

## I. 概況

日本석유업계는年初부터 기대와 불안이 교차하는 가운데 석유정책에 대한 논란이 활발하다. 그것은 석유산업에 관한 규제완화프로그램이 금년부터 본격적으로 실시됨에 따라 생산면에서나 유통면에서 이에 대응하는 새

# 日本の 새로운 石油政策

로운 전략을 수립코자 하는 몸살이며, 시행프로그램의 일부는 아직 구체안이 확정되지 않아 좀더 조절되어야 할 쟁점이 있기 때문이다.

석유정책 전환의 기본원칙은 87년 6월에 발표되었던 바, 自由化/自律化라는 방향제시에 업계가 이를 환영하였다. 그러나 앞으로 펼쳐지게 될 시장재편성현상은 분명한 그림을 가늠하기 어렵고, 유통질서 정상화문제도 과연 정부의 해결방안대로 확립될 수 있을지 의문이다. 더우기 자율화흐름 속에서 가격구조를 바꾸어 나간다는—輕油를 비롯한 中間製品의 가격수준을 상대적으로 높인다는—이른바 油價體系의 국제화접근 문제는, 日本의 석유제도(石油諸稅·비축의무·公害規制등)의 부담이 싱가포르나 외국들과 다르다는 점에서 수년후에 到産社출현을 예상할 만큼 논쟁이 많다.

뿐만 아니라, 업계에서는 지금 石油諸稅(6種)를 낮추어야 한다고 몇년째 건의하고 있는데, 최근에는 당국에서 감소경향인 石油稅收를 증대시키기 위해 종래의 從價稅를 從量稅로 전환하는 개정안을 확정하였으므로 이는 經營壓迫要因이 커져서 결국 석유산업體質強化를 위한 액션·프로그램(규제완화)에 逆行하는 셈이 된다는 비판도 높다. 그렇지않아도 석유산업의 수익율이 낮은 편이어서 경영합리화 命題를 추진하고 있는 실정임을 생각할 때 이런 發想은 차라리 “배반”이라는 반응까지 나오고 있다(87년 9월 中間決算에서 石油10社의 賣出額經常利益率은 1.51%로서, 이는 제조업평균 3.59%의 절반 이하 수준이었음).

여하튼, 未定事案들이 있고 그것이 주요변수로 작용할 터이지만, 日本석유정책의 전환전개가 우리에게도 어느 정도는 他山之石의 감을 주고 있으므로 현재 진행중인

金 鍾 七

(대한석유협회 弘報課長)

시책들의 구성을 살펴본다. 이러한 전환방안들은 대체로 87년 한해동안에 공표된 보고서/지침/대책/법령등에 집약되고 상호관련되는 바, 순서대로 정리하면 다음과 같다.

〈87년의 石油政策 관련사항〉

- 87, 1, 28 給油取扱所の 営業범위확대기준
- 87, 3, 4 휘발유流通對策 실시대강(\*5월에 消防法改正)
- 87, 3, 28 휘발유販賣法 시행규칙개정
- 87, 6, 17 1990年代의 石油産業, 石油政策방향
- 87, 7, 10 石油審議會 석유부회에서 3個小委설치
  - ▲긴급시 대책 小委員會
  - ▲석유비축문제 小委員會
  - ▲輕油유통문제 小委員會
- 87, 8, 5 石油連盟, 長期에너지수급/石油수급전망발표
- 87, 11, 13 石油備蓄政策發表 : 1990년대중반까지 石油 5,000萬kl국가비축을 확보하는 보고서
- 87, 12, 2 輕油유통문제小委의 중간보고서
- 87, 12, 3 新規 주유소설치 指針(수도증가지역/신설이 필요한곳/再配置 및 統合의 경우는 설치가능).

## II. 基本方向과 推進方向

정책이란 항시 발전적으로 전개된다고 설명되어 왔다. 그러나 日本 石油業界에서는 그동안 일관성 있게 추진되었던 石油政策이 80년대에 들어서 보니, 제2차 石油危機 이후의 국제석유환경 변화에 따른 국제화/경쟁화추세에서는 정책전환이 필요하다는 비판이 높아져 왔다. 즉, 1962년에 제정한 「石油業法」의 체제는 실질적인 규제내용이 많아서 생산·판매업계의 원활한 발전에 장애를 준다는 것이다. 이 법의 골격은 ▲정유설비 新·增設에 대한 허가제 ▲석유제품 생산량에 대한 통제 ▲제품가격水準에 대한 지도 등의 측면에서 규제중심이므로 그러한 관리체제를 완화해야 한다는 것이었다.

한편, 당국으로서는 그동안 이 법의 運用이 석유산업을 보호육성하기 위한 것이라는 名分을 세워왔었는데, 이제는 오히려 그것이 석유업계 체질약화면에 기여했다는 평가에 부딪치게 되자 현실을 냉철히 검토하면서 반성의 소리도 고조되었다. 석유정책이 무엇보다도 공급안정에 重點이 놓여지고 국제시황에 신속히 유연하게 대처할 수 있도록 「강인한 체질」이 되어야 할텐데 실은 그

렇지 못하다는 인식을 自省한 것이다.

사실, 通産省으로서의 석유의 안정공급을 확보하기 위해서는 산유국이나 국제적 石油메이저들에 대해 日本을 매력있는 시장으로 인식시키는 것이 필요하다는 입장이다. 그러나 日本석유산업은 현재 시설과잉을 배경으로 또한 유통문제상으로 과당경쟁이 심화되고 있으며, 전반적으로 수익성이 낮은 실정이다. 이를 개선하기 위해 이미 83/84년부터 「석유산업구조개편」이라는 케치·플레이즈로 元賣社集約化작업을 추진, 3년여간에 元賣13개사를 11개사로 줄이는 동시에 영업제휴를 통해 이를 7개그룹으로 형성하였다. 아울러 잉여설비 폐기작업도 추진하여 546萬b/d의 설비능력을 470萬b/d로 감축하기도 하였으나, 가동율은 여전히 저조한 60%수준이었으며, 시장질서의 문란도 收益性低調도 여전한 것이다.

그러므로 당국은 이제 석유정책의 전면재검토에 능동적으로 나섬으로써, 기업체질을 강화시키려면 그동안의 규제위주 석유정책을 수정, 市場競爭原理를 적극도입해야 한다는 方向轉換을 하기에 이르렀다.

이러한 新政策을 수립하기 위해 通産省은 86년 11월 資源에너지廳 장관의 자문기구인 石油審議會石油部會내에 「석유산업 基本問題검토위원회」를 설치, 87년 6월에 연구보고서가 제출되었으며, 그것은 곧 새로운 석유정책의 中·長期계획으로 채택되었다\* 同委員會에는 종전과 달리 元賣11個社의 全社長 및 精油專門21個社 중 2個社의 대표가 참여하였다.

1990년대의 石油政策方向이라는 이 보고서는 우선 「官民의 役割分擔」을 지적함으로써, 官爲主의 정책결정상의 경직성을 지양하려는 자세를 보이면서 「民間의 활동을 補充」코저 하는 바 단계적인 규제완화가 「적당」하다는 표현이다. 그 要旨는,

- ①정제시설의 신·증설 허가제를 자동승인방식으로 자유화하며,
- ②석유제품별 생산량의 행정지도 폐지(1988년까지)
- ③주유소의 신설지도제 및 轉籍동의 폐지(1989년까지)
- ④원유처리량(정제량)에 대한 지도 폐지(1990년까지)
- ⑤燈油의 재고수준확보를 위한 지도의 완화(재조정)
- ⑥판매활동(石油流通)에 대한 정부관여 완화 등이다.

그리고 규제완화 뿐만 아니라, 정제부문의 합리화/유통구조의 개선/석유비축의 확충/생산과 수입의 탄력적調和 등에 대해서도 원칙을 제시하였는 바, 부문별 내용은 다

음과 같다.

### 1. 精製部門의 합리화

생산 효율성, 物流効率의 개선, 간접비절감 그리고 전체의 수급균형 개선을 통해 경영기반을 강화해야 한다는 관점에서 현재 추진중인 70만~100만b/d의 설비폐기목표를 넘어서는 그 이상의 폐기처리를 실행토록 한다. 아울러 대담한合理化를 이룩하기 위해서는 더욱 정제 그룹화(集約化)를 추진시키며 그룹내에서도 「連携」를 강화토록 한다.

한편 原料油의 輕質化 및 다양화 그리고 석유제품 需要構造변화에 탄력적으로 대응케 하기 위해 2차설비(분해시설 및 탈황시설 등)을 더욱 많이 도입함으로써 시설 고도화를 적극추진토록 한다.

### 2. 元賣·流通부문의 합리화

石油元賣社들은 합병이나 共同판매사 설립 또는 영업활동계통을 강화하여 그 동안에 어느 정도 성과를 보았던 집약화를 한층 더 발전시킨다. 그 과정에서는 자율화 산업질서 확립을 목표로 어떤 형태의 「先導會社」를 형성토록함이 요망된다(註:元賣11個社중 2~3개사가 영업계통을 이루어, 판매점유율을 獨占禁止法上 시장분할기준에 저촉되지 않는 25%以內에서 最多세어 확보자를 만들자는 것-시장질서 確立策의 하나임).

다음은, 유통부문도 집약화/공동화등을 강력추진하여 역시 대담한 합리화를 이루자는 것인 바, 여기에는 그야말로 철저한 시장경쟁원리를 도입하여 상당수의 到産을 감수하는 재편성을 뜻한다.

### 3. 自律供給體制를 향한 환경정비

종래의 소프트한 가이드·라인행정은 석유산업 구조개선의 의욕을 저해하는 측면이 있다. 따라서 석유정책 전반에 걸쳐 구조개선을 가속적으로 진척시키자는 관점에서, 안보상 꼭 필요한 정부관여를 제외하고서는, 평상시의 주요규제를 과감히 완화해 갈 것이 진요하다.

실시방침에 있어서는, 과도의 혼란을 초래함이 없이 石油의 자율적공급체제로 이행해갈 수 있도록 앞으로 5년 정도 이내에 다음과 같은 규제완화를 단계적으로 시행한다(本內容은 상술한 바의 규제완화 요지 ①~⑥項임).

동시에, 보안규제사항도 재조정함으로써 합리적 거래관

행을 확립할 수 있을 만큼 환경정비책을 계속 검토한다. 이때 정부의 역할로서, 정유설비폐기나 집약화등의 경영노력을 지원하는 方案도 강구한다.

한편, 석유공급이 불안정화하는 시기에는 原油에 비해 製品쪽의 供給소스 융통성이 극히 낮아서 안정성이 적으므로, 連產品으로서의 석유제품 공급안정을 위해 생산과 수입이 그때 그때마다 적절히 조화되어 국내수요에 알맞도록 자율조정되는 체제를 구축토록 한다.

### 4. 安定性확보를 위한 보완책

현재의 정부비축계획을 바탕으로 앞으로의 보완책을 「조속히/구체적」으로 검토해야 한다. 그리고 備蓄油의 효과적인 활용을 기하려면 정부가 직접 콘트롤하는 정부비축분을 중심으로 활용하는 편이 적당할 것이다.

또한, 긴급시는 물론 準緊急時에서도 차질없이 대응하려면 평상시체제가 긴급시체제로 부드럽게 이행될 수 있는 시스템을 준비해야 한다. 따라서 석유산업이 정보화 체계를 갖추도록 정부가 유도/지원해야 함은 물론, 정부 자신도 긴급시에 처했을 때 國內외의 在庫나 油價동향등 소요정보들을 신속히 파악할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 이런 관점에서 備蓄油의 방출계획도 조속히 구체적내용을 재검토하자는 것이다.

### 5. 제품가격體系의 국제화

上述한 내용의 「기본문제검토위원회」 보고서에는 그 以外에도 向後석유정책의 기본방향으로서 ▲제품가격체계의 국제화와 ▲강인한 공급체계의 구축이라는 목표가 설정되어 있다.

즉, 석유산업의 체질을 근본적으로 개혁할 필요성에서 제시된 進路인 바, 日本과 타국의 석유수요구조가 다르다는 점등을 배경으로 하여 국제적 손색이 없는(경쟁장애요인이 없는) 가격수준에서 국내석유공급이 이루어지도록 철저한 경영합리화작업에 의한 製品코스트輕減을 달성해야 한다. 따라서 정제시설고도화를 통해 국내정제의 高附加價値를 실현함으로써 경영기반을 강화하는 한편, 석유에 대한 경합에너지 가격수준과의 균형을 잃지 않도록 조정하면서 석유제품 가격체계를 국제화로 접근시켜 가자는 것이다.

뿐만 아니라, 공급체제를 강화하려면 평상시부터 輸入/精製/流通/開發등 각 부문의 기능이 유기적으로 일체적

으로 수행될 수 있는 綜合—貫석유회사로 성장시켜야 하며, 당분간은 이에 準한 그룹을 중심으로 한 큰 供給 루트가 軸이 되는 강인한 시스템을 구축함으로써 原油 조달 능력도 강화시키게 된다는 것이다.

그런데, 이상의 보고서가 채택·발표된후 價格체계의 국제화 및 유통질서확립에 관련된 후속 프로그램이 나타났다. 石油審議會내에 「輕油流通問題 小委」가 87년 7월에 설치되고 7회의 연구모임을 거쳐 12월초 그 中間報告書가 나왔으나, 輕油가격의 國際化(上向조정) 및 販賣慣行 適正化를(指針), 共同販賣 등이 제안되었다. 그 조치와 반응은 다음과 같다.

### Ⅲ. 油價構造개선과 판매질서확립

휘발유가 가장 수익성이 좋은 油種이어서 과당경쟁의 치열화를 빚게 된 결과, 84년 11월 「휘발유 販賣業의 합리적 去來慣行 確립을 위한 지침」이 작성되어 그런대로 상용한 효과를 올리고 있다. 그러나 輕油에 있어서는 元賣社와 販賣業간에 마찰이 심하고, 역시 경쟁과열로 거래질서의 혼란 및 채산성 惡化가 문제되고 있다. 더우기 휘발유는 비싸고 중간제품(輕油·燈油·A重油)은 싸다는 가격체계의 歪曲현상에는 수많은 문제가 내포되어 있으므로, 이러한 문제들은 앞으로 시장메커니즘 도입을 통해 강인한 석유산업체질을 만들면서 가격체계의 국제화를 실현시키려는 석유정책에 큰 장애가 되는 것이다.

그러므로 輕油流通問題小委의 중간보고는 아래의 대책 방향을 종합하였다.

①유통기반을 합리화/적정화하기 위해 元賣社의 판매 활동準則을 책정하여 그것이 元賣단계에서는 물론 말단 판매단계에까지 지켜지도록 관리하자. 또한 元賣社들은 輕油등 중간제품의 국제가격수준을 고려하면서 적절한 原價를 설정하자.

②需要業界(구입측)의 가격할인 교섭력이 너무 강해서 시장을 혼란시키는 큰 요인이 되고 있다. 구매질서를 쇄신하기 위해 구입측단체에서 경쟁제한적 구매행위를 자주적으로 시정토록 해야한다. 필요하다면 獨占禁止法上的 금지행위를 적용시키는 방안도 있다.

③輕油관련 稅制上的 문제도 시장혼란의 주요要因이다. 그러므로 輕油去來稅 징수를 公正化하기 위해 稅務調査體制를 강화하는 한편 課稅前 귀속의 재검토/특별징수義務

務者 지정제도의 엄격화/특별징수義務者에 대한 교부금의 一律化 등의 개선조치가 요망된다(\*輕油去來稅는 元賣社—特約店간의 거래에 대해서는 非課稅이므로 이를 악용한 脫稅가 적지 않고, 稅를 부담하지 않은 값싼 輕油가 유통됨으로써 정상경유의 시중시세를 낮추게 하는 일도 많다. 輕油去來稅는 特約店(또는 元賣社)로부터 輕油를 인수한 者에게 과세하며, 이때 특약점이 그 세금의 「특별징수의무자」가 되므로, 특약점에게 交付金을 주지만 一律의인 교부는 아니다).

④輕油의 부당한 거래가격차를 해소하기 위해 ▲도매 가격 사후조정의 폐지 ▲채산성을 좀먹는 염가매출의 방지(防止) ▲脫稅를 위한 異物質混入의 방지등을 業界경쟁 원칙(물) 속에 구체화하자. 異物質混入을 방지하는 着色劑/識別劑를 유럽과 같이 정유공장이나 저유소 단계에서 첨가하자. 품질확보와 脫稅체크의 보완책으로서 종래 휘발유에 대해서만 실시하는 全國石油協會의 試買檢査制를 輕油에도 활용하자.

⑤앞으로 국제가격체제로 진입하기 위해 수요/공급 양측의 가격신뢰성을 높이도록 輕油의 적정가격수준을 설정하자.

⑥유통구조를 개선하고 市場메커니즘의 유효기능을 조속확립시키기 위해 우선 元賣社의 과당경쟁체질을 시정해야 한다. 즉 西獨에서 처럼 輕油의 配送共同化 및 보편의 영업체휴 그리고 共同販賣社설립(도매단계)을 도모하자. 아울러 유통단계에서도 대형공동주유소를 만들거나 탱크規模去來의 共同受注化를 추진하자는 것이다.

### Ⅳ. 業界의 반응과 전망

이상의 규제완화프로그램 및 전환시책에 대하여 석유업계는 元賣側과 販賣측의 생각이 다른데, 대체로 판매업계쪽에 불안의 그림자가 많다. 개별품목 특히 휘발유에 대한 생산량지도(\*P·Q制)폐지가 今年內에 실시될 터인데 그 시기에 우선 모두의 관심이 집중되어 있다.

P·Q 및 주유소新設規制의 폐지가 가져올 영향은 무엇일까. 생산자나 元賣社가 자신들의 영업력에 맞추어 공급량을 「克服」(조절)하면 안정적인 경영이 되겠지만, 수입과 함께 생산을 심하게 억제하면 판매업자의 자연도태·탈락이 빚어진다. 또, 생산량을 확대하여 공급하면 시장상황이 교란되고 결국은 소매가격이 낮아져서 元賣

社の 수익을 흔들어놓게 될 위험이 있다. 경쟁이 심화되는 가운데 생산자들도 타사보다 코스트를 낮추어야 할 필요성이 더 커지고, 좌우간 어느정도의 혼란을 겪어야 할 것이다.

이런 상황에서, 元賣各社は 유통계열화를 강화하여 소매시장에 대한 지배력을 확대코저 한다는 관측도 있다. 즉 종래에 특약점이 운영하거나 지배하던 주유소에 대해 元賣社가 직접적인 영향력을 발휘하려는 기미가 나타나고, 특히 附加價値가 높은 휘발유市場 확보를 위해 휘발유品質維持對策을 이용한 계열주유소 選別再整備도 가능하다는 것이다.

휘발유品質維持對策은 87년 3월과 10월의 휘발유販賣業法중 省令改正에 의해, 精油社/元賣社/都賣/小賣의 각 단계가 連帶하여 소비자에게 품질보증(손해배상까지)하는 제도이다, 여기에서 주유소는 휘발유仕入先(받아온 곳)을 문제발생 時點으로부터 지난 3개월간 및 향후 1년간 변경치 않음을 特約店이나 그에 소급한 元賣社/精油社에게 증명을 받아야 하는 것이다. 따라서 元賣側이 강하게 되고, 他社系別店과의 거래는 하지 않을 것등을 별도 형태로 약속시키는 방도가 있으므로 계열판매점의 資質까지도 심사함으로써 流通經路證明(계약서 등)을 거부할 수도 있다는 점에서 元賣側에게 好材로 이용되는 것이다.

한편 판매업의 경영은 생존을 위한 슬림화(減量經營)가 예상되고 덤핑이 확대된다는 우려도 있다. 가격수준에 대해서는 휘발유가 국제가격 정도까지 대폭 하락하며 中間製品은 현재와 같이 낮은 수준 그대로 갈 확율이 높다고 한다. 이는 上述한 「輕油문제小委」보고서가 권장한 輕油가격의 국제수준화가 의욕대로 실현되기 어렵다

는 분석을 바탕으로 한 것이다. 다시 말하자면 燈油나 A重油의 上向是正은 소비자단체 및 農漁協등의 정치적 파워 때문에 어려우므로, 그것을 그대로 두고 輕油 가격만의 上向是正은 불가능하다. 결국 中間 製品 가격의 국제화라는 「新價格體系」는 외국의 자유시장과 달리 日本이 갖는 부담등으로 인해 특히 税金負擔 때문에 훌륭한 시나리오가 되지 못한다는 것이다.

이에 관련하여 무엇보다도 油價國際化를 목표로 하자면 우선 石油諸稅의 근본적인 재조정이 필수적이라는 주장이다. 마침, 자원에너지청은 大藏省의 반대에도 불구하고 油價의 4.7%인 「石油稅」를 從量稅制로 바꾸어 現稅額의 약 2.5배(K1當 2,040円)로 引上할 것을 확정하였으므로 업계의 稅制論爭이 격화되고 있다. 「石油稅」만이 아니라, 「휘발유稅」 및 「지방도로稅」 그리고 「輕油去來稅」에 있어서도 그것이 지난 30년간 7회나 增稅되어 왔는데, 현행의 과도한 잠정세율의 시한이 88년 3월말까지 이므로 4월부터는 잠정인상분을 폐지하고 기본세율로 환원시켜야 한다는 주장이다. 따라서 차제에 근본적인 石油諸稅 수정을 해야하며, 그래야만 정부의 규제완화/자율경쟁의 강인하고 유연한 석유업체質에 도움이 된다는 것이다. 이러한 필요성은 이미 87년 6월의 「石油産業기본문제檢討委」 보고서에도 지적되었는데, 「정부는 上記의 규제완화를 착실히 실행해가는 以外에 ▲보안규제의 조정 ▲합리적 거래관행 확립을 위한 환경정비 ▲석유관계諸稅의 석유산업에 미치는 영향 등을 계속 검토해야 한다」고 명시했음을 업계에서는 계속 주장할 것으로 보인다. □

□ 石油圖書案内 □

# 精油設備高度化

## Handbook

— 大韓石油協會 企劃部 —