

규제연구 제28권 제1호 2019년 6월

# 우리나라 중소기업 규제개혁의 특성 분석과 시사점:\*

-중소기업음부즈만의 중소기업 규제개선 사례를  
중심으로-

## 이 해 영\*\*

본 연구는 기존 중소기업 규제연구가 제도 개선 연구에 치중하였다는 한계를 극복하기 위하여 실제 중소기업 규제개선 사례라 할 수 있는 중소기업음부즈만의 규제개선 사례 총 246건을 분석하였다. 기존 규제개혁 이론과 중소기업 규제 관련 문헌을 통해 분석틀을 도출하고, 규제개혁의 단계, 수단, 유형, 중소기업 규제개혁의 내용, 개입 수준, 사업 주기 등을 분석하였다. 분석결과 중소기업 규제개선 사례 중 규제완화 단계의 기준 및 요건 완화 내용이 가장 많은 것으로 나타났으며 이와 함께 절차 및 행정 간소화 관련 규제개선 사례도 상당한 것으로 나타났다. 반면에 전통적 방식이 아닌 새로운 규제 수단의 도입과 관련한 규제개선 사례 즉 대안적 규제의 활용, 규제 유연화 도입, 네거티브 체계 도입 등은 소수이거나 거의 찾아보기 어렵다는 특징을 보였다. 개입 수준 면에서는 고시, 지침이나 가이드라인, 계획 수준에서의 규제도 상당한 비중을 차지하고 있어서 등록규제에 나타나 있지 않은 지침이나 매뉴얼 상의 규제도 발굴하고 개선할 필요가 있음을 확인하였다. 사업주기 면에서는

\* 이 논문은 2017년도 광운대학교 교내 학술연구비 지원에 의해 연구되었음

\*\* 광운대학교 행정학과 교수, 서울시 노원구 광운로 20 (hylee@kw.ac.kr)

접수일: 2019/6/4, 심사일: 2019/6/11, 게재확정일: 2019/6/14

일반 사업운영관리와 관련된 규제개선 사례가 가장 많았다. 따라서 개별 규제개선 수준에서도 새로운 접근방식을 보다 적극적으로 고려하고 활용할 필요가 있다. 네거티브 규제체계의 도입, 지침이나 매뉴얼 수준에서의 규제개혁, 그리고 사회적 규제의 품질 개선 등이 요구된다고 할 수 있다.

핵심용어: 중소기업 규제개혁, 규제완화, 대안적 규제

## I. 서론

규제개혁이 기업성장 및 경제성장에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 인식 하에 OECD를 비롯한 세계 여러 나라에서 규제개혁을 위한 지속적인 노력을 기울이고 있다. 우리나라도 1998년 행정규제기본법 도입 이후 규제개혁을 중요한 국정 우선순위로 삼아 다방면의 규제 개혁을 추진해 오고 있다.

특히 중소기업 규제개혁(regulatory reform for small business or SME)은 대기업과 중소기업 간의 규제부담의 형평성 때문에 더 중요하다. 대기업과 비교할 때 중소기업, 소기업, 스타트업 등은 규제 행정부담의 증가로 더 심각한 어려움을 겪을 수 있다. 이에 글로벌 수준에서 중소기업 규제개혁에 대해 지속적인 관심을 보여 왔으며, 중소기업 행정부담의 총량을 줄이기 위한 노력과 개별 분야에 있어서 중소기업의 규제부담을 줄이기 위한 노력이 병행되어 왔다. 또한 급변하는 환경 속에서 기업가정신과 창업이 국가 경제에 더욱 중요해 지면서 스타트업을 위한 규제개선에도 관심이 점점 증가하고 있다.

이러한 가운데 우리나라는 현 정부 들어 중소기업청이 중소벤처기업부로 승격되면서 중소기업 정책에 대해 더 많은 관심과 노력을 쏟고 있다. 중소벤처기업에 대한 지원 뿐 아니라 규제개선에도 보다 적극적인 관심과 노력을 기울이고 있는데, 특히 중소기업 규제영향평가, 규제차등화, 규제신속확인제 등 중소기업의 규제 부담을 덜기 위한 제도적 개선에 우선 초점을 맞추고 있다. 즉, 이러한 제도적 뒷받침을 통해서 중소기업에게 좀 더 부담이 덜 되는, 효율적인 규제를 만들고 시행하고자 하는 것이다.

그렇다면 이런 제도적 차원의 규제개혁 노력 외에, 과연 개별 규제개선 차원에서는 중소기업을 위한 어떠한 규제개선 노력이 이루어지고 있는가? 과연 개별 규제개선 수준에서 중소기업의 행정부담을 줄여주고 규제품질을 개선하며 규제부담의 형평성을 제고하기 위한

노력은 얼마나 이루어지고 있는 것일까? 개별 규제개선 수준에서 중소기업 규제개혁의 특성은 어떠한가? 본 연구는 이러한 문제의식 하에 출발하였다.

우리나라 중소기업 규제개혁에 관한 기존 연구들은 주로 중소기업 규제개혁을 위한 제도 연구에 초점을 맞추고 있다(이동주, 2006; 이민호 2010; 2017; 이중한 2012). 중소기업의 규제 행정부담을 덜어주고 규제부담의 형평성을 제고하기 위한 제도 개선에 초점을 두고 우리나라 현황 분석과 향후 제안을 하고 있는 연구들이 많다. 그러나 실제 개별적인 중소기업 규제개선 사례에서 중소기업 규제개혁이 어떠한 특성을 보이고 있는지 분석한 연구는 거의 찾아보기 어렵다.

이에 본 연구는 제반 규제개혁이론을 바탕으로 중소기업 규제개선 사례를 종합적으로 분석해 보고자 한다. 과연 개별 중소기업 규제개선 사례들이 실제로 어떠한 특징이나 경향을 보이는지 개별 사례를 검토 분석함으로써 이들의 특성을 확인해 보고자 한다. 보다 구체적으로, 중소기업 규제개선에서 중요한 역할을 담당하고 있는 중소기업음부즈만의 지난 2년간의 규제개선 사례를 중심으로 중소기업 규제개혁의 특성을 살펴보고, 향후 우리나라 중소기업 규제개혁에의 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 규제개혁의 개념과 유형

OECD에 의하면, 규제개혁이란 규제의 품질을 향상시키는 변화를 의미하며 규제나 관련 행정 절차의 효과성과 성과, 법적 특성을 개선하는 것이라 할 수 있다(OECD, 1997). 규범적 관점에서 규제개혁은 그간의 규제가 비효율적이거나 자원배분의 왜곡을 가져오므로 규제개선 또는 규제완화를 통해 시장 기능을 회복하고 자원배분의 효율성을 높이고자 하는 것이다. 실증적 관점에서 규제개혁은 규제개혁을 둘러싼 정치경제적인 이해관계로 인해 발생하며, 규제개혁을 통해 규제에 의한 비용과 편익이 재분배된다고 할 수 있다. Peltzman(1989)에 의하면 규제는 비효율성을 가져오므로써 규제에 의해 생겨난 부(wealth)를 소진하는 경향이 있는데, 이로 인해 결국 정치적 지지기반을 상실하게 되고, 피

규제 산업의 규제개혁 요구가 발생된다고 한다(Hood, 1994; 이해영, 2002).

1980년대까지는 규제개혁을 규제완화와 동일시하는 경향이 있었으나 1990년대 이후 규제개혁은 규제품질의 개선, 보다 비용효과적인 대안적 규제의 탐색에 초점을 맞추게 되었다. OECD를 비롯한 선진국에서는 더 좋은 규제(better regulation), 스마트한 규제(smart regulation)를 표방하며 규제의 질적 개선에 중점을 두었다(김정해 외, 2007: 10). OECD는 규제개혁의 단계를 규제완화 단계, 규제품질관리 단계, 총체적 규제관리 단계로 구분하면서 규제완화 단계는 규제의 부담과 비용을 감소하는 것, 행정절차를 간소화하고 명확하게 하는 것에 중점이 있고, 규제품질관리 단계에서는 현존 규제의 검토와 개선에 중점이 있으며, 총체적 규제관리 단계에서는 총체적 규제효과 검토, 대안적 규제 고려에 중점이 있다고 하였다.

Thompson and Jones(1982)에 의하면, 규제개혁이란 규제정책의 본질과 그 집행수단을 변경하거나 규제와 그 효과를 평가하는 데 이용할 수 있는 심사, 절차 등의 변화를 모색하는 것이라 할 수 있다. 이러한 정의에 입각하면 규제개혁을 본질적 규제개혁과 절차적 규제개혁으로 구분해 볼 수 있다(Thompson and Jones, 1982). 또한, Hansen and Pederson(2006)은 규제개혁을 반응적 개혁과 사전적 개혁으로 유형화하면서 전통적 규칙 기반 규제 등 전통적 통제수단을 통해 규제를 향상시키는 방법과 규제의 새로운 정책수단이나 통제수단을 도입하는 방식으로 구분하여 설명하였다. 즉 규제개혁은 수단 면에서 기존 명령지시적 규제를 완화하는 방식이 있는가 하면 자율규제나 환경세 등 대안적 규제를 활용하거나 규제 체계를 완전히 재설계 하는 등 새로운 방식으로 규제개혁을 할 수 있다는 것이다. 이런 관점으로 중소기업 규제개혁을 살펴본다면 규제개혁의 수단 면에서 의미 있는 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

## 2. 중소기업과 규제개혁

### (1) 중소기업과 규제개혁의 필요성

중소기업은 대부분의 OECD 국가에서 혁신, 첨단 기술, 고용 면에서 중요한 역할을 수행하고 있다(OECD, 1999: 5). 특히 중소기업은 새로운 일자리를 창출하는 데 중요한 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 여러 나라에서 나타나듯, 가장 높은 순 고용 창출률은 아주 작은

기업들에서 나타난다. 미국의 경우 국내 총생산(Gross domestic product)의 45% 이상이 중소기업 부문에 의해 주도되고 있는데, 사업체 중 약 98%가 100명 미만의 직원을 보유하고 있으며, 미국 민간 부문 근로자의 거의 절반이 중소기업에 고용되어 있다. 중소기업은 모든 신규 일자리의 2/3를 담당한 것으로 나타난다(U.S. Chamber, 2017: 5).

세계화가 심화되면서 중소기업의 일자리 창출 능력을 유지하기 위해 글로벌 시장에서 보다 적극적인 활동이 요구되고 있다. 이를 위해서는 시장 접근에 대한 장애물을 제거해야 할 뿐만 아니라 중소기업의 생산 품질, 원가 경쟁력 및 관리 기법을 업그레이드하여 세계화의 압력에 적응할 수 있는 수단을 마련할 필요가 있다.

이러한 상황에서 중소기업 발전에 도움이 되는 규제 환경을 조성하는 것이 성장 정책의 주요 고려 사항이 되었다(APEC, 2016). 이것은 현 시대 규제개혁의 핵심적인 특징이며, 세계 각국은 정책 목표를 달성하면서 동시에 중소기업의 규제 부담을 완화할 수 있도록 정책 목표와 중소기업 부담 간의 균형을 찾기 위해 규제개혁을 추진하고 있다. 성장 및 고용에 중요한 혁신적인 스타트업과 소기업의 창업 및 확장을 직간접적으로 방해하는 규제를 수정하고 개혁해 나가고 있다.

## (2) 규제와 기업성장

경제적 규제가 글로벌 수준에서 기업 성장에 부정적인 영향을 주고 있다는 연구들이 많이 있는데, Dawson(2006)의 연구는 성장에 대한 불안정성이나 변동성의 영향을 감안하면서도 광범위한 규제 조치와 성장 수준 간의 부정적 연관성을 확인한 바 있다. Djankov 외(2006)의 연구는 135개국의 세계은행의 데이터<sup>1)</sup>를 활용하여 연구하였는데, 성장과 사업 규제 수준 간에 일관된 부정적인 관계가 관찰되어 규제 완화 및 규제개혁이 성장에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 것을 확인하였다. Haider(2012)는 172개국의 세계은행 데이터를 사용하여 규제개혁과 경제 성장 간의 연관성을 조사하였는데 이 연구는 특히 각국 정부가 시행한 개별적인 미시적(micro-level) 사업의 수에 중점을 두었다. 연구 결과에 따르면 평균적으로 각 사업 규제개혁으로 GDP 성장률이 0.15% 증가하는 것으로 나타났다(BEIS, 2018: 9).

1) 이 지수는 창업, 고용 및 해고, 재산 등록 및 법원에서의 계약 집행에 관한 규칙 등을 포함하고 있다.

물론 규제가 기업 성장에 부정적인 영향을 준다는 연구만 있는 것은 아니다. 규제는 기업 성과에 긍정적 및 부정적 영향을 줄 수 있다. 규제는 특정 시장 실패를 제거하고 경제적 효율을 향상시킴으로써 성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있고, 반면에 규제는 상당한 준수 비용, 바람직하지 않은 시장 왜곡 또는 의도하지 않은 결과를 만들어 성장에 부정적인 영향을 줄 수도 있다. 성장에 대한 규제의 전반적인 영향은 어떤 효과가 더 큰지에 따라 다르며, 이는 특정 상황에 따라 달라질 수 있다(Frontier Economics, 2012). BEIS(2018)의 사례 연구에 의하면, 규제로 인해 비용이 발생하지만 분야에 따라서는 시장 기회 창출 및 보호를 포함하여 상당한 이익이 인식되는 경우도 있었는데, 규제의 일관된 실행은 스탠다드를 만들어 내고 이는 성장 지향 기업이 불확실성을 피하는 데 있어서 매우 긍정적으로 작용한 것으로 나타났다.

### (3) 중소기업과 규제부담의 불공평성

대기업과 비교할 때, 일반적으로 중소기업은 경제적 규제를 준수하는 데 있어서 높은 준수 비용, 광범위하고 복잡한 서류 작업과 행정부담에 직면하고 있다. 중소기업은 대기업보다 자본이 적기 때문에 비생산적인 지출을 흡수할 수 있는 역량이 적으며, 그들은 또한 서류 작업에 투입할 수 있는 관리 자원도 매우 적다. 이렇듯 중소기업은 일반적으로 규제 환경을 조사하고 규범을 다룰 때 대기업보다 효율적이지 못하다. 행정 기능으로 전환하는 자원의 비율은 일반적으로 대기업보다 크다(OECD, 2017). 실제 BEIS(2018)의 중소기업 사례 연구에 의하면, 중소기업이 새로운 규제에 대한 정보를 지속적으로 습득하고 이에 대응하여 시스템 변경을 구현하는 데 필요한 시간과 비용이 가장 큰 경영부담으로 나타났다(BEIS, 2018: 5).

이처럼 기업의 규모에 따른 규제비용은 종업원 수가 적을수록 급격하게 증가한다. 미국의 환경규제 준수비용의 경우 대기업 대비 중소기업의 규제비용은 5.2배, 대기업 대비 중기업의 규제비용은 1.6배에 달하는 것으로 나타난다(이동주, 2006: 861). 특정 규정 및 산업을 조사한 연구 결과에 따르면 규제가 대기업보다 중소기업에 더 큰 영향을 미치는 경우가 흔히 나타난다. 소기업일수록 복잡한 규범과 규칙을 잘 다룰 수 없기 때문에 많은 시간과 비용을 소모하게 된다. 2013년 EPA(Environmental Protection Agency)에서 발급한 온실 가스 규제에 대하여 규모가 작은 소기업은 대기업과 비교할 때 최소한 65배 더 큰 규제부담을

감당해야 했다(Batkins, 2013; U.S. Chamber, 2017: 6 재인용). 이러한 규제부담의 불공평성은 중소기업을 위한 규제개혁에 있어서 매우 중요한 근거가 되고 있다.

### 3. 중소기업 규제개혁의 원칙과 내용

#### (1) 중소기업 규제개혁의 원칙

기업 성장에 있어서 규제의 영향, 그리고 대기업과의 규제부담 형평성의 문제를 바탕으로 OECD는 일찍이 중소기업 규제개혁에 대해 관심을 가지고 꾸준히 연구해 오고 있다. 국가 간 중요한 차이에도 불구하고 중소기업의 규제 환경을 개선하기 위한 OECD 규제개혁 권고 사항은 다음과 같다(OECD, 1999: 10).

우선 규제개혁 과정은 중소기업 부문의 전반적인 경제적 중요성에 대한 명확한 이해를 바탕으로 해야 한다. 또한, 규제정책은 미래 지향적이어야 하며 크고 건전한 중소기업 공동체 육성을 위한 광범위한 전략의 일환이며 조세와 같은 다른 요소를 포함한 구조개혁의 맥락에서 고려될 필요가 있다. 중소기업을 위한 규제개혁은 모든 정책 분야에서 ‘ 좋거나 나쁜’ 규제 접근법을 취하지 말고 ‘더 좋은’ 규제 접근법을 취해야 한다. 아울러 규제는 중소기업, 특히 소기업이 경쟁 할 수 있는 공정한 기회가 주어지는 경제적 구조를 보장해야 하며, 중소기업의 관심사가 규제 과정에서 고려되고 논의될 수 있는 장치를 마련하여야 한다. 중소기업, 특히 소기업에 대한 규제의 누적 효과에 주의하여야 하며, 중소기업의 장점인 기업 활동의 유연성에 영향을 미치는 규제에 특별한 주의를 기울여야 한다. 또한, 규제 영향을 검토할 때 기술 기반 또는 혁신적, 성장지향 중소기업 뿐 아니라 모든 유형의 중소기업을 고려해야 한다. 이러한 내용을 바탕으로 할 때, 중소기업 규제개선에서 중요한 내용은 기업 활동의 유연성 제고, 규제품질 제고, 공정경쟁 기회 제고, 다양한 분야에서의 규제개선 노력임을 알 수 있다.

이후 OECD(2012)는 OECD 규제정책 및 거버넌스 협의회에서 중소기업 규제개혁을 위한 정책 권고안을 제시하였는데, 우선, 파산 절차의 효율성을 향상시켜 회생의 기회를 주고 행정부담을 줄일 필요가 있으며, 기술을 활용하고 프로세스 단순화하여 규정 준수를 강화하고 비용을 절감할 필요가 있다. 특히 레드테일을 줄이면서 정책 목적을 달성하는 스마트한 규제를 개발해야 한다. 또한 제도적 면에서 규제비용총량제, OIOO 등의 관리방식이 보편화



되면서 중소기업의 누적적 규제부담을 줄여주는 것이 중요한데, 규제의 효과를 높이고 중소기업에 미치는 영향을 평가하기 위해 규제 영향 분석(RIA)을 실시하여야 하며, 중소기업의 비용을 줄여 나가야 한다(OECD, 2012). 이러한 논의를 토대로 볼 때, 중소기업 규제개혁의 제도적 측면에서는 규제영향분석, 중소기업영향평가, 규제 차등화 메커니즘, 규제총량관리 등이 중요함을 알 수 있으며, 개별적 규제개선에 있어서는 요건 완화, 절차 간소화, 진입 제한 개선, 공정 경쟁/기회 증진, 규제품질 제고, 개선 분야의 다양성, 규제 유연화 제고가 중요함을 알 수 있다.

## (2) 중소기업 규제개혁의 내용과 수단

중소기업 규제개혁은 특정 제도나 프로그램을 사용하여 중소기업에 대한 규제부담을 줄이는 방향으로 나타난다. 내용적 측면에서 서류 작업 및 관료주의를 줄이고, 관리 부담을 최소화하며, 절차를 간소화하고, 중소기업의 준수 비용을 줄이기 위한 규제개선이 이루어진다. 또한 제도적 측면에서 규제심사 시 소기업에 불균형 또는 부당한 영향을 미치지 않도록 보완책을 마련하고 있다(OECD, 1999: 7).

중소기업 규제개혁과 관련하여 특히 규제 차등화 및 대안적 규제의 모색이 중요하다고 할 수 있다. 규제 차등화란 해당 규제로 인한 피규제자별 부담을 파악하여, 규제부담 측면에서의 형평성을 맞추는 것으로 기업 규모별로 규제기준, 절차, 시기 및 주기, 제재 방법 등을 탄력적으로 설계·적용하는 방식을 의미한다. 명령지시적 규제는 대기업과 중소기업 간 규제 부담의 불공평성을 야기하기 때문에 대안적 규제 또는 비규제적 방법으로 정책목표를 달성하려는 노력이 이루어지고 있다. 예를 들어 미국의 환경청은 개인자율규제로서 ERP제도를 도입하여 순응지원, 교육, 자율기준, 통계기반한 조사와 성과측정이 결합되어 기존 규제를 대체하고 있다(<표 1> 참고). 소기업은 세부적으로 규제준수와 관련된 지도를 받은 후 일 반적인 성과측정을 이용한 자율검증을 수립한다(이동주, 2006: 864). 이와 함께 중소기업의 규제개혁을 위해 제도적 장치로서 중소기업영향평가가 활용되고 있는데, 다양한 규제 도입으로 인하여 중소기업이 상대적인 불이익을 받지 않도록 하기 위해 중소기업에 대한 영향 평가를 실시한다.

<표 1> EPA의 규제 차등화 사례

규칙	규제완화 내용	중소기업 경제적 효과
금속 제품과 기계 유출물 지침	부가적 수질오염규제에 대해 일부 산업 제외	중소기업 10억 달러 절감
산업용 보일러와 히터 공정 공기 독성 규칙	중소기업에 사용되는 소규모 보일러 제외	첫해 3억 5천 4백만달러 절감, 매년 1천 8백만달러 절감
기타 코팅 제조 공기 독성 규칙	페인트, 잉크, 접착제 등의 중소기업에 기준을 완화하거나 대안 제시	첫해 2천 3백만달러 절감과 연간 규제준수비용 1천 2백만달러 절감

자료: 이동주 (2006: 864)

중소기업을 위한 규제 조건을 강화하기 위한 하나의 통일된 해법은 없지만, 중소기업 규제개혁의 핵심 요소에는 규제 및 행정 절차의 간소화, 규제영향분석, 세제행정 및 파산절차 개혁 등이 포함된다. 또한, 정직한 기업가에 대한 두 번째 기회 제공 증진, 가용성 및 정보 제공 개선, 디지털 기술을 사용하여 행정부담을 줄이는 것 등이 포함된다(OECD, 2018: 3). 이렇게 볼 때 중소기업 규제개혁의 내용적 측면의 주요 요소는 요건완화, 규제 및 행정 절차 간소화, 진입 퇴출 제한 완화, IT 시스템 활용을 통한 규제 효율화라 할 수 있다.

한편, 최근에는 중소기업 중에서도 스타트업 관련 규제개혁이 중요한 관심사다. 대부분의 OECD 국가에서 기업가 정신에 대한 규제 장벽은 시간이 지남에 따라 감소하고 있다. 지난 10년 동안 중소기업 규제개혁은 신생 기업에 대한 관리 부담을 줄이고 법적 장벽을 낮추며 다양한 영역 (예: 환경, 노동력)에 대한 규제 준수 비용을 줄이는 데 중점을 두었다고 할 수 있다(OECD, 2018: 4). 최근 몇 년간 신생 기업에 대한 관리 부담을 줄이고 진입 장벽을 낮추며 여러 영역에서 규제 준수 비용을 줄이기 위하여 노력하였고 그 성과도 나타나고 있다. 그러나 여전히 규제 절차의 복잡성이 기업가 활동의 주요 장애요소가 되고 있다. 남아 있는 문제를 해결하기 위해 최근의 노력은 주로 기업에 대한 레드테일을 줄이고 행정 규정의 투명성과 비용 효율성을 개선하는 것을 목표로 하고 있다. 스타트업 기업을 위한 규제개혁이 핵심적 요소는 스타트업에 대한 행정부담 완화, 규제절차의 복잡성 제거, 기존업체 보호 완화, 규제 투명성 제고, 규제의 비용효과성 제고라 할 수 있다.

규제 체제의 광범위한 개혁은 중소기업 부문의 경쟁력에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 중소기업에 대한 누적적 규제부담을 경감하고 중소기업이 경제적 잠재력을 실현하는 것을 방

해하는 특정 분야 개혁을 위해서 정부가 보다 많은 노력을 기울일 필요가 있다.

### (3) 우리나라 중소기업 규제개혁

우리나라의 중소기업 규제개혁은 중소벤처기업부와 규제개혁위원회 및 국무조정실을 중심으로 이루어지고 있다. 현 정부에서 위상이 높아진 중소벤처기업부는 중소기업에 대한 규제개혁보다는 중소기업의 보호·지원·육성에 그 초점이 맞추어져 있다(중소벤처기업부, 2018). 중소벤처기업부 산하 중소기업옴부즈만이 규제개혁 및 규제개선 등의 일익을 담당하고 있으며 주로 개별규제사무에 대해 문제를 발견하여 규제개선과제를 도출하는 데 중요한 역할을 수행하고 있다. 규제개혁위원회와 국무조정실은 실제 중소기업 관련 규제를 포함한 규제개혁 전반에 대한 업무를 담당하고 있다.

우리나라 중소기업의 현황은 중소기업을 세분화하고 대기업과 비교해보면, 몇 가지 특징을 확인할 수 있다. 다음 <표 2>는 중소기업을 소상공인, 소기업, 중기업으로 구분하고 대기업과 비교한 것이다.

<표 2> 기업규모별 현황 (2015)

(단위: 명, 개, 억 원)

구분	종사자수	사업체수	매출액	1인당 매출액	업체당 매출액
전체	16,774,948	3,604,773	43,257,823	2.5	12.0
소상공인	6,065,560	3,084,376	6,071,300	1.0	2.0
소기업	11,107,760	3,500,331	11,314,823	1.0	3.2
중기업	4,019,287	100,551	11,984,973	3.0	119.2
중소기업	15,127,047	3,600,882	23,299,796	1.5	6.5
대기업	1,647,901	3,891	19,958,027	12.1	5,129.3

자료: 중소벤처기업부 중소기업통계

위에서 알 수 있듯, 중소기업의 경쟁력은 대기업과 큰 차이를 지니고 있다. 대기업은 중소기업에 비해 0.1%에 불과한 업체수를 차지하고 있으나, 업체당 매출액이 5,129억 원에 이른다. 반면에, 중기업은 업체당 119억 원의 매출액을 기록하고 있다. 세부적으로 살펴보면 소상공인보다는 소기업이, 소기업보다는 중기업의 매출액 및 업체당 매출액이 커진다는

것이다. 특히, 소상공인 및 소기업의 업체당 매출액은 중기업과 비교했을 때 상당히 떨어진다는 것을 알 수 있다. 결과적으로 이는 동일한 규제비용이 각 사업체에게 전가되었을 때, 중소기업의 부담이 대기업보다 상대적으로 더 클 수밖에 없다는 것을 잘 보여준다.

정부의 다양한 중소기업 정책에도 불구하고 중소기업과 대기업의 격차는 줄어들고 있지 않다. 오히려 2009년 글로벌 경제위기 이후 대기업과 중소기업 간의 양극화는 더욱 심해진 것으로 나타난다(이중환, 2012). 중소기업과 대기업의 격차가 심해지는 상황에서 규제개혁은 중소기업을 육성·지원하는 새로운 대안으로 간주될 필요가 있다. 왜냐하면 규제순응비용이 기업의 규모에 따라 차별적으로 배분되기 때문이다(이민호, 2017). 앞서 보았듯이 규제는 기업에게 비용과 각종 부담을 발생시키는 데 중소기업이 바로 기업의 상당부분을 차지하고 있다. 따라서 매출액 등에서 대기업과 매우 큰 차이가 있는 중소기업이 부담할 규제비용은 상대적으로 크며 중소기업 전체에 부정적인 영향을 미친다. 조병선·조봉호(2009)는 2008년을 기준으로 100인 이상 기업의 매출액과 20인 미만 소규모 기업의 매출액을 비교했는데, 100인 이상 기업의 규제비용이 매출액 대비 3.3%인데 반해 20인 소규모 기업의 규제비용은 매출액 대비 10.9%인 것으로 나타났다(이민호, 2017: 59 재인용).

정부의 규제혁신 30대 중점 과제를 살펴보면, 중소기업 규제개혁과 직접적으로 관련된 부분이 중소기업소상공인 부담 완화 부분이다. 중소기업소상공인에 대한 규제 차등화 추진을 통해 규제준수 비용이 상대적으로 큰 중소기업 소상공인에 대한 규제부담의 형평성을 제고하겠다는 것이다.<sup>2)</sup> 이와 함께 중소기업영향평가를 강화하는 것이 중요한 과제로 나타난다. 규제심사제도를 명시적으로 규제영향분석(부처), 중기영향평가(중기부), 규제심사(규개위) 3단계에 걸쳐 검토하도록 관련 체계를 개편하는 것이다.

한편, 중소기업연구원(2013)은 규제개혁위원회에 등록되어 있는 전체규제 중 중소기업에게 영향을 미치는 규제를 파악한 바 있다. 2013년 6월 기준으로, 규제개혁위원회에 등록되어 있는 규제는 14,177건으로 집계되었으며 이중 중소기업과 관련된 규제는 8,291건(58.5%)에 달했다. 산업 전체적으로 중소기업의 경영활동과 관련해 6,227건, 창업 시에는

2) 현재 정부는 중소기업의 경영부담 완화를 위한 신설·강화 규제를 중심으로 차등화 정책을 추진하고 있으나, 법률이 아닌 고시 수준으로 정책 효과는 미미한 수준에 머물고 있는 실정이다. 정부는 2013년 6월 「규제영향분석서 작성지침」 개정을 통해 중소기업 규제영향분석을 통한 차등화 대안 마련을 의무화한 바 있다. 「국민부담 경감을 위한 행정규제 업무처리 지침안」을 통해 신설·강화 규제에 대한 규제 면제 또는 차등 적용 의무 도입을 적용하고 있다.

1,821건의 규제가 작동하고 있다. 이렇게 중소기업에 가해지고 있는 많은 규제들은 중소기업의 생애 전 과정에서 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

### III. 본 연구의 접근방법

#### 1. 본 연구의 접근방법

기존 중소기업 규제개혁 연구는 주로 제도 개선의 관점에서 이루어졌다. 즉, 규제개혁이 중소기업에 미치는 영향을 규제심사과정이나 규제개혁과정에서 고려하고 반영하기 위한 제도적 개선에 집중하는 특징을 보인다. 이를 위해 규제가 중소기업에 미치는 총체적 영향을 강조하고 이를 완화하기 위한 방법으로 중소기업영향평가나 규제 차등화 방안을 제시하고 중소기업의 규제부담 축정을 위한 제도 도입에 초점을 두었다. 이와 같이 기존 연구들은 중소기업 행정부담 완화를 위한 제도 개선 방향은 잘 보여주고 있지만, 실제 중소기업 규제개혁이 개별 규제 수준에서 어떠한 특성을 보이고 있는지에 대한 통찰력을 제공하지는 못하였다는 한계가 존재한다.

이에 본 연구는 중소기업 규제개혁의 개별적 사례들을 종합적으로 분석함으로써 우리나라 중소기업 규제개혁의 특성이 어떠한지 살펴보고자 한다. 중소기업 규제개혁 개별 사례에 관한 내용 분석 연구는 거의 찾아보기 어려운데, 본 연구에서는 중소기업 규제개혁 사례를 내용적 측면에서 종합적으로 분석해 보고자 한다.

이를 위하여 지난 2년간 중소기업옴부즈만의 규제개혁 사례 총 246건을 분석하였다. 중소기업옴부즈만은 매년 중소기업 관련 규제개혁 사례를 발굴하고 규제개혁을 하고 활동성과를 백서로 만들어 홈페이지에 업로드하고 있는데, 이 자료를 활용하여 분석하였다.<sup>3)</sup> 옴부즈만에서 이루어진 규제개혁 내용을 활동성과백서에 거의 모두 담고 있기 때문에 옴부즈

3) 최근 2년간 규제분석을 수행하였는데, 2018년도 내용은 아직 업로드가 되고 있지 않아서 2016년과 2017년 자료를 활용하였다. 다만 옴부즈만에 기획하여 규제개혁한 조달청 입찰 관련 규제개혁(약 110건)은 포함하지 않았다. 이는 기획에 의하여 한 분야에 집중하여 규제개혁이 이루어져, 매우 세부적이며 유사한 사항이 많아서 전체적인 특성을 파악하는 데 있어 편의(bias)를 가져올 수 있다고 판단하였기 때문이다.

만 규제개선 사례를 분석한다면 전반적인 규제개선 경향을 잘 볼 수 있을 것으로 판단하였다. 즉, 중소기업과 관련된, 다양한 부처에서의 규제개선을 전체적으로 볼 수 있다는 의의가 있다. 부처에서는 주로 등록 규제를 중심으로 규제를 파악하고 규제 개선을 추진하는 반면에, 옴부즈만에서는 다양한 형태 및 수준의 규제개선이 이루어지고 있다는 것이 장점이다. 즉, 법률로부터 시행령 규칙 외에도 계획, 지침, 가이드라인에 있는 규제 사례를 발굴해 개선하고 있다. 부처 및 국무조정실을 중심으로 한 규제개선은 주로 행정규제기본법 상 등록되어 있는 규제만을 대상으로 규제개선이 이루어지고 보고된다. 그러나, 옴부즈만 사례는 다양한 형태의 규제를 보여준다. 집행상의 문제, 조례, 지자체 수준에서의 규제시행 문제 등이 다양하게 나타나고 있다. 따라서 옴부즈만에서 추진했던 규제개선 사례를 분석해 본다면, 우리나라 중소기업 규제개선의 전반적인 특징과 경향을 잘 확인할 수 있을 것이다.

## 2. 분석의 초점

앞서 논의하였던 이론적 논의를 토대로 하여 분석틀을 구성해 보고자 한다. 먼저 규제개혁의 단계, 유형 및 수단 측면에서 규제개선 사례가 규제개혁의 단계 면에서 완화, 품질제고, 재규제(규제 재설계)에 해당하는지, 또한 본질적 규제개혁인지, 절차적 규제개혁인지 그리고 전통적 규제수단에 입각한 것인지 새로운 규제수단에 입각한 것인지 분석해 보고자 한다. 이러한 규제개혁의 단계, 유형, 수단 측면에서 우리나라 중소기업 규제개혁의 특성을 살펴본다면 우리나라 중소기업 규제개혁에의 유용한 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

또한 중소기업 규제개혁 연구들을 보게 되면, 전 세계적으로 중소기업의 규제개혁과 관련하여 내용적 측면에서 요건(기준) 완화, 절차 간소화, 진입과 퇴출을 용이하게 하는 것, 규제의 투명성과 명확성을 높이는 것, 규제품질을 향상시켜 비용효과성의 제고, 공정경쟁 유도, 중소기업 및 대기업 간의 규제유연화, IT를 활용한 규제시스템 효율화 등이 이루어지고 있다. 따라서 중소기업 규제개혁의 내용 측면에서 상기 유형들 중에서 어떤 부분에 해당하는 규제 개선이었는지를 살펴보고자 한다. 이를 통해 중소기업 규제개혁의 특징적인 부분을 확인할 수 있을 것이다.

기존 연구를 통해 보면, 중소기업 규제개혁을 연구함에 있어서 사업주기와 개입 수준, 규제 유형 면에서 중소기업 규제개혁을 분석하고 있는 연구가 있는데(U.S. Chamber, 2017

),<sup>4)</sup> 본 연구도 이러한 틀에서 중소기업 규제개선 사례를 살펴보고자 한다. 즉, 창업, 입지, 자금조달관리, 사업운영의 사업주기 면에서 개선 사례를 분석하고, 규제 개입의 수준으로서 법률, 시행령 및 규칙, 고시/지침/계획, 지자체 조례 면에서 규제개선이 어느 수준에서 이루어지고 있는지 살펴보고자 한다. 아울러 규제 유형 면에서 경제적 규제, 사회적 규제, 행정 규제, 규제 집행으로 구분하여<sup>5)</sup> 규제개선 사례에 어떤 특징을 보이는지 분석하고자 한다.

이렇게 규제이론적 시각에서 규제개선 사례를 분석하고 분류해 본다면 현재 진행되고 있는 중소기업 규제개선이 전반적으로 어떠한 특징을 가지는지를 파악할 수 있을 것이다. 이러한 분석 결과를 통해서 향후 중소기업 규제개혁에의 시사점을 도출해 보고자 한다.

## IV. 분석결과와 시사점

### 1. 분석결과

#### (1) 규제개혁의 단계, 유형, 수단 측면

중소기업읍면즈만에서 2016년도와 2017년도 2년간 이루어진 규제개선 사례 246건을 분석하였다. 중소기업읍면즈만에서 규제개선 사례를 발굴하고 실제 해당 부처에서 규제개선이 이루어지게 된다. 중소기업읍면즈만에서는 중소기업 활동성과 백서를 발간하여 이러한 결과를 종합적으로 규제개선 사례로 제시하여 구체적인 내용을 소개하고 있다. 이러한 규제개선 사례의 내용을 분석한 결과는 다음과 같다.

먼저 규제개혁의 단계 면에서 살펴보면, 총 246건의 규제개선 사례 중에서 규제완화에

- 
- 4) 중소기업 규제에 대한 사례연구를 수행하면서 사업 주기(사업 단계)별로 살펴보았는데, 창업단계, 입지 (finding location and expanding location), 자원조달(Acquiring financing), 계약이행과 같은 갈등관리, 사업운영관리로 나누어 분석하였다(U.S. Chamber, 2017: 27). 또한 개입의 수준(level of engagement) 면에서는 중앙정부 수준 또는 주정부 및 지방정부 수준인가에 따라 분석하였다(U.S. Chamber, 2017: 27).
- 5) 경제적 규제는 상품과 서비스를 제공하는 데 있어서 시장의 효율성을 증진시키기 위한 것이다. 가격이나 물량, 서비스, 진입과 퇴출에 관한 기업 결정을 제한한다. 사회적 규제는 사회전체적인 복지와 권리를 보호하기 위한 것이다. 환경, 산업안전 및 보건, 노동자 권리, 소비자 보호 등이 포함된다. 행정적 규제는 공공 및 민간 부문의 운영에 대한 일반적인 정부 관리와 관련되어 있다. 세금, 기업 운영, 분배 시스템, 의료 시스템, 지적 재산권 등이다.

해당하는 것이 188건으로 76.4%를 차지하였고, 규제품질 개선이라고 볼 수 있는 것이 32건으로 약 13%를 차지하였다. 대부분이 규제완화 사례에 해당하였다. 요건이나 기준을 완화하는 것, 진입을 완화하고 규제대상에서 면제 또는 유예하는 것 등 규제완화 단계에서 이루어지는 규제개선 내용이 대부분을 이루었다. 규제개혁의 규제완화 단계에서는 규제 수가 감소하고 규제요건이나 기준을 완화하여 규제의 부담과 비용 감소가 이루어진다. 규제품질 단계에서는 효율적이고 합리적인 규제를 만들기 위한 노력이 이루어지게 되는데, 중소기업 규제개혁에서도 기존 규제를 합리화하고 효율화하기 위한 노력이 어느 정도 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있었다. 총체적 규제관리 단계에서는 대안적 규제가 고려되고 총체적 규제효과가 고려된다. 개별 규제개선 사례를 검토해 본 결과 총체적 규제관리 단계에 해당하는 규제개선 사례를 확인하기는 어려웠다. 왜냐하면 총체적 규제관리 단계는 개별 규제의 개선보다는 제도적이고 종합적인 규제관리제도와 운영에 초점을 두고 있기 때문에, 개별 규제의 개선과는 거리가 있기 때문인 것으로 보인다. 다만, 규제가 새롭게 형성되는(도입되는) 개선 사례가 있어서 이것을 규제형성 단계로 달리 구분하여 분석하였다. 즉, 새로운 영역이 생기면서 이에 대한 규제가 불확실한 경우 이를 명확하게 하고 투명하게 하는 것과 관련된 것이었다. 신산업이나 신기술 분야 규제개혁과 관련이 깊은 분야인데, 이렇게 규제가 새롭게 형성되는 사례는 17건으로 나타났다.

규제개혁 유형 관점에서 보면 규제 내용의 변화를 가져오는 본질적 규제개혁이 165건, 규제 절차에 있어서 변화나 간소화를 가져오는 절차적 규제개선이 72건에 달하였다. 다음으로 Hansen과 Pedersen의 논의에 따라서 과연 전통적 규제방식을 활용하지 않고 새로운 규제방식을 활용하는 규제개혁은 어느 정도나 되는지 살펴보았다. 이들의 분류에 의하면, 전통적인 규제방식에 있어서 규제완화나 규제품질을 높이려는 것이 전통적 규제방식의 활용이고, 규제적 대안 또는 비규제적 대안을 활용하여 문제를 해결하려는 것이 새로운 접근 방식이라고 하였다. 그래서 새로운 접근 방식에는 규제체계를 재구조화하는 것, 명령지시적 규제방식이 아닌 대안적 규제방식을 활용하는 것, 자율규제를 활용하고 비규제적 대안을 활용하는 것 등이 포함된다. 이런 측면에서 246건의 규제개선 사례를 검토해 본 결과, 대부분 전통적 규제방식의 완화 또는 품질 개선이었으며, 새로운 접근 방식이라고 볼 수 있는 것은 9건에 불과하였다. 9건 중에는 규제가 아닌 부담금을 활용하는 사례, 약관에 의한 문제해결 등이 포함되었다. 규제체계를 재구조화하는 것, 예를 들면 네거티브 규제체계처럼 새로운



틀로 규제를 시도하는 것 등은 나타나지 않았다. 부담금이나 약관의 경우도 새롭게 도입되는 것보다 기존의 부담금 제도와 약관 제도를 수정하고 개선하는 경우가 많았다. 이상과 같은 규제개혁 단계, 유형, 수단에 따른 중소기업 규제개선 사례 분석 결과를 제시하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 규제개혁 이론 관점에서 본 중소기업 규제개선 사례 분석결과

	규제개혁 단계			규제개혁 유형		규제개혁 수단	
	완화	품질관리	규제형성	본질적	절차적	전통수단	규제대안
규제개선(건)	188	32	17	165	72	228	9
비중 (%)	76.4	13.0	6.9	67.1	29.3	92.7	3.7

주: 합계 237건. 총 246건 중 9건은 규제로 볼 수 없는 경우로서 제외함

## (2) 중소기업 규제개혁의 내용 측면

이론적 고찰을 토대로 하여 중소기업 규제개혁의 내용을 유형화할 수 있었다. 기준이나 요건을 완화하는 것, 절차의 간소화, 진입(퇴출)제한 완화, 공정경쟁 유도, 규제품질을 제고하여 효율적인 규제를 만드는 것, 규제의 명확성과 투명성을 제고하는 것, 중소기업 대기업 간 규제를 유연화 및 차등화하는 것, IT를 활용하여 규제시스템을 효율화하는 것으로 구분해 볼 수 있었다.

이러한 기준에 따라서 규제개선 사례 246건을 분석하고 분류해 보았다. 규제개선 내용 중에서 가장 많은 것이 각종 기준을 완화하고 요건을 완화하는 것이었다. 246건 중 83건 약 33.7%가 각종 규제 요건을 완화하는 것과 관련된 것이다. 대부분 기준 설정 규제에 있어서 그 기준을 낮춰주는 것이었는데, 구체적인 규제 기준 결정의 근거는 찾아보기 어려웠다. 다만, 현행 규제가 부담이 되니, 현재 기준보다 좀 더 완화된 요건을 제공하여 관련 기업들의 규제 부담을 낮춰주자는 것이다. 향후 기준 설정 규제에 있어서 좀 더 명확한 근거를 제공할 필요성이 있어 보인다.

다음은 각종 절차 간소화하는 내용이 57건으로 23.2%로 나타났다. 행정 간소화는 규제개혁의 첫 단계이다. 절차적 측면에서 아직까지 복잡하거나 중복이 되는 것, 그리고 각종 서류 부담 등이 여전히 많이 존재한다는 것을 반증해 준다.

기준이나 요건 완화 중에서 직접적으로 시장 진입 제한 완화와 관련된 것을 진입제한 완화로 구분하여 분류하였다. 즉, 시장에서의 영업행위를 개시하고 시장에 진입하는 데 있어서 각종 요건을 완화하여 시장 진입이 좀 더 자유롭게 된 경우이다. 이는 시장경쟁을 촉진하여 시장을 활성화한다는 점에서 규제개혁에서 매우 의미 있는 부분이라 할 수 있다. 진입 제한 완화와 관련된 규제개선 사례도 총 39건으로 15.9%에 달하였다. 아직까지 시장 진입과 관련된 각종 규제들이 존재하고 있는데, 이를 완화하는 것은 중소기업 규제개혁에서 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

공정경쟁을 유도하기 위한 규제개선은 많지 않았다. 246건 중 2건으로 나타났는데, 중소기업업무부즈만의 지원업무의 특성상 중소기업에 부담이 되는 규제를 중심으로 규제가 발굴되고 개선되었기 때문이라고 생각된다. 공정거래와 관련된 문제제기는 공정거래위원회를 중심으로 많이 이루어졌을 것이라 예상해 볼 수 있다. 또한 공무원들은 공정거래와 관련된 규제는 규제로 인식하지 못하는 경우가 많이 있는데(이혜영·김주찬, 2015), 이 때문에 규제 발굴에서 누락되었을 가능성도 높다.

규제품질 제고, 규제의 합리성과 비용효과성 제고와 관련된 규제개선 사례는 33건으로 13.4%로 나타났다. 비효율적인 규제를 좀 더 합리화하고 비용 효과적으로 만드는 것과 관련된 것이다. 단순히 요건이나 기준의 완화가 아닌, 현장에 적합하고 효율적인 규제를 만드는 것이다. 향후 규제개선에 있어서 단순한 규제 완화 접근이 아닌, 규제품질의 제고 관점에서 접근할 필요가 있다.

다음은 중소기업과 대기업간의 규제부담의 형평성 제고를 위한 규제 유연화 또는 차등화가 실제 규제개선 사례에서 이루어지고 있는냐 하는 것이다. 규제부담의 형평성 제고를 위한 제도적 노력은 꾸준히 이루어지고 있다. 중소기업규제영향평가를 도입하고 규제 차등화를 위한 다양한 노력을 하고 있음에도 불구하고, 사실상 개별 규제개선 과정에서는 이러한 노력이 충분히 나타나지 않았다. 246건의 규제개선 사례 중에서 대부분은 일률적인 규제 완화가 이루어졌다. 유연화 또는 차등화가 적용된 것은 3건에 불과하였다. 즉, 대부분의 규제개선에서 규제대상을 차별하지 않고 일률적으로 규제 기준을 낮추주었는데, 사안에 따라서는 규제대상에 따라 차등화를 둘 필요가 있다. 차등화, 유연화의 개념을 적용하여 규제개선을 한다면 훨씬 더 많은 규제가 규제개선이 이루어질 수도 있었을 것이다.

중소기업 규제개선 사례들이 보인 특징 중에 하나는 규제의 명확성 및 투명성 제고와 관

런된 규제개선이다. 명확성 및 투명성 제고 사례는 총 15건이었다. 규제 기준이 높고 엄격한 것도 문제가 되지만 규제가 모호하고 분명하지 않은 것도 기업 입장에서는 불확실성을 높여 경영부담으로 작용한다. 특히 신기술이나 신사업 분야에서 이러한 문제는 더욱 극대화된다. 우리나라가 기본적으로 포지티브 규제체계를 가지고 있어서 새로운 사업이나 기술 창출 시 관련 규제가 제도화되어 있지 않으면 새로운 시장에서 불확실성이 높아진다. 때문에 규제의 명확성과 투명성을 높이는 것은 규제개선에 있어 중요한 부분이며 기업활동과 직결되는 성과를 가진다.

IT를 활용한 규제시스템 효율화도 규제개혁에 있어서 중요한 하나의 수단으로 많은 나라들에서 이러한 규제개혁을 추진해 왔다. 정보시스템 등을 구축하여 기존의 규제절차와 과정을 매우 신속하고 편리하게 하는 것인데, 3건의 규제개혁 사례가 이에 해당하였다. 단순히 시스템을 연결하여 절차를 간소화하는 것은 포함하지 않았고, 완전히 새로운 시스템을 구축하여 규제개선이 이루어진 경우만을 포함하였다. 이상과 같은 분석결과를 표로 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 중소기업 규제개혁의 내용 관점에서 본 규제개선 사례 분석결과

	기준 완화	절차 간소화	진입 제한 완화	공정 경쟁	규제 품질	유연화/ 차등화	명확성/ 투명성	업체 보호	IT 효율화
규제 개선(건)	83	57	39	2	33	3	15	2	3
비중(%)	33.7	23.2	15.9	0.8	13.4	1.2	6.1	0.8	1.2

주: 합계 237건. 총 246건 중 9건은 규제로 볼 수 없는 경우로서 제외함

### (3) 정부개입의 수준, 사업주기, 규제유형 측면

규제개선 사례에서 나타난 정부의 규제 개입의 수준이 중앙정부 수준인지, 지자체 수준인지 살펴보았다. 중앙정부 수준에서도 법률 수준, 시행령/시행규칙 수준, 고시/지침/계획 등의 수준으로 나누어 살펴보았다.

전체적으로 법률 수준의 규제개선은 상대적으로 많지 않았다. 주로 시행령, 규칙, 규정 및 지침 수준에서의 규제개선이었다. 246개의 규제개선 사례 중에서 법률 수준의 규제개혁은

17건으로 전체의 6.9%에 불과하였다. 명령 규칙 수준에서의 개선은 총 127건으로 가장 많았고 51.6%를 차지하였다. 분석결과에 의하면, 규정, 지침이나 계획 수준에서 이루어지는 규제가 상당히 많았고 지침이나 계획을 수정하여 규제개선이 이루어진 경우도 많았다. 총 84건으로 34.1%에 해당하였다. 규정이나 고시 외에 매뉴얼이나 계획 수준에서 기업에 부담이 되는 규제도 많은 것으로 나타나 이에 대한 검토가 시급한 것으로 나타났다. 국조실 수준에서 규제개혁이 이루어질 때는 시행령이나 시행규칙 또는 규정에 있는 규제개선이 전 부인데, 실제 중소기업이나 소상공인이 접하는 규제는 사업의 매뉴얼이나 사업 계획 속에 존재하는 경우도 많은 것으로 나타났다. 중소기업음부즈만 규제개선 사례 중에서 지방자치단체 수준, 조례 수준에서의 규제개선은 많지 않았다. 중소기업음부즈만이 중앙부처에 소속되어 운영되고 있고 조례 개정 권한은 지자체에 있기 때문에, 중앙정부 수준의 규제개선 과제의 발굴과 검토가 더 많이 이루어진 것으로 보인다. 지자체 및 조례 수준의 규제개선은 총 8건으로 나타났다. 구체적으로 조례가 개정된 것이 있는가 하면 지자체에 권고하는 수준에 머무른 사례도 있었다. 이상과 같은 내용을 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 정부개입의 수준 면에서 규제개선 사례 분석결과

	법률	시행령/규칙	규정/지침/계획	지방자치단체 (조례 등)
규제개선 (건)	17	127	84	8
비중 (%)	6.9	51.6	34.1	3.3

주: 합계 236건. 총 246건 중 규제 아닌 것 9건. 유권해석을 통한 개선 1건임.

다음은 사업주기별로 규제개선 사례가 어떻게 분포되는지 살펴보았다. 창업, 입지, 재원조달관리, 고용계약, 사업운영관리 이렇게 5개 단계로 나누어 분석해 보았는데, 창업 규제가 39건, 입지가 15건, 재원조달관리 분야 15건, 고용계약 관련이 4건, 사업운영관리가 157건으로 분석되었다. 일반적인 사업운영관리 관련된 규제가 가장 많았고, 창업 단계에서의 규제가 그 다음으로 많은 것으로 나타났다. 규제이론관점에서 규제유형별로 규제개선 사례를 분류해 보았는데, 경제적 규제가 166건으로 나타났고 사회적 규제가 41건으로 나타났으며 행정규제 25건, 규제집행에 관한 것이 5건으로 나타났다. 경제적 규제 166건 중에는 진입 규제가 58건이고 나머지는 제품 및 서비스 품질이나 사업운영과 관련된 경제적 규제였다.

〈표 6〉 사업 주기 관점에서 규제개선 사례 분석결과

	창업	입지	자금조달관리	고용계약	사업운영관리
규제개선(건)	39	15	15	4	157
비중(%)	15.9	6.1	6.1	1.6	63.8

주: 합계 230건. 총 246건 중 규제 아닌 것 9건 제외. 퇴출 관련 규제 7건임.

## 2. 논의 및 시사점

### (1) 개별 규제개선 차원에서 규제개혁에 대한 관심과 노력

우리나라는 제도적으로 규제개혁시스템을 잘 갖춘 나라로 평가된다. 그렇다면 개별 규제개선 차원에서는 어떠할까? 과연 개별 규제개선 차원에서도 다양한 규제개혁 노력이 나타나고 있는가 하는 문제의식으로 중소기업 규제개선 사례들을 살펴보았다.

중소기업 규제개선 사례를 규제개혁 관점에서 세 측면을 분석해 본 결과, 규제개혁의 단계 관점에서 보면 규제완화 사례가 압도적으로 많은 것을 확인할 수 있었다. 일반적으로 우리나라 규제개혁은 규제완화 단계, 규제품질관리 단계를 거쳐 총체적 규제관리단계에 와 있는 것으로 평가되고 있는데, 규제비용관리제를 통해 총체적 규제부담을 관리하고 대안적 규제를 고려하고 규제의 투명성과 책임성을 확보하려는 많은 제도적인 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 분석결과는 개별적 규제개선 수준에서는 아직까지도 규제완화 및 간소화 부분에 치중하고 있다는 것을 알 수 있다. 물론 본 연구가 개별 규제 수준에서의 분석이기 때문에 총체적 규제관리적 특성을 확인하기는 어려울 것이다. 그렇지만 규제품질 제고 사례도 32건에 불과한 것으로 나타나고 있다. 아직까지 개별 규제 수준에서는 규제완화 단계에 머물고 있는 것이 아닌가 판단된다. 개별 규제개선 과제를 다룰 때, 규제유지나 완화냐 하는 이분법적 접근보다 규제품질을 제고할 수 있는 방안에 대해 좀 더 고려할 필요가 있을 것이다.

또한 중소기업 규제개혁의 내용을 분석해 보면 아직까지 절차 간소화 중심의 규제개혁이 여전히 지속되고 있음을 알 수 있다. 그만큼 우리 규제가 많은 레드 테일을 가지고 있다는 것을 반증한다. 절차 간소화 행정 간소화는 규제개혁의 출발점으로서 규제를 담당하는 부처 스스로 절차 및 행정 간소화에 적극적으로 나서야 할 것이다.

## (2) 건별 규제완화 방식의 한계와 새로운 규제개혁 수단의 적극적 활용

그간의 양적인 규제개선 성과는 결코 작은 수치가 아니다. 그럼에도 중소기업 입장에서 규제개선 체감도가 높지 않은 것은 건별 규제완화 중심의 규제개혁의 한계로 보인다. 대부분의 규제개선 사례는 규제 요건이나 기준을 조금 완화해 주는 방식으로 규제개선이 이루어지고 있다. 비용 효과적인 규제를 고려하거나 대안적 규제 방식으로 변경하는 규제개선은 거의 찾아보기 어렵다. 예를 들어 개별 규제별로 규제유연화 방식이 적용될 수 있는 가능성이 있음에도 규제 차등화에 대한 고려는 거의 이루어지지 않았다. 또한 개별 규제 사례별로 네거티브 규제체제로 변경할 수 있는 부분이 있음에도 불구하고 개별 규제 사례에서 네거티브 규제로 전환한 사례는 한 건도 없었다.

다시 말하면, 제도 수준에서의 규제개선 노력이 개별 규제 수준에서는 잘 반영되지 않고 있는 것 아닌가 생각된다. 이전 정부 및 현 정부에서 네거티브 규제, 규제 차등화는 범정부 차원에서 매우 중요한 규제개혁 수단이 되었다. 지난 정부에서는 네거티브 규제 개선과제를 발굴하고 개혁하였고, 현 정부에서는 규제 차등화 과제를 발굴하여 개선하려고 노력하고 있다. 범정부적 규제개혁 차원에서 별도의 네거티브 규제체계화, 규제 차등화의 노력이 이루어지고 있는 반면에, 실제로 건별 규제개선을 하는 과정에서는 이에 대한 고려가 충분히 이루어지지 못한 것이다. 규제개혁이란 일회적인 과정이 아니라 지속적인 정책 품질의 개선 과정이라는 점을 고려한다면, 네거티브 규제개혁,<sup>6)</sup> 규제 차등화 추진 등을 별도로 할 것이 아니라, 일상적인 규제개선 과정에서 네거티브 규제체계, 규제 차등화 등 새로운 규제개혁 수단을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

## (3) 포지티브 규제체계 하에서 기준(요건) 완화적인 규제개혁의 근본적 한계

건별 규제완화가 한계를 가지는 것은 우리의 규제체계가 기본적으로 포지티브 방식의 규제체계를 가지고 있는 것과 무관하지 않은데, 규제개혁 상당수가 기존 허용 범위를 넓히는 방식으로 규제개선이 이루어지고 있다. 중소기업규제개혁의 내용분석 결과를 보면, 기준이나 요건 완화가 매우 큰 비중을 차지하고 있는데, 기존의 포지티브 규제 하에서 문제가 발생하거나 애로사항이 발생한 경우, 그 부분에 대해 완화하거나 허용해 주는 방식으로 규제개

6) 실제 네거티브 규제개혁의 결과 순수 네거티브 규제개혁이라고 볼 수 있는 것은 많지 않았다(이수일 외, 2016). 일상적인 규제개선 과정에서 네거티브 체계에 대한 고려가 필요하다.

혁이 이루어지고 있다.

실제 규제개선사례를 예로 들어 보면, 차량 옥외광고 허용대상을 사업용 자동차, 사업용 화물자동차로 한정하여 개인용 자동차, 비사업용 특수자동차 등은 제외하고 있었는데, 푸드 트럭(특수용도형 화물자동차 및 특수작업형 특수자동차)에 대해 문제가 생기자 이에 대해 옥외광고를 허용하는 방향으로 규제를 개선하였다. 규제를 완화하고 허용 대상을 넓히는 규제개선의 형태인데, 기존의 포지티브 방식에 하나를 더 추가하는 방식으로 규제개선이 이루어지고 있는 것이다. 푸드트럭이 아닌 또 다른 형태의 자동차가 나온다면 해당 규제는 또다시 규제개선이 필요할 것이다. 문제가 생길 때마다 조항을 하나씩 추가하는 방식이 아니라 네거티브 방식으로 규제할 수 있는 방법은 없는지 검토가 필요하다. 보다 근본적으로 시장의 자율성을 증진하는 방식이 필요할 것으로 보인다.

#### (4) 신사업 및 신기술 분야 네거티브 규제 중요성

규제개선 사례 중에서 규제의 명확성이나 투명성을 높이기 위해 규제를 새롭게 만드는 규제개선 사례들이 있는데, 이러한 규제개선 과제의 특징은 이해관계 집단이 규제 형성(도입)을 적극적으로 요구하고 있다는 점이다. 포지티브 규제체계 하에서는 관련 규정이 명확하지 않은 경우 불허하는 것으로 인식되기 때문에 관련 업계에서는 관련 규제를 명확하게 만들어 줄 것을 요구하는 것이다. 이런 문제는 신산업, 신기술, 신사업과 관련된 분야에서 많이 발생하는 문제이다.

실제 17건의 규제개혁 사례에서 이렇게 새로운 규제가 만들어지고 있는 것을 확인할 수 있었다. 기본적으로 우리가 포지티브 방식의 규제체계를 가지고 있어서, 관련 규정이 없을 경우 해당 기업은 상당한 불확실한 상황에 처하게 된다. 그래서 관련 규정을 제도화하고 명확하게 하고 투명하게 하는 것은 규제개선의 중요한 한 측면이 되고 있는 것이다. 일례로 웨어러블 기기로 수집한 기초적인 건강정보를 활용한 맞춤형 운동 추천 서비스가 의료행위로 분류되는지에 대한 기준이 불명확하여 사업추진에 애로가 있었던 사례가 있었는데, 이에 웨어러블 기기 활용 헬스서비스 활성화를 위하여 보건복지부는 건강관리서비스 가이드라인 지침을 마련하여(2017년 1월) 일반적인 건강관리를 위해 비의료기관이 수행할 수 있는 업무범위나 절차에 대한 기준을 마련하였다. 그러나 이러한 접근은 웨어러블 헬스서비스 활성화를 위한 근본적인 개선방안이 되지 못한다. 언제 어떻게 새로운 서비스가 창출될지 모르

는 상황에서 일반 지침을 선형적으로 마련해 놓는 것에는 한계가 있을 수밖에 없다.

새로운 분야가 나타날 때마다 규제를 형성하는 것은 필연적으로 규제 지체(lag) 현상을 가져올 수밖에 없고 이러한 규제개선 방식은 근본적으로 한계가 있을 수밖에 없다. 이런 면에서 분야별 규제개선 시 네거티브 방식의 적극적 수용이 필요할 것으로 보인다.

#### (5) 규제 대안의 적극적 고려

앞서 분석하였듯이 대안적 규제가 활용되는 규제개선 사례는 거의 찾아보기 어려웠다. 실제 규제개선 시에 규제적 대안, 비규제적 대안이 얼마나 실질적으로 활용되고 있는지 검토하였으나, 기존 명령지시적 규제의 틀을 벗어나는 규제개선은 거의 없었다. 해당 사례가 9건으로 나타나고 있지만, 실제 내용을 면밀히 보게 되면, 이번 규제개선을 통해 새로운 규제적 대안이 활용되었다기 보다는, 이미 활용되고 있는 대안적 규제를 좀 더 발전시키는 내용이었다. 문제 해결을 위해 기존의 전통적인 정부 규제방식이 아닌, 다양한 문제해결방식, 규제적, 비규제적 대안을 고려하고 활용할 필요가 있다.

#### (6) 매뉴얼, 지침 상의 규제 문제

분석결과 지침이나 매뉴얼, 계획 수준에서 규제가 많이 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 정부 부처가 운용하고 있는 매뉴얼이나 사업 계획이 실제 규제로 작용하는 것이다. 예를 들어 지침을 통해 창업입지 승인 시 계획입지로 유도하도록 한 것이 기업에 부담이 되자 이러한 지침 조항을 삭제하여 창업기업의 입지선택권을 보장한 사례가 있었다. 이런 부분은 규제개혁위원회의 규제심사로 걸러지지 않는다. 따라서 매뉴얼이나 지침 또는 계획 상에 실질적 규제가 없는지 지속적인 모니터링이 필요하다.

#### (7) 사회적 규제의 규제개혁과 공정경쟁 규제

지난 정부는 경제적 규제는 완화하되, 건강안전과 관련되는 규제는 규제강화라는 투트랙 전략을 활용하기도 했다(이혜영·양홍석, 2015). 현 정부는 건강 안전 관련 규제 폐지 시에 이에 대한 심사를 강화하는 방안을 마련하기도 하였다.

그러나 실제 현실을 보면, 기업에게 부담이 되고 불편을 주는 규제 상당수는 사회적 목적을 가진 경제적 규제 그리고 사회적 규제라는 것이다. 규제유형 분류에서 비록 경제적 규제



로 분류되었지만, 사회적 목적을 가지는 경제적 규제가 많았다. 경제적 규제와 사회적 규제의 회색지대에 존재하는 규제들이 많이 있다. 두 가지 규제를 구분하여 규제개혁을 추진한 사례는 세계 어느 나라에서도 찾아볼 수 없다. 세계 각국은 사회적 규제의 품질을 제고하고 비용 효과성을 높이기 위한 다양한 시도를 하고 있다.

사회적 규제, 사회적 목적을 가진 경제적 규제에서 중소기업을 배려하는 방안은 규제 유연화 또는 규제 차등화를 보다 적극적으로 도입하는 것이다. 그러나 실제 규제개선 사례를 보게 되면, 완화나 유지나 하는 이분법적인 시각에서 정책 결정을 하고 있으며 기업의 규모에 따라 차등화하는 방안은 적극적으로 고려되고 있지 못하다. 예를 들어 식품위생교육 완화, 실내공기질 법정교육 완화 등 다양한 사회적 규제 완화가 이루어졌는데, 기업 부담 완화 측면에서 해당 규제 완화는 의미가 있다고 할 수 있으나 이와 같은 사례에서 기업 규모별로 차등화를 고려한다든가, 또는 규제적 방식이 아닌 정보제공과 같은 비규제적 대안을 고려하는 등의 시도는 나타나지 않았다. 사회적 규제는 중요한 규제개혁 대상이다. 사회적 규제의 품질을 높이고 보다 비용효과적인 규제를 만들기 위해 규제 유연화 및 차등화를 적극적으로 고려할 필요가 있다.

한편, 중소기업 규제개혁에서 이론적으로 강조되는 것이 공정경쟁 관련 규제이다. 규제는 중소기업, 특히 소기업이 경쟁 할 수 있는 공정한 기회가 주어지는 경제적 구조를 보장해야 한다는 것이다. 또한 실제 중소기업이 규제에서 겪는 어려움은 불공정 경쟁 관련 불안감이 크다는 것인데, 이 부분에 대해 좀 더 관심을 가지고 중소기업 규제개선이 이루어져야 할 것이다.

## V. 결론

본 연구는 기존 중소기업 규제연구가 제도개선 연구에 치중하였다는 한계를 극복하기 위하여 실제 중소기업 규제개선 사례라 할 수 있는 중소기업음부즈만의 규제개선 사례 총 246건을 분석하였다. 분석틀은 기존 규제개혁 이론과 중소기업 규제 관련 문헌을 통해 도출했으며, 규제개혁의 단계, 수단, 유형, 중소기업 규제개혁의 내용, 개입 수준, 사업 주기 등을 분석하였다.

분석결과 규제완화 단계에서의 기준 및 요건 완화 내용이 가장 많은 것으로 나타났으며 이와 함께 절차 및 행정 간소화 관련 규제개선 사례도 상당한 것으로 나타났다. 반면에 전통적 방식이 아닌 새로운 규제 수단의 도입과 관련한 규제개선 사례 즉 대안적 규제의 활용, 규제 유연화 도입, 네거티브 체계 도입 등은 소수이거나 거의 찾아보기 어렵다는 특징을 보였다. 개입 수준 면에서는 규정, 지침이나 계획 수준에서의 규제도 상당한 비중(34.1%)을 차지하고 있어서 등록규제에 나타나 있지 않은 지침이나 매뉴얼 상의 규제도 발굴하고 개선할 필요가 있음을 확인하였다. 또한 사업주기 면에서는 일반 사업운영관리와 관련된 규제개선 사례가 많았고, 창업과 입지와 관련된 부분도 22% 정도를 차지하였다.

이와 같은 분석결과를 토대로 볼 때, 제도적 수준(level)에서는 중소기업 규제개혁을 위한 다양한 노력을 기울이고 있으나, 실제 개별 규제개선 수준(level)에서는 아직까지 전통적인 명령지시적 규제의 요건이나 기준 완화 수준에 머물고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 개별 규제개선 수준에서도 새로운 접근방식을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 예를 들어 제도적 수준에서 논의되고 있는 규제 차등화가 개별 규제개선 수준에서도 보다 적극적으로 고려되고 활용될 필요가 있다. 아울러 기존 포지티브 규제체계 하의 규제개선 한계를 극복하기 위한 네거티브 규제체계의 도입, 지침이나 매뉴얼 수준에서의 규제개혁, 그리고 사회적 규제의 합리화 등이 요구된다고 할 수 있다.

본 연구는 실제 여러 부처에서 이루어진 중소기업음부즈만 개별 규제개선 사례를 종합적으로 살펴보고 그 경향을 분석하였다는 데 의의가 있으나, 자료의 접근성의 한계로 일부 자료에 한정하여 볼 수밖에 없었다는 한계가 존재한다. 향후 중소기업 규제개혁에 대한 다양한 사례 연구가 계속되길 기대한다.

## 참고문헌

- 김정해 외. (2007). 참여정부의 규제개혁 성과와 향후과제, 한국행정연구원 연구보고서 2007-05.
- 이동주. (2006). 규제개혁 성과와 향후 중소기업 규제개혁 방향, 한국행정학회 학술발표논문집.
- 이민호. (2010). 규제개혁을 위한 형평성 기준의 제고 방안: 중소기업 규제영향평가, 한시적 규제유예, 규제형평위원회의 사례를 중심으로, 한국행정학보, 44(3): 261-289.
- 이민호. (2017). 중소기업과 대기업에 대한 규제개혁의 차별적 효과 분석. 현대사회와 행정, 27(2): 51-91.
- 이수일 외. (2016). 네거티브 규제체계 도입을 위한 타당성 검토, KDI.
- 이종한. (2012). 중소기업 규제형평성 제고를 위한 규제개혁방안. 한국행정연구원 연구보고서.
- 이혜영. (2002). 규제이론적 관점에서 본 규제완화의 원인과 유형: 이자율 규제완화 사례를 중심으로, 한국정책연구 1: 175-194.
- 이혜영·김주찬, (2015). 행정규제 판단기준에 관한 소고: 쟁점과 과제, 24(1): 125-150.
- 이혜영·양홍석, (2015). 건강·안전 분야 규제개혁 방안에 관한 탐색적 연구, 한국거버넌스학회보, 22(1): 195-217.
- 중소기업연구원. (2013). 중소기업 규제차등화 기준 및 방법 마련에 관한 연구. 중소기업청 연구보고서.
- 중소벤처기업부. (2018). 2018년도 업무계획.
- APEC. (2016). Regulatory Reform: Case Studies on Improving the Business Environment for SMEs.
- BEIS. (2018). Regulation and Small Business Growth: Case Studies from North West England, BEIS Research Paper Number 11.

- Dawson, J. (2006). Regulation, investment and growth across countries, *Cato Journal*, 26(3): 498–509
- Djankov, S., McLiesh, C. and Ramalho, R. (2006). Regulation and Growth, *Economic Letters*, 92: 395–401
- Frontier Economics, (2012). The Impact of Regulation on Growth: a report prepared for the Department of Business, Innovation and Skills.
- Hansen, H. F. and L. H. Pedersen. (2006). The Dynamics of Regulatory Reform. in T. Christensen and P. Laegreid (eds.) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited
- Haider. (2012). The impact of Business Regulatory Reforms on Economic Growth, *Journal of the Japanese and International Economics*, 26: 285–307.
- Hood. (1994). Regulation, Deregulation and Reregulation in Hood, Explaining Economic Reversals, Buckingham: Open University Press.
- OECD. (2018). Improving the business environment for SMEs through effective regulation. 2018 SME Ministerial Conference.
- OECD. (2017). *Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions*. Paris: OECD
- OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (1999). *Regulatory Reform for Smaller Firms*, Paris: OECD
- OECD. (1997). *Report on Regulatory Reform*, Paris: OECD.
- Peltzman, Sam. (1989). The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation, *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*: 1–41.
- Thompson, Frederick and Leroy R. Jones. (1982). *Regulatory Policy and Practices: Regulating Better and Regulating Less*, New York: Praeger Publishers.
- U.S. Chamber of Commerce Foundation. (2017). The Regulatory Impact on Small Business: Complex. Cumbersome. Costly.

## **A Study on the Characteristics of SME Regulatory Reform in Korea - Focused on Regulatory Improvement Cases of OSMB Ombudsman-**

Lee, Hye Young

The existing studies about regulatory reform for small business primarily focused on institutional analysis. As an effort to overcome this limitation, this study analyzed 246 actual regulatory reform cases of OSMB Ombudsman. Analytical framework was derived from regulatory reform theories and literature review. The framework included stages, means, and categories of regulatory reform, as well as contents, level of intervention, and business cycle. According to the results of the analysis, it can be seen that individual regulation improvement is still focused on the standard relaxation of command and control regulations as well as procedural or administrative simplification. On the other hand, there are few or almost no examples of regulatory improvements related to new approach such as the use of alternative regulations, the application of regulatory flexibility, and the introduction of negative regulatory system. In terms of intervention level, regulations at the level of guidelines, manuals, and planning also accounted for a considerable proportion, confirming the need to identify and improve regulations that are not included in regulation registry system. Based on the findings, it is necessary to utilize the new approach more positively at the level of individual regulation

improvement. The introduction of a negative regulatory system, regulatory reform at the level of manuals and guidelines, and rationalization of social regulations are required.

Key words: regulatory reform, SME regulation, deregulation