

규제연구 제26권 제1호 2017년 6월

# 잠재집단분석을 활용한 규제차등화 인식 유형 분석: 중소기업을 중심으로\*

박진아\*\*·황희영\*\*\*

지속적인 경제침체를 타개하기 위한 여러 방안 중 규제개혁을 통해 중소기업의 성장 잠재력을 확대하는 방안이 점차 그 중요성을 더해가고 있다. 특히 중소기업에 대한 과중한 규제부담을 경감하여 기업 활동을 촉진시키는 규제차등화 정책이 주목받고 있다. 본 연구에서는 규제비용 부담과 규제차등화 필요성에 대한 중소기업의 인식을 중심으로 유형화를 시도하고, 각 유형별 기업의 특성을 다각적으로 파악함으로써 보다 적실성 있는 규제차등화 정책 방향을 모색하고자 한다.

2012년 한국행정연구원에서 실시한 규제차등화 매뉴얼 개발을 위한 의견조사 자료를 바탕으로 잠재집단분석을 활용하여 229개 중소기업의 규제차등화 인식 유형을 분류하였다. 실증분석을 통해 중소기업의 규제부담과 차등화 필요성에 대한 인식에 따라 규제차등화 고수요 집단과 준거집단, 그리고 저수요 집단으로 구분하고 유형별 기업 특성을 다각적으로 살펴보았다. 정책 대상인 중소기업의 관점에서 규제차등화 수요를 파악하였으며, 향후 규제차등화 정책에 보완적으로 활용될 수 있는 기초 자료를 제시하였다는 데 연구의 의의가 있다.

핵심 용어: 규제차등화, 잠재집단분석, 중소기업 규제

\* 이 논문은 2017년 제1회 규제개혁 대학원생 논문 발표대회에서 우수상을 수상한 발표문을 수정·보완한 것입니다. 논문의 발전을 위해 건설적인 논평을 주신 대회 심사위원님들과 익명의 심사위원님들께 감사드립니다.

\*\* 제1저자, 고려대학교 행정학과, 서울시 성북구 안암로 145(jina1023@korea.ac.kr)

\*\*\* 공동저자, 고려대학교 행정학과, 서울시 성북구 안암로 145(wiely3279@naver.com)

접수일: 2017/05/12, 심사일: 2017/06/06, 게재확정일: 2017/06/07

## I. 서론

지속적인 경제침체를 타개하기 위해 여러 가지 방안이 제시되는 가운데 가장 중요성을 더해가고 있는 방안은 규제개혁을 통해 중소기업의 성장 잠재력을 확대하는 것이다. 중소기업청에 따르면 중소기업의 사업체 수는 전체 기업 수 대비 99.9%, 종사자 수는 87.9%를 차지하고 있다. 따라서 중소기업 중심의 경제 구조를 마련하는 것은 국가경제의 선순환 구조를 구축하는 출발점이 된다. 그러나 여전히 중소기업에 대한 과중한 규제로 인해 성장 동력을 얻기 쉽지 않다는 목소리가 높다. 특히 지속적인 규제 증가와 더불어 대기업과 중소기업에 획일적으로 적용되는 규제가 중소기업에 상대적으로 과중하게 작용하는 문제가 지적되고 있다. 이에 각국에서는 중소기업에 대한 규제차등화 논의가 활발히 진행되고 있으며, 정부에서도 중소기업에 대한 규제차등화를 통해 규제의 형평성을 확보하고 산업 현장에서의 규제개혁 체감도를 제고해야 한다는 필요성을 인식하고 있다(법무담당관실, 2015).

중소기업의 규제비용 부담을 경감해야 한다는 데 사회적 공감대가 형성되었음에도 불구하고, 일선 현장에서 근무하는 실무자들의 정책 이해도와는 괴리가 존재한다. 지난 2012년 한국행정연구원에서는 기업체, 중앙부처 및 지방자치단체 규제 담당 공무원, 규제정책 및 중소기업정책 전문가를 대상으로 「규제차등화 매뉴얼 개발을 위한 의견조사」를 실시한 바 있다. 이 중 공무원을 대상으로 실시한 조사에서 절반에 가까운 49.2%의 응답자가 규제차등화를 위한 별도의 지침이나 절차를 잘 모른다고 답하였다. 뿐만 아니라 응답자의 43.8%는 개별 규제의 작성과 집행 과정에서 해당 규제의 차등화 필요성을 쉽게 판단하기 어렵다고 응답하였다. 중소기업에 대한 차등적인 규제적용에 대해서는 전체 응답자 중 55.4%가 필요하다고 응답한 것에 비교해 보면, 일선 관료들이 차등화의 필요성은 인지하지만 실제 업무 과정에서 규제차등화를 적용하는 데 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.

이러한 조사결과는 규제차등화 정책의 대상 집단인 중소기업이 실질적으로 어떤 수준의 규제차등화를 필요로 하는지 충분히 이해하지 못한 데 기인한다. 뿐만 아니라 규제차등화를 적용하기 위해 활용되는 기준이 상세하지 않기 때문에 일선 현장에서 정책을 집행하는 공무원들이 혼란을 겪을 수 있다. 규제차등화의 필요성에 대한 공감대는 형성되어 있으나, 어떤 산업에 어떤 방식의 규제차등화를 적용하는 것이 적절한지 혹은 규제차등화가 시급히 이루어져야 할 분야는 무엇인지에 대한 논의가 부족한 실정이다.

본 연구에서는 규제차등화의 대상인 중소기업이 실제로 인식하는 규제부담과 규제차등화 필요성을 중심으로 유형화를 시도하고, 각 유형에 속하는 중소기업들의 특성을 다각적으로 파악함으로써 보다 적실성 있는 규제차등화 정책 방향을 모색하고자 한다. 정책의 대상인 중소기업의 관점에서 실질적인 규제차등화 수요를 조망하고, 그 결과를 통해 정책 대안을 모색한다면 현장 중심의 규제개혁 체감도를 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다.

이어지는 II장에서는 규제차등화의 배경에 대해 논의한 후, 규제차등화의 개념과 현황을 살펴본다. 아울러 규제차등화 적용 기준에 대해 비판적으로 검토해 보고, 차등화 기준 마련에 있어 인식 데이터의 유용성에 대해 논의한다. III장에서는 실증분석을 수행하기에 앞서 잠재집단분석에 대해 살펴보고, 분석자료와 분석모형을 설명한다. IV장의 실증분석에서는 잠재집단분석을 통해 규제차등화 수요를 기준으로 중소기업을 유형화하고, 분류된 유형별 특성을 살펴본다. 또한 순서형 로지스틱 회귀분석 방법을 활용하여 각 잠재집단에 속하는가의 여부와 기업 매출액 간의 관계를 분석한다. 이를 통해 규제부담과 차등화 필요성의 높고 낮음으로 구분되는 각 집단별 특성이 기업의 매출액과 어떤 관계를 갖는지 관찰한다. 마지막으로 V장에서는 연구결과를 정리하면서 중소기업의 규제차등화에 관한 정책적 함의를 도출한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 규제차등화의 배경 및 개념

#### (1) 규제차등화의 배경

정부규제는 다양한 행위자에게 비용을 유발한다(Bradford, 2004). 규제비용(regulatory cost)은 정부, 기업, 소비자 등 비용부담 주체와 관계없이 규제가 요구하는 사항으로 인해 발생하는 직·간접적 비용을 모두 포함한다(OECD, 2014). 비용부담 주체를 중심으로 살펴보면 먼저 규제로 인해 발생하는 총비용 중 일부는 규제의 제정, 감독, 집행에 소요되는 비용으로써 정부 및 관련당국이 직접 부담한다. 기업이 부담하는 비용은 주로 신설·강화된 규제를 준수하기 위해 부담해야 하는 규제순응비용(regulatory compliance cost)과 관련된다. 그리고 소비자의 경우 관련 정부규제의 직접적인 이해관계자는 아니지만 규제비용의 외부효과로 인해 비용의 일부분을 부담하게 된다. 예컨대 규제의 신설 및 강화와 같은 외부적 충격으로 인해 규제순응에 따른 비용이 발생하면 생산비용의 증가가 동반된다. 이 때 기업이 생산비용 증가에 따른 부담을 최종상품의 가격 인상을 통해 소비자에게 전가할 경우 규제비용의 일부는 소비자가 부담하게 된다. 이 중에서 특히 기업이 부담하게 되는 규제순응비용에 초점을 두어 논의를 진행하고자 한다.

기업의 규제순응비용(regulatory compliance cost)에 관해 널리 알려진 사실 가운데 하나는 ‘규모의 경제(economy of scale)’ 원리가 작용하여 대기업에 비해 기업의 규모가 영세한 중소기업에게 상대적으로 큰 부담으로 작용한다는 점이다.<sup>1)</sup> 이와 관련하여 Crain(2005)은 기업 규모에 따른 규제순응비용의 역진성을 검증하기 위해 미국의 5개 산업분야(제조업, 무역, 서비스, 건강관리, 기타산업)를 규모별로 나누어 노동자 1인당 규제비용을 측정하였다. 측정

1) 대기업에 비해 중소기업이 상대적으로 더 큰 규제부담을 지는 이유는 크게 다섯 가지로 나눌 수 있다. 먼저, 신설되는 규제는 중소기업 경영자로 하여금 규제의 이해와 준수, 대응에 시간을 투입하도록 요구한다. 둘째, 중소기업은 대기업에 비해 규모의 경제를 실현하기 어렵기 때문에 규제준수에 상대적으로 많은 비용이 소요될 수밖에 없다. 셋째, 많은 중소기업은 시장에서 가격을 설정하는 위치가 아니라 주로 가격을 수용하는 위치에 있으므로 규제준수에 소요되는 비용을 소비자에게 전가하는 것이 어렵다. 넷째, 규제에 대처할 수 있는 방안이 마련되지 않은 경우 중소기업 경영자는 심리적 비용으로 인해 규제부담을 실제보다 더 크게 받아들여 규제준수비용이 증가할 가능성이 있다. 마지막으로 중소기업은 규제준수부담을 갖지 않는 비공식 부문의 기업들과 경쟁하는 경우가 많은데, 이 경우 수익성이 낮아지게 된다(주 현, 2008; ISED, 2003).

결과 종업원 20인 이하 기업의 경우 노동자 1인당 7,547달러의 비용이, 500인 이상 기업의 경우 노동자 1인당 5,282달러의 비용이 발생하여 상대적으로 낮은 비용이 부담된다는 점을 밝히고 있다.

〈표 1〉 기업규모별 중소기업의 규제비용

종업원 수	규제비용(매출액 대비 %)
20인 미만	10.9
20인 이상~50인 미만	4.6
50인 이상~100인 미만	2.8
100인 이상	3.3

출처: 기은경제연구소(2008: 4)

한국의 중소기업 매출액 대비 규제비용의 규모를 측정한 기은경제연구소(2008)의 연구에 따르면 종업원 수 20인 미만 기업의 규제비용이 10.9%로 가장 높게 나타났다. 특히 100인 이상 기업의 규제비용에 비해 약 3배 이상 많은 것으로 나타나 규제순응에 따른 비용이 중소기업 내에서도 그 규모가 작을수록 더욱 큰 부담으로 작용함을 보였다. 이러한 상황에서 기업규모를 고려하지 않은 채 모든 기업에 동일한 수준의 규제를 적용하는 경우, 상대적으로 규모가 작은 중소기업의 규제부담이 가중될 우려가 있다(중소기업청, 2016a). 규제준수와 관련된 대부분의 비용들은 고정비용(fixed costs)으로, 기업 규모가 커질수록 규모의 경제에 의해 산출물 한 단위당 소요되는 생산비용은 감소하므로 중소기업에 비교할 때 비용 우위를 지닌다(Crain & Crain, 2010). 기업규모에 따른 규제순응비용의 역진성으로 인해 중소기업에 상대적으로 더 크게 작용하는 규제부담을 경감해야 한다는 필요성에 공감하여 각국에서도 규제차등화를 실시하고 있다.

최근의 규제개혁이 기존의 정부주도의 일방적인 개혁방식에서 탈피하고 ‘시장 친화적 규제완화’ 또는 ‘현장 중심의 규제개혁’을 지향하면서 기업의 관점에서 규제를 개혁하려는 적극행정이 강조되고 있다. 이러한 시대변화에 조응하여 민간경제를 구성하는 개인과 기업에게 부담으로 작용하는 규제비용을 정량화하기 위한 노력들이 전개되고 있다.<sup>2)</sup>

2) 이동원(2008)의 연구에서는 규제는 정부예산에 비해 부처 간 경쟁과 국회의 견제가 약하기 때문에 무분별하게 시행될 우려가 크다는 점을 지적하면서, 개인과 기업에게 부담으로 작용하는 규제의 무분별한 양산을 방

## (2) 규제차등화의 개념

정부의 규제활동에 있어 규제의 당위성과 필요성만을 고려하게 된다면 규제로 인해 발생하는 피규제집단의 비용과 부담을 외면하게 될 가능성이 높아진다(이혁우, 2009). 그러므로 규제를 집행함에 있어 해당 규제정책의 당위성을 확보하는 데 그칠 것이 아니라 특정 규제로 인해 피규제집단이 겪게 되는 비용과 부담을 고려해야 할 것이다. 이처럼 규제정책 과정에서 피규제집단의 부담을 고려하는 것을 규제형평성의 개념으로 이해할 수 있다. 규제형평성의 관점에서는 규제정책으로 인한 자원배분과 규제집행 과정에서의 절차적 형평성을 강조한다(이민호, 2010). 한편 시장기능을 저해하지 않는 적정 규제 수준에 대한 판단은 규제가 이루어지는 정치경제적 상황과 기술발전 등의 사회적 맥락을 고려하여 지속적으로 변화해야 한다(최진욱·박진아, 2016). 이러한 관점에서 볼 때 피규제집단인 중소기업의 규제부담과 경제사회적 맥락을 고려하여 규제를 차등적으로 적용하는 것이 중소기업의 규제비용과 부담을 경감하는 방안이 된다.

규제차등화 관련 제도의 주된 목적은 규제기관이 중소기업에 대한 규제의 영향력을 보다 세심하게 고려하도록 하는 데 있다(Bradford, 2004). 규제 대상이 처해 있는 상황을 고려하는 정책을 통해 피규제집단인 기업의 규제부담을 경감하여 규제형평성을 제고할 수 있다. 또한 피규제집단의 부담을 고려하여 차등적인 규제를 적용하는 것은 규제불응으로 인한 리스크를 줄이고 준응도를 높이는 방안이 된다(김도훈, 2002). 이와 같이 정부 차원에서 기업의 규제순응과정을 쉽게 만들어 규제부담을 줄이기 위한 방식으로는 규제의 전달방식을 바꿈으로써 규제비용을 감소시키는 ‘규제 유연화’ 방식과 규제 적용에 있어 중소기업을 고려하는 ‘규제차등화’ 방식, 그리고 모든 사업체에 대해 레드테이프를 없애고 규제부담을 전반적으로 줄여주어 쉽게 규제순응이 가능하도록 하는 광범위한 접근 방식이 있다(ISED, 2003).

본 연구에서 주된 초점을 두고 있는 규제차등화는 규제 대상 기업의 규모와 규제 이행 능력, 규제순응비용 등에 대한 심도 깊은 고려 없이 모든 기업에 동일하게 적용해오던 규제를 소규모 기업에 대해 예외를 둠으로써 기업 규모에 따라 규제부담을 완화하는 것을 의미한다(중소기업청, 2016b). 즉, 규제차등화(regulatory tiering)는 기업 규모에 따라 규제 요구사항

지하기 위해서는 규제부담을 체계적으로 정량화할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

을 달리 적용하는 것으로, 실질적 요구사항, 감시활동 등 규제와 조세의 여러 측면에 모두 적용할 수 있다(Bickerdyke & Lattimore, 1997).

규제차등화는 주로 일부 기업에 한해 규제를 면제해 주거나 규제 요구사항을 완화해주는 두 가지 메커니즘을 통해 이루어진다(Bickerdyke & Lattimore, 1997). 구체적으로 규제의 면제나 유예, 기준 완화, 적용 시점 유예 등이 규제차등화의 방안으로 활용되고 있으며, 차등 적용 규제 대상에 대해 규제 기준과 절차, 시기, 주기, 제재수준 등에 대한 규제부담을 완화하여 적용한다(중소기업청, 2016b; 국무총리실, 2011).

규제차등화 방식을 차등화의 성격에 따라 분류하면, 의무를 면제해주는 방식의 규제기준의 차등화와 규제절차의 차등화로 구분할 수 있다. 먼저 규제기준 차등화의 경우 특정한 기준을 충족하는 중소기업에 대해 규제 요구사항을 면제하여 규제부담을 경감시킨다(이종한, 2012; ISED, 2003). 이 때 규제차등화 적용 대상을 판단하는 기준으로는 기업의 규모가 일반적으로 활용되고 있다.

한편 규제절차를 차등화하는 경우는 피규제기업이 규제 준수 과정에서 지켜야 하는 행정 절차를 간소화하거나 중소기업에 부담이 되는 보고, 기장 등의 의무를 완화해 주고, 민원에 필요한 절차를 축소하는 등 보다 덜 엄격한 기준을 적용하는 것을 의미한다(이종한, 2012; ISED, 2003). 뿐만 아니라 규제 시기 및 주기를 차등화하거나, 제재의 수준을 차등화하는 방법도 활용될 수 있다(이종한, 2012).

규제차등화를 위해서는 규제대상 기업의 규모를 파악하는 과정이 필수적이다. 기업 규모를 판단하는 기준에는 매출액, 자본금, 근로자 수, 시설 규모, 원료 사용량, 공사 금액 등 다양한 기준이 있으며, 기업 규모에 따라 규제를 다르게 적용하게 된다(중소기업청, 2016b). 여기서 기업 규모를 판단한다는 것은 해당 기업이 규제차등화를 적용하기에 충분할 만큼 작은 규모인지를 판단하는 것을 의미하며 종업원의 수, 영업수익, 자산, 시장점유율, 예금, 생산된 상품의 양, 판매량, 수입, 거래량, 주주의 수 등에 이르기까지 다양한 기준이 활용될 수 있다(Bradford, 2004). 특히 피규제산업의 사업체 평균적 규모가 크고, 사업체의 평균 규모와 중위수 차이가 클수록, 기업규모 판단 기준에 따라 분류했을 때 기업들의 분포가 어느 한쪽에 쏠려 있을수록 차등화의 필요성이 높아진다(이종한, 2012).

(3) 규제차등화 현황

미국, 영국 등의 국가에서는 이미 규제차등화를 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 미국의 경우 1980년에 규제유연성법(Regulatory Flexibility Act)을, 1996년에는 중소기업규제완화이행 촉진법(Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act)을 제정함으로써 규제차등화를 위한 법적 기반을 마련하였다(Bickerdyke & Lattimore, 1997). 영국에서는 소기업영향테스트(Small Firms' Impact Test, SFIT)를 통해 정책결정 단계에서 정책이 소기업에 미치는 영향을 충분히 고려하여 대기업과 소기업 간의 불균형을 조정하고 있다(김 신, 2005).

최근 우리나라에서도 중소기업에 대한 차등적인 규제적용과 중소기업 규제영향분석을 실시하는 등 중소기업의 과도한 규제부담을 해결하기 위한 노력이 활발히 진행되고 있다(법무담당관실, 2015). 아래 <표 2>에 제시된 바와 같이 중소기업의 규제부담을 덜어주기 위한 규제차등화 논의가 본격적으로 시작된 것은 지난 2011년으로 거슬러 올라간다. 당시 국무총리실에서는 대기업과 중소기업 간 규제부담의 형평성을 증진시키기 위해 차등적인 규제적용과 중소기업 친화적인 규제기반의 조성을 주된 내용으로 하는 「규제부담 형평성 제고방안」을 발표하였다(국무총리실, 2011). 규제부담 형평성 제고방안은 차등적인 규제적용과 중소기업에 친화적인 규제기반을 조성하는 것을 주된 내용으로 한다. 차등적인 규제적용은 규제대상인 기업을 기업 규모 등의 기준으로 분류할 수 있는 규제의 경우 중소기업에 적용되는 규제를 완화하는 것을 의미하며, 중소기업에 친화적인 규제기반 조성은 규제대상을 기업

<표 2> 중소기업 규제차등화 관련 논의 경과

연도	주요 내용
2011년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국무총리실 “규제부담 형평성 제고방안”에서 본격 논의</li> <li>• 규제차등화 적용 방법(규제기준·절차, 시기 및 주기, 제재) 제시</li> </ul>
2013년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「규제영향분석서 작성지침」 개정('13.6월)을 통해 중소기업 규제영향분석을 통한 차등화 대안 마련 의무화</li> </ul>
2015년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「행정규제기본법」 개정을 통해 “중소기업규제영향분석”의 법적 근거 마련(제7조제1항제5호 신설)</li> <li>• 규제 시행이 중소기업에 미치는 영향을 고려하여 규제영향분석 실시</li> </ul>
2016년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「국민부담 경감을 위한 행정규제 업무처리 지침」 제정을 통해 소상공인·소기업 규제 경감을 위한 근거를 마련하였음('16.7.19 국무조정실)</li> <li>• 각 부처는 소상공인·중소기업 등에 규제의 차등적용 방안 강구</li> </ul>

출처: 중소기업청(2016a, 2016c)



규모 등의 기준으로 구분하기는 어렵지만 해당 규제가 중소기업에 불공정한 영향을 주는 경우 우선적으로 규제를 개선하는 것을 의미한다(규제개혁위원회, 2011). 이후 중소기업 규제 영향분석을 위한 법적 근거를 마련하는 등 지속적인 노력을 기울이고 있다.

이러한 노력의 일환으로 2016년 7월에는 「국민부담 경감을 위한 행정규제 업무처리 지침」이 제정되면서 규제비용이 발생하는 규제를 신설하거나 강화하는 경우 소상공인·소기업의 규제부담을 경감하는 방안을 강구하도록 하였다(중소기업청, 2016c). 이 지침은 소상공인에게 신설 및 강화 규제 도입 후 3년간 규제적용을 면제하며, 소기업에는 전부면제나 일부 면제, 규제차등화 등 규제부담 경감을 위한 방안을 마련해야 함을 주요 내용으로 하고 있다(중소기업청, 2016c).

이와 같이 한국의 경우 기업의 규모를 고려한 차등적 규제적용에 관해 제도적 토대를 구축하였다는 점에서 중소기업 규제차등화를 위한 정책적 기반이 마련되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 기업의 규모를 중심으로 한 규제차등화 접근 방법이 과연 규제비용에 대한 중소기업의 관점을 얼마나 대변하고, 실천적 함의를 가지는지에 관해서는 여전히 의문이 제기된다. 즉 현재의 규제차등화 정책은 실질적인 정책 대상 집단의 관점 또는 수요를 반영하기 보다는 규제차등화의 당위적인 필요성을 기반으로 하여 기초적인 지침 마련에 초점을 두고 있는 단계라고 평가할 수 있다. 따라서 규제차등화 정책의 실효성을 담보하기 위해서는 정책 대상 집단의 요구를 적극적으로 반영할 수 있는 정책설계가 필요할 것이다.

## 2. 규제차등화 기준에 관한 비판적 검토

### (1) 규제차등화 적용 기준에 관한 비판적 검토

규제차등화는 기업의 규제순응비용에 존재하는 규모의 경제 원리에 착안하여 기업의 규모에 따라 규제 요구사항을 달리 적용하는 것을 의미한다. 이와 같은 접근법은 “기업의 규모에 따라 규제비용 부담의 수준이 다르다”라는 기본 명제를 바탕으로 기업의 규모를 통해 해당 기업의 규제비용 부담 수준을 간접적으로 유추하는 방법을 사용한다. 기업의 규제순응비용에 규모의 경제가 존재한다는 사실은 다수의 실증분석 결과를 통해 밝혀진 바 있다(Crain, 2005). 따라서 규제차등화 정책의 적절성은 상당 부분 기업의 규모를 얼마나 정확히 측정하느냐에 따라 결정된다. 일반적으로 기업의 규모를 대리하는 지표로는 매출액, 자본금,

근로자 수, 시설규모, 원료 사용량, 공사금액, 거래량 등과 같은 비교적 측정이 용이한 객관적인 자료들을 활용하여 왔다. 또한 기업의 규모를 통해 규제비용 부담의 정도를 판단함으로써 규제비용 부담을 직접적으로 측정하기 어렵다는 현실적인 한계를 보완한다는 이점이 있다.

그러나 기업의 규모만을 고려하여 규제차등화를 시행하는 경우 몇 가지 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 기업의 규모를 대리하는 지표들의 적절성에 관한 문제이다. 기업의 규모는 매출액, 자본금, 근로자 수, 시설규모, 원료 사용량, 공사금액, 거래량 등의 지표를 통해 측정되어 왔다. 관련 지표들을 성격에 따라 세부적으로 분류하면 크게 투입자원(자본금, 근로자 수, 시설규모, 원료 사용량 등)과 산출물(매출액, 거래량 등)로 구분할 수 있다. 이 경우 기업의 규모는 투입자원의 함수( $Size\ of\ firm = f(input)$ )와 산출물의 함수( $Size\ of\ firm = f(output)$ )로 표현될 수 있으며, 각각의 함수를 등치시키면  $f(input) = f(output)$ 과 같이 표현된다. 즉 투입자원의 수준과 산출물의 수준이 비례적으로 증가할 경우 기업의 규모를 대리하는 지표들은 타당성을 가지게 된다. 일반적으로 투입자원의 수준과 산출물의 수준은 일정 부분 비례의 관계에 있지만, 최근 기술 수준이 생산성을 결정짓는 중요한 요인으로 부각되고 있다. 즉, 단순히 투입 가능한 자원 및 산출물의 수준으로 기업의 규모를 판단하게 되면 자칫 규제차등화 정책의 본질을 왜곡할 우려가 있다.

둘째, 규제비용 부담의 상대적인 수준과 기업의 규모와의 관계에서 후자가 전자에 영향을 미친다는 결정론적 입장이다. 규제차등화의 효율성을 담보하기 위해서는 단순히 기업의 규모에 따라 규제요구사항을 차등적으로 적용해야 한다는 정책 내용적 측면에서의 단순함을 넘어 산업별 특성 또는 규제의 유형과 영향력에 관한 총체적인 검토가 선행되어야 한다. 즉 규제비용 부담의 상대적인 수준은 기업의 규모뿐만 아니라 다양한 요인들에 의해 설명될 수 있다.

하지만 일련의 정책결정과정에서 이 모든 경우의 수를 고려한 규제차등화 정책을 마련하기란 사실상 불가능에 가깝다. 설령 가능하다 하더라도 규제차등화 정책을 마련하는 과정에서 오히려 많은 비용이 발생될 수 있으며, 특히 복잡한 정책의 내용은 관련 업무를 담당하는 공무원들의 규제차등화 정책 집행에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때 보다 실효성 있는 규제차등화 정책 방향을 모색하기 위해서는 규제차등화 대상 집단에 대한 이해가 필수적이다. 경제활성화를 위해 중심적 역할을 해야 하

는 중소기업들의 입장을 우선순위에 두고, 규제개혁을 추진함에 있어 이해당사자의 입장을 보다 많이 반영하도록 해야 한다(규제개혁위원회, 2015). 규제 대상에 맞도록 규제를 최적화함으로써 공법의 평등원리에 부합하고, 행정 비용을 절약하며 궁극적으로는 비례의 원칙을 구현하는 데 기여할 수 있을 것이다(이원우, 2008).

이에 본 연구에서는 규제차등화 정책 마련을 위한 대안적인 접근방법으로서 규제비용 부담에 대한 피규제집단의 인식을 유형화하고자 한다. 연구의 목적은 경제 활성화를 위해 중심적 역할을 수행해야 하는 중소기업들의 입장을 우선순위에 두고 규제차등화 정책의 방향을 모색하는 데 둔다. 이어지는 글에서는 규제비용 측정 자료의 유형을 살펴보고, 규제비용 측정의 대안적 접근 방법으로서의 인식 조사에 대해 논의한다.

## (2) 규제비용 측정의 대안적 접근방법으로써의 인식조사

실효성 높은 규제차등화 정책 마련을 위한 노력은 정부규제에 따른 규제비용의 부담 수준이 피규제집단의 관점에서 어느 정도 심각한지를 인식하는 것에서 출발한다. 규제비용의 부담 수준을 정확하게 인식하기 위해서는 실제 기업에서 부담하는 규제비용에 대한 과학적이고 체계적인 측정이 선행되어야 한다.

정부규제로 인해 발생하는 기업의 규제비용을 측정하기 위해 먼저 정부규제로 인해 발생하는 규제비용의 항목들을 체계적으로 정립하고, 관련 비용항목들을 화폐가치로 환산할 수 있는 측정도구의 개발이 필요하다. 그러나 중소기업이 대기업에 비해 얼마나 큰 규제부담을 지고 있는지를 명확하게 측정하기란 쉽지 않다(Chittenden et al., 2003). 전술한 바와 같이 규제비용은 비용부담 주체와 관계없이 규제순응 과정에서 발생하는 직·간접적 비용을 모두 포함한다. 특히 규제비용을 구성하는 비용항목들 중 많은 부분은 기회비용의 개념을 반영하기 때문에 회계비용과 일정부분 간극이 존재할 수밖에 없으며, 간접적 비용을 포함할 경우 과대계상 및 과소계상의 문제를 본연적으로 내포하고 있다(이동원, 2008).

규제비용의 수준은 크게 두 가지 형태의 자료를 통해 측정이 가능하다. 먼저 객관적인 경성자료(objective hard data)는 주로 정부가 집계하고 발표하는 규제비용에 대한 통계와 시장에서 통용되는 일반적인 가격정보이다. 경성자료는 정부규제로 인해 발생하는 규제비용에 대한 객관적 자료라는 점에서 의미가 있으나, 규제준수에 기인하여 발생하는 직접 수수료(direct fee)와 일률적으로 적용되는 규제요구사항 중 명확한 시장가격이 존재하는 자본장비

(예를 들어 배출오염물질 정화 기계 등) 구입비용 이외의 비용을 파악하기에는 현실적인 한계가 존재한다.

경성자료의 한계를 보완하기 위한 대안적 방법으로 사용되는 규제비용의 측정 방법은 피규제대상인 기업을 대상으로 한 설문조사이다. 일반적으로 설문조사는 설문대상자들의 주관적인 인식을 파악하는데 초점을 두며, 인식조사를 통해 얻어진 자료를 주관적 연성자료(subjective soft data)라고 일컫는다. 설문조사의 경우 기업에게 규제요구사항을 준수하는데 지출되는 비용에 대해 직접 질문하여 규제비용을 측정한다. 연성자료 또한 조사 설계에 편향(bias)이 존재하거나 불성실한 응답 등에 의해 신뢰성과 타당성이 낮아질 우려가 있다. 특히 응답자가 평소 규제비용에 대한 부정적 인식이 강하거나, 조사 시점에 규제가 신설, 강화되었을 경우 기업은 규제비용을 과대평가하는 강력한 정치적 인센티브를 가지게 된다(Bradford, 2004). 이는 조사결과에 대한 신뢰성과 타당성의 문제를 야기한다.

측정의 타당성이라는 측면에서 객관적 경성자료와 주관적 연성자료 모두 일정한 한계를 가지기 때문에 서로 보완적으로 활용될 수 있다. 규제비용 부담에 대한 기업 간 비교를 위한 관점에서는 상대적으로 주관적 연성자료가 보다 용이성을 갖는다. 조사결과의 타당성과 신뢰성을 확보할 경우 기업이 인식하는 규제비용 부담에 대해 기업 간 비교가 가능하기 때문이다.

이에 따라 본 연구에서는 피규제집단인 중소기업의 규제차등화 수요에 대한 인식을 중심으로 유형화를 시도한다. 또한 유형화된 각 집단의 특성을 통해 집단별 차이를 살펴보고, 규제별 특성에 따라 각 유형별로 인식하는 규제준수비용 규모를 파악한다. 기업 규모와 같은 정량적 지표로 파악되지 않은 중소기업의 실제 인식을 바탕으로 하여 피규제집단의 정책적 수요에 부합하는 정책적 접근 방법을 모색하는 데 연구의 의의를 둔다.

### III. 연구설계

#### 1. 분석모형

앞서 언급한 바와 같이 기업의 규모에 따라 규제차등화의 적용 여부를 결정할 경우 기업

규모에 대해 산업별, 규제유형별로 각각 통용될 수 있는 기준이 존재해야 할 것이다. 그러나 산업별로 다양하게 존재하는 규제의 유형과 규제요구사항의 수준으로 인해 규제차등화 적용 기준이 되는 기업의 규모가 상이하게 판단될 수 있다. 이러한 이유에서 정량적으로 측정되는 기업의 규모만으로 규제차등화 적용 여부를 판단할 경우 다양한 산업별 특성을 반영하지 못한다는 한계를 가진다. 따라서 규제차등화를 적용함에 있어 기업의 규모를 중심으로 한 이분법적 구분을 넘어, 규제비용 부담에 영향을 미치는 다양한 요인들이 반영된 중소기업의 인식을 고려할 필요가 있다.

이러한 필요성을 바탕으로 하여 본 연구에서는 잠재집단분석(Latent Class Analysis, LCA) 방법을 통해 중소기업의 규제차등화 수요에 대한 인식을 중심으로 유형화를 시도한다. 이 분석방법은 관찰된 일련의 데이터 내에 존재하는 잠재적 유형의 특성을 경험적으로 분석하거나, 혹은 이론적으로 제시된 유형이 데이터를 제대로 반영하고 있는지 검증하는 방법으로 유형화 작업에 유용하게 활용될 수 있다(McCUTCHEON, 1987). 잠재집단분석에서 의미하는 잠재변수는 직접적으로 관찰되지 않은 대신 이미 관찰된 여러 데이터로부터 추론되는 변수를 의미하며 전통적인 잠재집단분석에서는 각 잠재집단에 속할 확률(class membership probabilities)과 집단별 구분을 기반으로 한 응답 확률(item-response probabilities)이라는 두 가지 모수가 추정된다(Lanza et al., 2007).

범주화된 자료 간의 관계를 분석하는 잠재집단분석은 명목적 혹은 서열적으로 측정된 변수 사이의 관계를 분석하는 방법이다(McCUTCHEON, 1987). 범주형 변수 간의 관계는 조건적으로 독립되며 관찰되지 않은, 즉 잠재된 집단의 존재로 설명된다(Chung et al., 2006). 이때 범주형 변수는 각각의 잠재집단 내에서 조건적으로 독립이어야 하며, 만일 잠재집단모형이 적합하다면 응답 빈도를 보다 고차원적인 분할표(contingency table)로 직관적이고 간명하게 요약해서 보여줄 수 있을 뿐만 아니라 일반적인 분석으로 드러나지 않는 특징들을 보여줄 수 있다(Chung et al., 2006).

데이터에 내재된 잠재적인 유형을 검증함으로써, 사회과학 연구에서 매우 중요한 부분을 차지하는 유형화 작업을 수행할 수 있다(McCUTCHEON, 1987). 특히 이론을 검증하기 위한 목적보다는 자료를 중심으로 이론적 탐색과 기술에 초점을 두는 경우 유용하게 활용될 수 있다(김사현·홍경준, 2010). 즉 잠재집단분석은 설문조사 응답을 바탕으로 응답자들을 유형화할 수 있다는 점과 설문조사 결과로 직접 드러나지는 않지만 데이터에 내재된 응답자들의

인식이나 태도를 파악할 수 있다는 점에서 정책적 대안을 도출하거나 방향을 모색하는 데 적합한 방법론이다.

요인분석과 같은 변수 중심적 접근(variable-oriented approach)은 변수 간의 관계를 파악하는 것인 반면, 잠재집단분석과 같은 개인 중심적 접근(person-oriented approach)은 분석의 대상이 되는 문제와 관련된 개인적 특성의 패턴에 근거하여 각 개인을 고려하는 것으로 총체적 개인에 초점을 둔다(Bergman & Magnusson, 1997; Collins & Lanza, 2010). 이처럼 잠재집단분석은 각 개인의 이질성을 파악하기 어려운 변수 중심적 접근에서 벗어나, 응답자 개인 간의 관계성에 초점을 두는 개인 중심적 유형화를 가능케 한다(Hill et al., 2000; 강은나·이민홍, 2014).

이와 같은 특성을 갖는 잠재집단분석은 선형성, 자료의 정규성, 분산의 동질성 등의 제약이 없기 때문에 군집분석보다 더욱 일반적으로 활용될 수 있다(김사현·홍경준, 2010). 또한 군집분석과 유사하지만 여러 통계적 정보 기준을 통해 자료에서 통계적으로 유의미하게 구분되는 집단을 파악할 수 있다는 장점을 지닌다(최 율·이왕원, 2015). 아래 식 (1)은 잠재집단분석 모형을 수식으로 나타낸 것으로,  $y$ 는 응답 패턴을,  $j$ 는 각 변수를 나타낸다. 응답에서 특정한 백터가 관찰될 가능성은 각 잠재집단에 속할 확률의 함수와 잠재집단에 속하는지의 여부를 조건으로 하는 각 응답치의 관찰 가능성의 함수이다(Collins & Lanza, 2010).

$$P(Y=y) = \sum_{c=1}^C \gamma_c \prod_{j=1}^J \prod_{r_j=1}^{R_j} \rho_{j,r_j|c}^{I(y_j=r_j)} \quad (1)$$

이어지는 실증분석에서는 잠재집단분석을 통해 규제부담과 규제차등화 필요성에 대한 기업의 인식을 중심으로 중소기업을 유형화한다. 유형화를 통해 도출된 규제차등화 수요에 대한 인식 유형별로 매출액으로 대표되는 기업성장에 차이가 있는지를 순서형 로지스틱 회귀 분석으로 분석한다. 아울러 유형화를 통해 도출된 각 유형에 속하는 기업들의 특성을 다각적으로 살펴본다.

## 2. 분석자료 및 분석방법

연구의 실증분석에 활용된 자료는 지난 2012년 한국행정연구원에서 실시한 「규제차등화 매뉴얼 개발을 위한 의견조사」중 기업체 관련 설문조사이다. 해당 조사는 중앙정부 및 지방자치단체에서 규제 관련 업무를 담당하는 공무원 112명, 중소기업체 229개, 규제정책과 중소기업정책 전문가 25인을 대상으로 실시되었다. 본 연구에서는 중소기업의 규제부담 및 차등화 관련 문항을 통해 규제차등화 수요 인식을 유형화하는 데 초점을 두고 있으므로 중소기업체를 대상으로 실시된 설문조사 자료를 주된 분석 대상으로 삼는다.

해당 조사는 총 14개 문항으로 이루어졌으며,<sup>3)</sup> 구체적으로 규제차등화에 대한 중소기업의 정책적 수요를 유형화하기 위해 규제비용의 부담 정도<sup>4)</sup>와 규제차등화 필요성<sup>5)</sup>에 관한 6개 문항의 설문조사 결과를 활용하였다. 분석에 활용된 6개 문항은 모두 강한 긍정에서 강한 부정까지의 다섯 가지 범주로 측정되었다. 서수적 응답치는 분절화된 연속변수로 인식될 수 있기 때문에, 이는 연구 결과의 해석을 복잡하게 하고 추가적인 연구를 필요로 한다 (Chung et al., 2006). 따라서 잠재집단분석에 활용된 문항에 대해서는 응답의 다섯 가지 범주를 부정, 보통, 긍정이라는 세 가지 범주로 축약하여 분석에 활용하였다. 분석에는 SAS 9.4의 PROC LCA를 활용하였으며, 그 결과를 바탕으로 순서형 로지스틱 회귀분석을 통해 규제차등화 인식 유형과 매출액과의 관계를 분석하였다. 아울러 잠재집단분석 결과에 따른 유형화를 기준으로 하여 유형별 기업 특성, 유형 분류와 기업의 매출액 간의 관계 분석, 유형별 기업 매출액 교차분석 등을 함께 실시하였다.

3) 해당 조사는 중소기업의 종업원 규모, 업종, 업력, 연평균 매출액 규모, 규제차등화 경험과 정도, 규제준수비용의 과중함, 규제차등화 필요성, 연간 매출액 대비 규제준수비용 인식 수준, 연간 매출액 대비 부문별 규제준수비용 규모, 규제준수비용이 과중한 영역, 규제유형별 규제준수비용 수준, 규제유형별 규제준수비용의 과중함, 정부 차등화 조치가 필요한 규제준수비용 수준, 규제부문별 적합한 차등화 방식에 관한 14개의 문항으로 이루어져 있다.

4) ‘동일한 규제 내용에 대해서 다음의 각 유형에 따른 귀 업체의 규제준수비용이 귀 업체보다 큰 규모의 다른 업체들에 비해 특별히 과중하다고 생각하십니까?’ 라는 문항의 세부 규제 유형(신고/보고/등록/통지, 기준설정/검사/시험, 허가/인가/승인/면허, 행정질서벌)에 대한 응답을 통해 측정된 규제부담 수준을 분석에 활용하였다.

5) ‘현재 귀 업체에 적용되고 있는 각종 규제들을 준수하기 위해 소요되는 규제준수비용은 귀 업체보다 큰 규모의 다른 업체들에 비해 특별히 과중하다고 생각하십니까?’ 라는 문항과 ‘현재 귀 업체에 적용되고 있는 각종 규제들과 관련해 대상 업체의 규모에 따른 규제 차등화가 필요하다고 생각하십니까?’ 라는 문항을 통해 측정된 규제차등화 필요성에 대한 인식을 분석에 활용하였다.

## IV. 실증분석

중소기업의 규제차등화에 대한 수요 인식 유형을 파악하기 위해 잠재집단분석을 실시하였다. 분석 자료에 몇 개의 잠재집단이 존재하는지 파악하기 위해서는 잠재집단의 수를 늘려가면서 각 분석에서 도출된 모형적합도를 비교하여 적절한 집단의 수를 확인한다. 일반적으로 모형적합도를 판단하는 데는 AIC(Akaike's Information Criterion), BIC(Bayesian Information Criterion), Entropy 값이 활용된다.

AIC와 BIC값이 낮을수록 모형적합도가 높음을 의미하며, 두 기준 중 어느 기준에 맞추어 모형을 선택할 것인지는 모형의 적합성과 간명성에 따라 연구자가 선택할 수 있다(Lanza et al., 2007). Entropy는 도출된 잠재집단의 모호함을 보여주는 상대적 척도로, 모든 잠재집단이 완벽히 분할된 경우 1의 값을 가지며 각각의 관찰치와 사후확률이 동일한 경우 0의 값을 갖는다(Jedidi et al., 1993). Entropy값이 1에 가까울수록 주어진 자료에서 잠재집단이 정확하게 분류되었음을 의미한다.

<표 3> 잠재집단분석 모형적합도 비교

	log-likelihood	G-sq	AIC	BIC	Adj. BIC	Entropy	자유도
2개 집단	-973.61	504.04	554.01	639.88	560.65	0.95	703
3개 집단	-841.95	240.72	316.72	447.20	326.76	0.95	690
4개 집단	-819.35	195.51	297.51	472.63	310.99	0.93	677
5개 집단	-812.92	182.66	310.66	530.41	327.58	0.95	664

<표 3>을 살펴보면 AIC값은 잠재집단이 4개인 경우 가장 낮은 것으로 나타났으며, BIC값은 3개 집단 모형에서 가장 낮게 나타났다. Entropy의 경우 대체로 비슷한 수치를 보이지만, 3개 집단에서는 0.95이며 4개 집단에서는 0.93으로 나타났다. 이에 본 연구에서는 일반적으로 BIC 지표가 모형 선택의 기준으로 가장 중요하게 활용된다는 점(김영직·조민호, 2015)과 모형의 간명성, 해석 가능성을 모두 고려하여 최종적으로 3개 집단 모형을 선택하였다.

<표 4>는 잠재집단분석을 통해 도출된 세 개의 집단별로 각 집단의 규제차등화에 대한 인식을 나타낸 것이다. 잠재집단에 관한 해석은 각 문항별로 구분된 응답 범주에 대한 조건



〈표 4〉 잠재집단별 조건부 응답 확률

구분		1집단	2집단	3집단
집단 비율		64.64%	18.39%	16.97%
규제부담인식 (신고/보고/ 등록/통지)	과중하지 않음	1.40	91.92	2.76
	보통	98.58	8.00	41.02
	과중함	0.02	0.08	56.23
규제부담인식 (기준설정/ 검사/시험)	과중하지 않음	0.05	89.57	5.31
	보통	97.26	10.33	28.10
	과중함	2.69	0.10	66.60
규제부담인식 (허가/인가/ 승인/면허)	과중하지 않음	0.69	77.82	2.81
	보통	93.61	19.68	21.53
	과중함	5.70	2.50	75.67
규제부담인식 (행정질서벌)	과중하지 않음	4.06	92.05	2.82
	보통	92.62	7.84	27.86
	과중함	3.32	0.11	69.32
규제준수비용 과중 정도	과중하지 않음	22.68	69.09	11.01
	보통	73.85	30.82	33.02
	과중함	3.47	0.09	55.97
규제차등화 필요성	필요하지 않음	12.89	25.81	0.12
	보통	58.71	40.66	15.60
	필요함	28.40	33.52	84.29
규제차등화 인식 유형		준거집단	저수요 집단	고수요 집단

부 응답 확률(conditional probability)에 기초한다(김사현·홍경준, 2010). 먼저 전체 분석대상 중 64.64%를 차지하는 첫 번째 집단은 전반적으로 규제차등화에 대해 중간적인 입장을 취하고 있음을 알 수 있다. 첫 번째 집단은 98.58%가 신고/보고/등록/통지규제(이하 신고규제)의 과중함을 보통 수준으로 인식할 확률을 보이고 있다. 또한 기준설정/검사/시험규제(이하 기준설정규제)의 과중함을 보통 수준으로 인식할 확률은 97.26%이며, 허가/인가/승인/면허 규제(이하 허가규제) 과중함을 보통으로 인식할 확률도 93.61%로 나타났다. 뿐만 아니라 행정질서벌과 같은 규제의 과중함도 보통으로 인식할 확률은 92.62%였다. 마지막으로 전반적

인 규제준수비용의 과중함에 대해 보통 수준이라 인식하는 확률이 73.85%이며, 규제차등화의 필요성을 보통으로 인식할 확률이 58.71%인 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 첫 번째 집단을 규제부담 및 규제차등화에 대한 인식에 있어 ‘준거집단’이라 명명하였다.

다음으로 전체 분석 대상의 18.39%를 차지하는 두 번째 집단에서는 네 가지 유형의 규제 부담 인식을 묻는 문항에 대해 ‘과중하지 않음’으로 응답할 확률이 압도적으로 높게 나타났다. 규제준수비용이 과중하지 않다고 인식할 확률이 69.09%로 나타났으며, 규제차등화 필요성에 대해서는 40.66%가 보통이라고 응답할 확률을 보였다. 다른 두 집단에 비해 규제차등화 필요성을 가장 낮게 느끼는 것을 확인할 수 있었다. 이처럼 두 번째 집단에서는 규제준수 비용 및 여러 규제의 과중함에 대해서는 과중하지 않다고 인식할 확률이 높게 나타났으며, 규제차등화 필요성에 대해서는 보통 정도로 인식할 확률이 높았다. 따라서 두 번째 집단을 규제차등화에 대한 ‘저수요’ 집단이라 정의하였다.

전체 분석 대상 중 16.97%를 차지한 세 번째 집단의 경우 네 가지 부문에 걸친 규제 과중함 인식에서도 과중하다고 인식할 확률이 가장 높게 나타났다. 또한 규제준수비용이 과중하다고 인식할 확률은 55.97%이며, 규제차등화의 필요성에 대해 동의할 확률이 84.29%로 나타나 차등적 규제 적용의 필요성에 매우 동의하는 것을 알 수 있다. 이 집단의 경우 규제부담의 수준이 매우 높음과 동시에 규제차등화 필요성도 높게 나타나므로 ‘고수요’ 집단으로 명명하였다. 규제부담과 차등화 필요성에 대한 인식을 고려할 때, 해당 집단의 특성에 맞는 규제차등화 정책이 가장 시급하게 적용되어야 할 대상이 세 번째 집단이라고 볼 수 있다.

<표 5>는 각 잠재집단, 즉 규제차등화 수요 인식에 따라 구분된 각 유형에 속하는 기업의 특성을 나타낸 것이다. 각 유형별로 가장 많은 비중을 차지하는 응답치를 통해 해당 유형에 속하는 기업의 특성을 대략적으로 살펴보면, 먼저 준거집단의 경우 10~19인의 종업원 규모(31.1%), 10년 이상의 업력(60.8%), 1억 원 미만(20.3%)의 매출액으로 특징지어진다. 다음으로 규제차등화에 대한 저수요 집단은 10~19인의 기업 규모(26.2%)와 10년 이상의 업력(64.3%), 그리고 1억 원 미만(21.4%)이라는 특성을 보여, 이 세 가지 특성만을 두고 볼 때는 첫 번째 집단과 크게 다르지 않은 것으로 나타났다. 그러나 저수요 집단의 경우 매출액이 100억 원 이상인 기업의 비율이 19%에 달해, 동일한 유형에 속한 기업들 사이에서 매출액의 차이가 크게 나타나는 것을 알 수 있었다. 마지막으로 규제부담과 차등화 필요성 모두 높게 느끼는 고수요 집단의 경우 50인 이상(35.9%), 10년 이상의 업력(79.5%), 1억 원~5억

<표 5> 잠재집단별 기업 특성

항목		잠재집단(Latent Class)		
		준거집단	저수요 집단	고수요 집단
종업원 규모	1인	8(5.4)	3(7.1)	1(2.6)
	2~4인(5인 미만)	22(14.9)	10(23.8)	5(12.8)
	5~9인(10인 미만)	27(18.2)	5(11.9)	7(17.9)
	10~19인(20인 미만)	46(31.1)	11(26.2)	10(25.6)
	20~49인(50인 미만)	24(16.2)	10(23.8)	2(5.1)
	50인 이상	21(14.2)	3(7.1)	14(35.9)
업력	1년 미만	4(2.7)	-	1(2.6)
	1~2년(3년 미만)	6(4.1)	1(2.4)	1(2.6)
	3~4년(5년 미만)	7(4.7)	2(4.8)	1(2.6)
	5~9년(10년 미만)	41(27.7)	12(28.6)	5(12.8)
	10년 이상	90(60.8)	27(64.3)	31(79.5)
매출액	1억 원 미만	30(20.3)	9(21.4)	3(7.7)
	1억 원~5억 원 미만	26(17.6)	5(11.9)	15(38.5)
	5억 원~10억 원 미만	22(14.9)	2(4.8)	6(15.4)
	10억 원~30억 원 미만	25(16.9)	6(14.3)	7(17.9)
	30억 원~50억 원 미만	11(7.4)	7(16.7)	5(12.8)
	50억 원~100억 원 미만	12(8.1)	3(7.1)	2(5.1)
	100억 원 이상	19(12.8)	8(19.0)	1(2.6)
	무응답	3(2.0)	2(4.8)	-

원 미만의 매출액(38.5%)을 주된 특성으로 한다. 앞서 살펴본 두 가지 유형과 비교해 볼 때, 규제부담과 차등화 필요성을 모두 높게 느끼는 고수요 집단에 속하는 기업의 경우 다른 두 유형보다 상대적으로 종업원 규모가 크며, 동일한 유형 내에서 기업의 매출액 규모가 고르게 분포하는 것을 알 수 있다.

규제부담 및 규제차등화 필요성에 따라 구분된 각 유형에 어떤 업종들이 속해있는지 3순 위까지 정리한 결과는 <표 6>과 같다. 먼저 규제부담과 차등화 필요성 모두 중간 정도로 인식하고 있는 준거집단의 경우 숙박 및 음식점업과 도매 및 소매업, 제조업 순으로 많은 비중을 차지하고 있다. 다음으로 규제차등화 저수요 집단에서는 도매 및 소매업, 교육서비스업,

〈표 6〉 잠재집단별 상위 업종 3순위

구분	준거집단	저수요 집단	고수요 집단
1순위	숙박 및 음식점업 (18.2%)	도매 및 소매업 (31.0%)	운수업 (33.3%)
2순위	도매 및 소매업 (16.2%)	교육서비스업 (19.0%)	하수폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업(12.8%)
3순위	제조업 (10.8%)	농업, 임업 및 어업 전기, 가스, 증기 및 수도사업 건설업 (9.5%)	제조업 도매 및 소매업 (10.3%)

농업, 임업 및 어업, 전기, 가스, 증기 및 수도사업, 건설업 등이 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 규제부담과 차등화 필요성 모두 높게 인식하고 있는 고수요 집단에서는 운수업, 하수폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업, 제조업, 도매 및 소매업이 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

이어서 기업의 규제차등화 수요 인식 수준과 매출액 간의 관계를 살펴보았다. 일반적으로 기업의 규제준수비용이 높을수록 생산성에 부정적인 영향을 미치고, 이는 매출액으로 대표되는 기업성과에도 영향을 줄 수 있다. 잠재집단분석을 통해 도출된 집단별 분석결과를 바탕으로 순서형 로지스틱 회귀분석을 통해 설문조사 응답 기업들의 규제차등화 인식과 매출액 간의 관계를 분석하였다.

총 229개의 응답치 중 기업 매출액 규모에 관한 응답을 거부한 5개 기업을 제외한 224개 기업의 데이터를 대상으로 순서형 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 잠재집단분석을 통해 도출된 세 개의 집단을 바탕으로 고수요 집단을 더미변수로 모형에 포함하고, 그 외에 기업의 매출액에 영향을 줄 수 있는 종업원 규모와 업력을 통제변수로 포함하였다. 종속변수는 해당 설문조사의 문항 중 하나인 기업의 연평균 매출액 규모 문항의 응답치로, 총 7개 구간(1억 원 미만~100억 원 이상)으로 나누어진 형태로 측정되었다.

분석결과 <표 7>에 제시된 바와 같이 종업원 규모가 한 단위 증가할수록 기업 매출액의 증산비가 2.46배 증가하는 것으로 나타났으며, 기업의 업력이 길수록 매출액이 높아질 가능성이 1.36배로 나타났다. 또한 규제부담과 차등화 필요성을 모두 높게 느끼는 고수요 집단에 속하는 경우 매출액의 증산비가 0.54로 나타나, 고수요 집단에 속하는 기업은 준거집단과 저

〈표 7〉 규제부담 및 차등화 필요성의 차이와 기업 매출액 간의 관계 분석결과

변수	계수 (표준오차)	Exp(β)	Wald Chi-Square
종업원 규모	0.90*** (0.11)	2.46	66.36
업력	0.31* (0.16)	1.36	3.68
고수요 집단	-0.61* (0.32)	0.54	3.63
N	224		
Test	Chi-Square	DF	Pr>Chisq
Likelihood Ratio	107.03	3	<.0001
Score	83.83	3	<.0001
Wald	91.39	3	<.0001

주: \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

〈표 8〉 잠재집단별 기업 매출액 교차분석 결과

집단 구분	준거집단	저수요 집단	고수요 집단	X <sup>2</sup>
N	145	40	39	
1억원 미만	30 (20.7)	9 (22.5)	3 (7.7)	22.28***
1억원-5억원 미만	26 (17.9)	5 (12.5)	15 (38.5)	
5억원-10억원 미만	22 (15.2)	2 (5.0)	6 (15.4)	
10억원-30억원 미만	25 (17.2)	6 (15.0)	7 (17.9)	
30억원-50억원 미만	11 (7.6)	7 (17.5)	5 (12.8)	
50억원-100억원 미만	12 (8.3)	3 (7.5)	2 (5.1)	
100억원 이상	19 (13.1)	8 (20.0)	1 (2.6)	

수요 집단에 비해 매출액이 낮을 가능성을 보였다. 분석결과를 통해 기업의 규제부담이 과중한 경우 생산비용이 증가되며, 이로 인해 매출액에 부정적인 영향을 미치게 된다는 사실을 간접적으로 확인할 수 있었다.

또한 각 잠재집단별 기업 매출액을 보다 자세히 살펴보기 위해 교차분석을 실시한 결과, 준거집단과 저수요 집단에서는 연간 매출액이 1억 원 미만인 기업이 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 특히 저수요 집단의 경우 매출액이 1억 원 미만인 경우와 100억 원 이상인 경우가 가장 높은 비중으로 나타나, 동일 집단 내에서 매출액의 양극화가 나타나는 점을 확인할 수 있었다. 규제부담과 차등화 필요성 모두 높은 고수요 집단에서는 앞의 두 집단과는 달리 1억 원~5억 원 미만의 매출액 비중이 가장 높았으며, 50억 원 미만까지 상대적으로 고른 분포를 나타냈다. 이를 통해 고수요 집단의 경우 동일 집단 내 매출액 격차가 상대적으로 크지 않음을 확인하였다. 카이스퀘어 검정 결과 세 집단은 모두 유의미한 수준에서 매출액 차이를 보이는 것으로 나타났다.

이어서 규제부담 및 차등화 필요성에 따라 구분된 유형별로 각기 어떤 방식의 규제를 준수하는 데 부담을 느끼는지 살펴보았다. 이 분석에는 설문조사 문항 중 신고규제에 대한 준수비용의 부담을 100%로 가정할 때, 기준설정규제, 허가규제, 행정질서벌에 대해 어느 정도 부담을 느끼는지 수치로 응답한 문항을 활용하였다. 규제차등화 인식을 통해 도출된 세 가지 유형별로 해당 규제에 대한 규제준수비용을 신고규제 대비 비율로 응답한 수치의 평균값을 <표 9>와 같이 도출해 보았다.

<표 9>에 제시된 바와 같이, 규제차등화에 대한 준거집단에서는 다른 두 유형에 비해 허가규제 준수 부담을 상대적으로 높게 인식하는 것으로 나타났다. 한편 저수요 집단에서는 허가규제부담의 규모는 약 46% 정도로 체감하고 있어 차등화 필요성을 높게 인식하는 집단과 유사했으나, 기준설정 규제 및 행정질서벌의 규제준수비용 규모는 고수요 집단보다 현저히 낮게 체감하고 있음을 알 수 있다. 고수요 집단의 경우 다른 두 집단에 비해 기준설정규제와 행정질서벌 규제준수비용의 부담을 크게 느끼는 것으로 나타났다. 특히 행정질서벌에 대한 준수비용의 경우 가장 낮은 비율을 나타낸 준거집단에 비해 두 배 이상의 부담을 갖고 있다. 행정질서벌은 범위반행위에 대한 금전적 제재조치로 과태료를 부과하는 것을 의미하는데(정 훈, 2013), 고수요 집단에서는 업종 특성상 영업 과정에서 과태료 부과가 빈번히 이루어지는 운수업 등이 높은 비중을 차지함에 따른 결과로 이해할 수 있다.

〈표 9〉 잠재집단별로 규제유형에 따라 인식하는 평균 규제준수비용 규모

신고/보고/등록/통지 규제 대비 규제준수비용(%)	기준설정/검사/시험	허가/인가/승인/면허	행정질서벌
준거집단	35.64	54.38	16.83
저수요 집단	27.26	46.64	22.83
고수요 집단	38.46	46.49	37.82

이러한 결과는 향후 중소기업에 친화적인 규제개선 활동을 위한 정책적 함의를 제공한다. 여러 규제유형 중 중소기업들이 부담을 더 크게 인식하는 규제가 무엇인지에 따라 우선적으로 규제차등화를 실시할 수 있다. 또한 동일한 규제에 대해서도 업종별, 기업규모별 다양한 기준을 적용하여 기업이 처한 현실에 부합하는 차등화 방안을 수립할 수 있다. 예컨대 규제 부담 및 차등화 필요성을 높게 인식하는 고수요 집단을 대상으로 기준설정 규제 및 행정질서벌에 관해 우선적으로 규제부담을 경감시키면 보다 적실성 높은 규제차등화가 이루어질 것으로 예상된다.

## V. 결론 및 연구의 함의

경제난을 타개하고 새로운 성장 동력을 찾기 위한 노력이 지속되는 가운데 중소기업의 성장 잠재력을 확대시키는 방안이 중요성을 더해가고 있다. 중소기업의 성장을 위해서는 무엇보다도 과중한 규제부담을 덜어 기업 활동이 활발하게 이루어질 수 있는 기반을 마련하는 것이 중요하다. 이를 위해 세계 각국에서는 중소기업의 규제부담을 덜어주기 위해 규제차등화 정책을 활용하고 있다.

본 연구에서는 규제차등화 대상인 중소기업의 관점에서 인식하는 규제차등화 정책적 수요를 유형화하고, 그 결과를 바탕으로 정책적 제언을 제시하고자 하였다. 분석결과 조사 대상 중소기업을 규제차등화 고수요 집단과 준거집단, 저수요 집단의 세 집단으로 분류할 수 있었다. 또한 규제차등화 수요 인식 수준과 기업 매출액 간의 관계를 추가적으로 분석해본 결과 저수요 집단에 속하는 경우 매출액이 더 높게 나타났다. 이는 인식조사라는 자료의 한계에도

불구하고 일반적으로 규제순응비용이 기업의 생산비용에 부담으로 작용한다는 선행연구를 어느 정도 뒷받침해주는 결과라 할 수 있다. 한편 각 잠재집단별로 규제유형에 따라 인식하고 있는 평균 규제준수비용의 규모를 비교해 본 결과, 고수요 집단에서는 다른 두 집단에 비해 기준설정규제 및 행정질서벌의 규제순응비용 규모를 상대적으로 높게 체감하였다.

지금까지의 논의를 바탕으로 연구의 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 피규제집단인 중소기업의 관점에서 인식하고 있는 규제부담과 차등화 필요성을 재조명하였다. 규제차등화의 필요성과 당위성에 대해서는 공감대가 형성되어 있으나, 기업의 규모 외에 명확한 기준을 마련하기 위해서는 피규제집단의 정책 수요를 파악해야 한다. 본 연구에서는 중소기업의 규제부담 및 차등화 필요성에 관한 인식 자료를 분석함으로써 피규제집단의 정책적 수요를 파악하였다는 의의를 지닌다.

둘째, 유형화를 통해 기업 규모라는 규제차등화 기준에 보완적으로 활용될 수 있는 정책적 정보를 획득하였다. 일반적으로 규제차등화 기준으로 차등화 대상 기업의 규모라는 정량적 지표만을 활용해 왔다. 기업 규모는 측정의 간명성으로 인해 가장 많이 활용되는 기준이지만, 모든 규제와 산업에 대해 일괄적으로 적용하기에는 한계가 있다. 그러므로 차등화의 대상인 중소기업의 입장에서 인식하는 규제부담 및 규제차등화에 관한 정책적 요구를 보완적으로 활용할 수 있다. 예를 들어 규제부담 및 차등화 필요성을 모두 높게 인식하는 고수요 집단에 대해서는 우선적으로 규제차등화 작업을 진행할 수 있을 것이다.

셋째, 각 유형별로 어떤 규제에 대해 부담을 느끼는지 비교해봄으로써 추후 피규제집단의 정책적 수요를 충족시킬 수 있는 정보를 제공하였다. 일례로 고수요 집단에서는 다른 두 집단에 비해 기준설정규제 및 행정질서벌에 대한 부담을 상대적으로 크게 인식하는 것으로 나타났다. 따라서 해당 집단에 대해서는 규제차등화 과정에서 다른 정책수단과의 조합을 통해 기준설정규제와 행정질서벌에 대한 부담을 우선적으로 경감시키는 데 초점을 두어야 할 것이다.

한편 본 연구의 한계점으로는 연구의 목적에 맞게 구조화된 설문지를 활용하지 못했다는 점을 들 수 있다. 분석에 활용된 자료는 중소기업을 대상으로 기존에 실시되었던 설문조사 자료이므로 2차 자료에 해당한다. 해당 자료에서는 기업의 업종을 대분류 수준에서 분류하고 있어서 규제차등화에 관해 보다 세분화된 업종별 특성을 파악하기 어려웠다. 일례로 인식 유형별 기업 구성(<표 6>)에 제시된 바와 같이 제조업의 경우 규제차등화 유형 세 집단



모두에서 높은 비중을 차지하는 결과가 도출되었다. 본 연구에 활용된 자료는 업종을 대부분 수준에서 분류한 자료이기 때문에, 규제차등화 인식의 각 유형별로 제조업 중에서도 어떤 업종이 높은 비중을 차지하는지를 발견하는 데 한계가 있었다. 이러한 한계점은 차후 보다 세분화된 조사 설계를 통해 극복할 수 있을 것이다. 후속 연구에서 조사 참여 기업 수를 증가시킴과 동시에 기업의 업력과 업종에 대해서도 세분화하여 조사할 필요가 있다. 이를 토대로 중소기업의 규제차등화 인식에 관해 보다 풍부한 정책적 함의를 이끌어 내고 정책에 즉각적으로 활용할 수 있는 다양한 정책적 정보를 수집할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강은나·이민홍(2014), 시설거주노인의 사회적 네트워크 유형에 관한 탐색적 연구, *보건사회 연구*, 34(2): 133-160
- 국무총리실(2011), 정부, 중소기업에 대한 규제부담 줄인다(「중소기업 규제적용 차등화」 등 시행 보도자료), 2011.10.31
- 규제개혁위원회(2011), *2011 규제개혁백서*, 규제개혁위원회  
(2015), *2015 규제개혁백서*, 규제개혁위원회
- 기은경제연구소(2008), *중소기업 규제실태와 개선방안*, 기은경제연구소
- 김도훈(2002), *경제효율 향상을 위한 규제순응도 제고 방안*, 산업연구원
- 김사현·홍경준(2010), 잠재집단분석방법을 통한 서울시민의 복지태도 연구, *사회복지정책*, 37(2): 95-121
- 김 신(2005), *중소기업의 규제부담 완화방안*, 한국행정연구원
- 김영직·조민효(2015), 4년제 대졸 청년들의 직업가치 선호 유형별 진로경향 및 근로여건 분석, *현대사회와 행정*, 25(4): 25-63
- 법무담당관실(2015), *규제개혁의 이해*(2015년 전문행정가 양성교육 교육교재), 법무담당관실
- 이동원(2008), 한국의 경제규제비용 분석, *삼성경제연구소 Issue Paper*
- 이민호(2010), 규제개혁을 위한 형평성 기준의 제고 방안, *한국행정학보*, 44(3): 261-289
- 이원우(2008), 규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정정책의 모색, *저스투스*, (106): 355-389
- 이종한(2012), *중소기업 규제형평성 제고를 위한 규제개혁방안*, 서울: 한국행정연구원.
- 이혁우(2009), 규제의 개념에 관한 소고, *행정논총*, 47(3): 335-358
- 정 훈(2013), 한국의 행정제재 현황과 문제점, *법학논총*, 33(3): 267-293
- 주 현(2008), *중소기업 관점에서 본 규제영향분석제도의 실효성 검토*, 산업연구원
- 중소기업청(2016a), *중소기업 규제차등화 설명자료*, 중소기업청  
\_\_\_\_\_ (2016b), *중소기업을 위한 차등화 규제 조사안내*, 중소기업청  
\_\_\_\_\_ (2016c), *소상공인·소기업 규제경감 보도자료*, 중소기업청
- 최 울·이왕원(2015), 청년층 취업선호도와 노동시장 진입의 관계-잠재집단분석과 생존분석

- 을 통한 접근, *한국사회학*, 49(5): 1-44
- 최진욱·박진아(2016), OECD 국가 패널분석을 통한 규제개혁의 경제성장 및 고용창출 효과 분석, *규제연구*, 25(특집호): 3-25
- Bergman, L. R., & Magnusson, D.(1997), A person-oriented approach in research on developmental psychopathology, *Development and psychopathology*, 9(2): 291-319
- Bickerdyke, I., & Lattimore, R.(1997), *Reducing the regulatory burden: does firm size matter?*, Industry Commission
- Bradford, C. S.(2004), Does size matter-an economic analysis of small business exemptions from regulation, *Journal of Small and Emerging Business Law*, 8: 1-38
- Chittenden, F., Kauser, S., & Poutziouris, P.(2003), Tax regulation and small business in the USA, UK, australia and new zealand, *International Small Business Journal*, 21(1): 93-115
- Chung, H., Flaherty, B. P., & Schafer, J. L.(2006), Latent class logistic regression: Application to marijuana use and attitudes among high school seniors, *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 169(4): 723-743
- Collins, L. M., & Lanza, S. T.(2010), *Latent class and latent transition analysis: With applications in the social, behavioral, and health sciences*, John Wiley & Sons
- Crain, W. M.(2005), *The impact of regulatory costs on small firms*, Washington, DC: US Small Business Administration, Office of Advocacy
- Crain, N. V., & Crain, W. M.(2010), *The impact of regulatory costs on small firms*, Washington, DC: US Small Business Administration, Office of Advocacy
- Hill, K. G., White, H. R., Chung, I., Hawkins, J. D., & Catalano, R. F.(2000), Early adult outcomes of adolescent binge drinking: Person and Variable Centered analyses of binge drinking trajectories, *Alcoholism: Clinical and Experimental Research*, 24(6): 892-901
- Innovation, Science and Economic Development Canada(ISED)(2003), *Small Business and Regulatory Burden*, Small Business Policy Branch, Industry Canada
- Jedidi, K., Ramaswamy, V., & DeSarbo, W. S.(1993), A maximum likelihood method for

latent class regression involving a censored dependent variable, *Psychometrika*, 58(3): 375-394

Lanza, S. T., Collins, L. M., Lemmon, D. R., & Schafer, J. L.(2007), PROC LCA: A SAS procedure for latent class analysis, *Structural Equation Modeling*, 14(4): 671-694

Lanza, S. T., Dziak, J. J., Huang, L., Xu, S., & Collins, L. M.(2015), *PROC LCA & PROC LTA user's guide (version 1.3.2)*, University Park: The Methodology Center, Penn State

McCUTCHEON, A. L.(1987), Latent class analysis. Sage

OECD(2014), *Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing

## A Typology of Perception to Regulatory Tiering through Latent Class Analysis: the Case of SMEs

Jina Bak and Hui-Young Hwang

In order to prevent a cycle of economic downturns, reforming the regulation of small and medium enterprises (SMEs) is more important than ever. To this end, regulatory tiering policy that relieves the regulatory burden of SMEs has received increased scholarly attention. In this study, we aimed to create a typology of the perceptions of SMEs regarding the burden of regulatory costs and the need for regulatory tiering. We further sought directions for regulatory tiering policy by observing various characteristics of enterprises for each type.

We employed latent class analysis (LCA) to classify types of perception to regulatory tiering by utilizing data from a survey for developing a manual of regulatory tiering conducted by the Korea Institute of Public Administration in 2012. Empirical results revealed that SMEs' perceptions of regulatory tiering can be classified into three types: a high-demand group for regulatory tiering, a reference group, and a low-demand group. Ordered logistic regression and cross-tabulation analysis was used to examine various characteristics of SMEs by types. Through this empirical analysis, we explored the demand for regulatory tiering from the perspective of SMEs, and suggested information fundamental to discussions of regulatory tiering policy.

Key words: regulatory tiering, latent class analysis, small and medium enterprises regulation