日本의 石油事業규제 완화현황

金 鍾 七
〈대한석유협회 조사과장〉

Ⅰ. 体質强化위해 保護育成策을 反省

日本 石油業界는 요즘 관련시책들이 규제완화 내지 현실중시 방향으로 선회하는 움직임을 대체로 환영하고 있다. 즉 종전과 달리 판매경쟁을 촉진시킴으로써 業界體質을 강화하려는 具體案이 추진되고 있으며, 注油所의 영업범위를 확대하기 위해 관련된 消防法규제조항을 개정하는 한편, 過當競爭을 빚었던 휘발유에 대한 流通對策도 새로운 개선안이 적극 검토되고 있는 것이다. 각 부문별로 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 業界再編成 및 許可制度에 관해서는 讀賣新聞이 1面톱으로 보도한 바 있다(4월4일). 精油部門과 販賣部門의 고질적인 취약점을 제거하여 石油産業을 강화시킬 목적으로 通産省은 이제까지의 보호육성 위주의 시책을 180도 전환하는 근본대책을 강구중이다. 이를 위해 長官자문기구인 石油審議會에 「석유산업 기본문제 검토위원회」를 설치하여 6월중에 종합보고서를 완료하게 된다.

同위원회의 보고서 要點은 1962년에 제정한 石油事業法을 개정, 현재 行政手段에 의해 過保護나 제재를 받는 시스템을 전면자율화하자는 것이다. 즉 석유사업법체계에서 ▲ 石油供給의 사전계획제도와 ▲ 精油業의 허가제도만을 남겨놓고 그 이외의 내용들은 앞으로 폐지하든가 또는 사실상 자유화 할 방침이다. 그러므로 구체적으로는 ① 價格下落을 방지하기 위해 현재 실시중인 휘발유의 생산량지도(※ 행정지도)를 폐지하며 ② 精製設備의 신·증설 허가를 자동승인방식으로 자유화하며 ③ 주유소의 建設指導制도 폐지한다는 것이다.

이러한 新原則이 시행된다면 일부업체들의 도태현상이 불가피하여 새로운 業界體制로 이행할 것이 분명하므로, 결국에는 석유생산회사(元賣社포함)를 현재의 7개그룹에서 5개그룹으로 집약화 할 수 있는 「提携」나 「合併」을 추진하게 됨으로써 정제설비의 過剩問題도 해소하게 된다는 전망이다. 따라서 下流部門도 자율화하는 등 石油政策의 전환이 시도되는 셈인데, 배경 및 현황은 다음과 같다.

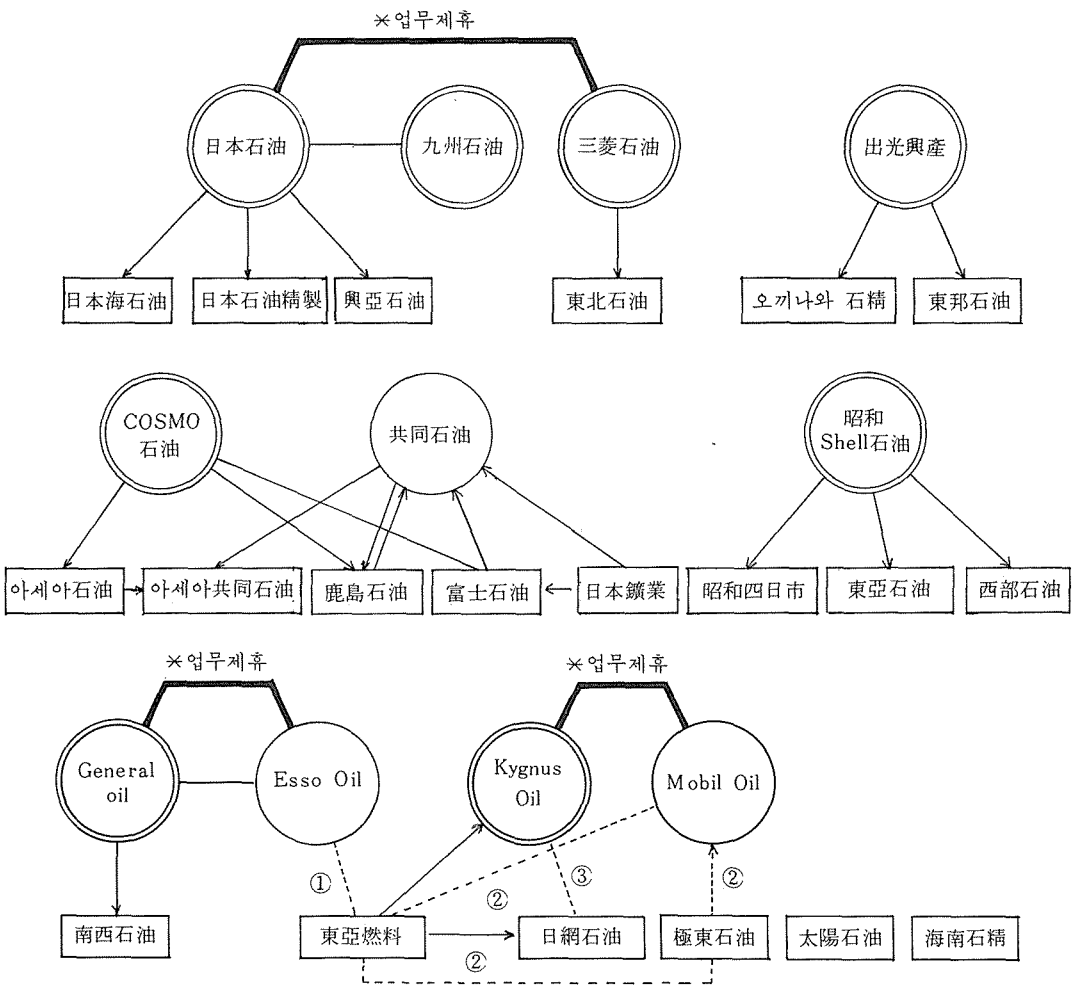
일본 石油事業法은 ▲ 精油設備 신·증설에 대한 허가 ▲ 석유제품 생산량에 대한 통제 ▲ 제품가격의 수준등 3개측면에서 실질적으로 석유업계를 규제하여 왔다. 그러나 제품공급의 안정성확보를 위해 필요하다는 규제—通産省의 권한은 業界에서 旣得權역할이 점차 많아짐으로써 정부와 精油社 사이의 부조리를 초래하기도 하였으며, 특히 두번에 걸친 석유위기 이후에는 염가매출경쟁을 촉진하거나 또는 國際市況에 신속대처할 石油産業構造改編에 장애요인이 되어 오히려 業界體質 弱化面에 기여했다는 평가가 나오고 있는 것이다.

그렇기 때문에 이제는 보호육성이라는 名分을 반성하여 규제들을 완화하면 石油會社間의 경쟁도 완화되고 가동율

도 높아진다는 설명이다. 87년도를 基點으로 한 단계적인 이 계획은 5개년 완성을 목표로 86년 11월에 上記위원회(Basic Industry Issues Study Committee)를 설치, 현재 60% 수준의 저조한 가동률을 80~90%로 높이기 위해 精製設備能力 480만b/d를 380만b/d로 감축할 것을 제안하고 있다.

한편 元賣集約化에 대해서는 구체안이 시사되고 있지 않으나 Cosmo와 共同石油와의 협력, 그리고 昭和Shell 및 出光興産과의 협력을 추정해 볼 수 있다. 즉 지난 3년간의 제1차 集約化에서는 元賣13個社가 11個社로 줄어들어 7개 그룹을 형성하였는데 이번에는 이를 5개그룹으로 재조정해 보겠다는 것이므로 그룹別 구성을 살펴보면 다음과 같다(〈그림-1〉 참조).

〈그림-1〉 日本의 石油精製 및 元賣業의 資本提携/업무제휴 關係圖



註 : ① ESSO Eastern社가 ESSO石油 및 東亞燃料工業에 出資
② Mobil Petroleum社가 Mobil石油 및 東亞燃料工業, 極東石油에 出資
③ 니찌모우社가 Kygnus石油 및 日網石油精製에 出資

◎=元賣·精製겸업
○=元賣專業
└=精製專業

첫째, 合併그룹으로서는 昭和 와 Shell이 「昭和·Shell石油社」로 묶어졌으며(85,1,1), 丸善(Maruzen)과 大協(Daikyo) 및 舊코스모가 「코스모石油社」로 탄생(86, 4, 1) 된 바 있다.

둘째, 業務提携그룹으로서는 日本石油와 三菱石油(Mitsubishi)가 제휴하였는데 日本石油에는 九州石油(Kyushu)가 연결되어 있으며, General 및 ESSO의 제휴, Kygnus와 Mobil의 제휴등 3그룹이 되었다.

셋째, 나머지는 獨立系列의 共同石油(Kyodo)와 出光興産(Idemitsu Kosan)의 2個社이다. 따라서 7個그룹이 5個그룹으로 集約化되려면 이 2個社가 어느 다른 그룹과 업무제휴를 해야 할 것이다. 그 가능성을 資本關係로 보면 Cosmo 와 共同石油가 鹿島精油社에 함께 투자하고 있으며 아울러 이 兩社는 Asia, 富士, 아시아共同, 日鑛등 4個精油社와 자본관계로 서로 얽혀있으므로 Cosmo와 共同石油의 제휴를 생각할 수 있다.

끝으로, 홀로 남은 出光興産은 個性이 강하고 리버럴하여 獨自路線을 고집할지도 모르지만 當局方針에 따른다면 精油社들과의 相互자본관계가 복잡하지 않은 昭和Shell社와 제휴하는 것이 強力한 판매 Share확충(85年, 26%)에도 利點이 있을 듯 하다. 그러나 판매 Share 및 出資關係를 함께 고려하면 General, ESSO그룹과 Kygnus, Mobil그룹이 複合提携하여 16.7%정도의 Share를 갖는 것이 整理된 5個그룹의 全體균형상 바람직 할 것이다. 이러한 再編成 작업은 獨占禁止法上의 市場분할기준에 저촉되지 않는 25%내에서 추진될 예정인 바, 市場占有率은 11個元賣社(精製兼業포함)가 95.2%를 차지하며 나머지 4.8%는 北海道나 오끼나와地域등의 소규모販賣社(12個社)가 맡고 있다. (※ 85會計年度의 7個그룹별 점유율은 다음과 같다.)

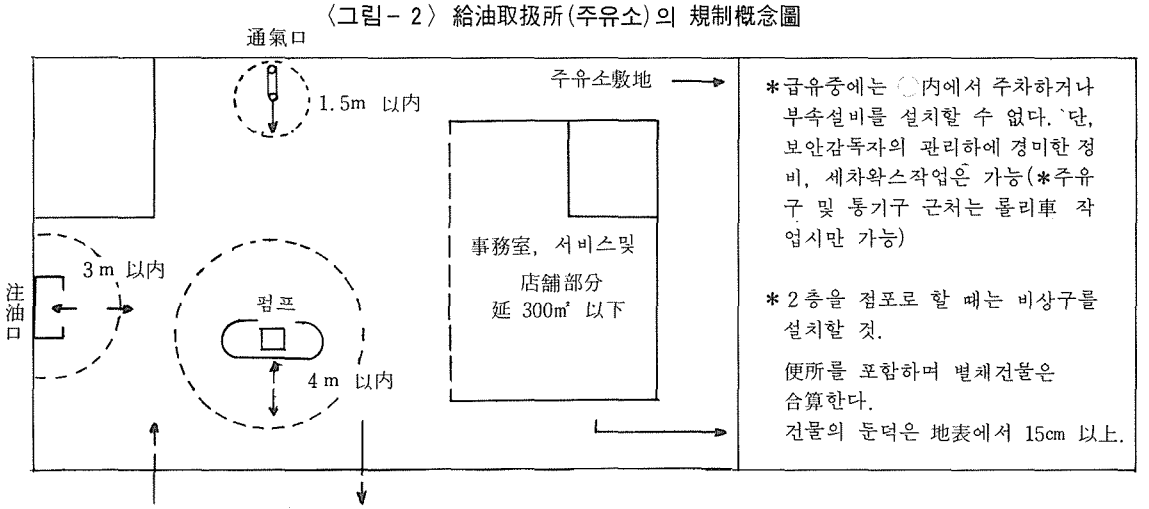
① Nippon / Mitsubishi / Kyushu	: 26.92%
② Idemitsu Kosan	: 15.15%
③ Cosmo Oil	: 13.40%
④ Showa Shell Sekiyu	: 11.50%
⑤ Kyodo Oil	: 11.49%
⑥ ESSO / General Sekiyu	: 8.96%
⑦ Mobil / Kignus Sekiyu	: 7.77%
	합계 : 95.19%

註 : 위의 11個社中 共同石油(Kyodo), ESSO, Mobil은 元賣(도매판매)專業이며 나머지 8個社는 元賣와 精製業을 겸업하고 있다.

Ⅱ. 注油所에 대한 완화조치

현재 주유소 增設에 관한 行政指導는 폴·사인系列別로 한곳을 신설할 경우 다른 한곳은 폐기할 의무가 있는 「scrap & build方式」을 채택하고 있다. 그러나 이러한 「建設指導」도 2년후 까지는 폐지하여 자유경쟁을 도입할 방침인데 전국의 5,900여 주유소 가운데 상당수가 도태될 것으로 전망하고 있다.

〈그림 - 2〉 給油取扱所(주유소)의 規制槪念圖



한편 自治省에서는 「給油取扱所의 업무범위에 관한 檢討委員會」가 연구한 최종보고서를 지난 3월 채택함으로써, 이제 주유소에서는 각종 물품판매·展示·음식물제공·仲介·媒介등의 영업이 가능하게 되었다. 따라서 消防法의 關係政令이 개정·공포(3월 31일)된데 이어서 關係省令(위험물規制에 관한規則)도 일부개정, 지난 5월 1일부터 시행되고 있다.

앞의 검토위원회報告書 내용은 상세한 표현이 많으나, 결국 消防法上의 관계조항 改正에 반영되었으므로 이를 살펴본다.

〈危險物規制에 관한 政令/省令의 개정내용〉

(1) 給油取扱所의 定義의 확대

이제까지 주유소 중에는 燈油를 소량으로 나누어 파는 설비가 있었는데, 이는 消防法上 급유취급소와는 별개인 일반취급소로서 규제되어 왔으므로 그 장소가 道路에 접한 부분이어야만 하며, 또한 給油/一般취급소 양쪽에 걸친 변경공사를 할 경우 양쪽의 變更許可가 필요했다.

그러나 이번 개정에서는, 給油取扱所에 대해 종래의 「고정된 給油設備에 의해 자동차등의 연료탱크에 직접급유하기 위해 위험물을 취급하는 取扱所」라는 정의 이외에 「해당취급소에 있어서 병행하여 燈油를 容器에 옮겨담는 固定注油設備로 위험물을 취급하는 취급소도 포함한다」가 추가되었다. 따라서 기술기준상의 완화 및 수속면의 간소화가 이루어졌다.

(2) 地下탱크容量의 확대

급유취급소의 地下專用탱크 용량제한이 1만 l 에서 3만 l 로 커졌으되, 1만 l 이상규모는 구조기준을 省令이 정한다.

(3) 燈油用 고정주유설비의 基準

등유를 용기에 나눠담기 위한 고정주유설비는 휘발유와의 誤販賣를 방지하기 위해 省令으로 정하는 일정사항을 표시한다. 또한 그 위치는 고정급유설비 및 도로경계선으로부터 4m이상, 壁에서 2m이상, 敷地경계선에서 1m이상의 간격을 둔다.

(4) 건축물의 용도 및 면적

[용도] ① 급유취급소의 영업사무소 ② 給油는 물론 燈油의 나누어 담는것 또는 자동차의 점검/정비/洗淨을 하기 위해 출입하는 자를 대상으로 한 점포/음식점/展示場 ③ 자동차등의 점검/정비를 하는 작업장 ④ 자동차등의 洗淨을 하는 작업장 ⑤ 급유취급소의 所有者, 管理者 또는 占有者가 거주하는 住居 내지는 이들이 관계하는 他급유취급소의 업무를 보는 事務所

—이상의 5가지 이외의 용도를 위한 건축물은 설치할 수 없다. 예를 들면 맨션, 영업과 관계없는 사무소, 극장, 병원, 호텔, 여관, 기타숙박소, 자동차整備 이외의 工場등은 인정되지 않는다.

—한편 빌딩1층에 있는 주유소는 주유소部分이 給油取扱所(이른바 屋內給油취급소)로 허가된 것으로서, 2층이상의 上層부분은 주유소가 아니므로 給油取扱所에 대한 규제가 적용되지 않는다. 다만 上層部이용에 대해서는 不特定多數人이 출입하지 않도록 행정지도를 한다.

—上記 ② 항의 범위에 대해서는 규정된 점포/음식점/전시장에 한하되, 이제까지처럼 취급상품과 서비스종류에 관한 규제는 하지 않으므로 물품판매등의 서비스는 사실상 자유화되었다. 뿐만 아니라 점포/음식점/전시장은 본래 注油所서비스를 받기 위해 출입하는 사람을 대상으로 한 것이라는 개념이지만 때때로 그렇지 않은 사람이 이들 장소에 출입한다 해도 消防法에 위반되는 것은 아니다. 그러나 이발소/미장원등은 店鋪이기는 하지만 給油目的이외의 不特定多數人을 대상으로 한 것이므로 ② 항의 점포범주에 들지 못한다. 같은 見地에서 빠찡고店/카바레/디스코·홀/게임·센터 등도 설치할 수 없다.

[면적] 上記 ①, ②, ③항의 면적은 300㎡를 초과하지 못한다.

(5) 건축물의 구조

앞의 (4)의 건축물中 사무실이나 기타 火氣를 사용하는 것의 구조는 누출된 油蒸氣가 그 건축물 내부로 流入되지 않도록 省令에서 규정한 구조를 갖추어야 한다. 즉 省令에서는 ① 出入口의 문은 自閉式이어야 하며 ② 건축물 밖의 둔덕 또는 출입구 문턱의 둔덕은 地表로부터 15㎝이상 높아야 한다고 규정한다.

(6) 給油取扱所의 설비

給油營業에 필요한 일정설비는 省令에서 정한대로 설치

해야 한다. 즉 洗車/점검/정비를 위한 설비 그리고 혼합연료유 調合器의 구조 및 위치의 기준이 정해져 있다. 아울러 給油에 지장을 줄만한 설비를 설치하면 안된다.

(7) 駐車등 행위의 제한

可燃性蒸氣로의 引火를 방지하기 위해 省令으로 정한 다음 경우에는 다른 車등의 주차를 금지함은 물론 차의 점검/정비/洗浄도 하지 못한다. 즉 ① 자동차등에 給油할 때—고정급유설비로 부터 원칙적으로 4m 이내의 부분 ② Tank Lorry에서 專用탱크로 油類를 注入할 때—專用탱크로 부터 3m이내의 부분, 그리고 專用탱크의 通氣管으로 부터 1.5m이내의 부분

(8) 물품판매등의 장소

물품판매등 일정행위는 省令에서 정한 곳은 제외하고 앞의 (4)의 건축물 1층 이외의 곳에서는 판매하지 못한다. 省令에서 판매 가능토록 규정한 경우는 ① 쉽사리 주유소 敷地 밖으로 피난할 수 있을 만한 건물2층의 경우 ② 건물밖의 둔덕에서 물품을 전시할 경우이다. 따라서 屋外에서의 판매행위등은 건물벽에 이어진 둔덕에서 전시할 때에만 인정되는 셈이다.

(9) 영업시간 이외의 出入制限

給油영업시간이 끝났을 때는 직원 이외의 사람을 出入시키지 못한다. 즉 주유영업은 23시에 끝냈으면서 계속 店鋪부분이나 洗車등의 영업을 하지 못한다.

(10) 豫防規程의 작성

급유취급소(주유소)의 소유자/관리자 또는 점유자는 예방규정을 만들어 地方自治長의 인가를 받아야 한다. 또한 保安감독자가 부재시에는 대리자(乙種자격자)를 배치해야 한다.

Ⅲ. 「今后의 揮發油流通對策」

日本석유업계는 휘발유판매를 둘러싸고 오래전부터 過當競爭이 격화되어왔다. 그 ~과, 주유소의 과도집중과 元賣社판매가격의 사후조정 그리고 판매업자 採算性을 낮추는 염가매출등이 성행함으로써 流通·市場秩序가 교란되고 있으며, 최근에는 그러한 상황을 반영하여 粗惡한 휘발유제품도 유통되고 있다.

작년 한해동안 개선대책 마련에 부심하였던 通産省/資源에너지廳은 금년 3월4일, 「石油심의회휘발유판매업部會」와 「휘발유판매업分科會」와의 합동회의를 갖고서 「휘발유流通對策」을 확정하였다. 이 實施大綱은 「휘발유 流通問題小委」가 지난해 10월 제출한 中間報告書를 보완한 것으로서, 小委가 지적했던 「휘발유 販賣業法의 改正」은 실시하지 않고 다만 同法上의 省令(※시행규칙) 및 행정지도의 조정으로 대처키로 하였는 바, 새로운 시책의 실시시기와 개요는 다음과 같다.

1. 品質確保對策

① 規制物質을 추가한다(省令개정, 87년 4. 28부터 施行)
—현재 휘발유에는 燈油를 4%까지 혼입 허용하고 있으나, 여기에 추가하여 ▲ Gum質(휘발유 100ml중 5mg이하), ▲ 메탄올(含有不可)을 규제토록 한다.

② 분석의무를 추가하며, 분석결과를 보고할 의무도 부과한다(省令개정, 87년 10월).
—판매업자들에게, 종래의 燈油품질 분석내용중 Gum質 및 메탄올도 분석토록 한다. 아울러 그 분석결과를 年間 1회 보고한다(※종전은 분석결과의 장부기재임).

③ 委託分析體制를 확충한다(豫算措置, 87년 10월).
—판매업자의 분석의무負担을 경감시켜주기 위해 Gum質 및 메탄올成分에 대해 위탁분석하는 시스템을 마련코자 약 10억円의 예산을 계상, 사단법인인 全國石油協會에게 分析機器도입 및 분석사업소설치등을 맡긴다.

④ 품질보증제도導入, 분석의무경감, 품질보증지表示(省令개정, 87년 10월)
—품질에 관련하여 손해발생시에는 연대보상을 하는 등 元賣社등의 품질보증제도를 도입한다. 元賣등의 보증 및 일정기간 이상의 분석의무에 관한 요건을 충족시킬 경우에는 注油所마다에 대한 판매업자의 品質分析의무를 경감한다. 또한 이 경우, 주유소 店頭에다 품질보증자의 명부를 표시해야 한다.

⑤ 粗惡品판매사안의 공표(행정지도, 87년 4월)
—사단법인 全國石油協會가 試買하여 검사하며, 通産局이 立會한 검사에서 粗惡휘발유 판매사실이 판명되면 그 사실을 공표한다.

⑥ 휘발유 類以品에 대한 表示規格(행정지도, 景品表示法의 적용, 87년 3월)

—휘발유에 해당되지 않는 유사품을 휘발유/가솔린으로 혼동토록 표시하여 판매한 사람에 대해서, 사정을 들어보고 표시방법을 지도해주는 한편 그 판매자가 指導에 따르지 않거나 또는 필요할 경우 「不當景品類 및 不當表示防止法」을 즉각 적용하기 위해 公正去來委員會에다 해당사실을 통보한다. 공정거래위원회는 사정청취후에 同法에 의거한 조치를 취한다.

2. 流通構造對策

① Scrap & Build 建設指導의 자유화, 轉籍규칙의 철폐(행정지도, 조속실시)
—현재는 1대1의 비율로 주유소를 신설·폐기(各系列當)하며 폴·사인 離籍時의 룰이 있다. 이를 관련시책과의 相合性에 비추어 가능한 한 빨리 자율화시킨다.
② 指定地區基準을 개정한다(省令개정, 87년 10월).
—과당경쟁으로 인해 수요가 많은 지역에 주유소가 밀집하고 있으므로, 그 指定地區基準인 현행 人口區分別 평균판매량기준 및 過密地區평균판매량기준을 실태에 맞추어 재조정한다.

3. 市場秩序對策 (87년 3월)

① 염가매출에 대해 신속히 대응한다.
—필요한 행정지도는 물론 獨禁法을 즉각 적용하여 방지한다. 전국石油상업조합연합회, 各地方 通産局으로부터 염가매출사안을 보고 받아서 元賣社의 실제판매(仕切)가격 보다 낮을 때는 행정지도를 한다. 이 指導에 판매업자가 따르지 않거나 또는 他必要時에는 獨禁法을 적용키 위해 公正去來委에 통보한다. 公去委에서는 사정청취후에 정당한 이유가 없으며 實際仕入價格보다 낮게 팔았다는 의심이 있을 때에 신속히 처리한다.
② 公正競爭룰을 철저화 한다
—元賣社와 판매업자에 대해 ▲ 事後調整의 폐지 ▲採算性없는 염가매출의 방지 ▲ 轉籍권유의 자숙 ▲ 과잉광고의 순화 등을 내용으로 하는 公正競爭 rule을 재철저화 하도록 힘쓴다.

4. 構造改善對策 :

〈全國的개선방안〉
① 구조개선의 지원(豫算조치 15億원, 87年度 예산확정후)
—▲ 주유소의 정보화(Pos, Perscom의 도입등)/고층화, 轉廢業 및 集約化에 관한 자금대출에서의 利子補給金 9억円지원함 ▲ 各市·道·郡·邑의 石油商組合등이 실시하는 모델的 구조개선사업에 관한 계획을 책정하여 그 연구에 3.6억円을 보조함 ▲ 휘발유판매업자의 轉·廢業필요성 조사, 그리고 轉廢業상담창구 설치에 대해 2.3억円을 보조함.
② 주유소의 영업범위확대(消防관계법령의 개정 및 행정지도, 87년 3월)
—消防廳에서 관장하는 주유소營業範圍에 관련된 소방규제를 원칙적으로 자유화토록 한다(필요한 安全對策을 강구하면서).
③ 주유소의 高層化利用을 확대한다(소방법 관계법령개정 및 행정지도, 87년중을 목표).
—고층화이용을 실시하기 위한 금년 3~10월간 실제규모의 引火연소실험을 하여 필요·가능한만큼 규제를 완화시킬 예정이다.
〈地定地區內의 개선대책〉(87년 4월, 행정지도)
—지정지구내의 판매업자에 대한 共同化/집약화등 구조개선을 추진하기 위해 아래와 같은 행정지도를 실시한다.

▲ 全國 베이스, 市·道·郡·邑베이스로 지정지구 구조개선협의회를 설치하여 구조개선指針을 작성토록 지도한다. ▲ 公正競爭룰의 준수상황을 중점 감시한다. ▲ 구조개선指針에 따라 실시하는 사업에 대해서는 지정지구 이외의 地區보다도 예산을 우선 배정해준다. ▲ 사단법인 全國石油協會가 주유소의 경영개선강습회를 중점실시함으로써 영업의 다각화 및 효율화를 추진한다.

〈註〉 휘발유의 품질보증 및 연대보상 :

위의 (1)項中 元賣企業등의 품질보증문제는 ; ① 精油社→元賣社→都賣業者→휘발유판매업자에 이르는 모든 供給經路가 일정한 기간별로 증명되고 있으므로, 향후에도 그 經路로만 공급됨을 증명할 수 있어야 한다. ② 휘발유판매업자나 기타 공급경로에 있는 모든 業者는 그 경로로 공급되는휘발유에 대해, 과거 일정기간동안 무엇이든 혼입하지 않았으며 금후에도 混入등을 하지 않을 것을 증명해야 한다.

한편 粗惡한 휘발유를 판매하여 소비자에게 損害가 발생할 때는 供給經路에 있는모든 업자가 연대책임으로 보상할 것을 증명해야 한다. ◎