

# 전환기의 石油政策

## — 정부의 석유정책 회고와 전망 —

趙 東 成

(서울대학교 경영대학 교수)

### I. 머리말 - 국제石油정세와 石油政策

韓國정부의 석유정책은 국제石油정세의 변화에 따라 조정되는 일종의 종속변수라 할 수 있다. 그 이유는 原油價 상승이 수요와 공급측면, 그리고 대외부문에서 제각기 우리나라의 경제성장을 억제하는 까닭에 적절한 石油정책으로서 이러한 부정적인 효과를 최소화시켜야 하는 것이다(표-1).

따라서 본고에서는 그 동안의 石油政策을 油價상승기(1973-80)와 하락기(81-87)로 나누어 정리해 보고(Ⅱ, Ⅲ), 최근의 국제油價정세와 그 전망을 살펴 본 후(Ⅳ), 이에 따른 앞으로의 석유정책에 대한 필자의 견해를 밝히기로 한다(Ⅴ).

### Ⅱ. 油價상승기의 石油政策 (1973-1980)

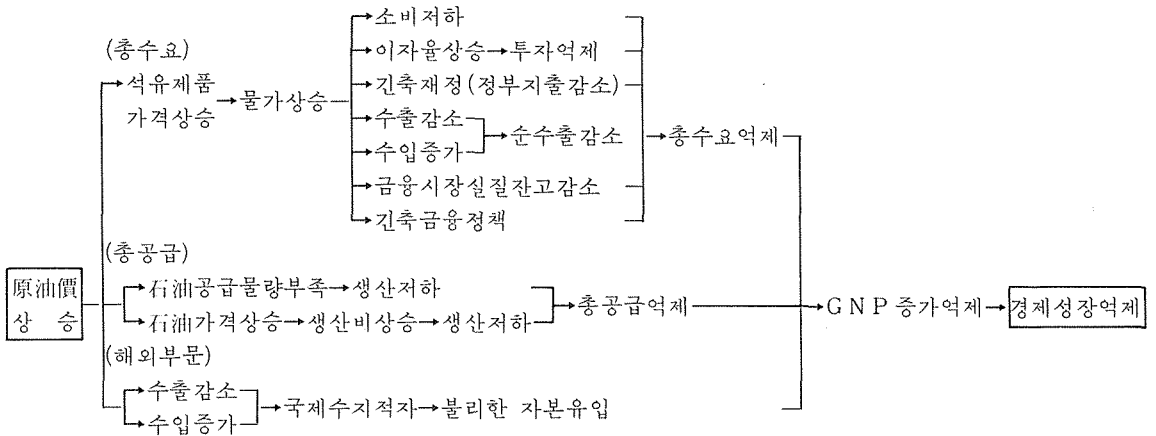
제4차 中東전쟁으로 유발된 제1차 석유위기는 1973년과 1974년 2년만에 걸쳐 세계경제를 뒤흔들어 놓았으며, 石油의 위력을 과시하게 된 계기가 되었다. 국제原油價는 배럴당 3달러 수준에서 배럴당 11달러를 넘어섰고, OPEC(석유수출국기구)는 石油를 정치무기화하였으며, 상대적으로 石油 메이저는 그 위세가 많이 약화되었다. 그 후 제1차 석유위기후 한동안 안정세를 지속하던 국제石油시장은 1979년 말 이란사태에 기인된 제2차 석유위기를 다시 한번 맞이하여 原油價를 배럴당 12달러 수준에

서 34달러로 인상시켰으며, 이는 石油의존도가 높은 서방 선진공업국 경제 및 韓國 경제에 심대한 타격을 주었다. 또한 전세계는 공급물량의 부족으로 물량확보를 石油政策의 최대과제로 생각하게 되었다.

이러한 상황에서 정부는 당장 눈앞에 닥친 原油공급의 에로를 해소하기 위하여 原油의 안정공급을 최우선 과제로 삼는 石油政策을 채택하게 되었다. 따라서 1973년부터 시작된 대륙붕 油田개발사업을 통하여 자주적 原油공급을 기대하는 한편, 1979년의 제2차 석유위기와 함께 石油 메이저의 능력이 한계에 다다름에 따라 정부간 거래(G-G)에 의한 原油공급 교섭에 나서게 되었으며, 1980년 초부터는 종합상사를 비롯한 민간상사에게도 직거래(D-D)의 길을 터 줌으로써 산유국과의 다각적인 유대를 공고히 하는 계기를 마련하였다. 그 결과 1978년까지만 해도 우리의 필요물량을 100% 공급해 주던 메이저의 역할은 1981년에 42%로 줄고, 대신 6개 민간상사가 8개국으로부터 도입한 직거래 베이스의 물량이 58%에 이르게 되었다.

그러나 제2차 석유위기와 더불어 자만과 함께 욕심이 생긴 일부 石油수출국들이 자신의 수익을 극대화하기 위하여 제 멋대로 原油價를 상승시키게 됨에 따라 국제原油價는 다원화 현상을 보이게 되었고, 그 결과 제각기 다른 산유국으로부터 필요 원유를 공급받고 있는 석유회사들은 격심한 원가구조상의 차이를 보이게 되었다. 이러한 불균형을 해소시키기 위하여 정부에서는 이미 제도

〈表 - 1〉 原油價상승과 경제성장억제의 인과관계



화한 석유비축기금으로서 原油비축사업을 벌이는 한편, 석유안정기금제도를 채택하여 비상사태시에 대비한 原油導入先의 다변화를 추구하게 되었다.

또한 脫石油政策을 추구하기 위하여 무연탄 및 액화석유가스(LPG)수입을 장려하였으며, 액화천연가스(LNG)수입도 계획하기 시작하였다.

이와 동시에 B-C油, 나프타, 등유등 석유제품이 국가경제 및 국민생활에 미치는 영향을 감안하여, 정부에서는 석유제품가격을 고시제도로 묶음으로써 정책적인 수단으로 사용하였다.

마지막으로 산업부문에 대하여 에너지 시설자금을 배정하였으며, 이는 省에너지 및 소비절약을 통하여 石油수요를 감소시키자는 노력의 일환이었다.

이러한 油價상승기의 석유정책 대안들은 油價고시제와 소비절약운동을 제외하고는 모두 공급측면, 즉 原油의 장기안정적 공급을 도모하기 위한 수단이었다고 할 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 油價하락기의 石油政策(1981-1987)

1981년에 들어오면서 국제石油시장은 지난 8년간 겪어보지 못하던 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 즉 세계경기가 장기적으로 침체국면을 벗어나지 못함에 따라 전세계의 石油소비량이 매년 정체 내지 감소 하였으며, 대

憵에너지의 개발 및 석유회사의 보유재고 방출은 原油공급과 소비의 격차를 더욱 심화시켰던 것이다.

이에 따라 한때 1배럴당 42달러에 달했던 현물시장가격은 28달러까지 떨어지는 이변을 연출했으며, OPEC 국가들도 사태의 심각성을 깨달아 1981년 10월 사우디아라비아의 輕質油를 기준으로 하여, 배럴당 34달러의 油價단일화에 합의하였고, 그 후 몇차례의 OPEC총회에서도 이러한 기준유가제도를 고수하기로 결의하였다. 그러나 1982년 이후 비약적인 증산이 이루어지고 있던 英國, 멕시코등의 非OPEC국가들에 의한 시장점유율이 OPEC보다도 높아지면서 이러한 油價단일화 작업도 별로 큰 실효성을 거두지 못하게 되었고, 이에 현물가격은 경쟁적 하락을 거듭, 배럴당 10달러 이하까지 떨어지게 되었다.

이러한 과정에서 현물시장, 선물시장의 발달과 네트백 판매방식에 의한 거래의 실현으로 油價의 불확실성에 대한 위험헷징(Risk hedging)이 가능하게 되었으며, 수요과 공급에 의해서 가격이 설정되는 시장경제원리가 石油시장을 지배하게 되었다.

또한 특수상품으로 정치적인 무기로까지 사용되었던 石油이 이와 같은 변화에 따라 일반상품 및 다른 거시경제 변수-금리, 환율-등에 연동되어 변동하는 금융상품의 성격을 가지게 되었던 것이다.

그러나 우리나라의 경우에는 도입原油가 초기에는 모

〈表 - 2〉 과거의 石油政策

	油價상승기(1973-1980)	油價하락기(1981-1987)
1. 공급측면	油田개발	계속 시행
2. 공급측면	산유국과 다각적 유대관계정립(G-G, D-D)	불리한 도입선, 물량 축소조정
3. 공급측면	原油導入先 다변화(석유안정기금)	低價原油도입 장려(안정기금 폐지, 축소)
4. 공급측면	原油비축(석유비축기금)	탄력적 운영(비축원유 임대)
5. 공급측면	代替에너지 도입(석탄, LPG, LNG)	계속 시행
6. 수요측면	油價告示制	油價자유화노력
7. 수요측면	소비절약	에너지 시설자금 사용, 적극 장려

두 장기계약에 의한 것이었던 까닭에 이란을 비롯한 일부 국가의 공시가격 인하로 인하여 약간의 혜택을 받았을 뿐, 현물시장에서의 油價인하가 국내油價기준에 직접적인 영향을 주지는 못하였다. 따라서 정부에서는 油價평준화를 목적으로 했던 안정기금제도를 폐지 내지 축소하여 일단 低價原油 도입을 장려하였고, 石油수요가 감소함에 따라 조건이 불리한 原油導入先과 도입물량을 축소·조정하였으며, 여기서 한걸음 더 나아가 油價자유화를 통하여 석유제품 가격을 국제수준으로 접근시키려는 노력을 시도하였으며, 에너지시설자금의 제공을 통하여 산업시설의 省에너지화를 추진하였다.

그러나 이러한 石油政策은 기존의 정책과 상충되는 결과를 초래하기도 하였다. 우선 안정기금제도의 폐지 내지 축소에 따라 高價原油를 들여오던 정유회사들은 이를 기피하게 되었고, 이러한 현상은 低價산유국으로의 집중을 초래하여 原油導入先의 다변화와 배치되는 결과를 나타내었다. 또한 도입물량의 축소조정은 필연적으로 그동안 정부와 민간상사에 의한 G-G 및 D-D 거래를 통해서 다져왔던 산유국과의 다각적인 유대관계를 균열시킬 가능성을 내포하였으며, 만일 앞으로 또 한 차례의 석유 위기가 발생하는 경우, 이들 산유국이 韓國에 대해 어떤 태도를 보일 것인가에 대하여 근심끼리를 더해 주었다고 할 수 있다. 한편 油價자유화는 국내석유제품 가격을 국제수준으로 가져가기 위한 수단이었으나, 그 전제가 되는 석유제품 소비구조의 국제화가 이루어지지 않은 상태에서 목표달성을 기대하기는 어려웠던 것이다.

이상의 내용을 검토해 보면, 油價상승기의 石油政策이 주로 공급측면, 즉 原油의 장기적 공급을 도모하기 위한

수단이었던 데 비하여 이 시기의 정책은 주로 수요면에서의 효율성을 강조하는 정책수단이었음을 알 수 있다(표-2). 따라서 앞에서 분석된 바와 같이, 이 시기의 정책이 수요감소에 따른 국제原油시장에서의 수급균형을 전제로 한 단기적인 상황에 대응하여 과거의 정책을 수정하였다는 점에서는 일단 긍정적인 평가를 할 수 있겠다.

#### IV. 최근의 국제石油情勢 및 展望

##### 1. 최근의 국제油價동향

87년의 가격변동은 한마디로 국제油價의 장기적 상승을 예고하고 있다. OPEC산유국의 固定油價 정책이 실효를 거둬 따라 油價는 87년중 전년대비 27% 상승하였다(표-3). 87년 하반기에 OPEC쿼터가 초과생산되어 공급이 다소 증가하기는 하였으나, 세계石油시장의 여건은

〈表 - 3〉 국제原油가격<sup>1)</sup>

	1986	1987 <sup>2)</sup>	상승률(%)
現物原油(\$ / B)			
OPEC 平均	13.82	17.50	26.6
보니 라이트	14.64	18.62	27.2
브렌트	14.46	18.49	27.9
WTI	15.10	19.33	28.0

註: 1) FOB, 經常가격

2) 1~9月間의 평균

〈資料〉 PIW

OPEC에 유리한 방향으로 전개되고 있다. 즉 자유세계의 石油수요는 연평균 1% 내외의 완만한 상승을 보이고 있는 반면, 非OPEC의 石油공급은 정체 또는 감소하고 있는 것이다. 아랍든 보다 중요한 사실은 1980년 이후 지속된 油價의 하락 추세가 1986년부터 상승세로 전환되었다는 점이다.

2. 단기적인 油價展望

단기적으로 볼 때, 油價는 시장수급상태보다는 OPEC 산유국의 정책변화에 따른 기대심리가 작용하고 있다. OPEC산유국들이 공식기준가로서 배럴당 18달러를 산정하였고, 非OPEC산유국들도 감소 및 油價인상에 동조적인 입장을 취하고 있다.

그러나 높은 石油재고수준, OPEC산유국의 생산능력파잉 및 산유감축의 한계성, 수요약세로 油價는 88년 중에도 구조적 약세를 시현할 것으로 보인다.

단기적으로 油價변동을 유발하는 요인으로는 OPEC산유국의 국별, 생산쿼터 준수 여부와 非OPEC산유국의 산유량 및 가격정책, 재고비축 및 인출, 이란-이라크戰의 상황을 들 수 있다.

3. 장기적인 油價展望

장기적으로 볼 때, 油價는 단기油價와는 달리 시장의 수급변화에 따라 움직인다고 할 수 있다. 예를 들어 70년대의 경우 油價상승은 原油수요의 증가에 기인하며, 80년대의 油價하락은 근본적으로 1980년대 이후의 原油수요 감소에 원인이 있다. 따라서 장기油價 전망은 수요

및 공급부문의 장기추세를 감안해야 한다.

수요측면에서 장기油價에 영향을 미치는 요인으로는 에너지 및 石油수요의 증감정도, 에너지 절약기술의 개발, 石油대체에너지의 가격수준등을 들 수 있다. 또한 공급측면에서의 요인으로는 신규油田의 발견 및 개발, 非OPEC유전의 고갈 및 감산정도, 原油생산비등을 들 수 있다. 앞으로 예상되는 완만하지만 견고한 세계경제의 성장에 따른 지속적인 에너지 사용량의 증가, 에너지절약기술개발에 대한 저조한 투자, 효율적인 대체에너지의 개발부진등을 볼 때, 세계 原油수요는 장기적으로 증가하리라고 보여지는 반면, 非OPEC산유국의 공급감소와 中東지역의 꾸준한 신규유전개발등으로 인하여 OPEC산유국의 시장지배력은 90년에 가서 회복될 것으로 예상되어진다. 다만 OPEC산유국이 70년대와 같은 高油價時代를 다시 재현할 수 있을지, 그 여부는 불투명한 상태라 하겠다. 하지만 세계유수의 에너지전문기관에서는 OPEC산유국의 시장지배력의 회복에 따라 국제 原油價가 장기적으로 꾸준히 상승할 것으로 전망하고 있다. <표-4>에서 보는 바와 같이, WEFA는 1992년의 OPEC평균수출가(FOB)를 25.62달러, DRI는 1989년의 세계평균油價를 18.96달러, 그리고 IMF에서는 1991년 12개 산유국평균수출가를 16.41 달러로 전망하고 있다. 또한 국내에서 유일하게 독자적인 중장기油價예측모델을 개발하여 사용하고 있는 石油開發公社에서는 <표-5>와 같이, 1991년의 油價를(아리비안 라이트 기준) 26.59달러, 2000년의 유가를 43.18달러로 전망하고 있다.

지금까지 최근의 油價동향 및 앞으로의 전망을 살펴

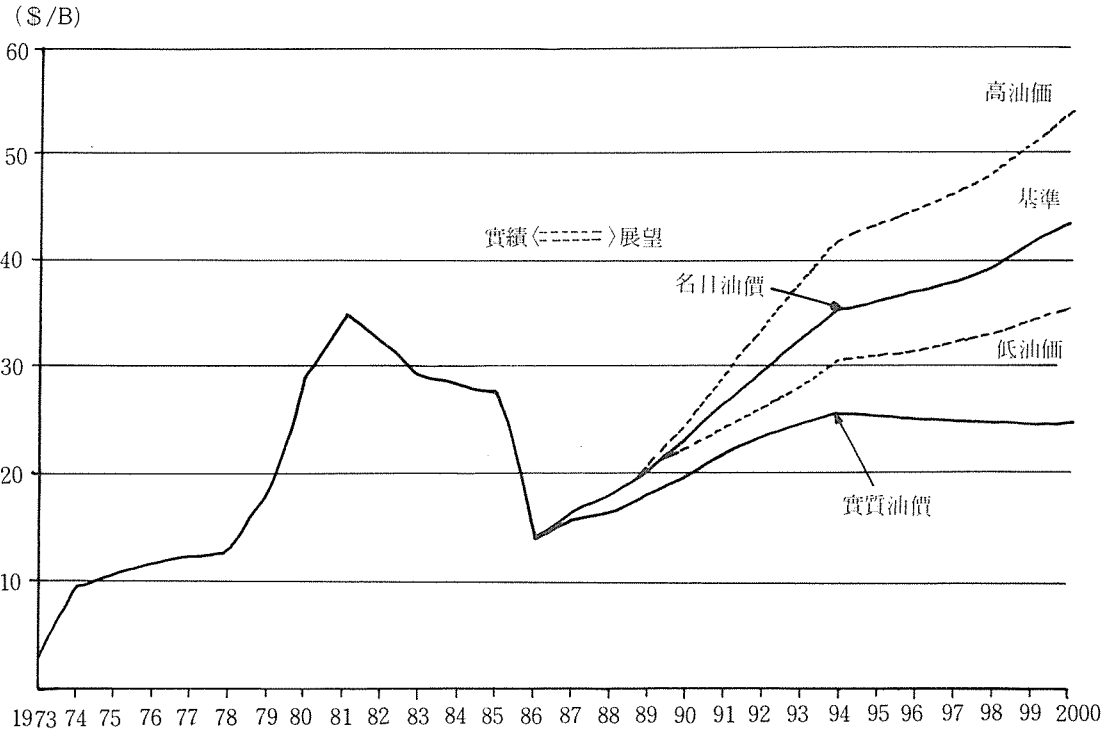
<表 - 4> 세계 전망기관별 油價전망

(단위 : 달러 / 배럴)

	유 종 별	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
WEFA	OPEC 평균수출가(FOB)	28.09	13.81	15.72	17.23	18.74	21.23	23.72	25.62
	WTI 현물가	28.00	15.18	17.00	18.50	20.00	22.00	25.00	26.88
DRI	세 계 평 균	27.58	14.48	17.52	18.05	18.96	-	-	-
IMF	12개 산유국 평균수출가	27.16	13.08	15.00	15.47	15.93	16.41	16.41	-
OECD	OECD 평균수출가(FOB)	26.45	14.04	17.63	18.00	-	-	-	-

<資料> WEFA, World Economic Outlook, April, 1987  
 DRI, European Review, June, 1987  
 IMF, World Economic Outlook, April, 1987  
 OECD, OECD Economic Outlook, June, 1987

〈表 - 5〉 石油開發公社의 장기油價 전망



보았다. 여기서 알 수 있는 것은 현재시점이 비록 79-81년 처럼 급격한 변화의 고비를 맞이하고 있지는 않지만, 분명히 1980년 이후 지속된 하락추세가 상승세로 전환되고 있다는 점이다.

그러면 이러한 전환기에 서 있는 우리나라 정부와 석유업계는 앞으로 어떠한 대응전략을 모색해야 할 것인지, 특히 정부의 石油政策은 어떠한 방향으로 나아가야 할지를 논의해 보자.

### V. 미래의 石油政策에 대한 提言

1987년을 고비로 하여 油價하락추세가 상승세로 바뀌는 상황에서 우리의 石油政策은 또 한차례 본질적인 변화를 요구하고 있다. 그리고 그 변화의 초점은 수요부문에 대한 관리에서 공급부문으로 바뀌어야 한다. 그러나 이것이 과거 1980년 이전의 油價상승기에 우리가 채택했던 공급부문의 전략을 그대로 채택하라는 것은 아니다. 왜냐하면 정부는 그동안 충분한 경험의 축적으로 과거의

시행착오를 회피할 수 있으며, 또한 정책의 적용대상이 되는 석유산업 역시 발전과 함께 상당한 자생력을 확보하고 있기 때문이다. 따라서 필자는 다음과 같은 내용의 정책대안을 제시하고자 한다.

#### 1. 基本方向

앞으로의 油價상승에 대비하여 정부는 原油의 안정적 확보에 대하여 1차적 목표를 둘 필요가 있다. 다만 과거와 달리 직접적 통제수단보다는 유도적 방법을 사용하여 石油産業과 일반소비자로 구성되는 민간부문에 정책집행의 주도권을 주어야 할 것이다.

#### 2. 既存戰略의 수정·보완

油田개발은 계속 실시하되 투자위험을 줄이기 위하여 탐사단계보다는 개발, 생산쪽에 국제석유회사와 콘소시엄으로 진출하는 방법을 시도하여야 할 것이다. 油公·油開公·現代·三煥企業이 공동으로 참여한 北예멘의 마리브油田은 희귀한 경우이나, 계속 같은 방법을 시도하는

것이 바람직할 것이다.

산유국과의 관계는 原油도입 이외의 방법으로 계속 확대, 심화시켜 나아가야 한다. 예컨대 산유국 경제성장 계획에 자문단을 파견하거나 韓國기업의 기술이전, 직접투자 등 방법을 통한 진출로 다각적인 유대관계를 형성시켜 일단 유사시에 대비하여야 한다.

原油導入先과 도입방식의 다변화에 있어서는 효율성이 유지되는 범위내에서만 지속되어야 한다. 다만 자원이 풍부하고 거리가 가까운 中共, 소련으로부터 原油·석탄 등의 자원을 도입하는 노력은 정치, 경제적 측면에서 적극 추진되어야 한다.

비축사업은 전략비축과 경제비축으로 구분하여 운영되, 정부와 민간부문의 역할부담을 엄격히 하여 정부는 전략비축을, 민간은 경제비축을 책임지도록 하여야 한다. 다만 고정투자의 증복에 따른 낭비를 막기 위해 정부보유 비축시설을 민간부문의 경제비축에 임대해 주는 방법을 시도할 필요가 있다.

代替에너지의 도입은 계속 추진하되 그 종류의 선택과 추진방법에 좀 더 신중할 필요가 있다. 예컨대 소비계획을 충분히 세우지 못한 상태에서 들어온 LNG가 효율적인 수요처를 찾지 못한 결과, 韓電 등의 수요자에게 할당되어 비효율적인 방법으로 사용되는 것은 지양되어야 한다.

정부는 油價告示制度를 가급적 빨리 폐지하고, 시장기능을 대폭 확대시켜야 한다. 예컨대 정부의 輕質油에 대한 가격통제는 重質油 분해설비의 적기 투자를 왜곡시켜 비효율성을 초래하고 있다. 또한 자기자본에 대한 이윤

을 통제는 정유사의 과잉설비투자를 유발하는 동시에 이들의 원가절감 노력을 감소시킨다. 다만 이를 위한 전제 조건으로서 석유제품의 수입과 先物市場의 이용을 허용·확대시켜야 할 것이다. 정부의 소비자·기업에 대한 어미닭心理(Mother hen mentality)는 시장기능에 대한 존중으로 바뀌어 질 때가 되었다.

소비절약은 인구가 궁극적으로 활용할 수 있는 핵융합 및 태양열 사용을 현실화시킬 수 있을 때까지 싫건 조건 의존해야 하는 石油·석탄등을 포함한 化石에너지의 사용기간을 늘리기 위해 절제적으로 필요한 정책대안이다. 따라서 이 부문의 정책만은 油價의 상승기·하락기에 관계없이 일관성있게 꾸준히 추진해야 한다.

### 3. 新規戰略의 개발

정부는 代替에너지의 도입에서 한걸음 더 나아가 代替에너지의 개발을 시도하여야 한다. 이 때 그 주체는 정부보다 국내 정유산업이 종합에너지산업화함으로써 담당하여야 할 것이다. 다만 각종의 에너지源은 그 사용방법이 독특하고 他에너지로의 대체성이 없는 경우가 많은 까닭에 소비자로 하여금 연료전환능력을 갖추도록 할 필요가 있다. 예컨대 가정부문에서 石油·LNG겸용 보일러를 설치하고, 산업부문에서 石炭·石油겸용 연소장치를 설치하는 등의 노력으로서 대체에너지의 도입과 개발에 자극을 제공할 수 있을 것이다.

이상에서 제시한 앞으로의 石油政策을 정리하면 <표-6>과 같다. ☐

<表-6> 현재와 미래의 石油政策代案

현 재 정 책	미 래 정 책
1. 油田개발	→ 국제석유회사와 콘소시엄을 형성, 개발·생산부문에 진출하는 방안 적극추진
2. 불리한 도입선, 물량 축소조정	→ 原油도입 이외의 방법으로 다각적인 유대관계 형성
3. 低價原油도입 장려	→ 효율성이 유지되는 범위내에서 原油도입과 도입방식의 다원화 추진. 中共, 소련으로부터의 原油도입 적극추진
4. 原油비축	→ 정책비축은 정부가, 경제비축은 민간부문이 담당·운영
5. 代替에너지 도입	→ 계속 시행(좀 더 신중하게)
6. 油價자유화 노력	→ 油價고시제도의 조속한 폐지 및 시장기능 확대
7. 소비절약	→ 계속 추진
8. X	→ 代替에너지개발 시도