

국내 석탄산업 지원 정책에 대한 신사고 정립



권혁수
에너지경제연구원 연구위원

〈 목 차 〉

1. 개 요
2. 국내 석탄산업의 현황 및 과제

3. 결론

1. 개 요

최근 국제유가는 50\$/b를 넘나들면서 고유가 추세가 지속적이다. 앞으로도 이러한 고유가의 추세가 지속될 것이라는 전망이 지배적이다. 또한 대규모 석유, 가스 생산자들이 국제 에너지 시장에서 주도권을 장악해가면서 OECD 국가 및 중국 등의 에너지수입 의존도도 심화, 석유 및 가스의 공급불안 위험이 높아지고 있다. 따라서 세계 각국은 에너지 안보 측면에서 석탄의 중요성에 대한 인식을 제고하고 있다.

특히, 우리나라와 같은 자원빈국은 원자력 이외의 발전에서 높은 비중을 차지하고 있는 석탄 발전 의존도가 심화되고 있는 현실에서 국제가격이 과거에 비해 너무 높아 국가 경제에 많은 부담을 주고 있다. 이제는 석탄 전반에 대한 인식이 제고될 필요가 있다.

국내 무연탄 경우도 우리나라 에너지 정책의 여건이

과거에 비해 크게 변화되었음을 인지하여 석탄 지원정책에 합리적인 사고 정립이 요구된다. 즉, 국내 유일한 부존자원이라는 명분과 서민 연료 보호라는 명분하에 비경제적인 요인이 크게 내재되어 있는데도 불구하고 정부의 석탄 지원정책의 큰 변화 없이 과거의 틀을 유지하려는 정부의 지원정책은 제고의 여지가 있다는 것이다.

만약, 이러한 고유가 상황이 장기화된다면 저소득층 서민연료 보조라는 명분 아래 그동안 정부가 보조해 왔던 연탄의 가격보조금은 연탄의 가격 경쟁력을 크게 회복, 실질적인 저소득층 혜택 보다는 연탄을 사용하지 않아도 되는 소득 계층 및 농가, 영업용 등에서 지속적으로 수요를 증가시킬 수 있으며 이로 인해 국내 무연탄 수급균형에 큰 어려움이 제기될 것이다. 결국, 국내 무연탄 지원에 대한 문제의 심각성을 더할 수 있다.

2. 국내 석탄산업의 현황 및 과제

가. 국내 무연탄 수급 균형(수요 > 생산) 모색

지난 '80년대 후반부터 증산정책에 기인한 과잉공급과 수입에너지의 국제가격안정에 따른 저유가정책, 가정용 에너지소비 패턴변화 등으로 석탄소비가 감소되기 시작하면서 산업전반의 불황이 예고되었고 정부는 석탄산업 합리화정책을 추진하여 수급안정화를 기하여 왔다.(비경제성탄광 Scrap-Down, 경제성탄광 Build-Up). 최근 들어 세계 에너지 시장의 고유가 행진과 국내 경제 불황으로 인해 다시 연탄소비를 증가세(전년 대비 13%)로 반전시킴과 동시에 지속적인 감산정책으로 탄광의 채산성은 악화, 2004년 동원탄좌가 폐광되면서 국내 무연탄 생산체제에 위협을 받으면서 국내 무연탄 수급관리에 새로운 이슈가 제기되고 있다.

즉, 무연탄 수요 > 공급의 현상으로 수급균형의 방안 마련이 요구된다. 그러나 생산측면에서는 광산의 심부화에 따른 채산성 저하로 생산원가는 지속적으로 상승하고 있으며, 이는 탄광의 현금흐름 경직성을 유발시킴으로서 탄광의 지속적인 운영에 어려움으로 연결되고 있고 지원제도는 합리화를 위한 제도와 연결되어 있

기 때문에 현 제도는 석탄산업 유지에 위협 요인으로 작용할 수 있다. 특히, 탄광은 투자기피, 감산 등으로 고정비용 상승분을 생산성 향상과 조직 축소 등으로 자체 흡수해가고 있으나, 생산원가에 못 미치는 낮은 탄가수준과 생산성을 초과하는 임금인상 등으로 감산도 폐광도 어려운 입지에 놓여 있다.

이에 따라 정부는 국내 유일한 자원, 에너지 안보라는 명분하에 적정생산 수준 책정과 함께 일정수준 유지를 위한 정부의 생산지원 제도를 재검토해야 할 필요성이 대두되나 사실상 경제적 논리에 의한 명분 확보에 어려움이 있다. 하지만 외국의 경우도 석탄산업 구조조정기간 40여년 시간이 소요되었을 뿐 아니라 자국에너지로써 최소한 생산규모 유지 추세(독일 2005년까지 3,500만톤 유지)이며 폐광지역 대체산업 유치 특성을 반영, 시간적 여유가 요구되고 있다는 점을 감안한다면 석탄산업 일정수준 유지의 확고한 정책적 의지를 분명히 하여야 함은 당연할 것이다.

단지, 너무 무리한 정책적 의지만을 표명할 경우, 지원의 합리성 및 효율성 문제에 논란이 거듭될 소지가 있으므로 경제적(궁극적) 시각과 비경제적(부정적)인 시각차를 좁힐 수 있는 방안 마련이 요구된다.

그 이유는 1988~2001 기간 중 연간 13%대의 높은

석탄산업의 변화 추세

(단위: 천톤)

구 분	1988(A)	2004(B)	증감율(% , B/A)
○ 가행탄광수(개)	347	8	△97.4
○ 생 산 량	24,295	3,191	△86.9
○ 소 비 량	25,641	3,886	△84.8
○ 재 고 량	10,774	8,894	△17.4

주 : 최근 3년간 연평균 증감률: 생산 △5.8%, 소비 △1.2%(민수용 4.0%)

마이너스(-) 증가율을 기록하였던 국내 무연탄 수요 감소가 2002년부터 고유가 추세를 맞이하면서 증가세로 반전하여 2010년경에는 약 300만톤의 재고수준이 무너질 가능성이 있기 때문이다.¹⁾

결국, 국내 무연탄 시장에서 수급균형 모색을 위한 새로운 과제로 부각되는 주요 이슈는 연탄가격 현실화를 통한 수요관리의 필요성과 합리적 생산기반 구축을 위한 지원제도 모색이다. 즉, 그 동안 저소득층 보호라는 연탄가격 보조 정책(1990년이후 연탄가격 동결 200

원/장)이 등유/연탄 상대가격의 경쟁 우위성 크게 확보시켜 현재의 연탄수요 증가의 결정적 요인으로 작용한 것으로 보이므로 이의 개선이 요구된다는 것이며 합리적 정책을 지속적으로 추진하여 효율적 탄광의 집중적 생산체제 구축을 의미하는 것이다.

나. 정부의 재정 부담 경감 대책 마련

과도한 정부지원으로 명분 약화와 타 산업과의 형평

- 등유대비 연탄의 상대가격은 지속적으로 하락
- 연탄가격은 '89년 이후 서민가계부담을 이유로 석탄가격인상(7차례)에도 불구하고 단 1차례('03년, 10%) 인상
- 반면 등유가격은 고유가 및 세금인상으로 매년 증가
 - * 두바이유 (\$/B) : ('01)22.8 ('02)23.8 ('03)26.9 ('04)33.6 ('05평균)50.2
 - * 등유세금(원/) : ('01)103.7 ('02)135.4 ('03)165.8 ('04)194.8
- 연탄의 상대가격비(연탄 : 등유)가 과거 1 : 1.1 1 : 3.8수준으로 확대, 당분간은 고유가로 현 추세 지속 전망

〈 연료별 상대가격 변화 〉

구 분	'95	'97	'99	'01	'03	'04
상대가격지수(등유/연탄)	1.12	1.82	2.53	3.12	3.05	3.81
연탄소비량(만톤)	301	139	112	123	119	139

- 상대가격비 확대로 연료간 소비대체(연탄, 등유) 발생
- 연탄소비는 금년 동절기('04.10~'05.3)에 전년동기대비 44.8% 증가
- 반면, 등유소비는 전년동절기에 비해 오히려 14.9% 감소
- 특히 상업용·농업용 등을 중심으로 연탄소비가 급증
- 사무실, 식당 및 농업용에서 연탄 난방방식으로 전환
- 또한, 가정에서도 연탄보일러 겸용가구가 증가하는 추세
 - * 연탄수요('04년)중 가정용 32%(45만톤), 상업용 46%(64만톤), 농업용 22%(30만톤)로 추정(예경연)

1) 현재 재고수준 890만톤 수준을 감안할 때, 향후 연탄수요가 현 증가세를 유지하더라도 한동안 공급에는 큰 무리가 없을 것이다. 문제는 생산기반이다. 약 300만톤 수준의 생산 유지가 불가능할 경우, 발전용 무연탄이 현재의 소비수준(235만톤)을 유지한다고 가정하면 연간 약 70 - 80만톤 정도 재고탄 방출이 이루어지기 때문이다.

이슈 진단

국내탄 수급 추이

	1988	1990	1995	2000	2001	2004	연평균 증가율(%)	
							('88-'01)	('00-'04)
A. 소비(천톤)	25,641	20,979	5,485	4,159	4,027	3,886	-13.3	-1.70
연탄용	22,926	18,779	3,005	1,192	1,230	1,386	-20.1	3.84
발전용	2,407	1,983	2,421	2,850	2,689	2,356	1.41	-4.65
산업용	209	171	59	117	107	145	-4.72	5.5
공공기타용	99	46	0	0	0	0	-	0
B. 생산(천톤)	24,295	17,217	5,720	4,150	3,817	3,191	-13.7	-6.68
탄광수(개)	347	215	27	12	13	9	-24.5	-6.68
근로자수(명)	62,259	38,101	11,735	8,207	7,169	5,978	-35.1	-5.88
OMS(톤/공)	1.35	1.56	1.65	1.81	1.77	1.78	2.1	-
C. 재고(천톤)	10,774	8,013	8,492	10,774	10,576	8,894	-	-6.53

자료 : 「에너지통계월보」

성 문제가 제기, 이를 타개하기 위하여 정부는 1996년부터 무연탄 가격의 인상을 추진, 정부의 재정 부담 감축에 노력해왔다.²⁾ 그러나 2000년 이후 다시 가격지원 폭이 증가하고 있다. 향후, 정부의 지원제도를 가격지지 중심으로 전환하지 않는 한, 저탄가 정책 추진으로 인한 원가 인상을 보전하기 위해서는 다시 정부의 재정 부담을 증가시키는 요인으로 작용하는 한편 정부는 최근 들어 일정수준 생산 유지, 폐광지역개발, 석공 입지 확립 등 여러 문제가 동시에 제기됨으로써 정부의 재정 부담은 크게 증가할 소지가 있다.

특히, 감산지원금 및 폐광대책비 등으로 인해 정부

의 지원 부담은 이중적으로 어려워 질 전망이다. 즉, 새롭게 제기되고 있는 수급균형 모색을 위한 생산확대의 지원제도 마련과 다른 한편으로는 일부 비경제탄광들의 폐광 및 생산확대 정책에 참여 하지 못한 탄광들에 대해 감산지원금을 동시에 고려해야 하는 이중적 문제에 당면해야 한다. 감산지원금 및 폐광대책비는 지난 석탄산업합리화시책의 일환으로 비경제탄광의 폐광지원사업을 지속적으로 추진함으로써 석탄소비 감소에 상응한 생산량의 감축으로 공급과잉 현상을 해소, 석탄 수급균형을 유지하는데 기여하였으며, 비경제 탄광의 정비에 따라 석탄산업조성사업비 등 정부지원을 장기

국내 무연탄 가격 및 생산톤당 가격지원 (원/톤)

	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2004
가격 (증가율%)	49,580	57,010 (15.0)	65,560 (15.0)	65,560 (0.0)	65,560 (0.0)	72,280 (5.0)	77,751 (5.7)
가격지원 (증가율%)	63,761	59,647 (-3.4)	52,971 (-3.7)	42,333 (-28.5)	44,447 (0.0)	42,810 (-3.5)	47,665 (11.3)

2) 2000년까지 지원 : 석탄비축사업, 광산지역진흥대책, 석탄생산지원(경도굴진, 탄광기계화) 1999년까지 지원 : 수송화차제작, 연탄공장시설, 1998년까지 지원 : 하계저탄, 석탄합리화사업단 1996년까지 지원 : 석탄광개발, 탄광근로자기초교육, 1995년까지 지원 : 안전성증진.

석탄산업에 대한 정부지원 현황(억원)

구 분	1988	1991	1996	2000	2001	2003	2004
가행탄광 생산지원	3,190	4,656	4,206	2,783	2,341	2,129	2,008
- 탄가안정대책비	-	1,782	3,268	2,449	2,216	1,943	1,952
- 기타	3,190	2,874	938	334	125	186	260
감산·폐광 지원	121	529	1,006	105	665	1,028	503
지역경제 지원	-	-	216	1,003	1,136	1,622	1,722
관련기관 지원	129	100	244	1,200	800	400	400
합 계((억원)	3,440	5,285	5,993	5,091	4,942	5,179	4,837

폐광대책비 지급현황(단위 : 백만원)

구분	지급실적															
	1989-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	계
근로자 대책비	61,518	29,882	39,146	53,310	21,626	14,654	6,132	3,067	1,644	2,482	656	1,005	50,197	4,539	4,141	293,999
광업자 지원금	49,439	13,915	15,163	18,600	2,404	3,026	887	-	-	593	-	79	4,915	729	-	109,750
광해방지 및 산림복구비 등	-	10,190	7,326	8,884	7,269	6,821	12,884	12,535	14,470	15,317	9,906	12,354	9,929	11,156	15,766	159,309
감산근로자 대책비	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	45,533	36,210	16,986	10,824	109,553
계	110,957	53,987	61,635	80,794	31,299	24,501	19,903	15,602	16,114	18,392	10,562	58,971	101,251	33,410	30,731	672,611

자료 : 산업자원백서

개발 탄광에 중점 지원할 수 있게 됨으로써 장기가행탄광의 생산성 향상 및 경쟁력 강화를 위한 기반을 조성한데에는 긍정적인 평가를 받을 수 있으나 향후, 일정 생산 유지를 위한 제도와 상충된다는 점이다. 이러한 정책이 한동안 병행되면서 정부의 지원은 이중적 부담이 될 수 밖에 없다. 이에 대한 대책이 요구된다.

특히, 2002년부터 고유가 추세 속에 연탄소비가 큰 폭으로 증가하면서 연탄의 가격 보조금이 2005년 1000억원을 넘어섰고 이대로 증가한다면 2006년에는

배로 늘어 날 수도 있다. 1990년부터 본격적으로 시행되어 온 저소득층 보호라는 연탄가격 보조 정책이 장기화되면서 국내 무연탄 시장을 왜곡시키는 장본인 역할을 할 가능성이 커졌다는 것이다. 이것은 바로 잡아야 한다.

대부분의 사람들은 고유가 시대를 맞이한 지금의 상황에 대해 많은 걱정을 하고 있다. 그러나 우리나라의 전반적인 에너지 소비행태는 크게 개선되지 않고 과거의 다소비 경향을 그대로 보여주는 것 같다. 따라서 에

이슈 진단

너지수급 균형 모색에 어려움을 겪고 있으며, 특히 민생 부분의 에너지 소비는 과거부터 서민연료 보호라는 명분 아래 추진되었던 저가격정책의 영향으로 인해 소비규모가 좀처럼 수그러들지 않고 있다. 이제라도 정부 보조금을 지급해야만 하는 저소득 계층이외에는 근본적인 틀을 다시 세우야 할 시점이 아닌가 싶다.

민생 에너지 가격정책에서 저가격의 안정적 공급이 외에 또 다른 목적의 하나는 에너지소비에 따라 발생하는 사회적 불이익을 소비자에게 부담시켜 적정수준의 소비를 실현하는데 있다. 이러한 소비억제 유도는 에너지 소비에 따른 사회적 불이익을 적정한 수준으로 감소시키는 것을 궁극적인 목표로 한다.

예를 들면 고유가 추세와 함께 등유 특소세의 지속 인상 및 연탄가격 동결로 인한 연료(등유:연탄)간 상대가격비 격차는 더욱 커졌다. 이로 인해 그동안 지속적으로 큰 폭의 감소를 보였던 연탄 소비가 다시 급증하는 현상이 3-4년간 연속적으로 보임에 따라 사실상 석탄산업합리화 정책으로 생산기반이 크게 약화된 국내 무연탄 공급여건은 이를 충족하지 못하여 심각한 수급 불균형을 초래할 가능성이 커졌다. 이제라도 일정수준의 등유/연탄의 상대가격비를 좁혀 무연탄 수급의 균형을 모색하여야 한다. 에너지소비에 따른 적절한 사회적 비용부담이라는 차원에서 연탄 가격 인상은 불가피한 선택이라 할 수 있다.

만약 물가에 미치는 영향, 정치적 입장, 서민연료 보호라는 명분 때문에 연탄가격을 인상하지 않는다면 지금처럼 고유가 시대에서는 연탄을 사용하지 않아도 되는 소득계층에서 연탄 소비의 심리적 소비 경향을 증대시킬 것으로 보이며, 특히 농가 및 영업용 부문에서도 연탄 소비를 크게 증가시켜 2010년경에 연탄소비 규모는 300만톤 이상 될 것으로 전망된다.

그러나 사실 국내 무연탄 시장에서 생산측면은 이의 조절 기능을 할 수 없는 상황이다. 연탄 수요가 지속적으로 증가한다고 해도 정부의 지원 재원이 충분하고 공급이 이를 어느 정도 뒷받침할 수 있다면 한동안 연탄 가격 인상을 하지 않고도 추세를 관망할 수 있을 것이다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 1989년 이후 소득 증가와 함께 급속하게 고급화된 민생에너지 소비 양상은 연탄수요를 대폭 감소 시켰으며, 이에 발맞추어 정부는 석탄산업합리화 정책을 꾸준히 시도한 결과, 2004년말 동원탄광 폐광으로 국내 연간 총 무연탄 생산규모를 약 280만톤 생산수준까지 내렸다. 이 또한 그 동안 채산성이 지속적으로 악화, 폐광을 준비하면서 투자를 기피하였음에도 불구하고 현재까지 존립하고 있는 탄광들이 있기 때문에 앞으로 연간 240만톤 생산수준까지 떨어질 것으로 예상된다.

어쩔 수 없다. 국내 석탄산업은 정부의 보조 및 지원에 의해서만 존립이 가능하다. 그 이유는 과거부터 지금까지 저탄가정책 유지로 일관하여 온 정부의 석탄 정책에 의해 시장에서의 판매가격이 원가 이하에서 책정된데에 있다. 1톤 생산에 정부의 보조금이 약 47,000원 정도로 총 1,400억원 이상을 정부가 보조하고 있고 연탄 제조에 1톤당 약 55,000원을 보조, 총 550억원에 달하며 석탄산업(연탄 포함)의 보조금이 약 2,000억원달하고 있다. 여기에 덧붙여 폐광지역개발 사업 등 기타 석탄관련 지원금을 포함하면 연간 5,000억원을 상회하고 있다. 실로 막대한 보조 지원금이다. 특히, 대한석탄공사의 누적결손금 등을 포함한다면 막대하다. 어디서부터 손을 써야 할지 해결의 실마리를 찾기가 어렵다.

분명한 것은 이대로는 안된다. 대책을 찾아야 한다. 아무리 국내 무연탄이 유일한 부존자원이라는 명분을

가지고 유지해야 하는 당위성이 있다 하더라도 비효율적인 부분인 크게 내재되어 있다면 지금이라도 바로 잡아야 한다. 즉, 합리적이고 보다 효율적인 대안 모색이 요구된다.

석탄산업은 과거와 같이 정부 주도에 의한 지원이 불가피하지만 정책목표에는 변화가 있어야 한다.

첫째, 국내 에너지 시장여건이 시장기능 강화에 초점이 두어져 있으며 이에 어느 정도 부응할 수 있는 지원제도가 준비되어야 할 것이다. 과거와 달리 가격중심체제로 지원제도가 변화가 불가피하다는 의미이다. 이러한 맥락에서 보면 연탄공장 지원, 최종소비자 가격 보조제도도 타 에너지와의 형평성 문제를 고려하여 재고해야 한다.

둘째, 석탄산업조성사업비 재원 확보에 어려움이 가

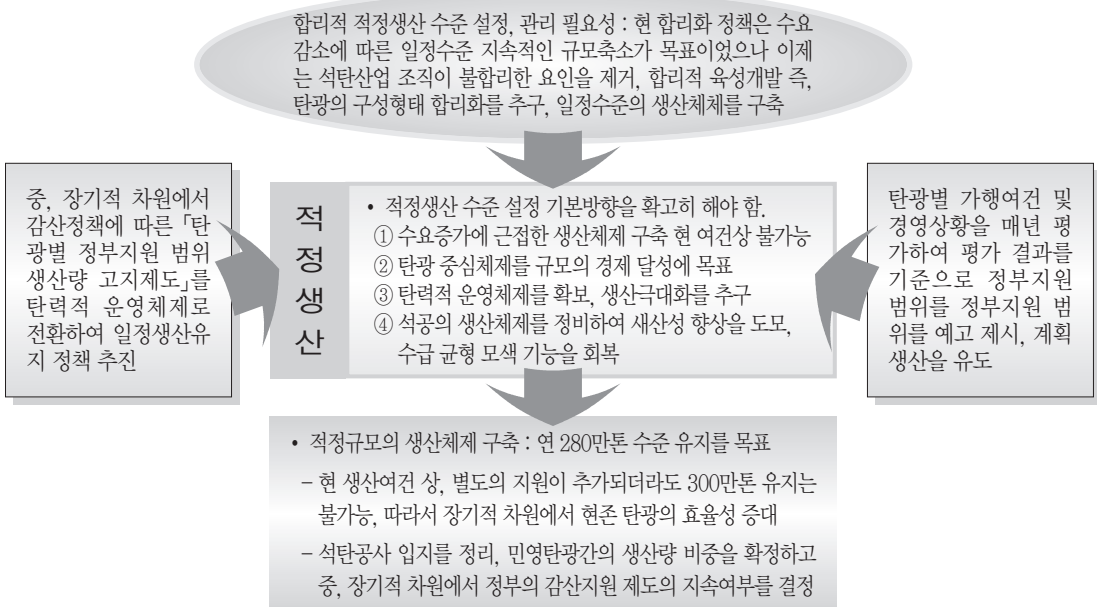
중되고 있어 석탄정책 지원에 필요한 자금 조성에 문제가 제기될 수 있다는 점을 반영해야 한다. 지금처럼 무조건식의 지원은 지양해야 한다.

셋째, 수급균형이라는 관점이 달라져야 한다. 수요 > 생산 현상을 해소하기 위해 생산 증대를 도모, 수요에 근접하는 정책 시도가 아니라 수요관리를 통한 수요 감소를 추진, 최소한의 생산체제 유지의 근간을 확보해야 한다는 점이다.

폐광지역 활성화 추진을 위한 근간도 중앙정부 위주의 개발 방식 보다는 해당 지자체의 참여 및 역량을 강화, 자율적 개발 체제로 접근할 경우 석탄산업과 폐광지역 개발의 관계 모색은 스스로 선택의 대안으로 남을 수 있다. 특히 재정지원 정책에 양상이 달라져야 한다.

정부는 저탄가 정책의 일환으로 안정적 공급을 위해

생산유지 방안



이슈 진단

가행탄광에 보조와 지원을 해왔다. 물론 이러한 정책의 흐름이 현재까지 이어져 오고 있다. 그러나 이는 정부의 부담을 가중시키고 탄광의 정부 의존적 경향을 높이는 결과를 가져 왔다.

따라서 앞으로는 가격안정지원 등 적자보전적 성격의 지원은 계속 감소시키는 반면 가격 인상을 통해 생산성 향상 등 투자가 이루어지도록 유도해야 한다. 단, 비효율적 탄광은 자율적 폐광을 유도, 합리적 석탄산업 유지를 위한 지원제도 마련에 박차를 가해야 할 것이다.

전반적으로 정부의 재정지원 부담을 감축, 지원 효과를 극대화하는데 목표를 두고 가격지원금은 매년 축소하는 대신 석탄가격을 현실화시켜 나아가야 한다. 현행 저탄가정책에서 벗어나 정부의 석탄고시가격제도를 점진적으로 자율화하려는 궁극적인 목적은 시장기능에 의한 적정가격의 형성을 통해서 자원배분의 효율화와 사회적 후생증진을 도모하는 데에 있다.

따라서 탄가의 현실화가 바람직한 것인가는 우선 탄가를 현실화시켰을 때 무연탄 시장이 자유경쟁시장의

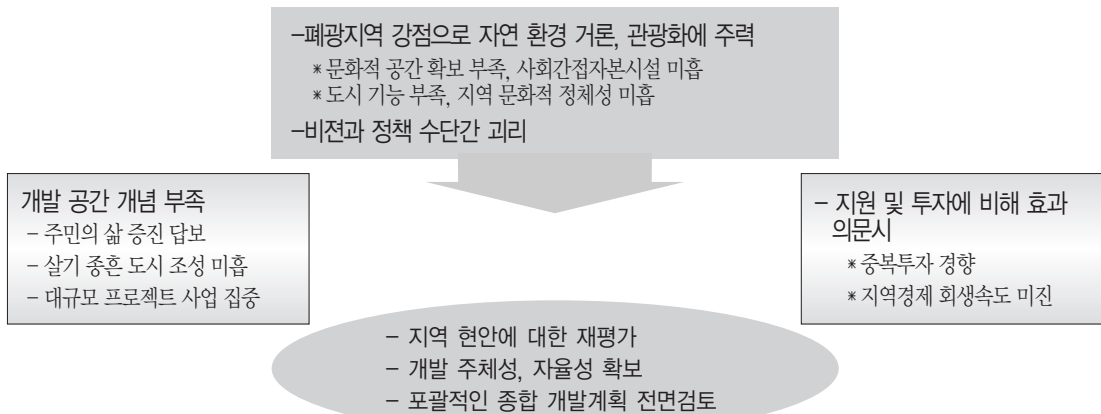
성립조건을 충족시킬 수 있겠는가라는 문제부터 따져 보는 것이 순서이다.

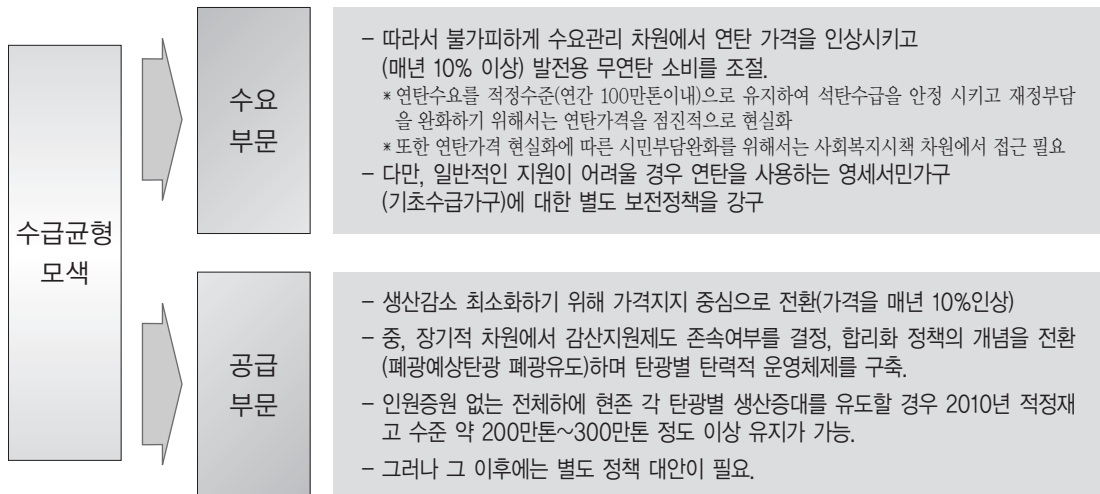
가격 현실화를 통해 얻을 수 있는 장점은 무엇보다도 사회적 후생극대화를 도모할 수 있다는 점이다. 현실적 측면에서는 석탄광업의 안정적 경영 기반 구축이 가능하며 필요한 석탄의 생산이 확대되는 효과를 낼 수 있을 것이다.

따라서 무연탄 가격제도의 개선방향은 전반적인 자율화 추세에 부응하는 것이 바람직하다. 특히, 연탄가격은 자율화 폭을 확대하여 저소득층이외에는 현재와 같은 보조금 제도를 중, 장기적 차원에서 폐지함이 바람직하다. 저소득층 직접 보조 방안 마련과 함께 지금의 연탄가격보조금을 폐지한다면 점진적 자율화에 근거한 고시가격체계의 유지에 어느 정도 타당성을 부여할 수 있다. 즉, 영세민 가정용 연탄 사용 가구에 대해서는 별도의 보조금을 지급하는 방안을 강구하면 된다.

석탄광산에 대해서는 각 광산별 개별 평가제를 도입, 생산성 향상이 가능한 탄광에 집중 지원함과 동시에 탄력적 생산체제를 도입하여 어느정도 선에서 자율

폐광지역개발 방향





적으로 생산량을 결정할 수 있는 지원 제도를 마련해야 할 것이다. 특히, 대한석탄공사의 누적결손 등의 해결 및 입지를 분명하게 정립하여 석탄산업의 전반적인 지원정책의 틀을 확립시켜야 한다.

아울러 폐광지역 개발 지원도 민자유치에 근간을 둔, 개발 주체성과 자율성 확보에 근간을 두어야 한다. 이렇게 함으로써 그 동안 정부가 추진해왔던 석탄산업 합리화 정책에 의해 상대적으로 피해가 컸던 폐광지역 개발 사업에도 명분을 확보할 수 있다. 만약 지금 당장 필요하다고 해서 다시 석탄 증산 정책을 재시도한다면 지금까지 추진해왔던 석탄산업합리화 정책 및 폐광지역개발 사업은 상충되어 석탄정책에 혼란을 가중시킬 수 있다. 신중한 접근이 필요하다.

결론적으로 말해서 무연탄 수요관리(연탄, 발전용) 정책을 본격적으로 시도한다고 해도 현 상황을 감안하면 수요 증가에 따른 공급부족은 불가피하다. 단지, 수급불균형의 규모를 얼마나 축소시키느냐가 관건으로 보인다.

우선 연탄의 가격을 대폭 인상시켜(2005년 30% 이상) 수요 감소를 유도하고 생산 감소를 최소화하기 위해 탄력적 운영체제에 의한 우량 탄광의 생산량 확대를 도모하고 석탄가격을 연 10% 이상 인상하여 가격현실화를 실현함과 동시에 석탄산업합리화 정책의 개념을 건전한 합리적 탄광 육성 개발로 전환하여야 한다. 우리나라 석탄산업의 가능한 적정생산수준의 규모는 280만톤 정도 유지되어야 한다. 연탄수요 감소 정책과 함께 이 정도의 생산수준을 유지한다면 어느 정도 정부의 재정 부담 경감과 함께 수급균형을 모색할 수 있다고 본다.

다. 시장기능의 강화 및 석공 정상화

시장 기능 강화에 초점을 두고 이에 어느 정도 부응할 수 있는 지원 제도가 준비되어야 한다. 과거와 달리 저탄가 정책에서 점진적으로 탈피, 가격중심 체제로 지원제도를 개선하여야 하면 특히 재정 지원 정책에 양상

이슈진단

국내 무연탄 수급전망

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
연탄수요(A)	sc1(동결)	1,806	1,985	2,331	2,626	2,868	3,059
	sc2(10%)	1,806	1,909	2,092	2,148	2,099	1,975
	sc3(15%)	1,806	1,856	1,933	1,850	1,659	1,413
	sc4(20%)	1,806	1,806	1,787	1,594	1,308	1,004
	sc5(25%)	1,806	1,758	1,655	1,375	1,031	711
발전용수요(B)	sc1	2,356	2,356	2,361	2,356	2,733	2,857
	sc2	2,356	2,356	2,356	2,356	2,356	2,356
산업용수요(C)		145	147	148	149	150	152
총 수 요	D1:Asc1+Bsc2+C	4,307	4,488	4,840	5,131	5,751	6,068
	D2:Asc2+Bsc2+C	4,307	4,412	4,596	4,653	4,605	4,483
	D3:Asc3+Bsc2+C	4,307	4,359	4,437	4,355	4,165	3,921
	D4:Asc4+Bsc2+C	4,307	4,309	4,291	4,099	3,814	3,512
	D5:Asc5+Bsc2+C	4,307	4,261	4,159	3,880	3,537	3,219
생산(E)	Esc1	2,861	2,843	2,931	3,039	3,093	3,194
	Esc2	2,861	2,753	2,753	2,753	2,753	2,753
누적재고(F)	F(sc1)	7,448	5,803	3,894	1,801	-856	-3,730
	F(sc2))	7,448	5,879	4,214	2,600	1,088	-201
	F(sc3)	7,448	5,932	4,426	3,110	2,038	1,311
	F(sc4)	7,448	5,982	4,622	3,562	2,841	2,523
	F(sc5)	7,448	6,030	4,802	3,961	3,517	3,492
	F(sc6)	7,448	5,713	3,626	1,247	-1,750	-5,065
	F(sc7)	7,448	5,789	3,946	2,046	194	-1,536
	F(sc8)	7,448	5,842	4,158	2,556	1,144	-24
	F(sc9)	7,448	5,892	4,354	3,008	1,947	1,188
	F(sc10)	7,448	5,940	4,534	3,407	2,623	2,157

주 : 생산Esc1 : 투자할 경우 생산 Esc2 : 현 추세 유지할 경우

재고 Fsc1 : 생산Esc1 기준, 총수요 D1 적용시
 재고 Fsc2 : 생산Esc1 기준, 총수요 D2 적용시
 재고 Fsc3 : 생산Esc1 기준, 총수요 D3 적용시
 재고 Fsc4 : 생산Esc1 기준, 총수요 D4 적용시
 재고 Fsc5 : 생산Esc1 기준, 총수요 D5 적용시
 재고 Fsc6 : 생산Esc2 기준, 총수요 D1 적용시
 재고 Fsc7 : 생산Esc2 기준, 총수요 D2 적용시
 재고 Fsc8 : 생산Esc2 기준, 총수요 D3 적용시
 재고 Fsc9 : 생산Esc2 기준, 총수요 D4 적용시
 재고 Fsc10 : 생산Esc2 기준, 총수요 D5 적용시

이 달라져야 한다. 저탄가 정책에서 탈피, 가격현실화를 시도할 경우, 가격안정지원 등 적자 보전적 성격의 지원규모는 계속 감소시키고 석탄광업은 생산성 향상 등 건전한 투자 지원에 초점을 두어야 할 것이다. 지원 효과를 극대화하는데 목표를 두고 생산성 향상이 가능한 탄광에 집중 지원하는 지원제도 마련이 요구된다. 소득수준 향상에 따른 고급에너지 선호추세를 감안할 때 연탄소비는 장기적으로 볼 경우 감소될 전망이다. 따라서 가정용 연탄가격보조금은 사회복지적 차원에서 저소득층 연료비 직접 지원 개념으로 전환이 필요하다

또한 수급균형이라는 관점에 변화가 있어야 한다. 수요 > 생산 현상을 해소하기 위해 생산 증대를 도모, 수요에 근접하는 정책이 아니라 수요관리를 통한 수요 감소를 추진, 생산체제 유지의 근간을 확보한다는 점이다.

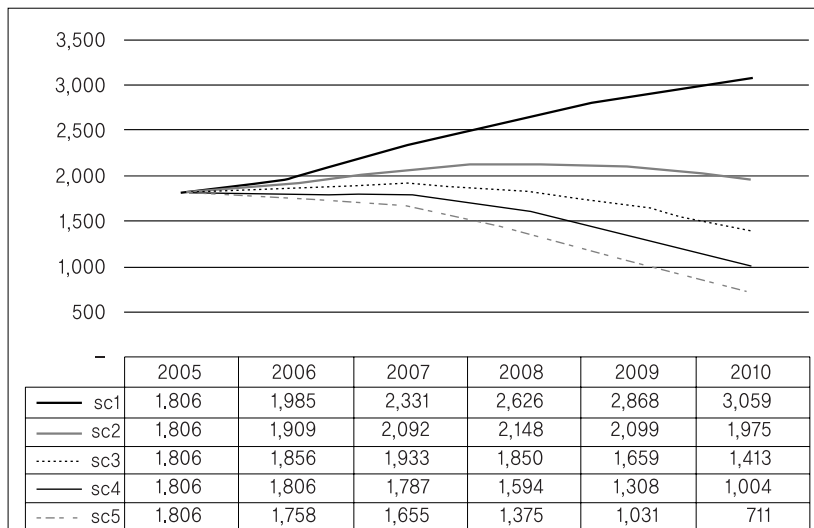
폐광지역개발 방식도 해당 지자체의 참여 및 역량을 강화, 자율적 개발 체제로 유도해야 할 것이다. 석

탄공사 정상화 방안을 빠른 시일내에 강구해야 한다. 석탄공사는 장·단기 처리계획을 병행하여 추진하되 우선 가능한 사항부터 점진적으로 추진하며, 2006년 이후부터 본격적인 중·장기 처리방안 마련해야 한다.(정부 재정 지원으로 재무구조 회생 근간 확보)

라. 중, 장기적 차원의 대북 무연탄 지원 사업 추진

현재까지 정부 차원의 대북 무연탄 지원은 공식화되어 있지 않으나 민간차원의 연탄 지원이 추진됨으로써 2005년 기준 약 7만톤 정도 지원한 것으로 집계된다. 인도적 차원에서 대북 연탄지원의 필요성은 인정되나 대북 연탄지원은 일회성이 아닌 지속적인 요구사항이므로 현재의 중장기 석탄수급상황 및 석탄지원여력 하에서는 정부차원의 대규모 대북 지원은 곤란할 것으로 보인다. 북측으로부터 정식으로 요청이 제기되면 이를 거절하기 어려운 남북관계의 입장을 감안하여 대북 석

시나리오별 연탄수요전망



이슈 진단

탄지원물량을 한시적으로나마 소량으로 국한함이 바람직하다고 본다.

1) 단기적 차원에서 연탄 지원시 문제점

현재도 민수용 석탄수요의 급증으로 국내 생산과 수요가 균형을 이루지 못하고 있어 비축탄을 방출하여 석탄수급 안정을 도모하고 있다. 현 추세라면 향후 5년 이내에 비축탄이 소진될 수도 있다. 이에따라 한시적(3년 정도)으로라도 석탄을 매년 일정량을 북한에 지원한다면 비축탄의 고갈을 더욱 앞당겨질 것이다.

현시점에서도 대북 지원이 “퍼주기 식”이라는 비판이 있고, 국내 석탄수급 불균형이 확대되는 상황에서 북한에 대한 대규모 석탄지원은 대북 지원 반대론자 등에 의한 강한 반대에 부딪칠 가능성이 있다. 특히, 석탄수급 불균형이 심화되어 석탄수급파동 등의 사회적 문제를 초래할 경우 국내의 석탄산업정책 및 통일정책 전반에 대한 근본적인 비난 여론이 우려된다.

2) 중·장기적 차원 대북 무연탄 지원

장기적 국내 석탄수급상 문제로 인하여 원칙적으로 지원이 곤란하다고 본다. 대북 석탄지원은 다른 분야와 마찬가지로 일회성으로 그치는 것이 아니라 일정기간 지원하여야 하나 현재의 중장기 석탄수급상황 및 석탄지원여력 하에서는 정부차원의 대규모 대북 지원은 곤란하다.

* 북한의 연탄지원 요청에 대해 개성공단의 원활한 사업추진을 위해 지속적으로 지원(4차래에 걸쳐 55천톤 지원)

이에 따라 대북 석탄지원은 국내탄이 아닌 수입탄 활용이 논의되고 있다.(국내탄의 원가가 수입가격보다 높으므로 해외에서 수입하여 지원하는 방안이 더욱 경

제적임)

또한 북한의 수송문제(도로시설 및 항구접안시설 등의 SOC) 등을 고려하면 대규모의 지원은 현실적으로 곤란 ⇒ 현재의 수급상황하에서 북한에 대한 추가적인 석탄지원은 곤란하고 해외에서 수입하여 지원하는 것이 바람직하다는 것에 근거를 두고 있다. 그러나 북한이 상당부분 석탄을 수출하고 있다는 점을 고려한다면 이 부분도 명분이 부족하다는 지적을 받을 수 있다.

따라서 중·장기적으로 북한 탄광의 남북 공동개발을 검토할 필요가 있다고 생각한다. 북측에서 지속적으로 연탄지원을 요청할 경우, 북한내 연료의 자급자족 체제를 구축할 수 있도록 북한 석탄광 공동개발 추진을 검토하자는 것이다.

3. 결론

최근 석탄산업은 많은 어려움에 처해 있다. 정부의 지원 및 보조에 의존하던 관행이 경영 자율성 저해로 이어져 온 것이 가장 큰 원인이다. 따라서 현존하는 각 탄광들이 계획생산 체제 구축이 미흡, 사실상 향후 진로 모색에 한계를 맞고 있다고 본다. 특히, 석탄정책상 석탄산업을 어떻게 이끌고 갈 것인가 하는 정부의 강력한 정책의지 표명이 미흡한데에도 그 원인 있다. 다시 말하면 향후, 석탄산업에 대한 정부의 정책방향을 분명하게 표명한다면 이를 통해 석탄산업 관련자들은 나름대로 진로모색이 가능하게 된다는 의미이다.

생산규모 유지를 위한 정책적 배려 수준을 어느 정도에서 책정할 것인지에 대한 문제는 매듭을 지어야 할 것이며 지원 및 보조정책에 대한 방향제시와 함께 가격현실화를 통한 석탄산업의 자율적 경영여건 조성이 시급하다. 또한 이를 통해 생산조직합리화도 추구

해야 할 것이다.

앞으로 합리적 적정생산 수준 설정, 관리의 규모는 수급조절의 융통성을 감안, 탄력적으로 280만톤 이상을 유지해야 한다. 이는 연탄 수요관리정책을 꾸준히 추진하고 현 생산규모를 지속적으로 유지할 경우 점차 수급균형을 모색해 나아갈 수 있을 것이다.

특히, 이의 규모를 유지함에 있어서 현 합리화정책을 지속적으로 추진한다는 전제가 필요하다. 그러나 현재 수요>공급 상황을 만회하기 위해 증산 정책을 재시도 하거나 너무 무리한 생산 확대 정책을 추진한다면 오히려 향후, 과거처럼 생산>수요 현상 재현으로 문제의 심각성을 더할 수 있다. 아직은 약 800만톤에 달하는 재고탄을 보유, 현재의 연탄수요 급증 현상에 대한 대비를 할 수 있으나 1~2년간의 시간적 여유를 가지고 관망하여 연탄수요 급증 현상이 일시적인 것인지 구조적인 것인지 문제의 핵심 파악이 중요하다. 즉, 연탄소비 실태조사를 추진하여 연탄수요 행태를 파악, 그에 맞는 대비책을 마련해야 할 것이다. 당장의 무연탄 수급불균형에 의한 문제는 그리 크지 않을 것으로 보기 때문에 너무 성급하게 석탄산업의 근간을 흔들만한 상황은 아니라는 것이다. 우선, 연탄 수요관리 부문에서 해결해 나아갈 바를 바라는 것이다. 미리부터 중, 장기 수급균형만을 고려하여 석탄산업 생산체제를 증산, 확대 정책을 논의하는 것은 순서가 바뀐 감이 있다. 현 생산 수준을 유지하는 차원에서 지원 형평성, 융통성, 효율성 원칙에 입각하여 각 탄광별 장기생산계획 체제를 구축하는 방향으로 유도해야 한다. 중, 장기적 차원에서는 가격현실화에 의한 탄광들의 수익성 확보와 그동안 투자기피 등으로 생산여건이 악화된 문제를 개선(시설투자 유도)하여 점진적으로 합리적 생산체제를 구축, 수급균형을 이루는데 그 초점이 맞추어져야 한다. 특

히, 경제성이 극히 열악한 탄광 등에 대해서 자율 폐광을 적극적으로 검토하여 규모의 경제를 실현토록 하여 한다.

정부의 지원 효율성 증진에 초점을 두고, 생산성제고, 무연탄 및 연탄가격의 인상 등을 통해 정부지원의 재정적 부담 감축 등, 특히 폐광지역진흥사업 및 석공 정상화 방안 등은 석탄정책의 범주에서 고려해야 할 사안이다. 폐광지역진흥사업은 해당 지방자치단체가 능동적으로 추진하는 체제구축을 위해 개발의 자율성, 주체성 확립에 주안점을 두어야 할 것이다. 또한 석공의 정상화방안은 빠른 시일내 처리해야 할 시급한 사안이다.

다시한번 강조하면 “지난 15년 동안 지속되어온 보조금정책으로 국내 무연탄 시장이 크게 왜곡되고 있다. 연탄소비가 최근 3~4년간 급증하는 이유도 등유 특소세의 지속적 인상에서 비롯되었지만 연탄값의 턱없이싼 가격에 원인이 있다.”

따라서 고유가 상황이 장기화될 경우 저소득층 서민 연료 보조라는 명분 아래 그동안 정부가 지원해 왔던 연탄의 가격보조금 제도의 의미는 퇴색될 수밖에 없다는 것이다. 저소득층을 위한 정책이 오히려 연탄을 사용하지 않아도 되는 소득계층과 농가, 영업용 등에서 수요를 증가시키는 요인이 될 수도 있기 때문이다. 연탄의 가격 현실화는 불가피하다. 이를 위해서는 적절한 수준의 가격인상은 불가피하겠지만 현재 연탄의 최고가와 원가와의 차이가 지나치게 차이나는 만큼 생계부담 및 시장혼란 등을 감안해 당분간은 매년 20~30% 정도의 인상을 추진해야 하며 이와 함께 영세가구에 대해서는 별도의 지원 정책 필요성을 강조한다,

예를 들어 연탄쿠폰이나 에너지쿠폰제도는 저소득층에게만 특정 쿠폰을 제공해 원하는 연료 구매시 일정

이슈 진단

금액을 지원받도록 하는 것이다. 물론 여기에는 여러방안이 거론될 수 있다. 살 때는 정상가격에 구매하고 이후 구매한 가격의 일정부분을 지원해 주는 사후정산제도, 저소득층 복지카드 등을 발급해 연료구매시 할인적용을 받도록 하는 등의 방법 등이다.

이러한 정책 제안의 배경은 정부는 지금껏 전기, 도시가스, 연탄 등 에너지원별로 가격지원제도를 실시해 왔으나, 저소득층을 분류하는 기준이 모호해 실질적인 혜택을 받지 못하는 사람들도 많았고, 특히 연탄의 경

우에는 특정 저소득층에 대한 지원이 아니라 연탄가격 자체에 정부지원금이 보조되어 판매되었기 때문에 저소득층을 지원하려는 정부의 목적과는 달리 왜곡된 부분들이 많았기 때문에 가능한 시장 기능 회복 차원에서 가격 현실화 함께 저소득층 직접 방안이 합리적이라는 생각에 있다. 즉, 우리나라의 모든 에너지원의 가격에 있어 과거 정부의 지원정책에서 벗어나 시장경제원리에 적합한 현실화된 가격 정책의 시급함을 강조한다.

