

에너지産業에 對한 金融支援 合理化方案

韓國産業銀行 調査部

I. 問題의 提起

1 978年 이란事態로 惹起된 第2次石油波動은 배럴당 18달러의 原油價를 34달러 水準으로 急上昇시키고 1981年을 고비로 小康狀態를 유지하고 있다. 近間의 世界에 너지市場은 조용한 變化가 進行되고 있으며, OPEC은 1983年까지 基準原油 아라비안 라이트를 배럴당 34달러로 凍結하기로 하고, 生産量도 1,750萬B/D로 制限하는 등 苦肉之策을 甘受하고 있다.

한편 石油大資本의 石炭鑛 買占趨勢도 이제는 逆轉되어 美國의 大規模 炭鑛들이 賣物로 나와 있으나 去來가 극히 不振하고 價格도 下落趨勢에 있다. 石炭과 함께 石油代替의 主에너지源인 우리농精鑛과 濃縮우리농價格 또한 急落하고 있는 등 에너지市場의 安定勢를 實感할 수 있지만, 이러한 短期의 安定은 에너지市場의 根本的인 安定이라기 보다는 石油波動의 反動 또는 不景氣의 餘波라고 해석하여야 할 것이다. 이러한 觀點에서 先進各國은 石油代替에 너지開發을 꾸준히 推進하고 있고, IBRD에서는 開發途上國의 長期的인 에너지問題 解決手段으로 産業構造調整借款을 新設 支援하고자 하는 것이다.

에너지産業의 變化

한편 우리나라의 에너지産業 또한 80年代를 맞이하는 變化를 겪고 있으며, 世界에 너지市場의 安定

勢는 우리 나라의 에너지政策, 에너지 産業支援政策 및 制度의 再整備를 위한 適期의 環境을 提供하고 있음을 認識하여야 할 것이다. Gulf의 支配를 받고 있던 大韓石油公社는 鮮京그룹이 引受하게 됨으로써 雙龍精油에 이어 民族資本系 精油會社 油公으로 變身되었다. 雙龍精油의 民族資本化는 NIOC (National Iranian Oil Company)의 合作契約 拋棄로 인한 受動的이었던 것에 比하여 油公의 民族資本化는 보다 能動的인 점에 意義가 있다 할 것이다. 또한 韓國電力株式會社는 經營의 效率化를 위하여 韓國電力公社로 改編되어 對外的인 信認度を 提高할 수 있게 되었다. 이러한 組織的인 變化外에도 石油石炭 價格의 自律化問題 및 에너지 需給計劃調整等 政策 運用面에서도 從前과는 다른 새로운 變化가 일어나고 있다. 이러한 變化는 우리 나라 經濟開發에 있어 政府의 政策目標 및 態度의 變化에 基因한 것으로 把握되어야 할 것이다.

60~70年代의 成長一邊倒의 經濟開發政策은 우리 經濟에 構造的인 問題點을 潛在시켰으며 1979年以來 國內外 經濟與件이 惡化됨에 따라 그 脆弱性은 顯在化되고 있다. 政策當局에서는 이러한 우리 經濟의 問題點을 認識하고 第5次 經濟社會發展 5個年計劃에서는 經濟開發보다는 經濟社會發展, 즉 外延의 成長보다는 內延의 成長의 重要性을 強調하게 되었으며 經濟運用方法 또한 政府主導의 開發戰略에서 民間主導의 發展戰略으로 轉換하고자 하는 意志를 表明하고 있다.

5次5個年計劃의 目標

5次5個年計劃의 趣旨 및 目標을 要約하면 첫째 重化學工業化와 先進工業構造의 實現, 둘째 農業政策의 合理的 推進, 三째 金融自律化 등으로 区分할 수 있다. 에너지政策의 合理的 推進을 위한 基本課題는 短期的으로는 供給의 安定을 確保하는 것이며 長期的으로는 石油依存度를 낮추는 것이다. 에너지源別 課題로서는 石炭은 國內無煙炭開發을 위한 技術水準 提高, 電力은 石油依存度를 낮추고 原子力發電의 比重을 提高하는 것이며, 石油은 備蓄事業 完了, LNG는 供給基地 建設 등으로 要約될 수 있다. 이러한 에너지政策 目標達成을 위하여는 막대한 投資 財源이 必要하며 5次5個年計劃期間(1982~86)中 에너지部門에 대한 總投資所要額은 12兆원 以上에 達하고 있으므로 推進의 關鍵이라 할 수 있다. 이는 곧 에너지政策의 合理化와 金融政策의 合理化間에 內在하는 聯關性의 重要도가 認識되어야 한다는 觀點에 到達하게 된다. 金融政策의 合理化와 에너지政策의 合理的 推進 사이에는 一見關係가 없어 보이기도 하나 綜合的인 政策의 視角으로 보면, 에너지政策의 合理化를 위한 具體的 手段으로 金融機能의 自律化와 이에 따른 合理的인 資源配分機能의 重要性은 극히 含蓄的이며, 本稿에서는 疎忽하기 쉬운 이러한 面에서 浮刻되는 問題點을 把握하고 그 對策을 講究하고자 하였다.

한편 本稿에서는 廣義의 金融概念을 導入하여 에너지産業에 對한 財政, 租稅支援 등을 포함한 資金支援 全般에 관한 法規, 支援制度, 運營方法의 現況 및 問題點을 把握하고 에너지政策 關聯政策의 合理化方向을 檢討한 後 이와 關聯하여 金融支援制度의 合理化 方案을 提示하고자 하였다.

II. 에너지産業에 對한 支援制度 現況 및 問題點

1. 法律上의 支援制度

에너지産業에 對한 法律上의 支援體制는 에너지産業의 成長 및 多樣化와 그 重要度の 增大趨勢에 따라 段階的으로 強化되어 왔다. 에너지源別로 主

要法規를 보면 電力産業에 關하여는 電氣事業法, 韓國電力公社法이 있으며, 石油産業에 關하여는 石油事業法, 韓國石油開發公社法 등이 있어 電力 및 石油部門에 關한 法制上 支援體系는 比較的 單純한 構造로 되어 있다. 한편 唯一한 國產 石化에너지源인 石炭開發에 關하여는 于先 鑛業法의 適用을 廣範圍하게 받으며, 大韓石炭公社法, 大韓鑛業 振興公社法, 石炭開發臨時措置法, 石炭需給調整에 關한 臨時措置法 및 石炭鑛業育成에 關한 臨時措置法 등 多樣한 法的 保護壁이 形成되어 있다. 또한 資源開發輸入의 推進을 위한 海外資源開發促進法, 에너지節約을 위한 에너지利用合理化法이 補助手段으로 立法, 施行中에 있다. 이 외 에너지産業에 對한 支援法으로 租稅減免規制法이 있으나, 稅制面의 支援制度에서 後述할 것이다. 이와 같이 우리나라의 에너지産業은 法律的으로 支援體系가 어느 程度 整備되어 있으며, 換言하면 에너지政策이 政府主導型으로 運用되어 왔던 根據가 法律的으로 뒷받침되었다는 點도 충분히 理解할 수 있을 것이다.

各 法에 明示된 條項中 에너지産業에 對한 資金支援 部分, 즉 資金의 造成 및 運用, 出資, 投資, 融資 및 減價償却 등의 特例와 社債發行權 등에 對하여 綜合的으로 살펴보고자 한다.

電力産業

電力産業에 對하여 電氣事業法上에는 別다른 支援策은 없다. 減價償却에 對하여도 法人稅法의 規程이 許容하는 範圍內(電氣事業法 第29條)에서 行할 것을 規定하고 있으며, 다만 電氣事業의 特殊性에 비추어 減價償却額의 計算에 있어 設備單位를 1單位로 하여 綜合減價償却하는 程度(電氣事業會計規則 第26條1項)에 그치고 있다.

한편 우리 나라의 電氣事業이 韓電主導型으로 이루어지고 있어 電力産業에 對한 支援은 韓國電力公社法에 보다 具體的으로 明示되어 있다. 즉 電源開發을 促進하고 電氣事業의 合理的인 運營을 위하여 設立된 韓國電力公社의 資本金은 2兆원이나 되고 政府가 全額 出資하게 되어 있다(韓國電力公社法 第4條). 또한 損失 發生의 경우에 積立金으로 補填할 수 없을 때에는 政府가 補填하게 되어 있어(同法 第23條2項) 政府投資機關으로서의 位置를 確固히 하

었다. 한편 韓電은 動力資源部長官의 承認을 얻어 社債을 發行할 수 있으며, 이에 대하여 政府의 元利金償還保證도 받을 수 있다(同法 第24條 1項 및 3項). 나아가 韓電은 政府豫算의 範圍안에서 業務의 費用 一部를 補助받거나 財政資金의 融資를 받을 수 있으며, 同法 第24條의 規定에 의하여 發行하는 社債의 利子의 一部까지도 補助받을 수 있다(同法 第28條 1項 및 2項). 또한 資産再評價에 있어서도 資産再評價法의 規定에 불구하고 韓電이 評價한 價額에 의하게 되어 있다(同法 第25條). 上述한 韓電에 대한 特惠는 民間企業에 비하여서 뿐만 아니라, 다른 政府投資機關에 비하여서도 例外的인 것이라 할 수 있겠으며, 法律上의 衡平의 原則上으로 약간의 問題點이 있을 수 있으나, 電力産業은 自然的인 獨占의 特性이 있으므로 結局 運營의 妙로 歸結된다고 볼 수 있을 것이다. 한편 電源開發地點調查나 小溪谷水力發電所 施設事業 等에도 政府의 補助金을 交付할 수 있게 되어 있으나(電源開發地點 調查費 交付規則, 小溪谷水力發電所 施設事業費 補助金 交付規則) 그 執行實績은 微微한 程度에 그치고 있다.

石炭鑛業

石炭鑛業에 대한 法律的인 支援體系는 鑛業一般事項에 관한 鑛業法, 國營炭鑛 支援을 위한 大韓石炭公社法, 民營炭鑛 開發을 위한 大韓鑛業振興公社法 및 其他 臨時措置法 等으로 大別할 수 있다. 電力事業에 대한 法的인 支援은 企業의 次元인 데 反하여 石炭鑛業에 대한 것은 石炭의 探查, 開發, 生産, 貯炭 및 販賣 全般에 걸쳐 産業的인 次元에서 遂行되고 있음이 特色이라 할 수 있다. 具體的인 支援制度를 살펴 보면, 鑛業法上 政府는 重要鑛物資源의 探鑛事業에 대한 補助 또는 融資 및 重要鑛物資源 開發에 必要한 施設에 대한 補助 또는 融資를 할 수 있게 되어 있다(鑛業法 第102條).

한편 大韓石炭公社法上에는 資本金을 1,500 億圓으로 하고, 政府 및 韓國産業銀行이 그 全額을 出資한다는(同法 第4條) 事實外에는 資金支援에 대한 特別한 事項은 明示되어 있지 않다. 이는 同法이 1950년에 制定되었으며, 1967년에 立法된 大韓鑛業振興公社法 및 諸措置法 等이 準用될 수 있었다는

點에 基因한다. 또한 政府는 民營鑛山의 合理的인 開發을 위하여 大韓鑛業振興公社를 設立하였으며, 資本金 1,000 億圓을 政府가 全額出資하는 것으로 되어 있다. 大韓鑛業振興公社의 業務中 資金과 關聯된 業務로서는 鑛業資金 및 鑛產物備蓄資金의 調達과 融資(轉貸)를 포함한다. 以下 같다), 鑛物資源(海外資源포함)의 探鑛·開發 및 이에 關聯된 事業을 행하는 法人(外國法人포함)에 대한 出資, 海外資源開發促進法 第14條의 規定에 의한 海外資源開發基金의 管理·運營과 同基金에 대한 資金의 貸與 및 出捐(同法 第20條 3項, 4項, 10項) 等이며, 鑛業資金 및 鑛產物備蓄資金의 財源은 資本金, 積立金 및 政府 또는 金融機關으로부터의 借入金으로 充當하게 되어 있다(同法 第22條).

한편 大韓鑛業振興公社는 融資金의 取扱에 있어 準金融機關으로서의 機能을 遂行할 수 있는 權限을 法的으로 保障받고 있다(同法 第23條, 第23條의 2). 한편 石炭鑛業育成에 관한 臨時措置法에 의하면, 政府는 石炭鑛業의 安定成長을 위한 助成事業費로 每年度 bunker C油에 대한 輸入附加價值稅額 및 製造段階의 附加價值賣出稅額에 附加價值稅率分의 100分의 6을 公한 金額이상을 歲出豫算에 計上하도록 되어 있으며(同法 第6條) 同資金의 用途 또한 歲出豫算에 計上하도록 規定하고(同法 第7條) 資金의 管理業務中 民營炭鑛에 대한 融資는 大韓鑛業振興公社가 取扱하게 되어 있다(同法 第8條).

한편 石炭開發臨時措置法에 의하면, 開發會社는 그 設立日로부터 5年間 法人稅, 營業稅와 所得稅를 免除받게 되어 있다.(同法 第31條). 政府는 石炭需給의 調節을 위하여 石炭需給調節에 관한 臨時措置法을 制定하였으며, 主要內容은 貯炭基金과 輸入炭補填資金의 設置, 運用의 根據를 마련한 것이다. 이와 같이 石炭鑛業에 대한 法制上의 支援은 거의 完備되어 있다고 할 程度이다.

石油産業

이에 反하여 石油産業에 대한 法律上의 支援은 적은 것으로 보여진다. 즉 石油事業法에는 石油의 需給 및 價格安定과 石油開發事業을 效率的으로 推進하기 위하여 石油事業基金을 設置하게 되어 있으나(同法 第17條의 2) 基金의 財源이 石油産業 自體

負擔으로 全額 造成되어야 한다는 點에서 電力, 石炭産業에의 支援制度와는 根本적으로 性格이 다르며, 基金의 用途를 보아서는 오히려 石油業界 특히 精油會社의 負擔이 된다는 點을 把握하게 된다. 즉 石油事業基金의 造成은 石油輸入業者 또는 石油精製業者로부터 徵收하는 收入金 및 借入金 또는 基金運用으로 생기는 收益金으로만 可能하나 (同法第17條의3) 基金의 用途는 石油의 備蓄 및 貯藏施設 石油開發事業, 石油精製業者의 損失의 補填 및 에너지資源 開發事業 등에 걸쳐 廣範圍하다는 事實이 이를 說明하여 주는 것이다.

한편 政府는 海外資源의 開發을 促進하기 위하여 海外資源開發調查費를 補助하고 (海外資源開發促進法 第13條) 大韓鑛業振興公社에 海外資源開發基金을 設置하였다. (同法 第14條 1項) 海外資源開發基金의 造成은 政府의 出捐金 등으로 이루어진다.

또한 2次石油波動後 에너지의 直接生産뿐만 아니라, 節約을 통한 間接生産의 重要性이 高潮됨에 따라 政府는 1979年 에너지利用合理化法을 制定하였다. 同法의 具體의 內容은 에너지節約型 施設投資 등 에너지利用合理化에 관한 事業에 대하여는 金融, 稅制上의 支援 또는 補助金의 支援 및 行政支援을 할 수 있고 (同法 第9條), 事業推進에 必要한 財源을 確保하기 위하여 에너지利用合理化基金을 設置할 수 있다는 (同法 第48條) 點 等이다. 同基金의 造成은 石油類의 特別消費稅로부터의 徵收金과 政府 및 政府以外의 者의 出捐金 등으로 이루어진다 (同法 第49條). 한편 에너지利用合理化學業을 效率적으로 推進하기 위하여 에너지 管理公團을 設立하고, 同公團은 에너지利用合理化基金을 運用, 管理하며 또한 그 權限의 一部를 金融機關에 委託할 수도 있게 되어 있다 (同法 第50條1項 및 2項). 또한 公團은 動力資源部長官의 承認을 얻어 事業에 必要한 費用을 收益者로 하여금 負擔하게 할 수도 있다 (同法 第67條). 에너지管理公團의 資金供給機能은 大韓鑛業振興公社에 比하여서는 消極的機能이지만 에너지利用合理化學業에 關한 資金支援 業務를 遂行하기에는 充分한 것이라고 判斷된다.

2. 稅制面의 支援制度

一般적으로 租稅減免政策은 內國稅 減免, 關稅 減

免, 特別償却制度 等으로 大別할 수 있으며, 內國稅 減免의 方法은 直接免除制度로 다시 区分된다. 우리 나라의 從前에 施行되던 租稅減免制度는 輸出産業化 및 重化學工業化 推進을 위하여 主로 直接減免主義에 立脚한 制度이었다. 이는 그 施行方法의 單純性 및 效果的인 支援體系 等의 長點도 없지 않았지만, 公平性이나 經濟的인 效率性, 財源動員能力 等의 觀點에서 많은 問題點이 惹起되었으므로 政府에서는 5次5個年計劃이 始되되기 直前 1981年末에 租稅減免規制法을 全面改正하였다. 改正의 基本方向을 要約하면 産業에 대한 支援은 長期的으로 比較優位를 가질 것으로 기대되나, 아직成長段階가 낮은 幼稚産業에 支援을 限定하도록 縮小調整하고 技術, 人力開發이나 中小企業을 中心으로 한 機能別 支援을 強調함으로써 租稅의 中立性을 維持하는 데에 重點을 두었다. 또한 租稅支援方法을 直接減免方法으로 轉換함으로써 즉 投資稅額扣除나 特別償却制度만을 適用함으로써 同一한 水準의 支援이라도 租稅의 公平性을 크게 해치지 않고, 內部留保의 充實을 기하여 企業體質이 強化될 수 있도록 調整되었다.

한편 今番 租稅減免規制法의 改正이 에너지産業에 미치는 影響을 보면, 우선 租稅支援對象 重要産業이 14個 産業에서 6個 産業으로 縮小調整 됨으로써 發電工業과 鑛業 즉 電力産業과 石炭鑛業은 向

〈表-1〉 租稅支援對象 重要産業 調整內譯

從 前(14個産業)	改 正(6個産業)
나 프 타 分 解 工 業	나프타分解工業
鐵 鋼 工 業	鐵鋼工業(銑鉄, 特殊鋼, 軋爐製鋼)
非 鐵 金 屬 製 造 業	機械工業
機 械 工 業	
化 學 肥 料 製 造 業	造船工業
造 船 工 業	
電 子 工 業	電子工業
航 空 工 業	航空工業
發 電 工 業	} 別途支援
環境保存用物品製造業	
防 衝 産 業	
地 方 移 轉 事 業	
鑛 業	} 別途支援
畜 産 業	

後 一般産業으로取扱되게 되었으며, 그中 石炭鑛業은 前述한 諸般 臨時措置法의 適用을 받게 되었다. 이에 따라 에너지産業中 直接的 租稅支援을 받을 수 있는 部門은 公企業에 의해 運營되는 部門에 限하게 되었으며, 또한 公共法人에 대한 租稅 皆稅의 原則適用에 따라 從前의 免稅法人도 納稅義務을 負擔하게 되었다. 즉 公共法人도 各事業年度 所得의 課稅標準金額의 100分의 5에 該當하는 法人稅를 納付하게 되었다(同法 第8條). 에너지 産業關聯 公共法人으로서는 大韓石炭公社, 産業基地開發公社, 韓國電力公社, 大韓鑛業振興公社, 韓國石油開發公社, 에너지管理公團 및 韓國에너지 研究所가 該當되며, 또한 同法人에 대하여는 法人稅徵收額에서 惠澤이 주어지므로 同法 第10條 投資準備金의 損金算入, 第43條 地方移轉事業에 대한 投資所得控除, 第53條 增資所得控除, 第71條 特定設備投資에 대한 投資稅額控除 및 第72條 臨時投資稅額控除 등을 適用하지 않는다.

그러나 資源開發事業에 대하여는 租稅特例를 認定하고 있다. 즉 鑛業을 營爲하는 者에게 鑛業收入金額의 100分의 5(海外資源開發의 경우는 100分에 10)에 해당하는 鑛業投資準備金を 損金에 算入할 수 있게 하였고(同法 第33條) 특히 石炭增産比率을 高한 金額의 控除 즉 石炭增産所得控除를 認定하고 있다¹⁾(同法 第35條). 한편 海外資源開發事業에 投資함으로써 支給받은 配當所得에 대하여 外國에서 租稅를 免除받은 分에 限하여 法人稅를 免除하고(同法 第30條) 또한 太陽에너지利用器機製造業體가

導入하는 太陽에너지利用器機製造用機資材中 國內製作이 곤란한 것에 대하여는 關稅를 輕減할 수 있게 되어 있다(同法 第83조1項3號).

이와같이 에너지産業에 대한 租稅支援은 一般的인 支援에서 資源開發 및 技術開發 등 機能的 支援形態로 바뀌고, 그 支援幅도 좁아졌지만 이는 前述한 바와 같이, 우리 나라 租稅政策의 合理化의 一環으로 推進되는 것이며, 産業構造歪曲의 是正 등을 통하여 長期的으로는 에너지産業 自體의 合理化에도 一助가 될 것으로 判斷된다.

3. 財政面의 支援制度

開發途上國에서 財政支援은 經濟開發에 있어서 重要한 役割을 擔當하고 있으며, 특히 에너지産業은 基幹産業으로서의 重要性 때문에 財政支援이 集中되는 部門中의 하나이다. 主要 支援對象部門은 石炭과 電力部門이었으나, 最近에는 海外資源開發 및 에너지利用合理化部門 等에도 支援을 擴大하고 있다. 政府의 財政支援은 一般會計, 資金管理特別會計, 國民投資基金, 其他政府基金 및 海外借入 등으로 이루어지고 있으며, 一般會計에 의한 支援은 政府出資와 補助金으로 兩分된다. 에너지部門에 대한 財政支援은 韓國産業銀行과 大韓鑛業振興公社 等을 통한 間接支援과 韓國電力等 政府投資機關에 대한 直接支援으로 区分된다. 1971~81年 期間中 에너지關聯 政府投資 機關에 대한 直接的인 財政支援額은 16,196億 원이었으며, 그中 51.3%인 8,312億원

〈表-2〉 에너지關聯 機關別 財政支援実績(1971~81)

(단위: 億원)

	一般會計		資金管理 特別會計	國民投 資基金	其 他 政府基金	合 計
	財政出資	補助金				
韓 國 電 力	5,651	271	949	5,922	-	12,793
石 炭 公 社	406	659	40	-	-	1,105
鑛 業 振 興 公 社	371	109	-	-	-	480
石 油 開 發 公 社	166	-	-	-	-	-
産 業 基 地 開 發 公 社	603	76	70	903	-	1,652
合 計	7,197	1,115	1,059	6,825	-	16,196

〈資料〉 宋大熙, “公企業과 財政”에서 拔萃作成.

〈註〉 出資는 現金出資分에 限함.

주: 1) 石炭增産所得控除 算式

$$\frac{\text{당해과세연도 석탄생산량} - \text{직전 3개과세연도의 평균석탄생산량}}{\text{직전 3개과세연도의 평균생산량}} \times 100$$

은 出資 및 補助金으로 支援되고, 나머지 48.7%인 7,884億원은 財政融資로 支援되었다. 이는 同期間中 政府投資機關에 대한 總支援額中 財政出資 및 補助가 32.8%에 不過하고, 總財政支援額中 財政融資의 比重이 높아지는 趨勢에 비추어 보아 에너지 部門에 對한 支援은 比較의 特惠의 形態를 維持하고 있다고 할 수 있다. 또한 에너지 部門에 對한 現金出資는 同期間中 7,197億원이었으며, 大部分인 78.5%에 해당하는 5,651億원이 韓國電力公社에 出資되었으며, 이는 韓電의 韓國重工業에 對한 再出資金所要 및 公社化를 위한 民間株買入資金 等に 充用하기 위한 것이었다. 反面에 補助金은 59.1%인 659億원이 大韓石炭公社에 24.3%인 771億원이 韓國電力에 支援되었으며, 石公에 對한 補助는 低炭價政策으로 인한 缺損補填, 韓電에 對한 補助는 電力債發行에 따른 利差補填을 위한 것이었다. 한편 資金管理特別會計를 통한 財政資金支援은 韓國電力에 949億원, 石炭公社에 40億원, 産業基地開發公社에 70億원 等 1,059億원에 達하였고, 國民投資基金에 의한 融資는 1974年以後 1981年까지 韓國電力에 5,922億원, 産業基地開發公社에 903億원이 支援되었다.

한편 1982年度의 에너지關聯 政府投資機關別 財政支援計劃을 總 3,516億원의 規模이며, 이는 5個機關의 總所要予算의 7.0%에 該當하고 資金調達合計額의 12.1%에 達하는 金額이다. 이 中 政府基金

으로부터의 財政融資가 62.5%로 大部分이고 一般會計 出資 및 補助는 37.5%이다. 또한 이를 受惠機關別로 보면, 全體支援金の 71.4%에 該當하는 資金이 韓國電力公社에 支援되고, 다음으로는 産業基地開發公社에 13.4%가 供給됨을 알 수 있다. 韓國電力에 對한 一般會計支援은 81年度의 1,524億원에서 불과 367億원으로 大幅 減少되었는데 이는 出資가 1,250億원에서 200億원으로 줄었을 뿐만 아니라, 公社化가 完了됨에 따라 民間株買入을 위한 補助 또한 廢止되었기 때문이다.

한편 에너지産業中 政府의 財政支援이 集中되고 있는 石炭部門에 對한 1982年度 支援予算은 總1,407

〈表-4〉 石炭開發 支援予算(1982年度)

(단위: 百萬元)

事 業	子 算
1. 石炭 鉦業 育成	116,437
生産 施設 支援	32,809
鉦夫 厚生 福祉	13,020
貯炭 基金	35,000
石公 缺損 補助	10,000
輸送 費 補助	25,608
2. 石炭 公社 出資	14,000
3. 鉦業 振興 公社 出資	10,000
4. 石炭 行政	305

〈자료〉 經濟企劃院, "1982年度 予算概要"

〈表-3〉 에너지關聯機關別 財政支援計劃(1982)

(단위: 億원)

	韓國電力	石炭公社	鉦業 振興 公社	石油 開發 公社	産業基地 開發公社	合 計
總 子 算(A)	42,610	4,294	182	162	1,965	50,213
資 本	19,182	364	22	71	892	20,531
損 益	23,428	3,930	160	91	1,073	28,682
政 府 財 政 支 援(B)	2,512	263	207	64	470	3,516
一 般 會 計	367	263	207	64	418	1,319
出 資	200	140	100	52	418	910
補 助	167	123	107	12	0	409
政 府 基 金	2,145	0	0	0	52	2,197
自 體 調 達	24,060	145	141	89	1,107	25,542
資 金 調 達 合 計(C)	26,572	408	348	153	1,577	29,058
B/A (%)	5.9	6.1	113.7	39.5	23.9	7.0
B/C (%)	9.5	64.5	59.5	41.8	29.8	12.1

〈資料〉 前掲論文에서 拔萃作成

億원으로 그 中 140億원은 石炭公社에 대한 出資用으로, 100億원은 鋳業振興 公社에 대한 出資用으로 支援될 計劃이다. 또한 支援予算의 大部分인 1,164億원은 石炭鋳業育成資金, 즉 生産施設 支援, 鋳夫厚生福祉, 貯炭基金 등으로 所要될 것이다.

에너지部門에 대한 財政支援制度를 政策目標別로 分類, 要約하면, ① 国内 石炭資源開發 ② 国内 石油資源開發 ③ 電力資源開發 ④ 海外資源開發 ⑤ 에너지消費節約 ⑥ 其他部門 등으로 区分된다.

Ⅲ. 關聯政策의 合理化方向

1. 에너지政策

一國의 에너지政策을 概觀하여 보면, 政策의 主要對象에 따라 供給政策, 需要管理 政策 및 政策運用部門으로 区分됨을 把握할 수 있다. 最近의 우리나라 에너지政策의 目標은 供給政策面에서는 脫石油政策, 需要管理政策面에서는 에너지利用合理化 및 에너지節約型 産業構造로의 轉換이며, 政策運用部門에서는 民間主導型 經濟運用 概念의 에너지 政策에의 導入 등 이라 할 수 있다.

우리나라의 石油依存度는 政府가 主油從炭의 에너지政策으로 轉換한 1965년에는 12.1%에 불과하였으나, 1次石油波動前인 1982년에는 53.5%, 2次石油波動前인 1978년에는 63.5%로 大幅 增大하였으며, 그 後 多少 減少趨勢를 보여 1981년에는 58.4%로 低下하였다. 政府에서는 石油依存度를 5次計劃期間中에 12.2%포인트 낮추어 1986년에는

46.2%에 이르도록 할 計劃이다. 이러한 意慾의인 石油依存度 減少計劃에도 불구하고, 에너지의 輸入依存度는 1981년의 75.2%에서 1986년에는 79.7%로 오히려 增大하게 되어 있어 우리나라의 脫石油政策의 限界를 露呈시키고 있다.

한편 石油의 代替에너지源이 주로 原子力과 石炭이나 電源으로 利用되는 石炭과 原子力을 除外하고 石炭으로 石油를 代替함은 약간의 問題點을 內包하고 있다. 즉 에너지源의 所得과의 關係로 보아 優等財의 順序는 電氣, 가스, 石油 및 石炭의 順序로 나타났으며, GNP에 대한 需要彈力性 또한 石炭은 非彈力的이며, 石油는 彈力的이므로 向後 國民所得의 增大에 따라 石炭의 消費를 增大함은 經濟的 非合理性이 뒤따를 것이다. 換言하면, 産業部門에서의 石油로부터 有煙炭으로의 代替 및 電力部門에서의 石油의 原子力에 의한 代替政策은 有煙炭과 우리나라도 輸入에너지임에 變化가 없다는 事實을 감안하여 보다 신중히 검토될 餘地가 된다. 즉 輸入에너지의 경우에는 에너지源別 輸入可能量을 파악하고 輸入可能한 에너지의 熱單位당 價格을 機會費用까지 考慮하여 比較 分析한 後 經濟的으로 가장 有利한 에너지의 輸入을 決定하여야 하고, 또한 公害防止費用 등 社會的 費用도 감안되어야 할 것이다.

한편 요즘 에너지 供給政策上 浮上되고 있는 石炭, 우리나라의 開發輸入에는 限界가 內在하고 있다는 事實을 政策樹立時 考慮하여야 할 것이다. 즉 現在 世界의 에너지資源의 開發輸入 對象地域은 石油는 이미 石油메이저들이, 石炭은 日本系 財閥들이 擧고 지나간 以外의 地域으로 先進國地域에

〈表-5〉 우리나라의 脫石油政策 目標(總에너지)

	單位	1981		1986		增加率(%)
		物 量	構 成 比	物 量	構 成 比	
石 油	萬B/D	49.9	58.4	54.7	46.2	1.8
石 炭	百萬噸	33.1	33.1	42.7	38.5	5.1
水 力	億KWH	27.1	1.5	29.0	1.2	1.4
原 子 力	億KWH	29.0	1.6	261.0	10.5	55.3
薪 炭	百萬TOE	2.5	5.4	2.2	3.6	△ 2.2
(電 力)	億KWH	354.0	21.2	571.0	25.7	10.0
總 에 너 지	百萬TOE	46.1	100.0	61.9	100.0	6.1
海 外 依 存 度	%	75.2		79.7		

〈資料〉 動力資源部, “第5次5個年計劃(에너지部門) 需給計劃調整, 1982.9”

서는 非經濟的이거나 輿地에 位置하였고, 後進國 地域에서는 資本 및 技術이 不足하여 資源民族主義를 主張할 処地가 못되는 地域에 局限되고 있다. 向後 石油의 高價化와 併行하여 에너지價格의 平準化가 이루어지면, 先進國 炭鉱은 經濟性을 획득하게 될 것이며, 後進國들은 產油國들과 같이 資源民族主義를 強化하여 開發輸入은 限界에 直面하게 될 것이다. 또한 開發輸入은 어디까지나 單純輸入에 대한 代案中的 하나에 불과하고 다른 代案에 比하여 資本이나 經營을 더욱 많이 所要하므로 經濟性分析을 보다 철저히 하여 妥當性이 立証될 때만 許容되어야 할 것이다.

한편 에너지輸入依存도가 높은 우리 나라의 에너지政策은 前述한 바와 같은 供給政策보다는 需要管理政策 즉 에너지 利用合理化에 注力할 수 밖에 없으며 에너지節約政策은 에너지 消費比重이 높은 産業部門에서의 에너지節約이 政策의 關鍵이 될 것이다. 現在 産業部門에서의 에너지節約은 個別企業内部的 에너지節約에 政策의 主眼點이 集中되고 있으나, 長期的 및 根本的으로는 産業構造自体를 에너지節約型 또는 에너지 高附加價值生産型 構造로 轉換하는 高等戰略이 必要할 것이다. 즉 에너지經濟的인 側面에서 보면, 規模의 利益도 重要하지만, 競爭相對國과 比較한 産業構造上的 比較優位 즉 構造의 利益을 享有할 수 있는 産業構造 轉換政策은 그 效果가 長期的일 뿐만 아니라, 競爭國의 對應에도 Lead Time이 길다는 點에서 最適의 政策이라 判斷된다.

1次石油波動以後 1975년부터 1981년까지 最近 7年間 우리 나라의 重化學工業部門에 대한 設備投資額은 總 83,604億원으로 그 中 61.9%인 51,757億원을 에너지多消費型 重化學工業部門에, 38.1%인 31,847億원을 에너지節約型 重化學工業部門에 投資

하였다. 投資額의 構成比로 보아 우리 나라의 重化學工業化는 에너지多消費型 重化學工業部門에 偏重되어 왔음을 알 수 있다. 그러나 에너지節約型 重化學工業에 대한 設備投資額은 構成比가 1975년의 불과 20.5%에서 1981년에는 크게 높아져 54.4%가 되었으며, 1982년에는 55.1%가 될 展望이어서 우리 나라도 1980年代부터는 에너지節約型 重化學工業化가 進展되고 있다고 볼 수 있겠다.

한편 이러한 에너지供給 및 需要管理上 發生하는 諸에너지問題들은 經濟政策運用에 있어 制約要因에 불과하며, 經濟政策의 目標가 될 수는 없는 것이다. 즉 에너지政策은 經濟政策 또는 産業政策과 調和를 이루는 線에서 調整되어야 하며, 에너지供給의 困難性 때문에 經濟의 發展이나 産業構造의 高度化가 희생되어서는 안될 것이다. 5次 5年期間中에 經濟政策運用面에서의 重要한 變化는 從前的 政府主導型에서 民間主導型으로의 轉換이라고 볼 수 있다. 우리 나라의 에너지産業도 電力部門의 施設容量 10,000MW 招過, 石油部門의 50萬B/D 以上の 消費, 石炭部門의 3,000萬噸 以上の 消費 等에 基因하여 民間主導型으로의 轉換基盤은 어느 程度成熟되었다고 보여진다.

즉 에너지産業의 規模大型化는 從前的 政府主導型 直接規制가 現實적으로 漸次 어려워질 뿐만 아니라 歪曲된 政策의 被害도 大型化됨으로 向後 直接規制에서 民間主導型 間接統制로의 轉換은 必然的인 것이다. 그러나 民間主導型 間接統制의 具體的인 手段은 價格政策 및 金融政策에 의한 市場調節機能인데 政府의 5次計劃中에는 에너지部門에 있어서 價格 및 金融政策上的 變化는 별로 나타나 있지 않다. 다만 價格政策에 관하여는 最近에 石炭 및 石油價格의 自律化에 대한 論議가 具體적으로 進行되고 있으나, 에너지 價格政策과 金融政策의 合理化가 합

〈表-6〉 重化學工業 設備投資推移

(단위 : 億원, %)

	1975		1977		1979		1981		1982		合計(1975~81)	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
에너지多消費型	3,597	79.5	7,181	69.1	11,533	61.7	4,920	45.6	5,417	44.9	51,757	61.9
에너지節約型	1,301	20.5	3,218	30.9	7,168	38.3	5,875	54.4	6,657	55.1	31,847	38.1
重化學工業合計	4,898	100.0	10,399	100.0	18,701	100.0	10,794	100.0	12,075	100.0	83,604	100.0

〈資料〉 韓國産業銀行, 「主要企業의 設備投資計劃調查」 各年度에서 作成

〈註〉 1982年은 計劃值임.

理的인 에너지政策의 前提條件이라는 認識下에 우리 나라의 에너지政策은 經濟性 回復의 努力을 傾注하여야 할 것이다.

2. 價格政策

에너지價格은 公共料金の 性格이 強하므로 公益性이 優先되어야 하나, 에너지 關聯企業들의 企業性的 維持를 위한 費用回收과 最小限의 利益이 保障되는 水準에서 決定되어야 한다. 에너지資源의 效率의 分配을 위하여는 限界費用에 의한 價格制度가 바람직하나 現在 우리 나라에서는 主로 完全分配費用方式에 의해 에너지價格은 決定되어지고 있다.

특히 輸入에너지의 경우에는 限界費用에 의한 價格制度는 資源分配의 效率性 提高에 크게 寄與할 수 있을 것이다. 合理的인 價格制度의 機能은 前述한 바와 같이, 資源分配의 問題에서 主로 아니라 에너지企業에게는 自體財源調達의 可能에 따른 經營合理化를 이룰 수 있게 하고, 에너지産業의 側面에서는 市場經濟機能의 回復를 통하여 歪曲된 에너지産業構造를 是正할 수 있을 것이며, 나아가 國家經濟的인 次元에서는 重大한 基幹産業인 에너지産業의 所要財源을 國內에서 調達할 수 있게 되는 效益이 있을 것이다.

우리 나라의 에너지源價格은 60年代의 低成長段階에서는 國內 幼稚産業의 保護政策과 低油價水準이 調和를 이루어 低價政策이 可能하였다. 이러한 意味에서는 우리 나라의 經濟開發計劃의 始期는 時機適切하였다고 볼 수 있다. 그러나 70年代의 두차례에 걸친 石油波動과 政府의 重化學工業化의 強力한 意志는 우리 나라 에너지價格政策의 一貫性 喪失을 招來하게 하였다. 즉 低에너지價格政策은 原油價急上昇 等 海外要因의 顕著한 變化때문에 그 基盤이 흔들리게 되었으나, 輸出立國과 重化學工業立國 政策目標을 위한 國際競爭力確保를 위하여서 政府는 低價格政策을 固守하지 않을 수 없었다. 그러나 今에는 우리 나라의 에너지價格制度도 從前의 産業支援의 低價政策에서 轉換을 試圖하여야 할 條件이 成熟되었다고 보여진다. 즉 世界에너지市場에서의 各種에너지資源의 價格은 原油價의 高價化 現象에 따라 上昇趨勢에 있고, 에너지政策의 主된 目標가 供給量의 增大에서 利用合理化로 次元이 높아

지고 있으며, 또한 에너지産業의 成長에 따라 에너지産業部門도 國家財政保護를 받는 部門에서 獨立된 機能을 遂行하여야 할 部門으로 轉換되고 있기 때문에 人爲的인 低價政策은 今에는 不可能할 뿐만 아니라 不必要한 時점이 되었다고 判斷된다.

事實上 現在 우리나라의 에너지源別價格을 보면, 石油價는 國際價를 反映해서 現實化되어 있으며, 政府의 特別한 財政支援도 없으므로 價格의 引上時期와 引上幅 等이 問題가 될 主로 큰 問題點은 나타나고 있지 않다. 다만 脫黃施設費 等 公害防止費用을 反映하고, 國際價水準과 比較하여 重質油製品價格이 높은 價格構造上의 問題點은 是正되어야 할 것이다.

한편 石炭價格 즉 無煙炭價格은 몇차례의 價格現實化措置에도 불구하고, 政府의 各種 支援을 통한 低炭價政策이 維持되고 있다. 이러한 政府支援의 目標는 庶民生活保護이나 無煙炭價格이 人爲的으로 低水準을 유지함으로써 輸入無煙炭과의 價格差異가 發生하고 輸入炭에도 價格差異支援을 하여야 하는 惡循環이 계속되고 있는 實情이다.

또한 電力料金에 있어서는 一般電力料金は 에너지節約을 위한 累進制를 채택하고 있지만, 産業用은 産業支援을 위하여 消費電力當 同一한 料金を 부과하고 있으며, 다만 尖頭負荷管理를 위하여 使用時間帶에 따라 差等料金を 부과하는 負荷料金制를 導入하고 있다. 또한 電力料金の 種別販賣單價를 보면 價格水準이 農事用, 大動力, 住宅用, 街路

〈表-7〉 에너지製品 都売物價指數 推移

	1973	1975	1978	1982.8
總 指 數	100.0	179.9	245.5	510.8
燃 料 油 類	100.0	365.0	415.7	1,780.7
石 炭 類	100.0	174.2	331.0	871.4
電 力	100.0	202.4	277.3	889.3

〈資料〉 韓國銀行, “調査統計月報”에서 作成

〈表-8〉 電力料金 種別販賣單價

(단위 : 원/kwh)

	住宅用	小動力	大動力	農事用	街路燈
1970	13.33	7.29	4.57	3.55	8.09
1980	54.49	78.06	42.41	22.76	64.01
1981	74.61	99.11	53.83	29.74	78.22

〈資料〉 韓國電力公社

燈, 小動力的 順으로 되어 있어 産業支援의 料金體系이며 小動力的 利益으로 다른 電力의 缺損을 補充하는 體系로 되어 있음을 알 수 있다. 電力料金は 典型的인 自然独占(Natural Monopoly) 價格이지만 各國은 그 重要性때문에 어떤 形態로든지 電力料金を 規制하고 있다. 우리 나라는 電氣事業法과 物價安定法에 의거 公共料金으로 直接規制하고 있다. 그러나 電力料金は 最低收益이 確保되는 水準은 되어야 하며, 適正利潤이 保障되지 않는 線에서 價格이 策定될 때, 電力은 浪費될 可能性이 높으며, 産業用動力을 낮게 策定해서 政府가 大使用者를 補助하는 方法으로는 電力使用節減을 기대하기는 곤란할 것이다.

우리 나라의 低無煙炭價 및 低電力價는 政府의 政策的인 租稅減免 및 支援下에서 可能하였으며, 또한 無煙炭 및 電力의 價格이 限界生産費를 反映하고 있지 못하고 있으므로 同産業들의 新規投資는 政府의 支援이나 外部借入金에 의해 주로 調達될 수 밖에 없었으며, 이러한 方式은 結果的으로 國民이 그 負擔을 非效率的인 方法으로 하여야 하며, 또한 關聯企業들의 經營非效率化를 招來하게 되는 것이다.

長期的으로 보아 에너지政策手段中 最善의 方法은 價格政策이므로 價格合理化는 必須的이며, 또한 에너지産業에 대한 合理的인 金融支援을 위하여는 우선 價格의 合理化가 前提되어야 할 것이다.

3. 財政·租稅政策

政府의 一般會計에 의한 에너지産業에 대한 財政支援은 1981年의 2,803億원에서 1982年에는 2,407億원으로 14.1%가 減少되었지만, 아직 全體 經濟開發費預算 16,877億원의 14.3%를 占하고 있다. 이는 民間主導의 經濟運用に 의거 經濟開發費預算의 比重減少와 軌를 같이 하는 것이라 해석할 수 있다.

一般的으로 政府가 財政·租稅政策을 통해서 에너지市場에 介入하는 것은 市場機能이 完全하지 못할 경우에 그 妥當性이 立證된다. 에너지部門의 價

(表-9) 一般會計歲出內譯

(단위: 億원, %)

	1981		1982		增 減 率
	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比	
防 衛 費	27,189	33.8	32,986	34.4	21.3
教 育 費	14,646	18.2	19,894	20.8	35.8
社 會 開 發	4,604	5.7	5,841	6.1	26.9
住宅 및 地域社會開發	1,205	1.2	1,439	0.5	19.4
保健 및 生活環境改善	930	1.1	1,161	1.2	24.9
社 會 保 障	1,948	2.4	2,648	2.8	35.9
人力開發 및 人口對策	378	0.5	408	0.4	8.0
文 化 芸 術	143	0.2	184	0.2	29.1
經 濟 開 發	14,939	18.6	16,877	17.6	13.0
農 水 產 開 發	4,247	5.3	3,960	4.1	- 6.7
國 土 資 源 保 存	1,504	1.9	1,670	1.7	11.0
重化學工業 및 商工支援	1,667	2.1	1,805	1.9	8.3
電 力 및 動 力	2,803	3.5	2,407	2.5	-14.1
輸 送 및 通 信	3,529	4.4	5,450	5.7	54.4
科 學 技 術	1,189	1.5	1,587	1.7	33.5
一 般 行 政	8,896	11.1	10,054	10.5	13.0
地 方 財 政 交 付 金	5,200	6.5	7,190	7.5	38.3
債 務 償 還 및 豫 備 費	4,926	6.1	2,946	3.1	-40.2
合 計	80,400	100.0	95,781	100.0	19.1

(資料) 經濟企副院, 豫算概要

격이 비록 政府에 의해 統制되고 있지만, 需給의 調節은 價格機能에 의하는 것이 바람직하며 政府의 介入은 次善에 불과하다. 그러나 우리 나라의 前述한 바와 같은 에너지政策과 價格政策下에서는 政府의 支援은 不可避한 것이었다. 그러므로 財政·租稅政策의 變更은 에너지政策과 價格政策의 結果的인 制度補完의 意味가 强하다고 볼 수 있다. 이러한 點에 비추어 보아 財政·租稅政策과 에너지政策과의 調和는 長期的인 面에서 重要性이 매우 크다. 예를 들면 韓國電力이 發電用으로 使用하는 輕油에 대해서 特別消費稅 7%를 免除하는 것은 石油의 石炭에 대한 相對價格을 낮출뿐만 아니라, 熱效率이 높은 輸送用等 他用途와 比較한 選好度에도 影響을 미쳐 脫石油政策에 逆機能으로 作用할 것이다. 또한 無煙炭에 대한 附加價值稅 免除制度도 無煙炭의 消費를 非效率的으로 增大시켜 에너지 節約政策의 推進을 減速시킬 것이다.

政府의 財政支援政策이 基本에너지經濟政策과 混線을 빚지 않기 위하여는 財政支援을 部門別로 選別支援할 必要가 있을 것이다. 즉 企業이 擔當하기 곤란한 部門과 政府가 擔當하여야만 하는 部門에만 局限하여 財政支援을 하는 方向으로 漸進的으로 改善되어야 할 것이다. 換言하면 特定에너지 分野, 예를 들어 海外資源開發部門 等 幼稚産業分野에 대하여는 政府가 支援하되 一定水準以上 軌道에 오르면 支援을 中斷하여야 할 것이며, 價格現實化에 의하여 低所得層의 燃料費負擔이 過重할 때 一種의 價格調整方法으로 政府補助를 하여야 할 것이다.

電力産業과 같이 本軌道에 오른 産業에 대하여도 政府의 支援이 계속되고 있다는 것은 電力料금이 原價에 미달될 경우에는 妥當性이 있겠으나, 韓電의 경우 1981年度 当期純利益이 1,973億원이나 된 企業에 대해 1982년에 一般會計에 의한 出資 및 補助支援만 367億원을 提供하는 政策은 再考의 餘地가 있을 것으로 判斷된다. 또한 石炭鑛業에 대한 政府支援은 石炭鑛業의 經營実績이 지난 數年間 缺損을 기록하고 있지만²⁾, 지나치게 非能率的으로 複雜多岐化되어 있다. 즉 1982年度 總支援預算 1,404億원中 資本補助는 258億원에 불과하고, 經常補助

가 461億원으로 오히려 資本補助보다 높은 實情이다. 이는 石炭鑛業에 대한 支援이 經濟的 效果가 높은 長期施設投資보다 價格差補填에 그치고 있어 價格政策의 合理化에 의하여 解決되어야 할 部門에 政府의 支援이 消耗되고 있음을 나타낸다. 또한 石炭鑛業育成資金이 B-C油財源으로 調達되고 있음도 合理的이지 못하며, 오히려 B-C油稅의 一部는 精油部門의 脫黃施設에 投資함이 妥當할 것이다.

한편 에너지産業에 대한 財政支援形態가 融資形式에 의한 比重이 낮아 資金의 循環性이 낮고, 따라서 財政支援의 生産性이 높지 않으므로 融資方法에 의한 支援幅을 增大시켜야 할 것이다. 즉 70年代에는 에너지政策이 財政·租稅政策이 中心이 되어 政府主導型으로 遂行되었지만, 80年代에는 政府는 政府가 擔當하여야 할 部門만 말고 價格政策또는 金融政策으로 遂行 가능한 部門은 企業 및 金融機關에 그 機能을 委任함으로써 財政支援의 效率化를 도모함과 同時에 民間主導型 에너지政策으로의 轉換이 可能하도록 하여야 할 것이다.

IV. 金融支援制度 合理化方案

1. 合理化的背景

가. 理論的 檢討

우리 나라의 에너지産業에 대한 支援은 前述한 바와 같은 各種의 支援制度和 方法을 통하여 政府主導型으로 이루어져 왔다. 過法의 經濟開發이 남긴 問題點으로서 政府의 産業에 대한 過度한 介入은 自由市場機能 또는 價格機能을 迂廻 내지는 抑壓하였고, 이의 具體的手段인 財政投融资과 政策金融의 계속적인 擴大로 金融市場의 自由市場機能은 크게 縮小되었으며, 특히 에너지産業部門에 있어서는 그 程度가 더욱 심각하였다.

理論的으로는 企業의 長期的인 動態의 意思決定은 다음 세가지 要素 즉 ①企業의 資本 ②企業의 生産 또는 投資機會 ③長期的으로 外部資金 調達能力에 의하여 限界지워진다. 바람직한 産業成長의 패턴은 이 세가지 要素와 政府 및 金融機關과의 結合

주: 2) 石炭鑛業 經營実績

当期純損失率 1980年 2.93%, 1982年 3.40%

이 有機的으로 形成되어야 하는 것인 데, 우리나라의 경우, 政府와의 關係는 지나치게 密接하였으나, 金融機關과의 相関關係는 比較的 작았다고 볼 수 있다. 즉 에너지産業發展에 있어 實物資本 및 에너지 資源 等の 不足을 우려한 나머지 金融的 要因에 대한 考慮는 비교적 疏忽히 다루어져온 경우가 많았다. 그러나 實際는 資本·金融市場 및 制度의 歪曲은 大部分의 開發途上國에 있어 産業發展의 Bottle Neck이 되고 있으며, 外國資本에의 依存度를 줄이고 自力成長戰略(Bootstrap Strategy)으로의 轉換은 新興工業國의 主要 經濟政策目標가 되고 있다. 우리나라의 경우 電源開發初期와 蔚山精油工場 設立當時부터 現在의 原子力發電所 建設計劃에 이르기까지 에너지産業의 設備資金形成은 주로 財政投融资과 外資에 의존하여 왔기 때문에 國內金融的 機能은 財政的 補完的 役割에 그치는 水準이었다.

이와 같이 金融的 比重이 낮았던 주된 理由는 內國資本의 不足으로 金融財源調達이 곤란한 데 있었지만, 一國의 資本은 그 規模의 大小에 關係없이 國民經濟의 效果가 높은 順位에 따라 生産的으로 投資되어야 하고, 특히 開發途上國에 있어서는 資源을 劣等한 用途로부터 보다 生産的인 用途로 轉換하는 金融的 機能이 새로운 貯蓄을 動員하는 機能만큼 重要하므로 에너지産業部門에 대한 金融支援은 보다 擴大強化되어야 할 必要性이 있었다.

한편 企業의 가장 바람직한 財源調達 方法은 自己金融에 의한 方法이며, 財政金融支援은 自己金融이 不可能하거나 不足한 경우에 限하여야 하고, 政府는 企業의 自己金融能力을 長期的으로 養成할 수 있는 方向으로 誘導하는 行政指導의 支援을 하되, 漸進的으로 그 機能을 金融部門으로 移轉하는 것이 바람직할 것이다. 즉 어느 産業의 成熟에 따라 自己金融에 의하여 貸出利率을 上廻하는 限界收益率이 發生할 수 있는 경우에는 政府의 補助政策이나 金融上의 低利政策은 不必要할 뿐만 아니라, 賢明하지 못하다고 結論지을 수 있다.

한편 政府의 補助金은 外部效果가 큰 幼稚産業이나 技術傳播力이 높은 尖端産業에 限하여야 한다고 K. J. Arrow는 主張하고 있으며³⁾, 우리나라의 에너

지産業은 이미 幼稚産業의 段階에서 벗어났으므로 政府의 補助政策은 再考의 餘地가 있게 되는 것이다.

나. 財政金融政策과의 調和

5次計劃期間中에 政府는 財政金融政策의 目標로서 金融資金運用의 效率化와 金融行態의 先進化를 達成할 計劃이다. 그 具體的 內容으로는 法人企業의 資金調達方法에 있어 企業內部資金 調達比重을 4次期間中의 25.4%에서 31.1%로 擴大하고, 資本市場에서의 直接金融에 의한 調達比重 또한 24.6%에서 28.5%로 擴大하는 同時에 外資에의 依存度는 16.6%에서 11.6%로 減少시킬 計劃이다. 또한 主要資金所要를 金融調達 能力範圍內로 調整한 것이 主要 特徵이다. 이러한 政府의 政策變化에 따라 에너지産業들의 資金調達方法도 適宜 變更되어야 할 것이다.

한편 資金運用의 效率性을 提高하기 위하여 商業베이스에 立脚한 金融供給을 擴大할 計劃이다. 즉 向後에는 企業信用度 및 事業性에 따른 金融支援을 하고, 金融原理에 充實하게 自律的인 與信運用을 強化할 方針이다. 또한 産業構造의 內実化를 위하여 技術開發 및 에너지節約施設 金融支援擴大와 特殊銀行 機能強化를 통한 政策金融의 供給을 增大시켜 終局의으로는 特殊銀行에서 政策金融을 專擔할 計劃 등이 主要 政策內容이다.

이러한 政府의 金融政策上 重大한 轉換에 따라

〈表-10〉 法人企業의 資金調達

(단위: 10億원, %)

	1977~81(A)		1982~86(B)		B/A (倍)
	金額	比率	金額	比率	
內 部 資 金	9,707	25.4	30,309	31.1	3.1
外 部 資 金	28,455	74.6	67,099	68.9	2.4
調 達 總 額	38,162	100.0	97,408	100.0	2.6
外 部 資 金	28,445	100.0	67,099	100.0	2.4
金融機關借入	16,722	58.8	40,159	59.9	2.4
(非 銀 行)	6,589	23.2	18,335	27.3	2.8
證 券 發 行	7,001	24.6	19,095	28.5	2.7
海外借入(純)等	4,731	16.6	7,845	11.6	1.7

〈資料〉 財務部

주: 3) Kenneth J. Arrow, "The Economic Implications of Learning by Doing", Review of Economic Studies, Vol. 29(1962) 参照

에너지産業에 대한 金融支援制度 또한 合理的으로 再編되어야 할 當爲性이 存在하는 것이다.

2. 財源造成的 合理化

가. 自己資金造成的 合理化

5次計劃期間中 에너지産業에 대한 總投資所要額은 124,620億원이며, 그 中 33.5%인 41,694億원이 自己資金에 의해 調達되는 것으로 計劃되어 있다. 部門別로는 電力部門은 33.1%, 石油部門은 34.9% 石炭部門은 38.2%가 自己資金에 의한 調達計劃分으로서 部門別로 그 比重이 큰 差異가 없는 것으로 나타났다. 그러나 1981年度의 에너지産業部門에

어 設備投資 資金調達源을 보면, 自己資金調達比重이 電力部門 29.4%, 石油部門65.6%, 石炭部門50%로 되어 있어 5次計劃과 垂離가 있다.

즉 電力部門은 自己資金 調達比重을 높이고, 石油, 石炭部門은 오히려 그 比重을 낮추는 것으로 되어 있다. 이러한 現象은 電力産業에 있어 電源開發資金을 韓國電力 自體資金으로 어느 程度 調達할 計劃임을 뜻하며, 石油部門에 있어서는 精製施設擴大 및 脫黃施設 建設費用等を 外資에 依存할 計劃이므로 自己資金 調達比重이 낮아지고, 石炭部門에 있어서는 投資所要資金을 주로 財政支援으로 充當하게 되는 것을 意味한다.

電力部門에 있어 韓國電力의 公社化는 民間株主

〈表-11〉 에너지産業 部門別 投資計劃(1982~86)

(단위: 內資 10億원, 外資 百萬달러)

	合 計	內 資			外 資
		財 政	金 融	自己資金	
總 計	12,462.0 (100.0)	757.1	2,873.3	4,169.4	7,643.6
電 力 部 門	7,461.0 (59.9)	61.1	1,835.3	2,471.3	5,070.0
石 油 部 門	2,444.9 (19.6)	-	277.7	854.0	2,152.8
石 炭 部 門	920.2 (7.4)	550.1	-	351.4	30.6
資 源 開 發 部 門	938.6 (7.5)	77.2	503.2	858.2	-
代 替 에 너지 部 門	156.5 (1.3)	18.7	82.4	51.5	6.4
에 너지 利 用 合 理 化 部 門	541.1 (4.3)	50.0	173.8	83.0	384.1

〈註〉()內는 構成比임.

〈表-12〉 設備投資資金調達源 (1981年)

(단위: 10億원, %)

	全 產 業		石油精製業		鑛 業		電 氣 業	
	金 額	構成比	金 額	構成比	金 額	構成比	金 額	構成比
外 部 資 金	2,451	68.6	28	33.3	26	50.0	901	70.6
株 式	126	3.5	5	6.0	0	0.0	25	2.0
社 債	208	5.8	0	0.0	1	1.9	125	9.8
金融機關借入金	737	20.6	9	10.7	8	15.4	160	12.5
外 貨 借 入 金	341	9.5	14	16.7	0	0.0	50	3.9
外 資	963	26.9	7	8.3	0	0.0	541	42.4
合 作 投 資	19	0.5	5	6.0	0	0.0	0	0.0
商 業 借 款	540	15.1	2	2.4	0	0.0	248	19.4
其 他	401	11.2	0	0.0	0	0.0	292	22.9
其 他	75	2.1	0	0.0	16	30.8	0	0.0
內 部 資 金	1,122	31.4	55	65.6	26	50.0	376	29.4
合 計	3,578	100.0	84	100.0	52	100.0	1,277	100.0

〈資料〉 韓國産業銀行

에 대한 配當負擔의 解消等 自己資金 造成可能性을 높여 주었지만, 株主의 經營Check機能의 不在와 金融機關의 Check機能의 弱화를 招來할 것이며, 무엇보다도 株式市場으로부터의 資金調達可能性을 봉쇄한 것이 問題點으로 남게 될 것이다.

한편 石油部門은 傳統的으로 施設擴大에 소극적인 姿勢를 보여 60年代에서 70年代에 걸친 사이에 계속적으로 固定長期適合率(率)이 70%水準以下를 유지하여 自己資金에 의한 設備投資의 餘裕가 있었다. 그러나 2次石油波動과 雙龍精油의 稼動 및 湖南精油의 施設擴充으로 固定長期適合率은 1980년에 166.9%, 1981년에는 97.4%를 나타내어 그 餘裕幅이 크게 줄어들게 되어 價格現實化 및 增資等의 方法을 통한 自己資金造成을 擴大할 必要가 있을 것이다.

한편 石炭鑛業은 庶民保護를 위한 政府의 低炭價政策과 深部化現象에 의한 産炭條件의 惡化等으로 數年間 缺損을 記錄하여 왔으나, 外資 또는 株式을 통한 良好한 條件의 資金源에의 接近이 곤란하여 新規投資資金은 内部資金과 財政補助에 依存하고 있다. 이러한 石炭鑛業의 財源調達面에서의 跛行性은 石炭企業들의 自力을 低下시켜 왔다.

外國의 에너지産業들은 長期設備投資資金을 資本市場에서 株式 및 会社債를 통하여 調達하고 있으나, 우리나라의 에너지産業들은 國內資本市場에서의 資金調達을 外面하여 온 傾向이 있다. 國內資本市場이 잘 發達되어 있고, 에너지産業이 經濟性이 있다면 施設投資에 必要한 資金을 民間市場에서 調達할 수 있었을 것이다. 그러나 두가지 條件이 充足되지 못한 것이 지금까지의 現實이었다고 볼 수 있으며, 80年代 初盤인 요즘에는 不景氣의 계속으로 國內資本市場의 資金動員狀況이 順調롭지 못하지만, 尙後 景氣回復에 따라 資本市場의 活動이 원활하여지면 에너지産業의 自己資金造成 또한 活潑하여질 것이다.

또한 近間의 稅法改正 및 金利引下措置 등은 에너지産業의 財務構造改善을 통한 自己資金造成 能

力提高에 크게 寄與할 것이다. 그러나 에너지企業 自體에서 從前의 外部資金으로의 調達不足分을 内部資金으로 充用하려는 態度에서 벗어나 보다 能動的으로 内部資金을 最大限 動員하고 난 後 그 不足分에 대해 外部資金을 選別하여 利用하는 財務管理面에서의 基本態度變化가 더욱 바람직할 것이다.

나. 金融資金造成的 合理化

우리나라의 에너지産業은 石油産業을 除外하고는 電力産業과 石炭鑛業 나아가 에너지利用合理化事業까지 政府의 直·間接的인 補助를 받고 있다. 一般的으로 低價格을 維持하면서 어느 水準까지 生産量을 增大시키기 위해서는 直接的인 生産補助金の 支給이 最善의 方法으로 알려져 있다. 그러나 龜裂된 經濟(The Fragmented Economy)⁴⁾ 下에서는 政府財源의 制約때문에 租稅를 인상시켜 補助金を 支給하는 自體가 또한 價格機構를 歪曲시킨다.

한편 政府가 特定産業을 發展시키기 위하여 補助金を 支給하면, 그 企業은 效率의 運營에 관계없이 利潤이 保障되어 있는 셈이며, 이러한 利益中에 극히 一部分이 再投資되고 있으므로 一般的으로 財源使用의 效率이 低下되는 것으로 알려져 있다.⁵⁾ 이러한 現象은 政府가 장래에 取益性이 높아지고 比較優位가 있을 産業을 正確하게 把握을 못하고 있으며, 또한 補助를 받는 産業自體의 自己金融能力的 提高와 長期에 걸친 效率의인 意思決定을 하는데, 있어 金融의 基本的 役割을 度外視한 態度에 基因하고 있다. 즉 財政政策은 基本的으로 公共財(Public Goods)의 財源을 확보하고 所得을 再分配하며 資本形成을 위하여 經濟剩餘를 動員하는 데 目標가 주어져야 한다. 政府貯蓄에 의한 資本形成의 一部分은 日本의 경우처럼 金融部門을 통하여 民間部門에 轉換되도록 하는 것이 바람직하며, 이와 같은 方法의 채택은 公共 및 民間의 資本을 配分함에 있어 金融機關의 役割을 代身하고 있는 現在의 복잡한 産業補助 및 租稅制度를 必要없게 할 것이다.

한편 우리나라의 에너지産業에 대한 政府支援中

주: 4) 一國의 經濟가 Fragmented되어 있다는 것은 經濟行爲의 主体인 家計나 企業들이 서로 獨立되어서 生産要素인 土地, 勞動 및 資本이나 生産된 財貨에 대해 서로 다른 有効價格을 支拂하고 또한 同一한 技術에도 접근할 수 없다는 事實이다. 政府는 財貨의 價格操作과 國民의 희생下에 特定 經濟部門을 支援하기가 쉽다.

5) Henry J. Bruton, "Productivity Growth in Latin America" American Economic Review, Vol. 57(1976)

韓國電力에 대한 一般會計의 補助는 1981年度에 1,546 億원이었고, 1982年度에는 367億원으로 크게 減少하였다. 1982年度の 367億원 程度는 民間市場에서도 調達可能한 水準이고 앞으로는 韓電의 施設資金은 料金の 適正水準維持와 經營能率의 維持라는 前提下에 民間資本市場에서 調達하여야 할 것이다. 또한 石炭鑛業에 대한 政府補助中 資本補助以外的 經常補助는 可能한 限 短時日內에 中斷하고 支援資金은 融資財源化하는 것이 바람직한 것이다. 政府의 계속적인 財政支援은 資本生産性의 低下를 招來하여 資源配分이 歪曲될 우려가 크다. 그러나 價格現實化와 併行한 補助金の 融資財源化는 資金의 Recycling을 可能하게 하여 資本生産性을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 造成된 資金으로 新에너지開發分野 等에의 融資支援도 可能한 效益이 있을 것이다.

한편 現在 에너지産業에 대한 施設資金貸出의 主要財源은 韓國産業銀行의 元貨貸出, 市中銀行 및 外換銀行의 外貨貸出과 國民投資基金 等으로 構成되어 있으며, 특히 電力部門의 施設資金에 대하여는 産銀이 거의 大部分을 供給하여 왔다. 그러나 에너지産業에 대한 國內金融의 支援은 5次5個年期間中 23.1%의 比重을 占하게 計劃되어 있는 데 比하여 1981年度の 實際 金融支援은 全體 設備投資額 15,130億원의 11.7%인 1,770億원에 불과하여 새로운 金融資金의 造成이 不可避한 実情임을 알 수 있다, 즉 에너지産業을 民族資本으로 育成하기 위하여 長期低利의 에너지債券의 發行等도 考慮할 만한 一策이 될 것이다.

한편 5次期間中에 에너지部門의 總外資所要額은 76億달러이며, 그 中 電力部門이 51億달러 石油部

門이 22億달러를 占하고 있다. 에너지産業의 外資 調達源으로서는 國內金融機關의 外貨貸付와 購買者信用(Buyer's Credit)의 利用, 商業借款의 導入 및 外貨表示 債券發行等의 方法이 있다. Buyer's Credit는 原子力發電 等 發電所 建設用 機資材導入時 주로 利用되며 다른 方法보다 導入期間과 技術的인 面에서 長점이 많지만 施設材 導入先이 指定되고 價格設定에 있어 Bargaining Power의 弱화等의 短점이 浮上되고 있으므로 可能한 限 有利한 外資 調達源을 摸索하여야 할 것이다. 한편 商業借款이나 海外起債에 있어서는 우리 나라 에너지産業들의 對外信認도가 가장 重要한 變數로 作用하고 있으므로 財務構造改善과 經營合理化를 통하여 에너지企業들의 評價를 높일 必要가 있을 것이다.

3. 財源運用의 合理化

우리 나라의 에너지産業에 대한 金融支援機構는 大別하여 前述한 바와 같이, 電力部門에 대하여는 韓國産業銀行, 石炭部門은 다시 区分되어 石炭公社에 대하여는 韓國産業銀行이, 民營炭鑛에 대하여는 大韓鑛業振興公社 等이 擔當하고 있으며, 石油部門에 있어서는 韓國外換銀行 等이 資金을 供給하고 있다. 한편 에너지利用合理化事業을 위하여는 에너지管理公團이 必要資金 즉 에너지利用合理化基金을 支援하고 있고, 에너지節約施設資金은 市中銀行 等이 取扱하고 있으며, 또한 國民投資基金은 韓國銀行의 管理下에 全金融機關이 分散取扱하고 있는 実情이다.

즉 에너지産業에 대한 金融支援機構는 事業分野別로 多岐化되어 있으며, 이러한 多岐化는 支援負

(表-13) 電力部門에 대한 貸出殘額 比較

(단위 : 百萬元, %)

	産銀貸出殘額			全金融機關貸出殘額			比 重	
	施設(A)	運營	計(B)	施設(A')	運 營	計(B')	A/A'	B/B'
1966	13,194	81	13,275	13,194	633	13,827	100.0	96.0
1971	45,930	1,180	47,110	46,202	10,117	56,319	99.4	83.6
1976	246,098	515	246,613	247,507	14,425	261,932	99.4	94.2
1980	646,655	-	646,655	649,727	47,565	697,292	99.5	92.7
1981	758,085	-	758,085	765,042	99,907	864,949	99.1	87.6

(資料) 韓國産業銀行

擔의 分擔 및 Risk의 分散이라는 長点도 없지 않지만, 分野別로 独自の 事業推進이라는 支援態度를 堅持하기 쉬운 短点도 있다. 우리 나라의 에너지政策이 從前의 部門別政策 次元에서 綜合에너지政策의 遂行으로 轉換하고 있음에 비추어 보아 金融支援機構도 이를 뒷받침할 수 있도록 再編成하는 것이 바람직한 것이다. 즉 金融支援機能도 政府의 에너지政策과 調和를 이루어 綜合的인 政策視野에서 企劃, 調整 및 運當되어야 할 時點에 이르게 된 것이다. 그 具體的인 方案으로는 에너지産業에 대한 金融支援機能은 韓國産業銀行 등을 中心으로 한 金融機關에 集中管理하게 하되 政策金融的인 部門은 特殊銀行으로 一元化함이 一策이 될 것이며, 이는 5次計劃의 金融政策과 에너지政策의 方向과도 一致되는 先進된 金融支援方式이 될 것이다.

日本의 경우에는 日本開發銀行이 日本의 資源에너지部門에 대한 財政投融資을 專擔하고 있을 뿐만 아니라, 外債發行 등으로 造成한 財源으로 에너지部門에 關聯된 모든 事業을 支援하고 있으며, 또한 金融機能을 통한 에너지政策의 원활한 遂行의 媒介役割을 하고 있다.

즉 日本開發銀行의 資源에너지部門에 대한 貸出은 1978년에는 全体貸出의 27.6%를 占하고 있었으나, 2次石油波動期間中 계속 增大되어 1981년에는 全体의 37.2%로 크게 增大되었고, 融資對象部門은 에너지産業 全般에 걸친 7個部門 즉 原子力, 石油, 에너지多樣化, 石油火力燃料轉換, 가스, 代替에너지利用不進 및 資源에너지 節約部門 等이다.

한편 에너지産業에 대한 金融的 經路를 통한 資金支援도 實際에 있어서는 間接的 政府支援이라는 點이 問題點이며, 이러한 現象은 지난 20년간 우리 나라의 에너지産業을 政府主導下에 本軌道에 進入

〈表-14〉 日本開發銀行의 融資構成比推移

(단위: %)

	1978	1979	1980	1981
資源에너지	27.6	29.9	36.2	37.2
技術振興	13.0	11.4	9.9	8.9
海運	3.3	8.6	13.4	11.9
都市開發	17.7	18.7	10.9	13.4
地方開發	15.1	13.2	11.0	14.5
國民生活改善 (公害防止)	18.0 (13.3)	12.6 (9.0)	15.2 (11.6)	10.9 (8.0)
其他開發融資	5.3	5.6	3.3	3.2
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

〈資料〉 日本開發銀行

시킨 功도 크지만, 現段階에서는 에너지 企業의 健全한 財務管理能力의 不足으로 因한 企業 내지는 産業의 自生力의 低下가 課題로 浮上하고 있다. 政府主導型支援에서 民間主導型 支援 즉 財政支援에서 金融支援으로의 轉換過程에 있어 實質的인 金融機能의 活性化가 政策轉換의 關鍵이라 할 수 있다.

政府主導下的 에너지政策은 效率的으로 運營될수는 있었지만, 決定的 誤謬가 是正될 可能性은 相對的으로 낮았던 것이며, 그 結果 制限된 財源의 配分이 經濟的이지 못할 素地가 있었다. 이러한 問題點을 解消하여 나가기 위해서는 앞으로 에너지産業의 融資對象 프로젝트에 있어서 計劃事業의 國民經濟的 評價는 政策當局과 共同으로 行하고 個別企業的 評價 즉 金融的 判斷은 金融機關이 自主的으로 行하여 融資實行의 可否를 決定하는 原則을 더욱 強化하여야 할 것이다. 에너지産業에 대한 金融支援機能의 再定立은 80年代의 政策目標인 에너지政策의 合理化 推進과 金融自律化政策의 有機的 發展에 있어 成敗의 試金石이 될 것으로 判斷된다 *

意識改革으로 社会淨化 이룩하자