



석유제품 가격관리 정책방향

이 복 재
〈에너지경제연구원 석유정책연구팀장〉

1. 국내의 석유시장의 여건 변화

(1) 국제 에너지시장의 변화

○ 1990년대의 국제정세는 과거 군사력을 기초로 한 힘의 균형으로부터 경제력을 기초로 한 이해의 균형으로 전환되어 가고 있음. 특히 지역적인 연계성을 바탕으로 하여 경제적인 실리를 추구하는 경쟁적인 지역화의 추세를 보이고 있음. 이러한 추세에 따라서 향후 세계 경제는 EC와 북미자유무역권(NAFTA) 그리고 아·태 경제권(APEC)으로 나뉘는 블록경제 체제로 전환될 것으로 예상됨. 지역주의와 함께 세계 교역질서의 주요한 흐름을 형성하고 있는 것은 WTO(세계무역기구) 체제임. 이는 상품교역에 대한 보호주의가 심화되고 서비스교역과 지적 소유권 보호 그리고 외국인 투자 시책 등에 대한 다자간 질서체제가 확립되어 있지 않다는 등

의 문제를 해결하여 세계 교역질서를 강화하고자 하는데 그 주요 목적이 있으며 다자주의, 비차별주의, 자유무역주의를 근간으로 하고 있음.

○ 세계 경제질서가 지역주의 내지 쌍무주의에 의존하는 방향으로 나아가든지 또는 다자주의에 의존하는 방향으로 나아갈 경우 역내 또는 전세계 국가들간 급자의 생산비용, 주요 공급자와 수요자간의 거래 가격, 그리고 주요 투자계획에 대한 공개제도를 확립함으로써 역내 시장에서 공정한 경쟁이 이루어지도록 하는데 그 주요 목적이 있음.

○ 에너지세계의 국가간 균일화는 특히 석유제품을 그 대상으로 하고 있음. 석유제품에 적용되는 세율이 국가간에 현격한 차이가 있을 경우 경쟁이 원활히 이루어지지 못하기 때문에 세율의 균일화를 도모해 나아가고 있음. 에너지 수송시스템의 공동이용은 주로 전력과 천연가스를 그 대상으로 하여 주요 현안으로 대두되고 있음. 석유제품의 유통체계와 관하는 것임. 주요 거래정보의 공개는 주요 에너지 공

에 상품과 서비스의 자유로운 교역과 자유로운 투자가 촉진될 것임. 이러한 자유로운 상품교역과 투자는 세계 에너지시장에서도 점진적으로 대두되고 있는 중요한 변화임. 그 대표적인 예가 EC에너지시장의 통합과정에서 발견됨. EC 에너지시장 통합과정에서 추구하고 있는 주요 목적은 에너지와 관련한 주요 거래정보의 공개와 에너지에 부과되는 조세체계의 균일화 그리고 에너지 수송시스템(특히 전력의 송전망과 천연가스의 주배관망)의 공동이용을 통하여 역내 에너지시장에서의 경쟁을 촉진시키고 이로써 에너지공급의 안정성과 효율성을 극대화하여서는 이미 역내 국가간에 자유로운 시설투자(석유저장시설 건설, 주유소 건설 등)가 이루어짐으로써 역내 석유시장에서 상당한 경쟁이 이루어지고 있음.

- 국제 에너지시장 특히 석유 유통시장에서의 경쟁심화를 예상케하는 또 다른 중요한 변화의 예는 우르과이 라운드 협상에서 유통부문의 개방이 중요한 의제로 되어있고 이에 따라서 각국의 유통시장이 개방되고 있고 우리나라도 유통시장의 개방을 추진하고 있다는 것임. 이러한 변화추세를 쫓아 각국의 석유유통시장이 그 대외개방의 범위에 있어 점진적으로 확대될 것으로 예상됨.

(2) 국내 석유부문 주요 정책과제

- 국내 석유산업에 대한 정부의 정책방향은 전반적인 경제정책과 그 맥을 같이 함. 산업전반에 걸친 정부의 정책은 시장구조의 비경쟁성(독과점 체제), 외부경제효과의 발생, 소득분배의 불평등 심화 등과 같은 시장실패로 인하여 자원의 효율적 배분을 저해하게 될 경우 이의 시정을 위하여 정부가 시장에 개입하며 그렇지 않은 경우에는 공정한 시장거래를 촉진시키기 위한 제도의 확립과 이와 관리가 정부의 주된 역할이 되도록 하는 것을 그 골간으로 하고

있음.

- 석유정책 역시 민간부문이 창의적인 노력을 최대한 발휘하고 그 결실을 향유할 수 있도록 정부의 시장 개입 범위를 축소시키고 시장기능을 확대시켜 나아가는 방향으로 전개될 것임. 특히 신경제 5개년계획에 의해 국내 석유시장에의 신규참입을 억제하고 있는 각종규제를 점진적으로 개선함으로써 시장경쟁을 촉진시킬 것임. 앞으로 정부의 보다 적극적인 역할이 기대되는 영역은 석유의 수요관리 부문임. 즉 이제까지는 석유수요의 변화를 정책범주를 벗어나서 외부로부터 주어지는 조정 불가능한 변수로 보고 공급측면에서의 대응방안(공급능력의 확충 등)을 강구해 왔으나, 향후에는 정책차원에서 수요관리방안이 마련되어야 할 것임.
- 국내 석유정책의 주요과제는 석유 공급기반의 확충을 통한 안정적인 공급체계의 구축, 석유제품 수요의 적극적인 관리, 석유산업의 시장기능 확대를 통한 공정한 경쟁촉진 및 대외경쟁력 제고, 그리고 소비자의 변화하는 욕구를 효율적으로 충족시킬 수 있는 고품질의 환경적합적인 석유제품과 서비스 공급체제 구축임.
- 석유의 안정적인 공급체제 구축을 위하여 주요 산유국과의 협력관계를 강화시켜 나아가며 이를 바탕으로 상류부문의 적극적인 진출을 도모하고, 이 결과 국내 석유산업이 상류부문과 하류부문이 통합된 구조를 가지도록 유도해야 함. 또한 원유의 도입 내지 개발 대상국가를 광범위하게 확대하여 중국, 러시아 등 북방국가들로부터의 개발·도입을 적극추진할 필요가 있음. 또한 석유의 안정적인 공급체제 구축을 위해 정제시설을 적기에 확충하고, 정유공장과 주요 소비지를 연결하는 전국적인 송유관망을 구축하며, 주요 소비지역에 석유제품 저장시설을 확대하여야 함. 이러한 석유의 공급기반 확충을 위한 제반 투자사업은 막대한 자금을 필요로 하며 이러한 자금을 어떻게 적기에 조달하는가가 중요한

과제로 남아 있음.

- 석유제품의 수요관리는 중요한 정책과제로서 새롭게 대두되고 있는 것임. 이제까지 최종소비자들의 석유제품 소비행태는 소위 「소비자 주권」의 인식을 바탕으로 정부가 관리할 수 있는 대상이 아니며 따라서 석유제품의 수요변화는 주어지는 것으로 간주하였고, 단지 정부는 수요변화에 따른 공급측면에서의 대응방안(예 : 소요 원유량 확보, 정제시설 확충 등)을 강구해 왔음. 이 결과, 국내 에너지시장에서 석유의 비중증대로 인한 에너지 공급구조의 취약화 즉 에너지공급의 해외 의존도 심화를 초래하였음. 이는 국제 석유시장에서 심각한 공급장애가 발생할 경우 국내 경제가 받을 타격이 막대함을 의미함. 에너지공급의 해외 의존도 심화는 국제수지를 악화시키는 원인 중 하나로도 작용하였음. 또한 석유 공급시설(정유시설)의 확충에 따른 대규모 소요자본의 조달에 어려움이 가중되었음. 석유소비의 급격한 증가는 환경오염의 문제를 심화시키기도 하였음.
- 이러한 제반 문제를 보다 적극적으로 해결하기 위하여는 석유수요를 효율적으로 관리하여 그 증가율이 적절한 수준이 되도록 하는 것이 필요함. 이를 위하여 국내 석유제품의 가격수준이 국내 석유시장에서의 수급상황을 적절히 반영하는 것이 되도록 해야 함. 다시말해서 국내 석유제품 가격의 수급조절기능이 회복되어야 함. 국내 석유제품가격이 공급능력 확충에 따른 투자비용과 유통마진을 적절히 반영하는 것은 물론 석유소비에 따른 외부비용(예 : 환경오염, 교통혼잡)도 적절히 반영함으로써 석유의 소비가 효율적으로 이루어지도록 해야 함.
- 국내 석유시장에서 시장기능을 확대함으로써 경쟁을 촉진시키고 나아가 국내 석유산업의 대외경쟁력을 강화하기 위하여 국내 석유제품 가격을 자유화시켜야 함.
- 국내 석유시장에서의 시장기능 확대를 통한 경쟁촉

진과 국내 석유시장 구조의 국제화를 도모하기 위하여 석유제품의 수출입에 대한 자율화의 폭을 유가자유화와 연계하여 점진적으로 확대시켜 나아가야 함. 또한 석유 유통부문에서의 공정한 경쟁촉진을 위해 공정한 거래질서를 확립시키고 이 거래질서가 잘 지켜지고 있는지를 확인하고 불공정 거래행위를 시정하는 정부의 시장감시 기능을 강화시키는 것이 요구됨. 아울러 환경보호를 위한 정부의 감시, 지도 기능도 강화되어야 함.

2. 유가 관리정책 변천과정

(1) 정부고시 통제가격

- 대한민국 정부수립 이듬해인 1949년부터 대한석유공사가 가동하기 시작한 1964년 7월까지 지속됨.
- 정부가 석유제품을 수입하고 대한석유저장공사(KOSCO)가 석유제품의 저장과 판매를 담당함.
- 외환사정과 제한된 공급물량을 고려하여 정부는 통제배급정책을 시행하였으며 판매가격을 정부가 직접 결정하여 고시함.
- 상공부장관은 중앙의 직배처와 각 시·도의 석유판매업자(도매업자)의 판매가격을 고시하고 시·군의 판매업자(소매업자)의 판매가격은 해당 행정기관의 장이 고시함으로써 석유제품 가격이 지역마다 상이하게 됨. 또한 변동환율제가 시행되어 석유가격의 변동이 빈번함.

(2) 정부고시 고정가격

- 대한석유공사가 석유제품을 공급하기 시작한 1964년 7월부터 호남정유가 가동하기 시작한 1969년 2월까지 지속됨.
- 정부는 대한석유공사의 공장도가격을 고정시킨 후

**국내 석유제품가격이
공급능력 확충에 따른 투자비용과
유통마진을 적절히 반영하는 것은 물론 석유소비에 따른 외부비용도
적절히 반영함으로써
석유소비가 효율적으로 이루어지도록 해야 한다.**

하부 유통단계에서의 판매가격은 지역별로 수송거리의 차이를 고려하여 차별고시함. 석유제품의 거래는 고시가격으로만 가능토록 함.

격자율화를 시행하였음. 이들 자율화 석유제품의 비중은 소비량 기준으로 23%를 차지하고 있음.

(3) 정부고시 최고가격

(5) 유가연동제의 시행

- 1969년 2월 호남정유가 석유제품의 판매를 시작하면서 시행되어 오늘에 이르고 있음
- 1972년 7월까지 공장도 최고판매가격제를 시행함. 소비자가격은 수송비등을 고려하여 지역별로 상이하게 고시함.
- 1972년 7월 전국의 26개 지역에 대해 균일 수송비를 적용하여 제품별 단일가격을 고시함으로써 소비자 가격의 전국 균일 최고가격제를 도입하였는데 이는 1973년 초에 한화에너지가 석유제품을 공급함에 따라 정유공장이 남부지역과 경인지역에 균형 있게 위치한 데에 그 주요 원인이 있음. 1973년 8월에는 균일 수송비 적용지역이 42개 지역으로 확대됨. 1981년 쌍용의 가동으로 균일 수송비 적용지역이 43개로 확대됨.
- 전국 균일 수송비 고시는 1988년 6월부터 폐지하고 정유회사 공장도가격에 포함시킴

- 유가의 전면적인 자율화를 위한 전 단계로서 정부는 1994년 초부터 유가연동제를 시행함. 이는 휘발유, 등유, 경유, B-C유에 대하여 원유도입가격과 환율의 변동에 연계시켜 그 가격을 매월 변동시키는 것임. 이들 연동대상 제품은 석유제품 총 소비량의 66%를 점하고 있음.
- 유가연동제는 1994년 9월에 크게 개선되었음. 이 개선의 주요 내용은 국내 석유제품 가격의 연동기준을 원유 도입가격과 환율에서 국제석유시장(싱가포르 현물시장)에서의 석유제품가격으로 전환한 것임. 이 연동기준의 전환은 유가관리방식이 비용기준에서 가치기준으로 변경됨과 함께 국내 유가가 국내 정유회사의 효율성보다는 국제 석유시장의 효율성에 의하여 결정되도록 함으로써 국내 석유시장 참여자로 하여금유가의 전면적인 자유화에 보다 효율적으로 대비토록 하는 동시에 국내시장의 국제화를 더욱 촉진시키는 효과를 지녔다는 점에서 높이 평가됨.

(4) 석유제품 가격규제의 점진적인 완화

- 정부는 유가규제의 해제를 제품별로 지속적으로 시행하여 납사, 항공유, 용제, 아스팔트에 대하여 가

3. 유가 정산제도의 시행

- 1985년 말부터 하락하기 시작한 국제 원유가가

1986년에도 하락이 지속됨에 따라 국내 원유도입 단가가 하락함. 이 도입단가의 변동에 따라 석유사업기금의 조정을 통한 정유회사의 이윤관리(정유부문 자기자본 10% 세후 이익율)를 도모하였으나 기금 조정시점에서의 예측치와 실적치가 일치하지 않아 정유회사 이윤관리상에 문제점이 야기됨. 이의 해결을 위해 1986년에 유가 정산제가 도입됨.

- 정유회사의 결산자료를 기준으로 유가관리부문에 대하여 정산을 시행하고 있음.

4. 주요 외국의 유가관리제도

- 미국, 영국, 프랑스, 독일, 日本 등은 유가를 자율화하여 시장의 수급상황에 의하여 유가가 결정되도록 하고 있음. 그러나 이들 국가들도 최고 가격제의 도입, 연동제의 도입과정을 거쳐 자율화에 이르게 되었음. 일본의 경우에는 석유제품 가격에 대한 행정지도가 가능함.
- 이탈리아는 1982년부터 유가연동제를 시행하면서 국내 석유시장의 구조강화를 도모한 후 1991년 9월부터 유가를 전면적으로 자율화함. 스페인은 현재 유가연동제를 시행하고 있음. 헝가리는 유가의 자율화를 시행하였으나 실질적으로는 정부의 개입이 깊이 개재되어 있음.

5. 석유제품 가격관리 방안

(1) 유가연동제 기간동안의 정책과제

- 사후정산제를 가능한 조속히 폐지함으로써 정유회사의 경영합리화 노력을 촉진시켜야 함.
- 정부는 공급자 가격(정유회사 판매가격, 대리점 마진, 주유소 마진) 보다는 최종소비자 가격위주로 가격관리를 해나갈 필요가 있음. 이를 위한 여건은 국내 석유제품의 연동기준을 전환(원유도입가 및

환율에서 국제석유시장 가격으로) 함으로써 크게 개선되었음.

- 정부부과금(기금, 특소세)의 종량세화가 요망됨.
- 이러한 제반 필요조치가 성공적으로 정착됨과 동시에 기존의 유가관리체제하에서 추진되고 있는 주요 시설투자사업(예 : 정제시설 증설)이 완료되는 시점까지 유가 연동제를 시행하는 것이 바람직함.

(2) 석유제품 가격의 자유화

가. 주요 정책적인 고려점

- 석유가격이 국내 석유시장에서 수급조정기능을 원활히 발휘하도록 함으로써 석유공급체계의 강화와 석유수요의 적정화를 도모해야 함. 이를 위해 국내 석유제품 가격을 물가관리, 민생안정, 산업경쟁력 지원의 수단으로 활용되는 것은 지양할 필요가 있음(석유가격에 대한 정책적인 인식 전환 필요)
- 시설투자에 대한 규제를 완화함으로써 석유산업의 대외 경쟁력을 강화시키는 동시에 국내시장에서의 경쟁을 촉진시켜야 함. 국내시장에서의 경쟁촉진을 통해 석유제품 가격이 적정수준에서 형성되도록 도모할 수 있음. 국내 시장에서의 경쟁촉진을 위해 석유제품의 수출입과 정유부문에의 신규진입에 대한 규제도 완화할 필요가 있음.
- 석유제품 가격의 급등이 물가에 미치는 악영향을 극소화할 수 있는 장치의 마련이 요구됨.
- 시장 참여자간의 과도한 경쟁으로 인하여 석유산업이 구조적으로 취약하게 되는 것을 방지해야 함.

나. 석유제품 가격 자유화 여건조성

- 석유제품의 가격구조(세전 공장도 가격)와 그

수준을 개선하는 노력이 지속되어야 함.

- 유가 자유화를 시행하기 전에 석유정제시설의 증설에 대한 허가제를 신고제(또는 등록제)로 전환할 필요가 있음.
- 유가 자유화를 시행하기 전에 석유제품 수출입에 대한 정부의 승인제를 폐지하여 대한석유협회장의 추천제만 시행하도록 하고 유가 자유화와 함께 이 추천제도 폐지하는것이 바람직함.
- 정유부문에의 신규참입에 대한 규제는 유가 자유화와 함께 완화(등록제 또는 신고제)되는 것이 바람직함.

다. 예상되는 주요 문제점

- 석유제품 가격이 지역적으로 차별화 됨. 이로 인하여 오지의 상대적으로 낙후된 지역(예 : 농어촌 지역) 소비자들이 사회적인 형평성의 문제를 제기할 가능성이 있음.
- 석유제품을 사용하는 제조업의 경쟁력이 단기적으로 약화될 가능성이 있음.
- 기존의 정유회사와 신규 참입자에 의한 석유정제시설에 대한 과잉투자가 이루어질 가능성이 있음. 그러나 이는 국내 석유시장에서의 경쟁을 구조적으로 촉진시키게 됨. 정부가 정유회사의 이윤관리를 하지 않는 한 그 투자비용은 해당주체의 부담이 됨. 따라서 투자의 주체는 자기책임하에 투자결정을 하여야 함.
- 석유제품 수입의 증대로 인한 국내 석유제품 공급기반의 취약화를 우려하는 견해가 있음. 그러나 이는 석유정제시설에 대한 과잉 투자의 가능성과 상치되는 것이며 제품수입에 대한 원유도입의 장점(수송비 절감, 공급의 안정성)을 고려해 볼때 그 가능성은 상대적으로 낮을 것으로 판단됨.
- 공급자에 의한 부당한 가격인상의 가능성을 염

려하는 견해가 있음. 그러나 이는 과잉 시설투자의 가능성을 고려해 볼때 그 실현성은 낮을 것으로 분석됨.

라. 석유제품 가격 자유화 시행방안

- 유가 연동제 시행기간 동안의 유가관리의 개선 조치와 자율화 여건조성을 위한 조치가 성공적으로 정착된 후에 전 석유제품 가격에 대한 자유화가 요망됨.
- 유가 자유화의 초기에는 유가의 변동폭을 일정 범위내(예 : 매월 $\pm 5\%$)로 관리할 필요가 있음. 이 변동 허용폭을 점진적으로 확대해 나아가야 함.
- 정부는 시장감시 기능을 대폭 강화할 필요가 있음. 최종소비자 가격의 적정성과 시장참여자 간 거래의 적정성을 면밀히 감시해야 함. 이를 위해 정부는 국내 석유시장 참여자들의 거래에 관한 정보(예 : 가격, 물량, 거래조건 등)를 징구할 수 있는 제도적인 장치의 마련이 요망됨.
- 정부의 시장 보완기능을 강화할 필요가 있음. 이를 위해 석유제품의 비축기능을 강화하여 국내 석유시장에서의 수급균형을 유지함으로써 가격안정을 도모해 나아가며 동시에 국제시장에서의 공급불안과 국가 안보상의 비상시에 적극 대처할 수 있는 체제를 갖출 필요가 있음.
- 농어촌이나 도서지역 및 산간오지의 최종소비자들에 대하여는 특소세가 감면된 석유제품의 공급을 확대해 나아가갈 필요가 있음.
- 제조업의 경쟁력 강화를 위하여 에너지절약을 위한 시설투자를 촉진시켜야 하며 이를 위해 자금 및 세제지원이 요망됨.
- 정부는 기금을 활용하여 수입되는 석유제품과 국내에서 생산되는 제품간에 가격상의 균형을 유지할 필요가 있음. ●