

에너지 및 자원사업 특별회계제도의 수립



廉明天

〈상공자원부 자원정책과 서기관〉

1. 에너지 및 자원사업 특별회계제도의 시행

지난 3월 3일 에너지 및 자원사업 특별회계법(약칭 : 에너지특별회계법)안과 이와 관련된 석유사업법 개정안 등 4개 부수법안이 국회본회의를 통과하고 3월 24일 공포됨으로써 확정되었다.

이 법들은 '95년 1월 1일 시행일까지 약 9개월의 기간을 남겨놓고 있으나, '95년도 예산편성 작업이 '94년도에 이 법에 따라 이루어지기 때문에 예산작업이 이루어지는 4월부터는 이 법이 사실상의 효력을 갖게 된다고 볼 수 있다.

현재 이법의 구체적 시행을 위한 시행령·시행규칙 등 하위규정이 아직 확정되어 있지 않고 있으나, 상공자원부는 우선 이법의 시행령을 늦어도 5월 중순까지 확정시키고 '95

년 예산작업을 5월말까지 하여 기획원에 제출하고 기타 시행규칙 및 관련고시 등 세부 제도의 정립과 자산처리 및 사업의 인수인계 등 제반조치를 금년말까지 완결하여 '95년 1월 1일부터 이 제도를 본격적으로 시행할 예정이다.

2. 에너지·자원행정과 석유사업기금

우리가 일상생활에 사용하고 있는 전기, 석유, 석탄 등 에너지원과 철, 구리, 석재 등 지하자원은 과거 독립된 부서로서 동력자원부가 담당하여 왔으나, '93년 3월 정부조직 개편으로 현재는 상공자원부의 제3차관보 산하 자원정책국, 석유가스국, 전력석탄국 이상 3개국이 담당하고 있다.

에너지·자원분야에 관한 정부의 기능은 에너지·자원의 장·단기 수

급의 안정을 유지하여 국민의 생활과 나라의 경제를 뒷받침하는데 있다.

우선 공급의 안정과 공급능력의 확충을 위하여 발전소, 가스배관망과 인수기지, 송유관, 석유비축시설 등을 수요증가와 수요패턴의 변화에 맞추어 미리미리 건설하고 장기적인 공급의 안정을 위하여 국내 또는 해외의 유전, 유연탄 등 지하자원을 개발하는 것이 있다.

다음 수요의 안정유지, 즉 수요의 관리를 위하여 에너지의 낭비를 줄이고, 그 이용을 효율화하여야 하며, 에너지의 이용과 공급에 관한 기술을 개발하는 것이다.

이러한 일은 주로 한국전력공사를 비롯한 정부공기업이나 유공, 호남정유 등 민간회사를 통하여 이루어지고 있는데, 그 에너지공급의 공공성에 비추어 비교적 다른 산업분야에 비하여 정부의 통제가 강하게 이루어지고 있으며, 전력이나 석유공급 등 초기투자가 어느 정도 마무리되어 비교적 균형이 유지되는 부문을 제외하고는 정부의 지원이 불가피한 입장에 있다.

이러한 지원은 과거 재정이 아닌 석유사업기금을 통하여 이루어졌으며, '94년도 예산을 기준으로 투자, 용자, 보조 등 정부의 총지원액 15,333억원 중 80.5%인 12,348억원이 석유사업기금에 의존하고 있으며, 재정의 기여폭은 일반회계 819억원과 재정부 용자특별회계 932억원을 합

하여 총 1,751억원으로 11.4%에 불과하다.

석유사업기금은 1차 석유위기를 겪고 2차위기의 조짐이 서서히 나타나던 1977년에 설치되어 2차위기 직후인 '79년부터 도입원유를 대상으로 징수를 개시, 석유비축사업과 석유개발사업 그리고 국내 석유가격 안정을 위한 완충기능을 하여 왔다.

유가완충기능이란 국제원유가 등락에 따라 기금징수액을 조정하여 국내유가를 안정적으로 유지하는 기능이다.

**에너지 특계제도에
기대되는 장점들은
자원배분의 효율성 제고,
재정활동에 대한 투명성,
유가완충기능의 보강
등이다.**

1986년 이후 국제원유가격이 지속적으로 하락하자 국내유가를 상당부분 낮추고도 기금징수액이 대폭 증대하여 에너지·자원분야의 재정이 하여야 할 사업을 이 기금이 거의 다 떠맡게 되었다.

이후 석유사업기금은 현재까지 에너지수급 안정과 국내 유가완충기능을 비교적 훌륭하게 수행하여 왔으며, 만약 석유사업기금이라는 안정적인고려에 영향을 받는 정부의 일반회계나 재정투융자특별회계에 의존이 불가피하였을 것이고, 이 경우

에너지·자원분야의 수급의 안정은 지금과 같지는 않았을 것이라고 말할 수 있다.

3. 특별회계제도 추진의 배경

국내로 수입되는 석유에 부과하여 조정이 되는 석유사업기금으로 광범위하게 에너지·자원분야의 재정활동을 대체하다 보니 몇가지 문제점이 불가피하게 발생하게 되었다.

첫째 정부의 재정활동은 국민의 대표기관인 의회의 통제·감시·동의하에 있어야 한다는 재정의회주의 원칙에 어긋난다는 것이다. 석유사업기금의 운용관리책임은 상공자원에 있고 운용계획의 수립, 변경, 결산이 대통령승인으로 확정되도록 되어 있기 때문이다. 이에 따라 사소한 의혹도 크게 증폭이 되고 의회나 언론의 공격표적이 되어 불필요하게 정부와 정책담당자가 시달림을 받아 오기도 했다.

둘째 에너지·자원분야의 사업추진에 석유사업기금이란 별도의 재원이 마련됨으로써 한정된 재원을 각종 정부의 사업지원에 경쟁적으로 배분하여야 하는 기획원 예산실의 입장에서는 에너지·자원분야의 예산배정을 자연히 줄이게 되고, 수삼년이 되지 않아 자연스럽게 석유사업기금으로 부터의 지원범위가 범이정하는 최대한의 범위까지 확대되었다는 점이다. 예를 들면 석유사업기금으로부터 석탄산업이나 에너지절

약 등에의 지원은 당연히 법적 근거 하에 이루어졌음에도 불구하고 석유사업기금이라는 기금명칭에도 어울리지 않을 뿐더러 석유기금의 근거법인 석유사업법의 기본취지에도 맞지 않는다는 지적이 있어 왔다.

셋째 유가원충기능은 석유사업기금의 중요한 기능중의 하나이다. '86년 이후 국제 원유가가 하락하자 막대한 규모의 유가원충자금이 조성되었다.

이 자금은 향후의 유가상승에 대비하여 최단기간내에 동원가능한 상태로 보유되어야 함에도 당시 제조업경쟁력 강화와 여유자금 활용이라는 기획원의 주장으로 약 2조원에 가까운 자금이 재정투융자특별회계와 금융기관에 예탁되어 다른 용도에 사용되었다. 그 이후 걸프사태로 원유가가 급등시 재정투융자 특별회계에 예탁된 자금이 제때에 상환되지 않아 유가원충을 제대로 못하여 당시 기금관리자인 동력자원부가 국회, 언론 및 국민으로부터 비난을 받은 적이 있었다.

재정투융자특별회계는 당시 1년만기로 자금을 차입하여 왔음에도 불구하고 7년이 지난 지금에도 8,670 억원을 갚지 않고 있다. 각 부처가 별도의 법인격을 갖고 있지만, 부처간의 상호 믿음을 해치는 일이 이렇게 반복되는 것은 안타까운 일이다. 이러한 일들도 막대한 여유자금이 기금이라는 다소 어정쩡한 제도속에 존재하였다는 점이 그러한

바람직스럽지 않은 행태를 부추겼다고 볼수도 있을 것이다.

넷째 에너지·자원부분 정부사업의 추진이 석유사업기금 뿐 아니라 에너지이용합리화기금, 석탄산업안정기금, 석탄산업육성기금, 해외자원개발기금, 정부의 일반회계, 재정투융자특별회계 등으로 다양하게 이루어지고 석유사업기금의 비대화로 석유사업기금이 다른 기금이나 회계의 고유사업까지도 담당하게 되어 다른기금이나 회계가 유명무실하게 됨으로써 재정지원 체계가 복잡하게 되었다. 그 결과 국민이나 국회 등 행정부외의 기관이 그 실상을 제대로 파악하기가 용이하지 않아 정부 재정활동에 대한 통제·감시 기능이 취약하게 되었다.

다섯째 보다 직접적인 특별회계제도 추진의 배경은 '93년 7월 신경계계획의 재정개혁부문에 사업성격이 유사한 특별회계 및 정부관리기금을 통합하여 재정체계를 단순화하기로 하였고, 석유사업기금등 5개기금을 그 대상으로 지적하였다는 점이다.

4. 에너지 및 자원사업 특별회계법의 주요골자

'94년 3월 24일에 확정된 에너지특계법은 에너지특계제도의 가장 중요한 내용을 규정하고 있으므로 에너지특계제도의 개요를 설명하고자 한다.

(1) 기존 5개기금을 특별회계로 전환

기존의 석유사업기금, 석탄산업육성기금, 석탄산업안정기금, 에너지이용합리화기금 및 해외자원개발기금 이상 5개기금을 폐지하고, 에너지 및 자원사업특별회계를 신설하며 5개기금의 권리·의무와 재원 및 사업을 이 회계가 승계하도록 하였으며, 이 회계는 '95회계년도부터 운영되도록 하였다.

(2) 투자계정과 융자및 유가원충계정으로 구분

회계를 크게 두계정으로 구분하여 투자·보조·출연 등 일회의 지출로 지원을 완료하는 「투자계정」과 회전자금 또는 유가원충자금의 운용·관리의 성격을 갖는 「융자및 유가원충계정」으로 하였다.

「투자계정」은 석유 등 수입에너지에 대한 부과금, 일반회계전입금, 차입금등을 세입으로 하고 에너지 및 자원관련사업에 대한 사업비, 투자, 보조 또는 출연등을 세출로 하여 사업을 추진하고 「융자 및 유가원충계정」은 특별회계소관 융자원리금 수입과 기타 전입금, 차입금 등을 세입으로 하고 에너지 및 자원관련 사업에 대한 융자와 국내 유가안정을 위한 유가원충지출을 세출로 하였다.

유가원충사업은 비상시에 대비한 자금관리의 성격이 크므로 융자계정과 통합하여 운영하도록 하였다.

(3) 유가원충을 위한 제도의 정비
 걸프시태와 같이 국제유가가 일시적으로 급등할 경우 국민경제에 미치는 충격을 완화하기 위하여 그동안 정유사의 석유수입손실을 석유사업기금으로 보전하여 국내유가의 안정을 유지하여 왔던 바, 그 기능을 보다 견고한 법제도 아래서 이 회계가 승계·발전시키도록 하였다.

이에 따라「유자 및 유가원충계정」에 유가원충 소요액을 매년 계상하여 계상된 금액이 년도말까지 사용되지 않을 경우 이를 인출하여『유가원충준비금』으로 적립한 후, 국제원유가 급등 등 국내유가원충 소요발생시 국무회의의 심의를 거쳐 즉시 사용할 수 있도록 하여 국제유가 변동에 대해 신속한 대응이 가능하도록 하였다.

특히, 유가원충 준비금의 운용에 있어 유동성을 최대한 확보하도록 하였고, 재정투융자 특별회계와 다른 기금 등에 예약이 불가능하도록 함으로써 원천적으로 과거와 같이 정부의 다른 재정활동에 의하여 유가원충 기능의 훼손을 방지할 수 있도록 하였다.

(4) 기금보유자산의 처리

기금이 특별회계로 흡수된 경우 기금소유자산은 국유재산이 된다. 이렇게 될 경우 자산의 관리와 그 자산으로 행할 사업의 효율성 제고등의 문제로 몇가지 고정자산과 기타 자산등을 현재 그 사업을 사실상 행

하고 있거나 그 자산을 사용하고 있는 기관·단체로 '94년말 기준 장부 가액으로 이관하도록 하였다.

5. 기대효과와 예상문제점

에너지특계제도는 물론 과거 석유사업기금제도보다 진일보한 제도이지만, 아직도 불완전한 제도이다. 따라서 기대효과를 설명하는 것도 중요하지만, 예상문제점을 간과해서는 안될 것이다.

우선, 기대되는 장점을 들어보면 재원배분의 효율성제고, 재정활동에 대한 투명성, 유가원충기능의 보강 등이다.

첫째, 그동안 재원별로 개별기금 차원에서 부분적·제한적으로 검토·편성되던 에너지·자원부문에 대한 자금지원이 특별회계로 일원화됨으로서 종합적인 에너지·자원정책의 차원에서 자금지원의 우선순위 조정이 가능하게 되어 재원배분의 효율성이 제고될 수 있을 것으로 보고 있다.

둘째, 에너지 및 자원사업에 대한 지원이 명시적으로 재정체계내에 흡수됨으로써 정부 재정제도가 단순화·명료화되고, 재원의 사용이 최종적으로 국회의 심의·의결로 확정되도록 함으로써 정부재정활동에 대한 투명성이 제고되고 국면감시 기능이 강화되는 효과가 있을 것이다.

셋째, 향후의 국제원유가 급등에 대비, 국내유가의 안정적 관리를 위

한 신속하고 효과적인 유가원충제도를 정비, 법률로 제도화함으로써 정부의 유가원충기능에 대한 공공성과 실효성을 동시에 확보할 수 있게 되었다는 점이다.

반면, 예상되는 문제점이라면 운용상의 융통성·신축성·능률성의 제약, 정치적 고려의 강화, 예산당국에의 권한집중 등의 문제이다.

이러한 문제점은 에너지특계법안의 작성과정에서 가능한 보완이 되도록 노력하였지만, 정부재정에의 편입이라는 대원칙이 존재하는 이상 불가피하게 나타날 수 있는 문제점들이라 생각된다.

한편, 이번 에너지특계의 설치로 과거 기금사업 뿐만 아니라 일반회계나 재정투융자 특별회계에서 담당하던 '94 예산기준시 약 1,750억원 상당의 에너지·자원분야의 사업지원도 에너지 특별회계가 떠 맡을 것으로 예상된다.

이경우 일반회계와 재정투융자 특별회계는 그만큼의 재원에 여유가 발생하고 에너지특계는 부담이 발생하게 된다. '94년 에너지특계 예산편성시 1,750억원에 해당하는 금액이 일반회계로부터 에너지특계에 전입이 이루어 지는 것이 바람직한 일이고 당연한 일로 생각된다.

'94년부터 본격 시행되는 에너지특계가 지금의 기대대로 정착·발전하여 이 나라 에너지·자원분야의 사업추진에 튼튼한 재원으로서 제 기능을 다하기 바란다. ♣