

日本 석유정책의 변화

— 精製 행정에서 流通 행정으로 —

1. 경쟁의 격화와 경영위기의 도래

日本 석유산업의 규제완화가 여러가지 형태로 나타나고 있다. 규제완화중 가장 중요한 것은 휘발유 생산지도(PQ)의 폐지인데, 그 시기는 내년 1월 내지 3월이라는 설이 있으나, 아직 확정되지 않았다. 그러나 日本 석유업계에서는 元賣나 특약점 모두가 이에 대한 대응책의 검토 및 실시를 추진하고 있다. 업계뿐만 아니라 資源에너지廳도 그 대책마련을 서두르고 있다.

작년 6월 규제완화 실행계획을 발표한 후 資源에너지廳 석유부장은 규제완화에 대해 『석유산업정책은 종래의 정제행정에서 유통행정으로 전환될 것』이라고 전망했다. 유통행정으로 전환될 경우 많은 문제점이 예상되고 있다. 석유산업의 틀을 규정하고 있는 石油業法은 ① 정제설비의 처리능력(제2조 2항3호)과 ② 原油 및 ③ 석유제품의 생산 및 수입수량(2항 1,2호)을 공급계획에 의해 정하도록 규정하고 있다. 생산설비총량과 생산량 양면에서 석유산업을 통제하는 방식이다. 이 방식은 石油에만 국한된 것이 아니고, 철강, 기계, 면사 식료품등 모든 제품에 채택되어온 통제방식이다. 생산의 원점에서 통제하는 것이 가장 시행하기 쉽고 효율이 높기 때문이다.

생산량의 규제에 의한 산업통제는 그 산업의 육성이나 발전을 촉진하는 경우 또는 자원이 풍부하지 않을 경우에는 효과적이다. 그러나 자원이 풍부하고 그 산업이 발전단계에서 성숙단계로 접어들면 생산통제는 효과보다도 폐해가 커지게 된다. 경쟁제한, 신규참가의 제한, 세어의

고정화, 가격의 고가정책, 기술혁신의 결여, 성장의욕의 상실 등의 현상이 두드러져 그 산업이 국제 경쟁력을 잃게 되고 국민경제 측면에서도 비효율적이다.

석유위기 이후의 저성장 시대에 日本의 산업전체가 기본적으로 이런 상태가 되자 그 근본 타개책으로 규제완화, 즉 자유화 조치가 취해졌다. 생산규제 폐지는 경제적으로 큰 효과를 가져다 준다. 규제완화에 따라 신규참여가 늘어나 산업에 새로운 활력을 불어 넣게 된다. 또 세어 고정화가 없어지고 혁신적인 경영방식을 채택하는 기업이 늘어나고 제품개선, 가격하락이 수반되어 산업자체가 새로운 발전단계에 들어서게 된다.

현재 석유업계는 PQ 폐지에 따라 판매경쟁이 심해져 결국 유일한 체산제품인 휘발유의 수익이 감소하고 몇몇 기업들은 경영위기에 빠져 구제합병의 형태로 집약화 된다는 예상하에 최종적으로는 元賣 5사로 재편하려는 것이 資源에너지廳의 의도라는 얘기도 있다. 그러나 PQ 폐지의 목표는 경쟁을 촉진시키는 것이지 경쟁을 격화시키려는 것은 아니다. 이와같이 최종적으로 기업수를 줄이고 산업을 카르텔化, 과점화 시키는 듯한 규제완화, 자유화라면 하지 않는 쪽이 좋다. 장기적으로 보면 국민경제적으로 마이너스이다. 通産省 관료들이 반세기 이전의 체제묵은 산업론이나 독점자본론을 믿고 있을리는 없다. 다만 경쟁격화, 경영위기라는 공포심을 자극해 석유기업을 일정한 방향으로 움직이게 하려는 의도인 듯 하다.

2. 생산규제에서 판매규제로

휘발유 PQ나 原油처리지도 등 생산량의 규제를 중단한 후에 資源에너지廳으로서도 어떻게 석유산업을 파악해 나갈 것인가 하는 조정과 통제의 문제가 남는다. 공급계획도 있고 각사는 매년 생산계획을 신고하며 결과는 매월 통계를 보면 알 수 있다. 그러나 석유업계의 수급 동향을 전부 파악하는 데는 충분하지 않다.

철강업계에서는 通産省이 매년 철강수요 통계를 작성해 업계에 제시한다. 철강각사는 그것을 보고 호흡을 맞춰 자사의 세어에 따른 생산계획을 작성하고 있다. 석유업계도 에너지청이 매년 공급 계획을 제시하고 그에 따라 각사가 자사의 세어에 따른 생산계획을 작성한다면 좋을 것이다. 철강업계에서 가능한 것이라면 석유업계에서도 할 수 있지 않을까. 그러나 「자유화되면 자사의 경영에 책임을 갖고 눈뜨고 손해보는 행동은 취하지 않게 될 것」이라는 말을 들으면 맞는 것도 같지만 「상당한 혼란을 피할 수 없다」는 견해도 있다.

철강업계에서는 호흡이 맞았지만, 석유업계에서는 그것이 성립할 것 같지는 않다. 공급계획을 보고 각사가 자사의 세어에 따른 생산계획을 작성한 것을 에너지廳이 집계했을 때 공급계획에 딱 들어맞으리라는 보장이 없기 때문이다.

공급계획에 미달한 경우에는 증산을 권고하면 되지만, 초과한 경우에는 어떻게 할까. PQ나 原油처리 지도를 폐지하고 생산량 규제를 그만둔 이상 에너지廳은 생산량을 삭감하라고는 말할 수 없다. 그러나 방임하고만 있으면 과잉생산이 되어 상황이 하락해 정제회사나 원매사는 적자가 된다. 게다가 특약점도 곤경에 처하게 되며 안정공급에 지장이 생길 가능성도 있다. 어떻게 할까.

경고는 할 것 같다. 그러나 개별 기업에 대해 어느 정도의 수량을 삭감하라고는 할 수 없다. 현재는 공급계획에 생산량이 일치하더라도 시장의 붕괴는 자주 일어난다. 결국, 「팔지말라」는 것 이외에는 방법이 없다. 「여분으로 생산을 하지말라」대신 「더 많이 팔지말라」고 하는 것이다.

현재 原油수입이 자유화되어 있는데 原油처리량은 규제되어 있다. 「原油를 수입해도 좋은데 정제해서는 안된다」는 입장이다. 앞으로는 「原油를 정제해도 좋은데 제품탱크에서 불출해서는 안된다」는 입장이 된다. 얼핏보면 같은 얘기 같지만 실체는 큰 차이가 있다.

상압중류탑의 原油 투입라인은 1개이다. 이전에는 5만 배럴의 설비허가를 받고 10만 배럴의 상압중류탑을 세우면 에너지廳의 담당자가 5만B/D를 초과하는 능력의 原油 투입필프를 봉인하는 시대였다. 생산량의 규제는 이와같이 간단하다. 그러나 판매규제 시대 즉 제품탱크에서의 불출금지 시대가 되면 문제가 크다. 하나의 상압중

류탑에 대해 제품탱크는 정유공장 뿐만 아니라 저유소를 포함해 몇백개가 된다. 그 반출구인 밸브를 전부 감시해야 하는 것이다. 에너지廳은 이 방식을 채택하려는 것이다.

이 조치는 종래 생산규제에 대신한 것 외에 국제화에 대응하는 의미가 있다. 현재, 製品수입은 각사의 생산계획에 계상되어 있는데 실제로는 당초 계획을 대폭 초과해서 수입되고 있다. 이에 대해 에너지廳은 강력하게 규제할 수 없다. 해외로부터 실질적인 수입제한으로 비판받을 우려가 있기 때문이다. 그래서 업계에서는 製品수입이 수급을 압박하고 있다는 불만이 나오고 있다. 유통행정으로 전환해 「얼마든지 수입해도 좋은데 제품탱크에서 불출해서는 안된다」는 입장이 되면 이 문제도 해소될 것이다.

유통행정에서 무엇을 할 것인가 라고 한다면 현재 石油審議會 석유회의 「긴급시 대책 소위원회」가 검토하고 있는 「정보화 시스템」을 들 수 있다. 「긴급시에 효율적이고 적당한 석유제품의 공급을 행하기 위해서는 원유조달, 생산 및 판매에 연관된 정보의 일원적 파악이 필요」한데 각 元賣루트별로 정보 시스템을 구축하려하고 있다. 이 정보는 「각 유통거점(정유공장, 저유소, 주유소 등)에서 수집하게 되는데 수입정보에는 原油수입, 생산관계는 물론, 국내재고 판매관계 정보가 포함된다. 在庫정보는 「저장장소별, 유종별 재고실적, 휘발유는 소매단계의 재고실적」, 판매정보는 「유종별, 입·출하 장소별, 불출대상별 유통수량, 휘발유는 소매단계판매량, 개별불출 대상별 출하량」을 요구하고 있다. 비상 또는 준위험 상황시에는 매일 보고하고 평상시에는 판매정보에 대해서는 5일마다, 재고정보는 월별로 보고해야 한다.

이 정보 시스템은 「평상시에는 생산합리화, 각 유통거점의 재고량 최적화, 수송코스트의 절감 등으로 인해 공급루트의 유통에 따른 형태로 생산량, 수송량, 판매량 등을 파악하는 기능 및 유통정보를 분석하고 보다 바람직한 생산수량, 재고량, 수송루트 등을 판단할 수 있는 기능이 필요」하게 되어 있다. 게다가 경영합리화의 관점에서 유통정보파악·분석에 덧붙여 회계처리, 전표작성 등의 자동화로 인해 온라인 수·발주 기능이 필요하게 된다.

정유공장, 저유소, 주유소까지 일관된 생산, 유통, 판매수량 및 가격정보를 각 元賣社 별로 본사의 대형컴퓨터에 입력시켜 각 元賣 컴퓨터를 에너지廳 컴퓨터에 연결한다. 元賣는 각 주유소 단위의 판매정보를 온라인으로 수집할 수 있고, 에너지廳도 필요한 때는 곧 찾아볼 수 있다. 예를들면,九州에서 휘발유가격이 떨어졌다고 하면

각사의 九州 관계자료를 뽑아보면 어디에서 판매물량을 늘리고 있는지 금방 알 수 있다. 에너지廳은 곧 관계자를 불러 시정조치를 내릴 수 있다.

긴급시 시스템은 긴급시에 어디에 제품이 있는지를 보고 판매하도록 하기 위한 시스템인데, 평상시에는 시황이 나쁘기 때문에 팔지말라고 하기 위해서도 사용할 것이다. 정유공장에서 저유소 주유소까지의 전체 물량·가격정보가 사실상 에너지廳에 집약되어 있는 셈인데 현행 PQ 등 보다 훨씬 엄격한 관리가 가능하다.

저유소나 주유소의 정보가 있는 이상 팔지말라는 규제는 즉시 효과가 있고 각사가 조금이라도 잘못된 행동을 한다면 곧 구속이 된다. PQ나 原油처리 규제가 없어지더라도 조금도 걱정이 없다. 아니, 이전보다도 행정적으로 보다 치밀하고 주도 면밀한 통제가 가능한 것이다.

3. 잠정적으로 중간유분은 가격조정 개입을

정재행정에서 유통행정으로 전환하는 핵심인 「정보화 시스템」이 완성되는 것은 지금의 예상으로는 저유소 단계까지가 89년도말, 주유소 단계까지는 90년도 말이다. PQ를 88년도말에 없애면 1년 내지 2년간 수급조절에 공백이 생길 수 있다. 그사이 휘발유 시황이 하락하면 큰일이다. 그렇지 않아도 PQ 폐지로 가격하락이 예상되고 있다. PQ 폐지와 정보화 시스템 가동까지의 기간을 어떻게 연결할 것인가.

그 대책의 하나로 中間溜分에 어떤 특별조치-예를 들면 輕油의 PQ 신설 등-가 필요하지 않을까 하는 관측이 나오고 있다. 휘발유의 PQ를 폐지하면 휘발유 가격

은 1당 10円 하락하리라는 견해가 있다. 업계 전체적으로는 연간 4천억円의 이익이 감소하는 것이다.

87년도의 輕油시황의 참상은 눈을 뜰 수 없을 정도였다. 당초 33円정도의 수준을 38円으로 인상하려 했었는데, 오히려 28-25円으로 하락해 버렸다. 동절기 등 인상이인이 많았는데, 輕油수요 고성장을 선취하려는 세어전쟁에 의한 가격하락이 1당5円이라고 한다면 7,400만 kℓ의 中間溜分 전체적으로 총 3,700억円을 손해보는 셈이다.

中間溜分에 조치를 취하는 것으로 이 정도의 개선이 가능하다면 PQ 폐지에 따른 휘발유의 이익감소도 상당히 완화될 수 있다. 반대로 4천억円의 손실이 생겨도 중간유분에서 90%는 커버할 수 있다.

中間溜分에 대한 조치중 가장 좋은 것은 과당경쟁이 심한 輕油에 각사별 생산한도를 설정하는 것이다. 이것은 규제완화 실행계획의 정신에 반하는 것이지만, 규제완화를 잘 정착시키기 위해서 일정기간-예를들면 정보화시스템 가동까지-을 한도로 실시하는 정도라면 기본적으로 실행계획의 큰 목표에는 위반하는 것이 아니다.

규제완화의 한가지 목적은 가격체계의 국제화, 휘발유 가격인하, 中間溜分의 가격인상이다. 지난 경유 간담회에서도 대형 수요가들로부터 경유가격 안정, 原油가격을 기준으로 한 합리적인 가격설정이 요망되었다.

이 문제는 88년도 공급계획의 운용방침을 결정할 때까지 검토해야 할 것이다. 규제완화는 행정의 커다란 전환으로서 그로 인해서 몇년동안의 전환기간이 필요하다. 91년도말의 原油 처리지도 폐지, 실행계획 완료까지의 기간에 구체적인 과도기 조치를 시스템 체크로 설정할 필요가 있다. ☞ <순간석유정책>

