

공개토론회 자료

## 2005~2009년 국가재정운용계획

---

### - 산업 · 중소기업 분야 -

- 2005년 4월 4일(월) 13:45~17:00
- 전국은행연합회관 2층 국제회의실

국가재정운용계획  
산업 · 중소기업 분야 작업반



# 프 로 그 램

2005년 4월 4일 (월요일)

---

13:45~14:00 **개회 및 참석자 소개**

14:00~16:00 **쟁점토론1: 신용보증, 과연 藥인가?**

사 회: 현오석 (무역연구소 소장)

발 제: 강동수 (한국개발연구원 연구위원)

Kenneth Kang(IMF 한국대표사무소 소장)

토 론: 강형자(인터넷 시큐리티 사장 / 한국여성벤처협회 부회장)

김종수(중앙일보 논설위원)

김주훈(한국개발연구원 선임연구위원)

김희대(하나은행 부행장)

이득희(신용보증기금 기획부 본부장)

임종수(중소기업협동조합중앙회 정책조사본부장)

장욱현(중소기업청 기업성장지원 국장)

조영삼(산업연구원 선임연구위원)

함준호(연세대학교 국제대학원 교수)

허경욱(기획예산처 산업재정심의관)

16:00~16:10 **휴 식**

16:10~17:00 **쟁점토론2: 에너지 부문 투자확충방안**

발 제: 허은녕(서울대학교 지구환경시스템공학부 교수)

토 론: 고정식(산업자원부 에너지·산업 심의관)

김창섭(한국산업기술대학교지식기반기술·에너지대학원 교수)

김현무(SK 석유개발사업부 상무)

이영구(에너지경제연구원 전략기획연구단 단장)

허경욱(기획예산처 산업재정심의관)



## 산업·중소기업 분야 작업반

반 장 기 획 예 산 처 : 산업재정심의관

한국개발연구원 : 김주훈 선임연구위원

반 원 기 획 예 산 처 : 산업재정3과장

산업정보예산과장

산업기금과장

재 정 경 제 부 : 산업경제과장

산 업 자 원 부 : 산업정책과장

자원정책과장

중 소 기 업 청 : 기획예산법무담당관실 과장

중소기업특별위원회: 정책1팀장

한국산업기술재단: 박중구 박사

아 주 대 학 교 : 김수덕 교수

산 업 연 구 원 : 조영삼 선임연구위원

K O T R A : 임성훈 연구위원

한 국 개 발 연 구 원 : 윤윤규 전문연구원

# 목 차

I. 그동안의 재정투자 분석 .....	1
1. 우리나라 산업·중소기업 현황 .....	1
2. 재정투자 추이 및 평가 .....	8
II. 정책방향 및 재정투자 방향 .....	15
1. 정책방향 .....	15
2. 재정투자방향 .....	16
3. 5년 후의 미래상 .....	20
III. 부문별·사업별 투자방향 .....	22
1. 산업기술개발 및 산업구조고도화 부문 .....	22
2. 무역 및 외국인투자유치 .....	24
3. 지역산업진흥 .....	26
4. 중소기업 금융지원 및 중소·벤처창업지원 .....	28
5. 에너지 .....	29
쟁점토론1: 신용보증, 과연 藥인가? .....	33
【중소기업 신용보증제도 개선】 .....	33
【Comments for the MPB Public Hearing on the National Fiscal Management Plan: Summary of the IMF's Views on SME Credit Guarantees in Korea】 .....	43
【번역본】 한국의 중소기업 신용보증에 관한 IMF측의 의견 ...	46
쟁점토론2: 에너지부문 투자확충 방안 .....	49

## I. 그동안의 재정투자 분석

### 1. 우리나라 산업·중소기업 현황

#### 가. 산업기술개발 및 산업구조 고도화

□ 사상최고의 수출실적('04. 2,538억불), 누계 외국인투자유치 1천억불 달성 등의 성과가 있었음에도 2만불 시대를 앞당길 수 있는 산업·중소기업 분야의 체질개선은 미흡

□ 우리나라 기술경쟁력은 반도체, 무선통신기기, LCD 등 일부 품목에서 세계적 수준에 도달하였으나 평균적으로는 세계 최고수준에 비해 평균 72.1이고, 기술격차는 평균 5.8년 격차가 있는 것으로 평가

\* 미국: 94.9, 일본: 90.8, 유럽: 90.1수준

□ 부품·소재산업은 1970년대의 수입금지, 1980~90년대의 수입선 다변화 등을 통한 보호·육성 위주의 국산화 시책을 추진하였으나, 경쟁력을 키우지 못하였고 결과적으로 중소기업의 대기업 종속화를 초래

○ 영세기업이 다수를 차지하여 R&D 투자여력이 부족하고 정부지원도 3년 미만의 단기적 산업화단계에 집중

\* 10인 미만 기업이 전체의 30%를 점하고 부품·소재 기업들의 75%가 제조업 평균 매출액 대비 R&D 비율(1.41%)을 하회

\* 자동차부품업체의 단독거래 비율(2003년): 한국 58.3%, 일본 16.8%

- 외환위기 이후 구조조정이 추진되면서 산업간, 산업내 양극화 심화
  - IT산업과 비IT산업간, 산업내 첨단기술부문과 재래기술부문간에 성장과 고용의 불균형 심화
    - \* 무선통신기기, 반도체, 컴퓨터 및 주변기기, 평면 디스플레이, TV 및 부분품 등 5대 IT산업이 총 수출액의 30%, 전체 IT산업 수출액의 97.5% 차지 (2003년)
  
- 중소기업은 고용, 생산 등에서 비중이 증가하고 있으나, 수익성, 임금수준 등에서 대기업과의 격차가 심화되고 있음.
  - 2002년 전 산업기준으로 중소기업은 전체 고용의 86.7%를 차지하고 있으며, 생산액 비중은 50.8% 수준
    - \* 고용변화(1997~2002): 중소기업 213만명 증가, 대기업 125만명 감소
    - \* 중소기업 생산액 비중 : 46.3%('98) → 47.5%('99) → 50.8%('02)
    - 임금수준 : 73.5%('93) → 65.0%('00) → 62.2%('02)
    - 1인당 부가가치비율 : 45.7%('93) → 35.4%('00) → 32.2%('02)
    - 매출액 영업이익률 : 5.3%('02) → 4.6%('03)
  
- 혁신형 중소기업의 저변이 미흡
  - 295만개 중소기업의 대부분을 생계형 소상공인이 차지하고 혁신형 기업은 약 1만개에 불과

### 중소기업 유형별 분류

구 분	혁신형 중소기업	일반 중소기업	소상공인
개 수	1만개	32만개	262만개
내 역	제조업 7천개, 비제조업 3천개	제조업 10~299인 5.5만개, 비제조업 5~199인 26.5만개	제조업 10인 미만 (27.3만개) 비제조업 5인 미만 (234.3만개)

\* 혁신형 중소기업은 '04말 기준, 일반 중기 및 소상공인은 2003년말 기준

- 서비스산업은 성장·고용 면에서 우리경제에서 차지하는 비중이 가장 크지만(2003년 GDP비중 57%, '04년 고용비중 65%)
  - 아직 그 비중이 선진국 수준보다 작고, 노동생산성 등 경쟁력도 선진국에 비해 취약

	한 국	미 국	일 본
• 서비스산업 GDP비중(%)	54	77	69
• 서비스산업 고용비중(%)	63	79	65
• 서비스산업 노동생산성	100	228	200

자료: 재정경제부

- 서비스부문의 고용증대는 사업서비스, 교육서비스 등의 급속한 팽창과 함께 도소매 및 음식숙박업 등 생계형 자영업주의 증대에 기인
  - \* 한국의 자영업주 비중은 1990년대 이후 27-28% 수준을 유지하고 있으며 미국 7.3%, 일본 10.8%, 독일 10.1%, 대만 16.0%에 비해 월등히 높음.

## 나. 무역 및 외국인투자 유치

- 2004년 수출은 전년대비 31% 증가한 2,538억불, 수입은 25.5% 증가한 2,244억불을 기록, 294억불 무역수지 흑자를 시현.
  - 내수 및 투자가 부진한 상황에서 대외부문의 흑자가 경제회복에 기여하였으나, 수입유발형 수출구조·일부 품목 및 특정국가 위주 무역구조는 지속

(통관실적, 억불, %)

	2002	2003	2004
• 수출(증감률)	1,625(8.0)	1,938(19.3)	2,538(31.0)
• 수입(증감률)	1,521(7.8)	1,788(17.6)	2,245(25.5)
• 무역수지	104	150	294

- 외환위기이후 외환보유고 확충 및 구조조정 추진과정에서 급증하였던 외국인투자는 1999년 이후 2003년까지 감소
  - 2004년에는 시티은행의 한미은행 인수 등 대규모 M&A 추진 및 LCD산업을 중심으로 한 부품소재 산업 및 생산자서비스 산업의 투자확대로 인하여 128억불의 투자가 유입

### 외환위기 이후 외국인 투자유입액 현황

(백만 달러, 신고기준)

	1997년	1999년	2002년	2003년	2004년
전 체	6,971	15,542	9,101	6,468	12,770
제 조 업 (부품소재)	2,508	8,356	2,336	1,697	6,211
서 비 스 (생산자서비스)	-	-	(1,210)	(1,286)	(4,282)
서 비 스 (생산자서비스)	4,362	6,782	5,131	4,132	6,126
(생산자서비스)	-	-	(1,862)	(2,265)	(3,952)

주: 생산자서비스는 금융보험, 부동산임대업, 비즈니스서비스업 등을 포함.

자료: 산업자원부

## 투자형태별 외국인직접투자 동향

(백만 달러, %)

	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
M&A	1,475 (16.6)	2,433 (15.7)	2,143 (14.0)	1,904 (16.9)	2,107 (23.2)	2,969 (45.9)	5,478 (42.9)
Greenfield	6,294 (71.1)	12,471 (80.2)	12,728 (83.6)	8,772 (77.7)	6,799 (74.7)	3,419 (52.9)	6,262 (49.0)
장기차관	1,083 (12.3)	637 (4.1)	346 (2.4)	616 (5.4)	196 (2.2)	80 (1.2)	1,031 (8.1)
전 체	8,853	15,542	15,217	11,292	9,102	6,468	12,770

자료: 산업자원부

### 다. 지역산업진흥

#### □ 요소투입형 성장전략의 한계 노정

- 1960년대 이후 우리 경제는 요소투입형 성장전략에 기초한 압축 성장으로 급속한 경제성장을 달성하였으나, 지역간 불균형 심화, 대기업·중소기업간 격차 등 많은 문제점을 노정

#### □ 불균형·수도권중심 발전전략의 한계 봉착

- 과거에도 다양한 지역발전정책이 추진되었으나, 수도권 집중이 지속되고 지역간 불균형이 심화되어 국가통합을 저해
  - 1980~01년간 수도권 집중은 인구 36%→47%, GRDP 41%→47%, 제조업체수 44%→57%로 오히려 확대
  - 인구·경제력 집중에 따른 물류·교통·환경비용 등 각종 사회비용 발생으로 수도권의 경쟁력 자체를 저하시키고, 지방은 취약한 경제기반으로 심각한 취업·인력난에 직면하는 악순환 구조

- 이에 따라 요소투입형 성장전략에서 혁신주도형 지역발전전략으로의 정책 전환이 요구
  - 참여정부는 혁신클러스터 및 지역혁신체제를 통한 혁신주도형 경제발전모델로 새로운 성장동력의 창출과 국가균형발전을 추구
    - 이를 위해 2004년 제1차 국가균형발전 5개년계획을 수립·추진하였고 국가재정운용계획(2004~08)에 반영

#### 라. 중소기업 금융지원 및 중소벤처창업지원

- 신용보증제도는 외환위기 극복과정에서 구조조정의 속도완화 등을 통해 산업분야의 성장잠재력을 유지하는데 기여하였으나, 과도한 시장개입으로 인해 결과적으로 재정효율성 및 경제의 생산성 저해
  - 한계기업의 선별기능 저해, 도덕적 해이, 신·기보의 자구노력 부족 등 문제발생
    - \* IMF의 한국경제전망 보고서는 외환위기 이후 팽창한 정부보증이 중소기업 부문의 낮은 생산성의 원인이 되었음을 지적('05.2)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
신·기보 공급규모 (조원)	10	12	33	31	34	47	41	44	43
GDP대비비율(%)	2.2	2.5	6.8	5.9	5.8	7.5	5.9	6.1	5.5
정부출연금(억원)	5,000	6,000	13,000	14,100	7,800	8,000	8,400	9,500	11,400

\* GDP 대비 보증비율(%) : 미국(0.1), 영국(0.02), 독일(0.2), 일본(6.7)

- 금융기관의 중소기업 대출비중은 증가하고 있으나, 창업 및 기술금융 등에 대해서는 민간 금융시장의 공급이 충분치 않음.

(단위: 조원, %)

구 분		2000년		2001년		2002년		2003년	
			%		%		%		%
기업 대출	중기대출	130.2	39.0	144.9	38.8	184.7	39.2	237.7	44.3
	중기이외	80.1	24.0	63.4	16.9	58.0	12.3	40.4	7.5
가계대출 등		123.5	37.0	165.5	44.3	228.3	48.5	258.3	48.2
합 계		333.8	100.0	373.8	100.0	471.0	100.0	536.4	100.0

□ 벤처기업은 1997년 경제위기 극복에 이어 현재도 수출·고용창출 등 경제회복에 기여하고 있으나, 그 수는 2001년 이후에 감소

\* 벤처기업 수(개) :

(‘00) 8,798 → (‘01) 11,392 → (‘02) 9,106 → (‘03) 7,702 → (‘04) 7,967

\* 수출실적이 있는 벤처기업의 비중이 58.5%에 이룸

\* 벤처기업의 고용은 44.1명으로 일반 중소기업(9.2명)보다 높은 수준

□ 벤처캐피탈은 벤처산업부진으로 투자회수가 어려워져 2000년 이후 투자조합결성 및 신규투자가 위축

\* 벤처캐피탈 신규투자(억원) :

(‘00)20,075 → (‘01)8,893 → (‘02)6,167 → (‘03)6,118 → (‘04)5,639

□ 코스닥 시장은 2000년을 정점으로 신규상장 기업 감소 등 어려움을 겪고 있으나, 상장기업의 경영실적은 개선 추세

\* 신규상장 기업(개): (‘00)178 → (‘02)153 → (‘03)71 → (‘04)47

\* 코스닥 상장 기업들의 2004년 상반기 자기자본이익률(ROE)은 8.79%로 2000년 이후 최고수준을 기록

## 마. 에너지

- 에너지 소비의 대부분을 해외에 의존하고 있는 실정
  - 우리나라는 에너지 소비량 세계 10위, 석유소비량 세계 7위 수준(IEA, 2002)
  - 총에너지의 약 97%를 해외에서 수입하고 있고, 특히, 주종 에너지인 석유는 중동에서 79% 이상 수입
- 이라크전 이후 지속된 고유가 행진 및 기후변화협약 교토 의정서 발효 등 세계 에너지 환경은 급변
  - 국제유가는 2003년 이후 상승 추세를 지속하고 있으며, 중국 등 각국의 원유 확보 경쟁이 치열
  - 기후변화 협약 등에 따라 선진국의 온실가스 감축부담이 본격화 되어 환경비용을 최소화할 수 있는 신재생에너지에 대한 관심 고조
- 이에 따라, 그간 추진해 온 해외자원개발 등 에너지 안정 공급, 신재생에너지 보급, 에너지 이용 효율화 등의 정책을 보다 체계적으로 추진할 필요

## 2. 재정투자 추이 및 평가

- 외환위기 당시에는 구조조정 추진 및 경영 안정을 위한 금융지원에 집중되었으나 2000년 이후 정상화가 되면서 기술개발, 구조 고도화 등을 중점적으로 추진
  - 주력기간산업 및 미래성장산업의 핵심기술 개발과 공통애로기술의 개발 및 지도를 중점 지원

- 1999년 이후 지역개발 및 지역클러스터를 활용한 산업경쟁력의 강화를 도입하여 지역산업진흥사업을 추진

### 산업·중소기업분야 재정투자 추이

(단위: 억원, %)

구 분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	연평균 증가율
계	97,602	101,850	87,855	95,679	77,342	100,140	113,712	114,487	2.3
○ 예 산	58,132	55,101	45,023	51,486	31,146	57,583	61,800	60,441	0.6
○ 기 금	39,470	46,749	42,832	44,193	46,196	53,557	51,912	54,046	4.6
▪ 산업경쟁력 강화 <sup>1)</sup>	43,595	44,640	40,579	41,626	42,877	47,889	55,613	57,642	4.1
▪ 금융지원 <sup>2)</sup>	32,923	36,520	27,119	27,590	24,445	28,126	22,409	16,321	△9.5
▪ 지역산업진흥	150	700	1,507	2,410	3,124	4,205	4,649	6,831	60.4
▪ 에너지	20,834	19,990	18,650	24,053	28,358	30,520	31,041	33,693	7.1

주: 1) 기술개발, 구조고도화, 무역·투자유치 등

2) 신용보증기관 출연, 경영안정지원, 소상공인 창업지원 등  
(2004년부터 민간기금으로 이관된 중소기업공제사업기금 제외)

### 가. 산업구조 고도화 및 산업기술개발

- 단기간동안 선진국에 대한 추격성장전략 추진에 따라 산업기술개발 관련 예산은 지속적으로 증액

- DRAM, TFT-LCD, CDMA 등 일부 첨단산업분야에서 세계 최고 수준의 경쟁력을 갖춘 기술을 확보

- 전반적인 기업의 기술혁신 역량은 선진국에 비하여 낮은 수준

- 기술개발 재정투자의 지속적 확대에 힘입어 중소기업의 R&D투자 분위기가 확산되고 있으나, 전반적인 R&D투자와 기술혁신활동은 취약

\* 전체 중소 제조업체 수 대비 기술개발투자 업체수 비중 추이  
: 1993년 7.7% → 1997년 8.0% → 2000년 12.0% → 2002년 18.1%

\* 중소기업 부설연구소 수 : 1998년 2,960개 → 2004년 10월 9,309개

\* 민간 R&D투자중 중소기업 비중 : 23.6%('03)

○ 생산·공정기술 수준의 향상에도 불구하고, 기초·원천기술 및 부품·소재 기술의 발전이 미흡

□ 부품·소재 및 기초·원천기술 부족에 따라 수출과 내수부문간 양극화가 초래되고 있으며, 대기업의 Global sourcing 추진에 따라 고용없는 성장의 징후가 보임.

○ 특히 고학력 인력의 고용과 관련된 정책적 대응이 미흡

□ 서비스산업은 고용 및 부가가치 확대에도 불구하고 자영업자를 포함한 서비스산업전반에 대한 실태파악 및 대책이 미흡

○ 자영업자 실태조사 및 서비스산업 경쟁력강화대책 추진중

#### 나. 무역 및 외국인투자유치

□ 무역부문은 수출실적 및 국제수지 등 양적 지표상으로는 비약적인 성장을 이룸.

○ 다만, 재정지원의 성과라기보다는 환율, 국내경기 부진 등 외부적 요인에 기인한 면이 큼.

○ 중소기업 지사화사업 등을 통한 일부 국가 편중형 수출구조의 개선이 필요하며, 서비스업의 수출촉진을 위한 기반이 미조성

□ 외국인투자는 One-stop 서비스체제의 실효성을 제고하는 한편, 지방자치단체의 역할을 강화

○ Invest KOREA에 PM제 도입, 민간전문가 채용확대, 산업별 유치조직으로 채편 등을 통해 투자유치 능력 제고를 위한 조직 재정비

- 현금지원제도 도입, 외국인투자지역 지정요건 완화(제조업의 경우 5천만 달러→ 3천만 달러) 및 지정대상 확대(SOC도 포함) 등 인센티브제도 보완
- 지자체의 입지지원비율을 통일하고(수도권 40:60, 비수도권 75:25), 입주실적에 따른 부지매입비 지원을 통하여 지방자치단체간 투자유치 경쟁을 유도하고 재정지원의 효율성을 제고

#### 다. 지역산업진흥

- 지난 5년간(1999~2004년) 지역산업진흥부문의 재정투자는 연평균 46%(산업·중소기업분야 전체는 1.9%)의 비약적인 증가세 실현
  - 이러한 증가세는 수도권을 제외한 전국 13(4+9)개 시·도를 대상으로 다양한 정책수단(인프라구축, 기술개발, 인력양성, 마케팅 등)을 패키지방식으로 지원하는 지역산업진흥사업에 주로 기인
    - 4개 지역 1단계사업(1999~2004)에 국비 10,562억원이 투입되었고, 2단계사업(2004~2008)에는 12,036억원 투자 계획
    - 9개 지역에는 6년간(2002~2007) 국비 11,067억원 투자 계획
    - 지역산업진흥사업 외에도 RIS시범사업, 지역혁신산업기반구축, 지역산업균형발전사업(중기청 중산기금) 등이 신설 또는 확대
- 지역전략산업별 지역혁신체계(RIS) 구축의 기반을 조성
  - 시험생산설비, 연구개발장비 등을 중심으로 지역산업 구조개선 및 고도화를 위한 인프라 기반 구축
    - 1단계 4개 지역 지역산업진흥사업 재정투자의 41.2%가 센터건립, 장비 등 H/W 구축에 투입

- 지역전략산업의 특성에 부합하는 인력양성기반 및 체계를 구축
  - 고교 → 전문대·대학 → 대학원으로 이어지는 인력양성체계 구축, 산업체인력 재교육과 현장실무능력을 갖춘 신규 고급인력 양성사업 등으로 지역산업의 기능·전문·연구인력 양성기반 조성
- 지역기업을 중심으로 대학·연구소, 기업지원서비스기관 등이 상호 연계되는 산학연 네트워크 구축을 위한 기반이 형성
- 지역의 사업기획력 부족으로 전략산업별 중장기 발전비전 및 전략 수립이 취약
  - 사전조사·분석에 기초하는 체계적 사업기획이 이루어지지 못함으로써 클러스터 형성을 위한 기업집적화 추진 실적 부진
    - 지자체 책임소재의 불명확으로 해외마케팅지원 및 정보화지원 사업의 실질적 사업효과가 미흡
- 자립기반 마련을 전제로 국비의 한시적 지원이 이루어진 사업의 경우 재정자립 기반이 아직 확보되지 않은 상태
  - 혁신지원센터의 장비구축계획 수립시 지역업체 수요조사 미흡, 첨단장비 활용능력을 가진 지역업체 부족 등으로 장비이용률 및 수수료 수입이 저조한 경우가 대부분

#### 라. 중소기업 금융지원 및 중소벤처 창업지원

- IMF 외환위기 극복과정에서 금융지원예산이 대폭 확대
  - 외환위기 직후 부도위기 기업회생을 위해 증액한 신용보증 등 금융지원 예산이 중소기업청 예산의 85% 이상을 상회

\* 1997년 6,650억원(85.2%)→ 1998년 1.39조원(91.7%)→ 1999년 1.57조원(86.6%)

- 금융지원에서 공적기능이 약한 부분에 대한 과다지원의 부작용 발생
  - 기술신보의 P-CBO보증(2001년, 2조2천억원 규모) 등 개인투자자의 리스크를 정부가 부담하거나, 지원대상의 선정기준을 지나치게 완화함으로써 부실발생 원인을 제공
  - 재정융자사업 중 운전자금성 성격의 자금이 적지 않은 수준
    - 2003년 각 부처 241개 재정사업을 기준으로, 시설·운전 혼용자금과 운전전용자금이 각각 47.1%와 15.7%를 차지. 지방자치단체들도 운전성 자금을 경쟁적으로 지원
- 벤처 창업지원과 실업대책이 결합된 성격의 창업지원이 크게 확대
  - 중소벤처창업지원자금(1998년 시작) : 1998년 150억원→ 1999년 7,620억원
- 창업 및 고용창출을 통해 위기극복 및 경제회복의 촉매로 기여
  - 1998년 3배에도 미치지 못했던 부도법인 대비 신설법인 비율이 1999년 이후 10배 수준 상회 지속(1999년 12.4배 → 2004년 15.3배)
- 혁신형 중소기업 육성을 위한 효과적 투자 미흡으로 혁신 고도화 지연
  - 현행 중소기업 기술개발자금은 소액·단기적 지원 중심
  - 용자 위주 지원에 따라 기술사업화 등에 대한 지원이 미흡
- 중산기금이외에도 각종 기금에서 출자를 통해 각종 벤처 투자를 위한 펀드 등을 조성하고 있으나, 투자실적은 저조한 상황

## 바. 에너지부문

- 에너지 분야의 재정투자는 지속가능한 발전을 위한 에너지시스템구축에 중점을 두어왔음.
  - 2000년대에 들어 신재생에너지 개발보급 등 친환경적 에너지시스템의 구축, 에너지이용 합리화 등에 재정 투자를 확대
  - 에너지·자원을 대부분 수입에 의존하는 우리나라의 특성을 감안하여 해외자원 개발부문에도 투자를 지속
- 에너지이용효율향상을 위한 지속적 투자확충으로 에너지 수요의 GDP 탄성치, 에너지원단위(에너지/총부가가치) 등 주요 지표가 1997년 이후 지속적으로 하락
  - \* 에너지탄성치 : ('90~'00) 1.23 → ('03) 1.0 → ('04) 0.63
  - \* 에너지원단위 : ('97) 0.326 → ('98) 0.322 → ('03) 0.309
  - 그러나, 경제활동에 투입된 에너지소비의 효율성을 평가하는 지표인 에너지원단위는 선진국에 비해 아직도 높은 수준
- 신·재생에너지 분야에 대한 투자는 04년부터 획기적으로 증대되기 시작하였으나, 기술국산화 및 보급 규모는 아직 미흡한 실정
  - \* 신재생에너지투자(에특) : ('03) 1,092 → ('04) 1,757 → ('05) 2,887
  - 태양광발전(3kw급) 및 가정용 연료전지(3kw급) 국산화기술을 개발하였으나, 현 기술수준은 선진국에 비해 아직 낮은 수준
  - 1차 에너지 중 신재생에너지 보급 비중도 2.1% 수준
- 에너지 위기사 대응능력을 강화하기 위하여 석유 비축시설 확충, 해외유전개발 등의 사업에 대한 투자를 지속 확충
  - 2004년 6월 기준으로 석유비축일수는 OECD 평균 수준(113일)에 도달하였고, 원유자주개발률은 3.6% 수준

## Ⅱ. 정책방향 및 재정투자 방향

### 1. 정책방향

- 대외적으로 세계화와 지역화의 심화와 함께 높아지는 기술경쟁에 대응하는 한편, 대내적으로 성장잠재력의 확충과 부문간 양극화의 해소를 도모하기 위한 노력을 강화
  - 산업구조 개선을 위한 정책방향은 환경변화에 대한 대응력을 높일 수 있도록 유연성을 높이고 부문간·경제주체간 경쟁과 협력의 증진을 통해 혁신능력을 배양하는 데에 중점
- 주력기간산업, 차세대 성장동력산업, 지식기반서비스업을 중심으로, 산업경쟁력을 강화시키는 전략적 외국인 투자의 유치 강화
- 기술, 인재, 문화, 네트워크가 성장의 원동력이 되는 혁신주도형 지역산업정책의 확대·강화
  - 자립형 지방화를 위한 지역혁신체제 구축, 산학협력을 통한 선순환시스템 구축을 위한 세부사업을 적극 지원
  - 사업의 효율성 제고를 위해 투입위주에서 성과위주로 재정사업의 추진방식 변경 필요
- 건강한 새싹기업의 활발한 진입 및 혁신형 중소기업 육성 등을 통하여 일자리의 질 향상 및 보다 건강한 일자리 창출 촉진
- 경영자원 조달을 위한 시장 기제의 확충
  - 중소기업에 대한 원활한 자원배분을 위한 시장기제 재설계와 보완
    - 시장금융과 정책금융간의 상호보완적 자금공급시스템 구축

- 정보제공, 상담·자문, 진단·컨설팅, 교육·훈련, 알선·중개 등 중소기업 경영의 소프트한 측면을 지원하는 非자금지원서비스 증대

- 에너지 시장의 불확실성 증대, 국가간 자원확보 경쟁 심화, 기후변화협약의 발효와 대응, 원전설비, 신·재생에너지, 에너지정책에 대한 일반시민들의 참여욕구 증대 등의 정책환경 변화를 고려
  - 지속가능발전을 위한 에너지 수급체계 구축의 정책목표로 정부가 마련한 해외자원의 안정적 확보대책 추진, 에너지 이용의 합리화, 신·재생에너지 개발 및 보급의 확대, 기후변화협약에 대한 대응, 에너지정책의 효율적 추진기반 마련 등을 차질없이 추진

## 2. 재정투자방향

### 가. 산업구조고도화 및 산업기술개발

- 선진형·동반성장형 산업구조의 형성을 위한 재정투자 확충
  - 차세대성장 산업의 육성에 필요한 원천기술 개발의 지속적 지원
  - 부품·소재산업의 성장을 위한 산학협력 강화의 집중적 지원
  - 중소기업 및 내수부문 업종의 혁신능력 제고를 위한 지원
  - 기업지원서비스업 등 서비스업의 생산성 제고를 위한 지식기반 확충사업의 지원
  - 기술력 중심으로 재편되고 있는 국제분업의 참여에 대한 지원
- 첨단화·융합화 산업기술의 개발과 사업화 실현을 위한 재정지원
  - 기술개발, 인력양성, 국제협력, 산업인프라 등을 연계하여 체계적이며 장기적인 지원프로그램 수립

- 전략적 기술개발 결과의 산업화 촉진시스템 구축
  - 신기술개발 결과의 사업화를 촉진하기 위해 기술가치평가시스템을 구축하고, 결과를 투·융자와 연계하는 기술금융시스템 구축

#### 나. 무역 및 외국인투자유치

- 무역 및 외국인투자에 관한 여건변화를 반영하여 중기재정 방향 설정
  - 우리나라 기업의 해외투자 증가, 해외플랜트 수출, 전략물자 통제 등 변화된 통상환경을 감안한 수출지원방안 추진
  - 고용, 지역균형개발 등 경제환경 변화에 대응하여 외국인투자정책 목표 조정
    - 유럽과 같이 지역의 고용, 지역산업 육성 등 지역개발에 관한 투자유치는 지자체의 직접적인 투자유치 활동이 강화되도록 유도
  - 부지지원 및 현금보조 등 인센티브 위주의 재정지원에서 외국인 기업환경 및 생활환경 개선 지원을 확대
    - 생산공정을 수반하지 않는 고도기술수반사업·산업지원서비스업 관련 R&D투자에 대해서도 지원을 확대할 필요

#### 다. 중소기업금융지원 및 중소·벤처창업지원

- 시장경합적 금융지원의 축소 조정
  - 금융시장의 자원배분 기능과 신용보증을 통한 정책기능 간 균형과 조화 추구

- 한계기업의 일시적 연명을 위한 운전자금 지원의 지양
- 금융지원은 기술평가, 창업 등 시장의 실패가 발생하고, 성장촉진이 가능한 분야 위주로 지원을 강화
  - 신기술 창업, 혁신형 중소기업의 기술혁신, 글로벌 경영기업 등 중소기업내 혁신 선도집단에 대한 지원을 강화
- 성장잠재기업들의 구조고도화를 위한 지원 확대
  - 자동화·정보화, 인력구조 고도화, 내수기업의 수출기업화, 판로 기반 확충 등에 대한 재정투자 확대
- 소상공인에 대한 재정지원의 효율성 제고
  - 용자 등 물적자원의 지원보다는 정보, 컨설팅, 교육·훈련 등 경영활동 전반에 대한 연성자원의 지원에 집중

## 라. 지역산업진흥

- 경쟁력 있는 지역산업을 육성하여 자립형 지방화를 이룩하고 지역을 경제성장의 중심축으로 전환하기 위해 지역별 특성화 발전전략을 추진
  - 이를 위하여 '4+9개 지역산업진흥사업'을 통해 전략산업 분야의 기술인프라 구축, 연구개발, 마케팅 등을 통합적으로 지원

구 분	사업기간	총사업비(억원)
· 4개 지역 2단계	'04~'08	12,036(2,540)
· 9개 지역 지역산업진흥	'02~'07	11,067(3,605)
* ( ) 안은 융자금액		

- 중장기 목표에 따른 단위사업 운영 및 종합적 평가체계 구축 등으로 지역혁신역량을 강화해 나가며, 지역기술지도(RTRM)에 따른 체계적 기술개발을 추진
- 산업단지혁신클러스터 구축, 지역혁신산업기반구축 등 신규사업 추진체계 조기 구축

구 분	사업기간	'05 예산(억원)
· 산업단지혁신클러스터	'05~'08	300
· 지역혁신산업기반구축	'05~	300

- 지역혁신 핵심주체인 지방대학, 기업, 연구소, 지자체간 유기적인 협력과 네트워킹 체계 구축
  - 지역별로 특성 있는 발전전략과 성공사례 도출을 위한 지역혁신 특성화사업을 시도별 2~3개씩 선정·지원
  - 7개 산업단지를 시범 혁신클러스터로 지정하여, 산·학·연·관 협력적 네트워크 구축, 연구개발역량 강화, 국내외 우수클러스터와 교류·협력 등 지원

#### 마. 에너지부문

- 지속가능발전을 위한 에너지수급체계 구축을 위하여 에너지·자원의 안정적 확보, 저소비형 에너지 구조의 정착, 환경친화적 신재생 에너지 보급 확대 등 3대 사업을 역점사업으로 지속 추진
  - 국제 석유시장의 불안정성 및 고유가에 대응하기 위하여 해외유 전개발사업에 대한 투자를 지속 확충
  - 에너지 저소비형 경제기반조성, 기후변화협약 대응 등을 위하여 에너지절약시설 투자, 신재생 에너지보급 등에 대한 투자도 확대

- 다만, 3대 사업에 대한 재정투자외 더불어 민간투자유도, 에너지 가격기능 제고 등을 재정부담을 완화하는 방안도 지속 강구
  - 유전개발 펀드 조성 등 민간투자의 활성화 방안을 강구하여, 에너지 분야에 민간의 창의력과 아이디어가 적극 활용되도록 유도
  - 에너지가격기능 제고를 통하여 시장친화적 에너지산업구조 정착, 에너지절약형 경제구조 전환을 적극
- 에너지분야의 재정투자의 효율적 추진기반 마련
  - 기술개발을 포함한 에너지관련 재정 투융자에 대하여 체계적이고 독립적인 평가를 수행함으로써 재정운용의 효율성을 제고

### 3. 5년 후의 미래상

- 2005~2009년 동안 제조업의 연평균 성장률은 5.5%에 이를 전망이며, 서비스산업은 5.7% 성장할 전망
  - 2005~2009년 동안 주력기간산업과 지식기반산업이 전체 제조업에서 차지하는 비중은 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.
    - 주력기간산업은 연평균 3.3% 성장하는 반면, 지식기반산업은 8.9%의 높은 성장률을 달성할 것으로 전망됨.
  - 지식기반서비스업은 2005~2009년간 연평균 9.6% 성장할 전망
    - 이러한 성장률은 서비스업 전체의 성장률보다 높아, 서비스업의 구조를 개선시킬 것으로 기대됨.

주력 기간산업 및 지식 기반산업의 성장률 및 생산구조 전망  
(단위: %)

	성장률	생산구조	
	'05~'09	2005	2009
주력기간산업	3.3	30.4	28.1
지식기반산업	8.9	41.4	49.6
주력·지식 계	6.7	71.8	77.7
제조업전체	5.0	100.0	100.0
지식기반서비스업	7.5	29.6	32.8
서비스업 전체	5.3	100.0	100.0

주: 1995년 불변생산액 기준임.

- 기술개발 투자 확대의 결과, 혁신형 중소기업 수가 증가하고, 중소기업의 기술·수출경쟁력이 강화될 전망

주요 지표	현 재	미래상
혁신형 중소기업 수	('04) 10,000개사	('08) 30,000개사
세계최고수준 대비 기술경쟁력	('03) 73.6%	⇒ ('08) 80.0%
기술개발수행 중소기업체비율	('02) 18%	('09) 30%
중소기업 수출비중	('04) 38.8%	⇒ ('08) 45%
수출중소기업 수	('02) 28,787개사	('09) 39,000개사

- 총에너지 수요의 증가에도 불구하고 에너지 절약시책의 추진 등으로 에너지 소비증가율이 경제성장률보다 낮아져 에너지수요의 GDP 탄성치는 크게 낮아질 전망

- 에너지·자원사업에 대한 지원 확대에 따라 원유의 자주 개발을, 신·재생에너지 보급, 에너지원 원단위 등 주요 에너지 지표가 크게 개선될 전망

주요 지표	현 재	미래상
에너지/GDP탄성치	('03) 1.00	('10) 0.63
원유자주개발률	('04) 3.6%	⇒ ('08) 10.0%
에너지원단위	('03) 0.303	('07) 0.277

자료: 산자부

### Ⅲ. 부문별 · 사업별 투자방향

#### 1. 산업기술개발 및 산업구조고도화 부문

##### 가. 주력산업: 디지털 신제조업화

- 자동차, 철강, 반도체 등 기간산업군은 신기술의 융·복합화를 통해 고부가가치화를 실현
- 섬유, 신발 등 전통산업군은 첨단산업화로 고부가가치화를 도모
  - e-manufacturing방식의 도입과 생산 아웃소싱, R&D·마케팅 등 핵심역량에 집중하는 전략을 통해 첨단산업으로 전환
  - 나노·디지털 기술을 접목한 첨단 디자인·신기술 산업으로 발전
  - 한류문화·브랜드 등을 접목한 club산업군으로 발전 모색

##### 나. 미래 차세대 신산업군 육성

- 성장잠재력의 확충 및 산업구조의 고도화를 위해 미래 신성장산업군을 개발하고 차세대 신기술의 산업화를 촉진
  - 차세대 성장동력산업이 조기에 산업화될 수 있도록 민·관 협력을 강화
  - 국민의 22%가 신제품의 초기 구매자(Global Early Adopter)인 점을 적극 활용하여 신기술·신제품의 시험시장(Test-Bed) 구축. 세계시장을 겨냥한 다국적기업의 R&D 센터를 유치

- 주력기간산업과 신기술산업간, 신기술산업간 융·복합화를 촉진하기 위한 종합적인 대책을 추진
  - 범부처차원에서 초대형 플랫폼 프로젝트를 공동 추진하고 이에 따른 기술개발 결과를 Dual-Use Technology로 활용
    - 미국은 아폴로 계획을 통해 최첨단 우주탐사기술, 연료전지 기술 등을 개발하고 이를 민간과 공유함으로써 첨단기술분야에서 유리한 위치를 선점

#### 다. 부품·소재산업의 진흥

- 부품·소재산업의 첨단기술 및 핵심 원천기술 개발, module형 기술 개발을 추진
  - 차세대 성장동력산업의 경쟁력은 핵심 부품·소재의 수준에 좌우

구 분	전 체		업종형태	
	2001	2004	부품	소재
선진국 대비 품질경쟁력 (%)	85.0	91.7	87.5	100.7
" 가격경쟁력 (%)	85.7	84.9	84.8	85.0
" 종합경쟁력 (%)	84.1	89.2	86.9	94.4

자료: 산업자원부, 부품소재 실태조사('04년)

\* 무선통신기기, 반도체, 컴퓨터 및 주변기기, 평면 디스플레이, TV 및 부분품 등 5대 IT산업에서 첨단 부품·소재의 65%를 수입에 의존

- 글로벌 네트워크를 통한 글로벌 소싱(Global Sourcing)체제의 진입 촉진

- 국내 개발역량이 부족한 분야는 해외 연구주체들과 국제적 공동 연구를 통해 기술지식을 유입

□ 부품·소재기업의 대형화·전문화 유도

- 수요지향적 기술개발에 대한 지원으로 개선은 되었으나 아직도 ‘소규모 살포식 지원’이 이루어지고 있어 부품·소재 기업들의 전문화·대형화 유도가 부진
- 부품·소재기업간 M&A와 대기업 부품·소재부문의 spin-off등을 촉진
- 수급기업간 부품 및 장비의 공동 개발체제 및 기술력 제고 도모

□ 산업 중추분야의 경쟁력에 큰 영향을 미치고 관련투자의 유발과 해외진출을 억제할 수 있는 중류(middle-stream) 산업군을 육성

라. 제조업지원 서비스업 진흥

- 새로운 성장동력으로서 서비스산업을 부각시키고 경쟁력있는 분야를 선정하여 전략적으로 육성
  - 제조업과 동등한 수준에서 기술개발, 산업단지 입주, 전력요금 등을 대우
  - 서비스산업이 DDA 의제로 포함됨에 따라 논의 중인 개방협상이 타결되기 전에 국제경쟁력을 증대

2. 무역 및 외국인투자유치

- 투자유치의 목적을 안정적 외환보유 및 기업구조조정을 위한 외국인투자 확보 등 외자유치의 양적 확대에서 동북아시대의 실현, 국

## 가경쟁력 확보 등을 위한 전략적 투자유치로 전환

- 인센티브 제공도 무차별적 양적 확대로부터 산업경쟁력 보완을 위하여 전략적·선별적으로 추진하도록 전환
- 또한, 산업구조 고도화외에도 고용확대, 지역개발 등을 외국인투자유치의 전략적 목표에 추가할 필요
  - \* 말레이시아는 유입되는 자본당 고용인원이 적을수록 인센티브 제공 폭이 큰 반면, 영국의 경우는 유입되는 자본당 고용인원이 많을수록 더 많은 인센티브를 제공

## □ 전략적 외국인투자를 위한 인센티브 개선 추진

- 우리나라의 인센티브 제공은 총량적으로 볼 때 다른 국가들에 비해 적은 수준이 아님. 한정된 재원에서 투자유치의 효과를 극대화하기 위해서는 정책목표와 정책수단간 정합성을 높일 필요
  - \* 영국의 경우 총투자액의 30%를 현금 보조금으로 제공. 우리나라는 조세감면, 부지매입 지원, 현금 보조금을 합하면 최대 20% 이상이 됨.
- 국가별로 투자정책 목표와 이에 따른 정책수단을 운영하고 있으며 우리나라는 조세감면 인센티브와 현금 보조금 제도를 병행
  - \* 말레이시아, 싱가포르, 태국 등 산업구조고도화에 중점을 두는 국가는 조세감면 위주로 인센티브를 제고하며, 영국, 아일랜드, 네델란드 등 고용창출 및 지역개발에 중점을 두는 나라는 현금 보조금 위주로 지원
- 우리나라에서 현금 보조금 제도는 2004년 처음으로 도입되었음. 그러나 기존의 부지매입비/임대료 지원('04년도 예산 600억원)도 사실상 현금 보조금에 포함될 수 있으므로 고용 및 지역개발로 정책목표를 확장시킬 수 있는 여건 마련

- 기존 연구에서 인센티브는 외국인 투자유치의 근원적 결정요인이 아닌 2차적 요인으로 판명되고 있는 점을 감안하면 투자환경의 개선 등 다른 수단과의 효과성 비교와 이를 반영한 예산 포트폴리오의 재검토가 필요

□ 외국인투자유치에 있어 중앙정부와 지자체간 역할 재정립 추진

- 외자유치의 궁극적 수혜자는 외국기업이 입지한 지역주민이므로 지자체간 외자유치 경쟁이 치열
  - 선진국의 경우, 특히 지역개발 및 고용창출이 투자정책목표이며 지방분권화가 진전된 국가일수록 지자체 소속 지역개발청을 통한 외자유치 활동이 활발하며 우리나라도 장기적으로는 이러한 구조로 전환되어야 할 것임.

### 3. 지역산업진흥

□ '성과위주'의 재정사업을 추진함으로써 사업의 효율성과 자원배분의 효율성을 제고해야 함.

- 중앙정부와 지역간 협약제도를 확대·강화하여 지역의 책임성 및 사업기획력을 강화함으로써 사업수행의 효율성을 제고

□ 지역산업정책의 효과를 높이기 위해서 지역의 기획·평가전담기구(전략산업기획단 등)의 기능 강화와 평가전문인력의 양성·확충을 위한 재정지원 강화

□ 사업주관 정부부처별 1차 관리·평가기관에 의한 평가기능 강화를 위해 평가인력을 확충하고, 사업예산의 일정비율(예: 5%)을 독립된 기획·평가예산으로 책정하여 평가예산의 안정적 확보를 도모

- 정부 부처별로 추진되는 다양한 지역산업육성관련 정책수단들을 지역전략산업을 중심으로 체계적으로 정비·재구성함으로써 지역혁신 클러스터 형성을 촉진
  - 지역전략산업의 중장기발전 비전 및 전략 설정, 이에 기초하는 지역기술지도(RTRM) 작성에 부합하는 사업 및 과제 도출 유도
  - 지방대학의 특성화 및 구조개혁 지원사업의 경우도 지역전략산업 분야와 연계·운영하는 것이 바람직
  - 국가연구개발사업 등 중앙정부의 지역산업육성관련 정책수단의 지역적 배분에 있어서 지역전략산업을 중요한 요소로 고려
- 기존의 지역산업정책에서 상대적으로 중점 지원된 시설·장비구축보다는 연구·기술개발투자, 기업기술지원서비스 제공 등에 중점 지원
- 기 구축된 지역내 인프라시설의 통합·연계 운영
  - 지역내 장비활용에서 규모의 경제를 확보하고 지역업체의 접근성 제고와 종합적 기업지원서비스 제공을 위한 시스템을 구축
- 기 구축된 인력양성 실습기자재 활용도 제고를 위해 신규 실습기자재 구축보다는 인력양성프로그램의 개발·운영에 중점
  - 연구개발인력, 기술인력, 생산기능인력에 적합한 다양한 인력양성 프로그램 개발·운영
    - 산학협력과제를 대학원생(석·박사)의 학위연구과제로 채택하여 연구활동과 학위논문을 연계·운영함으로써 현장 적응력이 있는 고급 연구인력을 양성(ORT, On the Research Training)하고, 이들이 과제 참여기업에 취업하게 되는 선순환구조 정립

#### 4. 중소기업 금융지원 및 중소·벤처창업지원

##### 가. 혁신선도분야

- 중소기업의 기술개발 및 수출에 대한 전반적 지원규모를 확대하되, 혁신형 중소기업 지원 및 산학연 연계 지원에 우선순위
  - 창업지원은 기술성 창업지원 중심으로 운용하고, 개발기술 사업화지원사업을 확대
- 모태펀드 구성을 통하여 혁신선도형 중소기업 창업 및 기술사업화 등을 지원하되, 기존 펀드 등의 투자상황 등 제반 여건을 감안하여 투자속도를 조정

##### 나. 구조고도화

- 중소기업 인력지원은 한계기업 지원을 점진적으로 축소하고, 전문 인력 확보, 근로자 숙련 향상 등 인력구조 고도화를 확대
  - 중소기업의 인력유입 여건 개선을 위한 사내 복지수준 향상, 작업환경 청정화, 중소기업에 대한 사회적 인식 제고 등에 대한 재정지원 확대

##### 다. 금융지원

- 신용보증 등 중소기업 금융지원 예산규모는 민간금융시장을 보완하는 수준에서 과다 공급을 지양하고 탄력적 운용
  - 민간금융시장에서 직접적인 공급 대체가 가능한 단기성 운전자

금의 지원규모는 단계적으로 축소

- 생산구조 고도화를 위한 장기시설자금은 지원규모를 확대하되, 경기상황 및 지원수요를 반영하여 운용하고 복합·연계 지원을 지향

#### 라. 소상공인지원

- 소상공인지원센터를 중심으로 소상공인에 대한 효과적인 연성자원 서비스제공체계 확충을 위한 재정지원의 단계적 확대
  - 자금 용자지원, 보증지원 등 금융지원은 혁신업태나 상향 이동이 가능한 대상에 한정하여 선별적으로 지원

### 5. 에너지

- 에너지 위기에 대한 대응능력을 강화하기 위하여 원유, 가스 등 전략적 자원의 안정적 공급기반 확충
  - 유망광구에 대한 탐사 및 개발 등 유전개발사업에 대한 재정 지원을 지속적으로 확충하고, 석유공사를 자원개발 전문기업으로 육성
    - 정부의 유전개발 출자 및 용자에 주로 의존하는 투자방식에서 탈피하기 위하여, 유전개발 펀드 조성 등 민간자금 활용방안 지속 강구
  - 미래 청정 에너지원인 가스하이드레이드 탐사 및 개발사업(동해안 지역)을 차질없이 지원(2015년 본격 생산계획)

- 에너지 저소비형·고부가가치 경제사회구조가 정착될 수 있도록 에너지 이용 합리화에 대한 지원을 지속적으로 확충
  - 자발적 협약기업, 에너지 절약 전문기업 등의 에너지절약 시설 설비투자에 대한 용자지원을 지속하고, 에너지·자원 기술개발 투자를 지속적으로 확대
  - 재정 지원은 자금력이 열악한 중소기업을 우선 지원
- 기후변화협약 대응, 친환경적 에너지원 확보를 위하여 신·재생에너지의 보급 확대 추진
  - 신재생 에너지 기술개발 지원 확대를 통하여 기술 하부구조를 지속적 확충하고, 보급사업의 단계적 확대를 통해 자생적인 시장 창출을 유도
  - 수소연료전지, 태양광, 풍력 등 분야별 재정 투입에 있어서는 우리나라의 지형여건, 경제적 효율성 등을 종합적으로 감안하여 최우선 분야 중심으로 집중 투자

간지

간지

# 쟁점토론1: 신용보증, 과연 藥인가?

한국개발연구원 강동수 연구위원

## 【중소기업 신용보증제도 개선】

### 1. 중소기업의 현황 및 신용보증제도의 개요

#### □ 중소기업 현황 및 신용보증제도의 위상

- 국민경제에서 중소기업은 매우 중요한 역할을 수행
  - \* 2003년 현재 약 3백만개의 중소기업이 고용의 86.7%, 수출의 42.0%, 제조업 생산액의 49.1%를 차지함.
- 2004년말 현재 은행의 중소기업대출 237조원 중 약 20%인 47조원이 보증부대출임.
  - \* 신용보증 이용 중소기업수는 약 30만개임.

#### □ 중소기업 신용보증제도의 필요성

- 일반적으로 중소기업은 정보의 비대칭성과 대출시 높은 거래비용으로 인하여 경제적으로 적절한 수준의 자금공급을 받지 못하는 문제를 보정하고자 신용보증제도가 도입됨.
- 이러한 일반적인 필요성 이외에 우리나라에서는 고도성장단계에서 자본의 활용을 극대화하고 성장의 소외계층을 지원하려는 경제·사회정책적 목적으로 신용보증제도가 이용되어 왔음.

□ 우리나라 신용보증제도의 성격

- 우리나라의 중소기업 신용보증제도는 신용보증기금(신보)과 기술신용보증기금(기신보)이라는 정부 출연기관이 중소기업의 신용위험을 대부분 흡수하고 있음.

\* 이에 따라 중소기업과 보증부대출을 취급하는 금융기관이 신용보증제도의 수혜자이고 납세자가 동 제도 운영에 따른 직접적인 비용을 부담하고 있음.

## 2. 신용보증제도의 역할 및 평가

□ 신용보증제도는 기본적으로 개별기업을 대상으로 하는 미시경제정책이지만 그 효과가 기업에 국한되는 것이 아니라 거시경제 전반에도 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 분배 및 사회정책으로서의 기능도 함.

- 경제에서 막대한 비중을 차지하고 있는 중소기업의 활동을 지원함으로써 경제성장 및 분배에 기여
- 신용공급이 급감하는 경기수축기에 신용보증대출을 증대시킴으로써 경기침체에 따른 고통을 완화하고 경기상승을 견인
- 1997년 이후에는 금융위기로 인한 중소기업의 연쇄도산을 차단하고 위기로부터 경제를 회복시키는 데에도 기여
- 신규사업자에게 재무적으로 진입의 장벽을 낮춰줌으로써 경제의 역동성을 제고하고 소외계층에게 정상적인 경제활동의 기회를 제공하는 기능을 수행

□ 신용보증제도에 대한 실증적 성과평가로는 다음과 같은 연구가 있음.

- 조세연구원은 정부출연금 대비 생산과급효과가 3.2배로 신용보증제도가 매우 효과적인 제도라고 분석함.

- \* 특히 부가가치 창출효과가 높은 제조업, 도·소매업, 건설업 등에 집중적으로 보증이 공급되었음.
- \* 정부출연금의 약 1/3은 조세수입을 통하여 회수하였다고 분석함으로써 실제 정부의 부담은 정부출연금의 2/3 수준이라고 주장
- 한편, 금융연구원은 기신보가 보증을 통하여 최대 국내총생산(GDP) 증가분의 약 1.5%를 기여하였을 것으로 추정하였음.
- 이러한 긍정적인 성과에도 불구하고 신용보증은 이론적 취약성을 내재하고 있을 뿐만 아니라 세부 운영상 문제점을 노출하고 있는 것도 사실임.
  - 정보의 비대칭성과 높은 거래비용이 중소기업 금융의 근본적인 문제라면 문제의 근원을 해결하려는 노력이 최선의 정책임에도 불구하고, 문제의 부정적인 영향을 해소하는데 초점을 둔 신용보증정책은 여러 대안 중 하나라고 평가할 수 있음.
  - 적어도 신용보증정책이 현실적인 차선의 정책이라는 평가를 받기 위해서는 여러 대안 중 가장 효율적인 정책이었음을 입증할 필요
    - \* 신용보증제도의 긍정적인 효과를 주장하는 분석에는 이중계산(double counting)의 문제가 있기 때문에 해석상 주의할 필요
  - 한편, 과도한 신용보증의 공급은 신용창출을 통한 경제성장 및 안정에 대한 기여도가 단기에 그치고 장기적으로는 오히려 부작용을 초래할 개연성이 존재
    - \* 단순히 신용력이 미약한 기업뿐만 아니라 신용력을 이미 갖춘 기업과 사업성이 낮은 기업에게도 신용이 공급됨으로써 자원

배분의 효율성이 저해될 수 있음.

\* 예를 들어서, 정책금융에 대한 지나친 의존성으로 인하여 중소기업의 생존능력이 감퇴하였고 신용보증제도가 부실극심기업에 대한 구조조정의 걸림돌로 작용하고 있다는 비판이 제기되고 있음.

\* 또한, 신용보증제도가 민간의 금융상품을 구축함으로써 금융시장의 발전을 저해하는 부작용이 존재한다는 지적도 있음.

□ 지난 28년간 운영되어온 신용보증제도를 자세히 살펴보면 세부적으로 운영상 문제점이 존재한다고 판단됨.

○ 신보 및 기신보의 보증잔액이 과다

\* 2004년 말 현재 양기금의 보증잔액은 47.1조원으로 GDP의 6.1%에 달하고 있는데, 이는 외환위기 발발당시인 1997년의 17.1조원에 비하면 약 3배가 증가한 금액임([그림 1] 참조).

\* 보증잔액이 최고치를 기록한 2003년에 비하여 2.4조원이 감소한 수준이지만, 특별보증을 제외한 일반보증(43.9조원)은 여전히 증가세를 보이고 있다는 점을 주목해야 함.

○ 막대한 대위변제와 부실채권의 누적

\* 최근 3년간 신보와 기신보의 부실보증기업에 대한 대위변제액은 각각 4.8조원과 3.1조원임.

\* 2004년 말 현재 신보와 기신보가 보유하고 있는 구상권이 각각 12.11조원과 7.34조원 등 총 18.45조원에 달함.

□ 이러한 신보 및 기신보의 손실은 국민의 부담으로 전가되고 있는 실정임.

- 예를 들어서, 현행 보증비율은 85%에 불과하여 국제적인 모범기준인 60~70%보다 훨씬 상회할 정도로 중소기업에 대한 수혜 폭이 큰 상황임.
  - \* 보증비율이 지나치게 높을 경우 은행은 대출기업에 대한 신용심사 유인이 충분하지 않고 결과적으로 대출이 부실화할 확률이 증가하게 됨.
- 또한, 현행 신용보증제도에서는 중소기업과 함께 은행 등 보증부대출 취급 금융기관도 수혜자임을 상기할 필요가 있음.
  - \* 2004년의 경우 은행은 신용보증 출연금으로 신보와 기신보에 총 6,525억원을 납부한 반면, 대위변제를 받은 금액은 3조 1,417억원으로 출연금 대비 대위변제액의 비율이 4.8배에 달함.
  - \* 더구나 보증부대출 취급액, 보증사고율, 대위변제율 등의 성과와 무관하게 출연료율이 결정되는 현행 체제에서 은행은 중소기업에 대한 신용심사의 유인이 크지 않다는 문제점도 있음.

### 3. 신용보증제도 개선시 고려해야 할 외부환경 변화

- 신용보증제도의 개선을 논의함에 있어서 과거에서 비롯된 문제점과 함께 향후 신용보증제도가 직면하게 될 외부환경의 변화도 신중하게 고려할 필요
  - 거시경제적으로 잠재성장률이 하락하고 대외개방이 심화되고 있으므로 신용보증제도의 유용성을 재검토할 필요
    - \* 고도성장단계에서 자본이 부족할 경우 신용을 증대시키면 투자기회의 활용을 극대화할 수 있으나, 초과이익의 투자기회가 많지 않은 상황에서 과도하게 신용을 증가시킬 경우 부실을 초래할 가능성이 높음.

- \* 자본시장이 자유화된 현 상황에서는 추가적으로 신용을 증대 시키기보다 이미 제공된 신용의 위험을 관리하는 것이 중요함.
- 중소기업도 국제적인 경쟁체제에 처함에 따라 사업의 위험성이 높아지는 추세임.
  - \* 시장의 확대는 사업의 기대수익성을 제고하는 효과가 있으나 경쟁이 심화되면서 성공가능성 및 수익창출기간이 단축되는 결과를 초래함.
  - \* 최근 중국의 부상에 따른 수혜가 주로 대기업에 귀착되는 반면, 중소기업의 수혜는 미미한 편이고 그나마 단기적인 효과에 그치고 있음.
- 금융기관의 대형화 및 신용위험관리를 중시하는 금융감독제도의 도입도 중소기업 신용보증제도의 재설계시 고려해야 할 외부환경임.
  - \* 외환위기 이후 금융구조조정이 실시된 결과 금융기관의 대형화가 진전되고 있음. 통상 대형금융기관은 중소기업에 대한 대출을 축소하는 경향이 있음을 감안할 때 신용보증제도의 개편시 이러한 영향도 감안할 필요
  - \* 최근 한국개발연구원은 신용위험관리를 중시하는 금융감독제도(Basel II)가 도입되더라도 중소기업의 대출에 미치는 영향이 크지 않을 것으로 분석하였으나, 이러한 결과는 신용보증제도의 운영 방향에 따라 크게 달라질 수 있을 것임.
- IT의 발달로 금융거래정보가 디지털화되면서 정보의 습득, 축적 및 처리 비용이 하락
  - \* 특히, 중소기업 및 소비자에 대한 CB가 설립되어 금융기관의

중소기업에 대한 정보의 비대칭성이 추가로 완화될 전망이므로 이에 따라 신용보증제도의 운영방향도 재설정될 필요

#### 4. 해외 신용보증제도와 비교

□ 우리나라와 유사하게 공적신용보증제도를 운영하고 있는 일본과 대만은 신용보증공급의 규모에 있어서 전세계적으로 가장 높은 수준을 보이고 있음.

○ 1998년 이후 일본은 신용보증이 급증하여 한때 GDP 대비 신용보증잔액 비율이 8%를 상회하기도 하였으나 2003년 말 현재 동 비율이 6.2%로 하락([그림 2] 참조)

\* 주변국의 금융위기로 인하여 중소기업의 도산이 증가함에 따라 “무담보신용보증제도”를 운영하면서 신용보증액이 급증

\* 2002년 이후 경기가 회복되고 지나치게 확대된 신용보증이 오히려 기업부실을 은폐시킨다는 주장이 제기되면서 무담보신용대출에 대한 보증이 연장되지 않았음.

\* 신용보증공급량이 25% 이상 감소하였음에도 불구하고 동 기간 중소기업의 도산확률이 하락하였다는 점에서 신용보증이 성공적으로 축소된 사례로 평가됨.

○ 대만에서는 경기상황에 따라 보증의 공급이 상당히 신축적인 가운데 1999년 이후 보증잔액이 증가하는 추세를 보이고 있음.

\* 보증잔액/GDP: 1990년 1.4% → 1994년 2.3% → 2000년 1.4% → 2004년 2.7%([그림 2] 참조)

\* 최근 보증잔액이 증가한 원인으로 경기회복에 따른 중소기업의 자금수요의 증가, 정부의 정책지원 강화, Basel II 도입예정

에 따른 은행이 보증부대출 수요 증가 등을 들 수 있음.

\* 대만은 보증비율, 보증수수료, 금융기관 손실부담 등에 있어서 우리나라보다 시장친화적 체계를 구축하고 있는 것으로 평가됨.

※ 미국이나 캐나다에서도 공적보증제도를 운영하고 있으나 기존 중소기업에 대한 지원보다는 사업의 기회제공이라는 관점에서 보증제도를 운영하고 있고 별도의 보증기관을 설립하지 않고 금융기관을 이용한 위탁보증이 대부분을 차지하는 특성을 보임.

□ 상호신용보증제도는 금융기관으로부터 신용공여를 받기 어려운 잠재적인 수요자들이 자발적으로 조합을 구성하여 회원상호간 채무이행을 보증해 주는 제도로서 우리나라의 공제제도와 유사함.

○ 유럽과 남미의 국가에서 보편적으로 나타나는 방식으로서 민간의 상호신용보증제도라도 운영손실의 일부를 국가가 보전해 주는 것이 보편적임.

○ 동 제도는 공적신용보증제도에 비하여 손실분담이라는 측면에서 보다 시장친화적이라는 특성을 지님.

## 5. 신용보증제도 개선 관련 쟁점

□ 이상의 논의에 기초하여 다음과 같은 쟁점에 대한 이해당사자간 합의가 필요함.

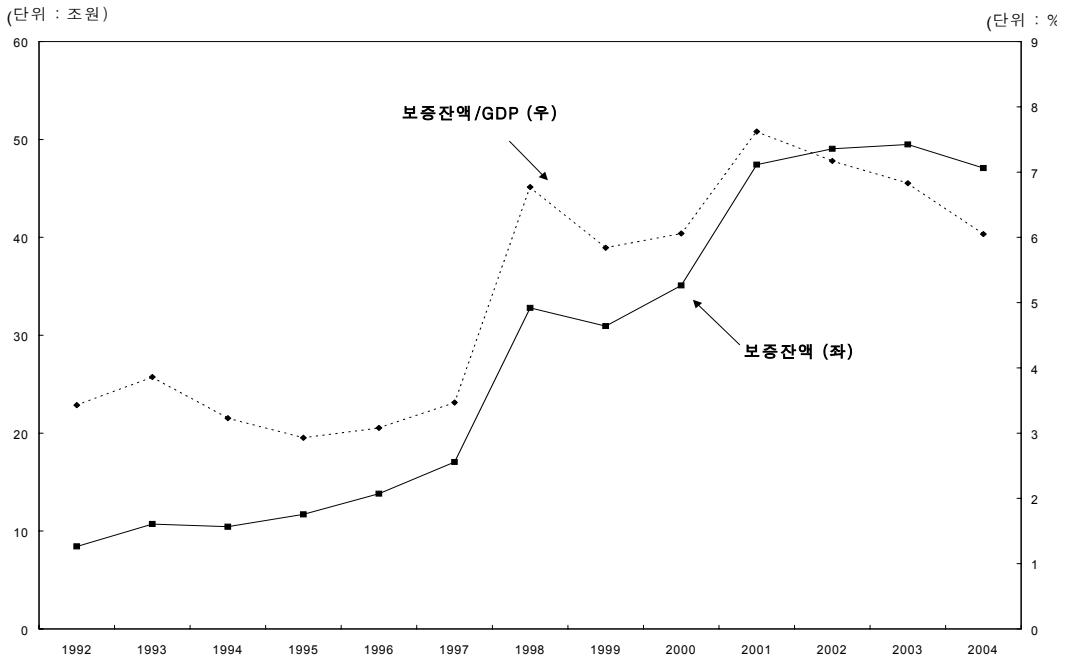
○ 신용보증제도의 운영 목적은 무엇이고 이에 따라 정부 및 민간 주체가 부담해야 할 비용은 얼마인가?

○ 현재 신용보증제도에 대한 전면적인 개선이 요청되는 상황인가? 제도 개선이 필요하다고 하더라도 현재의 경제상황이나 신용관행이 이를 수용할 수 있는 여건인가?

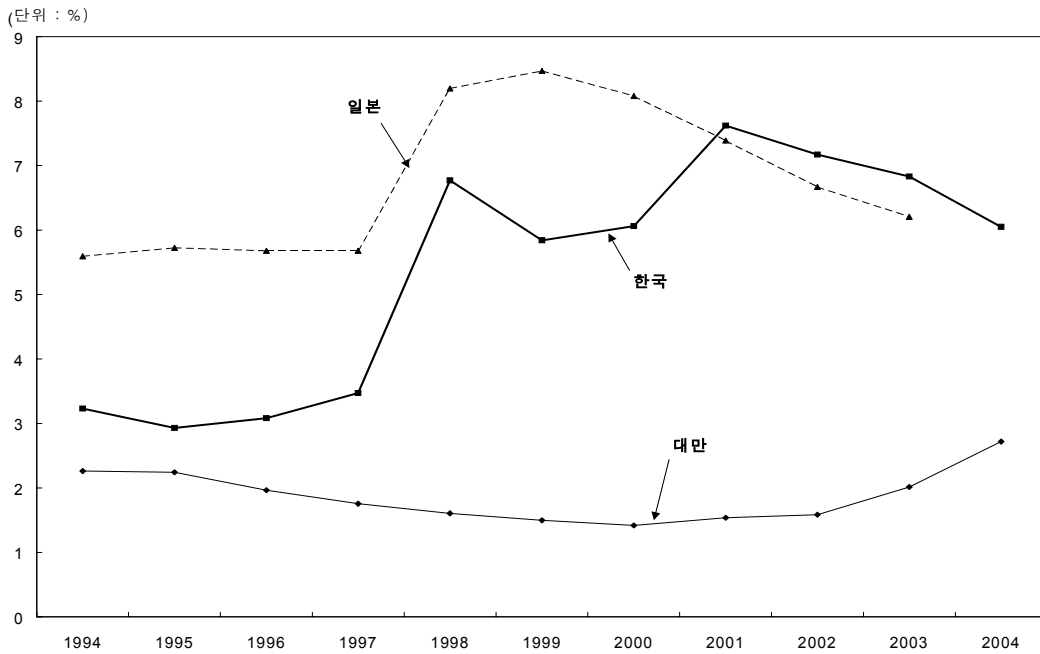
- 신용보증제도의 세부 운영방식을 개선해야 한다면 개선의 원칙 및 내용은 무엇인가?
- 신용보증제도 운영 내용의 변경이 중소기업과 금융기관에 미칠 것으로 예상되는 부작용은 무엇이고 동 부작용을 최소화하기 위해서 어떠한 대책과 속도조절이 필요한가?
- 신용보증제도 개선을 위한 정부의 역할은 무엇인가?
- 향후 바람직한 신용보증제도의 모습은 어떠한가?

<참고> 신용보증 추이

[그림 1] 우리나라의 신용보증잔고 및 GDP 대비 비율



[그림 2] 한국, 일본, 대만의 GDP 대비 신용보증잔고 비율



## **【Comments for the MPB Public Hearing on the National Fiscal Management Plan】**

Kenneth Kang  
IMF Resident Representative  
Korea

### **Summary of the IMF's Views on SME Credit Guarantees in Korea**

**In its 2004 report on Korea, the IMF highlighted reviving the SME sector as an important priority for achieving rapid sustained growth.** SMEs are a significant part of the Korean economy, accounting for 85 percent of employment and 50 percent of manufacturing output. Because of their close links with the domestic economy, SMEs are facing difficulties with an estimated one-fifth of manufacturing SMEs making losses.

**Although to a certain extent the problems are cyclical, there are also profound structural problems.** For example, according to a KDI study, although the profitability of large corporations has improved since 1998, SME profitability has steadily declined, suggesting that SMEs have made less progress in operational restructuring than large firms.

**A comparison with the experience of Taiwanese SMEs may be useful.** Like Korea, the SME sector in Taiwan is similar in size and exposure to foreign competition, particularly from China. However, Taiwanese SME profitability remains strong, and the sector is relatively dynamic with high entry and exit rates.

**One key difference with Korea is that government guarantees for SME loans in Taiwan are small.** In Taiwan, government credit guarantees account for only 1½ percent of GDP, compared with 6¼percent in Korea. As a result, Taiwanese banks cannot rely on guarantees to guide their SME lending and instead are forced to evaluate and take on credit risk themselves.

**In contrast, Korean banks tend to direct credit to those SMEs that can secure guarantees which are mainly already well-established firms, not new start-ups.** For example, the average length of a guarantee issued by the Korea Credit Guarantee Fund (KCGF) is now around five years, implying that those firms that were originally selected after the financial crisis still benefit from these guarantees. The rapid expansion of credit guarantees since 1997 has distorted competition and limited the dynamism of the sector.

**The government has recognized this problem and in July 2004 created a plan to deal with it.** We support this plan to direct credit guarantees away from well-established firms toward start-ups and new technology companies, and to create a SME credit bureau to facilitate more risk-based lending. To encourage banks to do more credit analysis, we would also suggest reducing the loan coverage ratio of guarantees from 85percent to around 50percent which is closer to international practices. And to discourage firms from "monopolizing guarantees," higher fees could be applied to firms that roll over their loans.

**In addition, we would recommend scaling back these guarantees in order to allow the private sector to play a more dominant role in allocating capital to promising firms.** This could be done gradually, perhaps by 1 percent of GDP per year for the next five years. The plan could also be pre-announced well in advance to give sufficient

time for banks and companies to adjust to the new system.

**At the same time, it would be important to provide direct help to SMEs, particularly new start-ups.** One way would be to improve SME's access to financing from banks and from the capital markets. Here we would suggest:

- relaxing the legal rules on venture capital investment;
- amending the Civil Code to allow for the securitization of a wider range of assets so that SMEs can borrow more easily on the basis of their future cash flow and other non-real estate collateral, and lastly,
- reducing the minimum capital requirement for incorporation.

We also welcome the passage of the unified insolvency bill which will provide a more efficient way for SMEs to reorganize in the courts.

**To sum up, a healthy SME sector is vital to a strong Korean economy.** Reforming the credit guarantee system and improving SME's access to financing will help SMEs to become an important source of growth and innovation for the overall economy.

Thank you.

## 【번역본】 한국의 중소기업 신용보증에 관한 IMF측의 의견

IMF는 2004년 한국관련 보고서에서 빠르고 지속가능한 경제성장을 달성하기 위한 우선적인 과제로 중소기업 부문의 활성화를 강조 한 바 있다. 중소기업은 한국경제에서 총 고용의 85%, 총 생산의 50%를 차지하고 있는 중요한 부문이나, 국내경제와의 밀접한 관계로 인해 어려움을 겪고 있으며 제조업분야의 중소기업들 중 약 1/5이 손실을 보고 있는 것으로 추정된다.

물론 이러한 문제점의 원인은 경기와 어느 정도 관련이 있으나, 근본적인 구조적 문제점들도 존재한다. 예를 들어 KDI 연구결과에 따르면 1998년 이후 대기업들의 수익성은 개선되었으나 중소기업의 수익성은 계속 악화되어 왔으며, 이는 중소기업들이 대기업들에 비해 경영 구조조정에 있어서 상대적으로 진전을 보이지 못했다는 점을 시사한다.

여기서, 대만의 중소기업 사례와 비교를 해 보는 것이 유용할 수 있을 것이다. 대만의 중소기업 부문은 규모 및 해외경쟁(특히 중국과의 경쟁)에 대한 노출 측면에 있어서 한국과 유사하다. 그러나 대만 중소기업들의 수익성은 높은 수준을 유지하고 있으며 중소기업부문 또한 비교적 역동적(다이나믹)이고 높은 진입·퇴출률 보이고 있다.

한국과 대만 사례 간의 중요한 차이점 중 하나는 대만의 경우 중소기업 대출의 대한 정부의 보증지원이 적다는 것이다. 실제로 한국정부의 신용보증규모가 GDP 대비 6.25%인 반면 대만정부의 신용보증규모는 GDP대비 1.5%에 불과하다. 그 결과, 대만의 금융기관들은 중소기업대출에 있어서 보증에 의존하는 대신, 직접 평가하고 신용위험을 부담해야 하는 상황에 있다.

대만의 경우와 대조적으로 한국의 금융권은 신생 중소기업들이 아니라, 이미 확고한 기반을 가지고 있고 보증을 확보할 수 있는 중소기업들에게 신용대출을 제공하는 경향이 있다. 예를 들어 한국신용보증기금에서 제공하는 보증의 평균기간은 현재 약 5년이며, 이는 당초 외환위기 이후 선정된 기업들이 아직까지도 보증의 혜택을 누리고 있다는 것을 암시한다. 1997년 이후 신용보증은 급속히 확대되었으며 이는 중소기업부문의 경쟁체제를 왜곡시키고 역동성을 제한해 왔다.

정부는 이러한 문제점을 인식하여 2004년 7월 개선방안을 마련하였다. 확고한 기반을 가진 기업들이 아니라 신생기업 및 신기술개발 기업들 위주로 신용보증을 제공하고, 신용위험기반 대출을 촉진하기 위해 중소기업CB를 신설하는 것을 취지로 하는 이 계획에 대해 IMF는 지지를 표한다. 이와 더불어, 금융권의 신용분석을 보다 활성화하기 위해 대출보증비율을 국제적인 관행에 맞게 85%에서 약 50%로 줄이는 것을 권고하고 싶다. 기업들이 '보증을 독점화'하는 것을 방지하기 위해서는 신용보증대출상환기간을 연장(롤오버)하는 기업들에 대해 더 높은 보증료를 적용할 수도 있을 것이다.

또한 이러한 신용보증규모를 점차 축소하여 가망있는 기업들에게 자본을 배분하는 데 있어서 민간부문으로 하여금 좀더 주도적인 역할을 수행하도록 하는 것을 IMF는 권고하고 싶다. 이는 추후 5년간 매년 GDP대비 약 1% 정도씩 단계적으로 줄여나가는 방식으로 추진될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 계획이 수립되면 시행 전 충분한 시간을 두고 공표하여 금융권 및 기업들이 새로운 체계에 적응하는 데 필요한 기간을 보장할 수 있을 것이다.

이와 동시에 신생 중소기업들에게 직접적인 지원을 제공하는 것이 중요할 것이다. 한 가지 방법은 금융권 및 자본시장에 대한 중소기업들의 접근성을 제고하는 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 방안을 권고하고 싶다.

- 벤처자본투자에 대한 법적규제 완화
- 중소기업들로 하여금 미래현금자금 및 기타 비부동산 담보를 이용하여 좀 더 쉽게 자금을 대출할 수 있도록 하기 위해, 자산유동화에 있어서 자산의 범위확대가 가능하도록 민법 개정
- 법인설립을 위한 최소자본금 규모 축소

또한 IMF는 중소기업들의 법정 구조조정에 있어서 좀더 효율적인 방법을 제공해 줄 통합도산법의 국회통과를 환영할 것이다.

결론적으로, 건실한 중소기업부문은 튼튼한 한국경제를 위해 필수적이다. 신용보증제도를 개혁하고 중소기업들의 재원조달 접근성을 제고하는 것은 중소기업들로 하여금 국가경제의 성장과 혁신의 주 원천이 될 수 있도록 하는데 도움이 될 것이다.

## 쟁점토론2: 에너지부문 투자확충 방안

서울대학교 허은녕 교수

### I. 쟁점 및 토론과제의 배경

- 에너지부문 투자확충 문제는 최근 국민 및 정부의 주요 관심사항으로 등장 : 국가에너지위원회 설치와 에너지기본법 제정, 그리고 산업자원부 에너지부문 차관 신설 등 다양한 국가적 노력 경주
  - 2005. 3. 11. 개최 국가에너지자문회의에서 산업자원부의 「신·재생에너지 개발·보급계획」 및 자원개발 T/F의 「해외자원개발 시스템 혁신방안」 발표 및 토의
    - 필요한 재원에 대한 정부와 민간간의 적정한 분담, 시장 친화적 정책 추진 및 투자재원 확보방안 등에 대한 토의 및 해외 자원개발 전문회사 육성을 위한 방안 등이 중점 주제
- 최근의 국제유가 변동의 이해 : 새로운 형태의 구조적인 고유가시대
  - 최근 고유가 현상은 국제석유시장이 정상적으로 작동하는 와중에 발생한 구조적인 현상으로, 상당기간 지속가능하며 또한 언제든 재현될 수 있어 1-2차 석유위기와는 다른 새로운 형태의 석유위기의 출현으로 보아야 함.
    - 기존의 위기와 같이 전쟁 등의 긴급 상황으로 인한 공급불가능상황은 일어나지 않지만 BRICs 등 인구가 많은 대형국가의 경제발전으로 인한 구조적인 수요증가가 장기간 지속될 것으로 예상되어 장기적인 공급부족 예상

- 석유자원에 대한 세계적 총수요가 총공급을 초과하는 시기가 다가옴에 따라 선물시장의 투기수요가 급증하고 이에 더하여 원유생산국의 정세가 불안함에 따라 유가인상이 가속화, 장기화
- ⇒ 원유비축 등 단기적인 에너지위기 대응방법보다 적극적이고 장기적인 위기관리방안이 필요함에 따라 해외자원개발 및 신·재생에너지 개발·보급 부분의 예산이 증가

### ① 우리나라의 에너지 환경

- 정부의 에너지투자는 에너지자급률 향상보다는 이용효율화에 집중
  - 1980년대 이후 정부의 에너지투자는 공급안정성확보보다 국내에너지보급망 확대설치 등 에너지사용 효율화에 집중하여 최종에너지소비 증가율이 1980년대에는 연평균 7%대에서 2000년대에는 3%대로 크게 감소 (2004년 2.8%)
  - 원자력 및 천연가스 이용의 확대로 에너지원 다변화에서는 크게 성과를 보았으나 에너지자급률은 석탄산업합리화 이후 급감

<표 1> 우리나라 주요 에너지지표의 비교

(단위: %)

주요지표	석유류 비중	원자력 비중	LNG 비중	에너지수입의존도
1980년	61.1	2.0	0.0	73.5
2003년	47.6	15.1	11.2	96.9

출처: 에너지경제연구원

- 경제규모 대비 에너지자급률 크게 낮음
  - 우리나라의 경제규모는 세계 10위권이며 우리나라 석유류사용량 역시 국제적인 수준임(2003년 기준 에너지소비량 세계 10

위, 석유소비량 세계 7위, 석유정제능력 6위, 제품수출규모 7위, 제품수입규모 7위, 원유수입량 4위 등 경제규모 초월)

- 그 반면 2004년도 원유 자주개발율 3.8%, 신·재생에너지 2.3% 등 국가경제규모 대비 에너지자급률은 낮은 수준임.

<표 2> 주요국의 원유 자주개발율 및 석유소비량 현황

국 가	대한민국	일본	프랑스	스페인	이태리
원유자주개발율* (물량, 만 b/d)	3.8% (8.6)	10.3% (43)	80% (144)	38% (63)	47% (78)
석유소비량순위** (물량, 만 b/d)	7위 (230.3)	3위 (545.1)	9위 (199.1)	(13위 미만) -	10위 (192.7)

\* 우리나라는 2004년 기준, 그 외 2002년 기준, 출처: 산업자원부

\* 출처: BP statistical review of world energy 2004(2003년 기준)

<표 3> 주요국의 신·재생에너지 소비비율 현황

국 가	대한민국	일본	프랑스	미국	독일
1차 에너지소비 중 비율(%)	2.3	3.5	6.2	4.3	3.7

\* IEA 2004 자료(우리나라는 2004년 기준, 그 외 2002년 기준), 폐기물, 대수력 포함. 우리나라의 경우 폐기물과 대수력 제외시 0.9%에 불과

⇒ 해외석유자원개발 및 신·재생에너지개발을 통한 에너지자급률 향상 노력 등 에너지 공급불안에 대한 적극적인 해결책 마련이 필요

## ② 에너지 가격제도의 문제점 분석

### □ 용도별 에너지가격의 차이

- 100% 석유류에 의존하는 운송용의 경우, 원가의 100%가 넘는 금액이 세금으로 책정되어 있으나 가정용 및 산업용의 경우 그렇지 않아 국제유가 변동에 따른 영향이 상이하게 나타남.

- 동일용도 안에서도 에너지원별로 2배 이상의 가격 차이(예: 휘발유:LPG 100:50)로 인하여 에너지사용기기의 효율성(연비) 향상의 노력이 미비하게 되며 신·재생에너지 등 신기술의 시장진입의 장벽으로 작용 가능

□ 수입의존도에 따른 외부성 고려 미흡

- 해당 에너지가격에 부과된 세금의 경우, 그 정도의 차이는 있으나 에너지사용에 따른 각종 외부성(externality)을 반영하고 있음.
  - 특히 환경오염 및 혼잡으로 인한 외부성의 내부화에 기여하고 있으나 에너지수입의존에 따른 위험부담비용의 반영 폭은 매우 미비함.
  - 따라서 수입에너지원을 과다 사용하는 현상이 벌어지고 있으며, 해외자원개발이나 국내 신·재생에너지의 사용이 상대적으로 위축되고 있음.

③ 해외자원개발 사업의 문제점 분석

□ 총 투자액의 부족

- 정부 및 민간의 자원개발 분야에의 투자액의 부족으로 인하여 특히 실패율이 높은 탐사사업에의 투자를 제한하는 요소로 작용 (한국의 해외유전개발 총 투자액(민간 포함, 1983~2003)은 일본(1961~2003)의 12분의 1 수준이며 정부의 지원액만을 비교하면 일본의 22분의 1 수준에 불과함)
- 석유류 수입부과금으로 마련되는 에특 회계 중 일부만이 에너지 공급원의 자주 확보노력에 사용됨.
  - 에특회계의 수입원의 절반이 수입에너지(주로 원유)에 부과되는 수입부과금인 반면 에특회계의 지출 중 해외자원개발 지출

의 비중은 15.9%(2004년도)에 그쳐 자주적인 에너지자원 확보에 대한 투자비중이 늘어나야 함.

<표 4> 2004년도 에특회계 예산의 부문별 비중

(단위: %)

해외자원개발	에너지이용 합리화	석유비축	석탄산업 합리화	신재생에너지	재정투융자
15.9%	27.0	13.7%	22.3%	8.7%	12.4%

\* 출처: 산업자원부

□ 해외자원개발 분야 외환위기 이후 민간기업의 투자 감소

- 외환위기 이후 민간기업의 투자는 크게 위축된 반면 공기업을 통한 투자는 늘어나고 있어 필요한 공기업의 역할을 수행하고 있음.
- 그러나 민간기업의 역할이 대부분 지분참여의 형태로 축소되어 사업주관운영 등의 본격적인 민간참여가 부족(2004년 석유공사 투자비율 47%)

<표 6> 해외자원개발 부분 공사 및 민간투자비 분석

년 도	석유 및 천연가스 부문 투자비 (백만 \$)	
	민간	
2003년까지의 총 누계	민간	3,013 (67.1%)
	석유공사	1,487 (32.9%)
2001 ~ 2003 기간 (1차해외자원개발계획기간)	민간	728 (55.0%)
	석유공사	595 (45.0%)

\* 출처: 산업자원부

- SK, 대우, LG 등 일부 대기업 이외는 사업 참여 부진
- 외환위기 이후 대기업 출자총액제한, 계열사 채무보증제한 등의 투자제한 제도의 증가로 해외자원개발사업 투자의욕 감소

- 중소 신규기업의 경우 개발자금 용자 신청시 담보요구 부담 증가
- 한전 등 에너지공기업의 경영평가제도 실시로 단기적인 이익이 나지 않는 해외자원개발사업의 지분에 대한 조기 매각 발생
- 또한 공공 및 민간의 사업평가 및 심사능력 부재로 해외자원개발사업에 대한 민간의 투자 및 자금용자가 미비(수출입은행의 지원실적이 2004년도 650억으로 당해연도 총 투자액의 7.9%)
- 민간을 선도하여야 할 해외자원개발 공기업의 역량이 매우 취약
  - 유전개발 전문기업인 한국석유공사도 중국의 국영석유회사 3개 중 하나에 비교하여도 그 규모 및 수입 면에서 상대적으로 열악한 수준임.

<표 5> 주요국가의 석유개발기업 비교

국가/기관	원유생산량 (천 b/d)	매출액 (억불)	투자비 (백만불)	직원수 (명)
한국석유공사	31	4.5	241	923
중국 CNPC	2,350	459.0	6,118	440,000
미국 Chevron Texaco	1,897	560.0	6,283	66,000

\* 2003년말 기준, 산업자원부

- 자발적 개발 주도 가능한 규모의 에너지개발전문기업 육성 필요
  - 대규모의 장기 투자가 필요한 해외자원개발사업에서 우량한 사업을 확보하기 위해서는 일정 규모 이상의 자본력을 갖춘 전문회사를 육성하여 규모의 경제 효과를 보아야 함.
  - T/F 팀의 제안으로는 30만 b/d 규모의 전문회사를 제시(한국 일일 석유소비량 230만 b/d (2003년)의 8분의 1 규모)

- 필요한 매장량, 생산기간, 개발비용 등을 감안시 약 100억불 소요
- 현재의 세입·세출구조상 자원개발 부문에 정부재원 이외의 재원을 확보해야함(중기재정계획('04.8)상 '05~'09간 유전개발 부문 투입예산은 총 2.1조원 내외).

□ 수입부과금의 운영 유연성 부족

- 수입부과금은 원유에 부과하는 부과금이 가장 높고 또한 거의 유일한 부과대상이었으며, 최근 LNG에 부과하는 세금이 현실화 되고 있으나, 기타 수입연료(석탄 등)에 대한 수입부과금의 부과 는 없음.
  - 용도별로도 차이가 있어 발전용이나 원료용 및 비축용은 부과 하지 않아왔으나, 최근 발전용에까지 골고루 부과하는 형태로 진행되고 있음.
- 도입선 다변화에 따른 수입부과금 감면 또는 일부 신·재생에너지 지원의 수입(바이오에너지)에 대한 혜택은 존재하나 자주개발을 통하여 수입하는 원유나 신·재생에너지의 사용에 대한 혜택은 없음.
  - 따라서 해외에너지의 자주개발 노력이나 국내 신·재생에너지 의 사용 등을 통한 해외에너지 의존도 감소노력이 혜택을 받고 있지 못함.
  - 자주개발분에 대한 수입부과금 면제 혜택 및 국내 신·재생에너지의 사용에 따른 에너지세제 감면 혜택을 주어 해외자원개발의 촉진과 저가의 원유도입 및 신·재생에너지의 개발·보급을 장려할 필요가 있음.

- 고유가시 정부재원의 확보 방안 및 조정 유연성에 대한 개선 필요
  - 국제유가 변동에 따라 수입부과금을 탄력적으로 운용하여 변경할 수 있도록 수입부과금 결정방식에 대한 제도 개선이 필요
  - 또한 석유비축과 마찬가지로 수입부과금의 운영을 통하여 고유가 시대의 추가적인 지출에 대비한 저유가 시대의 기금비축 방안이 마련되어야 함.

⇒ 수입부과금 부과방식 조정 및 선진 financing기법의 도입 등으로 정부투자재원 확보 및 민간투자 증대에 대한 적극적인 대책 필요

#### ④ 신·재생에너지 개발 및 보급사업의 문제점 분석

##### □ 총 투자액 부족

- 1980년대 이후 신·재생에너지분야에 대한 정부지원의 상대적인 비중이 타 산업분야에 대한 지원에 비하여 감소하여 왔음.
  - 2002년 이후 정부지원액의 증가로 절대적인 지원액의 부족은 상당히 해결되었으나 정부지원액의 급증으로 인한 비효율적인 사용을 염려하는 목소리가 커지고 있음.
  - 국내보급 확대를 위한 정부투자보다 해당기술의 국제적 경쟁력 확보를 위한 투자로 기술개발투자의 목표를 변경하고 있음.

##### □ 기존 화석연료와의 원가 경쟁 불리

- 환경외부성을 고려치 않는 경우, 신·재생에너지의 생산원가는 여전히 기존의 화석에너지나 원자력에너지에 비하여 열세임.
- 대부분의 신·재생에너지가 전력분야에 몰려 있어 용도별로 다양한 개발이 어려움도 개발 및 보급의 어려움을 더하는 요소로 작용

- 신·재생에너지의 개발 및 보급에 필요한 민간투자가 거의 없음.
  - 기술력과 자본력을 갖춘 기업이 태부족해 기술개발에 따른 기술 이전이나 해외첨단기술의 도입이 대부분 불가능
    - 자본력을 갖춘 대기업이나 공사의 참여를 위해서는 장기적인 이윤을 보장하여야 하나 이럴 경우 기존 참여 중소기업에 불리한 시장여건을 마련하게 됨.
    - 궁극적으로는 시장에서의 경쟁이 이루어져야 할 것이나 아직 시기상조라는 의견과 빨리 도입함이 좋다는 의견이 맞서고 있음.
    - 따라서 현 상태로는 국가의 주도하에 해당산업의 기반을 닦아 가는 형태로 진행하고 있음.

□ 민간 선도 공기업은 물론 우량기업의 참여 미비

- 국내 신·재생에너지산업의 경우 한국전력 등 관련 공기업의 ‘주도적인’ 참여가 없음.
  - 아직은 국내 신·재생에너지산업이 신생아 단계이나 어느 정도 경쟁력을 갖춘 에너지원별로 대기업 및 국가자본의 시장진입을 장려하여야 함(RPS 등의 시장경쟁제도 활용이나 기존 제도의 효율화 추구).
  - 미국은 수소 및 연료전지 활용에서, 유럽은 풍력 및 LNG 활용에서 세계를 선도하고 있는 등 유럽과 미국간의 기술경쟁을 비롯하여 전 세계적으로 기업을 중심으로 다양한 신기술개발이 이루어지고 있어 국내에도 세밀한 동향분석 및 기술개발을 주도적으로 이끌 선도적 위치의 기업 필요

⇒ 신·재생에너지분야는 기술과 산업 모두 부재한 분야로 국가의 장기적이고 세밀한 지원·육성 전략을 통한 기업의 참여를 독려하는 정책이 필요

## ⑤ 에너지자급률 향상에 대한 정부의 역할

□ 국가의 역할은 국민 복지를 위하여 기초적인 공급안정성을 보장하는 정도까지는 주도적으로 담당함이 적절

○ 에너지자급률은 높으면 높을수록 좋기에 적정자급률의 개념은 의미가 없는 반면 정부가 보장하여야 하는 기초 자급률의 개념은 중요하나 관련 국내연구는 미비한 실정

- 현재 국제에너지기구가 추천하는 적정 석유비축물량은 90일(3개월)분으로 이는 연간 사용량의 25% 수준을 의미

- 기존의 에너지위기가 주로 물량공급중단이었기에 단기적인 대책인 비축을 활용하여왔음(실제 단기적인 위기였던 걸프전쟁의 영향(위기)은 3개월 정도 지속된 것으로 관찰되고 있음).

○ 기존의 비축기준을 그대로 총 에너지 사용량에 적용하면 총에너지사용량의 25%가 국가가 지원해야 하는 에너지자급률의 최저 수준으로 볼 수 있음.

- 해외자원개발(석유, 천연가스, 석탄 등) 및 신·재생에너지개발 분 등 모든 실질적인 자급에너지를 합친 개념임.

- 즉, 에너지 stock-out의 위험으로부터 벗어나는 에너지자급률까지는 국가가, 그 이후는 민간이 담당함이 적절

- 유럽 국가들의 경우 2000년 이후 자급률이 50% 이하로 떨어지자 2020년까지 수입의존도가 70%에 이를 것을 염려하여 국가장기에너지계획을 수립하고 자급률을 높이기 위한 수단을 강구하고 있음(국가장기에너지전략수립에 관한 연구, 국가과학기술자문회의, 2004. 5).

- 유럽의 경우, 원자력을 국내에너지로 통계를 내는 경우도 있으나 우리나라의 경우 원료인 우라늄을 전량 수입하기 때문에 실질적인 에너지자급원이라고 보기는 어려움.
- 미국, 일본, 중국 등은 적극적인 해외자원개발 및 원자력 활용의 방향으로 추진하는 반면 유럽 국가들은 신·재생에너지, LNG 등 기술기반 에너지로 집중하고 있음.

○ 수입에너지의 해양수송 의존도 100%

- 석유를 비롯한 수입에너지 전량이 바다를 통하여 수송되고 있어 수입에너지의 이에 따른 위기해서를 위하여 수입 방식 다변화도 필요

⇒ 해외자원개발분 및 신·재생에너지개발분 등을 모두 합쳐 실질적인 에너지자급률이 대략 25% 정도를 달성할 때까지는 정부의 주도하에 에너지자급률 향상에 대한 지원이 필요 : 현재의 에너지자급률(3%)을 고려할 때 해외석유개발 자급률 목표 15%(2013) 및 신·재생에너지 5%(2011)는 정부주도 지원 범위 내에 든다고 할 수 있음.

## II. 쟁점 : 에너지가격 인상을 통한 정책효과 배가 방안

### ① 쟁점 1 : 에너지 가격의 인상의 필요성

□ 고유가시기에는 에너지세금을 낮추어주어야 하는가, 아니면 그 반대인가?

○ 우리나라의 경우 : 수송용 연료의 경우 높은 정액세의 부과로 국제원유가격의 변동이 국내 소비자 가격에 미치는 영향이 매우 적음(10~30% 정도).

- 낮은 에너지탄력성을 고려할 때 국제유가 변동에 따르는 국민들의 부담을 낮추어주는 장점 있으나 고유가일때 에너지절약 동기 감소

- 산업용 유류의 경우 세금의 부과 폭이 적어 상대적으로 높은 변동폭을 보이며, 석탄의 경우 세금이 거의 없어 국제가격의 변동이 거의 100% 소비자에게 전달됨.

- 수입부과금의 경우는 일반적으로 고유가일때 낮추어주는 방향으로 시행되어 왔으나 소비세의 경우는 큰 변동이 없었음.

- 국내소비자가격의 변동폭은 국제시장가격 변동폭보다 적어야 하는가?

- 고유가 시기라고 에너지세금을 낮추어야 하는가?

○ 소비자의 절약동기를 높이기 위하여 소비세 중 일부를 정률세로 변경

○ 기업의 사용절약동기를 높이기 위하여 고유가시 수입부과금 수준 유지 또는 상향조정

○ 에너지수입에 따르는 위협부담비용(외부성)의 고려를 위하여 수입에너지에 대한 수입소비세(기존의 교통세 등을 변경)강화

- 기존의 SOC 양적 확대투자 방식에서 삶의 질 향상을 위한 안

전하고 양질의 에너지 및 환경의 제공 방향으로 세금활용 paradigm 변환 추구

## ② 쟁점 2 : 수입부과금의 운용 방법

### □ 현행 수입부과금의 운용방법을 개선하여 자주개발분에 대한 혜택을 강화

- 현행 수입부과금의 경우 자주도입분에 대한 혜택이 전혀 없음.
  - 수입에너지사용기업의 경우, 자주개발사업의 시행 동기가 매우 적음.
- 에너지수입에 따르는 위험부담비용(외부성)의 고려
  - 에너지수입에 따르는 위험부담비용(외부성)을 미리 마련하고자 저유가일 때 높이 부과하여 기금으로 비축하였다가 고유가일 때 활용하는 방안을 고려할 수 있음(이전의 석유기금).
  - 정유회사, 발전회사 등 대형 수입에너지 사용기업에 부과하고 신·재생에너지 및 해외에너지개발로 인한 에너지 사용시 세제 감면 혜택을 부여하여 수입에너지사용을 억제하며 자급에너지사용을 장려
  - 자주개발을 강화하기 위하여 수입부과금을 면제해 줄 필요가 있는가?
- 모든 수입에너지에 대하여 자주개발분 만큼의 국내도입분은 수입부과금을 면제하는 방향으로 개선
  - 국내 도입 분이 실제 자주개발 분인지에 대한 확인 없이 당해 기간의 생산량 확인만을 거쳐 해당량을 모두 인정
  - 면제부분만큼 수입에너지에 부과하는 수입부과금 인상 또는 현행 면제 수입에너지의 면제 축소 : 수입부과금의 총액을 고정하여 매년 수입부과금으로 인한 수입분을 보장

### Ⅲ. 토론과제 : 에너지 분야 민간투자 도입 방안

#### ① 토론과제 1 : 해외자원개발분야

##### □ 민간 참여 확대를 위한 정부 유인책

○ 유전개발 펀드 조성 및 주요 연기금의 등 민간재원 유입 방안을 통하여 재원 조달 계획 중(해외자원개발 시스템 혁신방안, 자원개발 T/F, 2005. 3. 11. 국가에너지자문회의 보고자료)

- 북미(캐나다, 미국)의 유전개발펀드나 선박펀드 등의 경우와 유사
- 유전개발펀드의 경우, 개인 및 기업 등이 해외 자원개발사업에 투자할 수 있는 실물 전용 펀드로서 위험(risk) 및 수익(return) 성향에 따라 탐사유전 펀드, 개발유전펀드, 생산유전 펀드로 운영 가능
- 유망 광구에 투자하는 투자회사를 설립하여 민간투자를 유도하는 방안 가능
- 민간의 참여 확대를 위한 초기 위험 부담 일부 정부부담 대책 필요

대안 1 : 투자자금 무기명 투자 허용, 상속·증여세 우대조치 대안 2 : 배당소득 세액공제 대안 3 : 초기 국가 연기금 투입 대안 4 : 초기 2~3년간 사업 실패시 정부가 일부 손실액 보장
---

○ 해외자원개발 사업의 탐사, 기술, 가격, 운영 등 각종 리스크를 분석하고 사업을 평가하는 공신력 있고 전문성 있는 독립적인 평가기관의 육성

- 민간자본들의 사업투자평가에 필요한 해당 광구의 기술적인 평가 및 경제성 분석 등의 자료를 제공
- 현재 한국지질자원연구원 등 1-2개의 기관 육성 가능

## <참고> 유전개발 펀드

### 【개 요】

- 개인 및 기업 등이 해외 자원개발사업에 투자할 수 있는 실물 전용 펀드
  - \* 위험(risk) 및 수익(return) 성향에 따라 탐사유전 펀드, 개발유전펀드, 생산유전 펀드로 운영 가능
- 유망 광구에 투자하는 투자회사를 설립하여 민간투자를 유도하는 방안 가능



- 단순 해외 석유탐사, 개발뿐 아니라 정유 및 석유 관련 SOC 등 에너지 관련 사업에 광범위하게 투자할 수 있는 종합에너지 펀드로 확대

### 【고려 필요사항】

- 민간 자금의 속성(안정적 고수익 추구)과 유전개발 사업의 특성(장기투자, 고위험)을 연계할 수 있는 금융기법 마련이 관건
- 민간의 펀드 참여 유인을 위한 배당소득 세액공제, 상속·증여세 우대조치 등의 방안도 검토필요

## ② 토론 과제 2 : 신·재생에너지분야

### □ 산업기반 육성을 위한 수요 증대 방안

- 민간의 참여를 활성화하기 위해서는 정부의 중장기적 지원의지 (long-term committment/signal)의 제시가 가장 중요
  - 지원의 범위와 규모 등에 대한 정보를 사전적으로 제시하여 지원에 대한 불확실성을 최소한으로 제한
  - 국민적인 수용성을 높이기 위하여 해양 및 산악지형에의 설치 못지않게 주거지에 가까운 지역에도 설치 유도 필요
  - 판교, 신행정수도 등 신도시에 적극적으로 보급, 국민친숙도 향상을 통한 민간 및 기업 참여도 향상 노력 필요

대안 1 : 판교 등 신도시 의무설치비율 상향 조정

대안 2 : 학교(부지, 건물)를 기업에 임대하여 시설 설치

대안 3 : 첨단 신·재생에너지 시설설치 지자체 전기세 감면혜택

대안 4 : 온천 개발시 지열을 포함한 신·재생에너지 사용 의무화