日本石油業界의 규제완화와 전망

1. 規制완화와 새로운 관리 시스템

日本 석유심의회가 발표한「1990년대를 대비한 日本의 석유정책」보고서는 그 목적과 구체적 조치를 명확하게 제시했다는 점에서 日本내에서 근래에 드문 좋은 평가를 받고 있다. 금년은 日本의 석유업법이 제정 시행된지 25주년이 되는 해이다. 석유업법의 영향으로 日本석유산업은 전형적인 석유업법 관리형 산업으로 체질화 되었기 때문에 歐美에 비해 합리화가 크게 뒤떨어지고 기업구조가 취약한 상태이다. 석유업법에 따른 관리를 담당한 행정부도 역시 오랫동안 스스로가 누적시켜온 여러가지 규제라는 장애물로 인해 전도를 상실하고 있다. 반면에 석유제품 수입확대, 외국의 日本시장 개방요구등에 따라 석유시장의 규제완화가 부분적으로 이루어지고 있다.

앞으로의 국제석유 정세의 동향을 전망해 볼 때, 90년대에는 석유공급이 불안정해질 것이 거의 확실하다. 그럼에도 불구하고 21세기에 있어서도 日本은 1차 에너지 공급중 절반 정도는 石油에 의존해야 할 것이다. 이러한 정세속에, 현재 궁지에 몰린 석유산업을 방치해 두어서는 안된다는 목소리가 높아지고 있다. 그러나 석유산업의 개혁은 전통적인 업계의 가치관 및 기존 행정방식의 연장선상에서는 이루어질 수 없다는 것이 업계와 당국간의 공통된 인식이다. 그래서 업계와 당국의 협력에 의해 석유산업의 혁신적인 변신을 모색한다고 하는 것이 석유심의회의 사명이 되었다.

석유심의회 보고는 다음의 두가지 기본적인 방향에 의해 석유산업의 개혁을 추진해 나간다는 방침을 내세우고 있다. 첫째, 石油의 안정공급을 위한 관민 역할분담을 명확하게 한다. 둘째, 민간에 있어서는 규제완화를 통해 강인하고 유연한 석유산업의 존립기반을 구축한다는 것이 그것이다.

정부는 평상시의 石油공급은 석유산업 자율활동에 맡기고 유사시나 그에 준하는 긴급상황에서 공급의 안정성을 확보할 수 있도록 민간활동을 보완한다. 구체적으로는 안정 확보의 관점에서 산유국과의 관계긴밀화, 국가비축물량 확충, 자체개발촉진, 긴급상황에서 원활하고 적절한 공급시스템 및 기동성 있는 행정력 발동 시스템을 구축하고 유지하는 등의 시책을 강구해야 할 것이다. 민간은 철저한 합리화에 따른 코스트 절감과 제품가격체계의 국제화, 수입·정제·유통 개발의 각 기능을 유기적이고 일관성 있게 수행할 수 있는 통합회사 내지는 그룹을 형성한다.

그 구체적인 대안으로서 과잉설비 처분, 설비고도화, 元賣집약화, 공급루트정보화, 주유소의 합리화를 실시한다. 민간합리화를 촉진하고 평상시의 자율적인 활동을 유도하기 위해 규제를 완화한다. 첫째, 설비허가제는 곧바로 탄력있게 운용한다. 둘째, 개별유종의 생산계획지도(실제로는 휘발유 생산할당을 가리킨다)는 88년에 중단한다. 세째, 주유소의 이적방식, 건설지도는 89년도에 순차적으로 철폐한다. 네째, 原油처리지도도 앞에서 본 규제완화 효과의 정착과 석유산업의 경영기반 강화등의 진전상황을 보면서 늦어도 5년 이내에 폐지한다. 이상이 동심의회 보고의 기본요지이다.

휘발유 생산할당, 주유소의 Scrap and Build 제도, 原油처리지도 및 설비허가등 종전의 규제를 중단하고 정부는 새로운 제도로서 긴급시 시스템을 구축한다. 그 전제조치로서 민간에게 공급 루트의 정보화를 요구하고 있다. 민간측의 과잉설비 처분, 설비고도화, 元賣집약화, 주유소 합리

석유심의회 보고는 업계의 일반적인 견해를 근거로 생산할당 중단에 의한 過當競爭을 통해 한계 元賣기업을 도태시킨다는 것을 제시하고 있다. 그 이유로서 특히 금융기관이 석유산업의 합리화, 체질개선이 시급히 필요하다는 국민경제상의 요청을 기반으로, 대국적 견지에 입각한 대응을 해야한다는 주장을 들 수 있다. 금융기관이 진심으로 유지시키려 한다면 한계원매사가 쓰러지게 될 상황에서도 2년이나 3년은 살아남을 수 있다.

화는 종전의 방침을 더욱 추진할 따름이다. 정부측에서도 산유국과의 관계긴밀화, 국가비축물량증대, 자체개발 촉진 등 종전의 정책노선을 연장하는 것이다. 규제완화, 긴급시 시스팀구축 및 공급 루트의 정보화 등 세가지 사항은 조화시켜 업계강화와 새로운 석유산업관리시스팀의 구축을 꾀하는 것이 석유심의회 보고에 제시된 대안이다. 민간은 규제완화, 정부는 새로운 업계관리 시스팀의 입수-이것이 석유산업 개혁에 있어 관민의 역할 분담의 실질적인 내용인 것이다.

2. 생산할당 폐지와 경쟁

규제완화를 통해 시장 메커니즘을 한층 더 강화하고 석유산업의 활성화를 추진하며 평상시에는 자율적 활동에 맡겨놓는다는 것이 석유심의회의 제언이다. 규제완화는 앞에서 언급한 바와 같고 업계의 수급, 더 나아가서 석유회사의 실적에 직접 관계되는 규제로서는 휘발유 생산할당의 완화가 그 효시이다. 현재의 석유제품 가격체계는 휘발유의 「異狀高價」 즉 타유종에 비해 휘발유 부문에 이상하게 이익이 집중된 형태가 되어 있다. 휘발유의 생산지도 및 생산할당을 중단(석유심의회 보고는 생산할당과 원유처리에 있어서는 지도를 하지 않는 것으로 한다고 표현해, 주유소의 건설 지도등에 있어서는 「폐지」, 「철폐한다」라는 표현을 사용하고 있다. 같은 규제완화라고 하더라도 강약의 차이가 있기 때문에 본고에서도 이를 구별해 「중단」으로 표현했다.)한다면 각사는 휘발유 생산에 주력, 과잉 생산에 의한 극심한 경쟁이 일어날 것이다.

혼미한 시황속에서는 비용이 상대적으로 큰 원매그룹의 경영이 곤경에 처해, 한계기업이 도산하게 되고 元賣社간의 흡수합병, 집약화, 수적인 감소가 진행될 것이다. 석유심의회보고는 이러한 업계의 일반적인 견해를 근거로 생산할당 중단에 의한 과당경쟁을 통해 한계 元賣기업을 도태시킨다는 것을 제시하고 있다. 그 이유로 특히 금융기관이 석유산업의 합리화, 체질개선이 시급히 필요하다는 국민경제상의 요청을 기반으로, 대국적 견지에 입각한 대응을 해야한다는 주장을 들 수 있다. 한계 원매사가 쓰러지게 되는 경우에 금융기관이 진심으로 유지시키려 한다면 2년이나 3년은 살아남을 수 있다. 通産省은 한계원매사의 도태에 금융기관이 개입하지 않도록 요망하고 있는 것이다. 지금까지는 通産省이 은행에게「도산하지 않도록 지원해 달라」고 당부했었지만, 이제부터는 그 반대입장을 취하고 있다. 주유소의 이적방식과 건설지도의 폐지시기는 생산할당 중단의 1년후로 되어 있다.

한계 원매사가 도산하게 되는 경우, 계열 주유소가 전부 그대로 딸려오게 된다면 흡수합병을 떠맡는 元賣社사가 있으리라는 견해가 있다. 이 논법에 의하면 한계 원매사의 합병이 궤도에 오를 때까지는 주유소의 건설지도를 폐지할 수 없게 된다. 반대로 석유심의회 보고에 나타난 계획에 따르면, 생산할당 중단후 1년이내에 원매집약이 어느 정도 궤도에 오를 것으로 예상되고 있다. 그 계획에서는 생산할당 중단을 명확히 내세울 수 있다면 그것을 먼저 시행해, 휘발유 부문에 증산, 판매경쟁이 일어나 그 결과 커다란 손해를 받는 元賣社가 나올 것이다. 그러면 생산할당 중단으로 인한 결정적인 타격을 받아 88년도에는 집약에 이르게 된다는 견해이다. 이 경우 피집약화 元買社뿐만 아니고 일반 원매그룹도 피해를 받아 손실이 생긴다. 거기에 금융

기관이 개입하면 집약화가 지연되고 다른 기업들도 괴로움을 당하게 된다. 그러므로 금융기관의 개입을 막음으로써 생산할당 중단에서 원매집약까지의 기간을 가능한 한 짧게 하자는 것이다.

생산할당을 중단하면 휘발유 시장에서 과당경쟁이 발생하고 한계원매사가 곤경에 빠져 계열주유소를 지참금으로 해서 유력원매 산하에 흡수된다고 하는 동 보고의 元賣집약 계획은 탁상공론에 불과하다고 말할 수 있다. 「생산할당 아래서도 어느만큼 과당경쟁이 있었기 때문에 생산할당이 없어진다면 역시 격렬한 경쟁을 할 것」이라는 계획은 기업의 심리를 크게 간과하고 있다. 생산할당 아래서 경쟁이 발생하는 것은 생산할당이 시장점유율, 판매수량을 기준으로 하고 있기 때문이다. 생산할당이 없어지면 시장점유율의 가치는 크게 감소하고 이익이 주체가 된다. 이익은 서로의 판매량의 경쟁에 있지 않고 판매량을 서로 억제하는 데에서 나올 수 있다. 이와같은 전제에서는 생산할당을 중단하면 오히려 경쟁이 억제된다.

7월5일 日本經濟新聞에 실린 기사에서 엣소石油의 八城正基 사장은 『업계의 자주적 규제가 작용해, 재편으로 나가지 않을 가능성은 60%이다. 회사는 손해를 보면서까지 비계열 주유소에 휘발유를 싸게 팔지는 않는다. 생산과 판매의 갭만큼을 감산할 것으로 본다』고 말했다. 日本石油의 建內사장도 『재편이 있다고 하면 업적이 나쁜 기업을 구제하는 형태로의 합병이 될 것이지만 그렇게 하기 앞서 업계의 "양식"이 작용할 가능성이 크다』고 말했다. 이것은 원매사가 경쟁을 억제하는 것을 말한다. 이것이 기업심리이고 업계의 상식이다. 생산할당 중단에 따른 元賣社의 경쟁적 도태는 피하게 될 공산이 크다.

3. 元賣법제화와 정보관리망

석유심의회보고는 긴급시 체제의 정비에 있어「현재 石油수급 적정화 법이 규정하는 비상사태는 물론 여기에 준한 위기상황에 있어서도 국민생활의 혼란을 회피하기 위해 정부가 평상시 체제에서 긴급시 체제로 원활하게 이어질 수 있는 체제를 정비해 놓을 필요가 있다」고 주장하고 있다. 그렇게 되기 위해서는 石油의 수요·공급동향에 관계있는 정보를 신속하고 정확하게 파악하는 것이 대전제가 된다. 정부는 정보화를 추진하도록 석유산업을 유도한다. 정부자신도 긴급시에 있어서 재고, 가격동향등에 관한 필요한 정보를 석유산업을 통해서 신속하게 파악할 수 있는 체제를 평상시 부터 정비해 놓을 필요가 있고 그를 위해 정보화 시스템 체계의 형태에 관해 검토한다.

정부의 정보화 시스템구성에 대응해서 각 원매사도 공급루트의 정보화를 추진하도록 요구하고 있다. 石油공급시스템 전체의 기능 강화는 元賣기업과 유통부문간의 긴밀한 제휴관계가 없으면 이루어지지 않는다. 정보화의 추진에 있어 원매기업은 유통부문과의 신뢰관계 형성을 꾀하면서 정보화를 추진하는 것이 바람직하다. 이와같이 동보고는 원매에 대해 특약점·주유소를 포함한 석유제품의 유통, 재고, 가격동향의 정보를 계속 파악해 가도록 의무를 부여하자고 하고 있다.

지금까지는 공급계획에 대응해서 각사가 생산계획을 보고한다고 하는 형태로 石油수급을 조정하고 지정 통계와 비축보고로써 유통상황, 재고상황을 파악해 왔는데 원매, 정제기업의 단계에서만 행해졌었다. 더구나 가격정보는 대상에서 제외되어 있었다. 앞으로는 컴퓨터를 이용해서 元賣에서 주유소까지 수량 및 가격의 양쪽에 걸쳐 石油유통의 전반적인 정보망을 설치하도록 해야한다. 이것이 실현되면, 석유업계는 말단 주유소까지 수량, 가격의 모든 정보를 전부 통산성에서 파악할 수 있게 되며 지금까지의 생산계획이나 생산할당, 原油처리지도 등과는 비교되지 않는 엄격한 통제가 예상된다.

정보시스템에 있어서 內藤 자원에너지廳 석유부장은 『이것은 元賣를 법으로 규정하는 것』이라고 말하고 있다. 평상시부터 물량유통 정보를 수집하도록 해 놓고 원매가 이것을 이용한다. 긴급시에는 元賣가 石油배급 시스템의 공급원으로서 정부와 협력해서 石油배급에 임한다. 그것을 위해 긴급시 공급 시스템에 속한 원매에 일정한 특전을 부여하고 긴급시에 비축의 처분 및 석유배급의 중심적인 기능을 담당할 수 있는 자격을 부여한다는 「승인원매제」를 채택한다는 생각이다.

현재의 元賣는 관습적 존재로서 아무런 법적보증도 없고 단독으로는 행정제도에 참가하는 것이 제한되어 있다. 현실적으로는 모든 농·상업계열 Spot Dealer 등 실질적 원매기능을 갖고있는 「유사원매」가 증가하는 경향이다. 정보화 및 긴급시 시스템 구축은 한편으로는 元賣에게 법제도적인 보증이고, 법적지위를 부여해 그 권리와 정보의무를 지워주는 것이다. 앞으로는 긴급시 시스템에 속해 있어서 법적보호를 받게되는「승인원매」와 그렇지 않은「유사원매」

로 구분되는 것으로 될 것이다. 특약점은 「승인원매」산하에 있더라도 긴급시에 원활한 석유배급이 주어지지 않을 가능성이 있지만 그대신 정보제공이 요구된다.

문제는 어떤 정보를, 어느 정도까지 상세하게, 어디에 모을 것인가이다. 원매와 특약점이 어떻게 반응하고 어느 선까지 협력하게 될까. 앞으로 통산성과 원매각사, 판매업계의 사이에 협상이 어려워질 것으로 예상된다. 현재 휘발유의 품질 보증제도에 관련해서 매입자유의 원칙을 침범당하는 정도라면 품질분석의 번거로움쯤 싫어하지 않는다는 입장에서 특약점이 저항하고 있다. 그러나 기업 내부의 깊숙한 곳까지 들여다본다는 정보화에 대해 특약점이 반발하는 것은 무리가 아니다.

元賣를 법적존재로 해서 종전의 정제 중심이던 석유정책을 元賣중심으로 바꾼다는 석유심의회의 구상은 원매에 이점이 있긴 하다. 그러나 법제화에 따른 장·단점의 균형은 장기적으로 고려할 필요가 있다. 규제란 일단 실시되면 강화되어 단점만이 증가할 공산이 있기 때문이다. 보고의 내용도 중요하지만 그것을 잘 이해하지 못하고 사용할 필요는 없다. 자신들에게 가장 알맞는 체제를 채택하는 것이 좋다. 그렇지 않으면 규제완화의 미명하에 콤퓨터배선에 얽매여 지내는 격일 수도 있다. 이점을 결코 간과해서는 안된다. ◎ 〈순간석유정책〉

□ 산유국동향 □

산유국 지위고수 위해 노력하는 인도네시아

인도네시아 석유개발산업에 진출하고 있는 韓國의 입장에서 인도네시아의 석유개발정책의 변화는 큰 관심거리가 아닐 수 없다. 인도네시아는 그동안 中共에 이은 아시아 최대의 산유국으로서 그리고 아시아 제1의 석유수출국으로서의 지위를 누려왔다.

그러나 인도네시아의 이러한 지위가 최근 크게 위협을 받고 있음은 물론 금세기말 경에는 순석유수입국으로의 변신 가능성마저 있다. 이는 계속적인 산유량 감소추세와 국내석유소비의 계속적인 증가추세현상 때문이다. 현재 인도네시아의 산유량은 약 130만b/d (14만b/d 콘덴세이트 생산량 포함) 수준이나 95년경에는 90만b/d 수준까지 감소할 것이라는 것이 전문기관의 전망이며 현재 약 47만b/d 수준인 석유소비도 경제개발계획이 착실히 추진되는한 꾸준히 증가할 전망이다. 인도네시아 정부도 이러한 점을 인식, 국내석유개발산업에 대한 외국자본의 유치를 적극 모색하고 있으며 국내석유소비 억제정책도 과감히 펴 나가고 있다.

또한 인도네시아 유전 대부분이 소형유전이며 지질구조가 복잡함에도 불구, 석유발견율이 55%로 여타국가보다 상당히 높은 수준이며 수익성도 높은 국가로 아직까지 인도네시아는 석유회사에 매력있는 국가로 평가되고 있는 강점이 있다.

이러한 여건 및 금년의 국제유가회복에 힘입어 최근 인도네시아의 석유개발활동은 과거 2~3년전에 비해 상당한 활기를 찾고 있다. 기존계약의 갱신 및 신규 광구분양 협상이 활발히 진행되는 한편 탄성파 탐사활동, 시추활동도 지난해보다 25~50%의 증가추세를 보이고 있다.

그러나 최근 인도네시아 정부가 유가회복, 개발활동 증가의 이유로 현 85 : 15의 생산분배 비율을 88 : 12로 조정하려는 움직임을 보여 석유업계의 관심을 집중시키고 있다.

만일 인도네시아가 최근 석유개발활동이 다소 회복조짐을 보이고 있다해서 석유개발조건을 인도네시아측에 보다 유리하게 수정한다면 인도네시아의 석유개발활동은 다시 위축되고 말 것이라는 것이 석유업계의 진단이다.