

1. 머릿말

정부는 가능한 한 빠른 시일내에 현재 정부가 통제하고 있는 석유가격을 자유화함과 동시에 석유산업전반에 대해서도 자유화해 나가기로 하고, 그동안 꾸준히 실무적인 작업을 지속해 오고 있다. 이러한 노력의 일환으로 정부는 지난 7월 14일부터 7월 24일까지와 7월 27일부터 8월 7일까지 두차례에 걸쳐 이미 자

자유화하고 있는 국가들도 각 국가의 사정에 따라 다양한 형태의 제도를 유지하고 있음을 확인하게 되었다.

우선 자국내에 부존자원이 없고 안보라는 측면에서 긴장감이 높은 국가에서는 「석유수급안정」이라는 목적달성을 위해 정부가 상당한 정도로 시장에 개입하고 있었으나(예: 日本), 인접국가와의 협력이 가능하여 국가안보 및 석유수급 안정에 부담감이 적은 국가는 대체적으로 시장기능에 따라 수급 및 가격이 조정되도록 하고, 비상시에만 정부가 개입(예: 싱가포르)하도록 하고 있으며, 그밖에 소비자보호라는 정치적 목적으로 가격등을 규제하는 경우(예: 호주)도 있었다.

외국의 유가제도 및 석유산업 현황

(2) 각 유형별 제도의 요약

가. 석유수급에 정부가 깊이 개입하는 형태

日本の 경우 우리나라와 마찬가지로 석유수급에 정부가 상당한 정도로 개입하고 있는데 생산, 유통체계가 우리나라와는 차이가 있어 元賣會社가 중심이 되어 자체정제 또는 수입을 전담하도록 하는 것이 우리나라와는 크게 다른 점이었다. 원매회사 이외에는 국내제품판매 및 제품수출입이 사실상 금지(단, 중질연료유는 제외)되고 있으며, 각 원매회사는 정유공장을 소유하고 있는 경우가 대부분이었다. 정유공장 신·증설은 허가제를 유지하고 있어 우

유화를 실시하고 있는 日本 등 7개국의 석유산업과 석유가격제도를 연구하기 위해 정부 및 업계, 연구소의 관계자등으로 구성된 조사단을 파견하였던 바, 필자는 A팀의 일원으로 日本, 싱가포르, 호주를 방문할 기회를 갖게 되었다.

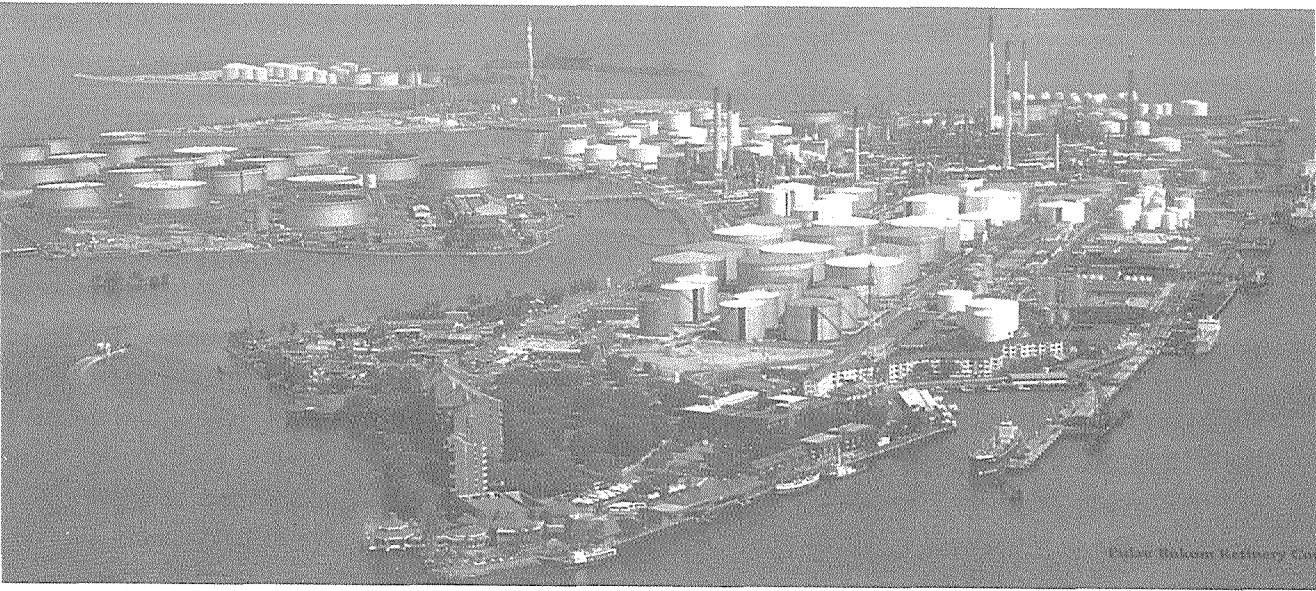
2. 출장결과 요약

(1) 개요

필자는 이번 조사를 통해 유가를



김 동 원
〈상공자원부
석유정책과장〉



리가 생각하는 바와 같은 석유산업의 완전 자유화는 아직 이루어지지 않은 실정이었다.

유통 측면에서도 日本은 전통적으로 복잡한 구조를 가지고 있으며, 과당경쟁을 방지하기 위한 제도적 장치를 보유하고 있다. 주유소는 형식상 등록제를 유지하고 있으나, 난립 방지를 위한 「지정지구제」를 운영함으로써 지정지구제내에서는 주유소 신설을 금지하는 등 정부의 개입이 있는 것으로 파악되었으며, 다만 규제완화 차원에서 전적제도(1주유소 신설을 위해서는 1주유소 폐쇄 필요)는 지난 90년 3월에 폐지되었다고 한다.

석유가격은 자유화되어 있으며, 실제로는 1~2개 원매회사가 가격을 선도하고 타사가 이에 따르는 형태를 유지하고 있다.

필자는 이번 조사를 통해 유가를 자유화하고 있는 국가들도 각국의 사정에 따라 다양한 형태의 제도를 유지하고 있음을 확인했다.

전체적으로 보아 日本정부는 국내 가격의 고수준 유지등 다소 소비자의 희생이 있더라도 국가 전체의 「석유의 수급안정」을 최우선 정책목표로 삼고 있으나, 최근에는 수급안정이 손상을 입지 않는 범위내에서 자유화 및 규제완화에 노력중인 것으로 파악되었다. 일례로 「특정 석유제품수입 잠정조치법」에 의해 휘발유, 등·경유의 수입이 제한되어 있는데,

이를 자유화 해야 한다는 움직임이 설득력 있게 제기되고 있으며, 지정 지구제의 폐지 또는 완화도 검토되고 있다고 한다.

나. 완전 자유경쟁 형태

싱가포르에서는 기본적으로 자유시장에서의 경쟁을 통한 가격결정과 수급조절 능력을 기대하는 전통적인 석유정책을 기조로 하고 있다. 이러한 경우 일반적으로 외국회사의 국내 진입은 필연적인 바, 싱가포르에서는 메이저들이 초기부터 진입하여 국민들이 이들에 대한 저항감이 적었기 때문에 이들 외국계 회사의 활동이 자연스러운 것으로 받아들여졌던 것 같다.

생산 및 수출입등도 자유로우며, 유통측면에서도 석유정책이라는 면에서는 완전히 자유화 되어 있어 완

전한 자유경쟁제도가 정착되어 있다.

다. 정부가 가격에만 개입하는 형태

호주는 석유를 포함한 방대한 자원을 보유하고 있을 뿐만 아니라, 서구문화권 국가임에도 정부의 석유가격 통제정책이 국민들에게 저항없이 받아들여지고 있다.

상류부문은 최근 자유화가 크게 진척되었으나, 하류부문에서는 생산, 수출입, 유통등이 상당부분 자유화되어 있음에도 불구하고 석유가격(공장도)은 정부가 결정하고 있다. 소비의 70%를 차지하는 휘발유, 경유의 공장도가격은 싱가포르 현물제품 가격에 정부가 정하는 적정비용을 더한 금액에 연동되도록 하고 있으며 나머지 30%의 유통가격은 자유화되어 있었다.

유통단계가격은 완전자유화되어 있는데, 이는 헌법에서 유통단계가격을 정부가 정하지 못하도록 규정하고 있기 때문이라 한다. 다만, 정유회사의 직영주유소 수 제한등 유

통질서라는 측면에서 정부는 상당한 정도로 민간의 경쟁에 개입하고 있는 것으로 파악되었다.

그러나 최근 호주에서도 정부에 의한 가격결정등 각종 규제완화를 요구하는 소리가 커지고 있다고 한다.

3. 각국별 현황

(1) 日本

가. 수급상황

日本은 소비지 정제주의 기조하에

日本은 석유가격이 자유화되어 있으며, 실제로는 1~2개 원매회사가 가격을 선도하고 타사가 이에 따르는 형태를 유지하고 있다.

약 87%의 수요를 국내에서 생산공급중에 있는 것으로 파악되고 있다.

석유제품의 수요 구조는 수송용 유류 수요가 약 39.5%에 해당하는 등 경질제품에 대한 수요가 큰 것으로 분석되고 있으며,

공급구조는 29개 원매회사 산하에 40개 정유공장(시설능력 4,880천 B/D)을 보유하고 있고, 2차 정제시설 능력은 952천 B/D로서 1차시설의 19.5%(휘발유개질시설 포함시 34.8%)에 해당하는 것으로 알려지고 있다. 다만 유통구조는 각 유통별로 복잡한 구조에 따라 소비자에게 공급되고 있는데, 휘발유의 경우를 예로 들면 아래 표와 같다.

나. 일본 석유정책의 개요

기본적으로 세계석유시장에는 불안정성이 있다고 보는 것이 日本정부의 시각이며, 따라서 석유정책의 목표는 안정공급과 효율적 공급이라는 두가지 목표를 달성할 수 있도록 하되, 비상시에는 물론 평시에도 안정 공급측면에 우선을 두고 있고, 이

(단위 : 천 배럴)

	1991	1992	1993	한국('93)
수요(내수)	1,400,192	1,429,629	1,430,459	564,457
공급	1,469,420	1,553,003	1,505,090	
국내생산	1,251,245	1,351,484	1,308,842	528,661
수입	218,175	201,519	196,248	173,429

*매년 약 80,000천 배럴 규모의 수출은 제외

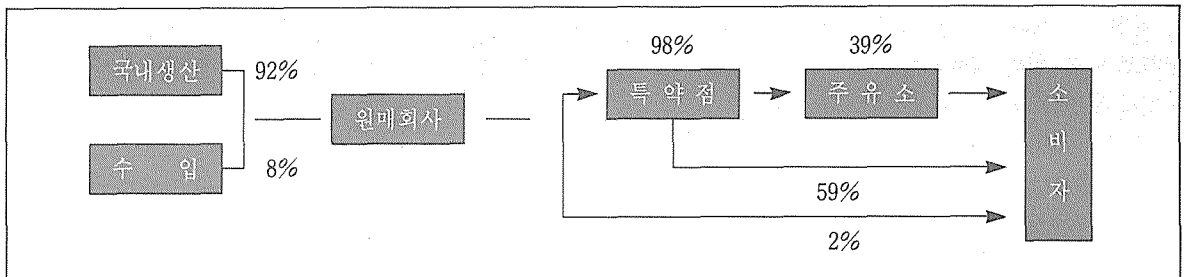
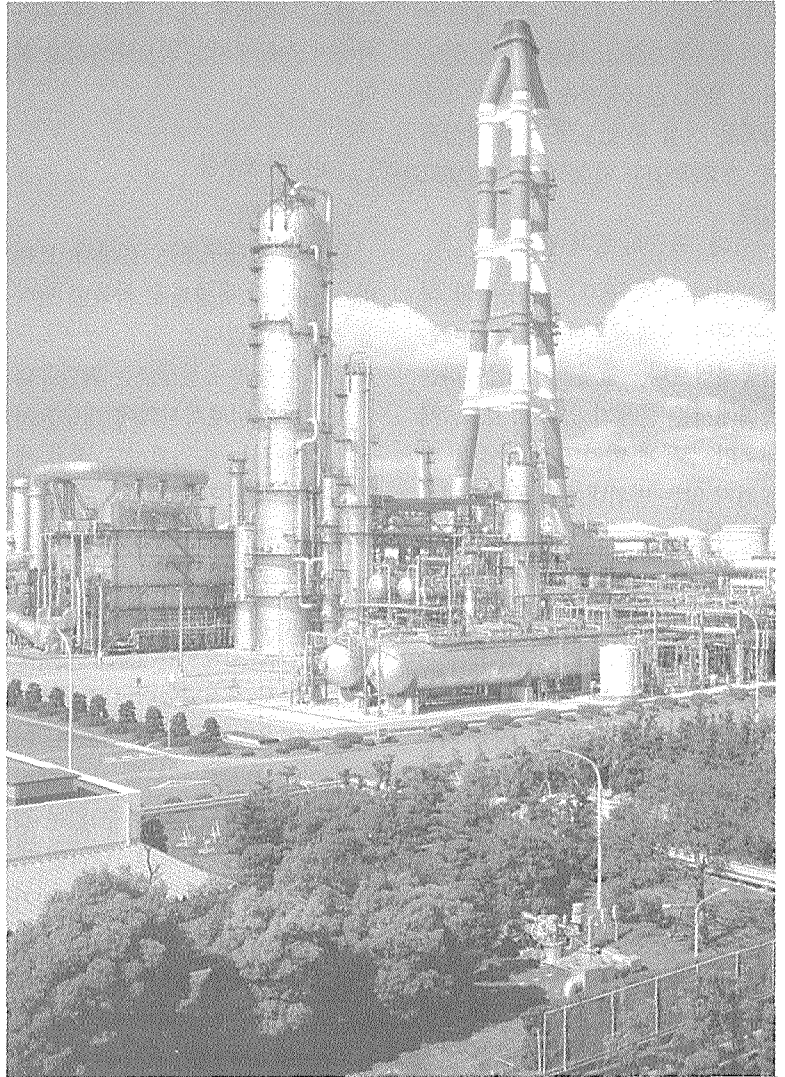
유류의 용도별 수요구조('92 확정)

	수송용	석유화학용	난방용	연료용	계
비중(%)	39.5	15.2	11.7	33.6	100

를 위하여 「안정공급」이라는 대전제 위에 「평상시 자유·긴급시 제한」이라는 정책기조를 유지해 오고 있는 것이 현재까지의 실정이다.

우선 안정공급을 위하여 소비자 정제주의의 기본을 유지하는 것이 가장 중요하다는 판단 아래, 석유정제업의 허가제 및 설비허가제를 유지하고, 가급적 민족계 회사에 신·증설 허가하며, 필요시 정부는 석유생산계획의 변경을 권고할 수도 있도록 하고 있다. 석유수입은 신고제로 하되 적정저장시설을 갖추도록 하고, 특히 휘발유, 등유, 경유 수입 시에는 국내에 석유 정제시설을 갖추도록 규제함으로써 사실상 원매회사 이외에는 수입을 금지하고 있으며, 국내에 충분한 정제시설 유지로 전제로 원유중심의 비축제도를 유지하고 있다.

또한 유통단계에서의 혼란을 방지하기 위하여 주유소의 등록제를 유지하되, 과당 경쟁 우려지구에는 「지정지구제」로 하여 주유소의 신규설립을 금지할 수 있도록 하는 등 자유경쟁에 따른 폐해를 최소화 하는데 역점을 두고 있다.



가격결정에 있어서는 평시에는 국내석유제품가격을 시장기능에 일임 하되 특히 필요시에는 정부가 표준 가격을 정할 수 있도록 하여 비상시에 정부개입의 필요성을 인정하고 있다.

다. 최근의 정책 방향

그러나 日本 정부는 그동안의 석유정책이 국내석유의 수급안정에는 성공하였으나, 효율적 공급이라는 측면에서는 문제가 있다고 보고, 세계적인 추세에 따라 수급 안정을 저해하지 않는 범위내에서 규제완화를 점진적으로 추진중에 있다.

2차설비허가의 운용 탄력화('87. 7), 각 사별 유종별 생산계획에 대한 지도 폐지('89. 3), 등유 재고 확보 지도 철폐('89. 9), 1차 설비 허가의 운용 탄력화('91. 6), 원유 처리량에 대한 지도를 원칙적으로 폐지('92. 3)하는 등 점진적인 자유경쟁 촉진을 추진하고 있는 것이다.

향후로도 평상시에 규제를 완화하더라도 긴급시에 석유의 안정확보가 가능한가를 집중 검토하되 국제 제품시장의 소규모성을 감안, 가능한 소비지 정제주의의 기초를 계속 유지함과 동시에 긴급시의 안정확보를 위한 코스트의 최소화 방안을 강구하고 이를 위해 석유수출입도 자유화를 추진할 것으로 예상된다. 다만, 日本의 석유제품 품질은 세계 최고의 수준이므로 앞으로도 석유제품을 최고 수준으로 유지하되 석유가격 및 유통부분에서의 코스트 인하

노력을 지속토록 하기 위해 「주유소 지정지구제」폐지도 검토중이라고 한다.

라. 유통부문

1) 유통구조

日本의 유통구조는 표에서 보는 바와 같이 각 유종별로 독특한 방식을 유지하고 있다.

※ B-C유 등의 유통구조는 휘발유와 비슷하나 원매회사외에 대수요처에 대해서는 수입회사도 직접 제품을 공급하고 있음

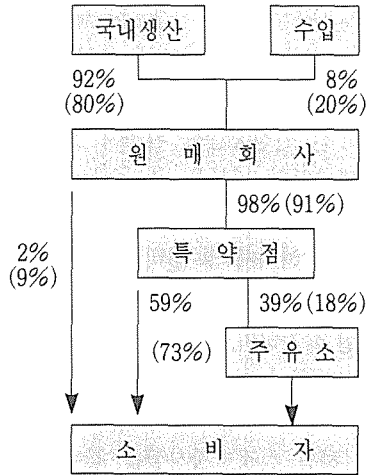
※ '92말 현재 주유소 59, 224개소, 특약점 32, 060개소

가격은 원칙적으로 자유화 되어 있으나, 기본적으로는 1974년 정부 가격 지도시 결정되었던 가격구조가 지금까지 유지되어 오고 있으며, 여기에 이를 고착화 하도록 하는 행정 지도가 있었음도 간과할 수 없는 것으로 생각된다. 한 예로 1984년 라이온즈 석유가 휘발유를 직접 싱가포르로부터 수입·공급하려 했으나 통산성은 휘발유만이 수입되면 국내 수급균형이 무너진다는 이유로 수입 중지를 권고하였고, 라이온즈 석유는 결국 이러한 행정지도에 따른 것으로 전해지고 있다. 日本 정부는 후에 이를 제도적으로 금지시켰다 한다.

2) 유통에 관한 제도 및 정책

석유수급안정 및 유사시에 대비 석유 유통경로 확인 등을 위해 석유 판매는 신고제를 유지하되, 특히 과

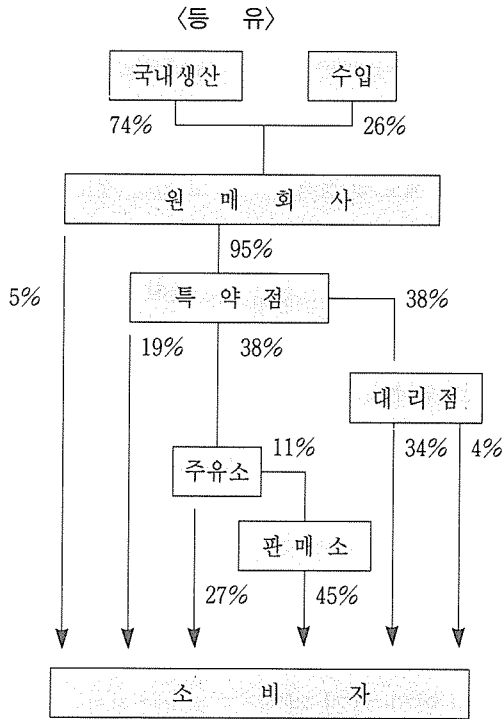
〈휘발유(경유)〉



당경쟁의 우려가 있는 휘발유에 대하여는 판매업의 등록제 실시, 품질 검사 의무화, 과당경쟁지역에 대한 「지정지구」설정으로 주유소 신설제한, 필요시 표준가격제 권고 등의 규제를 실시할 수 있도록 하고 있다. 다만, 주유소에 대한 건설지도제도 및 전적제한은 '90년 3월부터 폐지되었다.

그러나 폐쇄적인 시장구조 및 경쟁제한 등에 따라 코스트가 높고 이에 따른 마진 등이 높아 日本의 국내 석유가격이 국제수준에 비해 지나치게 높아져서 효율적인 공급에 문제가 있다고 보고 日本정부는 규제완화를 통한 경쟁촉진을 추진중에 있는 바, 그 주요 내용은

- 긴급경제 대책('93. 9)에 근거한 규제완화조치로 지정지구를 축소 (155→110개소)
- 지정지구제 폐지 검토



- 주유소 등록의 간소화 추진
- 안정공급을 해치지 않는 범위 내에서 석유제품 수출입 자유화 추진
 - 아울러 경영의 다각화, 정보화, 공동주유소의 설립추진 등 경영 효율을 높일 수 있도록 지도해 나간다는 것이다.

싱가포르에서는
기본적으로 자유시장에서의
경쟁을 통한 가격결정과
수급조절 능력을 기대하는
전통적인 석유정책을 기조로
하고 있다.

(2) 싱가포르

가. 수급상황

석유의 수급을 기본적으로 시장기능에 맡기는 것을 원칙으로 하고 정부는 시장기능의 창달, 국제 석유시장에서의 석유공급기지로서의 역할 제고 등에 노력을 기울이고 있다.

제품 수요구조는 수송용 30.6% 외에 주로 발전소에서 사용되는 연료용이 31% 수준이며, 공급은 국내 5개 정유회사(시설능력 1,155천B/D)에 의해 이루어지고 있고, 2차 시설능력도 6.2%에 이르고 있다.

참고로 싱가포르 정유회사는 소요 원유의 90% 이상을 中東 국가에서 도입 정제하여 20% 정도는 자국에서 소비하고, 잔여 80%를 동남아 및 동북아에 수출하는 구조라고 파악되고 있다.

나. 가격상황

가격은 싱가포르 현물시장에서 이루어지는 가격을 감안 정유회사가 월 1회 이상 발표·시행하고 있는 실정이며, 실제적으로는 총 정제능력의 38%를 차지하는 셀이 가격 선도기업의 역할을 담당하고 있다 한다. 다만 정부는 가격이 지나치게

(단위: 천 배럴)

	1990	1991	1992	한국('93)
수요(내수)	65,700	71,175	72,635	564,457
공급				
국내생산	340,545	355,875	359,525	528,661
수입	-	-	-	173,429

자주 변동하는 것을 억제하는 입장이며, 특히 걸프 사태시에는 정부가 휘발유에 대한 가격 변동상한한 폭을 설정하기도 했다 한다.

다. 정부의 석유정책개요

국내 시장 및 현물시장에 대한 일체의 간섭을 배제함으로써 자유로이 시장기능이 작동되도록 하는 것이 정부의 기본입장이며, 나아가 국제 석유공급기지로서의 역할을 제고시키기 위한 지원시책을 강화하기 위해 항만능력의 강화 및 항만사용료 인하, 정유공장 신증설 및 수출입업, 정유업자에 대한 세금우대 등의 조치를 강구할 예정이라 한다.

다만 국내에서의 주유소 설립은 도시계획상 설치장소가 한정되어 있어 신규 참여가 사실상 원활하지 못한 실정('94. 7현재 238개소)이라는 점이 자유경쟁을 제한하고 있었으며, 비상시 대책으로는 국내 2개 발전소에 60일분의 비축유를 보유토록 지시한 것 이외에는 일체의 규제가 없다.

라. 유통부문

1) 유통구조

도시국가의 특성상 공급지역이 넓

지 않으므로 6개 정유회사가 직접 주유소를 소유 또는 임대하여 운영하고 있으며, 주유소 수는 238개소('94. 6월)인 것으로 집계되고 있다.

2) 유통에 관한 제도 및 정책

가격결정에 정부의 관여는 없으며, 각 정유회사가 현물시장 가격의 변동을 감안 자율적으로 가격을 결정하되 통상 시장점유율이 가장 높은 셀이 가격을 선도한다고 한다. 다만, 정부는 소비자 보호를 위해 월 1회

유회사에 대해 공매 또는 임대하므로 주유소 증설은 제약을 받고 있으며 특히, 자동차 보유 T/O제 운영으로 휘발유 소비가 크게 증가하지 않고 있는 것도 싱가포르 유통시장의 특징이라 하겠다.

(3) 호 주

가. 수급상황

호주는 소오 원유의 약 75~80%를 자체 생산하는 산유국으로서 석유수급안정이라는 측면에서의 긴장감을 가지고 있지는 않는 것으로 느껴졌다. 이에 따라 경제적인 이유에서 일부 원유 및 제품을 수출하고 또 수입함으로써 '93년의 경우 실제로 소비된 석유의 50%를 수입에 의존하였다 한다.

호주는 내륙 또는 대륙붕에서 연간 약 2억배럴의 원유를 생산하고 있으며, 국내 석유제품의 공급을 위해서 5개의 정유공장(시설능력 729천B/D, Ampol, BP, Caltex, Shell, Mobil)이 가동중이다.

유통부문에 있어서는 정유사와 판매업자간의 계약내용 규제, 정유사 직영주유소 수의 규제, 불공정거래 행위 규제 등이 존재하고 있다.

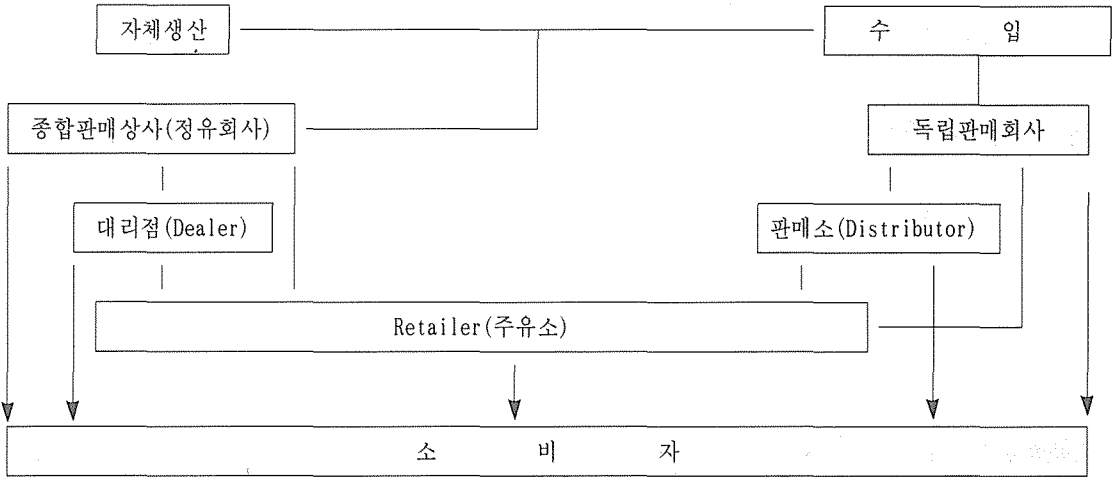
호주는
석유가격의
통제정책을 유지하고 있으나
최근 정부에 의한 가격 결정
등 각종규제 완화를
요구하는 소리가 높아지고
있다.

정도 가격을 조정해 줄 것을 권고하고 있다는 점은 전술한 바와 같다.

주유소의 신설에 대해 석유정책차원의 규제는 없으나, 도시계획상 주유소설립 부지를 정부가 정하여 정

(단위 : 천 배럴)

	1991	1992	1993	한국('93)
수요(내수)	220,118	222,559	230,861	564,457
공급				
국내생산	239,017	238,109	249,860	528,661
수입	10,423	12,200	18,297	173,429



나. 가격상황

호주는 석유가격 안정을 통한 소비자 보호라는 정치적 목적에서 석유가격에 대하여는 정부가 직접 결정하고 있다.

호주 정부는 석유가격 결정의 투명성 확보를 위해 전체 소비량의 70%를 차지하는 휘발유와 경유에 대하여는 싱가포르 제품가격에 연동되는 유가연동제를 실시하고 있는데, 연동기준 가격은 싱가포르 현물시장의 제품에 대한 현물가격과 공시가격의 7일간 평균가격(결프전 기간중에는 원유가에 연동)이며, 여기에 운임, 보험, 항만 사용료를 가산하여 도착가격을 산정하고, 다시 연방 소비세, 국내비용을 합산하여 최고 공장도가격을 산정한다고 한다. 싱가포르 현물가격 수준에 따른 호주내 정유회사의 수익악화를 방지하기 위

한 국내비용 가산액이 흥미있는 대목이라 하겠다.

다만 헌법에 의해 소비자가격의

**우리나라의
여건상 싱가포르와 같이
수급 및 가격결정에 있어서
완전한 자유경쟁시장을
어느날 갑자기 실시한다는
것은 어려운 일이 아닌가
한다.**

규제는 할 수 없도록 되어 있어 유통 단계의 가격은 규제되고 있지 않다.

다. 최근의 호주의 석유정책 방향

상류부문에 대하여는 규제를 최대

한 완화하여 경제성에 따라 자유로운 원유생산 및 판매가 가능하도록 하되, 하류부문에 대하여는 가격관리와 소매시장 규제 등을 통해 소비자 보호를 기하는 것이 호주의 석유정책이다. 그러나 하류부문에서도 가격의 자율화를 요구하는 업계의 요구가 커지고 있으며, 정부의 일부에서도 규제완화를 권고하고 있는 것은 시대적인 조류라 할 것이다.

한편 호주는 IEA 회원국의 하나로써 비상시대비 비축의무를 지고 있으나, 비축 물량은 순수입량의 90일분 이므로 산유국인 호주의 경우 실제 비축물량은 큰 부담이 되지 않는다고 하며, 그나마 정부는 비축물량을 보유하지 않고 민간이 상업목적으로 비축유를 자발적으로 보유중인 것이 전부라는 설명이었다.

라. 유통부문

1) 유통구조

호주의 유통구조는 지역적 특성에 따라 여러가지로 다기화 되어 있으나, 우리나라와 같이 크게 2~3단계로 구성되어 있다.

※ *Retailer* (주유소에 해당)의 형태 ('93년말 현재 전국에 9,791개소 영업중)

- ① 정유회사 소유, 정유회사 운영
- ② 정유회사 소유, *Franchise*사 운영
- ③ 대리점소유, 대리점운영 (보통 *Chain*을 구성하여 공동구매 및 독자적인 공동상표사용)
- ④ 개인소유, 개인운영
- ⑤ 판매소소유, 판매소운영

※ 판매소 (*Distributor*)

○ 자기소유의 시설 또는 정유회사로부터 저장시설등을 임대하여 자기의 사업으로 소비자(주로 농촌지역)에 석유를 공급('94. 6 현재 약 600여개소)

2) 유통에 관한 제도 및 정책

호주 연방정부 및 각 주정부는 유통문에서의 공정한 경쟁과 소비자보호를 하기 위한 여러가지 제도를 유지하고 있는데, 대표적인 것으로는

정유회사와 정유회사로부터 시설을 임대 받아 영업하는 *Dealer*(대리점) 간의 표준 계약 방식 규제, 정유회사가 직영하거나 대리인등을 통해 사실상 직영하는 주유소 수의 제한('94. 6 현재 426개소로 한정), 고정가격, 정유회사의 주유소에 대한 차별가격, 부당염대금지, 휘발유와 경유

따라서
우리의 자유화는
정부가 최소한의 수급안정을
보장하는 바탕 위에서
시행되는 것이 불가피하다고
보아야 할 것이다.

에 대한 공장도 가격(*Wholesale Price*)의 최고액을 규제하는 것 등이 있다.

유통단계에서의 가격책정은 전적으로 석유의 소유주(주유소 등)가 공장도가격, 인근 주유소의 가격 등을 감안 결정하고 있으며, 치열한 경쟁의 결과 주유소 수는 10년 전에 비해 반으로 줄어든 상태라 한다.

5. 맺는말

우리가 추구하고자 하는 석유산업 자유화, 유가자유화의 구체적인 형태도 각국의 사정이나 역사적, 문화적 배경에 따라 여러가지 유형이 있으며, 금번 조사기간중 이들 국가에서 각자의 제도가 어떻게 작동하고 있는지 확인할 수 있었던 것은 귀중한 성과였다.

그러나 문제는 다른 나라에서 어떻게 하고 있다는 것이 아니라, 우리나라에서 어떻게 할 것인가를 결정하는 일일 것이다.

필자의 소견으로는 우리나라의 여건상 싱가포르와 같이 수급 및 가격 결정에 있어서 완전한 자유경쟁시장을 어느날 갑자기 구현한다는 것은 현실적으로 어려운 일이 아닌가 한다. 석유라는 자원에 대해 국민들이 가지고 있는 인식, 유사시에 우리 주변국가로부터 즉각적인 물량공급이 있으리라는 전망은 현실적으로 기대하기 어렵다는 점등을 감안할 때 그렇다는 얘기다. 따라서 우리의 자유화는 정부가 최소한의 수급안정을 보장하는 바탕위에서 최대한의 자유화가 시행되는 것이 불가피하다고 보아야 할 것이다. ♣

