



# 유가자유화 및 석유산업자유화 추진계획



김 호 성  
〈상공자원부 석유가스국장〉

## 1. 유가자유화 및 석유산업 자유화 추진의 필요성

- 석유는 국민생활의 필수품이며 산업활동의 원동력으로서, 국가생존에 필요한 주요전략물자의 하나임.
  - 이에 따라 그동안 정부는 석유의 안정적·경제적 공급을 위해 그 수급 및 가격에 직접적으로 개입해 왔음.
    - 유종별·유통단계별 최고판매가격고시(정유사 자기자본 이익률 10% 이내로 통제)
    - 정유업, 석유수출입업, 석유유통업의 허가제
    - 수출입승인제, 외국인 참여제한 등
- 이렇게 정부가 수급 및 가격에 개입함으로써
  - 평상시 안정적인 국내 정제생산능력 및 유통구조를 확보하여, 1, 2차 석유과동시등 비상시에 석유수급에 안정을 기하였을 뿐만 아니라,
  - 석유가격을 물가정책 및 산업정책적 견지에서 조정함으로써 물가안정 및 산업경쟁력 지원에 기여할 수 있었음.
- 그러나, 우리 경제의 성장과 국내외의 자유화·개방화 추세에 따라 석유부문의 정부규제로 인한 비효율 및 국내 석유산업의 대외경쟁력 약화가 문제로 부각되었고,
  - 석유부문도 자유화함으로써 시장기능의 효율성을 극대화하고 국내석유산업의 대외경쟁력을 제고할 필요성이

커졌음.

※정부규제 비효율성의 예

- 정유부문 및 유통부문에 대해 규제와 동시에 보호를 함으로써 경쟁에 의한 효율성 극대화를 저해
  - 국내가격의 수준 및 변동방향이 국제가격과 괴리됨에 따라 국내수급이 국제시장 상황에 적응하기 어려움. (걸프전시 국제가 급등에도 불구하고 '90년 석유소비 증가율 24%, 비정상적 수출입유인 발생)
- 이에 따라 상공자원부는 유가자유화의 전단계로서 '94. 1. 1부터 유가연동제를 실시하고
- 유가 및 석유산업 자유화를 위한 준비를 계속해 왔음.

## 2. 자유화 추진의 기본방향

- 석유부문 자유화의 목표가 『시장기능 활성화에 의한 자원배분 효율성의 극대화』라고 할 때
- 가격의 자유화 뿐만 아니라,
  - 효율적 가격결정이 가능토록 하기 위해서는 수급측면에서의 건전한 경쟁여건이 조성되어야 하므로, 정유부문 및 유통부문에 대한 신규진입자유화, 석유수출입의 자유화 나아가서는 대외개방까지 함께 추진되어야 할 것임.
- 다만, 자유화를 하더라도 석유의 안정적·경제적 공급을 위해 정부가 어느 정도 개입할 것인가는 각국의 역사적·문화적 배경에 따라 차이가 있음.
- 국내 부존자원이 빈약하거나(예 : 일본, 대만), 저개발 국가인 경우 석유수급을 시장기능에만 맡기는 것은 위험성이 있다고 보고 광범위한 국가개입이 이루어짐.
  - 국내 부존자원이 풍부하거나 인근 국가로부터 쉽게 자원획득이 가능한 선진국의 경우 석유수급 및 가격을 기본적으로 시장기능에 맡기고 최소한의 정부개입만 허용(미국, 유럽제국, 싱가포르 등)
- 우리나라의 경우 부존자원이 적고 유사시 외부충격에 대단히 취약한 구조이므로 자유화를 하더라도 석유수급 및 가격을 완전히 시장기능에만 맡기기는 어려우므로,

석유가격 및 석유산업 전반의 최대한 자유화를 추진하되,  
-수급안정을 위한 최소한의 정부개입은 불가피한 것으로 판단됨.

## 3. 자유화 추진계획

### 기본내용

- 국내석유제품 가격의 자유화
- 원유 및 석유제품의 수출입 자유화
- 석유생산 및 유통부문에 있어서의 신규진입 자유화

- 대외개방
- 정부의 역할은 최소화
  - 제도의 정립자 및 공정한 경쟁의 감시자
  - 비상시를 대비한 제도적 장치의 관리

## (1) 석유제품가격의 자유화

### 가. 현재의 제도

- 국내정유사에 의한 원활한 석유공급을 유도함과 동시에 부당한 가격인상을 억제하기 위해 정부가 석유제품 가격을 결정해오다가 일부 유종에 대하여는 가격자유화를 실시중
  - 현재 고시유종(물량기준 70%) : 휘발유, 등유, 경유, B-A, B-B, B-C유, LPG
  - 자유화 유종 ( " 30%) : 항공유, 용제, 나프타, 아스팔트
- 정부가 석유제품가격을 결정할 때에는 정유 5사의 손익을 분석하여 자기자본의 10%를 최대이익 수준으로 허용하되,
  - 유종간의 가격은 정책적인 고려를 감안하여 결정

### 나. 유가자유화

- 원칙적으로 석유제품의 공장도가격, 대리점가격, 주유소가격의 완전자유화
  - 단, LPG의 경우 서민용연료로서 실질적인 경쟁이 이루어지기 어렵다고 판단될 뿐만 아니라, 경쟁연료인 LNG가 고시가격을 유지하고 있는 것과의 형평을 고려, 유가자유화 후 1~2년 뒤에 자유화 검토(수출입 및 신규진입은 자유화)
- 가격자유화 초기 단계에서 충격을 최소화 하기 위해 자유화 초기 6개월간은 가격 사전신고제 실시(이후는 사후 신고제)

## (2) 원유 및 제품수출입의 자유화

### 가. 현재의 제도

- 석유류에 대한 수급 및 가격통제의 대상을 정유5사로 한정함과 동시에 제품 수출입에 따른 손익도 정유사로 집중토록 하기 위하여 수출입에 대한 정부의 직간접 개입제도 유지
  - 석유수입업자의 자격 : 휘발유, 등·경유는 품질보정 능력이 있을 것.
  - 원유 및 주요석유제품의 수출입 : 상공자원부 승인 및 석유협회 추천
  - 휘발유, 등유, 아스팔트, 윤활유 및 기유 : 대한석유협회 회장 추천

### 나. 석유수출입 자유화

- 석유정제업자에 의한 가격담합을 방지하고 공정한 거래를 촉진하기 위하여 원유 및 제품의 수출입에 의한 판매를 전면자유화 하되,

- 정제업자와 동일하게 국내석유수급 안정 및 품질유지를 위한 의무를 부과토록 하기 위해 등록제 실시

① 등록요건

전년도 수입판매량의 60일분에 해당하는 저유시설을 갖출 것

- 신규진입자는 향후 12개월간 수입계획물량의 60일분 저유시설

② 석유수출입업자의 의무사항

· 안정적인 공급지속 의무

· 전년도 수입판매량의 60일분에 해당하는 비축물량 유지(운영재고분 포함), 신규진입자는 1년간 매월 수입량의 1/6이상 비축

※ 정제업자이면서 수출입업자인 경우 비축의무는 양 물량의 합

· 품질유지 의무

### (3) 석유정제업 및 유통업의 신규진입 자유화

#### 가. 현재의 제도

○ 국내에서 필요한 석유는 가급적 국내에서 생산·공급한다는 「소비자정제주의」 바탕 위에 적절한 석유정제시설을 국내에 유지할 수 있도록 정부가 조정·통제해 옴.

- 정유업의 허가제 : 국내수요의 130% 이내에서만 정제시설 신·증설을 허가토록 하고 있음.

- 유통업의 허가제 : 시도지사에 의한 대리점·주유소의 허가제도 유지

#### 나. 신규진입 자유화

○ 석유산업의 자유화가 이루어지더라도 부존자원이 빈약한 우리의 경우 「소비자정제주의」의 완전포기는 바람직하지 않으므로 최소한의 국내생산 능력을 유지토록 하고, 유통부문은 공정경쟁을 촉진

#### 석유정제업

- 석유정제업은 현행 허가제를 폐지하여 신규진입이 자유롭도록 하되, 국내 석유공급의 안정성을 보장할 수 있는 비축 등 최소한의 의무부과를 위해 등록제로 변경(단, 현행 신고대상인 석유정제업은 계속 신고제 유지)

- 또한, 등록요건을 갖추지 못한 자가 신규진입을 위해 시설등 투자에 앞서 가등록할 수 있는 제도 마련(영업개시는 등록 요건 충족후 가능토록 함)

※ 석유정제업 : 석유를 정제하여 석유제품(부산물인 석유제품은 제외)을 제조하는 사업

① 등록요건

· 석유정제시설을 갖출 것.

※ 석유정제시설 : 상압증류시설, 중질유분해·탈황 시설, 개질시설 등

· 자체정제능력의 60일분에 해당하는 저유시설을 갖출 것.

② 석유정제업자의 의무사항

- 안정적인 공급 지속의무
- 전년도 순수입량의 60일분에 해당하는 비축물량 유지(운영재고분 포함)
  - 신규 참여자의 경우 처음 1년간 매월 순수입량의 1/6이상을 비축
- 생산된 석유제품의 품질유지 의무

③ 국내정제시설 최저가동을 위한 지원

- 원유수입 및 제품수입시 관세 및 기금의 차등 부과

※ 내수공급물량중 제품수입에 의한 공급률이 30% 이상일 경우 제품수입 억제를 위한 기금의 추가 부과(필요시 수출억제 조치도 가능)

**석유유통업**

- 유통부담도 주유소 및 대리점에 대한 허가제를 폐지하되 등록제를 실시하여 최소한의 시설을 보유케 함으로써 소비자를 보호
- 주유소·대리점간 공급계약 체결의무 및 거리제한·최소면적제한 폐지
- ※ 부관점 : 현재와 같이 신고제 유지, 등·경유만 취급토록 함.

① 등록요건

- 대리점 : 일정규모의 저장시설, 수송장비를 갖출 것  
(현행과 같음)

- 주유소 : 일정규모의 저장시설, 주유기 2대 이상 갖출 것.

※ 현재 : 서울지역은 주유기 4대이상, 기타지역은 주유기 2대 이상

② 유통업자의 의무사항

- 정제업자 또는 수입업자와 연대하여 품질유지 의무(Pole Sign제도 유지)

(4) 석유산업의 대외개방

가. 대외개방 현황 및 계획

○ 이미 개방된 사업

- 석유정제업에 50% 이하의 지분 참여 가능
- 석유대리점(처음부터 제한 없었음)

○ 개방계획

- 주 유 소 업 : '97년 이후 검토
- 부 관 점 : '95. 1월 예정
- L P G 충전소 : '97. 1. 1 예정
- L P G 판매소 : '95. 1월 예정

- 석유정제업 : 계획 없음

나. 자유화에 따른 개방계획 수정

○유가 및 석유산업 자유화시 충분한 경쟁에 의한 시장기능 활성화를 위해서는 대외개방이 필요

- 대외개방으로 외국기업이 국내시장에 참여시 국내소비자는 국내가격의 적정성을 인정할 수 있을 것임.

- 석유정제업 및 주유소업을 동시에 개방

○그러나, 대외개방 이전에 국내기업에게 대비할 시간을 주기 위해

- 대외개방은 자유화 후 1~2년 정도 뒤에 시행하는 것이 바람직함.

※ 대외개방시 국내석유시장은 상당부분 외국기업에게 잠식당할 것으로 예상되며 이경우 비상시 정부정책의 자율성이 제약받을 것이나,

- 국내에 충분한 저유시설 및 판매망등을 갖추고 장기적 안목으로 영업하는 외국기업은 국내산업으로 보아도 될 것임.

### (5) 정부의 시장개입

가. 제도의 정립자 및 공정한 경쟁의 감시자로서의 역할

○유가자유화 및 석유산업자유화 제도의 정립 및 시행

○정제업자, 수출입업자, 유통업자의 등록요건 충족여부 및 의무이행사항 확인

○제도의 틀을 깨는 불공정거래자에 대한 제재 또는 시정권고

나. 비상시를 대비한 제도적 장치를 관리

○각종 수급 및 가격에 관한 통계 및 정보의 유지

○최소한의 소비지정제주의 유지를 보장

- 관세, 기금등으로 국내정제 공급 비중이 일정수준(70%) 이상 되도록 운영

○정부비축 물량의 조속 확보(국내 수요의 60일분 목표)

다. 비상사태 발생시 시장에서의 개입(조정명령권)

① 시장개입요건

· 국내의 석유사정의 변동으로 석유수급 및 가격 상의 중대한 혼란이 발생하거나, 발생할 우려가 있다고 판단될 때

② 명령대상자 : 생산자, 수출입업자, 유통업자, 비축업자, 소비자

③ 시장개입 방법

· 원유도입, 생산, 수출입, 유통, 비축 등 수급에 관한 광범위한 권한 행사

· 가격에 관한 권한

### (6) 민간비축제도의 개선

가. 현재의 제도

○저장시설

┌ 정유업자 : 정제능력의 60일분 이상

└ 수출입업자 : 전년도 수입량의 45일분 이상

○비축물량 : 전년도 판매량(수출물량 제외) 또는 수입량의 30일분 범위에서 고시(현행 운영재고 포함 28일 고시)

나. 개선방안

- 현행 저장시설 확보 위주에서 저장시설 확보와 비축물량 유지를 동시에 추구
- 저장시설 및 비축물량은 타인관리하의 것을 임차할 수도 있도록 함으로써 비축전문회사의 설립가능성 부여
  - 저장시설 확보 및 비축물량 확보유지를 위한 고정투자가 어려워 신규진입에 애로가 있을 경우 이를 해소하는 효과도 클 것임.
  - 유개공 및 송유관공사도 정부비축과는 별도로 민간비축을 담당할 가능성 있음.
    - ※ EU지역은 민간회사들의 연합체가 비축전문회사 역할을 수행하여 민간비축 물량 중 많은 부분을 관리하고 있음.
    - 프랑스 SAGESS, 독일 EBV, 네덜란드 COVA
    - 사별 비축보다 비용감소 기대
- 저장시설 확보 의무
  - 정유사 : 정제능력의 60일분
  - 수입사 : 전년도 수입량의 60일분
- 민간비축 의무량 : 정유업자는 전년도 순수입량의 60일분, 수출입업자는 전년도 수입량의 60일분을 수입한 유종으로 비축
  - 수입제품 대신 원유로 비축할 경우 25% 물량을 추가비축
  - 자유화 초년도에 40일분으로 시작, 매년 10일씩 60일까지 확대

(7) 기금 및 세제의 변경

가. 현재의 제도

- 원유, 제품수입시 기본적으로 동일한 관세(정유제 기본관세, 5%)
- 제품판매시 특소세 및 부가가치세 부과(정유제)
- 세금과는 별도로 원유·제품에 동일한 석유사업기금(1.7\$/B)징수
  - 유가완충 및 에너지분야 투자사업등에 사용

나. 개선방안

- 제품관세율을 원유관세율보다 높게 변경하여 국내정제생산 우대

		현	행	변	경
원	유	기본 5%, 실행 2%		무세화 또는 낮은 세율	
제	품	기본 5%, 실행 1~5%		원유보다 다소 높은 세율	

- 특별소비세는 현재의 정유제에서 정액제로 전환하되,
  - 등유의 세액이 경유의 세액보다 높게하여 등·경유간 가격역전 방지

			현	행	변	경
휘	발	유		170%		정액 (원/ℓ)
등		유		10%		정액 (원/ℓ)
경		유		20%		정액 (원/ℓ)
L	P	G		10%		정액 (원/ℓ)
※L	N	G		10%		정액 (원/ℓ)

○ 석유사업기금제도의 지속('95년부터 에너지자원특별회계 부과금으로 전환)

- 원유 및 제품도입시 동액부과를 원칙으로 하되, 국내정제시설 가동을 지원하기 위해 관세와 같이 원유 및 제품에 차등부과도 가능하도록 제도 운영

#### 4. 유가 및 석유산업 자유화 시행에 따른 전망

##### (1) 석유공급부문

- 현재까지의 정유 5사에 의한 공급체제가 무너지고 수입회사가 공급의 일부를 담당하게 될 것임.
  - 수입회사는 국내기업만이 아닌 외국의 기업일 수도 있음.
- 장기적으로 시장확보가 가능할 것으로 판단한다면 국내외기업중 신규정유공장의 설립자도 나타날 것이며, 이에 따라 정유시설의 과잉현상도 있을 수 있고,
  - 또한 수출전문을 목적으로 정유공장 신설도 가능할 것임.
- 이에 대해 기존의 일부 정유회사는 정제시설의 대폭 확장을 시도할지도 모르며,
  - 반대로 일부 회사는 투자계획의 경제성을 재검토하여 증설 및 고도화시설 설치등의 투자를 일부 연기할 수도 있음.
  - 또한 외국에 정유공장을 건설하여 일부 유종을 국내에 반입하는 경우도 예상됨.
- 그밖에 일부 정유사는 메이저 등과의 재협약 또는 회사의 분할로 경영의 효율성을 높이려 할지도 모름.

##### (2) 석유유통 부문

- 유통부문에서는 각 석유공급자가 유통시장을 확보하기 위해 치열한 경쟁을 벌일 것으로 예상됨.
  - 신규시장 참입자는 시장확보를 위해 신규유통망 설립과 동시에 기존의 대리점 등을 인수코자 노력할 것이며,
  - 이 과정에서 일부 정유사는 대리점을 통하지 않고 직접 주유소, 부관점과 거래하는 경우도 나타나게 될 것임.
- 대리점은 자체 사정에 따라 「수송 및 저유전담회사」로 기존 정유회사와 협력하거나, 스스로 수입회사로 전환할 수도 있으며, 자체 주유소 등을 배경으로 국내외 신규공급자와 연합할 수도 있을 것임.



### (3) 석유가격 변화

- 휘발유·등유 등 경질제품의 가격이 하락하는 반면, 경유 및 저유황B-C유 가격이 상승하는 등 유종별로 가격의 등락이 있을 것이며,
  - 이에 따라 소비자들에 대한 영향도 각 유종별로 다르게 나타날 것임.
  - 장기적으로 휘발유 소비를 가속시키는 대신 경유 소비를 억제함으로써 자동차 등 관련산업에 영향을 줄 것이며,
  - 난방연료로서의 등유수요 급증이 예상되어 동절기 물량확보 및 가격급등이 주요과제가 될 것임.
  - B-C유 가격상승으로 산업의 국제경쟁력에 다소 영향이 있을 것임.

주요 유종별 상대가격구조 비교(싱가포르 가격은 최근 3년 평균)

	휘 발 유	등 유	경 유	B-C유(1.0%)	평 균
싱가포르 현물시장	111	109	109	67	100
국내 세전공장도	120	116	105	63	100

\* 각 유종별 국제가격구조는 계절에 따라 상당한 변화를 보이고 있음.

- 동시에 자유화 시책이 정착되면서 1~2년간은 휘발유, 등유 등 경질유를 중심으로 격심한 가격경쟁이 예상된다.
  - 이는 신규로 시장에 참입하려는 국내의 회사에 의해 주도될 가능성이 많음.
  - 다만, 정유사간의 가격경쟁이 대부분 유통부분으로 흡수될 수도 있음.
- 또한 지역간, 석유공급자간에 가격차이가 발생하게 될 것임.
- 그러나 중장기적으로 시장이 안정되면 가격은 1~2개 회사가 가격을 선도하고 여타 공급자는 이에 따르는 등으로 자연스럽게 일정 수준을 유지하게 될 것임.

### (4) 국제현물시장으로서의 발전가능성

- 현재 세계적으로 4대 현물시장이 있으며, 그중 아시아지역에는 싱가포르와 Gulf현물시장이 있음.
  - 싱가포르 시장은 주로 제품(80%)이 거래 되며,
  - Gulf시장은 주로 원유가 거래되는 것으로 파악되고 있음.
- 그러나 한, 중, 일, 대만, 홍콩 등 동북아 시장에서의 수요증가가 크고 현재 이 지역에 대해 중개 또는 공급하고 있는 싱가포르 시장의 규모가 상대적으로 부족해질 것으로 본다면 동북아에서의 현물시장 형성가능성도 배제할 수 없음.
- 싱가포르 정유공장은 총 1,130천B/D의 정제능력을 보유하고 있으며, 대부분 원유를 중동지역에서 도입, 가공하여 22%를 동남아에, 26%를 동북아에 공급하고 잔여 49%를 자체소비, 기타 지역으로의 수출 및 석유화학제품으로 가공하여 판매중('93기준)
  - 또한 각국간의 거래도 싱가포르를 통해 중개가 이루어지고 있으나, 거래 규모는 알려지지 않고 있음.
- 이러한 상황에서

- 일본의 경우 국내시장의 완전자유화가 단시일내에는 어려울 것으로 판단되고,
- 중국의 경우도 내수충당의 필요성에 의해 상당기간 제품의 수입국으로 남을 수밖에 없어
- 한반도 긴장의 완화 및 적정입지 확보가 전제된다면 한국이 이 지역에 대한 가공수출기지의 역할을 담당할 수도 있을 것임.

동북아시아의 석유수급상황

	한국 ('94)	일본 ('92)	중국 ('92)	대만 ('92)	계
시 설 능 력 (천 B/D)	1,700	4,880	2,890	543	10,013
수 요 (천 B/D)	1,699	5,545	2,615	590	10,449

\* 시설능력은 상압증류시설 기준임.

## 5. 자유화의 부작용으로 논란이 가능한 사항

- 담합등에 의한 가격인상 우려
  - 정유업·유통업에 대한 신규진입 자유화, 수출입 자유화가 동시에 실시되고, 1년 후 대외개방까지 실시되므로 치열한 경쟁으로 오히려 가격이 인하될 가능성이 큼.
  - ※ 프랑스, 네덜란드, 일본 등에서도 자유화 초기 극심한 경쟁으로 가격인하되었음.
- 정유부문 및 석유유통부문 신규진입 자유화에 따른 과잉투자 우려
  - 자유화 이후에는 신규진입의 적정성 여부를 민간이 스스로 판단하는 것이 원칙
  - 정부는 안정적 공급능력을 확보하도록 등록요건만 규정
  - 신규진입에는 대규모 투자가 필요하므로 신규진입을 쉽게 결정하기는 어려울 것임.  
(공장건설, 저유 및 수송시설 건설, 비축의무물량 유지 등)
- 제품수출입 자유화로 수입의존도 증가
  - 적정수준의 수출입은 석유산업의 특성상 필요하나,
  - 국내생산에 의한 공급비율이 70% 이하일 때는 관세·기금으로 조정
- 가격구조 국제화로 휘발유·등유 가격인하, 경우 B-C유 가격인상
  - '94년에 3차례의 가격구조 국제화가 있었으나, 아직도 국제가와 차이 많음
  - 휘발유·등유 가격인하에 따른 소비절약 저해문제는 특소세 인상 등으로 대처
- 외국회사의 참입으로 비상시 국가적 대응이 어려워질 가능성
  - 외국계 회사일지라도 비축시설 및 비축물량 유지 등 안정공급 기반을 갖추면 장기적 안목으로 국내 위기 대응에 협조할 것으로 기대
- 지역간 가격격차 발생으로 가격 높아진 지역의 소비자 불만 가능성
  - 수송비 차이 등 원가차이에 따른 가격차는 불가피하나, 독점요인에 따른 부당가격은 공정거래법으로 대처 또는 석유사업법에 별도규제 근거 마련 ♣