

공개토론회 자료

본 자료는 배포시부터 보도해주시기 바랍니다.

2010~2014년 국가재정운용계획 - 산업·중소기업·에너지분야 -

일시: 2010. 6. 18(금) 14:00 ~ 16:00

장소: 중소기업진흥공단 연수원 다목적회의장

국가재정운용계획 산업·중소기업·에너지분야 작업반

본 자료는 2010~2014년 국가재정운용계획 산업·중소기업·에너지분야 작업반에서 준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

13:30~14:00

등 록

14:00~14:40

제1세션 산업·중소기업·에너지분야
자원배분방향

- 사 회 : 유관희 (고려대학교 경영학과 교수)
발 표 : 장석인 (KIET 선임연구위원)
 조영삼 (KIET 연구위원)
 문영석 (KEEI 선임연구위원)
- 토 론 : 박승록 (한국경제연구원 선임연구위원)
 박중구 (서울산업대학교 교수)
 김영수 (벤처기업협회 정책본부장)
 이석준 (기획재정부 경제예산심의관)
 김재홍 (지식경제부 정책기획관)
 송유종 (중소기업청 기획조정관)

14:50~16:00

제2세션 주요 재정이슈

- 사 회 : 유관희 (고려대학교 경영학과 교수)
발 표 : 조영삼 (KIET 연구위원)
 문영석 (KEEI 선임연구위원)
- 토 론 : 박중구 (서울산업대학교 교수)
 강승진 (한국산업기술대 교수)
 홍순영 (중소기업연구원 선임연구위원)
 이기영 (경기대학교 경제학과 교수)
 이석준 (기획재정부 경제예산심의관)
 정은보 (금융위원회 금융정책국장)
 도경환 (지식경제부 에너지절약추진단장)
 강시우 (중소기업청 경영지원국장)

토론주제

산업·무역분야 자원배분방향

산업·무역분야 재원배분방향

장 석 인
(산업연구원)

I. 산업무역정책 환경의 변화와 정책방향

1. 글로벌위기 이후 산업·무역정책 환경변화
2. 향후 정책방향과 과제

II. 재정투자 현황 및 평가

1. 재정투자 추이 및 특징
2. 평가

III. 산업무역분야 재원배분방향

1. 재정지원의 필요성
2. 기본방향
3. 중점 지원분야

I. 산업·무역정책 환경변화와 정책 방향

1. 글로벌위기 이후 산업·무역정책 환경변화

□ (경쟁 격화) 글로벌 위기 이후 선진국 중심의 수요위축에 따른 공급과잉으로 글로벌 기업간 경쟁이 격화되고 구조조정이 가속화

○ 우리의 주력산업분야인 자동차, 반도체, 조선 등에서 공급과잉 조정을 위한 글로벌 업계재편 압력이 가중

* 공급과잉 ('09): (자동차) 34백만대, (D램) 8% 내외, (조선, '08) 580만 CGT, (화학) 15만톤

○ 중국 제조업의 급부상과 고부가가치 신흥분야로의 진출, 일본기업들의 유례없는 구조조정 등은 우리 산업에 대한 직접적인 위협요인

* (中) '09년초, '10대산업 진흥시책'을 통해 자동차, 철강 등 주요분야에서 기업 대형화 등 추진

(日) '08년 이후 파나소닉, 소니, 샤프 등 전자업계는 대규모 구조조정 추진 및 신규사업 진출

□ (위기 이후 산업발전의 신조류 대두) 녹색산업의 부상과 기존 산업의 융합 가속화 등 新산업 조류도 본격화로 새로운 비즈니스 기회 확대

* (美) 녹색에너지산업에 814억불 재정투자, (中) 3조위안 규모의 신에너지산업 진흥안 마련

* 미 애플사의 2010년 4월 아이패드 출시는 기존 태블릿 PC의 한계를 극복하는 미디어 태블릿 PC시장이라는 새로운 새그먼트 창출, 수익모델 부재로 어려움을 겪던 미디어 산업에 서비스유료화 등 새로운 수익구조 창출과 함께, 개인 보유 콘텐츠의 생산적 활용을 가능케 하는 퍼스널 클라우드 컴퓨팅 환경 조성 등 새로운 비즈니스 기회 확대

- (시장 변화) 세계경제를 견인해 온 미국 등 선진 소비시장이 급속히 위축되면서 중국 등 신흥시장이 새로운 시장기회를 제공
 - 고용악화, 자산가치 감소 등에 따라 당분간 미국 등 선진시장의 소비 위축세 지속 예상
 - 중국 등 신흥시장의 확대로 신흥시장 소비자가 중시하는 적당한 가격과 중고급 품질의 Middle시장이 확대
 - * 특히, 신흥개도국의 경제개발과 도시화로 교통·통신 등 경제·사회시스템과 SOC 수요가 폭증하여 우리 산업에 새로운 시장기회도 확대될 전망
- (여건변화 종합) 글로벌 위기 이후 녹색화와 융합화, 신흥시장의 대두 등으로 위기이전과는 근본적으로 다른 새로운 산업질서가 형성되고 있어 이전과는 다른 산업발전 전략과 정부의 역할 및 재정투자 전략수립을 검토할 필요

2. 향후 정책방향과 과제

- (기본방향) 위기이후 녹색성장과 융합 가속화로 대표되는 새로운 산업발전 패러다임에 부응, 지속적인 산업발전의 기반 확충과 신흥국 시장의 전략적 진출을 뒷받침하는 무역거래 기반 구축 강화에 중점
- (시장선도부문의 성장활력 제고) 위기 극복과정에서 시장점유율 확대 등 경쟁국과의 격차를 보이고 있는 글로벌 시장선도 부문의 차세대 제품 및 신성장동력 성과 가시화 등 우리 산업의 제도약과 새로운 성장동력원 창출에 주력
- (새로운 산업발전 패러다임에 부응한 새로운 산업발전 전략 추진) 녹색성장 및 신성장동력 창출 전략의 조기 성과가시화와 융합 가속화에 대비한 선제적 전략추진과 융합 활성화 기반 구축

□ (신흥국시장에 대한 차별화된 진출 전략 추진) 위기이후 새롭게 부상하고 있는 중국, 인도, 아세안 등 신흥국 시장 진출을 위해 Middle제품, 서비스, 복합시스템 등 수출품목 다변화와 수출금융, 등 글로벌 수준의 무역거래기반 구축

□ 향후 5년간 산업·무역분야의 주요 정책과제

첫째, 성장한계에 도달한 기존 주력산업의 일자리 및 신시장 창출 부진을 돌파할 수 있는 산업재도약 여건 조성

둘째, 지난 2년간의 준비과정을 거쳐 제시한 미래 성장동력원으로 제시한 녹색산업, 신성장동력 창출 프로그램의 조기 성과 가시화

셋째, 글로벌 위기이후 선진국의 성장세 부진이 예상됨에 따라 새롭게 부상하는 신흥국시장 공략차원의 무역확대 기반조성 강화

II. 재정투자 현황 및 평가

1. 재정투자 추이 및 특징

- (지출증가세) '05~'09년간 무역 및 산업분야 재정지출은 각각 20.9%, 10.2%씩 증가, 실물분야 재정지출을 대표하는 지식경제부 전체 지출 증가율(연평균 6.6%)을 크게 상회하는 빠른 증가세를 보임
 - 무역투자 유치분야: ('05) 3,845억원 → ('09) 40,002억원(연평균20.9%)
 - 산업진흥고도화분야: ('05) 20,007억원 → ('09) 29,455억원(연평균10.2%)
- (투자 중점) 성장동력 창출 및 주력산업 부문의 경쟁력 강화를 위해 산업 기술 R&D투자확대와 수출보험 등 금융지원과 외국인 투자유치 활성화에 중점 투자
 - 부품소재 기술개발 등 R&D 사업 투자 확대
 - * 산업기술 R&D : ('05) 17,836억원 → ('09) 8,207억원,
 - 무역부분은 수출단계별 맞춤형 수출보험·보증 지원체계 구축으로 수출보험기금 출연금 등 금융지원의 증가로 증가율이 급증
 - * 수출보험기금 출연금 : ('05) 500억원 → ('09) 5,100억원

2. 평가

- 주력산업의 핵심·원천기술 위주의 R&D 투자확대로 글로벌 위기극복 과정에서 국내 주력산업의 경쟁력 강화 및 세계시장 지배력이 강화
 - 전략기술 등 핵심·원천기술 위주의 R&D 투자확대로 조선, D램, 디스플레이, 휴대폰 등 주력산업 세계시장 지배력이 강화

- * 주력산업 세계위상('09년): 조선(1위), LCD(1위), 휴대폰(2위), 메모리반도체(1위), 자동차(5위), 철강(6위) 등
- 세계 수출순위는 역사상 처음으로 금년에 9위권 도약 확실시되며 수출 시장점유율 3% 진입이 전망됨(Global Insight, '09.11)
- * 한국의 세계수출시장 점유율 및 순위 : '73) 0.6%(30위) → '88) 2.3%(11위) → '95) 2.6%(12위) → '08) 2.6%(12위) → '09.5월)3.0% (9위)
- * 1950년 이후 수출 10위권에 신규 진입한 국가는 한, 중, 일 아시아 3국이 유일,
- * 세계 수출순위 10위권 진입연도 : 일본) '55년, 중국) '97년 한국) '09년
- 부품소재산업도 그 동안의 적극적인 육성정책과 수요산업의 발전 등에 따라 외형적으로는 비약적으로 성장, 무역수지 개선과 고용증대에 기여
- 특히, 부품소재산업의 무역수지 흑자규모는 '01년 이후 약 12배로 확대 ('01년 27억불 → '08년 348억불), '08년 전체 무역수지가 적자를 기록한 상황 속에서 부품소재산업은 흑자를 기록하여 글로벌 위기 이후 우리 경제회복에 기여
- '01~'07년간 완제품산업은 고용이 14만명 감소한데 반해 부품소재산업은 7만명 증가
 - * 완제품 고용(만명) : ('01) 264(中小201/大64) → ('07) 251(中小184/大66)
 - * 부품소재 고용(만명): ('01) 122(中小 82/大40) → ('07) 129(中小 80/大49)
- 그러나, 글로벌 위기 이후 새롭게 전개되는 글로벌 산업재편과정에서 우리 산업의 우위 확보와 새로운 시장 확대를 위한 전략적 투자대상의 선택과 집중 필요
- 성장동력 확충을 위한 핵심 원천기술 개발에 대한 지원에 있어서도 녹색성장과 온실가스감축 등 국가적 정책목표 달성과 성장동력 확충

을 통한 고용창출과 수출산업화 등 당초 기대했던 정책성과의 조기
가시화 등의 성과 미흡

- 국가 R&D 투자는 '00년이후 '08년까지 매년 10% 전후로 지속적으로
증가하여, 논문, 특허 등 기술적 성과는 향상*되었으나, 신산업 창출
등 경제적 성과로의 연결은 미흡**

* 논문수 35,000편으로 세계 12위, 국제특허 출원건수 7,900건으로 세
계 4위 ('08)

** 총요소생산성 담보상대(삼성研, '09.8) : ('98~'07) 1.7 → ('08~'09) 1.7

- 녹색성장 등 국가의 상위정책과의 R&D 사업간 연계 미흡, 경쟁 부재*,
온정주의적 평가** 등으로 인해 R&D 지원방식의 비효율성 존재

- 미국 행정부 2011년 과학기술예산안의 경우 글로벌 금융위기 이후 최
대 국가적 과제인 일자리 창출과 관련, R&D의 상용화를 통한 일자리
창출에 대한 예산 배정, 2011년도 예산안은 건강, 에너지, 기후변화,
안전 등 국가적 과제분야에 대해 집중투자

* 선정 경쟁: 1.3:1 (산업원천 산업기술), 최종평가지 85% 이상 과제가
성공 판정

** '04~'08년 6,310건의 단계평가 대상과제 중 3.8%(238건) 중단, 4,041
건의 최종평가 대상 중 2.1%(83건) 실패 vs 美 DARPA는 최종평가
시 50~60%만 생존

- 또한, 최근의 신산업의 발전에 있어 최종 수요자의 고객가치를 위해 주
로 기존 기술과 제품, 서비스를 바탕으로 한 융합이 다양한 형태로 이루어
짐에도 불구하고, 그간의 신산업 논의가 주로 개별 산업 중심의 원천기술 개
발에 치중

- 그동안 개발된 첨단기술과 기존 제품과의 융합, 제품과 제품, 제품과 서비스
의 융합을 통한 융합제품과 서비스의 신시장 창출 분야에 상대적으로 소홀

- 세계경제와 과거와 같은 고성장을 지속하기 어려워 지고 경제회복에

장기간이 소요되는 등의 불확실성이 증가할 전망이므로 대외의존가 높은 우리경제의 안정적인 수출기반을 확충할 필요가 있음.

- 특히 일부 주력업종의 소수 대규모 기업집단 중심의 수출기업 구조는 해외 특정시장의 부진시 대외 충격에 크게 취약한 구조적 문제점을 지니고 있음.
- 따라서 해외수출금융, 마케팅, 수출입물류 등 무역인프라 핵심요소의 체계적 확충을 통해 30%대에 고착화된 중소기업의 수출 비중을 40%대로 높이고 부품소재 수출전문기업 등 독일의 히든챔피언과 같은 중견기업 육성 등을 통해 세계 수출시장 점유율 3%대 안착의 기반 마련이 필요

Ⅲ. 산업·무역분야 재원배분방향

1. 재정지원의 필요성

- (원천· 독자기술의 외부효과) 위기 극복과정에서 일부 우리 산업의 선전은 정부의 지속적인 R&D투자 지원에 따른 원천·독자기술에 기초한 품질 우위가 적지 않게 기여를 한 것으로 평가
 - 특히 기초, 원천 및 융합기술, 미래 신성장 분야 등 리스크가 크큰 분야의 R&D는 전형적인 시장실패 분야

- (융합기술 및 산업 발전초기 정보 및 보정실패) 최근 애플사의 아이폰, 아이패드로 대표되는 융합기술 및 제품의 경우 발전초기 정보비대칭으로 인한 시장실패와 투자 및 생산관련 기업간 조정의 실패의 경우 적절한 정부의 재정적 지원을 통한 시장실패 보정이 일반적으로 인정
 - 정보실패란 기업의 R&D 결과 상업화나 산업융합의 초기단계에서 얻게 되는 정보(비용정보와 실패요인)로 후발기업이 얻게 되는 이익이 적지 않은 정보의 외부경제(information externality)가 커, 새로운 시장창출과 일자리 창출의 기회가 큰 산업융합이 지연되는 등의 시장실패를 의미
 - 조정실패는 범위의 경제, 네트워크 효과 등이 작동하는 산업융합의 경우와 같이 업스트림과 다운스트림의 투자가 동시에 이루어지지 않으면 수익을 내기 어려워, 기업 투자나 생산 관련 조정(coordination)이 필수적이며, 이러한 조정이 효과적으로 이루어질 경우 발생하는 조정의 외부경제(coordination externality)가 커 정부역할이 필요가 경우를 말함
 - 특히, 이업종간 공동 R&D 및 설비투자의 우선순위 등 생산과 투자관련 기업간 조정을 시장이나 민간에 맡길 경우 전혀 진행되지 않거나 지연되는 것이 일반적이어서, 정부의 재정지원(또는 법·제도 마련)으로 조정이 이루어질 경우 큰 성과를 기대할 수 있는 경우

- (새로운 성장동력으로서의 신산업 도입에 따른 제도개선 필요성) 핵심원천기술 확보를 통한 신산업의 육성과정에서 흔히 간과되고 있는 점은 산

업화과정에서 필수적인 마케팅, 디자인, 부품소재 조달체계(supply chain), 새로운 제품과 서비스의 시장도입을 위한 기업의 선제적 투자와 관련 규제의 개선임.

- 참여정부 이래 우리정부의 신산업 육성은 주로 미래 유망산업분야의 핵심원천기술 확보차원의 R&D지원에 중점을 두고, 후속 상업화, 산업화과정에서의 기업의 후속투자, 디자인, 관련 핵심부품의 국산공급, 마케팅, 기업의 후속 투자촉진, 개발된 제품과 서비스의 신시장 창출과 기존시장 진입을 저해하는 규제개혁은 소홀
- 따라서 지난 10여년간 추진해 온 분야별 핵심원천기술 확보와 미래신산업 육성차원의 정부의 R&D지원 결과의 생산적 활용과 상용화, 여타분야로의 확산, 활용관련 정부역할을 적극 검토할 필요가 있음.

2. 기본방향

- 그동안 우리경제와 수출을 주도해 왔던 주력산업의 글로벌 위상이 크게 높아지면서 기존의 산업진흥 및 고도화와 무역 부문에 대한 정부와 재정투자의 필요성과 역할에 대한 다양한 논의가 진행
- 이에 대해서는 우리 산업의 내부역량과 향후 성장경로와 제도적 여건 등을 종합적으로 검토하여 독자적으로 결정할 문제임.
- 산업화 초기에는 산업무역부문에 대한 정부의 개입과 재정투자의 역할을 어느 정도 인정되지만, 경제발전이 이루어지면서, 민간과 시장의 자원배분의 역할이 커지면서 정부와 재정의 역할은 축소되어야 한다는 주장은 크게 두가지 논거를 기반으로 제기
- 첫째는 한나라의 경제발전은 시장과 제도의 발전을 수반하므로 시장에 의한 자원배분과 기업의 합리적 의사결정이 가장 효율적인 경제적 성과를 초래한다는 논리에 근거
- 둘째는, 경제발전에 따라 정부의 역할은 경제성장 보다는 사회적 약자를 위한 사회안전망 구축, 의료 보건, 복지, 교육 여건 확충 등 사회보

장적 니즈를 우선시해야 한다는 주장에 근거

- 그러나 실제 산업진흥과 고도화, 무역진흥을 위한 정부의 역할과 재정투자의 방향은 각국이 처한 발전단계와 성장전략, 산업구조와 제도적 기반에 따라 결정되어야 할 문제
 - 한 예로써 비록 선진국이라고 하더라도 최근 글로벌 금융위기 극복과정에서 미국의 예에서 볼 수 있듯이, 위기극복차원에서는 그동안 금기시되어 온 금융기관에 대한 정부의 개입과 규제강화, 특정산업에 대한 막대한 규모의 구제금융 등 직접적인 정부개입과 재정투입이 있을 수 있음.
 - 우리나라의 경우도 국민의 정부 및 참여정부 기간 중, 상대적으로 정부의 산업 및 무역진흥 역할보다는 사회복지 기능을 중시함에 따라 산업무역부분의 재정투입의 증가율이 전체 재정증가율을 하회하도록 운영한 바 있어, 이는 국가발전 전략과 재정운용 기조에 속한 문제
- 따라서 향후 우리나라의 경우 산업무역 부분의 재정투입의 규모와 중장기 투자방향은 국정운영의 기조와 다음과 여러 가지 향후 선택가능한 다양한 경제발전 전략과 정책대상, 수단, 제도적 여건에 따라 결정되어야 할 것임.
 - 첫째, 향후 국정운영에 있어, 성장과 분배의 상대적 중요성을 어떻게 설정할 것인가?
 - 둘째, 향후 국가 경제발전 전략을 기존의 수출주도에서 내수주도로 전환할 것인지, 아니면 각각 어느 정도의 비중을 두고 경제발전전략을 추진할 것인가?
 - 셋째, 미래 산업발전을 기존의 제조업 위주에서 서비스업 또는 신산업위주로 갈 것인지, 아니면, 기존의 제조업을 위주로 하되, 서비스산업과 신산업을 보완적으로 가져 갈 것인가?
 - 넷째, 향후 우리 경제의 성장과 발전에 있어 정책적 지원과 재정투자

의 대상기업을 기존의 대기업위주로 갈 것인지, 아니면 중소중견 기업 위주로 갈 것인지?

- 다섯째, 향후 새로운 산업발전과 새로운 비즈니스 모델이 등장함에 따라 기존의 시장과 제도가 적절하지 않을 뿐 아니라 유연성도 떨어지는 경우 이 문제를 정부의 개입과 재정투자로 추진할 것인지, 시장기능에 의존할 것인지 등
- 향후 5년간 우리나라의 경제성장 경로와 현재 예상하고 있는 산업발전 전략을 고려할 때, 과거 산업화 초기단계의 수준만큼 정부개입과 재정투자를 필요로 하지 않겠으나, 녹색산업과 신성장산업의 특성과 이들 산업의 발전요건, 그리고 현재 우리나라의 신산업을 수용할 수 있는 법과 제도적 여건을 고려할 때, 기존 산업무역분야의 재정투입 수준을 유지하되, 우리의 여건을 고려 선택과 집중이 필요하며, 재정투자의 효과성을 고려한 효율적 제정운용이 필요
- 특히, 우리나라의 경우는 협소한 국내시장, 원천 기술과 핵심 부품소재의 높은 해외의존도, 특정 산업과 대기업 위주의 수출주도의 발전전략 등 선진국과 크게 구분되는 구조적 특성을 지니고 있어, 선진국의 복지 및 사회서비스 제공 위주의 재정운용은 적용타당성이 크게 떨어진다고 할 수 있음.
- 다만, 최근의 산업과 무역발전을 위한 정책 및 재정수요가 과거의 R&D자금지원과 같은 금전적 지원보다는 규제개혁과 제도구축 등 비금전적 지원의 중요성이 크게 강조되고 있다는 점에서 향후 산업무역분야 재정투자의 비중을 점진적으로 줄여갈 수 있는 여지는 더 커지고 있다고 판단할 수 있음.

3. 중점 지원분야

(1) 산업융합 촉진을 통한 주력산업의 재도약 여건조성

- 글로벌 위기 이후, 기존산업의 성장세 둔화, 신흥시장의 세계 성장동력화, 고객가치 중시 등으로 특징되는 뉴 노멀(New Normal)시대로 전환

되면서 융합화가 새로운 트렌드로 자리잡고 있어, 산업융합이 우리 산업의 재도약 전략의 하나로 부상

- 우리 산업계의 전반적 융합수준은 대체로 시작 또는 초기단계이나 매우 빠르게 진전되고 있는 가운데, 기업들도 융합이 미래 경쟁력 강화를 위해 매우 중요하다고 인식하고 있어, 정책적·제도적 대비가 필요한 상황
- 최근의 산업융합은 주로 최종 수요자의 고객가치를 위해 주로 기존 기술과 제품, 서비스를 바탕으로 이루어짐에도 불구하고, 그간의 산업융합 논의가 주로 원천기술 개발이나 개별 산업 중심의 기술개발과 상용화에 집중
 - 규제개선, 융합제품 사업화 및 시장출시 지원, 새로운 비즈니스 모델 발굴 등 융합 신제품 상용화 및 신시장 창출 지원은 상대적으로 미흡
- 따라서 향후에는 제품 및 서비스의 융합제품 상용화 및 초기산업화 단계의 융합 신사업을 주요 타겟으로 한 산업 융합 지원 정책과 제도적 기반 구축을 통해 기존의 녹색성장 및 신성장동력 전략 등 중장기 성장전략을 보완할 필요
- 한편, 기업의 지속적인 혁신투자에 대한 인센티브 제공차원에서 미국 행정부가 시행하고 있는 연구실험(Research and Experimentation; R&E)에 대한 영구적 조세감면 제도의 도입을 검토
 - 이 경우 단기적으로는 조세감면에 따른 세수감소 등의 부담이 있겠으나, 장기적으로는 정부의 기업에 대한 R&D지원 재정 부담을 줄일 수 있으며, 기업의 자발적 R&D과 혁신투자를 유도하는 효과를 기대할 수 있을 것임.

(2) 녹색성장과 신성장동력의 성과 가시화 차원의 투자조정

- 우리 경제의 새로운 발전 패러다임으로 제시된 녹색성장과 신성장동력 확충 비전의 실효성은 이 분야에 투입된 재정투자가 민간의 후속 R&D결과이 상용화 및 양산투자가 이어질 때 가시적 성과 확보가 가능
- 따라서 녹색성장과 신성장 동력 분야에 대한 R&D 투자 예산 확대와 함

계 후속 민간투자의 활성화 차원의 재정투자 노력도 필요

- 특히, 녹색성장 추진과 신성장동력 확충 노력의 성과가시화를 위해서는 신성장동력별 발전단계와 경쟁력에 대한 객관적 평가 및 분석을 통해 전기자동차 등 그린카, LED 응용 등 조기 성과가시화 가능성이 높은 분야의 초기시장 창출차원의 재정투자와 산업화 초기단계의 인프라 구축 차원의 재정투자를 중점지원

- 이들 분야는 해당 분야의 발전과 함께 다른 관련 녹색에너지 (이차전지 또는 연료전지) 분야의 동반성장을 유발하여 신성장동력 창출 노력의 조기 성과를 증폭할 수 있는 분야임.

- 한편 LED, 신재생에너지 분야 등 그간의 정부 R&D투자로 인한 민간부분의 후속 R&D가 확대되고 있는 분야의 경우는 기존 R&D 투자를 양산 투자여건 조성 차원으로 전환하는 등 R&D투자의 성과를 고려한 중점투자 분야에 대한 투자조정도 필요

- 한편, 연구장비의 경우 개별 구매 및 관리로 인해 과잉투자에 따른 예산 낭비 (동일 모델 장비에 대해 구매기관에 따라 2배 수준의 구매가격차이가 나는 사례 발생)와 과제종료후 활용도가 낮고, 타수요기관으로 이관 등 재 활용 기회 상실되는 등의 문제점이 상존

- 따라서 R&D 관련 연구장비 전담기관 설립을 설립, 일괄구매에 따른 구매력(Bargaining Power) 확보, 중복구매 방지로 예산 절감을 도모할 수 있을 것임.

- 구체적으로는 장비 통합관리로 타기관 사용 등 활용도 제고 및 장비 수명 연장 가능하고, 과제 종료후 회수, 유휴 장비에 대한 매각, 책임대 등 비즈니스 모델 창출하는 등의 효과를 기대할 수 있고, 연구자는 장비 관리, 유지보수에 대한 부담을 경감하고, 연구에만 몰두할 수 있는 효과도 기대

(3) 소재산업 집중 육성을 통한 부품소재산업의 업그레이드

- 부품소재산업은 그 동안의 적극적인 육성정책과 수요산업의 발전 등에

따라 외형적으로는 비약적으로 성장

- 부품소재 무역수지가 지속적으로 확대되고 있으며, 전반적인 경쟁력 지수도 꾸준히 개선
- 그러나, 완제품 산업구조가 IT 등 하이테크로 옮겨가면서 소재를 중심으로 핵심 품목의 대일 의존 현상이 심화되고 있으며, 중국과의 기술격차도 급속히 축소되는 상황
- 가치사슬의 글로벌화에 따른 세계 부품소재 조달시장의 확대 추세에 대응하고, 동북아 분업구조 하에서 유리한 위치를 점하기 위해서는 부품소재 산업의 경쟁력 제고 시급
- 따라서 그간의 성과를 바탕으로 질적인 경쟁력을 배양하여 향후 3~4년 이내 부품소재산업을 한 단계 업그레이드할 필요
- 구체적으로는 '선택과 집중' 방식으로 대외 의존도 개선에 필수적인 핵심 부품소재의 자립화 달성에 정책적 역량을 집중
- 권역별로 차별화된 마케팅 전략에 따라 글로벌 부품소재 시장 진출을 지속적으로 확대하고, 대형화 및 기술인력 지원을 통해 부품소재기업 역량을 강화
- 특히, 부가가치의 원천이나 기술력이 취약한 핵심소재를 집중 육성할 필요가 있음.
- 기술력이 취약한 핵심 소재를 중심으로 핵심소재를 선정하여 고유 브랜드를 가진 세계 최고 수준의 소재로 육성하는 노력이 필요
- 특히, 우수한 기초소재연구 결과가 사업화로 연결되지 못하고 사장되거나 해외로 유출되는 사례가 다수 발생하고 있으므로, 국내외 소재분야 기초 연구성과를 사업화로 연결·지원하는 시스템을 구축할 필요
- 또한 부처간 협력을 통해 추진된 기초연구 결과를 분석, 기업 수요가 있는 과제를 발굴하여 사업화하고, 소재 분야 세계적 수준의 연구능력을 보유한 재외 한인 과학자의 국내 연구사업 참여 확대를 통해 해외 연구성과를 활용하는 방안도 검토

(4) 지역투자 촉진을 위한 지원제도의 효율성 제고

- 과밀한 수도권 기업의 지방이전과 지방소재 기업의 신규투자를 통한 고용확대와 지역발전을 지원하기 위한 보조금제도*는 지방고용확대와 투자활성화에 기여
 - * 30인이상 지방이전 기업에 부지매입비, 시설투자비, 고용훈련비 등 지원
- 지난 '04~'09년 기간 중 수도권기업 247개기업에 대해 2,209억원의 지방이전 보조금을 지원, 5.7조원의 투자유치와 1.8만여개의 고용창출(지식경제부, '10.3)
- 그러나 실제 보조금 지원 수혜기업의 대부분이 충북, 충남, 강원 등 준수도권지역의 기업으로 당초 취지와는 달리 특정지역기업에 한정되는 결과가 초래
 - 지역별 국비지원 현황에 따르면 '04-10년 기간 누적지원금 기준 국비비율이 충남(33.3%), 충북(22.7%), 강원(14.6%)로 이들 세제역에 대한 지원금 비중이 약71%에 달함
 - 또한 지원금 중 부지매입에 대한 지원금이 상당부분을 차지하는 반면 시설투자나 고용확대 차원의 지원이 상대적으로 작은 문제점 상존
- 따라서 향후 지역발전을 지원하기 위한 보조금은 부지매입보다는 시설투자 및 고용창출 등에 대한 지원을 확대하고, 대규모 고용창출기업, 준수도권 보다는 낙후지역 투자기업 및 이전기업, 집적화 기업군에 대한 차등지원 지원의 정책효과를 중시하는 방향의 운용이 필요
- 특히, 준수도권 지역이외의 낙후지역에 대한 지원확대를 통한 지역별 지원을 균형있게 추진하는 한편, 광역권 선도산업 및 일자리 창출 전략과 연계하여 추진하는 방안도 검토

(5) 세계적 전문 중견기업 육성

- 중소→ 중견 →대기업으로의 원활한 성장을 제약하는 기존 성장패러다임

에 대한 정책적 대응이 필요

- 중소→중견→대기업으로의 성장이 미흡

* 중견기업(300~999인) : ('97) 1,554개社 → ('07) 1,444개社

* 대기업(1000인 이상) : ('97) 409개社 → ('07) 233개社(통계청)

○ 독립계 중견기업의 대기업 성장 사례가 매우 적고, 주력산업에서 중견기업의 질적 저변이 취약

- 특히 낮은 생산성¹⁾, R&D 역량 미흡²⁾ 등 중소·중견기업 성장역량 정체

1) 대기업 대비 중소기업 생산성은 33.4% 수준('07년)

2) R&D집약도('09) : (中小) 1.9%, (中堅) 1.4%, (大) 3.1%

○ 중견기업 정책의 목표를 기존 중견기업의 성장한계를 구조적으로 개선하고 원활한 성장경로 기반을 조성하는데 둘 경우 정책대상 기업은 정책목표를 충실히 구현할 수 있는 내용성을 갖춘 기업군으로 설정할 필요 있음.

- 이는 산업적 특성과 시장구조의 차이에 따라 중견기업의 역할이 상이하거나 역할 자체가 미미한 경우가 있을 수 있기 때문임.

○ 선진국에 비해 낮은 수준인 중간규모 기업군*(잠재력 있는 중소기업+중견기업)을 글로벌 시장을 지향하는 전문기업으로 육성

* 중간규모 기업 비중('05) : 美 2.4%(250~999명), 日 1.0%, 韓 0.2%(300~999명)

- 구체적으로는 중견기업과 글로벌기업간 공동 R&D 및 부품아웃소싱 등 매칭지원과 공동 R&D 참여기업의 사전 구매확약 등을 통해 개발 품목을 수출로 연결하는 방안도 검토

- 또한 제품경쟁력은 있으나 시장정보·경험이 부족한 유망 중소-중견기업을 발굴하여 수출전문상사간 상호 윈윈형 수출협력 네트워크를 구축하는 방안도 필요

- 중소기업 졸업에 따른 지원감소, 규제급증 등 중견기업으로의 성장을 저해하는 제도를 발굴·개선
 - * 조세부담 완화 : 최저한세율 인하, 기업성장 유인형 가업승계 지원 등
 - * 자금지원 유지 : 졸업기업과 국책은행간 거래 지속, 저신용 졸업기업 보증지원 등
- 중견기업 성장의 핵심분야(인력·기술·판로·생산성)를 중심으로 정책목표를 충실히 구현할 수 있는 내용성을 갖춘 기업을 대상으로 한 지원시스템을 구축
 - 예를 들어 인력의 경우 출연연 연구인력 파견 및 숙련기술인력 양성을 위한 고교-대학-기업 OJT통합교육과정 도입이나 판로의 경우 유망 중소기업·중견기업 글로벌 마케팅 집중 지원 및 해외시장 진출 시 특허분쟁과 관련된 대응을 지원하거나 글로벌 브랜드로의 성장 잠재력을 갖춘 50개 중소기업·중견기업을 KOTRA가 전사적으로 지원하는 체계를 구축하는 등

(6) 신흥시장 공략을 위한 무역거래 기반 확충

- 미국 등 선진시장의 소비가 줄어드는 가운데, 중국, 인도, 인니, 브라질 등 신흥국이 새로운 소비시장으로 부상할 것으로 전망됨에 따라 이들 시장의 선점이 무엇보다 중요
- 특히 경제성장에 따라 소비여력이 있는 중산층이 크게 확대되고 있는 중국, 인도의 경우 이들 국가의 내수시장을 조기에 효과적으로 공략할 수 있도록 기존의 수출보험·보증, 글로벌 전자무역 시스템 구축 등 무역거래 기반 확충사업을 이들 지역을 중심으로 전환하는 등 여건변화를 고려
- 또한 기존 선진국 중심의 해외마케팅 지원을 신흥시장 중심으로 전환, 물류센터 등 현지인프라 확충과 중소기업-수출전문 상사간 협력 네트워크 구축 등 중소기업의 전략적 해외마케팅 지원의 효과성을 고려한 효율적 자원배분이 중요

- 구체적으로는 그간 선진국 중심의 해외마케팅 지원을 신흥·성장시장 위주로 전환하고, 해외 공동물류센터, 전시·상담·물류·A/S 등 기능 확대와 신흥시장을 대상으로 한 신성장산업분야 해외마케팅 지원 비중을 강화하는 등의 노력도 필요
- 최근 새롭게 수출잠재력이 확인된 새로운 분야(원전, 플랜트, 방위산업, 항공)와 이들 산업의 수출구조가 글로벌 이전과 크게 달라지는 점과 그에 따른 국가적 차원의 해외시장 확대 지원의 필요성이 커지는 점을 고려
- 주요국 및 잠재시장의 도입시기, 사업 위험도 등을 고려하여 국가별 맞춤형 수주전략 추진·지원을 통해 이들 분야의 해외수주 확대와 해외 시장 기반 구축을 위한 전략적 재정투자도 신중히 검토해 볼 필요가 있음.

토론주제

중소기업분야 자원배분방향

중소기업분야 재원배분방향

조 영 삼
(산업연구원)

I. 중소기업정책의 발전 방향

1. 정책패러다임 전환의 필요성
2. 향후 정책방향

II. 재정투자 현황 및 평가

1. 재정투자 추이 및 특징
2. 평가

III. 중소기업분야 재원배분방향

1. 재정지원의 필요성
2. 중점 지원분야

I. 중소기업정책의 발전 방향

1. 정책 패러다임 전환의 필요성

(1) 정책 수요의 변화

□ 성장동력 재구축을 위한 중소기업의 역할과 중소기업 문제

- 중소기업은 한국 경제의 지속 가능한 발전모델의 관건적 요소
 - 중소기업 부문은 '고용 없는 성장'을 극복하고 '고용 있는 성장'을 실현하기 위한 고용창출의 핵심 원천이며, 혁신성과 경쟁성에 기반한 21세기형 경영단위의 속성을 내포한 유력한 기업군
 - 중소기업의 '활력있는 다수'(vital majority) 역할이 절실
 - 그러나 중소기업에 대한 기대와 중소기업이 직면한 현실의 간극이 심각한 상황이며, 문제의 악순환이 지속
 - 중소기업이 직면한 문제들의 대부분이 비교적 오랜 기간 동안 지적되어왔음에 불구하고 개선되거나 해소되지 못하고 반복적으로 지속
 - 문제에 대한 처방이 효과적이지 않았던 것은 중소기업 문제의 현상적 측면을 규정하고 있는 문제의 본질에 대한 검토와 인식이 미흡했던 결과
 - 대내외 여건의 질적 변화 속에서 중소기업의 역할도 새로이 자리매김될 필요
 - * 개방적·전면적 경쟁에 대응한 새로운 성장체제 구축
 - * 적하효과(trickle-down effect)에 기반한 성장경로와 존립구조 재검토
 - 중소기업 문제의 본질적 측면에 대한 정책적 인식과 고민이 필요
 - 기존 성장 원천의 유효성 약화·상실을 명확히 인식하고 수용해야 함.
 - * 기존 성장 원천의 구조적 한계와 후발개도국이 급속한 추격
- ⇒ 새로운 성장 원천의 확보에 정책적 초점을 맞추는 한편, 연명형 경영에 대한 지원시책은 최대한 절제

- 중소기업은 고도성장기의 양적 확장단계로부터 안정성장기의 질적 발전 단계로의 전환기
 - * 기업은 질적 성장자원의 축적이 미흡, 정책은 물량적, 분절적 지원 위주로 연성자원의 지원 및 연계지원이 미흡

⇒ 양적 확장기의 내용과 수준을 탈피하지 못한 중소기업의 경영 행태와 중소기업 지원정책을 질적 발전단계에 부응한 형태로 쇄신할 필요

- 중소기업을 위한 자원배분 시장이 제대로 발달되지 않으면 중소기업의 원활한 경영활동과 효과적인 정책 지원 모두 구조적 한계에 봉착
 - * 중소기업은 자본, 인력, 기술, 정보, 경영 효율성 등의 구조적 열위로 인해 경쟁력 구성요소들을 기업 외부로부터 다양한 형태로 조달·보완할 필요
 - * 신용정보 인프라 및 혁신금융 시스템 미비, 비즈니스서비스 시장의 미형성 등에 대한 정책 대응이 시급

⇒ 직접적·개별적 재원 투입보다 시장 조성기능이 더 중요

- 거래·분업관계의 왜곡에 대한 일관되고 지속 가능한 정책 대응이 필요
 - * 하도급거래구조를 통해 대기업이 다양한 비용 부담요소들을 수급중소기업에게 전가하고 궁극적으로 중소기업이 창출한 부가가치의 일부를 모기업이 전취하는 구조적 문제는 중소기업의 성장 제약요인

⇒ 독립적이고 전문적인 경쟁단위로서의 중소기업 성장 경로에 대한 정책적 관심과 노력이 증대될 필요

□ 복합적이고 다양한 정책 수요에 대한 효과적인 정책 대응을 도모

- 중소기업은 존립영역과 양태가 다양할 뿐만 아니라 정책수요도 복잡적
- 공급자 중심의 획일화된 정책전달체계(policy delivery system)는 물량 공급 위주의 집행 편의성이 크게 반영된 형태로, 정책 수요의 질적 충족이 곤란
- 정책의 수요자 선택권이 존중되는 수요 맞춤형 정책 서비스체계 구축을 통해 복합적이고 다양한 정책수요에 효과적으로 대응할 필요
- 공공 산하기관 중심의 정책집행 프로세스 개혁이 전제적 과제이며, 시장 내지 준시장형 정책전달기구의 양성 및 적절한 역할 배치가 핵심요소

(2) 정부 역할의 변화

- 정부 역할은 정책환경에 변화에 따라 진화함.
 - 우리 경제의 외형적 성장과 세계적 위상 변화에 따라 정부의 역할도 이에 부응한 변화가 불가피함.
 - 또한 정책 개입 방식에 있어 직접적이고 선별적 방식을 지양하고 환경 조성, 인프라 확충, 시장 친화적 방식 등이 강조되고 있음.
- 최근 정부 역할은 작고 효율적인 정부와 효과적인 정책 대응이라는 이중적 과제에 직면하고 있음.
 - 작고 효율적인 정부는 시대적 흐름으로 부상하고 있으며, 재원 투입형 중소기업 정책은 외형적 강조와 달리 재정투자의 축소 조정을 요구받을 가능성이 증대
- 이에 따라 중소기업정책의 실효성 제고가 중요한 과제로 부각됨.
 - 중소기업정책의 실효성은 시장 실패에 대한 사후적 지원보다는 효과적인 사전적·예방적 개입에 의해 담보될 수 있음.
 - 이를 위해서는 경제정책의 설계단계에서부터 중소기업 관점이 충실하게 반영되는 것이 중요하며, 중소기업의 입장을 충실하고 체계적으로 수렴·검증·반영하는 시스템을 마련할 필요가 있음.
- 정부 역할의 변화에 부응하기 위해 향후 중소기업정책은 정책 우선순위-정책대상-정책수단-지원방식 간 정합성 제고를 적극 모색해나가야 함.

2. 향후 정책방향

(1) 정책목표 및 방향성의 재정립 : 질적 목표 중심으로

□ 정책 초점 : 양적 성장 중시 → 성장의 질적 내용성

- 기존 중소기업정책에서는 양적 목표가 크게 강조된 측면이 많았으며, 생산이든 고용이든 중소기업 부문의 양적 성장 추이가 주된 관심대상이었음.

- 또한 대기업 부문에 대한 수직적·보완적 관계는 중소기업 생존과 성장에 필연적 고리라는 인식은 강고한 전제로 작용해왔음.
- 그러나 중소기업의 성장 잠재력에 대한 우려, 경제 양극화에 따른 대기업과 중소기업의 상대적 격차 확대 등은 중소기업 부문의 역할에 대한 재점검 필요성을 제기함.
 - 중소기업의 역할을 더 이상 양적 측면에서 찾을 수 없으며, 중소기업 부문은 질적 측면에서 새롭게 부여된 역할과 위상에 부응해나아가야 함.
- 이에 따라 중소기업정책도 중소기업 부문이 양적 성장으로부터 질적 발전으로 변모할 수 있도록 목표와 방향성을 재정립할 필요가 있음.
 - 중소기업의 양적 성장을 소홀히 할 수는 없지만 성장의 내용도 중요한 정책 변수가 되어야 하며, 단순 투입요소 공급 위주인 기존 정책 수단과 내용들은 질적 투입요소를 보완하고 채워주는 방향으로 진화할 필요

□ 고용 기여도에 대한 정책인식 전환 : 양질의 지속가능한 고용 창출

- 중소기업의 고용 기여도에 대한 인식도 변화될 필요가 있음. 일자리 관점에서 향후 중소기업정책의 과제는 중소기업의 일자리 질을 향상시키고, 보다 건강한 일자리 창출을 촉진하는 것임.
 - 일자리의 질과 창출 경로에 대한 전략적 접근을 소홀히 할 경우 중소기업의 고용창출 기능을 기대하기 어렵거나, 고용창출의 지속 여부가 불투명
- 중소기업의 일자리 창출은 자영업자 구성의 적정화 및 고도화, 성장 지체형 일반 중소기업군의 구조 고도화를 위한 정책적 노력과도 관련되며, 이는 일자리 조정과 일자리 창출의 병행 추진 필요성을 내포함.

□ 혁신단위로서의 역할 제고가 핵심 정책과제

- 향후 요구되는 중소기업의 국민경제적 역할에 부응하기 위해 중소기업의 혁신역량 강화는 절대적 과제이며, 능동적인 성장 주체로서의 역할은 혁신 역량에 의해 제대로 견인될 수 있음.

- 또한 중소기업의 글로벌 경영은 시대적 요구이며, 글로벌 경영은 혁신역량 없이는 불가능함.

(2) 정책대상의 합리적 설정 : 불특정 다수가 아닌 '선택과 집중'

□ 정책 범위와 정책 성과의 조화 추구

- 지금까지 중소기업정책은 정책 수단과 내용의 한계에도 불구하고 보다 많은 중소기업을 지원하고자 노력했던 경향이 많았음. 이는 정치적으로 중소기업정책이 활용된 측면이 적지 않은 사실과도 관련됨.
- 광범위한 정책대상과 제한된 정책 사이의 부조화는 전반적인 정책 성과의 부진을 초래할 우려가 있음.
- 이제 새로운 사회적 합의를 통해 중소기업정책의 대상을 합리적으로 설정할 필요가 있음.

□ 시장기능과의 명확한 역할 분담 및 조화를 도모

- 정책이 시장기능과 명확히 차별화되기 위해서는 정책 실행과정에서 시장기능이 취약하기 어려운 정책 대상이 갖고 있는 정책 위험도를 적절히 관리하는 것이 선행과제라 할 수 있음.
- 이는 시장과 차별화된 정책 기능의 지속성 및 현실 작동성을 담보하기 위한 필요조건이며, 구체적으로는 지원에 수반된 위험도에 대해 정부, 금융기관 등 집행기관, 중소기업이 합리적으로 분담하는 형태가 될 것임.

(3) 정책수단과 방식의 질적 진화 : 연성자원과 파트너십 중심으로

- 지금까지 중소기업정책은 지원 수단 측면에서는 금융지원, 지원 방식에서는 정부와 공적 지원기관의 직접적 공급 위주였으며, 그 동안의 개선 노력에도 불구하고 정책전달체계의 구조적 변화로 연결되지는 못한 상황임.
- 이에 따라 직접적·개별적·분산적 투입형 정책 → 인프라·네트워크 투자 및 연계·활용형 정책으로의 질적 전환을 추구해야 할 것임.

□ 정책금융 기능의 연착륙적 조정

- 금융시장의 자원배분 실패현상이 구조적으로 개선되지 못하는 상황이 지속되면서 정책 금융의 과다 공급을 초래함.
- 정책 금융은 시장 금융을 보완하기 위한 것이지만, 시장 금융이 정상적으로 작동하지 못하면 정책 금융의 영역이 커지게 되고 이는 시장 금융의 정상화를 저해하는 악순환 고리를 형성하게 됨.
- 정책금융의 시장금융과의 차별화 및 역할 적정화를 추진해나가야 함.
 - 다만, 정책금융의 정상화는 시장 금융의 역할 적정성 문제와의 긴밀한 연계 속에서 다루어지지 않으면 그 지속성과 성과는 불투명

□ 연성자원 지원시책의 획기적 확충

- 정책 수단에서 정보 제공, 학습, 자문, 중개, 사회적 지원 네트워크 등 연성자원에 대한 정책이 크게 확충되어야 함.
- 특히 연성자원 지원시책의 경우 다양한 지원수요에 직면하게 되므로 지원수요와 지원 서비스간의 양적·질적 수급 일치를 통해 보다 적절한 지원 서비스를 제공한다는 수요자 중심의 관점에서 추진되는 것이 중요함.

□ 정책전달체계의 개혁

- 지원 방식에 있어서도 정부와 공적 지원기관 중심에서 중소기업에 대한도우미 기능을 수행할 수 있는 사회적 네트워크를 형성하여 이들과의 파트너십을 통해 정책을 전달·과급시키는 형태를 모색해나가야 함.
 - 이는 정책전달체계의 비효율성때문만이 아니라 광범위한 정책 대상과 과제를 정부나 공적 지원기관만으로는 해결할 수 없다는 현실적 한계를 보완하기 위해서도 필요
- 정책 부담을 분담할 수 있는 민간 부문의 역할 및 시장 기제의 활용도 제고를 위한 정책적 노력을 체계적으로 확충해야 함.

Ⅱ. 재정투자 현황 및 평가

1. 재정투자 추이 및 특징

- 중소기업 부문의 전체적인 재정운용 추이를 보면, 2005~2009년 기간 중 연평균 19.7%의 증가를 보인 것으로 나타남.
- 그러나 실질적으로는 2005년 이후 소폭의 감소세를 지속한 것으로 볼 수 있음.
 - 중소기업 재정지원은 2008년까지 재정운용 효율화에 초점을 맞추면서 연차별 조정과정을 겪었으며, 글로벌 금융위기에 따른 정책 대응 필요성에 의해 2009년에 중소기업 지원이 크게 늘어남.

<표 1> 중소기업 부문의 재정운용 추이

단위: 억원, %

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
계	57,888	57,022	53,867	54,428	118,933	19.7
○ 예산	15,415	18,916	14,700	15,298	48,896	33.5
○ 기금	42,473	38,106	39,167	39,130	70,037	13.3

자료: 중소기업청

- 중소기업 재정지원은 분야별로는 창업, 기술개발, 소상공인, 인력, 수출을 포함한 판로지원 등 광범위한 영역에 걸쳐 이루어지고 있으며, 신용보증, 정책자금 등 금융성 지원이 압도적 비중을 차지함.
 - 분야별로는 창업·벤처, 기술개발, 소상공인에 대한 지원 비중이 상대적으로 높으며, 수출·판로지원, 인력구조 고도화 등에 대한 지원 비중은 상대적으로 낮은 모습을 보임.

(1) 창업 지원

- 창업벤처관련 예산은 정부의 창업을 통한 일자리 창출 노력에 힘입어 최근 5년간 연평균 52.5% 증가율을 보이며 큰 폭의 증가세를 나타냄.

- 창업지원시책은 금융성 지원 이외에, 창업 정보제공, 기업가양성 및 창업 분위기 조성, 창업편의성 제고, 창업보육 및 컨설팅, 조세지원 등 다양한 지원 형태와 수단을 갖추고 있음.
- 특히, 현 정부 출범 이후 창업의 중요성을 반영하여 5차례의 창업벤처 관련대책 보고를 통해 추가로 3개의 신규사업을 추진함('10년 : 1,769억원).
 - 창업절차 간소화 방안('08.4), 기술창업 활성화 대책('08.6), 기술창업 활성화대책 보완 과제('08.11), 1인 창조기업 활성화 전략('09.3), 벤처창업 및 성장촉진 대책('09.11)
 - 세부 분야별로는 신기술창업인프라 구축, 아이디어상업화 지원, 예비기술 창업자 육성, 창업기업 투자보조금 등을 신규 추진 내지 대폭 증액

<표 2>

창업·벤처관련 재정투자 추이

단위: 억원

구분	사 업 명	'06	'07	'08	'09	'10
일반 회계	▪ 중소벤처창업대학원 운영	20.0	20.0	18.0	18.0	16.0
	▪ 신기술창업인프라 구축	59.9	54.8	68.5	180	250.4
	▪ 벤처기업경쟁력 강화	27.9	20.0	55.0	147.0	82.7
	▪ 아이디어상업화 지원	-	-	-	250.0	275.0
	▪ 예비기술창업자육성	-	-	-	460.0	494.4
	▪ (아파트형공장 건립)	-	-	-	-	10.0
	▪ 벤처캐피탈 선진화	18.0	16.5	21.0	21.0	19.6
	▪ (가업승계 활성화 지원)	-	-	5.0	5.0	-
	▪ 시니어창업육성	-	-	-	-	30.0
	▪ (중소기업컨설팅)	186	200	254	281	265
▪ (중소지식서비스기업육성)	4.0	5.3	4.0	104	99.1	
기금	▪ 벤처촉진지구 육성	45.0	21.0	-	-	-
	▪ 창업보육센터 확장·운영	168	153	175	286	324
	▪ 창업기업 투자보조금 지원	-	-	177.8	673.0	1,000
계		528.8	490.6	778.3	2,425	2,866.2

자료: 중소기업청

(2) 기술개발 지원

- '10년 정부 R&D예산은 13조 6,403억원이며, 이 중 중소기업 부문 R&D예산은 KOSBIR 지원금액을 포함할 경우 1조 7,050억원으로 12.5% 수준임.
- 중소기업청 R&D 예산 5,607억원과 KOSBIR 지원 추정금액 1조 1,443억원으로 구성
- KOSBIR 지원의 경우 제도 지속력이나 중소기업 기술혁신정책과의 연계성 측면에서 실질적 의미의 중소기업 기술개발 지원이라고 보기에는 미흡

<표 3> 범부처 차원의 중소기업 기술개발 지원관련 재정투자 추이
단위: 억원

구 분		'08년	'09년	'10년
정부 R&D 예산(A)		110,784	123,437	136,403
중소기업 R&D예산	중기청 R&D예산	4,300	4,870	5,607
	중기청外 중앙행정기관*	9,538	10,271	11,443(추정)
	계(B)	13,838	15,141	17,050(추정)
	(비율:B/A)	(12.5%)	(12.3%)	(12.5%)

자료: 중소기업청

- 중기청이 직접 운용하는 R&D예산은 '10년 정부 R&D의 4.1% 수준인 5,607억원임.
- 지원영역별로는 'R&D기획 30억원, 기술개발 4,827억원, 상용화 750억원으로 기술개발 영역이 86.1%를 차지
- 지원영역별 추이에서 기획, 상용화 영역보다는 기술개발 지원 중심으로 지원예산이 지속적으로 증액되는 추세를 보임.
- 기술개발 지원에서도 중기청의 대표적인 기술개발 지원사업인 기술혁신개발지원사업이 가장 큰 비중을 차지하며, 다음으로 산학연공동기술개발사업도 1,000억원('10년 기준)을 상회하는 지원규모를 보임.
- 최근 혁신 인프라 확충이 강조됨에 따라 첨단연구장비활용 지원이 큰 폭으로 늘어남.

<표 4> 중기청의 기술개발 지원관련 재정투자 추이

단위: 억원, %

구 분	'09예산(A)	'10예산(B)	증감액(B-A)	증감율
<input type="checkbox"/> R&D 기획	30	30	0	0.0
○ 중소기업 R&D 기획역량 혁신	30	30	0	0.0
<input type="checkbox"/> 기술개발지원(R&D)	4,220	4,827	607	14.4
<중소기업 주관형>				
○ 중소기업기술혁신개발지원	2,620	2,797	177	6.8
○ 창업보육기술개발	100	100	0	0.0
<복합형>				
○ 기업협동형기술개발	200	180	△20	△10.0
○ 생산환경혁신기술개발	24,7	327	80	32.4
<산학연 협력형>				
○ 산학연공동기술개발(광특)	977	1,097	120	12.3
○ 첨단연구장비활용	76	326	250	328.9
<input type="checkbox"/> 상용화 R&D 지원	650	750	100	15.4
○ 중소기업상용화기술개발지원	650	750	100	15.4
합 계	4,900	5,607	707	14.4

자료: 중소기업청

(3) 소상공인부문 지원

전통시장 활성화 지원

- 전통시장 활성화를 위한 지원예산은 지속적인 증가 추세를 보이면서, '09년 기준으로 '02년의 8배, '05년의 1.6배 수준에 달함.
 - 지원의 주요 항목별로는 '09년 예산 기준으로 시설현대화 지원비중이 85.9%를 차지
 - * 주전통시장·상점가의 주차장, 문화공간, 아케이드, 진입도로, 화장실 등 기반시설 및 노후 시설물의 시설현대화 지원
 - 이밖에 마케팅 및 홍보, 상인교육, 전국공동 전통시장 상품권 발행, 문화관광형 시장육성 등 경영현대화를 지원

- 2009년말 기준으로 전국 전통시장의 53.9%가 시설현대화 지원을 받았으며, 2002~10년 기간 중 전통시장에 대한 누적 지원규모는 1조 1853억원 수준임.

- 전국 전통시장 수(개) : (04) 1,702 → (06) 1,610 → (08) 1,550

<표 5> 전통시장 지원관련 재정투자 추이

단위: 억원

구 분	지 원 실 적							
	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년
합 계	252	834	1,650	1,268	1,478	1,906	2,287	2,036
시장경영혁신지원	12	18	42	200	250	290	319	287
시설현대화지원	228	816	1,608	1,068	1,228	1,616	1,968	1,749

자료: 중소기업청

□ 소상공인 경쟁력 강화 지원

- '09년 금융위기 이후 소상공인 분야 예산이 크게 확대됨('08: 36억원 → '10: 327억원).

<표 6> 소상공인 지원관련 재정투자 추이

단위: 백만원

구 분	'08예산	'09예산 (A)	'10예산 (B)	증 감 (B-A)	
					%
□ 소상공인 경쟁력 제고	3,618	24,031	32,651	7,020	29.2
○ 소상공인 경영역량 강화	557	13,990	11,950	△2,040	△14.6
▪ 성공창업 패키지프로그램	220	6,700	5,280	△1,420	△21.2
▪ 경영교육 기반 조성	258	7,090	6,420	△670	△9.4
○ 소상공인 정책개발 및 조사	358	1,743	2,100	357	20.5
○ 소상공인지원 인프라 구축	171	6,089	15,850	9,761	260.3
▪ 소매점 조직화지원	150	3,792	9,100	5,308	240.0
▪ 소상공인 케이블채널 운영	-	2,062	4,800	2,738	232.8
○ 소상공인 네트워크 구축	249	258	270	12	4.7
▪ 소기업소상공인 전국대회	190	180	180	0	0.0
▪ 국내외 유관기관 네트워크 구축 등	59	78	90	12	15.4
○ 소상공인지원센터 운영	2,133	1,951	2,481	530	27.2
□ 소상공인지원센터 운영	14,436	14,941	14,832	△109	△0.7
□ 자영업컨설팅	(1,500)	(6,500)	(3,500)	(△3,000)	△46.2
□ 나들가게(스마트샵) 육성	-	-	11,000	11,000	순증
□ 중소기업공동도매물류센터	1,900	300	2,540	2,240	846.7

자료: 중소기업청

- 창업 및 경영혁신 교육, 컨설팅 지원 및 정책자금 중심인 가운데, 업종별 (중소소매업) 지원, 소상공인의 조직화 등 새로운 분야로 지원이 확대되어 가는 경향
- 그러나 소상공인 지원의 대부분은 일반회계 지원에 포함되지 않은 금융성 지원으로 정책자금, 지역신보를 통한 신용보증 지원
- 소상공인정책자금 용자(억원) : ('07) 3,300 → ('09) 11,000 → ('10) 3,000
- 지역신보(재보증 지원 제외, 억원) : ('05) 156 → ('09) 3,700 → ('10) 500

(4) 금융성 지원

- 외환위기 및 경기침체 대응으로 인해 급증세를 보였던 금융성 지원은 '05년 이후 안정화 추세로 전환됨.
- 그러나 '08년 하반기 이후 글로벌 금융위기 극복과정에서 정책자금 및 신용보증 공급액이 대폭 증가하였음.
- 정책자금의 경우 '10년 지원규모가 글로벌 금융위기 이전 수준으로 복원된 반면, 신용보증 공급잔액은 복원 속도가 미흡한 것으로 나타남.

<표 7> 금융성 지원(정책자금·신용보증) 추이

단위: 조원

구 분	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
정책자금 (신규공급)	1.0	1.7	2.3	1.8	2.2	3.1	3.1	3.6	3.2	3.1	2.8	3.2	5.9	3.1
신용보증 (잔액)	17.2	33.0	31.5	33.8	38.5	41.7	45.1	46.5	44.1	43.7	44.4	49.0	67.6	66.1

자료: 중소기업청

(5) 특징

- 일자리 창출 및 혁신 역량 강화관련 투자가 지속 확대되고 있음.
- 창업, 기술개발 등 중소기업의 일자리 창출기능 및 혁신역량 강화를 위

한 재정투자가 지속확대

- 금융성 지원 기초의 변동성이 심화되는 경향을 보임.
 - 외환위기, 경기침체, 글로벌 금융위기 등이 빈발함에 따라 경기대응 측면이 강한 금융성 지원 기초의 변동성이 심화
- 소상공인부문에 대한 정책적 배려가 강화되는 추세를 나타냄.
 - 경제정책과 사회정책의 경계선상에 위치한 소상공인부문의 정책 비중이 확대

2. 평가

(1) 성과 측면

□ 혁신 저변의 양적 확대

- 혁신역량 강화를 위한 재정투자의 확대 추세에 힘입어 혁신형 중소기업의 양적 저변이 크게 확대됨.
 - 벤처 버블 여파로 인해 2004년까지 위축되었던 혁신형 중소기업 수가 2005년부터 증가세로 반전되었으며, 2006년 경영혁신형 중소기업 제도가 도입됨에 따라 혁신형 중소기업의 양적 저변이 크게 확대

<표 8> 혁신형 중소기업 수 추이

단위: 개사

업체 수		2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009.05
인증 유형	벤처(a)	11,392	7,967	9,732	12,218	14,015	15,401	17,514
	Inno-biz(b)	1,090	2,762	3,454	7,183	11,526	14,626	15,668
	경영혁신형(c)	-	-	-	2,619	6,510	11,324	13,651
	합계(d=a+b+c)	12,482	10,729	13,186	22,020	32,051	41,351	46,833
중복업체 수(e)		699	1,890	2,455	4,508	7,332	8,988	9,897
(중복율, %)		(9.6)	(17.6)	(18.6)	(22.7)	(23.9)	(21.7)	(21.1)
총계(f=d-e)		11,783	8,839	10,731	17,512	24,719	32,363	36,936

자료 : 중소기업청

- 반면, 혁신형 중소기업 제도의 유사·중복성, 혁신형 중소기업 간 이질성 등에 대한 문제 제기가 지속
- 중소기업의 혁신활동을 체계화하기 위한 정책적 노력의 결과로 중소기업 부설 연구소 수가 지속적으로 증가함.
- 2009년말 기준으로 기업부설연구소 중 중소기업 부설연구소 비중이 94.3%를 차지

<표 9> 기업부설연구소 현황

단위: 개, 명

연도	연구소 수		연구원 수	
	전체	중소기업	전체	중소기업
2005	11,810	10,894	163,646	90,601
2006	13,324	12,398	179,709	100,595
2007	14,975	14,014	193,340	111,348
2008	16,719	15,696	209,137	122,944
2009	18,772	17,703	219,975	131,031

자료: 산업기술진흥협회

- 반면에, 연구인력 수 59.6%를 점유하고 있는 중소기업 부설연구소가 보유한 석·박사 이상 인력의 비중은 2009년말 기준으로 전체의 43.2%를 차지하여 대기업 연구소에 비해 고급 연구인력 비율이 매우 미흡

<표 10> 기업부설연구소 연구인력 현황(2009년)

단위: 명

구분	박사	석사	학사	전문대	기타	합계
전체	11,037	63,119	129,370	16,663	1,719	221,451
중소기업	3,844	28,207	82,327	16,363	1,637	132,520

자료: 산업기술진흥협회

높은 고용 기여도

- 중소기업 부문은 전산업 고용의 85% 이상을 차지하며, 높은 고용 기여도

를 유지

- 고용 기여도가 2005년을 정점으로 소폭 하락 추세를 보이지만, 여전히 고용창출의 핵심 부문으로서 역할 수행
- 다만, 1~4인 규모층의 중소기업 내 고용 점유율이 2008년 기준으로 34.5%를 차지한 반면 100~299인 규모층은 12.1%에 불과하여, 고용의 질적 측면과 지속성에 대한 우려를 내포

<표 11> 중소기업의 비중 추이

단위: %

구 분	2001	2004	2005	2006	2007	2008
사업체수	99.4(99.8)	99.4(99.8)	99.4(99.9)	99.4(99.9)	99.0(99.9)	98.9(99.9)
종업원수	75.8(85.6)	75.7(86.5)	76.2(88.1)	75.9(87.5)	73.5(87.2)	73.0(86.6)
부가가치	51.6	49.4	51.5	51.1	48.1	46.8

자료: 통계청, 「광업·제조업통계조사보고서」 및 「사업체기초통계조사보고서」
주: () 안의 수치는 전산업 기준이며, 제조업의 경우 2007년부터 10인 이상 기준

□ 정책 대응방식의 고도화 진전

- 지원방식이 공급자 편의 위주에서 수요 충족형으로 점차 진화
 - 과거 획일적·범용적 지원방식에서 벗어나 지원대상별로 지원 내용과 방식을 차별화하는 맞춤형 지원방식이 증대
 - 이에 따라 지원 프로그램이 세분화되는 경향
- 시장기피 영역에 대한 정책 보완기능 성숙
 - 정책자금의 지원대상 제한 등 재정 지원의 효율성 및 합목적성 제고를 위한 노력 증대
 - 창업 지원의 다양화, 기술성을 중시한 지원방식 도입 등 시장기능을 통해 해결하기 어려운 정책 수요에 대한 정책보완 기능을 확충

(2) 과제 측면

□ 창업활동의 질적 내실화 및 고도화 미흡

- 현행 창업지원시책은 외형적으로는 다양한 시책들이 지원수요별로 망라되어 있으나, 짧은 시간에 가시적 효과를 거둘 수 있는 자금 지원과 하드웨어적 지원 비중이 상대적으로 높은 것으로 평가됨.
- 이에 따라 양적 측면의 성과에 비해 창업 내용, 창업기업의 성공적 안착 및 지속성 측면은 개선 여지를 안고 있다 할 것임.
- 그 동안 창업지원시책의 양적 확대에 치중했던 경향에서 벗어나 종합적이고 체계적인 창업지원체제 구축을 통해 사회·경제적 기여도가 상대적으로 높은 창업이 지속적으로 확대재생산될 수 있도록 하는 것이 바람직함.

□ 기술혁신의 질적 성과 미흡

- 중소기업의 혁신역량 제고를 위한 지원이 크게 강화되고 있는 흐름에 따라 혁신의 양적 저변이 확대되는 성과를 보이고 있으나, 중소기업의 기술혁신 구조의 고도화, 혁신 결과의 사업화 성과 등 질적 측면의 성과는 미흡한 상황인 것으로 보임.
- 양적 성장위주의 지원으로 중소기업의 근본적인 경쟁력 제고 효과는 미흡한 측면이 있으며, 선택과 집중에 의한 지원보다는 다수의 불특정 기업을 정책 대상으로 지원하는 경향도 여전히 개선이 필요
 - 최근 기술개발 지원에서 살포식 지원을 지양하고 성과 지향적 지원프로그램 운영 노력이 증대하고 있는 부분은 긍정적 변화로 볼 수 있음.

□ 입체적·연계적 정책 대응 미흡

- 정책 수요가 더욱 복잡·다양화됨에 따라 공급 측면의 대응이 절실
- 반면, 지원의 내용과 방식이 자금 등 하드웨어 중심의 지원, 부처 칸막이

에 따른 부처간 협력 미흡, 사업 단위의 분절적 지원 등으로 인해 정책 수요에 대한 효과적 대응이 곤란

□ 정책 개입 범위와 정책 성과 간 부조화

- 소상공인 부문 등 경제정책에서 부차적 위상이면서 효율성 도모가 용이하지 않는 반면, 정책 부담은 가중되는 정책과제가 증대
- 이러한 정책 수요는 정책 효율성 측면에서는 부정적 인식이 우세한 반면, 정책 소외계층에 대한 기회 부여 및 형평성 차원에서 지원 필요성을 강조하는 흐름도 상존
- 정책 목표 및 개입의 정도와 방식에 대한 사회적 합의가 미흡한 가운데, 재정 운용 효율성과 정책 성과 측면에서 부담요인으로 작용
- 소상공인 부문 지원의 경우 정책적 배려 필요성을 적절하게 관리하지 못하고 형평성 차원을 중시할 경우 정책 부담이 누적적으로 가중될 우려
 - 전통시장 활성화 지원이 지역 안배 차원에서 다루어질 경우 시장 경쟁력 제고라는 취지가 약화될 우려
 - 소상공인 지원이 금융성 지원 위주로 이루어질 경우에도 정책 위험도 상승을 초래할 위험성을 내포

Ⅲ. 중소기업분야 재원배분방향

1. 재정지원의 필요성

- 중소기업분야는 우리 경제의 지속 성장과 구조 고도화를 위한 중요한 역할을 수행하도록 요구받고 있으며, 이를 위해서는 자생적 성장 기반의 구축, 확대가 절실히 필요함.
- 또한 과거 40여년간 지속된 대기업 중심의 고착화된 경제구조에서 상당부분 비롯된 중소기업 문제의 완화·해소를 위해서도 중소기업에 대한 재정지원은 필요하다 할 것임.
 - 주된 정책 개입의 근거가 되는 중소기업 문제는 절대적인 것이 아니라 상대적인 것이며, 과거 40여년간 지속된 대기업 중심의 고착화된 경제구조에서 상당부분 비롯된 중소기업 문제는 단기간내 해소될 성격의 것이 아니라는 점에 유의해야 할 것임.
- 이에 따라 중소기업 분야는 재정지원의 높은 우선순위를 점하고 있다 할 것임.
- 또한 중소기업정책의 특성상 경제성 합리성에 기반한 시책 이외에 사회안전망 구축 내지 소외계층 배려라는 사회정책적 측면이 함께 작용하는 시책의 중요성도 간과되어서는 안될 것임.
- 이에 따라 지원 필요성을 정책에 충실히 반영하는 한편, 지원재원의 제약을 고려한 재정운용의 효율성 제고를 도모해야 함.
 - 기존 정책의 시의성과 유용성 점검을 통해 새로운 정책 수요의 반영 여지를 확보하고, 정책자원 배분에서 '선택과 집중' 원칙이 강조되어야 함.
 - 특히, 지원의 실효성이나 지원분야 및 정책수요 반영의 적정성 여부와 같은 구체적인 지원 내용의 타당성과 지원체계의 효율성을 중심으로 정책수요 확대 부분을 효과적으로 수용·흡수함으로써 재정운용의 효율성을 도모해야 함.

2. 중점 지원분야

(1) 중소기업 혁신체계 구축이 가장 높은 우선순위

- 중소기업의 혁신역량 강화를 효과적으로 도모하기 위해서는 기술력을 바탕으로 글로벌 경쟁에 당당히 맞설 수 있는 '혁신선도 중소기업'을 육성하고 이들의 혁신모델을 전체 중소기업으로 확산시키는 전략이 필요하며, 이를 위해 중소기업 혁신 지원정책의 시스템적 재설계가 절실함.
 - 중소기업의 혁신 역량 제고는 중소기업 정책부서만의 과제가 아닌 범정부적 프로젝트이며, 기존의 기술 지원시책이라는 협소한 틀만으로는 중소기업의 혁신역량 배양을 효과적으로 도모하기 어려움.
- 따라서 중소기업 혁신역량 제고를 위한 범정부적 입체·연계 지원체제를 구축해나가야 함.
 - R&D 지원뿐만 아니라 여타 지원시책도 혁신역량 관점에서 접근하고, 지원 성과를 실질적으로 구현할 수 있는 부처 간 및 사업 간 연계지원을 적극 도모
- 또한 기술개발관련 지원이 확대되고 있지만 KOSBIR 지원분을 제외한 중소기업 전용 지원예산은 정부 R&D의 4.1% 수준에 불과하므로 중소기업 전용의 기술개발관련 지원을 지속적으로 확충할 필요가 있음.
- 이와 함께 기술개발 지원의 성패는 사업화 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아니며, 중소기업들이 기술개발 이후 개발기술의 사업화에 큰 애로를 겪고 있다는 점을 감안하여, 중소기업의 개발기술 사업화에 대한 자금 지원은 당분간 확대되어야 할 것임.
 - 정책자금 중 운전자금 지원비중을 줄이고 이를 기술개발 사업화 지원용으로 전환, 활용하는 방안을 검토할 수 있을 것임.
- 반면, 혁신의 내용과 결과의 내실화 및 고도화를 통해 정책 성과 제고를 도모해야 하는 과제를 안고 있음.

- 또한, 주로 기술개발관련 정책자금에서 적용되는 출연(보조)사업의 경우
 용자사업과 달리 공급자 입장에서는 회수 부담이 적고, 수요자 입장에서
 는 상환 부담이 적어 다른 지원형태에 비해 편익이 크므로, 평가 및 관리
 체계의 내실화에 유의해야 함.
 - 이를 위해 R&D 기획 및 평가예산이 안정적으로 확보될 필요가 있음.
 - 특히 기술개발지원제도를 성공률에만 집착하지 말고, 성공과제의 사업화나
 활용 여부와 연계하여 평가하고 운영하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 이를 통해 혁신 성과가 시장의 반응을 적극적으로 유발할 수 있도록 함
 으로써 혁신 성과의 시장 연결성을 제고할 수 있을 것임.

(2) 창업지원 확대에 부응한 창업의 질적 고도화가 중요

- 창업의 양적 활성화 및 질적 고도화는 매우 높은 정책 우선순위라 할 수
 있음.
 - 향후 창업지원시책에 요구되는 역할은 단지 미시적 차원의 창업률 제고
 에만 그치는 것이 아니라 고용을 수반하는 성장체제를 만들어내야 한다
 는 거시경제적 목표와 밀접히 연관될 것임.
 - 주요 선진국들은 창업과 고성장기업의 성장생태계 구축을 연계한 정책을
 중점적으로 추진하고 있음.
- 또한 창업지원시책이 고용 증대를 수반하는 성장체제 구축이라는 상위의
 목표에 부응하기 위해서는 창업률 제고를 뛰어넘어 창업 성공률 및 파급
 효과의 제고를 통한 고용창출효과의 지속성이 크게 강조될 필요가 있음.
 - 이는 창업 지원시책과 혁신 지원시책의 효과적 결합 필요성을 시사
- 창업 지원은 신정부 들어 크게 확대되어 왔으나 그 수요가 많기 때문에
 당분간 안정적 지원이 필요함.
 - 창업자금의 경우 일반적인 시장 금융을 통한 차입 조달이 거의 불가능하며,

용자 지원자금의 경우에도 기업 실적 및 담보력 제약에 의해 집행 위험이 높다는 특성을 감안하여 기술성 창업에 대한 정책적 배려는 지속되어야 함.

- 창업에 대한 직접적인 자금 지원도 중요하지만 창업 성공률 제고를 통해 창업에 의해 신규로 창출된 고용이 유지·증대되는 것도 중요하다는 점을 고려할 필요가 있음. 따라서 창업 컨설팅 및 사후 관리를 위한 지원을 추가 확충하는 방안을 강구하는 것이 바람직함.
- 다만, 창업지원 시책의 성과를 확인하고 평가할 수 있는 시스템을 구축하여 정책 환류기능을 확충하고 정책 내실화 기반을 마련하는 것에 유의해야 함.
- 또한 정책의 무게 중심도 지금까지의 자금지원, 창업편의성 제고, 하드웨어적 보육사업 중심에서 기업가양성 및 교육, 정보·상담·자문 서비스의 확충, 소프트웨어적 보육사업 중심으로 옮겨가는 것이 바람직할 것임.
- 자금지원, 창업편의성 제고 등도 중요하지만, 정책환경의 변화에 부응하여 기업가양성 및 교육, 정보·상담·자문 서비스의 확충 등에 대한 정책적 노력이 더욱 강화될 필요가 있음.
- 이를 통해 정부는 다수의 기업이 활용할 수 있는 인프라 확충에 보다 많은 정책적 노력을 경주하고, 선별적 지원시책은 의지와 노력을 갖춘 기업을 중심으로 운용하는 형태로 나아가야 할 것임.

(3) 인력지원은 기초 전환 및 연계지원 확충이 필요

- 인력정책의 기초 전환이 필요함.
- 중소기업의 인력난은 중소기업의 저생산성, 지불능력 부족 등 구조적 원인을 해소하지 않고 단순한 기능인력의 수급간 괴리를 메꾸어주는 차원에서는 근본적 개선이 불가능
- 중소기업의 혁신역량 강화는 중소기업의 인력구조 고도화를 기반으로 할 수밖에 없다는 점에서도 인력정책의 기초 전환을 모색할 필요
- 그동안 정부가 주력해온 단순 기능인력 및 외국인력 중심의 인력공급 지

원시책은 중소기업의 인력난 악화 정도를 완화하는 데 부분적으로 기여하였으나, 많은 지원 수혜기업들이 여전히 동일한 수준의 인력수요 구조에서 벗어나지 못하고 성장성은 불투명한 상태

- 단순 기능인력 및 외국인력 지원제도에 대해서는 의존도 심화 고리를 차단하는 형태의 구조고도화 지향적 운용을 모색하는 한편, 기존 인력의 상향 이동을 위한 교육·훈련 기회 확대, 인력 유입 여건의 개선을 위한 투자 및 제도적 노력 강화에 정책 초점을 맞출 필요가 있음.
- 또한 효율적인 지원체제 구축도 중요한 과제라 할 것임.
 - 현행 중소기업 인력관련 지원체제는 교과부, 노동부, 중기청 등으로 다원화되어 있으며, 실제 중소기업정책 전담기관인 중기청의 경우 부처간 중복여지로 인해 적절한 지원수단이 부재한 실정
 - 반면에, 중소기업 인력관련 종합 지원수단을 갖추고 있는 노동부의 경우 중소기업예산 심의대상에서 제외
 - 따라서 중소기업 인력난 완화·해소를 위한 부서간 역할 분담체제를 구축하고, 관련 재정지원기능을 통합 운용하여 시의적절한 정책 대응을 도모
- 한편, 청년 실업난 해소를 위해서는 창업 활성화 및 기존 기업의 고용창출과 함께 인력수요-공급 간 구조적 불일치 해소를 통한 빈 일자리 채우기 노력도 중요
 - 이를 위해 범국가 차원의 중소기업 인식 개선, 각급 학교 교육과정과 기업현장 수요의 체계적 연계, 고급기술인력의 중소기업 이탈 방지를 위한 제도적 기반 확충 노력이 필요

(4) 소상공인 부문의 정책 내용 및 방식에 유의

- 최근 경제 양극화와 관련하여 소상공인 문제는 정책 현안 중의 하나로 부상하였으며, 이에 대한 걱정 수준의 정책 개입은 불가피함.
 - 시책이 구체화된 것은 생계형 창업대책, 소상공인지원센터 등이 시행되

있던 외환위기 전후부터였으며, 이후 중소기업정책에서 위상과 비중이 증대해온 소상공인 지원시책은 그 필요성과 우리 경제의 발전단계상 정책 우선순위 간의 조화를 도모해야 하는 상황에 직면

- 정책대상의 특성에 부합하는 지원수단과 방식의 개발·확충에 힘써야 함.
 - 소상공인 부문은 지원대상의 방대함으로 인해 효과적인 정책 개입이 용이하지 않다는 제약이 있음에 따라 지원수단과 방식에 유의할 필요
 - 금융성 지원은 체감 지원효과는 크지만 정책 위험도나 성과 측면을 고려할 때 절제될 필요가 있으며, 교육·훈련, 정보 제공, 상담·자문, 조직화·네트워크화 등 연성자원 지원시책을 확충
 - 또한 시책 특성상 지방자치단체의 역할 및 역량 제고를 통해 지방자치단체가 중심적 역할을 하고 중앙정부가 이를 뒷받침하는 형태가 바람직

토론주제

에너지분야 자원배분방향

에너지분야 재원배분방향

문 영 석
(에너지경제연구원)

I. 에너지정책 여건 변화와 정책방향

1. 에너지정책 여건 변화
2. 에너지 수급전망과 과제
3. 향후 에너지 정책방향

II. 재정투자 현황 및 평가

1. 재정투자 추이 및 특징
2. 평가

III. 에너지분야 재원배분방향

1. 재정지원의 필요성
2. 중점 지원분야

I. 에너지정책 여건 변화와 정책방향

1. 에너지정책 여건 변화

- (고유가 기조 지속) 이라크 전 이후 고유가 기조가 지속되고 있음. 이는 기본적으로 **공급능력 증가를 상회하는 수요증가**에 의해 초래된 상황이라 당분간 지속될 전망
- (자원확보 경쟁 격화) 국제적인 자원 확보 경쟁이 더욱 격화되고 있어서 에너지안보에 대한 위협 증대
 - 중국의 집중적인 유전매입으로 촉발된 국가 간 경쟁이 유가상승으로 더욱 가열되는 양상
 - 미국, 일본, 인도도 석유확보를 위한 전방위 외교전을 전개하고 있으며, 자원 확보가 에너지 공급차원을 넘어 **국가 간 패권전략**으로 확대
- (국제 환경규제 강화) 우리나라를 비롯한 개도국에 대한 국제환경규제도 가시화될 전망
 - 2005년 교토의정서가 발효됨으로써 선진 38개국(부속서 I 국가)은 2012년까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 평균 5.2% 감축하도록 되어있음
 - 현재 post 2012 체제에 대한 국제협상이 진행 중인 상황으로, 코펜하겐 기후변화회의('09.12)에서 우리나라는 의무감축국 지정을 면하였으나, “국력에 상응하는 기여”는 불가피한 실정
- 이에 대응해 세계 각국은 에너지정책의 초점을 **수요관리 중심**으로 전환하여 기후변화 대응에 노력
 - (미국) 대륙붕 개발지연으로 '07년 이후 강력한 수요관리계획 발표
 - 오바마 행정부는 '30년까지 50% 효율향상 목표설정('09.3)
 - (일본) 원단위 30% 개선을 목표로 「신국가에너지전략」 수립('06)

- (EU) 20-20 정책('06.10)*, 75개 과제로 구성된 에너지효율실행계획('06.10) 등을 통해 포괄적인 에너지절약정책을 추진 중

- '20년까지 온실가스 20% 감축('90년대비), 1차에너지 20% 절감('20년 BAU전망 대비), 신재생에너지 비중 목표 20%

□ 우리나라도 국가 온실가스 감축목표 설정

- 온실가스 감축목표 2020년 BAU 대비 30% 감축 발표로 인해 에너지자원분야 정책들이 수정이 필요한 상황
- 국가 온실가스 감축목표 제시에 따라 부문별·업종별 감축량과 감축스케줄 준비 필요

□ 에너지수급에 영향을 미치는 신규제도 출현

- (신규제도) 목표관리제, 배출권거래제, 친환경세제, 연료비 연동제 시행, RPS 제도 도입 등

2. 에너지수급 전망과 문제점

□ 우리나라의 에너지소비는 2000년대 들어 크게 둔화되는 추세

- 그러나 미국, 일본 등 선진국의 경우 에너지소비가 최근에는 감소세
 - * 일본 : 529('00)→521('02)→533('04)→507.5('08)
 - * 미국 : 2,304('00)→2,289('02)→2,326('04)→2299.0('08)

<표 1> 우리나라의 주요 에너지 지표

	1995	2000	2005	2008	연평균증가율(%)	
					'00~'05	'05~'08
일차에너지(백만TOE)	150.4	192.9	228.6	240.8	3.5	1.7
1인당에너지(toe/인)	3.34	4.10	4.75	4.95	3.0	1.4
에너지/GDP(toe/천\$)	0.364	0.284	0.271	0.252	-0.9	-2.4
에너지수입액(십억\$)	18.6	37.6	66.9	141.5	12.2	28.4
에너지수입의존도(%)	96.8	97.2	96.6	96.4	-	-

자료: 에너지경제연구원, 에너지통계연보, 2009

- 우리나라의 일차에너지 수요는 2006년 233.4 백만 toe에서 2030년 342.8 백만 toe로 **연평균 1.6%의 증가율**을 보일 전망
 - 이처럼 에너지수요의 꾸준한 증가에도 불구하고 국내산 에너지공급에는 한계가 있어 에너지위기에 취약한 공급구조가 지속될 전망
 - 고급에너지인 전력의 높은 수요증가에 대비하기 위한 신규원전 입지 확보, LNG 공급물량 확보 등 에너지원별 **공급안정성 확보**가 중요한 과제가 되고 있음
- 에너지 소비효율을 나타내는 에너지원단위는 1990년대 후반까지 꾸준히 상승하였으나, 2000년 이후 소폭 감소하는 추세
 - 그러나 선진국과 비교하면 아직도 효율개선의 여지가 매우 크다고 할 수 있음
- 우리나라도 국가온실가스 배출의 84%를 차지하는 에너지연소 부문을 중심으로 온실가스 감축에 노력 중이지만 다양한 문제점 내재
 - (자립기반 취약) 부존자원 부족으로 인한 높은 수입의존도, 낮은 자주개발율로 에너지수입 비용 부담 지속

<표 2> 주요 국가의 에너지 수입의존도 및 자주개발율 ('07년기준, IEA)

구 분	프랑스	이태리	스페인	일본	한국('08년)
에너지 수입의존도(%)	50.1	86.8	83.7	83.9	96.4
석유·가스 자주개발율(%)	97	48	62	19	5.7

자료: 지식경제부

- (에너지 고소비 사회 구조) 제조업 중심의 산업구조와 소득 수준향상에 따른 에너지 수요증가가 경제 규모에 비해 과도한 에너지 소비
 - * 총 에너지소비중 산업부문의 비중 58.3%(2008년)
 - * 에너지원단위(07년) : 한국(0.323), 일본(0.104), 미국(0.206), 영국(0.137), OECD(0.190)
- 이는 고도 성장기에 성장위주의 발전 전략의 일환으로 펼친 저에너지가격 정책이 고에너지 소비구조를 초래

- 이제는 국내 및 국제환경 규제로 인한 압력이 고조되면서 에너지 정책의 패러다임 전환이 필요한 시점
- (에너지부문 시장기능 미흡) 시장측면에서의 문제는 에너지산업에 경쟁 도입이 미흡. 몇 차례에 걸친 규제완화에도 불구하고 에너지산업 각 분야에서 사실상 시장진입을 제한하는 요소가 상존
- 1997년 석유제품가격을 자유화한 것을 제외하고는 에너지가격이 규제되고 있어서 시장원리와 가격신호가 아직 제대로 작동하지 못하고 있음
- 또한 규제여건 하에서 정부의 지원이 확대되면서 에너지산업의 정부의 의존적 성향이 강함. 이에 따라 민간의 자율적인 투자와 참여의식이 약화되고, 경영혁신을 통한 경쟁력 강화보다 정부정책과 지원방안에 더욱 민감하게 반응하는 경향이 있음

3. 향후 에너지정책방향

- (기본방향) 신고유가 시대와 기후변화협약에 대응하여 안정적 공급위주에서 지속가능한 발전을 위한 **수요관리 중심의 에너지시스템구축**으로 전환
- 이를 위해 온실가스 감축, 에너지 자주공급 역량 확충, 에너지 소비구조의 선진화, 다양한 에너지 공급원 확보 등에 국가적 역량을 집중할 필요가 있음.
- 특히 에너지 이용합리화를 통한 온실가스 감축, 해외자원개발과 전략적 자원협력 확대, 신재생에너지 보급사업 등을 보다 체계적이고 효율적으로 추진함으로써 우리나라의 에너지체질을 획기적으로 개선해 나가는 것이 중요
- (온실가스 감축 정책 강화 필요) 우리 정부는 2010년에 국가 중기 온실가스 감축목표를 “2020년 Business As Usual 전망치 대비 30%”로 확정. 이에 따라 강력한 에너지절약 및 온실가스 감축 정책이 요구되고 있음

[그림 1] 온실가스 감축 목표 시나리오



자료: 녹색성장위원회

- **(저탄소 녹색성장 전략 추진)** 저탄소 녹색성장 국가비전을 성공적으로 달성하기 위하여 (1) 기후변화 적응 및 에너지 자립, (2) 신성장 동력 창출, (3) 삶의 질 개선과 국가위상 강화 등 3대 추진전략과 10대 정책방향을 확정
 - 저탄소 녹색성장 관련 분야에 향후 5년간 매년 GDP의 2%수준으로 총 107조원의 예산을 투입할 예정이며, 이를 통해 182조원~206조원의 생산유발효과와 156만명~181만명의 고용창출 효과가 발생할 것으로 기대
- **(녹색경제 기반 조성)** 탄소 배출권 거래제를 2011년부터 시범실시하고, 2012년부터 본격 도입할 예정이며, 녹색주가지수 개발 등을 통한 녹색금융 활성화, 에너지 복지를 위한 저소득층 지원, 친환경 세제 운영 및 녹색인력 수급 지원 강화 등 다양한 정책 추진 계획

II. 재정투자 현황 및 평가

1. 재정투자 추이 및 특징

□ (지출증가세) '05~'09년간 에너지분야 재정지출은 11.0%증가, 지식경제부 전체 지출 증가율(연평균 6.6%)을 크게 상회하는 빠른 증가세를 보임

○ 에너지 및 자원부문의 재원은 특별회계인 에특회계¹⁾와 기금인 전력산업 기반기금²⁾과 방사성폐기물관리기금³⁾으로 구성

□ (지출규모) : '05년 3.0조원 규모에서 '09년 4.6조원 규모로 확대

<표 3> 에너지 및 자원사업 부문 재정투융자 추이
(단위: 억원,%)

구 분	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	연평균증가율
총 계	30,495	38,183	42,954	64,752	46,269	11.0
□ 에특회계	20,431 (67.0)	24,781 (64.9)	29,980 (69.8)	49,254 (76.0)	30,400 (65.7)	10.4
○ 기후변화및에너지자원정책	5,728	7,758	8,348	9,318	8,588	10.7
○ 에너지안전관리	761	793	759	636	477	△11.0
○ 국내외자원개발	6,520	7,116	10,983	20,068	12,468	17.6
○ 에너지수급안정	7,422	9,114	9,890	19,232	8,867	4.5
□ 전력기금	10,064 (33.0)	13,402 (35.1)	12,974 (30.2)	15,498 (24.0)	15,413 (33.3)	11.2
○ 에너지안전관리	597	665	775	830	861	9.6
○ 신재생에너지	78	2,178	2,456	4,795	5,879	194.6
○ 전력경쟁력강화·수급안정	7,800	8,221	7,924	7,849	6,519	0.6
○ 원전사업및발전소주변지역	1,589	2,338	1,819	2,024	2,154	7.9
□ 방폐기금					456(1.0)	순증
○ 방사성폐기물관리	-	-	-	-	104	순증
○ 방사성폐기물관리행정지원	-	-	-	-	352	순증

자료 : 지식경제부

- 1) 에너지및자원사업특별회계법에 의해 에너지의 수급 및 가격안정과 에너지 및 자원관련사업의 효과적인 추진을 위하여 설치된 기금으로서 석유수입부과금, 가스안전관리부담금, 용자관리금 회수 등을 재원으로 조성되며, 에너지 및 자원관련사업에 대한 투자, 융자, 출연 등의 사업에 사용됨.
- 2) 2001년에 설치한 이 기금은 전기요금의 1000분의 65(6.5%)범위 내에서 산업자원부장관이 부과하도록 되어 있는데, 전기요금의 1000분의 37(3.7%)을 징수('05.12.28)해 조성하고 있음.
- 3) 2008년3월 '방사성폐기물관리법'이 제정되고 이를 근거로 관리기금을 신설하고 전담기관으로 한국방사성폐기물관리공단을 설치('09.11)

□ (투자 중점)

- 1) 친환경적 에너지 보급기반 구축을 위하여 **에너지이용합리화 및 신재생 에너지보급사업** 투자
- 2) 고유가와 에너지시장 불안에 따른 **에너지 공급인프라** 구축 등 에너지수급안정에도 지속적인 투자
- 3) 에너지 및 자원 확보경쟁 심화 추세 등을 감안하여 국내외자원개발 중 **해외자원개발**을 적극 지원

□ (에너지이용 합리화) 에너지효율 개선을 위한 에너지이용합리화사업에도 꾸준히 투자

- 그 동안 에너지효율 개선지원은 절약효율이 높은 분야인 집단에너지에 꾸준히 지원하였으나 대기업을 지원대상인 집단에너지부분은 축소하고 기후변화협약 대응에 취약한 중소기업을 지원하기 위하여 에너지절약시설 설치 지원규모를 확대하고 2007년부터 중소기업에너지진단을 보조

<표 4> 에너지이용합리화사업 재정투자 추이 (단위 : 억원)

주요 재정투자사업	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년
- 집단에너지공급(용자)	750	1,955	1,299	1,000	500
- 에너지절약시설 설치(용자)	3,982	4,339	4,674	5,437	5,187
- 중소기업에너지진단보조			21	18	27
계	4,732	6,294	5,994	6,455	5,714

자료 : 지식경제부

□ (신재생 분야) 신재생에너지 분야는 2005년부터 재정투자가 크게 확대되었으며, 태양광, 연료전지, 풍력 등 3대 중점분야를 전략적으로 집중 지원

- 신재생에너지보급확대를 위한 에특회계 및 전력기반기금의 재정지원 규모는 2005년 2,814억원에서 2009년 8,310억원으로 약 3배 가까이 증가

- 특히, 2005년 이후 신재생에너지 재정투융자 중 전력기반기금 지원이 크게 증가하여 2009년의 경우 2005년 대비 75배가 넘는 5,880억원

<표 5> 신재생에너지개발보급 주요사업 재정투자 추이
(단위 : 억원)

주요 재정투자사업		'05년	'06년	'07년	'08년	'09년
에특회계	- 신재생에너지기술개발	794	255	280	289	272
	- 신재생에너지보급(보조)	923	885	921	2,721	1,595
	- 신재생에너지보급(융자)	1019	626	563	563	563
	소 계	2,736	1,766	1,764	3,573	2,430
전력기반기금	- 신재생에너지기술개발	-	990	1,046	1,799	1,923
	- 신재생에너지보급(보조)	78	601	760	1,756	3,217
	- 신재생에너지보급(융자)	-	587	650	1,240	740
	소 계	78	2,178	2,456	4,795	5,880
총 계		2,814	3,944	4,220	8,368	8,310

자료 : 지식경제부

- 신재생에너지는 태양광, 태양열, 풍력, 연료전지, 지열, 바이오매스 등 매우 다양하고 源별로 분화 및 경쟁 확대 추세
 - * 신재생에너지 源 : 한국 11개, IEA 7개 · EU 9개 · 미국 8개(수소, 연료전지 등 미포함), 일본 8개(수력 · 지열 제외, 청정자동차 · 미활용에너지 등 포함)
- 경제성이 낮아 정부정책(FIT, RPS, 조세감면 등) 의존도가 높음
 - * 원별 시장규모(십억원) : 태양광1,516(48.6%), 풍력 1,244(39.9%), 바이오 311(10.0%), 연료전지 20(0.6%) 순
- 국내 신재생에너지 발전설비 용량('09) : 2.54GW
 - 금융위기 여파로 태양광, 풍력 등이 대폭 위축되어 '08년(2.35GW) 대비 7.7% 증가에 그침
 - * 원별 발전설비 용량(누적) : 태양광 429.4MW, 풍력 392.1MW, 수력 1,611.8MW, 연료전지 20.9MW 등
 - * 태양광: ('08) 275.7MW → ('09) 72.5MW / 풍력: ('08) 108.0MW → ('09) 88.0MW

○ '08년 신재생에너지 보급 비중 : 2.43%

- 지원예산은 꾸준히 증가하고 있으나 보급률은 증가는 미약

* 발전차액 예산(억원) : ('07) 270 → ('08) 1,265 → ('09) 2,392 → ('10) 2,636

* 그 동안 정부 지원의 태양광분야 집중(발전차액 91.3%, 보급보조 52.3%, R&D 34.4% 등)이 산업 발전에 일조

<표 6> 신재생에너지보급을 국제비교

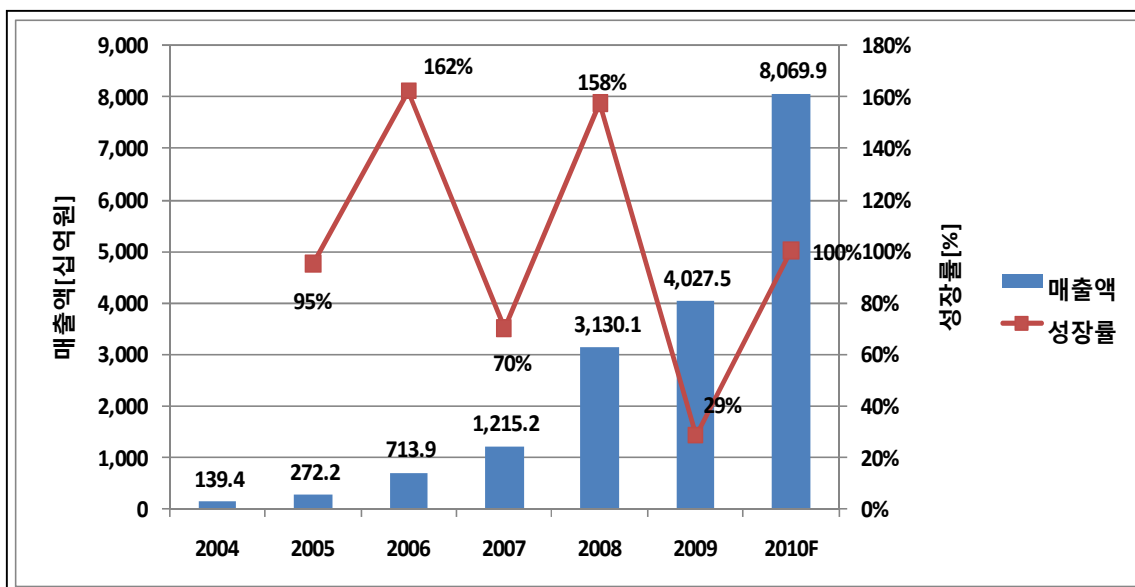
	한국	미국	일본	독일	영국	덴마크
현황('08, %)	2.43	5.3	3.2	8.4	2.8	18.5
목표('30, %)	11.0	10.9	11.1	18('20)	15('20)	30('20)

자료: 지식경제부

□ 신재생에너지산업의 매출액은 ('04년) 1,394억원에서 ('09년) 4조 275억원으로 29배 증가하였으며, 연평균 증가율은 102% 수준

○ '10년 매출액은 최근 유럽시장의 호황을 보이는 태양광산업의 영향 등으로 전년대비 100% 증가한 8조 699억원으로 전망

[그림 2] 신재생에너지산업 성장 추이



□ 원별 매출액 규모를 살펴보면, '07년까지는 전체 매출액의 50% 이상을 풍력산업이 차지하였으나, '08년부터는 태양광산업이 주도

○ 태양광산업은 ('04년) 332억원에서 ('09년) 2조 3,765억원으로 72배 증가하였으며, '10년은 전년대비 126% 증가한 5조 3,736억원 전망됨

* 태양광산업 매출액 추이(억원) : ('04) 332 → ('05) 667 → ('06) 1,665 → ('07) 4,400 → ('08) 15,486 → ('09) 23,765 → ('10전망) 53,736

○ 풍력산업의 경우, '09년에는 세계적인 경기침체로 인한 단조부품업체들의 매출감소로 전년대비 17% 감소하였으나,

- '09년 모든 조선업체들이 풍력시스템에 진출하면서, '10년은 전년대비 76% 증가한 1조 8,210억원의 매출액이 전망됨

* 풍력산업 매출액 추이(억원) : ('04) 1,010 → ('05) 1,947 → ('06) 4,621 → ('07) 6,186 → ('08) 12,444 → ('09) 10,340 → ('10전망) 18,210

□ **(해외자원개발)** 유전개발 및 해외자원개발에 대한 예특회계 투융자 규모는 2005년 3,554억원에서 2009년 9,826억원으로 대폭 확대되는 등 해외에너지·자원개발에 집중

<표 7> 해외자원개발 주요사업 재정투자 추이

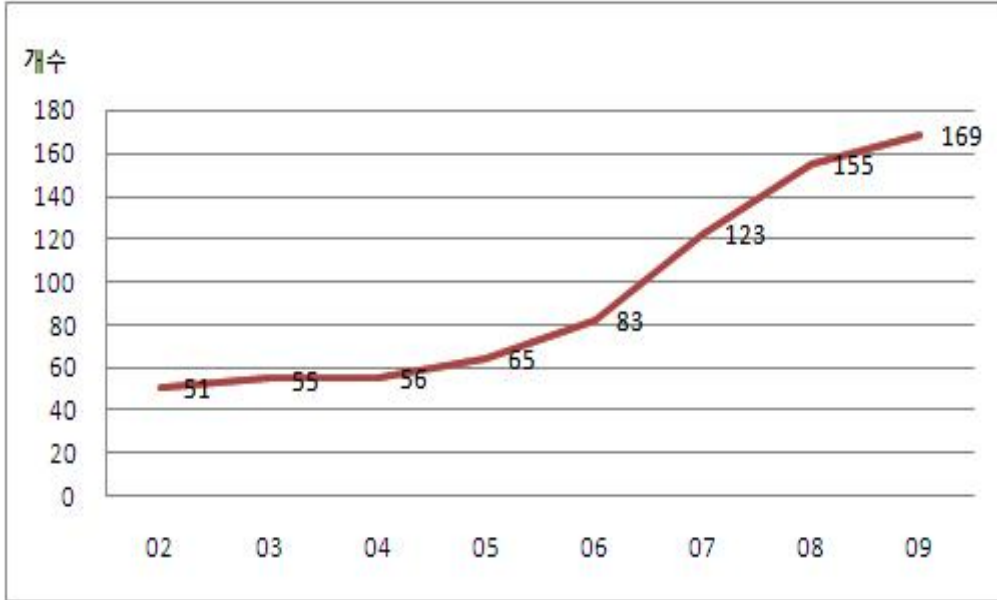
(단위 : 억원)

주요 재정투자사업	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년
- 유전개발사업출자	731	1,645	3,547	9,647	5,094
- 해외자원개발조사	35	41	-	-	-
- 해외자원개발투자	117	334	683	890	43
- 해외자원개발융자	2,371	2,690	4,260	4,260	3,582
- 광물자원공사 출자	300	360	370	1,300	1,107
계	3,554	5,070	8,860	16,097	9,826

자료 : 지식경제부

□ '09년 신규 자원 협력을 통해 우리나라는 30개의 신규 원유·가스 개발 사업에 참여하여 총 37개국 169개 사업을 진행중

[그림 2] 연도별 해외유전개발 진행사업수



자료 : 지식경제부

- **(에너지공급인프라)** 석유공급애로 대응능력 강화를 위한 석유비축사업과 천연가스 공급시설 등 에너지인프라 구축에도 지속 투자
 - 2006년 이후 고유가 및 석유공급 불안에 대비하여 석유비축사업 출자를 대폭 확대

<표 8> 석유비축사업 재정투자 추이

(단위 : 억원)

주요 재정투자사업	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년
- 석유비축사업출자	1,493	3,115	3,657	2,652	2,252

자료 : 지식경제부

- **(석탄산업 지원)** 탄가안정과 탄광지역개발, 폐광대책사업 지원 등 정부의 재정부담이 지속되어 예특예산의 상당한 비중을 차지
 - 국내 석탄산업은 채탄여건이 악화되어 생산원가가 탄가수준에 훨씬 미치지 못하고 생산성을 초과하는 임금인상으로 경영압박이 심각
 - 연탄을 쓰는 서민층보호를 위한 석탄 및 연탄의 최고판매가격제도가 가

격왜곡과 고유가로 인한 연탄수요 증가로 재정부담이 과중되어 연차적으로 석탄 및 연탄가격 현실화를 통해 지원규모를 축소하면서 저소득층 직접지원 방식으로 전환하여 연탄가격인상에 따른 저소득층연탄보조를 실시

<표 9> 에특회계 석탄부문 재정투융자 추이 (단위 : 억원)

주요 재정투자사업	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년
- 탄가안정대책	2,401	2,556	3,390	2,965	2,666
- 석탄비축자산관리	47	78	155	74	55
- 저소득층연탄보조				76	150
- 폐광대책비	37	327	0	702	680
- 광해방지비	250	250	800	710	640
- 폐광지역진흥지구개발	559	217			
- 탄광지역개발사업	1,063	1,205	643	1,020	803
- 광산지역공해방지	173	183			
- 석탄공사 출자	400	450	610	536	530
- 대체산업창업지원(융자)	45	100	50	50	50
계	4,975	5,366	5,648	6,133	5,574

자료 : 지식경제부

2. 평가

<성과> 해외자원개발 및 에너지 안정적 공급, 방사성폐기물의 안전하고 효율적인 관리부문에 재정을 투자하여 자주개발을 획기적 제고, 원전 수출 달성, 방사성 폐기물 입지선정 및 건설 등 다양한 성과 도출

□ (해외자원개발을 통한 자주개발을 제고) 해외자원개발을 위해 현 정부 들어 정부의 재정지원을 대폭 확충하였고 에너지자원개발관련 공기업 대형화 등을 통한 자원개발 기업을 육성

* 해외자원개발 예산(조원) : 2.4('03-'07) ⇒ 2.6('08-'09)

* 석유공사 대형화 방안 수립('08.6) : '12년까지 총 19조원(정부예산 4.1조원)을 투입

- * 광물자원공사 법정자본금 확대('08.12) : 6,000억원 → 2조원
 - * 석유·가스 자주개발율(%) : 4.2('07) → 8.1('09)
 - * 6대 광물 자주개발율(%) : 18.5('07) → 25.1('09)
- 안정적인 에너지공급체계 구축에 있어서 평택 석유제품기지 준공('09.5)으로 1.8백만배럴의 비축능력이 확대되었고, 동김천-문경구간 등 19개 도시가스 미공급 지역에 도시가스 배관건설에 착수('09.8)하는 등 국내 에너지 공급인프라 확충에 지속적인 투자
 - 원자력 발전 기술의 국산화에도 노력하여 한국은 1995년 한국형 표준원전(OPR 1000)의 기술개발을 완료한 데 이어 2002년엔 한국신형 원전(APR 1400)까지 개발을 완료
 - 현재 기술자립도는 95% 수준으로 평가되고 있음
 - 그리고 '09년 말에 드디어 아랍에미리트연합(UAE)에 원전수주를 최초로 성공
 - 이번 수주는 단일 계약금액으로 리비아 대수로 2단계 공사금액(63억 달러)을 6배 이상 뛰어넘는 사상 최대 수출규모이며, 한국형 원전이 세계 수준의 경쟁력을 갖고 있음을 인정받은 것으로서 '원전수입국'이었던 한국이 30여년만에 '원전수출국'으로 거듭 났다는 점에서도 의의
 - 방사성폐기물 관리에 있어서 중·저준위 방사성폐기물 방폐장 부지를 경주시로 선정('05.11) 이후 공사를 진행 중
 - 처분동굴 굴착과정에서 공기를 30개월 연장되어 경주시, 언론, 환경단체 등 안전성 의혹이 제기되는 등 논란이 있었으나 안전성 해소를 위해 지역주민이 참여하는 공동협의체를 구성('09.8)하여 추진 중이며, 사용후핵연료는 현재 원전 내 임시저장 중이나, '16년부터는 포화가 예상됨에 따라 관리정책 마련이 필요한 상황

< 처분시설 건설 개요 >

- 사업시행 : 한국방사성폐기물관리공단(한수원(주)에 건설 위탁)
- 시설규모 : 1단계 10만드럼 규모(동굴처분), 총 80만드럼까지 확장 예정
- 사업기간 : '06.1월~'12.12월, 총공사비 : 1조 5,228억원(1단계)

<과제> 미래 에너지강국 및 녹색성장의 구현을 위해 탄소저감형 경제사회로의 이행, 그린에너지산업의 육성 등에 투자하고 있으나 아직 중화학공업 중심의 산업구조, 원가보다 낮은 에너지가격, 공급 중심의 유틸리티 시스템 등 온실가스 감축여건은 여전히 취약한 현실

- * '08년 에너지총소비 세계 10위, 석유소비는 세계 9위, 1인당 에너지소비는 세계 24위

□ **(저탄소 경제구조로 전환)** 탄소저감형 경제사회구조로 전환하기 위해 그간 값싸고 안정적인 공급위주의 에너지정책에서 온실가스 절감 및 에너지절약 중심의 에너지정책으로 패러다임을 전환을 추진 중

- 이를 위해 에너지수요관리대책을 수립('09.6)하고 에너지절약추진단을 신설('09.7)
- 국가 온실가스배출을 2020년 BAU대비 30%를 감축하기로 발표('09.11)하는 등 에너지절약 및 온실가스 감축의 기반구축에 주력

□ **(그린 에너지산업 육성)** 민·관 공동으로 '그린에너지산업 발전전략'('08.9)을 수립하고 체계적인 그린에너지산업 육성을 추진

- 이에 대한 추진실적으로 열악한 그린에너지 기술력(선진국 대비 50~80%)을 제고를 위해 그린에너지 전략로드맵('09.5)을 수립하고 전문인력 1,957명을 배출하는 등 R&D 생태계를 조성
- 신재생에너지 산업기반 강화계획('09.8)과 제3차 신재생에너지 기술개발 및 이용·보급기본계획('08.12)을 통해 신재생에너지 활성화를 촉진

- 우리나라 태양광, 풍력 등의 기술수준이 아직 세계 최고수준의 70~80%대 수준에 머물러 있고 핵심부품·소재기술 수준도 상대적으로 뒤떨어져 있는바, 향후 차세대 핵심원천기술의 획득여부가 앞으로 우리 그린에너지산업 발전의 성패를 좌우할 것
- 그 동안 보급 확대에만 치중하여 투자 효율성 제고 및 보급 후 사후관리 부실 등의 문제 노출
 - * 보급(보조+발전차액+용자) 예산(억원) : ('07) 2,900 → ('09) 5,546 → ('10) 5,556

□ (자원개발 전문기업 육성)

- 해외자원개발을 위해 현 정부 들어 정부의 재정지원을 대폭 확충하였고 에너지자원개발관련 공기업 대형화 등을 통한 자원개발 기업을 육성
 - 이를 통해 페루 페트로택('09.2), 캐나다 Harvest energy('09.6) 인수 등 대형프로젝트를 확보하여 자주개발율을 대폭 제고
 - 그러나 풍부한 자금력을 갖춘 중국(외환보유고 2조불)의 공격적인 투자 등으로 석유공사의 스위스 Addax 인수에 중국의 Sinopec가 약 93억불에 인수('09.6)하는 등 유망 자원개발 프로젝트 확보에 어려움

Ⅲ. 에너지분야 자원배분방향

1. 재정지원의 필요성

- 에너지부문에서 녹색 성장 동력을 발굴 육성하기 위해서는 정부차원의 지원과 제도개선 필요성
 - 에너지문제의 경우 불확실성과 외부성을 특징으로 하고 있어 이에 효율적으로 대처하기 위해서는 **정부의 선도적 역할**이 중요
 - 특히 중기 온실가스 감축목표와 같이 우리나라 경제 사회의 전 부문이 동참해야 하는 사안의 경우 중 단기적으로 이를 효율적으로 달성할 수 있는 사회적 제도와 기반을 갖추는 작업이 선행되어야 함
 - 이 과정에서 정부의 역할과 민간의 역할이 적절히 배분되어야 할 것임
 - 문제는 막대한 재원이 소요되는 이러한 정책을 어떻게 하면 재정 효율적으로 추진하느냐에 있음
 - 에너지 대책은 장기간 막대한 투자비용이 드는 경우가 많아 정책목표 달성을 위해서는 투자위험을 분담할 수 있는 체제가 마련되어야 하며, **정부와 민간의 합리적인 역할분담과 협력**이 긴요
 - 국가 온실가스 감축목표와 같이 강력한 규제를 동반하는 정책의 경우에는 특히 **중단기적으로 정부의 강력한 제도적 지원과 유인(Incentive) 정책도 필요**
 - 우리나라가 국제사회에 공언한 중기 온실가스 감축목표의 달성을 위해서는 에너지부문에 대해 이전 보다 강화된 노력이 필요함
 - 에너지 소비와 온실가스 배출은 동전의 양면과 같은 양상을 보임. 2005년기준으로 우리나라 총 온실가스 배출의 84%가 에너지 연소에서 발생하고 있음. 따라서 온실가스 감축은 기존에 에너지정책이 역점을 두어

왔던 에너지 이용 효율화 및 신재생에너지 보급 확대와 긴밀한 관련성을 가짐.

- 그리고 이미 도입이 계획된 부문별 에너지목표관리제, 배출권거래제, 친환경세제 개편 등은 이를 추진하기 위한 제도적 장치를 필요로 함.

2. 중점 지원분야

- (기본방향) 저탄소 녹색성장 비전의 달성을 위해서는 기존에 추진하던 에너지 이용합리화, 신재생에너지 보급 확대, 해외자원개발 등의 사업을 보다 체계적이고 내실 있게 추진하는 것이 중요
 - 제도적 측면에서는 에너지정책의 체계적 추진기반 조성, 온실가스 감축을 위한 사회 인프라 구축, 재정투자의 효율성 향상을 위한 사후관리·평가기능 강화, 전문성강화를 위한 인력·기술·정보인프라 확충에도 역점을 두어야 할 것임.
 - 에너지원별 및 기능별로 중장기 추진계획을 수립·추진하고 있으나, 사업별 추진실적과 성과를 평가하여 이에 근거한 투자 우선순위를 설정하고 전략적 분야에 집중하는 등 재정지원의 효율적 추진기반을 마련 필요
 - 세부사업별 실질적 효과를 감안하여 선별적 일몰제 시행과 점진적 이차보전제도 도입 등 재정지원의 효율성을 높이기 위한 제도적 개선노력 경주
- (에너지 저소비형 구조의 정착과 안정적 공급기반 구축에 역점) 에너지정책의 목표는 온실가스 감축 및 녹색 성장 전략 추진 필요성, 신고유가 기조의 지속, 국제 에너지시장의 불안정성 증대, 국가 간 자원 확보 경쟁 격화, 국제 환경규제 강화 등 여건변화에 부응하는 에너지수급체계를 구축해 나가는데 두어야 함
 - 에너지 공급측면에서 해외자원의 안정적 확보, 신재생에너지 개발보급 확대 등을 지속적으로 추진하면서, 에너지 수요측면에서는 에너지 목표

관리제의 효과적 추진을 통해 저에너지 소비형 경제·사회기반을 구축해야 함

(1) 에너지이용합리화사업

- 에너지 저소비형 구조의 정착을 위하여 에너지절약시설 설치, 집단에너지, 에너지자원기술개발지원 등 에너지이용합리화사업에 지속적인 투자
 - 외부효과가 발생하는 에너지절약기술개발에 있어서는 정부의 지원이 불가피
 - 하지만 이 분야의 재정수요가 매년 증가하고 있다는 점에서 사업성과에 대한 사후평가를 통해 재정지원의 효율성 제고 필요
- 또한 에너지 다소비 업체 및 건물 등에 대한 에너지목표관리제 추진을 계기로 향후 이 분야에 대한 정부의 재정투입은 지원보다는 관리에 집중하는 방향으로 이행

(2) 신재생에너지 보급확대 지원

- 기후변화협약에 대비하고 친환경적 에너지를 보급하기 위하여 신재생에너지 이용확대 및 수소경제로의 이행기반을 구축. 2030년까지 에너지의 11% 공급목표를 달성
- 기술수준이 낮고 경제성이 확보되지 않은데다 시장기반이 취약한 우리의 현실에서 신재생에너지의 보급확대를 위한 재정지원은 불가피. 신재생에너지원별 잠재력, 기술개발 및 경제적 전망 등을 감안하여 우선순위를 설정하고, 전략적 사업에 지원을 집중
 - '09년 기준 신재생에너지산업 총매출액 중 태양광·풍력이 85%를 차지하고 있는 바, 향후 세계시장의 성장가능성까지 고려시, 태양광·풍력이 신재생에너지산업 중 성장동력 산업으로서의 위상을 가장 두드러지게 나타내고 있음

- '09년 기준 총 수출액 중 태양광이 64.1%(13억불), 풍력이 35.5% (7.2억불)를 차지하여, 태양광·풍력이 전체 수출액의 99.6% 차지
- 태양광산업은 '08년부터 Value-chain별 산업이 형성되면서 수출이 급성장하였으며, '09년부터는 풍력산업을 추월
- 풍력산업은 '08년까지 타워, 단조부품 등 부품이 수출액의 100%를 차지하였으나, '09년부터 시스템 수출을 본격 개시
 - * 풍력시스템분야 수출(백만불) : (~'08) 0 → ('09) 50 → ('10전망) 207
- 신재생에너지 의무비율할당제(RPS)의 도입을 통해 재정부담 경감
 - 또한, RPS를 통한 대규모 신재생에너지시장 창출을 통해 국내업체에 대규모 투자촉진을 유도하고, 산업 육성에도 큰 기여를 할 것으로 기대
 - * '12년까지 4.1조원, '22년까지 총 54조원 규모의 시장창출 기대
 - 이 제도의 성공적 정착을 위해서는 배출권거래제도와 효율적으로 연계시키는 것이 과제(이중규제 방지 및 제도의 단순화가 필요)

(3) 해외자원개발사업

- 2012년까지 석유가스 자주개발율 18.1%, 2030년까지 40% 등 주요 광종의 자주개발목표를 달성
- 막대한 투자재원을 확보하기 위해서는 재정확충, 민간투자 촉진, 유전개발펀드를 통한 시중 유동자금의 활용 등 다각적인 노력이 필요
- 자원개발 대상국과 대상광구의 유형에 따라 전략적 진출방안을 마련
- 석유공사 대형화를 추진하고, 정책자금 지원은 투자위험성이 높은 탐사사업에 우선 지원

토론주제

중소기업 정책금융 지원체계 개선방안

중소기업 정책금융 지원체계 개선방안

조영삼
(산업연구원)

I. 검토 배경

II. 중소기업 정책금융의 운용구조

1. 기본 현황
2. 지원대상
3. 지원조건

III. 주요 검토과제

1. 정책금융의 역할과 범위에 대한 전제적 이해
2. 지원대상의 적정성
3. 지원조건적 적정성
4. 정책금융 내 중복성

IV. 개선방안

1. 정책금융의 시장 경합성 해소
2. 정책자금 지원금리의 단계적 상향 조정
3. 중복성 해소를 위한 제도 개선의 현실화 및 충실한 이행
4. 지원규모의 합리적 운용

I. 검토 배경

- 중소기업 금융은 정보 비대칭성 문제와 이로 인한 은행의 취급비용 부담으로 인해 수요와 공급의 불일치 우려가 높다는 특성을 갖고 있음.
 - 우리나라는 대기업 중심의 금융자원 배분구조, 은행의 중소기업 금융 기피 관행 등이 맞물려 중소기업이 직면한 금융 애로는 만성화되어 왔음.
- 이에 따라 오랜 기간 동안 중소기업 정책금융은 중소기업이 직면한 금융 애로요인을 완화하기 위한 기능을 수행해왔음.
 - 정부의 재정을 재원으로 하여 공적 집행기관이 공급하는 신용보증, 융자 자금, 출자지원 등이 있음.
 - 또한 은행 대출을 제도적으로 독려하는 제도로 총액한도대출제도 등을 운용하고 있음.
 - 신정부 들어 정책금융공사를 통한 On-lending 제도를 창설하여 운영함.
- 최근 은행의 중소기업 대출이 시기별로 불안정적이긴 하지만 지속적으로 증대되는 추세를 보이면서 중소기업에 대한 금융지원의 규모와 방식에 대한 논란이 끊이지 않고 있는 상황임.
 - 은행 대출이 증대하는 가운데 은행 대출과 유사한 기능을 수행하는 융자 방식의 정책자금 지원이 불필요하거나 과다하다는 문제 제기가 있음.
 - 또한 외환위기 상황에서 급증했던 신용보증 지원이 이후 그 규모가 정상화되지 못한 부분에 대한 신용보증 규모 축소 논의가 있었음.
 - 혁신형 중소기업의 육성 필요성이 부각되면서 기존의 융자 중심의 금융 지원을 지양하고 혁신형 중소기업의 특성에 부합하는 기술금융과 투자방식의 금융 지원에 대한 중요성이 부각되고 있기도 함.
- 이와 함께 산업은행, 수출입은행, 중소기업은행 등 국책은행의 역할 재조

정 논의 여파로 인한 중소기업 정책금융 지원기능의 재설정 문제도 잠재되어 있음.

- 한편, 2008년 글로벌 금융위기로 인해 중소기업 정책금융이 양적으로 크게 증대함에 따라 향후 위기 대응조치의 일환으로 대폭 늘어난 정책금융의 지원규모의 연차별 조정 필요성이 필요한 상황임.
 - 글로벌 금융위기에 따른 선제적 대응조치의 일환으로 은행을 통한 지원, 신용보증 공급 확대, 정책자금 지원 확대 등 중소기업에 대한 적극적인 금융지원을 추진
- 중소기업 정책금융은 시장기능을 저해하지 않는 시장 친화적이면서 시장 보완적인 역할 수행을 통해 궁극적으로 중소기업 금융의 선진화에 기여해야 함.
 - 여기서 '시장 친화'란 금융시장의 자원배분 기능을 왜곡시키지 않고 금융시장의 발전 방향에 조응한다는 의미이며, '시장 보완'은 금융시장에서 해결하기 어려운 중소기업 금융의 사각지대를 정책금융을 통해 효과적으로 해소시킨다는 의미로 이해할 수 있음.
 - 자칫 정책금융이 시장기능의 발전에 역행하는 방향으로 작용할 경우 중소기업에 대한 금융시장의 자원배분 기능은 개선되기 어려울 것이며, 정책금융이 시장 실패를 효과적으로 보완하지 못할 경우 정책금융의 필요성 자체가 위협받게 될 것임.
- 따라서 중소기업 정책금융의 개선을 위한 논의와 정책적 노력은 중소기업 금융이 직면한 현실적 제약과 시장기능의 변화를 동시에 고려하면서, 정책 비용을 줄이고 정책금융에 따른 사회적 편익을 증대시키는 방향에서 이루어지는 것이 중요함.
- 이런 관점에서 중소기업 정책금융의 역할을 평가·검토하는 가운데 향후 중소기업 정책금융의 발전방향을 모색하고 이에 필요한 정책과제를 제시하고자 함.

II. 중소기업 정책금융의 운용구조

1. 기본 현황

- 정책금융의 정의와 범위는 논의의 성격에 따라 다양하며, 여기서는 실질적이고 직접적인 형태로 정책금융 공급기능을 수행하는 신용보증, 정책자금, On-lending 등을 중심으로 분석함.

(1) 신용보증 지원

- 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단 등을 통한 신용보증 및 보증채무 이행 등을 통해 중소기업의 담보력 보완을 지원함.

<표 1> 신용보증 지원 현황

단위: 억원

기관	연도	보증잔액	정부 출연금
신용보증기금	2005	291,528	3,000
	2006	285,243	3,000
	2007	285,422	1,300
	2008	303,868	925
	2009	392,494	16,800
기술보증기금	2005	115,013	3,500
	2006	111,508	6,000
	2007	112,459	2,000
	2008	125,935	1,575
	2009	171,448	7,200
지역신용보증재단	2005	34,133	1,284
	2006	40,326	763
	2007	45,867	809
	2008	59,893	655
	2009	111,954	4,295

자료: 신용보증기금, 기술보증기금, 전국신용보증재단연합회

주: 1) 지역신용보증재단의 정부 출연금은 정부 보조금과 지방자치단체 출연금의 합계임.

2) 신용보증기금과 기술보증기금의 보증잔액은 P-CBO 보증 등을 포함

(2) 중소기업청 정책자금(중진공 용자 지원)

- 중소기업청은 중앙정부내 중소기업 지원 전담행정기관이며, 가장 많은 중소기업 정책자금을 지원하고 있음.
- 중소기업청 정책자금은 중소기업진흥공단을 통해 중소기업에 지원되며, 중진공은 공단 추천-은행 대출의 대리대출 방식과 공단 직접대출 방식을 병행하고 있음.

<표 2> 중소기업청 정책자금의 지원 현황(연말 잔액 기준)

단위: 백만원

구분	2005	2006	2007	2008	2009
직접대출	1,606,633	2,058,756	2,366,476	2,873,496	4,204,310
대리대출	9,379,443	9,751,832	10,009,995	9,927,697	11,748,749
소계	10,986,076	11,810,588	12,376,471	12,801,193	15,953,059

자료: 중소기업진흥공단

주: 대리대출은 산기반 위탁분 포함

(3) 여타 부처 정책자금(용자 지원)

- 정부 부처들은 재정을 활용하여 지원분야별로 다양한 용자 지원제도를 운영하고 있으며, 지식경제부, 환경부 등이 정책자금 지원기능을 수행함.
 - 각 부처들은 일반회계, 특별회계, 별도의 기금 등을 통해 다양한 중소기업 지원사업을 수행하며, 이중 금융지원사업의 성격이 강한 용자 지원사업의 중소기업 지원규모는 2010년 계획 기준으로 7,643억원 수준임.
- 여타 부처들은 산하기관의 심사·추천을 거쳐 위탁금융기관이 대출업무를 수행하는 대리대출 방식으로 자금을 지원함.

(4) 지방자치단체 중소기업 정책자금

- 각 지방자치단체들은 중앙정부와 별도로 재원을 조성하여 지역 소재 중소기업에 대한 정책자금 지원기능을 수행함.

- 지방자치단체의 정책자금 지원규모는 2010년 계획 기준으로 7조 5,000억 원을 상회하며, 주로 각 지방자치단체가 조성한 기금 재원을 활용한 은행 협조유자를 통한 이차보전 방식으로 지원됨.
- 이에 따라 중앙정부 정책자금에 비해 저금리로 지원되는 특징을 보임.

<표 3> 지방자치단체 정책자금의 지원 현황(신규 공급 기준) 단위: 억원

구분	2008년	2009년	2010년(계획)
시·도 기금	12,938	10,868	6,897
은행 협약자금	55,168	70,645	68,450
합계	68,106	81,513	75,347

자료: 중소기업청

(5) 정책금융공사의 On-lending 지원

- 신정부 출범 이후 중소기업 금융지원에서 On-lending 지원방식을 도입하고, 동 업무를 수행하기 위해 정책금융공사를 설립
- 시장친화적인 새로운 방식의 중소기업 정책금융으로서 On-lending 지원방식을 통해 중소기업에 대한 금융지원 기능을 수행
 - 지원방식 : 민간금융회사의 심사·집행·사후관리를 활용할 수 있는 간접지원
 - 정책금융공사는 지원대상 중소기업에 대한 가이드라인*을 제시하고, 전대(On-lending)자금을 금융회사에 공급
 - * (예) 일부 신용보강시 민간자금을 활용한 지원이 가능한 업력 5년 미만의 B~BBB등급
 - 금융회사는 대상 중소기업을 심사하여 대출실행 여부 및 대출금리 결정
 - 동 과정에서 정책금융공사는 금융회사의 리스크 부담을 완화시켜 주기 위해 신용보강 및 유동화를 지원

<표 4> 정책금융공사의 On-lending 지원 현황

단위: 억원

구분	2009년	2010년(계획)
건수	263	-
지원금액	2,305	21,000

자료: 정책금융공사, 중소기업청

(6) 기타 : 총액한도대출

- 총액한도대출제도는 한국은행의 금융기관에 대한 대출제도로써 각 금융기관의 중소기업 대출실적에 따른 저리자금의 차등 배정 등을 통해 금융기관의 중소기업 대출 확대를 유도하는 제도이며, 1994년부터 운용함.
- 한국은행은 시중은행의 중소기업 대출 증가 추세가 지속됨에 따라 동 제도의 필요성이 줄어들고 있다는 인식을 배경으로 하여 2006년 하반기부터 총액한도대출제도 개편을 추진한 바 있음.
 - 총액대출한도 규모는 기존의 9.6조원에서 2007년 1/4분기에는 8조원으로, 3/4분기에는 6.5조원으로 축소됨.
- 그러나 글로벌 금융위기에 따른 중소기업 대출 위축을 방지하기 위해 총액대출한도 규모를 증대하여 2010년 1/4분기 현재 10조원을 유지하고 있음.

<표 5> 총액대출한도 조정 내역

단위: 조원

구분	종래	07. 1/4	07. 3/4	08. 11~09. 2	09. 3~10. 1/4
금융기관별 한도	5.0	3.0	1.5	4.0	5.0
지역본부별 한도	4.4	4.9	4.9	4.9	4.9
유보한도	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
총액대출한도	9.6	8.0	6.5	9.0	10.0

자료: 한국은행

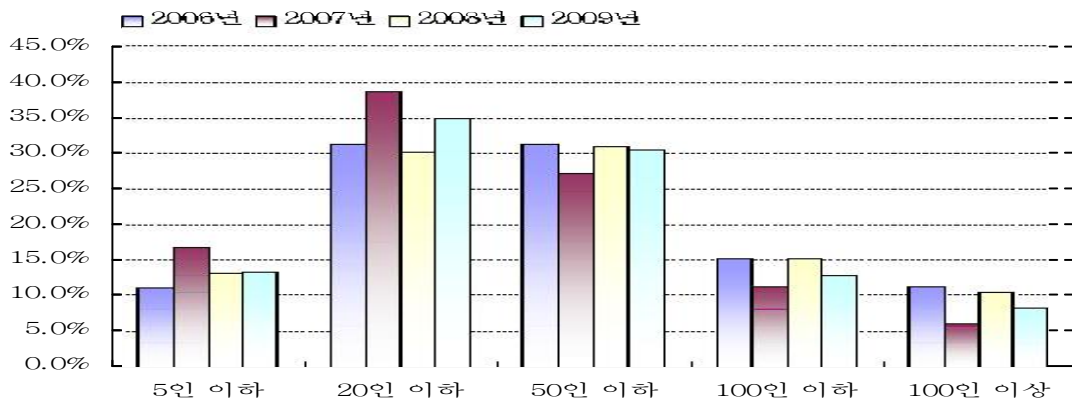
2. 지원대상

(1) 정책자금

□ 종업원규모별 지원 현황

- 종업원규모별로는 건수, 금액 모두 50인 이하의 소기업층에 대한 지원비중이 압도적인 가운데, 2009년말 현재 100인 이하의 규모층에 전체 금액의 90% 이상이 지원된 것으로 나타남.
- 50인 이하에 대한 지원비중은 금액 기준으로 2006년의 73.6%에서 2009년 78.8%로 증가세가 지속된 것으로 나타남.

<그림 1> 정책자금의 종업원규모별 지원 현황



자료: 중소기업진흥공단

- 이처럼 소기업에 대한 정책자금 지원비중이 상대적으로 높다는 점은 정책자금의 역할이 여타 정책금융에 비해 차별화되는 부분이라 할 수 있음.
- 시장금융의 경우 외형 중시 경향에 따라 소기업층에 대한 신용 공여에는 소극적인 모습을 보임.

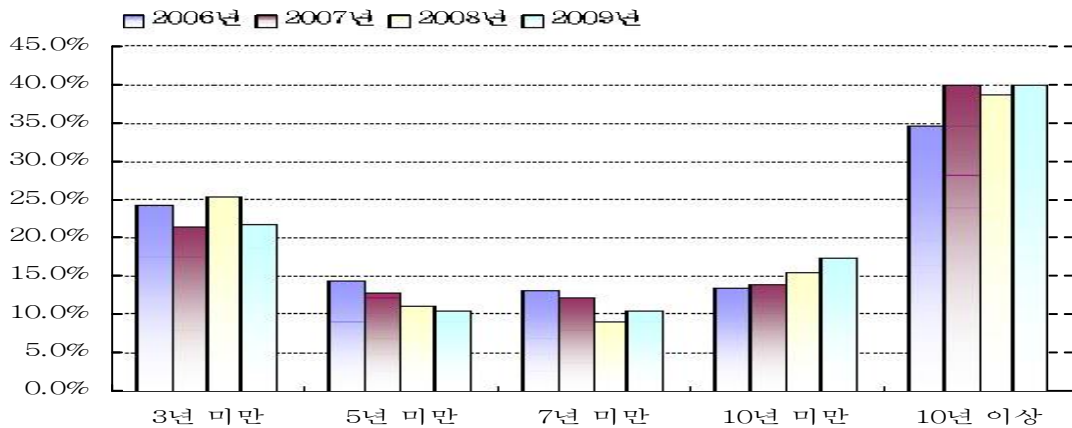
□ 업력별 지원 현황

- 업력별로는 10년 이상 기업에 대한 지원비중이 가장 높으며, 다음으로 업

력 3년 미만, 10년 미만 등의 순으로 나타남.

- 창업 초기라 할 수 있는 업력 5년 미만에 대한 지원비중은 2006년의 34.2%(금액 기준)에서 2007년에 36.6%까지 늘었으나, 2009년 금융위기에 따른 여파로 지원비중이 32.2%로 소폭 감소함.
- 업력 5년 미만의 창업기업에 대한 지원비중이 상대적으로 높다는 점도 정책자금이 시장금융과 차별화된 모습이라 할 수 있음.

<그림 2> 정책자금의 업력별 지원 현황



자료: 중소기업진흥공단

□ 자금용도별 지원 현황

- 자금용도별로는 시설자금 위주의 지원구조를 보이는 가운데, 운전자금 지원도 꾸준히 지속되는 상황
 - 특히 2009년에는 금융위기 여파로 인한 경기 침체를 반영하여 운전자금 지원이 대폭 증가
- 시설자금 위주의 지원도 시장금융과는 차별화된 모습
 - 2009년말 기준 예금취급기관 산업대출금 중 운전자금 대출비중은 77.2%

<표 6>

정책자금의 자금용도별 지원 현황

단위: 억원, %

구분		시설자금	운전자금	전체
2005년	실적	18,187	8,735	26,922
	비중	67.6	32.4	100.0
2006년	실적	15,189	8,743	23,932
	비중	63.5	36.5	100.0
2007년	실적	15,763	9,040	24,803
	비중	63.6	36.4	100.0
2008년	실적	15,395	10,954	26,349
	비중	58.4	41.6	100.0
2009년	실적	19,429	28,687	48,116
	비중	40.4	59.6	100.0

자료: 중소기업진흥공단

□ 담보별 지원 현황

- 담보별로는 최근 직접대출을 중심으로 순수 신용대출 비중이 크게 증가한 것으로 나타남.
 - 2009년 직접대출의 경우 2008년에 비해 담보부 대출비중은 23.7%에서 10.6%로 크게 줄어든 반면, 순수 신용대출 비중은 2008년의 56.2%에서 77.5%로 크게 늘어난 것으로 나타남.
 - 이는 담보력이 없고 상대적으로 낮은 신용도의 중소기업들을 중심으로 직접대출 지원이 늘어난 측면을 반영한 것으로 파악됨.
- 한편, 정책자금에서 보증서부 대출이 줄어드는 추세에 있기는 하지만 그 추세가 명확하지는 않은 것으로 나타남.
 - 직접대출의 경우 보증서부 대출 비중이 2006년 23.8%에서 2007년 20.8%, 2008년 20.1%, 2009년 11.9%로 지속적인 하락 추세를 보인 반면, 대리대출은 2006년부터 2008년까지는 하락 추세를 보였으나 2009년에는 보증서부 대출 비중이 미세하나마 증가한 것으로 나타남.
 - 정책자금 용자와 신용보증의 결합 지원은 이중 지원의 성격을 갖는다는 점에 유의할 필요가 있음.

<표 7>

정책자금의 담보별 지원 현황

단위: 억원, %

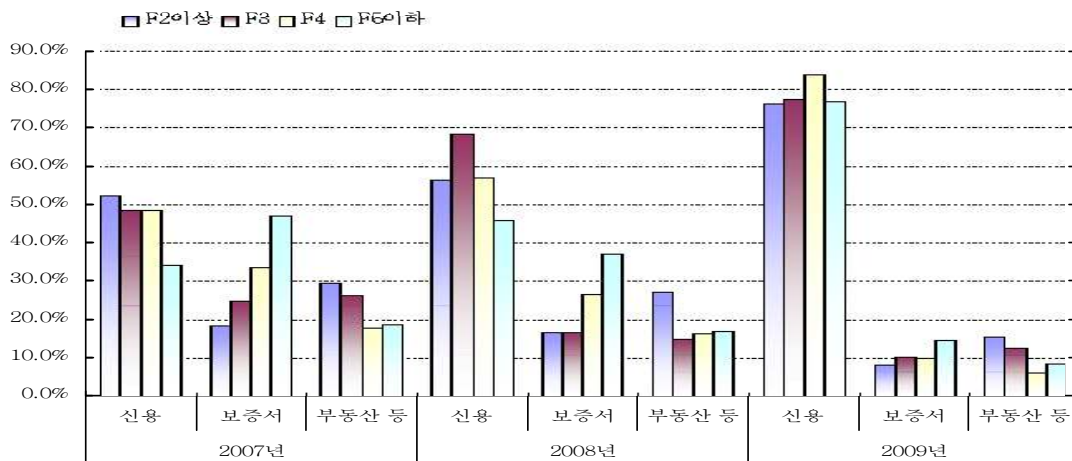
구분		직접대출				대리대출			
		신용	보증서	부동산	계	신용	보증서	부동산	계
2005년	실적	6,651	1,339	1,794	9,784	1,178	2,209	13,749	17,138
	비중	68.0	13.7	18.3	100.0	6.9	12.9	80.2	100.0
2006년	실적	5,522	2,493	2,478	10,493	1,172	2,057	10,211	13,440
	비중	52.6	23.8	23.6	100.0	8.7	15.3	76.0	100.0
2007년	실적	4,937	2,228	3,524	10,689	1,545	1,721	10,847	14,113
	비중	46.2	20.8	33.0	100.0	10.9	12.2	76.9	100.0
2008년	실적	7,275	2,602	3,076	12,953	1,427	1,568	10,402	13,397
	비중	56.2	20.1	23.7	100.0	10.7	11.7	77.6	100.0
2009년	실적	17,322	2,656	2,366	22,343	2,034	3,111	20,627	25,773
	비중	77.5	11.9	10.6	100.0	7.9	12.1	80.0	100.0

자료: 중소기업진흥공단

□ 신용등급별 지원 현황

- 중진공 직접대출의 경우 재무등급상 취약업체로 분류되는 F4 등급 이하의 업체에 대한 지원비중이 지속적으로 늘어나는 추세를 보임.
- F4 등급 이하 업체에 대한 지원비중은 2007년 42.0%에서 2008년 43.2%, 2009년 59.7%로 늘어남.

<그림 3> 재무등급 및 담보별 정책자금 집행실적(2007~2009)



자료: 중소기업진흥공단

- 재무등급별로 담보별 지원 현황을 보면, 모든 재무등급에서 신용 대출의 비중이 가장 높은 가운데, 보증서부 대출의 경우 재무등급이 취약할수록 비중이 상대적 높은 것으로 나타남.

(2) 신용보증

- 신용보증의 경우 2005년 “중소기업 금융지원체계 개편방안”에서 우량기업, 고액 보증, 장기보증이용 등에 대한 문제 제기가 있었음.
- 이와 관련하여 신규공급 기준으로 부분보증비율이 축소 적용되는 KB2 이상 등급에 대한 지원비중이 2007년까지 감소하는 추세를 보였으나, 2008년부터 크게 증가한 것으로 나타났으며, 이는 글로벌 금융위기 상황을 반영한 것으로 이해할 수 있음.

<표 8> 신용보증의 신용등급별 분포 추이(신규공급 기준)

단위: 억원, %

신용 등급	2005년		2006년		2007년		2008년		2009년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
KS2~ KS3	154	0.2	36	0.0	40	0.0	39	0.0	187	0.1
KA1~ KA4	3,803	4.8	3,937	4.0	2,727	2.9	4,625	4.7	8,002	4.5
KB1	2,537	3.2	3,126	3.1	2,881	3.2	5,284	5.4	8,988	5.1
KB2	2,933	3.6	3,412	3.4	2,328	2.5	6,172	6.3	13,281	7.5
KB3	2,358	2.9	2,922	2.9	2,147	2.3	8,006	8.2	14,733	8.3
KB4	7,084	8.8	9,098	9.0	7,486	8.2	9,766	9.9	16,531	9.3
KC1	7,497	9.3	8,957	8.9	6,837	7.5	9,054	9.2	16,304	9.2
KC2	6,881	8.5	9,632	9.5	7,418	8.1	7,674	7.8	15,293	8.6
KC3	11,902	14.8	14,951	14.8	11,610	12.7	6,716	6.8	11,611	6.6
KC4	8,351	10.4	8,894	8.8	6,903	7.6	4,927	5.0	10,233	5.8
KD1~ KD3	10,879	13.5	9,363	9.2	6,993	7.6	5,738	5.8	12,225	7.0
KE1~ KE3	1,270	1.6	1,460	1.5	707	0.8	868	0.9	1,998	1.2
기타	14,858	18.5	25,087	24.9	33,295	36.4	29,347	29.9	47,798	27.0
합계	80,507	100	100,875	100	91,372	100	98,216	100	177,184	100

자료: 신용보증기금

주: CCRS(기업신용평가모형) 신용등급기준

- 기술보증의 경우 현재 기술평가보증 중심으로 보증 공급이 이루어지고 있으며, 기술평가보증은 재무평가 위주가 아닌 기술사업성 평가를 통해 지원대상을 선정하기 때문에 신용등급별 현황이 지원대상 선별에서 차지하는 비중을 가늠하기 어려움.
- 참고로, 기술보증의 기업사업평가 등급 분포를 보면, 적격업체로 분류되는 B등급 이상이 절대적 비중을 차지하고 있음.

<표 9> 기술신용보증의 신용등급별 분포 추이(신규공급 기준) 단위: 억원, %

등급	2005년		2006년		2007년		2008년		2009년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
AAA	5	0.0	64	0.2	8	0.0	21	0.0	58	0.1
AA	241	1.6	509	1.8	1,298	3.5	2,033	4.6	6,066	7.4
A	900	5.9	3,247	11.8	6,478	17.3	9,123	20.6	16,619	20.3
BBB	1,615	10.6	3,995	14.5	7,996	21.4	9,675	21.8	18,284	22.3
BB	1,190	7.8	4,725	17.2	8,556	22.9	10,541	23.8	18,581	22.7
B	1,020	6.7	4,022	14.6	10,090	27.0	11,430	25.8	18,634	22.7
CCC	112	0.7	188	0.7	1,040	2.8	1,047	2.4	2,796	3.4
CC	2	0.0	1	0.0	61	0.2	124	0.3	165	0.2
C	0	0.0	4	0.0	35	0.1	53	0.1	0	0.0
D	0	0.0	0	0.0	2	0.0	4	0.0	3	0.0
기타	10,196	66.7	10,790	39.2	1,854	5.0	332	0.7	773	0.9
계	15,281	100	27,545	100	37,418	100	44,383	100	81,979	100

자료: 기술보증기금

주: 기술사업평가등급 기준이며, 재보증은 제외

(3) On-lending

자금용도별 지원 현황

- 자금용도별로는 시설자금 위주로 지원된 것으로 나타남.
- 정책자금과 비교하면 운전자금 지원비율이 상대적으로 높은 것으로 나타남.

<표 10> On-lending의 자금용도별 지원 현황

단위: 억원, %

자금 용도	금액	비중
시설자금	1,333	57.8
운전자금	972	42.2
합 계	2,305	100.0

자료: 정책금융공사

□ 매출액규모별 지원 현황

- 기업 규모를 간접적으로 가늠할 수 있는 매출액규모별로는 50억원 미만 업체가 43.7%로 가장 많으며, 50~100억원 미만, 100~150억원 미만 등의 순으로 나타남.
- 이는 On-lending 지원이 중소기업 중 기업 외형이 크지 않은 기업들 중심으로 지원한 것으로 볼 수 있음.

<표 11> On-lending의 매출액규모별 지원 현황

단위: 개사, %

매출액 규모	업체수	비중
50억원 미만	115	43.7
50억원 이상 ~ 100억원 미만	58	22.1
100억원 이상 ~ 150억원 미만	35	13.3
150억원 이상 ~ 200억원 미만	15	5.7
200억원 이상 ~ 300억원 미만	17	6.5
300억원 이상 ~ 500억원 미만	10	3.8
500억원 초과	13	4.9
합 계	263	100.0

자료: 정책금융공사

□ 신용등급별 지원 현황

- On-lending 지원의 신용등급별 현황을 보면, 9등급이 30.5%로 가장 많고, 7등급, 8등급, 6등급 등의 순으로 나타남.
- On-lending 신용등급을 기업은행 기준과 매칭시켜 살펴보면, 상대적으로

신용도가 양호한 8등급 이상에 대한 지원비중이 53.9%로 절반 이상을 차지한 것으로 나타남.

- On-lending의 지원대상은 금감원 표준등급 1~15등급 중 6~11등급이며, 이는 기업은행 신용등급표상의 A+~B 구간에 해당됨.
- 한편, On-lending 도입 당시 설정되었던 지원대상은 일부 신용보강시 민간자금을 활용한 지원이 가능한 업력 5년 미만의 B~BBB등급에 속하는 기업군임.

<표 12> On-lending의 신용등급별 지원 현황

단위: 억원, %

신용등급	금액	비중
6등급	265	11.5
7등급	519	22.5
8등급	458	19.9
9등급	702	30.5
10등급	225	9.7
11등급	136	5.9
합 계	2,305	100.0

자료: 정책금융공사

<표 13> 기업은행 신용등급표와 On-lending 신용등급 판정 기준

정책금융공사 신용등급 (금감원표준등급)	1년 부도율(PD)	기업은행 신용등급
6등급	0.35%이상 ~0.50%미만	A+
7등급	0.50%이상 ~0.75%미만	A
8등급	0.75%이상 ~1.35%미만	A-
9등급	1.35%이상 ~2.50%미만	BBB+, BBB
10등급	2.50%이상 ~5.50%미만	BB+, BB
11등급	5.50%이상 ~10.00%미만	B+, B

자료: 정책금융공사

3. 지원조건

(1) 정책자금

□ 지원 금리 및 지원기간

- 중기청 정책자금의 지원 금리는 자금별로 기업평가등급 및 담보에 따라 차등화하여 적용함.
 - 기업평가등급별 가산금리는 0.2~1.2%이며, 신용대출 가산금리는 0.1~0.5%임.
- 6.23 대책의 일환으로 2006년부터 지원 금리가 상향 추세를 보였으나, 2009년 금융위기 대응조치로 인해 지원 금리가 다시 하락하였으며, 2009년 기준으로 3.98~4.35%(재해복구자금 제외) 수준임.

<표 14> 중기청 정책자금의 연도별 사업별 기준금리 추이

단위: %

구 분	2005	2006	2007	2008	2009
창업기업지원자금	4.90	4.40	4.75	5.02	3.98
개발기술사업화자금	4.40	4.40	4.75	5.02	3.98
신성장기반자금	4.40	4.40	4.75	5.02	4.35
긴급경영안정자금	4.90	4.40	4.75	5.02	4.35
일시경영애로지원자금	7.90	7.90	7.90	7.82	4.35
사업전환지원자금	-	-	4.75	5.02	3.98
소상공인지원자금	5.40	5.40	5.40	5.82	4.35

자료: 중소기업진흥공단

- 지방자치단체 정책자금의 지원 금리도 자금별로 차등화하여 적용하고 있는데, 전체 지원금액 중 은행협약자금의 비중이 매우 크기 때문에 이차보전 방식의 지원이 주종을 이루고 있다고 볼 수 있음.
 - 자체자금 지원 금리의 경우 대략 3.5~4.75% 범위에서 지원되고 있으며, 협약자금에 대한 이차보전 범위는 0.5~5.0% 수준인 것으로 추정됨.

○ 지원기간을 보면, 중기청 정책자금은 3~8년이며, 지방자치단체 정책자금의 경우 1~15년임.

- 중기청 정책자금은 기본적으로 운전자금 3년, 시설자금 8년의 원칙으로 운용되는 반면, 지방자치단체 정책자금의 경우 5년 이내의 자금이 주종을 이루며 일부 10년 이상의 장기 지원자금을 운용함.

- 특히 지방자치단체 정책자금 중 운전자금의 지원기간이 1~5년으로 다양한 것으로 나타남.

<표 15> 지방자치단체 정책자금의 지원조건(예시)

구분	자금명	용자한도 (운전)	금리(%) (이차보전)	용자기간 (운전)
서울	경영안정자금	5억원	3.5~4.2	1~5년
	시설자금	100억원	4.0	8~15년
	시중은행협력자금(운전,협약)	5억원	CD연동금리 (0.5~1.5)	4~5년
부산	중소기업육성자금(협약)	13억원	4.9변동 (1.39~1.89)	8년
	중소기업운전자금(협약)	(2억원)	은행금리 (2~5)	(3년)
	소상공인자금	(0.3억원)	4.5 변동	(5년)
대구	창업및경쟁력강화자금	15억원	4.0변동	8년
	경영안정자금(운전,협약)	(3~5억원)	은행금리 (2~3)	(1년)
	소상공인창업자금(운전,협약)	(0.5억원)	은행금리(2)	(5년)
대전	경영안정자금(운전,협약)	(3~6억원)	은행금리 (2.5~4.5)	(2년)
	창업및경쟁력강화자금(협약)	13억원(3)	6.5 변동(1.5)	8년
	소상공인경영개선자금(운전,협약)	(0.5억원)	은행금리(2)	(2년)
울산	중소기업경영안정자금(협약)	2억원	8.72 변동(2~4)	2년
전남	창업 및 경쟁력강화자금	8억원(2)	4.63, 변동	8년(3년)
	벤처기업육성자금	4억원(1)	2.5	5년(3년)
	중소유통업 구조개선자금	4억원(1)	4.63 변동	8년(3년)
	중소기업경영안정자금(운전,협약)	(3억원)	은행금리(2)	(2년)
	소상공인창업자금(운전,협약)	(2억원)	은행금리(2)	(2년)
	공제사업기금(운전,협약)	(6억원)	기금금리(1~2)	(1년)

자료: 중소기업청

□ 신용위험 분담

- 중기청 정책자금과 지방자치단체 정책자금 모두 지원시 신용위험을 분담하지 않음.

(2) On-lending

□ 지원 금리 및 지원기간

- On-lending의 지원 금리는 신용등급과 담보별로 차등하여 적용하고 있음.
 - On-lending의 지원 금리는 공사 간접대출금리(전대금리)에 중개금융기관(은행)이 대출등급별 상한(CAP) 이내에서 자율적으로 결정하는 기업대출 스프레드를 가산하여 적용함(현행 기업대출 스프레드는 0.8~5.6%임).
- 지원 가이드라인상 대출금리의 실질적인 적용 범위는 시설자금 4.39~8.08%, 운전자금 3.95~8.41% 수준임.

<표 16> On-lending의 신용등급별 지원 금리

단위: %

신용등급	시설자금		운전자금	
	전대금리	대출금리	전대금리	대출금리
6등급	4.36	4.90 ~ 5.51	3.51	4.26 ~ 5.06
7등급		5.29 ~ 5.91		3.95 ~ 5.61
8등급		4.39 ~ 6.91		3.88 ~ 6.46
9등급		5.11 ~ 7.41		4.33 ~ 7.11
10등급		5.11 ~ 8.08		4.97 ~ 8.41
11등급		5.28 ~ 6.45		4.92 ~ 8.41

자료: 정책금융공사

- On-lending의 지원기간은 시설자금은 1~10년, 운전자금은 1~3년임.
 - 중기청 정책자금에 비해 지원기간이 다양하고 시설자금의 경우 지원기간이 상대적으로 더 장기인 경우가 부분적으로 있는 것으로 파악됨.

<표 17>

On-lending의 지원기간

구분	대출기간	거치기간	상환방법
시설자금	1년 이상 10년 이내	1년 이상 5년 이내	할부상환
운전자금	1년 이상 3년 이내	1년 이내	할부/일시상환

자료: 정책금융공사

신용위험 분담

- On-lending은 지원 가이드라인상 간접대출금액의 60% 이내에서 신용위험 분담기능을 수행할 수 있도록 되어 있음.

<표 18>

On-lending의 신용위험 분담비율 가이드라인

구분	신성장동력산업, 지방중소기업	일반중소기업
신용위험 분담비율	간접대출금액의 60% 이내	간접대출금액의 50% 이내

자료: 정책금융공사

- 지원 실적에서 나타난 신용위험 분담 현황을 보면, 지원금액의 86.4%에 대해서는 신용위험을 전혀 분담하지 않은 것으로 나타난 반면, 신용위험을 50% 이상 분담한 경우도 9.7%에 달한 것으로 나타남.

<표 19>

On-lending의 신용위험 분담비율별 지원 현황

단위: 억원, %

신용위험 분담비율	금액	비중
0%	1,992	86.4
10%	38	1.7
20%	6	0.3
30%	19	0.8
40%	26	1.1
50%	164	7.1
60%	25	1.1
70%	35	1.5
합 계	2,305	100.0

자료: 정책금융공사

Ⅲ. 주요 검토과제

1. 정책금융의 역할과 범위에 대한 전제적 이해

- 정책금융의 포괄적 정의는 정부가 특정 정책목표를 달성하기 위해 정책적으로 공급하는 신용을 의미
 - 즉, 포괄적 정의에서는 직접적인 재정 소요 여부가 정책금융 여부를 규정하는 기준은 아님.
- 구체적으로는 지원조건이나 자금 가용성 측면에서 민간 상업금융보다 우대하여 공급하는 신용을 의미하기도 함(김준경, 1993 및 이기영 1994).
 - 여기서 가용성 제공은 시장기능에 대한 양적 보완기능을, 지원조건 우대는 질적 보완기능에 해당
- 그러나 정책금융의 내용과 운용방식이 경제적 토양, 금융시장 여건 등에 따라 국별로 다양한 모습을 보임에 따라 일률적 정의나 비교는 무리
- 요컨대, 정책금융의 역할은 금융시장의 실패를 보정하는 것이라 할 수 있으며, 넓게는 시장실패는 아니더라도 시장기능의 미흡한 측면을 보완하는 시장보완 기능까지 포함한다고 볼 수 있음.
- 다만, 시장실패 보정이든 시장보완이든 절대적 차원이라기 보다는 시장의 발전단계 및 정책수요의 내용에 따라 변화 여지가 있는 상대적 차원의 이해가 적절
- 또한 정책 개입의 명분만으로 정책금융의 역할 적정성이 담보되는 것이 아니라 운용 결과가 자원배분 효율성 제고에 기여할 수 있어야만 정책금융의 실제적인 존립 타당성을 확보할 수 있음에 유의할 필요
 - 정책 명분이 충분하더라도 시장의 자원배분 기능을 교란할 경우 정책금융의 유용성은 약화되거나 존립 근거가 불투명

2. 지원대상의 적정성

(1) 정책금융 지원대상의 기준

□ 시장실패 영역

- 중소기업 금융의 특성상 금융시장의 자원배분 기능이 제대로 미치지 못하는 대상
 - 창업기업, 기업의 경영 내용과 무형자산 등이 양호하지만 기업 외형이나 실적이 은행 적격기준에 못미치는 기업
 - 장기자금 공급이 필요한 대상이나 분야
- 담보력 위주의 금융관행에 의해 자금조달이 여의치 않은 기업

□ 시장보완 및 선도 영역

- 금융시장의 보수적 성향에 의해 자원배분이 제대로 이루어지지 않는 신산업 분야
- 기술을 기반으로 한 자금조달 수요
- 기업 평판이 양호하지만 외부 충격에 의해 일시적 유동성 제약에 직면한 기업

(2) 정책금융 지원대상의 적정성 평가

- 정책금융 지원대상의 적정성은 지원제도의 목적성과 시장금융과의 경합 가능성에 근거하여 평가할 수 있을 것임.
- 중기청 정책자금의 지원대상은 우선 종업원규모, 업력 등의 측면에서는 시장금융과 차별화된 모습을 보이며, 목적성에도 상당 정도 부합하는 것으로 나타남.

- 정책자금 지원제도의 취지는 시장금융에서 기피하거나 신용공여에 소극적인 대상에 대한 금융지원 기능을 수행하는 것이라고 할 수 있으며, 기업 외형이 작고 업력이 짧은 기업들이 이에 해당됨.
- 다만, 정책금융의 목적성이 다양하기 때문에 종업원규모나 업력이 지원 대상의 핵심 기준이 되기는 어려움.
- 지원대상을 객관적으로 비교할 수 있는 신용등급의 경우 각 기관별로 기준이 상이하여 직접적인 비교가 불가능하며, 근사치를 기준으로 간접 비교를 시도할 수 있음.
- 중기청 정책자금은 2005년 6.23대책의 일환으로 시장금융과의 경합성 배제를 위해 회사채 신용등급 기준 B+ 이하 등급에만 지원토록 되어 있으며, 이에 근거할 경우 정책자금은 시장금융과의 중복 가능성이 상대적으로 낮은 것으로 평가됨.
- 중기청 정책자금은 재무등급만으로 지원대상을 선별하지 않으며 사업성 평가를 병행하고 있으며, 최근 비재무 중심의 평가 성향이 강화됨에 따라 신용등급 기준의 비교 평가만으로 적정성 여부를 판단하기 어려움.

<표 20> 중진공의 기업별 재무 및 비재무 평가 비중(2009년 기준)

구분	기술·사업성 비중	재무 비중
업력 3년 미만 기업	100%	0%
소자산기업(자산10억 미만) 업력 3년 이상 5년 미만 기업	90%	10%
업력 5년 이상 일반기업	80%	20%

자료: 중소기업진흥공단

- 다만, 신용등급상으로는 투기등급에 해당하지만 자산건전성 기준으로 '정상'으로 분류되는 F2등급 이상에 대한 지원비중이 2009년말 잔액 대비 10.6% 수준이며, 이중 일부는 시장금융 이용이 가능한 기업일 것으로 추정됨.
- 한편, 지방자치단체 정책자금의 경우 은행 협약자금의 비중이 많으며, 이

는 은행 적격업체 기준의 자금지원 가능성이 높다는 점을 시사함.

- On-lending의 경우 지원 실적에서 기업은행 기준 A등급 이상에 대한 지원비중이 53.9%(기업은행의 경우 전체 대출잔액의 22.3% 수준)를 차지한 것으로 나타남.
- 또한 On-lending은 지원 가이드라인상으로도 은행 기준 여신 적격업체 수준인 10등급 이상을 주된 지원대상에 포함함으로써 시장금융과의 부분적 중복 가능성을 내포하고 있는 것으로 보임.

<표 21> 정책금융의 지원대상 비교

구분	정책자금	On-lending	신용보증	은행자금
지원요건	기술사업성 우수	업력3년· 매출10억원이상	담보력 취약	신용도 우수
회사채 신용등급	B+ 이하 등급	BB 이상	BBB 등급 이하	BB 등급 이상

자료: 중진공, 정책금융공사, 신용보증기금, 국민·신한은행

주: On-lending의 경우 기은 기준 B 이상 등급이며, 이는 신평가 기준 BB 이상에 근접한 수준임.

- 자금용도 측면에서는 은행들이 운전자금 위주의 대출구조를 보인 반면, 정책금융은 시설자금 위주의 지원구조를 보여 상당 정도 차별화되고 있는 것으로 나타남.

<표 22> 산업대출금의 자금용도별 비중 추이(연말 잔액 기준)

단위: %

구분	2007년	2008년	2009년
운전자금	75.7	74.5	77.2
시설자금	24.3	25.5	22.8
합계	100.0	100.0	100.0

자료: 한국은행

주: 2007년 및 2008년은 예금은행 기준이며, 2009년은 예금취급기관 기준임.

- 앞서 살펴본 바와 같이 정책금융의 경우 50% 이상이 시설자금 용도로

지원되고 있는 반면, 산업대출금은 70% 이상이 운전자금 용도의 대출인 것으로 나타남.

- 산업대출금에는 정책금융을 통한 중소기업 대출분이 포함되어 있음에 따라 실제 은행 대출에서 차지하는 운전자금 비중은 더 클 것으로 추정됨.
- 다만, 정책금융의 운전자금 지원비중의 적정성에 대해서는 검토가 필요한 것으로 보임.
- 은행자금이 운전자금 위주로 공급되고 있는 현실에 비추어볼 때 운전자금의 경우 중소기업들이 시장금융을 통한 조달이 상대적으로 용이한 측면이 있는 것으로 평가할 수 있으며, 정책금융의 운전자금 지원 필요성에 대한 논란이 제기된 바 있음.
- 다만, 시설자금과 연계된 시운전자금 성격의 자금이 부분적으로 필요하다는 지적도 있음.

3. 지원조건의 적정성

(1) 정책금융 지원조건의 기준

- 시장금융을 통한 조달비용에 대한 고려
- 지금까지 정책금융의 지원조건은 시장실패의 질적 보완을 위한 요소로 간주되어 왔으며, 시장금융에 비해 기간, 금리 등에서 양호한 조건으로 자금을 제공하는 것이 용인되어 왔음.
- 그러나 정책금융의 지원조건이 정책금융 내 선별장치를 통해 적정하게 운용되지 못하고 지원대상 선점을 둘러싼 시장금융과의 경합구도를 초래한다면, 선택적 변화가 불가피하게 됨.
- 정책금융 스스로 시장금융을 활용할 수 있는 기업들을 적절히 배제하여 정책성이 높은 지원대상 중심으로 자금 지원기능을 수행하지 않고 우량

한 기업에게 정책금융을 제공하게 될 경우, 결국 시장기능을 구축하는 부작용을 초래할 수 있음.

- 또한 위험도 관리 차원에서 일정 규모의 정책금융을 우량 기업에게 전략적으로 지원할 경우 이는 시장금융의 안전자산 선호 경향과 유사한 행태로 인식될 수 있음.
- 이는 정책금융의 목적성이 과거에 비해 좀더 정책 위험도가 높은 대상이나 분야에 대한 지원을 강조하는 흐름에 대한 위험관리 차원의 대응 측면을 반영한 것이기도 함.
- 즉, 정책 위험도 상승을 감안한 합리적 손실보전장치가 미흡할 경우 정책금융 지원기관 입장에서는 부실 책임을 고려한 지원대상 조정 유인이 발생하게 됨.

□ 정책 목적성 및 정책 위험도

- 정책금융 지원조건을 적정성을 평가할 때, 특정 정책의 목적성에 따른 우선순위 배려와 정책 위험도를 감안할 필요가 있음.
- 정책 목적성에 의해 자원배분의 우선순위와 지원조건상의 배려가 필요한 경우가 있는데 예를 들면 창업 지원, 기술 기반형 지원 등이 이에 해당됨.
- 반면에 정책적으로 배려할 필요성은 충분히 있지만 정책 위험도가 높을 경우 가용성 제공이라는 양적 측면의 지원기능 이외에 지원조건을 우대 적용은 신중한 접근이 필요함.
- 예를 들어 담보력이 취약하면서 시장금융을 활용하기 어려운 기업군이 이에 해당되는데, 이 경우 지원조건에는 정책 위험도가 일정 수준 반영되는 것이 적절할 것임.
- 따라서 정책금융의 지원조건은 호혜적 배려와 위험도 반영을 조화롭게 적용하는 형태가 바람직함.

(2) 정책금융 지원조건의 적정성 평가

- 정책금융의 지원조건 중 지원기간은 시장금융이 여전히 장기금융을 취급하는 데 소극적임에 따라 시장금융에 비해 장기로 지원하는 것은 나름대로 근거와 타당성을 확보하고 있는 것으로 보임.
- 반면에 지원금리 문제는 재검토가 필요한 것으로 파악됨.
 - 과거에 시장금융에 비해 낮은 금리로 지원한 것은 당시의 고금리로 인한 수혜기업의 금융비용 부담을 덜어주고자 하는 취지를 갖고 있었던 것으로 평가됨.
 - 그러나 지난 10여년간 저금리 추세가 지속되는 가운데 시장에서 금리의 가격기능이 강조되는 흐름에 비추어볼 때, 시장 금리를 훨씬 밑도는 수준의 지원금리는 개선 여지를 안고 있다 할 것임.
 - 현재 정책금융 중 중앙정부 및 지방자치단체 정책자금의 지원 금리가 시장 금리를 크게 밑도는 수준을 지속하고 있는 것으로 나타났는데, 앞서 살펴본 정책자금(중앙정부 및 지방자치단체)의 지원금리는 예금은행의 가중평균금리 수준을 크게 하회하는 수준임.

<표 23> 예금은행의 가중평균 대출금리 추이

단위: %

구분	'05. 12	'06. 12	'07. 12	'08. 12	'09. 12
중소기업	5.92	6.40	7.27	6.91	5.89
대기업	5.24	5.88	6.77	6.75	5.45

자료: 한국은행

주: 신규취급액 기준

<표 24> 정책금융의 지원금리

구분	중기청 정책자금	On-lending	신용보증	은행자금
대출금리(09. 4/4)	4.30~5.80%	4.26~8.56% (전대금리3.46%)	은행금리+ 보증요율	5.38~6.28%
지원기간	3~8년	1~10년	1~5년	1~5년

자료: 한국은행, 중진공, 정책금융공사, 신용보증기금, 국민·신한은행

주: 은행 대출금리는 자산건전성 분류 정상, 100% 담보물건을 제공하는 기업 기준

- 즉, 현행 정책금융의 지원조건을 보면 정책적 배려 측면과 위험도 반영 사이의 차별화가 미흡한 것으로 파악됨.

4. 정책금융 내 중복성

(1) 정책금융 중복성 해소를 위한 제도개선 추진 현황

정책자금

- 신용등급 기준 지원 제한

- 6.23대책에 따라 회사채 신용등급 기준 B+ 이하 등급에 대해서만 지원토록 지원대상을 제한

<표 25> '05년 이후 정책자금 지원제외 우량중소기업 기준 추이

'05년	'06~'07년	'08~'10년
중진공 신용평가A등급	중진공 신용평가 A등급	중진공 신용평가 B+등급
-	상장기업	상장기업
	공모회사채 발행기업	공모회사채 발행기업
	신평사 BBB등급 이상 기업	신평사 BB등급 이상 기업

자료: 중소기업진흥공단

- 신용보증 결합지원 축소

- 6.23대책에 따라 정책자금 지원과 신용보증의 결합 지원을 축소하는 방향 정립

신용보증

- 신용보증 중복 지원 축소

- 6.23대책에 따라 신보와 기보의 중복 보증수혜를 해소하는 방향으로 양 기관 보증 운용방향을 정립

- 장기 및 고액보증 축소
 - 6.23대책에 따라 5년 이상 장기보증 이용기업과 15억 이상 보증수혜 기업을 점진적으로 축소해나가는 방향 정립
- 우량기업 보증 제한
 - 6.23대책에 따라 매출액 300억원 및 신용등급 KB2(BBB)등급 이상(신보 기준)에 대해 부분보증비율 인하(75%) 또는 가산보증료 부과

(2) 제도개선 이행 상황 평가

□ 정책자금

- 신용등급 기준 지원 제한
 - 중진공은 2007년부터 재무등급 기준을 F1~F6등급 체계로 운용하고 있으며, 기술·사업성 평가를 제외한 재무등급만을 기준으로 할 경우 최상위 등급인 F1~F2이 회사채 신용등급의 B등급에 근접한 것으로 추정
 - 비교 평가의 유의성은 제한적이지만, 일단 중기청 정책자금의 6.23대책 이행은 제도화되어 있는 것으로 평가할 수 있음.
- 신용보증 결합지원 축소
 - 6.23대책 이후 보증서부 대출비중을 단계적으로 인하하여 보증서부 대출 비중은 2006년의 19.0%에서 2009년 11.9%로 감소

<표 26> 중기청 정책자금의 보증서부 대출비중 추이

단위: %

구분	2006	2007	2008	2009
비중	19.0	15.9	15.8	11.9

자료: 중소기업청

- 향후 중소기업청은 해지조건부 부분보증 등으로 보증서부 대출을 제한하여 2012년까지 보증서부 대출비중을 5%까지 축소 추진
- *보증서부 대출비중 축소계획(%): (10) 10.0 → (11) 8.0 → (12) 5.0

□ 신용보증

○ 신용보증 중복 지원 축소

- 6.23대책 이후 신보와 기보의 중복 보증비율은 하락 추세를 지속하여 중복 보증 문제가 개선되고 있는 것으로 나타남.
- 이는 중복 보증 해소를 위한 제도 개선이 비교적 충실히 이행되고 있음을 보여주는 것이라 하겠음.

<표 27> 신용보증기금과 기술보증기금의 중복보증 현황 추이(잔액 기준) 단위: %

구분		2005	2006	2007	2008	2009
신보	중복보증비중	26.2	12.1	8.1	6.6	6.4
기보	중복보증비중	52.9	26.5	17.7	13.2	10.5

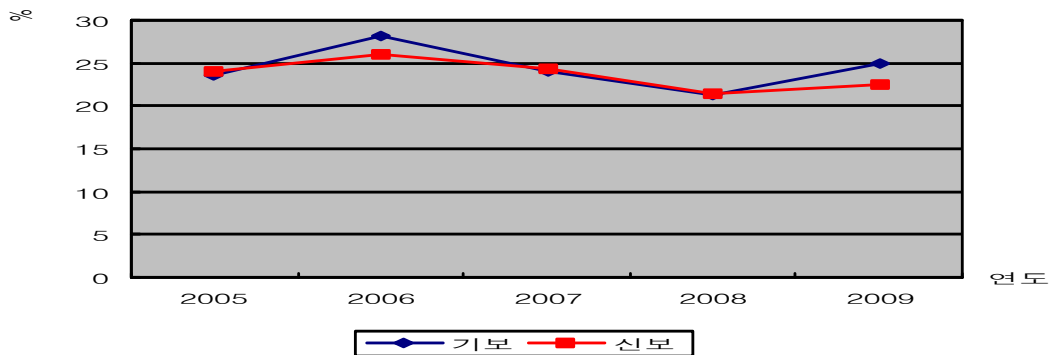
자료: 신용보증기금, 기술보증기금

주: 신보의 경우 일반보증 기준이며 2008년부터는 재보증을 제외한 수치임. 기보는 재보증을 제외한 수치임.

○ 장기 및 고액보증 축소

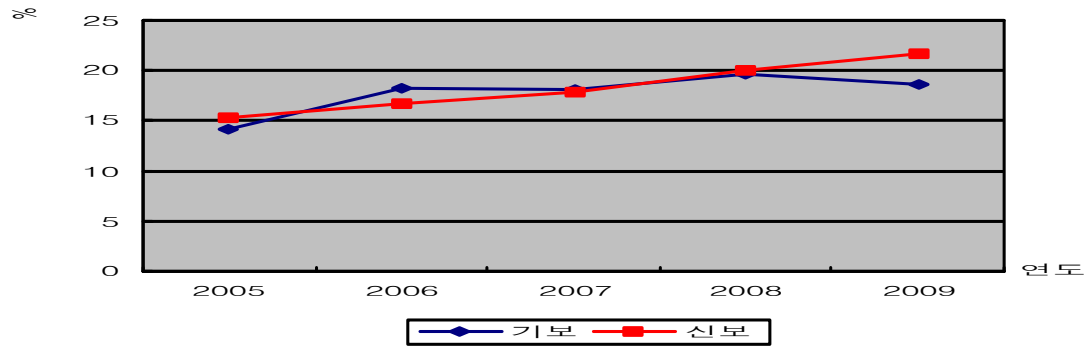
- 6.23대책에 따라 15억 이상 보증수혜 기업과 10년 초과 장기보증 이용기업에 대한 보증제한 조치를 시행
 - * 구체적으로는 가산 보증료 부과, 부분보증비율 축소 등을 시행
- 고액보증의 경우 양 기관 모두 15억원 초과 지원비중이 2006년 이후 하락 추세를 보였으나 2009년에 다시 상승한 것으로 나타남.

<그림 4> 고액보증 지원비중 추이



- 장기보증 이용기업 비율의 경우 보증제한조치에도 불구하고 오히려 늘어나는 추세를 보임.

<그림 5> 장기보증 지원비중 추이



IV. 개선방안

1. 지원대상의 시장 경합성 해소

(1) 개선 필요성

- 6.23대책 이후 정책금융의 목적성 강화 및 역할 차별화 노력에 의해 과거에 비해 지원대상의 적정성은 제고된 것으로 평가됨.
 - 6.23대책에서 시장 활용 가능기업들에 대한 지원을 축소하는 방향성을 정립
- 또한 정책금융에서 시장금융이 대출 공급에 소극적인 초기 업력, 시설자금에 대한 지원이 강조되는 것도 적절한 것으로 평가할 수 있음.
- 그러나 정책자금, 신용보증 등에서 지원대상을 둘러싼 시장 경합성이 부분적으로 존재
 - 중기청 정책자금은 재무등급 기준으로 F2+ 이상 등급('09년 잔액기준 2.7%), 신보의 경우 자체 CCRS 신용등급 기준으로 KA 이상 등급('09년 잔액기준 4.6%)에서 부분적으로 시장 경합성이 있을 것으로 추정
 - 기보의 경우 2006년 이후 기술평가보증 중심으로 보증공급('09년말 잔액 기준 85.2%)이 이루어짐에 따라 신용등급에 근거한 현황 파악은 기술적으로 불가능하며, 6.23대책 시점 기준으로 2009년말 보증잔액 대비 1% 미만일 것으로 자체 추정
 - 이는 정책금융이 재무적 평가만을 기준으로 운용되지 않는 경향이 강화되는 한편, 2008년 하반기 이후 글로벌 금융위기에 대응한 정책금융 지원 확대에 따른 측면을 동시에 반영
 - 또한 정책금융 지원기관들이 정책금융의 목적성 강화에 따른 정책 위험도 상승에 대응한 안전자산 확보전략도 부분적으로 작용

- 지방자치단체 정책자금의 경우 현황 파악이 제대로 이루어지지 않고 있으나, 은행 협약자금 비중이 높다는 점에서 은행 적격업체에 대한 지원 비중이 적지 않을 것으로 추정
- 한편, 2009년부터 도입된 On-lending 지원제도는 시범사업 수준의 지원실적에 근거할 경우 시장금융과의 부분적 중복 가능성을 내포하고 있는 것으로 추정할 수 있음.
- 지원대상의 신용등급을 기업은행 기준과 매칭시켜 살펴보면, 상대적으로 신용도가 양호한 8등급 이상에 대한 지원비중이 53.9%로 절반 이상을 차지한 것으로 나타남.
- 2010년(2.1조원 지원 계획)에도 이러한 추세가 지속될 경우 '일부 신용보강시 민간자금 활용이 가능한 기업군'을 지원한다는 본래 취지가 크게 훼손될 뿐만 아니라 신용보강 기능의 필요성도 논란을 초래할 우려
- 또한 On-lending은 지원 가이드라인상으로도 은행 기준 여신 적격업체 수준인 10등급 이상을 주된 지원대상에 포함하고 있음.
- 총액한도대출의 경우 낮은 지원금리 수준과 자금용도 측면에서 은행 적격업체를 대상으로 운용된다고 볼 수 있음.

(2) 개선방안

- 중기청 정책자금과 신용보증의 경우 신용등급상으로는 시장금융과의 경합성이 우려할 수준은 아닌 것으로 보임에 따라 이미 정립한 지원대상 가이드라인의 충실히 이행을 통해 지원대상의 적정성을 확보해나가야 할 것임.
- 지방자치단체 정책자금의 경우 운용 자율성을 존중하되 정책금융 및 시장금융의 자원배분 기능을 약화 내지 훼손하지 않도록 지원대상에 대한 합리적 가이드라인을 중앙단위의 정책금융과 공유하는 방안을 강구할 필요가 있음.

- On-lending 지원제도는 향후 지원이 본격화되는 경우에 대비하여 제도 운용방향과 함께 지원대상에 대한 합리적 가이드라인을 모색할 필요가 있음.
- 2009년 지원실적에서 나타난 문제점은 시범사업 수준에서 신중한 제도 운영의 결과인 측면도 있는 것으로 보임.
- 그러나 기존 정책금융과도 차별화하면서 시장친화적 방식으로 중소기업 금융지원 기능을 수행하기 위해 출범한 제도의 취지에 부응하는 형태로 지원대상을 합리적으로 설정해야 할 것임.
- On-lending 방식의 특성상 은행 적격업체를 중심으로 지원기능을 수행하는 것이 불가피한 측면이 있으나, 안전자산 중심으로 운용된다면 제도의 취지는 약화될 수밖에 없을 것임.
- 은행 대출 가능 기업군이지만 은행들이 대출에 소극적인 기업군 중심으로 지원대상을 운용하거나, 은행의 장기자금 공급기능을 지원하는 형태를 모색할 수 있을 것임.
- 최근 정책과제로 부각되고 있는 중견기업에 대한 자금공급 기능을 적극적으로 수행할 수도 있을 것임.

2. 정책자금 지원금리의 단계적 상향 조정

(1) 개선 필요성

- 시장금융이 단기 금융에 치중하는 상황에서 정책금융이 장기로 지원하는 것은 적절한 것으로 볼 수 있음.
- 그러나 지원금리의 경우 정책금융의 목적성과 정책 위험도는 강화되는 추세인 반면 정책자금의 지원금리는 시장금리에 비해 상당한 수준으로 우대하여 적용하고 있는 것으로 나타나, 새로운 기준 정립이 필요한 것으로 파악됨.

- 시장금리와의 격차는 지방자치단체 정책자금이 가장 큰 것으로 나타남.
- 현재 정책금융에서 강조되고 있는 지원대상의 요건이 '미래 성장 잠재력이 있으나 시장 활용이 어려운 기업군'이라는 점을 감안하면, 정책자금 지원금리와 시장금리의 실질적인 차이는 더 큰 것으로 평가됨.
- 지원금리 문제는 단순히 시장보완의 질적 측면에서 접근할 문제가 아니며, 정책금융의 수급 균형을 뒷받침하는 가격기능 측면이 강조될 필요가 있음.
- 지나친 저금리는 정책금융의 가수요 유발과 함께 시장금융 활용이 가능한 기업들이 정책금융 수요에 편입되고자 하는 유인으로 작용

(2) 개선방안

- 공공자금관리기금 대출금리에서 일정 수준(0.33~0.7%p)을 차감하는 형태의 저금리구조를 동 기금의 대출금리와 연동 적용하는 한편, 정책성이 상대적으로 덜한 자금에 대해서는 시장금리 수준으로 단계적인 상향 추진
- 창업, 개발기술 사업화, 사업전환 등은 정책 목적성에 부응하는 형태로 지원조건을 우대 적용하되, 단계적으로 기금 대출금리 수준과 연동
- 신성장기반의 경우 기금 대출금리 수준을 약간 상회하는 수준으로 단계적 상향 조정
- 긴급경영안정자금의 경우 정책 목적성이 상대적으로 약하기 때문에 시장금리에 근접한 수준으로 단계적 상향 조정
- 지원금리의 상향 조정 문제는 매우 민감한 사안이므로 수요자의 수용성을 감안하여 점진적으로 추진하되, 일관되고 지속적인 추진이 중요
- 이를 통해 정책자금의 목적성과 합리적 선별 가능성을 제고
- 공공자금관리기금 대출 금리를 상회하는 수준의 금리 차액은 집행기관의

위험관리비용으로 활용

- 지방자치단체 정책자금의 경우 지방자치단체의 운용 자율성을 존중하되 정책금융 및 시장금융의 자원배분 기능을 약화 내지 훼손하지 않도록 별도의 방안을 강구할 필요가 있음.
- 실제로 정책자금 수요자인 중소기업들 중 정책자금=저금리라는 인식이 팽배하여 중앙정부 정책자금의 지원조건이 지방자치단체 정책에 비해 미흡하다는 문제 제기를 하는 경우가 적지 않음.

3. 중복성 해소를 위한 제도 개선의 현실화 및 충실한 이행

(1) 개선 필요성

- 정부는 그 동안 정책금융 내 중복성 및 시장금융과의 경합성 해소를 위한 노력을 경주해왔으며, 대표적인 조치로는 6.23대책(2005년)을 들 수 있음.
- 6.23대책의 주요 내용으로는 정책자금의 목적성 강화 및 역할 차별화를 위한 지원대상 조정, 신용보증과의 결합 지원 축소, 지원조건 차등화, 신용보증 기능의 적정성 제고 및 역할 분담체계 확립을 위한 부분보증비율 하향 조정, 고액 및 장기 보증 제한, 우량기업 지원 제한 등이 있음.
- 이중 정책자금의 경우 지원대상 조정, 보증서부 대출 비중 축소, 지원조건 차등화 등이 비교적 충실히 이행되어온 것으로 평가됨.
 - 중기청 정책자금은 회사채 신용등급 기준 B+ 이하 등급으로 지원대상을 제한하고 있으며, 보증서부 대출비율은 2006년의 19.0%에서 2009년에는 11.9%로 하락
- 반면, 신용보증의 경우 가산보증료 부과, 부분보증비율 축소 등의 조치에도 불구하고 고액보증 및 장기보증 비율의 감소세가 미흡

- 이는 2008년 하반기 이후 글로벌 금융위기에 대응한 지원 확대에 기인한 측면이 적지 않은 것으로 보이지만, 이행 속도 측면에서는 미흡
- 특히 장기보증 비율은 오히려 증가세가 지속

(2) 개선방안

- 제도개선 조치들의 현실성을 재검토하여 합리적 가이드라인을 재정립
 - 회사채 신용등급 기준의 지원대상 제한은 각 지원기관들의 평가체계가 상이하고 객관적 비교가 용이하지 않은 상황이 더욱 심화됨에 따라 현실적으로 적용 가능한 가이드라인 설정이 필요
 - 고액보증의 경우 2005년 기준(15억원 이상)이 현 시점에서 적정한 것인지에 대한 검토가 필요
- 제도개선의 충실한 이행을 유도할 수 있는 방안을 마련하여 제도개선의 실질적 효과를 도모
 - 제도개선 이행 실적과 부분적인 운용 자율성 부여를 연계하는 방안도 검토 가능
- 추가적인 중복 가능성을 예방하기 위한 정책금융기관 간 협의체 운영
 - 정책금융의 여건이 변화되고 새로운 제도가 도입됨에 따라 정책금융의 역할도 탄력적으로 대응해나갈 필요가 있으며, 이를 위해 상시적인 정책금융기관 간 협의체제를 구축

4. 지원규모의 합리적 운용

(1) 개선 필요성

- 정책금융의 지원규모가 과다하다는 우려가 지속적으로 제기되고 있으며,

실제로 중소기업 대출에서 정책금융이 차지하는 비중이 적지않은 상황

- 반면, 집행 현장에서는 초과수요 상황이 지속
- 한편 지원규모의 적정성을 판단할 객관적이고 유용한 기준이 현실적으로 여의치 않은 실정
- 국별로 금융시장 여건이나 정책금융 운용방식이 다양하고 상이
- 외환위기, 글로벌 금융위기 등 외부 충격에 따른 대응조치로 정책금융 지원이 확대될 경우 이를 정상화시키는 것이 정책적 난제로 대두되는 상황이 반복되는 것에도 유의할 필요

(2) 개선방안

- 정책금융 지원규모에 대한 안정적 운용 기조를 마련
 - 정책금융 지원규모의 적정성 추정이 현실적으로 어려운 상황에서 정책금융의 비정상적 확대를 억제하고 일정 범위 내에서 경기 여건을 감안한 안정적 운용 기조를 정립
 - 외부 충격 발생시 정책금융 지원 확대의 불가피성과 연착륙적 조정의 어려움을 감안하여 명확한 운용 기조 확립과 목표지향적 운용을 도모
- 또한 만성적인 초과 수요 등 지원규모 확대 요인에 대응하여 지원대상 및 지원조건의 합리적 조정을 통한 운용 효율성 제고를 도모
 - 정책금융에서 시장금융 활용 기업군과 시장 기준보다 양호한 지원조건을 축소시켜 나감으로써 지원규모 확대 여지를 적절하게 통제

토론주제

ESCO산업 지원 용자제도 개선방향

ESCO산업 지원 용자제도 개선방향

문 영 석
(에너지경제연구원)

I. 논의 배경

II. ESCO산업 지원 용자제도 현황과 문제점

1. ESCO산업 현황
2. 주요 검토과제
3. ESCO산업의 문제점

III. 용자제도 개선방향

1. ESCO산업 지원방향
2. 지원규모 및 대상

I . 논의 배경

- (녹색성장 전략 추진) 정부는 2008년 8.15 광복절 경축사에서 제시된 신국가 발전 패러다임인 **저탄소 녹색성장** 전략을 추진 중
 - 2009년 저탄소녹색성장기본법이 국회를 통과하였고, 동 시행령 및 시행규칙도 2010년 4월 발효됨
 - 이에 따라 에너지부문에 대한 정부 및 민간의 투자가 크게 늘어날 전망
- (온실가스 감축목표 설정) 특히 **국가 온실가스 감축목표**가 설정됨에 따라 에너지부문의 제반 정책과 재정투자도 온실가스 감축 목표에 기여하는 방향으로 변화해 나갈 전망
 - 온실가스 감축목표 2020년 BAU 대비 30% 감축 발표로 인해 **에너지자원분야 정책의 강화**가 필요한 상황
- (에너지이용 효율 향상 노력 배가 필요) 우리나라도 지난 4월 『저탄소 녹색성장기본법』 시행령이 발효되며 **온실가스·에너지 목표관리제**가 본격적으로 시행되게 되어 에너지효율개선 관련 투자가 급증할 전망
 - 에너지·온실가스 목표관리제는 국내 ESCO 시장에 큰 기회로 작용할 전망
 - 정부의 강력한 에너지절약 정책 추진으로 국내 ESCO 산업은 급격히 성장할 수 있는 절호의 기회
 - ESCO는 1억원 지원시 연 38백만원(92TOE)의 에너지절감효과가 있으며, 투자비 회수기간은 약 2.4년으로 현실적인 녹색성장 산업
 - * 절감효과를 ESCO와 대상사업장이 배분하므로 ESCO 사업기간은 약 5년여 소요되며, 10년 이상의 투자가 소요되는 신재생에너지에 비해 현실성이 높은 녹색성장 산업

- 전세계적으로도 기후변화 대응이 확산됨에 따라 에너지효율 부문에 '30년까지 10조달러 규모의 투자가 소요될 전망
- 지구 온실가스(CO2) 농도(BAU) : (산업혁명) 280ppm → ('09년) 380ppm → ('30년) 1,000ppm
- 국제에너지기구(IEA) 추정에 의하면 '30년 450ppm 이하로 억제하기 위해서는 10.5조달러의 에너지 효율개선 투자 소요

II. ESCO산업 지원 용자제도 현황과 문제점

1. ESCO(Energy Service Company) 산업 현황

- ESCO 사업은 기술과 자금조달 능력이 부족한 에너지사용자를 대신하여 ESCO가 에너지사용시설을 개체하고 절감된 비용으로 투자비를 회수하는 사업
 - ESCO 산업은 자금, 장비·설비, 컨설팅, 엔지니어링 서비스, 건축·설계 등이 결합된 기술·금융 중심의 종합서비스업
 - 설계, 사후관리, 운영 등을 포괄하는 IT업종의 SI(시스템 통합)업체와 유사
 - 에너지진단, 엔지니어링, 장비·설비 등 연관 산업과의 유기적인 연계를 통한 동반 성장이 서비스 품질 좌우
 - 주요사업으로는 에너지절약형 시설개체, 산업체 공정개선, 산업체·건물 열병합발전, 폐열회수사업 등이 있음
 - '10.4월 현재 등록현황은 141개 업체 (대기업 39, 중소기업 102개)
- 사업방식은 성과배분계약방식과 성과보증계약방식 두 가지임
 - 성과배분계약 : ESCO가 제3자의 에너지사용시설에 투자한 후 투자시설에서 발생하는 절감액으로 투자비·이윤 등 회수 (대부분의 ESCO 투자사업이 이 계약형태로 이루어짐)
 - 성과보증계약 : ESCO는 사업성과(에너지절감량)를 보증하고, 에너지사용자가 투자비용을 조달하는 방식
 - 2004.1월에 도입 시행 중이나, 계약실적은 미미

□ 지원대상

- 성과배분계약 : ESCO가 차주가 되어 자금을 조달하고, 에너지절감분으로 수익을 창출하므로 ESCO가 지원대상임
 - 대기업 : 중소기업 지원비중을 30 : 70 으로 자금지원지침에 명시하여 대기업 ESCO가 30%, 중소기업 ESCO가 70%를 지원받음
- 성과보증계약 : 에너지사용자가 차주가 되어 자금을 조달하고, ESCO에는 서비스를 지급하므로 에너지사용자가 지원대상임

□ 지원조건

- 지원범위 : 소요자금의 80%이내 (중소기업은 100%이내)
 - '10년 중소기업 우선배정비율 : 70%('08년 60%)
 - 성과보증계약 방식은 100%까지 지원
- 용자기간 : 3년 거치 7년 분할상환
- 지원규모 : '10년 1,350억원
 - ESCO 사업자당 지원한도 500억원, 투자자당 150억원
- 이자율 : (변동) 2/4분기 2.50%, (고정)2.75%

□ 지원현황

- '93년~'09년간 3,158건의 사업에 약 12,922억원 지원
 - ESCO 단위 사업규모가 점차 대형화되어 건당 지원액이 상승 추세

<표 1> 에너지이용합리화 자금 구성

(단위 : 백만원)

구 분	'09년도	'10년도
○ ESCO투자사업	135,000	135,000
○ VA투자사업	140,000	140,000
○ 산업체등 절약시설	243,650	206,785
○ 집단에너지공급시설	-	30,000
합 계	518,650	511,785

자료 : 지식경제부

<표 2> 연도별 ESCO 자금지원 실적('93~'09)

구 분	'93~'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	합계
지원건수	441	519	548	491	328	167	202	156	106	100	100	3,158
지원액 (억원)	1,128	856	751	1,400	1,003	831	1,829	1,333	1,357	1,115	1,319	12,922
건당지원액 (억원/건)	2.6	1.6	1.4	2.9	3.1	5.0	9.1	8.5	12.8	11.2	13.2	4.1

자료 : 지식경제부

- '10년 ESCO 시장은 1,950억원 규모(세계시장의 1.2%)로, 대부분 정책자금(1,350억원)이고 민간자금은 600억원(30%)에 불과
- '10년 시장규모는 '01년(751억원)의 2.6배로 성장하였으나, '06년 2,400억원을 기점으로 글로벌 경기침체에 따른 설비투자 감소 영향으로 민간투자가 감소 추세로 전환

<표 3> 국내 ESCO 시장 및 정책자금 지원현황

(단위 : 억원)

구 분		2001	2003	2006	2007	2008	2009	2010	CAGR
ESCO	정책자금	751	1,003	1,333	1,357	1,116	1,319	1,350	6.7
	민간자금	-	-	1,067	975	509	558	600	-
합 계		751	1,003	2,400	2,332	1,625	1,877	1,950	11.2

* '10년 정책자금 지원 : ESCO (1,350억원), VA (1,400억원), 기타 설비개선(2,368억원) 등
 자료 : 지식경제부

- 국내 ESCO 산업은 정책자금(연 2.75% 금리 ↔ 시중은행 8~9%)에 안주하여 민간투자 활성화와 새로운 사업기회 개척에 소극적
 - 대내외 여건 변화로 절호의 기회를 맞은 ESCO 산업의 민간투자 활성화를 위해 기존과는 다른 효과적인 용자사업 운영방안 마련 필요
- 에너지관리공단 분석에 의하면 정책자금 1억원 지원시 연 38백만원(92TOE)의 에너지절감효과가 있으며, 투자비 회수기간은 약 2.4년 소요
- 에너지절감효과를 ESCO와 대상사업장이 배분하므로 ESCO의 투자비 회수기간은 약 5년여 소요
 - 투자대비 절감액은 보일러(98억원 투자하여 매년 70억원 절감)가 가장 높으며, 폐열회수, 동력설비, 공정개선 순
 - 부문별로는 산업 부문(36백억원 투자하여 매년 19백억원 절감)이 건물, 공공 부문보다 투자대비 절감액이 높음
- 141개 업체가 등록되어 있으나 실제 활동기업은 44개이며 등록업체 중 대기업이 28%로 적지 않으나, ESCO 사업 종사인원은 업체당 평균 10명으로 영세한 수준
- 영업이익율은 높은 수준(8.6%)으로 중소기업 매출비중과 영업이익이 대기업 보다 높은 중소기업 중심의 시장
 - 주요산업 영업이익율 : 제조업 (5.9%), 서비스산업 (4.6%), 건설업(4.4%) 등

<표 4> ESCO 산업현황 분석 ('09년 기준)

(단위: 개,억원,%,명)

구 분		대기업		중소기업		합계
업체수	(비중)	39	(27.7%)	102	(72.4%)	141
종사자수	(업체당)	16		7.6		9.8
매출액	(비중)	696	(37%)	1,181	(63%)	1,877
영업이익	(이익율)	43	(6.1%)	119	(10.1%)	162

자료 : 지식경제부

2. 주요 검토과제

1) 지원대상의 적정성

- ESCO사업 예산의 70%를 중소기업에 우선 배정하여 중소기업은 945억원, 대기업은 405억원을 지원할 계획
 - 자금 규모가 작는데 반해, 분기별로 4단계로 분리 집행되므로, 100억원 이상 대형 프로젝트에 대한 용자 지원이 사실상 어려움
 - 대기업은 배정된 자금을 초과하여 신청하는 반면, 중소기업은 배정된 자금의 신청이 지연되고 있음
 - * '10년 1분기에 대기업은 배정된 자금의 246%를 신청한 반면, 중소기업은 배정된 자금의 29%만을 신청
- 용자지원 대상 추천 시, 평가를 통해 효과가 우수한 사업을 선별 지원하지 않고, 선착순으로 지원
 - 자금 미소진 시 중소기업에 대한 지원자금은 에너지절약 효과가 상대적으로 낮더라도 지원해야하는 상황이 발생 가능
 - 대기업의 경우, 용자 자금을 확보하기 위해 연초에 지원 신청이 집중되는 현상 발생
- ESCO 산업은 아직 미성숙 단계로 대기업의 활발한 투자를 통한 시장 확대와 경쟁을 통한 기술력 향상 노력이 요구되나, 배정된 정책자금 운영방식은 대기업의 투자를 유인하는 데 한계
 - 경직적인 중소기업 우선지원 방식은 업계 전반의 경쟁력과 사업의 효과성 저하를 초래

2) 지원조건의 적정성

- '10년 2분기 용자금리는 2.5% (변동금리 기준)로 7~8%의 시중은행 금리에 비해 현저히 낮아 ESCO 사업이 활성화될 수 있는 가능성을 제공
 - ESCO 업체는 5% 이내 금리가 제공될 경우 사업 추진이 가능하다는 입장으로 현재의 금리 수준은 충분한 것으로 판단
 - 오히려, 금리를 소폭(1~2%) 인상하더라도 정책자금의 규모를 확대하는 것이 ESCO 시장규모 확대와 국가 에너지절약에 효과가 있을 것으로 판단됨
- 3년 거치 7년 상환조건(총 10년간 용자)은 평균 5년의 투자회수 기간이 소요되는 대부분의 ESCO 사업을 만족
 - 일부 대형기업은 10년 이상의 장기 사업에 대한 수요가 있음
 - ESCO 업체는 평균 5년의 투자회수 기간에 따라, 대개 10년 이전에 용자금을 상환하는 실정으로, 최대 15년을 상환기간으로 설정하더라도 대부분은 5~10년 이내에 용자금이 상환되고, 일부 대형 프로젝트에 한해 10년 이상 용자가 일어날 것으로 예상

3. ESCO 산업의 문제점

- (민간자금 조달 부진) 정책자금의 저금리(3.0%)에 익숙해진 ESCO업체 및 에너지수요자가 민간자금 활용에 소극적이며, 정책자금에 의존
- 低 에너지가격과 高 금리로 인한 낮은 투자수익성으로 인해 민간투자자의 자발적인 참여 저조
 - 중소기업 우대지원 정책에 따라 대기업과 지원정책을 차등화하고 있는데 2010년의 경우 지원예산은 중소기업에의 비율을 확대하여 중소기업 대 대기업의 비율을 7:3 으로 하고, 지원비율은 대기업은 80% 이내, 중소기업은 100%이내에서 지원하고 있음

- '10년 전체 ESCO 투자금액(1,950억) 중 약 70%가 정책자금으로 이는 중소 ESCO나 신생기업의 경우, 신용을 통한 자금조달에 한계가 존재
 - 담보 대출의 경우 ESCO 기업의 자산구성 대부분이 에너지사용자에 대한 매출채권으로 구성되므로 담보를 통한 대출도 한계가 있음.
- (시장규모 확대의 한계) 많은 대기업들은 자발적 협약(VA)을 통해 자체적인 에너지절감 노력을 기울이고 있으며, 산업공정 등 기업비밀의 유출우려가 있는 외부 ESCO기업의 참여에 부정적
- (기술력 및 전문인력의 한계) ESCO 투자의 수익성을 높이기 위해서는 종합적인 에너지진단능력이 필요하나, 이를 수행할 수 있는 기술력 및 전문인력 부족
- 석유화학 플랜트 등 고도의 기술력이 필요한 산업체 공정개선 사업에 참여하는 ESCO는 삼성에버랜드 등 10여개 업체에 불과
 - 특히, 주요 고객인 에너지다소비기업(대기업)에 비해, 중소 ESCO 기업의 기술력은 열등

III. 용자제도 개선방향

1. ESCO산업 지원방향

- 궁극적으로 ESCO 기업이 기술력, 경쟁력을 확보하여 민간자금을 통해 운영되는 것이 바람직
- 다만, 아직 미성숙된 ESCO 산업 육성 차원에서 한시적으로 정부 재정지원이 필요하고, 향후에는 이 역시 중소기업 위주로 지원을 한정하는 것이 바람직
 - 에너지목표관리제 도입에 따라 대기업은 에너지절약시설을 자발적으로 설치할 것으로 예상되며, 대기업의 경우 기술력 및 자금력이 풍부하여 정부 재정지원이 불필요할 것으로 판단됨
 - 다만, 중소기업의 경우는 목표관리제 대상에서 제외되며, 기술력 및 자금력도 부족하여 정부 재정지원이 필요할 것으로 판단됨

2. 지원규모 및 대상

- (지원규모) ESCO 산업 육성을 위해 에너지이용합리화 시설설치 자금 구성을 조정하여 ESCO 용자지원 규모를 한시적으로 확대
 - 별도로 분리된 집단에너지공급시설 지원자금을 ESCO 투자사업 및 산업체 등 절약시설 지원자금과 통합

개선방안	장점	단점
지원규모 확대	ESCO 용자자금 확대를 통해 시장규모를 확대하고, 신용도가 낮은 중소기업의 성장기반을 조성	정부 용자자금 확대를 통한 시장규모 확대는 지속가능한 방안이 아니므로 민간투자의 유입을 촉진할 수 있는 대책 필요

- (지원대상) 대기업, 중소기업의 고정된 지원비율(30:70)을 지양하고, 평가를 통해 효과가 높은 사업과 경쟁력 있는 업체에 선별 지원

개선방안	장점	단점
<p>중소기업 우선 용자비율 폐지</p>	<p>에너지절약을 효과적으로 달성하고, ESCO 산업의 전문화 · 대형화를 통해 녹색 성장동력으로 육성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 투명하고 객관성 있는 평가기준을 통해 기업간 경쟁을 유도 - ESCO 사업의 전문화 · 대형화에 기여 	<p>기술력과 서비스 품질이 높은 대기업에 지원이 편중되어 고용창출 및 중소기업 지원이라는 정책목적에 배치</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기업 입장에서는 사업 추진의 불확실성이 높아짐에 따라 성과 달성과 용자지원에 대한 확실한 보장이 없을 경우 사업을 포기하는 경우가 발생하여 관련 시장의 위축 우려