

# 日本の 석유정책

이 글은 日本 자원에너지청 석유부장인 内藤正久 씨가 지난 9월에 Oxford 세미나에서 행한 강연을 정리한 것이다. <편집자주>

**石油의** 안정적인 공급확보 문제는 세계경제의 안정, 건전한 발전에 매우 중요하다. 특히 日本처럼 石油의 안정공급 확보가 국가의 안전보장상 중요한 과제인 국가는 거의 없을 것이다. 日本에 있어서 석유는 필수불가결한 에너지이다.

제2차대전후 日本이 경이적인 속도로 경제성장을 이룰 수 있었던 큰 요인의 하나가 石油의 저렴하고 안정적인 공급이었다. 그러나 그 결과 石油에 크게 의존하는 구조를 갖게 되었다.

日本경제가 1차 석유파동으로 고도성장의 막을 내린 73년에는 1차 에너지공급중 石油의존도는 78%로 가장 높았다. 그후 日本은 석유위기를 교훈삼아 에너지 다소비형 산업에서 에너지 저소비형 산업구조로 전환을 하는 한편, 각 산업에 대체에너지 도입, 기술개발 등을 통한 에너지 원단위의 개선을 꾀한 결과 石油의존도는 1986년에 약 56%로 감소했다. 그러나 石油는 주요한 에너지源으로서 21세기에도 에너지소비의 40%이상을 차지할 것으로 생각된다.

日本은 石油의 공급면에서 불안한 요소를 갖고 있다. 日本 석유산업은 美國처럼 19세기말 국내유전개발로 시작됐지만, 日本에는 유전이 거의없어 原油수요의 거의 전량을 수입에 의존해야 한다. 현재 수입의존도는 99.7%로서 원유는 세계2위, 석유전체로는 美國·소련에 이어 3위이다. 日本은 공급원에 있어서도 美國·유럽 각국에

비해 먼 中東지역에 70% 정도를 의존하고 있다. 최근의 페르시아만 정세는 日本같은 石油 무자원 국가에 있어서는 石油안정공급에 필요한 체제구축을 해야할 필요성을 인식시켜 주었다. 그러나 산유국의 입장에서 보면 日本은 석유수요의 크기와 안정성에서 크고 매력적인 시장이다. 그런 의미에서 日本과 산유국은 상호 보완적인 관계에 있고 서로 상대국가를 존중해야 할 필요가 있다.

日本은 세계 석유거래의 16%를 차지하고 있다. 日本의 석유정책은 제2차 세계대전 이전부터 지금까지 안정공급에 가장 큰 비중을 두어 왔다. 이를 실현하기 위해 그때의 상황에 대응해 시장 메커니즘과 정부규제를 최상으로 조합한다(best mix)는 관점에서 정책을 입안하고 수행해 왔다. 그러나 오늘날까지 50여년 동안 日本의 석유정책을 돌이켜보면 정부규제를 기본으로 했었다. 1962년 석유법과 이 법의 근간이 된 34년의 舊 석유법법을 통해 프랑스와 같이 평상시의 石油공급에 있어서도 일정한 규제를 행해, 석유제품의 안정공급에 힘써왔다. 이런 정책하에서 日本은 石油 무자원국임에도 불구하고 지금까지 국민생활과 산업활동에 원활하고 안정적인 석유공급이 가능했다. 그러나 지나친 규제로 석유산업 자체의 활동력이 저하되고 내외 환경변화에 대한 근본적인 구조조정이 이루어지지 못했다.

이에대한 개선책으로 작년11월부터 정부는 위원회를 설치, 미래의 석유정책의 방향에 집중적인 검토를 해왔으며 지난 6월에 이를 정리 발표했다. 그 내용은 긴급시에 石油의 안정적 공급을 확보하는 한편 가능한한 정부의 역할을 최소화하고 평상시 석유산업 활동에 대한 규제를 철폐해 감으로써 민간기업이 창의와 노력을 최대한 발휘할 수 있는 환경을 조성해 석유산업의 활성화를 꾀

日本은 이전부터 수입해온 중유, 나프타에 덧붙여 85년의 IEA 각료이 사회의 합의를 받아들여 86년부터는 특정석유제품 수입 잠정 조치법에 의해 휘발유, 등유, 경유의 수입도 시작해 현재는 전체 석유제품에 있어서 수입을 행하고 있다.

한다는 것이다.

日本에서는 지금까지 석유회사의 평상시 사업활동에 여러가지 규제를 가해왔다. 구체적으로는 ① 생산설비의 신·증설에 대한 허가제. ② 각 정유회사의 생산계획에 대해 석유수급 안정 필요시 생산지도. ③ 각사의 주유소 건설에 대해 과잉설비를 막기위한 행정지도 실시. ④ 소비자 대책으로 등유에 대해 수요기 이전에 일정량의 재고를 비축하도록 행정지도 실시 등의 규제를 들 수 있다. 이 규제들은 석유공급 안정의 면에는 효과가 있지만 석유회사의 적극적인 경영의욕을 막아 결과적으로 日本 국내 에너지 공급기반을 약화시키는 위험을 내포하고 있었다. 이러한 이유에서 日本 정부는 지금까지의 규제를 단계적으로 철폐해 가기로 한 것이다. 이 조치는 日本 석유정책의 대전환이어서 앞으로 그 실시 과정에 여러가지 어려움이 있을 것으로 예상되지만, 엄격한 경영환경이 조성되고 석유산업의 합리화가 촉진되며 시장원리를 통해 강인한 체질을 갖추어 갈 것으로 예상된다.

日本の 석유산업의 경영기반이 강화되면 日本 국내의 石油 안정 공급확보뿐 아니라 국제석유시장의 안정에도 이바지 할 것이다. 즉 日本의 석유조달의 추이는 국제 石油시장에 큰 영향을 미칠 것으로 생각된다. 이런 가운데 석유산업의 기반이 허약한 상태라면 석유시장이 불안정해지는 상황에서 석유국 등 原油공급자와 협조를 통해 시장을 안정화시킬 수 없다. 오히려 현물 거래의 증대를 통해 시장의 불안정화를 확대시킬지도 모른다.

日本の 입장에서는 석유시장의 안정화를 위해서는 원유공급자와 상호 신뢰관계하에 연락관계를 긴밀히 해가는 석유산업을 형성하는 것이 필요하고 또 이러한 관점에 입각해 국내정책 전환을 추진해야 한다.

한편, 석유산업에 대한 규제완화의 추진에 있어서도 日本은 앞에서 서술한 것처럼 특히 안정공급에 대한 배

려가 필요하기 때문에 석유공급 시스템에 관한 기본적인 틀은 유지해 가는 것이 필요할 것으로 생각된다.

그 첫째는 석유제품의 수입(소비지 정제방식)이다. 日本은 이전부터 수입을 해온 중유, 나프타등에 덧붙여 1985년 IEA 각료 이사회의 합의를 받아들여 86년부터는 특정 석유제품 수입 잠정 조치법에 의해 휘발유, 등유, 경유의 수입도 시작해 현재는 전체 석유제품에 있어서 수입을 행하고 있다. 이 법률에서는 휘발유 등 3종류의 석유제품 수입에 대해서는 등록제를 실시해 실질적으로 정유회사에 한해 수입을 인정하고 있는데, 이것은 다음과 같은 것을 배경으로 하고 있다.

국제석유시장에 있어서는 산유국등의 수출전용 정유공장 건설 등을 배경으로 최근 석유제품 거래량이 증가하고 있지만, 그 거래의 주종은 아직도 원유형태로 행해지고 있다. 또 앞으로의 추이도 산유국의 하류부문 진출은 계획된 신규 정유공장 건설이 거의 이루어졌기 때문에 오히려 소비국의 하류부문 참가를 지향하는 쪽으로 될 것으로 보여 앞으로 상당기간 국제석유 거래에 있어서는 계속해서 原油가 중심을 차지할 것으로 보인다.

이에따라 평상시는 물론이고 石油공급이 불안정해지는 시기에 있어 原油에 비해 석유제품은 양적으로나 지역적으로 공급원의 공급능력이 매우 낮을 것으로 예상되며, 이러한 상황에서 石油무자원국인 日本으로서 石油의 안정적 공급을 확보하기 위해서는 긴급시에 있어서도 국내에서 原油를 정제해 제품을 공급하는 체제를 기본적으로 유지해 놓는 것이 필요하다는 견해가 있는 것이다.

본 제도하에서 20개사 이상의 등록기업이 경쟁적으로 수입을 행한 결과 日本의 제품수입은 상당수준에 이르고 있다. 제품수입의 내수비율을 보면, 휘발유의 경우 美國, 유럽(역내 거래제외)에서 기껏해야 5~6%인데 비해 日本에서는 10%에 달해 국제적인 Burden share(의무적 Share)

를 충분히 달성해 오고 있는 것으로 생각된다. 앞으로도 본체제하에서 긴급시 石油의 안정공급에 유의하면서 시장원리에 의해 정유회사가 수입과 생산의 최적 조합(Best mix)을 꾀해 나갈으로써 국제적인 Burden share를 이행해 가게 될 것이다.

둘째는 석유업에 있어서의 외자 취급 문제이다. 石油가 日本경제에 불가결한 에너지임에도 불구하고 그중 거의 전량을 수입에 의존하고 있는 특수성에 비추어 1980년의 각의 결정에서도 신중하게 취급해야 한다고 논의되었다. 日本으로서는 이런 기본적인 입장에 따라 이전부터 Case by Case 방식으로 대응해 가고 있지만, 日本에는 메이저를 중심으로 이미 많은 외자가 참가해 있고, 그 비율은 거의 5할에 이르고 있다.

앞으로의 취급에 관해서도 石油가 국제적인 전략상품인데도 불구하고 日本에 있어 공급기반이 허약한 것을 근거로 하면 기본적으로는 日本의 안전보장상 완전히 자유화 될 수 없다고 생각한다. 따라서 장차 개별적이고 구체적인 사안은 ① 긴급시에 있어서도 日本의 석유공급이 확보될 것인가 ② 日本에 있어 석유산업의 구조 조정에 적극적으로 공헌할 것으로 인정될가 등의 점을 각 상황에 대응해 고려하고 그 적부를 Case by Case로 판단해 가는 것이다.

세번째는 자주적인 石油개발 추진이다. 日本의 石油소비의 크기와 세계경제에서 차지하는 日本경제의 크기로 볼 때 세계탐광개발 활동을 안정적으로 변화시키는데 日本이 가능한한 노력하는 것은 국제적인 의무로 이해되고 있다. 日本은 과거 20년동안 관·민 합동으로 약 1.8조円(120억\$)의 탐광지출을 행해, 현재 국내소비의 약 13%를 자체개발原油로 충당하고 있다. 일본의 지출 계획은 소위 ODA에 준한 형태로 해외에 있어서 지질구조 조사를 행하는 것과 동시에 탐광 단계에서의 Risk money에 대한 융자, 출자 및 개발단계에서의 융자와 채무보증으로 구성되어 있다. 日本은 석유개발을 통해 산유국과의 협조관계를 긴밀하게 하면서 앞으로 석유자재 개발에 적극적으로 노력해야 한다고 생각한다.

마지막으로 긴급시 대응체제의 방식에 있어서 서술하고 싶다.

평상시 石油공급에 대한 정부의 개입을 철폐해 가는데에 노력하고 있지만 최근의 페르시아만 정세를 보면 정부입장에서는 위기상황에 있어서 石油시장의 혼란을 회

피하기 위한 역할을 최대한 늘려가는 것이 앞으로 점점 더 필요하다고 생각한다. 그런 점에서 日本의 경우 가장 중요한 수단의 하나는 석유비축이다.

日本은 지금까지 석유비축법에 있어 민간회사에 90일분의 석유비축을 의무화함과 동시에 국가비축에 있어서도 1988년 3,000만kl를 목표로 비축증가를 추진해 왔다. 금년 6월말 현재 日本의 하루 소비량을 기준으로 한 민간비축, 국가비축의 합계는 140일분에 이른다. 石油비축의 중요성은 금년 5월IEA 이사회에서도 확인되었지만, 특히 긴급시에 있어 효과적인 비축의 활용을 기대해 가기 위해서는 비축에 관해 정부의 통제가 보다 직접적으로 행해지는 것이 바람직하다고 생각된다.

이런 입장에서는 앞으로 石油비축에 있어서는 국가비축을 중심으로 추진해 가는 것이 적당하다고 생각한다. 개인적인 의견을 얘기하면 위기상황에 있어서 필요한, 가능한 상태의 비축은 기본적으로 국가비축의 형태로 보유하고 민간비축은 오히려 준위기 상황에서 탄력적인 대응을 가능하게 하는 완충장치로 이용하는 것을 고려하고 싶다.

어떻든 8월말부터 정부 심의회에서 앞으로의 石油비축의 방법에 관해 검토를 시작했다. 앞으로 전문가의 의견을 바탕으로 바람직한 방향으로 의견이 모아지기를 바란다.

긴급시에 대한 제2의 대책은 정보화의 추진이다. 석유제품의 공급루트에 있어서 정보화를 추진하는 것은 유통·재고정보의 파악능력의 향상을 통해 공급체계의 효율화에 이바지하는 것만이 아니라, 특히 긴급시에 있어 기동적이고 신속한 석유제품의 공급을 가능하게 하여 국가전체로서도 石油공급 시스템의 기능 강화에 이바지하는 것이다. 특히 두차례에 걸친 석유위기의 경험에 비추어 보면 앞으로의 석유위기 상황에서 정부로서도 적절한 대응을 하고 석유제품을 국민에게 안정적으로 공급하게 하는데에는 수요·공급 동향에 관한 정보를 얼마나 신속하고 정확하게 파악할 수 있는가가 대전제로 된다고 생각한다. 이러한 고려에서 日本에서는 석유산업이 정보화에 노력하는 것과 함께 정부자신도 긴급시에 재고, 가격동향에 관한 필요한 정보를 석유산업을 통해 신속하게, 예를 들면 온라인 시스템으로 파악하는 체제를 평상시부터 정비해 놓기 위해 필요한 정보화 시스템 체계의 방법에 관한 검토에 착수하고 있다. 또 21세기의 정보화 사회를

전망하면 주유소가 지역 생활정보화의 거점으로서 자리 잡을 것으로 생각된다. 온라인시스템의 정보 네트워크가 석유산업이 정보산업으로 전개되어 가는 싹을 키우는 첫 발이 될 것으로 믿는다.

정보화라는 과제는 국제적인 경우에 있어서도 충분히 검토할 만한 것이다. 특히 석유시장의 동향이 매우 불투명한 상황에서는 적절하고도 정확한 정보가 석유시장의

안정화에 미치는 역할은 매우 클 것이다. 따라서 석유소비국 상호간에 가능하다면 석유국까지를 포함해 생산, 수요, 재고에 관한 정보를 신속하게 교환하는 시스템을 구축해 가는 것은 큰 의의가 있다고 생각된다. 일본의 입장에서도 이러한 구상에 대해 관계국의 이해가 있다면 적극적으로 대응해 나갈 것으로 생각한다. □

〈주간석유에너지정보〉

