

세계 경제환경의 변화와 에너지산업 정책

“에너지산업 부분에도 시장의 기능이 강조되고 있고, 정부의 정책 수단이 취할 수 있는 영역도 과거보다 많이 제한되어 가고 있다. 사실상 경쟁력 강화는 기업에서 할 몫이며 정부는 다만 공정한 경쟁과 규제의 규칙을 세울 수 있을 뿐이다. 이제 에너지산업 정책의 기본방향은 정부의 역할을 재정립하고, 가능한 영역에서의 정책 집행능력을 강화하고 환경규제와 관련된 적절한 기준의 설정과 정보를 제공하는데 중점을 두어야 할 것이다.”

김 태 유 서울대학교 교수

-
1. 서론
 2. 한국의 경제성장과 에너지의 역할
 3. 국내 에너지산업의 현황
 4. 21세기 에너지산업의 여건
 5. 에너지산업 정책의 변화 필요성
 6. 대외 환경변화에 따른 에너지산업 정책
 7. 맺는 말
-

1. 서론

한국전쟁 이후 한국의 경제성장은 세계에서 유래가 없을 정도로 급속도로 이루어져 왔다. 연평균 10%에 가까운 경제성장으로 IMF를 맞기 이전에는 1인당 국민소득 1만불을 달성하고 OECD에 가입하여 선진국의 문턱까지 도달하였다. 그러나 IMF로 귀결된 경제적 모순의 누적은 한국경제의 근본적인 성장잠재력에 의심을 갖게 만들었다. 세계화와 환경문제로 대표되는 세계경제 환경의 변화는 생산요소의 대량 투입을 통한 양적 성장을 통해 뒷받침되어온 한국경제의 성장방식에 근본적인 변화를 요구하고 있다.

에너지산업은 국가의 기간산업으로서 경제활동의 원동력이기 때문에 에너지 산업이 부실하면 경제발전을 기대할 수 없다. 특히 우리나라와 같이 거의 전량의 에너지공급을 해외에 의존하는 경우 안정적인 에너지 공급체계 구축은 대단히 중요한 정책과제이다. 한국경제의 발전에 있어 에너지산업은 저렴한 에너지의 안정적 공급을 통해 제조업 분야의 수출력을 극대화하는 역할을 수행하여 왔으며 일반 국민에 대해서도 값싸고 안정적인 에너지공급이라는 목표를 추구해 왔다.

그러나 경제성장과 소득증가 수준 이상으로 에너지소비가 크게 늘면서 에너지 원단위가 악화되었고, 이는 국민경제와 환경에 큰 부담으로 작용하게 되었다. 최근의 경기침체로 인한 에너지수요 감소는 에너지산업계의 위기로 작용하고 있지만 한편으로는 정부나 산업계 모두 새로운 세계 환경변화에 대해 적용하고 에너지과소비를 초래해왔던 발전전략을 재검토해 볼 기회로 작용하고 있다. 경제 전반에 걸친 변화에 대응하기 위해서는 에너지산업의 목표와 전략 역시 그에 맞게 변해야 할 것이다.

이 글에서는 에너지산업계가 당면한 환경 중 대외적 환경의 변화를 장기적 관점에서 살펴보고 가장 비중이 큰 화석에너지연료 산업인 석유, 가스산업에 초점을 맞추어 정부의 정책을 살펴보고자 한다.

2. 한국의 경제성장과 에너지의 역할

에너지가 산업 발전에 미치는 영향은 재론할 필요가 없을 정도로 지대하다. 우리나라는 본격적인 산업화가 시작되기 이전인 1950년대까지 극심한 에너지부족에 시달렸지만 1960년대 이후 경제개발계획의 일환으로 추진된 석탄생산 증대와 정유공장 건설을 통해 산업화를 위한 기본적인 에너지인프라를 구축하였다. 1970년대 이후에는 중화학공업 진흥정책과 함께 석탄의 사용 비중이 줄어들면서 석유를 중심으로 한 에너지구조로 전환되었고, 80년대 이후로는 전력수요의 급증에 대처하기 위하여 원자력발전소가 다수 건설되었으며, 천연가스의 도입이 추진되었다. 두차례의 석유파동을 겪긴 하였지만 안정적인 에너지원 확보를 위한 노력은 그동안 결실을 맺어왔다고 평가할 수 있으며, 근래에는 저유가가 계속 유지됨에 따라 에너지공급 불안에 대한 우려는 상당 부분 감소되어 있는 형편이다.

국가적인 에너지 안정공급 노력으로 특히, 산업부분의 에너지가격은 낮은 수준에서 유지되게 되었고, 에너지다소비형 산업구조와 맞물려 우리나라의 에너지소비증가율은 선진국과 비교하여 매우 높은 수준을 유지해 왔다. 지난 10년간의 에너지 소비증가율은 연 10% 정도로 OECD회원국 평균 소비증가율 연 1.7%의 6배에 달하고 있다. 이러한 폭발적인 에너지 소비증가는 경제성장 과정에서 필수적으로 수반되는 현상이지만 한국이 채택해온 경제성장 전략이 큰 원인이기도 하다. 한국이 70년대에 중점적으로 육성하였던 중화학공업에는 막대한 에너지가 소요되므로 필수적인 생산투입요소로서 에너지는 산업발전에 지대한 역할을 하였다. 수출위주의 성장전략을 채택했던 한국경제에 있어 수출 증대의 방법은 값싼 투입요소를 대량 투입하는 것이었으며, 이에 따라 에너지다소비형 산업구조와 저에너지가격 정책이 불가피하게 채택되었다. 두차례의 석유파동을 통해 에너지의 중요성은 재인식되게 되었지만, 에너지다소비형 경제구조는 더욱 더 심화되어 선진국에 비해 훨씬 많은 에너지를 소비하는 산업 체제가 아직까지 계속되고 있는 실정이다.

3. 국내 에너지산업의 현황

우리나라는 전체 에너지수요의 98%를 수입에 의존하고 있으며, 전체 수입액의 16% 이상을 에너지수입이 차지하고 있다. 지난 10년간 에너지 수요증가율은 연 10%에

달하여 경제성장을 초월한 증가세를 보여왔다. 이러한 에너지수요의 증가는 에너지부분이 국민경제발전에 얼마나 중요한 역할을 하는가를 보여줌과 동시에 에너지수입국으로서 투입요소의 증가에 의한 양적 경제성장을 추구해온 우리나라가 가질 수 있는 구조적 취약성을 보여준다고 할 수 있다.

에너지원별 수요비중의 변화를 살펴보면, 다음 표와 같다.

〈 에너지원별 수요 비중(%) 〉

	1964	1970	1980	1990	1997	1998
석유	9.5	47.2	61.1	53.8	60.3	54.9
LNG	-	-	-	3.2	8.2	8.5
석탄	43.8	29.6	30.1	26.2	19.3	21.4
원자력	-	-	2.0	14.2	10.7	13.4
기타	46.7	23.2	6.8	2.6	1.4	1.8

자료 : 산업자원부, "21세기 석유산업의 비전과 정책방향", 석유정보세미나 발표자료, 99.3.

표에서 알 수 있듯이 70년까지 상당부분을 차지하였던 기타 에너지원의 비중은 급속도로 감소되어서 현재는 80% 이상을 화석연료에 의존하고 있고 석유에 대한 의존도는 여전히 매우 높은 상태이다.

에너지산업은 대규모투자가 소요되는 자본집약적 산업으로서 우리나라는 경제발전을 위한 인프라 구축 차원에서 에너지산업을 국가기간산업으로 육성해 왔다.

현재 석유산업은 석유수입 세계 4위, 정제능력 세계 5위, 석유소비 세계 6위를 차지할 정도로 성장하였고 86년부터 도입된 천연가스는 연평균 20%가 넘는 지속적인 수요 증가세를 보여 97년에는 사용량이 1,000만톤을 넘어서게 되었다. 원자력도 에너지안보와 공급다변화전략의 일환으로 강력하게 추진되어 한때 전체 발전량의 40% 이상을 담당하였고, 지속적으로 30% 이상의 전력수요를 충족할 만큼 성장하였다.

산업구조적 측면에서 보면, 석유산업의 경우 현재 5개 정유사가 가동중이며, 중간도매기능을 담당하는 대리점 및 소매점인 주유소·일반판매소 등 전국적인 유통망을 구축하고 있고, 천연가스업과 원자력의 경우 한국가스공사와 한국전력 독점체제로 운

영되고 있다.

에너지산업은 일부 무연탄을 제외하고는 원유와 천연가스 등의 형태로 수입하여 석유제품 및 전력 등의 최종에너지로 변환하여 국내에서 소비되므로 최종 상품의 내수의존도가 매우 높다. 반면에 거의 모든 연료를 수입에 의존하므로 다른 산업들처럼 환율 등의 변동에 의한 수입원자재의 비용 상승을 수출을 통해 극복하기 어렵다는 특성을 갖는다. 일부 해외자원개발이 이루어지고 있지만, 기본적으로 우리나라의 에너지산업은 상품을 수입하여 판매하는 유통산업에 가깝다고 할 수 있다. 이러한 특성은 국내 에너지 업계가 지속적인 내수성장을 바탕으로 비교적 쉽게 성장할 수 있었던 요인이자 IMF 같은 외부적 충격에 취약성을 드러내는 이유이기도 하다.

4. 21세기 에너지산업의 여건

급변하는 세계 경제환경 속에서 각 에너지산업 별로 처한 세부적 입장은 매우 다르다고 할 수 있다. 여기서는 이들 개별 산업들의 특수한 상황들을 살펴보기 보다는 전체 에너지산업이 공통으로 처한 대외적 환경을 위주로 살펴보기로 한다.

현재 세계 경제환경의 변화 추세는 크게 두가지 흐름으로 나타나고 있다. 첫째는 세계화로 대표되는 경쟁의 심화, 둘째는 기후변화협약으로 대표되는 환경규제 강화이다.

4-1. 세계화에 의한 경쟁의 심화

90년대 들어 본격적으로 대두된 세계화는 경제 모든 부분에 있어 경쟁과 효율을 최대의 지상과제로 만들었으며, 상대적으로 경쟁에서 자유로운 환경에 놓여있던 국내 에너지산업도 이를 피할 수 없게 되었다. 전통적으로 국가의 관리하에 공기업 체제로 운영되던 에너지산업도 이제는 자유화·개방화라는 대세에 따라 많은 변화를 겪고 있다. 석유산업의 경우 97년 1월부터 국내유가, 석유수출입, 석유판매업이 자유화되고, 98년 9월 석유정제업 부분의 신규진입 자유화가 완료되었다. 또한 주유소업과 석유정제업의 완전한 대외개방으로 외국의 메이저사들의 국내 주유소업 진출과 석유정제업의 외국기업과의 협력이 활발히 추진되고 있다. 가스산업에 대해서는 현재의 단일 공기업 공급구조에 대한 대안이 여러 각도에서 검토되고 있고, 그 저변에는 경쟁도입의 취지가 깔려있어서 어떤 형태로든 자유화의 대세를 따르게 될 것으로 예상된다.

4-2. 국제적인 환경규제 강화

환경문제가 단순한 사회적 문제의 차원을 넘어 세계 경제구조를 좌지우지할 지배적 패러다임으로 등장하게 된 장 큰 이유는 화석에너지 사용량의 폭발적 증가이다. 화석에너지는 지구온난화의 주요 요인인 CO₂ 배출에 가장 큰 원인이 되며 CO₂ 배출의 저감은 이제 전 세계적 과제로 등장하게 되었다. 97년 12월 교토에서 개최된 기후변화 협약 제3차 당사국총회에서는 선진국들의 2000년 이후 강제적인 온실가스 감축목표 설정을 주요 내용으로 하는 교토의정서가 채택되었다. 교토의정서의 경우 선진국들에 국한하여 온실가스 배출감소 의무를 규정하였기 때문에 우리나라에 대한 직접적인 의무는 부과되지 않았지만, 98년 11월에 열린 4차 총회에서 아르헨티나, 카자흐스탄 등 일부 개도국이 의무부담 참여를 선언함에 따라 어떤 형태로든 의무가 부과될 가능성이 높아졌다. 더욱이 OECD 가입으로 인해 다른 개도국들과 같이 온실가스 감축의무를 면제받기는 어려울 것이고 단지 어느 정도의 의무를 부과받느냐 하는 문제만이 남아 있다고 할 수 있다.

우리나라의 이산화탄소배출 증가율은 1990년-97년간 연평균 7.9%를 기록하여 OECD회원국 평균 1.4%를 크게 상회하고 있다. 1990년 대비 2000년의 CO₂ 총배출량은 약 2.3배가 증가되어 CO₂ 배출량에 있어 우리나라는 '90년 세계 16위에서 2000년에는 9위를 기록할 전망이다. 1인당 CO₂ 배출량에 있어서도 95년 현재 2.3톤으로 이미 일본 수준에 도달하였으며 92년 세계 27위에서 2000년 세계 13위에 도달할 전망이다.

전체 온실가스중 에너지부문이 차지하는 비중은 80%가 넘는다. 우리나라의 CO₂ 배출량 급증은 높은 경제성장에 따른 불가피한 결과이지만, 지나치게 높은 에너지 수입의존도와 선진국에 비해 에너지 효율성이 매우 낮은 것이 문제가 된다. 1985년 이후 우리나라의 에너지소비를 주도하고 있는 것은 산업부문과 수송부문으로서 이 부분에서의 낮은 에너지 소비효율이 전체 에너지 소비효율을 떨어뜨리는 주요한 원인이 되고 있다. 우리나라는 산업부문에서 생산한 GDP 당 에너지 사용량을 볼 때 다른 국가에 비해 매우 높은 에너지 사용량을 기록하였다.

5. 에너지산업 정책의 변화 필요성

한국의 에너지산업은 지난 30여년 동안의 급속한 경제성장 과정에서 공급안정화를

위한 정부의 지원 아래 비교적 손쉽게 성장해왔다고 할 수 있다. 1970년대와 1980년대에 시행되었던 우리나라의 에너지정책은 공급불안의 해소를 위한 위기관리적 차원의 정책이었으며, 이는 부존 에너지자원이 거의 없는 국가로서 산업화를 달성하기 위해 불가피한 선택이었다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 공급안정 위주의 에너지정책은 90% 이상을 수입에 의존하는 형편에도 불구하고 저가격을 유지함으로써 에너지효율 향상 노력을 상대적으로 등한시하게 한 측면을 갖는다. 또한 성장 위주의 경제정책과 이를 위한 에너지 저가격정책은 중화학 등 에너지다소비업종의 비중 증가와 함께 이산화탄소 배출을 급증시켜 왔다.

세계화의 진전은 더욱 더 개방적인 경제구조로의 전환을 유발시키고 있으며, 이제 더 이상 종래와 같은 물량 투입에 의한 경제성장 전략으로는 선진국 진입이 어려워졌다. 이러한 상황에서 국가 전체의 에너지구조를 변화시켜 나가기 위한 노력이 시급하다고 할 수 있으며, 수요관리로 대표되는 수요 쪽의 움직임과 아울러 공급 측면에서 에너지산업이 나갈 방향을 재정립할 필요성이 크다. IMF를 계기로 단기적인 에너지산업의 정책방향에 대해서는 많은 논의가 진행되었고, 현재 상당 부분에서 정책변화가 이루어지고 있지만, 장기적 측면에서 세계화와 기후변화협약으로 대표되는 국제 경제 환경변화에 대한 대책은 아직까지 폭넓게 논의되지 못한 면이 있다. 특히 기후변화협약의 경우 수요관리에 중심을 둔 논의들만이 주로 이루어지고 있어서 에너지산업 자체의 대응방안에 대해서는 더 많은 연구가 필요한 것으로 보인다.

6. 대외 환경변화에 따른 에너지산업 대책

90년대의 시대상황은 그동안 에너지산업을 주도해왔던 정부정책의 역할을 변화시킬 필요성을 제기하게 되었다. 그동안 여러 형태의 규제를 통하여 기업의 방패역할을 함과 아울러 자율성을 약화시켜 온 두가지 측면을 동시에 갖는 정부의 정책이 이제 세계화의 흐름에 맞춰 국제경쟁력 강화를 위한 규제 완화의 방향으로 궤도를 전환한 것이다. 그러나 규제완화가 경쟁력 향상으로 반드시 연결될 수 있는가에 대해서는 의문의 여지가 많이 남아있다. 현실적으로 에너지의 안정적 공급이라는 전체 국가적 명제는 여전히 중요한 것이며, 과연 선진 시장경제 국가들과 같이 에너지산업에 경쟁을 도입하는 것이 경쟁력강화로 이어질 수 있을 지에 대해서 현재로서는 확신하기 어렵다는 것도 엄연한 현실이다. 따라서 경쟁력 강화를 위해 무조건 선진국식의 자유화와 개방

화를 추진하는 일은 신중히 검토되어야 한다.

환경문제는 이제 국제경쟁력과 떼어놓고 생각할 수 없는 문제가 되었다. 이는 앞서 지적한 세계화로 인한 경쟁의 심화와 맞물려 있는 문제로서 국제사회의 일원으로 환경의무를 무시하고는 더 이상 발전을 도모할 수 없다. 기후변화협약의 진전에 따라 앞으로 우리나라가 부담해야 될 온실가스 감축의무에 대해서는 현재 여러 가지 안이 검토되고 있다. 국내 연구기관의 연구결과에 따르면 3차 의무이행기간(2018년-2022년) 동안 1997년 온실가스 배출량 대비 50% 증가의 의무를 부담할 경우와 30% 증가 의무를 부담할 경우, 정부가 장기 목표에 따라 경제성장을 하면서 에너지효율을 2020년까지 1995년의 OECD 평균수준으로 개선할 경우에 비해 GDP가 각각 5.8%, 20.3% 감소될 것으로 예상되었다.(김종달, 1999)

기후변화협약에 대한 에너지산업의 대책은 산업 자체의 온실가스배출 저감방안과 경제전체의 온실가스배출 규제에 대한 수요감소에 대한 대응방안의 두가지가 준비되어야 한다.

에너지산업 자체의 온실가스 배출량은 전체 에너지부문 중 22%를 차지한다.(산업 35%, 수송 22%, 가정·상업 19%). 이런 측면에서 에너지를 소비하는 산업계 전반의 환경투자는 물론 에너지산업 자체의 환경투자도 매우 중요하며 기업차원에서 고도화시설 확충, 품질향상, 오염방지기술 개발 및 도입 등의 환경친화형 생산 및 경영체제 수립이 도모되어야 할 것이다. 그러나 환경시설투자는 막대한 재원을 필요로 하며 단기적으로 볼 때 기업경영에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 현재 우리나라 경제의 어려움을 고려할 때 환경부분에 대한 많은 투자를 기대하기는 어려우며, 이는 에너지부분에도 마찬가지로 상황이다. 따라서 현재 우리 상황에 맞는 환경투자규모를 산정하여 장기적으로 추진해 나감으로서 기업의 부담을 완화시키고 동시에 미래에 대비하는 지혜가 필요하다고 할 수 있다.

온실가스배출을 줄이기 위해 에너지 공급구조의 측면에서 정부에서 고려하고 있는 대책은 원자력, 천연가스 보급의 확대이다. 원자력발전의 비중을 95년 36.3%에서 2015년 46.3%로 확대하기 위해 다수의 신규설비건설이 추진되고 있고, LNG복합발전 역시 확대할 계획이다.(기후변화협약 범정부대책기구, 1998.12)

반면, 석유산업의 경우에는 기후변화협약에 대비한 특별한 정책은 고려되지 않고 있다. 다만 기타 산업과 민간부분에서의 에너지소비 절감과 효율 개선 유도, 환경세 부과 등에 의한 간접적 영향이 장기적으로 석유산업에 부담으로 작용할 것으로 예상된다.

미국 EIA(Energy Information Administration)에서는 탄소배출을 줄이기 위해 탄소세를 부과하는 경우 미국의 각 에너지부분에 미칠 영향을 분석하였다.(EIA, 1998). 각 화석연료가 함유하고 있는 탄소량에 비례해서 탄소세가 부과될 경우 가장 부담이 큰 것은 석탄, 석유, 천연가스 순이다. 즉, 탄소배출에 대한 규제가 에너지업계에 미칠 영향은 각 연료들이 함유하고 있는 탄소의 양에 달려있다고 할 수 있다. 천연가스의 탄소함유량은 석탄의 55%, 석유의 70%이기 때문에 상대적으로 천연가스는 타 화석연료들에 비해 유리한 입장에 처할 것으로 전망된다. 탄소세의 부과는 에너지가격의 상승을 유발할 것으로 보이며 가장 가격상승요인이 많은 것은 석탄이다. 석유의 경우에는 전반적인 수요감소로 인해 탄소세가 부과되더라도 상대적으로 가격상승은 적을 것으로 예측되었다.

6-1. 석유산업의 정책변화

산업자원부의 자료에 의하면 현재 정부에서는 다음과 같은 석유정책을 추진하고 있다. 구조조정을 통한 경쟁력 강화, 석유유통 산업구조의 효율화, 석유산업의 지식·정보집약 산업화, 외환, 선물관리능력의 제고, 효율적인 석유 물류관리 및 물류공동화, 석유의 환경친화성 제고. (산업자원부, 99년 3월)

이러한 정책들은 앞으로 석유메이저들과의 경쟁에 대비한 정유산업의 효율성 증대와 국제적·국내적 환경규제에 대응한 정책 대응 및 기술개발·시설투자 등이 정부 및 기업차원에서 단계적으로 마련되어야 함을 지적하고 있다.

현재 과잉설비로 지적받고 있는 정유업계는 합병 및 외국기업과의 합작을 통한 구조조정 성공이 우선적인 과제로 지적되고 있다. 지금 세계 석유업계에서는 규모면에서 98년 세계기업합병 순위 10위 이내에 석유업종의 합병이 3개나 들어 있을 정도로 거대규모화가 추진되고 있다. 이는 유가하락으로 인한 수익 격감과 이를 극복하기 위한 비용절감 노력을 위해 석유기업들이 합병을 통한 대대적 구조조정의 길을 선택하였기 때문이다. 합병보다는 공생공존의 길을 더 선호하던 일본조차도 98년 10월 일본석유와 미쓰비시 석유가 합병을 발표하는 등의 조치가 취해지고 있다. 이러한 움직임들은 세계 석유업계가 처한 어려움을 보여주는 동시에 국내 정유업계도 과당경쟁을 막고 규모의 확대를 통한 비용절감을 시도해야 함을 일깨워준다. 현재 추진되고 있는 구조조정 계획에 의해 국내 정유사는 5개사에서 3개사 체제로 바뀔 것이지만, 아직도 규모 면에

서는 세계적 기업들에 비해 미달한다고 할 수 있다. 따라서 정유사간 제품교환, 저유소의 공동이용 및 공동수송, 공동 물류회사 설립, 상호 위탁생산 등 일본에서 시도되었던 전략적 제휴를 통해 비용절감을 추진하는 노력들이 검토될 필요가 있다.

앞에서 언급한 기후변화협약은 단기적으로는 석유산업에 큰 영향을 주지 않지만 장기적 측면에서 볼 때 대체에너지원의 개발이 활성화되고 가격경쟁력을 갖추게 될 2010년 이후에는 석유소비의 감소를 유발시켜 석유산업에 큰 부담으로 증가할 것이다. 기후변화협약의 결과로 우리나라의 이산화탄소 배출의무가 정해질 경우 정유업체는 각종 환경부과금 등을 부담하여야 할 것이며, 이는 가격상승으로 인한 수요감소와 마진율감소로 이어질 가능성이 높다. 또한 품질개선의 압력이 강해질 것이며, 경쟁강화로 인해 가격경쟁의 압력 역시 강해질 것으로 보인다.

결국 장기적인 관점에서는 이러한 악조건을 극복할 수 있는 체질을 갖출 수 있도록 대비해야 할 것이며, 과잉투자가 발생하지 않도록 전체적인 투자계획을 조정하고 환경부분에 대한 투자를 유도하는 일이 정부의 임무가 될 것이다. 기업차원에서는 고도화시설의 확충, 석유품질 향상, 오염방지기술 개발 및 도입 등 환경친화형 생산 및 경영을 서둘러 추진해 나가야 할 것이다.

현재 정부의 기후변화협약 대응 종합대책에 나타난 대책들을 살펴보면 수요부문의 에너지 효율성 증대 및 절약시책 강화에 초점을 두고 있어서 석유업계를 겨냥한 직접적인 규제나 정책은 아직 제시되지 않고 있는 상황이지만, 사회전반의 에너지소비 절감 움직임은 과거와 같은 석유수요 증대 추세에 제동을 걸 가능성이 높다. 그동안 한국의 석유산업은 사실상 안정적인 수요 증대에 따른 설비확장의 길을 걸어왔고 정부의 보호 아래 비교적 쉽게 사업을 운영해 왔다고 볼 수 있다. IMF로 인한 갑작스런 수요감소는 과잉설비의 우려에도 불구하고 지속적인 설비확장 투자가 이루어져온 정유업계에 큰 충격을 주었다. 현재 추진되고 있는 정유회사간의 합병이나 외국기업과의 합병은 이러한 위기 상황의 탈출을 위한 것이지만, 장기적으로 석유수요증가세의 둔화를 가정할 때 반드시 선결되어야 할 문제라고 할 수 있다.

현재 세계 석유시장의 공급과잉으로 산유국간 경쟁이 심화되고 중동과 북해 산유국들의 아시아지역 시장확보 노력이 강화되고 있으며, 아시아 지역의 저장시설에 대한 수요증가가 예상되고 있다. 아시아의 석유수요는 2000년대 초반 이후 3% 이상 증가할 것으로 예상되는 반면, 역내 원유생산은 감소추세에 있고 역내에서도 정제능력의 불균형으로 국가간의 석유제품 교역이 증가할 것으로 전망되어 아시아지역의 저장시설 임

대 및 석유거래 사업이 활성화될 것으로 전망된다.

이러한 여건을 고려할 때 석유교역 중대, 국제 석유시장 개설 등을 통하여 동북아 국제석유시장에서의 중심적 위치를 구축하는 일이 국내 수요의 장기적 둔화 추세에 대비하는 방안이 될 것으로 보인다. 글로벌화된 산업을 이루기 위해서는외국 및 국제기구와의 협력을 확대하고 국제적으로 석유개발, 석유정제 및 석유유통산업 진출을 추진해야 할 것이다.

6-3. 천연가스산업의 정책변화

현재 화석연료 중 이산화탄소 배출량이 가장 적은 천연가스의 경우 그 수요가 계속 확대될 것으로 예상된다. 최근 울산 앞바다에서 발견된 천연가스는 국내 천연가스 자원의 상업적 개발 가능성을 높여주고 있어서 가스산업에 대한 인식은 타 화석 연료에 비해 상대적으로 우호적인 상황이다. 현실적으로 원자력과 함께 이산화탄소 저감을 위한 최우선 대안으로 꼽히는 천연가스는 86년 첫 도입 이래 지속적인 소비 증가세를 보여왔다. 정부의 핵심적인 기후변화협약 대책 중 하나인 LNG발전 확대 방안은 앞으로 지속적인 LNG수요의 증가가 이루어질 것임을 시사해준다. 아래의 <장기 천연가스 수요전망>표에서 알 수 있듯이 천연가스는 화석연료의 일종임에도 불구하고 상대적으로 청정성 덕분에 석유, 석탄과 달리 앞으로 그 중요성이 더 커질 전망이다.

< 장기 천연가스 수요전망 >

(단위 : 천톤)

구분	도시가스용				발전용	자가발전·열병합용	합계
	주거용	일반용	산업용	계			
2000년	4,778	1,362	2,141	8,281	4,728	693	13,702
2005년	6,728	2,264	2,786	11,778	5,270	212	17,260
2010년	8,379	2,804	3,905	15,088	5,489	237	20,814

출처 : 장기 천연가스 수급계획 검토서(산업자원부, 한국가스공사, 1999.3.)

가스산업의 경우 앞으로 그 역할 증대에 따른 공급능력 확보를 위한 노력으로 제3

천연가스 인수기지 건설 추진 배관망 확장 등의 공급인프라 확대와 동북아지역 가스전 개발, 파이프라인 천연가스(PNG) 도입 등이 추진, 검토되고 있다.

공기업 민영화 방안의 일환으로 추진되고 있는 가스공사 민영화는 많은 우려와 기대를 낳고 있지만 기본적으로 산업구조 효율화를 통한 저렴하고 편리한 천연가스 공급에 목표를 두고 있다. 현재 외국의 사례를 바탕으로 하여 구조개편에 대한 대안들이 여러 각도에서 검토되고 있지만, 일단 경쟁도입이 추진될 것으로 보여 석유산업 자율화와 함께 에너지시장의 시장기능이 강화될 것으로 보인다.

이미 수요안정기에 도달한 석유산업과 달리 가스산업은 앞으로의 성장가능성이 매우 크다. 따라서 일단 가스산업의 제1목표는 안정적인 공급능력의 확보이며, 민영화와 경쟁도입 등의 조치가 이러한 우선 과제에 배치될 가능성을 엄밀히 검토하여 적절한 조치를 마련하는 것이 무엇보다 중요한 정부의 과제가 될 것이다. 우리가 참고하고 있는 영국, 미국, 유럽의 천연가스 산업구조개편은 각기 다른 특성을 가지고 추진되어 왔으며, 대부분 자체 생산 능력을 가진 나라들로서 우리나라와 같이 유통업의 성격을 갖는 천연가스산업구조를 가진 경우는 없었다. 따라서 우리나라의 천연가스산업구조에 대한 좀 더 신중한 검토하에 앞으로 안정적인 공급확대를 무리없이 추진할 수 있는 방향으로 정책이 수립되어야 할 것이다.

7. 맺음말

이상에서는 에너지산업이 처한 가장 중요한 환경변화를 세계화로 인한 경쟁심화와 기후변화협약으로 보고 이에 대한 정부의 대책을 살펴보았다.

최근 들어 정부의 에너지부분에 대한 정책은 주로 수요관리 측면에 중심을 두고 진행되어 왔다. 이는 그동안 공급자시장으로 볼 수 있었던 국내 에너지시장이 이제는 소비자시장으로 전환되고 있기 때문이며 이제 에너지산업 역시 변화무쌍한 시장여건에 맞춰 스스로를 변화시켜야 함을 시사해준다. 따라서 이제는 에너지산업계의 자율성을 키울 수 있도록 정부의 에너지산업정책이 수립되어야 할 것이며 에너지산업 전반이 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인지에 대해서 단기적인 산업의 생존전략 차원을 넘어서 전체 시스템의 변화를 염두에 둔 논의가 진행되어야 할 것이다.

국내 에너지산업계는 자유화 조치 등을 통하여 선진국과 같은 시장기능 강화가 추진되고 있으며 이러한 변화가 좋은 방향으로 진행되기 위해서는 더 많은 제도적 뒷받

침들이 수반되어야 할 것이다. 다만 선진국들의 경우 에너지산업 부분에서 합병이나 전략적 제휴 등의 방법을 이용한 에너지산업의 통합이 추진되는 상황이 발생하고 있으며, 이는 독점 공기업의 분할을 추진하고 있는 우리나라 입장에서 볼 때 충분히 고려해 보아야 할 문제라고 생각된다.

지난 30년간은 사실상 정부의 적극적인 보호와 지원 아래 에너지산업이 성장해 온 기간이라 할 수 있다. 그러나 이제는 에너지산업 부분에도 시장의 기능이 강조되고 있고, 정부의 정책 수단이 취할 수 있는 영역도 과거보다 많이 제한되어가고 있다. 사실상 경쟁력 강화는 기업에서 할 몫이며 정부는 다만 공정한 경쟁과 규제의 규칙을 세울 수 있을 뿐이다. 이제 에너지산업정책의 기본 방향은 정부의 역할을 재정립하고, 가능한 영역에서의 정책 집행능력을 강화하고 환경규제와 관련한 적절한 기준의 설정과 정보를 제공하는데 중점을 두어야 할 것이다.

<참고자료>

1. 강만옥, "기후변화협약과 우리의 대응", 에너지경제연구원, 1998.
2. 김기호, "천연가스산업구조가 합리적으로 개편되기를 기대하며", 1999. 산업자원부 자료.
3. 김종달, 「기후변화 문제와 에너지 혁명」, 형설출판사, 1999.
4. 조동성, 「에너지정책과 한국경제」, 박영사, 1983.
5. 기후변화협약 범정부대책기구, "기후변화협약 대응 종합대책", 1998.12.
6. 산업자원부, "21세기 석유산업의 비전과 정책방향", 석유정보세미나 발표자료, 1999.3.
7. Energy Information Administration, 「Impacts on the Kyoto Protocol on U.S. Energy Markets and Economic Activity」, 1998.12.
8. Energy Information Administration, 「Natural Gas 1998, Issues and Trends」, 1999.4.