

규제발굴제도의 한계점과 활성화 방안에 대한 연구: 중소벤처기업의 규모, 업력, 업종, 지역을 중심으로*

황 창 호

국문요약

본 연구는 중소벤처기업을 대상으로 규제발굴제도의 한계점을 짚어보고, 활성화 방안을 도출하였다. 주요 방법론으로는 119개 중소벤처기업을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 규제발굴 업무를 담당하는 정부기관 실무자를 대상으로 심층인터뷰를 진행하였다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 중소벤처기업의 입장에서는 첫째, 복잡하고 까다로운 현행 중개절차를 간소화해서 현장의 많은 사업체들이 정부규제로 인한 애로사항을 보다 쉽게 건의할 수 있는 환경이 마련되어야 한다. 둘째, 중소벤처기업에서 건의한 규제애로사항의 결과에 대해 상세하게 환류되는 피드백 체계가 마련되어야 한다. 셋째, 중복검사 및 복잡한 인증절차로 발생하는 규제대상(중소벤처기업)의 시간적, 비용적 부담을 감소시켜야 한다. 다음으로 규제발굴 업무를 담당하는 정부기관의 실무자 입장에서는 첫째, 형식적인 규제발굴이 아닌 실제 중소벤처기업의 사업환경을 개선하는데 필요한 실효성 높은 규제발굴을 가져올 수 있도록 직원들의 전문성 향상이 필요하다. 둘째, 현장간담회, 방문상담 등 중소기업과 규제발굴 기관과의 현장소통을 보다 강화해야 한다. 셋째, 발굴된 규제애로 사항을 부처별로 유형화작업을 통해 규제개선까지 이어질 수 있도록 부처간의 협업이 뒷받침 되어야 한다. 본 연구의 결과는 향후 중소벤처기업의 사업활동과 혁신성장을 저해하는 불합리한 각종 규제를 적극적으로 발굴하는데 활용할 수 있는 중요한 정책자료로 활용되기를 기대해본다.

주제어: 규제발굴, 규제애로, 중소벤처기업, 규제기관

I. 서론

규제는 대표적인 정책수단이다. 정부는 규제라는 수단을 동원하여 정책목표를 달성하고, 사회문제를 해결하기도 한다. 그러나 현실에 적합하지 못한 규제는 오히려 산업에 부정적인 영향을 미치고 자칫 사회문제를 더욱 복잡하게 만든다. 즉 정부규제가 늘 성공적으로 작동하지는 않는다는 것이다. 특히 과학기술의 비약적인 발전과 4차산업의 등장은 산업환경을 급격하게 변화시키고 있으며 정부입장에서는 산업환경의 빠른 변화로 인해 처음에 도입한 규제가 그 목적을 효과적으로 달성하고 있는지 지속적으로 확인해야 한다. 최근의 산업환경의 변화는 전통적인 규제를 그대로

* 이 논문은 저자가 2018년 한국규제학회 하계 학술대회에서 발표한 “중소벤처기업 혁신성장을 위한 규제개선”이라는 논문을 수정·보완하였으며, 학술대회에서 유익한 논평을 해주신 분들께 감사드립니다.

적용하기에 다소 어려운 환경이 되었고, 더욱 다양한 요인들을 고려하여 보다 신중한 입장에서 규제를 모색할 필요성이 있다. 정부가 도입한 규제는 처음에는 규제를 통해 달성하고자 하는 목표를 이룩할지는 모르나 시간이 지나면서 빠른 환경변화에 쓸모없는 규제로 도태될 가능성도 있다. 따라서 정부는 규제를 도입하는 것에서 끝나는 것이 아니라 끊임없이 도입한 규제가 본래의 목적을 잘 달성하고 있는지를 확인해야 한다. 이 과정에서 애초에 의도한 규제기능의 효력을 잃어버리는 규제는 지속적으로 발굴하면서 개선해 나가는 작업이 무엇보다 중요하다.

규제발굴을 통한 규제개선 및 개혁은 대기업 보다는 중소기업, 대규모의 이익집단보다는 우리 사회의 소외계층을 위해 더욱 필요하다. 왜냐하면 정부규제의 속성상 불합리성이 존재하기 때문이다. 즉 규제개선을 요구하기 위한 역량은 대기업보다는 중소기업이 턱없이 부족하며, 반면 규제에 의한 비용은 대기업과 중소기업 모두 동일하게 부담하기 때문이다. 현실에 실효성이 떨어지는 규제를 적극적으로 찾아서 발굴하는 것은 모든 산업과 기업에 필요한 것이겠지만, 특히 성장동력을 확보해야 하는 중소벤처기업에 절실하게 요구되는 사항이다. 대기업에 비해 규제준용비용이 높은 중소기업의 경우 동일한 수준의 규제 불합리성에 대해서도 부담이 훨씬 크게 작용한다(한국규제학회, 2018). 규제의 이런 속성 때문에 간혹 중소기업에 대한 시장의 진입장벽을 더욱 높이며, 기술개발과 같은 혁신활동의 제약으로 중소기업의 성장을 방해하기도 한다. 따라서 불필요한 규제는 적극적으로 발굴해야 하지만, 지금까지 정부의 규제발굴은 중소벤처기업의 단순 애로사항이나 중소벤처기업에서 건의하는 내용만을 중심으로 상당히 소극적으로 전개되어 왔다. 최근 4차산업혁명과 맞물려서 중소벤처기업의 성장을 가로막는 규제의 적극적인 발굴을 통한 개선이 실질적으로 필요한 시점이다. 현실에 적합하지 못한 규제가 지속된다면 산업의 발전과 신생기업의 성장을 가로막게 된다. 따라서 정부는 중소벤처기업의 성장을 가로막는 규제는 적극적으로 발굴하여 장기적인 신성장동력의 발판을 마련할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 그러나 지금까지 중소벤처기업의 경쟁력 확보와 성장을 위한 정부의 규제발굴의 노력은 여전히 제한적이고 미흡하다는 평가를 받고 있다.

그렇다면 왜 규제개선에 대한 정부의 노력에도 여전히 중소기업들은 규제애로사항이 증폭하고 있는지, 규제발굴체계의 어떤점이 미흡하고, 규제발굴활성화를 위해서는 어떠한 요인들이 수반되어야 하는가? 본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 4차산업혁명시대에 혁신성장을 선도할 수 있는 중소벤처기업에 초점을 두고 규제발굴의 문제점과 활성화 방안에 대하여 분석하고자 한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 이론과 선행연구검토를 통해 규제발굴의 중요성 및 규제애로현황을 구체적으로 살펴본다. 3장에서는 규제발굴의 문제점과 활성화방안을 도출하기 위한 구체적인 연구방법론을 제시한다. 4장에서는 중소기업을 대상으로 실시한 설문조사와 규제발굴기관의 실무자를 대상으로 실시한 심층인터뷰결과를 종합하여, 규제발굴제도의 문제점과 활성화 방안을 도출하고자 한다. 마지막 5장에서는 본 연구의 정책제언의 제시하고, 연구의 한계점 및 후속연구의 방향을 기술하고자 한다. 본 연구의 결과물은 중소벤처기업의 혁신성장을 촉진할 규제발굴 활성화 방안을 도출함으로써 중소벤처기업의 경쟁력 강화에 활용할 수 있는 정책적·실용적 시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

II. 이론적 논의

1. 규제발굴의 의미와 중요성

정부는 사회경제적 환경변화, 시민의 수요 변화 등 정책환경에 따라 현실에 적합하지 못한 규제를 발굴하여 개선하거나 새로운 규제를 도입하기도 한다. 만약 기존의 규제가 불합리하고 비효율적으로 시민의 삶을 제약하면 해당 규제는 개선 요구에 직면한다(OECD, 1997; 하선권·김성준, 2017; 재인용). 정부규제는 정책목표를 달성하기 위한 대표적인 정책수단으로 크게 경제와 사회적 규제로 분류된다. 경제적 규제가 개인 및 기업의 경제활동을 규제하는 방식으로 바람직한 경제질서를 구현하는데 그 목적이 있다면, 사회적 규제는 사회질서를 위해하는 행위들을 정부가 규제함으로써 바람직한 사회를 실현하는데 그 목적이 있다. 이러한 특성 때문에 정부규제는 보조금이나 바우처와 같은 정책수단과는 다르게 정부의 정책수단의 종류 중에서 가장 강제적 성격이 강하고 정부의 직접성 수준이 높은 수단으로 분류된다.

해방이후 우리나라는 정부의 집중적인 경제성장 정책으로 단기간에 산업의 고도화를 이룩하였고 급격한 경제발전을 달성하였다. 그 결과 정부가 미처 예상하지 못했던 분야에서 까지 정책의 부수효과로 인하여 활발한 경제활동영역이 형성되어 다양한 경제 주체들이 활동하고 있다(이민창·김주찬, 2015). 정부개입을 통한 경제산업정책은 경제를 단기간에 견인하는데 기여한 것은 분명한 사실이다. 그러나 그 이면에는 고도 성장기에 산업 현장을 관리한다는 명분으로 정부가 만들어 놓은 각종 규제들이 오히려 시장 경제행위자들의 시장진입과 자유로운 경제활동을 저해하는 결과를 초래하였다(한국경제연구원, 2015). 즉 정부가 시장에 개입하는 것이 때로는 진입장벽을 유발하여 경제주체들의 자유로운 시장 활동을 오히려 보장할 수 없다는 문제점이 야기될 수 있다. 역대 정부는 이러한 문제점을 해결하고자 불필요한 규제를 발굴하여 지속적인 규제개혁을 추진하여 왔다. 김대중 정부에서는 규제개혁위원회를 신설하여 산업경쟁활성화를 위해 불필요한 규제를 대폭 감축시켰다. 참여정부에서는 복합·덩어리 규제를 일괄 정리하는 규제개혁이 추진되었고, 이명박정부로 들어와서는 친기업적 성향의 정책노력을 통해 기업들의 사업환경에 장애물로 작용하는 불필요한 규제를 대폭 제거하였다. 박근혜 정부에서도 규제개혁 장관회의 등을 신설하여 규제개혁에 총력을 기울였으며, 최근 문재인 정부에서는 4차산업혁명 등 급속한 환경변화 속에서 규제혁신 패러다임의 근본적인 전환을 통해 규제개혁에 박차를 가하고 있다. 그러나 역대 정부의 규제정책의 한계는 '개별규제개선'에 집중함으로써 일부 양적성과는 분명히 있었으나, 질적 도약에는 한계를 가지고 있다는 평가를 받고 있다(국무조정실, 2020). 규제개혁은 지금까지 집권초반에 집중적으로 이루어지는 경우가 많은데, 이것은 이해관계의 갈등을 집권초기 강력한 리더십으로 해결할 수 있다는 판단에 따른 것이다. 그러나 이런 방식의 규제개혁은 해당 규제와 관련해서 문제점이 발생하면, 다시 원래의 자리로 돌아가는 무한회귀를 반복하게 되는 문제점이 있다(이혁우, 2012; 재인용). 무엇보다 규제발굴을 통한 실효성 높은 규제개혁이 이루어지기 위해서는 규제개혁의 필요성을 인지하고, 적극적인 규제발굴의 의지가 필요하다. 그러나 정부관료들은 대체로 규제

개혁보다는 오히려 규제를 강화하려는 행태를 가지는 경향이 있으며 이와 같은 관료들의 행태를 설득하기 위해서는 정책결정자들의 강력한 규제개혁에 대한 신념과 의지가 필요하다(박기묵·김성철, 2020). 규제개혁은 규제의 양적·수적인 감소에 치중하는 방식으로 접근해서는 안되며, 규제의 질적인 제고 또는 절차적 측면의 효율성 향상을 지향하는 방식으로 전개되어야 한다(한국산업연구원, 2007). 규제를 통한 정부의 지나친 시장에 개입은 시장활동의 자율성과 창의성을 제약하게 되며, 그 결과 원래 의도했던 규제의 목적을 상실하여 규제의 순기능보다는 사회경제적 부작용을 야기하는 부정적인 결과를 초래한다. 즉 불필요한 규제는 기업운동을 어렵게 하여 신생기업의 성장과 혁신을 방해하고 국민경제적 비용을 수반하게 된다.

따라서 정부는 현실에 불필요한 규제를 적극적으로 발굴하여 규제개혁을 지속적으로 추진해야 한다. 양적인 측면에서 규제의 수를 줄이는 접근방식도 중요하지만, 질적인 측면에서의 규제의 질을 보다 고도화 시킬 수 있는 방향으로 규제정책이 전환되어야 하며(강영철, 2016), 규제개혁의 결과물이 기업경영활동의 성과와 효율성을 높여, 장기적으로 국가의 경쟁력을 향상시키는 방향으로 전개되어야 한다.

2. 선행연구 검토

중소기업을 둘러싼 규제발굴체계는 크게 2가지 방식으로 구분된다. 첫째, 정부규제로 인해 기업운영의 애로사항을 사업체가 직접 중소기업읍무즈만에 건의하는 경우이다. 둘째, 정책중개기관에서 사업체의 규제애로사항을 발굴하여 개선하는 경우이다. 여기서 정책중개란 규제발굴기관이 현장에서 느끼는 중소기업의 애로 및 건의사항을 적극적으로 청취·발굴하여, 규제개선을 통한 중소기업의 경영환경을 개선하는 제도를 말한다. 규제발굴분야에 대한 기존 선행연구를 검토한 결과 규제개혁이라는 큰 주제 아래 하나의 세부주제로 다뤄졌으며, 규제개혁이 성공적으로 추진되기 위해 선행되어야 하는 중요한 분야임에도 불구하고 규제발굴에 초점을 둔 연구는 상대적으로 활발하게 이루어지지 않았다.

규제관련 기존 선행연구를 살펴보면 이민창·김주찬(2015)의 연구는 지방자치단체의 규제를 분석대상으로 연구하면서 지방자치단체가 자체적으로 지역산업의 발전에 걸림돌이 되는 규제를 집중적으로 발굴하고 철폐하는 것이 중요하다고 하였다. 규제발굴을 통한 규제개혁이 선순환구조로 잘 이루어질때 지역의 고용 증가와 인구 유입, 그리고 소득증가 효과를 가져올 수 있다는 것이다(이민창·김주찬, 2015). 김상현(2010)의 연구에서는 기존 규제연구의 한계점으로 각기 다른 연구 결과가 나타나고 있는 점을 지적하면서 명확한 이론적 논거에서 분석모형을 도출하여 규제와 경제성장과의 인과관계를 분석하였다. 그 결과 행정규제가 약할수록 그리고 사경제를 촉진하는 규제가 확대될수록 경제성장률에 긍정적인 영향을 미친다고 하였다(김상현, 2010). 이혁우(2012)는 이명박 정부를 대상으로 규제개혁을 평가하였는데 단순히 사회문제를 해결하는 방식으로 규제를 활용해서는 안되며, 사회의 성장을 도모하는 관점에서 거래비용을 줄이고 개인이나 집단의 자율성과 창의성을 향상시킬 수 있는 차원으로 규제개혁이 이루어져야 한다고 주장하였다(이혁우,

2012). 박기묵·김성철(2020)의 연구에서는 규제개혁을 성공시키기 위한 중요한 요건으로 규제개혁추진기구의 설치와 운영, 정부의 규제개혁 의지, 규제개혁 입법화 노력, 규제성과의 평가 등을 제시하면서, 무엇보다 최고 정책결정권자의 규제개혁의지를 중요한 요인으로 꼽았다(박기묵·김성철, 2020). 하선권·김성준(2017)의 연구에서는 정부의 규제신고센터와 규제개혁신문고에 등록된 규제애로현황을 분석하였는데, 시민들은 자신과 밀접하게 연관되어 있는 규제에 주로 관심을 가지고 있으며, 내용적 측면에서는 정부의 인허가 관련 규제에 특히 많은 애로사항을 가지고 있다는 것을 알 수 있었다(하선권·김성준, 2017). 최진욱(2006)의 연구에서는 OECD 국가를 대상으로 규제가 국가경쟁력에 미치는 영향에 대해 분석하였는데 시장에 대한 가격규제를 어떻게 설계하느냐에 따라국가경쟁력에도 영향을 미칠 수 있다고 하였다(최진욱, 2006). 이영범·지현정(2008)의 연구에서는 OECD 회원국의 규제지수 설문조사(Regulatory Indicators questionnaire) 데이터를 활용하여, 각국의 규제정도와 생산성과의 관계를 분석하였는데, 정부규제의 개혁의 정도가 클수록 생산성 증가의 폭이 큰 것으로 나타났다(이영범·지현정, 2008).

이와 비슷한 결과를 도출한 국외연구로 Djankov et al.(2006)은 기업에 대한 규제완화가 이루어질수록 경제성장률의 향상을 가져온다고 하였고, Haan and Sturm(1999)의 연구에서도 기업의 규제개혁을 통해 기업들의 경제활동에 대한 자율성이 올라갈수록 기업성장을 통해 경제발전을 가져온다고 하였다. Dawson(2006)은 대규모 국가별 자료를 이용하여 규제와 투자, 그리고 경제성장 간의 인과관계를 분석하였는데 규제감축은 투자증가와 생산성 향상을 통해 경제성장의 증가를 가져온다고 하였다(이동주, 2006; 이병기, 2008; BEIS, 2018; 이해영, 2019).

중소기업규제와 관련한 선행연구를 검토한 결과 이혁우·김진국(2015)의 연구에서는 중소기업 규제와 관련해서 상대적인 소수의 약자들을 위한 규제이므로 시장에서의 교환의 메커니즘 속에서 자신의 역량을 제고함으로써 생존해야 하는 기업에 대해서는 보호가 아닌 지원의 메커니즘이 고려되어야 한다고 주장하였다(이혁우·김진국, 2015) 이병기(2008)의 연구에서는 제도의 하나인 기업규제 및 경제자유와 경제성과와의 인과관계를 실증적으로 분석하였는데, 시장에 가해지는 경제규제를 완화 혹은 폐지함으로써 지속적인 기업과 경제의 성장을 가져올 수 있다고 하였다(이병기, 2008). 이해영(2019)의 연구에서도 정부규제는 대기업보다는 중소기업에 많은 비용을 유발하며, 대기업과 비교할 때 일반적으로 중소기업은 경제적 규제를 준수하는데 있어서 높은 순응비용을 지불하기 때문에 정부의 적극적인 규제개혁의 필요성을 주장하였다.

이상의 선행연구에서 논의한 내용을 종합하면, 불필요한 규제는 사회후생손실을 야기하고(Peltzman, 1976) 그 결과 국가자원의 낭비와 국가경쟁력에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 규제를 통한 정부의 지나친 개입은 신산업의 발굴이나 기업의 생산성 향상을 위한 유인을 악화시켜 기업경영을 위축시킬 수 있다. 시장경쟁을 위축시키는 불필요한 규제가 지속되거나 규제정책을 담당하는 관료조직의 질이 떨어져 현실에서의 불필요한 규제발굴이 이루어지지 못할경우 결국 산업과 국가경제, 나아가 국가의 성장에 적지 않은 타격을 입히게 된다(Van Stel et al., 2004; 최진욱, 2006).

〈표 1〉 선행연구검토 종합

연도	학자	연구의 초점과 결과
1999	Haan&Sturm	규제개혁을 통해 기업들의 경제활동에 대한 자율성이 올라갈수록 기업성장을 통해 경제발전 전을 가져옴
2006	Dawson	규제개선 및 감축은 경제성장에 긍정적인 영향을 미침
2006	Djankov et al.	기업에 대한 규제완화가 이루어질수록 경제성장률의 향상을 가져옴
2006	최진욱	자본시장 규제와 가격규제, 그리고 신규사업진출에 대한 규제개선은 국가경쟁력 향상에 중요 하게 영향을 미침
2008	이병기	시장에 가해지는 경제규제를 완화 혹은 폐지함으로써 지속적인 기업과 경제의 성장을 도모 할 수 있음
2008	이영범·지현정	정부규제의 개혁의 정도가 클수록 생산성 증가의 폭이 큰 것으로 나타남
2010	김상헌	행정규제가 약할수록 그리고 사경제를 촉진하는 규제가 확대될수록 경제성장률에 긍정적인 영향을 미침
2012	이혁우	거래비용을 줄이고 개인이나 집단의 자율성과 창의성을 향상시킬 수 있는 차원으로 규제개혁이 이루어져야 함
2015	이민창·김주찬	규제발굴을 통한 규제개혁이 선순환구조로 잘 이루어질 때 지역의 고용 증가와 인구 유입, 그리고 소득증가 효과를 발생시킬 수 있음
2015	이혁우·김진국	시장에서의 교환의 메커니즘 속에서 자신의 역량을 제고함으로써 생존해야 하는 기업에 대해서는 보호가 아닌 지원의 메커니즘이 고려되어야 함
2017	하선권·김성준	정부의 인허가 관련 규제개혁이 절실히 필요함
2019	이혜영	정부규제는 대기업보다는 중소기업에 많은 비용을 유발하며, 중소기업은 경제적 규제를 준수 하는데 있어서 높은 순응비용을 지불하기 때문에 정부의 적극적인 규제개혁의 필요성을 주장
2020	박기묵·김성철	규제개혁을 성공시키는 요인으로 최고 정책결정권자의 규제개혁의지를 중요한 요인으로 꼽음

3. 선행연구의 공헌과 한계점

정부는 규제를 통해 사회문제를 해결하고자 한다. 그러나 규제라는게 도입시점에는 현실에 적합한 합리적인 규제라도 시간이 지나면서 성장을 가로막는 장애물이 되는 경우가 종종있다. 만들어 놓은 규제가 취지대로 현실세계에서 잘 작동하고 있는지를 끊임없이 확인해야 한다. 그 과정에서 불필요한 규제는 지속적으로 발굴하여 개선해 나가야 한다. 따라서 정부규제에 대한 연구는 행정학 및 경제학, 경영학 그리고 사회학 등 다양한 학문분과에서 오래동안 연구되고 있는 대표적인 주제이다. 규제발굴 및 개혁에 대한 선행연구를 종합한 결과 1990년대부터 규제개혁에 대한 연구가 활발하게 이루어지기 시작하였다. 1980년대 중앙정부 중심의 국정운영방식은 정부의 많은 개입을 가져왔고, 지나친 정부의 경제규제가 오히려 성장에 걸림돌로 작용한다는 비판이 제기되는 시기였다. 현대정부가 규제의 양적인 측면에서 벗어나 규제의 질적인 측면을 중요하게 강조하기 시작하면서, 규제의 효과성에 대한 중요성이 대두되기 시작되었다. 이러한 분위기에 편승하여 기업의 경제활동과 경제성장을 가로막는 규제를 개혁하기 위한 많은 연구가 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 그러나 사실 이때만 하더라도 정부의 강제성에 기반하여 국민생활과 기업활동에 개입하는 정부규제의 다양한 유무형의 영향에 대한 효과 측정은 쉽지 않았으며, 그 결과에 대해서도 논란의 여지가 많은 시기였다(이영범·지현정, 2008).

2000년대로 들어와서 규제에 대한 연구가 보다 영역별로 세분화되면서 연구되기 시작하였는데, 규제신고센터나 규제개혁신문고, 규제개혁위원회 등 규제기관¹⁾을 대상으로 규제개혁이라는 큰 주제 아래 하나의 사례로 이루어진 연구(김태운, 2002; 이혁우, 2012; 하선권·김성준, 2017)등이 나타나기 시작하였다. 또한 규제개혁을 위한 제도연구에 초점을 맞춘 연구(이동주, 2006; 이민호 2010; 2017; 이종한 2012), 규제개선방안 및 발전방향을 제시한 연구(이병기, 2008; 이혁우, 2012; 박기묵·김성철, 2020)등도 활발하게 이루어지기 시작하였다. 연구의 분석방법도 초기에는 이론적 접근에서 규제관련 사례연구나 실증적 연구가 등장하기 시작하였다.

이처럼 기존 규제관련 연구경향들은 규제현황 및 원인, 규제개혁방안, 규제사례분석등 다양한 측면에서 규제를 연구했다는 점에서는 의미가 크다. 이외에 중소기업을 대상으로 규제에 대한 행정부담을 덜어주고 규제부담의 형평성을 제고하기 위한 제도개선에 초점을 둔 연구들도 다수 진행되어 왔다(이혜영, 2019). 그러나 규제개혁, 규제개선에 초점을 둔 연구는 다수 이루어졌지만, 규제발굴에 초점을 둔 연구는 활발하게 이루어지지 않았다. 특히 중소벤처기업을 대상으로 규제발굴체계의 한계점은 무엇이고, 규제발굴활성화를 위해서는 어떠한 요인들이 수반되어야 하는지 중소벤처기업의 성격이나 유형별로 구분하여 분석한 연구는 많이 시도되지 않았다. 따라서 본 연구에서는 기존 규제연구에서 제시한 연구결과와 한계점을 분석하여, 규제발굴 활성화의 필요요인에 대하여 실제 중소벤처기업을 대상으로 실시한 설문조사와 규제기관의 규제발굴 직무를 수행하는 실무자의 인터뷰조사를 바탕으로 규제발굴 활성화 방안에 대하여 심층적으로 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

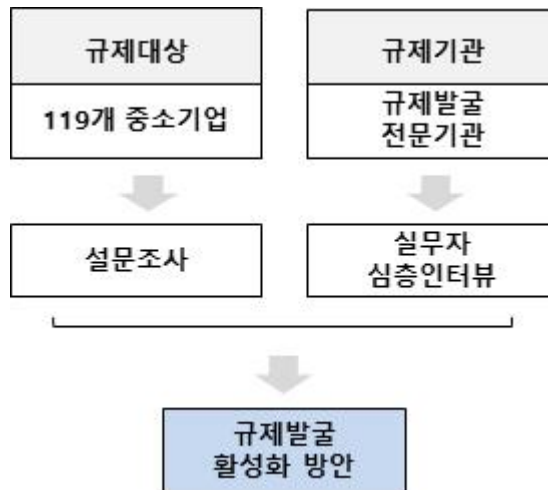
정부의 과도한 규제는 4차산업혁명시대에 최첨단 신기술 중심의 신상품과 신서비스의 혁신성장을 저해할 우려가 있다. 현실에 적합하지 못한 정부의 불합리한 규제는 자칫 중소기업의 기술혁신을 통한 기업성장을 저해하는 주요 원인이 된다. 따라서 불합리한 각종 규제를 지속적으로 발굴하여, 개선하려는 노력을 통해 중소벤처기업의 혁신성장을 이끌어 나가야 한다. 지금까지 불필요한 규제를 개선하려는 정부의 노력은 꾸준히 있어왔다. 그러나 여전히 중소벤처기업 입장에서는 불필요한 정부규제로 인한 경영상 애로사항을 호소하고 있다. 따라서 본 연구에서는 중소벤처기업들이 정부규제로 인해 현실에서 느끼고 있는 문제점은 무엇인지, 또한 정부의 규제발굴체계의

1) 중소기업옴부즈만이나 규제개혁신문고에 올라와 있는 중소기업의 규제애로사항을 분석한 결과 첫째, 정부의 까다로운 재정사업지원절차에 대한 규제애로 사항이 많이 있었으며, 둘째, 전통시장, 국·공유지 사용료와 관련한 규제애로사항이 많은 것으로 조사되었다. 셋째, 특정사업의 까다로운 참여조건과 관련한 애로사항, 지원조건에 대한 애로사항, 창업관련 입주기간 연장 및 생산시설 면적기준에 대한 애로사항 등이 많이 올라와 있는 것으로 조사되었다(한국규제학회, 2018: 재인용).

한계점은 무엇인지를 진단하고, 규제발굴 활성화방안을 모색하고자 한다. 구체적인 연구모형과 분석방법은 다음과 같다. 첫째, 중소벤처기업의 입장에서 사업현장에서 느끼는 애로사항을 파악하기 위하여 중소벤처기업 119개 기관을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 규제로 인한 애로사항 및 규제발굴의 현실적인 한계점, 개선사항 등에 대해서 조사하였다. 둘째, 공급자 측면에서 실제 규제발굴을 담당하는 중소기업읍부즈만과 중소기업진흥공단에 근무하는 실무자를 대상으로 심층인터뷰를 진행하여 규제발굴에 있어서 제도상 한계점은 무엇인지를 파악하였다.²⁾ 인터뷰 대상은 각 기관에서 중소기업의 애로사항을 청취하고 개선하는 직무를 수행하는 실무자 총 6명을 대상으로 하였다.

본 연구에서 설문조사와 실무자 심층인터뷰 조사를 실시한 배경은 다음과 같다. 규제는 인선현장에서 발생하고 있는 다양한 사안과 복잡하게 얽혀 있기 때문에 대외적으로 파악하기가 상당히 어렵다. 특히 규제발굴 활성화 요인을 도출하기 이전에 규제로 인해 발생하는 문제의 원인을 명확하게 분석해야 하는데, 기존 이론이나 선행연구만으로는 현장의 문제점이나 개선점 등을 심층적으로 파악하기 어렵다. 따라서 중소벤처기업을 둘러싼 정부규제의 문제점을 정확히 파악하기 위해서 중소벤처기업을 대상으로 설문조사방법과 실제 규제발굴기관에서 근무하고 있는 실무자들의 인터뷰 조사를 병행 실시하였다.

〈그림 1〉 연구모형



2. 분석자료의 특성

본 연구에서는 중소기업의 입장에서 규제발굴의 문제점과 개선사항 등을 파악하기 위하여 중소

2) 중소기업읍부즈만과 중소기업진흥공단은 중소기업의 규제애로를 청취하고 이를 정책화하여 개선시키는데 중요한 역할을 수행하고 있어서 중소기업 관련 규제개혁에 가장 적합한 2개 기관을 인터뷰 대상으로 선정하였다.

벤처기업을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 리서치 전문기관에 의뢰해 수행하였고 2019년 10월과 11월 사이 한달동안 이루어졌다. 설문조사를 수행한 중소기업의 표본의 특징은 다음과 같다. 첫째, 규모(종사자수) 측면에서는 1~4인(12.1%), 5~9인(23.3%), 10~29인(31.9%), 30~49인(10.3%), 50~99인(9.5%), 100~299인(10.3%), 300인 이상(2.6%)으로 조사되었다. 둘째, 지역측면에서는 서울(12.9%), 경기/인천(25.9%), 강원(3.4%), 대전/세종/충북/충남(17.2%), 광주/전북/전남(15.5%), 대구/경북(10.3%), 부산/울산/경남(11.2%), 제주(3.4%)로 조사되었다. 셋째, 업종별로는 제조업(82%), 비제조업(18%)으로 설문조사 결과 조사되었다.

〈표 2〉 표본의 특성

변수	범주	빈도(명)	비율(%)	
규모 (종사자수)	1~4인	14	12.1	
	5~9인	27	23.3	
	10~29인	37	31.9	
	30~49인	12	10.3	
	50~99인	11	9.5	
	100~299인	12	10.3	
	300인 이상	3	2.6	
지역	서울	15	12.9	
	경기/인천	30	25.9	
	강원	4	3.4	
	대전/세종/충북/충남	20	17.2	
	광주/전북/전남	18	15.5	
	대구/경북	12	10.3	
	부산/울산/경남	13	11.2	
업종	제조업	제주	4	3.4
		기계	11	11.5
		금속	10	10.4
		석유화학	5	5.2
		전기전자	15	15.6
		의료	2	2.1
		섬유/의류/신발/가방	4	4.2
		식품료제조	23	24.0
	비제조업	기타	26	27.1
		합계	96	100
		숙박/음식업	0	0.0
		도소매	1	5.0
		운수/창고업	1	5.0
		건설업	1	5.0
		정보통신업	3	15.0
서비스업	9	45.0		
기타	5	25.0		
합계	20	100		

IV. 분석결과

본 장에서는 앞서 이론적 논의와 연구모형을 토대로 규제발굴 활성화방안에 대해서 살펴보기 위하여 중소기업을 유형별로 구분하여 기초통계 분석을 실시하였다. 통계분석 결과를 실제 현장의 규제발굴기능의 메커니즘 측면에서 이해하기 위해 규제발굴업무를 담당하는 경험이 풍부한 실무자를 대상으로 실시한 심층인터뷰³⁾ 내용도 함께 서술하고자 한다.

1. 규제애로 경험

설문조사에 참여한 총 119개 중소기업은 경영을 함에 있어 정부규제로 인한 어려움을 최소 한 번 이상 경험한적이 있는 것으로 조사되었는데, 본 연구에서는 규제로 인한 애로경험을 중소기업의 규모, 업력, 업종, 지역 등 유형별로 구분하여 살펴보았다.

첫째, 규모별로는 10인 이하 소규모 중소벤처기업일수록 정부규제로 인한 애로경험이 높은 것으로 조사되었다. 둘째, 지역별로는 수도권에 위치한 기업보다 비수도권에 위치한 기업일수록 규제로 인한 애로사항이 높다는 것을 알 수 있다. 셋째, 사업체의 업력측면에서는 경력이 많은 기업보다는 7년 미만의 기업경력이 비교적 짧은 기업일수록 규제애로 경험이 높은 것으로 조사되었다. 넷째, 업종별로는 제조업 기업보다 비제조업 기업일수록 규제에 대한 애로사항을 보다 많이 경험한 것으로 조사되었다. 이상의 내용을 종합하면 정부규제로 인한 애로사항을 중소기업 유형별로 구분하여 분석한 결과 규모가 적고, 업종경력이 짧고, 수도권보다는 비수도권에 위치한 비제조업 분야의 사업체일수록 정부규제에 대한 애로사항이 상대적으로 크다는 것을 알 수 있는 결과이다.

〈표 3〉 중소기업 유형별 규제애로경험

[단위: %]

구분	규모별			지역별		업력		업종별	
	10인 이하	11~30 이하	31인 이상	수도권기업	비수도권기업	7년 미만	7년 이상	제조업 ⁴⁾	비제조업 ⁵⁾
규제 애로 경험	38.3%	31.9%	29.8%	42.6%	57.4%	31.9%	68.1%	32.4%	67.6%

3) 통계분석 결과만으로는 심도 있는 해석과 실천적인 정책방안을 도출하는데 한계가 있다고 판단하여, 중소기업의 규제발굴기능을 담당하는 중소기업읍무즈만과 중소기업진흥공단에 근무하는 실무자를 대상으로 심층인터뷰를 병행하였다.

4) 기계/금속/석유화학/전기전자업종

5) 의료/섬유/의류/신발/가방/식음료업종

2. 규제개선의 필요성

중소벤처기업들이 인식하는 규제개선의 필요성에 대해 설문조사를 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, '현행 규제수준이 국제규제수준에 비해 규제부담이 과도해서 시급하게 개선해야 한다'는 의견이 전체의 13.4%로 조사되었다. 둘째, '조만간 급속한 시장 확대가 예상되어 규제개선이 필요하다'는 의견이 36.1%로 조사되었다. 셋째, '현행 규제로 인하여 부정적 파급효과가 크기 때문에 시급하게 개선해야 한다'는 의견이 31.9%로 조사되었다. 넷째, '규제의 부존으로 제품 개발과 유통이 불가해서 개선이 필요하다'는 의견이 전체의 15.1%로 조사되었다. 기타 주요 의견으로는 지역의 신생기업의 경우 사업을 확대하여 성장의 동력을 구축할 필요가 있는데 기존규제와 텃세가 강해 안정적인 하드웨어를 구축하기 힘들다는 의견이 도출되었다.

이러한 규제개선의 필요성에 대하여 사업체 유형별로는 어떠한 차이가 나타나는지를 살펴보면 <표 4>와 같다. 규제개선의 필요성에 대한 중소기업의 유형별 특징은 규모가 상대적으로 큰 사업체일수록, 비수도권 지역보다는 수도권 지역에 위치한 사업체일수록, 업력이 긴 사업체일수록, 제조업보다는 비제조업 분야의 사업체일수록 국제규제 수준에 비해 현재 정부규제는 다소 과도하기 때문에 시급한 개선이 필요하다고 인식하는 것으로 조사되었다.

<표 4> 중소기업 유형별 규제개선 필요성

[단위: %]

구분	규모별			지역별		업력		업종별	
	10인 이하	11~30 이하	31인 이상	수도권기업	비수도권기업	7년 미만	7년 이상	제조업 ⁶⁾	비제조업 ⁷⁾
국제 규제 수준에 비해 규제 부담이 과도	9.8	16.2	15.8	24.4	7	9.3	16.4	12.5	20
조만간 급속한 시장 확대가 예상	36.6	32.4	42.1	33.3	39.4	41.9	34.2	38.5	30
부정적인 경제적 파급효과가 큼	29.3	35.1	28.9	24.4	35.2	27.9	32.9	30.2	35
규제의 부존으로 제품 개발과 유통이 불가	19.5	13.5	10.5	13.3	15.5	14	15.1	14.6	15
기타	4.9	2.7	2.6	4.4	2.8	7	1.4	4.2	0

3. 규제애로 해결통로

중소벤처기업들이 규제로 인한 경영상 어려움이 발생했을 때 어떻게 대응하는지에 대한 설문 조사를 실시하였다. 설문조사 결과 지자체·공공기관 등 규제발굴 정부기관을 통해 건의한다는 비율이 전체의 36.4%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 기업 자체적으로 대응한다는 의견이 35.6%, 규제개혁신문고·정부홈페이지 등을 통해 직접 건의한다는 의견이 15.3%, 이익단체·시민단체 등

6) 기계/금속/석유화학/전기전자업종

7) 의료/섬유/의류/신발/가방/식음료업종

을 통해 규제애로사항을 건의한다는 의견이 전체의 4.2% 수준으로 조사되었다.

중소기업 유형별로 분류하여 분석한 결과 주요 차이점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 규모 측면에서는 대부분의 사업체에서 정부기관을 이용한다는 비율이 높은 것으로 조사되었으며, 특히 10인 이하의 규모가 영세한 사업체보다는 규모가 상대적으로 큰 기업일수록 정부의 규제발굴기관을 활발하게 이용하는 것으로 조사되었다. 둘째, 지역별로는 큰 차이가 없는 것으로 조사되었고, 다만 수도권 소재의 기업일수록 이익단체나 시민단체 등의 기관을 이용한다는 비율이 비수도권 소재의 기업보다 높은 것으로 조사되었다. 셋째, 업력(사업체 경력)별로는 큰 차이가 나타나지 않았으며, 업종별로는 제조업 분야의 기업일수록 정부규제발굴기관을 활용하는 비율이 매우 높은 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 정부의 규제발굴업무를 수행하는 실무자들의 심층인터뷰 내용에서도 그 근거를 찾을 수 있다.

“사업체의 경우, 규제애로사항을 제출하는데 관련 서류가 매우 복잡하다는 한계점이 있음. 이러한 문서작업의 경우 특히 영세 중소기업의 경우에는 익숙하지 않거나 인력부족의 이유, 또한 매우 번거로운 작업으로 실제 부담으로 작용하는 경우가 많음. 결국 사업체는 규제발굴과 함께 규제개선 건의를 위한 문건의 초안을 작성하는 부담을 안게 되는 현실임”(규제발굴 실무자 A)

“사업체는 규제애로를 신고하면, 오히려 골치 아픈 서류작업을 부담해야 하고, 이것은 규제애로를 말하기를 꺼리게 만들어 규제발굴이 적극적으로 이루어지지 않게 되는 유인을 제공함. 결국, 현장에서 규제애로의 문제는 상존하나, 이를 문서화하는데 어려움으로 인해 규제개선 프로세스가 진행되지 못하는 한계가 존재함”(규제발굴 실무자 B)

〈표 5〉 규제애로 해결통로

[단위: %]

구분	규모별			지역별		업력		업종별	
	10인 이하	11~30 이하	31인 이상	수도권기업	비수도권기업	7년 미만	7년 이상	제조업 ⁸⁾	비제조업 ⁹⁾
지자체·공공기관 등 정부중개 기관을 통한 건의	31.7	43.2	35.1	37.8	35.7	37.2	36.1	39.6	21.1
이익단체·시민단체 등을 통한 건의	2.4	2.7	8.1	8.9	1.4	2.3	5.6	2.1	15.8
규제개혁신문고·정부홈페이지 등을 통해 직접 건의	22	8.1	16.2	13.3	17.1	16.3	15.3	16.7	10.5
기업 자체적으로 대응	36.6	40.5	29.7	37.8	34.3	37.2	34.7	33.3	47.4
기타	7.3	5.4	10.8	2.2	11.4	7	8.3	8.3	5.3

8) 기계/금속/석유화학/전기전자업종

9) 의료/섬유/의류/신발/가방/식품료업종

4. 규제발굴기관의 문제점

정부규제로 인한 애로사항을 규제발굴 정부기관을 통해 건의할 때 중소기업들이 느끼는 한계점으로는 ‘규제발굴기관을 활용하는 절차가 매우 까다롭다는 의견’이 전체의 48.3%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘건의결과에 대한 피드백이 충분하게 이루어지고 있지 않다’는 의견이 21.7%, ‘규제발굴기관에서 의무적으로 규제애로사항에 대한 건의를 요청해서 오히려 피곤하고, 번거롭다는 의견’이 10.0%, ‘규제를 느끼는 사항에 대하여 공개하고 싶지 않다는 의견’이 전체의 8.3% 순으로 조사되었다.

중소기업 유형별로 구분하여 살펴보면 규모가 작은 사업체일수록 규제발굴기관을 활용하는 절차가 매우 번거롭다는 의견이 전체의 62.5% 압도적으로 높게 나타났다. 또한 제조업보다는 비제조업일수록 규제발굴기관의 규제발굴 프로세스에 대한 부담감이 높은 것으로 조사되었다. 또한 건의결과에 대한 피드백에 대한 한계점으로 직접 규제를 건의한다는 의견에도 유형별로 차이가 나타났는데, 수도권에 소재한 기업일수록, 비제조업보다는 제조업 업종일수록 규제애로사항에 대한 피드백의 한계점을 강하게 느끼는 것으로 조사되었다.

이러한 분석결과는 규제발굴업무를 수행하는 실무자들의 심층인터뷰 내용에서도 확인할 수 있었다. 규제발굴 실무자들의 인터뷰 결과 규제발굴 활성화에 걸림돌로 작용하는 요인 중에 하나가 직원들의 행태상의 한계점을 지적하였다. 즉 중진공과 같은 규제발굴기관의 주요역할이 주로 정책자금 지원에 초점을 두고 있다 보니 상대적으로 규제발굴을 위한 정책중개업무는 다른 업무에 비해 그 우선순위가 상당히 떨어져 있다는 한계점이 있다. 그렇다보니 규제발굴을 통한 규제개선의 중요성에도 불구하고 실무자들의 형식적, 소극적 차원에서 규제중개업무를 수행하고 있으며 이로 인하여 원활한 피드백이 이루어지지 않는다는 한계점이 있다.

“규제발굴전문부서가 없다보니 규제발굴기능에 대한 직원들의 우선순위나 중개업무에 대한 일의 중요도가 현재로서 매우 낮은 편임”(규제발굴 실무자 A)

“중진공이 원래, 정책자금을 대어해 주는 기관으로 사업체를 정책자금 대상여부만 평가하는데 관심이 있고, 직원들의 업무동기도 주로 이런 차원에서 형성됨”(규제발굴 실무자 B)

“규제발굴 및 신고업무는 부가적인 업무이거나, 경우에 따라서는 본연의 업무로 인식하지 못하는 경우도 종종 있음. 그렇다보니 규제발굴의 중요성에도 불구하고 형식적, 소극적 차원에서 규제발굴업무가 수행되고 있는 실정임”(규제발굴 실무자 C)

〈표 6〉 정부 규제발굴기관의 문제점

[단위: %]

구분	규모별			지역별		업력		업종별	
	10인 이하	11~30 이하	31인 이상	수도권기업	비수도권기업	7년 미만	7년 이상	제조업 ¹⁰⁾	비제조업 ¹¹⁾
건의내용을 공개하고 싶지 않음	0.2	16.7	11.8	8.7	8.3	8.7	8.3	6.3	18.2
건의결과에 대한 피드백이 충분하지 않음	12.5	38.9	17.6	26.1	19.4	26.1	19.4	127.1	0
여러 기관에서 건의를 요청하여 피로함	8.3	11.1	11.8	8.7	11.1	4.3	13.9	8.3	18.2
중개기관을 활용하는 절차가 번거로움	62.5	33.3	41.2	47.8	47.2	52.2	44.4	43.8	63.6
기타	16.7	0	17.6	8.7	13.9	8.7	13.9	14.6	0

5. 규제발굴기관의 역할

규제발굴기관의 역할에 대한 설문조사결과 ‘중소기업에 대한 이해, 전문성 확보’가 필요하다는 의견이 전체의 50% 이상으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘현장간담회, 방문상담 등 현장소통’을 적극적으로 활성화 해야한다’는 의견이 전체의 24.6%, ‘현장조직을 활용하여 개별업체별 담당 직원 배치가 필요’하다는 의견이 전체의 8.5%, ‘규제애로사항을 보다 손쉽게 건의할 수 있도록 절차를 간소화’해야 한다는 의견이 전체의 13.6%로 나타났다.

중소기업 유형별로 구분하여 분석한 결과 현장간담회나 방문상담 등 현장소통을 보다 강화할 필요가 있다는 의견이 31인 이상 규모가 상대적으로 큰 사업체일수록, 수도권 보다는 비수도권에 위치한 기업일수록, 업력이 길고 비제조업분야의 기업일수록 더 높은 것으로 조사되었다. 반면에 규모가 작은 기업일수록, 업력이 짧은 기업일수록 규제애로사항을 보다 손쉽게 건의할 수 있도록 절차를 간소화해야 한다는 의견이 보다 높게 나타났다.

이러한 설문결과와 실무자 인터뷰 조사에서도 확인할 수 있었다. 규제발굴기관의 실무자들의 인터뷰 결과 직원들의 전문성 부족의 문제점을 지적하였다. 중소기업의 규제애로사항을 파악하여 유관기관에 전달하기에 앞서 관련 법령 등의 사전 검토가 반드시 이루어져야 한다. 예를 들어 규제개선을 위해서는 국회동의를 통해 법률을 개선해야 하는지, 아니면 개별부처에서 독립적으로 개정이 가능한 사안인지 규제개선을 위한 사전조사가 치밀하게 선행되어야 한다. 즉 단 1건의 규제발굴에도 법령, 조례, 행정규칙 등 다방면에 전문지식을 필요로 하지만 규제발굴기관의 실무자들의 전문성 부분에 대한 미흡함을 한계점으로 지적하였다.

“규제발굴업무는 실무자들이 다소 부담스럽고 성가신 업무로 치부하는 경우가 많이 있음. 왜냐

10) 기계/금속/석유화학/전기전자업종

11) 의료/섬유/의류/신발/가방/식음료업종

하면 규제발굴을 위해서는 사전에 기본적으로 검토해야 할 업무가 상당히 많이 발생하기 때문임”(규제발굴 실무자 C)

“기존의 법, 제도, 법령 등을 꼼꼼하게 살펴볼 필요성이 있으며 실제 규제가 불필요한 부분인지, 규제강도, 규제방식은 적절한지, 규제개선을 통해 경제적 편익을 가져올 수 있는지에 대한 규제분야에 대한 전문성 확보가 필요함”(규제발굴 실무자 D)

또한 규제발굴기능의 프로세스상의 한계점으로 현실에 실효성이 높은 규제를 발굴하려는 노력보다는 내외부 평가를 잘 받기 위한 목적에서 형식적인 규제발굴이 이루어지는 문제점이 있는 것으로 드러났다. 이와 관련한 인터뷰 내용은 다음과 같다.

“실제 중소기업들에 필요한 실효성이 높은 규제발굴이 적극적으로 이루어져야 함에도 불구하고, 무분별한 규제발굴건수를 맞추기 위해 형식적인 규제발굴이 이루어지는 경우가 많음”(규제발굴 실무자 D)

“현실적으로 개선하기 어려운 규제나 질적인 측면에서 다소 미흡한 규제발굴안이 관계기관으로 전달되는 경우가 종종 있음”(규제발굴 실무자 E)

〈표 7〉 규제발굴기관의 역할

[단위: %]

구분	규모별			지역별		업력		업종별	
	10인 이하	11~30 이하	31인 이상	수도권기업	비수도권기업	7년 미만	7년 이상	제조업 ¹²⁾	비제조업 ¹³⁾
현장간담회, 방문상담 등 현장 소통 강화	17.5	18.9	34.2	17.8	27.1	19	26	21.9	31.6
중소기업 지원기관으로 중소기업에 대한 이해, 전문성 필요	45	59.5	50	60	45.7	40.5	57.5	54.2	36.8
개별업체별 전문직원 배치 필요	12.5	5.4	7.9	4.4	11.4	9.5	8.2	9.4	5.3
보다 손쉽게 규제애로 사항의 건의 절차 필요	20	16.2	5.3	13.3	14.3	26.2	6.8	13.5	15.8
기타	5	0	2.6	4.4	1.4	4.8	1.4	1	10.5

6. 규제발굴기능 활성화를 위한 고려사항

규제발굴기능의 활성화를 위한 고려사항에 대한 설문조사 결과 건의결과에 대한 피드백을 보다 강화해야 한다는 의견이 전체의 38.1%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 규제를 건의할 수 있는 경로를 다양화해야 한다는 의견이 21.2%, 정부의 규제개선 최신정보를 제공해야 한다는 의견이

12) 기계/금속/석유화학/전기전자업종

13) 의료/섬유/의류/신발/가방/식음료업종

20.3% 규제 건의를 위한 규제대상과 규제기관간의 소통창구 마련이 필요하다는 의견이 16.9%, 순으로 조사되었다.

이러한 결과는 실무자 인터뷰 조사에서도 확인할 수 있다. 인터뷰 조사결과 실무자들은 피드백 절차의 문제점을 지적하였다. 중소기업의 규제애로가 건의되고 그 과정과 결과에 대한 상세한 환류가 이루어져야 하지만 현재는 사업체로 규제건의 결과에 대한 피드백이 잘 이루어지지 못하는 실정이다.

“규제발굴과 관련해 가장 중요한 기능은 피드백이라 생각함. 즉 사업체가 규제 건의 후 이것이 어떻게 처리되었는지(수용, 혹은 거부 등 무엇이든) 건의된 규제의 처리 진도나 상황을 공유할 필요가 있음”(규제발굴 실무자 D)

“건의사항이나 애로사항의 결과물을 기업들에게 통보하는 단계는 매우 미흡함”. “규제발굴업무의 피드백 절차가 체계적으로 마련되어 있지 않다는 것임”. “그렇다보니 현장의 중소기업에서 많은 물적, 시간적 노력을 통해 규제애로 사항을 발굴하여 규제등록 및 건의절차를 거치지만 실제 피드백과정은 풍부하게 이루어지지 않고 있는 실정”(규제발굴 실무자 E)

〈표 8〉 규제발굴기능 활성화의 필요요인

[단위: %]

구분	규모별			지역별		업력		업종별	
	10인 이하	11~30 이하	31인 이상	수도권기업	비수도권기업	7년 미만	7년 이상	제조업	비제조업
규제를 건의할 수 있는 경로의 다양화	20	29.7	15.8	17.8	24.3	23.3	20.8	23.2	15
규제 건의를 위한 쌍방향 소통창구 마련(예 : 규제개선 밴드 개설)	12.5	13.5	26.3	8.9	22.9	11.6	20.8	18.9	10
정부의 규제개선 최신 정보 제공(예 : 소식지 제공)	27.5	21.6	10.5	22.2	18.6	20.9	19.4	15.8	40
건의 결과에 대한 피드백 강화	35	32.4	44.7	42.2	34.3	41.9	34.7	37.9	35
기타	5	2.7	2.6	8.9	0	2.3	4.2	4.2	0

V. 개선방안 및 정책제언

역대 정부는 외환위기 이후 시장경제의 발전을 저해하는 불합리한 규제를 적극적으로 개혁하고자 노력하고 있다. 특히 기업의 성장에 걸림돌로 작용하는 불필요한 규제를 발굴하여 경제활력과 일자리 창출에 힘을 기울였다. 그러나 정부의 이러한 노력에도 불구하고 우리나라는 정부규제가 많은 국가에 속하며 산업 일자리의 절반 이상을 차지하고 있는 중소기업과 소상공인을 둘러싼 규제부담 경감에 보다 적극적인 정부의 대책이 필요하다는 평가를 받고 있다. 실제 설문조사에서도 알 수 있듯이 중소기업들은 현실적으로 상당한 규제애로가 존재하며, 특히 신산업·신기술 분

야에 대한 규제효과가 시급한 실정이다. 자칫 현존하는 불합리한 정부규제로 4차산업혁명시대에 신사업분야의 성장동력을 저해할 수 있다는 우려의 목소리가 제기되고 있다. 사실 대기업에 비해 같은 수준의 규제라 하더라도 그 부담이 훨씬 클 수 있기에 규제설계의 타당성과 규제집행의 적정성에 대한 지속적인 규제발굴을 통한 개선이 이루어져야 한다(한국규제학회, 2018; 황창호, 2018). 규제발굴이 중요한 이유는 사업활동을 제한하거나 진입규제와 같은 경제제한적 요소를 해결함으로써 기업의 경영환경 개선을 통해 산업의 성장, 지역경제활성화, 일자리 창출 등 장기적으로는 국가성장에도 긍정적인 요인으로 작용하기 때문이다. 그러나 규제발굴의 중요성에도 불구하고, 현실에서는 중소기업을 둘러싼 실효성 있는 규제발굴이 기대만큼 이루어지고 있지 않는다는 문제점이 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 문제의식하에 현존하는 규제발굴체계의 문제점을 짚어보고, 규제발굴기능의 활성화 방안을 모색하고자 하였다. 실제 현장의 중소기업 119개 기관을 대상으로 설문조사를 실시하고, 규제발굴기능을 수행하는 정부기관의 실무자들을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다. 분석결과를 바탕으로 규제발굴기능의 활성화 방안과 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 중소기업의 입장에서 규제발굴기능의 활성화 방안은 크게 3가지 측면에서 제시할 수 있다. 첫째, 복잡한 중개절차를 간소화해야 한다. 중소기업의 입장에서 규제애로사항을 해결하기 위해 중개기관을 활용하는 절차가 현재는 매우 까다롭게 설계되어 있다는 문제점이 있다. 따라서 사업체로 하여금 규제발굴과 함께 규제개선 건의를 위한 과도한 행정절차상의 서류양식을 간소화하여 현장의 많은 중소기업들이 정부규제로 인한 애로사항을 보다 쉽게 건의할 수 있는 환경이 조성되어야 한다.

둘째, 실효성 있는 피드백 과정이 구축되어야 한다. 일반적으로 규제발굴단계는 과제발굴→규제등록→규제건의→규제회신→결과통보 단계로 이루어져 있다. 각 단계별로 규제발굴 프로세스가 체계적으로 진행되고 있지만, 건의한 규제애로사항에 대한 피드백 과정은 거의 이루어지고 있지 않는다는 문제점이 있다. 즉 건의사항이나 애로사항의 결과물을 기업들에게 통보하는 피드백 과정이 현실에서는 효율적으로 작동되고 있지 않는다는 것을 의미한다. 그렇다보니 현장의 많은 중소기업들이 복잡한 행정절차를 거쳐 규제발굴기관에 건의한 규제애로사항이 실제 개선으로 나타났는지, 혹은 여러가지 복잡한 이유로 개선으로 이어지기 힘든 상황인지에 대해 전혀 피드백이 이루어지고 있지 않는다는 문제점이 있다. 그 결과 적극적으로 현장의 중소기업들이 규제애로사항을 건의하려는 행위가 나타나지 않는다는 것이다. 따라서 건의된 규제애로 사안에 대한 구체적인 피드백을 제공할 수 있도록 피드백 과정을 의무화할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 즉 규제등록 및 건의절차를 통해 등록된 규제애로사항이 최종적으로 정책에 반영이 되었는지, 기타 다른요인으로 인하여 현실적으로 정책에 반영을 할 수 없는지, 혹은 법령이나 조례 등의 개편이 필요한 이유로 심의나 처리가 지연되고 있는지 여부를 피드백 절차를 통해 관련 기업들에게 상세하게 환류되는 과정이 필요하다(한국규제학회, 2018; 황창호, 2018).

셋째, 중복검사 및 복잡한 인증절차로 발생하는 규제대상의 시간적, 비용적 부담을 지속적으로 감소시켜야 한다. 규제대상의 부담을 줄이기 위해 규제순응비용을 감소시켜야 할 것이다. 이를 위

해 유사한 기준을 정리하고 기관 간 정보공유시스템을 구축하며, 해당 분야의 제도를 적극적으로 활용할 필요성이 있다. 그러기 위해서는 우선적으로 유사한 기준이 재정립되어야 한다. 예를 들어 정부조달 절차는 매우 복잡한데, 매 단계마다 납품업체나 납품 물품의 적합성을 판단한다. 이에 정부조달이 정부의 정책적 목표를 달성하기 위한 긍정적인 효과를 가지고 있음에도 복잡하게 변모한 절차는 규제대상의 규제순응비용을 증가시켜 본래 의도했던 목표의 달성을 어렵게 한다. 따라서 각 단계에서 활용되는 기준들을 나열하고 다른 단계에서 중복되는 기준을 제외하거나 혹은 인용할 수 있도록 규정하는 것이 필요하다. 또한 복잡한 인증절차로 발생하는 시간과 비용의 부담을 감소시켜야 한다. 예를 들어 현재 대규모 제조업체는 자기적합성 인증, 소규모 업체는 국가공인 인증을 받아야 하는 상황인데 최대 5-6개월까지 인증받는데 시간적 차이가 나타날 수 있다는 점이다. 이처럼 인증을 받는데 장기간이 소요되기 때문에 신사업을 추진하는데 많은 어려움이 현실에서 발생하고 있다.

다음으로 정부의 규제발굴기관의 측면에서 규제발굴기능의 활성화방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 실무자들의 행태개선과 전문성 측면에서의 개선방안을 제시할 수 있다. 중소기업을 중심으로 규제발굴기능은 그 중요성에도 불구하고 상대적인 우선순위는 높지 않은 실정이다. 중소기업들의 규제관련 애로사항은 지속적으로 증가하고 있지만 규제의 속성상 여러부처간의 다양한 이해관계가 얽혀 있다 보니 실제 정책지연이 야기될 수 있으며, 정책반영비용 또한 저조할 수 밖에 없다. 그렇다보니 실무자 측면에서도 적극적 규제발굴이 아닌 형식적, 소극적 발굴에 그치고 있는 실정이다. 따라서 이상의 한계와 문제점을 해결하기 위한 하나의 방안으로는 중소기업의 육성 성과 지속적인 성장은 결국 적극적인 규제발굴이 선행되어야 가능하기 때문에, 지속적인 교육훈련을 통해 행태개선을 가져올 필요성이 있다. 다음으로 현장의 많은 중소기업에 실질적으로 도움이 되는 규제발굴은 무엇인지를 면밀히 검토해야 한다. 그러기 위해서는 법, 행정, 정책 등 다양한 분야의 지식과 전문성을 필요로 한다. 현실에 적합한 규제발굴을 위해서는 기존의 제도나 규칙, 법령 및 조례 등을 치밀하게 검토해야 하는데 그와 관련한 전문성이 상대적으로 미흡하다. 따라서 규제발굴업무를 담당하는 실무자들의 분야별 전문성 향상이 우선적으로 이루어져야 한다.

둘째, 현장간담회, 방문상담 등 현장소통 강화를 통한 규제발굴기능의 적극적인 PR이 필요하다. 현장의 중소기업 대부분이 규제발굴 기능에 대한 정보가 부족하여 규제발굴에 대한 관심수준이 상당히 낮다. 설령 사업체가 운영상 규제에 인한 애로사항을 건의하려고 해도 관련 절차가 매우 복잡하여 적극적인 규제발굴이 현장에서 이루어지기 어렵다는 한계점이 존재한다. 결국, 현장에서 규제애로의 문제는 상존하나, 규제발굴기능에 대한 인식부족으로 규제개선 프로세스가 원활하게 진행되지 못하고 있다. 실제 많은 중소기업들에서 정책자금융자, 기술지원에 대한 관심은 매우 높은 편이지만 현재 사업체를 둘러싼 규제애로에 대한 문제의식수준은 미흡하다. 즉 당장 어려운 현실에서 즉각적으로 체감되는 정부의 자금지원이나 기술지원에는 관심수준이 매우 높지만, 중장기적으로 시간이 많이 소요되는 규제발굴에는 실질적인 체감도가 떨어져서 상대적으로 관심이 저조하다는 한계점이 있다.

따라서 이러한 한계를 극복할 수 있는 하나의 방안으로 규제발굴을 통해 실제 중소기업들이 중

장기적으로 경제적 효과를 가져온 규제개선사례를 정책 PR을 통해 중소기업의 인식변화를 가져오는 방안을 모색할 수 있다. 즉, 규제발굴이 적극적으로 이루어질 때 현장의 중소기업들의 어려운 환경이 보다 질적으로 개선되어 생산성 및 조직성장에 긍정적인 영향을 미치는 효과가 매우 크다는 인식을 확산할 필요성이 있다(황창호, 2018). 셋째, 정부규제는 통상적으로 여러 부처의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있다. 하나의 규제발굴이 이루어지기 위해서는 유관부처들간의 긴밀한 협력이 필요하다. 그러나 현실에서는 단일부처에서 규제개선의 적극적 태도를 표명하더라도 다른 부처에서 다소 소극적으로 임하는 등 부처들간의 중요도와 이해관계가 다르다 보니 긴밀한 협의를 통한 규제개선에 대한 부처들의 협력이 좀처럼 이루어지지 않는다. 따라서 발굴된 규제에로 사항을 적극적으로 정책화시키려는 부처간 협업이 뒷받침 되어야 할 것이다. 아무리 질 좋은 규제발굴개선안이 제안되더라도 결국 정부부처의 규제발굴에 대한 적극적인 의지 없이는 실제 정책에 반영되기까지는 한계가 있기 때문이다. 넷째, 규제발굴기관의 측면에서 가장 큰 애로는 규제발굴 기능의 중요성에도 불구하고, 이를 담당할 자원의 투입이 부족할 뿐만 아니라, 전문성을 구축하기 힘든 구조라는 점이다. 이는 정책자금을 중심으로 기관의 미션이 정해져 있기에 당연한 것이기도 하다. 따라서 조직적 측면에서의 규제발굴전담부서의 설치를 통해 전문성을 갖춘 규제발굴 전담 인력의 확보가 필요하다. 중소기업이 겪는 어려움에 대한 공감도도 높아질 뿐 아니라, 중소기업이 토로하는 규제에로 과제에 대해서도 실현가능성과 객관성 측면에서 판단력을 갖춘 인력확보를 통하여 규제발굴 기능을 전담시키는 방안을 고안할 수 있을 것이다.

본 연구는 정부의 지속적인 규제개혁의 노력에도 불구하고 여전히 중소기업들의 규제에로사항이 증폭하고 있는 현실에서, 규제발굴체계의 문제점을 짚어보고, 규제발굴활성화 방안을 제시하였다는 점에서 의미가 있다. 본 연구의 결과는 향후 중소기업의 사업활동과 혁신성장을 저해하는 불합리한 각종 규제를 적극적으로 발굴하는데 직·간접적으로 활용할 수 있는 정책자료로 사용되기를 기대해본다. 다만, 본 연구는 다음과 같은 몇가지 한계점이 있다. 본 연구는 다차원적인 통계적 분석방법을 활용했다기 보다는 탐색적 연구로 기술통계 및 인터뷰자료를 바탕으로 문제점을 짚어보고, 전반적인 활성화방안을 제시하였다는점이다. 보다 구체적인 규제발굴 활성화를 위한 실천계획은 제시하지 못했다는 한계점도 분명히 가지고 있다. 또한 설문조사결과를 유형별(규모·업력·업종·지역)로 분류하여 비교분석한 결과를 제시하고, 인터뷰조사결과로 뒷받침하였지만, 유형별로 왜 상이한 설문조사결과가 나오게 되었는지에 대한 구체적인 설명이 다소 부족하다는 한계점도 분명히 지니고 있다. 향후에는 이러한 한계점을 보다 보완할 수 있는 실증분석이나 구체적인 실천방안을 다루는 연구가 지속되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강영철.(2019). 정부의 규제개혁 정책동향과 방향, 정책과 이슈, 7월호
 강준모외.(2017). 4차 산업혁명과 규제개혁, KISDI Premium Report, 17(13). 정보통신정책연구원.

- 국무조정실.(2020). 2020년 규제정비종합계획
- 김병권의.(2017). 한국사회 혁신생태계 활성화를 위한 정책제안. 재단법인 여시재.
- 김상헌.(2010). 정부규제와 경제성장: 이론적 배경에 기초한 실증분석, 「행정논총」, 48(3): 59-82
- 김태윤.(2002). 규제개혁을 통한 한국의 투명성 제고 노력, 대외경제정책연구원
- 박기묵·김성철.(2020). 규제개혁 이슈의 생존 주기 유형과 규제개혁 성과:김대중 정부에서 박근혜 정부까지, 「한국거버넌스학회보」, 27(2): 83-117
- 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.
- 이민창·김주찬.(2015). 지방규제개혁추진: 경쟁은 작동하는가?, 「규제연구」, 24(1): 45-81
- 이병기.(2008). 경제자유, 규제와 경제성장, 「규제연구」, 17(2): 3-25
- 이수일외.(2018). 신산업 촉진을 위한 규제개혁과제와 사례연구, 경제·인문사회연구회.
- 이영범·지현정.(2008). 정부규제의 경제적 효과; 규제와 생산성; 규제지수설문조사; 중요소생산성; 맘퀴스트지수, 「행정논총」, 46(3):35-261
- 이원희·이혜영.(2010). 한국의 환경규제 변천과 그 특징: 규제유형 및 전략을 중심으로, 「한국정책과학학회보」, 14(3): 29-54
- 이종한.(2012). 중소기업 규제형평성 제고를 위한 규제개혁방안. 한국행정연구원 연구보고서.
- 이혁우.(2012). 이명박 정부의 규제개혁 평가. 「규제연구」. 21(2): 3-37.
- 이혁우·김진국.(2015). 규제개혁의 창(槍), 「규제연구」, 24(3): 3-43
- 이혜영.(2019). 우리나라 중소기업 규제개혁의 특성분석과 시사점:중소기업음부즈만의 중소기업 규제개선 사례를 중심으로, 「규제연구」, 28(1): 37-66
- 최진욱.(2006). 규제가 국가경쟁력에 미치는 영향: OECD 국가를 중심으로, 「규제연구」, 15(1): 3-25.
- 하선권·김성준.(2017). 한국의 시민 참여 규제개혁: 규제개혁신문고 규제건의 분석을 중심으로. 「규제연구」, 26(1):1-27.
- 한국경제연구원.(2015). 박근혜 정부의 규제개혁 추진 점검 및 향후 과제, 한국경제연구원·한국규제학회 공동주최 대외세미나 자료
- 한국산업연구원.(2007). 정부규제와 경제적 성과, 연구보고서 제522호
- 황창호.(2015). 정부의 정책수단이 정부성과 인식에 미치는 영향에 대한 연구: 정부규제, 보조금, 바우처, 조세, 민영화 정책을 중심으로, 「한국행정논집」, 27(4): 969-986
- 황창호.(2018). 중소벤처기업 혁신성장을 위한 규제개선, 한국규제학회 하계학술대회 발표논문
- Baldwin, Robert and Martin Cave(1999). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- 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
- Haider. (2012). The impact of Business Regulatory Reforms on Economic Growth, *Journal of the Japanese and International Economics*, 26: 285-307.
- OECD(1997), *Regulatory Reform and Innovation*, OECD
- Peltzman, S. (1976). Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, 19(Aug.): 807
- Van Stel, A. and M. Carree (2004), Business ownership and sectoral growth: an empirical analysis of 21 OECD countries, *International Small Business Journal*, to appear.

황창호(黃昶皓): 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 군산대학교 행정경제학부 행정학전공 조교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책관리, 전자정부, 정부혁신 등이며, 주요 논문으로는 "Policy learning and crisis policy-making: quadruple-loop learning and COVID-19 responses in South Korea". *Policy and Society*(2020). 39(3): 363-381 등이 있다(selefhoo@kunsan.ac.kr).

〈논문접수일: 2022. 3. 9 / 심사개시일: 2022. 3. 15 / 심사완료일: 2022. 3. 30〉

Abstract

A study on Improvement Plans for the Regulatory Discovery System: Focused on the size, history, type, and location of small corporations

Hwang, Chang-ho

This study investigates the problems and improvement methods of the regulatory discovery system. As the main methodology, a survey and interview were conducted with 119 small and medium-sized venture companies. The analysis leads us to report four findings. First, complex regulatory procedures should be simplified. A system should be prepared for SMEs to more easily suggest difficulties caused by government regulations. Second, a feedback system that provides detailed feedback on the results of regulatory difficulties suggested by SMEs should be prepared. Third, it is necessary to reduce the burden of time and cost for small and medium-sized enterprises(SMEs) caused by duplicate inspection and complicated certification procedures. Fourth, it is necessary to improve the professionalism of employees in order to improve regulations suitable for reality. It is expected that the results of this study will be used as important policy data for reforming unreasonable regulations for the innovative growth of SMEs in the future.

Key Words: Regulatory Improvement, Regulatory Difficulties, SMEs, Regulatory Agencies