

일본의 특석법 폐지가 한·일 석유산업에 미치는 영향

이 달 석

〈에너지경제연구원·선임연구원〉

1. 머리말

한동안 일본 석유업계를 떠들썩하게 만들었던 「특석법(특정석유제품수입잠정조치법)」이 드디어 3월 말일자로 폐지되었다. 「특석법」은 특정 석유제품(휘발유, 등유, 경유)을 수입할 경우 일정 요건을 부과, 수입업자를 제한할 목적으로 1986년에 10년간 한시입법으로 제정되었던 법률이다. 즉, 특정 석유제품을 수입하기 위해서는 품질조정·제품비축·대체생산이라는 세 가지 요건을 충족시켜야 했기 때문에 제품수입권은 사실상 정제·원매회사에 국한되어 있었다. 그러나 「특석법」폐지로 대체생산요건이 없어지고,

품질보정과 제품비축의무만 이행하면 누구라도 제품수입권을 가질 수 있게 되었다.

이미 잘 알려진 바와 같이, 일본의 석유정책은 공급의 안정성을 정책의 최우선 목표로 삼아왔다. 석유제품 수입창구를 국내 정제·원매업자에게 한정토록 한 「특석법」을 비롯하여 석유제품 수입시의 의무비축을 규정한 「석유비축법」, 석유제품의 최종 공급단계를 규제할 수 있는 「휘발유판매업법」등은 모두 공급안정성이라는 정책목표를 달성하기 위해 운용되어 왔다고 해도 과언이 아니다.

그렇다면 「특석법」폐지에 따른 석유제품 수입자유화가 일본의 석

유정책 기저에 근본적인 변화를 가져왔음을 의미하는 것인가? 일본의 석유산업은 「특석법」폐지에 따라 어떻게 변화될 것인가? 그리고 「특석법」폐지에 따라 우리나라의 대일본 석유제품 수출은 확대될 것인가? 본고에서는 일본정부의 「특석법」폐지에 따른 대책과 동법의 폐지가 한·일 석유산업에 미치는 영향을 개괄적으로 살펴보기로 한다.

2. 일본정부의 「특석법」 폐지와 그 대책

일본정부는 「특석법」폐지를 위한 보완대책의 기본 방향을 이미 1994

일본의 특석법 폐지와 파장

년에 정립하였다. 석유정책기본문 제 소위원회는 일본에서 보다 효율 적인 에너지공급에 대한 요청이 높 아지고 있다는 사실을 인식하여 1994년 2월 이후 석유정책에 관한 검토작업에 들어갔다. 이 소위원회 는 같은 해 12월 12일 『석유제품의 안정공급과 효율적 공급과의 적절 한 균형을 위해 비축 및 품질에 관 한 필요한 조치를 강구하고, 1996 년 3월로 기한이 만료되는 「특석 법」을 폐지하는 것이 바람직하다』 는 요지의 최종보고서를 제출하였 다. 여기서 비축에 관한 조치란 「특 석법」폐지 후의 석유제품 수입주체 확대에 대비해 자체 정제능력을 보 유하지 않은 제품수입업자를 포함 한 모든 생산·수입주체의 비축부 담이 실현되어야 하기 때문에 「석 유비축법」개정이 필요하다는 것이 다. 그리고 품질에 관한 조치는 석 유제품의 수입주체가 확대되더라도 환경 및 안전문제와 관련된 품질항 목에 대해서는 담보가능한 법적 조 치가 필요하다는 것이다. 이 보고서를 접수한 통산성(자원에너지청)은 석 유심의회의 자문을 얻어 1995년 2 월 석유관련법 정비법안(「특석법」 폐지법안「석유비축법」개정안「휘발 유판매업법」개정안(정식 명칭은 휘 발유 등의 품질확보 등에 관한 법 률))을 국회에 제출하였고, 국회를 통과한 동 법안은 1995년 4월 21 일부터 발효되었다.

석유관련법 정비법률에 의해 「석

유비축법」이 개정됨에 따라 통산성 은 1995년 10월 31일 「석유비축 법」시행규칙의 일부를 개정, 공포하 였다. 그 주된 내용은 원유대체비축 의 제한, 비축의무량 산정방식의 변경, 비축의무대상자 예외조항의 폐 지이다. 이를 좀더 부연하면 다음과 같다. 과거의 「석유비축법」은 비축 의무자가 대부분 충분한 정제능력 을 가진 정제·원매회사라는 점을 감안하여 원유비축을 허용하였다. 그러나 개정된 「석유비축법」에서는 정제능력이 없는 수입업자가 증가 할 것으로 예상하여 원칙적으로는 석유제품으로만 비축하도록 하되, 정제 가능한 범위내에서만 원유대 체비축을 허용하고 있다. 또한 비축 의무량 산정방식을 전년도 실적을 기초로 다음 연도의 비축의무량을 산정하는 방식에서 직전 12개월 실 적(수입, 생산, 판매량)에 따라 비축 의무량을 산정하는 방식으로 변경 하였다. 그 이유는 수입시점과 의무 비축 발생시점이 1년정도 차이가 나므로 수입주체가 확대되어 석유 제품이 불규칙하게 수입될 경우 긴급 시 안정공급에 문제를 초래할 수 있기 때문이라는 것이다. 비축의무 자 예외조항의 폐지란 연간 1만kl 이하를 수입하는 소량 수입업자에 게 비축의무를 면제하는 조항이 삭 제되었다는 것이다. 사실 그동안의 비축의무대상자는 정제·원매회사 였기 때문에 이 예외조항을 적용받 는 수입업자는 존재하지 않았다. 그

러나 수입주체가 확대되어 소량 수 입업자가 발생할 것으로 예상되는 상황에서 비축의무대상자 예외조항 은 긴급시 안정공급에 지장을 줄 수 있다는 일본정부의 판단이다. 이 러한 내용을 담은 시행규칙은 개정 된 「석유비축법」과 함께 금년 4월 1 일부터 시행되고 있다. 의무비축일 수는 종전과 같이 정제업자와 수입 업자에게 공히 70일분을 적용하고 있다.

다음으로 「휘발유판매업법」개정 에 따라 규제되는 품질항목은 휘발 유가 8개 항목, 등유와 경유가 각각 3개 항목이다. 휘발유의 경우, 종전 까지 「휘발유판매업법」에서 규제했 던 품질항목은 등유혼입(4% 이하), 메탄올(검출안됨), 실재점(5mg/100 ml 이하) 세 가지였으며, 이 외에 납 (검출안됨), 색(오렌지계)은 JIS의 품질기준이 강제규격의 근거가 되 었다. 「휘발유판매업법」개정으로 JIS에서 정했던 두 가지 품질항목 이 동법의 규제항목에 포함되는 것 은 물론, 그동안 행정지도에 의존해 왔던 품질항목인 유허분(0.1% 이 하), MTBE(7% 이하), 벤젠(5% 이 하)도 규제항목이 되었다. 휘발유 옥탄기는 「휘발유판매업법」개정안 에는 포함되지 않았으나 종래와 같 이 JIS에서 89 이상으로 정하고 있 다. 등유의 경우는 JIS에서 정했던 품질항목인 인화점(40°C 이상), 색 (+25 이상), 유허분(0.008% 이하) 을 「휘발유판매업법」개정안에서는

모두 규제항목으로 정하였다. 특히 유행분 함유율은 종전 규격이었던 0.015%에 비해 훨씬 강화된 규격을 적용하고 있다. 경유도 유행분(0.2% 이하), 세탄지수(45 이상), 증류성상(360°C 이상)을 「휘발유판매업법」개정안의 규제항목으로 정하였다. 일본정부는 이와 같은 석유제품 품질수준을 설정함과 아울러 품질관리체계를 정비하였다. 즉, 석유제품 수입업자는 수입시 품질검사를 하여 품질기준 도달 여부를 확인하고 그 요지를 통산성장관에게 제출토록 하였다. 만일 품질기준에 미달한 제품을 수입할 경우에는 품질조정계획서를 제출하며, 품질을 조정하여 출하전에 품질검사를 받도록 하였다. 그리고 최종판매업자에 대한 품질검사를 강화하는 한편 품질규격을 충족한 석유제품을 판매하는 최종판매업자에게는 법률로 정한 일정한 마크를 부착토록 하였다.

최근들어 일본정부는 공급안정성이라는 기존의 석유정책 목표에 공급효율성이라는 목표를 조화시키기 위해 「특석법」폐지 등 일련의 자유화 조치를 취하고 있다. 그렇지만 위에서 살펴본 석유관련법 정비의 내용은 공급안정성이 여전히 석유정책 목표의 중심에 있음을 말해주고 있다. 또한 이러한 정책기조 하에서 「특석법」폐지가 자국 석유산업에 미칠 충격을 최소화시키려는 일본정부의 노력이 엿보인다.

3. 일본 석유산업에 대한 영향

「특석법」폐지를 통한 석유제품 수입자유화 조치는 일본의 석유제품 수입물량을 증가시키는 효과를 가져올 것이지만 일본 석유산업에 미칠 영향과 관련하여 가장 중요한 사항은 새로운 석유제품 수입주체의 등장과 이들의 수입규모일 것이다. 「특석법」폐지를 계기로 등장이 예상되는 새로운 석유제품 수입주체는 이미 시장에서 활동해 왔던 상사와 전농(전국농업협동조합연합회), 그리고 일부 대규모 유통업자가 유력시 된다. 석유제품 수입의 가장 중요한 요건은 앞서 살펴본 것처럼 의무비축 이행을 위한 시설 확보인데 상사는 원유수입을 위해, 전농은 계열 주유소에 제품을 공급하기 위해 저장시설을 보유하고 있기 때문이다. 석유제품중에서는 등·경유보다 채산성이 있는 휘발유가 수입될 가능성이 높다. 경유는 일본의 국내가격이 낮을 뿐더러 자국내 수급조정을 위해 말레이시아, 태국 등 동남아시아로의 수출계획이 추진되고 있는 상황이어서 수입 가능성이 적은 편이다.

휘발유의 경우도 신규수입주체들에 의해 수입되는 물량은 많지 않을 것으로 전망되고 있다. 일본장기 신용은행이 기존의 저장시설을 토대로 산정한 수입주체별 연간 휘발유 수입가능량은 상사가 약 113천

kl, 전농이 약 175천kl인데, 이는 상사와 전농의 1993년 휘발유판매량 대비 3.1%에 지나지 않는다는 것이다. 또한 대규모 유통업자의 수입가능량은 약 18천kl에 불과하다. 예상되는 신규수입주체들의 수입가능량이 일본 전체 휘발유판매량(1994년 50,353천kl)의 1%에 미치지 못한다는 계산이다. 한편, 이미 시장에서 활동해 왔던 상사·전농·유통업자 외에 신규참입자에 의한 수입을 생각해 볼 수 있으나, 수입시설 투자와 유통망 확보 등 석유제품 수입체제를 갖추기 위해서는 일정 기간의 시간이 소요될 것이다. 그러므로 「특석법」하에서 석유제품 수입을 담당했던 정제·원대회사가 앞으로도 수입업자중 중심적인 위치에 있을 것이며, 「특석법」폐지가 단기간 내에 일본의 석유제품 수급구조를 변화시킬 가능성은 적다고 하겠다.

「특석법」폐지가 일본 석유산업에 단기간 내에 영향을 주게 되는 상황은 가격구조의 변화에서 비롯될 것이다. 비록 「특석법」폐지로 인한 휘발유 수입량이 전체 판매량에서 차지하는 비중은 적을지라도, 값싼 수입제품의 유입은 휘발유 고가격을 특징으로 하는 일본의 석유제품 가격구조에 큰 변화를 야기시킬 수 있다. 실제로 「특석법」폐지를 위한 논의가 진행되기 시작한 1994년부터 휘발유가격은 심리적 요인에 의해 이미 하락하는 추세를 보이고

있다.

일본정부는 과거 석유위기시 석유제품 가격에 대한 행정지도를 통해 생필품이라 여겨졌던 등유·경유·중유 등 연료유가격의 인상을 최대한 억제한 반면, 당시 사치품으로 여겨졌던 휘발유가격을 높게 책정토록 하였다. 그 결과 휘발유가격만 월등히 높은 왜곡된 가격구조가 현재까지 이어져 왔다. 그러던 것이 「특석법」폐지 논의에 따라 1995년 말의 휘발유 소비자가격(112엔/ℓ)은 전년대비 10엔/ℓ가량 하락하였으며, 국제가격에 비해 여전히 높은 휘발유가격은 더욱 하락할 가능성이 있다. 타 제품의 손실분을 휘발유 수익으로 보전해야 하는 일본 특유의 가격구조 하에서, 휘발유가격 하락은 일본 석유산업의 수익성을 악화시킬 것임이 분명하다. 이에 따라 일본의 석유회사들은 국제가격에 비해 값이 싼 등·경유의 가격인상을 위해 필사적으로 노력하고 있다. 한 예로 이데미쯔코산(出光興産)이 도입한다는 새로운 가격체계는 휘발유가격 인하와 등·경유가격 인상을 통해 표준도매가격을 거의 같은 수준(휘발유 33.7엔/ℓ(세전), 등·경유 33.5엔/ℓ)으로 맞추는 것이다. 그렇지만 석유회사들의 등·경유 가격인상은 대규모 소비자들이 가지고 있는 가격교섭력으로 인해 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황에서 일본 석유산업의 수익성은 당분간 악화될 수밖에 없



으며, 정제·원매회사들은 비용절감을 위한 노력과 더불어 판매물량 확대를 겨냥한 치열한 경쟁에 돌입할 것이다.

「특석법」폐지는 일본의 석유제품 유통부문에도 큰 영향을 미칠 것이다. 일본은 「중소기업근대화촉진법」에 의거하여 1986년부터 1992년까지 7년동안 주유소구조개선사업을 실시하였고 이후 또다시 구조개선 5개년 사업에 들어갔다. 주유소구조개선사업은 주유소 수 감축이라는 발상에서 출발한 것이지만, 일본의 주유소 수는 그동안 감소되지 않았으며, 주유소당 판매량도 여전히 낮은 수준에 머물고 있다. 주유소 수가 줄지 않았던 것은 가격구조의 문제에 기인한 바 크다. 즉, 과거 원매회사가 이익을 높이기 위해서는 휘발유 판매량 증대가 최선의 대책이었기 때문에 계열주유소 수를 늘려야 했고, 주유소 경영이 악화되는 시황에서는 오히려 주유소를 추가로 확보해야 했다. 주유소도 원매회사와 원만한 관계를 유지하면 시장에서 안주할 수 있었다. 그러나 「특석법」폐지는 휘발유 가격인하와 여타 제품의 가격인상으로 이어져 일

본의 석유제품 가격구조를 국제가격구조로 이행시키는 효과를 가져올 것이다. 이는 휘발유 판매에만 의존하고 있던 원매회사의 이윤획득이 여타 제품으로도 분산됨을 의미하는 것으로, 이제 비효율적인 주유소는 시장에서 도태될 가능성이 한층 높아졌다.

또한 수입자유화 이후 일정기간이 경과하면 일본 석유시장에는 정제·원매회사로부터 특약점, 주유소로 이어지는 기존 유통경로와는 별도로 신규 수입자로부터 그 수입제품을 판매하는 주유소로 이어지는 새로운 유통경로가 출현하게 될 것이다. 물론 제품수입량이 많지 않을 것이므로 새로운 유통경로가 기존 유통경로에 미치는 영향이 즉시 나타나지는 않을 것이다. 그렇지만 기존 유통경로의 효율성, 특히 특약점 기능의 적정성에 대한 문제제기가 지금보다 더 강해질 수 있다.

이처럼 일본의 개별 유통업체들은 「특석법」폐지라는 환경변화에 적응해야 하는 부담을 안고 있지만 이를 계기로 합병에 의한 규모확대와 수익구조의 개선이 추진되어 유통부문 전체의 효율화는 크게 진전

될 전망이다. 한편에서 일본정부는 시장개방에 따라 경쟁력 상실이 예상되는 업체의 업종전환 지원, 물류 시설 공유를 목적으로 하는 합작투자 지원 등 유통부문에 대한 지원을 강화하고 있다.

4 한국 석유산업에 대한 영향

일본은 우리나라의 석유제품 교역에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 우리나라의 1995년 석유제품 교역량중에서 대일본 수출비중은 25.1%(병커링, 미군납 제외시 34.8%)이며, 대일본 수입비중도 10.5%에 달하고 있다. 「특석법」폐지로 인한 일본의 추가적인 석유제품 수입수요가 우리나라의 수출수요로 이어져, 대일본 수출을 확대시킬 수 있을 것인지는 우리의 관심사이다.

「특석법」폐지에 따른 일본의 주요 대비책은 품질규격의 강화인 것으로 보인다. 일본은 석유제품 품질기준의 강화를 선도하고 있는 국가여서, 아·태지역 국가중 우리나라와 대만 싱가포르 정도가 일본의 품질기준에 근접한 제품생산이 가능한 국가로 선별되고 있다. 그러나 제품수출을 위해서는 정제능력에 역력이 있어야 한다. 대만의 경우는 1994년 수요가 665천B/D인데 비해 정제능력은 542.5천B/D로 국내

수요 충족을 위해서도 순수입이 요구되는 상황이므로 당분간 수출여력이 없다고 볼 수 있다. 싱가포르 1994년의 석유제품 순수출이 773천B/D에 달해 세계 최고의 수출여력을 보유한 국가이지만 단기간내 정제설비 확장계획이 없기 때문에 일본으로의 수출을 현재보다 확대시키기는 어려울 것이다. 우리나라의 경우, 국내 정유사가 신·증설하는 시설들이 1996년 말까지 모두 완공되면 총 정제능력은 2,493천B/D에 이르게 된다. 이에 비해 수요는 1997년 약 1,985천B/D, 2000년 약 2,208천B/D여서 향후 수년간 정제능력의 과잉상태가 지속될 것으로 예상된다. 결국 일본으로의 석유제품 수출가능성이 높은 나라는 우리나라이다.

좀더 범위를 좁혀서 일본으로부터의 수입가능성이 높은 석유제품인 휘발유의 수출가능성을 살펴보기로 하자. 휘발유의 품질면에서는 우리나라가 일본에 앞서 전면 무연화를 이루었으며, 옥탄가 기준도 일본의 89 이상(생산 제품의 옥탄가는 평균 93)보다 높은 91 이상(생산 제품의 옥탄가는 평균 95~96)이다. 다만 휘발유의 유허함량 기준이 일본의 0.01%에 미치지 못하는 0.1%이고, 일본에서 규제되는 품질항목인 벤젠·MTBE·메탄올의 국내 규제기준은 없으나, 실제 생산되는 제품은 일본의 품질규격을 충족시키는데 문제가 없는 것으로 알

려지고 있다. 따라서 품질면에서 휘발유의 일본 수출이 제약받지는 않을 것이다.

그런데 국내 정유사들이 잉여 정제능력을 보유하게 된다고는 하지만 경질유분인 휘발유의 수출여력이 있는가는 별개의 문제이다. 그것은 연산품인 석유제품의 특성상 제품간 생산수율 조정이 곤란하여 잉여 정제능력을 통해 특정 제품의 생산만을 증대시킬 수 없기 때문이다. 각 정유사에서 입수한 자료를 집계한 바에 따르면, 휘발유의 최대 생산능력은 상암 및 분해시설 증설에 따라 1995년의 159천B/D에서 1997년 245천B/D, 2000년 253천B/D로 증가하게 된다. 반면에 휘발유 수요도 1995년의 163천B/D에서 1997년 204천B/D, 2000년 260천B/D로 증가할 것으로 전망되고 있다. 그러므로 생산능력의 90% 수준에서 생산을 유지한다고 가정하면 휘발유 수출가능물량은 1997년에 16.5천B/D로 최대가 되나, 이후에는 수출여력을 상실한다고 볼 수 있다. 수출여력은 오히려 중간유분인 등유·경유·제트유에서 크게 나타난다. 이들 3개 제품의 생산을 최대 생산능력의 90%로 잡았을 때, 공급과잉 물량은 1997년 190.6천B/D, 2000년 82.5천B/D에 이르고 있다.

이미 지난 3월에 유공과 호남정유는 금년 상반기까지 일본에 총 375천배럴의 휘발유를 수출키로 계

일본의 특석법 폐지와 파장

약을 체결하는 등 「특석법」폐지를 계기로 국내 정유사들의 대일본 휘발유 수출이 활기를 띠고 있다. 그렇지만 국내 휘발유 수급상황에 근거하면 휘발유 수출은 국내수요 증가로 인해 장기간 지속되기 어렵다. 물론 국내 정유사들은 휘발유의 공급과잉이 해소된 이후에도 자사의 생산활동을 원활히 하고 공급비용을 절감하기 위해 수출과 수입을 동시에 활용하는 부분이 있을 것이다.

다음으로 휘발유 가격은 국내산 휘발유가 일본산 휘발유에 비해 경쟁력을 지니고 있다. 국내 휘발유의 세전공장도 가격은 3월 기준으로 151.36원/l(21.02엔/l, 환율 1엔=7.20원 적용)이다. 일본장기신용은행은 일본내 휘발유 수입업자들의 수입비용을 운임 및 보험료 1.00엔/l, 관세 1.43엔/l, 석유세 2.04엔/l, 비축비용 2.80엔/l, 수입업자 마진 및 관리비 3.00엔/l을 합하여 10.27엔/l으로 보고 있다. 그러므로 단순하게 계산하여 우리나라가 수출한 휘발유의 일본내 세전가격은 우리나라의 세전공장도 가격에 수입비용을 합한 31.29엔/l가 된다. 일본의 정제·원매회사들이 새롭게 도입한다는 가격체계에 서도 휘발유의 세전가격은 33.7엔/l이므로 국내산 휘발유 가격이 2~3엔/l 가량 낮은 수준이다. 더욱이 국내 정유사들은 휘발유 수출시 국내에서 적용되는 세전공장도 가

격보다 낮은 가격으로 수출할 수 있을 것이다. 그 이유는 세전공장도 가격에 수송·저유비와 판매비 등 국내공급비용이 포함되어 있을뿐더러 수출용 석유제품에 대해서는 원유도입시 부과되었던 관세가 환급되기 때문이다. 또한 잉여제품은 최소한 변동비 이상이 회수되면 수출이 이루어질 수 있는 것이다.

5. 맺는말

이상에서 살펴 본 바와 같이, 「특석법」이 폐지되어도 일본내 신규 수입업체들의 수입물량이 많지 않아서 일본의 석유제품 수급구조에 근본적인 변화가 야기될 가능성은 적다. 그러나 값싼 휘발유의 일본시장 유입은 그 물량의 과다를 떠나 휘발유 고가격을 특징으로 하는 일본의 석유제품 가격구조를 변화시켜 휘발유가격 인하와 등·경유가격 인상으로 이어질 전망이다. 이로 인해 석유제품 유통부문은 큰 영향을 받게 될 것이다. 즉, 주유소를 경영하는 제품인 휘발유에 집중되었던 정제·원매회사의 이윤획득이 여타 제품으로 분산되므로써, 주유소의 중요성이 상대적으로 감소한다는 것이다.

일본의 한 석유평론가는 주유소 구조개선사업에도 불구하고 주유소 수가 줄지 않고 주유소당 판매량이 증가하지 않는 상황을 놓고 통산성

의 석유유통정책을 『공존공영을 위한 정책』이라고 했다. 앞으로 가격구조 변화에 따른 정제·원매회사의 주유소에 대한 의존도 감소는 유통부문 전체의 효율화를 크게 진전시킬 전망이다. 과거와 달리 영업활동이 부진한 주유소는 상당수 도태가 불가피할 것이다.

우리나라는 정유사들의 정제시설 확장으로 인해 향후 수년간 정제능력의 과잉상태가 지속될 전망이다. 일본의 「특석법」폐지는 국내산 잉여 석유제품 수출여건을 호전시키는 요인으로 작용할 것이다. 하지만 일본으로부터의 수입가능성이 높은 휘발유의 수출여력은 크지 않으며, 공급과잉이 심할 것으로 예상되는 중간유분의 수출선 확보는 여전히 과제로 남아 있다.

일본정부는 「특석법」폐지와 함께 「석유비축법」개정과 「휘발유판매업법」개정 등 관련 법을 정비하였고, 유통부문의 경쟁력 강화를 위한 각종 지원조치를 강구하고 있다. 우리나라도 1995년 말 개정, 공포된 「석유사업법」에 1997년부터 석유제품 수입을 자유화하는 내용이 담겨져 있으며, 현재 그 시행령을 마련하는 중이다. 석유제품 수입자유화를 위한 일본정부의 준비과정과 수입자유화 이후 일본 석유시장의 모습은 우리 정부의 정책방향과 석유업계의 대응방향을 모색함에 있어 시사하는 바가 클 것이다. ♣