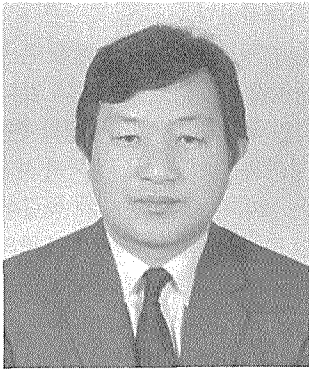


동력자원행정 15년을 회고하며



金鳳鎭

〈에너지 경제연구원 연구위원〉

에너지·자원행정 위축되지 말아야

지난 2월말께 동자부폐지등 정부조직법개정안이 국회에서 의결되기 며칠전 모일간신문에 게재된 당시 동자부관계관의 인터뷰 기사를 읽은 바 있다. 동자부창설당시부터 에너지정책분야에만 근무해 오신 분인데 대담기사 요지는 그동안 동자부가 종합적인 에너지자원정책을 관장하여 수행해 온 정책성과와

국내외적으로 더욱 많은 일을 해야 할 과제에 대해서 의견을 피력하고, 끝으로 정책당국자의 입장에서 「에너지정책은 몇년 앞을 보는 단기적인 과제가 아니라 장기적인 비전과 전략을 가지고 일관성있게 추진되어야 할 것」이라고 결론을 맺고 있었다. 그분의 말씀대로 에너지 분야에 종사하는 한 사람으로서 새삼 공감을 느끼며 동력자원부가 개편되더라도 에너지자원행정체계가 위축되어서는 안될 것이라고 생각되었다.

정부조직의 개편이나 창설등의 문제는 경제적, 정치·사회적 및 법적 여건을 반영하여 정부 스스로가 주장하거나 행정수요에 대응하기 위해 결정되지만, 그동안 필요성에 의해 창설되어 15년간 에너지자원행정을 발전시켜온 동자부의 통폐합을 막상 대하니 솔직히 이 분야에 관심있는 한 사람으로서 어리둥절하기도 하고 아쉬운 생각을 지울 수 없었다. 돌이켜 보건데 동력자원부는 1973년의 제1차 석유위기를 계기로 에너지자원문제가 세계적으로 첨예한 관심사항으로 대두되고 국내적으로도 국가경제운용 및 국민경제활동의 주요영역을 차지하게 됨에 따라 행정수요의 필요에 의해 1978년 1월 당시 상공부에서 분리·창설하였었다.

이 무렵에는 이미 주요선진국들도 기존의 에너지

행정을 더욱 체계화하기 시작하였는데 1973년도에 英國과 日本이 독립부서로서의 행정조직을 개편하였고, 캐나다, 호주, 그리스 등은 에너지 및 자원 담당 관장의 부서로써 개편하였으며, 美國도 1977년에 각부처에 분산된 에너지 프로그램을 종합하여 에너지부를 창설하였다. 또 프랑스나 당시 독일의 경우는 산업·무역 등의 정부조직기능과 연계성도 도모하고자 에너지자원부내의 단위조직을 보강하고, 별도의 하부기구를 설치하는 등으로 에너지 행정기능 자체를 강화해온 바 있다.

따라서 주요 선진국가들의 에너지행정체계를 보면 美國과 같이 에너지전담기능이거나, 캐나다·호주 등과 같은 에너지 및 자원담당의 기능이거나, 프랑스·독일과 같이 에너지·산업 및 교역등을 포함한 광범위한 복합기능 담당등의 대개 3가지 유형으로 구성되어 자국특성에 따른 에너지행정체계를 유지해 오고 있다. 따라서 최근 우리나라의 동자부 직계개편과 같은 급격한 위상변화는 상당히 이례적인 에너지 행정체계의 조정이라고 볼 수도 있다. 새삼 말할 필요도 없이 에너지 자원은 자본노동과 함께 국민경제의 유지·성장과 국민생활편의 증진을 위해 필수불가결한 기본요소임은 주지의 사실이나, 더우기 우리나라의 경우 에너지부문에 대한 행정수요가 강조되는 특수성이 상존하고 있음은 정부직제 개편에 관계없이 간과해서는 안될 것이다. 에너지·자원행정의 중요성과 함께 그 당위성에 대해 몇가지를 들어보면 첫째 빈약한 국내부존자원기반과 이에 따른 높은 해외의존도 문제를 해결하는 데 국가차원의 대응력이 상시적으로 유지되어야 한다는 점이다. 둘째는 비록 공산권이 무너지고 국제간의 신정치 질서가 형성되고 있지만 경제대결 질서는 더욱 긴박해지고 있으며 특히 장차의 남북관계를 전망할 때 에너지공급관리 기반은 더욱 공고화 시킬 필요가 있다고 할 것이다. 세째는 지정학적인 여건을 고려하여 중국·러시아 및 동남아제국등의 자원경쟁력이 월등한 인접국들과 에너지·자원협력을 긴밀히 하고 한국적 기상여건에서 에너지 공급조절대책을 위한 국가적 차원의 노력이 당연히 유지되어야 한다는 점이다.

네째로 범세계적으로 대두되고 있는 에너지환경

문제등을 포함한 국제간의 협력 및 대응전략을 원만하게 유지해 나아가야 할 시점이며, 다섯째로 화석 에너지를 대체하는 신·재생에너지의 개발·보급과 에너지이용의 기술개발과 실용화를 건설하게 추진할 수 있는 행정체계를 유지하여 에너지자립도 제고는 물론 선진한국에 걸맞는 에너지·자원행정을 구현해 나가야 할 것이다. 따라서 에너지·자원행정체계는 비록 조정이 되더라도 본질적인 에너지·자원행정기능은 위축되어서는 안될 것이며 국가경영과 국민경제발전을 위해 정부차원의 노력이 더욱 경주되어야 할 것이다.

동력자원행정 15년간의 성과

제1차석유위기(1973)의 여파와 동자부발족(1978) 1년후 재발발한 2차석유위기의 격동 속에서 동력자원부는 소요에너지·자원의 안정확보와 공급에 관한 정부기능을 관장하여 우리나라 에너지·자원 부문 행정체계를 확립하는 한편 에너지자원경제 발전에 크게 기여하였다.

지난 15년간 동력자원부가 수행해 온 주요성과와 지적을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 종합적인 국가에너지·자원정책 추진기본구조

70년대 말까지만 해도 산업정책의 보완기능으로 추진되어 온 에너지·자원문제가 독립적 정부기능으로 수행할 수 있게 됨에 따라 약 75종의 법령·규칙등이 정비되고 약 330여개의 기능업무를 운영해 오면서 각종의 기준과 체도를 정착시켰다. 이러한 에너지·자원행정체계기반을 바탕으로 에너지자원 부문 5개년발전계획등 장기적인 정책방향을 설정하고 정치·경제·사회 및 기술·환경에 부응하는 산업, 수송, 상업·가정 및 공공부문등의 세부시책을 차질 없이 추진해 왔다. 이는 국민경제활동 전반에 걸쳐 에너지자원의 수요관리체제기반을 구축해 왔음을 의미한다.

2. 에너지의 안정공급기반확충

앞에서 에너지·자원행정의 중요성을 강조했지만, 에너지수급의 차질은 국가 경제활동에 직접적으로 마이너스 영향으로 작용하리라는 것은 자명한 사실이다. 이러한 차질을 사전에 제거하면서 에너지·자원의 적기안정공급기반을 관리해 온 것은 동력자원

부의 가장 주요한 성과로 평가되어야 할 것이다. 이는 경제규모의 확대와 국민생활수준향상에 따라 우리나라 총에너지 소비규모가 이미 세계 11위로서 세계석유소비량의 1.9%를 점유하고 있으며, 석유수입 규모도 세계 6위를 차지하는 수준에 와 있음을 보면 잘 알 수 있다. 참고로 발족당시인 15년전과 에너지 경제지표를 비교해 보면 석유수요는 3.6배, 전력수요는 5배가 증가 하는 등 총에너지공급규격은 3.4배가 늘어났고, 이에 따라 에너지수입에 소요되는 비용 부담액도 6.5배가 늘어난 143억 달러가 되고 있고 그중 석유수입액은 5.7배가 늘어난 120억 달러에 이르러 일일석유공급량으로 보면 140만 배럴을 넘어서고 있다. 한편 에너지공급기반시설면에서 석유 정제시설은 3.8배, 발전시설용량은 4.2배가 되었으며, 천연가스의 도입과 공급시설확충, 대규모원유 비축시설, 송유관 및 가스배관망시설건설 등의 지적은 괄목할 만한 업적이라 할 수 있겠다.

3. 에너지이용합리화 에너지절약 체제정착

우리나라의 에너지절약은 1973년 이후 본격적으로 추진되었으나 당시만 해도 TV방영시간단축 등 행정규제 조치에 의한 단순 소비억제 위주였다고 할 수 있다. 그러나 제 2차 석유위기를 계기로 에너지의 중요성이 새롭게 인식되면서 에너지절약은 범세계적으로 국가마다 주요정책과제로 추진되기에 이르렀고, 우리나라도 동자부발족과 함께 에너지의 합리적 이용과 절약정책을 적극추진하게 되었다. 동력자원부가 「에너지이용합리화법」을 제정·시행함으로써 산업분야 등에서 석유·석탄·전기 등 전반적인 에너지의 합리적 이용을 도모하고 이를 위한 세계·금융지원 등 다양한 정책수단을 마련하고 실천에 옮기도록 함으로써 효율적인 에너지이용과 관리체제를 정비하고 체계화한 것이다. 특히 우리나라의 소유 에너지의 자립도가 15년전의 34.2%에서 최근에는 6.3%로 대폭 낮아져 해외의존도가 급격히 높아진 상황속에서 정부주도의 에너지이용합리화와 절약정책은 그간의 성과를 바탕으로 꾸준히 지속적으로 정착시켜 왔다고 볼 수 있다. 또한 에너지 이용합리화 기본정책의 체계화는 부문별 에너지 관리정책과 에너지사용기 자체관리제도 등을 정착시켰고, 집단에너지공급계획의 제도화, 에너지이용합리화자금의 지

원, 에너지절약을 위한 교육이나 홍보프로그램의 개발·보급 등은 산업경영합리화는 물론 가정에서의 에너지절약기풍을 진작시켰다고 판단된다. 이는 앞으로 더욱 강조되어야 할 것이며, 행정수요의 확대를 요구하게 될 것이다.

4. 국내부존자원 및 해외자원개발촉구를 위한 지원체제정비

50년대 이후 수요가 급증하기 시작한 무연탄은 국내 유일의 기존 에너지자원으로서, 정부의 증산정책에 힘입어 개발이 확대되어 왔고 '86~'88기간중에는 연간 2,400만톤을 웃도는 최대생산을 이룩한 바 있다. 동력자원부가 석탄자원개발체제 관련법규와 제도를 정비하고 석탄산업육성종합대책을 수립하여 석탄자원의 탐사 및 개발활동을 활발하게 하면서, 광구의 대단위화, 탄광기계화 등의 체제를 발전시켰고 각종 재정보조와 지원확대를 도모해 온 것은 석탄산업발전은 물론 국가 경제발전에 큰 기여를 하였다고 할 수 있다. 최근에는 무연탄수요 감소추세에 따라 적정규모의 무연탄생산을 유지하도록 하면서 한편으로는 석탄산업합리화사업에 착수하여 비경제탄광을 폐광하는 반면 경제성탄광에 대하여는 적극적으로 육성지원해 오고 있다. 또한 국내부존광물자원의 합리적개발과 안정적 공급을 위해 일반광의 탐사·시추사업 등을 적극적으로 추진하면서 창업자금의 용자·지원이나 일반광산 근로자녀의 장학사업, 시설현대화지원체제를 정비해 왔다.

한편 해외자원개발사업분야는 동자부의 발족에 따라 당시 상공부, 과학기술처 등에 분산되어 있던 해외자원개발업무기능을 동력자원부로 통합이관함으로써 에너지 및 광물자원에 관한 종합적 추진체제를 정비하게 되었다. 1978년에 제정한 「해외자원개발촉진법」을 바탕으로 78년부터 92년까지 추진한 해외진출사업은 80여개인데 이 중 29개 사업은 포기 또는 중단되었지만, 미국, 호주, 캐나다, 인도네시아, 예멘 등 25개국에서 석유·석탄·우라늄 등 51개 사업은 개발 또는 탐사가 성공적으로 진행되어 개발수입되고 있다. 그러나 국내석유자원개발에 있어서는 60년대 후반부터 국내대륙붕탐사사업을 확대하고는 있으나 큰 성과는 보지 못하고 있는 실정이다. 그동안 동자부가 국내외자원개발체제를 확립하고

각종지원시책등으로 활성화를 추진해 온 성과는 향후에도 국내외자원확보를 용이하게 할 수 있는 기틀이 되어 나갈 것이다.

5. 대체에너지 개발추진체제정비와 연구개발 확대
대체에너지는 에너지자립도 제고는 물론 국민복지 측면에서도 매우 중요한 의의를 가지는 부문이다. 태양에너지, 수소에너지, 풍력, 소수력 등 무공해에너지를 공급하는 한편 폐기물에너지, 바이오에너지 등을 개발하여 이에 발생된 공해물질을 에너지자원화하는 동시에 환경문제도 개선할 수 있는 분야이다. 70년대 이전부터 몇몇 연구소를 중심으로 대체에너지 기술개발에 착수하였으나 실용화되지는 못하였고 제 2차석유위기를 계기로 하여 정부주도의 태양에너지, 바이오에너지 이용기기등을 보급하였으나 국내기술축적의 미비로 확산되지 못하고 개발과 보급체제는 미약한 실정에 있다. 더욱이 80년대에는 유가하락등으로 대체에너지보급사업도 상대적으로 약화될 수 밖에 없었다. 그러나 동자부가 1983년에 석유사업기금을 재원으로 해서 대체에너지보급을 위한 지원제도를 확대 실시하면서부터 활발해지기 시작하였는데, 1987년에 「대체에너지 개발촉진법」을 제정시행함으로써 비로서 대체에너지개발 및 보급행정체제를 구축하는 계기가 되었다. 이에 따라 제 1단계('88-'91) 사업을 추진한 결과 연구개발비는 정부지원 257억원, 민간부담 117억원으로 총 374억원을 투입하게 되었고 대학, 연구소 및 산업계 등 60개 기관에서 3300여명의 연구인력이 참여하였으며, 그 결과 164개의 기술개발과제를 수행하였다. 대체에너지 공급량은 우리나라 총에너지소비량의 0.5%에 불과한 실정임을 볼 때 우리나라 대체에너지 기술개발과 보급이 뒤늦은 감이 없지 않으나 장기적인 관점에서 대체에너지기술개발과 보급체제를 구축해 놓은 성과는 매우 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

6. 에너지·자원부문의 국제협력활성화

앞으로 세계 에너지·자원시장은 국제화·개방화와 지역에너지공동체 구성 및 국제환경규제 움직임의 진전등으로 구조적 변화의 조짐을 보이고 있으며 장기적으로는 석유등 화석에너지원의 고갈화 추세에 따라 자원확보를 위한 국가간 경쟁도 치열해

질 전망이다. 따라서 우리나라가 70년대 석유과동 이후에 자원의외교기반을 구축하고, 주요자원보유국과 에너지·자원분야의 교역·합작투자·기술협력 및 정보교환 등에 관한 협력증진을 위해 자원의외교를 활발히 추진한 성과는 높히 평가해야 할 것이다. 1979년 인도네시아와 최초로 설치한 자원협력위원회를 시발로 호주, 필리핀, 페루, 콜롬비아 등 5개국과의 유대관계를 맺고 있고 정기 또는 수시 협력을 진출하고 있다. 또 미국, 일본과의 에너지실무협의회를 구성하여 비록 에너지정보교류, 교역, 합작투자, 기술협력협의 등의 실무협의차원으로 구성되었지만 1981년 이후 국제에너지협력증진에 크게 기여하였으며 앞으로도 더욱 활성화 할 필요가 있다. 이외에 아·태경제사회위원회(UN/ESCA)의 지역에너지협력사업(REDP), UN개발계획(UNDP)의 협력사업, 아·태경제협력기구(APEC), 국제에너지기구(IEA)와의 협력증진 등 UN 및 국제기구와의 에너지·자원협력사업은 동자부가 그동안 다져놓은 자원의외교성과를 바탕으로 더욱 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다.

에너지자원환경 변화에 대응하는 발전 행정을 기대하며

앞에서 에너지자원 행정체제의 중요성과 그동안 동력자원부가 이룩한 주요성과와 치적을 개괄적으로 살펴 보았다. 물론 동력자원부라는 정부조직이 개편되고 조정된다고 해서 에너지·자원행정의 본질이 축소될 수는 없으며 오히려 행정관리체제는 강화되어야 할 과제가 산적하고 있다. 따라서 과거 15년간의 에너지·자원정책전담기능으로서 동력자원부가 국가 경제발전이라는 지상과제와 이 목표를 달성하는데 필수적으로 소요되는 에너지자원을 안정공급해야 하는 역할이 주된 기능이었던다면 최근 상공자원행정체제에서의 새로운 출발은 과거로의 회귀가 아니라 신국가경영관리기능의 조화를 이룩하고자 하는 차원에서 새로이 자세를 정립하고 미래에너지자원 환경에 대비하는 발전행정을 구축해 나가야 할 것이다.

국내외 에너지자원 환경을 살펴보면 국제적으로는 90년대초의 걸프전 이후 비록 국제 석유시장이

안정화 추세에 있다고는 하나 에너지시장 여건상 불안요인은 상존하고 있으며, 지구온난화에 대한 위기의식 고조로 국제적인 화석연료사용 문제가 급속히 대두되고 있고, 석유·가스등의 자원개발 경쟁의 첨예화사정은 세계에너지 수급계약과 불균형을 예상케 하고 있다. 또 국내적으로는 경제성장및 국민경제생활수준향상에 따라 에너지소비는 가속하여 증가할 것으로 예상되고 있어 장기간에 걸친 대규모의 공급시설 투자가 요구되고 있으며, 이에따른 해외 의존도도 한층 더 심화되고, 에너지수입액규모도 더욱 늘어날 전망이다. 이러한 국내의 에너지환경여건의 변화에 따라 에너지 자원 행정체제는 그동안의 동력자원부가 구축해 온 기반과 성과를 바탕으로 에너지 소비구조변화에 대응하는 안정공급을 위해 공급기반시설을 확충하고 해외자원개발을 적극추진하여 에너지자급능력을 제고시켜 나가야 할 것이다.

한편으로는 에너지이용합리화와 에너지절약을 범국가적으로 계속 추진하면서 저소비형 산업구조로

의 개편을 촉진해 나가야 할 것이며 에너지이용기술 개발과 각종 지원시책의 추진에 소홀히 해서는 안될 것이다. 특히 장기적인 에너지 전략을 수립하고 청정연료보급 확대와 환경과의 조화되는 에너지개축을 추진하면서 신재생에너지 기술개발및 대체에너지의 이용과 보급을 확대하는 발전행정을 창출해 나가야 할 것이다. 아울러 에너지 가격구조를 개편하고, 행정규제완화등으로 에너지산업의 자율성과 경쟁력을 촉진토록하여 우리 경제의 개방화·선진화에 기여하는 에너지 자원행정체제를 구현해 나가야 할 것이다. 끝으로 비록 동력자원부 정부기능이 개편되더라도 독립적인 전문기능으로 15년간 국가에너지자원 행정체제를 발전시키고 국내외에서의 현장근무와 교육훈련등을 통해 양성되고 육성된 에너지 자원분야 테크노크라트 (technocrat) 와 전문고급 기술 인력의 분산현상이 일어나지 않도록 하여 미래 국가에너지자원문제해결에 더욱 많은 공헌을 할 수 있도록 하여야 할 것이다. ♣

■ 시사용어 ■

還買債 (RP)

금융기관이 일정기간후 再買入조건으로 파는 債券

환매조건부채권 (Repurchase agreements)을 줄인 말.

금융기관이 일정기간후에 다시 사는 조건으로 채권을 팔고 경과기관에 따라 소정의 이자를 붙여 되사는 채권이다. 채권투자의 약점인 換金性을 보장한 것이다.

지난 81년 美國에서 예금은행의 단기자금조달방식으로 처음 도입됐다. 대부분의 나라에서 중앙은행과 예금은행간의 유동성조달수단으로 활용하고 있다.

은행과 증권사들이 취급하는 단기금융상품인 거

액 RP도 여기에서 비롯된 것. 우리나라의 경우 중앙은행인 韓銀과 예금은행사이에 시중통화수위와 예금은행의 유동성 과부족상황에 따라 수시로 RP거래가 행해지고 있다.

RP거래는 대부분 1~15일이내의 단기간이다. 금리는 올들어 5번이나 내려 현재 연11.0%가 적용되고 있다. 자금결재는 주로 韓銀에 예치된 지급준비금의 대차거래로 이뤄진다. 종전까지는 韓銀이 금융기관에 RP를 임의배정 방식으로 매매해왔으나 최근의 실세금리 하락에 따라 부분적인 경쟁입찰방식에 의한 매매제도가 오는 8일부터 도입된다.