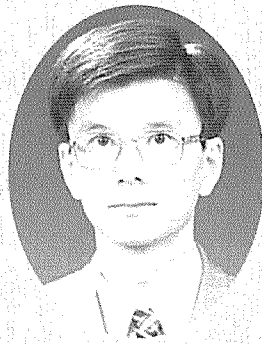


일본의 석유산업 규제완화 현황

- 석유제품 수입자유화를 중심으로 -



강 신 민

〈통상산업부 석유정책과 행정사무관〉

1. 머리말

지난 4월 일본은 특정석유제품잠정수입조치법(약칭 「특석법」)을 폐지하여 그동안 사실상 정유사에만 허용해 오던 휘발유 등 석유제품수입을 자유화함으로써 80년대부터 추진해오던 일련의 석유산업규제완화 조치를 사실상 마무리지었다.

이러한 규제완화조치 및 이에 대한 민간의 자발적인 합리화 노력으로 지속적으로 효율화를 추진해 온 일본 석유산업은 석유제품수입자유화를 계기로 본격적인 경쟁시대에 돌입하게 되었으며, 석유산업 전반에 걸쳐 상당한 변화가 나타나고 있다.

본고에서는 일본의 특석법 폐지를 계기로 그동안 일본 정부가 추진해 온 단계적인 석유산업규제완화 현황을 살펴보고 특히 석유 수입자유화를 계기로 나타난 일본석유산업의 변화에 대한 적응노력등을 고찰해 봄으로써 석유산업 자유화를 앞두고 있는 우리나라 석유산업에 참고가 되었으면 한다.

2. 일본의 석유정책

일본은 기본적으로 세계석유시장에는 불안정성이 있다고 보고 소비지정제방식에 입각한 안정공급을 위하여 「평상시에는 자유, 긴급시 제한」이라는 석유정책 기조를 유지하고 있으며, 이러한 기본 정책기조하에서 평상시 석유제품의 안정적 공급을 도모함과 아울러 긴급시에 있어서도 혼란을 방지하고 안정공급을 확보하기 위해 「석유업법」을 기본으로 한 각종 법체계를 정비하여 보유하고 있다.

- 소비지정제방식의 기본을 유지하기 위한 정책
 - 석유정제업의 허가제 및 석유생산계획의 신고제를 유지
 - 석유수입은 신고제로 하되 적정 비축시설을 갖추도록 함.
 - 유통단계의 혼란방지를 위해 주유소 등록제를 적용
 - 가격안정을 위해 평시 국내석유제품가격은 시장

기능에 일임하되 필요시에는 정부가 표준가격을 결정

<일본의 석유산업관련 법체계>

○ 평상시

- 석유업법('62): 석유수급계획 수립 및 정제업 허가 등에 의한 과당경쟁 방지, 소비자정제방식 채택
- 휘발유판매업법('77): 과당경쟁방지 및 품질 확보
- 석유비축법('76): 제품 판매시 70일분의 비축의무 부과
- 특정석유제품수입잠정조치법('86): 조건 충족시 제품수입 허용('96. 3월말 폐지)

○ 긴급시('73 시행)

- 석유수급적정화법: 매점매석 방지
- 국민생활안정긴급조치법: 소비자, 산업보호를 위한 표준 가격 설정

3. 일본의 석유산업 규제완화 경위

(1) 유가운용제도

1982년 이전

- 형식상은 자유시장가격기조를 유지하였으나, 엄격한 행정지도에 의한 강력한 정부규제 실시
- '52년 이후 시황이 안정된 상황에서는 시장기능에 맡기다가 불안시에는 개입하는 형식이었으나, 사실상 대부분의 기간을 정부가 규제
- 석유파동 등 비상시에는 시장에 직접개입·규제
 - 석유업법 및 국민생활안정 긴급조치법에 의한 표준가격제도 실시(제1차 석유파동기간)
 - 각 元賣會社별로 제출한 필요인상액을 사전 검토하여 상한가격을 승인하는 사전 체크제 실시(제2차 석유파동기간)

1982년 이후

- 석유가격 완전 자유화
 - '82. 4. 30 이후 사전 체크제에 의한 상한가격 철폐
- 긴급시대책
 - 90년 9월 걸프사태시 행정지도를 발동하여 元賣販賣價格에 대한 Cost Check 후 월별 공표제 실시
 - 조정기준: 원유도입가격 상승분만 인정(원유가, 환율), 인건비 및 제경비는 증가 불인정
 - 91년 5월 이후 정부의 Cost Check제는 폐지 되었으나, 元賣社들은 종전방식대로 월별 판매 가격을 공표해 오고 있음.

(2) 석유공급부문의 규제완화

- 일본은 그 동안의 석유정책이 국내 석유수급 안정에는 크게 공헌하였으나, 효율적 공급이라는 측면에서는 문제가 있다고 보고
- '86. 6 일본의 석유산업에 대한 Action Program (규제완화시행계획)을 수립하여 점진적인 석유산업 규제 완화를 추진해 옴.

<주요 규제완화 조치내용>

- 석유제품 수입규제 완화('86. 1)
 - 특정석유제품수입 잠정조치법을 제정하여 비축 시설, 품질조정능력, 대체생산능력 보유조건으로 휘발유 및 등·경유의 수입을 자유화하였으나, 사실상 정유회사만 수입이 가능
 - * '96. 4 : 특정석유제품수입 잠정조치법 폐지로 진정한 자유화 실현
- 정제설비 허가제의 완화('87. 7)
 - 2차 정제시설에 대해서는 석유심의회의 자문을 거치지 않도록 하므로써 사실상 증설을 자동적으로

승인하고

- 상압시설의 경우 석유업법상 허가제를 유지하고 정유사의 가동율이 80%를 넘으면 우선적으로 증설을 허가하므로써 신규진입을 방지하고 있음.

○ 휘발유 생산지도제 폐지 ('89. 3)

- 휘발유에 대한 생산할당제를 폐지하고 자유생산 토록 하였으나,

- 실제로는 제품생산계획 제출과 주요 정유사로 구성된 시장동향조사위원회의 수급동향 감시 및 행정지도로 과당경쟁 등의 혼란은 없었음.

○ 주유소 건설지도 및 轉籍규칙 폐지 ('90. 2)

- 元賣社의 신규 주유소건설시 정수제한(Scrap & Build) 및 轉籍(元賣계열의 移籍)에 의해 주유소 확보시 같은 수의 주유소를 없애야 한다는 규칙을 철폐하였으나,

- 이는 실제적인 자유화를 의미하는 것이 아니라, 신규주유소 건설시 사전상당제 등으로 행정지도 방법이 유연해진 것이 불과한 것이며 소방법 등 관계법률상의 규제는 존속되고 있음.

○ 원유 처리량에 대한 행정지도 폐지 ('92. 3)

- 각사별 원유 처리규모를 자율결정케 하므로써 Action Program은 마무리 되었으나,

<잔존규제사항>

- 상압시설허가 및 생산계획 제출(석유업법)
- 주유소등록제 (휘발유판매업법)
 - 지정지구제 : 주유소 경영악화 지역을 지정하여 3년간 신·증설 금지 ('96. 10월 폐지 예정)
 - 주유소 신설 사전 상담제 : 신설시 자원에너지청과 사전 협의
- 석유비축의무(석유비축법)
 - 석유정제업자 (생산량의 55일분), 석유元賣업자 (판매량의 15일분), 석유수입업자 (수입량의 70일분) 비축의무

- 실제로는 생산계획 제출제도와 변경명령제도를 활용하여 지속적인 규제가 가능한 상태임.

3. 일본의 석유수입 자유화 추진내용

'80년대 초반 사우디아라비아를 중심으로 산유국에 수출형 정유공장이 건설되어 석유제품 공급과잉이 국제적인 문제로 대두되자 이를 소비국들이 해결하고 미국, 유럽 등과의 무역마찰을 해소한다는 차원에서 일본은 1986년 『특정석유제품수입잠정조치법』을 10년 한시법으로 제정하여 제품수입을 허용하게 되었으나, 수입자격요건으로 비축능력 및 품질조정능력 외에 대체생산능력을 요구하므로써 사실상 정유사만 수입이 가능하였다.

이러한 한시법인 「특석법」이 일본 석유제품시장의 국제화와 유통의 효율화를 도모하기 위해 '96. 3월말 폐지되고, 비축능력(70일분) 및 품질 확보능력을 갖춘 자는 누구나 수입이 가능하게 됨으로써 진정한 수입 자유화가 시행되게 된 것이다.

(1) 수입자유화에 대비한 일본 석유산업의 경쟁전략

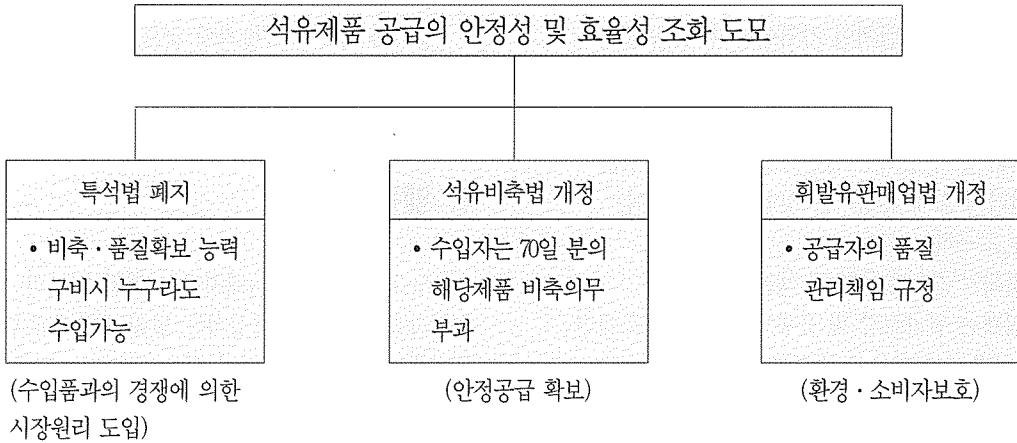
○ 신가격체계의 도입

- 일본의 국내가격은 국제가격에 비해 휘발유가 월등히 높은 체계를 유지하여 왔으나, '96. 3. 1 부터 석유회사들은 휘발유, 등·경유의 도매가격(세전)을 거의 같은 수준으로 하는 새로운 가격체계를 도입하여 휘발유가격을 인하하는 대신 등·경유 가격을 인상하는 등 가격구조의 국제구조 접근을 추진

○ 코스트 절감을 통한 경영효율화 및 소비자지향 마케팅 강화

- 정유사들은 원유 현물구매를 확대하여 원유도입

< 석유제품 수입 자유화 추진체계 >



비용을 절감하고 판매회사들은 석유제품의 상호 공급 및 수송시설 공동이용 등 유통부문 업무 제휴로 물류비용을 절감하는 한편, 기존의 주유소 확보 경쟁에서 탈피하여 주유소 카드판매 할인제도 등 소비자를 지향하는 판매전략을 추구하고 있음.

○ 불투명한 거래관행의 시정

- 주유소에 대한 정유사들의 판매지원금 및 주유소에 일정마진을 보장해주는 사후조정제를 폐지하고, 휘발유 공급과잉을 해소하기 위한 轉賣去來 (부당염매)를 축소하여 수익성 개선을 도모

○ 공정한 경쟁분위기 조성

- 해외로부터의 덤핑수입 발생 가능성에 대한 적절한 대처 및 사업자간 공정한 시장경쟁과 품질확보를 위한 Rule 확립

○ 사업다각화 및 장기적인 경영전략 수립

- 석유개발·천연가스사업 및 전력사업분야 참여
- 적자경영 주유소의 폐업·전업 지원 및 사업 다각화 적극 유도
- 장기적인 관점에서 국제시장 및 에너지사업의 환경변화를 전환점으로 하는 사업도약 전략 수립

(2) 수입자유화 이후 시장상황 및 전망

○ 예상보다 저조한 석유제품 수입실적

- 수입자유화 이후 상사·전농등을 중심으로 한국에서 휘발유 등이 수입되었으나, 예상보다 신규 참여자(3사) 및 수입량이 적은 것으로 나타났는 바, 이는 비축과 품질확보 등의 조건이 장애가 되데다가 제품가격 국제화에 따른 휘발유 가격 하락과 엔화약세 등으로 수입채산성이 줄어들었기 때문으로 보여지는데 하반기중 한국의 정제 시설 증설로 공급능력이 확대되고, 시황이 안정될 경우 元賣社들의 코스트 삭감책의 일환으로 수입은 확대될 전망이다.

○ 신가격체계의 이행

- 91년 5월 Cost-check제가 폐지된 이후에도 元賣 13개사는 종전의 가격결정방식에 의한 도매가격을 월별로 결정하여 공표하여 왔으나, 신가격체제로 이행하면서 시장점유율 50%를 초과하는 상위 4개사를 제외한 9사는 공표를 중단하므로써 가격 결정의 투명성이 다소 희석된 실정이며, 각 元賣社

별로 싱가포르 현물가격을 감안한 도매가격을 결정하여 판매하고 있으며, 휘발유가격은 각사별로 0.1푼 차이의 미세한 차이를 보이고 있음.

- 휘발유의 경우 전반적인 가격인하 추세 속에 지역간 가격차가 축소되고 있어 수요자들은 환영하고 있으며, 경우는 가격상승으로 화물 및 버스 운송협회 등이 강력히 반발하고 있으나, 정부는 시장원리에 의해 결정되는 것인 만큼 불관여 원칙을 고수하고 있음.

○ 정유업계의 경영효율화 및 생존전략 추구

- 정유업계는 원가절감 및 유통망정비 등 구조개편과 새로운 수익원을 모색하여 元賣社간 물류 부문 공동제휴 및 전력, 천연가스사업 진출과 함께 국내생산과 수입의 적절한 혼합으로 저재고 수준을 유지하여 원가절감을 추구하고 있으며, 향후에는 원가절감의 핵심인 원유의 경제적인 확보를 위해 해외유전개발 진출을 강화하는 한편 석유제품의 수입증가와 높은 정제단가로 인한 경쟁력약화를 극복하기 위하여 일본국내의 정제설비 증설은 억제될 것으로 보이는 반면 중국, 베트남 등 아시아 주변국으로의 진출 가능성이 높음.

○ 유통부문의 변화노력

- 판매업계의 경영합리화, 효율화를 위한 구조개혁이 활발히 추진되고 있는 가운데 특약점(대리점)의 합병·업무제휴등을 통한 주유소의 경쟁력 강화 및 元賣와의 교섭력 강화를 도모하고 대형 할인판매점, 슈퍼 등의 병설주유소 등 새로운 형태의 주유소 등장 및 비용절감, 석유 판매이외의 수입원 확보 등 경영효율화가 모색되고 있으며, 계열 주유소마다 채산성 등에 따라 순위를 부여, 대상 주유소를 선정하여 폐쇄함으로써 주유소 경영합리화를 추진하고 있음.

- 이러한 판매업계의 경영합리화 노력에도 불구하고 최대 수익유종인 휘발유가격의 하락과

元賣社들이 지원금을 단축하고 판매가격의 사후 조정제도를 일체 허용하지 않음에 따라 4월 신가격체계에 의한 대금청구가 시작되는 6~7월 경부터 자금난에 봉착할 것으로 보이며, 수년내 기존 주유소의 30% 정도가 도태될 전망이다.

4. 맺는말

'96. 3월말 「특석법」폐지로 시행된 일본의 석유제품 수입자유화는 당초 예상과는 달리 외국으로부터의 석유제품 수입이 그리 많지 않은 반면 신가격체계의 정착과 석유업계의 경쟁시대에 대한 적응노력이 순조롭게 진행되고 있다고 보여지나 휘발유 위주의 수억구조 붕괴에 따른 경쟁력 없는 주유소의 폐쇄 등 유통체제의 개편이 활발히 이루어지고 있다.

따라서 '97년 1월 국내유가 및 수출입 자유화 등 전면적인 석유산업자유화를 앞두고 있는 우리나라는 일본의 사례를 참고하여 각 경제주체의 대응전략이 수립되어야 할 것으로 보여지는데 정부는 공정한 시장경쟁 Rule을 확립하고 안정공급을 위해 적정수준의 비축의무 부과 및 품질관리를 강화해 나가는 한편 국제석유자본에 의한 저가제품 수입가능성에 대비해야 할 것이다.

정유업계는 시장점유를 유지를 위한 유통망확보 경쟁을 자제하고 지원자금 단축 및 판매업소 계열화로 불건전한 거래관행을 시정하는 한편 수입제품과의 경쟁에 대비하기 위해 저가원유 도입 등 경영합리화 노력을 경주해야 할 것이다.

또한 유통업계는 지금까지의 정유사 의존형 경영에서 탈피하여 사업다각화 및 코스트 절감노력을 기울이고 특히 주유소 등 말단 판매업자들은 명확한 가격결정방식을 보유하여 경쟁사업자간의 과당할인판매 경쟁 등을 지양해야 할 것이다. ☺