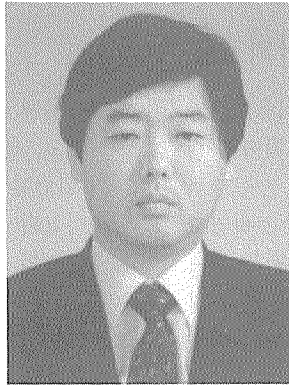


우리나라 비축제도의 변천과 향후 정책방향



송 영 기

<상공자원부 원유과 행정사무관>

I. 머리말

1973년 10월 이집트와 이스라엘간에 10월전쟁이 발발함에 따라 아랍석유수출국기구(OAPEC)는 미국 및 서유럽 등에 대하여 이스라엘 지원에 대한 보복조치로 석유금수조치를 단행하였다. 비록 이 금수조치는 최대산유국인 사우디아라비아가 1974년 3월 금수조치를 해제함에 따라 단 5개월만에 종료되었지만, 그동안 저유가로 최대이익을 누리고 있던 미국 등 주요선진국에 심각한 타격을 주었으며, 국제유가는 전쟁전 배럴당 3달러대에서 전쟁종료후에는 11달러대로 무려 3.6배나 급격하게 상승하여 고유가시대를 초래하는 중대한 전환점이 되었다.

10월전쟁의 발발에 따른 석유금수조치로 심각한 타격을 받은 주요 선진국들은 당시 미국무장관이던 Henry Kissinger박사의 주재하에 워싱턴 에너지 회의를 개최하여 국제에너지기구의 창설을 협의하였으며, 1974년 11월 프랑스 파리에서 24개 OECD 국가중 16개국이 참가한 국제에너지기구(IEA)를 설립하였다. 국제에너지기구는 각 참가국들에 대하여 순수

입량의 90일 분에 상당하는 석유를 비축하도록 권고하고 있으며, 석유공급 중단시에는 각 참가국들간에 석유를 상호 유통할 수 있는 체제를 갖추고 있다.

한편, 국내석유수요의 전망을 외국에서 수입하여 사용하고 있는 우리나라는 석유의 안정적인 안정공급을 확보하는 것이 국민경제의 발전을 도모하는데 필수적인 과제일 뿐만 아니라, 산유국의 석유무기화에 따른 고의적 수출금지 등에 대비하여 일정량의 석유를 국내에 확보해 두는 것이 매우 효과적이고 중요한 조치로 평가되고 있다. 또한 긴급상황시에 대비하여 석유수요억제, 대체연료사용 확대 등 수급양면의 조치가 강구되어야 할 것이나, 이러한 대응만으로는 단기적으로 큰 효과를 기대할 수가 없기 때문에 현실적으로는 석유비축이 가장 중요한 역할을 수행할 것으로 판단하고 석유비축을 추진하게 되었는데, 본고에서는 우리나라 석유비축제도의 변천과정을 살펴보고 향후 석유정책방향 등에 대하여 서술하고자 한다.

II. 우리나라 비축제도의 변천과정

우리나라의 공식적인 석유비축은 한국석유개발공사가 설립된 후인 1980년 6월 석유비축계획이 수립되면서 추진되었으나, 실제로는 국방부를 중심으로 전시목적의 석유류 비축을 1975년부터 추진하였으며, 당시에는 민생용 필수유종인 휘발유, 등유, B-C유 등을 비축토록 하였으나 그후 정부에서 원유 및 LPG도 비축하는 것으로 발전하였고, 최근에는 비축의무를 민간에게도 부여하여 석유비축을 확대토록 추진하고 있다.

1. 전시목적의 석유류 비축추진

전시목적의 석유류 비축은 1975년 4월 국방부의 대통령에 대한 서울 철수계획 보고시 서울시를 사수하라는 대통령의 지시에 따라 국방부 주관으로 상공부, 서울시등이 참여하여 생필품 수급계획, 방위산업 조업보장계획 등을 수립하였으며, 석유류 비축은 이에 따른 생필품 수급계획의 일환으로 추진하였다.

당시 계획에 의하면, 석유류 비축분야는 전시 서울시 민생용 석유류 수요량이 30일분을 비축함으로써 필수산업을 보호하고, 최소한의 교통유지를 위한 수급보장에 그 목적을 두었다. 그리하여 1976년 계획 수립 당시에는 1980년의 전시 서울시의 1일 소비량을 약 5.8천배럴로 추정하여 서울시로 하여금 서울시 일원에 2개의 석유제품 저장시설을 건설토록 하였

으며, 그중 1기는 1978년 4월에 나머지 1기는 1982년 2월에 각각 완공되어 석유제품 비축을 실시하게 되었고, 동 기지들은 1979년 3월 한국석유개발공사가 설립됨에 따라 석유비축사업 추진의 일원화로 비축사업의 효율성을 도모하기 위하여 동 공사에서 인수·관리 운영하고 있다.

2. 석유비축의 본격 추진

정부의 강력한 원유도입선의 다변화 정책추진에도 불구하고 원유의 주도입선의 정정이 매우 불안한 중동지역에 편중되어 있고, 또한 국내석유시장이 중동 산유국의 정정불안에서 야기될 공급불안, 산유국의 고유가 또는 유가유지정책 등으로 공급제한 및 유가 폭등의 위협이 상존해 있는데 비하여, 수요전량을 수입에 의존하면서 유사시 선진국의 경우와 같은 상호 유통지원 대책이 없고 (OECD 국가의 국제에너지기구), 1차 에너지원중 석유가 차지하는 과다한 비중에 비하여 정유사의 평균재고가 30~40일 수준에 불과함으로, 불안한 국제석유정세에 효율적으로 대처하기 위하여 1980년 6월 석유비축계획을 수립하였다.

본 계획은 주요외국의 석유비축동향, 국제에너지기구의 비축권고수준, 중장기적인 국내·외 석유시장의 여건을 종합·분석하여 수립한 최초의 종합적인 석유비축계획으로서 우리나라의 석유비축은 본 계획이 수립됨으로써 본격적으로 추진하게 되었다.

석유비축계획은 비축사업의 기본방향을 장기적으로 정부와 민간이 병행 추진하되, 우선 신속한 추진이 가능한 정부비축을 중점 추진토록 정하였다.

정부비축은 1986년까지 전년도 소비실적의 60일분 확보를 목표로 하고 총 5,500만배럴의 저장시설을 1986년까지 건설토록 하며, 소요자금은 원유대의 3%로 정해진 석유비축기금을 조성하여 조달토록 하였다. 또한 비축시설을 안전성 및 경제성을 고려하여 지하를 원칙으로 하나 조기 비축추진을 위하여 비교적 공기가 짧은 지상시설도 병행 건설토록 하여 지상 1개, 지하 2개 등 총 3개기지의 건설을 추진하고, 비축유종은 원유로 함을 원칙으로 하였다.

민간비축의 추진을 위하여 정유업체로 하여금 석유사업법에서 규정하는 60일분의 저장시설을 1982년까지 완공토록 하였으며, 한국전력·포항제철 등 유류 다소비 업체에 대하여는 자체 소비용량을 비축토록 유도하였다.

한편, 정부는 국제석유시장의 여건변동에 따라 석유비축계획을 탄력적으로 운용하기 위하여 1983년 9월 석유비축계획을 조정하게 되었다. 석유비축계획을 조정하게 된 주요배경은,

첫째, 국제석유시장의 안정세 지속으로 비축의 경제성 문제가 대두되었으며,

둘째, 민간이 확보한 민간저장시설을 활용하여 비

축사업을 수행할 경우 석유비축사업을 보다 더 효율적으로 추진할 수 있고,

셋째, 국민들의 생활의 편의성 추구, 대기오염방지를 위한 정부의 가스보급확대 정책으로 수요가 급격히 신장하여 기존 에너지원으로서 석유소비에서 차지하는 비중이 점차 증대하고 있는 LPG의 신규비축을 추진코자 하는데 있다.

석유비축계획 조정의 주요내용을 간추려보면, 석유비축의 경우 석유소비량이 감소함에 따라 당초 1986년까지 총 5,500만배럴 규모의 저장시설을 확보토록 한 계획을 축소 조정하여 1개 기지를 차공 보류함으로써 2개기지 4,050만배럴만 건설토록 조정하였고, LPG에 대하여는 비축목표를 전년도 수입소요량의 30일분으로 정하여 LPG 비축기지 건설을 새로이 추진토록 하였다.

또한, 민간 정유사의 여유저장시설 활용을 통한 민간비축물량 제고를 위하여 1984~1985 2년에 걸쳐 전년도 국내 소비실적의 약 10일분에 해당하는 500만배럴의 민간비축을 실시토록 계획하였으며, 실제로 1984년 8월 5개 정유사에 대하여 원유구입자금 융자를 통한 약 300만배럴의 민간비축을 실시하였으나, 국제석유시장의 구조적 공급과잉으로 유가가 낮은 수준에서 안정되고 계속적인 인하가 예상됨에 따라 그 실효성이 없어 1985년 1월 해제 조치하였다.

비축시설 확보 조정내용

(단위 : 만배럴)

		당 초		조 정	
		기 지 수	용 량	기 지 수	용 량
원 유	지 상	1	1,350	1	1,350
	지 하	2	4,200	1	2,700
	계	3	5,550	2	4,050
L P G	지 하	-	-	1	16만톤

추가 비축기지 건설계획

(단위 : 만배럴, 억원)

		기 지 수	비 축 량	공 사 비	건 설 기 간
석 유	원 유	2	4,000	5,114	1990~ 1996
	제 품	4	700	1,597	1990~ 1996
	계	6	4,700	6,711	
L P G		1	16만톤	427	1990~ 1995

3. 석유비축의 확대추진

1980년 6월에 수립된 석유비축계획의 달성을 위한 정부의 적극적인 노력으로 1988년에 정부석유비축량은 총 3,808만배럴로 1987년 국내 소비실적 57.7만배럴기준 약 66일분을 확보함으로써 정부비축목표 60일분을 달성하였다.

그러나 1988년 개최된 서울 올림픽이후 년 20%가 넘는 국내석유수요의 급격한 증가에 따라 향후 추가 비축이 없는 한 지속일수가 계속 격감할 것으로 전망되므로 이에 대비하여 대폭적인 비축시설의 확충이 요망되나, 비축시설의 건설에는 지상기지는 3~4년, 지하비축기지는 5~6년의 장기간이 소요되므로, 장기적 관점에서 비축소요를 파악하고 이를 사전에 면밀히 검토함으로써 석유의 안정적 공급을 도모하고자 1990년 3월에 석유비축확대계획을 수립하였다.

석유비축 확대계획은 비축목표를 석유의 경우 전년도 소비량의 60일분, LPG는 전년도 수입량의 30일분으로 정하고, 중·장기적 관점에서 1996년까지 비축목표를 달성하기 위하여 원유 비축기지 2개에 4,000만배럴, 제품비축기지 4개에 700만배럴, LPG 비축기지 1개에 16만톤 등 총 7개기지에 석유 4,700만배럴, LPG 16만톤의 시설을 건설토록 계획하였으며, 특히, 제품비축에 대하여는 비축기지를 권역별로 분산·배치하여 유사시 수송상 문제점을 해결하고 신속한 대응이 가능하도록 하였다. 추가 비축기지 건설에 소요되는 자금은 총 7,138억원으로 추정하였으며, 소요자금은 전액 석유사업기금에서 조달토록 하였다.

한편, 비축기지 건설에는 매년 막대한 자금이 소요되는데 비하여 국제유가의 상승으로 정유사에 대한 손실보전분이 증가하고, 석유사업기금조성 전망이

불확실하여 소요재원의 적기 확보가 곤란해 질 뿐 아니라, 석유소비의 계속적인 증가로 현 계획대로 추진 시에도 목표시기인 1996년까지 정부비축목표 60일분의 달성이 어려워짐에 따라 1992년 6월 석유비축 확대계획을 다음과 같이 조정하게 되었다.

4. 민간석유비축의 추진

정부는 국제석유시장의 불확실성이 지속되는 반면, 국내석유소비는 큰 폭으로 계속 증가하고 있어 석유비축의 중요성이 증대되며, 향후 석유시장의 개방화에 대비하여 정부비축을 보완하여 비상시 대응능력을 보완하고자 민간 석유비축을 추진하게 되었다.

민간석유비축은 1991년 1월 석유사업법의 개정으로 그 법적근거가 마련되었고, 동년 11월 석유비축 의무자의 민간비축용 석유의 양을 전년도 판매량 또는 수입량의 30일분 범위내로 하는 동법시행령을 개정하였으며, 비축의무자 및 전문기관과의 공청회 개최 등 시행착오를 최소화하기 위한 수차례의 의견수렴을 거쳐 1993년 2월 “석유비축의무자의 의무이행에 관한 기준”을 고시함으로써 민간비축제도가 본격적으로 시행되었다.

민간석유비축의 대상유종은 원유, 휘발유, 항공유, 등유, 경유, 중유, LPG 등 연료유를 대상으로 하되, 석유화학원료인 나프타 및 용제와 아스팔트는 대상에서 제외하였다. 또한 대상업체로는 석유정제업자, 석유수입업자 및 석유판매업자가 해당되나, 석유판매업자는 정유사의 직영업소 등이 혼재되어 이중 비축의무 등 문제가 있으므로 보류하고, 석유정제업자 5개사와 LPG 수입 2사만을 대상으로 하였다. 비축의무는 운영재고량과 민간비축용 석유량을 합한 기준 비축량개념을 적용하여 부과하되, 기준비축량은 비

추가비축기지 건설계획 조정내용

(단위 : 만배럴)

		기 지 수	비 축 량	건 설 기 간	
				당 초	조 정
석 유	원 유	2	4,000	1990~ 1996	1990~ 1997
	제 품	4	740	1990~ 1996	1990~ 1998
	계	6	4,740		
L P G		1	20만톤	1990~ 1995	1990~ 1996

축의무자가 매년 3월 31일까지 제출한 “석유비축계획 보고서”상 전년도 내수판매(수입) 실적을 감안하여 고시하고, 3개월 평균 보유량이 기준비축량에 미달시에는 기한을 정하여 시정권고 하되, 시정되지 아니할 경우에는 과징금을 부과토록 하였다.

한편, 정부는 “석유비축의무자의 비축의무이행에 관한 기준”이 고시됨에 따라 각 석유비축의무자로부터 '93년도 석유비축 계획 보고서를 제출받아, 이를 근거로 1993년 6월에 1993년도 비축의무자별 기준비축량을 석유정제업자는 27일분, LPG 수입업자는 15일분으로 결정·고시하였다.

Ⅲ. 석유비축 추진효과

비록 석유비축에 막대한 자금이 투입, 사장되는 부정적인 면이 있지만 국내석유 수요전량을 외국에서의 수입에 의존하는 우리로서는 다량의 정부 비축유를 확보, 운영함으로써 일시적인 석유가격의 급격한 상승이나, 석유수급위기시 야기될 일시적인 석유공급 부족에 대한대 국민의 심리적 불안감을 해소하고, 제한적이기는 하나 정부 비축유를 활용함으로써 국내 유가인상 억제를 통한 유가완충 역할 수행 및 이에 따른 국제수지개선을 도모할 수 있다.

특히, 1990년 이라크의 쿠웨이트 침공으로 인한 걸프전 발발시에는 정부차원에서 비축유 방출로 국내 정유업체의 가동 중단사태를 막아 국내 석유수급안정화에 기여하였고, 동 기간중 적시적절할 수도 권 민생유류 방출로 심각한 국내유통 혼란을 조기에 진압하는데 결정적으로 이바지함은 물론 민생안전에 기여하였다고 평가할 수 있다.

Ⅳ. 향후 정책방향

1970년대 이래로 OECD 국가들은 석유공급 중단

사태에 대처하기 위하여 석유비축을 계속 증대시켜 소비실적을 기준으로 1974년의 80일분 수준에서 1990년에는 100일분으로, 순 수입량 기준으로는 현재 약 150일분을 유지하고 있다. OECD 국가전체가 보유하고 있는 비축석유의 약 1/3은 국가비축 또는 정부의 직접통제 가능한 정부소유 비축으로 주로 독일, 일본, 미국에서 중점 추진하고 있으며, 걸프전시 우발사태계획(Contingency Plan)에 의거 비축유를 방출한 실적이 있는 국제에너지기구에서는 국가비축이 긴급시에 보다 더 효율적이라 판단하고 회원국들에 대하여 국가비축의 증대를 역설하고 있다.

우리나라의 경우, 정부가 현재 한국석유개발공사를 통하여 보유하고 있는 비축유는 약 40백만배럴로 1992년 국내수요 140만B/D 기준 28일분에 불과하고 계속되는 석유소비의 급격한 증가로 현재 건설중인 7개 비축기지의 완공후에도 정부비축수준이 약 87백만배럴로 50일분 수준에 불과할 전망이다. 따라서, 정부에서는 계속 감소되고 있는 정부 비축수준을 보다 중·장기적 관점에서 보완하여 2000년대의 석유수요에 효율적으로 대처하기 위하여 정부비축목표 60일분 유지를 위한 종합적인 추가시설 확보방안을 검토할 계획으로 있으며, 이에 비축기지 입지확보의 어려움을 해소하기 위하여 기존 기지의 여유부지 활용, 추가 건설기지의 매립지를 활용하는 방안과 유사시 즉각적인 활용이 가능한 제품비축을 증대하는 방안 등이 다각적으로 검토될 것이다.

민간석유비축에 대하여는 그 목적은 정부비축을 보완하는데 있으므로 최근의 국내 경제여건 등을 감안하여 당분간은 민간석유비축의 증대보다 비축제도의 틀을 구축하는데 중점을 둘 예정이며, 향후 민간의 운영재고량등을 고려하여 30일분의 민간비축목표를 단계적으로 달성토록 추진할 계획이다. ♣

에너지 소비효율이 높은 제품을 선택합시다.