

국내 석유산업의 동향과 정책과제

주요 이슈와 정책과제를 중심으로

글·이 달 석 | 에너지경제연구원 연구위원

1. 원유와 석유제품 관세의 적정화

석유수입사들에 의한 수입석유제품의 시장점유율이 확대되면서 공급의 안정성 문제, 그리고 원유와 석유제품간 관세차이의 적정성 문제가 주요한 이슈로 제기되었다. 원유와 석유제품의 관세는 1989년 이후 CIF가격의 5%를 동일하게 적용하여 오다가, 2000년에 휘발유·등유·경유·B-C유의 기본관세율을 8%로 조정하였다. 그렇지만 WTO의 스탠드스틸(Standstill) 규정 등을 이유로 동년도의 석유제품 관세율은 종전과 동일한 5%의 잠정관세를 부과하였다. 2001년 이후에는 휘발유·등유·경유·B-C유에 대해 할당관세 7%를 부과하여 원유와 석유제품간에 2%포인트의 관세차이를 두고 있다.

1990년대 후반 정부가 시행한 일련의 석유산업 자유화 조치에서 가장 큰 의미를 부여할 수 있는 것은 전형적인 과점(Oligopoly) 구조인 국내 석유시장에 외부경쟁을 유입시켰다

는 점일 것이다. 과거 오랫동안 정부는 '소비지정제원칙'을 석유정책의 기저로 삼고, 석유제품 수입규제와 가격규제를 통해 국내 정유기업들간의 제한적인 경쟁만을 허용하여 왔다. 정부는 이러한 규제들은 폐지하는 한편, 국내 정유기업들을 외부경쟁에 노출시킴으로써 정유산업의 체질을 강화하고자 한 것이다. 사실, 수입자유화 이후 새로 등장한 수입사들과 기존 정유사들간의 시장점유율 확대 또는 방어를 위한 가격 및 비가격 경쟁은 국내 정유기업들의 경영합리화를 촉진시키는 동시에 가격인하에 따른 소비자후생의 증가를 가져오는 것으로 평가된다.

그런데 석유산업의 중요한 특성은 원유를 도입하여 소비지에서 석유제품을 생산·공급하는 소비지정제를 위주로 한다는 것이다. 그것은 제품 수입에 비해 소비지정제가 공급의 안정성과 비용효과성을 가지고 있기 때문이며, 이러한 소비지정제의 효율성을 바탕으로 대부분의 국가들에서 석유제품의 순수입 비

율은 대개 내수의 20% 이하에 머물고 있다. 석유산업의 또 다른 특성은 제품의 제조기술 상에 '병산성'이라는 제약을 가지고 있다는 점이다. 즉, 석유제품은 선별적으로 생산되는 것이 아니라 모든 제품이 병행하여 생산되므로 특정 제품의 증산과 감산에 제약을 받게 된다. 석유제품의 병산성은 석유산업이 소비지정제를 위주로 하는 내수 중심의 산업이면서도 일정 물량의 수출과 수입을 불가피하게 만든다.

석유산업의 주요 특성인 소비지정제와 석유제품 생산의 병산성 제약으로 인하여, 석유제품의 국제현물시장은 내수를 충족시킨 이후의 잉여물량이 공급되는 잔여시장(residual market)이다. 정유사들은 국내시장 판매를 중심으로 비용을 회수하게 되며, 국제 현물시장에 대한 수출은 변동비 이상을 회수하는 수준에서 이루어지게 되는 것이다. 이렇게 수출가격과 국내가격의 구조적인 차이가 존재하는 것처럼 석유제품의 수입가격과 국내판매가격의 격차는 불가피한 것이다. 따라서 소비지정제의 효율성을 보장하기 위해서는 국내가격이 국제 현물시장가격에 비해 최대 고정비만큼 높은 수준에서 책정될 수 있다.

각국 정부는 소비지정제를 견지하기 위한 정책수단을 강구하고 있다. 그 정책수단으로는 수입규제와 가격규제, 원유와 제품의 관세차등화 등이 있다. 그러나 수입자유화로 국내시장에 외부경쟁이 유입되면 가격규제 역시 더 이상 정책수단으로서의 실효성을 갖지 못하게 된다. 그러므로 수입이 자유화된 상황에서는 간접적이고 경제적인 정책수단을 강구하는데, 그것은 주로 원유와 제품의 관세차등화이다.

따라서 수입석유제품이 국내 석유시장의 경쟁을 촉진시킴으로써 가져오는 긍정적 효과를 저해하지 않으면서, 국내 정유사와 수입사간에 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 원유와 석유제품간의 적절한 관세차등화가 요구된다고 하겠다. 현행 우리나라의 원유와 석유제품간 관세차이는 주요 석유수입국들의 그것과 비교할 때 현저히 낮은 수준인 것으로 분석되고 있어, 이들 국가들에서 적용되는 수준을 감안하여 확대될 필요가 있다. 그리고 원유와 석유제품의 관세는 국제가격 변동에 대응한 국내가격 변동의 폭을 줄이고 안정된 세수확보를 위해 현재의 증가세 체계에서 종량세 체계로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 국내 석유제품별 수급상황을 고려하여 제품간의 관세 수준을 차등화 하는 방안도 검토해 보아야 할 것이다.

2. 석유유통업 영업범위의 합리화

국내 석유시장의 공급과잉 하에서 상당수의 수입사 계열 대리점들이 정유사로부터 염가 석유제품을 공급받아 판매하는 현물대리점의 역할을 함에 따라, 「석유사업법」에서 금지하고 있는 동일 유통단계내 수평거래가 발생하는 것으로 알려져 있다. 이와 함께 동일 유통단계내 수평거래 금지의 타당성 여부가 현재 국내 석유시장에서 주요한 논란의 대상이 되고 있다. 현행 「석유사업법」 시행령 제2조는 석유유통업종별 기능에 대한 규정과 함께 각 유통단계의 유통기관들로 하여금 수직적으로만 석유제품을 거래하도록 규정하고 있다. 이처럼 「석유사업법」은 석유판매업 업종별 등록요건(시행령 15조)의 차등화와 더불어 업종별 영업범위를 어느 정도 한정시키고

수입자유화로 국내 시장에 외부경쟁이 유입되면 가격규제 역시 더 이상 정책수단으로서의 실효성을 갖지 못하게 된다.

그러므로 수입이 자유화된 상황에서는 간접적이고 경제적인 정책수단을 강구하는 데, 그것은 주로 원유와 제품의 관세차등화이다.

있다고 볼 수 있다.

일반적으로 유통기능의 한정적 제한은 유통구조의 발전적 변혁을 억제할 수 있다는 측면에서 문제가 있다. 특정 상품의 유통구조란 제반 시장상황의 변화와 더불어 변혁되는 경향을 가지고 있기 때문이다. 즉, 어떤 중간상이 전담하던 기능이 분화하게 되는 특화(specialization)의 경향과, 이미 분화되어 여러 중간상이 담당하던 기능이 어떤 중간상이나 생산자 또는 소비자에게 흡수되는 통합(integration)의 경향을 말한다. 이와 같은 경향이 생기는 이유는 유통기능의 한정적 특화나 중점적 통합이 유통비용을 절감하게 하거나 혹은 서비스를 보다 능률화함으로써 전체적인 생산성을 향상시킬 수 있기 때문이다.

국내 석유제품 유통시장에서도 이와 같은 특화와 통합의 경향을 발견할 수 있다. 석유대리점의 경우, 상당수의 대리점들은 유통의 제 기능 중에서 수송기능을 중점적으로 수행하는 반면 저장기능을 쇠퇴하여 왔다. 그리고 석유대리점들은 주유소시장에 진출하여 산하에 직영주유소를 늘려 나감으로써 소매기능을 통합하여 왔다는 점도 또 다른 변화 경향으로 지적할 수 있다. 현재 자영 석유대리점들은 산하에 평균 9개 정도의 주유소를 보유하고 있다. 한편, 주유소와 판매소의 경우를 보면, 최근 들어 협동조합을 결성하여 정유사 또는 수입사를 대상으로 한 공동구매의 움직임과 석유수입업으로의 진출 움직임을 보이고 있다. 이는 소매단계에 위치해 있는 주유소들과 판매소들이 도매기능을 통합하려는 시도로 해석할 수 있다.

이와 같은 사실을 고려해 보면, 석유판매업종 및 그 영업범위를 제도적으로 규정하는 것은 장기적 관점에서 특화와 통합의 동태적인

변화를 억제하여 유통의 효율성을 저해할 수 있다. 더욱이, e-마켓플레이스의 형성 등 석유제품 유통시장의 환경이 급속히 변화하는 상황에서, 업종별 영업범위를 제도적으로 규정하는 것은 여러 형태의 전자중개인(cybermediaries) 출현 등 환경변화에 따른 석유제품 유통업체의 다양화를 제약하는 요인이 될 수도 있다.

그러나 석유판매업종과 그 영업범위에 관한 규정을 단기간 내에 폐지하는 것은 국내 석유제품의 유통질서에 상당한 혼란을 초래할 것으로 예상된다. 그 이유는 무엇보다 현행 업종별 영업범위가 각기 다른 등록요건과 연계되어 있기 때문이다. 즉, 대리점은 주유소에 비해 엄격한 등록요건(저장, 수송시설 등)을 부과하여 더 많은 시설투자를 법률적으로 강제하고 있다. 그리고 판매소는 주유소와 달리 소방법상의 안전기준 이외에 별도의 시설기준을 신고요건으로 부과하지 않고 있다. 특별한 정책목적이 없는 한, 석유판매업 업종별로 차등화된 등록요건이 부과되고 있을 경우, 그에 따른 영업범위의 차별화는 불가피한 것이라고 볼 수 있다. 또 다른 이유는 영업범위에 대한 규정의 폐지로 수평거래가 허용될 경우 석유제품 품질에 대한 책임 소재를 가리기가 어려워지고 석유제품 흐름의 투명성을 확보하기가 어려워진다는 점을 들 수 있다.

따라서 석유유통업 업종별 영업범위에 관한 규정의 폐지 및 수평거래 허용은 충분한 사전 준비를 거쳐 점진적으로 이루어져야 할 것이다. 이를 위한 우선적인 고려사항은 업종별 등록요건의 형평성을 도모하는 것이다. 즉, 석유제품 유통기관들로 하여금 시장상황의 변화에 따른 전문화와 통합의 추진 등 유

통의 효율성을 제고할 수 있도록 석유판매업의 등록요건을 완화해 나가야 할 것이다. 특히 타 업종에 비해 상대적으로 엄격한 등록요건이 부과되는 대리점의 등록요건 완화는 대리점 유통기능의 전문화를 효율적으로 추진할 수 있도록 하고, 주유소 및 판매소 유통기능의 상방 통합을 제약하는 장벽을 해소하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 그리고 석유제품의 거래상황을 투명하게 파악할 수 있는 시스템이 마련되어야 할 것이다.

3. 공급자표시제도의 정착

주유소의 복수상표 표시 허용은 많은 논의를 거친 후 이루어졌음에도 불구하고 가시적인 성과를 나타내지 못하고 있다. 복수상표 표시가 허용된 상황에서, 복수거래 변경등록을 하지 않고 복수거래를 하는 주유소가 전체 주유소의 31%에 달하는 것으로 조사되어(석유가스신문, 2002. 3. 25), 이 제도가 정착되지 못하고 있음을 단적으로 보여주고 있다. 더욱이 복수상표를 도입하려는 주유소에 대해 배타적거래를 요구하는 일부 정유사들의 움직임과, 제도적으로 허용된 만큼 복수상표 주유소에도 정유사들이 제품을 공급할 의무가 있다는 주유소업계의 주장은 공급자 표시 제도와 관련한 또 다른 논란을 불러일으키고 있다.

경제적 관점에서 주유소의 복수상표표시는 정유사가 구축한 브랜드자산의 가치를 보호하기 어렵다는 측면에서 문제를 가지고 있다. 브랜드자산이란 유형의 제품속성으로 설명되지 않는 효용이나 가치를 나타내는 것으로 소비자들의 계속적이고 일관된 브랜드 선호의 원천을 제공하는 것이다. 그러므로 정제업자

가 주유소 등 석유판매업자에게 석유제품을 공급하는 것은 실물제품만을 공급하는 것이 아니라 정제업자의 브랜드를 통해 잠재적 고객과 무형의 서비스 등 추가적인 가치를 함께 공급하는 것이다. 이렇게 무형의 자산이 연계되어 공급되는 정유사 제품은 현물시장에서 실물자산만 공급되는 제품보다 도매가격이 높은 수준에서 결정됨으로써 그에 대한 대가를 회수할 수 있다.

그런데 주유소 등 석유판매업자가 특정 정유사의 브랜드제품과 비브랜드제품을 동시에 취급하고 있다면, 석유판매업자는 정유사가 이미 창출한 고객들에게 도매가격이 낮은 비브랜드제품을 권유함으로써 더 많은 이익을 올릴 수 있을 것이다. 결국 정유사는 브랜드자산을 통해 잠재적 고객을 창출하였지만 고객창출을 위한 투자비용을 회수할 수 없게 되고, 정유사의 투자에 따른 이익은 판매업자에게 전가되는 것이다. 만일 정유사간 브랜드자산의 가치에 차이가 존재한다면, 그러한 효과는 주유소가 정유사의 브랜드제품을 복수로 취급하는 경우에도 동일하게 나타날 것이다.

따라서 주유소의 복수상표 허용은 브랜드자산의 가치를 높이기 위한 어느 특정 정유사의 차별화된 영업활동으로부터 경쟁관계에 있는 공급자들을 배제하지 못하게 되어 일차 공급자간의 경쟁을 오히려 감소시킬 수 있으며, 이로 인해 소비자후생을 저하시키는 결과를 초래할 수 있다. 또한 복수상표 허용으로 정유사의 브랜드자산이 보호되지 못하고 계약에 의한 유통계열화의 효과를 거둘 수 없을 경우, 정유사들은 주유소를 직접 소유·운영하는 수직통합의 비율을 적정수준 이상으로 높이려 할 것이며, 이는 유통비용의 상승을

정제업자가 주유소 등 석유판매업자에게 석유제품을 공급하는 것은 실물제품만을 공급하는 것이 아니라 정제업자의 브랜드를 통해 잠재적 고객과 무형의 서비스 등 추가적인 가치를 함께 공급하는 것이다.

가져와 소비자들의 부담으로 이어질 수 있다.

반면에, 주유소의 복수상표 허용은 주유소로 하여금 거래처 선택의 폭을 확대할 수 있도록 하여 국내 석유유통경로상에 존재하는 고질적인 갈등을 완화하려는 노력으로 이해할 수 있을 것 같다. 판매와 구매로 구성된 교환행위가 이루어지는 유통경로상에서 경로구성원들간의 이해관계 갈등은 어느 정도 불가피한 측면이 있으나, 과도한 유통경로상의 갈등은 경로시스템의 효율성에 부정적인 영향을 미치게 된다. 이러한 갈등을 야기하는 가장 중요한 변수는 유통경로 내에서 한 구성원이 다른 구성원의 의사결정을 통제하는 힘을 행사하는 것이다. 국내 석유제품 유통경로상에서 정유사와 계약관계를 맺고 있는 대부분의 주유소들은 다른 독립계 주유소에 비해 의사결정의 자율성이 적다고 볼 수 있다. 그러므로 주유소들은 정유사에 비해 상대적으로 불리한 입장에서 협상을 하고 정유사는 자신에게 유리한 계약을 협상하게 될 것이다.

여기에서 정유사가 행사하는 힘의 강도는 주유소의 해당 정유사에 대한 의존도에 비례할 것이며, 주유소가 목적을 달성하기 위해 보유하고 있는 대체적 수단에 반비례할 것이다. 과거 주유소들은 정유사로부터 자금지원의 수혜를 받는 등 정유사에 대한 의존도가 높았고, 석유제품의 수출입이 자유화되기 이전까지 석유제품 공급원이 국내 정유사로 한정되어 있는 등 대체 공급원을 찾기가 용이한 상황이 아니었다. 이러한 상황에서 정유사의 우월적인 힘은 경로갈등을 야기하는 주요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 따라서 주유소의 복수상표 허용은 주유소의 협상력을 높일 수 있는 수단이 되어, 거래당사자

인 정유사와 주유소가 보다 경쟁적인 상호작용을 통해 유통경로상의 갈등을 치유할 수 있는 기반을 제공한 것으로 이해할 수 있다는 것이다.

그러나, 경로갈등을 완화하여 석유제품 유통의 효율성을 제고시키려는 타당한 방향설정에도 불구하고, 주유소의 복수상표 허용은 앞서 언급한 바와 같이 브랜드자산의 가치를 간과하고 있다. 더욱이 최근 들어 국내 석유유통시장의 환경은 크게 변화되었다. 석유제품 수입자유화로 상당수의 석유수입업체가 시장에서 활동하고 있으며 전자현물시장의 등장 등 석유제품의 공급원이 다원화되었다. 또한 정유사의 자금을 사용하지 않는 소위 무채권 주유소의 비율이 크게 높아져서, 주유소의 특정 정유사에 대한 의존도는 크게 낮아졌다고 볼 수 있다. 그러므로 주유소의 정유사에 대한 교섭력이 높아지는 시장환경이 조성되고 있으며, 앞으로 석유제품 수출입과 전자현물거래가 보다 활성화되도록 하면 주유소의 정유사에 대한 교섭력은 더욱 높아질 수 있을 것이다.

주유소의 공급자표시는 외국의 석유유통 시장에서 보편화되어 있는 것처럼 정유사와 주유소간의 자율적인 계약을 통해 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 이를 통해 정유사 계열 주유소와 독립계 주유소의 분화를 촉진시켜 상호간의 경쟁여건을 조성하는데 중점을 둘 필요가 있다. 정유사 계열 주유소는 안정적인 공급원 및 부가적인 가치를 지닌 브랜드제품을 판매함으로써 고객을 확보하고, 다수의 공급자와 거래하는 독립계 주유소는 저가제품의 구입기회를 확대하여 저가제품을 판매함으로써 고객을 확보할 수 있을 것이다. ☺