

# 한국 석유산업정책의 변천과정과 앞으로의 과제 (하)



변 중 립

〈 통상산업부 석유정책과 서기관 〉

## 나. 90년대 중반까지의 석유정책

우리 석유산업은 1,2차 석유위기 등 제반 어려움속에서도 '90년대까지 지속적인 발전을 거듭하여 온 결과 국내 경제능력이 '85년 790천B/D에서 '96년말에는 2,438천B/D로 늘어나 지난 10년간 약 3배 증가하여 세계 5위 수준으로 성장하였다.

한편 국내 석유소비도 '85년 189백만B/D에서 '96년에는 721백만B/D까지 늘어나 약 3.8배의 소비증가를 보이고 있다. 특히, '90년대에 들어와 국내 석유생산 및 소비가 큰폭으로 증가하였는데, 이는 지속적인 경제성장, 국민 생활의 질향상, 에너지중 석유의존도의 확대 등에 기인하고 있다.

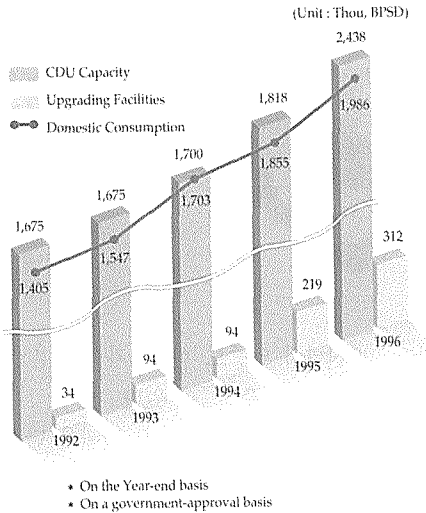
종전까지는 석유산업이 국가 기간산업인 만큼 정부가

시장에 직접 개입하여 모든 부분을 관리하는 형태가 지속되었으나 '90년대에 들어서면서 석유산업에도 시장경쟁원리가 도입되어야 한다는 지적이 제기되면서 실제로 정부정책이나 시장에서 여러가지 변화가 나타나게 되었다.

우선 국내 석유가격제도는 '94. 2월부터 유가자유화의 전단계라 할 수 있는 유가연동제를 실시하게 되었다. 유가연동제는 국제석유가격 및 환율등에 연동하여 매월 석유가격을 조정하는 제도로서 이는 국내 석유가격을 국제가격, 즉 싱가포르 현물시장 가격에 따라 변동되도록 함으로써 경제주체들이 유가자유화이후의 상황에 적응토록 하고 유종간 가격구조를 국제화하기 위한 것이었다.

'92. 4. 1부터는 상표표시제 (Pole Sign)를 시행하여 대리점이나 주유소가 특정 정유사의 상표를 표시한 경우

## 석유정제능력



해당 정유사의 석유제품만을 판매토록 하였다. 이 제도는 공정거래법상의 『주유소 등 석유판매업에 있어서의 공급자표시에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준지정고시』에 근거하고 있는데 이는 석유유통단계간 상호유대를 강화하여 품질책임을 명확히하고 상표계열간 서비스경쟁을 촉진함과 아울러 이러한 경쟁효과가 소비자에게 직접 전달되도록 하자는 것을 그 목적으로 하고 있다.

이러한 상표표시제 실시에 대해서는 다소 논란이 있었으며 '92. 7.25일 주유소협회는 상표표시제가 헌법상 영업의 자유 및 평등권을 침해한다는 이유로 헌법소원을 청구하였으나 '95. 4.20 헌법재판소는 동 헌법소원청구를 각하한 바 있다.

석유유통시장에서의 큰 변화중의 또 한가지는 주유소간 거리제한이 '95.11.15자로 완전 폐지되었다는 것이다. 주유소간 거리기준은 종전에 소방법상에 규정하고 있었으나 '83. 6월부터 석유사업법 시행령에 의한 시·도 고시에 의해 서울 및 직할시지역 및 시·읍 1Km이상, 면지역 2Km이상으로 규정되었다.

이러한 주유소간 거리제한은 해를 거듭하면서 점차 완화되어 '91.11월에는 서울 350m, 직할시·읍은 500m,

기타지역은 1Km이상으로 축소되었으며, '93.11.15 서울 및 직할시는 거리기준이 없어지고 '95.11.15에는 나머지 지역까지 주유소간 거리제한이 모두 폐지되기에 이르렀다. 이러한 주유소 거리기준의 폐지로 '90년 3,452개이던 주유소 수가 '93년에는 6,212개, '96년에는 9,130개로 대폭 늘어나게 되었다.

'90년대 들어서면서 국내수요를 초과하는 정제능력과 가격·유통부문에서의 일련의 변화는 정유사간의 시장 Share 확대 또는 주유소확보를 위한 유통시장에서의 경쟁을 촉발하게 되고 일부 부작용도 나타나게 된다.

'95년초부터 등·경유를 중심으로 덤핑물량이 난무하고 각종 불법행위가 횡횡하여 석유유통질서의 혼란을 초래함에 따라 정부는 직접 시장조사에 나서게 되었다. '95. 3. 2~ 4.17까지 통상산업부는 해당 시·도와 협조하여 수도권 지역 및 충남지역의 석유대리점, 주유소, 일반판매소들에 대한 실태조사를 실시하였으며 그 결과 부당가격 할인, 상표표시제 위반, 석유판매업소간 횡적거래, 세금탈루혐의 등을 발견하고 과징금·과태료처분, 시정 경고 및 관계기관에의 법 위반사실 통보 등의 조치를 취하였다. 이는 우리나라의 석유역사이래 정부가 석유업계에 대하여 조사를 벌여 제재처분을 한 최초의 조치였다.

'95년 하반기에 접어들면서 정유사간 주유소 유치경쟁이 과열되어 또한번 국내 석유유통시장을 어지럽히게



된다. Y사와 H사, L사와 S사는 서로 상대방계열의 주유소에 기존 거래조건보다 유리한 조건을 제시하여 자기회사와 공급계약을 맺도록 유치하는 과정에서 지나친 경쟁이 발생함에 따라 정부는 문제의 심각성을 인식, 정도가 심하였던 L사와 S사를 대상으로 제2차 석유유통실태조사를 실시하여 과도한 자금지원 행위에 대하여 과징금 처분을 한 바 있다.

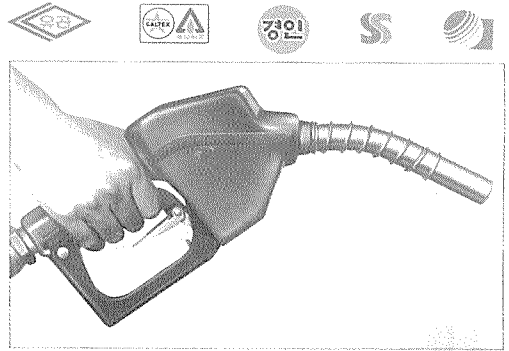
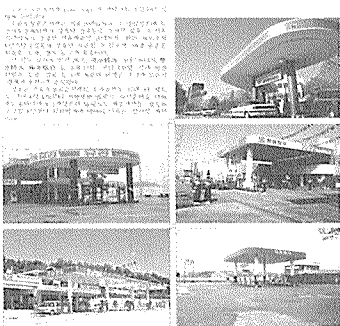
외상매출금, 받을어음, 장·단기 대여금 등 정유사의 주유소에 대한 유통자금지원 규모가 '94년말 4조 6천억원에서 '95년말에는 무려 5조 8천억원까지 늘어난 것은 이와 같은 시장상황을 잘 대변해 주고 있다 하겠다.

한편, 정부는 석유비축확대 정책을 꾸준히 추진하여 '90. 2월 제 2차 석유비축계획을 수립, '98년까지 총 7천 1백 38억원을 투자하여 기존 4개기지에서 8개기지로 저장시설을 확대토록 하였다. 그러나 '90년도부터 석유수요가 크게 증가하여 제 2차 비축계획을 완료하더라도 정부 석유비축 수준이 46일분에 불과하게 됨에 따라 '95. 7월에는 제 3차 석유비축계획을 수립, 2005년 7월까지 정부석유비축을 60일분 규모까지 확대하는 방안을 현재 추진중에 있다.

석유수송체계의 효율화를 위한 송유관건설사업을 추진하여 '89. 6월 90km의 대산-천안구간 완공에 이어

'92. 12월에는 인천-서울구간 55km를 완공하였다. 온산·여천에서 서울로 이어지는 남북 송유관 건설사업은 '97. 6월 완공예정으로서 바야흐로 전국적인 송유관망 구축을 눈앞에 두고 있다.

주유소 상표표시제 시행



이와함께 '99년까지 영종도 신공항과 성남을 연결하는 영종구간 사업도 현재 추진중에 있다.

'95. 8.31 ~ 9.10까지 통상산업부 장관을 단장으로 한 정부외교사절단이 사우디, 오만, 카타르, 쿠웨이트, 예멘 5개국을 방문하여 상호 관심사항 및 현안문제를 논의하였다. '90년이후 중단되었던 자원외교를 재개함으로써 석유 및 가스를 안정적·경제적으로 도입할 수 있는 기반을 다지고 중동지역 국가들과의 자원협력관계를 보다 확고히 하였다는 데서 큰 성과가 있었다고 할 수 있다.

#### (4) 변화, 개방기 ('90년대 중반 이후)

석유는 우리나라 국민경제의 필수 에너지원으로서 그간 정부가 국내 수급 및 가격안정을 위하여 석유산업 전반을 관리하여 왔다. 그러나 우리나라의 석유소비가 계속 증가하고 석유산업이 세계적 규모로 성장하면서 정부의 규제와 보호하에서는 석유산업의 효율성을 더이상 기대하기 어렵게 됨에 따라 자원의 효율적 배분과 시장기능제고를 위해 석유산업자유화를 추진하게 되었다.

정부는 '95. 9월 「석유산업자유화계획」을 확정하는데 이어 '95. 12월 『석유사업법』을 전면 개정하여 석유산업자유화의 제도적 기틀을 마련하였다. 그 내용을 보면 우선 '97년부터 석유제품가격 및 석유수출입의 자유화를 실시하고 대리점, 주유소 등 석유판매업의 기존 허가제를 등록제로 전환하며, '99년부터는 석유정제업 허가제

를 등록제로 변경하여 신규진입을 자유롭게 하면서 현재 외국인 투자가 제한되고 있는 정유업과 주유소업을 동시에 개방하기로 하였다.

『석유사업법』의 전면개정에 이은 후속조치로서 '96. 12월 동법시행령·시행규칙을 전면 손질함으로써 석유사업자유화 시행을 위한 세부사항 및 절차를 규정하기에 이르렀다. 개정시행령·시행규칙에서는 석유사업자의 등록요건을 설정하고 민간석유비축을 내수판매량의 60일 분까지 확대할 수 있도록 하였으며 정유사-대리점-주유소로 이어지는 석유유통 구조를 '98. 1. 1부터 완전 자율화하도록 하였다. 또한 석유산업자유화 이후 예상되는 시장질서 저해행위의 유형을 보다 구체화하고 석유제품 품질관리제도를 보완하였으며 석유비축대행업과 조건부 등록제를 신설함과 아울러 석유부과금 등 각종 제도를 개선하였다. 정부는 석유산업자유화를 출범함에 있어 새로운 시장메카니즘이 도입되는 만큼 초기의 시장혼란이나 부작용을 최소화하기 위하여 제반 보완대책을 수립·시행해 나가고 있다.

무엇보다 석유사업자나 일반소비자에게 가장 영향이 큰 유가자유화에 따라 국내 유가동향을 매주 조사·파악하여 정보를 제공하는 유가모니터링제를 실시하고 있으며 소비자가 회사별로 석유판매가격을 쉽게 식별할 수 있도록 주유소와 일반판매소의 가격표시제를 강화해 나가고 있다.

석유가격 자유화에 따른 정부 정책변화의 큰 특징은 기존의 저유가정책에서 고유가정책으로 전환하였다는 것이다. 이는 국내 석유가격체계를 OECD 비산유국 수준으로 조정하고 이를 통해 국내 석유류 소비를 적정화하기 위한 것이다. 이제 국내 석유가격이 민간자율에 맡겨진 만큼 정부는 각종 세금이나 부과금을 가지고 국내 유류가격을 조정할 수밖에 없어 우선 휘발유, 등유, 경유에 대한 교통세, 특소세를 상향조정하고 교육세를 '97. 1. 1부터 신설하게 되었다. 다만 경유의 경우에는 아직도 가격적정화가 이루어지지 않아 경유규격의 이원화문제와 함께 합리적 가격조정을 검토중에 있다.

한편, 석유수출입 자유화에 따른 신규진입 수출입업자는 아직 나타나고 있지 않으나 유가자유화에 의한 정유사 및 유통부문에서의 가격차별화 현상이 나타나고 있어 석유산업자유화의 정책효과가 서서히 나타나고 있다고 평가할 수 있겠다.

### 3. 향후 전망과 앞으로의 과제

#### (1) 대내외 여건의 변화

최근 국내 석유산업은 과거 어느때보다도 어려운 전황 기적 환경변화를 맞이하고 있다. 대내적으로는 최근 석유수요 증가율이 둔화되고는 있으나 여전히 높은 수준을 유지하고 있고 에너지의 석유의존도가 60%에 달하고 있으며, 국민생활 수준의 향상에 따라 석유제품의 수요 패턴이 경질화·청정화 추세로 나아가고 있다.

그리고 금년부터 석유가격 및 수출입자유화가 이미 시행되었고 '99년부터는 정유산업의 신규진입자유화 및 석유사업의 대외개방을 앞두고 있다. 그동안 온실속에서 안주해 왔던 우리 석유사업은 이제 개방과 자율화의 파고속에서 무한경쟁시대를 맞이하고 있는 것이다.

대외적으로 보면 국제석유시장이 현재는 안정세를 유지하고 있지만 석유자원의 유한성, 편재성, 산유국의 자원 무기화 경향에 따라 항상 구조적인 불안정성을 내포하고 있다. 이러한 가운데 비OPEC 국가의 석유자원이 고갈되어 감에 따라 석유의 OPEC의존도가 점차 커지고

초점 ■

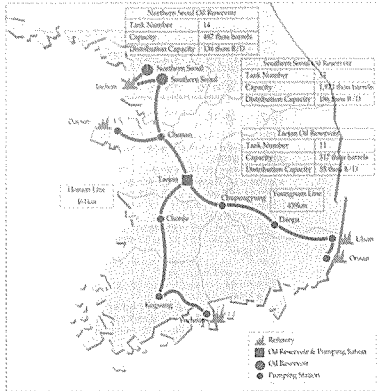
#### 유기연동제 첫 실시 휘발유등 4개 유종 평균 4% 인하

유기연동제 실시에 따른 첫 가격조정이 지난 2월 15일 이후 가세 연명이다.  
상용 차량용은 지난 2월 15일 유기연동제 실시에 따라 2월 15일부터 휘발유등 4인 유종의 소비자가격을 평균 4.05%에서 0.05%포인트까지 낮추는 0.50% 인하시켰다. 이가되는 것으로 연평균 1%인 것으로 발표된다.  
정부 발표에 따르면 지난 1월 15일 국내 연유도입가격이 12,553/톤으로 정유업체의 현재 유가인내 한도가 13,500/톤에 이를 것으로 예상되고, 따라서, 이러한 인하시켰을 경우 소비자가격에 반영할 경우 소비자가격은 평균 6.5% 인하시킬 것으로 보인다.  
- 휘발유 및 경유 휘발유등 소비자 유류의 가격이 지난 2월 15일 현재 소비자 가격을 4% 인하된 것으로 보인다.  
- 2월 15일, 연인, 휘발유 인가한 시점인만큼 휘발유 사용료에 따라 있는 석유류 특별소비세(20%)에 대하여 석유가 소비세, 공인연도 6%인된 이상적 부유세 부담이 예상되고 있다.  
- 석유류 특별소비세율을 인상하여 소비자가격에 인하시킨의 일부(2.3%)를 증후하고 4.05%인하시켰다 발표되고 있다.  
이와 유가 인가로 생산가격은 0.17%, 소비자가격은 0.05%포인트 인하시킨과 같은 것으로 보인다.  
이와, 정부는 이러한 유기연동제 시행에 따라 지금까지의 여하에 따라 대한 산업적·지역적 특성에 따른 유가 및 그 개별 품목을 최소화해 나갈 것이라고 발표하고, 2월 15일부터는 정부가 이전에 정해둔 고시하는 공시에 따라 인가한 소비자 가격에 상한선이 적용될 것이라고 설명했다. ■

(단위: 10억 원)

연월	석유제품				비석유			
	평균	최저	최고	변동	평균	최저	최고	변동
1월	201.64	187.79	215.44	27.65	209	198	220	22
2월	181.82	163.37	191.17	27.80	254	237	267	30
3월	141.07	134.54	147.59	13.05	215	216	216	0
4월	137.12	129.73	144.12	14.39	212	208	216	8
5월	84.05	78.53	90.52	11.99	102.29	96.50	106.50	10
6월	89.41	73.30	99.47	26.17	99.47	90.50	108.50	18
7월	60.65	58.20	62.65	4.45	82.34	72.01	91.50	19.49

## 국내 파이프라인망



있으며, 『기후변화협약』 등 국제적인 환경규제의 강화에 따라 석유 등 화석연료의 사용이 제한받을 것으로 예상되고 있다. 이와 함께 우리나라

는 OPEC회원국으로 구성되는 국제에너지기구(IEA)에도 가입할 것으로 전망되어 우리 석유산업의 국제화가 본격화될 수 있는 여건이 도래하고 있다.

## (2) 석유산업의 과제

이러한 현실상황하에서 우리 정부 및 석유업계는 새로운 환경변화를 극복하고 치열한 경쟁을 이겨나가기 위하여 해결해 나가야 할 몇가지 당면과제를 안고 있다 하겠다.

우선 석유산업자유화의 시행과 함께 새롭게 형성되고 있는 시장여건과 각종제도에 원활히 적응해 나감으로써 자유화가 조기에 연착륙(soft landing)하도록 하는 일이다. 새로운 패러다임하에서 구조조정이 원활히 이루어지기 위해서는 정부와 업계의 분명한 역할분담이 이루어져야 한다고 본다. 이제 정부는 더이상 모든 것을 책임지는 해결사가 될 수는 없으며 기업 스스로 자생력을 키워나가야 할 것이다. 정부는 정부 고유의 역할 즉 석유산업에 대한 장기적 비전제시, 비상시 관리체제, 자원의외교, 자유로운 기업활동의 여건조성, 각종 정보의 제공 등에 보다 힘을 쏟아야 할 것이다.

우리 석유산업은 이제 국내 기업간 뿐 아니라 외국의 메이저들과도 경쟁을 해야 하는 상황이 도래하게 되므로

이를 이겨낼 수 있는 자체경쟁력을 길러 나가는 것이 석유업계의 몫이라 하겠다. 지금까지의 시장점유율 중심의 외적성장보다는 규모의 경제를 이룰 수 있는 적정 정제 시설 보유를 통해 내실있는 성장을 도모하여야 하며, 생산·유통코스트를 절감하고 석유수송·저유등 물류시설을 최적화함으로써 내부경영의 합리화 및 원가경쟁력을 제고해 나가야 할 것이다.

아울러, 생산자인 정유사와 유통단계인 대리점, 주유소 등과 계열협력관계를 보다 강화하여 대외개방에 대비하여야 하며, 국내 생산여력을 해외에 적극 수출하고 정유공장을 해외에 건설하는 등 석유산업의 체질을 이제 국제화 해 나가는 방안도 강구해야 할 것으로 본다.

국내 석유수요가 지속적으로 증가하고 있는 한편, 우리나라는 취약한 석유수급구조를 가지고 있으므로 석유의 안정적 공급기반을 확충하는 노력을 계속해 나가야 할 것이다. 현재 OPEC이 전세계 석유부존자원의 77%를 점유하고 있고 세계 원유생산의 40%를 차지하고 있으며 현재도 OPEC의 비중이 점차 커지고 있는 상황이다. 또한, 중동지역의 잠재적 불안정성과 개도국, 동구, 중국, 러시아 등의 석유수요 급증세는 중장기적으로 석유공급불안 요인으로 작용하고 있다.

이와 같은 향후의 석유위기발생 가능성에 대비하고 국제석유시장에서의 대응능력을 제고하기 위해서는 산유국의외교를 보다 적극적으로 전개하고 해외유전개발을 통한 자주개발원유의 도입비율을 늘리는 한편, 정부 및 민간석유비축을 계속 확대해 나가야 할 것이다. 또한, 보다 장기적 안목에서 남북통일에 대비한 석유수급 안정화 방안도 강구해 나가야 할 것으로 본다. 현재 북한은 우리나라 정제능력의 3.8%에 불과하며 에너지 부족으로 상당한 어려움에 처해 있는 것으로 전해진다. 따라서, 다른 에너지원들과의 상호보완성을 고려, 통일후에 대비하여 석유부문을 포함한 종합적인 에너지수급대책이 마련되어야 할 것이다.

국내 석유시장이 본격적인 경쟁체제의 돌입에 따라 유통부문에 있어서의 공정거래질서를 확립하는 일도 중요



하다. '80년대 후반부터 주유소 거리제한이 완화되면서 석유업계는 유통시장에서의 과도한 경쟁양상을 보인 것이 사실이며 석유산업자유화 이후에는 더욱 심화될 가능성이 있다. 이에따라 가격담합, 차별적 거래, 부당고객유인행위 등 시장질서 저해행위가 나타날 소지가 있으며 석유유통시장에서의 비생산적인 과도한 유통자금이 계속 문제로 남을 수 있다. 이는 장기적으로 우리 석유산업의 경쟁력 강화에 걸림돌이 될 수 있으므로 석유유통시장에서의 공정한 경쟁의 룰 (rule)의 정립과 건전한 시장관행의 정착은 정부와 업계가 공동 노력해 나가야 할 과제인 것이다.

대내외적인 환경규제의 강화추세에 대비, 환경친화적 석유제품을 안정적으로 공급할 수 있는 체제를 갖추어 나가야 할 것이다. 이를 위하여 중질유분해 - 탈황시설 등 고도화 시설을 적기에 확충하고 석유수출입자유화로 인해 국내에 유통되는 석유제품 품질의 고급화·다양화에 대비, 석유품질 관리체제를 보강하고 품질규격공시제도를 통해 소비자의 권익보호에도 노력하여야 할 것이다.

이제 환경문제는 시대적 조류인 만큼 이에 능동적으로 대처해 나가지 않으면 안된다. 석유업계도 환경규제 강화에 따른 어려움이 있겠으나 이것을 부담이라기 보다는 장기적 안목에서 투자라고 인식하여야 할 것이며, 제반 환경비용은 석유류 가격에 적정 반영되어야 한다고 생각한다. 다만 환경규제가 경제성을 뛰어 넘는 과도한 부담

이나 국내 석유가격에의 지나친 상승압력이 되지 않도록 규제의 정도와 속도가 합리적으로 조정되어야 할 것이다.

석유관련 정보와 물류의 흐름을 원활히 함으로써 궁극적으로 석유산업의 효율성제고와 국내 석유수급안정에 기여하여야 할 것이다. 먼저 정부 - 석유업계 - 유관기관을 통신망으로 상호 연결하여 석유관련 국내외 정보의 수집·분석·공동활용체제를 수립하고 비상시 위기대응 능력을 확보해 나가는 것이 필요하며 정부는 이미 '99년까지 이러한 내용의 석유정보망 구축 기본계획을 확정하여 시행중에 있다. 한편, 석유수송의 대부분을 유조차와 해상수송에 의존하고 있으나 극심한 교통체증, 항만시설의 적체, 선박노후화 등에 따른 물류비용이 크게 증가하고 있는 실정이다. 따라서 현재 추진중인 장거리 송유관 건설사업을 차질없이 마무리하고, 정유사들의 송유관 수송비용을 높일 수 있도록 수요요율과 운영체계가 효율적으로 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 정부내에 석유전문가의 육성이 필요하다고 본다. 통상산업부내에 석유심의관실이 있으나 근무기간이 비교적 짧고 인원교체가 빈번하여 석유분야에서의 경험과 지식의 축적이 어렵고 정책의 일관성 유지도 어려운 실정이다. 통상분야에만 전문가가 필요한 것이 아니고 에너지분야에도 역사적 흐름과 대내외 환경변화를 읽을 수 있는 전문인력의 확보가 시급하다고 본다. 이 문제는 앞으로 정부조직의 개편이나 전문인력 육성차원에서 고려되어야 할 사항으로 생각된다.

지난 30여년간 발전을 거듭해 온 우리 석유산업은 지금 그 어느때 보다도 급속한 환경변화와 함께 안팎으로 거센 도전에 직면하고 있다. 이제 석유산업자유화가 시행되면서 국내 석유시장은 경쟁력이 없는 기업은 도태되고 과도한 유통비용이 생산적인 부문의 투자로 전환되는 등 소위 구조조정 (restructuring)이 점차 가시화 될 것으로 예상된다. 이러한 전환기적 과정을 슬기롭게 이겨내고 다가오는 21세기에 대비하기 위하여 정부, 석유업계, 유관기관 등 우리 모두의 공동노력과 분발을 기대해 본다. <끝> ☯