

71年 民間經濟白書

抄 ~ 3

社會間接資本

電力

1969년부터 好轉되어 오던 우리나라 電力事業은 최근에 이르러 과거의 供給不足에서 연유한 심각한 電力難에서 反轉, 충분한 施設容量으로 오히려 供給이 需要를 훨씬 초과하는 새로운 逆調現象을 露出하고 있다. 1971년 10월말 우리나라 發電設容量은 262만8천KW에 달하여 비교적 需給의 均衡을 유지할수 있었던 1969년의 163만6천KW에 비하여 거의 100만KW에 가까운 施設擴充이 있었으며 그 결과 연중 最大需要電力 172만4천KW에 대한 可能出力 232만2천KW로서 50만KW 이상의 豫備電力을 保有하기에 이르렀다. 이로써 豫備率(最大電力에 대한 豫備電力의 比率은 30.7%를 나타냄으로써 일반적으로 開發途上國에 있어서 適正豫備率로 인식되는 20~25%를 크게 상회하고 있다. 적정한 豫備電力의 保有되는 産業化政策과 電源開發에 있어서 중요한 指標으로써 무릇 電力의 안정된 供給의 중심課題가 되고 있으나 우리나라와 같은 資本不足國家의 初期産業化 단계에 있어서 과도한 豫備電力의 保有는 投資의 效率性 또는 供給者의 收益性 側面에서 보면 오히려 經營의 壓迫要因으로 작용하여 投資의 효율을 減損시키는 것은 물론 이로인한 經營負擔의 일부 또는 전부가 消費者와 國民全體에게 轉嫁될수 밖에 없다.

현재 韓國電力이 保有하고 있는 剩餘電力에 관하여는 여러가지 측면에서 논란의 여지가 많으나 무엇보다도 電力需給의 最近動向에서 볼수 있는 바 電力需要증가의 鈍化趨勢와 關連하여 電力供給의 安定性과 收益性의 相互矛盾關係에서 몇가지 중요한 問題점이 제기된다.

첫째 <表 1>에서 보는 바와 같이 1971년중 우리나라 電力豫備率을 1969년의 5.4%에서 30.7%로 크게 상승하였는데 과거 電源開發計劃의 樹立過程에서 通상 系統電力設備의 10~15%의 豫備電力을 保有하는 것을 원칙으로 하여 왔다는 점에서 지나친 豫備電力이 아닐 수 없다. 따라서 현재 韓電이 保有하고 있는 豫備電力은 農漁村電化事業을 비롯한 방대한 堆積需要로 흡수되지 않는 한 앞으로 設備利用率의 低下, 販賣收入의 감소 投入 資本回收의 延宕 發電原價의 증대 등 惡循環의인 赤字要因이 될 것이다.

둘째, 連중의 系統進入을 보게된 東海電力 40만KW를 비롯하여 현재 建立중이거나 추진중에 있는 民間火力이 電源開發을 위한 民間資本의 動員이라는 당초의 目的과는 달리 韓國電力에 吸收統合될수 밖에 없는 처지에 이룸으로써 電力需給의 불균형과 關連한 또 하나의 試行錯誤를 빚는 결과를 가져왔다.

최고 電力事業의 經營構造에 있어서 두드러지게 나타나고 있는 현상의 하나는 그동안 投資財源의 調達과 外國借款중에서 商業借款의 비중이 크게 증대됨으로써 資金코스트의 上昇과 이로 인하여 發電原價가 높아지고 있다는 점이다. 1971년 12월말 韓國電力의 借入金總額은 1,393억원에 달하고 있으며 이중 國內借入이 31.9%, 外國借款이 68.1%를 차지하고 있어 높은 海外依存度를 보이고 있다. 그리고 資金의 國內調達에 있어서는 低利의 産業銀行融資에 58.9%를 의존하고 있으나 外國借款에 있어서는 근래에 財政借款보다는 商業借款에의 依存도가 현저히 높아지고 있는데 1962~66年間に 있어서 財政借款 對 商業借款의 비율은 85:15이던 것이 1971년 12월말에 있어서는 반대로 25:75로 되어 있다. 이와 같이 電源開發에 소요되는 財源調達에

있어서 商業借款에의 의존도가 높아지는 것은 外換리스크와 더불어 金利水準의 상승으로 資金코스트를 증대시키는 것이며 결과적으로 發電코스트의 상승과 經營壓迫의 要因이 되고 있다.

工業化의 開發過程에 있어서 電力部門은 전형적인 社會間接資本部門으로서 그 外部經濟의인 効果와 餘他産業의 開發效果를 극대화 하기 위하여는 저렴한 安定된 電力供給이 무엇보다도 중요하다. 최근의 대폭적인 電源開發과 대단위 民間火力의 系統進入으로 적어도 가까운 將來에는 중전과 같은 量的인 電力不足 現象은 없을 것으로 예상되나 電力需給 動向에서 파악되는 電力投資의 經濟的 效率性問題와 아울러 資本構成上에서 自己 資本의 相對的 減少와 他人資本의 急增 現狀에서 비롯되는 財務流動性 악화등은 우리나라 電力部門이 안고 있는 중대한 問題점들로 제기되고 있다. 이러한 現象은 현재 우리나라 電力部門이 내포하고 있는 諸問題, 즉 電力系統構造의 不合理性, 發電 및 送配電施設의 불균형등과 財務構造의 脆弱性에서 비롯되는 것이겠으나 특히 최근에 이르러 수요를 훨씬 상회하는 施設投資로 인하여 韓國電力의 自體負擔能力을 크게 초과하리만큼 資本 效率의 누실과 經營負擔을 가져오는 새로운 어려움에 봉착하고 있다.

이러한 現象은 결과적으로 “超過供給으로 인한 料金引上의 不可避性”이라는 市場經濟의 一般原理에 크게 相馳되는 電力需給의 奇現象을 초래하게 된다. 民間火力은 自律的인 市場의 확보없이 다만 供給體系의 多元化라는 당초의 모순과 需要豫想의 誤謬로 인하여 民間資本 動員이라는 당초의 目的에도 불구하고 韓電에의 統合이 불가피하게 되었고 따라서 韓國電力의 企業經營規模의 肥大現象은 더욱 가중될 것으로 생각된다. 더

우기 1972년에는 出力 336만KW에 最大 需要는 257만KW로서 剩餘電力은 무려 127만KW에 달할 것으로 전망되는데 이러한 施設規模는 韓國電力의 單獨事業만으로는 이미 適正規模의 한계를 크게 벗어난 것으로 판단된다. 현재 韓國電力이 보유하고 있는 發電施設規模는 國際의으로 비교하여 보면 결코 과대하다고는 말할 수 없으나 送, 配電事業까지 겸하고 있다는 점에서 문제의 소재가 있는 것이다. 현재 우리나라 電力事業에서 露呈되고 있는 諸問題點을 해결하기 위하여는 韓國電力의 經營規模에서 보이는 이상적인 肥大現象의 해소를 위한 電力事業의 再編成課題에서 찾지 않을 수 없다.

요컨대 電力部門의 投資가 비록 長期間의 懷妊期間과 방대한 財源이 소요되

는 전형적인 社會間接資本部門이라 할지라도 앞으로는 需要의 量的 充足을 위한 物理的 投資에만 그칠수 없을 것이며 經營構造에 있어서도 需給의 一般原則에 입각한 市場經濟의 틀 안에서 운영될수 있도록 하여야 할 것이다.

이를 위하여는 韓電의 經營規模를 適正水準에서 再編토록 하는 電力事業의 多元的 體制의 可能性이 제시되어야 할 것이며, 이미 결정을 본 民間電力의 統合問題에 관하여 제고가 있어야 할 것이다. 電力事業의 안전성과 收益性의 두가지 指標上에서 볼때 이미 適正規模를 크게 벗어난 韓國電力이 企業經營의 肥大症을 수반하면서 앞으로 계속적인 電原開發을 추구할 수 없음은 스스로 명백하기 때문이다.

는 19천回線으로 되어 있음)을 증설하였으나 당초 계획 88,740回線에 비하면 88%의 달성율에 未及하다. 이로써 1971년말 市內 電話回線數는 627천回線으로 1961년 123천回線에 비하면 5배의 伸張이나 電話普及率에 있어서 人口 100人當 2.0臺에 불과, 世界平均 6.8臺에 비하여 아직도 극히 低位의 수준이라 하겠다.

第2次通信事業5個年計劃의 完成

區分	計劃	失績	比率
우체국신설	133국	136국	102%
시내전화신설	334,930 회선	368,810 회선	110%
자동식	282,300	263,100	94%
공전식	16,000	35,640	228%
자석식	36,630	68,070	186%
장거리전화신설	7,092	6,636	94%
전신신설	824	430	52%

② 長距離電話: 1971년중 市外電話施設은 現代式 通信方式인 마이크로웨이브의 증설에 따라 1970년말에 비하여 1,568回線이 증가한 8,807回線으로 확대하였다. 특히 연도 중에는 마이크로 웨이브와 쌍벽을 이루는 동축 케이블이 前年の 서울—大田에 이어 옥천—영동間 32KW가 완성되어 疎通과 施設安全등 서어비스면에서 획기적인 개선을 가져올수 있었다.

③ 電信施設: 電話施設의 증대에 따라 通信手段으로서의 중요성이 점감되었음에도 불구하고 그 利用量은 계속 증대하고 있다. 政府는 텔렉스 건설을 電信事業의 主軸으로 하여 그 需要를 충족시키고 있는데 연말保有回線은 800回線에 이르고 있어 1966년말 400回線에 비하면 꼭 2배의 확장이었다.

④ 國際電信: 1970년중 錦山衛星電信電話局의 開通으로 歷史的인 轉換을 본 國際通信網은 韓日間의 스킷타施設 및 國際間半自動 交換施設의 완성으로 그 어느 通信部門보다 비약적인 발전을 이룩한 부분인 것이며 1971년말 保有回線은 164回線에 달하여 61年末의 26回線에 비하면 6배 이상의 확립을 본 것이다.

이상과 같은 년도중의 艱苦할만한 施設擴張에도 불구하고 아직도 우리나라 通信事業은 通信機器의 國產化와 施設近代化 促進問題를 비롯하여 電話需給의 慢性的인 不均衡 老朽施設의 시급한 改替와 經營合理化등 개선되어야 할 허다한 문제점을 안고 있다. 특히 급격히 발전

		單位	1969	1970	1971.10	對前年 同期對比 (%)
總發電量	A	100만KWh	7,070.0	9,167.4	8,640.6	11.6
施設容量	B	1000KWh	1,635.7	2,508.0	26,28.0	—
可能出力	C	//	1,417.0	1,871.0	2,322.0	—
最大出力	D	//	1,390.0	1,555.0	1,724.1	18.1
平均出力	E	//	879.0	1,049.5	1,184.3	11.3
豫備電力	F(C-D)	//	77	316	598	188.6
所內消費電力量	G	100만KWh	351.6	387.7	421.6	40.7
途電量	H(A-G)	//	7,348.4	8,779.7	8,223.0	9.9
綜合損失電力量	I	//	990.6	1,039.8	928.5	8.0
總販賣量	J(H-I)	//	6,357.8	7,739.9	7,924.5	10.3
負荷率	K(E/D)	%	65.6	67.3	68.7	—
利用率	L(F/B)	//	53.7	41.7	47.1	—
豫備率	M(F/D)	//	5.4	16.9	30.7	—
綜合損失率	N(I/M)	//	13.5	11.8	11.3	—

通信

1971년은 遞信事業 5個年計劃의 마지막 해로서 事業近代化의 基盤을 견고히 구축하였으며 世界로 향한 70년대의 본격적인 개발을 위한 준비의 해이기도 하였다. 연도 중 마이크로 웨이브回線의 增設에 따른 市外通話疎通의 手動即時化 확대, 繼續事業으로 추진하고 있는 M/W 施設에 의한 郵便作業機械化 保進 그리고 電話加入制度의 개선등으로 通信施設 및 制度運營面에서 장족의 발전을 이룩할수 있었으며 外資導入의 지연으로 電信電話施設의 順延의인 遷延을 본 몇개의 電信·電話施設을 제외하고는 100% 이상의 達成率을 나타내고 있다.

1971년중 未完成事業의 內譯을 보면 自動電話施設 10,400回線이 72년 3월 竣工豫定으로 이듬해에 移越되었고 衛星通信地球局 30回線과 T.V 中繼(서울—大田), 電信部門에서 國內테렉스 400線, 텔렉스단말기 200臺, 搬送電信施設 288臺가 外資導入의 지연으로 年內 竣工을 보지 못한 채 대책을 강구 중에 있다.

1971년중 通信部門의 事業內容을 좀더 구체적으로 보면 다음과 같다.

① 市內電話施設의 擴充: 市內電話施設은 經濟 및 産業活動, 國際協力の 增進 文化水準의 향상에 따라 대폭적인 量的 擴大가 요구되고 있다. 이에따라 政府는 이의 施設擴大에 노력하여 연도 중에는 78천 回線(이중 自動式電話는 34천 回線으로서 서울市內가 15천 回線, 其他都市

하는 經濟社會文化에 대처할 수 있는 通信事業을 추진하기 위하여는 이 事業에 소요되는 방대한 投資財源이며 이를 어떻게 效率적으로 달성할 것인가 하는 점이라 하겠다. 이렇게 볼 때 이 부문의 經營合理化問題는 收益性提高와 더불어 시급한 문제로 제기되어야 할 것이며 이를 위하여는 電力의 경우와 같이 電務事業의 부분적인 분야에 대하여 公社形態로 분리, 이의 개발에 民間企業人의 참여도 강구해 볼 수 있을 것이다. 아울러 郵政事業의 經營合理化를 위하여는 産業工學(Industrial Engineering)적인 측면에서 각 工程間의 標準化와 作業管理의 能率化를 기할 수 있는 부단한 노력이 있어야 할 것이며 電務事業은 郵政事業에 비하여 市場性과 收益性이 양호한만큼 施設擴充과 近代化를 보다 과감히 실천에 옮기는데 事業推進의 역점을 두어야 할 것이다.

輸 送

우리나라 輸送部門도 이제는 産業基盤의 基礎造成을 위한 物理的 投資로부터 벗어나 地域社會의 均衡發展, 公共福祉의 확충 社會開發의 基礎의 能力整備 등 社會間接資本의 高次的 機能을 발휘하여야 할 국면에 도달하였다고 판단된다. 현재 우리나라 輸送部門이 露呈하고 있는 隘路現象은 直接生産活動 부문에 대한 絕對輸送能力的 부족으로 파악되지만 보다 근본적으로는 流通手段으로서의 輸送構造의 質的 跛行성과 이와 相互因果關係로 나타나는 生産力 分布의 偏倚성과 有效需要의 地域間 隔差가 증대된 원인으로 되어 있다. 여기서 輸送의 內部構造의 跛行성이라 함은 輸送市場條件 즉 運賃迅速性 安全性 및 輸送의 적합성 등 각 輸送手段間의 競爭條件이 相互補完關係를 형성하지 못한 채 다만 鐵道依存 일변도로서의 大都市指向의 輸送體系의 의미한다 이러한 輸送體系의 跛行성은 資源의 合理性 配分을 어렵게 하는 것으로 既存資源分布와의 악순환적인 因果關係에서 鐵道の 異常의 肥大현상과 누적적인 隘路現象으로 나타나는 것이다.

이는 1968년까지 輸送負荷率構造 특히 貨物運賃比率에 있어서 鐵道가 전체의 70% 이상을 차지하는 大宗手段으로 존속하여 왔고 特定路綫에 있어서의 過飽

的 集積현상에서 알 수 있다. 그러나 최근에 이르러 輸送力的 계속적인 확대를 기하는 과정에서 輸送構造改善에 획기적인 발전을 가져왔다. 즉 京仁, 京釜高速道路開通에 이어 湖南高速道路가 건설되었으며 연중에는 신갈—原州間 高速道路가 준공됨으로써 점차 既存의 兩大 縱貫鐵道에 대한 競爭의 補完關係를 수립하는 한편 서울을 중심으로 하여 東西橫貫의 圈域疎通에 기여할 수 있도록 우리나라 輸送網體系에 대한 변혁을 가져왔다.

한편 이와 같은 발전을 위한 既存均衡의 破壞는 그만큼 많은 問題點을 제기하게 되었다. 즉 1971년중 鐵道에 의한 輸送實績은 旅客이 9.32 백만인—km

貨物이 7,753 백만噸—km (暫定推計에 의함)로써 總輸送量의 28.2%와 54.8%를 차지하여 1968년의 42.8%와 73.6%에서 급격한 축소를 나타내는 것이다.

輸送負荷率構造에서 차지하는 鐵道部門의 상대적 축소는 일응 각 手段의 有機的 均衡상태의 접근으로서 輸送體系의 합리화 再編過程으로 파악할 수 있으나 여타 輸送手段의 확충과 대비해 볼 때 鐵道斜陽化의 단면으로 생각할 수 있다

1971년에 이른 우리나라 交通部門은 아직도 輸送需給의 量的 擴大過程에 있으나 그 內部構造에 있어서는 輸送部門의 投資政策에 따른 광목할만한 질적 개선이 이루어지는 한편 이에 수반하는 여러가지 새로운 문제점을 제기하고 있다. 즉 高速道路建設을 비롯하여 公路部門에 대한 집중적인 투자로 인하여 自動車交通의 競爭條件은 크게 개선된 반면에 鐵道部門의 상대적인 萎縮은 1970년과 1971년에 각각 90억원과 70억원에 이르는 歲入의 蹉跌을 보임으로써 장차 斜陽化

의 기미를 강하게 露程시키고 있다. 1971년중 鐵道歲入의 項目別 要因別 缺損內譯을 보면 당초의 歲入計劃 422억원에 대하여 歲入實績은 350억원으로 추정되며 이 결과缺損은 약 72억원으로 추정된다. 이방대한 缺損의 76.3%가 旅客輸送의 蹉跌에서 연유하는 것으로서 이는 高速道路의 旅客輸送이 본격적인 발전체도에 이르게 되면서 鐵道旅客輸送의 상당 부분이 公路輸送으로 이전되어 가기 때문이다. 한편 絕對能力的 부족과 適合輸送體系를 이루어 있지 못한 貨物輸送에 있어서도 연중 세입결손은 13억에 달함으로서 우리나라 貨物輸送의 大宗을 이루고 있는 鐵道の 經營管理에 革新的인 轉換策의 필요성을 제기하고 있다.

建設活動

1971년중 國土綜合開發計劃의 一環으로 推進된 각종 建設事業은 國土空間의 合理的 開發에 초점을 둔 戰略的 前哨事業으로서 종래의 局部的 土木工事 위주에서 進一步한 것으로 評價할 수 있다. 연도중 建設行政의 政策目標과 그 施策內容을 보면 ① 國土綜合開發計劃의 強力한 推進 ② 建設事業의 投資審査制 및 檢査機能의 強化 ③ 四大江流域綜合開發計劃의 推進 ④ 國道鋪裝의 促進과 高速道路網의 擴充 ⑤ 大都市開發制限區域의 設定으로 過大化의 防止 ⑥ 主要都市의 給水施設擴充과 住宅의 量產化 ⑦ 貿易量增加에 對應한 主要港의 重點開發 등으로 되어있어 종래의 局部的 隘路打開投資에서 벗어나 國土의 合目的 開發을 위한 先行投資에 建設行政의 重點을 두었음을 알 수 있다.

〈表 1〉 年度別建設工事取下實績推移(工種別)

(單位:百萬元)

		1967	1968	1969	1970	1971
土	木	26,592 (38.1)	49,171 (84.9)	77,828 (58.3)	81,734 (5.0)	97,292 (19.0)
	築	31,061 (50.7)	44,964 (44.8)	73,927 (64.4)	86,230 (16.6)	102,741 (19.1)
特	殊	2,596 (409.0)	7,688 (196.1)	11,697 (52.1)	11,098 (-5.1)	7,429 (-33.1)
	計	60,249 (48.5)	101,823 (69.0)	163,425 (60.5)	179,062 (9.6)	207,492 (15.9)

資料: 大韓建設協會

註: ① 特殊部門은 道路鋪裝 鐵鋼橋 索道 港灣浚渫등을 포함

② () 內는 增加率