

2005년 석유정책의 방향

글 · 이 민 영 | 산업자원부 석유산업과 사무관

1. 머리말

2004년은 세계석유시장구조가 과거와 비교하여 근본적으로 변화하고 있음을 인식한 한 해로 볼 수 있다. 과거의 석유가격급변이 중동정정 등 비경제적·구조적 요인에 의하여 발생하였던 것과 달리, 현재 고유가상황은 수요대비 세계 공급능력이 넘침에도 불구하고 여유공급능력 부족으로 인한 경제적·구조적요인에 의한 것이라는 것이 전문가들의 일반적인 견해이다. OPEC의 증산결정 등도 국제유가 안정에 별다른 영향력을 발휘하지 못하고 국제투기세력 자금의 석유시장유입 등이 오히려 국제유가의 변동을 좌우하는 형상인 것이다. 돌이켜 보면 지난 2001년, OPEC의 가격지지 정책 실패 결과 22불 대에서 안정되며 우리 경제의 안정적 성장에 크게 기여하였던 국제유가는 2003년 봄 부시 미국 대통령의 이라크 공격으로 한차례 요동친 이후, 24~27불대에서 안정되다가, 2004년 1월 이후 지속적으로 상승하고 있다. 따라서, 2004년은 원유가격의 안정이 우리 경제의 지속적 성장에 얼마나 중요한지를 다시 깨닫는 한 해였다고 볼 수 있다.

석유는 다양한 용도와 높은 유용성으로 인하여 현대사회에서도 가장 중요한 에너지 자원으로서 그 기능을 계속하고 있으며, 우리의 경제 및 산업 발전도 결국 석유산업의 발전과 그 궤를 같이해 왔다. 현재 우리 나라는 석유소비 세계 7위, 석유수입 세계 4위, 정제능력 세계 5위로서 그 경제력에 걸맞는 에너지 대국의 위상을 갖추고 있다. 다소 감소하고는 있지만 에너지의 석유 의존도도 약 46%로서 여전히 절반정도를 차지하고 있으며, 석유의 가격수준 및 수급상황이 LNG, 석탄, 전력 등 다른 에너지원에 미치는 파급효과를 감안한다면 우리 나라의 석유 의존도는 겉으로 나타난 수치보다 훨씬 크다고 하겠다. 이러한 석유에 대한 높은 의존성에도 불구하고 부존 석유자원이 전혀 없기 때문에 석유를 적절한 가격으로 안정적으로 공급하는 것은 항상 정부의 중요한 정책목표가 될 수밖에 없다.

이에 따라 우리 나라는 60년대 초부터 석유산업을 정부의 보호 아래 국가 기간산업으로 육성하



여 왔으며, 90년대 중반 이후에는 석유산업의 경쟁 촉진 및 대외경쟁력 강화를 도모하고 소비자 후생을 극대화하기 위해 석유산업의 전면적인 자유화·개방화를 추진하였다. 이에 따라 주유소 거리제한 폐지(1995.1), 가격 자유화(1997.1), 대리점·주유소 허가제의 등록제로의 전환(1997.1), 석유수출입업의 승인제의 등록제로의 전환(1997.1), 석유정제업 허가제의 등록제로의 전환(1998.10), 석유정제업에 대한 외국인 투자의 제한조치 폐지(1998.10) 등이 이루어졌으며, 현재는 석유위기 대응, 석유 유통질서 확립, 안전관리 및 소비자 보호 차원 등에서 최소한의 규제만이 남아 있다.

2. 2004년 석유정책 개괄

가. 국제유가동향

2004년도 국제유가는 3월 처음으로 30불대를 돌파한 이후 8월18일 최초로 40불대(두바이유 기준)를 넘은 후 보합세를 유지하며 안정되는 양상이었다. 이에 따라 연평균 유가도 두바이유 기준 33불대를 유지하며 2003년에 비해 약 7불 정도 상승하였다. 유가상승세는 공급차질 징후는 없는 가운데 시아파-미군간 교전 등에 의하여 촉발되었으며, 이와 같은 이라크 정정불안 등에 따른 시장불안과 OPEC의 감산결정(2.10) 및 이행확인(3.31), 중국·인도 등 석유수요 급증과 미 달러화 약세가 복합적으로 작용한 것으로 평가된다. 또한 석유선물시장 투기자금의 순매수세 증가와 베네수엘라 정정불안도 주요 원인으로 작용하였다. 이에 따라 국내적으로는 고유가로 인하여 원자재 가격과 물가가 상승되고 생산과 수출, 민간 소비가 위축되는 현상을 경험하였다.

〈최근 국제유가 동향〉

(단위: US\$/B)

유종	2002	2003 (A)	2004					전년비 (B-A)
			1/4	2/4	3/4	4/4	평균(B)	
Dubai	23.71	26.79	29.51	33.23	6.23	35.77	33.64	6.85
Brent	24.80	28.70	32.08	35.41	41.66	44.15	38.18	9.48
WTI	25.64	31.11	35.33	38.30	43.90	48.30	41.43	10.32

나. 주요 추진시책

2004년도 정부 석유정책의 최우선 과제는 해외 부문의 불안으로 인해 발생할 수 있는 충격

이 국내 시장에 미치는 악영향을 최소화하는 데 맞춰져 있었다고 해도 과언이 아니다. 지난해에는 미 달러화 약세, OPEC의 감산 결정(2.10), 베네수엘라 정정불안, 석유선물시장 투기자금 순매수세 등 각종 악재가 국제 석유시장에 연거푸 유입되었다. 이에 따라 국제유가가 가파른 상승세를 유지함에 따라 정부는 안정적인 공급 확보와 가격 유지를 위한 각종 대책 마련에 전력하였다.

석유위기 상황은 시장요인에 의해 유가만 상승하는 경우와 석유공급위기로 수급차질과 유가상승이 병행되는 경우로 구분할 수 있다. 석유공급측면의 위기징후 없이 국제유가만 상승하는 경우에는 관세·석유수입부과금·내국세인하 등 가격안정대책으로 대응하고, 유가상승과 함께 수급차질이 우려되는 상황에서는 가격안정대책과 함께 수급안정대책을 병행 추진한다.

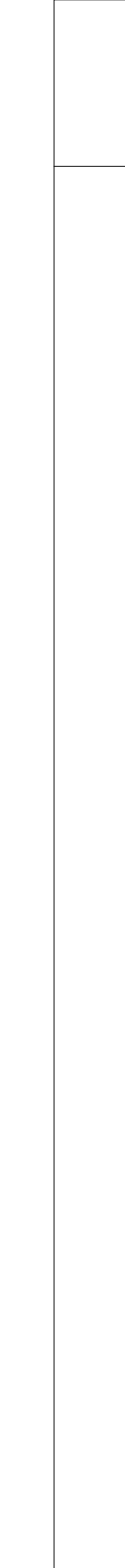
우선, 국제유가 동향 및 국내외 수급상황에 대한 점검체계를 강화함으로써 국제유가 불안에 대한 대응체제를 본격적으로 구축하였다. 산업자원부, 석유공사, 정유업계 등으로 민·관 합동 「석유위기대책반」을 구성하여 유가 불안 및 수급차질 발생 가능성에 대한 각종 대책을 수립하고, 유가 상승에 따른 「단계별 조치계획(Contingency Plan)」을 마련하였다.

〈단계별조치계획(Contingency Plan) 개요〉

- 1단계 : 일시급등 후 정상화시 (수급차질은 미발생)
⇒ 에너지절약 강화, 유가 상승분은 시장에서 흡수
- 2단계 : 고유가상황 상당기간 지속시 (수급차질 발생 예상)
⇒ 비축유 방출, 절전고시, 세제조치 등 시행
- 3단계 : 전쟁 등으로 심각한 수급상차질 발생시
⇒ 최고가격고시 및 수급조정명령 발동 검토

이에 따라 정부는 「국제유가 상승에 따른 상황별 대응방안」에 따라 국무회의를 거쳐 2004. 4. 30부터 원유·석유제품에 대한 수입부과금을 리터당 14원에서 8원으로 6원 인하하고, 할당 관세율을 원유 3%에서 1%로, 석유제품 7%에서 5%로 각각 2%p 인하하였다. 이러한 조치로 국내 유가는 리터당 12원 내외의 인하효과가 있었으나, 이러한 인하조치에도 불구하고 주유소별 가격편차가 커서 소비자가 체감하는 인하효과는 미미한 반면, 에너지및자원사업의 재원인 예특회계의 세수가 △2,610억원 감소하여 석유비축 등 중장기자원사업 차질을 초래하는 부작용이 발생하였다.

아울러 정부는 고유가 상황을 이완된 에너지절약 의식을 강화하는 계기로 활용하기 위해, 「국가



에너지절약추진위원회를 개최하여 에너지절약 추진상황을 점검하는 등 에너지 소비부문에 대한 관리도 중점 추진하였다. 단기적인 위기대응책과 함께 정부는, 원유도입의 안정성을 제고하고 중장기적인 석유수급역량을 강화하기 위한 해외자원개발을 통한 원유자주개발률 제고, 신재생에너지 개발·보급, 에너지 저소비형 경제체제로의 전환방안도 마련, 추진하였다. 적정 수준의 장·단기 도입비율을 유지함과 동시에 한.사우디 석유광물자원협력위원회(9월, 서울), 한중에너지 포럼(12월, 중국) 등 협력채널을 통해 주요 산유국과의 유대를 강화하고 석유 관련 각종 국제회의 참여 활동을 강화하였다.

또한, 석유비축규모를 국제에너지기구(IEA) 기준 90일분을 초과하는 수준(109일분, 2004.말 기준)으로 확대하고, 원유의 안정적 확보기반을 구축하기 위하여 원유도입선을 중동 이외의 지역으로 다변화하기 위한 사업도 지속적으로 추진하였으며, 유기원충자금도 5,290억원까지 확대하였다. 마지막으로, 석유제품 가격결정의 투명성에 대한 소비자들의 신뢰를 제고시키기 위하여 시민단체와 연대하여 주유소가격 모니터링을 6회 실시하였으며, 석유제품 유통근절을 통한 소비자 편익 증진을 위해 석유제품에 대한 품질검사와 유사석유신고포상제를 연중 주기적으로 실시하였다.

3. 2005년 석유정책의 방향

가. 2005년 정책여건 전망

(1) 국제유가 전망

국제유가는 돌발 변수가 발생하지 않는 한 배럴당 30달러 선을 유지할 것으로 대부분의 전문가들은 전망하고 있다. OPEC이 감산노력을 지속할 전망이지만, 회원국들의 지속적인 협조여부 및 쿼터준수 여부가 아직 불안한 상황이다. 또한, 이라크의 석유수출 재개와 미국을 비롯한 세계 경제의 회복 지연 등을 감안할 때, 단기간내의 유가급등 가능성은 낮아 보인다. 그러나, 중동정세의 불안이 지속되고, 세계경기가 하반기에 회복속도를 높이는 등 유가상승 요인은 곳곳에 잠재하고 있어 마음을 놓을 수만은 없는 상황이다.

(2) 국내 석유수급 전망

국내 석유소비는 1990년 이후 외환위기 이전까지는 자동차 등록대수 증가에 따른 수송연료의 급격한 소비 증가와 석유화학산업의 설비증설에 따른 납사의 급격한 소비증가로 연평균 12%이상의 증가세를 나타냈으나, 외환위기 영향으로 98년에는 전년대비 15.6% 감소하였고, 99년부터는 경제회복과 함께 석유소비도 다소 회복세를 보이다가 국제 유가의 강세로 인해 2000년 하반기부

터 석유소비 증가세는 크게 둔화되었다. 그러나, 2004년에는 석유화학제품의 국제가격 상승으로 인한 수출호조로 수요가 증가한 납사를 제외하고는 고유가 고착화로 인하여 석유소비가 전년 대비 1.3% 감소하였다.

2005년도에도 국내 석유소비는 내수침체 및 경기회복둔화로 전년동기대비 0.9% 증가할 것으로 전망되고 있다. 이 같은 전망은 첫째, 국내경기의 회복속도가 늦어지고 있고, 둘째, 천연가스를 비롯한 고급에너지로의 전환이 지속되고 있으며, 셋째, 중동 정정불안 지속, 달러화약세를 배경으로 한 OPEC의 고유가정책 등으로 유가가 연평균 30불대를 지속할 것이라는 관측에 근거한다.

이에 따라, 원유 도입량도 국내 석유소비 및 수출증가로 전년 동기대비 소폭 증가세를 유지할 것으로 전망된다. 금년 초 일부 정유사의 대내외적인 경영 애로가 원유도입에 차질을 빚을지도 모른다는 우려가 있었으나, 이러한 요인들이 상반기중에 대부분 해결됨에 따라 연간 수급량은 당초 예상치와 비슷한 수준에 머물 전망이다.

향후 석유소비는 지속적인 경제성장에도 불구하고 에너지원간 경쟁, 경제 및 산업구조의 고도화 등으로 2003년~2007년까지 선진국형 저성장 기조로 연평균 2~3% 정도로 견조하게 증가할 것으로 전망되며, 석유제품 소비구조도 국민 생활 수준 향상과 환경 규제 강화, 경유 자동차 도입 허용 등으로 경질화 및 저유황석유제품에 대한 수요가 확대될 전망이다.

(3) 석유시장 자유화에 따른 공정한 경쟁기반 조성요구 증가

정부가 '90년대 중반이후 석유산업 전반의 경쟁력 강화와 소비자의 후생 증진을 위해 석유시장 자유화를 지속적으로 추진해 온 결과, 현재 가격 및 영업제한 등과 관련한 규제는 거의 사라진 상태이며, 단지 위기대응, 품질, 안전 등에 대한 필수적인 규제만이 남아 있다. 특히 2002년 일부 업체에 의해 촉발된 유사석유제품 시비를 계기로 시장 자유화에 따른 공정한 경쟁기반 조성을 위한 정책의 강화가 시급한 과제로 등장함에 따라 석유시장 전반에 대한 법적, 제도적 정비가 필요한 실정이다. 이에 따라 시장실패의 보정, 건전하고 공정한 경쟁의 틀 정착, 시장 감시자로서의 역할 등의 분야에서 정부의 역할은 보다 확대될 전망이다.

나. 2005년 석유정책의 방향

앞서 정책 여건에서도 간단히 언급한 바와 같이, 시장 자유화가 진전되면서 유통질서 문란, 유사석유제품 판매 증대 등 다양한 시장질서 교란행위가 증가함에 따라 2004년에는 이 문제의 해결을 위하여 석유사업법을 전면개정하여 대체연료 관리제도 도입, 석유유통구조개선, 유사석유제품 기준 명확화등을 추진한 바 있으며, 금년 중 동법 시행령 및 시행규칙을 개정하여 동 사항에 대한 세부 시행사항을 규정할 예정이다.

(1) 석유대체연료 관리제도 도입(2006.1.1)

『석유 및 석유대체연료 사업법』의 적용범위에 기존의 석유제품뿐만 아니라, ①바이오혼합연료유, ②알코올혼합연료유, ③석탄액화연료유, ④천연역청유, ⑤유화연료유 등 석유를 대체하여 사용할 수 있는 연료를 포함시킬 예정이다.

또한 석유대체연료를 제조(수입)·판매하기 위해서는 시설기준 등 등록요건을 갖추고, 제조·수출입업(산업자원부)·판매업(시·도지사)등록을 하여야 하며, 품질검사에 합격한 제품만 판매가 가능하도록 규정하여 석유대체연료 유통관리를 실시할 예정이다.

〈석유대체연료의 종류〉

구 분	대 체 관 계	특 성
바이오혼합연료유	경유	디젤자동차의 엔진변경없이 경유와 혼합하여 사용이 가능하며, 현재 식물성油脂(20%)와 경유(80%)를 혼합한 Bio-Diesel油(BD20)의 시범보급사업 추진중
알코올혼합연료유	휘발유	식물성 원료에서 추출한 알코올과 석유제품(휘발유)을 혼합하여 자동차용 연료로 사용되고 있으나, 현재 국내에서는 개발단계임
석탄액화연료유	휘발유	유연탄 증류를 통해 유분 획득 후 특정공정을 통하여 석유제품과 유사한 성분으로 생산한 연료※ '03년 남아공에서 일부수입
천연역청유 (오리멸진)	중유	천연역청(Natural Bitumen Tar)에 물과 계면활성제를 첨가, 혼합한 연료로서 배배수엘라에서 유일하게 생산되는 연료 중유대체연료로서 발열량은 중유에 비해 낮으나, 가격면에 있어 약 30-40% 대체 절감효과를 가짐. 영남화학발전소와 삼성정밀화학(주)에서 자체 연료로 사용중임
유화(emulsion) 연료유	중유	중질유 70% 미만, 유화제 및 물 30% 미만의 혼합비로서 제조, 현재 국내에서 개발중

(2) 원유의 안정적 확보기반 확충

2003년 봄 미-이라크 전에서도 볼 수 있었듯이 석유가 여전히 인류의 중요한 에너지원임은 부인할 수 없는 사실이다. 더구나, 에너지의 대부분을 해외에 의존하고 있고, 전체 에너지 중 석유가 차지하는 비중이 여전히 지대한 우리의 현실을 감안할 때, 원유의 안정적인 확보는 에너지 정책의 핵심이다. 이를 위해 정부는 다음과 같은 정책을 지속적으로 추진해 나갈 예정이다.

첫째, 장기계약을 통한 원유도입 안정성 제고이다. 정부는 2005년도에도 장기도입계약물량을 60%이상 유지하면서 장기도입계약과 현물도입을 적절히 조화시켜 나가는 정책을 계속 추진해 나갈 것이다. 둘째, 해외자원개발의 지속적 확대이다. 참여정부 출범이후 정상 자원외교의 성과, 국

내외 광구개발 본격화 등으로 국내·외 자원개발은 활성화 분위기이다. 러시아·카자흐스탄의 대형 유전개발권 확보로 2006년부터 본격 탐사가 시작되는 등 원유자주개발률을 2004년말 3.8%에서 2008년까지 10%로 제고할 계획이다.

셋째, 주요 산유국과의 협력관계 강화를 들 수 있다. 소오 석유의 대다수를 중동 지역에서 도입하고 있는 우리로서는 중동 산유국 등과의 협력강화를 통한 석유의 안정적·경제적 확보가 매우 중요한 정책 과제중 하나이다. 또한, 석유자원의 지역적 편재와 산유국의 자원무기화 우려 등 세계 석유시장의 구조적 요인을 감안할 때, 평상시 산유국과의 유대강화가 절실히 요청되고 있다. 이에 따라 정부는 2003년초 미-이라크간 전쟁발생 가능성 증대에 따라 산자부장관이 주요 공급국인 사우디, 쿠웨이트, 카타르 등 중동 3개국을 방문하는 등 적극적인 에너지 협력외교를 펼친 바 있다. 한편, 2002년 3월 석유소비국들의 모임인 국제에너지기구(IEA) 정식 회원국으로 가입한 이후, 미국, 일본 등 주요 회원국과의 공동위기 대응능력을 강화하는 등 다자적인 노력도 지속적으로 추진해 나갈 것이다. 2005년 1월 인도 뉴델리에서 첫 번째로 열리는 산유국-소비국 회의에 지속 참여하여 에너지 안보협력 방안을 협의함과 동시에 2005.5월의 IEA각료회의에 참석하여 IEA 회원국과 석유위기 공동대응체계 유지를 위해 노력한바 있다.

(3) 석유위기 대응능력의 지속적 강화

우리 경제의 규모가 점차 커짐에 따라 석유를 비롯한 에너지 부문의 위기가 발생할 경우 경제에 미칠 수 있는 충격도 점차 커지고 있다. 정부는 에너지 위기발생 원인을 다각적으로 분석하고, 이에 대해 효과적으로 대처할 수 있는 시스템을 구축하기 위해 많은 노력을 기울이고 있으며, 2005년에도 이러한 노력은 지속될 것이다. 부문별 에너지절약시스템 도입, 대체에너지 개발 및 보급, 에너지 절약 캠페인 등을 통해 에너지 소비절약 문화의 정착을 적극 유도하고 해외석유개발 사업의 확대 등을 통한 위기대응 능력 제고도 지속 추진해 나갈 것이다.

석유비축의 확충도 지속적으로 추진해 나갈 계획이다. 95년부터 추진해온 3차 석유비축계획상의 비축기지 건설공사를 차질없이 진행하여, 2008년까지 총 135일분의 238백만배럴의 석유비축량 목표를 달성할 수 있도록 할 예정이다. 특히 금년에는 총 2,070만배럴 규모의 서산비축기지를 준공할 예정이어서 에너지위기 대응능력은 더욱 확대될 전망이다. 비축의 경제성 확보도 지속적으로 추진될 예정이다. 과거에는 에너지 안보차원에서 비축유를 구매하여 비축기지에 보관하는 정적비축 개념이었으나, 지금은 안보는 물론 비축의 경제성을 동시에 고려하여 비축 자산을 탄력적으로 운용하는 동적비축 개념으로 전환하여 석유비축사업의 경쟁력을 제고시키고 있다. 정부는 이를 위하여 산유국과의 국제공동 석유비축사업 및 석유시장에서의 적극적인 마케팅을 통한 비축자산의 활용을 통해 수익을 창출함으로써 비축사업의 경쟁력을 강화시켜 나갈 예정이다.

(4) 석유수급 안정화 및 석유유통체계 개선



2006년까지의 중·단기 석유수급 전망을 통해 석유수급 및 가격안정을 지속적으로 도모해 나갈 것이다. 석유유통구조 개선을 위하여 석유수출입업의 등록요건을 전년도 내수판매량의 60일분 이상과 1만킬로리터 중 많은 양의 저장시설을 갖추도록 하고, 국내 수요에 비하여 생산이 현저히 부족한 제품은 예외적으로 적은 양의 저장시설을 갖추도록 할 것이다. 주유소 및 일반판매소의 영업 방법을 주유소 및 점포에서의 판매를 원칙으로 하고 부수적으로 이동판매를 허용할 계획이다.

아울러 석유업계의 공정경쟁질서를 확보하기 위한 정부의 시장 감시자·조정자 역할도 보다 강화해 나갈 것이며, 특히 가격담합·덤핑 등 시장질서 교란행위에 대해서는 관계법령의 규정에 따라 적극 대처함으로써 공정하고 투명한 시장원리가 지배하는 산업 및 기업문화의 정착을 적극 유도해 나갈 것이다. 마지막으로, 국가핵심 석유물류수단인 송유관 사업의 공공적 성격을 감안하여 송유관 초기 건설단계에서의 과도한 차입금으로 인해 적자운영을 지속하고 있는 대한송유관공사의 조기 정상화를 지원함으로써, 석유 물류비용 감축 및 추가 투자재원 확보를 적극 도모해 나갈 것이다.

4. 맺는말

90년대 중반부터 시작된 석유산업의 자유화·개방화 추세로 인하여 석유산업은 경쟁과 시장원리에 근거한 자율적 발전의 토대가 이미 마련되었고 현재는 본격적인 발전과 성숙의 과정을 겪고 있다고 볼 수 있을 것이다. 이미 국내 5개 정유사중 3개 정유사가 외국인 투자기업이 되었고, 정유사 외의 공급자로서 수입사의 진출도 점차 확대되면서 경쟁이 치열해지고 있어 공정경쟁질서 보장 및 유통시장의 투명성에 대한 민간의 요구가 증가할 것으로 전망된다.

이와 같은 전환기에는 시장참여자로서 정유사, 수입사, 대리점, 주유소 등이 보다 적극적인 자세로 급변하는 환경에 적응하기 위한 자기혁신의 노력을 기울이는 것이 무엇보다 중요하다. 업계는 정제시설을 고도화하는 등 급변하는 기업환경에 적응하기 위한 “혁신적 자기발전” 노력을 보다 강화해야 할 것이며, 날로 증가하고 있는 소비자의 감시기능에도 적절히 대응함으로써 석유산업 전체가 국민과 소비자들로부터 사랑 받는 산업과 기업으로 거듭 나도록 적극 노력해야 할 것이다.

그러나, 정부로서도 시장의 실패를 최소화하고 공정한 게임의 규칙을 만들고 유지하는 등 소정의 임무를 게을리 해서는 안될 책무를 지니고 있음은 분명한 사실이다. 법적·제도적 시스템을 보다 정밀하게 구성하고, 업체들의 자유로운 기업의지를 촉진함은 물론 공정한 관리자로서의 심판기능을 보다 완벽하게 구사할 수 있는 능력을 배양해야 할 것이다. 결국, 기업과 정부가 합심하여 노력하는 것만이 국민의 요구에 적극 부응하고 국가경제의 안정적인 발전에 기여하는 석유산업을 이루어 가는 길이 될 것이다. ☺