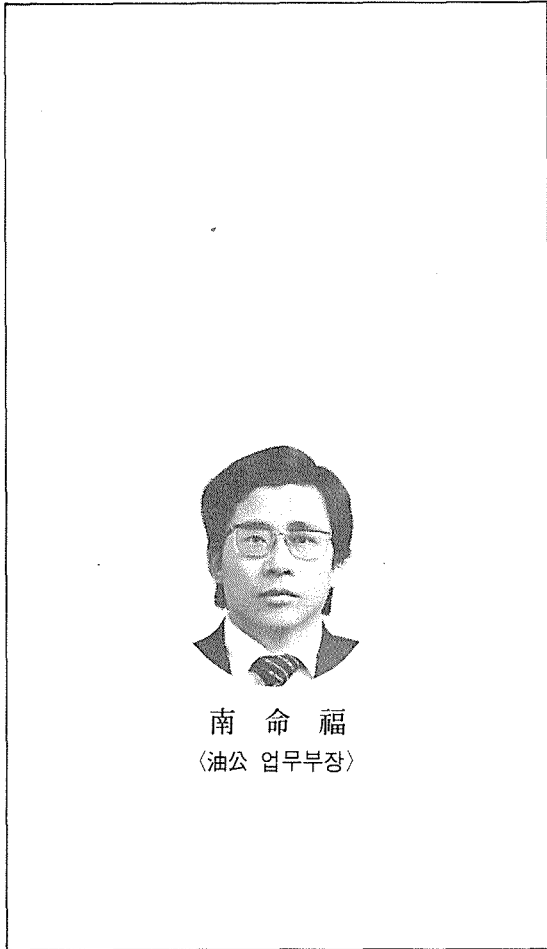


# 정유업계의 기준시장점유율 유지와 공정거래법



南 命 福  
(油公 업무부장)

## I. 머리말

우리나라 총에너지의 주요비중을 차지하고 있는 石油 에너지는 그 용도가 다양하고 산업경제에 미치는 영향이 너무 심대하여, 原油 전량을 해외수입에 의존하고 있는 우리나라에서의 석유산업 성장은 정부의 주도하에 이루어져 왔기 때문에 과거의 대한석유공사법과 현재의 석유사업법에 의거하여 에너지관리 및 물가관리 차원에서 상당한 규제를 받아 왔으며, 그외에 경제, 사회적인 환경에 제약받고 있는 실정이다.

과거 80년대초 제2차 석유위기 극복과정에서 정유사가 국내 석유류 안정공급을 수행하기 위하여 정부의 체반규제하에서 불가피하게 취하였던 기준시장점유율 유지와 관련하여, 경제기획원은 지난 4월21일 이 행위유지에 대하여 공정거래법 위반으로 정유사에 시정조치를 명하였다.

이에 대하여 정유업계에 종사하는 개인의 입장에서 기준시장점유율 설정배경 및 석유산업의 경쟁제한여건을 설명하고 이 행위의 공정거래법 위반여부 및 그 행위가 미친 영향등을 이야기 해 보고자 한다.

## II. 기준시장점유율 설정배경

79년 석유위기 이후 국내원유도입가격이 78년 배럴당 12.22 달러에서 81년 39.98달러로 3배 이상 급등하고,

국내原油공급의 절대부족으로 정유사의 原油재고는 거의 바닥상태를 유지하고 있어, 정부 및 정유사는 원유확보가 절대 긴요한 상황이었다.

따라서, 정부는 정부간 계약(G-G베이스)에 의한 原油 및 현물원유의 긴급도입 물색으로 사우디아라비아(5천%), 쿠웨이트(150천%), 이란(30천%), 에콰도르(15천%)의 原油도입과 이란으로부터의 현물원유 2카고 등을 긴급도입하여 정유사에 공동배분하는 한편, TV, 내온사인등의 통제 및 목욕탕, 유흥업소등의 영업시간을 제한하는등 초 긴급 에너지 소비절약을 추진하였으며, 정유사는 石油의 안정공급을 위하여 각사별 수급이나 이해관계를 떠나 社間 원유의 대여, 교환, 판/구매등을 실시하는등 社別이익에 우선하여 국내 수요충족을 위한 일체감이 형성되어 있었고, 정부와 공동으로 석유위기 극복을 대처하는 노력을 경주하였음은 누구나가 다 알고있는 사실이다.

또한, 정부는 경기침체에 따른 산업경쟁력 회복 및 국내물가 안정을 위하여 석유제품 가격인상을 억제 또는 지연하고, 마진도 제로 수준으로 유지하고 실제발생 비용도 부분적으로 인정하는등 석유제품 가격을 엄격히 통제함으로써 정유사는 막대한 결손을 나타내고 있었다. 그 당시 국내 석유시장 상황은 국내수요 감소와 정제시설의 신규설치로 인하여 가동율이 극히 저조했으며, 고 정비 가중 부담으로 정유사 수익성은 더욱 악화되고 있는 실정이었다.

이러한 당시의 어려운 상황에서 정유사는 가동율제고 및 생존을 위한 시장경쟁으로 유통질서가 붕괴되고, 막대한 시장투자를 한 결과, 엄청난 비용과 손실을 입었으나, 정유사간의 경쟁효과는 정유사와의 유통단계가 분리된 유통구조상의 문제로 최종소비자에게 전달되지 못하였다.

한편, 정부는 79년~82년 기간동안 석유사업기금제도를 도입, 低價原油 도입정유사로부터 기금을 징수하고 高價原油 도입 정유사에 이를 보전하는 원유도입 평준화 제도의 실시로 정유사간 이익평준화를 유도함으로써 정유사 손익에 직접 개입하여 정유사간 경쟁을 제한하는 조치를 취한 바 있다.

이같은 국제원유시장의 불확실성과 국내수요의 감소와 정제시설의 증대에 따른 가동율저하, 정부의 엄격한 가격통제에 따른 수익성 악화등 어려운 여건하에서 정유사는 국내제품 수급안정을 위하여 최선의 노력을 기울여

왔으며, 시장 안정유지위 필요성을 절실히 느끼고 있는 상황이었다. 이러한 상황에서 정부는 81년 5월부터 외교·통상목적으로 멕시코, 리비아原油를 각각 20천% 국내 도입키로 하였으나, 이 원유의 도입비가 높고 국내 수요구조와 맞지 않는다는 이유로 국내 정유사가 사용을 원하지 않음에 따라 이 원유를 각 정유사의 판매물량 비례로 배분사용할 것을 82년 5월 정유사에 지시하게 되었다(이후 이 원유를 政策原油로 부르게 되었다).

이러한 정부의 방침에 대하여 일부 정유사가 적자발생을 이유로 정책원유 인수의 어려움을 제기하였으며, 수차에 걸친 협의끝에 정유사는 政策原油 배분기준인 기준시장점유율을 계속 유지할 것을 전제로 정책원유 배분 사용을 합의하였으며, 83년 이후 지속적으로 정책원유가 확대(88년 현재 70천%)됨에 따라 정유사간 손익이 크게 달라질 우려가 있어 정유사는 기준시장점유율 유지 약속을 현재까지 지켜오게 된 것이다.

### III. 석유산업의 경쟁제한 여건

일반상품의 경우 가격, 수요, 공급량은 시장기능에 의하여 정하여 지는 것이 일반적이나, 국내석유산업은 정부의 엄격한 통제하에 수급안정을 최우선 과제로 운영되고 있으며, 석유산업 자체의 특성상으로도 타산업과 같은 경쟁여건이 갖추어져 있지 않은 성격을 가지고 있다.

#### 1. 정부의 판매가격고시 및 이익통제에 대한 가격경쟁 가능성 배제

정부는 물가관리 목적상 석유제품판매 가격을 결정, 고시하고 있으며, 油價에 포함된 마진도 원가산정시 정부가 결정하여 원가에 반영하고 있다. 이러한 정부가 고시하고 있는 최고판매가격은 형식상 최고가격이나 실제적인 가격결정시 원유도입비, 정제비등 原價항목의 최소비용을 반영함으로써 실질적인 최저가격으로서, 이 고시 가격은 판매가격의 상한선 규정에 목적이 있는 것이지 반드시 고시가격보다 낮은 가격으로 판매토록 여유마진을 준 것이 아니다. 또한 정부는 정유사 허용 마진을 공금리 수준 이하로 결정하여 油價에 반영하고 있으며, 정유사의 할인판매등 경쟁비용과 실발생 비용중 일부를 인정하지 않음으로써 정유사는 정부허용마진도 可得하지 못하고 있는 실정이다. 또한 정부는 각유통단계별로도

가격고시를 하는한편 허용이익도 최소수준에서 통제하고 있으므로 정유사간 가격경쟁 소지는 전혀 생각할 수 없는 상황이다.

## 2. 정부의 石油수급에 대한 광범위한 규제 및 개입

정부는 엄격한 가격통제 외에도 수급안정을 최우선 과제로 原油도입에서부터 제품생산, 수급, 유통단계에 이르기까지 일괄적으로 통제하고 있으며, 조정명령, 시장조정을 통하여 광범위하고 세부적인 규제 및 개입을 함으로써 石油유통 및 수급과정에서 정유사의 자율적인 경쟁소지는 근본적으로 배제되어 있다.

- 정제시설 신·증설 및 개조시 허가
- 原油 및 석유제품의 수출입규제
- 석유제품 판매업 허가
- 石油수급계획의 수립운영
- 石油수급 전반에 걸친 조정명령등 세부적 개별적 규제.
  - 발전용 연료유 공급물량 社別조정.
  - 나프타수급 조정명령.
  - 신규정유사 참입시 시장할애.
  - 정유사의 신규직영대리점 및 주유소 취득금지(81. 3. 14)
  - 공정거래법에 의한 정유사와 대리점간 공급계약의 시정명령(81. 8월)
  - 정책원유 도입 및 배분지시.

## 3. 산업의 구조적 특성에 의한 경쟁제한

석유산업은 중요한 국가에너지를 공급하는 기간산업으로서 低價의 안정적인 유류공급의 책임을 지고 있으며, 정부의 산업정책적인 측면을 고려한 油價결정으로 유종간 가격구조가 국제가와 괴리되어 있어 수급균형에 어려움이 있으며, 연산품 및 품질균일화등 경쟁제한적인 산업의 구조적 특성을 갖고 있다.

- 소요原油의 전량을 해외에 의존하고 있음.
- 석유산업은 대규모 투자자금이 소요되는 장치산업 및 기간산업으로서 부실화될 경우에는 국민경제 파급효과가 매우 큼.
- 비용의 대부분이 원유가등 경영외적요인에 의해 결정되며, 회사자체의 경영합리화를 통한 경쟁가능성은

적음.

- 석유제품은 유종간 제품수율이 일정한 連產品으로 경쟁을 위한 유종간 제품생산 조절은 거의 불가능함.
- 석유제품은 품질이 균일화되어 있는 만큼 품질경쟁은 불가능함.
- 현행 석유제품 유통구조상 생산과 유통의 수직적 계열화가 되어 있지 않아 정유사간 경쟁효과가 소비자에게 귀속되지 않고 중간유통단계에서 단절되는 구조적 특성을 가짐.

## IV. 精油社의 기준시장점유율 유지에 대한 정부의 시정조치 검토

경제기획원은 지난 4월21일 정유5사 및 麗水에너지의 기준시장점유율 유지행위에 대하여 공정거래법 위반으로 시정명령과 과징금부과를 명하였다. 이같은 공정거래 당국의 시정조치를 석유업계에서는 긍정적으로 받아들여지지 않고 있다.

정부가 유류수급안정은 경제의 문제를 넘어서 국가 안보적인 차원에서도 매우 중요한 공익을 위한 것임을 원칙으로 석유사업법에 의거, 근본적인 경쟁제한을 하고 있는 상황에서 정부의 보다 근본적인 경쟁제한요소에 대한 대책은 차치하고 사업자에 의한 불가피한 행위만을 가지고 문제를 삼느냐는 항변이 일부에 있다.

### 1. 실질적인 경쟁제한 행위의 판단문제

첫째로, 현행최고가격하에서의 가격경쟁여지에 대해서는 현행 油價체계상 정부 최고고시가격은 최소비용만을 반영한 실질적인 고정가격이며 정유사 마진은 원가항목 중 별도로 일정액(자기자본 세후 9.7%)을 정하고 있기 때문에 「최고판매가격」과 경쟁할 수 있는 「허용마진」과는 별개의 개념이다. 즉 현행가격체제는 자율경쟁체제보다는 정유사간 원가경쟁을 촉진하는 제도로써 기준시장 점유율 유지로 사간 원가경쟁을 배제한다고는 보기 어렵다. 왜냐하면 정유사는 동 기준시장점유율을 유지한다 하더라도 원가절감에 의해서만 이윤증대를 기대할 수 있으며, 타 정유사에 비하여 원가절감 노력이 뒤질 경우 상대적으로 손실을 보기 때문이다. 이는 유종별 판매가의 복합 평균가격이 우리나라가 외국에 비해 현저히 낮은 사실로써 증명되며, 입지가 비슷한 日本과 비교시 원유비가 저

## 판매복합평균가격 국제비교

(단위: \$ / B)

	韓 國	日 本	台 湾	美 國	英 國	西 獨	프 랑 스	이탈리아
공 장 도 가 격	27.23	34.60	34.13	28.24	34.05	32.91	34.80	27.94
소 비 자 가 격	38.29	66.73	38.21	37.04	78.68	81.82	96.77	77.34

## 韓國 · 日本간 원유도입 가격(CIF기준) 비교

(단위: \$ / B)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
韓 國 ( 1 )	34.60	34.08	29.91	29.10	27.75	15.12	17.76
日 本 ( 2 )	37.29	34.66	30.77	29.36	28.07	16.40	17.78
차 이 ( 1 - 2 )	△ 1.69	△ 0.58	△ 0.86	△ 0.26	△ 0.32	△ 1.28	△ 0.02

## 소비자 가격대비 정제비 구성비 비교

(단위: %)

	韓 國	日 本	美 國	英 國	西 獨	프 랑 스	이탈리아
정 제 비 구 성 비	4.17	4.24	6.59	3.57	4.15	4.17	5.03

렴하고 정제비 수준에 있어서도 우리나라가 낮은 수준에 있음에서 알 수 있다.

또한, 정유사의 이윤율(정유사업 기준)은 80~86년 평균 △4.7%로 허용이익율은 물론 제조업 평균 3.6%에도 크게 미달되는 실정이다.

둘째로, 기준시장점유율 유지행위를 하지 않을 경우에 신제품 개발, 품질 향상 및 서비스개선이 가능한가에 대해서는 석유제품 특성상 신제품 개발이 어려움과 동시에 석유사업법에 의해 제품이 표준화 되어 있는 만큼 품질 경쟁이 불가능 하며 시장확대를 위한 서비스개선은 원가 상승을 수반함으로써 현가격체계상 油價인상요인으로 발생하여 소비자 전가가 불가피한 반면에 현행 유통구조하에서의 정유사간 경쟁의 효과는 유통업계에서 단절되고 소비자에게 귀속되기 어려워 결국 소비자의 부담만 가중시키는 결과를 초래하게 된다.

셋째로, 기준시장점유율 유지행위 중지시 유종간 수급 불균형과 자원낭비의 해결이 가능한지의 문제에 대해서는 단기적으로는 原油믹스의 조정등으로 일부의 수급불균형 해소는 가능하나, 전체적인 해소는 불가능하므로 결국 제품수출입이 급증하게 되어 국내原油도입 정제에 비하여 자원의 낭비를 초래하게 된다. 또한, 장기적으로는 유종간 수급불균형을 해소하기 위해서 重·輕質油간

의 가격차이를 축소하는 가격구조개편이 불가피하나, 이는 산업용 유종인 B-C油, 나프타의 가격인상을 초래하게 되는 문제점이 남게 된다. 그러나 이같은 조치로도 수급 불균형 문제가 해소되지 않을 경우에는 결국 정부는 국내유류 수급 안정을 위하여 수급조정명령 발동이 불가피하며 이는 정유업계가 취하고 있는 기준시장점유율 유지행위와 유사한 조치를 취하는 결과를 초래하게 되는 것이다.

## 2. 기준시장점유율 유지행위에 대한 법적측면에서의 논쟁여지

석유산업은 정부가 석유사업법에 따라 原油도입에서부터 제품생산, 판매, 유통, 시장조정에 이르기까지 엄격한 규제 및 조정을 하고 있는만큼 공정거래법 제47조에 의한 적용대상이 되지 않으며, 또한, 공정거래법의 입법취지는 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의로운 기업활동을 조장하고 소비자를 보호하여 국민경제의 균형있는 발전을 도모하는데 있는 바, 정유사는 기준시장점유율 유지를 통하여 소비자 피해는 물론 국민경제발전에 반하는 행위를 취한 바 없이 오히려 石油의 안정공급을 성실히 수행하여 온 점을 감안할 때 형식적으로 제한금지 또는 규제대상에 포함된다 하더라도 실질적인

99

油類수급안정은 經濟문제 以上の 安保次元에서도 중요하기 때문에 정부가 石油事業法에 의거, 석유사업을 근본적으로 競爭制限하고 있다. 그런 狀況下에서 사업자의 불가피한 행위만을 문제 삼아 是正命命 및 과징금부과를 한다는 것은 公正去來法정신을 잘못 해석한 것이 아니냐 하는 抗辯이 일부에 있다.

66

내용에 있어서 공정거래법의 합리적 해석으로 그 적용을 선택적으로 해야 할 필요성이 있었지 않으나 생각한다.

또한 공정거래법 제11조1항의 의미는 공정거래법에서 열거하고 있는 사업자간 공동행위가 경쟁을 실질적으로 제한하고 있는 경우를 그 규제의 대상으로 하고 있으나, 현재 정유업계는 제품가격, 수급등 정부의 엄격한 통제를 받고 있으므로 정유회사의 본건과 같은 합의로 인하여 경쟁이 실질적으로 감소되었다고 보기는 어려우며, 오히려 공익사업에서 시행되는 규제의 일환으로 산업합리화, 산업구조의 조정 및 국민경제의 발전을 위한 물량 조절 행위로 해석될 수도 있는 것이다.

3. 과징금 부과에 대한 법적 검토

공정거래법 제14조의 과징금 성질에 대해서는 위법행위에 대한 벌과금 성격인지 부당이득의 환수의 성격으로 볼 것인지의 문제가 제기되는 바, 동법 제14조의 과징금은 제6조 제5항 및 제45조의 사업자가 사업자의 위법행위로 피해를 입은자에게 손해배상을 한 때에는 동배상액에 해당되는 금액을 환급토록 되어 있는 규정을 준용하고 있어 부당이득의 법리와 일치한다. 또한 공정거래법 제55조(벌칙)에서 제11조의 위반의 경우 벌과금을 규정하고 있는 바, 제14조의 과징금을 위법행위에 의한 벌과금으로 해석할 때에는 같은 행위에 대해서 벌과금 규정이 중복되게 된다. 경제기획원의 공정거래법 개정 설명회(86. 9. 24)의 자료제공에서도 제14조의 과징금 신설취지를 「부당한 공동행위로 취득한 이익의 환수」로 밝힌 바 있으며, 前공정거래심의위원회 위원 김충환저 「한국

공정거래제도」(82페이지)에서도 「과징금은 사업자가 사업기간동안 얻은 부당이득을 흡수하는 것을 목적으로 하는 것으로서 벌과금과는 성격을 달리한다」고 밝히고 있다. 따라서 공정거래법 제14조의 과징금 성격은 부당이득의 환수 성격을 갖는다.

그러나, 초과이익 발생 가능성이 전혀 없는 현 가격체계하에서 정유사가 기준시장정유유 유지를 통한 경쟁상의 할인판매를 하지 않음으로 인한 부당이득 발생가능성은 공정거래법상 부당이득에 대한 명문규정이 없으므로 민법 제741조상의 부당이득 개념을 적용하여야 하나, 동요건에 부합되지 않는다. 즉 부당이득의 요건으로서 ① 타인의 재산, 노무로 인하여 이득을 얻은 자가 있을 것, ②위의 이득으로 인하여 타인에게 손해를 가할 것, ③이득이 법률상의 원인없이 이루어 졌을 것을 충족해야 하나, 정부가 고시한 판매가격은 정부의 물가안정관리 목적상 최저수준으로 통제하고 있는 바, 정부고시가격을 적용하여 판매하더라도 타인에게 손실을 줄 여지가 전혀 없으며, 법률상의 원인으로서 형식적인 형평으로는 정부고시가 기준으로 판매한 행위는 석유사업법에 근거한 적법타당한 행위이며, 실질적인 형평의 전지에서도 가격은 최고가격으로서 고시하였지만 실재는 최저가격 수준인 바 정부고시가 판매로 실질적인 이익을 취할 여지는 없다. 또한 정유사가 스스로 적정이윤을 포기하고 일부 고객에게 할인판매를 하였다 하더라도 할인가격과 정상가격과의 차이를 부당이득이라고 볼수는 없다. 왜냐하면 할인판매는 적정이윤의 포기이고 기업의 적정이윤을 포기하고 판매하는 것은 기업의 자유에 속하는 것으로서

문제의 기준시장점유율 유지와의 상당 인과관계에 있다고 볼 수가 없기 때문이다.

## V. 기준시장점유율 유지의 평가

당시 정유사의 기준시장점유율 유지는 경쟁여건이 마련되지 않은 상태에서 한시적(연간으로 한정) 조건으로 합의하였으며, 출고조절, 거래조건개선, 가격조절등을 지속적으로 유지할 목적은 아니었으나, 정책원유 배분 및 대정부규제 완화(허용이익 적정화 및 비용인정등)를 요청하는 가운데 합의비율을 폐기할 동기가 마련되지 않고 수급불안정, 가격규제에 따른 지속적 결손, 정부의 수급 및 시장조절등 제약요인과 정책원유 배분을 위한 기준으로 시장점유율이 논의되는 가운데 현재까지 지속되어 왔다. 이러한 기준시장점유율 유지가 국민경제 또는 유통소비자에게 주었던 효과를 살펴 보면 아래와 같은 많은 잇점이 있었다고 생각한다.

첫째로, 정부는 안정적인 공급기반하에서 물가관리정책, 산업육성정책등 각종 정부정책을 효율적으로 수행할 수 있었으며,

둘째로, 시장경쟁에 따라 각 정유사의 유종별 판매량 구성이 변화될 경우 유종에 따라 부족제품과 잉여제품이 파생적으로 나타나게 되어 소비자에 대한 안정공급 및 저가공급을 저해할 우려가 있는데 시장안정을 통하여 정유사는 소비자에 대하여 출고제한등 피해를 준 일이 없이 오히려 과당경쟁에 따른 불필요한 비용절감을 통해 가격인하가 가능 했으며,

셋째로, 정유사는 안정된 시장을 기반으로 최적의 조업을 유지하고, 안정적이고 경제적인 원유구매가 가능하여 국가전체의 에너지비용을 절감할 수 있었으며, 국내 석유제품 유종간 가격차이를 이용한 과잉시설 투자경쟁을 지양함으로써 자원의 낭비를 방지하였다.

결과적으로 정유사는 시장안정 노력에 따라 석유류 수급이 어려운 시기에 에너지수급에 장애를 초래함이 없이 경제적이고 효율적인 石油수급을 수행함으로써 소비자에게 석유류의 低價·安定공급과 국민경제적 측면에서 경제산업발전에 크게 기여하여 왔음을 부인할 수 없다.

일부에서는 정유사간 시장합의에 따라 경쟁요인이 없게 되어, 정유사가 방만한 경영을 함으로써 에너지 공급원가를 상승시켰다는 주장이 있으나, 이것은 잘못

인식된 것으로서 정부의 현행 가격제도하에서는 정유사는 원가절감에 의해서만 이윤증대를 기대할 수 있으며, 타 정유사에 비하여 원가절감 노력이 뒤질 경우 상대적으로 손실을 초래하기 때문에 정유사간 원가절감 노력은 계속되고 있다.

## VI. 맺는말

국내 석유산업은 1964년 최초의 공장가동 이래 최대의 변환기를 맞고 있다. 즉 국내 石油수요는 그간의 양적인 성장과 함께 소비구조의 輕質化 및 低硫黃연료유의 공급증대에 따라 선진형의 소비구조로 바뀌어 가고 있으나, 공급시설은 규모만 증대되었을 뿐, 아직 고도화 시설을 전혀 갖추지 못하고 있는 실정이다.

따라서, 석유류 안정공급을 위해서는 향후 2~3년을 전후하여 重質油 분해 및 탈황시설등의 고도화사업이 설치되어야 하며, 동사업에 각 정유사별 2~3천억원의 투자가 소요되는 대규모 사업으로서 안정적인 경영기반 없이는 불가능하다.

또한, 장기적으로 국가경제발전에 필요한 에너지를 안정적이고 저렴하게 공급하기 위해서는 해외유전개발에 많은 자금을 투입해야 하며, 기술개발 투자도 확대되어야 한다. 따라서 석유산업은 과거 어느 때 보다도 성장을 위한 내실을 다져야할 때이며, 불필요한 과당경쟁으로 인력과 자원을 낭비하는 것은 국민경제를 위해서나 石油소비자를 위해서 바람직하지 않다고 본다.

이러한 여러가지 측면을 고려하여 국내석유산업은 得보다도 失이 많은 경쟁을 지양하고, 장기적인 품질경쟁 및 생산성 경쟁을 통하여 산업발전과 소비자 이익을 동시에 추구해 나가는 것이 최선이 아닌가 생각한다.

최근 대내외적 여건변화로 민간부문의 경제자율화의 요구가 점증되고 있는 상황하에서 정부의 석유산업관련 정책에 대한 전환이 있을 것으로 보인다. 따라서 정부의 정유사 기준시장점유율 유지에 대한 시정조치등으로 단순한 시장경쟁 유도 보다는 이에 우선하여 석유산업 전반에 걸친 실효성 있는 제도개선이 이루어지기를 바라마지 않는다. □

註 : 본고의 내용은 정유업계에 종사하는 한 개인으로서의 소견과 소감을 쓴 것임을 밝힙니다.