

日本석유산업의 法的規制와 업계의 견해

I. 머리말

石油은 한나라의 산업경제와 국민생활을 뒷받침해주는 필요 불가결한 기초물자이다. 일단 안정 확보에 차질이 생길 경우, 국민경제 전체에 어떤 혼란이 일어나는지는 두차례에 걸친 석유 위기의 경험을 통해 누구나가 잘 알고 있다. 특히 日本과 같이 1차에너지 공급에서 차지하는 石油의 비중이 현재 약 60%를 차지하고 각종 장기전망에서도 石油가 主宗에너지의 위치를 계속 유지할 것으로 보고 있기 때문에 石油없이는 한나라의 안정보장을 확보할 수 없을 것이며, 石油은 한나라의 운명을 좌우하는 중요물자라고 해도 과언은 아니다.

이와 같이 石油가 지닌 중요성에도 불구하고 국내자원이 극도로 빈약한 日本은 현재 거의 전량(99.8%)을 해외로부터 수입하고 있으며, 특히 OPEC의존도가 현저하게 높은 상황(수입량의 약 80%)이다. OPEC 제국은 세계석유 시장에서 최대 석유공급집단으로서 상호 결속을 유지하면서 공급량과 공급가격을 결정하고 있는 실정이다. 이러한 공급계약적 국제정세하에서 세계 제1위의 원유수입국인 日本이 막대한 양의 石油를 앞으로도 장기간 안정적으로 확보한다는 것은 참으로 쉽지 않은 과제이며, 모든 장애요소를 제거하여 石油를 안정 확보한다는 것은 국민 모두의 이익을 합치하는 일임에 틀림없다.

한편, 石油産業은 이러한 석유공급 안정에 노력

해야 하는 중대한 국민경제적 책무를 진 입장에 있으면서, OPEC의 가격인상 등에 의한 전례없던 원유가격상승과, 이에 따른 거액의 환차손발생, 그리고 최근까지의 석유수요 감퇴와 석유제품시장의 불안정화 등에 의해 1차석유위기 이후 일관하여 매우 어려우면서도 불안정한 기업경영을 해오면서 오늘에 이르고 있다.

특히 최근의 예로서 1984년도 상반기 결산상황을 10대 석유회사의 9월 중간결산으로 보면, 매출액 약 6조4천800억円인데 비해 경상이익은 67억円(이익률 0.11%)에 불과하며 이것도 일부 기업의 약간의 흑자에 의한 것이며, 대부분의 기업은 적자경영을 면치 못하고 있다. 稅後 이익은 31억円의 적자이다.

84년도 하반기에도 현저한 円화약세 경향과 제품시장의 지속적인 침체에 의해 기업경영은 더욱 위기적 상황에 봉착하고 있는 실정이다. 따라서 日本 석유산업의 기업체질은 오늘날 매우 취약한 기업체질을 가장 잘 나타내는 지표로서 자기 자본비율을 살펴보면, 석유산업이 7.72%(83년도 33개회사 평균)인 반면, 제조업 평균은 28.23%(83년도) 이어서 석유산업의 자기자본비율은 제조업 평균에 비해 약 3분의 1 이하라는 매우 낮은 수준이다.

따라서 석유산업이 앞으로 石油의 공급안정이라는 사명을 다하기 위해서는 오늘의 취약한 기업체질을 근본적으로 개선·강화하고 공급안정 책임자다운 강력한 체질을 갖추어야 된다는 것은 두말할 필요가 없다.

아울러 석유산업은 거액·고율의 석유제세, 90일

분의 민간비축 의무등 석유산업고유의 막대한 부담을 안고 있는 실정이다. 석유제세에 대해 살펴보면 石油에는 현재 원유관세, 석유세, 휘발유세, 경유거래세, 석유가스세, 항공기 연료세 등 연간 총액 3조1천600억원(85년도 예산)으로 간접세 중에서 최고의 세수액이 되고 있다. 이 세액 3조원은 내수량을 2억kl로 볼 경우 1kl당 약 1만5천원(약 10\$/B)이 되며, 정제·판매단계에서의 제경비율 웃도는 높은 부담이 되고 있다.

또한 국가안전보장을 위해 필요한 에너지 비축은 石油 이외의 에너지(수입석탄·LNG 등)를 포함해 원래 정부가 스스로 실시해야 되는 것임에도 불구하고 정부는 에너지자원이 극도로 빈약한 숙명을 석유산업이 에너지 전체를 대표하는 형태로 간주하여 조업상 필요한 통상재고 45일분의 배가되는 90일분의 민간비축 의무의 이행을 요구하고 있는 것이 현 실정이다.

통상재고를 넘는 비축에 필요한 자금은 지금까지 약 1조9천억원(72~85년도), 연간 코스트는 약 2천억원(85년도)의 거액에 달하고 있다. 이들 석유산업고유의 부담요인은 석유제품의 적정가격 형성을 저해하는등 석유산업의 기업경영에 더욱 파중한 부담을 주고 있는 실정이다.

이상에서 설명한 바와 같이, 石油가 갖고 있는 국가안전보장의 중요성을 강한 국제적 제약하에서 확보해야만 하는 실태, 그리고 석유산업의 어려운 기업경영과 체질강화의 필요성, 나아가서는 석유제세와 비축의무등, 석유산업고유의 과중부담등의 사정을 감안한다면 石油 및 석유산업에 대해서는 다른 일반물자 및 일반업종과 달리 일률적으로 시장경제원리로 논할 수 없는 면이 다분히 있으며, 따라서 이른바 「규제완화」와 「국제화」에 대해서는 신중히 대처해야 된다는 것이 석유산업의 중론이라고 생각된다.

석유제품의 수입을 자유화하는등, 石油와 관련한 규제를 최대한 완화하고 시장 메커니즘을 통해 기업의 경영책임을 명확화하는 것이 석유산업 자체의 기업활력을 고무시켜 체질강화를 가져올 뿐만 아니라, 석유공급안정 확보에 이바지하는 길이라는 의견도 제시되고 있다.

다음은 大協石油, 日本石油 및 出光興産 등 석유업계가, ▲생산계획·설비허가 ▲제품수입 자유

화 ▲소비자본위의 석유대책등 분야별로 제시한 견해이다.

II. 생산계획·설비허가에 대한 의견 - 大協石油 -

1. 石油業法에 대해서

현행 석유업법 제정 이래 내외의 석유정제는 크게 변했으나, 석유산업의 특성을 생각하면 石油의 공급안정 확보라는 관점에서 보아 이 법은 충분한 의의를 지니고 있다. 따라서 석유업법의 유지존속과 이를 바탕으로 한 소비자 정제방식을 기본으로 삼아 적절한 석유정책을 전개할 필요가 있다.

2. 生産計劃의 지도에 대해서

석유정제업계는 과열경쟁체질에 젖어 있으며, 적절한 한계선이 없으면 수급의 현저한 불균형을 초래할 염려가 있고, 코스트 회수가 불가능해지는 등 업계로서도 큰 타격을 받을 뿐만 아니라 사회적으로도 혼란을 야기시키게 될 것이다.

(1) 중요한 기초물자

石油은 민수용 및 산업용 등으로 폭넓게 사용되고 있으며, 1차에너지의 60%를 차지하는 중요한 기초물자이다. 따라서 공급안정과 가격안정이 강력히 요구되고 있으며, 만약 공급이 부족해지면, 특히 난방용인 등유, 수송용인 휘발유, 경유등 대체품이 없는 수요부문에 큰 혼란이 생길 염려가 있다. 반대로 공급과잉 현상이 나타나면 가격이 무너져 석유업계는 코스트도 회수할 수 없게 되는 등 큰 타격을 받게되어 마침내는 石油의 공급안정에 지장을 초래하는 결과가 될 것이다.

(2) 석유제품의 특성

석유제품의 특성은 각 회사마다의 품질 차별성이 없고 連產品이라는 것이며, 단독으로 독자적인 수급균형 구조를 갖지 못하는 상품이라는 것이다.

(3) 석유기업의 과다

日本の 석유정제기업은 28개社 47개 공장으로

되어 있으며, 그 평균 가동률은 약 65%로 낮고, 수요에 비해 공급능력이 과다한 상태이다. 따라서 개별기업의 판단에만 맡겨서는 日本 전체의 석유제품 수급의 안정화를 꾀하기가 매우 어렵다고 생각된다.

(4) 계절변동 요인

예를 들면, 등유와 같이 계절적 요인으로 한해의 상반기와 하반기의 소비량 변화가 크고(82년도 상반기 29%, 하반기 71%, 83년도 상반기 25%, 하반기 75%), 또한 연도에 따라서도 기온 등에 의해 수요량이 크게 변동하기 때문에 수요량을 예측하기가 어렵다. 따라서 공급안정을 위해서는 재고확보가 필요하며 이를 위해 막대한 자금이 필요하게 된다. 따라서 공급계획에 의한 적절한 생산계획의 지도는 필요하다고 생각한다.

〈表 - 1〉 수요기(10~3월)의 등유소비량 변화

	1979	1980	1981	1982	1983
소 비 량	1,742	1,715	1,711	1,572	1,922
전년도대비 (%)	(93.1)	(98.4)	(99.8)	(91.9)	(122.3)

3. 石油정제설비의 허가에 대하여

현행 설비 허가제도는 필요하다고 생각한다. 석유위기후의 석유가격 상승으로 인한 수요감소로 83년도에 상압탑 정제능력을 594만b/d에서 497.3만 b/d로 16.3%(96.7만b/d)의 설비능력을 감축했다. 만약 이 파잉설비 처리를 자주적으로 실시했을 경우 ▲고용대책 등의 문제때문에 소극적인 방향으로 대응했을 것이며, ▲반대로 독자적인 경영상의 판단으로 공급안정에 필요한 설비능력 이상으로 폐기해 버리는 경우도 있을 수 있을 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 어떤 가이드라인이 필요하

(1) 2차설비에 대해서

2차석유위기 이후 日本의 석유제품 수요구조는 변하고 있으며, 앞으로도 비슷한 경향을 보일 것으로 생각된다. 이러한 수요구조의 변화를 발판으로

〈表 - 2〉 燃料油 내수구성비의 변화

	1978	1983	1988(전망)
휘발유·나프타	29.3%	31.4%	33.2%
등유·경유등 중간유분	30.0	37.8	39.5
중 유	40.7	30.8	27.3
計	100.0	100.0	100.0
총내수량(백만kl)	235	191	189

석유심의회는 2차설비에 대해 6만b/d 정도의 건설허가를 해주었다. 석유제품은 連產品이라는 특성을 갖고 있다는 것을 앞서 설명했지만, 허가제가 아니면 그중에서도 수익성이 높은 휘발유 생산설비에 대한 과잉투자를 초래하게 되어 국민경제상 손실을 가져올 것이며, 또한 석유제품가격체계의 혼란을 야기시켜 결국 공급안정에 지장이 생길 것이다. 현재, 일본 석유업계는 자주적으로 구조개선을 추진하고 있으며 이 시기에 전면적인 규제완화에는 문제가 있다고 생각된다.

Ⅲ. 石油製品 수입자유화에 대한 의견 - 日本石油 -

1. 무역마찰상의 문제

日本은 석유공급을 거의 100% 수입에 의존하고 있으며 설령 석유제품수입을 증가시킨다 하더라도 그 물량만큼 원유수입이 감소할 뿐이며 달러화 감소와는 관계가 없다.

石油은 현재도 日本의 수입(흑자감소)에 최대 공헌하고 있다. 지난 83년도 실적으로 石油수입금액은 원유 394억달러, LNG를 포함한 석유제품 92억 달러로 합계 486억달러이며, 총수입액 1천293억달러의 38%를 차지하고 있다.

또한 「라이언즈 휘발유수입 사건」을 계기로 휘발유를 수입하고 있지 않기 때문에 日本의 석유시장은 석유제품에 대해 폐쇄적이라고 말하고 있으나, 결코 그렇지 않으며 구미제국과 비슷한 수준이다. 83년도 실적으로 제품수입비율은 LPG를 포함하면 17%, 이를 제외하면 11%로 OECD의 평균 14%, 13.6%에 비하면 손색이 없는 것이다. 단, 뒤에서

설명하는 바와 같이, 휘발유와 등유·경유 등 민수용 석유제품에 대해서는 대체성이 없기 때문에 그 공급안정 확보라는 점에서 제품수입대상을 나프타, 중유 등 대체성이 있는 산업용 원료·연료로 한정하고 있다.

2. 에너지 안정정보장상의 관점

우선 국가정책으로서 소비자경제방식을 견지해야 될 것이다. 에너지, 石油에 관한 정책은 국가의 안정정보장상, 각국 모두 사정에 따라 어떤 규제가 취해지고 있다. 예를 들면 美国은 국산원유의 수출을 금지하고 있다.

日本の 경우 원유는 거의 100% 수입에 의존하고 있으며, 제품수입에 대해서도 앞서 설명한 바와 같이, 국제적으로 응분의 동조를 하고 있다. 제품수입에 있어 어떤 유종을 인정할 것인가는 그 나라의 에너지 석유정책에 관계되는 문제이다.

석유제품 중에서도 휘발유등 민수용 제품은 ▲국민생활에 직결된 필수품으로 ▲다른 연료로 대체할 수 없기 때문에 공급이 중단되면 사회적 공황상태가 일어나기 쉽고, ▲등유 등은 실내에서 연소시키기 때문에 그을음 발생의 방지등 품질면에서 까다로운 조건이 있으며 수입제품이 그대로 사용될 수 있다고는 단정할 수 없다.

이상과 같은 이유 때문에 공급안정 확보가 최우선 과제이며, 중요한 기초물자라고 할 수 있다. 석유제품을 수입에 의존해서는 장기적인 공급안정 확보가 불가능하다. 현재와 같은 수급완화 상태에서 일정량의 휘발유 수입은 가능할지 모르지만, 그러나 수입제품은 수급변동이 심하고 국제석유무역중 제품무역의 비율은 약 20%로 보완적 역할을 하는데 지나지 않는다. 따라서 앞으로 수급이 팽박해질 가능성도 충분히 있다. 이럴 경우 가격변동도 크고 가격면에서도 불안정하다. 예를 들면 호르무즈 해협이 봉쇄될 경우, 제품수입에 의존하고 있다면 그 수급 및 가격은 곧 변동하고 또한 그 폭도 클 것이다. 이에 대해 原油의 경우도 변동할 것이나, 현재 원유공급처의 분산과 원유비축이 이루어지고 있는 상황으로 보아 그 변동폭은 크지 않을 것이다.

원유수입에 의한 유리한 점은 ▲수요변화에 대응하여 제품을 생산할 수 있고, ▲국내생산에 의해

부가가치를 얻을 수 있으며, ▲비축코스트, 수송코스트 등이 제품에 비해 저렴하고 ▲공급원이 분산되어 있으며 ▲순도높은 품질의 제품을 공급할 수 있다는 것등을 들 수 있다.

석유위기 이후 中東의존도를 낮추는 것이 日本의 석유정책이었으며, 산유국의 수출정유공장은 中東이 중심지로, 제품수입을 증가시킨다는 것은 中東의 수출용 정유공장으로부터의 제품수입량이 증가한다는 것을 의미한다. 이것은 中東의존도를 낮추려는 국가정책에 반하는 것이다. 결국 원유 총수입량에서 차지하는 日本의 中東·OPEC 의존도는 1979년에 72%에서 1983년에 66%로 낮아졌다.

따라서 휘발유 등 민수용 석유제품에 대해서는 국내생산, 즉 소비자경제방식을 기본으로 삼아야 할 것이다. 이것은 전후 일관하여 취해온 기본정책이며, 이 정책하에서 국내공급체제는 만전을 기할 수 있기 때문에 제품수입에 의존할 필요는 없다. 제품수입의 범위를 확대하는 것은 오히려 국내공급체제를 파괴하게 될 것이다.

호르무즈해협 봉쇄 등의 긴급시에는 석유수급 적정화법 등, 긴급법에 의해 조절하면 된다는 의견도 있으나, 평상시부터 긴급시에 대비해 체제를 갖추어가는 것이 필요하며, 긴급법의 발동은 가능한한 억제해야 할 것이다.

美国의 메이저들 사이에서도 美国의 석유제품수입 증대를 우려하고 있다. Texaco社가 美国의회에 제출한 논문을 간단히 소개해 본다.

- 美国의 정유업체는 해외로 부터의 제품수입 증대에 따라 위기적 상황에 처해 있다.

• 휘발유 수요량에서 차지하는 수입비중이 1981년에 1.5%에서 1984년에 4.5%(반제품을 포함하면 10%)로 늘어났다.

• 이에 의해 정유공장이 폐쇄되고 있으며, 1981년 1월에 315개소, 1천860만b/d 능력이 1984년 12월에는 206개소, 1천580만b/d 능력으로 감소되었다.

• 정유공장 종업원수는 1981년 1/4분기에 10만 6천명에서 1984년 3/4분기에 8만 3천명으로 감소하였다.

- 앞으로 OPEC의 수출정유공장이 가동됨에 따라 美国 정유업체는 더욱 곤경에 처할 것으로 생각되며, 이것은 美国의 안정정보장상 중요한 문제이다.

따라서 美國 정부는 국가안전보장 및 국제수지상의 관점에서 제품수입의 한도를 정책시에 결정하고, 제품수입 제한조치의 채용을 검토해야 할 것이다. 그 조치로는 ▲관세의 증액 또는 수입수수료의 제도입 (1970년대에 채용된 제도) ▲수입할당제의 제도입 (1970년대에 채용된 제도) ▲관세할당제의 도입 등을 들고 있다.

또한 西獨에서도 석유관계노조가 제품수입의 증대에 기업이 큰 영향을 받을 것이라는 위기의식을 갖고, 1조9천억円에 달하는 석유제세를 폐지하도록 진정했다고 현지 신문을 보도하고 있다.

일찍이 日本에서도 1933년 당시 수요량의 10%에 해당하는 휘발유를 소련으로부터 수입한 적이 있으며, 이에 따라 당시 50전/갤론이었던 가격이 29전/갤론으로 낮아졌으며, 이를 계기로 이듬해에 1차 석유업법이 제정되었다는 경위가 있다.

이상과 같이 이 문제에 대해서는 충분하고도 신중한 검토가 이루어져야 할 것으로 생각한다.

IV. 소비자본위의 석유대책을 - 出光興産 -

석유업계의 현상은 만성적인 적자체질에서 벗어나지 못하고 있으나, 이것은 한마디로 自主性의 결여에서 초래된 것이라고 할 수 있으며 이는 행정의 존 체질에 의해 생겨난 것이다. 이러한 상황을 극복하여 석유의 저렴하면서도 안정된 공급을 확보하기 위해서는 석유기업에 자주성과 활력을 불어넣어 주는 것이 긴급하며, 그것은 ▲행정개입의 배제 ▲규제완화 ▲민간활력의 존중 등에 의해 실현될 것이다.

1. 石油審議會의 의견을 존중

석유심의회는 81년 7월에 소위원회를 설치하여 석유산업의 체질강화·구조개선 등을 위한 대책에 대해 검토해 왔으며 84년 6월에 발표한 최종보고서 「석유산업의 구조개선과 석유산업정책의 기본방향」에서는 다음과 같이 지적하고 있다.

▲石油의 공급안정기반 구축: 석유산업은 적극적으로 구조개선대책에 협력하여 합리화·효율화·자율적 산업질서의 형성을 도모할 것.

▲중장기적인 석유정책의 방향:

- 기본방향=안정공급에 중대한 지장을 초래할 우려가 있는 경우를 제외하고 개별개입은 점진적으로 축소·완화할 것.

- 소비자경제방식=이를 기본으로 하면서도 최대한 국제화의 방향을 모색해 갈 것.

- 석유업법=법적운용을 더욱 완화할 것. 각사의 생산계획이 판매동향에 대응할 수 있도록 배려할 것.

- 휘발유판매업법=본법 및 그 운용에 대해 폭넓게 검토할 것.

이 보고서에서 지적한 바를 官民 모두 하루 빨리 실현하는 것이 긴급하지만, 현상황은 여전히 변함없이 행정 의존 체질이다.

2. 石油業法の 폐지를

84년 2월 석유심의회에서 당사의 의견을 다음과 같이 밝힌 바 있다.

행정개입을 중지하고 민간의 활력을 최대한 살려 석유업계의 행정의존 체질을 지양하여야 할 것이다. 석유업법은 석유기업의 활력을 꺾고, 자주적 경영을 저해하고 있기 때문에 이를 폐지하는 것이 진정한 석유산업의 구조개선과 체질강화를 위한 최선의 대책이다.

지금 당장 불가능한 경우에는 우선 石油業法을 폐지하여 다음과 같은 시책, 즉 ▲원유처리량의 설정 폐지, ▲휘발유 생산할당의 철폐(PQ의 폐지), ▲석유제품 수출입의 자유화, ▲정제설비 범위의 철폐 등을 조속히 실시해야 할 것이다.

석유업법을 폐지하여도 긴급시에는 현존하는 석유긴급법(석유수급적정화법, 국민생활 안전 긴급조치법)을 발동하면 대응 가능하다. 그리고 석유산업의 자유화를 촉진하기 위한 자유화 계획을 작성해야 할 것이다.

3. 石油産業의 국제화에 대해

당사는 앞서 설명한 바와 같이, 석유제품 수출입의 전면자유화를 주장하고 있으나, 소비자경제방식을 부정하는 것은 아니다. 수입을 자유화해도 시장 메카니즘이 작용하여 제품수출입에는 한계가 있을 것이다.

주요국의 석유제품 수입비율 (1983년 실적)
(제품수입이 내수에서 차지하는 비율)

	英國	프랑스	西獨	美國	日本	OECD 計
LPG 포함 (LPG 제외)	10% (10)	23% (22)	22% (22)	4% (5)	17% (11)	14% (13.6)

註: 서독의 로테르담으로부터의 수입, 미국의 카리브로부터의 수입 등 역내에서의 수입은 제외된 비율임.

日本の 석유제품 유종별 수입실적 (83년도)

유종	나프타	제트유 등유	중유	연료유 計	LPG
수입량	13.8 (64%)	0.5 (1%)	7.5 (33%)	21.5 (100%)	10.7

註: 단위: 백만kl/년, 단 LPG는 백만톤/년

주요국의 原油·제품수입현황 (83년 실적)

		수입량					
		원유		제품 ¹⁾		計	
		천B/D	%	천B/D	%	천B/D	%
日	本	3,580	19	565	10	4,145	17
美	國	3,305	18	1,685	31	4,990	20
西	歐 ¹⁾	6,890	37	1,775	32	8,665	36
이	중(서독)	936	5	298	5	1,234	5
	(프랑스)	1,202	6	217	4	1,419	6
	(이탈리아)	1,491	8	259	5	1,750	7
기	타	5,060	26	1,495	27	6,555	27
세계計		18,835	100%	5,520	100%	24,355	100%
		<80%>		<20%>		<100%>	
對 OPEC 수입량	日	B/D	%	B/D	%	B/D	%
	本	2,900	24	311	14	3,211	22
	美	1,273	10	405	18	1,678	12
	西	4,835	40				
	이	662	5	59	3	721	5
	중(서독)						
	(프랑스)	890	7	77	4	967	7
(이탈리아)	1,067	9	134	6	1,201	8	
기	타	3,228	26				
세계計		12,236	100%	2,191	100%	14,427	100%

註: 1) 서구의 수입은 로테르담등 역내로부터의 수입을 제외.
2) 제품에는 LPG를 포함.

석유의 공급안정을 위해 석유제품의 수입자유화는 위험하다는 견해가 일부에 있으나, 原油와 똑같이 제품수입의 길을 열어놓는 것이 공급안정을 위해 필요하다. 산유국의 제품수출 움직임은 무시할 수 없으며, 국제화의 시대에 뒤지지 않도록 적극적

으로 대응할 필요가 있다. *

<旬刊석유정책 5/25>