

# 油價관리정책에 대한 管見과 模索

夫 太 煥  
(動資部 石油政策課長)

## I. 유가관리제도의 변천

### 1. 고정가격제와 최고가격제도

● 64년 4월 油公 울산정유공장의 정상가동 이전 및 가동 이후 69. 2 까지 국내유가는 고정가격제로서 반드시 정부고시가격으로만 거래되도록 했으나, 전국균일수송비를 적용치 않아 지방마다 다른 석유가격이 유지되었으며, 특수제품의 대리점 이하 판매가격은 자유가격제였음.

— 일반석유제품(휘발유, 등유, 輕油, 重油, 항공유, 용제)

• 공공요금심사위 → 閣議 → 大統領승인(67부터) 거쳐 공장도가격 고시

• 지방장관은 대리점판매가격결정 → 商工部 승인을 받아 주유소, 부관점의 부대비가 가산된 소비자가격고시

— 특수석유제품(병커C油, 아스팔트, LPG 등)

• 상공부승인 → 대리점 이하는 자유가격

● 67년부터 석탄중심의 에너지 수급정책이 石油중심으로, 이른바 主油從炭으로 연료의 전환이 이루어짐에 따라 66에 既조치한 등유의 자유판매에 이어 전면적인 석유류 자유판매제가 실시됨.

### 2. 전국균일가격제도

● 석유제품의 가격은 물론 물량분배 및 유통과정이

완전히 통제되던 70년대 초까지 정부는 일반제품의 공장도가격 즉 대리점 인수 가격만을 고시하였기 때문에 최종소비자와 정유공장간의 거리에 따라 소비자 가격이 달랐으나, 73년초 京仁에너지의 정상가동으로 전국유통권이 경남, 호남, 경기로 3분케 되면서 지역별 수송비 부담에 따른 소비자가격차이를 해소하고 전국의 유통가격을 단일화하기 위하여 72. 7부터 전국을 26개지역으로 구분, 전국 균일 수송비제도가 적용되어 제품별 단일가격을 고시하게 됨.

— 그이전: 11개 지역으로 구분, 시·도가 대리점 및 주유소 판매가격결정 → 지역별로 상이한 판매가격 형성

— 전국균일수송비 적용지역: 26개(72. 7) → 42개(73. 8) → 43개(81이래)

— 종전의 공급체계

• 일반제품: 商工部가 市·道별 배정 → 油公의 시·도대리점에 판매 → 지방장관의 수요처별 재배정 → 대리점은 이 배정에 따라 수요처에 판매

• 특수제품: 대리점별로 자유판매

— 자유판매체로의 전환배경

• 석유소비억제 방침에서 소비확대 촉진(연료의 현대화)

• 湖南精油의 등장(67설립, 69가동 60천B/D) 油公중설 35 → 55천B/D(67) → 115천B/D(68)

• 제 2차 5개년계획 목표달성 지원

● 이같은 여건의 변화와 공급기반의 확충으로 종래

의 고정가격제에서 최고판매가격제로 가격제도가 전환되었으며(69. 2) 이로써 석유류의 자유판매제와 더불어 최고 가격 범위내에서 자유경쟁을 유도할 수 있는 경쟁체제와 소비자 보호의 기틀이 마련되어 현재까지 시행되고 있음.

### 3. 原油價 平準化제도와 석유안정기금의 운용

● 73 제 1 차 석유파동시는 原油가격이 폭등세였으나 물량의 수급과 원유가격의 일원화 체제는 유지되었음에 비하여, 79년 제 2 차 파동시는 이와 달리 물량의 부족과 가격구조가 다원화 되었던 것이 그 특징임.

— 國際價 일원화시기 (73-78)

	73. 1	74. 1	76. 1	78. 12
A-L	2.59	11.65	11.37	12.70
I-H	2.50	11.63	12.26	12.49
Kuwait	2.48	11.54	12.15	12.22

— 國際價 다원화시기 (79-81)

	79. 1	6	12	80. 1	81. 1
A-L	13.33	18.00	24.00	26.00	32.00
I-H	13.06	17.74	27.98	29.64	36.00
Kuwait	12.83	19.31	25.50	27.50	35.50

● 이와 같은 국제원유가격구조의 다원화 현상은 (1) 고가원유도입의 경우 막대한 부담이 발생하고 (2) 저가원유를 도입하려 해도 당시의 물량부족 사태로는 사실상 불가능한, 다시 말하면 원유 선택에 재량의 여지가 전혀 없는 두가지 여건을 수반했으며 이에 대응하기 위하여 원유가 평준화제도의 채택은 불가피 했음.

● 원유가 평준화제도는 79. 7. 10 유가조정시부터 석유안정기금의 운용을 통하여 실시되었는 바, 석유안정기금은 (1) 당초 원유가 평준화, 즉 기준유가보다 낮은 가격의 원유도입시는 그 차액을 징수하고, 반대로 높은 가격의 원유도입시는 그 차액을 보전해 주는 역할에서 (2) 80년 변동환율제가 실시되자 환율변동에 대처하는 역할 (3) 원유가격의 급등과 환율변동으로 야기된 정유사의 손익조정 역할까지 수행하게 됨.

— 79. 7. 10 기준원유가 23.50\$/B 이하도입분 유가조정시 차액징수, 초가도입분 보전 및 결

손보전

— 80. 1. 29 유가조정시 • 基準原油價 28.80\$/B  
• 변동환율제 실시에 따라 환차손을 감안한 징수 및 보전 실시 (28.80\$/B×582.9원/\$ - 실도입원유가×선적후 30일의 환율)

— 80. 8. 24 유가조정시 • 기금징수제도 변경(차액→차액+정액 1\$/B)  
• 기준유가제도변경(원유가 상승 전제한 사전에추가액→현재의 원유도입 평균가격)  
• 기준원유가를 평균도입가로 했으므로 징수와 보전액이 일치했어야 하나, 환차손발생으로 기금수지악화→정액 1\$/B 잠식

— 80. 11. 19 유가조정시 • 기금정액 1.50\$/B로 인상

— 81. 4. 19 유가조정시 • 기준유가제도변경(원유도입평균 가격→저가 원유도입가격)→차액징수제도 폐지

• 기금정액 3.50\$/B로 인상  
• 안정기금에 의한 결손보전제도 폐지

— 81. 11. 29 유가조정시 • 기금정액분 2.30\$/B로 인하  
• 저가원유도입 촉진 위한 인센티브, 고가원유도입 억제 위한 페널티제도 도입(저가도입 경우 기금 2\$/B만 징수, 고가도입 경우 30% 차감한 차액보전)

● 제 2 차 석유파동기간 동안 원유가의 급격 빈번한 상승, 소급인상 및 도입선 선택여유가 거의 없는 상황에 더하여 변동환율제 시행에 따른 환율변동 등의 어려운 여건을 석유안정기금을 그 신속적 운용을 통하여 독특한 제도로서의 足跡을 그리고 있었으나, 81. 10 제61차 총회를 계기로 국제원유가가 다원화 체제에서 단일화체제로 전환됨에 따라 원유도입고가 차액을 보전해 왔던 안정기금제도도 그 존재의의가 상실케 됨.

— 82. 3. 11 유가조정시 • 기금정액 0.70\$/B로 인하(기금적자 해소 소요액만 징수)

• 기준유가제도 변경(低價原油도입가격→원유도입 평균가격)

• 原油價平準化제도 폐지

• 기 금 : 1.72\$/B  
 • 관세 (5%) : 1.45\$/B } 70%

#### 4. 석유안정기금과 油價완충

● 83. 3 제67차 OPEC 총회는 60년 OPEC 창설 이래 처음으로 OPEC 기준유가(A-L)를 34\$/B에서 29\$/B로 5\$/B 인하하기로 했으며, 이에 따라 우리나라에 도입되는 원유도입 복합단가는 4.53\$/B이 하락되어 83. 4. 19 국내유가조정시 이 가운데 30%는 국내유가 인하에, 70%는 關稅및 基金으로 유보하였음.

— 국제유가하락에 따른 대응의 기본방향

- 장래의 국제원유시장 변화에 대응 기반조성
- 국제유가 하락을 제 2의 경제도약 계기로 활용

— 당면대책방안

- (1) 국민경제 전반에 에너지소비절약 및 이용합리화 기초의 체질화
- (2) 종합적인 경제운용 테두리내에서 유가정책 수행
- (3) 국제유가 하락분의 30%만을 국내산업의 국제경쟁력이 유지되도록 생산재 유종의 중점 인하에 사용
- (4) 나머지 70%는 향후 產油國 및 消費國 동향에 기동성 있는 대응과 우리 경제 취약부문 보강을 위하여 기금 및 재정으로 흡수

— 향후 국제유가의 반등등 외생요인 발생시 국내유가 완충을 위하여

- (1) 기금징수액의 단계적 인하
- (2) 관세는 타 기초원자재와 같은 최저수준인하
- (3) 당시점의 미사용 기금은 유가완충에 사용, 기사용 자금은 가용범위 내에서 활용

● 이와 같은 대응전략에 따라 국제원유가 다원화시기에 태어나, 원유가 단일화로 전환과 함께 소멸케 되었던 석유안정기금이 다시 국제유가 하락시기에 소생케 되었으며, 그 기능도 「石油의 수급안정을 위한 에너지이용합리화사업과 石炭산업 및 電源개발사업의 육성 추진에 필요한 자금의 용자」로 확대되었음.

— 국제유가하락분의 배분

(국내도입 복합단가 하락 4.53\$/B)

- 유가인하 : 1.36\$/B—30%

— 안정기금의 배분 (83중)

• 전원개발사업 (韓電의 국기금대체)	1,000억원
• 에너지이용합리화	238 "
• 석탄산업육성 (무연탄비축)	252 "
• 水자원개발사업	420 "
계	1,910억원

● 83의 換率上昇은 이같은 완충재원을 당년도에 대폭 잠식하는 결과를 초래했는 바, 83. 12. 1 자 환율이 797.90원/\$으로 82년말 대비 6.3%나 상승하여 당시 유가반영 환율보다 3.3% 초과함으로써 약 4%의 유가 인상요인이 발생되었으며, 이의 해소를 위하여 유가조정방안, 관세 조정방안 및 기금조정방안 등이 다각적으로 검토되었으나, 당초 공표한 석유안정기금의 조성명분을 고려하여 석유안정기금을 1.72\$/B에서 0.55\$/B로 대폭 하향 조정함으로써 완충기능을 하도록 했음.

● 이로써 1차로 國際油價 하락분을 전액 국내유가 인하에 사용치 않고 상당부분을 관세 및 기금으로 유보하면서 내세운 명분이 충족되었을 뿐 아니라, 당시 조정요인 4%로 유가를 조정했을 경우의 물가에의 영향(도매물가 약 0.9%) 소지를 제거하고 월등 유류수요기의 가계 및 산업활동의 안정화에 기여하였으나, 석유안정기금의 징수규모가 축소됨으로써 당초 구상했던 에너지 관련산업에 대한 지원계획이 크게 수정될 수 밖에 없었음

— 석유안정기금 사용내역 (단위 : 억원)

	83	84	85(1-3)	계
• 에너지합리화	11	717	400	1,128
• 석탄산업육성	244	239	-	483
• 電源개발사업	910	90	-	1,000
• 水力발전	385	35	-	420
계	1,550	1,081	400	3,031

## II. 현행 油價제도의 한계와 문제점

### 1. 현행 유가제도의 개요

● 국내석유류가격은 石油가 주종에너지로서의 고

또한 공공성, 수직·수평적·연쇄적 파급효과로 산업과 국민의 일상생활에 심대한 영향을 미치는 품목이어서 해방이후부터 정부의 완전한 통제가 경제도로 운영되고 있으며, 이와 같은 정부직접 규제 방식의 가격관리는 특히 64년 유공의 석유 제품생산이 시작되면서 정유산업에 참여한 외국 기업의 부당가격 방지 수단의 하나로도 활용되어 왔음.

—그간의 가격조정

	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74
(회)	2	1	3	-	2	2	1	2	1	2	6
	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	계
	1	-	2	1	4	3	2	1	3	2	41

—요인별 조정

	환율	원유가	환율 및 원유가	세계 기타
(회)	7	10	5	6 13

—조정율(70-84)

	5(%)이하	5-10	11-20	21-30	31-40	51이상
(회)	8	3	7	2	2	3

● 이와 같은 현행 유가관리제도는

- (1) 경제·사회적 기반이 취약했던 60년의 개발년대에 개연성이 내재된 독과점 및 외국자본의 가격부당 인상을 방지하여 民生의 안정을 도모하고,
- (2) 엄격한 消費地精製主義를 기조로 하여 석유류의 수급안정과 초기단계의 정유산업을 보호하는데 결정적인 기여를 해왔으며
- (3) 특히 70년대 후반 중화학공업의 본격 추진에 따라 특정산업의 지원을 위한 산업정책적 측면이 고려된 유가관리 및
- (4) 80년대 경제의 안정화 시책이 강조되면서 정태적인 물가관리에도 상당히 기여한 것으로 평가됨.

2. 현행 유가제도의 한계와 문제점

● 현행유가제도가 운영된 후 20여년 기간동안 현행 제도가 배태된 경제·사회환경의 변화, 그에 따른 정부기능의 전환 등이 괄목하게 이루어지고 있으므로 현행제도가 계속 유지되기에는 상당한 애로와 한계가 예견되고 있음.

—경제·사회환경의 변화

- 경제의 질적·양적성장→민간주도형 경제운용기조로의 전환 불가피

- 사회의 개방·국제화→민간의 능률, 창의성의 극대화

—정부기능의 전환

- 개발년대의 정부기능퇴색
- 상황변화에 신속·효율적 대응능력 취약

● 이같은 여건의 변화에 불구하고 현행제도가 장기간 운용됨으로써 여러가지 문제점이 제기되고 있음.

—민간기업의 손익에 정부가 직접 개입하는 결과 초래

- 모든 비용을 가격에 전가, 정부에 의존
- 精油業의 손익책임은 당해기업이라기 보다 정부라는 인식

—민간기업의 제품가격을 정부가 직접 결정함으로써

- 가격조정 경직성으로 장기적 가격안정 저해 (조정폭과 시기의 정책적고려→차기 조정에 누적작용→일시대폭 조정불가피→여타물가에 큰 파문)

- 통제범위의 비용누적→精油社의 재무구조취약→외채부담 증가→소비자 부담 증가

—정책사항 고려로 유종간 가격구조 왜곡

- 나프타, 등·경유의 저가유지로 산업용 연료인 병커C油의 고가유지 불가피→산업의 균형발전 및 자원의 효율적 배분 저해

—소비자가격까지 정부가 직접 결정함으로써

- 精油社의 판매경쟁을 위한 가격하락분도 유통단계에서 흡수
- 소비자가격의 균일화로 국내 전체 수송비 증대

—유가조정시마다 정부의 불필요한 오해발생(소비자 및 생산자)

Ⅲ. 유가관리제도 개선을 위한 모색

1. 제도개선의 제약요인

● 경제·사회환경의 변화와 현행 유가제도의 장기 운용에 따른 문제점을 감안하여 불 때 유가관리제도의 개선은 어떤 형태로든지 불가피하게 이루어져야 할 것이나 우리가 처한 여건의 기저에는 다음과 같은 제약요인이 내재되어 있음.

(海外部門)

—아직도 상당한 원유확보의 경직성 및 국제석유 시장의 가변성

—지정학적으로 원거리에 위치한 국제석유시장

(國內部門)

—석유수급에 정부간여의 불가피성

- 소비지 정제주의 기조유지 불가피 (정치·안보측면)
- 석유류 수출입 자유화의 한계

—精油産業 및 유통업체의 과점구조, 취약성 및 불균형

- 과점구조→가격부당인상 소지
- 취약성→모든 비용 정유부문에 전가
- 불균형→한계기업의 도산 가능성

—석유수요의 가격탄력성 의미

—전력·수송 등의 원가와 일반물가에 큰 비중차지

전 력	수 송	제 조 업
32 (%)	21	7.6

—특정산업지원 및 민생안정 등 정책고려사항 잔존

—국제석유거래 경험과 능력취약(자금, 정보, 인력)

- 이와 같은 제약요인을 감안할 때 우리의 여건속에서의 유가제도개선은 완전한 유가자유화 보다도 현재의 정부직접규제 방식에서 긴급규제 방식으로 전환하는 것이 보다 합리적인 것으로 평가됨.

2. 油價제도 개선을 위한 방안의 모색

- 우리의 여건상 나타난 제약요인은 유가제도 개선을 위한 방안을 모색함에 있어 고려되어야 할 주요 사항으로서

- (1) 수급안정화의 기조는 여전히 최우선 과제→소비지 정제 및 수출입규제 기조유지 불가피
- (2) 과점구조하에서 내재된 유가부당조정방자→소비자보호, 즉 「需給安定」과 「價格安定」이라는 두개의 정책과제를 통하여 석유에너지의 확보를 공고히 하고 이를 안정된 가격으로 공급함으로써 산업활동 및 국민생활이 원활히 이루어지도록 한다는 기본적인 바탕위에서

(1) 정유산업의 경영합리화와 경쟁촉진→저가공급 기반생성

(2) 국제유가 및 환율비 등 통제범위의 비용의 적기·적정 흡수→정유사 재무구조 건전화→외채축소→소비자부담경감

(3) 특정산업지원 및 물가관리등 고려→국민경제 운용상 예외부문 수용

(4) 유가조정의 주체를 정부에서 국제유가 및 환율 등 유가조정요인으로 개관화→유가결정에 있어 정부개입과 오해소지 축소

(5) 개선방안에 대한 가계, 기업, 정부의 적응수준이 될 것임.

● 따라서 油價制度 개선의 기본방향은

—무엇보다 유가조정방식을 개관화하여

- 정부직접규제 범위를 축소하고
- 시장경제원리 적용을 확대하여
- 민간기업의 자율·능률 및 효율성이 제고되도록 함

—정부는 최소한의 통제권을 유보하여 제도개선의 제약요인에서 제외된 우리의 여건을 감안한 유가정책이 수행되도록 하는 것이 될 것임

3. 油價제도개선 방안에 대한 기대효과

- 이상과 같은 제도 개선방안의 주요 고려사항과 제도개선의 기본방향을 토대로 마련될 수 있는 새로운 유가제도는 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것임.

—제도개선의 제약요인 범위내에서 시장경제원리 적용이 확대되어 국민경제 체질이 전반적으로 강화될 것임.

- 시장변화에 생산자 및 소비자의 대응력 배양
- 에너지 비용의 적정반영으로 소비절약 및 자원의 효율적 배분 도모

—탄력적인 유가관리로 일반물가의 동태적 관리가 가능하여 물가의 장기안정기반이 보다 건설화 될 것임.

〈개관화된 유가조정폭은〉

- 소비주체가 무리없이 소화가능하고
- 경영개선 등을 통한 공산품 원가에서 자체흡수가 가능하여
- 매점·매석 유인이 없는 수준이어야 함.

- 장기적으로 국내유가조정요인을 완화하여 소비자 부담의 경감과 외채절감이 기대됨.
- 원유대 및 환율 등 원가절감으로 조정요인 완화
- 재무구조 건전화로 외채절감 및 수요변화에 능동적 대처가능
- 油價조정방식의 객관화로 공개 행정구현
- 국제유가 및 환율변동 등 유가조정요인은 객관화된 사실로서 모두에게 납득되는 것임
- 유가조정요인은 정부가 결정하는게 아니라 이같은 요인이 스스로 결정한다는 인식을 갖

- 게 됨.
- 精油業界의 책임 경영의식 촉진
- 현물시장변화등 반영으로 자체원가 절감노력 촉구
- 일정범위내에서 자체 책임하의 경쟁이 가능하여 경쟁이익 향수 가능
- 전반적인 국민경제 운용 테두리내에서 필요한 경우 유보된 정부의 통제권을 발휘하여 조정시기 및 유가구조변경 등의 수단으로 국민생활의 안정화, 산업정책수행 및 유가관리 등에 신속적 대응이 가능할 것으로 기대됨. \*

## □ 海外石油開發 □

# 中共의 陸上 石油鑛區 公開

中共이 마침내 육상 석유탐사에 외국회사들을 끌어들이 것 같다. 지난 3월 30일자 中共 관영 英字紙는 中共 本土의 석유매장량 탐사에 조만간 외국회사들의 참여가 허용될 것이라고 보도했다.

이 英字紙는 中共의 이러한 결정이 1980년 해양석유 광구를 공개한 이래 “가장 중요한 조치의 하나”라고 주장하고 있다. 한편 中共과 香港에 주재하는 西歐 석유 전문가들은 이러한 결정이 예상되었던 것이며, 中共이 석유 매장량 증대에 여전히 부심하고 있는 정조라고 보고 있다.

이 英字紙는 南部의 10個省의 183만km<sup>2</sup>가 공개될 것인데 이들 10개省은 安徽, 福建, 廣東, 廣西, 貴州, 湖南, 江蘇, 江西, 雲南, 浙江 등이라고 보도하고 있다.

그동안 中共은 해양 광구를 공개해왔지만 육상 광구에 대해서는 배타적인 입장을 취해왔다. 그러나 中共 海洋 광구 개발에 참여하고 있는 외국 석유회사들은 中共의 육상 광구에 지대한 관심을 표명해 왔다. 陸上의 광구개발은 비용이 덜들고, 상업적 매장량발전 가능성이 높다고 판단했기 때문이다. 외국회사들은 계약조건도 해양생산 분배계약과 동일할 것으로 보아왔다. 이들 회사들은 또 中共 국영 해양 석유공사의 카운터 파트너인 中共 국영 석유 및 가스 탐사 개발공사가 급된 봄쯤에 入札을 공고할 것이며, 현재 진행중인 제2차 해양 광구분양이 마무리지어지는 여름철 이후에 계약협상이 벌어지리라고 예측해 왔다.

석유전문가들은 北京 政府보다는 海南島 행정당국이 먼저 광구분양을 실시하리라 예상했다. 사실 몇달 동안

외국 회사들과 海南島 당국간의 교섭이 조용히 이루어져 왔던 것으로 전해지고 있다. 이 교섭 중에는 해양 광구로 둘러싸인 3개의 육상 Zone이 토의의 대상이 되었다.

한편 北京政府는 현재 탐사가 진행중인 분지의 연안 지역을 공개할 것처럼 보였다. 외국회사측에서는 極西 오지의 탐사되지 않은 3개 분지에 관심을 표명했다. 그러나 北東部의 주요 산유지역에 20개 외국회사의 방문 초청이 있었음에도 中共이 배타적인 입장을 취하고 있어 육상 광구 공개의 어려움을 나타냈었다.

中共이 육상 석유광구공개를 결정하기까지는 中共 나름대로의 고민이 있었다 할 수 있다. 현재 中共은 실용주의 노선을 채택, 산업화에 박차를 가하고 있다. 이에 따라 산업이 증대되어 에너지 수요도 급증하고 있는 실정이다. 사실 현재 中共의 공장들은 에너지 부족 때문에 full 가동이 불가능한 실정이다. 지금까지 中共은 Daqing油田이 포함된 육상유전 생산석유에 크게 의존해 왔다. 그러나 이러한 生産量으로서의 수요를 충족하기가 어렵기 때문에 해양 석유개발을 서둘렀으나 그 결과는 실망스러운 것이었다. 게다가 육상 유전개발에 있어서도 최신 회수 기술 등의 미비로 西歐의 기술을 도입해야 할 실정에 놓인 것이다. 中共 當局은 육상 유전개발의 조건이 “신속성 있는” 것이 될 것이라고 표현함으로써 그들의 심각한 에너지난에 숨김없이 드러내 놓고 있다. 전문가들은 中共이 결국 “자체의 이득에 소홀하지 않을 테지만” 中共의 육상유전은 “개발할만한 가치가 있는” 것이라고 보고 있다.