

# 日本の 원유처리량 규제제도의 30년 功過

## 원유처리지도의 폐지

日本の 원유처리지도제가 지난 3월말로 폐지됨으로써 日本의 석유산업에 대한 규제완화 시책이 일단락되었다. 이로써 지난 '87년부터 시작된 석유업계의 일련의 규제완화, 즉 ①석유심의회 석유부회 석유산업 기본문제검토위원회 보고와 동시에 실시된 설비허가제(2차설비)의 운용강화 ②'88년도말 휘발유 생산할당제(PQ) 폐지 ③'89년말 주유소 건설지도 및 移籍규칙의 폐지 ④등유제고 지도의 개선에 이어 이번 원유처리 지도 폐지로 석유심의회에서 제시된 규제완화책은 사실상 종결되었다.

석유산업 기본문제검토위원회의 「'90년대를 향한 석유산업, 석유정책의 위상」 보고는 석유업계의 석유정책이 90년대에 해결해야 될 과제를 다음과 같이 나열하고 있다. 업계에 대해서는 ①과잉설비의 처리 ②정제시설의 고도화 ③원매의 집약화 ④공급루트의 정보화 추진 ⑤유통부문의 합리화 등 5개 항목이다. 석유정책에 대해서는 ①규제의 개선 ②생산과 수입의 탄력적인 운용이 가능한 공급체제의 유지 ③석유비축의 확대 ④긴급시 대응체제의 정비 ⑤석유자주개발의 추진 등 5개항이다.

이런 과제가 있지만 평상시는 업계의 자주적인 운영이 원칙이다. 정부는 긴급시에 안정공급을 확보하기 위해 민간의 활동을 보완하는 선에서 민관의 역할분담을 고려하고 있다. 이번 원유처리 지도의 폐지로 통산성 자원에너지청은 최대의 과제였던 규제의 개선을 완료했다. 그 결과 평상시 원칙자유가 되고, 업계는 일상의 석유수급 운용을 전면적으로 떠맡게 되어 책임도 그만큼 무거워졌다.

원유처리지도가 폐지된다 하더라도 원유처리, 석유제품 생산이 완전히 방임되는 것은 아니다. 종래는 공급계획에 들어있는 원유처리량이 전년동기대비 몇 %의 증감이기 때문에 각사의 원유처리 계획도 전년동기 실적보다는 공급계획과 거의 같은 비율로 증감시키는 지도가 이루어져왔다. 그 증감의 결과로 산출된 수치가 원유처리쿼터이다. 앞으로는 이런 쿼터로서의 처리량이 없어지는 것이다.

그렇지만 공급계획이 존재하고 각사는 석유업법에 따라 의무적으로 매년도(실체는 반기별) 생산계획을 자원에너지청에 제출해야 한다. 거기에는 당연히 원유처리량도 기재된다. 「제출」에 있어서도 석유회사의 일반적인 「제출」이 아니다. 에너지청에 접수되어야 비로소 유효하게 된다. 접수되려면 에너지청의 심사를 통과해야 한다.

전년 실적과 크게 차이나는 계획은 접수되지 않고, 계획변경을 권고 받는다. 접수되지 않는 경우 제출된 것이 아니며 제출 불이행은 벌금형이 된다. 생산계획의 변경도 제출의무가 있기 때문에 제출된 계획과 차이나는 생산을 하면 허위의 보고로 간주되어 벌칙이 적용된다. 통산성의 신속에서는 생산계획 작성시의 목표가 되는 공급계획의 고시가 있었기 때문에 1개월을 경과하기 바로 전까지 제출하도록 하고 있다. 공급계획에 근거하여 생산계획을 작성 실행하는 것이다.

공급계획도 그 기초가 되는 석유 수요전망은 석유업계를 중심으로 전력, 석유화학, 자원에너지청등에서 80명의 담당자가 관민합동으로 작성한 것이다. 소위 석유업계와 대수요처와 행정당국의 최대 공약수적인 수요전망이다. 통산성

이 자의로 작성한 것이 아니고 석유회사도 작성에 관여하였기 때문에 거부할 명분이 없다.

이상과 같이 생산계획의 구조에서 보면 공급계획의 내용과 상당히 동떨어진 계획을 작성할 수 없다. 종래보다 더 신중을 기해 작성하여야 한다.

정부는 각사로부터 수급동향, 실적, 전망, 각사의 대응책 등을 보고 받는다. 정부통제는 이런 방법 외에 주요 정제·원매 8사의 부사장급이 위원으로 있는 「시장동향조사 소위원회」(이하 시장동향위)를 개최하여 수급동향을 검토·감시하는 것이다.

각사는 3개월에 한번씩 에너지청에 생산량, 판매량, 재고상황 등을 시시콜콜히 보고 하게 될 것 같다. 이후 개최되는 시장동향위에서는 각 원매 그룹을 대표하는 부사장급에 자원에너지청이 보고를 검토 후 문제점을 지적하고 요망사항 등 의견을 밝힌다.

시장동향위는 '89년도의 휘발유 생산할당제 폐지와 함께 설치된 것이다. 지금까지는 공급계획의 작성, 개편한 때에 분기에 한번씩 개최되었다. 그 목적도 심의내용도 명확하지 않았다. 그렇지만 그것은 자원에너지청의 권고, 조언, 요망 등의 형태로 수급지도를 받아 그것을 산하 각사에 전달, 준수시키는 기관, 또는 에너지청의 지도수용 창구로 여겨지기도 한다.

PQ가 폐지되어도 휘발유 시장의 혼란은 없었다. 그것은 시장동향위를 비롯하여 에너지청의 감사, 지도가 있었기 때문이라고 볼 수도 있다.

원유처리지도가 폐지되어도 상황은 비슷할 것으로 예상된다. 통산성은 석유업법에 따라 정제업 등의 사업활동을 조정할 의무와 권한이 있다. 에너지청의 각사의 동향을 청취하는 회수를 늘리고 시장동향위의 개최회수를 늘려 에너지청의 의향, 지도를 전달하고 업계의 요망도 청취하게 될 것이다. 이런 형태로 「질서있는 생산」이 이루어지는 조정을 실시하여 갈 것이다. 실질적으로 조정은 계속되고 그 형태만 변한다고 생각된다.

업계측에서도 원유처리를 완전히 자유로이 할 수 있다해도 각사가 자의적인 생산을 하는 것은 바라지 않는다. 자의적인 생산을 하게되면 시장은 붕괴되어 첨예한 경쟁에 빠지게 될 것이다. 어쨌든 시장질서를 유지하기 힘들게 된다. 정부도 규제완화가 이루어졌다고 해서 업계를 통제할 고삐를 놓을 마음은 없고, 업계의 파당경쟁으로 정부는 감독책임 때문에 곤란하게 되고 싶지 않는 것이다.

업계와 정부는 상호의존과 견제라는 미묘한 관계가 있다. 그 중개역할이 행정지도이다. 행정지도는 「소프트한 행정」으로 꼭 정해진 형태는 없다. 지금까지는 생산쿼터라는 형태도 있었으며 상황보고나 시장동향위와 같은 일상적 접촉

도 그 한 형태이다. 원유처리 지도의 폐지는 행정지도 그 자체의 폐지가 아니라 지도방식의 변경이라고 보는 것이 타당할 것이다. 지도가 약간 유연해진 것 뿐이다.

## 석유업계와 통산성

지난 '55년 이후 日本경제가 고도성장으로 국제사회에의 복귀가 요청되어 무역자유화가 큰 과제로 등장하면서 원유도 '62년 10월부터 수입자유화 되었다. 2차 대전후 日本의 석유시장은 메이저에 석권되었지만, 원유수입 자유화로 더욱 메이저의 세력이 강화될 것이라고 우려한 통산성은 「석유의 일정부분을 국가의 영양하에 둔다」는 명분을 내걸고 석유업법을 제정했다.

석유업법의 목적은 「석유정제업 등의 사업활동을 조정하는 것에 따라 석유의 안정적이고 저렴한 공급확보를 도모하고 더욱 국민경제의 발전과 국민생활의 향상을 추구한다」고 규정하고 있다.

日本경제가 전신통제경제의 종언, 무역자유화라는 새로운 국면에 들어서고 통산성이 석유산업의 지도행정을 위한 새로운 권한을 추구했기 때문이다. 석유업법의 목적인 사업활동의 조정을 어떻게 할 것인가가 문제였다. 거기에는 석유정제, 판매, 수입업 허가 등은 제출제, 공급계획의 책정과 각사의 생산계획 제출제, 설비허가제 등 몇가지 사항이 정해져 있다.

그 중 가장 일반적인 것이 매년도의 공급계획 작성과 거기에 기초한 각사의 생산계획 제출등이다. 각사의 생산계획 총계가 공급계획에 비교하여 현저히 과대하거나 과소한 경우 통상대신은 생산계획의 변경을 권고할 권한이 있다. 그러나 실제로는 통산성의 묵인 아래 석유업계가 생산계획을 조정 하였다.

석유업법이 시행된 직후 '62년도 후반에 처음으로 각사의 생산계획 제출이 이루어졌으나 그 집계결과는 공급계획의 원유처리량을 25% 이상 상회한 것이었다. 사태를 중시한 통산성은 석유업계가 자주적인 생산조정을 실시하도록 조정했다. 원유처리량은 판매세에 직결하고 있는 만큼 각사의 이해가 대립하여 그 할당·조정은 난항을 겪었다. 대규모 회사는 판매량 전망을 기준으로 하자고 주장하고 중소기업은 석유업법은 설비법으로서 설비능력을 대폭 감안하도록 요구했다. 이와 같은 생산조정이 필요하게 된 배경에는 원유수입 자유화 대책 및 석유업법에 정제설비가 규제되는 것을 예상한 각사가 대규모로 설비증설에 나서, 특히 중소기업이 대량의 잉여설비를 지니게 되었던 사정이 있었기 때문이다.

업계에서 자체조정이 안되어 통산성에 일임했다. 통산성은 판매실적, 생산실적, 설비능력 등을 1/3씩 가미한 3요소

방식으로 타협을 도모하고 중소회사에는 별도로 가동률 58%를 보증하는 부대조건을 석유회사에 확인시켰다. 이것은 민족자본 석유기업의 육성이라는 석유업법의 저류에 있는 정책사상에 기초하여 민족계 중소회사를 우대하고 외자계가 많은 대 석유회사가 양보하도록 한 것이다. 그 결과 대 석유회사는 판매력에 비해 생산량이 부족하고 중소 각사는 생산량이 과대하게 되어 정제와 깎이 발생하고 각사의 수급에 불균형이 발생했다. 수급전체로서는 타이트한 상태로 생산이 과대한 회사로부터 잉여제품이 시장에 방출되어 결국 가격이 하락하였다. 이후 생산조정 기준의 불공평, 정제판매 깎이 업계의 성가신 문제가 되어 가격하락 등 모든 문제의 근원으로 보여지는 상황이 규제완화가 시작되기 전까지 계속되었다.

3요소 방식의 결합, 즉 생산조정 기준의 불공평을 단적으로 표시한 것이 出光興産의 석유연맹 탈퇴 사건이다. '63년도 상반기에 업계의 자주조정은 좀처럼 이루어지지 않고 석유연맹 수뇌와 통산성 간부의 회합으로 '63년도 상반기에 업계의 자주조정은 '62년도 하반기 처리쿼터에 비해하여 일률적으로 할당하고, 회시간 제품 과부족은 강제거래 하도록 조정하였다. 주로 민족계 중소회사 5개사에서 77,250kkl의 휘발유가 강제 거래식으로 반출되어 出光은 전체 수량의 5%인 40,250kkl를 구입했다. 동사는 '63년 1월 지바 정유공장 10만 B/D를 가동개시 하였기 때문에 '63년 상반기 가동률이 46%로 저하되어 전년동기의 60%, 중소 석유회사의 보증 가동률은 58%에도 못미치는 상황이 되었다.

이런 상황에서 '63년도 하반기에 대석유회사는 일제히 생산조정 기준을 근본적으로 바꿀것을 요구했다. 석유연맹은 '63년도 하반기에 동 상반기의 원유처리량을 보증하고 하반기 증가분만 3기분에 배분하도록 하였으나 出光은 이것을 납득하지 않고 석유연맹을 탈퇴했다. 설비여유가 있는 出光('63년도 제2/4분기 판매세어 14.3%)는 「팔 수 있을 만큼 판다」고 증산을 개시하고 업계 최고의 日本石油(총세어 16.2%)를 추격하여 역전이 눈앞에서 기대되었다. 日本石油도 반격하기 시작하여 업계 1, 2위 대 석유회사의 치열한 세어전쟁은 타사도 뛰어들어 전후 최악의 시장 상황이 되었다.

出光의 석유연맹 탈퇴사건은 당사자와 정부의 회합을 거쳐 ①出光의 원유처리 쿼터를 11만3천 B/D에서 14만 B/D로 증대시키고 ②出光의 증산분만큼 '64년 1년간에 걸쳐 감산하고 ③생산조정은 초기에 폐지하여야 하지만 존속기간만큼은 준수하고 공급계획을 실제수요와 균형되게 매치시킨다 등의 타협이 성립되었다.

그 결과 생산조정은 석유연맹에 의한 자주조정으로 대체되고 통산성이 석유심의회의 자문을 거쳐 각사별로 원유 처

리량을 직접 할당하는 방식이 되었다. 기본적으로는 3요소 방식을 답습한 것이지만 신·증설 설비는 2, 3년에 걸쳐 단계적으로 설비능력 기준에 맞도록 하여 정제능력을 확대한 회사는 그 직후부터 원유처리 쿼터가 점증하여 왔다. 이 방식에 따라 통산성 주도의 생산조정은 출광문제가 해결된 '64년 1월부터 9월까지 실시되어 이후 6개월씩 계속 실시되었다.

'66년도에 들어서면서 고도성장에 따라 물가상승이 사회 문제가 되기 시작하고 정부는 통제적인 행정지도를 폐지하였다. 업계 일부에서는 강력하게 폐지반대를 주장했으나 통산성은 '66년도 하반기부터 폐지했다. 그러나 하반기 각사의 생산계획 집계가 공급계획을 약 10% 초과하여 통산성은 각사에 생산계획의 축소를 요청 석유연맹을 통해 각사에 구체적인 처리량을 제시하고 조정했다.

'68년도 하반기에는 신규로 가동에 들어간 설비가 40만 B/D를 초과하여 과잉생산의 우려가 있었기 때문에 통산성은 석유연맹에 감산을 요청했다. 석유연맹은 종래의 3요소 방식을 휘발유 판매 실적을 더한 4요소 방식으로 개정하고, 각사는 이 새로운 기준에 따라 생산계획을 다시 제출했다. 이후 이 방식에 따라 조정이 이루어졌다. '72년도 하반기에는 판매실적 50%, 처리실적 25%, 설비능력 25%로 하는 새로운 방식이 이전시기와 비슷한 방식과 대립하여 양자의 절충안이 채용되어 이후 '73년도 상반기까지 계속되었다. 이런 생산조정은 '62년도부터 '73년까지 만 10년간 계속되었다. 업계는 생산조정을 중심으로 움직이고 있다고 해도 좋을 것이다.

## 석유위기의 희생양 석유업계

제4차 中東전쟁이 발발하자 '73년 11월 5일 OPEC가 생산삭감, 공급제한 강화를 선언하였다. 이에 따라 메이저는 日本 석유각사에 평균 20% 정도의 원유공급 삭감을 통고 석유위기에 돌입했다. 석유각사는 11월초부터 자주판단에 따라 전년실적을 기준으로 한 계획축하를 개시했다. 원유가격이 급등, '73년 11월에 3.011\$/B였던 Arabian light의 가격은 11월 5.176\$/B, '74년 1월에 11.511\$/B로 폭등했다. 석유업계는 공급확보에 필사적 노력을 경주하였으나 석유공급에 대해 사회적 불안감은 더 커졌다.

이런 위기 상황 중에서 정부와 국민으로부터 석유업계는 석유가격에 대해 비난의 화살을 받게 되었다. 이에 따라 공정거래위원회가 원매각사와 석유연맹을 조사했다. 그 결과 '74년 2월 석유연맹과 원매 12개사에 생산협정 및 가격협정 파기를 권고하였다.

공정거래위원회는 석유연맹에 대해 '73년도 10월부터 행해진 원유처리량에 관한 결정을 파기할 것과 원매 12개사

에 대해서는 '73년 11월에 행해진 제품가격 인상에 관한 결정을 파기하도록 권고했다. 업계는 마지못해 통산성의 결정에 따라 공정거래위 권고에 승락하였다.

그러나 협정을 파기했지만 권고안과 차이가 있어 공정거래위는 검찰에 고발하고 검찰은 석유업계를 일제히 수사하여 법원에 기소했다. 석유업계가 석유위기시의 희생양이 된 셈이다. 고발내용은 생산조정 사건과 가격협정 사건으로 나뉘어진다. 생산조정건은 석유연맹에 있어 '72년 하반기 및 '73년 상반기의 원유처리량 할당에 따라 경쟁제한(원유처리량 카르텔), 가격협정 사건은 '72년 11월부터 '73년 11월까지의 5회에 걸친 가격협정(제품가 인상 카르텔)이었다.

이 사건은 5년 9개월에 걸친 심리 끝에 '80년 9월에 판결이 나왔다. 재판조정은 행정지도의 유무와 행정지도와 카르텔관계였다. 생산조정에 있어서 법원은 「생산조정은 통산성의 용인아래 이루어져 동성의 행정에 대한 협력 조치로서의 역할을 한 것이었다」고 인정했으나 「시황대책으로서의 배려를 한(석유연맹위) 자주적인 판단이 더해지고 있는 등 위법성이 있다」로 인정되었다. 그러나 피고인의 책임에 대해서는 위법성의 의식을 결여하였고 고의가 아니었다고 하여 무죄로 했다. 이것은 생산조정이 통산성의 지도아래 이루어져 오랜 기간동안의 관행이었고, 또 공정거래위도 과거에 묵인하였기 때문이다. 가격협정 사건에 대해서는 제품가격 인상이 통산성의 가이드라인에 기초하여 이루어졌다는 업계측의 주장을 일축하고 12원매사의 15명이 유죄판결을 받았다.

이런 과정을 거쳐 원유처리 지도도 통산성 자원에너지청이 석유각사에 개별로 행하는 방식으로 바뀌었다. 지도의 내용, 각사별 처리쿼터, 그 총합계 등은 공개되지 않았지만, 반기마다 자원에너지청이 해당기의 원유처리는 동기에 비해 몇 %의 증가율을 발표하고 각사는 거기에 기초하여 생산계획을 작성하여 제출하였다. 각사의 처리쿼터를 공개하지 않는 것은 각사가 타사의 쿼터를 안 후에 자사의 원유처리량을 결정하고 쿼터를 수락하게 되면 일종의 카르텔로 보여질 우려가 있기 때문이다. 이번 원유처리 지도의 폐지도 각사에 개별적으로 통고되었다.

## 日本 행정지도의 功過

석유업계는 지난 30년간 생산의 근본인 원유처리에 대해

지난 '62년 이후 행정지도에 의한 생산조정 혹은 원유처리 지도를 계속 받아 왔다.

일부에선 행정지도는 ①신속성 ②재량권에 따른 행정의 묘미 ③부작위 비관회피 ④손해배상청구의 회피(책임회피) ⑤대상집단의 확보(행정 안정과 집행의 확보) 라는 장점이 있다고 한다. 한편 업계는 ①물고기와 물의 관계 ②중재자로서의 존재 ③공동행위의 인식 ④사업능력의 향상과 안정 ⑤신용확보 ⑥사업집단의 결성 발전 등에 유용하다고 주장하고 있다.

행정지도는 확실하고 신속했다. 각사의 원유처리 집계가 공급계획을 초과한 경우, 행정지도로 직접 각사를 불러 조정이 가능하다. 그리고 업계에 어떤 문제가 발생하면 행정기관에 조정을 부탁하게 된다. 행정기관도 업계의 어려움을 보살피 주겠다는 생각으로 무엇인가 하려고 하여 지도가 시작된다. 행정지도는 법령, 政令, 省令에 명시되어 있는 것이 아니고 담당자의 인식과 판단에 따른 것이다. 그래서 업계는 상황설명을 하여 자기들의 의도대로 행정지도를 유인 하려고 한다. 이 때문에 빠르게 업계의 의향에 맞춘 지도를 이끌어 내는 것이 가능하다.

반면 행정지도는 특정업계의 이익을 도모하기에는 착실히 편리하지만 그만큼 소비자나 수요자의 이익을 해칠 가능성이 있다. 과당경쟁으로 석유업계가 안정공급이 불가능하면 국민경제에 악영향을 미친다. 생산조정으로 가격을 높게 유지하면 그것도 문제이다. 행정지도에 따라 해당업계가 받는 이익과 그것이 국민경제에 미치는 부담과는 냉정하게 비교하여 적정한 지도범위에 한정하여야 하지만 그것이 아주 어렵다. 日本의 관행은 종적 할거주의이기 때문에 어떻게든 업계에 기여하게 될 것이다.

석유업계의 원유처리 지도의 기간동안 원매 각사의 세어, 서열은 거의 변하지 않았다. 업계질서가 유지되었다고 해도 경영의 근본인 쿼터에 묶여 독자적이고 개성있는 경영을 전개하여 발전한 기업은 없었다. 결국 실적주의, 관행주의 등에 묻혀 활기없는 업계가 되었다. 생산조정으로 각사의 체질이 강화되었다고 하지만 과당경쟁으로 경쟁력이 약화되어 이익율은 타산업과 비교할 수 없을 정도로 약화되었다. 정제능력과 판매능력 사이의 갭과 관련하여 업계는 불신감을 보이고 있다. 이렇게 원유처리 지도를 30년 동안 계속하여 왔지만 업계가 어떤 이득을 얻었는지 의심이 간다.

분수없는 소비생활 국민경제 좀먹는다