

# 美國의 석유정책

## 1. 美國석유정책의 기초

美國의 石油정책은 역사적으로 「감모공제제」라는 우대세제와 생산할당제가 근간이 된 보호정책이다. 감모공제제는 1926년에 제정된 것으로 石油가 감가상각에 의해 대체될 수 없는 감모성 광물이어서 지속적인 투자를 보장하기 위한 자본의 회수에는 과세하지 않고 이익이 발생한 단계에서 과세해야 한다는 근거에서 나온 것이다. 또 생산할당이 확립된 것은 1930년대이다. 당시 美國의 대 산유주인 텍사스등에서는 어느 하나의 유전상에 여러 명의 토지소유자가 있는 경우 유채광물로서의 石油는 결국 먼저 채굴한 사람의 것이 되는 「포획원칙」이 적용되었고, 동일 유층상에 있는 다른 토지 소유자에 의해 자신의 토지아래에 있는 石油를 채굴하지 않고 있으면 자신이 먼저 채굴한다는 「자력구제의 원리」가 통설이 되었다. 이로 인해 시추경쟁이 일어나 유전의 수명을 단축시키고 공급과잉의 원인이 되었다. 이런 사태를 방지하기 위해 1932년에 텍사스주 의회는 텍사스 철도 위원회에 대해 시장수요로 생산할당을 시행하는 권한을 부여하는 법안을 가결했다. 이 제도는 상대적으로 생산성이 높은 유정의 생산량을 시장수요 수준으로 억제하는 한편 방대한 약소 油井은 규제의 대상에서 제외시켰다.

中東 石油의 유입은 이러한 자연배분과 가격메커니즘을 붕괴시킬 위험이 있었다. 게다가 해외에서의 石油수입이 공급의 20%에 육박한 1959년, 美國은 강제 수입제한을 실시, 그 중 일부를 제외하고 石油수입을 국내원유 생산의 12.2%로 제한했다.

이 제도적 틀아래서 美國내 원유가격은 국제시장과 분리되어 국제가격이 1.50\$/B이하로 떨어지는 동안 3달러 수준을 계속 유지했다.

## 2. 낮은 제도의 붕괴

1970년 국내原油 생산량은 절정에 달한 뒤 하락을 거듭하는 한편 국내수요는 급속히 늘어났기 때문에 石油공급 부족이 표면화되었다. 1972년말에는 석유위기가 현실로 모습을 나타냈다. 石油부족이 美國민에게 커다란 위기의식을 주기 시작했기 때문에 닉슨 대통령은 수입량을 급격히 추가할 필요를 느껴 1973년 4월말에 강제 石油수입제한 계획을 중단하게 되었다.

이 조치에 의해 石油 공급 부족문제는 우선 해결되었는데, 이어서 石油 수입량 확대가 국제안전보장상의 문제를 초래하게 되었다. 요컨대 자급도 향상과 고부담이나 수입중단과 수입중단의 위험도 증대나의 선택문제가 발생한 것이다. 1973년의 닉슨 대통령이 실시한 Project Independence(에너지 자립화 계획)에는 에너지 고가격화를 인정하고 이를 매개로 에너지 절약을 도모하는 것과 함께 에너지 자급 체제를 완성시킨다는 일관된 의도가 담겨 있다.

## 3. 가격통제 개시

1970년 이후의 OPEC(석유수출국기구) 공세와 때를 맞추어 개시된 石油 가격 통제는 1971년 8월, 닉슨 대통령에 의해 최초로 실시되었다. 그 근거법은 1970년의 경제안정화법으로 인플레이 대책으로서 전반적인 가격동결이 행해질 무렵 그 일환으로서 시작되었다. "Phase I"이라고 불리는 이 가격정책은 긴급준비국(OEP)이 결정하는 가격동결 규칙에 준해 8월 15일 직전 30일간의 최고 가격을 동일 이후 90일간의 石油상한가격으로 정해 운용되었고, 실시나 조정의 포괄 수속을 시행하기 위해 생계비

심의회(Cost of Living Council, CLC)가 설치되었다. 이어서 PhaseⅡ가 1971년 11월부터 1973년 1월에 걸쳐 1971년 10월에 신설된 가격위원회(Price Commission)가 정한 규칙에 따라 그후 1973년 1월부터 PhaseⅢ를 거쳐 동년 8월부터 PhaseⅣ에 들어서는 그때까지와는 근본적으로 다른 가격정책이 취해졌다. 原油 수입의존의 급증을 피하고, 原油의 국내생산을 늘이기 위해 가격인상 필요가 인식된 것이다. 이 단계에서는 수입된 것을 포함해 원유 및 석유제품 코스트 증분을 가격에 전면전가하는 것이 인정되었다. 게다가 1973년 11월부터는 한계생산유정(Stripper Well 10B/D 이하의 영세유정)에서 생산되는 原油는 통제에서 제외되어 美國産 원유간에 이종가격이 성립되었다.

#### 4. 긴급석유 배분법의 성립

1973년 10월 초순 제4차 中東전쟁이 발발, 이로인해 아랍의 石油금수조치는 美國에 현저한 石油부족을 야기할 위험이 있었다. 긴급사태에 대처하기 위해 美國의회는 1973년 11월의 긴급석유 배분법(Emergency Petroleum Allocation Act of 1973, EPAA)을 가결, 성립시켰다. 이 EPAA로 石油할당 및 가격규제는 강제적인 것이 되어 74년 1월 전면 실시되었다.

EPPA에 따른 가격규칙은 산유업자, 정제업자, 도매업자 및 소매업자가 각각 판매가격을 통제하는 것으로 그 요점은 다음과 같다.

##### 1. 산유업자(原油)에 대한 통제

국산原油에 있어서 동일 산유시설에서 생산되는 원유량이 1972년 동월의 생산 수준 이하인 경우는 전량을 舊 原油(Old oil)로 간주 그 가격을 1973년 5월 15일의 공시가격+1.35\$/B로 고정하고 동월의 생산수준을 상회한분은 新原油(New oil)로 간주 가격통제를 행하지 않는다. 또 증산책으로서 新原油와 같은 양의 구원유를 통제해제 원유(Release oil)로 간주 가격통제에서 제외한다.

##### 2. 정제업자에 대한 통제

가격통제의 결과 原油의 가격차가 확대됐기 때문에 정제업자간의 原油도입 코스트를 균등화할 목적으로 1974년 11월(실시는 75년 2월) Entitlement Program이 도

입되었다. 이 제도는 각 월별로 전국 평균치로서 국내 총 정제능력에 대한 舊原油 비율을 산출, 각 정제업자에 전국 평균치와 동등한 비율이 되는 舊原油의 Entitlement(처리상한)를 발행한다. 이것을 상회해 舊原油를 처리할 정제업자는 처리상한을 채우지 못한 다른 정제업자로부터 처리상한을 구입해야 한다.

#### 5. 에너지 政策, 절약법의 성립

우여곡절 끝에 1975년 12월 22일, 포괄적 에너지法으로서의 에너지 정책, 절약법(Energy Policy and Conservation Act of 1975, EPCA)이 시행되었다.

이 법률은 포괄적 에너지 법으로서 다목적의 목표달성을 목표로 한 것으로 이에 따라 石油할당의 실시, 에너지 절약계획 수행, 石油의 전략 비축창설, 국내석유화학연료의 공급증대 등이 규정되어 있다.

또 이 법에는 공급증단에 따른 에너지 절약 및 자동차 연료 할당계획을 실시하는 예비권한, 협력관계에 있는 다른 공업국들과 석유공급량을 배분하기 위한 국제石油 분배에 참가하는 권한 등이 포함되어 있다. 石油가격규제는 이 법률에 의해 수정된 후 계속 실시되었는데, 이 결과 국산原油와 수입原油와의 가격차는 확대되게 되었다.

#### 6. 국가 에너지 계획과 국가에너지 법

美國의 石油수입은 계속 증가경향을 보이고 있기 때문에 국내에서 에너지 안전보장 논의가 점차 높아졌다. 그로인해 장기적으로 경제성장을 유지해 나가기 위한 공급확보책, 대외 石油의존도 감소, 공급중단시 취약성 극복 등이 에너지 정책의 최대 관심사가 되었다. 이와 같은 배경에서 등장한 카터 대통령은 1977년 4월 방대한 국가에너지 계획(National Energy Plan, NEP)을 발표했다. 이것은 에너지절약, 石油 및 천연가스에서 석탄 등으로의 에너지 전환, 대체에너지, 코스트를 반영한 에너지 가격실현, 신에너지 개발 등 에너지 전반에 걸친 포괄적인 계획이었다. 이를 구체화시켜 1978년 11월 국가 에너지법(National Energy Act)이 성립되었다. 이 법률은 다음의 5법으로 구성되었다.

- 공익사업규제 정책법(Public Utility Regulatory

Polices Act)

- 에너지 조세법(Energy Tax Act)
- 에너지 절약정책법(National Energy Conservation Policy Act)
- 발전 및 산업용 연료 사용법(Power Plant and Industrial Fuel Use Act)
- 천연가스 정책법(Natural Gas Policy Act)

이 법률은 각각 에너지 절약 촉진형 전력요금 제도의 도입, 주거의 단열화에 대한 세금공제를 인정하는 등 일련의 세계개정, 수송, 민생부문 등의 에너지 절약 촉진, 화력발전 연료를 석유, 천연가스에서 석탄으로 전환촉진, 천연가스 가격의 단계적 인상(일부 폐지를 포함) 등을 목표로 한 것으로 이에따라 250만B/D의 石油수입의 삭감이 가능하게 되었다.

카터 대통령은 1979년 4월 에너지절약 정책, 신규에너지 공급촉진 정책등을 내용으로 하는 에너지 메시지를 발표했다. 그때 石油 가격통제의 단계적 폐지가 제안되었다. 이어 동년 5월 장·단기 포괄에너지 전략을 망라한 「국가에너지 계획」(National Energy Plan II, NEPII), 동년 7월에는 「石油수입 삭감계획」이 발표되었다. 후자는 당시 800만B/D를 초과한 수입石油를 1990년에는 450만B/D 이하로 억제하려는 야심적 계획이었다.

또 1980년 6월에는 「石油수입 삭감계획」에 의해 제안된 「에너지 안전촉진법」(Energy Security Act)이 제정되었다. 이 법률은 합성연료 및 재생가능 에너지 개발, 에너지 절약촉진을 목표로 하는 것으로 이에 따라 「美國 합성연료공사」(United States Synthetic Fuels Corporation)이 설립되었다. 또 동법에 의해 합성연료의 생산목표는 1987년 50만B/D, 1992년 200만B/D로 계획되었다.

## 7. 原油가격 통제의 단계적 폐지와 초과이윤세 제정

에너지 정책, 절약법(EPCA)에 의한 국산原油 가격의 통제는 1979년 5월에 끝나고 1979년 6월부터 1981년 9월까지 통제를 계속할 것인가의 여부는 대통령의 권한이었는데, 카터 대통령은 이 기간(28개월)을 통해 단계적으로 통제를 폐지해 나가기로 결정했다. 이에따라 국산 원유가격규제의 단계적 폐지는 1979년 6월부터 개시되게 되었다.


原油생산자가 이에 따라 과도이익을 올리는 것을 방지하기 위해 1980년 4월에 原油초과 이윤세(Crude Oil Windfall Profit Tax Act)가 제정, 동년 3월부터 적용되었다. 이에 따라 약 10개년 사이에 2,273억달러의 세수가 예상되었고 그 가운데 60%가 개인, 법인의 소득감세로 25%가 저소득자 대책으로 나머지 15%가 에너지 및 수송기관 대책으로 각각 사용되었다.

## 8. 시장원리의 도입과 原油가격 통제 폐지

1981년 1월에 새로 취임한 레이건 대통령의 에너지 정책의 근간을 이룬 것은 정부 개입과 규제제의 배제에 의한 시장원리와 공급력의 증시이다. 즉 石油가격 규제의 폐지와 고가격의 허가에 따라 생산증가, 에너지절약, 대체에너지 개발, 석탄 등으로의 에너지 전환 등을 촉진하려는 것으로 법, 규제 또는 보조금 등에 의해 그것들을 실현하려는 생각과는 대조적이다.

이와같은 방침에서 레이건대통령은 1981년 9월까지 단계적으로 폐지될 예정이었던 국산原油가격의 통제를 대통령 취임후인 1월 28일 바로 폐지시켰다. 이것은 약 10년간 계속된 原油가격규제에 중지부를 찍은 것이었다. 국산원유가격은 이에 따라 바로 국제가격 수준까지 상승하게 되었다. 原油가격과 동시에 휘발유와 프로판에 적용되던 석유제품 할당, 가격규제, 중소정제업자에 대한 원유용통제도, 原油Entitlement Program 등도 폐지되어 美國의 석유시장은 매우 자유로운 상태가 되었다. 原油 가격 통제의 폐지가 결정된 이후 탐사활동이 활발해지고 최근에는 원유확인매장량, 생산량의 장기침체 경향이 사라졌다.

다른 공급확대책으로 石油, 천연가스 자원의 부존이 예상되고 있는 연방소유지(특히 OCS, Outer Continental Shelf)의 개방이 촉진되고 있다. 또 석탄등의 이용확대를 피하기 위해 과학적 근거에 의한 환경규제 완화도 검토되고 있다.

에너지 안전보장관계에서는 石油의 전략비축(목표는 1989년까지 7억5천만배럴)의 강화가 진행되고 있다. 또 긴급시의 가격규제와 석유 배분의 근거법이었던 긴급석유배분법(EPAA)이 1981년 9월말에 실효되었으므로 의회에서는 이에 대처할 법률의 제정을 검토하고 있다.  (일본석유편람)