

규제개혁과 석유산업의 발전방향



유연백

〈 산업자원부 기업규제심의담당관실 서기관 〉

1. 행정규제의 의미와 규제개혁

1. 행정규제의 개념과 규제개혁의 필요성

□ 행정규제의 개념

완전경쟁시장에서 효율적인 자원배분이 이루어지나, 실제 시장은 불완전한 경쟁, 불충분한 정보, 공공재, 외부효과 등으로 시장의 실패요인을 안고 있다. 이러한 시장결함 또는 시장의 실패요인이 존재함에 따라 시장에 대한 정부개입이 필요하고, 행정규제의 정당성이 인정된다. 따라서 정부규제의 효과성을 판단하고 평가하는 기준도 시장일 수밖에 없다.

정부가 민간의 활동에 개입하는 것을 의미하는 행정규제를 행정규제기본법에서는 「국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등 또는 조례·

규칙에 규정되는 사항」으로 정의하고 있고, 기업규제 완화화에 관한 특별조치법에서는 「국가, 지방자치단체 또는 법령에 의하여 행정권한을 행사하거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 개인이 특정한 행정목적의 실현을 위하여 기업활동에 직접 또는 간접적으로 개입하는 것」으로 정의하고 있다. 또한 학문적으로는 「바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것」(정부규제론, 최병선)으로 정의하고 있다.

□ 행정규제의 유형

이러한 행정규제를 그 내용에 따라 분류하면 크게 경제적 규제와 사회적 규제로 구분된다. 경제적 규제에는 가격규제, 진입규제, 독과점 및 불공정거래규제 등이 있고, 사회적 규제에는 환경규제, 안전규제, 소비자 보호규제, 사회적 차별에 대한 규제 등이 있다.

규제의 형태에 따른 유형은 ①일정한 요건과 기준을

정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항으로 허가, 인가, 특허, 면허, 승인, 지정, 인정, 시험, 검사, 검정, 확인, 증명 등이 있고, ② 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항으로 허가취소, 영업정지, 등록 말소, 시정명령, 조사, 단속, 과태료 부과, 과징금 부과 등이 있으며, ③ 영업등과 관련 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 사항으로 고용의무, 신고의무, 등록의무, 보고의무, 공급의무, 출자금지, 명의 대여금지 등이 있다.

□ 우리나라 행정규제의 특징

행정규제는 국가의 기본적인 기능으로 국가의 질서를 형성하며, 경제의 틀과 기준을 제시하고 있으나, 외국의 경우에 비하여 우리나라의 행정규제에서 비교적 현저하게 나타나고 있는 특징으로는 ① 절차와 기준이 복잡하며, 법령에 근거하지 않는 규제와 행정간섭이 많다. ② 규제의 기준과 절차, 결과가 불투명하거나 집행권자의 재량권이 많다. ③ 현실적으로 집행이 곤란하거나, 피규제자가 준수할 수 없어 무규제 상태를 야기하는 비현실적인 규제가 많다. ④ 규제의 방법도 일단 피규제자를 모두 잠재적 범법자로 전제하여 원칙적으로 규제하고 예외적으로 허용하며, 규제대상에서 벗어나 예외적으로 규제하는 행위를 허용받기 위해서는 스스로 적합한 자임을 입증해야 하는 불량규제가 많다는 점을 들 수 있다.

특히 우리나라에 이러한 「불량규제」가 많게 된 구조적인 원인은 정부의 정책 및 규제의 집행을 담당하고 있는 공무원의 입장에서는 정책목적을 달성하는데 있어 예산과 인력을 확충하여 문제를 해결하거나, 비강제적 수단을 통해 해결하는 것 보다는 정부규제를 통해 해결하는 것이 용이하기 때문에 시장의 실패 등 모든 문제를 규제적 시각에서 접근함으로써 규제를 양산해 왔기 때문이다.

따라서 비현실적인 불량규제의 양산은 시장의 실패를 보완하는 규제의 목적달성에 기여하는 측면보다는 정부

의 실패등 부작용을 초래하게 되는 문제점이 있다.

□ 규제개혁의 의미

규제개혁이란 규제의 폐지, 철폐, 완화만을 의미하는 것이 아니라, 정책목표를 달성하는 규제수단의 합리적 개선, 새로운 규제수단의 모색, 비규제적 수단의 강구, 시장기능의 도입등을 포함하는 포괄적인 개념이다. 그동안 규제의 혁파, 철폐만을 강조함으로써 오히려 규제개혁의 진정한 의미가 국민에게 왜곡되게 전달되고, 개혁의 실효성에 대한 인식이 부족했던 것도 사실이다. 규제개혁은 기본적으로 준수유인을 제공하고, 보다 시장친화적인 정책수단의 도입을 통하여 규제의 품질을 관리하고 향상시키는 것이라고 할 수 있다.

□ 규제개혁의 필요성

시장실패를 보완하기 위해 행정규제가 필요하기도 하나, 정부규제가 기대한 목표를 달성하지 못하는 정부실패의 경우에는 다시 시장기능에 의존하는 방향으로 전환할 필요성이 제기되는 것이다.

대부분의 규제는 규제에 따른 이해관계가 형성되고, 규제의 시행에 따른 문제점을 새로운 규제로 보완하기 때문에 규제는 지속되고, 확장하려는 속성을 지니고 있다. 따라서 규제목적이 달성되었거나, 규제비용이 커서 비경제적이거나, 규제수단이 현실과 괴리되어 불합리해지는 등 대내외적인 경제여건 및 상황인식의 변화에 따라 행정규제의 타당성에 대한 재검토 및 규제개혁의 필요성이 제기된다.

첫째, 경제환경의 변화에 대한 대처방법으로서의 규제개혁이 추진된다. 이는 정부주도의 경제개발방식에서 시장주도·민간주도의 경제체제로 전환되고, 규제 울타리 안에서의 제한적 경쟁체제에서 대내·외간의 벽이 무너진 치열한 경쟁의 시대로 변화되고 있으며, 산업화 사회에서 정보화 시대로의 급격한 이행에 따라 생활양식이

근본적으로 변화하여 산업의 효율성과 경쟁력 제고 및 경제의 성장 잠재력을 극대화하기 위하여는 기존의 규제 행정시스템 및 방식을 원점(Zero Base)에서 재검토할 필요성이 제기되었기 때문이다.

둘째, 사회적 변동여건에 대응해 나가는 방안으로서도 규제개혁이 추진될 수 있다. 즉 국민의 생명과 안전의 확보, 소비자보호, 환경보전등 삶의 질 향상에 대한 정부 역할의 중요성과 정부서비스의 품질향상에 대한 요구가 증대함에 따라 새로운 규제의 도입과 기존규제를 합리화 할 필요성이 높아지는데 대한 대응노력의 하나이다.

셋째, 개방체제하의 국제사회에서 대내·외적인 통합을 이루어 나가는 방안으로 추진되는 경우도 있다. WTO, OECD, ASEM, IMF 등 많은 국제기구에서 우리에게 회원국으로서 의무와 적극적인 역할수행을 요구하고 있는 개방체제하에서 우리의 국익을 극대화하고 경쟁력을 강화해 나가기 위해서도 국제사회의 일원으로서 국제규범과의 차이에서 야기되는 비용과 갈등요인을 해소하고, 국내 규범이 국제사회와 동질성을 갖도록 각종 규제를 개선할 필요성이 커지고 있기 때문이다.

넷째, 국민생활의 불편을 없애고 정부부문의 효율성을 제고하기 위해 규제개혁이 추진될 수 있는데, 이는 경제사회의 형평성·안정성·건전성을 제고하고 부정부패를 척결해 나가기 위해 국민의 자율과 창의를 제약하는 규제, 일상생활에 불편을 주는 규제, 행정편의적 타성에 따른 규제 등을 과감히 철폐해 나가야 한다는 국민적 요구 또한 증대되고 있어 그 필요성이 높아지고 있기 때문이다.

2. 규제완화 시책의 추진성과 및 한계

□ 규제완화 시책의 추진성과

이러한 국내의 여건의 변화와 상황의 인식하에서 규제 완화를 위한 노력은 1980년대초부터 시작되었으나, 본

격적으로 추진된 것은 1993년 문민정부 출범 이후라고 할 수 있다. 문민정부의 규제개혁 추진은 문민정부가 표방한 「신경제」정책에서 경제성장의 걸림돌이 되는 각종 규제들을 완화·철폐하는 일을 우선과제로 추진하면서 부터 시작되었다.

문민정부에서는 규제완화 작업을 추진하기 위해 행정 쇄신위원회, 경제행정규제완화위원회, 국가경쟁력강화기획단, 기업활동규제심의위원회, 기업활성화위원회, 행정규제합동심의회, 규제개혁추진회의 등 다수의 규제완화 기구를 설치하여 추진하였다. 또한 규제완화를 위한 법적 장치로 기업활동규제완화에 관한 특별조치법('93. 6. 11 공포), 행정규제 및 민원사무기본법('94. 1. 7 공포), 행정규제기본법('97. 8. 22 공포)을 제정하여 규제개혁을 법적·제도적으로 뒷받침하였다.

규제개혁 추진기구별 추진실적('93~'97)

추진기구명	규제개혁 건수	비 고 (설치시기 및 근거)
경제행정규제완화위원회	2,492	'93.3월~'97.3월, 부총리 훈령
행정쇄신위원회	2,424	'93.4월, 대통령령
기업활동규제심의위원회	731	'93.9월, 기업활동규제완화에관 한특별조치법
기업활성화위원회	36	'97.4월, 대통령 지시사항
총무처	418	'95~'97, 행정제도개선 종합계획
규제개혁추진회의	73	'97.4월, 대통령 훈령
경제규제개혁위원회	149	'97.4월, 국무총리 훈령
합계	6,323	

문민정부의 규제개혁의 성과로는 먼저, 종전의 단편적·산발적 규제 개혁방식에서 탈피하여 정부규제 전반에 대한 종합적·체계적 작업이 시도된 점을 들 수 있다. 과거의 행정편의주의적으로 남발된 규제가 가져온 국민 불편의 초래와 국가 경쟁력 저하등 사회적 비용에 대한 자각으로 규제개혁의 필요성에 대한 국민적 합의를 도출하는 등 규제개혁에 대한 인식이 크게 제고되었다.

또한, 종전의 정부주도에서 민간위주로 전환하여 민간의 적극적인 참여를 유도하고 실질적·본질적인 규제개

혁의 추진을 시도하는 한편, 향후 규제개혁의 근간이 될 행정규제기본법('97.8)을 마련하여 항구적이고 강력한 규제개혁 시스템의 기반을 구축하였다.

□ 기존 규제완화 시책의 한계

그러나 이러한 노력과 성과에도 불구하고 기업이나 국민이 규제완화 효과를 실제 피부로 느끼지 못하는 것은 기존 규제개혁의 추진상 여러가지 한계가 있었기 때문이다.

첫째, 지금까지의 규제개혁 노력은 개별과제를 중심으로 진행되었고, 특히 금융, 조세, 토지, 공장설립 등 자유로운 기업활동의 관건이 되는 덩어리 핵심규제의 개혁 부진 등 규제개혁에 대한 체계적 연구와 종합적 개선책 마련이 미흡하였다.

둘째, 규제개혁 추진기구의 다기화로 인하여 업무가 중복되고 힘이 분산되어 효율적·일관된 규제개혁추진에 한계가 있었으며, 일선 공무원의 소극적·책임회피적 행태로 개혁효과가 반감되었고, 규제개혁 담당기관의 전문성 부족도 효율적인 추진의 한계요인으로 작용하였다.

셋째, 규제개혁을 단순히 기존규제의 철폐 또는 완화 차원에서 이해하는 경우가 많았고, 규제완화 못지 않게 새로 도입되는 규제에 대한 통제장치가 미흡하여 객관적이 검증절차 없이 손쉽게 규제가 도입되었으며, 규제개혁의 추진과정에서 기득권 보호를 위한 이익집단의 저항과 반발에 대하여 효과적으로 대응하지 못하는 등 사전·사후적으로 체계적인 규제관리를 하지 못하였다.

넷째, 규제개혁의 종합적인 성과가 시장경쟁, 성과 달성, 고객지향적 정부 등 OECD 국가가 추구하는 정부혁신 목표에 크게 미흡하여 국내 기업의 국외 이탈, 외국기업의 국내투자 기피, 국가신인도 하락과 함께 국가경쟁력의 약화로 지금의 경제위기를 초래한 하나의 원인으로 작용하였다.

II. 신정부의 규제개혁 방향과 추진과제

1. 규제개혁의 방향

□ 규제개혁의 목표

새로 출범한 국민의 정부에서는 규제개혁 목표를 궁극적으로 우리나라를 기업하기 좋은 나라로 만드는 데 두고 있다. 이를 위해 ① 국가경쟁력 강화에 장애가 되는 행정규제는 과감히 철폐하고, 규제의 신설·강화를 최대한 억제할 것이다. ② 기업이 세계시장에서 외국의 경쟁국과 동등하게 경쟁할 수 있도록 각종 규범을 선진국 수준에 맞게 국제수준화하고, 규제개혁에 따라 정부의 관련조직과 인력의 축소도 병행할 계획이다. ③ 소비자, 환경보호, 식품위생, 산업안전 등 삶의 질에 해당하는 사회적 규제와 국민전체의 공익에 관련되는 핵심규제의 경우 규제수단과 기준을 합리화할 것이다. ④ 규제기준·절차를 투명화하고 객관화하여 규제집행 공무원의 재량 남용 소지를 줄여 부정부패의 토양을 차단할 계획이다. ⑤ 정부가 가지고 있는 정당한 규제권한과 영향력을 원래의 정책목표에만 사용토록 하여 정부의 영향력을 근거로 민간의 경제활동에 법적 근거없이 간섭하지 못하게 할 계획이다.

□ 규제개혁의 대상

향후 우선적으로 개혁대상이 되어야 하는 규제의 유형을 보면, ① 기대되는 효과(편익)에 비하여 비용이 막대한 정부규제, ② 특정 집단에게 특혜를 제공하거나, 국민의 경제적 자유와 공정한 경쟁기회를 제한하는 규제, ③ 규제집행자에게 과도한 재량권을 부여하여 비리의 소지를 발생시키거나, 규제기준과 절차가 집행자 편의로 이루어져 피규제자의 입장에서 매우 모호하고 불투명한 규제, ④ 규제의 효과적 집행이 사실상 불가능하여 규제의

실효성이 없고, 규제를 준수한 국민이 상대적으로 손해 보도록 하여 국민의 법감정과 법의식만 훼손하는 사문화된 비현실적 규제로서 규제를 준수하기 어렵고, 현실적으로 규제집행자와 피규제자가 현장에서 타협하는 형태의 규제행정이 이루어져 사실상 무규제 상태를 초래하고 있는 규제 등이다.

2. 규제개혁의 방향과 추진과제

□ 규제개혁의 추진방향

국민의 정부하에서는 규제개혁을 기존규제를 획기적으로 개혁해 나가면서, 새로운 규제의 신설 및 강화를 억제해 나가는데 중점을 두고 지속적으로 추진해 나갈 계획이다.

첫째, 기존규제를 정비해 나감에 있어 내·외국인을 막론하고 기업활동과 투자이익을 저해하는 외국인 투자, 금융, 토지관련 핵심 덩어리 규제를 과감히 철폐하고, 국민전체의 편익보다 특정집단의 이익을 옹호하는 규제도 철저히 개혁해 나갈 것이다. 특히 IMF시대를 맞이하여 외국인 투자등 우리 경제를 조속히 회생시키는데 필요한 규제를 우선적으로 정비할 것이다. 또한, 국민들의 일상생활의 편익증진을 위해 파급효과가 큰 규제를 국민들의 요구를 적절히 수용하여 정비해 나갈 것이며, 기존의 모든 규제를 연도별 정비계획에 따라 과거에는 유용성이 인정된 규제도 규제의 비용이 편익을 능가하는 경우 과감히 철폐하는 한편, 법령에 근거하지 않은 규제도 일괄 정비해 나갈 것이다.

둘째, 신설규제의 경우에는 규제의 품질을 고도화·합리화해 나갈 수 있도록 신설·강화되는 모든 규제에 대하여 법령심사전에 규제개혁위원회의 규제영향분석 사전심사를 거침으로써 규제의 타당성을 정밀심사하고, 규제의 신설·강화 필요성, 규제의 대체수단의 존재 및 기존 규제와의 중복여부, 규제의 비용·편익분석, 경쟁제한적

요소의 포함여부 등을 엄격히 심사하는 한편, 신설·강화되는 모든 규제는 규제의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 규제존속기한(원칙적으로 5년 이내)을 설정할 것이다.

□ 규제개혁의 추진과제

규제개혁을 중점적으로 추진할 분야는 ①IMF 체제의 극복을 위해 외국인 투자업종 제한, 외국인 토지취득 규제 등 외국인 투자유치와 경제회생에 시급한 규제정비를 우선 추진하고, ②입지 및 공장설립, 토지이용, 주택·건설, 전력·가스산업규제 등 기업의 경쟁력 강화를 위한 핵심덩어리 규제를 조기에 정비하며, ③금융산업, 유통산업, 물류시설, 화물운송사업, 수출입관련 규제 등 산업의 경쟁력을 저해하는 금융·유통·수출입 관련 규제를 적극 개선해 나가는 한편, ④국민의 일상생활에서 빈번하게 불편을 끼치는 규제와 기술진보·사회환경의 변화로 현저하게 불합리한 규제도 합리적으로 정비해 나갈 것이다.

□ 규제개혁의 추진체제

규제개혁의 추진체제는 행정규제기본법에 의한 규제개혁위원회에서 장단기계획을 수립하여 체계적으로 규제를 개혁해 나가면서, 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법에 의한 기업활동규제심의위원회에서는 산업현장의 애로사항을 최대한 수렴하여 대·내외 기업의 활동을 저해하는 규제를 중심으로 개혁을 추진해 나갈 계획이다.

규제개혁이 성공하고, 규제의 품질을 제고하기 위해서는 무엇보다도 규제수단의 품질관리 작업이 고도의 전문성이 요구되며, 규제수단의 품질관리는 정부의 고유기능인 점을 감안하여 이를 전담하는 정부조직에서 항시 각 부처의 규제도입과 집행에 대한 범정부적 품질관리기능을 담당해야 한다. 이는 예산, 조직, 법령이 범정부적으로 체계적인 관리를 하는 것과 마찬가지로 규제의 품질

관리 또한 범정부적 차원에서 이루어져야 규제를 효과적으로 관리할 수 있기 때문이다. 이런 관점에서 '97. 8월 제정된 행정규제기본법의 시행과 동법에 의한 규제개혁 위원회를 '98. 4월 구성함으로써, 우리나라도 제도적으로는 규제개혁의 추진체계를 갖추게 되었다.

규제개혁은 IMF체제를 극복하고 자유로운 기업활동의 틀을 만드는데 필수적이며, 규제개혁의 성공여부는 국가운명을 좌우하게 될 것이다. 그러나 규제개혁의 추진에는 규제의 집행기관과 이의 수혜기관 및 수혜계층의 커다란 반발이 예상되므로 성공적으로 규제개혁을 하기 위해서는 국정통치차원에서 강력한 의지와 더불어 체계적인 추진체제의 구축 및 규제개혁에 대한 국민의 인식을 전환시켜 규제개혁의 수용여건을 조성해 나가야 할 것이다.

첫째, 규제개혁의 수용환경을 조성하기 위해서는 통치차원의 확고한 규제개혁 의지가 요구된다. 이를 위해 문민정부에서는 대통령 또는 국무총리 주재로 규제개혁 추진실적 및 평가 보고대회를 개최하고, 평가결과를 각부처의 기관평가에 반영할 것이다.

둘째, 단기간의 실적위주로 접근하지 않고 전문연구기관에서의 충분한 연구와 공청회 등 국민여론 수렴하여 국민적 공감대를 형성하면서 중·장기계획에 따라 전략적으로 추진해 나가는 한편, 규제개혁의 과정에 있어 전문성과 공정성을 확보하고, 공개적으로 실시하여 과정의 투명성을 확보해 나갈 것이다.

셋째, 규제개혁위원회 구성 및 전문연구기관 지정시 민간의 참여를 확대하여 관주도의 규제개혁에서 탈피하고, 환경단체, 소비자보호단체, 행정개혁관련 학회 및 단체 등과 연계하여 추진할 것이다.

III. 석유산업의 규제개혁 방향

1. 석유산업의 규제현황

□석유산업의 특성

석유산업은 국가기간산업으로 그동안 에너지안보 및 규모의 경제 차원에서 정제업의 진입규제 및 외국인 투자 제한, 주유소 등 유통업의 허가제, 최고가격의 지정 등 전형적인 경제적 규제가 이루어졌던 부문이다.

이러한 석유산업에 대한 경제적, 사회적 규제는 전력, 도시가스 등 공급네트워크 구성과 관련하여 자연독점적 지위를 갖는 다른 에너지사업과는 달리 경쟁이 가능한 분야이면서도 시장기능의 실패에 대한 보완과 에너지수급 안정 등 기간산업 보호 및 소비자보호를 위해 실시하였다. 또한 국내 자원개발 차원에서 석탄산업이 각종 지원이 이루어진데 비하여 석유산업의 경우 경제정책적 차원에서 진입제한 및 가격규제 등 각종 규제를 실시하여 국내 석유산업을 보호하는 한편, 석유수입부과금, 특소세(교통세) 등 각종 조세관련 규제를 통해 경제적 부담을 안겨 주었다.

이러한 규제시책의 장기화는 석유산업의 발전을 저해하는 요인으로 작용하게 되었으며, 석유산업의 성장과 더불어 경제의 자유화 및 개방화 추세에 따라 석유산업의 성장과 더불어 경제의 자유화 및 개방화 추세에 따라 석유산업에 대한 규제도 대폭 완화되어 진입, 가격 등 경제적규제는 대부분 폐지 또는 개선되었다. 앞으로도 경제여건의 변화등에 따라 타당성이 떨어지는 규제를 지속적으로 개선하는 한편, 새로운 상황에 대처하기 위한 규제를 신설하거나 기존규제를 합리적인 방향으로 개편해 나가는 작업이 필요하다.

그러나 규제의 개혁이나 새로운 규제의 도입에는 기존 규제에 따른 이해관계의 형성 등으로 어려움이 적지 않기 때문에 충분한 검토와 합리적인 대안의 모색이 요구된다.

□석유산업의 규제

석유산업에 대한 행정규제는 총 28건으로 석유사업법에서 규정하고 있다. 그 내용에 따라 구분하면, 경제적 규제는 23건으로 정제업 등의 등록제, 비축의무 등 각종 경제활동 규제를 하고 있고, 사회적규제의 경우에는 5건으로 주로 품질 및 소비자보호를 위한 규제이다.

경제적 규제의 내용을 보면 진입관련 규제는 정제업, 유통업, 비축대행업의 등록제 등 진입규제, 수출입계획 및 실적 등 보고의무, 정제시설 가동중지 등 신고의무, 필요시 석유판매가격 지정제도, 석유비축의무, 석유수입 부과금 및 과태료 부과, 벌칙 등이 있다.

사회적 규제의 경우 석유품질 저하금지 및 품질규격 공시의무, 품질 검사 등 품질관련 의무와 소비자보호를 위한 유사석유제품 제조 등 금지 및 정량미달 판매행위 금지등의 의무가 있다.

그러나 석유산업에 대한 규제는 석유사업법 이외에도 환경관련규제, 소방관련규제, 공정거래관련규제, 입지 및 공장설립관련 규제, 송유관등 수송관련 규제, 산업안전관련규제 등 관련규제가 훨씬 더 많으며, 이러한 규제 덩어리 속에서 석유산업이 영위되고 있다고 볼 수 있다.

석유산업의 규제 현황(석유사업법)

유형	경제적 규제				사회적 규제		
	진입	가격	작위위무	행정조치	품질	소비자보호	사회적 형평
규제(건)	5	1	13	14	3	2	-

규제형태별로 살펴보면 인·허가, 등록 등 행정처분 관련 규제가 4건이고, 검사 등 확인관련 규제는 1건이다. 또한 신고, 보고, 제출, 제한, 금지 등 일정한 의무를 부과하는 규제가 19건이고, 단속, 조사, 취소, 과징금, 벌칙 등 의무이행 확보를 위한 규제는 4건이다.

2. 석유산업의 규제개혁 방향

□ 규제개혁의 접근방법

규제개혁의 일반적인 방법은 불합리한 규제를 폐지하고, 규제목적(정책목표)을 달성하기 위한 규제수단을 개선하며, 규제의 경제성과 준수율을 높여 집행력 및 실효성을 높이는 것이다. 실제 폐지해야 할 규제는 많지 않다. 왜냐하면, 규제를 통해 해결하고자 한 문제가 완전히 해결된 경우는 극히 드물고, 해결해야 할 문제는 남아있기 때문에 규제의 폐지나 개혁에 저항하게 마련이며, 기존규제에 의해 이해관계가 형성되어 있는 경우 피해의식이 커서 규제를 폐지하는 데 초점을 맞출 경우 규제개혁은 실패하기 쉽다.

따라서 규제개혁이 성공하기 위해서는 규제를 통해 해결해야 할 문제를 정확하게 인식하고, 기존의 규제수단이 그 문제를 해결하는 데 효율적인가를 재검토하여 규제수단을 합리적으로 개선함으로써 규제의 효율성과 집행력을 제고하는데 초점을 맞춰야 한다.

이러한 규제수단의 개선방법으로는 ①명령과 통제에서 시장친화적이고 비강제적이며, 규제비용이 적은 규제수단으로의 대체, ②조세감면, 보조금지급, 정보제공 등 인센티브를 제공하는 간접규제방식 도입, ③사전적규제에서 사후적규제로의 전환, ④규제절차 및 수단의 투명성 제고 등을 들 수 있다.

석유산업의 경우에도 이러한 일반적인 규제개혁의 접근방법을 적용할 수 있을 것이다. 다만, 석유산업의 특성상 수급안정이나 소비자보호를 위한 규제의 경우 규제완화가 석유사업자의 이익과 공익이 상호 반비례하는 성격이 있으므로 공익을 보호하면서 규제의 수단을 합리적으로 개선하여 정책목적을 달성하는 방향으로 접근해야 할 것이다.

□ 규제의 개혁방향

경제적 규제는 경제의 개방화 추세에 맞춰 석유산업도 진입 및 가격 관련규제는 경쟁을 촉진하는 방향으로 개선되어야 하며, 이미 이러한 방향으로 상당히 진전되고 있다. 또한 각종 의무부과 등 경제활동규제는 폐지하거

나 규제내용을 완화·개선하는 방향으로 정비되어야 할 것이다. 다만 이 경우에도 석유산업의 특성과 국가경제에서 차지하는 비중을 감안하여 규제개혁의 방법이나 시기를 탄력적으로 적용함으로써 규제개혁에 따른 부작용을 최소화해야 할 것이다.

사회적 규제는 품질 유지를 위한 규제와 소비자보호를 위한 규제이므로 국민소득이 향상됨에 따라 강화되는 것이 일반적 추세이지만, 기술의 발달 및 거래방법의 개선 등 여건의 변화 등을 반영하여 피규제자 또는 소비자 입장에서 규제의 방법이나 강도를 개선하고 인센티브를 제공하는 방향으로 개선해나가야 할 것이다.

특히 석유산업의 경우 다른 에너지부문과는 달리 재정적인 지원이 거의 없는 반면에 특소세(교통세) 등 석유산업적 측면이 아닌 재정목적으로 부과되고 있는 경제적 부담이 석유산업의 경쟁력에 미치는 영향과 경쟁관계에 있는 다른 에너지산업과의 형평을 감안하여 합리적인 방향으로 개선해 나가려는 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

또한 석유사업법에 의한 규제 뿐만이 아니라, 석유산업에 대한 각종 관련규제에 대해 종합적이고 전면적인 검토를 거쳐 단기적인 규제완화 차원의 접근보다는 장기적인 관점에서 석유산업의 경쟁환경을 개선하는 차원에서 접근하는 것이 바람직 할 것이다.

3. 석유산업의 발전방향

□ 관련규제의 개혁

석유산업의 관련규제로는 앞서서도 언급한 바와 같이, 기업활동과 관련하여 공정거래 관련 규제, 조세·부과금 등 세제관련 규제, 근로조건 등 노무관련 규제, 환경관련 규제, 시설·입지 등 건축관련 규제, 소방관련 규제, 협회 등 단체관련 규제, 물류관련 규제 등 직간접적으로 석유산업을 제약하고 있는 많은 규제들이 있다.

따라서 석유산업을 제약하고 있는 이러한 규제를 합리적으로 개선하고, 불필요한 규제를 폐지해 나감으로써 석유산업의 경쟁력을 제고하고 소비자에 대한 서비스를 강화해 나갈 수 있다.

예를 들면, 세계상의 차별, 연료사용 제한 등 석유산업에 대한 규제의 타당성 검토 및 합리적인 대안 제시 등으로 불합리하거나, 과도한 규제를 지속적으로 개선해 나갈 수 있도록 석유업계에서도 외국의 사례조사나 기술의 개발 및 새로운 규제기법 등을 통해 규제의 목적을 달성할 수 있으면서도 기업의 부담을 완화해 나갈 수 있는 방안을 꾸준히 연구해야 할 것이다.

□ 규제에 대한 인식의 전환

석유산업의 경우에도 다른 산업부문과 마찬가지로 경쟁제한적인 규제에 따른 기존의 이해관계에 집착하여 규제개혁 및 경쟁력 강화에 소홀히 하는 경우 경쟁관계에 있는 다른 에너지산업이나 국제시장에 국내 석유시장을 잠식당하게 될 것이다.

세계가 하나의 경제권으로 통합되고 있는 현 시점에서 기존의 규제에 의존해 산업을 영위할 수 있는 시대는 이미 지나갔으며, 무한경쟁의 시대에서 생존하기 위해서는 석유업계도 경쟁제한적인 규제의 틀에서 벗어나 석유산업의 성장을 제약하는 기존의 규제를 합리적으로 개선하고 불필요한 규제를 폐지하려는 적극적인 노력이 요구된다.

이러한 노력은 석유산업의 종사자와 석유정책 당국의 규제에 대한 획기적인 인식전환이 선행되어야 하며, 전 세계적으로 일고 있는 구조조정과 규제개혁의 흐름에 능동적인 참여를 통해서만이 현재의 국가경제 위기를 극복하고 다가오는 21세기에도 석유산업의 지속적인 성장을 기대할 수 있을 것이다. 