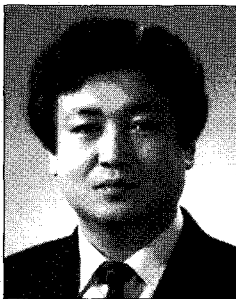


중소기업이 보는 규제완화 실상과 개선방향



최동규

중소기업연구원 부원장

수년 전부터 우리는 우리의 경제상황을 이야기 할 때 '삼폐인을 너무 일찍 터뜨렸다', '아시아의 이빨빠진 호랑이', '아시아의 4룡에서 구렁이로 전락한 한국' 등등의 수식어로 경제의 위기를 그대로 나타내곤 하였다. 최근에 들어서도 대기업/중소기업, 중화학공업/경공업간의 경기양극화 현상으로 경제의 어려움을 신나게(?) 이야기 하고 있으며, 이러한 어려움은 급기야는 '경쟁상대국 바꾸기' - 홍콩, 싱가포르, 대만에서 중국 및 동남아국가로 - 사태에까지 이르렀으며, 그 주요 원인으로 고비용, 저효율의 경제구조를 한탄하는 심각함에 빠져있다.

그렇다면 고비용, 저효율의 경제구조는 어떻게 우리 사회에 자리잡은 것일까? 물론 경제 일선에 있는 기업과 근로자에게도 그 책임이 있을 수 있겠지만, 근본적인 원인은 정부의 과도한 규제에서 왔음을 단언(斷言)할 수 있다. 그래서 법제도의 보수성과 관료의 전근대적 행태에서 비롯되는 각종 규제를 풀지 않으면 우리 경제의 미래는 없다고 극단적인 생각을 하는 이도 있는 것이다. 법제도가 사회안정을 위한 필수조건임에는 이견(異見)이 있을 수 없지만 역동성이 퇴색되어버린 제도는 사회를 침체시키고 결국은 세계화에서 낙오되고 만다는 점에서 과도한 규제는 어떤 식으로든 시정되어야 한다.

다행히도 현내각이 규제개혁에 정책의 우선순위를 두고 이를 강도높게 추진하고 있어 실질적인 규제개혁이 이루어지리라는 기대도 있다. 실제로 지금까지 규제개혁의 추진실적을 보면 행정규제기본법안을 마련한 것이 큰 성과라고 볼 수 있다. 규제개혁에 대한 기본적인 정부의 의지와

골격을 엮을 수 있게 되었기 때문이다. 그러나 실질적인 의미에서의 규제개혁을 평가한다면 현재의 고충처리식 규제개혁으로는 한계가 있음을 인정하지 않으면 안 된다. 이같은 평가는 민간단체나 해당부처간의 갈등으로 야기되는 최근 몇몇 규제개혁방안 사례에서 잘 설명할 수 있다. 이들 이해관계를 가지고 있는 단체의 입장을 모두 수렴하다보면 규제개혁은 요원하기 때문이다.

정부의 규제개혁이 이처럼 한계에 부딪히는 것은 규제개혁에 대한 분명한 목표와 추진방향이 설정되어 있지 않기 때문인 것으로 보인다. 자칫 규제완화 만능론에 빠져 그저 실적만 올린다는 식의 규제완화가 이루어져서는 위험하다. 규제가 어떻게 생겨났고, 그 규제로 인해 어떤 계층이 이익을 보고, 어떤 계층이 불이익을 보는가를 알아야 한다.

규제로 인해서 국가전체적인 손익도 따져보아야 한다. 조금이라도 부(負)의 효과를 가져오고 있다면 그 규제는 과감히 철폐되어야 한다. 이 때 기존 기득권을 쥐고 있는 계층에게 연민의 정을 가져서는 안된다. 그에 대한 공정한 명분이 흔들려서는 안된다. 그러려면 규제에 대한 공정하고 객관적인 조사가 선행되어야 하고, 그것이 바로 올바른 목표와 추진방향 설정의 조건이 되는 것이다. 그래야만 비로소 규제철폐 혹은 완화가 다수의 대중에게 설득력을 가질 수 있는 것이다.

다른 각도에서 보면 규제개혁을 추진하려는 주체는 다수의 대중에게 규제개혁이 왜 중요한지 구체적으로 설득하기 어렵다. 대부분의 경우 규제개혁은 관련된 사람들에게 과격한 형태로 재산권의 이전을 요구하게 된다. 그렇기 때문에 총론적인 찬성을 하는 사람이라도 자기의 이해(利害)와 관련이 있다고 하면 웬만한 명분이 아니고서

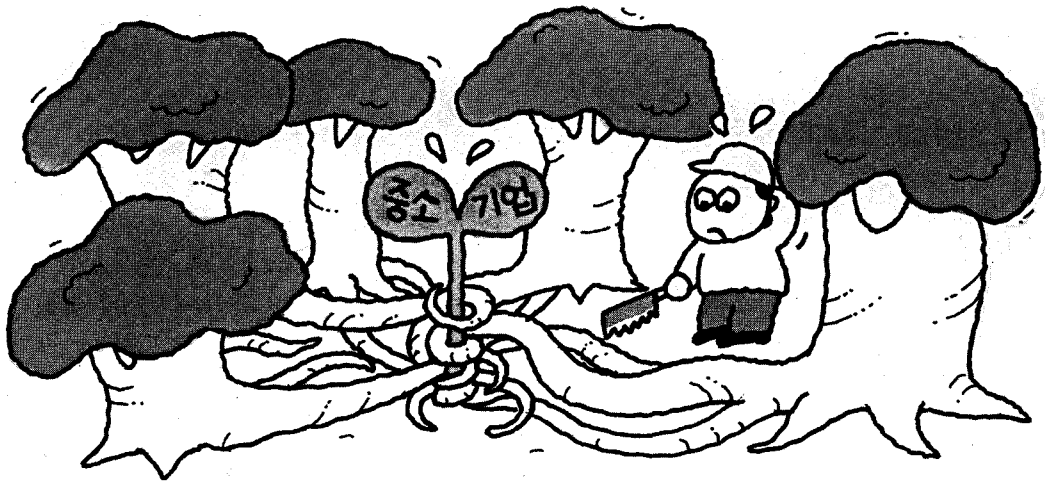
는 절대 동참하려 하지 않는다. 그래서 개혁을 추진하는 관료가 있다고 해도 심한 저항에 부딪히기가 일쑤이고 그렇게 되면 주춤거리지 않을 수 없다. 그렇기 때문에 규제개혁을 시도하려면 무슨 일을 하려고 하는지 사전에 정확히 정의된 내용이 마련되어야 하고 누가 어떻게 반대할 지를 예상하고 그에 대한 대비책을 세워두어야 한다. 이것이 규제개혁에 대한 목표와 추진방향이다.

다시 현실로 돌아와서 보면 우리의 경우 규제개혁에 대한 목표와 추진방향이 명확하지 않기 때문에 만족할만한 규제개혁이 이루어지지 못하고 있음을 걱정하지 않을 수 없다. 특히 중소기업과 관련된 규제의 경우는 더욱 그렇다.

중소기업과 규제완화

우리 나라의 중소기업은 최근의 경제환경변화에 능동적 대처능력이 부족하여 경쟁력을 상실하였고, 이로 인해 도산사태가 속출하고 있으며, 수많은 중소기업체가 가부도(假不渡)상태에 처해 있는 등 심각한 위기국면에 처해 있음은 새삼 강조하기가 오히려 쑥스러울 정도이다. 특히 규제왕국이라 불리울 정도로 각종 규제가 난립함에 따라 중소기업의 자율성과 창의성의 발휘는 기대하기 힘들게 되었고, 이러한 과도한 규제가 고비용, 저효율의 경제구조를 부추기는 요인으로 작용하고 있음은 이미 전술한 바와 같다.

93년 3월 문민정부 출범 직후에 설치된 경제행정규제완화위원회를 비롯하여 국가경쟁력강화기획단, 행정쇄신위원회, 기업규제완화위원회 등 여러 경로를 통해 국정 전반에 걸친 규제완화에 많은 노력을 기울여 왔으며 그 결과 여러 분야에서 제도개선이 이루어져 온 것은 사실이다. 그러



나 지금까지의 규제완화 개선내용을 보면 절차나 서류간소화 등 행정절차 위주의 개선중심으로 이루어지고 있을 뿐 중소기업의 공장입지난 완화 등 핵심적 과제에 대한 규제완화는 이루어지지 않았다는 것이 업계의 지적이다. 핵심적 규제완화 과제의 개선이 이루어지지 못한 요인으로는 역시 각종 이익집단의 이해상충, 부처간 또는 중앙부처와 지자체간의 이기주의 심화 등이 문제점으로 작용하고 있다.

또한 규제완화 추진기구가 경제행정규제완화 위원회를 비롯 행정쇄신위원회, 기업활동규제완화위원회 등으로 다기화되어 있어 통합적인 기능을 발휘하지 못한데도 원인이 있다. 뿐만 아니라 정부의 규제완화노력에도 불구하고 별다른 여과장치 없이 신설규제가 생겨나고 있어 규제완화 효과를 반감시키고 있으며 또한 정책과 그 수단의 집행과정, 법령과 법령의 시행을 위한 고시(告示)와의 일관성의 결여나 오류가 규제완화 추진상 문제점으로 작용하고 있으며 무차별적 과제선정을 통한 업무추진도 규제완화 추진의 효율성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

이는 이미 언급한 바와 같이 분명한 목표와 추진방향 설정이 미흡한 데서 오는 것으로, 다음과

같은 규제완화에 대한 정책추진방향을 설정하여야 할 것이다. 우선 과감한 규제혁파를 정책의 최우선순위에 두어 추진해 나가도록 하며, 기능이 분산되어 운영되어 오고 있는 경제행정개혁위원회, 행정쇄신위원회, 국가경쟁력강화위원회 등의 기능을 일원화하고, 경제부처 소관 모든 규제업무의 투명성을 획기적으로 제고하여 과감한 규제혁파를 기하여야 한다. 또한 선택된 과제의 검토는 일개부처의 과제가 아닌 범국가적 경제 차원에서 검토되도록 부처간 또는 중앙부처와 지자체간 공조체제를 공고히 하여야 하겠다. 뿐만 아니라 경직된 기존관념에서 탈피하여 이제부터 새로 시작한다는 새로운 각오로 과감히 규제완화를 시도해 나가고, 개선된 과제의 시행은 일선관서까지 지도를 강화하여 일관성 있게 시행되도록 하며, 각종 지원제도의 신설규제가 발생하지 않도록 여과장치의 마련이 필요하다.

이와 같은 기본적인 윤곽을 확실히 한 상태에서 다음과 같은 중소기업 관련 규제에 대해 중점적인 철폐 혹은 완화 작업이 이루어져야 한다.

첫째, 중소기업의 입지난과 공장설립에 관련된 인·허가 절차를 대폭 완화하여야 한다. 우리나라는 토지가격의 급등으로 토지취득비용이 경쟁

국에 비해 크게 높은 수준이며 특히 수도권 의 경우 각종 입지규제는 창업을 저해하고 기존 업체의 설비투자를 위축시키고 있다. 우리 나라 산업공단의 분양가격은 평당 60만원 내외인데 비해 미국은 2만원대이고, 대만은 22만원선으로 나타나고 있어 우리 나라의 토지가격이 매우 높음을 알 수 있다. 게다가 30개 법률, 50여종의 서류가 필요한 공장설립 인·허가 절차는 최장 3년까지 소요되고 있어 입지난을 더욱 가중시키고 있는 형편이다. 물론 97년 3월 경제부총리 주재 경제장관회의에서 7,000여 무등록공장을 양성화하기로 방침을 결정한 바 있지만 대다수의 중소기업의 욕구를 파악하지 못한 미온적 시책에 불과하므로 인·허가 절차를 대폭 완화하는 근본적인 대책을 강구할 필요가 있다.

둘째, 규제완화 차원의 금융혁신이 이루어져야 한다. 중소기업을 위한 금융지원의 실태를 보면 자금의 공급량이 수요에 미치지 못하고 있으며 금리수준이 13~14%대로 미국 6.3%, 일본 3.0%, 대만 7.3%에 비해 무려 2~3배 높은데다, 대출절차에 있어서도 채권보전을 목적으로 받지 않아도 될 서류를 필요 이상으로 받고 있으며, 담보절차를 취함에 있어서도 복잡한 절차를 거쳐야 하므로 중소기업의 자금구득은 매우 어려운 것이 현실이다. 뿐만 아니라 표면금리외에도 담보설정비(1%), 지급보증수수료(1~2%), 꺾기비용(1~2%) 등을 감안할 때 최고 20.5%~21.5%의 높은 금리를 부담하게 되어 자금조달에도 매우 어려움을 겪고 있는 것이 우리 나라 중소기업의 현실이다.

한편, 중소기업 창업지원자금은 96년 3월말까지 1,457억원이 조성되었으며, 98년까지 2,000억원 이상의 순조성을 목표로 하고 있다. 그러나

창업중소기업의 경우 74.5%가 창업지원자금을 활용하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있고, 그 이유로 물적담보부족에 기인한 것으로 나타나고 있다. 즉, 표면적으로는 창업중소기업을 적극 지원한다고 하면서 내면으로는 담보부족을 이유로 지원을 기피하고 있다. 이제 막 시작하는 기업에게 담보를 내라고 하는 아이러니가 우리 사회에서 벌어지고 있는 것이다.

그밖에도 중소기업 시설, 기계구입, 개체자금 대출을 받을 경우에도 금융기관이 구입이나 제작 여부를 제작사에게 확인하는 것만으로 가능한데 감정원의 감정서를 징구하게 함으로써 이에 따른 업체의 비용이 추가로 더 들어가게 된다. 또한 중소기업 구조개선자금, 환경개선자금 등 정책자금 지원시에도 필요이상의 물적·인적 담보요구로 자금의 배정을 받고도 대출을 받지 못하는 경우가 많이 발생하여 자금의 유희화를 초래하는 경우가 있다.

셋째, 물류관련 규제완화도 적극적으로 추진되어야 한다. 경제규모의 확대로 화물량이 연평균 13.8%(81~91)가 증가하는 데 비해 도로, 항만 등 사회간접자본시설이 부족하여 물류비 손실액이 연간 6조 2천억원에 달하는 등 물류비용이 크게 증가하고 있으므로 물류시설 확충이 요망된다. 이와 같이 물류비의 증가는 사회간접자본시설이 부족한데도 그 원인이 있으나 각종 물류관련 법령상의 규제로 빈차운행이 불가피하며 적재율 감소, 도로교통규제에 따른 우회운송 등으로 기업의 비용부담가중 요인이 되고 있으므로 규제의 완화가 선결되어야 한다. 예를 들어 고속도로 통행제한이 4.2m로 되어 있으나 국제규격인 H/C컨테이너 높이는 4.2m~4.3m이므로 우회도로 통행이 불가피한 상태이다. 또한 건설교통

부의 도로구조·시설 등에 관한 규정에 의거 고속도로 4.2m, 국도·지방도 4m 이상 통과시 도로법에 의한 허가가 필요하나 도로교통법에 의하면 3.5m 초과인 경우에 허가가 필요한 등 이중 규제의 사례도 발견되고 있다.

넷째, 준조세성 회비납부가 기업의 비용부담가중이 되므로 이에 대한 개선도 요망된다. 상공회의소, 각종 협회, 진흥회 등에 의무 가입됨에 따라 납부해야 할 회비가 중첩되고 있으므로 유사 단체의 통폐합 등으로 기업의 비용부담을 완화해야 하고, 그 외에도 기업 주변의 행정관서의 잦은 방문으로 여러 가지 폐해가 발생되고 있으므로 이에 대한 단속지도도 필요하다.

이와 같은 사례는 극히 일부분에 지나지 않는다. 중소기업이 경영활동을 함에 있어 부딪치는 규제로 인한 어려움은 수백 건에 달하고 있다는 것이 기업인들의 불만이다. 실제로 무역협회에서 발표한 '97 수출산업실태조사'에 따르면 정부의 규제완화 노력에 대해서 만족한다는 업체는 9%에 불과하였으나 그저 그렇다는 평가는 55%, 불만이라는 업체는 36%에 달하고 있다. 그리고 행정규제완화가 시급한 분야로는 금융 및 외환 56%, 조세 및 관세행정 24%, 수출입통관 14%, 공장입지 4% 등으로 나타나 지난해 공장입지 43%, 금융 및 외환 19%와 매우 다른 양상을 보이고 있는데 이는 최근 기업이 자금난을 겪으면서 금융분야의 행정규제완화를 절실히 희망하고 있는 결과로 중소기업의 자금난을 지원하는 방안으로 규제완화가 이제는 더 이상 지체될 수 없음을 보여주는 것이다.

다섯째, 규제개혁에 있어 중소기업과 대기업관계의 현실이 고려되어야 한다. 예를 들어 불공정한 경쟁여건 하에서 규제철폐란 중소기업의 상대

적 불리(不利)를 심화시키는 경우이다. 또 대규모 기업집단의 행태가 중소기업의 자율과 창의를 제약하는 경우 이와 관련된 규제철폐는 경제력집중을 심화시킬 수도 있다. 결국 규제개혁이란 산업의 99.4%를 차지하고 있는 작은 규모의 경쟁주체들이 경쟁의욕을 잃지 않고 혁신에 도전할 수 있도록 환경을 조성해 주는 일이라고 본다.

기업의 효율적 구조조정을 통한 경쟁력 강화를 위해서는 각종 규제를 철폐 혹은 완화하여야 하는데 이는 이 시대 한국경제에 부여된 소명인 것이다. 최근 경기침체가 말해주듯 노동력이든 자본이든 요소투입에 일정한 한계를 느끼는 상황에서 기술진보와 규제철폐가 갖는 중요성은 매우 크다. 여기서 기술진보는 오랜 시간에 걸친 '축적'의 결과이지만 규제철폐는 '마음먹기'에 따라서 쉽게 이루어낼 수 있다. 일본이 세계기준(Global standard)을 내세우며 이른바 빅뱅이라 불리는 금융개혁을 포함하여 대대적인 규제철폐에 나서고 있고 이로 인한 경제적인 효과를 계산하고 있는 동안 우리는 서로의 이해를 따지며 규제철폐를 느슨하게 하고 있으면 안 된다. 규제를 없애야 우리 경제가 회복할 수 있다는 소명의식을 가져야 한다. 규제철폐가 추가적인 예산이 들지 않고 오히려 예산을 절감하면서 기업의 경쟁력을 강화할 수 있는 영약(靈藥)임을 잊어서는 안된다.

어느 프로바둑기사가 '우리 나라 바둑이 세계 최강이 될 수 있었던 이유는 바둑에는 규제가 없기 때문이다'라고 간략하게 평했는데, 이는 의미심장한 말로서 의미를 되새겨 보아야 할 것이다. 분명 기업활동에 저해되는 규제가 없다면 세계 최강의 경제대국이 될 것이라는 희망을 꿈꾸면서.... ■