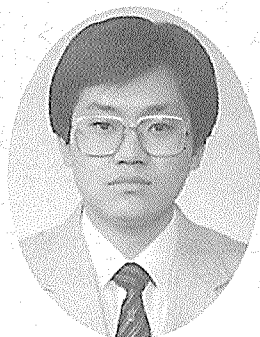


한국 석유산업정책의 변천과정과 앞으로의 과제(상)



변 중 립

〈통상산업부 석유정책과 서기관〉

1. 머리말

지난 60년대초 우리나라에 처음 정유공장이 설립된 이래 국내 석유산업은 여러가지 변화와 어려움 속에서 지속적인 성장을 거듭하여 왔으며, 금년에는 드디어 석유산업 자유화를 시행하기에 이르렀다.

석유는 우리나라 국민경제의 필수 전략물자로서 그간 정부가 석유산업의 거의 모든 부문을 통제·관리하여 왔으나, 국내 석유산업이 세계 제6위의 정제능력을 갖추게 되고 국내의 경제의 개방화·자유화 추세에 따라 경쟁을 통한 석유산업의 효율성 향상을 위해 석유산업의 자유화를 추진하게 된 것이다. 금년에는 석유가격과 석유수출입을 자유화하였고, 오는 '99년에는 석유정제업의 신규진

입 자유화와 대외개방을 앞두고 있어 우리나라 석유산업은 일대 전환기적 국면에 서있다 하겠다.

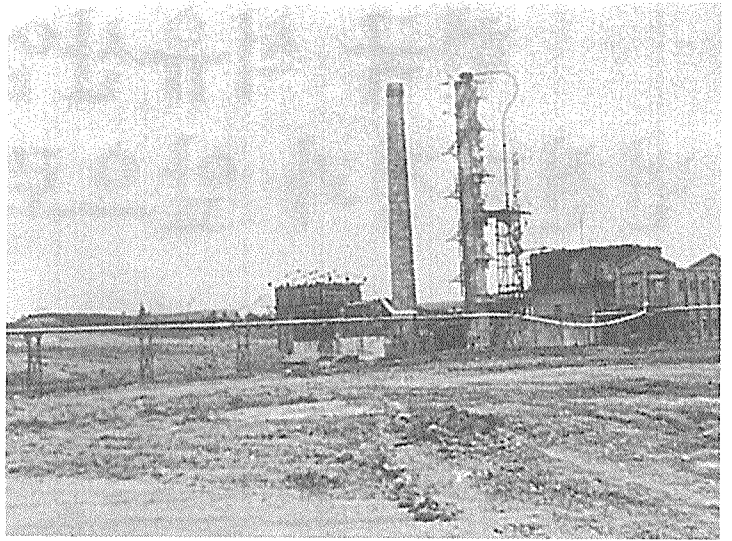
이러한 시점에서 그동안 우리나라 석유산업정책이 걸어온 과정을 살펴보는 것은 매우 의미있는 일이라 생각된다.

국내 석유산업은 지금까지 정부의 관리하에 있었기 때문에 우리나라 석유산업정책의 변천과정은 바로 우리나라 석유산업의 발전사라 해도 과언이 아니다.

이러한 맥락에서 본고에서는 우리나라 석유산업정책의 전개과정을 태동기(구한말~70년초), 위기극복기(70년대초~70년대말), 발전·성숙기(80년대초~90년대 중반), 변화·개방기(90년대 중반이후)의 4단계로 나누어 살펴 보고자 한다. 이렇게 4단계로 분류한 것은 필자의 주관하에 편의상 이루어진 것임을 밝혀 두고자 한다.



▲ 우리나라 개화기의 석유행상 모습



▲ 울산 조선석유공장 전경(6.25때 UN군에 징발)

1. 우리나라 석유산업정책의 변천과정

(1) 태동기(구한말 ~60년대)

가. 60년대 이전

우리나라에 석유가 처음 들어온 시점은 명확하지 않으나, 항현의 『梅泉野錄』에 석유를 사용한 기록이 나오며, 다른 자료에는 1880년에 개화승 이동인이 일본에서 램프와 성냥을 들여와 사용했다고 전하고 있다. 또한 개화기에 알렌이 지은 『Korea Fact & Fancy』에는 1898년 서울시가에 석유등이 점등되었다는 기록이 있다.

석유가 처음 사용된 것은 1880년대였지만, 제대로 석유가 보급된 것은 일제시대였다. 군국 일본은 한반도를 병참기지화하면서 1935년에 조선석유를 세우고 연산 30만톤의 정유공장을 원산에 세우게 되었으며, 이 원산정유공장은 8.15 해방까지 계속 가동되었다. 일제 당시 우리나라에 진출한 석유회사는 미국의 스탠다드 배큐엄 오일사, 텍사스 오일사, 영국의 셸 오일사 3개사가 있었다.

해방후 1946년 미군은 석유제품의 수입 · 배급기관으

로서 미군정청석유배급대행회사(Petroleum Distribution Agency)를 설립하여 국내 석유수급은 이 대행회사를 통해 군용제품이 공급되었다. 1948년 8월 15일 대한민국정부수립에 따라 석유배급대행회사는 미 24사단에 이관되었다가 1949년 1월 대한석유저장회사(Korea Oil Storage Co.)가 설립되면서 이 회사가 모든 석유류의 저장과 판매업무를 주관하게 되었다. 같은 해 10월 이 회사는 저장업무를 담당하고 판매는 스탠다드 오일, 칼텍스 셸 오일 3개사로 분리되어 각사마다 산하에 대리점을 두어 판매했다.

정부는 조선석유의 재건을 위하여 1949년 한미합동관리위원회를 구성하고 울산 정유공장시설의 복구와 확장공사를 하여 가동단계까지 이르렀으나, 외환사정 악화와 6.25동란 발발로 가동을 보지 못하고 유엔군의 유류보급창으로 징발당하고 말았다.

대한석유저장회사(KOSCO)는 6.25 동란으로 스탠다드, 칼텍스, 셸의 판매회사가 철수함에 따라 직접판매를 전담하게 되었으나, 군용 유류가 우선적으로 조달되고 배급유류가 부족하게 되자, KOSCO 대신 엔에크, 폴 등 미군 유류 관할을 거쳐 석유수입이 급증하였다.

1955년 5월 정부는 점차 늘어나는 석유류 수요에 대비하여 『한미석유운영협정』을 체결하여 석유제품의 취급·저장 및 관리를 규정하게 되었다. 이 협정은 한국, 미국 및 KOSCO의 3자 협정으로 일명 KOSCO협정, 또는 국회비준을 받지 않았다 하여 비밀협정이라고 불리우기도 했다. 이 협정은 한국이 도입하는 석유제품의 외화조달을 미국정부가 보장하고 대한석유저장회사가 석유제품의 인수, 저장, 배급을 담당토록 규정하였으며, 이것은 1964년 유공이 그 시설과 업무를 인수할 때까지 계속되었다.

나. 석유산업의 육성

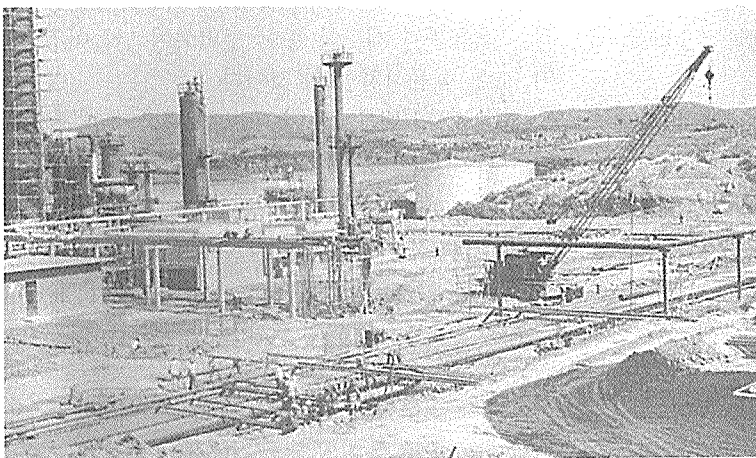
1950년대말까지 경제부흥과 국가재정의 대부분을 미국 원조에 의존할 수 밖에 없었던 우리경제는 1960년대 들어서면서 자립경제의 기반을 마련해야 한다는 정책의 필요성이 제기되고 이러한 정부의 의지는 1962년 제1차 경제개발 5개년계획에 의해 구체적으로 실현되기 시작했다. 당시 우리나라 에너지수급 구조는 석탄을 중심으로 한 고체연료가 90% 이상을 차지하여 중공업 육성을 위해서는 석유산업의 육성이 필수적이라는 판단에 따라 제1차 경제개발 5개년계획은 수입대체산업의 핵심사업으

로서 정유공장 건설계획을 최우선적으로 추진하였다. 이에 따라 1962년 10월 대한석유공사(현 유공)가 설립되어 우리나라는 석유산업에 첫발을 내딛게 되었다.

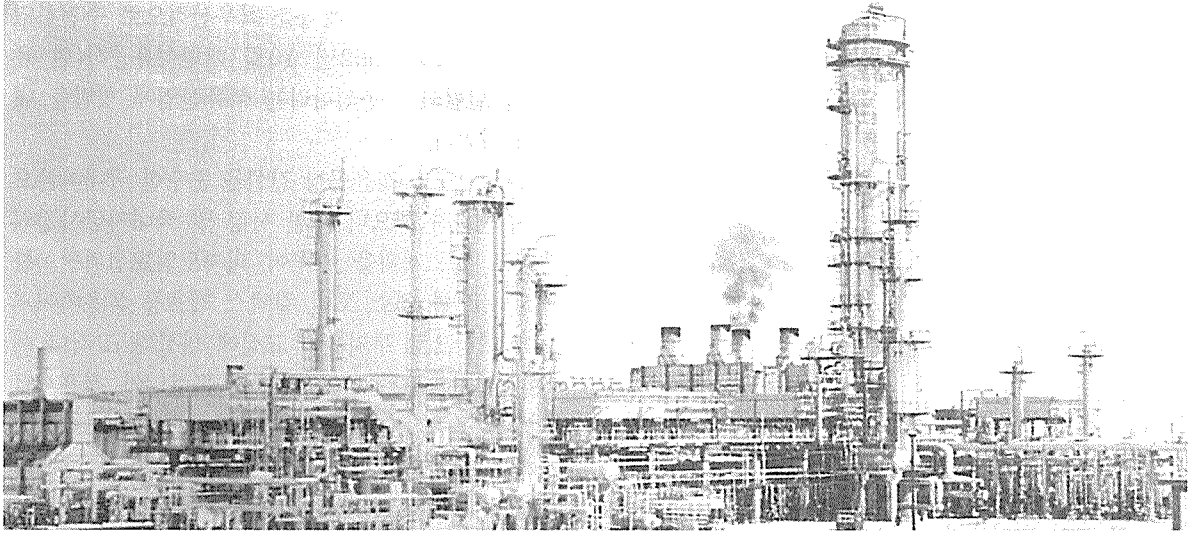
정부는 당초 정유공장 건설을 순수한 국내자본으로 추진하려 했으나 외환 사정 및 국내자금사정의 악화로 당초계획을 바꾸어 외자도입교섭위원회를 구성하고 셀, 엡소, 모빌, 칼텍스, 걸프등 석유메이저들을 대상으로 투자유치 교섭에 나섰다. 그러나 이러한 투자활동은 별로 진전을 못하다가 걸프사로부터 유공주식 25% 참여, 장기저리차관을 제공하겠다는 투자의사가 제시되어 정부가 이를 수락함으로써 걸프는 우리나라에 진출한 최초의 외국기업이 되었다.

한편, 정부는 1962년 7월 울산 정유공장건설에 따른 법적인 뒷받침으로 「대한석유공사법」을 제정하여 공장의 건설, 운영, 생산 및 그 부대사업의 경영 등에 관한 사항을 정하고, 또한 석유유통관련제도를 재정비하기 위해 1962년 11월 「석유운영규정」을 마련하였다. 이 규정은 석유류 배정 및 판매에 관한 절차, 보고, 가격적용, 석유판매인에 대한 인가 및 행정처분까지 규정하여 「대한석유공사법」과 함께 현행 석유사업법의 모체가 되었다.

제1차 경제개발 5개년계획이 성공적으로 진행됨에 따라 에너지 수요가 폭발적으로 늘어났다. 특히 제2차 경제개발 5개년계획이 에너지 다소비 산업인 석유화학, 제철, 기계, 섬유 등을 중심으로 한 중공업 육성에 치중하게 되고 1966, 1967년에 발생한 연탄파동과 전력부족사태는 정부의 에너지 정책기조를 종전의 「主炭從油」에서 「主油從炭」으로 전환하는 계기가 되었다.



▲ 유공의 3만 5천배럴 규모의 정유시설 건설 광경



▲ 여수정유공장 제 1차 확장/ 1970년 10월 22일, 여수공장은 약 600만불의 건설비를 투입하여 일일 10만배럴 생산규모로 확장되었다.

정부는 급증하는 석유 수요에 따라 1966년 4월 울산 정유공장의 시설능력을 3만 5천B/D에서 5만5천B/D로 확장하고 6만B/D규모의 신규 정유공장 건설계획을 발표, 실수요자를 공모했다. 제2정유공장 공모에 국내유수의 재벌들이 참여, 치열한 경쟁 끝에 결국 럭키·칼텍으로 사업주체가 선정되었다. 한편, 한국 화약그룹은 1970년 4월 경인에너지로 정유사업 허가를 획득하였으며, 극동정유는 1960년 7월 윤환유 생산업체로 출범한 후 1964년 11월 석유정제업 허가를 받았다.

정부의 「主油從炭」정책과 경제개발계획에 따른 생산투자의 가속화로 석유수요는 1968년을 고비로 석탄수요를 앞지르게 되었으며, 제2차 경제개발 5개년계획기간(1967~1971) 중 연평균 38.4%씩 늘어나 무려 5배의 증가세를 보였다. 이와 같이 에너지 공급체제가 석유 중심으로 바뀌면서 이에 부응하는 석유수급·가격정책을 정비하고 관련제도를 개편해야 할 필요성이 대두되었다.

우선 정부는 1967년 3월 「석유운영규정」을 폐지하고 석유거래를 배급통제에서 전면적인 자유판매

제로 바꾸었다. 또한 1969년 2월에는 정부가 각종 석유제품의 공장도 최고가격을 고시하여 그 상한선 이상으로 판매하는 것을 규제하는 석유류제품의 최고판매가격제를 시행하게 되었으며, 1970년 1월 1일에 정부는 「석유사업법」을 제정·공포했다. 국내 석유시장이 확대되고 공급체제가 다원화되면서 유통구조가 복잡해 짐에 따라 기존 「대한석유공사법」을 폐기하고 한미석유협정, 석유운영규정 등 각종 석유관련 제도를 종합 정비하여 만들어진 것이 바로 「석유사업법」인 것이다.

이 석유사업법은 그 이후 환경 변화와 석유정책의 변화에 따라 몇차례 개정되었다.

2. 위기극복기(70년대초~70년대말)

우리나라 석유산업은 제 1·2차 경제개발 5개년 계획을 거치면서 주요 기간산업으로 발돋움하고 석유가 우리나라의 가장 중요한 에너지원으로 자리잡는데 주도적 역할을 하기에 이르렀으나, 1973년과 1978년에 각각 1·2차 석유위기를 겪게 되고

이를 슬기롭게 극복하면서 새로운 발전의 계기를 마련하게 된다.

가. 제1차 석유위기와 대응

제1차 석유위기는 1973년 10월 6일 발발한 제4차 중동전쟁이 도화선이 되었으며, 아랍산유국들은 이 전쟁을 OPEC의 위력을 과시하는 절호의 기회로 이용하여 원유 감산조치를 취하는 한편, 이스라엘을 지원하는 미국등에 대해서는 석유금수조치를 단행했다. 제4차 중동전쟁은 개전 36일만에 휴전협정이 성립되어 끝났으나, 석유전쟁은 이때부터 불붙게 되었다. 제1차 석유위기로 아라비아라이트 가격이 1973년 1월 1일 배럴당 2.59달러에서 1974년 1월 1일 11.65달러로 폭등하여 1년새 무려 4배 이상이 올랐다.

제1차 석유위기로 세계경제는 심각한 충격을 받았으며, 해외의존적 경제구조를 갖고 있던 우리나라도 스태그플레이션현상과 함께 제3차 경제개발 5개년계획 추진에 커다란 어려움을 안겨 주었다. 수출부진과 원자재 가격상승으로 인한 국제수지 악화로 1973년 약 10억달러이던 무역수지 적자가 1974년 24억달러로 늘어났고, 1974년 원유도입액이 전년대비 262% 증가한 11억 달러로 늘어났다. 또한 1974년 국내도매 물가가 전년대비 52%가 상승하였다.

정부는 이러한 석유파동의 충격을 최소화하기 위해 1974년 1월 「서민생활안정을 위한 대통령 긴급조치」를 취하고 에너지소비절약 캠페인을 시작하는 한편, 석유정책을 전반적으로 재검토하기 시작했다.

아랍산유국들의 원유공급감량 조치는 1974년 3월 OPEC총회에서 대미석유금수조치 해제와 함께 정상으로 회복되었으나, 정부는 석유의 안정적 공급확보에 대한 새로운 인식의 바탕위에서 1974년

5월 장기에너지 종합대책을 마련하게 되었다. 이 종합대책의 주요골자는 석유의존도를 줄이기 위해 석탄, 수력, 원자력 등 타에너지원을 적극 개발 활용하며, 석유산업체제의 전환과 에너지기술개발계획을 추진하는 것이었다. 특히, 석유부문의 경우 처음으로 원유의 안정 확보체제의 확립과 CTS(Central Terminal System)개념의 원유비축기지 건설계획을 수립하게 되었다. 정부가 석유위기로 인한 국제 석유 정세변화에 효과적으로 대응하기 위해 한국석유개발공사의 설립을 구상한 것도 바로 이 시기였다.

이러한 정책전환에 따라 우리나라에는 최초로 산유국과의 합작회사인 한·이석유(현 쌍용정유)가 등장하게 되었다. 1975년 10월 쌍용양회와 이란 국영석유회사(NIOC)는 합작회사 설립계약을 하고 1976년 1월 한·이석유를 정식 설립하였다. 이는 산유국과의 직거래 및 공급선다변화의 목표를 실현시킨 첫 결실로서 그 의미가 크다 하겠다. 그 이후 한·이석유는 이란회교혁명의 발발로 NIOC가 철수함에 따라 1980년 8월 상호를 쌍용정유로 바꾸고 민족자본의 정유회사로 변신하였다.

한편, 정부는 그동안 두차례에 걸쳐 「석유사업법」을 개정, 또 다시 재현될지 모를 석유위기에 대비하여 관계법규를 정비하였다. 1975년 7월 석유사업법 제1차 개정은 석유사업의 규제의 필요성에 따라 신고제로 되어 있던 석유판매업을 허가제로 바꾸고, 수급안정을 위한 조정명령의 범위를 구체화내지 확대하는 동시에 석유배급의 긴급조치권을 신설하는 등 위기관리를 위한 것이었다.

제2차 석유사업법 개정은 1977년 12월에 이루어졌는데 그 주요내용은 1978년 1월 동력자원부의 발족에 따라 석유사업에 대한 상공부장관 소관사항을 동력자원부 소관으로 바꾸고 유가안정과 석유비축을 위한 석유사업기금 제도의 근거를 마련한 것이었다. <계속> ☉