

특집

개방화 · 자유화와 석유산업



# 자유화 · 개방화에 대비한 석유유통구조 개선방안

이 자료는 '95 춘계 석유정책 세미나 발표자료로 준비되었던 것으로 필자들의 양해를 얻어 전재함(편집자註)

金 東 源  
〈통상산업부 자원정책 제2심의관〉

# I. 머리말

- 우리 석유산업이 직면하고 있는 환경은 그 어느때 보다 대내외적으로 격동과 변화의 국면을 맞이하고 있음.
  - 대외적으로 국제 원유가가 전반적인 안정세 속에서 완만한 상승추세를 보이고 있어 언제 불안정한 국면으로 접어들지 예측이 어려우며 WTO체제의 출범으로 석유산업의 개방화가 임박해 있는데다 국제적인 지구환경보호의 움직임은 화석연료의 사용규제를 더욱 강화할 것으로 예고하고 있음.
  - 대내적으로는 석유자원이 전무한데도 불구하고, 수요는 지속적인 증가 추세를 보이고 있고 수요구조도 청정화, 경질화를 요구하고 있으며, 최근 세계화, 경제자유화 시책의 추진에 따라 석유업계도 치열한 경쟁체제에 돌입하였음.
- 우리 석유산업은 이러한 대내외 환경의 급격한 변화를 슬기롭게 극복하고 새로운 도약의 발판을 마련해야 할 시점에 와 있으며,
  - 더우기 외국 석유메이저들의 국내 석유시장 진출에 대비하여 이에 대한 사전대비책의 강구가 시급한 실정임.
- 이에 정부는 국내 석유시장의 경쟁여건을 최대한 조성하여 석유업

계의 경쟁력을 제고해 나가되 석유유통실태를 지속적으로 점검하여 불공정 거래 행위에 대해서는 단호하게 대처해 나감과 아울러 관련법령 및 제도의 선진화를 지속적으로 추진해 나갈 계획임.

## II. 석유유통시장의 현 실태

### 1. 현행제도

- 석유유통구조
  - 현행 「석유사업법」에서는 석유제품의 유통경로를 정유사→대리점→주유소(부판점)로 이어지는 3단계 유통구조를 규정하고 있음.
- 석유제품가격
  - 국제 석유제품 가격에 연동하여 세전 공장도가격을 산정하고 이를 기초로 유통단계별 가격을 결정하여 매월 고시하고 있음.

### 2. 석유 유통시장의 실상(문제점)

'95. 3. 2부터 4. 17까지 통상산업부와 관련 시도가 합동으로 실시한 석유유통실태조사 결과에서 나타난 내용을 중심으로 살펴봄.

#### 가. 석유유통 경로상 나타난 문제점

##### 〈석유유통 개정〉

- 「석유사업법」상의 3단계 유통구조에도 불구하고, 다음과 같은

비정상적 형태의 유통과정이 이루어지고 있음.

- 정유사→대리점→타대리점→주유소 및 부판점→실소비자
- 정유사→대리점→주유소→타주유소 및 부판점→실소비자
- 정유사→대리점→부판점→주유소 및 부판점→실소비자

- 이러한 유통경로는 부당가격할인에 의한 덤핑물량이 시장에 유통됨으로써 파생되고 있는 것으로 판단됨.

##### 〈상표표시제 관련사항〉

- 석유대리점이 타계열 주유소에 판매한 경우 및 주유소가 타계열 주유소에 판매한 경우가 있었으며 이는 「공정거래법」상 상표표시제에 위반됨.
- 여러 계열의 주유소를 다수 경영하고 있는 법인이 여러 계열 대리점으로부터 유류를 공급받아 동 법인 산하 주유소에 배분하는 경우 상표표시제 위반 여부를 명백히 밝히기 어렵다는 문제가 있음.
- 또한, 대형부판점이 주유소를 경영하고 있거나, 주유소에 재판매하는 경우 부판점은 상표표시제 적용 대상이 아니기 때문에 상표표시제 위반 여부를 적용하기 어려움.

#### 나. 석유유통 가격상의 문제점

- 석유판매시장의 치열한 경쟁으

로 대리점의 공급가격은 정부고시 가격과는 달리 대부분 공장도 가격에서 형성되고 있으며, 이는 정유사와 주유소(부판점) 간 사실상 직거래가 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있음.

-대리점에서는 유통마진이 없고 직영주유소 운영 수익이나 상대적으로 수익성이 좋은 LPG, 아스팔트 판매 및 정유사 지원으로 경영손실을 보전하고 있는 실정임.

○ 한편, 정유사들이 덤핑자제 각서를 제출한 '94.11월 중순 이후에도 일부 직영대리점 및 주유소에서는 공장도 가격 이하의 부당 가격할인 판매를 함으로써 석유유통시장 가격체계의 혼란을 초래하였음.

○ 주유소(부판점) 판매가격은 주유기 판매 또는 홈로리를 통한 가정판매의 경우에만 정부 고시 주유소가격이 적용되며 나머지 경우(대수요처, 재판매등)에는 공장도 가격을 약간 상회하는 수준에서 가격이 형성되고 있음.

○ 이에 따라 일반 소비자들은 가격할인의 혜택을 전혀 향유하지 못하고 있어 석유가격자유화의 조속한 실시가 검토되어야 함.

#### 다. 세무관련 무자료 거래

○ 주유소, 부판점 조사시 대상에 따라서는 세금계산서를 제대로 비치하고 있지 않은 경우가 있었으며 세금계산서를 비치하였

더라도 신빙성에 의문이 가는 경우도 있었음.

○ 석유유통과정에서 무자료 거래 또는 허위 세금계산서 발행 여부는 국세청에 의한 세무 조사가 필요함.

※ 국세청에서는 '95. 4. 18 - 5. 17까지 약 200여개의 석유유통업체(대리점, 주유소, 부판점)에 대한 세무조사를 실시중에 있음.

### 3. 위법행위에 대한 제재조치

#### 〈기본방향〉

- 부당가격할인 판매등 위법사항에 대해서는 공정거래질서 확립 차원에서 단호하게 조치함.
- 석유사업법에 의한 제재조치 외에 타 법령상 위반사항에 대해서는 관계기관에 조사결과를 통보하여 조치토록 함.

#### 가. 부당가격할인 판매

○ 대리점 및 주유소의 가격할인 판매중 과도한 수준에 해당하는 것으로 판단되는 경우에는 「석유사업법」 제 22조 제 2항 '시장의 지배, 경쟁기업의 배제나 경쟁의 제한을 목적으로 한 수요자에 대한 차별적 거래행위'에 해당하는 것으로 보아 제재함.  
- 주유소 또는 부판점의 자기수송 운임수준(5원/ℓ 이하)을 초과하는 가격할인을 부당가

격 할인판매로 간주함.

○ 석유사업법상 제재 내용

- 행정처분 : 사업정지(위반 1회시 1개월, 2회시 2개월, 3회시 허가취소)

- 과징금처분(행정처분 갈음시) : 대리점 3천만원, 주유소 1천만원

- 벌 칙 : 3년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금

#### 나. 석유판매업소간 횡적거래

○ 대리점-대리점간거래, 주유소-주유소 또는 부판점 거래, 부판점-주유소 또는 부판점 거래는 경고 조치하여 시정토록 유도해 나감

○ 부당가격할인판매 행위가 근절된다면 불가피한 경우를 제외하고는 이와 같은 거래 형태는 크게 줄어들 것으로 예상됨.

#### 다. 상표표시제 위반

○ 상표표시제 위반의 경우 「공정거래법」 제 23조 제 2항에 의한 「주유소등 석유판매업에 있어서의 공급자 표시에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준지정고시」에 의거 제재함.

○ 공정거래법상 제재내용

- 시정조치 : 법위반 사실의 공표, 기타 시정을 위한 필요 조치 명령

- 과징금 처분 : 3천만원 이하

- 벌 칙 : 2년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금

**정부는 국내석유시장의 경쟁여건을 조성하여  
석유업계의 경쟁력을 제고하고, 석유유통실태를 지속점검하여 불공정거래  
행위에는 단호하게 대처할 계획이다.**

**라. 과다 유통마진 향유**

○ 현 「석유류 제품 최고 판매가격 고시」는 유통단계별 마진을 정하여 고시하고 있으므로 이를 위반하여 그 이상의 유통마진을 향유한 업체에 대해서는 경고 조치함.

- 단, 현재 주유소에서 대리점 마진까지 향유하는 것이 관행이 되어 있으므로 대리점 및 주유소 단계의 이중마진 이상의 경우에 대해서만 경고 조치함.

**마. 허위보고 또는 보고의무 불이행**

○ 「석유사업법」에 의한 각종 보고를 하지 않거나 허위 보고하는 경우 동법 제28조 제1항에 의거 과태료 처분토록 함.

**바. 세금탈루혐의**

○ 다음과 같은 경우로서 세금탈루 혐의가 있다고 판단되는 석유판매업소에 대해서는 국세청에 세무조사를 의뢰함.

- 장부나 세금증빙서류가 제대로 비치되어 있지 않은 경우
- 많은 물량을 취급한 후 폐지 신고 또는 대표자가 바뀐 경

우  
- 대표자가 외부에 있거나 출타 중이라는 이유로 자료협조가 제대로 안되는 경우 등

구하였으나, '95. 4. 20 헌법재판소는 동 헌법소원 청구를 각하하였음.

○ '94 말 현재 전국 영업중인 주유소 7,296개 중 7,295개 주유소가 상표사용계약을 체결한 상태로서 상표표시제가 정착되어가고 있음.

○ 그러나 부당가격할인 물량이 거래되는 등 석유유통질서가 문란해지면서 상표표시제가 제대로 준수되지 않는 경우도 있어 정부는 상표표시제 위반행위에 대해 시장감시활동을 강화해 나가면서 위반사례 적발시 엄중 조치할 계획임.

**Ⅲ. 개방화·자유화에 대비한 석유유통구조 개선방안**

**1. 상표표시제의 정착**

○ 상표표시제는 석유유통단계간 상호유대를 강화하여 대외 경쟁력을 제고하고 품질관리의 명확화 및 상표계열간 서비스 경쟁을 촉진함으로써 소비자 권익을 증진시키기 위한 제도임.

※ 그간 동 상표표시제에 대해서 다소 논란이 있었으며 '92. 7. 25 주유소 협회는 상표표시제가 헌법상 영업의 자유 및 평등권 침해로 이유로 헌법재판소에 헌법소원을 청

**2. 석유유통경로의 자율화**

○ 현행 「석유사업법」은 3단계 유통구조를 규정하고 있으나, 유통경로의 인위적 설정은 효율적

상표표시계약 현황

(단위 : 개, %)

	유공	호유	경인	쌍용	현대	무Pole	계
'93. 12말 (점유율)	2,404 (38.7)	1,767 (28.5)	844 (13.6)	754 (12.1)	435 (7.0)	8 (0.1)	6,212 (100.0)
'94. 12말 (점유율)	2,748 (37.7)	2,110 (28.9)	962 (13.2)	865 (11.8)	610 (8.4)	1 -	7,296 (100.0)

인 유통경로의 형성을 저해하는 측면이 있고 가격면에서는 정유사 주유소간 이미 직거래가 이루어지고 있는 상황이므로 이러한 3단계 유통구조를 계속 유지하는 것은 어려움.

- 석유유통경로의 자율화는 시장 메카니즘에 의해 유통경로가 다원화되면서 유통비용절감 효과를 거둘 수 있을 것으로 전망됨.
- 단, 이러한 유통경로의 자율화가 소기의 효과를 거두기 위해서는 가격자유화, 석유대리점의 기능 정립등이 선행되어야 함.

### 3. 석유류 제품에 대한 세제 개편

- 현행 증가세 방식의 특소세는 세전 공장도가격 변동시 세율만큼 더 크게 소비자 가격을 변동시키게 되어 물가안정을 저해하는 문제가 있고

- 세전 공장도 가격의 수시변동으로 석유류 세수입의 안정확보를 저해하는 문제가 있으며
- 생산자 단계의 가격인하 효과와 특소세 인하분이 소비자에게 그대로 전달되지 못하고, 유통단계에서 소멸하는 경우도 있었음.

- 따라서 소비자 가격의 변동폭 완화를 통한 물가안정, 세수입의 안정확보, 특소세 인하분의 유통부문 소진 방지등을 위해 현행 증가세 방식의 특별소비세(교통세)를 유가자유화 시행 이전에 종량세 방식으로 개편하는 것이 요청됨.

※유가자유화를 시행중인 EU, 일본, 미국 등 국가에서는 이러한 이유로 종량세를 채택하고 있으며, 정부에서 유가를 결정 관리하고 있는 대만은

종가세를 적용하고 있음.

### 4. 건전한 거래질서의 확립

- 석유시장에서도 시장기능 활성화에 의한 자원배분의 효율성 및 경쟁력 제고를 위해 건전한 경쟁여건이 조성되어야 함.
- 단, 공정거래질서확립 차원에서 불필요한 과당경쟁은 지양되어야 함.

### 가. 주유소 경품제공

- 최근 주유소의 판촉경쟁이 과다 경품 제공 행위로 나타나 그간 많은 논란이 되어 온 것이 사실임.
- 한편, '95. 4. 1 공정거래위원회는 「경품류 제공에 관한 불공정 거래행위의 유형 및 기준 지정 고시」를 개정하여 경품류 제공 기준을 완화한 바 있음.
- 이러한 경품류 제공기준의 완화에 따라 앞으로 경품류 제공 과열경쟁이 나타날 가능성을 배제할 수 없는 상황이므로 세살까기식 경쟁은 업계 자체뿐 아니라 궁극적으로 국민 전체의 부담이 될 수 있다는 인식하에 석유업계 스스로 불필요한 과당경쟁은 자체해 나가는 노력이 요구됨.

### 나. 주유소의 현란한 도색

- 일부 주유소의 지나친 현란도색은 도시미관 및 국민정서에 부정적 영향을 미칠 수 있으므로 이에 대한 업계 스스로의 시정

경품류 제공기준 개정 내용

	기 준	개 정
가 액 한 도	1만원 미만 : 1천원 이하 1만원 이상 : 10% 이하로 하되 최고 5만원 이하	3만원 미만 : 3천원 이하 3만원 이상 : 10% 이하로 하되 최고 10만원 이하
제 공 기 간	연간 40일 이내	제공기간 폐지

주유소 거리기준 변천과정

	주유소별 거리기준
서울지역	1km('87.12) → 700m('89.2) → 350m('91.11) → 철폐('93.11)
광역시지역	1km('87.12) → 500m('91.11) → 철폐('93.11)
시·읍지역	1km('87.12) → 500m('91.11) → 철폐 예정('95.11)
기타지역	2km('87.12) → 1km('91.11) → 철폐 예정('95.11)

**국내 석유산업은**  
**개방화·자유화 시대에 임하는 자세를 새롭게 하여 경쟁의 논리를 체득하고**  
**석유업계의 체질강화를 도모하여 재도약을 위한 굳건한 기반을**  
**구축해야 한다.**

노력이 필요한 상황임.

하도록 함.

- 한국석유품질검사소의 검사  
 업무 수행능력을 향상시키기  
 위하여 인력보강 및 관련장비  
 의 확충방안을 강구해 나감.

**5. 주유소 거리제한 문제**

- 정부는 국내 석유산업의 대외개방에 대비, 주유소간 경쟁촉진 및 자생력 배양을 위하여 '89년 이후부터 주유소간 거리기준의 점진적 완화정책을 추진해 왔음.
- 현재 도지역에만 설치되어 있는 거리기준을 금년 11월 완전 폐지토록 행정 예고되어 있음.
- 정부의 현 경제행정규제 완화정책 및 행정의 신뢰성 일관성 측면을 고려할 때 궁극적으로는 주유소간 거리기준의 폐지가 불가피할 것으로 전망됨.

**6. 주유소 및 대리점의 등록제 도입**

- 석유유통부문의 자유화 추진계획에 따라 대리점 및 주유소에 대한 기존 허가제도를 등록제로 전환하되,
  - 일정규모의 저장시설, 수송장비, 주유기등 최소한 시설보유요건 및 품질유지 의무를 부과하고
  - 부관점은 현재와 같이 신고제를 유지하되 등·경유만 취급

**7. 석유제품 품질수준의 향상 및 관리의 철저**

- 국내외 환경기준의 강화추세 및 석유산업의 자유화계획에 부응하여 저급, 불량품 유통 및 수입억제와 우리 석유제품의 수출촉진 기반조성을 위하여 석유제품의 품질수준을 현재보다 높이고 이를 엄격히 관리해 나가는 것이 필요함.
- 최근 주유소수의 증가에 따른 경영사정악화 및 휘발유의 고특소세율(170%) 등으로 인해 유사휘발유와 같은 불량제품의 유통증가 우려가 있음.
  - 유사휘발유 적발추세 : ('91) 5건 → ('92) 14건 → ('93) 22건 → ('94) 44건 → ('95. 3월) 12건
- 석유제품의 품질향상 및 관리강화, 특히 유통단계에서의 품질관리 강화를 위한 세부추진계획을 수립중에 있음
  - 「석유사업법상」 관련제도의 개선을 추진하고 품질기준의 상향조정을 검토하며

**IV. 맺는 말**

- 그간 국내 석유산업은 3차례의 석유수급 위기를 효과적으로 극복하고 국가경제 발전에 기여하는 등 종합에너지 산업으로 성장하기 위한 노력을 계속해 왔으나, 재도약을 위한 굳건한 기반을 구축하기 위해서는 개방화·자유화 시대에 임하는 자세를 새롭게 하여 경쟁의 논리를 체득하고 석유업계의 체질강화를 도모해 나가야 할 것임.
- 정부는 석유산업의 자유화 시행 초기에 발생할 수 있는 시장실패의 위험과 여러가지 부작용을 최소화 하기 위하여 광범위한 의견 수렴 절차를 거쳐 각종 제도를 신중히 재정립해 나가되, 자유시장 질서를 준수하고 공정한 거래관행이 확립될 수 있도록 지속적인 감시와 노력을 기울여 나가도록 하겠음. ♣