

산업통상자원부 공고 제2016-485호

「석탄산업법」 제3조의 규정에 따라 수립된 “석탄산업 장기계획(‘16~’20)”을 다음과 같이 공고한다.

2016년 9월 12일
산업통상자원부장관

석탄산업 장기계획(‘16~’20)

2016. 9.



산업통상자원부

Ministry of Trade,
Industry and Energy

목 차

I. 석탄산업 장기계획 개요	1
II. 국내 석탄산업 현황	2
III. 석탄산업 정책('11~'15) 평가	6
IV. 석탄산업 장기비전 및 정책방향	9

I. 석탄산업 장기계획 개요

□ 법적 근거

○ 「석탄산업법」 제3조 제1항

* 산업통상자원부장관은 석탄산업의 합리적인 발전, 석탄 및 석탄가공제품의 수급안정과 탄광지역 진흥을 위하여 석탄산업에 관한 장기적이며 종합적인 계획을 수립하여야 한다.

□ 계획기간

○ 2016년 ~ 2020년 (5년 장기계획)

□ 주요내용

○ 석탄수급의 장기전망 및 기본 정책방향, 탄광지역진흥, 석탄산업의 합리화를 위해 필요한 사항 등 (석탄산업법 제3조 제2항)

□ 추진경위

○ 석탄산업 장기계획('16~'20) 수립을 위한 연구용역*('15.5~'16.7) 실시

* 에너지경제연구원('15.5월 ~ '16.7월, 홍승혜 부연구위원 외 7인)
(참여연구기관 : 권혁수 포항공대 교수, 외부자문 : 표학길 서울대 명예교수 외 2인)

○ 석탄산업 장기계획('16~'20) 수립을 위한 실무위원회* 운영('15.5~'16.7)

* 산업부, 에경연, 석탄공사, (주)경동, 광해공단, 석탄협회 등 10여명

○ 석탄산업 장기계획('16~'20) 자문위원회* 개최('16.4~'16.7)

* 표학길 서울대 명예교수, 윤원철 한양대 교수, 박언용 안진회계법인 전무 등
[(1차) 4.8일, (2차) 6.3일, (3차) 7.29일]

○ 석탄산업 장기계획('16~'20) 수립을 위한 연구 공청회* 개최('16.7)

* (일시/장소) 7.22일 / 강원랜드 컨벤션호텔, (참석) 폐광지역 주민, 시민단체 등 100여명

○ 석탄산업 장기계획('16~'20) 공고('16.9)

II. 국내 석탄산업의 현황

1 국내 석탄산업 변천

□ '80년대 후반부터 국민소득 증가 등에 따른 연탄수요 감소가 지속되면서 국내 석탄산업 규모 축소

○ '60년대부터 난방 및 취사연료 공급을 위해 증산을 유도하여, '80년대에는 연간 약 2,400만톤까지 생산

○ 그러나 국민소득 증가 및 청정연료 선호 등으로 인해 석탄수요가 지속적으로 감소함에 따라 '89년부터 석탄산업합리화정책 추진

○ 현재 석탄 생산량은 폐광·감산(탄광 노사간 합의로 자율결정)으로 '15년 기준 176만톤으로 '89년 이전 대비 7% 수준으로 감소

* 탄광수 : ('88) 347개 → ('15) 5개 (△342개 탄광)

* 생산량 : ('88) 2,429만톤/년 → ('15) 176만톤/년 (△2,253만톤)

* 근로자 : ('88) 62,259명 → ('15) 3,126명 (△59,133명)

□ 국내 석탄산업의 일시 붕괴 방지를 위한 점진적 구조조정과 서민 연료의 안정적 공급을 위한 재정 지원 지속

○ 폐광 또는 감산시 근로자의 전업지원 등을 위한 대책비 및 시설 정리를 위한 광업자 대책비 지급

○ 석탄·연탄의 최고판매가격을 고시하고, 석탄·연탄 가격보조, 석탄비축 관리 등에 재정지원

* 석탄(원/톤) : ('15년)제조원가(183,563) - 판매가격(144,023) = 정부지원(39,540)

* 연탄(원/개) : ('15년)제조원가(656.0) - 공장도가격(373.5) = 정부지원(282.5)

2 국내 석탄 수급 현황

□ (공급) '15년 5개 가행탄광에서 약 176만톤 생산

* 탄광별 실적(만톤) : 石公 102 (장성 47 · 도계 32 · 화순 23), 民營 74 (경동71 · 태백3)

□ (수요) 석탄 수요는 민수용 연탄과 무연탄 발전용이며 최근 점진적으로 감소하는 추세('15년 172만톤)

○ 연탄수요는 최근 저유가 등의 영향으로 인해 감소하는 추세

* 연탄수요(만톤) : ('11) 182 → ('12) 183 → ('13) 191 → ('14) 163 → ('15) 147

○ 발전용 수요는 정책적 수요로 수급상황을 고려하여 매년 축소

* 발전용 수요(만톤) : ('11) 54 → ('12) 59 → ('13) 32 → ('14) 25 → ('15) 24.5

□ (수급안정화 조치) 수급상 불균형은 무연탄 수입 및 비축탄 (재고량: '15년말 90만톤) 방출을 통해 수급 안정을 유지

< 국내 무연탄 수급 현황 >

구분(만톤)	'11	'12	'13	'14	'15
소 비	237	242	224	188	172
연 탄 (증감율, %)	182 (△2.0)	183 (0.6)	191 (4.6)	163 (△15.0)	147 (△9.6)
발 전	54	59	32	25	25
공 급	218	228	209	200	190
생 산	208	209	182	175	176
수 입	10	19	27	25	14
비 축 (재 고)	114	108	92	90	90

3 석탄산업에 대한 재정지원 현황

- 국내 석탄산업과 관련한 재정지원은 '10년대 들어 점차 증가하여 '15년 기준 약 4.7천억원 수준

< 국내 석탄산업 재정지원 주요내용 >

(단위 : 억원)

구 분	'11	'12	'13	'14	'15	계
광산안전지원	35	33	35	35	34	172
판매소비지원 (가격지원)	1,812	1,670	2,042	2,523	2,307	10,354
폐광대책비	17	545	514	260	673	2,009
광해방지지원	820	820	880	820	867	4,207
폐광지역개발 (경제자립형)	0	70	100	217	323	710
석탄공사출자	530	530	530	530	530	2,650
계	3,214	3,668	4,101	4,385	4,734	20,102

- 석탄 및 연탄의 생산원가 상승 등으로 최고판매가격과 생산원가와의 차액을 국가재정으로 보전 중

< 석탄·연탄 생산원가 및 지원단가 ('15년 기준) >

구 분	생산비(a)	판매가(b)	지원단가(a-b)
무연탄(원/톤)	183,563	144,023	39,540
연탄(원/개)	656.0	373.5	282.5

* 연탄수송비는 별도 지원 : 24.75원/개

- 국내 무연탄을 사용하는 발전사업자에게 국내 무연탄과 수입 무연탄과의 가격 차이를 전력산업기반기금에서 보전

* 지원현황(억원): ('11) 76 → ('12) 25 → ('13) 40 → ('14) 20 → ('15) 19

4 폐광지역 개발 지원 현황

□ 폐광·탄광지역의 경제활성화를 위한 국가 재정지원

- '15년까지 폐광지역진흥지구개발사업('97~'05), 탄광지역개발사업('01~'10), 대체산업창업융자사업('96~)으로 약 1.6조원 지원
- 폐광지역 경제 자립을 위해 지자체 주도로 지역별 특화 사업을 발굴·지원하는 폐광지역 경제자립형개발사업('12~'15) 추진

□ 강원랜드 등 석탄 대체산업 육성을 통한 폐광지역 경제자립화 추진

- 강원랜드 수익금으로 폐광지역개발기금*·관광진흥개발기금**을 조성, 지역개발사업 및 관광진흥사업 등에 활용

* 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」에 따라 법인세차감전 당기순이익의 25% 납부

** 「관광진흥법」에 따라 카지노 매출액의 10% 납부

- '15년까지 폐광지역진흥지구 소재 4개도*(강원, 경북, 충남, 전남)에 폐광지역개발기금 약 1.2조원을 지원

< 폐광지역개발기금 도별 배분 현황 >

(단위 : 백만원)

구분	합계	강원도 (태백시·삼척시·정선군·영월군)	충청남도 (보령시)	전라남도 (화순군)	경상북도 (문경시)
'15년	142,464	105,751	11,796	8,291	16,626
'01~'15	1,172,064	871,799	91,020	64,411	138,834

* '14년말 결산 기준으로 확정된 금액을 '15년에 배분('00.10월 개장, '01년부터 배분)

- 폐광지역의 경제활성화와 균형 발전을 위해 강원랜드 이익금을 활용하여 폐광지역 대체산업 투자법인 설립

* 폐광지역 2단계 투자계획('02.11월)에 따라 광해관리공단, 강원랜드, 해당지자체가 출자

* 문경레저타운(문경, '03.2), 블랙밸리CC(삼척, '04.8), 동강시스타(영월, '06.5), 대천리조트(대천, '07.12), 바리오화순(화순, '12.1)

III. 석탄산업 정책('11~'15) 평가

1 | 석탄 수급 안정

□ 연탄수요 감소 추세가 지속됨에 따라 이와 연계하여 석탄의 감산을 실시하여 석탄 수급안정 도모

○ (수요) 장기간의 연탄가격 동결*에도 불구하고 저유가, 겨울철 이상고온 등의 영향으로 연탄수요 감소세** 지속

* '09년 인상 이후 7년 연속 동결 중(공장도 가격 : 373.5원/개)

** 연탄수요 감소 추이(연평균, %) : ('06~'10년) △5.5, ('11~'15년) △5.2

○ (공급) 연탄수요 감소에 대응하여 감산을 실시하였으며, 수요 대비 부족분은 발전용탄 조절 및 비축탄 방출로 대응

- 연탄수요 감소 추이에 따라 감산을 시행하여 수급 균형 유지

* 석탄생산(만톤) : ('11) 208 → ('12) 209 → ('13) 182 → ('14) 175 → ('15) 176

- 석탄 생산량 감소에 따라 발전용탄 배정도 점진적으로 축소

* 발전용 무연탄 공급(만톤) : ('11) 54 → ('12) 59 → ('13) 32 → ('14) 25 → ('15) 24.5

- 수급 안정을 위해 비축탄 방출을 지속하여 방출 여력 감소

* 정부 비축(만톤) : ('11) 114 → ('12) 108 → ('13) 92 → ('14) 90 → ('15) 90

⇒ 연탄수요 관리 및 공급 안정성 확보를 통한 수급 안정 필요

2

석탄공사 경영정상화

- 부채 증가를 억제하기 위해 부채 감축계획을 수립·추진하여 중장기 재무계획 대비 부채 증가규모 축소

* '17년 부채규모 : (정상영업상황) 18,598억원 → (자구노력후) 16,774억원 (1,824억원 ↓)

- 부채 자체의 감축이 아닌 부채 증가속도를 완화하는 것으로 근본적인 경영정상화에는 한계

- 합리화정책 실시 이후 감산·인력감축 등 자구노력에도 불구하고 구조적인 어려움으로 재무상황 악화

- 장기가행*에 따른 작업장 심부화, 근로자 고령화 등으로 인한 생산원가 상승 등 채산성은 점차 악화**

* 개광년도 : (장성) 1936년, (도계) 1936년, (화순) 1934년

** 검사탄질(석공평균, Kcal/Kg) : ('08) 4,903 → ('10) 4,758 → ('12) 4,659 → ('15) 4,563
(석탄산업법령상 연탄품질기준 : 4,400 Kcal/Kg)

- 원가 미만의 판매가격 고시제에 따른 영업적자 누적*, 폐광·감산에 따른 퇴직금 지급**을 위한 금융차입 누증으로 자본잠식 상태

* 석탄공사(257천원/톤)-민영탄광간(184천원/톤) 생산원가 차액은 석탄가격지원금에서 제외
(석탄공사 손실('15년, 천원/톤) : 257(생산원가) - 144(판매가) - 40(민영기준 지원금) = 72)

** '89년 ~ '13년까지 19천명이 퇴직하여 퇴직금 7,687억원 지급

- 누적적자 감안시 자구노력을 통한 부채감축에는 한계 직면

* '15년말 부채 1.6조원, 당기순손실 연간 626억원('15) 발생

⇒ 연탄수요 감소에 따른 석탄공사 기능조정 필요

3 폐광지역 개발 지원 정책

- 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 시효 연장('15년→25년), 강원랜드의 폐광기금 납입비율 상향* 등 안정적 지원 기반 확보

* 강원랜드 법인세 차감전 당기순이익의 20%에서 25%로 확대

- 폐광지역개발기금, 폐광지역 경제자립형 사업('12~'15) 등 지역 개발 사업을 지속하였으나, 실적 부진으로 효과 감퇴

- 폐광기금을 통한 기반시설 구축·환경개선 등의 효과도 있었으나, 연례적인 집행실적 부진으로 인한 문제 노정

* 최근 3년간 평균 예산 집행율이 66%에 불과

- 지역별 특화사업을 자체 발굴·시행한 폐광지역 경제자립형 사업은 민자유치 실패 등으로 집행실적 부진

* 민자유치 실패·재정투융자심사 부적정 등의 사유로 최초 12개 사업중 6개 사업 취소

- 대체산업 투자법인*, 강원랜드 자회사** 등 지역개발사업은 대규모 투자에도 불구하고, 실적 부진으로 지역경제 체감 효과는 미약

* 문경레저타운(문경), 블랙밸리OO(삼척), 동강시스타(영월), 대천리조트(보령), 바리오화순(화순)

** 하이원엔터테인먼트(태백), 하이원상동테마파크(영월), 하이원추추파크(삼척)

- 대부분의 지자체가 지역주민 소득창출에 기여하는 사업보다는 골프장, 콘도 등 대규모 관광인프라 구축에 집중

- 상당수 사업은 관광객 유치 실패, 시설 포화 등으로 인한 적자 누적으로 지역경제에 부담을 주는 상황

⇒ 지역주민이 체감할 수 있는 효과적인 폐광지역 지원 필요

IV. 석탄산업 장기비전 및 정책방향

합리적이고 균형있는 국내 석탄산업 정책수립

- ☐ 중장기 국내 석탄 수급 안정화
- ☐ 연탄사용 저소득층 직접지원 강화
- ☐ 석탄공사의 기능조정 추진
- ☐ 폐광지역 지원체계 합리화

< 장기적 국내 석탄산업의 모습 >

구 분	2015년	2020년	2025년
생 산	176만톤	⇒ 100~120만톤	⇒ 100만톤 이하
소 비	172만톤	⇒ 90~110만톤	⇒ 70~90만톤

※ 에너지경제연구원 수급전망('16년)

1 중장기 석탄 수급 안정

- ◆ (수요) 석탄·연탄 가격의 단계적 현실화를 통한 수요 관리
- ◆ (공급) 연탄수요 감소 추이에 따른 감산, 적정 수준의 비축 규모 유지, 발전용 수요 조정 등을 통한 공급 관리

□ (수요관리) 석탄·연탄 가격을 단계적으로 현실화하여 연탄 수요를 적정 수준으로 관리

- 석탄·연탄 가격의 단계적 현실화를 통해 에너지 상대가격 왜곡*을 조정하여 연탄수요를 관리

* 유효열량당 가격('15년, 원/천kcal) : 연탄(30.9), 등유(116.3), 도시가스(63.3), LPG(176.5), 전력(53.8)

- 연탄수요의 선제적 감축을 통해 감산, 인원 감축 등 석탄공사 기능조정 추진 여건 마련

□ (수요 감소에 따른 감산) 연탄수요 감소 추이에 따른 감산 추진

□ (적정비축 유지) 연탄 기저수요 및 대내외 에너지 수급 위기에 대비하여 정부 비축량을 적정 수준으로 유지

- 저소득층 연료라는 연탄의 특성상 일정 수준의 기저수요가 지속될 가능성에 대비하여 적정 수준의 비축량 확보
- 대내외 위기에 대비한 에너지 안보 차원의 비축규모 유지

□ (발전용 수요 축소) 정책적 수요인 발전용 무연탄 배정 제도는 유지하되 배정량은 점차 축소 조정

- 정책적 수요로 유지중인 발전용 무연탄 수요는 연탄 수요 및 석탄생산 감소 추이를 고려해 점진적으로 축소

2

연탄사용 저소득층 직접지원 강화

- ◆ G20 화석연료 보조금 폐지계획에 따라 '20년까지 연탄보조금 폐지
- ◆ 연탄사용 저소득층에 대한 직접지원은 보다 강화

- (연탄보조금 폐지) G20 화석연료 보조금 폐지계획 이행을 위해 연탄보조금을 폐지하고, 저소득층에 대한 직접지원 확대

— < G20 화석연료 보조금 폐지계획 > —

- ◇ G20 정상회의('09년)에서 과소비를 유발하는 비효율적 화석연료 보조금을 중기적으로 합리화 또는 폐지해 나가기로 합의
- ◇ 우리나라는 G20('10년, 서울정상회의)에 '20년까지 석탄·연탄 가격보조금 폐지를 담은 화석연료보조금 폐지계획을 既제출

- 단계적인 연탄가격 현실화를 통해 연탄 제조업자에 지급되는 보조금을 점차 줄여나가, '20년까지 생산자 보조금 완전 철폐
- 생산자에 대한 보조금 지급을 통해 낮은 가격을 유지하는 간접 지원에서 연탄사용 저소득층에 대한 직접지원으로 전환 추진
- (저소득층 직접지원 강화) 가격현실화에도 불구하고 저소득층 연탄사용 가구의 추가부담이 없도록 지원수준 강화

- 연탄가격 인상에 따른 저소득층 가구의 난방비 부담을 감안, 가격인상분만큼 연탄쿠폰* 지원금액 인상

* 저소득층(기초생활, 차상위, 소외계층) 7.7만 가구에 가구당 16.9만원 지원('15년)

- 유류, 가스 등 他연료로의 전환을 희망하는 저소득층 가구에 대해서는 보일러 교체비용 지원 추진
- (일반가구) 연탄보일러를 신재생에너지원으로 교체 지원

3

석탄공사 기능조정 추진

- ◆ 자본잠식, 적자운영 중인 석탄공사의 감산·인력감축 추진
- ◆ 기술개발·인력양성 등 석탄산업의 테스트베드 역할 수행

□ (연차별 감산) 가격현실화를 선행, 그로 인한 연탄수요 감소 추이에 따라 연차별 감산계획 수립·시행

- 석탄·연탄 가격을 단계적으로 현실화하여 연탄수요 관리
- 수급 안정을 위해 가격인상에 따른 연탄수요의 감축 속도를 고려하여 감산·감원계획 수립·시행

* 구체적인 계획은 「석탄산업법」에 의거, 석탄공사 노사간 합의를 거쳐 확정

— < 석탄공사 기능조정 방안('16.6월) > —

- ◆ 생산원가 상승 등으로 자본잠식·적자운영 중인 석탄공사*는 연차별 감산 계획을 수립·시행하고 정원을 단계적으로 감축

* '15년말 부채 1.6조원, 당기순손실 626억원('15), 보유탄광 3개(근로자 1,368명)

- 석·연탄 수요 관리를 위해 가격을 단계적으로 현실화

□ (산업기반 유지) 에너지 안보 차원에서 석탄 관련 기술개발, 전문인력 양성 등을 통해 석탄산업 테스트베드 역할 수행

- 에너지 안보, 저소득층 연탄 수급을 위한 국내 석탄 수요* 등을 고려해 적정 수준의 생산을 지속하여 산업 기반 유지

* 수입 무연탄만으로는 연탄 제조 불가(20% 이내 범위에서 국내탄과 혼합 가능)
(①회분함량이 낮아 연소 후 형태유지 불가, ②휘발분 함량이 높아 연소시 연기와 냄새 문제 발생, ③연소 지속시간이 8시간 미만에 불과)

- 장기적으로 북한 탄광 개발, 해외탄광 개발·운영 등에 대비하여 석탄공사의 숙련된 채탄기술을 유지·발전

4

폐광지역 지원체계 합리화

- ◆ 기존 지원사업에 대한 성과평가를 토대로 개선방안 도출
- ◆ 지역경제 자립을 위해 주민 참여로 대체산업 발굴·육성

- (성과평가) 폐광지역개발기금, 폐광지역 경제자립형 사업 등 그간 지원사업에 대한 성과분석·평가 실시
 - 기존 사업에 대한 객관적인 평가(연구용역)를 통해 개선방안을 도출하고, 폐특법 만료('25년)에 대비한 지역의 자립방안 모색
- (주민 참여 사업 발굴) 지역지원 사업의 수용성·효과성 제고를 위해 지역주민 참여하에 대체산업 발굴·육성 추진
 - 지자체·지역주민 등이 참여하는 「폐광지역 민·관 협의체」를 통해 사업 발굴 단계에서부터 지역주민의 의견을 적극 수렴
 - 지역별 특성을 고려한 특화된 사업 추진을 통해 지역주민의 고용 및 소득 창출에 기여할 수 있도록 지원
- (폐광기금 운영 합리화) 폐광지역 지원의 핵심 재원인 폐광지역 개발기금 운영을 합리화하여 지역개발 효과 극대화
 - SOC, 환경개선 등 기반구축보다는 대체산업 육성 등 중장기 지역경제가 자립할 수 있는 사업에 투입되도록 운영
 - 중장기 기금운영계획 수립 및 사후 성과평가 등을 통해 기금 사용의 적정성·합목적성 제고