



I. 머리말

'86년은 국제석유시장이 급변을 보인 한해였다. 연초 26달러선의 原油價가 7월에는 8달러 선까지 하락했다가 다시 연말에 14달러 수준으로 反騰했다. 이러한 과정을 거치면서 우리는 우리가 견지해 오고 있는 石油政策의 큰 줄거리들에 대해서 다시 한번 점검해보고 그

'87년도 石油政策 방향

韓 垓 皓

(동력자원부 석유정책과장)

논리적 타당성과 현실적 필요성을 재고할 수 있는 기회를 가질 수 있었다. 습관적으로 당연하다고 생각해 오던 관념들이 환경의 변화를 보다 객관적인 입장에서 비판할 수 있는 기회가 왔던 것은 일반국민이나 소비자, 업체와 정부에게 소중한 경험이었다.

정책은 投入과 轉換 그리고 算出의 과정으로 이해될 수 있다. 정책이란 정책당국자의 소신도 아니고 그렇다고 막연한 여론의 집합도 아니다. 각계각층의 의견과 입장이 충분히 투입되고 정책형성의 과정을 거쳐 정부의 행동으로 표출되는 구체적인 조치를 정책이라 말할 수 있다. 따라서 석유정책도 석유에 관한 국민 일반의 욕구와 의견을 구체적인 조치로 연결될 수 있도록 잘 정리한 것이어야 될 것이다.

II. 石油政策의 기본과제

1. 석유수급의 안정 확보

'86년의 국내에너지원별 소비 비중을 보면 석유 46.8%, 무연탄 21.0%, 유연탄 16.5%, 원자력 11.6%, 薪炭 2.4%, 수력 1.6%, 천연가스 0.1%로 구성되어 있다. 국내에너지 공급에서 차지하는 석유의 비중은 점차 감소하는 추세이기는 하나 적어도 2000년까지는 가장 중요한 에너지源으로써의 위치에는 변함이 없을 것으로 보고 있다.

그런데 중요한 난점은 이러한 주종에너지가 현재 전망

해외에서 수입하고 있으며 그것도 政情이 불안한 中東지역에서 60% 이상을 도입하고 나머지도 아프리카, 아메리카 東南亞 등 원거리 수송이 이뤄지고 있다는 사실이다. 또 그 가격변동의 경험은 과거 2 차례의 석유파동에 의해 국민 모두가 체감하고 있는 위협으로 인식되고 있다.

따라서 우리는 석유정책의 일차적 목표를 수급의 안정 확보에 두어야 할 것이다. 이러한 정책목표는 밀집된 많은 인구, 산업화, 자원의 해외 의존 등 우리와 비슷한 환경에 있는 日本이나 台灣 그리고 西區 각국이 채택하고 있는 석유정책의 목표와 일치한다.

원유도입의 안정성제고, 비축 등 위기관리능력의 향상, 수요 절감추세에 대한 대책, 국내의 油田개발 등이 이 범주에 속하는 정책의 예가 될 것이다.

2. 석유공급의 경제성·편이성 확보

중종 수급안정의 확보는 과도한 비용을 지불해야 한다. 과거 2 차파동시 산유국의 Surchage 요구라든지 막대한 석유비축 코스트 등이 그 예이다. 그러나 보다 사정이 급박해지기 전에 비교적 적은 비용을 지불하여 보다 큰 비용의 지불을 예방한다는 면에서 보면 꼭 수급의 안정 확보가 경제성과 배치되는 것은 아니다. 정부는 국민에게 보다 값싸고 안정적이며 질 좋은 서비스를 제공할 의무를 지고 있다. 정부가 石油政策을 맡고 있는 이상 석유공급의 경제성 확보는 국민으로부터 公權力을 위임 받은 정부의 의무일 것이다. 가격제도의 개선논의, 유통구조의 합리화, 석유제품 품질향상 등의 정책이 이의 하위 개념이 될 것이다.

만약 석유수급의 안정성과 경제성이 배치될 경우 그 우선 순위는 어떻게 되어야 할까. 물론 그러한 상황이 조성되지 않도록 사전에 대비하고 회피하는 것이 정책이겠지만 불가피할 경우 경제성은 2 차로 돌려질 수밖에 없을 것이다. 그것은 우리나라의 資源부존여건, 그리고 회피할 수 없는 냉정한 시장경제원리가 그 이유가 될 것이다. 우리 모두가 지속적인 에너지 절약을 추진해야 되는 당위성을 여기에서도 찾아볼 수 있다.

Ⅲ. 중장기 石油政策의 과제

1. 原油도입의 안정성과 경제성의 확보

原油도입에 있어서 안정성과 경제성은 상치될 수가 있다. 특히 요즈음 처럼 現物價가 약세일 경우는 더욱 그렇다. 이것은 결국 現物도입과 장기계약도입물량의 배분에 관한 문제로 구체적인 자료와 정보, 이에 대한 과학적인 분석, 그리고 국제 석유시황에 관한 전문가적인 통찰력에 따라 좌우될 문제이다.

정유사는 개별회사 이익의 극대화를 위하여 도입국, 도입유종, 도입시기를 선택하고 구체적인 가격조건을 결정할 것으로 일단 생각되며 회사이익의 극대화는 곧 국민경제 전체의 이익에도 기여하는 것이 된다. 그리고 原油도입정책은 이를 꾸준히 지원 장려하는 제도가 되어야 할 것이며 가급적 기업의 상업베이스에 의한 原油도입에 제약이 가해져서는 안될 것이다. 이러한 단기적인 경제성과 함께 原油의 장기적인 안정성 확보는 우리나라의 자원 부존이나 지정학적 여건상 더욱 중요한 일이다. 原油공급의 안정성이 결국 국내 석유수급의 안정성을 좌우하기 때문이다.

이를 위하여 국제석유시장에 정통한 전문가의 양성과 정보자료수집 및 분석능력의 제고가 정부와 기업에서 동시에 필요하다. 또 장기 안정적인 原油도입기반의 구축을 위한 原油도입선의 다변화 시책의 추진은 지속되어야 될 것이나 세계원유수출여력의 70%가 中東지역임과 어차피 中東原油가 세계원유 시장을 좌우한다는 것을 고려하여야 한다.

2. 비축 및 비상시 수급대처능력의 제고

국제원유시장의 불안정에 대한 대책으로 비축수준의 제고가 필요하나 여기에는 막대한 시설비용과 금융비용을 감안하여야 한다. 종종 정부와 기업은 단기적인 경제목적상 비축 및 재고수준의 감축에 유혹을 느낀다. 그러나 적정수준의 비축과 재고보유는 경제적인 차원 이외에도 안보적인 차원에서 그 필요성을 인지하여야 한다. 비축수준의 결정은 기업의 석유재고수준과 종합적으로 검토되어야 한다. 정부는 장기안정적인 수급유지와 비상시 대응을 위하여 정부비축의 추진과 아울러 민간재고수준의 제고를 도모하여야 한다. 지리적 입장이 비슷한 日本은 약 130일 내외의 비축 및 재고를 유지하고 있으나 우리는 80일 내외를 유지하고 있다. 한편 中東사태 악화 및 기타 위기 상황시에 대비할 수 있도록 비상시 석

유수급대책을 계속 보완, 완벽한 비상시 대책이 되도록 발전시켜 나아가야 할 것이다.

3. 수요변화에 따른 석유제품공급능력 확충

석유제품 수요구조는 輕質化, 고급화, 低公害化 되어 가고 있다. OECD제국의 휘발유 소비비중은 30% 수준이나 우리는 아직 4% 수준이다. 제품수요가 급속히 輕質化 되었다 하나 그 속도는 앞으로 더욱 가속화 될 것이다. 이에 따라 부족경질제품 공급과 잉여 중질제품 처분문제가 심각하게 등장하고 있다. 대책으로 첫째, 경질제품수입, 중질제품 해외판매, 둘째, 輕質原油 선별도입, 셋째, 중질유 분해시설 설치 등이 고려될 수 있는데 상호 보완적으로 사용되어야 할 것이다. 단 적정수준의 중질유 분해시설 설치가 불가피 할 것으로 보아 이에 대한 대책이 강구되어야 할 것이다. 또 전반적인 생활수준의 향상과 환경보전에 대한 인식의 확산으로 편리하고 깨끗하며 질 좋은 제품에 대한 수요가 급격히 확대되고 있으며 특히 가스수요의 급증은 막대한 시설투자 문제와 함께 안전관리문제가 새로운 과제로 부각되고 있다.

아울러 대기오염의 주원인이 되는 고유황 제품에 대한 규제가 강화되는 것은 불가피할 전망이다. 인체에 유해한 납성분의 적은 휘발유의 생산도 긴요한 상황이다. 이러한 수요의 변화에 맞춰서 제품을 적절하게 공급하는 것은 과도한 투자비 소요에도 불구하고 정부와 업계가 함께 해결해야 할 공동의 과제로 인식되고 있다.

경질제품 수송물량의 대폭적 증가에 따른 철도육상 수송능력의 한계로 장거리 송유관의 건설의 추진이 불가피한 것으로 지적되고 있으며 서구제국의 경우 50% 내외의 제품을 송유관을 통하여 하고 있다.

4. 原油의 자력공급 능력 확대

석유소비국이 국제석유시황 변화에 항시 불안한 이유는 자국의 통제권 안에 충분한 油田을 확보하고 있지 못하기 때문이다. 따라서 자력에 의한 생산성 있는 油田의 확보는 원유안정공급의 가장 근본적인 대책이 된다. 日本의 경우 2000년까지 자국소요원유의 30%를 자력으로 개발한 原油로 충당할 목표를 가지고 있다. 이것을 크게 국내 대륙붕개발과 해외油田의 매입·개발로 나뉘

볼 수 있다. 여기에는 커다란 위험부담과 함께 막대한 자금이 지속적으로 소요되는 다분히 모험적인 사업임을 충분히 인지하여야 하며 몇번의 실패와 주위의 비난에 물러서서는 아니될 과제를 국민 모두가 인식하여야 한다고 본다. 단, 위험부담의 최소화를 위하여 내국법인의 지분참여의 제한과 콘소시엄 방식에 의한 개발이 일단은 권장될 수 있을 것이다.

5. 油價제도의 점진적인 자율화

가격은 시장기능에 의하여 형성, 변동되는 것이 자유경제제도의 대원칙이다. 그럼에도 불구하고 정부가 지금까지 비교적 엄격하게 석유제품 가격에 개입해 오고 있는 것은 국내외의 석유시장이 원만한 시장기능을 발휘하는데 필요한 조건들을 충족하고 있지 못했다는 원인 때문이다. 그러나 이제 그러한 시장의 왜곡현상은 예전에 비해 크게 달라지고 있다. 질적으로·양적으로 성장 확대된 민간경제규모나 원하든 원치않든 불가피하게 진전되고 있는 경제의 대외開放化, 특히 국제원유시황의 공급부족현상의 해소는 석유류 가격에 대한 정부 규제의 완화 더 나아가 油價자율화 방식으로서의 제도전환을 해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

그것은 시장가격하의 치열한 경쟁만이 기업에 생명력과 활력을 주며 소비자나 국가에도 경제적으로 도움이 된다는 사고를 전제로 하고 있다. 그러나 아직도 휴화산처럼 남아 있는 국제석유시장의 불안감, 국내수급구조상의 과점성, 비경쟁적 요인의 잔존, 그리고 시장원리에 대한 일반국민의 인식 부족 등은 시장원리의 현실적인 적용에 제약요인이 되고 있다.

따라서 油價制度의 개선은 油價制度의 변경이 국민경제와 사회에 미치는 영향을 충분히 검토하고 경제사회여건의 변화에 따라 점진적인 방법으로 연구·시행·보완되어야 할 것이다. 아울러 특소세 등 관련세제도 일정 정책목표를 견지하면서도 보다 시장기능에 충실한 제도로 고쳐나아가야 한다.

6. 정유산업의 구조개편

우리나라 뿐 아니라 세계 각국 모두가 석유의 에너지源으로써의 중요성을 인정하면서도 국제석유공급구조의 취

약성과 석유자원의 유한성으로 인하여 석유산업 특히 정유산업의 장애에 대하여 회의적인 견해가 있는 것이 사실이다.

그것은 범세계적인 탈석유정책의 추진에 따른 상대적인 석유수요의 감퇴와 이에 따른 정제시설가동율의 저하, 原子力등 새로운 에너지원의 개발과 이용 및 보급의 확대, 일부 油種 특히 B-C유등 수요격감에 따라 공급잉여분의 경쟁적인 처분문제 등에 따른 수익성의 현저한 저하로 증명이 되고 있다. 특히 각 산유국의 하류부문 진출에 따라 소비지정제주의의 기초가 흔들리고 있는 마당에 정제사업만 가지고는 이제 더 이상 과거의 번영을 기대할 수 없게 되었다.

따라서 정유산업은 경영환경의 변화를 미리 인지하고 외국의 정유업이나 국내외 대체연료산업과의 경쟁력을 확보 유지하기 위하여 확장기적인 구조개편 작업이 필요한 시점에 와 있으며 이에 西歐 등에서는 오래전부터 잉여 정제시설의 과감한 폐기와 重質油分解施設 건설, 사업다각화 특히 가스사업과 대체에너지 개발사업에의 참여 확대, 그리고 석유화학 공업에의 진출과 꾸준한 연구개발투자 등이 이뤄지고 있음을 주목해야 할 것이다.

7. 석유유통구조의 합리화

현행의 석유유통구조는 유통업체수의 급증과 계열화의 부분적인 와해로 인하여 경영수지가 상당히 악화되어 있으며 이런 현상은 부정유통제조 등의 배경이 되고 있다. 이것은 기본적으로 공급과잉인 현재의 석유시황에도 그 원인이 있지만 비교적 原油확보에만 급급하여 국내 수급 쪽을 돌볼 여유가 없었던 과거 우리나라의 에너지 환경에도 그 원인이 있다.

또 유통구조의 양상은 수요가 밀집된 대도시와 수요가 분산되어 있는 지방중소도시 및 읍면 지역간의 이중구조적 성격을 가지고 있다. 따라서 단기적인 경영수지의 개선을 위한 업체자체의 노력과 판매제품의 품질확보를 위한 계열화 등 제도적 장치의 강구가 시급하게 요구되고 있으며 특히 급속히 증가하는 가스수요와 경질제품 수요에 대비하기 위하여 유통구조의 현대화·대형화가 본격적으로 추진되어야 할 것이다. 근래 10년간 歐美諸國의 주유소수가 50~70% 수준으로 감소하고 있는 것은 우리에게도 시사하는 바가 크다고 하겠다.

8. 시장기능의 확대

시장기능에 의한 資源의 분배와 이에 따른 각 경제단위의 이익극대화를 위한 각자의 노력이 결국 사회전체의 富의 크기를 키우고 효율성을 증대시키는데 가장 탁월한 제도임은 이미 고전적인 이론으로 확인된 바 있다.

경제활동에 있어서 정부의 기능은 이러한 시장기능이 최선의 상태를 유지하도록 구조적인 장애를 제거하고 공정한 룰에 의하여 게임이 이뤄지도록 보안전적인 역할을 하는데 있는 것이다. 따라서 민간기업의 자주적 창의적 의사결정과 경영활동의 폭은 최대한 확대되어야 하며 기업 스스로도 자율적 문제해결능력을 발전시켜 나아가는 일이 중요하다.

IV. 87년도 주요石油政策방향

1. 87석유정책 환경의 변화

'87국제석유시황은 작년 12월 OPEC 국가간 합의된 固定油價制 이행여부에 달려 있다. 이행이 순조롭게 이뤄질 경우 17-18\$/B선, 이행이 안되면 15\$/B 내외의 가격을 유지할 것으로 보고 있다. 또 국제油價의 지속적인 약세로 각국의 석유 및 천연가스 개발투자가 감소되고 있다.

87년도 우리나라 석유수요는 약 0.5% 정도 늘어날 것으로 전망되고 있으며 석유의존도는 86년보다 3.8% 감소된 43.0%로 보고 있다.

原油도입량은 86년과 비슷한 수준으로 보고 있다.

제품별 수요는 가스수요 확대와 자동차 수요증가로 LPG 휘발유가 20% 이상씩 증가할 전망이고 민간항공기 유류인 Jet A-1 수요도 15%, 경유 10% 내외로 증가할 것으로 전망된다. 반면 B-C유는 발전 및 실업연료의 대체로 15-20% 등유, 아스팔트로 소량 감소될 전망이며 기타 油種은 대략 0-6% 정도의 증가를 보일 것으로 보고 있다.

2. '87주요석유정책방향

(1) 소요원유의 안정·저가 공급

국제석유 시황변화에 대응한 안정적인이고 경제적인 原

油도입을 위하여 일단 장기계약을 위주로 하되 現物市場 도입허용범위를 10~40% 수준으로 신축적으로 운용할 계획이다. 原油공급의 안정을 위해서는 中東의존도를 가급적 낮추는 것이 좋겠으나 국제석유수급의 현실과 경제성을 고려 60% 선에서 中東依存도를 신축적으로 운용할 것이며, 이에 따라 원유도입선 다변화를 위한 지원 제도는 약간 축소하여 금융비 지원제도의 재고와 추가 운송비를 차등으로 지원하는 제도를 검토할 예정이다. 아울러 국제원유 선물시장 참여를 위한 전문가를 양성하는 구체적인 해외교육훈련을 추진할 것이다.

(2) 석유비축의 추진과 활용

우선 비축 및 재고물량을 확대, 현재의 79일 수준에서 96일 수준으로 늘려 국제시황 뒤편 및 기타 공급위기에 대응할 것이며 소요물량은 비수기에 저가구입이 가능하도록 할 것이다.

(3) 중질유 분해시설 및 탈황시설 설치

현재 極東石油가 내년초 준공을 목표로 추진중인 34千B/D의 중질유분해시설 설치와 함께 금년중 30千B/D 규모의 1기를 89년 준공을 목표로 시공할 예정이다. 중질유분해시설의 설치는 향후 수요의 경질화 추세에 맞춰 진행되어야 하겠으나 LPG수입 및 국제석유제품교역 증대추세도 고려하여 경질제품의 지급도를 80% 선으로 유지토록 할 예정이다.

현재는 저유황제품을 수입에 의존하고 있으나 각국의 환경규제강화추세는 비슷하여 이 경우 소요물량 공급에 애로가 생길 것이 예상된다. 우선 87년중 울산에 30千B/D, 인천에 20千B/D 규모의 탈황시설 시공과 함께 89년 이후 지속적으로 설치를 추진하여 91년 이후에는 주요도시에서는 유황함량 1% 이내의 B-C유만을 공급할 계획이다.

(4) 장거리 송유관 건설

86년 시공된 서산 천안간 113km를 212억원의 자금으로 89년까지 완공할 예정이다. 금년중에 설계 부지매입이 완료되고 공사에 착공, 약 30km의 송유관을 부설할 계획이다.

(5) 가스보급 확대

'87가스수요는 86년보다 115%가 증가한 3500千ton이 될 것으로 보인다. 이를 LPG의 수입확대와 국내생산증대 그리고 1700千ton의 LPG 도입으로 공급할 예정이다.

이를 위하여 우선 LPG공급시설 확충을 위한 사업으로 86부터 추진하고 있는 160千ton의 LPG 受入基地를 금년까지 전부 완공하고 85년부터 추진중인 160千ton 규모의 LPG 비축기지를 금년까지 67%의 공정을 완료할 것이다.

이와 함께 LNG공급기반 확충을 위하여 기완료된 平澤-仁川간 공급배관과 함께 금년에는 수도권 공급배관을 거의 마무리하고 中部權(大田-平澤) 공급망 건설에 착수할 계획이다. 이렇게 될 경우 87년도 가스보급율은 작년보다 7.4% 증가한 35% 수준으로 제고될 것이며 4년 후인 1991년에는 전국 가정의 약 50%가 가스를 사용하게 될 것이다.

(6) 無鉛휘발유 공급

금년 7월부터 일단 無鉛휘발유를 공급을 시작하여 향후 휘발유 증기분을 전량 무연휘발유로 공급, 90년까지는 무연휘발유 공급률을 30% 이상으로 제고시킬 계획이다. 차량배기가스로 인한 대기오염방지를 위해 색깔을 노란색으로 착색, 보통휘발유와 구분이 되도록 하여 유통상의 혼란을 방지할 것이다.

(7) 국내외 油田개발의 추진

금년중에 국내대륙붕에 대한 제3 광구를 대상으로 기초탐사를 실시하고 제4 광구나 6 광구중 1 개공을 시추하여 石油부존여부와 지질구조를 파악할 예정이며 제5 광구를 대상으로 정밀물리탐사를 실시, 개발을 추진할 예정이다.

海外油田개발은 일단 위험부담의 극소화를 위해 외국 석유전문회사들이 既개발하고 있는 油田에 20% 범위 이내의 지분참여를 시도하겠으며, 油開公 주관하에 각국내 기업의 공동참여방식으로 추진되어야 할 것으로 본다.

우선 금년도에 1~2 개정도의 海外油田을 확보하고 계속 90년까지 10개정도를 확보하여 자력개발 수입원유량을 국내원유수요의 10% 선, 91년이면 20% 선에 도달하도록 한다.

(8) 국내 油價 관리

일단 금년도 국제 油價수준의 상승은 불가피할 것으로 보아 국제 原油價의 상승에 따른 국내 油價인상요인은 既징수되고 있는 석유사업기금과 원유관세의 축소조정으로 대응해 나갈 것이다.

우선 1 단계로 국제 原油價가 18\$/B까지 반등시 기금을 최소수준인 0.5\$/B선까지 순차적으로 축소조정하고 2 단계로 原油價가 21\$/B선까지 상승시 기금은 0.5\$/B를 유지하면서 관세를 최소수준인 1%까지 줄여 대처해 나갈 것이다. 만약 21\$/B이상 상승시 86년 국제 原油價하락에 따라 유보해둔 기금징수액 잔고를 이용, 정유사에 기금으로 보전해 줌으로써 국내 油價인상을 가급적 피할 것이다.

當部の 계산으로는 21\$/B이상 상승시 국내 油價인상요인이 발생하는 것은 사실이나, 기금징수액 잔고를 사용해서 국내 油價를 유지할 경우 1년간 견딜 수 있는 국제 原油價상승한도는 23\$/B선으로 보고 있다.

(9) 石油製品 유통기능의 합리화

우선 주유소 경영개선을 위하여 주유소 기능을 다각화할 수 있도록 관계부처와 협의를 추진하여 간이정비업

이나 洗車場業을 겸업할 수 있도록 할 예정이다. 아울러 81년 정수제폐지이후 주유소가 급증함에 따라 경영수지 악화, 不正油類유통등의 원인이 되므로 가급적 시도지사가 주유소의 허가기준을 엄격하게 운용하도록 할 방침이다.

아울러 不正油類가 근절될 때까지 단속을 지속적으로 추진함과 동시에 적발업소의 처벌을 엄격히 시행하고 금년 8월 정부합동점검반 운영기간만료 이후의 대책을 강구, 不正油類단속이 완화되지 않도록 할 예정이다.

(10) 가스 안전관리의 강화

우선 177개 가스충전소의 용기충전시설을 금년말까지 자동화화하고 LPG 용기소유(소비자)와 관리(부관점)를 일원화하여 안전관리가 되도록 할 예정이다. 도시가스연료가 LPG에서 LNG로 전환됨에 따라 LNG사용 도시가스회사에 대한 공급시설의 안전진단을 실시하며, LNG사용으로 인하여 열량이 변경되는 京仁지역 32만수용구에 대하여 시설점검을 2회에 걸쳐 실시할 계획이다.

아울러 기술개발에 따른 신규가스기기에 대한 안전기준을 수시 제정·보완하고, 그 시행에 엄격을 기하여야 할 것으로 본다. □

