에게만 면허를 부여해 왔다. 이때 합격인원은 사회가 필요로 하는 전문 인력 규모보다 훨씬 적은 수준으로 책정했다(고영선 외, 2009, pp.30~33). 이러한 공급 통제로 인해 해당 전문자격사들은 비정상적으로 높은 소득을 얻을 수 있었고, 이러한 자격시험에 합격하는 것은 “개천에서 용이 나는” 일로 여겨지게 되었다. 공급 부족으로 인해 국민들은 불필요하게 높은 가격으로 해당 서비스들을 이용해야 했다(고영선 외, 2009, pp.34~39).

정부가 이런 문제를 알지 못하거나 도외시하기만 한 것은 아니다. 대표적으로 정부는 1990년대 말에 전문자격사 시험에서 미리 합격인원을 정하는 제도를 폐지하고 일정 수준 이상의 점수를 획득한 응시자 모두가 면허를 취득할 수 있는 방식으로 시험 제도를 개편했다. 그런데 이것만으로는 자격사 단체들이 시험 문제의 난이도를 필요 이상으로 높여서 인원을 통제하는 식으로 규제를 우회할 가능성이 있었다. 이를 막고자 정부는 최소합격인원 제도를 두어서 점수 수준과는 상관없이 반드시 합격시켜야 하는 최소 인원을 보장했다.

하지만 전문자격사 면허시험을 운영하는 개별 부처들은 이에 동참하지 않았다. 담당부처들은 일정 수준 이상의 능력을 가진 사람 모두에게 자격을 부여하는 대신 최소합격인원만큼만 시험을 통과시켰고, 결국 최소합격인원이 자격시험의 합격 정원과 같은 역할을 하게 되었다. 최근에는 공인중개사협회 등에서 합격인원을 통제하기 위해 최소합격인원을 정하거나 선발인원 예고제를 도입하자고 요구하고 관련 부처가 이를 도입하는 방안을 검토하고 있기도 하다.[7]

정원 통제는 조금 더 복잡한 형태로 이루어지기도 한다. 어떤 자격은 시험만으로 능력을 제대로 측정하기 어렵기 때문에 교육과 시험을 결합해서 능력을 평가하기도 한다. 변호사의 경우 과거에는 사법시험만으로 자격 부여를 결정했지만, 2000년대 후반부터는 법학전문대학원(이하 법전원)을 졸업한 사람만 변호사시험을 치를 수 있도록 제한함으로써 자격 부여에 있어 교육 과정을 추가했다. 실습이 중요한 의사의 경우에는 훨씬 오래전부터 의대를 졸업한 사람만 의사면허시험을 볼 수 있었다. 이와 같은 영역에서는 교육 정원이 합격자 수를 통제하는 수단으로 활용되었다. 전국의 법전원 정원 2천명은 법전원 제도 도입 당시부터 현재까지 고정되어 있다. 2000년대 중반에 정해진 의대 정원도 20년 가까이 유지되고 있다.

3. 인력통제의 사회적 비용

전문자격사 자격 취득 인원을 통제하는 것이 야기하는 일차적인 사회적 비용은 면허취득비용의 증가이다. 정상적인 기준을 적용했다면 시험에 합격해서 면허를 취득했을 많은 응시자가 시험에 탈락하여 다시 시험을 치르기 위해 추가적인 시간과 노력을 들여야 한다. 예를 들어 세무사의 경우 응시자 수가 2019년 9천명 수준에서 2023

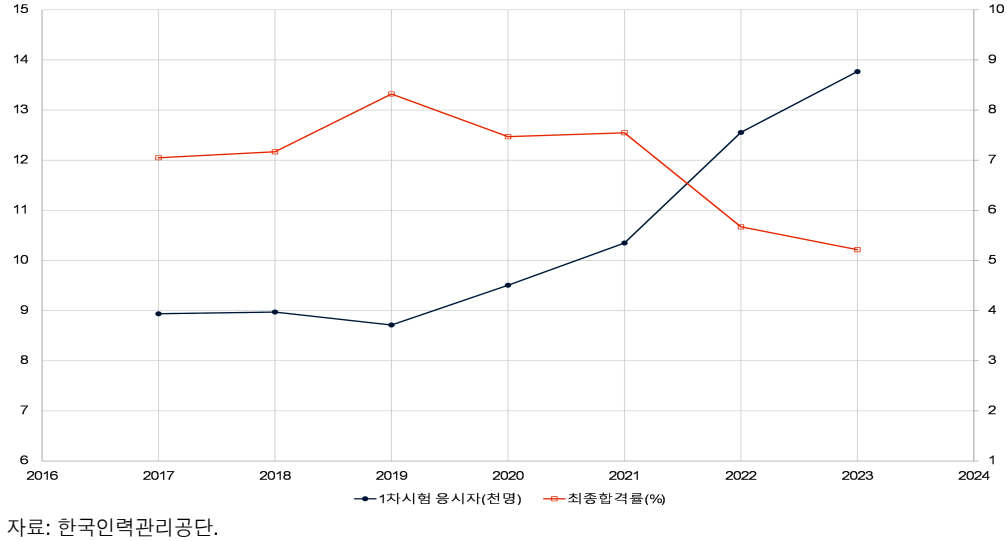
7 『동아일보』(2024. 7. 18) 및 『이데일리』(2021. 8. 16) 참조.

년 1만 4천명으로 50% 이상 증가했다. 그러나 같은 기간 동안 최종합격자 수는 700명 수준을 크게 벗어나지 않았고, 응시자 대비 합격자 비율은 8%에서 5%로 크게 하락했다(그림 10-2). 이로 인해 자격 취득을 포기하는 경우도 발생하고 있다.

변호사의 경우, 자격 취득을 위해서는 법전원에 입학해야 하고 법전원 입학을 위해서 법학적성시험(LEET)을 치러야 하는데, 법학적성시험 응시자 수는 2020년 1만 1천명이던 것이 2023년에는 1만 6천명으로 크게 증가했다(그림 10-3). 그러나 법전원 정원은 제도가 도입된 이래로 현재까지 2,000명으로 고정되어 있기 때문에, 능력을 갖추고 있어도 법전원에 진학하지 못하거나 시험을 여러 차례 치르는 사회적 낭비가 발생하고 있다. 법전원을 졸업한 뒤 치르는 변호사시험의 경우도 합격자 수를 통제하는 규정 때문에 동일한 문제가 반복되고 누적되어 왔다.

진입자격 규제는 서비스 가격 상승을 통해서만 소비자 후생에 악영향을 미치는 것이 아니라, 전문자격사 서비스와 관련한 영역의 혁신을 제한함으로써도 소비자 후생은 물론 경제발전을 저해한다. 예를 들어 우리나라의 변호사법은 법률자문 행위를 변호사만이 할 수 있는 행위, 즉 배타적 업무영역으로 규정하고 있는데, 이는 최근 발전하고 있는 인공지능 기술을 활용한 법률자문 서비스 제공과 같은 영역에 변호사 자격을 갖지 않은 사람들이 참여하는 것을 어렵게 함으로써 기술발전, 나아가 경제성장을 저해한다. 만일 법률자문을 변호사의 배타적 업무영역으로 설정하는 것이 필요

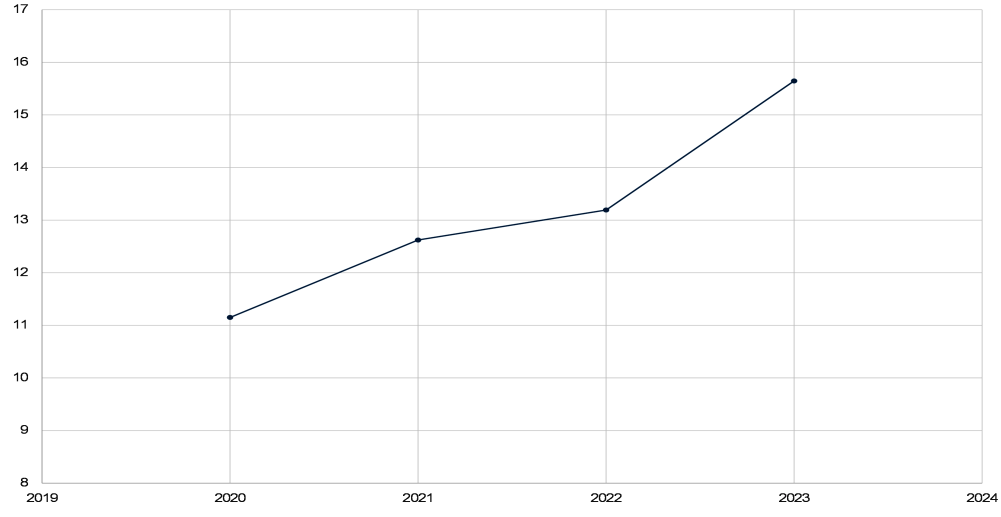
[그림 10-2] 세무사 시험 응시자 수와 합격률



자료: 한국인력관리공단.

[그림 10-3] 법전원 입학을 위한 법학적성시험 응시자 수

(단위: 천명)



자료: 한국법학전문대학원협의회.

하다고 하더라도, 신기술을 활용한 법률자문 서비스에 변호사가 진입할 수 있도록 변호사 자격자의 공급이 원활하게 이루어질 필요가 있다. 현재와 같은 규제하에서는 이러한 영역으로의 기술발전을 기대하기 어렵다.

4. 개선방안

인력공급 통제로 인한 문제를 해결하는 방법은 간단하다. 면허제도의 원래 취지에 부합하지 않는 선발인원 제한을 철폐하는 것이다. 자격시험에서 일정 수준 이상의 능력을 가진 응시자가 모두 합격하도록 시험제도를 운영해야 한다.

전문자격사의 합격인원 제한을 없애거나 대학 또는 대학원 정원을 늘려야 한다는 주장에 대하여, 해당 직역단체들이 시장이 포화상태라는 이유로 반대하는 경우가 있다. 그런데 이 주장은 공급이 지금보다 늘어날 경우 전문자격사의 소득수준이 지금보다 낮아진다는 말에 불과하다. 결국 전문자격사의 인원을 통제하는 것이 그들의 소득수준을 유지하기 위한 수단이라는 것을 의미하는데, 이는 면허제도의 취지와는 동떨어진 것이다. 나아가 정부가 특정 직역의 소득을 보장함으로써 소비자의 후생을 저해하는 규제를 실시한다는 것은 정당하지 않다. 아울러 정원이 정해진 당시와 달라진

사회적 환경을 고려하지 않은 채, 기존의 오래된 기준으로 전문자격사의 공급인원을 제한하는 것은 사회와 경제의 발전을 가로막는 일이다.

이와 관련해서 현재 존재하는 불합리한 제도들의 정비도 필요하다. 가장 대표적인 것이 변호사 시험 응시 기회를 5년간 5번으로 제한하는 규정이다. 이 규정은 자격시험을 지나치게 오래 응시하는 "고시낭인"을 차단한다는 목적으로 만들어졌으나, 제도 운영에 있어서 추가적인 문제를 낳고 있다.[8] 보다 근본적으로는 재수생 누적으로 인한 문제가 발생한 이유는 선발인원을 불필요하게 제한한 것에서 비롯된 것이므로, 현재와 같은 시험 기회 제한이 아니라 선발인원 통제를 철폐하는 방식으로 문제를 해결하는 것이 바람직하다.

마지막으로 진입규제를 더 완화하는 방안은 해외에서 전문자격사를 취득한 자가 국내에서 영업할 수 있는 요건을 완화하고 범위를 확대하는 것이다. 이를 통해 전문자격사 간의 경쟁을 촉진하고 소비자후생을 증진시킬 필요가 있다. 현재 우리나라의 경우 대부분의 전문자격사 영역은 해외의 유사한 자격을 인정하지 않거나, 인정하는 규정을 두더라도 지나치게 까다로운 제한으로 인해 실질적으로는 허용되지 않는 경우가 많다. 후자의 예로, 다른 나라의 변호사들은 우리나라 정부가 요구하는 일정 기준을 갖출 경우 법무부에 등록하고 외국법자문사로 활동할 수 있는데, 외국법자문사는 우리나라 법과 관련해서는 아무런 법률자문을 할 수 없도록 되어 있다. 적어도 법률자문에 있어서는 불필요한 규제를 가하지 않는 방향으로 법을 개정함으로써 외국변호사 자격을 가진 자들이 시장에 진입하여 경쟁이 활성화되도록 할 필요가 있으며, 의사 등 다른 영역에서도 유사한 규제개혁이 이루어져야 한다.[9]

제3절 규제 관리제도를 통한 규제 효율화

신산업·신시장 규제나 강한 진입규제뿐 아니라 다른 분야에서도 생산성을 저해하는 규제가 숨어 있다. 눈에 잘 띄는 규제는 여러 차례 개선 대상으로 고려되지만, 대

---

8 예를 들어 변호사시험을 5년 동안 5번 응시할 수 있다고 할 때, 법전원을 마치고 군복무를 하는 경우에는 복무기간만큼 응시 가능 기간을 늘려주지만, 해당 기간 동안 출산을 할 경우에는 유예를 허용하지 않는다(『조선일보』, 2023. 8. 25).

9 우리나라 법률시장 개방의 문제점에 대해서는 김두얼, 「법률시장 개방: 현황과 정책과제」, 『한국경제포럼』, 제10권 제4호, 2017, pp.33~73을 참조하라.

부분의 규제들은 사소한 비효율을 품은 채 지속되기 십상이다. 이를 피하기 위해서는 규제가 도입·강화될 때 효율적인 대안을 찾고, 꾸준히 규제를 효율화하기 위한 노력을 기울여야 한다. 이미 규제영향분석제도, 규제비용감축제 등이 운영되고 있지만 제도 자체의 효율을 제고할 필요가 있는바, 본 절에서는 그 방안을 찾아보고자 한다. 일괄 정비를 통해 더 샅샅이, 통합적으로 살펴보는 방안과 규제심사의 울타리를 벗어나는 법안들에 대한 품질 제고방안도 다룬다.

1. 규제영향분석 역량을 중요규제에 집중

규제영향분석제도는 여러 대안 중에서 더 나은 대안을 선택하거나 분석 과정에서 더 나은 대안을 발견함으로써 효과적이고 효율적인 규제를 설계하도록 하는 데 그 목적을 두고 있다. 따라서 규제영향분석제도가 잘 기능한다면, 분석서 작성 과정에서 규제대안이 선택되거나, 분석서를 바탕으로 규제를 심사하는 과정에서 규제 개선이 이루어지는 경우가 잦을 것이다. 그러나 우리나라 규제영향분석제도는 아직 그러한 단계에 이르지 못했다. 먼저 분석서는 규제대안이 선택된 이후에 작성되는 경우가 대부분이다. 그리고 심사를 통해 철회 및 개선 권고가 이루어지는 것은 2018년 기준 전체 심사 건수의 1.4%에 불과하던 데서 2023년 9.5%까지 상승하였으나(표 10-2) 아직도 1건의 규제 개선 권고를 위해 약 10건의 규제에 대한 분석서를 작성 및 검증, 심사하고 있는 셈이다. 따라서 분석서의 작성 및 검증, 규제심사에 들이는 노력에 비해 규제 품질의 관리 측면의 성과는 다소 낮다고 할 수 있다.

<표 10-2> 규제심사 결과 요약

연도	심사 건수	예심종결	본심				
			철회 및 개선 권고			부대권고	원안동의
			철회권고	개선권고	소계		
2023	612	532	4	54	58	7	15
2022	819	748	5	44	49	5	17
2021	1,129	1,082	3	23	26	6	15
2020	1,515	1,460	3	17	20	12	23
2019	974	952	0	3	3	11	8
2018	1,083	1,029	3	12	15	14	25

자료: 『규제개혁백서』, 각년도.

두 가지 방향의 제도 개선이 필요하다. 먼저 분석서의 작성 및 검증, 규제심사에 들이는 노력을 줄일 필요가 있다. 현재는 도입·강화되는 규제에 대해 반드시 규제영향분석서를 작성해야 하며, 간이형과 표준형의 두 가지 유형으로 차등화하고 있다.[10] 간이형과 표준형 분석서의 작성항목 차이는 미미하지만,[11] 표준형 분석서는 한국개발연구원과 한국행정연구원의 검증을 거친다는 점에서 크게 차별화된다. 규제영향분석서를 작성하지 않아도 되는 유형을 신설하고, 표준형 분석서의 비중을 줄이며, 간이형 분석서의 작성항목을 크게 줄일 필요가 있다. 이를 통해 공무원들이 이미 결정된 규제대안의 정당성을 부각시키고 이를 확인하는 데 시간을 쓰기보다 더 생산적인 업무를 하도록 해야 한다. 국무조정실에서도 같은 문제의식하에 유사한 방향의 개선을 모색하고 있다.

다음으로 분석서 작성 및 심사 과정에서 더 자주 규제 개선이 이루어지도록 만들 필요가 있다. 이를 위해서는 규제대안의 비교·검토를 충실히 하도록 해야 한다. 1차로는 다양한 이해관계자와 협의하여 최선의 규제대안을 도출해야 하며, 이 과정이 규제영향분석서 작성과 함께 이루어지는 것이 바람직하다. 영국에서는 최근 사전단계 규제영향분석(pre-stage RIA)을 대안분석(Options Assessment)으로 바꾸어 규제대안 검토를 강화한 바 있는데 이를 참고할 만하다(배관표, 2024). 다만, 규제영향분석서 작성 이전에 이미 규제대안 검토가 완료된 경우에는 증빙을 제출하는 것으로 갈음할 수 있도록 하여 유연하게 운영하는 것이 좋다.

1차로 규제대안 검토가 완료된 후에는 비용편익분석이 필요한지, 나아가 비용편익분석을 통해 더 나은 규제대안을 선정할 필요가 있는지 선택해야 한다. 규제대안 검토가 충실히 이루어지면 비용편익분석을 하지 않아도 규제의 적정성에 대한 판단을 내릴 수 있는 경우가 많다. 피규제자를 포함한 이해관계자로부터 규제대안에 동의를 이끌어 낸 경우라면 비용편익분석을 생략함으로써 규제영향분석서 작성 및 심사 부담을 줄이는 것이 바람직하다.

피규제자가 규제대안에 이견을 보이는 경우에는 비용편익분석을 통해 규제의 적정성을 확인하고 심사에서 그 결과를 반영하도록 해야 한다. 이때 피규제자의 의견은

---

10 원소연 외(2023)에 따르면 2017년부터 2022년까지 6년간 작성된 규제영향분석서 중 간이형 분석서는 전체의 63.6%, 표준형 분석서는 36.4%이다.

11 간이형 분석서에서 생략되는 항목은 없으나, 표준형 분석서에서는 규제대안을 두 개 이상 제시하도록 하는 반면 간이형 분석서에서는 하나만 제시해도 되고, 표준형 분석서에서는 비용편익분석을 정량적으로 기술하도록 하지만 간이형에서는 그러한 의무가 면제되며, 표준형 분석서에서는 규제정비계획을 작성하도록 하지만 간이형에서는 의무화하지 않는다는 차이가 있다.

국무조정실에서 직접 확인하는 것이 바람직하다. 규제 편익의 수혜자가 규제대안에 이견을 보이는 경우에는 복수의 대안에 대해 비용편익분석을 실시하고 더 나은 규제대안을 선택하는 과정이 필요할 수 있다. 현재는 복수의 대안에 대해 비용편익분석을 실시하는 사례가 극히 드물고, 표준형 규제영향분석서로 일원화되어 있다. 심층형 규제영향분석서를 신설하여 표준형으로부터 분리하고, 이러한 규제의 심사에 역량을 더 투입할 필요가 있다.

핵심을 요약하면, 비용편익분석보다는 규제대안의 비교·검토로 역량을 집중할 필요가 있고, 심사 단계에서 규제의 적정성을 다시 판단할 여지가 있는 규제에 대해서만 비용편익분석을 실시하여 비용편익분석이 실질적으로 규제심사에 도움이 되도록 만들어야 한다. 비용편익분석이 요구되는 규제의 수를 줄이면서도, 복수의 규제대안에 대한 비용편익분석을 실시하는 규제의 수를 늘려 심사의 강도를 차등화하는 것이 바람직하다.

2. 규제비용감축제 적용 범위를 좁히되 집행은 강화

규제비용감축제는 규제가 도입·강화될 경우 그 순비용 이상의 규제를 폐지·완화하도록 하는 제도이다. 2022년 하반기부터는 폐지·완화 규제의 순비용이 도입·강화 규제의 순비용의 두 배 이상이 되도록 강화되어 운영되고 있다. 이는 두 가지 효과를 통해 규제비용을 줄이는 데 일조한다. 한 가지는 규제를 도입·강화할 때 가능한 한 순비용이 낮은 대안을 찾도록 하는 것이다. 다른 하나는 규제의 폐지·완화를 의무화함으로써 규제비용을 줄이는 것이다. 그러나 우리나라의 규제비용감축제는 두 가지 효과 모두 제한적으로만 발휘하는 것으로 보인다.

먼저 전자와 관련해서는, 도입·강화 규제와 폐지·완화 규제를 입안하는 담당자가 다른 데서 오는 유인 불일치로 인해 규제대안의 순비용을 낮추려는 노력이 충분히 일어나지 않는다. 규제를 도입·강화하려는 공무원은 순비용이 얼마나 발생하여 부처 차원에서 부담이 되는지는 관심이 없고, 규제의 효과와 적시성을 더 중요하게 생각한다. 도입·강화 규제의 순비용은 동 부처의 규제개혁담당관, 국무조정실의 규제비용감축제 담당자에게만 부담으로 작용하는 것으로 보인다.

다음으로 후자와 관련해서는, 규제비용감축 의무가 실질적인 제약으로 작용하지 않고 있다. 결과를 봐도 감축 의무에 미달한 부처가 적지 않다. 규제개혁위원회(2023)

에 따르면, 2022년도에는 규제비용감축제를 적용받은 24개 부처 중 5개 부처가 의무비율을 만족하지 못했다. 의무비율을 만족한 19개 부처 중 12개 부처는 규제 도입·강화 내역이 없었다.[12] 다시 말해, 도입·강화 규제가 있었던 12개 부처 중에서는 7개 부처만이 기준 이상으로 규제를 폐지·완화하였고, 5개 부처는 그에 미치지 못했다. 2023년도에는 도입·강화 규제가 있었던 11개 부처 중 7개 부처만이 기준 이상으로 규제를 폐지·완화하였고, 4개 부처는 그에 미치지 못했다(그림 10-4). 상당수의 부처가

[그림 10-4] 2023년 규제비용감축제 운영 현황

(단위: 백만원 / 2023년 규제비용 순)

기관명		Cost-In 금액	Cost-Out 금액	규제비용	감축률
총계		68,933.07	-145,569.20	-76,636.13	211%
1	산업통상자원부	11,710.63	-44,891.73	-33,181.10	383%
2	국토교통부	3,777.48	-36,448.80	-32,671.32	965%
3	농림축산식품부	1,957.82	-15,752.11	-13,794.29	805%
4	과학기술정보통신부	1,692.91	-15,209.22	-13,516.31	898%
5	관세청	0	-7,091.93	-7,091.93	-
6	기획재정부	0	-3,013.17	-3,013.17	-
7	해양수산부	1,005.01	-3,928.48	-2,923.47	391%
8	산림청	7.11	-2,102.60	-2,095.49	29,572%
9	공정거래위원회	84.75	-1,334.29	-1,249.54	1,574%
10	식품의약품안전처	0	-652.10	-652.10	-
11	문화체육관광부	0	-407.86	-407.86	-
12	중소벤처기업부	0	-403.48	-403.48	-
13	특허청	0	-69.46	-69.46	-
14	행정안전부	0	-32.10	-32.19	
15	고용노동부	1,052.00	-1,059.82	-7.82	101%
16	문화재청	0	0	0	-
17	금융위원회	0	0	0	-
18	교육부	0	0	0	-
19	질병관리청	0	0	0	-
20	개인정보보호위원회	0	0	0	-
21	방송통신위원회	0	0	0	-
22	여성가족부	104.31	0	104.31	-
23	환경부	20,019.49	-11,076.9	8,942.59	55%
24	보건복지부	27,521.56	-2,095.15	25,426.41	8%

자료: 규제개혁위원회(2024).

12 더 정확하게 말하면, 12개 부처가 도입·강화한 규제 중에는 규제비용감축제를 적용받는 규제가 없었다. 국민의 생명·안전을 위한 규제와 같이 특정 유형의 규제에는 규제비용감축제를 적용하지 않는데, 이러한 유형의 규제만 도입·강화한 부처가 12개라는 것이다.

규제를 도입·강화하고도 그에 맞추어 규제를 폐지·완화하지 않았는데, 이는 감축 의무가 아주 강한 제약으로 작용하지는 않았음을 시사한다.

이 문제에 대해서는 다양한 스펙트럼의 정책대안이 존재한다. 가장 급진적인 방안은 규제비용감축제를 폐지하는 것이다. 이미 영국을 비롯해 유사한 정책을 도입했던 많은 나라들이 이를 폐지하였다. 안전사고 등 부작용이 나타났기 때문이기도 하지만, 당초 기대했던 만큼의 효과가 나타나지 않았던 것도 이유이다. 다만, 규제비용감축제를 폐지하더라도, 규제개혁의 유인을 부여하기 위해 감축 비율이나 순비용 감소액을 정부업무평가에 계속 반영할 필요는 있다. 더 급진적으로는, 감축 성과에 따라 부처별 혹은 과별 예산을 증·감액하는 방안까지도 생각해 볼 수 있다.

현실적인 방안은 파급효과가 큰 규제에 대해서만 규제비용감축제를 적용하면서 감축 의무를 강하게 부과하는 것이다. 이를 규제영향분석제도의 개선과 연계하여 표준형 혹은 심층형 분석서를 작성하는 규제로 한정한다거나, 비용상 중요규제[13]로 한정한다거나, 순비용이 가장 큰 규제부터 일정 수의 규제로 한정하는 등의 방식을 고려할 만하다. 감축 의무를 강하게 부과한다는 것은 기준을 만족시킬 때까지 동 부처의 규제심사를 중지하는 등 강력한 불이익을 주는 것을 의미한다. 지금까지는 여러 이유로 불이익을 주기 어려웠지만 규제비용감축제 적용 대상을 축소한다면 가능하다.

더 정교하게 설계할 수 있다면, 규제비용감축제를 비용편익분석의 유무에 따라 달리 적용하는 것도 고려할 만하다. 지금까지는 비용편익분석이 이루어지는 경우에만 규제비용감축제를 적용할 수 있었다. 여러 가지 이유로 정량분석이 불가능할 때 오히려 규제비용감축 의무가 면제되는 부작용이 있었다. 정량분석이 미비한 경우 규제순비용을 기준으로 하지 않고 규제 건수를 기준으로 하여 규제비용감축 의무를 지우는 방안이 필요하다. 이는 특히 동종의 규제 건수를 일정 건수 이하로 유지하는 데 효과적이다. 예컨대 교육훈련 규제의 순비용을 파악하기보다는 교육훈련 규제가 한 건 도입될 때마다 다른 교육훈련 규제를 폐지하도록 하는 것이 효율적이라고 판단된다.[14]

이에 더하여, 비용편익분석을 통해 사회적으로 편익이 비용보다 크다는 것을 정량적으로 명확히 밝힌 경우 규제비용감축 의무를 면제하기로 한다면, 비용편익분석을

---

13 연간균등순비용이 100억원 이상인 규제를 의미한다.

14 단, 건수를 기준으로 할 경우 규제기관들이 큰 규제를 도입하면서 작은 규제를 폐지하려고 시도할 수 있음에 유의할 필요가 있다. 실제로 1990년대 말에 규제총량제가 실시되었을 때 이러한 사례가 있었다. 따라서 도입되는 규제의 비용이 정량적으로 산정되지 않더라도 규제의 비용에 대한 정성적인 판단을 통해 유사한 수준의 규제를 폐지하도록 유도할 필요가 있다.

성실하게 수행할 유인을 줄 수 있어 바람직하다. 사후규제영향평가를 실시하기로 하는 경우에 규제비용감축 의무를 유예함으로써 사후평가를 통해 사회적으로 편익이 비용보다 크다는 것을 밝히도록 하는 것도 고려할 만하다.

3. 생산성 향상을 위한 일괄 정비

이전에는 규제를 도입하고 방치(regulate and forget)하는 경우가 많았으나, 혁신을 촉진하기 위해서는 끊임없이 개선(adapt and learn)할 필요가 있다(OECD, 2021). 규제가 사문화되어 있으면 오히려 혁신을 저해하지는 않을 테지만, 필요성이 낮아진 규제가 무비판적으로 집행되고 있다면 생산성을 저하시킨다. 이러한 규제들은 일상적인(routine) 규제개혁 제도로는 잘 포착되지 않는 경향이 있으므로 일괄 정비를 통해 개선 여부를 판단하는 것이 효과적이다.

일괄 정비는 유형을 지정하는 방식이 주로 사용된다. 규제의 수단에 따라 유형을 지정하기도 하고, 규제의 목적이나 규제개혁의 목적에 따라 지정하기도 하며, 적용되는 산업에 따라 지정하기도 한다. 수단에 초점을 둔 일괄 정비의 예로 인증규제 정비[15]와 입지규제 개선이 있으며, 규제 목적에 초점을 둔 일괄 정비로는 조달규제 혁신[16]이나 환경규제 개선이 있다. 신산업 규제혁신, 금융규제 혁신, 지방규제 개선 등과 같이 규제의 수단과 목적이 아닌 다른 주제로 일괄 정비가 이루어지기도 한다. 다만, 주제를 포괄적으로 잡으면 전수조사가 쉽지 않아 개선 필요성이 큰 규제를 발굴하는 방식으로 정비가 이루어질 가능성이 있고, 이는 일괄 정비의 장점을 희석시킬 수 있다.

특정 유형의 규제를 일괄적으로 정비할 때, 관련된 여러 개의 규제를 한꺼번에 보는 것이 규제 완화에 더 효과적일 수 있다. 그 이유 중 하나는 개별 규제의 편익을 다른 규제에 의한 편익과 구별하기 쉽지 않아서 규제를 건건이 들여다보면 완화해야 할 근거를 찾기가 어렵기 때문이다. 예컨대 안전규제는 같은 목적을 달성하기 위해 여러 개의 규제가 촘촘히 겹쳐 있는데, 개별 규제의 비용은 상대적으로 계산하기 쉽지만 그 규제가 안전도 제고에 기여하는 정도는 판별하기 어렵다. 따라서 규제 수준이 적절한지 판단하기 어려우나, 안전규제를 완화하는 것은 웬만큼 확신을 가지지 않

---

15 인증규제 정비방안은 2024년 2월에 발표된 바 있고(국무조정실, 2024. 2. 27), 2022년, 2021년과 2015년에도 추진된 바 있다(국무조정실, 2015. 11. 6; 2022. 12. 21; 산업통상자원부, 2021. 12. 13).

16 조달규제 혁신방안은 2024년 6월에 발표된 바 있고(관계부처 합동, 2024. 6. 17), 2023년과 2016년에도 추진된 바 있다(국무조정실, 2016. 12. 28; 조달청, 2023. 2. 9).

고서는 불가능하다. 이에 반해 동일 목적의 안전규제 여러 개를 한꺼번에 보면, 그중 어느 규제가 핵심이고, 규제 간의 관계는 어떠하며, 어떠한 규제가 상대적으로 중요성이 덜한지, 혹은 중복되는지를 파악하기 수월하다. 또는 피규제자에게 부담이 더 낮으면서도 동일하거나 더 높은 편익을 가져다주는 규제로 변경할 여지가 눈에 띌 수 있다. 환경규제도 이와 유사한 성격을 가지고 있다.

다른 예로 교육훈련 규제를 생각해 보면, 같은 피규제자에게 부과되는 여러 개의 교육 의무를 한꺼번에 살펴볼 필요가 있다. 동일한 교육시간 의무를 부과하는 규제라 해도 기존에 받아야 할 교육이 적은 피규제자와 많은 피규제자는 체감하는 부담이 다르기 때문이다. 예를 들어 보자. 기존에 교육 의무가 전혀 없는 피규제자에게 전체 시간의 1/3만큼 교육을 받아야 한다고 하면, 동일한 산출물을 얻기 위해 50%만큼 고용을 늘려야 한다. 그런데 전체 시간의 1/3만큼 교육을 받고 있는 피규제자에게 전체 시간의 1/3만큼 교육을 추가로 받아야 한다고 하면, 동일한 산출물을 얻기 위해 고용을 100%만큼 늘려야 한다. 따라서 교육훈련 규제를 개별적으로 보는 것은 동일인에게 부과되는 교육 의무를 모두 살펴보는 것과 다른 결론에 이를 수 있다. 입지규제가 이와 유사한 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다.

4. 규제심사 절차 회피 방지

우리나라는 미국과 달리 행정부에도 법률안 발의 권한이 있는데, 정부 발의 법안이 의원 발의 법안보다 품질이 더 좋다는 인식이 많다. 이러한 인식에 일조하는 것은 행정부 내에서 규제심사를 비롯하여 부처 간 협의, 법제처 심사 등 법안 숙성 과정을 거치기 때문이다. 그런데 이는 반대로 정부부처로 하여금 규제심사 등의 절차를 회피하기 위해 법안을 만들어 국회의원에게 발의를 부탁하도록 만들기도 한다. 물론 국회의원에게 발의해 달라고 부탁하는 이유가 오로지 번거로운 절차의 회피뿐이라고 볼 수는 없고, 시급성도 크게 작용한다. 그럼에도 불구하고 규제심사 등의 절차가 생략되는 것은 사실이다.

이에 대해 영국의 사례를 참고할 만하다. 영국에서도 의원 입법안이 적지 않게 발의되지만, 모든 법안에 대해 규제영향분석을 하는 것은 아니며, 소관 부처가 법안에 대해 동의할 경우 부처가 규제영향분석서를 작성한다(배관표, 2024). 우리나라에서도 이러한 방향으로 규제영향분석을 실시할 필요가 있다. 이는 국회의 법안 심사 과정에

참고할 수 있는 자료를 제공한다는 의미도 있고, 규제심사 등을 회피하기 위해 국회의원에게 법안 발의를 부탁하는 유인을 낮추는 데에도 도움이 될 수 있다.

제4절 유연한 규제 수단(자율규제)

1. 자율규제의 장·단점

자율규제의 개념은 광의의 자율규제와 협의의 자율규제로 나눌 수 있다. 광의의 자율규제는 피규제자에게 자율성이 부여되는 모든 방식을 의미하고, 협의의 자율규제는 피규제자들이 구성한 단체가 소속 회원에게 적용되는 규제를 만드는 것을 의미한다(양용현 외, 2024). Black(1996, p.27)은 자율규제를 후자의 의미로 본 반면, Ayres and Braithwaite(1992)는 더 넓은 의미의 자율규제까지도 언급하고 있다. 국내에서는 자율규제를 협의의 개념으로 사용하는 경향이 있다(양용현 외, 2024). 여기에는 위임형 규제, 공동규제, 혹은 규제된 자율규제가 포함된다. 그러나 성과기반규제, 원칙기반규제, 관리기반규제, 메타규제 등도 피규제자에게 규제수단의 유연성을 부여한다는 점에서 광의의 개념에서 자율규제로 볼 수 있다.

자율규제는 피규제자의 부담을 줄이면서도 규제의 효과성을 높일 수 있다는 점에서 효율적인 규제 집행방식이다. 피규제자의 부담이 줄어드는 것은 여러 가지 비용이 절감되기 때문이다. 즉, 규제 설계를 위해 규제기관과 정보를 주고받는 데 드는 비용, 규제가 잘 준수되고 있음을 보고하는 데 드는 비용, 일률적인 규제에 얽매여 발생하는 비효율 등이 절감된다. 규제 설계비용이 낮기 때문에 상황 변화에 유연하고 신속하게 대응할 수 있다. 규제의 효과성이 높은 것은 전문성과 자발성 때문이다. 해당 분야에 대한 전문성을 갖춘 자가 규제를 설계하므로 규제 목적에 부합하는 수단이 선택될 수 있다. 그리고 자율적으로 정한 규제이므로 규제의 취지와 필요성에 대한 이해도와 순응도가 높다.

반면에 규제를 회피하거나 다른 목적으로 악용할 유인이 있다는 단점도 있다. 피규제자는 사회 전체의 후생보다는 자신의 이익을 우선시할 가능성이 크기 때문에 자율적으로 정한 규제는 사회 최적 수준보다 낮을 수 있다. 또한 정부 규제는 대체로 미준수자에 대한 제재를 수반하는데, 자율규제에서는 제재 권한이 제한적이므로 일부

피규제자는 이탈할 가능성이 있다. 이러한 가능성은 정보의 비대칭성이 클수록 더 높다. 더 큰 문제는 자율규제 권한을 남용하는 경우이다. 예를 들어 대한변호사협회(이하 변협)가 '로톡'에 가입한 변호사를 징계하려고 한 것은 광고심의 권한을 남용한 것으로 볼 여지가 있다.[17] 그밖에도 감독비용이 증가한다거나[18] 중소기업에게 상대적으로 부담이 크다거나 담합 기제로 작용할 수 있다는 단점이 있다. 따라서 자율규제의 장점을 취하기 위해 이를 도입하고 확산하더라도, 부작용이 최소화되도록 세심한 접근방식을 취해야 한다.

2. 자율규제의 유형과 현황

국내에서도 다양한 분야에 자율규제가 도입되어 있다. 그러나 대부분은 협의의 자율규제, 그중에서도 위임형 자율규제에 해당한다. 예를 들어 대한변호사협회, 대한의사협회 등 전문자격사 단체의 자체 심의, 은행연합회, 생명보험협회, 손해보험협회, 한국금융투자협회 등 금융 분야 협회의 자율규제가 이에 해당한다. 한국인터넷자율정책기구(KISO), 한국게임정책자율기구(GSOK)의 자율규제는 협의의 자율규제에 해당하지만 법률로부터 규제 권한을 위임받지 않은 자발적인 자율규제이다. 가장 최근에 도입된 협의의 자율규제는 2024년 8월 28일부터 시행된 메타버스 자율규제로, 위임형 자율규제이다.

관리기반규제(management-based regulation)는 국내에서 다음으로 많이 활용되고 있는 자율규제이다. 이는 기업 스스로 위험에 대처하는 절차와 체계를 갖추도록 하는 규제방식으로, 미국에서는 화학물질 관리, 식품안전, 보안, 원유 유출 방지 등에서 활용되고 있다(이희정 외, 2023). 국내에서는 산업안전 분야의 안전 및 보건 계획, 유해위험방지계획서, 공정안전보고서, 식품안전 분야의 식품안전관리인증기준(HACCP), 게임 자체등급분류, OTT 자체등급분류 등에 적용되고 있다.

원칙기반규제(principles-based regulation)는 주로 금융 분야에서 활용되고 있다. 세세한 규칙이 아닌 상위 원칙을 제시하고 원칙을 달성하는 방법은 피규제자에게 일임

---

17 변호사의 광고를 제한하는 것은 공정한 경쟁을 위해서이고, 나아가 소비자 기만, 남소 등의 폐해를 억제하기 위한 것이며, 광고심의를 변협에 위임한 것은 그 판단에 대한 변협의 전문성을 활용하고자 한 것인데, 변협이 '로톡'에서 광고했다는 사실만으로 부당 광고라고 간주한다면 '로톡'의 확장을 억제하기 위해 권한을 남용한 것으로 볼 수 있다.

18 감독비용이 증가한다고 해도 정부 규제 시에 발생하는 보고 및 점검 비용보다 크다고 볼 수는 없다.

<표 10-3> 국내 자율규제의 사례

부처	적용 분야	내용	유형
과기부	메타버스	메타버스 자율규제(가상융합산업 진흥법, 2024)	위임형
	온라인 플랫폼	데이터・AI 분과, 혁신공유・거버넌스 분과 자율규제	확장형 공동규제
공정위		갑을 분과, 소비자・이용자 분과 자율규제	
	인터넷	한국인터넷자율정책기구(KISO)의 자율규제	자발적
방통위		가짜뉴스 대응 민관협의체를 통한 자율규제	공동규제
국세청	세무사	세무사회 산하 윤리위원회 등 자율규제	위임형
금융위	은행업	은행연합회 자율규제	위임형
	보험업	생명보험협회, 손해보험협회 자율규제	위임형
	금융투자업	한국금융투자협회 자율규제	위임형
	신용정보업	신용정보협회 자율규제	위임형
	소비자보호	적합성 원칙, 적정성 원칙 등 6대 원칙	원칙기반
문체부	OTT	자체등급분류제도(영화비디오법, 2022)	관리기반
	게임	자체등급분류제도(게임산업법, 2016)	관리기반
		한국게임정책자율기구(GSOK)의 자율규제	자발적
법무부	변호사	대한변호사협회 자율규제	위임형
복지부	의료	의사협회 산하 의료광고심의위원회 등 자율규제	위임형
	약국	약사회 산하 윤리위원회 등 자율규제	위임형
산업부	제품안전	자기적합성 선언제도 도입(2005)	공동규제
식약처	식품안전	식품안전관리인증기준(HACCP)	관리기반

자료: 이광호 외(2022, pp.30~31) 및 관련 법령; THEELEC,「메타버스 자율규제 첫발…자율규약 협약식 개최」, 2024. 4. 5. 양용현 외(2024)의 <표 4-1>을 바탕으로 수정.

하는 규제방식으로, 영국 금융감독청(FCA)의 규제가 대표적인 예이다(이희정 외, 2023). 국내에서는 금융소비자보호법에 적합성 원칙, 적정성 원칙 등 6대 원칙이 제시되어 있다. 2024년 2월에는 금융위원회가 전자금융감독규정상 금융보안규제를 목표・원칙 중심으로 합리화하고 행위규칙을 약 40% 줄이는 개정안을 발표하였다(금융위원회, 2024. 2. 1).

성과기반규제(performance-based regulation)는 국내에서 거의 활용되지 않고 있다. 작위・부작위 의무를 지우기보다 목표를 설정하고 피규제자가 이를 달성하기 위한 수단을 스스로 선택하도록 하는 규제방식이다. 영국 산업안전 분야에 적용하는 방식이 대표적이다(양용현 외, 2024).

3. 자율규제의 확대 및 개선

피규제자의 부담을 줄이는 동시에 규제의 효과성을 높이기 위해 자율규제를 지금보다 더 확대할 필요가 있다. 우리나라의 규제는 대체로 명령지시적(prescriptive)이고, 그중에서도 허용되는 것을 나열하거나 해야 하는 것을 명시하는 포지티브 리스트 방식으로 되어 있다. 이와 반대로 피규제자의 자율적 선택을 장려하는 접근방식이 필요하지만, 제1절에서 언급한 바와 같이 현재의 법체계하에서 네거티브 규제체계로 전환하는 것은 매우 어렵다. 그러나 명령지시적인 규제를 목표지향적(goal-setting) 규제로 바꾸고 피규제자에게 자율성을 부과하는 것은 현재의 법체계에서도 가능하다. 식품안전관리인증기준 등 이미 활용하고 있는 예도 다수 존재한다. 다만, 주의해야 할 부작용도 있고 자율규제의 장점을 최대한 활용할 수 있는 역량도 키워야 하기 때문에, 점진적으로 확대하면서 개선해야 할 사항들을 찾을 필요가 있다.

현재 자율규제에 있어 가장 쟁점이 큰 분야는 온라인 플랫폼으로 사료된다. 온라인 플랫폼 분야에서는, 법적인 근거는 없지만 정부부처의 독려에 따라 온라인 플랫폼 자율기구를 만들고 4개의 분과[19]로 나누어 규제방안을 논의해 왔다. 갑을 분과의 배달앱, 오픈마켓 분야에서는 자율규제 방안이 도출되고 이행점검까지 진행된 바 있다. 어느 정도 성과가 있었다고 할 수 있으나, 몇 가지 문제가 제기되었다. 먼저 자율기구의 구성을 보면 피규제자 단체가 중심이 되어 자율적으로 규제를 설계한다고 보기 어렵고, 다른 경제주체와 협상하여 합의를 도출한다고 볼 수 있다. 간사 역할을 맡은 정부부처의 역할도 작지 않은 것으로 사료된다. 한편으로는 규제가 미흡하다는 지적도 있다(『국민일보』, 2024. 7. 31). 무엇보다 규제 목적이 불명확하여 논의의 진전과 결과 도출이 지연되고 있다.

온라인 플랫폼 자율규제는 현재보다 플랫폼 기업들의 자율성을 더 확대하면서도 목적에 부합하는 규제방안이 도출될 수 있도록 성과기반규제, 원칙기반규제 방식을 활용할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 규제 목적을 더 명확히 할 필요가 있다. 규제 목적을 자율기구에서 정하기보다는 정부부처가 이해관계자의 의견을 종합하여 제시해야 한다. 순수하게 자발적인 자율규제라면 규제 목적 또한 자율기구에서 정해도

---

19 갑을 분과에서는 플랫폼 기업과 입점업체 간, 소비자·이용자 분과에서는 플랫폼 기업과 소비자단체 간의 자율규제 방안을 논의하고, 데이터·AI 분과와 혁신공유·거버넌스 분과에서는 데이터 및 AI의 활용과 사회적 가치 제고 방안을 논의한다.

되지만, 온라인 플랫폼 자율규제는 자발적이라고 보기 어려우므로 이를 추진한 정부부처들이 규제 목적을 제시하는 것이 바람직하다. 성과기반규제, 원칙기반규제 방식을 활용하는 방법은, 예를 들어 갑을 분과라면, 자율규제의 성과목표를 플랫폼 기업, 입점업체, 정부부처 간 협의를 통해 설정하고, 이와 관련된 원칙을 플랫폼 기업과 정부부처가 공동으로 도출하며, 그 실현방안은 각 플랫폼 기업이 산업의 특수성을 반영하여 스스로 도출하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

사업장 안전 분야에서 성과기반규제, 관리기반규제의 적용 범위를 확대할 여지가 있다. 우리나라의 산업안전보건 규제는 대체로 명령지시적이고, 일부 관리기반규제가 도입되어 있으나 실질적으로는 자율성이 제한되어 있다. 예컨대 공정안전보고서 작성·제출 의무는 관리기반규제에 해당하지만, 고용노동부「공정안전보고서의 제출·심사·확인 및 이행상태평가 등에 관한 규정」이 매우 구체적으로 되어 있어 피규제자의 자율성이 개재되기 어렵다(이희정 외, 2023). 중대재해처벌법은 관리기반규제의 형식을 띠고 있으나 목표의 수립과 이에 부합하는 실질적 재해 예방대책 마련보다는 경영책임자의 처벌에 방점을 두고 있다. 먼저 식품안전관리인증기준(HACCP)과 유사한 방식으로 관리기반규제를 설계할 필요가 있다. 여기에 영국 보건안전청의 성과기반규제와 같은 규제체계를 접목하면 효과가 더 클 것이다. 성과기반규제는 규모가 작은 기업에게 상당한 부담이 될 수 있으므로, 규모가 큰 기업부터 점진적으로 도입할 필요가 있다(양용현 외, 2024).

금융 분야에서는 원칙기반규제의 적용 범위를 확대해야 한다. 금융소비자보호법에 6대 원칙을 포함하였고, 전자금융감독규정상 금융보안규제를 원칙 중심으로 전환하겠다고 발표하는 등 금융위원회도 이미 이러한 노력을 기울이고 있기는 하다. 다만, 금융소비자보호법상 6대 원칙이 원칙기반규제에 가깝다고 평가하기는 아직 이르다. 예컨대 적합성 원칙, 적정성 원칙은 매우 추상적이어서 더 구체화할 필요가 있는 반면에 법령은 매우 구체적인 의무를 지우고 있어서 금융기관은 법령상 의무만 피상적으로 준수하게 될 우려가 있다. 강동수 외(2022)가 지적하듯이, 적합성 원칙에 상품숙지 의무(know your securities rule)를 명시하고, 고객숙지 의무와 상품숙지 의무의 방법은 금융기관의 자율에 맡기며, 영국 금융감독청(FCA)이 2022년 도입한 '좋은 결과(good outcome) 제공의 원칙'과 유사한 원칙의 도입을 고려할 필요가 있다. 주의할 점은 원칙기반규제로의 전환이 필연적으로 규제기관의 재량을 확대하게 되는데, 자칫 과도한 행정지도가 개입되면 원칙기반규제의 장점은 발현되지 못하고 오히려 일관성

결여, 투명성 저하 등 그림자 규제의 전형적인 문제가 커지며 급기야 유연성이 저하될 가능성이 있다는 것이다. 규제기관의 재량은 원칙기반규제의 장점을 살리는 방향으로만 발휘되도록 해야 한다.

온라인상 청소년 보호에 있어 독일의 자율규제기구 방식을 참조하여 규제체계를 재정립하는 것도 좋은 방안이다. 독일 멀티미디어 서비스제공자 자율통제기구(FSM)는 청소년미디어 보호위원회(KJM)의 관할 아래에 있는 자율규제기구로서, 청소년 유해정보의 규제를 담당하고 있다(이광호 외, 2022, pp.129~134). 독일 전기통신미디어 제공자들은 청소년보호담당자를 지정해야 하는데, 일정 규모 이하의 사업자는 자율규제기구에 가입하여 관련 업무를 수행하게 할 수 있고 이 경우 지정의무를 면제하고 있다(황성기, 2013, pp.85~87). FSM이 사업자들의 청소년보호담당자 업무를 위임받아 대리 수행하며, 사업자가 자율기구 내 규약을 위반할 경우 회원자격을 박탈한다(한국개발연구원, 2023, p.10).

자율규제의 부작용이 우려되는 경우에는 자율규제 권한을 축소하거나 부작용을 해소할 수 있는 방안을 마련해야 한다. '로톡' 사례와 같이 자율규제가 진입장벽이나 여타의 목적으로 남용될 가능성이 있는데, 이러한 가능성을 차단하려면 자율규제 권한을 축소하는 것이 한 가지 방안이다. 혹은 자율규제가 남용되고 있는지 면밀히 주시하고 그러한 결정은 정부가 번복하는 것도 좋은 방법이다. 게임 자체등급분류, OTT 자체등급분류에서 이러한 제도가 법제화되어 있다. 자율규제가 규모가 작은 기업에게 상대적으로 큰 부담을 주는 데 대해서는 규제의 차등화를 통해 보완할 필요가 있다. 평가 및 관리 역량을 갖춘 기업에게는 성과기반규제, 원칙기반규제, 관리기반규제

<표 10-4> 자율규제를 적용할 분야와 주의할 점

유형	정의	적용할 분야	주의할 점
위임형 자율규제	규제 집행 권한을 법률로써 피규제자 단체에 위임	청소년 보호 기후변화 대응	피규제자의 이익을 보호하는 데 악용될 여지를 차단할 필요
공동규제	규제를 피규제자 단체와 공동으로 설계하고 집행	온라인 콘텐츠 인공지능	피규제자 자율성을 최대한 활용할 필요
관리기반규제	기업이 위험 관리 체계를 갖추었는지 정부가 확인	산업안전보건	필요한 관리체계를 자세히 규정하는 방식을 지양할 필요
원칙기반규제	정부가 상위 원칙을 제시, 피규제자가 달성 방법 선택	금융 온라인 플랫폼	규제기관 재량 남용 가능성을 차단하는 동시에 경직적인 해석을 경계할 필요
성과기반규제	정부가 달성 목표를 제시, 피규제자가 달성 방법 선택	산업안전보건 온라인 플랫폼	기업규모에 따라 차등 적용할 필요

등을 적용해 규제 집행의 재량권을 부여하는 한편, 규모가 작은 기업에게는 경감된 수준의 명령지시적 규제를 적용하는 차등화된 규제체계를 운용하는 것이 한 가지 방안이다. 독일의 청소년보호담당자 사례와 같이 관리기반규제를 기초로 하되, 규모가 작은 기업은 자율규제기구에 위임할 수 있도록 하는 이원화된 규제체계를 운용하는 것도 방안이 될 수 있다(양용현 외, 2024).

참고문헌

강동수・오윤해・허영수,『소비자중심적 금융소비자제도 구축방안 연구』, 금융위원회 용역보고서, 한국개발연구원, 2022.

고영선・김두얼・윤경수・이시욱・정완교, 『전문자격사제도 개선방안 연구』, 연구보고서 2009-02, 한국개발연구원, 2009.

관계부처 합동,「2024년 공공조달 킬러규제 혁신방안」, 2024. 6. 17.

국무조정실,「불합리한 인증규제 대대적 혁신!」, 보도자료, 2015. 11. 6.

_____,「공공조달 규제혁신으로 민생경제 활력제고」, 보도자료, 2016. 12. 28.

_____,「불합리한 인증규제 개선으로 기업 인증부담 완화」, 보도자료, 2022. 12. 21.

_____,「중소기업에게 부담이 되는 불편한 인증 폐지 등, 연간 약 1,527억 원 기업 부담 경감」, 보도자료, 2024. 2. 27.

『국민일보』,「'자율 규제' 포장, 허술한 플랫폼 관리… 정부 '사후약방문' 반복」, 2024. 7. 31.

규제개혁위원회,『2022 규제개혁백서』, 2023.

_____,『2023 규제개혁백서』, 2024.

금융위원회,「전자금융감독규정 개정안 규정변경 예고('24.2.1.~'24.3.12.)」, 보도자료, 2024. 2. 1.

김두얼,「법률시장 개방: 현황과 정책과제」,『한국경제포럼』, 제10권 제4호, 2017, pp.33~73.

『동아일보』,「공인중개사협회 법정단체 지위 회복은 시대적 과제」, 2024. 7. 18(https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20240718/126003138/2).

배관표,「영국의 규제체계」, 이현정 편,『규제체계와 규제영향분석의 주요국 제도 연구』제3장, 기타보고서, 한국개발연구원, 2024.

산업통상자원부,「불합리한 정부 인증제도 33개 정비」, 보도자료, 2021. 12. 13.

서승환・양용현・조용혁・전주열・정원준・김정욱・이상무・이상현・김정규・고경희, 『포괄적 네거티브 규제 전환 사례분석』, 경제인문사회연구회 협동연구총서 22-42-01, 2022.

아산나눔재단, Google for Startups, Startup Alliance, Korea Startup Forum, aws,『스타트업코리아! 국내 창업생태계 활성화를 위한 정책, 규제 등의 개선 방향 연구』, 2022.

양용현・전수민・김정규・남지연,『중장기 규제시스템 혁신 방안』, 기획재정부 용역보고서, 2024.

원소연・김성부・서성아・강문선・한혜진・김진영・김원호・최혜진,『규제영향분석 운영 고도화 방안』, 국무조정실 용역보고서, 2023.

원소연・김성부・양용현・이현정・김성현・임재진・남지연・최지영,『규제혁신에 대한 국민 만족도 제고방안』, 경제인문사회연구회 협동연구총서 24-03-01, 2024.

이광호・유정민・최해옥・한웅규・강민지・김명순・하리다・목은지・우청원・송명진, 『기술규제 개혁을 위한 의제설정 연구사업 (6차년도) — [1권] 기술규제 분야 자율규제체계 구축방안: 기후변화대응과 인공지능 분야를 중심으로 —』, 정책연구 2022-17-01, 과학기술정책연구원, 2022.

이규석,「글로벌 100대 유니콘기업과 국내 신산업 규제 개선방향」, KERI Brief 23-7, 한국경제연구원, 2023.

『이데일리』,「공인중개사 시험 까다로워지나… 최소합격인원 정한다」, 2021. 8. 16(https://www.edaily.co.kr/News/Read?newsId=02286166629147976).

이희정・안동인・김태오・김재선・우미형・김지민,『규제의 공법적 이론 연구』, 규제혁신법제연구 23-21-⑥, 한국법제연구원, 2023.

조달청,「조달현장 규제혁신 138개 과제 추진방안 확정」, 보도참고자료, 2023. 2. 9.

『조선일보』,「법원 "임신・출산은 변호사시험 유예사유 안돼"」, 2023. 8. 25(https://www.chosun.com/national/national_general/2023/08/25/WLTW2KDUONHQZEJBFPLV2TDKXY/).

한국개발연구원,「정보통신망법 시행령 제25조 청소년보호책임자 지정의무자의 범위 사후 규제영향분석서 예비검토보고서」, 2023.

황성기,「스마트 시대의 콘텐츠 규제의 동향과 문제점 — 청소년 보호를 위한 인터넷 및 게임 규제를 중심으로 —」,『언론과 법』, 제12권 제1호, 2013, pp.39~94.

THEELEC,「메타버스 자율규제 첫발… 자율규약 협약식 개최」, 2024. 4. 5.

Ayres, Ian and John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate,* Oxford University Press, New York, 1992.

Black, Julia, "Constitutionalising Self-Regulation," *The Modern Law Review*, 59(1), 1996, pp.24~55.

OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, 2021.

_____, "Indicators of Product Market Regulation: Sector PMR Indicators," 2023.

van der Heijden, Jeroen, "Regulatory Impact Assessment," presentation at the KDI KIPA Masterclass, 2024.

제11장

대기업 사익편취행위 규율 개선과 혁신 제고

조 성 익 (한국개발연구원)

기업의 혁신활동을 촉진하려면, ① 자원 누수를 막아 가용 자원을 극대화할 필요가 있고, ② 가용 자원이 혁신활동에 최우선으로 배정되도록 할 필요가 있다. 대규모 기업집단 소속 기업(이하 대기업)에 대해서도 마찬가지로 이들의 경영 판단이 자원을 효율적으로 혁신활동에 동원하고 있는지 살펴봐야 한다.[1] 그리고 현 상황에 대한 점검을 바탕으로 대기업의 혁신활동 촉진을 위한 향후 정책방향을 모색할 필요가 있다.

정책방향 설정을 위해서는 그간 대기업 경영 판단에 대한 사회적 규율이 어떻게 이루어져 왔는지 이해하는 것이 중요하다. 대규모 기업집단 규율은 그 연원이 긴데, 시기에 따라 그 목적이 달라져 왔다. 또한 규율 주체도 다양한데 시기별로 핵심 규율 주체도 변화해 왔다. 현시점 기준 대규모 기업집단 규율의 핵심 목적은 **사익편취행위 근절**에 있다고 판단된다.[2] 그리고 공적 규율의 핵심 주체는 **공정거래위원회**(이하 공

1 현실적으로 대기업들의 혁신활동이 중견기업·중소기업의 혁신활동보다 더 중요할 것이다. 대기업은 우리 경제에서 차지하는 비중이 커서 그 자체로 우리 경제 혁신활동의 핵심 주체라 할 수 있고, 중견기업·중소기업의 혁신활동을 촉진하는 영향력을 발휘할 수 있다(우리 경제에서 대기업이 차지하는 비중은 부록 1에서 확인하라). 또한 일종의 대표 선수로서 우리 경제의 역동성을 외부에 알리고 국제적 평판을 형성하는 데에도 중요한 역할을 한다. 국제적 평판 확립은 단순 홍보상 이익을 넘어 투자를 유치하고 국제적 혁신 협력에 참여할 기반을 만드는 작업이므로, 우리 경제 전체의 활력 제고를 위한 기초 자본 성격을 갖는다.

2 본 장에서는 혁신 유인과 관련하여 사익편취 규율을 중심으로 대규모 기업집단 규제를 살펴보지만, 대규모 기업집단 규제의 목적이 사익편취 근절에만 있다고 할 수는 없다. 오히려 초기 공정거래위원회의 대규모 기업집단 규제 목적은 재벌의 문어발식 확장을 제어하는 데 있었다. 그리고 독점규제 및 공정거래에 관한 법률은 대규모 기업집단 규제의 목적이 "과도한 경제력의 집중을 방지"하는 데 있다고 적시한다. 따라서 대규모 기업집단 규제의 목적이 (사익편취 규율 이외에) 어떤 것들이 있는지, 어떻게 변해 왔는지, 현재 사익편취행위 규율에 초점이 맞추어진 상황이 어떤 맥락에서 형성된 것인지 확인하는 것은 상당한 의미가 있다. 부록 2에 대규모 기업집단 규율 제도를 그 목적을 중심으로 정리해 두었다.

정위)일 것이다.

본 장에서는 대기업의 혁신활동 촉진 유인 기제(②)보다는 기업 자원의 사적 누수 방지(①)에 주안점을 둔다.[3] 당연히 혁신 유인을 제고하는 것이 생산성 제고에는 더 직접적인 정책이지만, 대기업들은 이미 우리나라 혁신활동의 중심 역할을 일정 수준 이상으로 수행하고 있다. 또한 혁신 유인 제고 정책은 대기업에만 국한하여 추진하기 어렵고 바람직하지도 않다. 따라서 대규모 기업집단 정책을 논의하는 본 장에서는 기업 자원의 사적 누출 방지라는 측면에 집중하여 대규모 기업집단 정책 및 제도를 논의하기로 한다.[4]

정책방향에 관한 결론을 요약하자면, 사익편취행위 규율은 장기적으로 기업 내외의 이해관계자(이사회, 소액주주, 자본시장, M&A 시장 등)에 의해 자율적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 기업의 경영 판단은 고도의 경제 행위이기 때문에, 판단 및 규율 과정 모두에서 최대한의 자율성이 보장될 필요가 있다. 다만, 자율 규율 기제가 성숙할 때까지는 공적 규율이 활용되어야 하는데, 공적 개입은 (i) 이해관계자들의 자율 규율 역량을 제고할 수 있도록, (ii) 자율 규율 기제의 성숙도에 따라 개입 정도를 점차 줄여 나갈 수 있도록 고안되어야 한다. 이를 위해 공적 규율은 (i) 각각의 경영 판단마다 개별적으로 잘잘못을 따질 수 있는 사후규율을 중심으로, (ii) 실제 사익편취행위의 수혜자인 자연인 대신 기업이 그 책임을 지지 않도록, 설계될 필요가 있다. 기업에 과도한 부담이 지워지지 않아야 기업 내외의 이해관계자들이 역할을 할 수 있다.

제1절 사익편취 규율 현황과 효과성

과거 대규모 기업집단 규율의 목적이 문어발식 확장 및 부실 전염 방지에 있었다

---

3 사실 누수되는 자원의 크기 자체가 문제가 될 것이라 보기는 어렵다. 우리 경제의 규모를 고려하면, 사익편취를 통해 발생하는 부당이익의 규모가 막대하다고 할 수 없다. 그러나 사익편취행위는 해당 기업집단의 의사결정 순위를 왜곡하고 외부 평판을 훼손할 수 있다. 이러한 상황은 해당 기업의 혁신활동 전반에 지장을 초래할 수 있다.

4 물론 기업 자원의 사적 누출이 대규모 기업집단에서만 문제인 것은 아니다. 오히려 중견기업에서 문제가 더 심각하다는 지적도 있다. 다만, 사익편취행위를 감시하고 제재하는 데도 공적·사회적 노력이 투입되므로, 현실적으로 모든 기업의 사익편취행위를 같은 정도의 노력으로 규율하기는 어렵다. 그간의 사익편취 규율 정책들도 대규모 기업집단에 초점을 맞추어 왔다.

면, 현시점 대규모 기업집단 규율의 핵심은 사익편취행위 규율에 있다고 생각된다. 그리고 대기업 자원의 사적 누수를 방지하는 것은 대기업 혁신활동 확대의 시작점이 된다.[5]

그렇다면 이러한 사익편취행위는 누가 규율하여야 할까? 자본주의 경제에서 개별 기업의 경영 판단은 최대한으로 존중되어야 한다. 자본주의 체제 자체가 개별 경제주체의 자율성에 기반하여 운영되는 것이고, 그중에서도 기업의 경영 판단은 가장 고도의 전문성이 발휘되는 영역이므로 사적 자치의 원칙이 최우선시되어야 한다는 뜻이다. 따라서 기업의 경영 판단은 원칙적으로 공적 개입이 아닌 주주, 채권자, 거래상대방, 노동자, 지역주민 등 해당 기업의 이해관계자에 의해 자율적으로 감시·규율되는 것이 바람직하다. 다만, 사적 자치의 원칙이 무한히 허용되는 것은 아니고, 그 폐해가 심대하고 반복적이거나 긴급한 경우에는 정부기관 등의 공적 규율이 필요할 수 있다. 공정위, 금융위원회(이하 금융위), 법무부, 검찰 등이 대규모 기업집단에 대한 공적 규율을 수행하는 기관들이다. 검찰은 형사벌 집행을 통해서, 금융위는 출자 등 자본거래와 관련하여 대규모 기업집단을 규율하고 있다. 그리고 대규모 기업집단의 공적 규율 전반에 관한 업무는 주로 공정위에 부여되어 있다.

본 절에서는 각각의 규율 주체별로 어떤 방법으로 사익편취행위를 규율하여 왔는지 그리고 그 규율활동이 얼마나 효과적이었는지 살펴본다. 여기서 이해관계자들의 자율 규율 기제가 현시점에서 충분히 작동하고 있지 못함을 확인한다. 효과성 측면에서만 보면 공정위를 중심으로 한 공적 규율이, 자율 규율에 비해 다소 나은 수준의 성과를 달성하고 있다. 다만, 앞으로도 현재 방식의 규율이 바람직할 것인지 그리고 충분한 효과를 유지할 수 있을 것인지는 따로 고민할 필요가 있다. 결국 이러한 공적 규율 방식의 개선방안 설계와 자율 규율 기제의 효과성 확보 방안이 향후 정책방향 설정의 핵심 사안인데, 다음 절에서 논의할 것이다.

---

5 어느 기업이든 해당 기업의 자원이 사적으로 편취될 가능성이 존재하면, 그 자체로 혁신활동을 위한 자원이 축소되고 혁신을 위한 외부 자본 조달이 어려워질 수 있다. 그리고 해당 기업의 평판이 저하되면 이 기업이 행한 혁신의 결과도 저평가될 수 있다. 이를 예상하면 이 기업의 의사결정에서 혁신 투자는 후순위로 밀리게 되고, 혁신활동을 우선시하지 않는 기업에 대한 외부 투자는 더욱 줄어드는 악순환 고리가 생길 것이다.

1. 공적 규율

본 절의 구체적인 논의는 각 규율 주체, 특히 공적 기관의 규율 현황과 효과성을 살펴보는 것에서부터 시작한다. 공적 기관의 규율은 주로 공정위가 담당하지만, 검찰, 금융위 등 다른 규율 주체도 있다.

2014년 이전까지 공정위의 사익편취에 대한 직접 규제는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법) 제45조 제1항 제9호(舊법 제23조 제1항 제7호)의 불공정 거래 행위 중 부당지원행위 금지 조항만을 활용하여 집행되었다.[6] 해당 조항은 대규모 기업집단 소속 계열사에만 한정 적용되는 조항이 아니고, 사업체 규모와 관계없이 적용된다. 문제는 이 조항이 지원 주체를 처벌하는 데 집중하고 있어, 지원 객체, 즉 수혜자를 처벌하기가 어려웠다는 점이다. 수혜자를 처벌하기 위해서는 부당지원이 이루어지는 과정에서 수혜자가 의사결정에 관여하였다는 점 등이 입증되어야 했는데, 이러한 입증은 실무적으로 난도가 매우 높았다. 2014년에는 사익편취행위 금지 조항(공정거래법 제47조; 舊법 제23조의2)이 도입되었는데, 이 조항의 입법 취지는 수혜자 처벌을 위해 위법성 입증 수준을 완화하는 것이었다. 요컨대 현재는 부당지원행위 금지 조항과 사익편취 금지 조항 모두를 활용하여 사익편취행위를 규율하는데, 대규모 기업집단 소속 수혜자에 대해서는 특별히 사익편취 금지 조항을 통해 위법성 입증 정도를 완화하여 추가로 규제하는 상황이다.[7]

이제 공정거래법상 사익편취 규율 수단을 좀 더 구체적으로 살펴보자. 사익편취행위를 직접 규율하는 수단은 앞서 설명했듯이 ① 부당지원행위 금지와 ② 사익편취행위 금지가 있다. 간접적인 수단으로는 ① 잠재적 사익편취행위를 쉽게 감시할 수 있게 만드는 규제들과 ② 사익편취행위에 대한 유인을 감소시키는 정책들이 있다.

---

6 직접 규제인지 간접 규제인지 다소 애매한 규제 조항도 있다. 공정거래법 제26조는 대규모 내부거래는 반드시 이사회 의결을 거친 후 공시하도록 하고 있다. 이사회 의결을 강제한다는 측면에서는 직접 규제 성격이 있지만, 의결 내용을 제한하지 않는 점, 결국 공시를 통해 정보를 유통하도록 한다는 점에서는 간접 규제 성격이 있다. 공시에 대해서는 본 소절의 간접 규제 부분에서 자세히 논의하기로 한다.

7 지원 객체에 대한 위법성 입증을 완화한다는 입법 취지는 총수 일가를 직접 겨냥하여 사익편취를 규율하려는 것으로 해석된다. 이는 (과도한 경제력 집중 방지 목적을 잠시 논외로 하면) 경제적 효율성보다는 경제적 정의 실현이 사익편취 규제의 주목적일 수 있다는 뜻인데, 실제 총수 일가의 사익편취에 대한 사회적 분노가 반영된 결과라고 생각된다. 다만, 본 장 서두에서 자세히 설명했듯이, (사익편취행위 규율에 대한 정의 관념과는 별도로) 사익편취행위 자체가 야기하는 혁신 저해 효과가 있다. 그리고 간접적·궁극적 효과까지 고려하면 그 경제적 폐해가 결코 작다고 볼 수 없다. 따라서 규제가 강화된 이유와는 별개로, 현재 사익편취행위 규율이 대규모 기업집단 규율의 중심이 된 것이 경제적 의미를 갖지 않는다고 하기는 어렵다.

가. 공정위의 직접 규제

직접 규제 수단인 부당지원행위 금지와 사익편취 금지는 원칙적으로 사후규제에 해당한다. 일단 행위가 먼저 일어나고 의심 가는 행위가 포착되면 해당 행위를 조사하고 위법성 여부를 판단하여 위법한 경우 제재가 가해지는 방식이다. 모든 사후규제가 사전적 예방효과를 갖기는 하지만 아무래도 예방효과는 규제 집행에 뒤따르는 효과로 볼 수밖에 없다. 게다가 예방효과는 검증하기도 어렵다. 잠재적 사익편취행위는 계량적으로 집계하는 것이 불가능하기 때문이다. 실제 공정위의 사익편취행위 규율 조항이 도입된 2014년 (또는 기업집단국이 신설된 2017년) 이후 사익편취행위가 얼마나 줄었는지 판단하기는 쉽지 않다. 다만, 사익편취행위 관련 공적 규율의 집행을 통해, 대규모 기업집단의 의사결정에 영향을 줄 것이라는 기대는 해 볼 수 있다. 요컨대 사익편취행위에 대해 적극적으로 법을 집행하면, 대기업들이 스스로 조심하게 되는 효과가 나타날 수 있다는 것이다.

따라서 사후규제인 위 규제 자체의 효과성을 파악하려면 그리고 예방효과의 크기를 추정하려면, 결국 어느 정도 행위까지 위법성 판단을 받게 되는지 그리고 실제 제재 수위는 어느 정도인지를 검토하여야 한다. 지난 수년간의 사익편취행위 규제 현황을 살펴보면서, 법 집행의 적극성 정도를 가늠해 볼 수 있다.

<표 11-1>을 보면 제재 건수는 연도별 편차가 상당히 커서 지금처럼 시계열이 짧은 상황에서는 일관된 양상을 확인하기 어렵다. 다만, 고발 건수는 2017년 이후 상당히 늘어났는데, 중요한 사건에서만 형사 고발이 이루어진다는 점을 고려하면 2017년

<표 11-1> 2015년 이후 공정위의 부당지원행위/사익편취행위 규제 현황

연도	사건명	조치	적용법리
2015	상호출자제한기업집단 한국전력공사 소속회사의 부당지원행위 등에 대한 건	과징금	부당지원
	한국가스공사의 거래상지위남용행위 및 부당지원행위에 대한 건	과징금	부당지원
	상호출자제한기업집단 한국철도공사 소속 2개사의 부당지원행위 등에 대한 건	과징금	부당지원
	한국토지주택공사의 부당지원행위및 거래상지위남용행위에 대한 건	과징금	부당지원
	(주)웅진홀딩스의 부당지원행위에 대한 과징금 재산정 및 부과의 건	기타	부당지원
	삼양식품 주식회사의 부당지원행위에 대한 건	과징금	부당지원
	사조그룹의 부당지원행위에 대한 건	경고	부당지원
2016	기업집단 현대 계열회사의 부당지원행위 및 특수관계인에 대한 부당한 이익제공 행위에 대한 건	고발	경합
	씨제이씨지브이(주)의 부당한 지원행위에 대한 건	고발	부당지원

<표 11-1>의 계속

연도	사건명	조치	적용법리
2017	기업집단 한진 소속 계열회사들의 부당지원행위 및 특수관계인에 대한 부당이익제공행위에 대한 건	고발	경합
	(주)엘에스와 엘에스전선(주)의 부당한 지원행위에 대한 건	과징금	부당지원
2018	하이트진로의 부당지원행위 등에 대한 건	고발	경합
	기업집단 효성 소속 계열회사들의 특수관계인에 대한 부당이익제공행위 및 부당지원행위에 대한 건	고발	경합
	엘에스 기업집단 계열회사의 부당한 지원행위에 대한 건	고발	부당지원
2019	동화청과(주) 및 (주)팜한농의 부당지원행위에 대한 건	과징금	부당지원
2020	(주)아모레퍼시픽그룹의 부당지원행위에 대한 건	과징금	부당지원
	기업집단 SPC 소속 계열회사들의 부당지원행위에 대한 건	고발	부당지원
	기업집단 금호아시아나 소속 계열회사들의 특수관계인에 대한 부당이익제공행위 및 부당지원행위에 대한 건	고발	경합
	(주)창신아이엔씨의 부당지원행위에 대한 건	고발	부당지원
	한화솔루션(주)의 부당한 지원행위 등에 대한 건	고발	부당지원
2021	기업집단 KPX 소속 계열회사들의 부당지원행위에 대한 건	과징금	부당지원
	에스케이텔레콤(주)의 에스케이브로드밴드(주)에 대한 부당지원행위에 대한 건	과징금	부당지원
	롯데칠성음료(주)의 부당한 지원행위에 대한 건	고발	부당지원
	기업집단 삼성 소속계열회사들의 부당지원행위에 대한 건 관련 동의의결 개시절차에 대한 건	원안의결	부당지원
	기업집단「삼성」소속 계열회사들의 부당지원행위에 대한 건	고발	부당지원
	에스케이텔레콤(주)의 구(舊) (주)로엔엔터테인먼트에 대한 부당한 지원행위에 대한 건	시정명령	부당지원
	기업집단「고려제강」계열회사의 부당지원행위에 대한 건	과징금	부당지원
2022	기업집단 하림 소속 계열회사들의 부당지원행위 등에 대한 건	과징금	경합
	(주)이랜드리테일의 부당지원행위 등에 대한 건	과징금	경합
	기업집단 경동 계열회사들의 부당지원행위에 대한 건	과징금	부당지원
	기업집단 한국타이어 소속 계열회사들의 부당지원행위 및 특수관계인에 대한 부당이익제공행위에 대한 건	고발	경합
2023	하이트진로(주) 및 삼광글라스(주)의 부당한 지원행위 등에 대한 건 관련 과징금 재산정 및 부과에 대한 건	인용	경합
	기업집단 효성 계열회사의 부당한 지원행위에 대한 건	심의절차 종료	부당지원
	기업집단 부영 소속 계열회사들의 부당지원행위에 대한 건	과징금	부당지원
	기업집단 오씨아이 소속 계열회사들의 부당지원행위 및 특수관계인에 대한 부당이익제공행위에 대한 건	과징금	경합
	기업집단 호반건설 소속 계열회사들의 부당지원행위 등에 대한 건	과징금	경합
	기업집단 세아 소속 계열회사들의 특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위 및 부당지원행위에 대한 건	고발	경합
	(주)디에스이엔 및 (주)미스터피자의 부당한 지원행위에 대한 건	과징금	부당지원

주: 적용법리에서 부당지원은 부당지원행위 조항만 적용된 사건이고, 경합은 부당지원행위 조항과 사익편취행위 조항이 모두 적용된 사건을 의미.
자료: 공정거래위원회 의결서를 이용하여 저자 작성.

이후 공정위의 사익편취행위 규제가 강화되었음을 짐작할 수 있다. 2022년 이후 고발 건수가 줄어든 점은 따로 확인할 필요가 있지만, 경향성을 논의할 수 있는 시점은 아니다.

한편, 부당지원행위 사건은 대부분 공정위 의결에서 최종 확정되지 않고 법원 쟁송 과정을 거치게 된다. 그런데 통상 공정위의 승소율이 매우 높은 것과는 달리,[8] 부당지원행위, 특히 사익편취행위가 경합된 사건의 경우에는 공정위의 패소 사례가 상대적으로 빈번하게 보도되고 있다. 따라서 사익편취행위에 대한 공적 규율 현황을 파악하기 위해서는 법원의 판단까지 함께 살펴볼 필요가 있다. 대한항공 부당지원 사건에서는 부당성 입증이 충분하지 않았다는 이유로 공정위가 최종 패소하였다.[9] 법원은 부당성 입증 요건을 완화한 입법 취지는 존중하였으나, 여전히 일정 수준의 부당성 입증은 필요하며 부당성의 근거로 특수관계인을 중심으로 경제력 집중이 유지·심화될 우려가 있는지 살펴야 함을 적시하였다. 이후 한화솔루션의 부당지원 사건,[10] 하림 부당지원 사건[11] 등에서는 대한항공 사건 판결을 반영하여 조치한 공정위 처분이 법원에서 인정되었다. 앞서 언급한 사건들을 중심으로 다수의 판례가 쌓이면서 2014년 법 개정에 대한 법원 판단이 어느 정도 형성되어 가는 것으로 보인다. 따라서 앞으로는 공정위의 승소율이 높아질 가능성이 있다.

위와 같은 사건 처리는 일차적으로는 과거 대기업의 사익편취행위를 제재하면서, 이차적으로는 향후 대규모 기업집단의 의사결정에 영향을 준다. 앞으로는 기업들이 사익편취가 개재될 가능성이 있는 의사결정에 좀 더 신중해질 가능성이 있다. 또한 공정위의 의결과 법원의 판단은 이해관계자들의 사익편취행위의 부당성에 대한 이해도를 제고할 수 있는데, 다수의 판단이 축적되면서 이해관계자들의 이해 수준이 높아진 점도 긍정적인 효과라고 할 수 있다.

사익편취행위에 대한 공정위의 직접 규제, 특히 2014년 (또는 2017년) 이후의 직접 규제는, 계량화하기는 어려우나 일정 수준의 효과를 내고 있는 것으로 보인다. 특히 법원에서 사익편취 규제가 인정받기 시작한 2022년 이후에는 규제가 더욱 정교해지고 있다고 판단된다.

---

8 해마다 등락이 있긴 하나 공정위 승소율은 대개 90%가 넘는다. 2024년 상반기 승소율은 90.7%였다(공정거래위원회 보도참고자료, 2024. 7. 18).

9 대법원 2022. 5. 12. 선고. 2017두63993 판결.

10 서울고등법원 2023. 7. 12. 선고. 2021누31865 판결, 대법원 2023. 12. 7. 심리불속행 종결.

11 서울고등법원 2022. 2. 7. 선고. 2022누44158 판결.

나. 공정위의 간접 규제

지금부터는 사익편취에 대한 간접적인 규율 수단들이 얼마나 효과적이었는지 살펴본다. 사익편취행위를 쉽게 감시하도록 하는 가장 대표적인 기제는 기업집단 공시제도이다. 기업집단 공시제도는 수년간 꾸준히 개선되었고, 자료를 입력・제출하는 방식, 정보를 제공・전달하는 방식에 대한 개선 작업도 수차례 수행되었다. 2018년에는 기업집단공개시스템을 개편하여 기업집단포털을 도입하는 대규모 개편 작업을 진행하기도 하였다. 이 과정에서 계열사 간 출자나 거래에 관한 정보에 좀 더 쉽게 접근할 수 있게 되었다.

다만, 기업집단 공시제도 개편 작업을 통해 실제 사익편취행위 규율 실효성이 상당 수준 제고되었다고 결론짓기는 어렵다. 우선 일반인들이 기업집단 공시 내용을 직관적으로 파악하기는 여전히 어렵다. 금융감독원의 일반 회사 공시와 기업집단 공시의 가장 큰 차이는 기업집단에 소속된 계열사 간 자금이나 자원이 어디서 어디로, 어떻게 흘러가는지를 확인하는 데 있다. 그런데 (누구에게서 누구에게로 자원이 이동하였는지를 보여주는) 유량 정보가 충분한 수준으로 제공되고 있지는 못하다. 그리고 단순 정보 제공으로는 사익편취를 계획하는 사업자의 결심을 다소간 위축시키는 정도의 역할만 할 수 있다. 정보 유통이 실제로 사익편취 규율로까지 나아가기 위해서는 해당 정보를 활용한 이해관계자들의 적극적인 규율활동이 요구된다. 나중에 살펴보겠지만 현재로서는 이해관계자들의 사익편취 규율 기능이 충분하지 못한 상황이다. 요컨대 이해관계자를 통한 사익편취 규율이 충분해지기 전까지는 공시제도 개선을 통한 사익편취 규율은 제한적일 수밖에 없다는 뜻이다.[12]

사익편취 유인을 줄이기 위해 출자구조를 간명하게 만들고 소유-지배 괴리를 축소시키는 정책들도 시행되었다.[13] 상호출자제한기업집단(자산총액 GDP 0.5% 이상, 2024년 기준 대략 10.4조원)에 대해 부과되는 상호출자 금지 의무와 신규 순환출자 금지는 계열사 간 출자구조를 간명하게 만들어 자금 흐름 등에 대한 감시를 다소 쉽게 만든다. 가공의결권 형성을 제한하므로 소유-지배 괴리가 추가로 증가하는 것도

---

12 이해관계자들의 규율활동이 활발하지 않으면 공시제도 개선의 효과가 작을 수밖에 없지만, 공시제도를 개선하여 질 좋은 정보를 공급하게 되면 이해관계자들의 규율 역량이 제고될 수도 있다.

13 소유권과 지배권이 괴리되면, 즉 지배력 행사자의 소유 지분율이 낮으면, 회사의 이득과 자신의 이득이 충돌하는 경우 회사의 이득을 희생시키는 선택을 할 가능성이 크다. 그리고 그 가능성은 괴리 정도가 커질수록 더욱 증가할 것이다. 반대로 100% 주주로서 지배권을 행사하는 상황에서는 회사의 이득이 자신의 이득과 정확히 일치하므로, 회사의 이득을 희생시킬 이유가 없다.

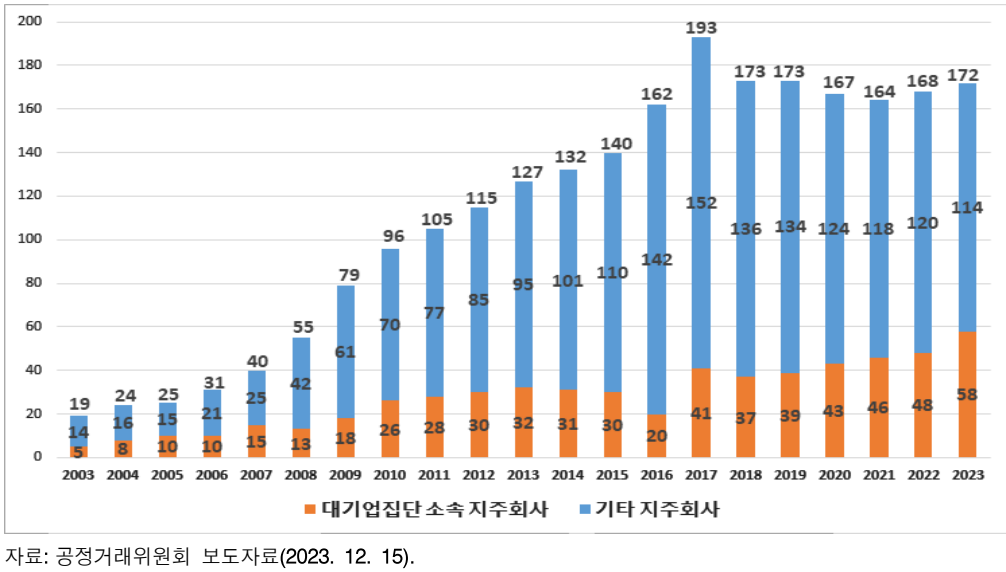
막을 수 있다. 지주회사 전환을 유도하는 정책은 출자구조를 간명하게 만들어 외부 감시를 쉽게 만든다. 요컨대 이상의 출자 규율은, 잘 작동한다면 총수 일가의 사익편취 유인을 감소시킬 가능성이 있다.

결론부터 말하자면, 오랜 기간 추진되었던 이 정책들은 외견상으로는 일정한 성과를 거둔 것으로 판단된다. 우선 지주회사 전환 유도, 신규 순환출자 금지 및 기존 순환출자 해소 유도 등으로 인해 출자구조가 상당히 간명해졌고 그 결과 계열사 간 출자와 관련된 외부 감시가 더 쉬워졌다. 2010년대 초중반 대규모 기업집단의 골목상권 침해 논란이 발생하고 대규모 기업집단이 소규모 사업 철수를 진행하는 과정도, 그 논란의 합리성 여부는 별론으로 하더라도, (출자구조 간명화가 직접적인 요인은 아니겠지만) 외부 감시가 쉬워졌음을 방증한다.

우선 지주회사는 원칙적으로 손자회사까지만 보유를 허용하고 중복출자를 금지하기 때문에 출자구조를 극단적으로 간명하게 만든다. 1999년 지주회사제도 도입 이후 2003년 19개였던 지주회사는 2023년 172개까지 증가하였고, 대규모 기업집단 소속 지주회사도 58개까지 늘어났다(그림 11-1).

순환출자고리는 2015년 이후 급속도로 정리되었다. 사실 유의미한 순환출자고리는 애초부터 매우 많지는 않았고, 졸속 출자금 모집 과정에서 형성된 사소한 순환출자

[그림 11-1] 지주회사 수 추이



자료: 공정거래위원회 보도자료(2023. 12. 15).

고리가 상당수였다. 대규모 기업집단 입장에서 정리하고자 하면 짧은 시간 내 정리가 가능한 순환출자고리가 많았다는 뜻이다. 일례로 롯데 그룹의 순환출자고리 해소 과정을 따로 살펴볼 필요가 있는데, 2013년 기준 롯데 그룹의 순환출자고리는 95,033개에 달했다. 그러나 2014년에는 417개만 남았고, 2015년 67개를 거쳐, 2016년에는 순환출자고리를 모두 해소했다(『연합뉴스』, 2018. 4. 24). 롯데 그룹의 순환출자고리 중에서도 유의미한 고리가 있었고 이를 해소하기 위해 지주회사 도입 등의 조치가 필요했지만, 대부분의 순환출자고리는 큰 의미가 없는 사소한 고리였다는 뜻이다. 현재는 삼성 그룹과 현대자동차 그룹에 유의미한 순환출자고리가 남아 있고, 그 밖의 상호출자제한기업집단이 가지고 있는 유의미한 순환출자고리는 대부분 해소된 상태이다.

출자 관계가 간명해지면서 기업집단들이 어떤 사업을 영위하는지 분명해졌고, 이에 따라 계열사 간 영향 관계를 적절히 관찰할 수 있게 되었다. 따라서 사익편취의 유인은 어느 정도 줄어들었다고 할 수도 있다. 다만, 여전히 소유-지배 괴리는 상당한 수준에서 유지되고 있고 소유-지배 괴리가 완전히 사라지지 않는 한 크든 작든 사익편취 유인은 잔존하므로, 출자 규율을 통해 사익편취 유인을 감소시키는 방식으로 사익편취를 규율하는 데는 근본적인 한계가 있다.

다. 공정위 외 공적 기관의 사익편취규제

(과세 당국의 내부거래 증여 의제) 계열사 간 내부거래가, 특수관계인의 계열사 지분 비율 및 내부거래 비중 등과 관련한 일정 요건에 해당되는 경우,[14] 국세청은 해당 내부거래를 증여로 보고 증여세를 부과한다. 따라서 대규모 기업집단 계열사들은 증여 의제가 될 수 있는 내부거래는 (그 거래가 매우 효율적이지 않은 이상) 가급적 피하려고 할 것이다. 내부거래의 증여 의제는 노골적인 사익편취 성격의 내부거래를 사전적으로 위축시킬 수 있다는 점에서 사익편취행위 규율 기제로 작동할 수 있다. 다만, 현실적으로는 해당 요건을 비켜 가는 방식으로 규제를 회피할 여지가 있다. 실제 내부거래 규모를 조정하는 방식으로 규제를 회피한 사례들이 있다는 주장이 있다.

---

14 특수관계인의 지분이 3%가 넘는 계열사가 30% 이상의 매출을 그룹 내에서 올리고 있는 경우, 해당 거래로부터 얻은 특수관계인의 이득을 증여로 간주한다. 다만, 상속세 및 증여세법에서는 공정거래법상 대규모 기업집단 소속회사뿐만 아니라 중견기업 및 중소기업도 모두 과세 대상이다. 그리고 특수관계인도 공정거래법상 동일인을 중심으로 정의되는 특수관계인이 아닌, 과세 대상 기업의 지배주주와 그 친족으로 정의된다.

(금융위, 금융감독원의 출자 규율) 기업의 출자나 자본거래 관련 의사결정은 원천적으로 금융위와 금융감독원(이하 금감원)의 규제 대상이다. 다만, 앞서도 설명했듯이 출자 규율은 사익편취 감시를 용이하게 하거나 유인을 줄이는 정도의 간접 규율이라는 점에서 실효성 확보가 다소 어렵다는 문제가 있다. 또한 금융위·금감원의 규제는 기업집단이 아닌 개별 기업을 대상으로 하므로, 해당 규제로는 기업집단 내에서 벌어지는 자본의 이동이 명확히 조준되지 않는다. 금융위·금감원이 기업집단 자본거래를 살피는 목적이 사익편취 규율이 아닌 금산분리 및 금융시장 건전성 확보라는 점에서도, 이들의 사익편취 규율이 매우 효과적이기는 어렵다.

(검찰의 업무상 배임 및 횡령 규율) 사익편취는 지배주주의 이익을 위해 회사 전체 및 소액주주의 이익을 배신하는 것이므로, 의사결정자들이 배임 행위를 한 것으로 볼 수 있다. 다만, 형사 처벌을 위한 범죄 입증은 원래 그 난도가 높고, 의사결정 과정에서 회사의 손실 가능성 및 그 정도를 명확히 인지하고도 다른 고려 없이 배임에 해당하는 판단이 있었다는 것을 입증하기는 특별히 더 어렵다. 검찰의 배임 기소가 흔치 않고, 법원의 유죄 판단은 더더욱 흔치 않은 이유다. 특히나 공정위가 공정거래법을 통해 사익편취행위를 따로 규율하고 있는 상황에서는, 검찰이 배임 기소에 더 소극적으로 될 가능성이 있다.

한편, 공정위의 고발이 있는 경우 검찰은 공정거래법 위반 사건에 대한 형사제재 절차에 돌입할 수 있다. 상당수 공정거래법 조항에 형사벌이 병과되어 있기 때문이다. 실제 기업 관계자들에게 형사벌 제재는 매우 큰 부담이 되므로, 검찰의 공정거래법 위반 행위 조사 및 기소는 사익편취행위 규율에서 큰 역할을 하고 있다. 다만, 검찰 조사의 개시가 공정위 고발로 시작된다는 점에서 다소 소극적 역할로 한정된다는 한계는 있다.[15]

2. 이해관계자에 의한 자율 규율

지금까지 공적 기관의 사익편취행위 규율 및 효과성을 살펴보았다. 그런데 앞서도 설명했듯이 기업의 경영 판단 형태로 발현되는 사익편취행위 규율은 공적 기관보다 해당 기업의 이해관계자에 의해 자율적으로 이루어지는 편이 바람직하다. 또한 잘 작

---

15 공정거래법 집행에 전문성이 있는 공정위의 고발이 있을 때만 검찰 조사가 개시된다는 측면에서, 기업들의 부담을 합리적으로 줄여 줄 수 있다는 장점도 있다.

동하기만 한다면 이해관계자에 의한 자율 규제가 더 효과적·효율적일 수도 있다.

대기업의 경우에는 이해관계자의 자율 규율이 더 중요하다. 대기업의 경영 판단은 우리 경제 및 사회에 미치는 영향이 커서 그 판단 과정을 일정 수준 살펴볼 필요가 있다. 상시적 감시의 필요성이 있다는 뜻이다. 게다가 상당수 대기업은 애초 주식시장에 공개되어 그 소유가 분산되어 있으므로 직간접 이해당사자도 많다. 경영 판단에 따라 특정 관계자에게 상당한 피해가 발생할 여지가 있다는 것이다. 대기업의 사익편취행위는 회사(또는 주주)가 가져가야 마땅한 자원을 특정인(대개 총수 일가)이 가로채는 행위이므로, 생산성 제고나 혁신활동 여부와 무관하게 경제 정의 측면에서도 감시될 필요가 있다.

그렇다면 대기업의 경영 판단을 어떻게 규율하여야 할까? 어떤 기업이 (사익편취가 의심되는) 신규 사업 영역에 진출하거나 특정 사안에 대해 거래방식을 결정하는 행위는 그 자체로 문제가 되지 않을 뿐만 아니라, 기업이 상시 행하는 당연한 경영 판단에 해당한다. 따라서 특정한 양태의 경영 판단 자체가 즉각 문제가 되는 것은 아니어서, 특정 유형의 경영 판단 자체를 금지하기는 어렵다. 다만, 예상되는 이득에 비해 폐해가 극심한 경영 판단의 경우 사전 금지하기도 한다. 현재 사례로는 대규모 기업집단 소속 기업 간 상호 채무 보증 금지, 상호출자 금지, (신규) 순환출자 금지 등이 있다.

이러한 원칙 금지가 아니라면, 특정한 경영 판단이 작동하고 영향을 미치는 방식에서 경제적 폐해가 야기되는 점이 있는지 구체적으로 확인해 가면서 규율을 가할 필요가 있다. 그래서 대규모 기업집단의 경영 판단을 규율하는 첫 번째 단계는 감시이고, 두 번째는 그 내용에 관한 판단이다. 규율은 내용에 관한 판단이 이루어진 이후에 이루어진다. 감시 주체는 공정위, 금융위 같은 공적 조직뿐만 아니라, 해당 기업집단 주변의 이해관계자들이 될 수도 있다. 자신의 이해관계에 따라 자율적으로 감시활동에 나설 수 있다는 뜻이다. 내용 판단은 일차적으로는 감시 주체가 하는 것이지만, 종국적으로는 규율 주체가 할 수밖에 없다. 규율 주체는 대개 공적 권위를 가진 정부기관이나 법원이 되겠지만, 주주나 소비자, 경영권 쟁탈자가 될 수도 있다. 지금부터는 다양한 이해관계자들의 감시활동 및 내용 판단 과정을 살펴보고, 효과성을 논의한다.

가. 이사회

총수 일가가 직접 지배하는 회사의 경우, 통상의 피고용인들은 총수 일가의 경영 판단에 이견을 제시하기 어렵다. 따라서 기업 내부의 경영 판단 감시 기능은 거의 오롯이 사외이사, 특히 감사위원에게 맡겨져 있다. 사외이사는 ① 감시 주체면서 ② 내용 판단 주체가 될 수 있다. 또한 안건을 부결시키거나 최소한 회의록에 명기된 반대 의사를 제시할 수 있으므로 ③ 규율 주체로도 기능할 수 있다.

특히 사외이사는 (안건 자체가 상정되지 않는 경우를 제외하면) 논의 안건을 심의·의결하는 과정에 직접 참여하므로, 대규모 기업집단의 경영 판단을 가장 가까이에서 감시할 수 있는 위치에 있다. 다만, 단순 관찰이 아닌 경영 판단 과정에 유효하게 참여할 수 있는지는 따로 확인하여야 한다.

그런데 사외이사의 독립성과 관련한 기존 연구와 자료를 살펴보면, 사외이사의 사익편취행위 규율 능력에 대해 긍정적으로 평가하기는 어렵다. CEO스코어에 따르면, 사외이사의 이사회 안건 찬성률이 100%인 기업이 조사 대상 181개 기업[16] 중 163개(90.1%)라고 한다. 대부분의 이사회 안건들에서 사외이사들이 반대 의견을 표시하지 않는다는 것으로 해석된다.

사외이사들의 독립성이 떨어지면, 기업 내부에서 사익편취행위를 규율할 방법은 거의 없다. 그 결과 외부에서 해당 기업을 낮게 평가할 가능성이 크다. 강윤식·국찬표(2012)와 최한수 외(2017)는 사외이사의 독립성과 기업 가치 사이의 관계를 연구했는데, 공히 사외이사의 독립성이 기업 가치에 긍정적이라는 점을 밝혔다. 강윤식·국찬표(2012)는 개별 사외이사들의 해당 기업 경영진과의 우호 관계를 수치화하여 독립성 지표로 활용하였는데, 우호적인 사외이사 비율이 높아질수록 기업 가치는 오히려 낮아지는 경향이 있음을 실증하였다. 최한수 외(2017)는 사외이사 임명 과정을 추적하여 '실질적으로 독립적인 사외이사'를 파악하였는데, 연구 대상인 대규모 기업집단 소속회사들의 사외이사 비율은 44.95%였으나 '실질적으로 독립적인 사외이사' 비율은 31.95%에 그치고 있음을 주장한다. 또한 '실질적으로 독립적인 사외이사' 비율이 높을수록 기업 가치도 높아진다고 실증하고 있다.

이화령(2016)은 사외이사가 독립적이지 못한 이유를 분석했는데, 사외이사가 이사회에서 반대의결을 하면 교체 확률이 유의하게 증가하는 경향, 특히 담합 가담 기업

---

16 매출액 기준 상위 500대 기업 중 2024년 3월 주주총회 소집보고서를 제출한 181개 기업을 조사하였다.

에서 그 확률이 유의하게 증가하는 것을 발견하였다. 사외이사의 감시 및 견제 기능은 쉽게 무력화될 수 있으며, 감시가 더 필요한 기업에서 특히 독립성이 낮을 것이라는 의미이다.

국내 사외이사의 독립성에 관한 자료나 연구가 많지는 않지만, 기존 문헌들을 종합하면 사외이사의 감시 및 견제 기능이 충분하다고 판단하기는 어려울 것으로 보인다.

나. 소액주주

소액주주들이 기업 의사결정에 자신들의 이해를 반영하는 방법은 (i) 자신들의 이해를 대변할 조직을 구성하여 주주총회에서 집단적 반대 의견을 표명하거나 법원에 금지청구 소송을 제기하는 것과, (ii) 침해된 자신들의 이득을 환수할 수단, 주로 민사손해배상 소송을 활용하는 것을 생각할 수 있다. 소극적으로는 추가 피해를 방지하는 차원에서 보유 주식을 처분하는 방식으로 이해관계를 청산할 수도 있다.

현재 소액주주의 이해를 대변하고 대표 의견을 표시하는 것은 주로 시민단체 등을 통해 이루어지고 있다. 사실 시민단체들은 소액주주와는 독자적으로 기업의 경영 판단을 감시한다. 감시 결과 비정상적인 경영 판단으로 판단되는 경우, 해당 기업의 소액주주와 연대하는 식이다. 일단 시민단체를 중심으로 (또는 소액주주 중 활동적인 주주를 중심으로) 이해관계를 대변할 조직이 성립되면, 주주총회 등에서 자신들의 요구를 관철하기 위해 위임권 확보와 기관투자자 설득에 나서게 된다. 그러나 소액주주의 지분 합이 애초 유의미한 규모가 되기는 어렵기 때문에, 주주총회에서 결과를 바꾸는 정도의 효과를 얻기는 어렵다. 다만, 이러한 활동이 언론 등을 통해 적극적으로 홍보되면서, 기업들이 경영 판단을 조심하게 되는 정도의 효과는 얻을 수 있다.

금지청구의 경우 일종의 가처분 소송이므로, 즉각적이고 심각하면서 회복 불가한 피해 발생이 우려되어야 한다. 통상 소액주주들의 금지청구는 개별 주주 수준에서 피해 규모가 심각하거나 회복 불가하기 어려운 경우가 많지 않아 인용되기 어렵다.[17]

따라서 민사소송 영역에서는 금지청구 소송보다는 손해배상 소송이 좀 더 유효하게 활용된다. 특히 증권 관련 집단소송이 활용 가능한 핵심 대안이다. 그러나 현재로서는 집단소송의 실효성이 높다고 보기 어렵다. 우선 집단소송 제기는 위법성이 상당 수준 입증된 후에나 가능하다. 그리고 입증책임은 소송을 제기하는 원고 측에 있는

17 조성익・양용현(2016)의 제3장을 참고하라.

데, 법원 명령으로 증거를 열람할 수 있는 증거개시제도(discovery) 활용 범위가 상당히 제한적이다. 집단소송이 사실상 6심제(적격 여부 3심+본안 3심)로 운영되어 소송 기간이 극단적으로 긴 점과 징벌적 손해배상과 연계되어 있지 않아 기대 승소 이익이 작은 점도 실효성을 낮추는 요인으로 판단된다. <표 11-2>에 증권 관련 집단소송의 진행 상황이 정리되어 있다. 실제 소송으로 이어지는 사건이 소수라는 점, 소송 기간이 매우 길다는 점이 쉽게 확인된다. 다만, 몇몇 사건들에서 최종 판단이 나오기 시작한 2023년 이후 다시 소 제기가 발생하고 있다는 점은 긍정적인 부분이다.

이상 소액주주가 ① 감시자로서, ② 내용 판단 주체로서 역할할 수 있음을 설명하였다. 다만, 지분을 매각하고 떠나는 경우를 제외하면 ③ 직접 규율 주체가 되기는 어렵다. 기업이 적극적으로 소액주주의 의견을 수용하고 해결책을 제시하는 경우가 아니라면, 소액주주의 이해는 결국 법원이나 행정청의 결정에 의지할 수밖에 없다.

<표 11-2> 증권 관련 집단소송의 진행 상황

피고	제기 시점	진행 상황	손해 이유
진성티이씨 등	2009. 4	소송허가(1심, 2010. 2) 화해허가(2010. 4) 분배종료(2012. 1)	사업보고서 허위
RBC (로열뱅크오브캐나다)[1)]	2010. 12	소송불허(1심, 2012. 5) 소송불허(2심, 2013. 5) 파기환송(3심, 2015. 4) 소송허가(환송심, 2015. 11) 소송허가(재항고심, 2016. 3) 화해허가(2017. 2) 분배종료(2019. 7)	수익률 조작
동부증권	2011. 10	소송허가(1심, 2013. 10) 항고기각(2심, 2015. 2) 재항고기각(3심, 2016. 11) 원고일부승소(2018. 7) 항소기각(2심, 2019. 2) 상고기각(3심, 2020. 2)	증권신고서 허위
도이치뱅크	2012. 3	소송허가(1심, 2013. 9) 소송불허(2심, 2014. 1) 파기환송(3심, 2015. 4) 소송허가(환송심, 2016. 1) 소송허가(재항고심, 2016. 5) 원고전부승소(1심, 2017. 1) 항소취하, 소송종결(2017. 7) 분배종료(2019. 7)	수익률 조작

<표 11-2>의 계속

피고	제기 시점	진행 상황	손해 이유
지에스건설	2013. 10	소송허가(1심, 2015. 2) 소송허가(2심, 2016. 1) 재항고기각, 소송허가(3심, 2016. 7) 원고청구기각(2020. 9) 화해허가(2021. 3) 분배종료(2022. 11)	사업보고서 허위
진매트릭스 등	2013. 12	소송허가(1심, 2018. 8) 화해허가(2019. 1) 분배계획안인가결정(2019. 3) 분배종료(2020. 10)	주가 조작
동양증권 등 서원일 외 1253 (2014가합31627)	2014. 6	기각, 소송불허(1심, 2016. 9) 항고기각, 소송불허(2심, 2017. 8) 일부파기환송(3심, 2018. 7) 소송허가(2심, 2019. 10) 유안타증권 재항고에 대한 심리불속행기각-대법원 허가확정(2020. 2) 소송허가(3심, 2020. 3) 원고청구기각 및 원고패소(1심, 2023. 1) 원고항소기각 및 원고패소(2024. 1) 상고장각하(2024. 4)	사업보고서 허위
동양증권 등 강종구 외 19 (2014카키3443)	2014. 7	소송불허(1심, 2018. 1) 소송불허(2심, 2018. 10) 재항고기각(3심, 2023. 6)	부정거래행위
삼일회계법인	2016. 1	소송불허(2018. 11)	감사보고서 허위
에스티엑스조선해양 (케이조선)	2015. 3	소송불허(1심, 2021. 11) 부분소송허가(2심, 2023. 4) 재항고기각(3심, 2023. 8) 소송허가(2023. 8)	사업보고서 허위
오스템임플란트	2023. 1	소송허가 심리 중	사업보고서 허위
삼정회계법인	2015. 3	소송불허(1심, 2021. 11) 부분소송허가(2심, 2023. 4) 재항고기각(3심, 2023. 8) 소송허가(2023. 8)	사업보고서 허위
엔에이치투자증권, 한국투자증권	2024. 3	소송허가 심리 중	증권신고서 및 투자설명서 허위
파두	2024. 3	소송허가 심리 중	증권신고서 및 투자설명서 허위

주: 1) RBC 사건 1심에는 한화증권도 피고로 포함되어 있었으나, 소송불허결정에 대한 항고 시 RBC에 대해서만 항고함에 따라 2심부터는 RBC에 대해서만 심리하였음.
자료: 대법원 증권관련집단소송 공고 및 한국거래소 공시.

다. 기관투자자

기관투자자, 특히 공적연금과 행동주의 펀드는 주주 가치 극대화를 위해 기업 경영

에 적극적으로 개입하는 경향이 있으므로, 기업의 경영 판단 규율에 상당한 역할을 하고 있다. 국민연금은 기금운용위원회 산하에 수탁자 책임 전문위원회를 두고 기업의 경영 판단을 감시하고 다양한 방안을 제안하거나 의사결정 과정 개선을 요구한다. 주주총회에서도 이사 선임을 중심으로 적극적으로 반대 의견을 표시하고 있다. 따라서 기관투자자는 ① 감시자, ② 내용 판단자, ③ 규율자의 역할을 모두 담당할 수 있다.

국민연금은 주주총회에서 적극적으로 반대 의견을 표시하면서, 기업의 의사결정을 적극적으로 감시·견제하고 있다. <표 11-3>은 국민연금의 의결권 행사 현황을 보여주고 있는데, 반대 안건 비중이 상당하다는 점(2023년 21.8%), 최근으로 오면서 반대 안건 비중이 크게 증가한 점이 눈에 띈다. <표 11-4>는 국민연금의 안건별 반대 행사 내역을 보여주는데, 반대 안건 대부분이 이사 선임 및 보상에 관한 것임을 확인할 수 있다. 국민연금은 기업의 세부 경영 판단 하나하나에 대해서 반대하기보다는, (기업 내부에서 합리적인 의사결정이 내려지도록) 이사와 관련한 안건에 더 집중하는 것으로 보인다.

그러나 국민연금의 적극적인 반대의결이 실제 주주총회에서 안건 부결로까지

<표 11-3> 주주총회 안건에 대한 국민연금 의결권 행사 현황

행사 연도	주식투자 기업 수(개)	행사 주총 수(회)	행사 안건 수(건)	행사내역(회, %)					
				찬성		반대		중립/기권	
2023	1,243	799	3,180	2,481	(78.02)	692	(21.76)	7	(0.22)
2022	1,143	825	3,439	2,625	(76.33)	803	(23.35)	11	(0.32)
2021	1,208	773	3,378	2,808	(83.13)	549	(16.25)	21	(0.62)
2020	1,033	854	3,397	2,854	(84.01)	535	(15.75)	8	(0.24)
2019	1,059	767	3,278	2,647	(80.75)	625	(19.07)	6	(0.18)
2018	764	768	2,864	2,309	(80.62)	539	(18.82)	16	(0.56)
2017	772	708	2,899	2,519	(86.89)	373	(12.87)	7	(0.24)
2016	753	796	3,010	2,692	(89.43)	303	(10.07)	15	(0.50)
2015	791	749	2,836	2,542	(89.63)	287	(10.12)	7	(0.25)
2014	767	735	2,775	2,519	(90.77)	251	(9.05)	5	(0.18)
2013	712	645	2,601	2,319	(83.16)	281	(10.80)	1	(0.04)
2012	641	587	2,565	2,125	(82.84)	436	(17.00)	4	(0.16)
2011	591	556	2,175	2,022	(92.97)	153	(7.03)	0	(0.00)
2010	563	528	2,153	1,979	(91.92)	174	(8.08)	0	(0.00)

주: 2012년은 상법 개정 관련 정관 변경 반대 안건이 증가하여 반대 비율이 높음.
자료: 2011~22년 국민연금기금 연차보고서, 2024년도 3월 말 국민연금기금 운용현황 보고서를 참고하여 작성.

<표 11-4> 안건별 반대 행사 내역

(단위: 회, %)

반대 행사 연도	이사 및 감사 선임		정관변경		이사 및 감사 보수		기타		합계	
2023	221	(31.9)	81	(11.7)	309	(44.7)	81	(11.7)	692	(100)
2022	251	(31.26)	114	(14.20)	342	(42.59)	96	(11.96)	803	(100)
2021	178	(32.42)	85	(15.48)	178	(32.42)	108	(19.67)	549	(100)
2020	245	(45.79)	37	(6.92)	155	(28.97)	98	(18.32)	535	(100)
2019	251	(40.16)	95	(15.20)	242	(38.72)	37	(5.92)	625	(100)
2018	226	(41.93)	47	(8.72)	230	(42.67)	36	(6.68)	539	(100)
2017	226	(60.59)	65	(17.43)	43	(11.53)	39	(10.46)	373	(100)
2016	203	(66.34)	58	(18.95)	18	(5.88)	27	(8.82)	306	(100)

자료: 2011~22년 국민연금기금 연차보고서, 2024년도 3월 말 국민연금기금 운용현황 보고서를 참고하여 작성.

이어지는 경우는 드물다. 국민연금이 상당수 대기업의 대주주이기는 하나, 개별 기업에 대한 지분율은 최대 10% 안팎으로 관리되고 있다.[18] 따라서 대기업들이 우호지분을 총동원할 경우, 국민연금의 반대의결로만으로는 이를 저지하기가 쉽지 않다. 2018년 이후 국민연금은 매년 500건 이상, 최대 803건의 반대의결을 하고 있지만, 실제 안건 부결은 매년 10건 정도에 불과하다. <표 11-5>는 국민연금의 반대의결이 실제 부결로 이어지는 경우를 보여주고 있다. 이상의 내용을 요약하면, 국민연금의 기업 의사결정 감시는 상당히 잘 작동하고 있으나, 실제 견제 기능은 아주 충분하다고 하기는 어렵다.[19]

국민연금 이외에도 다른 공적연금이나 행동주의 펀드들도 의결권 행사를 통해 기업의 의사결정을 감시할 수 있기는 하다. 다만, 국민연금의 기업 의사결정 견제 능력도 상당히 제한적인 상황에서, 다른 공적연금이 원활히 기업 감시 및 견제를 행사하고 있을 것으로 믿기는 어렵다.

---

18 과거 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 및 국민연금공단 내부 규정에 따라 국민연금은 개별 기업의 지분을 10%까지만 소유할 수 있었다. 해당 법률은 10% 이상 소유에 대해 5일 내 공시를 요구하였고, 국민연금공단은 내부 규정을 통해 10% 이상 소유를 금지하고 있었다. 그러나 2013년 법 개정으로 공시 시점 규정이 완화되면서, 현재는 10%를 조금 넘는 수준에서 지분을 보유하는 경우가 상당수 존재한다.

19 국민연금은 우려가 있는 안건에 대해, 반대 의사를 공개하기 전에 해당 기업에 그 우려를 먼저 전달한다. 서면 설명을 요구하기도 한다. 따라서 상당수의 안건, 특히 주주총회에서 부결될 가능성이 높은 안건은 주주총회 상정 전에 폐기되거나 조정될 가능성이 높다. 따라서 국민연금의 반대의결이 부결로 이어지는 경우가 드물다고 해서 국민연금의 규율 효과성이 매우 낮다고 섣불리 결론지을 수는 없다. 하지만 공개적으로 반대 의견을 개진하더라도 기업이 강행하여 부결시킬 수 있는 환경이라는 점은 효과성에 한계가 있음을 보여준다.

<표 11-5> 기금이 반대 의결권을 행사하고 부결된 사례

(단위: 건)

반대 행사 연도	이사 선임	감사 선임	정관 변경	기타	합계
2024(1~3월)	-	2	6	2	10
2023	2	2	4	4	12
2022	2	1	5	2	10
2021	4	3	3	0	10
2020	5	11	1	2	19
2019	6	9	4	2	21
2018	1	0	4	0	5
2017	0	2	3	2	7
2016	0	0	1	0	1

자료: 2020년도 2월 말, 2024년도 3월 말 국민연금기금 운용현황 보고서를 참고하여 작성.

행동주의 펀드들은 상당히 활발하게 의결권을 행사하고 있으며, 이를 언론 등을 통해 공론화하는 데도 적극적이다. 대표적인 행동주의 펀드인 Elliot은 삼성물산 사례, 현대자동차 사례 등에서 적극적으로 기업 의사결정에 관여하였으며, 자신들의 의견을 관철하기도 하였다. 일본에서는 행동주의 펀드의 경영 감시가 기업의 가치를 제고하였다는 주장도 있다(『매일경제』, 2024. 5. 6). 그러나 이들은 자신의 이해관계가 걸린 소수 사안에 대해서만 적극적인 감시를 수행하고 있고, 기업의 장기적인 가치 제고와는 무관하게 자신의 단기적 이익만을 대변하는 경우가 많다. 요컨대 선택적인 감시, 자신의 이해 관철이라는 측면 때문에 성실하고 신뢰할 수 있는 감시자·견제자로 기능하기에는 한계가 있다.

라. 유가증권시장

앞서 소액주주들이 대기업 경영 판단에 대한 자신들의 의사를 표현하는 수단 중 하나로 지분을 매각하고 이해관계를 청산하는 방법을 설명한 바 있다. 소액주주 하나하나의 지분 매각은 기업의 경영 판단에 대한 규율이 되기 어렵지만, 지분 매각이 합쳐지면 주가 하락을 발생시킬 수 있고, 주가 하락은 기업의 경영 판단에 대한 처벌로 작동할 수 있다. 상장기업이라면 주가는 경영자의 주요 관리 목표일 수밖에 없는데,[20]

20 전문 경영인에게는 주가가 주요 경영 목표임이 확실하나, 소유 경영자(owner-manager)는 주가 관리에 상대적으로 소홀할 수 있다.

주가 하락은 경영 실패 중 하나로 받아들여지기 때문이다.

따라서 대규모 기업집단의 경영자들이 주요한 의사결정을 수행하는 과정에서 이러한 유가증권시장의 견제 기능을 고려할 가능성이 크다. 그리고 이러한 고려하에서 사익편취행위는 상당 부분 자체 규율될 수 있다. 조성익・양용현(2016)은 유가증권시장의 감시・견제 기능이 상황에 따라 작동하기도 하고 그렇지 않기도 함을 설명하고 있다. 특히 기업의 불합리한 의사결정이 외부에 충분히 공개된 상황에서는 유가증권시장의 처벌 기능이 작동함을 보여준다.[21] 따라서 유가증권시장 규율의 효과성 제고를 위해서는, 공시제도 개선을 통해 필요한 정보가 정교하고 원활하게 유통되도록 하는 것이 중요하다.[22]

마. 경영권 시장

적대적 M&A가 활성화되어 있다면 사익편취행위에 대한 유가증권시장의 반응이 있을 때, 즉 주가 하락이 발생했을 때 경영권에 대한 공격이 일어날 수 있다. 그런데 우리나라에서는 적대적 M&A가 성사되기 어렵다. 실제 시도 사례 자체가 드문데, 이는 해외와 경영권 방어 관련 제도가 상당히 다르기 때문이라고 생각된다. 통상의 경영권 방어와는 다른 형태로 경영권 분쟁이 진행되므로, 적대적 M&A에 익숙한 외국계 펀드들이 우리나라 기업 M&A에 소극적인 측면이 있다. 대기업의 중소기업 M&A는 사회적・정치적 이유로 자제되는 경향이 있다. 무학의 대선주조 인수 시도 등 경쟁 기업을 인수하려는 소수 사례가 있으나, 이는 경쟁제한성 문제 때문에 공정위의 기업결합심사를 통과하여야 한다.

그렇다면 우리나라의 경영권 방어 제도는 해외 다른 나라와 어떻게 다를까? 일단 해외에서 통상 인정되는 경영권 방어 수단들은 국내에 도입되어 있지 않은 경우가 많다. 차등의결권[23]이나 독약증권(poison pill)처럼 해외에서 흔히 활용되는 경영권 방어 장치는 도입되어 있지 않다. 반면, 자사주 처분이나 우리 사주와 같은 해외에서

---

21 조성익・양용현(2016)은 대규모 기업집단의 의심스러운 의사결정이 적절히 공시된 경우, 유가증권시장이 확실히 반응함을 확인하고 있다. 반대로 실제 사익편취행위, 또는 의심되는 행위가 있었는데도 적절히 공시되지 않은 상황에서는 해당 행위에 연결되는 주가 하락이 발견되지 않았다.

22 우리나라 유가증권시장이 총수 일가의 사익편취행위에 다소 관대한 측면이 있는 점도 장기적으로는 개선하여야 할 부분이다. 사익편취행위에 대한 종합적인 규율 여건이 개선되는 과정에서 유가증권시장의 태도 변화가 일어날 것으로 기대된다.

23 벤처기업에 한해서는 2023년 말부터 차등의결권(복수의결권)이 허용되었다.

좀처럼 활용되지 않는 경영권 방어 수단이 존재한다. 특히 자사주 처분 및 백기사를 활용한 경영권 방어는 상당히 독특한 제도이다. 이것이 가능한 것은 상법이 자사주를 그 경제적 본질과 다르게 이해하고 있기 때문인데, 상법 규정 때문에 우리나라에서는 자사주를 소각하지 않고 보유하다가 재처분하는 경우가 많다.[24]

바. 소결

사익편취행위 규율과 관련하여, 이해관계자의 자율 규율은 아직 그 효과성 측면에서 한계가 있는 것으로 평가된다. 공정위를 제외한 다른 공적 기관의 사익편취행위 규율도 규제 목적이나 규율 방식과 관련하여 그 효과성이 높다고 보기는 어렵다. 현재로서는 공정위를 통한 사익편취행위 규율만이 일정 수준의 효과가 있다. <표 11-6>에 규율 주체별 규율 방식과 효과성을 정리해 두었다.

<표 11-6> 규율 주체별 사익편취행위 규율 방식과 효과성

규율 주체		규율 방식	효과성
공적 규율	공정위	사익편취행위 사후규제	상당 수준의 효과성을 달성하고 있으나, 사후규제 특성상 과거 사건만 규제하고 긴 시간이 필요
		출자규제	출자구조 간명화 목적은 일정 수준 달성하고 있으나, 애초 간접 규제로 직접 효과는 제한적
	국세청	내부거래 증여 의제	즉각적인 효과가 있으나 거래량 관리 등을 통한 규제 회피도 발생
	금융위	출자규제	금산분리 관리 및 금융건전성 확보가 목적으로 사익편취행위 규율 효과성은 제한적
	검찰	배임 기소	조사 및 기소 자체가 활발하지 않아 효과성이 크다고 보기는 어려움
		공정거래법 위반 기소	일정 수준 효과적이나 공정위 고발에 의존하는 한계
자율 규율	이사회	사외이사	사외이사의 감시·견제 기능은 상당히 제한적
	소액주주	손해배상 소송	집단소송 활용도가 떨어져 효과 제한적
	기관투자자	의견 개진, 반대의결	국민연금 등의 감시·견제 기능은 일정한 효과가 있다고 판단되나, 반대의결이 실제 부결로 이어지는 경우가 드물어 한계 존재
	유가증권 시장	매도로 인한 주가하락	공시 적절성에 효과성이 크게 영향 받으므로 공시제도 개선 필요
	경영권 시장	적대적 M&A 시도	시도 자체가 거의 없는 상황에서, 글로벌 스탠더드에 맞춰 경영권 방어 수단을 정비할 필요

24 자사주를 활용한 경영권 방어에 대한 자세한 설명은 조성익(2017)을 참고하라.

<표 11-6>에서 공정위의 공적 규율이 상대적으로 조금 더 효과적임을 확인할 수 있다. 그러나 장기적으로는 공적 개입보다 이해관계자의 자율 규율이 우선시되어야 하고, 이를 위해서는 공정위의 규제 방식에 대한 개선방안을 검토할 필요가 있다.

제2절 생산성 제고를 위한 사익편취행위 규율 전략

1. 사례별 사후규율을 통한 판단기준 규범화

사전적, 일반적 규제는 부작용이 클 수 있다. 이 경우 유사한 행위와 인접한 대상 전반에 대한 금지 조치가 이루어지는데, 경영 판단의 특성상 판단의 성격에 따라 그 효과와 부작용이 이질적일 가능성이 크다. 또한 같은 종류의 판단이라고 하더라도 그 판단이 이루어진 상황에 따라 효과와 부작용이 다를 것이다. 통상 사전규제는 광범위하게 만들어지므로 부작용이 크고, 이 부작용을 완화하기 위해 다수의 예외 조항이 만들어진다. 예외 조항이 만들어지고 집행되는 과정에서 다양한 집행상 애로가 생겨나고, 더 중요하게는 규제 자체의 정당성을 훼손하는 정도에 이르기도 한다.

따라서 경영 판단을 규율할 때는 사후적 조치가 부작용 가능성을 효과적으로 관리하는 데 도움이 된다. 사건별로 사후적 규제를 하는 방식으로 공적 규제를 가져가는 것의 장점은 시장을 통한 자율 규율 능력을 배양하는 측면에서도 나타난다. 장기적으로 기업의 경영 판단은 사적·자율적으로 규율되는 것이 바람직하다고 봤을 때, 시장의 이해관계자들이 어떤 경영 판단이 처벌되어야 하는 것이며 어떤 경영 판단이 용납되는 것인지 판단할 능력을 스스로 갖출 필요가 있다. 경영 판단에 대한 평가 능력이 사적 규율의 성패를 가르는 핵심 요소이다. 사례별 사후규율은 공적 개입을 통해 사건마다 바람직한 의사결정과 그렇지 않은 의사결정을 정리하기 때문에, 시장의 이해관계자들을 교육하는 효과가 있다. 장기적으로 공적 규율을 축소하고 자율 규율을 활성화하여야 한다는 점을 고려하면, 공적 규율은 사례별 사후규율 형태가 중심이 되는 것이 바람직하다. 앞 절에서 이해관계자를 통한 자율 규율 기제가 잘 작동한다고 보기는 어렵다는 것을 보았다. 현시점에서 사후적 공적 규율을 통한 자율 규율 역량 강화가 더 중요한 이유다.

사후적 공적 규율은 공정위와 검찰이 전담하고 있다. 배임 관련 검찰 기소 및 법원

판단이 제한적인 상황인바, 공정위의 부당지원행위 및 사익편취행위 규제와 공정위 고발에 따른 검찰의 공정거래법 위반 기소가 핵심적인 역할을 한다. 사후규율이라는 측면에서 그리고 구체적으로 사건을 파악하고 왜 문제가 되는지를 분명히 한다는 점에서, 이해관계자들의 사익편취 감시 및 견제 능력을 제고할 수 있는 좋은 수단이라고 생각된다. 또한 이해관계자를 통한 규율이 확대되면 사건화 범위를 축소하는 방식으로 공적 개입의 정도를 서서히 줄여 나갈 수 있다. 따라서 현재 기준 가장 적절한 공적 개입 방식이라고 볼 수 있다.

다만, 조치의 적시성 측면에서 문제가 있다. 사후규율은 정의상 사건이 발생한 이후에나 조치가 가능하다. 또한 사건이 인지된 후, 사건의 전모를 파악하고 위법성 여부를 판단하며 대법원의 최종 판단을 받기까지 매우 긴 시간이 소요된다. 형사벌의 경우 공정위의 고발 이후 검찰의 조사 및 기소, 법원 판단이라는 추가적인 시간 소요가 있다. 조치의 적시성을 확보하는 방안으로는 (i) 적절한 수준의 사전규제 조합과 (ii) 사건 처리 시간 단축 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 위법성 및 경제적 폐해의 정도가 크고 명백하면, 해당 행위에 대해서는 사전규제를 도입하는 것이다. 현재는 출자 관련 규제와 과세당국의 증여 의제 같은 것들이 있다. 다만, 경영 판단과 관련하여 사전규제가 갖는 근본적 한계들이 있으므로, 장기적으로 축소·폐지해 나가는 것이 바람직할 것이다. 출자 관련 규제들은 상법의 자본충실 원칙 조항으로 통합하여 간명하게 만드는 것을 생각할 수 있다. 증여 의제는 궁극적으로 사후적 사익편취행위 규제로 해결하는 방안이 바람직하다. 다만, 이러한 규제 축소·폐지는, 적어도 단기적으로는, 사건 처리 시간 단축을 전제로 한다. 사건 처리 시간 단축을 위해서는, (i) 행정, 사법 인력의 확대, (ii) 행정 조사 및 사법 판단 절차의 간소화가 필요하다. 현재 사익편취행위 규제를 공정위가 담당하다 보니 행정 및 사법 처리 절차가 경쟁법 위반 사건에 준하여 진행되는 경향이 있다. 경쟁법 집행은 효율성 및 소비자후생 판단과 관련한 쟁점이 많아 전통적으로 사건 처리 시간이 오래 걸리는 특징이 있다. 사익편취행위는 터널링의 수혜자가 명백히 존재하는 경우 경쟁법 사건과 비교해서 효율성 검토 및 비교형량 절차의 중요성이 훨씬 작을 것이다. 따라서 사익편취행위 규제에서는 사건 처리 절차 전 단계를 다시 뜯어 보고, 간략화할 수 있는 부분을 찾아낼 필요가 있다.

2. 자율 감시 기능 제고를 위한 제도 정비

앞 소절에서 대규모 기업집단의 경영 판단을 감시하고, 판단 내용을 평가하고, 규율하는 주체로 사외이사, 소액주주, 기관투자자, 유가증권시장, 경영권 시장을 적시한 바 있다. 규율 방식은 이사회 내 반대 의견 표시, 주주총회나 민사소송을 통한 견제, 주가 하락, 적대적 M&A 시도 등이었다.

이 경우에도 배임 및 횡령과 관련한 검찰 수사나 금융위, 공정위를 통한 공적 규제가 완전히 배제될 수는 없을 것이다. 그러나 장기적으로는 이상의 사적·자율적 규율이 대규모 기업집단 경영 판단 규율의 중심이 될 필요가 있다. 상황, 환경, 목적, 대상 등에 따라 긍정적 평가와 부정적 평가가 공존할 수 있는 경영 판단의 특성상, 사적·자율적 규율을 통한 규제가 태생적으로 경직적인 공적 규제보다 효율적이기 때문이다.

실제로도 공적 감시보다는 사회 분위기가 대규모 기업집단의 경영 판단에 더 큰 영향을 주는 것으로 보인다. 재벌에 대한 사회적 관심이 다소 줄어든 최근, 내부거래 비중이 상당히 늘어났고(2020년 11.4% → 2021년 11.6% → 2022년 12.2%), 상위 기업집단일수록, 총수 일가 지분이 높을수록 증가폭이 더 큰 현상이 발견된다(공정거래위원회 보도자료, 2023. 12. 11). 재벌에 대한 사회적 반감이 상당했던 2020년 이전 내부거래 비중이 꾸준히 감소해 왔던 것과 대조적이다. 2020년 이전부터 내부거래를 공적으로 규율하는 공정위의 제도는 큰 변화 없이 유지되는 상황에서 발생한 내부거래 변화임을 따로 기억해 둘 필요가 있다.

그런데 제1절에서 설명하였듯이 현시점에 자율 규율 기제가 잘 작동하고 있다고 보기는 어렵다. 따라서 여기서는 개별 규율 주체별로 규율의 효과성을 제고하기 위한 제도 개선 방향을 살펴본다.

(이사회) 감사위원의 경우, 단일주주의 의결권이 3%로 제한되어 소액주주를 대변하는 감사위원이 선임될 가능성이 있다. 실제 이렇게 선임된 감사위원이 활발하게 경영권 행사를 감시·견제한 사례도 보고되고 있다(한경ESG, 2024. 4. 5). 같은 맥락에서 소액주주의 이해를 대변할 수 있는 사외이사를 이사회에 진입시키기 위해 집중투표제 의무화가 논의되고 있다. 그런데 감사위원 선임 관련 의결권 제한이나 집중투표제 모두 1주 1표의 원칙을 훼손하는 문제가 있다.[25] 분명히 긍정적인 효과가 있는 제

25 사실 100% 지분을 갖지 않은 지배주주가 모든 이사를 선임하는 것도 1주 1표 원칙 훼손이라는 지적도 있다. 1주 1표의 원칙이라는 것도 생각하기에 따라서는 다양한 결론이 가능하다.

도이기는 하나, 소액주주의 이해가 과대 대표될 가능성도 있다는 의미이다. 물론 현재 지배주주의 이해가 과대 대표되는 상황이므로, 소액주주의 이해를 과대 대표되도록 하는 제도가 무조건 나쁘다는 것은 아니다. 다만, 의무화에는 신중할 필요가 있다. 이런 측면에서는 KT&G 사례처럼 자발적으로 집중투표제를 도입하는 것을 장려하는, 온건한 개입방식을 고려해 볼 만하다.

감사위원 선임 관련 의결권 규제나 집중투표제는 이사회에 독립적인 이사를 진입시키려는 시도이다. 반대로 사익편취가 우려되는 인사의 이사회 진입을 방지하는 방식의 규제도 가능하다. 국민연금은 특정한 유형의 범죄 사실이 있는 인사에 대해 이사 선임을 반대하는 규정을 가지고 있다. 국민연금의 규정을 다른 연기금이나 펀드들이 함께 채택하는 것을 고려해 볼 만하다. 실제 스튜어드십 코드 채택과 관련한 다양한 논의가 진행 중이다. 필요하다면 이사 선임과 관련한 경성의 법률 도입을 고려할 수 있다. 금융기관의 경우, 이사 자격과 관련한 경성 규정이 있다.

旣선임된 사외외사들의 독립성을 제고할 방안도 마련할 필요가 있다. 사외이사 재선임에 실패한 경우 실효성 있는 이의 신청 절차를 마련하도록 하는 것도 한 방법일 것이다.

현실적으로는 지배주주가 직접 경영하는 상황에서 사외이사의 독립성을 제고하고 독립적인 사외이사의 견제·감시 활동이 이사회에서 실효성을 갖게 하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 결국 지배주주 경영자의 사익편취행위에 대해 당사자를 직접 규율할 수 있어야, 사외이사의 독립성도 강화될 수 있을 것이다. 당사자 직접 규율에 대해서는 다음 소절에서 조금 더 상세하게 논의하기로 한다.

(소액주주) 제1절에서 집단소송제도의 실효성이 떨어지는 것을 확인한 바 있는데, 그 이유는 세 가지로 정리된다. 첫째는 청구원인이 지나치게 제한적이다. 둘째는 징벌적 손해배상과 연계되어 있지 않고 법원의 배상액 산정이 보수적이어서 소송의 기대 이익이 작다. 마지막으로는 소송 과정에서 원고에게 부과된 입증책임이 지나치게 무겁고 소송 기간이 너무 길다. 따라서 향후 청구원인을 확대하고, 징벌적 손해배상과 연계(또는 법원의 전향적 배상액 산정)하여 소송의 기대 이익을 제고할 필요가 있다. 또한 소액주주들이 법정에서 공평한 쟁송을 할 수 있도록 증거개시제도를 소송제기자 친화적으로 개편할 필요가 있다. 마지막으로 본안 소송 직행 패스트트랙 제도 도입 등을 통해 집단소송의 소송 기간을 단축할 필요가 있다.

(기관투자자) 국민연금의 반대의결 행사 현황을 보면, 기관투자자들이 훌륭한 감시

자로서 기능할 수 있을 것으로 판단된다. 국민연금 이외의 다른 기관투자자들의 감시자 역할을 제고하기 위해, 적극적인 스튜어드십 코드 도입을 유도하는 등의 노력이 필요하다.

다만, 앞 절의 논의는 견제자로서의 기능이 제한적임도 보여준다. 국민연금의 반대의결 중 실제 안건이 부결된 사례는 2%에도 미치지 못한다. 국민연금의 반대의결이 실제 안건 부결로 이어지려면, 국민연금의 반대의결 행사 내용이 소액주주들에게 사전에 충분히 유통될 필요가 있다. 반대 이유도 소상히 설명되어 소액주주들이 국민연금에 동조하도록 홍보할 필요가 있다. 또한 지배주주가 계열사 지분을 과도하게 동원하여 안건을 통과시키지 못하도록 가공의결권을 최대한 정리하도록 할 필요가 있다. 마지막으로 기관투자자들이 단순 투자 목적으로 지분을 매입하는 경우에도, 의결권 행사 제한 규정을 조정하여 합리적인 반대의결은 행사하도록 해줄 필요가 있다.

(유가증권시장) 조성익・양용현(2016)은 유가증권시장의 규율 효과성이 상당 부분 공시제도에 기대고 있음을 보였다. 따라서 현재보다 더 정보를 투명하고 원활하게 그리고 핵심적인 내용 위주로 전달할 수 있도록 공시제도를 개선할 필요가 있다. 금감원을 통한 일반 기업 공시와 기업집단 공시의 가장 큰 차이점은 계열사 간 (또는 계열사와 특수관계인 간) 자본 및 자원의 흐름을 포착하는 데 있다. 따라서 공시도 자본 및 자원의 흐름을 효과적으로 보여줄 수 있도록 개편할 필요가 있다. 현재 공시는 표와 숫자 위주인데, 흐름도와 출발지, 목적지 위주의 시각적 공시가 필요하다. 필요한 정보를 더 알기 쉽게 전달한다는 목표를 가지고 공시제도를 개편해야 하나, 이 과정에서 기업 부담이 더 늘어날 가능성이 있다. 따라서 공정위 등 공시를 관리하는 기관에서 데이터를 가공하고 전달하는 역량을 배양해 기업 부담이 과도하게 가중되지 않도록 해줄 필요가 있다.

(경영권 시장) 경영권 시장의 사익편취 규율 강화를 위해서는, 실질적 의미의 적대적 M&A가 시도될 수 있는 환경이 만들어질 필요가 있다. 우선 글로벌 스탠더드라고 할 수 없는 자사주를 활용한 경영권 방어는 장기적으로 제거할 필요가 있다. 자사주를 실질 가치가 있는 자본으로 인식하는 현행 상법 규정 자체가 경제적 실질과는 차이가 있으므로, 현행 제도는 개선 필요성이 크다고 하겠다. 다만, 자사주 처분을 제외하면 적극적인 경영권 방어 수단이 없는 점을 고려하여, 독약증권 도입을 고려해 볼 만하다. 특히 사후 작동식 독약증권은 과도하게 경영권을 보호하지 않으면서도, 법원 심판을 통해 비효율적이고 무리한 경영권 방어는 금지할 수 있다. 중장기적 안목으로

독약증권을 어떻게 도입할지, 법원의 독약 증권 심사 절차는 어떻게 구비할지, 법원 및 행정청의 역량은 어떻게 확보할지에 관한 연구가 필요하다.

3. 기업과 자연인 분리 규율을 통한 기업 가치 제고

누차 설명했듯이 현재 대규모 기업집단 정책에서 가장 중요하게 고려하는 것은 총수 일가의 사익편취행위이다. 회사의 자원이 부당하게 총수와 특수관계인에게 흘러가는 것을 막고자 하는 것인데, 굳이 구별하자면 회사도 피해자라고 할 수 있다. 회사의 자원이 착취되는 것이기 때문이다. 그런데 현행 규제체계는 규제의 실효성 확보 차원에서 규제 대상을 기업으로 하고 있다. 법리상 부당지원행위는 주 처벌 대상이 지원객체가 아닌 지원주체이다. 사익편취행위 조항 도입으로 수혜자 처벌이 강화되기는 하였으나, 현행 공정위의 사익편취행위 규제는 자연인보다는 기업에 더 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다. 공시 의무는 원칙적으로 기업이 진다. 다만, 자료제출 의무나 의도적인 허위 공시 등과 고발 조항 등 자연인과 관련된 규제가 있기는 하다. 그러나 실무적으로는 기업이 다양한 공시 의무를 대행하는 상황이다.

향후 자연인의 잘못을 기업에 묻지 않도록 하는 규제 정비가 필요하다. 명백한 사익편취행위의 경우, 지원주체보다 지원객체에 더 무거운 책임을 물을 필요가 있다. 이를 위해서는 현행 제도를 큰 폭으로 손볼 필요가 있다. 법원의 태도를 자연인 처벌에 훨씬 엄격하도록 전향하기 위해서는 입법을 통한 제도 개선이 필요할 수 있다. 또한 기업에 책임을 묻거나 의무를 지우는 규제들은 전향적으로 정비할 필요가 있다. 이를 위해서는 다양한 수준에서 기업과 자연인을 구별하는 방안을 강구하여야 한다. 법률이나 시행령뿐만 아니라, 아주 구체적인 시행규칙, 규정 등에서도 기업과 자연인을 분명히 구별할 필요가 있다. 사실 세부 규정으로 갈수록 그 내용이 구체적이기 때문에, 자연인의 의무를 기업이 대리하도록 하는 경향이 있다. 이러는 편이 실제 규제 집행이 수월하기 때문이다. 그러나 장기적 관점에서 자연인의 잘못을 기업이 대리하는 일이 없도록 세부 규정부터 손볼 필요가 있다.

다만, 기업과 자연인을 구별하지 않는 것이 반드시 규제 당국만의 문제가 아니라는 점은 특기해 둘 필요가 있다. 현재는 기업이 오히려 총수와 기업의 문제를 구별하지 않고, 총수나 총수 일가의 불편을 기업의 애로로 표현하는 경우가 있다. 총수와 기업이 구별될 수 있도록 하는 제도 정비와 함께 사회적 분위기 형성이나 홍보활동도 중

요할 것이다.

사익편취가 개재되지 않은 부당지원행위는 장기적으로 경쟁법을 통해 집행될 수 있도록 제도를 정비해 두어야 한다. 사익편취가 개재되지 않은 부당지원행위는 피지원 회사의 경쟁력을 불공정하게 강화시킬 수 있다. 실제 대법원도 완전자회사에 대한 부당지원행위에서는 피지원 회사가 속한 시장의 경쟁상황을 꼼꼼히 살피고 있다. 다만, 현재는 시장지배적지위 남용행위에 대해 시장지배적지위 보유 여부를 중심으로 규율이 부과되므로, 사익편취가 개재되지 않은 부당지원행위를 경쟁법으로 집행하고 그 과정에서 규율 공백이 발생하지 않도록 하기 위해서는 경쟁법 집행체계 측면의 면밀한 사전 준비가 필요할 것이다.

4. 현안 쟁점 논의 1: 동일인 제도

최근 대규모 기업집단 규제 가운데 가장 많은 논란이 야기되는 것은 동일인 제도이다. 공정거래법상 대규모 기업집단으로 지정되면 동일인이 확정되어야 한다. 기업집단의 범위가 동일인을 중심으로 출자 관계에 따라 정해지기 때문에, 동일인은 소위 기업집단의 기준점 역할을 하게 된다. 동일인은 자연인이 될 수도 있고 법인이 될 수도 있다. 대부분은 총수 일가 중 기업집단 전체 경영에 영향력을 가장 크게 행사하는 대표자가 동일인이 된다.

동일인 지정이 기업집단의 범위를 정하는 기준점 역할에 머문다면 사실 논란이 발생할 이유는 없다. 중요한 점은 동일인의 친인척을 중심으로 특수관계인을 지정하고, 이들이 공정거래법 제47조의 사익편취행위 대상에 포함된다는 점이다. 그 밖에 특수관계인에게는 공시 의무 등 다양한 의무가 부과된다. 따라서 현재 재계 일각에서 요구하는 동일인 제도 폐지는 사실 특수관계인 관련 규제를 제거하자는 것으로 이해되어야 한다.

문제의 핵심은 동일인 제도가 폐지되면 사익편취행위 규율이 얼마나 어려워질 것인지에 있다. 만약 특수관계인에 대한 사익편취행위 규율 및 공시 의무가 해제되고, 그 결과 대규모 기업집단의 사익편취행위 규제가 형해화된다면, 현시점에서 동일인 제도를 폐지하기는 어렵다. 만약 동일인 제도를 폐지하더라도 대규모 기업집단에 대한 사익편취행위 규율의 실효성이 충분히 확보된다면, 각종 의무를 생산하는 동일인 제도의 개정이나 폐지를 고려할 수 있을 것이다.

<Box 10-1> 공정거래법상 사익편취행위 금지 조항

제47조(특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등 금지)
① 공시대상기업집단(동일인이 자연인인 기업집단으로 한정한다)에 속하는 국내 회사는 특수관계인(동일인 및 그 친족으로 한정한다. 이하 이 조에서 같다), 동일인이 단독으로 또는 다른 특수관계인과 합하여 발행주식총수의 100분의 20 이상의 주식을 소유한 국내 계열회사 또는 그 계열회사가 단독으로 발행주식총수의 100분의 50을 초과하는 주식을 소유한 국내 계열회사와 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 통하여 특수관계인에게 부당한 이익을 귀속시키는 행위를 하여서는 아니 된다. 이 경우 다음 각 호에 해당하는 행위의 유형 및 기준은 대통령령으로 정한다.

앞서 공정위의 사익편취행위 규제를 설명하면서, 사익편취행위 금지 조항(공정거래법 제47조)이 도입된 경위가 수혜자 처벌을 위한 입증 요건 완화라고 설명한 바 있다. 그리고 이 조항은 동일인 제도에 크게 의존하고 있다.

<Box 10-1>은 위법성 입증 요건 완화가 오로지 동일인과 특수관계인에 한정된 것임을 보여준다. 만약 동일인 제도가 없어지거나 동일인이 법인으로 지정된다면, 현재의 법 집행 제도하에서는 수혜자 처벌이 매우 어려워질 가능성이 크다. 따라서 사익편취행위의 수혜자 처벌과 관련한 다른 실효성 있는 제도가 도입되기 전까지는, 동일인 제도 없이 사익편취행위 규제의 실효성 확보가 어려울 것으로 판단된다.

5. 현안 쟁점 논의 2: 완전자회사 부당지원행위

완전자회사에 대한 지원행위는 회사 내 특정 사업부에 자원을 몰아주는 것과 경제적 본질 측면에서 다르지 않다. 그런데 법적으로는 사내 사업부와 달리 별개의 독립된 법인이므로 부당지원행위가 성립할 수 있다는 것이 확립된 판례이다.

부당지원행위는 통상 사익편취행위(tunnelling)와 후원행위(propping)로 구분된다. 물론 대부분의 부당지원행위는 두 가지 성격을 모두 갖는 경우가 많다. 사익편취행위는 특정인, 대개 총수 또는 특수관계인이 회사의 자원을 사적으로 편취하는 것이다. 사익편취행위의 핵심은 지원행위의 수혜를 받는 자연인이 존재하는 데 있다. 반면, 후원행위는 피지원 회사가 지원의 효과를 온전히 누리게 된다. 피지원 회사는 자금이

나 노동력, 자원 등의 지원을 확보하여 경쟁 기업에 대한 인위적 경쟁력을 확보할 수 있다. 또는 퇴출되었어야 할 상황을 타개하고 시장에 존속할 수 있다. 비효율적인 기업이 살아남거나 경쟁이 왜곡되는 상황이므로, 온전한 시장 효율성을 기대하기 어렵고 사중손실 등에 의해 사회후생이 감소된다. 경쟁 기업이 중소기업인 경우 이러한 후원 행위의 비효율이 가중될 수 있는데, 사회후생 손실에 더하여 중소기업의 사업상 곤란까지 발생하여 사회적 부담이 더 커지게 된다.

완전자회사의 경우에는 모기업이 100% 소유하는 기업이므로, 자연인 지분 소유자가 없어 사익편취행위가 발생하기 어렵다. 하지만 현실적으로는 자회사 경영권을 총수나 특수관계인이 행사하면서 사적인 이득을 취할 가능성이 있다. 이 경우 퇴출될 자회사를 존속시키거나 자회사의 위상을 키워 사적인 이득을 극대화하는 것을 염두에 둔 부당지원행위가 가능하다. 사익편취의 가능성이 있다면 완전자회사에 대한 부당지원행위를 규율 대상에서 완전히 제외하기는 어렵다.[26]

사익편취행위가 개재되지 않은 완전자회사에 대한 부당지원행위는 어떻게 해야 할까? 서두에 언급했듯이 경제적 본질이라는 측면에서 완전자회사에 대한 부당지원은 애초에 성립하기 어렵다. 경제적 본질에서 완전자회사에 대한 지원은 '나 자신에게 행하는 지원'이고 이는 원칙적으로 부당하기 어렵다. 하지만 법원에서는 완전자회사에 대한 부당지원행위를 온전히 인정하고 있다. 완전자회사도 일단 독립된 법인격을 갖기 때문이다. 대신 판례는 (i) 완전자회사가 속한 시장에서 경쟁이 훼손되는 정황이 있거나, (ii) 해당 시장의 중소기업들이 부당하게 손해를 감수해야 하거나, (iii) 퇴출되었어야 할 기업이 존속하는 경우를 주로 부당지원행위로 인정하고 있다.[27]

대법원 판례는 완전자회사에 대한 (후원 성격) 부당지원행위의 부당성 근거를 (다소 범위를 넓힌) 경쟁제한성에서 찾는 것으로 보인다. 위 세 가지 사안 모두 어떤 식으로든 완전자회사가 속한 시장에서 경쟁이 왜곡되는 상황이기 때문이다. 그렇다면 완전자회사에 대한 부당지원행위는 부당지원이 아닌 모기업이 자회사가 속한 시장으로 시장력을 전이하는 경쟁제한행위로 보고 규율할 필요가 있다. 다만, 현재의 경쟁법 집행방식은 이 경우 모기업의 시장지배적지위를 전제하는 데 반해, 부당지원행위 규율에서는 좀 더 폭넓게 모기업을 제재할 수 있다. 따라서 제도 보완 없이 완전자회

---

26 경영권을 확보한 자연인이 사익을 편취한 경우이므로, 모회사에서 배임이 발생했거나 자회사에서 횡령이 일어난 상황으로도 볼 수 있다. 검찰의 배임 및 횡령에 대한 법 집행이 활발하다면 터널링 규율 목적의 완전자회사 부당지원행위 규제는 불필요할 수 있다.

27 완전자회사 부당지원행위의 부당성과 관련해서는 이황(2021)과 김우진 외(2024)를 참고하라.

사에 대한 부당지원 규율을 부당지원행위 규율에서 경쟁법 규율로 전환하면 규율 공백이 일부 발생할 가능성이 있다. 따라서 완전자회사에 대한 부당지원행위 규제 개선과 관련해서는 시장지배적지위 남용행위 규제 정비가 동반될 필요가 있다. 또한 실무적으로는 후원 성격 부당지원행위 조사·심사 과정에서 경쟁제한성을 적극적으로 살펴 미래의 규제 정비를 준비하여야 한다.

제3절 맺음말

대규모 기업집단 소속 기업들이 우리 경제에서 차지하는 비중이 막대한 만큼, 생산성을 제고하고 혁신을 추구하는 데에도 대기업의 역할이 막중하다. 본 장에서는 대기업 자원이 누수되지 않고 온전히 혁신활동에 활용될 수 있도록 하려면, 그리고 기업의 평판을 유지하여 해당 기업과 우리 경제의 자본 모집 능력을 제고하고 국제적 혁신 협력에 합류할 수 있도록 하려면 향후 어떻게 사익편취행위를 규율하여야 하는지 논의하였다.

회사의 자원을 총수와 그 일가가 편취하는 사익편취행위도 외형상으로는 기업의 경영 판단 형태로 일어난다. 자본주의 시장경제의 효율성을 극대화하기 위하여 기업의 경영 판단은 그 자체로 최대한 존중받아야 하며, 일부 사익편취행위가 개재되더라도 혁신활동이나 효율성 증진 효과가 동반될 수 있다. 기업의 경영 판단을 존중한다는 의미에서, 사익편취행위는 원칙적으로 공적 개입보다는 기업 내외의 이해관계자들에 의해 자율적으로 규율되는 것이 바람직하다.

제1절에서는 다양한 규율 주체의 사익편취행위 규율 방식과 효과성을 살펴보았다. 사외이사, 소액주주, 기관투자자, 유가증권시장, M&A 시장 등을 통한 사익편취행위 규율은 현시점에 충분히 효과적이지 못함을 확인하였다. 반면, 공정위를 중심으로 한 공적 규율은 중장기적 관점에서 개선하여야 할 부분이 많으나, 현시점에 그나마 유효한 규율 압력을 행사하고 있음을 확인하였다.

공적 규율은 장기적으로 이해관계자에 의한 자율 규율로 대체되어야 한다. 그러기 위해서는 점진적으로 개입 정도를 줄여 나갈 수 있는 방식으로 공적 규제가 설계·운영되어야 한다. 그 방식은 첫째, 자연인과 기업을 구별하여 규율하는 체계여야 한다. 사익편취행위는 총수 일가 등 자연인에게 책임을 물어야 하는데, 현행 제도하에

서는 기업에 대신 책임을 묻는 경우가 왕왕 존재한다. 둘째, 사익편취행위 규제는 사후규제를 중심으로 운영되어야 한다. 사후규제는 향후 이해관계자들의 자율 규율이 성숙되어 가는 상황을 보면서 개입 정도를 축소하기가 용이하다. 또한 사후규제는 본질상 사건의 내용을 파악하고 위법한 이유를 판단하는 방식으로 이루어진다. 따라서 이해관계자들의 감시·견제 역량을 교육하는 자료로 활용될 수 있다. 당연히 공적 규율의 정비와 동시에 자율 규율 기능이 제고되도록 제도를 정비하는 작업도 동반되어야 한다. 공시제도 개선이나 이사회 독립성 제고, 집단소송제도 정비 등 다양한 분야에서 제도 정비가 필요하다.

참고문헌

강윤식・국찬표, 「사외이사와 기업가치: 사외이사 독립성의 중요성」, 『기업지배구조리뷰』, 제65호, 2012, pp.3~37.

공정거래위원회, 「2023년 공시대상기업집단 내부거래 현황 정보 분석・공개」, 공정거래위원회 보도자료, 2023. 12. 11.

_____, 「2023년 공정거래법상 지주회사 현황 분석・공개」, 공정거래위원회 보도자료, 2023. 12. 15.

_____, 「2024년 상반기 공정위 승소율 90.7%」, 공정거래위원회 보도참고자료, 2024. 7. 18.

국민연금기금운용본부, 『국민연금기금 연차보고서』, 2011~22.

_____, 『국민연금기금 운용현황보고서』, 2020. 2; 2024. 3.

김우진・임지은・정준혁, 「완전자회사와의 내부거래 규제 실효성 분석」, 『법경제학연구』, 제21권 제1호, 2024, pp.1〜24.

『뉴스핌』, 「'골목상권 침해' 대기업 잇따라 사업 철수… 사회전반 확산되나」, 2012. 1. 26 (https://www.newspim.com/news/view/20120126000495, 접속일: 2024. 5. 28).

『매일경제』, 「日 밸류업 이끈 글로벌 행동주의펀드 "다음 타깃은 한국"」, 2024. 5. 6 (https://www.mk.co.kr/news/stock/11008289, 접속일: 2024. 5. 31).

『연합뉴스』, 「"순환출자 역사 속으로…" 롯데 9만5천개, 삼성 2천500개 해소」, 2018. 4. 24 (https://www.yna.co.kr/view/AKR20180424069900002, 접속일: 2024. 8. 2).

이화령, 「성과가 저조한 CEO의 연임이 담합에 주는 함의 — 이사회 독립성 제고를 통한 경영자 견제와 담합 억제」, KDI FOCUS 제77호, 2016.

이황, 「완전자회사 부당지원행위와 경제적 동일체 — 대법원 SPP조선 판결을 참고하여 —」, 『서울대학교 법학』, 제62권 제3호, 2021, pp.259~302.

조덕상, 『우리 경제의 역동성: 기업집단으로의 경제력 집중을 중심으로』, 정책연구시리즈 2017-14, 한국개발연구원, 2017.

조성익, 「자기주식 처분과 경영권 방어」, KDI FOCUS 제82호, 2017.

조성익・양용현, 『계열기업 간 출자에 있어 새로운 규율방안에 관한 연구』, 연구보고서 2016-05, 한국개발연구원, 2016.

조성익・이화령・이창민, 「시장집중・일반집중・소유집중의 연관관계」, 조성익 편, 『환경변화에 부응한 공정거래법제 개편방안 모색』의 제3장, 경제・인문사회연구회 협동연구총서 19-12-01, 경제・인문사회연구회, 2019.

최한수・이창민・석우남, 「사외이사의 실질적 독립성과 기업가치」, 『사회과학연구』, 제43권 제1호, 2017, pp.41〜57.

『한경ESG』, 「올해도 소액주주 이사회 입성 막는 '꼼수' 기승」, 2024. 4. 5.

한국개발연구원, 『시장구조조사』, 용역보고서, 2021; 2022; 2023.
CEO스코어, 「'억대 연봉' 받는 대기업 5곳 사외이사들, 이사회 안건 '100%' 찬성」, CEO스코어 보도자료, 2024. 3. 13.

부 록

1. 대규모 기업집단이 우리 경제에서 차지하는 비중

대규모 기업집단이 우리 경제에서 차지하는 비중은 매우 크다.[28] <부표 11-1>은 자산총액이 5조원 이상인 공시대상기업집단 소속 기업들의 출하액이 광업·제조업 부문 전체 출하액의 48.8%에 달한다는 것을 보여주고 있다. 그리고 의미 있는 정도는 아니지만, 그 비중이 약간 증가하고 있다는 것도 보여준다.

<부표 11-1> 광업 및 제조업에서 대규모 기업집단이 차지하는 비중

(단위: 조원, 천명, %)

항목	연도	광업·제조업 전체		대규모 기업집단			대규모 기업집단 이외	
		금액	증가율	금액	증가율	비중	금액	증가율
출하액	2017	1,515		711		46.9	773	
	2018	1,567	3.4	752	5.9	48.0	804	4.0
	2019	1,545	-1.4	740	-1.7	47.9	812	1.0
	2020	1,507	-2.4	692	-6.4	45.9	806	-0.7
	2021	1,769	17.4	862	24.6	48.8	815	1.2
부가가치액	2017	546		249		45.7	287	
	2018	568	4.0	266	6.6	46.8	296	3.3
	2019	559	-1.5	258	-2.7	46.2	300	1.4
	2020	557	-0.5	245	-5.3	44.0	300	-0.2
	2021	644	15.6	307	25.5	47.7	312	4.1
종사자수	2017	2,966		550		18.5	2,432	
	2018	2,968	0.0	550	0.1	18.5	2,415	-0.7
	2019	2,940	-0.9	563	2.2	19.1	2,413	-0.1
	2020	2,922	-0.6	548	-2.7	18.7	2,376	-1.5
	2021	2,949	0.9	577	5.4	19.6	2,374	-0.1

자료: 한국개발연구원(2023)에서 인용.

28 대규모 기업집단이 우리 경제에서 차지하는 비중에 대해서는, 조성익 외(2019)와 한국개발연구원의 각 년도 시장구조조사에서 더 자세한 논의를 확인할 수 있다.

<부표 11-2> 상위 5대 및 6대 이하 대규모 기업집단의 광업 및 제조업 내 비중

(단위: %)

	출하액		부가가치액		종사자 수	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
상위 5대	29.5	30.2	31.7	34.0	11.8	12.2
상위 6대 이하[1)]	16.4	18.5	12.2	13.7	7.0	7.4

주: 1) 2020년은 상위 6~71대, 2021년은 상위 6~76대 대규모 기업집단의 비중을 의미.
자료: 한국개발연구원(2023)에서 인용.

한편, 대규모 기업집단 중에서도 상위 대규모 기업집단의 비중은 따로 언급해 둘 필요가 있다(부표 11-2). 71개에서 76개에 달하는 대규모 기업집단 중 상위 5대 기업집단이 차지하는 비중은 출하액 기준 61.9%(=30.2/48.8), 부가가치액 기준 71.3%(=34.0/47.7)에 달한다. 그리고 소폭이지만 상위 5대 기업집단의 비중은 더욱 커지고 있다.

2. 대규모 기업집단 규율 목적

대규모 기업집단의 경영 판단에 관한 규율은 1980년대부터 본격적으로 이루어져 왔는데, 매 시기 그 목적이 같았던 것은 아니다. 1980년대 이후 현재까지 대규모 기업집단 규율의 목적을 살펴보면, 그간 대규모 기업집단이 발생시킨 경제적 폐해가 무엇이었는지, 시기별로는 어떤 문제가 중요했는지 이해할 수 있다. 과거의 문제들은 구체적인 행위 양태만 달리하여 향후 다시 나타날 가능성이 있다. 따라서 대규모 기업집단 규율 목적을 연대기적으로 알아 두면, 대기업 경영 판단이 초래하는 경제적 폐해의 본질과 대응 방향을 파악하는 데 큰 도움이 된다.

공정위의 정책목표는 매 시기 대규모 기업집단에 대한 우리 사회의 관심이 어디에 있는지를 반영하기 때문에, 공적 규율과 자율 규율을 막론하고 대규모 기업집단 규율의 방향을 이해하는 데 매우 중요하다. 사실 40년 이상 집행되어 온 공정위의 대규모 기업집단 규율 목적이 한두 가지라고 말하기는 어렵다. 다만, 큰 틀에서 보면 대규모 기업집단 규율의 주목적을 '과도한 사업다각화 제한'과 '사익편취행위 규율' 두 가지로 정리할 수 있다.

(과도한 사업다각화 제한) 과거 공정위의 대규모 기업집단 규율은 사업 범위의 과도한 확장을 억제하는 데 그 목표를 두었다. 대규모 기업집단의 사업다각화로 인해

특정 계열사의 부실이 다른 계열사로 전염되면서 기업집단 전체의 부실을 야기하고, 우리 경제 전체의 위험을 초래하는 상황으로 이어질 수 있기 때문이다.[29]

대규모 기업집단 규율이 본격적으로 도입된 것은 1980년대부터지만, 대규모 기업집단의 사업다각화 문제가 실질적으로 대두된 것은 1997년 외환위기 시기부터이다. 외환위기의 중요한 원인 중 하나로 대규모 기업집단 내 부실이 다른 소속 기업으로 전이되고, 차례로 경제 전반에 위험이 전염되었던 과정이 지목된 바 있다. 외환위기 이후 상당 기간 정부의 대규모 기업집단 규율은 소위 문어발식 확장을 억제하는 것을 핵심 목표로 하였다. 외환위기 직후에는 기업집단 간 사업체를 주고받는 구조조정(빅딜)을 통한 전문화가 추진되었다. 빅딜에 대한 사후평가는 다양하지만, 해당 정책이 대규모 기업집단의 사업다각화 정도를 낮추는 역할을 하였음은 분명하다.

그 이후에는 간접적인 방식으로 문어발식 확장을 제어하였는데, 확장의 주요 수단인 채무보증과 계열사 간 출자를 관리하는 방식으로 과도한 사업다각화를 제한하였다. 계열사 간 채무보증은 특정 계열사의 부실을 기업집단 전반으로 파급시키는 핵심 경로였기 때문에 엄격하게 관리되었다. 계열사 간 출자는 (i) 계열사들의 자금을 모아 새로운 분야로 진출하는 주요 수단이면서, (ii) 복잡한 지분 관계 형성을 통해 문어발식 확장에 대한 외부 감시를 어렵게 하는 역할을 하였다. 또한 (iii) 소수 지분으로 기업집단 전체를 지배하여 소유-지배의 괴리를 야기 또는 가능케 하는 수단으로 활용되었다. 이러한 계열사 간 출자를 관리하기 위해 가공자본을 만들어 내는 상호출자가 원래부터 금지되어 있었고, 1999년에 출자총액제한제도가 재도입되었다가 2009년에 폐지되었으며, 2014년부터는 (신규) 순환출자가 금지되었다. 한편, 지주회사로의 전환도 강력히 유도되었다. 지주회사 체제는 계열사 간 출자 관계를 간명하게 만들어 신규 진출 사업이 명확히 드러나고 외부 감시나 규제 실효성도 제고된다.

복잡한 출자구조를 간명하게 만드는 작업은 대규모 기업집단의 사업다각화를 일정

---

29 통상 대규모 기업집단의 문어발식 확장의 문제를 부실의 전염과 경제 전반의 위기 초래로 보고 있지만, 비효율적인 자원 활용이 문제로 지적되기도 한다. 조덕상(2017)은 우리 대규모 기업집단들이 적정 수준 이상으로 자본을 활용하고 있고, 이는 우리 경제 전체의 자본 배치 효율성을 저하한다고 주장한다. 계열사들의 지원을 등에 업고 무리한 투자를 진행하는 것도 과도한 사업다각화의 폐해 중 하나로 지적된다. 과도한 위험 감수는 시장경쟁을 훼손하기도 한다. 과도한 위험 감수가 가능한 이유는 계열사 지원을 통해 경영 판단 실패에도 불구하고 시장 퇴출을 피할 수 있기 때문이다. 명백히 시장경쟁이 왜곡되는 상황이고, 건전한 시장경쟁을 효율성의 원천으로 하는 자본주의 시장 기제가 실패한 상황이다. 조덕상(2017)의 지적이나 과도한 위험 감수는 대규모 기업집단 차원의 효율성과 우리 경제 전체의 효율성 사이에 괴리가 있음을 전제로 한다. 요컨대 대규모 기업집단 차원에서는 효율적 의사결정이더라도 경제 전반에는 효율적이지 않은 조율 실패의 문제(coordination failure)가 발생할 수 있다는 의미이다.

수준 저지할 수 있는데, (i) 외환위기 이후 채무보증이 어려워진 상황에서 신규 사업 진출을 위한 계열사 자금 동원이 어려워지고, (ii) 출자 상황에 대한 외부 감시가 쉬워지기 때문이다. 실제 외부 감시가 성공적으로 수행되면 대규모 기업집단의 사업다각화가 여론 등에 의해 저지되는 경우가 다수 존재했다. 2010년대 초중반에는 소위 대규모 기업집단의 골목상권 침해 논란이 있었는데, 논란이 확대되면서 상당수의 대규모 기업집단이 소규모 사업 분야에서 철수한 바 있다(『뉴스핌』, 2012. 1. 26).

한편, 대규모 기업집단 공시 항목도 시간이 지나면서 보다 세밀하게 정리되었는데, 계열사 간 출자는 가장 중요한 공시 항목 중 하나이다. 공시 의무 부과는 외부 감시를 쉽게 만든다.

(총수 일가의 사익편취행위 규율) 과거 대규모 기업집단 제도의 정책목표가 문어발식 확장의 제어였다면, 최근의 목표는 총수 일가의 사익편취행위 규율이라고 할 수 있다. 본문에서 보았듯이 현재 대규모 기업집단의 사업다각화에 관한 우려는 일정 부분 해소된 상황이다.[30] 반면, 사익편취 문제는 현재 진행형이다. 사익편취행위의 본질은 기업의 자원을 바탕으로 총수 일가 또는 관계자의 사적 자금을 형성하는 데 있다. 그리고 이렇게 형성된 사적 자금은 상당 부분 지분 증여나 상속 과정에서 사용된다. 따라서 대규모 기업집단의 승계 과정에서 사익편취행위는 빈번하게, 반복적으로 발생할 가능성이 높다. 또한 사익편취행위는 승계 과정에서 배제된 일가 구성원에게 자금을 만들어 주는 용도로도 활용된다. 요컨대 현재의 총수 일가가 대규모 기업집단을 지배하고 직접 경영을 통제하는 구조가 지속되는 한, 사익편취행위는 앞으로도 계속될 가능성이 높다.

현재 공정위의 대규모 기업집단 규제는 부당지원행위 규율을 중심으로 이루어지고 있다. 부당지원행위 자체는 반드시 사익편취행위를 겨냥한다고 할 수 없지만,[31] 부당지원행위 상당수가 사익편취행위와 직접 연결된다. 그렇지 않은 경우에도 간접적으로 사익편취행위로 연결되는 경우가 많은바, 부당지원행위 규율을 통해 사익편취 가능성을 간접적으로 제어할 수도 있다. 공정위의 대규모 기업집단 관련 정책목표가 사익편취행위로 전환된 시점은 2014년 舊공정거래법 제23조의2 조항(사익편취 금지 조

---

30 물론 2016년의 삼성전자 위기나 최근(2024년) 태영건설 사태 등, 현재도 특정 계열사의 부실이 기업집단 전반으로 번지는 현상에 대한 우려는 여전히 존재한다.

31 누군가가 누군가를 지원하는 과정에서 공정거래법상 위법성이 포착되면 부당지원행위로 의율된다. 따라서 사익편취가 직접 개재되지 않는 부당지원행위도 존재한다. 본문에서 논의하였던 완전자회사(모회사가 100% 지분을 가지고 있는 회사)에 대한 부당지원행위가 대표적이다.

항)이 신설된 시기라고 생각된다. 물론 이 조항이 신설된 이유가 사익편취행위에 대한 우려이므로, 해당 조항 신설 이전부터 사익편취행위에 대한 주목도가 높아진 상태이기는 하였다. 부당지원행위에 대한 규율이 적극적으로 이루어지기 시작한 것은 해당 조항에 대한 법률적 해석이 어느 정도 진전되고 공정위에 기업집단국이 만들어진 2017년부터라고 판단된다.

사익편취행위는 부당한 방식으로 기업의 자원을 갈취하므로, 기업의 사업역량에 부정적인 영향을 미친다. 따라서 이를 규율하는 것은 부당한 수익을 획득한 주체를 처벌하는 동시에 회사의 자원을 보호한다. 거시적·장기적 안목에서는 우리 기업들의 평판을 유지하고 자본시장의 저평가를 막을 수 있다. 사익편취행위 규율은 직접적으로 혁신 자원을 보존하지만, 간접적·궁극적으로는 혁신 유인 및 역량 훼손을 방지하면서 국가적 생산성 향상에 중대한 역할을 할 수 있다.

제12장

기업 간 협상력 격차 완화와 거래의 공정성 제고

이 진 국 (한국개발연구원)

제1절 기업 간 거래와 생산성

기업 간 거래(Business to Business: B2B)는 기업이 제품 또는 서비스를 생산하거나 판매하는 과정에서 외부 기업과 다양한 형태로 맺는 거래 관계를 의미한다. 하나의 기업이 원재료를 가공하고 부품을 생산하며 완성품 조립까지 감당하기는 매우 어려울 뿐만 아니라 비효율적일 수 있으므로 일부 생산 과정을 타 기업에 위탁하는 '하도급 거래'가 왕성하게 생겨난다. 또한 제조기업이 타 기업이나 소비자에게 완성품을 전달할 때 도·소매업체의 유통 서비스를 활용하는 '유통 및 대리점 거래'도 활성화되어 있다. 비교적 최근에는 가맹본부와 가맹점 간에 브랜드 사용, 마케팅·운영 지원 등에 대한 대가로 가맹비 및 로열티 등이 지급되는 '가맹 거래'도 점증하고 있는 기업 거래의 유형이다.

결국 기업 간 거래는 기업들이 생산·유통·판매의 각 부분을 담당하며 경제활동을 영위하는 과정에서 각자의 필요에 따라 관계를 맺고 서로 생산물과 부가가치를 교환하는 모습으로 요약될 수 있다. 따라서 원활하고 공정한 기업 거래는 생산물이 공급망을 따라 순조롭게 흘러 다음 단계의 생산이 원활하게 진행되도록 하고, 각 지점의 공정한 가치 교환을 통하여 부가가치가 합리적으로 배분되도록 한다. 순조로운 생산과 생산물의 이동 그리고 공정한 부가가치 배분은 각 기업의 생산 효율화를 통한 단기적인 생산성 향상뿐만 아니라 부가가치의 재투자와 혁신을 통하여 장기적인

생산성 제고에도 기여할 수 있다.

반대로 기업 간 거래에서 생겨난 이해 충돌이 원만하게 해소되지 못하거나 부가가치 배분이 시장의 효율적 배분을 따르지 않고 거래당사자 간 힘의 불균형에 따라 이루어질 경우, 생산의 효율화뿐만 아니라 부가가치의 재투자 및 혁신 노력이 억제될 수 있고 결과적으로 생산성 제고로의 선순환 고리도 끊어질 수 있을 것이다.

그렇다면 현재 우리 경제를 지탱하고 있는 기업 간 거래는 어떠한 모습들로 이루어져 있을까? 본 장에서는 국내 기업들의 하도급 거래에 초점을 두되 유통 및 가맹거래도 겸하여 분석함으로써 기업 거래에서 나타나는 문제점과 원인을 파악하고, 향후 생산성 제고를 위해 더욱 강조되어야 할 정책과제들을 논의한다.

제2절 협상력 격차의 발생 원인과 사례

국내 하도급 거래는 (시기마다 정도의 차이는 있을지라도) 불공정 거래, 계약 위반, 피해 구제, 대금 감액, 기술 유용 등 대체로 부정적인 단면들로 이슈화되는 경우가 빈번했고, 그 원인으로는 거래상지위의 불균형 또는 협상력 격차가 지목되어 왔다.

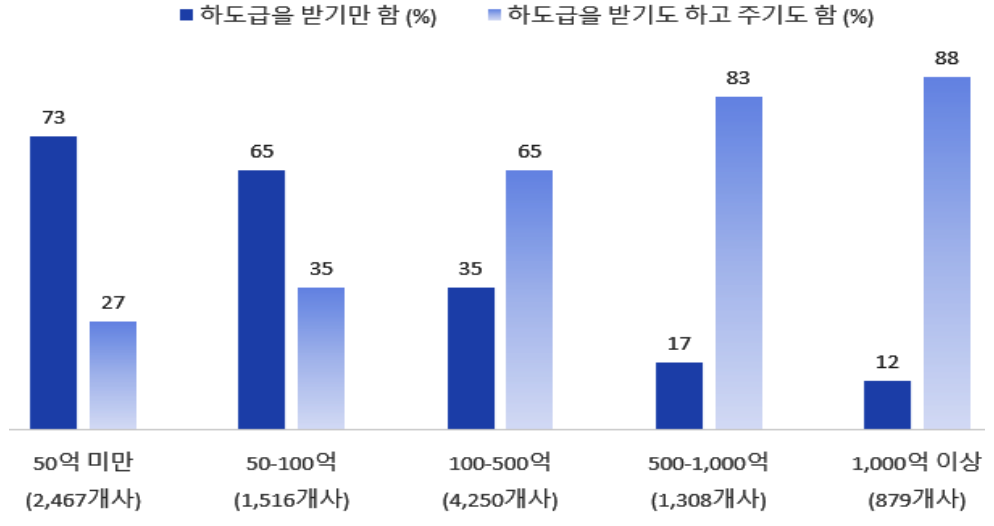
거래상지위 불균형은 현실의 많은 계약에 존재할뿐더러 불균형이 존재하더라도 반드시 부당 행위가 발생하는 것은 아니다. 다만, 지위의 상당한 불균형은 갑을 문제의 발생 가능성을 높이는 중요한 필요조건이 될 수 있다. 먼저 거래상지위의 불균형이 발생하는 구조적 원인을 '거래의존도 심화'와 '홀드업 문제(Hold-up problem)'의 경우로 나누어 살펴보자.[1]

1. 거래의존도 심화

2022년 제조업 수급사업자의 하도급 거래 형태를 제시한 [그림 12-1]에 따르면, 연간 매출액 규모가 50억원 미만에 해당하는 수급사업자(2,467개사)의 73%가 '하도급을 받기만' 하는 것으로 조사되었다. 그리고 사업체의 매출액 규모가 커질수록

1 협상력 격차는 거래의존도 심화와 홀드업 문제 외에도 정보비대칭, 대체재의 존재, 규모의 경제, 금융자원의 불균형 등 다양한 요인에 의해 발생할 수 있다. 다만, 본고에서는 국내 기업 거래 환경에서 상존해 온 상기 두 요인에 집중하고자 한다.

[그림 12-1] 수급사업자의 매출액 규모별 하도급 거래 형태(제조업, 2022년)



자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2022) 자료를 바탕으로 저자 가공.

하도급을 받기만 하는 비중은 줄고, '받기도 하면서 다른 수급자에게 재위탁하는' 비중이 늘어남을 볼 수 있다.

하도급을 받기만 하는 사업체의 경우 원사업자와의 거래가 단절되거나 축소될 경우 사업 운영에 지대한 영향을 받기 마련인데, 소규모 수급사업자에서 이러한 비중이 높게 나타난 점은 그들에게 하도급 계약 한 건 한 건의 경제적 가치가 매우 높으며 원사업자에 대한 거래의존도가 상당할 수 있음을 시사한다.

해당 사업체에 '하도급을 준 원사업자의 수'를 통해서도 거래의존의 양상을 살펴볼 수 있는데, 매출액 1,000억원 이상 규모를 보유한 수급사업자들은 2022년 동안 평균 62곳의 원사업자로부터 일감을 받은 반면, 50억원 미만의 사업체들은 평균 14곳의 원사업자로부터 수급한 것에 그쳤다.

이러한 현상은 제조 원하청 관계를 넘어 유통기업과 제조기업 간의 관계에서도 발견된다. <표 12-1>을 살펴보면 대형마트·백화점·TV홈쇼핑 등 대규모 유통기업에 납품하는 제조 중소기업 및 소상공인의 경우, 평균 9.6곳의 원청업체에 OEM 제품을, 평균 2.3곳의 대규모 유통기업에 PB 제품을 납품하고 있었고 나아가 기업규모가 작을수록 거래선도 좁아지는 경향이 뚜렷하였다.[2]

---

2 PB(Private Brand) 제품은 유통업체가 주문하고 제조업체가 납품한 제품에 유통업체 상표를 부착하여

<표 12-1> 수급사업자가 OEM 및 PB 제품을 납품한 제조 원청[3] 또는 대규모 유통기업 수 (2016년 기준)

하도급 거래 형태		전체	중소기업		소상공인
			매출 상위 30%	매출 하위 70%	
OEM 제품	원청업체 수(평균, 개)	9.6	13.3	8.9	6.0
	수급 응답업체 수(개)	330	87	190	53
PB 제품	대규모 유통기업 수(평균, 개)	2.3	2.6	2.3	1.6
	수급 응답업체 수(개)	277	99	151	27

자료: 이진국, 『대형유통업체 자체상품 확대의 경제적 효과에 관한 연구』, 2017의 원자료를 분석.

기업규모가 작을수록 납품 거래선이 줄어드는 경향은 일면 자연스럽게 바라볼 여지도 있다. 생산규모가 크지 않아 필요 매출처가 많지 않아도 되기 때문이다. 하지만 현재의 협소한 거래구조하에서는 다양한 납품처가 형성된 경우에 비하여 원청업체에 대한 거래의존도가 높아지고 자연스럽게 거래상 지위의 불균형 및 협상력 격차가 심화되기 마련이다.

2. 홀드업 문제(Hold-up problem)

홀드업 문제 또는 볼모 문제란, 한 사업자가 상대 사업자와의 거래를 효율적으로 수행하기 위해 해당 거래에서만 가치를 발휘하는 기계설비나 시설에 투자한 후 자산 전속성(asset specificity)에 억류되어 상대 사업자에 장기적으로 종속되어 버리는 상황을 말한다. 이와 관련하여 우리나라 하도급법은 제18조(부당한 경영간섭의 금지)에 의거해 원사업자가 정당한 사유 없이 수급사업자로 하여금 자기 또는 자기가 지정하는 사업자와 거래하도록 구속하는 행위, 즉 전속거래를 금지하고 있다.

전속거래가 쌍방 간 합의로 맺어지고 원만하고도 만족스럽게 이행된다면 안정적 수요처 확보, 제품의 품질 향상, 기술 개선, 연구·개발 비용 절감, 효율성 및 생산성 향상과 같은 다양한 장점이 발현될 수 있다. 하지만 협상력 우위를 확보한 원청업체가 수급사업자에 불합리한 조치를 강요할 경우 수급사업자는 이미 투입된 거래

자사 점포에서만 판매하는 상품으로 정의되며(이진국, 2017), 유통업체 자체상품으로 불리기도 한다. 이 경우 대규모 유통업체가 원청, PB제품 제조업체가 하청업체의 위치에 놓이게 되므로 하도급 거래의 한 형태로 볼 수 있다.

3 원청업체는 하청업체에 일부 업무를 위탁할 수 있는 권한을 가진 업체를 의미하며, 본고에서는 원사업자와 동일한 의미로 사용한다.

<표 12-2> 원사업자의 전속거래 업체 수 비중, 구매 비중, 지속기간

구 분		제조업(206개사)	용역업(192개사)
전체 수급사업자 중 전속거래 업체 수 비중		54.1%	63.7%
전체 구매금액 중 전속거래 업체로부터 구매한 비중		58.8%	66.4%
전속거래 평균 지속 기간	평균	48.3개월	23.7개월
	100개월 이상	17.2%	5.6%
	50~100개월	10.3%	6.7%
	10~50개월	62.9%	80.5%
	10개월 미만	9.6%	7.2%

주: 전속거래 이력이 있는 원사업자를 대상으로 함.
자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2020) 자료를 바탕으로 저자 가공.

특유 자산을 장기적으로 활용하기 위해 단기적인 손실을 감수할 가능성이 높다. 전속거래의 장점과 단점이 모두 존재하는 상황이나, 현행 하도급법에는 후자의 폐해를 방지하려는 목적이 더 강하게 반영된 것으로 이해된다.

구속적인 거래가 법으로 금지된 만큼, 2020년 하도급거래 실태조사는 제조업 원사업자의 2.1%(206개사), 용역업 원사업자의 2.9%(192개사)만이 전속거래를 맺은 것으로 보고하였다. 이 수치로만 보면 국내 하도급 거래에 있어 전속거래의 단점을 크게 우려할 상황은 아니다. 다만, 사업자들이 응답을 거부하였거나 전속거래에 준하는 유사 계약들이 존재한다면 응답 수치가 현실에서보다 과소 집계되었을 가능성이 있다.

스스로 전속거래를 인정한 원사업자의 경우를 자세히 살펴보면, 협상력 격차와 관련되는 높은 거래의존도와 장기 지속성의 특징들이 잘 나타난다(표 12-2). 제조업 원사업자들의 경우, 하도급 거래를 맺은 전체 수급사업자 중 전속거래를 맺은 업체 수 비중이 54.1%에 달하였고 전체 구매 금액 중 전속거래 업체로부터 구매한 금액 비중이 58.8%에 이르렀다. 전반적으로 전속거래 업체에 대한 생산 및 구매 의존이 절반 이상을 차지하고 있는 셈이다.[4] 여러 전속 수급사업자들과 관계를 맺은 원사업자들의 거래의존도가 이 정도라면, 해당 수급사업자들의 원사업자들에 대한 거래의존도는 이보다 훨씬 심화되어 있을 가능성이 높다.[5]

---

4 원사업자가 전속거래를 맺은 수급사업자에 과도하게 의존할 경우, 원사업자가 오히려 수급사업자에 억류되어 협상력 열위에 처하게 되는 경우도 발생할 수 있다. 다만, 원사업자가 수급사업자와의 거래 관계를 위하여 특유자산을 구축하는 경우는 드물며, 기존 수급사업자를 대체할 수 있는 제3의 업체를 발굴하기가 용이한 우리나라 현실에서는 원사업자가 협상력 열위에 처하는 홀드업 문제는 발생 가능성이 높지 않아 보인다.

5 용역업에서도 비슷한 패턴이 나타나고 있으며, 전속거래 평균 지속기간은 제조업에 비해 짧은 편이다.

<표 12-3> 원사업자의 법 위반 혐의 비율 및 유형

법 위반 행위유형	법 위반 혐의가 있는 원사업자 비율		비교 (A/B)
	전속거래 원사업자(A)	그 밖의 원사업자(B)	
부당한 경영간섭*	25.7%	2.2%	11.7배
대금 부당 결정·감액	21.2%	5.3%	4배
부당한 위탁취소	16.7%	1.9%	8.8배
부당한 반품	6.8%	0.6%	11.3배
기술유용	1.0%	0.3%	3.3배

주: 부당한 경영간섭의 세부 유형별 혐의 비율은 <표 12-4>에 제시함.
자료: 「2019년 하도급거래 실태조사 보도자료」(공정위, 2019. 11. 28) 편집.

아울러 전속거래 지속기간도 평균 48.3개월이었고 50개월 이상의 지속기간을 보인 경우도 27.5%에 해당하여 일단 전속거래가 맺어지면 관계가 장기화될 가능성이 높음을 알 수 있다.

여러 장점이 있는 거래유형임에도 불구하고 전속거래를 비판적으로 바라보는 시각이 우세한 것은 원·수급사업자 간의 협상력 격차하에서 다양한 부당한 행위들이 발현될 수 있다는 점 때문일 것이다. 이는 전속거래 원사업자들의 법 위반 혐의를 구체적으로 조사한 2019년 하도급 거래 실태조사에서 구체적으로 확인된다.

<표 12-3>에 따르면, 전속거래를 하는 하도급 원사업자의 경우 그 밖의 원사업자에 비하여 '법 위반 혐의가 있는 사업자의 비율'이 다양한 행위유형에서 높게 나타났다. '부당한 경영간섭'에 있어서는 전속거래 원사업자(25.7%)가 그 밖의 원사업자(2.2%)에 비해 11.7배나 높게 위법 혐의가 있는 것으로 조사되었다. 아울러 '부당한 하도급대금 결정·감액'(21.2%), '부당 위탁취소'(16.7%) 등에서도 전속거래 원사업자의 혐의 비율은 그 밖의 원사업자에 비해 3~11배가량 높게 나타났다.

혐의 비율이 가장 높게 나타난 부당한 경영간섭 유형을 구체적으로 살펴보면(표 12-4) '원가자료 등 경영상의 정보 요구'(31.4%), '하도급업체의 생산품목·생산량 등에 대한 간섭'(23.7%), '자기 또는 지정한 사업자와만 거래하도록 구속'(18.2%), '기술자료의 수출 제한'(18.2%) 등의 순으로 나타났다.

이 중에서 원가자료 등 경영 정보 요구는 생산성 및 효율성 향상을 통해 추가 확보될 부가가치가 수급사업자에 적절하게 배분되는 경로를 봉쇄함으로써 수급사업자들이 생산성 향상을 도모할 경제적 유인을 떨어뜨릴 수 있다. 또한 생산품목 및 생산량 간섭과 구속거래 강요, 기술자료 수출 제한의 행위들은 기업이라면 마땅히 누려야 할

<표 12-4> 부당 경영간섭의 세부 유형별 혐의 비율

(단위: %)

부당 경영간섭의 유형(전체 업종)			
원가자료 등 경영 정보 요구	수급업체의 생산품목·생산량 등에 대한 간섭	자기(지정) 사업자와의 거래 강요	기술자료 수출 제한
31.4	23.7	18.2	18.2

자료: 「2019년 하도급거래 실태조사 보도자료」(공정위, 2019. 11. 28) 편집.

생산활동의 자율성을 차단함으로써 생산성 향상 및 혁신과 관계된 여러 경제활동을 억압할 수 있다.

제3절 기업 거래의 계약 양상과 문제점

지금까지 거래의존도 심화 및 홀드업 문제와 같은 시장 구조적 요인으로 기업 간 거래에서 협상력 격차가 발생하거나 심화될 수 있음을 살펴보았다. 제3절에서는 이러한 협상력 격차가 기업 간 계약에 미칠 수 있는 영향을 계약 요소별로 살펴보자.

1. 수의계약 방식에 대한 과도한 의존

수의계약에서는 계약 내용이 쌍방의 상황에 맞추어 유연하게 조정되고 체결까지 소요되는 시간도 짧은 편이다. 반면, 계약 절차가 투명하게 공개되지 않은 상황에서 협상력 열위의 사업자가 정보 부족으로 불리한 조건을 부담하는 경우가 발생할 수 있다. 장단점이 존재하는 계약방식인 만큼 적절한 활용은 필요할 것이나, 문제는 당사자 간 협상력 차이가 계약 내용에 영향을 미칠 수 있는 수의계약 방식이 너무 과도하게 활용되고 있다는 점이다.

수급사업자와 원사업자 간의 계약방식을 보고한 <표 12-5>에 따르면, 2022년 제조업과 용역업의 경우 전부 수의계약 방식으로 진행된 하도급 계약 비중이 각각 51.3%와 48.1%에 달하였다. 전부 경쟁입찰 방식(29.3%, 23.6%)이나 일부 수의계약 및 일부 경쟁입찰 방식(18.1%, 26.2%)으로 진행되는 경우보다 월등히 높은 수준이다. 2020~22년 동안 전부 수의계약 체결 비중이 제조업에서는 60.4%에서 51.3%로, 용역업에서는 56.9%에서 48.1%로 점진적으로 낮아지는 경향이 나타난 것은 고무적이나 여전히

<표 12-5> 수급사업자로 선정된 방식

(단위: %)

계약방식	제조업	용역업	건설업
전부 수의계약 방식	**51.3**	**48.1**	**6.2**
전부 경쟁입찰 방식	29.3	23.6	80.8
일부 수의계약, 일부 경쟁입찰 방식	18.1	26.2	12.1
기타	1.3	2.1	0.9
합계	100	100	100

전부 수의계약 방식			
연도	제조업	용역업	건설업
2020년	60.4	56.9	13.1
2021년	57.7	53.2	12.2
2022년	51.3	48.1	6.2

주: 수급사업자 응답 기준.
자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2022) 자료를 바탕으로 저자 가공.

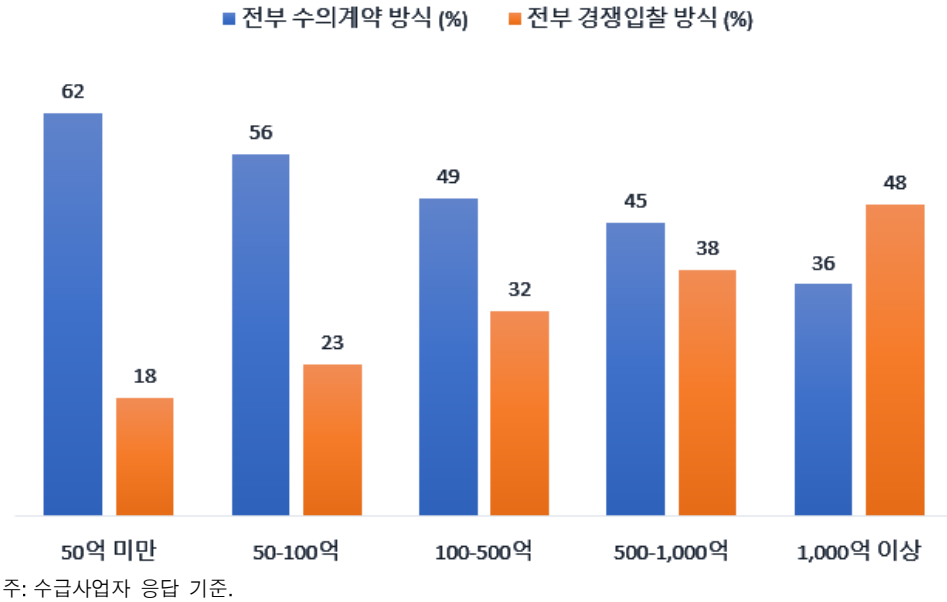
높은 수치임은 부인할 수 없다.

더욱 우려스러운 점은 수급사업자의 매출액 규모가 작을수록 전부 수의계약 방식의 비중은 높아지고 전부 경쟁입찰 방식의 비중은 낮아지는 경향이 뚜렷하다는 점이다. [그림 12-2]를 보면, 매출액 규모 50억원 미만의 제조업 수급사업자들은 하도급 계약의 62%를 전부 수의계약 방식으로 진행하고 있었다. 이에 반해 1천억원 이상 매출액 규모를 보유한 수급사업자들에서는 경쟁입찰 방식으로 체결하는 비중이 48%로 다른 계약 방식들에 비하여 높게 나타났다. 전반적으로 하도급 거래가 수의계약에 의존하는 비중이 절반에 육박하는 가운데, 기업규모가 작을수록 그 정도가 심화되는 경향이 짙다고 볼 수 있다.

수의계약에서 당사자 간 의무와 책임이 명확히 규정되지 않는 부분이 존재할 경우, 계약 내용이나 이행 여부에 대한 의견 차이가 생기거나 분쟁으로 귀결될 가능성이 (경쟁입찰 방식에 비하여) 높아질 수 있다.[6] 따라서 현재처럼 규모가 작은 수급사업자들이 수의계약에 많이 의존하는 하도급 거래 생태계에서는 소규모 업체들의 하도급 계약에서 분쟁이 발생할 가능성이 높다.

6 경쟁입찰 방식이 수의계약 방식에 비해 분쟁 가능성이 상대적으로 낮은 이유는 입찰 과정에서 계약 조건이 명확히 정의되고, 다수의 참여자가 경쟁하여 공정성과 투명성을 보장받기 때문이다. 만약 이러한 절차의 공정성과 투명성 유지가 충족되지 않으면 경쟁입찰에서도 평가 과정에서 이견이 발생하는 등 다른 형태의 분쟁이 생겨날 수 있다.

[그림 12-2] 수급사업자의 매출액 규모별 계약방식 비중(제조업, 2022년)



주: 수급사업자 응답 기준.
자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2022) 자료를 바탕으로 저자 가공.

2. 하도급 계약에서의 표준계약서 활용 수준

수의계약은 분쟁의 발생 가능성에 상대적으로 취약하다는 단점이 존재하지만 계약 조건이나 내용을 당사자 간의 상황이나 요구에 맞추어 신속하고도 유연하게 조정할 수 있는 장점이 분명하므로 현실에서 활용도가 높을 수밖에 없다. 그렇다면 하도급 계약을 수의계약 형태로 맺었다고 하더라도 분쟁의 가능성을 낮출 수 있는 장치를 고민할 필요가 있는데, 이때 고려할 수 있는 제도적 장치가 표준하도급계약서(이하 표준계약서)의 활용이다.

표준계약서는 불공정한 내용의 계약이 통용되는 것을 방지하기 위하여 하도급 거래분야에서 통용될 수 있는 표준계약서를 보급한 것인데(하도급법 제3조의2), 금형제작업, 승강기설치공사업, 동물의약품제조업, 애니메이션제작업, 광고업 등 세부 업종별로 마련되어 있어 업종 특수성이 반영되어 있는 동시에 납기 시기, 납품 수령, 이의신청 권리 및 의무, 검사비용 부담, 부당한 위탁취소 및 반품 금지, 지식재산권 귀속, 감액금지 등 하도급 계약에서 보편적으로 요구되는 계약 조건을 두루 포함하는 보편성도 보유하고 있다.

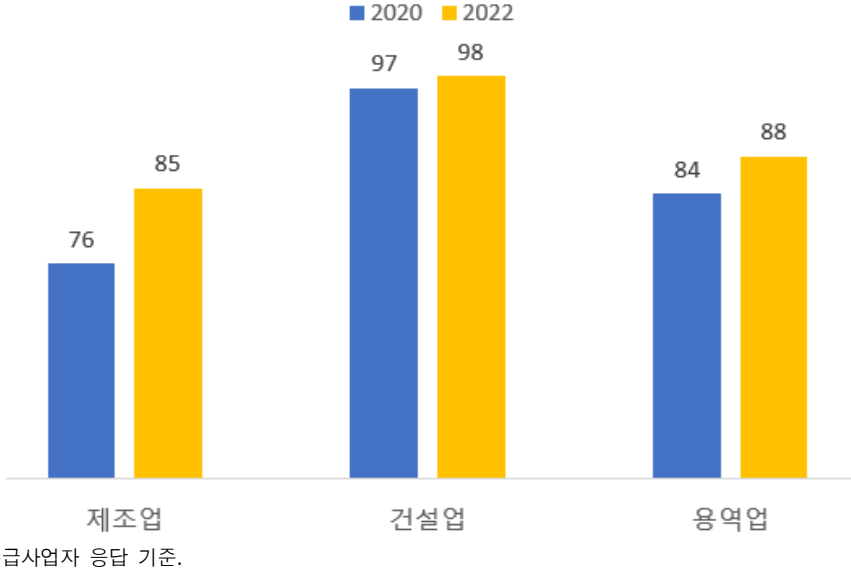
따라서 수의계약하에서도 표준계약서를 통해 하도급 계약을 맺는다면 계약 당사자의 의무와 책임을 보다 명확하게 정의하여 불필요한 분쟁을 사전에 예방하거나 계약 불이행 시 법적 분쟁을 해소하기 위한 근거로 활용될 수 있다. 공정위를 중심으로 표준계약서 활용을 권장해 온 것은 이러한 순기능을 고려한 정책적 지원이라고 볼 수 있다.

표준계약서의 활용도를 제시한 [그림 12-3]을 보면, 하도급 계약 시 표준계약서를 100% 활용한 비율에 있어 제조업은 2020년 76%에서 2022년 85%로 높아졌고, 용역업의 경우 동 기간 84%에서 88%로 증가한 것으로 조사되었다. 건설업의 경우는 97~98%로 거의 대부분 표준계약서를 활용한다고 응답하였다. 정부의 정책적 강조와 노력이 결실로 이어지는 모습으로, 매우 고무적이고 더욱 장려되어야 할 사항으로 판단된다.

다만, 표준계약서 활용 비율을 매출액 규모나 하도급 계약 규모에 따라 제시한 [그림 12-4]와 거래 단계에 따라 제시한 [그림 12-5]에서는 눈여겨볼 만한 단면이 관찰된다. 수급사업자의 매출액 규모가 작을수록, 하도급 계약 규모가 작을수록, 거래 단계가 1차 협력사에서 4차 협력사로 내려올수록 표준계약서를 활용하는 비중이 감소

[그림 12-3] 하도급 계약 시 표준계약서 100% 사용 비율

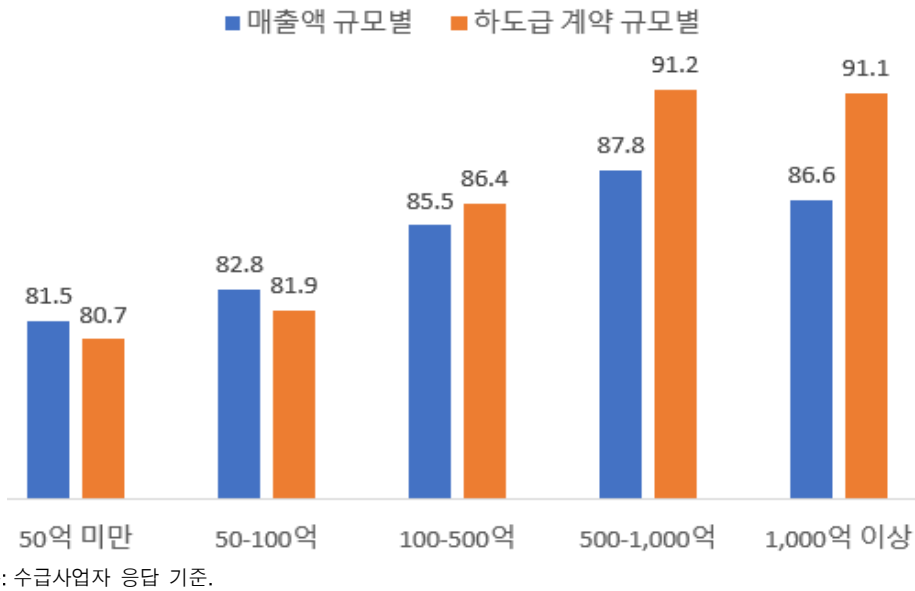
(단위: %)



주: 수급사업자 응답 기준.
자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2020~22) 자료를 바탕으로 저자 가공.

[그림 12-4] 수급사업자의 매출액 및 계약 규모별 표준계약서 100% 사용 비율(제조업, 2022년)

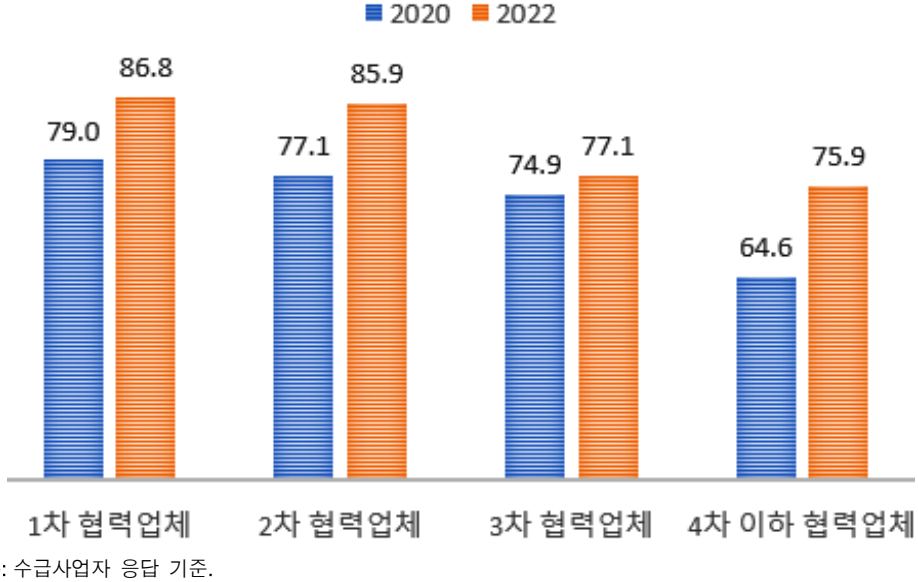
(단위: %)



주: 수급사업자 응답 기준.
자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2022) 자료를 바탕으로 저자 가공.

[그림 12-5] 하도급 거래 단계별 표준계약서 100% 사용 비율(제조업)

(단위: %)



주: 수급사업자 응답 기준.
자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2020~22) 자료를 바탕으로 저자 가공.

<표 12-6> 표준계약서 미사용 이유(제조업)

(단위: 개, %)

미사용 사유	전체	매출액 50억원 미만	하도급 금액 50억원 미만	4차 이하 협력업체
응답업체 수(수급사업자)	1,609	456	678	27
원사업자가 기존 양식을 고수	26.9	24.6	23.6	11.1
표준계약서 내용의 현실 괴리	23.7	26.8	26.5	7.4
기존 양식 변경 시 업무부담 증가	14.9	9.4	10.8	7.4
당 업종에 표준계약서 부재	9.5	13.2	13.4	3.7
표준계약서 존재 모름	8	9	8.3	44.4
기타	16.9	17.1	17.4	25.9

자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2022) 자료를 바탕으로 저자 가공.

하는 경향이 뚜렷하게 나타난다. 앞서 수의계약에 의존하는 하도급 계약이 수급사업자의 매출 규모가 작을수록 높게 나타났는데, 이들에서 표준계약서의 활용 비율마저 낮다면 분쟁의 가능성을 억제하는 표준계약서의 순기능이 충분히 발현되기 어려울 수 있다. 거듭되는 재하청 단계의 중소기업들을 대상으로 표준계약서 활용의 추가 확대가 요구된다고 하겠다.

이를 위해서는 표준계약서가 사용되지 않는 현실적인 이유부터 살펴볼 필요가 있다. 표준계약서 미사용의 이유를 제시한 <표 12-6>에 따르면, 원사업자가 기존에 사용해 오던 양식을 고수하였기 때문이라는 응답이 26.9%로 가장 높은 빈도를 보였다. 아울러 매출액 50억원 미만과 하도급 금액 50억원 미만 제조 수급사업자의 경우에는 표준계약서 내용이 현실과 괴리된다는 의견과 해당 업종에 표준계약서가 부재하다는 응답도 많았다. 게다가 4차 이하 협력업체의 경우 표준계약서의 존재 자체를 몰랐기 때문이라는 답변도 44%에 달하였다.

표준계약서가 개별 계약의 구체적인 요건들을 모두 반영할 수는 없으므로 현실과의 괴리는 일정 부분 인정해야 할 한계로 판단되며 지속적으로 보완해 가야 할 부분이다. 다만, 표준계약서 양식이 존재하더라도 이를 인지하지 못하는 경우나 표준계약서 자체를 인지하지 못하는 경우에 대해서는 보다 적극적인 홍보와 활용 유도 노력이 요구된다고 하겠다.

3. 하도급 단가 변동과 영향 요인

하도급 계약 단계 중 비교적 초반에 결정되는 계약방식(경쟁입찰・수의계약)과 계약 서류(표준계약서・자체계약서)는 계약의 전체적인 틀을 규정짓는 역할을 한다. 이어서 보다 세부적인 계약 요소들을 살펴보자(표 12-7 참고).

세부 계약 요소 중 가장 중요한 사항은 하도급 단가(대금) 협상이라고 할 수 있는데, 이는 대금 수준이 곧 계약 당사자들의 부가가치 및 생산성 수준과 직결되기 때문이다. 최근까지 지속되고 있는 원자재 가격 및 인건비 상승을 고려하면 하도급 대금도 점진적으로 인상되었을 것으로 짐작된다. 하도급거래 실태조사를 통하여 대금 변동 상황을 확인해 보면(표 12-8), 2022년의 하도급 대금이 전년 대비 인상되었다고 응답한 수급사업자의 비중은 제조업에서 45.6%, 건설업에서 65%, 용역업에서 43.9%로 나타났다. 이는 변동 없음이나 인하되었다고 응답한 수급사업자의 비율에 비해 전반적으로 높은 상황이다. 아울러 제조업의 경우 대금 인상을 경험한 비중이 2020년 21.7%, 2021년 38.3%, 2022년에 45.6%로 해마다 증가해 왔다. 짐작과 같이 생산 요소 가격의 인상이 하도급 대금에 일부 반영되는 상황으로 볼 수 있다.

다만, 대금 인상을 경험한 수급사업자의 비율은 매출액 규모 및 하도급 대금 규모가 작아질수록 낮아지는 경향이 전 업종에서 뚜렷하게 나타났다. 규모를 갖춘 수급사업자와 달리 경제적 열위에 있는 소규모 수급사업자들에 있어서는 생산요소 가격이

<표 12-7> 하도급 계약 진행 단계에 따른 계약 요소

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">계약 전</th><th colspan="2">계약 단계</th><th>계약 후</th></tr>
<tr><th colspan="2">협상・체결</th><th>이행・불이행・조정</th></tr>
<tr><td rowspan="5">시장집중 및
구매자 영향력
・
정보비대칭
・
홀드업</td><td rowspan="5">⇒</td><td rowspan="5">거래상지위
불균형
・
협상력 격차
발생</td><td>계약방식</td><td>경쟁입찰
수의계약</td><td rowspan="2">계약 변경
(취소・조정)</td></tr>
<tr><td>계약 서류</td><td>표준계약서
자체계약서</td></tr>
<tr><td rowspan="2">단가
(대금)</td><td>협상・통보</td><td rowspan="2">납품대금 조정
대금 감액
대금 지급 지연</td></tr>
<tr><td>영향요인</td></tr>
<tr><td>물품 수령</td><td>물량
장소・일시</td><td>수령 거부
물품 반품</td></tr>
</table>

자료: 하도급 계약에 대한 이해를 바탕으로 저자 작성.

<표 12-8> 하도급 대금 변동 경험 비율(2022년)

(단위: %)

하도급 대금 변동	제조업	건설업	용역업
인상 경험	45.6	65.0	43.9
변동 없음	40.3	22.8	45.6
인하 경험	14.1	12.1	10.9

그룹별 인상 경험 비율		제조업	건설업	용역업
매출액별	50억원 미만	43.2	47.5	38.4
	50~100억원 미만	45.4	70.3	46.1
	100~500억원 미만	45.8	57.2	42.8
	500~1,000억원 미만	46.4	69.6	54.6
	1,000억원 이상	50.3	76.3	49.6
하도급 금액별	50억원 미만	42.8	59	37.8
	50~100억원 미만	46.1	63.4	45.7
	100~500억원 미만	46.5	59.9	50
	500~1,000억원 미만	48.5	69.1	52.3
	1,000억원 이상	50.8	74.1	56.9

자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2022) 자료를 바탕으로 저자 가공.

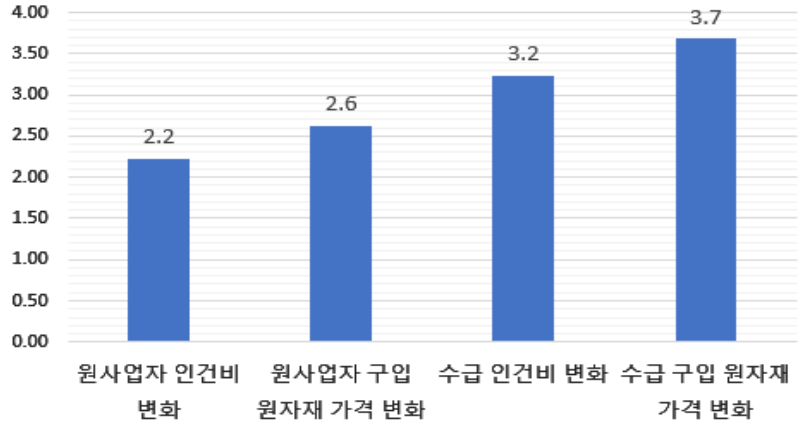
하도급 대금에 원활하게 반영되지 않고 있을 가능성을 뒷받침한다.

하도급 단가에 영향을 미치는 요인에 대해서는 원사업자 관련 요소, 수급사업자 관련 요소, 대내외 시장환경 관련 요인 등에 대한 5점 척도 응답 결과가 존재한다(그림 12-6). 수급사업자의 인건비 변화(3.2)와 수급사업자 구입 원자재 가격 변화(3.7)가 여타의 요인들보다 상대적으로 강한 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 이는 원사업자의 영향력보다는 수급사업자의 생산활동에 수반되는 비용이 반영된 것으로서 부가가치의 합리적인 배분 측면에서 바람직한 결과라고 하겠다.

다만, 마찬가지로 소규모 수급사업자의 경우 이러한 경향이 미진한데(그림 12-7), 1차 협력업체에서 4차 협력업체로 갈수록 수급사업자의 인건비 및 원자재 구입 가격 변화가 하도급 대금에 영향을 미치는 정도가 감소하는 경향이 관찰된다. 이는 하도급 하위 단계로 갈수록 가격이 결정되는 구조에 대한 이해가 낮거나 원사업자의 거래 관계 속에서 대금이 관행적으로 결정되는 상황을 반영할 수 있다. 두 경우 공히 원하청 관계에서 대금이 합리적으로 결정되고 부가가치의 배분이 원활하게 이루어지는 상황과는 거리가 있으므로 보다 높은 정책적 관심이 필요해 보인다.

[그림 12-6] 하도급 단가 영향 요인(제조업)

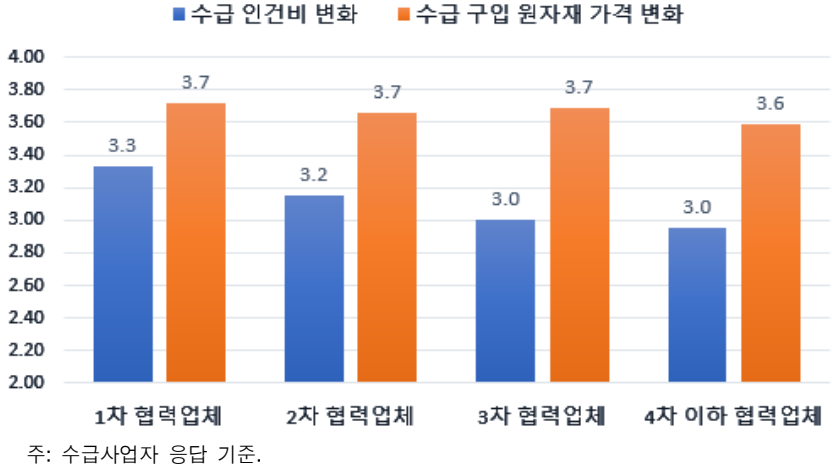
(단위: %)



자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2020~22) 자료를 바탕으로 저자 가공.

[그림 12-7] 수급사업자의 거래단계별 하도급 단가 영향 요인(제조업)

(단위: %)



주: 수급사업자 응답 기준.
자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2020~22) 자료를 바탕으로 저자 가공.

4. 하도급 위탁 취소 및 변경 사유

하도급법 제8조에서는 원사업자가 제조 등의 위탁을 한 후 수급사업자의 책임으로 돌릴 사유가 없는 경우 위탁을 임의로 취소하거나 변경하는 행위를 금지하고 있다.

<표 12-9> 취소·변경 없이 하도급 계약을 이행한 비율(2022년)

(단위: %)

하도급 대금 변동		제조업	건설업	용역업
평균		88.8	97.2	93.6
수급사업자 매출액 규모	50억원 미만	86.4	97.5	91.1
	50~100억원 미만	85.6	97.6	93.2
	100~500억원 미만	89.1	95.6	94.6
	500~1,000억원 미만	94.4	98.6	96.5
	1,000억원 이상	91.9	98.8	95.1

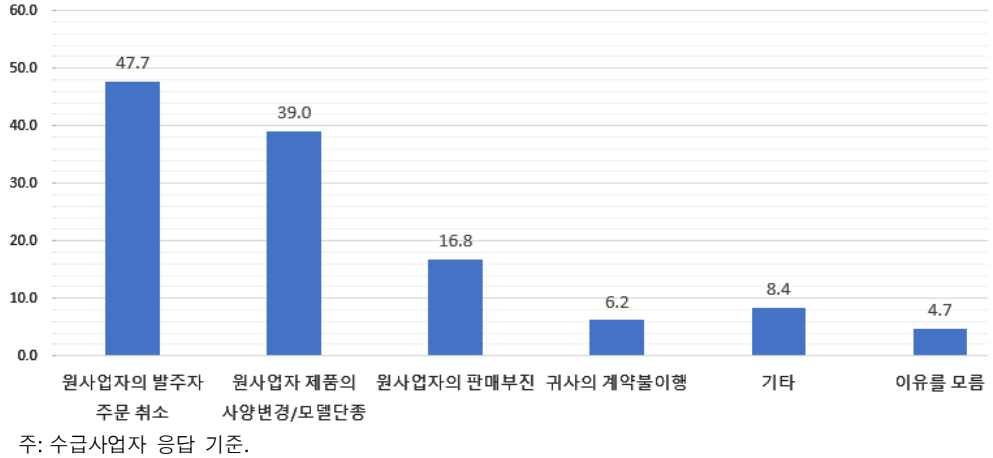
주: 수급사업자 응답 기준.
자료: 「하도급거래실태조사」(공정위, 2022) 자료를 바탕으로 저자 가공.

금지 사항으로 규정된 만큼, 하도급 위탁이 취소되거나 변경되지 않고 본래의 계약대로 100% 이행된 계약 건수의 비율은 제조업의 경우 88.8%, 건설업의 경우 97.2%, 용역업의 경우 93.6%로 높은 비율을 보인다(표 12-9). 다만, 제조·건설·용역 모든 부문에 걸쳐 수급사업자의 매출액 규모가 작을수록 대체로 전체 이행률이 상대적으로 낮아지는 경향이 관찰된다.

비판적으로 바라볼 필요가 있는 부분은 위탁이 취소 또는 변경된 사유에 대한 것이다. 취소 건수가 가장 많은 제조업의 경우, 원사업자의 주문 취소(47.7%), 원사업자 제품의 사양변경 또는 모델단종(39%), 원사업자의 판매부진(16.8%)순으로 높은

[그림 12-8] 위탁의 취소 또는 변경 사유(제조업)

(단위: %)



주: 수급사업자 응답 기준.
자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2020~22) 자료를 바탕으로 저자 가공.

빈도를 보였다. 모두 수급사업자의 귀책 사유가 아닌 사항으로서 원사업자가 임의로 위탁을 취소했다면 하도급법 위반의 소지가 존재한다. 아울러 4.7%에 달하는 수급사업자가 위탁 취소의 이유를 모르는 경우도 임의로 취소했을 가능성에서 자유롭지 못하다.

위탁의 임의적인 취소와 변경은 수급사업자의 효율적인 생산과 정상적인 부가가치 확보 및 생산성 제고에 중대한 차질을 발생시킬 수 있는 부분이므로 조금 더 구체적인 취소 사유에 관한 조사와 정책적 대응이 필요하다고 하겠다.

5. 하도급 대금 지급 비율 및 미지급 사유

하도급 대급을 수급사업자가 지급받지 못한 경우나 당초 계약 금액보다 적게 받은 경우 모두 생산성 하락과 직결될 뿐만 아니라 하도급법 제11조(감액금지) 및 제13조(하도급 대금의 지급 등)에 위배될 수 있다.

법적 제재와 연결될 수 있는 민감한 사안인 만큼 실태조사에서 파악되는 위반 빈도는 매우 낮은 수준이다. 당초 계약대로 대금을 지급한 비율은 제조업의 경우 96.1%, 건설업은 95.1%, 용역업은 97.2%에 이른다(표 12-10 참고). 아울러 대금을 지급하지 않은 사례는 업종별 평균 1~2% 범위의 비율로 조사되었다. 비율은 높지 않으나 대금 감액 또는 미지급 건은 한 차례라도 발생할 경우 분쟁 및 사회적 비용과 해당 업체의 생산성 하락을 초래할 수 있다는 점에서 지속적인 정책적 관심이 요구된다.

<표 12-10> 하도급 대금 지급 및 미지급 비율(2020년)

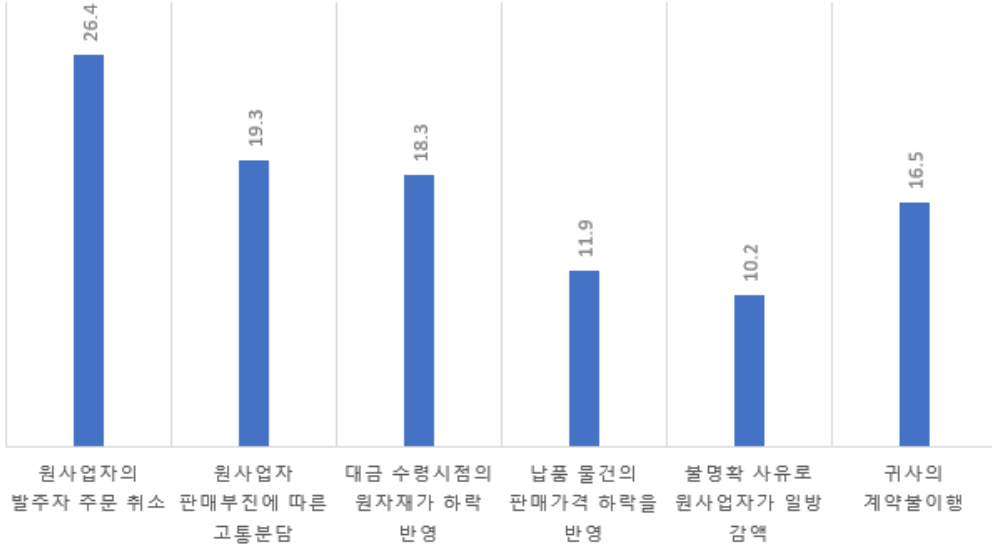
(단위: %)

	제조업		건설업		용역업	
	100% 지급	미지급	100% 지급	미지급	100% 지급	미지급
전체	96.1	1.2	95.1	1.1	97.2	2.0
50억원 미만	95.7	1.2	94.6	2.0	96.6	2.2
50~100억원 미만	96.2	1.6	92.8	1.3	95.1	0.4
100~500억원 미만	96.1	1.3	96.0	0.6	99.0	3.3
500~1,000억원 미만	98.1	0.5	95.3	0.8	100.0	0.0
1,000억원 이상	97.4	0.9	98.5	0.0	98.5	0.7
사례 수(건)	68,965		45,083		21,990	

자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2022) 자료를 바탕으로 저자 가공.

[그림 12-9] 하도급 대금 감액 사유(제조업)

(단위: %)



자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2020~22) 자료를 바탕으로 저자 가공.

특히 대금 감액 조건을 명시하지 않은 채 계약 후 협조를 구하거나 경제상황의 변동 등 불합리한 이유로 대금을 감액하는 경우, 계약 후 일방적으로 발주를 취소하는 경우 등은 정당한 대금 감액 사유로 보지 않는데(하도급법 제11조 2항), [그림 12-9]의 대금 감액 사유에 따르면 원사업자의 판매 부진에 따른 고통 분담, 대금 수령 시점의 원자재 가격 하락 반영, 납품한 물건의 판매가격 하락 반영, 불명확한 사유로 원사업자가 일방적으로 감액하는 사유들이 보고되고 있다. 이는 협상 및 계약에 기반한 정당한 부가가치의 배분이 이행되지 않았을 가능성을 뒷받침하므로 더욱 면밀하고 구체적인 조사가 필요한 부분이라 하겠다.

제4절 기업 거래의 공정성 제고를 위한 정책방향

지금까지 하도급거래 실태조사와 일부 유통 및 가맹거래 데이터를 바탕으로 국내 기업 거래의 다양한 단면들을 살펴보았다. 분석 결과, 매출액 규모가 작거나 하도급 하위 단계에 위치한 수급사업자들이 공통적으로 경험하고 있는 다양한 경향들을

<표 12-11> 매출액 하위 및 하도급 하위 단계 수급사업자들을 중심으로 나타난 기업 거래 양상

발견된 경향성	잠재적 영향 및 우려 사항
높은 거래의존도 (좁은 거래선)	원청업체에 대한 의존도가 높아지고 협상력 격차가 심화되어 불리한 거래 조건에 노출될 가능성
높은 수의계약 비중	협상력 열위의 사업자가 정보 부족으로 불리한 조건을 부담할 가능성
낮은 표준계약서 활용	계약의 불공정성 및 향후 분쟁의 가능성
하도급 대금 적시 반영의 어려움	수급사업자가 인건비 및 원자재 가격 변화를 전적으로 감내하여 부가가치 및 수익 감소로 연결

자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2020~22) 자료를 바탕으로 저자 가공.

발견할 수 있었다. <표 12-11>에 제시된 바와 같이 소규모 수급사업자들은 높은 거래의존도(좁은 거래선)와 높은 수의계약 비중, 낮은 표준계약서 활용, 낮은 하도급 대금 반영 등의 어려움을 복합적으로 경험하고 있었다.

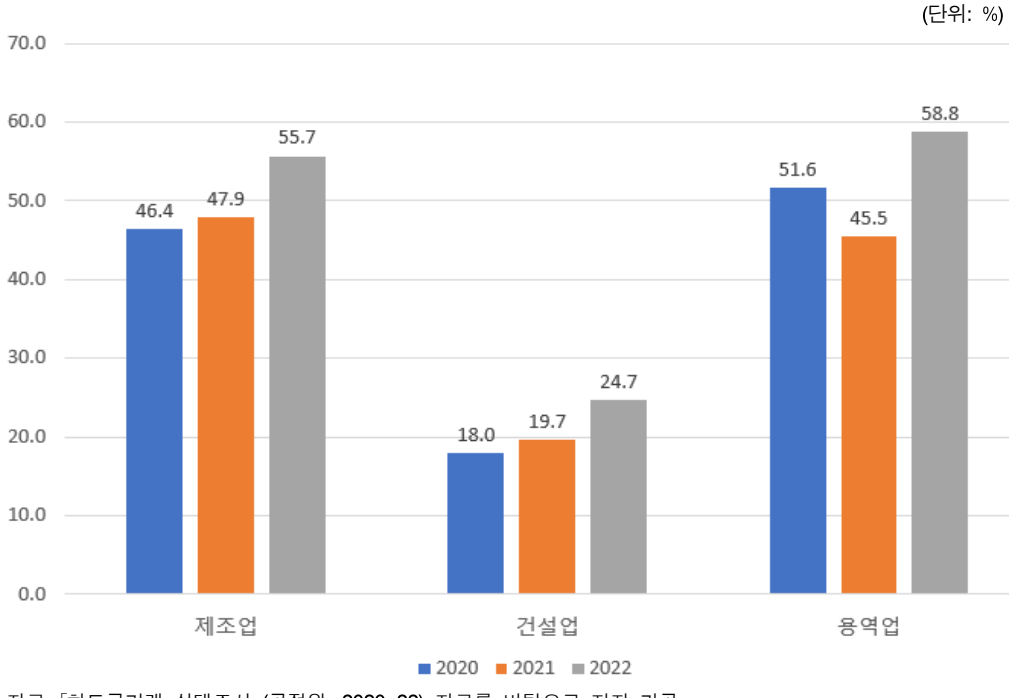
높은 거래의존도 등으로 협상력 열위에 처한 수급사업자는 당장의 매출 확보를 위하여 상대적으로 불리한 계약 조건을 수용하게 될 가능성이 높아지며, 이는 부가가치의 불합리한 배분으로 이어져 사업 유지를 위한 수익 확보는 물론 혁신활동과 성장을 위한 투자 및 자원 확보에 어려움을 겪을 수 있다. 이에 본고는 기업 간 거래의 공정성을 강화하고 수급사업자의 협상력을 높이기 위한 다음의 제도적 지원을 제안한다.

1. 공정한 기업 거래: 갑을 관계를 넘어서는 모든 기업의 기본 원칙

기업 거래를 논할 때 흔히 대기업과 중소기업 간의 거래를 떠올리게 되며, 이는 경제 양극화 문제와 밀접하게 연결되어 갑을 문제로 논의되는 경우가 많다. 수직 계열화 정책하에서 대기업과 중소기업 간의 원청-하청 관계가 형성되었으며, 대규모 유통기업에 납품하는 업체 중 대부분이 중소기업이라는 점을 고려할 때 이러한 시각은 현실을 반영한 타당한 지적이라 할 수 있다.

그러나 동시에 우리 경제에서 기업 거래를 형성하는 다양한 측면, 즉 중소기업 간의 거래에서 발생하는 여러 문제점들을 간과할 가능성도 존재한다. 하도급거래 실태조사(2020~22, 공정위)에 따르면, 하청 업무를 맡는 수급사업자들은 단순히 하도급을 받는 것에 그치지 않고 하도급을 주고받는 경우가 많으며, 최근 들어 이러한 경향이 더욱 증가하고 있다(그림 12-10 참고). 또한 규모가 큰 수급사업자들이 상대적으로

[그림 12-10] 하도급을 받기도 주기도 하는 수급사업자 비중



자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2020~22) 자료를 바탕으로 저자 가공.

작은 수급사업자들과 또 다른 형태의 하도급 거래를 형성하는 경우도 빈번하다. 하도급 거래의 단계별 현황을 살펴보면, 2022년 기준 제조업 수급사업자 중 1차 협력업체는 5,451개사로 전체의 52.3%를 차지하고 있으며, 2~4차 협력업체도 4,189개사로 40.2%에 달하는 상당한 비중을 차지하고 있다.

이러한 맥락에서 하도급 거래에서 발생하는 다양한 문제점들은 대기업과 중소기업 간의 문제를 넘어, 기업 거래 전반에 걸쳐 고려해야 할 필요가 있다. 기업 거래의 공정성을 제고하기 위한 기존 정책들은 주로 불평등과 불균형 완화에 초점을 맞춰 추진되어 왔다. 앞으로는 갑을 관계뿐만 아니라, 상대적으로 간과되어 온 '을병' 간의 문제를 포함하여 모든 기업 거래에서 생산성을 높이고, 투명한 거래 관행을 구축하는 관점에서 접근할 필요성이 커지고 있다. 이는 공정한 시장환경을 조성하고, 기업 간 신뢰를 바탕으로 한 지속가능한 성장을 도모하는 데 필수적이다.

현재 하도급거래 실태조사는 원사업자와 수급사업자 간의 거래 실태를 파악하기 위해 주로 매출액 상위(15,000개) 기업들 가운데 원사업자를 추출하고 이들과 거래하

는 수급사업자들을 선별하여 조사를 수행하고 있다.[7] 이러한 방식은 대기업과 중견·중소 기업 간의 거래 실태를 파악하는 데는 유효할 수 있으나, 중소기업 간 거래에서 발생하는 불공정 거래를 충분히 반영하지 못하는 한계가 있다.

이를 보완하기 위해 매출액 중상위(15,001~30,000위) 및 중위(30,001~45,000위) 기업들도 원사업자로 선정해 조사에 포함하는 방안을 제안한다. 중견 및 중소 기업들은 매출액 상위 기업들에 비해 상대적으로 더 많은 하도급 거래를 통해 사업을 영위하고 있으며 이들 간의 거래에서 발생하는 불공정 행위는 기업들의 생존과 직결될 수 있으므로, 이들이 원사업자로 포함될 필요성이 높다.

이들 기업을 원사업자로 포함하는 방안은 중소기업 간 거래 실태를 더욱 정확하게 반영한 데이터를 확보할 수 있다는 점, 실질적이고 포괄적인 하도급 거래 실태 분석이 가능해진다는 점, 중소기업 간 거래에서 발생하는 불공정 행위를 조기에 파악하고 신속하게 대응할 수 있어 중소기업 보호에도 도움이 될 수 있다는 점 등의 장점을 가질 것으로 기대된다. 아울러 다양한 범위의 기업을 조사에 포함시키는 것은 정책의 타당성과 신뢰성을 높이는 데 기여하며, 정부의 공정거래정책에 대한 신뢰도 또한 제고될 수 있을 것이다.

2. 표준계약서의 활용성 제고를 위한 정책방향

표준계약서의 활용도가 높아지고 있다는 점은 분쟁 예방과 공정한 거래 관행의 정착에 기여한다는 측면에서 매우 긍정적인 발전이다. 그러나 여전히 표준계약서의 활용이 미진한 사례들이 존재하는 것으로 파악되므로 이를 더욱 제고할 필요가 있다.

표준계약서의 내용이 현실과 괴리되어 있다고 느끼는 사업자들이 많으므로, 업종별 및 거래 규모별로 특화된 표준계약서를 개발하는 노력이 강화되어야 한다. 업종의 특수성을 반영하여 현실과의 차이를 줄이고, 소규모 업체와 하위 협력사들이 쉽게 이해하고 사용할 수 있도록 간소화된 버전도 함께 마련할 필요가 있다. 이를 통해 다양한 사업자들이 표준계약서를 보다 효과적으로 활용하도록 유도해야 한다.

또한 표준계약서의 인지도를 더욱 제고하기 위해 적극적인 홍보와 교육이 필요하

---

7 구체적으로, 제조업과 용역업에서는 2021년 매출액 상위 15,000위 업체 중 확률 추출된 13,500개의 원사업자 및 이들과 2022년도에 하도급거래가 있었던 수급사업자 90,000개가 조사 대상에 포함된다. 건설업의 경우 시공능력평가액 순위 상위 업체들이 원사업자로 선정된다(2023년 하도급거래 실태조사 결과 보고서).

다. 특히 4차 이하 협력업체의 경우, 표준계약서의 존재를 모르는 비율이 높으므로 온라인 강좌, 워크숍, 세미나 등을 통해 표준계약서의 중요성과 사용방법을 체계적으로 교육해야 한다. 아울러 표준계약서 샘플을 제공하고 이를 쉽게 다운로드할 수 있는 온라인 플랫폼을 구축하여 소규모 사업자들이 표준계약서를 쉽게 활용할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

한편, 원사업자의 자율성 보장과 표준계약서의 융통성 확보도 중요한 사안이다. 원사업자가 기존에 사용해 오던 양식을 고수하는 경우가 많은데, 표준계약서 사용을 지나치게 강제할 경우 계약이 경직되거나 사적 자치를 제한할 가능성이 있다. 따라서 표준계약서의 융통성을 확보하여 원사업자와 수급사업자가 서로 협의하여 수정할 수 있는 여지를 두어야 한다. 이를 위해서는 표준계약서를 여러 기능 단위로 나누어 필수 조항과 선택 조항을 구분하고, 필수 조항은 법적 준수와 기본 원칙을 포함하고 선택 조항은 업종과 거래 특성에 따라 조정할 수 있도록 구성하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이를 통해 계약 당사자들이 특정 거래 조건에 맞는 모듈을 선택하여 계약서를 구성할 수 있도록 유도한다면 표준계약서가 일률적인 규제가 아닌 가이드라인으로서의 기능을 수행하는 데 도움이 될 것이다.

마지막으로, 표준계약서의 사용을 장려하기 위한 법적 및 제도적 지원을 고려할 수 있다. 이를 위해 계약 분쟁 시 표준계약서를 사용한 경우 우선적으로 해결방안을 제공하는 등의 다양한 인센티브를 마련할 필요가 있다. 이러한 인센티브는 표준계약서의 사용을 촉진하고, 계약 당사자들이 공정한 거래 관행을 따르도록 유도하는 데 일조할 수 있다.

3. 수급사업자 협상력 강화 정책의 활용성 제고

최근 중소기업중앙회가 수급사업자의 하도급 대금 조정 협의를 대행할 수 있게 된 것은 수급사업자의 협상력 강화를 위한 유익한 조치로 평가될 수 있다.[8] 중소기업중앙회는 개별 사업체보다 더 큰 협상력을 보유하고 있어 유리한 조건을 이끌어 낼 가

8 2023년 10월, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(상생협력법)의 개정을 통해 납품대금 연동제가 법제화되었다. 납품대금 연동제란, 원재료 비용이 전체 납품대금의 10% 이상을 차지하는 경우 원재료 가격 변동에 따라 납품대금을 조정하는 것을 의미한다. 납품대금 조정 협의 절차는 두 가지로 진행될 수 있다. 첫째, 수탁기업이 납품대금 조정신청서와 관련 자료를 직접 위탁기업에 제출하여 진행하는 방법과, 둘째, 수탁기업이 소속된 협동조합을 통해 중소기업중앙회에 협의권 행사를 신청하고 중소기업중앙회가 협의를 대행하는 방법이 있다.

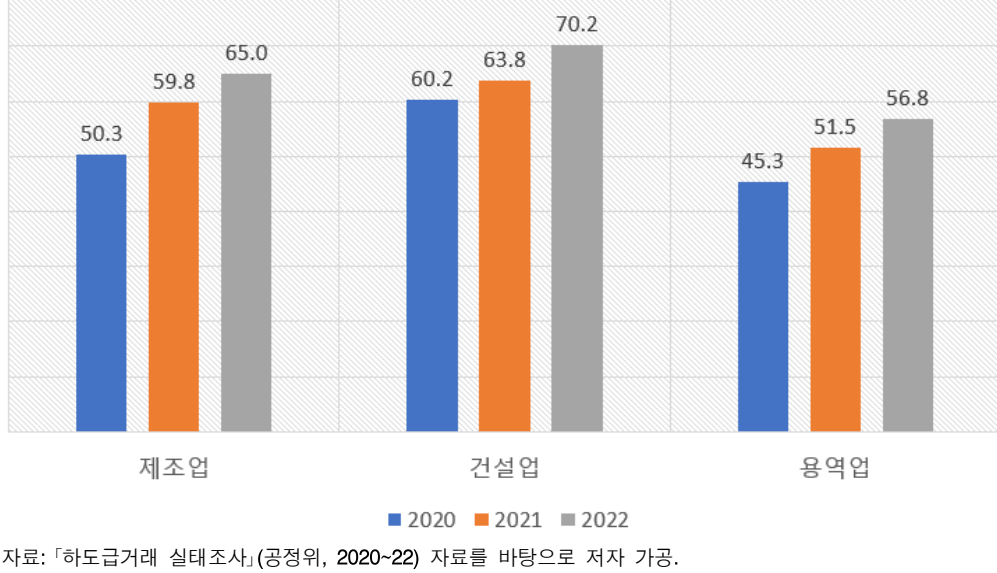
능성이 높으며, 하도급 관련 전문 인력을 활용하여 수급사업자가 직면한 문제를 보다 효율적이고 효과적으로 해결할 수 있다. 수급사업자는 (독립적으로 진행하는 경우에 비하여) 법적 자문이나 전문가의 도움을 받는 데 소요되는 비용을 절감할 수 있고, 복잡한 협상 과정을 위탁함으로써 시간과 노력을 절약할 수 있다.

그러나 여전히 많은 수급사업자가 하도급 대금 조정제도 자체를 인지하지 못하고 있어, 제도에 대한 인식 제고 노력이 필요하다. 예를 들어 제조업과 건설업에서 제도 인지도가 증가하고 있으나, 30~40%의 수급사업자는 여전히 제도의 존재를 모르는 상황으로 판단된다.

이 제도에 대한 낮은 인지도는 수급사업자들이 대부분 해당 업종의 협동조합에 가입되어 있지 않기 때문일 수 있다. 제조업의 경우 약 90%가 협동조합에 가입하지 않았으며, 이로 인해 제도의 존재 자체를 알지 못했을 가능성이 크다. 그 결과, 하도급 대금 조정을 신청한 경험이 있는 수급사업자는 전체의 약 10%에 불과한데, 이들 중 대부분은 협동조합의 지원 없이 직접 조정 절차를 진행하였다. 이러한 상황은 납품대금 연동제와 납품대금 조정 협의 제도가 마련되어 있음에도 불구하고 실제로는 원활하게 작동하지 않는 현실을 반영한다.

[그림 12-11] 하도급 대금 조정제도를 알고 있는 수급사업자의 비중

(단위: %)



자료: 「하도급거래 실태조사」(공정위, 2020~22) 자료를 바탕으로 저자 가공.

아울러 수급사업자들이 원사업자의 보복이 두려워 하도급 대금 조정 신청을 주저하는 것 또한 하도급 대금 조정제도의 활용성을 떨어뜨릴 수 있다. 원사업자가 거래를 중단하거나 납품 물량을 줄이는 등 불이익을 줄 가능성 때문에 수급사업자들은 제도가 존재함에도 불구하고 이를 활용하지 못할 가능성이 있는 것이다.

하도급 대금 조정제도를 활성화하기 위해 정부는 다양한 경제적 정책수단을 도입할 수 있다. 우선, 하도급 대금 조정을 요청한 수급사업자가 원사업자로부터 불이익을 받더라도 공공조달 시 가산점을 부여하거나 우선권을 제공하는 방식으로 수급사업자의 거래 지속성을 높일 수 있다. 이는 수급사업자들의 거래 단절에 대한 우려를 줄여 제도를 더 적극적으로 활용하도록 할 수 있다. 또한 원사업자의 보복으로 기존 거래가 단절될 경우, 정부는 수급사업자에 새로운 거래선을 제공하거나, 중소기업 간 네트워킹을 강화해 거래 관계의 다변화를 지원할 수 있다. 이는 시장에서 거래 파트너의 다양성을 확보해 수급사업자의 협상력을 높이는 데 어느 정도 도움이 될 수 있다.

한편, 조정 협의에 성실히 임하는 원사업자에게는 정부지원사업 참여 시 인센티브를 제공해 자발적인 협력을 유도할 수 있다. 이런 인센티브 구조는 시장에서 자율적인 규율을 강화하는 역할을 할 수 있다. 동시에, 보복 행위가 적발되면 원사업자에 과징금, 공공조달 참여 제한, 영업정지 등의 강력한 제재를 부과하여 보복 행위에 대한 억지력을 강화하는 방향도 지속적으로 추구·강화되어야 할 것이다.

4. 불공정 하도급 거래 행위에 대한 규율 강화와 법의 모호성 문제 개선

기업 거래의 공정성을 확보하기 위해서는 불공정 거래 행위에 대한 처벌 수위를 강화하고, 적발 확률을 높이는 양방향의 노력이 지속되어야 한다. 최근 이러한 맥락에서 유의미한 변화가 진행되고 있는데, 특히 징벌적 손해배상제도와 관련하여 2024년부터 기술 탈취와 같은 심각한 불공정 행위에 대해 손해배상 한도가 기존 3배에서 5배로 상향되었다.[9] 또한 대규모유통업법 위반 행위에 대한 과징금 부과 기준율이 기존 30~70%에서 60~140%로 대폭 상향 조정되었다. 이러한 조치는 기업들이 불공정 거래 행위를 저지를 경우, 그에 상응하는 경제적 제재를 강화함으로써 위반 행위의

9 징벌적 손해배상제도는 기업들이 불공정 행위를 저지르는 것에 대해 경각심을 가지게 하고, 재발 방지 효과를 기대할 목적으로 도입되었다. 주로 가격 담합, 시장지배적지위 남용, 계약 위반 등 주요 불공정 행위에 적용된다.

발생을 억제하는 데 목적이 있다.

불공정 거래 행위에 대한 적발 확률을 제고하는 노력의 일환으로, 최근 중소기업 기술 탈취에 대한 신고포상금이 확대되었다. 공정거래위원회는 기술 유용 행위를 포함한 하도급법, 대규모유통업법, 가맹사업법 위반 행위에 대한 신고포상금을 기존 과징금의 최대 5%에서 최대 20%로 상향하는 내용을 담은 신고포상금 고시 개정안을 2022년 10월에 행정 예고하였다. 이 외에 하도급, 유통, 대리점, 가맹 분야 기업 거래에 대한 서면 실태조사 실시와 공정위의 직권조사 강화 등도 불공정 거래 행위의 적발 확률을 높이기 위한 정책적 노력으로, 앞으로도 이러한 노력이 지속될 필요성이 높다.

이와 더불어 향후 개선이 필요한 사항은 기업 거래의 공정화를 규율하는 법률 조항의 구체성을 제고하는 일이다. 가장 대표적인 예로, 하도급법에서 '정당한 사유'라는 표현이 총 23번 언급되는데, 이 중 18번의 경우 해당 조항에 정당한 사유의 예시와 기준이 명시되지 않고 있다.[10]

법이 정당한 사유를 요구할 때, 그 정당성을 입증할 책임은 원사업자에 있다. 이는 원사업자가 납품 단가 인하나 거래 중단과 같은 조치의 정당성을 증명하도록 하며, 수급사업자(을)를 보호하는 역할을 한다. 따라서 이 표현은 법이 다양한 상황에 유연하게 적용되고, 원사업자가 정당한 이유로 사업을 운영할 수 있도록 하는 데 필요성이 인정된다.

그럼에도 불구하고, '정당한'이라는 표현이 너무 자주 사용되면 법의 모호성이 증가하여 적발과 처벌 그리고 실효적인 집행에 제약을 초래하거나 법적 해석의 차이를 발생시켜 법 집행 기관과 기업 간 또는 기업들 간의 분쟁을 유발할 수 있다.

일례로 조선업체 A는 2009년에서 2010년 동안 수급사업자 B사에 59건의 선박 블록 조립 작업을 위탁하며, 조선 경기 불황과 같은 경영상 어려움을 이유로 기존 계약 단가에서 25~30%를 일률적으로 인하하였다. A 조선은 이를 '정당한 사유'로 주장했으나, 공정위는 이를 부당한 하도급 대금 결정으로 판단하여 제재했다. 하도급법 제4조가 명확한 가이드라인을 제공했다면 이러한 분쟁은 방지될 수 있었을 것으로 보인다.

---

10 정당한 사유에 대한 명확하거나 구체적인 설명이 부재한 상황은 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」(대규모유통업법)과 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」(가맹사업법)의 일부 조항에서도 찾아볼 수 있다.

<표 12-12> 정당한 사유에 대한 설명이 미제시된 하도급법 조항 사례

하도급법		법 위반 사항
제4조 (부당한 하도급 대금의 결정 금지)	2항1호	정당한 사유 없이 일률적인 비율로 단가를 인하하여 하도급 대금을 결정하는 행위
	2항3호	정당한 사유 없이 특정 수급사업자를 차별 취급하여 하도급 대금을 결정하는 행위
	2항6호	수의계약으로 하도급 계약을 체결할 때 정당한 사유 없이 (중략) 낮은 금액으로 하도급 대금을 결정하는 행위
	2항7호	경쟁입찰에 의하여 하도급 계약을 체결할 때 정당한 사유 없이 (중략) 낮은 금액으로 하도급 대금을 결정하는 행위
제12조의2 (경제적 이익의 부당요구 금지)		원사업자가 정당한 사유 없이 수급사업자에게 (중략) 금전, 물품, 용역, 그 밖의 경제적 이익을 제공하도록 하는 행위
제18조 (부당한 경영간섭의 금지)	2항1호	정당한 사유 없이 수급사업자가 기술자료를 해외에 수출하는 행위를 제한하는 행위
	2항2호	정당한 사유 없이 수급사업자로 하여금 자기 또는 자기가 지정하는 사업자와 거래하도록 구속하는 행위
	2항3호	정당한 사유 없이 수급사업자에게 원가자료 등 공정거래위원회가 고시하는 경영상의 정보를 요구하는 행위

자료: 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(2024. 2. 9)을 바탕으로 저자 가공.

이 사례는 법적 제재가 이루어진 경우에 해당하지만, 신고나 법적 제재에 이르지 못한 많은 경우에 정당한 사유라는 모호한 기준이 악용되어 불공정 행위가 발생하거나 반복되는 원인이 될 수 있으며, 예방적 효과와 법의 실효성이 떨어질 수 있다.

따라서 '정당한 사유'에 대한 명확한 기준을 정립하고, 법적 해석의 일관성을 높이기 위해 구체적인 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 다양한 사례와 판례를 분석하여 '정당한 사유'의 기준을 법적 문서로 체계화하고, 이를 기업과 하도급 업체가 명확히 이해할 수 있도록 교육과 홍보를 강화해야 한다. 법적 모호성을 줄이는 이러한 조치는 불공정 거래 행위에 대한 처벌 수위를 강화하는 조치의 실효성을 제고하고, 신고 및 적발 확률을 높이는 근거가 될 수 있다. 아울러 기업 거래 당사자 간의 명확한 이해를 유도하여 불공정 거래 행위를 사전에 예방하는 효과도 기대할 수 있다.

5. 맺으며

수급사업자의 정당한 부가가치 확보가 단순히 원사업자의 부가가치를 이전시키는 것에 불과하다는 의견도 존재한다. 또한 수급사업자의 협상력 증진이 단가 인상과 최종재 가격 상승으로 이어져 최종 소비자의 후생을 저하시킬 수 있다는 우려도 있다.

요컨대 배분의 문제로 국한된다는 의견이다. 그러나 기업 거래 관계의 공정성 제고는 수급사업자가 충분하고 합리적인 생산 대가를 확보하게 하여 1차적으로 생산성을 향상시키고 나아가 이익이 투자로 연결되는 고리가 작동하게 함으로써 추가적인 생산성 향상을 위한 기반을 마련하게 한다.[11] 공급 사슬의 저변에서 생산성 높은 생산 및 영업 활동들이 진행되면 이는 차후 공급망에 위치한 기업들의 생산성과 국내 기업들의 부가가치 전반에 긍정적으로 기여할 수 있다.

11 유사한 맥락에서 Cho *et al.*(2019)은 협상력 열위에 있는 기업들이 더 높은 비용, 낮은 이윤 마진, 경쟁력 저하를 경험하게 되어 혁신활동에 투자하기가 어려워져 장기적인 성과와 시장 위치에 부정적인 영향을 받을 수 있음을 주장하였다.

참고문헌

공정거래위원회, 「2019년 하도급거래 실태조사 보도자료」, 2019. 11. 28.

_____, 「2023년 하도급거래 실태조사결과보고서」, 2023. 12.

이진국, 『대형유통업체 자체상품 확대의 경제적 효과에 관한 연구』, 정책연구시리즈 2017-02, 한국개발연구원, 2017.

Cho, Woohyun, Jian-yu Ke, and Chaodong Han, "An Empirical Examination of the Use of Bargaining Power and Its Impacts on Supply Chain Financial Performance," *Journal of Purchasing and Supply Management*, 25(4), 2019.

<자료>

공정거래위원회, 「하도급거래 실태조사: 제조업 부문」, 2020~22.

_____, 「하도급거래 실태조사: 건설업 부문」, 2020~22.

_____, 「하도급거래 실태조사: 용역업 부문」, 2020~22.

제13장

법치주의 강화를 통한 생산성 제고

김 두 얼 (명지대학교)

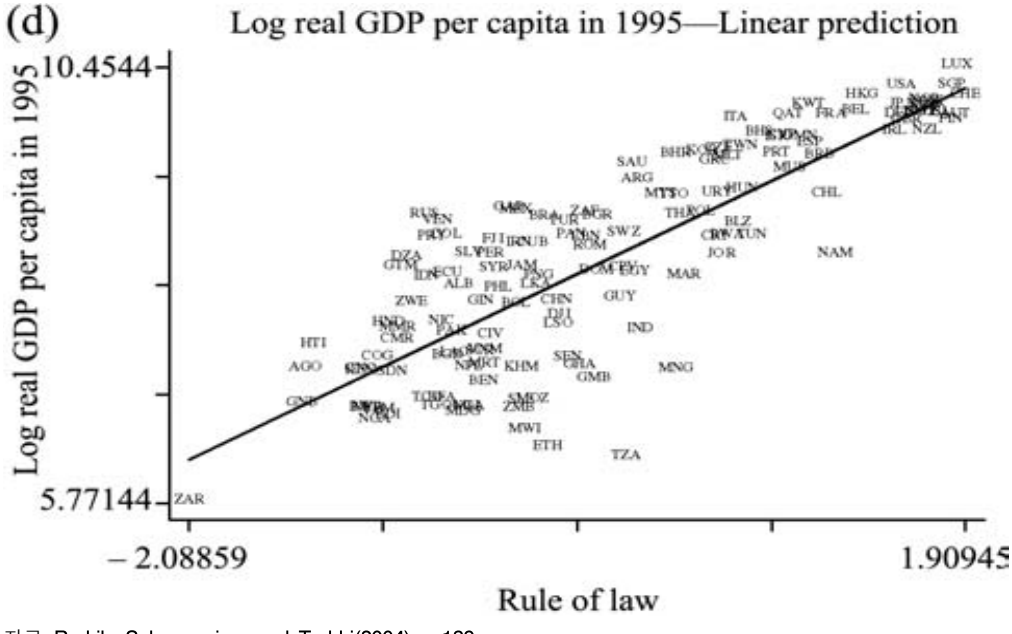
제1절 서 론

국민의 생명과 신체를 대내외적으로 보호하는 것 그리고 재산권을 적절하게 획정하고 보장하는 것은 국가가 수행해야 하는 기본적인 업무 혹은 제공해야 하는 가장 중요한 공공재이다. 아울러 이러한 공공재의 생산은 시장경제를 원활하게 작동시키고 투자활동을 촉진함으로써 지속적인 경제성장을 가능하게 하는 토대를 제공한다. 과연 우리 정부가 이런 역할을 얼마나 잘 수행하고 있는지 확인하고 부족한 부분을 어떻게 개선할 수 있는지 방안을 제시하는 것은 생산성 제고를 통한 경제성장 방안을 모색하기 위한 중요한 부분이다.

지난 20여 년 동안 경제학자들은 경제성장에서 법치(rule of law), 즉 생명과 신체를 포함하는 광의의 재산권 보호가 경제성장에 얼마나 중요한지 그리고 어떤 메커니즘을 통해 영향을 미치는지를 다양한 방식으로 연구해 왔다. 많은 실증 연구들은 [그림 13-1]이 보여주는 것처럼 국가별 법치주의의 수준과 경제성장률 사이에는 양의 상관관계가 존재하며, 나아가 법치 수준의 제고는 국민의 생명과 재산의 보장, 재산권 및 계약권 보호, 정부의 권한 남용에 대한 견제, 부정 부패의 통제 등을 통해 경제성장을 촉진하는 인과관계가 존재한다는 점을 실증적으로 확인해 주었다(Rodrik, Subramanian, and Trebbi, 2004; Haggard and Tiede, 2011; Bhagat and Wittry, 2020).

법치에는 다양한 측면이 있고 정부활동의 모든 영역과 관련이 있지만, 좋은 법을 만들고 이것을 제대로 해석해서 적용하는 것은 재산권의 획정과 보호 또는 법치주의를 위한 가장 기본적인 출발점이라고 할 수 있다. 이 가운데 전자는 입법부 혹은

[그림 13-1] 법치주의와 경제성장 간의 상관관계



자료: Rodrik, Subramanian, and Trebbi(2004), p.139.

국회, 후자는 사법부 혹은 법원이 주로 담당하는 영역이다. 본 장에서는 국회와 법원에 초점을 맞추어 법치의 실현과 관련해서 어떤 주요 과제가 있는지 살펴보고 이를 개선하기 위한 방안을 제안해 보고자 한다.

제2절 형벌 관련 법령 개정과 입법 과정 개선

1. 형벌조항 및 형벌 수준의 증가

민주주의 국가는 의회가 제정한 법에 근거해서 국민들의 재산권을 획정한다. 그리고 이러한 법을 어기고 재산권을 침해하는 행위를 막기 위해 형벌을 규정하고 집행한다. 범죄에 대한 처벌은 무엇이 범죄이고 그 범죄에 대해 얼마만큼의 형을 부과할지를 규정하는 영역 그리고 이렇게 정해진 형벌 규정에 따라 범죄자를 검거하고 법을 집행하는 영역을 통해 실현된다. 기본적으로 전자는 입법부의 역할이고 후자는 경

찰의 역할인데, Becker(1968)는 형벌 수준과 적발활동 간에 대체관계가 존재하며, 많은 현대 국가에서는 형벌 수준이 상승하는 경향이 있음을 이론적으로 설명했다. 즉, 형벌 수준을 높이는 것과 적발 확률을 높이는 것은 모두 범죄 발생을 줄이는 데 기여하지만, 전자와는 달리 후자는 큰 예산이 소요되기 때문에 전자에 대한 의존이 강화되는 경향이 존재한다는 것이다.[1]

범죄의 범위를 확장하고 처벌 수준을 높이는 것이 단기적으로 범죄를 억지하는 데 기여한다는 점에는 별다른 이론의 여지가 없다. 하지만 잘못의 내용이나 수준에 비해 지나치게 많은 행위에 대해 높은 처벌을 가할 경우, 공권력의 정당성(legitimacy)을 훼손하고 법에 대한 순응도를 낮출 수 있다. 나아가 적발을 회피하기 위한 노력의 강화, 뇌물 제공으로 인한 부패 확산, 다양한 형태의 저항 등 정부의 처벌에 대한 여러 형태의 대응을 유발함으로써 법치주의를 약화시키고 사회적 비용을 야기하며 궁극적으로는 경제에 악영향을 미친다. 따라서 입법 과정에서 발생할 수 있는 과잉범죄화 및 엄벌주의 경향을 점검하고 제어하기 위한 노력은 경제성장의 제도적 토대를 마련하기 위해 매우 중요하다.

지난 70여 년 동안 우리나라 법을 살펴보면 범죄의 범위와 처벌 수준은 다른 많은 나라들과 마찬가지로 꾸준히 확대되어 왔다. 우리나라 국회는 1948년 8월 「헌법」과 「정부조직법」을 처음으로 제정한 이래 지속적으로 법률을 제정, 개정하거나 폐지하였다. 그 과정에서 법률이 계속 증가하여 2024년 현재 발효 중인 법률은 1,600여 개이다. 이 가운데 형벌조항을 하나라도 포함한 법률의 비율은 1960년대에 약 50% 수준이던 것이 이후 지속적으로 증가해서 1990년대 초에는 65%에 도달했고 이후 오늘날까지 큰 변화 없이 이 수준을 유지하고 있다(그림 13-2). 현재 우리나라에서 발효 중인 전체 법률 가운데 65% 정도가 형벌 조항을 가지고 있다는 것이 적정한지 혹은 과도한지 판단하기는 쉽지 않다. 단, 형사와 직접적인 관련이 없는 법령들 가운데 상당수가 형사처벌 조항을 가지고 있다는 것은 우리나라 법률에 있어 형벌의 범위가 지나치게 늘어나는 현상, 즉 과잉범죄화(over-criminalization)가 진행되고 있음을 점검해 보아야 할 필요성을 제기한다.

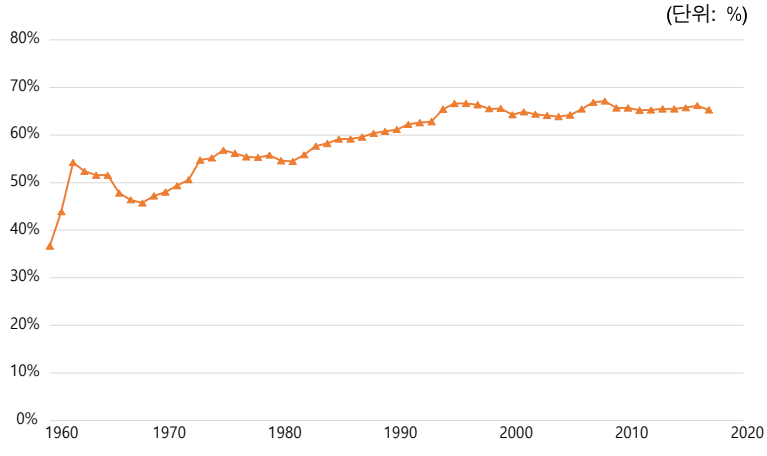
범죄 범위의 확대와 아울러 처벌 수준 역시 상승했다. 1950년 법에 규정된 형벌조

---

1 물론 형벌의 범위와 수준은 처벌 수준과 적발 노력 간의 대체관계 이외에 여러 가지 다른 요인들에 의해서도 증가한다. 기술 발전이나 사회 변화로 인해 새로운 형태의 범죄가 발생하는 것, 소득수준 향상이나 인권에 대한 인식의 제고 등으로 인해 사람들이 어떤 행위의 죄책성을 더 높게 생각하는 흐름 등도 이러한 경향을 강화하는 대표적인 요인이다.

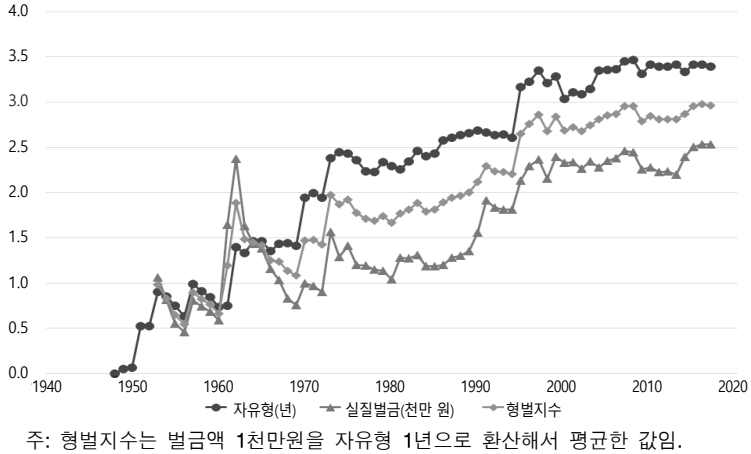
항에서 자유형 상한의 평균 수준은 1년이던 것이 지난 70년 동안 꾸준히 증가해서 2017년에는 3.5년까지 상승하였으며, 벌금액 역시 유사한 상승 추세를 보여 왔다(그림 13-3).[2] 이는 과잉범죄화와 아울러 처벌 수준 제고를 통해 범죄를 억지하는 엄벌주의적 경향이 함께 진행되어 왔음을 시사한다.

[그림 13-2] 형벌조항 포함 법률 비율



자료: 김두얼 · 김원종(2019).

[그림 13-3] 자유형 및 벌금형의 평균 수준(1948~2017년)



주: 형벌지수는 벌금액 1천만원을 자유형 1년으로 환산해서 평균한 값임.
자료: 김두얼 · 김원종(2019).

2 우리나라 법에서 형벌은 대개 "*년 이하의 징역 혹은 *원 이하의 벌금"과 같은 방식으로 규정되어 있다. 아울러 자유형과 벌금의 경우는 아주 중대한 범죄를 제외하면 상한을 명시한다.

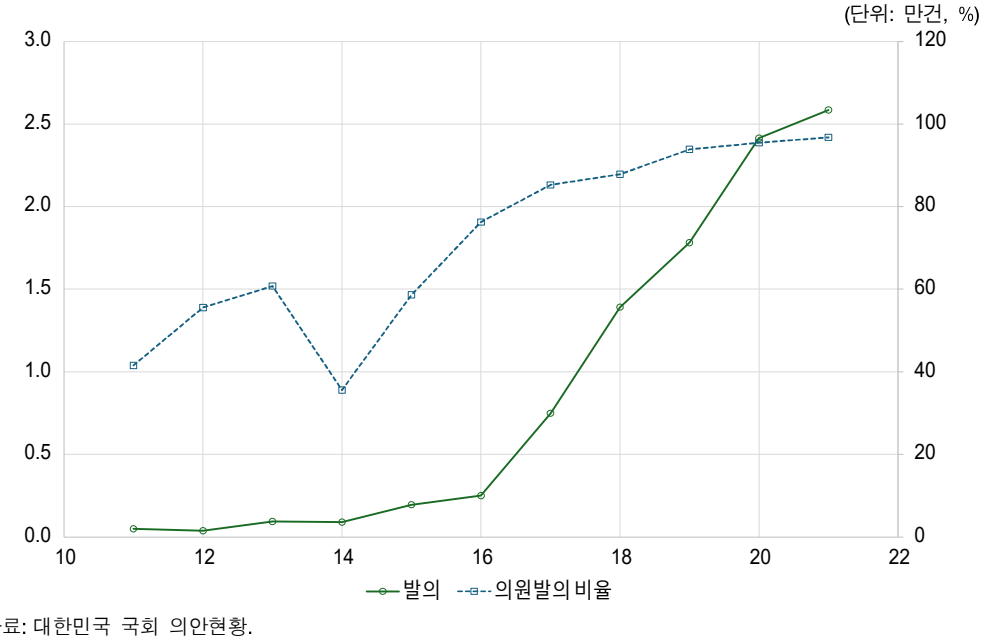
2. 문제의 원인과 개선방안

가. 입법활동의 질 제고

입법은 국회의 가장 중요한 기능이다. 우리 사회에 중요한 문제를 개선할 수 있는 법안을 새로 만들고 기존 법령을 적절하게 개정하는 작업은 사회경제 발전에 크게 이바지한다. 그러나 충분히 검토되고 준비되지 않은 상태에서 법안이 발의될 경우 여러 가지 혼란을 야기할 수 있으며, 법안이 통과된 뒤에도 많은 부작용을 초래할 수 있다.

1987년 민주화 이후 국회는 입법활동을 적극적으로 확대했다(그림 13-4). 11대 국회(1981~85년)와 12대 국회(1985~88년)에서는 전체 발의 법안 수가 500건 미만이던 것이 이후 폭발적으로 증가해서 20대 국회(2016~20년)에서는 24,141건, 21대 국회(2020~24년)에서는 25,858건의 법안이 발의되었다. 이는 1980년대 우리나라 법안 발의 수의 50배를 넘는 수준이다. 20대 국회의 경우 같은 시기 프랑스의 20배, 독일의 60배, 영국의 90배, 일본의 60배를 넘는 수준의 법안 발의 수를 기록했다(박상훈, 2020, p.4).

[그림 13-4] 국회별 법안 발의 건수



자료: 대한민국 국회 의안현황.

이러한 법안 발의 증가는 우리 사회의 많은 문제들을 국회가 주도해서 적극적으로 개선하려는 노력을 보여준다. 발의 주체에 있어서도 1980년대에는 의원 발의와 정부 제출 비중이 비슷하였지만, 21대 국회에 이르러서는 의원 발의가 전체 발의 법안의 97%를 차지한다는 점 역시 국회의 주도적 역할이 높아졌음을 의미한다. 그러나 이러한 적극성은 과도한 법안 발의라는 부작용도 수반했다. 21대 국회에서 25,858건의 법안이 발의되었다는 것은 국회의원 일인당 매달 두 건 가까운 법안을 대표발의한 셈인데, 이렇게 많은 수의 법안이 충분한 검토를 통해 준비되었다고 보기는 어렵기 때문이다. 나아가 이 가운데 상당수는 동일 사안에 대해 중복 발의되거나 제대로 검토도 되지 않은 채 회기 종료 등으로 폐기됨으로써 많은 자원의 낭비를 유발했다.[3]

과잉범죄화 및 엄벌주의는 과도한 법안 발의에 의해 강화되는 측면이 있다. 예를 들어 사회적으로 논란이 되는 사안이 발생했을 때 이 문제의 원인 등에 대한 검토 과정을 충분히 거치지 않은 채 처벌 수준을 높여서 문제를 해결하고자 하는 즉자적 대응의 형태로 법안을 발의하는 경향 때문이다. 과잉범죄화와 엄벌주의가 근본적으로는 법의 질이 저하된 결과라고 할 때, 입법활동 강화는 범죄의 범위와 처벌 수준을 과도하게 확대하지 않기 위해 가장 필요한 노력이라고 할 수 있다. 국회의원의 입법활동을 제한하기는 쉽지 않기 때문에, 이 문제의 개선을 위해서는 국회 스스로가 입법의 질을 제고하기 위한 노력을 기울여야 함을 촉구하는 것 외에 직접적인 개선방안을 제시하기는 어렵다. 단, 언론이나 시민단체들이 국회의원의 법안 발의 건수로 국회의원의 의정활동을 평가하는 것을 넘어서 보다 질적 측면에 초점을 맞추고 이것이 유권자들의 선택에 반영될 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다.

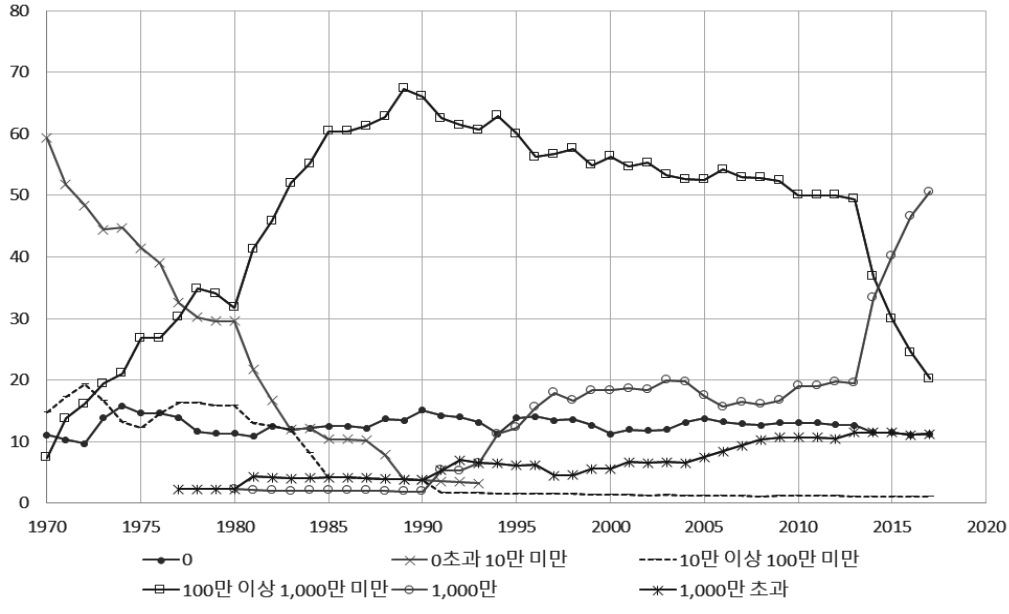
나. 자유형과 벌금형 비율의 통일

법안의 질을 제고함으로써 과잉범죄화와 엄벌주의를 제어하려면 다양한 영역과 층위에 대해 노력이 이루어져야 하는데, 법률 전체의 틀과 관련해서 이루어져야 할 중요한 작업은 자유형과 벌금형 간 비율을 정비하는 것이다. 우리나라 법령의 형벌조항들은 대개 "*년 이하의 징역 또는 *원 이하의 벌금"과 같은 형태를 가지고 있는데, 자유형에 대응하는 벌금형의 액수가 법률마다 큰 차이가 있다. [그림 13-5]는 자유형 1년당 명목 벌금액 수준별로 얼마나 많은 법이 분포해 있는지 그리고 이것이 장기적

3 국회의 법안 발의 현황 및 처리 과정 등에 대한 상세한 분석은 박상훈(2020)을 참조하라.

[그림 13-5] 자유형 1년당 명목 벌금액의 분포(1970~2017년)

(단위: %)



주: 편의상 벌금액을 "피해액" 수준으로 규정한 법령들은 제외하였음.
자료: 김두얼 · 김원종(2019).

으로 어떻게 변화하였는지를 제시한 것이다. 2017년을 기준으로 볼 때, 형벌조항이 있는 법률 가운데 50%가 자유형 1년당 1천만원의 벌금액을 규정하고 있다. 하지만 100만원 이상 1천만원 미만인 조항을 가진 법률의 비율이 20%이며, 그 이상의 금액을 규정한 경우도 10%를 넘는다.

2017년과 같은 자유형 대비 벌금액 분포는 2013년 국회가 자유형과 벌금 비율을 자유형 1년당 1천만원으로 일괄 조정함으로써 상당한 정비가 이루어진 결과이다(국회 법정형정비 자문위원회, 2013). 그러나 모든 법에 대해 조정이 이루어지지 않았기 때문에 자유형 대비 벌금액 비율에는 여전히 큰 편차가 존재한다. 향후 다시 한번 미진한 부분에 대한 추가 조정을 통해서 법령체계를 정비하는 것이 필요하다.

한편, 이 작업을 수행함에 있어 근본적으로는 자유형 1년 대비 벌금액을 1천만원으로 설정한 기준 자체에 대해서도 심도 있는 논의가 이루어질 필요가 있다. 예를 들어 1년 동안의 자유를 박탈하는 데 따른 기회비용이라는 개념으로 벌금액 수준을 평가할 경우, 비교 대상으로 삼을 수 있는 가장 일반적인 금액은 1년 동안 벌어들일 수 있는 소득이 될 것이다. 2023년을 기준으로 볼 때 우리나라의 1인당 GDP는 4천만원

이 넘고, 최저임금을 기준으로 한 1년 임금소득은 2천만원을 넘는데, 이런 점에 비추어 본다면 자유형 1년당 1천만원은 적정 수준보다 낮은 것으로 보인다.[4] 이는 다음에 다룰 벌금액 수준 결정에서 물가수준을 반영하는 문제와도 관련이 되는데, 궁극적으로는 벌금액 수준을 현재보다 높이는 방향으로 조정하는 것이 필요하다. 이는 처벌 수준을 높이는 것이 아니라 벌금형의 현실화를 통해 자유형을 남용하는 것을 방지하기 위한 방안이다.

다. 물가 변동을 반영하는 방식으로 벌금액 부과방식을 개선

전통적으로 벌금은 "*원 이하"처럼 특정 액수를 명시하는 방식으로 법령에 기재되는 것이 일반적이다. 그런데 이럴 경우 물가 변동이 벌금액의 실질액 변화를 가져오는 문제를 초래한다. 특히 인플레이션에도 불구하고 장기간에 걸쳐 벌금액이 법 개정 등을 통해 적절하게 조정되지 않을 경우 벌금액 상한의 실질 가치가 계속 하락해서 벌금형이 무의미해지는 문제가 발생할 수 있고, 그에 따른 부작용으로 불필요하게 자유형을 부과하는 문제가 생길 수 있다.

이런 문제를 해결하는 가장 좋은 방법은 입법 취지에 맞도록 벌금액 상한을 상시적으로 조절하는 것이다. 하지만 형벌조항이 있는 1,000개가 넘는 개별 법령에 대해 벌금액을 일일이 조절하는 것은 쉽지 않다. 따라서 우리나라에서는 「벌금 등 임시조치법」을 제정해서 각 법에 규정된 벌금액을 일괄 조정하는 접근을 취했다. 단, 1951년에 제정된 이 법은 1960년대 말 이래로 개정이 이루어지지 않았기 때문에 현재는 이런 접근이 사실상 활용되고 있지는 않다. 나아가 이 방법을 활용할 경우 각 법에 규정된 벌금액 상한과 실제 적용되는 금액에 차이가 나서 혼란이 생길 수 있다는 문제도 고려해 보아야 한다.

보다 합리적인 방법은 칠레의 물가연동단위 시스템처럼 각 법에 벌금액을 화폐 단위가 아닌 지수로 명기하고, 해당 지수가 얼마에 해당하는지를 명시하는 법을 제정한 다음, 이 법을 5년이나 10년 정도를 기준으로 물가 변동을 반영해서 개정하는 것이다 (국회 법정형정비 자문위원회, 2013, p.81). 이렇게 할 경우 물가 변동으로 인해 벌금형의 수준이 입법 취지와 크게 달라짐으로써 제대로 된 기능을 하지 못하는 문제를 완화할 수 있다. 물론 근본적으로는 벌금액 지수와 자유형 간의 비율에 대한 체계적

---

4 2023년 최저임금 기준에 따른 월급은 2,010,580원이다(최저임금위원회 웹페이지).

인 검토를 통해 벌금액 상한이 절대적으로나 상대적으로 합리적인 수준에서 정해질 수 있도록 하는 작업이 병행되어야 함은 물론이다.

라. 손해액 산정방식 정비

전체적인 법령의 틀과 아울러 개별 법령 차원에서도 형벌 관련 조항 혹은 형벌적 성격을 가진 조항들을 개선하는 작업이 함께 이루어져야 하는데, 이와 관련해서 정비되어야 할 중요한 것이 징벌적 손해배상제도이다. 징벌적 손해배상이란 민사사건에서 손해액만큼을 배상하도록 하는 일반 원칙과는 달리 손해액보다 큰 액수를 배상하도록 하는 제도인데, 통상적으로 우리나라에서는 손해액의 3배를 배상할 수 있도록 규정하고 있다. 징벌적 손해배상제도는 1990년대부터 도입에 대한 논의가 시작되다가, 2011년 「하도급 거래 공정화에 관한 법률」에서 처음으로 도입된 이래 꾸준히 늘어나서 현재는 19개 법에 관련 조항이 들어 있다(김재윤, 2024, p.60).

징벌적 손해배상제도는 기본적으로 피해자에 대한 보상을 높임으로써 피해자가 적극적으로 손해배상 소송을 제기하도록 하고, 이를 통해 사회적으로 바람직하지 않은 행동을 억지하는 것을 목적으로 한다. 문제는 징벌적 손해배상 조항이 법체계의 왜곡을 가져오는 등 많은 부작용을 가지고 있다는 점인데, 그 가운데서 특히 문제가 되는 것은 징벌적 손해배상 조항 도입의 가장 중요한 근거, 즉 이 조항에 기반해서 소송 제기가 활성화되는 일이 일어나지 않았다는 사실이다. 이런 문제점은 2020년 이후로 징벌적 손해배상 조항을 도입하는 논의가 많이 줄어들고 새로운 입법 역시 이루어지지 않고 있는 주요 원인으로 작용했다.[5]

징벌적 손해배상제도가 제대로 작용하지 못한 근본 이유는, 이것이 문제를 제대로 해결하지 못하는 처방이기 때문이다. 문제의 핵심은 법원에서 인정하는 손해의 범위나 손해액의 크기가 실제 발생하는 손해를 충분히 반영하지 못하거나 수준이 낮다는 사실이다. 하지만 이 문제를 직접 개선하지 않은 채 징벌적 손해배상제도처럼 현재 법원이 인정하는 금액의 3배수를 손해액으로 채택하는 방식으로 손해액을 현실화하고자 할 경우, 여러 가지 이유로 받을 수 있는 보상액은 실제 손해액과는 여전히 거리가 먼 수준에 머물 수 있다. 따라서 손해액 인정 수준이 낮은 것으로 판단되는 영역에 대해 개별적으로 징벌적 손해배상 조항을 도입하는 방식보다는 법원의 손해액

5 징벌적 손해배상제도 도입의 문제점에 대해서는 김두얼(2016)을 참조하라.

산정방식을 근본적으로 개선하는 것이 사법시스템을 바로잡는 방안이며 나아가 국민들의 재산권 침해가 발생할 가능성을 줄이는 길이다.

제3절 분쟁해결의 효율성 제고

1. 법원 판결의 공정성과 신속성 악화

법원은 재판 등을 통해 생명과 신체를 포함한 광의의 재산권을 획정하고 불명확한 재산권으로 인해 발생하는 분쟁을 해결함으로써 경제성장을 뒷받침한다. 법원이 이런 역할을 수행함에 있어서 가장 중요한 목표는 공정성과 신속성이다. 공정성은 판결이 공평무사해야 한다는 것으로, 이는 사법부의 존재 이유와 직결된 근본 목표이다. 이와 아울러 사건 처리의 신속성도 중요한데, 판결이 아무리 공정하게 이루어지더라도 지나치게 지연될 경우 인권적 측면에서나 경제적 측면에서 많은 손실을 야기할 수 있기 때문이다.

여러 국제비교 연구는 우리나라 법원이 비교적 높은 수준의 사법서비스를 제공하고 있다는 결과를 보여주고 있다. 예를 들어 세계정의프로젝트(World Justice Project)에 따르면, 2023년 우리나라의 법치 수준은 142개국 가운데 19위로 상위에 자리 잡고 있으며(표 13-1), 법치를 구성하는 요소 가운데 특히 민사와 형사 사법의 경우는 각각 13위와 16위로 다른 구성요소보다 더 높은 수준이다. 또한 세계은행이 집계하는 기업활동(Doing Business)지수에 따르면 기업활동과 관련한 우리나라의 제도적 환경은 2020년에 세계 5위 수준이며, 사법서비스와 직접적으로 관련된 계약의 강제나 채무불이행 해결에 있어서는 각각 2위와 11위로 높은 순위를 차지하고 있다(표 13-2). 우리나라가 지난 수십 년 동안 높은 경제성장을 지속해 왔다는 점을 고려할 때, 이러한 결과는 우리나라의 사법부가 높은 수준의 사법서비스를 제공함으로써 경제성장을 촉진하는 토대로 작용해 왔을 가능성을 시사한다.

하지만 지난 10여 년 동안의 상황은 지금까지 지속되어 온 양질의 사법서비스 공급이 계속되지 못하고 향후 악화될 징후들을 보여주고 있다. 우선 판결의 공정성을 보여주는 지표라고 할 수 있는 항소율을 살펴보자. 소액사건을 제외한 민사소송 1심 사건의 경우, 1995~2008년 기간 동안 10% 수준을 유지하였다. 이는 같은 시기 유사한

<표 13-1> 세계정의프로젝트 “법치주의 지수”에서 한국의 순위(2023년)

	세계(142개국)	고소득국가(46개국)
전체	19	19
정부권력의 자의적 사용 제한	27	26
부패 제거	34	31
정부의 개방성	20	20
기본적 권리	25	24
질서와 안정	29	27
규제의 집행	21	21
민사사법	13	13
형사사법	16	16

자료: World Justice Project.

<표 13-2> 기업활동(Doing Business)지수에서 한국의 순위(2020년)

	순위
전체	5
계약의 강제	2
채무불이행의 해결	11

자료: World Bank, “Doing Business,“ 2022.

<표 13-3> 민사소송 1심 항소율의 국가 간 비교(2008~10년)

(단위: %)

	한국	미국(캘리포니아)	영국	일본	프랑스	독일
항소율	10.8	3.9	2.5	9.0	16.4	15.1

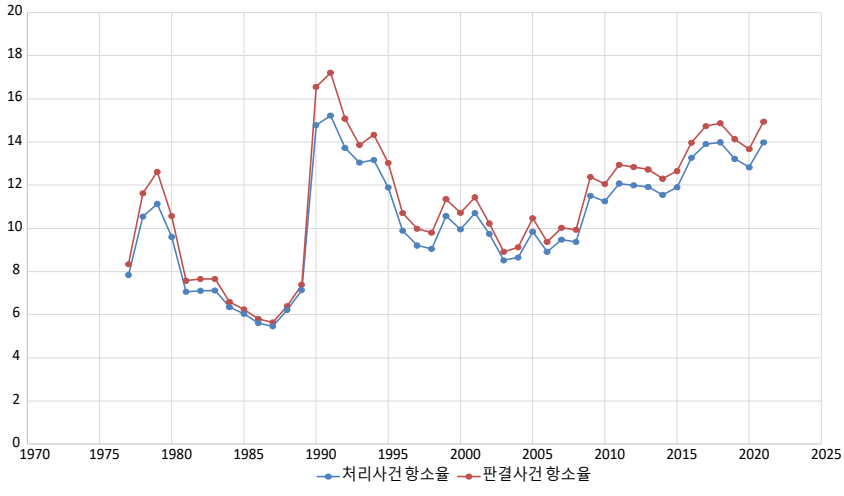
자료: 이동진(2012), p.250.

종류의 사건에 대한 미국, 영국의 항소율보다는 높지만, 일본, 프랑스, 독일의 항소율과는 크게 다르지 않거나 오히려 낮은 수준이었다(표 13-3). 하지만 2010년대에 접어들면서 항소율은 계속 증가해 2021년에는 14~15% 수준까지 상승하였다(그림 13-6). 이는 법원의 판결에 수긍하지 못하고 이의를 제기하는 분쟁당사자의 비율이 상승하고 있다는 의미에서 법원 판결의 질 혹은 공정성을 제고해야 할 필요성을 보여준다.

민사소송 사건 처리 기간 역시 악화되는 양상을 보여준다. [그림 13-7]에 따르면, 평균 처리 기간은 1980년대 초에 2개월이던 것이 2015년경에는 민사소송법이 권장하는 처리 기간인 5개월을 넘어섰고, 2021년에는 6개월을 초과했다. 이러한 추세는

[그림 13-6] 민사소송 1심 사건의 항소율(소액사건 제외)

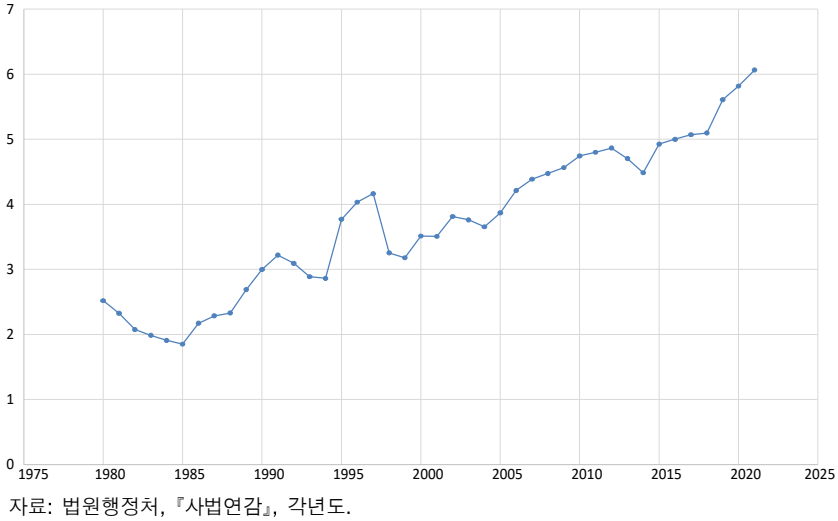
(단위: %)



자료: 법원행정처, 『사법연감』, 각년도.

[그림 13-7] 민사소송 1심 사건 처리 기간(1980~2021년)

(단위: 개월)



자료: 법원행정처, 『사법연감』, 각년도.

심급별로 나누어 보더라도 모든 영역에서 동일하게 나타난다. 소액심판사건의 경우도 1980년경 2개월 수준이던 것이 2021년에는 4.5개월 수준이며, 상대적으로 고액 사건을 다루는 합의심의 경우도 같은 기간 동안 4개월에서 12개월로 증가하였다(법원

행정처, 각년도).

2. 문제의 원인과 개선방안

가. 판사 업무부담 조정

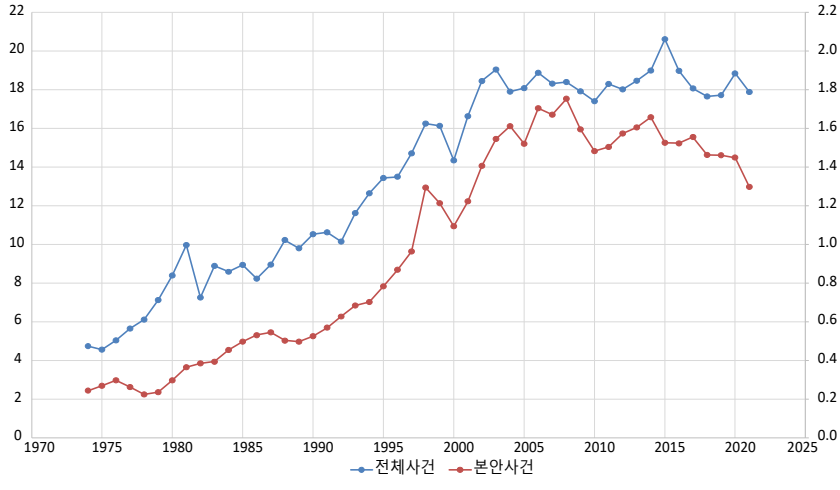
항소율과 사건 처리 기간이 지속적으로 증가하는 양상이 나타나고 있다는 점은 법원의 운영과 관련해서 심도 있는 점검이 필요함을 보여준다. 이와 관련해서 가장 먼저 살펴보아야 할 점은 판사들의 업무부담이 증가했을 가능성인데, 이 문제는 사건의 증가와 판사 인력의 변동 추이를 종합해서 조사해 보아야 한다.

먼저 법원에 접수되는 업무량, 즉 총 사건 수는 1980년 839만건이던 것이 2000년대 초까지 20년 동안 1,800만건으로 증가하였고, 2022년까지 이 수준을 유지하고 있다(그림 13-8). 이 가운데 흔히 소송이라고 불리는 본안사건을 살펴보면, 1980년대 초 40만건 수준이던 본안사건은 2000년대 중엽 180만건으로 크게 늘어났다. 단, 2010년대부터 본안사건 수는 전체 사건 수와 마찬가지로 안정기에 접어들어, 2010~20년 기간에는 140~150만건을 전후한 수준을 유지하고 있다. 2021년 본안사건 접수 건수는 129만 7천건으로 예년에 비해 크게 줄어들었는데, 이것이 사건 감소 추세의 시작인지 아니면 코로나19 사태로 인한 일시적 충격의 결과인지는 향후 세심한 검토가 필요하다.

사건 수의 증가와 아울러 사건의 난이도 변화도 살펴볼 필요가 있는데, 난이도를 보여주는 자료를 확보하기는 어렵다. 단, 민사소송의 소송가액은 사건의 평균적인 난이도를 보여주는 지표라고 할 수 있으며, 민사소송은 2022년 기준으로 전체 본안사건의 68%를 차지하기 때문에 난이도 변화의 추이를 살펴보는 한 가지 방법일 수 있다(법원행정처, 2023). [그림 13-9]는 민사소송의 소송가액 추이를 보여주는데, 1980년부터 2000년대 중엽까지 사건당 평균 소송가액은 큰 폭으로 증가하였다. 그 결과, GDP 대비 민사소송의 총소송가액 규모는 1980년대에 1.0~1.5% 수준이던 것이 2000년대 초엽에는 4~5% 수준까지 늘어났다. 단, 2010년경 이후로는 총소송가액이 정체 혹은 감소세로 돌아선 반면, GDP는 매년 증가를 유지한 결과, 2021년에는 GDP 대비 소송가액이 2.2%까지 낮아졌다.

[그림 13-8] 법원에 접수된 전체 사건 및 본안사건 수(1974~2022년)

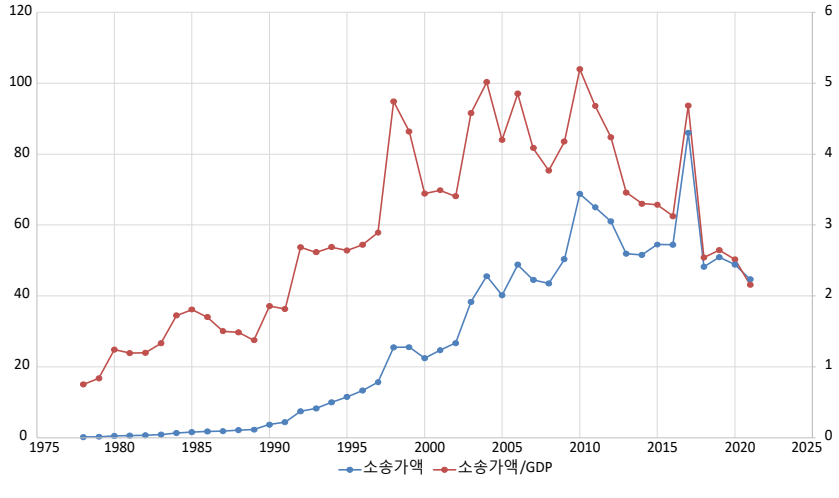
(단위: 백만건)



자료: 법원행정처, 『사법연감』, 각년도.

[그림 13-9] 민사소송 1심의 총소송가액 및 GDP 대비 비율

(단위: 조원, %)



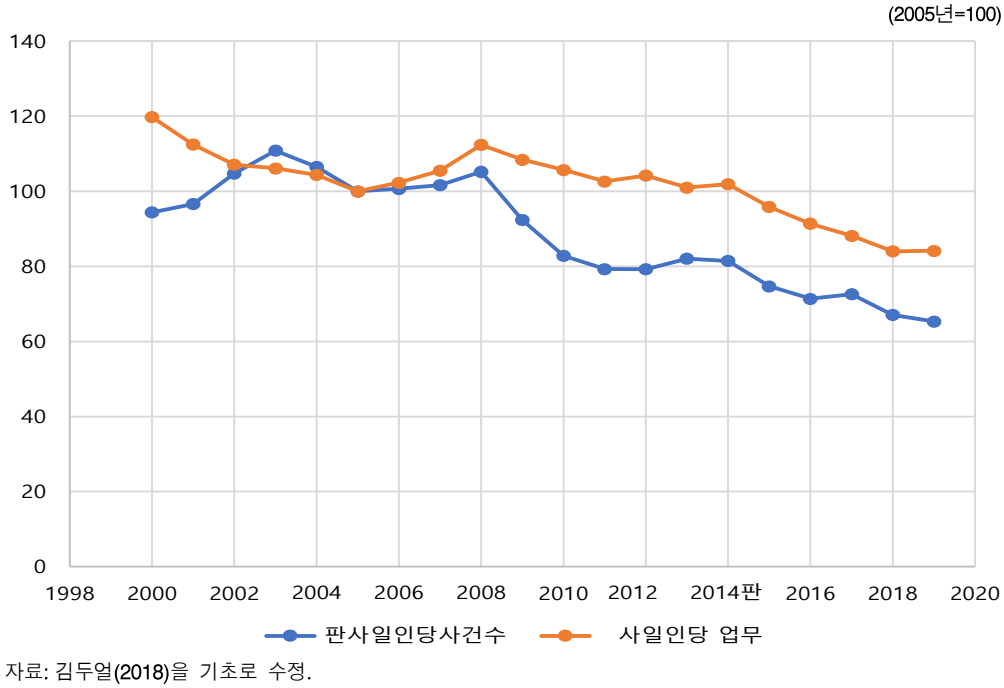
자료: 법원행정처, 『사법연감』, 각년도.

판사 인력은 지난 40여 년 동안 사건 증가에 대응해서 꾸준히 늘어났다. 1980년 500명이던 판사 정원은 이후 계속 확대되어 2021년 현재 3,214명이 되었다. 사건 증가에 맞추어 판사 인력 증가가 동시에 일어났지만, 업무 증가에 맞도록 적절한 수준

의 증원이 이루어졌는지 파악하기 위해서는 판사당 평균 업무부담의 변동을 측정해 보는 것이 필요하며, 일차적으로는 전체 사건 수를 판사 수로 나눈 판사 일인당 사건 수로 측정해 볼 수 있다. [그림 13-10]에서 "판사일인당사건수"는 2000년부터 2019년까지 판사 일인당 본안사건 건수의 변화 추이를 보여주는데, 2005년부터 2019년까지 일인당 사건 수가 계속 줄어들어서 2005년 사건부담을 100이라고 할 때 2019년에는 62까지 하락했다. 이처럼 판사 일인당 사건 수가 감소한 것은 판사 인력 증가가 사건 수 증가보다 큰 폭으로 이루어진 데 따른 결과이다. 2000년대 중엽 이후 본안사건 수는 150만건 수준에서 큰 변화 없이 유지되고 있는 반면, 판사 인력은 2,000명에서 3,000명 수준으로 50% 가까이 증가했기 때문이다.

판사당 사건 수가 지속적으로 감소하고 있음에도 불구하고 공정성과 신속성이 악화되고 있다는 사실은 법원 운영과 관련한 효율성 개선을 포함해서 근본적인 점검과 개선이 필요함을 시사한다. 이를 위해서는 사건의 성격이나 내용 그리고 판사 업무 수행 능력 등에 대한 체계적이고 심도 있는 조사가 수행되어야 하며, 이에 기초해서 법원 업무량을 보다 정확하게 측정하는 작업이 이루어져야 한다.

[그림 13-10] 판사 업무부담: 판사 일인당 처리 사건 수(2000~19년)



자료: 김두얼(2018)을 기초로 수정.

단, 현재 파악할 수 있는 여러 가지 정황에 따르면 지난 10여 년 동안 과거에 비해 사건의 복잡성이나 난도가 꾸준히 상승해 왔기 때문에, 사건 수만으로 판사 업무 수준을 측정하는 것은 판사당 업무부담을 과소 추정할 가능성이 높다. 예를 들어 지식재산 관련 사건이나 금융 관련 사건 등 과거에 비해 복잡한 사건이 늘어나고, 일반 사건의 경우도 사건당 제출되는 문건의 양이 크게 증가했으며, 국민참여재판 등과 같은 제도 변화로 인해 사건 한 건을 처리하는 데 요구되는 업무부담도 증가했다.

아울러 판사당 사건 수는 지난 몇 년간 감소 추세이지만 판사당 절대 수준 자체는 여전히 높은 수준으로 볼 측면이 있는 점도 감안해야 한다. 본안사건을 기준으로 볼 때 2022년에 판사 일인당 처리한 사건 수는 지방법원의 경우 연 555건이다(『사법연감』, 2023, p.671). 판사 업무부담에 대한 보다 정확한 측정과 분석의 병행을 전제로 할 때, 항소율 및 사건 처리 기간 증가를 제어하기 위해서는 업무부담 경감을 낮추기 위한 판사 인력 증원을 신중하게 추진할 필요가 있다.

나. 판사 임용제도 개선

판사 인력 확대를 추진함에 있어서는 판사들의 인적 구성 변화도 고려할 필요가 있다. 2010년에 정부는 변호사 면허를 취득한 뒤 일정 기간의 경력을 거친 사람을 판사로 임용하는 제도를 도입했다. 이 제도는 기본적으로 법조 경력을 일정 수준 이상 가진 사람을 판사로 임용함으로써 판결의 질을 제고하고, 일정 연령 이상의 법조인을 뽑음으로써 판사가 자연스럽게 법관으로 정년퇴임을 하도록 유도하여 전관예우 문제를 완화하겠다는 것이 원래 취지였다. 원래 방안에 따르면 유예기간을 두고 경력 요구 기간을 3년, 5년, 7년 등으로 늘리다가 2019년 이후로는 10년 이상 경력자를 판사로 임용하는 것을 목표로 했다(법원조직법 제42조 및 부칙).

그런데 이 제도로 인해 법원은 양질의 판사 인력 확보에 많은 어려움을 겪고 있다. 기본적으로 판사를 지망하는 법조인의 경우 상당 기간 경력을 쌓을 곳이 필요한데, 이들을 선발하는 기관 역시 해당 법조인이 일정 기간 후 그만둘 것을 고려한다면 임용하는 데 주저하게 될 것이기 때문이다. 아울러 10년 경력을 쌓은 우수한 법조인이 다른 직장으로 자리를 옮기는 것은 경력, 보수, 근무조건 등의 문제로 인해 현실적으로 기대하기 어려운 측면이 많다.

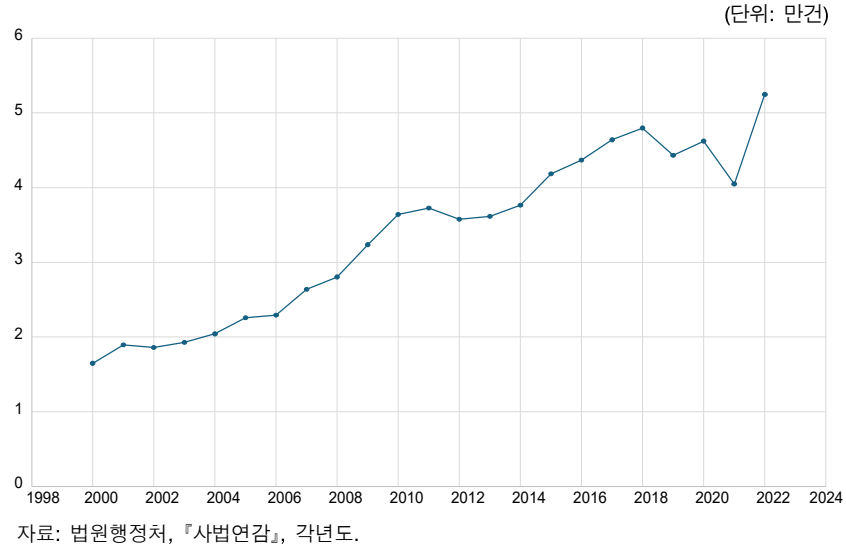
그 결과, 현재는 경과규정에 따라 법조 경력 요구 기간을 5년으로 감축하여 운영하

고 있지만, 이것이 이상에서 열거한 문제를 해결해 주지는 못한 것으로 보인다. 따라서 현재와 같이 5년 경력자를 대상으로 판사를 임명하는 제도는 근본적인 재검토가 필요하다. 즉, 법조 경력자를 판사로 임용하는 제도는 운영하되, 현재의 재판연구원(Law Clerk) 제도의 운영을 보다 현실화할 필요가 있다. 현재는 법원에서 변호사시험 합격자를 재판연구원으로 임용하고 있는데, 이들의 근무기간이 3년이기 때문에 판사로 임용되기 위해서는 2년의 공백기가 생긴다. 이런 문제를 해결할 수 있도록 공백기 없이 판사로 임용될 수 있는 방안을 마련함으로써 보다 우수한 인력이 원활하게 판사 인력으로 유입될 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다.

다. 상고 제한 혹은 대법원 개편

법원에 접수되는 사건은 지난 10여 년 동안 감소했지만 심급별, 사건종류별, 지역별로 살펴보면 사건 수가 오히려 크게 증가한 영역들도 있다. 이와 맞추어 자원의 재배분이 적절하게 이루어질 필요가 있다. 이와 관련해서 특히 문제가 되는 것은 상고사건, 즉 대법원 접수 사건의 증가이다. 대법원에 접수되는 본안사건은 계속 증가해서 2009년에는 3만건을, 2022년에는 5만건을 넘어섰다(그림 13-11). 대법관을 12명 기준(대법원장과 법원행정처장 제외)으로 볼 때 법관 일인당 연 처리 건수는 2022년

[그림 13-11] 대법원에 접수된 본안사건 수



자료: 법원행정처, 『사법연감』, 각년도.

3,665건으로, 대법원은 이미 오래 전부터 제 기능을 제대로 수행할 수 없는 상황에 처해 있다(『사법연감』, 2023, p.671).

이 문제를 해결하기 위해서는 기본적으로 두 가지 방안 혹은 양자를 결합한 접근이 필요하다. 첫째는 대법원 조직을 개편해서 대법관을 증원하는 방안이다. 둘째는 대법원의 기능과 부합하지 않는 사건들에 대해 상고를 제한함으로써 대법원으로 오는 사건 수를 줄이는 방식으로 대법원의 기능을 정상화하는 것이다. 양자 모두 우리나라 법원을 크게 바꾸는 일이고 국회의 입법을 필요로 하기 때문에, 이와 관련해서는 체계적이고 심도 있는 검토가 이루어져야 한다.

제4절 결 론

법치, 즉 법에 의한 지배는 두 가지 의미를 지닌다. 첫째는 안정이다. 국민들이 타인으로부터 생명과 재산의 위협을 받지 않도록 하는 것이다. 둘째는 국가의 통제이다. 국가 혹은 국가 권력을 가진 정치세력이 권한을 자의적으로 행사하지 못하도록 제한함으로써 국민들이 국가로부터 생명과 재산의 위협을 받지 않도록 하는 것이다. 법치의 출발점은 좋은 법을 만들고 이러한 법이 국민들의 일상 생활에 잘 적용되도록 하는 것이며, 입법부와 사법부는 정부 내에서 이런 역할을 담당한다. 궁극적으로 법치의 달성은 국민들이 일상 활동을 원활하게 수행할 수 있도록 하고 사회경제 발전을 가능하게 한다.

본 장에서는 우리나라 국회와 법원이 법치의 확립을 위해 얼마만큼 소임을 다하고 있는지 그리고 어떤 부분이 부족하며 이를 개선하려면 어떤 노력이 필요한지를 살펴보았다. 단, 우리나라는 삼권이 분리되어 있는 정치체제를 가지고 있고 입법부와 사법부는 그 속성상 업무 개선을 도모하기에는 여러 가지 어려움을 갖고 있다. 하지만 입법부와 사법부가 추구해야 할 과제가 무엇인지를 명확히 하는 것은 법치의 강화를 통한 경제성장을 도모함에 있어서 중요한 토대가 될 수 있다.

본 장에서는 입법부와 사법부의 여러 가지 과제 가운데 두 가지에 초점을 맞추었다. 첫째는 입법부와 관련이 깊은 내용으로, 지나치게 처벌조항이 많아지고 형벌의 수준이 높아지는 현상이다. 과잉범죄화와 엄벌주의는 일시적으로 법에 의한 지배를 강화할 수 있지만, 장기적으로는 지나친 처벌로 인한 비용이나 이에 대한 국민들의

저항 그리고 부패의 확산과 같은 문제를 야기함으로써 법치를 약화시킬 수 있다. 이처럼 과잉범죄화와 엄벌주의가 증가하는 중요한 이유는 국회가 법을 제대로 준비해서 발의하고 심의하지 않기 때문이다. 향후 국회에서는 국회가 만드는 법이 국민들의 생활에 미치는 영향이 심대하다는 점을 고려하여 보다 체계적이고 심도 있는 검토를 통해 입법활동을 함으로써, 형벌의 범위나 처벌 수준이 지나치게 확대되거나 비체계적으로 되는 경향을 차단하는 노력을 기울여야 한다.

둘째는 사법부와 관련된 사항이다. 법원은 재판을 함에 있어 공정하고도 신속한 판결을 내리는 것을 임무로 하고 있는데, 지난 10여 년 동안을 보면 항소율로 측정한 법원 판결의 공정성은 지속적으로 악화되어 왔으며, 처리 기간 역시 계속 높아지고 있다. 이처럼 법원 업무의 성과가 낮아지는 이유는 불분명하며 보다 심도 있는 분석이 이루어져야 한다. 단, 대법원의 경우 2022년에 접수된 사건이 5만건이 넘을 정도로 업무부담이 지나치게 높아서 제 기능을 수행할 수 없는 상황이며, 국민참여재판이나 복잡한 사건의 증가 등으로 인해 판사들의 업무부담 역시 증가했을 가능성이 높다. 따라서 이러한 업무부담 증가에 대응할 수 있도록 판사 인력 증원과 같은 자원투입 증대와 함께 판사 선발방식이나 상고 제한과 같은 제도 개선방안을 추진해야 한다.

참고문헌

국회 법정형정비 자문위원회,『활동결과보고서』, 2013.

김두얼,「사산된 제도: 징벌적 손해배상 조항의 문제점과 개선방안」, 징벌적 손해배상제와 집단소송제 확대도입의 쟁점과 과제 발표문, 2016.

_____,『법관의 각급법원 배치 효율화에 관한 연구』, 대법원용역보고서, 2018.

김두얼・김원종,「죄형법정주의: 우리나라 법에 규정된 범죄의 범위, 형벌 수준 및 형벌간 균등성에 대한 실증분석」,『저스티스』, 제170권 제3호, 2019, pp.58~89.

김재윤,「입법을 금지하는 규범의 가변성에 관한 연구: 1949년 상표법상 징벌적 손해배상 입법례를 중심으로」,『법경제학연구』, 제21권 제1호, 2024, pp.55~91.

박상훈,「더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까』, 국가미래전략 Insight vol.4, 2020.

이동진,「상소율의 국제비교」, 김두얼 편,『소송비용 체계 및 재판 불복 사유와 관련한 민사소송제도 개선에 관한 사법정책연구』, 대법원 정책용역보고서, 제6장, 2012.

Becker, G. S., "Crime and Punishment: An Economic Apporach," *Journal of Political Economy*, 76(2), 1968, pp.169~217.

Bhagat, Sanjai, and Michael Wittry, "Economic Growth, Income Inequality, and the Rule of Law," Working Paper, 2020.

Haggard, Stephan and Lydia Tiede, "The Rule of Law and Economic Growth: Where are We?" *World Development*, 39(5), 2011, pp.673~685.

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi, "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development," *Journal of Economic Growth*, 9, 2004, pp.131~165.

World Bank, "Doing Business," 2020.

World Justice Project, "WJP Rule of Law Index"(https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Korea%2C%20Rep).

<웹사이트 및 자료>

대한민국 국회 의안현황(https://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do).

법원행정처,『사법연감』, 각년도.

최저임금위원회(https://www.minimumwage.go.kr/main.do).

제14장

지역 간 경쟁을 위한 균형발전과 분권의 조화

박 진 (KDI 국제정책대학원)

제1절 현황과 문제점

총요소생산성 향상을 위해서는 급변하는 국내외 정세에 대한 정부의 신속하고 유연한 정책 대응이 매우 중요하다. 그러나 각종 기득권을 돌파하며 대한민국 전체를 변화시키는 것은 이제 매우 어려운 일이 되었다. 지방정부가 서로 다른 제도로 경쟁하며 변화하도록 만들어야 한다. 이런 국가는 중앙집권 국가에 비해 훨씬 신속하고 유연한 대응을 할 수 있다. 지방정부 간 경쟁이 가능하려면 지방에 권한과 책무를 부여하는 지방분권이 필요하다. 또한 경쟁을 위한 기반으로서 권역 간 균형발전도 어느 정도는 필요하다. 수도권 중심의 일극체제에서는 비수도권이 아예 경쟁할 기회조차 얻기 어렵기 때문이다.

그러나 지방분권과 균형발전은 동시에 잡기 어려운 두 마리 토끼이다. 지방분권을 강조하여 권한을 이양하고 지방이 자체 수입에 의존토록 하면 기업이 많이 입지한 수도권 내 지방자치단체만 덕을 보게 된다. 그렇다고 중앙정부가 행재정적 권한을 독점하며 낙후지역을 배려하는 재분배 기능을 적극 수행하면 지방분권과 책무가 훼손된다. 어떻게 하면 균형발전과 지방분권을 조화시켜 권역 간 경쟁이 활발한 국가를 만들 수 있을 것인가?

1. 균형발전: 수도권 집중 해소

균형발전의 목표는 네 단계로 설정할 수 있다. ① 수도권과 비수도권의 균형발전은

매우 중요하다. ② 수도권, 중부권, 호남권, 대경권, 부울경권 등 권역 간 균형발전도 중요하다. 권역은 지역감정과도 연계되어 있으며 권역이 장차 높은 수준의 자치권을 확보하기 위해서도 균형적인 발전이 필요하다. ③ 권역 내의 지역 간 균형발전은 제한적으로 필요하다. 이때의 지역은 몇 개의 시군을 묶은 하나의 생활권을 의미한다. 권역 내 모든 지역 간 균형발전을 추구하는 것은 비현실적이며 지역 간 특성화가 필요하다. 제조업은 중소 도시에서도 가능할 것이나 지식서비스산업은 권역 내 대도시가 중심이 될 수밖에 없다. ④ 모든 기초단체 간 균형발전은 목표로 부적절하다. 총인구가 감소하며 수도권으로 몰리는데 모든 시군이 인구를 유지하며 균형발전하는 것은 불가능한 목표이다. 모든 시군을 살리려 하다 보면 광역시의 중심축 기능이 약화되어 오히려 수도권 집중이 심화된다. 본 연구에서는 균형발전의 목표 중 가장 중요한 ① 수도권과 비수도권의 균형에 초점을 두고자 한다. 이는 자연스럽게 ② 권역 간 균형발전의 기반이 될 것이다.

가. 문제제기

1960~70년대 우리나라는 중앙정부에 의한 선택과 집중을 중시하였다. 이러한 불균형 성장전략은 산업 부문은 물론 지역에도 적용되어 주요 공업단지를 수도권과 동남권에 집중 배치하는 결과로 이어졌다. 이에 따라 국토의 동서 지역 간 불균형이 지적되기도 하였으나, 이러한 불균형 성장전략은 투자수익률이나 집적효과(agglomeration effect) 면에서 합리적인 선택이었다.[1]

경제발전 과정에서 농업이 쇠퇴하고 제조업과 서비스업이 커가면서 대도시로의 인구 집중은 심화되어 갔다. 특히 서울 등 수도권으로의 인구이동은 꾸준히 이어졌다.[2] 이에 따라 수도권의 인구 비중은 지속적으로 증가해 왔으며, 이는 미래에도 지속될 것으로 전망된다. 수도권 인구의 비중은 2000년에는 46.3%였으나 2022년에는 50.5%

---

1 첫째, 제한된 자원을 투자수익률이 가장 높은 부문에 투입할 수 있었다. 수도권과 동남권은 당시 도시와 인접 항만, 미일 등 주요 무역상대국을 고려할 때 투자수익률이 가장 높은 지역이었다. 둘째, 집적효과를 극대화할 수 있었다. 산업 간 집적은 많은 긍정적 외부효과를 창출하고 거래비용을 낮추는 역할을 했다. 1960~70년대 중 성장의 과실을 나누지 못했다는 지적은 할 수 있어도 이러한 지역적 불균형 성장 자체가 잘못되었다는 지적을 하기는 어렵다고 생각된다. 그러나 정부는 1990년대 이후 균형성장으로 성장의 기조를 전환하였다.

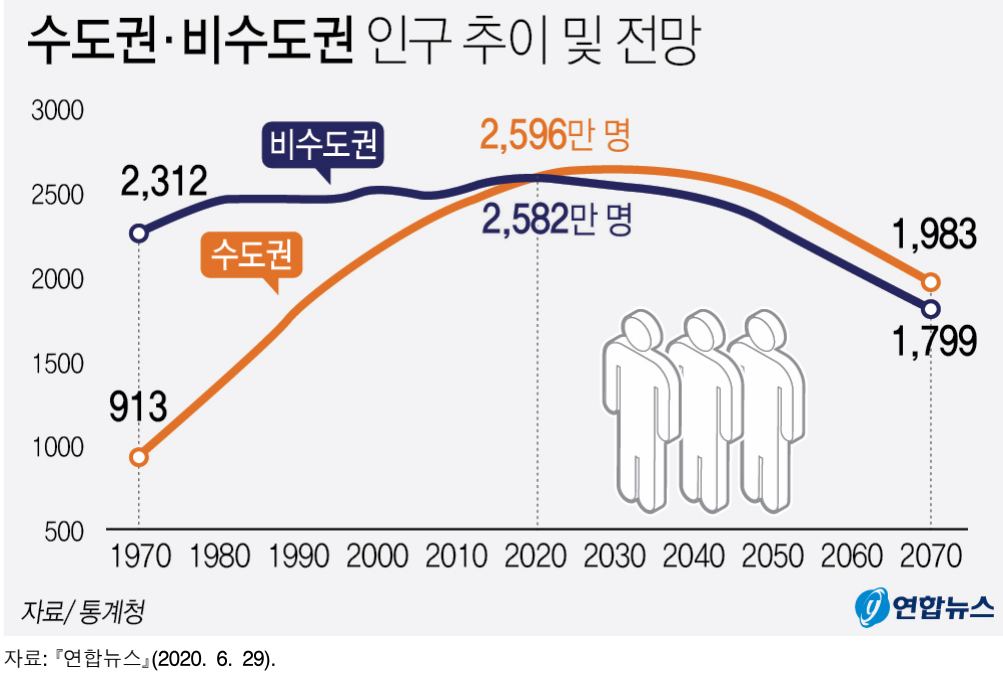
2 농촌의 잉여 노동인력이 일자리를 얻기 위해 대도시로 떠나는 인구이동은 루이스 모형(Lewis, 1954)이 말하는 대로 우리의 성장 과정 그 자체였다. Henderson *et al.*(2018)은 교통수단이 발전한 이후 경제발전을 시작한 개발도상국의 경우 지역적 불균형이 더 심해지는 경향이 있다는 점을 설명하고 있다.

가 됐고 2050년에는 53%로 더 높아질 전망이다(통계청, 「한국의 사회지표」, 2023). 수도권과 비수도권의 격차는 경제지표로 보면 더욱 커진다. 2010년만 해도 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비중이 수도권에 비해 1.2%p 더 높았으나 2021년 기준 역전되어 수도권이 5.6%p 높아졌다. 2022년 기준 100대 기업의 본사 중 86%가 수도권에 위치하고 있다.

Lessman(2014)은 경제성장에 따라 지역적 불균형은 악화되다가 개선되지만 선진국이 되면 다시 악화되는 N자형 추세를 보인다고 말한다. 한국은 이 세 번째 악화단계에 있다고 판단된다.

이러한 수도권 집중은 총요소생산성을 훼손하고 있다. 그 핵심은 수도권의 부동산 가격 상승이다. 기업은 임대료 증가, 생활비를 감안한 높은 인건비 등으로 고용을 덜 하게 된다. 개인은 내 집 마련을 위한 저축, 높은 생활비로 인해 소비를 늘리기 어려워진다. 내 집 마련이 어려워지면 청년은 좌절하고 근로 동기가 약화된다. 당연히 출생률도 낮아지게 된다. 수도권의 부동산 가격 상승은 투기적 동기의 인구이동까지 유발하는 악순환을 초래하고 있다.

[그림 14-1] 수도권의 인구 비중 추이와 전망(1970~2023년)



자료: 『연합뉴스』(2020. 6. 29).

또한 수도권에 인구가 집중되면 교통, 환경오염, 범죄, 스트레스 등이 심각해지고 이는 수도권의 노동생산성을 저하시킨다.[3] 정부가 이를 해결하는 과정에서 경제적 비용도 많이 소모된다. 부동산 가격 차이로 인한 자산 양극화, 비수도권은 2류 시민이라는 심리적 박탈감은 유대감과 사회적 신뢰를 약화시켜 결국 총요소생산성을 떨어트린다.

특히 수도권 집중은 영호남 지역의 상대적 위축을 야기하여 권역 간 경쟁을 어렵게 만든다. 권역 간 경쟁을 위해서는 독자적인 발전을 꾀할 수 있는 경제적 기반이 있어야 하기 때문이다.

물론 수도권 집중으로 인한 집적효과도 없지는 않으나 서울(936만, 2024년)의 규모는 집적의 긍정적 효과를 넘어서고 있다. 세계 도시 종합력 순위(Institute for Urban Strategies, 2023)에 의하면 서울은 7위이다. 서울이 36위로 가장 약한 분야가 거주여건(livability)인데,[4] 이는 인구가 감소하면 오히려 개선될 것으로 보인다. 참고로 경쟁력 상위 6개 도시는 런던(950만), 뉴욕(834만), 도쿄(969만, 동경23구), 파리(220만), 싱가포르(605만), 암스테르담(92만)이다.

나. 인구이동의 추이

인구이동의 양상은 시대에 따라 달랐다. 1960년대에는 서울, 울산, 부산, 대전 등 대도시의 인구증가율이 높았으나 1970~80년대부터는 서울 주변 위성도시와 비수도권 공업 도시의 성장이 두드러졌다. 1990년대 들어 서울 인구는 감소하기 시작했으나 대신 서울 주변 수도권의 인구가 급격히 확대되기 시작했다.

이에 따라 수도권으로의 인구 유입은 계속되었다. 그 추세는 세종시 건설과 공공기관 지방이전으로 2015년 전후 잠깐 주춤하기는 했으나 다시 증가세로 전환되었다.[5] 수도권의 확장은 중부권에까지 영향을 미치게 되어 2006년 이후에는 중부권으로의

---

3 수도권 집중이 수도권 거주자를 행복하게 만드는 것도 아니다. 허종호 외(2021)에 의하면 수도권은 전반적인 행복도, 현재 자신의 사다리 위치에 대한 질문에 대해서도 전국에서 중간 수준에 불과하다. 국회미래연구원이 2020년 11~12월에 15세 이상 전국 남녀 약 14,000여 명을 대상으로 조사한 설문조사 결과이다.

4 실업률, 임대료 등 물가수준, 근무시간, 살인사건, 자연재해, 정신건강 등을 측정한다.

5 문윤상(2021)에 따르면 1차 공공기관 이전이 정주인구를 크게 증가시키지는 못했다. 2014~16년에는 지방으로 인구가 유입되는 듯했으나 2018년 이후에는 순유출이 시작되었다고 한다. 정주여건이 미흡하기 때문이다.

<표 14-1> 인구증가율 상위 5개 광역시 혹은 기초단체

순위	1966~70년	1975~80년	1985~90년	1995~2000년
1	서울	경기 부천	경남 창원	경기 시흥시
2	울산	경기 안양	경기 수원	경기 용인군
3	경기 수원	울산	경기 광명	경기 남양주시
4	부산	경북 포항	경기 부천	경기 고양시
5	대전	경기 수원	경북 구미	경기 광주군

자료:「인구주택총조사」(1966~2000). 최은영(2004)에서 재인용.

인구 순유입이 일어나기 시작했다. 호남권과 영남권으로부터의 인구 유출은 진행형이다.

현재의 권역별 인구이동은 영호남권 인구가 수도권 및 중부권으로 이동하는 것이 가장 큰 특징이다. 수도권 인구의 중부권으로의 순유출도 발생하고 있다. 중부권은 다른 세 권역으로부터 모두 순유입을 받고 있는 상황이다. 수도권 인구 집중 완화는 결국 영호남권의 인구를 어떻게 살리는지에 달려 있다.

<표 14-2> 권역별 순이동자 추이(2000~23년)

(단위: 천명)

권 역	2000	2005	2010	2015	2020	2023
수도권	150	129	31	-33	88	47
중부권	-15	-8	22	49	12	18
호남권	-55	-52	-9	-8	-24	-15
영남권	-78	-68	-44	-22	-78	-47

주: 수도권: 서울・인천・경기 / 중부권: 대전・세종・강원・충북・충남.
호남권: 광주・전북・전남 / 영남권: 부산・대구・울산・경북・경남.
자료: 통계청,「국내인구이동통계 결과」, 2010~24.

<표 14-3> 권역 간 순이동 규모(2023년)

(단위: 천명)

to \ from	전 체	수도권	중부권	호남권	영남권
수도권	46	-	-3	11	38
중부권	17	3	-	5	9
호남권	-16	-11	-5	-	+0
영남권	-48	-38	-9	-0	-

자료: 통계청,「2023년 국내인구이동통계 결과」, 2024.

다. 수도권 집중의 배경

한요셉(2022)은 취업이 거주지 결정의 가장 중요한 요인임을 밝히고 있다. 산업구조가 농업에서 제조업으로, 또 지식서비스산업으로 이행하면서 필요한 입지 규모는 감소하는 반면, 필요한 인재의 학력 수준은 높아져 간다. 또 인구가 밀집할수록 지식서비스산업에 대한 수요는 더 커진다. 제조업은 항구, 도로 등 인프라만 있으면 땅값이 싼 지방에 입지를 틀 수 있다. 그러나 지식서비스산업은 임대료가 비싸도 고급인재가 있는 대도시로 향한다.

우리의 산업구조는 제조업에서 지식서비스산업으로 이행하고 있다. 제조업 종사자의 비중은 2015년에는 17.6%였으나 2021년에는 16.0%로 하락했다. 최경수 편(2019)이 지적하는 대로 최근 늘어나는 일자리는 대부분 지식서비스산업이며 수도권에 소재하고 있다. 반면, 지방의 제조업과 국가산업단지 가동률은 계속 하락해 왔다. 최근의 수도권 집중은 이러한 산업구조 전환의 결과이다.

감사원(2021)에 의하면 수도권 대학 졸업생의 88%, 지방대 졸업생의 40%는 수도권에 취직한다. 결국 비수도권에 청년 일자리를 만들어야 하는데 해답은 전체 종사자의 71%가 일하고 있는 서비스 산업, 특히 정보통신, 연구개발(R&D), 법률・회계, 의료 등 지식서비스산업이다. 현재 지식서비스산업의 비중은 48.6%인데, G7 선진 7개국과 비교하면 낮은 편이라 앞으로 더 늘어날 것으로 예상된다.

지방이 살려면 지식서비스 기업과 고급 인재가 지방에서 만나야 하는데 고급 인재는 생활여건이 좋은 수도권에 있으려 한다. 지방에도 벤처캐피털, 회계법인, 법률사무소가 있으나 상위 20개사는 모두 수도권에 있다. 고급 인재와 기업이 비수도권에서 만나게 하려면 수도권에 필적하는 생활여건이 비수도권에도 제공되어야 한다.

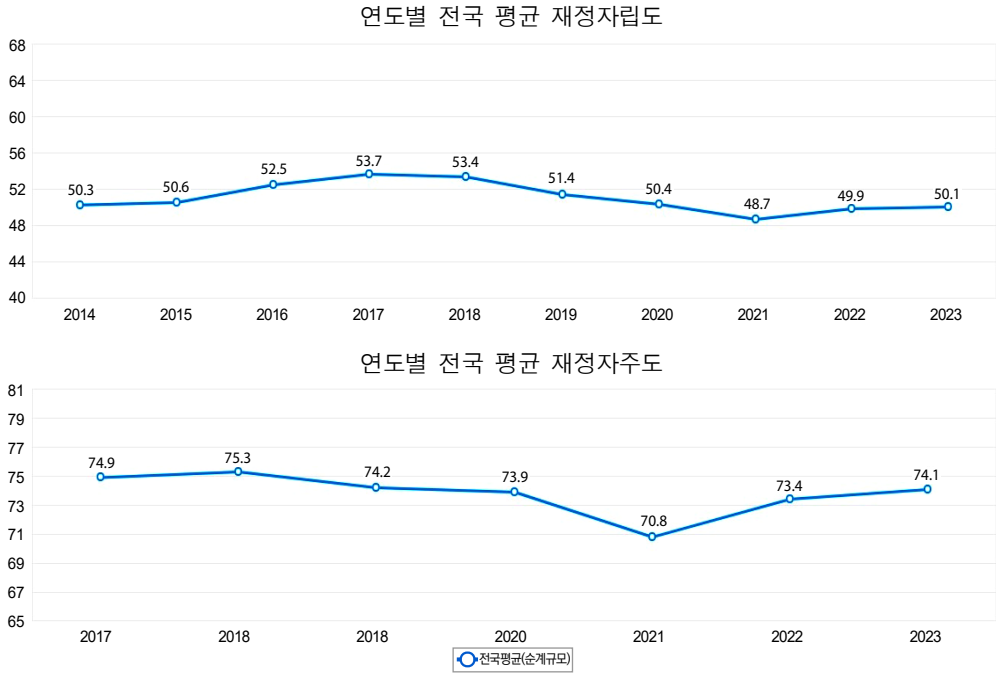
2. 지방분권

가. 지방분권의 추이

우리는 역사적으로 중앙집권성이 강한 정부였는데 이러한 경향은 경제발전을 거치면서 더욱 강화되었다. 지방선거의 역사도 일천하여 1990년대 들어와 본격 시행되었다.[6] 우리 지방정부의 권한은 여전히 미약하다. 중앙과 지방 간의 사무 비중을 보면

[그림 14-2] 재정자립도와 재정자주도 추이(전국 평균)

(단위: %)



자료: e나라지표.

총 46,005개 사무 중 국가사무(67.7%)의 비율이 월등히 높다(지방자치발전위원회, 2017). 지방사무(32.3%) 중 16.5%는 시도에서, 15.5%는 기초에서 처리하고 있다.

재원조달 측면의 자립도를 보는 재정자립도는 2000년 직전에는 60%를 넘겼으나 정부보조금의 증가로 낮아지는 추세이다. 지출 측면의 자율성을 보는 재정자주도 역시 2000년대 초반의 80%에서 낮아지는 추세를 보인다. 다만, 2021년 이후 두 지표 모두 다소 개선되고 있다. 이와 같이 지방의 중앙에 대한 재정의존이 심화된 결과, 국가로부터 보통교부세를 받지 않는 지방자치단체를 말하는 불교부단체는 2006년에 12개에 달했으나 지금은 서울시, 경기도, 성남시, 화성시 등 4개로 줄었다.[7]

6 해방 직후의 대한민국은 전쟁 중이던 1952년 4월에 처음으로 시·읍·면 의원 선거를 실시하고 곧이어 5월에는 도의원을 뽑았다. 1956년에는 제2대 지방의원과 초대 시·읍·면장 선거가 열렸으나 1958년에 시·읍·면장 직선제는 폐지되었다. 그 후 4·19 혁명 이후인 1960년 12월 주민 직선에 의한 지방의원 및 단체장 선거가 실시되었다. 광역과 기초지방자치단체로 2단계를 선출하는 지금에 비해 당시는 3단계까지 직선제였다. 그러나 이 직선제 결과는 1961년의 5·16 군사쿠데타에 의해 무효화되고 1972년 유신헌법에 의해 지방자치제는 "조국통일이 이루어질 때까지"로 미루어진다. 그 후 지방선거는 1991년 지방의원, 1995년 단체장 선거로 부활하였다.

나. 지방분권의 필요성

재정과 행정의 지방분권은 총요소생산성 향상에 긴요하다. 먼저 총요소생산성 향상을 위한 국가혁신은 지방정부 간 경쟁을 통해 가장 효과적으로 달성할 수 있다. 우리나라에는 이미 기득권이 공고해져 전국적인 개혁을 추진하는 것이 매우 어려운 일이 되었다. 각 지역이 각자에 맞는 선택을 하고 경쟁하게 해야 국가적 변화가 가능하다. 그 과정에서 각 지역은 스스로에 맞는 발전과 공공재 공급을 하게 될 것이다. 예컨대 최저임금, 주 52시간제는 지방정부가 지역 실정에 맞게 차별적으로 설정할 수 있어야 한다.

그러나 우리나라의 지방정부는 혁신을 추진할 유인이 부족하다. 먼저 중요한 의사결정은 중앙이 독점하므로 혁신을 위한 자율성이 없다. 또한 중앙에 재정을 의존하게 되면서 각 지자체는 세수확보 노력을 할 필요가 없게 되었다. 세수가 부족할수록 중앙정부의 지원이 늘어나기 때문이다. 지출의 자율성도 낮아 재정을 절감할 유인도 없다. 정부보조금은 다른 용도로 전용할 수도 없으며 남으면 반납해야 하니 무조건 소진을 목표로 하게 된다. 남창우・송인호 외(2020)에서 보듯이 지방정부에 세원 확대 유인을 부여하면서 지출 측면의 자율성을 확대해야 한다. 각 지방정부가 자율성을 가지고 혁신으로 살아 움직인다면 대한민국은 세계 최고의 경쟁력을 갖게 될 것이다.

지방정부에서는 각 부처별로 분절화된 중앙행정의 문제를 해결하는 종합행정이 가능하다. 예컨대 소득양극화 문제를 해결하기 위해서는 교육, 복지, 노동, 주택 등 다양한 분야의 정책이 종합되어야 하는데, 중앙의 각 부처는 이러한 종합적 시야 없이 해당 분야별 정책만 내놓고 있다. 중앙부처 간 정책 조율이 일어나면 좋겠으나 이를 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 대신 지방정부에 행재정적 권한을 주게 되면 이러한 분절성을 극복하는 융합행정이 가능해지게 된다.

지방분권은 국정의 효과적인 집행을 담보한다. 5년 단임 대통령제로 인한 국정의 짧은 시야는 늘 국가적 차원의 문제로 제기되며 이를 해결하기 위해 4년 중임제 개헌 논의가 제기된다. 그러나 지자체장의 임기는 최대 12년이다. 더구나 지자체장과 지방공무원 간의 관계는 대통령과 중앙공무원 간 관계에 비해 훨씬 강력하다. 지자체장이

---

7 그런데 지역신문은 불교부단체에서 교부단체로 전환되어 보통교부금을 받게 된 것을 단체장 내지 지역구 의원의 업적으로 홍보한다.

결심하면 대통령에 비해 더 확실하게 실행에 옮길 수 있다. 국정에 대한 긴 안목을 가지고 개혁을 추진하는 국가를 위해서는 개헌이 아닌 분권이 필요한 것이다.

제2절 평가와 향후 정책방향

1. 균형발전

가. 주요 균형발전정책

정부는 2003년 4월 국가균형발전위를 출범시키고 공공기관 지방이전을 추진하는 등 균형발전을 위해 많은 노력을 기울였다. 그중 대표적인 것은 인구감소지역에 대한 지방소멸대응기금이다. 이 기금은 인구감소지역(89개) 및 관심지역(18개) 기초자치단체를 지원하는 기초지원계정(7,500억원)과 광역지원계정(2,500억원)으로 구성된다. 기초지원계정은 평가단의 평가 결과에 따라 아래 표에 따라 차등 배분된다.[8]

두 번째 대표 정책은 「인구감소지역 지원 특별법」인데 맞춤형 지원과 특례제도로 구성된다. 먼저 맞춤형 지원으로는 지방교부세 지원, 생활인구 확대 지원,[9] 주민 및 지역 역량 강화, 일자리 확충 및 정착 지원, 생활환경·경관 개선 등이 있다. 특례제도로는 교육, 의료, 주거·교통, 문화, 외국인관리, 노후·유휴 시설, 산업단지 등에 대해 인구감소지역에 더 유리한 제도와 재정지원을 적용할 수 있도록 하고 있다.

<표 14-4> 2024년도 지방소멸대응기금 기초지원계정 배분 기준

(단위: 억원)

등급	비율	인구감소지역	관심지역
S	5%	144	36
A	15%	112	28
B	30%	80	20
C	50%	64	16

자료: 행정안전부 보도자료(2023. 10. 31)를 바탕으로 저자 작성.

8 2024년에는 작년의 5등급을 4등급으로 바꾸고 최고-최저 등급 간 배분 금액 차이를 확대하였다. 한편, 광역지원계정은 재원의 90%(2,250억원)는 인구감소지역을 관할하는 광역지자체에 배분하고 10%인 250억원은 재정·인구 여건을 고려하여 배분한다. 서울과 세종은 대상이 아니다.

9 통학, 관광, 업무 등의 목적으로 한 달에 3시간 이상 체류한 사람을 말한다.

나. 균형발전정책의 문제점과 개선방향

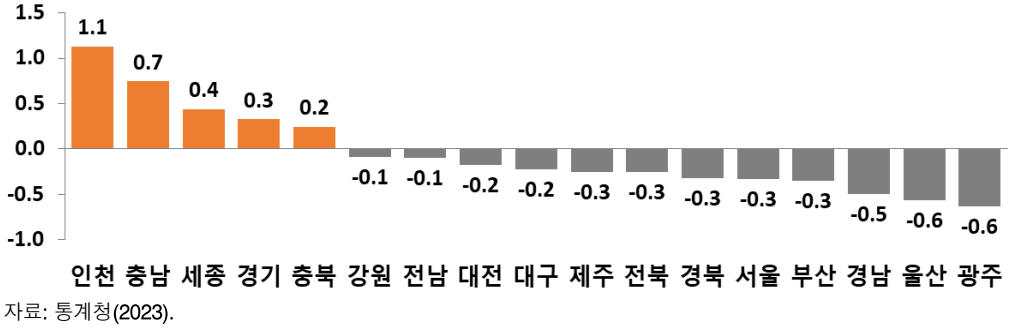
그간의 균형발전정책이 가지는 가장 큰 문제점은 전국 시군구의 균형발전을 목표로 했다는 점이다. 혁신도시를 광역시 밖에 두고 공공기관을 이전하였다. 산업단지는 기초단체당 5.5개꼴로 난립해 있다. '도시' 첨단산업단지가 군 단위에 설치된 경우도 4건이다(산업단지관리공단, 2024). 지방소멸대응기금만이 아니라 행안부의 지역활력타운사업, 국토부의 지역개발사업과 국가산업단지 10개 신규 조성, 해수부의 해(海)드림사업 등 수많은 정부예산 사업이 지방소멸을 막는 데 사용되었다.

대전, 광주, 대구, 부산에 있던 도청소재지도 옮겼다. 그 결과, 각 도는 도청소재지를 키우기 위해 저마다 야심 찬 계획을 내놓고 있다. 충남 홍성은 도시첨단산업단지에서 게임·영상 미래산업을 육성할 계획이다. 전남 무안은 4차 산업 기반 신산업과 연구개발 인프라를 구축할 계획이다. 경북 안동은 도시첨단산업단지를 계획 중이며 부산 옆의 경남 창원은 동북아 물류허브 도시를 꿈꾼다. 인구는 시군이 아니라 권역 단위로 관리해야 한다. 즉, 경북 소재 군 단위를 떠나는 인구를 수도권이 아니라 인근 대도시로 유도해 대구·경북권의 인구를 유지하는 것을 목표로 해야 한다.

문제는 비수도권에는 지식서비스산업이 선호하는 대도시가 없다는 점이다. 그나마 광역시 등 비수도권 대도시가 후보인데, 이들 도시는 극심한 인구감소를 겪고 있다. 전국 대비 인구 비중이 2010년 대비 2022년에 가장 크게 떨어진 곳, 2022년 대비 2050년에 가장 크게 떨어질 곳은 모두 부산과 대구였다. 2023년 중 인구 유출률이 가장 높은 곳은 광주와 울산이다. 2018년 통계청의 시도별 순이동 수(중위추계 기준) 예측 결과, 2047년에는 인천과 세종을 제외한 광역시에서 모두 인구가 순유출하고 도(道)

[그림 14-3] 시도별 순이동률(2023년)

(단위: %)



자료: 통계청(2023).

지역은 오히려 순유입하는 것으로 나타났다. 광역시의 청년은 직업을 찾아 수도권으로, 중장년층은 주거지를 찾아 도 지역으로 이전하기 때문이다.

인구소멸 군에서의 일자리 창출 노력은 성과를 거두기 어렵다. 수도권으로 이주할 젊은이는 비수도권의 대도시로 향하게 해야 한다. 당분간은 네 단계의 균형발전 중 ① 수도권과 비수도권의 균형, ② 권역 간 균형에 초점을 맞추어야 한다. 지금처럼 권역 내 균형을 추구하면 수도권의 대항마가 없어져 수도권 집중이 심화된다.

그렇다고 인구감소지역을 포기해야 한다는 뜻은 아니다. 장기적으로 인구감소지역은 도시에서 일하며 전원생활을 원하는 사람을 위한 거주지로서 키워야 한다. 이런 점에서 각종 의료, 복지 등 최소한의 생활여건은 갖추도록 해야 한다.

지방소멸 혹은 지역소멸이라는 용어부터 부적절하다. 사람은 일자리와 행복을 찾아 다른 곳으로 옮길 뿐이다. 없어지는 것은 행정구역이며 이에 따라 지역구 국회의원, 기초단체장, 지방의원의 자리가 줄어들 뿐이다.[10] 인구가 감소하는 기초단체는 주변의 대도시 혹은 다른 기초단체와 통합하면 된다.

2. 지방분권

가. 행정분권 정책과 문제점

현 정부는 지방시대위원회를 출범시키고 「제1차 지방시대 종합계획 2023-2027」을 발표했다. 이는 2004년 이후 개별적으로 수립되어 온 국가균형발전(지역발전) 5개년 계획 및 지방분권(자치분권) 종합계획을 최초로 통합하여 추진한 것이다. 주된 내용은 기회발전특구, 교육발전특구, 도시융합특구, 문화특구 등 4대 특구 정책을 통해 지방에 자율을 주고 집중 지원한다는 것이다.[11] 특히 주민 편의 증진, 행정수요에의 효율적 대응을 위한 규제 완화, 중앙권한의 과감한 지방이양을 그 내용으로 포함하였다.[12]

지자체에 대한 중앙정부의 규제 완화도 중요한 부문이다. 그러나 현재 지방정부가 공통적으로 요청하는 중요한 규제 완화 과제 중 선정되는 것은 극히 일부분이다.

---

10 행정구역 이름도 사라지지 않는다. 2010년에 마산, 진해가 창원에 통합되어 마산시는 없어졌으나 마산합포구와 마산회원구라는 이름은 남아 있다.

11 17개 시·도의 자체 계획과 중앙행정기관의 계획, 나아가 초광역권 지자체의 계획까지 담고 있다. 2024년 4월에는 「2024년 지방시대 시행계획」도 발표했다.

12 구체적인 내용은 자치조직권과 자치계획권 등 권한 이양, 지특회계 재원 확대, 지역자율계정 비중 확대, 지방정부의 감사 및 평가 기능 강화 등이다.

2021년 상반기에는 지방정부 건의의 2.3%인 17건만 채택되었다.[13] 그것도 지방세 납부증명서 발급을 무인으로 가능케 한다는 정도의 소소한 사례들뿐이다. 다수의 지방정부가 공통으로 요청하는 과제는 행안부 등 중앙정부의 판단을 거치지 않고 의제화되는 절차가 있어야 한다. 현재는 행안부가 타 부처의 협조를 얻어 의제 설정 여부를 결정하고 있어, 중앙정부가 원치 않는 규제 완화는 아예 논의 대상에도 오르지 않는 경우가 많다. 부처별로 이양 대상 규제를 발굴한다고 하는데 이양 대상 의제화를 각 부처에 맡겨서는 안 된다. 지방의 목소리가 바로 공식 의제화되도록 중앙정부의 규제개혁 추진체계에 지방정부의 요구사항을 반영하는 절차가 있어야 한다.[14] 광역정부가 기초단체의 의견을 취합하고 이를 중앙의 추진체계와 연결하는 역할을 하면 될 것이다.

나. 재정분권 정책과 문제점

지방재정 조정제도는 크게 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금으로 구성된다. 중앙-지방 재정관계의 핵심은 지방교부금 혹은 지방교부세(交付稅)이다.[15] 자체 수입이 적을수록 교부금이 많이 주어지다 보니 지방정부의 자체 수입 발굴 동기가 약해지는 것이 가장 중요한 문제이다.[16] 주민들도 자신들이 받는 공공서비스가 자신들이 낸 세금에 의해 제공된다는 인식이 없어져 무조건 정부에 요구만 하는 행태가 만연하게 된다.

이러한 지방분권의 한계는 고영선(2012)이 지적하는 대로 중앙과 지방의 명확한 역할분담과 책무성 부여가 부족하다는 점이다. 대부분의 정책이 중앙정부의 책임하에 지방에 하나씩 '허용'하는 내용이지 지방에 전반적인 자율과 책무성을 부여하고 있지

---

13 행정안전부 보도자료(2022. 2. 10).

14 국무총리실의 규제개혁위원회에서는 민관합동규제개선추진단을 두어 기업 대상 규제개혁의 수혜자인 민간을 규제개혁 절차에 활용하고 있다. 이를 벤치마킹하면 될 것이다.

15 이는 국가가 지자체의 운영을 위해 지원하는 금액으로서 보통교부세와 특별교부세로 구분된다. 지방교부세의 대부분을 차지하는 보통교부세는 각 지자체별로 기준 재정수요에 미달하는 재정수입을 메워 주는 목적을 가지고 있다. 지방교부세는 내국세의 19.24% 중 97%를 총액으로 각 지자체에 분배되는데 2024년 정부 예산안 기준은 59조 9,000억원 규모이다. 반면, 특별교부세는 특별한 재정수요가 있거나 예기치 못한 재정수입의 감소가 있을 때 교부한다. 보통교부세는 용도 제한이 없는 반면, 국고보조금이나 지방양여금은 용처가 정해져 있다.

16 '2024년도 보통교부세 개선방안'은 보통교부세를 성장정체지역과 낙후지역에 더 두텁게 지원한다는 내용을 담고 있다.

않다. 아울러 재정분권과 균형발전의 상충성을 해결하는 근본 대책이 없다는 점도 문제이다. 사안별 접근보다는 자생적으로 진화하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

그러나 지방분권은 어려운 일이다. 하혜수 외(2013)는 우리나라의 낮은 지방분권 수준이 지방의 자치역량 저하와 지역맞춤형 정책 부족을 초래하고 이것이 다시 지방분권을 저해하는 악순환을 초래한다고 진단하고 지방정부의 여건과 자치역량을 고려한 차등적 지방분권 방식을 제안하고 있다. 정부는 향후의 정책방향에 이를 적극 반영할 필요가 있다.

3. 정책방향

중앙-지방 관계를 통제·지원에서 자율·책무로 전환하고 지자체 간 경쟁을 촉진해야 한다. 이는 지방정부의 도덕적 해이를 막아 지역발전은 물론 국가적 총요소생산성에 중요하게 작용할 것이다. 이를 위한 네 가지 정책을 행정체계, 세입분권, 세출분권, 행정 규제로 나누어 제안하고자 한다.

첫째, 수도권 집중을 완화하기 위해서는 비수도권의 대도시를 키울 획기적 방안이 필요하다. 지방분권을 위해서는 자율과 책무를 감당할 만한 규모의 경제가 필요하다. 권역별 허브를 만들 필요성도 있다. 이를 위해서는 지방행정체계의 개편이 필요하다. 이와 같이 비수도권의 대도시를 키우면 균형발전과 지방분권을 동시에 달성할 수 있다.

둘째, 지방분권 중 세입분권을 기하면서 균형발전도 도모할 수 있는 방안으로 공동법인세 도입을 제안하고자 한다.[17] 이는 법인세를 중앙-지방이 분담하면서 낙후도가 심할수록 지방 배분 비율을 상향하는 방안이다. 이는 지자체에 기업 유치 동기를 부여하면서 지방분권과 균형발전을 동시에 달성하는 데 기여할 것으로 기대된다.

셋째, 지방분권 중 세출분권 확대도 중요하다. 이는 맞춤형 지출을 가능케 하여 재정의 효과성을 제고할뿐더러 지자체가 스스로의 역량을 키우는 계기도 될 것이다. 이를 위한 핵심 과제로 지자체에 재정지출 권한을 부여하는 포괄보조금제 강화를 제안하고자 한다. 현재는 사업별 전용이 안 되어 보조금 소진을 위한 비효율적 지출이 만연하고 있다. 지자체 예산을 부처별로 묶어 배정하고 그 안에서 지자체에 자율성을 부여하는 획기적인 방안을 도입해야 한다. 이와 같은 지방분권은 지방의 발전을 앞당겨 균형발전도 함께 달성하게 할 것이다.

---

17 박진 외(2018)에서 처음 제안된 내용이나, 여기서는 이후의 상황 변화를 반영한 수정된 제안을 소개한다.

넷째, 행정 권한의 광범위한 지방이양도 필요하다. 본 연구에서는 토지규제를 대표 사례로 다루고자 한다. 행정 권한의 핵심은 규제 권한이며 규제 권한의 핵심은 토지 규제이기 때문이다. 중앙정부가 지방에 대해 사안별로 규제를 완화하는 방식보다는 아예 규제 권한을 지방으로 이양하는 방안을 검토해야 한다.

제3절 정책과제

1. 행정체계 개편: 광역시·도 통합

우리나라는 부산시(1963년)를 시작으로 대구, 인천(1981년), 광주(1986년), 대전(1989년), 울산(1997년), 세종(2012년)을 도에서 분리하였다.[18] 지방 도시를 서울급으로 승격시킨다는 정치적 의미가 있었을 뿐 실질적 정책목표는 불분명했다. 그 이후 도청소재지는 충남 홍성, 전남 무안, 경북 안동, 경남 창원으로 이전하였다. 수원, 용인, 고양, 창원은 100만명이 넘는 인구를 가지고 있어 특례시라는 이름을 얻었으나, 도에서 분리되지는 않았다.

수도권과 비수도권의 격차를 줄이기 위해서는 비수도권에도 서울에 견줄 만한 대도시가 형성되어야 한다. 현재로서는 광역시가 일차 후보이나, 앞서 살펴본 바와 같이 광역시 인구는 광역도보다 더 빨리 감소하고 있다. 어떻게 해야 광역시가 주변 권역의 허브가 될 수 있을까?

가. 통합의 필요성

광역시와 도는 같은 권역에 속해 있지만 대등한 지위를 가지고 있어 많은 갈등과 협력, 경쟁이 일어나고 있다. 광역시와 도는 통합되어야 한다. 그 이유는 첫째, 지방분권을 위한 규모의 경제를 달성하기 위해서다. 우리나라의 광역단체는 최저임금, 토지규제 등 연방제 수준의 폭넓은 자치를 수행하기에는 인구가 적다. 국제경영개발대학원(IMD)의 2023년 국가경쟁력 종합 순위를 보면 최상위 4개국인 덴마크, 아일랜드,

18 처음에는 직할시라고 불렀으나 1995년 지방자치단체 선거와 함께 광역시라고 부르기 시작했으며, 현재는 세종만 특별자치시라고 부른다.

스위스, 싱가포르의 평균 인구는 645만명이다. 국가 규모가 너무 클 필요는 없지만 너무 작아도 안 된다는 뜻이다. 그러나 우리나라의 광역단체 중 인구가 400만명을 넘는 곳은 서울시와 경기도밖에 없다. 충청권(556만명 인구), 호남권(500만), 대경권(495만), 부울경권(768만)의 경쟁력이 각각 강소국 수준이 된다면 우리나라의 국가경쟁력은 세계 최고가 될 것이다.

둘째, 광역시·도 간 불필요한 경쟁을 줄이고 협력을 극대화하기 위해서다. 예컨대 중앙정부가 지식서비스산업과 제조업의 입지를 고를 때 지금은 대구시와 경북도에 두 산업을 모두 배려해야 한다. 그보다는 대구는 지식서비스업, 경북은 제조업 중심으로 특성화하는 것이 훨씬 낫다. 이렇게 광역시와 도가 적절한 역할분담을 하게 되면 서로의 발전이 촉진될 것이다. 특히 광역시가 지식서비스산업의 중심으로서 커나가야 수도권에 대항할 수 있는 힘을 가지게 되는데, 그러자면 권역 내 주변 지역을 흡수할 필요가 있다. 그러나 현재 광역도 입장에서는 광역시에 기초단체를 넘겨주고 싶을 리 없다.

굳이 행정통합을 하지 않고 상위 의사결정 기구인 특별연합을 만드는 방법도 있긴 하다. 지방자치법 제199조에 따라 2개 이상 시도가 모여 설치하는 특별지방자치단체가 그것이다. 관련된 광역의회가 함께 특별연합단체장을 선출하도록 되어 있는데 현실적으로 힘을 발휘하기는 어렵다. 자체 수입원이 없어 결국 재원을 기존 광역에 의존해야 하기 때문이다. 기초-광역-특별연합의 3층 구조로 인한 옥상옥 비효율도 예상된다. 예컨대 2022년 진주·창원·부산·울산을 묶는 메가시티 계획이 제시되었으나 이들은 서로 다른 세 광역단체 소속으로서 이들을 총괄하는 상위의 정치리더십 없이는 메가시티가 어렵다는 점을 확인한 바 있다.

셋째, 광역시와 도에 중복된 재정지출을 줄이기 위해서이다. 광역시·도에는 행정 및 공기업 조직이 별도로 설치된 경우가 있다. 지방중소기업청은 부산, 울산, 경남에 별도로 존재하며 LH공사는 부산울산본부와 경남본부로 나뉘어져 있다. 그 외 예산사업에서 광역시·도에 별도로 편성하는 사업은 부지기수이다. 이러한 비용을 절감하면서 폭넓게 우선순위를 설정한다면 재정의 효율성이 크게 높아질 것이다.

행정구역 개편의 다른 방식은 단층제이다. 기초단체를 통합하면서 광역단체를 없애는 방식이다. 확장된 기초단체의 숫자에 대해서는 25~80개의 다양한 의견이 제시되었다. 행정체계의 효율성과 신속성을 확보하자는 목적이며 영호남의 시군을 결합하는 방안을 통해 지역감정을 해소한다는 장점도 제기되었다. 그러나 이런 방식으로

는 자치단체의 인구가 적어 과감한 지방분권을 추진하기 어렵다. 군 단위는 5개를 통합해도 인구 30만명도 안 되는 경우가 많다. 이러한 단층제 방식은 결국 중앙집권을 강화하게 될 것이다. 더구나 전국의 기초단체를 통합하는 수많은 조합에 대해 합의 형성이 어렵다는 단점도 있다.

나. 추진 경과

광역시·도 통합에 대한 논의는 오래되었다. 1995년 지방자치단체 선거를 앞둔 당시 내무부는 행정구역 개편안을 만들었는데 이미 당시의 5대 직할시(부산, 대구, 인천, 광주, 대전) 중 부산과 인천을 제외한 대구, 광주, 대전을 다시 도의 기초단체로 되돌리는 방안도 마련했었다.

2019년 12월 경북지사는 통합된 지자체장을 2022년 선거에서 선출하자는 제안을 했고 대구시장 역시 동의하여 공론화위원회 등 여론을 청취하고[19] 구체적인 대안까지 논의되는 등 통합 논의가 크게 진전되었다. 통합에 부정적인 대구시장이 2022년에 당선되면서 논의가 중단되었으나, 시장이 2024년에 마음을 바꾸어 전격적으로 통합을 제안하면서 다시 논의가 불붙은 바 있다. 2026년 7월 1일 통합한다는 데에는 단체장 간 합의를 이루었으나 향후 절차, 세부 방안 수립, 특별법 제정 등 아직 넘어야 할 산이 많다.

2020년 9월 당시 이용섭 광주시장은 "지금처럼 사안마다 각자도생하면서 치열하게 경쟁하면 공멸뿐"(『연합뉴스』, 2020. 9. 10)이라며 광주·전남 행정통합을 제안한 바 있다. 이후 11월 두 광역단체장은 합의문까지 발표했으나 2022년에 광주광역시장이 바뀌면서 이러한 논의는 사라졌다.

부산·울산·경남의 통합 논의는 세 지역 중 가장 많은 부침을 겪었다. 통합 논의는 2009년, 2011년부터 제기되었다. 2022년 4월에는 우리나라 최초로 특별연합을 출범시키고 이를 위해 더 폭넓은 국가사무를 위임받는 '분권 협약'을 중앙정부와 체결하기도 했다. 그러나 2022년 6월 지방선거 이후 경남이 전격적으로 부울경 행정통합으로 방향을 선회했으나 울산은 이에 동의하지 않았다. 이에 특별연합은 무산되고 대신 부울경 경제동맹이라는 이름으로 협력을 지속하기로 했다. 이와 함께 부산-경남의

---

19 대구-경북 통합에 대해서는 반대 목소리도 적지 않았다. 김태윤(2021)은 대구지역의 통합적 도시관리 기능이 저하될 수 있다는 이유로 반대하기도 했다. 그러나 이는 통합의 방법에 달려 있다.

통합이 우선 추진되고 있다. 한편, 2024년 11월 21일에는 대전시장과 충남도지사가 통합을 추진하기로 발표했다.

다. 추진전략

구체적인 통합의 방법은 크게 두 가지로 나뉜다. 제1안은 광역시를 도의 특례시로 만드는 것이다. 경남도와 부산시의 관계는 경기도와 수원특례시의 관계가 된다. 이 경우 기존의 구청장이 선출직에서 시장 임명직이 되고 구의회는 사라진다. 구의회의 반발이 예상된다. 광역시의 통합행정이 유지된다는 장점이 있는 반면, 구의회 소멸로 풀뿌리 민주주의에 역행한다는 반론이 있다. 광역시장의 위상이 기초단체장으로 격하되기는 하지만 구청장에 대한 임명권을 갖는 등 오히려 권한이 더 강화되는 측면도 있어 대구·경북 통합 논의에서 대구가 선호했던 안이다.

2안은 광역시를 해체하여 구청을 도의 기초단체로 만드는 방안이다. 광역시 소멸로 인해 지하철 등 통합행정이 약화되는 것을 막기 위해 구청장을 종합 조정하는 시장을 도지사가 임명한다는 보완책이 같이 제시되었다. 광역시장을 도지사가 임명하고 광역시는 구청을 한 단위로 하는 기초단체로 흩어지므로 도청의 힘을 극대화하는 방안이다.

2안은 구의원이 유지된다는 점에서 1안에 비해 반발이 적을 것으로 전망된다. 그러나 광역시의 통합행정은 약화될 것이다. 임명직 광역시장이 선출직 구청장을 조정하기는 어려울 것이기 때문이다. 또한 기초-임명직 시장-도지사의 3단계 행정체계가 갖는 비효율도 문제이다. 두 안은 장단점이 있으니 어떤 방안이라도 하루빨리 결론에 도달하기 바란다.

<표 14-5> 광역시·도 통합 대안

	1안: 광역시를 광역도의 특례시로 전환	2안: 광역시의 구청을 광역도의 기초단체로 전환
광역시장	특례시장으로 변화	도지사 임명직 시장(구청장 총괄 조정 역할)
구청장	특례시장이 구청장 임명	구청장 선출직 유지
구의회	구의회 소멸	구의회 선출직 유지
장점	광역시의 통합행정 유지	충격 완화
단점	구청 단위 선거 소멸로 인한 풀뿌리 민주주의 약화	광역시의 통합행정 약화 행정의 옥상옥 존재

자료: 저자 작성.

2. 세입분권: 차등공동법인세 도입

가. 필요성

지방분권의 요체는 재정이다. 재정분권을 위해 각 지방정부가 자체 재원을 중심으로 운영토록 하면 서울 등 수도권만 덕을 보아 균형발전이 훼손된다. 반면, 중앙이 걷어 지방의 낙후도를 배려하며 나누어 주면 재정분권이 훼손된다. 지방에 재정 권한을 주면서도 불균형을 완화하는 두 마리 토끼를 잡는 제도가 필요하다. 그 방법으로 차등공동법인세를 제안하고자 한다.[20]

공동세는 세원을 중앙과 지방이 나누는 제도이다. 독일은 대표적인 3대 세원인 소득세, 법인세, 부가가치세를 공동세로 운영하고 있다. 우리는 일단 법인세를 공동세 대상으로 하는 것이 좋겠다. 기업의 유치는 지자체의 노력에 의해 영향을 많이 받으며 고용창출 등 파급효과가 크기 때문이다. 공동세는 재정분권과 지자체의 세수 확충 노력을 강화하는 효과가 있다. 그러나 균형발전은 잡을 수 없다. 기업이 많은 지자체만 덕을 볼 것이기 때문이다.

이런 점에서 '차등'공동세를 도입해야 한다. 서울처럼 기업이 많은 지자체는 걷은 법인세의 낮은 비중을 받게 하는 반면, 기업이 적은 지자체는 높은 비중을 갖도록 하는 방식이다. 이렇게 차등공동세를 도입하면 지방은 자체의 노력에 의해 재정을 확보하면서 재정분권을 달성할 수 있다. 아울러 낙후지역에 대한 재정 배분이 늘어 균형발전도 달성할 수 있다. 이렇게 차등공동세는 그 자체로 지역 간 재정 불균형을 해소하는 효과를 갖는다. 재정분권과 균형발전의 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 것이다.

나. 추진방안[21]

전국을 발전도에 따라 세 단계로 분류하여 발전권역에는 해당 지역에서 걷은 법인세의 10%를 배분하되 중간권역에는 30%, 낙후권역에는 60%를 배분하는 것으로 하자.[22] 이때 공동세를 적용하는 단위는 기초단체와 특별·광역시로 하고 광역도는 중

---

20 2017년 김부겸 행안부 장관은 대통령 업무보고에서 공동세를 제안하였으며 이에 김동연 부총리도 화답했으나 결국 무산되고 말았다.

21 박진 외(2018)의 내용을 바탕으로 하고 있으나, 여기서는 낙후도 분류, 배분 비율 등을 그간의 상황 변화를 반영하여 수정하였다.

앙과 지방(기초단체와 특별·광역시)으로부터 일정 비율을 받는 것으로 하면 된다.

차등공동세는 지방의 기업 유치 노력을 강화하는 효과는 있으나 기업의 지방 창업을 촉진하지는 못한다.[23] 기업의 지방 창업을 촉진하기 위해서는 지역별 발전도에 따라 법인세를 감면해 주는 제도가 필요하다. 현재에도 지방이전 시 법인세 면제가 적용되고 있다.[24] 관련 조세특례제도에 대한 심층평가(한국조세재정연구원, 2020)는 법인세 감면제도의 효과가 크지 않은 것으로 결론을 내리고 있다.[25] 그 이유는 법인세 감면에 기한이 있기 때문이다. 지방으로 이전하거나 신설되는 기업에는 반(半)영구적으로 법인세를 감면해 주어야 한다.

법인세 감면은 중앙귀속분에서 해야 한다. 지방분을 감면하게 되면 재정분권 및 균형발전이 모두 약화되며 지방의 기업 유치 동기도 약화된다. 이러한 법인세 차등감면 방안은 노무현 정부 시기인 2007년 국가균형발전위원회에서 검토하여 법안까지 만들었으나 당시 수도권 의원들과 세수 감소를 우려한 재정경제부의 반대로 성사되지는 못했다.

감면폭은 발전도에 따라 차등을 두어야 한다. 법인세 감면 비율로 낙후지역에 대해서는 중앙분 법인세의 90%를 적용하고 중간지역에 대해서는 30%를 적용하는 방안을 제시한다. 낙후지역의 중앙분 법인세는 40%이니 그 90%인 36%를 감면받게 되는 반면, 중간지역은 70%의 30%인 21%를 감면받게 된다. 발전지역에는 법인세를 감면하지 않는다. 이상의 차등배분, 차등감면 공동세를 그림으로 설명하면 [그림 14-4]와 같다.

---

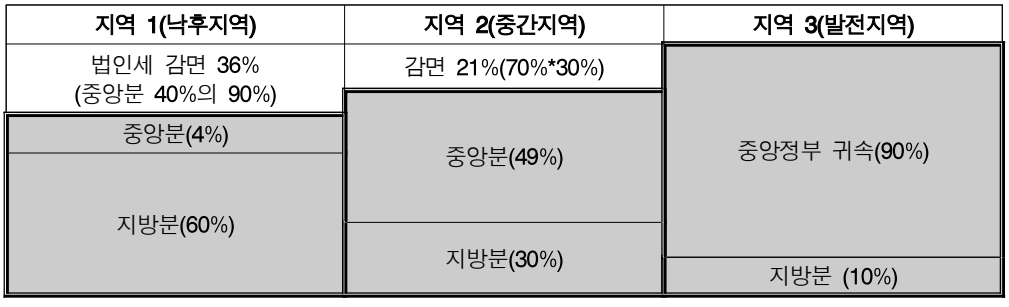
22 현재 법인지방소득세율은 신고세액에 따라 0.9~2.4%로 되어 있는데, 이는 동일 소득구간 법인세율의 10%에 해당하는 것이다. 이런 점에서 발전권역은 현재와 별 차이가 없게 하기 위해 10% 배분율을 설정하였다. 그 외 30%, 60%는 박진(2018)에서 시뮬레이션했을 때 효과를 내는 데 필요한 수준으로 도출되었다.

23 지방 창업은 기업의 지방이전도 포함한다. 그러나 현재 수도권에 소재한 기업이 지방으로 이전하는 것은 매우 어려운 일이다. 직원들의 삶의 터전이 바뀌기 때문이다. 따라서 지방에 새로운 기업의 창업을 촉진하는 것이 현실적인 목표이다.

24 조세특례제한법은 수도권과밀억제권역에 3년(중소기업은 2년) 이상 계속하여 공장시설을 갖추고 사업을 한 기업이 공장시설의 전부를 수도권(중소기업은 수도권과밀억제권역) 밖으로 이전할 경우, 이전 지역에 따라 5~10년 동안 법인세를 감면받는다고 규정한다.

25 연구대상 기간 10년 동안(2009~18년) 특례법 제63조에 의해 한 번이라도 조세감면을 받은 기업은 1,231개이나, 이 중 20% 정도만 수도권 밖으로 이전하였다. 또한 설문조사에서도 8.7%만이 감면제도로 인해 이전하게 되었다고 답변하였다.

[그림 14-4] 지역별 법인세 배분



주: shaded area는 기업의 법인세 실제 부담.
자료: 박진 외(2018)의 내용을 바탕으로 수정.

다. 추진전략

이와 같은 차등공동세의 핵심은 발전도에 따른 지역 분류이다. 지역의 발전도를 분류하는 방법은 이미 많이 소개되었다. 이종연(2013)은 지역낙후도지수에 따라 전체 광역시와 기초시군을 40개씩 분류하였다. 지수는 '인적, 물적, 사회·경제적 개발을 통한 지역공동체의 경쟁력 강화 및 삶의 수준'으로 정의하였다. 송미령 외(2022)는 지역의 생활서비스, 지역경제력, 삶의 여유공간, 주민활력을 지수화하고 그 합을 지역발전지수(Regional Development Index: RDI)로 정의하고 있다.

균형발전위원회(현 지방시대위원회)는 2019년부터 지역의 발전 정도를 측정하는 균형발전지표를 발표하고 있다. 그러나 기존의 분류방법은 대체로 현재의 소득수준, 기업 소재 등을 고려하였으므로 영호남 지역이 상대적으로 빨리 쇠퇴해 간다는 장기적 추세를 반영하지 못한 아쉬움이 있다. 영호남 지역을 모두 낙후지역으로 파악하고 공동세의 혜택을 부여해야 한다.

수도권은 발전권역, 충청·강원은 중간권역, 영호남은 낙후권역으로 분류하고 그 권역 내 모든 기초단체, 광역시에는 같은 분류를 적용하는 방안을 제안한다. 그러면 부산, 대구, 광주, 울산은 그 자체로는 낙후되었다고 보기 어렵지만 영호남 지역에 있으므로 낙후권역으로 간주된다. 이렇게 되면 낙후권역 내 대도시들이 상대적으로 유리한 입장에 서게 되어 이곳이 권역 내 허브로 쉽게 성장하게 된다.

물론 여기에는 예외가 있어야 한다. 기초단체 중 속한 권역에 비해 더 낙후된 곳에는 해당 권역이 아닌 기초단체의 분류를 적용해야 한다. 예컨대 경기도 연천군은 발전권역인 수도권에 있으나 연천군의 낙후도를 따라야 한다. 다시 말해 각 기초단체

및 광역시가 자체의 낙후도와 속한 권역의 낙후도 중 각자에 유리한 것을 선택토록 하는 것이다.[26]

이러한 지역 분류의 어려움과 함께 예상되는 반대 논리가 있다. 지방법인세의 폐지로 지방의 과세주권이 약화된다는 논리이다. 공동세율이 중앙에서 결정되기 때문이다. 그러나 그간 지방법인세율을 지방이 크게 변화시킨 사례는 없었다.

공동세가 도입되면 지방 간 재정력 차이를 메워 주는 기능을 하게 된다. 공동세가 그 기능을 충분히 수행하기까지 당분간은 지방교부세가 필요하게 될 것이나, 장기적으로 지방교부세는 폐지되어야 할 것이다. 권한을 잃어버리는 행정안전부의 반대가 예상된다. 기획재정부는 차등감면에 반대할 것이다. 법인세수 감소가 예상되기 때문이다. 이런 점에서 일차로 차등배분 공동세를 먼저 도입한 후 차등감면은 추후에 도입하는 것이 전략적으로 나은 선택으로 보인다.

라. 기대효과

이와 같은 차등배분, 차등감면 공동법인세는 균형발전과 지방분권의 두 마리 토끼를 잡게 할 것이다. 먼저 공동법인세는 지자체의 기업 유치 노력을 강화하는 효과를 갖는다. 차등배분제는 지역 간 재정력 격차를 해소하여 균형발전에 도움을 준다. 차등감면제는 기업의 지방 분산을 촉진할 것이다. 이 세 가지 효과가 결합되면 결국 지방의 자율과 책무성이 강화되어 균형발전과 지방분권이 달성될 수 있다. 그 효과를 표로 정리하면 아래와 같다.

<표 14-6> 차등공동법인세의 기대효과

정책수단	정책효과
공동법인세	지방분권
지방분 차등배분제	균형발전
국세분 차등감면제	기업의 지방 분산 촉진
종합 결과	지방분권과 균형발전 달성

자료: 저자 작성.

26 이러한 낙후도 산정방식은 영호남 지역에 유리하여 상대적으로 충청권과 강원도가 불만을 가질 수 있는 방식이다. 영호남 지역의 광역시들은 낙후지역으로 분류되는데 충청권·강원도의 도시들은 중간지역으로 분류될 것이기 때문이다.

박진 외(2018)는 차등공동세 도입의 효과에 대한 시뮬레이션을 시도하였다.[27] 그 결과, 재정력 지수가 1을 초과하는 불교부단체가 비수도권에서는 지금 없으나 위 제도를 도입할 경우 8개로 증가하였다. 재정력 지수 0.75 이상 비수도권 지자체는 3개에서 16개로 증가하였다. 당연히 낙후지역일수록 재정력 지수가 크게 상승하였다. 이러한 효과는 현재의 기업 입지를 전제로 하고 있으므로 차등감면에 의해 비수도권 내 기업이 증가할 경우 효과는 급상승할 것이다.

3. 세출분권: 포괄보조금제 강화 등

재정의 효율성 측면에서 재정지출의 분권화도 중요하다. 현재 중앙정부는 지방에 자주재원인 각종 교부세와 비자주재원인 국고보조금을 지급한다. 중앙이 지방에 보조금을 지급하다 보면 지방의 여건과 수요가 충분히 고려되지 못할 우려가 있다. 이는 재정의 효과성을 제한한다. 일단 배정된 보조금은 용도 외로 사용할 수 없으며 남은 금액은 국고에 반납해야 한다. 따라서 예산 소진을 위해 낭비가 발생하게 된다. 보조금의 예산 낭비를 막고 지방재정의 효과성을 제고할 방안을 지역균형발전특별회계를 통한 보조금과 일반회계에서 지급되는 보조금 사업으로 나누어 살펴보고자 한다.

가. 지역균형발전특별회계: 포괄보조금제 강화

현재 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(구 「국가균형발전특별법」)은 기획재정부 장관이 관리·운용하는 지역균형발전특별회계를 설치하고 이 중 지역자율계정은[28] 각 시·도 및 시·군·구별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금, 즉 포괄보조금으로 편성하여 지원하도록 되어 있다.[29] 이 한도에 따라 지방정부가 신청한 포괄보조금 사업의 내역사업에 대해 각 부처는 보완을 요구할 수 있으며 기재부는 사업별 신청 금액을 조정할 수 있다.

---

27 당시의 차등공동세는 전국을 4개 권역으로 나누고 동남권을 수도권 다음 발전 수준으로 분류하였다. 그러나 본고의 3개 권역 방식에서는 동남권이 낙후지역으로 분류되고 있어 동남권의 재정력이 더욱 강화되는 결과를 가져올 것이다. 그런 점에서 박진 외(2018)의 시뮬레이션 결과는 본고의 제안에 비해 오히려 과소 추정되었다고 생각된다.

28 나머지는 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정.

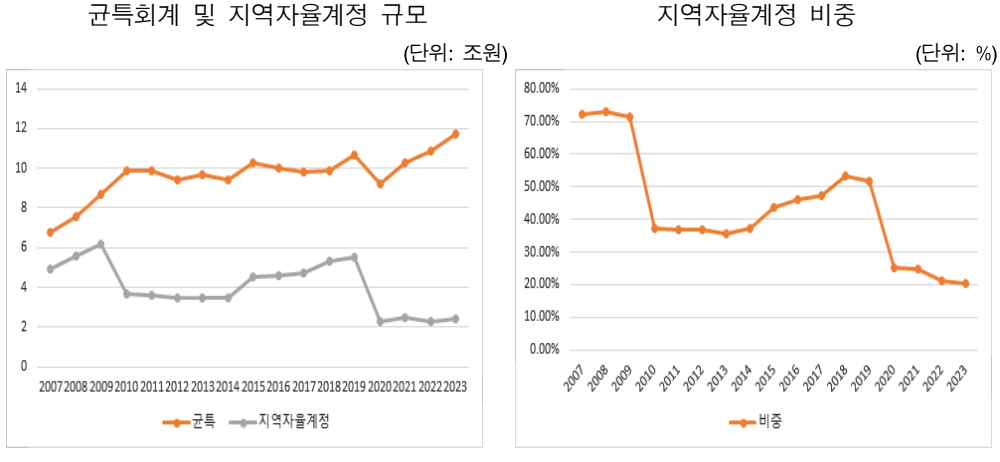
29 동법 86조는 "정부가 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내에 여러 개의 세부 내역을 구분하여서는 아니 된다."라고 규정하고 있다.

그러나 부처의 사전 통제는 여전히 작동하고 있다. 포괄보조금 성격은 희박하고 중앙정부의 개입은 여전히 지속되고 있다(김홍환, 2021). 기재부가 부처별·목적별·광역별 지출한도를 설정하면, 중앙의 사업부처가 예산을 결정하고, 지방시대위원회의 의견을 수렴한 후, 지방에 최종 지출한도액을 확정하고 있다(류영아, 2023). 이는 중앙부처 내 각 과별로 자신의 사업을 유지하려는 부서 이기주의가 존재하기 때문이다. 그나마 지역자율계정의 규모는 최근 감소하고 있다. 지방소멸대응기금 등 중앙이 정해 주는 재정지원제도가 신설되었기 때문이다. 향후 지역자율계정을 확대해 나갈 필요가 있다.

지역자율계정에서 지방의 역할을 확대해야 한다. 지출한도를 포괄적으로 설정하고 지자체가 자신의 우선순위에 따라 사업을 선정하고 예산을 편성할 수 있도록 허용해야 한다. 지금은 기재부가 부처별·목적별·광역별로 포괄보조금 대상 사업을 선정하고 있으나, 이를 부처별·광역별로만 선정토록 하면 된다. 현재는 대통령령에 "사업목적이 같은 여러 개의 유사사업"을 하나의 단위사업으로 통합하라고 규정하고 있으나 이를 "부처 내 여러 개의 사업"을 단위사업으로 통합한다고 개정하면 된다. 김정훈·김현아(2006)는 여러 부처에 속해 있는 당시 45개 대상 사업을 부처별로 하나의 사업으로 통합하는 것을 원칙으로 제시한 바 있다.

장기적으로는 이렇게 부처별 사업을 하나로 묶되 단기적으로는 한 명의 차관 관할 아래 있는 사업은 하나로 통합하는 단계적 방안을 제시한다. 이때 같은 부처 내 사업

[그림 14-5] 지역자율계정 규모와 비중 추이



자료: 열린재정 재정정보공개시스템.

중 하나의 단위로 통합할 수 없는 사업은 예외적으로 기획재정부가 주무부처와 협의하여 정할 수 있도록 하자.

모든 지자체에 동일한 자율권을 부여할 필요는 없다. 지자체에 대한 평가를 통해 자율권을 달리 부여할 것을 제안한다. 지자체의 예산 편성에 대해 각 부처는 변경을 요구할 수 있으며 기재부는 실제 금액을 조정할 수 있다. 이때 중앙정부가 변경을 요구할 수 있는 금액의 비율에 지자체별로 차등을 둘 수 있도록 하면 될 것이다. 자율성이 낮은 지자체에는 중앙정부가 폭넓게 개입하여 지자체의 잘못된 결정을 바로잡도록 하면 될 것이다.

나. 일반재정 지방공모사업

각 부처별로 중앙정부가 지방자치단체의 공모를 받아 진행하는 사업의 규모는 2020년 기준 국고보조금 97조 7천억원의 8.2%인 8조원 남짓 수준이었다. 이러한 지방공모사업의 비중은 2016년 4.3%에 불과했으나 매년 상승하는 추세이다(지방행정연구원, 2022). 공모방식은 지방정부가 사업을 따내기 위해 노력하는 과정에서 각종 아이디어를 짜내게 하고 지방의 역량도 강화하는 효과가 있다. 중앙정부 입장에서는 가장 좋은 계획과 강한 의향이 있는 지방정부를 선정하여 사업을 추진함으로써 사업의 성과를 제고할 수 있는 장점이 있다.

그러나 문제도 많다. 먼저 단체장과 지방공무원들이 국비 확보 자체를 업적으로 여기고 사업 타당성에 대한 고려 없이 무분별하게 국비 유치 경쟁을 벌이는 경향이 있다. 선정되기 위해서는 계획서에 비현실적인 내용도 많이 담고 사업의 기대효과를 부풀리게 된다. 그러다 보니 국비를 받고 나서 제대로 사업을 진행하지 못해 국비를 반납해야 하는 상황까지 발생하고 있다. 사업이 완료된다 해도 해당 사업의 성과를 객관적으로 측정하는 기관은 없다. 사업을 따온 단체장과 정치인들에게는 성과 창출보다는 사업을 유치했다는 사실 자체가 차기 선거에 도움이 되기 때문이다. 그러나 사업의 수혜자인 지방에서는 누구도 이러한 사업의 문제점을 지적하지 않는다.[30]

한편, 중앙의 각 부처는 효과성 낮은 사업을 계속 만들어 내어 지방에 나누어 주면서 권한을 확대한다. 중앙정부는 사업을 수행할 지방정부를 선정했으므로 이 사업을

---

30 간혹 양심적인 지역신문(https://www.yjinews.com/news/articleView.html?idxno=73818)이나 단체장이 있기는 하다(https://www.newssc.co.kr/news/articleView.html?idxno=51740).

나쁘게 평가할 수 없다. 이런 지방공모사업은 큰 규모가 아니므로 기획재정부도 사업의 효과성을 잘 검증하지 않는다. 간혹 부처별 재정사업자율평가, 기재부 보조금평가와 심층사업평가, 감사원 평가, 국회예산정책처 평가가 있으나 이는 사업 전반을 평가할 뿐, 각 지역별 성과를 보는 기관은 없다. 재정이 낭비되어도 누구도 지적하는 사람이 없는 구조이다.

중앙은 지방의 매칭을 요구하여 중앙-광역-기초가 분담하는 구조를 만든다. 그러다 보니 지역은 재원과 추진방식을 중앙에 의존할 수밖에 없는 구조가 된다. 전체 사업비의 50%도 안 되는 예산으로 업적을 만들 수 있다는 유혹 때문에 공모에 응하지만 성과도 없이 지방재정만 소진하는 결과를 초래하고 있다.

중앙이 전국을 돌면서 평가를 하는 과정 자체가 과도한 비용이 소모되는 일이다. 심한 경우 산책로, 먹거리타운, 동네 가로등, 마을회관까지 선정하고 있다.[31] 산업통상자원부는 광역별로 지역사업평가단까지 만들어 소소한 사업을 평가하고 있다.

지방대상 국비공모사업 사례 1

2023.7.21. 국토교통부 국토정책관 지역정책과 보도자료

전국 지역개발 공모사업 11곳 선정(https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148918018)

본 사업은 지역의 주거・관광・산업 여건을 개선하고, 맞춤형 성장전략을 지원하기 위한 목적이다. 투자선도지구사업은 강원 동해시의 무릉별유천지 관광자원화, 강원도 양구군의 스포츠 행정복합타운, 강원도 양양군의 양양역세권 개발, 전남 영광군의 e-모빌리티 클러스터 등 4곳이다. 지역수요맞춤지원사업으로 강원 정선군과 충북 괴산군, 보은군, 충남 공주시, 전남 구례군, 경북 영주시, 경남 하동군 등 7곳을 선정했다.

지방대상 국비공모사업 사례 2

2022.12.13. 문화체육관광부 문화예술정책실 지역문화정책과 보도자료

대한민국 문화도시 추진계획(https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148909320)

문화부는 2023년 말 서울을 제외한 광역시권(인천, 대전, 부산, 대구, 광주), 경기권, 충청권, 강원권, 경상권, 전라권, 제주권 등 7개 권역에서 각 1개 내외의 기초단체를 문화도시로 선정하여 2027년까지 4년간 지자체별로 100~200억원을 지원한다. 문화도시는 2019년 이후 4차례 동안 24개를 지정했으며 2023년 9월 제5차 예비문화도시 8개가 지정되었다.

31 이는 해양수산부의 일반농산어촌개발사업이다. 어촌 주민의 소득・기초생활 수준 향상을 위해 지역주민이 개발계획에 참여해 마을의 생활기반시설, 수익시설 등을 계획하고 직접 운영하는 주민 참여형 사업을 말한다.

이런 사업들은 중앙정부가 광역단체에 예산을 주고 광역이 직접 수혜 시군구를 결정하게 하자. 중앙부처가 시군구를 평가·선정하다 보니 부처는 성과에는 관심 없고 사후평가에는 후해질 수밖에 없다. 구단주가 감독까지 하면 감독의 역할을 제대로 평가할 사람이 없어지는 것과 마찬가지다. 중앙정부는 감독이 아니라 구단주가 되어야 한다. 광역단체를 감독으로 임명하고 감독을 평가해야 한다. 즉, 중앙부처는 광역시·도에 예산과 선정권을 주고 이들의 사업 운영을 평가하는 역할을 해야 한다.

주무부처는 광역에 대해 예산편성 지침과 사후평가 기준만 알려 주고 사전규제는 최소화하는 것이 좋다. 광역시·도의 역량 부족은 늘 문제로 제기된다. 그러나 평가를 통해 잘하는 광역시·도에는 예산을 더 주거나 자율을 확대하고 그렇지 못한 광역에는 예산을 삭감하거나 자율을 축소하면 된다. 자율과 책임을 주어야 역량도 올라간다.

중앙정부가 전국의 기초단체를 직접 상대하여 할 일이 있다면 그것은 역량 강화이다. 일일이 기초단체를 평가하여 지원하는 것은 광역에 맡기고 전국 기초단체의 역량 개발을 위한 교육 등에 전념하길 권한다. 교육은 규모의 경제, 상호학습이라는 측면에서 전국단위가 더 효과적이기 때문이다.

재정지출 권한의 지방이양은 쉬운 일이 아니다. 중앙정부가 지방에 대해 영향력을 유지하려 하기 때문이다. 입법부 역시 자신들이 견제할 행정부의 권한 약화는 입법부의 권한 약화로 이어진다고 보고 지방분권에 반대한다. 지방시대위원회 등 추진체계에 대한 대통령의 강력한 지원이 필수적인 이유이다.

4. 행정분권: 토지규제 완화[32]

가. 필요성

권한의 지방분권 중 핵심은 토지규제 권한이다. 대부분의 국가는 사적 재산권을 침해하면서도 형평성의 관점에서 토지의 이용과 개발을 규제한다. 특히 한국에서는 부동산 불패 신화가 강하고 여전히 부동산이 가장 중요한 부의 증식 수단이기 때문에, 부동산 투기 억제라는 명분을 가지는 토지규제에 대한 사회적 공감대가 상대적으로

32 본 소절은 경기연구원 김은경 박사에게 의뢰한 원고를 기반으로 저자가 취사선택하여 작성하였다. 따라서 내용에 대한 책임은 저자에게 있다.

큰 편이다. 그러나 토지규제는 공간의 비효율성을 야기하고 생산활동을 저해하며 지가상승을 초래하기도 한다.

중앙정부는 국토균형발전 등 전체 국가행정의 관점에서 일관된 국토계획을 수립해야 하며 이를 위해 토지규제 권한을 가질 필요가 있다. 그러나 중앙정부가 한정된 인력으로 각 지역에서 행위별로 발생하는 외부불경제의 특성을 이해하기도, 지방주민들의 선호를 파악하기도 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 중앙정부가 획일적이고 기계적인 토지규제를 유지할 경우 많은 문제를 야기한다.

먼저 지방정부의 클러스터 혹은 산업단지 조성에 제약이 되는 등 지역경제 활성화에 걸림돌이 된다. 특히 중앙정부의 신도시 개발은 주거단지 중심으로 추진되어 지역 산업구조의 첨단화나 혁신이라는 지방정부의 수요를 반영하지 않는 베드타운을 양산하였다. 아울러 정부의 과도한 개입은 갈등을 일으키기도 한다. 예컨대 정부는 2019년 해당 지방정부와 협의 없이 3기 신도시를 지정·발표하였다. 이미 2기 신도시가 교통망 등 기반 시설 미비로 주민들에게 고통을 주는 상황에서 발표된 3기 신도시 지정은 2기와 3기 신도시 주민 모두의 반발과 지역 간 갈등을 유발한 바 있다.

수요를 반영하지 못하는 경직적 규제가 난개발을 초래하는 경우도 많다. 대표적인 사례가 경직적인 수도권 규제로 인해 발생하는 난개발과 '규제의 역설'이다(『아시아경제』, 2023. 9. 4). 「수도권정비계획법」에 따라 한강 수계의 수질과 녹지 등 자연환경을 보전하기 위해 지정된 자연보전권역에 해당하는 지자체들은 면적 규제로 인해 소규모 개별입지 공장이 난립하는 난개발 문제에 직면하고 있다. 이천시의 경우 2023년 7월 말 기준 1,222개 공장 중 96.4%(1,178개)가 소규모 개별입지 공장이다. 자연을 보전하기 위해 도입된 자연보전권역 규제가 자연을 훼손하고 수질에도 악영향을 미치고 있는 것이다.

사실 대부분의 선진국에서 토지규제는 지방정부 소관이다. 토지규제는 지방정부가 주민들이 원하는 공간을 구성하는 중요한 수단이기 때문이다. 대도시권과 농촌, 도시의 규모와 특성, 사회경제적 특성, 지역의 산업구조 등에 따라 토지규제의 목적과 내용이 달라지므로 지역발전을 위해서는 지역 고유의 토지규제가 필요하다(김은경, 2009).

따라서 전국적 차원에서 획일적으로 적용되는 토지규제 방식을 폐지하고 지역 맞춤형 토지규제로의 전환이 필요하다. 중앙정부 주도의 토지규제를 대표하는 국토종합계획은 하향식으로 지방정부의 지역계획을 제한할 것이 아니라 지역계획들을 적극

중앙정부의 과도한 개입 사례

국토교통부는 건축법 시행령을 통해 주거지에 입지할 수 있는 근린생활시설을 지정하고 있다. 근린생활시설을 분류하는 기준은 두 가지이다. 첫째, 꼭 필요한 시설이면 제1종, 유용한 시설이면 제2종이다. 제1종은 소매점, 출판사 등 생활에 꼭 필요한 시설을 말하며 제2종은 공연장, 노래연습장 등 생활하는 데 유용한 시설을 말한다. 2023년 국토부는 작은 동물병원을 1종으로 분류하여 동네 가까이에 개업할 수 있도록 허용했다. 이처럼 꼭 필요한 시설과 유용한 시설의 분류는 주관적이므로 해당 지역의 주민들이 결정할 사항이지 국토교통부가 전국의 모든 사업장이 필요한지, 유용한지를 일률적 기준으로 분류하는 것은 적절치 않다. 둘째 기준은 규모이다. 소규모는 제1종, 중규모는 제2종 근린생활시설이며 대규모이면 근린생활시설이 아니다. 예컨대 출판사도 30제곱미터 미만이면 1종, 500제곱미터 미만이면 제2종 근린생활시설이나 그 이상이면 업무시설로 분류된다. 이러한 규모별 기준 역시 지역마다 달라야 한다. 서울과 같은 인구밀집 지역과 지방 중소 도시가 같은 규모 기준을 적용받을 필요는 없다. 규모별 기준을 국토교통부가 일괄적으로 정하여 전국에 통일적으로 적용하는 것은 적절치 않다. 국토교통부는 건축물의 용도별 분류에 대한 큰 방향성만 제시하고 구체적인 기준과 적용은 각 지자체에 맡겨야 한다. 건축물의 용도 분류에 대한 국토교통부-광역단체-기초단체의 역할 조정이 필요하다.

자료: 박진, 「근린생활시설 분류는 지자체에 맡기자」, 2023. 4. 14(박진 Naver 블로그: 중도와 대안, https://blog.naver.com/jinparkinkr/223074331487).

참고하여 만들어져야 한다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 중앙정부는 과도하게 지방정부의 결정에 관여하고 있다. 토지규제는 아니나 근린생활시설 지정도 그 사례 중 하나이다.

토지규제 권한의 지방이양에 대한 우려도 존재한다. 지방 토착 세력과의 유착, 난개발 촉진, SOC 등 국가사업 저해 등이 발생할 수 있다는 우려이다. 그러나 규제권자와 무관하게 토지개발에 따른 이득은 토지소유자가 얻게 된다. 따라서 과도한 개발이익은 철저한 과세를 통해 환수하면 된다. 부적절한 행위를 하는 지방정부는 감사원의 감사를 통해 감독할 수도 있다. 또 지방정부가 초래한 난개발 문제는 지역주민들의 감시와 투표를 통해 견제할 수 있다. 그러나 중앙정부는 책무성이 약하다. 토지규제 권한을 지방에 이양해도 난개발이 쉽게 일어날 수는 없다. 중앙정부의 재정적, 법

적 지원 없이 지방이 대규모 사업을 독자적으로 실행할 수는 없기 때문이다. 이런 점에서 토지규제 권한은 완화하거나 점차 지방정부에 이관하는 것이 옳다.

나. 추진 경과와 향후 과제

1) 수도권 규제[33]

수도권정비계획법 제6조는 수도권을 다음과 같이 구분한다. 먼저 과밀억제권역은 인구와 산업이 지나치게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전하거나 정비할 필요가 있는 지역이다. 서울 전역과 인천 일부, 서울과 인접한 지역이 이에 해당한다. 성장관리권역은 과밀억제권역으로부터 이전하는 인구와 산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시의 개발을 적정하게 관리할 필요가 있는 지역이다. 인천 일부와 경기의 중서부 지역이 해당되어 면적으로는 수도권의 50% 정도를 차지하고 있다. 끝으로 자연보전권역은 한강 수계의 수질과 녹지 등 자연환경을 보전할 필요가 있는 지역을 말한다. 경기의 동부지역 대부분이 포함된다.

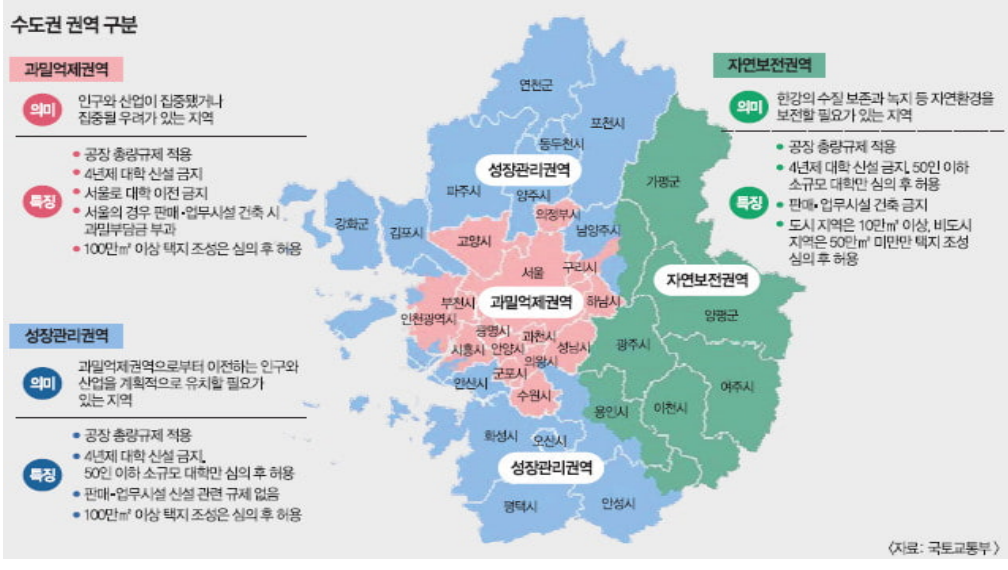
국가의 균형발전을 위해 수도권의 토지이용을 제한하는 수도권 규제는 1982년「수도권정비계획법」제정 이후 40여 년 동안 지속되었다. 각 권역은 차별적 규제를 받고 있다. 그러나 이러한 수도권 규제에도 불구하고 수도권의 인구 및 경제력 집중은 더욱 심화되어 왔다. 수도권을 규제하면 기업이 비수도권이 아니라 외국으로 나간다는 지적도 있다. 허재완(2005)은 5년 안에 이전을 준비하는 수도권 내 공장이 조사대상 131개 기업 중 32.1%인 42개에 이르며, 이 가운데 34.9%가 해외이전 계획이라는 조사 결과를 내놨다. 반면, 지방이전 응답은 23.3%에 그쳤다. 해외이전 준비 기업들은 수도권 규제(37%)를 가장 큰 이유로 꼽았다. 실제로 공장 증설을 하지 못한 기업들의 애로는 이미 많이 보도되었다.[34] 양금승(2015)은 수도권 내 공장 신증설 계획이 있던 161개 기업 중 62개 기업이 수도권 규제로 인해 투자 적기를 놓쳐 3.3조원의 경제적 손실이 발생했다는 연구를 발표하기도 했다. 161개 기업 중 28곳은 해외이전, 9개는 지방이전을 했다고 한다.

---

33 김은경(2023)의 논의를 요약하였다.

34 "1979년 경기 광주 오포읍에 설립된 롯데칠성 음료 공장은 지난 45년 동안 단 한 평(3.3㎡)도 확장하지 못했다. 이 공장에서 만든 음료는 서울 등 수도권으로 공급되지만 공간 부족으로 생산 뒤 일단 대전으로 옮겨져 보관된다. 그리고 다시 서울 등 수도권으로 이동한다. 이 과정에서 한 해 3억원 이상의 물류 비용이 들어간다"(『서울신문』, 2024. 7. 5).

[그림 14-6] 제4차 수도권정비계획(2021~40년)상 권역 분류



자료: 『국민일보』(2023. 11. 16).

첨단산업의 경우 비수도권에서는 인재를 구하기 어려워 수도권 규제로 인해 해외 이전을 선택할 가능성이 상대적으로 높은바, 수도권 규제를 유연하게 적용할 필요가 있다. 글로벌 경쟁 시대에 수도권은 한국의 국가경쟁력을 유지하는 동력이 되어야 한다. 최근에는 수도권의 산업 입지, 첨단학과, 반도체 클러스터, 바이오 헬스 산업지원, 유턴기업 보조금에 대해서는 수도권 규제를 완화하는 모습이 보이고 있으나 이에 대한 정치적 반발도 만만치 않다. 사실 수도권 규제는 정치적 함의가 크므로 쉽사리 없애기 어렵다. 먼저 현재의 수도권 규제방식이 정책목표를 달성할 수 있도록 변화되어야 한다. 현재는 면적 중심으로 규제를 하다 보니 오히려 난개발이 심해지고 있다. 앞으로는 면적 등 투입 기준의 규제를 결과 중심의 규제로 전환해야 한다.

수도권 규제 영향평가제도를 도입할 것을 제안한다. 기업이 수도권 내 입지를 원할 때 이러한 기업 입지가 수도권의 인구 및 산업 집중을 유발하고 비수도권의 발전을 억제하는지에 대해 다양한 시뮬레이션과 테스트를 통해 입지 허용 여부를 결정하는 것이다. 신규 기업의 수도권 입지가 비수도권의 발전에 악영향을 주는 것으로 판명되면 신설을 불허하면 된다. 이때 자연보전 권역에 대한 영향평가에는 환경에 대한 영향도 포함되어야 한다. 일률적인 면적규제를 가하기보다는 환경에 대한 영향을 기준으로 입지를 정해야 한다. 예를 들어 수질오염 가능성이 적은 첨단산업이라면 상대적

으로 넓은 면적이라도 허용할 수 있어야 한다.

2) 용도지역제

지역의 계획적 발전을 위해 지방정부가 활용할 수 있는 토지규제 권한 중 가장 기본적인 제도가 용도지역제이다. Fischel(2000)은 용도지역제란 지방정부에 맡겨진 토지이용규제의 가장 중요한 수단이자 주거환경과 재산세 과세 기반의 기초가 된다고 지적하고 있다. 지방정부가 주민들의 삶의 질을 높이기 위해 주택을 건설하거나 일자리 등 산업정책을 수행하기 위해서는 관할권에 있는 토지를 적절하게 이용할 수 있는 권한을 가지고 있어야 한다는 의미이다.

한국의 경우 용도지역제는 지자체의 도시·군 관리계획으로 구체화하지만, 중앙정부 부처들이 자기 부처의 정책을 실현하기 위해 법적으로 지역 지구를 정할 수 있고 계획 자체에 대한 중앙정부의 승인도 필요하다. 따라서 용도지역제는 지방정부와 협의한다고 하지만 요식적 절차에 불과할 수밖에 없고 궁극적으로 중앙정부의 결정에 따르는 제도이다.

지자체가 지역주민들의 의견을 수렴하여 지역발전계획을 수립하는 과정 중에 용도지역을 정하고 중앙정부는 이를 임의로 변경하지 못하도록 제도화하면서 중앙정부의 승인 절차도 폐지해야 한다. 예를 들어 농지전용규제의 경우 농축산식품부 장관, 시도지사, 시장·군수·구청장(자치구) 등이 전용 면적별로 차등적 권한을 가진다. 농업진흥지역 해제의 경우에는 시도지사는 3만㎡까지 규제 해제 권한을 중앙정부로부터 위임받았지만 1만㎡ 이상은 농림축산식품부 장관의 승인이 필요하다. 결국 지방이양은 3만㎡가 아니라 1만㎡ 미만까지만 된 셈이다. 또한 이렇게 위임 후 승인하는 방식은 서로 책임을 공유하는 문제를 야기한다. 책임 행정을 위해서는 규제에 대한 권한과 책임 소재를 명확히 해야 한다.

이러한 관점에서 토지거래허가구역 지정도 현재와 같이 국토교통부나 광역단체가 아니라 해당 기초단체가 결정할 수 있어야 한다. 이를 위해 국토부나 광역단체는 가이드라인을 만들어 기초단체가 합리적으로 허가구역을 지정하도록 유도해야 한다. 허가구역이 둘 이상의 지자체 관할 구역을 포함하는 경우에도 해당 기초단체 간 협의를 거쳐 지정하는 것이 타당하다. 중앙정부, 광역 및 기초 자치단체는 수직적 관계가 아니라 수평적 협력의 관점에서 상호 협력을 통해 국토개발정책이 일관성을 갖도록 해야 한다.

3) 농지규제

농지는 농민만 소유할 수 있다는 헌법조항과 그 정신을 담고 있는 농지임대차법도 총요소생산성 향상의 걸림돌이다. 이미 경자유전 원칙은 사실상 무너졌다. 주말체험·상속·이농·휴농 등으로 전체 경지면적 중 비농업인이 소유한 농지는 거의 절반에 육박한다. 경자유전은 규모의 경제를 위한 농지임대차 활성화에 걸림돌이다. 경자유전 원칙이 폐기되면 비농업인의 농지 소유가 일반화되어 투기적 목적의 농지 소유가 만연할 것이라는 우려도 있다. 그러나 지방의 인구소멸이 우려되는 마당에 땅 투기를 너무 걱정할 필요는 없으며 그래도 발생하는 투기는 세금으로 해결하면 될 것이다.

농지규제 권한도 지방으로 이양해야 한다. 농업의 경제적 중요성이 급격하게 감소하였고 고령화로 인해 농업의 피폐화가 갈수록 심화되고 있다. 이런 상황에서 개별 농촌의 구체적 상황을 이해하기 어려운 중앙정부가 농지규제 권한을 가지는 것은 농업정책의 실패로 귀결된다. 지역에서 농업이 축소되면서 미경작지는 늘어가고 있는데 엄격한 농지규제로 인해 농지전용을 할 수가 없으면 난개발은 늘어날 수밖에 없다.

반면, 지방정부가 농지규제 권한을 적절하게 사용하게 되면 농지는 지역발전을 위한 기초 자산으로 개발될 수 있다. 식량안보는 생산성이 높은 우량농지의 농업 생산성 증진으로 확보할 수 있다. 지역의 특성에 따라 농업보다 다른 산업을 위해 토지를 확보하는 것이 주민들의 이익을 위해 필요하다면 해당 지방정부가 과감하게 농지규제를 풀 수 있도록 해주어야 한다. 농촌지역이 농사를 짓는 공간이 아니라 농민이 살아가는 삶의 공간이 되기 위해서도 기초단체의 농지규제 권한을 확대하는 것이 필요하다. 광역단체의 경우에는 농지규제 개혁 로드맵을 만들고 이에 기반하여 기초단체들에 대한 자문과 지원 역할을 해야 한다.

다. 추진전략

1) 관련 법령 개정

많은 국가에서 토지규제 권한은 지방정부가 가지는 것이 일반적이지만[35] 한국과

---

35 미국, 독일, 캐나다 등 연방제 국가는 말할 것도 없고 일본 역시 우리보다 토지규제의 분권화가 크게 진전되어 있다. 이들 국가에서는 기초단체가 수립하는 시정촌 종합계획, 조례에 의한 토지이용조정제도, 지역주민과의 협력체제 구축이 중요한 역할을 담당한다(성주인 외, 2011).

같이 중앙집권적 전통이 강한 나라에서 지방으로의 규제 권한 이양은 정책적으로나 정서적으로나 쉽지 않다. 특히 한국에서는 입법을 통해 권한과 내용이 명확하게 규정되어야 권한 이양도 구체화될 수 있다.

따라서 먼저 「토지이용규제 기본법(약칭 토지이용규제법)」의 개정이 필요하다. 현재 국토교통부 장관 산하의 '토지이용규제 심의위원회'를 폐지해야 한다. 이 심의회는 지역사업과 직접적인 관련이 있는 지역·지구 등의 신설에 대한 심의, 행위 제한 강화 등에 대한 심의 등 지역의 토지이용규제 관련 사항을 심의하고 있다. 또한 국토교통부 장관의 직권 심의 및 권고도 폐지해야 한다. 「토지이용규제법」에서 지방자치단체의 토지규제 권한을 명시하고 토지이용규제에 관한 심의권 및 결정권을 지방정부에 부여해야 한다. 지방주민의 재산권을 제한하는 규제들은 주민의 대표인 지방의회에서 결정하고 집행은 시도지사 또는 시장·군수·구청장이 규제의 성격에 따라 분담하여 시행해야 한다(김은경, 2009).

또한 지방정부의 계획 및 기타 토지규제 관련 국토교통부 장관의 승인 의무를 폐지해야 한다. 이를 위해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(약칭: 국토계획법)」의 전면적인 수정이 필요하다. 한국의 계획체계는 철저하게 중앙정부 중심이다. 예를 들어 시·도지사는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 국토부 장관의 승인을 받아야 하고, 시군 기본계획의 수립 기준 등은 국토부 장관이 정한다. 따라서 토지이용규제의 지방이양을 위해서는 지자체의 계획체계에서 중앙정부와의 사전 협의를 제도화하되 중앙정부의 승인 권한은 폐기하는 것이 타당하다. 기초단체 계획에 대한 광역의 승인이나 심사도 마찬가지로 폐지하고 기초와 광역 간 협력을 제도화하는 것이 필요하다.

토지규제 권한은 지방정부에 이양하되 중앙정부가 조정자로서 지방정부의 규제 과정에 개입할 수 있는 근거와 기준을 만들어 중앙정부의 역할을 정립해야 한다. 중앙정부와 지방자치단체 사이의 상시적인 협의기구의 제도화도 필요하다.

2) 추진방식

토지규제 패러다임의 전환에는 장시간이 소요된다. 따라서 현 정부는 우선 '토지규제 권한 지방이양 10년 로드맵'을 만들어야 한다. 이를 위해 중앙정부, 지방정부, 전문가 등이 참여하는 태스크포스를 만들어 중앙정부가 지방정부(광역 및 기초)에 이양해야 할 토지규제를 식별하고 각각의 주체가 맡아야 할 규제를 정리해야 한다.

그러나 규제 권한 주체를 바꾸는 일은 쉽지 않다. 특히 토지규제의 경우 토지의 특성상 중앙정부와 지방정부 간 갈등의 소지가 더 클 수도 있다. 또한 분권의 경험이 짧아 지방이 권한을 받아도 제대로 역할을 하기가 어렵다는 우려도 있다. 이러한 우려를 불식하기 위해서는 두 단계로 차별적 권한 이양을 추진하길 권한다.

1단계는 중앙정부가 가지고 있는 규제 권한을 현행 농지전용규제나 개발제한구역 규제처럼 중앙정부, 광역단체, 기초단체가 권한을 공유하는 방식으로 전환하는 것이다. 그리고 2단계는 토지규제 권한을 완전히 지방에 이양하는 것이다. 이러한 토지규제 권한의 2단계 이양을 모든 지자체에 동시에 적용하는 것이 아니라 원하고 준비가 된 지방정부부터 먼저 적용하길 권한다. 그러면 지자체별로 현 상태 유지, 1단계, 2단계 중 하나를 적용받게 될 것이다.

이와 함께 지방정부의 책무성을 확보하는 것도 중요하다. 지방정부에 대한 평가를 바탕으로 자율성의 범위를 조절해야 한다. 이런 점에서 평가가 핵심이다. 중앙정부의 역할은 지방에 대한 규제를 직접 수행하는 것이 아니라 지방정부의 역량과 동기를 평가하여 지방에 자율권을 부여 혹은 회수하는 것으로 재정립되어야 한다.

제4절 결 론

균형발전과 지방분권의 두 마리 토끼는 총요소생산성 제고에 긴요하다. 이를 위해서는 먼저 균형발전의 목표를 전 국토의 고른 발전이 아니라 수도권과 비수도권의 균형발전으로 설정하는 것이 중요하다. 비수도권을 살리기 위해서는 지방에도 서울과 경쟁할 수 있는 대도시를 만들어야 한다. 그 기반을 만들기 위해서는 광역시와 도의 통합이 필요하다. 이는 지방분권을 위한 규모의 경제를 확보하는 데에도 도움이 될 것이다.

광역시·도 통합이 두 마리 토끼 잡기의 행정적 기반이라면 차등공동세는 재정적 기반이다. 이 제도를 통해 낙후지역에도 불교부단체를 만드는 균형발전을 이루면서 재정 측면의 지방분권도 동시에 달성할 수 있을 것이다. 이와 함께 포괄보조금제의 강화, 국비의 지방공모사업에 대한 개편은 지방의 재정 권한 확대를 통해 결과적으로 지역의 발전을 제고하는 효과를 가질 것으로 기대된다. 규제 권한의 지방이양 중 가장 핵심은 토지규제권이다. 수도권 규제 영향평가제도를 도입하고 농지 등 토지 관련

규제를 지방에 위임해야 한다. 아울러 권한 위임 후 중앙정부에 의한 승인 절차도 폐지해야 한다. 이렇게 지방에 대한 과감한 자율과 책무성 부여는 전 국토의 균형발전에도 긍정적으로 작용할 것이다.

본 연구의 네 가지 정책방향에 대해 늘 '아직 지방이 준비되지 않았다'는 반론이 제기된다. 그러나 자율과 책무성을 부여해야 역량도 키워진다. 지방이 완전히 준비될 때까지 기다리자는 태도로는 어떠한 변화도 시도할 수 없다. 이때 중요한 점은 전국의 모든 지자체에 일괄적으로 변화를 적용할 필요는 없다는 점이다. 지자체마다 평가를 통해 자율성의 범위를 조절해야 한다. 전국을 같은 속도를 바꾸려 하면 준비가 안 된 곳 때문에 한 발자국도 움직이지 못하게 된다. 중앙정부는 준비가 된 지방부터 과감히 행정적, 재정적 권한을 이양해야 한다. 그리고 지방정부에 대한 평가를 통해 지방의 자율권을 조정하는 것으로 역할을 전환해야 한다.

참고문헌

감사원,『인구구조변화 대응실태』, 감사보고서, 2021.

고영선,「중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향」,『예산정책연구』, 제1권 제2호, 2012, pp.1~27.

『국민일보』,「[단독] 국힘 '김포 살리기'… 서울 편입해도 과밀억제권역 안 묶는다」, 2023. 11. 16(https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924330454).

국토교통부,「전국 지역개발 공모사업 11곳 선정…최대 125억 원 국비 지원」, 2023. 7. 21 (https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148918018).

김은경,『토지이용규제 합리화 방안 연구』, 기본연구 2009-12, 경기개발연구원, 2009.

_____,「수도권 규제 개선방안 연구」, 한국법제연구원 이슈페이퍼 23-21-5, 2023.

김정훈・김현아,『균형발전특별회계의 평가와 발전방향』, 한국조세재정연구원 연구보고서, 2006.

김태운,「시・도 행정통합에 대한 시론적 고찰 — 대구경북행정통합 논의 사례를 중심으로 —」,『한국지방자치학회보』, 제33권 제1호, 2021, pp.149~178.

김홍환,「국가균형발전특별회계 지방자치단체 자율편성계정의 포괄보조 성격 분석」,『한국지방재정논집』, 제26권 제3호, 한국지방재정학회, 2021, pp.61~102.

『뉴스서천』,「사설 / "불필요한 공모사업 안하겠다"」, 2022. 12. 19(https://www.newssc.co.kr/news/articleView.html?idxno=51740).

남창우・송인호 외,『지역발전의 정책방향과 전략』, 연구보고서 2020-05, 한국개발연구원, 2020.

류영아,『지역균형발전특별회계의 투명성과 자율성 제고 과제』, 국회입법조사처, 2023.

문윤상,「공공기관 지방이전의 효과 및 정책방향」, KDI 정책포럼 제283호, 한국개발연구원, 2021.

문화체육관광부,「문체부 '대한민국 문화도시' 7곳 조성」, 2022. 12. 13(https://www.korea.kr/multi/visualNewsView.do?newsId=148909320).

박진,「근린생활시설 분류는 지자체에 맡기자」, 2023. 4. 14(박진 Naver 블로그: 중도와 대안, https://blog.naver.com/jinparkinkr/223074331487).

박진 외,「재정분권과 균형발전을 위한 법인세제 개편방안 연구」,『한국경제포럼』, 제11권 제1호, 2018, pp.85~112.

『서울신문』,「'갈라파고스' 된 수도권 공장… 45년간 단 한 평도 증설 못 했다 [규제혁신과 그 적들]」, 2024. 7. 5(https://www.seoul.co.kr/news/plan/regulatory-reform/2024/07/05/20240705004002).

성주인 외,『일본의 농어촌 토지이용제도 사례 및 시사점』, 한국농촌경제연구원, 2011.

송미령 외, 「2022 지역발전지수」, KREI 농정포커스, 한국농촌경제연구원 2022. 12.

『아시아경제』, 「수도권 규제의 역설…소규모 공장 난립 부추긴다」, 2023. 9. 4(https://cm.asiae.co.kr/article/region/2023090411520178207).

양금승, 「10.30 수도권규제 완화조치 이후 공장입지 투자계획 변동분석」, 한국경제연구원, 2015. 7.

『연합뉴스』, 「[그래픽] 수도권·비수도권 인구 추이 및 전망」, 2020. 6. 29(https://www.yna.co.kr/view/GYH20200629002900044).

_____, 「이용섭 광주시장 "광주·전남 합치자"…행정 통합 제안 '주목'」, 2020. 9. 10(https://www.yna.co.kr/view/AKR20200910135400054).

『영주시민신문』, 「[사설(社說)] 국비 공모사업 이대로 괜찮을까」, 2023. 9. 14(https://www.yjinews.com/news/articleView.html?idxno=73818).

이종연, 『지역낙후도지수 개선방안』, 정책연구시리즈 2013-10, 한국개발연구원, 2013.

지방행정연구원, 「국책공모사업체계의 합리적 개선이 필요하다」, 지방자치 정책브리프, No. 141, 2022.

최경수 편, 『지식경제 시대의 일자리 창출 전략』, 연구보고서 2019-12, 한국개발연구원, 2019.

최은영, 「지역간 인구이동의 공간적 특성 분석」, 『서울도시연구』, 제5권 제3호, 2004.

통계청, 「한국의 사회지표」, 보도자료, 2023.

하혜수·하혜영·문광민, 「재정분권이 국가경쟁력에 미치는 영향: 소득수준 및 정부규모에 따른 비선형적 효과를 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, 제17권 제1호, 2013, pp.61~88.

한국조세재정연구원, 『2020 조세특례 심층평가(III) 「법인의 공장 및 본사를 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세 등 감면」 및 「수도권과밀억제권역 밖으로 이전하는 중소기업에 대한 세액감면」』, 2020.

한요셉, 「청년층의 지역 선택을 고려한 지방소멸 대응방향」, KDI 정책포럼 제290호, 한국개발연구원, 2022. 9.

행정안전부, 「행안부, 올해 지역경제·민생현장 규제개선 과제 51개 선정」, 보도자료, 2022. 2. 10 (https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148898856).

_____, 「2024년도 보통교부세 개선방안」, 보도자료, 2023. 10. 31.

허재완, 『수도권 공장 신증설 규제효과에 관한 연구 — 고용창출에 미치는 영향을 중심으로 —』, 노사정위원회 제조특별위원회 의뢰, 2005.

허종호 외, 『2021년 한국인의 행복조사 및 한국인의 미래 가치관 연구 심층분석 보고서』, 보고서 21-23, 국회미래연구원, 2021.

Fischel, William A., "Zoning and Land Use Regulation," in Boudewijin Bouckaert and Gerrit De Geest (eds.), *Encycolopedia of Law and Economics, Volume II Civil Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, pp.403~442.

Henderson, J. V., Tim Squires, Adam Storeygard, and David Weil, “The Global Distribution of Economic Activity: Nature, History, and the Role of Trade,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 133, No. 1, 2018, pp.357~406.

Institute for Urban Strategies, “2023 Global Power City Index,” The Mori Memorial Foundation, 2023.

Lessmann, Christian, “Spatial inequality and development — Is There an Inverted-U Relationship?” *Journal of Development Economics*, Vol. 106, 2014, pp.35~51.

Lewis, W. A., “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour,” *The Manchester School*, Vol. 22, Issue 2, 1954, pp.139~191.

<자료 및 웹사이트>

산업단지관리공단,「전국산업단지 현황통계」, 2024.

열린재정 재정정보공개시스템(https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index).

통계청,「국내인구이동통계 결과」, 2010~24.

e나라지표(https://www.index.go.kr/enara).

한국경제 생산성 제고를 위한 개혁방안

인 쇄 2024년 12월 28일
발 행 2024년 12월 31일

저 자 조동철 · 남창우 · 박진 편
발행인 조동철
발행처 한국개발연구원
등 록 1975년 5월 23일 제6-0004호
주 소 세종특별자치시 남세종로 263
전 화 (044) 550-4114
팩 스 (044) 550-4310

ⓒ 한국개발연구원 2024