

KOSBI

제14-14호 2014. 11. 17

중소기업 포커스

규제비용총량제의 중소기업규제
적용과 시사점

책임작성 | 조이현 선임연구위원(02-707-9826, yhcao@kosbi.re.kr)

※ KOSBI 중소기업 포커스는 중소기업연구원 홈페이지(www.kosbi.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

| 목 차

1. 정부의 규제개혁 노력과 규제비용총량제 의미
2. 중소기업규제 실태
3. 규제비용총량제의 중기규제 적용시 고려사항
4. 시사점

| 요약

- 역대 정부를 거치면서 규제개혁을 위해 많은 노력을 해왔으나 등록규제수는 계속 증가하고 있음. 1999년말 7,128건에서 2013년말 15,260건으로 2배 이상 증가하였음
- 규제비용총량제는 역대 정부의 규제개혁 노력에도 불구하고 정부규제의 수가 감소하지 않고 오히려 지속적으로 증가하는 문제점을 보완, 규제로 인한 국민이나 기업들의 부담이 더 증가하지 않도록 관리하는데 초점을 두고 있음
- 중소기업규제는 미래창조과학부, 국가인권위원회, 국민권익위원회를 제외한 정부 대부분의 부처에 관련 규제가 존재하고 있음
- 규제성격별 중소기업 규제는 사회적 규제가 2,948건(35.6%)으로 가장 많고 경제적 규제와 행정적 규제는 각각 2,864건(34.5%), 2,479건(29.9%)으로 나타났음
- 중소기업규제의 유형별 특성을 보면 기준설정이 2,913건(20.5%)으로 가장 높은 비중을 차지하고, 기타4(12.7%), 금지(8.3%) 등의 순으로 나타났음

- 중소기업규제와 같이 여러 부처에서 관리하는 규제는 개혁의 성과를 나타내기 위해서는 하나 혹은 소수 부처의 비용총량제에 의한 개선이 이루어져서는 효과가 미흡하며 유관 업무의 다른 여러 부처 규제도 동시에 개혁작업이 이루어져야 소기의 시너지 효과를 볼 수 있음
- 현재의 규제비용총량제에서는 규제수 감축을 위해 부처내 신설·폐지 교환만 이루어지나 여러 부처와 관련되는 중요한 기업활동 분야 규제의 경우는 부처간 교환이 가능하도록 하는 방안도 고려할 필요가 있음
- 정부 규제중 비용으로 산정하기 어려운 규제가 상당수 있는 바, 중소기업청의 예를 들면 규제개혁위원회에 등록된 규제 139건중 50건(39%)이 비용산정이 어려워 점수제 혹은 등급으로 환산해야 할 필요가 있는 규제로 분석됨
- 비용산정이 어려운 규제는 등급제 혹은 점수제로 환산하는 경우 평가 방법론에 대한 심도 깊은 연구가 필요
- 규제부담을 화폐적 비용으로 나타낼 수도 있지만 비용산정이 어려운 규제의 경우 주관적인 애로사항이나 체감도 등도 하나의 기업 부담 기준으로 고려해 평가해 볼 필요가 있음
- 비용산정 규제와 점수제 규제간의 교환방법도 고려할 필요가 있음
- 중소기업규제와 같이 여러 부처에서 같이 풀어야 할 규제를 협력하여 개선하는 경우 그 성과에 대해서는 높은 인센티브를 부여해서 규제개혁의 시너지 효과가 나타날 수 있도록 함
- 일자리 창출을 위해서는 부처간 협력을 통한 중기규제 개혁이 중요하며 이를 위해서는 부처별 등록규제 총량제뿐만 아니라 정부의 주요 역점사업 관련 규제 총량제도 고려해 볼 필요가 있음

1. 정부의 규제개혁 노력과 규제비용총량제 의미

가. 역대 정부의 규제개혁 노력

- 경제활성화를 위한 효과있는 정책으로서 규제개혁은 정부의 좋은 수단이며 따라서 역대 정부는 규제개혁을 위한 많은 노력을 해왔음
- 문민정부에서는 1993년 경제행정규제완화위원회를 설립, 규제완화에 초점을 두고 지속적인 노력을 했음. 1997년에 행정규제기본법을 제정하여 규제완화 및 관리를 위한 제도적 기반을 마련하였으며 이 시기의 특징은 기존 규제의 완화에 중점을 두고 개혁노력이 이루어졌다는 점을 들 수 있음
- 국민의 정부에서는 IMF체제하의 경제회복을 위해 강력한 규제개혁을 추진하였음. 특히 경제활동과 관련된 규제의 개혁에 역점을 두었음. 이를 위해 경쟁을 제한하거나 국제규범에 미흡한 규제는 폐지하는데 목표를 두고 개혁을 추진하였음
- 참여정부에서는 규제총량제를 도입하여 불필요한 규제의 신설·강화를 방지하고자 노력하였음. 지속적인 규제개선의 노력에도 불구하고 정부 규제의 수는 계속 증가하여 이로 인한 규제개혁 체감 만족도가 낮아지는 문제가 발생. 이를 보완하기 위해 등록규제의 수를 감축시키는데 초점을 두고 규제개혁을 추진하였음
- 이명박 정부에서는 전봇대로 상징되는 핵심규제 개선을 중심으로 규제개혁을 추진하였음. 또한 기업들의 규제준수 성과를 높이기 위해 규제로 인한 부담을 대기업과 중소기업으로 구분하여 규제적용의 차등화를 실시하였음. 규제개혁 방법을 규제수의 감소와 병행해서 규제준수 효과를 높이기 위한 방안을 발굴, 개선 노력을 하였음

- 규제개혁은 역대 정부를 거치면서 나름 발전적 과정과 진화를 해왔다고 할 수 있음. 미비한 제도의 보완뿐만 아니라 개혁방법에 있어서도 규제 수량의 감축에 이어 내용적인 면의 질적인 개선, 그리고 관심 대상도 전체규제에서 기업규제 그리고 대기업과 중소기업 관련규제 등의 구분에 따른 적용 등 세분화되고 전문적인 방향으로 발전을 해왔음

[표 1] 역대 정부의 규제개혁 특징

정부	특징
문민정부	행정규제기본법 제정, 규제완화 및 관리 시작
국민의 정부	규제에 대한 종합적 관리와 경쟁을 제한하는 규제의 폐지 등 강력한 규제개혁 시작
참여정부	규제총량제로 정부 규제의 신설, 강화로 인한 증가 방지
이명박 정부	핵심규제 개선, 기업간 규제적용의 차등화

- 이상과 같이 역대 정부를 거치면서 규제개혁을 위해 많은 노력을 해왔으나 등록규제수는 계속 증가하고 있음. 1999년말 7,128건에서 2013년말 15,260건으로 2배 이상 증가하였음
- 정권초기에는 적극적으로 추진되어 규제수가 줄어드나 시간이 흐를수록 추진동력에 약화되어 다시 규제수가 증가되는 문제가 발생

나. 박근혜정부의 규제비용총량제 의미

- 규제비용총량제는 역대 정부의 규제개혁 노력에도 불구하고 정부 규제의 수가 감소하지 않고 오히려 지속적으로 증가하는 문제점을 보완하고, 규제로 인한 국민이나 기업들의 부담이 더 증가하지 않도록 관리하는데 목적을 두고 있음
- 이를 위해 규제로 인해 발생하는 국민이나 기업의 직접비용과 직접편익에 초점을 맞춰 규제의 신설·강화로 인해 순비용이 발생할 경우 이에 상응하는 규제의 폐지·완화를 유도함으로써 규제비용총량을 관리·감축하는 제도임
 - 즉 피규제 기업의 규제준수를 위해 발생하는 직접비용과 직접편익을 계산하여 규제가 기업에 직접적으로 어떠한 효과를 주는 지 파악하여 규제로 인한 실질적인 부담을 완화하는데 목적이 있음
- 이러한 취지의 규제비용총량제에서는 향후 각 부처가 새로운 규제를 만들려면 국민이나 기업에게 같은 비용의 준수부담을 주는 규제를 폐지해야만 가능하다는 점에서 규제의 신설·강화 억제효과가 있다는 것을 알 수 있음
- 그러나 규제비용총량제는 국민이나 기업의 규제부담을 실질적으로 감축하는 기제가 될 수 있지만, 분석 대상이 피규제 국민이나 기업의 직접비용과 직접편익으로 한정하고 있음

2. 중소기업규제 실태

■ 부처별 중소기업규제 분포를 보면 대부분의 부처에 중소기업규제가 존재하고 있음(표2 참조)

- 전체 규제 중 중소기업 규제는 8,291건(58.5%)로서 부처별 중소기업 규제는 국토교통부가 2,000건(24.1%)으로 가장 높은 비중을 차지하고, 산업통상자원부(11.4%), 농림축산식품부(8.9%), 환경부(7.2%), 보건복지부(6.9%), 금융위원회(6.8%) 등의 순임

[표 2] 중소기업 규제현황('13.6월 기준)

소관부처	전체규제(A)		중소기업 규제(B)		비중 (B/A, %)
	개	비중(%)	개	비중(%)	
고용노동부	561	4.0	411	5.0	73.3
공정거래위원회	434	3.1	289	3.5	66.6
관세청	37	0.3	28	0.3	75.7
교육부	613	4.3	125	1.5	20.4
국세청	14	0.1	14	0.2	100.0
금융감독원	42	0.3	5	0.1	11.9
금융위원회	944	6.7	567	6.8	60.1
기상청	21	0.1	2	0.0	9.5
기획재정부	184	1.3	81	1.0	44.0
미래창조과학부	36	0.3	0	0.0	0.0
방송통신위원회	395	2.8	295	3.6	74.7
보건복지부	1,357	9.6	574	6.9	42.3
산업통상자원부	1,243	8.8	943	11.4	75.9
식품의약품안전처	135	1.0	120	1.4	88.9
여성가족부	137	1.0	54	0.7	39.4
중소기업청	143	1.0	88	1.1	61.5
특허청	71	0.5	41	0.5	57.7
환경부	727	5.1	601	7.2	82.7
국가보훈처	103	0.7	15	0.2	14.6
경찰청	145	1.0	46	0.6	31.7
국가인권위원회	1	0.0	0	0.0	0.0
국무조정실	12	0.1	10	0.1	83.3
국민권익위원회	4	0.0	0	0.0	0.0

소관부처	전체규제(A)		중소기업 규제(B)		비중 (B/A, %)
	개	비중(%)	개	비중(%)	
국방부	35	0.2	17	0.2	48.6
국토교통부	3,059	21.6	2,000	24.1	65.4
농림축산식품부	1,438	10.1	739	8.9	51.4
농촌진흥청	14	0.1	10	0.1	71.4
문화재청	77	0.5	16	0.2	20.8
문화체육관광부	367	2.6	205	2.5	55.9
법무부	213	1.5	55	0.7	25.8
병무청	9	0.1	5	0.1	55.6
산림청	380	2.7	122	1.5	32.1
소방방재청	515	3.6	414	5.0	80.4
안전행정부	423	3.0	215	2.6	50.8
외교통상부	31	0.2	11	0.1	35.5
원자력안전위원회	4	0.0	4	0.0	100.0
통계청	5	0.0	1	0.0	20.0
통일부	62	0.4	43	0.5	69.4
해양경찰청	78	0.6	72	0.9	92.3
해양수산부	108	0.8	53	0.6	49.1
총합	14,177	(100.0)	8,291	(100.0)	58.5

출처: 중소기업규제 재검토 및 개선방안 마련(중소기업연구원, 2013)

- 규제성격별로 보면 중소기업 규제는 사회적 규제가 2,948건(35.6%)으로 가장 많고 경제적 규제와 행정적 규제는 각각 2,864건(34.5%), 2,479건(29.9%)으로 조사되었음

[표 3] 중소기업규제 성격('13.6월 기준)

규제 성격	합계	
	개	비중(%)
경제적 규제	2,864	34.5
사회적 규제	2,948	35.6
행정적 규제	2,479	29.9

출처: 중소기업규제 재검토 및 개선방안 마련(중소기업연구원, 2013)

- 중소기업규제의 유형별 특성을 보면 기준설정이 2,913건(20.5%)으로 가장 높은 비중을 차지하고, 기타4(12.7%), 금지(8.3%) 등의 순으로 조사되었음

[표 3] 규제 유형('13.6월 기준)

규제 유형	합계	
	개	비중(%)
검사	251	3.0
결정	40	0.5
고용의무	45	0.5
금지	691	8.3
기준설정	1,618	19.5
기타1	500	6.0
기타2	94	1.1
기타3	217	2.6
기타4	1,049	12.7
단속	68	0.8
동의	27	0.3
등록의무	278	3.4
면허	46	0.6
명령	300	3.6
보고의무	171	2.1
승인	338	4.1
시험	60	0.7
신고의무	484	5.8
인가	105	1.3
인정	76	0.9
제출의무	209	2.5
증명	35	0.4
지도	163	2.0
지정	277	3.3
추천	9	0.1
통지의무	87	1.0
특허	9	0.1
행정질서벌	451	5.4
허가	503	6.1
확인	90	1.1
합계	8,291	100.0

출처: 중소기업규제 재검토 및 개선방안 마련(중소기업연구원, 2013)

3. 규제비용총량제의 중기규제 적용시 고려사항

가. 중소기업규제와 같이 여러 부처가 관련되는 경우

- 중소기업규제와 같이 여러 부처에서 관리하는 정부 규제(표2 참조)는 많이 있음. 중소기업을 육성하고 경쟁력을 갖게 하기 위해서는 창업과 입지, 기술개발, 판로, 수출 등의 다양한 업무가 유기적으로 협력해야 하며 이를 지원·관리하기 위한 관련 규제 역시 필요하며 실제 많이 존재하고 있음
- 중소기업규제와 같이 여러 부처에서 관리하는 규제의 경우 개혁의 성과를 나타내기 위해서는 하나 혹은 소수의 부처에서 비용총량제에 의한 개선이 이루어져서는 효과가 미흡하며 유관 업무의 다른 여러 부처 규제도 동시에 개혁작업이 이루어져야 소기의 시너지 효과가 나타날 것임
- 창업을 통한 경제살리기에 역점을 둔 정부과제가 성과를 보이기 위해서는 창업을 위한 교육과 컨설팅, 공장설립 입지 등 관련 업무에 존재하고 있는 불필요한 규제를 전략적으로 기획·개혁하는 작업이 필요함

나. 부처간 규제비용총량제 적용이 가능한지 여부

- 규제비용총량제에서의 규제의 신설과 폐지 교환은 부처 내에서만 이루어지게 되어 있음. 이럴 경우 부처내의 규제 수는 줄어들지 몰라도 중기 규제와 같이 여러 부처가 상호 협력해서 규제개혁이 필요한 경우 관련 규제의 동시 개혁·감축의 필요성이 발생함
- 따라서 향후에는 규제수 감축을 위해 부처내 교환과 병행해서 여러 부처와 관련되는 중요한 기업활동 분야 규제의 경우는 부처간 교환이 가능하도록 하는 방안도 고려할 필요

다. 비용산정이 어려운 규제가 많은 경우

- 규제비용총량제는 신설 또는 강화하는 규제 도입시 국민이나 기업이 규제를 준수하기 위해 드는 비용을 계산해서 같은 비용의 다른 규제를 폐지하는 것임
- 이를 위해서 가장 중요한 전제가 되는 것이 해당 규제의 준수 비용을 산정할 수 있어야 하는 것임. 경제부처의 경우 예산이 수반되는 사업과 관련된 규제는 어느 정도 명확하게 비용 계산이 가능하지만 그렇지 않은 비경제부처의 비예산 사업 관련 규제는 비용이 드는지 여부가 명확하지 않아 비용 산정 자체가 쉽지 않음
 - 더구나 기회비용과 같이 직접비용이 아닌 경우는 규제비용총량제에서는 적용되지 않는 비용이므로 규제내용이 추상적이거나 규제적용범위가 포괄적이거나 광범위한 경우는 비용산정이 결코 쉽지 않음
- 정부 규제중 비용으로 산정하기 어려운 규제가 상당수 있는 바, 중소기업청의 예를 들면 규제개혁위원회에 등록된 규제 139건중 50건(39%)이 비용산정이 어려워 점수제 혹은 등급으로 환산해야 할 필요가 있는 규제로 분석됨¹⁾
- 표3의 규제성격별 분류에서 보면 경제적 규제 외에 사회적 규제와 행정적 규제가 전체의 65.5%를 차지하고 있는 바, 이들 규제의 경우 비경제사업 관련 규제라 비용산정이 어려운 경우가 많을 것으로 예측됨
 - 또한 표4의 규제유형별 분포에서 알 수 있듯이 제일 많은 분포를 보이고 있는 규제가 기준설정과 관련된 규제인데 이러한 성격의 규제는 비용산정이 어려운 규제가 대부분이라는 것을 이번 중소기업청 규제의 비용분석에서 경험으로 알 수 있었음

1) 중소기업연구원에서 중소기업청 규제에 대한 규제총량제 적용 관련 연구를 하고 있는 바 비용분석이 가능한 규제가 전체의 54%로 분석되었음

라. 규제부담이 준수 비용 외에 애로사항과 번거로움 등 주관적인 측면도 많이 작용하는 경우

- 객관성을 위해 계량화가 가능한 기준에 치중하다 보면 주관적인 기준을 간과할 수 있음. 예를 들면 중소기업들이 규제준수에 가장 많은 애로사항을 느끼는 점은 각종 행정자료 제출에 따른 비용보다 자료준비에 드는 시간과 인력 소모에 따른 번거로움, 그리고 규제 용어나 내용이 어렵다는 조사결과도 있음²⁾
- 즉 규제부담을 화폐적 비용으로 나타낼 수도 있지만 비용산정이 어려운 규제의 경우 주관적인 애로사항이나 체감도 등도 하나의 기업 부담 기준으로 고려해 볼 필요가 있음

2) 조용현, 규제영향평가 성과분석 및 규제개혁체감도 조사, (중소기업연구원 2013), p.112참조

4. 시사점

- 중소기업규제와 같이 여러 부처에서 같이 풀어야 할 규제를 협력하여 개선하는 경우 그 성과에 대해서는 높은 인센티브를 부여하여 동기부여를 함
 - 규제개혁에서 가장 힘든 작업이 덩어리규제 즉 여러 부처에 관련되어 있는 규제를 개선하는 것임. 이렇게 여러 부처에서 같이 협력해서 풀어야 하는 규제는 협력을 통한 성과에 대해 우선적으로 인센티브를 부여해 규제개혁의 시너지 효과를 볼 수 있도록 해야 함

- 일자리 창출을 위해서는 부처간 협력을 통한 중기규제 개혁이 중요하며 이를 위해서는 부처별 등록규제 총량제뿐만 아니라 정부의 주요 역점사업 규제 총량제도 고려해 볼 필요가 있음
 - 현재 규제개혁위원회에 규제등록은 부처별로 하게 되어 있으나 향후에는 단순 부처별 등록·집계가 아닌 정부 주요 역점사업별 규제등록 작업을 통해 규제 감축을 위한 범부처별 역점사업규제 총량제를 시행하는 방안도 고려할 필요

- 비용산정이 어려운 규제는 등급제 혹은 점수제로 환산하는 경우 평가 방법론에 대한 심도 깊은 연구가 필요
 - 각 부처의 규제중 비용산정이 어려운 규제는 등급 혹은 점수로 규제의 준수 부담을 평가함. 그러나 각 부처가 자율적으로 평가한 점수가 규제의 강도와 영향 범위가 유사함에도 불구하고 평정한 점수에 많은 편차가 발생하면 산정 결과에 대한 신뢰성과 타당성의 문제가 제기됨. 따라서 이러한 문제점을 방지하기 위한 세심하고 객관적인 평정 기준과 표준화 작업이 필요함

- 각 부처는 업무와 사업특성에 따른 규제의 성격을 반영하여 평가한 점수제이지만 여러 부처에 적용, 통용될 수 있는 평가방법 및 기준을 위해 종합적으로 판단, 조정할 기구가 필요함
 - 종합적인 판단을 위해 정부의 역점 중점사업과 공약사업, 시급을 요하는 현안 사업 등 정책적 고려도 하나의 조정기준으로 고려할 수 있음

■ 비용산정 규제와 점수제 규제간의 교환방법도 고려할 필요

- 현재 등록규제중 상당수가 비용산정이 어려운 규제가 많아 점수제 규제와 비용산정 규제간의 교환방법도 검토해야 함
- 비용산정 규제간 그리고 점수제 규제간 상호 교환방법이 현재로선 타당할지라도 등가교환이 어려운 사례가 발생할 경우 점수제와 비용산정 규제간 교환하는 보완적 방안도 규제비용총량제의 유연한 적용 및 추진에 도움이 될 것으로 판단됨

KOSBI 중소기업 포커스

발행인 : 김세종

편집인 : 김세종

발행처 : 중소기업연구원

서울시 마포구 성암로 189 중소기업DMC 타워 (121-904)

전화: 02-707-9800, 팩스: 02-707-9894

홈페이지: <http://www.kosbi.re.kr>

인쇄처 : 경성문화사

- 본지에 게재된 내용은 필자 개인(연구진)의 견해이며, 중소기업연구원의 공식 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.
- 본지의 내용은 상업적으로 사용할 수 없으며, 내용을 인용할 때는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

