

日本の 석유업법제정 30주년

— 제정배경과 공과 —

1. 석유업법 제정 배경

日本석유정책의 근간이 되는 석유업법이 1962년에 제정된지 올해로 30주년을 맞는다. 日本의 석유업법은 1960년 대초 자유화를 추진하는 과정에서 석유수급의 안정을 목적으로 제정되었다. 1959년 가을에 도쿄에서 GATT 총회가 열렸을때 日本은 무역·외환의 자유화를 강력하게 요청받았다. 이에 日本 정부는 1960년 6월 “무역·외환 자유화 계획 대강”을 정하고 각 상품을 (1) 1년이내 자유화, (2) 3년이내 자유화 (3) 3년이상 걸쳐서 자유화 추진 품목 등 세가지로 분류하고, 석유는 석탄과 함께 1963년도 이후에 검토하기로 하였다. 그러나 1961년에는 서방 10개국 이 IMF 8조국(국제수지상의 이유로 외환 제한을 할 수 없는 국가)이 되면서 日本에 대해서도 더욱 강력하게 자유화를 요구하게 되었다. 이에 따라 日本정부는 자유화를 1년 앞당겨 '62년 9월까지 90%의 자유화를 이루기로 하였다. 이를 위해 수입액의 10%를 차지하는 석유의 자유화가 불가피하게 되었고 '62년 10월 석유에 적용되던 수입외화 할당제를 폐지하고 자유화를 단행했다.

1960년의 무역·외환 자유화 계획 대강의 결정에 따라 통산성은 1960년 가을부터 석유수입자유화의 영향에 관해 검토하기 시작했다. 통산성이 예상했던 자유화이후의 상황은 대략 다음과 같았다.

① 신규참입자, 특히 진출이 지연된 외국석유기업의 진출— 값싼 원유의 도입—세외확대를 겨냥한 대형정제설비, 판매망의 건설경쟁—과잉투자, 과당경쟁—외자가 국내에

들어오기 때문에 업계에 의한 자주조정 불가능.

② 과당경쟁에 따라 이익원인 원유부문을 갖지 못한 민족계 기업의 도태—외자에 의한 원유 공급독점—판매시장 지배—값 비싼 제품가격—국민 경제에 악영향.

③ 민족계 기업은 외자계 석유 기업으로부터 원유와 결부된 대부금 때문에 원유 선택의 자유 및 기업의 자주성을 상실—수입원유 가격의 고가 안정—국민경제에 악영향.

④ 투기적 제품수입 증가—소비자 정제방식에 악영향

⑤ 아라비아 石油 등 자주개발 원유 도입 곤란. 석탄 등 타 에너지 산업에도 악영향.

결국 석유 수입 자유화는 백해무익하다는 것이었다. 통산성은 1961년 7월 통산성 에너지간담회를 설치하고, 그 간담회에서 15회에 걸친 토의를 거쳐 12월에 다음과 같은 중간보고를 하였다. 대체로 『석유는 日本 에너지원의 주종을 이루는 중요한 물자로서 국민경제상의 이익을 위해서 저가 안정공급의 확보가 필요하다. 또 국제상품으로서 수입의존도가 높은 상품이기 때문에 저가 안정공급 확보를 위해서 국내석유시장의 일정부분을 국가의 영향하에 두는 것이 필요하다』라는 전일일치의 기본인식을 표시했다. 구체적인 정책에 관한 다수의 의견은 다음과 같다.

① 석유업에 대한 어떤 형태의 입법조치는 필요하다.

② 제품수입의 자유화는 보류해야 한다.

③ 국산원유는 국가의 보호조치에 의해 적정 생산 규모를 유지해야 한다.

④ 소련원유의 수입은 별도검토(자유화하지 않음).

⑤ 특수원유 도입, 정제 판매 기업으로서 투자기능을 지닌

국책기업을 설립할 필요가 있다.

- ⑥법적 규제는 설비허가, 사업계획 신고, 표준가격 설정등을 내용으로 하는 통산성의 석유업법 요강안이 적당하다. 그러나 다음과 같은 소수의견도 있었다.
- ①국내시장에서 국가의 영향하에 있는 세어는 현재에도 충분히 확보되어 있어 석유업법의 입법은 불필요하다.
- ②원유의 안정공급 확보 대책으로서는 과거처럼 정제업에 중점을 두지 말고 원유생산 및 탱커부문에 중점을 두어야 한다.
- ③아라비아 石油의 도입은 향후 주주인 전력이나 철강의 수요가 증가하기 때문에 그 방면의 판로를 개척한다면 문제가 없다.

통산성은 다시 한번 간담회 구성원을 중심으로 한 유럽 석유 조사단을 파견했으나, 그 보고도 역시 석유산업을 국가의 영향하에 둘것을 강조 하였다. 『영국의 BP, 프랑스 석유, 이탈리아의 ENI등 각국은 국영기업을 보유하고 있으며 제품 공급량중 최소한 30%를 자국자본으로 확보하고 있는 것으로 조사되었다. 석유업계에 새로운 질서를 형성할 필요가 있다』라는 것이었다.

1962년 1월 석유연맹이 수렴한 의견은 다음과 같다.

- ①자유화대책을 위한 수급안정을 주목적으로 시한입법(5년 이내 폐지)으로 할 것.
- ②정제설비, 수입설비의 규제.
- ③석유 수급조절을 도모.
- ④석유심의회 설치
- ⑤현재의 기존 설비는 경과조치로서 모두 새로운 법에 의해서 허가.

석유업계에서 통산성의 석유업법에 찬성한 회사는 東亞

연료, 大協, 아시아, 日鐵, 東亞, 丸善, 日本 漁網船具(현 키그나스), 日網 석유 정제등 8개社였다.

한시입법등에 조건부로 찬성한 회사는 日石, 日精, 興亞, 三菱, 제너럴 석유, 제너럴 石精, 昭和, 昭四, 옛소, 모빌등 10개社였다.

出光, 칼텍스, 셀등 3개사는 이에 반대했다.

특히 出光의 出光佐三씨의 반대론은 매우 통찰적이었다. 설비허가제는 이권화를 초래한다고 지적, 『석유업법은 생산과 소비의 수직합계에 따른 「운영」을 한다는 것으로 판매력에 걸맞는 생산력을 결부시켜야 하는 「경영」은 아니다. 판매력을 도외시한 「운영」은 시장을 혼란시킬 뿐으로 행정에 의존하는 원인이 된다. 오랜기간에 걸쳐 구축한 판매력만 있으면, 가령 외국회사가 진출하더라도 충분히 맞설수 있다』고 주장했다. 또 『「학식은 있으나 무경험자」가 본다면 훌륭한 법률이겠지만 개인적으로 일생을 석유업에 바친 사람으로서 본다면, 이것은 악법이다』라고 잘라 말했다.

이상을 요약한다면 통산성은 석유산업에 통제, 개입하기 위해 외화할당제를 대신하는 권한을 탐냈다. 그것이 석유시장의 일정부분을 국가의 영향하에 둔다는 의미이고 외자참입을 방지하고 국내산업보호, 꺾대기만 남은 자유화를 도모 하려는 것으로 보는 것이 타당하다.

한편 석유업계는 대체로 정제, 판매의 기득권 확인·옹호, 자유화 이후에 예상되는 값싼 원유도입, 설비경쟁, 판매경쟁등을 회피하고, 수급조정을 중심으로 자유화를 순조롭게 정착시키는 잠정적인 조치를 요망한다는 것이 명확했다. 그러나 민족계 중소 석유기업은 원유 수입 자유화 대책으로 정제설비의 확장을 추진했기 때문에 과잉 생산능력을 포함하여 자유화후의 경쟁력격화가 경영압박을 초래한다는 우

<표 - 1> 석유정제설비 허가과 석유수요 추이

	신 청 (B/D)	허 가 (B/D)	許可率 (%)	허가기준 정제능력(B/D)	석유제품수요 (천kl)	증 가 율(%)	
						설비능력	석유수요
		(b/d)		(1,148,800)	(36,070)	(100.0)	(100.0)
1962	437,500	437,500	100.0	1,586,300	43,301	138.1	117.3
1963	1,037,150	421,500	40.6	2,007,450	50,372	174.7	139.7
1964	1,001,150	155,000	15.5	2,162,450	72,233	188.2	200.3
1965	1,228,000	400,000	32.6	2,562,450	79,815	223.1	221.3
1966	0	0	-	2,562,450	92,932	223.1	257.6
1967	1,976,260	705,260	35.7	3,267,710	113,063	284.4	313.5
1968	1,985,560	500,000	25.2	3,767,710	131,894	328.0	365.7
1969	1,993,560	630,560	31.6	4,398,270	160,801	382.9	445.8
1970	2,618,000	733,000	28.0	5,131,270	189,728	446.7	526.0
1971	2,350,000	870,000	37.0	6,001,270	199,098	522.4	552.0
1972	0	0	-	6,001,270	213,360	522.4	552.0
1973	2,269,500	1,133,000	49.9	7,134,270(※)	236,976	621.7	657.0

주) 1. 증가율은 석유업법시행 직전의 능력(1,148,800 B/D) 및 61년도 석유수요(유회용 포함하면 36,070kl)를 각각 100으로 한다.
2. 실제 건설된 설비능력은 5,940,000 B/D이다.

려에서 석유업법의 제정을 찬성한 면이 적지 않다.

석유업계가 한시입법을 요청했음에도 불구하고 석유업법은 항구 입법으로 제정되어 1962년 7월 10일부터 시행되었고, 10월부터 원유 수입의 자유화가 이루어졌다. 업계는 수입자유화에 대한 잠정조치를 요망하였으나 통산성은 항구적인 행정권한의 확보를 겨냥했다.

2. 설비허가제와 수급조정

석유업법의 주요내용은 다음과 같다.

- ① 목적 : 석유정제업등의 사업 활동을 조정하고 석유의 저가 안정공급을 도모(제1조).
- ② 공급계획 책정(제2조)
- ③ 석유정제업, 정제설비의 신증설·개조의 허가제(제4, 7조)
- ④ 석유제품 생산계획의 신고(제10조)
- ⑤ 석유수입업 신고(제12조)
- ⑥ 석유제품 판매업 신고(제13조)
- ⑦ 표준가격 설정(제15조)
- ⑧ 석유심의회 설치(제16조)

이 석유업법중 가장 중요한 사항은 공급계획과 생산계획(수급조정), 설비허가, 표준가격이다.

공급계획은 매년 제품생산계획과 설비허가의 기본이 되는 것으로서 공급계획은 통산성의 위탁을 받은 석유업계의 전문가가 매년도, 석유제품을 5년후까지 연차별, 유종별, 수요를 예측, 산정하는 것이다. 산정된 수요에 기초하여 휘발유를 최대한 국내 생산한다는 원칙에서 원유처리량을 산정한다(휘발유 base의 원유 처리). 원유처리에서 얻어진 제품생산량이 수요보다 부족한 경우 제품수입을 하지만, 각유종도 가능한한 국내생산한다는 생산계획을 수립한다(消費地精製方式). 이렇게 5년간의 공급계획을 책정, 공시한다. 동시에 이 공급계획을 달성하는데 필요한 매년도의 정제설비 소요능력도 매년의 원유처리량에 예정된 적정가동율을

공하여 산정, 공시하고, 설비허가의 요건으로 삼는다.

설비허가는 공급계획에 따른 5개년 장기수요전망에 기초하여 이루어지기 때문에 기본적으로 수요가 뒷받침되어 일정시기까지 자연적인 적정가동률(80%)에 도달한다고 생각할 수 있다. 설비허가를 받기만 하면 나중에 수요가 자연적으로 증가하여 가동은 보증되기 때문이다. 따라서 석유회사로서는 설비증가를 전제로 판매능력의 증강을 도모하고 우선 설비허가의 취득을 선행시키는 쪽이 기업규모의 확대에 유리하다고 생각하게 된다. 석유업법이 시행된 1962년부터 제1차 석유위기가 발생한 1973년까지 12년간 석유수요는 연평균 17%씩 증가했다. 이와 같은 초고도 성장기에는 판매 등을 배려할 필요가 없었다. 생산설비의 건설, 즉 설비허가의 취득은 석유기업으로서의 무엇보다도 중요했다.

이리하여 석유업법의 시행이후 석유업계는 치열한 설비허가 취득경쟁을 벌이게 되었다. <표-1>은 설비허가 현황으로서 석유업법 시행직후 석유정제 설비 능력은 114만8천8백 B/D 였는데, 시행과 동시에 1962년에는 43만7천5백 B/D가 신규 허가되었다. 이때 각사가 신청한 공급계획은 전부 허가되었다. 1963년도가 되자 허가한도보다 2.5배의 신청이 몰려 설비허가 취득경쟁이 시작되었다. <표-1>의 허가율과 같이 이후 매년 3배~6배의 신청이 있었지만 한번의 신청으로는 허가되지 않았다. 허가 취득 경쟁은 석유업계의 연중행사가 되었고 경영의 가장 중요한 과제 업계의 최대 관심사가 되었다.

이러한 허가 취득 경쟁은 당연히 허가권을 지닌 통산성의 권력을 강화시켰다. 석유회사로서는 설비허가의 취득이 1년만 늦어지면 그만큼 기업과의 경쟁에서 불리하게 된다. 즉 석유회사의 발전은 통산성의 설비허가에 좌우되는 형편이었다. 게다가 설비허가 기준에는 통산성의 재량권이 매우 컸다. 석유업법 제6조에 허가기준이 규정되어 있지만, 「사업 수행능력, 재정적 기반, 기술능력이 있고, 저가 원유의 안정공급의 확보에 적절할 것」이라는 매우 막연한 표현으

<표 - 3>

석유업법하의 석유정제신출기업

	설립시기	정유공장	기동시기	당시의 주요 주주
九州 石油	60.12.20	大 分	64. 4	八幡製鐵, 昭和電工 日本石油,
東邦 石油	61. 5. 1	尾 鷲	64.11	中部電力, 三菱商事 出光興産
帝石 Topping Plant	71. 9. 1	頸 城	63. 7	帝國石油
西部 石油	62. 6.25	山 口	69.11	宇部興産, 中部電力 셀石油
極東製油工業	63. 6.15	千 葉	68.10	모빌石油, 三井石油販賣
關西 石油	64. 4. 1	堺	68.10	關西電力, 日立造船 丸善石油
富士 石油	64. 4.17	袖ヶ浦	68.10	아라비아石油, 東京電力 大協石油, 日本鐵業

	설립시기	정유공장	기동시기	당시의 주요 주주
日本海石油	67. 7.19	富 山	69.10	日本石油, 北陸電力 富山共同火力
鹿島 石油	67.10.30	鹿 島	70. 4	三菱油化, 共同石油 大協石油, 東京電力
南西 石油	68. 5.24	西 原	72. 1	제네랄石油, 住友商 事, 住友化學工業
東北 石油	68. 7. 8	仙 台	71. 7	三菱石油, 三菱商事 東北電力
沖繩石油精製	70. 1. 8	沖 繩	72. 5	東邦石油, 걸프, 三菱化成工業
아시아共石	70. 5.18	坂 出	72.10	아시아石油, 共同石油
東亞 共石	73. 6. 8	知 多	48.10	東亞石油, 共同石油

로 되어 있다.

구체적인 허가작업을 위해 일반기준과 운용방침이 정하여졌다. 일반기준에는 가동률, 관련기업과의 관계, 입지조건, 자금조달, 투자효과, 기술적 능력, 판매계획, 재무비율 등이 있고, 나중에 비축계획, 휘발유 무연화 계획등이 포함되었다. 제일 큰 문제는 「석유정책과의 협력도」라는 통산성의 주관적인 평가였다. 이것 때문에 석유회사는 울며 겨자 먹기로 통산성의 지도에 따라야만 했다. 운용방침으로서는 신규업자, 간이정유공장, 콤비나트, 중소기업대책, 집약화 등이 있었다.

통산성은 가끔 정책목표를 허가기준에 흡수시켜 석유업계가 따르도록 했다. 설비허가와 관련되면 무슨 일이나 가능한 상황이 되었다. 석유회사에서 보면 어떤기준으로 설비허가가 이루어지는가, 또는 허가가 되지 않는가 판단할 수 있다. 허가취득을 위해서 전적으로 통산성의 의지를 받아들이는 데 급급하게 되고 경영의 자주성을 잃어 통산성에의 종속이 심화되었다. 현재에도 「우선 통산성의 의향을 타진하는」 습관이 남아있다. 한편 이것은 통산성만 잘 설득하면

설비허가도 얻게된다는 의미이다. 그 결과 신규 정제업자의 진출이 늘어났다. 석유업법제정 당시에 16개사였던 정제회사가 '73년까지 14개사가 증가했다. 석유업법은 민족제의 세어를 증가시켰다고 말할 수 있다.

〈표-2〉에서 보는 바와같이 1965년에는 정제세어에서 외자계 51.1%, 민족계 48.7%였으므로 외자계가 2.4% 높았다. 판매세어는 외자계 49.7%, 민족계 50.3%였지만 그 차이는 0.3%로 거의 균형을 이루었다. 1989년도는 정제세어에서 외자계 43.5%, 민족계 56.5%로 민족계가 13.0% 높았다. 판매세어는 외자계 44.8%, 민족계 55.2%로 민족계가 10.4% 상회했다. 이기간 동안 미쓰비시석유가 민족계가 되고, 동아석유는 외자계가 된 변동이 있었지만 1965년 당시에도 민족계는 4할 이상의 세어가 있었고, 국내시장에서 정부의 영향력을 증가시키는 등의 논의는 법제정시의 소수의견 지적처럼 타당성에 의문이 간다.

공급계획이 결정되면 각사는 이를 기준으로 자사의 제품 생산 계획을 작성하고, 통산성에 신고하여야 한다. 통산성의 석유업법 공식해설에서 「공급계획은 석유업자의 사업활

〈표-2〉

외자계 민족계 석유각사 세어 비교

(단위 : %)

	1965		1989			1965		1989		
	精製	販賣	精製	販賣		精製	販賣	精製	販賣	
外資系	日本石油	0.8	17.6	0.6	16.6	共同石油	-	-	-	11.8
	日石精製	11.3	-	10.0	-	日本鑛業	5.3	4.4	6.2	0.3
	興亞	7.2	1.3	4.2	0.2	아시아石油	2.7	3.0	-	-
	日本海	-	-	1.0	-	東亞石油	2.4	3.1	-	-
	日石 G. 計	19.3	18.9	15.8	16.8	富士石油	-	-	3.1	1.0
	昭和石油	5.0	5.0	3.0	10.7	鹿島石油	-	-	3.1	0.1
	셀 석유	-	7.5	-	-	共石 G. 計	10.4	10.5	12.4	13.2
	東亞石油	-	-	1.4	-	出光興産	11.7	16.7	14.1	14.7
	昭和四日市	8.7	-	4.0	-	沖繩石精	-	-	1.3	-
	西部石油	-	-	2.6	0.1	東邦石油	1.8	0.9	0.8	0.6
	셀 G. 計	13.7	12.5	11.0	10.8	出光 G. 計	13.5	17.6	16.2	15.3
	엣소 석유	-	5.5	-	4.7	코스모 석유	-	-	14.2	13.2
	제네랄 석유	5.6	4.9	3.2	4.1	丸善石油	6.7	8.2	-	-
	南西石油	-	-	1.3	-	大協石油	5.6	4.6	-	-
엣소 G. 計	5.6	10.4	4.5	8.8	코스모 G. 計	12.3	12.8	14.2	13.2	
모빌 석유	-	5.8	-	6.3	三菱石油	6.0	8.4	6.0	8.0	
極東石油工業	-	-	2.7	0.6	東北石油	-	-	1.9	-	
모빌 G. 計	-	5.8	2.7	6.9	三菱 G. 計	6.0	8.4	7.9	8.0	
系 東燃	11.2	-	8.0	0.2	九州石油	1.9	0.7	2.9	3.0	
키그나스 석유	-	2.1	-	1.3	太阳光石油	2.9	-	1.4	1.7	
키그나스 석精	1.3	-	1.5	-	富士興産	1.5	0.3	-	0.8	
東燃 G. 計	12.5	2.1	9.5	1.5	海南石精	-	-	1.4	-	
엣소·모빌 G. 計	18.1	18.3	16.7	17.2	帝石 Topping	0.2	-	0.1	0.0	
外資系計	51.1	49.7	43.5	44.8	民族系計	48.7	50.3	56.5	55.2	

주) 1. 정제능력은 연도말 허가능력
 2. 삼릉석유는 65년당시 외자계(게티 석유 산하)였음. 이 지분을 수정하면 '65년도에는 외자계 정제 57.1%, 판매 58.1%, 민족계 정제 42.9%, 판매 41.9%

동 지침」이라는 것이지만 단순한 가이드 라인이 아니고 실행계획으로 취급된다. 즉 각사의 생산계획을 집계한 것이 공급계획을 초과하면 공급계획 선까지 압축된다. 수급조정, 소위 생산조정이 행하여진다. 석유업계도 생산조정은 석유업법 제정전부터 있었으나 1962년 후반기에 원유 수입이 자유화된 이후에도 계속되었다. 당초 자율조정을 원칙으로 했으나 각사의 의견이 대립하여 결말이 나지않자 통산성은 각사의 판매실적, 원유 처리실적, 원유처리능력을 각각 1/3씩 도입한 방식에 의해 원유처리량을 사별로 배분하도록 지도했다.

그러나 각사의 의견 대립이 심하여져서 出光이 석유연맹 탈퇴를 선언하자 1964년도부터 통산성이 각사에게 원유처리량을 직접 할당했다. 1966년도에 들어서면서 물가상승으로 각 산업계의 생산조정이 비판의 대상이 되자 석유업계의 생산지도는 폐지되었다. 그러나 1966년 하반기에 각사의 생산계획이 공급계획을 10% 초과하자 통산성은 석유연맹을 통하여 각사에 처리수량을 제시하여 조정했다. 소위 「권고에 의한 생산조정」이 시작된 것이다. 1968년 하반기에도 석유연맹에 조정을 요청하고 석유연맹은 종래의 3가지 기준에서 휘발유 판매실적을 더한 4가지 기준으로 자율적인 조정이 있었다. 1970년 하반기부터는 판매실적 50%, 처리실적과 설비능력을 각 25%로 하는 방식으로 전반기 방식의 절충방식이 채택되었다. 이것이 석유위기에 암묵적인 카르텔로 인정되는 원인이 되었다.

공급계획의 원유처리가 휘발유 베이스이고 생산계획의 조정이 실적주의이기 때문에 각사는 휘발유 판매증가에 힘을 쏟았다. 생산조정의 기준인 판매실적, 원유처리실적을 확보하기 위해서 판매경쟁이 가속화되고, 할당된 원유처리 쿼터를 완전히 소화시키려고 하게 되면서 각사는 처리실적과 판매세여 경쟁이 나서게 되었다. 그 결과 원유수입 자유화의 의의인 각사의 자주적인 판단에 의하여 판매력에 대응한 생산을 하지않아, 그에 필요한 원유를 수입하려는 자세가 실현되지 않았다.

공급계획은 업계전문가의 예측이라지만 실제 수급동향과 일치하지않는 경우도 있고, 수급동향이 변하여도 행정 수속상 임기응변으로 수정대응하기 어렵다. 각사도 수급동향에 따라 자주적으로 생산조정을 하기보다는 할당량의 소화를 우선하기 때문에 일단 공급과잉경향이 발생하면 점점더 생산과잉이 심해진다. 出光佐三의 지적과 같이 생산, 소비의 숫자를 합한 것에 따른 「운영」이 되고 판매력에 맞게 생산력을 갖춘 「경영」은 이루어지지 않았다. 그는 판매력을 도외시한 「운영」은 시장을 혼란시켜 행정의존의 원인이 된다고 말했지만, 세어전의 결과는 시장을 붕괴시켜 석유업계는 만성적인 시장혼란으로 어려움을 겪었다. 정부에 표준가

격 설정을 요구하는 사태도 몇번 있었다.

공급계획은 수요동향을 제시하는 효과는 크지만 너무 엄밀하게 수급조정에 적용했기 때문에 실적주의의 악폐인 세어우선주의, 과당경쟁을 증폭하여 석유회사의 체질을 약체화시켰다. 무엇보다도 수입자유화가 기업에 미치는 효과, 자주적 생산량의 판단에 따른 원유수입은 이루어지지 않았다.

3. 투명하고 유연한 법의 운용

1973년 가을에 제1차 석유위기에 이어 1979년에 제2차 석유위기가 발생했다. 그 이후 석유업법의 위력은 크게 후퇴하여 석유업계에 대한 통산성의 지도력은 점차 약화되었다.

수요의 감퇴로 정제설비의 건설이 필요없게 되고 반대로 과잉설비가 발생했다. 정제설비는 1973년까지 713만4천 270 B/D가 허가되었으나 594만360 B/D 건설에 그쳤다. 석유수요도(운할유 포함) '73년의 2억3천697만kl에서 1982년에 1억8천461만1천kl로 22.1% 감소했다. 이와같은 석유시장의 변화로 석유산업은 세계적인 규모의 축소, 재편성이 강요되었다. 日本에도 과잉 설비 처리가 필요하게 되었고 1988년까지 455만1천160 B/D로 138만8천750 B/D의 정제능력이 감소되었다. 수요감소는 생산조정의 필요성을 한층 강화했지만 석유업계는 제1차 석유위기때에 암묵적인 카르텔문제가 발생하여 자주적인 조정이 불가능하게 되고 통산성이 각사에 원유처리량을 행정지도하게 되었다.

통산성은 석유업계의 재편성을 기도하게 되어 과잉설비 처리, 주유소 감축, 원매기업 재편성을 주장했다. 그러나 석유업계는 이 정책에 저항했다. 과잉설비 처리문제는 종래의 설비허가제에서 설비가 이권화되어 있어 각사의 반응은 매우 냉담했다. 결국 각사는 일률적으로 허가능력만을 서류상 삭감하는 형태로 정리했다. 주유소 삭감은 시설이 원매에 없고, 특약점 판매점의 소유이기 때문에 전면 실행되지 않았다. 원매기업 재편성도 저항을 받아 업무제휴로 적당히 넘어갈 수 밖에 없었다. 이와같은 업계재편성 실패는 정책 자체가 각사의 희망에 의거한 것이 아니고 정부의 발생이였기 때문이다.

1980년대에 들어서면서 日本의 정치 경제는 크게 변화하였다. 정치적으로 행정개혁, 규제완화, 행정개입의 폐지가 기조를 이루었다. 경제적으로는 시장개방, 국제화, 자유화가 더욱 가속화 되었다. 석유시장에 있어서도 메이저의 세력이 후퇴하고 산유국의 세력이 신장되었다. 석유정책의 목적에서 「저렴」의 두문자가 삭제되고 다만 「안정공급」이 되었다. 안정공급도 설비허가와 공급계획만으로는 확보되지 않아 1975년 석유비축법이 제정, 1976년부터 시행되면서 석유회사에 비축의무가 부과되었다.

1980년대 중반에는 日本의 무역흑자가 증가하고 日本시장의 폐쇄성과 시장침입 기회가 제약되고 있다는 것이 국제적으로 문제가 되었다. 석유에 대해서도 1985년 EC, IEA 으로부터 제품수입의 자유화, 특히 中東산유국의 정유공장에서 제품을 수입하도록 강하게 요청받았다. 업계에선 반대했지만 정부는 「특정 석유제품 수입 잠정 조치법」을 제정하여 수입 자격을 정제업자에게 한정하고 1986년부터 제품수입 시장을 개방했다.

행정개혁 추진 심의회와 경제심의회등에서 각종 행정규제가 경제활성화를 저해하고 있다는 의견이 많아지면서 1987년 6월 통산성은 다음과 같은 석유업계의 규제완화 방침을 발표했다.

- ①정제 및 2차 설비 허가제를 즉시 탄력적으로 운용한다.
- ②휘발유 생산 지도제(PQ)의 '88년말 폐지.
- ③주유소의 건설, 이적규제를 '89년도내에 철폐.
- ④원유 처리 지도를 5년 이내('92년)에 철폐.

이중 (1)에서 (3)까지는 이미 실시하고 있고 원유 처리지도는 '92년도에 철폐된다. 이미 1991년부터 과잉설비 처리정책을 변경하고 정제설비의 Topper에 대해서도 신증설을 인정하게 되었다. 그러나 기존설비의 증설·개조는 가동률이 80%에 달할 경우 석유심의회에 자문을 구하지 않고 거의 자동적으로 허가 되고 있다(신설은 자문). 이것이 실질적인 설비허가의 자유화이다.

정제설비는 세계적으로 부족한 경향이지만 日本도 연평균 가동률이 70%에 달하고 동절기에는 80%를 상회하여왔다. 그러나 각사의 설비건설은 Topper보다 2차 설비의 증가가 주류를 이루고 있고, Topper는 기존설비의 증설·개조에 한정되어 있다. 신규정유공장은 적당한 입지도 없고 땅값의 상승, 설비 건설비의 거액화로 실질적으로는 불가능하다고 보여지지만, 현재 추진되고 있는 계획은 사우디아와 日石, 日鐵등의 3사의 합병계획뿐이다. 각사는 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아등 동남아시아에서 산유국이나 토착자본과의 합병계획을 구상하고 있어 국내의 Topper 신설은 향후 대폭적으로 감소할 것이다. 설비허가는 법률제도로 존재하지만 실질적으로는 자동승인 하지 않을 수 없다. 석유업법의 향후 주요 운용은 공급계획과 수급조정이다. 이미 휘발유 생산이 자유화 되었지만, 실제로는 각사 생산계획을 통산성이 감시하고 있다. 각사의 생산량이 공급계획 증가율을 상회하고 있으면 체크된다. 향후 원유 처리규제가 철폐될 경우 생산은 전적으로 자유롭게 되고 각사는 공급계획의 수요예측을 참고하여 자사의 생산계획을 책정하고 통산성에 신고하기만 하면 된다.

그 결과가 공급계획에 일치한다면 훌륭한 것이 될 것이다. 그러나 일치하지 않는다면 통산성은 조정을 요구할 것이다.

전체적으로 과잉이기 때문에 각사는 「자숙 생산하시오」, 「부족하기 때문에 증산이 요망됨」 등으로 말하지만 일반적인 권고만으로는 끝나는 않을 것이다. 각사의 생산 증가를 공급계획에서의 증가와 대비하여 지도가 이루어질 것이다. 각사도 실제로는 그러한 「내면지도」를 희망할 것이다. 이 지도에 따르지 않더라도 어쩔수 없다. 석유업법 제10조의 생산계획 신고의 규정에는 통산성의 계획변경 권고권이 있지만 지도가 불만이어서 신고하지 않는다면 5만원 이하의 벌금을 받게된다.

향후 日本의 정유공장은 주로 해외에 건설될 것이다. 시장개방이라는 시대의 흐름에 따라서도 해외 석유제품이 국내시장에서 보다 많은 세어를 차지하여야만 할 것이다. 한편 동남아시아제국등에서 본다면 日本의 2차 설비, 고급 제품 생산 능력에 대한 기대도 클 것이다. 그런 의미에서 제품수입만은 아니고 수출도 대폭 완화되지 않으면 안되고 그만큼 수급조정이 중요하게 될 것이다. 석유업법은 수급조정을 중심으로 운용된다는 것이 명확하다. 해외 석유 제품의 수입증가는 석유회사에 있어서 「특정 석유제품 수입 잠정 조치법(특석법)」에 의한 수입 주체의 제한이 보다 더 중요한 의미를 띠어 갈 것이다. 향후의 석유행정은 설비허가 제도가 크게 후퇴하고, 석유업법에 의한 수급조정 지도도 특정 석유제품 수입 잠정조치법에 의한 수입 주체의 제한에 의하여 업계를 보호, 유도하여 갈 형태가 될 것이다.

석유업법은 폐지하여야 한다. 「특석법」도 '96년의 잠정 조치법 기한이 지나면 폐지시키자는 주장도 있다. 그러나 각사가 자사의 이익에 가장 충실한 생산계획을 작성하면 업계 전체로서는 최적의 상태가 된다는 아담스미스의 「보이지 않는 손」의 원리가 이념 그대로 실현되는 시장은 없다. 누군가 어떤 조정이라도 하여야만 할 것이다. 독점금지법과의 관계도 있어 석유회사만 서로 상의하는 것은 불가능하고 정부에만 맡길 수도 없다. 이 경우 행정지도보다는 법률 안에서 투명한 조치의 실행이 요망된다. 무엇보다도 관료가 스스로의 소관법률을 스스로 폐기하는 것은 생각조차 할 수 없다.

석유업법이 어차피 폐지되지 않을 법률이라면 업계로서는 이를 적절하게 이용하는 것이 상책이다. 요망되는 것은 유연한 법의 운용이다. 과거의 설비허가와 같은 「석유정책에의 협력도」등의 「시커먼 기준」을 내세워 권력적으로 불투명한 강제운용을 할 수는 없다. 그것은 업계가 설비허가를 얻도록하여, 통산성을 필요이상으로 강력하게 만드는 점도 있다. 그러나 법이라는 것은 적으면 적을수록 좋다. 석유업계도 수급조정을 통산성에 의뢰하는 것도 될 수 있으면 줄여야 한다. 거기에 각사가 자기의 실력에 따른 생산세어, 소위 「시장의 자연적 분할」을 인식하는 것이 필요하다. ♣