참여정부 국정운영백서 ❸

경제

참여정부 국정운영백서 ❸

경제

국정홍보처

참여정부 국정운영백서 편찬위원회

편찬위원장

김병준 정책기획위원장

편찬위원

1권 총론 / 대통령 발언록

성경륭 정책실장(감수)

정동수 정책조정비서관(책임집필)

2권 민주주의

차성수 시민사회수석, 이호철 민정수석, 천호선 홍보수석(감수)

윤건영 정무기획비서관(책임집필)

3권 경제

김대유 경제정책수석(감수)

문일재 경제정책비서관(책임집필)

4권 사회

김용익 사회정책수석(감수)

김동완 사회정책비서관(책임집필)

5권 통일 · 외교 · 안보

백종천 통일외교안보정책실장(감수)

배기찬 동북아비서관(책임집필)

6권 균형발전

이민원 국가균형발전위원장(감수)

남동균 국가균형발전위원회비서관(책임집필)

7권 정부혁신

차의환 혁신관리수석(감수)

권해상 혁신관리비서관(책임집필)

8권 일지 / 자료

김정호 기록관리비서관(책임집필)

편집 총괄

김종민 국정홍보비서관

발간사

참여정부는 북핵과 신용불량자 위기 속에서 출발해 지난 5년 동안 이를 극복하고 민주주의 개혁, 국민소득 2만 달러 달성, 동반성장, 동북아 평화 정착, 균형발전, 정부혁신 등 각 분야의 성과를 통해 대한민국을 선진국으로 발전시켰다.

권위주의, 특권과 유착을 청산하고 공정하고 투명한 민주주의를 뿌리내렸다. 대통령의 권력은 그 어느 때보다 겸손해졌고 초과권력을 위해 이용됐던 권력기관들은 모두 제자리로 돌아갔다. 권력에 의해 굴절됐던 과거사의 상처도 치유하고 있다.

정경유착과 관치경제를 청산하고 시장경제를 정착시켰다. 국민소득 2만 달러와 수출 3천억 달러 달성은 이렇게 공정하고 투명한 기업경영과 시장경쟁이 만들어낸 경제성과다. 미래의 성장을 위해 한 · 미 FTA 협상도 타결시켰다.

참여정부는 지난 시기 성장 제일주의, 승자독식이 만들어낸 양극화 문제를 국민적 의제로 제기하고 이를 해결하기 위해 노력한 최초의 정부다. 성장과 복지가 함께 가는 사회를 만들기 위해 복지재정과 사회투자를 꾸준히 늘렸다.

북핵 문제로 전쟁 위기까지 치달았지만 평화적 해결이라는 원칙을 버리지 않고 북한과 주변국들을 끈질기게 설득해 한반도, 나아가 동북아시아에 평화와 번영의 대세를 만들어냈다. 남북정상회담으로 이제 정전체제 종식과 평화협정 체결까지 내다보게 되었다. 한 · 미 간 여러 난제들을 풀어내고 수평적 동맹 관계로 성숙시켰다.

행정복합도시, 혁신 · 기업도시 등 균형발전 사업을 통해 수도권 집중을 해결하고 국토의 고른 성장을 도모한 것과 정부 혁신을 통해 행정 및 대국민 서비스의 질을 높인 것도 참여정부의 중요한 성과다.

이런 성과에도 불구하고 '참여정부 실패론' '잃어버린 10년' 등의 이해할 수 없는 주장이 남발되는 것은 대한민국 발전을 위해서도 바람직하지 않은 일이다. 『참여정부 국정운영 백서』는 참여정부의 성과와 한계를 가감 없이 기록함으로써 향후 국정운영과 역사적 평가에 긴요한 사료가 될 것이다. 이 책이 참여정부에 대한 공정하고 성숙한 담론을 이끌어내는 데 쓰이길 기대해본다.

2008년 2월

참여정부 국정운영백서 편찬위원장 김병준

머리글

참여정부 5년 동안 우리 경제는 대내외적 어려움을 극복하고 잠재성장률 수준의 안정 성장을 이루었다. GDP, 일인당 소득, 수출, 대외신인도 등 경제의 규모와 내용 · 체질 면에서 선진국의 문턱에 도달했다. 참여정부는 경제정책을 중장기적이고 미래지향적 관점에서 추진함으로써 원칙과 일관성을 확고히 유지하였다. 이는 급변하는 세계 경제의 새로운 패러다임에 부합하는 것이었고, 과거 정부의 실패를 반복하지 않으면서 우리 경제의 경쟁력 강화에 기여하였다.

출범 초기 참여정부는 금융 및 부동산시장 불안 등 이전 정부가 외환위기를 조기에 극복하는 과정에서 나타난 후유증 해소에 나서야 했다. 또한, 고유가와 국제정세의 불안 등 외부적 요인이 겹쳐 경제정책 운용이 쉽지 않은 상황이었다. 참여정부는 우선적으로 이러한 주어진 난제를 해결하기 위해 금융 · 부동산 시장 안정화 정책을 적극 추진하는 한편, 중장기적으로 경제의 체질 강화와 미래 성장동력 확보를 위해 적극적인 정책 노력을 지속했다.

참여정부는 각종 법 · 제도를 합리적으로 개선 · 보완함으로써 공정하고 투명한 기업친화적 시장환경을 조성하였다. 특히 기업 및 산업간 불균형 문제를 극복하기 위해 이른바 '동반성장' 전략을 추진하였다.

미래 지속가능한 성장을 위한 정책도 적극 추진하였다. 우리 경제 성장의 버팀목인 수출의 지속적 증대와 글로벌 시대의 국내 산업 경쟁력 강화를 위해 능동적이고 준비된 개방 정책을 실시하였다. 미국 등 세계 주요 시장과 자유무역협정(FTA)을 체결하는 한편, 우리나라를 동북아 금융허브로 만들어가기 위한 금융 선진화 정책을 적극 추진하였다. 과학기술에 대한 적극적인 투자와 정보 · 통신분야의 신산업 육성을 통해 미래성장동력 확충에도 힘을 기울였다. 정상(頂上) 자원외교 등 해외자원 확보에서 그 어느 때보다 체계적인 성과를 거두었다.

우리 경제가 대내외적 어려움을 이겨내고 체질 강화와 안정된 성장을 달성하게 된 것은 참여정부가 인위적 경기부양을 지양하고 중장기적 관점에서 원칙을 지켜온 결과였다. 또한,

과거의 낡은 패러다임에서 벗어나 우리 경제의 구조와 시스템을 개혁해 나간 성과이기도 했다. 그러나 양극화 해소에서 눈에 띄는 진전을 이루지 못한 것은 아쉬움으로 남아있다. 이는 세계화 및 지식기반 경제의 진전, 정보통신 기술의 발전 등 세계 경제 구조의 변화 속에서 모든 경제 주체들이 힘을 모아 구조적으로 풀어가야 할 숙제이다.

경제 분야는 모두 7편 14장으로 구성되었다. 제1편에서는 참여정부 출범당시의 국내외 경제상황과 참여정부가 추진하였던 경제정책의 원칙 및 방향을 정리하고, 5년 간의 경제정책을 종합적으로 평가하였다. 제2편과 제3편에서는 금융 및 부동산 시장 안정을 위해 추진했던 정책의 내용과 과정을, 제4편에서는 민생경기 회복을 위해 시행된 다양한 정책적 노력을 실었다. 중소기업 · 서비스업 경쟁력 강화 등 기업환경 개선 관련 정책과 대 · 중소기업 상생정책 등 참여정부의 동반성장 정책은 제5편에 담겨있다. 제6편에서는 적극적 개방 전략에 따라 추진되었던 자유무역협정(FTA), 금융허브 추진과정 등을 상세히 기술하였다. 끝으로 제7편에서는 한국경제의 지속가능 성장과 발전을 위한 과학기술정책, 미래성장동력산업 육성, 해외자원 확보·개발 정책의 추진 내용을 살펴보았다.

대통령비서실 경제정책수석 김대유

차 례

제1편 참여정부 경제정책 종합평가

제1장 출범 당시의 경제여건 ……16

제1절 거시경제의 여건 • 16

제2절 금융 · 부동산 시장의 여건 • 21

제3절 기업과 대외 부문의 여건 • 24

제2장 경제 운용의 원칙과 방향 ……28

제1절 자유롭고 공정한 시장 조성 • 28

제2절 경제의 체질 강화 • 29

제3절 동반성장 • 30

제4절 능동적 개방 • 31

제5절 미래 성장동력 확충 • 32

제6절 사회투자국가의 기반 구축 • 33

제3장 경제정책의 종합평가 ……35

제1절 안정된 거시경제 운용 • 35

제2절 경제의 체질 강화 • 40

제3절 성장잠재력 확충 • 48

제4절 국민소득 2만 달러 시대 진입 • 52

제5절 참여정부 경제정책에 대한 오해와 진실 • 55

제2편 금융시장의 안정적 관리

제4장 금융시장 안정화정책 추진 ……66

제1절 정책의 목표와 방향 • 66

제2절 신용카드 사태의 해소 • 67

제3절 LG카드 정상화 추진 • 71

제4절 가계대출 연착륙 유도정책 • 78

제5절 국제 금융시장의 불안과 정부의 대응 • 85

제3편 부동산 및 주거복지정책

제5장 부동산 투기 억제와 서민주거복지정책 ……90

제1절 국내 부동산시장의 상황과 정책의 한계 • 90

제2절 참여정부의 부동산정책 목표와 비전 • 91

제3절 부동산정책 추진 과정 • 93

제4절 주요 정책 내용 • 101

제5절 쟁점과 갈등, 저항 • 122

제4편 민생을 위한 경제 운용

제6장 민생경기 회복을 위한 정책 ……138

제1절 민생경기 회복 지연 요인들 • 138

제2절 신용불량자 대책 • 143

제3절 자영업자 · 소상공인 대책 • 151

제4절 재래시장 활성화 대책 • 154

제5절 서민금융 활성화 대책 • 157

제7장 농어촌 종합대책 ……162

제1절 참여정부 출범 이전의 농촌 상황 • 162

제2절 쌀 협상의 추진 • 165

제3절 농촌종합대책의 추진 • 169

제4절 참여정부 농정의 주요 성과 • 183

제5편 동반성장을 위한 기업정책

제8장 기업하기 좋은 경제를 위한 정책 ……186

제1절 기업환경 개선 종합대책 • 186

제2절 중소기업 지원 정책 • 199

제3절 벤처기업 활성화 • 216
제4절 서비스업 경쟁력 강화 • 221

제9장 대 · 중소기업 상생협력정책 ……232
제1절 정책의 목표와 추진 과정 • 232
제2절 정책의 내용과 성과 • 236
제3절 평가와 쟁점 • 253

제6편 개방을 통한 경쟁력 강화

제10장 선진 통상국가를 향한 도약 ……256
제1절 선진 통상국가 실현을 위한 성장전략 • 256
제2절 FTA 추진 방향과 과정 • 259
제3절 FTA 체결 전개 과정 • 265
제4절 한 · 미 FTA • 278
제5절 협상이 진행 중인 FTA • 291

제11장 금융 허브 및 국내외 투자 활성화 전략 ……297
제1절 금융 허브 전략의 추진 • 297
제2절 해외 M&A 활성화 정책 • 306

제3절 경제자유구역사업 추진 • 311

제7편 세계 일류 선진국을 향한 경제

제12장 희망한국을 위한 과학기술정책 ……318

제1절 과학기술정책의 추진 배경 • 318

제2절 정책 수립 과정 및 방향 • 320

제3절 정책의 주요 내용 • 323

제4절 평가 및 향후 발전 방향 • 339

제13장 미래 성장동력산업의 육성 ……342

제1절 정책의 배경과 의미 • 342

제2절 정책의 기본 방향과 목표 • 344

제3절 주요 추진 내용 • 346

제4절 추진 과정 • 349

제5절 정책의 성과 • 360

제14장 안정된 해외자원 확보 및 개발정책 ……365

제1절 참여정부 출범 당시의 국제 에너지 정세 • 365

제2절 참여정부의 자원 정상외교 • 366

제3절 해외자원 개발 도약을 위한 기반 마련 • 371
제4절 참여정부 자원개발의 주요 성과 • 376

1

참여정부 경제정책 종합평가

1

출범 당시의 경제여건

제1절 거시경제의 여건

참여정부 출범 당시 국내 경제여건은 이전 정권의 누적된 경제적 위기요인과 국외의 정치 · 경제적 불안요인이 겹쳐지면서 불확실성이 높아진 상황이었다. 5년간 정부와 국민의 노력으로 1997년부터 시작된 외환위기는 어느 정도 극복되었으나 그 과정에서 생긴 후유증과 경제의 거품으로 인해 경제 전체의 불안감이 가중되었다.

우선, 대내적으로 가계대출 증가와 신용카드 남발에 따른 신용불량자 급증으로 금융시장에 위기감이 커져 갔다. 부동산시장 역시 이전 정권의 경기 활성화를 위한 각종 규제 완화 조치와 저금리정책으로 인해 넘치는 자금이 부동산시장으로 흘러들면서 주택가격이 급등하는 불안한 양상을 보였다.

외환위기 극복 과정에서 구조조정을 경험한 기업들은 신규투자에 매우 소극적이었으며, 2002년 하반기부터 내수마저 급격히 위축되기 시작했다. 이는 우리 경제의 성장동력 약화에 대한 우려감을 낳게 하였다. 세계 IT경기의 호조에도 불구하고 수출은 2001년 마이너스 증가율에 이어 2002년 한 자릿수 증가에 머물렀다. 경제성장률이 2002년 7.0%를 기록했으나 같은 해 하반기 들어 소비자경기전망지수(CSI)가 2분기 연속 하락

세를 보였고, 제조업 업황 BSI도 갈수록 떨어지는 등 체감경기 악화와 경기하강 국면 진입에 대한 우려감이 확산되었다. 종합주가지수도 연초 900선에서 같은 해 9월 말 600선까지 떨어졌다.

기업들의 신규채용 기피현상에 따라 실업률은 3% 중반 수준에서 개선의 기미를 보이지 않았으며, 소비자물가는 2002년 말부터 급격한 상승곡선을 그렸다. 비정규직 근로자가 늘어나고 외환위기 이후 심화된 소득의 양극화 역시 뚜렷이 개선되지 못한 상황이어서 사회 · 경제적 불안 심리는 계속 커져 갔다.

대외적으로는 미국을 비롯한 세계 경제의 성장세가 둔화되고 9.11 테러 이후 미국과 이라크의 전쟁 가능성으로 유가가 급등하는 등 세계 경제의 불안감이 높아졌다. 북한이 2003년 1월 NPT 탈퇴를 선언함으로써 북핵문제가 새롭게 부각된 것도 우리 경제에 대한 국내외 투자자들의 불안감을 고조시키는 요인으로 작용했다.

참여정부 출범 당시의 국내외 경제여건은 이처럼 암울하기만 했다. 이런 가운데에서도 세계 경제의 지형과 패러다임은 빠르게 변화하고 있었다. 중국 경제의 부상과 지식기반산업의 확대, 지역통합 추세 등은 우리 경제에 양극화, 고용 없는 성장, 미래에 대한 불확실성을 더욱 가속화하였으며, 경제의 근본적 패러다임 전환을 요구하고 있었다.

1. 경제성장률

2002년 국내 경제성장률은 전년 3.8%의 두 배에 가까운 7.0%를 기록했다. 그러나 이런 성장률 상승은 부동산 규제 완화를 통한 건설경기 부양과 신용카드 및 대출 확대에 의한 인위적 내수 진작에 따른 결과였다. 국민의정부는 외환위기 극복과 경기회복을 목적으로 신도시 개발과 함께 분양가 자율화 · 분양권 전매허용 · 양도세 완화 등 규제 완화 정책으로 건설경기 부양에 나섰다. 내수 진작을 위해 1999년부터 신용카드 현금서비스 한도를 폐지함에 따라 신용카드사들은 카드 발급과 대출 확대 등 무제한적인 영업경쟁에 나섰다. 카드사의 자금조달 규모는 1990년 17.8조 원에서 2002년 말에는 무려 87.6조 원으로 5배 이상 늘어났다. 금융권의 가계대출 및 주택담보대출 규모도 2002년 한 해 동안 각각 61.6조 원, 45.5조 원이 증가했다.

그러나 이런 경기부양책에도 불구하고 2002년 하반기부터 내수경기가 급속히 위축되면서 국내 경기는 사실상 하강 국면에 진입하고 있었다. 과도한 신용 확대와 부동산 시장 부양에 따른 후유증이었다. 여기에다 미 · 이라크 전쟁과 북핵문제, 국제유가 급등이라는 대외적 악재가 겹치면서 기업들의 설비투자와 가계 부문의 소비심리가 크게 위축되기 시작했다. 2002년 하반기 한국은행이 조사한 소비자경기전망지수(CSI)는 1분기 123에서 2분기 119, 3분기 115, 4분기 95로 떨어졌다. 제조업업황전망 BSI도 1분기 126에서 4분기 91로 곤두박질쳤다.

기업들의 설비투자는 2001년에 비해 높은 증가율을 보였다. 2001년 3분기에 -14.2%, 4분기에 -1.3%에서 2002년 들어 1분기 3.3%, 2분기 8.0%, 3분기 9.1%, 4분기 9.6%를 기록했다. 하지만 이는 2001년 설비투자가 크게 부진했기 때문에 나타난 결과였다. 또한 이는 1999년 36.8%, 2000년 33.6%에 비해서도 그다지 높은 증가율이라고 보기 힘든 수치였다. 게다가 당시의 저금리와 풍부한 시중 유동성 등 양호한 투자여건을 감안할 때 2002년 연간 7.5%의 설비투자 증가율에는 기업들의 불안감과 투자 위축이 나타나 있다고 볼 수 있다. 이는 전분기대비로 본 설비투자 증가율이 2002년 2분기 -0.1%, 3분기 -2.0%, 4분기 4.2%에 그친 점에서 더욱 뚜렷했다.

민간소비 역시 2002년 들어 감소세로 돌아서는 모습을 보였다. 민간소비 증가율은 2001년 4.9%(전년동기대비)에서 2002년 7.9%로 상승했다. 하지만 2002년 중 분기별 증가율을 보면 1분기 9.8%, 2분기 8.7%, 3분기 7.8%, 4분기 5.5%로 소비 위축 추세가 뚜렷이 나타났다. 전기대비로 보면 2분기 1.5% 증가에서 4분기 -2.1%로 떨어졌다. 국제유가 급등과 불안한 국제정세, 카드 부실에 따른 신용불량자 양산과 금융위기에 대한 불안감이 겹치며 체감경기가 빠르게 냉각되고 있음을 보여 주는 것이다.

참여정부 출범 직전 GDP · 설비투자 · 민간소비 증가율 추이 (단위 : %, 전년동기대비)

구분	2001	2002. 1분기	2002. 2분기	2002. 3분기	2002. 4분기
GDP 증가율	3.8	6.5	7.0	6.8	7.5
설비투자 증가율	−9.0	3.3	8.0	9.1	9.6
민간소비 증가율	4.9	9.8	8.7	7.8	5.5

참여정부 출범 직전 소비자물가 · 생산자물가 · 수출물가 상승률 추이					(단위 : %, 전년동기대비)
구분	2001	2002. 1분기	2002. 2분기	2002. 3분기	2002. 4분기
소비자물가 상승률	4.0	2.5	2.6	2.5	3.3
생산자물가 상승률	−0.5	−2.1	−0.5	−0.2	1.6
수출물가 상승률	−3.8	−8.7	−8.6	−7.9	−2.2

설비투자와 민간소비 위축이 실업자와 비정규직의 증가로 인한 경제 양극화와 악순환을 이루고, 대외여건의 불확실성마저 겹치면서 우리 경제가 성장동력을 상실하고 중장기적 침체에 빠지고 있다는 우려감이 팽배했다.

2. 물가

소비자물가는 2002년 전반적으로 안정된 수준을 보였으나 고유가 등의 영향으로 연말부터 빠르게 상승했다. 소비자물가 상승률은 2001년 평균 4.1%였다가 2002년 2.8%로 하락했다. 분기별로도 2002년 1~3분기 중 2.5~2.6%로 안정된 모습을 보였으나 4분기 3.3%로 급등했다. 고유가와 농산물 가격 상승 탓이 가장 컸다. 고유가의 영향은 참여정부 출범 초기까지 지속되어 2003년 소비자물가 상승률은 평균 3.5%에 이르렀다. 원유, 농산물 등 가격변동이 심한 부문의 물가를 제외한 근원인플레이션은 2001년 3.6%까지 올랐으나 2002년에는 3%선에 머물렀다.

3. 경상수지

경상수지는 2002년 54억 달러의 흑자를 기록하였다. 외환위기를 맞았던 1997년 83억 달러의 적자 이후 5년 연속 흑자를 보인 것이긴 했지만 흑자폭은 크게 감소한 것이다. 경상수지 흑자는 1998년 403억 달러에서 계속 줄어들어 2001년 80억 달러까지 감소하였고, 2002년에는 전년의 절반을 조금 넘는 수준까지 급감하였다. 2002년 12월에는 상품수지 흑자까지 줄어들면서 경상수지가 큰 폭의 적자를 나타냈다.

참여정부 출범 직전 경상수지 추이					(단위 : 억달러)
연도	1998	1999	2000	2001	2002
경상수지	403.7	245.2	122.5	80.3	53.9

경상수지 흑자폭이 매년 큰 폭으로 감소한 것은 수출 부진 때문이라기보다는 여행 · 운임 등 서비스수지가 대폭 악화되었기 때문이다. 수출은 2001년 13% 감소(전년동기대비)했으나 세계 IT경제의 호황에 힘입어 2002년 8% 증가로 돌아섰다. 이에 따라 상품수지도 2001년 135억 달러 흑자에서 2002년 148억 달러 흑자로 소폭 늘었다. 반면 서비스수지는 2002년 8,203억 달러의 적자를 기록해 전년의 두 배 수준의 적자를 나타냈다.

4. 고용과 양극화

외환위기 이후의 기업 연쇄부도 및 구조조정 과정에서 크게 늘어난 실업자와 비정규직이 조금씩 줄어들고는 있었지만, 여전히 외환위기 이전 수준으로 돌아가지 못한 채 심각한 사회 · 경제적 문제로 남아 있었다.

실업률은 1998년 7%에서 2002년 3.3%로 낮아졌으나 외환위기 이전의 2%대에 비해서는 여전히 높은 것이었다. 특히 기업의 신규채용 기피현상으로 청년실업률은 2002년 7%에 달했다.

실업 문제에 더해 비정규직 문제도 심각하였다. 전체 임금 근로자 가운데 비정규직의 비중은 2002년 27.4%로 전년의 26.8%보다 높아졌다. 여기에 더해 구조조정 과정에서 이탈한 근로자들이 자영업으로 대거 몰리면서 자영업자 수도 크게 늘었다. 외환위기 당시 500만 명 수준이던 자영업자는 2002년 619만 명까지 증가했다.

실업 문제, 비정규직과 자영업자 증가 문제 등이 겹치면서 소득 양극화 현상이 개선되지 않고 있었다. 소득불평등 정도를 나타내는 지니계수를 보면 2002년 당시 0.312(도시근로자가구 기준)로 외환위기 직후인 1999년의 0.320보다는 낮아졌으나 외환위기 이전인 1996년의 0.291보다는 여전히 높았다. 또 이러한 실업자 · 비정규직 · 자영업자의 급증과 소득 양극화 현상은 서민들의 체감경기를 더욱 악화시키는 주요인으로 작용하였다.

참여정부 출범 직전 실업률 · 비정규직 · 자영업자 수 추이					
구분	1998	1999	2000	2001	2002
실업률*(%)	7.0	5.7	4.4	4.0	3.3
비정규직**(만명)	–	–	–	363.5	383.9
자영업자***(만명)	561.6	570.3	586.4	605.1	619.0

* 1998년 이전 실업률 통계는 구계열(1999년부터 시계열 조정) ** 비정규직 통계는 2001년부터 매년 8월 기준으로 조사
*** 자영업자 = (고용주 + 자영자) 기준

참여정부 출범 직전 지니계수(도시근로자가구) 추이					
연도	1998	1999	2000	2001	2002
지니계수	0.316	0.320	0.317	0.319	0.312

제2절 금융 · 부동산 시장의 여건

1. 금융 · 외환 · 주식 시장

참여정부 출범 당시 국내 금융시장에는 불안감이 고조되고 있었다. 경기가 하강 국면에 진입하고 있다는 불길한 예고가 잇달아 나오는데다, 1999년 이후 폭발적으로 증가한 가계부채 때문에 금융위기에 대한 경계의 목소리가 높아져 가고 있는 상황이었다. 1997년 외환위기가 기업 부실에 의한 금융시스템의 위기였다면, 2002년의 금융시장 불안감은 가계 부실에 따른 것이었다.

외환위기 극복을 위해 인위적 내수회복정책으로 활용된 신용카드 발급 제한 완화와 저금리정책은 가계 부문의 신용 팽창으로 이어졌다. 외환위기 당시 신용 경색의 영향으로 1998년 말 184조 원까지 감소하였던 가계신용 잔액은 이후 위기 극복에 힘입은 경기회복과 함께 서서히 증가해 1999년 상반기에 외환위기 이전 수준인 200조 원대를 회복했다. 같은 해 하반기에 접어들면서 가계신용 잔액은 매우 빠른 속도로 증가하기 시작해 연평균 약 25%의 높은 성장세를 나타냈다. 이는 당시 연평균 명목소득 성장률 8.2%보다 3배 이상 높은 수준이었다. 특히 신용카드사 등 여신전문금융회사의 가계대출 증

가율은 연평균 50%에 이르렀다. 그 결과 2001년 하반기 가계신용 잔액은 300조 원, 2002년 하반기에는 400조 원을 넘어섰다.

전체 가계대출 가운데 신용카드사 대출과 함께 금융권의 주택담보대출도 부동산시장 과열과 맞물리면서 급속도로 증가했다. 주택담보대출은 2001년 86조 원(말잔기준)에서 2002년 132조 원으로 53% 증가하였고, 신용카드 · 할부금융회사 등 여신전문회사의 대출은 81조 원에서 105조 원으로 28.4% 늘어났다. 상환 능력을 고려하지 않은 과도한 가계대출이 진행되면서 우려되었던 금융시장 위기감은 참여정부 출범 직후부터 현실로 나타나기 시작했다. 무분별한 카드 발급에 따른 신용카드사의 연체율이 2002년 12월 6.6%에서 2003년 1월 8.4%, 2월 10.4%, 3월 9.6%로 높아졌다. 2002년 3월 말 약 246만 명이었던 신용불량자가 2003년 중반 300만 명을 넘어서는 상황으로 치달았다. 신용불량자의 급증은 금융시스템의 위기를 넘어 사회적 위기로까지 확산되었다.

참여정부 출범 직후인 2003년 3월 터진 SK글로벌 분식회계 사건은 그렇지 않아도 위태롭던 금융시장의 위기를 촉발하는 도화선이 되었다. SK글로벌 분식회계 사건이 불러온 단기금융상품 환매사태는 채권금리 급등과 투신사의 자금 수급 차질을 가져오는 등 금융시장을 급속하게 냉각시키면서 신용경색 조짐으로 나타났다. 2003년 2월 말 연 4.60%, 5.14%였던 국고채(3년물)와 회사채(3년물) 금리는 3월 12일 5.2%, 5.85%로 급등했다. 신용카드채의 발행과 유통이 사실상 중단되면서 신용카드업계 전체에 부도에 대한 우려감이 커져 갔다. 이어 신용카드 회사에 대해 대규모 자금을 공급해 오던 투신사 및 은행의 건전성에 대한 불신감이 퍼지면서, 금융시장은 외환위기 5년 만에 다시 언제 터질지 모르는 시한폭탄을 안고 살얼음 위를 걷는 불안한 상황이 재현되었다.

미 · 이라크 전쟁, 북핵문제, 사스(SARS) 발발 등 외부 악재까지 겹치면서 외환시장과

참여정부 출범 직전 금리 · 환율 · 주가 추이 (기말 기준)

구분	2001. 4분기	2002. 1분기	2002. 2분기	2002. 3분기	2002. 4분기
종합주가지수	598.0	792.7	840.2	723.3	673.9
원/달러 환율(원)	1291.8	1319.6	1270.7	1196.3	1221.0
회사채(3년) 금리(%)	6.73	7.00	7.01	6.29	5.93

주식시장 역시 불안감에 빠져들었다. 외환시장에서 원/달러 환율은 2002년 말 달러당 1,186.2원에서 2003년 2월 중순 1,200원을 넘어서는 등 원화의 평가절하가 빠르게 진행되었다. SK글로벌 사태가 불거졌던 2003년 3월 초에는 단 10여 일 만에 원/달러 환율이 1,190원대에서 1,260원 대로 급등하였고, 원/엔 환율도 10원 이상 치솟았다. 이 때문에 2002년 엔저 상황에서 엔화 차입을 확대했던 기업과 금융기관들은 서둘러 헷지(hedge)에 나서는 등 외환시장에 일시적 패닉현상이 나타나기도 했다. 외평채 가산금리 역시 2002년 말 113bp에서 2003년 3월 12일 197bp까지 치솟았다.

종합주가지수는 2002년 4월 930대에서 같은 해 연말 600대 초반까지 하락했다. SK글로벌 사태와 북핵 사태의 영향으로 외국인들은 2003년 4월까지 대규모 순매도를 지속했고 투신사 환매 규모가 급증하는 등 주식시장도 요동쳤다.

이와 같이 참여정부 전후 금융 · 외환 · 주식 시장은 국내 불안요인에다 미국 · 이라크 전쟁과 유가 급등, 세계 IT산업의 버블 붕괴에 따른 경기침체 등 외부의 악재까지 겹겹이 쌓여 일촉즉발의 위기상황에 빠져들고 있었다.

2. 부동산시장

부동산시장은 규제 완화와 저금리 기조로 투자자금이 유입되면서 2001년 하반기부터 과열 양상을 보이기 시작하였다. 서울 강남 아파트를 중심으로 주택가격이 급등하였으며, 외환위기 당시 침체에 빠졌던 다가구 · 다세대 주택 건설 붐에 힘입어 주택건설 실적은 빠른 속도로 회복세를 보이고 있었다. 청약경쟁률이 사상 최대치를 기록하고 미분양 아파트가 급감하는 등 분양시장도 과열되어 갔으며, 토지시장 역시 개발제한구역

참여정부 출범 직전 부동산 가격 변동률 추이 (단위 : %, 전기대비)

구분	2001. 4분기	2002. 1분기	2002. 2분기	2002. 3분기	2002. 4분기
토지	0.54	1.76	1.28	3.33	2.33
주택	1.67	7.63	2.06	5.19	0.75
아파트	2.34	11.01	1.98	7.4	0.97

해제, 신도시 건설 추진 등으로 급등세를 보였다.

이는 경기회복을 위한 이전 정부의 저금리 기조하에서 막대한 시중 부동자금이 마땅한 투자처를 찾지 못하고 부동산시장으로 대거 유입되었기 때문이었다. 재건축 · 행정수도건설 · 신도시 개발 등 각종 개발 호재도 투자심리를 자극하는 요인으로 작용하였다. 이러한 부동산투자 열기는 금융권의 가계대출 및 주택담보대출 급증으로 이어져 금융시장의 불안감을 키웠다. 2002년 한 해 동안만 주택담보대출은 45.5조 원이 증가하였으며, 2003년에도 20.7조 원이 새로 부동산시장에 몰려들었다.

이전 정부의 각종 규제 완화로 투기 수요를 차단할 수 있는 정책수단이 사라진 것도 시장불안을 심화시킨 요인이었다. 외환위기 극복을 위한 주택경기 부양의 방편으로 분양가 자율화 · 분양권 전매허용 · 양도세 완화 · 청약자격 완화 등 규제가 대폭 완화됨으로써 과열된 부동산시장의 투기수요에 기름을 부었다. 재건축 규제 강화, 투기과열지구 지정 등 일부 규제가 도입되기는 하였으나 당시의 과열된 분위기를 진정 시키기에는 역부족이었다. 투기를 억제하고 거래 투명화를 실현할 법 · 제도 장치도 미흡했다.

전세가격도 1999년 이후 급등세를 보였고 전세의 월세 전환이 증가하면서 무주택 서민들의 주거불안도 가중되었다. 공공임대주택 재고가 절대 부족한 상황에서 전 · 월세 가격의 급등은 무주택 서민의 주거불안을 더욱 가중시켰다.

부동산시장의 과열은 금융기관의 부실이나 가계파산, 소비침체 등으로 이어질 가능성이 매우 높아 정부가 가뜩이나 불안해진 거시경제 및 금융시장 운용에 커다란 부담으로 작용하였다. 또한 소득수준의 양극화가 개선되지 않은 상태에서, 부동산시장의 불안은 서민 · 중산층의 체감경기에도 악영향을 미치는 요인이었다.

제3절 기업과 대외 부문의 여건

1. 기업 부문

국민의정부는 외환위기 극복 과정에서 기업 부문의 구조조정을 강력히 추진해 일정

부분 성과를 거뒀다. 외환위기 당시인 1997년 평균 400%에 육박하던 제조업 부채비율이 2002년 135%로 떨어지는 등 재무건전성이 개선되고 경영투명성도 높아졌다. 국내 제조업체의 총자산 대비 현금보유 비중은 1999년(5.3%)부터 꾸준히 높아져 2002년에는 8%를 넘어섰다.

기업들의 내실화가 다져지는 가운데, 기업의 신설과 퇴출도 전반적으로 안정된 모습을 되찾아갔다. 2002년 신설 법인수는 6만 1,852개로 2000년의 6만 1,456개보다 약간 늘었으며, 부도업체 수는 4,244개로 2년 전의 6,693개보다 크게 줄어들었다.

그러나 구조조정 추진이 지연된 채 부실문제를 안고 있는 기업들이 여전히 남아 있었다. 부실기업의 구조조정이 다 마무리되지 않은 상태에서 불거진 카드사태 등 금융시장 불안에 의해 또다시 부실화 가능성을 안고 있는 기업들이 생겨났다. 2002년 하이닉스와 현대투신 · 한국투신 · 대한투신 등 국민경제에 큰 비중을 차지하는 기업과 금융회사들의 매각협상은 결렬 · 중단된 뒤 향후 처리 방향을 잡지 못한 채 남아 있었다. 한보철강 · 쌍용양회 · 현대건설 등 굵직한 기업들도 새로운 주인을 찾지 못했거나 정상화 절차를 기다리는 중이었다. 저축은행 등 비은행권 금융기관들의 구조조정도 더디게 진행되었고, 조흥 · 우리은행 등의 매각과 민영화 작업도 갈등을 빚거나 큰 진전을 보지 못하였다. 한국전력 · 한국가스공사 · 담배인삼공사 · 지역난방공사 등 이전 정부가 단계적 민영화를 추진해 온 공기업들 역시 이해 관계자들의 반발로 지연된 상태였다.

구조조정을 통해 재무건전성 · 투명성이 높아진 기업들은 신규채용과 투자에 소극적이었다. 부실기업 처리 지연도 새 정부의 경기회복 노력을 가로막는 장애물이었다. 금융 · 부동산 시장의 불안이 커져 가는 상황에서 한계기업들이 구조조정에 성공하지 못하거나 일시에 도산 위기에 몰릴 경우 경기회복은커녕 전체 경기를 더욱 얼어붙게 만들 수 있다는 우려감이 커져 갔다.

신설법인 · 부도업체 수 추이 (단위 : 개)

구분	2001. 상반기	2001. 하반기	2002. 상반기	2002. 하반기
신설법인 수	3만 1,641	3만 527	3만 3,299	2만 8,553
부도업체 수	2,860	2,417	1,977	2,267

참여정부 출범 직전 벤처기업 수 추이					(단위 : 개)
연도	1998	1999	2000	2001	2002
벤처기업 수	2,042	4,934	8,798	11,392	8,778

재무건전성이 크게 높아진 대기업 · 중견기업과는 달리 IT 거품이 꺼지면서 벤처업계는 불황에 빠져들었다. 외환위기 극복 과정에서 급속도로 신장한 IT업계의 거품이 꺼지면서 벤처업계는 참여정부 출범 직전인 2002년부터 크게 위축되기 시작했다. 2001년 1만 1,392개에 달하던 벤처기업은 2002년 들어서는 매달 평균 200여 개씩 감소해 연말 9천 개 이하로 줄었다. 벤처기업의 부진은 경기회복을 지연시킬 뿐 아니라 향후 국가 경쟁력 제고에도 걸림돌로 작용하였다.

2. 대외 부문

세계 경제는 참여정부 출범 직전인 2002년까지 침체에서 완전히 벗어나지 못한 채 앞날을 예측할 수 없는 불확실성이 커져 가는 양상을 보였다. 세계 경기를 주도해 온 미국은 IT 버블 붕괴의 후유증에다 사스(SARS) 발발, 9.11 테러와 이라크 전쟁에 대한 불안감이 겹치면서 성장세 둔화, 소비심리 악화, 투자 위축 등으로 고전하고 있었다. 2003년 초 세계 경제 예측가들은 불안한 국제 정세 탓에 미국은 2%대 후반, 유럽은 2% 내외의 더딘 성장을 거두며, 일본은 장기침체를 딛고 플러스 성장으로 돌아서지만 회복속도는 느릴 것으로 내다보는 정도였다. 이러한 미국 등 세계 경기의 둔화는 수출에 의존하는 한국 경제의 발목을 잡는 큰 요인으로 작용하였다. 여기에 사스의 확산까지 겹쳐 한국의 주요 수출시장인 중국 · 동남아 경제가 타격을 받으면서 대외적 경제여건은 악화일로에 놓인 상황이었다. 당시 모건스탠리는 사스로 인해 한국의 경제성장률이 약 0.5%p 하락할 것이라는 전망을 내놓았다.

또한 2001년 9.11테러 이후 미 · 이라크의 전쟁 가능성과 북핵문제 등 급변하는 국제정세도 한국 경제에 찬물을 끼얹었다. 불안한 국제정세로 인해 크게 오른 유가는 우리 경제에 곧바로 직격탄이 되어 날아왔다. 국내 수입의 90% 이상을 차지하는 중동의 두

바이유는 2002년 상반기 배럴당 평균 22달러 수준에서 2003년 상반기에는 27달러 수준까지 올랐다. 원유가 상승은 곧바로 수입 증가를 가져와 경상수지를 악화시키는 요인으로 작용했다.

2003년 1월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언 역시 우리 경제에 먹구름을 몰고 왔다. 같은 해 2월 신용평가기관인 무디스는 북핵 위협 고조 등을 이유로 우리나라 국가신용등급 전망을 '긍정적'에서 '부정적'으로 하향 조정하기도 했다.

이런 세계 경제의 성장 둔화와 불안감 속에서도 중국은 8%의 고도성장을 기록하면서 한국 경제를 추격해 왔다. 중국은 단순히 저임금의 노동집약적 생산만을 하는 '세계의 공장'에서 벗어나 IT 등 첨단제품으로 한국 시장을 노리는 강력한 경쟁자로 부상하는 중이었다. 또 세계 각 나라는 개방과 지역화를 통해 불확실성과 경기침체를 이겨 내고 자국의 이익을 극대화하려는 노력을 활발히 펼치고 있었다. 2002년 시작된 WTO의 도하개발의제(DDA) 협상이 본격적 국면 진입을 앞두고 있었으며, 전 세계의 자유무역협정(FTA) 체결도 급증하는 등 세계 경제는 성장 둔화와 불확실성 속에서도 숨가쁘게 변화하고 있었다.

한국 경제는 중국의 추격과 선진국의 지식기반산업화 및 지역통합 움직임 속에서 제조업-지식기반산업, 대기업-중소기업 등의 양극화가 깊어지고, 고용 없는 성장이 갈수록 뚜렷해지면서 성장잠재력 저하와 미래 성장동력 상실에 대한 우려가 커져 갔다.

참여정부 출범 직전 세계 주요국의 경제성장률 추이 (단위 : %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002
미국	4.2	4.5	3.7	0.8	1.6
영국	3.1	2.9	3.9	2.3	1.8
일본	−1.9	−0.2	2.8	0.4	0.1
중국	7.8	7.2	8.4	7.2	8.9

2

경제 운용의 원칙과 방향

제1절 자유롭고 공정한 시장 조성

참여정부는 우리 경제를 장기적으로 활력 있고 경쟁력 있게 끌어올리기 위해 공정하고 투명한 시장 조성을 기본 전제로 삼아 정책을 추진하였다. 선진 경제를 유지하고 발전시키기 위한 최소한의 요건은 공정하고 투명한 시장이며, 공정하고 투명한 시장에서 벌어지는 자유로운 경쟁만이 기업과 시장의 혁신을 자극하여 생산성을 증대시키고 경쟁력을 극대화할 수 있다고 보았다.

우리 경제는 과거 공정성과 투명성의 부재로 인해 혹독한 시련을 겪었다. 관치경제 · 관치금융 · 독점과 특혜 · 정경유착 등으로 시장은 병들고 경제주체들의 경쟁력은 약화되어, 결국 1997년 외환위기라는 값비싼 비용을 치르고 구조조정을 겪어야 했다.

참여정부는 정치 · 사회 각 분야에서 편법과 특권 · 부정부패 · 비리를 척결하는 한편, 시장에서도 창의와 자율이 넘치는 공정하고 투명한 경쟁질서를 정립해 나가는 데 주력하였다. 독점과 담합, 관치와 불공정거래 등 여전히 남아 있는 비민주적 요소들에 대해서는 단호하고 엄격하게 감시 · 관리하고 자율적인 시장 시스템이 제대로 작동하도록 유도하였다.

공정하고 투명한 시장을 만들어 가기 위해 시장에서 정부의 역할을 선진국에서와 같이 조정자 또는 심판자로 규정하였다. 시장에서 기업 · 금융기관을 대상으로 예전처럼 권위적 지시나 부당한 명령을 내리지 않고, 철저히 시장의 원칙에 따라 움직이도록 하였다. 시장에 대한 직접적인 규제는 지양하되 시장의 자율적인 감시와 통제를 통해 기업경영의 투명성과 책임성을 높이는 방향으로 정책을 수립 · 추진하였다. 시장의 원칙이 가장 잘 관철되도록 법 · 제도적 여건과 지원을 아끼지 않으면서, 한편으로는 쏠림현상이나 거품, 인위적인 왜곡이나 조작 등으로 시장이 불안해질 경우 이를 적극 조정하여 시장이 건전하고 안정되게 유지되도록 관리 · 운용하였다. 또한 단기적 정책수단을 활용해 경기를 부양하거나 시장을 움직이겠다는 욕심을 버리고, 경제의 중장기적 발전과 시장의 안정적 관리를 도모하는 조정자 역할을 다하고자 노력하였다.

제2절 경제의 체질 강화

과거 우리 경제는 유가나 환율 또는 남북관계를 비롯한 국제정세 등 대외요인의 변화에 매우 민감하게 반응하였다. 정부의 정책도 단기적 대책이나 응급조치식 처방이 많아 불안한 모습을 보여 왔다. 예컨대, 경기가 좋지 않을 때 정부는 근본적인 경제의 체질 강화나 성장동력의 발굴 · 지원보다는, 당장의 경기부양을 위해 부동산 · 건설업 등을 띄우는 식의 단기 대책을 활용해 왔다. 그러나 이런 단기 경기부양책은 경제의 체질을 약화시키고 그 후유증으로 인해 더 큰 위기와 경기침체를 가져오기도 하였다.

참여정부는 출범 이후 이와 같은 단기적 경기부양정책을 멀리하고, 대신 중장기적 관점에서 우리 경제의 체질을 강화시키기 위한 정책을 마련하고 추진하였다. 다소 시간이 걸리더라도 경제의 근본적 체질을 보강하면서 소기의 성과를 거둘 수 있도록 정책의 개발 · 수립 · 추진 과정을 조절해 나갔다.

참여정부의 이런 원칙과 노력은 금융시장과 부동산시장 안정화 대책에 그대로 반영되었다. 출범 초기 신용카드 사태와 SK글로벌 사태에 따른 신용경색을 시장원칙에 따라 해결해 냄으로써 금융시장의 안정과 체질 강화를 동시에 달성하여 갔다. 부동산시

장에서도 정부는 단기 처방에만 그치지 않고 중장기적으로 투기 억제 · 시장투명화 · 공급정책 등을 흔들림 없이 추진해 나감으로써 집값을 잡고 부동산시장을 안정시켜 나갔다.

제3절 동반성장

우리 사회는 과거 1970~1990년대 중반까지 성장 만능주의의 패러다임이 지속되면서 사회적 모순과 갈등이 누적되어 왔고, 이는 결국 외환위기를 불러와 경제 · 사회적 양극화를 심화시키는 주요인으로 작용하였다. 개발주의와 고도성장이 지상과제였던 당시 우리나라는 대기업 위주의 성장, 수출 · 주력 산업 위주의 성장, 수도권 위주의 성장이 정부의 지원 아래 추진되었다. 반면, 중소기업과 비주력산업 · 내수산업, 서울 · 수도권을 제외한 지역은 정부의 지원에서 소외되었다. 성장을 위해 분배는 미루어졌고, 산업 · 지역 · 노사 · 계층 간 갈등은 더욱 커져 갔다.

외환위기로 경제적 · 사회적 양극화 현상은 이전보다 한층 증대되었다. 외환위기를 극복하는 과정에서 산업 · 업종 및 기업 간 양극화와 고용 · 소득의 양극화 개선은 큰 진전을 보지 못했으며, 지역 · 계층 간 격차도 좁혀지지 않았다. 외부의 환경 변화도 양극화 현상을 가속화하였다. 정보통신기술의 발전으로 이를 적극 활용할 수 있는 업종 · 기업 · 계층은 앞서가고 그렇지 못한 부문은 뒤처질 수밖에 없었다. 싼 임금으로 한국의 전통 제조업을 따라잡아 온 중국 경제의 부상으로 노동집약형 산업의 경쟁력 약화와 부실화 · 퇴출화 추세는 더욱 거세어졌다. 이러한 세계 경제의 흐름은 세계적인 양극화 현상을 불러왔으며, 우리나라도 이런 영향에서 벗어나지 못하였다.

양극화와 함께 우리 경제는 투자 · 내수 부진이 겹치면서 추세적인 경기둔화 현상이 나타났으며, 성장과 분배의 고리가 이어지지 못하는 구조적인 변화까지 겪고 있었다. 즉, 과거 대기업 · 수출 중심의 제조업에 의해 주도되었던 경제 성장이 충분한 일자리를 창출하지 못하는데다 비정규직 고용이 늘어남에 따라 고용과 소득의 양극화는 더욱 심화되고, 이는 다시 투자와 내수 부진을 가져와 성장률을 저하시키는 악순환을 가져온

것이다. 이는 우리 경제의 성장잠재력마저 약화시키는 중요한 원인으로 작용했다. 이와 같은 '고용 없는 성장' 현상은 일찍이 우리나라가 경험하지 못한 것이었다. 이에 따라 우리 경제는 새로운 패러다임에 대한 필요성이 절실했다.

고용 없는 성장과 이에 따른 저성장 · 성장잠재력 둔화를 극복하기 위해서는 새로운 성장의 기반으로서 분배의 역할이 중요하게 떠올랐다. 분배정책 강화를 통해 저소득층은 물론 서민 · 중산층의 실질소득을 증대시켜 소비를 진작시키는 한편, 수출산업 중심에서 벗어나 서비스산업 등 내수산업에 활기를 넣어 성장에 불을 지피고, 이를 통해 다시 투자와 고용, 내수로 이어지게 하는 선순환 구조를 복구시키는 문제가 중요한 과제로 떠올랐다. 이를 위해서는 일자리 창출의 절대다수를 차지하는 중소기업 · 서비스업종을 살려 나가는 전략이 필요하였다.

참여정부는 국민소득 2만 달러 시대에 도달하고 나아가 3만 달러의 선진국에 진입하기 위해 우리 경제의 근본적인 패러다임을 전환하고, 성장과 분배 · 대기업과 중소기업 · 수출과 내수 · 제조업과 서비스업 · 수도권과 지역 등이 함께 발전하는 '동반성장의 전략'을 추진해 나가기로 하였다. 이를 통해 우리 경제의 선순환 성장구조를 회복시키고 성장잠재력을 키우는 동시에, 계층 · 지역 간 양극화를 치유하고 경제 · 사회적 모순과 갈등을 해소함으로써 진정한 선진국 진입을 이루어 가도록 하였다.

제4절 능동적 개방

무역 의존도가 70% 수준에 달하는 한국 경제는 개방 없이 생존이 불가능한 환경에 처해 있었다. 과거 한국 경제는 적극적인 시장 개방을 통해 성장을 달성해 왔으며, 개방을 한 경우 실패한 사례도 거의 없었다. 과거 외환위기 당시에는 경제 위기를 극복하기 위해 자발적 개방이 아닌 외국의 도움을 받아 시장을 개방하면서 여러 가지 부작용이 나타나기도 했지만, 이조차도 결과적으로 우리 기업의 투명성 · 건전성을 높이고 국내 산업과 시장의 국제 경쟁력을 키우는 데 많은 기여를 하였다.

참여정부 출범 직전 우리나라를 둘러싼 경제 환경을 보면, 경제대국으로 떠오르는

BRICs 등 후발국에 의해 우리 해외 시장은 빠르게 잠식당하고 있었으며, 다른 한편으로 선진국과의 기술 격차도 여전하였다. 치열한 약육강식의 세계적 경쟁 환경 속에서 살아남는 방법은 고부가가치 기술 혁신 산업을 육성하고, 적극적 시장 개방을 통해 국내 저부가가치 산업의 구조조정을 유도해 경쟁력을 키우는 한편, 한발 먼저 세계 시장에 진출하는 것이었다.

이에 따라 참여정부는 우리 경제의 활로를 모색하기 위해 '선진 통상국가'를 목표로 하는 적극적이고 능동적 개방을 선택하였다. 능동적 개방이란 외국의 압력으로 시장을 개방하는 피동적 대응에서 벗어나 경제 발전을 위한 정책적 수단으로 개방을 적극 활용하는 것을 의미한다. 시장 확보를 위해 대외 진출을 적극 추진하고 경제 · 사회적으로 글로벌 스탠더드를 정착시키며, 경쟁력을 높이기 위해 인력 · 기술 · 자본을 국적에 관계없이 활용하고 개방 친화적 사회 문화를 조성하는 것 등이 능동적 개방의 구체적 사례라고 할 수 있다.

참여정부는 능동적 개방정책을 추진한다는 목표 아래 세계 여러 나라들과 자유무역협정(FTA) 체결에 나섰다. 또한 경제자유구역을 지정해 개발과 지원을 추진하는 한편, 동북아 금융 허브 전략을 수립하여 국내 금융서비스산업을 성장의 동력으로 육성하겠다는 계획을 추진하였다. 이는 능동적 개방을 통해 우리 경제의 경쟁력을 높이고 성장 엔진을 키우려는 적극적인 성장전략이었다.

제5절 미래 성장동력 확충

참여정부는 출범 초기부터 우리 경제의 총체적 국가 경쟁력을 높여 선진국으로 도약하기 위한 방안을 고민하였다. '국민소득 1만 달러의 함정'에서 벗어나 2만 달러 시대를 열고, 나아가 3만 달러의 안정적인 선진국 사회를 만들어 가기 위한 정책방향을 모색하였다.

그러나 참여정부 출범 당시 우리 경제는 외환위기를 겪은 뒤 급속한 금융 · 산업의 구조조정 등 경제 · 사회의 질적 변화를 체험하면서 산업경쟁력은 정체되고 성장 원천은

고갈되기 시작했으며 요소투입 위주 성장전략이 한계를 드러내고 있었다. 대외적으로는 한국 경제가 미국 · 일본 등 선진국을 따라잡지 못하고 거꾸로 중국 · 인도 등 후발 경쟁국들의 맹렬한 추격을 받고 있는 상황이 연출되었다. 한국 경제는 이른바 '넛 크래커(nut-cracker) 속의 호두'라는 비유를 들어야만 했다. 특히, 잠재적 경제대국인 중국은 기존의 요소투입형 제조업을 넘어 IT산업 등 지식기반의 신산업에까지 빠르게 진출하여 한국을 추격하고 있었다. 미래 우리나라를 먹여 살릴 새로운 경제의 동력 확보가 시급한 상황이었다.

이에 따라 참여정부는 혁신주도형 경제를 통한 미래 성장동력 확충에 적극 나서게 되었다. 혁신주도 경제란 경제 성장의 동력을 물적자본에서 벗어나 인적자본이 구현하는 기술 또는 지식을 기반으로 하는 경제를 말한다. 노동 · 자본력의 양적 확대가 아닌, 생산성 · 기술혁신 · 지식기반 · 교육혁신 · 인적자본 · 제도와 시스템 등의 혁신을 통해 경제의 경쟁력을 높이자는 것이었다. 참여정부는 한국 경제의 질적 변화를 가져오기 위해 본격적인 혁신주도형 경제를 추진하고, 이를 통해 과학기술 중심사회를 구축하는 한편, 기술혁신과 10대 성장동력산업 육성, 인적자원 확충 등으로 미래 한국 경제의 새로운 성장동력을 만들어 가는 방안을 적극 추진하였다.

제6절 사회투자국가의 기반 구축

사회투자정책이란 인적자본과 사회자본에 대한 투자를 통해 국민의 경제활동 참여를 확대하고 더 나은 일자리를 갖게 함으로써 경제 성장과 사회 발전을 동시에 추구하는 정책을 말한다. 사회투자는 1990년대 중반 이후 영국 · 캐나다 · 호주 등에서 시작된 정책으로, 전통적 복지 프로그램의 문제점과 신자유주의의 후유증인 양극화 현상의 해소를 위한 복지정책의 혁신과정이었다. 선진 각국은 과거 산업화 시대의 요소투입형 경제에서 지식정보 시대의 혁신주도형 경제로 전환되는 과정에서 나타난 문제점을 해결하기 위해 사회투자정책을 적극 활용하였다. 선진국형 성장전략으로서 사회투자의 중요성은 전 세계적으로 커져 가고 있었다.

과거 우리나라는 사회적 투자가 선진국에 비해 크게 부족했을 뿐 아니라, 향후 저출산 · 고령화 및 저성장 · 양극화 문제가 더욱 크게 대두되고 남북통일 시대를 준비해야 한다는 점에서 사회투자를 통한 정책적 노력은 더욱 중요한 국가발전 전략으로 대두되었다. 즉, 사회투자는 미래에 우리 앞에 놓인 여러 문제를 해결하는 선제적 투자의 의미뿐 아니라, 지속가능한 성장을 위한 적극적 투자라는 의미가 포함되어 있었다.

참여정부는 우리 경제가 지식정보기반의 경제와 국민소득 2만 달러의 선진국형 모델로 이행하는 과정에 있다고 보고, 새로운 성장 · 복지 전략으로서 인적 · 사회적 자본에 대한 투자를 적극 추진키로 하였다. 사회투자를 통해 민생 문제와 양극화 문제를 해결해 나가고, 한편으로는 소득증대와 내수회복을 촉진하여 경제 성장의 선순환 구조를 만들어 나간다는 구상이었다. 한마디로 성장 · 복지의 선순환을 위한 전략이며, 소득 2만 달러의 선진국으로 가기 위한 발전전략이기도 했다.

참여정부는 이와 같은 사회투자정책의 밑그림으로 중장기적 국가재정계획인 '비전 2030' 정책을 수립하였다. 비전 2030은 기본적으로 복지 확충을 위한 계획이며, 사람에 대한 투자 확대를 통해 사회투자국가의 기반을 마련하고 우리 사회의 종합적인 발전을 달성할 수 있도록 짜여진 포괄적 미래 전략이었다.

3

경제정책의 종합평가

제1절 안정된 거시경제 운용

참여정부는 출범 초기 어려웠던 경제상황과 이후 현안들을 원칙에 따라 흔들림 없이 대응 · 관리해 나감으로써 5년간 우리 경제를 안정감 있게 운용하였다. 출범 첫해 경기 불확실성으로 경제성장률은 3% 초반에 그쳤으나 이후 위축되었던 설비투자와 민간소비가 조금씩 살아나면서 2006년에는 잠재성장률 수준인 5%를 달성하였고 2007년에도 이와 비슷한 수준의 성장률을 기록할 것으로 전망되고 있다. 이로써 참여정부 5년간 연평균 성장률은 4% 중반으로 건실하고 안정된 성장세를 유지하였다. 4~5%의 경제성장률은 과거 소득 1만 달러대의 성장제일주의 · 개발만능주의 시대의 고도성장에 비해서는 낮았지만, 국민소득 2만 달러의 선진국 진입을 앞둔 경제성장률로서는 대단히 양호한 것이었다. 거시경제의 안정적 관리에 힘입어 물가도 5년간 매년 2~3%대 상승률의 안정된 모습을 유지하였다.

1. 원칙에 입각한 정책 수립 · 운용

우리 경제는 참여정부 출범 초기인 2003년부터 금융시장과 부동산시장이 불안한 모

습을 보여 왔다. 또한 국내 기업들의 투자 부진과 소비 위축에 따른 내수 부진으로 경기 회복이 지연되는 어려움을 겪었다. 이에 따라 참여정부의 정책에 비판적 평가와 여론이 쏟아졌고, 언론과 정치권 등에서 경기부양정책에 대한 요구가 등장하였다.

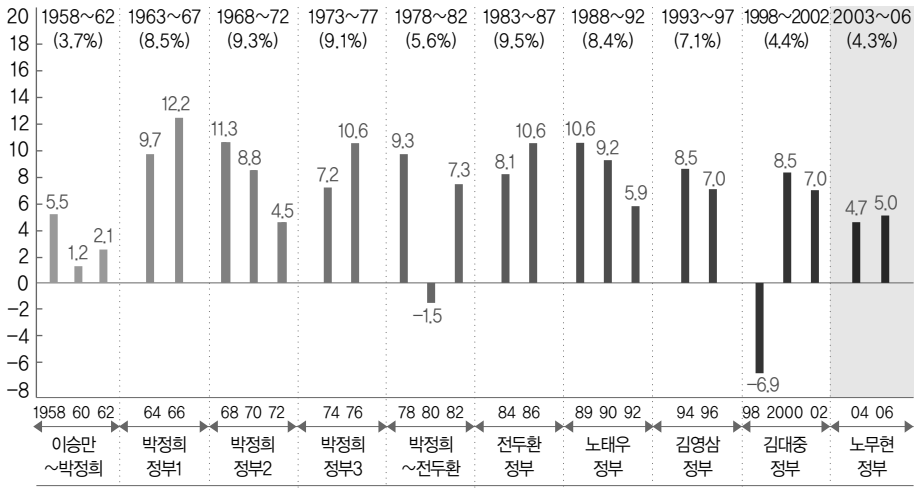
그러나 참여정부는 단기적인 경기부양책을 추진하지 않겠다는 원칙을 지켜 나갔다. 단기적 경기부양책은 당장의 경기회복을 가져올 수는 있지만, 결국 우리 경제의 체질을 약화시키고 그 후유증으로 얼마 지나지 않아 경제가 더 깊은 침체와 위기국면을 맞을 수 있다고 보았기 때문이었다. 과거 역대 정부가 경기침체에 대한 국민의 불만을 잠재우기 위해 단기부양책의 유혹에서 벗어나지 못하고 부동산 · 건설경기 부양이나 신용 남발 정책을 폈다가 결국 위기상황을 맞고 그 부담은 고스란히 다음 정부로 넘어갔다는 교훈을 참여정부는 잊지 않았다. 1997년 외환위기, 2002년의 신용카드 위기는 모두 이런 사례였다. 무리한 경기부양책을 사용하지 않고 원칙에 따라 경제를 운용한 결과, 어려운 경제 여건 속에서도 경제의 체질은 꾸준히 강화되었고 경기회복도 점차 가시화되었다.

참여정부의 경제 운용은 대부분 이렇게 원칙에 입각한 것이었다. 인위적이고 무리한 단기 부양정책은 멀리하되, 경제 체질을 흔들지 않으면서 경기회복을 위해 활용 가능한 수단을 통해 경기를 조절해 나간다는 원칙하에 거시정책을 구사하였다. 금융 · 부동산 시장 정책, 개방정책 등에서도 참여정부는 원칙을 벗어나지 않는 일관된 정책을 추진하였다. 원칙에 입각한 일관된 정책 운용으로 금융 · 부동산 시장은 안정을 되찾아 갔으며 건실하고 예측가능한 선진국형 시장으로 발전하여 갔다.

2. 건실한 경제 성장 주도

참여정부는 2006년까지 연평균 4.3%의 경제성장률을 거두었다. 이는 과거 개발경제 시대의 성장률에 비해서는 낮은 것이었지만, 국민소득 2만 달러 진입을 앞둔 경제로서는 매우 양호한 경제 성적표였다. 참여정부하의 우리 경제는 출범 첫해인 2003년 금융시장의 불안감과 경기부진 탓에 3.1% 성장률을 기록했으나 이후 정부의 안정적 거시경제 관리 · 운용과 경제 체질 개선 효과가 나타나면서 2004년 4.7%, 2005년 4.2%, 2006년에는 5.0%의 건실한 성장세를 이어 갔다. 2007년에도 당초 전망치보다 높은 4.9% 수준

경제성장률 추이 (실질 GDP증가율) (단위 : %)



자료 : 한국은행, IMF

주 : 1. 괄호 안은 기간별 연평균 증가율임.

2. 해방 이후 5년 단위로 기간을 구분하고, 국민의정부 기간의 경우 금융위기 충격 전후의 영향을 배제하여 처음 2년(1998~1999년)을 제외한 연평균 성장률을 나타냄.

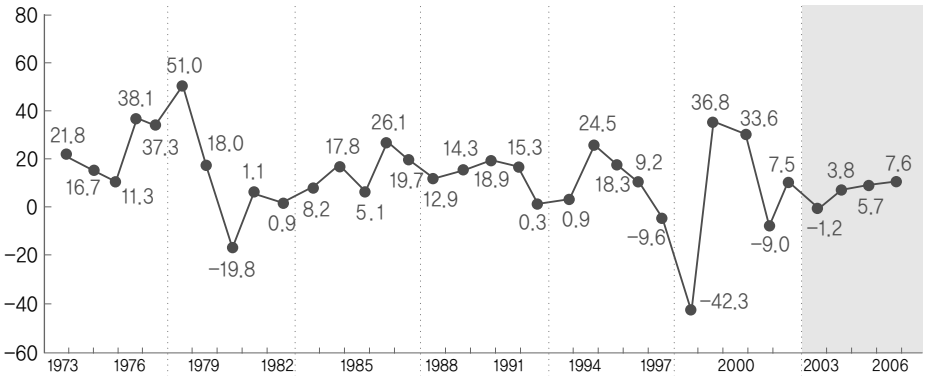
의 성장률을 기록할 것으로 예상된다. 참여정부 기간의 경제성장률은 유가급등 · 국제정세 불안 등의 대외적 악조건과 세계화와 중국 경제의 급부상에 따른 경제 · 사회 양극화, 투자 · 내수 부진 등의 어려움 속에서도 건실한 성장세를 유지했다는 점에서 평가받을 만하다.

3. 투자와 소비 회복 유도

출범 초기 극히 저조했던 설비투자와 민간소비가 꾸준히 회복되었다. 설비투자 추이를 보면, 출범 직후인 2003년 크게 위축 되었으나(-1.2%) 점차 회복 국면으로 접어들어 2004년 3.8%, 2005년 5.7%, 2006년 7.6%의 지속적인 증가세를 보였다. 2007년에는 이보다 더 높은 8.2% 증가율을 보일 것으로 예측된다.

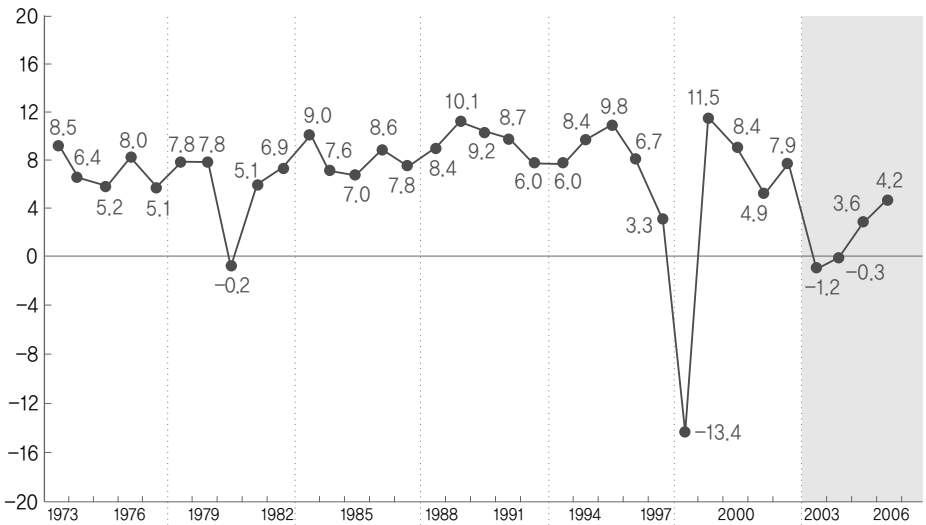
민간소비 역시 비슷한 추이를 나타냈다. 2003~2004년 중 신용카드 사태의 여파로 각각 -1.2%, -0.3%의 연속 2년 감소세를 보이다 신용불량자 및 금융경색 문제가 해소되고

실질 설비투자 증가율 추이 (단위 : %)



1973~1977 (24.6%)	1978~1982 (7.8%)	1983~1987 (14.9%)	1988~1992 (12.1%)	1993~1997 (7.9%)	1998~2002 (0.6%)	2003~2006 (3.9%)
박정희 정부 3	박정희 ~전두환	전두환정부	노태우정부	김영삼정부	김대중정부	노무현정부

실질 민간소비 증가율 추이 (단위 : %)



1973~1977 (6.5%)	1978~1982 (5.4%)	1983~1987 (8.0%)	1988~1992 (8.5%)	1993~1997 (6.9%)	1998~2002 (3.5%)	2003~2006 (1.5%)
박정희 정부 3	박정희 ~전두환	전두환정부	노태우정부	김영삼정부	김대중정부	노무현정부

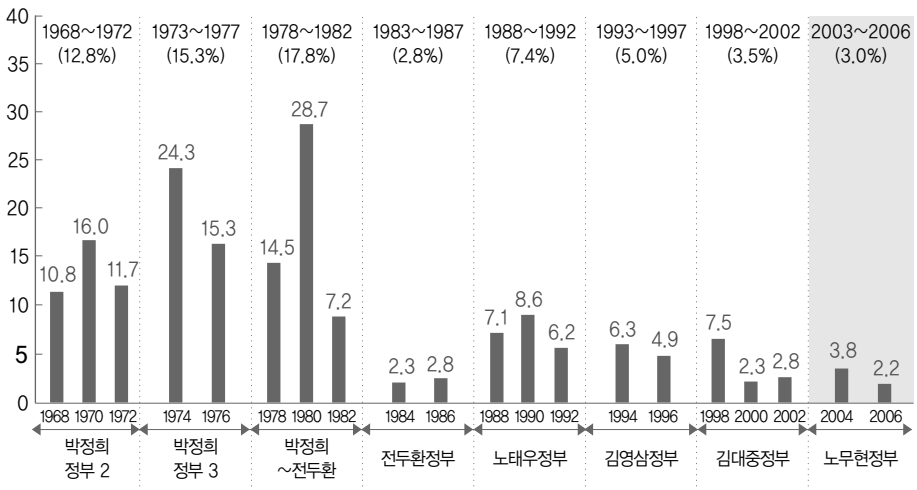
가계부채 조정이 이루어지면서 2005년 3.6%, 2006년 4.2%로 회복되었다. 2007년 역시 4.2%의 증가세가 유지될 것으로 전망된다.

출범 초기에 설비투자와 민간소비가 극도로 위축된 것은 당시의 대내외적인 경기 불확실성에 기인하기도 했지만, 경제적 · 사회적 양극화 현상 탓에 '투자증가 →고용증가 →소비증가 →투자증가'의 선순환 구조가 작동하지 못하였기 때문이다. 이는 앞에서 설명한 것처럼 우리 경제가 구조적으로 '고용 없는 성장기'에 접어들었다는 점을 보여준다. 참여정부는 투자와 소비를 증대시키기 위해 과거 정부처럼 단기적인 부양책을 사용하지 않았다. 정부는 투자 · 고용 · 소비의 선순환 구조를 회복하기 위해 기업환경 개선, 서비스업 경쟁력 제고, 대 · 중소기업의 상생, 금융시스템 선진화, 신산업 발굴 및 지원, 고부가가치 일자리 창출 등 경제의 근본 체질을 강화하는 중장기적 대책을 마련해 이를 꾸준히 추진함으로써 우리 경제의 자생적 힘에 의해 투자와 소비가 살아날 수 있도록 정책적 노력을 기울였다.

4. 물가안정 유지

국내 소비자물가 상승률은 2003년 이후 연평균 3% 수준으로서, 역대 정부와 비교하

소비자물가 상승률 추이 (단위 : %)



면 상대적으로 낮은 안정세가 유지되었다. 특히 원유 등 원자재 가격이 급등세를 나타낸 점을 감안할 때 3%의 소비자물가 상승률은 매우 안정적인 지표로 평가된다. 참여정부는 내수 부진에 따라 경기부양을 요구하는 목소리가 많았음에도 인위적 경기부양을 억제함으로써 물가안정 기조를 유지할 수 있었다.

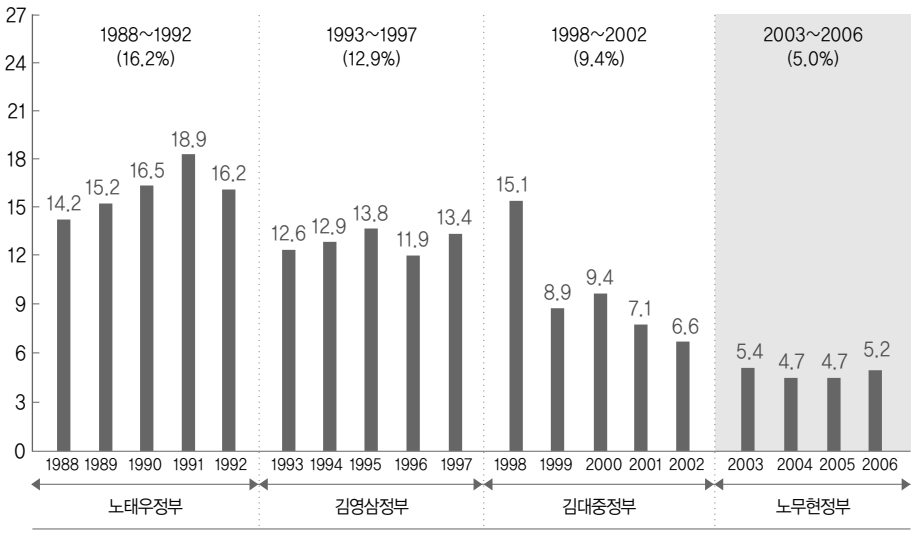
제2절 경제의 체질 강화

참여정부는 출범 초기 불안했던 금융시장과 부동산시장을 안정시키는 한편, 수출 3천억 달러 돌파 등 비약적인 수출 증가를 통해 경상수지 흑자기조를 유지하는 등 경제의 체질 강화를 이루어 갔다. 참여정부 기간 동안 기업들의 부채비율은 크게 낮아져 재무건전성이 개선되었고, 금융권도 부실채권 감소 · 자기자본 확충 · 부가가치 제고 등을 통해 재무구조와 수익성을 개선하였다. 기업경영과 시장의 투명성도 과거에 비해 크게 높아졌다. 또한 외국인 투자의 증가 · 경상수지 흑자기조 등에 힘입어 외환보유액이 크게 늘어 우리나라는 세계 5대 외환보유국에 올라섰다. 시중 유동성 증가와 더불어 거시경제의 안정성, 금융시장의 예측가능성, 남북관계의 급진전 등에 힘입어 국내 주식시장은 사상 처음으로 코스피지수 2000시대를 열었으며, 국가신용등급도 한 단계 상승하는 등 국내 경제의 체질은 과거에 비해 크게 개선되었다.

1. 안정적 금융시장 관리

참여정부는 출범 초기 신용카드 사태와 SK글로벌 사태로 촉발된 금융위기를 신속하게 해소함으로써, 금융시장의 안정성을 회복함과 함께 정부의 시장관리 능력에 대한 신뢰감을 심어 주었다. 400만 명에 육박하던 신용불량자가 정부의 대책이 시행된 뒤 빠르게 줄어들어 금융시장의 불안감은 조기에 해소되었다. 또한 LG카드 등 부실 신용카드사의 정상화 과정에서도 채권 금융기관들을 설득하여 자발성을 최대한 이끌어 내면서 무리 없이 정상화를 유도함으로써 금융시장 안정화를 가져올 수 있었다.

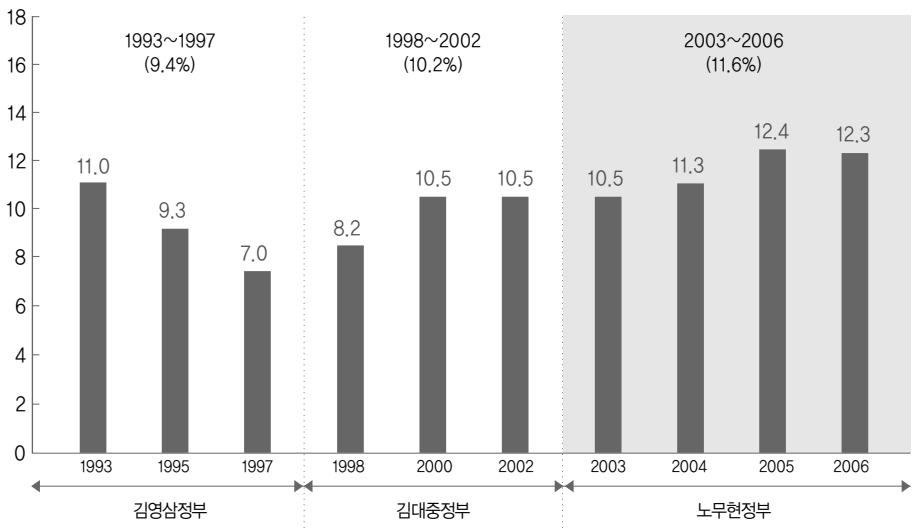
회사채 금리 추이 (단위 : %)



자료 : 한국은행

주 : 1. '장외 3년 만기 AA-' 등급 회사채 금리 연평균 기준임. 2. 괄호 안은 기간 평균 기준임.

일반은행의 BIS 비율 추이 (단위 : %)



자료 : 금융감독원, 은행경영통계

주 : 1. 1998년부터는 유가증권 평가충당금 및 대손충당금을 100% 이상 적립한 기준으로 작성

2. 괄호 안은 기간별 연평균 증가율임.

부동산시장 과열에 따라 주택담보대출이 급증하자 정부는 금융기관에 대한 LTV 및 DTI 관리에 나섬으로써 가계발 금융위기 재연의 우려감을 씻어 냈다. 이에 따라 참여정부 기간 채권금리는 초기 금융시장의 불안으로 일시적 급등세를 보이기도 했으나 정부의 시장 안정대책, 거시경제의 안정성, 풍부한 시중 유동성에 따라 차츰 안정된 모습을 보였다.

특히, 참여정부는 금융시장 안정화 과정에서 최대한 시장의 자율을 존중하면서 조정자의 역할을 성실히 수행함으로써 과거 관치금융의 우려를 불식시키는 한편, 시장 원칙에 의한 자율적 시스템을 강조함으로써 금융업계의 경쟁력을 향상시켜 전체 경제의 체질 강화에도 기여하였다.

2. 부동산시장 안정과 제도 선진화 확립

집값 상승과 부동산시장 과열은 참여정부 출범 이전부터 시작되어 2006년까지 쉽게 가라앉지 않았다. 서울 강남권 · 수도권 일부 지역의 아파트 값 상승으로 시작된 부동산 과열은 투기세력이 아닌 서민 · 중산층과 투기지역이 아닌 주변지역에까지 확산되었다. 이에 따라 과도한 주택담보대출에 따른 가계부실과 부동산거품 문제가 심각한 경제 · 사회 문제로 떠올랐다. 참여정부는 이에 대응하여 종합부동산세 등 보유세 강화를 통한 강력한 세제 정비를 비롯, 거래 투명화 · 주택공급 확대 등의 정책을 꾸준히 추진해 결국 집값 상승세를 차단하고 부동산시장의 안정을 가져오는 데 성공하였다. 2006년 연평균 20% 이상 치솟던 서울 및 수도권 지역의 아파트 매매가격 증가율은 2007년 들어 1%대 안팎으로 낮아졌다. 서울 및 수도권의 아파트 전세가격도 2006년 연평균 11.7% 증가율에서 2007년 하반기에는 0.1~0.2%대로 안정을 이루었다.

참여정부의 부동산정책은 투기세력과 보수언론 · 야당의 반발과 거센 저항으로 정책의 효과가 시장에 제대로 나타나지 않는 등 어려움을 겪기도 하였다. 그러나 일관되고 흔들림 없는 정책 추진으로 결국 시장 안정화를 이끌어 냈다.

참여정부가 5년 동안 추진한 부동산 관련 세제 선진화와 거래 투명화 정책 등은 과거 정부가 해내지 못했던 것으로, 우리나라 부동산 관련 법 · 제도를 선진화하는 데 획기적

아파트 매매 및 전세가격 추이									(단위 : 전기말대비, %)
구분	2006				2007				
	연간	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	8월	9월
아파트 매매가격	**13.8**	**2.8**	**0.8**	**7.6**	**1.4**	**−0.1**	**0.5**	**0.1**	**0.1**
〈서울 및 수도권〉	24.6	5.0	1.6	13.7	2.4	0.0	0.9	0.3	0.3
서울	24.1	5.0	1.1	12.6	2.2	−0.2	0.7	0.2	0.2
(강남)	(27.6)	(6.9)	(1.1)	(11.8)	(1.2)	(−0.8)	0.3	(0.1)	(0.1)
(강북)	(19.0)	(2.1)	(1.2)	(13.7)	(3.8)	(0.9)	(1.4)	(0.4)	(0.5)
분당	24.5	7.3	−0.8	9.2	1.0	−1.6	−0.5	−0.3	−0.1
용인	27.1	7.0	1.8	10.6	2.6	−0.8	−0.4	−0.3	−0.2
아파트 전세가격	**7.6**	**1.3**	**1.1**	**3.0**	**1.3**	**0.2**	**0.2**	**0.1**	**0.2**
〈서울 및 수도권〉	11.7	2.0	1.9	4.6	1.8	0.2	0.2	0.1	0.2
서울	11.5	2.0	1.8	3.9	1.7	0.3	0.3	0.2	0.1

자료 : 국민은행「전국주택가격 동향조사」

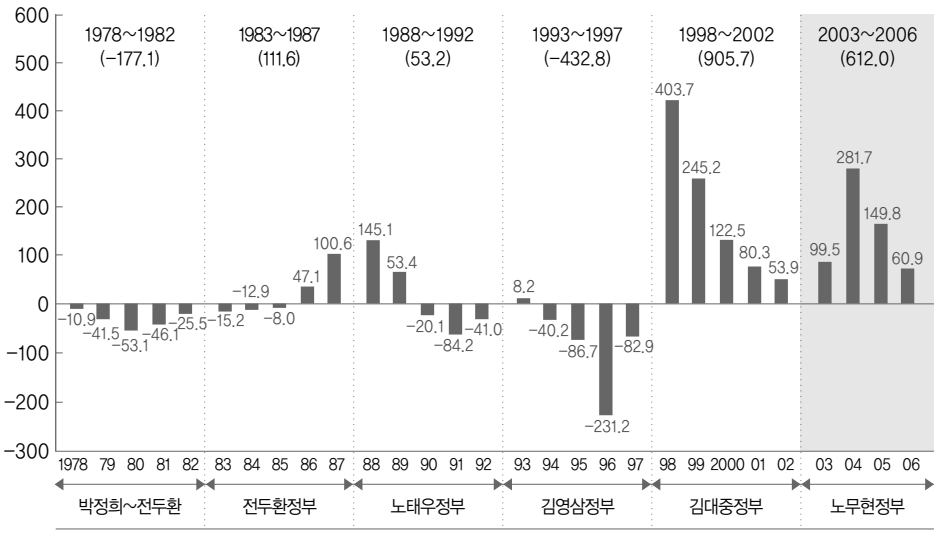
인 기반을 마련하였다고 평가를 할 수 있다. 참여정부 시기에 마련 · 추진된 부동산 관련 법 · 제도가 향후 흔들리지 않고 시행된다면 부동산 투기 억제와 거래 정상화를 통해 부동산시장 안정화에 큰 기여를 할 것으로 예상되고 있다.

이와 함께 참여정부는 부동산 문제를 주거복지 차원에서 접근해, 서민 · 저소득층 주거안정을 위한 국민임대주택 공급에 적극 나서는 한편, 이들의 주거환경을 획기적으로 개선하여 나갔다.

3. 수출 3천억 달러 달성 및 경상수지 흑자 유지

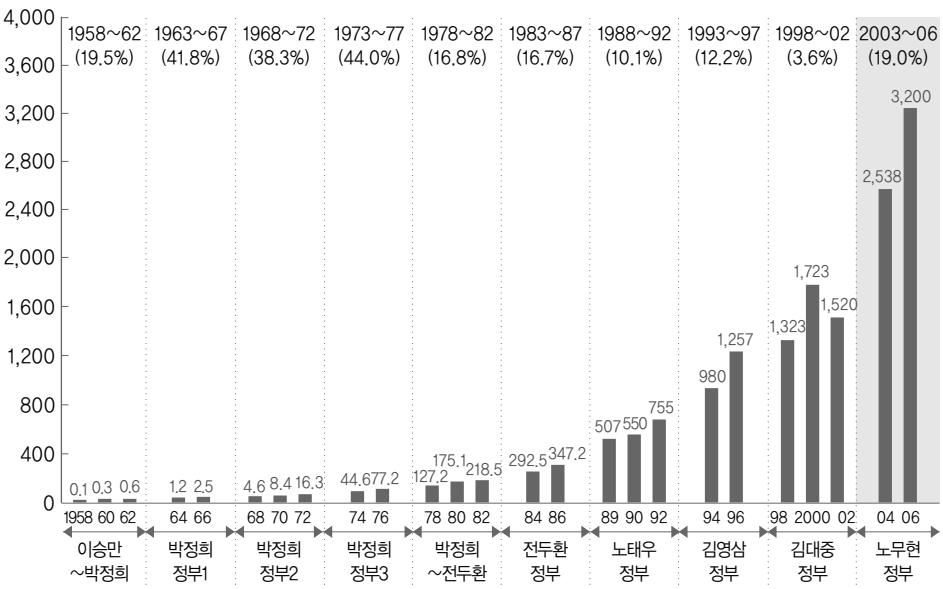
참여정부 기간 수출은 비약적으로 증가하였다. 2003년 이후 연평균 19.0%의 증가율을 유지한 결과, 2006년 사상 처음으로 연간 수출 3천억 달러를 돌파하는 기염을 토했다. 이런 비약적인 수출 증가세는 2004년 이후 국제 원자재 가격의 상승, 유가 급등, 원화강세 등의 불리한 대외 여건에도 불구하고 경기회복을 견인하는 주요인으로 작용하

경상수지 추이 (단위 : 억 달러)



자료 : 한국은행

수출증가율 및 수출액 추이 (단위 : 억 달러)



자료 : 무역통계(KOTIS), IMF

주 : 해방 이후 5년 단위로 기간을 구분하고, 괄호 안은 기간별 연평균 증가율임.

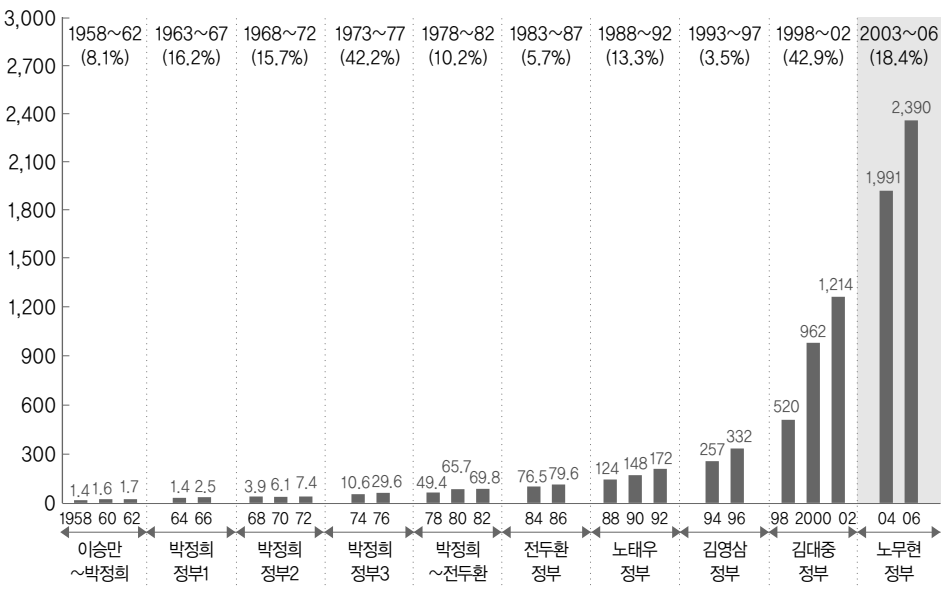
였다. 수출 호조에 힘입어 경상수지 역시 2006년까지 누적기준으로 약 612억 달러를 실현하고 연도별로도 안정적인 흑자기조를 유지하였다.

우리나라 경상수지는 1990년대 이후 매년 적자를 기록하여 왔으며, 국민의정부 기간 외환위기의 영향으로 초기에 흑자가 급격하게 늘어났다가 후기에 다시 급격히 감소하는 불안한 모습을 보였다. 그러나 참여정부 기간에는 꾸준히 흑자를 실현한데다 급격한 증가 · 감소가 없는 안정된 모습을 보였다는 점이 특징이다. 환율 하락 등에도 경상수지가 이렇게 흑자기조를 유지한 것은 주력산업의 대외경쟁력이 강화되었기 때문이다.

4. 세계 5위의 외환보유국

대외신인도 제고와 경제위기 예방에 중요한 역할을 하는 외환보유액도 참여정부 기

외환보유액 추이 (단위 : 억 달러)



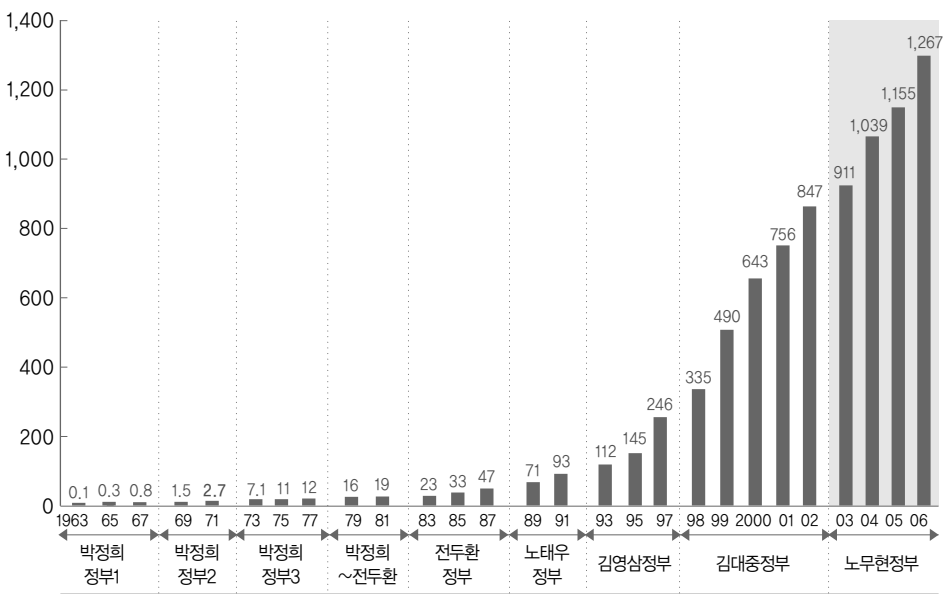
자료 : 한국은행, IMF
주 : 괄호 안은 기간별 연평균 증가율임.

간 동안 크게 늘었다. 국내 외환보유액은 출범 첫해인 2003년 1,554억 달러에서 2006년 말 2,390억 달러, 2007년 말 2,622억 달러로 증가해 중국 · 일본 · 러시아 · 대만에 이어 세계 5대 외환보유국의 위치에 올랐다. 외환보유액의 증가는 수출 증가에 힘입어 경상수지 흑자가 지속되고 우리의 국가신인도 향상 등으로 외국인 투자자금이 꾸준히 유입되었기 때문이다.

5. 외국인 투자 1천억 달러 돌파

금융시장의 안정과 정부의 투자활성화 정책, 거시경제의 안정 등에 힘입어 외국인 투자도 크게 늘었다. 외국인 직접투자 누계액은 1962년의 외자 첫 도입 이래 사상 처음으로 2004년에 1천억 달러를 돌파하였고 2006년에는 1,267억 달러에 이르는 등 급증세를 이어 갔다.

외국인 직접투자 누계액 추이 (단위 : 억 달러)



자료 : 산업자원부
주 : 신고 기준임

종합주가지수(KOSPI) 및 주식시장 시가총액 추이										
구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
코스피지수	563	1028	505	694	628	811	896	1379	1434	2004
시가총액 (단위:조원)	145.7	448.2	217.1	307.7	296.1	392.7	443.7	726.0	776.7	1,010

※ 연말 기준
※ 2007년은 코스피지수 7월 25일 현재 종가, 시가총액은 10월 2일 현재 기준임.

6. 코스피 2000시대 개막

종합주가지수(KOSPI)는 참여정부 출범 이후 상승세를 지속하여 2007년 사상 처음 '코스피 2000시대'를 열었다. 출범 당시의 600 수준과 비교하면 3배 이상 상승한 것이다. 우리나라 종합주가지수는 주식시장이 출범한 이래 1989년 상반기, 1994년 하반기, 1999년 하반기에 1000선을 돌파한 적이 있었지만 이른바, '마의 1000'선을 잠시 상회하다 다시 주저앉았다.

참여정부 들어 종합주가지수가 1000을 돌파하고 지속적으로 상승하여 마침내 2000시대를 연 것은 세계적인 유동성 증가로 국내외 자금이 풍부했던 이유도 있었지만, 국내 기업과 우리 경제의 체질 강화, 안정적인 거시경제의 흐름과 경기회복에 대한 기대감 확대, 참여정부의 남북관계 개선의 성과 등 경제의 펀더멘털 개선과 한반도의 지정학적 리스크 감소 노력이 없었다면 가능하지 않았다.

코스피 2000시대의 개막과 함께 우리나라 주식시장 전체(코스피+코스닥)의 시가총액도 2007년 7월 사상최고치인 1천조 원을 돌파하였다. 이는 참여정부 출범 초기인 2003년의 392조 원에 비해 약 3배에 이르는 규모이며, 국내 총생산(명목) 848조 원(2006년 기준)을 웃도는 것이다.

7. 국가신용등급 상승

참여정부 5년간 우리나라의 국가신용등급은 세계 3대 신용평가기관으로부터 모두 상향 조정을 받았다. 2005년 S&P가 한국의 국가신용등급을 A-에서 A로 1단계 올렸으

며, 같은 해 10월에는 피치사가 A에서 A+로 1단계를 상향 조정했다. 무디스사는 2007년 7월 A3에서 A2로 1단계 올렸다.

국가신용등급 평가는 외환보유액, 외채구조 등 대외부문의 건전성이 가장 중요하지만, 거시경제여건 · 재정 건전성 · 금융 및 기업 부문의 경쟁력 · 노동시장의 유연성 · 안보위험 등이 종합적으로 고려된다. 이렇게 볼 때 우리나라의 국가신용등급 상승은 그동안 참여정부의 안정적 거시경제 운용과 금융 · 기업 부문의 개혁 및 지원정책, 평화와 안정의 외교안보정책 등의 성과가 총체적으로 평가를 받은 것이라고 볼 수 있다.

제3절 성장잠재력 확충

참여정부는 우리 경제의 시스템을 선진화하고 미래 성장동력을 확보하는 정책을 추진하였다. 능동적 개방정책을 통해 국내 기업들의 시장 진출 기반을 확충시키는 동시에 경쟁력 제고를 도모하였다. 세계 주요 나라들과의 자유무역협정(FTA)을 성공적으로 체결함으로써 안정된 시장 확보 성과를 거두었다. 또한 동북아 금융 허브 구축을 통해 금융시스템의 선진화와 국제화를 추진함으로써 국내 금융 관련 법 · 제도와 관행의 선진화를 앞당겼다. 경제자유구역 지정 등을 통해 외자유치에 적극 나서는 한편, 국내 기업이 해외에 적극 진출할 수 있도록 해외투자활성화 정책을 추진하였다.

국내 기업환경 개선을 위한 다양한 제도 개선 및 지원 대책을 마련하고, 특히 고용창출 효과가 큰 서비스업의 경쟁력을 높이기 위한 정책 노력을 지속함으로써 창업과 기업들의 투자 · 고용이 활력을 띨 수 있는 기반을 만들어 갔다. 대 · 중소기업의 상생정책은 국내 대기업들과 중소기업의 실질적인 호응을 받음으로써, 상생의 구체적인 사례를 유도해 내기도 하였다.

참여정부는 미래 성장동력 확충을 위해 10대 신산업을 발굴, 적극적으로 육성했으며, 과학기술의 혁신과 인력 양성을 위한 지원 정책을 꾸준히 추진하였다. 이를 통해 선진국과의 기술 격차를 대폭 줄였으며, 국내 첨단산업의 시장 개척 및 확보를 이뤄 내는 등 기술적 · 산업적 측면에서 성과를 거두었다.

1. 개방의 진전

참여정부는 능동적 개방정책 추진 방향에 따라 FTA 추진에 적극 나섰다. 이는 세계화와 지역주의가 갈수록 강조되는 흐름에 맞추어 우리 경제의 선진화 · 국제화와 국내 산업의 경쟁력 제고를 위한 노력이었다.

한 · 칠레 FTA에 이어 한 · 싱가포르, 한 · EFTA 등을 타결해 발효 중이며 한 · 미 FTA도 성공적으로 타결하였다. 한 · 칠레 FTA는 협상 초반 국내 농민들의 반발이 거세었으나 지금은 자동차 · 휴대폰 등 제조업과 농 · 어업 등이 윈-윈 효과를 내고 있어 개방의 긍정적 효과를 보고 있다.

한 · 미 FTA 역시 추진 과정에서 농민 등 국내 이해 당사자들의 격렬한 반대가 있었지만, 국내 여러 분야에서 국제 경쟁력을 높여 나감으로써 우리 산업의 구조조정과 경쟁력 강화에 큰 기여를 할 것으로 예상되고 있다. 또한 중국 · 인도 · 대만 등 경쟁국들보다 먼저 미국과 FTA를 체결함으로써 이들과 치열한 경쟁을 벌이고 있는 국내 기업들이 미국시장 진출에서 유리한 위치를 선점하는 기회로 작용할 것으로 보인다.

한국은 중국 · 일본 등 동북아 국가들 가운데 가장 먼저 세계 최대 시장이자 북 · 중 · 남미를 통합하는 시장인 미국과 FTA를 체결한 국가가 되었으며, 이는 한국이 동북아와 환태평양 시장을 연결하는 허브로서 역할을 할 수 있는 기반를 마련했다는 점에서도 큰 의미가 있다. 또한 이는 앞으로 한 · EU, 한 · 중, 한 · 일 간 FTA 협상에서도 한국이 주도권을 잡을 수 있는 여건과 자신감을 불러올 것이며, 확대되어 가는 국제 통상외교에서도 한국의 역량을 인정받을 수 있는 밑거름이 될 것으로 기대된다.

이 밖에 해외 M&A 활성화 정책을 통해 국내 기업 · 금융기관이 국내시장을 벗어나 해외시장에 투자하여 성장할 수 있는 지원체계를 마련한 것과, 인천 · 부산 · 광양 등을 경제자유구역으로 지정 · 육성함으로써 한국을 15억 인구의 거대시장인 동북아 지역에서 경제 중심국가로 키워 갈 중장기적 기반을 조성한 것도 개방정책의 중요한 성과였다.

2. 금융시스템의 선진화

참여정부는 '동북아 금융 허브 전략'을 추진하여 「자본시장통합법」을 제정하고 국내 금융산업 및 금융시장 선진화와 금융감독 · 규제 체계의 선진화 기틀을 마련하였다. 「자본시장통합법」이 2009년부터 시행되면 금융 빅뱅을 통해 세계적인 규모와 수준의 토종 투자은행(IB)이 탄생할 것으로 예상되어 국내 금융산업의 국제화와 선진화에 한 걸음 다가설 것으로 기대된다. 또한 금융감독 · 규제 체계를 혁신함으로써 국내 금융산업과 금융시장의 시스템을 선진화하는 한편, 이를 통해 더 많은 외국 투자자들을 유치할 수 있는 기반이 마련될 것이다. 또한 한국투자공사(KIC)를 설립하여 처음으로 국내 외환보유액을 국제 금융시장에서 운용할 수 있게 한 것도 참여정부 금융정책의 큰 성과라고 할 수 있다. 동북아 금융 허브 전략에 따라 그동안 취약하고 불안정했던 국내 금융산업과 금융시장은 한 단계 업그레이드되고 국제적인 경쟁력을 확보하여 우리 경제의 미래 성장동력으로 발전할 수 있는 계기를 맞게 되었다.

3. 기업의 활력 증진

참여정부는 기업들의 설비투자와 고용창출 등 기업활동을 증진시키기 위해 기업환경 개선 대책을 추진하였다. 창업과 투자를 활성화하고, 공장 설립 규제 완화 · 중소기업 금융지원 강화 등을 통해 기업 친화적인 환경 조성에 노력하였다.

또한 시장 친화적인 중소기업 지원책을 통해 중소기업의 자생력을 키우는 한편, 중소기업이 대기업과 상생할 수 있는 법 · 제도적 지원과 금융 지원, 사회적 분위기 조성을 강력히 추진하였다. 이런 노력으로 국내 중소기업에 대한 금융 지원이 대폭 개선 · 증대되었으며, 대 · 중소기업 상생에 대한 인식이 대기업을 중심으로 확산되어 구체적인 성과를 거두는 사례가 늘어났다.

벤처산업 성장 생태계 조성에 초점이 맞춰진 벤처기업 육성정책 추진에 따라, 참여정부 출범 당시 극심한 침체를 겪던 벤처산업도 활기를 되찾고 있다. 창업투자사의 신규 투자액이 크게 늘었으며, 유망 벤처사들로 인해 코스닥시장도 점차 활기를 띠게 되었

다. 3단계로 나누어 추진된 서비스산업 경쟁력 강화 대책에 따라 유망 서비스산업이 선정되고 이들을 위한 제도 개선, 인력양성체계 개선, 교육 · 레저산업의 국내소비 촉진 정책 등이 마련된 것도 향후 한국 경제의 성장잠재력 확충이라는 측면에서 새로운 계기가 될 것으로 평가받고 있다.

4. 미래 성장동력의 확충

참여정부는 혁신주도형 경제 육성이라는 정책 방향에 따라 과학기술이 국정운영의 중심에 서도록 하였다. 또한, 미래 성장동력 확충을 위한 구체적인 정책으로 10대 차세대 성장동력산업을 지정하여 집중 육성한 것은 국가의 중장기적 발전전략을 모색했던 참여정부의 성격을 잘 드러내는 정책 추진이라고 할 수 있다.

과학기술 지원책에 따라 정부의 연구개발비는 연간 10조 원 시대를 맞게 되었으며, 과학기술부총리제 등 정부 조직도 이에 맞춰 개편되는 등 정부가 범부처 차원에서 과학기술 · 연구개발을 지원하는 체계를 갖추게 된 것은 큰 진전이었다. 또 산 · 학 · 연이 연결되는 과학기술 지원 체계를 구축함으로써 인재양성 · 기술개발 · R&D 지원이 유기적으로 이루어지게 되었다. 이런 진전에 따라 세계경제포럼(WEF)은 우리나라의 과학기술 수준을 들어 혁신주도형 선진국 모델에 진입한 것으로 평가하고 한국의 국가 경쟁력 수준을 2002년 세계 21위에서 12단계나 높은 11위로 상향 조정했다. 참여정부는 또한 10대 차세대 성장동력산업을 선정, 집중 육성함으로써 첨단산업 분야에서 선진국과의 기술력 격차를 뚜렷이 좁혀 나갔다. 또, 이 분야의 인력양성과 법 · 제도 개선을 본격화함으로써 중장기적 성장동력의 토대를 마련하였다.

국제정세의 불확실성 속에서 에너지 및 자원 문제는 경제의 미래 지속가능 성장을 위해 갈수록 중요한 요소로 부각되고 있다. 참여정부는 역대 정부 가운데 에너지 및 자원 개발에서 가장 눈부신 성과를 거두었다고 할 수 있다. 참여정부는 에너지정책의 새로운 패러다임을 설정하고, 고유가와 치열한 국제 자원확보 경쟁 속에서 정상자원외교 및 적극적인 해외 자원개발을 통해 해외자원 확보에 있어 두드러진 성과를 거두었다.

제4절 국민소득 2만 달러 시대 진입

참여정부 마지막 해인 2007년 우리나라는 드디어 1인당 국민소득 2만 달러를 달성한 것으로 잠정 추산되고 있다. 이는 1995년 처음 1만 달러 달성 이후 12년 만이며 1998년 외환위기로 국민소득이 7천 달러대로 주저앉았다가 2000년 1만 달러대에 재진입한 지 7년 만의 일이다. 참여정부 5년 동안의 1인당 국민소득의 증가분은 8,500달러 정도로, 이는 전두환정부 1,345달러, 노태우정부 3,992달러, 문민정부 4,025달러, 국민의정부 기간의 371달러에 비해 크게 늘어난 것이다.

국민소득 2만 달러 달성은 우리나라가 개발도상국 시대를 벗어나 드디어 선진국 대열의 문턱에 들어섰다는 의미와 함께, 우리 경제가 향후 새로운 발전전략을 필요로 하는 패러다임 전환기에 와 있음을 말해 준다.

1. 선진국 문턱에 오기까지

우리나라 1인당 국민소득은 1995년 1만 1,432달러로 사상 처음 1만 달러를 돌파하였다. 그러나 3년 뒤인 1998년 외환위기를 겪으면서 성장률이 -6.9%로 떨어지고 원화 가치도 47%나 하락하면서 국민소득은 7,355달러로 추락하였다. 이후 국민의정부 시기 구조조정을 통한 외환위기 극복 노력에 힘입어 국민소득이 꾸준히 늘면서 2000년 1만 841달러로 1만 달러대를 회복했으며, 2002년에 1만 1,499달러로 외환위기 이전의 국민

1인당 국민소득 추이와 결정요인

구분	1995	1997	1998	2000	2002	2005	2006	2007
명목 GDP(조원)	399	491	484	579	684	807	848	900 수준
실질 성장률(%)	9.2	4.7	△6.9	8.5	7.0	4.0	5.0	4% 후반
GDP 디플레이터 상승률(%)	7.4	4.6	5.8	0.7	2.8	△0.2	△0.4	1% 후반
원/달러 환율	771	951	1,399	1,131	1,251	1,024	956	930 수준
1인당 국민소득($)	11,432	11,176	7,355	10,841	11,499	16,291	18,372	2만 수준

소득 수준으로 복귀했다. 참여정부 5년간 국민소득은 과거 어느 정부 때보다 많은 약 8,500달러가 증가, 마침내 2007년 2만 달러를 넘어서게 될 것으로 보인다.

참여정부에서 1인당 국민소득 2만 달러를 달성한 것이 환율 덕분이라는 주장도 있다. 그러나 달러표시 1인당 국민소득은 국제비교를 위해 표준화된 개념이다. 또한 우리나라 원화가 강세(환율하락)를 보인 것 역시 우리 경제의 체질이 강화되지 않으면 불가능한 것이라고 봤을 때, 단순히 환율하락 덕분에 의미 없이 소득 2만 달러를 달성했다고 보는 것은 한국 경제에 대한 폄하일 뿐이다.

일본의 경우, 1987년 6년 만에 1만 달러에서 2만 달러로 소득이 증가했지만 환율요인에 의한 소득증가분이 55%를 차지했다. 반면, 우리나라는 2만 달러를 달성하는 12년 동안 환율요인에 의한 소득증가분이 -48%였다. 2000~2007년간의 환율요인을 봐도 39%로, 일본보다 낮다. 또한 참여정부 기간 환율하락(원화절상)은 수출 3천억 달러 달성, 경상수지 흑자 누적액 600억 달러 초과, 외환보유액 2천억 달러 돌파와 기업의 투명성 · 수익성 제고에 따른 외국투자자금 유입 증가 등 거시경제의 안정성에 기인한 것으로, 국민소득 2만 달러를 단순 환율요인으로 설명하는 것은 적절하지 못하다. 소득 2만 달러 달성은 국민과 기업이 흘린 땀과 참여정부의 정책적 노력이 함께 거둔 소중한 성과라고 볼 수 있다.

2. 국민소득 2만 달러 시대의 의미

우리나라 1인당 국민소득은 1995년 1만 달러에 진입한 뒤 외환위기로 1만 달러 이하로 추락하였고, 다시 2000년 1만 달러에 재진입한 뒤 7년 만에 2만 달러를 넘어섰다. 대부분의 선진국 역시 이와 비슷한 과정을 밟았다. 선진국들은 주로 1980년대 후반~1990년대에 2만 달러를 달성했으며, 2만 달러에 진입하기까지 미국 10년, 프랑스 11년, 독일 13년, 호주 16년 등 평균 9.5년이 소요되었다. 또 영국과 네덜란드 등 일부 선진국은 우리나라처럼 국민소득 1만 달러 시기에 경제위기를 겪기도 하였다.

개발도상국들은 대개 1만 달러를 전후해 좌절을 겪고 2만 달러 진입에 실패하였다. 아르헨티나의 경우, 20세기 초 일찍이 근대화가 진행되어 경제강국으로 떠올랐으나 사

회불안 탓에 쇠퇴하였으며, 사우디 등 산유국들도 1만 달러 돌파 후 정체에 빠져 있는 상황이다. 대만은 자본집약적 산업의 부재 등으로 무려 14년간을 1만 달러 시대에서 지체하는 경험을 겪었다. 2005년 말 현재 1인당 국민소득 2만 달러를 상회하는 국가는 24개 나라이며, OECD 국가들의 평균 1인당 국민소득은 3.1만 달러 수준이다.

우리나라의 국민소득 2만 달러 시대 진입이 반드시 선진국에 합류했다는 충분조건이라고 볼 수는 없으나, 적어도 이제 우리나라가 선진국의 문턱에 도달했다고 말해도 무리는 아니다. 통상적으로 선진국으로 분류하는 국제적 기준으로 IMF 분류기준과 OECD 회원국 기준, 그리고 건강 · 지식 · 생활수준을 평가하는 인적개발지수(HDI) 기준, 국민소득 2만 달러 상회 여부 등이 사용된다. 우리나라는 IMF 분류기준과 OECD 회원국 기준, HDI 지수 0.9 이상의 기준을 모두 충족하고 있었다. 2007년 국민소득이 2만 달러를 상회함으로써 4가지 기준을 모두 통과한 셈이며, 이로써 이제 선진국 대열에 합류했다고 봐도 타당할 것이다.

3. 국민소득 2만 달러 시대의 새로운 패러다임

소득 2만 달러 달성으로 선진국 대열에 합류했지만, 앞으로 명실상부한 선진국으로 발전해 나가기 위해서는 좀더 많은 변화와 노력이 필요하다. 우선, 과거 개발도상국 시대에 갖고 있던 낡은 패러다임을 새로운 패러다임으로 전환하고 이를 통해 우리 사회의 성숙과 통합을 이뤄 가는 노력이 요구된다.

아직 많은 국민들은 과거 개발경제 시대의 고도성장에 대한 환상을 버리지 못하고 있다. 우리 경제성장률이 8~9%는 되어야 한다고 믿고, 참여정부 기간의 4~5%를 저성장으로 생각하고 있다. 이 때문에 정부의 경제 · 사회 정책이 보다 더 성장중심으로 바뀌어야 하며 분배정책은 축소되어야 한다는 주장이 나오고 있다. 일부 보수언론과 정치권이 우리 경제를 '파탄'이나 '위기'로 평가하고 참여정부의 경제정책을 비판하는 근거는 여기에 있다.

그러나 다른 선진국들이 국민소득 1만 달러에서 2만 달러로 이행하는 시기에 기록한 평균 성장률은 3.2%에 불과하다. 2004년 현재 소득 1만 5천 달러 수준의 6개 국가의 최

근 5년 연평균 성장률은 3%에도 미치지 못한 것으로 나타났으며, 2만 달러를 달성한 나라는 이후 성장률이 계속 하락하는 추세이다.

또한, 우리 경제가 2만 달러 시대를 넘어 더욱 성장하고 발전해 나가기 위해서는 '협력과 참여', '신뢰와 투명', '규범과 질서' 등 사회적 자본의 유지 · 강화가 반드시 필요하다. 과거 1만 달러 시대에 공장이나 SOC 건설과 노동력에 대한 투자 확대로 성장을 만들어 낼 수 있었지만, 2만 달러 이상의 선진국에서는 신뢰 · 원칙 · 통합 · 개방 등의 가치 위에 사람에 대한 투자가 더욱 중요해진다. 소득 2만 달러 시대에는 새로운 패러다임을 전제로, 혁신주도형 경제 구현과 적극적인 사회투자정책, 사회적 자본 성숙화, 미래투자 확대 등의 새로운 국가발전 전략을 세워 나가야 한다.

제5절 참여정부 경제정책에 대한 오해와 진실

참여정부는 원칙에 입각한 경제정책의 수립과 추진을 통해 경제체질 강화와 국민소득 2만 달러의 선진국 진입을 이루어 냈다. 또한 단기대책이 아닌 중장기적 관점의 정책 추진으로 향후 우리 경제의 성장 토대를 다져 왔다.

그러나 참여정부의 경제정책과 국내 경제상황에 대해 일부 국내 보수언론 · 정치권은 이와는 다른 평가를 내렸다. '참여정부의 경제정책 실패로 한국 경제가 위기에 처했다' 또는 '경제가 파탄났다'는 주장이다. 4~5%대의 경제성장률을 '저성장'으로 단정하고 경기회복이 더뎌지자 '무능정부의 총체적 정책 실패'라는 평가를 내렸다. 정부가 불안해진 금융 · 부동산 시장을 안정시키려고 대책을 내놓으면 이에 대해 '단기처방', '세금폭탄' 등으로 비판을 가했다. 참여정부 5년 내내 '경제파탄론'과 '경제위기론'이 계속 제기되었다. 해외 언론이 한국 경제와 정부의 정책 노력에 대해 내린 긍정적 평가 및 전망과도 상반된 것이었다.

정부의 경제정책에 대한 국내 보수언론과 야당의 정치적 해석과 주장은 시장에서 정책이 효율적으로 작동하지 못하도록 부정적 영향을 미치고, 이는 다시 시장 불안을 낳는 악순환을 초래하였다. 참여정부의 부동산 · 금융 정책 등은 언론의 이런 왜곡 · 편향

된 비판으로 인해 때때로 좌절을 겪기도 했다. 2006년 11월 한 여론조사를 보면, 우리 국민의 69%가 '(참여정부는) 성장과 분배 모두 실패했다' 고 생각한다고 응답한 것으로 나타났다. 이 때문에 정부는 야당과 언론의 정치적 정책 왜곡 · 흔들기에 맞서 국민과 시장에 정책의 의도와 내용을 정확히 알리기 위한 노력까지 병행해야 했다.

1. 경제파탄론과 경제위기론

참여정부 경제정책에 대한 왜곡된 평가 중 대표적인 것은 '경제파탄론' 과 '경제위기론' 이었다. 야당과 몇몇 보수언론은 정치적 이해관계에 따라 참여정부 기간의 경제상황을 '파탄', '위기' 라는 자극적이고 극단적 표현으로 설명하면서, 이는 정부의 정책 실패에 기인한다는 주장을 폈다. 5년 내내 이어진 이런 보도와 주장으로 경제 심리와 시장은 늘 위축될 수밖에 없었고, 정부 정책은 기대했던 만큼의 효과를 거두지 못하는 국가적 손실과 낭비를 초래했다.

참여정부 기간 동안의 한국 경제가 야당과 보수언론의 주장대로 '파탄', '위기' 가 아니었음은 지표가 말해 준다. 객관적 경제지표를 보면, 참여정부 5년간의 경제는 출범 초기의 여러 가지 어려움을 착실히 극복해 내면서 '순항' 했음을 알 수 있다. 이전 정부의 무리한 경기부양책에 따른 이른바 '카드 사태' 로 급증한 신용불량자는 정부의 대책이 시작된 뒤 2004년을 고비로 감소하기 시작했다. SK글로벌 사태로 촉발된 금융시장의 불안감도 잠잠해졌으며, 이후 찾아온 과다한 주택담보대출에 따른 금융시장 불안요인도 조금씩 해소되어 갔다. 치솟던 집값 역시 어려웠지만 정부의 강력한 부동산 대책이 이어지자 서서히 잡혀 갔다. 이런 현안을 하나씩 해결하면서 수출은 2006년 3천억 달러를 돌파해 4년 만에 2배로 증가하는 기록을 세웠으며, 경상수지 흑자합계는 참여정부 4년간 600억 달러를 넘어섰다. 외환보유액도 출범 초기 1,200억 달러 수준에서 2,400억 달러로 4년 만에 2배로 증가해 세계 5위의 외환보유국에 올랐다. 반도체 · 조선 · 전자 · 자동차 등 우리나라 주력산업의 세계시장 점유율은 1~5위를 달리고 있으며 제조업 부문의 부채비율은 외환위기 당시의 400% 수준에서 2006년 말 현재 99% 수준으로 하락했다. 물가와 실업률 모두 3% 전후의 안정된 모습을 보이고 있으며, 주식시장은 출범

당시 600대에서 2007년 코스피 2000시대를 열고 있다. 1인당 국민소득은 2002년 1만 1,497달러에서 시작해 2007년 선진국 수준인 2만 달러 달성이 예상된다. 이런 거시경제의 여러 가지 지표들을 보고 '경제가 파탄났다', '경제가 위기다'라고 말하는 것은 현실과 동떨어진 해석이다.

잘못된 경제파탄론 · 경제위기론의 문제점은 이것이 무리한 경기부양으로 연결될 수 있다는 점이다. 과거 경제가 어렵다는 얘기가 누적되면 정부는 단기 부양책을 제시했고, 이런 단기 부양책은 우리 경제의 체질을 약화시키고 다음 정부에 큰 부담을 남겼다. 노태우 대통령 시절의 12.12조치(증시부양책), 4.4대책(경제 활성화 종합대책), 문민정부의 신경제 100일 계획, 국민의정부 시절 신용카드 규제 완화를 통한 내수 부양이 그러한 사례였다. 무책임한 경제위기론은 시장에 잘못된 신호를 주어 시장 참가자들의 판단을 흐리고 시장을 교란시키는 점이 큰 문제지만, 그 궁극적인 피해가 서민 · 중산층에 고스란히 전가된다는 점에서 더욱 문제다. 경기부양이 그 부작용과 후유증으로 인해 경기침체로 이어질 경우 가장 큰 타격을 입는 것은 바로 서민층과 취약계층이기 때문이다. 참여정부는 임기 중 보수언론과 야당으로부터 끊임없이 이러한 왜곡된 비판을 받았지만, 원칙에 따라 흔들림 없이 중장기적 관점에서 정책을 마련하고 추진함으로써 우리 경제의 체질을 강화하고 안정된 경제 운용의 기반을 마련하는 성과를 거둬 냈다.

2. 민생파탄론

참여정부는 '경제파탄'에 이어 '민생파탄'이라는 비판을 받았다. 보수언론과 야당은 참여정부 경제를 총체적으로 '파탄'이라고 비판하다가 경제성장률 · 1인당 국민소득 · 수출 · 경상수지 · 물가 · 주가 등 거시경제의 지표들이 양호한 결과를 보이자 '민생파탄'이란 제목으로 바꿔 비판하였다. 즉, 전체 지표상 경제는 문제가 없어 보이나 서민 · 중산층 등 국민들의 '먹고사는 문제'가 과거에 비해 대단히 어려워졌다는 것이었다.

참여정부 기간 서민 · 중산층의 생활이 풍요롭지 못한 것은 사실이었다. 저소득층의 생계가 크게 나아지지 못한 측면이 있었다. 그러나 이것만을 가지고 민생이 '파탄났다'라고 말하거나, 참여정부가 경제정책을 잘못 운용하여 민생문제를 처음부터 만들어 냈

고 이를 악화시킨 책임이 있다는 비판은 정확하지도 않고 적절하지도 않다.

보통 민생이 어렵다는 말에는 사람들이 일자리를 구하기 어렵다거나 사업이 잘되지 않는다거나 교육 · 주거 · 의료 · 노후 문제 등으로 인해 힘들고 불안해진 상태를 말한다. 이는 단지 경제정책 한 가지로 해결될 수만은 없는 매우 포괄적인 개념이며, 민생의 어려움은 여러 가지 요인들이 복잡하게 얽혀 구조적으로 발생하는 것이다.

민생문제는 참여정부 들어서 새롭게 생겨난 문제가 아니었다. 오히려 1980~1990년대와 비교할 때 참여정부 시기의 국민들의 소득수준 · 생활수준은 크게 높아졌다. 저소득층 · 취약계층에 대한 사회안전망도 훨씬 강화되었고 복지혜택도 대폭 개선되었다. 그런데도 국민들이 참여정부 시기 '민생이 어렵다'라고 느끼는 것은 외환위기로 심화된 경제적 · 사회적 양극화로 인한 상대적 빈곤감과 경기회복이 지연됨에 따라 서민 · 저소득층이 느끼는 생계에 대한 피로감에 기인한다고 할 수 있다.

경제적 · 사회적 양극화는 단기간에 해결할 수 있는 문제가 아니다. 이는 우리나라만의 문제가 아니었으며, 세계화 · 지식정보화 · 중국 경제의 급부상 등에 따라 전 세계적으로 나타나고 있는 현상이었다. 대부분의 나라들이 양극화 문제의 해결에 국력을 쏟아붓고 있으며 정부는 물론, 정치권과 비정부기구(NGO), 언론, 학계, 전문가 집단 등이 문제의 해결에 힘을 합쳐 노력하고 있다. 우리나라가 겪고 있는 양극화 현상은 세계적인 양극화 추세에다, 과거 1980~1990년대의 개발주의 · 성장만능주의 정부의 오류와 부패 · 무능으로 인해 발생한 외환위기가 겹치면서 더욱 심화된 문제이다.

외환위기 이후 고용 없는 성장으로 경기가 신속하게 회복되지 못한 점도 민생의 어려움을 가중시킨 요인이었다. 예컨대, 서민층을 대변한다고 볼 수 있는 택시기사나 음식점주 등 자영업자가 '손님이 없다', '살기 어렵다'라고 말하는 이유는 외환위기로 발생한 사회 양극화와 부작용이 아직 사라지지 않았기 때문이다. 즉, 이는 외환위기 당시 구조조정과 이후 기업들의 고용 축소로 택시기사와 식당 자영업자의 수가 외환위기 이전에 비해 대폭 늘면서 경쟁이 심화된 것이 주요 원인이었다.

민생의 어려움을 '참여정부 경제정책의 실패 때문'이라고 말하는 것은 원인에 대한 진단부터가 잘못된 것이었다. 사실, 참여정부는 서민 · 중산층의 어려움을 해소하기 위해 많은 정책적 노력을 기울였다. 전체 재정 가운데 복지 분야의 지출을 역대 정부보다

훨씬 더 많이 늘렸고, 사회안전망도 크게 보강했다. 자영업자 · 중소기업에 대한 과감한 지원정책, 신용불량자 대책, 서민금융 활성화 대책 등 많은 정책을 펼쳤다. 참여정부는 일부에서 '좌파정부'라는 비판을 들을 정도로 서민 · 중산층 · 취약계층에 대한 지원을 강화하는 정책을 펼쳤다.

3. 경제성장률 · 국가채무의 진실

보수언론과 야당이 참여정부의 경제정책을 왜곡 · 비판하는 근거 중에 또 다른 것은 '저성장론'과 '국가채무론'이었다. 참여정부 기간 동안 경제성장률 4~5%가 과거 우리 경제성장률 또는 현재 중국 · 인도의 성장률 8~10%에 훨씬 미치지 못하며, 세계 평균 성장률 4.8%보다 낮다는 것이었다. 중국 · 인도 등 8~10%대 성장을 보이는 개도국과 비교해 가며 '아시아에서 꼴찌 성장률'이라고 한 보도도 있다.

참여정부 기간의 성장률이 과거 우리나라 성장률과 중국 · 인도의 성장률보다 낮은 것은 사실이다. 하지만 이는 우리 경제구조가 고도화되고 경제 체질이 선진화되었기 때문에 나타나는 현상이었다. 과거 개발독재 시절 또는 노동 · 자본 등 요소투입형 경제발전을 이뤄 내던 시절의 경제와 2000년대의 경제는 질적으로 다르다. 국민소득 2만 달러를 눈앞에 둔 나라에게 중국 · 인도 등 개발도상국의 성장률을 달성하지 못했다고 '무능', '파탄', '위기'를 말하는 것은 악의가 아니면 무지의 소치라고 볼 수밖에 없다. 다 자란 성인에게 왜 청소년 때처럼 빨리 자라지 못하느냐고 하는 것과 같다.

2003년~2006년 간 연평균 4.3% 성장은 선진국 클럽인 OECD 30개 회원국 중 9위 수준의 성적이었다. 2006년 우리 경제의 성장률 5%는 IMF가 선진국으로 분류하고 있는 30개국 평균 성장률인 3.8%보다 훨씬 높은 수준이었다. 선진 7개국인 G7이 과거 우리와 비슷한 국민소득 수준(1만 5천~2만 달러)에서 기록한 성장률도 3.7% 정도였을 뿐이다.

선진국에 오른 나라들의 성장률 추이를 보면 좀더 명확해진다. 1983년에 처음 국민소득(1인당 GDP) 1만 5천 달러의 대열에 오른 미국은 이듬해 7.2% 성장을 기록한 뒤 지금까지 단 한 번도 5% 성장을 넘은 적이 없다. 1987년, 1988년, 1990년에 각각 소득 1만 5천 달러를 넘어선 프랑스 · 이탈리아 · 영국도 이후 4.6%, 3.6%, 4.3% 성장을 거둔 것

주요 선진국의 소득 1.3만~1.7만 달러 기간 중 성장률		(단위 : %)
국가	기간	실질GDP 증가율
캐나다	1985~1988	4.1
프랑스	1987~1990	3.2
독일	1987~1990	2.7
이태리	1987~1990	2.9
일본	1986~1987	3.4
영국	1988~1990	2.6
미국	1981~1985	3.2
평균	3.7년	3.2
한국	2004~2006	4.6

※ 한국 2006년 GDP 성장률 5.0% 가정
자료 : 한국은행, IMF, OECD

이 가장 높은 기록이었다. 일본도 국민소득 2만 달러 시대였던 1987~1991년엔 연평균 성장률이 4.9% 정도였으며 2006년에는 2.2%를 기록했다.

보수언론과 정치권은 또 참여정부 기간 늘어난 '나라빚'(국가채무)을 들어 이를 '경제파탄'의 근거로 제시하였다. 2006년 국가채무는 무려 282조 원에 달했는데, 그 가운데 절반이 넘는 149조 원이 참여정부에서 늘었다며 이는 정부의 방만한 재정 운용 때문이라는 비판을 계속했다.

이는 국가채무에 대해 제대로 이해하지 못한 데서 나온 주장이다. 참여정부의 국가채무 증가액 149조 원 중 111조 원(75%)은 외환시장 안정을 위한 외평채 발행 58조 원과 1997년 외환위기 극복을 위해 이전 정부 시절부터 투입된 공적자금의 국채전환분 53조 원이었다. 이는 언론과 야당이 주장하는 것처럼 정부가 방만한 재정 운용에 기인한 것이 아니다. 국가채무가 너무 과다하다는 비판도 현실을 무시한 것이다. 우리나라 국가채무의 규모는 GDP 대비 33.4% 수준으로, OECD 평균(77%)의 절반 수준이며, 저채무국으로 평가받을 정도이다.

4. 좌파정부론 · 신자유주의 정부론

참여정부가 분배 문제에 적극적인 관심을 보이자 보수언론과 일부 정치권에서는 참여정부를 '좌파정부'라고 비판하였다. '반기업적 정책으로 성장을 도외시한 채 복지정책만 강조한다'는 것이 비판의 주요 내용이었다.

한편, 진보진영에서는 참여정부를 '우파 신자유주의 정부'라고 비판했다. 참여정부가 FTA와 공기업 민영화정책을 추진하고 비정규직 문제에는 소극적이라는 이유를 제시했다. 한 개의 정부에 대해 한쪽에서는 '좌파정부'요, 다른 한쪽에서는 '우파 신자유주의 정부'라는 극과 극의 비판을 받았다는 사실은 아이러니하다.

참여정부는 반기업적 정책을 추진하지도, 성장을 도외시하지도 않았다. 참여정부가 강조한 분배정책은 결핍 수준의 복지재정을 확대해 경제적 · 사회적 안정 기조를 강화하고, 이를 통해 지속가능한 성장의 기초를 닦기 위한 노력이었다. 참여정부가 복지 지출을 과거에 비해 크게 늘렸음에도 우리나라의 복지 지출 수준은 여전히 선진국에 비해 1/2 또는 1/3 수준에 불과한 것이었다. 이와 같은 복지 결핍으로 양극화가 심화되고 사회통합이 저해된다면 성장을 지속하는 것이 불가능하다. 국민소득 2만 달러의 선진국으로 가기 위해서는 결핍 상태의 복지재정을 정상화 해야만 한다. 참여정부의 분배정책을 놓고 '좌파'라고 한다면 대부분의 선진국이 모두 좌파정부를 갖고 있는 셈이다. 또한 개방정책을 추진하는 정부가 모두 신자유주의 정부라는 주장도 비약이다. 신자유주의 정부인지 아닌지는 정부와 시장의 역할, 소득분배 시스템, 복지투자 정도, 노동의 안정성 등을 종합적으로 놓고 판단해야 한다. '좌파정부'라는 비판과 '신자유주의 정부' 비판은 양쪽 모두가 참여정부 경제정책의 한쪽 측면만을 보고 내린 정치적 의도의 비판이라고 할 수 있다.

참여정부는 좌파도, 신자유주의도 아닌 '개방형 복지국가'의 길을 지향했다. 동반성장을 통해 성장과 분배를 조화시키고, 대 · 중소기업 상생의 기반을 다지고, 양극화를 해소해 나가자는 것이다. 이는 이미 유럽 등 주요 선진국에서 좌 · 우 정책이 중도로 수렴하면서 나타나고 있는 보편적 현상이다.

5. 해외의 평가

참여정부의 경제정책과 이에 따른 한국 경제의 변화를 바라보는 외국 언론 등의 시각은 국내 보수언론과 야당과는 크게 달랐다. 5년 내내 국내 보수언론과 야당이 참여정부의 경제를 '파탄' 또는 '위기'라고 주장했던 것과는 달리, 외국의 유수 언론과 경제평론가 · 신용평가기관들은 한국 경제의 안정성과 미래 가능성에 대해 대체로 긍정적인 평가를 내놓았다.

'회복하고 있는 한국에 큰 기대'(영국 파이낸셜 타임즈, 2006. 1. 16), '어려운 환경에도 불구, 투자자 부르는 한국'(영국 파이낸셜 타임즈, 2006. 8. 17), '원화강세, 원화만이 아시아 성장을 반영'(미국 월스트리트저널, 2006. 2. 7) 등 외국 언론은 한국의 경제 성장에 긍정적 평가와 전망을 제시했다.

세계적 투자은행 골드만삭스도 2007년 3월 발행한 세계경제전망 보고서에서 2025년에 한국의 1인당 GDP는 3만 7천 달러로 세계 8대 경제 강국에 오를 것이므로, 브라질 · 러시아 · 인도 · 중국을 일컫는 '브릭스(BRICs)'에 한국을 포함시켜 '브리크스(BRICKs)'라고 바꿔 불러야 한다고 주장하였다. 또, 골드만삭스는 2050년에 한국은 1인당 GDP 9만 달러를 기록해 일본과 독일을 따돌리고 미국에 이어 세계 2위의 경제 부국이 될 것이라고도 전망했다. 2007년 1월 19일 중국 신화통신은 '세계경제포럼, 신흥경제에 초점 ; 세계과학기술 한 · 중 · 인 3개국이 주도' 기사에서 영국의 싱크탱크 데모스(DEMOS)가 18개월간의 연구를 걸쳐 발표한 보고서를 인용해 "한국 · 중국 · 인도가 '혁신의 중심지'이며 연구의 중심이 서구에서 동양으로 이동하고 있다"고 썼다. 같은 해 세계적인 신용평가회사인 스탠더드앤푸어스(S&P)와 피치사는 한국의 신용등급을 각각 A, A+로 평가했으며, 2007년에는 무디스 역시 A3를 A2로 상향 조정했다.

우리 경제에 대한 해외 언론의 평가와 국내 보수언론 · 야당의 상반된 평가결과는 국내 주식투자자들에게 편향된 정보를 제공하여 막대한 손실을 입혔다는 데에서 심각한 문제가 있다. 경제위기론이 가장 심했던 2003년과 2004년 당시 시중에는 '영자 신문 읽는 사람은 한국 주식에 투자하고, 한글 신문 읽는 사람은 한국 주식에 투자하지 않는다'는 말이 나돌았다. 2007년 코스피지수가 2002년에 비해 3배 이상 올랐으니 보수언론의

'한국 경제 파탄론' '위기론'을 믿고 주식을 내다판 국내 투자자들은 큰 손해를 본 셈이다. 이런 일은 지난 2006년에도 일어났다. 북한의 핵실험이 있었던 2006년 가을, 국내 언론과 야당은 우리 경제가 '북핵 쇼크' 때문에 무너질 것처럼 또다시 '위기론'을 확산시켰다. 하지만 한국 경제는 흔들리지 않았다. 주식 · 외환 · 금융 시장은 조용했고 기업과 국가의 신용도에도 아무런 이상이 없었다. 오로지 국내 보수언론과 야당만 '위기'를 말했을 뿐, 외국 언론이 차분했던 것은 우리 경제의 안정성과 잠재력에 대한 객관적 시각을 견지했기 때문이라고 볼 수 있다.

한국 경제에 대한 국내외 언론 보도의 차이

'지금은 IMF 버금가는 위기'(문화일보 사설 2003. 4. 4)
'한국 경제는 시한부 생명'(조선일보 사설 2003. 8. 26)
'정부여당만 경제위기 실감 못하나'(동아일보 사설 2004. 5. 11)
'경제는 수렁에 빠지는데 개혁만 외치나'(중앙일보 사설 2004. 5. 11)
'한국, 선진국 되기도 전에 주저앉는다'(조선일보 사설 2005. 10. 7)

'한국이 파생상품 시장의 왕이 되고 있다' (영국 파이낸셜 타임즈, 2006. 1. 4)
'회복하고 있는 한국에의 큰 기대' (영국 파이낸셜 타임즈, 2006. 1. 16)
'서울로 향해, 미래를 몰래 훔쳐보라' (영국 더 데일리 텔레그래프, 2006. 1. 26)
'원화 강세는 원화만이 아시아의 성장을 반영하기 때문' (미국 월 스트리트 저널, 2006. 2. 7)
'한국 IT수출 성장세 가파라질 듯' (미국 월 스트리트 저널, 2006. 1. 15)
'한국 브랜드 미에서 순풍, '값싼 물건'이라는 이미지 사라져' (일본 요미우리 신문, 2006. 7. 23)
'어려운 환경에도 불구하고 투자자를 부르는 한국' (영국 파이낸셜 타임즈, 2006. 8. 17)

2

금융시장의 안정적 관리

4

금융시장 안정화정책 추진

제1절 정책의 목표와 방향

참여정부 출범 직전 국내 금융시장은 저금리와 부동산시장 과열에 따른 주택담보대출 급증과 소비 진작 정책에 의한 신용카드 남발로 가계대출이 큰 폭으로 늘어난 상황이었다. 부동산과 신용 거품이 일시에 가라앉아 금융기관들이 자금 회수에 들어갈 경우 금융시스템의 안정성을 위협할 뿐 아니라 전체 국민경제의 안정성마저 해칠 수 있는 수준이었다. 정부는 우선 가계대출 건전성 감독을 강화하고 주택담보대출 구조의 장기화 등 가계대출 관리에 나서는 한편, 부실화된 LG카드의 구조조정을 통해 금융시장의 안정기반을 시급히 마련해 나가야 했다.

참여정부는 금융시장 안정화정책을 추진하는 과정에서 시장원리와 자율기능을 존중하면서 적극적인 중재자 역할을 수행해 나갔다. 부동산시장 안정을 위한 정책수단으로 가계대출 관리에 나선 것은 금융의 쏠림현상이나 금융기관의 부실경영 등 시장의 실패로 인한 금융시스템의 위기 가능성을 극복하기 위해 적극적 조정자로서 역할을 수행하기 위한 것이었다. LG카드 등 신용카드사의 경영 정상화 과정에서 채권금융기관의 협의를 중시하면서 금융기관의 자구 노력에 바탕을 둔 경영 정상화를 유도한 것도 이런

원칙의 결과였다.

정부의 금융시장 안정화정책은 일회적 · 단기적 정책으로 끝나지 않고 중장기적 정책의 밑그림을 그려 나가는 방향으로 추진되었다. 물가안정을 목표로 금리 조절에 나서는 중앙은행 통화정책의 독립성을 최대한 보장하는 한편, 금융위기 등 경제위기를 사전에 감지 · 대응할 수 있는 종합적 점검 시스템이 없으면 언제 다시 위기가 닥칠지 모른다는 판단하에 출범 초기부터 경제정책협의회를 통해 금융시장을 비롯한 경제 전반을 종합적으로 점검 · 보고하는 회의체를 구성하고 조기경보시스템 확대, 위기관리 매뉴얼 마련 등을 추진하였다.

제2절 신용카드 사태의 해소

시중 유동성 과잉과 부동산시장 과열에 따른 주택담보대출의 급증 이외에도 참여정부 출범 당시 금융시장은 신용카드사의 과당경쟁과 방만한 경영, 그리고 무리한 신용카드 발급에 의한 소비자 금융의 팽창으로 업계와 시장 전반에 불안감이 커져 갔다. 급기야 2003년 3월 SK글로벌의 분식회계 사건이 터지면서 금융시스템은 외환위기 이후 다시 위태로운 상황 속으로 빠져들었다.

참여정부는 이런 상황을 시장 실패로 보고 신용카드 남발에 따른 금융권의 부실과 시장의 불안정성을 해소하기 위한 적극적인 금융 안정화대책을 추진했다. 정부의 발빠른 대응으로 금융시스템의 위기는 진정 국면으로 접어들었으며, 나아가 정부는 금융업계와 시장의 자율성을 최대한 존중하면서도 이들이 경영투명성과 재무건전성을 높일 수 있도록 구조조정을 유도하여 중장기적인 금융시장 안정화를 이루어 나갔다.

1. 신용카드 사태의 전개 과정

참여정부 출범 이전 국민의정부는 경기부양을 위해 저금리와 내수 진작 정책을 추진하였는데, 내수 진작에는 신용카드가 중심에 서 있었다. 신용카드사는 1997년 「신용카

드업법」과 「여신전문금융업법」이 통합되면서 일반대출이 가능해졌고 1999년에는 신용카드 현금서비스 한도 규제(1인당 70만 원)가 폐지되었다. 같은 해 세수 증대 · 과표 양성화를 목적으로 신용카드 사용액에 대한 소득공제와 가맹점 세액공제 조치가 이루어졌으며, 2000년에는 신용카드 사용자와 가맹점에 대해 복권 추첨을 통해 상금을 지급하는 조치도 내려졌다. 이를 배경으로 신용카드사들은 길거리 회원 모집 등 무분별한 카드 남발과 과당경쟁을 벌여 왔다. 그 결과 1998년 63.6조 원에 불과하던 신용카드 이용실적은 2002년 680.8조 원으로, 현금대출은 32.7조 원에서 412.8조 원으로 10배 이상 늘었다. 2002년 당시 신용카드 총 발급수는 1억 480만 장으로 경제인구 1인당 4.6매에 달했다.

정부는 이미 2001년 말부터 신용카드사의 무분별한 카드 발급과 대출 확대가 금융시장 불안감을 조장하고 서민들의 가계 부실을 불러올 수 있다는 경계심을 느끼고 있었다. 이에 따라 신용카드 발급기준 강화, 카드 회원 가두모집 금지 및 모집인 등록제 도입 등으로 신용카드 발급을 억제하고, 카드사 건전성 악화를 예방하기 위해 법규 준수 실태 점검 등을 실시하여 처음으로 과당경쟁 업체였던 LG카드 등 3개사에 1.5~2개월의 업무정지 조치를 내리기도 했다. 그러나 제도 정비가 이뤄지지 않은 상황에서 감독과 검사만으로 카드사들의 무분별한 경쟁을 차단하기란 쉽지 않았다.

과당경쟁 · 방만경영에 따른 신용카드사들의 건전성이 급속히 악화되자 정부는 '신용카드회사 건전성 감독강화 대책'을 마련해 부실을 방지하려 하였지만, 이미 2002년 신용카드 연체율이 6.6%로 한 해 전에 비해 3배가량 치솟아 대규모 손실이 예상되는 상황이었다. 경영 부실은 신용카드사에만 한정되지 않고 이들에게 카드채 매입이나 기업어음 할인 등을 통해 자금을 공급해 주던 투신사와 은행의 부실로 번져 갔다.

2003년 3월 총자산 7조 원, 총부채 5조 원 규모의 SK글로벌 분식회계 사건이 드러나자 불안감은 위기감으로 고조되었다. SK계열사에 총 13조 원의 신용공여를 갖고 있던 국내 금융기관들의 부실화에 대한 우려감에 불을 붙인 것이다. SK글로벌 분식회계 사건은 대외적으로 한국 기업의 회계 투명성에 불신을 가중시키는 한편, 시장의 불안심리를 더욱 부추겼다. 외평채 가산금리는 2002년 말 123bp에서 SK글로벌 사태가 터진 2003년 3월 195bp까지 상승했고, 같은 달 주식시장에서는 외국인들이 5억 6천만 달러

를 순매도함으로써 종합주가지수가 2002년 말 627.2에서 2003년 3월 말 535.7로 급락하기도 했다.

금융시장이 전체적으로 위기감에 휩싸이면서 그동안 신용카드사가 발행한 회사채를 집중 편입해 왔던 투신사의 MMF에 대한 투자자들의 대규모 환매가 이어졌다. SK글로벌 분식회계 발표 전일인 3월 11일 투신권의 펀드잔액은 182조 원이었으나 같은 달 말 155조 원으로 27조 원이나 감소했다. 이러한 추세가 지속되고 투신사들의 유동성 부족으로 MMF에 대한 환매 연기 사태가 지속될 경우 투자자들의 자금난과 중소기업의 부도 발생 가능성은 물론 채권투매 및 급격한 금리 상승에 의한 간접투자시장 · 채권시장의 붕괴 우려마저 제기되었다. 또 투신사 · 은행권에 대한 신용카드사들의 지급 불능으로 카드업계가 연쇄부도에 빠져들 경우 여타 금융기관의 부실채권 양산 및 부실화와 소비자 금융 혼란 및 신용불량자 급증으로 금융시스템 전체가 마비되는 최악의 상황이 예견되기까지 했다.

2. 3.17 신용카드사 종합대책 추진

2003년 2월 출범한 참여정부는 검찰의 SK글로벌 분식회계 사건 발표를 앞두고 금융시장의 불안요인을 감지하였다. 우선 금융기관 및 연기금에 대해 MMF 환매를 자제해 줄 것을 요청했다. 한국은행도 총 4조 원 규모의 환매조건부채권(RP) 매입과 국채 직매입 방침을 세워 유동성 공급 의지를 시장에 보냈다.

우려했던 대로 분식회계 사건 발표 이후 SK글로벌 및 신용카드사 채권이 편입된 펀드를 중심으로 환매 사태가 시작되었다. 정부는 긴급 금융정책협의회를 개최하여 재경부 · 금감위 · 한국은행 합동으로 3월 17일 '금융시장 안정을 위한 신용카드사 종합대책'을 발표하고 시장안정을 위한 조치에 들어갔다. 이 대책에서는 신용카드사의 강도 높은 자구 노력 및 수지개선 대책을 마련 · 추진함과 동시에 신용카드사에 대한 규제를 일부 완화하여 이들의 영업기반 확충을 지원해 주기로 하였다.

3. 4.3 금융시장 안정 종합대책 추진

이런 조치에도 불구하고 시장의 불안 상황이 회복될 기미를 보이지 않자 정부는 유동성 위기에 빠진 신용카드사들이 스스로 강도 높은 자구 노력을 추진하여 시장에 팽배한 심리적 불안요인을 해소하도록 하는 시장안정대책을 추진하였다. 4월 3일 재경부 · 금감위 · 금감원 · 한국은행 등 정책당국과 은행연합회 · 여신금융협회 · 증권협회 · 투신협회 · 생보협회 · 손보협회 등 업계는 공동으로 '금융시장 안정대책'을 마련해 발표하였다. 이 대책은 시장 주체들이 자신의 책임하에 고통을 분담하고 이를 통해 시장안정을 도모하겠다는 의지와 계획이 포함되었다. 우선 신용카드사들의 증자 추진 규모를 종전 2조 원에서 4.6조 원으로 확대하고 이를 6월 말까지 완료하기로 하였다. 또 신용카드사의 자구 노력을 통한 건전경영 기반이 확보되지 않으면 어떤 대책도 효과를 내기 어렵다는 데 동의하고, 이들의 자구 노력을 담은 3.17대책을 차질 없이 추진하는 것을 전제로 신용카드사 · 투신사의 경영 합리화와 유동성 정상화를 지원하기로 했다.

신용카드사들은 우선 영업규모 조정, 보유자산 매각 등을 통한 강도 높은 유동성 확

2003년 초 금융시장 안정대책 추진 과정

일자	구분	주요 내용
2003. 3. 11	SK글로벌 분식회계 발표	
2003. 3. 12	SK글로벌 유가증권 편입펀드 환매 연기 및 금융회사에 MMF 환매자제 요청(금감위)	
2003. 3. 13	연기금에 대한 MMF 환매자제 협조 요청(재경부) 4조 원 RP매입 발표(한은)	
2003. 3. 17	신용카드사 종합대책 발표 (재경부·금감위(원)·한은)	• 대주주 증자 등을 통한 자기자본 확충(2조 원) • 신용카드사 간 과당경쟁 억제 • 부대업무비율(현금대출 50%) 제한준수시한 연장 • 적기시정조치 발동기준 정비
2003. 4. 3	금융시장안정 종합대책 발표 (재경부·금감위(원)·한은 및 은행연합회 등 6개 협회)	• 신용카드사의 유동성 확보 자체 노력 강화 • 투신권 보유 카드채의 50% 만기연장(투신사) • 은행·증권·보험 공동으로 브릿지론(약 5조 원)을 조성하여 투신권에 공급

보 노력을 추진하도록 하였다. 또 신용카드사의 유동성 경색과 자금시장 불안 해소를 위해 금융회사와 연기금이 보유한 카드채권에 대해 무조건 금융회사와 연기금이 자체적으로 만기연장하도록 했다. 특히 투신사가 보유한 카드채권의 경우 50%는 신용카드사가 상환하고 나머지 50%는 투신사가 자체 만기연장하기로 하는 한편, 투신사의 환매자금 지원을 위해 은행 · 증권 · 보험 등 금융회사 공동으로 브릿지론 5조 원을 조성해 4~6월 중 만기 도래하는 투신권 보유채권의 50%를 즉시 매입하기로 합의했다.

이런 대책이 발표되자 투신권의 펀드 환매 규모는 급격히 축소되고 신용카드사의 주가도 상승하기 시작했다. 시장에 신용카드사의 단기 유동성 문제가 해소될 것이라는 믿음을 줌으로써, 불안심리가 금융시장 전반에 확산되는 것을 막아 급한 위기를 넘길 수 있었다.

제3절 LG카드 정상화 추진

정부가 주도하고 금융업계가 합의하여 마련 · 추진된 금융시장 안정대책은 SK글로벌 분식회계 사건과 신용카드사들의 유동성 위기에 따른 시장의 불안감을 불식시키는 데 중요한 기여를 했다. 하지만 불안요인이 완전히 사라진 것은 아니었다. 경기회복이 지연되면서 가계소득이 전반적으로 감소함으로써 가계 부문의 상환 능력이 악화되었고 이로 인해 신용카드사들의 연체율은 크게 개선되지 못하였다. 카드사들은 정부와 업계의 합의에 의해 강도 높은 자구 노력을 벌였지만 일부 업체의 경우 수익성 개선에 큰 진전이 나타나지 않았다. 여기에다 정부의 신용카드 연체채권 감면정책 · 신용불량자 구제정책이 알려지면서 카드 회원들의 도덕적 해이가 더해졌다.

카드사에 자금을 공급하던 은행 · 보험 등 기관투자가들이 자금 공여를 축소하면서, 다른 카드사보다 더 심하게 자금난을 겪은 곳은 LG카드사였다. 업계의 1, 2위 경쟁으로 신규 카드 발급을 남발하고 과도하게 가계신용을 공급하던 LG카드사의 경우 다른 업체에 비해 자금난에 의한 경영 악화가 매우 심하였다. 지분 구조가 취약하고 신인도가 낮은 LG카드의 유동성 문제가 시장에 알려진 뒤 대주주인 LG그룹 관련인들이 오히려 이

회사 주식을 매도하는 등 지분을 줄여간데다, 외국인 대주주인 워버그핀크스 역시 보유 지분 대부분을 매각하자 LG카드 유동성 위기에 대한 우려가 다시 시장에 확산되었다. 뒤늦게 대주주인 LG그룹이 유상증자를 실시하려 했으나 이는 거꾸로 LG카드의 유동성 문제의 심각성을 시장에 확인시켜 주는 결과를 초래하면서 LG카드 사태를 불러왔다.

1. 정부의 인식

정부는 심각한 유동성 위기에 몰린 LG카드 문제를 그대로 방치하다가는 또다시 채권 시장을 비롯한 금융시장이 아노미 상태에 빠지고 금융시스템 전체가 붕괴될 수 있다는 우려감을 갖고 있었다. 그러나 한편으로, LG카드 문제는 2003년 초에 발생한 카드채 사태와는 달리 시장 전반의 실패라기보다는 개별회사의 경영 실패에 따른 위기라는 측면이 강했다. 이에 따라 정부가 중재에 나서 금융기관 공동 자금지원을 추진토록 하는 것이 시장원리에 맞지 않는다는 비판도 있었다.

이런 비판에도 불구하고 정부는 LG카드 사태가 미칠 금융시장과 거시경제 · 사회 전반의 악영향을 고려해 적극적인 조정 역할에 나서기로 했다. 우선 정부는 LG카드 부도가 자산건전성이 취약한 다른 카드사까지 연쇄부도를 몰고 올 경우 투자자들의 총손실이 26.9조 원에 달할 것으로 추정하였다. 또 160만 명에 달하는 다중채무자의 절반인 80만 명이 연쇄적 연체로 인해 추가로 신용불량자가 될 가능성이 있다는 점에 유의하였다. 2003년 말 당시 신용불량자가 이미 380만 명임을 감안할 때 경제활동인구(2,300만 명)의 약 20%인 460만 명 이상이 신용불량자로 전락해서는 소비 위축과 이에 따른 경기침체 심화를 피할 수가 없었다. 더욱이 284만 개의 LG카드 가맹점이 1.4조 원의 판매대금을 받지 못하고, 카드 발급 대행사 등 외부 아웃소싱 업체에 대한 지급 동결로 이어지면 지급결제시스템의 대혼란은 불을 보듯 뻔한 상황이었다.

이와 같이 LG카드 부도로 투신사 펀드에 대한 대규모 환매요구와 ABS 조기상환 및 투자자의 엄청난 손실이 현실화될 경우, SK글로벌 사태 당시였던 2003년 3월과 같은 시장 전반의 혼란과 위기를 불러올 수도 있었다. 이 때문에 LG카드 문제는 단순히 개별 금융회사 차원의 문제가 아니라 어렵게 구축한 신용사회의 근간을 흔들고 국가 경제 전

체에 부담을 줄 수 있다는 판단 아래 합리적인 구제방안 마련에 착수하게 되었다.

2. LG카드 사태의 해결 방향 모색

LG카드는 정부가 부도 위기를 감지하기 시작한 11월 초 이미 유동성 위기에 처한 상태였다. 2003년 11월 말부터는 매주 수천억 원의 자금부족 사태가 생겨 특단의 조치가 없는 한 부도를 피할 수 없는 상황이었다. 정부는 채권금융기관들에게 LG카드에 대해 만기연장을 지속해 주면서 공동으로 신규 자금지원을 하도록 권유했으나 일부 금융기관들은 이를 시장원리에 어긋난 조치라며 거부하고 오히려 자금회수에 들어가기도 하였다. 정부는 LG카드를 회생시킬 다양한 방안을 논의 · 검토한 끝에 부정적 효과를 최소화하고 신속히 추진할 수 있는 방안으로 사적 화의 형태의 채권금융기관 공동관리방안이 바람직하다는 판단을 내렸다. 이에 따라 채권금융기관을 설득하고 LG카드의 최대주주인 LG그룹과 합의를 독려하는 방안으로 사태 해결의 가닥을 잡아 갔다.

1) 1차 정상화방안 마련(2003. 11. 6~11. 23)

정부는 채권금융기관의 공동관리방안을 추진하기 위해 우리은행을 중심으로 주요 채권금융단을 구성하여 이들이 스스로 자율적 결정에 따라 LG카드 정상화방안을 추진하도록 독려 · 지도에 나섰다. 이에 따라 우리 · 농협 · 국민 · 산업 · 기업 · 하나 · 신한 · 조흥 등 8개 주요 채권은행은 LG카드의 채무상황 및 향후 경영전망 등에 대한 진단을 토대로 대주주인 LG그룹 등과 협의를 거쳐 2조 원의 긴급자금을 단계적으로 지원하기로 결정하였다.

2) 2차 정상화방안 마련(2003. 11. 24~12. 16)

정부는 제2금융권의 LG카드 채권 만기연장을 독려하는 한편, 시장 신뢰회복을 위한 홍보, 전략적 제휴 등을 통해 빠른 시일 내에 LG카드의 정상화를 모색하도록 하였다. LG카드의 국내 ABS 중 조기상환 발동요건이 적용된 5건의 해결 및 해외 ABS 조기상환 유예 지원에도 노력을 기울였다. 그러나 카드사의 자금조달 구조상 만기연장 제외 대상

채권이 60%에 달하는데다 일부 채권금융기관이 만기연장을 거부하는 등 어려움을 겪어야 했다. 더욱이 일부 ABS 조기상환의 사후적 치유에도 불구하고 ABS에 대한 시장신뢰의 하락까지 이어져 LG카드의 자금조달 기능이 회복되지 않고 유동성 위기가 재발하게 되었다. 결국 8개 채권은행은 이미 지원한 2조 원 가운데 1조 원은 출자전환 하고, 8개 은행 중 특정 은행이 1조 원 이상을 추가 자금지원한 뒤 다시 출자전환을 하면서 인수하는 제한입찰 형식의 공모 방안을 마련하였다.

3) 3차 정상화방안 마련(2003. 12. 17~12. 24)

채권은행단이 LG카드 인수자 공모에 앞서 기업 가치를 파악하기 위해 회계법인에 의뢰해 자산 · 부채 실사를 실시한 결과, LG카드의 순자산 가액은 당초 예상한 -1.5조 원보다 훨씬 낮은 -3.2조 원으로 나타났다. 이 때문에 8개 채권은행 모두가 신규 인수자 선정을 위한 입찰 포기 의사를 밝혔다. 정부는 순자산가치가 보전되어 시장에서의 불확실성을 제거하는 수준으로 LG카드의 경영 정상화방안을 확대 · 수정하도록 채권단을 설득하면서 신규 인수자의 응찰을 계속 독려해 나갔다. 그 결과 채권금융단은 2차 정상화방안을 수정하여 자본 확충은 2조 원에서 4.2조 원으로, 신규 유동성 지원은 1.8조 원에서 2.3조 원으로 늘리는 데 합의를 이루었다.

4) 4차 정상화방안 마련(2003. 12. 25~2004. 1. 9)

계속된 자금지원 등 정상화방안 추진에도 불구하고 LG카드의 영업력이 갈수록 약해진데다, 2003년 말 향후 경기회복에 대한 전망이 비관적인 쪽으로 흐르자 LG카드 인수에 대한 채권단의 의지는 더욱 약화되었다. 8개 채권은행 중 누구도 LG카드 단독인수 입장을 밝히지 않아 LG카드 회생 가능성은 더욱 낮아졌다. 정부는 채권금융기관 공동관리에 의한 정상화방안을 꾸준히 제시하는 한편, 외환 · 한미은행과 3개 생보사, 3개 손보사 등 8개 금융기관이 추가로 채권단에 참여하도록 독려하였다. 이로써 16개 채권금융기관이 LG카드 공동관리에 의한 정상화방안 마련 작업에 참여하게 되었다. 16개 채권금융기관은 LG카드의 자본잠식액 3.2조 원에 대해 LG그룹과 지원을 분담하기로 하였다. 기존 채권 2조 원을 출자전환하고 추가적으로 은행이 1.65조 원을 지원한 뒤 출

자전환하기로 했으며, LG그룹은 LG카드 대주주 지분 24%를 44:1로 감자하고 최대 1조 7,250억 원을 추가 부담하기로 합의했다.

그러나 외국계 등 일부 채권금융기관의 반발로 합의점을 찾지 못하는 바람에 LG카드 현금서비스가 또다시 중단되기에 이르렀다. 이에 정부 역시 다시 채권단을 설득해 정상화방안이 성사되도록 중재자 역할을 계속해 나갔다. 그 결과 부도 직전인 2004년 1월 9일 채권금융기관은 LG카드에 대한 채권 공동관리의 틀을 유지하되 산업은행이 일부 유동성을 추가 지원하면서 위탁경영을 하는 방식으로 최종 결론을 맺었다.

5) 5차 정상화방안 마련(2004. 1. 10~12. 30)

거듭된 정부의 설득 노력으로 채권단의 지원은 이어졌지만, 일부 채권금융기관은 여전히 시장원칙에 어긋난다는 이유로 지원을 거부하고 나섰다. 외환 · 한미은행은 채권단이 공동으로 마련한 정상화방안을 거부하였고, 교보생명도 LG카드 채권의 만기연장에 부정적 입장을 취했다. 정부는 이런 장애요인에도 불구하고 채권단 공동관리방안 합의 이후 단계별 자금지원 집행, 채권금융기관 만기연장 등 정상화방안이 원활히 이뤄지도록 조정자 역할을 계속해 나갔다.

LG카드 정상화방안은 법적 장치에 의한 구조조정이 아니라 채권금융기관 간 자율적 협의에 의한 것이어서, 정부는 개별 채권금융기관에게 구조조정 방안에 동참할 것을 강제할 수는 없었다. 그러나 정부는 이런 문제점들을 분석하고 적절한 대안을 찾아 제시하면서 채권금융기관 간 원만한 합의가 이루어지도록 여건을 조성함으로써 LG카드 경영 정상화의 바탕을 만들어 갔다.

6) LG카드 회생의 기반 마련

LG카드는 2004년 9월부터 27개월 만에 월별 흑자를 기록하는 등 경영 정상화를 이루어 갔다. 좀더 확실한 정상화를 위해 채권단의 추가 자본확충이 불가피하다는 분석이 제기되었다. 정부는 정상화 단계에 진입한 LG카드의 신인도에 부정적 영향을 미치지 않도록 위탁경영기관인 산업은행 주도하에 단기간 내 채권금융기관 및 LG그룹 간 원만한 합의가 이뤄지도록 유도하였다. 협상 결렬 시 그동안 기울여 온 정상화 노력이 물거

LG카드 정상화방안 추진 과정		
일자	구분	주요 내용
2003. 11.	LG카드 유동성 위기 발생	
2003. 11. 17	채권금융기관(8개 은행) 회의	• 1차 유동성 2조 원 지원 • 기존채권 만기연장 및 한도 회전 사용
2003. 11. 21	구본무 회장 확약서 제출	• LG그룹이 LG카드 증자 1조 원 • 대주주 및 특수 관계인 보유 (주)LG, LG투자증권 및 LG카드 주식담보 제공
2003. 11. 24	1차 유동성 자금 지원	• 8개 은행 2조 원(산업은행 2,878억 원)
2003. 12. 6	경제장관 간담회 개최	• 채권단의 노력이 최대한 효과를 발휘할 수 있도록 정부도 적극 지원 ※ LG 카드채 만기연장 등
2003. 12. 16	채권금융기관(8개 은행) 회의	• LG카드 매각 추진 : 8개 은행으로 한정하여 인수의향서 접수 (기한 : 2003. 12. 23) • 인수은행을 중심으로 한 조기정상화 추진 • LG그룹의 추가 유동성 지원(8천억 원) 완료 시기 취득담보 중 (주)LG주식 반환 합의
	구본무 회장 확약서 제출	• 유동성 지원 0.8조 원, 금융업 포기 • 유동성 지원 및 LG카드 매각 완료 시 자본확충 의무 면제 및 (주)LG 주식 반환
2003. 12. 19	금융감독원 LG카드 자금 부족에 대한 대응방안 수립	• ABS Trigger 발생 채권 중 유예 동의서 미확보 채권에 대한 대책 수립(2.55조 원) • Call 자금 지원 등
2003. 12. 22	자산·부채 실사보고서 발표	• KPMG실사 : 순자산가액 △32,402억 원
2003. 12. 23	8개 은행에 대한 LG카드 매각 추진 무산	• 인수의향서 접수 기한 연장 ※ 기한 : 2003. 12. 23 → 2003. 12. 26
2003. 12. 30	LG카드 매각 무산 확정	
2003. 12. 30	채권금융기관(은행, 보험, 증권, 투신, 연기금 등) LG카드 채권 만기연장(동의서 징구)	• 회사채, CP 대출, ABS 등의 2004년 중 만기 도래하는 채권에 대하여 1년간 연장 ※ 금융감독원 주관하에 추진
2004. 1. 2	16개 채권금융기관 회의 (2004-01차)	• 10개 은행, 3개 생보사 및 3개 손보사 참여 • LG카드 경영 정상화를 위해 채권금융기관 공동관리 합의
2004. 1.	2차 유동성 자금 지원	• 9개 은행이 1.59조 원 지원(7월 중 출자전환)
2004. 1. 15	LG카드 경영지원단 파견	• 당초 10명 → 6명
2004. 2. 6	15개 채권금융기관 회의 (2004-03차)	• 외환은행 불참 및 한미은행 일부 거부에 따라 유동성 지원 및 출자금액 일부 조정

2004. 2. 13	채권금융기관 1차 출자전환	• 한미은행 제외 14개 채권금융기관이 기존채권 중 9,539억 원 출자전환
2004. 3. 15	신임 경영진 구성	• 대표이사 박해춘, 사외이사 최연홍, 김갑용, 손상호 등 선임 • 이종호, 강홍규, 박재웅 등 실무부사장 영입
2004. 3.	추가 유동성 자금 지원	• 산은과 LG측이 25 : 75의 비율로 0.5조 원 지원(산은 1,250억 원)
2004. 3. 30	1차 유동성 자금 만기연장	• 8개 은행이 카드채권 담보부로 2003년 지원한 2조 원 만기연장 (만기 2005년 말)
2004. 5. 8	감자 실시	• 모든 주주를 대상으로 43.4 : 1의 무상감자 실시 (감자 후 자본금 401억 원)
2004. 7.	LG카드 본사 이전	• 경비절감 차원에서 LG카드 본사 이전 (역삼동 LG타워 → 남대문 YTN빌딩)
2004. 7. 28	채권금융기관 2차 출자전환	• 15개 채권금융기관이 기존채권 9,539억 원 및 2차 유동성 지원자금 15,916억 원 출자전환
2004. 10.	경영 정상화방안 수립을 위한 외부기관 실사 및 용역	• 딜로이트 하나회계법인이 2004년 9월 말 기준 실사 및 경영 정상화방안 수립을 위한 용역 수행
2004. 11. 16	경영 정상화를 위한 지원방안 수립	• LG측 참여를 전제로 자본확충, 차입금 만기연장, 금리인하 등 추가지원방안 수립
2004. 11.	채권금융기관 및 LG측 앞 설명	• 개별 채권금융기관 및 LG측을 상대로 방문 및 회의 등을 통해 지원의 당위성과 지원방안 설명
2004. 12. 31	LG 및 채권금융기관 운영위 은행장 지원방안 합의	• LG측 0.5조 원 출자참여 등을 포함 최종 합의, 동 내용을 토대로 채권금융기관 지원방안 운영위 행장 합의
2005. 1. 6	채권금융기관협의회 안건부의	• 15개 채권금융기관 동의 완료(1. 24)

품이 될 수 있으므로, 가능한 모든 시나리오를 반영하여 채권금융기관이 자율적으로 경영 정상화를 추진토록 하는 제2차 LG카드 구조조정을 위한 로드맵을 제시했다. 채권은행단은 정부의 로드맵에 따라 산업은행 주도하에 2004년 12월 LG카드에 대한 추가 지원방안을 마련하였다. 채권금융기관과 LG그룹이 보유하고 있는 무담보채권 규모를 감안해 5천억 원씩 추가자본을 확충하기로 합의하고, 채권금융기관의 경우 현금출자 2,717억 원과 출자전환 2,283억 원을 통해 LG그룹은 출자전환 5천억 원으로 총 1조 원의 추가자본을 확충하고 5:1 수준의 감자를 단행했다. 또 차입금 만기의 연장과 금리 완화 등에 합의함으로써 LG카드 정상화방안은 최종 마무리되었다.

3. LG카드 정상화 추진 과정에 대한 평가

정부는 부도 직전의 LG카드를 정상화 · 회생시키는 과정에서 과거 외환위기 이전의 관치금융 시대와는 다른 역할과 모습을 보여 주었다. 채권금융기관들을 설득하고 대안을 제시하면서 이들 간 조정자로서의 역할을 성공적으로 수행하였다. 민간 금융기관들의 의사를 존중하고 설득을 통해 민간이 주도하는 위기관리체제를 이끌어 내는 한편, 국민경제에 파급력이 큰 금융회사의 부도 등으로 인한 파장을 최소화하는 데 정부의 책임 있는 자세와 노력을 보여 주었다. 이는 과거 지시와 명령을 통해 시장 안정을 도모하였던 관치금융 시대와는 크게 달라진 모습이었다. 다만, 민간 업계의 자율의지를 존중하고 설득하다 보니 단기간 내에 정상화를 추진하지 못했던 것은 사실이었다.

하지만 민주정부가 들어선 뒤 실질적으로 관치금융이 사라지고 정부의 설계와 민간의 자율적 운영에 의해 금융시스템이 작동하여 왔음을 감안할 때, 이는 성숙한 시장민주주의의 자연스럽고 합리적인 문제 해결 방식이라고 할 수 있다. 정부가 경제 · 금융시스템의 위기에 개입하는 방식과 수준은 시스템 불안이나 위기에 대응할 수 있는 민간금융기관의 능력에 달려 있기 때문이다. 정부의 LG카드 정상화 추진 과정은 이후 비슷한 위기 사태 발생을 근원적으로 제거하기 위한 감독 규제의 합리적 개선을 추진해 가는 데 좋은 밑거름이 되었으며, 이후 금융시장 안정 및 카드산업 경쟁력 제고를 위한 발판을 마련하는 계기가 되었다.

제4절 가계대출 연착륙 유도정책

참여정부 출범 초기 신용카드에 의한 가계신용과 더불어 부동산 과열과 맞물린 주택담보대출이 폭발적으로 증가했다. 2001년 86조 원에 달했던 가계의 주택담보대출액은 이듬해 132조 원으로 한 해 동안에만 무려 50조 원 정도가 늘어나는 급증세를 보였다. 주택담보대출은 참여정부 출범 이후에도 부동산시장의 불안이 지속됨에 따라 지속적

으로 증가해 과도한 대출에 따른 가계파산과 이로 인한 금융기관의 연쇄 부실화에 대한 우려감을 증폭시키는 요인으로 작용하였다. 특히 부동산 거품이 일시에 꺼질 경우 발생할 수 있는 가계 부실과 금융시장에 미칠 파장을 감안하면, 이는 외환위기 이후 신용카드 사태 및 SK글로벌 사태에 이어 또 한 번의 금융시스템 위기 상황을 불러올 수 있는 심각한 문제였다.

이에 따라 참여정부는 가계대출 연착륙을 유도하는 정책을 적극 추진하였다. 정부는 부동산시장 안정화정책과 함께 가계의 주택담보대출 규제에 나서는 한편, 장기모기지론 제도를 도입하여 가계대출의 안정적 관리를 도모하였다.

1. 담보인정비율(LTV) 규제정책

출범 첫해인 2003년 서울 강남지역 재건축 아파트를 중심으로 주택가격 상승세가 재연되고, 이는 서울 전역과 전국으로 확산되면서 부동산시장 과열 조짐으로 나타났다. 5월 참여정부는 투기지역 및 투기과열지역의 만기 3년 이하 은행 주택담보대출에 대해 담보인정비율(LTV) 상한을 60%에서 50%로 하향 조정했다. 이는 은행권의 주택담보대출 증가가 특정지역 주택에 대한 매수 수요를 증대시켜 부동산 가격이 급등한 것으로 판단한 데 따른 것이었다.

그러나 이 대책 실시 이후에도 가계대출 증가세는 멈추지 않았다. 6월부터 9월까지 4개월간 주택담보대출은 6%나 증가하였으며 서울지역 아파트 가격도 5%나 상승했다. 이에 따라 정부는 투기지역의 LTV 비율을 종전 50%에서 다시 40%로 축소하였다. 적용범위도 만기 3년 이하 대출에서 만기 10년 이하 대출로 확대하고 보험회사를 규제대상 금융기관에 포함시켰다. 투기지역에 대한 LTV 축소에 따라 주택담보대출의 증가율은 2002년 52.5%에서 2003년 16.1%, 2004년 10.7%로 둔화되었다. 하지만 부동산시장에 대한 근본적 방안이 마련되지 않은 상태에서 부동산 과열에 따른 주택담보대출 증가세를 지속적으로 낮춰 나가는 데에는 한계가 있었다.

2. 주택담보대출 리스크 관리 강화 방안

1) 1단계 방안 – LTV 규제 강화

2005년 2월부터 주택가격이 다시 상승세로 전환되어 5월까지 서울 강남의 3구(강남 · 서초 · 송파)의 아파트 가격은 9.6%나 상승하고 강북 일부 지역과 수도권 남부지역까지 아파트 값 상승세가 확산되기에 이르렀다.

정부는 주택가격 급등에 따른 가계대출 증가에 선제적으로 대응하지 않을 경우, 향후 주택가격 급락이 금융기관의 건전성을 훼손하고 가계 부실화로 금융위기를 초래할 수 있다고 보고, 같은 해 6월 '1단계 주택담보대출 리스크 관리 강화 방안'을 마련하였다. 이 방안에서 정부는 이미 아파트담보대출을 1건이라도 받은 차입자는 투기지역에서 추가로 대출을 받지 못하도록 했다. 그동안 LTV 규제에도 불구하고 주택담보대출이 다시 증가한 것은 주택담보대출의 상당 부분이 자본 이득을 노린 부동산 투기라는 판단에서 나온 것이었다. 또 만기 10년 초과 대출에 대해서도 6억 원 초과 아파트는 LTV 비율 40% 상한을 적용하도록 했다. 동시에 과도한 주택담보대출을 실시하던 상호저축은행의 LTV 비율 규제도 종전의 70%에서 60%로 낮추기로 했다.

2) 2단계 방안 – 총부채상환비율(DTI) 규제

1단계 방안에 대해 언론은 주택투기 목적의 주택담보대출 규제의 필요성은 인정하면서도 이 대책이 근본적이지 못할 뿐 아니라 규제 회피 수단이 많아 실효성이 낮다는 문제를 제기했다. 실제 2005년 7월 실시된 한국은행과 금융감독원의 공동 실태조사에서 배우자나 자녀의 명의를 이용해 동일 세대에서 여러 건의 주택담보대출을 받은 사례가 다수 밝혀졌다. 이런 여론을 수렴하여 정부는 같은 해 8월 1단계의 주택담보대출 제한 기준을 더욱 강화한 '2단계 리스크 관리 강화 방안'을 발표하였다. 이는 부동산 보유세 · 양도세 강화, 주택 및 택지공급 확대 등을 주요 내용으로 하는 8.31 부동산대책의 일환으로 마련된 것이었다. 이 방안에서는 아파트담보대출 취급 제한의 대상범위를 개인별에서 세대별로 강화했다. 배우자가 이미 1건 이상의 주택담보대출을 받은 경우와 30세 미만의 차입자에게는 총부채상환비율(DTI)이 40%를 넘지 않는 범위 안에서만 신

규대출을 받을 수 있도록 했다. 또한 20세 미만의 미성년자에 대해서는 주택담보대출을 금지했다. 투기지역에서 동일인이 3건 이상의 대출을 받은 경우에는 만기시점으로부터 1년 내에 대출건수를 2건 이내로 축소하도록 했다.

3. DTI 규제의 대폭 확대

2단계 방안 및 8.31 부동산정책으로 일시적으로 부동산시장 과열이 가라앉는 듯했으나, 2005년 말 이후 주거 · 교육 여건이 양호한 지역과 재건축아파트지역 · 개발호재지역을 중심으로 주택가격 급등이 다시 시작되었다. 주택담보대출은 2006년 1월부터 3월까지 1.1% 증가하여 크게 늘어나지는 않았으나 주택가격 상승이 재연됨에 따라 불안감이 고개를 들었다. 정부는 그동안 강화된 주택담보대출 규제의 철저한 이행을 유도하는 한편, 은행들의 리스크 관리 실태가 적정한지 점검하기 위해 한국은행과 공동으로 주택담보대출에 대한 현장 실태조사를 실시하기도 하였다.

2006년 3월 정부는 LTV 규제대상의 범위를 대폭 확대하는 대책을 마련했다. 정부의 3.30 부동산대책의 일환으로 발표된 이 대책에서는 LTV 규제대상을 확대하여 세대 내 대출건수에 상관없이 투기지역의 6억 원 초과 아파트를 신규로 구입하려는 목적의 모든 대출에 대해 40% 한도를 적용하도록 하였다. 이는 금융감독원이 2002년 10월부터 주택담보대출 취급 시 개인신용평가를 실시하여 대출한도 결정에 반영하도록 권고 또는 지도하여 왔음에도 금융기관들이 소득 등 채무상환 능력에 대한 고려보다는 여전히 주택의 담보가액 평가에 의존하고 있는 데 따른 것이었다.

정부의 DTI 규제 강화 및 확대는 그동안 서민 · 중산층이 주택가격 급등에 따른 시세차액을 노리거나 부동산시장의 불안심리로 서둘러 주택을 구입하는 과정에서 상환 능력에 비해 과도한 대출을 받아 온 행태를 막아, 가계 및 금융기관 부실화를 사전에 예방하기 위한 정책적 수단이었다. 이는 시장의 실패를 예방하기 위한 정부의 적극적이고도 적절한 조치라는 것이 일반적인 평가였다. 그러나 일부 언론은 '서민층이 대출을 통해 서울 강남지역에 신규 진입하는 것을 차단하기 위한 조치', '양극화를 부채질하는 조치' 라며 왜곡된 비판을 가하기도 했다.

4. LTV · DTI 규제의 종합적 대책 추진

DTI 규제가 전격 시행된 2006년 4월 이후에도 주택담보대출 증가세는 꺾이지 않았다. 서울지역 아파트 가격 상승률은 9월 0.8%, 10월 2.0%에 이어 11월에는 주간 평균으로 1.5%에 달하는 등 주택시장이 다시 불안한 모습을 보였다. 은행권 주택담보대출 증가액도 2005년 월평균 1.7조 원이었으나 2006년 5월에는 3조 원에 달했다. 이는 일부 언론의 왜곡 보도와 부동산 세력에 의한 주택시장 과열이 계속된데다, 은행권이 과잉유동성으로 넘치는 자금을 운용하기 위해 경쟁적으로 주택담보대출을 확대한 때문이었다.

이에 대해 정부는 금융감독원을 통해 은행의 리스크 강화 필요성을 전달하고 주택담보대출 관리에 보다 더 적극 나서 줄 것을 주문했다. 11월에는 은행 및 보험회사의 주택담보대출 중 LTV 비율 예외적용 대상을 폐지하고 비은행 금융기관에 대한 LTV비율 규제를 강화한 '주택담보대출 리스크 강화 대책'을 발표하였다. 이 대책에서는 종전까지 만기 10년 초과 · 6억 원 초과 아파트에 대한 담보대출 중 실수요 성격의 대출(거치기간 1년 미만 · 중도상환수수료 부과 · 원리금분할상환 방식의 대출)에게 적용하던 예외조항(LTV 상한 60% 적용)을 폐지하였다. 또 LTV 비율 60~70%를 적용하던 상호저축은행, 상호금고, 여신전문회사 등 비은행 금융기관의 대출에 대해 LTV를 50% 이내로 하향조정하였다. DTI 적용범위도 투기지역 6억 원 초과 아파트 신규 구입자금에서 수도권 투기과열지구 6억 원 초과 아파트 신규 구입자금으로 확대하였다.

한편, 한국은행도 2006년 11월 은행의 단기성 원화예금(요구불예금 · 수시입출식예금 등)의 지급준비율을 5.0%에서 7.0%로 인상하였다. 한국은행의 지급준비율 인상은 1990년 1월 이후 16년 만에 단행된 조치로서, 2005년 이후 5차례에 걸친 콜금리 목표의 인상과 함께 시중 유동성의 증가를 억제하려는 통화정책당국의 노력이었다. 정부는 이어 12월 은행권의 대손충당금 적립비율을 가계대출의 경우 0.5%에서 1.7%(정상여신), 2.0%에서 7.0%(요주의 여신)로 올려 적립기준을 강화했다. 이로 인해 가계대출은 약 8천억 원의 충당금이 추가 적립되는 효과를 가져오고 고정 이하의 가계여신에 대한 충당금적립비율도 기준 변경 전 162%에서 190%로 대폭 상향되었다. 금융기관의 손실흡수 능력이 높아짐은 물론 주택담보대출 증가세 둔화 요인으로 작용한 것이다.

참여정부의 가계대출 연착륙 정책 일지

일자	주요 내용
2003. 5.	• LTV 한도 하향조정 – 은행 3년 이하 투기지역 · 투기과열지구 주택담보대출 LTV비율 : 60% → 50%
2003. 10. 29 10.29 부동산대책	• LTV 한도 하향 조정 – 은행, 보험회사의 투기지역 만기 10년 이하 주택담보대출 LTV 40%로 축소
2003. 12. 31	• 한국주택금융공사법 공포(주택담보대출의 만기 장기화 유도)
2004. 3. 2	• 한국주택금융공사 설립 및 장기모기지론 출시
2005. 5. 3 주택담보대출의 과당경쟁에 따른 건전성 지도방안	• 은행의 과도한 금리경쟁 자제 유도 • 주택가격 하락에 대비한 리스크 관리 강화 • 주택담보대출의 만기 장기화 유도
2005. 6. 30 부동산시장 불안정에 대응한 (1단계) 주택담보대출 리스크 관리 강화 방안	• 동일 차주의 투기지역 아파트에 대한 주택담보대출 신규 취급건수를 1건으로 제한 • LTV 한도 하향조정 – 은행, 보험회사의 투기지역 6억 원 초과 아파트에 대한 만기 10년 초과 주택담보대출 LTV : 60% → 40% – 저축은행의 투기지역 주택담보대출 LTV : 70% → 60%
2005. 8. 31 제2단계 주택담보대출 리스크 관리 강화 방안	• 투기지역 아파트담보대출 취급건수 제한조치 강화 – 배우자가 주택담보대출을 1건 이상 받은 경우 및 30세 미만 미혼 차주에 대해 확실한 소득증빙을 전제로 DTI 한도 40% 적용 • 미성년자의 주택담보대출 취급금지 및 만기도래 시 전액상환토록 조치 • 투기지역 아파트담보대출 취급건수가 이미 3건 이상인 차주의 경우, 만기도래 후 1년 이내에 그 건수를 2건 이내로 축소
2006. 3. 30 주택담보대출 리스크 관리 강화를 위한 추가 조치	• 투기지역 내의 6억 원 초과 아파트 신규 구입 목적의 주택담보대출 시 DTI 한도 40% 적용
2006. 11. 15 주택담보대출 리스크 관리 강화 대책	• LTV 한도 하향조정 – 은행, 보험회사 투기지역 만기 10년 초과 6억 원 초과 아파트담보대출 중 60% 적용대상 폐지(→ 40% 적용) – 비은행 금융기관 LTV 규제 강화 : 60~70% → 50% • DTI 적용범위 확대 : 투기지역 → 수도권 투기과열 지구 포함
2007. 1. 11 주택담보대출 리스크 관리 강화 보완대책	• 투기지역 아파트담보대출 취급건수가 이미 2건 이상인 차주의 경우, 만기도래 후 1년 이내에 그 건수를 1건으로 축소

아파트에 대한 LTV 비율 변경 추이(은행권, 투기지역 기준)		
기간	구분	LTV 비율 상한
2002. 9. 6 ~ 10. 13	3년 이하	제한 없음
	3년 초과 ~ 10년 이하	
	10년 초과	
2002. 10. 14 ~ 2003. 5. 23	3년 이하	60%
	3년 초과 ~ 10년 이하	
	10년 초과	
2003. 5. 23 ~ 10. 28	3년 이하	50%
	3년 초과 ~ 10년 이하	60%
	10년 초과	
2003. 10. 29 ~ 2005. 6. 30	3년 이하	40%
	3년 초과 ~ 10년 이하	40%
	10년 초과	60%
2005. 7. 1 ~ 2006. 11. 19	3년 이하	40%
	3년 초과 ~ 10년 이하	40%
	10년 초과	40% (60%[1])
2006. 11. 20 ~	3년 이하	40%
	3년 초과 ~ 10년 이하	40%
	10년 초과	40% (60%[2])

주 : 1. 2005년 7월 1일 이후 신규 취급되는 담보가액 6억 원 이하 아파트와 6억 원 초과 아파트 중 거치기간 1년 미만·중도상환수수료 부과·원리금분할상환 대출
2. 담보가액 6억 원 이하 아파트

5. 장기모기지론 도입

참여정부는 2004년 한국주택금융공사를 설립하여 장기모기지론 제도를 도입하는 등 주택시장 과열에 따른 단기성 주택담보대출의 증가를 억제하기 위한 주택담보대출 만기의 장기화 방안를 추진하였다.

참여정부 출범 당시인 2003년 말 기준 은행의 전체 주택담보대출 중 만기 3년 이하 대출

의 비중은 무려 70%에 달했다. 만기 3년 이하의 단기성 대출의 경우 원금과 이자에 대한 부담이 높아 신용경색과 같은 금융시장 불안이나 주택가격 급락 사태가 벌어지면 가계의 채무불이행 가능성이 높았다. 이 때문에 정부는 서민 · 중산층이 주택 구입 자금을 장기화하여 주택금융시장의 안정성을 강화하는 방안을 추진하게 된 것이다.

한국주택금융공사의 장기모기지론인 '보금자리론'은 2006년 9월까지 판매실적이 8.5조 원에 그쳐, 은행의 주택담보대출(잔액기준 207조 원)에 비해 실적이 크게 저조했다. 이는 저금리 기조가 장기간 유지되면서 고정금리부인 보금자리론의 금리가 변동금리부인 은행권 주택담보대출보다 높았기 때문이었으나, 시중금리가 높아지고 주택시장 및 대출시장이 정상화되면 장기모기지론이 정착될 것으로 기대되고 있다.

제5절 국제 금융시장의 불안과 정부의 대응

참여정부 출범 초기 금융시장은 내부 불안요인과 함께 미국의 이라크 전쟁 가능성, 북핵문제 발생 등 대외의 지정학적 불안요인이 동시에 겹쳤다. 국내 금융 · 주택 시장의 불안, 경기회복의 지연 등이 쉽게 해소되지 않는데다 이러한 대외적 요인까지 악화되자 국제 금융계에서는 국내 실물경제 및 금융시스템의 안정성에 대한 부정적 시각이 강화되면서 한국 경제에 다시 외환위기가 재발할 수 있다는 극단적 견해까지 제기되었다. 참여정부 출범 2주 전, 세계 3대 신용평가기관 중 하나인 무디스는 한국에 대한 국가신용등급 전망을 '긍정적'에서 '부정적'으로 하향 조정하기도 하였다. 당시 무디스는 '북핵문제가 악화될 경우 한국의 국가신용등급은 더 하향될 가능성이 크다'고 평가하고, '설사 한반도가 통일이 된다고 해도 과중하고 갑작스런 통일비용 때문에 국가신용등급이 추가 하락할 수 있다'는 경고까지 덧붙였다. 북핵 이슈와 함께 SK글로벌의 분식회계 사건은 외국계 금융기관들이 우리나라 기업들의 재무제표를 전반적으로 불신하게 만드는 계기가 되었다. 이로 인해 외국계 금융기관은 한국에 대한 추가 자금대출을 일시 중단하기도 하였다. 일부 외국인 투자자들이 한국 내 금융시스템의 안정성에 의혹을 제기하며 한국물을 투매하는 현상도 나타났다.

2003년 전후 국내외 정치 · 경제적 주요 사건 및 시장 동향		
일자	주요 사건	시장 동향
2002. 10. 14	켈리 특사, 북핵문제 최초 제기	연말까지 한국물은 거의 무반응
2003. 1. 3	북한, 對美대화 제의 등	북핵 변수 지속적으로 시장 등장
2003. 2. 12	Moody's, 신용전망 하향 조정	한국물 시장 급속 악화 (가산금리 6개월 만에 최고 수준으로 상승)
2003. 3. 11	SKG 분식회계 파문 발생	환율, 가산금리, CDS 호가 등 재급등 (가산금리 가파르게 상승하여 2001년 말 수준 복귀)
2003. 3. 12	카드사 부실 우려 대두	국내금리 급등 등 금융불안 (신용등급 하락 우려 확대 → 위기감 고조)
2003. 3. 13	Moody's, 신용등급 'A3' 유지 발표	신용등급 하락 저지에는 성공했으나, 환율불안 및 해외차입 중단은 4월 초까지 지속
2003. 3. 20	미 · 이라크 전쟁 개시	세계금융시장 호전 (긴장 완화)
2003. 3. 21	이라크전 파병 결정	금융불안 회복 기미
2003. 4. 14	뉴욕에서 한국경제설명회	금융불안 회복 단계
2003. 4. 16	베이징 3자 회담	북핵위기 소강상태 진입
2003. 5. 14	한 · 미 정상회담	한 · 미관계 외국인 시각 변화
2003. 5. 29	외평채 10억 달러 발행	해외 한국물 투자수요 확인 계기

1. 국가신용등급 유지 노력

대내외적 불확실성으로 세계 3대 신용평가기관인 무디스가 2003년 2월 한국의 국가신용등급 전망을 한 단계 하향 조정한 데 이어 참여정부 출범 직후인 3월 국가 신용등급 자체를 낮추려는 움직임이 있었다. 참여정부는 급히 반기문 대통령 외교보좌관을 비롯해 재정경제부 · 국방부 · 통일부로 구성된 정부대표단을 미국에 파견하여 무디스와 S&P 등 신용평가기관을 상대로 국내 경제에 대한 설명회를 가졌다. 북핵문제에 대한 한국의 입장과 국내 경제의 실상을 전달하고 국가신용등급 유지의 당위성에 대한 이해를 구했다. 이러한 노력으로 무디스는 3월 한국에 대한 국가신용등급을 종전과 같은 A3로 유지하겠다고 발표했다. 이후 우리나라 국가신용등급은 세계 3대 신용평가기관(S&P, 무디스, 피치)으로부터 참여정부 임기 내 모두 1단계씩 상향 조정되었다.

2. 국가 IR로 대외 이미지 개선

정부는 2003년 4월 국가 IR활동의 일환으로 김진표 부총리 겸 재정경제부 장관을 단장으로 하는 대표단을 런던과 뉴욕에 보내 새로운 정부 출범에 따른 경제 운용의 불안감 해소와 이미지 개선에 적극 나섰다. 정부 대표단은 런던과 뉴욕에서 한국경제설명회를 열고 지속적인 구조개혁과 동북아 경제 중심국가 건설 등 참여정부의 경제정책 방향을 설명하고 북핵문제에 관해서도 이해를 구했다. 국가 IR 대표단은 이 기간에 세계 3대 신용평가기관인 피치사의 주요 간부들과 면담하고 국제적인 경제 전문 일간지인 파이낸셜 타임즈와의 인터뷰, 도이치뱅크 및 스탠다드차터드 은행의 CEO와도 면담했다.

3. 건실한 외환보유액 유지

참여정부는 외환위기 당시 바닥이 난 외환보유액으로 인해 국가 부도사태가 벌어졌음을 인식하고 충분한 외환보유액 유지에 노력하였다. 1997년 불과 204억 달러에 불과하던 외환보유액이 이전 정부 기간 꾸준히 늘어 참여정부 초기인 2003년에는 1,554억 달러를 기록했다. 이후에도 외환보유액은 급증해 2005년에는 2천억 달러를 넘어섰다. 2007년 말 현재 2,622억 달러의 우리나라 외환보유액은 중국 · 일본 · 러시아 · 대만에 이어 세계 5위 수준이다.

참여정부 들어 외환보유액이 급격히 증가한 것은 수출 증가 등에 따라 경상수지 흑자가 지속되었고 성공적인 기업 및 금융구조 개혁, 국가신인도 향상으로 외국인 투자 자금이 국내 금융시장에 꾸준히 유입되었기 때문이다.

3

부동산 및 주거복지정책

5

부동산 투기 억제와 서민주거복지정책

제1절 국내 부동산시장의 상황과 정책의 한계

참여정부 출범 이전, 국민의 정부는 외환위기라는 국가경제의 총체적 위기상황을 극복하기 위해 부동산시장 살리기를 정책수단으로 활용하고, 이에 따라 부동산 관련 규제를 대폭 완화하는 조치를 취했다. 이러한 부동산 규제 대폭 완화는 침체된 경기를 되살리는 데는 어느 정도 기여하였으나 그 후유증과 부작용도 만만치 않았다. 2001년 하반기부터 부동산 투기가 재연되고 집값이 상승하기 시작한데다, 이를 억제할 마땅한 정책수단도 없어진 것이다. 국민의 정부는 부동산 투기가 재연되자 2002년부터 정책기조를 시장안정대책으로 선회하였다. 또한, 저금리를 배경으로 월세 비중이 확대되고 전세가격이 급등하는 등 서민 주거 불안이 사회 이슈로 대두되자 국민임대주택 공급 확대, 소형의무비율 부활 등의 대책도 추진하였다. 세무조사 강화, 투기과열지구제도 실시 등 수요억제 대책도 강구되었다.

그러나 이런 정책은 투기 열풍을 잠재우는 데는 한계가 있었다. 과거 역대 여러 정부가 부동산 관련 정책을 매번 경기부양의 수단으로 사용하면서 정책의 일관성을 지키지 못함에 따라 정부 정책이 국민들의 신뢰를 잃었기 때문이다. 투기세력은 정부가 어떤

정책을 추진하더라도 집값이 상승할 것이라는 믿음을 가지고 정부 정책을 흔들어가며 투기를 조장하였다. 일반 국민들까지도 정부 정책을 신뢰하지 못하고 이른바 '부동산 불패신화' 라는 생각을 버리지 못한 채 투기 열풍에 동참하는 현실까지 벌어졌다. 이런 현상은 다시 집값 상승을 불러와 서민 · 중산층의 내집마련이 더욱 어려워지는 악순환을 가져왔다. 정책의 일관성 부족, 정책에 대한 신뢰 상실과 더불어 부동산 관련 제도의 근본적인 개선이 이루어지지 못한 것도 문제였다. 역대 정부의 제도 개선은 경기부양 또는 주택가격의 일시적 안정을 위한 단기적 대책에 그쳤다.

또 주택의 절대부족 문제를 해결하기 위해 주택건설 촉진에 주력하였으나 서울 등 수도권 지역의 주택 부족 문제는 여전했으며, 주거의 질적 문제와 저소득층의 주거복지 성과는 매우 미흡한 수준에 그쳤다. 정부의 예산 제약과 관심 부족으로 주거환경 개선 및 공공임대주택 정책이 지속되지 못했기 때문이다.

제2절 참여정부의 부동산정책 목표와 비전

참여정부는 출범 이전부터 부동산시장 안정의 중요성을 인식하고 제16대 대선공약으로 가수요 차단과 불로소득 과세 강화를 통한 부동산 투기 억제, 공공임대 확충 등을 통한 서민주거 안정 등을 제시했다. 출범 후 임기 5년 동안 참여정부는 중장기적으로 부동산시장의 안정을 달성할 수 있도록 근본적인 제도 개선을 추진함과 아울러, 정책의 일관성을 지킬 수 있도록 정책적 노력을 지속적으로 기울였다.

인수위 시절에도 부동산정책을 주요 정책과제로 선정했으며, 참여정부 12대 국정과제 중 하나인 참여복지와 삶의 질 향상의 일환으로 주택가격 안정과 주거의 질 개선을 선정했다. 부동산시장 안정을 통해 무주택 서민의 주거안정과 중산 · 서민층의 내집마련 지원을 통해 국민 통합을 실현하고, 시중 부동자금이 생산적인 부분으로 흘러가도록 경제의 선순환 구조를 정착시키기 위한 것이었다.

출범 이후 참여정부 부동산정책의 원칙과 방향은 과거 부동산정책의 한계를 극복하고 잘못된 믿음과 관행을 없애겠다는 데에서 출발했다. 부동산 경기를 부양해 전체 경기를

살려보겠다는 과거 정부의 단기적 사고방식에서 벗어나겠다는 것이다. 이는 정책의 일관성을 유지해 시장의 잘못된 믿음을 제거하는 것이 정책의 성패를 가른다는 판단에서였다.

참여정부는 경기 의존적이고 임기응변적인 정책 추진, 개발 · 투기이익의 방치, 재정 및 공공의 역할 미흡 등을 과거 부동산정책의 한계로 보았다. 한때 토지공개념 3법, 부동산실명제 등 혁신적인 대책들이 추진된 적도 있으나 일관성 있게 추진되지 못한 채 정부의 부동산정책이 투기 억제와 경기 활성화라는 두 가지 목표 사이에서 오락가락했던 것이다. 이는 부동산시장에 왜곡된 기대를 형성하는 원인을 제공했으며 결국 시장에서 정책의 신뢰성도 잃게 하는 중요한 요인으로 작용했다. 정책의 신뢰성 상실은 정책 수단이 아무리 적합하다 하더라도 정책의 효과를 떨어뜨릴 수밖에 없으며, 일정 기

참여정부의 부동산정책 비전 및 목표

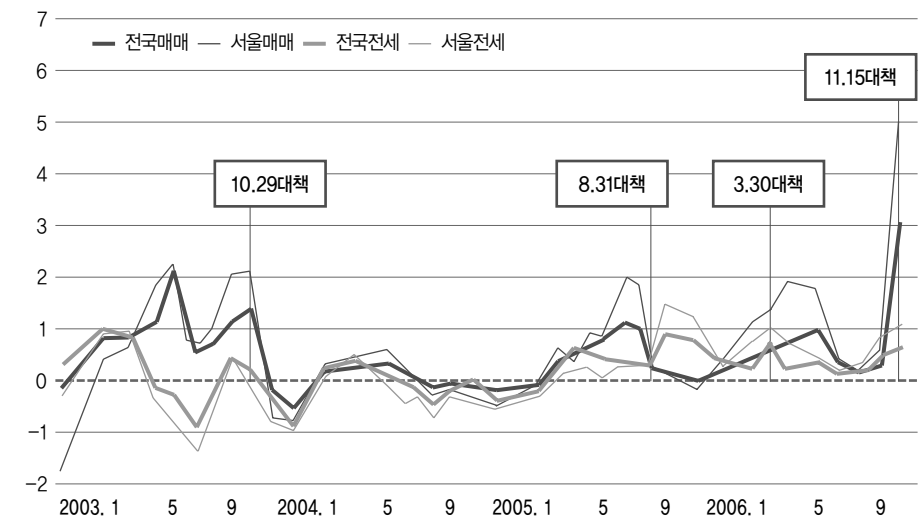
간이 지나면 경기 활성화 조치로 부동산 가격이 다시 상승할 것이라는 기대감을 주게 되는 학습효과로 투기심리를 지속적으로 부추기게 되었다. 부동산 불패라는 그릇된 신화를 만들어 낸 정책의 무원칙성과 무일관성을 극복하는 것이 참여정부 부동산정책의 핵심이었다.

아울러 단편적 부동산정책에서 벗어나 부동산시장의 투명성을 제고하고, 투기이익을 철저히 환수하는 동시에 주택공급 확대를 통해 장기적인 시장 안정 기조를 유지하겠다는 원칙과 비전을 마련했다. 이러한 시장 안정을 바탕으로 주거복지 실현을 위한 서민 · 중산층 주거안정정책을 추진함으로써 집 걱정 없이 살 수 있는 희망사회를 구현하고자 하였다.

제3절 부동산정책 추진 과정

참여정부는 출범 초기인 2003년 5월 주택가격 안정대책과 더불어 주거복지 로드맵을 통해 계층별 서민주거안정 방안을 구체화했다. 이후 2003년 10.29대책, 2005년 8.31대

참여정부의 주요 정책과 부동산 가격 추이 (단위 : %)



책, 2006년 3.30대책 및 11.15대책, 2007년 1.11대책 및 1.31대책 등을 통해 ①투기수요 억제 ②시장 투명성 제고 ③주택공급 확충 ④서민주거안정정책이라는 4대 정책 기조를 수립하고 일관되게 추진하여 왔다.

1. 서민주거안정을 위한 주거복지 로드맵 제시

참여정부는 출범 초기인 2003년 5월 주택가격 안정대책을 발표하면서 계층별로 구체화된 주거복지 로드맵을 제시했다. 이를 토대로 서민주거 안정을 위해 국민임대 및 도심내 매입 · 전세임대주택을 공급하고 서민 전세 · 주택구입 자금 확충 등을 내용으로 하는 주거복지 로드맵을 마련하였다.

이와 병행하여 시장안정대책으로 주택담보대출 비율을 낮추고, 주상복합 분양권 및 조합아파트 분양권 전매금지 조치 등을 실시했다. 또한 같은 해 9월에는 재건축시장 안정대책으로 소형주택 건설 의무비율을 확대하고 조합원의 명의 변경을 금지하였다.

2. 주택시장 안정의 밑그림을 그린 10.29대책

그러나 부동산시장은 좀처럼 안정을 되찾지 못하였다. 2003년 9월 말부터 강남권을 중심으로 촉발된 부동산 가격 급등은 분당 등 수도권 일대로 확산되면서 위험 수위에 이르렀다.

이에 정부는 단편적 규제 강화 대책만으로는 효과가 없다는 판단 아래 부동산세제, 주택공급 등을 포함한 보다 종합적인 대책으로 10.29대책을 마련하였다. 10.29대책은 주택시장 안정을 위한 종합 대책으로 주택담보대출 규제 강화, 종합부동산세 도입, 1가구 3주택 양도세 중과 등 세제 개편방안을 담고 있다. 우선, 세제 개편안으로 종부세 시기를 2006년에서 2005년으로 앞당기고, 투기지역 내 2주택 이상 보유자의 양도세에 탄력세율을 적용하는 한편, 1세대 3주택 이상 보유자의 양도세를 60% 로 인상하는 방안이 포함되었다. 또한 투기지역 및 과열지구 내 주택담보대출 실태를 철저히 점검해 나가면서, 투기지역에서 아파트의 주택담보인정비율(LTV)을 기존 50%에서 40%로 낮춰 주택

10.29대책 주요 내용	
분야	주요 내용
주택공급	• 강북 뉴타운 12~13개 지구 추가 선정 • 광명 · 아산 등 고속철도 역세권 주택단지 개발
금융정책	• 투기지역 아파트 주택담보인정비율 하향 조정(50% → 40%) • 투기지역 및 과열지구 주택담보대출 실태 점검 • 주식연계증권(ELS) 개발 및 판매 활성화 • 주택담보대출 총량제 실시 검토(중장기)
세제 개편	• 종합부동산세 시행시기 단축(2006 → 2005) • 투기지역 2주택 이상 양도세 탄력세율 적용 • 1세대 3주택 이상 양도세 60% 인상 • 투기지역 6억 원 이상 주택 취득 시 실취득가액으로 거래세 과세(중장기)
주택제도	• 6대 광역시 및 도청소재지 전역조사 투기과열지구 확대 지정 • 개발부담금제도 연장 및 비수도권으로 확대 • 20세대 이상 주상복합 아파트 분양권 전매 금지 • 분양권 전매금지 전국 실시(중장기) • 재건축 아파트 개발이익 환수방안 검토(중장기) • 투기지역 주택거래허가제 도입 검토(중장기)
시장 관리	• 강도 높은 세무조사 실시 • 투기혐의자 금융재산 일괄조회 허용 • 급등한 아파트 기준시가 재고시

담보대출을 억제하기로 하였다. 6대 광역시 및 도청 소재지 전역을 조사해 투기과열지구를 확대 지정하는 한편, 개발부담금제도를 연장하고 비수도권으로 확대하는 방안도 추진키로 하였다. 20세대 이상 주상복합 아파트의 경우 분양권의 전매를 금지시켰다.

3. 근본적 제도 개혁을 위한 8.31대책

10.29대책으로 안정되어 가던 주택시장은 2005년 초 판교 소형주택 분양을 앞두고 다시 불안해지기 시작하였다. 판교 특수를 노린 투기적 가수요는 인근 분당 · 용인에서 강남 및 수도권 남부지역으로 확산되었다. 잠잠하던 토지시장도 4월부터 행정중심복합도시, 기업도시 등 개발 예정지역을 중심으로 가격이 급등하였다.

이러한 시장불안은 2004년 건설경기 연착륙 방안, 종합부동산세 등 개혁 법안의 입법 지연 등으로 정부 정책에 대한 신뢰성이 약화되면서 촉발되었다. 또한 저금리에 기초한

시중 부동자금이 부동산시장으로 대거 유입된 것도 주된 요인이다. 판교 개발과정에서 당초 예상과 달리 중대형 평형 물량이 축소되어 중대형 주택가격이 상승할 것이라는 기대감도 높아졌다.

정부는 가격불안이 주택 수요 · 공급 측면과 심리적 요인이 복합적으로 작용한 결과로 판단하고, 경제 체질 개선과 지속 가능한 경제 성장 기반 구축을 위해 보다 근본적인 제도 개혁이 필요하다고 판단하게 되었다. 이에 따라 2005년 6월 17일 부동산정책간담회를 통해 부동산정책에 대한 전반적인 재검토를 통해 종합적인 대응방안을 강구하기로 하였다. 이후 당정 협의와 여론 수렴 과정을 거쳐 2005년 8월 31일 서민주거안정, 세제 합리화, 주택 및 토지 공급 확대, 주택공급제도 개선, 부동산 거래 투명화 등을 내용으로 하는 '서민주거안정과 부동산 투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안'(이른바 8.31대책)을 발표하였다.

8.31대책의 핵심은 종합부동산세, 양도소득세 등을 강화하여 부동산 투기를 억제하

8.31대책 주요 내용

분야	주요 내용
주거안정	• 주택구입자금 5천억 원 증액(1조 5천억 원 → 2조 원) • 생애 최초 주택구입자금 지원 재개 • 저소득층 전세자금 대출금리 인하 (영세민 3.0% → 2.0%, 근로자 5.0% → 4.5%) • 개발제한구역 해제 예정지 국민임대주택 단지 추가 확대 • 10년 장기 민간건설 임대주택 활성화
거래 투명화	• 실거래가격 신고 의무화 및 등기부 기재
주택시장 안정	• 종합부동산세 세대별 합산, 기준금액 6억 원 이상으로 조정 • 주택분 재산세 과표적용률 2009년부터 5%씩 상향 조정 • 양도소득세 실거래가 과세 및 1가구 2주택 중과(50%) • 취 · 등록세 1% 인하
주택공급	• 송파 거여지구 국공유지 200만 평 개발 • 김포신도시, 양주 옥정지구 등 추가개발 • 공공택지 주택공영개발 확대 • 원가연동제 및 주택채권 입찰제도 도입(공공택지)
토지시장 안정	• 토지거래 허가 신청 시 자금조달 내역 제출 의무화 • 개발부담금 재부과 및 기반시설 부담금제 도입 • 비사업용 토지 종합부동산세 부과 공시지가 6억 원 → 3억 원 • 양도세 실거래가 과세로 전환(2007)

고, 실거래가격 신고 의무화 및 등기부 기재 등을 통해 부동산시장 투명성을 제고하는 것이었다. 아울러 이전의 수요 억제 위주의 대책에서 벗어나 송파신도시 건설 등 안정적인 주택공급 방안을 마련하여 중장기적인 수급 안정을 도모하였다. 종부세의 경우 개인별 합산에서 세대별 합산 기준으로 바꾸고 기준금액도 9억 원 이상을 6억 원 이상으로 확대 · 조정하였다. 양도소득세의 경우 실거래가로 과세하도록 하고 1가구 2주택에 대해 중과하도록 하였다. 주택분 재산세의 과표적용률을 2009년부터 5%씩 상향 조정한다는 내용도 포함되었다.

안정된 주택공급을 위해 송파 거여지구 국공유지 200만 평을 개발하고 김포신도시 · 양주 옥정지구 등의 추가개발도 추진하기로 했다. 서민주거안정을 위해서는 주택구입 지원금을 5천억 원 증액키로 하고, 생애 최초 주택구입자금 지원을 재개하기로 하였다. 또 저소득층의 전세자금 대출금리를 영세민의 경우 3.0%에서 2.0%로, 근로자의 경우 5.0%에서 4.5%로 낮추기로 하였다.

4. 재건축제도와 주택담보대출제도를 보완한 3.30대책

8.31대책 발표 이후 부동산시장은 전반적으로 안정세를 유지하며 실수요자 중심으로 재편되었다. 그러나 2006년 들어 강남지역 재건축 아파트를 중심으로 국지적인 가격불안이 재현되었다. 8.31대책의 효과가 아직 본격화하지 않은 상황에서 막연한 규제 완화 심리와 이사철을 앞둔 계절적 요인이 겹쳐 재건축 시장을 중심으로 주택가격이 상승하기 시작하였다.

이같은 시장 불안을 해소하기 위해서는 재건축제도와 금융 측면에서 주택담보대출 방식의 변화가 필요했다. 이에 정부는 8.31대책에서 부족했던 재건축제도와 주택담보대출제도를 보완하는 3.30대책을 마련했다. 3.30대책은 재건축이 투기의 수단이 아니라 주거환경 개선의 본래 취지대로 운영될 수 있도록 관련 제도를 합리화한다는 내용을 담았다. 이를 위해 재건축 과정에서 발생하는 초과이익을 환수하고 안전진단을 강화하는 방안도 마련되었다. 아울러 과도한 주택담보대출로 인한 위험을 줄이기 위해 채무상환 능력을 종합적으로 평가할 수 있도록 대출제도를 바꿨다. 투기지역 내 6억 원을 초과한

3.30대책 주요 내용	
분야	주요 내용
서민주거복지	• 영세민 전세자금 수혜가구 연간 2만 5천~3만 호로 확대 • 도심 내 다가구 매입 임대주택 연간 4,500호 공급 • 서민, 중산층 아파트(전용면적 25.7평형) 분양가 인하 추진
금융정책	• 투기지역 6억 원 초과 아파트 구입 시 LTV와 DTI 적용
재건축제도	• 안전진단 강화 • 재건축 부담금 등 개발이익환수제도 도입
주택거래 투명화	• 거래신고지역 내 주택 취득 시 자금조달계획 신고 의무화

아파트를 구입할 경우 기존 담보인정비율(LTV)과 함께 총부채상환비율(DTI)을 적용하기로 한 것이다.

이와 별도로 토지 등의 수용으로 받은 보상금이 부동산 투기 자금으로 합류되는 것을 방지하기 위해 지방세법상 대체부동산 취득 시 취 · 등록세 비과세 지역범위를 전국 모든 지역에서 대체부동산 소재 시 · 도 및 연접 시 · 군 · 구, 연접 시 · 도(투기지역은 제외)로 제한했다. 다만 농지의 경우 투기지역을 제외한 전국 모든 지역으로 허용하였다.

5. 수도권 주택공급 로드맵을 제시한 11.15대책

5월 이후 안정세를 보이던 주택시장은 가을 이사철을 맞아 전세 및 매매가격이 급등하는 등 다시 불안해지기 시작했다. 이는 공급 부족에 따른 수급 불균형과 은평 · 파주 등의 고분양가 논란으로 불안심리가 확산되었기 때문이다. 정부는 11.15 부동산시장 안정화 방안을 발표하여 주택공급 물량을 조기에 충분히 확대하는 한편, 분양가격을 인하해 주택가격 안정 기반을 공고히 하고자 하였다.

11.15대책은 '질 좋은 주택을 최대한 빨리, 많이, 저렴하게' 공급함으로써 수급 불균형을 완화하고 부동산 가격 안정 기조를 조기에 정착시키는 데 초점을 맞춘 수도권 주택공급 로드맵이었다. 최근 시장 불안의 실질적 원인인 수급 불균형 문제를 해결하여 무주택 서민들의 내집마련 기회를 확대하고 가격불안 심리를 해소하자는 것이다. 아울러 주택담보대출에 대한 관리 강화와 종부세, 양도세 중과, 실거래가 제도 등 기존 투기

11.15대책 주요 내용	
분야	주요 내용
공급 확대	• 공공택지 내 주택의 조기공급 및 물량 확대, 신도시 및 국민임대단지 개발밀도 상향 조정 → 8.9만 호 추가공급 • 민간택지 내 주택공급 물량 확대
분양가 인하	• 택지조성비 절감 • 중소형 주택용지 공급가격 인하
수요관리 방안	• 투기지역 LTV 예외적용 폐지 및 비은행권 LTV 규제 강화 • DTI 규제 대상지역을 수도권 투기과열지구로 확대
서민주거안정 방안	• 장기 임대주택 비축 공급 확대 및 서민 주택금융 지원 강화

억제 시스템의 차질 없는 운용과 집행을 통해 수요 측면의 불안요인도 억제해 나가는 것을 정책 방향으로 설정하였다.

6. 주택공급제도의 종합적 개편방안을 제시한 1.11대책

11.15대책 발표 이후 주택공급 조기 확대에 대한 기대감이 형성되면서 공급 부족에 대한 불안심리는 해소되었으나 공급자 중심의 시장구조하에서 신규주택 고분양가 책정에 따른 시장불안 가능성은 여전히 남아 있었다. 이에 정부는 이듬해인 2007년 1.11대책을 통해 분양가의 실질적 인하를 유도하고 투명성을 제고할 수 있도록 민간택지에 대한 분양가상한제와 원가공개를 확대하여 적용하는 등 주택공급제도의 종합적인 개선방안을 마련하였다.

다만, 이 과정에서 분양가 규제에 따른 기업의 부담과 공급 위축이 최소화될 수 있도록 정책적으로 배려하였다. 즉 개별 기업이 원가를 직접 공개하지 않고 '분양가 심사위원회'의 검증을 거쳐, 지자체장이 간접 공개토록 하도록 하는 한편, 추정원가의 특성상 원가공개 시의 분쟁 소지를 없애기 위해 원가공개 내용의 법적 효력 제한 등 기업 부담을 최소화하고자 하였다.

한편, 11.15대책에서 제시한 주택공급 계획을 조기에 가시화할 수 있도록 후분양제 1년 연기, 이른바 '알박기 행위' 차단을 위한 공공 · 민간 공동사업제도 등 공급 측면의

1.11대책 주요 내용	
분야	주요 내용
주택공급제도 개편	• 분양가 상한제를 민간택지까지 확대 적용 • 공공택지 아파트 원가 공개 확대(7개 → 61개) 및 민간택지 아파트 원가 공개(7개 항목) • 토지임대부/환매조건부 분양 시범 실시, 마이너스 옵션제 제도화 • 채권입찰제 상한 상향 조정(90% → 80%), 분양주택 전매제한 강화 • 후분양제 실시 1년 연기, 민간택지 내 공공, 민간 공동사업제도 도입
서민주거안정	• 전 · 월세 안정대책으로 국민임대 등 입주시기 조기화 • 전세자금 지원 및 임차인 지원센터 설치 등
유동성 관리	• 복수 주택담보대출 보유자에 대한 주택담보대출 규제 강화 • 동일 차주가 투기지역 내 아파트 담보대출 2건 이상 받고 있는 경우 건수를 1건으로 제한 • 채권보상 확대 유도, 보상기준시점 조기화 등 토지보상제도 개편

추가적인 보완책도 마련했다. 또한 시중 유동성의 부동산시장 쏠림현상 등 수요 측면의 시장 불안요인을 해소하기 위해 택지보상제도를 개편하고, 주택담보대출 규제 개선 방안을 추가로 제시하였다. 아울러 2007년 봄 이사철 전 · 월세 시장의 불안요인을 제거하기 위해 국민임대주택 조기 입주, 국민주택기금의 저리 전세자금 지원 확대, 임차인 지원센터 설치 등을 내용으로 하는 전 · 월세 시장 안정대책을 선제적으로 마련하였다.

7. 공공 부문 역할 강화를 제시한 1.31대책

정부의 꾸준하고 일관된 부동산시장 안정대책과 투기 억제 정책의 영향으로 참여정부 출범 이전부터 불안했던 시장이 다시 안정을 찾는 모습을 보였다. 참여정부는 10.29대책 이후 부동산대책을 통해 구축한 부동산시장 안정의 제도적 기반 위에서 이제 부동산정책의 중심을 서민의 주거복지 안정으로 전환해 나갈 필요성을 느꼈다. 그러나 2006년 말 우리나라 장기임대주택의 재고 비율은 총 주택의 3% 수준에 불과하여 서민 주거불안을 해소하고 중장기적인 시장 안정 기반을 구축하기에는 크게 미흡한 상황이었다.

이에 정부는 장기임대주택 비중을 선진국 수준(2017년 총 주택수의 20%)까지 확대하기 위한 1.31대책을 발표하였다. 1.31대책에서는 비축용 임대주택 50만 호 건설(2007~2017), 국민임대주택 추가 건설 등 다양한 유형의 장기임대주택 공급을 획기적

1.31대책 주요 내용	
분야	주요 내용
장기임대주택 공급	• 장기임대주택 공급 확대(2007~2017년간 총 260만 호 추가 공급) • 2017년까지 총 주택수의 20%까지 확보
임대주택펀드 조성	• 비축용 임대주택 공급(2017년까지 50만 호)을 위해 토공, 주공 공동으로 임대주택펀드 설립(90조 원 규모)
공공분양주택 확대	• 주공 등 공공 부문의 분양주택 공급을 확대(연간 3만 5천 호 → 5만 호) • 재건축, 재개발 등 정비사업에 공공 부문 참여 확대
서민주거안정	• 장기 고정 모기지론 공급 활성화 및 서민층 임차자금 보증 지원 확대 • 국민임대주택 커뮤니티 조성 및 주택 바우처제도 검토

으로 확대하고, 민간주택 공급 차질이 우려되는 경우에는 주공 등 공공 부문이 즉시 보완할 수 있도록 시스템을 구축하는 한편, 주거환경 개선 등 사회 친화적이고 수요자를 중시하는 방향으로 임대주택 정책을 강화하고 주택금융 지원 기능도 강화하였다.

제4절 주요 정책 내용

1. 투기수요 억제

참여정부는 부동산시장 불안의 근본 원인 중 하나인 투기심리를 불식시키기 위한 법 · 제도적 장치 마련에 나섰다. 일부 투기세력의 투기심리가 사라지지 않고 갈수록 기승을 부리는 데에는 과거 부동산 투기에 의한 불로소득과 개발이익을 철저히 환수하고 투기에 의한 소득에 대해 합리적인 과세체계를 적용하는 현실적 법 · 제도 장치가 크게 미흡했다는 판단에서였다.

정부는 출범 초기부터 종합부동산세와 개발이익 환수장치를 마련하는 등 합리적인 과세체계를 수립하고 추진해 나갔다. 종합부동산세를 비롯한 보유세 강화체계는 우리나라의 부동산 관련 과세체계를 처음으로 선진국 수준으로 끌어올리는 획기적인 작업이었다. 한편으로는 투기심리를 떠받쳐 온 과도한 주택담보대출을 억제하기 위한 금융

건전성 강화 방안도 추진하였다. 특히 종부세를 비롯한 보유세 강화 정책은 투기세력의 거센 반발과 저항에 맞서가며 흔들림 없이 추진됨으로써 정부의 부동산정책에 대한 신뢰를 높이는 데 결정적인 기여를 했다.

1) 과세체계의 합리화를 통한 투기 억제 정책

부동산 세제 개편의 기본방향은 '보유세는 강화하고 거래세는 완화한다'는 데 있었다. 아울러 형평성에 맞지 않는 세금 부과 체계를 합리적으로 개선하고자 하였다.

과거 우리나라 부동산세제의 가장 큰 문제점은 부동산 보유에 부과하는 재산세 · 종합토지세 등 보유세 비중은 매우 낮고, 거래단계에 부과하는 취득세 · 등록세 등 거래세 비중은 매우 높다는 것이었다. 지나치게 낮은 보유세로 말미암아 자본 이득을 목적으로 부동산을 불필요하게 많이 보유하여도 부담이 거의 없어, 부동산에 대한 선호도를 높이는 원인으로 작용하고 부동산 투기 억제 기능도 매우 미흡한 수준이었다. 대부분 선진국들의 경우 보유세와 거래세 비율이 9:1 수준인 데 비해 우리의 경우에는 2:8 수준으로 선진국과는 정반대의 부동산제도를 운영하고 있었던 것이다.

낮은 보유세 부담은 부동산 과다 보유를 촉진시켜 부동산 투기를 심화하며, 높은 거래세 부담은 시장거래를 위축시키고 이중계약서가 관행화되는 부작용을 낳았다.

이러한 과거의 불합리한 세제를 개선하기 위해 참여정부는 우선 보유세제 개편을 통해 형평성에 어긋나는 세금체계를 바로잡아 투기수요를 억제하는 작업에 나섰다. 재산세 과표를 현실화하고, 건물과 토지로 각각 분리하여 과세하던 주택에 대한 보유세를 2005년부터 통합 평가하여 통합 과세하게 되었다. 종전에는 건물면적과 건축연도 등을 기준으로 재산세를 부과했으나 이를 시가기준으로 변경해 세 부담의 형평성을 높인 것이다. 이는 비싼 집에 사는 사람이 더 많은 세금을 내도록 하기 위한 현실적 조치였다. 지자체가 자율적으로 결정 고시하던 개별공시지가 적용률도 통합평가한 주택 공시가격의 50%로 통일시켰다.

아울러, 고가의 부동산이나 부동산 과다 보유에 대해서는 재산세 외에 추가로 종합부동산세를 과세하여 세부담의 형평성을 도모하는 획기적인 방안을 마련했다. 종합부동산세는 2005년 도입 초기 과세 기준금액이 너무 높아 과세대상이 소수(주택 3.9만 명,

토지 4.3만 명)에 불과하였고, 과표적용률과 세부담 상한도 낮아 실효성이 낮다는 지적이 제기되었다. 또한, 인별 합산과세로 인해 조세 회피를 목적으로 가구 내에서 부부나 자녀 등에게 부동산 소유를 분산시키는 문제점도 지적되었다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 정부는 8.31대책을 통해 과세기준을 대폭 강화하여 실효성을 높였다. 주택의 경우 공시가격 9억 원 초과에서 6억 원 초과로, 비사업용 토지의 경우 6억 원 초과에서 3억 원 초과로 과세 기준을 대폭 강화했다. 과표적용률도 당초 공시가격의 50%에서 70%로 높였으며, 부과방법도 종전 '인별 합산'에서 '세대별 합산'으로 바꾸었다. 궁극적으로 2009년 종합부동산세 대상자가 부담하는 평균 실효세율을 1% 수준에 이르게 한다는 계획을 추진했다.

종합부동산세는 투기세력 · 투기비호세력으로부터는 반발과 저항을 샀지만 대다수 국민들의 절대적 지지를 받으며 추진되었다. 2006년 11월 시행된 2차 종합부동산세 납부 기간 동안 세무당국은 납부율 98%의 성과를 거두며 자리잡아 갔다.

주택 거래의 활성화를 위해 취득세 · 등록세 등 부동산 거래세를 지속적으로 인하했다. 2004년까지 취득세 2%, 등록세 3%를 합쳐 거래세가 5%에 달했으나, 단계적 인하를

종합부동산세 개편 내용

분야	2005	2006
주택	• 기준금액 9억 원 초과 • 인별 합산	• 기준금액 6억 원 초과 • 세대별 합산
비사업용 토지	• 기준금액 6억 원 초과 • 인별 합산	• 기준금액 3억 원 초과 • 세대별 합산
사업용 토지	• 기준금액 40억 원 초과 • 인별 합산	좌동

주택에 대한 거래세율 변화 (단위 : %)

구분	2004	2005		2006(1~8월)		2006(9월 이후)	
		일반	개인간	일반	개인간	일반	개인간
계	5.0	4.0	3.5	4.0	2.5	2.0	2.0
취득세	2.0	2.0	2.0	2.0	1.5	1.0	1.0
등록세	3.0	2.0	1.5	2.0	1.0	1.0	1.0

통해 2006년 9월부터는 개인 및 법인 거래 모두 2%까지 낮아졌다.

한편 거래세 인하로 인해 일부 지자체에서 나타나는 재원 부족을 보전하기 위해 부동산 교부세를 신설했다. 거래세 감소분을 종합부동산세 등 보유세 증가분으로 전액 보전해 지방 재정의 안정성을 확보한 것이다.

2) 양도소득세 강화를 통한 투기이익 환수

양도소득세는 부동산 가격 상승에 따른 초과이익을 환수하기 위한 세금이다. 그러나 과거 실거래가의 80% 정도를 반영한 공시가격을 기준으로 부과되어 초과이익을 환수하기에 미흡하다는 지적이 있어 왔다. 이러한 점을 감안해, 양도세는 과세기준을 실거래가로 전환하면서 2주택 이상 보유자에 대해 중과하는 데 초점을 맞추었다. 1세대 3주택 이상 보유자는 2002년 10월부터 실거래가 과세가 이루어지고 세율도 2005년부터는 양도차익의 60%로 중과되었다. 1세대 2주택 보유자는 8.31대책에 의해 2006년부터 실거래가 과세가 이루어졌으며, 세율도 9~36%에서 2007년부터는 50%로 높아졌다. 2007년부터는 모든 부동산에 대해 실거래가 과세가 이루어지고 있다.

중과조치를 받는 대상은 수도권과 광역시의 경우 기준시가가 1억 원이 넘는 주택, 그 외 지역은 3억 원이 넘는 주택이다. 그러나 이사 · 근무 · 혼인 · 부모 봉양 등 불가피한 이유로 1세대 2주택자가 됐다면 중과세 대상에서 제외된다.

이와 함께 15년 이상 1세대 1주택자는 장기보유특별공제를 45%까지 받을 수 있도록 하여 실거주자의 세부담을 최소화하도록 하였다. 다만 1가구 1주택이라 하더라도 실거래가 6억 원을 초과하는 고가주택은 비과세 대상에서 제외된다.

양도소득세 변화 내용	
실거래가 기준 과세	• 1세대 2주택자 실거래가 과세(2006년부터) • 모든 주택 실거래가 과세(2007년부터)
1세대 2주택자 양도소득세 과세 강화 (2007년부터 시행)	• 세율 9~36% → 50% • 장기보유특별공제 적용에서도 배제 (수도권, 광역시 소재 기준시가 1억 원 초과, 기타지역 3억 원 초과 주택)
1세대 3주택자 60% 중과(2005년부터 시행)	
미등기 양도자산 70% 중과(2004년부터 시행)	

3) 재건축 초과이익 환수 및 제도 개선

2001년 이후 강남 5개 대규모 저밀도 개발이 본격화하면서 재건축시장 불안이 지속되어 왔다. 재건축 대상단지는 용적률 증가 등 개인 노력과는 무관한 요인으로 가격이 큰 폭으로 상승하였다. 개발이익이 전적으로 사유화됨으로써 투기수요도 유입되었다. 이 같은 과정에서 재건축 아파트는 부동산시장 불안을 심화시키는 주범으로 인식되었다. 또한 투기이익을 노린 무분별한 재건축으로 관리에 소홀하여 자원 낭비는 물론 도시 환경을 훼손하는 문제를 불러왔다.

주택시장 안정을 위해서는 주택공급 확대가 필요하나 서울 등 대도시의 경우 가용택지의 부족으로 재건축을 통한 공급량 확보가 불가피한 상황이었다. 그러나 서울의 경우 대형 평형 위주로 재건축이 이루어지다 보니 주택공급 효과가 저조하였다. 강남 5개 저밀도지역의 경우 용적률이 100%에서 280%로 약 3배 증가하였으나, 주택수는 16% 증가에 불과하였다. 이에 따라 정부는 재건축을 통한 주택공급 증대효과를 제고하기 위해 2003년 9월 5일부터 수도권 과밀억제권역 안에서 20세대 이상으로 주택재건축사업을 하는 경우 전체 건설예정 세대수(조합원 분양 + 일반 분양)의 60% 이상을 전용면적 85㎡(25.7평) 이하의 국민주택으로 건설하도록 의무화했다.

아울러 단기차익을 노린 투기수요를 차단하기 위해 조합원의 명의 변경을 금지했다. 2003년에는 5.23 재건축시장 안정대책을 통해 재건축 후분양제도도 도입하였다. 투기과열지구 내에서 재건축을 할 경우 80% 이상 시공 후에 일반 분양을 허용하는 것이다. 이로 인해 재건축으로 발생하는 기대이익이 크게 줄어들면서 재건축시장은 한동안 안정을 유지하였다.

한편, 정부는 재건축 개발이익 환수를 위해 10.29대책의 일환으로 부동산공개념위원회의 논의를 거쳐 임대주택 의무건설 방안을 도입했다. 이는 재건축 가격 안정은 물론 재건축지역 내 무주택 세입자들의 주거안정을 도모하고 도심 내 임대주택을 활성화하기 위한 다목적 대책이었다. 수도권 과밀억제권역에서 2005년 5월 19일 이후 재건축 사업을 시행할 경우 증가되는 용적률 중 100분의 25에 해당하는 면적을 임대주택으로 건설하도록 하였다. 물론 임대주택을 지은 재건축 아파트는 그만큼 용적률을 완화하고 건축비를 보상받게 하였다.

그러나 2006년 초 재건축시장이 다시 불안해지자, 재건축제도의 합리화와 함께 보다 근본적인 개발이익 환수장치의 필요성이 대두되었다. 이에 정부는 3.30대책을 통해 재건축 초과이익 환수방안을 발표하였다. 이는 재건축사업이 주거환경 정비라는 본래 목적대로 추진될 수 있도록 하고, 재건축 과정에서 생긴 초과이익의 일부를 환수하기 위한 재건축정책 합리화 과정이었다. 정부는 위헌 시비를 고려해 국내 유수의 법무법인, 헌법학회, 공법학회 등 전문기관의 면밀한 법률 검토를 거친 후 「재건축 초과이익 환수에 관한 법률」을 제정해 2006년 9월 25일 시행하였다. 재건축 초과이익 환수로 인한 부담금은 종료시점의 신규주택 가격에서 개발 비용과 정상 집값 상승분 및 착수시점의 주택가격을 제외한 금액에 부담률을 곱한 금액이다.

4) 개발부담금 재부과와 기반시설부담금 도입

부동산 투기는 주택을 건설하기 위한 토지개발 단계에서부터 시작된다. 특정 지역이 개발된다는 소문은 땅값 상승을 낳고, 투기수요를 유발하게 되기 때문이다. 이러한 악순환이 반복되면서 최종 분양단계에 이르면 개발이익이 크게 늘어나고, 그만큼 분양가격도 상승하게 된다. 결국 투기를 막기 위해서는 개발 초기단계에서부터 개발이익을 환수할 수 있는 장치가 필요하다. 이런 이유로 과거 토지공개념 3법이 만들어졌으며, 참

개발부담금과 기반시설부담금 내용

구분	개발부담금	기반시설부담금
근거	개발이익환수에 관한 법률	기반시설부담금에 관한 법률
목적	개발이익 환수	기반시설 비용 부담
부과대상	10개 종류의 토지개발사업	건축행위
부담금 부과기준	부담금= (사업 종료 시 지가 – 사업 착수 시 지가 – 개발비용 – 정상지가 상승분) x 부과율	부담금 = 원단위 비용 x 건축 연면적 x 민간부담률 – 공제액
부과시점	사업 준공 시	건축허가 시
재원사용	• 50% : 시 · 군 · 구 일반회계 • 50% : 국가균형발전 특별회계	• 70% : 지자체(특별시, 광역시, 시, 군) 기반시설 특별회계 • 30% : 국가 균특회계
시행시기	2006년 1월 1일부터 재부과	2006년 7월 12일부터 부과

여정부에서도 8.31대책을 통해 개발부담금제도를 부활시키고 기반시설부담금제도를 도입하였다.

개발부담금제도는 토지개발사업으로 인한 지가상승 등 개발이익 일부를 환수해 적절히 활용함으로써 투기를 방지하고 토지의 효율적 이용을 촉진하기 위한 제도이다. 1989년에 토지공개념의 일환으로 도입되었으나 기업의 각종 부담금 경감 차원에서 비수도권 지역은 2002년부터, 수도권 지역은 2004년부터 부과가 중지되었다. 그러나 지가 불안으로 토지개발로 인한 이익을 직접 환수할 수 있는 장치가 필요하다는 지적에 따라 8.31대책을 통해 다시 부활되어 2006년 1월부터 시행되었다.

개발부담금 부과대상은 일정 규모 이상의 토지개발사업이며, 특별 · 광역 도시지역은 200평, 기타 도시지역은 300평, 도시 외 지역은 500평 이상의 토지를 개발하는 경우에 부과되었다. 부담금액은 사업 전후의 지가상승분에 개발비용과 정상적인 지가상승분을 차감해 개발이익을 계산하고, 이에 일정한 부과율을 적용해 산정했다. 부과율은 당초 50%를 적용해 왔으나, 2000년 이후 25%를 적용하고 있다. 부담금 수입의 50%는 당해 시 · 군 · 구에 배분하고, 나머지 50%는 국가균형발전특별회계에 배분해 지역균형개발사업에 사용되도록 했다.

기반시설부담금제도는 원인자 및 수익자부담의 원칙에 따라 건물을 짓는 등의 건축행위로 유발되는 기반시설 설치비용의 일부를 건축행위자가 부담하는 제도이다. 주민들의 쾌적하고 편리한 생활을 위해서는 적정 수준의 도로 · 공원 · 녹지 등 기반시설이 필수적이지만 이를 자치단체와 정부의 일반 재정에 일방적으로 의존하기에는 한계가 있다. 따라서 개발 이후 혜택을 보는 사람이 기반시설 비용의 일부를 부담하게 하는 제도이다.

부과대상 기반시설은 도로 · 공원 · 녹지 · 수도 · 하수도 · 학교 · 폐기물 처리시설 등 일곱 가지이며, 신축 · 증축 등 모든 건축행위에 적용된다. 다만 건축연면적 200㎡를 초과하는 경우에 부과하기 때문에 일반적인 단독주택을 건축할 때에는 부과되지 않으며, 기존 건축물을 헐고 같은 용도로 새로 짓는 경우에는 초과부분에 한해서만 적용된다. 부담금은 30%를 중앙정부가, 70%가 자치단체가 관리하며, 중앙정부 관리분은 균형발전특별회계를 통해 자치단체의 기반시설 설치비용 지원 등에 활용되도록 했다.

5) 주택담보대출 건전성 제고

세계적인 유동성 증가와 저금리 현상이 국내에서도 나타나면서 넘치는 자금이 부동산시장으로 몰리는 경향이 나타났다. 2003년 이후 둔화되던 주택담보대출 증가세는 2005년 들어 주택가격이 불안해지면서 다시 급증했다. 이는 우리 경제와 금융시장 전반에 잠재적인 불안요인으로 대두되었다. 참여정부는 부동산 가격 급등 현상에 대해 선제적으로 대응하지 못할 경우, 향후 부동산 가격 급락 시 금융기관의 건전성마저 심각하게 훼손될 가능성이 커질 것으로 판단하고 이에 대한 대책 마련에 나섰다. 주택담보대출 규제 정책의 내용은 제4장 제4절 가계대출 연착륙 유도정책에서 이미 자세히 다루었다.

은행 가계대출 및 주택담보대출 증가액 추이 (단위 : 조원)

구분	2002	2003	2004	2005	2006
가계대출	61.6	30.6	22.5	29.4	40.9
주택담보대출	45.5	20.7	16.4	20.6	26.8

출처 : 한국은행

2. 시장투명성 제고

우리나라의 경우 부동산시장에서 불로소득을 취할 수 있었던 밑바탕에는 부동산 거래 내역이 공개되지 않아 불법 · 편법이 동원될 수 있는 환경이 오랫동안 자리잡고 있었다. 특히, 이중계약서의 관행은 거래 투명성을 저해하는 주된 요인이었다. 집을 사는 사람은 취득세와 등록세를 줄이고, 파는 사람은 양도소득세를 적게 내기 위해 실제 거래계약서와는 별도로 실거래 가격보다 허위로 가격을 낮춘 이중계약서를 관행적으로 활용해 온 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 참여정부는 2003년 10.29대책을 통해 실거래가 신고제도 도입을 검토하기 시작했다. 2003년 11월 부동산전산망구축 전담반을 구성해 부동산정보관리센터를 구축하였으며, 8.31대책을 통해 실거래가 신고를 의무화하고 실거래가를 부동산 등기부에 기재하도록 하였다. 또한 시장투명성 제고를 위해 부동산 가격을

시가에 근접하도록 주택가격 공시제도를 개선하였으며, 부동산 정보 확대를 위해 부동산통계 선진화 방안도 추진하였다.

1) 실거래가 신고 및 등기부 기재

실거래가 신고는 특정 지역에 제한되기는 하나 주택거래 신고지역을 대상으로 2004년부터 시행되었다. 그러나 이러한 제도는 서울 · 경기 등 일부 지역에 제한되어 시장투명성을 높이는 데 한계가 있었기 때문에 정부는 2005년 8.31대책을 통해 실거래가 신고를 전국적으로 확대 실시키로 하였다. 그 결과 2006년 1월 1일부터 실거래가 신고제가 전국적으로 시행되었으며, 그해 6월 1일부터는 등기부 기재가 의무화되었다.

이에 따라 부동산을 거래하는 경우 매도자와 매수자, 또는 중개업자는 매매계약을 체결한 후 30일 이내에(2007년 6월 28일부터 60일, 단 주택거래 신고지역은 여전히 15일 이내) 실거래가액을 시 · 군 · 구에 신고해야 하며, 시 · 군 · 구에서 교부한 거래신고필증을 소유권 이전등기 신청 때 등기소에 제출하도록 하였다. 만약 등기부 기재 금액이 지자체 또는 세무관서 조사 결과 허위로 밝혀지는 경우 관련 법률에 의해 거래 당사자에게 취득세의 3배(주택거래 신고지역에서는 5배) 이하의 과태료를 부과토록 했다. 이 중계약서를 작성한 공인중개사는 등록 취소나 6개월 이내 자격정지 조치를 받게 된다. 실거래가 신고제도가 정착되면 부동산 거래가 투명화되는 것은 물론 조세 형평성도 높아질 것이다.

2) 부동산 가격 공시제도 개선

과거 주택에 대한 과세표준은 토지에 대해서는 공시지가, 건물에 대해서는 시가표준액(지방세) 및 기준시가(국세)가 기준이 되었다. 즉, 토지와 건물을 분리하여 평가하는 방식이었다. 특히, 건축물 재산세는 면적을 기준으로 평가 · 과세됨으로써 주택가액이 시가와 괴리되고 지역 간 불형평이 초래되었다. 또한 행정기관에 따라 시가표준액(행정자치부) 및 기준시가(국세청)를 적용함에 따라 동일한 주택에 세목별로 다른 과세표준이 적용되는 불합리한 면이 있었다.

따라서 과세표준 산정기관을 일원화하고 과표 현실화를 통한 보유세 강화를 위해

2002~2005년 표준지 공시지가 상승률과 현실화 반영분			(단위 : %)
연도	표준지 상승률(A)	지가 상승률(B)	현실화 반영분(A-B)
2002(2003. 1. 1 기준)	15.47	8.98	6.49
2003(2004. 1. 1 기준)	19.34	3.43	15.91
2004(2005. 1. 1 기준)	15.09	3.86	11.23
2005(2006. 1. 1 기준)	17.81	4.98	12.83

2005년 주택가격 공시제도를 도입하여, 주택의 경우 부속토지와 건물을 일체로 평가하도록 하였다. 단독주택의 공시가격은 건설교통부 장관이 제시하는 표준주택가격 비준표를 적용하여 자치단체에서 개별주택가격을 공시하며, 공동주택은 건설교통부 장관이 부동산 가격 전문 조사기관인 한국감정원에 위탁 전수조사를 실시하여 산정 공시한다.

아울러 그동안 파행적으로 운영되어 오던 공시지가도 현실화하였다. 공시지가는 제도 도입 초기부터 급격한 조세부담 등을 우려하여 낮은 지가 수준으로 출발하여 줄곧 보수 · 안정적으로 공시되어 왔으나, 2000년대 들어 지가의 급격한 상승으로 공시지가와 현실지가와의 격차가 크게 벌어지자, 시민단체 등에서 공시지가가 현실지가를 제대로 반영하지 못해 형평과세를 저해한다고 비판하였다. 정부는 2003년부터 공시지가 현실화 방안을 강도 높게 추진해 왔으며, 그 결과 공시지가의 시세 반영률이 많이 제고되었다. 그러나 그동안 낮게 공시되어 왔던 공시지가 수준을 단기간에 현실화하는 과정에서 공시지가 상승률이 급격히 높아지기도 하였다.

3) 부동산 통계 선진화 추진

참여정부는 각 부처별로 보유하고 있는 부동산 관련 정보를 상호 연계하여 종합부동산세 과세 지원 등 부동산정책에 필요한 정보를 관리하여 부동산대책에 효율적으로 대응하기 위해 부동산정보관리센터를 구축하였다. 2003년 10.29대책의 일환으로 행정자치부에 부동산정보관리센터를 구축하였으며, 구축을 완료한 2005년 2월부터 부동산 관련 정책 정보를 제공하고 있다. 특히 부동산정보관리시스템은 2005년 5월 정부와 유엔이 공동개최한 국제혁신박람회에 참가하였으며, 8.31대책의 수립과 2005년 처음 시행

된 종합부동산세 과세를 성공적으로 지원하였다.

2005년 8.31대책을 통해 한 단계 더 업그레이드된 부동산 통계 선진화 방안이 추진되었다. 그동안 부동산 관련 각종 통계를 부처별로 생산 · 발표하였으나 원천자료의 부실과 통계의 기준이 상이하고 임의적 · 비정기적인 발표로 국민의 불필요한 오해와 불신 등을 초래하기도 하였다. 이에 따라 행자부 · 재경부 · 건교부 · 국세청 · 통계청 등 관련부처들은 2005년 11월 29일 부동산 통계 관리 및 연계체계 강화, 통계의 정기적 발표 및 투명성 확보, 원천기본정보의 정비 등을 주요 내용으로 하는 부동산 통계 선진화 방안을 마련하였다.

3. 안정적 주택공급

주택시장 안정을 위해서는 투기수요의 억제와 함께 주택의 원활한 공급이 필수적이다. 이러한 인식 아래 참여정부는 8.31대책을 통해 신규 공급 확대와 수요 분산을 통한 수급안정 방안을 마련해 나갔다. 또 공영개발 확대, 강북 광역재개발 촉진 등을 통해 2010년까지 주택공급 확대를 위한 청사진을 제시하였다.

그러나 투기 억제 · 금융규제 강화 등의 조치로 인해 민간 부문의 주택공급 위축이 발생하고 신규 주택 공급계획에 차질이 생기면서 수급 불균형 해소가 또 하나의 정책과제로 대두되었다. 이에 따라 정부는 2006년 11.15대책을 발표하면서 주택공급 확충을 통한 근본적인 주택가격 안정대책을 발표했다. 양질의 주택을 저렴한 가격으로 보다 많이, 그리고 빨리 공급하는 데 정책의 역량을 집중키로 한 것이다. 아울러 개발밀도 확대 등을 통해 신규 분양가격을 대폭 인하하기로 하였다. 특히 2007년 1.11대책을 통해 신규 주택의 고분양가 문제를 근원적으로 해결할 민간택지에 대한 분양가상한제와 원가공개를 확대 적용하기로 했다.

정부는 이와 함께 국민임대 100만 호 건설을 추진해 왔다. 2003년부터 매년 10만 호씩 건설하여 2012년까지 100만 호를 공급한다는 계획이다. 2007년 1.31대책에서는 장기임대주택 공급목표를 구체화하여 장기임대 재고비율을 2012년까지 15%, 2017년까지 20% 달성하는 것을 목표로 제시하고, 이를 달성하기 위하여 비축용 임대주택을 매년 5만 호씩 2017년까지 50만 호를 건설한다는 계획을 추가해 발표했다.

1) 신도시 건설 등 주택공급 확대

2000년대 들어 국토의 선계획-후개발 방식 전환, 난개발 방지를 위한 준농림지의 폐지, 기성 시가지의 가용토지 고갈 등으로 민간 택지 확보가 어려워졌으며, 그 결과 2003년 들어 신규주택 건설이 크게 위축되었다. 특히 수도권은 주택이 절대 부족한 상황에서 신규주택 공급이 2002년 정점 이후 감소세로 돌아서 시장불안이 지속되었다. 이에 정부는 8.31대책을 통해 당초 계획보다 수도권 주택공급 물량을 대폭 확대하였다. 가구 증가 추이 등을 감안하고 주택보급률을 제고하기 위해 2010년까지 연 30만 호 정도의 주택을 공급하기로 한 것이다. 당초 연 24만 호 수준에서 연 6만 호 정도 늘어난 물량이다. 이를 위해 송파 · 검단 신도시 개발 및 김포 · 양주 옥정 · 파주 등 기존 택지의 확대 개발 등을 추진하였다.

그러나 공공택지 확보부터 주택 건설까지 상당한 시차가 존재하기 때문에 연 30만 호 공급을 채우기 어렵고, 친환경적 개발 강조로 인해 개발 밀도가 감소하여 충분한 공급 물량 확보 역시 쉽지 않은 상황이었다. 정부는 11.15대책을 통해 이미 조성 중인 김포, 파주 등 2기 신도시를 포함해 신도시를 추가적으로 개발하며, 신도시 및 국민임대주택

참여정부의 주요 주택공급 확대 정책

2003년 10.29대책	• 판교, 김포, 파주 등 수도권 4개 신도시에서 19만 호 공급 • 광명, 아산 등 역세권 주변을 주거단지로 개발 • 국민임대 100만 호 등 장기임대주택 150만 호 건설 추진
2005년 8.31대책	• 송파 신도시 등 수도권 공공택지 1,500만 평 추가 확보 • 강북 등의 광역적 재정비 추진
2006년 8.31대책 1주년 회의	• 2006~2012년까지 총 116.8천 호의 장기 공공임대주택을 신규 비축하여 전체 주택 수의 12% 수준으로 확충
2006년 11.15대책	• 신도시 및 국민임대주택단지의 개발밀도 상향 조정 • 신도시 녹지 면적의 합리적 조정 • 택지개발 기간 단축을 통한 주택공급의 조기화 • 계획관리지역 내 주택건설 규제 합리화(용적률 150% → 180%) • 다세대, 다가구, 오피스텔, 주상복합의 규제 개선
2007년 1.11대책	• 민간택지 내 공공, 민간 공동사업제도 도입 • 다세대, 다가구 기반시설 부담금 경감(최대 62.5%) • 계획관리지역 내 규제 추가 완화(180% → 200%)
2007년 1.13대책	• 2007~2017년까지 총 260만 호의 장기임대주택을 추가공급하여 장기임대주택의 비중을 선진국 수준으로 제고(2017년 20%)

단지의 개발밀도와 용적률을 상향 조정하고 녹지율도 합리적으로 조정하여 12만 5천 가구를 추가로 공급키로 하였다. 특히 택지개발 절차를 간소화하여 현행 7.5년인 신도시 개발 기간을 5~6.5년으로 1년 정도 주택공급기간을 단축하기로 했다.

아울러 친환경적 국토 · 도시관리를 전제로 도시 건축 규제 및 비도시 지역 토지이용 규제를 합리적으로 조정하여 민간주택 공급도 촉진키로 하였다. 우선 계획관리지역 내에서 2종 지구단위계획 구역은 용적률을 현행 150%에서 200%로 확대하고, 다세대 · 다가구 주차장 기준 완화, 주상복합 · 오피스텔 건축 규제 완화 등을 추진키로 하였다.

2) 주택공영개발 추진

정부는 8.31대책을 통해 그동안 논란이 되어 왔던 공공택지에서 주택건설업체의 폭리를 막기 위해 주택공급 방식 개선에 나섰다. 개발이익을 철저히 환수하고 공공주택 재고를 확충하기 위해 공영개발 방식(공공택지 내에서 주택공사 등 공공기관이 주택 건설 및 분양 · 임대까지 일괄 담당하는 주택개발 방식)을 추진키로 한 것이다. 특히, 사회적 관심이 높은 판교 · 송파 신도시의 경우 공영개발 방식으로 주택을 공급키로 하였다. 공영개발 방식이 확대되면 주택업체가 높은 분양가를 책정해 이익을 보는 문제점을 막을 수 있고, 개발이익을 공적으로 환수해 국민임대주택 건설 등에 활용할 수 있다. 시장여건을 감안해 분양 · 임대 물량을 탄력적으로 조정할 수 있고, 동시에 공공보유 임대주택의 분양전환 등을 통해 주택의 수요 · 공급을 조절하는 부가적 효과도 얻을 수 있다.

3) 강북재개발 촉진을 통한 수요 분산

서울시는 기성 시가지 재개발 촉진책의 일환으로 2002년부터 뉴타운사업과 균형발전촉진지구를 추진해 왔다. 2006년 현재 지정된 뉴타운지구는 25곳이며, 균형발전촉진지구는 8개로 총 33곳에 이른다. 그러나 일관된 법 체계가 없어 사업 시행이 부진하고 개발단위사업 추진과 공공 부문의 역할 부족으로 광역기반시설 설치가 곤란하며, 용적률 규제 · 층수 제한 등으로 주택공급 효과도 미미한 상황이었다.

이에 따라 참여정부는 2005년 5월 4일 부동산정책회의에서 도심지 정비사업을 광역개발로 추진키로 하고, 8.31대책을 통해 특별법 제정을 추진키로 하였다. 같은 해 12월

에는 도시재정비촉진지구 지정 및 촉진계획 수립 · 지방세 면제 · 과밀부담금 감면 · 특별회계 설치 등의 특례 규정을 부여하고, 용적률 · 층수 · 소형주택의무비율 등 건축 규제도 완화하는 「도시재정비촉진을위한특별법」을 제정하였다. 또 재정비사업을 촉진하기 위해 시범지구를 선정하여 교육환경 개선은 물론 기반시설 설치를 국가 예산 등을 통해 지원하기로 했다.

4) 분양가 인하 방안 추진

1998년 분양가 자율화 이후 분양가격 상승세가 지속되면서 서민들의 내집마련이 어려워지고, 기존 아파트 가격에도 영향을 주어 주택가격 불안의 주된 요인으로 지적되어 왔다. 특히, 공공택지의 경우 민간업체가 폭리를 취한다는 주장까지 나와 원가공개 필요성이 참여정부 출범 초기부터 끊임없이 제기되었다. 그러나 원가공개는 공급자 위주의 주택시장에서 소비자에게 정확한 정보를 제공하고 분양가격 안정에 기여한다는 장점이 있는 반면, 정확한 원가 산출이 어렵다는 한계와 함께 기업의 원가절감 노력을 저해하고 시장원리와 기업의 자율성을 침해한다는 반론이 제기되면서 찬반 논쟁이 심화되었다.

참여정부는 2004년 3월 민간 전문가로 구성된 주택공급제도 검토위원회를 구축하여 공공택지 내 주택공급제도에 대한 근본적인 개선방안을 검토하였다. 2004년 7월 당정협의를 통해 원가공개 방안을 포함한 분양가 인하 방안을 확정하였고, 2005년 3월 9일부터 공공택지에서 건설되는 85㎡(25.7평) 이하 중소형 주택에 대하여 분양가상한제를 도입하였다. 아울러 공공건설주택의 모든 평형과 85㎡ 이하 중소형 민영주택에 대해 5개 주요 원가항목을 공개토록 하였다. 그러나 85㎡ 초과 중대형 주택에 대해서는 여전히 분양가가 자율화되어 있어 가격불안 요인으로 작용함에 따라 정부는 8.31대책을 통해 분양가상한제를 공공택지 내 모든 평형의 공동주택으로 확대 적용하기로 하였다. 85㎡ 초과 중 · 대형 평형에 대해서는 원가연동제와 함께 채권입찰제를 적용하였다. 이는 분양가 규제로 시세차익을 노린 청약 과열을 차단하고 시세차익을 환수하여 공공 재원으로 활용하기 위한 조치였다.

한편, 원가 공개에 대한 사회적 요구나 관심을 반영하여 8.31대책을 통해 원가 공개 항목도 당초 5개에서 7개 항목으로 세분화하였다. 종전에는 원가 공개 대상에서 제외되

었던 공공택지 내 25.7평 초과 민영 중대형 주택도 택지비 및 택지매입 원가를 공개하도록 하였다.

분양가상한제 확대 시행으로 분양가격 상승과 건설업체의 폭리는 상당 부분 해소되었으나, 여전히 공공택지의 분양가격이 높다는 지적이 계속되었다. 특히 판교와 같이 택지가격이 높은 지역의 분양가격은 자금 여력이 부족한 서민들의 입장에서는 여전히 부담하기 어려운 수준이었다. 이 때문에 택지조성 원가 산정기준과 적용 방법을 개선하는 공공택지 공급체계 개편방안을 3.30대책을 통해 발표하였다. 이로써 전용면적 25.7평 이하 공동주택지의 조성원가 기준 변경과 시기를 맞춰 택지조성 원가도 공개하게 되었다. 2006년 7월부터는 소형 분양주택(전용 18~25.7평)의 택지 공급가격이 종전 감정가격에서 조성원가의 90~110% 수준으로 낮춰 공급하게 되었다. 그리고 주공 · 토공 등 택지개발 주체는 단위면적당 택지조성 원가와 이를 구성하는 주요 7개 항목별 총액을 공개하도록 하였다.

정부는 11.15대책을 통해 분양가를 낮추기 위해 합리적이고 객관적인 분양원가 공개 확대방안과 함께 분양가제도 전반에 대한 종합적인 개선방안을 마련해 나갔다. 신도시 등 공공택지의 택지비 절감방안을 강구해 저렴한 주택을 공급한다는 것이 정부의 확고한 의지였다. 채권입찰제뿐 아니라 종합적인 분양가제도 개선방안을 통해 청약과열 · 시세차익 등 예상되는 문제점에 대한 근본적인 보완대책까지 함께 검토하기로 하였다.

참여정부는 11.15대책의 연장선에서, 민간주택에 대한 분양가상한제 도입 및 분양원가 공개를 골자로 한 1.11대책을 발표했다. 항구적인 주택시장 안정 기반을 조성하기 위한 작업이었다. 이 방안에서는 민간택지에서 공급되는 공동주택의 경우에도 택지비는 감정가격을 기준으로 인정하여 과도한 택지비 인상을 방지하고, 건축비도 기본형 건축비 체계를 적용하여 실질적인 분양가 인하를 유도하였다. 또한 채권입찰제를 민간택지까지 확대 · 시행함으로써 분양가 인하에 따른 청약과열을 방지하면서, 채권 상한액을 하향 조정(주변 시세의 90% → 80%) 하였다. 이와 더불어 마이너스옵션제 전면 도입 · 토지임대부 및 환매조건부 분양제도 시범사업 등을 실시하기로 하였다. 이러한 내용을 담은 주택법 개정안이 국회의원 76% 이상의 찬성으로 2007월 4월 2일 국회를 통과, 4월 20일 공포되었다.

5) 토지공급제도 개선

참여정부는 8.31대책을 통해 지난 1978년 도입된 토지거래허가제의 실효성을 높이고 불안한 토지가격을 안정시키는 노력을 추진해 왔다. 농지 및 임야에 대한 거주지 요건 강화 · 토지거래 허가신청 시 자금조달내역 제출 의무화 · 허가받은 토지의 의무이용기간 연장 및 위반 시 과태료 현실화(취득가액의 10%) · 비도시지역의 개발행위 제한 등이 그 주요 내용이다.

정부는 택지보상가격 상승에 따른 문제점을 해결하기 위해 공공택지 보상제도도 개선하였다. 이는 토지보상비 급증에 따른 대체 토지 수요 증가로 인근 지역 지가가 상승하는 악순환을 차단하기 위한 조치였다. 우선 토지평가 기준을 강화하도록 2006년 3월 17일 「토지보상법 시행규칙」을 개정하였다. 보상 평가 시 감정평가사 간 최고평가액과 최저평가액 차이가 10%(종전에는 30%)를 초과하는 경우에는 사업시행자는 다른 평가업자에게 재평가를 의뢰하도록 한 것이다. 이는 일부 감정평가업자가 토지소유자의 추천을 받기 위해 부당경쟁 및 선심성 평가로 보상금이 부당하게 높아지는 것을 막기 위한 조치였다.

또한 매년 집행되는 막대한 보상금이 다시 부동산시장으로 유입되어 인근 지역의 지가가 상승되는 부작용을 완화하기 위하여 부재지주 토지보상금 중 1억 원 초과분에 대해서는 채권보상을 의무화(2006년 3월 24일 「토지보상법 시행령」 개정)하였으며, 채권보상에 대한 양도소득세 15% 감면시한을 3년 연장하여 채권보상 확대를 유도(2007년 1월 1일 「조세특례제한법」 개정)하였다. 보상금 수령자(가족 포함)의 부동산 거래내역을 국세청에 통보하여 과세자료로 활용함으로써 보상자금의 관리 · 감독을 강화하였으며, 대체부동산 취득 시 취 · 등록세 비과세 지역을 연접 시 · 도 및 시 · 군 · 구로 제한하여 보상금의 전국 투기자금화를 방지(2006년 12월 28일 「지방세법」 개정)하는 법안도 마련했다.

4. 서민 · 중산층의 주거안정

참여정부 기간 주택 재고의 확충에도 불구하고 무주택서민의 주거불안은 여전히 심각한 상황이었다. 2005년 인구센서스에 따르면, 전체가구의 40%인 631만 가구는 비제

도권의 전 · 월세 주택에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 또한 전체가구의 16%인 255만 가구는 최저주거기준에도 못 미치는 등 주거의 질적 수준도 매우 열악한 실정이었다. 이러한 현실에서 참여정부는 투기 억제 · 주택시장 안정기조의 정착과 함께 소득수준별 맞춤형 주거복지정책을 통해 서민 · 중산층 주거안정을 도모하는 데 노력을 기울여 왔다. 국민임대주택 건설 · 다가구 매입임대 · 전세자금 지원 등을 통해 시장에서 소외된 취약계층의 주거안전망을 구축하는 한편, 청약제도 개선과 모기지론 · 생애최초 주택구입자금 지원 등을 통해 무주택서민과 중산층의 내집마련을 촉진하였다.

1) 장기임대주택 재고 확충

2006년 말 현재 10년 이상 장기임대가 가능한 공공임대주택(영구 · 50년 · 국민 등)은 40만 3천 호로 전체 주택 재고의 3.0%(건설 중인 주택 포함 시 5.8%)에 불과했다. 이는 주요 선진국의 20~36%와 비교해도 매우 부족한 상황이었다. 대부분의 무주택가구가 전세가격 급등에 무방비로 노출되어 있음을 설명하는 수치다.

참여정부는 공공임대주택 재고를 선진국 수준으로 확대하기 위해 국민임대 100만 호 건설을 추진해 왔다. 2003년부터 매년 10만 호씩 건설해 2012년까지 100만 호를 공급한다는 것이다. 100만 호 건설계획의 차질 없는 추진을 위해 2003년 12월 「국민임대주택건설등에관한특별조치법」을 제정하여 사업절차를 단축하였으며, 원활한 택지 확보를 위해 8.31대책을 통해 국민임대주택단지의 면적기준을 당초 30만 평에서 최대 60만 평 규모로 확대하였다.

또한 저소득층 입주자의 임대료 부담을 완화하기 위해 정부지원 확대에도 적극적으로 나섰다. 재정을 현행 11조 4천억 원에서 13조 1천억 원으로 늘렸고, 기금도 22조 4천억 원에서 31조 원으로 8조 6천억 원을 추가했다. 이는 입주자의 임대료 부담을 종전 건설비의 10~40%에서 10~30%로 경감하는 효과가 있을 것으로 추정된다.

참여정부는 국민임대정책의 실효성을 높이기 위해 제59회 국정과제회의(2005년 4월 27일)에서 국민임대주택 입주자격 및 임대료체계를 개선하였다. 1인 가구 사용평형 제한과 4인 이상 입주자격 완화를 통해 입주자의 여건을 반영하였고, 토지과다 보유자나 고급승용차 보유자의 입주를 제한하기 위해 소득 · 자산심사제도를 강화하였다. 아울러

자격 상실자의 자진 퇴거를 유도하기 위해 당초 기간별 할증제도를 소득 초과 정도에 따른 할증제도로 변경하였다.

국민임대주택 정책과 함께 10년 장기임대주택사업도 추진하였다. 2003년 9월 기존의 5년 임대주택제도를 폐지하고 2012년까지 50만 호의 10년 장기임대주택 건설계획을 수립하였다. 건설업체의 참여를 유도하기 위해 취·등록세 감면, 공공용지 우선공급, 용적률 인센티브 등의 활성화 대책을 강구하였다. 그러나 2006년 4월까지 건설실적은 주공 4,944호, 민간 1,898호로 저조하게 나타났다. 이는 임대기간의 장기화, 임대주택은 열등재라는 인식, 전세 중심의 시장구조 등으로 사업성이 떨어져 민간의 참여가 저조하였기 때문이다. 2006년 판교의 민간임대 분양 시에는 주공임대보다 임대료가 1억 원 이상 높아 10년 장기임대주택에 대한 불신을 심화시키기도 하였다.

이런 문제점을 극복하고 당초 공급계획을 차질 없이 추진하기 위해 참여정부는 공공의 역할을 강화하는 한편, 2007년 1.31대책을 통하여 장기임대주택 공급목표를 구체화하고 장기임대 재고비율을 2012년까지 15%, 2017년까지 20% 달성한다는 목표치를 제시하였다. 1.31대책에서 제시된 비축용 임대주택은 2007년 5천 호 규모의 시범사업을 시행한 후 매년 5만 호씩을 건설하여 2017년까지 50만 호를 건설할 계획이다. 비축용 임대주택은 평균 30평 수준으로 건설하고 10년 이상 임대한 후 시장상황에 따라 매각이 가능해 도시근로자 등 서민의 양질 임대주택에 대한 수요충족과 더불어 중장기적인 주택시장 수급안정에 기여할 것으로 전망되고 있다.

이 밖에 정부는 비축용 임대주택의 재원 확보를 위하여 국민연금 및 보험사 등 장기투자자의 여유 재원을 활용하고자 '임대주택펀드' 설립 관련법령 개정 등 제도개선을 추진해 왔다. 아울러 소득계층 1~4분위를 대상으로 공급하는 국민임대주택도 2013년부터 2017년까지 매년 10만 호씩 총 50만 호를 추가 공급할 계획을 수립했으며, 같은 기간에 10년 임대·전세임대 등 30만 호, 국민주택기금의 지원을 받는 기존 5년 민간임대사업을 기금거치기간 연장(10년→15년) 등을 통하여 10년 장기임대주택으로 유도하여 25만 호를 공급하는 등 서민의 주거안정을 위한 다양한 장기임대주택 공급을 추진해 왔다.

이와 같은 장기임대주택 공급 확대로 공공이 임대 및 매매시장에 영향을 미칠 수 있

는 20% 수준의 충분한 재고가 확보될 경우 공공이 낮은 임대료를 유지하고 민간 임대시장의 임대료 인상 압력에 대한 견제가 가능하여 임대료 안정대책을 실시할 수 있는 환경이 조성되고, 임대주택의 가용성을 획기적으로 제고하여 저소득층뿐 아니라 전국민의 주거안정에 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 주거비에 대한 가계지출이 축소되어 국민의 삶의 질이 제고되고 주택을 소유하지 않더라도 주거불안이 없게 되어 '소유 중심'에서 '거주 중심'으로 주거문화가 전환될 것이다.

2) 맞춤형 주거복지 추진

참여정부는 다가구 매입임대사업, 기존주택 전세임대사업, 소년소녀가정임대(무이자 전세지원) 등 다양한 주거복지정책을 추진해 왔다. 이러한 사업은 도심 내 사회취약계층에게 필요한 곳에 부담 가능한 가격으로 공급하는 수요자 위주의 맞춤형 주거복지사업이다.

다가구 매입임대사업은 도심 내 다가구 주택 등을 매입하여 기초생활수급자, 차상위계층 등에게 시세의 30% 수준으로 저렴하게 재임대해 주는 사업이다. 2004년 시범사업으로 503호, 2005년에는 4,539호를 공급하였다. 입주자에 대한 만족도 조사 결과, 주거여건이 전반적으로 크게 향상된 것으로 평가되었다. 특히 매입한 주택의 일부를 장애인 등 취약계층을 위한 그룹홈(사회복지사와 함께 거주하며 자활 지원)으로 운영하여 취약계층에 대한 실질적인 주거 지원으로 평가받고 있다.

기존주택을 전세로 얻어 수급자 및 차상위계층 등에게 시세의 30% 수준으로 재임대하는 전세임대사업도 시행 중이다. 수요자를 먼저 선정한 후 본인이 원하는 지역과 주택유형을 우선적으로 고려하여 주택을 공급한다는 점에서 대표적인 맞춤형 주거복지사업으로 평가받고 있다. 무이자전세지원사업은 무주택 소년소녀가정 · 대리양육가정 · 친인척위탁가정 및 교통사고 유자녀 가정에 무이자로 전세주택을 지원하는 제도이다. 수도권과 광역시는 최대 5천만 원, 기타지역은 3천만 원씩 20세가 될 때까지 무이자로 지원하였는데, 이는 수혜자들의 임대료 부담 감소 등 경제적 이점뿐 아니라 수혜아동들의 정서적 · 심리적 안정에도 기여한 것으로 나타났다.

참여정부는 2006년 4월 25일 주거복지토론회를 통해 도심 저소득층의 주거안정 효과

맞춤형 임대주택 공급계획(2006~2012년)			(단위 : 호)
구분	당초	확대	추가물량
합계	70,000	92,000	22,000
매입임대	31,500	45,000	13,500
전세임대	31,500	40,000	8,500
소년소녀가장	7,000	7,000	-

가 큰 것으로 나타난 맞춤형 임대주택사업을 더욱 확대키로 했다. 이는 그동안의 정책 성과에도 불구하고 여전히 저소득층의 주거문제가 심각하기 때문이라는 판단에서였다. 이와 같은 주거복지사업의 확대가 도심 내 저소득계층이 빈곤의 대물림 현상을 겪지 않도록 하는 주거 분야의 '촘촘한 사회안전망' 구실을 충실히 할 것으로 기대된다.

3) 전세자금 지원 및 임차인 보호

정부는 8.31 부동산대책에 따라 2005년 11월 7일 전세자금 대출금리를 인하했다. 영세민 전세자금은 종전 3.0%에서 2.0%로, 근로자 서민 전세자금은 5.0%에서 4.5%로 각각 낮추었다. 이는 금리인하를 통해 수혜계층의 주거비 부담을 낮추기 위한 조치였다. 이로 인해 전세자금 지원액이 2004년 8,648억 원에서 2005년 1조 5,242억 원, 2006년 2조 934억 원으로 늘어났으며, 2007년에는 2조 7천억 원으로 더욱 확대될 계획이다.

신용도가 낮아 적절한 지원을 받지 못하는 영세민들이 전세지원자금을 보다 원활히 받을 수 있도록 지원제도도 개선하였다. 2005년 9월 주택금융공사의 보증대상 기준을 당초 1~6등급에서 1~8등급까지 확대하였으며, 9~10등급의 영세민도 대출이 가능하도록 전세보증금 반환채권의 은행 양도방식을 2006년 7월 도입하였다. 아울러 11.15대책을 통해 주택금융신용보증기금의 임차 보증금 보증한도를 8천만 원에서 1억 원으로 확대하기로 했으며, 신용평가등급 평가기준을 조정해 기금의 보증승인율도 72%에서 80%까지 높이기로 했다.

부도 임대주택 임차인에 대한 보호대책도 마련되었다. 외환위기로 민간건설 임대사업자의 부도가 급증하면서 임차인의 보증금 피해문제가 이슈화되어 왔다. 대책에는 분

양전환 · 경락자금 저리 대출(총 16,212세대) · 우선매수청구권 인정 · 퇴거자 전세임대 지원 · 임대사업자에 대한 보증가입 의무화 방안 등이 포함되었다. 그러나 여전히 부도임대주택의 분양전환 · 경락 등 구입을 원하지 않는 임차인의 임대보증금 손실문제는 지속되고 있다는 지적에 따라 정부는 「부도공공임대주택 임차인 보호를 위한 특별법」을 제정(2007년 4월 20일 시행)하였다.

4) 전월세 지원센터 설치

정부는 전월세시장 안정화 대책의 일환으로 전월세 지원센터를 2007년 1월 15일 수원시 조원동 국민임대주택 홍보관에 개소하여 운영 중이다. 이 센터는 공공 및 민간의 전월세 거래시세, 가격시세 등의 매물정보, 임대차 관련 법률정보 및 상담, 전세자금 대출과 관련된 금융정보 등 전월세와 관련된 각종 정보를 무료로 제공하고 있다.

5) 서민과 중산층의 내집마련 촉진

정부는 8.31대책을 통해 2005년 11월부터 1년간 생애최초주택구입자금 지원을 재개하여 무주택가구의 내집마련을 지원해 왔다. 종전과는 달리 소득 5천만 원 한도로 지원자격을 제한하는 한편, 가구당 대출한도를 1억 5천만 원까지 확대하였으나, 주택가격 상승에 따른 기대심리와 콜금리 상승에 따른 시중 대출금리 인상 등의 영향으로 생애최초주택구입자금에 대한 대출 수요가 급증함에 따라 대출 재원을 5.5조 원으로 증액했다.

또한 2004년 3월 한국주택금융공사를 설립하여 장기저리 주택자금을 지원함으로써 중산층의 내집마련 부담을 완화해 나갔다. 특히, 8.31대책을 통해 연소득 2천만 원 이하 저소득층에 대해서는 일반대출보다 1~0.5%p 낮은 금리우대 보금자리론을 출시(2005년 10월 31일)하여 저소득가구의 금융부담을 완화하였다. 이러한 노력으로 주택금융공사는 2006년 6월까지 총 11.1만 가구에게 8조 원의 주택구입자금을 지원하였다.

참여정부는 투기과열지구 도입, 무주택자 우선 공급, 전매제한 강화, 재당첨 금지 등 청약과열과 투기수요 유입을 원천적으로 차단하기 위한 대책을 마련해 주택이 서민 · 중산층 등 실수요자의 손에 들어가도록 제도적 장치를 마련해 왔다. 또한 청약제도를

청약제도 개편 방안

구분		공공택지				민간택지	
		공공주택		민영주택		민영주택	
85㎡ 이하 주택	저축종류	청약저축		청약예 · 부금		청약예 · 부금	
	청약방법	순차제(현행유지)		가점제(75%)	추첨제(25%)	가점제(75%)	추첨제(25%)
85㎡ 초과 주택	저축종류	청약예금					
	청약방법	채권응찰금액이 같은 경우(채권입찰제 우선적용)					
		가점제 (50%)	추첨제(50%)	가점제 (50%)	추첨제(50%)	가점제 (50%)	추첨제(50%)

개편하여 실수요자의 청약 기회를 확대해 나갔다. 현행 추첨식에서 무주택기간 · 부양가족 수 · 청약통장 가입기간을 점수화하여 합산점수가 높은 순으로 입주자를 선정하는 청약가점제를 도입하여 2007년 9월 1일부터 시행하고 있다. 이는 현행 청약제도가 집을 가장 필요로 하는 가구보다는 운에 의해 공급되어 청약과열과 투기를 조장하는 문제를 해소하기 위한 조치이다.

제5절 쟁점과 갈등, 저항

참여정부는 임기 중 부동산시장 안정화를 위해 세제개편, 거래 투명화, 공급 확대, 서민주거안정이라는 4가지 방향에 따라 정책을 추진하였다. 특히 종합부동산세 도입 및 시행 등 보유세 강화와 거래 투명화 정책은 역대 정부가 시행하지 못한 획기적인 정책으로 우리나라 부동산 관련 세제와 거래 관행을 정상화시켜 선진국 수준으로 끌어올리기 위한 노력이었다. 또한 주택가격 안정과 함께 서민주거안정정책도 참여정부의 복지 확대 원칙이 반영된 실질적인 서민 · 중산층 지원 정책이었다. 참여정부는 부동산정책을 추진하는 과정에서 금융시장 안정화정책을 적절하게 맞물려 추진함으로써, 여러 해외 선진국에서 나타난 것과 같은 부동산 버블로 인한 금융위기를 예방하고 차단해 나가는 데에도 성공하였다.

그러나 이러한 정책은 수립부터 시행 과정까지 순탄하지만은 않았다. 주택가격의 급등을 바라는 투기세력들은 끊임없이 정부의 시장 안정화정책을 왜곡 · 비판하고 흔들어 정책이 시장에서 효과를 내지 못하도록 가로막았다. 특히 종부세의 경우, 다수의 국민들과는 무관함에도 이를 전체 국민에게 떨어진 '세금폭탄'이라고 왜곡하는가 하면, 분양원가 공개 · 후분양제 · 재건축 규제 · 임대주택 확대계획 등에 대해서도 부정적 시각을 제시하며 끊임없이 정책이 효과를 보지 못하도록 하였다. 투기세력과 이를 비호하는 일부 언론, 정치적 이해관계를 달리하는 야당의 무책임한 정책 흔들기로 참여정부의 부동산정책은 많은 어려움을 겪었으나, 원칙에 따라 흔들리지 않고 이를 추진함으로써 임기 마지막 해에는 집값이 안정되는 성과를 거두었다.

1. 종합부동산세 논란

1) 이중과세 논란

참여정부가 2003년 9월 보유과세 개편방안의 일환으로 종합부동산세를 도입키로 하자, 언론 등은 종합토지세와 과세 대상이 동일하다는 점에서 이중과세가 된다는 주장을 제기하였다. 과거 토지초과이득세가 이중과세로 인해 위헌으로 결정된 것과 마찬가지로 종합부동산세도 위헌 가능성이 높다는 것이다. 그러나 이러한 주장은 토지초과이득세의 위헌내용을 잘못 이해한 데서 출발한다. 과거 헌법재판소가 토지초과이득세에 대하여 헌법 불합치 판정을 내린 이유는 중복과세 자체의 문제가 아니라 토지초과이득세를 과세한 토지에 대해 사후 양도 시 토지초과이득세의 일부만 양도소득세에서 공제하고 일부는 공제하지 않았기 때문이다.

이러한 점을 고려하여 정부는 「종합부동산세법」을 제정하면서 이중과세문제가 발생할 여지를 없앴다. 종합부동산세액 산정 시 시 · 군 · 구에서 재산세로 과세된 부분 중 과세기준금액(공시가격 6억 원)을 초과하는 부분에 대해서는 기납부 세액으로 보아 전액을 공제토록 규정한 것이다. 현재 「종합부동산세법」의 위헌성 문제를 제기하는 일부 학자들도 종합부동산세가 이중과세금지 원칙에 위반되는 것은 아니라는 점을 인정하고 있다. 법원에서도 종합부동산세가 사유재산권을 침해하거나 재산권 등 헌법상 기본

권을 침해하는 것이 아니라는 판단이 나왔다(서울행정법원 행정14부, 2006년 12월 17일).

2) 지방분권원칙에 반한다는 주장

종합부동산세 도입 방침에 대해 언론 등에서는 지방세인 재산세의 일부를 국세인 종부세로 중앙정부가 징세하는 것은 지방재정의 중앙정부 의존도를 증가시켜 지방분권원칙에 어긋난다고 주장하였다. 그러나 종합부동산세는 전국 234개 시 · 군 · 구에 소재하고 있는 모든 부동산을 인별로 합산하여 과세하므로 과세 주체도 전국을 관할하는 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다. 만약 전국합산과세를 지방세로 할 경우 과세권의 관할구역 문제로 인해 지방자치의 내재적 한계를 벗어나 오히려 헌법 불합치 문제가 발생할 우려가 있었다. 종전의 종합토지세도 전국합산과세였으나 지방세로 부과함에 따라 과세권자의 세액 산출 및 오류 수정 기능이 불가능하게 되는 문제가 발생하였다. 또한 서울 강남구 · 중구 등 일부 지자체의 세입초과 현상으로 지자체 간 재정불균형 현상이 심화되기도 하였다. 이에 대해 조세학자들은 종합토지세를 지방세와 국세로 이원화하거나 국세로 징수한 후 재배분하는 것이 바람직하다고 주장하여 왔다.

3) 세대별 합산과세의 위헌성 주장

일부 언론과 야당은 2002년 8월 금융소득종합과세에서 부부간 합산에 대한 헌법 불합치 결정을 근거로 종합부동산세 세대별 합산과세가 위헌소지가 있다는 주장을 제기했다. 그러나 1가구의 생활근거이므로 종합부동산세 과세단위는 주거단위인 '세대'로 보는 것이 제도의 본질이며 주거현실 측면에서도 잘 부합한다는 것이 대다수의 견해였다. 또 부동산 투기로 인한 서민주거안정 침해, 자원배분의 왜곡, 국가 경쟁력 약화 방지 등 공익목적을 위해서는 합리적 차별이 정당화될 수 있다는 의견이 지배적이었다. 종합부동산세를 인별 합산방식으로 변경할 경우 정책실효성 약화, 조세형평성 저해 등의 문제가 발생한다. 인별 합산방식은 세대원 간 분산등기를 통해 세 부담을 회피하는 문제를 야기하고, 조세형평성을 저해할 뿐 아니라 규제 완화에 대한 기대심리를 자극하여 시장불안이 재현될 소지도 크다.

2. 보유세 강화에 대한 저항과 반발

참여정부가 보유세 부담을 강화하자, 언론 등 일각에서는 '세금폭탄론'을 주장하며 정부정책에 반대했다. 특히, 징벌적 과세 · 편가르기 · 서민피해론 등을 내세우며 지속적인 정책 흔들기를 시도했다. 그러나 세금폭탄 주장은 과장된 측면이 많다. 종합부동산세의 도입으로 일부 고가주택 혹은 다주택 보유자의 보유세 부담이 크게 증가한 것은 사실이나, 대다수의 중산 · 서민층은 보유세 부담이 크게 증가하지 않았기 때문이다.

이는 서민 · 중산층이라 할 수 있는 공시가격 6억 원 미만 주택 소유자들은 종합부동산세 과세 대상이 아니라는 점에서 더 이상 이견을 달기 힘들다. 또한 재산세도 세율과 과표적용률을 동결하여 조세부담이 급증하지 않도록 하였다. 재산세 과표적용율(현행 50%) 인상을 2년간 유예하였으며, 2008년부터 점진적으로 인상하여 2017년에나 100%가 되도록 하였다. 아울러 공시가격 상승으로 인한 재산세의 급격한 인상을 억제하기 위해 2006년 재산세 인상한도를 공시가격 3억 원 이하의 경우 5%로, 3억 원 초과 6억 원 이하의 경우 10% 이내로 제한하였다. 2006년 종합부동산세 과세대상자는 35만 1천 명이며, 이 가운데 주택 관련 개인 납부대상자는 23만 7천 세대로 나타났다. 전국 주택보유 971만 세대의 2.4%(전국 주민등록세대 1,777만 세대의 1.3%) 수준에 불과하다. 게다가 주택 부문 종합부동산세 대상자 중에서 71.3%는 2채 이상 다주택 보유자였음은 종합부동산세가 서민 · 중산층을 대상으로 한 '세금폭탄'이 아님을 여실히 보여 준다.

'세금폭탄론'에는 1세대 1주택자로서 장기보유 실수요자 또는 고령자가 보유한 고가

2006년 종합부동산세 신고대상 (단위 : 천세대(명))

구분	2005(①)			2006(②)			증감(① - ②)		
	계	개인	법인	계	개인	법인	계	개인	법인
계	74	65	9	351	337	14	277	272	5
주택	39	37	2	240	237	3	201	200	1
토지	43	34	9	132	119	13	89	85	4

※ 2006년 주택분과 토지분 중복 보유자는 약 2만 1천 세대(명)

주택에 대하여 종합부동산세를 경감하자는 주장도 포함되었다. 그러나 재산세는 장기 보유 여부 · 소득의 유무 · 재산가액의 대소에 관계없이 부과하는데 종합부동산세에 대해서만 경감하게 되면 재산세 과세 대상자와의 과세불형평 문제가 발생한다. 또한 저가주택 2채를 소유한 사람과의 형평성을 저해할 우려가 있다. 예를 들어 같은 고령자가 15억 원 주택 1채를 보유하면 감면되고, 5억 원짜리 2채를 보유해 종합부동산세가 과세될 경우 또 다른 형평성 문제를 야기할 수 있다.

종합부동산세 도입과 재산세 과표 현실화로 보유세 부담이 늘어난 것은 사실이지만 부담비율은 여전히 낮다. 부동산 실거래가격과 비교해 현실적으로 납세자가 부담하는 세금의 비율인 '실효세율'은 2007년에 0.2% 수준에 불과했다. 그나마 실거래가의 70~80% 수준에서 정해지는 공시가격기준으로 6억 원 초과 주택을 소유한 종합부동산세 대상자의 보유세 실효세율은 2007년 시가 대비 0.5%로 높아졌지만 아직 선진국에 비해서는 턱없이 낮다. 한국은행이 2005년 9월 내놓은 '주요국 부동산 세제비교' 자료에 따르면 각 주의 카운티와 지역별로 부동산세제가 다른 미국은 50개 주 대표 도시 실효세율이 1.54%이고, 영국은 1.0~1.2%, 일본 1% 수준으로 대부분 우리나라보다 약 5~7배 가까이 높다.

3. 재건축 규제에 대한 반발

1) 재건축 임대주택 의무건설제도에 대한 저항

일부 언론과 재건축단지 주민 · 지자체 등의 재건축 임대주택 의무건설제도에 대한 위헌 제기와 헌법소원 움직임에 대해 정부는 이런 주장이 과장되었음을 명백히 한 바 있다. 조합원 부담액이 평균 1억 원 이상 늘어난다는 주장은 임대주택을 짓는 만큼 용적률을 완화해 주기 때문에 조합원의 기대이익은 크게 하락하지 않으며, 강남의 경우 이익감소분이 평균 1천만~2천만 원 정도에 불과하기 때문이다. 그리고 슬럼화 문제도 임대주택 건설비중이 높은 재개발사업과 비교할 때 우려되는 수준은 아닌 것으로 정부는 판단했다. 특히, 재건축 개발이익 환수제를 도입하지 않을 경우 재건축시장 불안이 지속될 수 있으므로 예정대로 재건축 개발이익 환수제를 도입할 방침을 확고히 했다.

2) 재건축 규제 강화로 인한 공급감소론

소형의무비율, 조합원지위 전매제한, 임대주택 의무건설, 재건축 초과이익 환수 등 지속된 재건축 규제방침이 시행되자, 언론과 야당에서는 주택공급 감소로 시장불안만 가중시킬 것이라고 주장하였다. 이는 재건축 규제가 강화될 때마다 제기되었던 주장이었다. 그러나 우리나라의 주택시장에서 이러한 주장은 문제가 많다. 기본적으로 재건축 아파트에 몰리는 수요가 투기목적에 의한 측면이 강하고 이로 인해 집값이 오르고 거품이 형성되고 있기 때문이다. 또한 재건축 규제를 완화하여도 주택공급 증대 효과는 미미한 상황이다. 특히, 강남의 경우 노후 저밀도 아파트들은 대부분 재건축이 추진되었거나 추진 중에 있어 현재로서는 중 · 고밀도 단지만 남아 있는 상황이다. 재건축으로 인한 주택의 순증효과는 약 5~10% 수준에 불과한 것으로 추정되고 있다. 더욱이 중 · 소형 평형 의무비율을 폐지할 경우 대형 위주로 재건축되어 주택공급 순증효과는 거의 없을 것으로 판단된다. 용적률을 높여 주택공급을 늘려야 한다는 주장도 있으나, 실질적인 주택공급 효과는 없는 가운데 투기심리만 자극할 우려가 크다. 현재와 같이 중 · 고밀의 아파트 단지가 대부분인 상태에서 밀도를 더 높일 경우 주거환경만 더욱 악화시킬 수도 있다. 강남에 도로 · 학교 · 공원 등 도시기반시설을 추가로 설치할 수 없는 현실을 고려하면 용적률의 확대는 지금도 과밀화된 강남을 교통지옥, 과밀학급 등 주거환경을 더욱 악화시킬 것이다. 그리고 그렇게 지은 아파트들이 노후될 20년쯤 후면 아무도 살려고 하지 않는 슬럼가로 전락시키는 결과를 가져올 우려가 있다.

3) 재건축 초과이익 환수제의 위헌 논란

2006년 3.30대책의 일환으로 재건축 초과이익 환수제도가 도입되자, 언론은 물론 국회 공청회 과정에서 위헌성 시비가 제기되었다. 재건축 초과이익 환수는 사유재산권의 본질 침해나 과잉규제 금지원칙에 위배된다는 것이다. 또한 개발부담금은 양도소득세와 비슷하기 때문에 양도소득세의 예납적인 성격이 강해서 미실현 이득에 대한 부담금 부과라고 지적하였다. 소급입법의 문제도 제기되었다. 주택가격의 상승은 이미 형성된 과거의 사실관계에 해당하기 때문에 이에 대해 부담금을 부과하는 것은 문제가 있다는 것이다.

정부는 신중한 법률 검토 결과, 실현된 이득에 대해서만 과세할지 혹은 미실현 이득

에 대해서도 과세할지 여부는 입법정책적인 문제이지 그 자체로 헌법상 조세원리에 위배되는 것은 아니다는 결론을 내렸다. 헌법재판소는 1994년 토지공개념 3법 중 하나로 도입됐다가 헌법 불합치 판정을 받았던 '토지초과이득세'에 대해서도 이러한 입장을 밝힌 바 있다. 소급입법에 따른 위헌성 문제도 결론적으로 부진정 소급입법이므로 위헌이 아니라는 결론을 얻었다. 재건축 부담금은 준공시점에 부과되기 때문에 준공 이전 사업장에 부담금을 부과하더라도 소위 '부진정 소급'에 해당돼 위헌 가능성이 없다는 것이다. 사유재산권 침해와 관련하여, 재건축 개발이익은 용적률 증가라는 행정행위에 의해 발생하는 불로소득이므로 환수대상이 될 수 있다.

4. 공급제도 개혁에 대한 저항

1) 분양원가 공개 논란

2003년 하반기 들어 주택가격 불안이 심화되자 소비자 및 일부 시민단체를 중심으로 건설업체의 과다한 분양가 산정이 최근의 기존주택 가격 상승의 주된 원인이며, 주택건설업체들이 공공택지에서 과도하게 개발이익을 향유하고 있으므로 분양원가 공개를 통해 분양가 인하를 유도해야 한다고 주장하였다. 이러한 원가공개 주장은 2004년 2월 4일 서울시의 상암지구 분양원가 공개 결과, 분양차익이 40% 수준인 것으로 나타남에 따라 더욱 확대되었다.

이에 정부는 원가공개 및 공공택지 개발이익 환수를 검토하기 위하여 관련 전문가로 구성된 주택공급제도 검토위원회(위원장 김정호 KDI국제대학원 교수)를 설치하여 개선방안 도출에 들어갔다. 검토위원회는 총 7차에 걸친 회의와 공청회를 통해 원가공개에 따른 파급효과를 다각도로 분석하여 원가공개는 제한적으로 실시하되 공공택지 내 소형아파트에 분양가상한제를 도입하는 것으로 방침을 정하였다. 이러한 개선방안은 입법과정을 거쳐 2005년 3월 9일 공공택지에서 분양가상한제와 채권입찰제 및 원가공개제도를 시행하게 되었다. 이러한 분양가상한제가 시행됨에 따라 실제 화성 동탄에서는 약 10%, 판교에서는 약 30%의 분양가 인하 효과가 있었던 것으로 분석되었다. 또한 정부는 8.31정책을 통해 2006년 2월부터 공공택지 분양원가 공개 항목을 당초 5개에서 7개 항목

으로 더욱 세분화하였으며, 종전에는 원가공개 대상에서 제외되었던 공공택지 내 25.7평 초과 민영 중대형 주택도 택지비 및 택지매입원가 등 2개 항목을 공개토록 하였다.

정부는 국민적 공감대가 바탕이 되는 객관적이고 적정한 분양원가 공개 확대 방안을 검토키로 결정하였다. 그러나 여전히 분양원가 공개에 대해 찬반양론이 대립되어 있는 상황이었다. 일반 시민 및 사회단체들은 국민의 알권리 충족, 분양원가 산정의 투명성 확보 및 분양가의 실질적 인하를 들어 원가공개를 전면적으로 실시할 것을 주장하는 반면, 건설업계와 일부 전문가들은 경영권 침해, 주택공급 위축으로 인한 부동산시장의 불안 확대 우려를 들며 반대 입장을 제기하였다.

이에 정부는 관계부처와 민간전문가, 시민사회단체, 업체 등 각계각층으로 구성된 분양가제도 개선위원회를 구성하여 수차례의 회의를 통해 분양원가 공개 확대, 채권입찰제 보완, 분양가 인하 등을 검토하였고, 당 부동산대책 특위와의 협의 과정, 총리 주재 부동산 관계 장관회의 등 수차례에 걸친 관계 장관회의 등을 통한 심도 있는 논의를 거쳤다. 이러한 공동의 심층적인 논의와 별도의 전문 연구용역 등을 통해 분양원가 공개 및 분양가상한제 확대를 내용으로 하는 1.11 부동산시장 안정을 위한 제도 개편 방안을 발표하였다.

분양원가 공개 대상을 기존의 공공택지에서 공급되는 공동주택에서 민간택지로 확대하였고, 공개 항목도 공공택지의 경우에는 기존 7개에서 61개로 세분화하였다(민간택지의 경우는 7개 항목으로 공개). 또한 분양가상한제도 민간택지까지 확대하여 일반에게 공급하는 모든 분양주택이 저렴한 가격으로 실수요자에게 공급될 수 있는 기반을 구축하였다.

일부 언론과 건설업계에서는 원가공개를 민간택지까지 확대적용하는 것은 과잉금지 원칙과 평등의 원칙 등에 위배되어 위헌의 소지가 있다는 주장도 제기했다. 그러나 1.11대책에 의한 분양원가 공개 방안은 기업의 부담을 최소화하면서 과잉금지원칙과 평등원칙에 부합되는 등 우리 헌법질서 내에 있는 것이므로 위헌성에 대한 일각의 주장은 잘못된 것이며, 오히려 주택시장이 보다 투명해질 수 있는 중대한 계기로 작용할 것이다.

2) 분양가상한제의 주택공급 위축 우려

1.11대책이 발표된 후 언론 및 건설업체 등에서는 분양가상한제가 민간택지까지 확대 적용될 경우 민간 부문의 이윤 축소로 인해 주택공급이 위축되어 앞으로 공급 부족에 의한 부동산시장의 불안이 야기될 수 있다며 문제점을 제기하였다. 그러나 이번에 도입되는 분양가상한제 등의 구체적인 내용과 과거 이와 유사한 제도가 운용되었던 시기의 결과 등으로 볼 때 분양가상한제로 인해 향후 주택공급이 위축될 것이라는 일각의 우려는 기우에 그칠 것이다.

우선, 분양가상한제 등의 구체적인 운용내용을 볼 때, 현재 공공택지에 실시하고 있는 분양가상한제(2005년 3월 도입)에 적용되는 건축비에는 이미 적정이윤이 반영되어 있는 바, 주택법 개정 후 새롭게 책정되는 건축비도 이를 기초로 보완할 계획이므로, 업체의 적정 이윤추구 행위가 가능하다. 또한, 정부는 1.11대책을 마련하면서 민간택지비를 감정가 원칙으로 하면서 경 · 공매 낙찰 등 객관적인 입증이 가능한 경우에는 매입가를 인정하였고, 원가공개가 분양가상한제와 동시 도입되므로 양 제도가 상호 보완 · 조화될 수 있도록 공개 항목 및 대상, 주체 등을 한정하였으므로 민간주택 공급이 영향받지 않도록 세심한 방안을 마련하였다. 과거 유사한 제도 운용사례 결과를 검토해 볼 때, 분양가상한제와 유사한 과거 원가연동제 시행 시(1989～1997) 전국에 연간 61만 호 수준의 주택이 건설되었으나, 1999년 1월 분양가 전면 자율화 이후 연간 48만 호(1999～2005)로 오히려 주택공급이 감소되었고, 공공택지로서 분양가상한제와 원가공개가 시행된 판교의 택지공급 경쟁률이 30대 1에 달하는 등 민간업체 참여가 적극적이었다는 것을 고려해 볼 때 실증적으로도 분양가상한제로 인한 공급 위축은 없다는 점이 뒷받침되고 있다.

3) 후분양제 조기 도입 주장

선분양제도는 주택건설자금의 조기 확보를 통해 주택공급을 촉진시키는 데 기여하여 왔으나, 분양가 자율화 · 분양권 전매허용 이후 부동산 투기를 부추기는 주범으로 지목받아 왔다. 특히, 2003년 분양가 상승이 이슈화되자 시민단체들은 부동산시장 안정대책으로 후분양제 실시를 강력하게 요구하였다. 이에 정부는 소비자 중심의 주택공급 질서를 만들기 위해서 연구용역, 공청회 등을 통해 2004년 2월 공공 부문 주도의 단계적 시

행방안을 담은 '후분양 활성화 로드맵'을 마련하였다.

정부가 단계적 시행방안을 마련한 것은 당시 건설금융기반이 취약한 상황에서 자칫 주택공급이 크게 위축될 것으로 우려하였기 때문이다. 전면 시행할 경우 주택공급이 일시적으로 중단되고, 건설자금 부담으로 주택건설이 위축될 우려도 있다. 특히, 업체는 늘어난 금융비용을 분양가에 전가할 수도 있으며, 주택공급 감소로 주택가격이 상승할 가능성도 있었다. 그러나 시민단체들은 고분양가 해소와 소비자 중심의 주택공급 제도의 정착을 위해 후분양제를 조기에 전면 시행할 것을 지속적으로 요구하였다. 특히, 서울시가 2006년 9월 25일 은평뉴타운 고분양가 논란에 대응하여 후분양 조기시행 방침을 발표하자, 후분양 논란은 더욱 확대되었다.

따라서 정부는 업체 및 소비자의 자금조달 등을 위한 시장여건을 만들어 나가면서 현재의 로드맵에 따라 단계적으로 시행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 물론 후분양제로 인해 소비자 권익 강화, 분양권 전매 차단 같은 투기억제 등 긍정적 효과가 기대되는 것은 사실이다. 그러나 후분양제의 급격한 시행은 소비자 및 업계 모두에 부담을 주고 오히려 집값 상승요인으로 작용할 가능성이 있으므로 제도의 장점을 살리면서 부작용을 최소화하기 위해서는 현재처럼 공공 부문부터 단계적으로 시행하는 것이 바람직하다.

5. 임대주택에 대한 부정적 인식

1) 지자체의 국민임대주택 건설 기피

2002년 지자체의 참여가 허용된 이후 건설된 국민임대주택 31만 호 중 지자체가 직접 건설한 물량은 3.3만 호(10.6%)에 불과하다. 당초 20%를 공급하기로 했던 것에 비해 크게 미흡한 수준이다.

지자체의 참여가 저조한 것은 다양한 이유가 있다. 첫째, 국민임대주택 건설의 필요성에 대한 공감대가 형성되지 않고 정부정책이기 때문에 어쩔 수 없이 수행한다는 인식이 팽배하다는 점이다. 둘째, 국민임대주택 건설을 위한 조직, 인원, 재원 부족과 관리부담, 지역주민 반발 등으로 참여를 기피하고 있다. 셋째, 도로 등 지역 숙원사업 해결을 위해 의도적으로 반대하는 경우도 있다.

참여정부는 지자체의 참여와 협조를 유도하기 위해 지자체의 반대사유별로 대책을 강구하여 추진해 왔다. 먼저, 지자체 참여의 필요성 등에 대한 교육을 위하여 국민임대주택건설 관련 지자체 공무원 연찬회를 매년 개최하고 있으며, 건설교통인재개발원의 교육과정에 주거복지업무과정을 개설(2006. 6. 26~6. 30)하였다. 또한 지자체 공무원 및 주민들을 초청하여 홍보전시관 견학을 실시하고 있으며, 국민임대 홈페이지, 방송매체를 통한 홍보활동도 강화하고 있다.

둘째, 지자체의 재정부담 완화를 위해 평당 예산지원 단가를 2003년 평당 324만 원에서 2006년 평당 375만 원으로 확대하는 등 단가 현실화를 위해 지속적으로 노력하고 있다. 또한 지자체의 국민임대주택 건설실적 평가결과 등을 토대로 특별교부세와 재건축부담금 등을 차등적으로 지원하는 방안도 추진해 왔다. 끝으로 국민임대주택단지 예정지구 지정시 해당 지자체장의 의견 수렴을 의무화(2005. 12. 6)하는 등 지자체의 합리적인 요구사항에 대해서는 적극적으로 수용해 왔다.

2) 국민임대주택 공급계획의 적정성

2003년 정부가 2012년까지 국민임대주택 100만 호 건설계획을 발표했을 당시만 해도 열악한 무주택 서민들의 주거여건 개선을 위해 필요성을 공감하는 견해가 많았다. 그러나 2006년 7월 20일 세곡2지구, 강일3지구에 대한 중앙도시계획위원회의 국책사업 인정부결을 계기로 언론 등에서는 국민임대주택 100만 호 건설계획의 적정성에 대해 집중적으로 문제를 제기하였다. 국민임대주택 100만 호 공급계획이 졸속으로 마련되어 택지 및 재원부족 문제, 지자체 및 주민들의 반대에 직면하고 있다는 내용이었다.

그러나 정부의 국민임대주택 100만 호 건설계획은 우리나라 최저주거기준 미달 가구수 등 임대주택 소요를 기초로 마련된 계획으로 선진국 수준의 서민주거안정 달성을 위해서는 택지, 재원 등 여러 가지 장애요인을 효과적으로 극복해 나가면서 반드시 달성해야 할 과제이다. 2002년 주택보급률이 100%를 넘어서 주거의 양적 · 질적 문제가 크게 개선되었으나 여전히 무주택 서민의 주거불안은 심각하기 때문이다. 2005년 현재 최저주거기준 미달 가구가 전체가구의 16% 수준인 약 255만 가구에 이르고, 이 중 112만 가구가 단칸방에 거주하고 있다. 반면, 그동안 재정여건 등 여러 제약으로 인해 무주택

서민들의 주거복지 향상을 위한 정부의 역할은 매우 제한적이었다. 참여정부는 국민임대주택 100만 호 건설의 성공적 추진을 위한 핵심 관건인 원활한 택지 확보를 위해 「국민임대주택건설등에관한 특별조치법」을 제정해 택지 확보 절차를 간소화하는 등 최선의 노력을 기울여 왔다.

일부 언론에서는 정부가 졸속으로 국민임대주택 100만 호 건설계획을 수립하고 무리하게 추진한 결과 수요자로부터 외면받아 미분양이 크게 증가하고 있다고 보도해 왔으나 이는 사실과 다르다. 이 계획은 2000년 인구센서스 조사결과 및 최저주거기준 미달 가구수 등을 토대로 한 국토연구원의 지역별 임대주택 소요에 기초해 수립됐으며, 이후 여건 변화에 맞춰 끊임없이 계획이 수정되어 왔다. 이러한 노력의 결과, 2006년 말 현재 그동안 분양된 국민임대주택 15만 3천여 가구 중 미분양 물량은 4,439호로, 전체물량의 3%에 불과했다. 또한 준공 후 미분양 물량은 0.5%(697가구)였다.

6. 부동산시장의 관치금융 논란

금융감독원이 시중은행의 주택담보대출에 대한 규제에 나서자 은행권은 물론 금융 소비자들은 '불특정다수에 대출제한 합리적 근거 없다' 며 일제히 반발하였으며, 일부 학자들은 '관치금융의 부활' 이라며 반대하였다. 그러나 금융감독원이 주택담보대출 규제에 나선 것은, 금융회사들이 과도한 금리 할인 등을 통해 경쟁적으로 대출을 늘림으로써 주택담보대출 규모가 급증하면 향후 집값 하락이나 금리상승 시 차주의 상환 능력 저하로 심각한 가계 부담을 초래하는 요인이 될 뿐 아니라 금융회사의 건전성을 저해할 우려가 크기 때문이었다.

한국은행의 금융정책에 대해서도 관치금융론이 제기되었다. 한국은행이 시중 유동성을 관리하기 위해 지준율 인상방침을 발표하자 언론 등에서 관치금융론을 제기하기도 하였다. 그러나 정부가 한국은행의 금리 결정에 개입했다는 보도는 사실이 아니다. 우리나라 금리결정은 철저하게 한국은행의 금융통화위원회에서 이루어지며, 법으로도 이를 보장하고 있다. 재경부 장관이 한국은행 총재와 정례적인 회동을 하지만 한국은행의 금리 결정에는 직접적인 영향을 주지 않는다. 청와대가 금리 인상을 요청한다는 것은 참여정부에서는 성립이 불가능한 얘기다. 참여정부 들어 한국은행의 독립성은 더욱 확

고해졌다. 한국은행은 청와대의 압력에 휘둘리는 수준의 기관이 아니며 한국은행의 금리 결정이 부동산 요인에 의해 좌지우지되는 것도 아니다.

7. 언론의 정책 무력화 시도

보수언론들은 정부가 부동산대책을 발표하면, 사설 · 평론 · 전문가 인용보도 등을 통해 정부대책을 비판하고 집값은 절대로 떨어지지 않을 것을 장담해 왔다. 그리고 부동산정책의 피해자가 서민이라고 강변하면서, 집값이 떨어질 기미가 보이면 경기하락을 우려하는 기사를 통해 정부의 부동산정책을 무력화하려고 했다.

언론의 정책 무력화 시도는 종부세 도입 · 양도소득세 중과 등 세제 강화로 국민들의 조세부담이 크게 증가할 것이라는 이른바 '세금폭탄론', 재건축 규제 강화로 강남지역의 주택공급이 위축되어 가격불안이 지속된다는 '공급 부족론', 정부 규제로 주택 수요가 감소하여 미분양 증가, 건설업체 부도 등 내수침체가 심화된다는 '경기침체론' 등 다양한 형태로 진행되었다. 심지어 정책 일관성 부재 등을 지적하며 정부 정책은 실패할 수밖에 없다는 '정책실패론'을 제기하기도 하고, 편가르기 · 정치적 의도설 등으로 '정책음모론'을 내세워 정부의 정책 의지를 왜곡하기도 하였다.

이러한 언론의 보도 행태는 정부의 정책 효과를 반감시키는 역할을 해 왔다. 정부 정책 효과를 비판하는 보도를 보며 집값은 계속 오를 수밖에 없다는 그릇된 기대심리를 더욱 공고히 하고 결과적으로 부동산 가격을 계속 오르게 하였다. 가격상승 기대심리가 존재하는 한 세제 강화 등 정부의 각종 투기 억제 노력에도 불구하고 다주택 소유자들은 보유 주택을 시장에 내놓지 않을 것이기 때문이다. 소수가 여러 채의 주택을 소유하고 있는 현재의 부동산 실정에서는 이들이 정부 정책에 반응하지 않는다면 정부 정책이 효과를 발휘하기 힘든 것은 자명하다. 세금이 아무리 높아도 부동산 가격이 그보다 더 많이 오를 것이라는 믿음이 있는 한 이들은 집을 투자수단으로 계속 보유할 것이기 때문이다. 결국, 이러한 언론 보도 행태는 사실의 전달이라기보다는 집값의 향배를 결정하는 예언적인 기능을 통해 시장을 왜곡하고 있는 것이다.

민주언론시민연합과 토지정의시민연대는 2006년 1월 1일부터 11월 30일까지 조선 ·

보수언론의 부동산정책 관련 사설 · 칼럼 모니터 결과				(단위 : 건)
구분	사설(총 84건)		칼럼(총 61건)	
공급 확대	18	21.4%	18	29.5%
규제 완화	23	27.4%	15	24.6%
세금폭탄론	36	42.9%	31	50.8%
후분양제 반대	0	0%	3	4.9%
정권 무능 비판	25	29.8%	15	24.6%
금융정책	6	7.1%	8	13.1%
분양원가 공개 반대	6	7.1%	2	3.3%
기타	30	35.6%	7	11.5%

※ 민주언론시민연합 · 토지정의시민연대, 「조선 · 중앙 · 동아의 부동산 관련 사설 및 칼럼 분석 비평」 2006. 12. 9(여러 가지 주장을 함께 제기한 경우 중복 체크)

동아 · 중앙일보 등 3개 보수 언론의 부동산 관련 사설과 칼럼을 모니터링해 발표한 적이 있다. 이 발표를 보면 보수언론의 사설과 칼럼에서 가장 자주 등장한 것은 정부의 보유세 정책을 비판한 '세금폭탄론'이었으며, '공급확대론'과 '규제 완화론'이 그 뒤를 이었다. 정책적 대안 제시는 거의 없었다. 이러한 언론의 편향되고 왜곡된 보도는 시장을 왜곡시켜 정책 실효성을 떨어뜨렸다.

4

민생을 위한 경제 운용

6

민생경기 회복을 위한 정책

제1절 민생경기 회복 지연 요인들

참여정부는 출범과 함께 맞닥뜨렸던 여러 경제적 난관을 헤쳐 나가면서 거시경제를 안정적으로 운용하고 중장기적으로 우리 경제의 체질을 강화하여 미래 성장동력을 확보하는 데 눈에 띄는 성과를 거두었다. 국민소득 2만 달러, 경제성장률 4~5%, 수출 3천억 달러 달성 등 거시경제의 지표상 우리 경제는 선진국의 문턱에 이르렀다는 평가를 받았다.

그러나 한편으로는 경기회복이 더뎌지고 외환위기 이후 심화된 양극화 현상이 단기간 내 해소되지 못하여 민생경기 개선에 어려움을 겪은 측면이 분명히 있었다. 출범 초기 심각한 경제적 · 사회적 문제였던 신용불량자 대책이 효과를 거두긴 했으나, 이후에도 비정규직과 청년실업 문제, 집값 상승과 과도한 주택담보대출에 따른 채무 불안 문제는 쉽게 풀리지 않았다. 자영업 등 서비스산업과 농업의 경쟁력 약화가 지속되면서 이 업종의 저소득층 종사자들도 어려움을 겪었다.

참여정부는 신용불량자 문제의 신속한 해결과 함께 자영업자와 소상공인 등 서민 · 중산층에 대한 지원 정책을 꾸준히 추진함으로써 민생경기의 악화를 막기 위해 여러 가

지 정책적 노력을 기울였다. 또한 「이자제한법」·「대부업법」을 통해 금융 소외자들의 보호 및 지원 기반을 마련하고 취약계층에 대한 사회안전망 강화도 과거 어느 정부보다 책임있게 추진하였다.

이런 노력에도 불구하고, 민생경기 또는 서민·중산층의 체감경기가 눈에 띌 만큼 빠른 속도로 회복되지는 않았다. 이는 주로 우리 사회의 양극화 현상에 기인했다. 경제적·사회적 양극화는 1997년 외환위기를 기점으로 심화되었으며, 외환위기 이후 기업들의 투자 및 고용 위축으로 우리 경제의 이른바 '고용 없는 성장' 현상과 비정규직 증가, 카드사태 이후 급증한 신용불량자 문제의 지속 등의 원인으로 크게 개선되지 못하였다. 또한 정보화 사회의 도래와 중국의 부상 등 외부 환경의 변화도 우리 사회의 양극화를 더욱 심화시키는 요인이었다. 참여정부는 역대 정부에 비해 분배정책을 대폭 강화하고 민생경기 회복과 양극화 해소를 위한 다양한 노력을 하였으나 이런 국내외의 악조건으로 단기간에 서민·중산층의 체감경기를 끌어올리는 데 많은 어려움을 겪었다.

1. 경제의 양극화 현상

양극화 현상은 1990년대 이후 본격화한 세계화와 중국 경제의 부상, IT산업의 성장 등 기술진보의 영향으로 우리 산업구조가 국제적 비교우위를 지닌 산업 위주로 급속히 재편되면서 나타난 현상이었다. 양극화는 1997년 외환위기를 계기로 심각한 사회문제로 대두되었다. 외환위기는 산업·기업 간 격차와 가계의 소득격차·근로자의 임금격차를 큰 폭으로 벌려 놓아 이를 회복하기란 쉽지 않았다. 사실상 참여정부 시기 경제적·사회적 문제로 떠오른 경제 양극화는 외환위기에 의해 촉발·가속화한 것으로 볼 수 있다.

1) 산업 간 양극화

우선 산업 간 양극화를 보면, 제조업과 IT산업은 수출 호조에 힙입어 높은 성장세를 보인 반면 구조조정이 끝나지 않은 유통업·자영업 등 서비스업과 비IT산업은 부진을

제조업과 서비스업의 부가가치 증가율 비교									(단위 : %)
구분	2001	2002	2003	2004					2005
				1/4	2/4	3/4	4/4	연간	1/4
제조업	2.2	7.6	5.5	12.2	13.7	12.0	8.0	11.4	5.3
서비스업	4.8	7.8	1.6	1.5	1.7	1.3	0.6	1.3	2.2

※ 전년동기대비 증감률(%), 자료 : 한국은행(국민계정)

IT산업과 비IT산업의 부가가치 증가율 비교								(단위 : %)
구분	2002	2003	2004					2005
			1/4	2/4	3/4	4/4	연간	1/4
IT산업	17.6	14.2	24.5	27.9	17.6	13.8	20.4	9.3
(대GDP 비중)	(9.9)	(13.3)	(14.4)	(13.9)	(14.2)	(14.2)	(14.2)	(15.2)
비IT산업	5.9	1.7	2.6	2.8	3.0	1.8	2.5	2.0

※ 전년동기대비 증감률(%), 자료 : 한국은행(국민계정)

지속했다. 2003년 제조업과 IT산업의 부가가치 증가율은 각각 5.5%, 14.2%였으나 서비스업과 비IT산업은 불과 1.6%, 1.7%에 불과했음이 이를 잘 보여 준다. 특히 서비스업과 비IT산업의 부가가치 증가율은 2002년 각각 7.8%, 5.9%에서 2003년 큰 폭으로 낮아졌다. 서비스산업에서도 외국계 업체가 주도하는 컨설팅, 대기업이 참여하는 IT 관련 서비스업 등은 성장세를 이어 갔으나 주로 외환위기 당시의 퇴직자 · 영세 자영업자가 운영하는 숙박업소 · 음식점 · 재래시장 · 소형마트 등 생활형 · 생계형 서비스업은 수익률이 극히 저조해 어려움을 겪는 등 양극화 현상이 뚜렷했다.

2) 대 · 중소기업 간 양극화

재무구조 면에서 보면, 2004년 말 대기업의 부채비율은 91.7%로 전년(113.5%)보다 크게 개선된 반면, 중소기업은 138.7%로 전년(147.6%)에 비해 큰 폭의 개선이 이뤄지지 못했다. 수익성 면에서도 대기업의 2004년 영업이익률은 9.4%로 전년(8.2%)에 비해 높아진 반면, 중소기업은 4.1%로 전년(4.6%)보다 오히려 악화되었다.

기업 규모별 경영지표 비교									(단위 : %)
구분	부채비율			영업이익률			매출액 증가율		
	2000 말 (A)	2004 말 (B)	B-A (%p)	2003 (A)	2004 (B)	B-A (%p)	2003 (A)	2004 (B)	B-A (%p)
대기업	113.5	91.7	△21.8	8.2	9.4	1.2	6.6	19.9	13.3
30대 기업	94.0	78.1	△15.9	9.5	11.8	2.3	10.2	24.7	14.5
30대 이외기업	139.8*	110.4*	△29.4	6.4	6.1	△0.3	2.3	13.7	11.4
중소기업	147.6	138.7	△8.9	4.6	4.1	△0.5	5.4	12.3	6.9
매출액 500억 원 이상	125.5	112.8	△12.7	6.1	6.1	0.0	10.9	22.3	11.4
매출액 500억 원 미만	157.7	152.6	△5.1	4.0	3.1	△0.9	3.2	7.9	4.7

자료 : 한국은행(기업경영분석), 제조업 기준

3) 고용 및 소득의 양극화

전체 취업자 가운데 자영업자 및 가족종사자 등 비임금근로자가 차지하는 비중이 2000년 36.8%, 2004년 34%로 높은 수준이었다. 또한 임금근로자 중에서도 대기업 고용 비중은 줄고 중소기업 고용 비중은 확대되면서 고용구조 역시 양극화가 심화되었다. 소득분배는 외환위기 직후 크게 악화된 뒤 2003년 전후 다소 개선되었으나 2004년 이후 경기둔화가 지속되면서 다시 악화되었다. 소득불평등도를 나타내는 지니계수와 소득5분위배율을 보면, 2002년 각각 0.312, 5.18에서 2004년 0.310, 5.41이었다.

2. 신용불량자 문제

참여정부 출범 이전부터 시작된 신용카드사들의 카드 발급 · 대출 남발로 출범 첫해인 2003년 말 신용불량자 수는 296만 명에 달했다. 한 해 전에 비해 50만 명이 늘어난 것이었다. 참여정부는 신용불량자 문제 대책을 신속하게 추진하여 2004년부터 신용불량자 수가 줄어들기 시작했으나, 기존 신용불량자의 회생에는 일정한 기간이 필요했기 때문에 이들은 극심한 생활고에 시달릴 수밖에 없었다.

3. 부동산 · 금융 시장의 불안

참여정부 출범 이전, 정부는 단기간에 외환위기를 극복하고 경제를 회생시킬 목적으로 관련 규제를 대폭 완화해 부동산 · 건설 시장의 부양에 나섰다. 이에 따라 집값이 크게 오르면서 서민들의 주거불안이 커져 갔다. 참여정부는 출범 직후부터 집값 안정을 위한 대책을 잇달아 발표하고 추진하였으나 서울 강남 · 수도권 지역의 투기세력을 중심으로 이에 저항하면서 집값은 쉽사리 잡히지 않았다. 상대적 박탈감과 주거 불안을 느낀 서민들까지 금융기관에서 저금리의 주택담보대출을 받아 아파트 구입에 나서면서, 과도한 대출에 따른 서민가계 부문의 금융 불안도 커져 갔다.

4. 비정규직과 청년실업 문제

기업들의 신규인력 채용 감소와 고용조정 유연성 확보 노력에 따라 비정규직 근로자의 수가 지속적으로 증가하였다. 전체 임금근로자 가운데 비정규직 비중은 2001년 26.8%에서 2003년 32.6%로 증가했고 최근까지 36% 수준을 유지하고 있다. 비정규직 근로자들은 소득 감소와 고용의 불안정성 때문에 체감경기 악화를 느껴야만 했다.

참여정부 이후 산업구조의 고도화에 따른 일자리 감소, 고학력층의 증가와 대기업 채용 감소 등으로 청년실업 문제 역시 크게 개선되지 못하였다. 2004년 6월 현재 15~29세의 청년 실업자는 모두 38만 7천 명으로 전체 실업자의 절반 가까이를 차지하였다.

임금근로자 중 비상용근로자의 비중 (단위 : %)

구분	1996	2003	2004
비상용근로자[1]	43.2	49.5	48.8
(임시직)	(29.6)	(34.7)	(34.1)
(일용직)	(13.6)	(14.8)	(14.7)

1) 임시직 + 일용직, 임시직은 고용계약기간이 1개월 이상 1년 미만인 자, 일용직은 고용계약기간이 1개월 미만인 자

5. 교역조건의 악화

참여정부 기간 동안 고유가가 지속되면서 이에 따른 교역조건 악화로 실질 GDP와 소득지표인 실질 GNI 사이에 괴리를 유발하였고, 이는 체감경기 악화를 초래하였다. 유가가 10% 상승하면 교역조건은 1.8% 악화되며, 교역조건 1% 악화 시 실질소득은 GDP대비 0.53%p 하락하는 것으로 분석되고 있다. 고유가로 서민 · 중산층이 느끼는 체감경기는 더욱 낮아질 수밖에 없었다.

제2절 신용불량자 대책

외환위기 이후부터 시작되었던 신용불량자 문제는 참여정부 초기 가장 큰 경제적 · 사회적 이슈로 떠올랐다. 출범 직전인 2002년 말을 기점으로 신용불량자 수는 빠른 증가 추세를 보이기 시작해 2003년 중반에는 300만 명을 넘어서면서, 신용불량자 문제는 금융시스템의 안정성을 위협하고 소비둔화와 경기침체의 악순환을 통해 거시경제 전체를 흔드는 불안요인으로 작용하였다. 신용불량자 문제는 경제문제를 넘어 심각한 사회적 · 정치적 문제로까지 확대되었다. 전체 범죄 가운데 경제범죄의 비중이 1999년

금융채무 불이행자 수 추이 (단위 : 만명)

구분	2002	2003	2004	2005	2006				2007		
					3월	6월	9월	12월	3월	6월	9월
전체 금융채무 불이행자수	263.6	372.0	361.5	297.5	293.1	287.5	283.0	279.6	275.2	270.6	266.1
신규등록 (A)	7.1	17.7	9.1	6.4	6.5	5.0	5.6	5.1	5.4	5.4	4.0
해제(B)	5.5	8.7	12.6	11.5	7.3	8.1	6.9	8.7	6.7	8.1	5.6
순증감 (A-B)	1.6	9.0	△3.5	△5.1	△0.8	△3.1	△1.3	△3.6	△1.3	△2.7	△1.6

주 : 1997년 142.9만 명, 1998년 193.0만 명, 1999년 199.6만 명, 2000년 208.4만 명, 2001년 245.0만 명

18.5%에서 2003년 23.5%, 이혼사유 가운데 경제문제의 비중이 7.1%에서 16.4%로 높아진 것은 신용불량자 문제가 단지 경제정책뿐 아니라 사회적 · 정치적 대응이 필요한 중요한 문제로 대두되고 있음을 보여 주었다. 참여정부는 이러한 신용불량자 문제 해결을 출범 초기부터 중요한 정책 과제로 선정하고 다양한 정책을 추진해 나갔다.

1. 신용불량자 대책의 목표

정부는 신용불량자가 안고 있는 부실채무의 신속하고 효율적인 재조정을 통해 이들이 다시 정상적인 경제활동을 할 수 있도록 하는 데에 정책의 목표를 두었다. 신용불량자들이 경제적 · 사회적 인적 자본으로서 경제활동에 복귀하는 것은 금융시장의 안정화에도 큰 도움이 될 뿐 아니라 위축된 민간소비를 진작시켜 경제 전반에 활력을 가져올 수 있기 때문이었다.

그러나 신용불량자에 대한 채무 재조정 등의 대책은 간단한 문제가 아니었다. 채무자의 도덕적 해이를 유발하지 않으면서 신용회복지원의 실효성을 높여야 하는 대표적인 정책 딜레마의 사례가 바로 신용불량자 대책이었다.

참여정부는 신용불량자 문제를 '시장경제의 원칙'에 맞게 해결하기로 결정했다. 신용불량자에게 단기적으로 재정지원을 통해 채무 탕감을 해 줄 경우 도덕적 해이가 만연하게 되어 신용불량자 문제가 만성화될 수 있으며, 결국 이는 중장기적으로 볼 때 금융시스템과 경제 체질을 허약하게 만들 수 있었다. 그러나 자기책임 원칙이 훼손되지 않는 범위 내에서 자율적으로 신용불량자 문제를 해소하는 방안의 경우, 다소 시일이 걸릴 수는 있으나 채무자들의 도덕적 해이를 예방할 수 있고 장기적으로 경제 주체들에게 시장경제의 기본 원칙이 지켜진다는 믿음을 줄 수 있을 것으로 판단했다.

또한, 정부는 일회적인 신용불량자 구제 대책이 아닌 사전 예방 및 사후 처리를 위한 제도적 인프라 구축을 추진하였다. 금융기관의 신용평가기법 및 신용정보 공유제도 개선 등 제도적 인프라 구축은 신용불량자 증가를 억제하는 단기적 목표뿐 아니라 금융선진화 과정에서 반드시 갖춰야 할 과제 가운데 하나였다.

이에 따라 정부는 금융기관의 적극적인 협조를 유도해 내는 한편, 개인워크아웃제

도 · 상록수 공동추심 프로그램 · 배드뱅크 · 개인회생제도 · 개인파산제도 · 생계형 금융채무 불이행자 지원제도 · 금융권 공동추심 프로그램 등 다양한 신용회복지원제도를 마련해 추진해 왔다.

2. 정책 수립 및 추진 과정

1) 초기 대응

참여정부 초기에는 기존 신용회복제도 가운데 개인워크아웃제도를 활성화하는 데 초점을 맞췄다. 채무 상환이 어려운 신용불량자 가운데 '돌려막기'에 의해 다중채무자로 전락한 경우가 대부분이었기 때문이다. 1개 금융기관 채무자인 신용불량자 수는 크게 늘지 않았으나 다중 채무자인 신용불량자의 수가 빠르게 늘어나고 있었다.

개인워크아웃제도는 2002년 10월부터 시행되었으나 복잡한 절차 · 금융기관의 인식 부족 등으로 실적이 미미하였다. 정부는 이런 문제를 해결하기 위해 2003년 3월 감독기관, 채권금융기관, 금융업협회, 시민단체, 신용회복지원위원회 공동으로 태스크포스를 구성하고 신용회복 지원 실효성 제고 방안 논의에 들어갔다. 이 태스크포스에서는 채무상환기간을 5년에서 8년으로 확대하여 채무자가 매월 변제할 금액을 경감하는 한편, 신청자격 제한을 완화하고 신청서류 및 절차를 대폭 간소화하는 것을 골자로 하는 '신용회복지원협약 개정안'을 마련해 같은 해 6월부터 시행하였다.

한편, 신용회복지원위원회는 2003년 11월 채무자를 위한 신용관리 상담 및 교육 등 공익적 업무 수행과 채무조정 업무의 공정성 · 객관성 확보를 위해 비영리 사단법인인 신용회복위원회로 재출범하였다. 이후 은행 · 보험사 · 카드사 · 상호저축은행 등 가입 금융기관 수가 늘어나 2003년 말 189개사에서 2006년 3월 3693개사로 늘어났고 조직과 인원도 보강해 나갔다. 신용회복위원회는 시행 초기에는 신용불량자 문제 해결을 위한 채무조정 업무에 역점을 두었으나 점차 종합상담기능을 확대하고 신용관리교육 및 취업안내 등 공익적 역할을 강화하여 종합 신용회복지원 전문기구로 자리잡았다.

2) 신용불량자 종합대책

정부는 신용불량자 수가 빠르게 증가하고 잠재적 신용불량자의 규모가 파악되지 않은 상황에서 신용불량자 대책이 수립될 경우 채무자의 도덕적 해이를 자극하는 등 문제를 더욱 악화시킬 수 있다고 판단하고 종합적인 신용불량자 대책 마련에 나섰다.

2004년에는 신용불량자 3,919명에 대한 심층 전화 인터뷰와 금융기관 직원 970명, 채권추심회사 직원 500명, 신용회복위원회 직원 40명 등 총 1,510명에 대한 설문조사와 전문가 의견을 수집하여 신용불량자 문제와 대책에 대한 철저한 실태조사를 벌였다. 이를 바탕으로 원금 탕감은 없으나 최장 8년에 걸쳐 채무를 분할 상환할 수 있는 프로그램을 대폭 확충하고 불법 추심행위로부터 채무자의 고통을 덜어 주는 방향으로 종합대책을 수립하였다.

(1) 배드뱅크제도 도입

은행을 중심으로 창구에서의 적극적인 채무 재조정을 통해 신용불량자 추가 발생을 최소화하는 동시에 이미 발생한 신용불량자는 신용회복 기회를 확대하기로 하였다. 신용회복위원회의 취업알선기능을 강화하고 소액 신용불량자에 대한 취업제한 요인을 해소하기 위한 방안도 마련하였으며, 금감원에 위법 · 부당한 채권추심행위 신고센터를 설치하였다.

신용불량자에게 장기 · 저리의 신규대출을 제공하여 이들이 기존 채권금융기관에 연체채권을 상환하고 신용불량자 등록이 해제될 수 있도록 지원하는 '배드뱅크제도' 도 도입되었다. 2004년 5월 출범한 한마음금융(주)은 당초 8월까지 3개월간 한시적으로 운영될 계획이었으나 미신청자가 많아 11월까지 연장 운영되었다.

(2) 개인회생제도 정비

기존 회사정리법 · 화의법 및 파산법이 통합된 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률(통합도산법)」이 2003년 2월 국회에 제출되었다. 이 법은 정기적 수입이 없는 개인채무자의 경우 파산선고 없이 채무를 조정할 수 있도록 만든 개인회생제도이다. 그러나 법안이 국회에서 심사와 통과가 지연되자 정부는 같은 해 12월 대통령 주재 경제민생점검

회의에서 신용불량자 문제의 심각성을 감안하여 개인회생절차만 별도 입법하는 방안을 추진키로 했다. 결국 국회는 대안을 만들어 2004년 3월 국회에서 「개인채무자회생법」으로 통과하였다. 한편, 정부는 신용불량자 문제가 재발하지 않도록 금융기관의 개인신용평가시스템 개선, 개인신용정보회사 등 신용 인프라 확충, 신용관리교육 강화 등의 방안도 적극 추진하였다.

3) 생계형 금융채무 불이행자 대책

정부의 종합대책에 따라 신용불량자가 2004년 6월부터 감소세로 돌아섰지만, 소득능력이 취약하여 신용회복지원 대상에 포함되기 어려운 생계형 신용불량자는 여전히 사각지대에 남아 있었다. 같은 해 말 소득수준이 너무 낮아 채무상환 의지에도 불구하고 채무 재조정 신청이 어려운 사각지대의 계층에 대한 적극적 대책을 마련하라는 대통령의 지시에 따라 정부는 생계형 신용불량자에 대한 실태조사에 들어가고 이를 바탕으로 2005년 3월 생계형 금융채무 불이행자 대책을 마련하였다.

이 대책에서는 최저생계비 이상의 소득이 없더라도 채무상환 의지가 있어 채무 재조정을 신청하면 최소한의 상환 능력이 확보될 때까지는 원금상환을 유예해 주는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 정부는 채무자들의 도덕적 해이를 유발할 수 있는 막연한 기대를 불식시키고 자기책임 원칙에 따른 금융거래 관행을 정착시키기 위하여 원금 탕감은 없다는 원칙과 2005년 3월 생계형 대책이 금융채무 불이행자를 위한 마지막 대책임을 일관되게 강조함으로써 정책의 부작용을 최소화하였다.

정책의 수립 및 추진 과정에서는 부처 · 당정 간 정책 조율 강화 및 금융기관 등 이해관계자의 갈등에 대한 관리가 적극적으로 이루어졌다. 금감위 · 한은 · 자산관리공사 등 관련 기관의 역할을 분담하여 조율함으로써 생계형 대책을 마련하였고, 정책의 원만한 추진을 위하여 여당에 대책내용을 사전에 충분히 설명하고 이해를 구했다. 국민기초생활보장 수급자의 신용회복지원 방식에 소극적이었던 금융기관과의 지속적인 협의를 통해 실효성이 있는 지원방안을 마련해 나갔다.

3. 개별 신용불량자 대책의 내용과 성과

1) 금융기관별 신용회복지원제도

정부는 신용불량자 대책에 개별 금융기관의 협조를 설득하고 유도함으로써 이들의 적극적인 동참을 이끌어 냈다. 국민 · 신한 · 우리 · 조흥 · 하나은행과 농협 등 주요 시중은행들은 신용불량자 문제를 사회봉사활동과 연계한 신용회복지원 프로그램을 운영하기도 하였다.

금융기관의 자체 신용회복지원 실적을 보면, 카드사태로 가계부채가 크게 확대된 2003년 상반기부터 2004년 상반기까지는 만기 카드채권 대환대출 등을 통해 지원이 활발히 이루어졌으나 카드사태가 진정된 2004년 하반기 이후에는 대상자의 감소 등으로 지원 규모가 급격히 감소했다. 신용불량자 등록이 가장 많았던 신용카드사가 2005년 말 570만 건, 24.9조 원을 지원하여 각각 전체의 62%, 68%를 차지하였으며, 은행 4.7조 원, 할부금융사 4.4조 원, 보험사 1.7조 원, 저축은행 0.8조 원 등을 지원하였다.

2) 개인워크아웃제도

제도 도입 초기에는 부진한 모습을 보였으나 2003년 중반부터 크게 증가하였다. 2003년 1분기에는 홍보 부족으로 신청자가 3,783명에 그쳤으나 4분기에는 3만 2,529명에 달했으며, 2004년 2분기에는 7만 7,898명으로 늘었다. 채무조정 완료자도 2003년 1분기 9,789명에 불과했으나 2004년 2분기에는 6만 4,079명으로 크게 늘었다.

3) 금융권 공동추심 프로그램

2003년 11월부터 국민 · 우리 등 5개 은행과 삼성 · LG 등 5개 카드사가 참여하고 우리투자증권과 산업은행이 주간하는 다중채무자 부실채권 처리 프로그램인 '상록수 공동추심 프로그램'이 운영되었다. 이는 다중 채무자들을 대신하여 주채권자인 특수목적회사 SPC가 약식 신용회복지원을 신청하는 제도이다. 2006년 2월 말 이 프로그램에 의한 신용회복지원은 28만 6,862명, 채권회수 실적은 5,409억 원에 달했다.

2005년 생계형 금융채무 불이행자 지원대책의 일환으로 설립된 '희망모아'는 '한마

음금융' 의 단점을 보완한 제도로, 상시적으로 다중채무자의 채무를 한곳에 모아 효과적인 추심과 신용회복지원을 할 수 있도록 한 것이다. 2005년 5월 13일 금융기관으로부터 채권을 양도받은 이후 2006년 2월 말까지 약 10개월 동안 17만 명의 채무자가 부담하고 있는 1조 877억 원의 채무에 대해 채무조정 약정을 체결하여 단기간 내에 금융채무 불이행자의 신용회복에 기여했다.

4) 배드뱅크제도

배드뱅크 대출신청 개시일인 2004년 5월 20일부터 대출신청 선납금 마감일인 12월 3일까지 총 18만 3,948건의 신용회복이 이루어졌다. 협약에 가입한 620개 기관에 채무를 갖고 있는 사람 중 당초 신용불량 해제가 가능할 것으로 예상되었던 111만 명을 기준으로 보면 17%에 가까운 인원이 배드뱅크를 통해 신용회복을 이룰 수 있었다. 또한 배드뱅크제도가 협약 가입 금융기관의 자율적 의사에 의해 마련되었다는 점에서도 큰 의미가 있었다.

5) 개인회생제도

2004년 「개인채무자회생법」에 따라 도입된 개인회생제도는 신용회복지원제도의 혜택을 받지 못하고 개인파산의 선택만 남아 있는 신용불량자에게 법원을 통한 자구 노력의 기회를 제공하도록 하였다. 다른 제도에 비해 구제대상 채무범위가 넓고 개인파산으로 인한 자격제한 등의 불이익이 없는 것이 특징이다. 채무자가 제출한 변제 계획안이 법원의 인가를 받을 경우 신용불량정보 등록에서 해제되며 변제계획이 완료되면 법원의 면책결정을 받도록 했다. 이 제도는 시행 첫해인 2004년에만 9,070건, 2005년에는 4만 8,541건이 접수되는 등 조기에 성공적으로 정착되었다.

6) 개인파산제도

2006년 「통합도산법」에 따라 개인이 파산해도 보호받을 수 있는 소액 임차보증금 한도가 늘어나고 파산선고 후에만 면책 신청을 할 수 있는 규정도 파산과 면책 신청을 함께 할 수 있도록 바뀌었다. 2002년 1천 건을 약간 웃돌던 파산신청 건수는 2004년 1만 2,317건, 2005년 3만 8,773건으로 급격히 증가했다.

7) 생계형 금융채무 불이행자 신용회복지원제도

2005년 4월부터 11월까지 대상자의 33%인 13만 1,877명이 채무 재조정을 신청했다. 채무 재조정을 신청한 기초수급자는 전체 대상자 중 58%였으며, 청년층과 영세자영업자는 각각 20%, 17%였다.

4. 신용불량자 대책의 성과

급증하던 신용불량자는 정부의 대책 이후 감소하기 시작했다. 2003년 말 372만 명까지 늘어난 신용불량자는 2004년 상반기부터 정체되기 시작하다 같은 해 6월부터는 처음으로 감소로 돌아섰고, 2005년 말에는 300만 명 이하로 떨어졌다. 이는 생산가능인구 대비 비율로는 7.7%로 KDI가 추정한 정상수준 7%(260만~270만 명)에 근접한 수준이었다.

채무자의 도덕적 해이를 방지하면서 채무조정을 추진함으로써 금융권의 연체율도 점차 낮아졌다. 참여정부 출범 당시 15.1%였던 은행권 신용카드 연체율은 2005년 3.3%로 하락했다.

이와함께 신용불량 관련 제도 개선도 지속적으로 이루어졌다. 참여정부는 개인신용평가회사 설립을 지원하는 한편, 2005년 4월 말부터 신용불량자 등록제도를 폐지하여 금융회사의 자발적인 정보공유와 신용평가능력 제고를 유도하였다. 또한 금융회사의 개인 신용평가시스템 운영상황에 대한 감독을 강화하여 시장의 변화를 지속적으로 점검하여 왔다.

신용회복제도 역시 크게 개선되었다. 개인회생제도가 도입되었으며, 개인회생 및 개인파산 신청의 신속한 처리를 위한 절차도 마련되었다. 「통합도산법」은 개인회생 · 파산제도를 크게 개선한 것으로 평가받고 있다. 이는 문제해결에 시일이 걸리더라도 시장자율의 원칙을 견지하며 금융기관의 적극적이고 자발적인 협조를 유도한 조정자로서 정부가 거둔 성과였다. 정부의 정책방향에 대해 정치권과 언론은 원금 탕감이나 공적자금 조성을 통한 신용회복지원을 주장하기도 하였으며, 정부의 책임을 은행에 떠넘기는 미봉책이요 관치금융이라고 비판하기도 하였다. 신용불량자들은 원금 탕감 없는 대책

은 실효성이 없을 것이라며 반대했고, 정상적인 채무자들은 원금을 탕감해 주면 차라리 신용불량자가 되어 채무조정을 받겠다는 불만을 제기하기도 하였다.

그러나 정부는 시장의 원칙에 따라 채무자들의 도덕적 해이를 방지하면서도 신용불량자들이 정상적 경제활동에 성공적으로 복귀할 수 있도록 함으로써 민간소비 회복을 통한 경제성장에 기여하게 되었다. 또한 금융기관으로 하여금 보다 정밀한 신용평가 관행을 정립하는 계기를 마련함으로써 선진 금융환경 조성의 기반을 마련하게 되었다.

제3절 자영업자 · 소상공인 대책

1. 추진 배경

단독 또는 5인 미만의 근로자를 고용하여 생활형 서비스업을 영위하는 자영업자 수는 참여정부 출범 직후인 2003년 240만 명에 달했다. 자영업자 수는 외환위기 이후 크게 늘었다가 2000~2001년 증가세가 주춤하였으나 2002년부터는 매년 약 6만 명씩 증가해 왔다. 참여정부 출범 전후 자영업자가 크게 증가한 것은 1998년 외환위기와 2002~2003년 카드사태 이후 실직자 · 신용불량자 · 청년실업자 등이 자영업을 생계수단이나 실업문제 해결의 수단으로 삼아 대거 창업에 뛰어들었기 때문이다. 이들은 낮은 자본력과 기술력에다 진입 장벽도 낮다는 특성 때문에 창업에 몰려들었지만, 당시의 경기침체와 소비둔화, 정보 및 준비 부족 등으로 경영에 실패하고 폐업하는 사례도 속출했다.

참여정부 출범 당시는 신용불량자와 비정규직 근로자 증가, 소득 양극화와 소비둔화 등으로 체감경기가 자꾸만 악화되는 시기였다. 더욱이 자영업자의 실질소득 수준은 2000년까지는 임금근로자보다 높았으나 이후 감소하여 임금근로자보다 낮은 수준으로 떨어졌다. 이러한 상황에서 자영업자의 증가는 체감경기 악화로 이어지고 이는 다시 자영업자의 소득 감소와 양극화 심화의 악순환을 불러옴으로써, 참여정부 초기의 경기회복 · 경제성장 노력을 가로막는 요인으로 작용했다.

2. 정책의 방향과 내용

1) 정책의 기본 방향

자영업자는 당시 전체 중소기업의 80%에 해당할 만큼 많은데다 업종도 소매업 · 음식업 · 숙박업 · 세탁업 · 미용업 · 운송업 등 다양하고 지역도 광범위하게 분산되어있어 여타 기업 · 산업을 지원하는 산업적 접근방식으로는 효율적이고 근원적 문제해결에 한계를 갖고 있었다. 또한 사회복지적 측면에서 시혜적으로 지원하는 방식 역시 자영업의 방대한 범위나 수적 규모 때문에 과다한 비용이 소요되는 문제를 안고 있었다.

정부는 이에 따라 2005년 3월 전국적인 자영업 운영실태를 조사한 뒤 종합대책을 마련하였다. 정부의 종합대책은 자금지원 등 시혜적인 직접지원보다 이들이 자생할 수 있는 인프라를 조성하는 간접지원에 중점을 두었다. 자영업 급증의 문제가 진입의 벽이 너무 낮기 때문에 발생하는 측면이 있으므로, 컨설팅과 교육 · 정보공유 등을 통해 경영안정 · 사업전환 및 퇴출유도 등 대책별 프로그램을 진행하기로 하였다. 또 지원의 경우 자영업자의 영업활동 기반인 지역 중심의 지원체계를 만들어 실효성을 확보해 나가는 한편, 업종별 대책의 경우 각 부처별로 역할을 분담해 추진해 나갔다.

2) 과잉진입 예방

우선 지역별 · 업종별 경영실태와 상권 정보 보급 및 홍보를 통해 무분별한 자영업 진출을 억제시키기로 했다. 이를 위해 소상공인지원센터에서 매달 1천 개 자영업자들을 대상으로 조사해 발표하는 '자영업 경기실사지수'의 조사대상을 5천 개로 확대해 발표하고, 지역신보연합회를 통해 자영업 매출 · 이익 · 고객 등 업종별 동향지표를 개발해 분기별로 발표하도록 하였다. 또 소상공인지원센터를 통해 상권별 · 업종별 밀집도 지수와 상권변동사항을 조사하도록 하고, 지방 중소기업청에서는 창업 성공 및 실패 사례집을 발간해 배포토록 하였다.

이 밖에 중기청 · 노동부 · 복지부 · 농림부 · 여성부 등 각 부처가 실시해 오던 창업자금 지원 시 교육과 컨설팅을 의무화하여 창업 성공률을 높이도록 하였다.

3) 컨설팅 지원체제 구축

2005~2007년 70만 자영업자를 대상으로 점포별 맞춤형 컨설팅을 실시하였다. 종합대책 추진 첫해인 2005년에는 소매업 · 음식업 · 미용업 등 과당경쟁이 심한 업종을 대상으로 우선 컨설팅과 교육을 실시해 나갔다. 소상공인지원센터에는 '지역별 자영업자 컨설팅 본부'를 설치하여 지원체제를 구축하고 지역 신용보증재단 · 컨설턴트협회 · 프랜차이즈협회 · 민간 교육기관과 공동으로 컨설팅과 교육을 추진해 나가기로 했다.

컨설팅 결과를 바탕으로 성장 가능 점포를 선별해 시중은행을 통해 점포당 5천만 원 이내에서 지역신보의 특례보증을 받아 대출을 받을 수 있도록 했다.

반면, 컨설팅 결과 경쟁력이 없는 점포에 대해서는 사업전환 및 퇴출을 적극 유도해 나갔다. 이 과정에서 퇴출 희망자가 있을 경우 노동부의 전직훈련, 재취업 프로그램을 알선해 새로운 취업 기회를 제공해 주었다. 경영능력이 있는 사업전환 희망자의 경우, 프랜차이즈 협회를 통해 건실한 프랜차이즈 가맹점 가입을 알선 · 유도했다.

4) 프랜차이즈화 지원

프랜차이즈는 가맹점 수를 제한함으로써 과잉 진입에 따른 사업 실패를 예방하고 엄격한 품질관리를 통해 소비자들의 신뢰를 얻을 수 있었다. 또한 프랜차이즈는 공동 구매 · 마케팅으로 경쟁력을 확보할 수 있어 성공률이 높은 자영업의 대표적 사례였다. 정부는 건전한 프랜차이즈 육성을 위한 제도 마련에 나서는 한편, 기존 중소기업 지원대상에 프랜차이즈를 포함시켜 자영업자들이 프랜차이즈에 가입해 성공할 수 있는 기회를 넓혀 주기로 했다.

5) 소상공인지원센터 강화

1999년 설립되어 전국 60개에 이르는 소상공인지원센터는 설립 이래 2003년까지 약 20만 명의 고용창출 효과를 거두었다. 하지만 소상공인(상시근로자가 제조업 10인, 서비스업 5인 미만인 자영업자)의 업종과 범위가 넓고 업체 수가 많아 지원 인프라와 자금이 부족한 상태였다. 정부는 소상공인지원센터를 이전의 지원자금 배분기능 중심에서 창업적성 검사 · 지역상권 분석 등 컨설팅 기능을 강화하는 방향으로 발전시켜 나갔

다. 또 지자체와 지역센터가 협력해 지역 소상공인의 어려움을 해소할 수 있도록 유도해 나갔다.

이 밖에 지방중소기업 육성자금을 소상공인 지원자금으로 통합하고 소상공인 창업경영개선자금 지원을 2002년 2,500억 원에서 2005년 4,642억 원, 2006년 4,395억 원, 2007년 3,300억 원으로 대폭 늘렸다. 또한 지역신용보증재단의 보증 공급을 확대하여 소기업 및 소상공인에 대한 재정적 지원도 강화해 나갔다.

제4절 재래시장 활성화 대책

외환위기 이후 국내 유통시장이 개방되고 대기업의 시장 참여가 전면화되면서 기존 재래시장은 경쟁력이 급속히 약화되는 상황을 맞았다. 2006년 5월 중소기업청이 실태조사해 발표한 결과에 따르면, 전국 재래시장 1660개에서 사업을 하는 점포는 모두 24만 개, 상인은 39만 명으로 나타났다. 재래시장은 그동안 대형할인점 · 편의점과 인터넷 쇼핑 등 새로운 업태의 증가와 소비자 기호 변화 · 구매 스타일 다양화 등의 외부적 요인과 시설 노후화 · 고객 편의시설 부족 · 경영 및 관리능력 취약 등의 내부적 요인이 동시에 작용하면서 상권이 위축되고 매출도 계속 감소해 왔다. 2006년 전국 재래시장의 총 매출은 32.7조 원으로 1년 전에 비해 8.7%가 줄어든 것으로 추정되었다.

지역경제의 기반인 재래시장의 침체는 영세상인 · 자영업자 · 소상공인들의 폐업 · 실직 · 소득감소로 이어져 이들의 생계불안은 물론 지역경제 위축의 요인으로 작용했다. 국민들에게 대표적인 민생경기 현장으로 인식되는 재래시장에 손님의 발길이 줄어들자 언론과 정치권은 이를 민생경제의 위기로 치환해 정부를 비판하기도 하였다. 이에 대해 참여정부는 2004년 10월 「재래시장 육성을 위한 특별법」을 제정하고 재래시장의 경영과 시설 현대화에 나서는 등 지원대책을 추진하게 되었다.

1. 지원체계 구축

참여정부는 우선 재래시장을 지원할 법적 · 제도적 체계와 조직 구축에 나섰다. 2004년 3월 「재래시장 육성을 위한 특별법」을 제정해 2005년 3월부터 시행에 들어가는 한편, 2005년 1월 중소기업청에 재래시장 지원 전담부서를 설치하고 같은 해 3월에는 재래시장 종합지원기관인 '시장경영지원센터'를 설립하여 재래시장 지원을 위한 구체적 체계를 마련해 갔다.

2. 지원대책의 방향과 내용

1) 경영 현대화 지원

정부는 2004년부터 재래시장의 취약한 경영 · 관리 능력을 개선하기 위한 경영 현대화 지원사업에 착수, 2006년까지 492억 원을 지원했다. 선진 상거래기법의 도입을 위하여 시장상인의 경영혁신 및 정보화 교육을 지원하고 공동상품권을 발행해 소비자들의 다양해진 구매 스타일에 적응할 수 있도록 했다.

명절 재래시장 이용을 권유하는 TV광고와 이벤트를 벌이고 2004년부터 매년 우수시장 박람회를 여는 등 재래시장 이용을 촉구하는 대국민 마케팅과 홍보 지원도 벌여 나갔다. 2006년까지 2,382명의 재래시장 상인들을 상대로 점포 경영기법 및 의식혁신 교육을 실시해 재래시장의 현대화 · 선진화로 근본적 변화를 유도하기도 하였다.

2) 시설 현대화 지원

정부는 2002년부터 2006년까지 전국 555개 재래시장에 4,948억 원을 투입해 시설 현대화 작업을 추진했다. 시설 현대화 작업은 아케이드를 설치하거나 주차장 · 진입로를 새로 만들고 편의시설을 갖추는 작업이었다. 또한 2006년까지 110개 시장의 재개발 · 재건축을 추진하기도 했다.

시설 현대화에 따라 일부 영업실적 면에서 개선이 이뤄진 재래시장이 나타나기도 했다. 시설을 현대화한 시장은 그렇지 않은 시장에 비해 매출이 증가한 점포의 비율이 6

배나 높아졌으며, 고객이 증가한 점포 비율도 5배나 높았다. 2004년 이후부터는 재래시장의 빈 점포율이 감소 추세로 돌아섰으며 소상공인 체감경기동향(BSI)도 호전되는 것으로 조사되었다.

3) 재래시장 활성화 종합계획 수립

정부의 시설 · 경영 현대화 추진에도 불구하고 재래시장은 장기간 정책의 사각지대에 머물러 있었기 때문에 관리주체 부재 · 무허가 건물 사용 · 도로 점유 · 안전문제 상존 등의 낙후한 환경과 관행이 사라지지 않고 있었다. 상인들은 모든 지원을 정부에만 의존하고 있었지만, 정부로서는 경쟁력 확보가 가능한 시장만을 지원할 것인가 혹은 모든 시장에 지원을 할 것인가라는 효율적 지원과 사회복지적 지원의 딜레마에 직면해 있었다.

2006년 정부는 중소상인에게 안정적 영업기반을 제공하고 시장 고유의 틈새 경쟁력 확보를 정책목표로 삼는 '재래시장 활성화 종합계획'을 수립했다. 종합계획에서는 상인조직 육성 · 상거래공동체 육성 · 교육과 연수 확대 등을 통해 재래시장의 경영을 혁신하고, 편리한 쇼핑환경 조성 · 접근성 제고 · 시장정비사업제도 개선 등으로 시설을 현대화하는 정책을 계속 추진해 나가기로 했다.

경쟁력 취약 요인을 찾아 전문가 컨설팅을 거쳐 시장의 특성별로 맞춤형 지원을 하고, 특성과 유형별로 성공 모델을 창출해 나가기로 했다. 또 '시장 활성화구역 지정 제도'를 도입해 재래시장과 인접 상점가를 연계하여 활력 있는 상권으로 개발하는 방안도 추진되었다. 재래시장에서 가장 고객 접촉이 많지만 비위생적인 곳으로 인식되어 온 6대 농수축산물 취급 점포의 시설 개량을 추진하고 '시장관리자 지정 제도'를 도입해 체계적이고 효율적인 시장관리가 이뤄지도록 했다. 디지털 점포 창업을 지원하고 재래시장에 B2C, B2B, G2C 등 3대 온라인망을 구축해 온라인 거래가 활성화되도록 했다.

제5절 서민금융 활성화 대책

신용불량자가 급증하고 외환위기를 경험한 금융권이 재무 건전성 · 안정성 위주의 영업에 치중하면서 신용도가 낮은 서민들의 제도금융권 접근이 크게 위축되었다. 이전에 서민 금융기관으로 분류되던 상호저축은행 · 신용협동조합 등도 영업력이 위축되면서 서민 금융기관으로서 역할 수행을 기피하거나 한계를 보이게 되었다.

2006년 말 민간신용정보사의 신용등급 분류상 제도권 금융기관을 이용하기 어려운 8~10등급에 속하는 저신용자는 564만 명으로 전체 금융권 이용가능자의 16.6%에 달했다. 금융이 더욱 절실한 이들 저신용 계층은 제도권 금융기관의 높은 문턱을 넘기 힘들어 대출금리가 훨씬 높은 대부업 등 사금융을 찾거나 턱없이 높은 고금리에 불법채권추심 행태를 감수하고서라도 사채시장을 이용할 수밖에 없었다. 2005년 8월 한국금융연구원에 따르면 사금융 이용자는 450만 명, 대출잔액은 40조 원 수준에 이르는 것으로 추정되었다.

또한 사회연대은행, 신나는 조합, 아름다운세상기금, 창원지역 사회복지은행 등 금융소외계층을 대상으로 하는 국내 4대 대안 금융기관이 창업자금을 지원하고 있었으나 수요에 비해 크게 부족한 실정이었다. 소득 양극화가 심화되면서 이와 같이 서민금융의 위축이 주는 어려움과 피해는 더욱 커져 갔고 이는 사회적 · 경제적 불안 요인으로 확대되어 갔다.

이에 따라 참여정부는 서민 금융기관의 기능 제고를 통해 서민의 자금 수요를 최대한 제도권 금융기관으로 흡수하고 사금융 영역에 대한 관리 · 감독을 강화하여 서민들의 피해를 예방하기 위한 정책 마련에 나섰다.

1. 정책 추진 과정

2006년 2월 열린 정부의 영세자영업자 금융제도 정책화 토론회에서 대통령은 서민금융 활성화 방안을 마련해 추진할 것을 지시했다. 이에 따라 같은 해 3월 관계부처 및 민간 전문가가 참여하는 서민금융 활성화 T/F가 구성되었다. T/F는 서민금융 활성화 방

안을 종합적으로 검토하기 위해 실태조사와 연구용역을 실시하는 한편 4차례의 논의를 통해 서민금융 활성화 방안을 마련해 추진해 나갔다.

2. 정책의 기본 방향

신용보증 지원 확대, 신용정보 인프라 확충 등을 통해 서민에 대한 지원을 확대하여 이들의 제도 금융권 접근성을 높이기로 했다. 서민 금융기관에 대한 규제 완화와 신규 업무 확대를 통해 서민 금융기관의 영업력을 확충함으로써 서민금융 활성화를 유도하고 서민금융기관에 대한 감독을 체계적이고 효율적인 시스템으로 개편해 서민금융기관의 건전한 발전을 도모하기로 했다.

또한 휴면예금 · 기부금 등을 재원으로 대안금융을 활성화하여 금융소외계층에 대한 지원의 폭을 넓히는 한편, 대부업자 등 사금융에 대한 관리 · 감독체계를 개선하고 불법 대부업자에 대한 단속도 강화하여 사금융에 대한 관리감독을 강화시켜 나가기로 했다.

3. 정책의 내용

1) 신용지원 강화

2006년 6월 금융감독원이 설문조사한 바에 따르면 사금융 이용자 중 35%는 자신의 제도금융권 가능 여부를 확인하지 않고 사금융을 이용하고 있었다. 정부는 서민에 대한 신용보증제도 및 신용정보 인프라 등 금융 인프라 구축이 미흡한 점도 이들에 대한 원활한 자금 공급이 이뤄지지 못하는 요인으로 보고, 지역신용보증재단을 통해 신용보증 공급 규모를 확대하여 서민들의 제도금융권 접근성을 높이도록 하였다. 또 「신용정보법」 개정안을 마련해 공공정보 집중 확대 등 신용정보 인프라 확충에 나서기로 했다.

정부는 또한 출범 초기부터 금융채무 불이행자(신용불량자)의 신용회복지원 대책을 차질없이 추진함으로써 이들의 제도금융권 이용의 기회를 넓혀 왔다. 2004년 4월 382만 명에 달하던 신용불량자는 2006년 9월 283만 명으로 크게 감소했다.

2) 서민 금융기관의 영업력 확충

수익성이 개선되고 있음에도 예대 위주의 단순 영업구조와 영세성, 자산건전성 취약 등으로 서민금융서비스를 원활히 제공하지 못해 온 상호저축은행 등 서민 금융기관의 영업력을 확충해 주는 정책을 추진하였다. 정부는 이를 위해 지급결제시스템의 안정성 확보와 금융사고 방지 방안 마련을 전제로 서민 금융기관에 대해 자기앞수표 발행을 허용하였다. 또 상호저축은행의 영업구역을 과거 시 · 도 단위에서 서울, 인천 · 경기, 부산 · 경남, 광주 · 호남 등 동일 경제생활권역으로 확대했다.

신용협동조합에 대해서는 조합원이 아닌 사람에 대한 대출범위를 확대해 포트폴리오 다변화를 도모하는 한편, 신협 및 새마을금고에 대해 자산유동화증권(ABS) 발행을 허용하도록 하였다. 또한 서민 금융기관의 수익증권 판매와 직불카드 발행을 단계적으로 허용하고, 은행을 통해서만 이뤄지던 중소기업 정책자금 · 시금고, 공무원 연금급여 등을 서민 금융기관에서도 집행할 수 있도록 제도 개선을 추진했다.

3) 대안 금융기관 활성화

정부는 금융채무 불이행자 등 제도권 금융기관을 이용하지 못하는 금융소외계층 · 저소득층에게 창업자금 등을 지원하여 경제적으로 재기할 수 있도록 대안금융 활성화 대책을 마련하였다. 참여정부 기간 국내 금융시장에는 신나는조합 · 사회연대은행 · 아름다운기금 · 창원지역사회복지은행 등 4개의 대안 금융기관이 금융소외계층에게 저리의 자금을 지원하고 있었으나 활발한 활동을 하는 데는 재원과 인력 부족, 금융 노하우 부족 등의 한계를 안고 있었다.

이에 따라 정부는 이들 4개 대안 금융기관 이외에 휴면예금 · 휴면보험금을 재원으로 하는 공익재단을 2008년 1분기 중 설립해 금융소외계층에 자금 지원을 할 수 있도록 했다. 정부가 설립하는 휴면예금 관리재단은 2007년 말 1조 원을 넘어선 휴면예금 · 휴면보험금 · 증권사 휴면계좌잔액 등을 재원으로 금융소외계층에 대한 창업자금 및 직업훈련, 복지사업 등을 지원하게 된다.

4) 사금융 피해 방지대책 마련

(1) 대부업법 관리 · 감독 제도 개선

경제 양극화로 인한 서민경제의 침체, 금융권의 유동성 증가에 따른 가계대출 증가 등의 영향으로 서민들의 금융 수요가 크게 늘면서 고금리 대부업에 의한 피해사례가 급증하였다. 특히 신용이 낮은 저소득층 · 금융소외계층은 제도 은행권의 문턱을 넘지 못하고 사금융 시장에 몰려가 돈을 빌려쓰다가 고금리의 이자로 인해 다시 채무불이행자가 되는 악순환이 생겨나기도 하였다.

이에 따라 참여정부는 대부업을 비롯한 사금융의 관리감독제도를 개선하여 서민금융 소비자의 피해를 예방하는 정책을 강력하게 추진하였다. 그동안 시 · 도가 대부업자에 대한 관리감독을 담당하고 있었으나 전담 인력 부족 등으로 난립해 있는 수많은 등록 · 무등록 대부업체에 대한 관리감독이 미흡했기 때문이다.

경제부총리 · 금융감독위원장 · 행정자치부 장관 · 법무부 장관으로 구성된 '대부업 유관기관협의회'를 중심으로 대부업에 대한 정확한 실태 파악에 나서는 한편, 관리 · 감독상 제도개선 사항을 발굴하여 종합적인 '대부업 관리 · 감독 가이드라인'을 마련하였다. 단기적으로는 대부업 관리 · 감독의 총괄 기능을 수행하고, 중장기적으로는 대부업 관리 · 감독권 조정 등 법 개정을 추진하였다.

정부는 2007년 7월 대부업자에 적용되는 최고이자율 및 여신 금융기관의 연체이자율 상한을 연 66%에서 연 49%로 17%p 인하하는 「대부법의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 시행령 개정안」을 입법예고 하였다. 이 개정안에서는, 대부업자 또는 대부 중개업자의 등록을 의무화하는 한편, 상호에 대부업자는 '대부'라는 문자를, 대부중개업자는 '대부중개'라는 문자를 사용하도록 했다. 또 허위 · 과장광고를 시 · 도가 규제하도록 하고, 소비자를 보호하는 차원에서 대부 이용자가 대부계약서 및 관련 서류 열람이나 채무와 관련된 증명서 발급을 요구하는 경우 대부업자가 이를 제공하도록 의무화하였다. 일정금액 이상 대출 시 대부업자가 소비자의 소득 · 재산 · 부채 상황에 관한 증빙서류를 제출받아 변제 능력을 파악하도록 하였다.

고금리에 따른 피해를 막기 위해 정부는 「이자제한법」을 부활시켜 2007년 6월 30일

재도입하였다. 「이자제한법」으로 무등록 대부업자의 경우 일정한 이자 한도(법상 40%, 시행령상 30%)를 넘는 이자를 받는 경우 형사처벌까지 받도록 하였다. 또 대부업 실태 파악을 위해 대부업자 등이 시 · 도지사에게 정기적으로 영업소의 업무 현황과 재무 현황을 보고하도록 하고, 대부업협회를 설립하여 회원사 현황 파악 · 통계 관리 · 민원상담 등 일정 수준의 자율규제 기능을 수행할 수 있는 법적 근거도 마련하였다. 이 밖에 「대부업법 시행령」을 개정해 대부시장의 투명성을 확대하고, 채무자의 상환 능력을 감안하여 보다 합리적인 방식으로 대출이 이루어지도록 하였다. 시행령 개정으로 이자제한법상 최고 상한 이자율 40%에 비해 대부업법상 실행 이자율이 19%p 높아, 무등록 대부업체의 등록 전환을 촉진함으로써 대부업 양성화에 기여할 것으로 예상된다.

(2) 사금융 피해예방 단속 · 홍보 강화

법 · 제도 개선 및 관리 · 감독 강화와 함께, 금융소외계층 · 저소득층의 사금융 고금리 피해를 줄이기 위해 단속 · 교육 · 홍보 강화에도 적극 나섰다. 실태조사 결과, 「이자제한법」과 「대부업법」 개정에도 불구하고 이러한 내용을 금융소외계층과 저소득층이 잘 모르고 있어 피해가 줄어들지 않고 있는 것으로 나타났기 때문이다.

정부는 사회취약계층에 대한 생계침해형 부조리 단속과 연계하여, 2007년 상반기에 고리사채 · 불법채권추심 등에 대한 특별 단속을 실시하였다. 지방경찰청과 경찰서별로 불법 사금융 단속 추진단 및 단속 전담반을 편성하여 운영하였고, 경찰청과 금융감독원 간의 핫라인을 통해 첩보 수집 및 정보공유의 창구로 적극 활용하고 신속한 협조관계를 유지하도록 하였다. 「대부업법」 위반행위를 신고보상금 지급대상 범죄에 포함하여 국민의 신고를 유도하였다. 경찰청의 생계침해형부조리 통합신고센터(1379), 금융감독원의 사금융피해상담센터 등을 중심으로 사금융 피해 신고 및 상담을 실시하는 한편, 취약계층을 상대로 피해 방지교육 및 홍보를 적극 추진하였다.

7

농어촌 종합대책

제1절 참여정부 출범 이전의 농촌 상황

1. 농업의 개방화 진전

1994년 우루과이 라운드(UR) 타결 이후 개방농정 시대를 맞은 우리 농업은 10년 가까이 정부의 지원대책으로 구조조정이 진행되어 왔으나 만족할 만한 성과를 거두지는 못하였다. 특히 2004년 쌀 협상을 앞두고 관세화 유예 연장의 필요성이 강조되는 등 기존 농업정책에 대한 회의적 시각이 더욱 커져 갔다. 또한 DDA 협상의 진전과 칠레와의 FTA 체결 등으로 시장개방 폭의 확대가 불가피한 상황을 맞고 있었다. 쌀 협상 과정에서 정부는 국내 농업의 낮은 경쟁력 수준과 농민들의 반발을 고려해 관세화 유예기간 연장을 이끌어냈지만, FTA 등을 통한 개방이 진전되고 있는 추세를 볼 때 농업 부문에 대한 보다 근본적이고 확실한 구조조정 및 경쟁력 강화를 위한 종합대책이 절실한 실정이었다.

2. 소득 감소와 도농 간 소득격차 확대

참여정부 출범 당시 전반적인 경기침체로 인해 농업 부문도 활력을 얻지 못하고 있었다. 2002년 농가의 평균 소득은 도시근로자 가구소득의 73% 수준에 불과했다. 농가 계층 간의 소득격차도 확대되었다. 1994~2000년 호당 농업소득(명목) 변화를 보면, 경지규모 0.5ha 이하 농가의 소득은 5% 감소, 3~5ha 농가의 소득은 11% 증가, 5ha 이상 농가의 소득은 44% 증가하였다. 이에 따라 농가의 최상위 · 최하위 소득 20% 계층간의 1인당 소득격차는 이 기간 동안 5.5배에서 7.1배로 확대되었다. 이같은 소득격차 확대는 도시가구의 그것보다 훨씬 빠른 것이었다. 농가경제가 악화됨에 따라 부채도 증가하였다. 농가경제 통계에 의하면 1998~2002년 소득은 감소하고 부채가 증가하는 농가가 전체 농가의 22.4%나 되었다. 2002년 당시 부채비율(부채/자산)이 40%를 넘는 경영위기 농가는 12%에 달했다. 그동안 농가부채대책으로 추진된 무차별적인 상환유예와 금리인하 대책은 소수 농가에게만 혜택을 주었을 뿐, 소득분배 왜곡과 재정적인 낭비를 초래한 것으로 분석되었다.

3. 농가계층 양극화

농가 호수는 빠르게 감소한 반면, 경지면적 감소는 상대적으로 완만하여 호당 경지규모 확대가 진전되고 있었다. 호당 경지면적은 1990년 1.19ha, 2002년에는 1.46ha로 늘어났다. 1990년대 후반부터 전업농에게 농지와 가축 등의 자원이 집적되고 있었으며, 이렇게 영농규모 확대가 진행되면서 대농층의 생산 비중도 빠르게 늘어났다. 예를 들어 논 3ha 이상을 경작하는 농가는 1990년에 호수로 1.2%, 면적으로 6.2%를 차지하였으나, 2000년에는 호수 비중이 3.8%, 면적 비중이 20%로 증가하였다. 이런 현상은 축산농가도 마찬가지였다. 대농층으로 자원이 집중되는 한편, 영세농 계층이 증가하여 2002년에 경지면적 0.5ha 미만 농가가 전체 경작농가의 35%를 차지하고 있었다.

4. 농촌사회의 활력 저하

농촌사회를 특징짓는 가장 큰 변화는 오랫동안 진행되어 온 인구의 고령화였다. 농촌 인구의 동향을 보면, 산업화가 시작된 1960년대 이후 계속적으로 읍 · 면 지역의 인구가 감소하면서 유소년 및 청장년은 빠르게 줄어든 반면, 65세 이상 인구는 증가하는 고령화 추세가 지속되어 왔다. 읍 · 면 지역의 0~14세 유소년 인구의 구성비는 1960년 41.2%에서 2000년에는 18.6%로 22.6%p 감소한 반면, 65세 이상 고령 인구의 구성비는 1960년 4.2%에서 2000년에는 14.7%로 10.5%p 증가하였다.

이렇게 농촌 지역의 인구가 빠르게 감소하고 고령화되면서 지역사회로서의 자생력이 상실되고 있다는 우려마저 제기되었다. 읍 · 면 지역의 인구 비중은 1980년 42.7%에서 2000년에는 20.3%로 감소하였으며, 인구 2천 명 미만 면이 1985년에 9개에서 2000년 170개 지역으로 늘어났고, 특히 인구 1천 명 이하인 면도 17개나 되었다. 농촌인구가 감소한 것은 농업인구가 급격하게 감소한 것이 주된 원인이었다.

통계청 인구센서스에 의하면, 농촌지역의 농가 비율은 1990년 57%에서 2000년 39%로 감소하였으며, 이는 농업의 수익성 저하로 지역농업이 쇠퇴했기 때문이다. 또, 교육 · 문화 등 생활기초시설이 취약한 것도 농촌인구 감소의 원인으로 작용하였다. 2000년 현재 30년 이상 노후주택 비율이 도시는 4.6%인 데 비하여 농촌은 20.4%에 달하고,

도시와 농촌의 주요지표 비교(2000년)

구분		농촌(읍·면)	도시	전국
인구	인구수(천명)	9,622	38,355	47,977
	연평균 증감률	−1.7	1.3	0.6
	노령화지수	78.7	25.3	34.3
노후주택률(30년 이상)		20.4	4.6	8.7
도로포장률 ( )는 농촌도로 포함		− (32.2)	86.2 −	55.1 (75.8)
상수도 보급률		46.3	97.3	87.1
하수도 보급률		18.6	83.4	70.5

자료 : 농림부

상수도 및 하수도 보급률이 도시는 각각 97%와 83%인 데 비하여 농촌은 46%와 19% 수준으로 낮았다.

제2절 쌀 협상의 추진

1. 출범 초기 쌀 협상의 상황

참여정부가 출범한 시기는 국내 쌀산업에 큰 변화가 요구되는 과도기적 상황이었다. 대외적으로는 우루과이라운드(UR) 협상에서 관세화가 유예되었던 쌀의 관세화 유예연장 여부를 재협상할 시기가 임박한 상황이었다. 국내적으로는 2001년부터 쌀의 공급과잉이 심화되면서 쌀 가격의 하락 및 농가소득 감소가 우려되었다. 여기에다 농가소득을 보전하기 위한 추곡수매가 인상 및 물가상승에 따라 쌀값이 상승하여 국내 쌀산업의 국제 경쟁력이 확보되지 못한 상황이었다. 이런 이유로 당시 관세화 유예 연장에 대한 목소리가 높아지고 있었다.

결국 참여정부가 출범한 시기의 농정은 2004년 쌀 협상의 성공적 추진이 현안이 될 수밖에 없었다. 정부는 2004년 5월부터 쌀 협상을 시작하여 12월에 마무리지었으며 우리가 협상을 주도해 감으로써 2014년까지 다시 10년간 관세화 유예를 연장하는 것으로 타협안을 이끌어 냈다.

2. 쌀 협상의 여건

쌀 협상과 관련된 WTO 협정상의 규정은 관세화를 원칙으로 하고 있어 협상 상대국에 유리한 지위를 제공하고 있었다. 또한 WTO 협정에는 관세화 유예를 연장하기 위한 구체적인 협상의 범위 · 절차 · 방법에 관한 규정이 없고 관세화 유예협상의 선례가 없다는 점은 우리에게 큰 부담이었다. 우리나라와 함께 관세화 유예를 인정받았던 일본과 이스라엘이 이미 관세화로 전환한 점도 우리에게 유리하게 작용하지 못했다. 또한

DDA 협상이 진전되지 못함에 따라 협상 대안을 선택하기 위한 기준이 제시되지 못한 점 역시 협상의 불확실성을 증가시키는 요인이었다. 여기에다 국내 쌀산업의 낮은 경쟁력은 정부의 협상 전략에서 가장 우려스러운 점으로 작용하였다.

이러한 여건에서 정부는 협상 초기에 '관세화 유예를 전제로 협상에 임하되 쌀산업에 미치는 영향이 최소화하는 대안 선택으로 실리를 추구한다'는 기본방향을 설정함으로써, 관세화 유예를 위해 지나친 양보는 하지 않겠다는 입장을 명확히 하였다.

3. 협상 추진 과정

참여정부는 2003년 7월 쌀 협상 준비팀을 구성하고, 전국 대학교수를 중심으로 쌀 협상 전략 및 국내 대책에 대한 토론을 통해 대안을 모색하고 국민공감대를 형성하고자 '쌀대책 연구협의회'를 발족시켰다. 2003년 12월 농림부가 2004년 쌀 협상의 전반적인 추진일정에 관한 기본방침을 수립한 뒤 2004년 1월 WTO에 쌀협상 개시 의사를 통보함으로써 쌀 협상이 시작되었다. 정부는 2004년 2월 쌀협상대책 실무추진단을 구성하여 협상전략 수립 · 국내대책 수립 · 대외협상 · 국내 홍보를 효율적으로 추진하고 정부의 통상문제 최고의사결정기구인 대외경제장관회의의 의사결정을 지원토록 하였다.

1) 1단계 협상

1단계 협상에서는 주로 쌀 협상에 대한 협상 상대국의 기본입장과 협상 쟁점을 확인해 가면서 우리 정부는 국내 쌀산업의 어려움과 관세 유예의 필요성을 집중 설명하였다. 이에 대해 미국과 호주는 상대적으로 한국의 관세화 유예 가능성에 긍정적인 자세를 보이고 시장접근물량의 규모, 자국산 쌀의 시장점유율에 관심을 보인 데 반해 중국 · 태국 등은 WTO 기본원칙이 무역자유화임을 밝히면서 한국의 관세화 유예 연장에 기본적으로 반대한다는 입장을 표명하였다.

2) 2단계 협상

본격적인 협상에 들어간 2단계 협상에서도 관세화의 유예 연장과 그 기간에 대해 중국과 태국의 입장은 부정적이었다. 1단계 협상에서 긍정적 입장을 보였던 미국도 10년 유예는 너무 길다는 입장으로 돌아섰다. 미국이 우선 5년간 관세화를 유예하고 결과 평가후 추가적으로 5년 연장 여부를 결정하자는 단계별 접근방식을 제시하였고 다른 나라도 이에 동조하였으나 우리 정부로서는 이런 타협안이 또 하나의 협상이 될 가능성을 미리 막아야 했다. 결국 협상은 쉽게 합의점에 이르지 못하고 막바지인 12월 초까지 밀고 당기는 상황이 지속되었다. 관세화 유예의 대가인 시장접근물량 증가 규모의 경우, 협상 초기에는 구체적으로 언급조차 되지 않았으나 협상이 진전되면서 수출국별로 제시되기 시작하였고 막바지에 이르러 제시 수준의 격차는 많이 좁혀졌다. 국별 수입물량을 둘러싼 협상도 협상 마무리 즈음에 이르러 급물살을 타고 진전을 보았다.

3) 3단계 협상

대외경제장관회의에서 2004년 12월 초 협상을 마무리하기 위한 지침을 마련하였다. 관세화 유예기간은 10년으로 하되 5년차에 유예 중단 가능성이 없는 중간점검을 실시하는 것으로 하고, 시장접근물량은 8% 내에서 최소화하며, 국별 수입물량은 기존 물량의 경우 2001~2003년 수입실적을 기준으로 국별로 배분하고 신규증가 물량은 일반 쿼터로 운영하는 것으로 하였다. 소비자 시판 물량은 10%에서 30%로 연차적으로 확대하는 것으로 하였다. 이런 협상 지침에 따라 12월 22일까지 9개국과의 협상이 재개되었고, 협상과정에서 이미 상당수준 접근되어 있는 기본 합의안에 대한 세부입장을 조율하여 관세화 유예기간, 시장접근물량, 소비자 시판 및 국별 수입물량 등에 대해 합의에 이르렀다. 이에 따라 정부는 12월 22일 대외경제장관회의를 개최하여 주요 수출국과 합의된 기본 골격을 중심으로 이행계획서안을 마련하여 협상상대국과의 협의 후 WTO에 공식 통보하기로 하였다. 우리 측이 제시한 이행계획서 수정안에 대해 인도를 제외한 대부분의 국가가 우리 측 수정안에 동의하였다. 정부는 12월 28일 열린 국무회의에 주요 협상 결과를 보고하고 WTO에 이행계획서 수정안을 통보하는 한편, 국회 비준동의를 추진키로 하였다. WTO사무국은 12월 30일 우리 측 수정안에 대해 3개월 이내에 회원국의

WTO에 통보한 최종합의문 내용	
관세화 유예를 2005년부터 2014년까지 10년간 연장	• 이행 5년차인 2009년도에 이행 상황에 관한 다자간 중간 점검 실시 • 유예기간 중 언제든지 관세화로 전환할 수 있는 권리 확보
시장접근물량은 2005년 225,575톤에서 2014년 408,700톤까지 균등 증량	
의무수입물량의 수입방식은 국영무역을 유지하되 2005년도 시장접근물량 중 10%를 시장에 판매하고 6년차인 2010년 30%까지 늘려 2014년까지 30% 비율을 유지	
시장접근물량 중 기존 물량 (205,000톤)은 2001~2003년 수입실적을 반영하여 미국, 중국, 태국, 호주 4개국에 국가별 쿼타를 배정하고 신규물량은 최혜국대우 방식으로 운영	• 국가별 쿼타 : 중국 116,159톤, 미국 50,076톤, 태국 29,963톤, 호주 9,030톤

반대가 없으면 공식적으로 승인된다는 내용의 문서를 2005년 1월 6일자로 회원국들에게 배포하였다.

4. 쌀 협상에 대한 논란과 성과

협상은 마무리되었지만 농민들의 쌀시장 개방반대 움직임은 거셌다. 농민단체와 정치적 입장을 고려한 일부 국회의원들이 협상결과 은폐의혹 및 과도한 양보라는 주장과 함께 국정조사를 제기하기도 하였다. 2005년 6월 열린 임시국회에서 쌀 협상 비준동의안 처리가 어렵게 되자 정부와 여당은 고위당정협의회를 개최하고 비준안 처리를 위한

1~2차 쌀협상 보완대책 주요 내용	
제1차 쌀협상 보완대책 주요 내용	• 수용 : RPC 건조 저장시설 확충, 농업기반시설 지원 확대, 농신보 정부출연 확대, 친환경 농업 인프라 구축, 농지은행 조기 도입, 선도 후계 농업인 추가지원, 농업통상협상 시스템 개선, 불법 수입쌀 단속 강화, 식품산업발전대책 수립, 과수산업 종합대책 마련, 쌀 자조금 근거 법률 제정 • 부분수용 : 공공비축 확대, 쌀 고정직불금 단가 인상, 밭농업 직불제 전면 도입, 영유아 양육비 지원 확대, 식량자급률 목표치 법제화
제2차 쌀협상 보완대책 주요 내용	• 2001년 상호금융저리대체자금 지원잔액(5조 9천억 원)의 상환 연기 • 후계농업인 육성자금 등 정책자금, 재해융자지원금, 주택융자 금리 인하 • 영농규모화를 위한 영농규모화 자금 금리 인하(3% → 2%) • 농지은행의 경영회생지원 농지매입사업의 지원규모 확대 (100억 → 422억 원) • 수확기 쌀시장 안정을 위해 공공비축량(400만 석) 외에 100만 석 추가 매입

범정부적 대응체제의 구축과 국내 보완대책을 마련하였다. 농민단체가 제시한 건의사항을 선별적으로 수용하여 두 차례 보완대책을 마련함으로써 비준동의안이 국회를 통과하였다.

쌀 협상에서 관세화 유예를 연장한 것은 우리 쌀산업의 현황, DDA협상의 불확실성 등에 따른 불가피한 선택이었으며, 이를 통해 국내 쌀산업의 경쟁력을 확보할 수 있는 시간을 확보하고 쌀 정책이 전환될 수 있는 계기를 마련했다는 점에 의미가 있다. 특히, 이 협상은 과거의 선례가 없고 절차 규정도 마련되어 있지 않은 가운데 우리가 주도적으로 협상력을 발휘하여 추진하였으며, 협상의 마지막까지 상대국을 설득하여 타협안을 도출한 것은 평가받을 만하다. 이는 실리를 추구하고 협상에 따른 국내 농업 피해를 최소화한다는 정부의 협상목표와 원칙, 전략이 가져온 결과였다.

쌀 협상 과정에서 정부는 국내 공감대 형성 노력, 보완대책 마련 노력으로 국내 쌀산업에 미치는 부정적 효과를 최소화하기 위해 최선을 다했다. 그러나 정보공개의 한계, 농민단체와 정치권의 정치적 입장 등으로 불필요한 논란이 많았던 것과 협상과정에서 정부와 농업인 단체 간의 파트너십이 부족했던 점은 아쉬움으로 남는다.

제3절 농촌종합대책의 추진

1. 참여정부 농업정책의 기본 방향

참여정부는 2003년 2월 16일 발표된 대통령직 인수위원회 보고서를 통해, DDA 농업협상과 시장개방 폭 확대, 농업 분야의 세계 경제 흐름 편입 등을 전제로 '미래를 열어가는 농어촌'이라는 농업 · 농촌 정책의 기본 틀을 구상하였다. 새 정부가 추진할 농정기조로서 ①공익적 기능과 시장을 지향하는 농업 ②개방화 시대의 농업인 소득안정 ③농어촌 복지증진 및 지역개발 ④신해양 시대의 어업기반 구축 등 4대 실천과제를 선정하였다. 이는 농업과 농촌의 발전 없이는 선진국이 될 수 없다는 확고한 철학을 바탕으로 농정을 국가경영 전략 차원에서 다루어 가겠다는 의지의 표명이었으며, 개방화 시대

에 시장지향적인 산업정책과 함께 이를 보완하는 소득정책 및 사회복지정책을 병행 추진함으로써 농촌 문제의 악순환 구조를 선순환 구조로 개편한다는 정책기조의 전환이었다.

이와 같은 기본 방향에 따라 정부는 개방화 시대의 우리 농촌 · 농업 정책을 사회안전

대통령직 인수위원회에서 제시한 주요 농정과제

분야	중점추진 과제명	추진 내용
공익적 기능과 시장지향	농업의 공익기능 확충	• 친환경 농업직불제 확대·개편 • 주요 식량자급률 목표 설정
	농업의 시장지향성 강화	• 공공비축제 도입 • 수매가 국회동의제 폐지
	DDA협상에 우리 입장 반영	• NTC 그룹과 공조 • 농민단체와 협의
	농업 구조조정 연착륙	• 경영이양직불제 강화, 신규 창업농 지원 • 농업종합자금제 강화
	소비자 및 수출 지향 품질 경쟁력 제고	• 모범농업 관리지침(GAP) 제정 • 축산물 HACCP 의무화, 학교급식법 개정
	농협 개혁 및 산지 유통혁신	• 중앙회 신경분리 등 슬림화 • 일선조합 합병·규모화, 산지유통 혁신
농가소득 안정	직접지불제 확충	• 직불예산 20%까지 확충 • 논농업직불제 등 제도 개선
	부채경감 대책	• 정책자금 금리 인하 및 상환기한 연장
	수급조절 강화 및 가격안정	• 농업관측 강화 및 자조금제도 활성화
	재해보험 및 재해지원 확대	• 재해보험 대상품목 및 운영비 지원 확대 • 재해보상제도 현실화
	농외소득원 개발	• 농촌관광 활성화 • 농업인의 유통·가공사업 참여
농촌복지	기초 복지 인프라 확충	• 농촌교육특별법 제정 • 농촌복지 및 지역개발특별법 제정 • 농촌복지 중장기계획 수립
	농촌형 사회안전망 확충	• 농업인 연금제 개선 • 건강보험료 감면율 확대 등
	농촌 지역개발 활성화	• 주민참여형 지역개발 방식 도입 • 녹색농촌·어촌 체험마을 확대

망 구축 등 복지정책과 직접지불제 등 소득안정 정책 중심으로 전환해 나가기로 하였다. 점진적 개방에 따른 농촌의 구조조정이 연착륙될 수 있도록 사회안전망을 보강해 나가는 가운데, 농촌복지 지원 및 직접지불 확충을 실시해 나가겠다는 구상이었다. 이를 뒷받침하기 위해 재정의 산업 간 이익조정자 역할을 강화하여 개방화 혜택을 받는 분야와 불이익을 받는 분야 간의 재분배를 추진해 나가기로 하였다.

산업정책의 측면에서는 우리 농업이 고객만족, 규모화 · 조직화, 수출농업을 지향하도록 하고, 소득정책으로는 직접지불제 확충 · 농어민의 유통가공 참여 · 고품질 농업을 추구하도록 하였으며, 사회정책으로는 교육 · 복지 등 생활여건 개선, 향토산업 육성 등에 주력하도록 하였다. 대통령자문 농어업 · 농어촌 특별대책위원회의 기능을 대폭 강화하여 재정경제부 · 과학기술부 · 산업자원부 · 행정자치부 · 교육인적자원부 등의 범정부적인 협조체제 구축을 통해 정책을 강력하게 추진하도록 하였다.

2. 종합대책의 수립 과정

1) 농정기획단 구성과 주요 과제 검토

출범 이후 정부는 대통령직 인수위원회에서 제시한 '미래를 열어 가는 농어촌'의 실천을 위한 세부 추진방안 마련에 들어가고, 이를 집중 추진할 농어촌대책 T/F를 설치하였다. 2003년 5월 농림부에 중장기 농정의 기본 틀 마련을 위한 농정기획단을 구성하여 DDA 이후 농업의 변화를 감안한 10년 후의 농업 · 농촌 비전 검토에 착수하였다. 또 부채대책, 직접지불제, 투융자 개편 방향 등 보다 구체적인 추진계획의 수립에 들어갔다. 대통령 정책실의 농어촌대책 T/F 및 농어업특위와 유기적인 협력 속에 쌀산업 종합대책 보완, 농업구조조정 연착륙 방안, 농업후계인력 양성 체계화, 인삼 경쟁력 제고, FTA 이행관련 지원, 농특세 연장, 농어촌 교육 및 복지 개선 등도 검토하였다. 또 미래를 열어 가는 농어촌 실천계획을 보완하면서 농업 · 농촌발전 기본계획으로 발전시키도록 하였다.

2) 한 · 칠레 FTA 협상 국회 비준 과정

참여정부가 출범하면서 가장 먼저 부딪힌 과제는 칠레와의 FTA 비준과 보완대책의

준비였다. 한 · 칠레 FTA는 국민의정부 때인 2002년 10월에 타결되어 국회 비준동의를 기다리고 있는 상태였다. 참여정부는 국회 비준동의를 위하여 부처별로 국내 보완대책을 마련하도록 하였으며, 이에 따라 농림부가 지원대책 마련에 착수하여 각 품목단체들의 의견을 수렴하고 전문가의 자문을 받아 세부추진계획을 수립하고 있었다.

협상과정에서 격렬한 반대를 해 온 농민단체들은 협상 타결 이후에는 비준 저지 운동을 벌였다. 정부는 2003년 7월 한 · 칠레 FTA 비준동의안을 국회에 제출하였으며, 아울러 FTA로 인한 피해산업 보호를 위해 「자유무역협정 지원특별법」을 제정하고 정부 출연금 이외에 마사회 적립금 등 다양한 재원으로 FTA 이행지원기금을 설치하는 방침을 세웠다. 이에 따라 향후 7년간 8천억 원 수준의 특별기금을 조성하여 농어가에 지원하는 것을 골자로 하는 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법안(FTA지원특별법안)」이 국회에 제출되었다. 국회에 제출된 비준동의안은 정부의 조속한 추진이라는 의지에도 불구하고 농민단체 등의 강력한 반발로 순조롭게 처리되지 못하다가 협상이 타결된 지 16개월 만인 2004년 2월 국회를 통과하여 그해 4월부터 이행에 들어갔다. 국회 논의과정에서 FTA 이행지원기금의 규모가 1조 2천억 원으로 늘어났다.

3) 농업 · 농촌종합대책의 구체화

정부는 2003년 8월부터 세부추진계획과 중장기 투융자계획 작성에 들어갔다. 이를 위해 기존 농정기획단에 품목별 대책팀을 추가 · 편성하여 '농업 · 농촌 비전 2013 작업단'을 설치하였다. 정부는 열린우리당과 고위당정정책조정회의를 갖고 농업 · 농촌종합대책에서 DDA · FTA · 쌀 협상 등에 대비한 농정의 기본 틀과 중장기 투융자계획을 마련하는 것을 주요 내용으로 한다는 데 의견을 모았다. 또한 FTA 관련 4대 입법인 「FTA 체결에 따른 농업인 등의 지원에 관한 특별법(제정)」, 「농어촌특별세법(개정)」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(제정)」, 「농어업인 부채경감에 관한 특별조치법(개정)」 등을 추진하기로 하였다. 정부는 이어 기존의 작업단을 중장기 농업 · 농촌대책단으로 확대 개편하여 구조조정1팀(농업구조정책 중심) · 구조조정2팀(품목대책 중심) · 소득 및 경영안정팀 · 복지팀 · 농촌지역개발팀 등의 5개 팀으로 운영하고 구체적인 종합대책안을 마련하였다.

이렇게 작성된 종합대책에서 정부는 향후 10년간의 전체 투융자 규모를 119조 원 수준으로 하여 1단계로 전반기 5년간 51조 원을 중기재정계획에 반영하고, 아울러 농특세의 10년 연장, 농정 패러다임 전환에 따른 투자 우선순위의 조정, 투융자계획의 3년 단위 조정 · 평가 등을 추진하기로 하였다. 종합대책안에 대한 제1차 대통령 보고에서 지적된 사항을 보완하여 2차안(농업 · 농촌 중장기 투융자계획)을 마련한 뒤 그해 제8회 농업인의 날에 대통령 연설을 통해 119조 원 투융자계획을 발표하게 되었다.

4) 각계의 의견 수렴

정부는 종합대책의 세부 추진계획을 마련하는 과정에서 종합대책에 대한 국민들의 이해를 넓히기 위한 활동을 펼쳤다. 종합대책의 세부계획에 대한 자문과 이해 증진을 위하여 '농정개혁자문단'을 구성하고 지역토론회와 설명회 등을 개최하였다. 지역토론회는 경남을 제외한 8개 도에서 예정되어 있었으나, 경기 · 충남 · 전북 지역에서만 토론회가 진행되었고 나머지 지역에서는 농민단체의 반대로 무산되었다. 정부의 종합대책안이 DDA나 FTA 그리고 쌀 재협상에 대한 근본적인 대책으로서 미흡하다는 이유에서였다.

대통령자문 농업 · 농촌특별대책위원회에서도 종합대책의 실천방안에 대한 논의가 진행되었다. 2003년 11월 7차례에 걸친 논의에서 농특위는 농업 · 농촌 종합대책의 내용과 일정 등에 대한 농업계 · 일반국민의 공감대 형성이 종합대책의 성패를 결정짓는 핵심 사안이며, 무리한 정책적 목표보다는 농업 · 농촌의 현실을 개선해 나가는 것에 중점을 두어야 한다는 데 의견을 같이하였다. 특히, 종합대책에 의한 향후 농정은 시장기능 활성화와 함께 영세소농 · 고령농 등에 대한 생계 · 복지 증진 등의 정부 역할 수행이 조화를 이뤄가야 한다는 데 동의하였다.

이 밖에 정부는 각 지역 농협 조합장 및 시 · 군지부장을 대상으로 한 종합대책 설명회, 전국의 시장 · 군수 및 시 · 군의회 의장 등이 참석하는 농정대토론회, 농민단체장과의 토론회를 잇달아 열고 농업 · 농촌종합대책 수립 · 추진을 위한 의견 수렴에 나섰다.

3. 종합대책의 주요 내용

1) 9대 혁신과제 추진

정부는 농업 · 농촌종합대책에서 향후 10년간 중점적으로 추진해야 할 9대 혁신과제를 선정하였다.

첫째, 우리 농업의 중추세력으로 전업농을 육성하기로 하였다. 이를 위하여 영농규모화사업을 두 배로 늘리고 경영이양직불제를 확대 개편하는 등 고령농의 경영이양을 본격 추진하여 6ha 수준의 쌀 전업농 7만 호를 육성한다는 구상이다. 또한, 농지규제를 완화하고 농지은행제도를 도입하여 농지유동화를 촉진하도록 하였다.

둘째, 미래 농업을 선도할 젊은 인재를 양성하기로 하였다. 경쟁력의 요체는 사람이라는 인식으로 35세 미만의 젊고 유능한 창업농을 매년 1천 명씩 선발하여 집중 육성하고 농업인이 전문 경영인으로 거듭날 수 있도록 기술지도와 경영 컨설팅도 강화한다는 내용이었다.

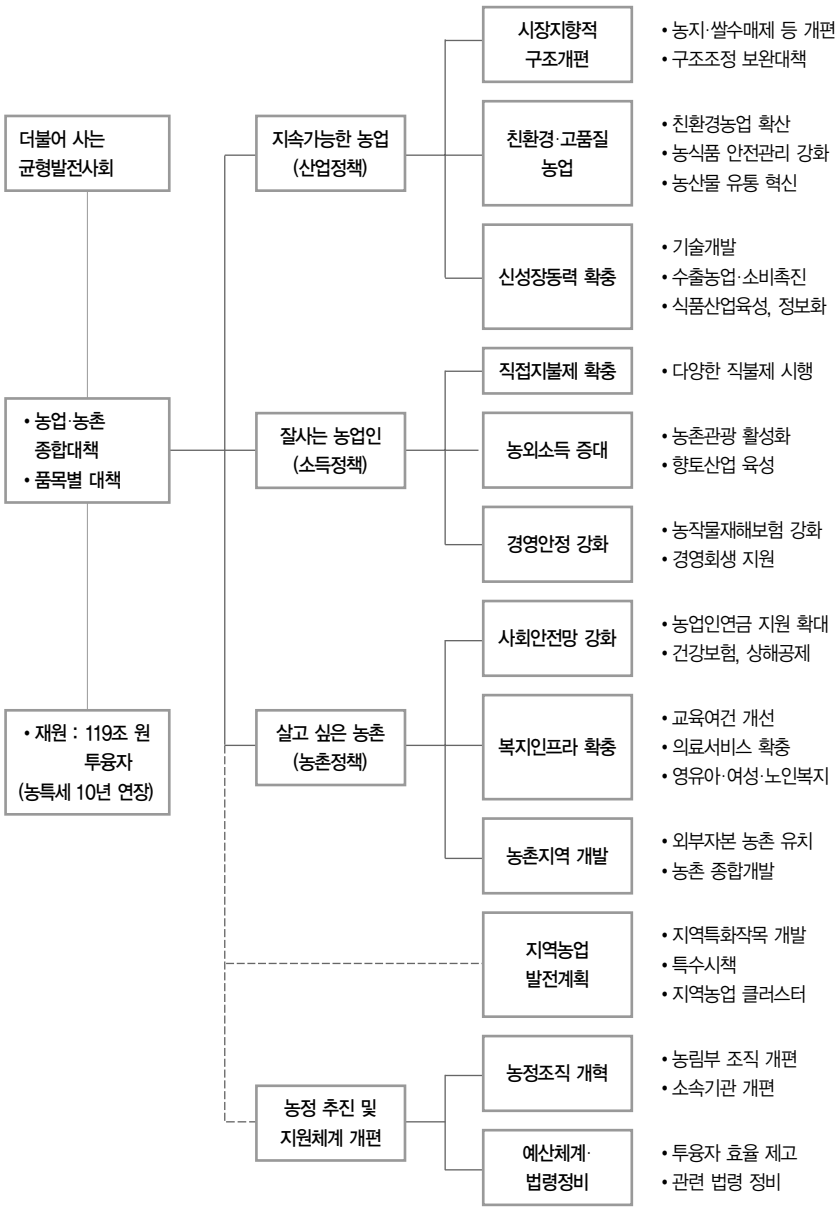
셋째, 농가소득 안정을 위해 직접지불제도를 대폭 확충키로 했다. 직접지불 예산을 2003년 9.4%에서 2013년까지 23%로 늘리고 친환경 축산직불제, 조건불리지역 직불제 등 다양한 직불제를 확충한다는 계획이다. 또한 농작물 재해보험 대상품목도 6대 과수품목에서 시설채소, 임산물 등 30여 개 품목으로 늘리고 국가재보험제도를 도입하며, 아울러 매년 2천억 원의 경영회생지원자금으로 재해 · 가격폭락 등 일시적으로 경영위기를 겪는 농업인의 조기회생을 적극 지원하기로 하였다.

넷째, 소비자 식탁의 안전을 위해 우수농산물관리제도(GAP)를 도입하여 생산 · 출하 · 가공 과정에서 농약 등 유해물질을 차단하고, 축산물은 위해요소 중점관리제도(HACCP)를 농가 사육에서 판매장까지 전 과정에 확대 적용하도록 하였다.

다섯째, 친환경농업 확산으로 안전한 농산물을 생산하고 국토환경을 보전하기로 하였다. 농약과 화학비료 사용량을 2013년까지 현재보다 40%를 감축하고 가축분뇨를 자원화하며, 친환경 인증제도를 정비하여 현재 3% 수준인 친환경 농산물 비중을 10%까지 확대한다는 방침이었다.

여섯째, 신기술 과학영농으로 농업도 성장산업이 될 수 있는 기반을 조성하기로 하였

농업·농촌종합대책 체계


더불어 사는 균형발전사회
• 농업·농촌 종합대책
• 품목별 대책
• 재원 : 119조 원 투융자 (농특세 10년 연장)
지속가능한 농업 (산업정책)
잘사는 농업인 (소득정책)
살고 싶은 농촌 (농촌정책)
농정 추진 및 지원체계 개편
시장지향적 구조개편
• 농지·쌀수매제 등 개편
• 구조조정 보완대책
친환경·고품질 농업
• 친환경농업 확산
• 농식품 안전관리 강화
• 농산물 유통 혁신
신성장동력 확충
• 기술개발
• 수출농업·소비촉진
• 식품산업육성, 정보화
직접지불제 확충
• 다양한 직불제 시행
농외소득 증대
• 농촌관광 활성화
• 향토산업 육성
경영안정 강화
• 농작물재해보험 강화
• 경영회생 지원
사회안전망 강화
• 농업인연금 지원 확대
• 건강보험, 상해공제
복지인프라 확충
• 교육여건 개선
• 의료서비스 확충
• 영유아·여성·노인복지
농촌지역 개발
• 외부자본 농촌 유치
• 농촌 종합개발
지역농업 발전계획
• 지역특화작목 개발
• 특수시책
• 지역농업 클러스터
농정조직 개혁
• 농림부 조직 개편
• 소속기관 개편
예산체계· 법령정비
• 투융자 효율 제고
• 관련 법령 정비

다. 신품종 육성, 재배기술 등 필요한 기술 개발과 보급을 강화하며, 생명공학을 이용하여 에너지 · 의료 분야 등 새로운 영역에서도 부가가치를 창출해 나가도록 하였다.

일곱째, 농산물 품질 고급화로 수출 50억 달러 달성을 목표로 하였다. 수출 전문 생산단지를 정예화하고 물류센터를 활용해서 일본과 중국의 고소득층 시장에서 수출을 늘려 나가기로 하였다.

여덟째, 농촌 복지 인프라를 대폭 확충하여 농업인 삶의 질 향상에 나서기로 하였다. 농업인 연금보험료 지원을 연간 8만 6천 원에서 25만 7천 원까지 연차적으로 높이고 건강보험료 경감률도 현재 22%에서 50%까지 확대한다는 내용이었다. 또, 농가자녀 영유아 보육비와 고교생 학비 지원을 1.5ha 미만에서 전체 농가로 확대하고, 농촌 출신 대학생의 등록금도 전액 무이자로 지원하기로 했다.

아홉째, '살고 싶고 가고 싶은 농촌'을 만들어 가기로 하였다. 농촌이 정주공간이 될 수 있도록 총 194개 읍을 농촌의 생활 중심지로 개발하고 거점 마을 3~5개를 묶어 1천 개 권역을 종합 개발하도록 하였다. 아울러 사람과 자본이 농촌에 모일 수 있도록 농촌주택 양도소득세 면제, 지방세 중과세 배제에 이어 도시민의 농협출자 허용 등 제도개선을 추진하기로 하였다.

2) 경쟁력 강화와 소비자 지향적인 농업 지원

종합대책은 농업의 체질 강화와 소비자가 만족하는 친환경 고품질 농업의 실현, 농업의 새로운 동력 확충을 강조하였다. 먼저, 농업의 체질 강화를 위해 쌀에 대해서는 해방 이후 지속되어 온 수매제도를 식량안보 차원의 공공비축제로 전환하고, 채소류는 최저보장가격제를 최저가 수매방식에서 계약재배 사업 방식으로 전환시킴으로써 시장 기능을 강화하기로 하였다.

1948년 정부 수립 이후 정부의 쌀 정책의 근간이었던 추곡수매제는 1995년 WTO 체제가 출범함에 따라 운용에 상당한 제한이 생기게 되었다. 쌀 보조금 감축의무가 발생함으로써 국내 감축보조금의 90% 이상을 사용하고 있던 추곡수매량이 1995년 960만 석에서 2004년 494만 석으로 감소하였으며, 이러한 수매량의 감소는 시장에서 물량 흡수 기능과 수급 조절 기능의 감소로 이어졌다.

참여정부는 추곡수매제를 공공비축제로 전환함으로써 수급균형과 국내외 가격차 축소라는 정책목표를 달성하고 이로 발생하는 농가의 소득감소는 쌀소득보전직불제를 통해 보전한다는 정책을 시행했다. 2003년 말부터 농림부가 「양곡관리법」 개정안과 공공비축제 도입방안을 함께 검토하여 2005년 7월 확정했다

또한 미래농업을 선도할 정예인력 육성을 위해 농업 인턴제, 창업농 후견인제 등 성공적인 영농정착을 지원하는 시스템을 구축하고, 한국농업전문학교를 창업농 양성 전문기관으로 육성하였다. 농지의 매매 · 임대차를 통한 규모화 지원을 위해 영농규모화 사업을 확대하고 농지은행제도를 도입함으로써 2010년까지 6ha 수준의 쌀 전업농 7만호 육성을 추진하였다.

소비자가 만족하는 친환경 · 고품질 농업의 실현을 위해 광역 친환경농업단지 조성, 친환경축산직불제 도입, 축산분뇨를 논 · 밭농사의 비료로 활용하는 자원화사업을 확대하였다. 또한, 농산물의 생산 · 유통 전 과정에서 안전관리가 가능하도록 우수농산물 관리제도(GAP) · 쇠고기 생산이력제를 도입하고, 위해요소 중점관리기준(HACCP) 적용의 확대를 추진하였다.

농업의 새로운 동력을 확충하기 위해 지자체 및 지방대학 · 산업체 · 연구기관 간의 네트워크를 구축하고 유기적으로 협조하는 지역농업 클러스터 구축에 나섰다. 농업과 연계한 식품산업 발전기반을 마련하고 식품 관련업체에 대해 우수농산물 사용과 연계하여 시설 현대화 등을 지원하는 한편, 농산물 소비기반 확보를 위해 농산물 소비촉진 홍보를 확대하고 지역농산물을 학교급식에 사용하도록 하는 우수농산물 공급 지원을 추진하였다.

3) 농업인의 경영안정을 위한 소득정책

직불제는 목표가격을 정하고 쌀값이 하락하는 경우 목표가격과 하락한 쌀값의 일정 부분을 보전함으로써 농가의 소득을 안정시키기 위한 제도였다. 참여정부는 농업인의 소득 및 경영안정을 위해 직접지불제를 대폭 확충하는 한편, 농가경영 위험관리 시스템 강화, 다양한 농외소득원 발굴을 추진하였다. 2002년 쌀소득보전직불제를 도입하였으나 농가의 소득안정 기능은 여전히 취약한 상황이었다. 이에 따라 참여정부는 쌀소득보

전직불제를 개편하고 농가등록제와 연계된 농가단위 소득안정장치의 도입을 검토하였다. 또한 조건불리지역직불제와 경관보전직불제 등 농촌지역 활성화를 위한 다양한 직불제도의 도입을 추진하였다.

정부는 또한 농가경영 안정을 위해 농작물 재해보험 · 가축공제의 대상품목을 연차적으로 확대하고 이상기후 등 거대재해에 대비하여 국가재보험제를 도입하는 등 농작물 재해보험을 확대해 나갔다. 이와 함께 계약재배사업의 확대 및 품목별 생산자 단체의 자체기금에 대한 정부지원 확대 등을 통해 가격 하락에 대비한 자율적 수급조절 시스템의 정착을 도모하여 왔다. 농외소득의 증대를 위해서는 기존 농공단지 조성사업 및 지역특산물 가공판매 지원과 함께, 농촌관광 활성화 및 지역부존자원을 활용한 향토산업 육성을 추진하여 왔다.

4) 삶의 질 향상을 위한 농촌정책

참여정부는 농촌 복지와 교육 및 지역개발을 위해 국무총리를 위원장으로 하는 '농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발위원회'를 설치하여 범정부 차원의 기본계획을 수립하고 세부 추진계획을 마련하였다.

농촌지역의 활성화를 위해 소도읍은 거점기능을 갖춘 농촌지역의 산업문화 중심지로 육성하고, 농촌의 배후마을은 생활권 등을 고려한 권역단위로 묶어 농촌마을 종합개발사업을 추진하는 등 거점개발형 지역개발 전략을 추진하였다. 또한 농가주택 개량 · 농촌 상하수도 확충 등 기초 생활여건의 개선을 추진해 왔다. 또한 도시와 농촌의 교류를 확대하고 농촌에 대한 투자유치를 활성화하며, 도시민의 기호에 맞춘 다양한 전원 주거공간을 제공하여 도시민 유입을 촉진했다.

사회안전망 · 교육 · 의료 등 기초복지 인프라 확충을 위해 연금보험료와 건강보험료의 지원 수준 및 농작업 상해공제의 보상 수준을 단계적으로 높여 왔다. 소규모 학교의 내실화, 농촌 출신 대학생 학자금 지원단가 현실화, 농촌 고교생에 대한 교육비 전액 지원 등을 추진하고, 농업인의 0~5세 영유아 양육비를 저소득층 자녀에게 지급되는 보육료 수준으로 인상하는 등 교육여건 개선도 추진하였다.

4. 종합대책의 특징

1) 참여농정의 실현

참여정부는 농업 · 농촌종합대책 마련과 추진 과정에서 적잖은 논란과 갈등을 겪어야 했지만, 이에 대해 각계의 다양한 의견을 수렴 · 반영하면서 어려움을 풀어 나갔다.

우선, 참여정부의 정책기조인 시장지향적 농업구조로의 개편에 대하여 논란이 많았다. 농민단체들은 농업 문제가 경제논리로만 설명될 수 없다면서 '시장지향적' 이라는 용어에 대하여 민감하게 받아들이는 경향이었다. 이에 대하여 농민단체와 정부 관계자가 참여한 농어업특위에서 열띤 토론이 이어졌으며, 결국은 농업에도 시장기능이 원활하게 작동되어야 하지만, 비농업계에서도 농업의 다원적 기능을 이해해야 한다는 데 의견이 모아졌다.

농정의 영역에 농어촌 복지정책 및 예산을 포함하는 것에 대한 부처 간 갈등도 불거졌다. 기존에 농림부에서도 농업인에 대한 복지대책을 담당해 왔으나, 참여정부 농정에서는 농촌 복지정책을 명시적으로 확충하도록 하여 투융자계획을 수립하였다. 따라서 농업 · 농촌종합대책에 대한 관계부처 협의 과정에서 보건복지부의 반발이 제기되었다. 정부는 농림부와 보건복지부, 농민단체 임원들의 이해를 구해 가며 의견을 조율하여 법 제정을 성사시켰다.

투융자 방식에 관한 논란과 관련, 정부는 투자 비중을 늘리는 동시에 농가소득 보전을 위한 직접지불제를 다양하게 도입하려고 시도하였다. 외국사례를 벤치마킹하여 도입가능한 직접지불제도를 검토하고, 농민단체를 비롯한 현장의 의견을 들어가면서 우리 실정에 맞는 직접지불 방식을 설계하였다.

2) 농정 패러다임의 전환

참여정부 시기는 쌀 협상과 DDA 협상의 진전, 한 · 칠레 FTA 체결 등으로 시장개방폭이 확대되는 등 우리 농촌과 농업에 근본적인 변화의 필요성이 제기되었다. 따라서 농업 경쟁력 강화와 농민의 생활여건 개선 등과 같은 시대적 과제를 해결하기 위해 장기적인 청사진 마련이 시급하였다. 이러한 정책여건에 대응하기 위해 참여정부는 종합

참여정부 농정의 새로운 패러다임		
구분	기존 농업정책의 패러다임	참여정부의 농정 패러다임
정책대상	농업	농업, 식품, 농촌
지원방식	전체농가, 평균적 지원	농가유형별 차별화
투융자 방향	생산기반 등 SOC	소득, 복지, 지역개발
소득안정수단	가격지지	소득보전
정책의 중점	생산중심	소비자 안전, 품질
농촌의 성격	농업생산공간	생산, 정주, 휴양공간

적이고도 장기적인 정책 수립에 나서야 했다.

참여정부는 이에 따라 농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회를 지향하면서 정책의 기본 틀로써 농업정책 · 소득정책 · 농촌정책이라는 3개 축을 제시하였다. 산업정책과 소득 · 지역 정책 간의 상호 연계성 및 보완성을 높이겠다는 것이었다. 기존의 생산 · 가격 중심의 농정 패러다임으로는 국민소득의 증가로 인한 정책 수요의 변화, WTO 체제로 대표되는 글로벌 경제에 적합한 정책체제의 구축 필요성 등 변화에 적극 대응할 수 없었다. 이러한 측면을 고려하여 참여정부는 농정 패러다임을 시대의 변화와 농정의 여건 변화에 맞춰 전환해 나갔다.

우선 정책대상을 기존의 농업에서 농업 · 식품 · 농촌으로 확장하고 지원방식도 전체 농가에 대한 평균적 지원에서 농가 유형별로 차별화하였다. 전반적으로 농업정책과 소득정책을 전업농이나 전업농으로 발전 가능성이 있는 농가를 중심으로 추진하고, 영세농과 고령농에 대해서는 사회복지 차원의 정책적 지원을 확대한 것이었다.

투융자의 기본 방향에서도 UR 이후 생산 · 유통 기반이 어느 정도 구축됨에 따라 SOC 중심에서 소득 · 복지 · 지역개발 중심으로 전환하였다. 과거 농가의 소득안정을 위해 수매제 등을 통해 가격을 지지하는 방식이 주된 정책수단이었으나, WTO 협정에 따른 보조금 감축 추세 등을 고려하여 직접지불제 및 각종 보험 등을 통한 소득보전방식으로 변경하였다. 가격지지 방식이든 소득지지 방식이든 궁극적인 정책목표는 농가의 농업소득을 안정시키고자 하는 것이었다. 그러나 가격지지 방식의 경우, 정부가 인위적인 시장 개입을 통해 가격을 지지해 줌으로써 수급 상황이 정확하게 반영된 가격이

형성되지 못하였고, 이로 인해 농산물의 공급과잉이 지속되는 문제점을 발생시켜 왔다. 또, 국내 농산물 가격이 유지 또는 상승함으로써 시장개방 폭이 확대되는 경우에 대비한 국내 농산물의 경쟁력 확보라는 측면에서도 바람직하지 않았다.

정책의 중점을 생산보다는 소비자의 안전과 품질 중심으로 전환한 것도 중요한 특징이다. 국민소득의 증대와 소비자의 건강에 대한 관심이 증가하면서 양 위주의 기존 정책에서 안전과 품질 중심으로 정책방향의 전환이 불가피하였다. 또한 농촌의 성격도 과거의 생산 공간에서 주5일제 근무 확대나 여가 수요의 증가 등을 감안하여 생산 · 정주 · 휴양의 복합 공간으로의 인식 전환이 필요하였다.

참여정부의 이러한 정책 패러다임의 기본적 전환에도 불구하고 기존의 농업 · 생산 · 가격 중심의 정책구조가 식품 · 농촌 · 소비자 · 소득을 강조하는 정책구조로 아직 완전하게 전환되지는 못하였다. 그러나 정책의 조정 작업은 장기간에 걸쳐 이루어지는 것임을 고려한다면, 이러한 농정 패러다임의 전환은 향후 진행될 새로운 변화에 대한 적극적 대응 노력의 시작이었다는 점에서 중요한 의미를 갖고 있다.

3) 투융자계획의 차별성

2004~2013년의 10년간 총 119조 2,900억 원을 투입하기로 한 투융자계획은 과거 정부의 투융자계획과 내용 면에서 큰 차이가 있었다. 과거 정부의 투융자 규모에는 국고

농업·농촌종합대책의 분야별 투융자 규모

분야	투융자 규모(억원)	비중(%)
농업 체질 강화 및 경쟁력 제고	362,190	30.4
농가소득 및 경영안정	324,212	27.2
농촌 복지 증진 및 지역개발	176,146	14.8
농산물 유통혁신	93,276	7.8
산림자원 육성	69,602	5.8
농업 생산기반 정비	167,477	14.0
계	1,192,903	100.0

자료 : 농림부 재정팀

(보조, 융자)는 물론 지방비와 자부담도 포함되어 있었으나, 119조 원 투융자계획은 지방비와 자부담을 제외한 국고만을 기준으로 했으며, 단기융자 · 채무상환 등 비사업성 예산은 제외함으로써 중앙정부 차원의 지원규모만을 포함하였다.

내용 면에서도, 과거의 42조 원(문민정부) · 45조 원(국민의정부) 투융자계획에서는 농업 경쟁력 강화를 위한 생산 · 유통기반 정비에 중점이 두어졌으나 119조 투융자계획에서는 소득 및 복지정책의 비중이 크게 늘어났다. 즉, 농업의 체질 강화와 경쟁력 제고를 위한 투융자가 전체의 30% 수준인 36조 원, 농업생산기반 정비와 농산물 유통혁신에 26조 원, 농가소득 및 경영안정에 32조 원, 농촌 복지 증진 및 지역개발에 18조 원 등이 투입되도록 하였다. 농업 부문의 장기 비전과 구체적인 세부 추진계획을 실현하기 위한 재정적인 토대를 마련하기 위한 것이었다.

4) 투융자 효율성 제고를 위한 심사평가 체제

농업 · 농촌종합대책 및 119조 원 투융자계획의 효율적 추진을 위하여 정부는 2004년 투융자 심사평가시스템 혁신방안을 마련하였다. 먼저, 사업추진 시스템의 효율화를 위해 사업의 개발 및 형성 단계에서 농업인, 전문가 등의 의견 수렴을 제도화하도록 하였다. 이를 위해 농림부의 실 · 국별로 전문가위원회를 상설기구화하고, 3개 시 · 군 이상의 의견 수렴을 원칙으로 하였다. 신규사업에서 사업비가 500억 원 이상인 사업은 사업개발에서 정착까지 조언하는 전임 자문관제를 운용하도록 하였다.

사업의 집행단계에서는 사업의 규모나 중요도에 따라 1~2년간의 시범사업을 의무적으로 실시하고 종료 후에는 전문기관 등에 외부평가를 실시하도록 하였다. 사업실시 후 6개월 이내에 실태조사를 실시하여 분석결과를 제도개선에 반영하도록 하였다. 또한 사업 집행 중에는 정책고객관리시스템(PCRM)을 활용하여 농업인 등에 대해 수시로 의견 수렴을 실시하도록 하였다.

사업의 평가단계에서는 개별사업을 시책 · 정책별로 그룹화하여 목표 달성도를 측정하는 성과평가를 실시하며, 평가 결과에 따라 예산 및 정책 조정에 반영하도록 하였다. 마지막으로 대상자의 선정 및 사후관리를 엄격하게 하여 부실을 예방하는 데 역점을 두었다.

제4절 참여정부 농정의 주요 성과

참여정부의 농업 · 농촌종합대책에 따라 추진된 농정개혁의 주요 성과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 변화하는 농촌 · 농업 현실에 맞는 새로운 농정의 기본 틀과 추진 방향을 제시하였다. 농정의 중장기 비전으로 '농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전 사회'를 지향하면서 전업농 중심의 산업정책, 경영안정 위주의 소득정책, 복지 인프라 확충 등 농촌정책으로 농정의 기본 틀을 확립하였다. 또한 119조 원 투융자계획을 마련하여 종합대책을 재정적으로 뒷받침하도록 하였다. 그리고 투융자 효율성 제고를 위한 심사 · 평가 시스템을 구축한 것도 중요한 성과이다.

둘째, 변화된 환경에 따라 주요 농정제도를 전면 혁신하였다. 2005년 추곡수매제 폐지 등 양정제도를 시장지향적으로 개편(「양곡관리법」, 「쌀소득보전기금법」 개정)하였다. 또한 농지이용 및 소유제도를 개편하고, 농지시장 안정을 위해 농지은행제도를 도입하였다. 협동조합 개혁을 위하여 「농협법」을 개정하고 경영 전문화 및 경제사업 활성화의 기반을 마련하였다.

셋째, 경영위험 증가에 대비하여 농가소득 및 경영안정 장치를 확충하였다. 소득안정과 공익적 기능 유지를 위하여 농업예산 중 직접지불제 비중을 2013년에 23% 수준까지 확대하도록 실천계획을 수립하였다. 자연재해의 대형화 추세에 대비하여 농가의 경영위험부담 완화를 위한 농작물재해보험 등을 내실 있게 보완하였고, 부채로 인한 금융부담을 완화하고 경영회생지원 시스템을 상설화하였다.

넷째, 소비자의 신뢰 제고를 위한 농식품 안전성 확보의 기반을 마련하였다. 선진 안전관리제도를 도입하여 식품안전사고를 예방하도록 하고, 농업인에 대한 안전성 교육을 확대하였다. 가축 분뇨의 비료 활용 확대, 친환경농산물 유통 활성화 등을 통해 지속가능한 농축산업으로 발전하도록 하고, 가축 질병 발생 시 조기근절을 위한 초동 대응체계를 강화하였다.

다섯째, 브랜드 육성 및 유통 효율화로 생산자 · 소비자를 동시 만족하도록 하였다. 우수 브랜드 경영체를 육성하여 국산 농축산물에 대한 소비자 신뢰를 제고하고, 도매시

장 거래제도 개선 및 시설 현대화를 추진하여 생산자 수취가격을 제고하며, 국산 농축산물의 식품가공 확대를 통해 우리 농산물의 안정적인 소비기반 구축을 추진하였다.

여섯째, 농촌복지 및 지역개발로 농촌 공동화에 적극 대처하였다. 「농림어업인삶의질 향상특별법」 제정(2004. 3) 이후, 범정부 차원의 삶의 질 향상 기본계획을 수립하여 추진하였으며, 복지 · 교육에 대한 지원 확대로 중소농 등의 생활안정을 도모하고, 지속적인 도농교류 확대로 농촌마을의 소득증대 및 도시민의 건전한 여가문화 조성 등 도농상생 기반을 구축하였다.

일곱째, 전문경영체 육성을 통하여 성장동력을 확충하였다. 2013년까지 4만 5천 명을 양성한다는 목표로 정예인력 육성 종합대책을 마련하였으며, 농업인 교육과 컨설팅 체계를 현장기술과 경영능력 향상 위주로 전환하여 교육효과의 현장 활용도를 제고하도록 하였다.

5

동반성장을 위한 기업정책

8

기업하기 좋은 경제를 위한 정책

제1절 기업환경 개선 종합대책

1. 정책 추진의 배경

참여정부 들어 우리 경제는 창업 · 공장 설립 · 외자유치 등 기업 활동의 활력이 조금씩 둔화되는 조짐을 보였다. 출범 첫해인 2003년 1만 2,445개에 달하던 신설법인 수는 2004년 1만 1,078개, 2005년에는 9,455개로 줄어들었다. 공장설립도 2004년 9,204개에서 2005년 6,881개로 감소하는 추세였다. 반면, 자동차 · 1차금속 등 국내 핵심 제조업의 공장과 자본의 해외 이전이 해마다 지속적으로 늘어나는데다 국내로의 해외직접투자(FDI)도 크게 증가하지 못해 중국 · 홍콩 · 브라질 등 경쟁국에 비해 매우 낮은 수준을 보이고 있었다.

참여정부 이후 대기업은 물론 중소기업의 활동이 활력을 되찾지 못한 것은 정부 출범 이전부터 계속된 내수경기 부진에 따른 경기둔화와 설비투자 부진 등에도 원인이 있으나, 우리 기업이 놓인 고비용구조, 인력부족, 규제 등의 열악한 기업환경에 기인한 측면도 무시할 수 없었다. 당시 서울 등 대도시의 공장용지 가격은 파리의 9배, 암스테르담

의 3배 이상으로 고지가를 유지했으며, 인건비도 홍콩 · 싱가포르 등 경쟁국에 비해 높았다. 인력부족률이 6%를 넘어 인력난은 만성화된 상태로 생산인력은 물론 연구개발직 등 전문인력 부족 사태까지 심각했다. 외국인 인력에 대해서도 내국인 고용을 잠식한다는 인식 때문에 공급이 경직적으로 운용되어 인력난을 심화시켰다.

투자를 통해 일자리를 창출하고 경제 성장을 이끌어 가야 할 기업 활동의 둔화는 경기회복 지연뿐만 아니라 우리 경제의 성장잠재력을 떨어뜨리는 주요 요인으로 작용했다. 출범 초기 불안했던 금융 · 부동산 등 경제 시스템을 안정시키고 선진화하기 위한 대책을 추진했던 참여정부는 경기회복은 물론 향후 경제 성장을 이끌어 갈 동력인 기업들의 활력과 경쟁력 강화를 위해 보다 근본적인 정책 마련에 나서야 할 필요성을 절감하게 되었다.

2. 정책의 수립 과정 및 추진 방향

1) 출범 초기 정책

참여정부는 출범 초기부터 '일자리 창출'과 '투자 활성화'를 위한 기업환경 개선 노력을 지속적으로 추진해 나갔다. 기업활동을 저해하는 규제 개혁을 위해 2004년 8월 규제개혁기획단을 설치하고 경제적 파급효과가 큰 덩어리 규제를 지속적으로 발굴 · 정비하여 갔다. 그 결과 2006년 5월 말 기준으로 총 52개의 덩어리규제 중 창업 · 공장 설립 절차 등 45개 과제에 대한 정비 방안을 마련하였다.

또 고용은 물론 미래 성장의 동력으로 자리잡아야 할 중소기업의 경쟁력을 향상시키기 위하여 2004년부터 3차례의 중소기업 지원 종합대책을 수립하여 강력히 추진했다. 이 밖에 일자리 만들기 당 · 정 공동특위를 구성하여 8차례 논의를 거쳐 기업투자 활성화 방안을 수립하는 한편, 수도권에 대해서도 경쟁력 강화에 필요한 대기업 투자를 허용하는 등 수도권의 질적 발전을 위한 종합대책을 수립하기도 하였다. 2003~2005년 중 삼성 · LG · 쌍용 · 외국인투자기업 등에게 약 67조 원 규모의 수도권 투자를 허용한 것이다.

2) 제1단계 기업환경 개선 종합대책 추진

그러나 이런 지속적인 규제 개선 등 기업환경 개선 노력에도 불구하고 실제 기업들이 느끼는 규제개혁의 체감도는 여전히 낮았다. 규제총량은 해마다 지속적으로 증가하고 있었으며, 증가속도도 오히려 빨라져 가는 등 규제의 양적 · 질적 개선이 모두 미흡했다. 참여정부는 기업활동에 대한 과잉규제, 규제개혁의 후속조치 결여, 규제 집행절차와 공무원의 집행 행태의 문제점 등이 체감도 저하의 주요인으로 판단하고 2006년 9월 '선진국형 기업환경 구축'을 목표로 하는 '기업환경개선 종합대책'을 마련해 추진하였다. 이 종합대책은 대기업 · 중소기업 · 금융기관 종사자 등 총 6,226명을 대상으로 실시한 광범위한 현장 실태조사를 기초자료로 하여 만들어졌다. 정부는 이 대책으로 투자 및 창업 지원을 강화하여 국내 창업과 기업투자 둔화 추세를 반전시킬 수 있는 전기를 마련하고, 고착화되어 가는 고임금 · 고지가 현상 및 인력 · 토지 등 생산요소 부족에 대해 적극적인 공급대책을 추진하기로 하였다. 또한 사전적 · 일률적 금지에 의존하는 규제방식에서 탈피하고, 행정현장에서의 서비스 혁신을 도모해 기업친화적인 경영환경 조성에 적극 나섰다.

3) 제2단계 기업환경 개선 종합대책 추진

2007년 들어 정부는 제1단계 기업환경 개선 종합대책의 이행 실태를 점검한 결과, 대부분의 과제가 정상 추진되고 있으며 기업의 투자 촉진 및 경제 회복 심리에 긍정적인 기여를 하고 있다고 평가했다. 그러나 일자리 창출을 위한 노력이 아직까지 가시적 성과를 내지 못하고 있고 중 · 장기 과제의 경우 세부 실천계획을 추가로 마련할 필요성이 있다고 판단하였다. 또 당초 의도했던 대책의 효과가 완전히 나타나기까지는 기업환경 개선의 기조를 계속 유지할 필요가 있다고 보고, 같은 해 6월 제2단계 기업환경 개선 종합대책을 마련해 발표하였다.

3. 추진 내용

1) 제1단계 종합대책

정부의 1차 종합대책은 기업투자 활성화와 일자리 창출을 위한 선진국형 기업환경 구축을 목표로, 창업에서 퇴출까지 기업활동의 전 단계에 영향을 미치는 규제와 정책의 개선을 추진하는 계획이 포함되었다. 또 토지 · 인력 등 핵심 생산요소의 고비용 구조를 해소하고 기업친화적인 경영환경 조성에 역점을 두어 10개 부문에서 115개의 과제를 수행하기로 하였다. 정부는 과제 수행을 위해 이를 단기(69개) · 중기(30개) · 장기(16개) 과제로 분류하고 장기과제의 경우 관련 부처가 참여하는 T/F를 구성, 분기별로 이행 실태를 점검하는 한편, 반기별 개정을 통한 연동계획으로 운영해 나갔다.

(1) 창업 및 투자 활성화 추진

정부는 창업과 투자의 모멘텀 회복을 위한 적극적인 지원정책을 강구하고자 하였다. 투자 불확실성 증대 등 어려운 여건하에서도 창업 의욕을 높일 수 있도록 정부의 창업 지원을 대폭 강화하기로 하였다. 첨단 소기업의 등장과 더불어 수요가 늘고 있는 임대용지 및 아파트형 공장 공급을 대폭 확대함으로써 높은 지가로 인한 창업기업들의 초기 투자비용을 획기적으로 절감하는 한편, 새로운 국제 분업화 투자와 국내 기업의 환류 투자를 유인하기 위한 적극적인 유인책을 마련하기로 하였다. 건설투자 확대를 위해 사회간접자본(SOC)에 대한 민자 참여제도도 개선해 나갔다.

공장건축 · 설비투자 금액이 5억 원 이상, 창업 후 1년 이상 정상영업을 하고 5인 이상을 신규고용하는 비수도권 지역 창업 기업의 설비투자에 대해 보조금을 지급하기로 하였다. 창업 중소기업에 한해 창업 후 3년간 한시적으로 공장 설립 등 기업활동과 관련된 부담금을 일괄 면제하는 방안도 추진하였다. 여기에는 「부담금관리기본법」이 적용되는 부담금 102개 중 유사 감면조항이 있는 부담금에 해당되거나 예치금 성격의 부담금과 원인자부담 성격의 부담금 중 사후징벌 · 이행보증 · 경비확보를 위한 부담금, 생산비용과 관계 없는 부담금, 혜택이 특정 산업 분야에 집중되어 시장 교란을 일으키는 부담금을 제외한 부담금이 포함되었다.

또한 창업 중소기업의 고지가 문제를 해소하기 위해 미분양 국민임대산업단지를 활용하여 40만 평을 1차로 공급하고, 조성 중인 산업단지 등을 활용하여 추가로 100만 평을 조성하기로 하였다. 토지공사 등 산업단지 개발사업 시행자가 아파트형 공장을 신축할 수 있도록 제도를 개선하는 한편, 이에 대해서는 분양가 상한제를 실시하여 저렴한 가격에 이를 임대받을 수 있도록 하였다. 대규모 공단 입주 여력이 없는 영세기업의 공장 마련을 위해 협동화 산업단지 조성시 프로젝트파이낸싱 방식으로 대출을 해 주는 방안도 추진되었다.

신국제분업투자와 해외진출 국내 기업의 환류 투자를 촉진하기 위해 외국인 고용한도를 신규 채용인력의 50%까지 허용하고 항만배후단지 · 자유무역지역 등의 부지를 저렴하게 분양 · 임대하는 계획을 마련하였다.

정부는 이 밖에 BTL 사업에 대한 간접투자 활성화, 민간사업법인(SPC)에 의한 산업단지 개발 활성화, 소규모 창업기업 및 법인 일반의 설립 절차 간소화 등을 실시하고, 교수 · 연구원의 창업여건 개선과 예비창업자에 대한 창업자금 지원방식 다양화 방안도 마련했다.

(2) 공장 설립 · 입지제도 혁신

2006년 7월 현재 총 11만 개의 국내 공장 가운데 72%가 개별입지에, 28%가 산업단지에 들어서 있었다. 그러나 전체 개별공장 설립건수가 2003년 이후 감소 추세에 있었으며 특히 관리지역에서는 규제 강화로 공장 설립이 크게 줄어드는 상황이었다. 더욱이 개별공장 설립 시 복잡한 사전절차와 엄격한 규정 적용 등으로 개별기업에 많은 부담을 주고 있었다. 이에 따라 정부는 계획입지 규제를 기업친화적 규제로 전환하고 획기적인 공장 설립 절차 간소화와 비용부담 경감 정책을 마련하였다. 난개발 및 환경오염 방지를 위한 사전절차를 거치면서도 기업활동에 부담을 최소화할 수 있도록 규제를 재설계하는 한편, 개발과 문화재 보전이 양립할 수 있도록 문화재 보호 · 조사 관련 인프라를 선진화하기로 하였다.

이를 위해 시장 · 군수가 계획하고 기업과 협의하여 지정 · 개발하는 공장입지 유도지구제를 신설하고, 관리지역 내 공장 설립 가능지역에서 사전 환경성 검토 등 절차

규제를 합리화해 나갔다. 또 공장입지 유도지구 등에서 공장 설립 시 기반시설부담금에 대한 감면을 확대하고 친환경적 가용토지 확대를 위해 관리지역 세분화를 유도해 나가기로 했다. 이 밖에 첨단업종 공장 입지 가능지역 확대, 농림지역에서 공장의 증설 제한 완화, 산업단지 입주 업종 제한 완화를 추진하고 유휴 매립지를 활용한 산업용지 공급 확대 및 대규모 개발사업 추진에 따른 이전기업 지원에 적극 나서기로 했다.

공장 설립 승인 절차와 건축허가 절차 통합을 통해 공장 설립 절차를 대폭 간소화하고, 법인의 공장 설립 시 소규모 문화재 조사비용 전액을 지원하는 방안도 추진하였다.

(3) 원활한 인력공급 체계 확립

중소기업들이 투자를 결정할 때에 가장 큰 애로사항은 전문인력 확보, 생산인력 확보, 규제 등인 것으로 조사되었다. 이에 따라 참여정부는 중소기업의 인력난을 해소하기 위해 기존의 다양한 지원정책 이외에 추가적인 개선과 보완 대책을 마련했다. 내국인과 외국인 고용을 연계하여 생산인력 지원을 강화하고, 금융 및 물류 분야의 산학연계 교육 등을 통해 전문인력 공급체계를 개선해 나갔다. 또한 대기업 · 금융기관의 고숙련 인력을 중소기업에 지원하고 중소기업 전문인력 지원책도 강화해 실효성을 높여 나갔다.

(4) 중소기업 금융 선진화

참여정부 들어 중소기업의 자금 사정은 시중 유동성 증가와 은행권의 대출 경쟁으로 전반적으로 양호한 상태였다. 2005년 4분기 이후에는 은행권의 중소기업 대출이 증가세를 유지했고 어음부도율 · 대출연체율도 안정적 수준을 유지하고 있었다. 참여정부는 출범 이후 세 차례의 종합적인 중소기업 금융개선 대책을 통해 중소기업 금융지원 시스템 선진화 기반 구축에 나섰다. 이 대책에서는 그동안의 단순한 양적 지원 확대 정책에서 벗어나 선진적 금융지원 인프라 구축 · 시장기능 활성화 · 혁신형 중소기업에 대한 금융 지원 등을 중점적으로 추진하였다.

그러나 금융기관이 대출 시 부동산 담보대출 중심의 관행을 지속하고 기업의 기술가

치에 따른 무담보 신용대출은 꺼리는 등 선진적 중소기업 금융시스템 구축에 제약이 되는 제도 · 관행이 여전히 존재한다고 보고 이에 대한 개선에 나섰다.

우선, 보증부 대출 시 은행 부담분에 대한 순수 신용대출 취급을 유도하고, CB 활성화 · 공공정보 집중 강화 등 금융기관의 신용심사 능력 제고를 위한 신용정보 인프라를 확충하는 한편 혁신형 중소기업에 대한 기술평가금융 활성화 및 국책 금융기관의 신용대출 확대로 중소기업에 대한 무담보 신용대출 확대를 위한 여건 조성에 나섰다.

국책은행의 중소기업 금융지원 계획을 차질없이 이행하고 정책자금 내 가용재원을 활용하여 시설자금 공급을 확대하는 한편, 네트워크론을 보완하는 공공구매론을 도입하여 중소기업의 원활한 사업 수행을 지원해 나갔다. 부동산 리스 허용 범위를 단계적으로 확대하고 구매확인서 방식의 수출에 대한 무역금융을 지원하는 등 중소기업 자금조달 수단을 다양화하고 지역금융기관 내실화를 통한 지역밀착형 금융지원을 강화토록 하였다.

(5) 기업과세 합리화

우리나라는 조세부담 및 과세 절차에 대한 세계은행의 평가에서 175개국 중 중상위권인 48위를 차지하고 있어 비교적 조세환경이 양호한 것으로 평가받고 있으나 싱가포르(8위), 홍콩(5위) 등 주변 경쟁국에 비해서는 불리한 상황이었다. 또 우리나라 기업의 실질 세부담률(30.9%)은 175개국 중 155번째, 연간 세금납부회수(27회)도 107번째로 비교적 낮은 편에 속했다. 그러나 새로운 창업 · 투자활동에 대한 지원의 필요성이 대두되었고 변화된 경제적 · 사회적 여건에 맞는 과세기준과 납세자의 불편을 초래하는 과세방법 · 절차에 대한 개선도 시급한 실정이었다.

법인세율의 경우 이미 2005년부터 2%p씩 인하한 바 있으나 재정여건상 대규모 감세가 어렵다고 판단하고 법인세율 인하 등 기업에 대한 전반적 조세부담 완화는 고려 대상에서 제외하기로 했다. 이보다는 기업의 창업에서 퇴출까지의 각 단계에서 나타나는 과세상 불합리한 제도 개선에 주력하고 창업 · 투자 단계에서 발생하는 세부담을 적정 수준으로 완화하는 방안을 추진하였다. 이를 위해 소규모 창업 절차를 간소화한 유한책임회사제도 등의 도입에 대응한 과세체계 정비에 나서는 한편, 기업의 연구개발 지원을

위한 연구개발 정부출연금 과세시기 조정도 추진하였다.

(6) 경쟁력 있는 물류 인프라 구축

우리나라 기업들은 물류비가 총매출액 대비 9.9%(2003년)로 미국(7.5%)·일본(5.0%) 등 선진국에 비해 물류비 부담이 매우 높은 수준이며, 물류 인프라 수준 역시 경쟁국에 비해 낮은 상태에 머물렀다. 정부는 물류산업에 대한 지원이 제조업 수준에 미치지 못하고 있어 경쟁력 있는 물류기업 육성에 한계가 있다고 보고 적극적인 지원대책을 마련·추진하였다.

우선 중소기업 물류비 감소를 위하여 지원책을 강화하고 규제 신설로 인한 기업 물류비 증가를 억제하는 등 물류비 절감을 위한 지원정책을 강화하였다. 또 물류거점의 클러스터화를 통한 시너지효과 창출 등 물류 인프라의 고부가가치화를 추진하고 물류 전문기업이 물류를 담당하도록 하여 경쟁력 있는 물류업체 육성에 나서기로 했다. 중소기업 공동물류센터 수요가 높은 서남권·중부권·경인권 등에 공동물류센터를 건립하고 광양항을 중심으로 인근 산업단지를 연계한 복합형 항만 클러스터 조성을 통해 화물 물동량 창출 및 항만 경쟁력 강화 정책을 추진하였다. 중소물류기업에 대해 중소 제조업과 동일하게 개발부담금을 감면하고 항만시설 보안료 부과를 2008년 하반기까지 유예하는 등 물류기업에 대한 규제 완화와 부담 경감조치들을 마련하였다.

(7) 환경 규제 개선

소득증가에 따른 환경에 대한 국민들의 관심 증대로 환경 관련 기업 규제는 1990년대 이후 대폭 증가해 왔다. 정부는 그동안 개발과 보전이 조화를 이룰 수 있도록 환경 규제 개선 및 규제방법의 선진화를 지속적으로 추진해 왔다. 참여정부 들어서도 2005년 환경 규제 48건을 포함한 덩어리 규제와 개별환경 규제, 유사환경 규제 등 총 184건에 대한 규제 개선을 추진한 바 있다. 같은 해 2월에는 환경 규제의 신설·강화를 최소화하기 위해 분야별 환경 규제총량제를 도입하기도 했다. 2006년에도 규제개혁기획단의 전략과제로 수질보전지역 규제 합리화 시책을 추진하는 등 환경 규제 개선 노력을 가속화하였으나, 이러한 체계적인 환경 규제 개선 노력에도 불구하고 기술발전 수준·산업

여건 변화를 반영하지 못하고 있는 일부 불합리한 규제에 대한 개선 요구가 늘었다. 또한 경쟁 확대를 통한 서비스 질 개선 가능성을 고려하지 않은 경직적 규제나 불필요한 반복적 신고 · 서류보관 의무사항 등으로 인해 기업의 불편을 초래하는 규제, 산업여건의 변화와 업계 현실을 고려하지 않은 규제로 기업 부담을 초래하는 경우가 많았다.

이에 따라 참여정부는 환경기술 발전을 고려하여 환경을 보호하면서도 기업 부담을 완화할 수 있는 대안 마련에 적극 나섰다. 폐수를 전량 재이용 또는 위탁처리하는 시설의 경우 배출허용기준 적용을 배제하고, 폐석 · 폐유리 등의 재활용 촉진을 통해 폐기물 처리 부담을 완하시키는 방안도 추진하였다.

(8) 지방 행정서비스 혁신

상당수 지자체들이 기업하기 좋은 환경을 조성하기 위하여 다양한 형태의 기업지원 행정체계를 구축 · 운영하고 있었으나 이런 노력에도 불구하고 기업지원 시스템 운영의 지역별 편차, 중앙정부와의 연계 부족, 지방행정 혁신과 기업환경 개선 노력 유인체계의 부족 등 미흡한 점이 많다는 지적을 받았다. 이에 따라 정부는 지자체 기업지원 행정서비스의 모범사례를 확산하고 중앙정부 · 지자체와 지역별 중소기업 지원기관을 하나의 일관된 행정체계로 네트워킹하는 방안을 추진하였다. 또한 중앙정부의 각종 재정지원제도를 창업 · 공장 유치 실적 등 기업환경 개선 실적에 따라 차등하는 방안으로 지방교부세 인센티브제 도입 · 공공자금관리기금의 지방채 차등인수 강화 · 균형발전특별회계 사업예산 차등 지급 등이 강구되었다.

(9) 기업 관련 법률제도 선진화

우리나라 기업 관련 법률제도가 일부 분야에서 선진국 수준에 크게 뒤진다는 지적에 따라 이에 대한 개선을 검토해 나가기로 하였다. 미국식 포괄적 동산담보제도, 일본식의 저당권 유동화제도 등을 도입하여 기업담보자산의 활용범위를 확대하는 등 기업의 금융담보 관련 법률 인프라 선진화 방안이 마련되었다. 기업 투자의 법률 리스크 최소화를 위한 사전심사청구제를 확대 · 도입하고 법 위반행위에 대해 일도양단의 위법 판단보다는 기업과의 협의를 통해 기업의 부담을 완화하면서도 위법 행위를 효과적으로

시정할 수 있는 기업참여형 시정 절차인 동의명령제도를 도입하기로 하였다.

(10) 수도권 공장 증설의 선별적 허용 · 공장총량 배정

정부는 기존 수도권 규제정책의 틀 속에서 개별사업 계획에 대한 타당성 검토를 통해 예외적 · 제한적으로 수도권 내 공장 증설을 허용하는 방안을 추진하였다. 이를 위해 산자부를 중심으로 재경부 · 건교부 등 관계부처가 참여하는 T/F를 구성하고 세부 허용기준을 마련하여 심사하였다. 또한 2006~2008년 수도권 지역 공장건축총량을 2004~2006년 배정량 856만㎡보다 368만㎡ 많은 1,224만㎡로 설정하기로 하였다.

2) 제2단계 종합대책

2단계 종합대책에서는 기업활동 전 영역에 걸친 규제 · 정책의 개선을 목표로 한 1단계 대책의 기본 원칙을 바탕으로 하면서, 보다 더 현장 중심으로 접근하여 대책의 현실성과 체감도를 높이는 방향으로 마련되었다. 이를 위해 기업인 직접 접촉, 지자체의 의견 수렴 등을 통하여 산업현장과의 거리를 최소화하는 노력을 병행하고 아울러 우리의 법 · 제도의 선진화를 위한 과제연구도 추진해 나가기로 하였다.

정부는 2007년 3~4월 중 관계부처 합동으로 현장점검단을 구성하여 전국 14개 주요 산업단지를 방문하고 기업들과 간담회를 개최하는 한편, 1차 종합대책 때에 이어 다시 한번 전문리서치 기관을 통해 개별기업에 대한 심층 실태조사를 실시하고 의견을 수렴하였다. 또한 재경부, 산자부, 중기청 등의 인터넷 홈페이지를 통하여 국민제안을 공모하여 일반국민의 관심을 높이고 참여를 유도해 나갔으며, 지자체로부터 기업환경 개선을 위한 제도 개선 과제를 건의토록 해 이를 종합대책에 반영토록 하였다. 또한 전경련, 대한상의 등 경제5단체와 상시협의체를 구성해 의견을 수렴하고 벤처협회 · 정보산업협회 등 업종별 단체와 세무법인 · 회계법인의 기업과세 실무 전문가들과 간담회를 통해 의견을 제안받아 이를 정책에 반영하였다.

2차 종합대책은 산학협력단을 통한 대학기술의 산업화 지원 및 벤처기업 지원 세제 보완 추진 등 미래 성장동력 확충을 위한 조세체계 정비를 추진한 점도 특징이다. 또한 시장개방이 확대되고 세계화가 진전됨에 따라 기업의 글로벌 경쟁력을 제고하기 위해

해외 기준을 감안한 제도와 시스템 정비에 나서는 한편, 한 · 미 FTA를 계기로 우리 법률과 시스템의 선진화 방안을 마련하기 위한 T/F의 심층연구 과정에서 도출된 개선 과제를 추가하기도 하였다.

제2단계 종합대책은 ①중소 · 벤처투자 및 금융인프라 혁신 ②입지 · 환경 규제 합리화 ③인력 · 물류 등 규제와 각종 지원제도 개선 ④기업과세 합리화 ⑤법률제도 선진화 등 5가지를 중점 추진 방향으로 채택했다.

(1) 중소 · 벤처 투자 및 금융 인프라 혁신

정부는 상호저축은행의 경우 금지되어 있던 벤처펀드에 대한 투자를 일정한도 내에서 허용하고 보험사와 은행의 경우도 금감위 승인 시 15% 이상의 지분소유를 허용하는 방안을 추진키로 했다. 또 국책은행 · 연기금의 벤처펀드 공동출자 프로그램을 마련하는 등 중소 · 벤처에 대한 금융기관의 투자 기회를 넓혀 이들에게 자금 공급이 보다 원활히 이루어지도록 하였다. 또 혁신형 중소기업 지원 펀드로 1조 원 규모의 '글로벌스타 육성 펀드'를 조성하여 창업 초기 혁신형 중소기업을 지원하기로 하였다. 이 밖에 중소기업 대출의 리스크 관리 시스템 선진화, 벤처기업의 합병 절차 간소화 등도 추진키로 했다.

(2) 공장 설립 및 입지제도 개선

2차 종합대책을 통해 정부는 친환경적으로 개발 가능한 지역 내 공장 설립 규제를 더욱 완화하고 절차도 간소화하는 방안을 마련하였다. 계획관리지역 내 소규모 공장의 설립을 원활하게 하도록 법령을 개정하고, 공장 설립 시 의무화되어 있는 시 · 군 · 구 도시관리위원회의 심의절차를 면제하기로 하였다. 또 상수원 보호구역의 경우 법률상 구체적 근거가 있거나 폐수를 배출하지 않는 비공해 공장에 대한 합리적인 상수원 상류 입지 규제 개선방안을 2008년까지 마련하기로 하고, 농업용 저수지 상류방향 입지 규제도 완화하기로 하였다. 2007년까지로 되어 있던 수도권 성장관리권역 내 외국인 투자기업의 신증설 기한을 2010까지 연장하고 수도권 내 대기업 공장이전 허용 업종도 확대해 나가기로 했다. 수도권 내 인구집중 유발 시설의 원활한 지방이전 촉진을 위한 도시

관리계획 변경을 추진하는 한편, 농어촌 지역산업 육성을 위한 규제도 완화하는 방안을 추진하기로 하였다.

(3) 인력 및 산업안전제도 개선

인력난과 물류난 등 기업이 산업현장에서 직면하고 있는 각종 애로요인이 충분히 해소될 수 있도록 규제 및 각종 지원제도를 개선해 나가기로 하였다. 우선, 외국인 고급인력의 국적 취득 절차를 간소화하고 외국인력 도입에 있어 전자사증 적용 송출국가를 확대하는 등 외국인 인력 활용 절차 간소화와 여건 개선을 추진하였다.

또한 산업단지 내 직장보육시설 지원 요건을 완화하고 외국인 투자환경 개선시설에 기숙사를 포함시키는 방안도 마련되었다. 중소기업에 다니는 공고 졸업생의 경우 입영연기 기간을 연장해 주고 청년실업자를 대상으로 신규고용촉진장려금 제도를 2010년까지 연장하는 등 내국인 · 외국인 모두의 인력난 해소에 도움을 주기로 했다. 전문인력의 체계적 양성을 위하여는, 자원개발 특성화대학의 설립을 추진하고 해외 자원개발 기업이나 연구소에 대해 산업기능 요원 및 전문인력 요원 우대 배정 등 병역특례를 확대키로 하였다.

(4) 기업과세 합리화

대학기술의 산업화, 벤처투자 활성화, 할당관세 지원 등 미래 성장동력 확충을 위한 세제 지원을 강화하였다. 또 기업의 납세협력의무 부담을 덜고 납세 편의를 제고하는 데에 중점을 두었다.

기술지주회사의 배당수익금액 익금불산입 비율을 상향 조정하고 산학협력단이 지급하는 대학교수 직무발명 보상금과 기술지주회사 주식소유분의 증여세를 비과세하는 등 대학기술의 산업화를 지원하기로 하였다. 벤처기업 투자 활성화를 위해 한국벤처투자조합의 자펀드 출자에 대한 세제 지원, 창업벤처기업에 대한 세액감면 요건 완화, 벤처창업 활성화를 위한 파트너십 과세제도 도입을 추진키로 하였다.

또한 재수출 면세대상 확대, 관세 가격신고제도 간소화 등을 통해 물류산업을 지원함으로써 기업물류비 부담을 덜어 주고, 공장 자동화 물품에 대한 관세 감면 범위를 확대

해 관세 부담도 경감해 주기로 하였다. 이 밖에 해외 자회사에 대한 지급보증서비스 비용 손금산입, 구상채권 대손허용, 간접외국납부세액 공제 적용대상 확대, 개성공단 투자기업에 대한 임시투자세액 공제 적용 등 기업의 대외 진출 촉진을 지원하는 다양한 제도의 보완 · 개선을 추진하였다.

(5) 물류 인프라 구축

2008년 관계법령을 정비하여 등록이 불가능했던 모듈 트레일러의 합법적 운행방안을 마련하고 물류시설 캐노피(돌출차양)에 대한 규제도 합리화해 나가는 한편, 항만공사 사업용토지 보유세 경감을 통해 물류비용 증가요인을 해소해 나가는 방안을 추진하였다.

(6) 환경규제 개선

반도체 기존 공장의 구리공정 전환을 허용하고, 국내 자동차 배출가스 규제도 연료별 · 차종별 농도 규제 방식에서 미국 캘리포니아주의 평균 배출량 제도(FAS)를 도입 · 전환하기로 하였다. 또한 경유차에 대한 환경개선부담금제도를 합리적으로 개선해 나가기로 하였다.

(7) 사업현장 수요에 대응한 지원 방안

창업 중소기업에 대해 취득세 · 등록세 감면기간을 2년에서 4년으로 확대하고, 일부 지자체의 불합리한 수돗물 공급 조건의 개선을 유도하기로 하였다. 또 경제자유구역의 활성화 및 외국인 투자유치를 위해 경제자유구역 내 국내 기업에 출자총액제한제도의 예외를 인정하고 소프트웨어 관련 정부계약 · 유지보수 제도를 개선하기로 하였다.

(8) 기업법제 선진화

포괄적 동산담보제 · 저당권유동화 등 1단계 종합대책 시 발굴된 과제는 도입방안을 계속 추진하고 2단계 종합대책에서는 도산 · 신탁 · 담보 관련 과제를 선진화 과제로 추가하였다. 도산 절차상 신규 지원자금에 대한 우선순위를 인정하고, 통합도산법상의 절

대우선원칙과 자동중지제도를 도입하는 등 도산법제의 선진화를 추진하기로 하였다. 또한 신탁법상 신탁대상을 금전 · 유가증권 · 토지 · 지상권 등 제한적으로 열거하던 방식에서 네거티브 시스템 방식으로 전환해 새로운 유형의 신탁상품 개발을 활성화하도록 하였다. 또 수탁자가 신탁사무를 직접 처리해야 하는 자기집행의 원칙을 폐지하기로 하였다. 건축 중인 건물에 대한 담보제도(부동산등기법령)도 개선해 건조 중인 선박과 같이 건축 중인 건물에 대한 저당권 등기제 도입을 검토하기로 하였다.

제2절 중소기업 지원 정책

참여정부는 과거 불균형 성장 전략으로 인해 구조적 · 체계적 대응이 미흡했던 중소기업정책에서 벗어나 실질적으로 중소기업에 도움이 되고 경제 발전에 기여할 수 있는 정책을 발굴 · 추진한다는 원칙을 바탕으로 정책 혁신을 추진하였다. 또한 보호 위주의 지원에서 중소기업의 자생력을 강화하여 경제발전을 도모한다는 장기 비전을 가지고, 중소기업정책을 경제정책의 중심에 놓고 범정부 차원의 혁신정책을 추진하였다.

1. 정책 수립 배경

우리나라는 1950년 이후 대기업 중심의 경제구조가 지속되면서 대기업의 비효율성 문제가 커져 왔고 한편으로 중소기업은 날로 심화된 경쟁 환경 변화에 효과적으로 대응하지 못하였다. 참여정부 출범 당시 중소기업은 전체 사업체 수의 99.8%를 차지하고 전체 고용의 87.0%를 책임지고 있었지만, 성장동력 약화로 매출액 영업이익률이 대기업의 절반 정도인 46%에 불과한 실정이었다. 이는 우리 경제의 경쟁력 원천 중 하나라 할 수 있는 대 · 중소기업 간의 강고한 국내 분업관계를 약화시켰고, 부품 · 소재 공급기능을 담당하는 중소기업들이 대기업에 종속된 단순 하청기업으로 전락하는 결과를 초래하였다.

참여정부 출범 당시 대내적으로는 성장축의 다변화 필요성 및 경제 민주화 요구가 증

대하고 대외적으로는 무한경쟁에 따른 혁신과 효율의 중요성이 크게 부각되었다. 이에 따라 중소기업정책에서도 질적 전환이 요구되는 상황이었다. 중소기업을 더 이상 보호 육성 · 지원의 대상이 아닌 기업 생태계 속에서 자생적 성장과 경쟁의 주체로 자리매김할 필요성이 대두된 것이다. 또한 중소기업 문제는 중소기업만의 문제가 아니라, 중소기업을 둘러싸고 있는 대기업 · 다른 중소기업 · 정부 · 대학 · 연구소 · 각종 단체 그리고 고객 등을 포괄하는 전체적인 시장 경쟁질서의 문제로 부각되었다.

특히, 외환위기 이후의 구조조정 과정에서 중소제조업, 서비스업에서 한계 집단이 늘어나고 기업도산, 신규 고용 부진 등에 따라 경쟁 탈락자들이 진입 장벽이 낮은 생계형 개인서비스 부문으로 대거 진입하였다. 이에 따라 음식업 · 운수업 등 영세 자영업 부문의 급속한 양적 팽창이 이루어지고 과당경쟁과 저수익성 현상이 만연하였다. 이를 방치할 경우 경제적 · 사회적 안정성이 약화되고 재정 · 금융 등 거시경제정책과 중소기업정책 등 산업정책의 효과가 저하될 우려가 높아졌다.

또한 기업환경의 지식정보화에 따라 다양성 · 개방성 · 창의성 · 혁신성이 강조되고 환경 · 에너지의 제약 등에 대한 대응 필요성이 증대하였다. 이에 따라 중소기업도 새로운 역할 모델을 추구하지 않을 수 없었으며 이를 통해 우리 경제의 지속성장과 고용창출, 구조 고도화의 선순환 구조를 만들어 가야 할 환경을 맞고 있었다. 따라서 중소기업은 혁신에 기반한 자생적 성장기반 구축이 절실히 필요한 상황이었다. 과거 40여 년간 지속된 대기업 중심의 경제구조에서 누적된 중소기업 문제는 단기간 내 해소될 성격의 것이 아니라는 점에 유의하여, 체계적이고 일관된 구조적 대응 노력이 요구되었다.

이에 따라 출범 초기부터 정부나 지원기관은 일하는 과정에서 중소기업에 도움을 주는 것이 아니라 중소기업을 도와주기 위해 존재하는 것이라는 정부의 책임역할론이 강하게 제기되었다. 그동안 원인 분석도 제대로 안 된 채 미봉책으로 대처해 왔던 역대 정부의 중소기업정책 수립 · 추진 방식에 근본적 쇄신을 요구한 것이었다.

2. 정책 수립 과정

참여정부는 2004년 중소기업에 대한 실태조사 후 과거 정부의 중소기업 대책이 질적 성장 지원과 수요자 중심 대책에 미흡했다는 평가를 내렸다. 또 중소기업 간 경쟁과 대기업과의 협조체계 구축을 통해 중소기업의 자생력을 키우기보다는 직접적인 보호에 치중했으며, 정책의 사후평가와 실효성 확보가 부족하고 추진기관이 다원화되어 일관된 지원이 어려웠다는 점이 지적되었다. 이에 따라 같은 해 7월 '중소기업 경쟁력 강화 종합대책'을 마련해 발표했다. 이 종합대책은 기술 · 인력 등 중소기업이 직면한 다양한 애로들에 대한 총체적 · 구조적 정책대응으로서는 여전히 부족한 점이 있었으나, 재경부 · 산자부 · 중기청 등 9개 부처가 범정부 차원에서 중소기업 종합대책을 마련했다는 점에 큰 의미를 가지고 있었다. 이로부터 참여정부의 중소기업정책은 개별 부처 차원이 아닌 범정부 차원에서 수립 · 추진되는 방식이 확립되었다.

이후 2004년 12월 '벤처기업 활성화 대책', 2005년 1월 '중소기업정책혁신 12대 과제', 2005년 5월 '대 · 중소기업 상생협력 방안'과 '영세자영업대책', 2005년 6월 '벤처 활성화대책'과 '중소기업 금융지원체계 개편방안' 등 참여정부 중소기업정책이 잇따라 제시되었다. 이 모든 정책들은 철저한 실태파악을 통한 원인 분석을 토대로 정책 대안을 모색하였다는 점에서 과거 역대 정부의 정책 수립 과정과 차별성을 가졌다. 즉, 구체적인 실태조사에 근거한 정책 수립이 중소기업정책에 있어 하나의 모델이 된 것이다. 또한 참여정부는 정책의 전달체계상 문제로 현장과 괴리가 있을 수 있다는 점을 인식하고 주기적으로 현장 단위 정책의 성과를 점검 · 평가 하였다. 또한 수립 · 추진한 정책에 대한 사후 점검 및 평가를 통해 끊임없이 보완 · 수정하고 추가적 추진계획을 수립해 나감으로써 정책의 연속성과 일관성을 유지하려고 노력했다.

3. 정책 목표 및 비전

참여정부는 한국의 선진강국 도약을 위한 혁신주도형 경제의 능동적 · 혁신적 성장동력화를 중소기업정책의 비전으로 채택하였다. 또한 핵심 정책 목표를 중소기업의 혁신

역량 강화 및 자생적 성장기반 확충으로 설정하여, 궁극적으로 우리 중소기업이 반복되는 자금난 · 인력난 · 판로난에 허덕이는 연명형 경영구조에서 탈피하여 지속가능한 발전을 실현하는 당당한 경쟁 주체로 발돋움할 수 있도록 하였다. 중소기업이 우리 경제의 질 높은 일자리 창출을 주도하고, '작지만 빠르고 강한 기업'으로 거듭나게 하자는 것이었다.

정책환경 및 경쟁환경의 변화를 반영하여 향후 중소기업 부문이 추구해야 할 핵심가치로는 능동적 성장성과 글로벌 지향성, 시장 선점성, 전문성, 지식경영으로 집약되었다. 여기서 중소기업이 추구해야 할 미래 가치의 핵심은 능동적 성장성이었으며, 이는 지금까지의 대기업 의존적 성장구조에서 벗어나 보다 대등하고 독립적인 위상 속에서 기업 활동을 영위하고 국민경제의 발전에 능동적 기여자로 역할하게 됨을 의미했다.

4. 정책 추진의 방향 및 특징

참여정부는 중소기업정책의 전면적인 개혁이 필요하다는 문제의식을 기반으로 장기적이고 구조적 접근을 강조한 정책 수립 및 추진에 나섰다. 중소기업의 근본적 체질 개선과 혁신주도형 경제로의 이행에서 중소기업의 역할을 강조한 것이었다. 이는 혁신 역량 강화와 자생적 성장기반 확충이라는 정책목표로 연결되었다. 또한 중소기업 부문을 경제 양극화에 대응한 동반성장 전략의 핵심적인 정책 대상으로 설정하였다. 이는 정책 속에서 중소기업의 구조 고도화 및 구조조정, 대 · 중소기업 간 상생협력, 취약계층에 대한 정책적 배려 등으로 나타났다.

참여정부 이전과 참여정부 정책기조의 비교

- 요소 투입형
- 보호·육성 위주
- 직접지원 위주
- 수시 대응형
- 공급자 중심

→

- 경영·혁신 역량 제고
- 경쟁·협력 촉진
- 인프라 확충 및 자생적 생태계 조성
- 지속적·구조적 대응
- 수요자 편의성·접근성 제고 및 수요맞춤형

이와 같은 정책의 큰 방향에 따라 세부정책의 목표와 지원방식의 전환을 적극 도모하였다. 즉, 중소기업에 대한 구조적 우열관계는 보완하되 일방적 보호를 지양하고 자율과 경쟁에 기반한 질적 지원을 강조하며, 지원 방식의 변화를 통해 수요자인 중소기업이 체감하는 실질적인 정책 성과를 거두고자 하였다. 금융 · 인력 지원 등에서 단순한 비용 요인의 절감을 위한 지원보다는 접근 기회의 확대, 고부가가치 창출과 연계된 성과유발형 지원에 초점을 두었다. 이를 통해 정부 지원이 시장을 통한 원활한 구조조정을 저해하지 않으면서 중소기업의 실질적인 구조 고도화에 기여할 수 있도록 하였다. 이러한 정책적 노력은 금융지원체계 개편, 정책정보 전달체계 혁신 등으로 구체화되었다.

5. 정책의 주요 내용

1) 종합대책 추진

(1) 기본 방향

참여정부는 2004년 7월 '중소기업 경쟁력 강화 종합대책'을 통해 기술혁신과 고용창출의 원천인 중소기업을 우리 경제의 성장 저변으로 육성하기 위한 다양한 정책을 추진하기로 했다. 이 종합대책은 중소기업을 혁신선도기업 · 중견기업 · 소상공인 등 유형별로 분류하고, 지원 단계도 창업 · 성장 · 구조조정 또는 대기업화로 나눠 유형별 · 단계별로 맞춤형의 지원체계를 구축한다는 방향으로 추진되었다. 또한 공정한 시장질서를 확립하고 기업 간 상생관계를 구축하여 대기업과 중소기업이 동반성장할 수 있도록 지원한다는 내용이 포함되었다. 이와 함께 무차별적인 보호 위주의 정책을 지양하고 시장의 기능 확립, 선택과 집중에 의한 지원을 통해 중소기업을 지역과 연계된 '혁신 주체'로 인식하고 혁신 역량을 강화해 나가기로 하였다. 시장친화적 정책, 대 · 중소기업의 동반성장 추구, 혁신 중소기업의 육성 등 참여정부의 중소기업정책의 근간이 되는 방향이 수립된 것이다.

(2) 중소기업 자금난 해소

참여정부 출범 초기 경기둔화 등으로 은행권이 자금 공급에 경직된 태도를 보임에 따라 건전한 중소기업까지 자금난이 심화되는 문제가 발생하였다. 정부는 이에 대해 중소기업 대출 증가율을 적정 수준으로 유지하여 중소기업 경기가 연착륙되도록 유도하기로 하였다. 신용보증기금과 기술신용보증기금에 각각 2,000억 원과 3,500억 원을 출연하여 보증 여력을 확대하고 중소기업대출 비율을 준수하지 않는 은행에 대한 총액한도대출 차감비율을 확대하여 이를 비율 준수은행에 배정하기로 하였다.

(3) 중장기적 체질 강화 방안

혁신선도형 중소기업에 대해서는 미래 성장과 고용의 원동력으로 중점 육성하기 위한 기술 · 인력 · 투자 지원에 역점을 두고, 중견 자립형 중소기업에는 경제의 허리로 키우기 위한 경영 지원 · 투명성 제고에 중점을 두는 한편, 소상공인들에 대해서는 이들을 지역경제의 저변으로 키우기 위한 자금 · 판로 · 경영 지원을 강화하기로 하였다.

또한 중소기업의 성장 단계를 구분하여, 창업 단계의 기업에 대해서는 창업자금 지원 강화 및 창업절차 간소화를, 성장 단계의 기업에는 인력 · 판로 지원을 강화하고, 구조조정 단계의 기업에 대하여는 신속한 시장 퇴출 · M&A · 업종 전환을 유도하는 방안을 추진키로 하였다.

대 · 중소기업 간 공정한 협력 · 경쟁관계를 조성해 동반성장할 수 있는 여건을 만들고, 지방 중소기업의 산 · 학 · 연 협력관계도 적극적으로 촉진키로 하였다.

2) 시장친화적 중소기업 지원정책

(1) 단체수의계약제도의 폐지

참여정부는 '자유롭고 공정한 시장질서 확립'이라는 국정운용과제의 세부계획으로 제2차 카르텔일괄정비법(가칭)을 통한 경쟁 제한적인 제도의 일괄 정비를 제시하였으며, 출범 초기인 2003년 6월 중소기업특별위원회에서 중소기업정책 전반에 관한 개편 방안을 대통령에게 보고하면서 단체수의계약제도의 전면 개편 방침을 확정했다. 이에

따라 경쟁 제한적인 보호 · 지원 위주의 제도로 평가되는 단체수의계약제도, 고유업종제도, 지정계열화 제도를 폐지하고, 공공구매제도를 경쟁 촉진적이고 시장친화적인 방식으로 개편하여 중소기업의 판로 지원 확대와 경쟁력 강화를 동시에 추구할 수 있도록 하였다.

(2) 공공구매제도

공공구매제도 혁신의 방향은 진입 제한 등 과도한 보호와 물량 배정을 통해 소수 특정기업에 과도한 수혜를 주는 단체수의계약제도를 폐지하되, 불특정 다수 중소기업을 위한 시장은 큰 폭으로 확대하고 적정한 가격과 품질이 유지될 수 있도록 지나친 수주경쟁을 방지하는 방안을 마련하기로 한 것이었다. 특히 중소기업의 기술혁신을 촉진하기 위한 기술개발제품 우선구매제도를 전면 재검토하여 획기적으로 확대하도록 함으로써 향후 공공구매제도를 혁신형 중소기업들이 초기시장 확보와 민간시장 진입의 교두보로 활용할 수 있도록 하였다. 이러한 정부의 혁신 의지는 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」 개정을 통하여 구체화하였다. 수십 년간 단체수의계약제도에 편승하여 수혜를 누려 오던 기업군과 조합들이 적지 않게 반발을 하였음에도 불구하고 정부는 각 부처의 적극적인 협력과 시민단체, 학계, 연구계 및 중소기업계와의 지속적인 대화와 설득을 통하여 40년간 유지되어 온 단체수의계약제도를 폐지하고 경쟁체제로 전환하였다.

중소기업제품 공공구매제도를 확대함으로써 중소기업제품 구매목표비율제도, 중소기업자 간 경쟁 의무화제도, 등급별 경쟁제도, 제한적 최저가낙찰제, 계약이행능력 심사제도, 공사용 자재 직접구매 확대 등도 도입하게 되었다. 또한 구매행정의 효율성을 높이기 위해 직접생산 확인제도, 공공구매 종합정보 제공을 실시하기로 했다. 기술개발제품 구매를 늘리는 방안으로는 우선구매제도 확대 실시, 성능인증제도, 성능보험제도, 중소기업 기술개발제품에 대한 구매자 면책제도 등을 시도하였다.

(3) 고유업종제도 · 지정계열화제도 폐지

고유업종제도 및 지정계열화제도는 2004년 8월 「중소기업 사업영역보호 및 기업 간

협력 증진에 관한 법률 시행령」을 개정하여 폐지하였다. 이에 따라 2004년 12월 31일 고무장갑제조업 등 8개 업종을 1차적으로 해제(잔여업종 37개)하는 한편, 2005년 12월 31일에 19개 업종을, 2006년 12월 31일에 나머지 18개 업종을 모두 해제하기로 결정하였다. 고유업종제도의 단계적 폐지에 따른 중소기업계의 충격을 완화하고 대기업의 무분별한 사업 확장을 예방하기 위하여 '중소기업 사업조정제도'를 통하여 중소기업의 부당한 사업영역 침해가 최소화하도록 보완장치를 마련하였다.

3) 혁신을 통한 중소기업 체질 개선

(1) 혁신형 중소기업 집중 육성

참여정부는 중소기업의 근본적인 체질 개선과 혁신주도형 경제로의 이행에서 중소기업의 역할을 강조했다. 경제의 혁신지향적 정책기조 속에서, 혁신성을 바탕으로 글로벌 경쟁에 나설 수 있는 혁신선도 중소기업을 육성하고 이를 전체 중소기업으로 확산하는 한편, 경제 전반의 성장동력으로 발전시키겠다는 전략이었다.

혁신형 중소기업 육성정책은 2006년 7월에 발표된 3만 개 혁신형 중소기업 육성을 위한 정책과제를 통해 추진되었다. 이 과제에서 정부는 정책대상으로서 혁신형 중소기업군과 함께 혁신형 중소기업 후보군을 설정하여, 기업의 성장 주기를 반영한 혁신형 중소기업의 확대 · 재생산 메커니즘을 추구하였다.

참여정부는 혁신형 중소기업군에 다양한 형태의 혁신성을 정책대상에 포함시켰다. 기존 제도상 기술혁신형 중소기업(Inno-Biz) · 벤처기업과 함께 '경영혁신능력 · 성과에 관한 국제적 평가기준에 따라 우수하다고 평가된 중소기업'으로 분류되는 경영혁신형 중소기업의 개념이 새로 도입되었다. 혁신성의 범주와 내용은 매우 다양한 데 비하여, 기존의 벤처기업이나 이노비즈는 다양한 혁신성들을 충분히 정책화하기에 기준과 정의가 협소하다는 문제가 제기되었기 때문이다. 참여정부가 추진한 중소기업 혁신 정책의 핵심 목표는 이런 범주에 포함된 모든 혁신형 중소기업이 마음껏 활동하고 성장할 수 있는 토양을 만드는 것이었다.

기업 부설연구소 현황				(단위 : 개, 명)
연도	연구소 수		연구원 수	
	전체	중소기업	전체	중소기업
2001	9,070	8,217	124,888	68,896
2002	9,705	8,863	129,655	74,066
2003	9,810	8,927	135,664	74,938
2004	10,270	9,387	145,490	79,209
2005	11,810	10,894	163,646	90,601
2006	13,324	12,398	179,709	100,595

자료 : 과학기술부

(2) 중장기적 정책 목표로 추진

참여정부의 혁신형 중소기업 육성정책은 단기목표가 아닌 중장기적 전략목표로 추진되었다. 따라서 단기적으로는 정책적 노력에 의한 구체적인 성과를 확인할 수는 없었지만 중소기업의 기술혁신 분위기가 고조되는 등 중장기적 정책성과의 징후가 포착되는 성과를 확인하였다. 예컨대 중소기업 부설연구소 수의 급속한 증가와 함께 중소기업 기술혁신 활동의 양적 저변이 확대되었다. 기술개발투자업체 수 비중을 보면, 2001년의 12.4%에서 2006년에는 23.2%로 높아졌으며, 매출액 대비 R&D비율(중소제조업)도 2001년의 0.61%에서 2006년에는 1.26%로 높아졌다.

또한 기술혁신형 중소기업(Inno-Biz)의 수가 꾸준히 증가하여 중소기업 기술혁신을 선도했다. 2001년 1,090개사였던 것이 2003년 2,375개사, 2006년에는 7,138개사로 크게 늘어났다.

4) 중소기업 금융의 선진화

(1) 정책금융의 역할 강조

참여정부는 중소기업 금융지원체계를 개편하여 시장친화적이면서도 시장보완적인 금융 지원을 통해 궁극적으로 중소기업 금융을 선진화하는 정책을 추진하였다. 금융시

장의 자원 배분 기능을 왜곡시키지 않으면서도 중소기업 금융의 사각지대를 정책금융이 담당한다는 것이었다.

참여정부는 이러한 정책 목표 아래, 자금 조달 비용의 절감을 위한 지원보다는 금융 접근기회의 확대, 위험도가 높아 은행이 꺼리지만 고부가가치 창출 가능성이 높은 중소기업에 초점을 맞춘 성과유발형 지원에 힘썼다.

먼저, 신용도가 양호한 기업이 정책자금 대출에 안주하는 부작용을 없애는 대신, 매출이나 기업 규모를 중시하는 은행 입장에선 검증되지 않았으나 기술력을 갖추고 사업성이 유망한 창업 초기 기업이나 연구개발형 기업에게 시장의 신용도에 부합하는 금리로 대출을 지원키로 하였다. 이는 시장 기능과 차별화된 정책금융의 본연의 기능을 수행토록 한 것이었다. 또한 단순한 경영안정 지원을 위해 낮은 금리로 자금을 공급하던 것을 지양하여, 혁신능력과 의지가 있고 지원을 통해 경쟁력이 실질적으로 제고될 수 있는 기업을 중점 지원대상으로 설정하였다. 정책자금의 신용대출 비중을 늘리고, 지원 절차를 간소화하여 정책자금 지원 효과를 체감할 수 있도록 하였다.

(2) 중소기업 금융시장의 선진화 추진

정책금융 개혁의 궁극적 목표는 중소기업 금융의 시장 기능이 활성화하도록 하는 것이었다. 은행 등 금융기관들이 중소기업에 대한 자금 공급 역할을 활발히 해 정부 부담을 줄이고, 정책금융은 시장의 손길이 미치지 못하는 곳에 한정하여 본연의 역할만 충실히 수행할 수 있도록 노력하였다. 이를 위해 기술금융 활성화, 지역금융기관의 중소기업 금융기능 확충, 직접금융 기회 확대 등 중소기업 금융의 선진적 시장 기반 구축을 위한 정책과제들을 추진하였다.

6. 정책 추진 과정의 논란과 쟁점

참여정부의 중소기업정책은 과거와 같은 미봉적 처방이 아닌 근본적 원인을 치유해 나가는 것이었기 때문에 정책 수립 과정에서 보완이 거듭되었고 논란 또한 많았다. 단기적 대응이 아닌 구조적 대응을 강구하라는 대통령의 계속된 주문 속에서 2004년 7월

의 '중소기업 경쟁력 강화 종합대책'에 이어 2005년 1월의 '중소기업정책혁신 12대 과제', 2005년 6월의 '중소기업 금융지원체계 개편방안' 등을 마련하여 정책의 완성도를 높여 갔다. 2006년 3월 민간 전문가로 구성된 T/F가 '중소기업 금융 선진화를 위한 정책 제언'을 대통령께 보고한 데 이어 7월 중소기업특별위원회 확대회의에서는 재경부 · 금감위 · 중기청이 마련한 '중소기업 금융 선진화를 위한 보완방안'이 논의되었다.

1) 신용보증 지원의 적정성 논란

2004년말 IMF는 중소기업에 대한 부분보증비율을 85%에서 50%로 낮추고 보증지원 규모도 매년 GDP 대비 1%p씩 줄이라는 신용보증 개선 권고안을 내놓았다. 중소기업 부문의 저수익성은 대기업에 비해 구조조정이 미흡했기 때문이며, 외환위기 이후 증대되어 온 신용보증 지원이 중소기업 부문의 경쟁체제를 왜곡시키고 원활한 구조조정을 저해하였다는 인식 때문이다. 이를 계기로 신용보증을 비롯한 정책금융 지원의 적정성을 둘러싼 논란이 증폭되었다. 이같은 논란은 기획예산처의 2005~2009년 국가재정운용계획의 산업 · 중소기업 분야 공개토론회를 통해 공론화하였다. 이 토론회에서는 신용보증이 민간금융의 시장 기능을 저해하고 중소기업의 구조조정을 지연시키는 부작용을 심화시키기 때문에 신용보증 규모와 운용방식을 시장원리에 맞게 과감하게 개선해야 한다는 입장과, 신용보증을 비롯한 정책금융 지원이 부분적으로 과다한 측면이 있지만 중소기업의 금융 수요를 제대로 충족시키지 못하는 금융시장의 낙후성과 중소기업에 미치는 충격을 고려하여 정책금융 지원의 점진적 축소를 병행 추진해야 한다는 입장이 맞섰다. 이러한 신용보증 적정성 논의의 결과는 신용보증 지원 규모의 단계적 축소라는 형태로 정책에 반영되었다. 기획예산처는 2005~2009년 국가재정운용계획에서 정부의 신용보증 출연예산을 2005년의 6,500억 원에서 2009년에는 3천억 원으로 축소한다는 계획을 담았다.

2) 정책자금 지원방식 적정성 논란

2005년에 이어 2006년 기획예산처는 2006~2010년 국가재정운용계획을 수립하는 과정에서 중소기업정책자금이 경쟁과 혁신을 저해하기 때문에 시장원리에 부합되는 방

향으로 지원방식을 개선해야 한다는 문제를 제기하였다. 이러한 문제 제기는 2006~2010년 국가재정운용계획 공개토론회를 통해 공론화하였다. 주된 쟁점은 중소기업진흥공단의 직접대출 방식의 적정성, 정책자금과 신용보증의 중복성 등이었다. 이에 대해 지원방식의 개선 필요성은 있으나 시장 기능의 확충이 선행되어야 하며, 시장이 담당하기 어려운 분야와 기업에 대한 직접대출은 불가피하며 신용보증기능이 담당하기 어려운 지원 분야와 기업이 있기 때문에 정책자금이 필요하다는 주장이 나왔다.

신용보증 문제와 마찬가지로 정책자금에 관한 논의 과정도 이해관계자들의 참여 속에서 문제를 객관적으로 노출시키고 합의 지향적인 해법을 모색하는 정책 논의의 발전된 모습을 보여 줌으로써 향후 중소기업정책의 개선 논의에서 유용한 선례를 남긴 것으로 평가된다.

3) 기타 중소기업정책 추진의 장애요인

정책 개혁의 필요성과 방향성에는 일정 부분 공감대를 형성하였으나 개혁의 방법론과 속도를 둘러싼 입장 차이는 여전했다. 정책 개혁이 가능하기 위한 시장여건 등 추진 환경이 미비한 것도 정책 개혁의 원활한 추진에 제약요인으로 작용하였다. 무엇보다도 정책 개혁에 대한 수요자의 이해를 이끌어 내는 데 있어 아쉬운 점이 적지 않았다.

우선 중소기업들의 피해 의식과 정책 불신이 문제였다. 적지 않은 중소기업들이 과거 대기업에 대한 특혜적 · 편중적 정책을 빗대어 중소기업정책을 평가하는 경향이 있었으며, 정부의 정책 발표만 믿고 지원기관의 문을 두드렸지만 결과적으로 정책이 일선 집행기관까지 제대로 전달되고 작동되지 않는 현실을 경험하였다. 다른 한편으로는 정부의 대증적 · 인기 영합적 정책에 중소기업들이 익숙해져 있는 것도 정책 개혁의 걸림돌로 작용했다.

부처 이기주의도 정책 개혁의 추진동력을 제한하는 요인 중 하나였다. 정책자금의 경우, 부처별 집행체계에서 중복 · 유사 지원, 시장금융과의 부분적 경합, 선별체계 및 사후관리 미흡 등 비효율성 문제가 지속적으로 제기되었다. 몇 차례의 개선 논의에도 불

구하고 각 부처가 전반적인 개선 논의에 소극적이었다.

7. 정책의 점검 · 관리 · 평가 과정

1) 수요자 관점의 정책점검 추진

과거 중소기업 지원시책에 대한 평가는 소관 부처별로 추진 정도를 파악하는 진도 점검의 형태로 이루어졌고, 접근하는 시각 또한 정책 당국자 입장에 머물렀다. 참여정부 들어 중소기업특별위원회는 중소기업 경쟁력 강화 종합대책(2004. 7. 7) 등 중소기업정책에 대한 실효성을 확보하기 위해서 종합 성과점검 체계를 구축하고 온라인 정책관리 시스템을 통해 주요과제 전체를 분기별로 점검해 왔다. 그러나 이는 앞에서 언급한 것처럼 소관 부처별로 추진 정도를 파악하는 수준의 진도 점검 위주의 성격을 띠는 매우 소극적인 방식의 평가라고 할 수 있었다. 따라서 단순한 진도 체크 위주에서 벗어난 질적 성과점검을 위해 중요정책에 대한 기획점검을 실시하게 되었고, 이러한 정책혁신 성과점검은 2005년 11월과 2006년 7월에 걸쳐 두 차례 이루어졌다.

2005년 11월의 중소기업정책혁신 성과점검은 중소기업정책혁신 12개 과제 중 주요 8대 정책과제의 성과를 측정하기 위하여 통계자료를 중심으로 평가지표를 과제별로 5~7개를 선정하고 미국과 영국 중소기업청의 성과 측정방법을 참조하여 성과평가지수를 산출하였다. 성과점검 결과 우수과제는 4개 과제, 양호과제는 1개 과제, 보통과제는 3개 과제로 나타났으며, 과제별 성과지수를 종합하여 도출한 종합성과지수는 양호한 것으로 나타났다.

이후 정책혁신 성과를 세분하여 중소기업에 미치는 직접적인 성과 등을 분석 · 보고하기 위해 2006년 7월에 2차 성과점검이 이루어졌다. 성과점검은 중소기업 경쟁력 강화 종합대책(2004. 7. 7), 벤처기업 활성화 대책(2004. 12. 24), 중소기업정책혁신 12대 과제(2005. 1. 17) 등 참여정부 주요 중소기업정책의 총 441개 세부 추진과제 중 혁신형 중소기업 육성과 양극화 해소라는 두 가지 정책목표를 실현하기 위한 22개 주요 세부 추진과제를 대상으로 이루어졌다.

2) 계량화한 성과점검

대통령은 중소기업 경쟁력 강화 종합대책(2004. 7), 벤처 활성화 대책(2005. 12), 정책혁신과제 및 부품소재 발전전략(2005. 1), 대 · 중소기업 상생협력 대책(2005. 5, 2005. 7, 2005. 12, 2006. 5), 영세 자영업자 대책(2005. 5), 중소기업 금융체계 개편(2005. 6), 중소기업정책 성과점검(2005. 11), 기술개발제품 및 S/W 공공구매 활성화(2006. 3)와 같은 11차례에 걸친 분야별 중소기업 대책회의를 직접 주재하여 정책의 기본 틀을 마련하였고, 이를 토대로 중소기업의 정책혁신 성과를 챙겨 나갈 것을 지시하였다.

2005년 11월에 이루어진 성과점검 보고회는 단순한 추진실적 점검 방식 이외에 중소기업정책 전반에 대한 성과를 점검할 것을 지시한 이후 개최된 첫번째 성과점검이었다. 그동안 정책 집행기관을 중심으로 시행된 정책에 대해 자체적으로 또는 외부용역을 통해 정책의 성과를 설문조사 등을 통해 조사하여 발표한 경우는 있지만 성과점검의 결과를 지수로 계량화하여 발표한 경우는 없었다. 2005년 11월의 중소기업정책혁신 성과보고회에서 1차적으로는 성과점검 결과를 계량화하여 발표하였고, 이 자리에서 대통령은 정책혁신 성과를 세분화하여 성과를 점검 · 보고할 것을 지시하여 2006년 7월 2차로 중소기업정책 혁신 성과점검이 이루어짐으로써 성과점검의 계량화 분석이 점차 자리를 잡게 되었다.

그러나 2005년 11월에 정책평가지표 개발을 통해 보고된 첫번째 중소기업정책 혁신 성과점검은 부족한 점이 많았다. 우선 성과지표가 획득 가능한 통계지표로만 구성되어 있으며, 주로 거시지표들이어서 경기변동 등의 영향을 받을 수밖에 없는 한계가 있었다. 따라서 정책의 순수효과만을 파악할 수 있는 방향으로 개선이 요구되었다. 또한 성과측정 지표가 주로 정책의 산출 관련 지표들로만 구성되어 정책의 투입, 정책의 파급효과를 파악할 수 있는 지표가 미흡하였다.

2006년 7월에 보고된 2차 성과점검의 경우에도 계량화 작업은 쉽지 않았고 방법론에 있어서도 개선된 작업이 필요하였다. 성과점검의 계량화는 방법론의 합리성에서부터 검토되어야 하지만 그보다 정부가 시행하는 정책의 목표치 설정이 정책별로 이루어지지 않아서 정책의 성과를 평가하는 기준을 정하는 데 어려움이 많았다. 이처럼 참여정

부는 추상적이거나 개념적인 정책방향의 제시가 아닌 실행 가능한 프로그램으로써 보완과제 제시를 위해 통계수치의 확보 등 가능하면 객관적인 자료를 확보하고자 노력하였다.

3) 중소기업정책 정보 전달 경로 정비

참여정부는 중소기업정책 추진 과정에서 정책 수용자인 중소기업에 대한 정보 전달체계 혁신을 추진하였다. 아무리 좋은 정책이라도 수요자가 취지와 내용을 이해하지 못하면 성과를 기대하기 힘들다는 판단에서, 정책 공급자와 수요자 간 원활한 의사소통을 통하여 정책 신뢰도와 수용성을 높이고 궁극적으로는 정책효과를 획기적으로 높여야 할 필요성이 제기되었다.

2005년 9월 통합 정책정보 제공을 위해 정책정보 전달체계 혁신방안 T/F가 구성되고, 10개 부처 15개 유관기관으로 실무팀을 구성하여, 총 10차례 회의 및 정부합동 워크숍 등을 통해 정책정보 전달체계 혁신작업을 추진하였다. 대통령 시연보고(2005. 12, 대·중소기업 상생협력 간담회), 시범운영 개시(2006. 1), 정책정보관리 전담팀 신설(2006. 2) 등을 거쳐 마침내 2006년 7월 중소기업 맞춤형 정책정보 시스템인 'SPi시스템'이 구축되었다.

SPi시스템의 이용자 수는 매월 급증해 2007년 10월 현재 월평균 26만여 명이 접속(1일 평균 9천 건) 하고 있으며, 연인원 460만 명 이상이 이용한 것으로 나타났다. 서비스 개시 당시 고객 인지도가 11.8% 수준이었으나, 이후 다양한 매체를 활용한 홍보 노력으로 1년여 만에 31%까지 상승하였고, SPi시스템의 이용자 만족도는 서비스 초기 64% 수준에서 2007년 7월에는 71.9%로 향상되었다.

참여정부 중소기업정책 혁신 추진 일지

추진 일자	주요 대책 및 추진 내용
2004. 7. 7	• 중소기업 경쟁력 강화 종합대책(대통령 주재, 제5차 경제민생안정점검회의) – 기업 유형과 성장 단계에 따른 정책 대상별 시책 구성 – 주요 특징 ·혁신역량 강화 및 중장기적 구조대책의 강조 ·정책 대상별 시책 차별화 도모, 인프라 확충 – 산자부, 정통부, 재경부, 공정위 등 9개 부처 참여
2004. 7. 9	• 긴급 금융지원위원회 개최(중기청) – 재해대비 및 중소기업 경쟁력 강화 종합대책 마련 – 기업은행장 등 6개 은행장, 신보와 기보 이사장 및 중소기업 유관기관 단체장 등이 참석 – 정부와 유관기관 및 금융기관 합동으로 최근의 내수 부진으로 인한 매출 감소 및 판매대금 회수 장기화 등으로 인한 중소기업의 자금난을 해소하기 위해 마련된 7.7대책의 세부 추진방안 논의
2004. 12. 24	• 벤처기업 활성화 대책(대통령 주재) – 1조 원 모태펀드 조성, 코스닥시장 활성화 등 벤처기업의 성장 단계에 따른 자본시장 및 인프라 확충 방안 마련을 위한 벤처기업 활성화 대책 수립
2005. 1. 17	• 중소기업정책 혁신 12대 과제 마련 (대통령 주재, 정책혁신 과제 및 부품소재 발전전략 회의) – 소상공인 · 소기업 등 기업 유형별로 차별화한 대책 추진 – 중소기업 1만 개 실태조사(2004. 12) 결과를 토대로 혁신형 중소기업 3만 개를 선도그룹으로 육성하기 위한 12대 과제 추진
2005. 4. 15	• 중소기업 금융지원 종합대책 및 벤처기업 활성화 대책 점검(재경부, 경제정책조정회의) – '중소기업 경쟁력 강화 종합대책'의 금융 분야 대책으로 4개 분야에 걸친 금융지원 방안을 마련 (1) 중소기업 대출의 연착륙 유도 (2) 시장의 선별기능 강화 (3) 수요에 맞는 지원체제 완비 (4) 체계적 경영 지원
2005. 5. 16	• 대·중소기업 상생협력 방안(대통령 주재, 대·중소기업 상생협력 대책회의) – 대·중소기업 간 동반성장 분위기 조성 및 실질적 협력증대 방안 모색 (상생협력 사례 발표 및 대책보고) – 국무총리, 재경·산자·정통부 장관, 기획예산처 장관, 공정·금감·중기특위위원장(정부) 삼성·LG·현대차·SK·한전·포스코·KT 회장(대기업) 대동중공업, 동명통산, 유성기업, 알에프텍, 엠텍비전, 터보테크, 컴윈스 대표(중소기업) 전경련·중기협중앙회·대한상의·무역협회 회장(유관기관)
2005. 5. 31	• 영세 자영업자 종합대책(대통령 주재) – 시장 특성별 맞춤형 지원 등을 통한 틈새 경쟁력 확보를 위한 종합대책 마련
2005. 6. 3	• 30대 그룹 구조조정본부장 회의(산자부 장관 주재) – 대·중소기업 협력과 관련한 대기업의 의견 수렴

2005. 6. 8	• 벤처 활성화 보완대책 – 창업 초기 기업에 대한 보육 · 투자기능 강화 및 경영환경 개선을 위한 보완대책
2005. 6. 23	• 중소기업 금융지원체계 개편방안(대통령 주재) – 기술성·사업성 위주의 정책자금·보증 공급 및 민간자금과의 차별성 강화를 위한 중소기업정책 금융 개편방안 마련
2005. 7. 5	• 대·중소기업 상생협력 시책 점검회의(대통령 주재) – 대·중소기업 상생협력 후속조치계획 보고 (성과공유제, 인력지원, 대기업 휴면특허이전 등) – 경제부총리, 산자·정통·노동부 장관, 공정위, 중기특위위원장, 기획예산처 장관, 국무조정실장, 국정홍보처장, 중기청장, 산자부 차관보(정부) 열린우리당 정책위의장 및 제4정조위원장
2005. 11. 1.	• 중소기업정책혁신 성과보고회(1차, 대통령 주재) – 정책혁신 기본 틀에 따른 성과점검 실시
2005. 12. 11	• 경제정책조정회의(중소기업청) – 서비스업 등 13개 업종의 규모기준 조정과 독립성 기준 등 중소기업 제외 기준의 개선 및 보완 – '중소기업 범위조정(안)' 확정
2005. 12. 22	• 중소기업정책 혁신 성과점검 회의(대통령 주재) – 중소기업정책 혁신 성과와 대 · 중소기업 상생협력 추진실적을 점검·평가하기 위한 중소기업정책 성과점검 – 정책정보전달체계 시연회 실시
2006. 1.	• 혁신형 중소기업 육성방안 발표(중소기업청)
2006. 3. 24	• 중소기업 기술개발 제품 공공구매 확대방안 및 SW 공공구매 혁신방안(대통령 주재)
2006. 5. 3	• 중소기업 금융 선진화 민간 T/F의 중간보고(대통령 주재) – 중소기업 12개 정책과제 분류 및 구체적인 정책대안 지시
2006. 5. 26	• 대·중소기업 상생협력 방안 회의(대통령 주재) – 대·중소기업 상생협력 추진실적을 점검·평가
2006. 7. 25	• 중소기업정책 혁신 성과점검 보고회(2차, 대통령 주재) – 중소기업정책 혁신 성과점검 결과를 지수로 계량화 발표
2006. 9. 29	• 기업환경개선종합대책 발표(재정경제부)

제3절 벤처기업 활성화

1. 정책의 배경과 원칙

우리 경제가 외환위기를 단기간에 극복하는 데 큰 역할을 했던 벤처기업은 2001년 이후 부진을 면치 못하였다. 벤처기업의 수는 2001년 1만 1,392개를 정점으로 감소하기 시작하여 2003년 7,702개, 2004년 11월 7,433개까지 줄어들기에 이르렀다. 코스닥시장 신규 상장기업 역시 2000년 178개에서 2003년에는 71개로 크게 줄어들었다. 투자자와 시장의 신뢰 상실에 따라 신규투자가 위축되면서 벤처캐피털 신규투자 역시 2000년 2조 원에서 2003년 6천억 원 수준으로 급감하였다. 참여정부 출범 즈음에는 일부 선도 벤처기업을 중심으로 다소 회복 기미를 보이는 듯했지만 전반적인 조정기는 계속되었다. 이러한 벤처산업의 침체는 제조업을 비롯한 전체 기업활동 둔화와 내수침체, 경기 부진과 맞물리면서 경제의 활력을 떨어뜨리는 요인으로 작용했다. 이에 따라 참여정부는 벤처기업의 질적 내실화를 통해 제2의 벤처산업 부흥기를 조성하고 이를 통해 고용 창출과 경제 활력 회복을 이끌어 내는 한편, 미래 성장동력 확보에도 기여하도록 하는 전략을 추진하였다.

참여정부의 벤처산업정책은, 정부의 무원칙한 개입에 따른 부작용을 줄이고 시장 속에서 벤처산업 생태계를 조성함으로써 고위험 · 고수익의 벤처 속성이 긍정적으로 나타나는 벤처기업의 성장 토양을 조성하자는 것이었다. 이는 과거 정책수행 과정에서 사회적 비용을 지불하면서 얻은 학습효과를 토대로 성숙된 제2세대 벤처정책을 표방한 것이었다. 또한 벤처정책의 유용성을 재확인하는 동시에, 벤처산업 육성의 무대와 주체는 시장이라는 정책 철학을 담고 있다.

2. 정책 수립 과정

참여정부가 출범할 당시는 벤처 거품의 부작용과 함께 벤처산업 전반이 구조조정을 겪는 중이었다. 사회적으로 벤처정책의 공과에 대한 상반된 인식이 팽팽하게 맞서고

있었으며, 정부 내에서도 과거 정책의 비판적 성찰이 우선되어야 한다는 입장이 우세하였다.

그러나 참여정부가 추구하는 '혁신주도형 경제'로의 성공적 이행을 위해서는 벤처기업은 빼놓을 수 없는 동반자였다. 정부의 고민이 거듭되는 상황에서 벤처업계는 스스로 자기반성과 함께 미래지향적 이정표를 만드는 노력을 시작하였다. 벤처기업협회는 협회 내 진지한 토의와 전문가들의 도움을 받아 'Venture Again'이라는 슬로건 아래 벤처산업 재도약을 위한 10대 어젠다를 제시하였고, 이는 참여정부 벤처정책 논의의 기폭제가 됐다. 이후 국회, 정부 관련부처 등에서 공식·비공식 간담회를 거치면서 벤처기업 활성화를 위한 정책 대응의 필요성에 공감대가 형성되었고, 이는 청와대를 중심으로 시장친화적 벤처정책의 부활로 이어졌다. 이렇게 해서 2004년 12월의 '벤처기업 활성화 대책'이 탄생했다. 당시 정부의 벤처대책은 '장맛비에 젖은 장작에 불을 붙이기 위해 기름을 붓는 특단의 대책'이라 불릴 정도로 정부의 의지가 담겨 있었다. 이후 2005년 6월 '벤처 활성화 보완대책'이 추진되고, 8월에는 '벤처기업 확인제도 개편'이 발표되어 참여정부 벤처정책은 기본체계를 갖추었다.

3. 정책의 기본 방향

참여정부의 벤처정책은 시장 친화, 시의성 제고, 수요자 지향 등의 3가지 방향으로 추진되었다. 우선, 시장친화적 성장 생태계 조성에 초점을 맞췄다. 이는 과거 정책이 벤처산업의 양적 확대와 벤처투자시장의 초기 형성에 기여했지만 정부의 과도한 직접 개입과 시장 중심의 기업평가 시스템 미비 등으로 자원배분의 비효율성과 일부 기업의 도덕적 해이를 초래한 점에 대한 비판적 성찰에 따른 것이었다. 이에 따라 민간투자 유치 기반 구축을 위한 1조 원 모태펀드 조성, 벤처캐피털의 역량 제고, 벤처확인제도의 시장친화적 개편, 코스닥시장의 역할 제고 등을 통해 벤처기업의 시장친화적 성장을 위한 제도 정비를 추진하였다. 특히 그동안 논란이 된 벤처기업 선별기능을 시장친화적 방향으로 개편하여 벤처금융기관의 역할을 강화하는 형태로 인정 요건을 개정했으며, 정부의 벤처 확인 업무를 민간기관으로 넘겼다.

둘째, 맞춤형 정책을 통해 지원의 실효성을 제고했다. 정책대상의 특성을 감안하지 않은 획일적 지원을 지양하고, 벤처기업의 성장 단계별로 정책 수요자의 특성에 따라 차별화한 정책목표를 설정하여 지원하도록 하였다. 창업 단계에서는 초기 사업화에 필요한 자금을 지원하는 역할을 하는 벤처캐피털의 역량 제고나 투자재원의 확보 지원에 중점을 두고, 성장 단계에서는 산학협력 · 판로 등을 통해 기업의 원활한 성장 · 발전을 뒷받침하는 데 역점을 두었다.

셋째, 수요자 관점을 충실히 반영한 정책을 마련하였다. 특히 2004년 12월의 벤처기업 활성화 대책은 패자부활제 등 수요자인 벤처기업 · 벤처캐피털이 지속적으로 제기해왔던 과제들을 우선적으로 정책화함으로써 벤처업계의 지지 속에 정책의 원활한 추진여건을 확보하는 성과를 거뒀다.

4. 종합대책의 주요 내용

벤처기업 활성화 종합대책에서는 혁신 선도형 중소 · 벤처기업을 성장 단계에 맞춰 적극 지원하고 벤처기업의 진입 · 퇴출이 시장 원리에 의해 활발하게 일어나도록 벤처캐피털 · 코스닥 등 자본시장의 역할을 강화하는 방안 등이 추진되었다. 이에 따라 벤처투자기반의 확충, 코스닥시장 활성화, 벤처캐피털의 역량 제고, 정보유통의 활성화, 패자부활의 기회 부여 등이 추진되었다. 이러한 종합대책은 2004년 11월 1천여 개의 벤처기업 실태조사를 기반으로 마련되었으며, 이를 통해 정부는 경제 활력을 회복하고 성장동력 및 일자리 창출을 유도해 2005년이 '벤처 활성화 원년'이 되도록 정책적 노력을 집중하기로 하였다.

1) 창업 단계 지원 방안

2004년 12월 8일 「벤처특별법」 개정을 통해 2005~2008년 1조 원 규모의 중소기업투자 모태조합을 조성하고 이를 통해 벤처 창업에 집중 투자하는 등 벤처캐피털의 안정적 재원 확보에 나서기로 하였다. 또 창업 초기 단계의 벤처기업에 대한 투자 확대를 위해 산업은행과 민간이 2천억 원 규모의 공동펀드를 조성하는 방안도 추진되었다. 벤처투

자조합 출자자에게 창투조합 출자자와 동일한 세제혜택을 부여하는 등 민간투자를 촉진하기 위한 투자 유인을 강화하기로 하였다.

창투사의 설립 · 운영과 관련된 규제가 많고 창투사의 투자활동에 대한 공정한 감시 기능이 취약하다는 문제 제기에 따라, 「창업지원법」을 통해 설립 · 운영 규제를 완화하는 한편 창투사 평가 및 퇴출요건은 강화하기로 하였다.

벤처기업은 고위험 · 고수익의 원칙과 자본구조의 취약성 등에 따라 실패 가능성이 매우 높은 것이 현실이었다. 실제로 1997년 「벤처특별법」 제정 이후 약 1만 개의 벤처기업이 실패한 것으로 추정되고 있다. 실패한 벤처기업의 경우 대표이사와 대주주가 신용불량 상태에 빠져 재기가 어렵고, 이 때문에 벤처기업의 기술력과 경험이 사장되는 경우가 대부분이었다. 이에 따라 정부는 비리 등 도덕적 해이가 없는 정직한 실패에 대해서는 재기가 가능하도록 '패자부활 프로그램'을 도입하기로 하였다. 이 프로그램은 신용회복자에 한해 벤처기업협회가 1차로 도덕성을 평가하고 보증기관이 기술과 사업 타당성을 평가하여 신규보증을 함으로써 재기의 기회를 주는 제도였다.

2) 성장 단계 지원 방안

벤처기업에 대한 영업 · 재무 등 경영정보를 종합적으로 관리 · 공시하는 시스템이 없어 보증 및 투자 확대가 어렵다는 지적에 따라 기술신용보증기금을 중심으로 벤처기업의 정보유통을 활성화하는 방안이 마련되었다. 거래 중인 4,800개 벤처기업에 대해 우선적으로 기술신용보증기금이 정보수집을 추진하고 정보공시 · 부가서비스 등 종합정보시스템을 구축해 나가기로 하였다.

또한 기술신용보증기금을 창업 · 벤처 보증 전담기관으로 하여 3년간 10조 원 규모의 보증을 공급하도록 하는 한편, 대기업의 벤처기업 출자에 대한 출자총액제한제도의 예외 인정범위를 확대하기로 하였다. 기업은행이 2천억 원 규모의 중소 · 벤처기업 전용 PEF를 조성하는 등 벤처기업에 대한 투자확대 유도 방안도 추진되었다.

대학 내 기업 집적시설 설치 근거를 마련하여 도시형 공장 수준의 벤처기업과 연구소의 입주를 허용하는 한편, 산학협력단에서 특허 등을 출연하고 민간에서 자본을 투자하는 형태의 벤처기업 창업을 허용하는 방안을 검토하기로 하였다. 또 공공기관의 벤처기

업 소프트웨어 구매를 활성화하고 다수공급자 계약제도 운영과정에서 벤처기업을 우대하는 등 벤처기업 신기술 제품에 대한 수요기반 확대에 나섰다.

3) 성숙 · 구조조정 단계의 지원 방안

당시 거래소와 코스닥시장은 상장요건 등의 차별성이 부족하여 새로운 시장인 코스닥의 정체성이 퇴색 되었고, 투자자의 참여 부진으로 시장 활력이 크게 떨어진 상태였다. 이에 따라 정부는 통합거래소 출범에 맞춰 시장 간 차별화를 추진한다는 방침 아래, 거래소의 중소기업 요건을 폐지하여 대형 · 우량 기업 중심으로 육성하고, 코스닥은 중견기업 요건을 폐지하여 중소 · 벤처 기업 위주로 육성하기로 하였다. 또 코스닥시장의 가격변동폭을 확대(±12% → ±15%)하는 등 역동성을 제고하고 최대주주 등의 상장 후 매각제한 기간을 단축하는 등 규제를 합리적으로 정비해 나가기로 했다.

시장 건전화를 가로막는 부실 벤처의 신속한 퇴출을 위해 관련 제도를 개정함과 동시에 코스닥기업의 비상장기업 합병 심사제도를 탄력 운용하여 M&A를 활성화하는 방안 등도 추진하였다.

4) 벤처확인제도

참여정부는 2005년 8월 벤처정책 논란의 뜨거운 감자였던 벤처확인제도 개편에 착수했다. 이 과정에서 시장이 벤처기업을 선별하도록 해야 하며 정부 개입은 시장이 판별할 수 있는 참고사항을 제시하는 수준에 그쳐야 한다는 주장이 또다시 제기되었다. 다른 한편으로는 시장의 선별 기준과 역할을 아직 신뢰하기 어렵고 그동안 정부의 확인제도 운용과정의 경험을 반영하여 개선 · 존치하자는 입장이 업계를 중심으로 개진됐다. 결국 이 문제는 벤처 생태계가 제대로 작동할 때까지는 공신력 있는 확인제도의 틀을 유지할 필요가 있으나, 기존 제도의 문제점을 적극 개선하여 좀더 시장친화적인 방향으로 제도를 개편하는 것으로 정부 내 합의가 모아졌다. 금융기관에 의해 사업성과 기술성이 검증된 기업을 핵심적인 벤처기업 요건으로 하고, 확인업무를 민간기관이 수행하는 형태로 제도 개선을 마무리하였다.

5. 정책의 성과

참여정부의 벤처기업 육성정책은 벤처산업의 성장을 위한 생태계 조성에 초점이 맞춰져 있었다. 이에 따라 벤처기업의 원활한 활동 및 성장을 뒷받침하는 시장기구나 투자 주체의 활동성 측면에서 가시적 성과가 나타났다. 먼저 모태펀드 조성, 창업투자회사의 투자 의지 고조 등으로 벤처투자가 활성화되는 모습을 보였다. 벤처기업 활성화 대책이 추진되기 전인 2004년 5,639억 원이었던 창업투자회사 신규 투자액이 2005년에는 6,651억 원, 2006년 6,2740억 원으로 증가했다. 또한 코스닥시장의 투자 분위기가 활기를 띠고 벤처기업의 활용도 역시 제고된 것으로 나타났다. 코스닥시장의 하루 평균 거래액이 2004년 631억 원이던 것이 2005년에는 1,789억 원으로 늘어났으며, 2007년(10월 말)에는 2,267억 원으로 대폭 증가하였다. 코스닥에 신규로 진입한 기업 수도 2004년의 52개사에서 2005년에는 70개사, 2006년에는 56개사로 증가하였다. 또한 IT 분야 생태환경 건전화를 주요 목표로 하고 있는 IT SMERP(Small&Medium sized Enterprise Revitalization Program) 정책을 통해 2003년부터 2006년까지 39개의 우수 IT기업을 코스닥에 상장(해외상장 3개 포함)시키는 성과를 거두었다.

제4절 서비스산업 경쟁력 강화

1. 정책의 배경

외환위기 이후 우리 산업은 구조조정 과정을 거치면서 제조업에서 서비스산업 중심 구조로 빠르게 전환되었다. 특히 고용 측면에서 제조업의 고용비중이 감소하는 데 비해 서비스산업은 일자리 창출의 견인차 역할을 수행하여 왔으며 GDP 비중도 제조업의 정체에도 불구하고 서비스업은 지속적으로 늘어났다. 이는 산업과 경제구조가 고도화·선진화하는 과정이기도 했다.

그러나 참여정부 출범 당시인 2003년 국내 서비스산업은 전반적으로 선진국 수준에

비하면 여전히 낙후된 상태였다. 서비스산업이 전체 GDP에서 차지하는 비중이 OECD 평균 67.6%인 데 반해, 우리나라는 57.2%에 불과했다. 고용비중도 2004년 우리나라가 63.9%로 미국(78.4%), 프랑스(72.6%), 일본(67.1%)에 비해 낮았다. 특히 단기 일자리 비중이 큰 도소매 · 음식숙박업의 고용비중이 높고 부가가치 유발효과가 높은 사업서비스 분야의 고용비중은 OECD 평균 수준에도 미치지 못하였다. 총 수출액 중 서비스 수출액 비중은 선진국의 절반 수준에 불과하여 서비스산업의 국제 경쟁력이 취약함을 반영하고 있었다. 국내 서비스산업의 낙후성 때문에 교육 · 관광 소비가 해외로 빠져 나갔고 이는 우리나라 경상수지를 악화시키는 최대 요인으로 작용하였다. 이런 상황 속에서 우리 경제는 고용 창출과 성장동력 확충을 달성하기 위한 과감하고 대폭적인 서비스산업 지원 대책의 필요성이 대두되었다.

2. 정책 추진 방향과 과정

참여정부는 출범 이후 제조업-서비스산업의 균형, 내수-수출의 균형을 통해 '고용을 동반한 성장'을 달성하기 위한 서비스산업 지원대책을 추진했다. 당면한 고학력 청년 실업 문제를 해결하기 위해 양질의 일자리를 창출할 수 있는 금융 · 물류 · 디자인 · 컨설팅 등 고급 서비스업종을 집중 육성해 나가는 한편, 급증하고 있는 해외 소비를 국내로 전환하고 외국 관광객을 유치하기 위해 교육 · 문화 · 관광 · 레저 등 서비스산업을 다양하게 육성해 나가기로 했다. 또한 FTA 등 보다 적극적인 대외 개방에 대비하여 국내 서비스산업의 국제 경쟁력을 획기적으로 강화하는 방안도 필요했다.

이에 따라 참여정부는 출범 직후부터 본격적으로 서비스산업 경쟁력 강화 대책을 추진해 왔다. 참여정부의 서비스산업 지원 대책은 과거 ①서비스산업의 경쟁을 제한하는 규제의 개선 ②서비스산업 육성을 위한 제도적 기반 마련 ③분야별 경쟁력 강화 등 3가지 방향으로 추진되었다. 2003년에는 주로 관광호텔에 대한 영세율 추가연장과 산업용 전기요금 적용, 골프장 · 스키장의 부지면적 제한 규정 폐지 등 관광수지 개선대책이 시행되었다. 2004년에는 세제 · 금융 지원 및 인프라 개선방안이 마련되어 18개 서비스 분야의 경쟁력 강화대책이 추진되었다. 2005년에는 서비스산업 고부가가치화를 위해

엔지니어링 · 컨설팅 · 통신 · 방송 · 광고 · 교육 · 의료 등 26개 서비스 분야를 선정해 분야별 대책이 추진되었다. 2006과 2007년에는 주요 경제단체 · 관련업계 · 지자체 및 소관부처로부터 의견을 수렴하여 종합적인 서비스산업 경쟁력 강화 대책(서비스산업의 신성장동력화 방안)을 마련 · 추진하게 되었다.

3. 제1단계 서비스산업 경쟁력 강화 종합대책

1) 기본 방향

1단계 종합대책(2006. 12)은 제조업과의 차별시정과 불합리한 규제 개선, 인프라 구축, 세제 · 금융 지원 확대, 의료서비스의 다양화 · 첨단화를 위한 제도 개선, 인적자원 양성체계 개선 등을 통해 서비스산업의 경영환경 개선을 도모하였다. 또 양질의 일자리가 창출되는 분야와 높은 성장세가 기대되는 분야 등 유망 서비스 업종을 발굴 · 육성하는 한편, 교육 · 관광 등 적자 유발 분야의 경쟁력을 강화하는 방향으로 추진되었다.

2) 주요 내용

(1) 서비스산업 경영환경 개선

정부는 물류업 · 관광호텔업 · 유원시설업 · 휴양업 · 대중골프장 등에 대해 종합부동산세를 3년간 단일 세율화하고 서비스업 용지 조성을 위한 토지개발사업에 대한 개발부담금 감면, 「중소기업 인력지원특별법」 적용 대상의 확대, 소프트웨어 서비스산업의 병역 지정업체 지정요건 완화 등을 통해 기존 제조업과의 차별시정 노력을 실시하였다. 또 지식기반 서비스와 물류 · 유통 및 개인서비스업 관련 규제를 대폭 완화하고 제도를 개선하는 한편, 스포츠산업 경쟁력 강화를 위한 법적제도 개선 · 광역자치단체별 서비스산업 육성체계 구축 등 불합리한 규제는 고치고 새롭게 인프라를 구축해 나갔다.

서비스산업에 대한 세제 · 금융 지원도 추진하였다. 문화접대비 제도를 도입하고 투자 활성화를 위한 임시투자세액공제제도를 연장하는 한편, 제주지구 입주 서비스업에

12개 업종별 인적자원 양성체계 개선 추진 방향		
추진일자	현 체계의 문제점	향후 추진 방향
유통	• 중소상인에 대한 교육확대 실시 필요성에도 불구, 정부지원은 축소	• (산자부) 매년 교육성과를 평가하여 차년도 교육계획에 반영 • 중소유통업 종사자에 대한 교육확대 및 프랜차이즈 인력 양성에 추가 지원
디자인	• 공급자 중심 교육으로, 기업수요에 맞는 실무 디자이너 양성 미흡 • 現 디자인교육이 Art형 위주여서 Engineer형 디자이너는 절대 부족 • 우수 디자이너 인재관리시스템 부재	• 대학 인력양성사업 구조조정 • 공학·경영·마케팅 등 디자인 인접 학문 통합교육 신설 및 非디자인학과와의 공동 프로젝트 지원 • 디자이너 재교육사업 및 인재관리용 디자이너 DB 구축
광고	• 업계 수요에 비해 인력공급 과다 • 기존 재직자 위한 재교육 기회 부족	• 산·학 협동 프로그램 개발 · 운영 • '광고전문대학원' 설립
방송·영상	• 성장잠재력에 비해 인력기반이 상대적으로 취약 ※방송직무교육의 경우 고비용의 교육시스템 구축과 전문인력 등 기반이 필요하여 민간에서 수행 곤란	• 방송교육시스템 구축 및 교육운영 인프라 확충 • 첨단 교육시스템인 사이버 방송영상 아카데미 강화 • 국제방송연수센터 설립 검토
문화예술	• 문화예술인력 양성정책 부재 및 대학교육 부실 • 교육과정과 현장의 연계 미흡	• 문화예술 전문인력 양성 종합계획 수립(2008년) • 분야별 양성사업 추진 : 문화예술 매개 전문인력 양성, 문화예술 교육 전문인력 양성, 예술영재교육 기반 조성사업 등
문화콘텐츠	• 대부분 단순제작 인력 중심으로 기획·경영 등 전문인력 부족 • 기업 내 체계적인 교육 프로그램 부재 (단순 OJT 수준)	• 인력양성 중장기 로드맵 마련 • 상시 인력수급 조절시스템 및 경력개발체계 구축 • 문화콘텐츠 분야 기획창작 등 고급인력 집중 육성
농산물 품질관리사	• 고품질 농산물 생산을 통해 농산물 시장개방에 대응하기 위한 농산물 품질관리 인력의 적극적 양성 필요	• 산지유통전문조직의 농산물 품질 고급화, 유통 효율화를 위해 현업 종사자의 자격취득 유도 및 품질관리사 지속 확보 • 산지유통 전문조직에서 품질관리사 활용 시 인센티브 부여
엔지니어링	• 교육참여 시 인센티브 부재로 신기술 교육 및 재교육 활성화 미흡 • 각 부처의 유사교육에 대한 상호 수강실적 인정 미흡	• 교육수강에 대한 각 기관 상호인정 체계 구축 • 입찰참여 시 가점부여 등 교육참여 유인 부여
스포츠산업	• 교육여건 취약 • 예산부족으로 실무중심 단기과정 운영에 치중	• 스포츠 아카데미 권역별 특화 및 '스포츠산업 전문인력 양성센터' 설립 추진 • 전문 스포츠마케터 양성을 위한 장기 연수과정(1년제) 개설 • 고부가가치 프로선수 관리를 위한 국제적인 스포츠 에이전트 양성

체육지도사	• 지도자 간·등급 간 차별과 연계성 부족 및 시장 수요대비 공급 과다 • 스포츠서비스 시장의 인력상황에 따른 제도정비가 미흡, 연령별·부문별 전문지도자 부재 • 대학교과 중심의 이론연수로 실무향상을 위한 과정 없음 • 체계적인 지도자 관리 및 지도자 네트워크 부재	• 체육지도자 간·등급 간 재분류와 연계성 강화를 위한 법령 및 제도 정비 추진 • 연령별·부문별 체육지도자 양성제도 마련 • 전문인력 수요변화에 따른 신규 자격종목 반영 • 이론중심의 연수제를 실무중심의 재교육 시스템으로 변경하여 자질향상 및 전문성 확보
환경복원 (토양정화업)	• 기술인력 공급 부족 • 전문 기술인력에 대한 체계적인 인력양성체계 미흡	• 토양기술인력 수요에 부응하기 위해 국가기술자격 배출인원을 확대 • 전문인력 교육과정에 관련 분야에 대한 내용을 강화하여 교육내용을 내실화
환경컨설팅	• 전문성 부족 • 체계적인 인력양성체계 부재	• 환경컨설팅 인력양성계획 수립 • 실무위주 교육을 통해 대외경쟁력을 갖춘 환경컨설턴트를 육성하고 이들에 대한 시장신뢰성 구축

대한 세제 지원 확대, 관광산업 펀드에 대한 지급배당 소득공제 허용, 지식기반 서비스업에 대한 과세특례 확대, 영화산업에 대한 세제 지원 강화 등을 추진하였다.

또한 산업은행 · 기업은행의 유망 서비스산업 금융지원 대폭 확대, 신용보증기금 · 기술신용보증기금의 보증공급 확대, 서비스업에 대한 신용대출 여건 조성, 서비스업 수출지원 강화, 영세자영업자 · 개인서비스업에 대한 금융 지원 확대 등의 세부대책을 만들어 금융 지원을 강화하기로 하였다.

소득증가 · 고령화 등으로 다양화 · 고급화되어 가는 의료서비스 수요를 감안하여 의료서비스의 질을 평가하는 체계를 만들고, 의료기관 네트워크화를 통한 경영 효율화 지원, 영세의료기관 구조조정 방안 마련, 의료기관 회계 투명성 강화 및 자금조달 제도 다양화, 신의료기술 평가체계 구축과 다양한 수가체계 마련 등의 제도 개선을 추진하기로 하였다.

서비스업계의 수요를 반영하는 내실 있는 산학 연계교육이 부족하고 기존 종사자들에 대한 재교육 프로그램이 미흡하다는 지적에 따라 교육 · 훈련을 위한 전문대학원 설립 · 운영 지원, 맞춤형 교육 확산, MBA 등 재교육 프로그램 강화 등을 추진하고, 이를 위해 소관부처 · 업계 전문가가 참여하는 T/F를 구성해 이행해 나가기로 하였다.

(2) 유망 서비스업종 육성

유망 서비스업종의 산업적 육성은 서비스업 자체뿐만 아니라 우리 경제의 성장잠재력 확충과 일자리 창출을 위해서도 매우 중요하다. 이에 따라 유망 서비스업종을 ①높은 성장세가 기대되는 분야(패션 · 해양레저스포츠 · 귀금속 · 선박검사 등) ②양질의 일자리 창출이 기대되는 분야(모바일서비스 등) ③제도적 기반마련 및 규제 개선을 통해 성장세가 가속화될 수 있는 분야(게임산업 · 디지털방송 · 프랜차이즈 등)를 기준으로 21개를 선정하여 적극 지원하기로 하였다.

(3) 적자 유발 분야의 경쟁력 강화

① 관광산업 활성화 방안 추진

정부는 서비스수지 악화에 가장 큰 원인을 제공하고 있는 관광산업의 낙후성을 극복하고 경쟁력을 제고하기 위해 우선 진입장벽 제거 · 인허가 절차 간소화 · 자금지원 확대 등의 제도 개선을 통한 신규 투자 및 창업 촉진에 나서기로 하였다. 또 효과

유망 서비스업종 선정 목록

분야	관련부처	분야	관련부처
1. 韓스타일의 전략산업화	산자·농림·문화부 등	11. 병원경영지원서비스	복지부
		12. 시험·분석서비스	산자부 등
2. 게임산업	산자·정통·문화부	13. 민간고용지원서비스	노동부
3. 모바일서비스	정통부	14. 물류토털서비스	건교부
4. 유통기업 해외진출	산자부	15. 국제물류보안서비스	해수부
5. 귀금속 · 보석	재경부·산자부 등	16. 선박검사서비스	해수부
6. 패션산업	산자부	17. 인천공항 환승 활성화	건교부
7. 물서비스산업	환경부	18. 컨설팅서비스	중기청
8. 디지털방송 활성화	정통부·방송위	19. 프랜차이즈 활성화	산자부
9. 마케팅조사 등 아웃소싱산업	산자부	20. 영화산업	문화부
10. 해양레저스포츠산업	해수부·문화부	21. 종자산업 발전방안	농림부

적인 국내 관광 홍보 · 출입국 절차 개선 · 관광특화 브랜드 구축 등 국내 관광시장의 여건을 개선해 외국관광객 1천만 명 실현의 기반을 구축하기로 하였다.

늘어나는 해외 관광을 국내 관광으로 전환시키기 위해 국내 여행에 대한 범국민적 관심 및 인식 제고와 함께 숙박 · 안내체계 등 관광 서비스 인프라를 지속적으로 개선해 나가는 한편, 품격 높은 특화관광자원 개발 여건을 조성하고 의료 · 컨벤션 등 고부가가치 관광산업을 육성해 나가는 방안도 마련하였다. 이 밖에 조세 분야에서의 부담을 완화하여 관광산업의 고비용구조를 해소해 나가기로 하였다.

② 교육산업 활성화 방안 추진

세계화 · 개방화 추세 속에 외국어에 대한 필요성은 갈수록 높아지고 있으나 교육여건과 교육서비스산업은 이와 관련한 수요를 충족시켜 주지 못하고 있었다. 또한 해외유학 · 연수의 증가에다 초등학생의 조기유학 · 연수가 빠르게 증가하여 서비스 부문 국제수지 악화의 요인으로 작용해 온 점도 큰 문제였다.

참여정부는 교육 관련 국제수지의 근본적인 개선을 위해 대학교육 혁신 등 교육서비스의 전반적인 경쟁력 강화를 지속적으로 추진하는 한편, 영어교육 · 외국인 유학생 유치 등과 관련된 정책 노력을 강화해 나가기로 하였다. 국내 대학 · 중고등학교 영어교육 수준 제고와 제주도 영어전용타운 건설 등 다양한 교육기회 제공을 정책 과제로 발굴해 추진키로 하였으며 외국인 유학생을 국내에 유치하기 위한 재정 지원과 인프라 구축도 강화해 나가기로 하였다.

4. 제2단계 서비스산업 경쟁력 강화 종합대책

1) 기본 방향

정부는 1단계 종합대책을 추진한 결과, 국내 서비스산업이 지식기반 서비스업종 중심으로 고용이 증가하고 서비스산업 내에서도 점차 체질 개선이 이루어지는 등 긍정적 성과가 나타나고 있는 것으로 평가됐다. 그러나 여전히 서비스수지 적자가 지속되었고 생산성도 아직 낮아 추가적인 대책이 필요하다고 보았다. 또 한 · 미 FTA 등 개방화에 능동적으로 대처하기 위해서 '서비스산업의 반도체'와 같은 대표 업종과 신규 유망업

종 육성 노력이 필요하다고 판단하였다. 이에 따라 현장방문과 전문가 의견 수렴을 통해 2007년 7월 제2단계 서비스산업 경쟁력 강화 종합대책을 마련하였다.

2) 주요 내용

2단계 종합대책은 관광 · 레저 분야의 해외 소비의 국내 전환을 촉진하기 위한 방안과 생산성 제고를 위한 정책적 지원 강화 등을 주요 대책으로 설정하였다. 또 서비스산업의 경영환경 개선 노력도 지속하기로 하였다.

(1) 관광 · 레저 분야 해외 소비의 국내 전환 촉진

정부는 그동안 관광 · 레저산업 활성화를 위해 대중골프장에 대해 세제 감면 · 규제 완화를 추진해 왔으나 입지 규제에 따른 공급 부족과 시설 규제로 고가의 골프장 이용 추세가 지속되고 있다고 판단하였다. 이는 또 해외골프 소비 증가로 인한 서비스수지 악화에도 적지 않은 영향을 주었다. 이에 따라 정부는 원칙적으로 경작 환경이 열악한 농지를 농민이 자발적으로 현물 출자한 지역에 대중골프장을 건설하는 방안을 검토키로 하는 등 저렴한 골프장 공급 확대를 추진하였다. 또한, 소비 고급화 추세에 부응하여 요트, 크루즈 등 고급 해양레저산업을 육성할 기반을 마련하기로 하였다.

(2) 서비스산업 생산성 제고를 위한 정책적 지원 강화

저작권 보호 강화 등 제도 개선을 통해 IT 활용 확산의 기반을 마련하고, IT 핵심기술 개발과 보급, 기술지원 확대 등을 위한 인프라를 확충하는 한편, IT 투자 전반에 대한 세제 · 금융상 인센티브를 부여하는 방안을 마련해 나갔다.

또한 세제 · 자금지원상 제조업 중심의 R&D 개념을 서비스산업의 특성에 맞게 확대하고 서비스업종별 특성을 반영한 투자를 통해 서비스산업에 대한 R&D 투자확대를 촉진시키도록 하였다. 서비스업종별 단체가 주관하는 직업능력개발사업을 확대하고 수요자 맞춤형 업종별 전문인력 양성도 추진해 나갔다.

(3) 서비스산업 경영환경 개선

한 · 미 FTA 등 시장개방에 대비하여 방송 · 광고, 통신, 문화, 디자인, 엔지니어링, 연구개발, 법률 · 회계 등 지식기반 서비스업종 가운데 주요 개방업종의 경쟁력 강화 방안이 추진되었다. 또한 패키징, e-러닝, 컨설팅, 시험 · 분석 등 성장잠재력 확충과 양질의 일자리 창출이 가능한 신규유망 서비스업종과 1단계 대책에 포함된 유망업종 중 추가 대책이 필요한 업종의 육성대책도 마련해 추진하기로 하였다. 아울러 관광단지 내 전력 공급설비 공사비 보조, 문화콘텐츠에 대한 무역금융 지원 등 관광 · 레저산업, 문화산업, 기타 서비스산업 관련 제도 개선을 지속적으로 추진해 나가기로 하였다.

5. 제3단계 서비스산업 경쟁력 강화 대책

1) 기본 방향

3단계 대책(2007. 12)은 '제1 · 2단계 경쟁력 강화 종합대책' 의 보완대책으로서, 차세대 유망 성장산업인 문화 · 디지털콘텐츠산업의 경쟁력 강화 방안을 중심으로 대책을 마련하였다. 문화 · 디지털콘텐츠산업은 21세기 '지식기반경제' 의 핵심산업으로 성장할 전망이다. 그러나 우리 산업의 세계시장 점유율은 각각 2.3%, 3.6%에 불과하여 경쟁력이 여전히 낮으므로 현장방문, 정책토론회 등을 거쳐 문화 및 디지털 콘텐츠 기업의 글로벌 경쟁력을 높이도록 하는 데 중점을 두었다. 아울러 관광 등의 분야에 대해서도 경쟁력 강화 및 기업의 애로 해소를 위한 개선대책을 추진하였다.

2) 주요 내용

(1) 문화콘텐츠산업 경쟁력 강화

글로벌 경쟁력이 있는 문화콘텐츠 기업을 집중 육성하기 위하여, 문화산업 육성기반을 확충하고, '창작→제작→유통 · 수출' 등 가치사슬 전 단계에 걸쳐 경쟁력 강화대책을 마련하였다. 우선 미래 콘텐츠산업 육성기반 마련을 위해 산업의 성장 및 디지털 융합 추세를 반영하여 표준산업 분류체계를 개편하였다. 현재 문화산업은 표준산업분류

상 제조업(출판업), 사업서비스업(게임제작업), 오락 · 문화업(방송, 영화 등) 등에 산재되어 있었으나, 이를 '출판 · 영상 · 방송 · 정보통신산업'이라는 하나의 대분류(표준산업분류상 J항목)로 통합키로 하였다.

문화콘텐츠산업의 성패는 '핵심 콘텐츠(Killer Contents)'의 창작 능력에 좌우된다. 그러므로 기업의 창작R&D활동을 적극 유인할 수 있도록 문화콘텐츠 기업이 창작 전담부서를 설립 · 운영할 경우 인력개발비에 대한 세액공제를 실시하기로 하였다. 또한 창작저작물 보호를 위해 불법저작물 단속시스템을 강화하고, 초 · 중등학교 저작권 교육 강화 등도 추진하기로 하였다. 그리고 지역특성에 맞는 문화클러스터 육성, M&A 활성화 등 경쟁력 있는 문화콘텐츠 기업이 성장할 수 있는 생태환경을 조성해 나가기로 하였다.

창작R&D 결과물이 원활하게 사업화로 연결될 수 있도록 금융 지원 등 대책도 마련하였다. 우선 완성 리스크 완화를 위해 콘텐츠 제작자의 대출 및 이행을 동시에 보증하는 완성보증제도를 기술신용보증기금을 통해 시범 실시하고, '중소기업진흥 및 산업진흥기금' 및 산업은행을 통해 문화콘텐츠 기업에 대해 향후 5년간 3,500억 원의 투 · 융자 자금을 지원키로 하였다. 또한 문화콘텐츠 기업의 수출 촉진을 위해 수출입은행을 통해 향후 5년간 4천억 원의 수출자금을 지원하기로 하였다.

아울러 예술성은 크나 산업적 고려가 미약하여 발전이 더딘 공연예술산업 경쟁력 강화 방안도 마련하였다. 공공기관이 소공연장 중심의 시즌티켓, 공동티켓 등을 구매하도록 유도하고, 국립극장을 통해 국내 창작작품 공연이 확대되도록 대관료를 인하하고 '국립극장 평가기준'을 개선하기로 하였다.

(2) 디지털콘텐츠산업 경쟁력 강화

디지털콘텐츠산업 경쟁력 강화를 위해 IPTV 서비스 관련법령 제정 등 법과 제도를 정비하고, 3D 인터렉티브 기술 등 디지털콘텐츠 기술개발에 예산 지원을 확충(2008년에 300억 원)하는 등 콘텐츠 기술개발 관련 지원도 강화하기로 하였다. 또한 우리 디지털콘텐츠 기업의 글로벌 경쟁력 제고를 위해 해외 기업과의 전략적 제휴 시 지원할 수 있도록 하고, 해외 온라인 소액결제를 위한 '공통선불카드' 유통시스템을 마련하여 디

지털콘텐츠 기업의 성공적인 해외시장 정착을 지원키로 하였다. 마지막으로 국내 통신 서비스업체, 기기업체의 해외 진출 시 중소 디지털콘텐츠 기업이 쉽게 동반진출할 수 있도록 공동 해외 진출 지원도 확대하기로 하였다.

(3) 관광 등 기타 부문 경쟁력 강화

국내 여행의 편의성을 제고하기 위하여 국민 수요가 높은 콘도를 자연공원 내 집단 시설지구에 설치할 수 있도록 허용키로 하였다. 다만 자연공원 내 시설이 국민 모두가 이용할 수 있어야 한다는 원칙을 고려하여, 성수기에도 콘도의 비회원이 자연공원 내 콘도를 이용할 수 있도록 하였다. 그리고 의료 분야를 중심으로 지역별로 특성화한 의료관광 특구를 마련하고 클러스터 조성을 추진키로 하였다. 또한 종래 종합합산세율이 적용되던 축구장 등 체육시설용 토지에 대한 과세분류방식을 별도합산 대상으로 변경하여 스포츠구단의 재정 부담을 경감하기로 하였다.

9

대 · 중소기업 상생협력정책

제1절 정책의 목표와 추진 과정

1. 추진 의미와 배경

외환위기를 거치면서 대기업의 경영방식이 중장기적 위험감수 투자보다는 단기수익성 위주로 전환되면서 중소기업과의 관계에서 있어서도 하도급 업체에 대한 지원보다는 납품단가 인하 등 단기적 거래유지 및 관리에 주력하는 경향이 증대하였다. 2002년 이후에는 대기업이 중소기업의 노동생산성 증가율을 초과하는 과도한 납품단가 인하를 단행하는 등 대기업이 거래에 따른 성과만을 차지하고 비용은 중소기업에 전가하는 경우도 있어 대 · 중소기업 간 수익성과 근로자소득 등에서 양극화 현상이 더욱 깊어갔다.

2002년 2.2%p였던 대 · 중소기업의 영업이익률 격차는 2003년 3.6%p, 2004년에는 5.3%p로 확대되었고, 대기업 대비 중소기업의 임금수준은 2002년 62.2%에서 2004년 57.2%로 낮아졌다. 그 결과 국내 대기업 · 중소기업 간의 관계는 상호 협력과 지원에 의한 상생보다는 힘의 우열에 따른 수직적 · 일방적 관계가 더욱 심화되어 왔다.

제조업 매출액대비 영업이익률 추이							(단위 : %)
구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
대기업(A)	6.5	7.4	9.2	6.0	7.5	8.2	9.4
중소기업(B)	5.2	5.2	5.8	4.5	5.3	4.6	4.1
A-B	1.3	2.2	3.4	1.5	2.2	3.6	5.3

중소기업의 고용비중 및 임금수준							(단위 : %)
구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
대기업대비 임금수준(전산업)	76.2	71.0	71.3	70.9	67.5	65.8	64.0
대기업대비 임금수준(제조업)	66.6	64.5	65.0	65.9	62.2	60.9	57.2

이에 따라 대기업 경쟁력의 원천이라 할 수 있는 부품소재 중소기업의 기술이 축적되지 못하고 취약성을 면치 못하게 되어 부품소재 산업의 대일의존도를 심화시키고 산업의 미래지향적 발전을 저해하였다. 이처럼 대 · 중소기업 간의 격차 확대는 우리 경제의 핵심역할을 담당하고 있는 중소기업 부문의 상대적 박탈감을 증가시키고 중소기업 근로자의 근로의욕을 저하시키는 사회 · 경제적 부작용을 심화시켜 왔다. 나아가 대 · 중소기업의 양극화는 장기적으로 우리 경제의 성장잠재력을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다는 우려가 제기되었다.

참여정부는 출범과 함께 대 · 중소기업 간 양극화 문제를 경제적 차원은 물론 사회통합을 위해서도 최우선적으로 해결해야 할 대표적 과제로 설정하고 대 · 중소기업의 상생협력을 중요한 정책과제로 추진하였다.

대기업의 중소기업 지원 현황						(단위 : %)
분야	공동 R&D	마케팅	공정·품질지도	설비대여	자금지원	결제 개선
지원받은 분야	17.1	0	65.8	9.2	3.9	35.5
지원선호 분야	30.4	3.2	53.6	13.0	29.7	42.8

자료 : 산업자원부
※ 중복응답 허용, 협력업체 설문조사, 2005. 4

2. 목표와 비전

참여정부의 대 · 중소기업 상생협력정책은 '대기업과 중소기업이 상생협력하는 새로운 시장질서 확립'이라는 비전과 '대 · 중소기업의 경쟁력 제고를 통한 동반성장 실현'이라는 목표를 가지고 추진되었다. 이러한 비전과 목표는 다음과 같은 정책 철학을 기반으로 추진되었다. 첫째, 증상이 아닌 근본적 원인을 찾아서 이를 구조적으로 풀어 가고자 했다. 대 · 중소기업의 문제는 시간이 걸리더라도 근본적으로 풀어 가자는 것이었다. 둘째, 대 · 중소기업 문제는 중소기업 스스로의 문제가 아닌 기업 생태계의 틀 안에서 이뤄지는 호혜적 관계로 보았다. 기업경쟁의 승패는 과거에는 개별 기업 자체의 역량에 좌우되었으나 점차 기업 간 협력 네트워크의 성과에 좌우된다고 보았다. 셋째, 대기업과 중소기업의 관계를 경쟁의 관계에서 공급자와 수요자 간 협력관계로 보았다. 기존 중소기업정책이 중소기업의 사업영역을 대기업이 침범할 수 없도록 보호하는 것이었다면, 상생협력정책은 상호 가치사슬의 연결선상에서 가치창출의 시너지 효과가 나타날 수 있도록 하자는 것이었다. 이와 같은 비전과 목표를 달성하기 위해 ①협력업체 역량개발 지원 ②공정거래를 통한 상호신뢰 구축 ③건강한 기업생태계 조성 등 3가지 정책방향이 제시되었다.

3. 추진 과정

참여정부는 2005년 5월부터 2006년 8월까지 5차례에 걸쳐 대통령이 직접 주재하고 대기업 총수 및 중소기업 대표들이 참석하는 회의를 통해 대 · 중소기업 상생협력에 관한 논의를 이어 갔다. 정부는 이 회의를 통해 의견을 수렴하고 정책방향을 설명한 뒤, 몇 개 부처가 아닌 범정부 차원의 종합대책을 마련해 이를 추진했다. 상생협력정책 추진 첫해인 2005년에는 상생협력에 대한 사회적 인식전환 및 시범사업을 추진하였고, 2006년에는 상생협력의 정책과제를 체계화하고 확대함으로써 상생협력 추진체계를 구축하였다.

정부는 정책 추진의 근거와 지속성 확보를 위해 상생협력위원회 설치, 상생협력 기본계획 수립 등의 내용을 담은 「대 · 중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(2006. 6 발표)」

을 제정하였다. 상생협력의 사회적 인식을 전환하고 제도화하기 위해 대중소기업협력재단을 만들고, 전경련 산하에 중소기업협력센터를 설치하였다. 이러한 제도화의 노력과 동시에 정책 추진체계를 구축하고 그 운영 효율을 높이기 위해 국무총리 소속의 '대·중소기업 상생협력위원회'를 설치하여 상생협력사업의 부처 간 역할 분담 및 조정기능을 수행토록 하였으며 2006년 6월에는 산자부에 상생협력팀을 설치하였다.

한편, 공정거래 규제와 관련한 정부 부처 간 협력 네트워크를 구축하였으며 이 네트워크에는 공정위·산자부·재경부·건교부·정통부·조달청·중기청·금감원 등의 부처가 참여하였다. 부처별로도 다양한 정책적 노력을 경주하였는데, 정통부의 경우 소프트웨어산업의 상생협력을 위해 2005년 12월 대통령 주재 소프트웨어산업 발전 전략

대·중소기업 상생협력정책 추진 일지

2005. 5. 16	• 대·중소기업 상생협력 대책회의 개최. 공정하고 호혜적인 파트너십 구축, 중소기업 자립능력 제고, 지속적 상생협력 이행체계 구축 등 상생협력 대책보고와 협력모델 제시
2005. 6. 3	• 30대 그룹 구조조정본부장 회의 개최. 그룹별 대·중소기업 협력시스템 점검과 대기업의 건의사항 청취
2005. 7. 5	• 대·중소기업 상생협력 시책 점검회의 개최. 성과공유제 확산, 중소기업에 대한 대기업 중견인력 지원 등 대·중소기업 상생협력 후속조치계획 발표
2005. 12. 22	• 대·중소기업 상생협력 간담회 개최. 대·중소기업 상생협력을 참여정부의 핵심어젠다로 지속적으로 추진할 것임을 천명
2006. 3. 3	• 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 제정
2006. 5. 24	• 대·중소기업 상생협력 보고대회 개최. 상생협력 발전모델을 제시하고 상생협력정책 대상 범위 확산 및 정책수단의 지속적인 확충을 추진
2006. 8.	• 대·중소기업 상생협력위원회 출범
2006. 10.	• 대·중소기업 상생협력 국제 컨퍼런스 개최. 상생협력이 기업의 경쟁력을 제고하는 경영전략으로써 유효성 확인
2006. 하반기	• 상생협력 실태조사 및 상생협력지수 개발. 상생협력 지시커뮤니티 구축
2006. 12. 28	• 중소기업 상생협력 성과보고회 개최. 상생협력 우수기업 포상하고 산업·지역·사회발전 전략으로 추진
2007. 상반기	• 상생협력추진 기본계획 수립
2007. 7. 19	• 대·중소기업 상생협력 성과보고회 개최. 참여정부 국정과제로서의 종합평가 및 향후 발전방안 논의

보고회를 개최하였으며, 2006년 3월에는 중기특위 확대회의를 통해 소프트웨어 공공구매혁신 방안을 보고하였다. 산자부는 성과공유제 확산 · 수급기업 투자펀드 조성, 건교부는 불법건설하도급 근절, 공정위는 하도급 협력증진을 위한 3대 가이드라인 제정 등 각 부처별로 상생협력정책의 본격적인 추진기반을 마련해 갔다.

제2절 정책의 내용과 성과

참여정부의 대 · 중소기업 상생협력정책은 계속된 논의와 정책 체계화의 진전을 통해 지속적으로 진화 · 발전하였다. 정책 초기 단계인 2005년에는 상생협력에 대한 사회적 인식을 전환시키고 시범사업 실시를 통해 정책의 취지를 정착시키는 데 주력하였다. 이에 따라 ①공정하고 호혜적인 파트너십 구축 ② 중소기업의 자립능력 제고 ③지속적인 상생협력 이행확보체계 구축의 3대 목표 아래 9개 세부과제를 추진하였다. ①공정하고 호혜적 파트너십 구축의 세부과제로는 성과공유제 확산을 통한 공정한 파트너십 구축, 상호 호혜적 기술 · 인력 교류 촉진, 자본참여 확대를 통한 전략적 파트너십 구축을 추진하였다. ②중소기업 자립능력 제고의 세부과제로는 개방적 거래관계의 확산, 중소기업의 전문화 · 대형화 유도, 부품 · 소재 중핵기업의 육성을 추진하였다. ③지속적인 상생협력 이행확보체계 구축을 위해서는 협력우수사례 확산, 업종별 상생협력 추진체계 구축, 대기업의 설비투자 확대를 추진하였다.

2006년에는 정책 추진체계와 내용이 한층 다듬어지고 확충되어 명실상부한 범부처적 정책으로서의 면모를 갖추게 되었다. 2005년이 상생협력의 원년이라면 2006년은 상생협력의 정착의 해로 잡아 지속적인 상생협력 기반을 구축해 나갔다. 확산 대상도 2005년 10대 그룹 · 제조업 · IT업계 · 최고경영층 · 업종 내 협력을 주로 했다면 2006년에는 30대 그룹 · 유통서비스업 · 현업부서 · 업종 간 협력으로 확대하였다. 2006년 8월에 개최된 제1회 대 · 중소기업 상생협력위원회를 통해 보고된 추진계획에서는 산자부 · 건교부 · 정통부 등 10개 부처의 3대 정책방향, 10대 추진과제, 40개 세부추진과제가 제시되었다. 협력업체 역량개발 지원을 위해 중소기업 역량을 기술 · 인력 · 자금 ·

판로로 구분하여 지원하고 공정거래를 통한 상호신뢰 구축을 위해 하도급 실태조사 강화, 불공정거래 관리 · 제재 강화, 공정한 하도급 거래기반 정비, 자발적 공정거래 유도 등을 추진토록 하였다. 기업 생태계의 다양한 구성요소를 포함할 수 있도록 상생협력의 정책범위를 확대하고 공감대를 확산하도록 하였다.

2007년에는 상생협력의 이론적 · 제도적 기반을 토대로 기업경영 전략 차원에서 산업 · 지역 · 사회 발전 전략으로 확산하고, 기업의 자율적 상생협력 추진체계를 정착시키는 데 정책의 방향을 잡았다. 대 · 중소기업 공동기술 개발부터 제품 구매까지 연계 지원하는 공동 R&D, 구매조건부 신제품개발사업 등이 활발히 추진되었고, 중소기업의 자금운용 여건이 개선되어 갔다. 하도급 공정거래와 성과공유제도 착실히 추진되어 성과를 거두었다.

대 · 중소기업 상생협력정책은 일개 소관부서만의 과제가 아닌 범정부적 과제로 추진되었으며 각 부처의 특성에 맞는 다양한 세부과제들을 담아 냈다. 예컨대, 건교부는 설계 → 시공 → 유지관리 및 시공상의 원 · 하도급 등 여러 단계에 걸쳐 다양한 주체가 참여하는 생태계를 형성하고 있는 건설산업의 특성을 반영하여 관련 정책과제들을 추진하였다. 정통부도 통신사업자 → IT중소벤처기업으로 이어지는 정보통신산업 가치사슬의 저가납품 고리를 개선하기 위한 정책과제들을 추진했다. 이와 같은 정책 내용들은 단순히 당위적이고 목표지향적 차원에서 만들어진 것이 아니라 체계적이고 과학적인 정책논리에 의해 뒷받침되었다.

1. 2005년 추진 정책

1) 공정하고 호혜적인 파트너십 구축

(1) 성과공유제 확산

정부는 국내 대기업들이 납품 단가와 관련해 중소기업의 일방적 희생을 강요하고 환율변동 시 외화결제수단 임의변경 등 비용 요인을 중소기업에 전가하고 있다고 보고 이런 문제점을 해소하기 위해 성과공유제를 도입하기로 했다. 성과공유제는 대 · 중소기

업의 원가절감 · 공정개선 · 부품개발 등 협력활동 성과를 현금배분 · 납품가 조정 · 공동특허 출원 등 사전에 합의한 방법으로 상호분배하는 제도를 말한다.

우선 성과공유제 확산을 위한 인프라 정비가 시급하다는 판단 아래 공기업에 성과공유제 전담요원을 배치하여 이 제도를 시범도입한 뒤 다른 민간 대기업으로 확대하는 방안을 추진하였다. 또 중소기업의 원가절감 · 공정개선에 필요한 R&D 및 설비투자 자금을 산업기반기금의 대 · 중소기업협력사업비를 활용하여 지원하도록 하였다.

(2) 대 · 중소기업 간 기술교류 촉진

대기업의 경쟁력을 좌우하는 협력 중소기업이 기술혁신의 중요성은 인식하면서도 혁신여건이 열악하여 적극적인 기술혁신에 나서지 못하고 있는 점을 감안해 대 · 중소기업 간 기술교류를 촉진하는 방안을 강구해 나갔다. 대기업 수요와 연계하여 대 · 중소기업이 공동으로 수입대체기술 등 전략기술을 개발하는 부품소재 공동기술개발사업을 확대하도록 하자는 것이었다. 또 대 · 중소기업이 특허를 공동 출원 시 특허출원 비용을 감면토록 하고 공공기관이 중소기업 제품 구매를 사전에 보장하는 구매조건부 신제품 개발사업을 적극 추진해 나갔다. 이는 국방부 · 한전 · 가스공사 · 철도공사 등 14개 부처 및 기관이 이미 참여해 온 사업으로 정부는 이를 확대하기 위해 당시 연 40억 원의 예산을 2005년까지 100억 원으로 늘려 가기로 했다.

대기업의 휴먼특허를 중소기업에 이전하여 중소기업의 기술력을 제고하고 대기업의 휴면특허 관리비용 부담을 완화하는 방안도 추진되었다. 대기업이 보유하고 있는 특허 중 자체 사용 또는 방어적 특허 이외의 이전 가능한 특허 비율은 20% 수준이었지만, 당시 삼성전자 · LG전자 · 현대자동차 등 3개 대기업이 특허유지비용으로 지출하는 금액은 연간 50억 원에 달했다. 따라서 대기업의 휴면특허를 기술거래소에 위탁하고 위탁기간 중에는 특허 유지비용을 감면하며 중소기업의 추가 개발비용에 대해서는 기술신용보증기금의 기술이전보증제도를 적극 활용토록 할 필요가 있었다.

(3) 자본참여를 통한 전략적 파트너십 구축

이 밖에 공정한 파트너십 형성을 위해 대 · 중소기업 인력교류를 추진하도록 하였다.

대기업의 10년 이상 근속 전문인력을 2~3년간 중소기업에 파견하여 기술개발 · 재무 · 회계 · 마케팅 등을 지원하자는 취지였다. 또 대기업 퇴직 기술인력을 중소기업에 재취업시키는 정책도 추진되었다.

중소기업의 혁신추진 자금 부족을 해소하기 위해 대기업의 중소기업 지분출자 확대를 유도하기로 하였다. 대기업의 지분출자를 재벌 확장으로 보는 사회적 인식을 전환하고, 협력 중소기업에 대한 대기업 투자펀드를 확대하는 방안이 검토되었다. 또 수급기업의 설비 및 R&D 투자를 지원하기 위해 2005년 7월 1차적으로 1,500억 원 규모의 수급기업 투자펀드를 조성하고 국내 금융기관에 네트워크론 제도를 도입해 납품대금 회수를 지원하도록 하였다.

2) 중소기업의 자립능력 제고

(1) 개방적 거래관계 확산

중소기업이 교섭력을 가지고 대기업과 대등한 협력관계를 형성하기 위해서는 궁극적으로 대기업으로부터의 시장 자립이 중요한 관건이었다. 그러나 중소기업은 해외 수요처의 구매특성 등 시장정보 접근이 쉽지 않고 마케팅 인력도 부족해 해외시장 진출에 어려움을 겪고 있었다. 정부는 이에 따라 대기업의 인식전환을 통해 협력 중소기업이 대기업과 개방적 거래관계를 확대해 갈 수 있도록 하였다. 이를 위해 2010년까지 100개 중소기업을 글로벌 중견기업으로 육성하고 KOTRA의 경영혁신을 지속적으로 추진하여 중소기업에 대해 총력 수출지원체제를 구축해 나가기로 했다. 또 부품 · 소재 기업의 60% 이상이 희망하고 있는 모기업과의 해외 동반진출을 적극 지원하기로 했다.

(2) 중소기업의 전문화와 대형화

중소기업의 자립을 위해서는 이들의 전문화 노력이 필요하다고 보고, 자체 연구개발 능력이 취약한 중소기업의 기술 확보를 위해 대학 · 정부출연연구소 등이 개발 · 보유하고 있는 기술의 중소기업 이전을 적극 추진했다. 또 단기 · 소형 R&D사업에 대한 중소기업의 신규 참여기회를 확대해 나가는 한편, 중소기업의 신규 기술인력 채용 시 필

요한 인건비를 지원하는 등 기술인력 확보 지원에도 나섰다.

또 비공개 벤처기업에 적용하는 주식교환특례 규정(벤처기업육성에 관한특별법 제15조)을 공개 벤처기업으로 확대하고 공개 벤처기업의 주식교환 · 현물출자 시 양도소득세 과세이연을 허용함으로써 중소기업 대형화를 유도하는 한편, 기업 인수 · 합병(M&A)을 통해 중소기업의 구조조정을 촉진하기로 했다.

(3) 부품 · 소재 중핵기업 육성

정부는 국내 부품 · 소재 중핵기업에 대한 보다 자세한 실태조사를 실시하고 이를 바탕으로 2010년까지 중핵기업 300개 육성을 위한 '부품 · 소재 중핵기업 육성계획'을 수립하여 추진하기로 했다. 이를 통해 기술개발 지원체계를 부품 · 소재 중핵기업 중심으로 개편하고 이들의 기술 · 경영 역량을 확충하여 자립능력을 키워 가기로 했다.

3) 지속적인 상생협력 이행체계 확보

(1) 협력 우수사례 확산

정부는 일부 대기업을 중심으로 대 · 중소기업의 협력사업이 추진되고 있으나 성과는 아직 미흡하다고 보고, 상생협력 우수기업에 대한 인센티브를 확대하는 한편, 공공조달 시 상생협력 우수기업을 우대하는 등 대기업의 중소기업 지원이 실제 이행될 수 있도록 유도하기로 하였다.

정부는 또 「대 · 중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」을 제정하여 필요한 법적 · 제도적 지원근거를 확보하는 등 정책 추진기반을 구축했다. 또 대 · 중소기업 협력지표를 개발하고 '대 · 중소기업 협력평가센터'를 운영하는 한편, 장기적으로 대 · 중소기업 협력을 사회적 책임의 중요 평가기준으로 정립할 수 있는 방안을 추진했다.

(2) 업종별 상생협력 추진체제 구축

2005년 3월 한전이 '전력그룹 · 중소기업 윈윈 전진대회'를 개최하여 상생협력 발전전략을 모색하고, 같은 해 5월 조선업계가 기자재업계와 '대 · 중소기업 협력협약'을 체

결하는 등 정부는 업종의 특성을 감안한 업종별 단체 중심의 상생협력모델 구축을 유도해 갔다. 이를 위해 2005년 하반기 업종단체 중심으로 6만 개 제조업체에 대한 전수 실태조사가 실시되었다.

4) 성과

대 · 중소기업 상생협력정책 추진 첫해인 2005년에는 대기업들의 적극적인 호응으로 정부의 정책적 노력이 시장에서 불씨를 점화시키는 데 성공한 것으로 평가받고 있다. 특히 대기업 최고경영자부터 상생경영에 대한 의지를 적극 표명하고 나섰으며, 이러한 의지가 계열사로 빠르게 확산되는 모습을 보였다. 주요 대기업들은 대 · 중소기업 상생협력을 경영 모토로 선언하고 구조조정본부를 중심으로 주요 계열사에 전담조직을 설치하기도 했다. 또한 10대 그룹의 상생경영 관련 투자 금액은 2005년 8,317억 원으로 전년에 비해 30% 늘어났다.

대기업들의 상생경영 사례도 확산되었다. 포스코는 1천억 원의 예금을 담보로 외주사

대 · 중소기업 상생협력 유형 및 주요 사례

상생협력 유형	협력내용	주요 사례
경영·정보화 협력	• 경영컨설팅 기업정보화 (ERP 등) • 자금지원 – 설비투자 및 R&D자금 지원 – 대출 및 보증 지원 – 현금성결제 확대	LS 산전 한전, 삼성전자, LG전자 삼성전기, 삼성SDI SK텔레콤, 포스코 한전, 포스코, 롯데건설
기술 협력	• 공정개선 및 품질지도 • 공동연구개발 및 장비 지원 • 환경기술협력 • 대기업 인력 파견 • 게스트엔지니어링 • i-Manufacturing	신창전기 현대모비스, 삼성전자 풀무원, 유한킴벌리, 삼성전기 LG전자 현대자동차 삼성전자
마케팅 협력	• 해외시장 동반진출 • 해외시장 개척 지원	SKT 한전
전략적 파트너십 기반 구축	• 성과공유제 • 자본참여 • 임금격차 완화 • 전담조직 설치 • 경영평가시스템 개편	포스코 LG전자 포스코 삼성SDI, 포스코, 한전 한전

주요 대기업의 상생협력 프로그램 추진 현황	
삼성	• 성과공유제, 휴면특허 이전 등 기추진 협력사업의 내실 운영 – 2005년부터 삼성전자 33개 업체, SDI 70개 업체와 성과공유제 시행 예정 – 2005년 중 147건의 휴면특허 매각 추진 중 – 네트워크론 지원, 상생협력 추진 상설조직 운영, 인력 · 기술 지원 등
현대자동차	• 현대차 · 협력업체 공동으로 상생협력추진위원회 구성(2005. 5. 20) • 450개 협력업체를 대상으로 지원 프로그램 수요조사 실시(2005. 6. 11~6. 21) • 협력업체 인력양성을 위한 사이버 종합교육센터 구축 예정(2005. 8)
LG	• 계열사별로 기 추진 중인 중소기업 지원계획을 확대 추진 – LG전자 : 자금 지원 (당초 300억 원 → 수정 500억 원), 현금결제(연간 2.7조 원) – LG필립스 · LG CNS : 네트워크론 신규 도입 – LG텔레콤 : 협력업체 전담조직(PRM) 신설
SK	• 그룹차원의 3대 상생원칙 9대 실천과제 마련(2005. 5. 24) – 입찰시스템 개선, 종합평가시스템 마련, 성과보상시스템 마련 – 정보공개 가이드라인 마련, 결제시스템 개선, 재무지원 강화 등 • 그룹차원에서 협력업체 담당 임원회의를 정례화하고 연말 실적 평가
포스코	• 중소기업 지원전담조직 신설(2005. 6. 1) • 특허·실용신안 12,500건을 중소기업에 개방 • 성과공유제 확대 실시 및 구매조건부 신제품 개발사업 참여
한전	• 성과공유제 도입을 위한 T/F 구성(2005. 5. 23) • 자회사 경영평가 시 중소기업 지원 평가항목 상향 조정(5점 → 10점) • 6개 발전자회사에 중소기업 지원 전담조직 설치 완료
KT	• '공급사 등급제' 도입을 통해 공급사 등급에 따라 차별적 관리 • 협력사 확대(2004년 19개 품목 → 2005년 28개 품목) 및 성과공유제 도입 • SI사업 및 해외사업에 중소기업과 공동 진출

저리대출 지원에 나섰고, SK텔레콤은 신보에 20억 원을 출연해 협력업체에 대해 300억 원 상당의 보증지원을 했다. 한전은 자회사 경영평가 시 상생경영실적을 중점 반영키로 했다.

중소기업의 변화도 눈에 띄었다. 산업연구원이 2005년 12월 설문조사해 발표한 결과에 따르면 상생협력의 성공조건으로 중소기업의 자체역량 강화가 중요하다는 응답이 가장 많았다. 또한 자체 경쟁력을 바탕으로 수평적인 파트너십을 구축한 중소기업의 사례도 늘었다. 카메라폰 칩을 생산하는 코아로직은 삼성 · LG 등에 제품을 공급하며 급성장해 2002~2004년 5,600%의 초고속 성장을 기록했다.

대기업 중심의 경제단체인 전국경제인연합회도 상생협력 지원 기능을 대폭 강화하는 등 정부의 정책추진에 발을 맞췄다. 전경련은 내부에 중소기업협력센터를 설치하여 대

2005년 주요 정책과제별 추진체계

	추진계획	주관기관	일정
① 성과공유제 확산	성과공유제 확산 전담조직 운영	생산성본부	상반기
	성과공유표준계약서 개발	생산성본부	하반기
	성과공유제 전담요원 배치	생산성본부	2006
	원자재수급협의회	산자부	수시
② 기술 및 인력 교류	부품소재 공동기술개발	산자부	계속
	휴면특허 이전 활성화	기술거래소	계속
	싱글PPM품질혁신운동	대한상의	계속
	인력 D/B 구축 및 인력중개	전경련	하반기
③ 자본참여를 통한 전략적 파트너십 구축	대기업 투자펀드 확대 조성	산자부·중기청	하반기
	수급기업 투자펀드 조성	산자부	하반기
	네트워크론 확대	재경부	하반기
④ 개방적 거래관계 확산	중견기업 육성계획 수립, 추진	산자부	하반기
⑤ 중소기업 전문화 · 대형화	중소기업 기술개발자금 지원	산자부	상반기
	중소기업 기술인력 확보 지원	산자부	계속
	M&A 활성화	산자부·재경부	하반기
⑥ 부품소재 중핵기업 육성	중핵기업 육성계획 수립	산자부	하반기
⑦ 상생협력 이행 확보	공공조달계약에 반영	산자부·재경부	하반기
	우수업체 포상	산자부	하반기
	세제 지원	재경부	하반기
	상생협력촉진법 제정	산자부	하반기
	온라인 협력포럼 개설	산자부	상반기
⑧ 업종별 추진체계 구축	업종별 상생협력 발전전략 수립	업종단체	계속
	6만 개 제조업체 기업 D/B 구축	산자부	하반기
⑨ 투자 활성화	민관투자협의회 구성	산자부·전경련	상반기

2005년 5개 업종별 상생협력사업 추진 내용	
디지털전자	• '대·중소기업 상생협력 공동선언문' 채택(2005. 6) ※ 기술개발, 특허분쟁, 환경대응, 마케팅, 구매 선진화, 정보화 등 6대 중점추진사업 합의 • 중소 MP3업계에 플래시메모리 25만 개 우선공급(2005. 10)
조선	• '조선기자재공동물류센터' 건립을 위한 협약 체결(2005. 11) ※ 현대중공업 등 7개 대기업이 10억 원 지원(총사업비 117억 원) • 14명의 해외선주단을 초청, 중소 기자재업체와 상담 주선
자동차	• 완성차-부품업체 간 기술·구매 협력약정 체결(2005. 4) • 101개 부품업체를 대상으로 '품질기술봉사단' 활동 실시
기계	• 대기업 4사와 협력기업 84사 간 기술개발 및 구매확대 협약체결 • 한국기계전에 '대 · 중소기업 협력 특별전시관' 개설 ※ 대 · 중소기업 18개사 146개 부스 참여
통신	• 통신사업자-IT중소벤처기업 간 상생협력 공동선언 발표(2005. 4) ※ 종합평가제 및 수요예보제 도입, 다단계 납품 근절 등 추진 • 상생협력 관리지표를 통해 공동선언 이행상황 점검

기업의 상생경영 노력을 체계적으로 뒷받침하기로 했다. 또 삼성 · 현대차 · LG · SK · 포스코 등 5개 대기업들의 출연으로 215억 원의 대 · 중소기업 협력기금이 조성되었다.

이 밖에 전자 · 조선 · 자동차 · 기계 · 통신 등 5개 전문업종별로 협의회 차원에서 상생협력 공동선언문을 채택하거나 공동구매 협약체결이 이어졌다.

2. 2006년 추진 정책

1) 협력업체 역량개발 지원

(1) 기술 지원

기술개발 과정에 있어 R&D 기획단계에서 개발 · 구매까지 대 · 중소기업이 공동으로 참여하게 함으로써 중소기업의 기술 지원에 나서기로 했다. 산자부는 2006년 6월 대 · 중소기업 공동기술개발 16건에 대해 205억 원, 같은 해 하반기에 45건에 대해 923억 원의 지원을 실시했다. 건교부도 대 · 중소기업 공동 R&D 과제를 우선 지원하고 기술공유 시 입찰가점 등의 인센티브를 주는 방안을 추진했다.

또한 대기업 · 정부 공동으로 중소장비 · 재료업체에 대해 원천기술개발 → 신뢰성 평가 → 인증 → 양산라인 투입을 일괄 지원하여 반도체 · 디스플레이 장비 및 재료의 국산화를 추진하기로 했다. 2005년 시작한 구매조건부 신제품개발사업에 예산을 지속적으로 확대, 지원하는 한편 대기업의 협력업체에 대한 공정지도, 청정기술 이전 등을 통한 환경경영체제 구축 지원도 1차 협력업체에서 2, 3차 협력업체로 확대시켜 나갔다.

(2) 인력 지원

대기업 전문인력의 중소기업 지원을 더욱 촉진하였다. 중기청이 대기업 퇴직 전문인력을 포함한 200명을 선발해 중소기업 경영자문단으로 위촉하고, 자문위원 중 중소기업 CEO나 임원 출신 인력은 2, 3차 협력업체의 경영 지원을 하도록 하였다. 노동부는 제조업 또는 지식기반 서비스 중소기업이 대기업 전문인력을 활용할 경우 중소기업 전문인력 활용장려금 형태로 인건비를 지원하기로 했다.

(3) 자금 지원

대기업이 신용보증기금 · 기술신용보증기금에 일정금액을 출연하고 이를 재원으로 대기업이 협력중소기업체에 자금을 지원하는 내용의 수급기업투자펀드 제도개선을 추진했다. 대기업에게 출연금 세액공제, 상생협력 우수기업 포상 시 가점부여 등 인센티브를 제공하기로 했다. 펀드 지원대상은 1차 협력업체에서 2, 3차 협력업체로 확대해 나갔다. 또한 전력 · 전기 분야의 창업 · 벤처기업을 투자대상으로 하는 창업투자조합 결성을 추진하여 2006년에 250억 원 규모로 2개의 전문투자조합을 만들어 자금 지원에 나서기로 했다. 이 밖에 대기업의 중소기업 R&D 지원과 유휴설비 이전 등에 대해 조세특례지원을 추진하는 한편, 사내근로복지기금 조성 · 사용범위를 사업장 단위에서 협력업체 · 하청업체 근로자에게까지 확대하는 방안도 추진키로 했다.

(4) 판로 지원

인력 · 정보 · 경험 부족으로 국내외 시장개척에 어려움을 겪고 있는 유통업 분야의 중소기업들을 위해 경기 · 경남 · 충청 등 3개 권역을 시범지역으로 지정해 '유통업 상

생발전협의회'를 구성하여 운영하고, 대형 유통점 전문가의 중소유통업체에 대한 맞춤형 교육이 실시되도록 했다. 산자부와 중기청이 함께 나서 정부 · 대기업 공동 중소기업 해외시장 진출 지원에도 나섰다. 2006년 9월 핀란드에서 열린 세계일류상품전, 같은 해 10월 일본에서 열린 부품소재산업전에 대 · 중소기업이 공동 참가토록 하는 한편, 대 · 중소기업 공동시장개척단을 파견하고 대기업 해외물류시설 및 유통망을 활용한 중소기업 제품 판로 지원에도 적극 나섰다. 건교부는 중소기업 해외수주지원센터를 설립해 해외건설인력 DB를 구축하는 한편, 대 · 중소 건설업체가 해외에 공동 진출 시 KOICA, EDCF 개발조사사업 및 시장개척자금을 지원하기로 했다.

2) 공정거래를 통한 상호신뢰 구축

정부는 대 · 중소기업 상생협력을 위해 협력관계의 건강성을 유지 · 발전시키는 것이 중요하다고 보고 이를 위해 정부 출범 초기부터 하도급거래의 공정화를 중요 정책으로 추진해 왔다. 정부는 투명하고 공정한 거래계약 체결질서 확립, 공정한 하도급 대금의 적기 지급, 중소하도급업체의 자생기반 확충 등을 정책 목표로 설정하고 불공정 하도급 거래의 사전예방, 시장자율규율기능 확충을 위한 제도적 장치 보완, 위법이 많은 업종 등에 대한 직권조사 등을 강력히 추진하였다.

하도급거래 공정화 정책을 추진하는 과정에서 정부는 두 가지 기본방향을 설정하였다. 즉 시장에서 정상적인 경쟁 메커니즘에 따라 거래가 이루어질 수 있도록 거래과정을 투명하고 공정하게 하는 한편, 정부의 직접 규제보다 인센티브 시스템을 이용해 최대한 시장 기능에 의한 자율적 규율을 유도하는 것이었다. 이는 참여정부의 '자유롭고 공정한 시장질서 확립'이라는 경제 분야 핵심 국정과제를 기본으로 한 것이다.

(1) 하도급거래 실태조사

정부는 공정거래위원회를 중심으로 출범 초기 대 · 중소기업의 불공정거래를 감시하고 실태를 파악하기 위한 조사를 벌여 갔다. 조사대상은 2004년 4만 개 업체에서 2007까지 제조업 · 건설업 · 서비스업의 7만 개로 확대하고 상습 위반업체와 위법비율이 높은 업종에 대한 현장조사 및 제재수준 강화를 추진했다. 또한 거래계약 체결과 관련해

부당한 방법에 의한 거래계약 체결 피해사업자가 민사상 손해배상을 청구할 수 있도록 관련 법규 정비에 나섰으며, 대기업 집단 소속회사에 내부거래위원회를 설치해 내부거래를 심사 · 승인하도록 유도하였다.

중기청은 2,500개 업체를 대상으로 수위탁거래 실태조사를 벌여 불공정거래를 감시 · 개선토록 하였으며, 원자재가격 변동에 따른 납품단가 변동 실태조사도 실시하였다. 3천 개 하청업체를 대상으로 납품업체 서면실태조사를 벌이는 한편, 위법혐의가 있는 대형 유통업체에 대해서는 현장조사도 추진하였다. 또 중소기업중앙회 · 건설협회 등에 부당 하도급 단가인하 신고센터를 설치 · 운영하고 불공정 하도급거래 신고포상금제도를 2007년부터 도입하기로 했다.

(2) 불공정거래 관리 · 제재 강화

정부는 불공정 하도급거래 행위의 효과적 개선을 위해 재경부 · 산자부 · 공정위 · 건교부 · 정통부 · 중기청 · 조달청 · 금감위 등 8개 부처 간 공정거래 협력 네트워크를 구축하고 운영에 들어갔다. 이는 범정부 차원에서 인센티브 및 제재 등의 정책 공조를 통해 공정한 하도급 거래질서를 확립하겠다는 의지를 표현한 것이었다.

특히 공정위는 하도급법 상습 위반사업자에 대한 벌점누진제를 도입하고 하도급법 위반 과징금 부과고시 제정 등 위법 사업자에 대한 제재를 강화하고, 기존 하도급법 체계에 대한 전반적인 개편을 추진해 나가기로 했다.

또한 건교부는 원도급자가 발주자에게 하도급관리 계획서를 제출하도록 함으로써 하도급자 선정 · 관리의 적정성 심사를 강화하는 한편, 불법 다단계 하도급 신고센터를 건교부 및 국토관리청에 설치하여 신고접수 시 현장조사 및 즉시 처분하는 방안을 추진했다. 불법다단계 하도급 근절을 위해 2006년 8월 관계부처 T/F를 구성하고 같은 해 9월에는 최종 로드맵을 마련했다.

(3) 공정한 하도급거래 기반 정비

대기업의 부당한 기술탈취 방지를 위한 기술자료 예치제도(Escrow)를 활성화하기 위해 정통부는 사업자 선정 시 기술자료 예치기업을 우대하는 기술성 평가기준 개정을 추

진했다. 기술자료 예치제도 운용사례는 2003년 13건에 불과했으나 2005년 들어 82건으로 크게 늘었다. 정통부는 또 통신사업 분야의 상생협력 해외 우수사례를 벤치마킹하여 가이드라인으로 활용토록 하고, 기간통신사업자 허가 시 상생협력 정도와 불공정거래 등을 고려하는 기간통신사업자 허가심사기준 개정도 추진하였다.

이 밖에 과기부는 R&D 정책자금 지원대상 선정 시 하도급 벌점 과다업체에게 감점제도를 도입하는 내용의 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 개정에 나섰고, 중기청도 하도급 계약금액 조정제도 개선을 추진하는 등 공정한 하도급거래를 위한 법 · 제도 개선을 실시하였다.

(4) 자발적 하도급 공정거래 유도

2005년 실시된 성과공유제의 지속적 확산을 위해 업종별 표준계약서를 개발하고 성과공유제 전문가를 양성하는 등 인프라 확충에 나서는 한편, 공기업의 성과공유제 도입시 수의계약을 허용하는 내용의 정부투자기관 회계규칙 개정을 추진하였다. 2006년 6월에는 바람직한 계약모델 · 협력업체 선정, 하도급 관련 기업 내부심의위원회 설치 · 운영에 대한 3대 가이드라인을 마련하고, 이 가이드라인을 활용한 기업에 대해 과징금 경감 · 포상 등의 인센티브를 제공하기로 하였다. 또한 전국 16개 시 · 도 상공회의소와 건설협회 등이 공동으로 법위반 예방교육을 실시하는 등 하도급 공정거래 교육 및 홍보 강화를 추진하였다.

3) 기업 생태계 혁신 지원

(1) 상생협력정책범위 확대

정부는 대 · 중소기업 상생협력의 필요성에 대한 공감대가 점차 확산되고 정착됨에 따라 정책의 범위를 제조업 중심에서 유통 · 에너지 산업으로, 1차 협력업체에서 2, 3차 협력업체로 확대하여 나갔다. 지역별 유통업 상생발전협의회, 전문투자조합, 대중소기업 에너지산업 해외진출협의회가 구성되었고, 대 · 중소기업 간 협력 알선 네트워크가 구축되는 등 상생협력정책은 전 산업 분야로 확산되어 갔다.

(2) 상생협력의 공감대 확산

상생협력에 대한 이론적 토대를 강화하고 상생협력의 공감대를 확산하기 위해 '상생협력 지식 커뮤니티'가 전경련 중소기업협력센터 내에 2006년 7월 발족하였으며, 9월에는 상생협력 지역순회 토론회, 10월 상생협력 국제 컨퍼런스가 개최되었다. 산자부와 건교부는 산하기관 사업장을 선정해 상생협의체를 구성 · 운영하였으며 업종별 상생협력위원회 운영을 통해 상생협력 사업 확산을 도모하였다.

4) 성과

2005년 상생협력정책이 시작되어 공감대를 넓혀 가며 10대 기업집단과 중소기업들의 호응으로 자리잡기 시작했다면 2006년에는 상생협력에 대한 필요성이 더욱 확산되고 범부처 차원에서 실효성 있는 다양한 프로그램을 개발 · 추진함으로써 정책적 성과가 점차 가시화되었다고 볼 수 있다.

정부는 2006년 상생협력정책의 제도적 · 이론적 토대를 구축하게 되었으며, 기업은 경영전략으로 이를 본격 도입하여 30대 기업집단이 상생협력정책에 참여했다.

2006년 30대 기업집단의 주요 상생협력 프로그램

역량 개발 지원	10대 그룹	• 맞춤형 중소기업 기술 지원(포스코), • 협력사 전담 상생경영 아카데미(SK텔레콤), • 수급기업 투자펀드(삼성전자, LG전자, 하이닉스) • 해외 공동진출(한전, SK 등)
	11~30대 그룹	• 사이버교육과정 개방(현대중공업) • IT전문투자조합 결성(동국제강) • 공동구매 및 일괄구매 대행(대림) • 협력업체 멘토제도 확대(GS)
신뢰 구축 지원	10대 그룹	• 공정거래 자율준수 프로그램(LG화학), • 성과공유제 도입(포스코, 삼성전기, KT, 현대차 등)
	11~30대 그룹	• 협력업체 핫라인 개설(신세계) • 상생협력협약 및 공동협의회(두산중공업, 하이닉스) • 성과공유제 도입(GM대우 등)
기업 생태계 혁신	10대 그룹	• 2, 3차 협력업체지원단 운영(현대, 기아차) • 2, 3차 협력업체 ERP 구축(삼성전자) • 외주협력업체 4조 3교대 근무제 도입(POSCO) • 사내벤처투자조합 결성(KT)

그러나 짧은 정책 수행기간으로 인해 그간의 상생협력 실적에 대해 대 · 중소기업 간의 평가에서는 인식의 차이를 보였다. 산업연구원이 2006년 11월 조사 · 발표한 자료에 따르면, 대기업의 74.2%가 그간의 실적이 적정하다고 밝힌 반면, 중소기업은 51.9%가 여전히 미흡하다는 반응을 보였다. 또한 대기업과 1차 협력업체의 상생협력은 이전에 비해 활발한 진전을 보였으나 2, 3차 협력업체로까지 그 온기가 충분히 미치지는 못했고, 정부의 일부 정책 프로그램은 시장성 · 사업성이 낮거나 기업 참여가 저조해 보완이 필요하다는 비판이 제기되었다.

3. 2007년 추진 정책

1) 산업별 특성을 고려한 상생협력 추진

정부는 대 · 중소기업 간 협력구조와 협력형태 등 산업별 특성을 반영한 상생협력 프로그램을 적극 발굴 · 운영해 나갔다. 또한 자동차 · 조선 · 반도체 · 유통 · 에너지 · 석

산업별 주요 상생협력 프로그램 추진 계획

산업분야	프로그램	주요 내용
조선	대기업 공동발주 구매조건부 핵심부품 R&D	• 대기업(조선소) 전체가 함께 우수부품업체를 선정, 핵심부품의 공동개발을 추진
석유화학	석유화학-플라스틱 가공업 간 상생협력기금 조성	• 석유화학·플라스틱 상생협력위원회 설치 • 석유화학 수급기업 투자펀드 조성
철강	테크노파트너십 확산	• 포스코(포항)의 맞춤형 중소기업 기술지원 광양지역 및 철강업계로 확대
자동차	게스트 엔지니어링	• 협력사의 엔지니어들을 대기업에 파견, 설계지원 등 공동연구 수행
반도체 디스플레이	大-中小 및 大-大기업 간 핵심지재권 공유형 공동 R&D	• 국내 최초로 컨소시엄(대·중소기업, 대학, 연구소) 중심의 특허공유시스템 도입 • 대기업 간 Cross-License, 장비 표준화, 원천기술 공동개발 추진
유통	국제화 상품 공동개발	• 유통-납품업체 간 글로벌 소싱단 구성 • 해외 전시회 공동참가 및 공동상품 개발
에너지	에너지 절약 파트너십	• 대기업 에너지 절감 노하우를 중소기업에 전수, 에너지 절감으로 기업 경쟁력 제고

유화학 · 철강 등 7개 업종별 상생협력위원회를 구성 · 운영하여 산업계의 수요를 정책에 반영해 나가기로 하였다.

2) 지역-기업 동반성장체계 구축

지역산업 로드맵 수립 과정에서 전략산업의 전후방 연관효과를 고려한 선도대기업 중심의 지역혁신체계를 구축해 나갔다. 또한 사업단지 혁신 클러스터 시범단지를 중심으로 권역별 상생협력과제를 발굴 · 지원하였다. 2011년 완공될 당진 일관제철소와 연계하여 전후방 연관산업과의 협력체계 구축을 지원하는 방안을 마련하는 등 권역별 '상생 지역혁신 클러스터 모델' 개발에 적극 나섰다.

또한 대 · 중소기업 공동 R&D, 구매조건부 R&D 등에 인센티브를 부여하여 대기업 참여도를 높여 나가는 정책을 추진하였다.

3) 사회발전 전략으로 승화

정부는 대 · 중소기업 상생협력정책을 비정규직 · 저출산 문제를 해결하는 사회발전 전략으로 한 차원 업그레이드하는 방안을 추진해 나갔다. 대기업이 협력업체의 교대제 전환을 지원하여 중소기업 근로자의 직업능력 개발기회를 확대하거나 대기업 노사간 협약으로 임금인상을 자제하여 그 여유분을 협력 중소기업의 비정규직 임금인상 및 근로조건 개선에 지원하는 이른바 '상생형 임단협'을 유도하는 것이다.

또 가족친화기업 인증제를 도입하고 가족친화지원센터를 운영하는 「가족친화사회환경조성법」을 추진하는 한편, 공기업의 직장보육시설을 확충하여 중소기업 근로자의 가족에게 개방하는 방안도 추진되었다. 또 산업단지 내 보육시설을 설치하는 중소기업 종합복지센터 건립 등 대 · 중소기업 상생협력이 저출산 극복을 위한 가족친화경영의 영역으로 발전하도록 도모하였다.

4) 성과

2007년 9월 대통령 주재로 30대 그룹 대표 · 경제단체장 · 중소기업 대표 등이 참석해 열린 '대 · 중소기업 상생협력 성과보고회'에서 정부는 상생협력이 비교적 단시간 내에

기업의 유효한 경영전략으로 인식 · 확산되었고 대 · 중소기업 양극화 해소의 단초를 제공하였으며 기업네트워크 경쟁력의 중요성 부각을 통해 동반성장할 수 있는 토대를 마련했다고 종합평가하였다.

이런 평가대로 2007년 30대 그룹의 상생협력경영 투자액은 전년에 비해 45%나 증가한 2조 782억 원에 달했고, 상생협력 전담조직도 2005년 4개 그룹에서 2007년 19개 그룹으로 늘어났다.

또한 중소기업들도 대기업에 대한 의존적 관계에서 전략적 동반자 관계로 위상이 높아지는 사례가 속속 등장했다. 예를 들어, 연호전자는 LED 핵심부품인 리드프레임을 삼성전기와 공동개발하여 삼성전기가 향후 3년간 9천억 원 규모의 시장을 선점하는 데 큰 기여를 하였으며, 주성엔지니어링은 하이닉스반도체와 협력하여 차세대 반도체용 ZrO2 공정 · 장비를 세계 최초로 양산화하는 데 성공하였다.

산업별로 자발적인 상생협력을 주도하는 분위기도 확산되었다. 디스플레이 업계에서는 2007년 5월 수직계열화 타파 등을 위한 상생협력 결의대회가 열렸고, 유통업계는 같은 해 7월 납품업체와의 동반성장을 위한 상생협력 결의문이 마련되었다.

산업연구원이 7~8월 대 · 중소기업의 상생협력 실태조사를 벌인 결과를 보면, 2006년 상생협력 수준 변화지수가 119.7(2004년=100)로 나타나 전반적으로 대 · 중소기업 간의 상생협력이 진전을 본 것으로 나타났다. 또한 상생협력 프로그램을 적극적으로 도입한 기업일수록 경영성과가 양호하게 나타난 것으로 조사되기도 하였다.

상생협력정책은 기술 · 자금 · 인력 · 공정거래 등 세부 정책별로도 많은 성과를 거둔 것으로 평가되었다. 대 · 중소기업 공동기술개발부터 제품구매까지 연계지원하는 공동 R&D 지원액이 2004년 1,803억 원에서 2006년 2,966억 원으로, 구매조건부 신제품 개발사업의 구매발생액이 2004년 50억 원에서 2006년에는 218억 원으로 크게 늘어나는 등 기술 분야의 상생협력이 활발히 진행되었다.

자금 분야에서도 현금성 결제비율이 2002년 77.1%에서 2006년 82.5%로, 네트워크론(대출약정액 기준)이 2005년 12월 1조 5,189억 원에서 2007년 6월 2조 3,620억 원으로 급증하는 등 중소기업 자금운용 여건이 점차 개선되고 있음을 보여 줬다.

인력 분야에서는 대기업 직업훈련시설의 중소기업 개방을 유도하는 직업훈련 컨소시

엄, 대기업 인력의 중소기업 경영자문 등의 지원실적이 꾸준히 증가했다. 직업훈련 컨소시엄 참여 대기업수는 2005년 47개에서 2007년 70개로, 중소기업 경영자문 지원실적은 106개에서 225개로 늘어났다.

하도급법 위반 사례 감소와 함께 중소기업의 불공정거래 체감비율도 눈에 띄게 낮아졌다. 공정위와 중소기업중앙회의 발표에 따르면 하도급 위반 혐의업체 비율은 2004년 65.8%에서 2006년 55%로 감소했고, 불공정거래 체감비율도 31.2%에서 21.5%로 낮아졌다.

성과공유제에 참여한 대기업 수가 2005년 5개에서 2007년 6월 현재 47개로 크게 늘었으며, 성과공유 유형도 공정개선 · 원가절감에서 차세대 기술 공동개발로 고도화되어 갔다.

제3절 평가와 쟁점

정부의 정책 추진 의지와 국민적 공감대 확산에 따라 기업과 재계에서도 최고경영자를 중심으로 상생협력 의지가 확산된 점은 평가받을 만하다. 삼성은 '상생과 나눔경영,' 현대차는 '상생투명경영', LG는 '정도경영', SK는 '행복동반자경영' 등의 모토를 선언하는 등 주요 대기업에서 상생협력을 경영 모토로 설정해 계열사에 전파해 나갔다. 각 계열사에서도 전담조직을 설치하여 상생경영 체제를 정비했으며 10대 그룹의 상생경영투자 금액도 2005~2007년 사이 대폭 늘어났다. 상생협력의 정부 정책과제를 이론적으로 체계화하기 위해 학계 · 업계 · 연구계가 함께 모인 지식 커뮤니티인 상생협력연구회가 재계 대표단체인 전경련 산하에 구성되었으며, 상생협력 관련 국제 컨퍼런스가 개최되어 한국형 상생협력정책 및 사례가 국제적인 주목을 받기도 하였다.

대기업과 중소기업은 상생협력정책의 지향성과 철학에 대해 대부분 동의하였지만, 정책 추진 과정에서 3가지 핵심 갈등요인이 존재하였으며, 이는 정책의 추진 동력을 약화시키는 장애요인이 되었다. 우선 대기업과 중소기업 간 협력에 대한 기대목표 및 콘텐츠에 대한 불일치였다. 즉 상생협력의 지향성과 총론에는 동의하지만 상생협력정책

의 구체적 내용과 방법, 기대수준에 대해서는 입장이 달랐던 것이다. 대기업은 중소기업의 생산 및 기술과정의 협력, 높은 기술과 고품질의 부품을 원하는 반면 중소기업은 안정적 시장으로서의 협력자를 원했다. 정부의 개입에 대한 비판과 대기업의 무사안일주의도 문제였다. 상생협력은 정부가 나서서 대기업의 팔을 비틀려고 하는 것 아니냐는 시각이 존재했다. 또한 대기업은 지금까지의 거래관계에서 형성된 안일주의에서 쉽게 벗어나지 못했다.

상생협력정책의 지속성에 대한 불신도 나타났다. 참여정부의 상생협력정책이 단기적으로 1~2년 추진하다 끝날 것이며 몇 년만 조용히 지내면 다시 정책이 흐지부지될 것이라는 생각이 초기 정책 추진을 어렵게 만드는 요인으로 작용하였다. 정부는 출범 초기부터 대 · 중소기업 간 상생협력 없이는 대기업 · 중소기업 모두가 경쟁력을 높일 수 없으며 나아가 우리 경제의 지속가능한 성장이 어렵다고 보았다. 이 때문에 대 · 중소기업 상생협력정책을 본격적으로 추진하기 시작한 2005년 이전에도 하도급 거래의 공정화 방안을 고민하고 종합적인 상생협력정책 마련을 위한 실태조사를 벌여 왔다. 또한 참여정부 임기가 사실상 마무리된 2007년에도 상생협력정책에 대한 종합보고와 함께 정부의 향후 추진계획을 수립하고 발전방안을 논의해 나갔다.

정부는 향후 상생협력의 추진 목표로 '존경받는 대기업-역량 있는 중견 · 강소기업이 조화를 이루는 상생 생태계 조성'을 설정하고, 이를 위해 3개 대과제를 마련했다. ①상생파트너십 강화 ②상생협력의 지평 확대 ③상생협력의 저변 확충을 대과제로 하고, 상생파트너십 강화를 위해 기술협력 제고 · 자금공급 확충 · 인력개발 지원 · 성과공유 확산을 세부 지원 시책으로 삼았다. 또 상생협력의 지평 확대를 위해서는 제조업에서 다른 업종 간, 중소기업 간, 해외 동반진출 시 등으로 협력의 범위를 확장하고, 상생협력의 저변 확충을 위해 상생모델의 지역 확산 · 신뢰형성 기반 강화 · 기업문화 및 사회문화로의 발전 등을 지속적으로 추진하기로 하였다.

6

개방을 통한 경쟁력 강화

10

선진 통상국가를 향한 도약

제1절 선진 통상국가 실현을 위한 성장전략

1. 선진 통상국가의 의미

참여정부는 2005년 4월 세계 경제의 변화 추이와 우리 경제의 세계적 위상 · 발전정도 등을 종합적으로 고려해 우리 경제가 대외 부문에서 지향해야 할 비전으로 '선진 통상국가'의 개념을 정립했다. 자유무역협정(FTA) 추진은 큰 틀에서 이러한 선진 통상국가를 실현하기 위한 중요한 정책과제의 하나였다.

선진 통상국가 지향은 과거 제조업 중심의 수출주도형 경제체제를 기반으로 고속성장의 기틀을 마련하였던 우리 경제가 현재 대내외적으로 많은 도전에 직면해 있다는 문제의식에서 출발했다. 대내적으로는 1980년대 이후 연평균 경제성장률이 하락하는 등 성장잠재력 위축의 징후가 나타나고 있었으며, 고용 없는 성장 · 고령화 · 양극화 등 선진국형 경제문제가 대두되는 가운데 민주화의 진전으로 통상문제 등을 둘러싼 집단 간 이해갈등은 지속적으로 심화되고 있었다. 대외적으로는 브릭스(BRICs) 등 후발 국가들의 성장세가 두드러지는 가운데 FTA, DDA 등 경제통합 추세와 생산요소의 자유로운

이동으로 인한 기업활동 전체의 글로벌 네트워킹이 활발해지고 있다고 판단했다.

이와 같이 급변하는 세계 경제 환경 속에서 우리의 조건에 맞는 발전전략을 스스로 창출해 나가기 위해서는, 세계화의 충격을 대내 경제시스템 개선의 동력으로 활용하는 대외 개방정책을 대내 경제발전 정책과 효과적으로 연계하는 종합적 패러다임이 필요했다. 참여정부는 이런 인식에 기초해 선진 통상국가의 의미를 '노동 · 금융 · 경쟁 등 경제 각 분야에서 글로벌 스탠더드를 갖추고 해외투자 및 외국인투자의 활성화를 통해 글로벌 네트워킹을 구축하는 한편, 개방친화적 사회 인프라가 형성된 국가'로 설정하였다.

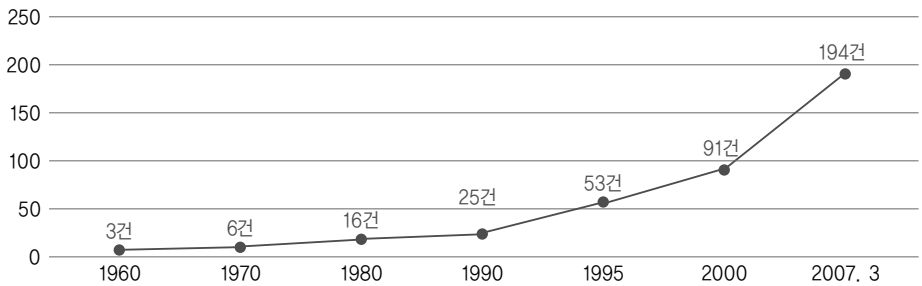
2. FTA 추진 배경

참여정부는 선진 통상국가 구현을 위한 개방화 · 국제화를 추진할 여러 가지 방안에 대한 검토 작업을 벌였다. 유럽연합과 같은 경제 통합, WTO를 통한 다자간 협정, FTA 체결, 싱가포르처럼 스스로 개방하는 방식 등이 제기되었다. 그러나 EU와 같은 경제 통합 방식은 현재 동북아의 정치 경제 상황에서 기대하기 어렵고, WTO 다자간 협상은 많은 국가가 참여하기 때문에 높은 수준에서의 협상 타결이 쉽지 않았다. 또한 싱가포르와 같이 자발적으로 거의 모든 무역 · 투자 장벽을 허무는 방식은 우리 여건상 채택하기 어려운 면이 있었다.

정부는 현 상황에서 개방을 통해 글로벌 스탠더드를 정착시키기 위해서는 FTA와 같은 양자 방식을 채택하는 것이 불가피하며, 우리 경제가 필요로 하는 산업의 고부가가치화와 선진 기술의 전수를 위해서는 서비스 · 투자 등 여러 분야가 망라된 수준 높은 FTA의 추진이 필수적이라고 보았다. 또한 수출 주도형인 우리 경제가 성장을 유지하면서 선진 통상국가로 발전하기 위해서는 당시 세계적으로 확산되고 있는 지역주의 추세에 대응해 적극적인 FTA 추진이 반드시 필요했다.

1990년대 후반 이후 전 세계적으로 이미 FTA 체결이 봇물을 이루고 있었다. 'FTA 광풍'이라는 말이 지나치지 않을 정도로 많은 국가들이 적극적으로 FTA에 매달렸다. 2007년 3월 현재 전 세계적으로 체결된 지역무역협정은 194개에 달했다. 1958년부터

전 세계 지역무역협정 체결 현황(누계)



자료 : WTO

주요국별 FTA 교역비중 및 체결국가 수

구분	싱가포르	미국	중국	일본	한국	칠레
FTA 교역비중 (2005 발효기준, 2003 실적)	53.7%	35.3%	19.6%	2.9%	0.5%	66.8%
FTA 체결국가 수 (2005 타결기준, 누계)	25개국	15개국	14개국	5개국	3개국	46개국

주 : 한국은 칠레, 싱가포르, EFTA(스위스·노르웨이·아이슬란드·리히텐슈타인)와 FTA 체결
자료 : 무역협회

2000년까지 40여 년간 91개에 불과했던 FTA는 2001년 이후 불과 6년여 동안 103개가 체결되었다. 그러나 이러한 세계적인 FTA 추세에도 불구하고 우리나라는 참여정부 이전에 체결된 FTA가 하나도 없는 소위 'FTA 지각생'이었다. 본격적으로 FTA가 추진된 것은 참여정부 출범 이후였다. 2007년 4월까지 칠레 · 싱가포르 · EFTA 및 미국과 FTA를 체결했지만 FTA 체결건수는 주요국가에 비해서는 여전히 낮은 수준이다. 대외 교역이 GDP에서 차지하는 비중이 70%에 달하는 나라로서는 참여정부 출범 초기의 FTA 추진은 결코 서두르는 것이 아니었다.

정부의 FTA 추진은 단순히 생존을 위해 다른 국가들의 체결 추세에 맹목적으로 따라가는 것이 아니었다. 우리나라가 선진 통상국가로 발돋움하기 위해서는 소극적 고립의 차원이 아니라 국내 통상 인프라 구축이라는 차원에서 교역 상대국들과의 FTA를 추진해 나가야 했다. 이는 과거 제조업 중심의 대외 지향적 성장 전략을 상품 및 서비스 · 투자 · 물류 · 금융 및 IT · 문화 등 전반적 경제활동에 확산하여 개방경제하의 글로벌 스

탠더드를 이룩하고자 하는 우리 경제의 전략적 선택이며 '제2의 성장 전략'이기도 했다. 참여정부의 핵심 국정과제 가운데 하나인 동북아 경제 중심국가 구상의 실현을 위해서도 FTA는 매우 중요한 정책 수단으로 제기되었다. 이에 따라 정부는 출범 초기부터 거대 경제권을 포함한 다수 국가와의 FTA 추진을 선진 통상국가 구현을 위한 대외 경제정책 비전의 주요 정책 과제의 하나로 설정하고 추진하게 되었다.

제2절 FTA 추진 방향과 과정

1. 동북아 FTA 허브 구축

아시아 지역은 전통적으로 지역 내 경제 통합에 대한 관심이 낮았으나 1990년대 중반에 접어들면서 역내외 국가 간 FTA를 활발히 추진하고 있었다. 1990년대 중반까지 아시아 국가들은 내수 규모가 크고 상대적으로 무역 장벽이 낮은 미국 시장에 진출하는 데 주력했으며, 역내 경제 통합에 대해서는 큰 의미를 두지 않았다. 그러나, 1997년 외환위기는 아시아 국가들에게 역내 국가 간 FTA 추진의 필요성을 새롭게 부각시키는 계기가 되었다. 외환위기를 계기로 지역 내 경제 협력 강화의 필요성과 미국 시장 위주 수출 드라이브 정책의 한계를 절감했기 때문이다.

일본은 2002년 싱가포르와 최초의 FTA를 체결하였고, 2005년에는 멕시코와의 FTA를 발효시켰으며, 현재 ASEAN 전체와의 FTA협상을 진행하고 있었다. 중국도 2002년 ASEAN과 양 지역 간 FTA 기본협정에 합의했으며, 이후 호주 · 뉴질랜드 · 인도 등과 협상을 진행 중이었다. 동아시아 국가들(ASEAN+3)의 경우 2002년 11월 장기적으로 '동아시아 자유무역지대' 창설을 권고하는 보고서를 채택하기도 하였다. 참여정부는 이러한 동아시아 내 지역주의 움직임에 적극 대응하고, 더 나아가 경제통합의 주도권을 확보하기 위한 수단으로 FTA 추진에 주목했다.

참여정부는 '동북아 경제 중심국가'라는 국정과제를 수립하고, 우리나라를 비즈니스 · 첨단산업 및 물류 중심지로 발전시키는 한편, 인근 국가와의 경제 협력을 통해 장

기적으로 동아시아 지역을 EU와 같은 경제 공동체로 발전시킨다는 구상을 갖고 있었다. 우리나라가 동북아 경제 중심국가로 발돋움하기 위해서는 물류 · 금융 · IT · 에너지 · 환경 등에서의 협력도 필요하지만 무엇보다 대외 개방을 통해 경제 제도를 선진화하는 것이 필수적이라고 판단했다. 이러한 의미에서 우리나라가 선제적이고 적극적으로 중국 · 일본 등 동북아 국가들과 FTA를 추진하는 것은 한국 중심의 동북아 경제 중심을 건설하는 전제 조건이었다. 우리나라를 중심으로 한 · 일 FTA, 한 · 중 FTA, 한 · 중 · 일 FTA, 한 · 아세안 FTA 등 동아시아 국가 간 FTA 네트워크를 구축한다면 궁극적으로 동아시아 지역의 경제 공동체 구현에 중요한 토대가 마련될 수 있다는 것이다. 최근 한 · 미 FTA의 성공적인 타결은 일본, 중국과의 FTA 추진에 긍정적으로 작용할 것으로 기대된다. 한국과의 무역에서 엄청난 흑자를 내고 있는 일본이나 중국의 입장에서 보면 FTA로 통합된 한 · 미의 '단일 시장'을 포기할 수 없기 때문이다.

2. FTA 추진 로드맵 확정

1) 추진 경과

(1) 2003년 9월 FTA 추진 로드맵 확정

참여정부 출범 직후인 2003년 7월 23일 대통령이 주재하는 국민경제 자문회의에서 우리나라의 중장기 FTA 추진 전략이 논의되었다. 이 회의에서 대통령은 FTA 정책 추진의 효율성을 제고하기 위하여 FTA 추진 기구를 정비하고, 종합적인 'FTA 추진 로드맵'을 작성하도록 지시했다. 이에 따라 관련 정부 부처 · 학계 · 업계가 참여하는 'FTA추진위원회'가 구성되었으며, 위원회의 논의를 거쳐 작성된 FTA 추진 로드맵이 2003년 9월 2일 국무회의에서 공식적으로 확정되었다.

FTA 추진 로드맵은 중장기적(3년 이상)으로 거대 · 선진 경제권인 미국 · EU · 중국 등과의 FTA를 추진하되, 단기적(1~2년)으로는 이들 거대 · 선진 국가의 주변에 위치한 국가 중 우선 협상 개시가 가능한 싱가포르 · 아세안 · 멕시코 등과 FTA를 체결하여 거대 국가와의 FTA 추진을 위한 교두보를 확보하는 것을 주요 전략으로 삼고 있다.

(2) 2004년 5월 FTA 추진 로드맵 수정

2003년 9월 칸쿤 WTO 각료회의의 결렬로 지역주의 추세가 한층 심화되어 많은 국가들이 양자 간 FTA에 의존하는 경향이 뚜렷해졌다. 특히 일본 · 중국 등 동아시아 국가들이 경쟁적으로 FTA를 추진하는가 하면, 구주 및 미주지역에서도 지역 블록 간 경제통합이 지속적으로 진행됨으로써 우리의 안정적 수출 시장 확보 문제에 대한 재검토가 필요하게 되었다.

국내적으로는 첫번째 FTA인 칠레와의 FTA 발효로 FTA 체결에 관한 국내적 환경이 보다 유리하게 조성되었다. 즉, 2004년 4월 한 · 칠레 FTA의 국회 비준을 둘러싼 논의 과정에서 FTA 효과에 대한 국민의 이해가 일정 수준 높아졌으며, 추가적인 FTA의 체결을 통해 전략적이고 공세적으로 시장을 확보할 필요성에 대한 공감대도 확산되었다. 이러한 대내외적 통상 환경 변화에 따라 정부는 FTA 추진을 통하여 국익을 극대화하기 위해서는 유망 대상국과의 FTA 추진을 가속화하는 것이 필요하다는 판단을 내리고, 2004년 5월 대외경제장관회의 심의 · 의결을 거쳐 2003년 로드맵을 수정 · 보완하였다.

2004년 로드맵에서는 이전에 중장기적 추진 대상국으로 분류되어 있었던 캐나다와 인도를 단기 추진 대상국에 포함시켜 여건이 성숙되는 대로 이들 국가와의 FTA 체결 공동 연구를 추진하기로 결정했다. 내용 측면에서 FTA 체결 효과를 극대화하기 위해 상품 분야에서의 관세 철폐뿐만 아니라, 서비스 · 투자 · 정부 조달 · 지적 재산권 · 기술표준 등을 포함하는 포괄적인 FTA를 지향하기로 하였다.

2) FTA 추진 로드맵의 방향과 내용

(1) 궁극적 목표는 거대 · 선진국과의 FTA

정부의 FTA 추진 최종 목표는 우리 경제의 선진화와 경제적 이익을 극대화할 수 있는 거대 · 선진 경제권과의 FTA 네트워크를 형성하는 것이었다. 우리의 5대 교역 상대국인 미국 · 중국 · 일본 · EU · ASEAN 등 5개 국가군이 우리 전체 교역의 90%에 달하고 있는 상황에서 중장기적으로 이들 거대 · 선진 경제권과의 FTA 추진 효과는 매우 클 것이라는 판단에서였다. 한편, 정부는 BRICs 등 급성장하고 있는 국가들과의 FTA 추진

을 통해 우리 산업의 성장동력을 확보할 필요성을 인식하고, 인도 등 향후 큰 소비시장이 될 신흥 유망시장과의 FTA도 추진하기로 했다.

(2) 동시 다발적이고 높은 수준의 FTA

참여정부는 FTA 추진에 있어 단계적 · 순차적 추진이 아니라 동시 다발적 추진 방식을 선택했다. 그동안 지체된 FTA 체결 진도를 단기간 내에 만회하여 세계적인 FTA 확산 추세에 따른 우리 기업들의 기회비용을 줄이기 위한 것이었다. 일반적으로 하나의 FTA를 체결하기 위해서는 최소한 1년 이상의 시간을 필요로 한다. 따라서 우리나라 주요 무역 상대국과의 FTA를 순차적으로 추진할 경우 많은 기간이 필요하고, 그 기간 동안 역외 국가로서 우리는 상대적 불이익을 감내할 수밖에 없었다.

또한, 여러 개의 FTA를 동시 다발적으로 추진하여 발효시킴으로써, 각 FTA별로 서로 다른 효과를 상쇄 · 보완하여 전체적인 이득을 극대화할 수 있는 장점도 있었다. FTA 효과를 극대화하기 위해 개방 수준도 상품 분야에서의 관세 철폐뿐만 아니라, 서비스 · 투자 · 정부 조달 · 지적 재산권 등을 포함하는 포괄적인 FTA를 지향했다.

(3) 국민적 공감대를 바탕으로 추진

FTA 정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 무엇보다도 국민들의 이해와 협력이 필요했다. 이에 따라 FTA 추진 과정에서 투명성을 제고하고 국민적 공감대를 형성하기 위해 2004년 6월 '자유무역협정체결절차규정(대통령훈령)'을 제정하였다.

이 규정에서는 FTA 체결 과정을 협상전 단계, 협상 단계, 협상 후 단계로 구분하여 각 단계별로 필요한 절차를 규정하고, FTA 정책 추진의 효율성을 제고하기 위하여 FTA실무추진위원회 → FTA추진위원회 → 대외경제장관회의로 이어지는 FTA 추진체계를 갖추도록 명시했다. 효과적인 의견 수렴을 위해 FTA추진위원회 산하에 대외 경제 전문가 및 업계 대표자로 구성된 FTA민간자문회의를 설치하였다.

또한 FTA 추진 과정에서의 투명성을 제고하기 위하여 각 단계마다 FTA 추진에 대한 정보를 국민에게 제공하고 이해 관계자의 의견을 수렴할 수 있는 절차를 마련하였으며, 특히 협상 개시 이전에는 반드시 공청회를 개최하도록 하였다. 관련 전문가와

FTA 체결 절차		
단계	세부 절차	민간 의견 수렴 절차
협상 전 단계	• FTA 추진 기본 전략 수립 • 국내 연구기관에서 FTA 타당성 연구 실시 • FTA 실무추진회의 및 FTA민간자문회의 검토 • 공청회 개최 등을 통한 의견 수렴 • FTA추진위원회 심의 • 대외경제장관회의 협상 대상국 결정 • 산관학 공동연구 실시(필요시)	• FTA민간자문회의에서 FTA 추진 타당성 검토 • 공청회 등을 통해 FTA 추진대상국에 대한 각계 의견 수렴
협상 단계	• 정부 대표단 구성 • 협상안 준비 • FTA민간자문회의에서 중요 협상안에 대해 의견 수렴 및 자문 • 대외경제장관회의 및 FTA추진위원회에서 중요 협상안 심의 • 협상 진행 • 협상결과 설명 및 의견 수렴 • 최종 협상안 결정 • 협정문 가서명	• FTA민간자문회의에서 FTA 추진 타당성 검토 • 공청회 등을 통해 FTA 추진대상국에 대한 각계 의견 수렴
협상 후 단계	• 협상 결과 국회 보고 • 대국민 홍보 • 보완대책 마련 • 국무회의 심의 • 국회 비준 동의 • 대통령 비준서 서명 • 시행 준비	• FTA민간자문회의에서 FTA 추진 타당성 검토 • 공청회 등을 통해 FTA 추진대상국에 대한 각계 의견 수렴

업계 이익을 수렴하는 것 외에도, FTA 추진 부서의 업계 현장 방문 및 업종별 간담회 개최 등을 통하여 업계의 요구 사항을 정확히 파악, 협상 과정에 반영하는 피드백 과정을 마련했다.

3) FTA 추진의 법적 기반 마련

(1) FTA 이행지원특별법 제정

DDA 및 FTA 체결에 따라 발생하는 농어업인 등의 피해를 최소화하기 위한 정부 지원의 근거를 마련하고 특별 기금을 설치하기 위해 2004년 3월 22일 정부는 「FTA이행지

원특별법」을 제정하였다.

이 법은 우리나라 최초의 FTA인 한 · 칠레 FTA 체결로 과수 농가 피해에 대한 우려가 확산되는 것에 대응하여 우리 과수 농가의 경쟁력 증대를 위한 중장기 지원 대책을 규정하고 있다. 구체적으로 보면, 2004년부터 7년간 총 1조 2천억 원의 FTA 이행기금을 조성하여 농수산 부문의 피해를 최소화하도록 하며, 과수 산업의 경쟁력 제고를 위해 고품질 생산 및 유통 선진화를 지원하도록 했다. 또 FTA 이행으로 직접적인 피해를 입은 농가의 경영 안정을 위한 소득 보전과 희망 농가의 폐업을 지원하도록 했다.

(2) 제조업 등의 무역 조정 지원에 관한 법률 제정

2006년 4월 동시 다발적인 FTA 추진에 따른 수입 증가로 피해를 입었거나 입을 것이 확실한 제조업 및 관련 서비스업에 대해 피해 기업의 구조조정과 소속 근로자의 전직 · 재취업을 지원하기 위한 「제조업 등의 무역 조정 지원에 관한 법률 제정안」을 마련하였다. 이 법은 2007년 4월부터 시행되었으며, FTA 이행에 따라 피해를 입게 될 무역 조정 기업과 무역 조정 근로자에 대하여 10년간 2조 8천억 원을 지원토록 하고 있다. 무역 조정 기업은 정보 제공, 단기 경영 자금 융자, 경영 · 기술 상담, 기술 개발 및 설비 투자 자금 등의 경쟁력 확보 자금, 융자 지원 및 기업 구조조정 조합 출자 지원 등 구조 조정의 모든 과정에서 지원을 받게 된다.

이러한 지원 제도는 미국의 무역조정지원제도(Trade Adjustment Assistance, 1962)를 벤치마킹한 것이었다. 미국의 지원 프로그램은 GATT체제로부터 피해를 입은 기업 지원을 골자로 하고 있으며, 이 프로그램에 의해 자국 내 수입 대체 산업은 생존 확률 · 매출 · 고용 등에서 긍정적인 효과를 거두어 왔다. 우리나라도 이러한 무역조정지원제도의 도입을 통해 FTA 피해 산업의 원활한 구조조정과 고용시장 안정을 도모할 수 있을 것으로 기대된다.

제3절 FTA 체결 전개 과정

참여정부는 지난 2004년 4월 칠레와의 FTA를 시작으로 2006년 3월 싱가포르, 9월 유럽자유무역연합(EFTA : 스위스 · 노르웨이 · 아이슬란드 · 리히텐슈타인 등 4개국)과 FTA를 발효시켰다. 2007년에는 동시 다발로 FTA 협상을 진행했다. 한 · 미 FTA 협상이 2007년 4월 2일 타결된 것을 비롯해, 캐나다, 인도와의 협상이 진행중에 있으며, 유럽연합(EU)과의 협상도 같은 해 5월 7일 시작되었다.

1. 한 · 칠레 FTA

칠레는 우리 산업과의 상호 보완성, 해당 지역에서의 경제 · 정치적 위상, 우리나라와의 FTA 체결 의사 등을 감안하여 첫번째 FTA 대상국으로 선정되었다. 한 · 칠레 FTA 협상은 1999년 12월 1차 협상을 시작으로 2002년 10월 제6차 협상까지 약 3년간 진행되었으며, FTA로 인한 피해를 우려한 농민 단체들의 반대로 4차례 비준 시도 끝에 2004년 2월 비준 동의안이 국회를 통과, 2004년 4월 1일 정식 발효되었다.

1) 추진 배경

1998년 11월 5일 개최된 국무총리 주재 대외경제조정위원회에서 당시 범세계적인 지역주의 확산에 적극 대응하고, 외환위기를 통해 가시화된 우리 경제의 구조적 취약성을 극복하며 안정적인 수출시장 확보와 투자 유치 효과를 극대화하기 위한 방안으로 FTA를 추진하기로 결정하였다. 그 첫번째 대상 국가로는 칠레가 선정되었다.

칠레가 우리나라의 첫번째 FTA 대상국으로 선정된 데에는 다음과 같은 이유가 있었다. 첫째, 우리나라는 공산물을 칠레로 수출하고 칠레로부터는 원자재를 주로 수입하고 있어 우리나라와 칠레의 무역구조는 상호 보완적이었다. 둘째, 칠레는 남미에서 개방정책을 추진하고 있는 대표적 국가로서 남미 지역에서 차지하는 경제 · 정치적 위상이 매우 컸다. 셋째, 칠레가 세계 최대 과일 수출국이지만 우리나라와는 지리적으로 대척점에 위치할 정도로 멀리 떨어져 있고 계절도 반대이기 때문에 주요 농산물 생산 시기

가 우리나라와 겹치지 않아 우리 농업에 대한 직접적인 피해가 비교적 적을 것으로 예상되었다. 넷째, 칠레는 제3국과 FTA를 많이 체결하여 FTA 추진 경험이 축적된 국가로서 우리나라가 협상 과정에서 여러 가지 협상의 노하우를 얻을 수 있는 학습 효과가 클 것으로 기대되었다.

2) 협상 과정

(1) 협상 초기

공식 협상은 1999년 12월 칠레 산티아고에서 개최된 1차 협상으로 시작되었으나 협상 타결까지는 결코 순탄하지 않았다. 당초 우리 정부는 협상을 2000년 말까지 종결할 계획이었으나 협상 쟁점에 대한 양측 간 입장 차이 때문에 쉽게 협상의 돌파구를 찾지 못했다. 1차 협상에서 우리나라는 원칙적으로 5년간 관세 균등 철폐, 일부 품목은 10년간 관세 균등 철폐, 예외적인 경우 15년까지 관세 균등 철폐를 제시하였고 아주 민감한 품목은 협상 대상에서 제외할 것을 주장했다. 그러나 칠레는 대부분의 품목들은 관세를 10년간 균등 철폐하고, 민감 품목에 대해서만 10년간 관세 철폐의 예외를 인정하고, 원칙적으로 협상 대상에서 제외하는 품목이 없다는 주장을 내세웠다.

2000년 2월 2차 협상에서는 FTA협정문에 대한 상당 수준의 논의와 함께 양허안이 교환되었다. 우리나라는 정부 내 입장 조율이 미진하여 농산물 · 수산물 · 임산물을 제외한 공산품에 대한 양허안만 제출하였고 칠레 측은 모든 품목의 양허안을 제시하였다. 그러나 우리나라가 공산품에서 제시한 양허안이 칠레로부터 수입의 54%(1999년 기준)를 차지하는 전기동을 제외한 모든 공산품의 조기 관세를 철폐하는 내용인 데 반해 칠레 측의 양허안은 공산품 관세의 즉시 철폐 비율이 13%에 불과해서 실망스러운 수준에 그치고 있었다. 3차 협상에서는 농산물까지 포함한 양허안이 교환되었다. 칠레 측의 양허 개선안은 즉시 관세 철폐 품목수가 40% 수준으로 개선되었으나, 우리 측이 제시한 농산물 양허안은 민감 품목인 약 35%의 농산물을 DDA 협상 이후에 논의하자는 유보적 내용을 담고 있었다.

(2) 협상의 교착기

4차 협상 이전부터 협상이 교착 상태에 빠질 조짐이 보이기 시작했다. 칠레 측의 민감 업종인 섬유업계가 1999년 말 우리나라와의 FTA에 대해 강력하게 반대하면서 섬유부문을 FTA 대상에서 제외할 것을 칠레 정부에 요청한 것이다. 이에 따라 칠레 측은 3차 협상까지 우리의 농산물 양허 계획에서 칠레 측의 주요 관심 품목들이 빠져 있다는 점 등을 지적하면서 우리에게 우리 측의 양허안이 만족할 수준이 될 때까지 협상을 일단 연기할 것을 요청하기도 했다.

농산물 양허안 개선 방향을 둘러싸고 우리 정부 내의 이견 해소에 상당 시간이 소모되면서 4차 협상은 2000년 12월이 되어서야 개최되었다. 그러나 4차 협상에서도 양국 간 이견은 해소되지 않았다. 우리 측이 칠레 측의 관심 품목 중 일부를 수용하는 양허 개선안을 제시하였으나 칠레 측은 여전히 불만을 표시하였다. 4차 협상 이후 우리나라는 칠레 측의 관심 품목을 상당히 반영한 양허안을 작성하여 2001년 3월 실무협의를 칠레 측과 가졌다. 그러나 칠레는 당초 자국이 제시했던 '협상대상에서 예외 품목은 없다'는 협상 원칙에 어긋나게 예외 품목을 설정하는 등 후퇴된 내용의 양허안을 제시하여 협상 타결 의지에 의구심을 갖게 하였다. 2001년의 양허안 실무 협의 이후 6월 통상교섭본부장의 칠레 방문, 10월 양국 간 통상장관회의 등 접촉이 있었으나 12월 칠레의 국내 선거 등을 이유로 협상에는 큰 진전이 없었다. 2002년 2월에도 미국 로스앤젤레스에서 양국 국장급 회담을 가졌으나 기존 입장을 확인하는 수준에 그쳤다.

(3) 협상 종료

2002년 6월 우리 정부가 대통령 특사를 칠레에 파견하여 우리 농산물 민감 품목에 대한 예외인정을 최대한 확대해 줄 것을 칠레 대통령에게 요청하여 긍정적인 약속을 얻어내면서 협상은 다시 급물살을 탔다. 같은 해 6월 칠레는 그동안의 소극적인 입장에서 벗어나 개선된 양허안을 제시했다. 칠레가 2002년 6월에 제시한 양허안과 우리 측이 2002년 2월에 제시한 양허안을 바탕으로 2002년 8월 한 · 칠레 양국은 5차 협상을 시작했지만 농산물 관세 철폐 기간 조정과 관세 할당 적용 문제 등에 대해 입장 차이를 좁히지 못했다. 이에 따라 9월과 10월 양허안에 대한 별도의 실무 협상이 제네바에서 열렸

으며, 한 · 칠레 양국은 칠레산 사과와 배를 관세 철폐 대상에서 제외하는 대신 한국산 세탁기, 냉장고 등 일부 공산품도 FTA 대상에서 제외하는 방안을 집중 논의하였다.

이러한 실무 조정을 거친 후 10월 제네바에서 농업 분야의 쟁점에 대해서 거의 합의를 보게 되어 사실상 협상이 타결되었다. 칠레 측의 금융시장 개방 관련 내용 일부에 대해서는 6차 협상에서 합의를 보지 못했지만 4년 이후 추가 논의하기로 하고 2002년 10월 24일 협상이 최종적으로 타결되었다.

3) 협상 타결 내용

한 · 칠레 FTA 협상 결과 중 가장 중요한 상품 양허 내용을 중심으로 협상 결과를 평가하면, 농업을 포함한 전 산업을 자유화의 대상으로 포함하고 대부분의 품목에 대한 양국의 관세를 단계적으로 철폐함으로써 FTA 체결로 얻을 수 있는 효과가 극대화되도록 하였다고 할 수 있다. 이에 따라 실질적으로 모든 교역을 자유화에 포함하도록 규정한 GATT 제24조에 부합하는 수준의 자유화가 이루어졌다고 할 수 있다. 양허내용을 구체적으로 살펴보면 한국과 칠레는 품목수 기준으로 각각 96.2%, 96.5%에 해당하는 품목의 수입 관세를 10년 이내에 철폐하기로 했다.

(1) 우리 측 양허 내용

우리나라의 관세 양허 카테고리는 총 10개로, 즉시 철폐, 5년 철폐, 7년 철폐, 9년 철폐, 계절 관세 적용, 자유화 제외 등으로 구분된다. 우리 양허안은 품목수 기준 총 11,170개 품목 중 87.2%인 9,740개 품목에 대한 관세를 협정 발효와 동시에 철폐하는 것으로 되어 있다. 관세를 즉시 철폐하는 품목의 대부분인 9,101개 품목은 공산품이며, 나머지는 농산물 224개, 임산물 138개, 수산물 277개 품목이다. 10년 이내 자유화하는 품목은 총 품목의 96.2%로 공산품, 임산물 및 수산물의 전 품목과 농산물의 70.3%인 1,007개 품목이 해당된다.

(2) 칠레 측 양허 내용

칠레 측의 양허 카테고리는 관세의 즉시 철폐, 5년 철폐, 7년 철폐, 10년 철폐, 13년

철폐, 자유화 제외 등 6개로 구분된다. 총 품목 5,854개 중 2,450개(41.8%) 품목의 관세가 FTA 발효와 함께 관세를 철폐하도록 되어 있다. 칠레는 공산품 4,664개 품목을 포함한 총 5,648개(총 품목수 대비 96.5%) 품목을 10년 내에 자유화하기로 하였다. 업종별로 살펴보면, 우리나라보다 제조업 기반이 취약한 칠레의 공산품 즉시 관세 철폐 비율은 30.6%로 낮은 대신, 경쟁력이 뛰어난 농림수산물은 일부 품목(52개)을 제외한 대부분이 FTA 발효 즉시 관세를 철폐하는 것으로 되어 있다.

4) 한 · 칠레 FTA 발효 후 3년의 성과

(1) 양국 간 파트너십 강화와 FTA 협상 경험 축적

한 · 칠레 FTA는 양국 수입 품목의 관세율을 인하함으로써 상품 · 서비스 시장의 진입 장벽만 낮춘 것이 아니라, IT · 자원개발 분야를 중심으로 투자 · 산업협력 강화 등의 기반을 마련하였다. 또한 FTA 추진 과정에서 다양한 대내외 협상의 경험을 축적함과 동시에 국내 전문 협상 인력풀도 확보하는 등, 앞으로의 FTA 정책을 구체화하고 본격화할 수 있는 기틀을 마련하였다. 2003년 9월 정부가 수립한 FTA 추진 로드맵은 이러한 경험과 자신감을 바탕으로 향후 FTA 추진 정책의 투명성을 높임과 동시에 선진 통상국가로서의 적극적인 FTA 추진 전략을 보다 구체화한 것이다. 한 · 싱가포르 FTA와 한 · EFTA FTA가 각각 10개월 및 7개월 만에 조기 타결될 수 있었던 것도 한 · 칠레 FTA의 경험을 바탕으로 그동안 확보된 전문 협상인력을 100% 활용할 수 있었기 때문이었다고 볼 수 있다.

(2) 한국 자동차의 칠레 시장 약진

2006년 한국차의 칠레 수출량은 4만 9,925대로 전년보다 6천 대 이상 늘었다. 원화 가치가 급격히 오른 반면 엔화가 약세로 돌아서면서 세계 곳곳에서 일본차에 밀려 한국차가 고전했지만 칠레에서만은 예외를 보였다. 한국차의 시장 점유율은 2006년 25.7%를 기록했다. FTA 발효 전 18.8%로 일본차에 크게 뒤졌던 한국차가 일본차(26.1%)를 따라잡게 되었다.

칠레 자동차시장 국가별 판매 추이				(단위 : 대수, 점유율 %)
구분	2003	2004	2005	2006
일본	28,109(23.5)	37,716(25.4)	46,140(25.2)	49,762(26.1)
한국	22,510(18.8)	31,202(21.0)	42,320(23.2)	48,925(25.7)
아르헨티나	22,258(18.6)	28,672(19.3)	29,173(16.0)	22,486(11.8)
브라질	18,535(13.5)	18,786(12.6)	25,262(13.9)	20,702(10.9)

자료 : 재경부

(3) 무역수지 개선

한 · 칠레 FTA 발효 1년 전(2003년 4월 ~ 2004년 3월)에 8억 달러 정도였던 대칠레 무역적자는 발효 3년차(2006년 4월 ~ 2007년 2월)에 22억 달러로 늘어났다. 하지만 이는 칠레 수입의 80%를 차지하는 구리 가격이 급등했기 때문이다. 구리 등 주요 교역 원자재 가격이 같았다고 가정하면 FTA 발효 1년 전 8억 달러 정도였던 대칠레 무역적자는 발효 3년 후 4억 달러로 절반이 줄어든 것이다.

한 · 칠레 교역 동향				(단위 : 백만달러, 전년동기대비 증가율 %)
구분	발효 전 1년 (2003. 4~2004. 3)	발효 후 1년 (2004. 4~2005. 3)	발효 후 2년 (2005. 4~2006. 3)	발효 후 3년 (2006. 4~2007. 2)
수출	526(9.8)	829(57.6)	1,217(46.8)	1,576(44.2)
수입	1,328(63.5)	1,926(45.0)	2,551(32.5)	3,815(66.8)
무역수지	−802(−140.8)	−1,097(−36.8)	−1,334(−21.6)	−2,239(−87.5)

자료 : 재경부

동 가격변동 효과를 제외한 양국 간 무역수지				(단위 : 백만달러, 전년동기대비 증가율 %)
구분	발효 전 1년	발효 후 1년	발효 후 2년	발효 후 3년
동 관련제품 제외 시	+146(−43.8%)	+326(123.3%)	+421(29.1%)	+796(89.1%)
동 가격 고정 시	−804(−52.3%)	−703(12.6%)	−606(13.8%)	−411(28.7%)

자료 : 재경부

(4) 국내 농가 피해의 축소

한 · 칠레 FTA에 따른 국내 농가 피해 규모는 예상보다 적었다. 돼지고기(125%), · 포도(109%) · 와인(321%) 등 칠레산 농산물 수입이 늘어났지만 농가에 대한 타격은 크지 않았다. 대부분 미국 등 경쟁국의 수입 농수산물로 대체했기 때문이다. 예컨대 키위의 경우 FTA 발효 전보다 수입량이 늘었지만(583%) 대부분 기존 뉴질랜드산이 장악한 시장을 잠식한 것이었다. 홍어와 돼지고기는 미국(돼지고기) · 아르헨티나(홍어)의 공세에 밀려 칠레산의 점유율은 오히려 하락했다. 당초 정부는 칠레와의 FTA에 따라 가장 큰 피해가 우려됐던 포도 · 키위 · 복숭아 농가를 위해 2,600억 원을 폐업농가 폐업지원금으로 책정했으며, 2004년부터 3년 동안 1만 1,300여 농가에 1,445억 원을 지원하였다. 그러나 포도뿐 아니라 키위의 국내 재배 면적은 2003~2005년 사이 11%나 늘었고, 복숭아의 국내 생산량도 증가했다. 칠레산 농산물 수입 급증으로 가격이 일정 수준 이하로 폭락하면 농가에 현찰로 보상해 주기로 한 소득보전직불제도는 한 차례도 발동되지 않았다.

2. 한 · 싱가포르 FTA

한 · 싱가포르 FTA 협상은 2004년 1월부터 11월까지 5차례의 공식 협상과 3차례 실무 협상을 거쳐 2005년 8월 양국 대표가 서명함으로써 타결되었고, 2005년 12월 비준 동의안이 국회를 통과, 2006년 3월 2일 정식 발효하였다.

싱가포르는 농업 분야에 대한 피해가 적어 FTA 체결을 반대하는 국내 이익 집단이 적다는 점, 이미 양국 간 많은 부분에서 무역 자유화가 이루어졌다는 점, FTA를 통한 규제개혁과 제도화로 외자 유치를 강화할 필요가 있다는 점 등에서 한 · 칠레 FTA 체결 이후 FTA의 모멘텀을 계속 살려 나가기에 적합한 파트너로 평가되었다.

1) 추진 배경

싱가포르는 동아시아 지역에서 지역 협정을 가장 적극적으로 추진하는 국가이다. 1999년 뉴질랜드와의 협상을 시작으로 일본 · 호주 · 미국 · EFTA 등 주요 경제권과 FTA를 체

결해 온 싱가포르는 FTA가 다자무역체제를 보완하는 수단으로서 상호 이익을 공유하고 부수 효과를 거둘 수 있는 수단임을 강조하면서 우리 측에 적극적으로 FTA 체결을 제의해 왔다. 싱가포르의 내수 규모 · 무관세 · 산업 경쟁 관계 등을 감안 시 FTA 체결을 통해 직접적으로 얻어지는 우리 기업의 추가 시장진출 효과는 크지 않을 것으로 전망되었다. 그러나 장기적으로 서비스 및 투자 선진국인 싱가포르와의 경쟁 및 협력을 통해 한국 내의 서비스 · 투자 부문의 환경이 개선되어 투자유치 증대 효과가 기대되었고, 동남아 무역 · 투자진출 교두보로서 싱가포르가 갖는 장기 전략적 장점이 적극 고려되었다.

2) 협상 과정

한 · 칠레 FTA가 3년간의 협상과 4차례의 비준 동의 시도 끝에 탄생한 것과 비교하면 한 · 싱가포르 FTA는 매우 순조롭게 진행되었다고 할 수 있다. 이렇게 협상이 조기에 종료될 수 있었던 것은 싱가포르의 경우 농산물과 같은 민감 분야가 거의 없었으며, 이미 높은 수준의 교역 자유화를 달성하고 있었기도 하거니와, 우리 측이 한 · 칠레 FTA 협상의 경험과 전문 인력을 적극 활용하였기 때문이라고 볼 수 있다.

구체적인 추진 경과를 살펴보면, 한 · 싱가포르 FTA에 대한 본격적인 논의는 1999년 9월 APEC 정상회담에서 고촉통 싱가포르 당시 총리가 양국 간 FTA 체결을 김대중 대통령에게 제안함으로써 시작되었다. 이후 2002년 11월 시드니 WTO 소규모 각료회의 기간 중 개최된 양국 간 통상장관회담에서 FTA 체결을 위한 산 · 관 · 학 공동 연구회를 발족하기로 합의하여 2003년 3월부터 10월까지 3차례의 공동 연구회의가 개최되었으며, 최종 보고서를 통해 양국 간 FTA 협상을 조속히 개시하도록 권고하였다. 공동 연구 보고서의 이러한 권고에 기초하여 양국 정상은 2003년 10월 개최된 정상 회담에서 양국 간 FTA 협상을 개시할 것을 선언하였다. 이에 따라 2004년 1월부터 11월까지 본격적인 협상을 진행하여 2004년 11월 라오스에서 개최된 ASEAN+3 정상회담 기간 중 개최된 양국 정상회담에서 FTA 협상을 실질적으로 타결하였다. 그 후 협정문에 대한 실무적인 법률 검토를 거쳐 2005년 4월에는 협정문이 가서명되었으며, 2005년 8월 4일 서울에서 우리 측 외교통상부 장관과 싱가포르 측 통상산업부 장관이 협정문에 정식 서명하였다.

3) 한 · 싱가포르 FTA의 의미

(1) 동남아-동북아 허브의 연결

한 · 싱가포르 FTA는 최근 FTA 논의가 가장 활발한 동아시아에서 우리나라가 체결한 첫번째 FTA였다. 싱가포르는 동남아 경제 허브를 지향하고 있고 우리나라는 동북아 경제 허브를 지향하고 있는데, 양국이 FTA를 통하여 서로 결합함으로써 동북아와 동남아 허브가 서로 연결된 셈이었다. 동아시아의 무역센터이자 세계적인 물류 · 금융 및 비즈니스의 중심지로서 다국적 기업의 유망 투자 대상 지역인 싱가포르와의 FTA 체결을 통해 전략적 연계를 강화함으로써, 우리나라의 경제 시스템을 선진화하고 서비스 부문의 경쟁력을 강화함과 동시에 우리나라에 대한 투자를 확대할 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 한 · ASEAN FTA 추진을 위한 디딤돌

한 · 싱가포르 FTA는 내용 면에서 상당히 포괄적이었다. 상품 분야 관세 철폐뿐만 아니라, 서비스 · 투자 · 정부 조달 · 지적재산권 등 여타 분야에서 다양한 무역 · 투자 확대 방안이 포함되었다. 또한 한 · 칠레 FTA에는 없는 금융서비스 · 전자상거래 · 기술표준 적합성에 대한 상호인정(MRA) 등도 추가되었다. 한편, 싱가포르와의 FTA 체결은 2005년부터 개시된 ASEAN과의 FTA 협상 추진을 위한 전략적 디딤돌 역할을 하였다. 이로써 싱가포르를 기반으로 한 인구 5.5억 명, GDP 8,600억 달러의 동남아 시장에 대한 우리 기업의 진출을 촉진할 수 있는 기반을 조성하게 되었다.

(3) 개성공단 제품의 원산지 인정

개성공단 등 북한 경제 특구에서 생산된 제품이 우리나라를 거쳐 싱가포르로 수입될 경우 한국산과 마찬가지로 원산지 물품으로 인정되어 한 · 싱가포르 FTA상의 특혜 관세를 누리게 되었다. 미국 등 일부 국가가 북한산 제품에 대하여는 고율의 관세를 부과하고 있어 사실상 이 국가들에 개성공단 제품을 수출할 수 있는 길이 막혀 있었으나, 한 · 싱가포르 FTA에서 개성공단 생산 제품을 한국산과 같이 취급토록 인정받음으로써 싱가포르를 시발점으로 하여 해외 판로 개척을 위한 선례를 구축하게 된 것이다.

한·싱가포르 FTA 전후 무역수지 현황			(단위 : 백만달러, %)
구분	발효 전 1년	발효 후 1년	증가율
수출	7,868	9,805	24.6
수입	5,550	6,010	8.3
무역수지	2,318	3,795	63.7

4) 한 · 싱가포르 FTA 발효 1년간의 성과

싱가포르는 우리나라와 FTA를 체결하기 이전부터 대부분의 품목에 대해 관세가 없었기 때문에 FTA가 발효될 경우에도 수출에는 별로 영향이 없고, 수입은 급증하게 될 것이라는 우려가 많았다. 그러나 한 · 싱가포르 FTA 발효 후 1년(2006. 3 ~ 2007. 2)을 발효 전 1년(2005. 3 ~ 2006. 2)과 비교해 보면, 무역수지 흑자가 64% 증가하는 등 긍정적인 효과가 나타났다. 발효 후 1년간 대 싱가포르 수출 증가율은 24.6%를 기록하였는데, 같은 기간 동안 우리나라가 세계를 상대로 한 전체 수출 증가율이 13.3%임을 감안하면 FTA 발효에 따라 싱가포르에 대한 수출이 큰 폭으로 증가하였다고 볼 수 있다.

수출은 싱가포르의 경제호황(2006년 실질 GDP 증가 7.9%)과 반도체 수요 증가(우리나라의 싱가포르 반도체 수출증가율 35.1%), 선박수주 증가(23.9%)에 따라 증가세를 보였다. 반면, 수입은 당초 예상과 달리 소폭 증가에 그쳤다. 이는 주요 수입제품(반도체 · 컴퓨터 · 석유제품 등)이 FTA 발효 전에 이미 무관세이거나, 낮은 관세를 유지하고 있었기 때문에 수입에 미치는 효과가 크지 않았기 때문이다.

3. 한 · EFTA FTA

한 · EFTA FTA는 우리나라가 FTA를 맺은 최초의 선진 경제권이자 유럽경제권이라는 의미를 가진다. 유럽에 소재한 EFTA와 FTA 협상을 타결함으로써 미주(칠레)와 아주(싱가포르)에 이어 유럽에도 한국의 FTA 파트너가 생겼다. 유럽 선진 경제권인 EFTA는 우리 수출제품의 유럽시장 공략 성공가능 여부를 가늠할 수 있는 테스트마켓으로서 의미를 지니는 동시에, 향후 거대 경제권인 EU와 FTA 추진을 위한 전초전의 성격을 지녔다.

1) 추진 경과

정부는 칠레 및 싱가포르에 이어 우리나라의 세번째 FTA 대상으로 스위스 · 노르웨이 · 아이슬란드 · 리히텐슈타인 등 서유럽 4개국들의 경제연합체인 유럽자유무역연합(EFTA)을 선정하였다. 한 · EFTA FTA는 2004년 5월 14일 개최된 한 · EFTA 통상장관회담에서 양측이 FTA 공동연구를 개시하는 데 합의함으로써 공식화되었다. 2004년 8월과 10월 제네바와 서울에서 각각 개최된 두 차례의 공동연구회의에서 양측 간 FTA 추진의 경제적 효과와 분야별 자유화 가능성을 검토하였고, 특히 2004년 10월 공동연구 2차 회의에서 1년 내 협상 타결을 목표로 2005년 초 FTA 협상을 개시하도록 권고하는 내용의 공동 연구보고서가 확정되었다.

이러한 공동연구 결과를 바탕으로 우리나라는 2004년 11월 공청회를 개최하여 한 · EFTA FTA 추진 타당성에 대해 민간전문가 및 이해 관계자 등으로부터 광범위한 의견을 수렴하고, 2004년 12월 1일 양측 간 통상장관회의에서 정부 간 협상을 공식 선언하였다. 이에 따라 2005년 1월 제네바에서 공식협상을 개시하고 4차례의 협상을 진행하여 2005년 7월 협상의 실질적 타결을 보게 되었다. 이후 협정문에 대한 실무적인 법률 검토를 거쳐 2005년 9월에 양측 수석대표 간 가서명을 하고, 2005년 12월 15일 홍콩에서 양측 통상장관들이 협정문에 정식 서명하였다. 동 FTA는 양측의 국가별 국내 비준 절차가 2006년 상반기에 완료됨에 따라 2006년 9월 1일부로 발효되었다.

2) 의미

(1) 최초의 선진 경제권과 FTA 체결

한 · EFTA FTA는 우리나라가 맺은 최초의 선진 경제권이자 유럽경제권과의 FTA이며, 지금까지 맺은 FTA 체결국 중 경제 규모가 가장 큰 대상이었다. 이로써 미주(칠레)와 아주(싱가포르)에 이어 구주에도 한국의 FTA 파트너를 확보하였다. EFTA 회원국들의 1인당 국민소득(GNI, 2005년 기준)은 아이슬랜드 4만 6,320달러, 스위스 5만 6,670달러 및 노르웨이 5만 9,590달러로서 우리(1만 6,291달러)의 2배를 능가하고 있으며, 전 세계 기준으로 볼 때에도 최고 수준이다.

(2) 보완적 산업구조

양측의 교역은 상호 보완적인 구조라서 FTA를 통해 국내 산업구조 조정을 최소화하면서 교역자유화의 효과를 누릴 수 있는 등 상호 이익이 크게 증대될 수 있다는 장점을 가졌다. 또 유럽에서 우리 국가 이미지와 제품에 대한 브랜드 이미지를 높일 수 있을 것으로 기대되었다.

2006년 9월 1일 한 · EFTA FTA의 발효에 따라 EFTA 측은 우리나라에서 수입되는 모든 제품(공산품, 수산물)에 대해 발효 즉시 100% 관세를 철폐하였다. 우리나라도 EFTA가 원산지인 상품 중 99.1%에 해당하는 상품의 관세를 최장 7년간에 걸쳐 철폐할 예정이나, 농산물 및 수산물 중 민감한 일부 품목의 경우 자유화 대상에서 제외하거나 최장 10년간에 걸쳐 관세를 철폐하기로 하여 국내 민감 분야의 산업피해는 최소화할 수 있었다. 또한 한 · EFTA FTA는 상품무역 자유화뿐만 아니라 서비스업종 내 여러 산업의 경쟁력을 높일 수 있는 계기로 작용할 것으로 기대되었다. 이 밖에도 기존의 투자 협정을 대폭 개선하여 투자자 보호수준 강화 등 투자 환경을 개선하였다.

무엇보다도 양측은 개성공단 사업 추진의 의의와 동북아 평화안정의 중요성에 대한 상호 공감을 바탕으로 개성공단 생산제품은 우리나라산 원자재 · 중간재 등이 일정비율만 넘게 되면 우리나라 생산제품과 동일한 특혜 관세 혜택을 인정함으로써 개성공단 생산제품의 판로 확보에 기여하게 되었다.

(3) EU와의 FTA 추진을 위한 발판 마련

사실상 EU와 동일 경제권인 EFTA와의 FTA는 우리 기업의 EU 시장 진출을 위한 전략적 교두보 역할을 하였으며, 현재 협상이 진행 중인 EU와의 FTA 추진환경 조성에도 크게 도움을 주었다. 그동안 EU는 우리나라와 EFTA 간 FTA가 어떠한 형태로 체결될 것인지에 대해 관심을 갖고 지켜보아 왔는 바, EFTA와의 협상 과정에서 보여 준 개방적 사고와 합리적 접근방식은 우리나라가 EU와 FTA를 논의할 때 중요한 시금석으로 작용하였다.

3) 한 · EFTA FTA 발효 1년간의 성과

발효 이후 전반적인 교역이 13.1% 증가(발효 전 32.6억 달러 → 발효 후 36.8억 달러)하는 등 교역 규모가 확대되었다. 대EFTA 수출 규모는 전반적으로는 35% 줄어들었으나, 수요의 불규칙성으로 수출 증감률 변동이 심한 선박, 금(금괴), 그림 등 일부 품목을 제외하면 오히려 6.9% 증가한 것으로 나타났다. 대EFTA 수입은 53.7% 증가하였으며, 특히 선박용 부품, 배전 및 제어기, 밸브 등 수출용 원자재의 수입 증가는 양측의 보완적 산업 구조에 따른 긍정적인 효과로서, 우리 기업의 원가 절감 및 경쟁력 향상에 기여하는 것으로 나타났다.

수출 측면에서 전동축, 편직물, 기타 섬유제품 등 일부 관세철폐 품목을 중심으로 의미 있는 수출 증가가 이루어졌다. 수입 측면에서는 노르웨이산 선박용 부품을 수입하여 특수선박을 제조한 후 노르웨이로 무관세 수출을 시작하는 등 수출용 원자재를 수입하여 무관세로 재수출하는 새로운 비즈니스 모델이 창출되었다.

대EFTA 교역 동향 – 불규칙 요인 조정 (단위 : 백만달러, %)

구분			발효 전 11개월 (2005. 9~2006. 7)	발효 후 11개월 (2006. 9~2007. 7)	
			금액	금액	증가율
수출	조정 전		1,491	969	−35.0
	차감품목	선박	516	230	−55.5
		금	245	8	−100.0
		그림	59	22	−62.5
	조정 후		**671**	**717**	**6.9**
수입			1,765	2,713	53.7
교역액			3,256	3,681	13.1
수지			−274	−1,744	

자료 : 한국무역협회

제4절 한 · 미 FTA

참여정부는 한 · 칠레, 한 · 싱가포르, 한 · EFTA FTA 등을 성공적으로 체결한 후, 세계 최대시장인 미국과의 FTA 체결 추진에 나섰다. 미국은 세계 최대 시장일 뿐만 아니라 여러 가지 산업 부문에서 가장 선진화된 시장이다. 동시에 우리 기업들이 생산한 제품들이 중국 · 일본 등 경쟁국들과 가장 치열하게 경쟁하는 시장이어서 FTA 체결을 통한 미국 시장의 선점효과는 다른 어떤 곳과도 비교할 수 없다. 미국과의 FTA 체결은 수출환경을 개선하고 통상마찰을 완화하는 효과를 거둘 수 있을 뿐 아니라, 국내 경제 전반의 제도와 관행을 개선하고 생산성을 제고해 많은 분야에서 우리 경제 전반을 한 단계 업그레이드 할 수 있다는 중요한 의미가 있다. 기업 입장에서는 경제제도가 투명해지고 경쟁 제한적 요소가 제거됨에 따라 기업하기 좋은 환경이 형성될 수 있다. 국민후생적 차원에서는 보다 저렴한 가격으로 다양한 물품을 구매하고 서비스의 질을 개선함으로써 국민의 삶의 질도 향상될 수 있다. 한 · 미 FTA를 기폭제로 EU, 캐나다, ASEAN, 일본, 중국, 인도 등과의 FTA 추진도 가속화함으로써 한국이 세계 주요 경제권의 연결고리 역할을 하는 동북아 경제 허브를 달성할 수 있다는 점도 큰 이점이다. 동북아지역에서 최초로 미국과의 FTA를 타결시킴으로써 세계 시장의 허브로 발돋움하는 주춧돌을 마련할 수 있으며, 미국과의 강한 경제협력관계를 구축하여 동북아 지역에서의 입지를 한층 더 공고히 할 수 있다는 것이다. 이런 점들을 고려한 정부는 한 · 미 FTA 추진을 늦출 수 없었다. 급변하는 세계 속에서 개방전략을 통해 미래의 지속가능한 성장과 발전을 준비해야 하는 정부로서는 한 · 미 FTA 체결이 반드시 풀어야 할 과제요 넘어야 할 산이었다.

1. 추진 배경

1) 경제시스템의 업그레이드를 통한 국가 경쟁력 제고

정부는 세계 최대 시장인 미국과의 FTA를 통해 관세 · 물류비용 등 거래비용을 축소하고 치열한 경쟁이 벌어지는 미국 시장을 안정적으로 선점하는 효과가 있을 것으로 보았다. 또 미국과 같은 선진국과 체결하는 FTA가 우리 내부의 혁신 노력과 결합하여 우

리 경제 전반의 제도와 관행을 개선하여 생산성을 높일 뿐 아니라 각 분야에서 글로벌 스탠더드의 도입을 통해 우리 경제시스템 전반을 한 차원 업그레이드하고 국가 경쟁력을 높이며 국민 삶의 질을 향상시킬 것이라고 판단하였다.

2) 국민소득 · 수출 · 외국인 투자 증대

(1) 국민소득 증대와 일자리 창출

한 · 미 FTA는 우리 상품 및 서비스에 대한 미국시장의 관세 · 비관세 장벽을 낮춤으로써 경쟁력을 강화시킬 것이며, 결과적으로 교역 및 투자의 증대를 통한 국민소득의 향상과 고용증가를 가져올 수 있다. 또한 국내 소비자들은 다양한 상품과 서비스를 비교하여 보다 좋고 싼 상품과 서비스를 선택하고 이용할 수 있는 기회를 갖게 되어 소비자 후생도 증가할 것으로 기대된다.

(2) 세계 최대 수출시장의 안정적 확보

2005년 기준 우리나라의 총 수출에서 대미 수출이 차지하는 비중은 약 15%로 미국은 우리나라 제2위의 수출대상국이었다. 특히 우리나라 기업들이 중국, ASEAN 및 멕시코 등지로 진출하여 생산한 제품들의 상당 부분이 미국으로 다시 수출되고 있다는 점을 감안하면 미국은 여전히 우리의 가장 중요한 수출대상국이라고 할 수 있다. 더욱이 미국시장에서 우리의 시장점유율은 갈수록 하락하고 있으며, 특히 2005년 들어 대미 수출이 경쟁국과는 달리 감소세로 반전된 상황이어서 정부는 미국과의 FTA 체결을 통해 이러한 상황을 타개하고 우리 기업들이 일본 · 중국 · 대만 등 주요 경쟁국보다 앞서서 미국시장을 안정적으로 학보할 수 있도록 미국과의 FTA 체결을 추진하였다.

(3) 외국인 직접투자의 확대

2005년 미국이 우리나라에 투자한 금액은 29.9억 달러(신고기준)에 달했다. 1962년부터 2006년 9월까지 세계 각국이 우리나라에 투자한 해외 직접투자 금액 중 미국이 차지하는 비중은 29%로 EU에 이어 두번째를 기록하고 있었다. 정부는 한 · 미 FTA가 타결

될 경우 향후 미국의 대한투자가 더욱 증가할 것으로 예상했다. FTA를 통해 안보 리스크 등 경제 외적 위험요소로부터 투자자를 보호하는 법적 장치를 마련할 수 있기 때문이다. 한 · 미 FTA 체결로 미국 이외 국가로부터의 투자 증가도 기대되었다.

3) 후속 FTA 협상에서 협상력 증진

한 · 미 FTA는 당시 동아시아 각지에서 우후죽순처럼 진행되고 있는 FTA 움직임의 연결고리 역할을 할 수 있을 것으로 기대되었다. 미국과의 FTA는 협상 개시 시점부터 동아시아에서 뿐만 아니라, 전 세계적으로 주목을 받았다. EU, 중국 및 중동국가 등이 한국과의 FTA를 희망했고, 호주와 뉴질랜드도 한국과의 FTA에 관심을 보였다. 이런 상황에서 거대경제국인 미국과의 FTA 협상을 통해 축적된 협상 노하우는 향후 이어질 EU · 중국 · 일본 등과의 FTA 협상에 유용한 지침을 제시할 것으로 기대되었으며, 궁극적으로는 우리나라가 동아시아 비즈니스 허브로 자리매김하는 데 든든한 디딤돌 역할을 할 수 있을 것으로 예상되었다.

2. 추진 과정

1) 협상 준비

한국과 미국은 2006년 2월 3일 한 · 미 FTA 협상 출범을 공식 선언한 이후, 2006년 3월 6일, 4월 17~18일 두 차례의 비공식 사전협의를 통해 협상 일정, 협상 진행방식, 협상 문서의 공개 등에 대해 논의하였다. 협상 일정과 관련해서는 미국의 무역촉진권한(TPA: Trade Promotion Authority)이 감안되었다. 미국은 지난 2002년부터 통상협정의 입법화 권한을 행정부에 위임하는 무역촉진권한법을 시행 중이었으며 2007년 7월 1일 만료될 예정이었다. 이 법에 따르면 미국 정부는 협상체결 90일 이전까지는 미 의회에 협정 체결의사를 통보해야 한다. 이에 따라 양국 정부는 협상 타결의 목표시한을 2007년 3월 말로 설정하였다.

양측은 2006년 중에는 6월, 7월, 9월, 10월, 12월 모두 5차례의 공식협상을 개최하기로 합의하고, 2007년 일정은 추후 결정하는 것으로 합의하였다. 또한 협상 진행을 위해

한·미 FTA 분야별 협상목표

협상 분야	분야별 협상목표
상품무역 일반	• 내국민대우 규정 등을 통해 자유무역을 가로막는 차별적 대우를 철폐하고, 점진적인 관세 철폐를 통해 양국 간 교역 증진 및 시장접근 기회 확보
농업	• 우리나라 농업의 민감성을 반영 – 민감도가 높은 일부 품목의 양허 제외, 관세 인하기간 장기화 등 다양한 유형의 관세 인하방식 마련 – 농산물 수입관리제도(TRQ 등)의 적정한 운영 방식 규정 – 수입 급증에 대비한 세이프가드 등 적절한 보호장치 마련
원산지 / 통관	• FTA에 따른 특혜 관세혜택을 부여하기 위한 원산지 기준 확정 • 개성공단 생산물품에 대한 원산지 인정 근거 마련 • 양국 간 통관절차의 간소화 · 신속화로 교역 촉진을 지원하고, 원활한 협정이행을 위한 양국 관세당국 간 협력장치 마련
무역구제	• 우리나라가 미국의 주요 무역구제 피제소국임을 감안하여, FTA로 인한 수출증대 효과가 극대화되는 반면 피해를 최소화하는 방향으로 관련 제도를 개선
위생검역(SPS) 기술장벽(TBT)	• WTO SPS 협정을 비롯한 국제기준 및 과학적인 근거에 따라 SPS 문제를 협의하도록 대응 • 우리의 표준 및 시험검사(적합성평가) 제도 틀을 유지하면서, 양국 교역에 장애를 초래할 우려가 있는 기술장벽 발생 시 이를 해결할 수 있는 시스템 구축
투자	• 투자 자유화를 통한 외국인 투자유치 확대 및 이를 통한 국내 산업 발전과 소비자 혜택 확대 • 우리 기업의 대미 투자 진출 환경 개선 및 투자보호 강화
서비스 일반	• 국내 서비스산업별 특성과 경쟁력 수준을 감안하여 단계적인 개방을 함으로써 국내 서비스산업의 경쟁력 제고 • 우리 서비스업체 및 서비스 인력의 미국 진출 확대를 위한 미국 측 자유화 조치 확대
일시입국	• 양국 간 상품 · 서비스 교역 및 투자 확대를 지원하기 위해 기업인 및 전문직 종사자들의 원활한 이동 보장
금융서비스	• 세계적인 금융개방 추세와 소규모 개방경제인 우리의 현실을 감안, 금융개방 기조를 유지 – 금융산업의 경쟁력 강화, 금융시장의 안정성과 건전성 제고, 금융 허브 전략과의 연계 등을 목표로 협상
통신서비스 / 전자상거래	• FTA를 통하여 국내 통신시장의 지속적인 발전 및 국제 경쟁력 강화에 기여 • FTA를 통하여 전자적 수단을 통한 상거래의 원활화를 위한 환경 설정 및 이를 위한 협력 추진
기타 분야 (경쟁 · 정부조달 · 지재권 · 노동환경 · 분쟁해결)	• FTA를 통한 무역자유화 효과 제고 등을 위해 경쟁법 및 소비자보호법 집행에 있어 양국 간 협력 기반 마련 • 미국 조달시장에 우리 업계의 효과적 참여를 위한 제도적 장치를 마련 • 지식재산권 보호 강화를 통해 지식기반경제 활성화 도모 및 지재권 관련 국내 제도의 선진화 • 우리의 노동권 보호수준 및 집행능력에 대한 객관적 인식 제고 및 노동 분야 협력 강화 • 국내 환경법령 및 환경 보호수준과 조화되면서, 양국 간 적절한 환경협력사업 마련 • 협정 발효 후 원활한 협정의 이행을 위한 제도적 장치 마련 및 신속하고 효과적인 분쟁해결 절차 마련

서 모두 17개의 분과(Negotiating Group)와 2개의 작업반(Working Group)을 구성하기로 했으며 협상의 공식영문 명칭은 'KORUS FTA'로 확정하였다. 협상 중에 교환되는 모든 문서의 공개시점에 대해서는 당초 미국이 '협상타결 10년 후'를 제안했으나, 한국의 수정 제안으로 '협상타결 3년 후'로 결정되었다.

정부는 우리 측 협상 목표 및 협정문 초안 작성을 완료하여 2006년 5월 12일 국회에 보고하고 5월 19일 미국과 협정문 초안을 교환했다. 우리 측 협정문 초안은 상품무역 관련 6개, 서비스 · 투자 관련 6개, 기타 분야(경쟁 · 정부조달 · 지적재산권 · 노동 · 환경) 5개, 일반사항(정의 · 투명성 · 분쟁해결 등) 관련 5개 등 모두 22개의 장(Chapter)으로 구성되었다. 정부가 미국과의 1차 협상전에 국회보고를 통해 발표한 한 · 미 FTA의 협상목표 및 분야별 협상목표는 앞의 <표>와 같다.

2) 협상 진행 과정

협상은 2006년 6월부터 2007년 4월까지 미국과 한국에서 모두 8차례 공식협상 및 2차례의 고위급 회담을 개최하면서 진행되었다. 한국과 미국은 각 분야에서 각자 유리한 주장을 강하게 펼쳐 협상이 중단되었다가도 양보안을 제시하며 융통성을 발휘하기를 거듭하다 마침내 2007년 4월 2일 서울에서 공식 협상타결을 선언하였다.

(1) 제1차 협상(2006. 6. 5 ~ 6. 9, 미국 워싱턴 DC)

제1차 공식 협상에서는 정부조달분과 및 무역관련기술장벽(TBT : Technical Barriers to Trade)분과를 제외한 15개 분과 및 2개 작업반별 회의가 미국 USTR과 상무부 회의실 등에서 분산 개최되었으며, 정부조달 분과(5월 29일, 6월 2일) 및 TBT 분과(6월 5일)는 제네바에서 별도로 개최되었다.

한 · 미 양측은 제1차 협상인 점을 감안, 정보 교환, 기본입장 설명 등 협정문 초안 내용에 대한 양측의 이해 제고에 중점을 두고 협상을 진행하였으며, 대부분의 분과에서 협상이 원만하게 진행되어 당초 목표한 대로 양측 협정문 초안을 통합함으로써 협상의 기초를 마련하였다. 다만, 양측 간 이견이 컸던 농업, 위생검역(SPS), 섬유, 무역구제분과의 경우, 쟁점 위주로 논의를 진행하고 그 결과를 반영하여 통합협정문을 작성하기로

했다. 구체적으로 살펴보면, 농업분과에서 우리 측은 농산물 특별 세이프가드 규정의 도입을 주장하였고, 미국 측은 관세할당제도(TRQ) 관리 상세절차 규정을 제안하였다. 위생검역분과에서 양측은 협의 채널 구성 문제에 이견을 보였으나, WTO 협정에 따른 각국의 검역기준 인정, 위생 및 식품검역(SPS) 관련 통상현안과 FTA 협상의 분리, FTA 분쟁해결 절차 배제 등의 원칙에는 합의가 있었다.

섬유분과에서 우리 측은 대미 시장 접근 확대의 필요성을 강조한 반면, 미국 측은 섬유세이프가드, 엄격한 원산지 기준을 주장하였고, 무역구제분과에서 우리 측은 반덤핑 조치 및 상계관세 남용을 방지하기 위해 동 조치의 발동요건 강화를 주장했다.

(2) 제2차 협상 개최(2006. 7. 10~7. 14, 한국 서울)

제2차 공식 협상에서 의약품 및 의료기기 분과는 양측 간 이견 차이로 협상이 중단되었고, 이는 전체 2차 협상의 진행에 일부 장애를 초래해 7월 13~14일 개최될 예정이었던 4개 분과회의(무역구제, 서비스, 상품무역, 환경)가 개최되지 못하였다. 우리 측은 약제비 적정화 방안의 주요내용 및 추진일정을 밝혔으며, 이에 대해 미국 측은 동 이슈가 FTA 틀 내에서의 협의과정 없이 추진되는 것에 강한 불만을 제기하여 의약품 및 의료기기 작업반 회의가 중단되었다.

그러나 상품 분야 협상에서는 진전이 있어, 양측은 상품 양허안 기본원칙에 합의를 도출하였으며, 상품 · 섬유 · 농산물의 양허안을 8월 중순경 일괄 교환하기로 합의하였다. 다만, 섬유 · 농산물의 경우 양측은 양허안 기본원칙에 합의를 이루지 못하여 일단 각자의 방식대로 양허안을 작성키로 했다. 상품 양허 관세 철폐 이행기간은 '즉시 · 3년 · 5년 · 10년 · 기타'로 구분하였으며, 우리 측은 기타(undefined)에 제외가 포함될 수 있음을 표명했다. 또한 한국과 미국 양측은 7월 11일 서비스분과 협상 시 서비스 · 투자 유보안을 교환하였으며, 이에 기초한 논의를 진행했다.

(3) 제3차 협상 개최(2006. 9. 6 ~ 9. 9, 미국 시애틀)

3차 협상에서는 특히 관세 양허안에 대한 협상과 서비스 · 투자 유보안에 대한 양측 간 확인작업이 진행되었다. 우리 측은 미국 측 양허안의 개선을 강하게 요구하여, 미국

측은 상품과 섬유 분야에서 일부 개선된 수정 양허안을 협상기간 중에 제시하였으나, 우리 기대에는 미치지 못하는 수준이었고, 추가적 개선을 위해서 4차 협상까지의 기간을 활용해 계속 협의하기로 했다.

미국 측도 우리 농업 분야의 양허 수준에 대한 개선을 요구하였으며, 서비스 · 투자 유보안과 관련해서는 유보안 내용과 상호 관심사항을 파악하여 양측 유보안 내용을 보완하기 위한 기초를 마련했다.

3차 협상을 통해 협상 쟁점들이 명확화되고 보다 구체화되었으며, 금융 분야 등에서 일부 성과가 있었으나 많은 분야에서 한 · 미 양측 모두 기존 입장을 고수함으로써 핵심 쟁점에 있어서 실질적인 진전을 이루지 못한 것으로 평가되었다.

(4) 제4차 협상 개최(2006. 10. 23 ~ 10. 27, 한국 제주도)

4차 협상에서는 16개 분과 및 2개 작업반의 협상이 진행되었으며, 정부조달 분과회의는 10일 16일 제네바에서 별도로 개최되었다. 이 협상에서는 당초 계획대로 그동안 확인된 양측 간 이견을 좁혀 나가고, 특히 공산품을 중심으로 향후 관세 양허안 타협의 골격을 마련하는 데 주안점을 두었다. 또한 동 협상의 결과 상품 양허안의 불균형이 일정 수준 해소되어 소기의 목표를 상당부분 달성한 것으로 평가되었다.

서비스 투자 유보안 협상에서는 2차 협상 이후 진행해 온 양측 유보안의 명료화 작업을 완료하고 실질적으로 유보가 필요한 분야를 가려내어, 협상의 가속화를 위한 기반을 마련하였다. 협정문 협상에서도 핵심쟁점을 제외한 내용에 대한 가지치기 작업이 본격적으로 추진되었다. 특히 원산지 · 통관절차 · 투자 · 통신 · 전자상거래 · 환경 · 총칙 등 분과에서 일정부분 성과가 있었던 것으로 평가되었다. 또한 농업분과에서는 통합협정문을 작성하기로 하고, 특별 세이프가드 도입에 대한 원칙적 합의를 도출하였다.

(5) 제5차 협상 개최(2006. 12. 4 ~ 12. 8, 미국 몬타나)

5차 협상에서 우리 측은 무역구제 분야에서 진전을 이루어 내는 것이 반드시 필요하며, 이를 통해 전체 협상 진전의 물꼬를 틀 것을 미국 측에 강력히 요구하였다. 우리 측은 미국 측이 무역구제 관련 주요 관심사항인 반덤핑 관련 5개 사항과 다자세이프가드

적용배제를 수용해 줄 것과 2006년 말 의회보고에 이러한 사항을 포함시켜 줄 것을 요구하였으나, 미국 측은 수용불가하다는 입장을 표명하였다. 이에 따라 우리 측은 무역구제분과의 협상을 계속 진행할 실익이 없다고 판단, 12월 6일 협상을 중단하고, 이와 동시에 미국 측의 관심 분야인 의약품 · 자동차 작업반 협상을 함께 중단하여 미국 측을 압박하였다. 하지만 여타 분야에서는 양측이 협상 진전을 위해 유연성을 발휘하여 상품무역 · 서비스 · 지적재산권 등 분야에서 상당한 실질적 진전을 이룬 것으로 평가되었다. 상품 양허안 협상에서도 미국 측은 6억 달러, 한국 측은 3.9억 달러 규모의 중간단계(3/5/10년) 품목을 즉시 철폐로 전환하는 성과가 있었다. 다만, 농산물 양허안 협상에서는 축산물, 과일류 등에 대한 우리 측의 품목별 민감도를 전달하고 미국 측의 관심정도를 파악하는 데 주력하였고 구체적인 품목별 양허 협상은 이루어지지 않았다.

협정문 쟁점에 대해서도 실질적인 협상 진전이 있었는 바, 전문직 자격 상호인정협의 메커니즘 부속서 원칙 합의, 미국 측의 물품취급수수료(연간 4,700만 달러 상당) 철폐, 저작물 병행수입 금지 철회 등에 합의하였으며, 기타 쟁점에서도 양측 간 이견폭의 축소 또는 수정안 교환 등을 통해 향후 합의 도출의 기반을 마련한 것으로 평가되었다.

(6) 제6차 협상 개최(2007. 1. 15 ~ 1. 19, 한국 서울)

6차 협상에서 무역구제 · 자동차 · 의약품 등 핵심 쟁점에 대해서는 진전이 없었으나, 상품 · 금융 등 여타 분야에서는 상호 유연성을 발휘하여 일부 진전을 이룬 것으로 평가되었다. 양측은 수석대표 간 연쇄회동, 수석대표와 일부 분과장이 참여하는 소규모 회동을 통해 협상의 진도를 점검하고 쟁점들에 대한 절충 방향을 함께 논의하였으나, 주요 쟁점에 대해서는 입장 차이가 좁혀지지 않았다.

상품 분야에서 미국 측이 우리의 최대 관심품목인 자동차에 대해 개선된 입장을 보여주지 않아 양허안 전체로는 큰 진전이 없었으나, 양측이 여타 품목에 대해서는 융통성을 발휘하여, 미국 측은 18.9억 달러(457개), 우리 측은 14.2억 달러(569개) 규모의 중간단계(3/5/10년) 품목을 즉시 철폐로 전환하고, 기타 품목의 50%를 10년 철폐 대상으로 함께 개선하기로 합의하였다.

농산물 양허안에서는 세부 품목별로 양측 간 관심도 및 민감성 내용을 교환하여 향후

논의에 필요한 준비작업을 진행하였고, 아울러 품목별로 민감성을 반영할 수 있는 다양한 방안에 대해 논의하였다.

서비스 · 투자 유보안 협상에서 양측은 그간 명료화 작업 결과를 바탕으로 유보안 내용에 대한 실질적 협상을 진행하고, 상호 관심 분야에 대한 절충 가능성을 모색하였으나, 주요 쟁점에 대해서는 입장 차이를 좁히지 못하였다.

(7) 제7차 협상 개최(2007. 2. 11 ~ 2. 14, 미국 워싱턴 DC)

7차 협상에서 양측은 협상의 적기 타결에 대한 강한 의지를 상호 확인하였으며, 이를 기초로 주요 쟁점들에 대한 절충안을 적극 모색하였다. 동 협상을 통해 노동, 환경, 전자상거래 등 일부 분과는 2~3개 핵심 쟁점을 제외하고 합의를 도출하여 실질적 협상 타결의 기반을 마련하였으며, 여타 쟁점들에 대해서도 절충안을 모색하여 향후 타결기반을 마련하는 수준의 진전을 달성하였다.

그러나 최종 협상 타결을 위해서는 해결해야 할 쟁점이 많이 남아 있는 상황이었으며, 자동차, 무역구제, 의약품 등 주요 쟁점뿐 아니라 여타 분야별 쟁점들에 대해서도 협상 전체 차원의 타결안을 적극 마련해 나가야 할 것으로 평가되었다.

상품 양허안에서 추가적인 양허개선을 통해 양측의 즉시 철폐 비율이 품목수 기준으로 85%에 이르게 되었으나, 자동차 품목의 경우 미국 측이 세제문제와의 연계 입장을 계속 견지하여 기타 품목에 대한 협의의 진전을 이루지 못하였다. 농업 분야에서 상대적으로 덜 민감한 품목을 제외하고는 양허안의 뚜렷한 접근을 이루지 못하였고, 농산물 세이프가드 및 수입쿼타(TRQ)의 세부 사항을 논의하였으나 이견이 지속되었다. 섬유 분야에서는 미국 측이 새로운 수정 양허안을 전달해 왔으며, 서비스 · 투자 협상과 관련, 양측 관심사항에 대한 중점 협의가 계속되었고, 기술적 쟁점에 대해서는 다수의 이견을 축소하였다.

(8) 제8차 협상 개최(2007. 3. 8 ~ 3. 12, 한국 서울)

8차 협상에서 양측은 적극적으로 절충을 시도하여 실무협상에서 조정이 어려운 이슈를 제외하고 대부분의 분과에서 타결 또는 타결을 위한 중대한 진전을 달성하고 협상의

최종타결을 위한 기반을 마련하였다. 이 협상을 통해 경쟁 · 통관 · 정부조달 분과는 최종 타결되었고, 무역장벽(TBT) · 환경 · 전자상거래 분과는 1~2가지 확인사항을 제외하고 사실상 타결되었다. 상품 · 서비스 · 통신 분과는 협정문 내용에 대해 대부분 합의를 도출하였고, 양허안 및 유보안 협상에 집중하기로 하였다. 아울러, 위생 및 식품검역(SPS) · 의약품 · 투자 · 금융 · 지적재산권 · 원산지 · 노동 분과에서도 협상 타결을 위한 중대한 진전을 달성했다. 다만, 농업 · 섬유 · 자동차 · 무역구제 · 방송 · 통신 · 개성공단 등 쟁점들에 대해서는 양측 간 이견의 폭이 상당히 크고 타결방향에 대한 공감대가 부족하여 고위급 협의 채널을 최대한 가동하여 협상의 최종 타결을 추진할 필요성이 제기되었다.

(9) 고위급 협상 개최(2007. 3. 19 ~ 3. 22, 미국 워싱턴 DC)

고위급 협상에서 양측 수석대표 및 분과장 간 협의를 통해 잔여 쟁점 축소 및 의견 접근을 도모함으로써 협상 타결을 위한 기반을 마련하였다. 그간 협상 진전이 부족한 분야인 섬유 · 원산지 · 무역구제 · 투자 · 서비스 · 금융 · 지적재산권 등에 대한 조율을 집중적으로 진행하였으며, 섬유 분야는 산자부 차관이 별도 고위급 협상을 진행하였다. 노동 · 환경 · 위생 및 식품검역(SPS) · 의약품 분야는 실질적 협상 타결을 이루었으며, 지적재산권 분야는 중대한 진전을 달성하였다. 원산지 · 서비스 분야는 방대한 협상 분량으로 실무급 협상이 지속되었다. 우리 측은 특히 자동차 양허 개선과 섬유 분야 협상 진전을 강력 요구하였으나, 미국 측은 국내적 민감성을 이유로 소극적 자세를 견지하였다.

3) 협상 종료(2007. 3. 26 ~ 4. 2, 한국 서울)

한 · 미 양측은 2007년 4월 2일 김현종 통상교섭본부장과 카란 바티아 미국 USTR 부대표 및 양측 대표단이 참여한 고위급 협상에서 한 · 미 FTA 협상을 최종 타결하였다. 이 협상에서는 상품 · 농업 · 섬유 · 원산지 · 투자 · 서비스 · 금융서비스 · 통신 · 지적재산권 · 총칙 · 자동차 등 잔여 쟁점이 남아 있는 분과의 분과장 간 회의도 함께 개최되었고, 그동안 별도 협상을 진행해 온 농업 및 섬유분과의 양측 고위급 협상 대표들도 참가하여 협상에 박차를 가하였다. 협상이 막바지에 달했던 2007년 3월 29일 부시 대통령은 당시 중동 순

방 중이던 우리 대통령께 전화를 걸어 한·미 FTA의 핵심내용을 조율하기도 했다.

3. 협상 타결 주요 내용 및 평가

1) 상품 분야

상품(공산품, 임·수산물) 양허에서 양측 공히 100% 관세 철폐, 약 94% 조기철폐(3년 이내)를 통해, 향후 양국 간 실질교역이 크게 증진될 것으로 전망되었다. 특히, 승용차·LCD모니터·캠코더·TV카메라·오디오엠프·폴리스티렌·금속절삭가공기계·이어폰·에폭시수지·컬러TV 등은 단기간에 시장점유율 확대가 기대되었다.

우리의 주력 수출품목인 자동차에 대해서 미국은 3000cc 이하 승용차와 자동차 부품의 관세를 즉시 철폐하고, 3000cc 초과 승용차는 3년, 타이어는 5년, 픽업트럭은 10년에 걸쳐 관세를 철폐하기로 하였다. 이로써 미국시장에서 우리 자동차의 수출경쟁력이 크게 강화될 것으로 기대되었다. 한편, 우리는 양국 간 오랜 통상현안을 해결하고 우리 소비자의 자동차 세부담 경감 및 자동차 내수 진작 차원에서 자동차 특소세를 발효 후 3년 내 5%로 단일화하고, 자동차세 단계를 현행 5단계에서 3단계로 간소화하기로 하였으며, 자동차 관련 협정상 의무 위반에 대해서는 강화된 구제조치를 허용키로 하였다.

양국은 '한반도역외가공지역위원회(Committee on Outward Processing Zones on the Korean Peninsula)'를 설치하여 한반도 비핵화 진전 등 일정 요건하에 원칙적으로 역외가공지역을 지정할 수 있는 근거를 협정문에 명시하였다. 이를 통해 개성공단과 같은 남북경협지역에서 생산되는 제품을 한국산으로 인정받을 수 있는 중요한 토대를 마련하였다.

섬유 분야에서 미국 측은 수입액 기준으로 61%를 즉시 철폐하고 우리 주력 수출품목에 대해 원사기준 적용 예외를 부여하기로 하였다. 아울러 미국 측의 우려를 반영하여 우회수출 방지를 위한 양국 간 협력을 강화하기로 하였다. 또한, 공급이 부족하다고 인정되는 투입재에 대하여 의류 및 직물 각 1억㎡씩 발효일로부터 5년간 원산지 예외쿼터(TPL)를 인정받을 수 있는 근거를 마련하였다.

양국은 농산물 분야에서 우리 농업의 민감성과 미국의 시장접근 요구를 적절히 반영

하여 쌀은 양허 대상에서 제외하고, 수확기 오렌지 · 콩 · 감자 · 분유 · 꿀 등에 대해서는 현행 관세를 유지할 수 있도록 예외를 인정하였다. 아울러 쇠고기 · 돼지고기 · 고추 · 마늘 · 양파 등을 포함한 민감 품목에 대해서는 세이프가드 · 관세할당(TRQ) · 장기 이행기간을 부여하여 국내 생산농가에 대한 피해가 최소화되도록 하였다.

무역구제위원회를 설치하여 양국 관련기관 간 정기적인 대화채널을 마련키로 하였고, 반덤핑 발동을 완화하기 위해 조사 개시 전 사전통지 및 협의, 가격 또는 물량 합의에 의하여 조사를 중단할 수 있는 제도에 합의하였으며, 상대국이 실질적 피해의 원인이 아닌 경우 다자세이프가드 적용대상에서 선택적으로 제외하기로 하였다.

기술장벽(TBT)과 관련 표준 및 기술규정 개발과정에 상대국인의 비차별적 참여를 허용하는 내국인 대우 원칙에 합의하였고, 새로운 기술규정의 제 · 개정이 있을 경우, 상대국에 이를 통보하여 의견을 제시할 기회를 주기로 하였다. 또 각 당사국이 자국의 시험 · 인증기관을 지정하는 경우, 상대국의 시험 · 인증기관에 대해 비차별적 대우를 제공하기로 하였다.

2) 서비스 · 투자 분야

서비스 · 투자 분야에서 우리 측은 교육 · 의료 · 사회서비스 등 공공성이 강한 부문은 포괄적으로 유보하되, 사업서비스 등 개방을 통해 우리 경제의 경쟁력 제고가 필요한 분야에 대해서는 단계적 또는 부분적인 개방계획을 마련하였다.

금융서비스 분야에서 경제위기 시 급격한 외화 유출입을 통제할 수 있는 안전장치인 일시적 세이프가드를 도입하기로 하였다. 서민 · 농민 · 중소기업 지원 등 공적인 역할을 수행하는 국책금융기관들(산업은행 · 기업은행 · 주택금융공사 · 농협 · 수협)은 협정에서 예외를 인정하기로 하였다. 우체국보험 및 일부 공제기관의 특수성을 인정하되 금융감독을 강화함으로써 잠재적 부실 가능성을 축소하게 되었다.

통신 분야에서 기간통신 사업자에 대한 현행 외국인의 직접투자 지분상한 49%를 계속 유지하되 국내법인 설립을 통한 간접적인 투자는 협정 발효 후 2년 내 100%까지 허용하기로 하였다. 협정 발효 즉시 '전문직 서비스 작업반'를 구성하여 양국이 상호 합의한 분야(엔지니어링 · 건축설계 · 수의)를 중심으로 전문직 자격 상호인정 논의를 추

진하기로 합의함으로써 전문직 서비스 종사자의 대미 진출 확대 기반을 마련하였다.

미국 측 주요 요구사항인 신약의 최저가 보장은 협정에 반영하지 않고, 2006년부터 시행 중인 약제비 적정화 방안의 근간을 유지하였으며, 이와 더불어 독립적 이의신청 절차 마련 등 건강보험 약값제도의 투명성 제고, 의약품 시험기준 및 복제약 시판허가 상호인정을 위한 협의 개시 등에 합의하였다. 의약품 지적재산권 관련 사항은 대부분 현행 국내 규정 수준으로 합의하였으나, 복제의약품 시판허가 시 특허침해 여부 검토 제도를 도입하기로 하였다. 이는 단기적으로는 제약업계에 부정적 영향을 미칠 수 있으나, 장기적으로 특허 존중을 통해 연구개발을 위한 바람직한 환경을 마련한 것으로 평가된다. 위생 및 검역(SPS) 사안에 대한 원활한 협의 추진을 위해 정례위원회를 설치키로 하되, 동 위원회가 통상압력의 수단이 되지 않도록 과학적 위험평가 및 전문기관 간 기술협의를 우선하기로 하였다. 투자자-국가 간 분쟁 해결절차(ISD) 관련, 간접수용의 판정 기준을 명확히 제공하고, 공중보건 · 환경 · 안전 · 부동산 가격안정화정책 등 정당한 정부정책은 원칙적으로 간접수용에 해당하지 않음을 명시함으로써 정당한 정부규제 권한을 확보하였고, 조세정책은 일반적으로 수용을 구성하지 않음을 명확히 하였다.

3) 기타 분야

지적재산권 분야에서 저작권 보호기간을 현행 사후 50년에서 70년으로 연장하기로 하되 협정문 발효 후 2년의 유예기간을 두기로 하였으며, 정부의 귀책사유로 출원 후 4년 또는 심사청구 후 3년 이상 등록이 지연될 경우 지연된 기간만큼 존속기간을 연장해 주는 제도를 도입하기로 하였다. 손해배상액의 상 · 하한을 사전에 법으로 정하는 법정 손해배상제도를 도입하되, 우리 민법의 기본 원칙인 실손해배상원칙은 현행대로 유지하기로 하였다. 노동 분야에서는 국내 노동법수준 향상 및 집행 강화를 위한 제반 사항을 명시하고 '공중의견제출제도'의 도입으로 협정문 이행과정에서 노동계 등 이해 관계자가 의견을 제시할 수 있는 통로를 마련하였다. 환경 분야에서 높은 수준의 환경보호 및 환경법의 효과적 집행 의무를 준수하고 무역 및 투자 촉진을 위해 기존의 환경보호 수준을 약화시키지 않도록 노력할 것을 규정하였으며, 환경챕터 이행 확보를 위해 환경협의회를 설치하고 사인의 정보 · 의견교환 요청 및 입장제출 등 다양한 대중참여

방안을 마련하는 한편, 불이행 시 협의 및 분쟁해결 절차를 적용하기로 하였다.

국가 대 국가 간 분쟁해결절차에 회부할 수 있는 대상에 위반 및 비위반 조치를 포함하고, 비위반 제소 대상에 상품 · 농업 · 섬유 · 원산지 · 서비스 · 정부조달을 포함하되, 지적재산권의 경우 WTO의 결정이 있을 때까지 비위반 제소 허용을 유예키로 하여 지적재산권에 대한 국내의 비위반 제소 관련 우려를 해소하였다.

제5절 협상이 진행 중인 FTA

1. 정부 간 협상이 진행 중인 FTA

1) 한 · EU FTA

EU는 WTO · DDA 타결에 우선순위를 두고 신규 FTA 협상 추진에 소극적 입장을 견지해 왔기 때문에 그동안 양측 간 FTA 논의에 별다른 진전이 없었으나, DDA 협상 전망이 불투명하게 되고 특히 한 · 미 FTA 협상 출범에 자극을 받아 한국을 비롯한 일부 국가들과 FTA 추진을 전향적으로 검토하기 시작하였다.

EU측은 2006년 5월 한 · EU 통상장관회담을 개최하여 한 · EU FTA 추진 문제를 주요 의제로 다룰 것을 제의해 왔으며, 통상장관회담에서 양측은 FTA 추진을 전제하지 않고 사전 예비협의를 진행하기로 합의하였다. 7월 및 9월 두 차례 예비협의를 개최하여 양국 간 상호 관심사항을 분야별로 사전 점검하였다.

정부는 한 · EU FTA 세미나 개최(2006. 6. 12, 8. 25)및 경제적 효과 연구 용역 진행, 한 · EU FTA 추진 관련 공청회(2006. 11. 24) 개최 등을 통하여 한 · EU FTA 추진 필요성, 추진 시 경제적 효과, 분야별 고려사항에 대해 업계 및 학계의 의견을 수렴하였다. 특히 한 · EU 공청회에서 참석자들은 EU의 시장규모 및 미국 등에 비해 상대적으로 높은 관세수준을 고려할 때 한 · EU FTA가 GDP와 수출의 증가를 통해 우리 경제에 도움이 될 것이라는 의견을 제시하였다.

정부는 2007년 5월 1일 대외경제장관회의에서 한 · EU FTA 개시를 결정함으로써 협

상개시에 필요한 국내적 절차를 양측이 마무리하였다. 같은 달 한 · EU 통상장관회담에서 양국 통상장관은 FTA 협상 출범을 공식 선언하였다. 1차 협상(5. 7~11)에 이어 2차 협상(7. 16~20)은 브뤼셀에서 개최되어 향후 한 · EU 양측은 WTO 규정에 부합하는 실질적인 모든 교역을 포함하는 높은 수준의 포괄적인 FTA를 추진하기로 했다.

2) 한 · 일 FTA

1998년 12월부터 2000년 4월까지 민간기관 간 공동연구가 수행된 이래 2001년 3월 및 2002년 1월 두 차례 양국 경제인 간 한 · 일 FTA 비즈니스포럼이 개최되었으며, 2002년 7월부터 2003년 10월까지 8차례에 거쳐 한 · 일 FTA 산관학 공동연구회 회의가 이루어지면서 한 · 일 FTA 협상 여건이 구축되었다. 2003년 10월 20일 방콕 APEC 정상회의 시 개최된 한 · 일 정상회담에서 양국 정상이 2005년 내 실질적으로 타결할 것을 목표로 양국 간 FTA 협상 개시를 선언함에 따라 정부는 2003년 12월 22일 제1차 한 · 일 FTA 협상을 시작하였으며 2004년 말까지 6차례의 협상을 진행하였다.

협상 초기 일본은 우리의 공산품 양허 수준이 낮을 것으로 판단, 2004년 6월 개최된 제4차 협상회의에서 협상을 통해 양허 수준을 올리기는 어려우므로 양허안 교환 이전에 전반적 양허 수준에 먼저 합의할 것을 우리 측에 공식 제시해 와 2004년 8월 제5차 협상회의에서 사전협의 후 양허안을 교환하기로 합의하였다.

그러나 일본 측은 높은 수준의 농수산물 시장 개방(안)을 도출하지 못하여 2004년 10월 개최된 사전회의에서 농수산물에 대한 양허 수준을 우리 측에 제시하지 못하였고 2004년 11월 제6차 협상에서는 양허 수준이 낮더라도 협상을 통해 올릴 수 있으므로 우선 양허안 교환(협상 재개)부터 하자고 당초의 입장을 180도 전환하였다. 이에 대해 우리 정부는 일본 측의 변화된 제안은 수용이 불가하다는 입장을 분명히 하였다. 또 일본이 농수산물 시장 개방수준을 제시하지 않는다면 협상을 지속할 의미가 없다는 판단 아래, 일본이 농수산물 시장 개방수준을 제시하면 협상을 재개하자는 입장을 표명하였으나, 이후 일본이 농수산물 시장 개방수준을 제시해 오지 않고 있어 협상 중단의 상태가 지속되고 있다.

3) 한 · ASEAN FTA

동남아 10개국으로 구성된 ASEAN은 1997년 이후 우리에게 FTA 체결을 제안하여 왔으며, 우리 정부는 ASEAN과의 FTA 추진을 2003년 8월 대외경제장관회의에서 결정하였다. 이에 따라 2004년 3월~8월 중 한 · ASEAN 양측은 5차례의 공동연구를 개최하였으며, 공동연구 전문가 그룹은 최종 보고서를 통해 양국 정상에게 FTA 체결을 위한 공식 협상 개시를 권고하였다. 2004년 9월 한 · ASEAN 경제장관회의 시, 양측 경제장관이 공동연구 보고서를 추인하고, 정상들에게 FTA 협상 개시를 권고함에 따라, 2004년 12월 한 · ASEAN 정상회의에서 양측 정상은 2005년부터 2년 내 협상 타결을 목표로 FTA 협상을 개시하기로 선언하였다. 이후 정부는 2005년 2월부터 10월까지 총 20차례 협상을 개최하였다. 기본협정(2005. 12), 분쟁해결제도협정(2005. 12) 및 상품무역협정(2006. 8)은 타결 · 정식서명되었고, 4월 2일 국회 비준 동의안이 통과되어, 6월 1일 발효되었다. 다만 태국이 국내 사정 등을 이유로 상품무역협정에 참여하지 않아 현재 한 · 태 양자 간 상품협상이 진행 중이다. 이 밖에도 서비스 무역협정이 2007년 11월 21일 타결, 정식 서명되었으며 투자협정은 2008년 중 타결을 추진 중이다.

개성공단 제품 특혜 관세 부여의 구체적 이행 방안에 대한 교환 각서도 서명되었으며, 동 각서에 따라 개성공단에서 생산되고 있거나, 생산 예정인 품목(232개 품목) 중 100개 품목(의류, 시계, 신발 등)에 대하여 ASEAN 회원국은 특혜 관세를 부여할 예정이다.

4) 한 · 인도 CEPA

2004년 4월 서울에서 개최된 한 · 인도 아주국장회의에서 인도 측은 포괄적 경제 협력 확대를 위한 양국 간 공동 연구 그룹(JSG) 출범을 제의하였으며, 우리 정부는 2004년 5월 대외경제장관회의 시 기존의 FTA 추진 로드맵에서 인도를 단기 FTA 추진 대상국으로 격상시켰다.

이후 2004년 10월 노무현 대통령의 인도 국빈 방문 시 개최된 정상회담에서 양국 정상은 한 · 인도 JSG 출범에 합의하고 포괄적 경제 동반자 협정(CEPA) 추진 타당성을 비롯, 양국 경제 관계 확대를 통한 전략적 동반자 관계 구축 방안을 검토하기로 합의하였다. CEPA는 상품 교역 · 서비스 교역 · 투자 · 경제협력 등 경제 관계 전반을 포괄하는 내용

을 강조하기 위해 채택된 용어로서 실질적으로 자유무역협정(FTA)과 동일한 성격이다.

양국 산 · 관 · 학 대표로 구성된 JSG는 2005년 1월 발족하여 1년간 4차례의 회의를 개최하였으며, CEPA 협상 추진을 양국 정부에 건의하는 보고서를 채택하였다. 이 보고서에서 한 · 인도 JSG는 양국 간 경제협력의 잠재력, 개방 · 개혁 경제 정책의 유사성, 교역 및 경제 구조의 상호 보완성과 같은 유리한 여건을 바탕으로 CEPA가 기존의 경제 관계를 보다 포괄적이고 미래지향적인 관계로 발전시켜 나가기 위한 제도적 뒷받침을 제공할 것이라고 진단했다. 아울러 ①상품 교역 ②서비스 교역 ③무역 원활화 ④투자 촉진 ⑤경제협력 ⑥그 밖에 양국이 합의하는 분야를 포함하는 포괄적이고 높은 수준의 CEPA 추진을 양국 정부에 건의하고, 양국의 정부 대표로 구성된 CEPA 협상 추진 공동 태스크포스를 설치, 보고서 제출 후 최장 24개월 이내에 협상 타결을 추진할 것을 제안하였다. 2005년 12월에 개최된 한 · 인도 CEPA 추진 공청회에서는 양국 CEPA 추진의 필요성에 대한 절대적 공감대를 확인하여, 우리 정부는 2006년 2월 인도 대통령 방한 시 CEPA 협상 개시를 공식 선언하였다. 2006년 3월부터 11월 현재까지 총 8차례의 협상이 개최되어 협정문안에 대한 협상을 대체로 마무리하는 한편, 상품 · 서비스 · 투자 분야의 시장접근(양허) 협상이 진행 중이다.

5) 한 · 캐나다 FTA

북미자유무역협정(NAFTA) 회원국인 캐나다를 거대 북미 시장 진출의 전초 기지로 활용하기 위해서는 캐나다와의 FTA 체결이 필요하다는 정책적 판단하에 정부는 2004년 5월 대외경제장관회의에서 한 · 캐나다 FTA 체결을 단기과제로 추진키로 결정하였다. 이어 2004년 11월 APEC 정상회의 시 개최된 한 · 캐나다 정상회담 및 통상장관회담에서 FTA 추진 타당성에 대한 정부 당국 간 예비 협의를 추진키로 함으로써 FTA 체결을 위한 첫 발을 내딛게 되었다.

2005년 1월과 3월 두 차례 개최된 FTA 예비 협의에서 양측은 FTA 정책에 대해 의견을 교환하는 한편, FTA의 대상 범위 및 내용, FTA 추진 시 양국의 관심 분야 및 민감 분야 등에 대해 협의하였다. 또한 양국의 상호 보완적인 교역 구조와 협력의 잠재성 등을 감안할 때, 한 · 캐나다 FTA가 양국 간 경제협력 관계를 격상시킬 수 있는 유용한 정책

수단이라는 공통의 결론을 도출하였다.

이에 따라 2005년 7월 DDA 소규모 각료회의를 계기로 개최된 한 · 캐나다 통상장관회담에서 한 · 캐나다 FTA 협상의 공식 출범을 합의하고, GATT 24조 및 GATS 5조에 부합하는 '실질적인 모든 교역을 포함하는 높은 수준의 포괄적인 FTA' 체결을 목표로 상품(공산품 · 농수산물), 서비스(금융 · 통신 · 인력이동 포함), 투자, 정부 조달, 지적재산권, 경쟁 등 교역 관련 모든 분야에서 협상을 진행하기로 하였다. 2005년 7월 제1차 협상이 서울에서 개최되어 협상 체제 및 향후 협상 일정 등의 기본적인 협상 골격에 합의를 이루었으며, 양허안 및 유보안 협상이 진행되었다.

6) 한 · 멕시코 FTA

멕시코와는 2002년 8월 한 · 멕시코 경제 과학 기술 공동 위원회에서 양국 간 FTA에 관한 타당성 연구를 실시하기로 한 후, 지속적인 FTA 추진 논의가 있었으나, 2003년 10월 멕시코가 자국 업계의 요청을 수용해 FTA 논의의 잠정 중단을 선언하였다. 그러나 2004년 4월 OECD 각료회의 시 개최된 한 · 멕시코 통상장관회담에서 양국 간 경제 관계 강화를 위한 공동 연구 전문가그룹을 운영하기로 합의하였고, 양국 전문가그룹회의는 2004년 10월부터 2005년 8월까지 총 6차례 개최되어 제6차 회의에서 최종 공동연구 보고서를 채택하였다.

2005년 9월 노무현 대통령의 멕시코 방문 시 양국 정상은 '전략적 경제 보완 협정(SECA)'을 추진하기로 합의하였다. 이에 따라 양측은 2005년 11월 SECA 협상 개시를 위한 사전 준비 회의를 개최하여, 2006년 초 공식 협상 개시와 협상 진행의 기본 틀에 대하여 합의하고, 2006년 2월부터 협상을 개시하였다. 협상은 2006년 6월 제3차 협상까지 개최되어, 상품 · 투자 · 서비스 · 경제협력 등 협정 문안의 상당한 진전을 이루었으나, 양측 상품 양허안에 대한 이견으로 인해 차후 협상 일정을 확정하지 못하고 현재까지 교착 상태에 빠져 있다. 현재 우리 정부는 시한보다는 내용을 중시하는 입장으로 향후 멕시코 측의 입장 변화를 주시하며, 협상 재개 가능성을 타진할 예정이다.

2. 공동연구 또는 사전 협의 중인 FTA

1) 한 · Mercosur FTA

2004년 11월 대통령 남미 순방 시 브라질 및 아르헨티나 정상과 한 · Mercosur(남미공동시장) 무역협정 공동연구를 추진하기로 합의하고 2005년에서 2006년간 총 4차에 걸친 논의를 진행하여 2006년 공동연구를 완료하였다. 이 연구에서 정부는 양측 간 무역협정의 경제적 영향 분석 및 관세 · 비관세 제도와 정책 방향에 대하여 검토하였으며, 협상 개시 여부는 향후 지속적으로 검토해 나가기로 했다. 우리가 중남미 최대의 경제 통합체인 Mercosur(남미공동시장)와 FTA를 체결할 경우, 인구 2억 2천만 명의 떠오르는 거대 신흥시장에 진출할 기반을 마련하게 된다. 또한 관세 장벽 제거를 통한 공산품 수출 증대와 안정적인 원자재 수입선을 확보하고, 나아가 심화되는 미주지역 경제 통합 추세에 적극 대응할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 한 · 중 FTA

2004년 11월 ASEAN+3 회의를 계기로 개최된 한 · 중 정상회담 합의에 따라 한 · 중 FTA 민간 공동연구가 2005년부터 2년 예정으로 진행되어 2006년 11월 종료되었다. 총 4차례에 걸친 공동연구를 통해 양측은 FTA의 거시경제 효과, 민감 분야 도출 등 양측 관심 사항을 중점적으로 연구하였으며, 한 · 중 FTA에 대한 보다 심층적이고 체계적인 연구를 위해 산관학 공동연구가 필요하다는 정책 제안을 도출하였다.

2006년 11월 17일 APEC 각료회의를 계기로 개최된 한 · 중 통상장관회담에서 한 · 중 양국은 FTA 산 · 관 · 학 공동연구를 개시하기로 합의하였다. 이에 따라 한 · 중 FTA가 양국 경제에 미치는 효과에 대한 세부적인 분석을 위한 산 · 관 · 학 공동연구가 추진되었으며 2006년 3월 1차 회의를 개최하였다. 앞으로 한 · 중 FTA의 추진 여부는 산 · 관 · 학 공동연구의 결과, 농수산물 등 민감 품목에 대한 보호 수준, 국내 각계와의 협의 등을 거쳐 최종 결정할 예정이다. 2007년 4월 방한한 원자바오 중국 총리는 한 · 중 FTA 산 · 관 · 학 공동연구 보고서를 빠른 시일 내에 제출할 수 있기를 기대한다고 언급하여 한 · 중 FTA에 대한 중국 측의 높은 관심을 표명한 바 있다.

11

금융 허브 및 국내외 투자 활성화 전략

제1절 금융 허브 전략의 추진

참여정부는 출범 당시 '동북아 금융 허브 구축' 정책을 21세기를 위한 한국 경제 생존전략이자 발전전략의 하나로 선정하였다. 참여정부의 '동북아 금융 허브 전략'은 금융의 선진화 · 국제화를 내포하고 있다. 지식기반 서비스산업인 국내 금융산업과 금융시장을 선진화 · 국제화하여 금융산업을 핵심 전략산업 · 성장산업으로 육성하고, 이를 통하여 양질의 일자리 창출과 미래 경제 성장의 동력으로 키운다는 전략이었다.

1. 추진 배경

참여정부 출범 당시의 국제 금융환경은 급속도로 변화하고 있었다. 전 세계적인 금융개방에 따른 국경 간 자본 이동이 가속화하고 있었으며, 정보통신기술의 발달로 세계 금융시장이 실시간으로 통합되고 동조되어 가고 있었다. 금융기관뿐 아니라 금융시장 간의 국경을 넘은 경쟁이 이미 치열하게 전개되고 있었다.

선진국들은 이미 자국의 도시를 지역 금융 허브로 육성하여 국내 금융산업과 금융시장의 개방과 경쟁을 통해 글로벌 시장을 구축해 왔으며, 우리의 경쟁국들 역시 금융 허브 구축 경쟁이 심화되는 상황이었다. 전통 금융 강국인 미국 · 영국을 비롯하여 홍콩 · 싱가포르 · 두바이 등 지역 금융 중심지와 호주 · 아일랜드 · 룩셈부르크 등 특화된 금융 중심지가 세계 경제의 중심으로 부상하고 있었다. 후발주자인 중국과 인도 역시 금융산업 발전을 위한 대대적 정책 지원과 산업발전 전략을 추진 중이었으며, 특히 미국 · 유럽 중심의 금융 · 경제 구도가 재편되어 중국 · 일본 · 한국으로 이루어지는 동북아 경제가 새로운 축으로 급부상하고 있었다. 전 세계 대비 동북아 지역의 총생산 비중은 2000년 21%에서 2020년에는 30%로 증가할 것으로 예상되고, 동북아 지역에 전 세계 외환보유고의 60% 이상이 집중되는 등 역동적인 지역임에도 뚜렷한 금융 허브가 없었다.

우리나라의 경우 외환위기 이후 자본시장이 대폭 개방됨에 따라 국내 금융산업 · 금융시장의 여건도 빠르게 변하고 있었다. 금융산업의 구조조정이 강도 높게 진행되었고 국내 금융회사들도 국내 시장을 넘어 해외로 진출하는 사례가 크게 늘었다. 전 세계적인 M&A를 통해 기업은 물론 금융기관 간 대형화가 활발히 진행되었다. 글로벌 유동성이 증가하면서 국내 금융시장에도 연금 · 펀드 규모가 급속도로 성장하였으며, 금융의 트렌드도 예금에서 투자로 전환하면서 새로운 금융 형태가 금융 혁신을 주도하였다.

그러나 이런 변화는 자의적 · 자율적이었다기보다는 외환위기에 대응하는 과정에서 주로 외자에 의해 주도되고 형성되었다. 이 때문에 국내 금융산업과 금융시장은 자생적 경쟁력을 충분히 제대로 갖추지 못한 채 선진국에 비해 불안정 · 비효율적이고 규모 면에서도 작은 모습을 보여 왔다. 국내 은행의 총자산 규모를 보면 주요국의 1/6~1/10 수준에 불과했으며, 증권사의 경우 세계적 IB의 1/60~1/80 수준에 그쳤다. 2005년 기준 OECD 국가의 금융보험업 생산성 비교를 보면, 우리나라는 전체 대상국 26개 나라 중 19위로 하위권에 속했다. 또한 2004년 기준 IMD의 국가 경쟁력 평가에서 우리나라 금융 부문은 전체 60개 나라 중 38위에 머물렀다. 우리나라 GDP에서 금융산업이 차지하는 비중을 봐도 2000년 6.9%로 8% 전후의 선진국에 비해 낮은 수준이었다. 미국 · 영국

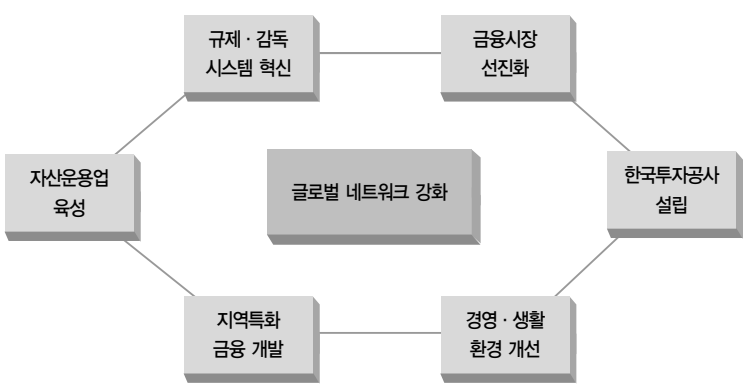
등 금융 선진국의 1인당 국민소득이 2만~3만 달러 달성 시 금융산업의 성장기여율, 금융연관비율 등을 보면 국민소득 2만 달러를 눈앞에 둔 당시의 우리나라 수준을 크게 웃돌았다.

금융산업은 성장잠재력이 크고 양질의 일자리를 창출하는 고부가가치 산업이다. 금융산업의 발전 없이는 실물경제의 성장을 제대로 뒷받침할 수 없다. 참여정부는 급변하는 국제 경제 환경 속에서 지식기반의 고부가가치 서비스산업인 금융산업의 능동적이고 획기적인 발전 없이는 실물경제 지원은 물론, 주변 경쟁국들을 따돌리고 선진국을 지향하는 경제 성장의 새로운 동력을 끌어낼 수 없다고 판단하였다. 이에 따라 동북아 금융 허브 구축을 참여정부의 국정과제로 선정하고, 규제 · 감독시스템 혁신, 금융시장 선진화, 자산운용업 육성, 글로벌 네트워크 강화, KIC 설립, 지역 · 특화금융 개발, 경영 · 생활환경 개선 등 7대 세부과제를 선정해 이를 착실히 추진해 나가게 되었다.

2. 추진 과정

참여정부가 동북아 금융 허브 추진 전략을 최초로 발표한 것은 출범 첫해인 2003년 12월 대통령 주재로 열린 국정과제회의에서였다. 이 회의에서는 우리 경제의 새로운 성장동력으로 금융산업을 육성하기로 하고, 우리 현실에 적합한 금융 허브 모델로 특정

금융 허브 7대 과제



동북아 금융 허브 3단계 추진 로드맵

1단계 (~2007)	2단계 (~2010)	3단계 (~2015)
금융 허브 기반 구축 외환제도·금융 규제 등 금융시스템 구축	**특화 금융 허브 구현** 자산운용업 등 선도 금융시장 발전	**아시아 3대 금융 허브** 홍콩·싱가포르와 함께 3대 금융 허브 형성

부문에 주력하는 특화 금융 허브 구축을 1차 목표로 설정했다. 이를 위해 ①자산운용업 육성 ②금융시장 선진화 ③지역특화 금융 개발 ④글로벌 네트워크 강화 ⑤한국투자공사(KIC) 설립 ⑥규제 · 감독시스템 혁신 ⑦경영 · 생활 환경 개선이라는 '금융 허브 달성을 위한 7대 추진과제'를 도출하였다.

금융 허브의 명확한 목표와 추진 전략은 2005년 6월 금융허브회의에서 구체화되었다. 금융허브회의에서 정부는 금융 허브 3대 추진 목표로 금융시장의 선진화, 금융회사의 국제화, 금융거래의 국제화로 정리하는 한편, 금융 인프라 개선, 선도 금융시장 및 업종 발전, 국제적 네트워크 확대를 3대 추진 전략으로 제시하는 동북아 금융 허브 3단계 추진 로드맵을 마련하였다. 또한 이날 열린 회의에서는 국제금융여건 변화를 감안할 때 목표의 조기달성이 필요하다는 판단에 따라 기존 로드맵의 일정 중 2단계 종료 시점을 2012년에서 2010년으로, 3단계를 2020년에서 2015년으로 단축하였다.

국정과제회의에서 시작되고 이듬해 금융허브회의에서 구체적 목표와 전략 및 일정을 보완 · 확정한 금융 허브 전략은, 이후 매년 경제부총리 주재로 열린 금융 허브추진위원회에서 분야별 추진 실적과 과제를 평가하고 점검하면서 진행되었다. 2005년 12월에 열린 제1차 금융 허브추진위원회에서는 투신사 구조조정 마무리 · 연기금 주식투자 허용 · KIC 설립 등 제도적 인프라 구축 측면에서 실질적인 성과가 있었음을 평가하였다. 이어 2006년 6월 열린 제2차 회의에서는, 「자본시장통합법」 제정 추진 · 금융 규제 완화 · 외환 자유화 등 시장 중심의 금융시스템을 구축하는 성과를 거두었다는 평가를 내렸다. 2차 회의에서는 금융 허브 추진 전략에 대한 긍정적인 평가가 확산되었음에도 불구하고 외국 자본의 필요성을 인정하면서도 이를 배척하는 일반 국민들의 이중적 정서를 극복하는 것이 중요한 과제로 지적되기도 하였다.

3. 추진 내용 및 성과

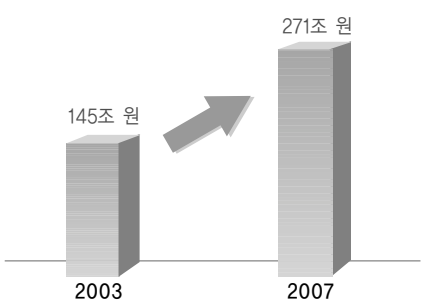
참여정부는 출범 초기 카드 사태, SK글로벌 사태 등에 따른 금융시장의 불안이라는 현안 문제를 해결하느라 동북아 금융 허브 구축 등의 미래지향적 과제 착수에는 다소 늦었다. 하지만 2003년 12월에 선정한 금융 허브 달성을 위한 7대 추진과제를 꾸준히, 그리고 성실히 이행해 왔다.

1) 자산운용업 육성

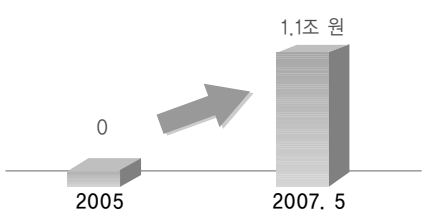
현대투신 · 한국투신 · 대한투신 등 국내 3대 투신사의 구조조정을 2004~2005년 마무리 지은 참여정부는 자산운용업 육성에 적극 나섰다. 전문 자산운용회사의 설립 허용 및 최소 자본금 요건 완화 등 자산운용업의 경쟁과 혁신을 촉진시키기 위한 규제 완화를 추진함으로써 국내 자산운용 수탁고가 2003년 145조 원에서 2007년 271조 원으로 2배 가까이 증가하는 성과를 거뒀다.

이와 더불어 펀드 운용의 활성화 등 자산운용시장 발전기반 확충을 위한 정책들을 추진하였다. 최소출자금 하향 조정 · 부실채권투자 허용 · 의무투자비율 완화 등 사모투자펀드(PEF)의 활성화를 꾀하는 한편, 2005년 12월 12월에는 퇴직연금제를 시행하여 국내 자산운용시장의 발전 기반을 확충하였다. 퇴직연금제는 2007년 5월 말 현재 29만 명, 1조 1,371억 원이 가입되어 있다.

자산운용 수탁고 규모 추이



퇴직연금 규모 추이



2) 금융시장 선진화

참여정부는 출범 직후부터 국내 금융시장 선진화를 위한 법 · 제도 개선 방안을 면밀히 연구한 끝에 「자본시장통합법」을 탄생시켰다. 또 채권시장 발전을 위한 다양한 조치와 함께 2002년부터 시작된 외환거래 자유화 추진 계획도 성공적으로 마무리지었다.

「자본시장통합법」은 지금까지 증권사 · 자산운용사 · 종금사 · 선물회사 · 신탁회사 등의 금융회사 간 영역의 장벽을 걷어 내고 이를 하나로 묶는 법이다. 과거 금융회사별로 각각 별도의 법률이 존재하였고 증권 · 파생상품의 종류에 대한 제한적인 열거 및 금융업 간 겸영금지 제한으로 선진 투자은행의 탄생이 어려웠다. 정부는 이 법을 통해 업종 내 · 업종 간 금융 빅뱅을 유도하고 규제개혁 · 투자자 보호 강화를 통해 경쟁을 촉진함으로써 세계적인 경쟁력 있는 투자은행(IB)을 길러 낸다는 계획이었다. 이 법의 시행으로 증권 · 선물 · 자산운용사 등이 구조조정과 M&A를 통해 대형 금융투자회사로 변신하면 6개 금융투자업(투자매매 · 투자중개 · 집합투자 · 투자일임 · 투자자문 · 신탁업)을 한꺼번에 영위하는 경쟁력 있는 금융회사로 자리잡을 것으로 기대하였다. 또한 이를 통해 다양한 파생금융상품과 통합된 금융서비스가 나오면 국내 금융 소비자들의 선택의 폭도 크게 넓어질 것으로 예상되고 있다.

정부는 출범 직후부터 「자본시장통합법」에 대한 연구와 공청회 · 설명회 등을 거쳐 2005년부터 관련 법률 통합 작업을 본격 시작, 통합 법안을 마련했으며 2007년 법안이 국회를 통과함으로써 2009년부터 이 법이 시행될 예정이다.

이 밖에 정부는 원금이자분리제도(STRIPS)와 물가연동 국채를 도입하고 국채 20년물을 발행하는 등 국채시장 활성화와 장기화를 도모하였다. 또한 외환자유화 추진 계획의 시행과 자본 거래의 신고제 전환(2006. 1)으로 대부분의 외환 거래가 자유화되면서 외환 자유화가 2009년에 조기 완료될 것으로 기대되고 있다. 이에 따라 자본 거래 자유화 비율(OECD 유보항목수/전체항목수)은 2005년 말 59%에서 2007년 90%로 높아졌으며, 회원국 중 11위권의 선진국 수준에 올라서게 되었다.

3) 지역특화 금융 개발

국책은행인 산업은행과 수출입은행을 통해 역내 금융회사 간 협의체를 구성하여 개

발금융 참여 인프라를 구축하였다. 산업은행, 중국개발은행, 일본미즈호은행의 참여로 2004년 5월 동북아개발금융협의체가 수출입은행, 중국수출입은행, 일본국제협력은행의 참여로 2005년 5월 동북아ECA협의체가 출범하였다. 산업은행과 수출입은행의 선박금융 지원금도 대폭 확대토록 하였다. 이에 따라 2002년 80억 달러였던 선박금융 지원금은 2006년 248억 달러로 증가하였다. 또한 2004년 2월 이후 총 49개사의 선박투자회사를 설립하여 28억 달러의 투자자금을 조성하였다.

4) 글로벌 네트워크 강화

참여정부 기간 동안 외국 금융회사의 국내 진출이 매우 활발했다. 정부는 외국의 유수 금융회사의 유치를 위해 분기별로 금융 허브지원팀에서 국내외 금융회사의 애로사항을 청취하는 등 금융회사와의 상시적인 대화채널을 구축하였다. 2004년 이후 은행 4개, 증권사 1개, 보험사 2개, 자산운용사 5개 등 총 12개 외국 금융기관이 국내에 진출하였고 2006년 1월엔 푸르덴셜의 아시아지역본부가 국내에서 출범하였다.

외환 등 해외 진출과 관련한 불합리한 규제를 해소함으로써 국내 금융회사의 해외 진출 여건을 개선하는 방안도 추진하였다. 금융감독원 주도로 국내 금융회사가 해외에 점포를 신설할 경우 기준을 대폭 간소화했고, 해외에 진출한 점포가 현지화에 성공할 수 있도록 유도 · 지원하는 한편, 해외 감독정보 제공을 활성화하는 등 다양한 해외 진출 지원방안이 강구되었다.

5) 한국투자공사(KIC) 설립

2005년 7월 한국투자공사의 출범으로 외환보유액 등 공공 부문 여유자금의 효율적 운용을 실행하였다. 2006년 11월 투자 개시 이후 90억 달러 투자(채권 73억 달러, 주식 17억 달러)가 완료되었고, 2008년 상반기까지 200억 달러을 투자할 계획이다.

6) 금융감독 및 규제 시스템 혁신

규제 혁신을 통해 각 금융업권별로 역량을 강화하도록 하였다. 은행의 경우, 담보대출 등 단순 업무에서 벗어나 선진 금융기법을 도입해 경쟁력을 키우고 질 높은 금융서

비스를 제공하도록 하는 한편, 보험사에는 칸막이를 허물어 세계 수준의 글로벌 보험회사로 성장하도록 하였다. 또 「자본시장통합법」으로 탄생하게 될 금융투자회사는 동북아 자본시장을 선도할 수 있는 투자은행(IB)으로 자리잡도록 규제를 개선해 나갔다.

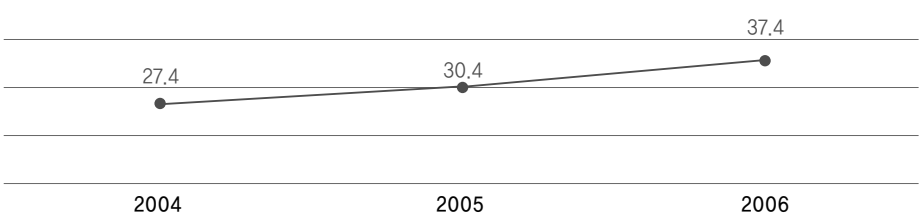
이러한 노력의 일환으로, 모든 금융 규제를 DB화(40개 법령, 639건 규제)하는 등 금융시스템 선진화를 위한 제로베이스 금융규제개혁을 추진하였다. 2단계에 걸쳐 총 154건의 개선과제를 발굴하고 이 중 52건을 개선 완료하는 등 상시적 금융규제개혁 체제를 구축하였다. 금융감독 행정의 혁신 방안으로 비조치 의견서(no-action letter) 및 금융회사별 전담검사역(RM, Relationship Manager) 시스템을 도입하여 운영했다.

금융감독위원회 · 금융감독원은 2007년 10월 금융감독 선진화 추진위원회를 발족하고 회의를 거쳐 금융감독 선진화 로드맵을 확정 · 발표하였다. 이 로드맵에서 감독당국인 금융감독위원회 · 금융감독원은 '세계 10대 금융강국으로의 도약' 이라는 정책 비전과 5대 정책방향 아래 12개 부문의 100대 추진 과제와 30개 계량화된 성과지표를 제시하고 추진 중이다. 5대 정책 방향으로는 ①금융감독의 패러다임 전환 ②금융회사의 편의성 최대한 제고 ③금융회사의 자율성 · 창의성 지원 ④금융 소비자와 투자자의 권익보호 강화 ⑤신뢰받는 감독기구로 위상 재정립 등이 포함되었다.

7) 경영 · 생활 환경 개선

금융 허브와 금융 선진화를 위해서는 외국인 투자자들이 본국과 비슷한 환경이라는 느낌 속에 장기간 마음 놓고 우리나라에 거주할 수 있도록 할 필요가 있었다. 정부는 '외국인 경영 · 생활 환경 개선계획' 에 따라 외국인학교 설립을 확대하는 외국인투자자

외국인 투자기업들의 한국 내 생활환경 만족도 (조사자 중 만족도비율) (단위 : %)



자료 : 인베트스코리아 조사, 2006.

의 생활환경 개선을 차질 없이 이행하였다. 2006년 인베트스코리아가 조사한 결과에 따르면, 외국인 투자기업들의 생활환경 만족도는 2004년 27.4%에서 2005년 30.4%, 2006년 37.4%로 향상되었다.

4. 향후 과제

참여정부 기간 동안 다른 국가의 금융 혁신 속도가 예상보다 빨라 국내의 금융 허브 추진 속도가 상대적으로 미흡한 측면이 있었다. 금융 규제 완화, 외환 자유화 등 규제 개선이 지속되고 있음에도 불구하고, 2007년 2월에 실시한 설문조사 결과 금융 허브 달성 가능성이 낮은 이유로 '경직적 규제감독 시스템(42.9%)'이 지적되는 등 정부의 금융 선진화 정책의 시장 체감도는 여전히 낮은 것으로 평가되었다. 이는 향후에도 규제 개선을 지속적으로 추진하고 개선된 제도를 규제 현장에서 효과적으로 적용하는 노력이 강화되어야 함을 의미한다.

금융 허브 구현을 위해서는 국내 금융시장의 국제화뿐만 아니라, 국내 금융회사도 경쟁 가능한 시장을 개척하고 비교 우위 분야를 발굴하는 등 국제화의 노력이 필요하다.

금융 전문인력의 양성도 여타 금융 선진국과 비교하면 출발부터 늦은데다 진행도 느리고 체계적이지 못했다는 평가가 나오고 있다. 높은 교육 수준에도 불구하고 금융 전문인력은 경쟁대상인 홍콩 · 싱가포르 등과 비교할 때 양적 · 질적으로 매우 낮은 상태이다. 보조인력에 비해 전문인력(10%)의 비중이 크게 낮을 뿐만 아니라, 인적자원의 국제 순위도 홍콩 · 싱가포르 · 중국보다 뒤처져 있다. 금융의 겸업화 · 전문화 시대에 대비, 현장 위주의 실무 교육과정을 강화하여 금융 전문인력을 체계적으로 양성해야 한다는 목소리가 지속적으로 제기되고 있다.

금융 전문인력 및 외국인 고급인력의 국제 순위(IMD) (단위 : 순위)

구분	전체 조사국	한국		홍콩		싱가포르		중국	
		금융 전문인력	외국인 고급인력	금융 전문인력	외국인 고급인력	금융 전문인력	외국인 고급인력	금융 전문인력	외국인 고급인력
2007	55	42	48	5	9	4	1	25	17

KDI가 2007년 상반기 중 실시한 설문조사에 따르면, 외국인 투자자들의 64%가 우리나라 금융산업의 경쟁력이 경쟁국에 비해 미흡하고 금융 허브 실현 가능성도 낮다고 보는 것으로 나타났다. 우리 금융시장이 경쟁국에 비해 비교 우위을 가질 수 있는 유인 요소를 적극적으로 마련하는 한편, 금융 허브 달성 가능성이 높지 않다고 보는 인식의 개선이 가장 시급한 상황이다.

제2절 해외 M&A 활성화 정책

1. 정책 추진 배경

세계 M&A시장은 2000년 이후 침체를 보이다 참여정부 출범 이후인 2003년 하반기부터 회복되어 2006년에는 3.5조 달러 규모로 크게 성장하였다. 세계 증시여건이 호전되고 세계 경제가 2003년 이후 성장을 지속하면서 기업들의 실적이 개선되어 풍부한 현금자산을 보유한데다 세계적인 저금리로 금융시장에 풍부한 자금이 축적되었기 때문이었다.

국내 기업들의 경우, 2003년 이후 해외 직접투자는 지속적으로 확대되었으나 M&A를 통한 해외 투자는 정체 상태에 머물렀다. 2006~2007년 두산 · 효성 등이 해외 M&A에 성공함으로써 해외 M&A에 대한 관심이 커졌다. 그러나 국내 기업들의 해외 M&A 투자는 여전히 미흡했다. 선진국의 경우 해외 직접투자 중 M&A 투자의 비중은 80%에 달하였지만, 2003~2006년 우리나라의 직접투자 중 M&A 비중은 5~10%에 불과했다. 이는 국내 기업들의 해외 진출 경험 부족과 소극적 태도에 기인했다. 기업들의 글로벌 경영 수준이 낮고 M&A 기획 및 인수기업 운영에 대한 경험과 실력이 매우 낮았다. 또 외환위기 이전 활발히 이루어졌던 글로벌 경영이 실패로 끝나면서 해외 M&A에 대한 부정적 인식이 퍼져 있었고, 막대한 재원이 소요되고 리스크가 높은 대규모 M&A보다는 소규모의 해외 직접투자를 선호하는 측면도 있었다.

정부 차원에서 해결 또는 지원이 가능한 부분이 개선되지 않은 것도 문제였다. 각종

최근 국내 기업의 해외 M&A 사례

두산인프라코어 ⇒ 美 잉거솔랜드社의 건설기기 인수

- 2007. 7. 30, 두산인프라코어는 미국 잉거솔랜드 사의 건설기기 3개 사업부문을 49억 달러에 인수하는 계약체결
- 두산인프라코어는 동건 M&A를 통하여 세계 7위(종전 세계 17위) 건설기계업체로 성장하게 되며, 인수하는 3개 사업부문 모두 세계 1위의 시장점유율 기록

※ 최근 10년간 두산은 국내외 M&A를 통해 성공적으로 기업구조를 전환시켰다는 평가
- 2000년대 한국중공업, 고려산업개발, 대우종합기계 인수
- 2005년 이후 미쓰이 밥콕(영국, 2006년), IMGB(루마니아, 2006년), 연대유화(중국, 2007년), CTI 엔진(미국, 2007년), Bobcat(미국, 2007년) 인수

효성 ⇒ 美 굿이어社의 생산공장 인수

- 2006. 9, 세계시장 점유율 제고를 위해 굿이어 사로부터 타이어코드 생산공장 4개(미국 2개, 브라질 1개, 룩셈부르크 1개)를 0.8억 달러에 인수
- 글로벌 네트워크 구축을 통한 타이어 코드 세계 시장점유율 세계 1위 입지 강화(25% → 30%)

규제로 기업 · 사모펀드의 자유로운 해외 진출 활동이 제약받고 있었으며, 해외 기업 인수를 위한 M&A 파이낸싱 및 세제 지원도 취약했다. 해외 M&A에 필요한 시장 · 기업 · 산업에 대한 정보와 전문인력이 부족한 점도 지적되었다.

이에 따라 정부는 국내 기업들이 해외 M&A를 통해 새로운 수익원을 확보하고 시장 지배력 및 기업 규모 확대를 통해 글로벌화에 적극 나설 수 있도록 M&A 활성화 정책을 추진하게 되었다. 이는 국내 기업들의 해외 진출에 장애가 되는 규제를 개선하고 금융 · 세제 · 정보 지원과 인력 육성을 추진함으로써 기업들이 성숙 단계에 이른 국내 시장을 벗어나 해외에서 새로운 성장동력을 창출할 수 있는 환경을 마련해 주기 위한 것이었으며, 이는 출범 초기 금융 · 부동산 시장의 불안과 내수 부진 등에 따른 경기침체를 극복하고 적극적인 개방정책을 통해 우리 경제의 성장잠재력을 키우려는 참여정부의 거시경제 전략과도 맞닿아 있었다.

2. 정책 기본 방향 및 주요 내용

2007년 발표된 정부의 M&A 활성화 대책은 크게 4가지 방향으로 추진되었다. 첫째,

PEF(사모투자 전문회사, Private Equity Fund)의 해외 M&A에 대한 규제 완화, 둘째, 해외 M&A 활성화를 위한 금융 · 세제 지원 강화, 셋째, 해외 M&A 지원 인프라 구축, 그리고 마지막으로 해외 직접투자 절차 개선 등이었다.

1) PEF의 해외 M&A에 대한 규제 완화

선진국에서는 PEF의 해외 M&A 시장 참여가 활발하게 진행되는 반면, 국내의 경우 해외 투자활동에 대한 명확한 규정이 없고 자산운용도 제한되어 PEF의 해외 M&A 활동도 미미했다. 정부는 이와 같은 문제점을 해소하기 위해 해외에서 외국 PEF와 유사한 조건에서 경쟁할 수 있도록 역외 투자목적회사 설립을 허용하고 자산운용 제한을 대폭 완화하기로 하였다.

당시 법령으로는 PEF가 국내에서 설립한 투자목적회사(SPC)를 통한 투자는 규정하고 있었지만 국내 기업이 해외에 설립한 SPC에 대한 투자에 대해서는 별도 규정이 없어 사실상 설립이 불가능하였다. 이에 따라 정부는 역외 설립 SPC에 대한 투자를 허용하고 PEF의 투자기회를 다양화할 수 있도록 「간접투자자산운용업법」을 개정하기로 하였다. 또 역외 투자목적회사에 대해 국내 PEF의 자산운용방식을 적용할 경우 외국 PEF와 SPC에 비해 불리해질 수 있다고 보고 국내 PEF 및 SPC에 적용되는 투자대상기업의 발행주식 또는 지분의 보유기간 제한 규정 적용을 배제하는 등 제도 개선을 추진하기로 했다. 역외 SPC의 경우 국내 SPC에 적용되는 '자기자본 200% 범위 내 차입' 규제와 역외 SPC에 대한 출자자 제한규정 적용을 배제하기로 하였다.

국내 PEF에 대한 부실채권 투자도 허용하기로 하였다. PEF는 국내 금융기관 등이 채권자인 부실채권에는 지분 투자를 전제로 투자할 수 있었으나 해외 부실채권에 대해서는 투자할 수 있는 근거 규정이 없었다. 부실채권은 투자에 비해 투자이익이 매우 커서 외국계 PEF들은 부실채권에 대한 투자를 통해 막대한 투자 수익을 올려 왔다. 과거 골드만삭스 등이 국내에서 진로 · 대한통운 등의 부실채권을 자유롭게 인수하여 큰 수익을 실현했던 적도 있었다. 정부는 지분투자를 전제로 한 국내 부실채권에 대한 투자 허용과 같은 차원에서 해외 부실채권에 대해서도 투자를 허용하는 방안을 추진하였다.

이 밖에 해외 투자 전용 PEF에 대해 출자총액제한 적용에서 제외하는 한편, 대기업이

PEF에 참여할 경우 기업결합 신고 의무를 완화해 주기로 하였다.

2) 해외 M&A 활성화를 위한 금융 · 세제 지원

해외 M&A의 경우 거액의 금융이 수반되기 때문에 해외 현지법인의 차입을 통한 인수가 일반적이었다. 그러나 해외 현지법인에 M&A를 위한 자금 수요가 생겨도 이에 대한 수출입은행의 채무 보증은 법적 근거가 미흡하여 활성화되지 못하고 있었다. 정부는 이런 문제를 해결하기 위해 수은의 해외 M&A 채무 보증에 관한 법적 근거를 명확히 하였다. 또 해외 M&A 자금 조달을 위한 채권 발행 시 수은의 보증 등 신용보강 조치를 통해 개도국 위험에 노출된 채권에 대한 투자자의 참여를 촉진하고 기업의 조달비용을 절감할 수 있도록 하였다. 이 같은 내용은 2008년 「수출입은행법」 개정 시 반영하기로 하였다.

아울러 기업의 적극적인 해외 진출을 위해 간접외국납부세액 공제제도의 적용범위와 해외 자원개발 투자세액공제 적용범위 확대를 위한 법령 개정도 추진하기로 하였다.

3) 해외 M&A 지원 인프라 구축

우리나라의 기업은 물론, 금융기관 · 중개기관들도 해외 M&A 관련 전문인력이 크게 부족한 상황이었다. 당시 한국M&A컨설팅협회, 한국M&A협회의 교육과정이 있었으나 전문가 양성과정으로서는 한계가 있었다. 이에 따라 코트라(KOTRA)에 해외 M&A 전문가 양성과정을 신설하기로 하였으며, 대학 등 교육기관을 적극 활용해 해외 M&A 전문인력 양성을 추진하기로 하였다.

또 코트라의 해외 진출 통합정보시스템을 온라인화하여 대상국의 법률 · 조세 · 회계 정보, 대상기업 정보를 활용할 수 있도록 하는 한편, 코트라가 보유한 기업별 맞춤형 정보서비스를 최소 비용으로 제공하는 등 해외 M&A 정보수집 · 제공 기능을 강화해 나가기로 하였다.

이 밖에도 투자기관과의 네트워크가 구축되어 있는 부품소재 투자기관협의회 내에 부품소재 글로벌 M&A 데스크를 설치하여 우수기술을 보유한 해외기업을 발굴하고 국내 부품소재 기업에 정보를 제공하거나 매칭을 지원해 주는 방안도 추진하기로 하였다.

그동안 통계 미비로 투자 모니터링 및 성과 분석에 어려움을 겪었던 점을 감안하여 수출입은행이 해외 M&A형 직접투자 통계를 작성해 온라인으로 제공하고 해외 M&A투자 현지법인의 사업실적 보고서를 활용해 매년 경영성과를 분석해 제공하는 방안도 검토 · 추진되었다.

4) 해외 직접투자 절차 완화

국내 기업의 해외 직접투자 시 금융채무 불이행자 · 조세체납자 여부 등 형식적 요건에 대한 신고수리제를 폐지하고 증빙서류만을 제출하는 신고제로 전환하기로 했다.

해외 M&A 활성화 정책 세부 추진 일정

구분	추진과제	주관기관	협조기관	추진일정
PEF의 해외 M&A에 대한 규제 완화	PEF의 역외 SPC 설립 허용	재경부		2007. 하
	역외 SPC에 대한 규제 완화	재경부		2007. 하
	PEF의 해외 부실채권 투자 허용	재경부		2007. 하
	해외 투자 전용 PEF에 대해서는 출자총액제한 적용 제외	재경부 · 공정위		2008~
	대기업의 PEF 참여 시 기업결합 신고절차 완화	재경부		2007. 하
해외 M&A 활성화를 위한 금융·세제 지원	수출입은행의 해외 M&A에 대한 채무보증 확대	수출입은행	재경부	2007. 하
	해외 M&A 시 수출입은행의 유가증권 보증·취득 허용	수출입은행	재경부	2008 년
	간접 외국납부세액 공제제도 적용 확대	재경부		2007. 하
	해외 자원개발 투자에 대한 세액 공제	재경부		2007. 하
해외 M&A 지원 인프라 구축	해외 M&A 전문인력 양성	유관기관	재경부·산자부	2007~
	해외 M&A 정보 수집·제공 기능 강화	KOTRA	산자부	2007~
	핵심원천기술을 보유한 해외 우수기업의 M&A 지원	산자부		2007~
	해외 M&A 통계 작성 및 분석 기능 강화	수출입은행	재경부	2007~
해외 직접투자 절차 완화	신고수리 요건 완화	재경부		2007. 하
	현지법인 금융회사의 자회사 투자 시 신고 완화	재경부		2007. 하
	해외 직접투자 수단의 확대	재경부		2007. 하
	30대 계열기업의 현지 금융에 대한 보증·담보 절차 완화	재경부		2007. 하
	에스크로 계좌 활용 시 한국은행 신고 완화	재경부		2007. 하

현지법인 금융회사가 외국 자회사에 투자할 경우 재경부에 신고(수리)토록 하던 것을 외국환은행 신고로 완화하고, 해외 직접투자 수단도 현금 · 자본재 · 국내 주식으로 제한하던 것을 해외 주식까지 포함하는 내용으로 변경하기로 하였다. 또 30대 계열기업의 현지 금융에 대한 보증 및 담보 절차를 완화하고 에스크로 계좌 활용 시 일정한 요건하에 한국은행 신고를 면제하는 방안도 추진하기로 했다.

제3절 경제자유구역사업 추진

참여정부는 동북아 경제 중심국가 건설이라는 국정비전에 따라 우리나라의 주요 공항 · 항만 도시를 세계적인 물류도시로 육성시키겠다는 전략을 수립하였다. 이는 유럽 인구의 4배에 이르는 15억 명 거대시장이면서 세계 3대 교역권의 하나인 동북아 지역의 시장을 선점하고 이를 통해 미래 우리 경제의 성장동력을 확보하겠다는 중장기적 목표에 따른 것이었다. 정부는 인천, 부산 · 진해, 광양 등 3곳을 경제자유구역으로 선정하고 규제 완화 · 교육과 주거환경 개선 등을 통해 적극적인 외국인 투자를 유치하는 한편, 첨단산업 및 국제 비즈니스 도시로 육성한다는 계획을 수립 · 추진하였다.

1. 추진 전략

참여정부는 경제자유구역 사업을 3단계로 구분하고 점진적 · 체계적으로 추진해 왔다. 우선, 2003~2004년의 첫 단계에서 인천, 부산 · 진해, 광양만권 3곳을 경제자유구역으로 지정하고 마스터플랜을 확정하였다. 또 개발 및 외자 유치의 구도를 확정하여 구역청 개청, 국가 물류체계 개선, 관계법령 제 · 개정 등 효율적 운영을 위한 제도적 틀을 마련하였다. 지역별 랜드마크가 될 기업들과의 MOU를 체결하고 국제 인지도 제고를 위한 해외 IR 활동을 활발히 벌였다. 2005~2008년의 제2단계에서는 외자 유치 및 1단계 개발을 완료하여 IT · BT · 물류 등 유수 다국적기업을 유치하고, 국제업무지구 · 주거단지 · 관광단지의 완공을 추진하였다. 2009년 이후의 제3단계에서는 경제자유구역이

경제자유구역 추진안			
구분	인천 (2003. 8. 6 지정)	부산·진해 (2003. 10. 27 지정)	광양만권 (2003. 10. 27 지정)
위치	송도, 영종 및 청라 총 3개 지구	부산 강서구 및 경남 진해시 총 5개 지구	여수·순천·광양시 및 경남 하동 총 5개 지구
면적	209㎢(6,336만 평)	104.8㎢(3,171만 평)	88.98㎢(2,691만 평)
추정사업비	14조 7,610억 원	7조 6,371억 원	13조 1,200억 원
사업기간	2020년 완료 (1단계 2008년)	2020년 완료 (1단계 2006년)	2020년 완료 (1단계 2010년)

자체적 도시 기능을 수행하며 최첨단 국제도시로 발전하도록 추진할 계획이다. 한편, 「경제자유구역법」의 개정(2004. 12)과 「외국교육기관설립특별법」의 제정(2005. 5)으로 외국병원의 내국인 진료 허용, 내국인의 외국학교 입학 허용, 국제적 경관을 갖춘 도시를 위한 규제개혁 완화, 구역청의 원스톱 서비스 기관화 등 제도적 틀이 마련되었다.

2. 추진 내용

1) 인천 경제자유구역

(1) 송도지구

미국 게일(Gale)사, 모건 스탠리(Morgan Stanley) 및 포스코의 합작법인인 NSC사를 사업시행자로 선정하여 2005년 선도사업인 컨벤션센터 건설을 시작으로 송도를 국제업무지구로 발전시키기 위한 사업을 추진하였다. 주상복합 아파트 1,596세대 및 오피스텔 1,045세대를 분양하고, 주거상업지역, 학교, 병원 등 총 24.9억 달러 규모의 개발사업을 2008년 1단계 완공을 목표로 추진하였다. 개발사업자인 게일사와 공동으로 다국적기업 지역본부를 비롯해 세계적 호텔 · 백화점 · 쇼핑몰 등의 유치 노력을 강화해 왔다.

정부는 송도지구를 IT · BT 클러스터로 조성하기 위해 80만 평의 지식산업단지와 21층 규모의 벤처빌딩, 본부동을 건축하여 벤처기업 연구소를 유치해 왔다. 이곳에는 우

리나라 최초로 유엔 산하기구인 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP) 정보통신기술(ICT) 개발센터의 입주가 확정되었으며, 2006년부터 5년간 3,994억 원을 투자하여 세계적 RFID(Radio Frequency Identification) 클러스터 조성을 추진해 왔다. 선도적 해외기업들의 RFID 연구센터를 유치하고 2014년까지 총 1조 원을 투입해 유비쿼터스 인프라 구축 및 관리를 추진할 계획이다. 2005년 5월 제정된 「외국교육기관설립특별법」에 근거하여 송도 게일사 부지에 미국 동부 사립학교 수준의 국제학교 설립을 추진하고 있다.

(2) 영종지구

인천공항 배후 부지에 60만 평의 배후물류단지를 조성하여 12개 기업(Schenker, KWE, 범한, 조양, 하나로 등)과 입주협약을 체결, 운영하고 있으며, 33만 평의 화물 터미널 지역 건설을 추진해 왔다. 세계 4대 특송업체인 DHL, TNT, UPS, FedEx 등의 화물 터미널로도 활용할 계획이다. 인천공항에서 송도지구를 15분에 연결해 주는 제2연륙교를 2005년에 착공하였으며, 송도지구를 국제도시로 발전시키기 위한 필수 인프라로 2009년 10월 완공할 계획이다. 영종도 서북측 130만 평의 유럽풍 국제 휴양도시 건설을 영국 에이멕(AMEC)사와 2004년 양해각서를 체결하여 추진 중이다.

(3) 청라지구

토지공사가 2008년 1단계 완공을 목표로 3.7조 원을 투입하여 541만 평을 개발 중이며, 테마파크 · 아시안빌리지 등 관광 · 레저 기능 위주로 외자 사업 유치를 추진 중이다. 2005년 6월 인천시와 GM대우가 청라지구 내 145만 평 부지 자동차 성능 시험장과 R&D센터 건설계약을 체결하였다. 테마파크는 전문 조사기관과 상세 타당성 검토를 통해 협의 중이며, 한 · 중 교류의 장으로서 추진 중인 아시안빌리지는 토지공사, 한국중화총상회 등과 협력체계를 구축하고 중국 · 동남아 화교 자본을 대상으로 투자를 유치해 왔다. 2005년 10월 서울에서 개최된 세계화상대회를 적극 활용하여 아시안빌리지 사업을 홍보하고 계약 체결을 추진하였다. 중국, 일본 관광객의 여행 편의를 제공하고, 국내외 관광객에게 동북아 문화를 종합적으로 체험할 수 있는 공간을 제공할 계획이다.

2) 부산 · 진해 경제자유구역

부산신항 컨테이너 부두 및 배후 부지 조성을 추진 중이며 부산신항 컨테이너세 적용 배제로 연간 300억 원의 물류비 절감 효과를 기대할 수 있다. 부산신항의 선박 체류시간을 기존 17시간에서 12~14시간으로 단축하고, 하역 및 각종 부대사업을 터미널 운영사가 일괄 제공하는 원스톱 서비스로 생산성과 서비스 수준을 획기적으로 개선하게 되었다. 배후 산업단지에 기계 · 자동차 부품 클러스터화를 추진 중이며, 르노-삼성자동차 엔진공장을 2007년까지 6억 달러를 투자해 증설하였다. 부산과학산업단지를 중심으로 국내외 기업을 적극 유치하여 국내용 산업단지 18.7만 평을 분양하고, 9.2만 평을 외국인 기업 전용 단지로 지정하여 NKCF사(천연가스용기 제조업체)와 4천만 달러 규모, 발저스사(표면처리업체)와 940만 달러 규모의 양해각서를 체결하는 등 미국, 일본 등 첨단 제조업체의 투자를 유치하였다.

3) 광양만권 경제자유구역

광양항에 컨테이너 부두 16선석 및 배후 물류단지 112만 평 조성을 추진하였다. 광양항은 낮은 물동량과 배후 인프라의 개선 문제가 지적되어 온 점을 감안, 국토 서부측 화주에 대한 집중 홍보와 대형화주 전용창고 건립, 율촌 산단 활성화, 운송주선자 인센티브 확대 등 다양한 방안을 추진하였고, 전라선 · 경전선 복선화 사업, 광양-전주 간 고속도로의 2010년 개통이 추진되고 있다. 광양항에는 스타인벡, KISEKI 등 물류기업의 배후 부지를 유치하였고, 화양지구에 2012년 여수박람회 유치와 연계하여 교통, 숙박시설 확충을 추진 중이다.

3. 향후 추진 방향

현재 개발 추진중인 송도국제도시사업은 프로젝트파이낸스(PF) 성격상 선행사업이 성공적으로 진행되어야 은행권의 신뢰를 얻고 여타 사업을 가속화할 수 있는 측면이 있으므로, 주택 · 학교 · 병원 등 최적 인프라가 갖추어져야 세계 유수기업들이 본격적으로 투자할 것으로 예상된다. 따라서 2020년까지 국제업무지구, IT · BT 단지를 중심으

경제자유구역 내 외자 유치 현황

	투자자	업종	투자금액	주요 내용
인천	Gale社 (미국)	개발사업 시행자	127억 달러	• 2002. 2 투자계약체결 • 송도 167만 평 국제업무지구 조성 • 컨벤션센터 착공(2005. 3)
	VaxGen社 (미국)	Bio Technology	2.5억 달러	• 2002. 2 투자계약체결 • 송도 28천 평 규모 항암제 등 생산시설 건설 중
	AMEC社 (영국)	Engineering, 개발사업시행자	제2연륙교 15.9억 달러 인천공항 IBC-II 20억 달러	• 제2연륙교 건설사업(2009 완공예정) • 인천공항 북측 국제업무지구(IBC-II) 개발(2004. 4 MOU)
	Pyne社 (미국)	항만시설 등	15억 달러	• 2004. 4 MOU 체결 • 송도신항 건설 • 1단계 2008년 완공
	DHL(미국) TNT(네덜란드)	특송업체	DHL 2천만 달러 TNT 700만 유로	• 인천공항 내 화물터미널 건설 (DHL 6,800평, TNT 2,100평)
	GM-대우	자동차	1.5억 달러	• 청라지구 성능시험 및 R&D
	UN ESCAP	연구개발	미정	• ITC 개발센터 송도 입주 결정 (국내 최초 유엔 산하기구)
부산 · 진해	Dubai port Int'l (UAE) PSA(싱가폴)	항만시설	20억 달러	• 부산신항 1단계 개발 투자
	Snow-Box (영국)	관광·레저단지	2.0억 달러	• 2004. 12 MOU 체결
	르노-삼성 (프랑스)	자동차	6억 달러	• 부산 신호산단 내 엔진공장 증설 투자
광양	허치슨社 (홍콩)	항만시설	1억 달러	• 2002. 상반기 MOU 체결 • 광양항 항만운영 투자
	Drager社 (독일)	의료기 생산	미정	• 2004. 6 MOU 체결 • 의료기 제조, R&D센터 건립
	셉콤 (싱가폴)	물류	미정	• 양항 배후부지 3만 평에 물류부지 조성
	미쓰이 물산 (일본)	물류	2.5억 달러	• 2004. 10 광양항에 물류센터 건립 MOU 체결

로 외국인 주거환경 완공을 추진해 외자 유치에 차질이 없도록 해야 할 것이다. 경제자유구역 국제도시로 발전시키기 위해 법령 개정 등을 통해 필요한 규제 완화를 추진해 온 것 이외에도 주한미국상공회의소, 주한유럽연합상공회의소, 서울일본클럽과의 정례협의회 등과 같은 통로를 적극 활용하여 외국 투자기업의 애로사항을 청취하고 필요한 규제 완화 사항을 제도 개선에 반영해야 한다.

향후 경제자유구역청의 자율성, 독립성, 전문성을 제고한 원스톱 서비스 기관화를 위해 우선 PM을 활성화하여 인허가권 소관에 관계 없이 실질적 원스톱 서비스 제공이 가능하도록 추진해야 한다. 이와 관련하여 구역청을 특별지방자치단체로 만드는 획기적인 방안도 검토할 수 있다.

7

세계 일류 선진국을 향한 경제

12

희망한국을 위한 과학기술정책

제1절 과학기술정책의 추진 배경

1. 요소투입형 성장 모델의 한계

참여정부 출범 당시의 한국 경제는 근본적이고도 중요한 갈림길 앞에 놓여 있었다. 5년 전의 외환위기를 슬기롭게 극복해 낸 결과 소득과 성장 등 경제의 여러 지표들이 외환위기 이전의 수준을 회복했고, 양적인 면에서도 세계 11대 경제대국의 위치에 오르는 성과를 보였지만, 우리 경제는 이전에 겪어 보지 못한 새로운 장애물에 부딪혀 미래의 지속가능한 성장에 대한 우려감이 커져 가고 있었다.

외환위기 이후 이른바 '고용 없는 성장'이 점차 뚜렷해지면서 양극화와 함께 투자 및 내수 부진에 따른 경기침체에서 벗어나지 못하고 있었다. 전반적인 노동 공급 둔화와 투자 부진으로 지금까지 요소투입 위주의 양적성장의 길을 달려온 한국형 발전 모델이 한계에 부딪혔음을 보여 줬다. 이에 따라 당장의 경제성장률은 물론, 미래의 성장잠재력마저 떨어지고 있다는 우려의 목소리가 나왔다. 반도체 · 조선 · 자동차 등 기존 주력산업과 함께 빠르게 성장하여 세계 상위권에 도달한 IT산업이 앞으로 우리 경제를 이끌

어 나갈 수 있을 것인가에 대한 불안감이었다. 기존 주력산업에서는 경제 개혁과 저임금을 내세운 중국의 추격에 따라잡혀 경쟁력을 상실할 것이라는 위기감이, IT산업에서는 투자 감소와 신규 수요의 정체 · 인프라 보급의 포화 등으로 선진국을 따라잡고 능가할 수 있을 것인가라는 회의감이 나오기 시작했다.

2. 지식기반경제로의 이행

이미 세계는 경제 · 사회 · 문화의 전 분야에서 개방이 이뤄지는 세계화 추세에 따라 시장의 단일화, 지역경제 통합과 FTA 등으로 국가 · 기업이 무한경쟁 시대를 맞고 있었다. 특히 중국 · 인도 등 아시아 국가들은 풍부한 인구와 자원을 바탕으로 급성장을 구가하며 선진국에 대해서도 맹렬히 추격전을 벌이고 있었다. 이와 함께 선진 각국은 노동 · 자본 등의 생산요소보다는 지식 · 정보 · 기술 · 브랜드 등 무형자산에 의해 성장을 이루는 지식기반경제로 빠르게 이행하고 있었다. 미국의 신용평가기관인 S&P에 따르면, 세계 500대 기업의 무형자산 가치 비중이 1992년 62%에서 2002년에는 80%로 증가했다. 원천기술을 개발한 선도기업이 계속 시장점유율을 높이고 높은 이윤을 장기간 향유하게 되는 승자 독식이 나타나고 있었다.

우리나라도 외환위기를 지나면서 IT산업이 급성장을 하는 등 지식기반산업에 대한 중요성과 관심이 커졌다. 선진국 클럽인 OECD 국가들이 GDP 성장의 50% 이상, 생산성 향상의 2/3 이상을 기술혁신의 힘으로 거둬 내는 것처럼, 우리 경제도 노동 · 자본 등의 요소투입식 경제에서 벗어나 지식기반경제를 이루기 위한 정부와 민간기업의 투자 · 지원이 꾸준히 유지되었다.

3. 선진국 추격형 전략의 한계

그러나 한국의 이런 노력은 기술혁신의 성과 창출 노력 미흡과 비효율성, 선진국 추격형(Catch-up) 전략의 한계 등으로 변화를 따라잡고 주도해 나갈 만큼의 만족스런 성과를 거두지 못했다. 예컨대, 원천기술과 역량이 부족한 우리나라는 내수용의 경우 매

출액의 5.25%, 수출용은 5.75%의 막대한 로열티를 지급해야만 했다. 삼성전자는 2002년에만 순이익 7조 원 가운데 15%를 로열티로 지불했다. 지식기반경제를 위한 국가적 인적자원의 양성과 투자도 단편적이거나 부족했다. 2002년 IMD의 세계 경쟁력 평가 결과를 보면, 우리나라의 R&D 투자는 세계 8위, 기술 경쟁력은 세계 17위에 그쳤다. 기술의 융·복합화와 R&D의 대형화·국제화에 따른 IT·NT·BT 등 학제 간 협력과 산·학·연 간 네트워크 등 시스템적 접근을 위한 국가 차원의 기획·조정 기능도 매우 미흡했다.

4. 국가운영 패러다임의 변화

참여정부는 출범 이후 우리 경제가 맞고 있는 근본적인 패러다임 변화에 적극 부응하여 우리 경제·사회를 지식기반경제·사회로 도약시키고 미래 지속가능한 성장의 동력을 만들어 내기 위해 국가적 과학기술 혁신을 주요 국정과제로 추진하기로 하였다. 또 이를 위해 과학기술 중심사회 구축을 새로운 국가운영의 패러다임으로 정립하고, 이의 구현을 위해 혁신주도형 성장을 견인할 새로운 국가기술혁신체계(NIS : National Innovation System) 구축 방안을 수립, 범부처적으로 추진하게 되었다.

제2절 정책 수립 과정 및 방향

1. 수립 과정

참여정부는 출범 전부터 '제2의 과학기술 입국' 실현을 위해 국가 발전의 새로운 패러다임으로 '과학기술 중심사회 구축'을 12대 국정과제 중 하나로 채택하였다. 대통령직인수위원회는 '과학기술 중심사회 구축' T/F를 구성해 ①국가과학기술시스템 혁신 ②미래 성장동력 확보를 위한 기반 강화 ③지역 혁신역량 강화 ④세계 일류 IT산업 육성 ⑤지식정보기반으로 산업 고도화 추진 ⑥과학문화 확산을 통한 원칙과 신뢰사회 구축 ⑦지식기반사회에 부응한 일자리 창출 등 7개 부문의 26개 추진과제를 제시하였다.

정부 출범 뒤인 2003년 5월에는 범부처적으로 총괄하기 위한 과학기술중심사회추진기획단을 국가과학기술자문회의 사무처에 설치하고, 과학기술부에 민간 전문가들로 구성된 과학기술중심사회기획위원회를 두어 부처의 실무 추진단 역할을 부여하였다. 과학기술중심사회추진기획단은 12대 국정과제를 총괄하는 정책기획위원회와 협의하여 2003년 12월 과학기술 중심사회 추진 로드맵을 마련하였다. 한편 과학기술중심사회기획위원회는 12차에 걸친 전체회의와 각 하부 위원회별 회의 · 대토론회 · 공청회 등을 통해 과학기술 중심사회 구축(안)을 마련하였다.

2004년 1월 노무현 대통령은 국무회의와 과학기술부 연두 업무보고에서 한국의 기술혁신체계 확립을 지시하였다. '국가기술혁신체계(NIS) 확립' 이라는 과제는 이미 NIS를 도입하여 경제 발전에 성공한 핀란드로부터 새로운 경제 성장동력의 실마리를 얻고자 하는 대통령의 의지가 반영된 것이었다. 정책기획위원회가 중심이 되어 관계부처 (추진기획단 · 동북아위원회 · 균형위원회 · 과기부 · 산자부) 공무원 및 민간 전문가로 구성된 국가기술혁신체계(NIS) 구축 T/F팀은 총 5회에 걸친 회의를 통해 5대 분야 15개 정책과제를 도출하여 국가기술혁신체계(NIS) 구축 방안을 마련하였다.

그러나 참여정부 출범 초기부터 추진해 온 과학기술 중심사회 구축 추진과제와 대통령이 지시한 국가기술혁신체계 구축은 국가 경쟁력 확보라는 국정과제 차원에서 볼 때 동일한 목표 및 방향성을 갖고 있었다. 이에 따라 두 방안을 수정 · 발전시켜 과학기술 중심사회 구축에 포함되어 있던 지방과학기술 혁신 · 역량 강화 분야를 제외한 나머지 분야는 국가기술혁신체계 구축에 반영되었다. 결과적으로 과학기술 중심사회 구축의 실천전략으로 국가기술혁신체계 구축 방안을 마련하여 범부처적으로 총괄 추진케 되었다. 2004년 7월 국정과제회의를 통해 5대 혁신 분야와 30개 중점 추진과제로 구성된 국가기술혁신체계 구축 방안이 대통령 보고를 통해 확정되었다.

2. 정책의 방향

참여정부의 과학기술정책은 이전의 정부 정책에 비해 역동적 변혁과 창조적 혁신체계를 지향하였다.

첫째, 과학기술 중심의 국가혁신시스템 구축을 추진하였다. 이는 전통적 성장 방식의 한계를 극복하기 위해 혁신주도형 미시경제정책의 종합 조정이 가능한 행정체제로 개편하고, 과학기술이 중심이 되는 국정운영 패러다임 변화를 추구하는 것이었다.

둘째, 지식기반형 경제 성장의 견인 역할을 추구하였다. 선진국과 후발국 사이에서 경쟁적 우위를 유지하기 위해 당시의 기술 흡수와 모방형 기술 개발에서 R&D 투자 확대와 원천기술의 자생적 창출 능력 향상을 통한 지식기반형 기술개발 전략으로 전환하였다.

셋째, 과학기술에 기반한 삶의 질을 제고하여 정책을 추구하였다. 경제 수준 향상에 따른 국민들의 사회적 요구와 수요에 부응하기 위해 경제 성장 위주의 대응전략에서 삶의 질 제고를 동시에 추구하는 균형 있는 동반성장을 표방하였다.

넷째, 세계적 시각의 개방과 협력을 지향하였다. 산업과 지역의 글로벌 경쟁력을 강화하고 자원의 지역 편중으로 인한 지역 간 격차 해소와 상생의 사회 분위기를 조성하기 위해 동북아와 세계적 시각에서 개방과 협력을 강조하였다.

다섯째, 민간 참여 확대와 함께 사회문화와의 교류를 촉진하고자 하였다. 사회 전반

참여정부 이전 · 이후의 과학기술정책 방향

구분	참여정부 이전		참여정부
정책 시스템	• 미시경제정책 부처별 추진 – 경제, 사회 등 개별요소 중심	➡	**• 국가혁신시스템 구축** – 주체, 요소, 성과 등 전 분야 혁신 촉진
기술개발 전략	• 모방형·단독개발형 연구개발 – 민간의 자체 역량에 의존	➡	**• 지식기반형 경제 성장 견인** – 신산업과 고부가가치 지식산업 창출
정책 초점	• 성장우선정책 – 경제적 수요 중심	➡	**• 복지 향상과 경제 발전의 동반성장** – 사회적 수요 부응
정책범위와 자원 배분	• 국내 중심의 시각 – 자원의 지역 편중	➡	**• 동북아·세계적 시야의 개방과 협력** **– 지역 격차 해소와 상생**
참여방식	• 정부 주도 – 과학기술인 중심	➡	**• 국민참여와 적극적 홍보** – 정부·지역·국민 공조

역대 정부의 과학기술정책			
구분	문민정부(1993 ~ 1997)	국민의정부(1998 ~ 2002)	참여정부(2003 ~ 2007)
정책기조	기술혁신을 통한 자생적 경제 성장 기반 마련	산업발전의 뒷받침과 과학기술의 자체역량 강화	경제 성장과 삶의 질 제고를 위한 과학기술 중심사회 구축
추진전략	산업개발정책의 하위 수단으로 단편적·개별적 접근	과학기술정책 중심으로 변모하려는 과도기적 접근	인력, 산업, 지역 등 미시경제정책의 총괄적 접근
주요 법령	「과학기술진흥법」	「과학기술혁신을위한특별법」	「과학기술기본법」 「연구개발성과평가법」
정책조정 자문기구	• 종합과학기술심의회의 (위원장 : 국무총리, 비상설) • 국가과학기술자문회의 ※비상설기구	• 국가과학기술위원회 발족 (위원장 : 대통령, 상설) • 국가과학기술자문회의 (위원장 : 장관급, 상설)	• 국가과학기술위원회 기능 강화 (위원장 : 대통령, 상설) • 과학기술관계장관회의 신설 • 국가과학기술자문회의 위상 강화(위원장 : 대통령)
행정조직체계	• 과학기술처(장관급) • 정책조정 기능 취약	• 과학기술부(장관) • 정책조정 기능 마련	• 과학기술부(부총리) • 정책조정 기능의 확대·강화
사업평가	모니터링 수준	모니터링과 성과 점검	성과 중심
예산편성	재정경제원	국가과학기술위원회의 종합 조정결과를 제시	국가과학기술위원회의 예산 조정 · 배분권 실시
정부연구 개발사업 특징	• 정부연구개발사업의 다변화 ※선도기술개발사업	• 민간 협력 확대와 강화 ※21세기프론티어연구개발사업	• 민간에 대한 전략적인 선도 ※차세대 성장동력산업 ※대형국가연구개발실용화사업
대표적인 연구성과	코드분할다중접속방식(CDMA)	63인치 PDP 세계 최초 개발	휴대 인터넷(WiBro)

에 윤리적 투명성과 책임성이 내재되고 경제 · 사회 · 문화와 과학기술 간 공유의 장을 확대하고 국민들이 다 함께 어우러질 수 있는 참여지향의 과학기술정책을 추진하였다.

제3절 정책의 주요 내용

1. 과학기술 중심의 국정운영시스템 구축

1) 법적 · 제도적 기술혁신 기반 마련

참여정부 기간 동안 과학기술 중심 국정의 안정적 수행을 뒷받침하기 위한 연구개발

부처의 과학기술혁신 추진 관련 법령 제 · 개정이 이루어졌다. 제 · 개정된 주요 법령은 인력육성, 연구안전 환경 조성, 혁신체계 구축 및 기술혁신 지원 등 4개 분야 40여 개에 달했다.

신기술인증제도, 공공기관 이공계 채용목표제 등을 활용하여 고급 두뇌의 이공계 분야 진출 유도와 신기술 개발을 확산 · 촉진할 수 있는 기술혁신 환경을 구축하였다. 이공계 졸업자의 공직 진출 기회를 확대하여 5급 신규 채용이 2002년 158명(23.5%)에서 2006년 185명(34.7%)으로 늘고, 4급 이상 이공계 공직자 비율이 2003년 1,489명(26.6%)에서 2006년 1,923명(29.6%)으로 증가하였다.

생명공학육성기본계획, 국가위성항법시스템종합발전기본계획, 광대역통합망구축기본계획, 국가핵융합에너지개발기본계획 등 분야별 연구개발사업 추진계획 수립을 통해 연구개발이 효율적, 체계적으로 추진되도록 하였다.

2) 과학기술행정체제 개편

과학기술부 장관을 부총리 겸 국가과학기술위원회 부의장으로 격상시킴으로써 과학기술혁신정책 및 관련 산업 · 인력 · 지역정책 등 미시경제정책을 총괄하고, 연구개발 관련 정책의 부처별 추진에 따른 갈등을 조정하도록 권한을 강화시켰다.

또한 민간 전문가(20%), 관계부처 공무원(40%), 과기부(40%) 등 기술 분야별 전문성을 갖춘 인원으로 구성된 개방형 과학기술혁신본부를 설치 · 운영하였다. 이는 전문성과 공정성에 기반을 둔 범부처 연구개발사업의 조정 및 효율적 추진을 위한 것으로 과학기술행정체제의 전문화 · 고도화를 통해 국가 과학기술정책의 마스터플랜을 제시하는 정책 조정자로서의 역할을 강화한 것이었다. 과학기술혁신본부는 차세대성장동력사업, 21세기 프론티어연구개발사업, 대형실용화사업 등의 추진 과정에서 조정 역할을 수행하였다.

참여정부의 과학기술 육성정책에 대한 대통령의 국정운영 보좌를 위해 정보과학기술보좌관도 신설되었다. 「국가과학기술자문회의법」을 개정하여 대통령을 의장으로 하고, 간사위원 · 민간 자문위원을 10명에서 30명으로 대폭 확대하여 국가 과학기술 발전전략 및 주요 정책의 방향을 제시하도록 하는 등 국가과학기술자문회의의 위상을 강화하였다.

2004년 9월에는 「과학기술 분야 정부출연연구기관 등의 설립 · 운영 및 육성에 관한 법률」을 제정하여 출연(연구기관)을 국가과학기술위원회로 이관하고 과학기술혁신정책과 연구개발 활동의 연계 강화를 도모하였다. 또한 출연(연구기관)의 축적된 연구개발 자산 및 역량을 국가 차원에서 효율적으로 활용하기 위한 출연(연구기관) 연구 활성화 방안도 마련 · 추진하였다.

3) 정책의 조정 · 평가 · 관리 기능 강화

과학기술혁신과 관련된 주요 정책의 상호연계 · 조정 기능을 확대하기 위해 국가과학기술위원회에 평가 및 예산 조정 · 배분권을 부여하는 등 기능을 강화하였다. 특히 국방연구개발전문위원회를 신설하여 국방 R&D 예산을 포함한 전체 정부 R&D 예산의 실질적 조정 및 민간 R&D와의 연계를 강화하도록 하였다.

또한 과학기술정책 조정을 위한 라운드테이블로서 과학기술관계장관회의를 운영하여 범부처 차원의 과학기술정책 관련 현안사항에 대한 실질적인 협의 · 조정 기능을 수행토록 하였다. 동 회의는 2004년 11월부터 2007년 9월까지 총 27회 개최하여 140개 안건을 심의하였으며, 각 부처별로 운영되던 7개의 신기술인증제도를 NET, NEP로 통합 · 운영하였다.

이 밖에 국가연구개발사업에 대한 관리의 전문화 및 연구개발 활동의 효율성 제고를 위해 2006년 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」을 제정하고, 같은 해 성과평가 기본계획을 수립하였으며 이에 앞선 2003년에는 R&D 관리의 전문성 제고를 위한 PM(Project Manager) 제도를 정통부 등에서 도입하였다. 유비쿼터스 기술에 기반을 둔 과학기술 정보의 통합적 관리 실현을 위해 국가과학기술종합정보시스템(NTIS: National S&T Information System) 구축을 추진(2007~2009)한 것도 눈에 띄는 성과이다. 국가과학기술종합정보시스템은 13개 부 · 청과 긴밀한 협조하에 국가R&D사업 관련 통합정보시스템(12개)을 구축하여 2008년 상반기 서비스 실시를 개시할 예정이다.

2. 지속가능한 경제 성장 유도

1) R&D 투자 확대와 효율화

참여정부는 과학기술 혁신을 통해 R&D 투자를 연간 10조 원으로 끌어올렸다. 참여정부 기간의 R&D 투자 총액은 국민의정부에 비해 1.7배 증가하였으며, 세계 8위 수준이다. 좀더 구체적으로 보면, 국가통합재정 대비 R&D 투자 비중은 국민의정부 시절 3.62%에서 참여정부 시절 4.25%로 올랐고, 2005~2007년 연평균 R&D 증가율 11.9%는 정부총지출 증가율 6.3%, 교육 부문 증가율 5.7%, 국방 증가율 7.8%, 사회복지 증가율 11.2%보다 높았다.

정부는 R&D 투자 재원을 다각화하여 이를 미래 성장동력산업 확충과 기술사업화 펀드에 활용하였다. 2006년 정부는 2,300억 원 상당의 과학기술 국채를 발행했으며 2010년에는 이를 3천억 원 규모로 확대할 계획이다. 이 외에 대덕특구펀드(과기부), 기술사업화펀드(산자부), 중소기업 모태펀드(중기청)를 조성하는 등 펀드 재원 다양화로 R&D 투자의 효율화를 추진하였다.

또한 민간 부문의 활발한 R&D 투자를 유도하여 총 연구개발비(공공+민간) 규모를 대폭 늘렸다. 총 연구개발비는 2003년 19.1조 원(GDP 대비 2.63%)에서 2006년 27.3조 원(3.23%)으로 증가했다. 이에 따라 2006년 우리나라 총 연구개발비는 OECD 국가 중 절대규모 7위, GDP 대비 5위 규모에 올랐다. 총 연구개발비의 연평균 증가율을 보면 참여정부 시기에 12.6%로 국민의정부 시기의 11.2%를 웃돌았다.

일각에서는 이러한 R&D 투자의 확대에도 불구하고 효율성이 떨어진다는 지적이 있

연구개발투자의 확대 추이

구분	2003	2004	2005	2006	2007
정부 R&D 투자 (통합재정규모 대비)	6.5조 원 (4.0%)	7.1조 원 (4.1%)	7.8조 원 (4.2%)	8.9조 원 (4.3%)	9.8조 원 (4.6%)
총 연구개발비 (GDP 대비)	19.1조 원 (2.63%)	22.2조 원 (2.85%)	24.2조 원 (2.99%)	27.3조 원 (3.23%)	–

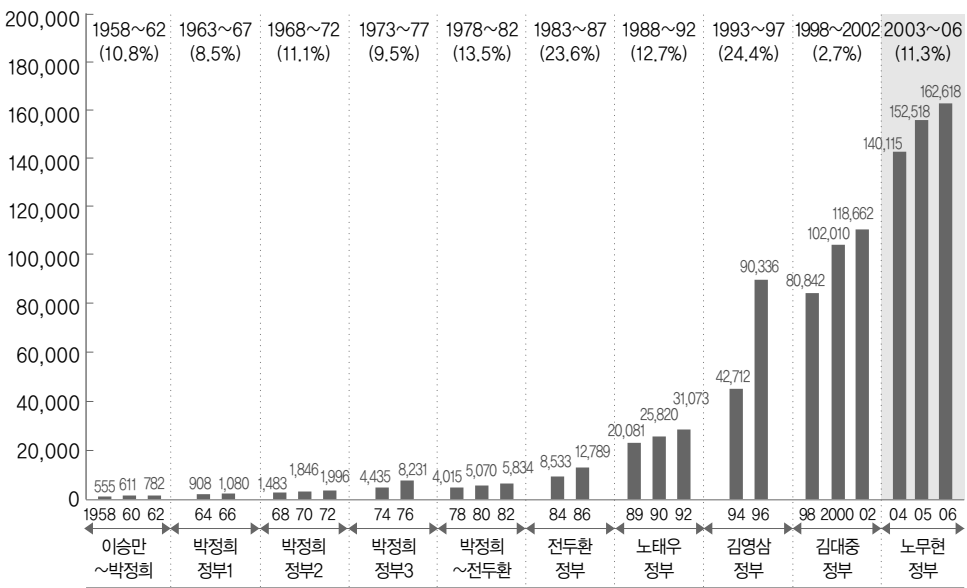
주 : 정부 R&D 투자 : 일반회계+특별회계+기금(과학기술진흥기금, 전력산업기반기금 등 6개)

었다. 투자 효율성을 제고하기 위해 2007년에는 신규사업의 기술기획(100억 원 이상 사업)과 사전타당성조사제도(500억 원 이상 사업)를 도입하여 R&D 기획을 강화하였다. 재원 배분을 선진화하기 위해 국가 R&D사업 토털 로드맵에 근거한 전략적 투자와 R&D 평가결과를 예산 편성에 적극 반영하기도 하였다. 토털 로드맵에 근거한 2008년 정부R&D 예산 편성(안)을 보면 생명, 환경, 기초과학, 에너지 자원, 우주 · 항공 · 해양, 소재 · 나노기술 분야에서는 예산이 증가하였고, 반면 기계 · 제조공정, 정보전자 분야는 감소 책정되었다.

2) 기초연구 투자 확대

국내 고유의 원천기술과 지적자본 축적을 위해 기초연구 및 융합연구에 대한 종합계획을 수립하고 투자를 확대하였다. 정부 R&D 투자대비 기초연구 예산 비중은 2002년 19%에서 2006년 23.7%로 증가하였고, 개인 · 소규모 기초연구 지원도 2005년 2,584억

특허출원 건수 추이 (단위 : 건수)



자료 : 특허청

주 : 1. 괄호 안은 기간별 연평균 증가율.

2. 총 연구개발비 10억 원당 특허출원 건수는 2002년 6.14건, 2003년 6.21건, 2004년 6.31건, 2005년 6.65건

원에서 2008년 3,804억 원으로 증가되었다. 2005년에는 기초연구진흥종합계획이, 2007년에는 국가융합기술발전 기본방침이 각각 수립되어 제도적 지원 기반을 마련하였다.

이런 노력의 결과로 우리나라의 국제특허 및 SCI 논문 수가 크게 증가하였다. 우리나라 특허출원 건수는 문민정부 시절인 1996년 9만여 건에서 국민의정부 시절인 2002년 11만 8천여 건으로 증가한 뒤, 참여정부 시절인 2006년에는 16만 2,618건으로 사상최고치를 기록했다. 인구 1천 명당 특허출원 건수를 봐도 1996년 1.7건에서 2001년 2.2건, 2006년 3.3건을 기록해 역대 가장 높은 수준을 보였다. 특허출원 건수가 비약적으로 늘어나면서 다수 국가의 특허출원 시 일괄처리에 관한 국제특허 절차조약인 PCT(Patent Cooperation Treaty) 기준으로 우리나라의 국제특허 출원 건수는 2006년 세계 5위를 기록했다. 또 미국(USPTO), 일본(JPO), 유럽(EPO)에 모두 등록된 특허(삼극특허) 기준으로 2005년 세계 4위였다.

매년 미국 과학기술정보연구소(ISI)에서 제공하는 과학기술 분야 논문의 인용정보 DB를 의미하는 SCI 논문 수를 보면 2002년 1만 5,902건으로 세계 14위였으나 2006년에는 2만 3,286건으로 13위에 올랐다.

3) 차세대 성장동력산업 추진

미래 국가 경제를 선도할 10대 차세대 성장동력산업을 범부처 차원에서 발굴 · 추진하여 세계적인 연구성과를 도출하고 산업화의 기틀을 확보했다. 세계 최초의 와이브로, 대형TV용 AM-OLED, DMB 송수신 시스템, 512M PRAM 등을 비롯하여 총 136개의 연구성과를 창출하고 일부는 상용화에 성공하였다. 10대 차세대성장동력산업은 다음 장에서 자세히 다루기로 한다.

4) 블루오션 선점을 위한 산업 육성

중요 연구결과의 사장을 방지하고 시장에 신속히 진입할 수 있도록 지원하는 대형 국가연구개발 실용화사업을 추진하였다. 자기부상열차, 뇌질환치매 치료제, 디지털액터, 대형 위그선 등을 발굴 · 지원하고 있다. 또한 세계 시장 선점이 가능한 우리 고유기술의 국제표준 채택 건수가 현격히 증가하였다. 국제표준화기구(ISO), 국제전기기술위원

회(IEC)의 국제표준 반영 건수가 2002년 19건에서 2006년 99건으로 급증하였다. 대표적으로 무선 휴대인터넷(WiBro)이 2007년 1월 국제표준(ITU)으로 채택됨에 따라 세계 시장 점유율이 33% 이상에 달할 것으로 기대되고, 2012년까지 장비 수출 30조 원, 고용 창출 7.5만 명의 효과가 발생할 것으로 예상되고 있다.

2005년에는 기존 주력산업의 고도화를 추진하기 위해 한국부품 · 소재산업진흥원을 설립하였다. 이 기관을 통해 부품소재산업에 대한 지원을 적극 추진함에 따라 전체 부품 · 소재 무역흑자가 2002년 29억 달러에서 2006년 347억 달러로 크게 증가하였다. 기술수출의 확대로 2002년 6.4억 달러에서 2005년 16.3억 달러로 기술 수출액 또한 개선되었다. 원자력 기술의 세계 시장 진출은 2002년 0.5억 달러 수출에서 2006년 2.08억 달러로 증가하였다.

3. 과학인재 양성을 통한 성장잠재력 확충

1) 단계별 육성시스템 마련

참여정부는 과학기술 인력을 육성 · 활용하기 위한 체계적이고 범부처적인 정책들을 마련하였다. 과학기술 인재에 대해 취학 전부터 대학에 이르기까지 단계별 육성 프로그램을 도입하여 생애 전 주기적으로 이들을 키워 내고 지원하는 체계적 시스템을 마련 · 추진하였다. 2003년 과학영재학교가 처음 신설되었으며, 같은 해 고경력 원로 과학기술자의 전문지식을 과학기술 정보 인프라 구축에 활용하는 일명 'ReSEAT' 프로그램이 도입되었다.

2) 여성인력 채용목표제 · 이공계 교육과정 개선사업 실시

능력 있는 여성 과학기술 인력의 활용을 촉진하기 위한 방안도 추진되었다. 채용목표제가 도입되면서 25개 정부출연 연구기관 등 총 99개 공공기관의 여성인력 비율이 2003년 18.2%에서 2006년 21.4%로 증가하였다. 2010년까지 20%를 달성하겠다는 당초 목표를 조기 달성함에 따라, 정부는 2010년까지의 목표 비율을 25%로 상향 조정하였다.

2005년부터 2009년까지 이공계 교육과정 개발에 매년 40억 원씩 투자하는 '이공계 교육과정 개선 프로젝트 5개년 사업'이 추진되고 있다. 이 사업은 핵심 전공 교과목은 물론 수요자 중심의 교육체제 개발 및 수학과 기초과학 분야의 교수 · 학습자료 개발을 주요 내용으로 하고 있다.

3) BK21사업 · NURI사업

연구중심대학 육성을 위한 BK21사업, 산학협력 활성을 위한 산학협력 중심대학 육성 사업, 지방대학 혁신역량 강화를 위한 NURI(New University for Regional Innovation) 사업 등의 다양한 프로그램의 추진을 통해 대학 간 역할 분담과 특성화를 유도하였다.

BK21사업은 1999~2005년 제1단계 사업이 완료되었으며 2006년부터 2단계 사업이 추진 중이다. 1단계 사업에서는 과학기술 분야의 창의적 신규 인력 양성을 위해 박사후 연구원 3,819명, 박사과정생 1만 4,523명 등을 지원하였다. 2단계 사업에서는 1단계 사업에서 부족했던 점을 보완하여 산학협력과 학문 분야별 목표 차별화에 집중하여 특성화한 연구중심대학 육성을 추진하고 있다.

2004년부터 2008년까지 지방대학의 맞춤형 교육 역량 강화를 지원하는 NURI사업 추진에 정부는 총 1조 2,400억 원을 투입하였다. 이를 통해 특성화 분야의 교원확보율 · 학생충원율이 2004년 각각 65.1%, 96.6%에서 2006년에는 82.5%, 100%로 상승했고, 이 분야의 취업률도 같은 기간 60%에서 68%로 높아졌다. 장학금 수혜 인원은 참여학생의 60%인 연간 11만 명에 이르렀으며, 특히 이 사업으로 지방대학의 구조조정이 활발히 일어나 총 1만 2천 명의 정원을 감축하는 효과도 거뒀다.

4) 연구원에 대한 다양한 지원 실시

민간 주도의 공학교육인증제도를 통해 2006년 26개 대학, 197개 프로그램이 인증평가를 받았고, 정부는 2015년까지 공학교육 인증을 받는 공대를 전체 4년제 공대 169개의 50% 수준으로 확산되도록 지원을 강화할 방침이다.

혁신적이고 안정적인 연구환경을 조성하여 연구 생산성을 증대하기 위해 연구원에 대한 다양한 보상정책을 시행하였다. 연구성과의 기업화를 위해 주관 연구기관이 기업

과 기술실시 계약을 체결하여 징수하는 기술료 수입 가운데, 해당 연구개발에 참여하는 연구원에게 지급하는 보상금 비율을 종전의 정부출연금의 35% 이상에서 50% 이상으로 확대하였다. 또한 연구원의 인센티브 성격의 연구활동비를 종전의 인건비 대비 7%에서 15%로 확대하였다. 2013년까지 2천억 원의 과학기술인공제회 기금 조성을 추진 중이며, 출연연구소의 우수연구원에 대해 정년 보장과 함께 높은 수준의 처우를 보장하는 '영년직(Tenure) 연구원제도'를 2006년부터 도입하였다. 또 병역법 및 시행령 개정을 통해 2005년 7월 1일부터 전문연구요원의 복무기간을 4년에서 3년으로 단축하였다. 이 결과, 과학 분야의 연구원 수는 1998년 12만 9,767명, 2002년 18만 9,888명에서 2006년 25만 6,598명으로 크게 늘어났다. 경제활동인구 천 명당 연구원 수도 1998년 4.3명, 2002년 6.2명에서 2006년 8.3명으로 늘어났다.

5) 산학협력 촉진 및 이공계 진학률 제고

정부는 2004년부터 권역별로 8개 일반대학 및 5개 산업대학 등 총 13개 대학을 산학협력 중심대학으로 선정하여 대학 주도의 산학협력 활성화를 지원하였다. 이 사업은 지역산업 환경을 고려한 최적의 산학협력 프로그램 개발에 역점을 둔 것이었다.

이런 다양한 정책적 노력으로 우리 사회의 과학기술 인력에 대한 평가 · 전망 등 사회적 인식이 점차 개선되었다. 과학고 졸업생의 이공계 대학 진학률은 참여정부 출범 전인 2002년 79.3%에서 2006년 83.3%로 높아졌다. 또 국내 100대 기업의 이공계 전공 CEO의 비율도 같은 기간 38.4%에서 43.2%로, 공무원 5급 신규 채용 시 기술직의 비율도 23.5%에서 34.7%로 높아졌다.

6) 지식기반 중소기업 지원

산업 현장에서는 기업부설연구소, 혁신형 중소기업, 벤처기업 등이 크게 늘어 지식기반산업의 시대를 위한 토양이 조성되었다. 기업부설연구소는 2002년 9,705개에서 2006년 1만 3,324개로 늘었다. 이노비즈 기업은 같은 기간 1,856개에서 2006년 무려 7,183개로, 벤처기업 수도 8,778개에서 1만 2,218개로 크게 증가했다.

민간 부문의 기술혁신 촉진을 위해 기술평가와 금융을 연계함으로써 기업 R&D 자금

맞춤형 과학기술인력정책 추진 성과		
구분	참여정부 주요정책	대표성과
청소년	• 전 주기적 과학영재 육성 체계 구축 등	• 과학영재학교 신설(2003) • 과학영재교육원 : (2002) 15개→(2006) 25개
이공계 대학(원)생	• NURI사업 추진(2004) • 2단계 BK21 추진(2006) • 공공기관 이공계 채용 목표제 • 장학금 지급 확대 등	• 대통령과학장학생 : (2003) 110명→(2006) 535명 • 국가장학생 : (2003) 5,872명→(2006) 16,213명 • 공학교육인증 : (2003) 9대학 57개→(2006) 27대학 197개 • 인건비상향 : 박사과정(120만 원→200만 원)
이공계 졸업자	• 산학연 간 협력을 통한 취업기회 확대 • 취업진출 도모하기 위한 제도개선	• 병역특례연구요원 : (2003) 1,674명→(2006) 1,972명 • 공공기관 이공계채용 : (2002~04) 55.1%→(2006) 61.1% • 이공계 기술직 신규 채용 및 임용비율 확대 5급 : (2003) 23.5%→(2006) 34.7% 4급 이상 : (2003) 26.6%→(2006) 29.6%
재직 과학기술인	• 보상체계 마련 • 신진교수 연구지원 확대 등	• 연구활동진흥비 : 인건비대비 (2002) 7%→(2006) 15% • 신진교수 연구예산 : (2003) 84억→(2006) 225억 • 산업인력 교육기관 수 : (2002) 24개→(2006) 37개
여성 과학기술인	• 여성과학기술인의 체계적 육성 및 지원	• 여성과학기술인 지원센터 수 : (2004) 0개→(2007) 4개 • 지원예산 : (2004) 173억→(2006) 1,929억 • 여성연구원 채용비율 : (2003) 18.2%→(2006) 21.4%
퇴직 과학기술인	• 재취업 정책 추진	• 테크노닥터사업 도입 : (2006) 76명 • 연금지원 : (2004) 200억→(2007년) 600억 • ReSEAT 프로그램 지원 : 퇴직자를 활용한 과학기술정보 심층분석

의 원활한 확보를 지원하였다. 기술보증기금의 기술평가보증 비율을 2006년 35.2%까지 늘리고, 혁신형 중소기업에 2006년 12월 말 기준 365억 원을 대출 · 지원하였다. 연구인력 개발비 및 설비투자 등의 세제공제 적용기한 연장, 대기업의 외부 위탁연구비의 세액공제 확대, 대덕특구의 연구소 기업 · 첨단기술기업에 대한 소득세 · 법인세 감면 신설 등 다양한 R&D 조세 지원 강화를 통해 기업혁신 활동을 촉진시켰다.

4. 과학기술에 기반한 삶의 질 개선 대책

1) 범정부 차원의 종합대책 추진

참여정부는 각 부처에서 분산적으로 추진되고 있는 삶의 질 관련 과학기술정책을 체

계화함으로써 국민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 방안을 제시하였다. 2006년 11월 국가과학기술자문회의의 '비전 2030 실현을 위한 기술기반 삶의 질 제고 방안'을 통해 성장 위주에서 복지를 함께 고려하는 정부 R&D 정책으로 패러다임의 변화를 시도하였고, 2007년 8월 '기술기반 삶의 향상 종합대책'을 마련하여 우선 추진해야 할 22개 중점 추진요소를 도출하였다.

정부는 특히, 의료산업을 미래 핵심전략산업으로 육성하고자 2005년 10월 범정부적인 추진기구로 의료산업선진화위원회를 출범시키고, 2011~2020년까지 의료 R&D 예산의 10%(약 3조 원)를 투자하는 첨단의료산업 복합단지 조성 계획을 수립하였다.

2) 분야별 대책

생명 · 보건 · 의료기술 분야에서 신기술 개발과 법 · 제도 정비를 통한 국민들의 건강한 삶 증진에 대한 대책을 마련해 나갔다. 저출산 · 고령화 문제를 해결하기 위해 2005년 「저출산 · 고령사회기본법」, 「고령친화산업진흥법」을 제정하였으며, 2006년에는 제1차 저출산 · 고령사회 기본계획을 수립하여 범정부적 정책 대응을 위한 체계를 구축하였다. 또한 2007년 8월에는 한 · 미 FTA 추진에 따른 대책으로 범부처 신약개발 R&D 추진계획을 수립하는 한편, 난치병 발병 원인 규명 및 치료기술, 신의약품 개발, 수명연장 관련 연구 확대 등 보건 · 의료 관리시스템을 구축해 나갔다.

참여정부는 1986년부터 19년간 9차례 추진되었던 방사성폐기물처리장 문제를 2005년 마침내 경주 주민들의 원만한 합의를 이끌어 냄으로써 해결하였다. 정부는 같은 해 합리적 원자력안전규제제도 확립과 방사성 기술의 활용을 위한 동위원소 생산 및 안전성 확보체계 구축을 위해 e-원전안전검사제도를 도입하였고, 2007년 9월에는 우라늄 분실사고의 재발 방지를 위한 핵물질 이용자 실명관리제, 핵물질 반출 다중 감지 시스템 등 핵물질 관리체계 강화를 추진하였다.

건설 · 교통 분야에서는 안전성 · 신뢰성 확보 및 안전체계 구축을 위한 기술개발을 추진하여 2001~2007년 한국형 틸팅열차 개발, 2002~2007년 한국형 고속열차 개발, 2005~2010년 차세대 시설물용 신재료 활용기술 개발 등을 추진하여 성과를 거두었다.

'수소 경제를 위한 국제 파트너십 프로젝트', '해외 유전개발 프로젝트' 등에 참여하

여 해양광물 · 생물자원의 실용화 기술개발 등 미래 해양자원 활용 기반을 확보하였다. 2006년 5월 '기후변화협약 대응 연구개발 종합대책'을 수립하여 7개 부처의 44개 사업에 5년간 총 1조 9,462억 원을 투자하기로 하는 등 친환경 핵심기술 개발을 추진하였다. 또 환경기술개발 종합계획(2003~2007) 수립, 30대 중점 차세대 핵심환경기술 개발정책 등을 통해 선진국 대비 환경오염 처리기술 수준 향상을 도모하였다.

5. 개방과 협력의 과학기술정책

1) 글로벌 네트워킹을 통한 세계화 추진

2007년 현재 총 51개의 우수 해외 R&D센터를 국내에 유치하여 선진기술과 운영 노하우를 전수받고 국내 연구센터와 협력연구를 확대하였다. 정부는 해외 우수 R&D센터 유입을 촉진하기 위해 2006년 3월부터 관련 법규를 정비하고 2007년 1월에는 국가연구개발 공동관리규정을 제정하는 등 법 · 제도적 기반을 정비하였다.

글로벌 경쟁력 선도를 위한 국제공동연구사업도 추진하였다. 글로벌연구실사업과 글로벌파트너십 프로그램은 우리나라가 주도한 국제공동연구사업이었다. 한 · EU 갈릴레오 위성항법시스템 프로그램, 핵융합에너지 실용화를 위한 국제핵융합실험로(ITER) 건설 등 대형 국제 공동 프로젝트에 참여하였으며, 전 지구 관측 정보의 공유 · 통합 · 활용을 위한 전지구관측시스템(GEOSS)에도 회원국으로 참여하였다. 또한 우주기술의 안정적 확보와 성과 창출을 위해 한 · 러 우주기술협력협정(2004. 9) 및 우주기술보호협정 체결(2006. 10), 한 · 우크라이나 우주기술협력협정 체결(2006. 12), 우주개발진흥법 제정 (2005. 5), 대통령 직속 국가우주위원회 신설(2006) 등도 추진되었다.

해외 우수 R&D센터 유치 촉진을 위한 제도 개선

- 병역특례 지정업체 추천 시 해외 R&D센터 우대(2006. 5)
- 외국 연구기관에 대한 지적재산권 소유 인정(2007. 2)
- 비영리 연구법인에 대한 출자의 외국인 투자 인정(2007. 4)
- 국가연구개발사업 참여 시 현물부담 인정 범위 확대(2007. 6)

2) 국방 R&D의 경쟁력 제고

폐쇄형 국방 R&D 체계를 민간 참여가 확대되는 개방형 R&D 체제로 전환하고, 국방 핵심 기술과제에 민간 주관의 참여를 확대하였다. 이에 따라 산 · 학 · 연 주관 과제 투자액이 2003년 3억 원에서 2007년 461억 원으로 늘어나고, 1개에 불과했던 과제 수도 18개로 대폭 늘어났다. 우수기술을 보유한 산 · 학 · 연 주체들의 적극적인 참여를 유도하기 위해 '신개념기술시범제도'를 2008년에 추진하기로 했다. 2005년부터 2009년까지 추진되는 대형 국방 R&D사업인 다목적위성 5호사업에 국방부(1,240억 원), 과기부(640억 원), 산자부(600억 원)가, 2006년부터 2012년까지 추진되는 한국형 헬기사업에 국방부(6,980억 원), 산자부(3,927억 원), 민간(2,089억 원)이 공동 투자토록 함으로써 중복 투자를 방지하고 효율성을 증대시키는 방안을 도모하였다.

3) 산 · 학 · 연 협력 활성화 추진

중소기업의 기술개발 능력을 제고하고 기술이전을 촉진하는 다양한 산학연 협력사업이 추진되었다. 산학협력기업 부설연구소를 2006년 기준 66개로 확대 설치하였고, 대학의 R&D 성과 상용화를 촉진하는 'Connect Korea 사업'을 추진하여 18개 대학의 기술이전조직(TLO)을 지원하였다. 2004년부터는 8대 권역 13개 대학을 산학협력 중심대학으로 선정하여 대학 주도의 기술성과 확산의 기틀을 마련하였다. 산학협력 체결기업(가족회사)이 2004년 1,350개에서 2006년 6,420개로 대폭 늘어나고 참여 학생들이 이들 가족기업에 취업함으로써 수요자 중심의 맞춤형 교육 실시와 취업률 상승에도 실질적 도움을 주었다.

4) 국가균형발전을 위한 지역의 기술혁신 역량 증대

참여정부는 수도권과 대덕연구단지가 소재한 대전을 제외한 지방 R&D 예산을 39.8%로 증대하였다. 또한 지방정부 자체의 과학기술 예산 투자도 증가시켜 지역을 신성장 거점으로 육성하기 위한 기반을 마련하였다. 이는 수도권 집중에 따른 국가 현안 해결을 위해 국가균형발전과 연계 추진된 것이었다. 지방의 과학기술 혁신 역량을 제고하기 위해 제2차 지방과학기술진흥종합계획(2005~2007)을 수립하여 국가균형발전 5개년계

획과 연계성을 강화시켰다. 2006년부터는 지방 R&D사업 효율성 제고 방안을 수립하여 추진해 왔다.

글로벌 경쟁력을 갖춘 지역혁신 클러스터 육성 방안으로 대덕연구개발특구사업도 추진하였다. 대덕연구개발특구를 '연구개발-사업화-재투자'의 선순환 구조가 정착된 국제적인 클러스터로 육성하기 위해 정부는 2005년 1월 「대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」을 제정하고, 같은 해 9월에는 대덕연구개발특구지원본부를 설립하였다. 특구로 지정된 지 1년 만에 특구 입주기업 수가 648에서 740개로 증가하였고, 연매출이 100억 원대에 달하는 기업이 28개, 해외 투자 유치액이 1,300만 달러가 되면서 세계화를 위한 밑거름을 다졌다.

이 밖에 지방 산업단지에 지역특화기술을 접목한 산업단지 혁신 클러스터 조성을 위해 2005년부터 창원(기계), 구미(전자), 울산(자동차), 반월 · 시화(부품소재), 광주(광산업), 원주(의료기기), 군산(기계 · 자동차 부품) 등 7개 시범단지를 선정해 육성해 왔다.

6. 국민과 함께하는 과학기술문화 추진

1) 과학기술의 윤리성과 사회적 책임성 강화

과학기술계 및 관계부처의 광범위한 의견 수렴을 거쳐 '연구윤리 확보를 위한 지침'을 2007년 2월 제정하고, 연구 진실성의 자체검증시스템 구축을 지원하였다. 또한 과학기술인의 사회적 책임과 윤리의식을 강조하는 '과학기술인 헌장'(2004. 11)과 행동강령인 '과학기술인 윤리강령'(2007. 4)을 선포하였다. 이를 통해 황우석 사건과 같은 연구윤리 문제의 재발을 방지하고 국제 수준의 연구윤리문화 정착을 도모하였다. '연구비관리인증제'를 도입하여 연구비가 투명하게 관리되도록 하였고, '연구비 집행 사이버 신고센터'를 개설하여 연구비 집행의 부정행위에 대한 내부감시를 강화하였다.

기술영향평가를 통해 신기술 개발이 미래사회의 사회 · 문화 · 윤리 · 환경 등에 미칠 수 있는 영향을 분석하고 이에 대한 대응책을 마련하였다. 2004년 NT-BT-IT 융합기술, 2005년 RFID 및 나노기술, 2006년에는 줄기세포 · 나노소재 · 유비쿼터스 컴퓨팅기술, 2007년에는 기후변화 대응기술 등이 기술영향평가 대상을 차지하였다. 반면 「생명윤리

참여정부의 과학기술정책에 대한 성과

구분	항목	참여정부 이전 (2002)	참여정부 (2006)
경제규모	국내총생산(GDP) 규모(순위)	5,469억 달러(11위)	8,880억 달러(13위)
	국민 1인당 국민총소득	11,499달러	17,690달러
과학기술 경쟁력(IMD)	과학경쟁력	14위	7위(2007)
	기술경쟁력	17위	6위(2007)
R&D 투자	정부 R&D 투자	6조 1,417억 원	9조 7,629억 원(2007)
	GDP대비 R&D 투자 비중	2.53%	3.23%
	정부 R&D 예산 중 기초연구 투자 비율	19.0%	25.3%(2007)
	정부 R&D 예산 지방 투자 비중	27.0%(2003)	39.8%(2007)
	국내 제조업의 매출액 대비 연구개발 투자 비율	2.51%	2.88%
R&D 성과	SCI 논문 게재 편수	15,902건(세계 15위)	23,286건(세계 13위)
	논문 1편당 평균 피인용도	2.39(세계 33위)	3.22(세계 28위)
	삼극특허 건수	1,383건	3,158건
	첨단기술제품 수출액	46,600백만 달러	83,527백만 달러(2005)
	현 세계 일류상품	122개	308개
R&D 역량	우리나라 연구원 수	189,888명	256,598명
	경제활동인구 천 명당 연구원 수(FTE)	6.2명	8.3명
	10대 기업 CEO 중 이공계 비중	35%(2003)	46%
	혁신형 중소기업	9,500개	17,512개
	기업 부설연구소	9,705개	14,934개(2007. 11)
과학기술 대중화	과학기술의 주목계층	4.1%	4.3%
	과학기술의 관심계층	25.4%	31.3%
	젊은이들의 과학 관심도	22위	18위
	청소년 과학탐구반	670건	3,742건

및 안전에 관한 법률」을 제정하여 생명의 존엄성을 고려한 인간 배아복제연구 허용과 규제 방안도 시행하였다.

2) 과학기술 홍보의 다각화를 통한 국민참여 확대

미디어를 활용하여 과학기술문화를 전 국민이 쉽게 접할 수 있는 기회를 제공하였다. 미래 성장동력 연구성과 전시회, 산업기술 전시회 등 우리나라의 대표적인 연구성과 전시를 통해서 국민과 만남의 장을 넓혀 갔다. 과학방송 채널을 신설(2007)하고 다양한 과학 콘텐츠를 확충하였다. 사회 각계의 지도층 리더들에게 과학 마인드를 함양시키고자 '사이언스포리더스(Science for Leaders)' 프로그램도 운영하였다.

인터넷을 통한 과학기술정보 서비스 확대 방안으로, 과학문화 종합 포털 사이트인 '사이언스올(2005)'을 구축하여 상시적으로 국민들에게 과학기술문화 정보 서비스를 제공하고 있다. 한국 최초의 우주인 선발을 통해 국민의 과학기술에 대한 관심과 인식을 제고 시키고, 유비쿼터스 컴퓨팅 기술(2006), 기후변화 대응기술(2007) 등 '시민공개포럼'을 통한 과학기술정책 결정 과정에 시민참여를 유도하였다.

3) 과학기술문화 창달을 위한 인프라 구성

정부는 국민생활 속의 과학기술 문화공간을 확대하는 방안으로 과학관을 전국적으로 설립하여 과학문화의 공간 확보와 프로그램 다변화를 꾀하였다. 2006년 말 현재 전국적으로 115개(국립 13개, 공립 56개, 사립 46개)의 과학관이 운영되고 있으며, 국립과천과학관(2008. 12 개관 예정), 광주 및 대구 과학관의 설립이 추진 중이다.

'사이언스 코리아(Science Korea)운동'은 지역 중심의 풀뿌리 과학문화를 확산하기 위한 캠페인이었다. 이 캠페인의 일환으로 읍 · 면 · 동 생활과학교실이 2004년 270개에서 2006년 510개로 늘어났고, 찾아가는 생활과학교실도 2005년 508개에서 2006년 926개로 확산되었으며 연평균 4만여 명이 과학교실에 참여하였다. 전국 초 · 중등학교에도 청소년과학탐구반(YSC)을 확대 · 운영토록 하여 청소년들의 과학탐구 분위기를 확산시켜 왔다. 제9차 세계과학커뮤니케이션 국제회의를 아시아에서 최초로 2006년 서울에서 개최하여 해외 유관기관과의 교류 및 협력을 통한 국제적 네트워크를 확대하였다.

제4절 평가 및 향후 발전 방향

1. 연구개발비 10조 원 시대 개막

참여정부가 혁신주도형 경제체제에서 과학기술을 국가 경쟁력의 핵심요소로 인식하고 과학기술이 국정운영의 중심이 되는 새로운 행정체제를 구축한 것은 과감하고 참신한 정책적 시도였다. 과기부총리제, 과학기술혁신본부 및 정보과학기술보좌관제 신설은 미시경제정책 총괄기획 · 조정과 국가연구개발사업의 예산조정 · 배분 등 다양한 측면에서 국가과학기술 발전의 시너지효과를 발휘하기도 하였다. 향후 과학기술 혁신으로 국가 경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 과학기술 중심사회 구축을 위해 과학기술 분야의 비전과 정책 제시 및 종합기획 · 조정자로서 범부처 차원의 기획력 강화가 필요하다.

정부의 과감한 투자로 정부연구개발비 연간 10조 원 시대의 개막과 민간기업 연구개발비의 획기적인 동반 증가는 큰 성과였다. 연구개발 투자가 경제와 연계되는 기술혁신형 성장을 추구하고, 미래의 성장동력을 과학기술에서 찾고자 한 정책은 지식기반산업 시대의 바람직한 정책 방향으로 평가된다. 향후 후발국의 기술 추격을 따돌리고 선진국을 능가하는 기술 부국이 되기 위해서는 이공계 기피현상 타파, 우수한 과학인재 육성 · 활용, 기업가 정신의 중소기업 육성 등에 더 많은 노력이 요구된다.

경제 성장 위주의 과학기술 정책에서 국민의 삶의 질을 함께 고려한 정책으로의 패러다임 변화 시도와 건강과 안전을 도모하고 행복한 생활을 향유할 수 있도록 정책을 수립 · 추진한 것은 매우 시의적절하였다. 삶의 질 관련 투자 비중을 3배 이상 급격히 증가시킨 점은 매우 긍정적이다. 반면 중앙정부와 지자체 간 연계, 고령친화사업 및 의료 · 진료 신뢰성 지속 육성, 식품관리시스템의 선진화, 기후변화 대응 등 구체적 정책 추진이 필요하다. 참여정부에서 마련한 기술기반 삶의 질 종합대책은 세부계획, 로드맵 작성 등을 통해 차기 정부에서 지속적으로 추진해야 할 것이다.

참여정부에서 글로벌 차원의 개방과 협력을 정책목표로 추진한 것은 바람직하였으며, 세계적인 우수연구센터의 국내 유치와 다양한 국제협력사업의 전략적 참여를 촉진

하는 정책은 시의적절하게 이루어졌다. 향후 해외 한인석학을 활용해서 국내 인적자원 한계를 극복하려는 울트라 프로그램과 같은 글로벌 네트워킹 사업들의 확대가 필요한 시점이다. 정부 R&D 예산의 지방 비중을 획기적으로 증대하여 지역의 과학기술 인프라가 크게 강화되었으며 지역과학기술의 경쟁력 제고에 일조하였으나, 수도권 등과의 격차 해소와 지역혁신 역량 강화 노력은 앞으로도 여전히 요구되는 대목이다. 특히 한 · 미 FTA를 계기로 미국 등 선진국은 물론 인도, 러시아 등 개도국 기업 및 산 · 학 · 연 간 글로벌 기술협력을 강화하여 진정한 의미의 개방형 혁신체계 구축이 추진되어야 한다.

2. 혁신주도형 선진국으로 진입

참여정부 국정과제인 과학기술 중심사회 실현을 통해서 과학기술의 중요성이 부각되고, 과학기술의 경제 · 사회적 위상을 향상시킨 점도 높이 평가받을 만한 성과였다. 과학기술에 대한 국민적 관심과 참여를 확대하여 과학기술이 산업발전의 요소라는 인식에서 벗어나, 국민들의 삶과 함께하는 문화로 인식되는 성과를 거두었다. 과학기술의 윤리성과 사회적 책임성을 강화하는 제도적 틀을 구축하여 연구윤리문화 정착의 기반을 마련하고 과학기술에 대한 국민들의 신뢰성을 향상하였다. 그러나 연구윤리 강화를 위한 구속력을 가진 법적 정비와 함께 연구개발자의 자정 노력이 필요하며 과학기술정책에 시민사회의 주도적 참여가 필요하다.

현재 우리나라 과학기술에 대한 해외의 평가 역시 매우 긍정적이다. 핀란드 국가 기술청은 "향후 한국은 세계 연구개발의 선두주자 중 하나로 부상할 것이며, 과학기술행정체제 개편이 중요한 역할을 할 것"(2005)이라고 참여정부의 과학기술행정체계 개편을 긍정적으로 평가하였다. OECD는 우리나라를 R&D 등 혁신성과 평가에서 선두권 국가(leading country)로 분류하였으며, 영국 데모스(Demos)는 'Atlas of Ideas' 보고서에서 한국을 중국 · 인도와 더불어 '혁신의 중심지'로 지목하였다. 특히 세계경제포럼(WEF)은 2002년 세계 21위로 평가받았던 우리나라 국가 경쟁력을 11위로 12단계나 상승시키고, 그 주요인으로 과학기술 수준을 들면서 올해 우리나라가 혁신주도형 선진국

모델(국민소득 1.7만 달러 이상)에 진입한 것으로 평가하였다.

향후 참여정부가 일궈 놓은 이러한 새로운 과학기술혁신시스템과 행정체제를 바탕으로 혁신의 파급효과를 중장기적인 국가 경쟁력 강화와 연계하여 지속가능한 경제 성장과 삶의 질을 개선해 나가는 노력이 필요하다.

13

미래 성장동력산업의 육성

제1절 정책의 배경과 의미

우리 경제는 1997년 외환위기를 겪은 뒤 단기간 내에 이를 극복하는 저력을 발휘했다. 하지만 참여정부 출범 이전부터 다시 시작된 금융 · 부동산 시장의 위기감으로 경기 회복에 대한 불안감이 커져 간데다, 기업들의 설비투자와 내수경기의 부진 등으로 우리 경제가 활력을 잃어가고 있는 것 아니냐는 우려의 목소리가 제기되었다. 국민소득은 외환위기 이전의 수준을 회복하긴 했지만 10년 동안 1만 달러에 묶여 선진국과의 격차를 좁히지 못했으며, 기업의 경영 · 회계 투명성은 높아졌지만 역동성은 줄고 생산성도 눈에 띄는 성장을 보이지 못하였다. 반도체 · 자동차 · 조선 · 철강 등 국내 주력산업 분야에서 경쟁 후발국들의 추격은 점차 거세어졌으나 이를 따돌리고 향후 지속가능한 성장을 이끌어 갈 새로운 동력을 확보하지는 못하였다.

한편, 미국 · 일본 · 유럽의 각 선진국들은 물론, 중국 · 인도 등 후발 경쟁국들은 특화된 자국의 경쟁력을 바탕으로 새롭게 떠오를 미래 산업을 선점하기 위해 총력을 기울이고 있었다. 이들은 지적재산권 확보 및 기술 경쟁력 강화를 위해 주로 IT를 전략적 기술 개발 분야로 선정하고 국가 주도의 핵심기술 개발과 신산업 육성에 주력하였다. 예컨

대, 미국은 2010년까지 연방정부의 연구개발 투자를 2배로 확대한다는 계획하에 국토안보 · 네트워킹 및 정보기술 · 나노기술 · 전통과학 · 복합시스템 생물학 · 기후 및 수질 개선 · 수소 연구개발 등 6개 우선 투자 분야를 설정했다. 일본도 IT · BT · ET · NT 등 4대 미래 핵심 분야의 기술개발 및 이들 분야 간의 융합을 바탕으로 연료전지 · 로봇 · 정보가전 · 건강 및 복지기기 · 환경 및 에너지 기기 · 콘텐츠 · 비즈니스 지원 서비스 등 7개 신산업 창조전략을 마련하고 미래 성장산업 육성에 발빠르게 나서고 있었으며 중국은 시장 · 기술 연계전략과 거대시장을 기반으로 IT · 바이오 · 교통 · 에너지 등 4개 첨단산업 분야를 집중 육성한다는 계획을 수립하였다. 대만은 2002년부터 '이조쌍성'이라는 산업발전정책하에 2007년까지 반도체와 디스플레이 산업을 각각 1조 대만달러(약 40조 원) 수준으로 끌어올리고 디지털 콘텐츠와 바이오 산업을 미래 스타산업으로 육성하는 계획을 수립하여 추진 중이었다.

이러한 상황 속에서 출범한 참여정부는 금융 · 부동산 시장의 안정과 더불어 우리 경제에 활력을 불어넣고 향후 성장동력이 될 새로운 산업의 발굴 · 육성에 나서야 했다.

차세대 성장동력 발굴 당시 한국 주력산업의 경쟁력 현황

산업	시장점유율 및 위상(2003)	질적 경쟁력
반도체	• 메모리 28.6%(세계 1위) • 비메모리 1.5%(세계 4위)	• 메모리 비중 84% • 자급률 : 재료 55%, 장비 13%
정보통신	• CDMA 단말기 세계 1위	• 최근 5년간 CDMA 로열티 지급 1조원 이상
기계·플랜트	• 시장점유율 2.3%(세계 13위)	• 기초연구 및 원천기술 개발 취약 • 제품개발 및 마케팅 능력 부족
자동차	• 시장점유율 5.5%(세계 6위)	• 경상이익률 −3.0% • 주력기업 부실화 • 미국시장 신차품질 28~37위(37개사 중)
조선	• 시장점유율 5.5%(세계 1위)	• 특수선 비중 30% 이하(일본 70%) • 높은 조선 의존(전업도 60%)
철강	• 시장점유율 5%(세계 5위)	• 특수강 생산비중 11%(일본 19%, 독일 20%)
섬유화학	• 시장점유율 4.9%(세계 4위)	• 제품개발 및 마케팅 능력 취약
섬유패션	• 시장점유율 4.5%(세계 5위)	• 의류업체의 80%가 생산에 치중하나 디자인, 브랜드 취약

국가적 위기관리 차원에서 한층 가속화하고 있는 전 지구적 경쟁과 혁신 속도에 발맞추고, 성장잠재력을 확충할 수 있는 새로운 산업지원 방안 마련이 시급했다. 이에 따라 참여정부는 출범과 함께 경제성장률 제고, 국민소득 2만 달러 달성, 동북아 경제 중심으로의 도약, 5~10년 후 우리나라를 먹여 살릴 신산업의 창출 등을 목표로 차세대 성장동력 육성정책을 적극 추진하게 되었다.

제2절 정책의 기본 방향과 목표

차세대 성장동력산업 육성 정책은 첫째, 경쟁력이 있고 부가가치 잠재력이 큰 성장동력산업을 발굴하며, 둘째, 신산업과 전통산업의 선순환적 혁신을 통해 고부가가치화하고 5~10년 후 우리 경제의 기간으로 육성하는 것이었다. 또한 이를 통해 조기에 미국·일본 등 선진국과의 기술 격차를 줄이고 중국 등 후발국의 추격을 극복해 나가는 것이었다.

참여정부는 이와 같은 기본 방향에 따라 ①지능형 로봇 ②미래형 자동차 ③차세대 전지 ④디스플레이 ⑤차세대 반도체 ⑥디지털 TV/방송 ⑦지능형 홈네트워크 ⑧차세대 이동통신 ⑨디지털 콘텐츠/SW솔루션 ⑩바이오 신약/장기 등을 10대 핵심 성장동력산

차세대 성장동력 발굴 당시 주요 첨단기술의 선진국 대비 기술 격차

첨단기술	정보통신(IT)	생명공학(BT)	나노기술(NT)	환경공학(ET)	문화·콘텐츠(CT)
최고수준국가	미국, 일본	미국, 영국	미국, 일본	미국, 독일	미국, 프랑스
기술격차	2~3년	3~5년	3~6년	4~5년	3~5년

10대 차세대 성장동력산업의 육성 비전

구분	2004년	2008년	2012년
부가가치(조원)	135	235	379
수출규모(억달러)	1,054	1,814	2,796
고용규모(만명)	82	143	213

10대 차세대 성장동력산업별 비전

분야	2003년		2012년		추진전략
	기술수준 (기술격차)	시장점유율 (세계순위)	기술수준 (기술격차)	시장점유율 (세계순위)	
지능형 로봇	65% (4.0년)	1.1% (6위)	95% (1.5년)	11.7% (4위)	• 제조업용 로봇, 개인서비스용 로봇, 전문서비스용 로봇, IT기반 지능형 서비스 로봇 등 개발
미래형자동차	65% (5.0년)	5.6% (6위)	90% (1.5년)	11.0% (4위)	• 지능형, 하이브리드, 연료전지 자동차 등 개발
차세대 전지	50% (6.0년)	16.0% (3위)	100% (동등)	50.0% (1위)	• 모바일 IT용 초고용량 전지, 하이브리드 자동차용 고출력 전지, 초고용량 커패시터 등 핵심기술 확보
디스플레이	90% (1.5년)	34.8% (1위)	100% (동등)	45% (1위)	• LCD : 초저가 신공정 공법기술 • PDP : 다면취공정 확보로 생산성 향상 • OLED : 대면적, 장수명화 기술 확보를 통한 시장 조기 진입
차세대 반도체	60% (4.0년)	7.9% (3위)	90% (1년)	20.0% (2위)	• 메모리 분야 세계 1위 위치를 확고히 유지하고, 취약 분야인 시스템반도체 및 나노공정 분야의 전략적 기술개발 추진
디지털 TV / 방송	85% (1.5년)	20.0% (3위)	98% (동등)	30.0% (1위)	• 디지털 TV, 지상파 DMB 시스템의 진화기술 개발 강화
차세대 이동통신	90% (1년)	16.3% (2위)	100% (동등)	20.1% (2위)	• 단말기 분야에서 세계 시장 1위 유지 및 국제 표준화 주도 • 신규시장 창출을 위한 차세대 휴대인터넷, 고속데이터 패킷 접속장치(HSDPA), 3세대 시스템 및 단말기 개발 주도
지능형 홈네트워크	80% (2.0년)	9.6% (5위)	95% (0.5년)	18.0% (2위)	• 홈네트워크 핵심기술 확보 및 상용화 촉진을 통해 내수시장 확대 및 세계 시장 진출
디지털 콘텐츠 / SW솔루션	80% (3.0년)	2.5% (7위)	95% (0.6년)	10.0% (5위)	• 이동성 · 실감형 · 상호작용을 강조하고 멀티플랫폼을 지원하는 디지털 콘텐츠 기술 개발 • 맞춤형 서비스를 제공하는 지능형 S/W 기술 개발
바이오 신약 / 장기	60% (5.0년)	1.0% (14위)	90% (1.5년)	7.0% (7위)	• 이종장기 생산용 복제 돼지, 초고속 분석/진단용 바이오 칩, 바이오 신약 등 핵심기술 개발

업으로 결정하였다. 정부는 10대 성장동력산업에 대한 선택과 집중으로 미래 첨단 분야에서 글로벌 기술 경쟁력을 확보하며 세계 시장의 선두주자로 위상을 높이겠다는 계획을 마련하였다.

정부는 향후 5년 내지 10년 후 우리 경제의 성장을 주도할 이들 성장동력산업의 기술과 제품개발을 가속화하여, 미래의 성장잠재력을 확충하고 선진경제 진입의 기반을 확고히 구축하는 데 초점을 맞추었다. 이를 통해 2012년에는 부가가치 379조 원, 수출 2,796억 달러, 고용 213만 명을 달성하는 것을 목표로 잡았다. 또 10대 산업 중 세계 시장 점유율 1위를 목표로 하는 산업으로 차세대 전지(2차전지), 디스플레이(LCD, PDP, OLED), 차세대 반도체(메모리), 디지털 TV/방송(수상기), 차세대 이동통신(단말기) 등 5개 분야를 선정하였다. 이러한 발전 전략을 통해 세계 최고수준 대비 기술 경쟁력을 출범 당시인 2003년 60~90% 수준에서 2012년에는 90~100%로 끌어올리기로 하였다.

제3절 주요 추진 내용

1. 지능형 로봇

2003년 현재 1%대인 세계 시장 점유율을 2008년까지 4%, 2012년에는 11.7%로 확대해 나간다는 전략을 세웠다. 혁신형 제품을 중심으로 제조업용 로봇, 서비스용 로봇, 네트워크 로봇 분야에서 50여 종의 로봇을 연도별로 출시하여 미국 · 일본을 따라잡고 세계 4대 지능형 로봇강국 실현을 목표로 하였다.

2. 미래형 자동차

지능형 · 하이브리드 · 연료전지 자동차 등 3대 부문의 핵심기술을 개발하여 2012년까지 세계 4대 자동차 강국으로 진입하고자 하였다. 지능형 및 하이브리드 자동차는 설계에서 양산까지 일괄적 기술개발로 조기 출시를 추진하고, 연료전지 자동차는 핵심기

술 확보에 주력해 왔다. 2008년까지 일본 토요타 수준의 하드타입 하이브리드차, 자동차 사고방지장치, 연료전지 차량 시제품을 개발하기로 하였다.

3. 차세대 전지

이동통신 IT제품 및 하이브리드 자동차에 사용되는 2차전지의 핵심기술을 확보하여 수요산업의 자립 기반을 구축하고, 2012년 세계 시장점유율 1위를 목표로 설정하였다. 노트북 PC용 원통형 전지를 3,000mAh급까지 대용량화를 추진하고 하이브리드 자동차용 고출력 전지 및 커패시터 개발로 중대형 전지시장을 확대하는 등 본격적인 하이브리드 자동차 시대에 대비하기로 하였다.

4. 디스플레이

LCD의 초대형 · 저가화 기술개발을 통해 세계 1위 위상을 유지하고, OLED는 조기 출시하여 세계 1위를 선점한다는 계획을 수립하였다. TV용 PDP의 대형화, TFT-LCD의 저가화를 추진함으로써 세계 시장 1위를 지켜 나가고, 대면적 AM-OLED 제품의 조기시장 출시로 세계 시장을 선점해 나간다는 계획이다.

5. 차세대 반도체

메모리 분야 세계 1위의 위치를 확고히 유지하며, 취약한 시스템 반도체 및 나노공정 분야의 전략적 기술개발을 통해 세계 2위의 반도체 강국을 실현하는 것을 목표로 하고 있다. 향후 메모리 분야는 512M급 PRAM을 조기 상용화하여 경쟁국과의 기술격차 폭을 더 넓히고, 비메모리는 핵심 분야별로 네트워크 센서 IC, 모바일용 IC, 파워 IC 등 50여 종의 제품 출시를 통해 세계 1위 품목 5개 이상을 개발하기로 하였다.

6. 디지털 TV/방송

미국 · 일본 등 주요 선진국이 2010년까지 디지털 TV 전송 방식으로 완전 전환할 계획을 추진 중이므로, 이 시장이 급성장할 것으로 전망되고 있었다. 휴대방송은 DMB(한국), DVB-H(유럽), Media-FLO(미국) 등 다양한 방식이 경쟁하며 더 큰 새로운 시장이 창출될 것으로 보고, 2012년까지 디지털 TV시장에서 점유율 1위(30%)를 목표로 잡았다.

7. 차세대 이동통신

주요 경쟁국들은 모바일통신 시장 선점을 위해 4세대 이동통신 기술, IMT-2000 고도화 기술의 개발을 경쟁적으로 추진하였으며 차세대 이동통신 원천기술 확보 및 상품화를 활발히 진행하고 있었다. 정부는 2012년 세계 시장 점유율 20%를 확보하기 위해 와이브로 진화기술과 3G Long-Term 진화기술을 개발하고, 4세대 이동통신의 기술 선점을 위해 100Mbps급 무선전송 핵심 원천기술의 지적재산권 확보를 지속적으로 추진해 왔다. 또 이동통신과의 융합기술인 모바일 RFID 기술을 이용한 RFID 리더 내장형 휴대단말기를 개발하기로 하였다.

8. 지능형 홈네트워크

정보통신 인프라를 기반으로 가정에서 가전 · 통신 · 건축 등 첨단기술과 서비스가 융합된 홈네트워크 산업은 국내외에서 급성장을 앞두고 있는 유망 업종으로 부각되었다. 정부와 국내 업계는 세계적인 디지털기기 제조기술과 초고속 인프라 구축을 바탕으로 초기 단계인 홈네트워크 산업시장을 선점하여 2012년 세계 시장 점유율 18% 이상을 확보하겠다는 계획을 세웠다. 이를 위해 고화질급 주문형 비디오, 케이블 TV 및 3차원 게임을 제공하는 통신 · 방송 · 게임 융합 홈서버를 개발하여, 통신 · 방송 · 게임 등 다양한 미디어가 융합되고 유비쿼터스 환경과 연계된 서비스 제공을 준

비해 나가기로 하였다.

9. 디지털 콘텐츠 · S/W솔루션

유비쿼터스 사회로 진입하면서 정보가전 · 자동차 등 각종 기기의 지능화로 소프트웨어(S/W)시장이 확대되고 있었다. 정부는 2012년까지 디지털 콘텐츠 · SW솔루션 분야의 세계 시장 점유율 10% 달성, 세계 3대 S/W강국 건설, 세계 100대 S/W기업에 국내 기업 5개사 진입, 임베디드 S/W 국산화율 50% 달성을 목표로 하였다. 이를 위해 향후 휴대폰 등 다양한 정보통신 기기간 동작하는 멀티플랫폼 게임엔진 개발, 게임 동영상, CF 등에 활용될 실제사진 같은 조연 수준의 디지털 배우 표현기술 개발, RFID/USN 등에 사용되는 극초소형(나노형) 내장S/W를 개발해 나가기로 했다.

10. 바이오 신약/장기

이 산업은 특성상 대부분의 주력제품 출시 가능 시기가 2008년 이후이므로 최종 제품 뿐만 아니라 특허 수출 등 중간제품 판매전략을 적절히 병행하여 효과적인 산업 성장을 유도해 나가기로 하였다. 2012년까지 총 57개의 시제품을 출시하고 세계 시장 점유율 7%를 확보하여 세계 7강 대열 진입을 목표로 하였다.

제4절 추진 과정

1. 준비 과정과 부처 간 갈등 조정

차세대 성장동력산업 육성정책은 2003년 2월 25일 대통령 취임식에서 '지식 정보화 기반을 지속적으로 확충하고, 신산업을 육성하며 과학기술을 부단히 혁신해 제2의 과학기술 입국을 실현하겠다'는 참여정부 국정 방향이 제시되면서 논의가 시작되었다.

이어 2003년 3월 7일 대통령 주재 국정토론회에서 '다음 5년 동안 먹고 살 것을 만들어 주어야 한다'는 국민적 공감대가 형성되어 논의가 본격화하였다. 과학기술부는 이어 '포스트-반도체 초일류기술 국가 프로젝트'를 당면 현안과제로 추진하는 내용을 대통령에게 보고하였고, 이후 산업자원부 · 정보통신부도 비슷한 내용을 보고하였다.

부처 간 중복 가능성에 대한 논란이 일자 과기부는 차세대 성장동력산업의 범부처적 추진을 위한 기구로 국가과학기술위원회 산하 '미래전략기술기획위원회'를 설치하여 운영하는 방안을 제시하였다. 그러나 산자부와 정통부 등 관련 부처의 협조 미흡으로 추진이 어렵게 되면서 미래전략기술기획위원회는 과기부 · 산자부 · 정통부에 대한 조정을 유보한 채 복지부 · 농림부 등 나머지 9개 연구개발 관련 부처의 계획을 보고받고 조정하는 데 그쳤다.

이렇게 된 데에는 과기부 주도의 미래전략기술기획위원회에 대한 산자부와 정통부의 반발이 생각보다 강했기 때문이다. 산자부는 국무조정실을 중심으로 '차세대 성장동력 발굴 및 육성(안)'을 추진하며 전체적인 실무 시스템을 총괄하고 관련 부처가 개발을 담당하는 별도의 방안을 마련하였다. 산자부는 차세대 유망산업의 발굴 및 육성을 위해서 국무총리와 민간 전문가를 공동위원장으로 하고 산 · 학 · 연 · 관 전문가들이 참여하는 '차세대 성장산업 발전위원회'를 구성할 것을 주장했다. 또 기술은 제품에 체화되는 것이므로 기술에 바탕을 둔 과기부보다 기술과 산업을 아우르는 산자부가 주도해야 한다고 주장했다.

정통부도 별도의 안을 제시하였다. 정통부는 '9대 전략 품목'에 대해 전반적인 기획과 주관을 전문성이 있는 정보통신부가 맡아야 한다고 주장하며, 9대 품목 하나하나를 단순히 볼 게 아니라 그것이 창출해 내고 있는 첨단 서비스와 산업 전반의 연관 효과를 모두 고려할 것을 강조했다.

이러한 부처 간 갈등 상황을 풀어 가기 위해 청와대는 정보과학기술 보좌관과 국가과학기술자문회의를 활용하여 부처 간 종합 조정을 추진하게 되었다. 국무조정실도 국가과학기술위원회도 아닌, 헌법상의 대통령 자문기구인 국가과학기술자문회의에서 차세대 성장동력산업을 조정하기로 한 것이다. 특히 갈등이 첨예하게 대립된 과기부, 산자부, 정통부 등 3개 부처와 관련된 사항은 정보과학기술보좌관이 조정하도록 하였다.

정보과학기술보좌관이 주관하고, 국가과학기술자문회의 국정과제 1조정관과 과기부 · 산자부 · 정통부 등 3개 부처에서 각각 3명씩 추천을 받은 9명의 민간 전문가들로 구성된 '9인 전문가 회의'가 2003년 6월 열려 2개 부처 이상이 제안한 24개 항목 중에서 20개 항목을 합의하였다.

2003년 7월 1일 대통령 주재 차세대 성장동력 발굴 종합조정 관계 장관 간담회가 열렸다. 여기서는 산자부 · 과기부 · 정통부 · 문광부 · 해수부 · 복지부 · 농림부 등 9개 부처가 제안한 134개 기술 · 품목을 산업으로 분류하여 부처별로 10개 내외의 범부처 차원의 미래전략산업을 선정하기로 하고, 이를 위해 24인으로 구성된 별도 전문가팀(차세대 성장동력 위원회)을 구성하기로 하였다. 같은 달 제1차 전문가팀 회의에서 10개의 미래전략산업 후보군을 선정하고, 지능형 로봇 · 디스플레이 · 디지털 TV 등 미합의 4개 항목에 대한 과기부, 산자부, 정통부 3개 부처의 역할 결정을 위한 표결을 했다. 제2차 회의에서는 9개 부처가 제시한 예비 성장동력 후보 산업에 대한 집중 검증작업을 거쳐 '10대 차세대 성장동력산업'을 확정하고, 산업별로 포함되는 세부품목 및 기술을 확정하였다.

이 과정에서 핵심기술 중심으로 이루어졌던 부처별 성장동력 후보를 유사한 기술 분야로 통 · 폐합하고, 산업 중심으로 분류기준을 바꾸었으며, 부처별 역할 분담을 '기초 · 원천기술'과 '응용 및 산업화'로 전환하였다.

2003년 12월 정부혁신지방분권위원회 주관으로 열린 차세대 성장동력 관계부처 장관회의에서 산업별 주관부처 결정과 총괄 조정기구를 설치하는 방안에 대해 합의하였다. 같은 달 국무회의에서 재정경제부 장관이 보고한 '차세대 성장동력 추진체계 개선방안'에 따라 10대 차세대 성장동력산업별 주관부처 및 종합조정체제가 확정되었다. 그 결과, 산자부는 전통 주력산업과 관련 있는 지능형 로봇 · 미래형 자동차 · 차세대 전지 · 디스플레이 · 차세대 반도체 분야를 주관하고, 정통부는 네트워크 · 표준화 · 서비스 허가정책 등이 핵심산업인 디지털 TV/방송 · 차세대 이동통신 · 지능형 홈네트워크 · 디지털 콘텐츠/SW솔루션 분야를 주관하며, 과학기술부는 바이오 신약/장기 분야 등 위험도가 높고 기초 · 원천기술 개발과 인력 양성이 중요한 산업을 주관하기로 하였다.

2004년 1월 열린 경제장관 간담회에서 10대 산업별 실무위원회 구성 및 「과학기술기

산업별 전략제품군과 핵심기술 및 주관 부처			
산업	전략제품	핵심기술	주관부처(협조부처)
지능형 로봇	• 자동차 제조용 로봇 등 4개 제품	• 지능로봇 시스템 기술 등 8개 기술	산자부 (정통부)
미래형 자동차	• 지능형 자동차 등 3개 제품	• 샤시제어기술 등 4개 기술	산자부
차세대 전지	• 이차전지 등 2개 제품	• 리튬 이차전지 등 13개 기술	산자부
디스플레이	• PDP 등 3개 제품	• TFT-LCD 기술 등 5개 기술	산자부
차세대 반도체	• SoC 등 6개 제품	• 나노신소자기술 등 13개 기술	산자부(정통부)
디지털 TV/방송	• DTV 수상기 등 2개 제품	• 데이터 방송기술 등 15개 기술	정통부(산자부)
차세대 이동통신	• 휴대 단말기 등 5개 제품	• 휴대인터넷 등 18개 기술	정통부(산자부)
지능형 홈네트워크	• 홈플랫폼 등 4개 제품	• 차세대 인터넷 서버 기술 등 25개 기술	정통부(산자부)
디지털 콘텐츠/ SW솔루션	• 응용 소프트웨어 등 6개 제품	• e-러닝플랫폼기술 등 30개 기술	정통부 (산자부, 문광부, 해수부, 건교부)
바이오 신약/장기	• 약물전달시스템 등 5개 제품	• 약물방출제어기술 등 22개 기술	과기부(산자부, 복지부, 농림부)
합계	40개 제품	153개 기술	8개 부처

본법 시행령」 개정계획, 산업별 기술개발 로드맵 수립계획 등이 논의되었으며, 3월 과기부는 차세대 성장동력 추진 특별위원회와 실무위원회의 설치에 관한 내용을 담은 「과학기술기본법 시행령 개정안」을 입법예고 하였다. 「과학기술기본법 시행령」의 개정이 발효됨에 따라 차세대 성장동력 추진 특별위원회가 법적 근거를 가지게 되었으며, 특별위원회는 차세대 성장동력산업의 종합계획을 수립하고, 관계부처 간 이견조정에 관한 사항을 심의하는 역할을 담당하도록 했다. 또한 특별위원회를 지원할 차세대 성장동력 총괄실무위원회와 10대 산업별 실무위원회가 설치 운영되면서 조정체제가 안착하게 되었다.

2004년 10월 정부는 과학기술부 장관을 부총리로 격상해 과학기술정책과 관련된 산업 · 인력 · 지역혁신 등 미시정책을 총괄토록 하고, 부총리를 실무적으로 뒷받침하기 위해 과학기술혁신본부를 신설하였다. 과학기술혁신본부의 출범과 함께 차세대 성장동

력산업의 추진도 변화를 갖게 되었다. 과학기술혁신본부는 차세대 성장동력산업에 대한 전반적인 기획 · 조정 · 총괄업무를 담당하게 되었고, 사업 추진과 관련된 위원회를 운영하고 심의할 안건을 상정하는 역할도 맡게 되었다.

2. 정책의 수정 및 보완

차세대 성장동력산업은 향후 5년 내지 10년 후 우리의 경제 성장을 주도할 수 있는 기술과 제품에 대해 전략적으로 연구개발 투자와 지원을 하고, 개발된 기술과 제품을 전략적으로 산업화하는 것을 목표로 하였다. 그러나 대부분 부처가 2003년 이전부터 개별적으로 추진해 왔던 기존 연구개발사업을 지정하여 추진하였기 때문에 기초 · 원천기술이 포함되기도 하였고 사업목적을 달성하기 어려운 기술개발 과제가 포함되기도 하였다. 이 때문에 시행 후 5년 이내에 가시적 성과를 창출하여 조기에 상품화 · 산업화하기에는 한계가 있었다.

이에 따라 2005년 2월 차세대 성장동력 추진 특별위원회는 세계 시장 선점을 위한 제품 개발에 총력을 기울일 수 있도록 사업 취지에 적합하지 않은 기술개발 과제는 산업별 실무위원회 중심으로 조정토록 결정하였다. 이 결과 2004년 착수한 40개 전략 제품군과 153개 핵심기술 개발 계획은 2008년까지 추진하기 위한 36개 전략제품군과 193개 핵심기술 개발로 조정되었다. 차세대 전지산업의 경우, 연료전지의 상용화에는 장기간이 필요하다는 판단에 따라 5~10년 내 상품화가 가능한 리튬 이차전지 및 초고용량 커패시터 개발에 우선 집중하고, 연료전지와 관련된 분야는 대체에너지 기술개발사업으로 전환되어 수소연료전지사업단에서 주관하게 되면서 차세대 전지사업에서는 제외되었다. 차세대 반도체의 경우, 기존의 6개 제품군에서 과제 성격에 따라 세분화한 전략제품군을 반도체산업의 주요 제품 구분 방식에 따라 축소하거나 통 · 폐합하여 SoC(시스템 반도체), 나노공정, 메모리, IT SoC용 IP 등 총 4개 전략제품군으로 조정되었다. 차세대 이동통신에서는 텔레매틱스 서비스 고도화 시스템과 차량 탑재형 텔레매틱스 시스템이 별도의 제품군으로 등록되어 과제 관리의 비효율성이 나타나면서 기존 제품군(5개)에서 텔레매틱스 서비스 고도화 시스템과 차량 탑재형 텔레매틱스 시스템을 1개

산업 분야별 전략제품군 조정 현황

산업 분야	2004	2006	비고(제품개수)
지능형 로봇	• 자동차 제조용 로봇	• 제조업용 로봇	제품 추가 및 통합 (4개 → 4개)
	• 청소방범용 로봇	• 개인 서비스용 로봇	
		• 전문 서비스용 로봇	
	• IT 기반 지능형 로봇	• 네트워크 로봇	
	• 네트워크 기반 휴머노이드		
미래형 자동차	• 하이브리드 자동차	• 하이브리드 자동차	변경 없음 (3개 → 3개)
	• 연료전지 자동차	• 연료전지 자동차	
	• 지능형 자동차	• 지능형 자동차	
차세대 전지	• 이차전지	• 이차전지	제품 조정 (2개 → 2개)
	• 연료전지		
		• 커패시터	
디스플레이	• LCD	• LCD	변경 없음 (3개 → 3개)
	• PDP	• PDP	
	• OLED	• OLED	
차세대 반도체	• SoC	• SoC	제품 축소 및 통합 (6개 → 4개)
	• 반도체 장비	• 나노공정	
	• 나노반도체		
	• SiC반도체		
	• IT SoC IP	• 메모리	
	• IT SoC 설계용 SoC CAD	• IT SoC용 IP	
디지털 TV/방송	• DTV 수상기	• DTV 수상기	변경 없음 (2개 → 2개)
	• DMB 단말기	• DMB 단말기	
차세대 이동통신	• 휴대인터넷/4세대 이동통신 시스템	• 휴대인터넷/4세대 이동통신 시스템	제품 축소 및 통합 (5개 → 4개)
	• 차세대 융합 휴대단말기	• 차세대 융합 휴대단말기	
	• 유비쿼터스 센서네트워크	• 유비쿼터스 센서네트워크	
	• 텔레매틱스서비스 고도화시스템	• 텔레매틱스 시스템	
	• 차량 탑재형 텔레매틱스 시스템		

지능형 홈네트워크	• 홈플랫폼	• 홈플랫폼	제품명칭 변경 및 그룹조정 (4개 → 4개)
	• 미들웨어	• 유비쿼터스 홈컴퓨팅	
	• 지능형 정보가전	• 지능형 정보가전	
	• 홈네트워킹	• 유무선 홈네트워킹	
디지털 콘텐츠 / SW솔루션	• 콘텐츠 창작	• 차세대 온라인 게임	제품명칭 변경 및 그룹조정 (6개 → 5개)
	• 콘텐츠 보호유통	• 디지털 영상	
	• 콘텐츠 제작	• 지능형 SW	
	• 미들웨어	• 공개기반 시스템 SW	
	• 기반소프트웨어		
	• 응용 소프트웨어	• 정보보호 SW	
바이오 신약 / 장기	·이종장기생산용 복제돼지	• 이종장기생산용 복제돼지	변경없음 (5개 → 5개)
	·분석/진단용 바이오칩	• 분석/진단용 바이오칩	
	·약물전달시스템	• 약물전달시스템	
	·세포치료제	• 세포치료제	
	·바이오신약	• 바이오신약	
계	40개 제품군	36개 제품군	

의 제품군(텔레매틱스 시스템)으로 통합하였다. 디지털 콘텐츠/SW솔루션 분야는 기존 4개 제품군에서 '정보보호 S/W' 제품군을 추가하여 총 5개 제품군으로 추진하도록 결정하였다.

3. 정부의 투자 및 지원 내용

1) 인력양성사업

2003년 8월 22일 대통령은 차세대 성장동력 추진 보고대회에서 "중소기업 인력양성, 지방기업 인력육성, 청년실업, 일자리 문제를 함께 해결하려는 종합적인 시각을 가지고 추진해야 한다"고 언급하였다. 그러나 과학기술 관련 정책 전문기관의 조사 보고서에 따르면, 국내 기술력은 선진국의 60~70% 수준이고, 핵심 연구개발 인력은 2012년까지

약 1만 4천 명이 부족할 것으로 예상되었다. 이는 차세대 성장동력산업이 구체적인 인력 양성 계획 없이 추진되어 산업현장의 인력 부족으로 인한 기술개발 및 제품 생산에 차질이 발생할 수 있다는 우려를 낳게 하였다.

이에 따라 2005년 2월 차세대 성장동력 추진 특별위원회는 교육인적자원부에서 핵심 인력 수급조사 및 양성계획을 추진하도록 하였다. 교육인적자원부는 과기부 · 산자부 · 정통부 · 문광부 · 복지부 · 직업능력개발원 · 과학기술기획평가원 · 산업기술평가원 · 정보통신연구진흥원 · 문화콘텐츠진흥원 · 보건산업진흥원 등을 참여시켜 인력 양성 T/F 팀을 구성하였으며, 이 T/F팀은 현장 수요에 기초한 차세대 성장동력 분야의 인력공급 프로그램 개발을 추진하였다. 또한 교육인적자원부는 2006년 5월 '고부가가치산업인력 특별양성사업 계획'을 수립하여 2006년부터 3년간 차세대 반도체 · 디스플레이 · 차세대 이동통신 등 3개 분야에서 융 · 복합 기술을 갖춘 생산 인력 양성을 추진하기로 하였다.

그러나 이러한 각 부처별 인력 양성 노력에도 불구하고, 차세대 성장동력산업의 현장에 필요한 핵심 인력이 충분히 공급되지는 못하였다. 특히 차세대 반도체 · 디스플레이 · 차세대 이동통신 등 3개 분야의 인력 양성만으로는 차세대 성장동력산업체가 요구하는 기술인력의 질적 · 양적 수요를 충족시키기에는 부족하였다.

부처별 차세대 성장동력산업 관련 인력양성사업

구분	부처별 사업 현황	인력 수준
대학원 석·박사	• 〈교육부〉 제2단계 BK21사업(2006~, 3천억 원/년) • 〈산자부〉 최우수 실험실(2005~, 50억 원/년) • 〈정통부〉 대학IT연구센터(ITRC) 지원사업(2000~, 약 300억 원/년)	핵심 연구인력
대학	• 〈교육부〉 – NURI사업(2004~, 2,400억 원/년) – 산학협력 중심대학 육성사업(2004~, 220억 원/년) – 고부가가치산업 인력 특별양성과정사업(2006~, 70억 원/년) • 〈산자부〉 산학협력 중심대학 육성사업(2004~, 220억 원/년) • 〈과기부〉 KAIST 바이오시스템학과 설치(2002~, 52억 원/년)	중견 기술인력
전문대학	• 〈노동부〉 성장동력산업 중간기술인력 양성사업(2005~, 253억 원/년)	실무 기술인력
산업체 인력재교육	• 〈산자부〉 공학교육 · 인력양성사업–Sector Council(2005~, 27억 원/년)	현장 기술인력
실업고	• 〈노동부〉 산학협력 우수실업고 지원사업(2006~2008, 30억 원/년)	전문 생산인력

2) 정부의 투자

참여정부는 차세대 성장동력산업에 2004년부터 2008년까지 5년 동안 총 2조 9,535억 원(정부 2조 56억 원, 민간 9,479억 원)을 투자하기로 하였다. 우선 2004~2006년까지 3년 동안 정부는 1조 1,222억 원, 민간은 5,181억 원으로 총 1조 6,403억 원을 투자하였으며, 정부 부문의 경우 전체 R&D 예산 대비 5~6% 정도의 비중을 차지했다.

2004~2006년 동안 산업별 연구개발비 투입 규모를 살펴보면, 차세대 이동통신 분야에 2,936억 원으로 가장 많이 투자하였으며, 그 다음으로 디지털 콘텐츠/SW솔루션 분야 2,713억 원, 지능형 홈네트워크 2,511억 원 순이었다. 이는 국가의 전략적인 기술 분야인 IT산업에 투자가 집중되었기 때문이다. 같은 기간 연구수행 주체별 투자 규모는 연구계가 8,027억 원으로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 중소기업 3,907억 원, 대기업 3,105억 원, 대학 1,364억 원 순이었다.

정부 및 민간의 차세대 성장동력사업 투자 실적 (단위 : 억원)

구분			2004	2005	2006	2007	2008 계획	계
지능형 로봇	차세대	정부예산	273	413	475	492	519	2,172
		민간대응	112	163	207	215	230	927
	민간투자금액		1,070	1,784	2,698	3,916	5,366	14,834
미래형 자동차	차세대	정부예산	51	94	260	271	269	945
		민간대응	47	90	238	231	245	851
	민간투자금액		31,991	35,000	52,000	57,200	62,920	239,111
차세대 전지	차세대	정부예산	98	119	139	135	125	616
		민간대응	74	92	112	98	76	452
	민간투자금액		6,698	4,099	4,020	4,670	5,350	24,837
디스플레이	차세대	정부예산	93	138	165	138	150	684
		민간대응	82	93	102	82	90	449
	민간투자금액		71,674	88,884	73,455	75,000	75,000	384,013
차세대 반도체	차세대	정부예산	202	208	259	289	286	1,244
		민간대응	101	147	205	245	257	955
	민간투자금액		86,917	84,883	82,441	85,500	88,000	427,741

디지털 TV / 방송	차세대	정부예산	468	433	452	439	449	2,241
		민간대응	220	161	159	194	194	928
	민간투자금액		7,036	7,038	7,185	7,285	7,414	35,958
차세대 이동통신	차세대	정부예산	685	614	728	817	817	3,661
		민간대응	211	312	386	314	322	1,545
	민간투자금액		9,859	11,194	13,386	16,006	19,139	69,584
지능형 홈네트워크	차세대	정부예산	584	546	571	333	311	2,345
		민간대응	310	250	270	161	145	1,136
	민간투자금액		2,737	3,724	5,051	6,812	9,247	27,571
디지털 콘텐츠 / SW솔루션	차세대	정부예산	540	686	826	974	973	3,999
		민간대응	161	195	286	352	343	1,337
	민간투자금액		1,105	2,294	3,280	4,689	6,704	18,072
바이오 신약 / 장기	차세대	정부예산	258	420	498	441	532	2,149
		민간대응	89	170	201	209	230	899
	민간투자금액		2,750	3,025	3,327	3,660	4,027	16,789
합계	차세대	정부예산	3,252	3,671	4,373	4,329	4,431	20,056
		민간대응	1,407	1,673	2,166	2,101	2,132	9,479
	민간투자금액		221,837	241,925	246,843	264,738	283,167	1,258,510

3) 사업단 설치 및 운영

차세대 성장동력산업 육성을 위해 참여정부는 산업별 주관부처가 소관 산업을 전체적으로 운영하기 위한 사업단을 설치하여 운영하도록 하였다. 기술개발을 총괄 관리하는 사업단장은 지명되거나 공모 절차를 거쳐 선정하였다. 과학기술부는 바이오 신약장기사업단을 설치하여 공모를 통해 사업단장을 선정하였고, 정보통신부는 정보통신연구진흥원(IITA)의 전문위원을 지명하였으며, 산업자원부는 사업단을 별도로 지정하고 사업단장은 공모를 통해 선정하였다. 사업단은 해당 산업별 기술기획 · 과제선정 · 예산배분 · 연구개발 · 시험 · 평가 · 품질보증 등의 역할을 수행하고, 사업단장이 소관 산업의 최고경영자로서, 산업 전반에 관한 거시적인 시각으로 기술개발 및 사업

화 등을 경영하도록 하였다.

그러나 사업단에 대한 설립 근거, 체계 및 기능에 대한 법적 · 제도적 장치가 미비하여 주관부처별로 사업단의 예산, 사무국의 운영 형태 등이 달리 운영되었다. 특히 사업단장이 주관부처의 과제기획 · 예산조정 · 과제관리 등을 주도적으로 추진할 수 있으나, 협조부처의 과제에 대한 관리 권한이 없었다. 이러한 문제점을 해결하고자 2005년 2월 차세대 성장동력 추진 특별위원회는 사업단장의 권한 및 책임에 관한 내용을 개선하였다. 즉, 사업단장이 소관 산업의 과제기획에서부터 사업화까지 실질적인 권한을 가지고 추진할 수 있도록 관계부처 간 합의하였다.

4) 사업화 지원

참여정부가 추진한 차세대 성장동력산업은 정부의 다른 연구개발사업에 비해 민간기업이 적극 참여하고 협조해야 하는 사업이었다. 또한 처음부터 시장성과 국제 경쟁력이 유망한 산업을 선정하여 추진한다는 점과 연구개발 단계부터 민간기업이 적극 참여한 점 등을 고려할 때, 개발 성과의 사업화에 매우 유리한 측면이 있었다. 정부는 사업에 참여하는 기업의 원활한 사업 추진을 통해 국내 설비투자 확대 및 경기 활성화를 촉진하고, 나아가 우리 경제의 성장잠재력을 한층 더 강화할 수 있도록 개발된 기술의 사업화 지원 방안을 수립하였다.

정부는 2005년 4월 재경부와 과기부 간 회의를 통해 재경부 주도의 사업화 지원을 마련키로 하고, 6월 T/F팀을 구성하여 사업화 관련 애로사항을 지속적으로 발굴 · 정비하는 활동을 추진하였다. 2005년 8월 경제부총리 주재 경제정책조정회의에서 확정된 지원방안을 보면, 지원사항을 크게 입지 · 시장창출 · 금융 · 세제 · 대외협력으로 나누어 분야별로 책임 부처를 지정하였다. 분야별 책임 부처는 사업단 및 업계의 사업화 애로사항을 수렴하고 해당 분야의 제도를 검토하여 관련 규제 개선을 추진했다.

대표적인 제도 개선 실적을 보면, 먼저 대기업의 수도권 내 신 · 증설이 가능하도록 허용된 8개 첨단 업종에 차세대 성장동력산업(디스플레이)이 포함되도록 하였다. 차세대 성장동력산업에 대기업 집단 계열사의 진출이 원활히 이루어질 수 있도록 「독점 규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령」을 개정(2005. 4)하여 차세대 성장동력산업에 참여

하는 기업에 대한 대기업의 출자에 대하여 출자총액제한의 예외를 인정하였다. 이 외에도 차세대 성장동력산업에 참여하는 연구원에 대한 병역특례 혜택을 확대하기 위해 병역지정업체 평가기준에 차세대 성장동력산업 참여업체에 대하여 가점을 부여하는 방안을 2004년 6월 마련하였다.

제5절 정책의 성과

참여정부가 2003년부터 추진한 차세대 성장동력산업 육성정책은 짧은 기간임에도 불구하고 많은 가시적 성과를 거두었다. 첨단과학 및 산업 분야의 기술력이 높아지고 선진국과의 격차가 좁아지게 되었다. 또 이 분야의 인력 양성과 법 · 제도적 개선이 본격화함으로써 중장기적으로 신산업을 발전시켜 나갈 토대가 마련되기 시작하였다. 신산업의 육성 · 발전은 국내 수출 증가로 이어져 경제 활성화에도 도움을 주었으며, 우리 제품의 세계 시장 점유율을 끌어올리는 데도 기여하였다. 결과적으로 우리 경제의 미래 성장동력을 확보해 가는 데 큰 진전을 거두었다.

1. 기술적 성과

10대 성장동력으로 선정된 산업을 중심으로 기술 개발에 박차를 가한 결과, 첨단산업 분야에서 선진국과의 기술 격차가 축소되는 등 국내 기술 경쟁력이 크게 발전하는 계기가 되었다. 특히 IT분야에서 선진국인 미국과의 기술 격차가 2003년 2.6년에서 2006년 1.6년으로 단축되었고, 차세대 이동통신 · 디지털 TV/방송의 경우 1년 이내로 단축되고 기술 수준이 90%를 웃도는 것으로 나타났다. 이는 WiBro, DMB 등 세계 시장을 선도하는 핵심기술을 확보했기 때문으로 분석되었다.

특허출원 실적은 2004~2006년 국내 4,311건, 국외 1,347건으로 총 5,658건이었다. 차세대 이동통신 분야가 1,239건으로 가장 많았으며, 그 다음으로 디지털 TV/방송, 지능형 홈네트워크 분야 순으로 나타났다. 특허등록 실적은 국내 994건, 국외 109건 등 총

차세대 성장동력 분야별 선진국과의 기술 격차 및 기술 수준		
구분	2005	2006
지능형 로봇	4.0년(65%)	2.2년(82%)
미래형 자동차	5.0년(65%)	4.0년(75%)
차세대 전지	6.0년(50%)	3.0년(70%)
디스플레이	1.5년(90%)	1.0년(95%)
차세대 반도체	4.0년(60%)	1.6년(84.1%)
디지털 TV/방송	1.5년(85%)	0.7년(94.2%)
차세대 이동통신	5.0년(80%)	0.9년(90.4%)
지능형 홈네트워크	2.0년(80%)	1.0년(90.0%)
디지털 콘텐츠/SW솔루션	3.0년(77.5%)	2.2년(80.1%)
바이오 신약/장기	5.0년(60%)	4.0년(70%)

자료 : IT 신성장동력 기술수준 조사(2006). 자동차, 전지, 디스플레이, 바이오는 사업단 추정자료

1,103건으로 나타났으며, 차세대 이동통신분야가 258건(국내 245건, 국외 13건)으로 가장 많았고, 다음으로 지능형 홈네트워크 분야, 디지털 콘텐츠/SW솔루션 분야 순이었다.

2. 산업적 성과

10대 성장동력산업 분야의 생산액은 2003년 155.6조 원에서 3년 만인 2006년 242.4조 원으로 56% 증가하였다. 또한 부가가치액은 72.6조 원에서 111.1조 원으로 53% 증가했다.

이 분야의 제품 수출이 크게 늘고 이에 따라 세계 시장에서 차지하는 점유율 역시 지속적으로 증가했다. 수출은 2003년 735.1억 달러에서 2006년 1,423억 달러로 2배가량 늘었다. 특히 핵심 주력산업인 차세대 이동통신 · 디스플레이 · 디지털 TV/방송 · 차세대 반도체 분야 등에서 세계적인 명품 수준의 연구성과가 다수 창출되어 세계의 주목을 받았다. 차세대 이동통신 분야는 2.3GHz 대역을 이용하여 중 · 저속 이동환경에서 30Mbps급 데이터 전송이 가능한 휴대인터넷(WiBro)을 개발하여 국내 업체들이 해외

업체에 로열티를 지불하지 않아도 될 정도로 우수한 기술을 확보하였다. 우리나라의 WiBro기술표준이 스위스 제네바에서 열린 유엔 산하 전파통신 부문 국제 표준화 기구 ITU-R SG8총회에서 이동 무선광대역의 국제 참조 표준으로 승인되었다. 이는 다른 나라들이 모바일 광대역 무선접속(Mobile-BWA) 표준을 채택할 경우, 우리나라의 와이브로 기술표준을 선택할 기회를 갖게 된 것이며, 더불어 국내 와이브로 장비 및 단말기 업체들의 해외 진출을 더욱 촉진하는 계기가 될 것이다.

디스플레이 분야에서는 세계 최초로 102인치 PDP 시제품을 개발함으로써 대화면화 기술력을 세계적으로 과시하고, 중대형 PDP의 생산성 향상과 저가격화 PDP 생산가능성을 확인하였다. 또한 세계 최초로 40인치급 AM-OLED 시제품을 개발하여 국내 평판 디스플레이 관련 기술을 세계 최고 수준으로 올렸으며, 디스플레이 산업이 우리나라 고부가가치 · 수출 주력상품으로 자리잡는 데 기여하였다.

디지털 TV/방송 분야에서는 차량용, 노트북, PDA, 휴대폰 등과 같은 형태로 TV방송을 언제 어디서나 즐길 수 있는 이동멀티미디어 방송 지상파 DMB를 세계 최초로 개발하여 2005년부터 상용화 서비스를 실시하였다. 차세대 반도체 분야에서는 현재의 NOR 플래시 메모리를 대체할 새로운 메모리인 PRAM을 개발하였다. PRAM의 프로토타입은 512Mb 용량의 데모용 샘플이며, 2008년 이후에 상용화할 전망이다.

3. 신산업 창출을 위한 주력품목 개발

10대 성장동력산업을 통해 반도체 · 이동통신 · 디스플레이 등 현재의 주력산업을 이어갈 새로운 산업 분야의 주력품목을 개발해 냈다. 미래형 자동차 분야에서는 내연기관을 전기모터가 보조하는 방식의 소프트타입 하이브리드 자동차(소용량 전기모터+내연기관)를 일본에 이어 세계 두번째로 개발하는 데 성공하였다. 수도권에서 2004년 50대를 시작으로 2006년까지 총 730대가 시범 보급되어 운행 중이며, 또한 전기모터와 내연기관을 각각 또는 동시에 구동할 수 있는 방식의 하드타입 하이브리드 자동차(대용량 전기모터+내연기관)에 대한 기본기술 습득 및 국산화의 성공 가능성을 확인하였다. 지능형 자동차는 급커브길 등 위험도로에서 차량 전복사고나 차량 간 충돌을 스스로 예방

하는 기술의 설계 및 부분품을 세계 네번째로 개발하는 데 성공하였다.

차세대 전지 분야에서는 기존 제품에 비해 250mAh 용량이 커진 노트북 컴퓨터용 2,600mAh급 원통형 리튬 이차전지 개발에 성공하였다. 이는 현재 일본(마쓰시다)이 2,900mAh급 제품을 개발하였지만 시판 실적이 없어 우리나라 전지의 시장 가능성을 높였다는 데 큰 의의가 있다.

지능형 홈네트워크 분야에서는 H.264기반 HD급 VoD, IPTV 및 디지털 케이블 방송 서비스를 위한 고성능 미디어 서버의 상용화에 성공하여 상용 제품을 출시하고 케이블 방송사업자의 상용 서비스에 적용 중이다. 또한 1Gbps급 네트워크 프로토콜 가속장치, 객체기반 파일 시스템, 대용량 센서 데이터 스트림 처리 기술 등 유비쿼터스 서비스를 위한 서버 플랫폼 핵심기술을 개발하였다. 핵심기술의 개발과 함께 홈네트워크 서비스를 위한 통합서버-게이트웨이-사용자 인터페이스 기술이 ISO/IEC 표준과제로 채택되어 표준규격(안)을 최종 심의 중이며, ITU-T IPTV 포커스그룹에서 IPTV 플랫폼 기술 관련 17건의 국제표준기고서가 채택되었고, ITU-T에서 유비쿼터스 홈 사용자/디바이스 인증 메커니즘에 관한 표준과제/기고서가 채택되는 등 국제 표준화에 주도적으로 참여하고 있다.

유 · 무선에서 서비스되는 영상과 게임, 교육, 모바일, 포털, 음악 등을 모두 일컫는 '디지털 콘텐츠'는 그동안 미국의 몇몇 회사가 관련기술을 독점했지만, 이제 국내 블록버스터급 영화와 드라마에도 컴퓨터그래픽 기술을 적용하여 세계적인 경쟁력을 갖추고 있다.

4. 신산업 육성을 위한 토대 마련

지능형 로봇 · 바이오 신약/장기 등의 산업 분야는 아직 시장 형성이 부족한 분야로 산업적 성공보다는 장기적인 관점에서 연구기반과 산업 육성의 토대를 마련했다는 점에서 중요하였다.

중소 · 벤처기업 중심의 지능형 로봇 분야에서는 청소 로봇을 비롯한 34종의 로봇이 출시되어 미국 · 일본 제품이 지배하고 있는 국내 서비스용 로봇시장에서 어깨를 겨루

고 있다. 우리나라의 로봇산업은 선진국 대비 82% 정도의 기술 수준을 유지하고 있으며, 일부 업체는 자체적인 로봇 설계기술을 갖추고 생산과 수출을 주도하고 있어 원천기술만 향상된다면 2013년에는 우리나라가 세계 3위의 로봇산업국으로 부상할 전망이다.

바이오 신약/장기 분야는 최종제품 개발에 장기간이 소요되는 사업이나, 연구의 중간 성과로서 급성거부반응 조절 유전자를 발현시킨 형질 전환 복제돼지 생산 등 33건이 도출되었으며, 녹내장 치료제(KR-31378), 폐암 및 대장암 세포 치료제와 차세대 단백질 칩 분석기 등 시제품 10건을 출시하여 단기간에 큰 연구 성과를 거두었다.

바이오산업의 특성상 주력제품이 2008년 이후에 본격 출시되므로, 특허 · 기술 수출 등 중간 제품(기술) 판매 전략을 적절히 병행하여 효과적인 산업성장 유도를 위해 노력하고 있다. 한국화학연구원 신약연구단 등과의 협력을 통한 국내 인프라 활용과 한국신약개발연구조합과 공동으로 국내 제약기업 대상 기술이전 설명회를 개최하는 등 사업화 지원을 위한 산 · 학 · 연 간 연계 채널 구축을 강화해 왔다. 또한 선행기술 조사와 특허 분석 등 지적재산권 확보를 위한 지원을 강화하고, 신약 후보물질 등 개발제품의 임상 소요기간을 단축하여 신속하게 제품이 출시되도록 식약청과 목표제품군(5개)별 인허가 가이드라인에 대한 협의를 마친 상태로 사업 종료 시점에는 세계적인 바이오 국가로 도약할 수 있을 것으로 전망된다.

14

안정된 해외자원 확보 및 개발정책

제1절 참여정부 출범 당시의 국제 에너지 정세

1. 신고유가 시대의 도래

참여정부 출범 초기 국제 에너지시장의 정세는 그야말로 격변 그 자체였다. 1990년 말까지 10~20달러 초반에서 움직였던 국제 유가는 2000년 초반 OPEC의 생산량 감축에 따라 20~30달러 선에서 등락을 거듭하였지만 저유가 기조를 유지하였다. 그러나 2004년 초반부터 상황이 크게 달라졌다. 미 · 이라크 전쟁이 끝났지만 계속된 국지적 무력충돌로 긴장은 높아졌고 석유시설에 대한 테러 공격이 늘어나면서 원유 생산과 수출 중단 사태가 이어졌다. 중동정세 불안으로 원유 공급 차질에 대한 우려가 심각해지면서 유가는 계속 상승했다. 참여정부 출범 2년째인 2004년 초 배럴당 평균 34달러이던 국제유가는 5월 처음으로 40달러를 넘어섰고 10월에는 50달러를 훌쩍 넘어서면서 연일 최고가를 경신하는 상황이 계속됐다. 2006년 들어서도 국제유가는 70달러 선을 무너뜨리며 상승세를 이어갔다.

국제유가 급상승의 또 다른 원인은 이른바 BRICs 국가들의 경제가 활기를 보이면서

에너지 수요가 크게 증가한 데 비해 석유 공급은 저유가 시기의 투자 부진으로 생산력이 낮아져 세계 수요 증가를 뒤따르지 못한 데에도 있었다. 수요와 공급 간의 구조적인 문제로 신고유가 시대가 도래한 것이었다.

2. 자원민족주의 대두와 자원 확보 경쟁 심화

유가 급등 속에 자원 보유국들은 자원 수출을 자국의 패권 강화나 국제 전략적 안보 정책과 연계하여 자원을 무기화하는 자원민족주의가 확산되었다. 러시아는 푸틴의 집권 2기 들어 자원산업의 중앙 통제를 강화하고 중국을 비롯한 제3세계와 자원 협력을 강화하기 시작했다. 주요 산유국인 베네주엘라와 볼리비아는 자국의 석유와 가스산업을 국유화하면서 외국투자자의 지분을 강제로 축소시키기도 하였다. 또한 자원 폭식에 가까운 중국의 행보는 국제적인 외교 갈등으로 비화될 우려감까지 불러왔다. 각국의 자원 확보 경쟁에는 미국이나 유럽은 물론 일본과 인도까지 가세해 자원문제는 단순한 에너지 자원 공급 차원이 아닌 국가 간의 안보전략의 문제로 확대되고 있었다.

제2절 참여정부의 자원 정상외교

1. 자원 정상외교 추진 과정과 성과

참여정부는 국제유가 급등과 국가 간 자원 확보 경쟁이 심화되면서 자원외교의 중요성을 인식하였다. 이에 따라 참여정부는 자원외교 패러다임을 그동안의 '안정적 에너지 도입'에서 '적극적인 해외자원 개발' 중심으로 전환하고, 2004년 9월 러시아와 카자흐스탄을 대상으로 대통령이 자원 정상외교를 전개함으로써 자원 확보 경쟁에 본격적으로 뛰어들게 되었다.

참여정부는 2004년 9월부터 2006년 5월까지 총 8차례의 대통령의 해외 순방을 통해 17개국과 자원 정상외교를 전개했으며 이를 통해 주요 자원 생산국에 대한 우리 기업

의 자원개발 진출의 발판을 마련해 갔다. 자원 정상외교를 통해 민간기업이 독자적으로 진출하기에는 어려움이 많은 러시아 · 중앙아시아 · 남미 · 중미 · 아프리카 등 전 세계에 걸쳐 정상이 직접 방문해 자원 협력을 추진하였고, 우리 기업 진출의 돌파구를 열어 주었다. 자원 정상외교 정책은 2006년 11월의 한 · 러 가스협력 체결 등 굵직한 성과로 이어져 자원민족주의가 심화되는 어려운 현실에서도 우리나라의 해외 자원개발사업이 최대 호황기를 구가할 수 있는 계기로 작용하였다.

이러한 자원 정상외교에 힘입어 참여정부는 △러시아 서캄차카 유전개발 지분매매계약 및 Tigil/Icha 유전개발 본계약 체결 △카자흐스탄 잠빌광구 공동개발 합의서 체결 △나이지리아 OPL 2개 광구 생산물 분배계약 체결 및 이와 연계한 가스발전소 건설 프로젝트를 통한 33억 달러 규모의 플랜트 수출 효과 △우즈베키스탄 아랄해 가스전 생산물 분배계약 체결 △아제르바이잔 이남광구 지분 참여 독점협상권 확보 △베트남 11-2 광구 생산시설 준공 △몽골 에르디넷 동광 정밀탐사 등의 성과를 거두었다.

이 밖에 2004년 11월 아르헨티나 · 브라질과 자원협력 약정을 체결하였으며 칠레와는 제1차 자원협력위원회를 개최하여 남미 3개국과의 정부 간 협력기반을 구축했다. 멕시코와의 정상외교에서는 상호간 경제 및 자원협력의 제도적 틀을 마련하기 위해 광물자원협력약정, 무역구제기관협력 양해각서(MOU) 및 에너지 협력 LOI를 각각 체결했다. 동남아시아의 자원 중심국 말레이시아와는 석유산업 분야 협력 MOU, 지질조사 협력 MOU, 신재생에너지 협력 MOU를, 필리핀과는 한 · 필리핀 에너지 협력 MOU, 일리한발전소 증설사업 협력 MOU, 광업 분야 협력 MOU, 가스 분야 협력 MOU를 각각 체결했다.

2006년 3월 대통령은 북부아프리카의 지도국인 이집트와 OPEC의 아프리카 회원국인 나이지리아 및 알제리 등 3개국을 방문, 24년 만에 대아프리카 정상외교를 통한 자원확보의 교두보 마련에 나섰다. 이집트 방문에서 노무현 대통령은 '아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브'를 발표하면서 그동안 우리의 아프리카에 대한 지원이 미비했음을 상기시키고, 향후 대아프리카 지원협력에 대한 정책 대강을 발표하였다. 나이지리아 대통령과의 정상회담에서는 20억 배럴 규모의 2개 해상유전개발권을 확보하였으며, 석유부국인 알제리와는 자원 · 에너지 협력 약정을 체결하여 양국이 '전략적 동반자 관계'로 발전해 나갈 것임을 약속하였다.

참여정부의 자원 정상외교 현황

일시	방문국	주요 성과	추진 현황
2004. 9	러시아	• 서캄차카 유전개발	• 석유공사–Rosneft 공동개발 MOU 체결 • 한국 측 지분(40%) 매입 완료(2005. 12)
		• 엘가 유연탄개발	• 광진공–러, 사하공하국 MOU 체결 • 한국 컨소시움(광진, LG, 포스코) 구성(2005. 8)
		• 동시베리아 송유관	• 송유관 협의회 구성(4개분과, 21개사) • 후판(1만 톤), 코팅소재(6천 톤) 등 공급
		• 한·러 가스협정	• 2006년 11월 가스협정 체결
	카자흐	• 잠빌유전 개발	• 정상회담 시 잠빌 · 제티수 광구 병합 • 한국지분(27%) 약정체결(2005. 2)
		• 우라늄광 개발	• 광진공–Kazatomprom MOU 체결 • 한국 컨소시엄(광진, 한수원 등) 구성(2005. 7)
2004. 10	베트남	• 15–1광구 추가탐사	• 갈사자(1.2억 배럴, 2005. 9) 및 백사자(10억 배럴, 2006. 2) 추가유전 발견
		• 11–2광구 매매계약	• 베트남(PV)과 가스 매매계약(2005. 4) 및 BP와 수송계약 체결(2005. 10)
	인도	• 유전개발협력	• 미얀마 가스전 지분 30% 인도회사에 양도(2005. 10)
2004. 11	아르헨, 브라질, 칠레	• 브라질 유전개발	• SK, BMC 30·32광구 확보 및 사업계획 신고(2005. 8)
2005. 5	우즈벡	• 아랄해 유전개발	• 중기협–우즈벡 국영석유사 간 MOU • 국제 컨소시움(석유공사 등 5개사) 구성(2005. 9)
2005. 9	멕시코	• 에너지·자원협력	• 산자부–멕, 에너지부 MOU
2005. 12	말련, 필리핀	• 에너지·자원협력	• 석유공사–Petronas 유전공동개발 MOU
2006. 3	이집트 나이지 알제리	• OPL광구 PSC계약 • 에너지·자원협력	• 석유공사–나, 석유성 간 PSC 계약 체결 • 자원협력위원회 구성(나 : 장관급, 알 : 국장급)
		• 알, 석유비축 확대	• 현행 2백만 배럴 → 향후 6백만 배럴 확대
2006. 5	몽골 아제르 UAE	• INAM광구 MOU • 에너지·자원협력	• 이남광구 개발 협력 MOU(석유공사–아제르 SOCAR) • 한·아제르 자원협력위원회 구성
		• 몽골 동광 확보	• 오유톨고이 동광에 동반진출(광진, 한전)

석유 · 가스개발의 자원외교 주요 성과	
국가명	성과사업
러시아	• 서캄차카 유전개발 지분매매계약 체결(2005. 12) [지분 감안 시 15억 배럴 확보] • Tigil/Icha 유전개발 본계약 체결(2005. 12) 및 탐사 중 [지분 감안시 14억 배럴 확보] • 한·러 가스협정 체결(2006. 11)
카자흐스탄	• 잠빌광구 공동개발 합의의정서 체결(2006. 9) [지분 감안 시 4.5억 배럴 확보]
나이지리아	• OPL 2개 광구 생산물분배계약 체결(2006. 3) [지분 감안 시 12억 배럴 확보] • 가스발전소 건설을 통해 33억 달러 규모의 플랜트 수출효과
우즈베키스탄	• 아랄해 가스전 생산물분배계약 체결(2006. 8) [지분 감안 시 3억 배럴 확보]
아제르바이잔	• Inam 광구 지분참여 독점협상권 확보(2006. 5) [지분 감안 시 최대 4억 배럴 확보기대]
베트남	• 11-2광구 생산시설 준공(2006. 11) 및 생산개시
몽골	• 에르데넷 동광 정밀탐사 중 [2009년부터 연 3만 톤 생산]

2. 양자 간 자원협력 활용

참여정부는 정상자원외교와 더불어 자원보유국과의 자원협력위원회를 전략적으로 활용하였다. 자원협력위원회는 1970년대 제2차 석유파동 이후 자원외교 기반 강화의 일환으로써 주요 자원보유국과 에너지자원 분야의 교역 · 합자투자 · 기술협력 및 정보교환 등에 관한 협력 증진을 위하여 설치 · 운영되어 왔다. 참여정부는 아시아 · 중남미 등 거의 전 대륙에 걸쳐 17개국과의 자원협력위원회를 새롭게 신설함으로써 대상 국가가 종전 7개국에서 24개국으로 확대됐다. 이들 24개 국가의 석유매장량은 전 세계 석유매장량 중 44.5%를 차지하고 있어 사실상 세계 주요 자원보유국과의 협력 채널을 구축하였다.

특히 참여정부 이전에는 중남미와 아프리카에 자원협력위원회를 맺은 나라가 한 곳도 없었으나 참여정부 이후 브라질 · 칠레 · 콩고 · 알제리 등 양 대륙에서 12개국과 자원협력위원회를 신설하였다. 참여정부는 이들 나라와 과거 정부기관 간의 단순 교류 채널이 아닌, 프로젝트 근간의 자원협력위원회 설치 · 운영을 통하여 실질적인 자원협력을 추구하였다.

자원협력위원회 구성 현황(2006년 말 현재)					
지역	국가	설치년도	지역	국가	설치년도
아시아	인도네시아	1979. 9	러·CIS	러시아	1992. 5
	베트남	2001. 2		카자흐스탄	2002. 11
	몽골	1992. 5		우즈베키스탄	2005. 5
	필리핀	2003. 6		아제르바이잔	2006. 5
	미얀마	2005. 4	아프리카	콩고(DRC)	2005. 3
대양주	호주	1980. 2		남아공	구성합의
	파푸아뉴기니	2006. 7		알제리	2006. 3
중남미	브라질	2004. 11		나이지리아	2006. 3
	칠레	2004. 6		앙골라	2006. 10
	아르헨티나	2004. 11	중동	사우디아라비아	1999. 10
	멕시코	2005. 9		오만	2005. 11
	페루	2003. 2		카타르	2006. 4
				쿠웨이트	2005. 11
				UAE	2006. 5

3. 새로운 자원개발 전략

참여정부는 우리 기업의 자원 확보와 해외 진출을 위해서는 자원보유국이 원하는 것을 제공(Give)하고 우리가 필요한 것을 취하는(Take) 윈-윈 방식의 '패키지형 자원개발 전략'을 추진하였다. 이와 같은 전략을 추진하기 위해서는 에너지산업과 타 산업 간의 해외자원 개발 동반 진출을 위한 협의체가 필요하다는 인식하에 정부는 2006년 2월 석유공사와 한전 등 14개 기업을 회원사로 하는 '에너지 산업 해외진출 협의회'를 출범시켰다. 이를 통해 2006년 나이지리아 및 아제르바이잔 현지 조사를 실시하였으며 아제르바이잔과 INAM광구 석유개발협력 양해각서 체결을 협의하는 등 성과를 거두어 왔다. 정부는 패키지형 자원개발 모델을 확산하기 위해 에너지산업 해외진출협의회의 기능을 확대, 에너지산업에 국한된 사업분야를 IT, 건설 등 기타산업으로 확대하는 방안도

추진하였다. 또한 국가별 여건을 종합 분석하여 국가별로 패키지형 자원개발 모델을 적용할 수 진출전략을 수립해 나갔다.

한편, 패키지형 자원개발 전략과 함께 기존의 다다익선 방식에서 벗어나 핵심전략거점을 선정하는 전략적 자원개발을 추진했다. 즉, 석유공사를 통해 생산유전 및 운영광구를 보유한 지역, 탐사광구의 석유 발견에 성공한 지역, 지정학적 위험이 높은 호르무즈 해협을 피하면서 국내 반입이 용이한 지역, 신규 매장량 잠재력이 큰 지역 등을 기준으로 핵심 전략거점 지역을 선정하여 사업을 추진해 왔다.

제3절 해외자원 개발 도약을 위한 기반 마련

1. 해외자원 개발 전략 및 추진체계 수립

참여정부는 출범 직후인 2004년 유가가 계속 최고치를 경신하자 에너지 가격 관리 · 절약과 효율 개선 등 수세적 국내 시장대책에서 해외자원을 직접 확보하는 공세적인 대응책으로 나가야 한다는 판단을 내렸다. 이에 따라 에너지 문제를 국가적인 어젠다로 상정하고 해외자원 개발에 대한 정책을 새로 검토하기 시작했다. 산발적으로 흩어져 있는 에너지법들을 통합 조정할 수 있는 강력한 에너지 기본법을 만들고, 대통령을 의장으로 하는 에너지정책의 최고정책결정기구인 국가에너지위원회를 설립하기로 하였다.

2004년 11월 제1차 국가에너지자문회의에서 산업자원부는 참여정부 임기 내에 자원의 자주개발능력 기반을 확충하겠다는 해외자원 개발 추진전략안을 제시하고 ①핵심 에너지자원 부존지역에 대한 개발 참여 본격화 ②대형 프로젝트를 수행할 수 있는 투자재원 마련 ③주요국과 경쟁할 수 있는 조직역량 강화 ④민간기업의 자원개발 참여지원 강화 등을 핵심 추진전략으로 선정하였다. 또한 자원개발 전문기업 육성 방안을 본격적으로 연구하기로 하였다.

이듬해인 2005년 3월 제2차 국가에너지자문회의에서는 시장 경쟁력을 갖춘 기업이

자원개발 전문회사로 도약할 수 있도록 정부가 여건을 마련하고, 이 전문회사가 시장원칙에 따라 대형 전문기업으로 성장하도록 하는 방안이 제시됐다. 또 해외자원 개발을 강력히 추진하기 위해 유전개발펀드를 연구 · 시행하기로 결정했다. 산업자원부는 이 결과에 따라 석유공사 혁신 T/F와 유전개발펀드 T/F를 구성하고 정책방안 수립을 착수하였다. 또 에너지정책을 강력히 추진하기 위해 같은 해 6월 산업자원부 조직에서 에너지 및 자원정책을 총괄 · 담당할 제2차관제를 신설하는 한편, 자원개발 관련부서를 1과 1팀으로 일부 확대했으며 자원개발본부를 신설하고 그 아래 자원개발총괄팀과 유전개발팀, 광물자원팀 등 3개 팀을 두기로 하였다.

같은 해 9월 개최된 제3차 국가에너지자문회의에서는 비축 등 석유공사의 공적 기능 외에 자원개발사업을 확대하는 석유공사 혁신과 지원, 단계별 민영화 추진방안 등이 제시됐다. 유전개발펀드에 대해 조세특례와 투자위험보증사업을 정부가 실시하여 금융시장의 투자자를 유도하는 안도 마련되었다. 2006년 5월 제4차 국가에너지자문위원회에서는 그동안 에너지정책 성과를 평가하고 향후 추진과제와 전략에 대해 종합 검토가 실시되었다.

2. 재원 조달 방안 수립

1) 유전개발펀드의 도입

2005년 4월 산업자원부와 에너지경제연구원 · 석유공사 · 학계 · 석유개발기업 · 증권사 등으로 구성된 유전개발펀드 T/F가 발족되어 국내 실정에 적합한 유전개발펀드 도입방안을 논의하였다.

정부는 우선 「해외자원 개발사업법」에 유전개발펀드를 운용할 수 있는 조항을 새로 추가하는 등 법 개정을 추진하였다. 해외자원 개발 확대에 대한 정책적 중요성을 감안하여 「조세특례제한법」을 개정, 2008년 3억 원 이하일 경우는 비과세, 그 이상의 수익은 14%의 분리과세를 적용하고 이후 2011년까지는 3억 원 이하 수익은 5% 과세, 초과분은 14%의 분리과세를 적용토록 했다. 이러한 「해외자원 개발사업법」 개정안은 2006년 6월 국회 산자위에 상정되었고 9월 국회 본회의를 통과함으로써 유전개발펀드 조성을

일반펀드와 유전개발펀드의 비교	
일반펀드	해외자원 개발펀드
투자기업 및 투자대상에 제약 없음	국내기업이 투자하는 자원개발사업만 해당
자산운용사 자본금 요건 100억 이상	자산운용사 자본금 요건 30억 이상
동일종목에 10% 이상 투자 금지	100%까지 해외자원 개발 투자 가능
투자회사 재산의 10% 이내에서 차입 가능	자본금의 30% 이내에서 차입 가능
'간투법' 상 PEF는 M&A 목적으로 사용	'해자법' 상 PEF는 이러한 제한 없음

위한 법적 제도가 마련되었다. 2006년 11월 석유공사가 베트남 15-1광구를 기반으로 2천억 원 상당의 유전개발펀드를 조성함으로써 해외자원 개발 1호 펀드는 성공적으로 판매되었다.

2) 정부 재정의 확충과 융자시스템의 개선

참여정부 출범 초기인 2003년 해외자원 개발을 위해 에너지특별회계에서 조성된 예산은 2천억 원 정도에 불과했다. 참여정부는 에너지특별회계 수입 중 자원개발에 대한 예산비율을 과거 13% 수준에서 16~17%로 상향 조정하였으나 예산증액 조치에도 불구하고 상당한 재정부족 사태를 겪었다. 2005년부터 해외자원 개발 투자액이 크게 증가하자 생산유전에 대한 융자 지원이 중단되었고 자원개발 총 투자액 대비 정부의 융자지원율도 전년의 26%에서 16%로 크게 하락했다.

이에 따라 2005년 4월부터 건설교통부 · 산업자원부 · 환경부 · 기획예산처 등 관계부처 1급 및 국장급 회의를 통해 교통세의 일부를 에너지특별회계에 분배하기로 하고, 산업자원부는 에너지특별회계에서 신재생에너지에 지원되는 자금을 전력산업기반기금으로 이관하여 여유자금을 해외자원 개발 등 다른 에너지 부문의 용도로 사용하기로 했다. 이와 같이 조성된 에너지특별회계의 여유자금 중 일부를 해외자원 개발 재원으로 활용하기로 하고 2007년 전년대비 73% 늘어난 9,265억 원을 배정했다.

3) 수출입은행 자금 확대

수출입은행도 자원개발사업에 대한 지원 자금을 2004년 약 650억 원 수준에서 2006년 2,500억 원 수준으로 크게 늘려 갔다. 수은은 자원개발금 활성화를 위해 대출한도를 소요자금의 100%까지 확대하고 금리를 일반 해외투자사업보다 0.5~1.0%p 인하하는 우대금리를 적용하고 대출기간도 최장 25년까지 하는 등 지원조건을 개선했다. 수은은 이와함께 ADB, EBRD등 국제개발 금융기관 및 JBIC(일본), CHINAEXIM(중국) 등 각국 ECA와의 협력 채널을 통해 대외 협상력 제고, 위험분담 등을 위한 협조융자 지원방안을 모색했다.

4) 해외투자보험제도 도입

2004년 12월 국무총리 주재 수출 경쟁력 강화 대책회의, 2005년 6월 해외투자 활성화 방안 등 1년여에 걸친 검토와 협의를 통해 2005년 10월부터 해외투자보험(자원개발)제도가 도입되었다. 한국수출보험공사가 주관기관으로, 해외자원 개발사업과 관련하여 국내 개발사업자에게 개발 및 생산 단계의 소요자금(70% 이내)을 대출하는 금융기관의 대출금 미상환 위험을 담보하는 제도이다. 해외투자보험은 기존 해외투자보험에서 담보하는 비상위험뿐만 아니라, 금융기관에 대해서는 종합위험(비상위험 + 신용위험 : 대출금 미상환 위험) 담보를 통하여 금융 지원기능을 대폭 강화하였다.

3. 자원개발 전문기업 육성 기초 마련

정부의 고유가 대책이 석유조세 감축, 에너지 절약 강화 시책 등 국내 대책에서 해외에서의 에너지 확보라는 공세적인 대책으로 전환되면서 국제 수준의 자원개발 전문기업의 필요성이 제기되었다. 2004년 제1차 국가에너지자문회의에서 대통령은 "국제 석유산업에서 경쟁하고 성장하기 위해서는 전문기업의 규모와 역량, 글로벌 네트워크가 필요하기 때문에 시장에서 경쟁력을 갖도록 전문기업을 육성할 방안을 검토하라"고 지시하였다.

제2차 국가에너지자문회의에서는 시장에서 경쟁력을 갖춘 기업이 자연스럽게 대형

전문회사로 도약할 수 있도록 정부는 기반을 마련하고 시장 메커니즘에 따라 성장하도록 하되, 석유공사를 단계적으로 개발전문회사로 육성하기로 결정하였다. 석유공사 육성방안은 제3차 국가에너지자문회의에서 구체적으로 수립되어 국제 경쟁력을 갖춘 자원개발 전문기업으로 육성하는 토대가 마련되었다.

4. 자원개발 분야 기술력과 인력육성정책

참여정부는 해외자원 개발 지원시스템의 혁신과제 중 하나로 자원개발 기술분야 기술력의 제고를 선정하고, 제2차 해외자원 개발 기본계획에서 기술개발 목표를 중점 과제로 추진했다. 또한 자원개발 기술력의 획기적인 향상을 위해 연구계(핵심기술), 산업계(탐사기술 · 설비개발) 간 역할을 정립하는 자원개발 R&D 시스템을 정비하고, 산학연 공동 기술개발 사업에 착수하는 등 자원개발 분야의 연구개발을 서둘렀다. 2006년 자원개발 R&D 로드맵 연구를 시작하여 현재의 기술 수준을 진단하고 광종별, 사업단계별 필요기술 및 도달 계획을 체계적으로 진단해 나갔다.

한편, 투자자금 부족과 함께 인력 부족은 국내 자원개발산업 확대에 제약 요인으로 작용해 왔다. 국내 자원개발산업의 전문인력 부족은 절대부족 상황으로 석유개발사업의 전문인력이 400여 명 내외, 유전개발 기술 인력은 250명으로 일본 3,500명의 1/14 수준이었다. 이에 따라 정부는 2006년 9월부터 관련분야 간접종사자 또는 학사 출신 중심

자원개발 전문인력 수급 현황 및 전망

구 분		2005(기존 전문인력)		2008	2013	2016
		석유·가스	유연탄·광물			
기술인력	공기업	112	170	695	1,662	2,210
	민간	68	70			
R&D인력	대학	28	32	328	813	1,103
	연구소	40	20			
전문지원인력		–	–	177	425	567
합 계		540(248+292)		1,200	2,900	3,880

으로 단기교육 프로그램인 '자원개발 아카데미'를 운영해 왔다. 단기교육 프로그램의 운영 외에 2007년 4월 자원개발 전문인력 마스터플랜을 확정하여 중장기적으로 체계적인 인력양성을 추진하기로 하였다.

제4절 참여정부 자원개발의 주요 성과

참여정부의 에너지 및 자원개발정책의 가장 눈에 띄는 성과는 정책 패러다임의 변화였다. 출범 이후 지속된 고유가와 국제적인 자원확보 경쟁이라는 급변하는 환경 속에서 안정된 자원 도입과 국내 시장 관리만으로는 능동적인 대처에 나설 수 없다는 판단하에 자원 정상외교를 통한 적극적인 자원 개발에 나선 것이다. 이 과정에서 정부는 해외자원 개발에서 눈부신 성과를 거뒀으며 자원개발정책의 체계 구축도 큰 진전을 보였다.

참여정부 기간에 자원 정상외교를 필두로 한 정부의 적극적인 지원과 석유공사 등 자원개발 기업의 노력으로 88억 배럴로 추정되는 원유·가스를 확보하여 우리나라의 2006년 말 누적 확보매장량(추정치)은 140억 배럴을 기록했다. 해외자원 개발사업 수도

해외자원 개발 1호펀드 개요

상품명	한국 베트남 15-1 유전 해외자원 개발투자회사
상품유형	해외자원 개발사업법에 근거한 해외자원 개발투자회사, 단위형, 폐쇄형
주요 투자대상	회사는 자산의 대부분을 한국석유공사로부터 베트남 생산광구의 원유개발사업에서 발생하는 수익 중 일정부분에 상당하는 금액을 지급받을 수 있는 권리에 투자(이하 '해외자원 개발사업')
투자한도	해외자원 개발사업에의 투자는 회사자산총액의 50% 이상 (법률상 요건은 회사 자본금의 50% 이상) 국공채 투자는 회사 자산총액의 50% 이하로 투자 ※위험회피 외 목적의 파생상품에 대한 투자금액 총액은 회사 자본금의 10%를 초과할 수 없음
자본금 규모	2,040억 원 수준(예상)
예상 만기	5년 3개월(예정)
투자소득의 과세	2008년까지 투자금액 3억 원까지 배당소득 비과세, 3억 원 초과금액의 경우 15.4% 분리과세(주민세 포함) 2009년부터 2011년까지 투자금액 3억 원까지 5.5% 저율 분리과세, 3억 원 초과 시 15.4% 분리과세(주민세 포함)

2006년 221개를 기록함으로써 사상 최초로 200개를 돌파했고, 투자액도 2005년 사상 최초로 1조 원을 돌파한 데 이어 2006년에 1.7조 원을 기록함으로써 눈에 띄는 성과를 거뒀다. 질적인 면에서도 2003년 이전의 1억 배럴 규모의 소형광구 중심의 투자에서 서캄차카 등 10억 배럴 이상의 대형광구 위주로 전환되었다. 사업의 형태 역시 단순 지분 참여 중심의 유전개발 패턴에서 벗어나 운영권을 확보한 사업수가 2002년 17개에서 2006년 34개로 크게 증가했다. 러시아 · 아프리카 등 신흥 유망국가와의 자원 협력채널을 확대한 점도 참여정부가 거둔 자원 정상외교의 결실이었다. 또 에너지산업 해외진출 협의회를 구성하여 에너지산업과 해외자원 개발을 연계시키는 새로운 패키지형 자원개발 모델을 개발하였다. 「해외자원 개발사업법」 개정을 통해 유전개발펀드의 도입 근거를 마련하고 2천억 원 규모의 제1호 펀드를 성공적으로 출시하는 등 자원개발을 위한 국내의 제도적 지원체계 구축도 본격 시작되었다.

참여정부는 이러한 에너지정책의 새로운 패러다임 도입, 자원 정상외교의 추진과 자원개발 모델 개발을 통해 많은 구체적인 성과를 거두었다. 2006년 10월 체결된 한 · 러 가스협력 협정을 통해 가스전 개발 · 가스배관 · LNG 액화기지 건설 및 공급 등 가스 관련 모든 분야에서 협력할 수 있는 여건을 조성함으로써 국내 가스 소비량의 1/3을 안정적으로 도입할 수 있는 기반을 마련하였다. 2004년 11월 본격적인 가스 생산을 시작한 동해-1 가스전은 가채매장량이 530만 톤에 이르고 천연가스와 원유를 15년 동안 생산할 수 있다. 순수 국내 기술과 자본으로 개발된 베트남 11-2광구도 가스 생산을 시작해 2006년 11월부터 본격 생산에 착수한 롱도이 가스전은 연간 최대 107만 톤의 천연가스와 153만 배럴의 초경질 원유를 23년 동안 생산할 전망이다. 2006년 7월 고유가로 석유 대체에너지원으로 각광받는 캐나다의 오일샌드를 확보함으로써 대체 원유자원에의 진출 토대를 마련하였다.

참여정부 국정운영백서 ❸

경제

발행처 국정홍보처

발행인 김창호

발행일 2008년 2월 20일

편집협력 김형윤편집회사

인쇄제본 삼화인쇄(주)