

80年代 日本의 石油戰略 (上)

이 資料는 최근 日本通産省資源에너지庁산하의 石油基本問題研究会가 정부에 제출한 중간보고내용을 옮긴 것이다. 〈編輯者註〉

머 리 말

第1次 石油危機 이후 石油를 둘러싼 内外情勢는 극히 유동적이고 不安定하며, 그 전망도 불투명하다. 따라서 이러한 정세에 대응하기 위한 새로운 石油施策體系와 새로운 석유산업구조의 構築에 대한 노력은 꾸준히 계속되어 왔다. 예를 들면 石油開發, 石油備蓄등 분야의 施策은 상당한 진전을 보이고 있다. 앞으로 石油를 둘러싼 課題의 초점은 石油의 안정적 공급의 확보를 도모하면서 中長期的인 石油의 수요와 공급을 어떻게 조화시키느냐 하는 것이다. 中長期(대개 80년대) 展望으로 볼 때, 石油의 수요면이나 공급면에서 구조적인 변화가 발생할 것으로 예상되고 있으나, 수요와 공급이 원활히 이루어질 보장은 없는 상황이다. 이러한 見地에서 현재 전개되고 있는 여러 施策이나 현존 産業機構에 대해 다양한 평가가 내려질

수 있을 것이다.

따라서 石油의 중장기적인 需給을 둘러싼 문제점을 종합적으로 해명하고, 施策방향을 총점검할 필요성이 요구되고 있다. 이런 관점에서 지난 80년 10월 日本通産省내에 石油基本問題研究会가 설치되었다. 石油部長을 장으로 하여 구성된 이 研究会는 석유문제에 대한 인식과 施策방향에 관해 省内의 콘센서스를 형성하는데 기여하는 것을 목적으로 하고 있다.

이 研究会가 지난해 10월 발족 이후 지난 5월까지 18회의 회합을 거듭하면서 그 검토성과를 종합한 것이 바로 이 中間報告이다. 이 중간보고의 基調는 日本의 석유정책체계와 석유산업구조가 과거의 「量的 擴大期에서 質的 充實期로」 移行과정에 있다는 인식에서 출발하고 있다.

1. 國際管理의 進展과 評價

(1) 國際管理의 進展

周知하는 바와같이 産油國은 資源主權 이념을 확립하여 실행에 옮겼고, 다시 최근에는 資源保存정책을 취하고 있다. 産油量을 극력 억제하고, 價格引上에 의해 收入을 확보한다는 자세도 강화해 가고 있다.

또 OAPEC(아랍 石油輸出國機構)에 속하는 산유국은 때에 따라서는 「아랍의 大義」를 관철하기 위한 무기로써 石油禁輸등의 조치를 단행할 태세를 보이고 있다. 또한 산유국의 대부분이 위치하는 中東을 둘러싼 諸情勢는 극히 불안정하여 각종 분쟁이 발생할 우려가 많다는 것을 잊어서는 안된다.

이같은 산유국의 움직임은 石油消費國이나 세계 경제에 큰 영향을 주고 있다. 석유소비국은 IEA나 선진국 수뇌회담 등을 통해 이같은 움직임에 대해 石油依存度의 축소를 위한 구조적 대책, 石油去來의 適正化를 위한 대책,

□ 研究資料 □

긴급시의 融通대책등을 추진하고 있다. 즉 需給 양면에서 石油를 둘러싼 國際管理가 급속히 진전되고 있다. 日本의 석유정책도 이런 국제적인 흐름을 전제로 고려하지 않을 수 없는 상태이다. 최근에는 OPEC(石油輸出國機構) 내부에서 장기전략의 검토가 활발히 행해지고 있다. 장기전략에는 경제성장율, 인플레이션, 환율동향 등을 감안한 가격형성, 생산수준의 합리적 조정, 非産油開發途上國에의 원조, 석유소비국과의 대화 등의 여러 항목을 종합적으로 반영하려는 기미가 보이며, 국제협조를 지향하는 경향이 보인다. 석유를 둘러싼 국제관리의 움직임은 그 기초를 서서히 對決에서 協調로 이행시키고 있다고 할 수 있다.

(2) 石油依存度の 축소

이상과 같은 국제관리의 진전 가운데 소비국측이 현단계에서 선택하고 있는 中長期的, 구조적 대응전략의 기본은 석유의존도의 축소이다. 석유의존도의 축소에 대해서는 다음과 같은 관점을 들 수가 있다.

- ① 經濟安定보장
- ② 國際收支
- ③ 대 산유국 교섭력
- ④ 유효이용

①의 경제안전보장의 시점은 정치적, 경제적, 사회적, 민족적, 종교적으로 불안정한 中近東 지역에 석유공급이 대부분 치우쳐 있으므로 석유의존도를 가능한한 축소해야 한다는 것으로 많은 사람의 지지를 얻고 있다.

②의 國際收支는 석유가격이 급속히 상승하여 外貨負擔額중의

原油代錢 비율이 급상승하고 있는 것을 중시한 것이다. 日本의 수출전망에 대해 낙관을 불허하는 상황이 계속 확대되어 가는 것을 생각하면 이 시점은 중요성이 높아간다고 말할 수 있다. 다만 이 시점을 중시한다면 代替에너지개발, 도입에 관해서는 외화부담액이 상대적으로 적은 原子力의 중요성이 당연히 일단 강조될 수 있을 것이다.

③의 對産油國 교섭력의 視點은 지나치게 강조할 경우 産油國側이 감산에 의해 다시 대행할 우려가 없을까 하는 視點으로서 중요하다고 할 수 있다.

④의 유효이용의 視點은 유한한 石油資源을 필요한 용도에 충당하여 그 利用可能年限을 연장하려는 것으로서 간과할 수 없는 것이다.

이상과 같은 視點에서 수입의존도의 축소를 도모해 가는 것이 중요하지만, 代替에너지에 전환, 省에너지의 진전 등이 이루어지지 않을 경우 석유수급의 팽박을 가져오고, 가격 상승을 초래할 우려가 있다는 점에 주의할 필요가 있다.

또 국제석유수급의 팽박에 의해 단기적인 輸入抑制를 할 필요가 생기는 경우에도 그 수입억제의 수단은 輸入割當과 같은 지나치게 하드한 수단보다는 가능한한 輸入計劃에 대한 조언, 권고 같은 소프트한 수단으로 목적을 달성하려는 배려가 필요하다. 이 경우 物價안정과의 밸런스에 충분히 유의할 필요가 있다는 것은 말할 필요도 없을 것이다.

(註) 石油價格을 課稅 등의 방법에 의해 인상하고, 代替에너지의 개발, 도

입을 촉진한다는 견해도 있지만, 여기에 따른 마찰은 상당히 클 것이다.

(3) 去來의 적정화

안정적인 공급의 확보

최근의 새로운 움직임으로 석유거래의 적정화가 국제관리의 중요한 일환이 되는 양상을 보이고 있다. 이 움직임은 수급팽박 때의 現物去來의 억제에서 시작되어 최근에는 강제買入의 억제가 이루어지게 되었다.

또 OPEC 내부에서는 석유가격정책을 둘러싸고 온건파와 급진파의 대립이 있는 상황 속에서, 석유소비국으로서는 온건파의 입장을 지원하는 것이 바람직하다는 분위기가 되고 있어 석유거래의 적정화는 수급팽박 때만 아니라 평시에도 배려해야 할 과제가 되고 있다고 할 수 있다.

물론 石油依存도와 石油調達難에는 나라에 따라 차이가 있지만 획일적, 硬直의인 자세는 회피해야만 하는데, 日本으로서도 필요에 따라 질서있는 輸入確保를 위해서는 효과적인 대응책을 도모할 체제를 석유산업기구내에 구축해 갈 필요가 있다.

더구나 石油供給源의 多元化, 自主開發原油비중의 상승, 장기거래의 확대 등 방향에 맞춘 석유의 安定的 供給의 확보라는 자세는 앞으로도 중시되어야 하며, 기본적으로는 거래의 적정화에 이바지하는 것이라고 할 수 있다.

(4) 緊急時 對策

긴급시 대책에서는 IEA의 融通대책이 基軸이 되는데 이 융통 대책에서는 메이저의 능력에 대

한 기대가 컸으나, 최근 메이저의 능력이 저하하고 있으므로 그 개선책에 관해 계속 검토가 이루어지고 있다. 또 최근에는 80년대에 準石油危機가 빈번히 발생한다는 展望도 나오고 있어서 여기에 대응하기 위한 국제적 次元의 備蓄의 共同活用이 검토되고 있다. 말하자면 兪통대체의 活性化가 필요하게 된다는 것이다.

이를 위해 각국의 國家備蓄 대와 活用品 하나의 방법이겠으나, 구체적인 방법으로는 앞으로 국제적 규모의 검토로 이루어지는 일이 많을 것으로 생각된다. 또 긴급시 대책으로는 短期的 輸入抑制, 輸入價格 체크 등의 수법도 포함한 종합적인 어플로치도 필요하다.

(5) 對話의 促進

産油國과의 대화에 대해서는 예를 들면 국제연합 등의 場에서 다변적인 대화외에 쌍무적인 대화도 중시할 필요가 있다.

특히 日本의 石油나 에너지를 둘러싼 情勢와 대책등에 대해서 개별 産油國의 정책당사자에 대해 정확한 정보를 제공하고 의견을 교환하는 시도를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이점은 산유국이 下流部門에 대한 관심을 강화해가고 있음에 비추어 볼 때 중요하다고 할 수 있다.

2. 石油需要의 展望

(1) 代替에너지의 可能性

앞으로의 石油需要 動向은 代替에너지 개발·도입의 내용과 속도 여하에 따라 크게 좌우될 것이다. 현재까지는 代替에너지는

주로 B重油·C重油에 代替하는 움직임을 보이고 있다. 특히 原子力과 石炭은 가격면에서 유리하다. 中長期的으로는 中間留分, 휘발유에 대체하는 움직임은 상당히 느린 편인데 이것을 加速化하는 것이 바람직하다.

따라서 에너지供給中 石油의 비율이 점차 저하해가겠지만, 內燃機關, 난방 및 석유화학원료 분야는 앞으로도 상당히 장기간에 걸쳐 石油에 의존할 것으로 보인다.

(註) 난방에 대해서는 都市구조, 생활패턴등의 제약이 있지만 石油依存度を 저하시키기 위해 각별한 노력을 기울이는 것이 바람직하다는 지적이 많다.

(2) 節約의 進展

제 1차 石油危機 이후 최근까지의 동향을 보면, 省에너지운동의 침투와 石油價格의 高騰이 결과적으로 石油節約을 촉진시키고 있다. 특히 製造業부문에서의 省에너지의 촉진과 代替에너지의 개발 및 도입의 진전은 놀라운 정도이다. 또 산업구조의 변화도 크게 영향을 주었다. 앞으로 農林水産부문에서도 절약의 강력히 도모할 필요가 있다.

(3) 需要의 跛行性

石油需要의 동향을 제품별로 보면, 中間留分의 수요는 계속 늘어나고 있고, B重油·C重油의 수요는 현저히 감퇴하고 있다. 이같은 수요의 파행은 原油 処理水準의 결정을 매우 곤란하게 하는데 예를들어 C重油의 수요수준에 맞춰 原油처리량을 결정하면, 中間留分의 공급이 부족하게 되는 「C重油넥」를 발생시킨다. 한편 日本의 도입원유가 重質化되어

감에 따라 이같은 需要跛行性에 어느정도 供給을 조화시킬 수 있는지가 장래의 극히 중요한 과제가 되고 있다.

(4) 需要伸張의 둔화

代替에너지개발, 省에너지 등의 효과가 예상 이상으로 커서 石油需要의 伸張이 현저히 둔화되고 있다. 또 中長期的으로는 辟박해지는 세계의 석유정제 속에서 先進國은 石油輸入량을 가능한한 감소시키려고 하고 있다. 이같은 내외의 정세변화에 따라 종전의 선진국수뇌회의, IEA 자료이사회에서 합의한 85년 하루 6백30만배럴의 수입억제목표에 대해서는 최근에는 再檢討할 여지가 생겼다. 재검토할 필요가 있다는 것은

① 代替에너지의 개발과 도입에 있어 리이드·타임이 길고, 불확실성이 높다는 점.

② 需給逼迫에 따른 價格高騰을 방지할 필요가 있다는 점.

③ 備蓄의 확대를 앞으로도 계속할 필요가 있다는 점.

등의 여러 요인을 충분히 배려한 적절한 수입억제목표를 새로 설정할 필요가 있다.

(註) 石油供給에 대해서는 가격상승에 따라 2·3차 廻収의 진전과 採算性 없는 油田의 採算化 등의 要因이 작용하게 되므로 반드시 비판적으로 생각할 필요는 없다는 지적이 있다.

(5) 綜合的 政策展開

앞으로의 석유수요를 둘러싼 시책방향을 설정함에 있어서는 一律的이 아닌 製品別 움직임을 충분히 주의할 필요가 있다. 특히

□ 研究資料 □

① 中間留分 代替에 너지의 개발·도입의 촉진

② 中間留分の 절약(특히 난방 분야)

③ LPG의 활용 등에 의한 제 품간의 需要轉換 등의 諸施策을 강력히 추진하여 總에 너지 수요의 충족을 위해 石油가 적절한 역할을 하도록 배려할 필요가 있다.

(註) 난방분야 등에서의 절약은 전국에서 一律으로 추진할 것이 아니라 지역특성을 충분히 고려해야 한다는 지적이 있다.

아래는 앞으로 상당히 장기간에 걸쳐 石油가 에너지공급의 大宗을 차지하겠지만, 그 비중은 서서히 저하하여 代替 에너지와의 경쟁이 활발해질 것이다. 石油을 둘러싼 施策体系와 産業機構의 장래를 생각할 때에도 이같은 미래관에 임각하여, 정부의 지나친 介入이나 지나친 지원으로 빠지지 않는 균형감각을 유지하는 것이 바람직하다.

3. 消費地 精製와 製品輸入

(1) 消費地 精製方式의 정착

日本の 石油 製品供給은 消費地 精製方式이 정착되어 가고 있다. 이것은

① 外貨의 割当時代에, 외화절약과 부가가치의 취득, 및 다양화하는 제품수요에 대응하기 위해 제품수입보다 原油輸入이 유리하도록 운용되고 있으며,

② 또한 石油業法이 精製能力에 착안하여 제정, 운용된 결과이다. 日本의 重化学工業의 발전에 크게 기여한 콤비나트 정유 산업의 발전도 消費地 정제방식을 근거로 함으로써 비로소 가능했다고

할 수 있다.

(2) 産油國의 下流部門에 의 進出

그러나 최근 産油國은 石油에서 가능한 많은 價值를 얻겠다는 관점에서 下流부문에의 관심을 급속히 높이고 있다. 生産地 정유공장에서 제품수출, 위탁정제에 의한 제품 부가가치의 취득 움직임이 활발해지고 있다. 또 소비국 下流部門에 資本參加의 욕을 보이는 産油國도 나타나고 있다. 이같은 상황에 따라 앞으로 日本은 消費地精製方式을 유지해야 하느냐 하는 문제가 제기되고 있다.

(3) 國際製品市場의 展望

産油國의 生産地정제나 위탁정제가 활발해짐에 따라 국제석유제품시장이 확대되어, 製品輸入에의 의존도가 높아질 가능성이 있다는 전망도 있다. 그러나 앞으로의 국제석유제품시장의 상황에서는 産油國의 수요는 中間留分에 비중이 크므로 나프타나 重油의 출하는 상당히 여유가 있을 것이나, 중간유분은 타이트해질 것으로 예상되어, 日本의 엄청난 需要를 제품수입으로 충족시키기는 극히 곤란할 것이다.

또 긴급시에는 製品輸入이 原油수입보다 供給源의 전환이 어려우므로 제품수입에 의존을 많이 하는 것은, 經濟安全保障의 견지에서라도 문제가 있다.

따라서 日本의 石油需要를 충족시키기 위해서는 앞으로도 계속 消費地精製方式을 기본으로 해야 한다는 주장도 있으나, 제품수입의 비중이 점점 높아지는 것

은 피할 수 없을 것이다.

(4) 原油輸入과 製品輸入의 조화있는 혼합

앞으로 産油國이 제품수출을 촉진시켜갈 것은 분명하며, 특히 原油와 製品(LPG포함)을 포괄하여 수출하려는 움직임도 서서히 확대될 것이다. 따라서 소비국은 原油수입과 製品수입의 베스트·믹스의 선택을 강요당하게 될 것이다.

이같은 관점에서 보면 첫째, 原油수입을 위해 製品수입의 余地를 유보시킬 필요가 있으며, 제품수입 루트의 불필요한 확산을 억제할 필요가 있다.

둘째는 日本의 제품흡수력을 강화할 필요가 있으며, 改質分解설비의 도입을 촉진시키고 각 제품의 取率 強力化를 도모하여 “용통성”을 넓혀가는 것도 시급한 課題라고 할 수 있다.

(5) 委託精製, 資本參加에 의 対応

産油國으로부터의 위탁정제, 자본참가 요청에 대해 기본적으로는, 케이스 바이 케이스로 판단해야 할 것이다. 다만 각제품의 取率에 그다지 탄력성이 없는 단계에서는 위탁정제에 의한 中間留分輸出에 대해, 수급원박시에 강한 비판이 생길 우려가 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 또 特定 産油國의 자본참가가 다른 산유국으로부터의 原油調達에 지장을 초래하지 않을까 하는 점을 고려할 필요가 있다.

(註) 기본적으로는 經營者의 判斷에 맡길 수밖에 없다는 지적이 있다.

(계속)*