

石油化學工業에 있어서 國家의 役割*

金勝錫
經濟學科

1. 문제제기

현대세계에 있어서 경제에 대한 국가의 개입은 보편적 현상으로 나타나지만 구미의 선진자본주의와 식민지를 경험한 後期後發 資本主義國에 있어서 국가개입의 양상은 큰 차이를 보여 준다. 前者에 있어서 국가개입의 계기는 자본축적에 내재한 모순의 해결에 있기 때문에 위기관리의 성격을 띄고, 따라서 基幹産業의 국유화, 유효수요의 창출이 일반적인 정책수단이 된다. 그러나 後者의 국가개입은 선진국의 국가독점자본주의적 개입을 포함하여 축적조건을 창출을 위한 개입을 추가하여 국가개입의 범위가 더 광범하고 포괄적일 뿐 아니라 개입 정도도 훨씬 더 강력하다¹⁾.

한국의 경제발전에 있어서도 국가의 역할은 대단히 크다. 자본축적이 결여된 초기조건을 극복하고 급속한 공업화를 추진하기 위하여 국가는 자본의 동원과 배분을 장악하여 금융적 흐름을 조절했을 뿐 아니라 국유기업을 설립하고 후에는 민영화하는 정책을 추진하였다. 이러한 과정에서 정부는 각 시기마다 전략적 산업을 지정하여 집중적으로 육성함으로써 고도성장을 구가할 수 있었으며 결과적으로 급속한 생산력을 증대시켰다. 이러한 생산력의 증대는 대기업을 중심으로 실현되었고 재벌의 寡頭支配²⁾를 결과하였다. 이러한 정부의 경제정책을 가장 구체적으로 체화하고 있는 산업은 석유화학공업이다.

우리나라에 있어서 석유화학공업³⁾은 제2차 경제개발5개년계획의 일환으로 정부가 석유화학공업단지건설을 추진하면서 시작되었다. 즉 울산에 공업단지를 조성하여 1968년 3월 공장건설에 착수, 1972년 10월 에틸렌 기준 10만톤 규모의 제 1 석유화학단지를 조성하면서부터 급속한 성장을 이룩하였다. 그 후 에틸렌 생산능력은 79년에 50.5만톤, 89년 125.5만톤, 1991년 225.5만톤으로 증가하여 세계 6위의 생산능력 보유국으로 되었다.⁴⁾ 짧은 역사에 놀

* 이 논문은 1992학년도 울산대학교 연구비 지원에 의하여 집필된 것임.

- 1) Amsden(1990)은 '후발공업국의 분석은 국가론과 연결된 경제발전이론'(p.23)이라고 국가의 역할을 강조한다.
- 2) 高龍秀(1990)는 이것을 재벌형 독점자본으로 명명하고 金融資本으로 발전하지 못한 한국 독점자본의 특수성으로 규정한다.
- 3) 석유화학공업육성법에 의하면 '석유, 천연가스 또는 精油廢가스를 화학적으로 처리하여 低級炭化水素類를 제조하는 공업과 低級炭化水素類, 芳香族炭化水素類, 석유, 천연가스 또는 精油廢가스를 주원료로 하여 合成樹脂, 合成纖維, 合成洗劑, 可塑劑등 석유화학제품의 원료를 제조하는 공업'으로 정의한다. 그러나 산업분류상으로는 주로 공업용기초화학공업에 해당한다. 本稿에서는 석유화학공업육성법의 정의를 따른다.

달만한 성장을 보여준 대표적인 산업이다.

석유화학공업은 자본과 기술이 많이 소요되는 대규모 장치산업이며 원료에서 제품에 이르기까지 일관적인 복합생산체제를 갖추어야 하는 콤피나트형 산업⁴⁾이다. 즉 공장건설에 막대한 투자비를 소요할 뿐만 아니라 대형화할수록 비용질감 효과가 큰 규모의 경제를 전형적으로 실현하는 산업이기 때문에 진입의 기회가 상대적으로 작다. 반면 석유화학공업은 고부가가치산업이며 동시에 제품의 스펙트럼이 넓어서 신규기업의 진입이 큰 양면성을 갖는다. 석유화학공업의 이와 같은 기술적 경제적 특징때문에 개발초기부터 현재에 이르기까지 국가의 개입과 지원은 필연적이었다. 따라서 국가의 개입과 지원이 석유화학공업의 발전과정에 따라 어떻게 변화했는가를 잘 보여준다. 이러한 문제의식 위에서 석유화학공업의 사례분석을 통하여 국가와 자본과의 관계를 연구하는 것이 본 논문의 목적이다.

2. 국가기업의 신설과 참여

이러한 과정은 정부가 수립한 계획에 의하여 석유화학공업을 추진하려는 의도를 잘 보여준다⁵⁾. 더구나 이것은 석유화학공업 추진에 대한 정부의 기본방침에도 잘 나타난다. 외국자본과의 합작비율을 50:50으로 하고 외국회사의 콘소티움을 허용하면서도 그들에게 한국의 정책을 따라야 한다고 명시하고 있다⁶⁾. 또한 공장건설에 있어서도 종합추진기구의 감독하에 시공할 것을 종용한다.

Complex에 영향을 주는 주요사업들은 국영으로 추진키로 원칙을 정함에 따라 나프타분해센터(Naphtha Cracking Center)⁷⁾는 국영인 대한석유공사가 담당하고 여타 사업에 대해서는 忠肥가 교섭단체가 되어 주요사업을 추진하기로 하였다.⁸⁾ 이렇게 하여 忠肥는 울산석유화학공업단지 조성을 담당했을 뿐 아니라 VCM, 아크릴로니트릴(AN), Utility Center 등 기업화 과정에서도 모체가 되었다.

- 4) 1991년말 현재 가동중에 있는 기업은 油公(2개 공장, 55.5만톤), 大韓油化(25만톤), 大林産業(2개 공장, 70만톤), 럭키석유, 삼성석유, 현대석유(각각 35만톤)이다. 한양화학과 호남석유화학의 나프타분해공장이 완성되면 325.5만톤의 에틸렌 생산능력을 갖추게 된다. 『石油化學』(1992.4), p.35 참조.
- 5) 원료가 液狀이나 氣狀이어서 제품의 운반 저장에 어려워서 나프타분해공장을 중심으로 계열공장이 한 지역에 집중되어 있다.
- 6) 정부는 강력한 행정지도로 계획사업을 추진하기 위하여 1967년 자문기구로서 석유화학공업심의위원회와 정책운임을 담당할 석유화학공업추진위원회를 각각 설치하였다. 진자는 정부, 학계, 업계전문가 18명으로 구성된 기술자문기구로서 대한석유공사, 忠肥의 기술직원을 차출하여 실무단을 운영하였으며, 후자는 각료급으로 구성되어 석유화학공업의 모든 정책을 심의 의결하였다.
- 7) 이것은 국가와 외국자본의 관계에서 선자가 우위에 있었음을 의미하는 것은 아니다. 油公에 대한 Gulf 출자비율은 초기에 25%였으나 나프타분해공장을 설립하면서 50%로 증가하여 油公의 경영권은 Gulf에게 이양되었다. 이를 계기로 油公은 公社型 기업에서 주식회사로 그 형태가 변경되었다. 花房征夫(1982), pp. 72-77. 한편 외국인투자에 대한 정부의 직접적인 개입이 성공적이었다는 평가에 대해서는 Barone(1983)와 Luedde-Neurath(1984)을 참고하라. 특히 후자는 법적으로는 개방을 확대하면서 실제적으로는 규제한다는 의미에서 '문서상의 법과 실제적인 법과의 괴리'(p. 21)를 강조한다.
- 8) ADL보고서는 NCC건설에 수익성이 있다고 결론짓고 에틸렌기준 年産 32,000톤 규모를 건의하였으나 정부는 66,000톤 규모의 NCC 설립을 확정하고, 후에 최종적으로 10만톤(5만톤 확장 가능) 규모로 변경하였다.
- 9) 이를 위하여 정부는 1966.67년에 각각 忠肥에 18억원과 13억원을 출사하였다. 이는 금액은 해당 연도 政府出資의 51.0%와 77.3%에 해당한다. 韓國開發研究院(1991) p. 138.

1972년 10월 합동준공식을 가진 울산석유화학단지내 기업을 보면 다음과 같다. <표 1>에 의하면 석유화학공업계열의 가장 중요한 핵심부분은 국가자본으로 시작되고 있다. 투자금액면에서도 2천만\$ 이상의 거대자본을 요구하는 공장은 국가자본에 의하여 건설되고 있으며 유틸리티를 집중적으로 공급하는 (주)석유화학지원공단도 국가자본인 총비에 의해서 早期에 설립되었다. 상대적으로 적은 자본을 요구하는 공장에만 사적 자본을 참여시키는 결과를 초래했다. 이것은 국가자본이 석유화학공업에 있어서 견인차 역할을 수행했음을 잘 설명한다. 60년대 후반에 외환과동으로 인한 차관기업의 부실화과정에서부터 1972년 8·3조치에 이르기까지 사적 자본의 자금동원력은 명백한 한계에 직면해 있었기 때문에 정부는 국가자본을 동원하거나 외국차관을 교섭하여 석유화학공업단지 형성을 주도해갔다. 국가소유에 기초한 공업화 이것이야말로 석유화학공업에 있어서 가장 중요한 특징의 하나이다.

5·16이전에 자유당 정부는 忠州肥料, 羅州肥料등 비료공장과 동양시멘트, 대한양회등 시멘트공장의 건설을 추진하면서 화학공업의 면모를 갖추기 시작하였다. 그 후 1964년 대한석유공사 울산정유공장이 준공되어 비료공업의 원료인 나프타를 생산 공급하였으나 석유화학공업이 본격적으로 태동하는 것은 1966년 3월에 석유화학공업을 핵심사업으로 추진하는 제2차 경제개발계획을 확정하면서부터라고 말할 수 있다. 이미 동년 2월부터 정부가 의뢰한 Arther D. Little(ADL)社는 한국에 있어서 석유화학공업의 발전가능성에 대한 타당성 조사를 실시하였고, 7월에는 상공부 공업제1국에 석유화학과가 신설되었다. 그 후 약 1년간 여러가지 이유로 정부에 의한 석유화학공업의 기업화가 지체되었으나 1967년 7월 정부는 울산지역을 석유화학공업단지로 선정하고, 계열공장의 실수요자를 선정하기에 이르렀다.

이러한 특징은 여천석유화학공업단지의 형성과정에서도 마찬가지로 나타난다. 정부투자기관인 産業基地開發公社가 부지매입등 단지조성을 담당하였으며, 1975년 4월 韓國綜合化學(株)의 단독출자로 湖南에틸렌(주)을 설립하여 나프타분해공장 건설을 담당케 하였으며, 高密度폴리에틸렌(HDPE), 폴리프로필렌(PP), 에틸렌글리콜(EG)은 湖南石油化學이, 低密度폴리에틸렌(LDPE), EDC, VCM은 韓洋化學이 각각 공장건설을 담당하였다. 國家持株會社인 한국종합화학이 단독으로 또는 외국자본과 합작하여 자회사를 설립하여 공장건설을 추진했던 것이다. 유틸리티의 생산 판매를 담당하는 것도 湖南에틸렌이 담당하였을 뿐 만 아니라 산업기로서 갖추어야 할 용수시설, 부두 및 항만시설, 전력시설등 지원시설 등을 정부의 지원사업으로 추진하였다.

울산·여천석유화학단지의 경우에는 계획에서부터 단지조성, 공장입주에 이르기까지 정부의 개입과 통제가 가해졌지만 중요한 생산부문에서는 국가자본의 참여가 특징적이다. 즉 70년대에 있어서 석유화학공업은 국가자본이 견인차 역할을 담당했으며¹⁰⁾ 지원사업도 전적으로 국가의 부담으로 귀착되었다. 이것은 국가가 각 시기에 있어서 정책산업을 설정하고 이에 대한 투자를 주도하는 國家資本主義의 指向을 관찰하는 것이다. 물론 이러한 정책적 지향은 은행의 국유화라는 조건위에서만 가능한 것이었다.

10) 화학공업이외의 분야에서도 산업자본으로서의 국가기업 신설은 종종 나타난다. 산업은행은 대한알미늄(1971), 한국종합세철(1973), 한국진자통신(1977)등 제조업을 담당하는 기업을 신설하여 후에는 사적자본에 몰락한다.

〈표 1〉 합동준공식을 가진 울산 석유화학공장 (단위: 1,000톤/年, 1,000\$)

사 업 명	생 산 능 력	회 사 명	사업주체	투자금액	완 공
NCC	100	대한석유공사	정부, Gulf	60,000	72.12
폴리에틸렌 VCM	50 60	한양화학	忠肥, Dow	41,000	72.10
아크릴로니트릴	27	동서석유화학	忠肥, Skelly	26,936	72.8
알킬벤젠	13	이수화학	梨花學堂	3,504	73.2
폴리프로필렌	30	대한유화	李庭林	15,845	72.8
SBR	25	한국합성고무	三洋, 三井	13,850	73.5
無水프탈酸	8.4	삼경화성	愛敬油脂	2,610	72.10
Utility Center	공업용수:4만톤/日 전기:35千KW 수증기:8,730톤/日	석유화학지원공단	忠肥	17,048	71.9
카프로락담	33	한국카프로락담	忠肥	40,500	74.5
에탄올	30	한국에탄올	忠肥	22,976	74.12
아세트알데히드	24				

- 주: 1) 한국카프로락담과 한국에탄올은 준공식 이후에 건설이 완료됨.
 2) 에탄올과 아세트알데히드 공장은 처음에 東信化成(株)에서 건설할 계획이었으나 후에 忠肥로 이전됨.
 3) 한국합성고무는 1985년 금호석유화학에 흡수합병됨.
 자료 : 韓國石油化學工業協會(1977), 李啓民(1980), 한국신용평가주식회사(1989)

3. 국가자본의 민영화

국가자본이 석유화학공업 발전에 있어서 견인차 역할을 수행했다는 특징을 살펴보았으나 이들 국가자본은 석유화학공업단지내에서 가장 핵심적인 부문을 담당하는 독점적 기업이었다. 이들 공장의 건설은 국가의 공신력에 기초한 외국자본과의 합작으로 이루어졌지만 국내적으로는 재정투융자에 의한 지속적인 지원위에서만 가능한 것이었다. 70년대 말 예산당국에서 정부 예산으로 더 이상 석유화학단지 건설에 투융자를 계상할 수 없다고 결정함에 따라 나프타분해 공장(호남에틸렌)과 湖南石油化學(株)의 정부투자본인 종합화학 소유주식을 매각하여 민영화 하였다.¹¹⁾ 국가에 의한 자본동원의 한계는 이미 70년대 초부터 나타나기 시작하였으나 70년대 후반에는 심각한 지경에 이르고 국유기업을 민영화하기에 이른다.¹²⁾ 이것은 국가가 자기소유에

11) 金光模(1988) p.274. 湖南에틸렌과 湖南石油化學이 민영화되기 직전 母會社인 韓國綜合化學의 단기 차입이 급격하게 증대된다. 1974년 단기차입이 40억원이었으나 77년에는 189억원으로 4배이상 증가하고, 부채 및 자본금에서 단기차입금이 차지하는 비중도 8.0%에서 18.5%로 증가한다. 韓國開發研究院(1986), pp.289-291.

12) 1970년대 초 국가는 자본동원 능력의 한계를 국민투자기금의 조성으로 극복하고자 하였다. 국민투자기금은 그 모순을 일정한 정도로 완화시켜 주었으나 완전히 해소할 수 없었고 중화학공업화 정책을 추진한 결과 국가소유를 지양할 정도로 자기모순은 심화되었다. 국민투자기금의 성격과 의의에 대해서는 金勝錫(1992)을 참조하라.

〈표 2〉 석유화학 관련 국가자본의 민영화

회 사 명	설립연도(주체)	민영화시기(주체)
대한석유공사	1962	1980 선경
영남화학	1965 총비, Swift	1987 동부석유화학
진해화학	1965 총비, Gulf	1987 한일합섬
한주(유틸리티부문)	총비	1987 울산석유화학지원(주)
동서석유화학	1969 총비, Skelly	1973 한일합섬
한양화학	1969 총비, Dow	1974 한국화약
(주)석유화학지원공단	1969	1987 대한유화의 16개 업체
한국에탄올	1973 총비(100%)	1984 한국알콜산업
울산석유화학	1973 한국비료(75%), 미원(25%)	1983-6 동부그룹
호남에틸렌	1975 한국종합화학(100%)	1978 대림(80%), 롯데(20%)
호남석유화학	1973 한국종합화학, 三井	1978 대림(10%), 롯데(40%)
한국카프로락담	1969 총비(100%)	1973 동양나이론, 코오롱, 고려 합섬 공동인수

- 주: 1) 울산석유화학은 동부석유화학으로, 호남에틸렌은 대림산업, (주)석유화학지원 공단은 울산석유화학지원(주)으로 각각 상호를 변경됨.
2) 한주의 製鹽부문은 한일염업에 매각.

기초한 산업화의 한계에 직면하게 되었음을 의미한다.

〈표 2〉에 의하면 70년대에 동서석유화학, 한국카프로락담, 한양화학, 울산석유화학, 호남석유화학을, 80년에 油公, 석유화학지원공단을 각각 재벌들에게 양도한다. 유공의 경우 Gulf가 한국에서의 철수를 결정하고 소유주식을 산업은행에 매각하자 선경은 Gulf의 유공주식을 산업은행으로부터 672억원에 매입함으로써 유공의 제 1 주식보유자가 되었다.¹³⁾ 80년대 후반에도 영남화학과 진해화학을 각각 동부석유화학과 한일합섬에 각각 양도함으로써 (석유)화학공업분야의 민영화는 대체로 완료된다.

이들 국가자본은 석유화학공업내에서 주도적 위치에 있는 독과점기업인데 대체로 관련 산업 또는 실수요자라는 이름으로 재벌(기업)들에게 양도되었다. 여기에서 민영화가 재벌에게 주는 의미는 대단히 크다. 국유기업의 민영화는 그 자체로서 불하받는 재벌기업을 석유화학공업으로 진입시키는 것이며 동시에 국가자본으로서 보장되었던 독과점적 위치를 확보해주는 것이다. 동시에 관련산업의 인수는 원료의 안정적 확보에도 결정적으로 기여하고 후술하는 바와 같이 석유화학공업내에서의 계열화를 촉진하는 계기가 된다.

4. 시장진입의 문제

1972년 울산공업단지 합동준공식을 가진 뒤에도 한남화학의 스티렌모노머(SM)공장(건설기간:1973.3-73.12), 대한유화의 HDPE공장(73.9-73.12), 한국폴리올의 폴리프로필렌글리

13) 油公의 대주주 구성의 변화에 대해서는 花房征夫(1982) p. 86-89을 참조하라.

콜(PPG)공장(74.9-75.11), 대농유화의 無水마레인산공장(75.4-76.10)이 신설되었고, 70년대에 걸쳐 기존의 일부 공장들은 확장되었다. 1972년 2월말 현재 생산 품목별로 분류하면 <표 3>에서 보는 바와 같이 단일기업이 거의 독점생산을 하고있다. 공장의 신설은 다른 기업이 생산하지 않는 품목에 한해서만 가능한 것이었다. 단일 품목에 대한 단일 기업의 생산 이것은 석유화학공업의 육성을 위한 정부의 기본전략¹⁴⁾이었다. 이러한 전략은 80년대 중반까지 계속되었다.

1979-1991년 신규진입기업을 보면 여수석유화학단지의 일부 신설기업을 제외하고는 대부분 80년대 후반 석유화학투자 자유화의 시기에 진입한 대기업이 대부분이다. 2차 석유파동이후 1983년 이후 석유화학업계는 연평균 20%에 가까운 고도성장을 지속하면서¹⁵⁾ 고층적을 달성하자 재벌들이 유화학계에 적극적으로 진출하고자 했다. 이것은 상공부가 1988년 '석유화학공업분야의 신규투자를 90년부터 완전히 자유화시킨다'는 골자의 석유화학투자 지도방안을 발표하면서 본격화되었다. 1987-89년 기업설립의 붐¹⁶⁾은 금호셀화학(1987), 고려석유화학(1988), 삼남석유화학(1988)¹⁷⁾, 삼성종합화학(1988), 현대석유화학(1988), 삼성비피화학(1989)등 재벌기업의 신규참여를 촉진하게 되었다.

투자자유화에 따른 유화학계의 특징적인 변화는 개별 석유화학업체 또는 그룹이 일관생산체계를 강화하는 방향으로 공장이 신설 또는 증설된다는 점이다. 즉 上流企業(up-stream)은 下流産業(down-stream)으로 수직적 결합투자를 시도하고, 하류기업은 원료의 안정적 확보를 위하여 상류산업으로 진출한다.¹⁸⁾ 한편 삼성과 현대는 신규진입 기업으로서 사업시작 단계부터 에틸렌, 합성수지에서 합성원료등 유도품에 이르기까지 일관생산체계를 시도한다.

이러한 단일기업 또는 단일 그룹에 의한 일관생산체계의 진행과정은 중간원료, 합성수지, 합성원료, 합성고무등 각 부문에서 신규품목으로의 진입을 계속함으로써 생산영역을 확대하기도 하지만 단일품목=단일기업이라는 석유화학업계의 질서가 붕괴되는 것을 의미한다. 동시에 생산영역 또는 시장진입에 대한 정부의 통제력은 상실해간다.¹⁹⁾ 석유화학공업에 대한 투자는 개발 초기부터 석유화학공업육성법에 의해 상공부에 의하여 조정되어 왔으나 1986년 工業發展法이 제정되면서부터 투자가 자유화되는 계기를 맞게 되었다.²⁰⁾ 그러나 투자조정을 맡은 민

14) 석유화학공업육성법 제3조에는 상공부장관이 석유화학공업의 시설규모와 계열화에 관한 사항에 대한 기본계획을 수립하고 이를 공고하도록 규정하고 있다.

15) 두 차례에 걸친 석유파동으로 인한 석유화학업계의 불황은 극심한 것이었으나 이를 타개하기 위하여 정부는 1982년 3월 나프타 가격을 11.6% 인하하였다. 이 때문에 精油業界가 국내공급을 기피하자 일시적으로 책임공급량 할당등의 조치가 실시되기도 하였다. 金址鴻(1988.10) p.28. 또한 80년대 중반이후 국제나프타 가격이 안정되고 석유화학제품에 대한 수요가 신장하면서 국내 기초溜分가격이 국제경쟁력을 갖추게 되었다.

16) 21세기 세계의 판도는 석유화학이 좌우한다는 당시 업계의 분위기를 반영하고 있다. 週刊每經(1988. 6.16, 8.18, 9.8, 12.1)을 참조하라.

17) 三南石油化學은 삼양사(40%), 비쓰비시(三發 40%), 호남정유(20%)의 공동출자에 의한 것이다.

18) 대림산업, 유공 등 상위기업은 정유산업과 에틸렌생산에서 탈피하여 SM, HDPE, PP등 계열유도품 확장으로 진출하고 있으며, 대한유화, 호남석유화학, 한양화학 등 하류업체는 유도품 생산업체에서 기초유분의 안정적 확보를 위해 에틸렌산업으로 진출한다. 한편 리키는 기초유분에서 중간원료 및 유도품에 이르는 일관생산(NCC, SM, LDPE, p-Xylene, TPA 등)을 구축하고 있다. 한국산업은행(1990. 下) pp 210-211. 부표를 참조하라.

19) 金址鴻(1989 여름)은 석유화학산업에 있어서 정부의 시장진입제한을 이분적으로 합리화하고 있다. 그러나 그의 문제의식은 과잉생산에 집중되어 재벌간, 자본과 국가와의 관계를 도외시키고 있다.

20) 이를 계기로 석유화학제품의 가격은 사전승인제에서 사후 보고형식으로 변경되지만, 그 대부분이 독과점품목으로 지정되어 불가안정 및 공정거래법의 적용을 받고 있다.

간협의회는 기존업체와 신규참여 희망업체의 복잡한 이해관계에 의하여 약 3년간 상공부의 행정지도를 통한 실질적인 조정역할을 양도할수 밖에 없었다.²¹⁾

상공부의 油化投資調整 결과는 형식적으로는 단계별 투자라는 행정지도 형식을 갖추기는 했으나 대부분의 희망업체들이 부지조성에 1년을 소모해야한다는 점을 감안한다면 사실상 1988년 하반기부터 투자가 실질적으로 자유화된 것이다. 결국 석유화학에 대한 투자과잉을 우려해 1988년 5월부터 7개월간이나 조정의 당위성을 내세우며 고심했던 상공부의 투자조정 의지가 업체들의 첨예한 이해대립앞에 무기력하게 무너진 셈이다. 이와 같은 생산영역의 조정 나아가 시장진입에 대한 정부의 개입은 80년대 후반부터 불가능하게 되고 그것이 시도될 경우 재벌의 즉각적인 반발²²⁾이 제기되었다.

80년대 후반 시장진입 조정에 대한 정부의 무능력은 여지없이 드러났다. 이것은 한편으로는 석유화학에 진입하려는 재벌의 양적 규모가 비대해지고 이들의 이해관계가 복잡하게 얽혀있었기 때문이다. 다른 한편으로는 정부가 재벌의 이해를 조정할 수 있는 물적 토대를 상실하였기 때문이기도 하다. 상공부는 투자조정에 대한 법적 근거가 없는데다 투자조정이란 용어자체가 민간자율경제 추세에 역행한다는 취지를 표명하지만 삼성과 현대는 당국이 통제가 가능한 은행금융을 활용하지 않고도 사업을 수행할 수 있는 능력을 과시하고 있다.²³⁾ 더구나 지금까지 공업단지의 조성은 忠肥 또는 産業基地開發公社와 같은 정부투자기관이 담당했고, 도로 항만 전기 수도등을 정부가 주도하여 지원하였으나 大山團地의 경우 油化콤비나트 건설을 위하여 삼성과 현대가 해안매립을 포함한 단지조성을 직접 담당하였다.²⁴⁾ 결국 <부표 3>에서와 보는 바와 같이 대산석유화학공업단지는 현대석유화학과 삼성종합화학 두회사의 일관생산체제로서 이루어지게 된다.

1988년 설립된 삼성종합화학과 현대석유화학이 공장을 건설하고 생산을 개시하고 시장확보가 본격화되면서 석유화학업계의 판도는 크게 변화하고 있다. 합성수지업계에만 국한하여 볼 때 신규참여업체인 兩社의 시장점유율이 1992년 8월말 현재 내수시장에서 19.6%, 수출시장에서 41.4%를 차지한다(<표 4>).

21) 이에 대하여 민간협의회가 재벌들의 힘겨루기판에 불과했다는 지적은 경청할 만하다. 週刊每經(1988. 12. 1), p. 43.

22) 정부가 여천단지에 연산 35만톤 규모의 NCC건설을 허가하자 여기에 탈락한 한양화학, 대한유화가 정부의 선정결과에 반발하여 독자적으로 NCC 건설을 선언하였고, 삼성은 NCC건설 희망업체와 상공부와의 사전협의없이 92년까지 35만톤규모의 NCC를 포함한 7개의 단위공장을 세우겠다고 선언하였다.

23) 특히 현대가 상공부에 제출한 大山油化콤플렉스 건설계획서에 의하면 소요자금 7,300억원중 5,900억원은 계열사 출자에 의하여 1,400억원은 차관을 이용하는 것으로 되어있다. 또한 현대중공업등 10개사를 상장시켜 2조 3천억원의 자금을 조달하여 이를 유화부문 투자자금으로 활용할 계획을 가지고 있었다. 週刊每經(1988. 9. 18., 12. 1). 삼성도 역시 유화공장의 건설을 자기자본으로 추진했다. 삼성종합화학은 1988년 설립당시 자본금이 10억원이었으나 90년 11월말 현재 1,500억원으로 증가하였고, 현대석유화학도 89년 당시 자본금이 600억원이었으나 1990년 2,900억원으로 대폭적인 증자를 단행하였다. 週刊每經(1988. 6. 16), p. 58. 毎日經濟新聞社(1992) 참조.

24) 해안매립과 관련된 재벌들간의 치열한 각축에 대해서는 週刊每經(1988. 10. 13) 참조하라.

〈표 4〉 1992년 8월말 현재 삼성과 현대의 합성수지 시장점유율(단위:톤,%)

구분	내수	점유율	수출	점유율	합계	점유율
LDPE	64,486	20.5	94,010	47.4	158,496	30.9
HDPE	77,665	20.3	89,314	29.0	166,979	24.1
PP	76,924	18.3	182,851	48.0	259,775	32.5
합계	219,075	19.6	366,175	41.4	585,250	29.2

주: 1)LDPE는 LLD와 EVA를 포함.

자료: 한국경제신문(1992.10.15일자)

이러한 상황은 결국 90년 이후 석유화학업계의 과잉생산의 조짐이 현재화되어 유화부문에 참여한 재벌들간의 경쟁으로 전개되어 재벌에 의한 재편이 예상된다. 생산 또는 시장진입 조정에 대한 정부의 무능력은 이전과 같이 대자본을 통제할 수 없다는 힘의 표현이기도하고 투자자유화는 대자본의 요구이기도 하다.

5. 금융지원

이미 앞에서 언급한 바와 같이 석유화학공업의 건설은 막대한 자금을 필요로하기 때문에 개발초기에는 국가자본으로 공장을 건설하여 후에 민영화하는 형태를 취하였다.²⁵⁾ 이 과정에서 정부는 외국인의 직접투자, 차관도입, 기술도입과정에서도 각종 특혜를 제공했음은 오히려 당연한 정책적 귀결이었다. 또한 이미 1965년에 조세감면규제법 제정시에 석유화학공업을 영위하는 자에게 5년간 법인세와 영업세를 면제하고²⁶⁾, 1970년에는 團地造成을 목적으로 취득한 토지에 대해서는 재산세, 취득세, 등록세를 감면하도록 개정하였다.²⁷⁾ 나아가 단지관리운영규정을 제정하여 입주자의 분양방법으로 토지대금의 80%를 2년 거치후 공장가동 이익금으로 5년 분할상환토록 하였다.

또한 석유화학공업에 대한 은행의 금융지원은 지속적인 대출로 특징지워진다. 지난 16년간 산업은행의 대출에만 국한시켜 살펴보면(〈표 5〉) 주요 석유화학기업은 거의 매년 시설자금 또는 운영자금의 형태로 금융지원을 받고 있으며, 신설 회사의 경우에는 회사설립과 동시에 대출을 받고 있다. 또한 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 대출규모는 상당히 크고, 상환기간은 일반적으로 長期이다. 특히 공업발전법이 제정된 이후에 대출규모는 현저하게 증가한다. 이것은 이전까지 기업에 대한 국가의 규제와 동시에 지원이 보장되는 것이었으나 공업발전법의 제정 이후에는 규제보다는 지원을 더욱 강조하는 정책적 배려라고 생각된다.

기업의 자금조달에 있어서 은행융자이외에 주식과 사채를 통한 직접금융의 방식이 있다. 석유화학공업에 대한 산업은행의 사채인수²⁸⁾는 80년대 중반까지 큰 규모는 아니었으나 80년대

25) 우리와 종종 비교되는 대만의 경우 국유기업인 China Petroleum Company 산하 4개공장은 정유에서 나프타분해 또는 합성수지등 중간재산업에 이르기까지 일관생산체계를 이루고 있다. 즉 정유와 올레핀계의 기간산업은 CPC가 하류계열제품은 민간기업이 담당하고있다. 金址鴻(1988. 10), p. 51.

26) 현재에는 나프타분해산업과 지원산업만 일정기간 감면하고 여타산업은 특별감가상각만을 받을 수 있다. 조세감면규제법 제4조의 8을 참조.

27) 조세감면규제법 제 5조, 제9조, 제10조에 해당한다.

28) 산업은행의 자금운용에서 사채인수가 갖는 의미에 대해서는 金勝錫(1992) 제4장 제1절을 참조하라.

〈표 5〉 주요 석유화학기업에 대한 산업은행의 대출(단위: 억원)

기업명	1974-83.6	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
경인에너지	271	209	287	396	43	76		
고려종합화학	397	140	124	69	128			
금호EP고무			*	32	147	32		
금호석유화학	214	34	60	13	372	52	13	
금호셀화학					*	53	80	
대림산업	296	33	297	329	31			
동부석유화학				20		24	172	278
동서석유화학	473	18	27	7			28	8
동양나이론	36	15	99	16	56	231	147	91
(주)럭키	82	173	66	27	545	174	201	
삼성종합화학							*	65
선경인더스트리	72	7	52	12	36	233	128	195
쌍용정유	507	30		27	200	183		6
유공				220	426	645	173	
이수화학	129	26	22	71	66	70	109	128
세첼화학	106	13	20	15	79	136	53	
코오롱	142	58	126	52	47	188	376	195
한양화학	232		89		66	303	30	37
호남석유화학	292	58				117	107	15
호남정유					304	462	108	200
효성 BASF						122	94	145

- 주: 1) 대림산업의 경우 1987년까지는 호남에틸렌의 대출금임.
 2) 한양화학은 1988년까지 합병회사인 한국플라스틱의 대출금을 포함.
 3) 금호석유화학의 경우 1984년까지 금호화학과 한국합성고무의 대출금임.
 4) 고려종합화학의 경우 1983년까지 모회사인 고려합섬의 대출금임.
 5) 선경인더스트리의 경우 1987년까지는 선경합섬의 대출금임.
 6)*는 회사설립년도

자료: 한국산업은행, 주요거래기업 여신상황조사자료, 1974-1983.
 연차보고서 집필자료, 1981-1989.
 한양화학주식회사(1993)

후반에는 대규모화된다(〈표 6〉). 이것은 석유화학업종의 투자자유화로 인한 신규설비의 증가에 기인하지만, 기업의 입장에서는 이자지급액의 손비인정에 따른 법인세 감면효과로 유상증자의 경우보다 비용이 낮고 상환기간이 비교적 장기이기 때문에 자금계획수립이 용이할 뿐 아니라 상환기일에 借換發行이 가능하여 상환부담을 줄일 수 있어 선호도가 높기 때문이다. 한편 사채인수의 증대는 계열기업군의 여신한도가 강화되는 시점에서 개별기업으로 구성된 석유화학기업에게 규제받지 않고 화폐자본을 공급할 수 있는 방법이기도 하다. 특히 전환사채의 경우 인수기간이 5-8년으로 장기이며, 대부분이 의결권이 없는 주식으로의 전환을 조건으로하고 있다.

여기에서 석유화학을 담당하는 재벌에 대한 국가의 태도변화는 명백하다. 종래 석유화학공업에 대한 국가소유의 지양으로서 소유에 대한 참여를 자제하고 국가는 非所有 助力者로서의 역할을 지향하는 것이다. 석유화학공업에 있어서 실질적으로 투자가 자유화되는 1988-89년에는 산업은행 사채인수 총액의 50%정도가 재벌 산하의 10여개 석유화학기업에 집중되는 것이 이 사실을 뒷받침하고 있다.

〈표 6〉 주요 석유화학기업에 대한 산업은행의 사채인수 내역(단위:억원)

연 도	기업명(인수액)
1981	쌍용정유(35), 한국종합화학(20), 삼성석유화학(10), 이수화학(2)
1982	호남에틸렌(30), 쌍용정유(20), 럭키(10), 코오롱(10), 제철화학(10), 이수화학(8), 호성석유화학(3)
1983	럭키(30), 코오롱(29), 호남석유화학(29), 한국플라스틱(19), 동양나이론(10), 동양화학(10), 세철화학(10), 이수화학(5)
1984	럭키(53), 한국합성고무(29), 동양나이론(29), 한국플라스틱(29), 제철화학(15)
1985	한국플라스틱(19)
1987	럭키(20), 고려종합화학(20), 금호석유화학(8)
1988	동양나이론(28), 럭키(10), 한양화학(10), 금호석유화학(10), 선경인더스트리(10), 코오롱(8)
1989	동양나이론(320), 대림산업(301), 코오롱(280), 럭키(273), 삼성종합화학(200), 선경인더스트리(150), 한양화학(50), 코오롱유화(25)
1990	삼성종합화학(600), 한양화학(350), 경인에너지(300), 선경인더스트리(130), 럭키석유화학(100), 럭키(100), 코오롱(40), 금호석유화학(20)

주: 1)천만원에서 반올림한 것임. 2)1990년은 1월부터 10월까지의 사채인수에 한함.

자료: 한국산업은행, 연차보고서 집필자료, 1981-1989.

제151회 정기국회 국정감사 요구자료, 1991. 11.

6. 결 론

지금까지 울산, 여천, 대산 석유화학단지에 입주한 석유화학업체를 중심으로 한 정부의 산업정책을 살펴보았다. 각각의 단지가 조성된 순서대로 정부는 지원정도가 약화되고 있으며 동시에 규제도 약화되고 있는 것이다. 울산과 여천의 경우에는 국가소유의 국가자본이 핵심적인 시설을 갖추고 석유화학산업을 적극적으로 추진하는 국가자본주의적 성향을 보여준다. 이것은 해방이후 역사적 상황에서 주어진 귀속재산과는 다른 의미를 갖는다.

그러나 국가는 자본동원능력의 한계에 직면하여 국가자본을 민영화함으로써 국가소유가 지양된다. 국가소유의 지양 그 자체는 국가자본주의적 경향의 해소로 보기는 어렵다. 여전히 각종 육성법에 의한 특혜적인 산업지원정책이 계속되고 일정한 정도의 규제를 통하여 자본축적의 조건을 창출해간다. 그러나 80년대 후반 이후에는 한편으로 재벌이 국제적 규모로 성장하고 다른 한편으로는 국가의 자금조달능력이 한계에 직면하면서 국가에 의한 재벌의 통제력은 상실하기에 이른다.

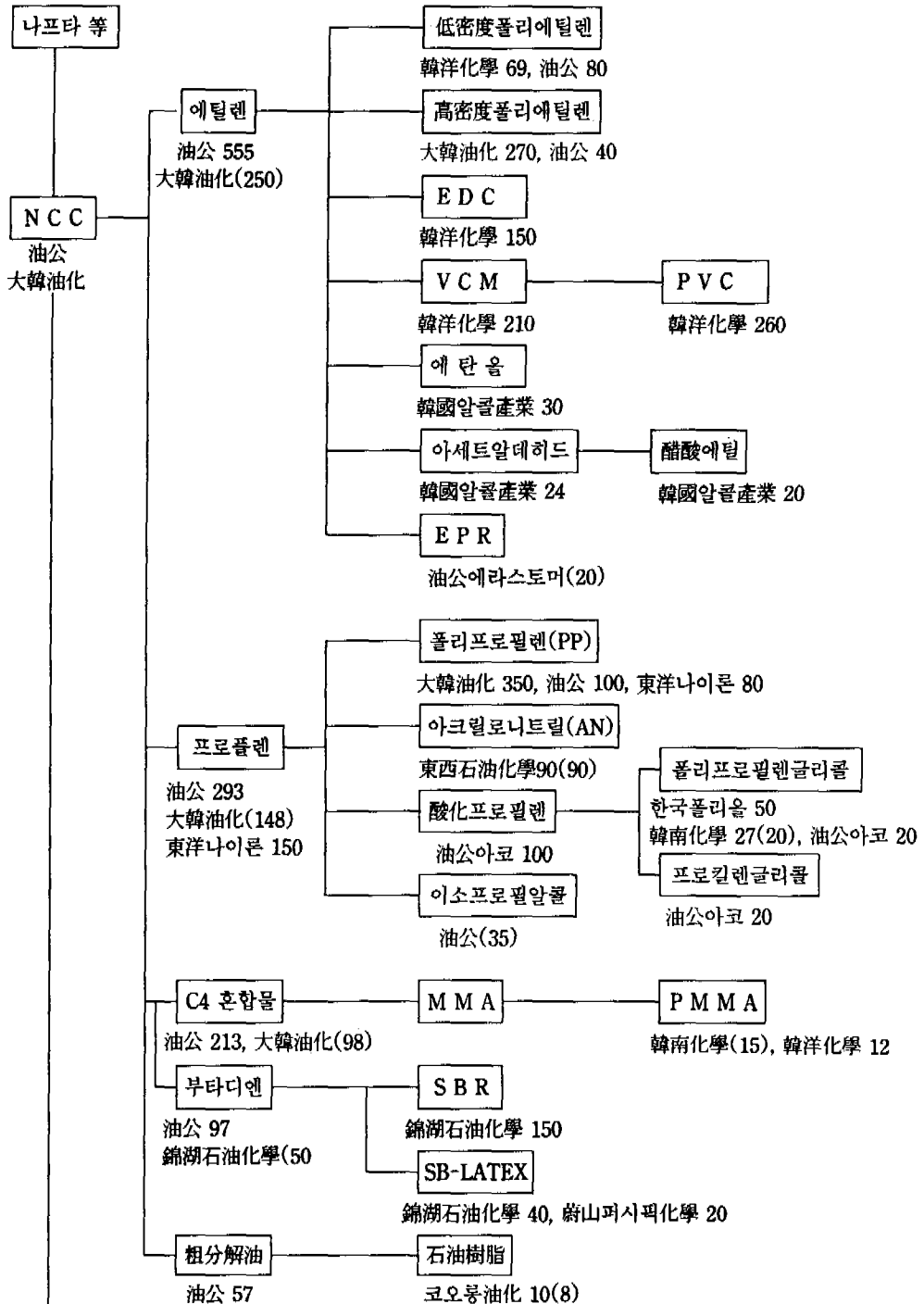
이전에 사적 자본에 대한 국가에 의한 통제는 산업정책적 지원이 수반되는 것이었지만 공업발전법 제정이후에는 규제가 행정지도의 수준에 머무르는 형편이다. 이것은 재벌로 대표되는 사적 자본의 이해를 조정하는 것이며 석유화학의 경우 이것도 결코 성공적이지 못했다. 90년대초의 과잉생산 현상이 바로 그것이다. 정부에 의한 규제는 급속하게 축소되는 반면 사적 자본에 대한 산업정책적 지원은 완만하게 축소되기는 하지만 금융적 지원은 계속되는 실정이다. 이것은 이데올로기적으로 규제의 완화가 자유경쟁의 도입으로 선전되지만 실제적으로는 규제의 강화로 나가는 것이라 하지 않을 수 없다. 신규참여업체인 現代와 三보에 의한 시장 지배 현상은 이를 증명하는 것이다.

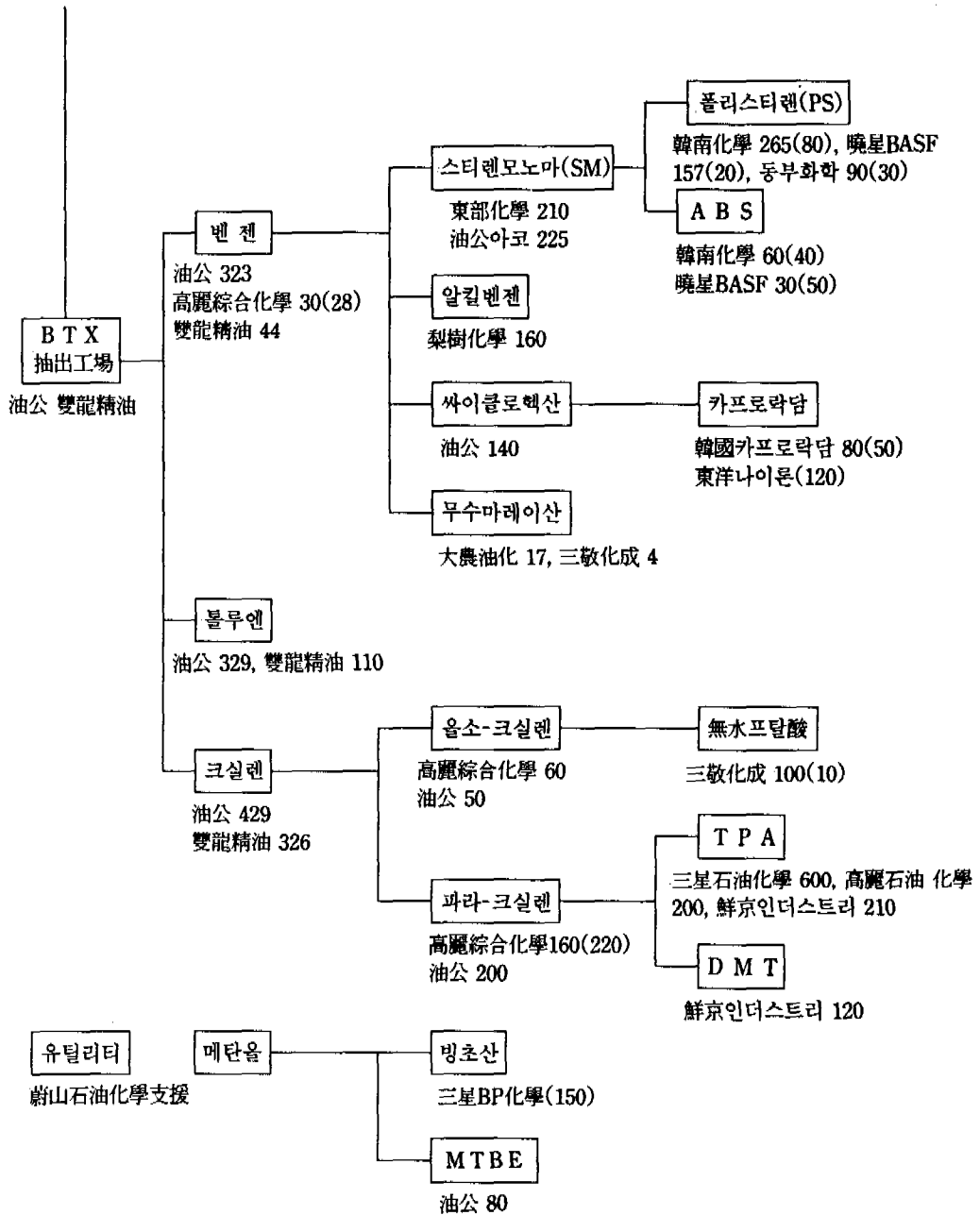
이 논문에서는 석유화학공업에 있어서 국가와 국내자본의 관계, 유착관계와 갈등관계를 중심으로 다루었기 때문에 외국자본-국가 또는 국내자본-외국자본과의 관계를 다루지 못했다. 이 점이 논문의 한계이며 추후의 연구과제로 삼고자한다.

參考文獻

- 高龍秀, 『韓國資本主義における(財閥)의 發展過程』, 本多健吉 監修, 『韓國資本主義論爭』, 世界書院, 1990.
- 貝本英, 『石油化學工業의 現況과 展望』, 韓國開發研究院, 1985.
- 金光模, 『韓國의 産業發展과 重化學工業化政策』, 1988.
- 金勝錫, 『韓國에 있어서 國家資本의 役割에 관한 研究』, 서울대 博士學位論文, 1992.
- 金址鴻, 『市長進入과 産業構造에 대한 政府의 役割』, 韓國開發研究院, 1988. 10.
 「市場進入과 工業發展法 運用方案」, 『韓國開發研究』, 제11권 제2호, 1989 여름.
 「石油化學의 構造調整問題」, 『KDI 分期別 經濟展望』, 1991. 4/4.
- 毎日經濟新聞社, 『會社年金監』, 1992.
 『週刊每經』, 1988. 6. 16., 1988. 8. 18., 1988. 9. 8., 1988. 10. 13.,
 1988. 12. 1.
- 李啓民, 「石油化學工業界의 内幕」, 『新東亞』, 1980. 7.
- 韓國開發研究院, 『政府投資機關 經營統計資料集』, 1986.
 『韓國財政 40年史』, 第四卷, 1991.
- 韓國産業銀行, 『韓國의 産業』, 1976, 1984, 1990(下).
 『이탈리아의 國가지주회사』, 1969.
 『주요거래기업 여신상황 조사자료』, 1974-1983.
 『연차보고서 집필자료』, 1983-1989.
 『새151회 정기국회 국정감사 의원 요구자료』, 1990. 11.
- 韓國石油化學工業協會, 『韓國石油化學工業 十年史』, 1977.
- 한국신용평가주식회사, 『89상장기업투자분석총람』, 1989.
- 한양화학주식회사, 『제19기 사업보고서』, 1993.
- 湖南石油化學株式會社, 『湖南石油化學 10年史(1976-85)』, 1986.
- A.H. Amsden, Third World Industrialization: 'Global Fordism' or a New Model?, NLR, No.182, Jul-Aug, 1990.
- C.Barone, Dependency, Marxist Theory and Salvaging the Ideas of Capitalism in South Korea, RRPE, Spring, 1983.
- R.Luedde-Neurath, State Intervention and Direct Investment in South Korea, IDS Bulletin, Vol. 14, No. 2, 1984.
- M. V. Posner & S. J. Woolf, Italian Public Enterprise, Cambridge:Harvard University Press, 1967.
- 花房征夫(1982), 「大韓石油公社にみる韓國公企業の發展と問題點」, 小池賢治編, 『アジアの公企業』, アジア經濟研究所, 1982.

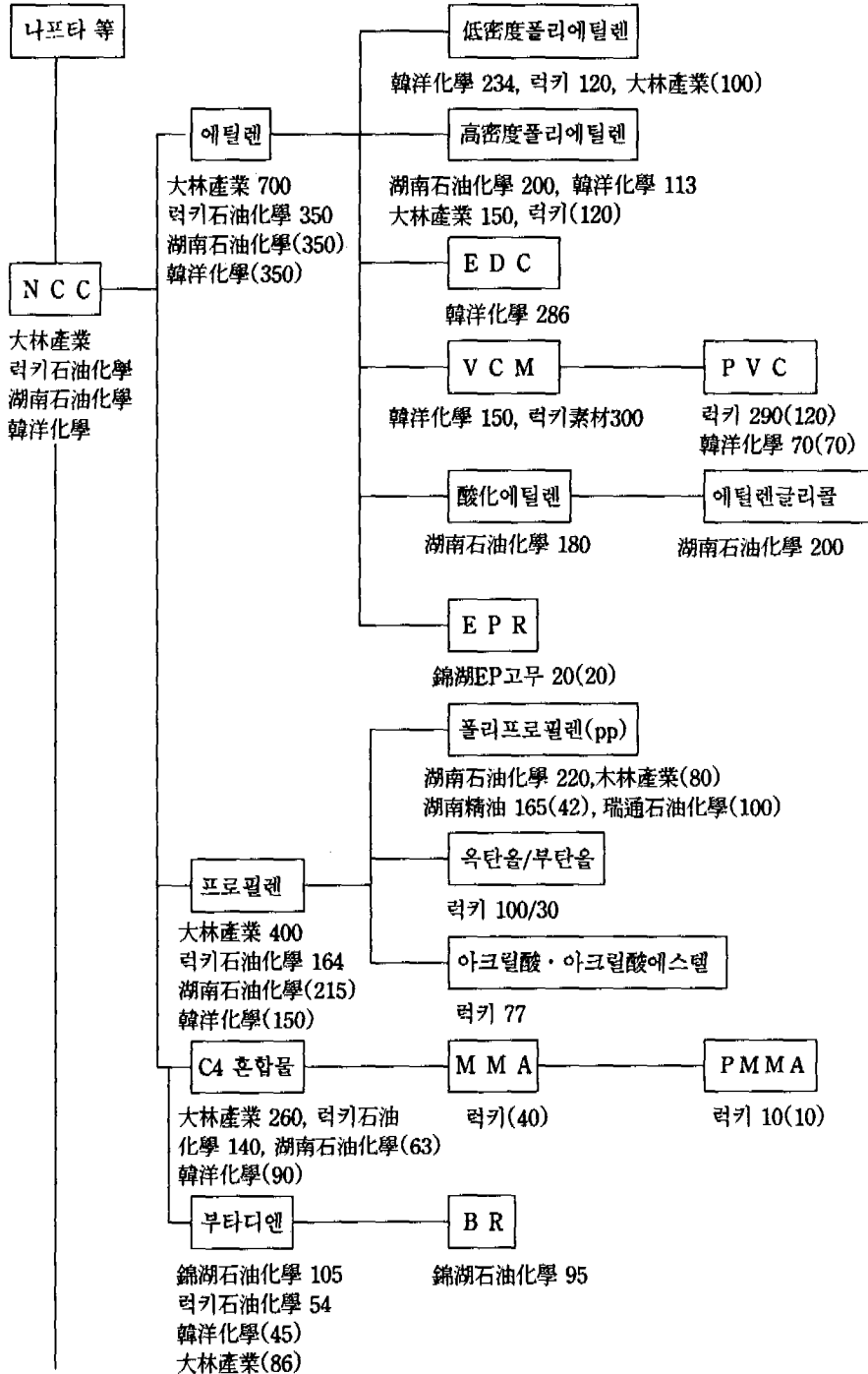
〈부표 1〉蔚山石油化學工業園地(1991年 9月末 現在)

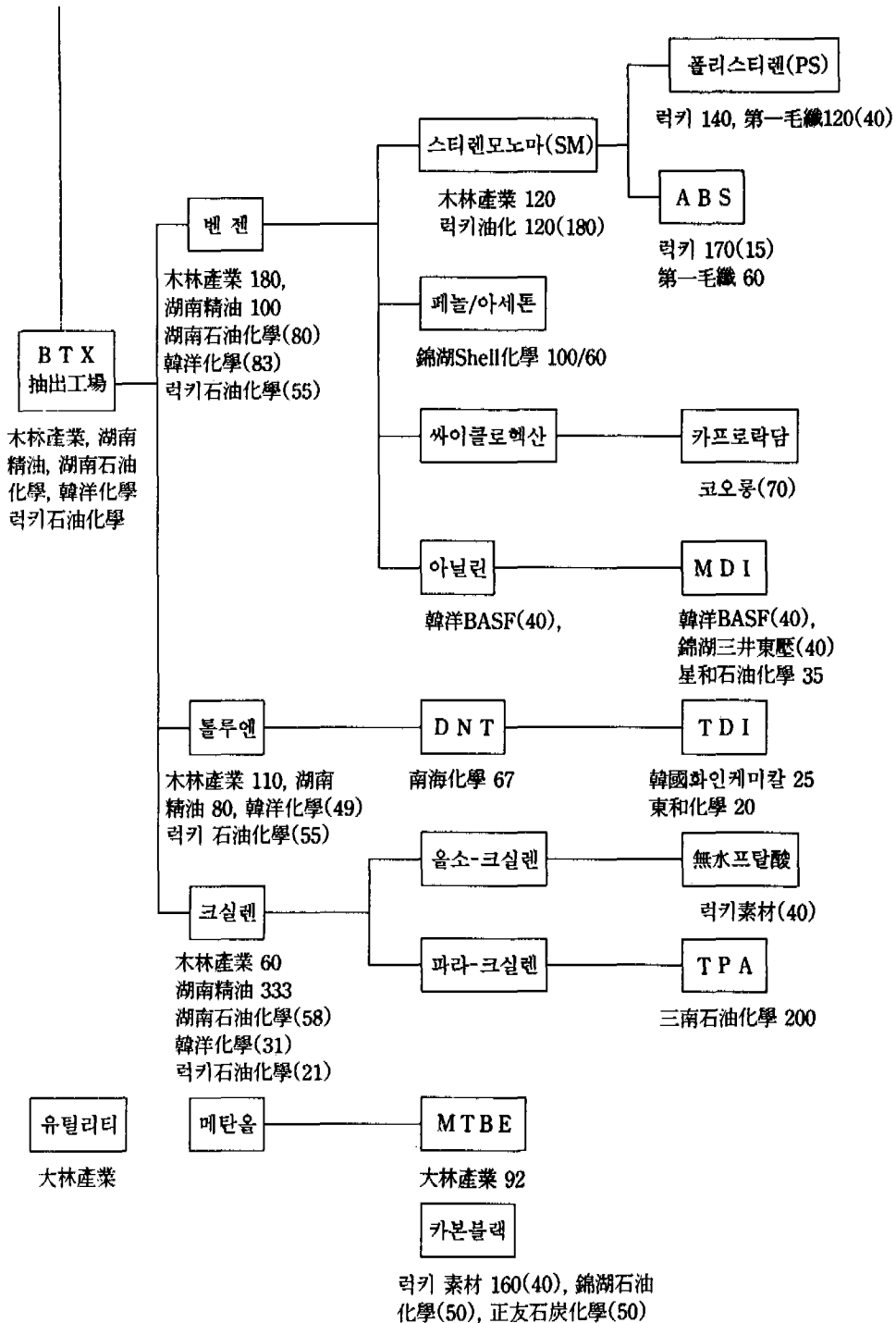




단위 : 千MT/年
 주 : () 내는 新增設 能力

〈부표 2〉麗川石油化學工業園地(1991年 9月末 現在)

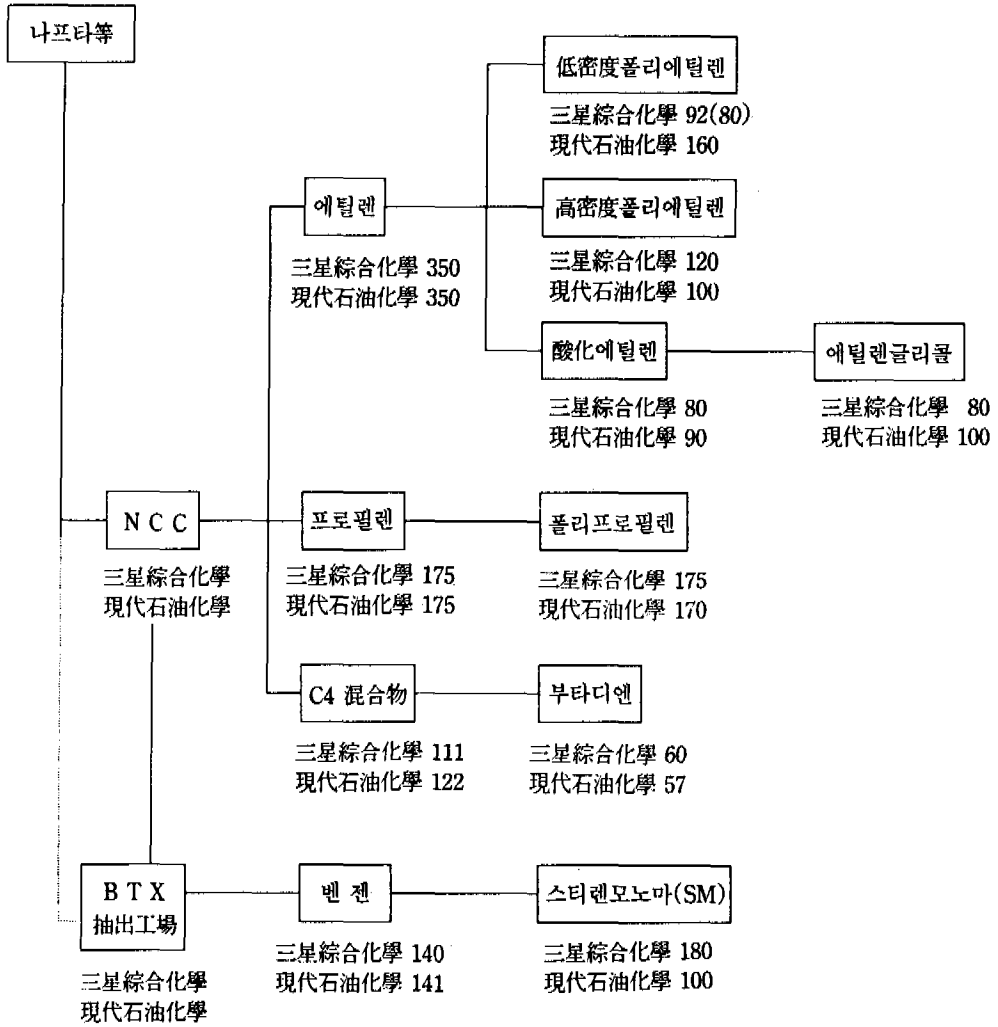




단위 : 千MT/年

주 : () 내는 新增設 能力

〈부표 3〉 大山石油化學工業團地(1991年 9月末 現在)



단위 : 千MT/年

주 : () 내는 新增設 能力