

에너지산업과 국가경쟁력



廉 明 天
국회 경쟁력강화특위 파견
통신부 서기관

1. 머리말

대통령께서 '93년말 시드니방문중 「世界化」를 국가경영의 주요지표로 발표한 이래 세계화와 경쟁력에 대한 논의가 학계, 정부, 기업등에서 상당히 활발하게 이루어져 왔다. 현재까지의 논의의 흐름을 크게 요약하면 세계화는 불가피한 우리의 선택이라는 점, 그리고 이 세계화시대에는 개인, 기업, 국가의 경쟁력이 어느때 보다도 중요하다는 것, 마지막으로 경쟁력 강화를 위해서는 경쟁력의 향상을 제약하는 제도, 관습, 의식의 혁파가 있어야 하며, 그 구체적인 방법으로 국제화의 추진과 대외개방, 기업규제완화, 정부조직개편, 교육 사법제도의 개혁, 그리고 금융과 부동산의 실명제등 경제정의의 실현을 들고 있다.

2. 세계화의 개념과 현상

세계화에 대해서는 다양하고도 기발한 개념의 정의와 그 시의성, 필요성이 여러 학자들에 의하여 훌륭하게 설명되어 왔다. 또 하나의 번잡함을 피하기 위하여 여기서는 그들의 설명을 간단히 요약하여

인용하고자 한다.

다가오는 21세기의 세계는

- ①동서이념과 체제경쟁의 종언으로 세계가 단일의 이념과 단일의 경제체제에서살아가게 되었고, ②정보·통신·교통기술의 획기적인 발전으로 전세계가 동시화. 지구촌화 됨으로써 같은 정보와 동질적인 가치관을 각국의 국민들이 공유하게 되었으며, ③나아가서 WTO체제의 본격적 출범으로 국가간 국민간 지역간의 경제적 상호의존성이 대폭 증대되는 시대라고 그 특징을 요약할 수 있다.

「世界化」란 이러한 21세기에도 우리가 계속 생존하고 번영 발전해 나아가기 위해서는 현재 우리사회가 가지고 있는 기존의 의식 관행 제도에 대변혁이 불가피하다는 인식에서 출발된 경제 사회 문화 정치등의 변혁을 하나로 포괄하는 개념이라고 할 수 있다.

이러한 세계화시대에서 나타나는 현상은 몇가지로 요약될 수 있는데, 먼저 상품 용역 자본 기술의 국가간 이동이 급속히 증가하여 최소한 경제문제에

관한 과거의 영토개념이 사실상 무의미해지고 국적의 개념이 희박해지는 시대가 된다.

둘째, 국내적으로나 국제적으로 정보의 양과 흐름이 급격히 증가하고 정치 경제 산업 사회 교육 문화등 모든 분야가 지식화 정보집약화 됨으로써 국민이 보유하고 있는 정보 지식 기술수준이 국가의 부와 힘을 결정하게 된다.

셋째, 교통, 통신의 혁명으로 전 지구촌이 동시방영권이 되고 국민문화와 더불어 세계문화가 광범위하고 심도있게 확산되며, 개인과 사회의 삶에 강력한 영향력을 가지게 되어 문화의식의 지구촌화가 이루어 지게 된다.

넷째, 그 결과 기업활동의 범위가 불가피하게 국내에서 세계로, 외국에서 국내로 단일화되는 현상이다. 과거와 같은 단순한 상품의 수출에서 나아가 기업자체가 인력 자본 기술의 확보가 용이하고 판매·투자등의 활동이 유리한 곳으로 스스로 이전하는 기업경영의 국제화 현상이 일어나고 개방을 통하여 국내시장에서도 외국인과 외국기업이 국내인이나 국내기업과 동등한 조건으로 경쟁하게 되는 현상이 일어나게 되는 것이다.

이렇게 국경이 제거된 경제활동에서 개인, 기업, 사회, 국가의 경쟁력은 가계와 기업과 국민경제의 생존과 직결된 문제로서 세계화에 있어서 가장 중요하고도 핵심적인 개념이 되고 있다.

기업에 대한 과거와 같은 국가의 보호와 규제는 불가능하며, 국제적 기준에서 절대강자가 아니면 시장에서 없어지게 된다는 것이다.

3. 경쟁력의 의미

자연상태에서 인간을 포함한 생명체란 본래 競爭的인 存在이다. 원시시대는 물론 역사시대에 와서도 인간은 끊임없이 자연, 다른 인간 또는 다른 집단과 경쟁을 하며 살아오고 있다. 競爭, 즉 弱肉強

食과 適者生存이란 효율에 걸림돌이 되는 약자를 쫓아내는 자연의 질서의 일부인 것이다. 경쟁의 과정에서 불가피하게 희생자들이 생기고 사회전체로 보아 적지 않은 비용을 지불하게 된다. 인류가 문명화되면서 인간들은 이러한 희생자와 사회적 비용에 대한 대책으로 일정한 범위에서 경쟁을 제약하거나 희생자를 구호하는 제도와 관습을 발전시켜왔다. 경쟁이 자연의 법칙을 따르는 일이고 인류를 포함한 자연을 유지, 존속시키는 법칙이라고 하더라도 그것은 문명화된 인간의 입장에서 보면 무모하고 비인간적인 결과를 가져다 주는 경우도 많기 때문이다. 이렇게 발전된 제도와 관습의 예로서 크게 보면 종교, 결혼, 사회적 구호제도, 사법제도등을 들 수 있고 가깝게는 우리에게 익숙한 국내산업보호, 진입규제, 가격규제, 수량규제등 기업활동에 대한 보호와 규제를 들 수 있다. 이러한 제도중 가장 대표적이고 중요한것은 말 할 것도 없이 「國家」라는 강력한 제도이다.

요즈음 주장되고 있는 경쟁력의 강화를 위하여 경쟁을 제약하는 제반 규제나 보호를 제거하지는 것은 자연의 법칙, 즉 정글의 법칙을 보다 확대적용하여야 한다는 것이며, 이는 과거 정부의 보호와 규제가 희생자와 경쟁의 사회적 비용을 과대평가한 결과 사회의 효율이 과도하게 저하되었다는 반성에 근거하고 있다고 일단 추론 할 수 있을 것이다.

한편 현실적인 입장에서 우리가 경쟁력을 강화하여야 한다는 문제는 국제적으로 WTO시대의 개막으로 정부에 의한 우리 산업의 인위적 보호와 규제가 어려워 졌다는 점과 국내적으로 국민경제의 양과 질이 확장되고 발전하여 정부의 통제가 비능률을 노정하고 있다는 점, 그리고 정치적으로는 정부와 기업, 또는 정부와 민간간의 힘의 균형점이 기업이나 민간쪽으로 이동하고 있다는 점일 것이다.

결과적으로 경쟁력을 상실한 개인, 기업, 조직, 산

업은 현실에서 사라지게 되는데, 구체적으로는 퇴직, 전업, 업종변경, 조직축소, 산업구조조정등의 형태를 띠게 된다. 국가나 사회가 경쟁력을 유지,강화하는 방법은 경쟁력을 상실한 개인, 기업, 조직, 산업을 신속히 쫓아 내고 경쟁력을 확보한 개인, 기업, 조직, 산업이 막힘 없이 발전하는 進退盛衰가 활발한 유연한 사회시스템을 만드는 것이다. 따라서 경쟁력의 강화는 사회나 국가에 승리와 이익을 가져다 줄 수는 있으나 반드시 좋은 것 만은 아니며, 가치판단이 배제된 하나의 現象, 또는 時代精神이나 流行으로 이해할 수도 있을 것이다.

4. 국제경쟁력과 국가경쟁력

WTO시대에 있어 경쟁력과 관련하여 國際競爭力이란 용어와 國家競爭力이란 용어가 실무적으로 혼동되어 쓰이고 있다. 조동성교수는 「국가의 국제경쟁력」이라는 용어를 사용하여 이를 ①국가내에 국제경쟁력을 가진 산업이 존재하고 ②이러한 산업이 다수 존재하며 ③국제경쟁력이 국가내에 존재하는 교유의 원천으로부터 나와야 한다고 정의하고 있다.

이와 함께 산업의 경쟁력이란 ①해당산업이 범세계적인 경쟁에서 소비자가 지니는 욕구를 보다 효율적으로 충족시키고 ②시장이 요구하는 일정수준 이상의 수익성을 획득하여 지속적인 성장을 도모함으로써 ③경쟁자보다 우월한 시장지위를 유지하는 것으로 정의하고 한국의 국제경쟁력이 커지기 위해서는 여러 산업에 국제경쟁력이 있어야 한다고 설명하고 있다.

이를 요약하면 한 국가내의 각 산업의 국제경쟁력의 합이 곧 국가경쟁력이라고 보고 있는것 같다. 이러한 개념정의는 단기적으로 볼 때에는 매우 적절한 것이라고 볼 수 있으나 장기적으로, 또는 동태적으로 볼 때에는 그렇지 않은 경우도 있다고 본다. 예를 들어 석유산업이 국제경쟁력을 갖기 위해서는

석유제품을 低價로 공급해야 하겠으나, 그 결과 석유의 過消費로 에너지 다소비산업이 번창하고 석유 소비가 급증할 경우 이것으로 우리나라의 국가경쟁력이 강화되었다고 볼 수는 없을 것이다. 또, 장기적으로 경쟁력의 확보를 보장하기 위한 정부의 정책, 교육, 비상대비태세, 산업구조조정노력, 정부의 효율성과 그밖의 사법, 정치, 문화, 국방등이 국가경쟁력의 요소에 포함될 수 있을 것이다. 즉 국가경쟁력이란 국제경쟁력의 단순한 합이 아니고, 여기에 적절한 자원의 배분과 이의 지속 발전을 위한 사회적 시스템을 포함하는 개념이라고 말 할 수 있다. 따라서 특정산업이나 교육, 사법, 정부의 국제경쟁력이라는 개념은 국가경쟁력이란 개념과 많은 부분이 일치하겠지만 일치하지 않는 부분도 있음을 염두에 두어야 할 것이다. 즉 국가경쟁력이란 국가라는 시스템 안에서 특정산업이나 교육, 사법등이 하나의 하위 시스템으로서 어떻게 기능하고 있으며, 그 결과 국가단위의 경쟁력, 즉 국가경쟁력이 외국과 비교하여 볼 때 어떻느냐 하는 문제인 것이다.

5. 에너지산업의 경쟁력

에너지산업의 경쟁력은 국제경쟁력이어야 하는가, 아니면 국가경쟁력이어야 하는가의 문제는 에너지산업 자체의 국제경쟁력, 즉 일본의 에너지산업과 우리나라의 에너지산업간의 경쟁력이 우리의 이익에 더 중요한가, 아니면 국가라는 커다란 경쟁단위의 하위시스템으로서 에너지산업의 적절한 위치를 갖는 것이 우리의 이익에 더 중요한가의 문제가 된다.

17세기 유럽에서 절대왕정의 성립으로 태동된 근대국가의 개념은 현재까지 가장 강력하고 중요한 정치,경제,사회,문화의 單位로서 기능을 하고 있다. 아프리카의 부족, 중세유럽의 영주나 제후의 영지, 왕가위주의 왕조국가, 옛날 중국이 곧 천하라는 개

념, 구 소련을 중심한 사회주의 국가의 연합체, 현재의 유럽연방등 고전적 의미의 국가를 대체하는 여러 정치, 경제, 문화의 단위가 없지 않았으나, 현재의 국가라는 단위는 국제화, 지방화의 진전으로 앞으로 그 의미가 어느 정도 약화된다고 하여도 상당히 긴 기간 동안 정치, 문화는 물론, 경제활동에서도 우리의 이해를 가르는 중요한 단위로서 기능할 것이다. 21세기를 눈앞에 두고 있는 현재에도 미국, 일본, 러시아 그리고 중국이라는 국가가 가장 중요한 경제의 단위로서 정책을 결정하고 협상과 대결을 하고 있다. 더구나 중국, 러시아, 일본, 미국등 강력한 주변국가에 둘러싸여 있는 약소민족으로서 1500년의 단일국가로서의 전통을 가지고 있는 우리나라의 경우는 정치, 경제, 문화의 단위로서 國家의 의미가 다른 어느 나라보다 유별나다고 할 수 있다.

한편, 다가오는 21세기에 도 국가라는 경쟁의 단위가 얼마만큼의 의미를 가질 것인가를 생각해 보아야 할 것이다. 경제활동에 있어서 국경의 개념이 희박해지고 개인과 기업에 국적의 의미가 없어지며, 경제활동의 국제화, 세계화가 진전되어 원자재, 자본, 노동, 기술의 이동이 국내에서처럼 자유스럽게 이루어 진다고 하여도 국가단위의 경쟁력의 문제는 역내 주민의 소득과 생활의 질, 그리고 역내 재정수입의 확보를 위해 역시 중요한 의미를 가질 것이다. 이것은 지자체를 본격적으로 실시하고 있는 영국, 미국, 일본등에서 국내의 각 지방이 저렴한 입지와 SOC를 제공하면서도 고부가가치산업을 서로 유치하여 그 지방의 주민소득을 올리고 지방재정수입의 확충을 기도하는 것으로 짐작할 수 있다. 단 이 경우의 국가경쟁력은 국가내 산업의 국제경쟁력보다는 국가내의 교육, 과학, 기술, 사법, 치안, 에너지, 교통, 통신, 공공서비스등 넓은 의미의 SOC의 경쟁력이 보다 중요한 의미를 가지게 될 것이다.

따라서 현재에도 가까운 미래에도 우리에게 의미

가 있는 경쟁력은 국제경쟁력이 아니고 국가경쟁력이 되어야 할 것이다. 에너지산업의 경쟁력도 國家競爭力을 중심개념으로 삼아야 할 것이다.

6. 에너지산업의 경쟁력 강화방안

국가경쟁력의 강화를 위해서 에너지산업은 어떻게 되어야 하는가? 우선 각 개별 에너지산업 자체가 대외 경쟁력을 가져야 할 것이고, 그 다음에는 이러한 에너지산업이 국가경쟁력의 확보를 위해 적절한 위치에서 자기의 역할을 충분히 하여야 할 것이다. 가장 중요한 것은 기업자체의 競爭力 強化 努力이다. 이 부문에서는 각 기업이 스스로 가야할 방향과 절차, 그리고 그 의미와 결과를 잘 판단하고 있을 것이므로 여기서는 정부의 정책에 한정하여 논의를 전개하려고 한다.

(1) 에너지 저가정책의 재고

정부가 물가관리의 책임을 맡고 있는 현실에서 가장 손쉬우면서도 효과적인 물가억제의 수단으로 에너지가격을 통제할 결과 에너지가격은 에너지자원을 적정하게 배분하는 기능을 상실하고 있다. 저에너지가격은 가계와 기업의 에너지의 過消費를 부추기고 국내산업구조를 에너지다소비업종으로 몰고가는 기능을 하며, 에너지시설에 대한 투자재원을 부족하게 하고 해외유전등 국내외자원개발노력과 대체에너지등 신에너지개발에 대한 의욕을 근본적으로 저해한다. 정책의 책임을 지고 있는 고위관리나 정치인들은 자신의 임기중에 에너지가격을 현실화하여 물가를 불안하게 하는 일을 가급적 회피하려고 하게 된다. 국민에 인기없는 에너지가격 인상을 후임자에게 계속 미루어온 결과 우리나라는 97%의 에너지를 해외에서 수입하면서도 세계 최고의 석유소비증가율, 세계 두번째의 에너지소비증가율을 89년 이후 유지하여 오고 있다. 우리는 휘발유값을 의식하며 차를 굴리지 않고, 전기료를 의식

하면서 에어컨을 사지 않는다. 그 결과 교통체증과 과도한 물류비용이 시민생활과 기업의 경쟁력을 움아매고, 연례행사로 똑같은 하절기 비상전력수급대책을 금년에도 세우고 있다. 이러한 문제는 수년내에 가시적으로 개선될 희망도 없다.

세계석유의 66%가 증동에 매장되어 있고 77%가 OPEC국가의 소유이다. '73년 1차 석유위기에 배럴당 2.6 \$ 하던 석유가 12 \$ 선까지 불과 몇달 사이에 급등하였고, '78년 2차 파동시에는 13달러짜리가 순식간에 34달러로 올랐다. '73년 1차 위기시 우리가 어려움을 겪은 기억은 그리 심각하지 않다. 우리가 본격적인 산업화 이전의 단계에 있었기 때문이다. 그러나 중화학공업이 발달해 있었던 '78년에 겪은 2차 위기에 우리는 심각한 후유증을 겪었다. 당시 국내유가는 100% 이상 올랐으며, 가격의 고하가 문제가 아니고 물량확보자체에 큰 어려움이 있었다. 우리 경제는 '60년 경제개발 이후 최대의 시련을 겪었고 '79년과 '80년의 사회, 정치 불안으로 이어졌다.

미국이 걸프사태의 과정을 통하여 여러 중동국가에 단단한 경고를 보낸 바 있음에도 불구하고 현재의 세계석유매장량과 수출입 구조에서 제3차 석유 위기는 간단하게 올 수 있다.

이제 우리경제는 '78년보다 훨씬 더 에너지의존적인 경제가 되었고, 에너지의존적인 생활을 하고 있다. 3차 석유위기가 닥칠 경우 국제유가를 안정시키기 위해서 대한민국 정부가 할 수 있는 일은 거의 없다. 현재의 산업구조, 경제구조에서 3차 석유 위기가 닥칠 때 우리 경제의 모습은 험사리 예상할 수 있다. '78년 경험의 몇배 이상의 대가를 국민자가 치러야 할 것이다. 우리나라와 같은 資源貧國은 평소 에너지과동에 강한, 국제에너지과동의 영향을 최소화 할 수 있는 資源低消費型經濟構造를 가져야 한다. 태평양전쟁을 통하여 자원이 없는 산

업국가라는 것이 자원보유국의 입김에 얼마나 허약한 존재인가를 실감한 일본은 현재 같은 GNP생산에 우리나라의 1/3만큼의 에너지를 사용한다. 자원대국인 미국도 우리의 4/7 정도의 에너지만을 사용하고 같은 GNP를 생산한다. 우리 민족이 외국인보다 특별하게 자원을 낭비하기 좋아하거나 자원을 다소비하는 업종을 선호하는 민족은 아니라고 본다. 그 원인은 에너지 低價政策이다. 인위적으로 유가, 전기료, 가스가격, 탄가등 에너지가격을 더 이상 묶어두지 말아야 한다. 자유화되는 유가에는 에너지 특별회계부과금을 다소 높게 부과하여 가능하다면 정책적으로 전체의 에너지가격을 다소 비싸게 유지하는 것이 우리 경제에 필요하다. 에너지의 공급안정에 재원이 필요하고 에너지저소비형산업구조, 경제구조생활패턴으로의 전환이 시급하기 때문이다.

현재의 에너지저가정책은 인기와 여론에 집착하는 고위공직자와 정치인이 에너지가격을 최종결정하도록 되어 있는 행정시스템에 그 책임이 있다. 인기없는 정책결정을 정치적으로 행하여야 하는 제도 와 관행을 개선해야 한다. 정책은 냉정하고 합리적으로 결정되어야 하고 이를 위하여 정책결정권한을 하부로 위임하여 정책에 있어서 정치의 입김을 최소화 시키는 노력이 국가경쟁력의 확보를 위해 필요하다고 본다.

(2) 에너지산업에 대한 규제완화와 그 한계

에너지는 국민의 일상생활과 산업과 경제의 중요 자원으로, 전략물자로서의 중요성과 안전관리의 위험성이 있기 때문에 에너지산업은 정부에 의한 광범위한 보호와 규제의 대상이 되거나 정부가 스스로 사업자로서 에너지산업을 운영하여 왔다. 그 결과 우리는 '78년 2차 석유위기 이후 현재까지 비교적 저렴하고 안정적인 에너지의 사용에 큰 불편을 느끼지 않고 살아왔다. 실제 에너지가격의 국제비

교나 공급의 안정, 그리고 걸프사태등 비상시의 대비능력의 확보등에 있어서 우리의 에너지정책은 비교적 양호한 점수를 받아왔다고 본다.

그럼에도 불구하고 시장원리가 무시된 정부의 보호와 규제가 에너지산업의 비효율성과 대외경쟁력 약화를 초래하여 왔다는 비판이 주로 學界와 業界 쪽에서 제기되었다. 학계의 주장은 주로 경쟁이 배제된 기업이나 산업이 결국 경쟁력과 효율을 가질 수 없다는 원론적인 지적이고, 업계의 주장은 주로 수익성이 양호한 업종에 대한 신규진입 분위기조성과 공기업의 민영화를 겨냥한 전략적인 주장으로 판단이 된다.

그러나 WTO체제의 출범으로 정부의 보호와 규제는 그 효과의 好, 不好에도 불구하고 WTO가 요구하는 수준으로 개정해야 한다는 현실적인 문제가 피할 수 없는 정책의 과제로 나타나게 되었다. 이와 함께 과거부터 경쟁을 제약하는 정책으로 거론되어 오면서도 결과의 위험성 때문에 정책실무자입장에서 그 변경이 주저되던 몇몇 제도들도 검토의 대상에 오르게 되었다 결과적으로 석유 가스산업에 있어서 가격규제, 수출입규제, 진입규제, 민자참여, 전력산업의 조달제한과 민자참여, 석탄산업의 가격보조, 생산보조등이 규제완화의 주요대상으로서 가급적 빠른 시일내에 自由化, 自律化, 廢止가 이루어져야 할 것으로 본다.

그러나 지금까지 해오던 규제위주의 에너지정책이 50점을 밑돌지 않는다고 보여진다면 기존의 정책이나 제도의 의미와 근거를 다시 한번 음미하는 절차가 있어야 또 한번의 성급한 제도변경을 줄일 수 있을 것이다. 특히 안전관리에 대한 규제와 에너지공급위기지 대비를 위한 규제, 업자들의 가격폭등이나 공급제한에 대한 대비, 적정한 질의 유지, 에너지의 특성상 일반적으로 사용되는 符合契約에 대한 규제, 공기업민영화에 대한 보다 신중한 결정

등이 중요한 일 들이라고 본다. 즉 우리가 경쟁을 부추기는 것은 경쟁자체가 좋아서 그러는 것이 아니고, 경쟁이 효율을 무엇보다 쉽게 가져다 주기 때문이라는 점이 중요하다.

업계에서 요구하고 있는 에너지사업자의 에너지 비축, 저장의무, 시설설치의 감면이나 안전관리의무 감면요구등에 대해서는 당초 그 제도를 만든 취지를 다시 한번 검토해보는 자세가 필요할 것이다. 외국기업을 포함한 국내의 에너지시설과 물량에 대한 비상시 정부의 통제권을 확보하는 방안도 대외개방을 앞둔 현시점에서 검토되어야 할 과제로 포함될 수 있을 것이다.

(3) 정책의 정치논리 종속을 경계해야

문민정부 수립 이후 민주화가 추진되어 과거의 권위주의적인 정책결정이 많이 사라진 대신 정책결정과정에 있어서 이해관계인의 권리주장과 정부의 공공정책의 필요성간의 우선순위의 타협에 관한 관행이나 제도가 형성되지 않아 많은 사회적 부작용과 비능률을 낳고 있다. 에너지시설이나 폐기물처리장 立地選定에 있어서 일부지역주민들의 반대에 정부의 정책이 일관성이 없이 우왕좌왕하는 모습을 국민에게 보인다든지 石炭産業에 대한 合理化措置와 減産決定이 산탄지역 이해관계인의 시위로 이리저리 변한다든지 하는 일들이다. 앞으로 본격적인 지방자치가 실현되고 지방의 정치가 활성화 될 때 이러한 지역주민이나 한 시,군의 이해가 크게 걸린 정책의 결정은 더욱 어려워질 것이다. 한심스러운 풍조는 이렇게 정부가 좌고우면 우왕좌왕하는 것이 마치 문민정부나 문민정부의 공무원이 당연히 겪어야 하는 통과례로 생각하는 것이다.

에너지시설의 입지선정에는 정부가 단호한 자세를 보여주어 이해관계인이 이를 정치문제로 끌고 가는 것을 차단하는 것이 가장 중요하다. 그 다음으

로는 보상금액을 객관적으로 산정하여 공개하고 이것이 전기요금이나 가스요금에 얼마만큼의 인상요인으로 작용한다는 것을 에너지소비자에게 알려야 한다. 경쟁력을 잃은 석탄산업은 합리화를 지연시키지 말고 더욱 시간을 앞당겨 추진해야 한다. 생산비의 2/3을 정부보조로 연명해가는 국내석탄산업을 더 이상 끌고 가는 것은 국민, 석탄업자, 산탄지주민, 석탄소비자 모두에게 고통만 연장시키는 일이다. 정부가 할 일은 탄가보조가 아니고 산탄지역에 관광, 레저 등 代替産業을 育成하는 일이다.

정책이 정치의 장으로 끌려들어가 정치의 불모가 될 때 정책결정은 더욱 어려워지고, 결국 국민의 부담이 늘고 우리의 경쟁력은 더욱 약화된다. 여기서 인기와 여론을 의식할 수 밖에 없는 정치인이나 장차관등은 스스로 정치적인 부담을 줄여가는 방안을 강구하여야 한다. 인기없는 정책의 결정권을 정치인으로 부터 정년까지 직업이 보장되는 직업공무원에게 대폭적으로 하부위임하고 직업공무원을 정책의 결과로 부터 법이 허용하는 범위내에서 최대한 보호하는 노력을 법과 관행으로 정착시키는 조치가 검토되어야 한다.

(4) 정책의 무책임주의를 경계해야

사회전반의 민주화와 사정활동, 그리고 규제완화가 정치적, 사회적 이슈가 됨으로써 공무원의 복지부동이 심각한 역기능으로 등장하고 있다. 공무원과 공기업은 비능률의 대명사가 되었고, 공무원은 모든 것을 민간에 맡기고, 공기업은 민영화하며, 어떻게 되어가도 공무원은 그것을 어떻게 해볼 정책수단도 없으며, 수단이 있어도 현실을 직시하기 보다는 공리공담에 능한 것이 앞서가는 공무원의 像처럼 되어가는 풍조가 있다.

국가경쟁력향상을 위해서는 政策的 役割은 역시 중요하다.

민간기업은 결국 회사의 이익을 추구하는 존재이다. 예를 들어 한국출신의 기업인이 일본의 기술과 자금으로 중국의 공장에 부품하청을 주고 홍콩에서 조립생산하여 "Made in HongKong"을 붙여 미국현지법인을 통하여 판매한 다음 그 이익으로 이탈리아에 가서 가족과 살고 있다면 이는 어느 나라 기업이라고 말하기가 어려울 것이다. 지금도 그렇지만, 이러한 경우는 WTO시대에 있어서 더욱 흔한 일이 될것이다. 이 경우 국가경쟁력의 주요 구성요소는 현재의 「국제경쟁력이 있는 보다 많은 산업」에서 「기업활동에 보다 편리한 여건을 제공」하는 것으로 바뀌어 갈 것이다. 결국 국가의 기능은 더욱 중요해져서 국가내의 개별 산업의 경쟁력보다 SOC나 서비스의 제공자로서 본원적인 국가의 경쟁력이 중요시 될 것이다. 즉 교육, 사법, 사회보장, 에너지, SOC, 정부서비스등의 경쟁력이다. 에너지 분야에 있어서는 수급안정기능, 비상대비시스템, 비축, 유통망, 산유국외교, 해외수송로확보, 국내외자원개발, 대체에너지개발과 에너지절약기술등이 國家競爭力의 주요요소가 될 것이다.

公企業民營化를 주장하는 대표적인 논지는 비능률이다. 그러나 사실 공기업의 비능률은 경제이론상 설득력이 있다는 것이지, 비능률의 뚜렷한 기준이 현실적으로 있는 것은 아니다. 더우기 SOC투자재원의 확보를 위한 팔아먹기식의 공기업의 민영화는 정부로서 무책임한 일이므로 재고하여야 한다. 비능률의 대명사인 공기업의 민영화를 설득력있게 추진하려면 수익성이 떨어지는 공기업부터 추진되어야 할 것이다. 따라서 공기업민영화는 신중하게 숙고되어야 한다. 國家基幹産業으로서, 노조의 파업등에 대한 고려에서, 공기업을 인수한 민간기업이 세계기업으로서 국내시장을 희생양으로 삼을 경우 등에 대해서도 고려를 해야 할 것이다. 따라서 공기업의 민영화가 필요하다면 공기업과 민간기업의 경

쟁을 통한 능력의 확보와 그 검증을 위해서 공기업 일부의 민영화를 검토하는 방안도 있을 수 있다. 한국통신과 데이콤은 능력이 수시로 비교가 되는 경쟁의 상대로서 그 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

(5) 재원확충대책

예산의 단기적, 정치적 성격을 인정하고 장기정책의 계속성을 확보하기 위한 수단으로 인정되고 있는 재정제도가 基金제도와 特別會計제도이다. 에너지사업의 추진을 위한 재원은 과거 석유사업기금에 주로 의존 하였으나, 일관성있는 재정의 집중관리를 원하는 당시의 EPB와 예산승인권을 새로이 갖게 되는 국회의 합작으로 석유사업기금이 에너지특별회계로 '94년 1월부터 바뀌어졌다. 에너지수급안정의 책임을 맡고 있는 주무부처인 통산부의 기금운영에 대한 자율성이 많이 줄고 대신 국가의 단기적 경제운영의 책임을 지고 있는 재경원의 권한이 대폭 늘어나는 결과가 되었다. 에너지사업은 10~20년의 장기적 시야를 가지고 지속적이고 안정적인 투자가 필수적인 점을 고려할때 이는 매우 우려할 만한 것이다. WTO체제가 현실로 다가온 시점에서 에너지산업에 대한 투자재원을 명시적으로 정부재정으로 포함시키는 것 보다는 오히려 민간주도의 Rolling자금의 형식으로 해두는 것이 현명한 선택이었다고 볼 수 있을 것이다.

현재의 에너지특별회계부과금은 사실상 관세와 비슷한 기능을 하고 있으므로 OECD가입등과 관련시 장기적으로는 WTO체제에서 요구하는 관세인하문제에 저촉될 가능성을 지니고 있다. 따라서 이를 CO₂배출량과 연계하여 에너지 탄소세로 전환하고 특수세와 같은 내국세형식으로 징수하여 전액이 특별회계로 전입되는 방안을 검토하여야 할 것이다. 이 에너지특별회계부과금을 내국세형식으로 징수한다면 그 징수와 지출과정에 있어서 에너지이

용합리화, 에너지소비절약등의 정책목적을 위한 정책수단으로 보다 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 개발하여야 할 것이다. 전력, 가스산업과 같은 공기업의 경우 에너지사용료를 현실화하여 자체의 투자재원을 마련하도록 하여야 한다. 에너지를 97% 이상 해외에 의존하는 고도산업국가가 에너지를 다소 비싸게 사용하도록 함으로서 에너지低消費型高附加價値産業構造를 갖는 것은 오히려 바람직한 일이다. 마지막으로 에너지산업에 대한 해외차입과 주식공개를 활성화하여야 한다. 에너지산업은 사회간접자본으로서 21세기의 국가경쟁력을 이르는 핵심적 요소임을 인식하여야 한다.

7. 맺는말

에너지산업이 경쟁력을 갖기 위해서는 각 석유 가스 전력 광업 에너지관리등 각 에너지산업이 국제경쟁력을 가져야 한다. 그러기 위해서는 우선 에너지산업을 일단 적자생존의 경쟁에 던져 놓아야 하고 정부의 각종 불필요하거나 필요성이 확인하지 아니한 규제와 보호를 모두 풀어야 한다. 그다음 우리 산업 경제구조는 에너지를 덜 쓰고도 부가가치를 높게 생산하는 산업구조, 경제구조를 가져야 한다. 이것은 에너지소비절약 캠페인으로 되는 것도 아니고 에너지高價政策으로 해결해야 한다. 마지막으로 정책이 정치논리에 종속되지 않도록 행정조직 내부의 정비가 필요하며, 에너지시설 투자재원의 안정적 확보대책이 환경문제와 함께 수립되어야 한다. 국가경쟁력을 가름하는 SOC로서의 에너지가 다소 비싸지만 합리적인 가격에 안정적으로 국내의 수요자에게 공급되고 정부정책의 신뢰성이 확보될 때 21세기의 세계화시대에 우리나라는 競爭力있는 高附加價値産業의 立地로서 한국인과 외국인들로부터 매력을 계속 유지할 수 있을 것이다. ♣