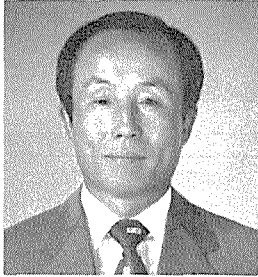


석유사업과 석유사업기금



金大年
(한국석유개발공사 부사장)

1. 머리말

최근 석유사업기금에 대한 향간의 관심이 부쩍 늘어나고 있다. 이같은 관심은 석유사업 자체에 대한 직접적 관심 증대에 따른 것이라기 보다는 석유사업기금 자체가 당초 예상을 넘어서는 큰 규모로 형성되었고, 이에 따라 재정예탁 등 활용 범위가 확대됨으로 해서 국민경제적 관점에서의 관심이 높아져 가고 있기 때문인 것으로 이해된다.

이같은 時事的 관심 증대와 동시에 석유사업기금을 살피는 또 하나의 가혹한 시각이 있다는 점을 인정하지 않을 수 없다.

그것은 최근 유가하락에 따른 국제석유사업 여건의 변화에 따라 석유사업이 갖는 국가전략사업으로서의 비중에 대한 재평가의 분위기이다. 이상과 같은 問題提起性 논의들은 나름대로 그 논거를 갖고 있으며 이같은 관점에서의 개방적 논의의 필요성은 필수적이라 하겠다. 다만 이를 다루는데 있어서 석유사업 및 석유사업기금과 관련하여 외생적 조건 분석에만 치중한 나머지 석유사업의 본질 문제에는 소홀해지는 현상이 일어난다면 자칫 우리나라 석유사업발전에 부정적 여건이 조성되지는 않을까 하는 점이 석유 전문가들의 우려라 하겠다.

다시 말해 기금제도에 대한 재조명은 제도현황 및 운

용실적, 국제석유산업 여건에 대한 중·장기적 평가 그리고 기금의 뒷받침으로 추진되고 있는 일련의 사업들이 새로운 국제석유환경과 국내적 사업 여건 속에서 어떻게 추진되어야 하는가에 대한 입체적 고찰을 통해서만 가능한 것이기 때문에 시사적 관심과 비석유사업적 관점에서의 논리적 비약이 있어서는 안되겠다는 점이다.

따라서 본고는 석유사업기금제도 도입 당시의 배경과 본래의 취지를 다시 한번 점검해 보고 이의 운영 현황을 간략하게 개관하면서 새로운 국제석유환경 속에서 각각의 사업들이 어떻게 재평가 되어야 하는가를 살펴 보고자 한다.

2. 석유사업기금의 설치 배경

우리나라에 석유사업기금제도가 도입된 것은 1977. 12 석유사업법 제17조 2항에 의해 기금 설치 근거가 마련된 이후 '79. 10부터 징수가 개시되었다. 이것은 시기적으로 제2차 석유파동과 때를 같이하고 있다.

2차 석유파동의 여파는 석유산업구조를 근본부터 바꾸어 놓는 실로 엄청난 것이었다. 이란의 회교혁명과 석유 전면 수출금지 조치로 인해 비롯된 제2차 석유파동은 당시 \$10/bbl 수준이던 유가를 일거에 \$30/bbl까지 끌어 올리면서 그나마도 안정적 공급이 가능한지조차도

불투명한 상태로 만들어 놓았다. 세계 모든 소비국들은 일제히 석유구입에 나서 가격을 불문하고 원유 확보에 혈안이 되었으며 이같은 매점매석 현상이 상황을 더욱 악화시켜 석유시장의 불안정을 가중시켰고 석유의 확보 여부가 국가경제는 물론 마치 그 국가 자체의 사회적 문제로 인식되게 되었다. 그 충격은 일시적 현상에 그치지 않고 경제전반 및 석유산업의 구조적 변화를 불러왔고 동시에 소비국들의 구조적 대응을 불러 일으키게 된다.

소비국들의 대응중 가장 먼저 구체화된 것이 석유비축사업이다. 산유국들의 횡포에 대응하는 가장 직접적 효과를 거두는 방안으로 대두된 전략석유비축정책은 시간이 가면서 IEA(국제에너지기구)의 주도하에 90일 비축, 비상시 상호통용제도 마련 등 틀을 잡아가게 된다.

그런데 이 제도를 소비국들이 구현하는데에는 각각 자국의 사정에 따라 시행방법상의 차이를 보인다. 비교적 석유산업이 발달되고 재정상태가 견고한 석유기업을 갖고 있는 국가에서는 민간회사들이 자체적으로 비축 석유를 확보하도록 하였으며, 그렇지 못한 국가들 또는 에너지 정책이 특별히 심각한 의미를 갖는 국가에서는 정부가 전략적 지원 방안을 마련하여 이를 후원하거나 국가가 직접 전면에 나서는 소위 「국가석유비축정책」을 취하게 되었다.

당시 우리나라는 석유산업 자체도 충분히 육성돼 있지 않았을 뿐 아니라 비축시설도 불과 수일분에 지나지 않아 비축정책의 입안 및 시설의 확보에서부터 비축유 구입에 이르는 모든 단계를 정부의 전략적 지원에 의존하지 않으면 안되는 여건이었으며, 이같은 지원의 구체적 수단이 기금제도의 도입이었다.

석유파동에 대응하여 소비국이 취한 또 하나의 대응이 에너지 합리화 정책이다. 이 정책은 고유가정책에 의한 석유소비의 억제로부터, 대체에너지의 개발, 에너지저소비형시설 및 설비의 확충, 에너지 저소비형 산업구조로의 전환 등을 포괄하는 에너지소비 합리화 정책이다.

에너지가 갖는 전략상품적 특징을 감안할 때 이같은 사업 목적들이 자연스러운 경제질서의 작용에 의해 이루어지도록 방관하기에는 석유파동에 의한 국제석유시장의 변모는 너무나 충격적인 것이었으며 국제경제사회에서의 치열한 경쟁은 너무나 숨가쁜 것이었다. 특히, 석유소비 전량을 해외에 의존해야 하는 우리나라가 경제적 도

약을 눈앞에 두고 겪는 이같은 위기는 치명적인 것이었다고 해도 과언이 아니었다.

따라서 에너지 합리화 정책도 정부의 주도하에 전략적 자금 지원을 필요로 하였으며, 이를 위한 목적세의 징수가 불가능한 상태에서는 기금 설치에 의한 후원이 불가피했던 것이다.

다음으로 석유소비국들이 장기적 안목에서 치중하게 된 사업이 석유 자주개발사업이다. 아무리 석유를 비축하고, 소비를 절약한다 하더라도 석유자원이 고갈성 자원이고 또 석유에 대체될만한 에너지원이 가까운 시일내에 등장하기 어렵다는 현실을 감안할 때 어느 시점에 가서는 어차피 다시 산유국의 영향권 안에 머리 숙이고 들어가 高價의 석유를 구걸하지 않으면 안되는 것이라면, 결국 스스로가 산유국이 되는 길 만이 근본적인 해결책이라는 인식이 자주개발을 추진하는 원동력이 된다.

이후 소비국들중 자국내 석유부존 가능성이 높은 국가들은 高油價 추세에 힘입어 다투어 탐사·개발활동에 뛰어들었으며 어느정도 자본 축적이 되어 있는 국가들은 외국 광구에 대한 진출을 서두르게 된다.

그런데 석유개발사업은 그 사업의 성격상 후발국가들에게는 만만치 않은 요소를 갖고 있다.

알려진 바와 같이 석유개발사업은 막대한 자본을 필요로 하는 위험부담이 큰 사업이라는 점이다. 우선 광구분양 등에 투입되는 자본의 규모가 엄청날 뿐 아니라 자금 회임기간이 길어 영세자본으로는 사업 진출이 어려우며 더우기 사업성공률이 극히 저조해 위험부담률이 높기 때문에 충분히게 자본 축적이 이루어진 거대기업이 아니고는 감히 엄두를 내기 어려운 사업이다.

또한 사업을 일정 규모에 올려놓기 위해서는 고도의 기술과 사업경험을 축적시켜 나가야 한다는 점에서 장기간에 걸친 적지 않은 투자가 선행되어야 하는 사업인 것이다.

이렇게 볼 때 석유비축사업, 에너지 합리화 사업이 상대적으로 시한성을 갖고 추진되는데 비해 석유개발사업은 보다 근본적인 에너지 대책이면서, 보다 장기적 안목에서 집중적 지원을 필요로 하는 그야말로 전략적 사업이라 하겠다. 바로 이같은 석유개발사업이 우리나라 에너지정책 장기목표의 하나로 자리잡게 되면서 그 재원으로 석유사업기금제도가 설치되게 된 것이다.

3. 石油事業基金의 조성 및 운용

(1) 관련 법규 중심으로 본 基金 관리

石油事業基金의 설치배경 및 목적
제2차 석유파동을 계기로 형성된 국제원유시장의 불안정에 대비
- 석유수급 및 가격안정을 기하기 위한 일련의 사업을 정책적으로 지원하고
- 석유개발사업을 효율적으로 추진, 에너지자립을 도모함.

설치 근거
• 법 제17조의 2(1977. 12)
• 석유사업기금징수 개시(1979. 10)

基金의 조성(법 제17조의 3)
○ 조정제한
- 석유수입 또는 석유제품 판매시 수입업자 및 정제업자로부터 징수
- 국제원유가의 현저한 차이로 인하여 국내석유정제업자가 취득한 차등이윤중에서 징수
- 기금의 차입금 및 기금운용수익금
○ 징수대상 : 석유수입업자(영 제13조)
○ 징수비율 : 동자부장관이 관계부처 장관과 협의 고시(영 제14조)
○ 징수방법 : 석유수입업자는 통관일까지 수입금을 거래 외국환은행에 납부(영 제15조)

基金의 용도(법 제17조의 4)
○ 石油의 비축, 저장 및 수송시설 사업(영 제16조 제1항)
○ 석유개발사업지원(영 제16조 제2항)
○ 원유로 차등가격과 석유제품가격의 평준화로 인하여 석유정제업자에게 발생한 손실의 보전(영 제16조 제3항)
○ 석유제품의 품질관리사업(영 제16조 제3항)
○ 기타 대통령이 정하는 에너지자원개발사업(영 제16조 제3항)

최고징수한도(현 징수율 : '88.9. 22부)
• 원유 : 19.08\$ / B(10.34\$ / B)
• LPG : 300\$ / B(66달러 / 톤)

※ ()는 현행

基金운용심의회(영 제12조의 3)
○ 동자부 차관을 위원장으로 하고 정부부처 공무원 및 학계 경력자 2명을 포함한 6인 이내 위원
○ 심의사항
- 기금관리운용지침
- 기금운용계획
- 기금결산보고
- 기타 중요사항(용자고시 등)

※ 법 : 석유사업법
※ 영 : 석유사업법시행령

基金의 관리 및 운용(법 제17조의 5)
○ 동자부 장관의 지정에 의해 한국석유개발공사가 관리(영 제12조)
○ 공사는 동자부 장관이 수립한 기금관리운용지침에 의거 관리·운용(영 제12조의 2)
○ 연도별 기금운용 계획을 공사가 수립, 동자부장관의 승인을 얻음(영 제12조의 4)
- 여유자금운용 : 금융기관 예입, 통화안정증권 및 금융기관 발행채권매입, 재정자금예탁(영 제17조)

결산보고(영 제18조)
○ 공사는 매년 결산보고 작성, 동자부 장관에게 제출

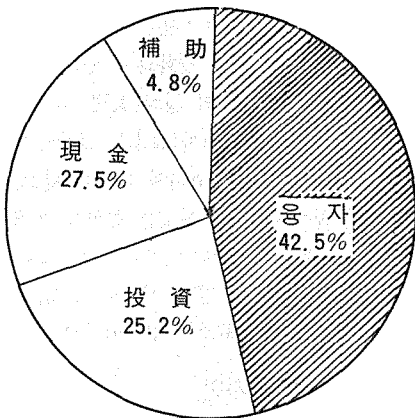
(2) 基金 조성규모 및 운용실적

석유사업기금의 조성규모는 첫해인 '79년에 1천1백37억원, '80년 5백27억원, '81년 1천4백6억원, '82년 2천61억원, '83년 3천7백22억원, '84년 3천61억원, '85년 2천5백32억원, '86년 8천4억원, '87년 9천9백31억원 등 '79년도부터 지난해말까지 모두 3조2천3백81억원인바 이를 내역별로 살펴보면 기금징수분이 2조7천4백75억원, 용자이자 등 운용수익이 4천9백6억원이다.

조성된 기금의 투자 내역을 살펴보면, 原油 및 가스비 축시설 3개소와 50일분의 원유비축(3천1백만배럴) 및 국적시추선 운용 등 투자에 8,146억원, 原油도입선 다변화 지원 등 보조에 1천5백58억원, 해외자원개발(마리브, 서마두라유전 등 석유 9건, 우라늄광개발 등), 가스보급확대, 다목적댐, 송유관설치 등 에너지공급기반확충에 6천9백45억원, 에너지절약사업에 6천8백7억원 등 에너지부문에서 총 2조3천456억이고 정부시책에 의해 국제 원유가격의 반등을 대비한 油價 원충용으로 확보한 예비자금인 6,439억원이며 나머지 2,486억원은 '88년도 예산에 이월시켰다.

油價 원충용으로 확보된 예비자금은 정부의 산업정책심의회(위원장: 부총리) 의결에 따라 재정투융자 특별회계 등 국책은행에 전액 예탁되어 油價가 반등되어 완충용으로 사용할 때까지 잠정적으로 정부 정책사업(산업기술향상사업 등)에 효과적으로 활용되고 있다.

〈그림 - 1〉 석유사업기금 지원형태 ('79~'87)



결과적으로 〈그림-1〉에서 보는 바와 같이, 基金 조성액 중 일부 보조 형태로 지출된 금액을 제외한 95.2%가 현금, 용자 또는 투자형태의 자산으로 남아 계속 운용되고 있다는 점은 바로 기금의 재생산, 재창출을 기대케 하는 대목이라 하겠다.

4. 새로운 국제석유사업 여건에서 석유사업기금의 의미

'86년 이래 국제油價의 하락은 분명 우리와 같은 비산유국 경제에는 더할 수 없는 유리한 조건이었으며, 우리 경제에 또 한번의 도약의 계기를 마련해 주었다는 점은 의심의 여지가 없다.

그러나 우리가 이같은 여건을 어떻게 해석하고, 앞으로의 진로를 어떻게 책정하느냐는 문제는 석유사업 및 석유사업기금 운용에 큰 시각차를 가져오게 된다.

예를 들어 우리가 석유사업기금의 조성과 운용을 통하여 석유위기 상황에 어느 정도 대처할 수 있는 능력을 확보한 것으로 보고, 이에 대한 전략적 지원을 포기할 수도 있는 것이며, 또 다른 시각에서 볼 때는 에너지 문제는 우리 경제에 있어서 영원한 취약점이며, 이미 조성된 유리한 여건 속에서 우리 에너지 산업을 한 단계 상승시켜 구조적 대응책 마련까지로 몰고갈 수도 있는 것이다. 그러나 이에 대한 어떤 판단이 가해지기 위해서는 최소한 다음 사항에 대한 충분한 검토와 이해가 선행되어야 할 것이다.

(1) 국제석유시황에 대한 평가 및 전망

최근의 油價는 '80년초 유가에 비해 절반 수준 밖에는 미치지 않는다. 또 대부분의 석유 전문가들은 이같은 低油價 상황이 최소한 수년간은 계속될 것으로 내다보고 있다. 그러나 다른 한편에서 볼 때 이같은 낙관적 평가에 가리워 있는 또 하나의 전망, 즉 1995~2000년 사이에 油價는 다시 배럴당 30달러 수준을 넘어설 것이라는 전망이 흔히 간과되고 있는 것은 지나치게 시사성있는 사건 중심의 안이한 관찰이 아닌가 自省의 여지가 있다 하겠다.

더우기 현재 세계는 아직도 오일·쇼크의 악몽에서 완전히 벗어나지 못한 상태에서 일련의 소비억제정책을 계속하고 있으며, 이제 이같은 경제심이 서서히 이완되어

가면서 소비증가가 빠른 속도로 이루어질 수 있다는 사실을 감안할 때 우리가 과연 어느 시점까지 저유가에 안주할 수 있는지 냉정한 분석과 전망이 있어야 할 것이다.

(2) 석유개발사업의 의미

우리나라의 석유개발사업은 석유사업기금을 지원받아 국내광구 개발에 있어서는 19,672L-km 탄성과 탐사와 2개의 탐사정을 굴착하여 현재까지는 국내 6광구에서 가스 부존을 확인하고 계속적으로 평가정을 굴착하고 있는 단계에 이르고 있으며, 해외개발사업에 있어서는 총 11개의 프로젝트에 참여하여 북에멘 마리브 광구에서는 자이언트급 油田 발견에 성공하는 쾌거를 이루기도 하였다.

그러나 우리는 아직 석유개발사업의 실적을 평가하고 일회 일비할 수 있는 그런 단계까지는 오지 못했다. 이제 우리는 최소한의 기술축적과 사업경험을 바탕으로 겨우 출발선상에 정렬해 있는 그런 단계에 불과한 것이다.

정부는 오는 2000년까지는 국내소비 原油의 20%까지를 자주개발원유로 충당시키는 의욕적인 사업계획을 갖고 있다. 이같은 계획은 우리와 같이 原油수요의 거의 전량을 수입에 의존하는 日本이 세운 계획과 유사한 것으로 우리와 같이 선진국 진입을 놓고 경쟁하고 있는 대부분의 선발 개도국들이 산유국들이라는 점에서 우리에게도 또 다른 의미를 갖게 하고 있다.

막대한 자본과 기술축적이 요구되면서도 불과 10% 미만의 사업성공률을 보이는 석유개발사업, 그러면서도 머지않은 장래에 우리 경제의 사회적 요인으로 다시 등장하게 될 이 석유개발사업을 어떤 규모로 어떻게 지원할 것이냐는 문제는 오히려 과거 수년간의 사업 행태를 반성하는 차원에서 재검토되고 추진되어야 하지 않느냐 하는 것이 석유인들의 견해라고도 볼 수 있다.

더우기 최근 油價하락으로 조성된 국제석유개발사업 환경이 후발국 참여의 절호의 기회를 제공하고 있다는 점은 배전의 분발을 요하는 상황이라고 하겠다.

(3) 비축 사업

비축 사업에 있어서도 다음과 같은 몇가지 기준에 의해 향후 비축사업 운영 방향을 재검토해야 할 여지는 남아있다고 본다.

첫째, 현저하게 늘어나고 있는 국내 石油소비량을 감

안할 때 동일 비축일수기준에서도 상대적으로 늘어날 비축물량과, 이를 수용할 수 있는 비축시설확보 문제를 어떻게 처리해 갈 것이냐는 문제다.

이와 관련하여 石油비축사업이 소모성 사업으로만 인식되는 적자시대의 발상에서 탈피하여 거시적 입장에서 이것이 기본적으로 우리 경제구조의 취약점을 보완해주는 투자사업으로서의 의미를 갖게 된다는 사실을 간과해서는 안될 것이다. 이런 점에서는 日本이 과도한 무역흑자에 대한 국제적 비난여론 앞에서 비축물량확대 등에너지정책에서의 과감한 투자정책을 채택하고 나선 사례가 시사하는 바 크다 하겠다.

둘째, 국제적 균형의 문제이다. 엄밀히 말해 우리나라는 IEA(국제에너지기구)회원국이 아니기 때문에 명문상의 비축 의무를 지고 있는 것은 아니다. 그러나 국제경제사회에서의 우리나라 위치를 고려할 때, 또 OECD加入이 거론되고 있는 현실(OECD회원국은 거의 자동적으로 IEA회원국이 됨)을 감안할 때, 우리가 소정의 石油비축물량을 확보토록 하는 국제적 압력은 보다 엄격하게 나타날 것이다.

더우기 최근 석유소비국들은 石油비축의 궁극적 목표인 긴급시 실질적인 방출능력확보를 목표로 制度 보완에 나서고 있으며, 이에 따라 총 비축량 확대를 지향하고 있다는 점에서 볼 때, 이와 균형있는 보조를 맞춰 나가도록 하는 국제적 요구는 금명간에 우리의 현실로 다가올 것이다.

세째로, 국가비축유 확보와 동시에 민간비축을 어떻게 운영해 갈 것이냐는 점이다. 앞에 항에서 지적한 바와 같이, 세계의 石油비축제도는 긴급시 실질방출 가능 물량을 기준으로 보완되는 움직임 보이고 있으며, 민간이 보유하는 비축이 긴급시에 「정부의 규제가 가능한」비축이 되어야 한다는 시각이 강화되고 있다. 이에 따라 소비국의 움직임은 국가비축의 강화(美國, 西獨), 민간비축의 일부를 국가비축으로 전환(日本), 민간비축관리 공동회사의 설립 등 민간비축 관리를 강화(프랑스, 네덜란드)하는 대응을 보이고 있다. 이같은 동향을 통해 볼 때, 결국 우리나라에 있어서도 민간비축에 대한 보다 엄격한 관리가 요구될 것이고 이 경우 시설의 문제, 자금지원 財源확보문제 등이 불가피하게 재검토되어야 할 것이다.

(4) 에너지 합리화 사업

소비절약 및 에너지 합리화 사업은 어떤 선상에서 다루어지든 꾸준히 추진되어야 할 사업이다. 이 중에는 대체에너지 개발과 같이 정책적 집중 지원을 요하는 사업도 있으며, 일부는 국내에너지가격 체계와 연관되어 지속적으로 추진되어야 할 사업도 있다.

이 사업들이 석유사업기금의 범주에서 추진되어야 할 사업들인지 아닌지 상당한 견해차가 있을 수 있으며, 이 같은 논란은 역시 석유사업기금을 운영하는 외국에서도 논쟁의 대상이 되고 있는 주제라 하겠다. 따라서 이들 사업의 비중과 완급, 전략적 지원 여부, 국가예산에 의존할 것인지 기금제도에 의존할 것인지는 각 분야의 전문가가 참여하는 심도있는 연구와 검토를 거쳐야 할 것이다.

(5) 油價완충용 예비자금의 역할

「안정적 石油공급」이라는 목표하에 추진되는 石油비축사업, 石油개발사업, 도입선다변화사업 등 일련의 석유정책사업들은 궁극적으로 국내 소비자 가격의 안정이라는 현실적 목표로 귀납된다.

油價완충용 예비자금은 일반적으로 여유자금으로 인식되고 있으나, 사실은 국제油價에 급격한 충격이 있을 경우 국내가격 안정을 담보할 수 있는 가장 확실한 대안으로 간주돼 왔다.

석유시장이 갖는 예측의 한계성과 油價급등에서 오는 경제적 충격을 감안할 때 이같은 완충작용의 필요성은 어느 누구도 부정할 수는 없다.

다만, 이것을 국내 소비자가격 책정시 기금제도로 흡수할 것인지 아니면 또 다른 대안을 찾을 것인지, 기금의 규모와 운영방법에 있어서 어떤 것이 최선의 것인지에 대한 결정은 국내의 油價체계와 연결되어 경제정책 전반과의 상관관계 속에서 검토되어야 할 것이다.

5. 맺는말

석유사업기금제도는 당초 석유사업을 국가 전략사업으로 간주하고 도입된 제도이다. 비록 현 국제석유산업 환경이 소비국에게 유리하게 돌아가 과거와 같은 긴박감은 없다고 하더라도 石油 자체가 전략상품이라는 점과 석유정책이 국가적 관심과 제도적 지원하에 수행되고 있는 것은 어느 나라에게나 공통된 현상이라 하겠다.

또 석유사업의 진도라는 측면에서 볼 때, 우리나라가 석유위기에 대처하는 1차적 대응책에는 나름대로의 실적을 거두었다고 하겠으나, 이것이 구조적 안정을 도모하는 차원에 이르기까지는 아직은 요원한 상태라 하겠다.

다시 말해 우리의 석유사업이 명실공히 국제적인 적응력을 확보하고 에너지 문제로 인하여 경제발전 노력에 타격을 받지 않는 수준으로 발전해 가는 데는 적극적으로 지속적인 지원을 필요로 하고 있는 것이다.

따라서 최근 석유사업기금에 대한 지극히 시사적인 관심은 자칫 본말을 전도하는 왜곡된 결론에 이르지 않을까 하는 우려가 앞서는 것이다.

비록 국제석유시장이 우리에게 유리한 국면으로 돌아서고 있는 듯이 보인다고 해도, 또 기금의 규모가 국민경제적 시각에서 간과되기 어려운 중요한 의미를 갖게 되었다고 하더라도 이에 대한 재조명과 활용을 둘러싼 검토는 석유사업에 대한 본질적 이해를 전제하고 수행되어야 할 것이다.

우리 석유인들이 바라는 것은 명확한 석유사업에 대한 이해, 뚜렷한 사업목표에 근거한 지원 범위의 확정이다. 그리고 만에 하나라도 교각살우의 우는 범하지 말아야 한다는 점이다.

