



2024.09.30.

국회미래연구원 | 국회미래의제 | 24-04호

# 중소기업·소상공인 경쟁력 강화를 위한 입법 및 정책방향 탐색: 제22대 국회에 바라는 과제를 중심으로



여영준, 강태원, 김정민



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



# 중소기업·소상공인 경쟁력 강화를 위한 입법 및 정책방향 탐색: 제22대 국회에 바라는 과제를 중심으로

여영준 혁신성장그룹 부연구위원

강태원 충남대학교 국가정책대학원 부교수

김정민 서울연구원 경제경영연구실 부연구위원

- 서론 및 문제의식
- 우리나라 중소기업·소상공인 부문 정책 및 입법수요 탐색
- 우리나라 중소기업·소상공인 부문 정책 및 입법방향 탐색
- 결론 및 시사점

## 요약

- 본 연구는 중소기업·소상공인의 경쟁력 강화를 위한 입법 및 정책 과제를 세 가지 대주제와 여섯 개의 이슈로 도출했으며, 22대 국회가 이를 신속하게 추진하여 경영환경 개선과 글로벌 경쟁력 유지를 지원할 필요성을 강조하고자 함
- 우리나라 중소기업 및 소상공인 부문에서 노동개혁, 인력난 해소, 상생협력 확대 등 주제에 대한 입법 수요가 높다는 점을 인식하였으며, 이에 대한 세부 분석을 통해 각 주제별로 제기되는 주요 쟁점을 파악하고, 이를 해결하기 위한 정책적 및 입법적 대응 방안을 모색하고자 함
- 국회는 이러한 중소기업·소상공인 현장의 요구를 반영한 법적·제도적 장치를 마련하여 중소기업과 소상공인의 지속가능한 성장을 지원하고, 경제의 역동성과 경쟁력을 강화할 필요가 있음

**[ 표 ]** 중소기업·소상공인 부문 주요 입법수요별 입법 및 정책과제 탐색 결과

분야	입법수요	입법 및 정책과제
노동 개혁	주 52시간 근무제 유연화 등 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노-사 간 합의를 전제로 한 연장근로 단위 기간 및 적용 범위 확대 방안 논의</li> <li>• 근로자의 건강권과 휴식권 보장을 위한 제도적 보완책 마련과 확대</li> <li>• 1일 단위 연장근로 관련 입법 대안 탐색과 입법 논의 필요</li> </ul>
	중대재해처벌법 입법 보완 등 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「중대재해처벌법」과 「산업안전보건법」의 법체계 정비를 통한 법적 일관성 확보</li> <li>• 노사 협력에 기반한 중대재해 예방체계 강화와 영세기업에 대한 지원 확대</li> </ul>
인력난 해소	외국인 근로자 활용 편의성 제고를 위한 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용허가제 개선 및 외국인 근로자 체류 기간 확대</li> <li>• 외국인 근로자의 사업장 이동 제한 및 인센티브 확대</li> <li>• 외국인 유학생의 노동시장 유입 촉진 및 비자 전환 절차 간소화</li> <li>• 지방정부 주도 외국인력 활용 거버넌스 혁신과 외국인 근로자의 적응 지원 강화</li> </ul>
상생협력 확대	상생협력을 위한 상생금융지수 도입 등 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘상생금융지수’ 도입에 대한 공감대 형성과 다각적 협의체 구성을 통한 제도설계</li> <li>• 은행의 자발적 상생금융 참여 유도과 인센티브 제공을 위한 제도개선</li> <li>• 상생금융지수 도입 및 활용의 법적 근거 마련 및 지속적 평가체계 구축</li> </ul>
	상생협력을 위한 중소기업·소상공인 협상력 증대를 위한 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업협동조합 단체협상권 부여를 위한 법적 근거와 제도적 보완장치 마련</li> <li>• 중소기업협동조합 공동사업 활성화를 위한 소비자 범위 구체화와 제도개선</li> </ul>
	상생협력을 위한 납품대금 연동제 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 납품대금연동제 외 실질적 에너지 요금 부담 경감방안 모색</li> <li>• 납품대금연동제도의 실효성 제고와 공정성 확보를 위한 인프라 구축과 제도개선</li> <li>• 납품대금조정협의제도 활성화를 통한 자율적 조정체계 마련</li> </ul>

코로나 팬데믹 이후 지속되고 있는 글로벌 인플레이션과 경기 침체 장기화에 따라 국내 중소기업과 소상공인의 경영환경이 크게 악화되고 있다. 특히, 고금리, 고부채, 고물가 등 이른바 '3고(高) 현상'은 중소기업·소상공인의 생산비용 증가와 채산성 악화로 이어지고 있다. 한국은행에 따르면 2024년 6월 기준 중소기업의 은행권 대출잔액은 1,028조 원에 달하며, 법인파산 신청은 987건으로 두 수치 모두 통계 작성 이후 역대 최고치를 기록했다.

한국은행의 외부감사 대상 법인기업의 기업경영분석 결과에 따르면 2024년 1분기 중소기업의 매출액과 영업이익률은 전년 동기 대비 각각 6.9%, 0.9%p 감소했다. 같은 기간 대기업 매출액이 3.0% 상승하고, 영업이익률 역시 3.3%p 증가한 것과는 대조적이다. 중소기업은 총 771만 개사로 전체 기업의 99.9%를 차지하고, 종사자는 1,849만 명으로 전체 근로자의 81%가 중소기업에서 일하고 있는 현실을 고려하면, 중소기업의 경영환경이 지속적으로 악화될 경우 민생경제의 활력이 저하되는 등 우리나라 경제 전반으로 악영향이 확산될 수밖에 없다.

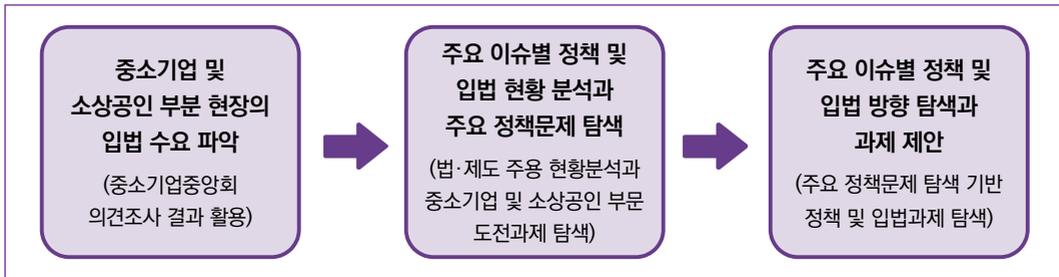
이에 정부는 중소기업·소상공인 부문의 경영환경 개선과 역동성 제고를 목표로 다양한 정책을 추진하고 있다. 하지만 근본적인 해결책을 마련하기 위해서는 국회 차원에서의 입법적 노력이 필수적이다. 중소기업·소상공인 부문의 지속가능한 성장을 뒷받침하기 위해서는 기존 법률을 면밀히 검토하고, 필요시 제·개정함으로써 정책의 일관성과 법적 안정성을 확보해야 한다. 이를 위해 국회는 중소기업이 직면한 현실적 문제들을 정확히 파악하고, 이들 기업의 입법적 수요를 반영한 법률안을 마련해야 한다. 아울러, 여·야 간 협력을 통해 합리적이고 실효성 있는 입법과제를 신속히 추진해야 할 필요가 있다.

이러한 배경에서, 본 연구는 중소기업중앙회에서 최근 실시한 중소기업·소상공인의 입법수요에 대한 의견조사 결과를 활용하여, 이들 현장에서 요구하는 주요 입법 및 정책 이슈를 중심으로 정책적·입법적 방향을 탐색하는 데 목적을 둔다. 중소기업과 소상공인은 국내 경제의 중추적인 역할을 담당하고 있음에도 불구하고, 급변하는 글로벌 경제 환경과 국내·외 규제의 변화에 따라 다양한 도전에 직면하고 있다. 따라서, 이들 기업이 직면한 현실적 문제를 해결하고, 지속가능한 성장을 도모하기 위해서는 현장 중심의 입법 및 정책적 접근이 필수적이다.

그에 따라 본 연구에서는 중소기업중앙회와의 긴밀한 협력을 통해, 중소기업·소상공인이 직면한 핵심 이슈와 이에 대한 입법적 수요를 체계적으로 정리하고자 한다. 이를 위해 먼저, 중소기업중앙회에서 도출된 의견조사 결과를 바탕으로 주요 정책 및 입법 이슈를 정리하고자 한다. 그리고 주요 이슈별 관련 현행 법·제도를 분석하고 중소기업·소상공인 부문의 현황과 중장기 도전과제를 파악함으로써, 주요 문제점을 식별하고 개선방안을 모색하고자 한다. 특히, 국회가 중소기업·소상공인 부문의 경쟁력 강화를 위해 중점적으로 다루어야 할 정책 및 입법과제를 발굴하고, 이를 효과적으로

추진하기 위한 전략적 접근을 제안하고자 한다. 이러한 제안은 중소기업중앙회의 조사결과에 대한 심층적 분석과 더불어, 국내·외 환경변화에 대한 이해를 기반으로 하여 이뤄내고자 한다.

[그림 1] 본 연구의 접근과 목적



이에 본 연구는 중소기업·소상공인의 입법수요를 충족시키기 위한 맞춤형 입법 및 정책과제를 제안함으로써, 22대 국회가 중소기업과 소상공인의 경쟁력 강화를 위한 법적·제도적 기반을 강화하는데 기여하고자 한다. 이를 통해 중소기업과 소상공인이 우리나라 경제의 지속가능한 성장 동력으로 자리매김할 수 있도록 하는 데 일조하고자 한다.

## 가. 제22대 국회가 주목해야 할 중소기업·소상공인 부문 입법과제 탐색

### (1) 중소기업·소상공인 대상 제22대 핵심 입법과제 의견조사<sup>1)</sup>

본 절에서는 중소기업 정책 수요에 기반한 입법과제를 탐색하기 위해 중소기업중앙회가 실시한 각각의 조사결과를 토대로 중소기업·소상공인의 입법수요가 상대적으로 높은 이슈들을 살펴보고자 한다. 우선 중소기업중앙회는 제22대 국회 개원에 앞서 향후 국회에서 최우선 처리해야 할 중소기업 입법과제를 도출하기 위해 중소기업 및 소상공인(제조업 및 서비스업 포함) 660개 사를 대상으로 2024년 4월 29일부터 5월 8일까지 의견조사를 실시했으며, 주요 조사 문항으로는 ‘국회의 입법 활동 및 예산 결정이 기업 경영에 미치는 영향’, ‘제22대 국회가 최우선으로 추진해야 할 중소기업 입법과제’ 등으로 구성됐다.

**[표 1]** 국회의 입법 활동 및 예산 결정이 기업 경영에 미치는 영향 정도

(단위: %, 점)

구 분	사례수	①	②	③	④	⑤	① + ②	④ + ⑤	5점 평균	
		매우 높음	다소 높음	보통	다소 낮음	매우 낮음	높음	낮음		
전 체	(660)	9.8	20.6	50.5	8.9	10.2	30.4	19.1	3.11	
중사 자수	10인 미만	(262)	13.7	19.5	43.9	10.7	12.2	33.2	22.9	3.12
	10인~50인 미만	(238)	8.0	21.8	54.6	7.1	8.4	29.8	15.5	3.14
	50인 이상	(160)	6.3	20.6	55.0	8.8	9.4	26.9	18.1	3.06

주) 5점 평균은 역환산한 산출값(5=매우높음, 4=다소높음, 3=보통, 2=다소 낮음, 1=매우 낮음)

조사결과, 국회의 입법 활동 및 예산 결정이 기업 경영에 미치는 영향은 ‘높음’ 30.4%(다소 높음 20.6% + 매우 높음 9.8%), ‘보통’ 50.5%, ‘낮음’ 19.1%였으며, 10인 미만 기업군에서 ‘높음’을 선택한 비중이 33.2%로 나타나, 중사자 수가 적을수록 국회의 활동이 기업 경영에 상대적으로 많은 영향을 미치는 것으로 조사됐다. 그리고 제22대 국회에서 최우선으로 추진해야 할 입법과제로는 ‘주 52시간 적용 유연화 등 근로시간제도 개선’이 38.9%로 가장 높은 응답률을 보였으며, 이어서 ‘중대재해처벌법 처벌방식 개선 및 의무 명확화’(18.3%), ‘중소기업과 은행 간 상생금융 확대’(12.9%), ‘중소기업

1) 자세한 결과는 2024년 5월 중소기업중앙회가 발간한 “『제22대 국회 중소기업 입법과제』에 대한 중소기업·소상공인 의견조사 결과보고서”를 통해 확인할 수 있음. 해당 조사 내 ‘제22대 국회의 최우선 추진 중소기업 관련 입법과제’에 포함된 주요 10개 의제들은 중소기업중앙회가 내부적으로 현장과의 긴밀한 소통을 통해 도출한 결과임. 중소기업 현장의 다양한 의견을 수렴하고 이를 반영하여 선정된 해당 의제들은, 실제 중소기업과 소상공인이 직면한 주요 이슈들을 반영하고 있음. 이러한 과제를 기반으로 설문조사가 객관식 형태로 진행되었으며, 이를 바탕으로 국회에서 중소기업을 위한 최우선 입법과제가 무엇인지 파악하고자 시도함

글로벌화 지원 강화'(12.7%), '외국인 활용 확대 및 활용 편의성 제고'(5.6%), '에너지비용 납품대금 연동 포함'(4.5%) 등의 순으로 나타났다.

**[표 2] 22대 국회의 최우선 추진 중소기업·소상공인 부문 입법과제 의견조사 결과**

(단위: %)

구 분	사례수	주52시간 적용 유연화 등 근로시간 제도 개선	중대재해처벌법 처벌방식 개선 및 의무 명확화	중소기업과 은행 간 상생금융 확대	중소기업 글로벌화 지원 강화	외국인 활용 확대 및 활용 편의성 제고	
전 체	(660)	38.9	18.3	12.9	12.7	5.6	
종 사 자 수	10인 미만	(262)	35.1	17.9	17.6	13.0	5.3
	10인~50인 미만	(238)	39.9	19.7	9.7	12.2	5.9
	50인 이상	(160)	43.8	16.9	10.0	13.1	5.6
구 분	사례수	에너지비용 납품대금 연동 포함	온라인 플랫폼 공정경쟁 구축	중소기업 탄소중립/ ESG 지원 강화	협동조합의 교섭력 강화 및 공동사업 활성화	기타	
전 체	(660)	4.5	3.2	2.6	0.3	0.9	
종 사 자 수	10인 미만	(262)	5.0	3.1	1.1	0.4	1.5
	10인~50인 미만	(238)	3.8	3.4	4.2	0.4	0.8
	50인 이상	(160)	5.0	3.1	2.5	-	-

(2) 중소기업·소상공인 CEO 대상 입법과제 의견조사<sup>2)</sup>

앞선 의견조사와 함께, 중소기업중앙회는 제22대 국회의원 선거를 앞두고 중소기업·소상공인 현장 의견을 반영한 입법과제 도출을 위해 중소기업·소상공인 600개 사를 대상으로 2024년 1월 15일부터 1월 19일까지 의견조사를 실시한 바 있다. 여기에서도 주요 조사문항으로는 '제22대 국회가 최우선으로 추진해야 할 중소기업 입법과제' 등으로 구성됐다. 조사결과, 제22대 국회에서 최우선으로 추진해야 할 입법과제로 '중소기업 고용 및 근로자 지원 강화'(57.7%)가 가장 많았으며 다음으로 '근로시간 유연화'(41.3%), '지방 중소기업 육성'(24.3%), '중대재해처벌법 입법보완'(23.2%), '대·중소기업 간 상생 확대'(22.3%) 등 순으로 나타났다.

2) 자세한 결과는 2024년 2월 중소기업중앙회가 발간한 「제22대 국회에 바란다」 중소기업·소상공인 CEO 의견조사 결과보고서」를 통해 확인할 수 있음. 해당 조사 내 '제22대 국회의 최우선 추진 입법과제'에 포함된 주요 8개 의제들은 설문조사 전 중소기업중앙회가 내부적으로 현장과의 긴밀한 소통을 통해 탐색된 결과에 바탕을 둬. 이러한 과제를 기반으로 설문조사가 객관식 형태로 진행되었으며, 이를 통해 국회에서 중소기업을 위한 최우선 입법과제가 무엇인지 파악하고자 함

**[표 3]** 22대 국회의 최우선 추진 중소기업·소상공인 부문 입법과제

(단위 : %, 복수응답)

구 분		사례수	중소기업 고용 및 근로자 지원 강화	근로시간 유연화	지방 중소기업 육성	중대재해처벌법 입법 보완
전 체		(600)	57.7	41.3	24.3	23.2
종사 자 수	10인 미만	(222)	58.6	35.1	26.1	23.4
	10인-50인 미만	(200)	57.0	43.5	25.5	25.0
	50인 이상	(178)	57.3	46.6	20.8	20.8
구 분		사례수	대·중소기업 간 상생 확대	환경규제 완화	노후산단, 수도권 및 접경지역 입지규제 개선	기타
전 체		(600)	22.3	17.3	7.8	1.0
종사 자 수	10인 미만	(222)	23.9	16.7	8.6	1.8
	10인-50인 미만	(200)	16.5	19.0	7.5	1.0
	50인 이상	(178)	27.0	16.3	7.3	-

**(3) 중소기업·소상공인 대상 제21대 국회 핵심 입법과제 의견조사<sup>3)</sup>**

나아가, 중소기업중앙회는 제21대 국회의 마지막 정기국회에서 반드시 통과가 필요한 중소기업 입법과제에 대한 기업의 입법수요를 파악하기 위해 중소기업·소상공인 300개 사를 대상으로 2023년 8월 28일부터 9월 6일까지 의견조사를 실시하기도 했다. 주요 조사 문항으로는 ‘중소기업 경영환경 개선을 위해 반드시 통과되어야 할 입법과제’ 였다. 조사결과, 중소기업 경영환경 개선을 위해 반드시 통과되어야 할 입법과제로는 ‘근로시간 유연화’(58.3%)를 가장 많이 응답했으며, 이어서 ‘중대재해처벌법 개선’이 54.3%, ‘기업승계 활성화’ 45.7%, ‘외국인 근로자 제도개선’ 43.7%, ‘협동조합 공동행위 담합배제 등 중소기업 공동사업 촉진’ 38.3%, ‘생계형 적합업종 보완’ 25.3%, ‘플랫폼 시장 공정화’ 15.3%, ‘불공정행위 피해구제 강화’ 13.3% 등의 순으로 조사됐다.

**[표 4]** 중소기업·소상공인 경영환경 개선을 위해 반드시 통과되어야 할 입법과제

(단위 : %, 복수 응답)

구 분		사례수	근로시간 유연화	중대재해처벌법 개선	기업승계 활성화	외국인 근로자 제도개선
전 체		(300)	58.3	54.3	45.7	43.7
종사 자 수	10인 미만	(124)	52.4	35.5	41.1	32.3
	10인-30인 미만	(84)	60.7	70.2	44.0	44.0
	30인-50인 미만	(34)	55.9	67.6	55.9	44.1
	50인 이상	(58)	69.0	63.8	51.7	67.2

3) 자세한 결과는 2024년 9월 중소기업중앙회가 발표한 “제21대 마지막 정기국회 입법과제 의견조사”를 통해 확인할 수 있음

구 분	사례수	협동조합 공동행위 담합 배제 등 中企 공동사업 촉진	생계형 적합업종 보완	플랫폼 시장 공정화	불공정행위 피해구제 강화	
전 체	(300)	38.3	25.3	15.3	13.3	
종 사 자 수	10인 미만	(124)	54.0	37.1	21.8	17.7
	10인-30인 미만	(84)	29.8	21.4	13.1	13.1
	30인-50인 미만	(34)	29.4	23.5	5.9	11.8
	50인 이상	(58)	22.4	6.9	10.3	5.2

### 나. 중소기업·소상공인 현장의 입법수요와 시사점

앞서 살펴본 중소기업중앙회에서 3차례에 걸쳐 실시한 조사결과를 토대로 중소기업·소상공인의 입법수요를 도출해보면 아래 [표 5]와 같다. 위 결과를 바탕으로 각 조사에서 공통적으로 나타난 유사 문항의 빈도수를 살펴보면 ‘근로시간 유연화’ 3회, ‘중대재해처벌법 입법보완’ 3회, ‘외국인 근로자 제도개선’(중소기업 고용지원 강화) 3회, ‘대·중소기업 상생협력 강화’(중소기업과 은행 간 상생금융 확대, 대·중소기업 간 상생 확대, 협동조합 공동행위 담합 배제 등) 3회, ‘중소기업 글로벌화 지원 강화’ 1회, ‘지방 중소기업 육성’ 1회, ‘기업승계 활성화’가 1회로 나타난다.

[표 5] 중소기업·소상공인 부문 현장의 입법수요

구 분	2024년 5월 조사	2024년 1월 조사	2023년 9월 조사
1 순위 (5점)	주52시간 적용 유연화	중소기업 고용 및 근로자 지원 강화	근로시간 유연화
2 순위 (4점)	중대재해처벌법 처벌방식 개선	근로시간 유연화	중대재해처벌법 개선
3 순위 (3점)	중소기업과 은행 간 상생금융 확대	지방 중소기업 육성	기업승계 활성화
4 순위 (2점)	중소기업 글로벌화 지원 강화	중대재해처벌법 입법보완	외국인 근로자 제도개선
5 순위 (1점)	외국인 활용 확대 및 활용 편의성 제고	대·중소기업 간 상생 확대	협동조합 공동행위 담합 배제

주) 상호연관되는 입법수요는 동일한 색으로 표기해두었음을 밝힘

여기에 응답 순위별 가중치(1순위 5점, 2순위 4점, 3순위 3점, 4순위 2점, 5순위 1점)를 부여하면 ‘근로시간 유연화’ 14점, ‘중대재해처벌법 입법보완’ 10점, ‘외국인 근로자제도 개선’ 8점, ‘상생협력 확대’ 5점 순으로 중소기업의 우선순위 입법수요를 도출할 수 있다. 종합해보면, 중소기업·소상공인 부문은 근로시간 유연화와 중대재해처벌법 보완 등 노동개혁 입법과 만성적인 인력 부족 문제 해소를 위한 외국인 근로자 제도개선, 그리고 대·중소기업 양극화 완화 등을 목적으로 한 상생협력 확대에 대한 입법수요가 큰 것으로 파악된다. 그에 따라, 우리나라 중소기업·소상공인 부문은 ‘노동개혁’, ‘인력난 해소’, ‘상생협력 확대’ 등 3개 주제에 대한 입법수요가 높은 것을 이해할 수 있다. 각각의 정책 및 입법수요와 관련된 입법과제를 살펴보면, 최우선과제인 노동개혁의 경우 ‘근로시간 유연화’와

‘중대재해처벌법 입법보완’이 대표적이며, 인력난 완화는 ‘외국인 근로자 제도개선’, 마지막으로 상생협력 확대는 ‘중소기업 상생금융지수 도입’과 ‘중소기업협동조합 단체협상권 부여 및 공동사업 활성화’, ‘납품대금 연동대상에 에너지 비용 포함’ 등이 있다.

그에 따라, 본 연구에서는 중소기업·소상공인 부문 현장의 입법수요가 높은 해당 이슈들을 중심으로 주요 쟁점 사항을 살펴봄으로써 향후 입법 및 정책 방향을 제시하고자 한다. 이를 통해 중소기업과 소상공인이 직면한 현실적인 문제를 해결하고, 이들의 경쟁력을 강화하고 경영여건 개선을 뒷받침할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 이에 다음 세부장에서는 도출된 입법수요에 대한 세부 분석을 통해, 주제별로 제기되는 주요 쟁점과 그에 대한 정책적 대응 방안을 구체적으로 논의하고자 한다.

이러한 주제 선정 및 탐색은 중소기업중앙회 주요 조사 결과를 토대로 연구진 간 심도 있는 논의를 통해 이루어졌음을 밝힌다. 다음 세부장에서는 도출된 입법수요에 대한 세부 분석을 통해, 주제별로 제기되는 주요 쟁점과 그에 대한 정책적 대응 방안을 구체적으로 논의하고자 한다. 이를 통해 22대 국회에서 중소기업과 소상공인의 현실적 어려움을 해결하고, 이들의 경쟁력을 향상시키기 위한 우선 과제를 제시하고자 한다.

**[표 6] 중소기업·소상공인 부문 현장의 주요 입법수요**

분야	입법수요
노동 개혁	주 52시간 근무제 유연화 등 제도개선
	중대재해처벌법 입법 보완 등 제도개선
인력난 해소	외국인 근로자 활용 편의성 제고를 위한 제도개선
상생협력 확대	상생협력을 위한 상생금융지수 도입 등 제도개선
	상생협력을 위한 중소기업·소상공인 협상력 증대를 위한 제도개선
	상생협력을 위한 납품대금 연동제 개선

### 가. 주 52시간 근무제 유연화를 위한 정책 및 입법방향

#### (1) 이슈 관련 현황과 중장기 의제로서 의의

‘주 52시간 근무제’는 1주의 근무시간을 최대 52시간(법정근로 40시간 + 연장근로 12시간)으로 제한하는 제도이다. 과거에는 ‘1주’의 정의가 불명확하여 사실상 주 68시간(법정근로 40시간 + 연장근로 12시간 + 휴일근로 16시간)까지 근무가 가능했다. 즉, 근로기준법 개정 이전에는 휴일근로가 연장근로에 포함되지 않는다는 정부의 해석에 따라 근로자는 최대 68시간까지 근무할 수 있었다. 그러나 2018년 근로기준법 개정을 통해 ‘1주’에 휴일을 포함하면서 주 최대 근로시간이 52시간으로 명확해졌고, 이는 300명 이상 사업장에 우선 적용되었다.

저출생·고령화로 인한 생산가능인구 감소와 함께, 중소기업의 인력충원 어려움이 심화되고 있는 가운데, 수·위탁 거래 비중이 높은 중소기업·소상공인 부문에서는 업무량 변동에 따른 유연한 근로시간 배분이 요구되고 있다. 하지만 주 단위 연장근로 규제가 이러한 유연성을 제한하고 있다는 것이 중소기업·소상공인 부문의 지속적인 의견이다. 고용노동부(2023)에 따르면 국내 사업체의 미충원 인원은 총 16만 5천여 명에 달하며, 그중 중소기업의 미충원 인원은 92.7%인 15만 3천여 명으로, 인력난이 극심한 상황이다. 또한, 우리나라는 세계적으로 유례없는 저출생·고령화로 인해 국내 생산가능인구가 2019년 3,763만 명을 정점으로 감소하기 시작해, 2040년에는 2,852만 명까지 축소될 것으로 전망된다. 이러한 상황은 중소기업의 인력난을 더욱 가속화시킬 것으로 예상된다.

그리고 중소기업·소상공인 부문은 인력 운용의 어려움 속에서 수·위탁거래 비중이 높아 생산 의뢰가 들어오면 정해진 납기를 맞추어야 하며, 특히 수출기업의 경우 정확한 납기 준수가 요구된다. 이로 인해 주 52시간을 초과하는 근무가 불가피한 경우가 많다. 중소기업중앙회(2023)에 따르면, 2022년 기준 주 12시간 이상 연장근로가 필요하다고 응답한 기업은 31.2%에 달한다. 또한, 디지털 기술혁신과 산업구조의 변화로 인해, 초기 스타트업이나 연구·개발업종에서는 근무 장소와 근로시간의 경계가 점점 모호해지고 있다.

한편, 중소기업 근로자들은 주 52시간 근무제 도입 이후 연장근로가 감소함에 따라 소득이 줄어드는 등의 영향을 받고 있다. 고용노동부(2023)에 따르면 근로자의 41.7%가 소득 향상을 위해 연장근로를 희망하며, 이 중 39.7%는 주 12시간 이상의 초과근로를 원하고 있다. 실제로 임금 감소로 경제적 여유가 부족해진 근로자들은 추가적인 소득원을 마련하기 위해 ‘투잡’을 알아보는 등 다양한 방법을 모색하고 있다.<sup>4)</sup> 근로자들은 단순한 소득향상 목적을 넘어, 자신들의 선택과 필요에 맞게 근로시간을

4) “주 52시간제에 일상이 된 ‘투잡’”(한국경제, 22.11.07)

효율적으로 활용할 수 있기를 바라고 있다.

그러나 주 52시간 근무제에 대한 근로자들의 입장은 매우 복잡적이다. 그 핵심은 노동자의 생명, 안전, 건강권 보호와 노동기본권의 온전한 보장에 있다. 즉, 주 52시간 근무제를 단순히 근로시간을 줄이는 차원을 넘어, 과도한 근로로 인한 건강 문제를 예방하고, 근로자들이 자신의 삶을 보다 충실히 누릴 수 있도록 보장해야 한다는 것이다.

장시간 노동은 근로자의 건강에 심각한 부정적 영향을 미칠 수 있다. 과도한 노동은 근로자의 신체적, 정신적 건강에 직접적인 악영향을 미치며, 이는 생산성 감소로 이어지기도 한다. 특히 장시간 노동은 산업재해 발생 가능성을 높이고, 다양한 건강 문제를 유발하여 궁극적으로 근로자의 생명을 위협할 수 있다(김정우, 2021). 주 52시간 근무제는 이러한 문제를 완화하기 위해 도입된 중요한 제도적 장치로, 근로자들의 건강권을 보호하는 데 기여할 수 있다.

또한, 주 52시간 근무제는 일터에서의 인권 존중과 노동기본권 보장의 측면에서도 중요한 역할을 한다. 과도한 근로시간은 근로자의 개인적 삶과 가정생활을 침해할 수 있으며, 이는 노동기본권의 침해로 이어질 수 있다. 근로자가 자신의 시간과 생활을 자율적으로 관리할 수 있도록 보장하는 것은 인권 존중의 기본적인 요소 중 하나이다. 따라서 주 52시간 근무제는 근로자들이 자신의 시간을 보다 자유롭게 관리할 수 있도록 하여, 일터에서의 인권 존중과 노동기본권 보장에 기여할 수 있다.

한편, 근로자들은 주 52시간 근무제가 실질적으로 시행되기 위해서는 근로시간의 유연성을 보장하는 정책적 보완이 필요하다고 주장하기도 한다. 예를 들어, 근로자들이 자신의 필요에 따라 일정 기간 집중적으로 일을 하거나, 반대로 더 적은 시간 동안 일할 수 있는 유연근무제의 확산이 요구된다. 이러한 제도는 근로자의 삶의 질을 향상시키고, 보다 균형 잡힌 근로 환경을 조성하는 데 기여할 수 있다. 그러나 ‘주 52시간 근무제’의 틀을 일률적으로 적용하게 된다면, 중소기업과 근로자 모두의 선택권이 제한될 수 있다. 해외사례를 살펴보면, 미국의 경우 연장근로에 대한 한도가 없으며, 일본이나 영국 등은 연장근로 한도에 대한 예외를 인정하고 있는 것으로 나타난다.

**[표 기]** 해외 주요국 근로시간제도 비교

구 분		한국	미국	일본	영국
법정 근로시간	일	8시간	-	8시간	17주 평균 1주 48시간 (연장근로 포함) * 근로자가 원하면 초과 합의 가능
	주	40시간	40시간	40시간	
연장 근로시간 한도		주 12시간	한도 미규정	월 45시간 연 360시간 * 특별협정 시 월 100시간 연 720시간	

이처럼, 주 52시간 근무제는 근로자의 생명, 안전, 건강권 보호와 노동기본권 보장을 위한 중요한 제도적 장치로서 기능하며, 이를 보다 실질적으로 운영하기 위해서는 근로시간의 유연성을 높이고 근로자들의 다양한 필요를 반영한 정책적 보완이 필요하다고 볼 수 있다. 즉, 근로시간의 유연성 확보와 건강권 보호는 산업현장에서 상충되는 개념이 아닌, 상호 보완적이며 통합적으로 추구해야 할 공통의 목표이다(차동욱, 2024). 근로자의 건강권은 궁극적으로 근로자의 생산성과 직결되며, 이는 기업 경쟁력 강화와 지속가능성을 위한 필수 요소이다. 따라서 건강권을 보호하는 동시에, 산업의 특성과 근로자의 개별적인 상황을 반영한 유연한 근로시간 운영은 근로자와 기업 모두에게 이익이 될 수 있다.

이러한 맥락에서, 근로시간의 유연성을 확보하면서도 근로자의 건강을 보호할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련하는 것이 매우 중요하다. 국회는 이러한 상호 보완적인 목표를 실현할 수 있는 입법 논의를 심도 있게 진행해야 하며, 이를 통해 근로자와 기업이 모두 '윈-윈(win-win)'할 수 있는 합리적이고 지속가능한 근로환경을 조성할 필요가 있다. 이는 단순히 노동시간을 조정하는 차원을 넘어, 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 강화하는 전략적 접근이 요구되는 시점이다.

## (2) 중장기 정책 및 입법 방향과 과제

### ■ 노-사 간 합의를 전제로 한 연장근로 단위 기간 및 적용 범위 확대 방안 논의

장시간 근로 관행의 개선과 근로자 건강권 확보는 주 52시간제의 성공적인 정착을 위해 필수적인 요소이다. 더불어, 중소기업·소상공인들이 직면할 수 있는 현실적인 어려움을 간과해서도 안 될 것이다. 급격한 근로시간 단축이 산업 현장에 미치는 부작용을 최소화하고, 주 52시간제가 원활히 적용되도록 하기 위해서는, 중소기업의 준비 상태와 직면한 문제들을 충분히 반영한 보완책을 신속히 마련할 필요가 있다.

근로시간 제도개편의 본질은 연간 근로시간의 총량을 증가시키는 것이 아니라, 오히려 업종 및 직종별 특수성을 고려하여, 단위 기간 내에서 근로시간을 보다 유연하게 배분할 수 있도록 하는 데 있다(노민선, 2023). 그러므로 노사 간 합의를 바탕으로 근로시간 운영의 선택권을 보장하고, 양측의 필요를 조화롭게 충족시킬 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 중요하다. 이에 연장근로에 대한 노사 간 선택권을 강화하고, 주 52시간 근무제의 현실적인 적용을 위해서는 근로시간 단위 기간을 확장하는 입법적 조치가 필요하다. 특히, 현행 제도하에서 주 12시간으로 제한된 연장근로의 범위를 월 단위 또는 연 단위로 확대하는 방안을 고려해볼 수 있다. 이는 주 52시간제를 유지하면서도, 특정한 산업적 필요에 따라 근로시간을 탄력적으로 운용할 수 있도록 하는 유연성을 부여하는 것이다. 이를 위해 「근로기준법」 제53조를 개정하여 노사가 합의하는 경우에는 연장근로시간 관리단위를 현행 '주' 단위에서 '월', '분기', '반기', '년' 등으로 확대하는 방안을 검토해볼 수 있다.

예를 들어, 제조업이나 물류업과 같이 작업량이 계절적 또는 비상 상황에 따라 급변하는 업종의

경우, 일정 기간 집중적인 연장근로가 불가피할 수 있다. 현행법에서는 주 12시간 이상의 연장근로가 제한되어 있어 이러한 상황에 대한 대응이 어렵다. 따라서 일본과 같이 노사 합의를 전제로 연장근로의 단위를 월간 또는 연간으로 확대하는 방안을 도입하는 것을 고려해볼 수 있다. 일본의 사례에서는 월 45시간에서 100시간, 연간 최대 720시간까지 연장근로를 허용하고 있으며, 이와 같은 제도적 유연성을 도입함으로써 납기 준수 및 산업계의 요구를 충족시킬 수 있다(이정, 2021).

또한, 노사 간 합의를 전제로 한 특별연장근로의 적용 범위 확대 방안을 검토해볼 수 있다. 현행 「근로기준법」은 주 52시간제를 기본 원칙으로 삼고 있지만 특정 상황에 대해서는 연장 근로를 허용하고 있다(「근로기준법」 제53조). 특히, 상시 30명 미만의 근로자를 고용하는 경우와 '특별한 사정'이 있을 때는 추가적인 특별연장근로가 가능하게 되어 있다. 그리고 「근로기준법」 시행령 제9조는 '특별한 사정'으로서 재난, 인명 보호, 갑작스러운 설비 장애, 급격한 업무량 증가, 국가경쟁력 강화를 위한 연구개발 등을 명시화하고 있다.

최근 법령 개정으로 특별연장근로의 적용 범위가 다소 확대되었으나, 여전히 재난이나 긴급 상황과 같은 특정 조건에만 한정되고 있다. 그러나 현대 산업 환경의 복잡성과 코로나19 팬데믹과 같은 예측할 수 없는 글로벌 위기 상황을 고려할 때, 업종별 특수성과 경제적 현실을 반영한 보다 포괄적이고 유연한 제도적 대응이 요구된다. 예를 들어, '납기 준수', '수출 계약 이행', '계절적 업무 증가', '예상치 못한 물량 폭증', '기술적 문제 해결' 등과 같은 상황에서, 노사 합의를 전제로 특별연장근로 범위를 확대하는 등 제도적 유연성을 마련하는 안을 검토해볼 수 있다. 이는 단지 긴급 상황에 대한 대응을 넘어, 평상시에도 다양한 사업 여건에 맞춰 근로시간을 효율적으로 관리할 수 있도록 하여, 산업 전반의 경쟁력을 높이는 데 기여할 것이다.

#### ■ 근로자의 건강권과 휴식권 보장을 위한 제도적 보완책 마련과 확대

이러한 법적 유연성은 근로자의 건강권을 보호하기 위한 적절한 조치와 병행되어야 한다. 예를 들어, 선택적 근로시간제나 탄력적 근로시간제 등의 정비를 통하여 근로자의 휴식과 건강을 보호하면서도, 연장근로의 총량을 관리할 수 있는 제도적 장치를 개선할 필요가 있다(노민선, 2023; 이정, 2021).<sup>5)</sup> 또한, 최소연속휴식제도, 근로시간계좌제, 추가적 건강검진제도 등의 다양한 보완책을 통해 근로자의 신체적·정신적 안전을 보장함으로써, 장기적인 생산성 향상과 지속가능한 근로 환경 조성을 목표로

5) 다만, 탄력적 근로시간제도의 단위기간 확대 문제는 '업종 및 기업별 인력 수요'와 '근로자의 건강권 보호 및 임금 보전'이라는 두 가지 핵심 요소를 균형 있게 고려하여 해결해야 할 과제일 것이다. 첫 번째로, 현행 '3개월~6개월' 단위의 탄력적 근로시간제로는 인력 수요를 충분히 충족시키기 어려운 업종이나 사업장이 어떤 것인지에 대해 보다 구체적이고 실증적인 분석이 필요할 것이다. 이러한 분석을 통해, 탄력근로제의 단위기간을 확대해야 할 업종과 사업장을 명확히 파악하는 것이 중요함. 두 번째로, 집중근무 기간 동안 근로자의 건강권을 보호하기 위해서는 '최소연속휴식제도'나 '추가적 건강검진제도' 등의 보완책 도입을 고려해야 할 것이다. 이러한 조치를 통해 근로시간의 유연성을 확보하면서도 근로자의 권익을 보호할 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있을 것

해야 할 것이다.

예로 최소연속휴가제도나 추가적 건강검진제도 등은 근로자가 충분한 수면과 개인적인 시간, 회복을 위한 휴식 시간을 보장받아, 신체적·정신적 피로가 누적되지 않도록 하고 건강 상태를 지속적으로 관리할 수 있는 제도적 기반을 마련해줄 수 있다. 그리고 ‘근로시간계좌제’ 등의 확대는 근로시간이 탄력적으로 운영될 수 있는 환경을 조성하면서도, 근로자가 자신의 근로시간을 효율적으로 관리할 수 있는 권한을 제공하게 된다. 이를 통해, 근로자의 건강을 유지하고 직무 만족도를 높이는 데 기여할 수 있으며, 궁극적으로 근로자의 생산성과 조직의 경쟁력을 증진시키는 역할을 할 수 있다. 이러한 접근은 근로자의 건강을 보호하면서도, 업종별 특수성을 반영한 유연한 근로시간 운영을 가능하게 하여 주 52시간제의 실질적인 적용을 강화할 수 있을 것이다.

결론적으로, 주 52시간제의 원칙을 유지하면서도, 산업 현장의 다양한 요구를 반영한 연장근로의 유연화가 필요하다. 이를 위해, 노사 간의 합의를 기반으로 연장근로의 단위 기간을 확대하고, 근로자의 건강권을 보호하는 보완책을 마련하여, 법과 제도의 조화를 이루는 입법적 대응이 요구된다.

#### ■ 1일 단위 연장근로 관련 입법 대안 탐색과 입법 논의 필요

최근 대법원 판결로 인해 1일 단위 연장근로에 대한 제한이 사실상 사라지면서, 근로시간 관리의 새로운 문제가 대두되었다.<sup>6)</sup> 기존 연장근로 산정 방식이 주 단위로 제한되면서, 1일 단위로 장시간 근로가 가능해졌고, 이로 인해 근로자의 건강권이 침해될 가능성이 커졌다. 이러한 법적 공백을 해소하고 근로자 보호를 강화하기 위한 입법 논의가 시급히 필요하다고 볼 수 있다.

이에 주목하여, 차동욱(2024)은 근로시간의 유연성을 확보하면서도 근로자의 건강권을 보호하기 위해서는 다양한 입법 대안 탐색이 필요함을 제안하기도 했다. 특히, 차동욱(2024)은 입법 논의의 필요성이 반드시 1일 단위로 연장근로 상한을 명시적으로 설정해야 한다는 것이 아님을 언급한다. 그에 따라 근로자의 건강권 보호를 위해 다양한 입법적 접근이 가능하며, 그 과정에서 근로자와 사용자 간의 합리적인 합의를 이끌어낼 수 있는 유연한 제도 설계가 중요함을 강조하고 있다. 이에 [표 8]과 같은 주요 입법 대안이 검토 가능함을 제시하며, 이를 중심으로 사회적 논의와 국회에서의 폭넓은 합의가 이뤄질 필요가 있음을 언급하기도 했다.

이처럼 1일 단위 연장근로 제한에 대한 명확한 규정이 부재한 상황에서, 국회는 이러한 법적 공백을 메우기 위해 적극적으로 나서야 할 것이다. ‘주 52시간 근무제’의 효과적인 운영을 위해서는 근로시간

6) 대법원은 2023년 12월 연장근로시간 위반 여부 판단 시 1일 8시간을 초과하였는지 아닌 1주간의 근로시간 중 40시간을 초과하는 근로시간을 기준으로 판단해야 한다고 판결하였음(대법원 2020도15393). 이는 1일 8시간을 넘어서 근로시간을 연장근로시간으로 계산으로 처벌해 온 고용노동부의 기존 행정해석과 거리가 있어 논란이 되었음. 하지만 이후 고용노동부는 2024년 1월 주 52시간제 연장근로 한도 위반을 판단할 때 하루가 아닌 주 단위로 계산하는 것이 맞다는 대법원 판결에 따라, 기존 행정해석을 변경하였음

관리에 대한 명확한 기준이 필요하며, 특히 1일 단위 연장근로에 대한 규제 및 보완책 등을 제도적으로 마련함으로써 근로자의 건강권을 보호하고 노동환경을 개선하는 것이 중요하다. 국회는 이러한 입법적 공백을 채우는 데 필요한 논의를 주도하고, 이를 통해 사회적 합의를 형성함으로써 제도의 근간을 더욱 견고히 해야 할 것이다. 이는 단순한 법적 보완을 넘어, 근로시간 제도의 실효성을 높이고, 근로자와 사용자가 모두 신뢰할 수 있는 법적 기반을 마련하는 데 핵심적인 역할을 할 것이다.

**[표 8] 1일 단위 연장근로 관련 입법 대안 탐색 내용 예시**

입법 대안	주요 내용
1일 단위 상한 규정의 명시적 설정 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>「근로기준법」 제53조에 1일 단위 연장근로의 상한을 규정하는 방안</li> <li>‘1주간에 12시간을 한도로, 1일에 3시간(예시)을 한도로’ 와 같이 명시적 규정을 통해 상한을 규제</li> </ul>
1일 단위 연장근로 합산 산정방식의 입법화	<ul style="list-style-type: none"> <li>1일 단위 연장근로 합산 방법의 산식을 입법화하는 방안</li> <li>실근로시간으로서 1일 단위 8시간을 초과하는 시간을 합산하여 주당 총 연장근로시간을 계산하는 산식 자체를 법률로서 도입</li> </ul>
11시간 연속휴식제도 도입에 대한 고려	<ul style="list-style-type: none"> <li>상한 규제에 대한 여러 입법적 논의와 더불어 근로자의 건강을 직접적으로 보호하기 위하여 11시간 이상의 연속적인 휴식제도를 전면적으로 도입하거나 병행하는 방안</li> </ul>

출처: 차동욱(2024) 재정리

## 나. 중대재해처벌법 개선 관련 정책 및 입법방향

### (1) 이슈 관련 현황과 중장기 의제로서 의의

「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 ‘중대재해처벌법’)은 사업주와 경영책임자가 안전보건 체계를 구축하도록 하고, 그 의무를 위반해 중대재해를 야기하는 경우 강력하게 처벌하는 내용으로 2021년 1월 26일 제정·공포되었다. 이후 2022년 1월 27일부터 본격 시행됐고, 사업장 특성을 고려해 5인 미만 사업자는 대상에서 제외하고, 50인 미만 사업장은 3년 뒤인 2024년 1월 27일부터 적용토록 하였다. 법상에서 규정하는 ‘중대재해’가 발생한 경우, 재해 정도에 따라 받는 처벌이 상이하다. 사망자 발생 시 1년 이상 징역 또는 10억 원 이하 벌금(동시 처분 가능)을 받고, 사업주 등과 별개로 법인과 기관에 책임을 묻는 양벌규정으로 50억 원 이하의 벌금을 받는다. 부상·질병자 발생 시에는 7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금을 받고, 양벌규정으로 10억 원 이하의 벌금을 받게 된다. 이외에도 징벌적 손해배상제도를 도입해, 사업주와 법인이 고의 또는 중대한 과실로 안전 및 보건 확보 의무를 위반해 중대재해를 발생시키고 손해를 입혔을 때 손해액의 5배까지 배상책임을 부과하게 된다.

한편, 산업안전 및 보건과 관련된 법은 ‘중대재해처벌법’ 이외에도 이미 1981년에 제정된 ‘산업안전보건법’(이하 ‘산업안전법’)이 있다. ‘산업안전법’에서는 사업장의 구체적인 안전·보건에 관한 기준과 사업주의 조치 의무, 해당 사업장의 산업재해 예방에 대한 책임자에 관해 규정하고 있으며,

‘사전적 예방조치’에 중점을 두고 있다. 반면, ‘중대재해처벌’은 중대재해를 야기한 사업주에 대해 강력한 처벌을 하기 위한 ‘형사적, 사후처벌법’이란 측면에서 차이가 있다. 그러나 실제 두 법을 적용받는 기업 입장에서는 두 법이 큰 차이가 없어 중복이라는 문제가 지속적으로 제기됐다.

중소기업중앙회(2023)에 따르면, 영세 사업장의 80%가 ‘중대재해처벌법’을 제대로 준비하지 못한 상황에서 2024년 1월 27일부터 50인 미만 사업장까지 법 적용 대상이 확대 시행됐다. 이와 관련 중소기업계는 사고는 예기치 못한 상황에서 복합적인 원인으로 발생함에도 불구하고, 단 한 번의 사망사고가 발생하면 ①1년 이상 징역 또는 10억 원 이하 벌금, ②법인 벌금, ③행정 제재, ④징벌적 손해배상까지 4중 처벌을 부과하는 것은 과잉 처벌이라는 지적이 계속되고 있다. 일례로 사업주는 실질상 과실범 성격인데 사업을 총괄한다는 추상적인 관련성을 바탕으로 ‘1년 이상 징역’을 하한형으로 규정하는 부분은 형벌이 책임에 비례하지 않는다는 것이다. 나아가, 산업재해와 관련하여 해외 주요국의 형사 처벌 규정과 비교해도 우리나라가 과도하여 실질적인 산재 예방을 위해서는 처벌이 아닌 ‘예방 중심’으로 법 제도와 체계적인 인프라 구축이 필요하다는 중소기업 현장 의견이 확대되고 있다.

**[표 9]** 해외 주요국 산업재해 관련 처벌 규정 예시

구 분	처벌수준
독 일	• 1년 이하 자유형 또는 벌금
일 본	• 5년 이하 징역이나 금고 또는 100만 엔 이하 벌금
프랑스	• 최대 징역 3년 및 벌금 4만 5천 유로 (명백하게 고의적으로 의무 위반 시 최대 징역 5년 및 벌금 7만 5천 유로)
미국 (캘리포니아)	• 최대 3년의 징역 또는 25만 달러 벌금 (법인이나 유한책임회사인 사업주는 최대 150만 달러 벌금)

또한, 법 규정이 불명확해 중소기업이 어디까지 의무를 이행해야 하는지를 예측하기도 어렵다는 지적이 있다. 일례로 ①중앙행정기관·지방자치단체가 명한 개선·시정명령 근거인 관계법령(3호)와 ②안전·보건 관계 법령에 따른 관리상 조치(4호) 중 “관례법령”의 범위가 무엇인지 명확하지 않다는 문제 제기가 있다. 게다가 대기업의 입장에서도 준수하기 어려운 안전보건 의무사항을 인력과 재정 여건도 열악한 중소기업·소상공인 부문에 동일하게 요구하는 것은 현실적으로 ‘중대재해 예방’이라는 입법 목적을 달성하기 곤란하다는 지적 역시 존재한다. 이와 관련하여 중소기업단체는 2024년 4월 1일, 헌법재판소에 헌법소원심판 청구를 진행한 바 있으며, 전원재판부에 회부되어 심의 중이다. 따라서, 중대재해처벌법의 시행에 따른 중소기업과 소상공인의 부담을 경감하고, 실효성 있는 재해 예방을 위해 국회 차원에서 지속적인 논의와 제도개선이 필요하다고 볼 수 있다.

## (2) 중장기 정책 및 입법 방향과 과제

### ■ 「중대재해처벌법」의 합리적 개선방안을 위한 사회적 논의 확대

중대재해처벌법은 산업 현장에서의 중대재해를 예방하고 책임을 명확히 하기 위해 도입된 중요한 법적 장치이다. 그러나 중소기업 및 소상공인 부문에서는 이 법이 가져오는 부담과 현실적인 어려움에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 상황을 고려할 때, 현행법의 처벌방식과 안전보건 확보의무 등에 대한 재검토가 중심이 된 사회적 논의가 확대될 필요가 있다.

우선, 현행법의 처벌방식에 대한 재검토는 중소기업 현장의 목소리를 반영하는 중요한 과제일 것이다. 현재의 하한형 규정(1년 이상의 징역형)은 사건의 경중에 상관없이 일률적인 중한 처벌을 부과함으로써, 특히 자원이 부족한 중소기업과 영세기업에게 과도한 법적 부담을 초래할 수 있다. 이에 따라, 처벌방식을 상한형으로 전환하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 그러나 이러한 처벌방식의 완화는 또 다른 관점에서의 우려를 불러일으킬 수 있으므로(처벌의 완화가 법의 실효성을 약화시킬 수 있다는 점 등), 사회적 논의가 선행되어야 한다. 중대재해 예방의 엄중함을 유지하면서도, 형벌의 비례성과 현실성을 확보할 방안을 모색하기 위해 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하는 것이 필수적이다.

그리고 기업 규모별 안전보건 확보의무를 차등 적용하는 방안 역시 재검토될 필요가 있다. 중소기업과 소규모 사업장은 대기업보다 자원과 역량이 제한적이므로, 동일한 수준의 안전보건 의무를 부과하는 것은 현실적인 한계에 부딪힐 수 있다. 그러나 노동계에서는 산재 사망사고의 대부분이 소규모 사업장에서 발생하고 있다는 점을 지적하며, 5인 미만 사업장에 대한 법 적용 배제가 법의 실효성을 저해한다고 주장하기도 한다(유주선 외, 2023). 이와 같은 반대 의견을 고려하여, 우리나라의 산업과 고용 구조, 중소기업과 영세기업의 경영 실태, 안전관리 수준 등을 종합적으로 고려한 법적 개선이 필요하다. 이를 통해 법적 규제의 형평성을 유지하면서도, 실질적인 산업재해 예방 효과를 높일 방안을 마련해야 한다.

또한, 중대재해 예방을 위한 처벌 규정을 강화하는 것만큼이나, 재해 근로자를 보호하는 간접적 규제 방안도 중요하다. 근로자가 산업재해를 당했을 경우, 기업을 상대로 산업재해를 인정받는 것이 매우 어려운 현실을 고려할 때, 재해 근로자에게 노무사나 법률 보조인을 제공하는 제도를 도입할 필요가 있다. 이를 통해 근로자가 법적 지원을 받을 수 있도록 하여, 재해로 인한 피해를 효과적으로 구제할 수 있게 해야 한다. 이러한 제도는 근로자의 권리를 보호하는 동시에, 기업에게 간접적인 규제 효과를 제공하여 안전보건 관리를 강화하는 데 기여할 것이다.

이처럼, 「중대재해처벌법」의 합리적 개선을 위해서는 처벌 방식과 안전보건 의무의 재검토뿐만 아니라, 근로자 보호를 위한 간접적 규제 방안까지 종합적으로 고려할 필요가 있겠다. 이를 위해서는 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하고, 사회적 논의를 통해 공감대를 형성하는 과정이 필수적이다.

### ■ 「중대재해처벌법」과 「산업안전보건법」의 법체계 정비를 통한 법적 일관성 확보

「중대재해처벌법」과 「산업안전보건법」의 법체계 적합성 및 조화는 산업재해 예방과 사후조치에 있어 중요한 과제이다. 우선 「중대재해처벌법」이 규정하는 안전 및 보건 확보의무와 안전관리업무의 책임 범위는 「산업안전보건법」이 이미 규율하고 있는 사항들과 중복될 가능성이 있다. 이러한 중복은 특히 중소기업에게 혼란을 야기할 수 있으며 결과적으로 법의 실효성을 저하시킬 우려가 있다. 따라서 「중대재해처벌법」과 「산업안전보건법」 간의 역할 분담과 상호보완적 기능이 명확하게 구분될 필요가 있다.

이러한 측면에서 유주선 외(2023) 등은 「산업안전보건법」이 기본법으로서 역할을 수행할 수 있도록 법체계 개편을 이뤄낼 필요가 있음을 강조한 바 있다. 이는 개별 산업에서의 구체적 안전 규정을 보완하는 일반적 규정으로서의 기능을 강화하는 방향으로 입법적 개선이 필요함을 시사한다. 그에 따라, 「산업안전보건법」이 산업 전반에 걸쳐 적용될 수 있는 기본적 안전 기준을 제시하고, 「중대재해처벌법」이 중대재해 발생 시 책임과 처벌에 집중할 수 있도록 체계적인 정비가 요구된다고 볼 수 있다. 이를 통해 두 법률 간의 충돌을 최소화하고, 기업이 명확한 기준에 따라 안전관리 의무를 이행할 수 있는 환경을 조성해야 한다.

그리고 「산업안전보건법」이 개별 산업에 대한 일반적 규정을 제시하고, 산업별 특수성을 반영한 법제가 이에 따라 구체화될 수 있도록 하는 법체계 정비가 필요하다. 예를 들어, 건설 산업에서의 산업재해 예방과 관련하여 「건설기술진흥법」이 우선적으로 적용될 수 있도록 규정을 명확히 하는 것을 고려해볼 수 있다. 건설업은 다른 산업에 비해 고위험 요소가 많고, 특수한 작업 환경을 가지고 있으므로 「건설기술진흥법」과 같은 특정 산업 법제가 그 특수성을 반영한 안전 규정을 제시하고, 「산업안전보건법」이 이를 보완하는 구조를 갖추는 것이 필요하다는 것이다(유주선 외, 2023; 고인석, 2023). 이러한 법적 체계는 산업별 특수성을 반영하는 동시에, 일반적 안전보건 기준을 통해 일관된 안전관리 체계를 유지할 수 있게 할 것이다.

더 나아가, 중대재해 발생 시의 사후조치와 책임 범위에 대해서도 법적 명확성이 요구된다. 현재 「중대재해처벌법」은 중대재해 발생 시 사업주와 경영책임자에 대한 형사적 책임을 엄격히 규정하고 있지만, 이러한 책임 범위가 「산업안전보건법」과 어떻게 조화될 수 있는지에 대한 명확한 가이드라인이 다소 부족하다. 법적 모호성을 줄이고, 기업이 재해 발생 후 적절한 대응을 할 수 있도록 사후조치에 대한 규정은 예방적 조치와의 연계성을 강화하는 방향으로 개선될 필요가 있다. 이처럼, 기존 법제 간 관계를 재정립하고 개별 산업에 대한 특수성을 반영한 법적 체계 정비를 이뤄냄으로써 산업재해 예방을 위한 보다 효과적인 제도적 환경을 조성해야 할 것이다. 또한, 이러한 개선 노력은 안전 관련 법제의 적용규정을 명확히 하여 법적 일관성과 실효성을 증대시킬 것이다.

### ■ 노사 협력에 기반한 중대재해 예방체계 강화와 영세기업에 대한 지원 확대

「중대재해처벌법」의 적용이 2024년 1월 27일부터 50인 미만의 소규모 사업장까지 확대됨에 따라, 이러한 기업들은 안전보건 체계 구축에서 심각한 도전에 직면할 가능성이 크다. 이러한 상황에서 노사 간의 협력은 중대재해 예방과 법적 준수에 있어 핵심적인 역할을 수행할 것이다. 따라서 노사정 간의 긴밀한 협력과 제도적 지원이 필요하다.

우선, 중대재해 예방을 위한 효과적인 방안 중 하나는 위험성평가의 철저한 이행이다. ‘위험성평가’는 사업주와 근로자가 공동으로 사업장의 잠재적 위험 요인을 식별하고, 이를 개선하기 위한 실질적 대책을 마련하는 제도로서, 중대재해를 예방하는 데 중요한 역할을 한다. 이는 「중대재해처벌법」과 「산업안전보건법」이 규정하는 안전관리 의무를 충실히 이행하는 동시에, 형사적 면책 가능성을 높이는 실질적인 방법이다. 따라서 노사가 협력하여 위험성평가를 철저히 수행하고, 이를 통해 사업장의 안전보건 수준을 지속적으로 향상시키는 것이 필수적이다.

또한, 50인 미만의 소규모 사업장이 안전보건 전문인력을 채용하기 어려운 현실을 고려하여, 정부는 공동안전관리자 지원사업과 같은 제도적 지원을 확대해야 한다. 특히 영세기업의 경우, 자체적으로 안전보건관리체계를 구축하는 데 필요한 재정적, 기술적 역량이 부족할 수 있으므로, 정부와 공공기관은 이러한 기업들이 필수적인 안전보건관리체계를 구축할 수 있도록 재정적 지원과 기술적 지원을 적극적으로 시행 및 확대해야 한다. 이러한 재정적 지원은 영세기업이 안전보건 인프라를 갖추는 데 필요한 초기 비용을 부담할 수 있도록 돕고, 기술적 지원은 전문인력의 부족을 보완하여 안전보건 시스템의 효율적 구축을 가능하게 할 것이다.

또한, 민간재해 예방기관의 실효성 있는 진단과 컨설팅 지원을 확대하여, 현장에서 실질적인 안전보건 체계가 구축될 수 있도록 하는 것이 중요할 것이다. 이를 통해 영세기업이 법적 요건을 충족하는 것뿐만 아니라, 실제로 재해를 예방할 수 있는 실질적 안전보건 문화를 정착시킬 수 있을 것이다.

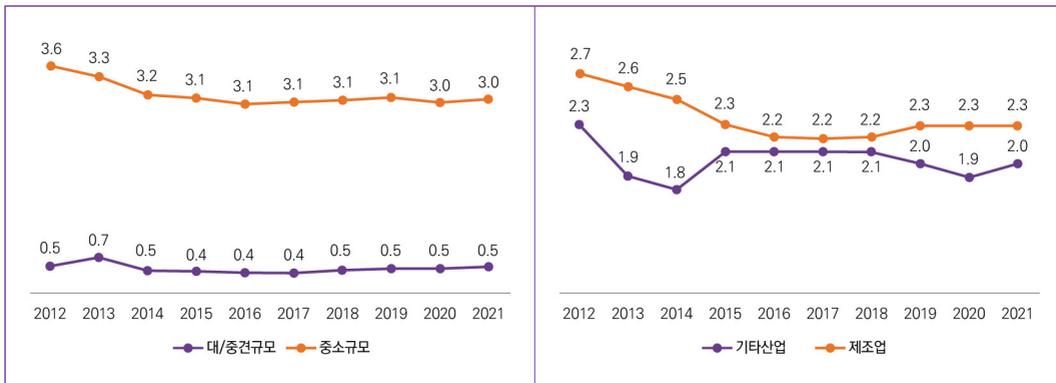
결론적으로, 중대재해 예방을 위한 노사 간의 협력은 필수적이며, 이를 지원하기 위한 법적·제도적 개선 노력 역시 함께 이루어져야 할 것이다. 노사정이 공동으로 논의하고 협력하여 안전보건 문화를 정착시키는 것은 중대재해 예방의 핵심적 과제이며, 이를 통해 중소기업 및 소상공인들은 보다 안정적이고 안전한 경영환경을 구축할 수 있을 것이다.

## 다. 중소기업·소상공인 부문 외국인 활용 편의성 제고를 위한 정책 및 입법방향

### (1) 이슈 관련 현황과 중장기 의제로서 의의

중소기업 일자리 기피 현상으로 인한 인력난이 심화하면서, 생산 차질, 채용 업무 증가, 신제품 개발의 어려움 등 경영상의 어려움이 지속해서 발생하고 있다(이관영, 2023). [그림 2]에서처럼, 산업기술 인력의 부족률은 대기업보다 중소기업에서, 기타산업보다 제조업에서 더 높다. 경제활동인구의 수도권 집중화로 인해 비수도권의 인력난은 심각한 상황이며, 생산인구 감소와 수도권 인구 집중화로 인해서 이러한 추세는 더욱 가속할 것으로 전망된다. 이러한 인력난 해소를 위해 중소기업들은 외국인력을 적극적으로 활용하거나 설비 자동화 등을 통해 대응하고 있다.

[그림 2] 산업기술인력 부족률 추이(2012~2021)



출처: 「산업기술인력 수급 실태조사 보고서」  
 주) 인력부족률(%)=[부족인원/(부족인원+현원)] X 100

저출생·고령화로 인한 생산가능인구 감소와 내국인의 '3D' 업종 기피 현상에 대응하고자, 우리나라 정부는 2003년 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 제정하여 '고용허가제' 시행을 통해 '비전문 외국인 근로자(E-9) 비자'를 도입했다. 정부는 고용허가제를 통한 '비전문 외국인 근로자(E-9) 비자'에 대해 매년 업종별 고용 한도(쿼터)를 정함으로써 인력이 부족한 사업장에는 외국인 근로자를 충원할 수 있도록 하는 한편, 국내 일자리가 잠식되지 않도록 하고 있다. '비전문 외국인 근로자(E-9)로 국내에서 근무하고 있는 외국인력은 (2024년 6월 기준) 26만 73명으로 집계된다. 그럼에도 불구하고, 중소기업계는 만성적 인력난을 겪고 있다. 중소기업중앙회(2023)의 '외국인력 활용 관련 종합 애로 실태조사 결과'에 따르면 외국인력 고용 한도가 부족하다고 답한 의견은 29.7%이며, 기업별로 평균

7) '고용허가제' 혹은 '비전문 외국인 근로자(E-9) 비자'는 2004년 도입되어 일정 자격이나 경력 등이 필요하지 않은 제조업, 건설업, 농업, 축산업, (24년부터는) 음식점업, 광업, 임업을 비롯한 비전문 직종에 취업하는 외국인을 위한 비자임

4.9명의 외국인 근로자가 더 필요한 것으로 조사됐다. 외국인 근로자 체류 기간이 적정한지를 묻는 질문에는 76.5%가 '추가 연장이 필요하다'고 응답했다. 이에 정부는 2024년 고용허가제의 쿼터를 역대 최대 규모인 16만 5,000명으로 확대했지만, 산업현장의 인력난을 해소하기는 여전히 쉽지 않아 보인다. 또한, 외국인력 관리 과정에서 낮은 한국어 수준으로 인한 의사소통 문제, 잦은 사업장 변경, 인건비 부담 등 어려움이 지속되고 있다. 이는 외국인력의 고용뿐만 아니라, 효과적인 관리와 지원체계가 필요함을 의미한다.

이처럼 중소기업·소상공인의 외국인 활용은 1991년 「해외투자업체연수제도」를 시작으로, 2003년에 외국인 근로자 채용 관련 법적 근거를 마련한 고용허가제를 도입하였다. 이후, 외국인 근로자의 권익 보호와 국내 산업의 인력 수급 문제를 해결하기 위해 관련 법률이 일부 개정되었다. 최근에는 장기근속 특례신설, 외국인 유학생 활용 방안 등이 논의되면서, 고용허가제의 전반적 개편이 검토되고 있다.

## (2) 중장기 정책 및 입법 방향과 정책과제

### ■ 고용허가제 개선 및 외국인 근로자 체류 기간 확대

외국인 근로자를 고용 중인 중소 제조업체(1천 200개)를 대상으로 중소기업중앙회가 실시한 '2023년 외국인력 고용 관련 종합 애로 실태조사'에 따르면, 현 고용허가제에서 시급한 개선 과제로 '불성실한 외국인력에 대한 제재 장치 마련(35.5%)', '외국인 근로자 생산성을 반영한 임금 적용 체계 마련(19.3%)', 그리고 '4년 10개월 동안 사업장 변경 없이 근무한 외국인 근로자에게 인센티브 부여(14.9%)' 등으로 나타났다.<sup>8)</sup> 이를 중심으로 입법 방향을 논의하면 다음과 같다.

현행법상 고용허가제를 통해 들어온 외국인 근로자의 체류 가능 기간은 기본 3년이며, 기간 만료 후 사업주가 재고용 희망 시 1년 10개월을 연장할 수 있다. 이후 외국인 근로자는 출국해야만 1회에 한해(본국으로 돌아가 6개월 이후) 재입국이 가능하므로 총 9년 8개월을 한국에서 근무할 수 있다. 이처럼 비전문 외국인 근로자의 정규화를 방지하기 위해 체류 기간을 엄격히 제한하고 있다. 그러나 체류 기간 제한으로 중소기업은 장기간 근무한 숙련인력을 계속 활용하기 어렵고, 일정 기간 인력 공백을 감수해야 한다는 문제점이 지속되고 있다. 실제로 '비전문 외국인 근로자(E-9)'의 생산성 수준은 근무 기간이 길어질수록 향상되는 양상을 보이는데(중소기업중앙회, 2022), 사업주 입장에서는 숙련인력을 충분히 활용하지 못하고 되돌려 보내야 한다는 한계가 있다. 또한, 더 오래 일하기를 희망하는 외국인 근로자에게는 불법체류의 유인으로 작용하기도 한다.

이에 일정 기간 이상 동일 사업장에서 근무하며 숙련을 쌓고 한국어 능력을 갖춘 외국인 근로자가

8) "올해 외국인력 16만5천 명 도입해도 중소기업 3만5천 명 더 필요"(연합뉴스, 24.01.08)  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240108046000030>

출국 절차를 거치지 않고도 지속해서 국내에 체류하며 근무할 수 있도록 제도개선이 필요하다. 숙련된 외국인 인력이 장기적으로 안정적인 고용을 유지할 수 있으며, 사업장에서는 숙련된 인력을 지속적으로 활용할 수 있어 생산성 향상에 기여할 수 있을 것이다. 그에 따라, 중소기업·소상공인 부문의 인력 부족 문제를 해결하기 위해, '고용허가제(E-9)'의 쿼터 확대와 더불어 숙련 외국인 근로자를 지속 활용할 수 있도록 제도개선을 도모할 필요가 있다. 이를 위해 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제18조의2 '취업활동 기간 제한에 관한 특례 조항'을 개정하여 '비전문 외국인 근로자(E-9)'의 체류 기간을 확대하는 방안을 검토해볼 수 있다.

### ■ 외국인 근로자의 사업장 이동 제한 및 인센티브 확대

그리고 현재 '비전문 외국인 근로자(E-9)'의 사업장 변경 횟수는 최초 3년간 3회, 재고용 1년 10개월간 2회로 총 5회까지 허용된다. 대한상공회의소(2023)에 따르면, 근로계약해지 요구를 받은 경험이 있는 중소기업이 약 68%에 달하는 것으로 나타났다. 특히 '입국 후 3개월 이내'에 외국인 근로자가 사업장 변경 요구를 했다는 응답이 25.9%로 가장 높게 나타났다.<sup>9)</sup> 그리고 외국인 근로자의 사업장 변경으로 인해, 중소기업 81.2%가 대체인력 구인에 어려움을 겪고 있는 것으로 파악된다.<sup>10)</sup> 이러한 문제를 해결하기 위해, 사업장 변경제도의 악용 사례(예, 근로계약해지 요구 거부 시 태업 및 무단결근 등)를 조사하고, 변경 횟수의 적절성을 평가하여 외국인 근로자의 권리를 보장하면서도 사업장 변경의 악용을 최소화할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

그에 따라, 외국인 근로자의 사업장 이동 제한을 위한 규제 강화와 근로자의 장기 재직을 위한 인센티브 확대 등을 포괄하는 '투트랙(two-track)' 접근을 도입할 필요가 있다. 일본과 대만 등 국가에서는 휴·폐업이나 사업주의 명백한 과실이 있는 경우를 제외하고는 외국인 근로자의 사업장 이동을 허용하지 않는 정책을 채택하고 있다.<sup>11)</sup> 이러한 접근 방식은 외국인 근로자가 한 사업장에서 장기적으로 재직할 수 있도록 유도하며, 근로자가 개인적인 사유로 잦은 사업장 변경을 요구하는 것을 최소화할 수 있다. 그리고 외국인 근로자가 사업장 변경을 요구하면서 태업이나 지시 불이행 등 부당한 행위를 할 경우, 이를 제재하는 제도를 마련하는 것도 중요하다. 이에 사업주에게 귀책 사유가 없는 경우 계약 기간 동안 사업장 변경을 금지하고, 부당행위 시 본국으로의 출국 조치를 포함한 불이익을 부과하는 규정을 강화하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

나아가 외국인 근로자의 장기 재직을 위한 인센티브 제도 도입 역시 필요하다. 한 사업장에서

9) "외국인 고용기업 애로는 '부족한 고용 한도 · 사업장 이탈'"(중소기업뉴스, 23.07.24)

<https://www.kbiznews.co.kr/news/articleView.html?idxno=94525>

10) "'사장님 그만둘래요'...외국근로자 42% '1년도 안돼 이직'"(뉴시스, 23.06.01)

[https://www.newsis.com/view/NISX20230601\\_0002323750](https://www.newsis.com/view/NISX20230601_0002323750)

11) "외국인근로자 받아도... 절반은 1년내 이직해버린다"(조선일보, 23.02.03)

<https://www.chosun.com/economy/industry-company/2023/02/03/4HBRHCOPLVHVZBFPL3SQWEF3UE/>

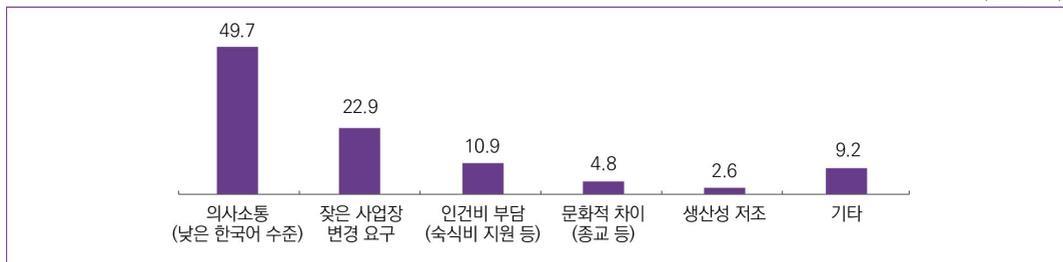
오랫동안 근무하는 외국인 근로자에게 다양한 인센티브를 제공하는 제도를 마련함으로써, 근로자의 안정적 근로 환경을 조성하고 중소기업의 인력난을 완화할 수 있다. 이러한 인센티브는 근무 기간에 따라 점진적으로 증가하는 혜택을 포함할 수 있으며, 이를 통해 근로자의 장기적인 근무를 독려할 수 있다.

#### ■ 외국인 유학생의 노동시장 유입 촉진 및 비자 전환 절차 간소화

그리고 현행 외국인 근로자 도입제도만으로는 지역 내 중소기업·소상공인 부문 현장의 인력난 해소에는 한계가 있을 수 있으므로 '외국인 유학생(D-2 비자)' 인력을 적극적으로 활용하여 이들이 노동시장에 유입될 수 있도록 채용과 연계한 지원체계를 마련할 필요가 있다. '외국인 유학생(D-2 비자)'의 경우 국내 취업을 희망하는 인력임에도 불구하고, 취업비자(E-7) 획득이 어려워 산업현장에서 인력공급의 효과를 체감하기 어려운 것으로 나타난다. 중소벤처기업진흥공단(2023)에 따르면 국내 유학생 중 88.73%가 졸업 후 한국 취업을 원하고 있다고 응답했으나, 법무부에 따르면 지난해 외국인 유학생 비자(D-2)를 소지한 15만 2,094명 중 '취업비자(E-7)'로 전환한 사람은 576명뿐이었다.

[그림 3] 외국인 근로자 관리 시 애로 요인

(단위: %)



출처: 중소기업중앙회(2023)

특히, 우리나라 지역기업들은 내국인만으로 정상적인 가동이 어려운 상황에서 외국인 근로자에 의존할 수밖에 없는 현실에 직면해 있다. 그리고 이 과정에서 외국인 근로자들의 한국문화에 대한 이해 부족과 산업현장에서의 언어소통 문제 등 관리상의 리스크가 발생해 기업들은 이중고를 겪고 있다(그림 3 참조). 이러한 문제를 해결하기 위한 대책으로서 외국인 유학생을 노동시장에 적극적으로 유입하는 방안을 모색할 필요가 있다.

특히, "K-드림"을 꿈꾸는 외국인 유학생들에게 직업훈련 기회를 제공하고, 이들이 지역 노동시장에 진입할 수 있도록 돕는 적극적인 노동시장 정책이 요구된다.<sup>12)</sup> 국내 고등교육기관의 유학생 규모는 2004년 16,832명에서 2023년 181,842명으로 10배 이상 증가하였다.<sup>13)</sup> 이들 유학생은 한국어와

문화에 비교적 익숙하며, 해당 지역의 특성과 상황을 잘 이해하고 있는 경우가 많다. 하지만, 현재 '외국인 유학생(D-2 비자)'의 경우, 주중 30시간 이내의 시간제 취업만 허용되며, 외국인력(E-9, E-7) 비자로의 전환이 어려워 이들이 졸업 후 본국으로 귀국하거나 불법 체류하는 사례가 발생하고 있다. 그에 따라 외국인 유학생이 졸업 후 지역기업에 취업할 수 있도록 법적 근거 마련이 필요하다고 볼 수 있다. 또한, 직업훈련 프로그램에 참여한 후 평가를 통과한 인력을 기업에 채용할 수 있도록 연계하는 제도도 마련해야 한다.

이러한 접근은 지방과 지역 대학 소멸 위기를 극복하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 따라서, 외국인 유학생이 졸업 후 합법적으로 국내에서 취업할 수 있도록 비자 전환 절차를 간소화하고, 이들이 지역기업에 안정적으로 정착할 수 있는 정책적 지원이 필요하다. 이러한 정책은 지역 경제 활성화와 인구감소 문제를 해결하는 데 기여할 수 있으며, 동시에 외국인력의 효율적인 활용을 통해 지역기업의 경쟁력을 강화할 수 있을 것이다.

이러한 체류 기간 연장(장기근속 특례), 직업 연수생·유학생의 취업비자 전환 등에 대한 요구를 반영하기 위해 정부는 2022년 12월 '고용허가제 개편방안'을 발표하고, 2022년 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안」이 발의되었으나, 국회 임기 만료로 인해 폐기되었다. 이후 2024년 6월에 유사한 내용의 법률안이 다시 발의되어 현재 국회 소관 위원회에서 심사 중이다. 앞으로 여야 간의 충분한 논의와 전문가 및 기업 의견 정취를 통해 외국인 활용을 위한 최선의 대안으로 법률이 개정되어야 할 것이다. 이를 바탕으로, 외국인 유학생이 비전문 외국인 근로자로 취업할 수 있도록 비자의 전환 허용 근거를 마련해야 할 것이다.

#### ■ 지방정부 주도 외국인력 활용 거버넌스 혁신과 외국인 근로자의 적응 지원 강화

더불어, 지역 대학의 외국인 유학생들이 졸업 후 지역 산업현장에서 필요한 기술 인력으로 전환될 수 있도록, 비전문 직업훈련을 강화하는 제도적 지원이 요구된다. 이러한 직업훈련 프로그램은 유학생들이 실질적인 기술과 현장경험을 습득할 수 있도록 설계되어야 하며, 이를 통해 이들이 지역기업에 안정적으로 채용될 수 있도록 연계하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 위한 제도적 뒷받침은 단순한 교육과 훈련을 넘어, 유학생들이 지역사회에 원활하게 통합되고, 지역 경제에 기여할 수 있도록 장기적인 취업 기회를 제공하는 방향으로 진행되어야 한다. 이러한 정책적 접근은 지방 인구감소와 지역 대학의 존속 문제를 동시에 해결하는 데 기여할 수 있으며, 지역기업의 인력난 해소와 더불어 지역 경제의 지속가능한 발전을 촉진할 수 있을 것이다.

나아가 정책적으로 외국인력의 원활한 활용을 위한 보다 다양한 제도적 개선을 이뤄낼 필요가 있다.

12) '24년 7월 기준 중소벤처기업부에 따르면, 한국어 능력 등 우수한 외국인 유학생을 중소기업의 인력난을 해결할 대안으로 활용하고자 관계 부처와 「제조 중소기업 외국인 유학생 활용 방안」을 준비하고 있는 것으로 파악됨

13) 한국교육개발원(KEDI)의 '국내 고등교육기관 외국인 유학생 통계자료'를 활용함

정부는 중소기업과 협의하여 상황변화에 능동적으로 대응할 수 있는 적정 규모의 외국인력을 산정할 수 있는 체계를 마련하고 도입하여야 한다. 특히, 중앙정부가 주도하는 외국인력 정책은 지역의 특성과 상황을 충분히 반영하지 못하는 한계가 있다. 이에 지방정부가 주도하여 외국인력이 지역에 잘 정착할 수 있도록 지역 상황에 맞춘 여건과 체류 지원을 이뤄낼 수 있도록 거버넌스 혁신을 도모하고, 외국인 근로자 고용 한도를 주기적으로 조정해나갈 필요가 있다.

또한, 다양한 국적의 외국인 근로자를 동일 사업장에 채용할 경우, 국적 간 의사소통의 어려움과 문화적 차이로 인해 발생하는 문제들이 기업 운영에 상당한 부담을 줄 수 있으므로 이러한 문제를 해소하기 위한 다양한 지원책을 마련해야 한다. 이에 지역 내 고용센터 및 외국인노동자 지원센터 등에 주요 국가별 코디네이터와 통역관을 증원하고 상설 상담 부스를 확대함으로써, 외국인 근로자들이 언제든지 도움을 받을 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다. 그리고 기업과 지자체가 협력하여 퇴근 후 언어권별 소양 교육과 문화 프로그램을 제공하는 등 외국인 근로자들이 한국문화와 조직 문화에 빠르게 적응할 수 있도록 뒷받침하는 프로그램이 도입을 확대할 필요가 있겠다.

## 라. 상생협력을 위한 상생금융지수 도입 관련 정책 및 입법방향

### (1) 이슈 관련 현황과 중장기 의제로서 의의

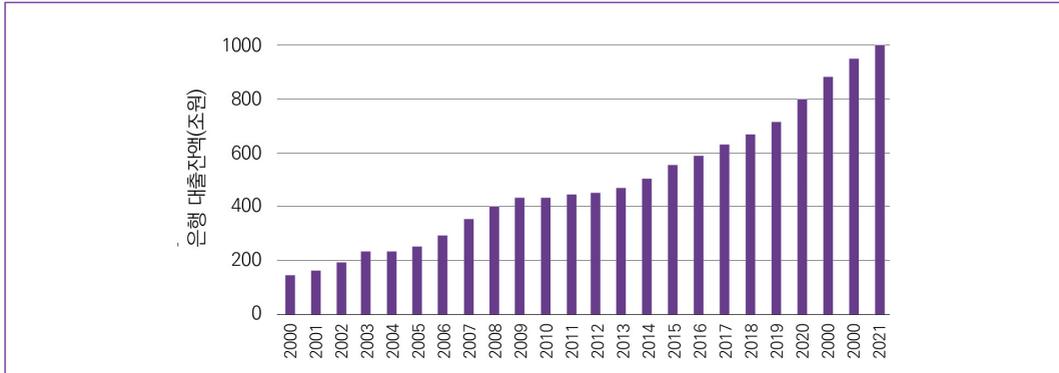
코로나19 이후 전 세계적인 인플레이션 대응을 위해 각 국가는 2022년 초부터 기준금리 인상을 단행했고, 한국은행은 기준금리를 2021년 7월 0.5%에서 2023년 1월 3.5%로 3.0%p 인상했다. 급격하게 인상된 기준금리로 인해 높아진 은행 대출금리는 은행 대출 의존도가 높은 중소기업의 금융비용 부담을 가중시키고, 은행권은 고금리를 통한 예대 마진 증가로 사상 최대의 이자수익과 당기순이익을 거두었다(금융감독원, 2024). 이러한 불균형 상황 속에서 금융시장 안정과 국민경제 발전에 기여해야 하는 은행이 정부의 인가(은행업 인가제)를 통해 과점시장의 이익을 누리는 상황과 관련된 ‘은행의 사회적 책임’ 문제가 대두되었다.

2020년 말 기준, 기업의 자금조달에서 대출이 차지하는 비중은 95.1%에 달하며, 중소기업의 경우 그 비중이 99.4%에 이른다(이병윤·권홍진, 2021). 우리나라에서는 기업 대출 중 은행의 비중이 다른 금융기관에 비해 특히 높다. IBK기업은행의 ‘2024년 중소기업 금융실태조사’에 따르면, 2023년 중소기업은 신규 자금의 76.5%를 은행에서 조달한 것으로 나타났다.<sup>14)</sup> 중소기업 은행 대출잔액은 2000년 145조 6,000억 원에서 2023년 999조 9,000억 원으로 증가했으며, 2024년 1월에 1,000조 원을 넘어섰다. 2019년부터 신규 대출이 늘어난 것은 코로나-19로 인한 경기 침체와 매출 감소에

14) “은행 의존도 더 높아진 中企 신규 자금 77% 대출로 조달”(매일경제, 24.07.30)  
<https://www.mk.co.kr/news/economy/11080753>

따른 자금조달뿐만 아니라, 국제 원자재 가격 상승과 수입 물가 상승 등으로 원·부자재 구입 비용이 증가하면서 운전자금 수요가 늘어난 결과이다. 더욱이, 최근 급격한 대출금리 상승과 경기둔화로 인해 기업의 이자 부담이 가중되면서 경영의 어려움이 심화되고 있다.

**[그림 4]** 중소기업의 은행 대출잔액 규모 추이



출처: 한국은행「금융시장 동향」

그에 따라 중소기업의 금융비용 부담 증가와 은행의 높아진 사회적 책임 요구로, 2023년 정부 주도의 ‘은행권 상생금융 활성화’ 논의가 시작되었고, 은행 재원으로 마련된 약 2조 원 규모의 상생금융 제도가 추진됐다. 제도의 핵심은 이자환급, 이자감면, 원금상환 지원 등으로 중소기업의 금융비용 부담을 완화하는 것이다. 이 같은 상생금융은 금융비용을 직접적으로 줄여주는 효과가 있는 것은 사실이나, 중소기업과의 상생금융 문화를 조성하기에는 일부 한계가 존재한다.

## (2) 중장기 정책 및 입법 방향과 정책과제

중소기업 대출금리는 2021년 2.98%에서 2022년 4.44%, 2023년 5.34%로 상승하며 2012년 5.66% 이후 처음으로 5%를 넘어서게 되었다. 이로 인해 기업들은 자금조달의 어려움과 금융비용 부담이 커졌다. 고금리와 경기 침체, 고물가 등 경영환경 악화 속에서 중소기업의 대출 연체율이 높아졌고, 한계상황에 내몰리는 기업이 많아졌다. 4대 은행(KB국민·신한·하나·우리은행)의 2024년 상반기 중소기업 대출 연체율은 평균 0.39%로, 지난해 같은 기간보다 0.07%포인트가 상승했으며, 연체액은 4,858억 원 증가했다.<sup>15)</sup> 한국은행(2024)은 당분간 자영업자를 중심으로 연체율 상승 압력이 지속될 것으로 분석하였다. 이러한 어려움으로 인해 2024년 5월까지 전국 법원에 파산을 신청한 기업 건수는 총 810건이며, 이는 지난해 같은 기간(592건)보다 크게 증가하였고 역대

15) “기업대출 대폭 늘린 은행들 ‘부메랑’…중기 연체율 30% 뛰었다”(머니투데이, 24.07.30)  
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024072918485674852>

최대치이다.

그에 따라, 단기적으로 중소기업의 금융 애로를 해소하기 위해 금리 인하, 대출 한도 확대, 고금리 이자 지원 상품 등 다양한 자금 지원책이 마련될 필요가 있다는 공감대가 확산되었다. 이에 금융위원회는 2024년에 ‘맞춤형 기업금융 지원방안’과 ‘소상공인 금리부담 경감 3종 세트’를 발표하였다. 또한, 한국은행은 저신용 중소기업을 대상으로 한 9조 원 규모의 ‘중소기업 한시 특별지원’을 2025년 7월 말까지 1년 연장하기로 했다. 하지만 이러한 단기적인 한시적인 조치를 넘어, 중장기적인 관점에서 중소기업과 은행 간의 상생금융체계가 마련될 필요가 있다.

상생금융은 금융기관이 소상공인, 취약기업, 중소기업 등 금융 취약계층과 상호 협력과 동반성장을 통해 금융기관과 기업이 함께 발전하는 시스템을 의미한다. 이는 은행이 단순히 자금을 지원하는 것을 넘어, 중소기업 경영환경과 특성에 맞춘 다양한 상품과 서비스 등을 개발하고 제공하는 것을 포함한다. 이러한 접근은 금융기관과 기업이 함께 발전할 수 있는 기반을 마련하며, 지속가능한 금융 생태계를 구축하는 데 기여할 수 있다. 일시적인 보조금 및 자금 지원이 단기적인 해결책에 불과하며, 기업이 지속적으로 사업을 운영하기 위해서는 근본적이고 장기적인 지원이 필요하다는 인식이 있다(이진아 외, 2021).

하지만 현행 은행권의 상생금융제도는 고금리 위기 극복을 위한 한시적인 조치이기 때문에 지속성을 담보하기 어렵다는 한계를 내재한다. 중소기업중앙회가 중소기업을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 중소기업과 은행 간 동반성장을 위해서 ‘신용대출 확대(46.0%)’, ‘원금상환 거치 기간 확대(44.3%)’, ‘3년 이상 장기대출 활성화(38.0%)’가 필요하다는 의견이 제시되었다. 따라서, 단기대출 중심을 넘어 다양한 상생금융 방안을 모색하고 이를 실천하기 위한 노력이 필요하다. 정부는 상생금융에 대한 인식과 문화를 확산시키고, 이를 지원하기 위한 법률 개정 또한 대비하고 이행해나갈 필요가 있다.

그리고 은행 상생금융에 대한 평가체계의 부재 역시 꾸준히 제기되고 있다. 은행은 이미 사회공헌 활동을 통해 고객과의 상생 노력을 해왔지만, 이에 대한 체계적 평가가 없어 그 노력은 합당한 평가를 받지 못했다. 은행의 상생 노력을 평가할 수 있는 제도가 있었다면, 현재 은행에 대한 비판과 은행의 사회적 책임 요구가 지금처럼 크지 않았을 것이다. 이에 은행권에 인센티브를 제공하는 제도를 도입함으로써 상생금융을 촉진할 필요성이 제기되고 있다. 은행이 고객과의 상생을 위해 기울이는 노력을 평가하고, 이를 기반으로 합당한 인센티브를 제공하는 시스템을 구축한다면, 은행들은 보다 적극적으로 사회적 책임을 다할 동기를 부여받을 수 있을 것이다. 이러한 인센티브는 단순히 금융적 혜택에 그치는 것이 아니라, 평판 개선, 규제 완화, 그리고 정부와의 협력 기회 확대 등 다양한 형태로 제공될 수 있다.

■ ‘상생금융지수’ 도입에 대한 공감대 형성과 다각적 협의체 구성을 통한 제도설계

이러한 최근의 문제의식과 관련하여, 과거 대·중소기업 간 동반성장 문화 조성을 위해 추진한 제도를 참고할 수 있다. 2008년 금융위기 이후 대기업과 협력사 간 불공정 거래 등이 사회적 문제로 대두되었다. 이를 바로 잡기 위해 2011년 동반성장위원회가 출범하고, 동반성장을 지속가능한 문화로 만들기 위해 ‘동반성장지수’를 도입한 바 있다. 도입 당시, 대기업의 극심한 반대와 한정된 참여기업 수(56개 사)에도 불구하고, 지속적으로 추진한 결과 2023년 참여기업은 234개 사로 확대되었다. 또한, 참여기업들이 자발적으로 동반성장 방안을 제시하며, 대기업과 중소기업 간 상생을 위한 토대가 조성되었다.

그에 따라, 대기업의 동반성장 노력을 평가하는 ‘동반성장지수’와 유사하게, 중소기업을 대상으로 한 은행의 대출행태와 사회공헌 활동 등을 종합적으로 평가할 수 있는 ‘상생금융지수’의 도입 필요성이 점차 부각되고 있다. 최근 ‘상생금융지수’ 도입과 관련하여 금융위원회의 상생금융 실적평가와 동반성장위원회의 상생금융 체감도 조사 등을 합산해 평가하고 공표하는 방식이 아이디어로 제안되기도 했다(2024년 3월 중기중앙회·중소벤처학회 토론회). 금융위원회의 ‘상생금융 실적평가’는 은행별 관련 실적을 정량적 및 정성적으로 평가하고, 동반성장위원회의 ‘상생금융 체감도 조사’는 중소기업을 대상으로 설문조사(정성평가)와 은행별 실적평가(정량평가)를 함께 실시하는 구조로 되어 있다.

[표 10] 상생금융지수 도입 방안(예시)

구 분		상생금융 실적평가	상생금융 체감도 조사
담당기관		금융위원회	동반성장위원회
평가내용	동반금융	• 이자감면, 금리환급액, 수수료 감면, 상생금융 계획, 상생상품 운영 등	• 금융상품 강매 등 불공정거래 경험 등
	성장금융	• 中企 대출실적, 신용대출 비중, 장기신용대출 비중, 이익공유형 대출, 성과공유형 투·융자, 수출금융서비스 등	• 대출 만족도, 대출 안내 여부 등
	혁신금융	• 기술신용대출·평가 비중 및 반영도, 지식재산권, 동산·채권담보, 일괄담보 등	• 혁신금융 상품 인지도·만족도

출처: 임채운(2024)

그리고 주요 평가항목으로서 동반금융, 성장금융, 혁신금융 등이 포함되는 안이 논의되기도 했다(임채운, 2024).<sup>16)</sup> ‘동반금융’에는 소상공인과 중소기업의 이자 수수료 감면, 이자 환급 등을 통해

16) “시혜 아닌 ‘은행·중소기업 동반성장 상생금융’”(중기이코노미, 24.03.19)  
<https://www.junggi.co.kr/article/articleView.html?no=31954>

금융부담을 경감시킴으로써, 이들이 안정적인 경영을 이어갈 수 있도록 지원하는 내용들이 포함될 수 있다. ‘성장금융’은 성장잠재력이 높은 중소기업에 장기적인 시설자금을 제공함으로써, 이들이 경제성장과 소득증대에 기여할 수 있도록 지원하는 것으로서 신용대출, 장기대출과 이익공유형 대출 등이 포함될 수 있다. 마지막으로, ‘혁신금융’은 미래 수익을 창출할 가능성이 있는 기술에 대한 가치평가를 통해 혁신형 기업에 필요한 자금을 공급하는 것을 목표로 하는 것으로, 기술신용대출 및 지식재산권, 동산·채권담보, 일괄담보 등이 포함될 수 있다.

이 같은 구성을 지닌 상생금융지수를 도입해 연간평가를 실시한다면 지속가능한 상생금융을 실현할 수 있으며, 은행의 상생 노력을 보다 체계적으로 평가할 수 있는 기반이 마련될 수 있다. 이를 통해 은행의 영업 및 경영방식에 변화를 촉진할 가능성도 있다. 그러나 지수 도입에 따른 잠재적인 우려와 부작용이 존재하는 만큼<sup>17)</sup>, 은행권, 중소기업, 정부, 그리고 전문가들이 참여하여 신중하고 체계적인 논의가 필요하다고 볼 수 있다.

이처럼 ‘상생금융지수’의 도입은 중소기업과 은행 간의 상생을 촉진하기 위한 중요한 정책적 도구로 자리잡을 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 그러나 이를 효과적으로 실행하기 위해서는 다각적인 협의 제도가 활성화될 필요가 있다. 우선 상생금융지수 도입 취지와 목적이 충분히 이해되고 수용될 수 있도록 은행, 중소기업, 정부, 전문가 등 다양한 이해관계자들이 참여하는 협의체를 구성하는 것이 중요하다. 이 협의체는 상생금융지수의 구체적인 설계 방안을 논의하고, 각 이해관계자의 우려와 요구를 반영한 제도적 틀을 마련하는 역할을 할 수 있다.

#### ■ 은행의 자발적 상생금융 참여 유도 및 인센티브 제공을 위한 제도개선

특히, 상생금융지수가 은행에 과도한 규제로 작용하지 않도록, 은행의 재무건전성과 주주에 대한 의무를 저해하지 않는 범위 내에서 지수 도입이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 은행의 상생 노력을 공정하게 평가할 수 있는 기준을 개발하고, 평가 결과에 따라 적절한 인센티브를 부여하는 방안을 신중하게 검토해야 한다. 정부는 우수한 성과를 보인 은행에 대해 감사, 은행평가, 공공기관 입찰 시 가점 부여 등의 인센티브를 제공하여, 은행들이 자발적으로 상생금융에 참여할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 또한, 중소기업은 은행이 관계형 금융을 활성화할 수 있도록, 정량적·정성적 지표를 책임감 있게 제공해야 하며, 이를 통해 은행은 중소기업의 실제 상황과 필요에 기반한 지원을 보다 효과적으로 수행할 수 있을 것이다.

17) 은행업계는 상생금융 취지에는 공감을 하지만, 은행의 재무건전성 악화, 중소기업 외 고객들에 대한 역차별 문제, 기존 은행 평가와의 중복 등 부작용이 초래될 수 있음을 언급하며 우려를 표하고 있기도 함(참고: “중소기업계 ‘상생금융지수’ 도입에 힘 모으다”(내일신문, 24.03.22))

### ■ 상생금융지수 도입 및 활용의 법적 근거 마련 및 지속적 평가체계 구축

이러한 종합적인 접근을 통해, 상생금융지수는 중소기업과 은행 간의 협력을 강화하고, 양측의 지속가능한 발전을 위한 제도적 기반을 마련하는 역할을 할 수 있다. 나아가, 이러한 협의 과정을 통해 도출된 방안을 토대로, 상생금융지수의 평가와 공표에 대한 법적 근거를 마련하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 그에 따라 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 동반성장위원회 등 주관기관이 상생금융지수를 평가·공표할 수 있는 근거를 마련하는 방안도 향후 검토해볼 수 있다. 이러한 입법 및 정책적 노력을 바탕으로, 상생금융지수가 중소기업과 은행의 동반성장을 촉진하는 중요한 도구로 자리매김할 수 있도록 제도적 개선을 이뤄낼 필요가 있다.

적절한 자금 공급은 기업의 혁신과 성장에 중요한 역할을 하며, 이는 은행에도 새로운 수요를 창출하여 함께 성장할 기회를 제공한다. 따라서 은행권의 자발적인 노력이 매우 중요하다고 볼 수 있다. 최근 은행들은 상생금융에 대한 관심을 보이며, 상생금융 전담 조직을 확대하고 개편하는 움직임을 보이는 점은 긍정적으로 바라볼 만하다(신상희, 2024). 이러한 변화는 일시적인 트렌드에 그치지 않고, 지속가능한 경영 문화로 확산되어야 할 것이다. 은행들은 상생금융 상품의 개발뿐만 아니라, 재무, 노무, 경영 등의 분야에서 컨설팅과 정보제공을 통해 상생금융의 효과를 더욱 극대화할 필요가 있다. 특히, 기업과의 오랜 관계를 통해 축적된 데이터를 활용하여, 중소기업에 안정적인 자금 지원과 맞춤형 솔루션을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 접근은 상생금융지수 도입을 통한 체계적 평가와 더불어, 은행과 중소기업 간의 지속가능한 발전을 위한 견고한 기반을 형성하는 데 기여할 것이다.

### 마. 상생협력을 위한 중소기업·소상공인 협상력 증대 관련 정책 및 입법방향

#### (1) 이슈 관련 현황과 중장기 의제로서 의의

홍운선(2022)에 따르면 우리나라는 1960년대 이후의 경제성장 과정에서 한정된 자원을 효율적으로 활용하기 위해 선택과 집중을 통한 대기업 중심의 성장전략을 취해 왔다. 그 결과 위탁 대기업-1차 협력업체-2차 협력업체 간 수직적 거래 관계가 형성되었다. 생산하는 제품 측면에서 보면 대기업은 완제품 또는 기초 소재(원재료 등)에 집중된 반면, 중소기업은 반제품 또는 부품 생산에 주력하고 있다. 즉, 국내 중소기업은 독과점적 지위에 있는 대기업으로부터 소재를 구매(이하 '전방거래')하고, 반제품 또는 부품을 생산하여 다시 독과점적 지위에 있는 대기업에 납품(이하 '후방거래')하기 때문에 거래 관계에서 협상력을 발휘하기 어려운 측면이 있다.

실제 공정거래위원회가 2024년 3월 발표한 '2021년 광업·제조업 분야 시장구조조사 결과'에 따르면 국내 독과점구조 유지 산업은 총 52개인 것으로 확인된다. 여기에는 동 제련, 아연 제련, 제철업, 펄프 제조업, 기타 비철금속 제련 등 '전방거래'에 위치한 업종들이 대거 포함된 것을 확인할 수 있다.

또한, 중소기업벤처기업부의 중소기업 실태조사에 의하면 2022년 기준 중소기업의 48.0%가 수급기업에 해당할 정도로 하청거래 비중이 높다. 결국, 대·중소기업 간 수직적인 거래구조하에서 거래 관계 하부에 있는 중소기업이 거래조건 결정 등에 대한 협상력을 갖기 어려운 것이 현실이다.

이처럼 중소기업이 전·후방거래 모두 협상력의 열위에 놓여 있는 우리 경제 상황에서 개별 기업이 규모의 한계를 극복하고, 기술력과 가격경쟁력, 그리고 대기업과의 협상력을 높이기 위해서는 대기업과 중소기업 간 공정한 거래 환경 조성을 위한 법적, 제도적 장치의 강화가 필요하다고 볼 수 있다.

## (2) 중장기 정책 및 입법 방향과 정책과제

이러한 측면에서, 중소기업협동조합을 중심으로 구매, 생산, 가공, 수주, 판매 등 다양한 공동사업을 추진하는 것이 중소기업의 경쟁력 강화에 있어 매우 중요한 전략으로 역할할 수 있다. 그러나 현행 「중소기업협동조합법」을 보면 중소기업이 전·후방거래에서 협상력을 충분히 발휘할 수 있는 제도적 장치가 여전히 미흡하다는 문제가 존재한다. 이로 인해 중소기업협동조합의 공동사업 활동이 자칫 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’)」에 따라 부당한 공동행위로 간주될 수 있는 우려도 제기되고 있다.

구체적으로 살펴보면, 전방거래 측면에서 보았을 때 중소기업협동조합에는 단체협상 권한이 부여되지 않고 있다. ‘단체협상권’이란 중소기업협동조합이 개별 중소기업을 대신하여 대기업 등 거래사업자와 원재료 구매 가격과 같은 거래조건을 협상할 수 있는 권한을 의미한다. 이 권한은 중소기업들이 대기업과의 협상에서 협상력을 결집하고, 불공정한 거래조건을 개선하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 일본의 경우, 중소기업협동조합에 거래사업자와의 가격 및 물량 협상권을 부여하면서, 이를 독점금지법 적용에서 제외하고 있다. 이러한 제도적 지원은 중소기업들이 대기업과의 거래에서 협상력을 강화할 수 있는 중요한 근거를 제공하며, 호주 역시 경쟁 및 소비자위원회(ACCC)를 통해 단체교섭을 허용하고 있다. 이러한 해외 사례는 중소기업협동조합이 대기업과의 거래에서 실질적인 협상력을 발휘할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 데 있어 중요한 참고자료가 된다.

후방거래 측면에서 살펴보면, 2019년 「중소기업협동조합법」 개정을 통해 중소기업협동조합의 공동사업 행위를 공정거래법 상 부당한 공동행위에서 제외하는 법적 근거가 마련되었다. 이는 중소기업이 협동조합을 통해 보다 효율적으로 협력하고 경쟁력을 높일 수 있는 가능성을 열어주었다. 그러나, 이와 관련된 세부 기준을 규정하는 「중소기업협동조합 공동사업의 소비자 이익 침해 기준」(중소벤처기업부 고시)은 기존 공정거래위원회의 「공동사업 심사기준」을 대부분 준용하고 있으며, ‘소비자’의 범위 또한 명확하게 정의되지 않은 상태이다. 이로 인해, 해당 법안이 중소기업의 협상력 제고라는 본래의 취지를 충분히 반영하지 못하고, 제도의 활성화에도 한계가 있다는 비판이

제기되고 있다. 특히, 대·중소기업 간 협상력의 격차가 큰 현실에서, ‘소비자 이익 침해’의 범위를 기업 간 거래(B2B 거래)까지 포괄적으로 적용하는 것은 중소기업의 자율적 협력과 경쟁력 강화를 지나치게 제한하는 결과를 초래할 수 있다.

#### ■ 중소기업협동조합 단체협상권 부여를 위한 법적 근거와 제도적 보완장치 마련

중소기업의 협상력을 강화하고 공정한 거래 환경을 조성하기 위해, 중소기업협동조합에 단체협상권을 부여하는 「중소기업협동조합법」 개정이 검토될 필요가 있다. 일본과 호주의 사례를 참조하면, 중소기업협동조합이 대기업 등 거래 상대방과 원재료 구매 가격 및 기타 거래조건을 협상할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써, 중소기업들이 협상력을 결집할 수 있는 도구를 제공할 수 있다. 이러한 제도는 중소기업의 거래 환경 개선에 기여할 가능성이 있지만, 대기업 등 다른 이해관계자 입장에서는 협상 과정에서의 유연성 저하와 행정적 부담 증가에 대한 우려도 함께 존재할 수 있다.

따라서, 단체협상권 도입에 있어서는 그 실효성을 높이기 위한 보완 장치가 필요할 것이다. 예를 들어, 단체협상권의 도입과 함께 대기업 등의 거래 상대방에게 단체협상 응낙 의무를 부여하되, 협상 과정에서의 공정성을 유지하고, 지나치게 경직된 협상 구조가 되지 않도록 충분한 유연성을 보장하는 방안이 논의될 필요가 있다. 이와 함께, 분쟁 발생 시 신속하고 공정하게 해결할 수 있는 분쟁조정 규정을 신설하고, 대기업들이 합리적 이유로 단체협상에 불응하는 경우를 고려한 예외 규정도 마련할 필요가 있다. 더불어, 단체협상권 행사 범위를 명확히 하고, 이를 감독할 수 있는 독립적인 조정 기구 등을 설립하는 방안도 검토하여 대기업과 중소기업 간의 협상이 공정하게 이루어질 수 있도록 환경을 구축할 필요가 있다. 이러한 기구는 협상 과정에서의 불균형을 조정하고, 협상 불응 시 중재 역할을 수행함으로써, 시장에서의 공정경쟁을 유지하는 데 기여할 수 있다. 또한, 단체협상이 공정거래법상 부당 공동행위로 간주되지 않도록 명확한 법적 예외를 규정하는 것이 중요하며, 이 과정에서 시장 경쟁을 저해하지 않도록 균형 잡힌 접근이 필요하다. 이러한 방안들은 정책적·입법적 논의가 선제되어야 하며, 다양한 이해관계자의 의견을 반영한 합의가 필요하다.

나아가, 중소기업협동조합의 역할을 강화하는 동시에 대기업과 중소기업 간의 협력을 촉진하기 위한 균형 잡힌 제도적 지원방안이 필요할 것이다. 중소기업협동조합이 대기업과의 거래에서 실질적인 협상력을 확보할 수 있도록 법적 근거를 마련하되, 대기업이 불필요한 행정적 부담이나 법적 위험을 최소화할 수 있도록 명확한 가이드라인을 제시하는 것이 중요할 것이다. 이를 통해 대기업과 중소기업 간의 상생과 협력의 기반을 조성할 수 있을 것으로 기대된다.

### ■ 중소기업협동조합 공동사업 활성화를 위한 소비자 범위 구체화와 제도개선

그리고 중소기업협동조합의 공동사업 활성화를 위해, ‘소비자 이익 침해’와 관련된 규정에서 ‘소비자’의 범위를 명확하게 정의하여 제도의 예측 가능성을 높이는 방안도 검토될 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 현행 「중소기업협동조합법」에서는 소비자 이익 침해를 방지하기 위한 규정을 두고 있지만, ‘소비자’의 정의가 불명확하여 B2B 거래에서 중소기업협동조합의 공동사업이 부당 공동행위로 간주될 위험이 있다. 이는 중소기업협동조합의 공동사업이 공정거래법의 규제 대상이 될 가능성이 있어, 중소기업의 활동이 제한될 수 있다는 문제를 야기할 수 있다. 반면, 대기업 등은 이러한 규제 조정이 중소기업에게 과도한 혜택을 제공하여, 시장에서의 공정경쟁을 저해할 가능성에 대한 우려를 가질 수 있다.

이를 해결하기 위해서는, 「중소기업협동조합법」 제11조의2에서 규정하는 ‘소비자’의 범위를 「소비자기본법」 제2조 제1호에 따른 ‘최종소비자’로 정의하고, 제공된 물품 등을 생산활동에 사용하는 자를 제외하는 등의 입법 대안을 검토해 볼 수 있다. 이러한 정의를 명확히 함으로써, 중소기업협동조합이 B2B 거래에서 추진하는 공동사업이 부당 공동행위로 간주될 위험을 줄일 수 있을 것이다. 이는 중소기업의 활동을 보호하면서도, 시장에서의 공정한 경쟁을 유지하는 데 도움이 될 것이다.

또한, 이러한 입법 대안 외에도 다양한 접근 방안을 탐색함으로써, 중소기업과 대기업 간의 이해관계가 균형을 이루는 해결책을 마련해야 할 것이다. 예를 들어, 중소기업협동조합의 공동사업이 실제로 소비자 이익을 침해하지 않도록 하는 세부 규정을 마련하거나, 대기업의 경쟁력을 지나치게 약화시키지 않는 범위 내에서 중소기업에 대한 지원을 강화하는 방법이 있을 수 있다. 이러한 다양한 대안 탐색을 바탕으로, 중소기업과 대기업이 상생할 수 있는 공정한 경쟁 환경을 조성하는 동시에, 중소기업협동조합의 역할을 강화하여 협동조합이 자율적으로 발전할 수 있는 토대를 마련하는 것이 중요할 것이다.

## 바. 상생협력을 위한 납품대금 연동제 개선 관련 정책 및 입법방향

### (1) 이슈 관련 현황과 중장기 의제로서 의의

글로벌 인플레이션과 이에 따른 원자재 가격 상승으로 중소기업의 생산비용은 급증했으나, 납품대금에는 원가 상승분을 제대로 반영하지 못하는 중소기업 현실을 개선하기 위해 국회는 지난 2022년 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」을 개정하고, 2023년에는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 개정함으로써 수·위탁거래와 하도급거래에 납품대금 연동제가 도입되었다. 납품대금 연동제는 납품대금의 100분의 10 이상을 차지하는 주요 원재료의 가격이 수·위탁기업이 사전에 협의한 비율 이상으로 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 납품대금을 조정하는 제도이다. 이와 관련

납품대금 연동제의 모태가 되는 ‘납품대금 조정협의제도’는 원자재의 가격 변동 이외에도 노무비 및 경비가 각각 잔여 납품대금의 3% 이상 변동하는 경우에도 납품대금 조정협의를 신청할 수 있었으나, 납품대금 연동제는 ‘주요 원재료의 가격변동’만을 발동 요건으로 설정하고 있다.

앞서 설명한 바와 같이 납품대금 연동제는 ‘납품대금의 10% 이상을 차지하는 원재료’만을 대상으로 하고 있어 최근 급격하게 인상된 전기료 등 에너지비용은 연동 대상에서 제외되는 등 제도의 사각지대가 존재한다. 중소기업중앙회(2023)에 따르면 2022년 전기료가 38.9% 급등했음에도 불구하고, 중소기업의 87.1%는 인상된 전기료를 납품대금에 적절하게 반영하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 제조원가 대비 전기료 비중이 높은 열처리, 주물 등 뿌리 중소기업의 경우 타 업종 대비 전기료 부담이 높지만, 이를 납품대금에 반영하기 어려운 상황이다.

**[표 11] 뿌리업종 중소기업 에너지비용 분석 결과**

(단위 : %)

구 분		주물	열처리
2021년	제조원가 대비 평균 전력비 비중	8.95	19.69
	전력비 10% 이상 업체 비율	39.58	82.69
2022년	제조원가 대비 평균 전력비 비중	8.41	20.20
	전력비 10% 이상 업체 비율	32.22	80.00

그리고 중소기업중앙회(2024)가 283개 뿌리 중소기업의 제조명세서를 기초로 생산원가 대비 전력비 비중을 분석한 결과 열처리와 주물업종에서 전력비 부담이 큰 것을 확인할 수 있다. 세부적으로 살펴보면 2022년 기준 열처리 중소기업의 경우 제조원가에서 전력비가 차지하는 비중이 평균 20.2%에 달하고, 전력비가 제조원가의 10% 이상인 업체 비율은 80.0%인 것으로 분석됐다. 또한, 주물업종의 경우 전력비는 제조원가 대비 평균 8.4%가 소요되고, 전력비가 제조원가의 10% 이상인 업체 비율은 32.2%로 나타났다.

이에 중소기업 현장에서는 에너지비용이 주요 원자재와 마찬가지로 제조원가에서 큰 비중을 차지하는 상황에서 ‘중소기업 제값 받기’라는 납품대금 연동제 도입 취지에 비춰볼 때 전기료 등 에너지비용도 연동제 발동 대상에 포함될 필요성이 존재함을 주장한다. 이와 관련하여 물품 등의 제조에 사용되는 에너지비용이 납품대금의 100분의 10 이상인 경우 납품대금 연동제 적용 대상이 되도록 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제2조 및 제21조와 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제2조 및 제3조를 개정해야 한다는 주장이 제기되고 있는 상황이다.<sup>18)</sup>

특히, 최근 납품대금 연동제가 제도기간을 지나 2024년 1월 1일부터 본격 시행됨에 따라, 원재료

18) “에너지 비용 빠졌던 납품대금연동제…재논의 본격화”(전자신문, 24.07.21)  
<https://www.etnews.com/20240719000172>

가격변동에 따른 불확실성 및 비용 부담 완화를 통해 위·수탁기업 간 상생협력 촉진을 위한 기반이 마련되었다고 할 수 있다. 고정단가 하에서 원재료 가격상승에 따른 비용 부담 위험이 위·수탁 계약 시 납품대금에 반영(리스크 프리미엄)될 가능성이 존재하는데, 연동제를 통해 리스크 프리미엄이 제외된다면 해당 금액만큼 납품대금을 인하할 여력이 생기고 이를 통해 위탁기업 역시 비용절감 효과(이화령, 2022)를 얻을 수 있다. 시장에서의 경쟁이나 계약 당사자 간 협상력 등에 따라 수혜 수준이 달라질 수는 있으나, 납품대금 연동제는 수탁기업의 비용 부담을 완화할 뿐 아니라 위탁기업의 경영 안정성 및 수익성 측면에서 긍정적 역할이 기대된다.

따라서 납품대금 연동제의 성공적 정착 및 위·수탁기업 간 상생협력 관계 구축을 위해, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(이하, 상생협력법)에 따른 납품대금의 연동·조정·지급을 포함한 제도의 실효성 증진 방안에 대해 고려가 필요하다는 대안이 주목받고 있다.

## (2) 중장기 정책 및 입법 방향과 정책과제

### ■ 납품대금연동제 외 실질적 에너지 요금 부담 경감방안 모색

상생협력법에서 연동 적용 대상을 주요 원재료<sup>19)</sup>로 한정된 결과, 공급원가에 영향을 미치는 다른 요인에 대한 연동 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 최근 에너지 요금 급등에 따른 중소기업 부담 가중으로 에너지 요금의 연동제 적용 요구 및 필요성이 증가한 결과, 에너지 요금의 연동 대상 포함을 골자로 한 개정법률안<sup>20)</sup>이 발의된 상황이다. 김원이 의원(안)에 따르면 산업용 전기요금 기준 2019년 106.6원/kWh에서 2023년 153.7원/kWh으로 4년만에 약 44.2% 인상되었음에도 불구하고, 2023년 한전의 누적 적자가 40조 원대<sup>21)</sup>에 이르면서 전기요금 현실화 압력이 증가하고 있다. 특히 전력 사용량이 많은 금형·주조·열처리 등 뿌리 산업 중소기업의 경우, 에너지비용 증가에 대한 효과적 대응전략 모색에 어려움을 겪고 있다. 그에 따라 개정법률안별 신규 적용대상 등 세부사항에 일부 차이가 존재하지만, 납품대금 또는 하도급대금의 100분의 10 이상인 에너지 요금(또는 경비)을 연동 대상으로 지정하고 있는 상황이다.

그러나 에너지 요금의 연동제 적용은 신중하게 접근할 필요가 있다. 에너지 요금 연동이 초래할 수 있는 부작용에 대한 고려 역시 필요하기 때문이다. 수탁기업뿐만 아니라 위탁기업 역시 에너지 요금의 직·간접 영향을 받는 상황에서 연동제에 따라 에너지 요금 상승분이 반영된다면, 위탁기업의

19) 수탁·위탁거래에서 물품 등의 제조에 사용되는 원재료로서 그 비용이 납품대금의 100분의 10 이상인 원재료(「상생협력법」 제2조 제12호)

20) 오세희 의원 등 10인(2024.07.18., 의안번호 2201915); 김정호 의원 등 12인(2024.07.25., 의안번호 2202253); 김원이 의원 등 15인(2024.07.22., 의안번호 2202055)

21) "한전, 2분기도 흑자 예상되지만...40조대 누적 적자에 전기요금 인상 불가피"(조선일보, 2024. 08. 08)

<https://www.chosun.com/economy/industry-company/2024/08/08/PU6N7SOFRFA5LKLGTQZFEO7EUM/>

수익성 및 경쟁력 측면에서 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다. 그에 더해 최종소비재 시장의 경쟁상황에 따라 수탁기업이 전가한 비용이 위탁기업을 거쳐 상품 가격에 반영될 경우, 상품 가격상승에 따른 소비자 효용 감소가 우려된다. 마지막으로 에너지 요금 연동은 수탁기업의 에너지 효율 증진 노력을 저해할 수 있다. 에너지 요금 변동에 따라 납품대금이 조정된다면 수탁기업은 일정 수준의 수익률을 보장받은 것과 같고, 에너지 요금 인상에 대응하여 비용 효율화를 달성할 유인이 감소할 수 있다. 장기적으로 수탁기업의 에너지 효율화 노력 부재는 납품대금 연동제가 적용되지 않는 시장에서 경쟁력 저하와 지속가능성 측면에서 어려움을 야기할 가능성이 있다.

다시 말해 에너지 요금 연동에 따른 부작용을 고려했을 때, 연동제 외 다른 정책(예, 중소기업 전용 에너지 요금제 도입, 에너지 진단 및 효율화 지원사업 확대 등)을 통한 에너지 요금 경감방안 모색이 위·수탁기업의 상생뿐만 아니라 연동제의 실효성 제고 측면에서 필요하다고 할 수 있다.

#### ■ 납품대금연동제도의 실효성 제고와 공정성 확보를 위한 인프라 구축과 제도개선

에너지비용의 변동성은 납품대금 연동제에서 핵심적인 쟁점으로 부각된다. 에너지비용은 국제 유가, 원자재 가격, 환율 등 다양한 외부 요인에 의해 크게 변동될 수 있다. 이러한 변동성은 공급업체의 원가 구조와 가격 책정에 중대한 영향을 미치며, 이를 납품대금에 반영하는 과정에서 복잡한 문제들이 발생할 수 있다. 특히, 에너지 가격이 급격히 상승하거나 하락할 경우, 그 변동이 납품대금에 언제, 어떻게 반영될지에 대한 명확한 기준이 요구되며, 이와 관련된 비용 변동 시점을 결정하고 이를 적절히 적용하는 과정에서 이해관계자 간의 합의가 필요하다. 이처럼 에너지비용의 변동성을 효과적으로 관리하기 위한 방안을 마련하는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

그에 따라 '조정자'로서 정부의 역할이 강조된다. 정부는 다양한 표준 지침을 마련하고, 이를 바탕으로 기업들이 가격 연동 조항을 계약에 포함시킬 수 있도록 관련 정보를 체계적으로 제공해야 한다. 예컨대, 미국 노동통계청의 '가격조정조항 개발지침'이나 호주 통계청의 '계약의 가격지수 사용지침'과 같은 국제적 사례를 참고하여, 우리나라 실정에 맞는 표준화된 가격 연동 조항과 표준계약서 지침을 개발하는 것이 필요하다(최수정, 2022). 또한, 이러한 지침들은 에너지비용이 상승할 때뿐만 아니라 하락할 때도 어떻게 연동제에 반영할지에 대한 명확한 기준을 포함해야 한다. 에너지비용이 하락했을 경우에도 공정하고 일관성 있는 납품대금 조정이 이루어질 수 있도록, 정부는 산업별 특성과 계약의 상황을 고려한 표준 지침을 제시해야 한다. 이를 위해 정부는 관련 이해관계자들이 모여 협의할 수 있는 협의체를 마련하여, 다양한 목소리를 반영한 실효성 있는 지침을 개발하는 데 기여할 필요가 있다. 이러한 정부의 역할은 이해관계자 간의 공정한 협의를 촉진하고, 에너지비용 변동성에 효과적으로 대응할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 데 중요한 기여를 할 것이다. 정부는 이와 같은 조정자 역할을 해야 하며, 이를 통해 납품대금 연동제가 균형 잡힌 방식으로 운영될 수 있도록 지속적으로 지원해야 한다.

특히, 제도의 실효성과 공정성 확보는 납품대금 연동제의 성공적인 운영을 위해 필수적으로 고려해야 할 요소이다. 그에 따라 에너지비용을 포함한 납품대금 연동제가 실제로 산업 전반에 긍정적인 영향을 미치며 효과적으로 작동할 수 있을지에 대한 실효성 검토가 선행되어야 한다. 이를 위해서는 실증적 데이터와 통계적 분석이 뒷받침되어야 하며, 이를 통해 제도의 적용이 가져올 경제적 효과와 업계에 미칠 영향을 면밀히 평가해야 한다. 아울러, 에너지비용을 납품대금에 반영할 때, 모든 납품업체에 동일한 기준을 적용하는 것이 공정성을 담보할 수 있는지, 또는 상황에 따라 차별화된 기준을 설정하는 것이 더 합리적일지에 대한 심도 있는 논의가 필요하다. 이와 관련하여, 공정성을 확보하기 위해 업계의 다양한 목소리를 반영하고, 이를 기반으로 제도를 설계하는 것이 중요하다.

정책적 고려사항도 납품대금 연동제의 성공적인 정착을 위해 반드시 고려해야 한다. 정부가 에너지비용 연동제에 대해 어떻게 개입하고 규제할 것인지에 대한 정책적 고려는 필수적이며, 이를 통해 제도의 안정성과 지속가능성을 보장할 수 있다. 예를 들어, 에너지 가격이 일정한 상승 폭을 초과할 경우, 정부가 보조금을 제공하거나 가격 변동성을 완화하기 위한 정책적 방안을 마련하는 등의 조치가 필요할 수 있다. 또한, 에너지비용을 포함한 연동제를 환경 및 에너지정책과 연계하여, 탄소 배출 저감 등 친환경적인 에너지 사용을 촉진하는 방향으로 설계하는 것도 중요한 과제다. 이러한 정책적 연계는 에너지비용 연동제가 단순한 비용 전가의 수단을 넘어서, 지속가능한 발전을 촉진하는 도구로 기능할 수 있도록 하는 데 기여할 것이다.

결론적으로, 에너지비용의 변동성, 제도의 실효성과 공정성, 그리고 정책적 고려사항은 모두 납품대금 연동제가 효과적으로 작동하기 위해 반드시 고려해야 할 중요한 요소들이다. 이들 요소를 종합적으로 고려하여 제도를 설계하고 운영함으로써, 공급업체와 수급업체 간의 공정한 거래를 보장하고, 나아가 산업 전반의 안정성과 지속가능한 성장을 도모할 수 있다.

#### ■ 납품대금조정협의제도 활성화를 통한 자율적 조정체계 마련

납품대금 조정협의제도는 물품 등의 공급원가 변동으로 납품대금 조정이 필요할 경우 수탁기업이 위탁기업과 납품대금 조정을 협의할 수 있는 제도로서, 납품대금연동제 도입 전 제기되는 우려에 대한 대안적 성격으로 도입되었다(유영국, 2022). 그러나 제도 시행 이후 진행된 실태조사(중소기업중앙회, 2021)에서 원자재 가격 상승분을 납품단가에 전혀 반영하지 못했다는 응답이 43.0%에 달하였으며, 공정거래위원회의 '2023년 하도급거래 실태조사 결과보고서'에서도 수급사업자의 8.0%만이 원사업자에게 하도급대금 조정신청을 한 적이 있는 것으로 나타나 조정협의가 활발히 이루어지지 않았음을 확인할 수 있다.

납품대금연동제 적용 대상에서 제외된 노무비와 경비 모두 조정협의 대상에 포함되기 때문에, 납품대금조정협의제도는 인건비 및 에너지 요금 상승에 따른 비용 부담 완화에 기여할 수 있다. 이와 같이 납품대금 연동제를 보완할 수 있다는 점은, 조정협의제도가 연동제의 실효성 제고 측면에서

긍정적 역할을 할 수 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 수탁기업 측과 위탁기업 측이 함께 계약 체결 시 자발적으로 연동 조항을 포함하거나, 납품대금조정협의제도를 통해 사후에 조정함으로써 납품대금 연동제를 보완할 수 있는 가능성이 존재하는 것이다.

납품대금조정협의제도 활성화를 위해 정책당국은 중소기업협동조합 및 중소기업중앙회의 조정협의 대행 요건을 삭제(중소벤처기업부, 2024)하였다.<sup>22)</sup> 이는 조합을 통한 대협협상 신청 시 원사업자의 협의 개시 비율이 69.3%(공정거래위원회, 2022)로 높다는 점에서, 조정협의 대행에 대한 진입장벽을 낮췄다는 점에 의의를 둘 수 있다. 다만 중소기업협동조합에 가입된 비율이 10.1%(공정거래위원회, 2023)로 여전히 낮으므로, 조합 가입을 늘리고 조정협의 대행을 적극 활용하게 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 수·위탁기업 간 협상력 격차 완화가 해당 거래에서 발생할 수 있는 문제에 대한 근원적 해결책(이화령, 2022; 양훈식, 2024)이 될 수 있다는 점을 고려한다면, 본 제안이 납품대금조정협의제도 및 연동제의 실효성을 담보하는 데 기여할 것으로 기대된다.

---

22) 수탁기업이 중소기업협동조합, 중소기업중앙회에 대해 협의를 신청할 경우 그에 필요한 신청요건이 삭제됨(중소벤처기업부, 2024). 수탁기업은 재료비, 노무비, 경비 등 공급원가가 상승하는 경우 납품대금조정협의 제도를 활용하여 위탁기업과 직접 납품대금 조정을 위한 협의를 하거나, 중소기업협동조합 또는 중소기업중앙회를 통한 대협협의를 할 수 있음

## 4

## 결론 및 시사점

본 연구는 중소기업·소상공인의 경쟁력 강화를 위해 필요한 입법 및 정책 과제를 도출하기 위해, 중소기업중앙회의 의견조사 결과와 국내외 경제 환경의 변화를 종합적으로 분석하였다. 특히, 22대 국회에서 중점적으로 다루어야 할 정책 및 입법 과제를 ‘노동개혁’, ‘인력난 해소’, ‘상생협력 확대’라는 세 가지 대주제와 여섯 개의 핵심 이슈로 그룹핑하여 탐색하였다. 이러한 분석을 바탕으로, 중소기업과 소상공인이 직면한 현실적 문제를 해결하고 이들의 경쟁력 제고를 위한 정책적·입법적 방향을 제시하고자 하였다.

**[표 12] 중소기업·소상공인 부문 주요 입법수요별 입법 및 정책과제 탐색 결과**

분야	입법수요	입법 및 정책과제
노동 개혁	주 52시간 근무제 유연화 등 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노-사 간 합의를 전제로 한 연장근로 단위 기간 및 적용 범위 확대 방안 논의</li> <li>• 근로자의 건강권과 휴식권 보장을 위한 제도적 보완책 마련과 확대</li> <li>• 1일 단위 연장근로 관련 입법 대안 탐색과 입법 논의 필요</li> </ul>
	중대재해처벌법 입법 보완 등 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「중대재해처벌법」과 「산업안전보건법」의 법체계 정비를 통한 법적 일관성 확보</li> <li>• 노사 협력에 기반한 중대재해 예방체계 강화와 영세기업에 대한 지원 확대</li> </ul>
인력난 해소	외국인 근로자 활용 편의성 제고를 위한 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용허가제 개선 및 외국인 근로자 체류 기간 확대</li> <li>• 외국인 근로자의 사업장 이동 제한 및 인센티브 확대</li> <li>• 외국인 유학생의 노동시장 유입 촉진 및 비자 전환 절차 간소화</li> <li>• 지방정부 주도 외국인력 활용 거버넌스 혁신과 외국인 근로자의 적응 지원 강화</li> </ul>
상생협력 확대	상생협력을 위한 상생금융지수 도입 등 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘상생금융지수’ 도입에 대한 공감대 형성과 다각적 협의체 구성을 통한 제도 설계</li> <li>• 은행의 자발적 상생금융 참여 유도과 인센티브 제공을 위한 제도개선</li> <li>• 상생금융지수 도입 및 활용의 법적 근거 마련 및 지속적 평가체계 구축</li> </ul>
	상생협력을 위한 중소기업·소상공인 협상력 증대를 위한 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업협동조합 단체협상권 부여를 위한 법적 근거와 제도적 보완장치 마련</li> <li>• 중소기업협동조합 공동사업 활성화를 위한 소비자 범위 구체화와 제도개선</li> </ul>
	상생협력을 위한 납품대금 연동제 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 납품대금연동제 외 실질적 에너지 요금 부담 경감방안 모색</li> <li>• 납품대금연동제도 실효성 제고와 공정성 확보를 위한 인프라 구축과 제도개선</li> <li>• 납품대금조정협의제도 활성화를 통한 자율적 조정체계 마련</li> </ul>

본 연구를 통해 도출된 정책 및 입법과제는 [표 12]에서 요약하여 정리될 수 있다. 22대 국회는 이 과제들을 신속하고 실효성 있게 추진함으로써, 중소기업과 소상공인의 경영환경을 개선하고, 이들이 글로벌 시장에서 경쟁력을 유지할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 특히, 여·야간 협력을 통해 실질적인 입법 성과를 도출하는 것이 중요하며, 정부와의 긴밀한 협력체계를 마련하여 실질적인 정책대안들이 실현될 수 있도록 노력해야 한다. 이를 통해 중소기업과 소상공인이 우리나라 경제에서 중추적인 역할을 지속할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 따라서, 국회는 이러한 현장의 목소리에 적극적으로 대응하여, 중소기업과 소상공인의 지속가능한 성장을 위한 법적·제도적 장치를 마련함으로써, 우리나라 경제의 역동성과 경쟁력을 한층 더 강화하는 데 기여할 필요가 있다.<sup>23)</sup>

---

23) 본 연구는 중소기업과 소상공인의 입법수요를 분석하고 중장기적 정책 방향을 제시하는 데 중점을 두었으나, 몇 가지 한계 점이 존재함. 첫째, 본 연구는 주로 중소기업중앙회의 설문조사 자료에 의존하여 입법수요를 도출했기 때문에 연구 범위가 사전에 설정한 이슈에 한정되는 경향이 있었음. 이는 중소기업 현장의 목소리를 반영했다는 의의는 있으나, 보다 다양한 이해관계자들의 의견이나 시장 변화에 따른 새로운 이슈들이 충분히 반영되지 못했다는 점에서 아쉬움이 있음. 이를 보완하기 위해, 후속 연구에서는 보다 다양한 자료원과 외부 분석 자료를 활용하여 입법수요의 폭을 넓히고, 보다 종합적인 시각에서 중소기업과 소상공인의 입법수요를 파악할 필요가 있음. 둘째, 본 연구는 주요 정책 및 입법 과제 개별 분석에 주력하였으나, 개별 과제 간 우선순위 설정을 고려한 입법 로드맵 제공에 있어 한계가 있었음. 입법 및 정책 과제가 중소기업 생태계에 미치는 영향의 크기, 시급성, 실행 가능성 등을 체계적으로 평가하여, 이를 기반으로 한 우선순위가 반영된 입법 로드맵이 제시되지 못했다는 점은 연구의 한계로 지적될 수 있음. 후속 연구에서는 이러한 과제 간의 상대적 중요도를 평가하는 방식(AHP 등)을 도입하여, 정책적 효과성을 극대화할 수 있는 단계적 접근 방안을 마련할 것임

---

## 참고문헌

---

- 고용노동부(2021). 근로시간 제도의 이해. 고용노동부.
- 고용노동부(2023). 근로시간 제도개편 대국민 설문조사 결과 및 향후 추진방향 발표(보도자료). 고용노동부.
- 고용노동부(2024). 2024년 상반기 직종별 사업체 노동력 조사. 고용노동부.
- 고인석. (2023). 중대재해 처벌 등에 관한 법률의 실효성 확보에 관한 연구-산업안전보건법과의 중복입법 및 중복규제 문제에 대한 검토를 중심으로. 법이론실무연구, 11(1), 235-262.
- 공정거래위원회(2022). 원자재 가격상승에 따른 납품단가 조정 실태 1차 점검 결과발표(보도자료). 공정거래위원회.
- 공정거래위원회(2023). 2023년 하도급거래 실태조사 결과보고서. 공정거래위원회.
- 공정거래위원회(2024). 2021년 기준 광업·제조업 분야 시장구조 조사 결과발표. 공정거래위원회.
- 관계부처 합동(2023). 빈일자리 해소방안. 고용노동부.
- 국가부리산업진흥센터(2022). 2022년 부리산업 실태조사 보고서. 국가부리산업진흥센터.
- 금융감독원(2024). 2023년 국내은행 영업실적(잠정). 금융감독원.
- 노민선(2023). 소기업의 근로시간 변화 추이 및 제도 개선방안. 중소기업연구원.
- 동반성장위원회(2024). 2024년도 동반성장지수 평가 설명회 자료. 동반성장위원회.
- 신상희(2024). 은행권 개인사업자 상생금융 행보의 의의. 하나금융경영연구소.
- 양훈식(2024). 납품대금 연동제 이슈에 대한 경제학적 분석과 정책적 시사점. 산업연구원.
- 오정택(2023). 전기요금 상승압력과 중소기업의 영향. IBK 기업은행 경제연구소.
- 유영국(2022). 납품단가 현실화를 위한 제도적 기반 마련의 방향과 과제: 납품단가 연동제 도입 논의를 중심으로. 국회입법조사처.
- 유주선·이재욱·예현빈·권지원(2023). 중대재해처벌법의 주요 내용과 개선방안에 관한 연구(下). 손해보협협회.
- 이관영(2023). 중소기업 인력난 현황 및 시사점. IBK 기업은행 경제연구소.
- 이병윤·권흥진(2021). 우리나라 은행의 기업대출과 기업성장. 한국금융연구원.
- 이정(2021). 주52시간제, 전면시행의 문제점과 개선방안. 자유기업원.
- 이진아·강형구·빈기범·김석환(2021). 소상공인 금융니즈와 금융지원에 대한 정책적 제언. 한국창업학회지, 16(1), 533-564.
- 이진웅·홍성철·노민선·한창용(2023). 대내외 중소기업 환경변화와 혁신 중소기업 현황 분석. 중소기업연구원.
- 이화령(2022). 납품단가 연동제에 대한 경제학적 논의. 한국개발연구원.

- 임채운·노용환(2024). 중소기업 상생금융지수 도입 방안. 중소벤처기업정책학회 발표자료.
- 중소기업중앙회(2021). 원자재 가격변동 및 수급 불안정 관련 중소기업 실태조사 조사 보고서. 중소기업중앙회.
- 중소기업중앙회(2022). 2022년 외국인력 고용 관련 종합 애로 실태조사. 중소기업중앙회.
- 중소기업중앙회(2023). 50인 미만 중대재해처벌법 대응 실태 및 사례조사. 중소기업중앙회.
- 중소기업중앙회(2023). 2023년 외국인력 고용 관련 종합 애로 실태조사. 중소기업중앙회.
- 중소기업중앙회(2023). 근로시간제도 개편에 대한 중소기업계 의견조사. 중소기업중앙회.
- 중소기업중앙회(2023). 제21대 국회 중소기업 핵심 입법과제 의견조사(9월). 중소기업중앙회.
- 중소기업중앙회(2023). 중소기업 에너지비용 부담 현황조사. 중소기업중앙회.
- 중소기업중앙회(2024). 부리 중소기업 에너지비용 분석 결과. 중소기업중앙회.
- 중소기업중앙회(2024). 제22대 국회에 바란다, 중소기업·소상공인 CEO 의견조사(1월). 중소기업중앙회.
- 중소기업중앙회(2024). 제22대 국회 중소기업 입법과제에 대한 중소기업·소상공인 의견조사(5월). 중소기업중앙회.
- 중소기업중앙회(2024). 「중소기업 상생금융지수」 도입을 위한 의견조사. 중소기업중앙회.
- 중소벤처기업진흥공단(2023). 외국인력 활용 중소벤처기업의 생산성 향상을 위한 정책과제 도출. 중소기업진흥공단.
- 중소벤처기업부(2024). 중소기업실태조사. 중소기업부.
- 중소벤처기업부(2024). 상생협력법 개정안 국무회의 의결(보도자료). 중소기업부.
- 차동욱(2024). 1일 단위 연장근로 제한에 대한 입법 논의 필요성. 국회입법조사처.
- 한국은행(2024). 금융안정보고서. 한국은행.
- 한국은행(2024). 2024년 1/4분기 기업경영분석 결과. 한국은행.
- 홍운선(2022). 납품단기연동제 도입의 필요성과 제도 운영방안. 국가미래연구원.



---

중소기업·소상공인 경쟁력 강화를 위한  
입법 및 정책방향 탐색: 제22대 국회에  
바라는 과제를 중심으로

---

인 쇄 2024년 9월 30일  
발 행 2024년 9월 30일  
발 행 처 국회미래연구원  
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1  
전 화 02)786-2190  
팩 스 02)786-3977  
홈페이지 [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
인 쇄 처 (주)명진씨앤피(02-2164-3000)

---

©2024 국회미래연구원

ISSN 2983-4392



이 자료는 국회미래연구원 홈페이지([www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)) 및  
열린국회정보([open.assembly.go.kr](http://open.assembly.go.kr))에서 확인하실 수 있습니다.

