

石油事業法에 대한 고찰과 개정방향 검토

丁 奎 禎

〈動力資源部 石油政策課 행정사무관〉

I. 머리말

현 재 시행되고 있는 석유사업법은 1969년 총 에너지需要중에서 석유가 석탄보다 占有率이 높아지게 되고, 국내석유유통시장과 석유산업구조가 복잡다양해지는 變動期와 당시 정부 主導로 美國 길프社의 大韓石油公社 경영권 인수작업이 이루어지던 轉換期인 1970년 1월 1일에 大韓石油公社法을 폐지하고 公布되었다. 그후 1970년대 두차례의 석유위기를 겪으면서 국제에너지수급이 팽박해지고 가격이 앙등함에 따라 석유자원의 안정적 확보 및 가격의 안정적 유지가 국민경제의 중요한 과제로 제기되면서 이와 같은 政策課題를 법적으로 뒷받침하기 위하여 1975년에는 全文改正을 하고, 1977년과 1982년에 部分改正을 거쳐 오늘에 이르게 되었다.

그러나 무릇 法이란 時代的 狀況이 投影되어 나타나는 것으로서 法的 安定性을 강력히 요청받고 있는 刑事法에 있어서도 社會制度나 國民의 法意識 변화에 따라 法體系의 發展과 法내용의 補完이 도모되고 있음에 비추어, 經濟關係法律도 國內外 경제정세나 경제정책運用基調 또는 產業구조의 변동등 行政環境이 변화함에 따라 법의 实效性

을 確保할 수 있도록 現實與件과의 調和와 未來志向을 위하여 彈力的인 改正이 수반되어야 할 것이다. 이러한 점에서 볼 때, 80년대 들어 공급과잉과 가격하락으로 集約되는 국제석유정세의 급격한 反轉과 함께 供給의 安定을 爲主에서 합리적이고 효율적인 需要管理 및 品質向上으로 국내 석유정책의 運用방향이 점진적으로 옮겨지고, 石油部門에도 시장경제원리의 적용이 확대되어가는 전환기적 여건 밑에서 석유사업법의 沿革을 돌아보고 다른 에너지법률과의 비교와 그간의 改正需要를 검토함으로써 同法의 運用方向에 대한 筆者의 個人 所見을 적어보고자 한다.

II. 石油事業法の沿革

1. 石油事業法 제정이전

(1) 韓美石油協定

1948년 8월 정부수립과 함께 美軍政時代의 석유도입 및 배급업무를 담당하기 위하여 설립된 軍政府 산하 石油配給代行機關의 기능이 駐韓美軍에게 이관됨에 따라 1949년 1월 4일에 석유제품의 도입과 저장·판매에 관한 사항을 규정한 韓美

石油協定이 체결되어 戰後까지 운영되어 오다가 1955년 5월 31일 새로운 韓美石油運營協定이 체결되어 同年 8월 6일부터 發效됨에 따라 정부가 석유의 수입권 및 석유행정 운영을 主導하게 되었으며, 그후 1962년에 제 1 차 경제개발계획이 실시됨에 따라 國營石油會社 설립에 의한 自主的 석유 공급으로 정책전환이 이루어지면서 1964년 5월 새로운 韓美石油協定이 체결되었다.

(2) 石油運營規程

1953년 12월 韓美合同經濟委員會協約이 체결된 이후 1955년에 체결된 韓美石油運營協定 제 9 조의 규정에 따라 수입석유제품에 대한 제 1 차적인 配定은 同위원회가 결정하게 되고 제 2 차적인 一般配定에 관한 원칙은 商工部가 石油配定要綱으로 규정하여 실시하다가 1962년 11월 26일 석유제품의 配定·販賣 및 價格에 관한 합리적 운영을 위하여 石油運營規程이 제정, 실시되었다.

(3) 大韓石油公社法

제 1 차경제개발계획의 추진과 함께 산업발전原動力으로서 석유의 안정공급과 에너지의 自主的 供給體制구축을 위하여 정부는 精油工場을 건설키로 하고 1962년 1월 26일 대한석유공사의 설립을 의결하고, 同年 7월 24일 법률 제 1111호로 大韓石油公社法을 制定, 公布하였는데, 同法の 주요 골자는

- ① 公社의 자본금은 25억원으로 하고,
- ② 公社가 아닌 淸가 정유사업을 하고자 할 때에는 상공부장관의 허가를 받도록 하고,
- ③ 公社가 석유제품의 생산비율 및 판매방법에 관하여는 상공부장관의 지시를 받도록 하고
- ④ 석유제품의 판매가격은 公共料金審査委員會의 의결을 거쳐 內閣에서 決定토록 하는등 현행 석유사업법의 골격을 규정하였다. 그러나 湖南精油(株)의 가동 및 京仁에너지(株)의 설립 등 국내 정유회사가 설립되면서 대한석유공사법만으로는 국내 석유산업의 효율적인 관리가 어렵게 됨으로써 1970년 1월 1일자로 동법을 폐지하고, 石油事業法을 제정, 공포하기에 이르렀다.

2. 石油事業法の 제정

석유사업법의 제정으로 1950년 이후 多岐化 되어온 石油行政의 법체계가 一元化되었다. 석유사업법은 1969년 이후 석유가 主宗에너지源이 됨에 따라 석유산업의 건전한 육성과 원유의 도입, 석유유통 및 가격의 효율적 관리로 석유의 안정공급을 도모하는 것을 제정이유로 하고

- ① 商工部長官은 每年 5년간의 석유수급계획을 수립토록 하고,
- ② 석유정제업을 하고자 하는 淸는 상공부장관의 허가를 받도록 하고,
- ③ 상공부장관은 석유제품의 최고 또는 최저 판매액을 정할 수 있고,
- ④ 원유의 구입계약 또는 수송계약을 체결하거나 변경하고자 하는 淸는 상공부장관의 허가를 받도록 하는 등 대한석유공사법의 골격을 기본으로 삼았다.

3. 石油事業法の 개정

(1) 1 차개정

1973년 10월 제 4 차 中東戰의 발발에 기인한 제 1 차석유위기로 석유수급이 팽박해지고 원유가격이 앙등함에 따라 국제석유정제에 능동적으로 대처하고 석유수급의 안정을 도모하기 위하여 1975년 7월 25일 법률 제2780호로 전문개정을 하였는데, 주요한 개정사항은

- ① 석유판매업을 허가제로 전환하고,
- ② 석유수급안정을 위한 조정명령의 발동범위를 확대하고,
- ③ 緊急事態발생에 대비한 석유배급 등의 조치근거를 신설하고,
- ④ 석유수급에 관한 보고체계를 정비강화하고,
- ⑤ 행위의 금지범위를 확대하고,
- ⑥ 행정제재의 발동범위를 확대하는 등 법체계의 정비 및 법내용의 보강을 기하였다.

(2) 2 차개정

1978년 1월 1일자로 動力資源部가 신설됨에 따라 主務部에 관한 자귀를 수정하고 석유사업기

금을 설치하기 위하여 1977년 12월 31일에 법률 제 3071호로 部分改正을 하였다.

(3) 3 차개정

석유제품에 대한 품질관리를 강화하고 석유산업과 경제여건의 변화에 따라 석유사업에 대한 신고제를 도입하는 등 未備點을 보완하기 위하여 1982년 12월 31일자로 법률 제3645호로 部分改正을 하였는데, 주요한 改正事項은

- ① 副産物인 석유제품에 대한 규제를 완화하고,
- ② 석유정제업 및 판매업에 대한 신고제를 도입하고,
- ③ 석유정제업자 및 석유수출입업자에 대한 사업停止에 갈음하는 과징금제도를 신설하고,
- ④ 석유수급 등에 관한 조정명령 발동요건을 具體化하고,
- ⑤ 석유제품의 품질관리에 관한 규정을 강화한 것등이다.

Ⅲ. 石油事業法과 他에너지법의 比較

1. 國內의 다른 에너지관계 법률과의 比較

우리나라의 에너지資源에 관한 법률은 供給관리 측면에서는 石炭등 광물, 石油, 가스 및 電氣의 에너지源別로 조직되어 있고, 需要관리측면에서는 에너지利用合理化法에 의한 單一體系로 조직되어 있다. 에너지資源관계법률은 에너지산업의 합리적 調整育成으로 安定供給을 도모하고, 사용자의 이익보호와 公共의 안전을 立法目的으로 하고 있는 점에서 기본적으로는 유사하거나 공통적인 性格과 編制를 지니고 있다고 볼 수 있으나, 에너지源別로 가지고 있는 個別的 屬性, 에너지에 대한 경제적, 사회적 慾求의 특수성, 에너지源別 사업의 경영형태 등에 따라 立法態度와 助成 및 規制의 方式과 정도 등 규정내용을 달리하고 있을 뿐만 아니라, 에너지源別로 立法의 趣旨·時期 및 法의 성격에 따라 單一化 또는 多元化되어 있다.

현행의 에너지관계법률의 구성을 보면,

① 石炭 및 鈹業: 石炭開發臨時措置法, 石炭需給調整에 관한 臨時措置法, 石炭鈹業育成에 관

한 臨時措置法, 鈹業法, 海底鈹物資源開發法, 海外資源開發事業法

② 石油: 石油事業法

③ 가스: 都市가스事業法, 高圧가스安全管理法, 液化石油가스의 安全 및 事業管理法

④ 電氣: 電氣事業法, 電氣工事業法, 電氣用品安全管理法, 電源開發에 관한 特例法, 農漁村 電化促進法으로 되어 있는데, 石油事業法과 성격, 規定의 內容과 정도를 비교할 수 있는 法律은 石炭 3法(石炭開發臨時措置法, 石炭需給調整에 관한 臨時措置法, 石炭鈹業育成에 관한 臨時措置法), 가스 2法(都市가스事業法, 液化石油가스의 安全 및 事業管理法) 및 電氣事業法이므로, 이들 법률의 주요한 사항을 개략적으로 비교해 보고자 한다.

(1) 法律의 性格

경제관계법률을 개인이나 기업의 활동을 助成하는 資金支援, 稅制金融支援 등 경제활동의 수단을 供與하기 위한 助成法과 개인이나 기업의 활동 또는 경제질서를 調整規制하기 위한 規制法으로 구분할 경우에 이들 法中 助成法의 범주에 해당되는 것은 石炭鈹業育成에 관한 臨時措置法이며, 나머지 법은 規制法에 해당된다고 보아야 할 것이다.

(2) 行政處分の 性格 등

모든 법률이 사업의 영위에는 대부분 허가나 신고를 필요로 하고 있으며, 이 경우에도 원칙적으로 許可制를 채택하고 일정한 기준 또는 규모 이하에 대하여 신고제를 운용하고 있다.

① 許可: 石炭加工業, 電氣事業, 都市가스事業, 液化石油가스事業, 石油事業

② 申告: 石炭加工製品의 販賣業, 一定規模 以下の 石油事業(精製業, 販賣業)

또한 許可權者 또는 申告受理權者의 경우에도 대부분 動力資源部長官으로 하고 그중 일부를 地方自治團體의 長에게 위임하는 형태를 취하고 있으나, 가스事業과 石炭加工製品販賣業에 대하여는 법에서 許可權者(申告受理權者)를 地方自治團體의 長(또는 下部機關)으로 규정하고 있다. 그리고 허가받은 사항을 변경할 경우에도 원칙적으로 변경허가를 요구하고 있으며, 예외적으로 輕微한

사항의 경우에는 申告로 하거나, 그 대상에서 제외시키고 있으며, 사업의 양수·양도 및 休止·廢止에 대하여도 공통적으로 허가 또는 신고를 받도록 하고 있다.

(3) 事業 등의 調整

石炭開發臨時措置法은 석탄의 합리적 개발을 위하여 炭座設定 및 開發會社設立에 관한 권한을 동력자원부장관에게 부여하고 있으며, 가스關係法律은 가스需給上 필요한 경우에는 포괄적으로 도시가스사업자에 대한 조정명령권한을 부여하고, 그 發動對象도 대통령령에 위임하고 있는 반면에 석유사업법과 전기사업법은 조정명령의 발동요건과 절차를 비교적 구체적이고 제한적으로 규정하고 있다.

(4) 品質관리 및 安全관리

품질관리에 관하여는 공통적으로 규정하고 있으며, 안전관리에 관하여는 전기사업법과 가스관계법률이 電氣와 가스의 危險性을 감안 포괄적이고 강력히 규정하고 있는 반면에, 석유사업법은 안전관리에 관하여 규정하지 아니하고 消防法의 적용을 받고 있다.

(5) 行政制裁

許可取消과 사업정지로 이루어져 있는 행정제재에 대하여 공통적으로 규정하고 있으나, 전기사업법은 허가취소와 공급구역의 감소 및 업무개선명령을 제재의 수단으로 삼고 있는데 반하여 石炭 및 가스관계법률과 석유사업법은 허가취소와 사업정지를 규정하고 있고, 사업정지에 있어서도 석탄 및 가스관계법률은 그 기간의 상한선을 6개월로 제한하고 있으나, 석유사업법은 정지기간에 대하여 별도로 규정하지 않고 있다.

2. 우리나라와 日本의 석유관계법률 비교

우리나라와 日本의 석유관계법률을 보면, 우리나라는 석유사업법으로 일원화되어 있으나, 日本은 石油業法, 石油備蓄法, 揮發油販賣業法, 石油及이프라인事業法으로 多元化되어 있는데, 日本의 석유관계법중 기본법으로서 性格을 가지고 있는 石

油業法은 1962년 하반기에 예정되어 있던 원유의 수입자유화를 계기로 세계적인 원유공급 파이에 따른 석유공급에 관하여 문제점이 노정되는등 석유의 안정적이고 저렴한 공급체계가 혼란에 빠질 우려가 있는 상황 밑에서 제정된 것으로 알려지고 있다.

우리나라와 日本의 석유관계법 주요사항 비교

	우리나라	日本
① 許可	<ul style="list-style-type: none"> • 석유정제업 및 판매업 • 정제시설의 신설, 증설등 	<ul style="list-style-type: none"> • 석유정제업 및 특별설비의 신설, 증설등(석) • 파이프라인사업(파)
② 登錄	• 없음	• 휘발유판매업(휘)
③ 認可	• 양도·양수 및 법인의 합병	• 양도·양수 및 법인의 합병(석) (파)
④ 申告	<ul style="list-style-type: none"> • 休止·폐지 • 석유의 수입·생산, 판매계획 • 석유의 수출입 • 일정규모 이하의 석유정제업 및 판매업 	<ul style="list-style-type: none"> • 휴지·폐지 및 법인의 해산(석) (파) • 석유의 생산·수입, 판매계획(수) • 석유제품 생산계획(석) • 석유수입업(석) • 석유비축계획 및 생산량(비) • 일정규모 이하의 석유제품 판매업(석)
⑤ 석유공급계획수립	• 동력자원부장관(5년간)	• 통산성장관(5년간)(석)
⑥ 石油需給調整審議會	• 없음	• 通産省산하(수)
⑦ 勸告命 令	• 없음	<ul style="list-style-type: none"> • 석유제품 생산계획 변경(석) • 석유보유(비) (휘) • 휘발유 판매가격 시정 및 사업변경(휘) • 석유수송사업에 관한 규정 및 업무개선(파)
⑧ 행정제재	• 허가취소 또는 사업정지	<ul style="list-style-type: none"> • 허가취소, 1년 이내의 사업정지(석) • 등록취소, 6월 이내의 사업정지(휘)

	우 리 나 라	日 本
⑨ 청 문	• 없 음	• 허가취소, 사업정지, 허가무효(파)
⑩ 긴급조치권	• 석유수급 등의 조정 명령 • 석유배급등 조치	• 있 음(회) (파) • 석유의 사용제한, 휘발유의 사용절감, 석유보유지시 및 할당 배급(수) • 파이프라인에 대한 응급조치(파)
⑪ 석유판매가격규제	• 최고 또는 최저판매 가격 결정	• 표준액 지정(석)
⑫ 품질관리	• 품질저하행위 금지 • 품질검사 • 유사석유제품 제조 판매금지	• 조악한 휘발유 판매 금지(회) • 품질관리자 선임(회) • 휘발유의 성분 분석(회)
⑬ 검사권한	• 장부·서류·물건등의 검사	• 장부·서류·물건등의 검사(석)(수)(파)

註：1) 日本의 경우 (석)은 석유업법, (회)는 揮發油판매업법, (비)는 석유비축법, (수)는 석유수급조정화법, (파)는 석유파이프라인사업법 임.
2) 日本의 석유관계법률중 一部는 改正으로 달라진 부분도 있을 수 있음.

IV. 向後 석유사업법 운용방안

석유사업법은 1982년 12월 31일 개정된 이후 정부가 추진하고 있는 경제관계법령정비계획 및 휘발유 類似製品유통방지대책의 일환으로, 그리고 그간의 행정환경 변화에 따른 未備點 補完을 위하여 개정여부가 慎重히 검토될 필요성이 있어 지난 3월부터 실무적 차원에서 유관기관, 단체 및 업계와 개정문제를 論議한 바 있기 때문에 여기서는 법개정을 검토하게된 背景과 有關업계의 의견, 그리고 法改正時 參酌되어야 할 考慮사항에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 개정검토 동기

정부에서는 경제환경의 변화 및 경제정책운용기조의 전환에 따라 현실여건에 맞지 아니하는 경제

관계법률을 정비하기 위하여 昨年 11월부터 外資導入法 등 경제질서에 관한 기본적인 법률과 개별적인 산업법률을 대상으로 개정작업을 추진하고 있는데, 정비대상법령으로 例示될 수 있는 기준은,

- ① 제정당시에는 합리적이었으나, 여건 변동으로 현재는 不合理하게 된 경우
- ② 시행령 또는 시행규칙에 규정해야 할 사항을 법률이 규정한 경우
- ③ 例外規定이 없거나 너무 嚴格하게 되어 있어 實際執行上 隘路가 있는 경우
- ④ 지나치게 理想的이거나 確立적으로 규정되어 있어 實際適用上 不합리한 사례가 많이 발생하는 경우 등이다.

따라서 석유사업법에 대하여도 이와 같은 整備基準을 토대로 보완여부를 검토하게 된 것이다. 또한 현행 油價構造下에서 휘발유에 대한 特別消費稅賦課로 인한 價格의 상대적 高價등 때문에 휘발유 類似製品의 유통문제가 경제적 사회적인 물의를 일으키게 되었고, 이러한 문제는 租稅行政의 公正性, 사회적 正義, 都市의 環境公害, 국민보건 등 다각적인 면에서 심대한 負의 영향을 초래하였다는 점에서 유사제품의 유통근절을 위한 국가적인 대책의 수립시행이 緊要하게 되었으며, 이에 따라 정부에서는 석유사업법시행령 및 시행규칙의 개정, 溶劑유통질서확립을 위한 조정명령, 용제 거래상황 보고체제의 강화 등 법령적, 행정적 제반 조치를 끝낸 바 있는데, 법률상 보완조치의 일환으로서 휘발유 유사제품의 운반·사용행위에 대한 規制방안의 마련이 석유사업법 개정을 검토하게 된 또 하나의 동기이다.

한편 석유사업법 제정 이후 국내의 에너지정세 및 에너지 정책의 方向轉換, 정부주도에서 민간주도로의 경제운용방식의 전환, 행정기능이 규제자에서 조정자로의 修正, 그리고 立法技術上 諸般原則의 변화도 개정을 검토하는데 참작할 동기로 지적할 수 있다.

2. 석유사업법에 대한 業界의 改正 意見

두차례에 걸쳐 유관기관 및 업계 실무자와 석유사업법 개정문제에 대하여 의견을 교환한 결과, 業界에는 公式·非公式의으로 제시한 개략적인 의견

은 다음과 같다.

① 用語의 定義

• 석유판매업의 정의수정(판매대상: 石油→石油製品)

• 품질검사에 대한 정의 추가

• 商標 등 외관적인 표시의 혼동행위를 유사석유제품의 제조행위로 擬制

② 사업의 허가 및 인가

• 모든 석유정제업을 허가제로 轉換

• 석유수출업의 허가제로 전환 또는 요건 강화

• 석유판매업의 양도·양수는 인가대상에서 제외

• 신고대상인 석유정제업의 양도·양수는 신고제

로 전환

③ 원유 수송계약의 승인제 철폐

④ 품질관리

• 품질표시 명령에 관한 규정 신설

• 품질검사 미검사품목의 판매금지

⑤ 석유공급계약의 系列化

⑥ 석유사업기금의 용도 확대(유통사업합리화, 시설고도화, 분해시설 등)

⑦ 석유수급 등에 관한 조정명령의 발동범위 축소 및 要件강화

⑧ 석유판매업에 대하여도 事業停止에 갈음할 수 있는 과징금제도의 도입

3. 석유사업법의 개정검토

석유사업법은 제정 이후 立法環境 및 行政需要의 변화에도 불구하고 法運用 과정에서 석유정제업자, 석유판매업자 등 法適用 상대방으로부터 공통적이고 계속적인 법개정수요에 의하여서 보다는 당시의 에너지 환경을 반영한 행정목적의 달성을 위하여 대부분의 개정이 이루어졌다. 더우기 경제법률이 경제현실에 順應하고 국민경제 및 에너지정책의 目標와 符合될 수 있도록 탄력성을 유지하여야 하지만, 法的 안정성을 要請받고 있는 實定法의 일반원칙이 적용되어야 하므로 법의 빈번한 개정은 바람직하지 아니하기 때문에 석유사업법의 개정에 있어서도 이러한 일반원칙이 지켜져야 할 것이다.

따라서 석유사업법의 개정문제는 개정수요에 대한 合目的性, 妥當性, 緊要性 등을 면밀히 검토하고, 관계자간의 共同認識을 거쳐 法的 안정성을

저해하지 아니하며 새로운 행정환경과 조화를 도모할 수 있는 방향에서 필요한 최소한의 범위내에서 추진되어야 할 것이다. 이 경우 법의 개정은

① 중장기적인 경제(에너지)정책의 目標 具現

② 정부기능의 관여 축소

③ 민간경제의 자율성 및 창의성을 제고할 수 있는 方向으로 추진되어야 할 것이며, 개정사항의 검토시 착안사항은

① 현실여건과의 合致여부

② 애매모호하거나 논란의 여지가 있는지 여부

③ 법령의 체제와 立法기술상 원칙에 부합되는지 여부

④ 석유정책과의 적합여부

⑤ 기업 설립이나 사업경영에 불편이나 과도한 부담을 주는지 여부

⑥ 不利益配分の 절차·기준의 妥當性여부 등을 거론할 수 있다.

이러한 개정고려사항을 참작하여 석유사업법의 개정필요성을 검토할 때, 유관기관이나 업계의 새로운 개정수요를 論外로 하고는 정책상의 측면과 법률상 측면에서 제기될 수 있는 개정 필요사항이 그리 많은 것은 아니라 할 수 있다.

다만 휘발유유사제품의 유통방지를 위한 조치 및 행정처분제도의 요건과 절차상 미비점은 보완되어야 할 것으로 생각된다.

V. 맺는말

석유사업법이 제정시행된 이후 15년에 걸쳐 국내 석유산업구조와 석유유통시장질서는 동법을 기본으로 삼아 형성 발전되어 왔기 때문에 법규정의 급격한 개정은 既成의 법질서를 저해할 뿐만 아니라 새로운 법질서의 生成을 위하여는 상당한 비용과 勞力이 희생되어야 하므로 법의 개정문제는 綜合的으로는 政府次元에서의 경제정책운용기조 밑에서 다른 경제법률의 정비개선과 병행하여 점진적이고 단계적으로 추진되어야 할 것이며, 이 경우에도 油價制度, 유통구조, 비축제도 등 관련제도의 합리적인 개선이 선행 또는 부수되어야 하고 부문적으로는 필요한 범위 내에서 개정이 수시로 이루어지는 것이 법의 實效性 담보를 위하여 바람직한 것으로 생각된다. *