



국내 석탄산업의 합리적 지원정책에 대한 주요논점과 정책제언

권혁수 에너지경제연구원 선임연구위원

1. 서론

현재의 석탄산업 정책은 석탄산업합리화정책 이후 추진된 정책을 근간으로 점진적 지원 분야를 축소 혹은 폐지한 대책이 대부분이었다. 따라서 연탄수요 급감 현상에 부응하여 그에 맞는 장기적인 정책 방향을 수립하지 못했다는 평가를 받을 수 있다. 석탄산업 구조조정도 수요감축 현상에 균형을 두어 이루어져 왔다면 현재 안고 있는 국내 석탄산업의 구조적 문제는 크게 확대되지 않을 것이다.

장기적으로 석탄수요가 감소할 것이 확실시되므로 석탄공사의 부실 가능성을 염두에 두어 석탄공사 수익구조 악화 요인을 사전에 제거하고 점진적으로 석탄산업 전반적인 시장구조 개선에 노력해 왔다면 국내 석탄산업 합리적 개편에 연착륙이 가능했을 것으로 판단된다. 현재의 석탄산업 정책 수립의 어려움은 이러한 장기적인 정책시그널의 부재로 나타난 결과라고 볼 수 있다.

석탄산업 정책을 위한 시나리오는 다음의 3가지 경우를 생각할 수 있다. ① 계속되는 석탄수요의 감소에도 불구하고 일정수준의 생산을 유지하면서 발전용 수요를 일정량 유지하는 보수적 시나리오, ② 민수용

수요감소에 연동하여 석탄생산량을 지속적으로 감산하여 석탄산업을 구조조정하는 진보적 시나리오를 고려할 수 있다. 다음으로 ③ 이 2가지 시나리오를 절충하여 민수용 수요감소에 연동하지만 국가의 유일한 부존자원을 생산하는 산업이므로, 최소한의 생산수준(약 200만톤)을 유지하고 필요시 석탄활용 기술 등을 개발하거나 연탄을 대체할 수 있는 정책수요를 개발하는 중도적 시나리오 등의 3가지 시나리오이다.

첫째 시나리오, 즉 민수용 수요감소를 보충할 정책수요의 개발이 필요하여 발전용 수요개발이 그 유일한 방법이라고 할 때, 이는 또 다른 석탄산업 재정지원으로 연계, 타 에너지산업 발전의 위축을 초래하게 될 것이다.

둘째 시나리오, 즉 수요감소에 연동한 석탄산업 구조조정 정책은 비용의 최소화로 자원배분의 효율화를 유지할 수 있으나 국가 유일한 부존자원을 생산하는 산업을 퇴출하는 결과를 초래할 수 있다. 이 뿐만 아니라 해외자원개발에 필요한 광산 전문인력 양성 기지가 사라져 국가적 또 다른 문제를 유발하고 연탄기저 수요 존재에도 불구하고, 생산규모가 일정수준 이하로 하락할 경우 연탄 유통체제의 붕괴를 가져와 에너지 복지 사회 구현에 저해요인으로 대두된다.



<표 1> 석탄산업 정책 구분

방 안	1. 일정생산수준 유지	2. 수요감소에 연동한 산업정리	3. 약 200만톤 생산수준 유지를 통한 연탄유통체제 확립 내용
내용	합리화 사업을 2010년까지 종결하고 2011년도부터 생산수준을 확대 유지	- 합리화 사업을 2010년 이후에도 연장추진 - 적정생산규모를 유지하면서 비경제탄광 정리	1, 2안을 토대로 합리화 정책은 유지하고(예를 들면 200만톤) 최소한 생산 유지
장점	없음	비용최소화(수익극대화)	석탄산업의 합리적 구조조정
문제점	- 공급과잉을 해소할 무연탄 수요 개발 필요 - 민수용 수요유지가 불가능하므로 발전수요개발이 관건 - 한전으로서는 공해시설투자 등과 같은 무연탄 발전에 따르는 부대 비용 가중, 경제적 손실을 전력요금 인상으로 소비자에게 전가 - 한전의 손실을 보전하기 위한 정부지원 불가피. 석탄산업에 대한 기존 지원체제를 활용하는 경우 현행 석탄산업지원이 더욱 복잡해지고 사후관리가 어려워질 것임.	- 폐광으로 인한 사회적 마찰발생 등 석탄공사 존립 위기 직면 - 노조와 지역사회반발 무마책 마련 시급 - 생산규모가 200만톤 이하로 하락할 경우 연탄유통체제 붕괴	- 유통체제 유지에 필요한 최소한의 가행수준을 산정하기가 어려움이 있으나 현재의 수급상황을 고려시 200만톤 수준이 적정 - 향후 연탄 대체의 정책수요개발과 수요개발비용 부담문제 상존 - 구조조정비용도 2안과 별 차이 없음
경제적 부담	초기 경제적 부담은 다른 두 방안에 비해 상대적으로 낮으나 이후 계속 상승	경제적 부담은 계속 하락	경제적 부담이 하락하다가 최소한의 가행수준을 유지할 때부터 부담상승
평가	비용부담면에서 실현성이 없음	비용부담이 가장 작음	비용부담이 1안 보다는 작으나 2안보다 큼.

자료: 에너지경제연구원, 석탄산업 장기계획(2011~2015) 수립 연구, 2011

셋째 시나리오, 즉 유통체제 유지에 필요한 최소한의 가행수준을 유지하기까지 산업 구조조정을 계속하다가 그 이후는 정책수요개발 등으로 석탄산업의 존

속을 보장하는 방법이다. 이는 석탄산업의 존속을 보장하는 의미에서 바람직하나 최소한의 가행수준을 산정하기가 어려운 점이 있다. 현재로서는 약 200만톤



(석공 110만톤 수준, 경동 80만톤, 기타 10만톤)이 적정수준으로 판단된다.

이들 3가지 시나리오의 장·단점을 일목요연하게 표로 비교하여 보면 다음 <표 1>과 같다. 이들 시나리오에 그 선택에 따른 비용의 비교로서 정책적 선택 결정에 한 기준을 제공할 수 있다. 결론적으로, 수요감소에 연동하여 석탄산업의 구조조정정책을 실시하는 경우가 총비용 측면에서는 최선책이 될 수 있으나, 정부의 그동안 석탄산업 지원정책의 배경을 고려시 이러한 비용경제적 측면이 아닌 에너지안보적 차원의 개념이 더욱 강했다는 것을 간과해서는 안된다. 이렇기 때문에 앞으로의 석탄산업 유지 배경 역시 국가적 유일한 에너지자원 생산이라는 관점에서 전략적 유지에 초점을 두어야 할 것이다.

따라서 증산정책의 시기에는 증산을 위한 각종 지원제도(보조금, 세제, 금융지원)와 관리가격제도가 마련되어 시행되었으며, 감산위주의 구조조정정책 시기에는 석탄산업합리화사업단이 발족되어 산업의 합리적 구조조정을 위해 노력하였다. 현재는 이러한 석탄산업 지원정책을 과거의 패러다임에서 벗어나 어떻게 하면 시장기능과 조화를 맞추면서 자율적 유지기반에 의해 존속시켜 나아갈 수 있느냐 하는지에 초점이 두어지고 있어 나름대로 긍정적인 평가를 할 수 있다.

그러나 이제는 과거와는 달리 석탄산업의 명맥 유지 명분도 곧바로 저소득층 난방연료로서의 연탄공급을 위한 합리적 생산체제 구축이라는 점에 있다는 점을 인지해야 된다. 2011년부터는 석탄산업 재정은 영계획을 바로 세워야 할 시점이다. 지금까지는 어느 정도 비축량에 여유가 있어 수급에 차질은 없었으나 2010년말 비축량이 비상시 적정물량인 200만톤이

무너져 20만톤에 불과 하다. 수요관리 차원에서 발전용 무연탄을 대폭 축소하여 연탄용으로 전환할 필요성도 대두되고 있다. 그리고 수급안정화 체제 구축을 위한 해외 무연탄의 탄력적 수입방안 강구 및 흐트러진 연탄유통질서 확립, 가격현실화에 따른 합리적인 저소득층직접보조 방안 구축, 석탄공사를 포함한 탄광부문 지원제도 개선 문제 및 그동안 석탄산업 합리화 정책으로 지속적으로 지원해 왔던 폐광지역 개발사업 지원 문제 등 전반적으로 시급성이 요구되는 석탄정책방향의 재정립 사안들이 산적해 있다. 이러한 측면에서 정부의 지원에 의존하고 있는 석탄정책과제들을 다시 한번 검토해보고 정책제언을 하고자 한다.

2. 석탄산업의 재정지원 현황

가. 수급현황

국내 석탄은 전량 무연탄으로, 생산은 1989년부터 시작된 감산 및 폐광 위주의 석탄산업합리화 정책으로 1989년 2,430만톤 → 2004년 319만톤 → 2005년 283만톤 → 2006년 282만톤 → 2007년 289만톤 → 2008년 277만톤 → 2009년 252만톤으로 감소추세에 있다.

그러나 연탄수요는 유가의 변동, 연탄가격 인상에 따른 수요관리 등에 의해 점진적으로 감소하는 추세에 있다(2006년 233만톤 → 2007년 209만톤 → 2008년 229만톤 → 2009년 194만톤). 한편 연탄가격은 1989년 이후 2003년에 10%(167원/개→184원/개), 2007년에 20%(184원/개→221원/개), 2008년에



30%(221원/개→287원/개), 2009년에 30%(287원/개→373원/개)으로 점진적 현실화 추세에 놓여 있다.

이러한 수급 상황은 정부 비축탄 소진으로 이어져 2009년말 재고는 160만톤 수준이다. 불가피하게 발전용 무연탄을 대폭 축소하고 있다. 다시 비축탄 확보를 위해 수요관리 정책을 적극적으로 추진해야 할 필요성이 대두되고 있다.

2007년까지 국내 석탄수요의 50% 이상의 비중을 차지하던 발전용 무연탄 비중을 점진적으로 감축, 2008년에는 46%인 1,960천톤을 공급하고 2009년에는 38% 정도인 1,400천톤, 2010년부터는 약 800천톤 수준이하로 유지할 계획이다. 또 한편으로는 유사시를 대비한 일정량의 비축수준을 유지하기 위해 연탄 총수요량의 20%선에서 탄력적으로 수입할 수 있는 체제를 구축해 놓고 연탄공급에 차질 없도록 대비책을 강구해 놓고 있다.

문제는 저소득층 난방연료로서의 연탄공급을 위한

저탄가정책 수혜가 다른 아닌 비가정용인 화훼농가 및 영업용 등에서 더욱 크다는 점에 있다. 이러한 점이 더욱 확대된다면 국내 무연탄 석탄생산 한계로 비축탄 대량 방출은 불가피한 상황이며 영세·서민연료인 연탄수급 불안은 가중될 수밖에 없다. 경기 회복 및 도시화 속도 등을 감안 시 장기적으로 연탄수요 감축은 예상되나 연탄소비 특성상 향후, 5년간은 120만톤의 기저수요가 유지될 것으로 보기 때문이다. 따라서 정부는 에너지복지 차원에서 연탄이 저소득층 난방연료라는 특수성을 감안하여 붕괴되어가는 연탄유통질서 확립 및 연탄공급정책에 더욱 관심을 가져 주어야 할 것이다.

나. 재정지원 현황

국내 석탄산업과 관련한 재정지원은 매년 5,500억원 내외로 에트회계(투자계정: 2009년 2.7조원)의 약

〈표 2〉 국내 무연탄 수급 현황

(단위: 만톤, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009
소 비	447	472	425	426	330
연 탄 (증감율)	201 (45.1)	233 (15.8)	209 (△10.1)	229 (9.5)	194 (△15.2)
발 전	235	236	216	196	136
공 급	395	509	412	419	320
생 산	283	282	289	277	252
수 입	-	-	-	1	19
비 축 (당해년도 방출)	694 (112)	467 (227)	344 (123)	203 (142)	160 (43)

자료: 에너지경제연구원, 석탄산업 장기계획(2011~2015) 수립 연구, 2011



20%를 차지한다. 가격지원은 석탄 및 연탄의 생산원가 상승 등으로 최고판매가격과 생산원가와의 차액을 국가재정으로 보전 중이다.

그리고 별도로 연탄을 사용하는 발전사업자에게 국내 무연탄 사용에 따른 수입탄가와의 차액을 전력산업기반기금에서 보전하고 있다. 지원현황을 보면 2005년 1,688억원 → 2006년 2,254억원 → 2007년 1,883억원 → 2008년 1,438억원 → 2009년 430억원으로 감소되고 있는 상황이다.

폐광지역 개발지원은 매년 2,000억원 정도를 에트회계에서 부담하고 있으며 석공 결손에 대한 출자가 500억원 규모를 넘어 서고 있다. 어떻게 보면 실질적인 석탄산업 지원정책과는 다소 거리감이 있는 부분에 석탄산업 총지원액에 거의 50%를 지출해야하는 부담이 크다.

3. 향후 석탄산업의 합리적 지원정책 근간 확립을 위한 주요 논점

가. 가격현실화를 통한 석탄산업 보조금 지원방식 개선

석탄산업의 실상을 감안 시, 수급안정화를 위한 정책결정이 시급히 요구된다. 이를 위해서는 빠른 시일 내에 생산규모를 일정수준으로 조정, 확정할 필요가 있다. 연탄수급관리 차원에서 정부 비축탄 소진에 대비한 해외 무연탄 수입 규모 결정 및 발전용 무연탄 대폭 감축의 정책적 결단, 최고가격제 폐지와 관련한 가격현실화 방안 등에 대한 구체적인 정책의지가 필요하다. 물론 감산 및 폐광과 연관된 근로자 대책비

〈표 3〉 국내 석탄산업 재정지원 주요내용

(단위: 억원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	계
광산안전지원	211	221	35	35	35	537
연탄가격지원	2,448	2,634	3,545	3,121	2,775	14,523
폐광대책·광해 방지지원	2,170	1,882	1,493	2,492	2,273	10,310
석탄공사출자	400	450	610	536	530	2,526
계	5,229	5,187	5,683	6,184	5,613	27,896

자료: 에너지경제연구원, 석탄산업 장기계획(2011~2015) 수립 연구, 2011

〈표 4〉 석탄·연탄 생산원가 및 지원단가(2009년 기준)

(단위: 억원)

구 분	생산비(a)	판매가(b)	정부보조(a-b)
무연탄(원/톤)	143,692	121,425	22,267(15.5%)
연 탄(원/개)	504.98	287.25	217.50(43.1%)

주: 연탄 수송비 별도 지원액은 24.75원/개

자료: 에너지경제연구원, 석탄산업 장기계획(2011~2015) 수립 연구, 2011



문제로, 노, 사, 정 간의 이해관계가 다르나 단기적 비용부담을 고려하여 산업구조조정을 지연시키는 것은 국민 경제적으로 더 큰 손실을 유발하게 될 우려가 있다. 그러나 수급안정을 이루기 위해서는 수요 = 공급의 균형이 절대적 전제이기 때문에 발전용 수요 자체가 정책적으로 결정된다는 점을 감안하여 대폭 감축 내지는 폐지시켜 정책 수요 폭을 줄여 주는 것이 해결의 관건으로 본다. 현재로서 연탄 수요는 가격 현실화 및 저소득층 직접 보조 방안으로 충분히 해결 가능할 것으로 본다.

연탄가격을 현실화하여 현재의 비정상적인 연탄수요 증가를 억제시킴으로서 국내 무연탄 수급안정을 도모하고 재정부담을 완화하는 방안이 최선책이다. 이 과정에서 탄광의 비효율성을 제거하는 방안을 마련해야 한다. 가격현실화를 추구 시 연탄소비자 가격이 월등히 높아지나 저소득층직접보조 방안과 병행하는 관계로 별반 문제시 되지 않을 것이다. 발전용 무연탄은 연탄 수급 안정화 차원에서 2009년부터 대폭 축소를 전제하고 있는 관계로 그 무연탄 발전 소비 규모가 향후 50만톤 정도 예상할 경우 전력산업기반 기금에서 원가 인상분 만큼 지원여부를 결정할 수 있으나 불필요하다고 판단되는 노후 발전소는 과감한 폐지도 고려함이 타당하다.

이 과정에서 현행 탄광 보조금 지급방식을 대폭 개선해야 할 것이다. 현재 탄광에 지원하는 보조금 지원 방식은 민영탄광 평균원가(대규모 탄광 1, 소규모 1)을 기준하고 있다. 이에 따라 경동탄광은 원가 정도에서 판매가격이 산정되는 결과를 초래, 지속적 유지 근간이 흔들리고 있으며 빠른 시일 내에 폐광해야 하는 소규모 탄광은 이윤 폭이 커져 쉽게 폐광을 결정하지 못하고 경영이 지속되는 상황이 반복되고 있다.

따라서 점진적으로는 정부 의존적 탄광경영 체제 탈피 및 지원 형평성이 확립 되어야 한다. 정부 보조금에 의한 생산체제 유지 및 경영 여건을 점진적으로 가격지지 중심의 지원정책으로 방향을 선회하여 자율적 경영체제 확립과 효율적인 탄광 집중 육성정책의 근간을 마련해야 할 것이다. 무엇보다도 감산지원금의 틀도 근본적으로 정비하여 원칙과 기준을 확립한 합리적 방안이 구비되어야 할 것이다. 그동안 국/민영탄광으로 양분된 체제임에도 불구하고 보조는 가격안정지원금 체제로 단일화되어 석공의 경영여건상 민영탄광 수준 도달은 불가능, 부실은 더욱 증대되는 현상을 가져왔으므로 정부 지원의 형평성 확립이 무엇보다도 중요하다. 다시 말하면 현재 국/민영탄광 지원정책 차별화 방안이 타당한지 다시한번 검토를 해야 할 것이다. 공정한 경쟁여건을 조성해주는지 아니면 지원의 이원화를 구상해 봄직하다는 것이다. 석공은 한시적으로 구조조정 추진과정에서 발생하는 고통을 보전해주는 제도를 도입하고 민영탄광은 가격현실화를 통해 정부의 지원은 없애고 탄광 스스로 일정 수익을 확보해 나아가는 방안을 강구해야 할 것이다.

단, 무연탄 발전 사업자가 수입탄 보다 가격이 비싼 국내 무연탄을 선호하지 않을 수 있으므로 이 부분을 감안하여 한동안은 현행 석탄생산자에게 지원하는 방식을 발전소에 지원하는 소비자 지원 방식으로 전환을 전제하여야 할 것이다.

또한 근본적으로는 석공의 구조조정이 마무리되는 시점에 합리화 정책을 종결하여 명실상부한 장기가행탄광들의 경영여건 마련에 일조해야 한다. 특히, 석공의 원가 상승 폭이 민영탄광의 원가 상승 폭 보다 약 1.4배 정도가 되기 때문에 판매가격에 비해 원



가가 높아지는 폭이 시간이 흐를수록 더욱 커지는 석공의 부실화 속도가 급속화되고 있으므로 석공의 해결 문제를 석탄산업 구조조정 차원에서 조속히 시행되어야 한다.

나. 석공문제 마무리와 함께 합리화 정책 종결

석공의 경우, 공기업으로서 정부의 연탄수급조정 기능을 수행하는 과정에서 수반된 부실 문제로 당연히 정부로서는 처리해 주어야 하는 절대적 과제이기도 하다.

하지만 석공은 수급안정화를 위한 정부정책에 적극 부응하면서 자구노력의 가속화가 필요하다는 의미도 담겨 있다. 이를 위해서는 고비용·저효율 탄광에 대한 폐광을 적극 검토하고 가행탄광은 지속적인 경영합리화를 통해 자립경영체제 기반을 조속히 구축해 나아가야 할 것이다. 석공은 1993년 이후 자본잠식 상태가 지속, 자본잠식 규모가 6,000억원을 넘어섰고 총부채가 1조 4천억원에 달하고 있다. 자본잠식의 주요 원인은 탄력적인 인력운영의 실패, 인건비 및 총원가 상승으로 인한 자금경색 심화 등 과다차입에 의한 지급이자 증가 등이다.

이는 운영자금의 원활한 수급을 방해하고 있고, 이에 따른 부족자금 대부분을 증자나 장기자금 아닌 단기 금융시장에서 높은 금리로 조달하고 있어 자금흐름의 악 순환이 반복되고 있다. 더욱이 이러한 자금부족 현상은 현재의 경영여건을 더욱 악화시키고 장기화시키는 주요 요인으로 작용한다.

따라서 자금부족으로 인한 석공의 경영난을 해결하는 방법을 단, 장기로 나누어 생각해 볼 수 있다. 단기적으로는 취약한 재무구조 개선을 위한 정부의 출자

또는 장기저리의 금융지원과 소유·지배구조 일대 전환을 통해 자금흐름을 개선시켜 주는 방안을 신중히 검토해 볼 수 있을 것이다. 고비용·저효율 탄광의 신속한 정비 및 조직축소 등 감량경영을 추진함으로써 잔류탄광의 경영여건을 호전시켜야 한다.

장기적으로는 지속적인 자구노력에 의해 대대적인 경영개선 활동을 수행해 나아가는 것이다. 특히 민영탄광에 비해 현격히 경쟁력이 떨어지는 생산성 부분을 만회하기 위한 획기적인 대책안이 마련되어야 할 것이다.

또한, 과거에서부터 수행해 온 공익적 기능유지를 위해 필요이상으로 보유하고 있는 조직 및 기구, 시설, 제도 등을 과감히 개편하여 경영효율성 측면에서 구조조정을 시행함이 선택의 대안이다. 그 이유는 정부의 일시 재정 부담 완화 및 탄광 근로자의 반발 최소화 and 지역 주민의 소요에 의한 사회적 문제 해소 등에 있기 때문이다.

다른 대안으로는 필요할 경우 분사도 고려해 볼 수 있다. 비효율적 탄광은 과감히 폐광하고 경쟁 가능한 탄광은 지속 유지한다는 논리하에 석공 산하 탄광들을 개별탄광으로 분리, 독립시켜 우열을 구분한 다음, 점차적으로 폐광, 가행 탄광을 분명하게 정립시켜야 나아가야 하는 방안이다.

다. 폐광지역개발사업 지원의 새로운 개념 정립 필요

2006년 폐광지역개발을 위한 특별법 개정 및 연장으로 본격적인 개발사업이 이제 마무리단계에 진입하고 있다. 그러나 그동안 국비 지원으로 연간 1,000억원 이상 지원되어 왔고 강원랜드 수익금의 20%를 지원하는 것을 포함하면 그 지원규모가 연간 3,000억원



에 달하고 있다. 그러나 사실상 대부분 대단위 관광사업(리조트, 스키장, 골프장 등)에 투입되어 지역개발 사업으로서 효과는 미진하여, 10년간 총 2조원 이상의 국비 투입 재원에 비해 그렇다할 모습을 보여주지 못하고 있다.

따라서 폐광지역 대체산업 유치 및 기타 지역경제 회생에 요구되는 종합적이고 세부적인 계획 수립이 미흡하다는 점을 인지하여 개발의 주체성 및 자율성 확보를 강조하고 민자 유치 규모 및 정부 지원규모 등의 구체적 방향 정립이 시급하다.

폐광지역 해당 지자체들은 모든 사업을 국비에 의존한 결과, 추진 사업의 성공 가능성을 면밀하게 타진하여 시행하기 보다는, 전시행정적으로 사업을 추진하는 의식구조가 정착되어 사실상 투입된 재원에 비해 대부분 대단위 사업들은 성공 가능성이 낮다는 것이 중론이다. 특히 폐특기금 배분 등으로 지자체 나름대로 어느 정도 확보가능한 재원이 있는데도 불구하고, 이를 제대로 활용하지 못하고 실질적 지역개발의 모든 사업을 국비에 의존하려는 경향이 갈수록 높아 지역이기주의가 확산되고 있으며 무분별한 대규모 사업계획 수립, 추진이 보편화되어 있다.

이를 해결하기 위해서는 2016년까지 정부는 합리적인 지원체제를 구상하여 성공적 마무리에 박차를 가해야 할 것이다. 우선 폐특기금의 합리적 운영체제 구축과 함께 운영방안의 틀을 바로 세워야 한다. 즉, 포괄적 지원방안을 고려함과 동시에 강원랜드가 납부하고 있는 관광진흥기금 일부를 폐광지역 관광진흥 자금으로 전환하는 계획도 구상할 필요가 있다.

이렇게 함으로서 과거 국가 서민연료 공급의 중심지로서 역할을 수행한 폐폐지역을 다시 원상 복구해 준다는 국민적 공감대를 형성하는 계기로 전환, 폐광

지역개발 사업의 당위성을 더욱 굳건하게 하는 정당성을 확보하고 사업추진의 적시성과 효율성, 그리고 파급효과를 극대화할 수 있을 것이다. 2006년 한시적인 폐특법 시한을 재연장한 계기도 성공적 마무리를 위한 정부의 정책적 의지가 강하게 반영되었다는 점을 인지한다면 현 시점에서 새로운 개발개념 정립과 지원체제를 구상하는 것이 필요하다.

4. 정책제언

석탄산업 재정운영 계획을 마련하는 과정에서 지금까지 언급한 논점들을 종합적으로 정리해보면 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 연탄수요는 장기적 차원에서 보면 생활기반이 극히 낙후된 지역이나 계층에 한정될 것이라는 점이다. 현 도시화 속도에 따른 아파트형 주택공급 현황 및 도시가스 보급화율을 감안할 경우, 연탄수요는 줄어들 수밖에 없다는 논리이다. 그 이유는 정부의 가정용 에너지공급 정책에서 저소득층이라고 해서 무작정 연탄사용을 당연시할 수는 없기 때문에 이들에게 저렴하고 깨끗한 에너지원의 사용 혜택을 주고자 하는 노력이 지속적으로 추진되고 있기 때문이다.

따라서 정부 지원은 최소화하고 시장논리를 적용함이 바람직하다는 결론이다. 이에 걸맞는 정책개발도 요구된다는 점을 강조하였다. 연탄의 기저수요 존재에 따른 유통 시스템 유지책 및 민수용 연탄 대체연료 보급 계획(연탄 → 대체연료, 가스 등)을 마련함과 동시에 에너지복지 차원에서 불요불급하게 연탄을 사용할 수밖에 없는 계층에는 파격적인 보조방안도 강구해야 한다는 의미이다.



이 때 무연탄 수요에 비해 생산이 하회할 것이므로, 석탄 지원정책 기조(재정지원)를 가격지지 중심 체제로 전환하여 탄광들의 자율적인 수익성을 어느 정도 선에서 보장, 합리적 투자를 유인하고 효율적이고 집중적인 생산체제를 현존 탄광들 중심으로 최대한 강구함이 바람직할 것이다.

이러한 분명한 석탄정책 기조를 마련하지 못하면 경쟁력 한계로 석공 문제의 심각성이 가중될 수밖에 없고 대규모 민영탄광이 연쇄 폐광 속출, 석탄산업에 대한 정부의 부담은 더욱 증가할 것이다. 특히, 폐광 지역 개발과 병행해야 하는 정부는 어려움이 가중, 부수적인 문제를 유발시킬 가능성이 높다. 무엇보다도 석공의 부실 확대로 제기되는 석공의 존폐여부 논란은 가능한 빠른 시일 내에 매듭을 지어야 한다.

석공의 입장이 확고하게 정리된다면 국내 무연탄 시장규모는 대략 200만톤 수준에서 자율적 조정 기능이 조성됨에 따라 정부의 개입 여지가 대폭 감소될 것이다. 석탄산업 합리적 발전 전략 중 가장 큰 이슈는 석공 문제 정리이다.

따라서 석공의 경영정상화 과정에서 발행하는 일시적 생산 감축은 불가피한 사안이지만 이를 수동적으로 받아들이기 보다는 능동적인 정책의지를 표명하고, 생산 규모 감축정책을 추진하는 것이 바람직하다.

현 수요 > 생산 상황은 그동안 정부의 연탄가격 보조 정책의 결과가 비가정용 연탄 수요를 창출한 것으로 앞으로 정부의 지원 혜택은 가정용 저소득층에 국한한다는 개념 정립이 이루어진다면 일시적 생산 감축 현상은 충분히 극복할 수 있을 것이다. 지금까지는 석탄산업 내에 존속하는 탄광의 경우, 가능한 유지 정책 테두리 안에 포함되었다. 그러나 이들 탄광의 지속적인 존속은 상대적으로 정부의 부담만 증

가시킨다.

결론적으로 석탄산업 합리적 발전전략의 가장 큰 틀은 석공문제 마무리와 함께 석탄산업합리화 정책 종결여부를 확정하는 정책 기조 마련과 민영탄광의 지원 범위를 분명히 함과 동시에 국영탄광 역할을 재정립해주어야 할 것이다. 정부의 재정지원 중심 체제를 가격지지 중심(최고가격제도 폐지) 체제로 전환하고 감산지원제도 등을 과감하게 재검토하는 등 합리화 정책 종결에 초점을 두어야 한다. 이 과정에서 현행 톤당 보조비 일괄지급 개념에서 산업효율성을 고려한 지원제도를 도입하여 석공의 자율적 유지 공간을 확립토록 하고 폐광지역개발지원의 국비재원 마련여부를 확정해야 한다.

참고 문헌

- 대한석탄공사 홈페이지 www.kocoal.or.kr
에너지경제연구원, 「석탄산업 장기발전 방안 수립에 관한 연구」, 석탄산업합리화사업단, 2005
_____, 「석탄산업 장기계획(2011~2015) 수립 연구」, 2011
_____, 「석탄부문 재정운영계획」, 2007
_____, 「석탄산업 지원정책 로드맵 기획 연구」, 광해방지사업단, 2008
_____, “석탄산업 방향 정립 및 정책제안,” 「국가재정운영계획, 산업·중소기업 분야 작업반 석탄산업부문 최종보고서」, 2009
지식경제부, 「석탄산업 통계」, 2010
한국광해관리공단, 「연탄소비실태조사 연구용역 -2007



국내 연탄소비실태조사·분석 및 수급안정화
방안 최종보고서」, 2009

_____, 「폐광지역개발사업 성과분석 및 중
장기계획 수립」, 노무라종합연구소 서울지점,
2009