

중소기업 생애주기 및 영역별 규제개선 우선순위 도출 모형 설계*

박 선 주** · 박 정 원***

본 연구는 중소기업 규제개선 과제의 우선순위를 선정하기 위한 모형을 설계하고, 이를 시범적용하여 향후 규제개혁 실무에 함의를 도출하고자 하였다. 중소기업은 대기업에 비하여 동일한 규제에 대해서도 상대적으로 가중부담을 느끼므로 형평성 관점에서 규제 차등화, 규제유연화 제도가 논의되어왔고, 우리나라에서도 규제 형성과정에서 일부 도입되어 실행되고 있다. 그러나, 중소기업에서는 여전히 불합리한 규제에 대한 불만과 그에 따른 기업활동에의 애로사항이 지속적으로 제기되고 있다. 이에 여러 규제개혁 통로를 통해 다양한 규제개선 과제가 접수되고 있으나, 피규제자나 규제개선의 결정자 등 정책의 대상자와 결정자 모두 규제개선 과제의 우선순위를 판단하기에 어려움이 있다. 이에 본 연구에서는 IPA방법론을 차용하여, 중요성과 기대효과, 문제해결 가능성과 중소기업 가중부담으로 각각 비교하여 최우선, 우선, 장기개선 과제의 범주로 구분하도록 모형을 설계하였다. 또한, 중소기업 관련 미해결 규제개선 과제 80개를 선정하여, 우선순위 도출 모형을 시범적으로 적용하여 유용성을 확인하였다. 규제는 지속적인 관리를 통해 불합리성이 드러날 때마다 수시로 대응해야 하며, 특히 중소기업에 대한 규제개선은 제도적으로

* 본 연구는 2021년 한국규제학회에서 수행한 용역보고서(중소기업 규제개혁 중점 추진과제 발굴)의 일부분을 소논문으로 발전시킨 것임을 밝힙니다. 논문 작성에 많은 도움을 주신 배재대학교 이혁우 교수님께 특별히 감사의 마음을 전합니다.

** 제1저자, 경북대학교 행정학부 조교수, 대구광역시 북구 대학로(sunjpark@knu.ac.kr)

*** 교신저자, 안동대학교 행정학과 조교수, 경상북도 안동시 경동로(jwpark@anu.ac.kr)

접수일: 2022/6/8, 심사일: 2022/6/20, 게재확정일: 2022/6/24

나 실무적으로 보다 고도화될 필요가 있겠다. 이에 본 연구에서 제시하는 우선순위 도출 모형이 향후 중소기업 규제개선에 활용도가 높을 것으로 기대한다.

핵심 용어: 중소기업, 규제, 규제개선, IPA

I. 서론

기업규제는 대기업과 중소기업, 소상공인 등을 포함한 민간부문에서 영리활동과 관련된 모든 분야를 포함하는 포괄적인 개념이다. 흔히 기업규제라고 할 때 기업으로서의 형태를 갖춘 기관에 대한 것만을 일컫는 것으로 오해하기 쉬우나 기업 활동을 단순히 이에 국한되어 설명하게 되면 기업규제의 많은 부분을 규제관리의 대상에서 제외시키는 결과를 초래하기 쉽다. 기업규제는 단순히 기업의 운영과 관련된 규제가 아니고 기업의 생애주기 전반과 관련된 규제를 말한다. 즉 기업은 창업, 성장과 안정화, 폐업이라는 일련의 생애주기를 갖게 되는데 기업규제는 이들 모든 국면에 영향을 미치는 규제를 포함하는 것이다. 창업과 관련해서 대표적인 것이 바로 진입규제에 해당하는 것이며 성장과 안정화 단계에서는 각종 가격규제나 품질규제, 시설규제 등이 영향을 미치게 된다. 또한 폐업에 대해서도 폐업규제를 통해 국가는 기업활동에 간여하게 된다. 이렇게 볼 때, 기업규제는 민간주체의 영리활동의 전반에 영향을 미치는 규제로 포괄적으로 이해됨을 알 수 있다.

한편 중소기업들은 대기업에 비해 규모의 경제의 미작동, 상대적 규제적응 역량의 부족 등으로 어려움을 겪을 가능성이 높다. 더구나 대기업의 경우, 규제도입 시에 자신의 이해관계를 정부에 반영하기가 상대적으로 쉬운 위치에 있는 반면, 중소기업은 정부의 접근성이 대기업에 비해 낮기 때문에 규제의 도입 및 존속 규제에 대한 애로사항을 호소하는데 있어서도 상대적인 어려움을 겪을 수밖에 없다.

우리나라의 경우, 규제로 인해 투자를 포기하거나 미뤘던 경험이 있는 중·소기업은 10곳 가운데 7곳에 달하고(중소기업 설문조사 결과, 기은경제연구소, 2008), 미국의 경우 총 연방규제에서 중소기업은 대기업에 비해 종업원 1인당 연간 약 2,400불의 규제로 인한 비용부담을 더 지고 있는 것으로 나타나고 있으며, 특히 환경규제와 같은 사회적 규제

의 경우 그 차이가 현격하다(Crain & Hopkins, 2005). 중소기업의 경우 기업 활동과 관련하여 규제의 내용을 정확히 인지하고 있지 못하며, 설령 인지한다고 하더라도 규제내용을 충족시키기 위한 능력을 갖추지 못한 경우도 상당수에 이르고 있음이 발견되었다는 것이다. 이런 상황은 중소기업에 대한 차별화 된 규제전략이 필요함을 단적으로 보여주는 것이다. 기업의 규모나 역량에 따라 규제준수능력에 있어 천차만별의 차이가 있을 것이기에 이를 고려한 규제설계가 필요할 것이기 때문이다.

기업의 규모에 따른 규제집단의 순응역량, 규제집단의 위험정도에 따른 차등적 규제적용은 세계적 추세이다(OECD, 2007, SBREFA Title II, Sec. 203). 중소기업의 경우 대기업에 비해 상대적인 규제부담이 과도하여 이에 대한 대처 방식에 있어서 신축성을 부여해야 한다는 것이다. 우리나라의 경우 제도 수준에서 규제개혁시스템이 잘 갖추어져 있음에도 불구하고, 중소기업의 규제개혁에 있어서 다음과 같은 점이 지적된다(이혜영, 2019). 우선, 개별 규제 수준에서의 규제개선의 노력이 미흡하며, 규제개선의 상당 부분이 절차 간소화 중심의 규제완화에 치중되어 있다고 한다. 이에 규제 유지 또는 완화가 아니라 규제의 품질을 제고할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다고 지적한다. 한편, 규제개선 또는 규제완화가 건별 중심으로 이루어져 피규제자인 중소기업 입장에서의 체감도가 낮은 점이 지적된다. 상당수의 규제개선이 요건이나 기준을 약간 완화하는 방식으로 이루어져 개선 건수라는 규제공급자 중심의 양적 개선이 이루어지고 있음을 보여준다. 그리고 개별 규제 차원에서 규제유연화 또는 규제 차등화의 적용을 고려할 수 있음에도, 실제로 그러한 고려가 거의 이루어지지 않는 점을 지적한다. 중소기업의 규제부담을 실질적으로 완화하기 위해서는 네거티브 규제로의 전환, 대안적 규제 또는 비용 효과적인 규제에 대한 고려가 필요하다고 제안한다(이혜영, 2019).

본 연구에서는 중소기업에 대한 규제에 초점을 맞추어 연구를 진행하고자 한다. 규제의 형성뿐만 아니라 기존 규제의 개선 역시 정책 결정으로 볼 수 있으며, 합리적인 의사결정을 위해 중요성과 효과성, 실현가능성, 비용효과 등 여러 측면을 고려한 판단의 근거가 필요하다. 중소기업 관련 기존 규제 가운데 불합리하거나 과도하여 개선이 요구되거나 기업활동의 애로사항으로 제기되는 규제를 발굴하여 개선과제로 선정하는 규제개혁 과정에서 규제개선의 우선순위를 검토하고, 판단하기 위한 기준과 방법을 탐색적 모델로 제시하고자 한다. 이를 중소기업의 생애주기와 기업활동의 영역으로 구분하여 규제를 발굴하

고, 일반적인 ‘좋은 규제’에 대한 판단 기준에 더해 중소기업의 기업활동에 영향을 미치는 규제 부담에 대한 차등적인 검토를 실시하여 기준을 설정하고자 한다. 본 연구에서는 기존 규제의 합리성 검토기준과 개선 필요의 우선순위를 판단하는 방법을 제시하고, 이를 실제 중소기업 관련 규제에 시범적으로 적용하여 그 유용성을 살펴보았다.

II. 중소기업 규제에 대한 논의

소기업, 스타트업 등을 포함한 중소기업(small and medium-sized enterprises, SME)의 경우 대기업에 비해 규제로 인한 행정부담의 증가에 더 큰 영향을 받을 수 있으며, 규제부담의 형평성 측면에서 중소기업 규제 개혁이 더욱 중요한 것으로 지적된다(OECD, 1999; 이해영, 2019). 실제 중소기업의 경우 규제 대응에 소요되는 시간과 비용이 경영부담의 가장 큰 부분을 차지하는 것으로 나타났다(BEIS, 2018). Pierre와 Scarpetta(2004)는 81개 국가의 17,000개 기업을 대상으로 정규직 노동계약을 보장하도록 하는 고용보호법안의 영향을 연구하였는데, 대기업보다 중간규모의 회사에서 영향이 더욱 심각하게 나타난 것을 볼 수 있다. 성장을 추구하는 혁신적인 중소기업의 경우 엄격한 고용법안에 따른 규제비용을 부담할 만큼의 규모가 되지 못했기 때문이다(김신외, 2005 재인용). 즉, 기업규제가 성장하는 중소기업에 큰 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있으며, 규제형성 및 기존규제의 개선에 있어서 특별한 관심이 요구된다.

규제개선으로 인한 투자활성화 메커니즘은 중소기업의 경우 더욱 극적으로 나타난다. 중소기업은 대기업에 비해 규제로 인한 투자결정의 탄력성이 높을 것이기 때문이다. 즉 중소기업은 기업규모로 인해 규제에 대한 순응능력이 대기업에 비해 낮을 수밖에 없는데 이 경우 중소기업 규제의 차별적 설계를 통해 중소기업의 투자유인을 활성화할 수 있는 것이다.

이해영(2019)은 국내의 중소기업 규제개선 사례를 분석하여 실제 이루어지는 규제개혁의 특징을 살펴보았다. 이를 위해 2016-2017년 중소기업음부즈만의 중소기업 규제개선 사례(246건)를 내용, 개혁 유형, 수단, 규제법령 수준, 사업주기 등의 기준에 따라 검토하였다. 이에 따르면 내용적 측면에서 기준 완화에 대한 개선이 전체의 1/3으로 가장

많고, 절차간소화, 진입제한 완화, 규제 품질 개선 순으로 이루어진 것으로 나타났다. 사업 주기의 관점에서는 사업운영관리 규제가 전체 개선과제의 약 64%로 가장 많았으며, 창업 규제 개선이 약 16%를 차지하였다.

그렇다면 중소기업에 대한 규제개혁은 어떤 방향으로 이루어져야 할까? 먼저 중소기업 규제도 다른 일반적인 규제와 마찬가지로 불합리한 규제에 대한 개선이 필요하다. 이와 관련 불합리한 규제의 특징, 혹은 합리적 규제의 판단을 위한 기준을 검토할 필요가 있다. 우선, 국제적으로 가장 널리 활용되는 기준은 APEC과 OECD(2005)에서 제시한 '규제개혁을 위한 종합적 체크리스트'와 영국의 Better Regulation Task Force(BRTF, 2005)에서 제시한 더 나은 규제(better regulation)의 원칙인 균형성, 책임성, 일관성, 투명성, 표적화(targeting)를 들 수 있다. 한편, 조성한(2008: 355)은 그 외에도 여러 국가에서 제시하는 '좋은 규제'의 원칙을 종합하여 책임성, 투명성, 지속성, 공정한 절차, 정치적 지지도, 전문성, 전사적 개혁, 포괄성, 참여성, 표적화, 균형감 원칙을 종합 제시하였다.

최근 국제기구와 각국은 합리적이고 효과적인 더 나은 규제(better regulation)를 위해 규제개혁 및 규제관리의 중요성을 강조하며 여러 수단과 원칙을 제시하고 있다. OECD(2014)는 더 나은 규제 거버넌스를 위하여 규제자에게 역할 명확성, 과도한 영향의 예방과 신뢰 유지, 독립적 규제기구, 책임성과 투명성, 참여, 충분한 재정, 그리고 성과 평가(performance evaluation)의 7가지 원칙을 제시한 바 있다. 본 연구에서는 이 상에서 살펴본 문헌을 참고하여 기존규제의 합리성 및 개선 필요성의 판단 요건을 선정하고자 한다.

한편, 기업규제는 일반적으로 기업운영에서 봉착하는 핵심적인 요소를 기준으로 해서, 진입규제, 사업활동규제, 가격규제, 그 외 기타 규제로 구분되어 왔다(OECD, 1998). 진입규제는 기업이 특정한 시장영역에 진입하는 것을 가로막고 있는 규제를 말한다. 인·허가, 자격 등이 대표적인 진입규제에 해당한다. 정부는 흔히 특정한 업역에 대한 진입을 다양한 목적으로 제한한다. 산업안전이 중요한 영역인 경우에는 안전요원과 안전관련 시설을 인허가의 조건으로 삼으며, 자본금을 요건으로 삼기도 한다. 기업에 일정한 규모를 요구함으로써 해당 기업과 거래하는 당사자를 최소한으로 보호하는 장치를 두기도 한다.

사업활동규제는 시장에 진입해 사업을 본격적으로 수행하는 기업에 대해 정부가 부과

하는 각종 행위규제를 의미한다. 종업원 교육을 받도록 하거나, 특정한 검사를 주기적으로 받도록 하는 것, 영업상황에 대한 보고나 소비자에 대한 정보제공 등을 요구하는 것 등이 사업활동규제에 해당한다. 이들 사업활동 규제는 기업에 규제로 인한 부담을 초래하는 것으로 불합리한 활동제한이 있으면 개선대상이 된다.

가격규제는 기업활동, 시장의 가장 본질적 요소인 가격에 대한 정부의 개입이다. 특정한 가격의 상한선과 하한선을 정하는 것이 대표적이다. 가격은 모든 경제주체의 시장활동과 의사결정의 신호로 작동하는 것이므로, 가격규제는 사실상 해당 기업, 거래와 관련이 있는 모든 경제주체에 영향을 미친다는 점에서 일반적인 성격을 갖는다. 그 외 기타 규제의 유형으로는 부담금과 같은 정부가 기업에 금전적으로 직접적인 비용을 부과하는 것, 행정절차와 같이 기업활동규제 중에서도 특히 행정처리와 관련되어 소요되는 번거로움 등이 있다.

한편, 본 연구에서는 중소기업 관련 규제를 기업의 생애주기와 업무영역에 따라 구분하여 중소기업이 체감하는 규제 애로사항의 지형을 살펴보고자 한다. 이를 위해, 기업 생애주기와 영역 및 주요 내용을 아래와 같이 구분하였다. 즉, 중소기업의 생애주기는 크게 창업-경영활동-전환 및 정리의 세 단계로 구분하고, 경영활동은 다시 입지/건축, 운영관리, 품질안전, 제조인허가, 인력, 금융, 산업안전, 환경, 해외통상 10가지 영역으로 구분하였다. 전환 및 정리 단계는 그 영역을 사업전환, 승계, 폐업으로 상세 구분 할 수 있으나, 본 연구에서는 이를 하나의 영역으로 포괄하였다. 따라서, 총 3단계, 12개 영역에서 나타나는 중소기업 관련 규제 애로사항을 발굴하여, 개선 과제를 도출하고자 한다.

〈표 1〉 중소기업 규제 분류: 생애주기 및 영역에 따른 분류

생애주기	영역	내용
창업	창업	사업자 등록을 위한 신고 또는 인허가 절차 사업개시를 위한 인력 및 시설 등 관련 서류제출 등
경영활동	입지/건축	공장설립 및 사업장 마련을 위한 입지선정 및 건축 관련 규제, 소방시설 및 안전규제 등
	운영관리	기업활동 일반과 관련한 제반업무로서 이용약관 신고, 종사인력의 면허, 영업질서 유지, 영업관련 정보, 기밀관리 등
	품질안전	제품 품질검사, 안전검사 및 인증 등 제품 완성단계에서 준수해야 하는 규제 등
	제조인허가	제품생산 전 신고나 허가를 받아야 하는 규제, 특정설비의 제조등록 및 변경등록
	판매영업	판매/영업 과정에서 가격설정, 광고제품표시, 프랜차이즈, A/S보상규정, 하도급 판매, 공공기관 조달, 영업범위 등과 관련한 규제 등
	인력	근로자 채용과정에 대한 규제 및 노동시간, 임금, 해고, 4대보험, 퇴직연금, 노사관계 등 노무관리에 대한 규제, 근로자 복지증진을 위한 규제
	금융	자금조달, 자금운용, 회계, 해외자금, 각종 세금 및 부담금·수수료 납부 관련 규제
	산업안전	산업안전보건법에 근거한 작업장 안전관리 및 안전표시 의무, 안전교육, 안전점검, 안전관리자 고용의무 등
	환경	환경오염 방지를 위해 생산을 제한하거나 생산원가 상승을 유발하는 규제
	해외통상	수출입 허가, 검역, 통관절차 등 수출입 과정에서 발생하는 제반 규제 등
사업전환 및 정리	사업전환/승계/폐업	기업매도, 인수합병 시 적용받는 규제, 자산매각 및 폐업이나 업종전환/추가 등의 과정에서 발생하는 제반규제

출처: 한국행정연구원(2012), 중소기업연구원(2013), 경제·인문사회연구원(2018: 83) 참고

III. 규제개선 우선순위 도출 모형 설계

1. 기존규제 개선의 판단기준 선정

본 연구에서는 중소기업 규제개선의 우선순위를 판단하기 위하여 판단기준과 우선순위

선정 방법을 모형화하여 제시하고자 한다. 이를 위해 선행연구와 OECD의 더 좋은 규제의 요건, 우리나라의 규제영향분석서 작성 항목 등을 검토하고, 중소기업 관련 협회의 업무 담당자와의 협의를 통해 기존 중소기업 규제의 합리성과 개선 필요성 판단 기준을 최종 선정하였다.

현재 행정규제기본법에 근거하여 작성되는 규제영향분석서의 점검내용은 아래 <표 2>와 같다(국무조정실, 2019).

<표 2> 규제영향분석서 항목별 체크리스트

착안사항	점검 내용
문제정의의 정확성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해결하고자 하는 문제를 둘러싼 환경에 대한 충분한 현황 분석과 이를 통한 문제점의 본질과 규모, 발생이유를 분석·제시하였는가? ○ 모든 사용된 자료는 그 근거(출처)를 제시하였는가?
정부개입의 정당성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문제의 해결을 위해 정부의 개입이 불가피 하다는 것을 충분히 설명하였는가? - 기존 규제의 충실한 집행이 선행되어야 함에도 불구하고, 불필요하게 규제를 만들거나 강화하는 것은 아닌지 확인하였는가? ○ 규제이외의 교육 및 홍보, 정부지원 등의 비규제적 대안을 검토하였는가?
규제목표의 명확성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제를 신설하는 목표가 분명하고 명확하게 제시되었는가? ○ 규제에 의해 발생하는 성과가 측정가능하게 제시되었는가?
규제대안의 다양성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문제해결을 위해 여러 가지 다양한 대안을 검토하고 비교하였는가? ○ 규제의 강도, 규제방식이 적절한 대안을 검토하였는가? - 포지티브 방식보다는 포괄적 네거티브 방식 우선 - 민간의 자율성과 창의성의 활용여지 확대 - 투입기준규제보다는 성과기준규제 우선 - 정부의 일방적 규제보다는 자율규제 우선 - 국제적 기준 및 비례원칙 근거 - 국제기준을 준수하되 국내·외 기업간 차별발생 방지
규제대안 분석의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제대안에 대한 비용·편익 분석을 정량적·정성적 방법을 활용하여 충실히 실시하였는가? - 규제로 인해 영향을 받는 피규제자를 비롯하여 이해관계자를 정확히 파악하였는가? - 피규제자를 비롯하여 이해관계자가 지불해야 하는 비용과 받는 편익을 빠짐없이 성실하게 추계하였는가? ○ 제시된 규제대안들의 비용·편익 비교분석을 충분히 하였는가?

착안사항	점검 내용
규제대안 선택의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제대안의 정량적·정성적 영향분석을 통해 최적의 대안을 선택하였는가? ○ 다양한 해외사례를 조사하고 국제기준에 부합하는지 검토하였는가? ○ 상위법령에서 위임한 범위를 벗어나 과도하게 규제하고 있는지 여부를 검토하였는가? ○ 불필요하게 피규제자에게 행정적 부담을 지우는 것은 아닌지, 절차·구비서류 등을 간소화 할 여지는 없는지 검토하였는가?
이해관계자와의 협의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 피규제자, 이해관계자, 관계부처와 규제신설 초기부터 충분한 협의를 거쳤는가? ○ 제시된 의견에 대해 충실히 검토하고 반영여부와 구체적 사항을 명확히 제시하였는가?
집행의 현실성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제집행을 위한 인력·예산 등이 확보되어 규제가 실효성 있게 집행될 수 있는가? ○ 피규제자가 규제에 따른 의무를 이행하는 것이 기술적·현실적으로 가능한가? <ul style="list-style-type: none"> - 대안이 공정한 경쟁과 경제성장 촉진에 긍정적인 영향을 주는가? - 중소기업의 부담경감을 위해 기업규모의 차이에 따른 규제시기·방법 등을 차별화 하는 것에 대해 검토하였는가?

출처: 국무조정실(2019: 19)

실제 규제영향분석서에는 규제의 도입을 통해 달성하고자 하는 규제 목표를 비롯하여, 규제의 피규제자와 이해관계자 및 관련기관을 식별하도록 하며, 이때 중소기업의 피규제자 해당여부를 명시하도록 한다. 또, 규제수단이 규제목표를 달성하는데 필요한 최소한의 범위 내에서 규정되었는지를 검토하는 목적·수단 간 비례적 타당성을 검토하게끔 한다. 이는 규제에 의해 발생하는 비용보다 편익이 많은지, 해결하고자 하는 문제의 위험과 비교하여 규제가 과도하거나 과소하지 않은지 등을 비교적으로 판단케 한다. 또한, 규제가 중소기업의 경영 및 기업 활동에 영향을 미치는지 중소기업영향평가를 실시하는 데, 이때 소상공인이나 소기업 등의 규제부담을 경감하기 위한 규제차등화 방안과 예비분석을 작성하도록 한다.

김주찬 외(2017)는 중소기업 차원의 규제개혁 판단기준을 아래와 같이 제시한 바 있다. 경쟁 촉진정도, 부담 완화 정도, 실효성 수준과 함께 중소기업 차원의 유연한 접근의 가능성을 추가적으로 고려하였다.

〈표 3〉 중소기업 규제개혁 판단기준

규제개혁 판단기준	세부 사항
경쟁 촉진 정도 (경쟁을 촉진하는가?)	• 진입 제한, 경쟁을 제한하는 규제인가?
	• 규제 개선이 창업을 증진시키는가?
	• 규제 개선이 일자리 창출에 기여하는가?
부담 완화 정도 (효과 대비 비용을 하는가?)	• 비용효과성을 낮은 규제인가?
	• 불필요한 절차/부담이 존재하는가?
	• 다양한 규제적 비규제적 대안이 고려 가능한가?
실효성 수준 (실효성을 제고하는가?)	• 순응비용이 높고, 준수율이 낮은가?
	• 개선이 시급이 이루어져야 정책 효과를 볼 수 있는가?
중소기업 차원의 영향 (유연한 접근 가능성?)	• 중소기업의 규제준수 부담이 지나치게 부담이 되는가? 역진적인가?
	• 중소기업의 규제 준수가 규제목적의 보편적 달성에 크게 중요하지 않은 경우

출처: 김주찬 외(2017: 17)

이상의 내용을 종합하여, 본 연구에서는 중소기업 관련 기존 규제를 크게 중요도와 기대효과, 문제해결 가능성, 중소기업 가중부담으로 구분하였다. 중요도는 근본적 규제, 규제부담, 문제의 보편성 기준에 따라, 기대효과는 문제해결의 시급성, 개선의 파급효과 기준에 따라 판단하도록 하였으며, 각 기준은 〈표 4〉와 같이 정의하여 그 정도를 측정하도록 하였다. 측정항목의 경우 리커트 5점 척도로 구성하였다.

〈표 4〉 규제개선 과제에 대한 평가 기준

구분	기준	설명	응답범주
중요도	근본적 규제	해당 규제가 근본적 규제(↔ 파생적 규제)에 해당하는지 정도	1 = 전혀 그렇지 않다 2 = 그렇지 않다 3 = 보통이다 4 = 그렇다 5 = 매우 그렇다
	규제부담 (문제의 심각성)	기업의 투자 지체, 규제부담 수준을 통해 규제의 불합리성 정도를 판단 피규제자 관점에서 규제부담 정도 판단	
	문제의 보편성	규제의 적용대상 기업의 범위가 광범위한지를 판단	
기대효과	문제해결의 시급성	해당 규제 문제에 대해 규제당국이 시급히 대응해야 할 필요성 정도를 판단 (시간적 우선순위)	
	개선의 파급효과	규제개선을 통한 파급효과(장기적인 것 포함)의 크기를 판단	
	문제해결 가능성	규제개선의 용이성 수준(법적, 정치적, 행정적 측면에서의 용이성)	
	중소기업 가중부담	해당 규제 문제가 대기업보다 상대적으로 중소기업에게 부담이 되는지 여부	

2. 규제개선 우선순위 도출 모형 설계

다음으로 중소기업 규제에 대한 개선 요구의 우선순위를 판단하기 위한 모형을 설계하였다. Jitmaneroj(2016)는 중소기업 규제개혁을 위해 정책결정자의 의사결정을 위해 중요도-성과 지도 분석(importance-performance map analysis, IPMA) 방법을 제안한 바 있다. 이는 Martilla & James(1977: 77-79)가 기업의 경영전략 상 사업의 우선순위를 판단하기 위해 제시한 IPA(Importance-Performance Analysis)를 변형하여 적용한 것이다. 기업 규제개혁 영역의 우선순위를 판단하기 위해 X축을 중요성, Y축을 성과 기준을 적용하였다. 국내에서는 이종한·박선주(2017)의 연구에서 규제개혁 평가에 IPA를 활용할 것을 제안하며, 규제개혁의 중요도를 세로축, 만족도를 가로축으로 한 모형을 제시하였다. 중요도와 만족도 모두 높은 과제, 중요도는 높고 만족도는 낮은 과제, 중요도는 낮고 만족도는 높은 과제, 중요도와 만족도 모두 낮은 과제 등 해당 규제

개선 과제가 4사분면 중 어느 분면(카테고리)에 속한 과제인지를 검토하여 규제개혁 계획 수립에 참고할 것을 제안하였다. 그 외에 민간 경영분야와 정부 정책 및 전략 수립 등 국내의 다양한 분야에서 IPA방법론이 적용되고 있으며, 주로 전략 수립 시 과제의 우선순위를 도출하기 위한 방법론으로 활용되고 있다(신진영·김찬완, 2016; 김건위·현승현, 2018; 소순창 외, 2019; 배영임·신혜리, 2021).

이를 참고하여 본 연구에서는 중소기업의 규제개선 과제의 우선순위를 판단하는 데에 IPA 분석방법을 차용하고자 한다. 이에 앞서 선정한 4가지 규제 검토 기준을 중요성과 기대효과, 문제해결 가능성과 중소기업 가중부담으로 각각 비교하여 우선순위 도출 모형을 설계하고자 한다.

우선, 중소기업 규제개선 과제 풀(pool)을 구분하여 중요도, 기대효과, 문제해결 가능성, 중소기업 가중부담 항목의 전체 산술평균을 기준으로 하여 개별 과제의 평가점수를 이상, 미만으로 구분하였다. 그리고 이를 활용하여, 개선과제의 우선순위를 정하기 위해 2가지의 판단기준을 세웠다. 우선 중요도와 기대효과를 양 축으로 하는 매트릭스를 작성하여, 첫 번째 우선순위 판단기준을 아래와 같이 도출하고, 개선과제를 최우선, 우선, 장기 개선과제로 분류하였다.

〈표 5〉 우선순위 판단기준(1): 중요도 × 기대효과 고려¹⁾

우선순위 (1)		기대효과	
		0 (평균값 미만)	1 (평균값 이상)
중요도	0 (평균값 미만)	장기 개선과제	우선 개선과제
	1 (평균값 이상)	우선 개선과제	최우선 개선과제

개선과제의 우선순위를 판단하는 두 번째 기준으로는 문제해결 가능성과 중소기업 가중부담 항목을 양 축으로 매트릭스를 작성하여 다시 최우선, 우선, 장기로 구분하여 아래

1) 우선순위 도출과정 상세 설명

산출값	세부 사항	판단 기준
2	최우선 개선과제(◎)	(1, 1)
1	우선 개선과제(○)	(1, 0), (0, 1)
0	장기 개선과제(△)	(0, 0)

와 같이 코딩하였다.

〈표 6〉 우선순위 판단기준(2): 문제해결 가능성 × 중소기업 가중부담 고려

우선순위 (2)		중소기업 가중부담	
		0 (평균값 미만)	1 (평균값 이상)
문제해결 가능성	0 (평균값 미만)	장기 개선과제	우선 개선과제
	1 (평균값 이상)	우선 개선과제	최우선 개선과제

이상 도출된 우선순위 판단기준 1과 2를 아래와 같이 종합하여 중소기업 규제 개선과제의 우선순위를 아래와 같이 판단하여 선정하였다. 즉, 중요도와 기대효과가 상대적으로 큰 개선과제를 1차적으로 선별한 후, 그 가운데 문제해결가능성이 높고, 중소기업에 가중부담을 주는 과제인지 판단하였다. 이렇게 우선순위 판단기준 1과 2를 순차적으로 적용하면, 아래 표와 같이 전체 규제개선 과제의 우선순위를 1순위부터 9순위까지 총 9개 순위로 나눌 수 있다. 이러한 기준과 절차에 따라 중소기업 생애주기와 규제 분야별 개선과제를 선정할 수 있겠다.

〈표 7〉 규제개선 과제 우선순위 종합 판단

우선순위 기준(1)	우선순위 기준(2)	과제 개선 우선순위
최우선 개선과제(◎)	최우선 개선과제(◎)	1
	우선 개선과제(○)	2
	장기 개선과제(△)	3
우선 개선과제(○)	최우선 개선과제(◎)	4
	우선 개선과제(○)	5
	장기 개선과제(△)	6
장기 개선과제(△)	최우선 개선과제(◎)	7
	우선 개선과제(○)	8
	장기 개선과제(△)	9

IV. 시범 적용

1. 방법론

중소기업에 영향을 미치는 규제 애로사항을 발굴하기에 앞서, 우선 중소기업 관련 등록규제 현황을 살펴보았다. 2021년 7월 현재 규제정보포털(www.better.go.kr)에서 ‘중소기업’ 키워드 검색을 실시하였다. 검색결과 총 75개의 규제사무가 도출되었고, 이들 규제의 근거 법령 및 행정규칙(지침, 규정, 운영요령, 운영세칙 포함)은 총 43개²⁾로 나타났다. 이 가운데 법령의 명칭에 ‘중소기업’이 포함된 경우는 중소기업기본법, 중소기업 기술혁신 촉진법, 중소기업창업 지원법, 중소기업협동조합법, 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 등을 포함하여 15개로 나타났다. 즉, 이들 법령의 경우 대부분 중소기업의 기업활동을 지원하기 위한 근거로 제정되었으나, 그 내용이나 적용에 있어서 규제의 기능을 하는 경우라고 볼 수 있다. 중소기업 을 특정한 법령이 아니라 산업입지 및 개발에 관한 법률, 산업재해보상보험법, 개발이익 환수에 관한 법률, 관세법, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등에도 중소기업 활동을 저해할 수 있는 규제가 포함된 것을 볼 수 있다. 그리고, 이러한 규제가 법령에만 근거를 두는 것이 아니라 지침, 운영세칙, 규정 수준에서도 상당수 형성되어 있는 것을 볼 수 있다.

한편, 규제정보포털 상에 나타나는 등록규제 이외에도 중소기업의 경영활동에 영향을 미치는 규제가 더 있을 것으로 보고, 기업이 체감하고 개선을 요구하는 규제 애로사항을 파악하기 위해 개선과제 발굴의 범위를 다음과 같이 확대하였다. 첫째, 규제정보포털의 규제혁신과제에서 중소기업 관련 규제개선 건의과제를 검색하여 진행이 완료되지 않은 과제를 추출하였다. 둘째, 기존에 중소기업연구원(현 중소벤처기업연구원), 중소기업 옴부즈만, 기업은행, 한국경제연구원 등에서 수행한 선행연구를 참고하여 기 제기되었으나, 장기 미해결 과제로 남아있는 규제개선 과제를 추출하였다. 셋째, 행정안전부, 산업부, 중소기업벤처부 등에서 지자체 및 중소기업 등 현장의 목소리를 청취하여 정리한 규제 애로사항의 내용을 검토하여, 미해결 과제를 도출하였다. 마지막으로, 언론보도, 정부부처 보도자료, 미디어 자료 등을 검색하여 최근 규제 이슈를 발굴하였다.

2) 동일 상위법 이하 시행령, 시행규칙은 하나로 카운트함

우선, 1차 발굴된 중소기업 관련 규제개선 과제의 분포 현황을 살펴보면 아래와 같다. 즉, 발굴된 규제개선 과제는 총 80개였고, 이를 중소기업의 생애주기 및 영역에 따라 총 12개의 영역으로 구분하면 아래 표와 같다. 창업 단계 과제 7개, 경영활동 단계 72개, 사업전환 및 정리 단계 과제 1개로 경영활동 단계의 규제 애로사항이 가장 많다. 그 가운데 입지 및 건축 관련 규제 애로사항이 20개로 가장 많았고, 그 다음으로 제조인허가, 판매영업, 인력, 운영관리 순으로 나타났다. 한편, 해외통상 부문이나 사업전환 및 정리 관련 규제 애로사항은 비교적 적게 나타났다.

〈표 8〉 분야 및 영역별 중소기업 규제 개선과제 분포

생애주기	영역	개선과제 수
창업	창업	7
경영활동	입지/건축	20
	운영관리	6
	품질안전	5
	제조인허가	13
	판매영업	9
	인력	7
	금융	4
	산업안전	5
	환경	2
	해외통상	1
사업전환 및 정리	사업전환/승계/폐업	1
계		80

규제개선 과제 평가기준과 우선순위 도출기준을 정립한 후, 발굴된 중소기업 관련 규제개선 과제에 대한 평가를 위해 전문가 조사를 실시하였다. 조사는 2021년 6월 2일부터 6월 7일까지 이메일 조사를 통해 이루어졌으며, 규제분야 전문가 8명을 대상으로 실시하였다. 응답자는 대부분 한국규제학회 활동회원으로 이 가운데 대학교수 3명, 국책연구기관 등 연구직 5명으로 구성되었다.

2. 시범 적용 결과: 규제 우선순위 도출

1) 중소기업 관련 규제개선 과제의 기본 특성

다음 <표 9>는 80개 중소기업 관련 규제개선 과제에 대한 전문가 조사 결과를 항목별 산술평균과 표준편차로 나타낸 것이다.

<표 9> 기술통계 분석: 중소기업 규제개선 과제 전문가 조사 결과 (N = 80)

기 준		평 균	표준편차
중요도		2.938	0.542
	근본적 규제	2.913	0.553
	규제부담 (문제의 심각성)	2.969	0.486
	문제의 보편성	2.933	0.588
기대효과		3.018	0.487
	문제해결의 시급성	2.939	0.450
	개선의 파급효과	3.097	0.523
	문제해결 가능성	3.128	0.522
	중소기업 가중부담	3.277	0.512

2) 중소기업 관련 규제개선 과제 우선순위 판단

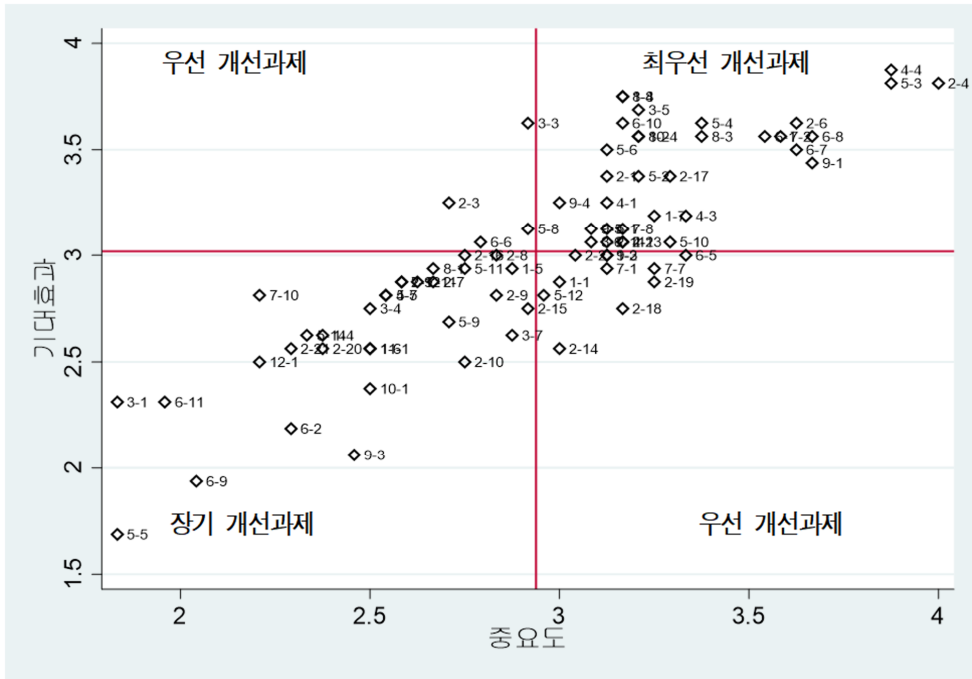
중소기업 규제개선 과제의 우선순위를 도출하여 영역별 심층분석 과제를 선정하기 위해 상기 제시한 첫 번째 우선순위(중요도 × 기대효과)를 적용한 결과는 아래 <표 10>과 같다. 즉, 전체 80개 과제 가운데 33개(41.3%)가 중요도와 기대효과의 평균값을 상회하는 최우선 개선과제인 것으로 나타났다. 영역별로는 비교적 골고루 분포된 편이며, 입지 건축, 제조인허가, 판매영업 등에서 4~6개의 과제가 최우선 과제로 나타났다. 우선 개선 과제는 13개(16.2%), 장기개선과제는 34개(42.5%)로 도출되었다.

〈표 10〉 중소기업 규제개선 과제 우선순위 기준(1) 적용 결과

생애주기	영역	우선순위 기준(1): 중요도×기대효과			계
		최우선	우선	장기개선	
창업	창업	2	2	3	7
경영활동	입지/건축	6	4	10	20
	운영관리	2	1	3	6
	품질안전	4	0	1	5
	제조인허가	6	1	6	13
	판매영업	4	2	3	10
	인력	2	2	3	8
	금융	3	0	1	4
	산업안전	3	1	1	5
	환경	1	0	1	4
	해외통상	0	0	1	1
사업전환 및 정리	사업전환/승계/폐업	0	0	1	1
계 (%)		33 (41.3%)	13 (16.2%)	34 (42.5%)	80 (100.0%)

이를 중요도-기대효과의 4분면 도표상의 분포로 나타내면 아래 〈그림 1〉과 같다. 중요도를 가로축, 기대효과를 세로축으로 하여, 각각의 산술평균을 기준으로 하였을 때 80개 규제개선 과제의 분포는 우상향하는 분포를 보인다. 즉, 중요도가 높은 것으로 인식되는 과제의 경우 개선의 기대효과도 높게 인식된다고 볼 수 있다.

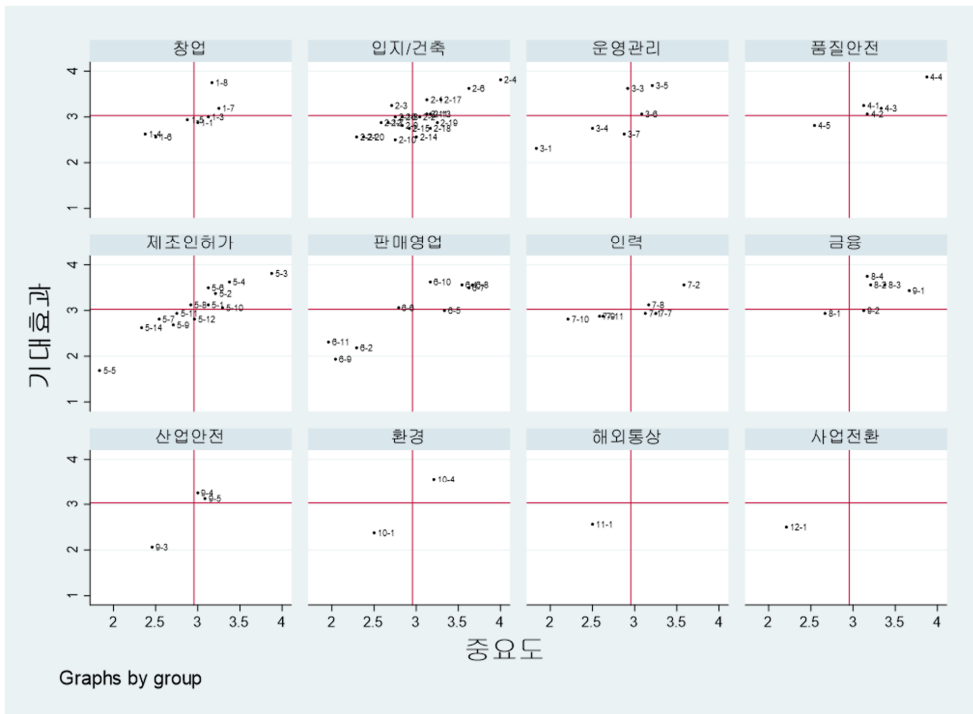
(그림 1) 중소기업 관련 규제개선 과제의 분포 : 중요도 × 기대효과(우선순위1)



주: 표시된 데이터 레벨의 앞자리 번호는 중소기업 활동 세부 유형을 의미함: 1 "창업" 2 "입지/건축" 3 "운영관리" 4 "품질안전" 5 "제조인허가" 6 "판매영업" 7 "인력" 8 "금융" 9 "산업안전" 10 "환경" 11 "해외통상" 12 "사업전환"

한편, 이들 과제를 12개 영역별로 나누어 IPA 분포를 살펴보면 아래 <그림 2>와 같다. 입지건축의 경우 개선과제가 많은 데 비하여 최우선 개선과제에 해당하는 과제는 상대적으로 적은 반면, 품질안전, 금융, 산업안전 영역의 개선과제의 경우 대부분이 최우선 개선과제 구역에 분포하는 것을 볼 수 있다.

〈그림 2〉 영역별 중소기업 관련 규제개선 과제의 분포 : 중요도 × 기대효과(우선순위1)



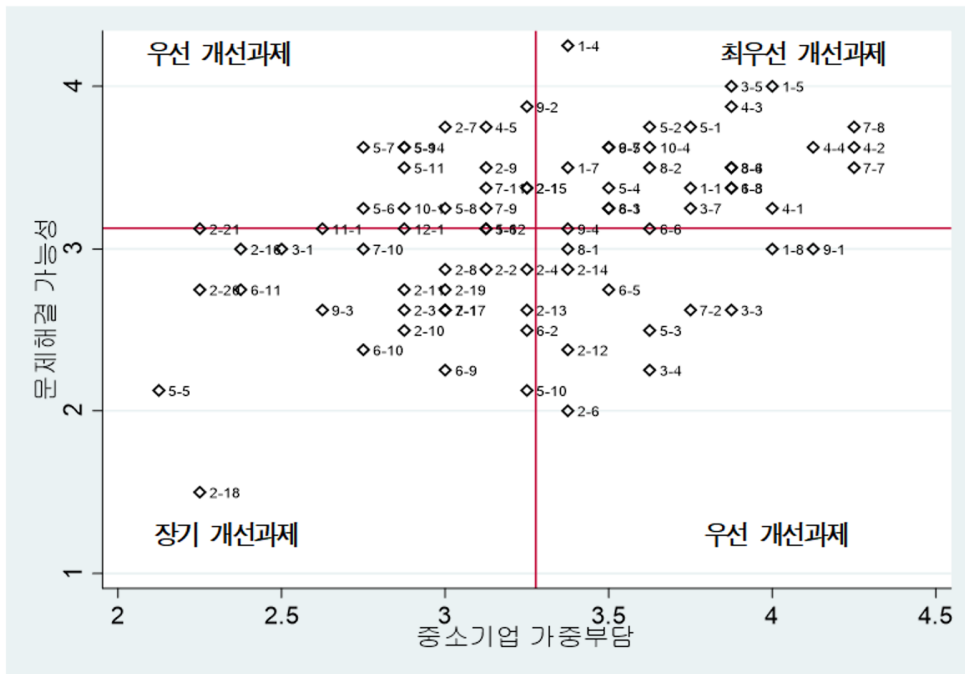
다음으로 두 번째 우선순위 기준(문제해결 가능성 × 중소기업 가중부담)을 적용한 결과이다. 적용 결과 80개의 개선 과제 가운데 문제해결가능성과 중소기업 가중부담이 상대적으로 높다고 응답된 최우선 개선과제는 총 25개로 전체 과제 가운데 31.3%를 차지했다. 이 가운데 창업 영역의 최우선 개선과제가 5개로 가장 많았다. 한편, 특징적인 것은 입지/건축 관련 규제의 경우 개선과제가 20개로 가장 많음에도 불구하고, 문제해결가능성 측면에서 낮은 점수를 받아 우선순위 판단기준 (2)에 따른 최우선 과제가 하나도 없고, 우선 개선과제 7개, 장기 개선과제가 13개인 것으로 나타났다. 한편, 80개 과제 가운데 우선 개선과제와 장기 개선과제는 각각 28개(35.0%)와 27개(33.8%)로 나타났다.

〈표 11〉 중소기업 규제개선 과제 우선순위 기준(2) 적용 결과

생애주기	영역	우선순위 기준(2): 문제해결 가능성 × 중소기업 가중부담			계
		최우선	우선	장기개선	
창업	창업	5	1	1	7
경영활동	입지/건축	0	7	13	20
	운영관리	3	2	1	6
	품질안전	4	1	0	5
	제조인허가	3	7	3	13
	판매영업	3	2	4	10
	인력	2	3	2	8
	금융	3	1	0	4
	산업안전	1	3	1	5
	환경	1	1	0	4
	해외통상	0	0	1	1
사업전환 및 정리	사업전환/승계/폐업	0	0	1	1
계 (%)		25 (31.3%)	28 (35.0%)	27 (33.8%)	80 (100.0%)

두 번째 우선순위를 적용한 결과를 가로축 중소기업 가중부담, 세로축 문제해결 가능성으로 하고, 각각의 산술평균을 기준으로 하는 사분면 그래프 상의 분포로 나타내면 아래 〈그림 2〉와 같다. 위의 우선순위 기준(1)과 비교하면, 우선순위 기준(2)에서는 경향성을 나타내지 않고 상대적으로 골고루 분포되어 있는 것을 볼 수 있다. 실제 최우선, 우선, 장기 개선과제가 각각 25, 28, 27개로 나타난다.

〈그림 3〉 중소기업 관련 규제개선 과제의 분포 : 중소기업 가중부담 × 문제해결 가능성(우선순위2)



주: 표시된 데이터 레벨의 앞자리 번호는 중소기업 활동 세부 유형을 의미함: 1 "창업" 2 "입지/건축" 3 "운영관리" 4 "품질안전" 5 "제조인허가" 6 "판매영업" 7 "인력" 8 "금융" 9 "산업안전" 10 "환경" 11 "해외통상" 12 "사업전환"

한편, 이들 80개 과제를 12개 영역별로 나누어 중소기업 가중부담 × 문제해결 가능성의 4분면 도표에서 나타나는 분포를 살펴보았다. 〈그림 3〉에서 볼 수 있듯이, 창업, 품질안전, 판매영업, 인력 등 영역의 규제의 경우 최우선 개선과제, 즉 상대적으로 중소기업의 가중부담이 크고, 문제해결 가능성이 높은 과제가 많이 나타났다. 한편, 입지/건축의 경우 개선 과제 건수가 많은 것에 비해 장기 개선과제가 상대적으로 많은 것을 알 수 있다.

마지막 단계에서는 이 두 가지 우선순위 기준을 종합한 규제개선 우선순위(1~9순위)를 나타낸다. 우선순위 기준 1과 2를 통해 도출된 각 중소기업 관련 규제개선 과제의 종합적인 우선순위의 판단 결과를 요약하면 〈표 12〉와 같다. 즉, 중소기업 생애주기 및 세부영역별 과제를 1~9순위로 구분한 분포는 〈표 12〉와 같다. 우선순위1과 2 모두에서 최우선 과제로 선정된 1순위 개선과제는 총 19개(23.8%)이고, 이 가운데 품질안전과 판

매영업, 제조인허가 및 금융 분야에서 1순위 개선과제가 나타났다. 반면 9순위 장기 개선과제는 16개(20.0%)로 조사되었다.

〈표 12〉 영역별 중소기업 규제개선 과제 우선순위 분포: 1~9순위

생애주기	영역	1	2	3	4	5	6	7	8	9	계
창업	창업	1	1	0	2	0	0	2	0	1	7
경영활동	입지/건축	0	2	4	0	1	4	0	4	5	20
	운영관리	2	0	0	0	1	0	1	1	1	6
	품질안전	4	0	0	0	0	0	0	1	0	5
	제조인허가	3	2	1	0	1	0	0	4	2	13
	판매영업	3	0	1	0	2	0	0	0	3	9
	인력	1	1	0	1	0	1	0	2	1	7
	금융	3	0	0	0	0	0	0	1	0	4
	산업안전	1	2	0	0	1	0	0	0	1	5
	환경	1	0	0	0	0	0	0	1	0	2
해외통상	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
사업전환 및 정리	사업전환/승계/폐업	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
계		19	8	6	3	6	5	3	14	16	80

이상의 중소기업 관련한 규제개선 과제 중 중요도, 파급력, 개선가능성과 함께 개선 과제의 신규성을 추가적으로 고려하여 중소기업 관련 주요 과제를 예시적으로 선정해보았다. 중소기업 관련 규제개선 과제에 대한 전문가 조사시 해당 과제가 비교적 새롭게 제기된 규제 문제인지 신규성 여부에 대해 조사하여 규제 전문가 8인의 판단을 합산하였다(범주 0~8). 3개의 과제(3-1, 3-5, 5-8)에 대해 규제전문가 8명이 모두 신규과제로 인식하였고, 이 가운데 스마트공장 보급·확산사업 공급기업 풀 등록요건 개선 과제(3-5)를 주요 과제로 선정할 수 있었다. 또, 신규성에서 7점을 받은 과제는 총 6개였고, 이 가운데 드론 관련 직접생산증명확인 기준 완화(5-1), 첨단의료기기 공동제조소 운영제도 개선(5-2), 첨단업종에 퍼스널모빌리티 제조업 신설로 신산업 육성(5-6) 3개의 과제가 주요 과제로 선정되었다. 4명 이상의 전문가가 신규과제로 인식한 과제는 총 29개로 전체의 약 34.5%에 해당한다. 이 가운데 3-5, 3-6, 5-2, 5-6, 8-4 는 신산업/신기술 활성화

화, 중소기업 연구역량 및 기술력 강화를 위해 우선적으로 개선될 필요가 있을 것으로 판단된다. 1-7, 2-1, 2-17의 경우 지역균형발전, 지역경제 활성화에 직간접적으로 영향을 미칠 것으로 보이며, 특히 비수도권 지역 소재 중소기업의 여건을 고려하여 규제개선 체감도가 높을 것으로 사료된다. 그 외 개선과제의 경우도 현재 언택트 소비환경, SDGs(ESG) 목표, 근로자 및 국민 안전 제고 등의 관점에서 주요 과제로 선정하였다.

〈표 13〉 중소기업 관련 규제개선 주요 과제 예시

연번	영역	과제명	주요 내용	기준 1	기준 2	우선 순위	신규성
1-7	창업	창업보육센터 입주 창업기업 업종 제한 완화	대학 및 연구기관 내 설치된 창업보육센터의 경우 건축법 상 용도가 산업 등 시설군으로 규정되어 입주 창업기업의 업종이 제한되어 이에 대한 규제 완화 필요 ⇒ 산학 또는 민관학 협력 및 상생을 위해 규제 완화 필요하며, 특히 비수도권의 경우 대학캠퍼스 자원을 활용하여 지역경제 활성화를 도모해야 할 필요성이 크다고 보임	◎	◎	1	2
2-1	입지 /건축	직장주택조합제도 개선	주택법상 직장주택조합원의 요건으로 동일 지역 소재 동일 기관에 근무하게끔 제한하여 대기업에 유리하고 중소기업에 불리하게 작용하여 중소기업에 대한 규제 완화 필요 ⇒ 최근 전국적인 부동산 가격 급등으로 직주 근접이 더 어려워진 상황을 고려하여 규제개선을 통해 중소기업 인력난과 주택난의 개선에 직간접적 영향을 끼칠 수 있을 것으로 사료됨	◎	○	2	2
2-17	입지 /건축	지역특화산업 기업 대상 입지규제 완화 권한 부여	국토계획법상 자연녹지지역 등 용도지역별 건폐율 규제에 대한 유연화 또는 완화 요구 ⇒ 특히 지역경제활성화를 위해 지역특화산업 기업에 대해서는 입지규제를 완화할 여지가 클 것으로 사료됨	◎	△	3	0
3-5	운영 관리	스마트공장 보급·확산사업 공급기업 풀 등록 요건 개선	중기벤처부 지원사업의 대상이 되기 위해 기업풀(pool)에 등록 요건으로 인력 및 기존 사업 실적 등이 제시되어 다수의 중소기업에 제약요인으로 작용 ⇒ 개선요구에 대응하여 스타트업에 한하여 예외사항을 두고 있으나, 여전히 기존 중소기	◎	◎	1	8

연번	영역	과제명	주요 내용	기준 1	기준 2	우선 순위	신규성
			업에 장벽으로 작용함. 요건을 완화 또는 삭제하여 중소기업의 스마트공장 전환 가속화 필요할 것으로 사료됨				
3-6	운영 관리	중소기업의 기업부설연구소 설립요건 완화	수도권 이외 지역 소재 중소기업의 경우 기업부설연구소 또는 연구개발전담부서의 인정 등을 위한 현행 인력 요건을 갖추기 어려운 현실을 고려하여 현행화 필요 ⇒ 비수도권의 기업부설연구소 설립 기회 확대하여 지역균형발전 등에 기여할 수 있을 것으로 사료됨	◎	◎	1	2
4-3	품질 안전	독거노인, 중증장애인 응급안전알림서비스 사업 중택내 장비 안전 검사의 유연성 제고	검사중 불합격 판정 또는 치명결점이 발견될 경우 검사를 중지할 수 있어, 피규제자 입장에서 검사를 수차례에 걸쳐 받게되는 규제비용 발생 ⇒ 장비 인증검사를 중단하지 않고 완료하여 규제부담을 절감하고 안전을 제고할 필요가 있을 것임	◎	◎	1	4
5-2	제조 인허가	첨단의료기기 공동제조소 운영제도 개선	현재 대구시 스마트웰니스 특구에서 실증 중에 있으며, 향후 입법까지 연결될 수 있도록 지속적 관심 필요	◎	◎	1	7
5-6	제조 인허가	첨단업종에 퍼스널모빌리티 제조업 신설로 신산업 육성	현재 열거주의 방식의 첨단업종 정의에 퍼스널모빌리티 부재 ⇒ 신산업/신기술 활성화 차원에서 첨단업종으로 퍼스널모빌리티 신설 필요	◎	○	2	7
6-1	판매 영업	식품 온라인 유통 허가로 스타트업 활성화	기존에 제품허가를 득한 식품이나 식품첨가물의 경우에도 온라인 유통을 위해서는 식품제조업 허가를 요함 ⇒ 코로나19의 장기화, 언택트 소비의 활성화 등 환경변화를 고려하여 제조, 영업, 유통 신고, 등록, 허가 관련 규제 정비 필요; 기존에 제품허가를 받은 경우 온라인 유통이 가능하도록 완화하는 방안 고려	◎	◎	1	2
7-8	인력	환경기술인 법정교육 통합 시행으로 기업규제 완화	현재 대기, 물, 소음진동 관련 환경기술인 법정교육이 별개로 이루어져 과도한 규제비용 발생 ⇒ 환경 문제가 점차 중요해지는 만큼 환경규제 부담을 줄여 순응도 제고 필요하며, 법정교육 통합 등 현실적 방안 모색 필요; 개선	◎	◎	1	1

연번	영역	과제명	주요 내용	기준 1	기준 2	우선 순위	신규성
			가능성이 높고, 적용 대상이 광범위함				
8-4	금융	R&D 지원사업 민간(기업) 부담금 납부방식 변경	현재 R&D 지원사업의 경우 민간(기업) 부담금을 일시불로 선납하도록 규정하나 현실적이지 않다는 지적 ⇒ 민간 R&D를 통한 산업 경쟁력 강화가 더욱 중요해지며, 특히 중소기업(SME)의 기술력 자체보유 역량 강화가 필요하므로 현실적 상황을 고려하여 분할납부나 전부보증 방식 등 고려 필요	◎	◎	1	5
9-5	산업안전	안전보건경영시스템 인증 심사 간소화	국제기준(ISO)과 국내규격(KOSHA)의 별도 인증에 따른 규제부담을 완화할 필요가 있으며, 특히 안전보건 심사의 경우 국제기준의 획득이 중요하므로 이를 반영한 심사 간소화 방안 모색 필요	◎	◎	1	3
10-4	환경	국가(지방)산업단지 내 기존 공장의 폐수처리시설에 대하여 가설건축물로 용도허용	2005년 이전 설치된 기존공장의 폐수처리시설에 대한 개선을 위해 예외적 용도 허용 등 규제의 합리화 필요	◎	◎	1	3

V. 결론

정부는 규제로 인한 기업의 부담을 완화하고 산업 경쟁력을 강화하기 위하여 불합리한 규제개선을 지속해서 추진해왔다. 그리고 지난 5월 출범한 새 정부도 ‘민간의 자유·창의를 제약하는 각종 규제 완화’를 경제운용의 방향 중 하나로 내세우고 있다(관계부처 합동, 2022). 그러나 새 정부의 규제개혁이 시작되는 시점에서 지난 규제개혁의 성과를 돌아보면 여러 한계가 있음을 지적하지 않을 수 없다. 그중 하나가 규제개선에 대한 기업, 특히 중소기업의 낮은 체감도이며, 그 이유로는 규제공급자 중심의 양적 개선에 치중, 규제유연화 또는 차등화에 대한 고려가 미흡한 점 등이 지적된다(이혜영, 2019). 본 연구는 규제개선 과제의 도출에 있어 합리적인 기준과 체계적인 절차가 미흡한 점 역시 중소기업의 관심사와 동떨어진 규제개선 과제가 선정되고 규제개선에 대한 낮은 체감도의 원인이 될 수 있다고 판단한다.

이에 본 연구는 기존 규제의 개선에 있어 합리적 의사결정을 위한 판단 기준 및 방법을 탐색적 모델로 제시하였다. 구체적으로 기존 규제의 합리성 판단기준을 선정하기 위해 OECD와 영국 BRTF의 ‘더 나은 규제’의 원칙, 현행 규제영향분석서의 점검내용, 김주찬 외(2017) 연구의 중소기업 규제개혁 판단기준을 참고하여, 규제개선 과제에 대한 4가지 평가기준(중요도, 기대효과, 문제해결 가능성, 중소기업 가중부담)을 도출하였다. 그리고 IPA 분석방법을 차용하여 4가지 규제 검토 기준을 각각 비교하여 우선순위 도출모형을 설계하였다.

다음으로 우선순위 도출모형의 타당성을 검증하기 위하여 실제 중소기업 관련 규제개선 과제를 시범적으로 적용하여 분석하였다. 본 연구에서는 중소기업 관련 규제개선 과제를 발굴하고, 전문가 평가를 통해 개선의 우선순위를 평가하여 주요 규제에 대해서는 별도 분석을 시도하였다. 특히 중소기업에 대한 규제과제의 발굴과 분석에 있어서는 중소기업의 생애주기와 중요한 규제영역을 구분하여 연구를 추진함으로써 중소기업 관련 전반에 대한 중요한 규제과제들이 빠짐없이 포함될 수 있도록 고려하였다.

본 연구의 모형을 적용해서 분석한 중소기업 관련 규제의 우선순위를 분석한 결과는 다음과 같다. 업무영역별로는 중소기업의 직장주택조합제도 요건 완화, 지역특화산업에 대한 입지규제 완화와 같은 입지/건축과 관련한 규제에 대한 개선요구의 빈도가 가장 높

았으며, 다음으로 첨단의료기기 공동제조소 운영, 첨단업종 신설 등 제조인허가 관련 개선요구가 높은 것으로 나타났다. 한편, 규제개선 우선순위가 높은 영역(1~3순위)은 입지/건축과 제조인허가 관련 규제가 6건으로 가장 많았으며, 다음으로 품질안전, 판매영업과 금융 순으로 나타났다. 본 연구는 이러한 영역별 개별 규제의 문제점과 개선방안을 예시로 제시하였다(〈표 13〉 참조). 이러한 중소기업 관련 규제의 개선방안으로 중소기업에 대한 규제 차등화를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이러한 규제 차등화는 규제의 내용에 따라 규제기준, 규제절차, 규제시기 및 주기, 제재 등 여러 방식의 차등화를 검토할 수 있다. 한편 규제 차등화와 함께 현재 규제의 신설·강화에 적용되고 있는 유연성 검토를 기존 규제의 개선 과정에도 확대·적용하는 방안이 필요하다.

본 연구는 우선순위 도출모형을 중소기업 관련 규제에 시범적으로 적용하였으나, 이러한 모형은 규제의 영역과 상관없이 적용될 수 있는 범용 평가모형으로써 활용될 수 있다. 또한, 우선순위 도출모형이 적용된다면 피규제자의 규제개선 요구를 단순히 수용하거나, 규제 담당공무원의 인식에 기반하여 개선과제를 도출하고 있는 현재의 규제개선 과제 발굴 업무를 보다 합리적으로 개선할 수 있으리라 본다. 이를 통해 궁극적으로 규제정책에 있어 합리성을 높이고, 피규제 기업의 규제개선 체감도를 향상할 수 있을 것이다.

중소기업에 대한 규제는 그동안의 노력에도 불구하고 여전히 개선수요가 많고, 개선해야 할 규제과제도 많다. 이는 정부의 그동안의 규제개혁에 대한 관리상의 아쉬움도 있지만, 다른 한편으로는 시장과 기술의 급변 등으로 인해 중소기업에 대한 규제들의 애로 요인이 지속적으로 새롭게 등장하고 있기도 하다. 규제관리는 한 번으로 끝나는 것이 아니라, 지속적인 관리를 통해 불합리성이 드러날 때마다 수시로 대응해야 하는 과제이다. 따라서 중소기업에 대한 규제개선은 본 연구에서 도출된 규제과제에 대한 선제적인 대응과 함께, 향후에도 중요한 과제가 될 것이다.

참고문헌

- 경제인문사회연구회. (2018). 중소기업 규제차등화. 한국행정연구원.
- 관계부처 합동. (2020). 제2차 공공기관 현장공감 중소기업 규제애로 개선방안. 보도자료.
- 관계부처 합동. (2022). 새정부 경제정책방향.
- 국무조정실. (2019). 규제영향분석서 작성지침. 국무조정실
- 국무조정실 보도자료. (2021.4.15.) 지역 현장의 목소리에 규제혁신으로 답하다! - 「지역 경제·민생 현장 규제혁신 방안」 확정 - .
- 기은경제연구소. (2008). 중소기업 규제실태와 개선방안.
- 김건위·현승현. (2018). 지방정부의 제4차 산업혁명 대응전략에 대한 정책 우선순위 분석 - AHP 및 IPA 분석기법을 활용하여 -. 한국지방자치학회보, 30(4): 57-84.
- 김신·김마옥. (2005). 중소기업의 규제부담 완화방안. 한국행정연구원.
- 김주찬 외. (2014). 투자활성화를 위한 규제개선 연구. 중소기업중앙회.
- 김주찬 외. (2017). 중소·중견기업 현장규제 종합연구. 중소기업 옴부즈만 연구용역.
- 배영임·신혜리. (2021). IPA를 활용한 정부 규제혁신정책의 성과분석 : 규제샌드박스를 중심으로. 지방행정연구, 35(1): 59-78.
- 소순창·이창섭·한형서. (2019). IPA분석을 통한 지방분권정책의 중요도와 만족도 에 관한 실증분석. 지방행정연구, 33(1): 119-144.
- 신진영·김찬완. (2016). 방글라데시 중소·중견 기업 애로점과 공적개발원조 개선요구 분석. 질서경제저널, 19(3): 75-95.
- 심우현 외. (2018). 중소기업 규제 차등화. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-14-01.
- 이민호. (2010). 규제개혁을 위한 형평성 기준의 제고 방안: 중소기업 규제영향평가, 한시적 규제유예, 규제형평위원회의 사례를 중심으로. 한국행정학보, 44(3): 261-289.
- 이성룡. (2015). 산업용지 관리, 착한규제는 필요하다. 이슈&진단 191, 경기연구원.
- 이운상·안현·이미홍. (2019). 자연보전권역 관련 제도개선 우선순위에 관한 연구. LHI 저널, 10(2): 1-13.
- 이종한·박선주. (2017). 수요자 중심 규제개혁 평가 및 개선 방안. 한국행정연구원. KIPA 연구보고서 2017-03.

- 이혁우 외. (2018). 중소기업 혁신성장을 위한 규제개선. 중소기업진흥공단 연구용역.
- 이혜영. (2019). 우리나라 중소기업 규제개혁의 특성 분석과 시사점 - 중소기업옴부즈만의 중소기업 규제개선 사례를 중심으로-. 규제연구, 28(1): 37-66.
- 조성한. (2006). 거버넌스 도구로서의 규제. 한국정책과학학회보, 10(4): 1-18.
- 조성한. (2008). 좋은규제: 통제수단에서 정책도구로. 정부학연구, 14(4): 347-368.
- 중소기업 옴부즈만. (2012). 중소기업 규제감축을 위한 정책과제.
- 중소기업연구원. (2016). 중소기업 규제방식 개선 및 규제영향평가제도 실효성 확보.
- 최수정 외. (2016). 중소기업 규제방식 개선 및 규제영향평가제도 실효성 확보. 중소기업연구원 연구용역.
- 한국행정연구원. (2012). 중소기업 규제형평성 제고를 위한 규제개혁방안.
- APEC-OECD. (2005). APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform.
- BEIS. (2018). Regulation and Small Business Growth: Case Studies from North West England, BEIS Research Paper, 11.
- BRTF. (2002). Employment Regulation - Striking a Balance, U.K. London: Better Regulation Task Force.
- BRTF. (2005). Routes to Better Regulation - A Guide to Alternatives to Classic Regulation. London: Better Regulation Task Force.
- Crain, W. M. and Thomas D. H. (2005). The Impact of Regulatory Costs on Small Firms
- Jitmaneroj, B. (2016). A New Approach to Prioritizing SME Regulation Reforms. Journal of Small Business and Enterprise Development, 23(3): 854-872.
- Martilla, J. A. and James, J. C. (1977). Importance-Performance Analysis. Journal of Marketing, 41(1): 77-79.
- OECD. (1999). Regulatory Reform for Smaller Firms. Paris: OECD.
- OECD. (2007). Small Businesses and Environmental Compliance : Review and Possible Application of international Experience in Georgia. Paris: OECD.
- OECD. (2014). The Governance of Regulators. Paris: OECD.

Pierre, G. and Scarpetta, S. (2004). How Labor Market Policies Can Combine Worker' Protection and job Creation: A Partial Review of Some Key Issues and Policy Options. Washington, DC: World Bank.

Designing a Model for Deriving Priorities in Regulatory Improvement for Each Lifecycle and Area of Small-and-Medium-Sized Enterprises

Park, Sunjoo & Park, Jung-Won

This study aims to design a model to prioritize the regulatory improvement tasks for small-and-medium-sized enterprises (“SMEs”) and derive implications for implementing regulatory reform in the future through the pilot application of the model. Even for the same regulation, SMEs are under a relatively heavier burden than large enterprises. Thus, differentiating regulations and regulatory flexibility systems have been discussed from an equity standpoint between SMEs and large enterprises. Some of such systems have been introduced and implemented in Korea as well. However, SMEs continue to point out the complaints about unreasonable regulations and difficulties in corporate activities arising therefrom. As such, a variety of regulatory improvement tasks are being received via various regulatory reform channels, but it is difficult to determine the priorities among the regulatory improvement tasks for both the targets of the policy and decision-makers, such as the regulated and the decision-makers of regulatory improvements. Accordingly, this study employs the idea of Importance-Performance Analysis (IPA) methodology to prioritize regulatory improvement tasks. Our model is designed to

classify the tasks into the top-prior, prior, and long-term improvement categories by comparing the sets of importance & expected effect and problem-solving possibility & weighted burden on SMEs, respectively. Additionally, this study selected 80 unsolved regulatory improvement tasks related to SMEs and confirmed the model's usefulness and validity by applying the priority derivation model on a pilot basis. Frequent and immediate responses to regulatory irrationality must be implemented based on continuous management of regulations. In particular, improving regulations on SMEs should be more advanced both institutionally and practically. Thus, the priority derivation model presented in this study will be highly effective and valuable in improving regulations on SMEs in the future.

Keywords: small and medium-sized enterprises (SME), regulation, regulatory reform, Importance-Performance Analysis (IPA), better regulation

