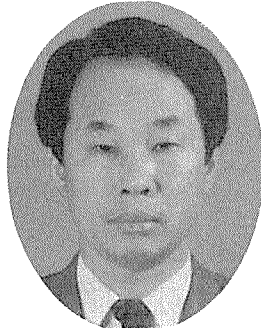


지방화시대의 석유정책방향

1. 머리말

지난 6.27 지방선거를 계기로 우리 나라에서도 명실공히 지방화 시대가 도래하게 되었다. 이제 주민의 손으로 지방의회 의원과 지방자치단체장을 직접 선출함으로써 주민에 의한 자치가 실현되게 된 것이다. 이에 따라 우리 나라는 향후 지방화가 급진전될 것으로 전망되며, 지방정부의 역할이 증대되고 중앙정부와 지방정부간 역할분담 문제가 중요한 이슈로 대두될 전망이다.

그러나 우리의 경우 그동안 중앙집권적 체제에 익숙해 있었고 지방자치 경험이 일천하여 정부 기능에 대한 지방정부의 역할 또는 중앙과 지방정부간 역할분담 문제를 합리적으로 조정하는 데는 상당한 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다. 이러한 상황은 우리의 석유정책분야에 있어서도 예외는 아니다. 잘 아시다시피 석유는 우리 국민경제의 필수에너지원이고 기초원자재가 되는 전략물자중의 하나이다. 그런데도 석유부존이 전무하여 소



金 東 源

통상산업부
〈 자원정책 제2심의관 〉

지방화시대가
진전됨에 따라 일부지역에서
전국 단일가격체제에 대한
불만이 제기될 가능성이 있다.
따라서 이런 지역주민들의
불만을 해소할 수 있는
석유가격 정책이 새로운
과제로 제기될 것으로
예견된다.

요로 하는 석유의 전량을 해외수입에 의존하고 있는 실정이다. 더구나 세계 석유시장은 국제정치·경제적 요인에 영향을 받아 항상 불안정성을 내포하고 있다.

따라서 이러한 석유의 특수성으로 인해 그동안 우리의 석유정책은 국가 전체적인 관점에서 관리·운영되는 것이 효율적이므로 석유유통업에 대한 관리를 제외하고는 중앙정부가 관장해 왔다.

그러나 시대상황의 변화에 따라 석유정책에 관한 중앙과 지방정부간 역할은 변모하여야 할 것이다. 더구나 지방화 시대가 급진전되고 있는 상황에서는 석유산업에 대한 여건변화를 검토하고 석유정책의 효율성 제고가 가능하도록 중앙과 지방정부간 역할분담 체제를 재정립하여야 할 것이다.

따라서 본고에서는 지방화시대의 도래와 함께 새로이 직면한 우리 석유산업의 여건변화와 새로운 당면과제를 살펴 보고 이를 토대로 향후 우리가 나아가야 할 석유정책 방향에 대해 제언해 보고자 한다.

2. 지방화시대에 있어서의 석유산업 여건변화

가. 석유가격부문

그동안 석유류의 판매가격은 중앙정부가 정유사의 정제원가를 고려, 최고가격을 정하여 고시해 왔다. 그리고 '94년 11월부터는 국제 석유제품가격에 연동하여 중앙정부가 최고가격을 정하여 고시하고 있다. 따라서 그동안 석유류판매가격은 전국적인 단일가격체제를 유지해 왔다. 그러나 지방화시대가 진전됨에 따라 일부지역 (예 : 정유공장 소재지)에서는 전국단일가격체제에 대한 불만이 제기될 수 있으며, 이에 따라 석유류의 판매가격에 대한 결정권 또는 협의권을 지방정부로 위양해 줄 것을 요구할 가능성도 있을 것이다.

만약 이러한 사태가 발생한다면 현행 석유류판매가격의 전국 단일 가격 체제는 붕괴될 가능성이 있으며, 이는 정부의 석유산업 및 유가 자유화 계획과 맞물려 그 붕괴속도를 가속화함으로써 지역간 다양한 석유판매가격이 형성될 가능성이 예견된다. 이 경우 지역간 석유류 가격차이가 국민정서상 불만요인으로 작용할 소지가 있으며, 특히 산간·오지등의 석유가격 상승이 예상되는 바, 이 지역 주민의 불만을 해소할 수 있는 석유가격정책이 새로운 과제로 대두될 것으로 예견된다.

나. 석유수급 안정분야

우리는 석유를 전량수입에 의존하고 있고 석유가 필수에너지원인 점을 고려 그동안 중앙정부가 석유수급안정을 위해 석유의 생산, 수출입, 가격 등 모든 부문에 대하여 직접 개입해 왔다. 따라서 그동안 석유수급 안정업무는 중앙정부의 중요한 업무영역이었다. 그러나 최

지방화시대의 진전에 따라

지방정부에서도

석유수급계획을 수립할

필요성이 제기될 것이며,

이에 따라 석유유통·수송·

가격·비축등 석유정책에

대한 지방정부의 역할이

점차 그 중요성을

띄게 될 것이다.

근 중앙정부는 석유산업의 경쟁체제 도입을 위해 석유산업을 자유화할 계획으로 있다. 따라서 향후 석유수급안정은 민간기업의 경제활동을 통해 시장기능에 맡기는 것으로 전환될 예정이다.

이런 측면을 고려해 볼때 국내 석유판매시장에서는 시장기능에 의해 해결될 수 없는 지역간 석유수급불균형 문제가 발생할 소지가 있을 것이다. 그리고 지방화 시대의 진전에 따라 지역간 석유수송

애로, 저장시설 부족등에 기인하여 석유수급불안정 문제가 파생할 수 있을 것이다.

이런 경우에는 중앙정부차원에서 석유수급안정정책을 강구하겠지만, 지방화시대에 있어서는 지방정부의 석유수급 안정을 위한 역할이 더욱 증대될 수 있을 것이다.

따라서 지방화시대에 있어서는 지방정부에서도 지역적 특성을 고려한 석유수급 계획을 수립할 필요성이 제기될 것이며, 이에 따라 석유유통, 수송, 가격, 비축등 석유정책에 대한 지방정부의 역할이 점차 중요성을 띄게 될 것이다.

다. 석유사업관리 부문

(1) 석유정제업 부문

현재 석유정제업에 대해서는 과잉투자방지 및 석유정제산업의 건전육성을 위하여 중앙정부의 허가제로 운영되고 있다. 석유정제업은 원유를 정제하여 석유제품을 생산, 전국적으로 공급하는 업종이므로 석유정제업관리는 중앙정부적 업무성격을 갖는다. 따라서 지방화시대에도 석유정제업 관리업무는 현행과 같이 중앙정부에서 관장하여야 할 것이므로 커다란 여건변화는 없을 것으로 전망된다.

다만, 우리경제의 규모확대, 석유정제산업의 경쟁촉진 필요성, 지역경제의 활성화 측면을 고려할 때 신규 진입자유화 등 석유산업에 대한 규제완화 정책을 추진해야 할

필요성은 지속적으로 제기될 것으로 전망된다.

(2) 석유유통업 부문

현재 석유유통업(판매업)에 대해서는 중앙정부에 의한 허가제로 운영되고 있으나, 지역적 실정을 고려할 수 있도록 중앙정부가 시, 도(또는 시, 군, 구)에 위임하여 관리하고 있다.

그러나 지방화시대의 도래와 함께 도로사정, 미관등 환경여건, 도시계획 등 지역적 실정을 고려한 석유유통업의 관리 필요성이 제기되고 지역경제의 활성화 차원에서 석유유통업에 대한 관리권을 지방정부의 고유권한으로 이양해 달라는 요구가 있을 수도 있을 것이다.

그런데 석유의 특성상 석유위기사 석유수급안정을 위해서는 국가적 차원에서 석유유통업에 대한 종합관리가 여전히 필요한 상황이다. 따라서 향후 지방화 시대에 있어서는 석유유통업의 관리 권한에 대한 중앙정부와 지방정부간 역할 분담 문제가 새로운 과제로 대두될 수 있을 것이다.

라. 석유물류시설확충 부문

최근 안전과 환경오염에 대한 국민인식이 높아지고 있는 가운데 정유시설, 석유저장 및 비축시설, 송유관시설등에 대해 위험시설로 간주하는 경향이 높아지고 있다.

이에 따라 지역주민의 *Nimby*

현상이 심화되어 석유저장·비축 시설 등의 설치가 어려울 뿐만 아니라 기존시설에 대한 이전요구도 점차 증대되고 있다. 이런 측면을 고려할 때 지방화 시대의 도래와 함께 이러한 *Nimby*현상은 더욱 더 심화될 것이며, 대부분의 시설인·허가권을 가지고 보유하고 있는 지방정부가 지역민에 따라 석

.....

향후 지방화시대에 있어서 석유유통업의 관리·권한에 대한 중앙정부와 지방정부간의 역할분담 문제가 새로운 과제로 대두될 수 있을 것이다.

.....

유물류 시설의 신·증설 반대 및 이전 요구에 더욱 더 큰 목소리를 낼 것으로 전망된다.

이로써 결국 석유업계는 석유물류시설에 대하여 심각한 입지난을 겪게 될 것이며, 나아가서는 국내 수급안정을 저해해 국민전체의 복리를 저해할 우려도 제기될 수 있을 것이다. 따라서 지방화시대에 있어서는 석유물류시설 확충에 대한 중앙과 지방정부간 공조체제 구축이 중요하고도 새로운 과제로 대

두될 것이다.

마. 석유제품의 품질유지 및 관리부문

현재 중앙정부는 석유제품의 품질유지 및 관리를 위하여 석유제품의 최소품질 규격을 고시하고 석유사업자에 대하여 취급석유제품에 대한 품질유지의무를 부과하고 있으며, 석유정제업자에 대한 품질검사 및 관리권한을 관장하고 있다.

반면 지방정부는 중앙정부로부터 석유판매업자에 대한 품질검사 및 관리권한을 위임받아 그 품질관리업무를 관장하고 있다. 그리고 석유품질검사소는 중앙정부와 지방정부로부터 품질검사 권한을 위탁받아 석유사업자에 대한 품질검사 업무를 담당하고 있다.

그러나 지방화시대의 도래와 함께 지방정부에서 그 지역의 환경여건에 따라 석유제품의 품질규격을 다양화할 필요성이 제기될 것이며, 이에 따라 품질규격의 설정권한을 보유하려는 욕구가 증대될 것이다. 그리고 일부 지방정부에서는 관할 지역의 소비자 보호를 위해 품질검사 권한을 직접 보유하고 그 검사업무를 직접 수행하려고 할 수도 있을 것이다.

따라서 지방화시대에 있어서는 석유제품의 품질유지 및 관리업무의 효율화를 위하여 중앙과 지방정부간 역할분담을 어떻게 배분할 것인가의 문제가 새로운 과제로 대두

될 수 있을 것이다.

바. 석유유통 및

공정거래질서 부문

현행 석유유통구조는 정유사-대리점-주유소(부판점) 등 3단계 유통구조로 되어 있다. 그러나 석유판매시장에서의 치열한 경쟁으로 부당 가격할인에 의한 덤핑몰량이 시장에 유통됨으로써 3단계 유통구조를 벗어난 비정상적인 형태의 유통과정이 이루어지고 있다. 이 과정에서 무자료거래에 의한 탈세, 부당한 고객유인 등 불공정 거래행위도 상당부문 존재할 것으로 추정되고 있다. 그리고 석유유통시장에서 자금지원, 가격할인등의 방법으로 과도한 유통비용이 투입되고 있어 우리 석유산업의 경쟁력을 약화시키고 있다. 이러한 상황은 석유산업의 자유화 및 지방화시대의 진전과 함께 더욱 더 과열될 전망이다. 따라서 지방화시대의 도래와 함께 중앙정부는 물론 지방정부도 지역경제의 활성화 측면에서 이 분야의 효율화를 위한 정책에 보다 많은 관심을 기울여야 할 것이며, 이를 위한 중앙정부와 지방정부간 상호협조체제 구축이 새로운 당면 과제로 대두될 것이다.

3. 지방화시대의 석유정책 방향

가. 석유가격정책

최근 우리 석유산업의 여건변화

및 지방화시대의 진전 등을 고려해 볼 때 석유산업의 경쟁체제 구축은 우리의 불가피한 과제이다. 따라서 정부는 석유산업 자유화를 실시할 계획이며, 이의 일환으로 석유가격 자유화를 시행할 방침으로 있다. 이러한 측면에서 향후 석유가격은 현행 정부고시제에서 시장경제 원리에 따라 결정될 것으로 전망된다.

지방화시대에 있어서는
석유물류시설 확충에 대한
중앙과 지방정부간의
공조체제 구축이
중요하고도 새로운 과제로
대두될 것이다.

따라서 이러한 상황에서는 정부가 석유가격에 개입할 여지가 거의 없게 될 것이며, 석유공급 위기시 등 비상시에 석유가격이 급등락하는 경우나 지역간 석유가격의 불균형이 심화될 경우에 일부 제한적으로 정부가 석유가격에 개입할 여지가 있게 될 것으로 전망된다.

이런 측면을 고려할 때 지방화시대에 있어서의 석유정책 방향은 지역간 석유가격의 균형유지, 적정 석유가격의 형성등에 중점을 두어

야 할 것이다. 그리고 이 경우에도 정부가 직접 석유가격에 개입하는 것이 아니라, 석유산업이 경쟁체제를 구축 시장기능의 활성화가 이루어지도록 유도하여 석유가격이 적정수준에서 형성되도록 뒷받침하는데 중점이 두어져야 할 것이다.

따라서 향후 지방화시대에 있어서는 중앙정부와 지방정부가 석유가격이 적정 수준을 유지할 수 있도록 석유산업의 경쟁체제 구축에 주력하여야 할 것이다.

이런 측면에서 볼 때 지방화시대에 있어서는 석유가격의 안정화를 위해 석유산업의 신규진입 자유화 및 석유수출입 자유화 등이 병행 시행되어야 할 것이다.

또는 향후 지역간 석유판매 가격의 다양화가 이루어질 것인 바, 이에 대한 국민들의 수용도를 높이기 위해 석유가격에 대한 홍보정책도 강화해 나가야 할 것이다.

다만 산간·오지 등의 석유가격 상승문제등에 대해서는 그동안의 국민정서를 고려할 때 용인되기 어려울 수가 있으므로 필요시 특례, 석유판매부과금, 수송비보조금 등의 수단을 통해 가격 완충방안을 검토할 필요성이 있을 것이다.

나. 석유수급 안정정책

그동안 석유수급안정 문제는 중앙정부의 석유정책중 주요기능의 하나였다. 그러나 향후 석유산업의 자유화를 실시하게 되면 민간 부문

이 석유수급 안정부문의 책무를 대부분 담당하게 될 것이다. 그러나, 석유의 특성상 지역간 수급 불균형, 저장시설의 부족, 수송애로 등에 의한 수급 불안정이 파생할 수 있을 것이다. 따라서 이 경우에는 국민경제의 원활한 운용상 여전히 정부가 석유수급 안정에 대한 책무를 담당하여야 할 것이다.

이런 측면을 고려해 볼 때 지방화시대에 있어서는 석유수급안정 책무를 중앙정부와 지역정부가 분담해야 할 것이나, 지방정부의 역할이 더욱 더 커질 수 있을 것이다.

이를 위해 지방정부에 지역석유수급계획을 수립토록 유도하고, 이러한 지역 석유수급계획을 토대로 국가전체의 수급계획이 수립되면 중앙정부와 지방정부의 상호협조 체제하에 석유수송 애로해소, 저장시설 확충 등 석유수급안정대책을 강구하는 체제로 운영하여야 할 것이다.

다. 석유사업관리정책

(1) 석유정제업관리

석유정제업은 원유를 정제하여 석유제품을 생산, 전국에 공급하는 업종이다. 따라서 국가적인 차원에서 종합 관리 지원할 필요성이 있으므로 중앙정부에서 현행과 같이 관리해 나가는 것이 바람직하다. 그러나 석유정제업의 경쟁체제 구축을 위해 신규진입이 가능하도록 현행 허가제를 등록제로 변경 운영

하는 것이 그 효율성을 증대시킬 것이다. 그리고 지방화시대의 도래와 함께 석유정제업의 육성을 지방경제의 활성화와 연계하는 것이 국가적인 차원에서도 바람직하므로 그 입지선정, 공급정책 등의 문제에 있어서는 지방정부와 보다 긴밀한 협조체제를 구축하여 관리·운영하여야 할 것이다.

(2) 석유유통업 관리

석유유통업에 대해서는 지방경제 규모의 확대에 따라 지역실정을 고려한 석유유통업의 관리 필요성이 증대될 것이다. 이에 따라 지방정부의 석유유통업에 대한 관리권한의 이양요구가 증대될 것이다. 그러나 지방화시대가 도래하더라도 비상시 석유수급안정을 기하고 지역간 균형을 기하기 위해서는 국가 전체적 관점에서 중앙정부의 관리 필요성이 여전히 인정된다.

이런 점을 고려할 때 지방화시대에 있어서도 현행 체제와 같이 석유유통업관리를 국가위임사무로 관리하되 지방정부가 환경여건, 도시계획 등 지역실정에 맞게 석유유통업을 관리할 수 있도록 석유유통업에 대한 관리업무를 최대한 위임하는 방향으로 운영해야 할 것이다.

그리고 석유유통업에 대한 경쟁체제 도입을 위해 현행 허가제를 등록제로 개편하는 것이 바람직하며, 이 경우 등록요건에 대해서는 지방정부가 지역실정을 감안하여

운영할 수 있도록 위임하는 것이 바람직 할 것이다.

다만, 판매구역 설정등 지방자치단체 상호간에 조정이 필요한 사안에 대해서는 지방자치단체간에 자율적인 협조체제가 구축될 수 있도록 중앙정부가 지원해야 할 것이다.

라. 석유물류시설 확충정책

지방화시대 진전과 함께 석유수급안정을 위한 석유물류시설 확충 문제가 가장 어려운 과제로 대두되고 있다.

특히 석유물류시설을 위험물로 인식하는 현상하에서 *Nimby* 현상의 심화는 석유물류시설의 입지확보를 더욱 어렵게 하고 있다.

따라서 중앙정부에서는 석유산업을 환경친화적산업으로 개편하기 위한 석유산업의 환경정책을 수립 시행하여야 할 것이며, 석유업계에 대해서는 지역경제의 발전에 기여하는 지역 밀착 경영을 하도록 유도하고 지방정부의 공익사업에 지원을 강화하는 방안을 강구하도록 유도하여야 할 것이다. 아울러 범정부적인 석유물류 종합대책을 수립하는 한편, 석유물류시설 입지 지역에 대한 지원 방안을 강구하여 석유물류시설이 지역발전의 필수시설임을 인식시키는데 주력해 나가야 할 것이다.

그리고 중앙정부와 지방정부간 석유물류시설 확충에 대한 협의체널을 구축하는 등 협조체제를 더욱

공고히 하여 사전협의 기능을 강화할 필요가 있으며, 국가적인 차원에서 석유 물류시설의 입지가 불가피할 경우에는 국가계획으로 이를 시행할 수 있는 제도적 보완책이 강구되어야 할 것이다.

마. 석유품질유지 및 관리정책

지방화시대의 진전과 함께 도시, 농촌 등 지역적 특성에 따라 석유제품의 품질규격에 대한 다양성 요구가 증대될 수 있다.

따라서 석유품질규격에 대하여 중앙정부에서는 최소기준을 정하고 지방정부는 지역적 특성에 따라 그 지역에 맞는 석유품질규격을 설정할 수 있는 권한을 갖는 것이 바람직할 것이다.

그리고 석유품질관리 및 검사에 대해서는 현재 일부 지방정부가 독자적으로 품질검사 업무를 수행코자 하는 움직임을 보이고 있으나, 품질검사 업무의 전문성 및 중복투자의 문제점 등을 고려할 때 현행 체제와 같이 위탁관리체제로 한국 품질검사소가 담당하도록 하되 이를 확대 개편하여 품질검사 업무를 효율적으로 관장토록 하는 것이 바람직할 것이다.

바. 석유유통 및 공정거래 정책

지방화시대 진전과 함께 지역별로 석유유통 실태는 더욱 더 다양한 구조를 띠 것으로 전망된다. 이에 더하여 정부는 석유산업 자유화

를 시행할 계획으로 있어 석유유통 부문에 있어서의 석유업계간 경쟁은 더욱 심화될 것으로 보인다.

이러한 과정에서 부당염매, 가격차별, 부당한 고객유인, 담합행위 등 불공정거래 행위가 만연되어 석유산업의 경쟁력을 약화시킬 소지가 다분히 있다. 따라서, 향후 석유산업 자유화 및 지방화 시대에 있어서는 석유유통부문의 공정거래 질서 확립정책을 보다 강화하여야 할 것이다.

이를 위해 석유유통 공정거래질서의 확립업무가 중앙정부의 기능이므로 중앙정부에서는 시장감시 활동을 더욱 강화하여야 할 것이나 지방화시대에 있어서의 지방정부 역할을 고려해 볼 때 지방정부에서도 지역경제의 건전육성을 위해 석유유통부문의 공정거래질서 확립에 보다 많은 중점을 두고 시장감시 활동을 강화해야 할 것이다.

특히, 지방정부에서는 관리권이 위임된 석유유통업의 공정거래질서 확립을 위해 시장감시 활동을 강화해 나가고, 이 분야에 있어서의 중앙정부와 지방정부간 협조체제를 더욱 긴밀히 해 나가야 할 것이다.

4. 맺는말

최근 지자체의 실시로 우리나라에도 지방화시대가 도래하게 되었다. 따라서 이러한 환경변화로 여

러 분야의 정부기능에 대한 중앙과 지방정부간 역할분담 문제가 새로운 이슈로 등장하고 있다. 따라서 우리는 이러한 환경변화를 슬기롭게 극복하기 위해 정부기능에 대한 중앙과 지방정부간 역할분담 문제를 합리적으로 재조정하여야 할 것이다.

그러나, 우리는 지자체 실시의 경험이 일천하여 이러한 새로운 이슈를 해결하는데 상당한 어려움을 겪고 있다. 이러한 현실 속에서 본고는 제한된 정보와 대안범위내일 지라도 지방화 시대에 있어서의 석유정책 방향에 대해 개괄적으로 고찰해 보았다.

따라서, 본고에서 제시된 내용은 미흡한 점이 많으며, 단지 석유정책 분야에 대한 중앙과 지방정부간 역할분담체제를 검토한 한가지 시도에 불과하다. 이런 측면에서 본고 내용은 향후 보완연구가 뒷받침되어야 할 것이며, 아마도 이러한 보완연구는 정부, 업계, 연구소, 학계 등의 공통 몫이 아닌가 생각된다. 아무쪼록 본고를 계기로하여 각계각층의 보완연구가 활발히 진행되기를 바라며, 아울러 이러한 연구활동이 좋은 결실을 맺어 정부정책에 반영됨으로써 우리 석유산업이 건전하게 발전될 수 있기를 바란다. ☹