

현장연구 기획 프로젝트

# 한국사회 혁신생태계 활성화를 위한 정책제안

2017.05

- 연 구 책 임 : (사)사회혁신공간 데어
- 연구총괄기획 : 김병권(사회혁신공간데어)
- 연 구 팀 : 손우정(바꿈 상임이사), 이원재(여시재 기획이사), 임주환 (희망제작소  
직원연구위원, 변호사), 전일주(여시재 직원연구원)
- 현장연구기획진행 : 김산(오늘공작소 공동대표)
- 연구기획큐레이터 : 권오현(빠띠 대표) 박은지(빠띠 브랜드 매니저),  
신윤정(사회혁신공간데어), 장수정(사회혁신공간데어)

# 목 차

|  |    |
|--|----|
| 1장 서론: 왜 지금 혁신 생태계인가? .....            | 1  |
| 1. 연구 배경 및 필요성 .....                   | 1  |
| 2. 혁신과 혁신 생태계 .....                    | 5  |
| 2장 연구방법론: 현장 문제의식에 기반한 귀납적 연구 .....    | 12 |
| 1. 연구방법과 절차 개요 .....                   | 12 |
| 2. 연구방법에 대한 평가 .....                   | 14 |
| 3장 혁신의 반대편: 혁신을 가로막는 장애물 .....         | 31 |
| 1. 혁신을 가로막는 ‘문화’ .....                 | 32 |
| 2. 혁신을 가로막는 ‘행정’ .....                 | 34 |
| 3. 혁신을 가로막는 ‘노동·주거·복지 환경’ .....        | 36 |
| 4. 혁신을 가로막는 ‘교육’ .....                 | 39 |
| 5. 혁신을 가로막는 ‘투자·지원’ .....              | 40 |
| 6. 혁신을 발목 잡는 ‘규제’ .....                | 42 |
| 7. 소결 .....                            | 43 |
| 4장 혁신을 위한 도전과 정책과제 .....               | 45 |
| 1. 혁신 생태계를 위한 정책 원칙 .....              | 45 |
| 2. 혁신을 키우기 위한 정책 제안 종합 .....           | 48 |
| 3. 주요 혁신정책 제안 내용 .....                 | 52 |
| 5장 전망: 혁신생태계 기반 아키텍처: 코워킹 소사이어티 .....  | 78 |
| 1. 정책의 목표 : 우리는 어떤 미래를 준비해야 하는가? ..... | 78 |
| 2. 변화 1 : 강력한 연결의 시대, 신자유주의 .....      | 79 |
| 3. 변화 2 : 노동 형태 변화에 따른 사회 변화 .....     | 81 |
| 4. 새로운 사회원리, 코워킹 사회 .....              | 82 |
| 6장 결론: 혁신에 우호적인 생태계를 만들기 위해 .....      | 85 |
| 1. 젊은 스타트업과 사회혁신 비즈니스 주체들의 역할 .....    | 85 |

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 2. 현장기반의 상향식 의제연구 실험의 의미 .....      | 86 |
| 3. 민간이 주도하고 행정이 받쳐주는 혁신 원칙 확인 ..... | 88 |
| 4. 정치지형은 혁신을 지지할 준비가 되어 있다 .....    | 90 |
| 5. 앞으로 발전시켜야 할 연구과제 .....           | 91 |

## 별첨자료 ..... 94

|  |     |
|--|-----|
| 별첨1. 워크숍 논의 내용 요약 .....                | 94  |
| 별첨2. 전문가 심층 인터뷰 요약 .....               | 109 |
| 별첨3. 4차 산업혁명에 대비한 규제개혁의 필요성 및 방안 ..... | 114 |
| 별첨4. 주요 대선후보 캠프와의 정책 컨퍼런스 결과 .....     | 129 |

## 참고문헌 ..... 141

## 표 차례

|  |    |
|--|----|
| [표2-1] 연구 프로젝트 전체 프로세스 개요 .....                          | 12 |
| [표4-1] 국내 재벌 SI 계열사 내부거래 비중(디지털 타임스 2014.6.13.일 자 인용) .. | 65 |

## 그림 차례

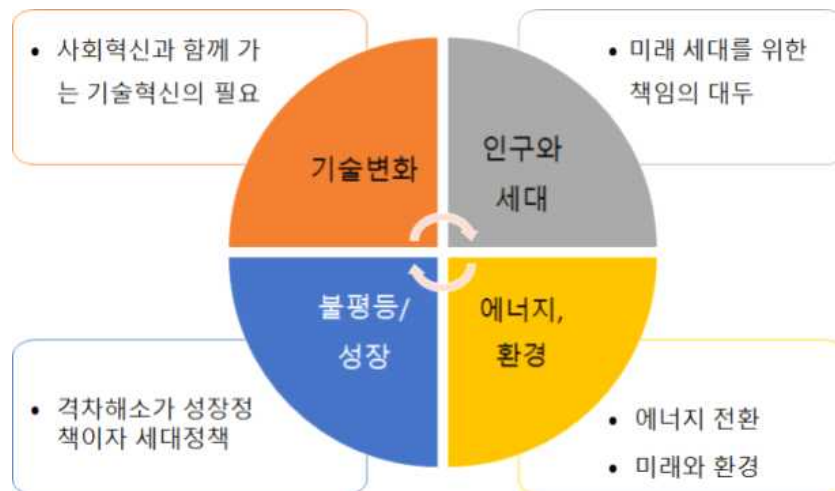
|  |    |
|--|----|
| [그림 1-1] 우리 앞에 나타난 새로운 난제들 .....             | 2  |
| [그림 1-2] 지속가능한 산업 생태계를 통한 미래 선순환 .....       | 3  |
| [그림 1-3] 사회혁신의 영역과 주체(출처: TEPSIE 2012) ..... | 8  |
| [그림 2-1] 연구 프로젝트 전체 프로세스 개요 .....            | 13 |
| [그림 2-2] 포커스 그룹 인터뷰 과정과 참여자 .....            | 16 |
| [그림 2-3] 포커스 그룹 인터뷰 결과 일차 정책제안 도출결과 .....    | 18 |
| [그림 2-4] 워크숍 과정과 참여자 .....                   | 21 |
| [그림 2-5] 전문가 인터뷰 과정과 참여자 .....               | 24 |
| [그림 2-6] 정책제안 컨퍼런스 과정 .....                  | 26 |
| [그림 3-1] 한국사회 혁신의 장애물 .....                  | 31 |
| [그림 4-1] 현장 목소리를 기반으로 한 일차 정책제안 도출 .....     | 49 |
| [그림 5-1] 코워킹 소사이어티를 촉진하는 서로 다른 세 가지 .....    | 79 |
| [그림 5-2] 코워킹의 핵심 정신 .....                    | 84 |
| [그림 6-1] 스타트업과 소셜 플레이어를 중심으로 한 혁신 생태계 고려 요소들 | 85 |
| [그림 6-2] 차기정부에 제안하는 혁신 생태계 정책                | 90 |

# 1장 서론: 왜 지금 혁신 생태계인가?

## 1. 연구 배경 및 필요성

### 1) 사회적 난제에 포위된 한국사회

- 회복 기미가 안 보이는 장기침체 속에서 가중되고 있는 고용불안과 청년실업, 양극화를 넘어서 끝없이 커지는 불평등은 경제적 삶의 처지뿐 아니라 교육과 문화를 포함한 삶의 전체 국면에 영향을 주고 있음. 한편, 저출산 고령화라는 전대미문의 인구구조 변동은 미래에 대한 불안 심리를 가중하고 있음. 더는 먼 장래의 위협이 아니라 당면의 위협으로 전환된 기후변화의 재앙은, 불안한 미래에 더욱 어두운 그림자를 드리움. 모두가 누구나 인정하지만, 누구도 쉽게 처방을 말하지 못하는 초대형 난제들임
- 특히, 지금까지 기술혁신과 산업혁명은 대개 인류에게 밝은 미래를 약속하는 메시아로 받아들여졌음. 1770년대 시작된 1차 산업혁명이 인류에게 거대한 생산력을 선물했던 것처럼, 1870년대 이후 시작된 2차 산업혁명으로 제조업의 대량생산 시대를 열고 1960년대 3차 산업혁명이 정보통신 기술의 유익함을 인류가 누리게 해주었던 것처럼 받아들여 짐.
- IT, 바이오, 나노 기술의 비약적 혁신과 융합을 특징으로 하는 4차 산업혁명이 산업은 물론 교육, 의료, 도시정책에서 일대 전환을 일으킬 것이라는 기대가 큰 것도 같은 맥락. 하지만 이번에는 이전에 없던 다른 예언들이 함께 들리고 있음. 기술혁신 때문에 새로 만들어지는 일자리가 기술혁신 때문에 사라지는 일자리를 따라갈 수 없게 될 것이라는 저명한 경제학자 존 메이너드 케인스(John Maynard Keynes)의 우울한 예언을 현실로 만들고 있기 때문. 인공지능으로 대표되는 4차산업 혁명이 반복적인 사무노동은 물론이고 법률과 의료와 같은 고급지식 노동에서부터 청소 배달 같은 단순 육체노동까지 가리지 않고 일자리를 없앨 것이라는 전망.

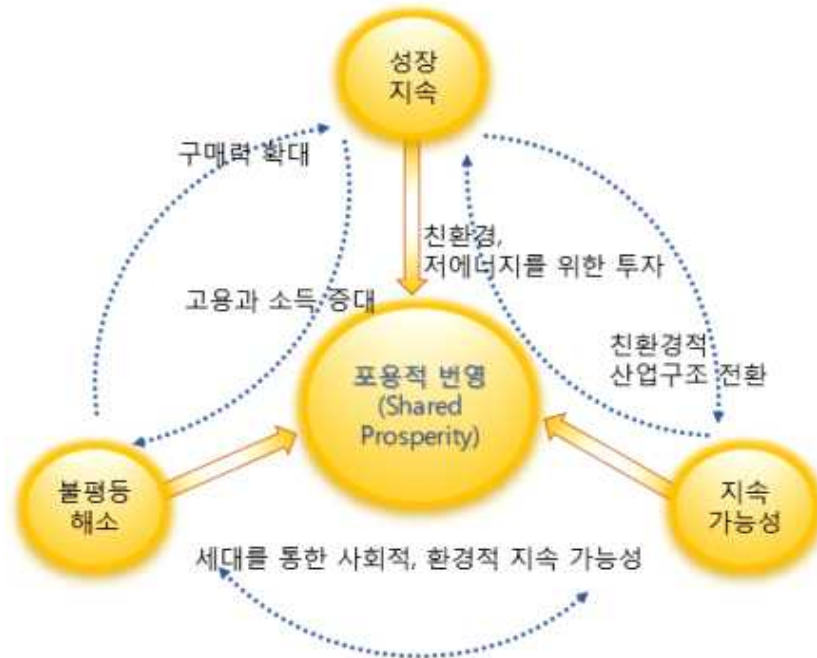


[그림1-1] 우리 앞에 나타난 새로운 난제들

## 2) 불평등과 분열로 심화된 사회구조

- 사회적 측면에서는 고색창연하리만치 오랜 문제인 불평등은 가장 최신의 난제로 21세기에 부활했고 사회의 모든 지점에 불평등이라는 낙인을 찍고 있는 중.
- 4차 산업혁명으로 이뤄진 기술혁명은 고용 없는 성장을 통해 저개발 국가나 선진국 빈곤층에게 고통을 전가하면서 불평등을 증폭. 불평등은 인구구조와 결합하여 가난한 부모들의 자식들을 더 가난하게 만드는 불평등의 대물림을 구조화. 불평등은 이제 중산층의 주머니를 쪼그라뜨리면서 구매력을 감소시켜 경제성장까지도 갉아먹는 단계에 이름.
- 그 결과 21세기 오늘날의 불평등은 역사의 시계를 100년 전으로 돌려서 한 세기 만에 인류는 가장 불평등한 사회에 사는 중. 하지만 100년 전에 불평등 해소를 위해 사용했던 지혜들이 지금 힘을 쓰지 못하고 있는 상황인데 이는 환경이 달라졌기 때문.

### 3) 지속 가능한 산업생태계에 대한 고려



〔그림1-2〕 지속가능한 산업 생태계를 통한 미래 선순환

- 지금은 성장만 추구하면 안 되고 성장과 사회적 평등, 지속가능성이 함께 가야 하고 함께 갈 수 있음. 즉, 이제는 성장이나 분배냐의 개발 연대식 질문에서 벗어나야 하고, 특히 취업 문제가 전 국민적 고통의 근원이 되는 마당에, 단순한 ‘양적 경제성장 (economic growth)’을 넘어 질적인 측면에서 ‘일자리 성장(job growth)’까지를 고려해야 함.
- 또한, 일자리 성장과 불평등 완화, 그리고 환경 생태적 지속 가능성을 함께 풀어내기 위한 모색이 필요함. 한국의 산업구조와 생활구조는 많은 경우 화석에너지 낭비형, 환경 파괴형 구조로 되어 있음. 거대한 그린에너지 투자 전략을 수립하고, 산업구조를 고에너지 소비체제에서 저에너지 소비체제로 바꾸며, 생활 주거구조를 친환경적 시스템으로 만들 국가 투자전략도 고려할 수 있음.



#### 4) 새로운 산업생태계와 새로운 사회 생태계 요청

- 결국 우리 경제가 불평등 완화, 지속가능성, 4차 산업혁명에 대처를 수행하기 위해서 새롭게 산업생태계를 구축하고 다원적 경제(Plural Economy)로 구조로 전환해야 할 시점, 즉 다양성이 있는 경제 생태계를 만들어야 할 시점에 이릅니다.
- 특히 장기적으로 한국사회의 안정적 성장이 담보되려면, 한국경제를 움직이는 플레이어(기업군과 산업)가 다양해질 필요가 있는데, 지금까지는 재벌이라는 ‘거대 플레이어’에 매우 심하게 의존하면서 경제가 기형화되고 있는 문제를 해결하고, “경제에서의 선수층”을 두텁게 가는 환경조성에 나서야 함.
- 또한, 다원적 경제를 창조하려면 여전히 한국경제의 미미한 부분에 불과 ‘사회적 경제의 비중’을 획기적으로 높이는 등 사회혁신으로까지 시야와 지평을 확대해야 할 필요가 있음.

#### 5) 혁신을 위한 자율적 생태계 형성으로 사회적 난제 해법 모색

- 위에서 제기한 사회적 난제들을 하나씩 해결해나가기 위해서는 사회 혁신동력을 스스로 되찾도록 만들 수 있는 제도적 생태계를 조성하는 것이 필요하며, 이를 위한 새로운 의제연구가 필요함.
- 위의 필요를 차별적으로 달성하기 위해, 기존처럼 정책공급자 중심에서 벗어나 현장의 혁신적 플레이어(스타트업, 소셜벤처, 과학기술자)들의 목소리를 체계적으로 수렴한 후, 정책 전문가들의 정제과정을 거쳐 혁신 생태계 대안을 도출하고자 함.
- Bottom-up 방식의 혁신 생태계 대안을 협소한 정책논의 공간에 가두지 않고 일선 혁신현장과 정치현장을 매개하며 교류를 할 수 있도록 함.

## 2. 혁신과 혁신 생태계

- 본 프로젝트는 거대 국가기관과 수출 대기업이 주도하는 혁신체제보다는, 작지만 젊은 스타트업과 소셜 섹터가 앞으로 혁신에서 점점 더 중요한 역할을 맡는다는 가정 아래 혁신 생태계를 활성화해야 한다는 문제의식을 가지고 있음.
- 우리나라의 경제는 지금까지 국가주도의 혁신과 경제 성장체제에서 수출 대기업 주도의 혁신과 성장체제로 발전해왔고, 그 결과는 식민지 후진국에서 OECD 국가로의 도약이었음.
- 그러나 앞으로는 후발국가로서 선진국 기술을 빠르게 모방하여 추격하는 혁신모델, 성장모델보다는 우리 내부의 혁신 잠재력과 역동성을 끌어올려 혁신을 선도하는 새로운 모델이 필요할 수 있음.
- 특히 젊은 스타트업과 혁신형 중소기업들이 기술혁신에서 더 활발한 역할을 할 수 있고, 사회적 경제의 새로운 플레이어들(사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 소셜벤처 등)이 다른 한편에서 사회혁신을 주도하면서 우리 사회의 기술적, 사회적 혁신을 선도할 것으로 기대됨.
- 이들이 탄생하고 인큐베이팅 되고 성장할 수 있는 기술적, 재정적, 제도적 환경을 새롭게 세팅하는 가운데에 교육 -> 연구개발 -> 아이디어 -> 생산(자금조달, 인력참여) -> 마케팅 -> 유통 -> 소비에 이르기까지 선순환 고리가 이어지도록 정책적 설계를 하는 것을 생태계 활성화를 위한 정책제안이라고 정의함.
- 스타트업과 소셜섹터를 중심으로 혁신 생태계 구성을 고려할 때 특별히 다음과 같은 점들에 주목함.
- 혁신가들이 자율적인 여건에서 다양한 실험을 함으로써 ‘긍정적 블랙스완’이 창발하는 방식의 혁신이 나올 수 있도록 ‘혁신을 위한 자율’을 부여해주어야 함.
- 혁신의 주체는 국가와 시장뿐 아니라 (시민)사회가 또 다른 축으로서 함께 성장하고 협업하는 틀을 갖추어야 함

- 혁신은 기술혁신의 좁은 틀을 벗어나 기술혁신과 사회혁신이 함께 통합하여 시민의 삶을 풍요롭게 할 수 있도록 해야 함.

- 실패의 가운데에서도 과감히 모험을 통해 혁신의 시도가 가능한 ‘혁신의 안전망’을 설계해야 함.

○ 자율적인 여건에서 다양한 실험을 함으로써 ‘긍정적 블랙스완’이 창발하는 방식의 혁신이 나올 수 있도록 ‘혁신을 위한 자율’을 부여해주어야 함.

- 혁신이란 본성적으로 현재가 안정적으로 균형을 이루고 있다가 미래가 대체로 예견되어 있다고 보지 않고, 불확실한 미래를 가정하고 현실의 다양한 변화 속에서 ‘뜻밖의 결과’를 얻어낼 수 있다고 확신하는 데서 출발함. 한마디로 미래가 확실하다면 어떤 혁신도 논리적으로 불가능함.

#### 미래 불확실성의 두 가지 상반되는 결과(김병권, 2016)

변화의 이론은 항상 현재 시스템의 불안정성을 일반적인 것으로 보고, 미래를 예견되어 있지 않은 불확실성의 영역으로 본다. 현재가 완전히 안정된 균형을 이루고 있고, 미래도 대체로 예견되었다면 어떤 변화가 가능하거나 필요하겠는가? 그리고 이런 상태에서 서로 상반된 두 가지 미래를 예견할 수 있다.

첫째는 예기치 못한 역동적인 돌연변이, 즉 혁신이 나올 수가 있다는 것이다. 현실상황이 유동적이어야 혁신이 나오고, 그렇기 때문에 늘 미래는 알 수 없는 역동적인 상황으로 끌려가는 것이 아닐까? 이런 환경을 잘 만들어서 끊임없이 현실의 역동적 변화와 혁신을 이끌어 내고 이를 동력으로 더 나은 미래를 창조해 나갈 수 있다. 이 지점에 슘페터의 혁신의 위치한다.

둘째로, 시장이 균형을 벗어나 장기간 심각한 실업이 지속되든지, 아니면 급격한 거품과 거품 붕괴로 시장이 파멸적인 국면으로 급변동하는 것도 시장의 불안정성, 미래의 불확실성과 연계되어 있다. 이 때에는 그저 혁신이라고 즐기거나 구경하고 있을 상황이 아니다. 시장의 자기조정 기능이 없어 불안정성이 커지는 것을 막기 위해 일정한 규율을 세우고, 너무 심각한 경기변동을 완화하기 위해 별도의 거시적 재정정책을 사용해야 한다. 바로 여기에 케인스 거시정책(재정정책)이 존재해야 할 이유가 생긴다.

한쪽은 오히려 더 변화하도록 하고, 한쪽은 적절한 수단을 동원하여 안정시켜야 하는 변화의 양면성, 즉 전자는 주로 미시적 변화의 여건을 조성해 주는 것이고, 후자는 주로 거시적 안정화 정책을 수행하는 것으로 해석할 수도 있다.(이 대목에서 케인지언적 거시 정책과 사회혁신 미시 정책이 만나는 지점이 있을지 모른다.) 그리고 이는 복잡계 이론으로 자연스럽게 연결된다.

- 나심 탈레브가 주장한 블랙스완 이론 역시 백조는 늘 흰색일것 이라는 선입견과 예단을 깨고 검은 백조가 출현할 수 있는 것이 미래라는 것을 말해주고 있는데, 검은 백조는 부정적으로는 주식거품의 발생과 같은 것도 있지만 긍정적 측면에서 보면 일종의

혁신의 출현으로 해석할 수 있음.

– 특히 탈레브는 블랙스완의 탄생이 자율속에서 상향적으로 창발한다는 점에 주목했음.

“사회과학의 상식과는 정반대로 대부분의 발견이나 발명은 의식적으로 계획하거나 설계하지 않은 상태에서 얻어진다. 이것들이 바로 검은 백조다. 따라서 탐사나 경영은 하향식 계획에 의존하는 대신 기회가 스스로 모습을 드러낼 때까지 최대한 이것저것 시도해볼 필요가 있다.”(나심 니콜라스 탈레브, 2008, 『블랙스완』, 27쪽)

– 블랙스완 이론은 카오스 이론이나 복잡계 이론에서 제안하는 자기 조직화 (self-organization)이론과도 일맥상통함. 자기 조직화란, “어떤 시스템의 입자들이 무질서하게 돌아다니다가도, 에너지 유입 등 시스템 외부의 도움을 받아 필요한 조건이 만들어지면 스스로 조직화하여 새로운 질서를 만들어가는 현상”이라고 대략 정의될 수 있음.

– 다시 말해서 “열린 계에서 일정한 에너지가 투입되면” 사람들은 스스로 자기 조직화하여 질서를 만들고 자신의 정체성과 지속성을 갖는 힘을 만들기 시작한다는 것이므로, 행정과 공공정책은 혁신가로 하여금 스스로 자기조직화 할 수 있도록 조건과 기반을 만들어주는 측면에 초점을 맞춰야 한다는 점을 암시하고 있음.

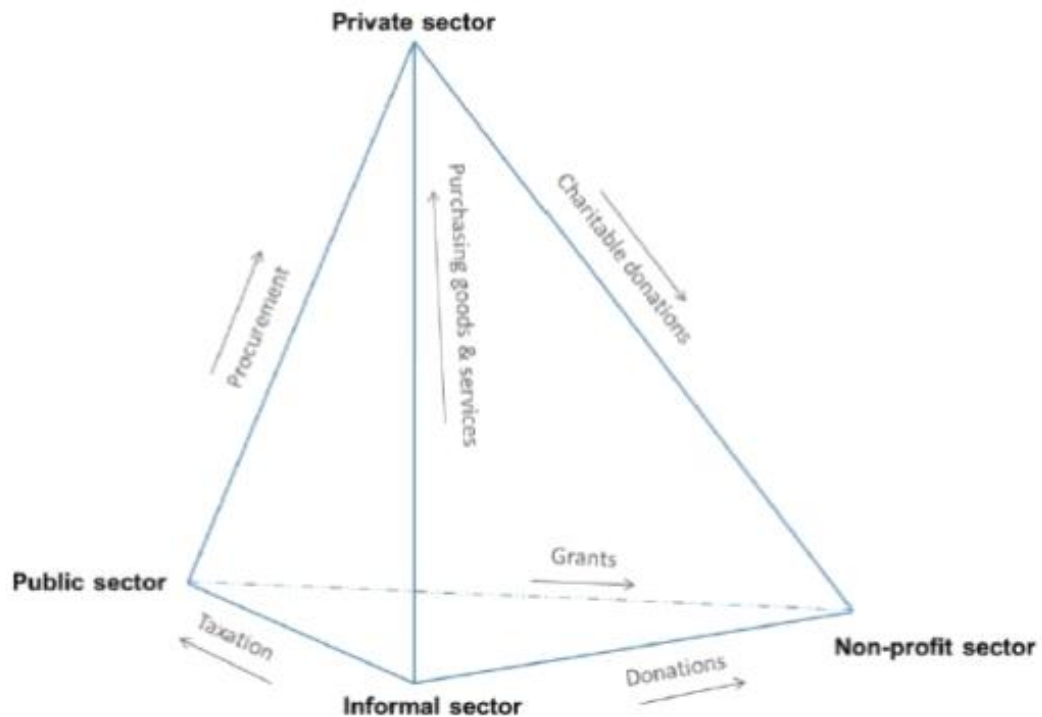
– 불확실한 미래를 가정하면서 블랙스완이 탄생할 수 있도록, 스스로 자기조직화를 실현하는 창발현상이 일어날 수 있도록 다양하고 자율적인 환경을 만들어주는 것이 혁신을 위한 공공의 역할이라는 점은 시사하는 점이 많음.

– 즉 국가나 정부, 행정이 위로부터 짜인 틀에 따라 혁신적 제도를 설계하고 재정을 분배하거나, 혁신과정에 개입하기 보다는 자율적인 환경을 만들어주는 것이 더 중요하다는 것을 말해줌.

○ 국가와 시장뿐만 아니라 시민사회가 함께 성장하고 협업하여 전체로서의 사회를 지탱할 때 혁신의 주체가 제대로 구성될 수 있음.

– 현재 우리 국민 다수가 공감하고 합의할 수 있는 바람직한 사회지향은 ‘국가와 시장, 시민사회가 함께 성장하고 협업하는 사회모델’이라고 할 수 있음.

- 우리나라는 무너진 공공영역을 복원함은 물론, 태생적으로 취약한 시민사회(사회적 경제 + 커뮤니티 + 각종 NPO 단체와 운동들)를 키워서 균형 있는 사회로 갈 수 있도록 해야 함.



(그림1-3) 사회혁신의 영역과 주체(출처: TEPSIE 2012)

- 특히 시민사회(Non-profit sector)와 시민(informal sector)의 존재를 전제하고 국가(Public sector)와 시장(Private sector) 사이의 상호 관계를 확대해서 정립할 필요가 있음.

| 혁신가적 국가(Entrepreneurial State) 모델  |
|--|
| <p>민간이 혁신을 주도하고, 국가는 단지 배후에서 환경만 만들어주면 되는가? 꼭 그렇지지는 않다. 공공정책 전문가 마리아나 마추카토(Mariana Mazzucato)는 미국의 실리콘 벨리를 만들어낸 것은 벤처자본이 아니고, "실리콘 벨리를 만들어내고 지속시킨 것은 미국 군대"라면서 혁신에서 국가의 역할을 강조한다.</p> <p>그는 특히 일반적인 민간 벤처자본은 5년 이상의 장기적인 혁신이 필요한 것을 감당하려 하지 않는다고 지적한다. "민간 부문은 근본적으로 새로운 제품의 혁신과정을 피하고 국가에서 먼저 불확실하고 리스크가 높은 투자를 떠맡도록 미룬다." 그는 앞서 지적한 대로 장기적인 기반 구축이 필요했던 실리콘 벨리의 토대 역시 국가에 의해 만들어졌음을 강조한다. "연방 지출양식, 협동전략, 산업-대학간 연계, 기술적 혁신 등 냉전에서 방위 정책을 세운 주요 가설들이야말로 실리콘 벨리가 현재의 모습을 갖추기 위한 토대였다."</p> <p>특히 대규모 기초연구 개발 등에서 국가의 R&amp;D지원이 혁신에서 차지하는 위상은 매우 중요할 수 있음을 강조해둘 필요가 있다.</p> |

- 기술혁신과 사회혁신을 통합적으로 설계해야 할 필요성: 기술혁신과 사회혁신은 같은

것이 아님. 그것은 서로 다른 방식으로 우리 삶에 영향을 미치면서도 또한 우리의 삶에 함께 나타나는데, 이제는 통합적인 관점에서 혁신과 혁신 생태계를 고려할 필요가 있음.

– 혁신의 역사를 돌이켜 보면, 1760~1840년대 영국이 증기기관과 철도로 상징되는 1차 산업혁명 시기에 인간의 육체적 능력의 한계를 뛰어넘는 엄청난 기술혁신을 불러일으킴. 하지만 바로 그 기술혁신이 광범위한 아동착취를 불러일으켰고, 영국을 공해로 뒤덮은 죽음의 도시로 만들기도 했음. 이후 아동 노동이 금지되고 성인의 노동조건이 개선되었던 것이나, 런던의 강과 공기가 맑아진 것은 저절로 기술이 가져다준 선물이 절대 아님. 기술과 별개로 많은 노동자와 시민들의 엄청난 노력과 저항이 있었다고 역사는 말해주고 있음.

– 4차 산업혁명의 수혜를 들펍 받아야 할 청년세대들은 오히려 미래에 전혀 희망을 감지하지 못하고 ‘이생망(이번 생은 망했음)’을 얘기하고 있는 상황 역시 기술혁신과 사회혁신이 다시금 거대한 분열을 일으키고 있음을 보여줌. 엄청난 양의 빅데이터의 축적, 온 세상에 센서와 카메라가 움직이면서 네트워크로 데이터를 전송하는 초 연결시대, 스마트 기기가 언제 어디서나 모든 업무를 가능하게 해주는 시대인 지금은 역설적으로 경제적으로 매우 고통스러운 대침체(Great Recession)의 시대임.

– 세계 최고의 혁신적 기업인 전기자동차 기업 테슬라 모터스와 또한 최고의 혁신적인 우주개발업체 스페이스 X의 최고경영자 일론 머스크(Elon Musk)는 지난 2014년 테슬라가 보유한 전기 자동차 특허를 모두 공개하겠다고 하면서 다음과 같이 선언하면서 기술혁신이 일정하게 사회적 통념과 제도를 동반하여 바꾸어야만 혁신의 성과를 모두가 향유할 수 있게 됨을 알려줌.

“우리는 빠른 속도로 진화하는 기술 플랫폼을 모두가 공유할 경우, 우리 테슬라와 다른 전기 자동차 제조 기업들은 물론 전 세계가 도움을 받을 수 있다고 믿습니다.”

“기술적 우위는 특허 때문에 주어지는 게 아니라, 세상에서 가장 재능 있는 엔지니어들을 끌어모으고 동기 부여를 해 줄 수 있는 기업의 능력에 의해 주어집니다. 역사적으로 봐도 특허는 대개 뭔가 해보려 하는 경쟁자의 의욕만 꺾는 편협한 보호주의에 지나지 않습니다.”

– 기술혁신과 사회혁신을 통합적으로 인식하고 혁신정책과 혁신생태계 구성을 고려하는 것은 최근의 중요한 추세 중의 하나임. 예를 들어 프랑스 정부가 펴낸 2016년 판 <최근

15년간의 프랑스 혁신정책>에서는 일반적으로 기업에서 발생하는 기술혁신과 비 기술 혁신 이외에 ‘사회혁신을 포함하는 좀 더 광범위한 개념으로 혁신을 정의하겠다고 공표하고 있음. 여기에서 사회혁신을 다음과 같이 정의함.

“사회혁신은 공공기관, 대학 교육기관, 공공기술 센터 등의 혁신도 포함하는 개념으로 마이크로 크레딧, 공정무역, 원형경제와 같은 혁신적인 공유 및 사회적 경제분야를 혁신의 범주에 포함시킴. 또한 사회적 경제는 생산자와 사용자 모두를 참여시키는 특징을 가지므로, 상품 및 서비스 개념 정립 단계에서 일어나는 사용자에 의한 혁신을 정의에 포함할 수 있는 장점이 있음.”

– 특히 최근 시민들의 삶에 대한 기대와 좋은 삶의 기준이 변화하면서 수요자 요구가 기술적 측면뿐 아니라 사회적 측면에서도 변화하고 있음. 그리고 이것이 공급자(혁신적 기업가, 서비스 제공자)로 하여금 기술적으로 높은 품질의 제품뿐 아니라 친 환경적으로 사회 친화적인 제품이나 서비스를 공급하도록 강제함으로써 사회혁신과 기술혁신의 통합을 강제하고 있는 측면이 있음.

– 예를 들어, 최근에 소비자들은 일반적인 식품보다도 ‘환경친화적인 식품’, ‘노동 친화적인 제품’, ‘공정무역 제품’ 등에 대한 선호를 보이고, 이런 소비자 선호의 변화가 공급자, 기업들이 기술혁신을 통한 비용 절감뿐 아니라 사회적 차원까지 고려하도록 만들고 있다는 뜻임.

– 물론, 우리의 현실은 기술 혁신형 혁신생태계와 사회 혁신형 혁신생태계가 사실상 이원화되어 분리되어 있고, 정부 지원체계, 금융체계, 생산-유통-소비체계도 완전히 분리되어 있음.

– 향후에는 기술혁신과 사회혁신을 통합하는 생태계를 어떻게 구성할 것인지가 주요한 고려대상이 되어야 함. (※ 본 연구 프로젝트는 그런 취지에서 기술혁신과 사회혁신을 분리하지 않고 혁신 생태계라는 입각점에서 통일적으로 접근하고자 함.)

○ 혁신은 실패를 용인하는 환경을 만들어줄 때 비로소 활성화될 수 있음. 그러나 우리나라의 현재 사회적 환경, 복지 시스템 등은 실패하면 ‘생활파탄’으로 연결되는 위험한 구조가 되어 있음.

– 대표적으로 실패하면 ‘패가망신’으로 가는 대표적인 위험물로 혁신가들이 지목하는 것이 바로 연대보증제도임. “대기업이 어려움에 부딪치면 수 천억 원의 공적 자금을 들이

면서, 정작 영세한 혁신기업들이 도전하다가 실패할 경우, 연대보증뿐 아니라, 투자한 운용사한테까지 책임을 묻는다면 모험자본의 활성화는 어려울 것입니다.”(FGI 인터뷰 내용 일부) “대표이사 연대보증제도는 한 번의 실패를 인생의 실패로 만들기 때문에 한국 젊은이들이 도전하지 않습니다. 도전이 없으니 더디고 사회는 발전을 기대하기 힘듭니다.”

- 또한 실패를 용인해주지 않는 사회적 문화적 분위기도 역시 혁신을 방해하는 하나의 요소라고 볼 수 있음. “실패한 스타트업들도 망하기 전까지 일자리를 창출합니다. 더불어 실패 경험을 일종의 사회 자본으로 축적합니다. 새로운 스타트업들은 이 경험 자본 위에서 시작하기 때문에 실패 가능성을 줄입니다. 망한 기업만큼 창업 기업이 생겨나기 때문에 이직의 기회가 실직의 고통을 상쇄합니다.”(FGI 인터뷰 내용 일부)
- 단순히 연대 보증제 폐지, 실패를 용인하는 문화의 조성에 그칠 것이 아니라, 어려운 조건에서 혁신에 도전하는 혁신가들을 위한 사회적 안전망을 적극적으로 설계해줄 필요도 있음. 실제로 혁신가들은 단순히 사업자금이나 사업공간뿐 아니라, 기본적인 생활에 필요한 주거와 생활비 측면에서 심각히 어려움을 겪고 있고 이런 요인들이 혁신의 의지를 꺾게 하고 있음. 특히 소셜 섹터 영역은 그 자체로 매우 어려운 여건에서 사업을 하다 보니 생존 자체가 목적이 되는 경우도 많음. 혁신을 뒷받침하는 사회 안전망이 필요한 이유임.



## 2장 연구방법론: 현장 문제의식에 기반한 귀납적 연구

### 1. 연구방법과 절차 개요

#### 1) 정책수단 연구

- 본 연구방안은 우리 사회의 미래를 위해 새로운 혁신의 촉진이 꼭 필요하고 그 혁신의 현장이 스타트업과 소셜벤처, 사회적기업과 R&D 등의 분야에 있다는 가정 아래 시작함
- 따라서 연구 과정 전반은 해당 분야의 활성화를 통해 대한민국 사회 전반의 혁신을 촉진하기 위해 현장의 혁신가 입장에서 중요하다고 생각되는 정책을 확인하고 이를 제안하기 위해 설계됨

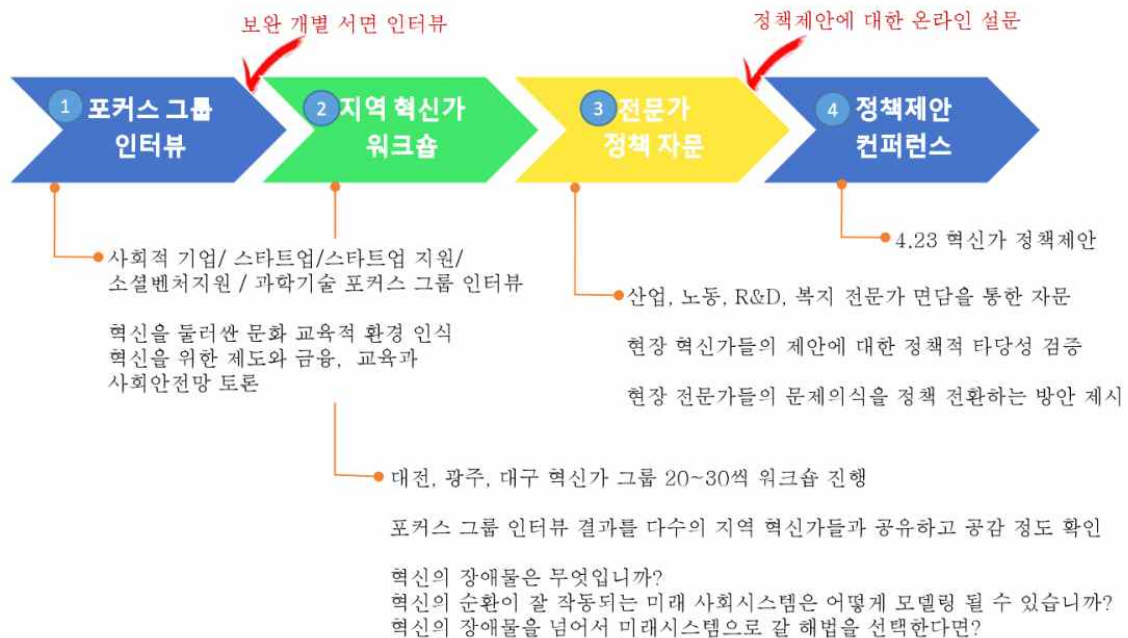
#### 2) 설계

- 앞서 가정한 혁신의 현장은 이제 막 형성이 시작돼 생소하거나 (스타트업) 한국 사회에서 발전 역사가 짧거나 (소셜벤처, 사회적기업 분야) 일반인에게 생소한 (R&D) 분야들
- 해당 분야들은 현장에서 활동하는 활동가 등의 인터뷰와 기사, 일부 서적과 논문 등을 통해 소개되고 있으나 이들 전반을 아우르는 혁신 생태계 전반에 걸친 연구는 부족한 상태
- 본 연구는 혁신 생태계 내 다양한 활동가들의 의견을 깊이 듣고 종합해 이들이 원하는 정책 가운데 가장 유용한 정책을 현장 활동가의 입장에서 찾기 위해 설계
- 이를 위해 FGI와 워크숍, 전문가 인터뷰를 혼합해 진행. 기본 설계의 모습은 아래와 같음

|     | 대상                        | 참석인원                                       | 회차 | 주요 내용  |
|-----|---------------------------|--|----|--|
| FGI | 사회적 기업<br>스타트업<br>스타트업 지원 | 4~5명 내외<br>분야별 현장 활동 전문가.<br>주로 40대, 각 조직의 | 5회 | 서울을 중심으로 활동중인 혁신가들을 대상으로 혁신계 전반의 문제와 해결 방법에 대한 질문을 중심으로 FGI 진행 |

|         |                |  |    |  |
|---------|----------------|--|----|--|
|         | 소셜벤처 지원 과학기술   | 대표나 실무 책임자들로 구성                                  |    |  |
| 워크숍     | 대전<br>광주<br>대구 | 30명 내외 지방의 혁신 활동가. 지역에 따라 차이는 있으나 주로 청년 층이 다수 참여 | 3회 | 대전, 광주, 대구 지역의 다수 혁신가를 대상으로 FGI에서 도출된 문제의식을 유사하게 가지고 있는지 여부를 확인하고 연구진이 기본 연구를 통해 찾은 정책적 해법에 대한 동의 여부를 확인하는 워크숍 |
| 전문가 인터뷰 |                | 1명 분야별 정책 전문가                                    |    | FGI, 워크숍을 통해 나온 다양한 문제와 제안된 정책들을 전문가들을 통해 검증하고 대선 차원에서 제안 될 수 있는 다양한 정책을 추가로 제안 받음                             |
| 컨퍼런스    |                | 100여명 지방 워크숍 참여자를 비롯, 다양한 연령과 경력의 혁신가 참여         | 1회 | 연구 결과 최종적으로 제안된 10개 정책들을 다수의 참여자가 재설계하는 워크숍을 통해 정책의 이해를 높이고 투표를 통해 정책의 현장 선호도를 조사                              |

〔표 2-1〕 연구 프로젝트 전체 프로세스 개요



〔그림 2-1〕 연구 프로젝트 전체 프로세스 개요

○ FGI는 혁신 생태계 개별 소그룹이 특수하게 가지고 있는 문제와 해결 방안을 심도 있게 연구하는 목적으로, 워크숍은 FGI 결과를 다수에게 검증하고 개별 그룹 사이에서 다뤄지지 않은 내용을 폭넓게 다루기 위해 설계 됨. 전문가 인터뷰는 앞 선 두 단계에서 나온 의견을 분야별로 더욱 통합적인 관점에서 바라보고 다양한 조언을 얻기 위해 진행됨

### 3) Bottom-Up

- 사회 혁신 현장의 목소리를 최대한 반영하기 위해 본 정책연구는 Bottom-up 방식의 연구 진행
- 연구진의 의견보다는 현장 활동가의 목소리와 의견에 기반을 둔 연구를 실행하고 일부 현장의 눈높이에서 바라볼 수 없는 넓고 깊은 의견을 보충하기 위해 각계 전문가의 의견을 더해가는 방식으로 진행

### 4) 상호보완

- 혁신가들의 다양한 의견이 깊이와 넓이 그리고 포괄적 전문성을 가질 수 있도록 설계
- 중견급 이상 혁신 활동가들에게는 현장의 깊은 논의를 유도함
- 비교적 새롭게 혁신 활동을 시작한 지방의 혁신 활동가들에게는 폭넓은 논의와 초안으로 마련된 다양한 정책에 대한 검증을 요청
- 분야 전문가들에게는 혁신가들의 문제 인식과 요청 정책의 유효성과 정합성을 검증 요청. 특히, 현장의 활동가들에 의해 제시된 문제와 해법이 미시적이고 지엽적인 것에 머무는 것을 막기 위해 전문가 인터뷰 진행

## 2. 연구방법에 대한 평가

### 1) FGI 인터뷰 방법에 대한 평가

- FGI의 개요
  - FGI는 연구진에 의해 사전 선정된 사회적기업가, 스타트업 창업자, 스타트업 생태계 지원 그룹, 소셜벤처 지원 그룹, 과학기술자의 다섯 그룹의 종사자를 대상으로 5회 진행됨

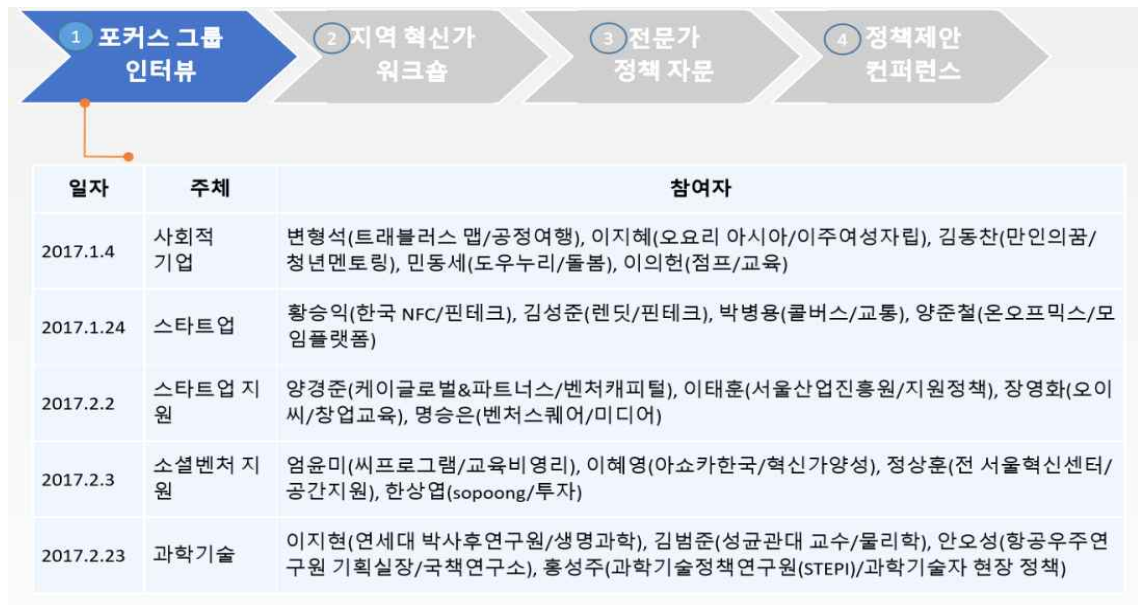
- FGI는 중간 휴식시간 10여 분을 포함해 3시간 예정으로 진행됨

#### ○ FGI의 목표

- FGI는 연구 전반의 범위를 가늠하고 의견과 정책의 깊이를 확보하기 위해 진행
- 다섯 개의 각기 다른 그룹에서 각기 혁신을 가로막는 장애물을 정의하고 이를 해결하기 위한 정책을 제안하는 것을 목표로 설계

#### ○ 사전설문의 유효성

- 참여자들이 미리 FGI의 내용을 인지하고 좀 더 생각할 수 있도록 사전 설문을 제공함
- 다수의 참가자가 사전 설문에 비교적 충실하게 응답
- 다만 답변 내용은 기존 언론 등을 통해 보도됐던 내용과 큰 차이를 보이지 않은 경우가 많았음
- 이는 질문 자체의 틀과 내용이 기존 언론 등이 요구했던 것에서 크게 벗어나지 않았던 한계도 있었으나 참여자들이 생각하는 해결해야 할 문제와 해결 방안에 대한 내용 자체가 크게 변하지 않았던 이유가 더 크다 할 것. 이는 상대적으로 그동안 정책이 이들의 성장을 충분히 지원하고 있지 않았다는 방증.
- 특별히 새로운 질문이나 확인해야 할 이슈가 없고 참여자의 최근 언론 인터뷰 등이 풍부하게 존재하는 경우 해당 인터뷰의 문헌 조사를 진행해도 무방할 것으로 판단 됨



[그림 2-2] 포커스 그룹 인터뷰 과정과 참여자

#### ○ 참여자 선정

- FGI 설계를 위해 사회적기업가, 스타트업 창업자, 스타트업 생태계 지원 그룹, 소셜벤처 지원 그룹, 과학기술자 그룹으로 분류
- FGI 참석자는 서울을 중심으로 각 분야에서 주목받고 있거나 풍부한 현장의 경험을 지닌 청장년층으로 구성. 가급적 민간의 활동가를 선정. 단, 지원기관들의 경우 그 특성상 민간이 아닌 경우도 있었음
- 실무그룹보다는 조직 내의 중요 사항을 결정하는 조직이나 부서의 장을 위주로 선정

#### ○ 진행 과정

- 연구진의 사전 회의를 통해 필수적으로 확인해야 할 요소를 확인
- 다섯 팀으로 나뉜 분야별 전문가가 3시간 동안 해당 분야의 문제와 문제 해결을 위해 필요한 정부의 정책에 대해 논의
- 보다 정확한 문제의 지점을 파악하기 위해 그룹별로 혁신의 단계를 3단계로 나눠 질문

함. 3개의 단계는 각기 문화, 교육, 사회 관행, 노동/복지 등 혁신의 시작과 관련된 환경, 금융과 투자, 규제, 경쟁환경, 기술, R&D 및 조세제도와 같은 혁신의 성장기에 영향을 미치는 환경, 끝으로 혁신의 결과 유발될 수 있는 사회적 효과 확산의 단계로 나누고 각 단계의 이슈별로 혁신을 가로막는 장애들을 먼저 정리하고 이후 장애를 해결할 수 있는 혁신 정책을 제안하도록 유도

- 연구진의 의도에 따라 유도된 발언을 최소화하기 위해 될 수 있는 한 자유롭게 의견을 말할 수 있도록 유도하고 진행자의 개입을 줄임
- 다수의 연구자가 참관하고 필요한 경우 별도의 시간을 마련해 참가자에게 궁금한 점을 직접 질문할 수 있도록 함

#### ○ 5회 전체 FGI에 대한 평가와 정리

- FGI 전반에 걸쳐 혁신 생태계에 존재하는 다양한 문제점들을 확인할 수 있었음
- 유사 분야 종사자들의 공통 경험과 발언이 쌓이며 특정 분야만이 가진 심도 있는 문제 지점에 도달할 수 있었음
- 다만 문제 해결의 방안으로 제시된 예들은 업계의 강한 주장을 담고 있는 경우가 많아 사회 전반이 받아들이기 쉽지 않은 제안들도 존재하고 있었음
- 이는 같은 계통의 일에 종사하는 참여자들이 유사한 문제의식을 느끼고 발언을 쌓아간 결과로 이해할 수 있음.
- 참가자 가운데 정책과 관련한 경험이 부족한 경우 소규모 개별 사업 수준의 정책을 제안하거나 복지와 노동 문제 등과 연관돼 당장 실현이 어려운 제안을 하는 경우가 발생
- 다만, 이런 제안의 경우도 사회의 큰 변화를 이끄는 그룹의 의견이라는 것을 고려하면 좀 더 높고 큰 수준의 사회 변화를 요구하는 목소리로 해석할 수도 있음
- “혁신 생태계”란 이름을 묶었으나 스타트업과 사회적 기업, 과학기술자 사이에는 아직 충분한 교류나 이해가 부족한 상황임을 인지할 수 있었음

- 참가자 가운데 여성의 비중이 상대적으로 낮았던 것을 확인할 수 있었음. 총 21명의 FGI 대상자 가운데 여성은 6명이었으며 이런 경향은 워크숍도 유사하게 나타남



(그림 2-3) 포커스 그룹 인터뷰 결과 일차 정책제안 도출결과





1차 FGI 진행 모습



2차 FGI 진행 모습



2차 FGI 진행 모습



3차 FGI 진행 모습



4차 FGI 진행 모습



5차 FGI 실행 모습



## 2) 워크숍 방법에 대한 평가

### ○ 워크숍 개요

- 서울을 중심으로 이뤄졌던 FGI와 달리 워크숍은 지방 혁신가들의 의견을 확인하는 자리로 기획
- 대전, 대구, 광주의 지역 혁신 주체들과 연계해 진행
- 특기할 점은 워크숍의 테이블 보조진행자로 연구진이 투입된 것. 연구진은 보조 진행 과정을 통해 지역 혁신가들의 목소리를 직접 듣고 다양한 질의를 통해 연구의 유효성을 확인하기 위함. 연구진의 일부는 전문적 보조진행자보다 상대적으로 테이블의 운영 능력은 떨어질 수 있으나 연구진이 보조진행자의 가공된 보고서를 읽는 것에 비해 훨씬 현장에 가까운 정보를 모을 수 있을 것으로 판단

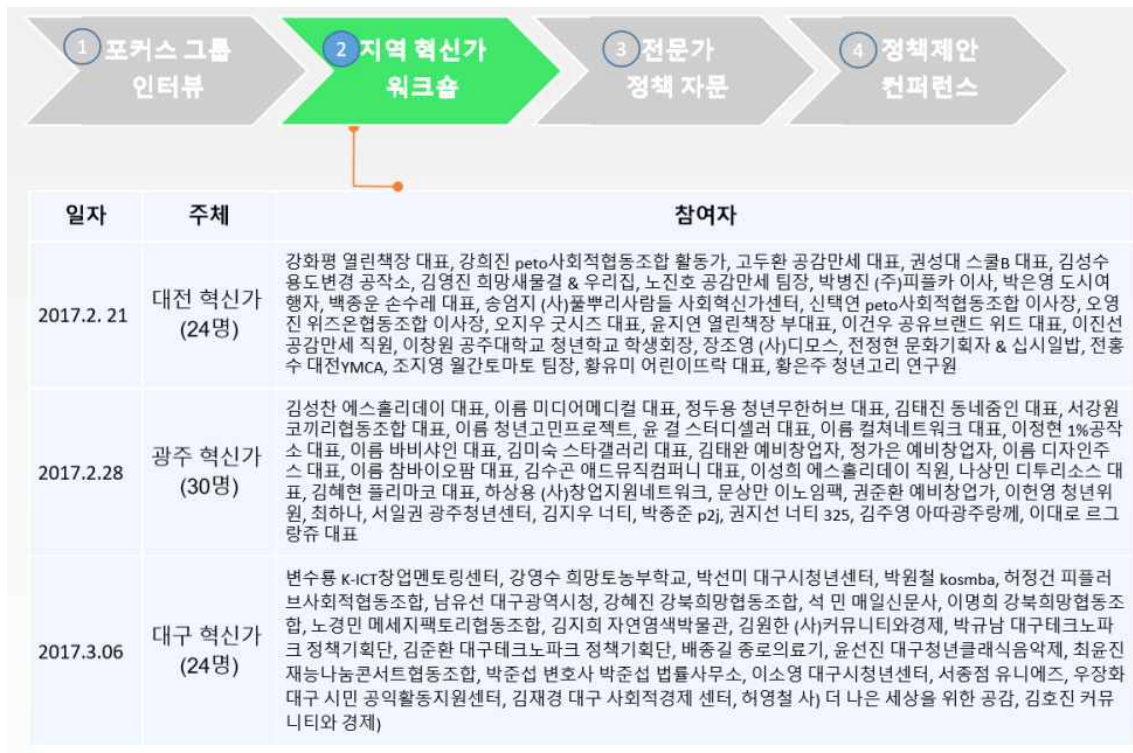
### ○ 워크숍의 목표

- 혁신 정책 방향의 유효성을 현장에서 확인하는 것
- 서울이 아닌 지방 혁신가들의 의견을 취합하는 것
- 지역 혁신가들과 이후 혁신 정책의 실현과 새로운 정책의 지속적인 제안을 위해 네트워킹을 만드는 것

### ○ 워크숍 참여자 선정

- 지역에서 활동 중인 단체와 공동 모집
- FGI의 참여자를 연구진이 직접 구성했지만 워크숍의 참여자들은 지역의 혁신 조직에 의뢰해 해당 지역 혁신계의 목소리를 가장 잘 반영할 수 있는 참여자들로 구성함

### ○ 진행 과정 평가



(그림 2-4) 워크숍 과정과 참여자

- 빠른 일정 진행에도 불구하고 지역 조직과 원활한 협력을 통해 워크숍 운영에 충분한 인원 참여
- 지역별로 사회적기업, 스타트업, 소셜, 청년, 문화, 비영리/복지, R&D 관련자 등 참여자의 관심도를 중심으로 다양한 주제를 놓고 토론하는 모둠 구성 후 진행. 참가자들은 자신의 경험을 기반으로 다양한 혁신의 장애물과 이상적인 상황, 이상적인 상황을 이룰 수 있는 구체적 정책에 대해 다양하게 논의

#### ○ 3회 전체 Workstop 평가와 정리

- FGI 참석자들에 비해 젊은 혁신가들이 다수 참여했으며 이들 중 다수는 기술적인 면에서 효과적으로 워크숍에 참여해 토론을 진행
- 참가자들의 “정책”에 대한 이해 수준은 높지 않았던 것으로 판단. 참가자 다수는 구체적인 제도의 문제와 이를 해결하기 위한 법과 제도의 개선보다는 문화나 인식의 문제와 개선 등에 대해 제안을 하거나 정치 제도 자체의 개선에 대한 의견을 다수 개진함

|  |   |
|--|---|
|   |   |
| 대전 혁신가워크숍  | 대전 혁신가워크숍 테이블논의   |
|  |  |
| 광주 혁신가워크숍 발표   | 대구 혁신가워크숍   |

### 3) 전문가 인터뷰에 대한 평가

#### ○ 전문가 인터뷰 개요

- 포커스 그룹 인터뷰와 워크숍을 통해서 도출된 현장의 정책제안에 대해 전문가적 관점에서 객관적 타당성이나 다른 정책과의 정합성 등을 검토함으로써, 현장성뿐만 아니라 객관성까지 갖춘 정책제안이 되도록 전문가 인터뷰를 프로세스의 후반부에 위치시켰음.

### ○ 전문가 인터뷰 목표

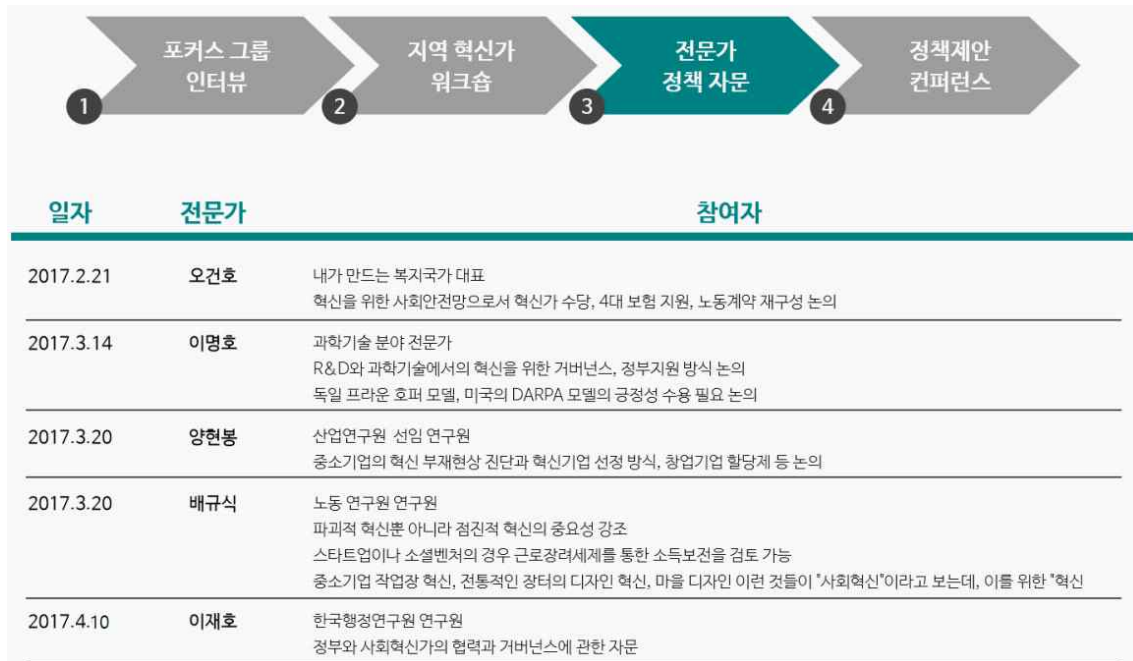
- 현장의 혁신가들의 입을 통해 모인 혁신정책 제안들을 분야별로 해당 전문가들이 리뷰하고 검토해봄으로써 정책적 엄밀성과 타당성의 수준을 높여보자는 것이 전문가 인터뷰의 목표임.
- 되도록이면 현장 혁신가들의 정책 제안 취지를 존중하는 방향에서 평가하고 정책적 약점이나 미비점 등을 보완하는 방식으로 전문가의 인터뷰를 포함했음.

### ○ 전문가 인터뷰 참여자 선정

- 전문가 인터뷰는 제안된 정책의 범주에 따라서 과학기술(이명호), 산업(양현봉), 노동(배규식), 거버넌스(이재호), 그리고 복지(오건호)로 구분하고 각 해당 분야의 전문가를 선정하였음.
- 각 전문가에게는 현장의 포커스 그룹 인터뷰(필요하면 워크숍 자료 포함)를 사전에 배포하고, 2~3시간의 집중 인터뷰를 통해 혁신가들의 제안들을 평가하였음.
- 전문가 평가과정에서 필요하다면, 현장 혁신가의 취지는 이해하지만, 정책적 엄밀성이나 대안 면에서 혁신가의 취지와 더 잘 부합하는 정책대안을 제시할 수도 있음.

### ○ 전문가 인터뷰 평가

- 전문가들과의 집중적인 인터뷰를 통해서 일부는 현장 혁신가들의 제안 취지를 잘 살리면서도 더 나은 정책제안(예를 들어 ‘혁신 장학금’)을 제안한 경우도 있는 만큼 전문가 인터뷰를 프로젝트에 후반부에 잘 살리면 의미 있는 효과를 기대할 수 있음.
- 그러나 많은 경우 현장 혁신가들의 문제의식과 전문 연구자들의 기존 관념을 일치시키는 게 쉽지는 않은 과정임. 공감대가 적어서 전문가들이 기존의 자신의 주장을 반복하는 경우도 자주 나타날 수 있음.
- 포커스 그룹 인터뷰나 워크숍에 참여했던 연구자들은 비교적 현장 혁신가들의 제안 배



[그림 2-5] 전문가 인터뷰 과정과 참여자

경이나 의도를 어느 정도 이해하고 공감하지만, 참여하지 않았던 전문가들은 이를 읽어나가기가 어려울 수 있다는 것이 전문가 인터뷰가 갖는 한계일 수 있음.

- 전문가 인터뷰에서는 FGI와 워크숍에서 제안된 개별아이디어를 혁신 생태계를 활성화하기 위한 실제 정책대안으로 승화시킨 제안이 상당수 나왔음.
- 다만 혁신의 방향과 관련한 통일적인 그림 없이 전문가들의 논의가 산개되었고, 기존 정부의 정책 방향과 큰 차별성을 보이지 않는 제안도 일부 포함되었음.
- 이는 실제 국책연구기관 등에서 정부정책과 관련한 용역과제를 수행하는 연구자들이 다수 배치된 영향이기도 하고, 다양한 분야의 구성원들이 참여한 FGI에서의 논의가 일관된 흐름을 이루지 못했기 때문이기도 함.
- FGI에서의 논의된 혁신의 방향이나 방법론 중 일부에 대해 동의를 하지 못하는 전문가들이 있었고, 이런 주제들의 경우 FGI에서의 논의 내용을 전문가 인터뷰를 통해 심화, 발전시키는 데 어려움을 겪었음.
- 전문가들이 현장의 목소리를 정책으로 '번역'해내는 수준까지 나아가기 위해서는, 필요한 전문가들이 FGI, 워크숍 등 연구 전반에 걸쳐 초기부터 강력하게 결합할 필요가 있음.

음.

#### 4) 정책제안 컨퍼런스에 대한 평가

##### ○ 컨퍼런스 개요

- 전문가 정책자문을 거쳐서 최종적으로 엄선된 혁신정책 10가지를 대선 후보들에게 제안하고 후보 캠프의 생각을 듣고 토론함으로써 현실 정책에 반영될 기회를 얻고자 함.

##### ○ 컨퍼런스 목표

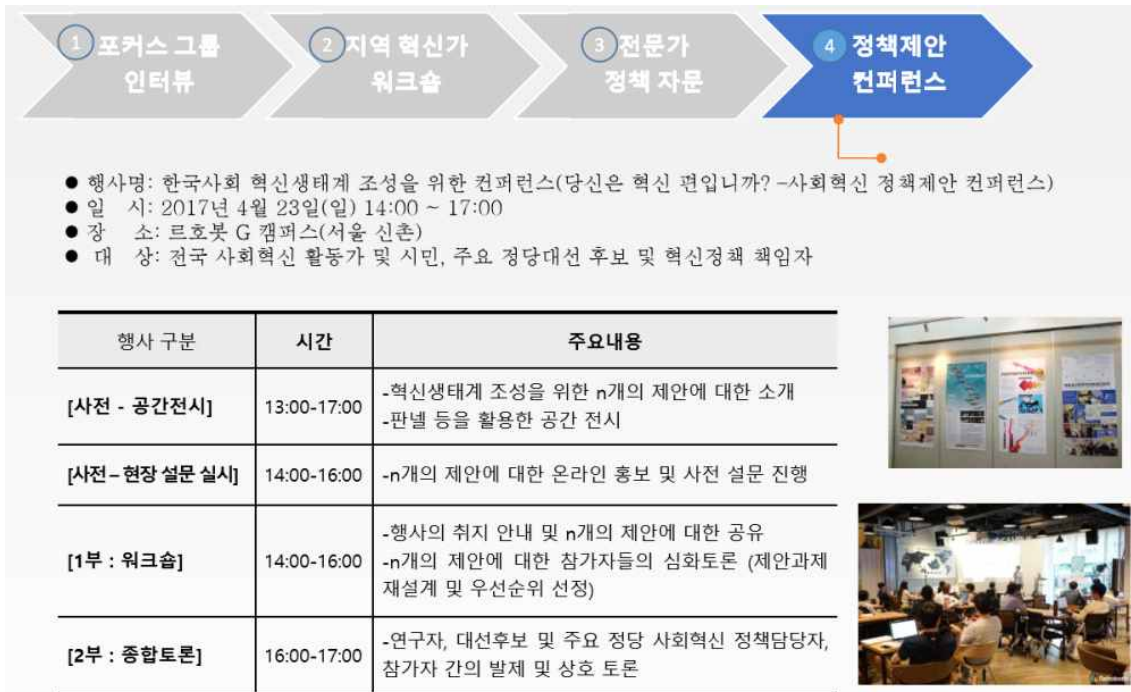
- 혁신생태계 활성화를 위한 혁신가들의 정책제안을 공식적으로 대선후보들에게 전달하고, 대선후보 정책담당자들과의 토론을 통해 제안된 정책이 제대로 수용되도록 함.

##### ○ 컨퍼런스 참여자 선정

- 우선 주요 대선 후보 캠프에서 공문을 발송하여 공식적으로 사회혁신 정책에 대해 답변을 해줄 수 있는 정책책임자를 초청했음.(더민주, 국민의당, 바른정당, 정의당 등 4개 주요 정당 후보 캠프가 초청에 응했음.)
- 동시에 정책제안 과정에 참여했거나, 관심이 있는 혁신가들 100여명을 초청하여 현장 토론을 할 수 있도록 했음.

##### ○ 컨퍼런스 종합 평가

- 정책제안 컨퍼런스를 통해 현장에 참여한 혁신가들의 정책 선호도 투표를 함과 동시에, 후보 진영의 정책 수용도를 조사하고 공개함으로써 정책에 대한 반응을 공식적으로 확인하는 자리를 마련함.
- 컨퍼런스에 관한 자세한 내용은 「별첨4. 주요 대선후보 캠프와의 정책 컨퍼런스 결과에 별도로 요약되었음.

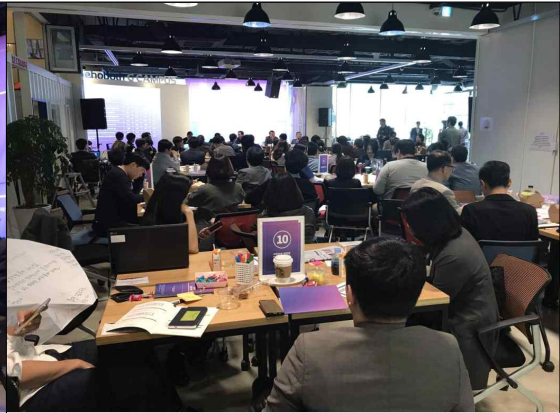


〔그림 2-6〕 정책제안 컨퍼런스 과정





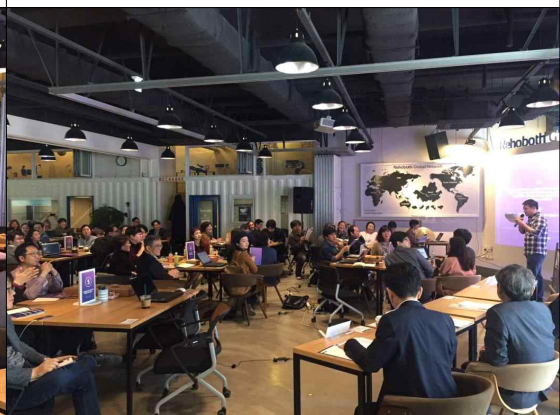
패널 토론



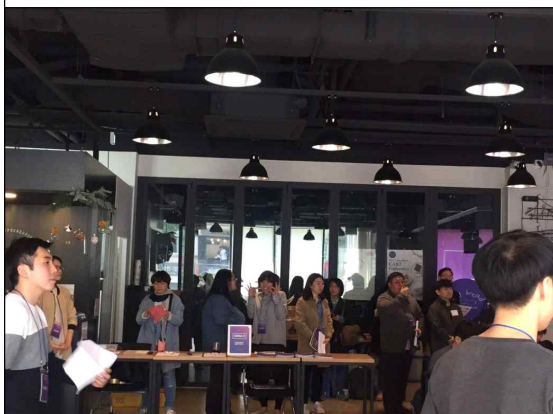
리메이크 워크숍



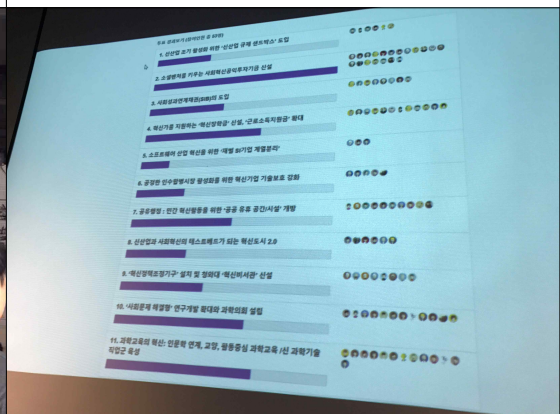
리메이크 워크숍



리메이크 워크숍



리셉션



혁신정책 투표



## 참고: 현장에 기반한 연구방식으로서 오픈랩(Open Lab)

- 본 프로젝트가 추진하려는 연구방식은 현장기반의 구체적인 혁신 니즈를 전문 정책역량과 결합시켜 현장성과 전문성을 통합시키려는 시도임. 이는 기존에 알려진 오픈랩(Open lab) 방식과 유사한 측면이 있어 참조하면서 실행할 수 있을 것임. 오픈랩은 더 나은 삶과 사회를 위해 실험과 혁신, 연대가 교직되는 활동 현장에서 포착된 새로운 패턴이나 변화를 예고하는 미세한 진동들을 감지하여 사회 변화를 위한 역동적인 지식정보를 파악하는 방식은
- 정교한 논리와 개념으로 텍스트화된 지식정보에 대한 접근보다 수많은 층위에 내재된 경험들의 내러티브와 암묵지의 수집과 해석을 통해 사람들의 인식이나 선택에 영향을 미치는 변화 요소들을 키워드로 사회 언어화하는 작업으로 진행됨.

### (사)사회혁신공간 데어가 추진한 오픈랩 운영 유형

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  | <p><b>A. 워크숍</b><br/>발제-토론 방식으로 진행, 사회 격차 등 사회문제를 진단하고 해결책을 모색하는 심층 토론 모임으로 발제자를 선정하여 진행함.</p> |  | <p><b>D. 멘토-멘티형 네트워크 모임</b><br/>20-30대 현장활동가와 50대 활동가들의 관계 형성에 주력하여 주제별 모임 운영</p>                     |
|  | <p><b>B. 전문가 워크숍</b><br/>주제에 따른 전문가를 초대하여 미리 준비한 질문을 주고 답변을 듣는 방식으로 진행.</p>                    |  | <p><b>E. 키워드맵 모임</b><br/>큐레이터가 중심 토픽을 던지고 참가자들이 토픽과 연관된 키워드를 적은 후 동일한 주제로 분류.</p>                     |
|  | <p><b>C. 소셜다이닝</b><br/>워크숍 방식을 변형한 형태로, 화두를 던지고 참석자들이 간단한 발제 또는 메모를 준비하여 대화하는 방식</p>           |  | <p><b>F. 이그나이트형 키워드 모임</b><br/>이그나이트 방식을 응용한 모임방식. 참가자들이 그에 대해 자유롭게 자기 생각들을 제한시간 내에 풀어놓는 방식으로 진행.</p> |

- 또한 오픈랩Open lab은 불특정 대중, 즉 일반 시민을 대상으로 하기보다 오피니언 리더 그룹과 사회 문제에 관심이 있는 활동가시민 커뮤니티 그룹들을 대상으로 대상자들의 내러티브와 현실 그대로의 정보에서 숨은 의미를 발견하는 과정이 중요하여 큐레이션 개념을 도입함.

- 예를 들어 동그라미 재단의 지원을 받아 (사) 사회혁신공간 데어가 추진한 오픈랩 프로젝트의 경우, 큐레이터로 참여할 연구진들의 활동 영역은 크게 STEEP(Social, Technological, Economic, Ecological, Political)와 같이 시민사회, IT와 기술, 경제와 공유경제, 사회적경제, 환경과 도시재생, 청년문제, 정치적 자유권 등을 주제로 대안적 가치를 지향했음.
- 큐레이터들은 오픈랩의 일상·이상·상상으로 함축된 화두를 매개하는 발신매체이자 관심그룹들을 네트워킹하는 허브가 되어 독자적인 lab을 운영하면서 사람들의 지식정보를 발굴·수집함.
- 지식정보, 데이터를 큐레이션하는 과정에서 큐레이터의 지나친 주관적 해석을 경계하고 연구의 객관성을 담지하기 위해 전문연구자와 연구자그룹을 총괄큐레이터와 큐레이터로 선임하여 판단의 쏠림 현상을 경계함.
- 한국 사회에서 지금 중요한 문제가 무엇인지(일상), 예측 가능한 또는 대비해야 할 문제들은 무엇인지, 우리사회가 어떻게 변화해야 하는지(이상/상상) 등 일상·이상·상상, 이 세 가지 질문을 기본 골격으로 세우고 모임을 진행했으며 찬반 구도의 논쟁보다는 경험에 기반한 내러티브의 교류에 집중함.

#### 오픈랩 주제별 · 대상별 운영방법 예시

| 구분 \ 성격                        |                  | 현상 고찰/<br>의제 지형 파악             | 문제 발굴/미래 예측                               | 솔루션 모색         |
|--------------------------------|------------------|--------------------------------|---|----------------|
| 주<br>제<br>의<br><br>이<br>해<br>도 | 전<br>문<br>그<br>룹 | 이그나이트<br>세미나<br>1:1 인터뷰        | LSP, 이그나이트<br>세미나<br>전문가FGI<br>5-Question | 전문가FGI<br>컨퍼런스 |
|                                | 관<br>심<br>그<br>룹 | 레고시리어스플레이<br>(이하 LSP)<br>이그나이트 | 그룹인터뷰                                     | 그룹인터뷰          |

- “자기 말이 타자에 의해서 받아들여지고 응답받는다”는 경험과 “자신이 어떤 장소에서는 긍정되고 있다는 감정”이 교차될 수 있도록 오픈랩에서는 참여자들의 구체적인 삶과 자기 언어, 경험들을 배려하는 친밀권의 장으로 기획함. 친밀감과 내밀한 교류를 위해 커뮤니티

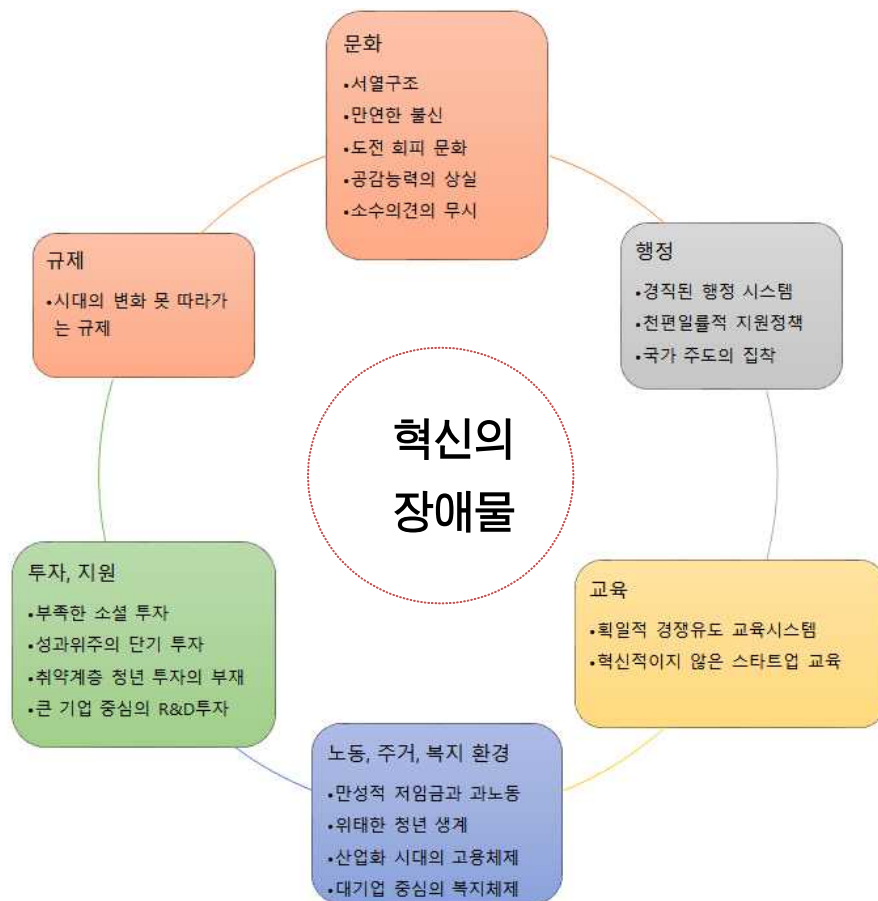
지향의 작은 모임으로 구성하고, 커뮤니티 카페, 프로젝트 실험 공간, 문화 공간 등 주제에 맞는 공간의 정체성을 결정함.



- 학술연구회, 정책 의제를 생산하거나 공통된 문제의식으로 실천 활동을 펼치는 커뮤니티 단위와 연결하여 오픈랩 모임과 결합함. 청년허브, 청년정책네트워크(이하 청정넷), 한반도사회경제연구회, 아리포럼, 홍대텃밭 다리, 신중년 숲해설사 커뮤니티, 가칭) 공동체주택포럼 준비위원회 등과 연계하여 모임 운영함.
- 집밥, 은평상상허브, 청년허브, 전주 차라리언더바 등 플랫폼 또는 플랫폼 기능을 지향하는 개인, 단체, 중간지원조직 등의 협력 관계를 구축해 관심그룹들을 발굴·선별함. 오픈랩 참여자들의 추천 또는 연결로 후속 참여자들을 섭외하는 과정에서 오픈랩 네트워크의 기반이 형성됨.
- 도시기획자그룹, 환경단체 활동가그룹, 미디어연구그룹 등 현장에서 쌓은 큐레이터의 인적 네트워크를 적극적으로 활용하고, 문헌/인터넷 조사를 통한 참여자 발굴을 동시에 진행하면서 I, II, III, IV 그룹(아래 그림 참고)이 고르게 참여할 수 있도록 주의함.

### 3장 혁신의 반대편: 혁신을 가로막는 장애물

- 이장은 그동안의 FGI, 워크숍 등에서 제기된, ‘혁신의 발목을 잡는 6가지 분야의 장애물’을 다루고 있음
- 이 장애물들은 창의적이고 기발한 아이디어로 새로운 도전을 감행하는 이들을 저지하고 사회 순응적인 인간형을 만들어 내지만, 한국사회가 마주한 수많은 문제를 해결할 가능성까지 말살하고 있음
- 여기서 제시한 장애물은 한국사회가 혁신 친화적으로 거듭나기 위해 반드시 해결해야 할 기본 과제임



〔그림 3-1〕 한국사회 혁신의 장애물

## 1. 혁신을 가로막는 ‘문화’

### 1) “잘 잘 서야 성공한다” 강고한 서열구조

- 한국사회에 뿌리 깊게 자리 잡힌 다양한 서열구조는 혁신의 싹을 제거하는 장애물
  - 대학을 정점으로 한 서열구조는 학교 브랜드 획득을 위해 무한경쟁을 강요하지만, 브랜드 획득 이후 혁신에 대한 동기가 사라짐
  - 중앙에서 모든 것이 결정되고 지방은 종속된 구조는 한국사회 서열구조의 끝판왕으로 볼 수 있음
  - 나이로 구분된 ‘기성세대’가 청년세대를 착취하고 있지만, 능력도 더 나은데 자본도 더 많이 갖고 있어 청년들이 실력으로 기성세대를 넘어 시장에 진입하기 어려움
  - 갑과 을의 명확한 서열구조는 을의 위치에서 혁신을 주도할 가능성을 가로막음

### 2) “정말 이거 한 거 맞아?” 끝없는 불신

- 성과주의, 결과주의에 기초한 ‘불신’의 문화
  - 정부 지원 시스템은 철저히 불신의 문화에 기초해 복잡하고 불필요한 과잉 행정 절차를 양산함
  - 이러한 불신에서 신뢰의 가치로 옮겨가야 함

### 3) “공무원이 최고야” 도전을 두려워하는 문화

- 새로운 시도를 인정하지 않는 문화
  - 불안이 만연한 사회에서 실패의 가능성이 존재하는 영역은 도전하길 꺼리는 문화가 만연해 혁신을 감행조차 할 수 없게 만들고 있음

“창업의 적은 엄마라고 해요. 왜냐면 하지 말라고 하니까. 고속 성장 과정에서 그냥 직장만 다녀도 연 20% 성장을 하던 세대의 부모가 ‘왜 개고생하니?’라며 무조건 못하게 하는 거죠. 문화를 바꾸는 게 필요해요. ‘이거 해도 죽지 않아’, ‘경험이 될 것야’, ‘망해도 망하지 않아’라는 메시지를 줘야 해요.”(FGI 인터뷰 내용 중, 이태훈)

#### 4) 공감 능력이 부족한 남성 중심성

##### ○ 남성 위주의 문화

- 성과를 앞세우는 남성적 문화는 혁신의 필수요소인 공감 능력의 취약성을 낳음

“실제로 일을 시작하려 할 때 투자자는 다 남성들이었고 여성들이 중요하다고 생각하는 문제들에 대해 공감을 하지 못해서 투자를 넣을 의지가 없어요. 사회문제를 해결하려면 공감 능력이 있어야 하는데, 여성 문제에서는 남성이 공감하는 데 한계가 있어요.”(FGI 인터뷰 내용 중, 이지혜)

#### 5) “소수의 의견에서 혁신이 나온다”

##### ○ 다수의 의견이 주를 이루는 사회에서 다수와 소수의 의견이 함께 존중받는 사회로 바뀌어야 혁신 가능

- 다수 위주의 결정은 수평적 토론을 할 수 있는 시민의식 및 능력의 미비를 가져옴
- 작은 혁신들, 혁신을 실현할 인재들이 늘어나기 위해서는, 다양성을 인정하고 존중하는 사회가 되어야 함

#### 6) 그 외 “혁신을 가로막는 문화”

##### ○ 혁신과 어울리지 않는 우리의 문화적 경향

- 획일화 : 정해진 매뉴얼대로 해야 한다는 획일성
- 우리 편 아니면 적 : 영역 간, 세대 간, 행정부서 간, 지역 간 지나친 편 가르기 문화

- 나만 잘살면 돼 : 미션 중심으로 살아가는 사람이 줄고 개인주의, 보신주의, ‘먹고사니즘’이 커지는 현상
- 혁신을 꺼리고 기존의 방식에 안주하려는 ‘편견과 인식의 벽’
- 소수 엘리트만이 혁신 할 수 있다는 편견
- 공공정책 수립과 결정과정에 대한 참여와 관심 부족

## 2. 혁신을 가로막는 ‘행정’

### 1) “공무원과 답답해서 일 못 하겠다” 경직된 행정 시스템

- 행정의 보수주의, 권위주의적 모습, 복잡한 행정절차, 순환보직제도로 인한 전문성 결여는 혁신가들과 행정이 협업을 가로막는 장애물
  - 행정의 보수주의 : 성과가 불분명한 사업, 새로운 실험에 대한 소극적 태도
  - 행정의 권위주의 : 예산을 지원하기 때문에 나타나는 갑을관계
  - 복잡한 행정절차 : 서류 중심의 관료적 행태
  - 순환보직제도: 익숙해지면 순환... 늘지 않는 공무원의 전문성
- “정부 주도형 사업의 문제”, “후진적인 정부 행정의 문제”, “정부 규제의 포괄적 부정적 측면” “단기 실적 위주의 성과 평가방식 문제”
  - 혁신 사업에 대해서는 실패율이 높은 것이 불가피하다는 것을 인정하고 용인해주는 시스템이 필요하지만, 행정은 그것을 용인하지 않음
  - 연단위로 시행·평가하는 사업의 단기성과 평가 제도로는 혁신사업이 어려움

“3년 전에 만난 담당자는 액티브하고 관심도 많았어요. 그런데 책임을 몇 번 지고 경력 평가 이야기가 계속 나오니까...지금 공무원 경력 평가는 실소를 금할 수가 없어요. 이런 패턴에 노출되다 보니까 3년째 그 사람은 패기도 없고 꺾어짜는 사람으로 변해 있어요. 시스템이 합리적으로 안 되면 해결이 안 되는 문제예요.”(FGI 인터뷰 내용 중, 이지혜)

○ “차라리 손대지 말고 내버려 두라?” 혁신을 방해하는 관료주의

- 공무원과 협업을 해본 혁신가들은 공무원과의 사업 경험을 상당히 냉소적으로 평가하고 있음
- 다만, 냉소적 태도는 현상적인 반응이고, 그 내부에는 관과 민의 협업 방식, 인식에 대한 개선과 교육 등 행정혁신에 대한 해법이 내포되어 있음
- 나아가 행정만이 아니라 민간 역시 공공정책에 더 많이 참여할 기회를 확보해 행정의 경직성을 간접적으로 풀어낼 수 있을 것이라는 기대감도 반영되어 있음

## 2) “혁신 지원은 혁신적으로” 지원 정책 재정비

- 다양한 분야의 창업가, 스타트업들이 자생적 기반을 닦을 수 있도록 하는 지원 정책 부족
- 초기 창업가에게 각종 세금이 큰 부담, 기업의 자생력을 키울 수 있도록 지원하는 제도 필요
- 창업 지원 예산이 특정 분야에 몰아주기 식으로 들어가고 있음(특히 기술혁신 분야에 집중). 기술혁신 이외의 다양한 영역 창업가들도 지원해야 함
- △ 스타트업에 대한 세금 감면 및 단계적 부과, △성장한 기업들의 수익을 다시 스타트업에게 지원하는 셰어링 캐피털(sharing capital), △영리/비영리 융합 법인격 도입 등의 정책이 필요

## 3) “국가가 모든 것을 하겠다는 집착은 이제 그만”



○ 민간이 잘할 수 있는 영역은 민간의 자율성을 보장해 전문가의 다양성 보장

– 국가는 민간의 창의력이 최대한 발휘될 수 있는 조건을 만들어 주는 것이 필요함

“우리나라는 아직도 국가가 너무 많은 것을 하려고 해요. 정책의 기본구조는 민간에게 많은 것을 이양하는 구조로 가야 합니다. 물론 국가만이 할 수 있는 것이 있다고 볼 수 있어요. 교육 같은 거요. 그렇지만 영국에서는 협동조합학교가 전체의 거의 1/10 정도로 확산되고 있더라고요. 민간이 오히려 다양한 전문가들의 다양성을 담보할 수 있다는 생각의 전환이 필요해요”(FGI 인터뷰 내용 중, 한상엽)

### 3. 혁신을 가로막는 ‘노동·주거·복지 환경’

#### 1) “싫으면 나가서 딴 일 해” 만성적 저임금 구조

○ 한국사회를 이끌어 갈 혁신가들은 대부분 저임금, 과노동 상황에 부딪쳐 있음

– 저임금 구조, 낮은 인건비 책정 등의 기저에는 ‘인간 노동에 대한 저평가’가 깔렸음

– 노동시장만이 아니라 정부가 지원하는 각종 지원사업의 경우에 인건비 책정비율을 제한하거나 금지해 저임금을 유도하고 있음

○ 혁신가들의 전체 임금 규모 등에 대한 체계적인 조사 결과는 없으나, 지난 2015년 인권재단 사람에서 조사한 인권단체 상임 활동가 65명의 평균 활동비는 약 107만 원에 불과<sup>1)</sup>

– 생활이 보장되지 못하는 저임금 구조에서 혁신 동기는 고갈됨

#### 2) “저녁이 있었나요?” 만성적 과노동

---

1) 2015년 최저임금은 시급 5,580원으로, 월 환산액은 1,166,220원.

○ 사람들의 새로운 생각과 새로운 관계를 형성을 어렵게 하는 장시간 노동 관행

– ‘저녁이 있는 삶’, 여유가 있는 삶이 이뤄져야 창의와 혁신이 가능

### 3) “나도 겨우 살고 있는데 아이까지 낳으라고요?” 위태위태한 청년 생계

○ 청년들의 생계 불안은 혁신의 걸림돌

– 결혼은 주거와 교육비용의 상승으로 생계 불안을 더욱 가속하는 계기이기 때문에 결혼을 기점으로 혁신 활동이 무뎌지는 경향이 있음

– 주거 불안이 청년층의 혁신 활동 참여를 가로막거나 이탈시키고 있음

○ 주거 등 필수자원에 대한 청년/대학생 생활지원제도가 마련되어야 함

– 공공주택 활성화, 기본소득 제공 등 혁신가들의 주거불안 완화 조치가 필요

### 4) 산업화 시대의 고용체제...혁신시대는 어떻게?

○ 근대 중심의 경직된 관리문화, 호봉제는 산업화 시대의 산물

– 혁신 사업에 부합하도록 평생 고용보다는 유연한 고용, 공무원과 공공기관 근무를 자유히고 유연하게 바꿀 필요가 있음

– 고용/노동시스템의 구조와 기술기업 또는 기술기업 지원체제의 업무가 일치하지 않는 경향이 있음

“무언가를 리드하고 모두가 정규직이 된다는 것은 지금 트렌드와 반하는 일이 되기 때문에, 그걸 만들어내기 위해서는 굉장히 많은 갈등과 에너지가 거기에 소요될 것 같아요. (앞으로는) 사람들이 모두가 다양한 일을 하면서 살아가게 될 거로 생각하는데 그때 정규직이 머스트가 되는 게 과연 이 미래 세대들에게 좋은 일일까요? 다만 정규직이 되지 않으면 받을 수 없는 보호를 받을 수 있다면, 의료보험과 공교육 문제가 해결되고 기본 소득이 어느 정도 주어지고 주거 문제가 풀리고 한다면,

사실은 꼭 ‘모두가 정규직이 되어야 한다’라는 것이 우리의 의제가 될 필요가 있을까 싶어요.”(FGI 인터뷰 내용 중, 엄윤미)

○ 스타트업 등 새로운 노동형태와 부합하지 않는 법률체제

– 산업화시대의 노동환경에 부합하는 법률체제가 다변화된 고용형태에 대응하지 못하고 있음

“노동의 형태가 달라졌는데 근로기준법 위반은 당연한 상황이에요. 스타트업에게 9시부터 6시까지 근무라던가 근무 장소는 아무 의미가 없어요. 이런 산재한 근로 형태를 연구해서 근로기준법을 완화하고 체계전환을 해서 근로시간에 대한 명확한 가이드가 나왔으면 좋겠어요. 지분보상이 교환될 수 있는데, 그런 부분은 근로기준법에서는 안 되는 거예요.”(FGI 인터뷰 내용 중, 명승은)

## 5) 대기업 중심의 복지체제... “작은 기업은 어떻게 하라고?”

○ 스타트업 등 소규모 혁신 사업이 감당하기 힘든 기업 중심 복지체제

“4대 보험은 기업에서 50% 이상 내라고 하고 기업에 투자하라고 해요. 큰 기업에 법인세 많이 내게 하고 큰 기업이 4대 보험 많이 대는 건 반대하지 않아요. 그런데 작은 기업에까지 부담시키는 건 반대해요. 직원 하나를 뽑으면 최소 임금 160만 원을 줘도 회사에서는 220만원이 들어가요. 스타트업이 그걸 어떻게 감당해요?”(FGI 인터뷰 내용 중, 이태훈)

## 4. 혁신을 가로막는 ‘교육’

### 1) “대량생산, 대량소비?” 획일적 경쟁만 유도하는 교육시스템

○ 입시 위주 교육, 틀에 박힌 교육, 대학교수의 보수적 교육내용과 수업 관행

– “서열 평가식 교육 폐지”, “실질적인 교수 평가제”, “프로젝트형의 교육방식 개선”, “대학 평준화와 대학원 중심 대학”제도 등 대학교육 개혁정책들이 꾸준히 제기되어 왔지만 변화되지 않은 대학

○ 경쟁적·획일적 교육시스템이 미래세대의 자기발견과 새로운 도전을 가로막음

– 경쟁적이고, 획일적인 교육시스템은 미래세대들이 자기발견을 할 기회를 제공하지 않으며 도전보다 패배하지 않고 안정적으로 살아가는 길을 선택하도록 유도

– 새로운 것을 시도할 수 있는 용기를 내지 못하는 환경

– 주입식 교육으로 인한 획일적 사고는 모험보다는 안정 추구형 사고방식을 낳고, 모험을 권하지 않는 학부모의 인식과 결합하여 혁신을 방해 함

○ 산업화 시대의 모델로 교육받은 교원의 새로운 양성이 필요함

– 혁신적 사고방식과 교육프로그램을 수행할 수 있도록 교사의 임파워먼트와 지원이 필요

“직관적으로 보면 (지금의 교사들은) 산업화시대의 모델의 교육방식으로 자랐고, 그걸 아이들에게 가르쳐야 할 당사자가 됐으니 (새로운 시대의 아이들과) 격차가 엄청나게 존재하잖아요? 교사들의 임파워먼트, 자신의 변화를 돕는 것이 필요해요. 이것도 되게 시급한 문제인데, 그건 현장 분들이 잘 알고 있으므로 어떻게 하면 초중고대학이라는 벨류체인 안에서 그런 분들끼리 만나서 혼자 풀 수 없었던 걸 풀 수 있게 해주느냐가 중요한 것 같아요. 이런 초중고대 이런 벽들을 허물고 제도적인 개선이던 인식적 개선, 구체적 모델 만드는 것이 됐던 이분들이 협업할 수 있는 새로운 장이 필요해요.” (FGI 인터뷰 내용 중, 이혜영)

## 2) “스타트업 교육도 획일적으로?” 혁신적이지 않은 스타트업 교육

○ 정부 주도형 창업교육을 넘어서야 할 단계

– 공급자가 아니라 수요자 중심의 창업 교육

“우리나라 창업환경이 자생적으로 만들어졌으면 좋았을 텐데, 정부주도형으로 어느 정도 자리를 잡게 되었어요. 어느 정도 시간이 지나니까 내가 스타트업을 지원하는 건지, 스타트업을 지원하는 지원자를 지원하는 건지 헷갈리게 되는 것 같더라고요.” (FGI 인터뷰 내용 중, 이태훈)

## ○ 지역 기반 창업 커뮤니티의 부재

“지금의 교육 시스템은 창업과 맞지 않아요. 억지로 밀어낸 것에 대한 부작용이 있어요. 미국처럼 지역 기반의 창업 커뮤니티 조성이 필요해요. 지역별로 도서관 같은 곳도 창업을 원하는 사람들이 모이는 커뮤니티 기반이 되는 거예요. 그 지역 창업가들이 그날은 그 도서관에서 일하는 식이죠. 강의가 아니라. 생활 속에서 서로 부담되지 않는 방식으로 교육이 이루어지는 것이죠.”(FGI 인터뷰 내용 중, 장영화)

## 5. 혁신을 가로막는 ‘투자·지원’

### 1) “혁신사업은 곧 빚더미?” 소셜 투자의 장애물들

○ 지역에서 창업이나 혁신 비즈니스를 하려고 할 경우 자금조달의 어려움이 훨씬 더 심각

– 막대한 가계부채, 신용접근의 어려움, 일부 계층의 세금회피 등 금융 분야에서 혁신을 가로막는 이슈들이 넘쳐남

– 지역의 경우, 금융접근 기회 자체가 부족함

○ 소셜 임팩트 분야는 정부 지원도 부족하고 중간에 자금 관리와 연결을 해줄 역량을 갖춘 곳이 없음

“기업을 경영하는 사람 입장에서 가장 어려운 것은 결국 돈이에요. 자본이 있어야 사람도 움직여요. 이 돈을 구하는 게 현재 은행이 돌아가는 논리 회로에서는 눈에 들어오지 않아요. 10년 정도 빌려줄 수 있는 인내자본으로 해줬으면 좋겠어요.”(FGI 인터뷰 내용 중, 변형석)

“우리나라 사회적 경제 생태계는 현장-정부-(정부에 의존하는) 작은 민간 조직 정도만 있어요. 기본 씨드머니는 정부, 그 외 투자금이나 일반 자금은 거의 없어요. 정부 지원은 초기 스타트업일 때에만 국한되기 때문에 이후 후속 단계(성장기) 자본이 벤처투자처럼 더 많이 이뤄져야 해요.”(FGI 인터뷰

내용 중, 이지혜)

“사회복지공동모금회와 사업을 해보신 분들은 다 알 건데, 이게 기본적으로 노동력을 착취하는 구조예요. 공동모금회에서는 활동가들이 (공무원으로 치면) 10급, 11급 공무원이어야 한다고 생각해요. 대놓고 ‘너희가 이 일을 하는데 이렇게 돈을 많이 받아야 해?’하는 식이에요.”(FGI 인터뷰 내용 중, 이의현)

“정부 쪽에서 중간지원조직으로 선정하는 곳들의 가장 큰 문제는 그 조직들이 창업해본 경험이 없어요. 창업 쪽처지에서 봤을 때, 관에서 설계하는 지원시스템은 굉장히 문제가 있어요. 중간에 있는 지원조직이 지원예산을 활용하는 구조로 가다 보니 잘 안 되는 것 같아요.”(FGI 인터뷰 내용 중, 한상엽)

## 2) 성과 위주의 단기 투자

○ 단기 손익계산서 중심의 성과 측정에 기초한 투자

“현업에서는 성공하는 모델을 만드는데 더 많은 투자가 필요합니다. 성공하는 모델이란 단기 수지를 이야기하는 것이 아니에요. 최소한 한 세대(30년) 정도는 지속할 수 있는 사회적 경제 조직이어야 해요. 제발 조직과 비전을 왜곡할 수 있는 해당연도 손익계산서의 성과측정은 바뀌어야 합니다. 특히 사회적 가치측정을 표준화하고 지속해서 장기적으로 자료와 과정을 축적해야 합니다.”(FGI 인터뷰 내용 중, 민동세)

## 3) 취약계층 청년들을 위한 투자의 부재

○ 취약계층 청년들도 스타트업처럼 초기부터 단계별로 성장 지원을 위해 투자하는 시스템이 필요

– 수강료 지원 바우처처럼 기능적인 지원이 아닐 공동체를 기반으로 삶의 다양한 요소를 보강할 수 있는 지원 구조여야 함

“(청년들에게) 실질적인 자금을 얻을 수 있는 자원이 없다. 학교면 학자금 대출이라도 있지만, 보증금 대출이라도 받으려면 이자 10%가 넘는다. 단돈 100만 원을 못 갚아서 신용불량자가 되고...일자리 경쟁에 들어갈 때 보통 6년에 8천만 원이 드는데, 이걸 1년에 1000만 원 정도를 투자해 주면 이들이 더 좋은 것을 얻을 수 있을 것 같아서 실험해 보고 있다.”(FGI 인터뷰 내용 중, 김동찬)

#### 4) 혁신 친화적이지 않은 R&D 투자

○ 큰 기업 중심의 R&D 투자, 스타트업에게도 지원해야

“가끔 정부 R&D 심사 가서 보면 우리나라는 예산이 많은 나라인데 서류 심사에서 매출액 보고, 이익률 보고, 4대 보험 했나 보고...그러면 스타트업은 아예 못하는 거예요.”(FGI 인터뷰 내용 중, 양경준)

“스타트업이 투자를 받으면 대략 운영자금, 연구개발, 마케팅과 광고에 써요. 개발비는 상당히 많은 돈을 쓰거나 안 되면 몸뚱을 해야 하는데, 그래서 프로그래밍이나 코딩하는 스타트업은 많이 생기지만 케미컬메카닉은 안 해요. 스타트업에게 R&D예산을 과감하게 풀어줄 필요가 있어요.”(FGI 인터뷰 내용 중, 양경준)

○ 공동연구를 촉진하는 R&D가 필요

“실효적인 공동연구개발이 필요해요. 학교와 산학이 같이 해서 기업에서 필요한 것을 학교가 연구해 주면 3년에 30억씩 주는 게 있어요. 한 중소기업이 물 안에서 2시간 안에 콘크리트가 굳는 기술 상용화에 성공했어요. 50억밖에 안 들었는데도 지원하니까 성공한 거예요.”(FGI 인터뷰 내용 중, 이태훈)

## 6. 혁신을 발목 잡는 ‘규제’

### 1) “혁신은 규제 대상입니다” 시대의 변화를 못 따라가는 제도

○ 금융, 운송 등의 분야와 관련된 스타트업을 가로막는 규제

— 새로운 영역의 새로운 시도는 기존의 규제로 인해 곧 좌절됨

“스타트업 규제 막혀있는 곳이 금융하고 운송이에요. 금융 경우 P2P 가장 잘할 수 있는 나라가 우리나라예요. 대부분 신용으로 대출, 투자하는 건데, 모든 국민의 건강정보와 수입정보가 디지털화

돼 있는 나라는 우리나라뿐이에요. 금융위원회가 기존에 있던 이해관계를 대변하는 역할을 하고 있기 때문에 크라우드 펀딩을 막다가 지금은 좀 풀어줬는데 P2P 대출이라는 형태는 고사 직전입니다. 운송도 버스, 택시 등 사회적 약자 또는 공공의 영역이라서 막혀있어요. 소비자들이 요구가 있는 콜버스, 플러스 등 운송에 관한 사업모델들도 고사 직전입니다.”(FGI 인터뷰 내용 중, 양정준)

#### ○ 현실과 부합하지 않는 규제 개혁

“(정부나 지자체가) 규제를 풀어주는 것처럼 하면서 꼬리를 만들어요. 그런데 이 꼬리가 담을 너무 높게 만들어요. 정치하는 사람들이 결국 표를 보면서 이익집단에 종속되는 거예요. 표면적 규제는 풀린 것 같지만, 실제 스타트업은 시장에 못 들어옵니다. 콜버스, 썬치 등도 다 풀어줬다고 했는데 조건이 하나 있어요. 100㎡ 이상의 주차장을 가져야 한다고. 서울에 땅이 있는 스타트업이 어디 있어요?”(FGI 인터뷰 내용 중, 이태훈)

#### ○ 제대로 된 규제개혁을 연구하는 연구자, 정치인의 부재

“(규제개혁을 연구하는) 연구자가 있어야 해요. 뭐가 문제인지 규제개혁을 연구하는 연구자가 없어요. 땀땀으로 해서는 지속 가능하지 않아요. 구체적으로 팀이 만들어져야 해요. 고만고만한 스타트업으로는 안 되고 새로운 지지 세력을 형성해야 해요”(FGI 인터뷰 내용 중, 장영화)

“비례대표라도 당마다 한 명이라도 그런 정책을 할 수 있는 사람을 넣어줘야 해요. 정치적으로 혁신적인 사람이 있어야 합니다. 이런 정책을 개발하고 연구하고 이런 거에 대해 규제를 풀어주고, 강약을 저울을 갖고 경중을 따지고 조정할 수 있는 사람, 그 사람들을 창구로 이야기라도 할 수 있는데, 말 한마디 할 데가 없는 구조에서는 혁신이 더더질 수밖에 없어요.”(FGI 인터뷰 내용 중, 이태훈)

## 7. 소결

#### ○ 최근 지능정보기술의 발전으로 인해 예상되는 산업구조의 변화는 양날의 칼임

- 창의적인 아이템과 도전으로 이전 시대에는 불가능했던 많은 일이 가능해 진 반면, 소수의 승자와 다수의 패배자를 양산하게 될 가능성도 농후함

#### ○ 이런 문제를 극복하기 위해서는 무엇보다 사회 곳곳에서 실패의 가능성에도 불구하고



혁신적 시도를 감행할 수 있는 사회적 분위기가 조성되어야 함은 물론, 승자독식의 서열문화를 넘어 상호 간의 연대와 협업이 촉진되어야 함

- 그러나 한국사회는 서열화된 계층 구조, 만연한 불신의 문화, 경직된 행정시스템, 고질적인 청년실업과 저임금 구조, 천편일률적 교육, 성과 위주의 투자, 새로운 도전을 쉽게 좌절하게 만드는 규제 등으로 인해 ‘혁신’에 친화적이지 않음
- 새로운 사회변화를 재앙이 아니라 기존의 많은 문제를 해결할 가능성으로 수용하기 위해서는 혁신의 장애물을 제거하고, 실패를 두려워하지 않은 도전이 감행될 수 있는 조건을 만들기 위한 사회적 합의가 이뤄져야 함

## 4장 혁신을 위한 도전과 정책과제

### 1. 혁신 생태계를 위한 정책 원칙

- 기존 정책들의 단점을 보완하고 혁신에 대한 일관된 방향을 가지기 위해서는 정책 제 안에 앞서 정책이 가져야 하는 원칙을 고민해야 함. 이 연구에서는 크게 세 가지 원칙을 기본으로 함.

#### 1) 혁신은 민간이 주도하고 행정은 민간을 지원, 협력하는 구조로 가야 한다.

- 행정은 사회가 안정적으로 움직이도록 하는 것이 본연의 역할이지만, 혁신은 기존의 안정성을 깨고 새로운 시도를 하는 과정임. 정부와 지자체의 행정이 혁신을 앞장서 이끌고 수행하기는 어려움. 혁신은 민간에서 주도하는 가운데 이를 위한 새로운 민관 협력 구조를 만드는 방향을 갖는 원칙을 세워야 함.

#### 2) 혁신정책은 일자리 정책과 분리되어야 한다.

- 혁신을 통해 새로운 일자리를 만드는 것과 처음부터 일자리를 목표로 하는 것은 완전히 별개의 문제임. 미래를 만드는 방식이 일자리 개수에 집착하는데 갇혀서 전진하지 못하면 안 될 것. 특히 미래에는 일자리 개수를 늘리는 방식보다는 노동시간 단축이나 사회보장 강화를 통한 해법을 추구해야 함.

#### 3) 혁신에 앞장서는 현장의 혁신가들에게 힘을 실어줘야 한다.

- 최근 거대하고 복잡한 시스템에서 발생하는 문제는 더 이상 대기업이나 소수 공조직에만 의지해서는 제대로 풀 수 없는 단계에 이름. 수많은 일상 역에서의 풀뿌리 혁신을 키우고, 신진 창업가들과 사회혁신가가 성장하도록 돕는 일이 공공정책의 중요 과제가 되어야 함. 여전히 혁신가는 절대 부족임.
- 우리만의 정책 방향을 만드는 것이 장기 과제

○ 정책을 만들면서 제일 기본으로 하는 작업이 외국의 사례를 참고하는 일임. 우리의 경우 민주주의 경험이 짧은 만큼 많은 제도가 일본과 미국 등 외국의 사례를 참고로 만들어짐. 그러나 정책은 한 사회의 인구, 자연, 사회원리, 역사를 기초로 만들어짐. 다른 나라의 정책을 벤치마킹하는 것은 빠르게 정책을 만들 수 있는 장점이 있으나 사회 구성과 환경이 다른 만큼 적용하는데, 근본적 한계가 있음.

○ 예를 들어 인구와 사회의 특성에 따라 독일과 미국의 정책은 어떻게 달라지는가를 아주 간단하게 비교하면 아래와 같음

|               | 독일  | 미국   |
|---------------|---|--|
| 인구 특성         | 오랜기간 동일한 영토에서 살아온 게르만 민족으로 유사성이 매우 높은 사회  | 이민자 중심 사회로 다양한 인종이 섞여 있는 다양성이 높은 사회  |
| 공동체 문화        | 동질성을 바탕으로 하는 공동체 문화가 발달함. 안정적 공동체를 지향함.   | 동질성을 강조할 수록 이민자에게는 벽이 되기 때문에 동질성 보다 공정한 기회와 경쟁을 중요시 하는 문화  |
| 산업 핵심         | 기초산업인 제조업 중심으로 역량을 쌓으면서 발전. 변화보다는 고도화된 안정을 선택. 숙련된 노동자가 산업 핵심   | 제조업에서 빠르게 IT와 서비스업 중심으로 변화. 새로운 아이디어들이 시장에서 자유롭게 경쟁하는 것이 핵심  |
| 산업과 복지 철학     | 안정적인 일터를 중심으로 정규직 노동자를 보호하는 것이 큰 줄기<br>일터 중심의 사회보장 제도와 고용보험을 통한 가정과 사회 유지<br>세계화에 따라 하르츠 개혁처럼 변화가 있으나 기본 철학은 공동체 문화를 바탕 | 정규직 보호가 아닌 유연한 노동시장을 유지하는 것이 큰 줄기<br>해고가 쉽고 사회보장은 적지만, 새로운 일자리가 빠르게 생기고 노력하는 사람은 계속 새로운 일자리를 가질 수 있게 해서 사회를 유지       |
| 산업 발전을 위한 R&D | 기존 기업들의 기술력과 생산성을 높이는 것이 목표<br>산업 현장에서 필요한 R&D 수요를 받아 전문 연구기관과 대학들이 연결되서 지원하는 방식(프라운호퍼 연구소)                             | 정부가 시장에 새로운 기술이나 서비스가 계속 등장할 수 있도록 큰 기획을 담당하는 것이 목표<br>국방력 강화에 필요한 수요를 중심으로 신 기술을 개발하고 이를 시장에서 팔거나 창업할 수 있도록 지원(다르파) |
| 장점 비교         | 견고한 기존산업을 중심으로 공동체를 유지하는 사회보장 제도와 교육제도가 발달  | 자유롭고 공정한 경쟁을 위한 시장 제도와 새로운 산업을 이끄는 투자 시스템이 발달  |

- 미국은 스타트업은 발달했으나 사회보장제도가 취약하고 유럽은 사회보장제도가 발달했으나 제조업 이후 IT 분야의 창업시장 발달이 늦었음. 이렇게 차이가 나는 것은 정부의 능력이 부족해서 사회보장이나 창업시장 중 한쪽만 신경 썼기 때문이 아님. 서로 다른 환경과 철학 안에서 사회구조와 정책을 만들다 보니 자연스럽게 나타난 각 사회의 특징임.
- 이렇듯 정책은 무에서 유를 창조하는 것이 아니라 가지고 있는 사회환경과 철학을 바탕으로 설계하는 것. 우리나라의 경우 외국의 정책들을 빠르게 들여오는 것은 잘하나 우리 사회의 환경과 특징에 맞게 설계하는 것은 부족함.
- 지금 우리 사회는 무분별한 해외 정책 벤치마킹으로 인해 오히려 새로운 사회문제를 만드는 경우가 벌어 짐. 예를 들어 독일식 마이스터고와 미국식 스타트업 정책을 놓고 보면,

| 마이스터고                                 | 스타트업                             |
|---------------------------------------|----------------------------------|
| 대학에 가지 않고도 안정적 취업을 할 수 있도록 만드는 것이 목표  | 창업 활성화로 경제를 살리고 일자리를 늘리는 것이 목표   |
| 제조업 중심의 안정적인 기술직 일자리가 유지될 때 가능한 교육 제도 | 강력한 노동 유연성을 가진 시장을 배경으로 하는 산업 정책 |

- 마이스터고와 스타트업의 목표만 보면 둘 다 매우 필요한 정책이지만, 실제 이 두 가지 정책은 매우 상반되는 배경과 철학이 필요한 경우로 동시에 도입해서 추진할 경우 문제가 될 수밖에 없음. 실제 마이스터고는 노동 유연성을 높이는 시장 정책과 만나 저가 인력과견업체가 되어버린 것이 현실임.
- 앞으로는 단순히 변화를 위한 정책을 빠르게 만드는 것이 아니라 정책이 어떤 원리로 만들어지고 구현되는지를 정확하게 이해하고 설계하는 것이 필요함. 특히 제대로 된 정책 설계를 위해서는 무엇보다 우리 사회의 환경과 사회원리에 대한 체계적인 정리와 이해가 필요함. 우리는 식민지배로 인해 역사 단절이 있었고 전쟁과 매우 빠른 성장을 겪으면서 우리 스스로에 대해 체계적으로 이해할 기회가 없었음.
- 이번 프로젝트는 현장에서 활동하는 혁신가들의 의견을 바탕으로 혁신 정책을 만들고 제안했다는 점에 서, 즉 현실 환경과 데이터를 기반으로 정책을 만들었다는 점에서 큰

의미가 있었음. 하지만 여전히 많은 한계를 가지고 있음. 앞으로는 우리 사회에 대해 체계적으로 분석하고 이해하는 작업을 바탕으로 우리만의 정책 방향을 만들어야 함

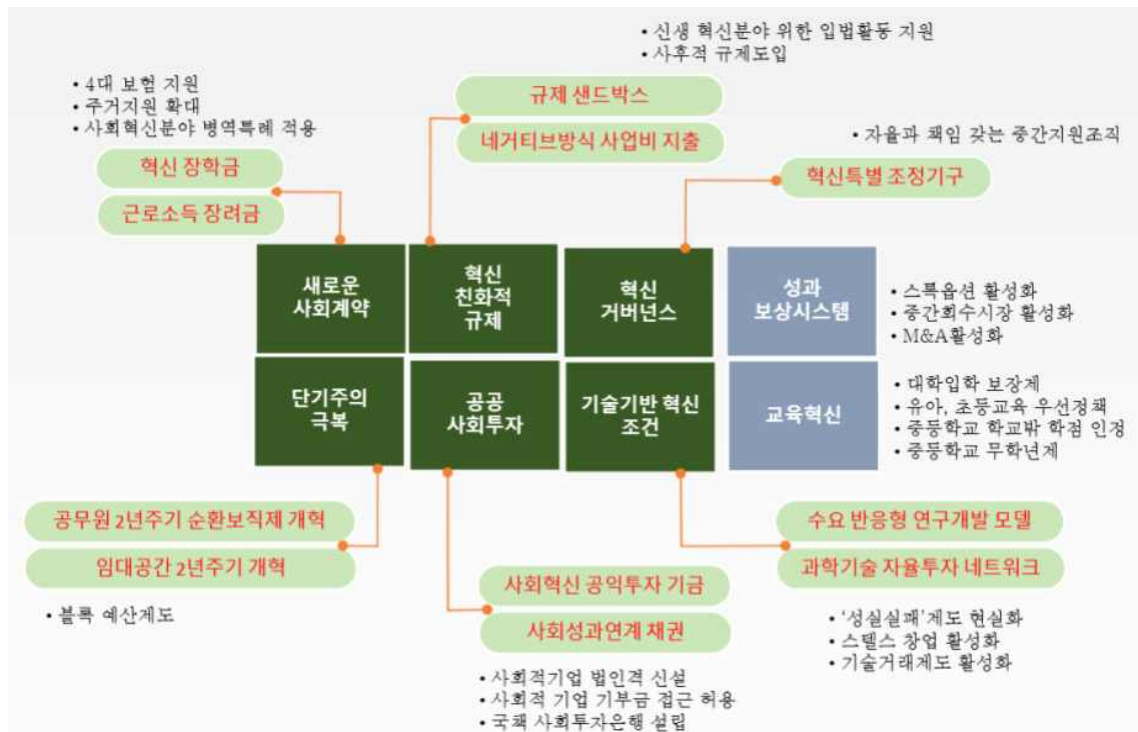
## 2. 혁신을 키우기 위한 정책 제안 종합

### 1) 혁신정책 제안 재구성

○ 현장 혁신가들의 이야기 가운데에서 도출된 혁신정책 제안들을 재구성하면 대체로 6가지 주요 범주와 보완적인 두 개 범주로 구분될 수 있음.

– 우선 변화하는 일(work)의 양식과 기술변화에 따라 ‘새로운 사회계약’이 제안될 필요성이 있다는 것, 혁신적인 제품과 서비스가 끊임없이 쏟아지는 환경에 빠르게 부응하기 위해서 ‘혁신 친화적 규제’를 채택해야 한다는 제안, 시민과 혁신가들의 자율적 활동을 보장해 주기 위해서 ‘혁신 거버넌스’의 필요성과 ‘행정의 단기주의 극복’의 필요성 제안, 그리고 특히 사회혁신을 위한 ‘공공의 사회투자’ 확대 제안, 마지막으로 ‘기술기반 혁신의 조건’을 마련하는 제안으로 범주화할 수 있었음.

– 나아가 혁신가들의 동기부여를 확실히 하도록 하기 위해 ‘성과보상 시스템’ 도입이 필요하다는 제안이 있었고, 혁신의 기반이 되는 교육에서 혁신의 자양분을 만들어내는 변화가 필요하다는 제안이 포괄적으로 이뤄졌음.



(그림 4-1) 현장 목소리를 기반으로 한 일차 정책제안 도출

○ 현장 혁신가들의 제안에는 일정한 제한성과 약점도 가지고 있었음. 일차적으로 수렴된 현장 혁신가들의 정책제안을 검토하는 연구자들의 중간 검토 결과,

- 현장 혁신가들의 정책제안들이 생생하기는 하지만, 국정 차원에서 보면, 너무 개별적인 정책제안인 경우가 많고 국가의 중심적인 정책으로 통합되기 위해서 보다 상위적 정책과 전략으로 승화될 필요가 있음.
- 현장에서 절실히 실감할 수는 없지만, 국가적 차원에서 보면 혁신 생태계 조성을 위해서 꼭 필요한 제도적 재정적 인프라 구성 등이 별도로 보완되어야 국정과제로서 혁신 생태계 제안이 완성될 수 있음.

○ 현장 혁신가들의 요구 중에서 정책 제안으로 정제될 수 있는 사안을 5개 정도 선별하고, 동시에 현장 혁신가들의 제안 취지를 담을 수 있는 제도와 재정적 인프라 구성을 위한 국정 혁신과제를 연구자들에 의해 별도로 5개 정도 보완하여 10대 정책 제안으로 통합함.

- 우선, 현장 혁신가들의 제안 가운데, 혁신 친화적인 규제방식 도입 가운데 1) ‘규제 샌드박스’ 도입을 선택, 공공 사회투자를 활성화하기 위해서 2) 사회혁신공익투자기금 신설‘과 3) 사회성과연계채권(SIB) 제도의 도입, 그리고 변화하는 일과 노동환경에 맞게 4) ‘혁신 장학금’ 신설과 ‘근로소득지원금’ 확대하며, 마지막으로 기술기반의 혁신이 활성화될 수 있도록 5) ‘과학 의회 설립과 문제 해결형 연구개발 확대’를 선택했음.
  - 현장의 직접적인 목소리는 아니지만, 현장의 요구를 뒷받침할 수 있는 제도적 재정적 공간적 인프라를 제공해주려는 방안으로써, 6) 가장 중요한 혁신산업인 ‘소프트웨어 산업혁신 위한 재벌 SI 기업 계열 분리’ 정책, 7) 국내인수합병 활성화를 위한 혁신기업 기술 보호 강화, 8) 민간혁신을 위해서 공공 소유의 유휴 공간과 시설을 대폭 개방, 9) 국가 차원에서부서 간 흩어진 혁신조정 기능을 통합하기 위해서 ‘혁신특별조정기구’ 설치 및 청와대 혁신비서관 신설, 그리고 마지막으로 10) 전국적으로 혁신 환경을 마련하기 위해서 ‘혁신도시 2.0’을 적극 제안하기로 함.
- 종합적으로 4대 선결과제, 공정과 공유를 통한 3대 혁신제도환경 구축, 그리고 3대 혁신 거버넌스 체제로 통합하여 19대 대통령선거 후보에게 제안하기로 함.

#### 19대 대선후보에게 제안하는 혁신생태계 정책과제 10대

##### ※ 사회 혁신가 100의 정책제안 I : 4대 선결 과제

규제혁신, 사회혁신의 출발점

##### 1. 신사업 조기 활성화를 위한 ‘신산업 규제 샌드박스’ 도입

소셜 벤처 활성화의 파이프라인

##### 2. 사회혁신 공익투자기금 신설

##### 3. 사회성과연계채권(SIB)의 도입

사람에게 투자하라 : 사회 혁신가 지원

##### 4. 혁신가 지원 위한 ‘혁신장학금’ 신설, ‘근로소득지원금’ 확대

##### ※ 사회 혁신가 100인의 정책제안 II : 공정 시장의 보장, 공유 행정의 실현

소프트웨어 산업 혁신을 위한 공정 시장 : 시스템 통합(SI) 내부거래 차단

##### 5. 소프트웨어 산업혁신을 위한 ‘재벌 SI 기업계열 분리’

공정한 인수합병시장의 활성화

**6. 국내인수합병 활성화를 위한 혁신기업 기술 보호 강화**

공유행정의 실험

**7. 민간혁신을 위한 공공소유의 유휴 공간/시설의 개방**

**※ 사회 혁신가 100의 정책제안Ⅲ : 혁신 거버넌스의 모색**

자율적인 국가혁신 전략/조정 기능 강화

**8. ‘혁신 특별조정기구’ 설치 및 청와대 ‘혁신비서관’ 신설**

지방을 살리는 혁신 비전

**9. 신산업과 사회혁신의 테스트베드가 되는 혁신도시 2.0**

민간 자율 R&D 거버넌스의 실험

**10. R&D 체질변화: ‘과학의회의 설립과 문제 해결형 연구개발 확대’**



### 3. 주요 혁신정책 제안 내용

#### 1) 신사업 조기 활성화 위한 ‘신산업 규제 샌드박스’ 도입

##### ○ 제안배경

- 혁신은 주로 기존에 없던 새로운 산업이나 활동을 하는 것임. 혁신이 일어나는 새로운 사업 분야에서는 법과 제도가 만들어져 있지 않은 경우가 많을 수밖에 없음. 대표적으로 핀테크, 자율주행자동차 관련 산업, 4차 산업혁명으로 인해 다양하게 발생할 산업간 융합 서비스와 제품의 생산 가능성 등이 그것임.
- 그런데 정부나 지자체 행정에서는 새로운 산업의 혁신상품이나 서비스에 대해서 규제나 제도 틀을 유연하게 허용해주시기보다는, 기존 유사영역에서 적용되어 오던 규제나 제도를 빌어서 혁신사업을 규제하는 경우가 자주 발생함. 이런 관행이 새로운 분야의 혁신을 촉진해주시기보다는 새로운 시도를 기존 틀에 얹매이게 함으로써 혁신을 억제하는 결과를 초래하게 됨. 그래서 많은 스타트업과 혁신기업가들이 규제 장벽으로 인해 새로운 혁신적 아이디어나 기술을 빠르게 제품화하여 시장에 진입시키고 영업활동을 활성화하는데 어려움을 겪고 있음.
- 하지만 가장 단순한 형태의 정책으로서 규제 강화인가 규제 완화인가를 단선적으로 정할 수는 없음. 안전, 환경 등 개인을 보호하는 규제와, 중소기업, 농업 등 전략적 필요 산업을 보호하는 규제가 불가피할 수 있음. 따라서 필요한 규제는 하되, 적어도 혁신이 일어나는 새로운 산업과 제품, 서비스 분야에 대해서 혁신을 촉진하기 위한 해법을 찾아야 함. 하나의 대안으로서 네거티브 규제는 그 포괄범위가 굉장히 광범위하고, 새로운 사업이 미칠 환경, 소비자 보호 차원에서의 발생 가능한 부정적 영향에 대처하지 못할 우려도 있어서 조심스러울 수 있다는 점은 고려해야 함.

##### ○ 세부내용

- 혁신이 일어나는 신사업 분야에 대해서는 적어도 규제 안전공간 즉, ‘규제 샌드박스 (regulatory sandbox·RS)’ 제도를 도입하고 사후적 규제체제로 전환하는 것이 필요함.

- 샌드박스란 어린이가 다치지 않고 자유롭게 뛰어놀 수 있게 제한된 장소에 모래를 깔아둔 것. 혁신이 일어나는 새로운 분야에 국한해서 일정 기간 규제의 영향으로부터 자유롭게 혁신 실험을 허용하자는 것.
- 핀테크, ICT 등 주요 신사업 영역을 정부가 지정하고, 이 산업에 대해 연장을 전제로 2년 기간을 두고 기존 규제 제한의 최소한 적용만 받을 수 있도록 하는 정책을 도입할 것을 제안함.
- 해외사례로는, 지난 2015년 11월 영국 금융감독청이 핀테크 스타트업들로 하여금 다양한 지원 아래 혁신적 제품과 서비스, 비즈니스모델을 테스트하게 도울 수 있도록 규제 샌드박스를 도입함. 한편 2017년 1월부터 일본이 혁신적인 사업과 서비스를 육성할 때 현행법 규제를 일시적으로 중지하는 규제 샌드박스를 준비 중임. 일본의 경우 스타트업들이 새로운 사업 구상을 관련 부처에 신고하고 상담한 뒤 신규 사업을 추진하도록 함. 신사업 시험 기간에는 해당 법에 정해져 있는 절차와 기준 등을 충족하지 않더라도 위반 사항을 적발하거나 개선을 요구하지 않는 방안을 마련하는 것으로 알려짐.
- 우리나라의 경우, 지난 2017년 3월, 김성태 의원이 '정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법' 개정을 통해 규제 샌드박스과 동일한 효과를 지니는 '임시 허가제 강화'를 제안하고 있음. 김성태 의원은 "ICT특별법 개정을 통해 규제 샌드박스를 도입, 신기술 및 서비스를 검증하고 테스트할 수 있도록"하자고 주장. 개정안에는 임시허가 유효기간을 기존 1년에서 2년으로 연장, 기존 1회였던 유효기간 연장 횟수 제한을 폐지, 임시허가 심사 시 관련부처 참여 의무화, 임시허가 유효기간에 관련부처의 임시허가 대상 법 개정 의무화가 포함.
- 또한, 우리나라 금융위원회는 2017년 상반기 중 법 개정 없이 가능한 범위 내에서 핀테크 서비스를 테스트할 수 있는 금융규제 샌드박스 실시를 계획하고 있음. 여기에서는 새로운 금융서비스에 대해 기존 법령의 규제가 불명확한 경우 비조치의견서를 통해 시범영업이 가능하도록 함. 또한 금융인가가 되지 않는 스타트업이라도 새로운 금융서비스를 개발하면 기존 금융회사에게 사용권을 위탁하여 시범 영업할 수도 있게 함. 일정 자격요건을 충족하는 신규 금융서비스 개발업체는 '지정대리인' 자격을 부여받아 금융회사로부터 본질적 업무를 위탁받아 실시할 수도 있음.
- 이처럼, 해외사례나 국내의 긍정적 검토와 준비 등이 이어지는 것을 볼 때, 중앙정부

차원에서 혁신생태계 조성을 위한 신산업 분야의 규제 샌드박스 제도를 종합적으로 추진할 필요가 있음.

#### **〔혁신가 FGI-혁신가들의 목소리〕 규제 샌드박스**

규제 샌드박스 통해 시장에서 테스트할 기회 제공

혁신 속도 따라가지 못하는 규제, 국내외 혁신 경쟁력 잠식

##### **스타트업 대표 나-2**

“결국 법을 못 바꾸면 할 수 있는 게 없더라고요. 규제 샌드박스처럼 현행법에서 한시적으로 예외 조항 주는 것을 생각해볼 수 있죠. 시장에서 테스트할 수 있도록 기회라도 줘보자는 건데. 그런데 그렇게 하려면 자문단과 위원회를 만들어서 이런 걸 해보고 싶다 계획을 만들어서 제안하면, 그래 이 정도면 만 명을 대상으로 6개월 정도 테스트 볼 수 있는 한시적인 사용권을 주자는 거죠. 반응이 좋으면 법을 고치시다 하고, 예상대로 문제가 나타나면 시장에서 도태되고, (예외조항은) 시한 지나면 자연스럽게 일몰시키면 된다는 거죠.”

##### **스타트업 지원 다-2**

“중국에서도 보면 왜 성공하나 하면 항상 나오는 말이 예외적 허용이란 말이죠. 기회를 줘본다는 건데요. 중국도 법을 정비하고 이러려면 최소한 6개월 몇 년은 금방 가는데. 시장은 폭발적으로 성장하고 법은 엄청 느리죠. 이 차이를 어떻게 해결 할 거냐 이게 관건이죠. 시장에는 듣도 보도 못하던 직업과 산업이 막 생기는데 일단 방법은 이런 것이 타당한지, 아닌지 판단을 빨리해줘야 하는데. 한국의 경우 이걸 해줄 시스템이 없다는 것이 가장 큰 문제인 거죠.”

##### **스타트업 대표 나-1**

“소비자에게 선택권을 주느냐 안 주느냐의 문제도 정말 중요하다. 금융 회사들이 적정 금리를 했으면 P2P가 나오지 않는다. 가계부채가 벌써 1,300조다. 여기에 대한 솔루션이 없다. 부동산 규제로는 안 되고. 서민 경제는 힘든데. 중간 점의 선택권을 제공하는 곳이 없으므로 우리 회사 같은 곳이 나오는데... 택시 운전자 일자리나 기존 대부업과 형평성이 맞지 않는다는 황당한 논리로 왜 너희만 유리하게 하려고 하느냐는 건데. 사업의 유리성이 아니라 소비자가 어떤 선택권을 가지느냐의 문제다.. 이자율이 (은행권은) 5% 아니면 (대부업) 20%인데... 우리처럼 작은 업체들이 비용 구조를 절감해서 절반 금리로 제공하는데, 똑같은 잣대를 들이미는 것 자체가 (기득권 보호다).”

## 2) 혁신적 사회문제 해결에 나서는 소셜벤처를 키우는 사회혁신공익투자기금 신설

### ○ 제안배경

- 사회문제 해결을 목적으로 하는 ‘소셜벤처’에 대한 관심이 높아지고 있으나, 새로운 사회문제 해결 시도를 할 수 있게 투자하는 자금은 찾기 어려운 상황임
- 사회적기업에 대한 대출 및 보조금 지원 제도는 있으나, 위험을 감수하며 자유롭게 활동할 수 있는 벤처캐피털 투자 형태의 금융은 없음
- 세계적으로는 사회성과를 목표로 하되 지원 대신 투자방식을 채택한 임팩트투자(또는 사회적 금융)의 확대가 두드러지는 양상을 보이고 있음
- 영국 사회투자기금인 빅소사이어티캐피털은 캐머런 정부 이래 휴먼예금 등을 활용해 8억9천만 파운드(1조 2천억원) 규모의 사회적기업 및 비영리단체에 투자
- 국내에서는 서울시 사회투자기금 등의 실험이 있었으나, 행정체계의 보수성과 법령상의 한계로 대출채원 중심으로 제한적으로만 운용됨
- 지자체 및 지방의회의 출연금 원금보전 원칙 탓에 위험성 있는 투자방식 배제
- 2017년부터 지방자치단체 기금 운용기본법 시행으로 지자체 기금의 외부위탁 운용이 불가능해졌으며, 지자체가 직접 운용하게 됨으로써 혁신이 불가능해짐
- 혁신가들은 대출이나 위탁사업보다는 실험을 가능하게 해주는 ‘투자’ 방식으로 소셜벤처를 키우면 사회문제 해결이 더 효과적으로 이뤄질 것이라고 제안
- 지출항목까지 미리 지정하는 보조금 및 위탁사업, 그리고 담보를 요구하는 대출자금은 혁신적 운영에 오히려 걸림돌이 된다는 인식에서 출발한 해법

### ○ 세부내용

- 적정한 위험을 지면서 공익 목적을 추구하되 성과에 따라 보상을 거둬가는 인내자본

성격의 사회혁신공익투자기금을 조성, 정책 효율성을 높이고 창의적 사회혁신가들을 육성

- 사회혁신공익투자기금은 사회적 성과(social impact)와 경제적 지속성(economic sustainability) 양쪽을 함께 평가해 이를 기반으로 투자의사결정
- 기금은 사회적기업 인증 여부나 영리/비영리 등 단체 성격에 상관없이 사업을 중심으로 투자하는 펀드를 조성해 사회부문에도 혁신적 시도와 적절한 성과평가가 이뤄지도록 유도
- 기존 정부 기금, 모태펀드, 휴면예금 등을 활용해 독립 기금을 조성하며, 소셜벤처 투자에 엔젤투자 수준의 세제 혜택을 제공해 민간 투자 참여를 유도
- 현재 1조 1천억 원 규모의 휴면예금이 서민금융진흥원을, 2조 4천억 원 규모의 모태펀드가 한국벤처투자를 통해 벤처기업에 투자되고 있으나 소셜벤처 관련 투자집행은 극히 일부에 지나지 않음
- 기금 운용 주체를 민간에 두어 수준 높은 전문가들이 유연하게 운용할 수 있는 틀을 마련

#### **〔혁신가 FGI-혁신가들의 목소리〕 소셜 벤처 위한 자본 시장의 활성화**

벤처 대비 소셜 벤처에 대한 금융 지원 미비

인내자본·세제 혜택 지원 필요

##### **소셜벤처지원 라-2**

“벤처 섹터보다는 현격히 적어요. 벤처섹터는 돈이 남아도는 게 맞고. 심지어 보통 사회적기업이나 사회적섹터 이야기할 때 너무 정부 의존적이지 않냐고 이야기하는데. 벤처가 훨씬 더 그렇지, 사실. 예산 규모도비교가 안 될 정도로, 조 단위로 쏟아붓고 있습니다... 그래서 실제로 사회혁신 쪽, 제가 보는 것은 창업 쪽이니깐. 사회적기업이나 소셜벤처쪽 창업으로 봤을 때 정부 쪽 지원자금은 아직 부족하고 감소추세라고 가는 느낌입니다... 그 조직들이나, 거기에 편당하는 사람들에게 특별한 조세 혜택을 주던가, 아니면 너희가 직접 해결한다고 하면, 저는 외국의 그랜트이코노미같은 형태로, 그랜트이코노미 같은 것이 형성될 수 있는 좋은 제도만 잘 만들어져도 훌륭하게 할 수 있는 플레이어들은 많을 것 같습니다.”

##### **소셜벤처 지원 라-3**

“NGO나 소셜벤처 쪽 분들이 나와서 단체를 만들고 비영리 창업을 많이 했으면 하는 개인적 바람은 있지만, 저도 비영리 창업을 해본 사람으로서, 죽을 뻔 했거든요. 그런데, 이런 생각이 들어요. 이 모든 사람이 다 창업을 해서 데스밸리를 거치는 이걸 왜 모두가 다 거쳐야 하는가. 공동의 편

드가 만들어지기만 하면, 그 펀드를 위해서 필요한 스타트업들은 스타트업들대로 뛰어들고, 기존의 중견 기업들도 끼어들고 새로운 자산가도 끼어들고... 이러한 다양한 주체들이 와서 일할 수 있는 공동의 펀드가 만들어지면, 우리나라에도 좋은 모델이 나왔으면 좋겠다라는 생각을 하고 있습니다.”

### **사회적기업 가-3**

“자본도 없고, 담보로 걸 수 있는 무엇도 없고, 사람이 혁신하겠다는 아이디어만 가지고 뭉친 거니까. 여기에 주어지는 돈은 예전 벤처들에 들어갔던 눈먼 돈 말고는 없어요. 그걸 구하지 못하면 기업은 죽죠. 돈을 공짜로 주는 건 바라지도 않습니다. 다만 10년 정도 빌려줄 수 있으면 됩니다. 그런 종류의 인내자본 같은 걸 만들어내는 기금으로 활용하면 좋겠습니다. 그러면 다른 시스템으로 움직일 수 있을 겁니다.”

“비영리는 기부받으면 공제가 된다. 벤처는 투자하면 공제된다. 그런데 사회적 기업은 이도 저도 아니에요. 기부를 받을 수도 없고 투자를 받을 수도 없는. 그게 이상하더라고요.”

### 3) 성과 중심 정부 운영과 혁신적 비영리 운영을 위한 사회성과연계채권(SIB)의 도입

#### ○ 제안배경

- 공공사업에 대한 수요는 급증하지만, 정부 예산에는 한계가 있으며, 특히 성과와 무관한 비용에 납세자의 세금을 사용함으로써 전시행정과 예산의 낭비가 초래됨
- 최근 선진국을 중심으로 다양한 사회문제 해결에 국민의 세금을 효과적으로 사용할 수 있도록 하는 사회성과연계채권이 급속히 확산되고 있으며, 우리나라의 중앙정부도 이를 통해 예산 부족과 사회적 문제를 동시에 해결하는 혁신적 접근을 받아들여야 한다는 목소리가 제기됨
- 미국에서는 오바마 정부 이래 ‘Pay for Success’라는 이름으로 민간 투자로 공공사업을 시행한 뒤, 정책성과가 좋을수록 높은 보수를 추후 지급하는 사회성과연계채권 형태의 사업이 확산 중
- 혁신가들은 사업에 우선 투자하고 추후 성과에 따라 보상하는 방식으로 정부 사업 예산을 집행하면 혁신적 비영리 단체들이 더 자라날 수 있다고 제안함
- 관료조직의 특성상 경직된 집행과정과 복잡한 감사를 거쳐야 하는 보조금 및 위탁사업 방식의 예산집행을 넘어서라는 요구

#### ○ 세부내용

- 민간 투자로 정책사업 수행 뒤 성과목표 달성 때만 정부가 예산을 집행하되 투자자에게 성과보수와 함께 상환하는 사회성과기반 예산집행방식(SIB)을 도입
- 사회성과연계채권(SIB: Social Impact Bond)은 민간의 투자로 공공사업을 수행한 뒤, 5~10년 사업종료 뒤 성과에 연동해 예산을 집행하는 방식으로 투자자에게 상환하는 방식의 계약
- 중앙정부 차원의 SIB를 제도화하되, 낙후 지역 재생, 소년 재범률 감소, 취약계층 아동 교육, 청년 취업률 향상, 조류독감 예방, 자살률 감소, 노인 치매 예방 등 계량화가 쉬

## 운 영역부터 시범사업 시행

- 세계 최초의 SIB 사업인 영국 피터버러시의 단기 채소자 재범률 감소 프로그램은 2010년부터 성공적으로 사업이 진행되어, 2014년 중앙정부 사업으로 확장
- 지방정부 재정의 효율적 집행을 도모하기 위해 중앙정부와 지방정부가 협력하는 것이 필요하며, 중앙정부의 지원정책, 협력기구 구성, 공동사업 추진 등이 가능
- 서울시는 아시아 최초로 SIB 관련 조례를 제정하고 복지시설에 거주하는 아동교육을 위한 사업을 추진 중이며, 최근에는 「사회성과보상사업 지방정부 협의회」가 구성되어 SIB에 관심 있는 지자체들이 모여 협력 중
- SIB는 문제해결기반 공공예산 집행으로, 정부는 성과 중심 행정 체계를 도입하고, 혁신가들은 사회문제 해결에 역량을 지닌 소셜벤처와 비영리단체를 중심으로 성장해 민간 사회문제 해결 기반을 확충할 것으로 기대

### **〔혁신가 FGI-혁신가들의 목소리〕 소셜 임팩트 연계 지원 방안 확대**

기본 정부 지원의 문제 : 지원 이후 모니터링 부재, 경직성 예산으로 효과 미흡

소셜 임팩트 연계형 지원의 필요성

#### **사회적기업 가-4**

“단지 인증받았기 때문에 이 기업이 프로그램으로 가야 한다는 얘기는, 그 시기에 먹힐지는 모르지만 오래가지는 못한다고 봅니다. 왜냐하면, 늘 반론에 부딪히게 되어있기 때문입니다. 여기서 먹고 사나 저기서 먹고 사나 똑같은데, 왜 유독 저기에 지원해주냐, 이런 이야기가 나올 수 있어요. 오히려 접근 자체가 처음부터 명확하게 갈 필요가 있습니다. 그 자체를 건너뛰고 그냥 눈에 보이는 것으로 간다 하면 나중에는 우리 스스로가 부딪히게 되어버릴 겁니다.”

#### **소셜벤처 지원 라-3**

“인내하게 되는 근거는 있어야 한다. 무조건 기다릴 수는 없으니. 인내하게 만드는 그것을 찾아내야 한다고 생각을 하는데. 일반기업의 리턴은 돈이지 않나. 숫자로 나오고, 돈이라는 게 확실히 있으니까. 그런데 확실히 소셜이나 소셜이노베이션 쪽은 그러면 그 리턴을 뭘로 볼 것이냐. 그것은 당연히 변화죠. 임팩트인데. 그러면 그 임팩트, 리턴이라고 말할 수 있는, 돈을 내는 사람들이 봤을 때 이게 확실한 리턴이라고 인정할 수 있게 하려면, 저는 확실한 문제 정의, 우리가 풀려고 하는 문제 정의와 임팩트가 뭐라고 할지에 대한 합의를 하고, 선언하는 게 매우 중요하다고 생각합니다.”

#### **소셜벤처 지원 라-2**



“자금 자체가 정부쪽 지원자금도 그렇고 민간에서 오는 자금도 그렇고 되게 부족하고, 양쪽 다 부족한 가운데서도 양쪽 다 부족한 가운데서도 이것이 제대로 집행될 수 있는 구조가 아닌 것 같다.”

### **과학기술 혁신 마-3**

“돈을 많이 투자해서 장비를 사게 되니까 기본적으로 고가의 장비는 최첨단 장비거든요. 누구도 사주지 않는. 그럼 어느 걸 사겠습니까. 해외 1위 것 살 거잖아요. 검증된걸. 그 사람들도 고가는 1년에 한두 개 파는 건데. 한국이 사주니까 즉, 영국의 망해가는 DAKS를 우리나라 한국 아주머니들이 살려준 것과 같은 현상이 생긴 거예요. 3D프린터가 최근에 많이 얘기되지만 몇 년 전까지 신제품이 나올 때 한국도 같이 신제품이 나왔어요. 하지만 한국 것은 안 사주는 거예요”

#### 4) 혁신가 지원을 위한 ‘혁신장학금’ 신설, ‘근로소득지원금’ 확대

##### ○ 제안배경

- 혁신은 시장과 사회가 해결하지 못한 문제를 풀기 위해 지금까지 틀에서 벗어나 새로운 해결 방식을 찾는 활동. 혁신이 틀을 깨는 것이라면 그 혁신을 키우고 지원하는 방식 또한 기존 틀에서 벗어나 달라져야 함.
- 혁신을 지원하는 새로운 방식은 크게 두 가지를 고려해야 함. 첫째, 지금 혁신의 핵심은 사람이라는 점. 설비구매를 위해 보조금을 지원하는 방식은 제조업 시대의 방식이며 이제는 좋은 아이디어가 있다면 재료나 설비에 대한 지원은 어렵지 않게 구할 수 있음. 중요한 것은 아이디어를 만드는 사람에 대한 지원. 혁신가들에게 정말 필요한 것은 그들이 온전히 도전에 집중할 수 있는 시간과 생활의 여유를 만들어 주는 것.
- 두 번째, 혁신에 도전하는 일은 당장 결과와 보상이 나오지 않고 실패할 확률도 매우 높음. 사람들이 혁신에 도전하려면 아무런 수익도 없이 일하는 기간이나 실패로 인한 손해를 감당할 수 있어야 함. 도전의 가치를 인정하고 기본 수입을 지원하지 않는다면 이런 어려움을 감당할 수 있는 사람은 매우 소수일 수밖에 없음. 경제적 여유가 없는 보통의 청년들, 공익을 목표로 하는 사회혁신 분야를 위해서는 더더욱 이런 고려가 필요.
- 지금까지 우리 사회는 새로운 시도를 하는 사람에게 인건비 형태로 지원하는 것을 꺼려왔음. 도덕성에 대한 불신과 당장 결과가 보이지 않는 노력을 이해하는 철학이 없었기 때문. 우리 사회가 다음 단계로 나아가기 위해서는 변화에 도전하는 사람을 믿고 투자해야 하며, 혁신을 키우기 위해서는 혁신가의 삶을 우선 지원해야 함. 이제는 더 많은 혁신가가 생활의 부담, 실패의 부담에서 벗어나 혁신 활동에 집중할 수 있는 효과적인 방식으로 혁신가를 위한 소득지원 형태의 지원이 필요.

##### ○ 세부내용

- 스타트업 기업가, 사회적기업가, 비영리 혁신가 등 매년 일정한 숫자의 혁신가를 선정, 이들에 대해 일정 기간 생활비 형태의 소득을 지급하는 혁신 장학금 제도 도입을

제안함.

- 혁신을 시도하는 개인을 대상으로 심사를 통해 생활비 형태의 장학금을 지급하는 방식임. 경쟁을 통해 우수한 사람을 선별하기보다는 많은 사람에게 혁신 활동에 대한 응원과 소득지원을 하는 것이 목표.
- 이미 민간에서 혁신에 대한 생활비 지원이 시행되고 있음. 사회혁신기업가를 키우는 아쇼카 재단의 아쇼카 펠로우는 혁신가들을 대상으로 월 약 470만 원(연 5만 달러)을 3년간 생활비로 지원, 국내 아름다운 재단의 뷰티풀 펠로우 역시 사회혁신기업가에게 3년간 월 150만 원 생활비를 지원.
- 정부 역시 비슷한 사례가 있음. 우수 연구인력 양성 프로그램인 BK21은 연구자의 생활비를 지원하여 연구 분야에서 혁신을 키우는 사업으로 석박사에게 60-100만 원의 생활비를 지원. 사회적기업진흥원의 스타 사회적기업가 지원 사업 역시 사회적기업가를 선정해 1년간 월 100만 원 활동비를 지원하여 그들이 사회혁신에 집중할 수 있도록 돕는 프로그램. 혁신 장학금은 전문 사업들이 지원하기 힘든 초기 단계에 있는 혁신가를 중심으로 확대, 발전시키는 정책 제안임.
- 혁신 활동의 리더뿐 아니라 혁신 활동을 함께하는 직원들에게도 소득지원이 필요함. 일하지만 사정상 낮은 월급을 받는 사람에게, 업무의 최저 적정임금 기준을 정한 뒤 그 이하 금액을 받는 이들은 보조금을 주는 방안을 제안함
- 기본적으로 저소득층 지원사업에 이용되었던 근로장려금(EITC) 제도로 우리도 현재 40세 이상 저소득층을 대상으로 시행하고 있는데, 이를 혁신 활동에 참여하는 사람들에게 확대 적용하는 형태를 제안함.

**[혁신가 FGI-혁신가들의 목소리] 혁신가 소득 지원강화**

사회혁신 지원의 기본은 사람에 대한 투자 필요  
스타트업, 소셜 섹터 종사자 소득 지원 정책 추진

**소셜벤처지원 라-3**

“사회의 근본적 문제를 혁신적으로 풀어보겠어. 이런 부류의 혁신가를 주목하고 있다 보니, 이런 분들이 더 많아질 수 있는 문화란 뭐냐고 생각했을 때, 지금까지의 경험상으로는, 이런 일을 하는 사람들은, 어떻게 보면 또 하나의 진짜 풀타임 잡이라는 거예요. 그 정도의 에너지와 보수와 댓가,

사회적인 인정 등을 충분히 받을 수 있다는 것을 보여줄 필요가 있는 것 같습니다...(예를 들어) 야쇼카 재단에서 펠로우 선정이 되면 3년 동안 지원을 하잖아요. 지금 생각해 보니 그것은 (일종의) 기본소득을 주는 것이었습니다.”

“일반적으로 소셜섹터 쪽은 NGO나 소셜 벤처나, 결국은 사회변화를 추구하는 사람들이잖아요. 그들이 정말 사실은 혁신가들이고. 그들 중에서 더 많은 혁신가가 개인적으로 더 많이 나와야 한다고 생각하는데요, 우리나라의 일반 소셜 섹터가 돈에 관해서 이야기하는 것을 아직은 터부시해요. 우리나라를 대표하는 대부분의 NGO나 시민단체들도 임금 현실화가 안 되어 있고. 아마 제3 섹터 쪽이나 소셜벤처 쪽에서 얘기를 들어본 것으로는 놀랄 정도로, 거의 10년, 20년 전과 비교해서 임금 수준이 크게 달라지지 않았고요.”

#### **스타트업 지원 다-4**

“신념 있지만 말이 한두 번이지 흔들립니다. 그런데 무엇을 보상 받나요? 창업의 능력을 키운다고 이야기하지만, 스타트업 세계에서 모르는 거죠. 돈 안 되는 사업을 하면 생존이 목표인데. 공통창업자는 그나마 서버이벌 할 수 있지만, 이후에 우리의 결실을 어떻게 나눌지 잘 모르는 것 같아요.”

#### **사회적기업 가-3**

“처음에는 신념을 가지고 들어옵니다. 그런데 급여가 낮으면 현실의 문제에 부딪힌다. 어느 정도 급여를 올려서 현실화시켜야 합니다. 그런데 현실화시킬 정도로 기업 기반이 안 되어 있습니다. 그러면 이 친구들은 떠납니다. 그러면 이게 조직에는 악순환이 됩니다. 그 친구들에게 필요한 돈이 얼마나? 대단히 큰돈도 아닙니다. 그 돈만 적절히 보장해줄 수 있으면 이 친구들은 여기서 굉장히 행복하게 일할 수 있어요.”

## 5) 소프트웨어 산업혁신 위한 ‘재벌 SI 기업 계열분리’

### ○ 제안배경

- 4차 산업혁명이라는 용어로 상징되는 최근의 기술혁신은 정보기술, 특히 소프트웨어 기술의 혁신과 떼어놓고 생각할 수 없음. 딥러닝을 비롯한 각종 인공지능 알고리즘의 발전, 빅데이터 기술의 혁신, 갈수록 규모가 커지고 있는 온라인 플랫폼 산업의 확장, 나노기술과 바이오기술과 정보통신 기술의 융합 등은 모두 정보통신기술의 혁신과 긴밀한 관계를 맺고 있음.
- 그런데 우리나라는 가장 큰 B2B 시장이자 구매력이 막대한 재벌계열사(2017년 4월 기준 5조 이상 상호출자제안 기업집단 계열사는 총 1,115개)들의 시스템통합(SI) 수요가 전체 시장에 열려있지 않고 재벌계열 SI업체들의 내부거래 때문에 단혀있는 모양새이어서 다양한 중소규모 소프트웨어 기업들의 B2B시장 영역이 제한을 받게 됨.
- 이런 문제점을 일정 부분 완화하기 위해 정부가 2012년 소프트웨어 진흥법을 개정하여 약 3조 원 규모의 국가 공공 정보통신 사업에 대해 매출 8,000억 이상인 재벌그룹 IT 회사는 80억 이하인 국가기관 IT 프로젝트에 참여할 수 없게 했으나 그 효과는 제한적인 것으로 알려짐.
- 또한, 재벌계열 내부거래를 줄이고 공정경쟁 환경을 조성하기 위해서 ‘일감 몰아주기’를 억제하는 제도를 도입했으나 다양하게 규제를 피하여 효과가 역시 제한적인 것으로 드러남. 오히려 일감 몰아주기' 규제를 피한 재벌 계열 시스템통합(SI)업체들의 내부거래가 늘어난 것으로 조사되거나, 다른 SI 자회사를 설립하거나 인수해 일감을 주는 등의 '변칙 일감 몰아주기' 의혹이 불거지는 것이 그 사례임. 특히 효율성 증대, 보안성, 긴급성 등을 따져 불가피한 경우에는 일감 몰아주기 법 적용 대상에서 제외되는데, 이 예외에 SI 기업들이 적용되는 사례가 많음.

| 재벌 계열 SI 업체 | 국내계열사 매출액 계 | 국내본사기준 매출액  | 내부거래 비중 |
|-------------|-------------|-------------|---------|
| 삼성 SDS      | 3조 3,000억 원 | 4조 6,300억 원 | 71.27%  |
| LG CNS      | 9,900억 원    | 2조 1,000억 원 | 47.14%  |
| SKC&C       | 8,900억 원    | 1조 8,000억 원 | 49.44%  |
| 현대 오토에버     | 7,600억 원    | 8,600억 원    | 88.37%  |
| 롯데정보통신      | 4,400억 원    | 5,800억 원    | 75.86%  |

[표4-1] 국내 재벌 SI 계열사 내부거래 비중(디지털 타임스 2014.6.13.일 자 인용)

- 현행법은 일감 몰아주기 규제 대상을 상장사의 경우 총수일가의 지분율이 30%를 넘는 회사, 비상장사의 경우 지분율이 20%를 넘는 회사로 규정하여 총수일가의 간접지배를 받고 있는 회사는 포함하고 있지 않고, 또한 내부 거래액이 200억 원을 넘거나 연 매출의 12% 이상인 회사만 해당됨.

#### ○ 세부내용

- 소프트웨어 산업에서 재벌계열사들을 포함한 국내 B2B시장에서의 공정한 경쟁과 자유로운 시장 접근을 위해서, 중국적으로는 ‘건전하고 혁신적인 소프트웨어 산업 생태계’ 조성을 위해서 원칙적으로 재벌이 소유한 SI 업체의 계열 분리를 추진하는 정책을 제안함.
- 또는 계열사 사이의 지분구조로 인해 당장 계열 분리가 불가능할 경우에는 계열 분리 일정을 제시하고, 그동안 전체 계열 내부거래 비중을 50% 미만으로 제한하는 정책을 제안함.
- 관련 국내사례로서, 이미 이명박 정부 시절, 동반성장 정책의 일환으로서 소모성 자재 조달업(MRO)에 대해 삼성 IMK, SK 코리아 MRO 등 재벌계열에서의 분리 매각하거나 사회적 기업으로 전환하는 등의 사례가 있었음.

**[혁신가 FGI-혁신가들의 목소리] 대기업 SI 계열 분리**

대기업과 사회적 기업, 스타트업 장점 공존하는 생태계로 전환해야

대기업 스스로의 사회적 책임 강화와 대기업의 불공정 침해 규제

**사회적기업 가-3**

“불공정한 건 맞습니다. 어떻게 뜯어고칠 거냐? 외국에서는 이런 것들도 일어납니다. 큰 메이저 회사들이 모여서 자신들이 했던 어떤 불공정한 행위들을 올해부터 하지 않겠다 하는 업계 자체의 자정작용을 합니다. 영국에서 했던 게, 크루즈를 타고 가면서 공해상 쓰레기 방출하는 크루즈 선박의 여행 상품은 팔지 않겠다, 이런 선언을 했어요. 기업들이 그 정도의 사회적 책임의식을 가지는 거다.”

**사회적기업 가-4**

“골목상권에 대기업이 침해하는 것은 규제해야 합니다.”

## 6) 공정한 인수합병시장의 활성화를 위한 혁신기업 기술 보호 강화

### ○ 제안배경

- 하도급법에서 중소기업 기술탈취에 대해 징벌적 손해배상제도를 도입(2013년)하는 등 일부 제도개선이 이뤄지고 있음에도 불구하고, 대기업과의 거래 과정에서 아이디어를 탈취당했다고 호소하는 중소·벤처기업이 많은 실정임. 중소·벤처기업 기술 보호가 제대로 되지 않는 현실은 대기업이 기술창업을 한 국내 중소·벤처기업의 인수합병 하는 데 소극적인 모습을 보이는 원인이기도 함.
- 대기업이 중소기업의 기술을 탈취하는 경우 비즈니스 세계에서 퇴출당할 정도의 강력한 제재가 마련되어야만, 대기업이 중소·벤처기업의 기술을 도용하거나 아이디어를 빼앗는 대신, 이러한 기술과 아이디어를 정당한 가격을 매겨 구매하게 될 것. 결국, 중소·벤처기업 기술에 대한 보호 강화는 창업가들의 기업가 정신을 고취하고, 자본시장에서 스타트업과 벤처기업에 대한 투자가 활성화되는 효과를 낼 수 있음.
- 현재의 하도급법은 원사업자가 수급사업자에게 기술자료를 요구하거나 유용하는 경우에 관해 피해액의 3배 범위에서 징벌적 손해배상 제도를 도입하였으나, 손해입증의 어려움이나 보복 우려 등으로 인해 2013년~2015년 공정거래위원회에 접수된 기술탈취 혐의 신고는 14건에 불과.
- 또한, 현행 부정경쟁방지법에는 다양한 비즈니스, 거래 관계, 공모전 등에서 발생하는 ‘아이디어 탈취·사용 행위’에 대해 형사처벌을 할 근거조항이 없어, 하도급 거래 관계 이외의 상황에서 발생하는 대기업의 중소·벤처기업 기술탈취를 제재하기 힘든 실정임.
- 이에 따라 중소·벤처기업들이 현재의 법 제도를 충분히 활용하여 자신들의 기술을 보호할 수 있도록 지원하는 한편, 기존 법체계에서 보호의 사각지대에 있는 기술탈취 유형을 형사 처벌할 수 있도록 하는 제도개선이 시급하게 요구되고 있음.

### ○ 세부내용

- 하도급법 또는 공정거래법을 개정해 하도급거래로 이행되지 않고 계약체결 준비과정에



그쳤지만 이러한 계약체결 준비과정에서 대기업이 중소·벤처기업의 기술을 탈취한 경우에 관해 징벌적 손해배상제도 도입하고, 대기업이 하도급거래 계약체결 준비과정 또는 하도급거래 관계에서 취득한 중소·벤처기업의 기술을 유용하는 경우 정액과징금제(5억 원)를 신설할 것을 제안함.

- 하도급법상 기술 자료로 인정받기 위해서는 ‘상당한 노력’에 의하여 비밀로 유지하여야 하는데, 이는 부정경쟁방지법의 영업비밀 요건인 ‘합리적인 노력’보다 엄격하게 규정된 것임. 기술 자료의 인정 범위를 ‘상당한 노력’에서 ‘합리적인 노력’으로 완화하고, 기술탈취 사건에 대해서는 무관용 원칙으로 과징금 부과 및 형사 고발을 하도록 법 제도를 개선할 것을 제안함.
- 부정경쟁행위 유형을 개별적으로 열거하는 현행 체계에서 ‘포괄적 정의 및 예시 조항’ 체계로 전환하여 새로운 유형에 대한 확장성을 확보해야 함. 또한, 다양한 비즈니스 관계, 거래 관계, 공모전 등에서 발생하는 ‘아이디어 탈취·사용 행위’를 부정경쟁행위 유형으로 신설할 것을 제안함.
- 유관기관인 공정거래위원회, 중소기업청, 특허청, 산업자원부 간에 기술유통 사건에 대한 정보의 공유를 강화하는 등 범정부적 대응태세를 갖추고, 피해 중소기업이 행정적, 사법적 구제를 받을 수 있는 방안을 공동 연구할 것을 제안함.

**[혁신가 FGI-혁신가들의 목소리] 기술 보호와 출구전략으로서의 M&A 활성화**

대기업에 의한 중소기업의 아이디어와 기술 탈취 보호 시급

반대로 M&A에 대한 부정적인 정서 탈피, M&A는 출구전략 차원에서도 중요

**과학기술혁신 마-4**

“정부는 사실 관심 없어요. 이 시장 침해에 대해서. 어차피 측정도 안 되고 그 기업이 소송해도 우리나라가 징벌적 손해배상제도가 적용되지 않는 나라이기 때문에 한 천만 원 보상받으려고 그 난리를 칠 저기가 없잖아요”

**스타트업 나-2**

“M&A에 대한 정서도 바뀌어야 합니다. 먹튀라느니, 대기업이 싼값에 먹어치운다든지. 사실 M&A는 규모를 키워서 시장을 장악하는 생리일 뿐이죠. 대규모 마케팅이 필요한 기회에 대기업이 들어와 회사를 키우기도 하고, 대기업이 인수를 해도 비난하니, 인수를 못하고, 그래서 대기업은 벤처 캐피탈을 별도로 만들게 되고, 결국 자회사로 편입도 못 시킵니다.”

**스타트업 다-1**

“항상 출구(exit) 구조에 대한 고민이 없어요. 항상 창업하라고 떠밀기만 하지 어떻게 빠져나가야 할지에 할지는 말하지 않죠. 10년 넘게 SI만 하고 깡깡대다가 끝나는 경우가 많거든요. 이제는 출구 구조가 에 대한 고민과 M&A 활성화를 위한 정책이 필요합니다. 장점이 있어야 M&A도 하고, 엑싯도 하고, 메리트가 있어야 지분 보상을 통해 급여비용을 낮추고, 제도가 만들어지면 활성화 어떻게 시킬 건지에 대한 고민을 시작해야겠다고 생각합니다.”

## 7) 공유행정 : 민간 혁신활동 위한 ‘공공소유 유휴 공간/시설’ 개방

### ○ 제안배경

- 최근 정보기술 발전과 오픈소스 운동과 같은 공유경험이 축적되면서 일정하게 소비 패턴의 변화가 감지되고 있고, 자원을 배타적으로 소유하기보다는 공유하면서 함께 활용하려는 방향으로 움직이고 있음.
- 특히 공간과 관련해서 코워킹 스페이스 개념을 도입한 스타트업들의 활발한 창업 (Wework 사례)에서 알 수 있듯이 새로운 추세로 부상할 가능성이 있음. 또한, 코워킹 스페이스는 일하는 공유 공간으로서 2011년 전 세계에서 1,130개(43,000명 이용)였던 코워킹 스페이스는 2016년 현재 약 11,300개(835,000명)로 10배 넘게 증가하면서 일하고 활동하는 공간적 방식의 새로운 혁신의 전형이 되고 있음.
- 그런데 공간은 통상 상당한 규모의 자본이 투자된 부동산에 해당하므로, 스타트업이나 사회혁신가 등 이제 막 혁신 활동에 나선 사람들에게는 상당한 부담을 동반하는 자원임. 특히 도시에서는 막대한 임대료 등의 감당 해야 함. 그런데 중앙정부나 공공기관, 지방 정부 등 공공에서는 여전히 상당한 정도의 공공자원을 보유하고 있고, 저 활용되고 있음.
- 특히 최근 저출산이 지속 여파로 향후 취학연령이 과거 60만 명 수준에서 40만 명 수준으로 떨어지게 되면서, 공립학교의 공간적 여유가 농촌뿐 아니라 도시에서도 광범위하게 형성될 가능성이 커지고 있음.
- 따라서 공공이 보유하고 있고 저 활용되고 있는 사무공간, 학교 공간, 야외공간, 주차장 공간 등의 자원을 다양한 방식으로 스타트업이나 혁신가들이 활용할 수 있도록 공공자원을 개방하고 쉽게 접근할 길을 열어줄 필요가 있음.
- 구체적인 사례로서 서울시의 ‘나눔카 정책’을 들 수 있는데, 시민들이 공유 차량을 이용할 수 있도록 공영 주차장 지원하고 있고 현재 이용자 회원 수 약 125만 명, 4,500대의 차량 운영 중.

## ○ 세부내용

- ‘공공 유희 공간 자원 정보시스템’을 구축하여 시민들이 공공 유희공간에 대한 정보를 상시로 확인하고 활용할 수 있도록 정보를 공개하는 방안이 필요함.
- 현재 공공의 공간자원에 대한 접근과 활용을 매우 제한하고 있는 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」 등 관련 법령을 개정하여 국·공유 부동산의 시민 이용을 대폭 확대함으로써 제도적인 개혁을 해야 함.
- 유희 공공자원에 대해 스타트업이나 혁신가들이 업무공간이나 활동공간, 특정 목적의 공간으로 활용계획을 자유롭게 제안할 수 있도록 하고, 활용계획이 수용되면 일정기간 임대료를 면제하거나 낮은 비용으로 활용하도록 함.
- 혁신가들이 제안한 장기계획이 지속성을 갖는다고 판단되면, 장기(10년 이상) 위탁 운영이 가능할 수 있도록 제도개혁.

### [혁신가 FGI-혁신가들의 목소리] 공유 촉진 행정의 실험

경직된 예산집행 구조, 공유의 경제 억제 : 공유 개념에 기초한 행정 혁신 필요  
왜곡된 평가체계, 협업과 코워킹의 인센티브 반감

#### 스타트업 지원 다-3

“제발 R&D할 때 항목 정해서 뭐 % 이것 좀 안 했으면 좋겠습니다. 요즘 같으면 재료 없이 컴퓨터 한 대로 미친 듯이 연구할 수 있는데. 재료비 30% 무조건 써야 합니다. 그러나 R&D 받으면 무조건 컴퓨터 사고, 복합기 같은 거 빌려 써도 되는데. 검수는 명쾌하게 하되, (예산집행) 과정은 자유롭게 해야...”

#### 과학기술혁신 마-2

“장비 이야기도 제가 외국에 있다가 들어와서 처음 깨달은 게 뭐냐면 교수님들이 연구실마다 프린터가 있다는 거였어요. 외국에서는 과에 제가 있던 곳은 프린터가 한 대예요. 출력해서 가지고 오면 되거든요. 우리나라는 연구비가 다 있잖아요. 말씀하신 대로 연구비를 지출해야 하므로 프린터를 사는 거죠.”

“제가 접했던 외국의 아주 인상적이었던 사람이 두 명 있는데, 컴퓨터 쪽을 하는 분. 한 분은 자기가 만든 컴퓨터 패키지를 온라인으로 공유하고 누구나 자기 자료를 올려서 예쁘게 분석을 한 모양을 다운받을 수 있는 프로그램을 공개했죠. 우리나라에서는 그렇게 할 교수님이 없죠. 왜냐면 그건 점수화가 안 돼요.”

## 8) 신산업과 사회혁신의 테스트베드가 되는 혁신도시 2.0

### ○ 제안배경

- 공공기관 이전을 통한 자립형 혁신도시 건설 정책은 최근 기반 조성과 공공기관 이전이 마무리 단계에 접어들었음(2016년 12월 말 기준으로 105개 공공기관이 10개 혁신도시에 이전 완료).
- 공공기관 지방 이전과 혁신도시 정책은 공공기관의 이전 지역인재 채용비율(평균)과 혁신도시 지방세 수입이 많이 증가하는 등 긍정적인 면모를 보이나, 다른 한편으로 이전 기관 직원들의 가족동반 이주비율이 낮고, 산학연 협력사업이 저조한 수준에 머물고 있다는 문제점이 지적되고 있음.
- 위 문제점들에 대한 대응방안으로 제시되는 이전기관 직원들의 정주 요건 조성이나, 이전 지역인재 채용비율의 대폭 확대, 이전기관 업무 관련 기업들의 추가 유치 등은 해당 도시의 자립과 활성화에는 도움이 될 수 있지만, 혁신도시 조성을 우리 사회의 혁신을 위한 결정적 계기로 삼는 데에는 미흡함.
- 향후 혁신도시 2.0 정책은 혁신도시가 단순한 공공기관의 이전으로 만들어진 소규모 기업도시를 넘어서서, 대한민국 혁신을 추동할 신산업과 사회혁신 실험을 위한 열린 마당이 될 수 있도록 추진되어야 함.

### ○ 세부내용

- 신산업 산학연 클러스터 조성: 이전 공공기관의 산업적 특성과 지역전략산업이 일치하는 지역의 경우, 미래 국가경쟁력의 원천이 될 수 있는 신산업 분야의 산학연 클러스터를 조성하는 데 있어 허브 임무를 수행하는 틀을 갖추는 것을 제안함
- 경북에 이전한 한국도로공사와 교통안전공단은 자율주행 자동차 시대의 도로환경 구축, 광주·전남에 이전한 한국전력공사와 한전KDN 등은 친환경 에너지 관련 원천기술 확보, 강원에 이전한 국민건강보험과 건강보험심사평가원 등은 누적된 국민건강정보를 통해 필요성이 확인된 바이오 및 헬스케어 기술 발굴 등 전위적인 신산업 관련 연구개발 프로젝트를 발주 내지 지원하고, 각 기관의 부설 연구소(이전 또는 신설)를 통해

지역 내 대학 및 벤처기업 등과의 산학연 연계 활동을 진행하여야 함.

- 혁신도시의 ‘학습 지역화’: 이전 공공기관은 지역대학에 채용조건형 계약학과를 적극적으로 운영해 맞춤형 인재 육성을 도모하고, 이전 공공기관을 중심으로 지역 내 교수, 학생, 기업인들이 다양한 학습조직에 참여하도록 하며, 전공 공공기관의 종사자가 지역대학에 출강하거나 거꾸로 석·박사 학위를 이수하면서 혁신도시가 학습지역(learning region)의 면모를 갖추 수 있도록 할 필요가 있음
- 혁신도시를 사회혁신 실험실로: 혁신도시로의 자원이동으로 인한 구도심의 공동화, 지역 내 이질집단의 등장에 따른 문화적 갈등, 자녀교육 문제 등에 대한 해법과 관련하여, 소셜벤처, 사회적기업 등이 다양한 사회혁신활동 추진을 이전공공기관과 지방자치단체가 적극 지원할 필요가 있음.

**[혁신가 FGI-혁신가들의 목소리] 혁신도시 2.0의 관건은 민간 자율성 보장**

지방의 특성화는 자율적 역량과 정부정책 경합해야 효과적

대학지원은 럼섬(lump-sum) 방식으로, 대학 중심 지원에서 기업/학생 지원 방식으로 전환

**과학기술혁신 마-4**

“연구중심대학 교육 중심대학 산학협력 중심대학 등 굳이 중앙정부에서 그렇게 하지 않더라도 지역에서 필요하면 딱지를 붙이지 않아도 지역 내 독특한 특색이 살아날 수 있을텐데 그 특성 자체를 죽이는 거예요...대학에 대한 럼섬(lump-sum) 대한 지원의 방식. 그래서 대학에서 연구를 중심으로 운영을 하던 교육을 중심으로 운영을 하던 상단을 중심으로 운영을 하던 그건 대학의 방식이죠. 교수님들이 그것도 못하겠어요? 못 믿어도 너무 못 믿는 거지...대부분의 대학들은 자금을 잘 따는 쪽으로 손을 들게 되어 있거든요. 그게 지역사회에서의 관계하고 미스매치가 일어날 가능성이 높죠. 그런 부분들은 과감하게 권한을 이양하고 대학에게 자유를 이양해야 하죠...우리 산학 링크(LINC) 사업이라고 지방대학과 지역 기업을 연결시킨다는 취지죠. 캐나다의 코업 프로그램 벤치마킹 했는데 이 링크사업의 대부분 성과가 원줄 아세요. 링크사업을 수행하기 위한 산학 협력단체를 설치한 거예요. 그런데 한국의 링크사업은 뭐냐면 돈을 대학에 줘요. 학생에게 지원하지 않고 대학에 지원해요. 그럼 그 링크사업에서 중소기업에서 현장체험을 한 학생들은 어떤 결과로 나오냐면 다시는 중소기업 안 가고 싶다... 학생들한테 그냥 일반적 청년수당-배당 이건 별로 의미가 없다고 생각하고요. 산학협력 했을 때 국가가 인건비의 상당 부분을 매칭시켜 줄 수 있는 것. 그래서 그 학생은 (돈을 받고) 일을 하고, 중소기업도 살고, 그 고용노동도 창출하고 그런 걸 좀 해야 하지 않을까 생각합니다. 그러면서 대학의 역할이나 대학과 그 지역에서의 중소기업, 산업 그런 것들이 같이 클 수가 있는 거죠.”

**과학기술혁신 마-3**

“창조경제센터도 지역별 산학협력, 창업 지원, 그런 일을 하고 있는데. 대전 창조경제지원센터가 잘 되고 있다고 하죠. 대전은 창조경제지원센터 만들어지기 전에 자발적인 운동이 있었습니다. 기업가와 몇몇 사람들이. 우리끼리 돈 내서 모였어요. 2~3년 정도 하다가 창조경제센터 생기니까 합친 거예요. 관이랑 민이랑. 민에서 역량과 마음이 있는 사람이 지원을 한 거죠. 대전만 제일 잘 되고 있다는데. 이 사람들은 대전이 왜 잘되는지 모르고 있는 거예요. 제가 하려는 이야기는 대전 모델을 광고하려는 것 아니라 제도로 될 수 있는 건 분명히 한계가 있다는 거예요. 제도는 만들어 놔도 다 엉망이잖아요. 혁신을 이뤄갈 수 있는 주체가 클 수 있는. 혁신의 주체가 역량이 성숙하여 있을 때 합체가 돼야 뭔가가 만들어지는 거죠. 그렇지 않고, 대학을 만들고 해서 될 일이 아니죠.”

## 9) 자율적인 국가혁신 전략/조정 기능 강화 ‘혁신정책조정기구’ 설치 및 청와대 ‘혁신비서관’ 신설

### ○ 제안배경

- 혁신 생태계 지원은 현재 각종 지원 정책들이 여러 부서에서 산발적으로 이뤄지고 있어, 효율성과 일관성이 떨어짐.

| 구분                     | 근거법                                | 주요 내용                                     | 주관 부처   |
|------------------------|------------------------------------|---|---------|
| 연구소기업                  | 연구개발특구의 육성에 관한 특별법 ('05. 7)        | 공공연구기관 또는 지주회사가 연구개발특구 안에 설립 법인세 감면       | 미래창조과학부 |
| 신기술창업전문회사              | 벤처기업 육성에 관한 특별조치법 ('07. 8)         | 대학 산단 또는 공공연구기관이 설립                       | 중소기업청   |
| 산학연협력기술지주회사 및 자회사      | 산업교육진흥 및 산학연협력 촉진에 관한 법률 ('07. 12) | 대학 산단, 학교법인, 연구기관이 설립                     | 교육부     |
| 공공연구기관 첨단기술지주회사 및 출자회사 | 기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률 ('10. 4)    | 대학과 공공연구기관이 설립<br>보유기술이 녹색기술 또는 첨단기술이어야 함 | 산업통상자원부 |

- 따라서 연구개발(R&D) 지원부터 시장의 형성과 성장까지 일관된 흐름으로 정책을 조율하며 국가 혁신 전략을 담당하는 단위를 만들어 혁신생태계 지원정책의 효율성을 높일 필요가 있음
- 이러한 총괄 조정 기구는 높은 자율성을 보장하고 소통과 협력이 잘 이루어져야 하며, 독립성을 위해 민간을 중심으로 구성한 후 정부와 긴밀하게 협력하는 구조를 만들어야 함. 기존 행정 체계 내에서 이런 구조를 제대로 구현해본 적이 없지만 미래를 준비하고 혁신을 지원하기 위해서는 이제라도 고민과 실험을 시작해야 함.

### ○ 세부내용

- 혁신 분야의 비전을 정리하고 구체적인 행정 계획 수립 및 관리하는 청와대 혁신비서관 설치.
- 민간과 공공의 협치 형식으로 지배구조를 짠 혁신정책조정기구를 설치해 미래부, 산자

부, 중기청, 고용부, 교육부 등으로 나누어진 혁신 지원 정책을 조정.

－ 혁신정책조정기구는 정부가 제시한 비전을 바탕으로 정부 내 다양한 혁신정책을 연결하며, 혁신가들이 정책을 쉽게 만나도록 조율함.

－ 혁신비서관은 혁신 특별조정기구와 소통하며 정부 내 창구기능을 담당.

**[혁신가 FGI-혁신가들의 목소리] R&D 혁신 총괄조정 거버넌스**

미래 혁신 R&D의 방향과 기획을 총괄, 조정하는 기획조정기구의 필요성  
정부가 R&D 방향 설정, 구체적인 미션 수행은 민간 자율성 보장

**과학기술혁신 마-4**

“대한민국의 산업 생태계나 혹은 혁신 생태계나 이런 것까지 우리가 거창하게 이야기할 필요도 없이 요. R&D 19조 쓰는 것 자체도 어떻게 쓸지에 대한 원칙과 돈의 철학이 없다고 생각이 들어요...”

**과학기술혁신 마-3**

“사실은 더 큰 구조적인 건 이걸 운영하는 사람들이 산업과 학계 간 연계가 없을 뿐만 아니라 학계 내에서도 어떤 방향으로 가겠다는 그 자체가 없는 거죠... 성실하지 않아서가 아니고, 노력하지 않아서, 능력이 없어서도 아니고요.”

## 10) 연구개발 분야의 체질 변화를 위한 ‘사회문제 해결형 연구개발 확대와 과학의 회 설립’

### ○ 배경

- 지금 우리나라의 연구개발 생태계는 생태계 자체의 근본적 혁신이 필요한 상황. 산업화 시기에 만들어진 추격형 연구개발의 시대는 오래전에 끝났으나 선도형 시대에 맞는 역할은 정리하지 못함. 미래에 대한 명확한 비전 없이 산업을 위한 효율성 중심의 연구개발 정책 도입하여 연구개발 생태계의 핵심인 자율성과 창의성이 심각하게 손상됐고 많은 젊은 연구자들이 열악한 근무환경으로 내몰린 상황.
- 문제의 가장 큰 이유는 과학기술 비전에 대한 깊은 고민과 사회적 합의 없이 정권이 바뀔 때마다 연구개발 정책이 변했기 때문. 이제는 우리 사회에서 과학기술이 나아가야 할 방향의 중심을 잡아줄 사회협약체를 만들고 제대로 된 논의를 시작해야 함.
- 또 하나 중요한 것은 그동안 국가 발전에 기여하기 위해 기초과학과 산업지원 연구에만 집중했던 것에서 벗어나 국민의 더 나은 삶을 목표로 사회문제 해결에 노력해야 함. 사회문제를 해결하는 것은 새로운 시대의 과제일 뿐만 아니라 경직되어있는 연구개발 생태계를 바꾸는 방향이기도 함.
- 사회문제 해결형 연구개발이 필요한 이유는 크게 세 가지. 첫째, 사회혁신과 협력 강화. 기초과학과 산업발전을 위한 연구개발은 결과물이 주로 논문이나 특허로 되어있어 다른 사회 영역과 잘 연결되지 않음. 사회문제 해결형은 연구자와 수요자가 직접 만나서 진행을 하므로 연구자와 일반인 사이에 협업을 통해 네트워크가 생기는 효과가 있음. 이런 연결이 강화되어야 사회적기업을 비롯한 사회혁신 생태계가 과학기술과 연결되어 더 많은 혁신을 만들어 낼 수 있음.
- 둘째, 연구개발 생태계 자율성 확대. 연구개발 생태계가 발전하려면 자율성을 기반으로 하는 연구가 자리 잡아야 함. 이를 위해 제일 중요한 것이 평가방식의 개선. 기존 연구개발은 논문, 특허 수 같은 양적 평가를 하지만 사회문제 해결형은 결과를 이용하는 시민들이 연구 과정에 같이 참여하고 평가함. 연구의 자율성은 이처럼 과정과 내용을 이해하는 평가 방식에서 나옴. 사회문제 해결형 연구개발이 확대되어 이런 질적 평가의 경험이 연구개발 생태계 내부에 많이 쌓여야 전체 평가 구조를 개선하고 자율성을



확대해 나갈 수 있음.

- 셋째, 민간 연구 생태계 활성화를 통한 연구자의 활동 확대. 지금 연구자들은 대학원 이후 국립이나 민간연구소에 가는 것이 아니면 연구를 이어나가기 어려움. 선진국의 경우 사회문제 해결 연구 과정에서 지속해서 리빙랩 활동 경험이 쌓이면서 이를 바탕으로 지역 사회에 연구개발 커뮤니티부터 기술학교까지 민간 연구 생태계가 활성화됨. 민간 연구 생태계가 활성화되면 작은 혁신들이 일어나는 기반이 되며 연구자들이 정식 연구소 뿐만 아니라 다양한 활동이 가능해지고 사회 전반의 혁신 환경을 키울 수 있음.

#### ○ 세부내용

- 2016년 기준으로 예산 비중 약 10.5%. 2022년까지 단계적으로 전체 연구개발 예산의 30%까지 비중확대. (유럽의 경우 40% 정도로 사회문제 해결이 가장 큰 비중을 차지함, EU의 Horizon 2020 사업)
- 부처의 성과를 만들기 위한 행정용 연구개발 과제나 기반이 마련되지 않은 상태에서 정부의 의지로만 시작하는 보여주기식 대형 연구 사업을 줄이면 충분히 가능.
- 특히 현장 수요자와 만나면서 리빙랩의 과정을 거치는 현장 사회문제 해결형 연구개발 사업을 중심으로 예산 확대.
- 현재도 사회문제형 연구개발을 위한 정책이 있으나 내용이 포괄적이고 부처별로 따로 따로 주제를 선정해서 진행하면서 산발적인 연구가 되고 있음. 이제는 국가 아젠다 차원에서 해결해야할 사회문제를 정의하고 중장기 주제를 중심으로 프로젝트 설계가 필요. (EU는 ‘보건 및 인구통계학적 변화와 웰빙’, ‘식량자원 확보 및 농수산, 생명과학 연구’, ‘녹색 에너지’ 외 총 6개 분야를 정하고 집중 지원)
- 다양한 부처의 영역에 걸쳐있는 주제들의 경우 부처 간 협력이 필수 협력을 강화할 수 있도록 조절 담당 기구의 권한 강화.
- 정권의 변화와 상관없이 일관된 철학으로 과학기술 정책을 추진하기 위해서는 독립적으로 활동하며 과학 논의의 중심을 잡는 사회협의체가 필요함.
- 과학 의회는 과학기술을 중심으로 사회구조와 산업구조에 대한 통찰, 행복과 삶의 질

향상에 대한 구성원들의 논의를 모아 장기비전을 만들어 나가는 역할 수행.

- 국가과학기술위원회가 정부 중심의 연구개발 생태계를 총괄하는 곳이라면 과학 의회는 정부와 시민사회의 연구개발 생태계 둘 다 아우르는 상위 기구. 과학 의회의 결정은 국가 정책과 시민사회 연구개발 생태계의 기본 방향으로 작용.
- 의회 구성원은 연구개발 생태계를 이루는 연구자와 관련 기관 중심으로만 모이는 것이 아니라 지역사회, 대학, 산업 등 사회 각층 사람들로 구성하고 수평적이고 열려있는 구조를 지향.
- 국가의 연구 개발 생태계는 정부와 시민사회 두 영역이 공존하면서 상호보완이 되어야 이상적이나 우리나라는 시민사회 영역의 연구개발 생태계가 열악함. 이를 키워나가는 것이 과학 의회의 초기 과제. 사회문제 해결형 연구개발을 확대하는 것과 연결됨.

**[혁신가 FGI-혁신가들의 목소리] R&D 혁신의 방향, 자율적 과학 소사이어티**

국가주도 R&D 정책의 한계, 과학기술정책의 방향에 대한 자율적 의사 반영구조가 중요  
실적/성과 중심 R&D에서 문제해결 중심 R&D로

**과학기술혁신 마-4**

“사실은 전체적으로 위에서부터 문제들을 계속 일으키는 거예요. 그러다 보니 밑에 현장 근무자들은 어느 정권에서는 우리 연구기관이 중소기업 지원연구를 해야 하고 어느 해에는 기초연구해야 되고 어느 정권에서는 ODA를 합니다. 국제 협력을... 국가가 최소 한 단계 발전을 위해 과학기술계가 어떤 임무를 수행해야 한다는 것을 결정하고 구체적 미션을 수행하는 방법에 대해서는 민간에 맡겨야 합니다.”

**과학기술혁신 마-5**

“과학자들의 의견을 물어서. 과학자들이 위원회에서 의견을 내는 거잖아요. 지금의 방식도 과학자들의 의견을 모으는 통로가 없는 거잖아요. 다른 방식이 있어야 하는 거죠.”

**과학기술혁신 마-1**

“성과 중심으로 그리고 관리하는 식으로 공무원이 가다 보니까. 무슨 일을 하게 되냐면 연구비를 따요. 연구비를 그럴싸하게 이름을 지어서 따고 그 돈으로 다른 연구를 해요. 왜냐하면, 다른 연구는 연구비를 받을 수 없으니까. 이런 문제가 발생하고 또 하나는 그리고 일 년에 성과를 만들어야 하니까 쓸데 없는 연구를 하게 되고 남이 했던 거 후속으로 자꾸 하게 되고는. 창의성이 죽는 거예요. 제일 중요한 건 창의성을 키우는 방향으로 가야 하는데 그 창의성이 자꾸 죽는.”

**과학기술혁신 마-3**

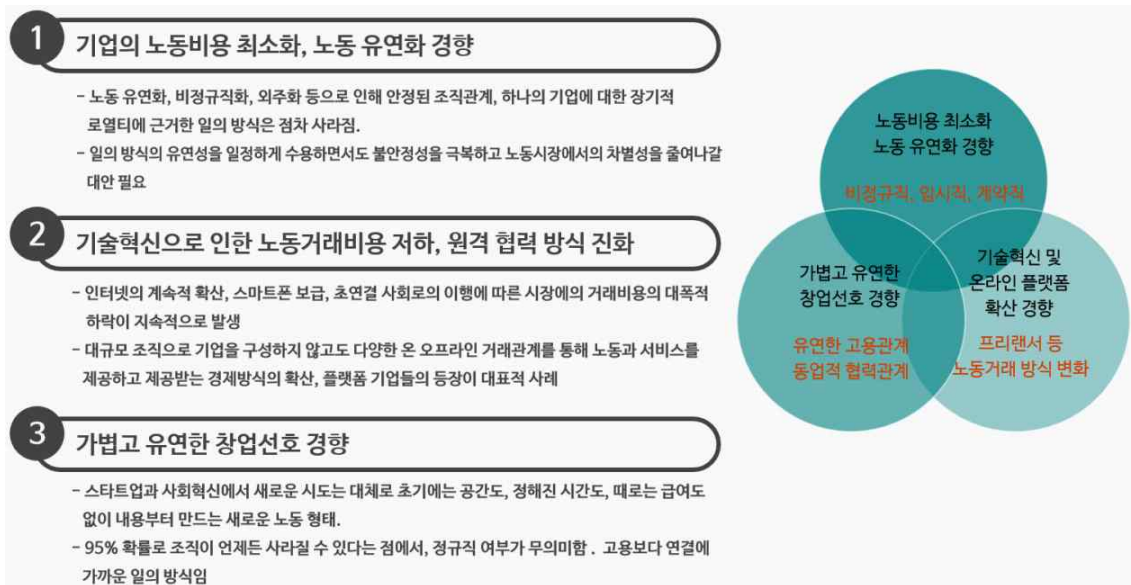
“실행의 방안은 책임자, 에이전시, PM이 전권을 가지고 과학계와 그 소사이어티에서 풀어나가는 구조를 안 만들어주면. 관리의 시대까지는 잘 왔는데, 관리의 시대에서 넘어가는 구조를 못 만들고 있습니다.”

## 5장 전망:

# 혁신생태계 기반 아키텍처: 코워킹 소사이어티

### 1. 정책의 목표 : 우리는 어떤 미래를 준비해야 하는가?

- 혁신의 목적은 결국 사회 변화에서 오는 많은 문제를 극복하고 좀 더 행복한 사회를 만들기 위함. 앞의 혁신 정책 제안을 통해 우리 사회가 마주하고 있는 문제들과 이를 해결하기 위해 어떤 변화가 필요한지 이야기했음.
- 이런 변화들이 가능하기 위해서는 앞서 이야기했던 것처럼 우리 사회의 특징에 대한 깊이 있는 이해가 필요함. 좋은 정책이란 외국의 성공한 사례를 바탕으로 만든 정책이 아니라 우리 사회의 특징을 잘 이해하고 만든 정책임. 정책이 우리 사회의 기본적인 사회요소들과 자연스럽게 연결될 때 효과적인 변화를 만들어 낼 수 있음
- 한편 정책을 설계하면서 고려해야 할 또 하나의 중요한 목표는 사회 흐름의 큰 방향을 이해하고 미래를 준비하는 것임. 기술발전과 세계화처럼 인류 모두가 큰 사회 변화를 이해하는 것이 중요. 이런 변화의 흐름에서 우리는 어떤 사회로 나아가야 하는지를 고민해야 함.
- 지금 우리 사회의 가장 큰 흐름은 두 가지로 요약 가능. 사람들 사이에 연결이 강화되면서 오는 관계의 변화와 도구 발달에 따른 노동 형태의 변화. 이런 변화는 많은 혜택을 가져오기도 했지만 고립과 불안정이라는 사회 문제를 만들어 내고 있음. 이런 문제들을 극복하기 위해서는 새로운 사회원리가 필요함. 이번 연구에서는 혁신 정책들과 함께 코워킹 사회라는 새로운 사회원리를 제안하고자 함.
- 코워킹 사회를 설명하기 위해서는 먼저 우리 사회의 변화와 문제에 대해 좀 더 자세하게 이야기를 해야 함.



(그림 5-1) 코워킹 소사이어티를 촉진하는 서로 다른 세 가지

## 2. 변화 1 : 강력한 연결의 시대, 신자유주의

- 지난 20년간 우리가 사는 세상의 변화를 하나로 요약한다면 연결이 강화되었다는 것. 지난 20년은 교통과 통신 기술이 엄청나게 발전했고 그 이전에는 상상할 수 없었던 초고속, 초광역 연결 시대가 되었음.
- 이런 변화는 우리 일상을 크게 바꿨음. 우리는 스마트폰을 통해 하루종일 서로 연결되어 보내고 있으며 국경을 초월한 생활 반경을 가지게 되었음. 연결의 강화는 소비자에게 더 많은 상품과 서비스의 대안을 찾을 수 있게 했고 삶의 방향에서도 이전보다 훨씬 다양한 직업과 경로를 택할 수 있게 됐음.
- 연결의 강화는 개인들에게 많은 혜택을 가져왔지만 기업에게 같은 방식으로 효율성과 선택의 폭을 넓히는 혜택을 가져왔음. 인력과 토지 등의 자원에서 훨씬 유연한 선택이 가능하게 되면서 고용과 생산 방식이 크게 변했음. 이런 변화는 다시 개인의 노동환경과 생존 방식에 큰 변화를 가져왔고 그 결과는 매우 강력하다 못해 파괴적이기까지 함.
- 기술 발달로 전 세계가 하나의 시장으로 연결되었다는 의미는 전 세계 노동 시장이 연결되면서 우리는 중국을 거쳐 동남아시아, 인도의 수많은 노동자와 경쟁하게 되었다는

것이고, 서비스 시장 역시 하나로 연결되면서 로벌 대기업의 서비스와 경쟁하는 것은 물론 미국, 중국, 이스라엘의 벤처 창업가들과 경쟁하게 되었다는 것.

- 연결이 늘어나고 선택 가능한 대안이 많아질수록 관계는 언제든지 바뀌고 대체 될 수 있음. 연결을 얻고 관계를 유지하기 위해서는 개개인이 더 노력해야 하는 구조가 됨. 이것이 신자유주의라고 부르는 무한 경쟁 사회. 전 세계가 연결되면서 만인에 대한 만인의 투쟁은 이전과 비교할 수 없을 만큼 범위가 넓어졌고 그만큼 강도는 심해졌음.
- 사회는 경쟁을 통해 발전하지만, 경쟁은 불평등을 만들어냄. 특히 경쟁이 심해질수록 승자독식과 양극화라는 심각한 문제를 가져옴. 이제 글로벌 단위로 활동하는 초대형 기업들의 매출과 수익은 작은 국가들보다 더 큰 규모가 되었음. 불평등의 크기는 이전과 비교할 수 없음. 제로섬 게임에서 초대형 로벌 기업 이 엄청난 이익을 가져가고 있다는 것은 반대편에 가난한 사람들이 그만큼 늘었다는 의미.
- 가난의 문제가 예전보다 훨씬 심각한 이유는 가난이 고립으로 이어지기 때문. 강력한 연결의 시대가 되면서 역으로 생존에 가장 중요한 문제가 연결을 잃고 혼자가 되는 고립 상황에 빠지는 것. 이전 세대는 가난해도 고립을 걱정하지 않았지만, 지금은 고립될 수 있는 가능성이 매우 커짐. 크게 두 가지 이유
- 예전과 달리 마을, 가족 같은 공동체가 사라지면서 관계 혹은 연결의 유지 자체에 훨씬 비용이 많이 들어감. 삶의 방식이 바뀔에 따라 물리적 공간이나 수단 같은 현실 여건이 바뀐 까닭. 경쟁이 심해지면서 사회 전반적으로 호의적 관계가 줄어들었음. 연결과 도전의 기회는 경제력에 의해서 좌우됨. 최근 금수저, 흙수저 같은 계급론이 다시 중요해진 이유.
- 정리를 하면, 기술발전으로 연결이 강화되었고 이는 경쟁, 불평등과 가난, 고립으로 이어지는 사회 변화와 문제를 가져왔음. 특히 경제적 능력이 중요해지면서 시장의 경쟁이 더 치열해지고 양극화가 심화하는 순환 구조가 문제를 더 악화시키고 있음. 이런 근본적 변화와 새로운 문제들 앞에서 어떻게 인간다운 삶과 행복이라는 가치들을 지켜낼 것인가 고민이 필요함. 이제는 승자독식과 경쟁에 맞서 일상에서 분산과 협력을 끌어내는 시스템이자 철학을 만들어야 함.

### 3. 변화 2 : 노동 형태 변화에 따른 사회 변화

- 기술의 발달로 도구가 발달하고 새로운 시장이 생겨나면서 노동의 형태가 바뀌고 있음. 기존 산업의 노동은 분업과 자동화가 고도로 발달하면서 정규직 일자리 형태가 빠르게 줄어들고 있고 온라인 플랫폼과 스타트업 중심의 새로운 노동 형태가 시장에서 퍼지고 있음. 사람들의 노동 형태가 바뀌면 개인의 삶이 달라지고 사회를 움직이는 기본 원리도 달라짐.
- 기존 산업의 노동 형태는 점점 모듈화되고 있음. 앞서 기술 발달로 노동시장이 세계화되면서 국경을 넘어 효율적인 고용을 추구하게 됐다고 설명. 이런 변화가 가능해진 것은 교통과 통신의 발달뿐 아니라 분업과 자동화 속에서 노동 자체가 규격화되고 쉽게 교체 가능해졌기 때문.
- 자동화의 흐름 속에 노동이 점점 모듈화되고 서비스나 인력 고용에 필요한 거래비용은 점점 줄어들어 따라 이제는 정규직, 비정규직으로 구분되던 것을 넘어서서 노동이 기간제 프로젝트나 특정 파트 단위로 쪼개져 아웃소싱되고 있음. 즉 노동을 통해 하는 작업의 양이 적거나 연속적이지 않아서 더는 하나의 '자리' 라고 부를 수 없는 규모가 됨. 점점 많은 사람이 일자리가 아니라 일거리 단위로 노동하고 있음.
- 한편 시장에서는 온라인 플랫폼과 스타트업을 통해 새로운 노동 형태가 자리 잡고 있음. 산업의 성장이 물질과 제조, 생산 중심에서 디지털과 IT서비스 중심으로 옮겨가면서 나타나는 변화라고 볼 수 있음.
- 스타트업은 아이디어 중심으로 창업하면서 초기에는 공간도, 정해진 근무 시간도, 때로는 급여도 없이 서비스의 내용부터 만드는 방식으로 노동 유연성이 매우 높은 노동 형태를 보여줌. 미국에서 시작하기는 했으나 지금은 빠르게 변화하는 시장에 대응하기 위한 일반적인 창업형태로 전 세계에 퍼지고 있음.
- 아이디어 중심으로 하는 스타트업의 특성상 성장과 전환이 빠르므로 인력의 이동과 변화가 많음. 고용보다 연결에 가까운 형태로 일함
- 온라인 플랫폼의 등장 역시 노동 형태의 큰 변화를 가져옴. 온라인 플랫폼은 사람들 간의 거래비용을 크게 낮춰 기존에 거래되지 않았던 규모에서 새로운 거래를 만들어 냈

음. 플랫폼을 통해 수많은 사람이 남는 자원을 공유하거나, 여행 혹은 일상을 보여주거나, 재미있는 정보나 입담을 들려주는 일처럼 기존에 내용이나 규모에서 일로 취급되지 않았던 수많은 소규모 노동들을 거래하고 있음.

- 이런 변화를 정리해보면, 일이라고 하는 노동의 형태는 내용과 형식이 분명했던 일자리에서 점점 내용이 작아지고 형식의 경계는 불분명한 일거리가 기본 단위가 되고 있음. 또 빠른 변화 속에 노동의 연속성이 줄어들면서 노동의 거래는 고용에서 연결로 변화하고 있음.
- 직업을 가지면 삶의 경로가 정해지던 삶에서 이제는 작은 일들을 계속 찾으면서 변화하고 적응해야 하는 삶으로 사회의 중심이 옮겨가고 있음. 이것은 기술의 변화가 가져오는 일관된 흐름으로 점점 확대될 수밖에 없음
- 이런 변화가 가져오는 현실적인 문제는 경제적인 측면 외에도 삶의 안정과 의미를 주던 직업과 일터라는 공동체가 사라지면서 오는 불안정함. 이런 문제를 해결하기 위해서는 사람들이 교육을 통해 직업을 얻고 정해진 경로로 살 수 있게 지원해주던 시스템에서, 정해진 경로는 없지만, 안정적인 연결과 네트워크를 얻을 수 있게 지원하는 시스템으로 변해야 함.

#### 4. 새로운 사회원리, 코워킹 사회

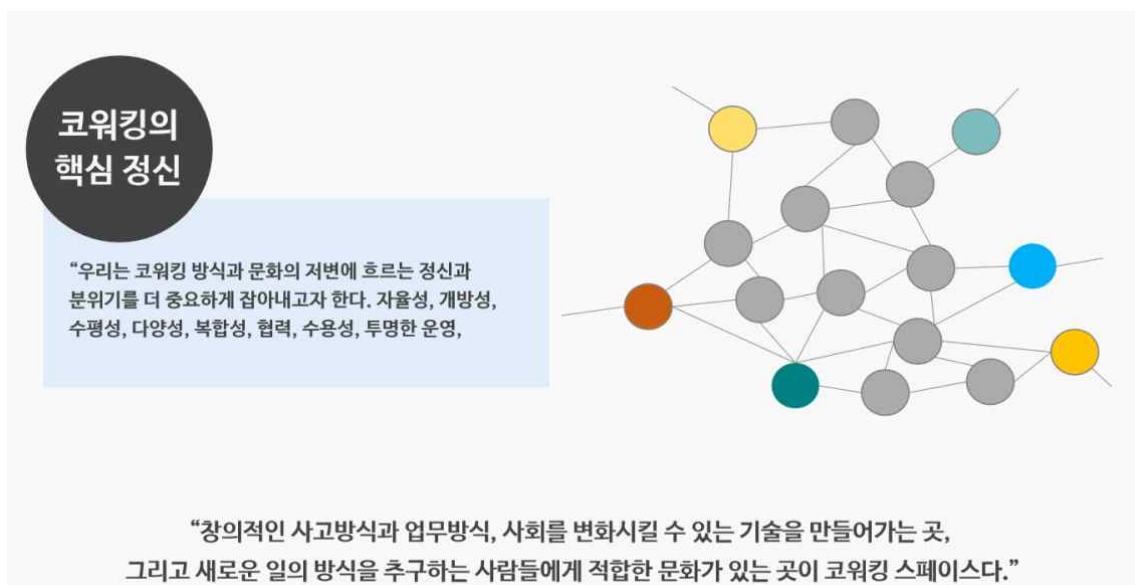
- 앞서 이야기한 사회변화와 문제들을 종합하면, 그동안 우리 사회는 성장과 효율성을 추구하며 기술 발달의 결과를 적극적으로 받아들이지만, 그 결과 삶의 기본이 되는 여러 요소를 잃어버리면서 사람으로서 행복과 생존이 위협받는 상황이 되었음
- 건강한 사회는 성장과 변화를 이끄는 시장 요소와 안정과 유지를 제공하는 공동체 요소의 균형이 맞아야 함. 현재는 이런 균형이 깨진 상황. 이제는 기술 발달로 삶의 조건과 양식이 크게 달라진 상황에서 새롭게 공동체 요소를 만들어갈 사회원리가 필요함.
- 효율과 경쟁이 가져오는 고립과 불안정에 대응하여 배려와 협력으로 움직이는 새로운 일과 삶의 방식을 찾는 것이 과제. 이 고민에 대한 힌트는 복잡한 사회 구조 연구가 아

나라 시장에서 찾을 수 있음. 이미 시장에서는 이런 삶의 방식을 찾는 사람들이 새로운 시도를 하고 있음. 그것이 바로 ‘코워킹 스페이스’임

- 코워킹 스페이스는 간단히 정의하면 하나의 사무실을 여러 명에서 공유하며 사용하는 공간 공유의 한 방식. 일하는데 큰 공간이 필요하지 않은 IT분야와 지식 산업 분야의 노동자들 (디자이너 등)이 주 이용자. \*2011년 전 세계에서 1,130개(43,000명 이용)던 것이, 2016년 현재 약 11,300개(835,000명)로 10 배 넘게 증가하면서 일하고 활동하는 공간적 방식의 새로운 혁신의 전형이 되고 있음. (\*출처 퍼블리 리포트)
- 코워킹 스페이스가 의미 있는 것은 단지 공간 공유의 방식이 아니라 새롭게 일을 하는 방식을 담고 있기 때문. \*용어를 만든 버니 디 코븐이 생각한 코워킹은 동등한 존재로 함께 일한다는 것; 경쟁의 압박에서 벗어나 서로가 동등하지만, 각자가 추구하는 프로젝트를 진행하며 서로 협력하고 그를 통해 생산성과 소속감 그리고 재미를 함께 추구하는 것 (\*출처 퍼블리 리포트)
- 코워킹의 원리를 조금 더 구체적으로 설명하면 아래와 같음
  - 협력과 소속감 : 지금 시장은 생산성을 올리기 위해서 경쟁과 자기계발을 유도하지만, 기술이나 스펙뿐 아니라 한 사람으로 종합적으로 성장하기 위해서는 호의를 바탕으로 협력하며 일을 할 수 있는 커뮤니티가 필요함. 특히 소속감을 통해 안정을 얻을 수 있을 때 성장에 집중할 수 있음. 코워킹은 협력과 소속감을 바탕으로 생산성을 추구하는 방식.
  - 분산과 자율 : 협력하며 일을 하지만 이때 중요한 것은 각자 다른 방향성과 독립성을 가지고 모여 협력을 하는 것. 우리 사회의 조직들은 보통 중앙의 지휘를 중심으로 협력하는 것이 일반적이지만 코워킹은 분산과 자율성을 기반으로 일하는 방식. 커뮤니티 안에 다양성이 있을 때 혁신에도 더 유리함.
  - 수평적 관계 : 분산과 자율성이 작동하기 위해서는 수평적 관계가 필수. 서로가 동등한 위치에서 적당한 거리를 유지할 때 서로 배려하며 자율성을 보장할 수 있음. 소속과 위치에 상관없이 서로 동등한 대우를 하기 위해서는 시민의식에 기반을 둔 평등이 커뮤니티에 자리 잡아야 함.



- 코워킹은 신자유주의의 가장 앞에 있던 IT분야의 사람들이 경쟁과 고립에서 벗어나 협력과 커뮤니티가 있는 새로운 공간을 시도했던 것이며 자유로운 삶을 추구하는 요즘 젊은 층의 성향과 맞물리며 그 가치가 빠르게 퍼지고 있는 중.
- 한편 코워킹이 가지는 한계 역시 짚어봐야 함. 현재 코워킹 방식으로 일할 수 있는 분야는 매우 한정되어 있음. IT나 지식노동같은 공간의 제약이 적고 시간 단위 생산성이 높은 분야에서 주로 이루어짐. 즉 유연하면서도 경제적 여유가 있어야 가능함. 또한, 동등한 협력이 가능하기 위해서는 구성원들의 자원과 실력의 격차가 크지 않아야 함. 이런 제약은 기술의 발달과 소득에 대한 정책 지원을 통해 해결되어야 함. 특히 일정이 상 자산이나 소득을 보장하는 사회보장 제도는 코워킹을 위해서 뿐 아니라 고립과 불안정을 해소하기 위해서는 기본적으로 추진해야 함.
- 중요한 것은 서로 동등한 위치에서 자율성에 기반을 뒀 협력하는 새로운 생산 공동체 원리가 필요하다는 것. 경쟁과 효율성을 중심으로 돌아가는 수많은 생산 현장이 코워킹의 원리를 중심으로 새로운 커뮤니티로 바뀔 때 사람들의 생존을 위협하는 고립과 불안정을 해소해 나갈 수 있을 것. 더 나아가 분산과 자율을 바탕으로 협력하는 원리를 정부와 민간, 지역의 문제 해결 같은 사회 전반으로 확대해 간다면 유연하면서도 혁신적인 변화가 가능한 사회가 될 수 있음
- 물론 코워킹이 유일한 정답은 아님. 다만 새로운 사회원리는 시대의 가장 큰 불편함에 대한 해답이어야 한다는 점에서 코워킹은 좋은 사례임이 분명함.



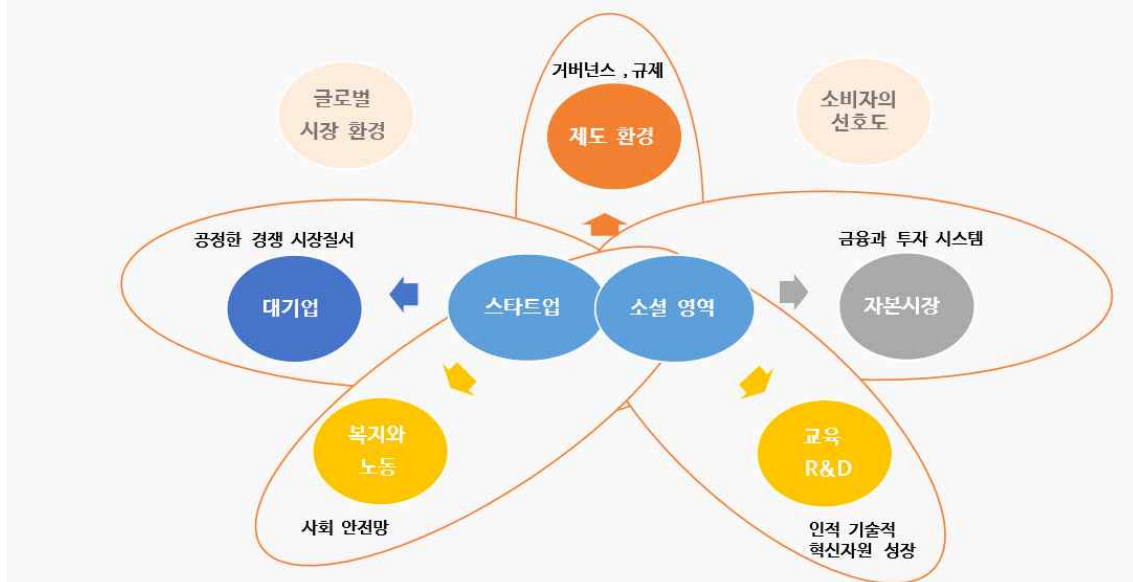
[그림 5-2] 코워킹의 핵심 정신

## 6장 결론: 혁신에 우호적인 생태계를 만들기 위해

### 1. 젊은 스타트업과 사회혁신 비즈니스 주체들의 역할

- 본 프로젝트는 거대 국가기관과 수출 대기업이 주도하는 혁신체제보다는, 작지만 젊은 스타트업과 소셜 섹터가 앞으로 혁신에서 점점 더 중요한 역할을 맡는다는 가정 아래 혁신 생태계를 활성화해야 한다는 문제의식을 느끼고 있음.
- 본 프로젝트는 지금까지 우리 경제와 사회를 이끌어왔던 혁신체제, 즉 ‘국가와 대기업 중심의 혁신과 성장체제’가 현재 상당히 한계에 봉착하였음을 가정함. 최근의 저성장 장기화와 고실업 지속에도 한계에 도달한 혁신체제가 일정하게 영향을 주었을 것이라고 전제함.
- 이러한 전제 아래 앞으로는 후발국가로서 선진국 기술을 빠르게 모방하여 추격하는 혁신모델, 성장모델을 넘어서, 우리 내부의 혁신 잠재력과 역동성을 끌어올려 혁신을 선도하는 새로운 모델이 필요할 수 있고 이에 따라 혁신의 플레이어, 주체들도 새롭게 고려될 필요가 있다고 판단함.

신진 창업가들, 사회혁신가들을 둘러싼 **혁신 환경을 분석**하고,  
전체 사회 제도요소와 혁신가들의 **긍정적 선순환 메커니즘**을 탐색



〔그림 6-1〕 스타트업과 소셜 플레이어를 중심으로 한 혁신 생태계 고려 요소들

- 특히 젊은 스타트업과 혁신형 중소기업들이 기술혁신에서 더 활발한 역할을 할 수 있고, 사회적 경제의 새로운 플레이어들(사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 소셜벤처 등)이 다른 한편에서 사회혁신을 주도하면서 우리 사회의 기술적, 사회적 혁신을 선도할 것으로 기대됨.
- 이들이 탄생하고 인큐베이팅 되고 성장할 수 있는 기술적, 재정적, 제도적 환경을 새롭게 세팅하는 가운데 교육 -> 연구개발 -> 아이디어 -> 생산(자금조달, 인력참여) -> 마케팅 -> 유통 -> 소비에 이르기까지 선순환 고리가 이어지도록 정책적 설계를 하는 것을 생태계 활성화를 위한 정책제안이라고 정의함
- 프로젝트 추진과정에서 만났던 다양한 창업가들과 혁신가들은 비록 비즈니스 규모는 소규모이고 아직 이들이 추진하고 있는 혁신의 확산 정도가 미약하지만, 미래의 혁신을 이끌어 나갈 수 있는 하나의 축이라는 점을 확인할 수 있었음.

## 2. 현장기반의 상향식 의제연구 실험의 의미

- 혁신은 복잡계 이론을 따른다면 일정한 ‘패턴’이 있다고는 하지만 극도의 불확실성 아래에서 일어나는 변화이므로 기존의 공식이나 기존의 고정된 경로에 따라 발생하지 않음. 따라서 전문가들에 의해 미리 주어진 틀에 따라서는 급변하는 혁신과정을 정확히 이해하기가 쉽지 않음.
- 이런 취지에 따라 본 연구는 혁신 생태계 내 다양한 활동가들의 의견을 깊이 듣고 종합해 이들이 원하는 정책 가운데 가장 유용한 정책을 현장 활동가의 입장에서 찾기 위해 설계함, 즉 상향식 정책 설계를 구현하고자 함.
- 물론 일부 현장의 눈높이에서 바라볼 수 없는 넓고 깊은 의견을 보충하기 위해 각계 전문가의 의견을 더해가는 방식을 보완적으로 사용함.
- 처음부터 연구자 그룹을 만들고 연구자 그룹의 세심한 모니터링과 중간평가과정을 기반으로 현장 혁신가들의 FGI를 배치하고, 워크숍을 배치함.
- 아울러 최종적으로는 분야별 전문가를 선정하여 현장 제안의 논리적 타당성이나 기존

해법과의 유사성, 차별성 등을 보다 엄격하게 검토하도록 하는 절차를 두어서 현장 혁신가들의 제안에 대해 일종의 정제과정을 도입함.

— 사회 혁신가들을 위한 정책방안과 연구진이 생각하는 사회혁신방향과 정책제안을 종합하는 것으로 최종보고서는 작성.

○ 상향식 정책과정의 설계 결과, 이미 나와 있는 다양한 정책제안들과는 차별화된 정책(주로 혁신과 사회 안전망의 연계)들도 나왔지만 상당한 경우는 이미 나와 있는 해법들 가운데 일부가 선별됨.

— 하지만 수많은 혁신정책 가운데에서 어떤 정책을 현장 혁신가들이 가장 절박하게 생각하고 있고, 어떤 이유로 중시하고 있는지 하는 대목이 전문가들에게서는 명확지 않았던 반면, 혁신가들에게는 매우 분명하게 드러남. 이처럼 어떤 정책이 어떤 이유로 좀 더 절실하고 필요한지에 대한 우선순위를 결정하는 데서 현장 기반 연구의 강점이 두드러지는 것으로 보임.

○ 현장의 혁신가들에게 질문하면 자기 사업에서 답답함을 토로하는 것이 당연한데 이러한 답답함을 대신 정책제안의 단계까지 진전시키기 위해서는 대단히 다양한 경로와 노력을 덧붙여져야 함. 이번 연구에서는 이런 경로와 노력을 기울여보면 어떤 결과가 나올까 기대하고 출발한 측면이 큼. 돌이켜보니 현장 사람들과 만난다는 것은 세부 과제 제안을 뽑는다는 것이라기보다 어떤 답답함과 갈망하는 것 각각의 “강도”가 어느 정도인지에 대한 감을 얻는 것이라는 교훈을 갖게 되었음. 예) 규제정책제안

— 정책, 아젠다 등의 개념에 대한 사람들의 인식이 얼마나 다양한 스펙트럼을 갖고 있는지 확인하게 되었음. 다양한 의견들이 컨퍼런스로 좁혀지는 과정에서 포괄되지 못했음

○ 수요기반, 소비자기반으로 출발하면 산업적 생산물이 기술혁신과 사회혁신은 통합되는 사회적 상황임을 확인. 기술혁신과 사회혁신의 범주가 엮일 수 있다는 것을 발견한 것은 성과임. 기술혁신과 사회혁신을 통합해야 사회혁신이 산다는 감은 분명해짐. 이런 측면에서 불광, 강남, 지역의 혁신가들을 아우르는 참여방식은 대단히 좋은 접근 방법이었음.

○ 사회혁신 정책의 제안과제를 다루기 위해서는 기존 정책에 대한 비교분석이 전제여야

했는데 이에 대한 고려가 크지 않은 조건에서 출발하다 보니 후반부에 이 작업을 하는 것이 크게 부담스러웠음. 아울러 이와 관련한 연구를 진행하고 있는 관련 폴도 매우 부족하다는 현실을 확인하였음. 이후에 이런 부분을 현장 전문가들이 점유(?)하게 되면 유효하겠다고 생각됨.

○ 이해집단을 대상으로 정책과제를 발굴한다는 것이 애초에 다소 무리이긴 했지만, 혁신가들에게 질문을 던졌고 그 질문에서 일부라도 고민의 진전이 확인되었다는 것은 성과적임. 다만 앞으로도 이런 방법으로 연구를 진행하는 것에 대해서는 전면적 재검토가 필요하다고 보임.

- 특히 동종업계 혹은 영역에 종사하는 사람들을 그룹화하면 아무래도 나오는 이야기가 확장되기보다 좁혀지는 것을 확인하였음. (절박성이 더 확인되는 이야기의 흐름으로 귀결된다는 것)

- 또한, 연구진에 현장 상황을 알고 있는 제도 기반의 현장전문가들이 포괄되고 직접적 개입으로 역할을 높일 필요가 있음. 현장의 활동가들의 이야기가 발전되기 위해서는 번역자 혹은 촉진자의 연구진으로 결합하고 참여의 장에 직접 개입할 필요가 있다는 것임.

○ 총체적으로 볼 때, 짧은 시간임에도 불구하고 일반적인 그룹세미나가 아닌 참여형 연구라는 방법은 기존에 생각하지 않았던 변조가 발생하고 확장되는데 분명히 새로운 방법론임.

- 여전히 현장 목소리 기반의 상향식 연구방법은 초보적으로밖에 실험되고 있지 않은 것이 현실인 만큼 더 많은 시도가 축적되어야 할 것.

### 3. 민간이 주도하고 행정이 받쳐주는 혁신 원칙 확인

○ 현장의 혁신가들의 목소리를 종합하여 재구성해보면, 크게 세 가지 정도의 혁신 생태계 구성을 위한 대원칙을 유도해낼 수 있음.

○ 첫 번째는 “혁신은 민간이 주도하고 행정은 민간을 지원, 협력하는 구조”로 짜여야 한

다는 것임.

- 행정은 사회가 안정적으로 움직이도록 하는 것이 본연의 역할이지만, 혁신은 기존의 안정성을 깨고 새로운 시도를 하는 과정임. 정부와 지자체의 행정이 혁신을 앞장서 이끌고 수행하기는 어려움. 혁신은 민간에서 주도하는 가운데 이를 위한 새로운 민관 협력 구조를 만드는 방향을 갖는 원칙을 세워야 함.

○ 두 번째는, “혁신 정책은 일자리 정책과 분리”되어서 설계되어야 하며, 일자리 정책은 혁신의 결과로서 얻어질 수 있도록 해야 한다는 것임.

- 혁신을 통해 새로운 일자리를 만드는 것과 처음부터 일자리를 목표로 하는 것은 완전히 별개의 문제임. 미래를 만드는 방식이 일자리 개수에 집착하는데 갇혀서 전진하지 못하면 안 될 것. 특히 미래에는 일자리 개수를 늘리는 방식보다는 노동시간 단축이나 사회 보장 강화를 통한 해법을 추구해야 함.

○ 세 번째는 “혁신에 앞장서는 현장의 혁신가들에게 힘을 실어줘야” 한다는 것임.

- 최근 거대하고 복잡한 시스템에서 발생하는 문제는 더 이상 대기업이나 소수 공조직에만 의지해서는 제대로 풀 수 없는 단계에 이름. 수많은 일상 역에서의 풀뿌리 혁신을 키우고, 신진 창업가들과 사회혁신 가들이 성장하도록 돕는 일이 공공정책의 중요 과제가 되어야 함. 여전히 혁신가는 절대 부족임.

○ 아울러서 추가로 고려해야 할 원칙은, “제대로 된 정책 설계를 위해서는 무엇보다 우리 사회의 환경과 사회원리에 대한 체계적인 정리와 이해가 필요”하다는 것임.

- 정책을 만들면서 제일 기본으로 하는 작업이 외국의 사례를 참고하는 일임. 우리의 경우 민주주의 경험이 짧은 만큼 많은 제도사 일본과 미국 등 외국의 사례를 참고로 만들어짐. 그러나 정책은 한 사회의 인구, 자연, 사회원리, 역사를 기초로 만들어짐. 다른 나라의 정책을 벤치마킹하는 것은 빠르게 정책을 만들 수 있는 장점이 있으나 사회 구성과 환경이 다른 만큼 적용하는데, 근본적 한계가 있음.

- 이번 프로젝트는 현장에서 활동하는 혁신가들의 의견을 바탕으로 혁신 정책을 만들고 제안했다는 점에 서, 즉 현실 환경과 데이터를 기반으로 정책을 만들었다는 점에서 큰

의미가 있었음. 하지만 여전히 많은 한계를 가지고 있음. 앞으로는 우리 사회에 대해 체계적으로 분석하고 이해하는 작업을 바탕으로 우리만의 정책 방향을 만들어야 함

#### 4. 정치지형은 혁신을 지지할 준비가 되어 있다.

- 현장의 목소리 - 연구자들의 1차 정제 - 전문가들의 조언과 중간평가를 거치면서 총 11개 정책제안(10개 정책제안과 과학 기술인들의 특별제안 1개)을 선정하여 주요 19대 대선 후보캠프에 의견을 요청하고 직접 컨퍼런스에 참여하여 토론하게 한 결과 대체로 혁신정책제안에 대해서 높은 호응도를 보였음. (아래 그림표 참조)

| 차기정부에 제안하는 혁신 생태계 정책                                | 문재인 | 안철수 | 유승민 | 심상정 |
|---|-----|-----|-----|-----|
| 1. 신산업 조기 활성화 위한 '신산업 규제 샌드박스' 도입                   | 동의  | 동의  | 동의  | 검토  |
| 2. 소셜벤처를 키우는 사회혁신공익투자기금 신설                          | 동의  | 검토  | 동의  | 동의  |
| 3. 사회성과연계채권(SIB)의 도입                                | 동의  | 동의  | 동의  | 검토  |
| 4. 혁신가를 지원하는 '혁신장학금' 신설, '근로소득지원금' 확대               | 검토  | 검토  | 검토  | 동의  |
| 5. 소프트웨어 산업 혁신을 위한 '재벌 SI기업 계열분리'                   | 검토  | 동의  | 동의  | 동의  |
| 6. 공정한 인수합병시장 활성화를 위한 혁신기업 기술보호 강화                  | 동의  | 동의  | 동의  | 동의  |
| 7. 공유행정 : 민간 혁신활동을 위한 '공공 유휴 공간/시설' 개방              | 동의  | 동의  | 동의  | 동의  |
| 8. 신산업과 사회혁신의 테스트베드가 되는 혁신도시 2.0                    | 동의  | 검토  | 검토  | 동의  |
| 9. '혁신정책조정기구' 설치 및 청와대 '혁신비서관' 신설                   | 검토  | 검토  | 동의  | 동의  |
| 10. '사회문제 해결형' 연구개발 확대와 과학의회 설립                     | 동의  | 동의  | 검토  | 동의  |
| 11. 과학교육의 혁신: 인문학 연계, 교양, 활동중심 과학교육 / 신 과학기술 직업군 육성 | 검토  | 동의  | 동의  | 동의  |

(그림 6-2) 차기정부에 제안하는 혁신 생태계 정책

- 혁신생태계 활성화에 대해서 그것이 사회혁신이든 기술혁신이든 모든 후보가 대체로 높은 수용성을 보였음. 특히 기술 보호 강화와 공공 유휴공간 개방에 대해서는 전체 후보들이 동의표시를 하여, 누가 대통령이 되든지 현실화될 가능성이 커졌음.
- 아울러 네 명의 주요 후보들 가운데 세 명의 후보가 동의한 정책도 규제 샌드박스 도입, 사회혁신공익투자기금 신설, 사회성과연계 채권 도입, 재벌 SI 기업 계열분리, 사회문제 해결형 연구개발 확대, 과학교육의 혁신 등 무려 6개 정책에 달할 만큼 수용도가 전체적으로 매우 높았다고 평가할 수 있음.
- 다만 혁신가를 지원하는 '혁신 장학금' 신설 및 '근로소득지원금 확대'라고 하는 혁신가

들의 혁신을 지원하는 복지에 대해서는 정의당을 제외한 모든 후보가 유보적인 입장을 선택했음. 이는 다양하게 해석할 수 있지만, 아직 혁신활동에 대해서는 전방의 측면에서 사업지원이라는 측면에 강조점이 두어져 있을 뿐, 후방의 측면에서 이들이 마음 놓고 혁신활동을 할 수 있도록 후방에서 사회안전망을 세팅하는 것에 대해서는 아직 사회적 합의 정도가 매우 낮다는 것을 말해주기도 함.

## 5. 앞으로 발전시켜야 할 연구과제

- 스타트업과 소셜섹터를 중심으로 혁신 생태계 구성을 고려할 때 특별히 ‘공정적 블랙스완’이 창발하는 혁신이 나올 수 있도록 ‘혁신을 위한 자율’을 어떻게 부여해주는가 하는 것이 결정적으로 중요함.
- 혁신이란 본성적으로 현재가 안정적으로 균형을 이루고 있다가 미래가 대체로 예견되어 있다고 보지 않고, 불확실한 미래를 가정하고 현실의 다양한 변화 속에서 ‘뜻밖의 결과’를 얻어낼 수 있다고 확신하는데서 출발함. 한마디로 미래가 확실하다면 어떤 혁신도 논리적으로 불가능함.
- 이런 차원에서 국가가 지나치게 혁신 방향이나 방법, 계획 등을 획일적으로 통제하고 혁신가들을 여기에 꿰맞추면 안 된다는 것임.
- 그러나 이 맥락을 ‘국가는 단지 후견 역할’만 한다는 것으로 오해해서는 안 됨. 이 대목에서 마리아나 마추카토(Mariana Mazzucato)가 제안한 ‘Entrepreneurial State’ 정책을 진지하게 고려할 필요도 있음. 그는 민간의 혁신이라는 주로 5년 미만 정도의 투자 안목을 가지고 이뤄지며, 그 이상의 모험적인 투자나 기술개발에는 반드시 국가가 참여할 수밖에 없다고 평가함. 그는 "스티브 잡스의 아이폰을 그렇게 '스마트하게' 만들어 준 기술들(인터넷, 위치정보시스템, 터치스크린 디스플레이, 음성인식 개인비서 시리)의 개발 자금은 모두 정부에서 댄 것"이라는 점 등 다양한 사례를 제시하면서 설득력 있게 이를 논증하고 있으며 이를 ‘Entrepreneurial State’라고 명명함.
- 이처럼 민간(시장)의 자율성을 통한 혁신과 국가의 혁신을 어떻게 결합할지에 대해서는 앞으로 추가적인 고민이 필요할 것임.



○ 두 번째로, 국가와 시장뿐만 아니라 시민사회가 함께 성장하고 협업하여 전체로서의 사회를 지탱할 때 혁신의 주체가 제대로 구성될 수 있다는 전제 아래, 이들 세 구성요소가 어떻게 상호협력하면서 혁신 생태계를 만들어낼 수 있을지 추가적인 연구가 필요함.

- 현재 우리 국민 다수가 공감하고 합의할 수 있는 바람직한 사회지향은 ‘국가와 시장, 시민사회가 함께 성장하고 협업하는 사회모델’이라고 할 수 있음.

- 우리나라는 무너진 공공영역을 복원함은 물론, 태생적으로 취약한 시민사회(사회적 경제 + 커뮤니티 + 각종 NPO 단체와 운동들)를 키워서 균형 있는 사회로 갈 수 있도록 해야 함.

- 그러나 이들 실험은 아직 매우 미약한 수준이며, 이에 대한 명확한 방향도 설정되지 않은 상황이어서 모델개발 - 실험 - 현실과정에서의 3자의 성장이라는 지속적인 피드백을 만들어야 할 것.

○ 세 번째로, 기술혁신과 사회혁신을 통합적으로 설계해야 할 필요성이 갈수록 높아져 가는 현실에서 이에 대한 본격적인 연구와 실험이 필요할 것임.

- 물론 기술혁신과 사회혁신은 같은 것이 아님. 그것은 서로 다른 방식으로 우리 삶에 영향을 미치면서도 또한 우리의 삶에 함께 나타나는데, 이제는 통합적인 관점에서 혁신과 혁신 생태계를 고려할 필요가 있음.

- 특히 기술혁신에 비해서 사회혁신에 투입되는 정책자원(기술자원, 재정자원)이 턱없이 부족한 현실에서 사회혁신에 좀 더 다양한 자원이 균형감 있게 투입될 필요성이 있음.

- 나아가, 기금조성, 기술지원, 인력지원 등에서 양자를 분리하기보다도 통합적인 시스템을 구축할 필요가 있으며, 정부 부처도 통합적으로 재구성할 필요가 있다고 할 것.

○ 마지막으로 혁신정책과 ‘혁신을 뒷받침하는 사회 안전망’을 결합하는 정책 모델이 개발될 필요가 있음.

- 혁신은 실패를 용인하는 환경을 만들어줄 때 비로소 활성화될 수 있음. 그러나 우리나라의 현재 사회적 환경, 복지 시스템 등은 실패하면 ‘생활파탄’으로 연결되는 위험한 구

조가 되어 있음.

- 그런데 우리나라의 혁신정책은 대체로 창업을 위한 자금지원, 기술지원, 공간지원 등 이른바 '사업촉진 지원'에는 매우 후한 반면, 창업자와 스타트업 직원들이 위험을 도저히 감수할 수 없게 만드는 '열악한 생활 여건'에는 눈 감고 있는 것이 현실임.
- 앞으로는 혁신가들에게 '창업지원'뿐 아니라, 혁신가들의 '생활 안전망'을 구성해주는 정책을 혁신정책의 하나로 편입시켜 진지하게 고려해야 함. 왜냐하면 지금 사회에서는 혁신가들이 되려면 혁신가들을 위한 '복지'가 필요하기 때문임.

## [별첨1] 워크숍 논의 내용 요약

### 대전 워크숍 [청년/지역] 테이블 논의결과 요약

2017-03-14

#### 1. 토론 종합

- 참여자들은 주로 20대 청년이었다. 대학생과 사회적기업 대표 및 종사자가 있었고, 이날 워크숍 전체를 주도한 공감만세 고두환 대표도 있었다. 참석자들은 대부분 지역 정기 독서모임을 통해 이미 만난 적이 있는 상태였다. 정치의식이 상당히 높은 그룹이었다.
- 혁신의 장애물로는 두 가지가 주로 지적됐다. 첫째, 서열구조다. 중앙과 지방 사이의 서열구조, 세대 간 서열구조, 갑을 간 서열구조가 모두 지적됐다. 둘째, 주체의 자발성 부족이다. 주입식 교육을 통해 수동적 태도가 길러졌고, 이런 태도가 국가에 대한 의존성으로 나타난다는 비판이 있었다.
- 토론 결과 논의는 ‘자치’를 향해 모였다. 즉 중앙에서 큰 담론으로 정해져서 지방으로 내려오는 방식의 지방자치 구조, 윗세대에서 큰 담론을 정한 뒤 청년 세대에게 실행하라고 내려오는 세대 간 권력 구조 등이 중요한 문제로 지적됐다. 이런 문제를 푸는 근본적 해법은 ‘자치의 강화’로 정리할 수 있었다.
- 특히 지역 특성이 반영되어 ‘지방자치’에 대한 관심도가 높았다. 중앙 vs 지역의 대립 구도라 다른 프레임을 모두 압도한다는 인식이 지배적이었다.
- 구체적으로 대담한 아이디어가 여럿 나왔다. 그러나 문제 제기 및 해결 방향이 지나치게 크고 추상적으로 제시되어서인지 아이디어와 문제 사이의 정합성은 좀 떨어지는 것으로 보였다.

#### 2. 혁신의 방향과 정책과제 : 혁신을 이루기 위한 가치 [As Is vs. To Be]와 정책과제

※ 우선순위로 5가지만 정리

##### 1) 중앙집권 vs 지방분권

- 중앙에서 모든 것이 결정되고 지방은 종속된 구조가 한국사회 서열구조의 끝판왕이다.
- 정책과제 : 국세 지방세 비율조정, 지자체의 시민정책제안 수용, 가상정당제(이슈별 가상정당을 만들어 분권 정치가 가능하도록)

## 2) 수동적 vs 능동적

- 시민들이 수동적이 아니라 능동적으로 되어 정치참여, 사회참여에 나서야 변화할 수 있다.
- 정책과제: 입시를 프랑스식으로 개선, 청소년끼리 멘토 멘티, 근로자 휴가지원제도 도입

## 3) 담대한 vs 세심함

- 담대하게 세상 모든 문제를 해결하는 정책보다는, 지역 현장에서 세심하게 문제를 푸는 정책을 다양하게 실험해보면서 고쳐나가는 게 지금 시대정신에 맞는 문제 해결 방법이다.
- 정책과제 : 협치특임장관 임명, 국민연금 이사장 직선제(가입자의 민주주의가 가능하도록)

## 4) 생존을 위한 경제활동 vs 개인의 내면적 발전을 위한 경제활동

- 노동의 목적이 생존이 아니라 가치실현이 되어야 진정한 변화가 일어난 것이다.
- 정책과제 : 청년청 설립, 주거비 지원제도/공공임대 확대

## 5) 의존적 청년 vs 자립적 청년

- 혁신을 받아낼 힘이 청년에게 부족한 현실을 극복해야 혁신할 수 있다.
- 정책과제 : 부모가 고등학교 졸업 이후에는 청년을 완전 자립시키도록 변화시켜야 한다.

## 3. 정책 우선순위

- ※ 개별 정책에 대한 우선순위는 논의되지 않았으며, '지방분권'이 압도적으로 중요하다는 점에 공감은 이뤄졌음

## 대전 워크숍 [사회적경제/시민사회] 테이블 논의결과 요약

### 1. 토론 종합

- 참여자들은 취약계층 복지 관련 사회적기업, 시민사회단체 등에서 일하는 이들이 주를 이루었지만, 종사 분야와 연령대가 다소 다양한 6명이 의견을 나누었다.
- 혁신의 장애물로 행정 시스템에 대한 지적이 가장 많았다. 행정의 보수주의, 권위주의적 모습이라든지, 복잡한 행정절차, 순환보직제도로 인한 전문성 결여가 혁신가들과 행정이 협업하는데 주요 애로사항이라는 쪽으로 많은 의견이 모였다.
- 그러나 행정의 문제에 대한 해법이 “손대지 말고 차라리 내버려 두라”식의 냉소적 차원이라기보다는, 순환보직제 개선과 혁신에 대한 인식개선 교육 등 행정혁신에 의한 해법을 추구하고 있고, 나아가 행정뿐 아니라 민간이 공공정책에 더 많이 참여할 기회를 확보하여 행정의 경직성을 간접적으로 풀어낼 수 있을 것이라는 기대하고 있었다.
- 아울러 이와 연동되어서 독특하게도 공공정책과정에 대한 관심과 참여를 확대하는 것이 혁신에 도움이 될 것으로 생각하고 있었고, 심지어 투표연령을 낮추는 것이 이러한 참여폭의 확대와 연동될 수 있다고 생각했던 점이 특이했다.

### 2. 혁신의 방향과 정책과제 : 혁신을 이루기 위한 가치 [As Is vs. To Be]와 정책과제

※ 우선순위로 5가지만 정리

#### 1) 저임금 vs. 적정 임금

- 혁신이 지향해야 하는 가치에 대해, 가장 많은 의견이 나온 것은 저임금 구조, 낮은 인건비 책정 등의 기저에 있는 ‘인간 노동에 대한 저평가’ 문제였다. 특히 노동시장에서의 저임금 문제뿐만 아니라, 정부가 지원하는 각종 지원사업의 경우에 인건비 책정비율을 제한하거나 금지하는 등의 문제도 많이 언급되었다.
- 혁신을 위해 필요한 정책으로 △“기본소득제” 도입, △임금격차제한법 도입, △인간의 가치를 높이는 문화·인식을 형성하는 공익재단 설립 등이 제안되었다. 이중 기존 정부 지원사업을 모두 접고, 그에 쓰일 예산으로 국민 모두에게 ‘기본소득’을 주자는 급진적인 정책제안도 나왔다.

#### 2) 불신 vs. 신뢰

- 성과주의, 결과주의를 만연케 하는 ‘불신’의 문화, 그에 기반을 둔 정부 지원 시스템에 대한 문제의식이 컸으며, 이러한 불신에서 신뢰의 가치로 옮겨가야 한다는 의견이 많았다.
- 신뢰 가치를 높이기 위해 제안된 정책으로 세제를 통해 공정한 분배가 이뤄지도록 해야 한다는 정책아이디어들이 나왔다. △과태료 소득 연동제, △공과금제 개편(기업에만 유리한 제도 개선/예. 누진세) 등이 제안되었다.

### 3) 개인주의 vs. 공동체

- 개인주의보다는 공동체, 여럿의 협업을 통해 구체적으로 혁신을 실현해야 한다는 의견이 있었다.
- 이에 대한 구체적인 정책과제는 나오지 않았다.

### 4) 과다한 근무시간 vs. 저녁이 있는 삶

- 사람들의 새로운 생각과 새로운 관계를 형성을 어렵게 하는 장시간 노동 관행이 바뀌어야 한다는 데 의견이 모였다. 즉, ‘저녁이 있는 삶’, 여유가 있는 삶이 이뤄져야 창의와 혁신을 할 수 있다는 것이다.
- 정책과제로는 △초과근무금지법(초과근무수당이 신규인력 채용비용보다 높게 하기), △모든 기업에 대한 초과근무 섯다운제, △육아 휴직 3년 의무화가 제안되었다.

### 5) 다수결주의 vs. 소수/다양성

- 다수의 의견이 주를 이루는 사회에서 다수와 소수의 의견이 함께 존중받는 사회로 혁신해 가야 한다는 의견이 나왔다.
- 이에 대한 구체적인 정책과제는 나오지 않았다.

## 3. 정책 우선순위

- 1) ‘기본소득제’ 도입
- 2) ‘초과근무금지법’ 또는 ‘섯다운제’ 도입
- 3) 임금 격차제한법

- 정책 우선순위는 해당 테이블 논의에 참여한 보조촉진자가 참여자들의 발언에서 나타난 주된 경향성을 바탕으로 정리한 것임. 토론 2부에서는, 1부에서 나온 혁신이 추구해야 할 가치와 직접적인 연관성이 없는 다양한 정책아이디어가 제시되었음.
- 기타 정책 아이디어 (※ 기록으로 남겼으면 하는 아이디어 몇 가지는 남겨주세요)

- 청년창업자 초기 3년 세금(법인세, 소득세, 부가세) 면제
- 스타트업 투자를 위한 복권 발행
- 사회적경제 물품·서비스 이용자 세금 혜택
- 사회적기업 부가가치세를 사회적경제 지원 예산으로 재투자
- 미래세대, 환경을 위해 방사능세 및 미세먼지세 도입
- 무상 대중교통 (자동차 보유율 낮출 수 있음)
- 수능폐지, 대학입시 자격시험제
- 적성·직업 중심으로 육성하는 마이스터 대학으로 전환
- 영웅연금법 : 비리 신고자, 인간/환경에 막대한 이익을 준 의인(義人)에 대한 연금 크레딧
- 아이디어 보상법 : 정부를 위한 정책아이디어를 내는 모든 시민에게 포상

## 광주위크숍 [스타트업 분야 혁신가] 테이블 논의결과 요약

2017-03-14

### 1. 토론 종합

- 참여자들은 주로 청년 문화예술 분야 창업가들이었다.
- 혁신의 장애물로는 의견을 수렴하지 않는 행정, 생존에 대한 불안, 기성세대의 기득권 구조가 주로 지적됐다.
- 행정의 문제, 생계(복지, 노동)의 문제, 기득권 구조의 문제는 다른 곳에서도 공통적으로 지적된 것이다. 그런데 이 그룹에서는 특히 나이로 구분된 '기성세대'가 능력도 더 나운데 자본도 더 많이 갖고 있어 실력으로 깨뜨리고 시장에 진입할 수 없다는 이야기가 특징적으로 많이 나왔다.

### 2. 혁신의 장애물과 정책과제

#### 〈논의된 혁신 장애물 -장애물을 극복하기 위한 대책/ 또는 기대하는 사회 모습〉

#### 1. 혁신의 장애물: 행정이 청년들의 의견을 수렴하나 반영하지 않는다.

- 행정이 청년들의 의견을 청취하는 작업은 적극적으로 하고 있다.
- 그러나 듣기만 하고 반영하지 않는다.
- 시민들로부터 제기된 과제 가운데 특정한 비율은 의무적으로 조례에 반영하도록 하자는 정책제안이 이런 이유로 나왔다.

#### 2. 혁신의 장애물: 청년들의 생계 불안이 혁신의 걸림돌이 된다. 특히 결혼이 주거와 교육으로 이어지는 생계불안의 시작점이며, 결혼을 기점으로 혁신활동이 무디어지게 된다.

- 주거 등 필수자원에 대한 청년/대학생 생활지원제도 제시(서비스와 소득지원 두 가지를 놓고 토론 벌여짐)
- 청년마을살이 지원제도 제안: 낙후된 지역으로 시범마을을 설정해 청년들이 무상주거 하도록 하고 사업비를 지원
- 집순이방지법: 집에서 나와서 활동만 해도 수당 지급



3. 혁신의 장애물: 기성세대의 기득권과 능력과 이해관계 때문에 청년들이 새롭게 진입할 수가 없다.

- 나이 학벌 등을 빼고 실력만으로 평가하는 차별금지제도 도입
- 청년창업에 집중투자해야 한다는 의견

4. 그 밖에 “수평적 토론을 할 수 있는 시민의식 및 능력의미비로 혁신이 가로막힌다”, “혐오문제와 지역감정”이 장애물로 지적됐다.

### 3. 정책 우선순위

- 정책 제안 우선순위는 토론되지 못했으며, 위의 순서에 따라 장애물 및 해결방법에 대한 우선순위가 1~5까지 정해짐

## 광주워크숍 [문화·예술 분야] 테이블2) 논의결과 요약

2017-03-06

### 1. 토론 종합

- 참여자들은 문화·예술 관련 소셜벤처 기업가, 창업 준비자, 뮤지션, 문화·예술 행정 지원 경험자 등으로, 문화·예술 관련 현장에 대한 이해도와 문제의식이 높은 사람들이었다. 참여자 6명은 모두 20~30대 청년들로, 청년세대와 문화예술인의 시각에서 갖는 현실 진단이 공통분모라 할 수 있다.
- 혁신의 장애물로 경쟁적이고 획일적인 교육시스템과 혁신을 지지하지 않는 문화·인식에 대한 지적이 가장 많았다. 문화·예술인으로서 진로를 선택함에 있어서 경험한 두려움, 문화예술 분야 벤처 운영의 어려움, 새로운 시도를 인정하지 않는 문화 등 경험에 기반 한 문제 진단과 정책과제가 나온 것이라 할 수 있다.

### 2. 혁신의 장애물과 정책과제

#### 〈논의된 혁신 장애물 -장애물을 극복하기 위한 대책/ 또는 기대하는 사회모습〉

1. 혁신의 장애물: 경쟁적·획일적 교육시스템이 미래세대의 자기발견과 새로운 도전을 가로막는다.
  - 경쟁적이고, 획일적인 교육시스템으로 인해, 미래 세대들이 자기발견을 할 기회가 부족하고, 자신의 꿈을 펼치고 도전하기보다는 패배하지 않고 안정적으로 살아가는 길을 선택하도록 한다. 새로운 것을 시도할 수 있는 용기를 내지 못하는 환경이다.
  - 작은 혁신들, 혁신을 실현할 인재들이 늘어나기 위해서는, 다양성을 인정하고 존중하는 사회가 되어야 한다.
  - 이를 위해서는, 다음과 같은 정책들이 필요하다. △학교 교과과정에 자기발견·개발 과정(진로선택과정)을 도입하여야 한다. △열악한 생계에 놓인 문화예술인들을 위한 EITC를 도입하고, 공공주거정책을 강화해야 한다. △자유학기제 강사선발 시 문화예술인들이 참여할 수 있도록 하는 연계시스템을 구축해야 한다.

---

2) 테이블 참석자 : 김지우, 김성철, 정가원, 김수곤, 최하나, 김태환

## 2. 혁신의 장애물: 혁신을 지지하지 않는 인식과 문화가 혁신을 가로막고 있다.

- 혁신을 지지하지 않는 인식을 가진 기성세대, 공무원들이 걸림돌이 되고 있다. 성과주의와 결과주의 관행도 혁신을 가로막는 문화이다.
- 이러한 문화·인식을 변화시키면, 더 많은 새로운 기회들이 열릴 것이고, 창의성이 발현될 것이다.
- 이를 위해서 필요한 것은 공무원 채용과 인사시스템을 혁신하는 것이다. 전문성은 낮으면서 관료주의적으로 행정을 처리하는 제도들을 개선해야 하며, △공무원 순환보직제 폐지, △공무원 채용 시 전문성과 행정 능력을 겸비한 인재를 채용하는 제도가 도입될 필요가 있다. (\*예를 들어 문화예술행정 공무원 채용제도가 시행되고 있음)

## 3. 혁신의 장애물: 다양한 분야의 창업가, 스타트업들이 자생적 기반을 닦을 수 있도록 하는 지원 정책이 부족하다.

- 초기 창업가에게 각종 세금이 큰 부담이 되고 있다. 기업의 자생력을 키울 수 있도록 지원하는 제도가 필요하다.
- 창업 지원 예산이 특정 분야에 몰아주기식으로 들어가고 있다(특히 기술혁신 분야에 집중됨) 기술혁신 이외의 다양한 영역의 창업가들을 지원해야 한다.
- 이를 위해서는 △스타트업에 대한 세금 감면 및 단계적 부과, △성장한 기업들의 수익을 다시 스타트업에게 지원하는 웨어링 캐피털(sharing capital), △영리/비영리 융합 법인격 도입 등의 정책이 필요하다.

## 3. 정책 우선순위

- 1) 교육 - 학교 교과과정에 자기발견·개발 과정(진로선택과정)을 도입
  - 2) 행정혁신 - 공무원 순환보직제 폐지 및 분야 전문성 가진 공무원 채용제
  - 3) 벤처지원 정책 - 스타트업에 대한 세금 감면 및 단계적 부과
- 정책우선순위는 해당 테이블 논의에 참여한 보조촉진자가 참여자들의 발언에서 나타난 주된 경향성을 바탕으로 정리한 것임. 각 개별정책에 대한 내부 투표를 진행하지는 않았음.

## 광주워크숍 [기술관련 혁신기업가] 테이블 논의결과 요약

2017-02-28

### 1. 토론 종합

- 참여자들은 기술 관련 사회적 기업대표들이 중심이 되어 4명이 토론에 참여하였다.
- 혁신의 장애물로서 가장 많이 교육문제, 특히 입시 위주 교육과 대학교육의 획일성 문제를 가장 많이 지목하였다. 그러나 다양하게 대학과 대학교육제도의 문제점이 지목되었음에도, 실제 이런 문제를 해결할 수 있는 혁신안이 무엇인지에 대해서는 대체로 기존에 나와 있는 정책 제안들을 다시 환기하는 수준에서 크게 벗어나지는 못했다.
- 예컨대, “서열 평가식 교육 폐지”, “실질적인 교수 평가제”, “프로젝트형의 교육방식 개선”, “대학 평준화와 대학원 중심 대학”제도 등 대체로 알려진 대학교육 개혁정책들이 공유되었다.
- 혁신의 장애물로서 교육문제와 함께 정부와 행정의 비 혁신성이 가장 많이 거론되었다.
- 정부와 행정의 문제는 일반적으로 단기 성과 중심의 평가제도와 모험을 회피하는 안정 위주의 정책선택 경향성에 대한 지적이 중심으로 제기되었다.
- 실패를 용인하는 모험적인 사업을 수용해주는 구조를 행정이 짜주어야 한다는 것을 요청했고, 아울러 혁신 분야에서는 장기 지속성을 갖는 사업이 될 수 있도록 여지를 주어야 한다는 정도의 대안이 제시되었다.

### 2. 혁신의 장애물과 정책과제

#### 〈논의된 혁신 장애물 - 장애물을 극복하기 위한 대책/ 또는 기대하는 사회 모습〉

##### 1. 혁신의 장애물: 교육문제 - 입시 위주 교육, 틀에 박힌 교육, 대학교수의 보수적 교육내용과 수업 관행

- 명확한 하나의 대안정책으로 수렴되지는 못했다. “서열 평가식 교육 폐지”, “실질적인 교수 평가제”, “프로젝트형의 교육방식 개선”, “대학 평준화와 대학원 중심 대학”제도 등 대체로 알려진 대학교육 개혁정책들이 공유되었다.
- 가능하면 대학입학은 모두 보장하는 정책을 제안하기도 했다.
- 교육정책의 지속적 일관성이 교육혁신에 중요하다고 생각하여 “정치 환경에 흔들리지

않는 교육정책을 위한 대안 마련 필요성”을 제기하기도 했다. 정확히 그 방안이 무엇인지는 도출하지 못했다.

**2. 혁신의 장애물: 정부와 행정개혁 - “정부 주도형 사업의 문제”, “후진적인 정부 행정의 문제”, “정부 규제의 포괄적 부정적 측면” “단기 실적 위주의 성과 평가방식 문제”**

- 혁신 사업에 대해서는 실패율이 높은 것이 불가피하다는 것을 인정하고 용인해주는 시스템이 필요하다.
- 연 단위의 단기성과 평가 제도를 개혁해야 혁신사업을 할 수 있다.
- 안정감 있는 사업보다는 모험적인 사업을 수용하려는 정책적 배려가 있어야 한다.
- 공무원의 비전문성으로 인해 혁신사업에 대한 적절한 평가와 판단이 안 될 수 있는 위험성이 있다.

**3. 혁신의 장애물: 금융접근 제한 - 막대한 가계부채, 신용접근의 어려움, 일부 계층의 세금회피 등 금융 분야에서 혁신을 가로막는 이슈들이 많다.**

- 특히 지역에서 창업이나 혁신 비즈니스를 하려고 할 경우 자금조달의 어려움이 훨씬 더 심각하고 금융접근 기회가 부족하면서 나온 얘기들이다.
- 창업지원시 금융접근을 좀 더 용이하게 해줄 수 있는 대책들이 필요하다.
- 이 경우에도 ‘기본소득’이 제안으로 올라왔다.

**4. 혁신의 장애물: 비혁신적인 고정관념과 인식 상의문제 - 주입식 교육으로 인한 획일적 사고, 모험보다는 안정 추구형 사고방식, 모험을 권하지 않는 학부모의 인식**

- 문제점은 많이 지적되었으나 어떻게 개선할 수 있는지에 대한 대안은 뚜렷하지가 않다.

# 대구워크숍 [기술창업 분야 혁신가] 테이블 논의결과 요약

2017-03-14

## 1. 토론 종합

- 참여자들은 기술기업 창업가 및 운영자, 그리고 관련 중간지원조직 담당자 등이었다.
- 혁신의 장애물로는 세 가지 주제가 많이 논의됐다. 첫째, 지역 특성을 무시하고 중앙 중심으로 획일화하는 사회 시스템. 둘째, 편 가르고 갑질하며 이기주의적으로 행동하는 주체들의 문제. 셋째, 형식주의와 단기 실적주의에 빠진 행정.
- 행정시스템에 대한 논의가 가장 실질적이었다. 이들 대부분이 행정과 직간접적으로 관련을 맺고 있다는 점이 영향을 끼쳤다. 특히 단기 실적주의와 형식적 보고문화가 도마 위에 올랐고, 대안으로 감사제도 변화가 논의됐다.
- 평생 고용보다는 유연한 고용을 주장하고, 공무원과 공공기관 근무를 자유롭고 유연하게 만들자는 제안이 눈에 띄었다. 이는 외형적으로는 근태 중심의 경직된 관리문화라든지 능력주의가 아닌 호봉제라든지 하는 문화 제도에 대한 비판으로 나타났다. 하지만 더 파고들면 고용/노동시스템의 구조와 기술기업 또는 기술기업 지원체계의 업무가 맞지 않는다는 내용까지 들어갈 수 있는 논의였다.

## 2. 혁신의 장애물과 정책과제

### 〈논의된 혁신 장애물 - 장애물을 극복하기 위한 대책/ 또는 기대하는 사회 모습〉

#### 1. 혁신의 장애물: 획일화

- 정해진 매뉴얼대로 해야 한다는 획일성이 혁신을 죽인다는 논의.
- 대안으로 지방분권을 통해 다양한 특성화 도시를 만들자는 제안 제출.
- 또한, 대안으로 영리/비영리 융합 법인격을 만들어 미션을 자유롭게 하자는 의견과 1인 창업기업에게 적극적 지원을 하자는 의견이 나옴.

#### 2. 혁신의 장애물: 우리 편 아니면 적

- 영역 간, 세대 간, 행정부서 간, 지역 간의 지나친 편 가르기 문화가 혁신의 적이라는

지적.

- 부서 간 업종 간 지역 간의 협업사업을 강화하는 방안이 대안으로 제시됐다.

### 3. 혁신의 장애물: 나만 잘살면 됨

- 미션 중심으로 살아가는 사람이 줄고 개인주의, 보신주의, 먹고사니즘이 커지는 현상이 혁신의 장애물로 지적.
- 안락한 평생 고용이 사라지고 자유롭게 직장을 옮겨 다니는 고용 유연화가 필요하다는 제안 제출. (일부 대기업의 고용세습제도 비판)
- 지역 개념을 넘어서는 마을 개념을 도입하는 방식으로 마을정책을 강화하자는 제안.

### 4. 혁신의 장애물: 관료주의와 단기 실적주의

- 행정의 형식적 보고 주의와 연구개발 등의 단기 실적주의를 비판.
- 대안으로 공무원 개방형 직위 확대, 다면평가제, 상대평가 최소화를 제안.
- 연구개발이나 기업 지원 정책 때, 한번 지원을 결정하면 지속하도록 하는 방안도 제안. 이를 통해 단기 실적주의 완화.
- ‘창조 근무조례’ 제안도 나옴. 업무시간 중 일부 시간을 무조건 외부 활동을 하도록 강제하는 제안.

## 3. 정책 우선순위

- 1) 관료주의를 변화시키기 위한 감사제도 개선(사업목적에 맞는 유연한 감사)
- 2) 시민참여를 활성화하기 위한 리빙랩 정책
- 3) 연구개발 지원 지속화 정책

- 정책우선 순위에 대한 기타 설명
- 기타 정책 아이디어 (※기록으로 남겼으면 하는 아이디어 몇 가지는 남겨주세요)

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>■ 나 홀로 창업자를 위한 사회보호제도 강화</li><li>■ 창조 근무조례</li><li>■ 영리 비영리 융합 법인</li><li>■ 창업기업사회보험료 감면 확대</li></ul> |
|---|

## 대구워크숍 [복지] 테이블 논의결과 요약

2017-03-06

### 1. 토론 종합

- 참여자들은 복지와 마을 지원기관, 교육 등 복지 분야가 많았지만, 종사 분야와 연령대가 다소 다양하게 의견을 나누었다.
- 혁신의 장애물로 행정 시스템에 대한 지적이 가장 많았다. 행정의 보수주의, 권위주의적 모습이라든지, 복잡한 행정절차, 순환보직제도로 인한 전문성 결여가 혁신가들과 행정이 협업하는데 주요 애로사항이라는 쪽으로 많은 의견이 모였다.
- 그러나 행정의 문제에 대한 해법이 “손대지 말고 차라리 내버려 뒀다”식의 냉소적 차원이라기보다는, 순환보직제 개선과 혁신에 대한 인식개선 교육 등 행정혁신에 의한 해법을 추구하고 있고, 나아가 행정뿐 아니라 민간이 공공정책에 더 많이 참여할 기회를 확보하여 행정의 경직성을 간접적으로 풀어낼 수 있을 것이라는 기대를 하고 있었다.
- 아울러 이와 연동되어서 독특하게도 공공정책과정에 대한 관심과 참여를 확대하는 것이 혁신에 도움이 될 것으로 생각하고 있었고, 심지어 투표연령을 낮추는 것이 이러한 참여폭의 확대와 연동될 수 있다고 생각했던 점이 특이했다.

### 2. 혁신의 장애물과 정책과제

#### 〈논의된 혁신 장애물 - 장애물을 극복하기 위한 대책/ 또는 기대하는 사회 모습〉

1. 혁신의 장애물: 혁신을 꺼리고 기존의 방식에 안주하려는 ‘편견과 인식의 벽’이 있다. 소수 엘리트만이 혁신할 수 있다는 편견도 있다.
  - 인식의 벽을 허물기 위한 정책적 과제로는 다양한 차원에서 소통을 활성화함으로써 해소 볼 수 있을 것이다. 특히 초등학교부터 조기에 ‘소통적 대화’를 강조하는 교육개혁이 중요하다.
2. 혁신의 장애물: 공무원의 보수적 태도 또는 전문성 결여 등이 혁신을 가로막고 있을 수 있다.



- 다양한 차원에서 정책안을 고려할 수 있다. 공무원을 위한 혁신 교육프로그램을 도입, 행정 절차의 간소를 위한 대안도 필요하다,
- 민간싱크탱크 등을 활성화해 시민의 정책 참여를 다양화시키는 방안도 있다.
- 공무원 순환보직제도를 재검토하여 적재적소에 공무원을 배치할 방안을 모색해야 한다.
- 개방형 공무원 채용을 확대할 필요도 있다.
- 공무원의 일상에서 시민과의 벽을 무너뜨릴 수 있도록 방안을 마련할 필요가 있다.

### 3. 혁신의 장애물: 공공정책 수립과 결정 과정에 대한 참여와 관심이 부족한 것도 정책혁신 측면에서 장애물이다.

- 선거참여 연령 18살로 낮추는 제도개혁이 정책에 대한 참여폭을 확대하는데 기여할 수 있다. 청년들이 보다 활발하게 정책제안에 참여할 수 있기 때문이다.
- 결국은 국회티비 시청율이 40% 쯤 되는 수준이 되어야 혁신정책들이 정치공간에서 풍부해질 수 있을 것이다.

### 4. 혁신의 장애물: 주거 불안이 청년들의 혁신활동을 가로막을 수 있다.

- 공공주택을 더 활성화시키고, 기본소득을 제공함으로써 혁신가들의 주거불안을 완화할 수 있다.

### 5. 그밖에 혁신의 장애물로 지목된 것은, “공정한 규칙이 없다.”, “새로운 사회를 실험할 공간과 기회가 부족하다.”, “조직 이기주의가 혁신의 방해물이다.” “청년의 열정페이 요구가 혁신을 가로막는다.” “혁신 활동가의 노동권이 보장되지 않는 것이 문제다.” 등이었다.

## [별첨2] 전문가 심층 인터뷰 요약

복지분야 오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장은 혁신가들이 실패를 겪더라도 재기할 수 있는 사회안전망의 조성을 강조했다. 혁신가들에 대한 사회수당형 소득보조, 예컨대 혁신가수당 같은 제도를 도입하자는 제안이 눈길을 끌었다.

중소기업·스타트업 분야 전문가인 양현봉 산업연구원 선임연구위원은 정부가 정책자금, 제세 등과 관련해 다양한 혁신기업 지원 제도를 운영하고 있지만, 정작 한국 벤처기업들의 성장성은 매우 둔화되는 ‘혁신의 함정’에 빠져있다고 경고했다. 양 선임연구위원은 이러한 현실을 극복하기 위해 정부의 직접지원을 한시적으로 제한하고, 혁신생태계를 제대로 구축해야 한다고 제안했다.

노동분야 전문가인 배규식 한국노동연구원 선임연구위원은 현장에서부터 점진적 혁신(incremental innovation)이 이루어지도록 정부가 혁신에이전시를 만들어 산업과 고용·일자리 정책을 결합해야 한다고 제안했다. 또 우버나 에어비앤비의 사례에서 보듯, 산업구조와 근로체제 변화로 현재의 노동법 체계가 규율할 수 없는 사각지대가 생겨나고 있는데, 공정거래위원회와 컨슈머 에이전시가 함께 약자에 대한 착취를 막기 위한 감시를 강화할 필요가 있다고 조언했다.

R&D분야 전문가인 이명호 여시재 연구위원은 정부가 국민의 생명과 안전을 지키고 정부의 경쟁력을 높이는 R&D에 집중해야 한다고 제안했다. 또한 산업계를 지원하는 R&D의 경우 명확하게 수요자가 존재하고, 수요자가 그 비용을 일정하게 부담하는 체계를 구축해야 한다고 강조했다.

행정 분야 전문가인 이재호 한국행정연구원 연구위원은 한국사회의 혁신을 위해서는 변화된 환경과 생태계에 맞는 새로운 거버넌스 체계가 필요하다고 지적했다. 그는 혁신도시의 미래와 같이 국가적인 비전이 필요하고 이해관계의 복잡한 조정이 필요한 사안의 경우 상설합의제 행정기구에서 오랜 시간동안 다양한 견해를 가진 전문가들이 모여 숙의를 해나가야 한다고 제안했다.

### (1) 복지분야 - 오건호, 내가만드는복지국가 공동운영위원장

“혁신가들이 넘어져도 다시 일어설 수 있도록 하는 사회안전망이 조성돼야 합니다.”

“그 첫 번째로 얘기하고 싶은 것은, 기업 중심의 복지 제공이 사회 중심으로 옮겨져야 한다는 것입니다. 그래야 새로운 일을 시작하려는 사람들, 어려운 환경에서 일하는 근로자들이 사회적 위험으로부터 보호받으며 보다 마음 놓고 혁신을 시도할 수 있습니다.

두 번째로, 복지 사각지대에서 새로운 도전과 실험을 하는 혁신가들에 대한 소득보전책이 마련돼야 합니다. 기존 복지국가 제도에서 사회적 약자로 고려되지 않았던 새로운 집단이 등장하고 있습니다. 청년, 스타트업, 사회적기업, 예술인 등이 다양한 실험을 할 수 있는 소득보전책을 마련하는 것이 매우 중요합니다. 농민수당, 청년수당, 예술인수당, 혁신가수당 등을 그 예로 들 수 있습니다. 다양한 혁신가 그룹, 청년 등 특정 집단을 대상으로 한 사회수당형 소득보조에 대한 제도설계 논의가 바람직해 보입니다.

마지막으로, 주거 안전망 지원 정책이 필요합니다. 혁신가들이 처한 열악한 근로조건뿐만 아니라 높은 주거비용 문제도 정책과제로 다뤄질 필요가 있습니다. 혁신가들의 적절한 주거 대안이 될 수 있는 공공임대주택 공급이 확대되고, 이를 바탕으로 그들이 위험부담을 감내하며 새로운 혁신을 만들고 다시 일어설 수 있는 것입니다.”

## **(2) 중소기업·스타트업 정책분야 - 양현봉 산업연구원 선임연구위원**

“중소기업·스타트업이 스스로 혁신할 수 있는 생태계가 만들어져야 합니다.”

“현재 한국 창업 생태계를 보면, 기업의 혁신역량을 높여주기보다는 정부 주도로 창업정책이 공급되는 경향이 있습니다. 그런데 질적 차원에서, 혁신 원동력이 되는 창업업체, 기술집약형 제조업의 비중은 줄어들고 있고, 이들의 생존율 역시 2012년 이후 계속 떨어지고 있거든요. 혁신의 역설 현상이지요. 이제 실질적으로 혁신하는 기업들을 지원 대상으로 설정하고, 거기에 정책역량을 집중해야 합니다. 조세 지원, 정책자금지원 등과 같이 기업에 대한 정부의 직접지원은 가능한 한시적 지원으로 제한돼야 합니다.

혁신생태계가 구축되려면 기본적으로 혁신 인재를 발굴해야 하고, 그 이전에 이들이 발굴될 수 있도록 교육시스템부터 바뀌어야 합니다. 그다음에는 혁신활동을 함에 있어 혁신자금들이 원활히 공급돼야 해요. 기업이 성공해 이윤을 많이 남기고 액셀레이터는 기업에 지분

투자 해서 이득을 얻는 공생 구조를 만들어야죠. 중요한 것은 정부가 과잉 개입해 엑셀레이터 관련 예산을 별도로 신설·운영하는 것이 아니라 벤처캐피털 자본금 등 기정 기준을 대폭 낮춰 엑셀레이터나 벤처캐피털이 직접 시장에서 적극적으로 역할하게 해야 한다는 점이에요. 정부가 중소기업진흥공단을 통해 4조 원 가량 정책자금 융자하는 것을 투융자 복합금융으로 바꾸어 활용함으로써 벤처캐피털의 역량을 제고하고 기회형, 기술형 창업을 촉진할 수 있습니다.

그밖에 창업기업 활성화와 관련한 제도 논의가 있는데요. 정부조달시스템, 실험실 창업, 신산업 규제 샌드박스 등이 있습니다. 먼저 정부조달시스템의 경우, 창업기업 할당제를 활용한다면 창업초기 기업들끼리 경쟁할 수 있는 시장을 만들어 새로운 혁신형 기업이 많이 참여하게 할 수 있겠지요. 실험실 창업을 장려하기 위해서는 창업자들의 기업가역량을 제대로 키워줘야 합니다. 학생이 교수와 실제로 기술이나 제품을 만들어 사업도 해보면서 ‘러닝 바이 메이킹(learning by making)’의 실험실 창업이 이루어지게 정부가 정책 방향을 잡아야 합니다. 신산업 규제 샌드박스 논의와 관련해서는 금융업을 제외한, 새로운 산업이 나오면 우선 사후규제 방식으로 법을 적용할 필요가 있습니다. 융합을 통해 이루어지는 산업이 많이 나오는데 정부가 해당 산업에 대해 빠른 판단 및 심사를 해줘야 합니다.”

### **(3) 노동분야 - 배규식 한국노동연구원 선임연구위원**

“현장에서부터 점증적 혁신(incremental innovation)이 이루어져야 합니다.”

“흔히 우리는 ‘패스 브레이킹 이노베이션(path breaking innovation)’이라 칭하는, 기존에 있던 것과는 완전히 다른 새로운 길을 개척하는 것을 기대합니다. 물론 이러한 이노베이션도 중요하긴 하지만 굉장히 드물게 일어나요. 그래서 오히려 경로 의존적이면서 조금씩 변화가 일어나는 ‘인크리멘털 이노베이션’에 주목할 필요가 있습니다. 기업 R&D 보다는 전통적 기업의 작업장 혁신, 소상공인 혁신 등을 전담하는 사회혁신 에이전시를 만들어 지원해야 합니다. 사회혁신 에이전시가 지속적으로 대상 사업자에게 어떤 식으로 개선할 수 있는지 지도하고 교육기회를 제공해야 합니다. 지역 중소기업 혁신과 관련해서는 중소기업진흥공단, 한국산업단지공단, 테크노파크 등이 협력할 필요가 있어요. 산업자원부와 고용노동부가 협력해 새로운 사회혁신을 위한 기구를 만드는 것도 좋은 방안이라고 봅니다.

한편, ICT 기술의 발전으로 인해 과거보다 기업의 거래비용이 굉장히 낮아졌습니다. 기

업에서 비용문제로 내부화를 해야만 했던 것들을 이제는 외부와의 거래관계로 충분히 보완할 수 있어요. 문제는 외형적 계약 관계의 경우 그 내면의 질적 성격을 구분하기가 쉽지 않다는 점이에요. 수평적 관계도 있지만, 종속적이고 일방적인 경우도 있거든요. 그래서 지금의 노동법 체계로는 규율할 수 없는 사각지대가 늘어가고 있습니다. 이에 대응해 어떻게 규율 시스템을 확보해야 할까요? 기존 공정거래 감시체계를 강화하는 방법도 있고, 컨슈머 에이전시가 개별소비자나 영세자영업자들을 보호하는 역할을 하는 방안도 있습니다. 이를 통해 기업 간 착취, 점포하청에서의 착취 등의 문제를 대처해야 합니다.”

#### (4) R&D분야 - 이명호 여시재 연구위원

“산업계를 지원하는 R&D가 아니라, 국민의 생명과 안전을 지키고 정부의 경쟁력을 높이는 R&D를 해야 합니다.”

“산업계를 지원하는 R&D가 잘 되고 있는 나라가 독일입니다. 막스프랑크 연구소는 기초연구를 맡고, 여기에는 정부가 100% 자금을 지원해요. 그리고 산업적 효용과 관련한 R&D는 프라운호퍼 연구소라는 곳이 맡는데, 정부예산 반 기업체 수주 반 이렇게 운영이 돼요. 그러니까 기본적으로 기업체 수주가 되지 않으면 정부가 매칭펀드를 안 해 주는 거지요. 우리도 이런 원칙을 명확히 세워야 합니다.

또 한 가지 강조하고 싶은 것은, 우리 정부가 산업계가 아닌 정부가 필요한 R&D를 해야 한다는 점입니다. 예를 들면 미국 같은 경우는 R&D 예산의 52%가 국방R&D이거든요. 그리고 20%가 보건R&D예요. 국가가 국민의 안전과 나라를 지키고 국민의 건강을 유지하기 위해서 보건과 국방의 R&D를 하고, 그 수요자도 국민이지요. 우리는 어떤가요? 돌아보면 세월호라든지, 조류 인플루엔자 이후에 정부에서 제대로 된 대책을 내놓은 게 없어요. 왜냐면 R&D 구조 속에서 그런 부분은 산업지원이라는 개념에서는 어긋나기 때문이죠. 이제 우리나라 정부의 경쟁력을 높이는 R&D를 해야 합니다.”

#### (5) 행정분야 - 이재호 한국행정연구원 연구위원

“지금 문제는 거버넌스 체계가 제대로 작동하지 않는다는 것입니다. 변화된 환경과 생태계에 맞는 새로운 거버넌스 체계가 필요합니다.”

“정부 혁신을 논하면서 여야, 보수와 진보 이데올로기를 떠나 거의 모든 사람이 동의하는 것이 바로 현재 거버넌스 체계가 제대로 작동하지 않고 있다는 점입니다. 이는 우리나라 뿐만 아니라 전 세계적인 현상이지요. 원인을 크게 두 가지로 꼽을 수 있습니다. 첫 번째는 속도의 문제입니다. 기존에 정부가 의사결정을 할 때는 이와 관련한 지식이나 정보를 굉장히 긴 호흡을 갖고 활용하고 대응했습니다. 그러나 지금은 지식이나 정보의 흐름 속도가 상당히 빠르게 변했습니다. 두 번째로 정부의 기능적인 측면에서 보면, 그동안의 거버넌스 체계라는 것은 분업에 기반을 둔 것인데 이 틀에 근본적 균열이 오고 있습니다. 정부 부처 간 분업의 경계가 애매모호해지니 중첩문제, 이중규제 문제, 책임질 일을 피하는 문제가 발생합니다. 이런 현상이 사회 전체적으로 나타나면서 거버넌스 혁신을 요구하는 목소리가 나오고 있습니다.

예컨대 혁신도시를 제대로 정착시키기 위해서는 어떻게 해야 할까요. 저는 상설 합의제 행정기구를 거버넌스 혁신 모델의 하나로 검토해 볼 수 있다고 생각합니다. 청와대 소속 위원회를 두되, 예산편성, 인사조직 등의 권한을 가진 상설 합의제 행정기구를 두는 것이지요. 그동안 대부분의 위원회는 비상설 기구였습니다. 권한이 매우 제한적이고 위원장인 대통령에게 집중되어있죠. 예컨대 방송통신위원회처럼 권한을 가진 위원회가 큰 의제를 세팅하고, ‘혁신도시 2.0’을 어떻게 만들어갈 것인지, 중앙부처의 지방정부로의 권한위임을 어디까지 하고, 어디에다 줘야 하는지, 어떤 방식으로 할지 등에 대해 논의하는 것이지요. 여기서 다양한 의견을 가진 전문가들이 모여 담론을 형성하는 구조가 중요해요. 서로 다른 이데올로기를 가진 사람들이 함께 다양한 담론을 형성하면 그 뼈대는 쉽게 흔들리지 않거든요. 정권이 바뀌어도 사회적 합의로 이루어진 담론과 정책은 흔들리지 않지요.”

## [별첨 3] 4차 산업혁명에 대비한 규제개혁의 필요성 및 방안

법무법인 양재 안희철 변호사

### 1. 4차 산업혁명과 규제개혁의 필요성

바야흐로 4차 산업혁명 시대가 왔다. 공유경제, IOT, 클라우드 컴퓨팅, 핀테크, 헬스케어 등등 기존에는 전혀 예상하지 못했던 분야의 산업이 발전하기 시작했고 이에 기존의 법률 체계에서는 위와 같은 4차 산업혁명 시대의 산업들에 대해 제대로 규제하는 것이 거의 불가능한 상황이 되었다. 입법의 미비라 볼 수도 있고, 규제시스템의 차이라고 볼 수도 있을 것 같다.

한국이 4차 산업혁명의 주요 분야들을 적극적으로 흡수하지 못하고 성장시키지 못하는 것을 보면서 많은 전문가가 그 원인을 규제의 문제로 분석하고 있다. 각종 규제로 인하여 새로운 분야를 도입하고 개발한 자들이 범법자가 될 위기에 처하고 있고, 그들이 이러한 위험을 부담하면서까지 4차 산업혁명을 이끌어 나갈 이유가 없다는 점을 고려해보면 상당 부분은 맞는 진단이라 판단된다.

본 보고서에는 1) 분야별로 충돌되는 법적 규제에 대해서 알아보고, 2) 현재 논의되고 있는 규제개혁방안(① 네거티브 규제방식 도입, ② 금융규제 테스트베드(규제 샌드박스 도입), ③ 개인정보혁신, ④ 규제프리존 등)에 대해서 정리를 한 후, 3) 각 규제개혁방안이 도입될 경우 발생할 수 있는 문제점 등에 대해서까지 알아보았다.

본 보고서에서 각 방안에 대한 구체적인 방법론에 대해서까지 자세히 설명하지는 않았으며, 그동안 여러 전문가들이 제시해온 의견 등을 간략한 표로 정리하고 이에 대한 문헌 등을 기재하는 방식으로 정리하였고, 각 방안 및 정책 등에 대한 개인적인 의견을 추가로 기술하였다.

## 2. 각 분야별 충돌되는 법적 규제

### 가. 4차 산업혁명의 주요 산업 및 기술들에 대한 규제

4차 산업혁명의 주요 산업 및 기술들은 데이터 수집 → 저장 및 분석 → 가치창출 → 최적화 과정을 거친다<sup>3)</sup>. 4차 산업혁명과 관련된 개인정보의 문제를 규율하고 있는 법률로서는 개인정보보호법, 정보통신망법(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률), 위치정보법(위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률), 클라우드컴퓨팅법(클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률) 등이 있는데, 위 각 데이터의 가공 과정(데이터 수집 → 저장 및 분석 → 가치창출 → 최적화 과정)과 각 과정에 대한 규제를 정리하면 아래 표와 같다.

#### 나. 헬스케어 분야

| 절차                        | 주요기능                  | 관련규제  |
|---------------------------|-----------------------|---|
| 1) 데이터 수집(IOT)            | 개인 생체 데이터 수집          | - 비식별 개인정보 수집, 활용<br>- Opt in에서 Opt out 과정 → 개인정보보호법, 공공기관 개인정보법, 의료법 제20조, 제21조, 제23조, 의료법 시행규칙 제16조 |
| 2) 저장·분석(Cloud, Big Data) | 개인 생체 데이터분석을 통한 지시    | - 클라우드 규제, 물리적 분리, 위치규제 → 개인정보보호법, 공공기관 개인정보법, 의료법 제20조, 제21조, 제23조, 의료법 시행규칙 제16조                    |
| 3) 가치창출(AI)               | 개인별(보유질병, 운동량, 수면) 관리 | - 원격의료 → 의료법 제34조<br>- 병원정보전달 → 의료법 제20조, 제21조, 제23조, 의료법 시행규칙 제16조                                   |
| 4) 최적화(기술융합)              | 개인별 맞춤 건강관리           | - 의료기기 복합인증<br>- 신속인증 → 의료기기법 제2조, 제6조, 제15조, 의료법 시행규칙 제24조의2<br>- 개인화 의료분류 → 국민건강보험법 제4조             |

표 1. 헬스케어분야 규제<sup>4)</sup>

#### 다. 물류분야 규제

| 절차             | 주요기능           | 관련규제   |
|----------------|----------------|--|
| 1) 데이터 수집(IOT) | 고객 구매정보 데이터 수집 | - 개인정보 활용규제 → 개인정보보호법<br>- 개인정보 활용 사전동의 → 정보통신망법<br>- 전자상거래 소비자보호에 관한 법률 시행령<br>- 전자거래 이용자 정보보호(전자거래기본법) |

3) 집중조명: 중소기업 규제의 획기적 개선, 2016.7., 이민화, Public Administration Focus

4) 집중조명: 중소기업 규제의 획기적 개선, 2016.7., 이민화, Public Administration Focus



|                               |                 |  |
|-------------------------------|-----------------|--|
| 2) 저장·분석<br>(Cloud, Big Data) | 구매 패턴 분석        | - 클라우드컴퓨팅 → 개인정보보호법, 정보통신망법                |
| 3) 가치창출(AI)                   | 예상 구매물품 예상      | - 포괄적인 데이터이용 규제 → 개인정보보호법                  |
| 4) 최적화(기술융합)                  | 유통과 물류 비용<br>감소 | - 공인인증서 → 전자서명법<br>- 전자금융감독규정<br>- 전자금융거래법 |

표 2. 물류분야 규제<sup>5)</sup>

## 라. 금융분야

| 절차                            | 주요기능               | 관련규제  |
|-------------------------------|--------------------|---|
| 1) 데이터 수집(IOT)                | 지급결제<br>데이터수집      | - 전자화폐 활용의 사전허가 → 전자금융거래법<br>- 정보처리기술 지식적 관리 → 전자금융감독규정<br>- 명의인의 사전동의 → 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 |
| 2) 저장·분석<br>(Cloud, Big Data) | 소비자 결제패턴<br>분석     | - 개인정보 활용규제 → 개인정보보호법   |
| 3) 가치창출(AI)                   | 소비자들의<br>성향(신용) 파악 | - 신용정보 → 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률<br>- 개인정보 활용규제 → 개인정보보호법  |
| 4) 최적화(기술융합)                  | 최적화된 금융상품<br>제공    | - 전자금융거래법<br>- 자본시장법상 투자중개업 규제  |

표 3. 금융분야 규제<sup>6)</sup>

## 마. 공유경제 전반<sup>8)</sup>

| 관련 위법성 쟁점           | 각 위법성 쟁점에 대한 구체적 설명  |
|---------------------|--|
| 불법영업문제              | - 우버 서비스 → 여객자동차운수사업법 제34조(유상운송의 금지 등) 등, 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지) 등의 위반 소지가 큼<br>- 에어비앤비 → 관광진흥법, 공중위생관리법 등 위반 소지가 큼<br>- 향후 발생하는 공유경제 비즈니스모델은 대부분 현행법 위반의 소지가 클 것으로 보임     |
| 노동문제                | - 공급자의 지위와 관련한 논란 → 예컨대, 우버 기사의 경우 독립적 계약자인지 노동자인지에 대한 법적 논란이 있으며, 노동자로서 인정받지 못할 경우 노동관계법상 노동자로서의 지위 및 이에 대한 권리를 인정받지 못하게 되어 문제가 발생할 수 있음<br>- 공유경제 활동에 대한 세금 문제가 발생할 수 있음 |
| 소비자보호<br>(개인정보보호 등) | - 공유경제 전반의 산업은 결국 IOT(Internet of things), Cloud computing, Big data 등을 이용하는 산업이기 때문에 개인정보의 수집과 이용 문제, 위치정보의 수집과 이용 문제, 보안의 문제 등에 있어서 위법성 문제가 발생할 가능성이 큼                   |

5) 집중조명: 중소기업 규제의 획기적 개선, 2016. 7., 이민화, Public Administration Focus

6) 집중조명: 중소기업 규제의 획기적 개선, 2016. 7., 이민화, Public Administration Focus

|                    |   |
|--------------------|---|
| 공정경쟁 및 글로벌<br>비즈니스 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공유경제 기업의 경우 우버나 에어비앤비와 같은 글로벌 기업이 다수이기 때문에, 한국에 진출할 때 한국의 규제당국과 충돌할 가능성이 매우 큼 → 규제 관할권의 문제, 국내 시장 및 산업보호를 위한 조치 등이 문제될 수 있음</li> <li>- 글로벌 공유경제 기업에 대한 비대칭적인 규제는 국내 공유경제 기업에 대한 역차별을 만들 수 있음<sup>7)</sup></li> </ul> |
|--------------------|---|

표 4. 공유경제 전반에 대한 위법성 문제<sup>9)</sup>

## 바. 소결

위 표의 내용과 같이 4차 산업혁명과 관련된 각 분야는 수많은 규제 및 법률과 매우 복잡하게 얽혀 있다. 이에 단순히 특정 분야와 관련된 하나의 규제만을 완화한다고 하여 그 특정 분야의 불필요한 규제가 없어진다고나 문제가 해소된다고 보기는 어렵다. 이에 4차 산업혁명과 관련된 규제에 대하여 다양한 부처의 범정부적 접근이 필요하고, 각 산업 종사자 등 이해관계자나 피규제자의 참여를 통해서 규제 해소가 공익에 부합하고 예상하지 못한 부작용이 발생할 염려가 없다는 것이 확인되어야 하며, 정책 입안의 초기 단계에서부터 규제영향 분석, 기존규제의 평가, 다른 나라의 규제와의 비교평가 등을 통해서 규제 완화의 필요성 등을 명확히 확인해야 한다<sup>10)</sup>.

## 3. 규제개혁방안

### 가. 개요

현재 논의되고 있는 규제개혁안으로는, ① 네거티브 규제방식 도입, ② 금융규제 테스트 베드(규제 샌드박스 도입), ③ 개인정보혁신, ④ 규제프리존 등의 방안이 있다. 지금까지 규제개혁을 논의할 때 위 각각의 규제개혁안을 별도로 논의하는 경우가 많았는데, 규제개혁을 제대로 진단하고 추진하기 위해서는 위 4가지 규제개혁 방안을 종합적으로 검토하여 유기적으로 추진할 필요가 있다. 이에 본 보고서에서는 위 4가지 규제개혁 방안을 모두 다루었다.

7) 공유경제(Sharing Economy)의 확산: 쟁점과 해결방안, 2015. 11. 19., 유종일, 2015 서비스선진화 국제포럼

8) “공유경제(Sharing economy)에 대한 정부규제의 필요성, 2016년 2월, 이성엽, 행정법연구 제44호”를 참조하였음

9) 집중조명: 중소기업 규제의 획기적 개선, 2016. 7., 이민화, Public Administration Focus

10) 4차 산업혁명 시대의 규제개혁 과제, 김주찬, KIPA 칼럼: 4차산업혁명 시대의 규제개혁 과제

## 나. 네거티브 규제방식 도입<sup>11)</sup>

### 1) 네거티브 규제방식과 포지티브 규제방식 비교·대조

| 포지티브 규제체계  | 네거티브 규제체계  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙금지·예외 허용: 열거된 것만 제한적으로 허용</li> <li>- 규정중심의 열거주의</li> <li>- 국가의 감독·규제 위주 법체계</li> <li>- 기본권의 최소 보장</li> <li>- 융합 등 기술환경 변화에 대응곤란</li> <li>- 사전규제 중심</li> <li>- 규제자(행정부)의 재량이 큼</li> <li>- 사후 문제발생 최소화에 초점 → 규제 많음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙허용·예외 금지: 금지한 것 외에는 모두 허용</li> <li>- 원칙중심의 포괄주의</li> <li>- 민간의 자율·창의 중심 법체계</li> <li>- 기본권의 최대 보장</li> <li>- 융합 등 기술변화에 기민한 대응 가능</li> <li>- 사후관리와 사후규제 중심</li> <li>- 규제자(행정부)의 재량이 적음</li> <li>- 최소규제에 초점 → 규제 적음</li> </ul> |

표 5. 포지티브 규제방식과 네거티브 규제방식의 비교<sup>12)</sup>

### 2) 네거티브 규제방식 전환기준

네거티브 규제방식의 전환기준은 아래 표와 같으며, 각각의 기준들이 독립적으로 고려되어서는 안 되며, 각 전환기준이 종합적으로 고려되어야만 네거티브 규제방식으로 전환했을 경우 발생할 수 있는 문제점을 최소화할 수 있다.

| 전환기준   |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 요건충족을 전제로 한 인허가 규제인지 여부</li> <li>② 사후 제재수단이 확보된 경제규제인지 여부</li> <li>③ 네거티브 규제 전환 시 규제목적이 훼손되지 않는지 여부</li> <li>④ 규제방식 전환에 따른 편익이 비용보다 큰지 여부</li> <li>⑤ 포지티브 규제가 불가피한 공익목적이 아닌 경우</li> <li>⑥ 규제를 전환하려는 분야가 국가적 육성분야인 경우</li> <li>⑦ 네거티브 방식이 피규제자의 재산상의 권리 및 영업의 자유를 보장하는 데에 기여하는 경우</li> </ul> |

표 6. 네거티브 규제방식 전환기준<sup>13)14)</sup>

참고로, 형식적으로는 네거티브 방식이지만 실질적으로는 금지사항의 내용을 포괄적이거나 추상적으로 규정하고 있는 경우에는 실질적으로 포지티브 방식과 동일한 효과를 발생하게 할 수도 있으며, 법률에서 네거티브 규제에 대해서 명확히 하고 있지 않고 시행령이나 시행규칙 등 하위법령에 위임하고 있는 경우 역시 실질적으로는 포지티브 규제로 회귀하게 된다.

11) “네거티브 규제방식 추진동향과 활성화 방안, 2015. 10., 전국경제인연합회, 규제개혁 시리즈 15-04”를 참조하였음

12) 네거티브 규제방식 추진동향과 활성화 방안, 2015. 10., 전국경제인연합회, 규제개혁 시리즈 15-04

13) 네거티브 규제방식 추진동향과 활성화 방안, 2015. 10., 전국경제인연합회, 규제개혁 시리즈 15-04

14) 규제완화에 대한 법적 고차, 2010., 최승필, 공법학연구 제12권 제1호

### 3) 네거티브 규제방식 도입 시 발생할 수 있는 문제점

네거티브규제는 상대적으로 시장의 자율성에 대한 침해가 적어 선호되는 방식이지만, 무차별적인 네거티브 방식으로의 전환은 시장의 실패에 대한 방임이 될 수 있다. 시장의 자율적 정화기능이 있다고 하더라도, ① 해당 기능이 발휘되는데 어려움이 있거나, ② 시간적으로 장시간의 시간을 요할 경우, ③ 타 영역으로의 전염 효과가 크게 나타날 경우, ④ 일정 행위 이후 수정을 통해서 원상태로 복구할 수 없는 경우에는 사전적인 규제가 설정되어야 한다. 만약 규제 완화를 위해 일괄적으로 네거티브로 전환되는 경우 규제되어야 할 부분이 규제되지 않는 규제의 역설이 발생할 수 있다<sup>15)</sup>.

같은 취지에서 네거티브 규제로 전환하는 경우 무엇보다도 사회 전반의 이익, 공공성 등에 대해서 가장 우선적으로 고려하여야 한다. 네거티브 방식을 통한 규제 완화가 시장 친화적이고, 4차 산업혁명 시대에 있어서 효과적이라고는 하지만, 만일 공공적 측면을 충분히 고려하지 않는 경우 규제공백으로 인한 공공성의 훼손 문제가 발생하게 된다.

### 다. 금융규제 테스트베드(규제 샌드박스 도입)<sup>16)</sup>

#### 1) 다른 나라의 금융규제 테스트베드 도입방식

영국, 호주, 싱가포르 등이 규제 샌드박스를 도입하였으며 구체적인 도입방안은 아래 표와 같다.

| 구분   | 영국                              | 싱가포르                   | 호주  |
|------|---------------------------------|------------------------|---|
| 도입시기 | 2015. 11.<br>(2016. 7. 1차사업 시행) | 2016. 7. 시행방안 발표       | 증권투자위원회(ASIC)<br>소관법률 관련 규제면제<br>제도 기시행중<br>(규제샌드박스 2016. 12. 도입) |
| 적용대상 | 기존 금융회사 및<br>미인가기업              | 기존 금융회사 및 미인가<br>기업    | 기존 금융회사 및 미인가<br>기업   |
| 도입방식 | ① 개별지도<br>② 특례적용<br>③ 비조치의견서    | 규제면제<br>(소비자보호 규제는 유지) | ① 제한인가<br>② 대리인<br>③ 규제면제   |

15) 규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색, 2008, 이원우, 저스티스 통권 제 106호 375면

16) 금융규제 테스트베드(규제 샌드박스 도입) 부분은 금융위원회에서 2017. 3. 20.자로 “4차 산업혁명 대응 금융분야 T/F 제1차 회의 안건”으로서 발표한 “혁신적 금융서비스의 조기 정착을 위한 금융규제 테스트베드 도입 방안, 2017. 3. 20., 금융위원회”를 참조하였음.

|                |   |                                 |  |
|----------------|---|---------------------------------|--|
|                | ④ 제한인가<br>⑤ 지정대리인                                       |                                 | ④ 인허가면제  |
| 소비자보호          | - 테스트 실시대상<br>소비자군을 사전에 한정<br>- 소비자 피해에 대한<br>보상체계 사전마련 | - 소비자보호 규제는 완화<br>없이 그대로 적용     | - 증권투자위원회(ASIC)<br>분쟁조정제도 의무가입<br>- 소비자 보상체계에 대한<br>공시의무 |
| 사업종료 후<br>사후조치 | 금융행위감독청(FCA)의<br>사후평가 후 정식인가 및<br>서비스 출시 허용여부 결정        | 통화청(MAS) 승인시 테스트<br>대상 서비스 정식출시 | 테스트 결과 사후보고의무<br>(정식인가 허용여부 등은<br>미확정)                   |

표 7. 각 나라별 테스트베드 도입방안<sup>17)</sup>

영국에서 위와 같은 테스트베드를 사용할 수 있는 절차는, ① 미인가 잠재사업자 또는 금융회사가 감독 당국에 테스트 용도의 신상품/서비스를 제안, ② 감독당국의 테스트베드 사용 승인 및 담당검사원 배정, ③ 샘플 서비스, 대상 소비자군, 결과보고 방식, 소비자 보호장치 등 관련 상호협의 및 승인, ④ 샘플 테스트 실시, ⑤ 샘플 테스트 결과보고, ⑥ 사업자의 실질적 사업추진 여부 결정 등의 순서로 진행된다<sup>18)</sup>.

## 2) 각 테스트베드 방식

각 테스트베드 방식은 아래 표와 같다.

| 각 테스트베드 방식               |                                     | 설명   |
|--------------------------|-------------------------------------|--|
| 기존<br>금융<br>업자<br>대상     | 개별지도<br>(Individual guidance)       | 금융회사가 도입하고자 하는 신규 금융서비스와 관련한 금융규제 적용 기준에 대해 질의하면 이에 대하여 개별유권해석 제공<br>적용국가: 영국    |
|                          | 특례적용<br>(Waiver)                    | 특정 금융회사에 대하여 신규 금융서비스와 관련한 금융규제적용을 면제하거나 변경 적용<br>적용국가: 영국                       |
|                          | 비조치의견서<br>(No-action letter)        | 신규 금융서비스 관련 특정행위가 감독당국의 제재 대상이 아님을 명시적으로 회신<br>적용국가: 영국                          |
|                          | 규제면제<br>(Industry-wide relief)      | 금융산업 전반에 영향을 미치는 금융혁신의 경우 해당서비스를 제공하는 모든 사업자에게 관련 규제 적용 면제 가능<br>적용국가: 싱가포르      |
| 미인<br>가<br>사업<br>자<br>대상 | 지정대리인<br>(Appointed representative) | 금융서비스업 미인가회사가 금융회사로부터 대리권을 부여받아 특정 금융서비스 제공 가능<br>적용국가: 영국, 호주                   |
|                          | 한정인가<br>(Tailored authorization)    | 한정적 영역의 금융서비스만을 제공하고자 하는 회사에 대하여 해당 서비스운용에 필요한 요건만 충족하면 제한적으로 인가<br>적용국가: 영국, 호주 |

17) 혁신적 금융서비스의 조기 정착을 위한 금융규제 페스트베드 도입 방안, 2017. 3. 20., 금융위원회

18) 영국 금융감독청의 규제안전공간 설치 및 시사점, 2015. 12., 김병덕, 금융포커스 24권 49호

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| 인허가면제<br>(Licencing<br>exemption) | 일부 금융상품(파생상품, 비유동성상품 등 제외) 관련 자문서비스 및 투자중개<br>서비스에 대해서 정식인가 없이 서비스 테스트 허용<br>적용국가: 호주 |
|-----------------------------------|---|

표 8. 각 테스트베드 방식<sup>19)</sup>

### 3) 금융위원회가 2017. 3. 20.자로 발표한 금융규제 테스트베드 국내도입방안

금융위원회는 우선, 기존 금융업법 체계와 충돌하지 않으면서 법 개정 없이 추진할 수 있는 과제들부터 추진하는 것을 제안하였다. 즉, ① 금융회사를 통한 위탁테스트<sup>20)</sup>, ② 지정대리인, ③ 비조치의견서 등의 방법을 우선적으로 추진하고 그 외의 방식들인 ④ 한정인가 부여, ⑤ 특례 적용, ⑥ 규제면제, ⑦ 인허가면제 등은 행정청의 폭넓은 재량이 필요하기에 추후 필요 시 특별법 등을 제정하여 행정청 및 감독 당국에 필요한 권한을 부여한 후 추진하는 것을 제안하였다<sup>21)22)</sup>.

위와 같은 금융규제 테스트베드 방식의 도입으로 인하여, ① 혁신적 아이디어를 시장에 출시하는 시간 및 비용이 축소되고, ② 혁신적 사업자의 사업자금 조달이 용이해지고, ③ 더 많은 신상품 및 서비스의 시장 테스트가 가능하고, ④ 감독당국도 신상품 및 서비스의 적절한 소비자 보호 장치 구현을 위해 사업자와 상호 협의할 수 있는 등의 장점이 있을 것으로 판단된다<sup>23)</sup>.

### 4) 각 금융규제 테스트베드 방식을 도입할 경우 발생할 수 있는 문제점

| 각 테스트베드 방식                             | 도입 시 발생할 수 있는 문제점  |
|--|--|
| 지정대리인<br>(Appointed<br>representative) | - 기존의 금융업자들 협조가 있어야 하므로 신규회사들이 기존의 금융업자들에게 종속될 가능성이 매우 큼                 |
| 위탁테스트                                  | - 공정거래위원회가 제대로 된 역할을 하지 못하는 상황에서 기존 금융업자와 신규회사들 사이의 불공정 거래가 발생할 가능성이 농후함 |

19) 혁신적 금융서비스의 조기 정착을 위한 금융규제 페스트베드 도입 방안, 2017. 3. 20., 금융위원회

20) 미인가 개발업체가 기존 금융회사에 자신이 개발한 금융서비스의 사용권을 위탁하여 시범영업을 하도록 허용하는 것을 말함

21) 혁신적 금융서비스의 조기 정착을 위한 금융규제 페스트베드 도입 방안, 2017. 3. 20., 금융위원회

22) 위와 같은 방법 외에도 금융위원회는, 금융상품자문업 활성화 방안의 일환으로 자동화된 시스템을 활용하여 자산배분 및 운용서비스를 제공하는 Robo-advisor의 역량을 검증하기 위해서 금융규제 테스트베드 틀 내에서 “Robo-advisor 오픈 베타(가칭)”을 설치하여 공개테스트를 실행할 계획임(Robo Advisor의 성공적 도입을 위한 금융규제 테스트베드 활용방안, 2016. 4., 김병덕, 금융포커스 25권 15호 참조)

23) 영국 금융감독청의 규제안전공간 설치 및 시사점, 2015. 12., 김병덕, 금융포커스 24권 49호

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
|                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규회사의 기업 비밀, 영업비밀 등이 기존의 금융업자들에게 약탈당하거나 침해당할 가능성이 매우 큼</li> <li>- 요컨대, 부정 경쟁 방지 및 영업비밀에 관한 법률(이하 '부정경쟁방지법'), 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 '독점규제법'), 징벌적 손해배상제도 도입, 기타 중소기업 관련 법률안의 제정비 등을 통해서 신규회사들의 이익이 부당하게 침해되는 것을 방지하는 규제가 지정대리인 및 위탁테스트 제도와 함께 시행되지 않는 경우 4차 산업혁명 및 핀테크 기업 육성을 이유로 하여 신규회사들의 경제적 이익이 심각하게 침해될 수 있음</li> </ul>  |
| 개별지도<br>(Individual guidance)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비조치의견서 및 유권해석, 기타 조치 등은 행정해석의 한 종류로서 법적 구속력이 없음</li> <li>- 이에 관련 행정청이나 금융감독청 등에서 신규기업 등에 행정해석 등을 해 준다고 하더라도 그러한 행정해석과 실체적 위법성에 대한 사법적 판단은 별개임, 그러므로 행정청이나 금융감독청의 유권해석에 불구하고 민사상 손해배상 의무를 갖게 되거나 형사처벌 받을 가능성 역시 배제할 수 없음</li> <li>- 이러한 테스트베드 방식의 경우 금융감독청이나 행정청의 재량권이 폭넓게 인정되어야 하는데, 현행 금융업법 체계와는 맞지 않는 측면이 있음</li> <li>- 현행 금융업법 체계 및 기타 관련 법령 등이 각 테스트베드 방식에 맞춰서 개정되어야 할 필요가 있음</li> <li>- 관련 법령이 개정되어 금융감독청이나 행정청의 재량권이 부여된다고 하더라도 각 신규사업자 사이의 형평성 문제, 새로운 신규사업에 대한 재량권 적용 문제, 신규사업자와 대기업 사이의 형평성 문제 등이 발생할 수 있음</li> </ul> |
| 비조치의견서<br>(No-action letter)     |   |
| 특례적용<br>(Waiver)                 |   |
| 규제면제<br>(Industry-wide relief)   |   |
| 한정인가<br>(Tailored authorization) |   |
| 인허가면제<br>(Licencing exemption)   |   |
| 공통적인 문제                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 테스트베드 종료 후 해당 서비스 및 해당 신규기업에 대해서 기존 규제를 다시 적용할 경우 결국 각 서비스가 상용화에 이르지 못하고 중단될 가능성이 높음</li> <li>- 이러한 경우를 대비하여 각 테스트베드를 적용하는 기간 동안 기존 규제 및 법률을 새로운 서비스에 맞춰서 개정하거나 개선해야 할 필요가 있음</li> </ul>   |

표 9. 각 테스트베드 방식을 도입할 경우 발생할 수 있는 문제점

#### 라. 개인정보혁신 - 개인정보보호의 문제<sup>24)</sup>

4차 산업혁명과 관련된 산업의 경우 특히 개인정보 비식별화 부분이 주요 쟁점이 되고 있다. 빅데이터 이용 등이 이루어지기 위해서는 관계 법률 등의 규제사항을 피해서 개인정보 비식별 조치가 이루어져야 하는데, 2016. 5. 30.자로 관계부처(행자부, 방통위, 금융위, 미래부, 복지부, 국조실)가 합동으로 발표한 “개인정보 비식별 조치 가이드라인”에 따르면 비식별 조치는 아래와 같은 순서에 의해서 이루어진다.

24) “라. 개인정보혁신-개인정보보호의 문제” 부분은 “신기술 활성화와 개인정보보호법의 조화, 유계환, 이정현, 차상욱, 한국지식재산연구원 이슈페이퍼”를 참조

| 구분       | 설명                                 |
|----------|------------------------------------|
| ① 사전검토   | 비식별 조치 대상 정보가 개인정보에 해당하는지 여부 검토    |
| ② 비식별 조치 | 가명처리 등 비식별 기술을 활용하여 개인 식별요소 제거     |
| ③ 적정성 평가 | 비식별 조치가 이루어졌는지 외부 평가단을 통해 평가       |
| ④ 사후관리   | 비식별화 정보의 오남용 예방을 위해 대외공개 제한 등 보호조치 |

표 10. 비식별조치 절차

위 개인정보 비식별조치와 관련하여 현행 관련 법률 등에서 규제를 하고 있으며, 이에 따라 다양한 산업의 경우 현행 법률에 위반되는 문제가 있다. 이에 따라 개인정보보호 법제와 관련하여 아래와 같은 개정안 등이 검토되고 있다.

| 주요 쟁점                    | 설명   |
|--------------------------|--|
| 포괄적 정의조항 문제              | <p>[포괄적 정의]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 법령상의 개인정보에 대한 정의조항이 너무 포괄적으로 정의되어 있어서 새로운 산업에 모두 적용된다는 지적이 제기됨</li> <li>- 반론: 개인정보에 대하여 포괄적 정의를 하지 아니하면 입법의 미비 등으로 인해서 개인정보가 보호되지 않는 경우가 발생할 위험이 큼</li> </ul> <p>[결합용이성 문제]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비식별 정보가 빅데이터 등의 분석을 통해 식별정보로 변환될 가능성이 있고, 이 경우 개인정보가 보호되지 않을 수 있음</li> <li>- 보안의 문제 및 식별정보로 역전환 시 규제 문제 등에 대해서 구체화할 필요가 있음</li> </ul> |
| 정보주체의 동의 필요 문제           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정보 주체의 동의를 절대적인 합법성 기준으로 설정한 것은 회원가입 시 이용자가 직접 제공해주는 정보를 수집하는 경우만을 상정하였기 때문이라는 비판</li> <li>- 4차 산업혁명의 신기술 등과 관련이 있는 경우 불가피한 경우 또는 개인정보가 보호되는 것을 전제로 하여 사전동의를 예외를 설정하는 것도 가능할 것으로 보임</li> </ul>  |
| 최소수집의 원칙                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최소수집의 원칙: 서비스 제공에 필요한 최소한의 개인정보는 ‘해당 서비스의 본질적 기능을 수행하기 위해 반드시 필요한 정보’로 엄격히 제한하는 것</li> <li>- 각 새로운 산업 별로 최소수집의 원칙과 빅데이터 등의 대량수집 원칙과 사이의 적절한 조화가 필요함</li> </ul>  |
| 정보의 국외 이전 문제             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 클라우드컴퓨팅은 정보의 이전을 그 특성으로 하고 있으며 특히 국외로의 이전 시 사전동의를 사업자의 부담으로 작용할 수 있음</li> <li>- 정보통신망법 개정안은 사전동의를 예외로서 계약의 체결, 이행을 위하여 불가피한 경우로서 이전항목 등을 고지·공개한 경우를 포함해 사전동의 없이 클라우드컴퓨팅 서비스를 이용할 수 있는 근거를 마련하였으며, 위치정보법 개정안도 같은 구조로 되어 있음</li> </ul>  |
| 사물위치정보 수집·이용·제공 사전동의를 문제 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 위치정보법은 사물위치정보에 대해서 소유자의 사전동의를 요구하고 있으나 현실적으로 동의받기 어려운 경우 발생 가능</li> <li>- 개정안에서는 사물위치정보에 대하여 사전동의 없이도 처리될 수 있도록 허용하고 있어 사물인터넷, 클라우드컴퓨팅, 빅데이터 등 신기술 산업의 장애요소가 해소될 것으로 기대됨</li> <li>- 사물위치 정보가 개인정보까지 노출하는 경우가 발생할 수 있으므로 이에 대한 조화로운 규제가 필요함</li> </ul>  |



표 11. 개인정보보호법제의 개정에 대한 검토<sup>25)</sup>

## 마. 규제프리존

### 1) 규제프리존 법안

이학재 의원 등 125인은 2016. 5. 30. “지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안”을 발의하였다. 구체적인 제안이유 및 주요 내용은 아래 표 기재된 내용과 같다.

| 의안명         | 지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안   |
|-------------|--|
| 제안이유 및 주요내용 | <p>제안이유</p> <p>지역 경제의 지속적인 발전과 국가 경쟁력을 높이기 위해서는 시·도가 지역별 특성을 반영하여 잘 할 수 있는 산업을 선택하고, 정부는 과감한 규제특례 등을 통해 맞춤형 패키지로 지원함으로써 투자와 일자리 창출이 전제되어야 함. 하지만 그간의 지역대책은 재정지원에 의존하고 규제완화 및 기업 투자유치에 있어 지역별 차별성이 부족하여 성과창출에 장애가 되고 있음. 지역의 강점을 활용한 선택과 집중을 통해 지역 주도의 전략산업 육성을 뒷받침하기 위해서는 전국단위로 도입하기 어려운 규제완화를 일정 지역에 한정하여 특화된 맞춤형의 과감한 규제완화가 필요한 실정임. 기존의 틀에서 벗어난 혁신적인 규제개혁 시스템을 통하여 지역경제의 경쟁력을 글로벌 수준으로 제고하는 한편, 종합적인 국토정책 차원에서 공간 활용의 효율성을 극대화할 필요. 한편, 가까운 일본은 특정지역을 국가전략특구로 지정하여 의료 및 농업 등 지역별 특화된 산업에 규제특례를 부여하여 기업투자와 경제 활성화를 도모하고 있음. 일본 정부가 국가전략특구법을 제정하고 혁신적인 규제개혁 패키지를 제공함으로써 실제 기업투자 사례를 창출하고 있음. 이에 이 법률안은 시·도가 잘 할 수 있는 지역별 전략산업을 선택해서 세계적 수준의 기업환경을 조성하기 위해 현행 법령상 여러 가지 규제에도 불구하고 지역별 전략산업에 맞는 차등화된 규제특례를 부여할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것임.</p> <p>주요내용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- “규제프리존”이란 지역별 특성에 맞는 지역전략산업의 육성을 위하여 규제 특례가 적용되는 구역을 말함</li> <li>- 규제프리존에서는 지역전략산업 및 이와 관련된 사업 등에 대하여 다른 법령에서 명시적으로 열거된 제한 또는 금지사항이 있는 경우를 제외하고는 이를 허용하는 것을 원칙으로 함</li> <li>- 규제프리존을 운영하고자 하는 시·도지사는 육성계획안을 수립하고 규제프리존 지정을 기획재정부장관에게 신청하여야 하며, 신청을 받은 기획재정부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의 및 특별위원회의 심의·의결을 거쳐 육성계획안을 승인하고 규제프리존을 지정함</li> <li>- 규제프리존에서 지역전략산업 등을 추진하고자 하는 자는 법령의 적용 여부 및 해석 등을</li> </ul> |

25) “신기술 활성화와 개인정보보호법의 조화, 유계환, 이정현, 차상욱, 한국지식재산연구원 이슈페이퍼”의 내용 참조

|  |   |
|--|---|
|  | <p>시·도지사를 통해 중앙행정기관의 확인을 받을 수 있으며, 회신 기간을 법에 명시함으로써 신속한 규제 확인이 가능함</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제프리존에서 지역전략산업 등을 추진하고자 하는 자는 안전성 등 일정 요건을 갖춘 경우 시·도지사에게 기업실증특례 부여를 요청하고, 기획재정부장관은 관계 중앙행정기관의 장의 검토 및 특별위원회의 심의·의결을 거쳐 기업실증특례를 부여할 수 있음</li> <li>- 규제프리존에서 지역전략산업 등을 추진하고자 하는 자는 기술검증과 시장반응의 파악을 위하여 사업계획을 수립하여 시범적으로 사업을 수행할 수 있는 신기술 기반사업을 신청하고, 기획재정부장관은 관계중앙행정기관의 검토보고서를 토대로 특별위원회의 심의·의결을 거쳐 승인할 수 있음</li> </ul> |
|--|---|

표 12. 지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안 개정안

## 2) 규제프리존법 시행 시 발생할 수 있는 문제<sup>26)</sup>

위와 같은 규제프리존법이 시행될 경우 아래와 같은 문제가 발생할 것으로 보인다. 위 규제프리존법은 충분한 논의가 이루어지지 않은 채로 법안발의가 이루어진 것으로 많은 문제점이 있기에 보다 심도 높은 논의를 거쳐서 수정되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 환경, 토지, 경제, 의료, 산업 등 전 분야에 걸친 규제 완화에 해당하고, 허용/불허의 범위가 명확하지 않아서 행정청의 재량권이 지나치게 커질 우려가 있음, 기업에 자유를 부여하는 것은 좋으나, 동시에 기업을 제어해야 할 행정기능이 상실될 가능성이 있으므로 이에 대한 대책이 함께 논의되어야 할 것으로 보인다.

둘째, 의료법인의 부대사업 범위를 조례로 정할 수 있도록 허용함으로써, 의료법인이 영리사업을 운영할 수 있도록 하였음. 그리고 개인정보의 상업적 이용을 보장함으로써 해당 지역 주민들의 동의도 없이 지자체장의 결정만으로 개인정보가 유출될 위험이 있다.

셋째, 비식별화된 개인정보 수집 및 이용을 제한적으로 특정 지역에 한해 허용하도록 규정되어 있는데 이것은 결국 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률과 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 등을 적용하지 않겠다는 것과 같다. 그런데 이미 대규모 유출이 이루어진 개인정보를 비식별화된 데이터와 결합하면 해당 정보의 주인을 알아낼 수도 있기 때문에 비식별화가 반드시 안전하다고 할 수 없고 이러한 점에서 문제가 발생할 여지가 있다.

26) “2016년 정기국회 법률안 민변 의견서, 2016. 11. 29. 민주사회를 위한 변호사모임”에서 논의된 내용을 다수 참조하였음

#### 4. 규제정책 및 관리에 관한 OECD 이사회 권고안

OECD 규제정책위원회는 2012년 “규제정책 및 관리에 관한 OECD 이사회 권고안”을 발표하였고 내용적인 측면에서 매우 기본에 충실하였기에 규제개혁을 하는 데에 있어서 기본적인 기준으로 반드시 참고할 필요가 있다. 4차 산업혁명에 대비한 규제개혁의 방법이 어떠한 것이든 아래와 같은 권고안을 기본 기준으로 하여 개혁이 이루어져야 할 것이다.

##### [규제정책 및 관리에 관한 OECD 이사회 권고안]

1. 규제 품질에 대한 명시적인 범정부적 정책을 위해 정치적 최고수준에서 노력해야 한다. 그 정책은 규제가 활용될 경우 경제적, 사회적, 환경적 이득이 비용을 넘어서고 분배효과가 고려되었으며 순 편익이 최대화 되는 것을 보장하기 위해 명확한 목적과 집행체제를 가져야 한다.
2. 규제과정에서의 투명성과 참여를 포함하여 개방정부 원칙을 고수한다. 이는 규제 시 공익을 피하며 규제에 영향을 받고 관심을 갖는 자의 타당한 필요를 고려하도록 보장하기 위한 것이다. 여기에는 규제안 초안 작성과 이를 위한 분석의 품질관리 준비과정에 대중이 기여할 수 있는 의미있는 기회(온라인을 포함)를 제공하는 것을 포함한다. 규제가 포괄적이고 명확하며 당사자들이 쉽게 본인의 권리와 의무를 이해할 수 있도록 정부가 보장해야 한다.
3. 적극적으로 규제정책 과정과 목표를 관리하고, 규제정책을 지지하고 집행하고, 그럼으로써 규제 품질을 높이기 위한 메커니즘과 제도를 수립한다.
4. 규제영향분석(regulatory impact analysis: 이하 RIA)을 새로운 규제제안 시 정책과정의 초기 단계에 통합시킨다. 정책목표를 명확하게 식별하며, 규제의 필요성과 규제가 정책목표를 어떻게 가장 효과적이고 효율적으로 달성할 것인지 평가한다. 규제 이외의 방법을 고려하며 최상의 접근법을 식별하기 위해 분석된 여러 접근법 간의 장단점을 식별한다.
5. 명확하게 정의된 정책목표와 대조하여 주요규제를 평가하는 조직적 프로그램을 시행한다. 이는 규제가 최신적이고 비용이 정당화되고, 비용대비 효과적이며 일관성이 있고, 의도한 정책 목표를 달성하는 것을 보장하기 위함이다.
6. 규제정책, 개혁 프로그램, 규제를 적용하는 공권력의 실적에 대한 보고서를 정기적으로 발행한다. 이러한 보고서는 규제영향분석(RIA), 공공협의 이행, 기존 규제의 평가 등이 실제로 어떻게 기능하고 있는지에 대한 정보도 포함해야 한다.
7. 규제기관의 역할과 기능을 총괄하는 일관성 있는 정책을 설계한다. 이는 규제관련 의사결정이 객관적이고 공정하되 일관되게, 또한 이해의 충돌, 편견, 부적절한 영향 없이 내려지는 것에 더 많은 신뢰성을 제공하기 위한 것이다.
8. 규제의 합법성과 절차적 공정성, 그리고 규제 체제를 실시할 권한을 가진 기관들이 내리는 결정들에 대한 평가를 하는 시스템의 효과성을 보장한다. 시민과 기업이 이러한 시스템을 적절한 가격에 접근하고 시기 적절하게 결정을 받을 수 있도록 보장한다.
9. 위험평가, 위험관리, 위험소통 전략을 규제의 설계와 실행에 적절하게 적용한다. 이는 규제가 특정대상을 목표로 하고 효과적이 되도록 하기 위한 것이다. 규제담당자는 규제가 어떻게 실행될지 평가하고 대응적 집행과 시행전략을 설계해야 한다.
10. 적절한 경우, 초국가, 국가, 국가하위 정부수준 간 규제의 일관성을 촉진한다. 정부수준 간의 공통되는 규제문제를 식별하고 규제 접근법의 일관성을 촉진하고 규제의 중복과 충돌을 피한다.
11. 하위정부 수준에서의 규제관리 역량과 실적의 발전을 지원한다.
12. 규제방책을 만들 때 같은 분야 내의 협력을 위해 관련된 국제 기준과 체계를 고려하며, 적절하다면 이들이 분야 외 당사자들에게 끼칠 만한 영향도 고려한다.

표 13. 규제정책 및 관리에 관한 OECD 이사회 권고안<sup>27)</sup>

## 5. 결론

서두에서 밝힌 바와 같이 공유경제, IOT, 클라우드 컴퓨팅, 핀테크, 헬스케어 등등 기존에는 전혀 예상하지 못했던 분야의 산업이 발전하기 시작했고 이에 기존의 법률 체계에서는 위와 같은 4차 산업혁명 시대의 산업들에 대해 제대로 규제하는 것이 거의 불가능한 상황이 되었다. 그런데 개인정보의 보호, 기존 산업의 보호 등을 이유로 하여 위와 같은 새로운 산업의 발전을 규제하는 것은 한국경제의 발전을 포기하는 것으로밖에는 볼 수 없다. 이에 4차 산업혁명을 위하여 관련 법률을 개정하고 규제를 완화하는 것은 불가피한 선택으로 보인다.

다만, 위와 같은 불가피성을 이유로 하여 무조건적인 규제 완화는 문제가 있다. 또한, 규제 완화에 반대하는 입장에 대해서 4차 산업에 대한 이해가 부족하여 그렇다는 주장 역시 지양하여야 한다. 4차 산업 자체가 정보의 공유, 소유의 공유 등을 내재하고 있고 이러한 새로운 흐름이 야기시킬 수 있는 문제점 역시 간과해서는 안 되는 것이다. 특히 우리나라의 경우 4차 산업혁명을 위해 규제 완화를 시도하고 있는 다른 선진국과는 달리 비정상적인 대기업 및 재벌구조로 인하여 공정거래나 독점규제의 문제 등에 있어서 매우 취약하다. 그러므로 우리나라와 같이 공정거래나 독점규제의 문제, 스타트업을 포함한 중소기업 및 중견기업의 보호가 취약한 경제구조에서 4차 산업을 위한 규제완화가 무조건 당연하다고만은 받아들일 수 없다.

이에 규제 완화를 추진하되 각 규제 완화 정책 및 법률개정안에 대한 비판적 검토가 반드시 이루어져야 하며, 공정거래 및 독점 규제의 문제, 재벌 중심의 경제구조의 특수성 등을 고려하여 규제개혁 역시 추진되어야 할 것이다.

## 6. 참고문헌

- 1) 집중조명: 중소기업 규제의 획기적 개선, 2016. 7. 이민화, Public Administration Focus
- 2) “공유경제(Sharing economy)에 대한 정부규제의 필요성, 2016년 2월, 이성엽, 행정법연구 제44호
- 3) 공유경제(Sharing Economy)의 확산: 쟁점과 해결방안, 2015. 11. 19. 유종일, 2015

---

27) 규제정책 및 관리에 관한 OECD 이사회 권고안, 2012, OECD 규제정책위원회

서비스선진화 국제포럼

- 4) 4차 산업혁명 시대의 규제개혁 과제, 김주찬, KIPA 칼럼: 4차산업혁명 시대의 규제개혁 과제
- 5) 네거티브 규제방식 추진동향과 활성화 방안, 2015. 10., 전국경제인연합회, 규제개혁 시리즈 15-04
- 6) 규제완화에 대한 법적 고차, 2010. 최승필, 공법학연구 제12권 제1호
- 7) 규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색, 2008, 이원우, 저스티스 통권 제106호
- 8) 혁신적 금융서비스의 조기 정착을 위한 금융규제 테스트베드 도입 방안, 2017. 3. 20. 금융위원회
- 9) 신기술 활성화와 개인정보보호법의 조화, 유계환, 이정현, 차상욱, 한국지식재산연구원 이슈페이퍼
- 10) 2016년 정기국회 법률안 민변 의견서, 2016. 11. 29. 민주사회를 위한 변호사모임
- 11) Robo Advisor의 성공적 도입을 위한 금융규제 테스트베드 활용방안, 2016. 4., 김병덕, 금융포커스 25권 15호
- 12) 영국 금융감독청의 규제안전공간 설치 및 시사점, 2015. 12. 김병덕, 금융포커스 24권 49호

## [별첨 4] 주요 대선후보 캠프와의 정책 컨퍼런스 결과

### 1) 혁신정책제안 컨퍼런스 개요

- 혁신생태계 활성화를 위한 이번 현장기반 기획연구 프로젝트는 2017년 5월 9일로 예정된 대통령 선거를 고려하여 주요 대선후보들에게 정책제안을 해보자는 취지가 포함되어 있었음.
- 프로젝트팀은 연구결과를 종합하여 정책 제안형태로 다듬고, 한창 선거운동 중인 2017년 4월 각 후보 선거캠프에 정책제안에 대한 수용 여부 검토를 요청하였음.

#### 정책제안 I : 4대 선결 과제(규제개혁과 지원 혁신)

01. 신사업 조기 활성화 위한 '신산업 규제 샌드박스' 도입
02. 소셜벤처를 키우는 사회혁신공익투자기금 신설
03. 사회성과연계채권(SIB)의 도입
04. 혁신가 지원을 위한 '혁신장학금' 신설, '근로소득지원금' 확대

#### 정책제안 II : 공정 시장의 보장, 공유 행정의 실험

05. 소프트웨어 산업혁신 위한 '재벌 SI기업 계열분리'
06. 공정한 인수합병시장의 활성화를 위한 혁신기업 기술보호 강화
07. 공유행정 : 민간 혁신활동 위한 '공공소유 유희 공간/시설' 개방

#### 정책제안 III: 혁신 거버넌스의 모색

08. 신산업과 사회혁신의 테스트베드가 되는 혁신도시 2.0
09. '혁신특별조정기구'설치 및 청와대 '혁신비서관' 신설
10. 사회문제 해결형 연구개발 확대와 과학의회 설립

11. ESC(변화를 꿈꾸는 과학기술인네트워크)가 제안하는 과학교육의 혁신정책

- 나아가 현장 연구 참여자들과 후보 캠프 정책 담당자들이 직접 얼굴을 보며 제안된 정책에 대해 다양한 각도의 추가 토론을 할 수 있도록 정책 컨퍼런스를 기획했음.

- 주요 정책들은 앞장에서 상세히 설명한 10대 정책과제 제안을 중심으로 했으며, 특별히 과학기술인들의 ‘특별제안’ 방식으로 과학교육의 혁신정책을 추가하여 총 11개 과제를 가지고 정책 컨퍼런스를 진행했음.

- 한국사회 혁신 생태계 조성을 위한 정책 컨퍼런스는 ‘당신은 혁신의 편입니까’라는 주제 아래 대통령 선거운동이 한창이던 2017년 4월 23일에 진행되었음.

| 컨퍼런스 개요   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 일 시 : 2017. 04. 23. (일). 11:00 ~ 14:00 (3시간)</li> <li>· 장 소 : 르호봇 G 캠퍼스 (서울 신촌)</li> <li>· 참석자 : 소셜벤처, 스타트업, 사회적 기업가, 과학기술자 등 혁신가 100여명</li> <li>· 주 최 : 재)여시재, 사)사회혁신공간 there, 중앙일보 리셋코리아, 한국사회적기업중앙협의회, 대구창조도시포럼, 대전충청청년모임-꿀단지, 사)광주창업지원네트워크, ESC(변화를 꿈꾸는과학기술인네트워크), (주)르호봇비즈니스인큐베이터</li> <li>· 주 관 : 사단법인 사회혁신공간 there, 온라인플랫폼 Parti</li> <li>· 대선 후보 캠프 정책책임자 : 문재인 후보 캠프의 하승창 사회적경제&amp;사회혁신위원장(전 서울시 정무부시장), 안철수 후보 캠프의 채이배 공약단장(국회의원), 유승민 후보 캠프의 이종훈 정책본부장(전 국회의원), 심상정 캠프의 김형탁 조직2본부장(정의당 부대표)</li> </ul> |

- 컨퍼런스 진행은 오전 11시부터 2시 20분까지 약 세시간 반가량 이어짐. 인사말과 취지 설명을 마친 뒤 11개의 정책제안을 혁신가들이 직접 진행했고, 제언 별로 토론 테이블을 열어 11개의 분임토의가 이뤄짐.

- 정책에 대해서는 우선 참여한 현장 혁신가들이 토론에 들어가기 이전과 토론 후 두 차례에 걸쳐 온라인 직접 투표를 통해 제안된 정책의 선호를 결정하였음.

- 아울러 대선 후보 캠프 정책 담당자들이 제안된 정책에 대해서 동의/부동의/보류를 체크하도록 하고 이에 대한 설명을 덧붙이는 자리를 만들었음.

## 2) 현장 혁신가들의 정책 선호도

- 우선 현장 혁신가들의 1차 선호도 투표 결과는 아래와 같음. (정책발표를 들은 뒤 진행된 1차 투표에서는 각자 3표씩을 행사했으며, 분임토론과 대선 캠프 참석자들과의 패널토론을 거친 뒤 진행한 최종 투표에서는 각자 2표씩을 행사함. 스마트폰을 활용해

진행한 현장 투표는 토론에 열기를 더했는데 토론 중간에 언제라도 선호를 바꿀 수 있었으며, 바뀐 결과는 곧바로 대형화면에 표시되어 토론 진행에 따른 참석자들의 정책 선호 변화를 보여주기도 함)

당신은 혁신의 편입니까? > 1차 혁신투표

참여인원 총 84명



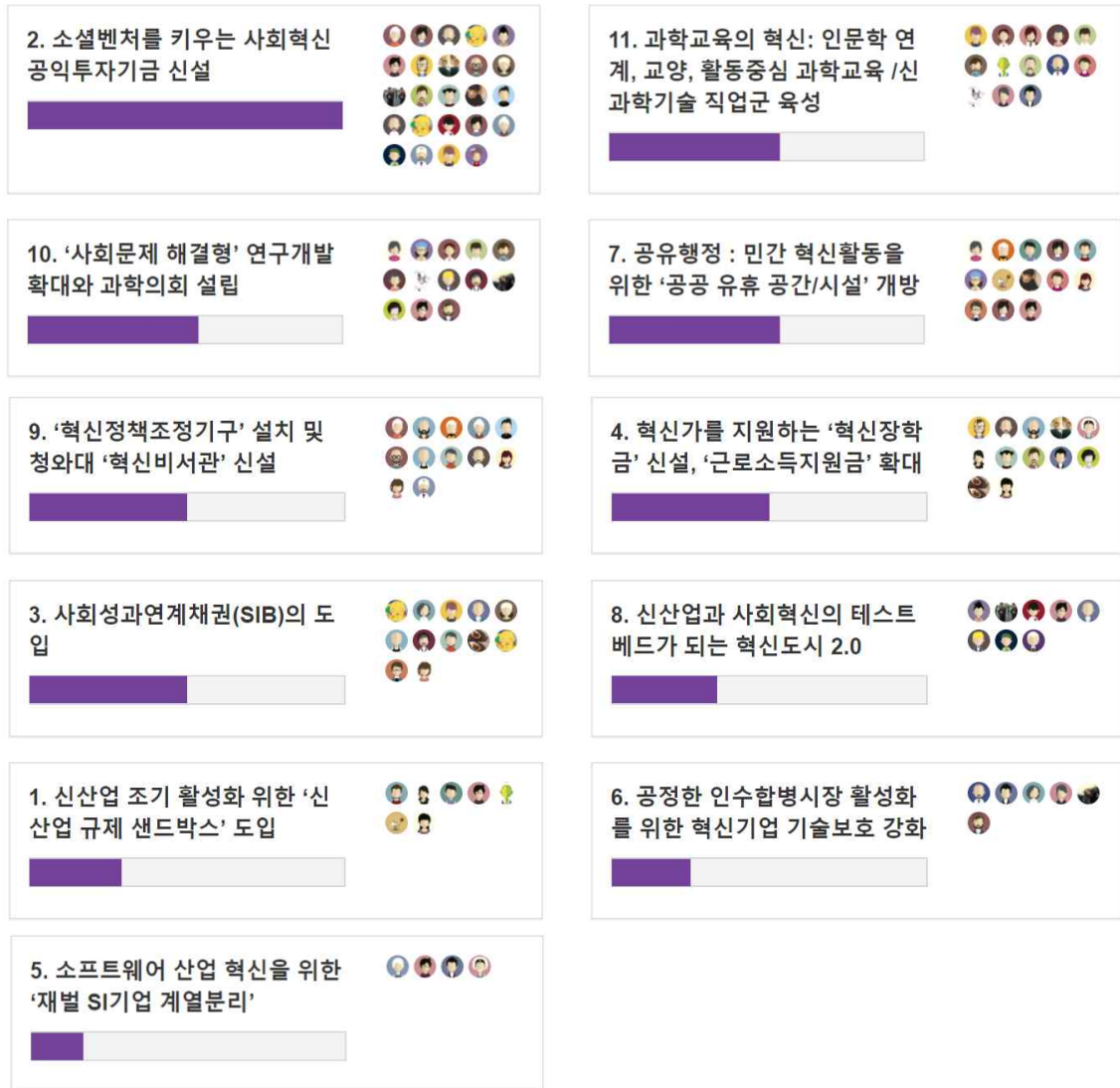
- 1차 투표결과, 사회혁신 공익투자기금 신설, 공공 유허 공간이나 시설 개방이 가장 선호도가 높았고, 이어서 ‘혁신 장학금’과 ‘근로소득 지원금’ 확대, 과학기술 교육 혁신이 다음으로 높은 선호도를 보임.



- 반면 소프트웨어 산업혁신과 같은 다소 한정된 산업영역에 관한 정책 제안의 선호도가 상대적으로 낮은 경향을 보임.

#### 당신은 혁신의 편입니까? > 2차 혁신투표

참여인원 총 65명



○ 약 1시간 이상 분임토의와 의견교환을 거친 후 2차 투표에 들어갔고 그 결과는 다음과 같음.

- 사회혁신 공익투자기금 신설이 가장 우선순위가 높은 것은 변하지 않았으나, 현장에 참여한 과학기술인들의 적극적인 의견 개진에 힘입어 과학교육의 혁신과 사회문제 해결형 연구개발 확대와 과학 의회 설립 등의 순위가 높게 조정됨.

- 그러나 대체로 제안된 11개 과제에 대해 평균적으로 고른 관심과 선호를 보였음.

### 3) 제안된 정책에 대한 주요 대선 후보 캠프의 견해

- 대체로 모든 후보 캠프가 제안된 혁신정책에 대해 우호적인 태도를 보였음.

- 우선 하승창 위원장은 “문재인 후보는 서울시의 주요 정책을 받아서 실행하겠다고 했는데, 혁신가들의 제안 중 상당수가 서울시 정책 방향과 잘 맞으므로 문 후보도 구현할 것으로 본다”고 언급

- 채이배 단장의 경우, “안철수 후보는 정책 준비 초기 단계부터 여시재가 혁신가들과 함께 진행 중인 혁신 정책 연구 과제에 주목하고 있었으며, 여기서 나온 이야기 가운데 상당수를 이미 공약에 포함했다”고 강조

- 이종훈 본부장은 “유승민 후보는 국가의 역할을 줄이는 대신 사회적 경제 등 민간의 혁신적 활동을 활용해 사회문제를 해결하겠다는 방향을 갖고 있으며, 사회적 경제 기본법도 그런 의미에서 직접 발의했다”고 확인

- 김형택 본부장은 “심상정 후보는 4차 산업혁명 공약을 발표하면서 생태경제혁명과 함께 과감한 사회혁신을 추진하겠다고 밝혔는데, 이는 혁신이 기술뿐 아니라 사람까지 포괄하는 것이라는 시각을 담고 있다”고 정리

- 11개 정책제안에 대한 각 대선후보의 응답 결과는 다음과 같이 나타남

- 아래에서 ‘동의’는 해당 내용이 현재 공약에 이미 반영되어 있거나 향후 시행할 것이 확실한 경우이며, ‘검토’는 취지에는 동의하나 아직 공약에 반영되거나 정책 논의가 구체적으로 이뤄지지 않는 것으로 향후 추진할 예정인 경우. 마지막으로 ‘불가’는 제안 내용과 후보 쪽의 의견이 다른 경우임.

| 차기정부에 제안하는 혁신 생태계 정책                               | 문재인 | 안철수 | 유승민 | 심상정 |
|--|-----|-----|-----|-----|
| 1. 신산업 조기 활성화 위한 '신산업 규제 샌드박스' 도입                  | 동의  | 동의  | 동의  | 검토  |
| 2. 소셜벤처를 키우는 사회혁신공익투자기금 신설                         | 동의  | 검토  | 동의  | 동의  |
| 3. 사회성과연계채권(SIB)의 도입                               | 동의  | 동의  | 동의  | 검토  |
| 4. 혁신가를 지원하는 '혁신장학금' 신설, '근로소득지원금' 확대              | 검토  | 검토  | 검토  | 동의  |
| 5. 소프트웨어 산업 혁신을 위한 '재벌 SI기업 계열분리'                  | 검토  | 동의  | 동의  | 동의  |
| 6. 공정한 인수합병시장 활성화를 위한 혁신기업 기술보호 강화                 | 동의  | 동의  | 동의  | 동의  |
| 7. 공유행정 : 민간 혁신활동을 위한 '공공 유휴 공간/시설' 개방             | 동의  | 동의  | 동의  | 동의  |
| 8. 신산업과 사회혁신의 테스트베드가 되는 혁신도시 2.0                   | 동의  | 검토  | 검토  | 동의  |
| 9. '혁신정책조정기구' 설치 및 청와대 '혁신비서관' 신설                  | 검토  | 검토  | 동의  | 동의  |
| 10. '사회문제 해결형' 연구개발 확대와 과학의회 설립                    | 동의  | 동의  | 검토  | 동의  |
| 11. 과학교육의 혁신: 인문학 연계, 교양, 활동중심 과학교육 /신 과학기술 직업군 육성 | 검토  | 동의  | 동의  | 동의  |

－ 혁신생태계 활성화에 대해서 그것이 사회혁신이든 기술혁신이든 모든 후보가 대체로 높은 수용성을 보였음. 특히 기술보호 강화와 공공 유휴공간 개방에 대해서는 전체 후보들이 동의표시를 하여, 누가 대통령이 되든지 현실화될 가능성이 커졌음.

－ 아울러 네 명의 주요 후보들 가운데 세 명의 후보가 동의한 정책도 규제 샌드박스 도입, 사회혁신 공익투자기금 신설, 사회성과연계 채권 도입, 재벌 SI기업 계열분리, 사회문제 해결형 연구개발 확대, 과학교육의 혁신 등 무려 6개 정책에 달할 만큼 수용도가 전체적으로 매우 높았다고 평가할 수 있음.

－ 다만 혁신가를 지원하는 '혁신 장학금' 신설 및 '근로소득지원금 확대'라고 하는 혁신가들의 혁신을 지원하는 복지에 대해서는 정의당을 제외한 모든 후보가 유보적인 입장을 선택했음. 이는 다양하게 해석할 수 있지만, 아직 혁신 활동에 대해서는 전방의 측면에서 사업지원이라는 측면에 강조점이 두어져 있을 뿐, 후방의 측면에서 이들이 마음 놓고 혁신 활동을 할 수 있도록 후방에서 사회안전망을 세팅하는 것에 대해서는 아직 사회적 합의 정도가 매우 낮다는 것을 말해주기도 함.

○ 컨퍼런스를 통해 각 후보 정책 담당자들이 정책제안에 대한 보완적인 설명을 덧붙였는데, 이를 요약하면 다음과 같음.

○ 문재인 후보 캠프(하승창) : 문재인 후보는 이미 선거캠프에 '사회혁신위원회'를 둘 정도로 기술혁신은 물론 사회혁신에도 매우 적극적임. 나아가 혁신의 상징 지자체라고 할

## 대기업에 기술 빼앗긴 중소기업에 직접 고발권 주자

〔그림〕 혁신생태계 컨퍼런스에 대한 중앙일보 기사

- 다소 어려운 제안이 '혁신 장학금과 근로소득공제 지원 확대'일 것인데, 방향 자체는 타



당하다고 보이므로 제도 내에서 할 수 있는 방법을 찾도록 긍정적으로 검토해 보겠음.

○ 안철수 후보(채이배) : 캠프에서는 저성장 국면의 장기화와 4차 산업혁명의 도래로 인해 당장 할 일도 있지만, 근본적이고 장기적인 대응이 경제와 관련해서 필요하다고 판단하고 있음.

- 지난 10년간 정부에서 신 성장 산업 육성한다고 했지만, 성과가 별로 없는데 이는 국가가 아니라 민간과 기업에서 자발적으로 움직이지 못했기 때문임.

- 1번에 대해서는 창업과 혁신이 일어나도록 과감한 규제 완화가 필요하다고 생각함.

- 2번 투자기금 조성 과 함께 연대보증 완화도 문제임. 도덕적 해이 문제 때문에 연대보증 풀어주면 허투루 안 쓰도록 보완하는 방안을 공약에 넣고 있음.

- 4번 혁신장학금 정책 등은 미처 생각하지 못했지만, 스타트업 공제제도를 마련해 보려 함. 도전에 실패할 시에 사회적 안전망이 필요하다고 생각하기 때문임.

- 5번 재벌SI계열 분리 및 일감 몰아주기 문제와 관련하여 사적 이익 추구문제는 규제해도 미흡한 상황. 특별 조치는 기업의 지분 매각해서 총수 일가가 사적 이익취득 못 하게 해야 하고 공정거래위원회가 강력한 시장 감시자가 되어야 함. 6번과 관련하여 인수합병 플랫폼 만들어서 제대로 가치평가, 공정한 인수합병이 되도록 할 것임.

- 7번 공공 유희공간 관련하여 서울시 혁신센터 운영하고 있는데 이와 같은 사례를 확대해야 한다고 생각. 박근혜 정부의 창조경제혁신센터는 기본적으로 실패했지만, 만들어진 건 활용할 필요가 있음. 개선해서 창업플랫폼으로 제대로 활용해야 한다고 봄.

○ 유승민 후보(이중훈) : 제안된 정책들이 아이디어도 혁신적, 모으고 발굴하는 과정이 혁신적이어서 인상적이었음. 이전에 국회의원 할 때 가장 보람 있었던 것이 경제문제화 실천모임 간사 경험인데 당시에 논의되던 것과 맥락이 같은 내용이 많아 흥미로웠음.

- 11개 중의 8개는 찬성, 3개는 보류함. 취지에는 모두 동의하나 추진방법이 국가에 너무 의존하거나 추상적인 것은 당선 후 적극적으로 검토하겠음.

- 1번 신산업 규제 샌드박스의 경우 창업인들 만나면 규제가 가장 하소연 많음. 혁신 창업 공약 발표시 안되는 거 빼고는 다하게 해주겠음. 네거티브방식으로 전환 공약.

- 사회공익투자기금 역시 유승민 후보는 사회적 경제 기본법 발의했음. 3번 사회연계채권 관련해서 지금은 법 만들고 예산 배정, 공무원 뽑아서 하다가 안 되면 쌓임. 그래서 제3영역에서 혁신적으로 하겠다는 아이디어로서 긍정적으로 수용함.

- 혁신지원장학금 경우 취지에 100% 동의하나 벤처도 이렇게 생각하는데 누가 선정하고 누가 지원기준 만들건지 자신 없어 검토로 결정함.

- SI 계열분리의 경우 유승민 후보가 가장 강력히 주장하는 공약임. 총수 개인지분 없애든지 일감 끊어내든지, 완전 없애야 함. 이 부분이 산업경쟁력 망친 거 너무 잘 알고 있음.

- 또한, 기술 보호 위해 징벌적 배상해야 하는 것은 이미 입법발의 준비 중임. 또한, 공공 공간 개방 너무 당연함.

○ 심상정 후보(김형탁) : 4차 산업혁명의 시대가 기술융합으로 끝나면 안 됨. 사회 전반의 혁신이 합쳐지지 않으면 4차 산업혁명이 아니라는 것임. 기업은 있는데 사회 없고 기술 있는데 사람 없는 경우 많아. 기술이전에 사람이 우선 주체가 되는 원칙을 강조하고 싶음. 오늘의 내용이 미래사회 만드는데 중요한 역할 할 것. 우리 후보 공약 중에서 말까지 비슷한 것은 별로 없었으나, 전체적으로 기조는 동일하다고 확인. 동의/검토/반대 3지선다는 가혹하다고 생각하지만 2가지만 검토 의견 냈고 나머지는 동의함.

- 검토는 1번, 큰 틀에서 기조는 동의하나, 고민되는 것은 규제프리존법처럼 우리가 규제해야 하는 영역까지, 작은 혁신 활동 기업들 외에 대기업이 시장을 장악하는 상황에 반대하기 때문. 샌드박스는 그런 취지는 아니지만, 흑여 충돌이 있을까봐 면밀히 검토해서 입장 내야 할 듯함.

- 3번도 검토. 사회연계채권 기조는 동의하나, 공공서비스 영역의 책임은 사실상 국가/정부가 져야 하는 건데, 모두 민간에게 책임을 떠넘기는 상황이 생기지 않을까 우려되어서. 국가관장 영역과 SIB 영역을 검토해서 추진할 것임.

- 나머지는 동의하는 부분. 예를 들어 혁신장학금/근로 지원 혁신가와 별도로 중소기업 연구인력 공제율 등 확대하자는 게 지금 우리 공약임.
- 재벌계열 분리를 해서라도 일감 몰아주기 차단해야 한다고 생각함. 동반성장 아니고 기업기술 뺏어가는 것 역시 반대함.
- 공유 공간 우리가 더 절실함. 대통령 직속 기술위원회, 자문위원회 신설하겠다는 입장 역시 정의당에 포함되어 있음.

#### 4) 혁신가들과 대선후보 정책담당자들과의 질의 응답

Q. 혁신도시는 지방분권적 측면 강함. 서울 아닌 지역에서도 혁신이 일어나기 위한 전제이기도 함. 그런데 지방분권 정책이 모든 후보가 확실하지 않다고 봄. 지방분권의 관점에서 혁신 도시에 대한 정책은 무엇인가?

Answer:

안\_ 지방분권에 대해 개헌에 다뤄질 내용으로 중요하게 봄. 지자체가 아닌 지방정부로 명명하고, 입법권 재정권 확대, 실질적 정부로 역할해야 한다고 봄.

문\_ 개헌 사항에 포함하겠다고 하는 걸로 알고 있음. 문재인 캠프도 마찬가지임.

유\_ 개헌사항에 있음. 지역에 산업클러스터. 진정한 혁신도시 구축하자는 것은 20년 전부터 나온 얘기이지만 안 되고 있는 이유는, 관련제도는 많지만 장기프로젝트로 끌고 가는 사회적공감대가 부족하기 때문이라고 생각

심\_ 공기업이 지역에 가는 것이 중요한 게 아니고 지역의 역량을 실제로 높이는 것이 중요. 서울에 있는 사람들이 왔다 갔다 하는 건 도움 안됨. 혁신도시도 그 부분과 맞물린다고 보고, 동의함.

Q. 인터넷에서 active\_X사용으로 한정된 공공 사이트 문제를 해결해야 한다.

Answer:

모두가 동의

Q. 혁신을 위해서 규제완화가 필요한데, 정작 창업 혁신가나 중소기업을 위한 규제완화가 아니라 대기업 중심의 규제완화로 귀결되는 경우가 많다. 대기업 중심 규제완화가 되지 않을 방안이 뭐가 있을까?

Answer:

문\_ 규제 완화에 대한 요구는 주로 대기업에서, 사회적 규제 관련해서 많이 나옴. 네거티브 규제 관련해서는 필요한 규제완화는 공히 적용은 될 것. 사회적 규제는 쉽게 들어줄 수는 없을 것.

안\_ 네거티브 시스템 도입이 다 포함하는 듯. 건설/건축과 관련된 규제 문제가 많음. 금지된 거 외에는 다 할 수 있는 게 필요. 네거티브규제가 그런 의미. 당연히 대기업중소기업창업혁신 떠나서 고루 적용되는 문제

유\_ 후보가 직접 말한 것이 대통령 직속으로 중소기업 고충처리 위원회를 두어서 이런 문제를 직접 챙기고 싶다고 함. 중소기업정책은 그 위원회에서 출발하자고 했음.

각 후보 담당자들의 보완 설명

문\_ 혁신에서 중요한 건 가정을 어떻게 설계하느냐. 사회혁신 개념이 불명확하게 쓰이는데, 어떤 취지로 쓰이는지 아우라는 일정하다. 생태계 조성을 국가가 하는 건 아니고 기회와 조건을 만드는 것. 오늘 이런 시작들이 집권 후에도 끊어지지 않고 이어질 수 있도록 하겠음.

안\_ 사회 문제 해결 위한 연구개발 확대, 예를 들어 미세먼지 같은 건 정부가 먼저 나서서 해야 함. 과학기술 분야에서 안철수 후보는 우리나라 스마트폰 음식인식 안되는 건 기술부족이 아니라 인문학적 소양 부족해서라고 진단한 바가 있는데 융합 융합이 필요한 이유가 여기에 있음. 창업은 일자리 정책으로 바라보면 안 되고 자체로 의미 있는 것임. 자원은 크라우드펀딩 연계하고 모험가들이 모일 수 있게하여 혁신가들이 원하면 도움줄 수 있도록 해야 함.

유\_ 현장에서 답을 찾고 새로운 방법을 고민하는 게 혁신임. 그걸 하는 혁신가들에게 감사



함. 유승민 후보가 가장 혁신적인 후보라고 생각함. 청산은 쉽다. 힘들어도 뉴웨이브 찾고 그걸 실현하는 게 혁신임.

심\_ 경제적 가치/사회적 가치를 결합하지 않은 기업은 살아남지 못함. 우리 환경이 급변하고 있는 거대한 전환에 직면한 현실인식 필요함. 기업마인드 변화가 불가피함. 청년/혁신가들이 미래를 앞당기는 역할 해야 하는데, 빠르게 변하는 미래에 대처하려면 한 가지 기술이 아닌 여러 기술이 필요함. 여러분과 같이 시나리오 짜보면 좋겠음.

## 「참고 문헌」

글로벌테크 코리아, 『최근 15년간 프랑스의 혁신정책』  
김병권, 2017, 『사회혁신』, 서울연구원  
김병권 외, 2016, 『서울형 사회혁신 2.0 추진 전략 및 의제화 방안 연구』, 서울연구원  
나심니콜라스 타레브, 2008, 『블랙스완-0.1%의 가능성이 모든 것을 바꾼다』, 동녘사이언스  
마리아나 맞추카토, 2015, 『기업가형 국가-공공경제부문의 한계극복 대안』, 매일경제신문사  
(사)사회혁신공간데어, 2015, 『사회혁신의 가능성을 열어줄 중심 키워드 찾기』, 동그라미  
재단 스탠포드 사회혁신 리뷰(Stanford Social Innovation Review), 2017년 봄호  
서울시, 2013, 『시민의 삶을 바꾸는 77가지: 서울혁신 백서』, 주식회사 베네핏  
서울시, 2015, 『시민과 서울, 미래를 잇다: 서울혁신 백서』, 주식회사 베네핏  
오지예 외, 2016 “회사가 싫어서 - 2016 코워킹 유럽 컨퍼런스”  
이현재, 이원재, 황세원, 2017, 『국가가 할 일은 무엇인가』, 메디치미디어  
장영희, 유창주, 조권중 엮음, 2014, 『혁신도시』, 서울연구원 미래서울연구총서 08  
제프 멀건, 2011, 『사회혁신이란 무엇인가』, 시대의 창  
조지프 슈페터, 2011, 변상진 옮김, 『자본주의 사회주의 민주주의』, 한길사  
조지프 슈페터, 2012, 박영호 옮김, 『경제발전이 이론』, 지식을 만드는 지식  
존 메이너드 케인스, 2009, 정명진 옮김, 『설득의 경제학』, 부글  
토머스 맥크로, 2012, 김형근, 전석현 옮김, 『혁신의 예언자』, 글항아리  
클라우스 슈밥, 2016, 『4차 산업혁명』, 새로운 현재  
홍기빈 외, 2017, 『4차산업혁명시대 서울시의 혁신과제』, 서울시

Alex Nocholls, Julie Simon and Madeleine Gabriel edited, 2016, *New Frontiers in Social Innovation Research*, Palgrave macmillan

Carlo Borzaga and Riccardo Bodini, 2014, “What to Make of Social Innovation? Toward a Framework for Policy Development”, *Social Policy and Society* Volume 13 Issue 03 July 2014 Cambridge Journal Sep 2015

European Commission, 2013, *Guide to Social Innovation, Regional and Urban Policy*

Simone Baglioni and Stephen Sinclear, 2014, “Introduction: Social Innovation and Social Policy”, *Social Policy and Society* Volume 13 Issue 03 July 2014 Cambridge Journal Sep 2015

The World Bank and Enoll, 2015, *Citizen-Driven Innovation: A guidebook for city mayors and public administrators*

Executive Office of The President, 2016, “Artificial Intelligence, Automation, and the Economy”, Washington, D.C.

Executive Office of The President, 2016, “Preparing for the Future of Artificial Intelligence”, Washington, D.C.