

「석유 및 석유대체연료 사업법」체계의 선진화 방안**

박종수*

차 례

- I. 서론
- II. 현행 「석유 및 석유대체연료 사업법」 체계의 특징
 - 1. 법개정 연혁에 따른 누적적 입법체계
 - 2. 타 에너지법 분야와의 비교에서 보는 법체계상의 특징
 - 3. 동일내용의 중복적 규율체계 - 법해석·적용의 비효율성
- III. 「석유 및 석유대체연료 사업법」상 규율내용과 규제체계의 기본원리
 - 1. 규율내용의 체계
 - 2. 규제체계의 기본원리
- IV. 「석유 및 석유대체연료 사업법」체계의 문제점과 바람직한 개선방안
 - 1. 규제의 명확성 관련 문제점과 개선방안
 - 2. 규제의 합리성, 체계성 관련 문제점과 개선방안
 - 3. 규제의 실효성 담보 관련
 - 4. 기타 문제
- V. 요약 및 결어

* 고려대학교 법학전문대학원 부교수, 법학박사.

** 본 논문은 필자가 2010년말 에너지경제연구원의 “석유산업발전방향” 세미나에서 발제한 글을 수정·보완하여 작성된 것임을 미리 밝혀둔다.

접수일자 : 5월 2일 / 심사일자 : 6월 3일 / 게재확정일자 : 6월 8일

I. 서론

석유산업은 ‘석유’라는 화석연료를 대상으로, 과거 독점적 국영기업에 의한 활동을 완전 자유화함에 따라 민간사업자가 등장한 이후 국민생활을 위해 필수적 에너지원인 석유를 국내외 사정변화에도 불구하고 안정적으로 공급하도록 하면서 자유화된 시장의 경제활동을 보장하여야 하는 매우 이중적인 구도하에서 산업 자체의 발전방향을 강구하여야 하는 중요한 산업부문으로 평가할 수 있다.

최근 신재생에너지를 중심으로 미래의 에너지사업 재편에 관한 논의가 심화되는 가운데, 전통적인 석유산업의 미래를 어떻게 가져가야 할 것인가에 대해 심도 있는 논의가 필요한 시점이 도래하고 있다. 이를 위한 여러 가지 정책적 대안과 경제효과를 분석하는 작업도 매우 중요하지만, 이러한 정책적 수요를 법으로 승화시키기 위해 어떤 노력을 경주하여야 하는가의 문제도 매우 중요한 부분이다.

이에 필자는 석유산업에 관한 법령의 근간이 되는 현행 「석유 및 석유대체연료사업법」의 체계를 바람직한 방향으로 개선 및 선진화하기 위해 필요한 문제점과 개선방안을 검토하기 위해 법적인 시각에서 몇 가지 쟁점을 부각시키고 정리해보고자 이하의 논의를 전개하려고 한다.

이를 위해 먼저 「석유 및 석유대체연료사업법」의 연혁적 발전과정을 통해 나타난 규율내용면에서의 체계적 특성을 파악하고(Ⅱ.), 이를 통해 「석유 및 석유대체연료사업법」의 규율내용과 규율체계의 기본원리를 도출하며(Ⅲ.), 이에 근거하여 「석유 및 석유대체연료사업법」의 개별 규율내용을 정리해봄으로써 규제법으로서의 현행 「석유 및 석유대체연료사업법」이 나아가야 할 바람직한 체계개선의 방안을 도출(Ⅳ.)하는 것을 목적으로 삼기로 한다.¹⁾

1) 최근 ‘녹색성장’이 강조되면서 석유와 같은 화석연료산업을 파악함에 있어서도 녹색성장의 의미를 부각하고 반영하여야 할 필요성도 거시적으로는 보인다. 그러나 본 논문에서는 언젠가 고갈될 자원으로 ‘낙인찍힌’ 석유를 녹색성장의 걸림돌이 되는 문제아로 보기보다는 산업 자체가 선순환구조 속에서 지속적인 발전을 해나가기 위한 방향을 모색하여야 한다는 측면에서 문제점과 개선방안을 검토하는 것을 주된 목표로 하게 됨을 미리 밝혀 둔다.

II. 현행 「석유 및 석유대체연료 사업법」 체계의 특징

1. 법개정 연혁에 따른 누적적 입법체계

「석유 및 석유대체연료사업법」이 현재와 같은 체제를 갖추게 된 것은 다음과 같은 법개정 연혁에서 온 결과이다. 석유산업에 대한 규제체계는 크게 구「석유사업법」시대와 현행의 「석유 및 석유대체연료사업법」의 시대로 나누어 볼 수 있다.²⁾

(1) 「석유사업법」 시대

구 「석유사업법」이 석유산업에 대하여 규율하던 시기는 다시 다음과 같이 나누어 고찰할 수 있다.

가. 90년대 이전

해방이후 6.25.사변을 거쳐 미군정시대에는 국내에 정유시설이 전무한 관계로 석유제품을 전적으로 미국과 일본으로부터 직접 수입하여 국내유통망을 통해 소비해야만 했던 시기이다. 그러다가 국내 정유산업이 시작된 것은 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획이 출범하면서부터이다. 1962년 「대한석유공사법」이 제정되어 대한석유공사가 설립되고, 정유사업의 정부허가제, 원유도입 정부승인제가 시행되었으며, 국내유통에 대해서는 「석유류운영규정」이 제정되어 각각 구 「석유사업법」과 현행 「석유 및 석유대체연료사업법」의 모체가 되었다.

① 석유정제업의 경쟁체제 도입

그 후 1970년대에 들어서 국내 석유정제업은 경쟁체제로 개편된다. 즉, 1970년 1월 1일 구 「석유사업법」³⁾이 제정되어 석유정제업을 허가제로, 석유수입업 및 석유제품판매업을 신고제로 하였고, 석유정제업자 및 석유수입업자의 석유제품판매가격의 최고액 또는 최저액은 상공부장관이 정

2) 이하의 연혁적 고찰은 염명천, 에너지 시장, 산업 & 정책, 2006, 148쪽 이하; 대한석유협회, 석유 바로알기, 2008, 107쪽 이하 참조.

3) 법률 제2183호.

하여 고지할 수 있도록 하였으며, 석유의 구입계약이나 수입계약은 상공부장관의 승인을 얻어 체결하도록 하였다. 수급과 관련해서는 이미 이때부터 상공부장관이 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요가 있는 때에 사업조정에 관한 명령 또는 처분을 할 수 있도록 하였다.

그러다가 1975년 구 「석유사업법」을 전면개정하여⁴⁾ 석유판매업을 신고제에서 허가제로 하고, 석유정제업자·석유수출입업자 또는 석유판매업자에 대한 조정명령사항을 강화하였으며, 전시·사변·천재지변 또는 국제석유사정의 악화로 석유수급에 증대한 지장이 생기거나 생길 우려가 있을 경우에 석유배급 등의 조치를 할 수 있도록 하였고, 석유정제업자·석유수출입업자 또는 석유판매업자의 금지행위에 관한 사항을 정하였다.

② 석유산업의 규제완화

그러던 중 1980년대에 들어와서는 석유산업 전반에 대한 규제완화가 추진된다. 즉, 1982년 12월 31일 구 「석유사업법」을 일부개정하여⁵⁾ ① 부산물인 석유제품을 판매하고자 할 때에는 동력자원부장관의 허가를 받도록 하고, ② 석유수급상황의 파악과 석유제품의 품질을 효율적으로 관리하기 위하여 석유정제업 및 석유판매업의 허가대상에서 제외되는 일정규모이하의 석유정제업 또는 석유판매업을 하고자 하는 자는 동력자원부장관에게 이를 신고하도록 하였으며, ③ 석유정제업자 또는 석유수출입업자가 이 법에 의한 의무를 위반한 경우 당해 사업의 정지처분에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있도록 하였고, ④ 석유수급의 안정을 위한 조정명령의 발동요건을 국내소요석유의 확보가 곤란한 경우 또는 유통질서의 혼란으로 인하여 국민생활의 안정 및 국민경제의 원활한 운용을 저해하거나 저해할 우려가 있다고 인정되는 경우로 구체화하였으며, ⑤ 석유제품의 품질관리에 관한 규정과 유사석유제품의 생산 및 판매를 금지하는 규정을 두도록 하였다.

한편 1986년 5월 12일 구 「석유사업법」 일부개정⁶⁾에서는 석유류의 유

4) 법률 제2780호, 1975.7.25.

5) 법률 제3645호, 1982.12.31.

6) 법률 제3839호, 1986.5.12.

통질서를 확립하기 위하여 유사석유제품을 생산·판매한 석유정제업자등에 대하여 행정제재처분을 할 수 있도록 하고,7) 석유정제업 등의 양수등의 절차를 간소화하여8) 민원인의 편의를 도모하였다.

나. 90년대 이후

90년대에 들어와 석유소비의 증가와 소비구조 고급화 추세에 효과적으로 대처하기 위하여 구 「석유사업법」을 일부개정하여9) 석유비축 등에 관한 제도를 개선하고,10) 석유의 수급 및 가격안정을 기하기 위하여 석유정제시설의 증설·개조에 대한 허가제를 신고제로 전환함과 아울러, 국제석유가격의 현저한 차이로 인하여 발생하는 차등이윤에 대하여 석유정제업자에게만 석유사업기금을 부과하던 것을 석유수입업자가 취득한 차등이윤에 대하여도 석유사업기금11)을 부과할 수 있도록 하였다.

한편 석유산업 규제완화의 결실은 1995.12.29. 구 「석유사업법」 전문개정12)을 통해서 이루어진다. 즉, 경제성장과 자율화·개방화 추세에 따라 석유산업의 경쟁을 촉진하고 대외경쟁력을 확보할 수 있도록 석유산업의 자율화를 위한 제도적 장치를 마련하기 위해, ① 석유정제업의 신규진입

-
- 7) 석유판매업자가 유사석유제품을 생산·판매하여 석유판매업이 취소된 경우에는 그 허가취소된 동일한 장소에서는 누구든지 6월 이상 1년 이내의 범위안에서 대통령령이 정하는 기간이내에는 다시 동일한 종류의 석유판매업의 허가를 받을 수 없도록 함. 또한 석유정제업자·석유수출입업자 또는 석유판매업자가 유사석유제품을 생산·판매·보관·적재 또는 운송하는 경우에는 허가취소 또는 사업정지의 처분을 할 수 있도록 함.
 - 8) 석유정제업자 또는 석유판매업자가 그 사업을 양도하거나 법인인 석유정제업자나 석유판매업자가 합병하는 경우에는 동력자원부장관의 인가를 받도록 하던 것을 앞으로는 양수인 또는 합병후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인이 그 석유정제업자 또는 석유판매업자의 지위를 승계하도록 하고 이를 1월이내에 신고하도록 함.
 - 9) 법률 제4325호, 1991.1.14.
 - 10) 석유비축사업 및 국내·외의 석유개발사업을 동력자원부장관이 수립하는 석유수급계획에 포함시키도록 하고, 석유정제업자에게만 석유비축을 하도록 하던 것을 석유수출입업자 및 석유판매업자에게도 석유비축을 하도록 함.
 - 11) 정부의 신경제5개년계획의 일환으로 사업성격이 유사한 특별회계 및 정부관리기금을 통합하여 재정체계를 단순화하기로 한 재정개혁계획에 따라 기존의 에너지 및 자원 관련 5개 기금을 하나의 특별회계로 통합하여 에너지및자원사업특별회계를 설치하도록 하고 이에 따라 석유사업기금은 구 석유사업법 일부개정(법률 제4753호, 1994. 3.24.)으로 폐지됨.
 - 12) 법률 제5092호, 1995.12.29, 전부개정.

을 자유롭게 하기 위하여 기존 석유정제업의 허가제를 등록제로 변경하고, 석유정제업자가 정제시설을 신·증설할 경우 통상산업부 장관의 허가를 받도록 하던 것을 신고만으로 가능하도록 규제를 완화하고, ② 석유를 수출입하고자 하는 자에 대하여 매년 그 수입계획을 신고하도록 하던 것을 석유수출입업 등록제로 변경하고, 석유수출입계약을 체결하고자 하는 자에 대하여 통상산업부 장관의 승인을 얻도록 하던 것을 천연가스를 제외하고는 별도의 승인을 얻지 아니하고 수출입계약을 체결할 수 있도록 절차를 간소화하였다. 또 ③ 석유판매업의 경쟁촉진을 위하여 석유판매업의 허가제를 등록제로 변경하고, ④ 석유비축의무자가 그 비축의무를 원활히 이행할 수 있도록 석유비축대행업을 신설하고 이를 등록제로 하였다.

또한 2000년 1월 28일 구 「석유사업법」을 일부개정¹³⁾하여 부산물인 석유제품의 판매업을 제외한 석유판매업의 등록 및 신고의 수리 등에 관한 업무를 시·도지사에게 이양하고, 석유제품의 품질검사는 산업자원부 장관의 지정을 받은 검사기관이 이를 수행하도록 하고, 자체검사시설 및 검사인력을 갖춘 석유정제업자 및 석유수출입업자에 대하여는 자체적으로 검사를 할 수 있도록 하였다.

다. 2000년대 이후

1990년대말부터 국내유가를 사전에 정해진 공식에 의해 원유가·환율 등에 매월 15일에 자동 연동되도록 하는 유가연동제를 거쳐, 원유가 대신 국제제품가격과 환율 등에 자동 연동되는 국제가연동제를 실시하여 유가 자유화를 현실화하였다. 이어 국내유가의 전면자유화와 석유수출입의 자유화가 동시에 실시된다.¹⁴⁾

한편 세녹스사건과 같이 유사석유제품의 제조·판매의 증가로 인하여 탈세·환경오염의 확산·자동차의 성능저하·석유유통질서 교란 등 국민경제와 생활에 많은 문제를 야기하게 되자, 구 「석유사업법」 일부개정을 통

13) 법률 제6228호, 2000. 1.28.

14) 정부는 이제 매주단위로 가격모니터링을 통해 자유화된 가격을 감시하고 있다. 규정 상으로는 비상시 등에 국내판매가격의 최고가격을 고시하여 강제할 수 있으나, 90년대 말 이후 시장수급에 따른 자율가격에 맡겨 두고 있는 것이다.

해¹⁵⁾ 유사석유제품의 제조·판매·사용과 저장·운송을 금지하고, 이에 위반하는 경우 시정을 명하며, 시정명령에 불응하는 경우 대집행을 할 수도 있도록 하는 한편, 유사석유제품 제조행위와 구분하여 허용이 되는 품질보정행위의 허용범위를 정하는 등 유사석유제품과 관련된 제도를 정비하였다.

(3) 「석유 및 석유대체연료사업법」 시대

최근 다양하게 개발되어 석유제품을 대체하여 사용할 수 있는 석유대체연료에 대한 품질기준과 동 연료의 제조업 및 판매업의 시설기준 등을 정하여 그 품질을 적정하게 유지함과 아울러 동 연료의 유통질서를 확립하기 위하여 구 「석유사업법」을 개정하여¹⁶⁾ “석유 및 석유대체연료 사업법”으로 개명하고 ① 석유대체연료제조·수출입업자 또는 석유대체연료판매업자는 산업자원부장관이 정하여 고시하는 석유대체연료의 품질기준에 적합하지 아니한 석유대체연료를 판매 또는 인도하지 못하도록 하고, 석유대체연료제조·수출입업자가 석유대체연료를 판매 또는 인도하고자 하는 경우에는 품질검사기관의 검사를 받도록 하고, ② 석유대체연료제조·수출입업을 하고자 하는 자는 산업자원부장관에게 등록을 하도록 하고, 석유대체연료판매업을 하고자 하는 자는 시·도지사에게 등록하도록 하였으며, 석유대체연료제조·수출입업자 등이 그 품질기준 등을 위반하거나, 그 시설기준 등 등록기준에 미달한 때에는 과징금을 부과할 수 있도록 하였다. 기타 석유사업과 석유대체연료사업을 대칭적 구조로 그 규제체계를 마련하도록 하고 있는 것이 현행법의 특징이다.¹⁷⁾

(4) 소결

이상 살펴본 바와 같이 현행 석유산업 관련 규제체계는 몇 번의 전면개정이 있었지만, 해방 이후 우리나라 석유산업의 발자취를 따라 그때그

15) 법률 제7209호, 2004. 3.22.

16) 법률 제7240호, 2004.10.22, 전부개정.

17) 이상의 법령개정연혁에 대해서는 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) 연혁법령정보 참조.

때 입법수요에 따라 필요한 입법을 가미하는 방식으로 누적적으로 규정이 마련되어 온 것이 특징이다.

따라서 현행 석유산업 관련 법제도를 이해함에 있어서는 이러한 연혁적 발전과정을 알지 않고서는 제대로 이해하기 힘든 것이 사실이다. 일반국민들은 물론이고 규제업무를 담당하는 실무에 있어서도 제도의 연혁적 발전과정을 모르고서는 법을 해석하고 적용하기가 쉽지 않다. 따라서 국민 누구나 석유사업법규를 쉽게 이해할 수 있고, 그 해석과 적용이 수월하도록 하여 석유사업법령이 추구하는 입법목적에 제대로 달성할 수 있도록 체계를 개편하여야 할 필요성이 절실히 요구된다고 할 것이다.

석유사업법규는 석유의 수급과 가격 안정을 도모하고 석유제품(및 석유대체연료)의 적정한 품질을 확보하는 것을 통해 국민경제의 발전과 국민생활의 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 이를 위하여 석유사업법규에서는 사업인허가, 비축, 수급조정, 품질관리 및 수입·판매 부과금의 부과 등에 대하여 규정하고 있다. 법체계적 관점에서 고찰할 때 앞서 본 입법연혁에서 보는 바와 같이 석유시장의 자유화와 규제완화 및 경쟁도입은 과거 국가독점시대를 뒤로 하고 시장경제에 의한 산업의 체계화라는 정책목적이 반영되어 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 시각은 시장진입과 관련한 사전규제의 단계에서는 물론 라이선스를 득한 사업자가 경쟁제한적 행위를 한 경우에 가하는 사후규제의 단계에서도 수미일관하게 지켜져야 할 입법목적에 해당한다 하겠다. 이러한 취지는 현행 「석유 및 석유대체연료사업법」의 목적조항에서도 나타나야 하며, 규제기관의 규제철학이 되어야 함은 물론, 석유사업자의 경쟁제한적 행위에 대한 제재수단을 발동하기 위한 근거가 될 수 있어야 한다.¹⁸⁾ 즉, 석유사업법규의 체계는 이러한 입법목적에 입법연혁에서뿐 아니라 그 외형적 내적·외적 체계¹⁹⁾에서도 충분히 나

18) 현행법은 법 제39조에서 금지행위의 일환으로 ‘건전한 유통질서를 해치는 행위’로 시행령에서 구체화하고 있다.

19) 체계이론(Systemtheorie) 및 행정법에의 적용문제에 대해서는 류지태/박종수, 행정법신

타낼 수 있어야 한다고 본다.

이와 관련해서는 에너지 뿐 아니라 타 산업분야의 사업법체계와의 비교를 통하여 이러한 의미를 어떻게 실효적으로 법체계에 담을 수 있는지 검토하는 것이 필요하다고 생각된다.²⁰⁾

2. 타 에너지법 분야와의 비교에서 보는 법체계상의 특징

에너지 관련 법규는 가장 일반법인 「에너지법」을 위시하여 그 아래 개별 에너지원별로 「광업법」, 「석탄산업법」, 「석유 및 석유대체연료 사업법」, 「도시가스사업법」, 「액화석유의 안전 및 사업관리법」, 「전기사업법」, 「원자력법」 및 「신에너지 및 재생에너지 개발보급이용 촉진법」 등으로 체계화되어 있다.

이 중 대표적으로 원자력과 가스 및 전력 분야만 보더라도 석유산업분야와 다른 점은, 이들 분야는 비록 인허가나 사업규제 체계를 규정하고는 있지만 아직 완전한 사기업이 아닌 공사 등 국영기업 또는 공기업이 사업자로서 독점적 지위를 누리고, 과거 국가가 직접 이러한 재화나 용역을 제공하던 시기와 유사한 지위를 누리며 시장을 지배하고 있는 것이 특징이다. 반면에 석유산업분야는 자유화와 규제개선의 물결에 따라 완전한 사기업으로 하여금 등록 또는 신고에 의하여 사업 라이선스를 얻도록 하여 완전한 시장경제원리에 따라 사업을 영위하도록 체계화하고 있다. 이러한 점은 석유 관련 가격제도가 과거 국가가 일방적으로 책정하던 방식에서 완전한 시장경제원리에 의하여 가격이 정해지도록 하고 국가는 비상시 등을 제외하고는 전면에서 나서지 못하도록 하고 있는 것을 보더라도 쉽게 알 수 있다.

석유산업 분야의 개별 사업자는 완전한 사기업으로서 비록 석유라는 공공재로서의 성격이 강한 재화를 제조·수출입·판매하는 행위를 영위하지만, 어디까지나 헌법상 기업의 자유와 영업의 자유 등 경제활동의 자유

론, 2011, 47쪽 이하.

20) 단 본 연구에서는 타 산업분야에까지 미치는 고찰은 후행연구의 몫으로 남기고, 에너지산업 중 타 에너지원과 관련한 규제체계와의 비교를 우선적 검토대상으로 함을 전제하기로 한다.

를 향유하는 기본권주체로서의 지위에 있으므로, 공사 등과 같은 타 에너지산업 분야의 사업자와는 전혀 다른 특성을 갖는다는 점이 그 규제법규에 있어서도 반영되어야 한다고 본다.

즉, 순수 사기업인 이상 당해 사업을 통한 이윤의 추구 및 이를 투자자에게 환원하여야 한다는 기업의 생리를 전혀 도외시할 수는 없는 것이다. 예컨대 현행법은 석유정제업자, 석유수출입업자, 석유판매업자에게 사업개시의무를 부과하고 있으며, 사업을 휴업하거나 폐업한 경우에도 관할관청에 신고하도록 의무지우고 있다. 이러한 의무는 석유대체연료사업자에게도 그대로 준용하고 있다. 이러한 태도는 순수 국영기업으로서의 타사업분야의 규정태도와 동일한 것으로서 과연 이러한 태도가 완전 자유화된 석유산업 분야의 고유한 규제원리로서 수인할 수 있는 것인가에 대하여 검토를 요할 수 있다고 본다.²¹⁾

석유산업분야는 에너지 산업분야 중에서도 자유화의 정도가 매우 강한 분야이다. 따라서 이 시장에서의 사업자에게는 국가의 분신과도 같은 독점적 지위를 누리는 국영기업과는 다른 시장친화적이고 자율성이 강한 규제체계가 더 부합하며 또한 필요하다고 판단된다. 현행 석유사업법규를 바라볼 때 간과할 수 없는 중요한 대목이라고 사료된다.

3. 동일내용의 중복적 규율체계 - 법해석·적용의 비효율성

현행 「석유 및 석유대체연료사업법」의 체계를 보면, 크게 석유에 대하여 사업규율(제2장)과 비축의무(제3장), 수입·판매 부과금(제4장), 수급조정(제5장), 품질관리(제6장) 등을 규정하고, 이어서 동일한 체계로 석유대체연료사업에 대해서도 규정하는 체계(제7장)로 되어 있다.

앞서 현행 규정체계가 연혁적으로 생기는 그때그때의 이슈에 따라 개정되어왔다는 점을 지적하였지만, 가장 최근에 석유대체연료에 대한 규제체계를 법령에 도입하다 보니 현재와 같이 비교적 간이한 방법으로 성안하는 방법을 택했는지 모르겠다. 그러나 전체적인 체계에서 보면 석유나

21) 물론 공공재적 성격이 강한 석유의 특성상 불가피하다는 반론도 일면에서는 이해할 수 있다.

석유제품 이외에 석유대체연료라는 것을 별도의 사업규제 대상으로 파악하는 취지라면 기존의 석유 및 석유제품에 이어 제3의 규율대상으로 포함시켜 기존 체계 속에서 통일적으로 규율하는 것도 충분히 가능했으리라고 본다. 현행 체계는 동일한 규율내용을 대상을 달리하여 두 번씩 반복하여 규정하는 체계로 되어 있어서 법해석과 적용에 있어서 비효율을 야기한다고 보여진다.

만약 석유와 석유대체연료의 규율에 있어서 양자간에 중대한 차이가 있다면 현재와 같이 별도로 구분하여 비교해주면 법을 해석하는 사람이 매우 쉽게 이를 파악할 수 있어 적용하기에도 용이할 것이다. 그러나 내용에 들어가서 실질적으로 보면 대상만 다르지 규율내용은 사실상 같다는 것을 알 수 있다. 사업법체계의 개편을 논의한다면 외형적인 면에서 이와 같은 관점도 고려할만하다 할 것이다.

Ⅲ. 「석유 및 석유대체연료 사업법」상 규율내용과 규제체계의 기본원리

경제규제법제로서 현행 「석유 및 석유대체연료사업법」은 일정한 내용의 규제체계를 가지고 있다. 그리고 이러한 규제체계는 일정한 기본원리를 요한다. 「석유 및 석유대체연료사업법」의 체계개편 논의의 함에 있어서는 이러한 규제체계에 대한 면밀한 검토를 요한다.

1. 규율내용의 체계

(1) 사업규제

1) 석유 및 석유대체연료 사업의 규제 - 등록·신고제

현행 「석유 및 석유대체연료사업법」은 과거 허가제 위주로 운영되던 사업법체계를 등록제와 신고제로 완화하여 운영하고 있다. 즉, 석유는 석유정제업의 경우 기본적으로 등록제이지만 아스팔트, 윤활기유 또는 윤활

유를 제조하는 석유정제업은 신고제에 해당한다.²²⁾ 석유수출입업의 경우는 천연가스수출입업을 제외하고는 모두 등록제에 해당한다.²³⁾ 또한 석유 판매업의 경우는 대부분²⁴⁾ 자치단체의 시·도지사나 시·군·구청장에게 기관위임되어 있으며, 원칙적으로 등록제이되 일반판매소, 항공유판매업, 특수판매소의 경우²⁵⁾는 신고제로 규정되어 있다. 한편 석유대체연료사업의 경우 석유대체연료 제조·수출입법과 판매업을 규정하는데 전자는 지식경제부장관에게, 후자는 시도지사·시군구청장에게 등록하도록 등록제로 규정하고 있다.

2) 등록제의 의미와 『석유 및 석유대체연료사업법』상의 등록제에 대한 평가

본래 ‘등록’이란 일정한 사실이나 법률관계를 행정기관의 장부에 등재하고 이에 의하여 일정한 사실이나 법률관계의 존부를 공적으로 증명하는 것을 말한다. 즉, 등록은 이처럼 사실 등의 존부를 형식적으로 증명하는 것이 주목적이므로 규제행정작용으로서의 인허가와는 거리가 먼 것이다. 그러나 행정법규에서는 등록을 신고보다는 강하지만 허가보다는 약한 것으로 설정하여 약한 의미의 허가제로 운용하는 예를 많이 찾아 볼 수 있다. 따라서 많은 행정법규는 국민이 하는 등록의 신청에 대하여 그 수리 또는 거부에 대하여 행정기관이 허가제와 유사한 재량을 행사하도록 하고, 그 등록요건, 결격사유, 등록의 취소, 사업(영업)정지, 무등록이나 법령상 의무위반에 대한 벌칙 등을 세부적으로 규정하는 체계를 갖추고 있는 것을 많이 본다.²⁶⁾

『석유 및 석유대체연료사업법』 또한 그러하다. 그러나 이처럼 등록제가 사실상 허가제와 동일하게 규율되는 것은 허가제와 등록제를 구별할

22) 시행령 제8조 제1항.

23) 물론 법 제9조 제1항 단서에서 석유정제업의 등록을 한 자가 석유수출입업을 하는 경우 등 몇 가지 경우에는 등록의무가 면제되어 있기는 하다.

24) 부산물인 석유제품의 판매업을 영위하려는 자는 지식경제부장관에게 등록하여야 한다(법 제10조 제1항 단서).

25) 시행령 제13조 및 별표1.

26) 정태용, 사업규제의 유형, 법제연구 제18호, 2000, 200쪽.

실익을 무색하게 한다는 점, 명칭만 등록이라 하고 실제적으로 허가제처럼 운용하는 것은 국민의 혼란을 야기하고 행정불신을 초래한다는 점에서 등록제를 규정함에 있어서는 등록여부를 결정함에 있어서 행정기관의 공익성 판단 등 재량의 여지를 가급적 배제하고 등록기준 등을 구체적·일의적으로 규정하여 등록여부를 외관상 명백하게 판단할 수 있도록 하고 그 절차도 대폭 간소화하여야 한다는 의견이 있다.²⁷⁾

이러한 관점을 「석유 및 석유대체연료사업법」에 적용해보면 「석유 및 석유대체연료사업법」은 등록제를 규정하면서 엄격한 등록요건과 결격사유를 규정하고, 법령위반시 제재수단으로 사업정지나 등록취소를 규정하는 등 완화된 허가제로서의 등록제를 규정하고 있다고 판단된다. 이는 종래의 허가제가 요건판단에 대한 행정기관의 재량여지가 과도하다는 점, 이로 인해 국민에 불편을 주는 사례가 적지 않았던 점에 대한 성찰에서 등록제로의 전환 여부가 검토되어왔다는 점에서 완전자유화를 표방하는 석유산업의 면모에는 부합하지 않는다고 보여진다. 현행 「석유 및 석유대체연료사업법」 전반에 흐르는 사업자에 대한 엄격한 규제제도의 원인은 바로 이러한 점에 그 원인을 찾아볼 수 있으며, 공기업 등 국가영역의 주체가 사업주체로 되는 타 에너지사업분야의 경우와 비교해 다소 과도한 규제수단들이 도입되는 단초를 제공하고 있다고 볼 수 있다.

3) 신고제의 의미와 「석유 및 석유대체연료사업법」상의 신고제의 평가

본래 신고란 일정한 사실이나 법률관계의 존부를 행정기관에 알리는 행위를 말하는 것으로, 이 경우 신고사항은 행정기관이 필요로 하는 관련 자료 또는 정보에 지나지 않는 것이 원칙이다. 이러한 의미의 신고는 행정기관이 특정 사업활동의 현황을 파악하는데 주안점이 있고 허가제나 면허제 또는 위에서 본 등록제의 경우와 달리 별도의 물적 또는 인적 요건의 설정도 필요 없는 경우에 해당한다.²⁸⁾

그러나 실정법상으로는 신고의 수리 여부에 대하여 행정청에 (허가의

27) 정태용, 앞의 글, 200쪽.

28) 류지태/박종수, 앞의 책, 131쪽 이하.

경우보다는 작지만) 일정한 재량을 부여하고 일정한 요건에 해당하는 경우에만 신고필증을 교부하며 법령위반사항 등이 있을 때 사업(영업)정지나 영업소 폐쇄조치 등 제재적 행정처분을 규정하는 예가 많다. 「석유 및 석유대체연료사업법」상의 신고제 또한 그러한 예에 해당한다.

법리적으로 신고제는 신고만으로 적법하게 사업활동을 영위할 수 있는 경우로서 허가영업과 달리 별도의 인적·물적 기준의 설정을 필요로 하지 않는 영업분야에 적합한 것이므로, 원칙적으로 정부의 규제 없이 자유업으로 하는 것이 바람직한 분야 또는 관련분야의 정책수립이나 행정지도를 위하여 행정기관이 최소한의 정보를 수집하는 것이 필요한 분야에 한정하여²⁹⁾ 신고제를 두는 것이 바람직하다.

「석유 및 석유대체연료사업법」상의 신고제에 대하여 보면, 일정한 신고사항을 요건으로 정해놓고 등록사업에서의 결격사유를 준용하는 한편, 법령위반 등의 행위에 대해서는 사업정지를 명할 수 있도록 하고 있어, 위 등록의 경우와 마찬가지로 일종의 완화된 의미의 허가제처럼 운용하고 있다고 보여진다. 신고의 법적 의미에 비추어 볼 때 신고영업에 대한 이러한 규제체계를 계속 유지하는 것은 국민들의 혼란만 가중시킬 수 있다는 점에서 「석유 및 석유대체연료사업법」이 추구하는 입법목적의 달성을 위해 필요불가결하다면 오히려 정제업이나 수출입업의 경우와 마찬가지로 등록제로 일원화하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 그렇지 않고 신고제를 그대로 유지한다면 신고제 본연의 모습으로 규율되도록 체계를 개편하는 것이 필요할 것이다.³⁰⁾

(2) 비축규제

「석유 및 석유대체연료사업법」의 또 다른 중요한 규율내용은 비축제도이다. 석유비축은 제1차 석유파동과 제2차 석유파동에서 보는 바와 같이 석유소비의 증가에 대응하여 석유공급의 안정성을 유지하기 위하여 일정

29) 정태용, 앞의 글, 205쪽.

30) 예컨대 법령위반사항에 대해서는 사업정지 보다는 과태료로 제재할 것이며, 등록취소에 상응한 조치로는 영업소 폐쇄조치를 통해 당해 자유업을 시장엿 퇴출시키는 것으로 제도화할 수 있을 것이다.

량을 확보하도록 하는 제도로서, 과거 정부비축에만 의존하던 것이 현재는 민간비축에까지 확대하고 있는 것이 특징이다.³¹⁾

이처럼 비축에는 정부비축과 민간비축이 있다. 현재 정부비축은 한국석유공사가 비축유의 구입·운용·대여 및 석유비축시설의 건설·운영·대여 등 석유비축에 관한 전반적인 사항을 관장하고 있다. 반면 민간비축은 석유정제업자, 일정 석유제품의 수출입업자 및 일정한 부산물인 석유제품 판매업자에 대하여 비축의무를 부여하고 이들 사업자가 비축의무를 위반할시에는 사업정지나 등록취소 등 제재적 행정처분을 받게 하고 있으며, 구체적으로는 일정기간 이상의 재고를 보유하도록 함으로써 비축의무를 이행하도록 규정하고 있다. 아울러 일정규모 이상의 저장시설을 갖춘 석유비축대행업자로 하여금 대행하게 하는 것을 허용하고 있기도 하다.³²⁾

다만 비축은 비상시를 대비하기 위해 석유를 그대로 쌓아두어야 하는 제도로서 그 재고와 시설의 유지와 관리는 물론, 소비에 대한 기회비용이 매우 큰 값비싼 제도인 것이 특징이다. 이러한 업무는 본래 국가가 해야 할 일이겠지만 오늘날 석유 관련 정부업무가 많이 자유화되면서 이러한 비축에 대해서도 민간의 여력을 활용하는 제도가 도입된 것이지만, 민간의 입장에서는 강제로 분담하는 의무인만큼 그 부담이 사업자간에 공평할 것을 요한다.

비축제도의 근간은 나라마다 조금씩 다르다.³³⁾ 민간비축에 대한 부분은 그러한 한에서 일종의 규제에 해당할 수 있고, 그러한 규제는 형평성의 기준에서 검토되어야 할 것이다. 예컨대 대부분의 정유사는 법으로 정하는 의무일수 이상의 재고를 운영재고로 상시 보유하고 있으므로 특별한 상황이 아니면 비축의무의 이행에 있어서 별도의 추가적인 부담이 발생하는 것은 아니다. 그러나 석유제품수입자의 경우는 재고보유기간이 일반적으로 짧기 때문에 비축의무를 이행하기 위해서는 추가적인 부담이 발

31) 염명천, 에너지 시장, 산업 & 정책, 2006, 석유비축 관련 부분 참조.

32) 염명천, 에너지 시장, 산업 & 정책, 2006, 석유비축 관련 부분 참조.

33) 독일의 경우는 “석유비축법”을 단행법으로 제정하여, 비축의무자들로 공법인인 석유비축조합을 만들고 그 조합원의 분담금에 의해 비축재원을 삼고 매해 비축목표의 5%를 상회하는 분에 대해서는 비축유의 양도를 허용해 운영이익을 삼도록 하는 등의 제도를 두고 있다.

생활 수 있어 정유사업자에 비하여 상대적으로 불공평한 취급이 될 수 있다. 이에 대해서는 비축의무부과의 목적이 정당하고 그 부담도 판매량에 따라 공평하게 분담된다는 점에서 사업자간 불공평은 문제되지 않는다는 견해³⁴⁾도 있다.

(3) 수입·판매 부과금 규제

수입·판매부과금이란 지식경제부장관이 석유수급과 석유가격의 안정을 위하여 석유정제업자, 석유수출입업자 또는 석유판매업자 등에게 강제로 부과하여 징수하는 공법상의 금전급부의무로서 「부담금관리기본법」이 규정하는 부담금에 해당한다.³⁵⁾ 「석유 및 석유대체연료사업법」에서는 이러한 부담금의 납부의무자, 구체적인 산정기준, 징수절차 및 과오납시의 환급금 및 환급가산금³⁶⁾ 및 징수사무의 위탁 등에 대해서 규정하고 있다. 그리고 이러한 석유사업에 대한 부과금 부과체계는 동일하게 석유대체연료사업에 대해서도 적용한다(법 제37조).

부과금 규제에 있어서도 중요한 것은 부과대상자들에 대해서는 강제적으로 부과되는 공법상 금전급부의무이므로 그 경제적 부담이 공평할 것을 요한다. 아울러 감면제도를 둔다면 이에 대해서도 반드시 법률에서 근거규정을 마련하여야 한다. 특히 부담금으로서의 특성상 이와 같은 종류의 특별부담금에 대하여 요구되는 특수한 요건에도 부합할 것을 요한다.

부담금이란 「부담금관리기본법」 제2조가 정의하는 바와 같이 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”를 말하는데, 과거에는 부담금이란 특정한 공익사업과의 특별한 이해관계를 중시하여 부담금의 개념요소로서 받

34) 엄명천, 에너지 시장, 산업 & 정책, 2006, 176쪽.

35) 부담금관리기본법 제3조 및 별표1 제35호.

36) 이는 환급금에 붙여주는 이자의 성격을 갖는다.

대금부 관련성을 중시하였으나, 현행 「부담금관리기본법」은 이를 배제하여 이 법의 적용범위를 넓히고 있다.³⁷⁾

부담금의 종류는 여러 가지 기준으로 나누어 볼 수 있으나 일반적으로 수익자부담금, 원인자부담금 및 특별부담금으로 나누어 볼 수 있다. 주지하는 바와 같이 수익자부담금은 공익사업 등으로 수익을 얻은 자에게 그 수익을 공공에 환원시키기 위한 목적으로 거두는 부담금이며, 원인자부담금은 오염이나 손해를 유발한 자에 대하여 소요 비용을 부담시키기 위하여 부과하는 부담금이다. 부담금의 한 종류로서의 특별부담금에는 다시 헌법재판소 결정에 의하면³⁸⁾ 크게 ‘재정조달목적 부담금’과 ‘정책실현목적 부담금’이 있으며, 다시 후자에는 ‘유도적 부담금’과 ‘조정적 부담금’이 있다. 유도적 부담금이란 부담금이라는 경제적 부담을 지우는 것 자체가 국민의 행위를 일정한 정책적 방향으로 유도하는 수단이 되는 경우를 말하며, 조정적 부담금이란 특정한 공법적 의무를 이행하지 않은 사람과 그것을 이행한 사람 사이 혹은 공공의 출연으로부터 특별한 이익을 얻은 사람과 그 외의 사람 사이에 발생하는 형평성 문제를 조정하는 수단이 되는 경우를 말한다. 앞서 열거한 수익자부담금과 원인자부담금은 바로 조정적 부담금의 범주로 넣어서 분류할 수 있을 것이다.³⁹⁾

여기서 재정조달목적 부담금과 정책실현목적 부담금을 구별하는 의의는 전자에 대해서는 엄격한 정당성 요건을 요구하지만 후자에 대해서는 정당성 요건이 다소 완화되어 적용되는 점에 있다고 한다.⁴⁰⁾ 그러나 어떤 부담금을 재정조달목적 부담금과 정책실현목적 부담금으로 명확하게 구별하는 것은 매우 어렵다. 많은 경우의 부담금에서는 정도의 차이로 나타날 것이다. 그리하여 독일 연방헌법재판소는 어떤 부담금에 재정조달의 기능이 상당한 정도 있다면, 엄격한 정당성 요건을 적용하고 있다. 왜냐하면 당해 부담금은 헌법적으로 조세에 근접하는 기능을 할 것이기 때문이다. 헌법이 모르는 그러한 조세적 부담금이 부과·징수됨으로써 재정헌

37) 박종수, 감독분담금의 법적 성질, 조사연구 Review, 특별호, 2007, 금융감독원, 83쪽 참조.

38) 헌법재판소 2004. 7. 15. 선고 2002헌바42 결정.

39) 이에 대해서는 박종수, 위의 글, 84면 참조.

40) 위 각주 32의 헌법재판소 결정 참조.

법적 기초가 공동화되는 것을 막기 위하여는 연방헌법재판소가 정립한 엄격한 정당성요건에 부합하여야 한다고 한다.⁴¹⁾ 반면 부담금의 전체 또는 주된 부분의 성격이 유도적·조정적 기능을 발하는 경우에는 다소 완화된 정당성요건을 적용한다고 한다. 왜냐하면 이런 경우에는 재원조달적 기능이 약하기 때문에 헌법이 예정하는 조세개념과의 충돌을 원칙적으로 걱정할 필요가 없기 때문이라고 한다.⁴²⁾ 우리 헌법재판소도 정책실현목적 부담금의 경우 재정조달목적은 부차적이고 그보다는 부과 자체를 통해 일정한 사회적·경제적 정책을 실현하려는 목적이 더 주된 경우가 많으며, 이 때문에 재정조달목적 부담금의 정당화 여부를 논함에 있어서 고려되는 사항 중 일부는 정책실현적 부담금의 경우에 똑같이 적용될 수 없다고 본다.⁴³⁾

『석유 및 석유대체연료사업법』에서의 수입·판매 부과금은 그 성격이나 재원의 용처를 보건대는 위에서 설명한 유도적 부담금이나 조정적 부담금은 아니라고 보아야 할 것이다. 수입·판매 부과금은 에너지사업특별회계의 재원으로 사용되는 공법상의 금전급부의무로서 국가재정수입확보수단의 일환이라고 보아야 하므로 그 법적 성질은 특별부담금 중 이른바 ‘재정조달목적 부담금’에 해당한다고 할 것이다. 그런데 재정조달목적 부담금은 조세와 매우 유사한 외형을 가지기 때문에 조세화의 구별을 위해 엄격한 제반 요건을 요구하고 있다. 즉, 재정조달목적 부담금에 대해서는 ① 납부의무자 집단의 동질성, ② 특별한 집단책임, ③ 집단의 유익을 위한 부담금 사용, ④ 시간적 제한성 등의 요건이 요구된다.⁴⁴⁾ 따라서 특별부담금으로서의 수입·판매 부과금을 검토함에 있어서는 첫 번째로 납부의무자 집단의 동질성을 전제하여야 하는데, 그 말은 납부의무자의 인적범위가 정의될 수 있고, 그들간에 동질성이 인정되어야 한다는 말이다. 이 요건은 세 번째 요건인 집단의 유익을 위한 부담금 사용의 문제와 연결되는 것으로, 석유사업자와 같이 국민의 특정집단만을 위한 이해관계가

41) BVerfGE 67, 256 (278).

42) BVerfGE 67, 256 (277).

43) 위 각주 32의 헌법재판소 결정 참조.

44) 위 각주 32의 헌법재판소 결정 참조.

전제될 수 있어야 특별한 동질적인 납부의무자 집단을 상정할 수 있다. 「석유 및 석유대체연료사업법」의 규정체계상 그러한 동질적 납부의무자 집단은 비교적 수월하게 인정할 수 있다. 다만 그 거둬들인 재원이 납부의무자 집단을 위해 사용된다고 볼 수 있는지는 검토를 요한다. 또한 재정조달목적 부담금이 조세와의 관계에서 정당화되기 위해서는 예외적으로만 인정되어야 하며, 납부의무자들은 동질적 집단으로서 그 징수목적에 대하여 다른 집단이나 일반 국민에 비해 특별히 밀접한 관련성을 가져야 하는데,⁴⁵⁾ 이것이 인정되기 위해서는 납부의무자들은 당해 부담금에 의해 재정조달이 이루어질 공적 과제의 수행에 대하여 특별한 집단책임은 지는 경우여야 한다.⁴⁶⁾ 즉, 재정조달목적 부담금이 헌법적으로 허용되기 위해서는 재정조달이 이루어질 공적 과제가 부담지워지는 집단의 특별책임하에 놓이는 것이어야지, 국가의 일반책임하에 놓이는 것이어서는 안 된다. 국가의 일반책임하에 놓이는 공적 과제에 대해서는 헌법상 조세에 의한 자원조달만이 예정되고 있기 때문이다.⁴⁷⁾ 이러한 점과 관련해서도 수입·판매부과금은 비교적 그 성격에 잘 부합한다고 보여진다.

마지막으로 재정조달목적 부담금은 시간적 제한성을 특징으로 해야 하는데, 이와 관련해서는 그러한 종류의 부담금이 반드시 한시적으로만 존재하여야 한다는 의미보다는, 일정한 주기마다 당해 부담금의 존속여부를 입법자에 의해 판단되어야 한다는 의미로 새기는 한, 수입·판매 부과금과 관련해서 특별히 문제되는 것으로 보이지는 않는다. 결국 거둬들여진 수입·판매부과금이 어느 용도로 사용되는지에 관한 관점이 개별적인 경우 중요한 쟁점이 될 수 있을 것이다.

(4) 수급조정 및 유통질서의 규제

「석유 및 석유대체연료사업법」 제5장에서는 석유수급위기와 유통질서 혼란에 대비하기 위한 목적에서 정부가 민간의 석유수급에 대해 통제할 수 있는 권한을 광범위하게 부여하고 있다. 그 내용은 크게 ① 석유수급

45) 헌법재판소 2004. 7. 15. 선고 2002헌바42 결정.

46) BVerfGE 82, 159 (180).

47) BVerfGE 55, 274 (306).

조정명령, ② 석유배급 등 조치, ③ 석유판매가격의 최고액 등 고시로 되어 있다.

1) 내용

① **석유수급조정명령**: 먼저 지식경제부장관은 ㉠ 국내외 석유 사정의 악화로 인하여 석유 수급에 중대한 차질이 생기거나 생길 우려가 있는 경우 또는 ㉡ 석유 유통질서의 문란으로 인하여 국민생활의 안정과 국민경제의 원활한 운용을 해치거나 해칠 우려가 있는 경우에는 석유 수급의 안정을 기하기 위하여 석유정제업자 등⁴⁸⁾과 석유화학제품의 제조·판매업자 및 주요소비자⁴⁹⁾에게 이른바 ‘석유수급조정명령’을 발할 수 있다.⁵⁰⁾ 2002년 세녹스 사건 이전에는 수급조정명령은 주로 석유제품을 대상으로 하였었지만 유사석유제품에 대한 대응수위를 높이기 위해 명령의 대상에 석유화학제품을 포함시키는 물론 석유화학제품의 제조·판매업자와 그 주요소비자를 명령의 대상자에 포함시키도록 하여 다양한 형태의 유사석유제품의 제조·판매행위에 대해 석유수급조정명령의 수단으로 적극 대응할 수 있게 되었다.

이러한 명령에 위반하게 되면 2년 이하의 징역이나 5천만원 이하의 벌

48) 여기서 ‘석유정제업자 등’이란 석유정제업자·석유수출입업자·석유판매업자·석유비축대행업자 또는 「송유관 안전관리법」에 따른 송유관설치자 및 송유관관리자를 말한다.

49) 여기서 ‘주요소비자’란 월 10kl 이상의 석유제품·석유화학제품의 소비자를 말한다.

50) 그 구체적인 명령 내용은 다음과 같다.

1. 지역별·주요수급자별 석유의 배정
2. 석유정제시설의 정제능력·가동 및 조업
3. 석유정제업자의 석유제품 종류별 생산 비율
4. 석유의 비축량 및 석유저장시설의 사용
5. 석유의 도입방법·도입지역 등 수출입
6. 석유의 위탁 정제 및 위탁 가공
7. 석유제품의 규격 및 정량(定量) 거래질서의 확립
8. 석유정제업자·석유수출입업자 또는 석유판매업자 상호 간의 석유의 등가(等價) 교환 또는 분배 사용
9. 석유 및 석유화학제품의 유통시설 및 그 사용
10. 석유 및 석유화학제품의 유통구조 및 유통경로
11. 석유 및 석유화학제품의 유통거래질서의 확립
12. 대통령령으로 정하는 석유제품과 석유화학제품의 주요소비자·판매자의 신고
13. 그 밖에 석유 수급의 안정을 위하여 대통령령으로 정하는 사항

금에 처하게 된다(법 제46조). 그러나 이와 별도로 법 제13조 제1항 7호에 의하여 등록취소나 6개월 이하의 사업정지 등 제재적 행정처분을 내릴 수도 있고, 사업정지처분에 갈음하여서 20억원 이하의 과징금을 병과할 수도 있다. 지식경제부장관은 석유수급조정명령을 발한 사유가 소멸되었다고 인정할 때에는 지체 없이 이를 해제하여야 한다.⁵¹⁾

② **석유배급 등 조치:** 또한 지식경제부장관은 전시·사변·천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 사태의 발생 또는 국내외 석유사정의 악화로 인하여 석유 수급에 중대한 차질이 생기거나 생길 우려가 있는 경우로서 위 석유수급조정명령만으로는 석유수급의 안정을 확보할 수 없다고 인정될 때에는 석유배급 등 일정한 조치를 취할 수 있다.

정부가 이러한 조치를 할 때에는 석유유통경로 조정, 배급기준·절차 등 배급에 필요한 사항, 석유의 제한 또는 금지대상과 제한수량에 관한 사항 등을 고시하여야 하는바,⁵²⁾ 이러한 조치에 위반하게 되면 3년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처하게 된다(법 제45조). 그러나 이와 별도로 법 제13조 제1항 8호에 의하여 등록취소나 6개월 이하의 사업정지 등 제재적 행정처분을 내릴 수도 있고, 사업정지처분에 갈음하여서 20억원 이하의 과징금을 병과할 수도 있다. 지식경제부장관은 석유배급 등 조치를 발한 사유가 소멸되었다고 인정할 때에는 지체 없이 이를 해제하여야 한다.⁵³⁾

③ **석유판매가격의 최고액 등 고시:** 또한 지식경제부장관은 석유의 수입·판매 가격이 현저하게 등락하거나 등락할 우려가 있는 경우에 국민생활의 안정과 국민경제의 원활한 운용을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 석유제품의 국제가격 및 국내외 경제사정을 고려하여 석유정제업자·석유수출입업자 또는 석유판매업자의 석유판매가격의 최고액 또는 최저액을 정할 수 있고 이를 고시하여야 한다. 최고가격 등을 위반하는 행

51) 법 제21조 제2항.

52) 동법 시행령 제30조.

53) 법 제22조 제2항.

위는 법 제39조 제1항 제4호에 해당하여 법 제45조에 의해 3년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처하게 되며, 이와 별도로 법 제13조 제1항 제14호에 의하여 등록취소나 6개월 이하의 사업정지 또는 사업정지처분에 갈음하여 20억원 이하의 과징금에 처할 수 있다.

2) 평가

석유수급조정명령제도는 그 속에 석유 등 민간사업자에 대한 매우 광범위한 사항을 포괄하는 강력한 규제수단이면서, 동시에 그 요건의 많은 부분이 이른바 ‘불확정법개념’으로 구성되어 있는 것이 특징이다. 규제의 명확성과 관련하여 검토를 요하는 대목이기도 하다.

이러한 지적은 석유배급제 등 조치나 석유판매가격의 최고액 등 고시의 경우에도 마찬가지이다. 즉, 위 석유수급조정명령에서 본 바와 같이 그 발령 및 해제 요건에 있어서 과도한 불확정법개념이 사용됨에 따라 규제의 명확성 측면에서 검토를 요할 수 있을 것이다.

(5) 품질 규제

1) 규제체계

석유제품은 대부분 육안으로 서로 구별하기 어렵고 전문검사설비가 없는 일반인으로서 쉽게 판별하기도 어려워 『석유 및 석유대체연료사업법』에서는 엄격한 품질기준을 설정하도록 하면서 전문검사기관, 석유제품의 품질보정행위, 석유대체연료의 혼합 및 유사석유제품의 제조 금지 등에 대하여 상세히 규정하는 체계를 갖추고 있다.

현재 품질관리에 관한 권한은 지식경제부장관이 가지고(법 제25조 제2항) 법 제43조에서는 다시 시·도지사나 시·군·구청장 또는 공사 등에게 위임·위탁할 수 있도록 하고 있으나, 현재 시행령 제45조 제4항 제9호 및 제11호에서 석유제품과 석유대체연료의 품질검사에 관한 사항은 한국석유관리원에 위탁하고 있다. 이러한 전문검사기관인 한국석유관리원외에 지식경제부장관이 지정하는 품질검사기관 및 검사시설과 검사인력을 갖

춘 석유정제업자 등 자체검사자도 지식경제부장관의 승인을 받아 품질검사를 할 수 있다.

석유정제업자 등은 석유제품의 품질기준에 맞도록 석유제품의 품질을 유지하여야 할 의무가 있으며, 품질기준에 맞지 아니한 석유제품 또는 품질검사 결과 불합격 판정을 받은 석유제품을 판매 또는 인도하거나 판매·인도할 목적으로 저장·운송 또는 보관하여서는 아니 된다.

여기서 품질이란 성능, 안전, 환경을 모두 포괄하는 개념으로서 제조와 유통단계에서는 「석유 및 석유대체연료사업법」에 의한 지식경제부의 규제대상이 되지만 연소되거나 용기에서 유출되는 경우에는 환경오염의 원인이 된다는 점에서 환경부의 규제대상이 되기도 한다. 이러한 점에서 「석유 및 석유대체연료사업법」에서는 품질관리와 관련해 품질기준 설정시 미리 환경부장관과 협의하도록 하고는 있다.

품질과 관련해서 품질의 개념을 광의로 파악할 경우 석유제품에 여하한 조작이나 변경을 가하는 행위는 모두 품질위반의 행위로 보아 규제할 수 있을 것이다. 「석유 및 석유대체연료사업법」 제2조 제10호에서는 이른바 유사석유제품에 대해서 비교적 폭넓게 개념정의하고 품질관리와 연계해 강력히 규제하는 체계를 가지고 있다. 다만 일정한 혼합행위 중 품질기준에 적합하지 아니한 석유제품의 품질을 보완하여 품질기준에 맞도록 하는 일정한 행위(이른바 ‘품질보정행위’)와 품질기준에 따라 석유대체연료를 혼합하는 행위는 적법한 행위로 제외해주고 있다(법 제29조 제2항).

품질검사를 받지 아니한 석유제품을 판매 또는 인도하거나 품질검사를 거부·방해 또는 기피하는 행위나 법에 위반되는 품질보정행위 및 품질기준에 맞지 아니한 석유제품의 판매 금지 등을 위반하는 경우에는 등록취소나 6개월 이하의 사업정지의 제재적 행정처분이 가능하고, 이와 별도로 법 제45조 제4호나 제5호에 따라 3년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처해질 수 있다. 한편 유사석유제품 제조 등의 금지에 위반한 행위에 대해서는 당해 유사석유제품의 제조·판매·운송·사용의 증지 또는 제조장·판매소·저장시설의 폐쇄·철거를 명할 수 있다(법 제30조).

2) 평가

법 제24조 제3항에서는 석유정제업자 등은 지식경제부장관이 정한 석유제품의 품질기준에 맞도록 석유제품의 품질을 유지하여야 한다고 규정하고 있으나, 원유에서부터 최종제품에 이르기까지는 많은 단계를 거치게 되는데 그 모든 단계에서 품질기준을 준수하도록 하는 것은 현실적으로 이행불가능한 것으로서 일종의 추상적인 선언규정에 그칠 우려가 있다.

그도 그러한 것이 현행 「석유 및 석유대체연료사업법」에서는 품질검사를 해태 또는 방해하는 경우나 품질기준에 맞지 아니한 석유제품의 판매 등의 경우에 대하여 제재적 행정처분규정을 두고 있으나, 품질유지의무 자체의 위반에 대해서는 아무런 제재적 행정처분규정을 두고 있지 않다. 이는 규제의 실효성 면에서 검토를 요하는 부분이다.

또한 품질과 관련해서는 지식경제부와 환경부의 권한이 동일 대상에 대하여 경합하는 경우가 생길 수 있는데, 예컨대 세녹스 사례에서 보는 바와 같이 「석유 및 석유대체연료사업법」의 품질기준에는 부합하지 않지만 「대기환경보전법」의 품질기준에는 부합한 경우가 존재할 수 있는 것이다. 즉, 구체적으로 동일한 규제대상에 대해서 지식경제부의 품질기준과 환경부의 품질기준이 다를 수 있고, 이로 인해 양 규제의 정합성이 떨어져 피규제자에게는 이중의 부담이 되고 국민들에게도 혼란을 가중시킬 우려가 있는 점은 규제의 정합성 면에서 검토를 요할 수 있다.

2. 규제체계의 기본원리

이상 「석유 및 석유대체연료사업법」의 규율내용을 중심으로 몇 가지 규제체계의 기본틀을 정리해보았다.⁵⁴⁾ 이를 통하여 아래와 같이 크게 세 가지 규제체계의 기본원리를 도출할 수 있다. 이러한 기본원리는 향후 「석유 및 석유대체연료사업법」의 체계개편 등 개선작업을 할 때 중요한 기준이 될 수 있을 것이다.

54) 상표나 표시 등 타법령에 의해 석유제품에 적용되는 규제에 대해서는 본 연구의 범위에서는 제외하기로 한다.

(1) 규제의 명확성

행정기관의 규제는 피규제대상의 경제활동의 자유 등을 제한하는 작용에 해당하는 것이고 법률유보의 원칙상 그러한 조치들은 법률상의 근거가 있어야 함은 물론, 그러한 법률상의 근거들은 될 수 있는 한 규제를 받는 쪽에서 명확하게 이해할 수 있어야 하고, 입법목적에 부합하지 않게 너무 과도한 재량이 행정기관에 유보되지 않도록 명확성을 담보해주는 것이 입법상 필요하다.

일정사항을 하위법령에 위임할 때에는 그 위임의 근거가 명확히 상위법에서 찾을 수 있어야 하며, 필요한 규율사항을 되도록 모두 담고 있어서 규정과 규정 사이에서 무리하게 해석에 의해 메꾸어야 할 필요성이 제기되지 않도록 규정체계를 마련하는 것이 필요하다.

(2) 규제의 형평성

규제의 내용 중에는 강제부담금의 부과와 같이 법상 무조건 이행하여야 하는 의무가 부과되기도 한다. 그런데 이러한 강제 의무부담과 관련해서는 피규제대상인 사업자간 형평성의 유지가 매우 중요하다. 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게 다루는 것이 헌법상의 평등원칙의 기본원리이고, 같은 데도 불구하고 다르게 취급받거나 다른 데도 같게 취급받는 경우 피규제대상의 저항을 불러오고 규제에 대한 순응(Compliance)을 기대할 수 없는 상황을 초래할 수 있다.

(3) 규제의 실효성

한편 규제는 사전규제와 사후규제로 나누어볼 수 있고 어느 경우에 대해서든 동원된 규제수단이 실효적으로 효과를 발휘하여 입법목적과 정책 목적을 달성하도록 하는 것이 중요하다. 행정작용의 실효성을 확보하기 위한 수단으로 동원되는 방법으로는 전통적으로 행정형벌과 행정질서벌 및 강제징수의 방법이 대부분이었지만 최근 제재적 행정처분이나 공표, 관허사업제한 등의 다양한 수단들이 동원되고 있다. 이러한 명시적인 실

효성 확보수단 외에도 규제체계의 각 제도와 규정들이 실질적으로 규범력을 발휘할 수 있도록 규율내용을 다듬는 작업도 널리 규제의 실효성 차원에서 논의할 수 있을 것이다. 즉, 규제의 목적은 제대로 달성하지 못하면서 사업자들의 경제활동을 불필요하게 제한하는 규정은 규제의 실효성 차원에서 개선의 여지가 있다고 할 것이다.

IV. 「석유 및 석유대체연료 사업법」체계의 문제점과 바람직한 개선방안

앞서 살펴본 규제의 명확성, 형평성 및 실효성의 측면에서 현행 「석유 및 석유대체연료사업법」에 대해서는 다음과 같은 개선방안을 검토할 수 있다.

1. 규제의 명확성 관련 문제점과 개선방안

(1) 변경등록요건 완화 관련

2007. 6. 15.자로 변경된 「석유 및 석유대체연료사업법시행령」(영 제7조, 현행 제9조)에 따르면 석유정제업 등의 변경등록·신고대상을 축소하였는 바, 그 이유를 “석유정제업, 석유수출입업 및 석유대체연료제조·수출입업의 등록·신고요건인 석유정제시설과 석유저장시설 등의 소규모 증설·감축 또는 임대에 따른 반복적인 변경등록·신고가 사업자에게 부담요인으로 작용하고 있어 저장시설 및 생산능력이 소규모로 변경된 경우에는 변경등록이나 신고대상에서 제외할 필요가 있음”이라고 제시하고 있다.

그런데 현행 시행령 제7조 변경등록 대상 제외 사유에는 “자기 소유 석유저장시설이 등록된 전체 저장시설 합계의 100분의 20 미만 증가하거나 감소하는 경우”로 규정하고 있는바, 법 집행기관에서는 “자기소유” 저장시설이 20% 이내로 변경될 경우에는 변경등록 의무를 면제해 주고 있으면서, 반면에 “임차 저장시설”의 경우에는 단 하나만 변경되어도 변경등록을 해야 한다는 입장에 서있다.

시행령 제9조의 100분의 20은 개정이유에서 밝힌 바와 같이 빈번한 변경등록/신고가 사업자에게 부담이 되는 것을 막기 위해 제정된 것이므로, 저장시설이 자기소유이든 임차시설이든 관계없이 합계하여 100분의 20 범위 내에만 있으면 일부 저장시설 변경이 있더라도 등록/신고 의무를 면제해 주는 것이 타당하며, 이 의미가 분명하도록 시행령의 개정이 필요하다고 본다.

(2) 석유비축대행업자 관련

현행 「석유 및 석유대체연료사업법」 제17조 제1항은 석유비축의무자로 하여금 시설기준 등 시행령으로 정하는 요건을 모두 갖춘 자(이른바 ‘석유비축대행업자’)에게 「석유 및 석유대체연료사업법」에 의한 석유비축의무를 대행하게 할 수 있도록 허용하고 있다. 아울러 시행령 제22조에서는 석유비축대행업자의 시설기준에 대하여 원유 또는 석유제품(석유가스 제외)의 비축대행업에 대해서는 원유 또는 석유제품 1만킬로리터 이상의 저장시설을 갖추는 것과 석유가스의 비축대행업에 대해서는 석유가스 3천톤 이상의 저장시설을 갖추는 것을 규정하고 있다.⁵⁵⁾

결국 법령에서 ‘석유비축대행업자’라는 용어를 사용하면서 그 시설기준에 대해서도 규정하면서도 정작 누가 석유비축대행업자가 될 수 있는지, 대행업자가 되기 위해서는 어떤 절차에 따라 대행업자가 되어 대행업을 영위할 수 있는지에 대해서는 전혀 언급하는 바가 없다. 단순한 대행으로 규정하지 않고, 대행업자라고 한다면 대행업이라는 사업을 전제로 한 것이고 그렇다면 이에 대한 등록이나 신고 등 사업규제로의 제도화가 필요할 것이다. 비축의무의 이행방법으로 석유비축대행업자에 의한 의무이행을 인정한다면 이러한 석유비축대행업자에 대한 등록 또는 신고 등 사업규제제도에 대한 규정체계를 법령에 규정하여야 할 것이다.

(3) 석유수급조정 등 명령 및 조치 관련

앞서 언급한 바와 같이 지식경제부장관은 국내외 석유사정의 악화로

55) 아울러 석유비축대행업자의 저장시설의 범위에 대해서는 석유정제업 등록시의 저장시설 범위에 관한 규정을 준용하도록 하고 있다.

인하여 석유 수급에 중대한 차질이 생기거나 생길 우려가 있는 경우 또는 석유 유통질서의 문란으로 인하여 국민생활의 안정과 국민경제의 원활한 운용을 해치거나 해칠 우려가 있는 경우에는 석유수급의 안정을 기하여 위하여 일정한 포괄적 내용의 석유수급조정명령을 발동할 수 있고, 전시·사변·천재지변이나 그밖에 이에 준하는 사태의 발생 또는 국내외 석유 사정의 악화로 인하여 석유 수급에 중대한 차질이 생기거나 생길 우려가 있는 경우로서 석유수급조정명령만으로는 석유수급의 안정을 확보할 수 없다고 인정될 때에는 석유배급 등의 조치를 발할 수 있다.

이러한 규제수단은 매우 포괄적이고도 강력한 행정처분 등을 담고 있어 그 요건이 매우 엄격해야 함에도 불구하고 요건 중에는 ‘중대한’, ‘생길 우려’, ‘유통질서의 문란’, ‘국민경제의 원활한 운용’ 등 불확정법개념이 대거 사용되고 있어서 과연 구체적으로 어떠한 상황에서 이러한 요건이 충족되었다고 보아 위와 같은 강력한 규제조치를 시장에 대하여 발동할 수 있는 것인지 의문스러울 수 있다. 규제의 명확성을 담보하고 민간부문의 법적 안정성과 예측가능성을 담보할 수 있기 위해서는 이러한 불확정법개념을 시행령 등에서 더욱 구체화하는 것이 필요하다고 판단된다.

(4) 비축의무와 저장시설 구비의무의 상위 문제

석유비축의무자의 의무이행에 관한 고시(지경부고시 2008-39호) 제2조 제2항에 따르면 비축대상 석유는 “원유, 휘발유, 등유, 경유, 중유, 항공유, 프로판, 부탄”에 한정되며, 용제 및 나프타는 비축 대상유종에서 제외되고 있다.

그런데 용제 및 나프타 등 비축대상이 아닌 석유제품을 생산할 경우에도 「석유 및 석유대체연료사업법시행령」 제9조 제2항에 따라 “내수판매량의 60일 분에 해당하는 양과 전년도 석유제품 생산량의 45일 분 중 많은 양을 저장할 수 있는 저장시설”을 갖추고 있어야 한다.

「석유 및 석유대체연료사업법」상 비축의무가 존재하는 이유는 에너지안보(석유공급 단절 시 국내에 일정량 이상의 재고가 보유되어야 함)를 위한 것인데, 비축의무 유종에서 제외된 제품들은 에너지안보와 직접 연

계되는 유종이 아니라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 에너지 안보와 관계없는 유종에 대해 비축의무는 부과하지 않으면서 저장시설을 별도로 갖추라고 하는 것은 낭비적 요인이 다분하다고 할 수 있어 시정을 요한다고 보여진다.

(5) 과오납된 수입·판매 부과금의 환급금 및 환급가산금 관련

법 제19조 제1항에서는 지식경제부장관은 부과금 징수대상자가 석유를 일정한 용도로 사용하거나 공급하는 경우에는 징수한 부과금을 환급할 수 있으며, 부과금·가산금 또는 체납처분비로 낸 금액 중 과오납한 금액이 있으면 지체 없이 그 과오납금을 환급하여야 한다고 규정하고, 이어 제3항에서는 지식경제부장관은 이에 따라 환급 또는 충당할 때에는 과오납한 날의 다음날부터 환급결정 또는 충당결정을 하는 날까지의 기간에 대하여 연 1할5푼의 범위에서 금융기관의 예금이자율 등을 고려하여 대통령령이 정하는 이율에 따라 계산한 금액을 환급금에 더하여야 한다고 하여 환급금 및 환급가산금에 대하여 규정하고 있다.

그런데 이러한 환급금은 과오납이 되는 시점에 이미 국가로서는 더 이상 법률상 원인 없이 보유할 수 없는 이른바 ‘부당이득’이 되고 이를 납부자들에게 반환하여야 하는 것은 부당이득의 반환이라는 법일반원칙에 의하여 인정되는 제도이다. 그런데 법 제19조 제3항에서는 “환급 결정 또는 충당 결정을 하는 날”이라고 하여 환급금이 발생할 시에는 지식경제부장관이 그 금액을 환급금으로 행정처분으로써 결정하여야 하는 것처럼 규정되어 있다. 충당금에 대해서도 마찬가지이다.

만약 이렇게 결정이라는 표현을 그대로 두고 있으면 환급금이나 충당 조치를 받고자 하는 사람은 이를 지식경제부장관에게 신청할 것이고 이에 대하여 환급을 해주지 않는 등 거부조치를 하게 되면 거부처분으로 보아 행정소송인 거부처분취소소송을 제기하는 등 법 해석·적용상의 혼란을 가져올 우려가 크다. 실제로 조세법분야에서도 환급금 결정이라는 표현에 대하여 납세자들이 환급금으로 결정해줄 것을 신청하고 이에 행정청이 거부하거나 부작위하는 경우 항고소송으로 다룰 수 있는가의 문

제가 제기되었는바, 대법원 판례는 환급의 경우는 납부한 세금 등에 대하여 국가의 정당한 보유권한이 없음이 확인됨과 동시에 부당이득이 성립하고 납세자는 바로 민사소송에 의하여 부당이득금을 반환받을 수 있는 것이지 행정청에 대하여 결정처분의 신청을 할 필요는 없다는 점을 일관되게 판시하고 있다.⁵⁶⁾

이러한 점에서 ‘결정’이라는 표현은 가급적 환급금 및 환급가산금 관련 규정에서 사용하지 않는 방향으로 법률문언을 수정하는 것이 바람직할 것이다.

2. 규제의 합리성, 체계성 관련 문제점과 개선방안

(1) 과징금의 귀속 관련

법 제14조에 의하면 법 제13조의 규정에 의한 사업정지명령을 받은 사업자에 대하여 일정한 경우 그 사업정지처분에 갈음하여 20억원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있다. 그리고 이렇게 부과되어 징수된 과징금 중 지식경제부장관이 징수한 금액은 『에너지 및 자원사업 특별회계법』에 따른 에너지및자원사업특별회계에 귀속되고, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 징수한 금액은 해당 지방자치단체에 귀속한다고 규정하고 있다(제6항).

그런데 국가부문에서 거두어들인 금액은 일반회계가 아니라 특별회계로 귀속시켜 석유산업과 관련된 특별한 용도로 사용될 수 있도록 하면서도, 지방자치단체의 장이 거둬들인 금액은 해당자치단체의 일반회계로 귀속되게 하여 그 금액이 석유산업이 아닌 자치단체의 일반적 용도로 쓰여질 수 있도록 하는 것은 형평성의 차원에서 쉽게 납득하기 어렵다.

더욱이 현행법상 지방에 이양시킨 석유판매업 등은 사실은 이양이라기보다 기관위임사무에 불과하다. 즉, 사무 자체의 국가사무성이 유지되고 있고 단지 그 집행만을 자치단체의 장에게 위임한 것이며, 이러한 국가사무의 집행에 있어서 자치단체의 장은 단지 국가기관의 하부행정청에 불

56) 대표적으로 대법원 2010.2.25. 선고 2007두18284 판결.

과하다고 보는 것이 일반적이라는 점을 생각하면, 자치단체장이 징수한 과징금의 귀속이 국가부문이 징수한 과징금과 그 귀속을 달리하여 일반 회계에 편입되도록 하는 취지를 이해하기 어렵다.

해법은 두 가지가 가능할 것 같다. 하나는 기관위임사무인 이상 해당 자치단체가 징수한 과징금도 에너지 및 자원사업 특별회계에 귀속시키도록 하는 방법이 가능하고, 다른 하나는 「지방재정법」 제9조에 의하면 지방자치단체의 회계도 일반회계 외에 특별회계가 있고 특별회계로 하기 위해서는 법률 또는 조례로 설치할 수 있으므로, 석유산업 관련 징수된 과징금을 지방자치단체에서도 특별회계를 설치하여 귀속시키도록 국가부문과 이원적으로 일원화하는 것이다.

(2) 수입·판매 부과금의 귀속 관련

법 제18조 제7항과 제37조 제6항에서는 각각 석유제품과 석유대체연료에 대하여 수입·판매부과금의 귀속과 관련해 이를 에너지및자원사업특별회계에 귀속되도록 하고 있다. 그런데 판매업의 경우는 지방자치단체의 소관으로 넘겨준 사항인데 판매업과 관련해 징수된 부과금은 일률적으로 지식경제부 장관이 징수하여 그 금액을 에너지및자원사업특별회계에 귀속하도록 하는 것이다.

이와 관련해서는 판매업과 관련해 징수된 과징금의 경우는 자치단체의 귀속으로 인정해주면서 유독 부과금에 대해서만큼은 지식경제부 장관이 모든 석유사업에 대하여 통괄하여 관장하면서 그 귀속도 에너지및자원사업특별회계로만 귀속시키는 취지를 이해하기 어렵다.

해법으로는 과징금의 귀속을 부과금의 귀속과 일치시켜 에너지및자원사업특별회계로 일원화하든지 아니면 부과금의 귀속을 과징금의 귀속에 일치시켜 판매업 부분에 대해서는 부과금의 징수권자도 자치단체장으로 하고 그 금액의 귀속도 자치단체(특별회계)로 하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

(3) 부과금 위탁징수에 따른 경비지출의 문제

법 제20조 제4항에서 지식경제부 장관은 부과금의 징수사무를 기관 또

는 단체에게 위탁한 경우 그 취급수수료나 필요한 경비를 ‘지식경제부장관이 정하는 바에 따라’ 에너지및자원사업특별회계에서 지급할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 여기서 지식경제부장관이 정하는 바에 따른다는 의미가 불명확하다.

해석하기에 따라서는 고시 또는 행정규칙의 수단을 상상할 수 있다. 그러나 에너지및자원사업특별회계는 특별회계법에 의해 설치된 특별회계로서 그 수입과 지출은 특별회계법에서 정하는 바에 따라서만 가능하다. 에너지및자원사업특별회계법상의 세출부분의 규정을 보면 석유사업관련해서는 한국석유공사에의 지출부분은 명문의 규정이 있어 보인다. 그러나 한국석유관리원에 위탁된 부분과 관련한 경비지출의 근거는 위 특별회계법에 보이지 아니한다.

이러한 점에서 에너지및자원사업특별회계에서 지출하도록 하는 사항에 대하여는 법률규정사항이므로 ‘지식경제부장관이 정하는 바’에 따르게 할 수 없다는 점에서 개선이 필요한 부분으로 보인다.

(4) 석유판매가격의 최고액/최저액 지정에 따른 손실보전 관련

2010년 4월 12일 「석유 및 석유대체연료사업법」이 개정되면서 법 제23조 제3항에 “정부는 필요시 석유판매가격의 최고액 또는 최저액 지정으로 인하여 석유정제업자·석유수출입업자 또는 석유판매업자가 입은 손실을 보전하기 위한 재정 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있다.

이 규정은 본래 종전 정부가 구 예산회계법령상 운용하던 유가완충자급에 관한 사항을 「석유 및 석유대체연료사업법」에 들여온 것으로 보인다. 그런데 규정의 연혁은 차치하고라도 재원지출의 가능성을 인정해주는 규정인데 통상적인 규정형태를 떠나서 지원여부만을 추상적으로 선언하고 있어서 구체적으로 재원지출이 행해질 때 재정법적 한계를 넘어 행해져서 국가재정의 건전성을 해할 수 있는 소지를 안고 있는 규정체제로 되어 있어서 문제이다. 이 규정을 도입하더라도 “예산이 허락하는 범위안에서” 또는 “재정관련 법령이 허용하는 범위내에서” 등의 제한문구가 규정상 포함되는 것이 재정법적 시각에서 훨씬 타당하다고 보인다.

(5) 경쟁정책적 규제수단의 명시화 관련

현행 「석유 및 석유대체연료사업법」은 사업과 유통 및 품질 등에 대해서는 규정하고 있으나 석유시장이 자유화 및 경쟁구조화 되었음에도 불구하고 다른 독점구조하의 에너지산업분야와 동일한 규제체계를 유지하여 자유화된 시장의 가장 중요한 근간이 되는 공정경쟁에 대한 규율 체계는 전혀 스스로 규정하고 있지 아니하다. 기껏해야 법 제39조의 행위금지과 관련하여서만 시행령규정에서 제재적 행정처분을 할 때 공정거래위원회와 협의하도록만 규정하고 있을 뿐 법 전체에서 시장의 자유경쟁에 대한 정책적 입장이 어떠한지에 대해서는 나타나고 있지 않다.

경쟁문제에 대해서는 공정거래위원회가 일반규제기관으로서 관장하고 있지만 석유산업과 관련해서는 지식경제부가 석유산업 분야의 전문규제기관으로서 직접 「석유 및 석유대체연료사업법」 규정을 근거로 경쟁제한 행위를 하지 말아야 할 의무를 부과하고 그 위반행위에 대하여 직접 규제하는 체계를 갖추는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

아울러 공정경쟁의 가장 중요한 수혜자는 소비자이다. 그러한 점에서 석유산업에서의 소비자보호에 관한 관점을 규제체계의 한 구성요소로 도입하는 것도 검토할 필요가 있다고 본다.

(6) 품질검사수수료 관련

법 제41조 제2항은 품질검사를 받으려는 자로 하여금 한국석유관리원 또는 품질검사기관에 수수료를 내도록 의무지우고 있다. 이에 대해서는 시행규칙에서 그 세부적인 사항을 정하고 있는데, 시행규칙 제47조에서는 자동차용 휘발유(0.6원/l 이하), 윤활유(5원/l 이하), 그리스(5원/kg 이하), 석유대체연료(0.3원/l 이하) 등 기준금액을 정하는 한편, 수수료의 징수방법과 사용용도에 대해서는 따로 별표9에서 정하고 있다.

이에 의하면, 자동차휘발유와 석유대체연료에 대한 품질검사수수료는 매월 25일까지 공사의 석유 수급 통계자료에 따른 지난달의 국내 판매물량(그 달의 총판매량에서 영 제27조 제1항 제1호 및 제41조 제1항 제1호에 따른 수출량과 군납물량을 제외한 물량을 말한다) 또는 수입물량에

해당하는 수수료를 품질검사를 신청한 한국석유관리원이나 품질검사기관에 내야하며, 윤활유의 품질검사를 신청하려는 자는 그 수수료를 품질검사 신청 시마다 품질검사를 신청한 한국석유관리원이나 품질검사기관에 내야 한다. 그리고 품질검사수수료의 사용용도에 대해서는 같은 별표9에서 수수료를 징수한 기관은 그 수수료를 법 제25조제1항 본문, 제25조제2항, 제31조제3항 또는 제31조제4항에 따른 품질검사에 우선적으로 충당하도록 규정하고 있다. 여기서 법 제25조 제1항 본문의 품질검사와 법 제31조 제3항의 품질검사는 이른바 의무적 품질검사로서 석유 등 사업자가 의무적으로 받아야 하는 품질검사이고, 법 제25조 제2항과 법 제31조 제4항의 품질검사는 이른바 임의적 품질검사에 해당한다.

현재 품질검사는 실제로 행정기관인 지식경제부나 지방자치단체가 직접 수행하지 않고 위임위탁규정에 근거하여 한국석유관리원이 위탁받아 수행한다. 한국석유관리원은 행정기관은 아니며 「석유 및 석유대체연료사업법」 제25조의2 이하의 규정에 근거하여 설립된 특수법인인 민간단체이다. 결국 한국석유관리원이 수행하는 품질검사업무는 행정기관의 행정권한을 위탁받아 수행하는 것인데, 행정권한의 위임위탁에 관한 규정의 일반 법리에 의하면 행정권한을 위임 또는 위탁할 때에는 그 위임·위탁사무의 수행에 필요한 비용도 함께 이전하여야 하는 것이 원칙이다.⁵⁷⁾ 행정권한의 위임위탁에 관한 규정 제13조 제2항에서 “행정기관은 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결할 때에는 계약 내용에 민간위탁의 목적, 위탁 수수료 또는 비용, 위탁기간, 민간수탁기관의 의무, 계약 위반 시의 책임과 그 밖에 필요한 사항을 포함하여야 한다”고 규정한 취지도 그러한 의미에서 해석된다.

한국석유관리원의 품질검사행위와 관련해 필요한 재원은 결국 위탁행정기관인 지식경제부로부터 나와야 하는데, 「석유 및 석유대체연료

57) 행정기관의 장은 행정권한을 위임 및 위탁할 때에는 위임 및 위탁하기 전에 수입기관의 수입능력 여부를 점검하고, 필요한 인력 및 예산을 이관하여야 한다(행정권한의 위임위탁에 관한 규정 제3조 제2항). 이러한 원칙은 행정권한의 위임위탁에 관한 규정이 함께 규정하고 있는 민간위탁의 경우에도 동일하게 적용된다고 해석된다.

사업법」에서는 이를 위한 별도의 예산조치는 하지 않은 것으로 보이고 대신 품질검사대상자로부터 징수하는 수수료수입을 한국석유관리원의 소요비용에 충당하도록 한 취지로 보인다. 그런데 여기에는 다음과 같은 문제점이 있어 보인다.

먼저 수수료는 반대급부를 전제로 하는⁵⁸⁾ 공법상의 금전급부의무인데 그 부과징수를 위해서는 반드시 법률상의 근거규정을 요한다. 그런데 법 제41조 제2항에서는 이른바 의무적 품질검사의 경우에만 수수료를 부과할 수 있음을 규정하고 있지, 임의적 품질검사에 대한 수수료에 대해서는 언급하는 바가 없다.

둘째로 수수료는 소요 비용에 대한 반대급부이므로 해당 행정사무의 수행비용 이상을 상회하여 부과·징수할 수 없는 기본적 한계가 있다. 그런데 위 시행규칙 별표9에 의하면 자동차취발유와 석유대체연료에 대한 품질검사수수료는 매월 25일까지 공사의 석유 수급 통계자료에 따른 지난달의 국내 판매물량(그 달의 총판매량에서 영 제27조 제1항 제1호 및 제41조 제1항 제1호에 따른 수출량과 군납물량을 제외한 물량을 말한다) 또는 수입물량에 해당하는 수수료를 품질검사를 신청한 한국석유관리원이나 품질검사기관에 내야한다. 이처럼 현행 시행규칙 제47조 제2항 별표9 제1호에서 검사를 받는 석유제품의 물량이 아니라 전월의 국내판매물량 또는 수입물량을 전체를 기준으로 수수료를 산정하도록 하고 있는 것은 수수료 산정기준을 검사대상 물량 또는 검사에 실제로 소요되는 비용이 아니라, 판매물량 또는 수입물량을 기준으로 하는 것으로서 수수료의 법리에 부합하지 아니하는 문제가 있다.

셋째, 수수료의 사용용도와 관련해서도 위 시행규칙 별표9는 정확하게 품질검사 행위에 드는 비용의 충당에 사용되도록 엄격하게 규정하고 있지 않다고 보여지며, 의무적 품질검사의 일환으로 원칙에서 벗어나 과대하게 거둬들여진 수수료를 임의적 품질검사에도 우선하여 충당하도록 하는 문제점을 지적할 수 있다.

58) 그러한 점에서 조세 등 다른 공법상의 금전급부의무와 구별된다.

만약 이러한 수수료 수입이 한국석유관리원의 일반적 재원으로 사용되게 된다면 품질검사 수수료는 수수료로서의 기본적 성격을 넘어서서 실제로는 한국석유관리원의 재원마련을 위해 품질검사 대상자들에게 대해 강제적으로 부과되는 부담금과 같은 성격으로 변질되는 문제점이 있을 수 있다고 판단된다.

이러한 문제점을 시정하기 위해서는 임의적 품질검사에 대한 수수료 징수의 법적 근거를 명시적으로 마련하고, 수수료의 금액도 해당 행정비용의 충당에 맞게 조정하여야 하며, 그 사용용도를 명확하게 한정하여 규정하는 것이 필요하다.

3. 규제의 실효성 담보 관련

(1) 신고영업에 대한 영업소 폐쇄조치 필요성

석대법에서는 사업규제의 내용으로 대부분은 등록제를 규정하고 있으나 정제업과 판매업 일부의 신고영업으로 규정하고 있다. 그런데 신고영업에 대한 제재적 행정처분의 수단으로서는 사업정지처분 또는 그에 갈음한 과징금만이 있으며, 등록취소에 해당하는 영업소 폐쇄조치에 대해서는 규정하는 바가 없다. 따라서 등록의 경우 등록취소에 해당하는 영업소 폐쇄조치를 도입하여 등록제와 신고제 사이에 형평을 이루는 것이 필요하다고 보여진다.

다만, 필자가 이 글을 작성하여 발표할 무렵 「석유 및 석유대체연료사업법시행령」이 개정되어 신고영업에 대한 제재적 행정처분으로서의 영업소 폐쇄조치가 도입되어 현재는 이 문제가 해소되었다.

(2) 경고조치의 법적 근거 마련

「석유 및 석유대체연료사업법」 자체에는 법적 근거가 없는데, 법 시행규칙 별표의 행정처분기준에 의하면 사업정지와 등록취소 외에 가장 경미한 제재조치로서 ‘경고’가 있다. 이러한 경고는 일종의 행정지도적 성격을 띠는 것이 본래적인 모습이나 행정처분기준에 도입된 취지는 일중

의 제재수단으로 경고를 활용하기 위한 취지로 보여진다. 그리고 경고조치는 행정내부적으로만 관리하기 위한 목적이 아니라 당해 위반자 등에게 직접 고지하여 행해지는 면도 있다. 따라서 직접적인 처분적 성격이 내재하는 것은 아니지만 제재적 수단으로 행해지는 만큼 가급적 법적 근거하에서 행해지는 것이 법률유보원칙에도 부합한다고 판단된다.⁵⁹⁾

(3) 석유대체연료사업에 대한 제재적 행정처분기준의 법률상 근거 규정 미비

최근 『석유 및 석유대체연료사업법』이 전면개정되면서 석유대체연료에 대한 부분을 대폭 입법에 반영하였고, 시행규칙의 행정처분기준에도 석유대체연료와 관련한 제재적 행정처분을 구체화하고 있다. 그런데 석유제품에 대한 행정처분기준의 근거규정은 법 제13조 제4항과 이를 받은 시행규칙 제16조를 바탕으로 시행규칙 별표에서 구체화하고 있는데, 석유대체연료에 대해서는 시행규칙 제42조 제1항과 제2항에서 마치 법 제34조와 제35조에서 근거규정을 마련한 것처럼 받아 별표1과 별표2에서 처분기준을 구체적으로 정하는 것처럼 하고 있으나, 정작 법률규정에 가보면 처분기준을 시행규칙에서 만든다는 근거규정이 흠결되어 있다. 위임입법의 법리에 부합하도록 처분기준의 근거규정을 법률에서 명시적으로 두어야 할 것이다.

4. 기타 문제

(1) 전체 규정체계와 관련된 문제

『석유 및 석유대체연료사업법』의 현행 법체계는 사업제도를 규정하는 곳에서 제재적 행정처분과 과징금에 대해서 규정하고 있어서 어떤 위반사항에 대하여 제재적 행정처분이나 과징금 부과여부를 검토하려면 『석유 및 석유대체연료사업법』 후반의 제반 규정들을 두루 보고 나서야 어

59) 동지: 오준근, 방송위원회의 주의·경고 및 권고에 관한 행정법적 연구, 방송연구 제 59호, 2004, 227쪽 이하.

면 위반사유가 있어 제재적 행정처분을 하는지를 알 수 있게 되어 있다. 따라서 법 적용 및 해석에 있어서도 효율성이 떨어진다. 타법령의 일반적 사례에서처럼 가급적 사업정지나 등록취소 및 과징금 등 제재적 행정처분에 관한 규정은 법 후반부에 규정하고 위반사항에 해당하는 사항들을 먼저 보고 처분근거규정을 보도록 하는 것이 필요하다고 판단된다.

(2) 산업진흥에 관한 부분

『석유 및 석유대체연료사업법』에는 품질과 유통 및 수급에 대한 규정 체계는 있지만 산업의 진흥에 관한 사항이 흠결되어 있다. 석유산업의 발전방향을 논하기 위해서는 석유사업 자체의 진흥에 관한 사항을 국가의 책무로 하고 이를 위한 시책을 펴도록 의무지우는 규정을 두고 일련의 진흥법제를 마련하는 것이 필요하다고 보여진다.

V. 요약 및 결어

이상 현행 『석유 및 석유대체연료사업법』의 규제체계를 그 내용과 더불어 정리해보고, 규제의 명확성·형평성과 체계성 및 실효성의 측면에서 문제점을 지적하고 필요한 개선방안에 대하여 논해보았다.

『석유 및 석유대체연료사업법』은 타 에너지 산업분야와 달리 국가에 속한 독점기업이 아니라 완전 자유화된 사기업이 사업자로 활동하는 산업분야로서 경쟁적 관점이 도입되어 있고, 따라서 기업으로서의 체질을 갖는 사업자에 대한 규제와 석유라는 공공재의 수급 및 이를 통한 국민 경제의 발전을 도모하여야 하는 특징을 가진다.

특히 향후 언젠가는 고갈이 예정되어 있는 에너지원으로서의 석유와 관련하여 관련 산업의 발전방향을 미래에 어떻게 가져가야 할 것인가를 논함에 있어서, 『석유 및 석유대체연료사업법』의 기본적 체계를 논하고 이를 개편하고자 하는 노력은 매우 밀접한 관련을 가짐과 동시에 매우 중요한 의미를 가지는 뜻 깊은 작업이라고 자평하고 싶다.

비록 부족한 물적, 시간적 여건하에 매우 제한된 범위에서 살펴본 작은

연구였지만 그 속에서도 제법 많은 쟁점들을 찾아 볼 수 있었다. 사업규제법제의 측면에서 등록제와 신고제의 문제, 부담금적 성격을 갖는 부과금제도의 법적 의미, 규제의 형평성을 고려하여야 하는 각종 부담적 행정작용 등 석유산업과 관련한 다양한 규제제도에 관한 사항을 행정법이론을 바탕으로 하여 세부적으로 살펴보고 법체계의 선진화를 위한 바람직한 개선방안을 검토하여 보았다. 비록 사양산업의 하나에 속하는 성격이 있지만 아직까지 그 매장량이 전체적으로 큰 규모이고 확고한 대체연료수단이 등장하기 전까지는 인류의 연료원으로서 부동의 지위를 계속 가져갈 것이 예견되는 석유자원에 대한 규제체계를 합리화함에 있어서는 그 내적 체계와 외적 체계의 정합성을 유지할 수 있도록 규제체계를 다잡는 것이 매우 중요하다고 판단된다.

본 연구는 에너지법제에 관한 특집의 일환으로 특히 석유산업에 관한 현안을 중심으로 그 법체계의 특징과 문제점 및 개선방안을 검토하여 석유산업의 미래발전방향을 제시하는 것을 목적으로 특별히 기획되었다. 석유산업은 단순한 사양산업에 불과한 것이어서 배척하여야 할 대상이라기보다 아직 현대산업의 근간으로서 그 매장량이 유지되는 날까지는 지속적으로 사업모델과 발전모델을 강구하여야 할 주요 자원이다. 우리나라는 석유가 나지 않는 지정학적 특성으로 인해 전적으로 수입에 의존해야 하는 특수성이 자리하고 있다. 석유산업의 미래발전전략을 도모함에 있어서는 이러한 특수성과 목표의식을 뚜렷이 하여 효율적이고 생산적인 발전전략을 강구할 수 있도록 정책적으로 뒷받침하는 것이 필요하다고 사료된다.

이 연구는 당연히 완성본은 아니며 앞으로 이어갈 관련 연구의 출발점이자 연결점이 되는데 그 중요한 의미를 두고 싶다. 향후 관련연구의 눈부신 발전을 기대해본다.

참 고 문 헌

- 류지태/박종수, 행정법신론, 2011.
- 염명천, 에너지 시장, 산업 & 정책, 2006.
- 대한석유협회, 석유 바로알기, 2008.
- 대한석유협회, 석유사업법대사표, 2001. 11.
- 대한석유협회, 석유연보, 각 연도
- 대한석유협회, 석유자료, 각 연도
- 산업자원부, 석유비축의무자의 의무이행에 관한 고시, 산업자원부고시 제 2002-55호, 2002. 5.
- 박종수, 감독분담금의 법적 성질, 조사연구 Review, 특별호, 금융감독원, 2007.
- 박종수, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2003. 7.
- 정태용, 사업규제의 유형, 법제연구, 제18호, 2000.
- 오준근, 방송위원회의 주의·경고 및 권고에 관한 행정법적 연구, 방송연구 제59호, 2004.
- 이달석, 석유산업 자유화 이후의 동향과 과제, 에너지경제연구원, 기본연구 02-02, 2002.
- 공정거래위원회, 주유소 등 석유판매업에 있어서의 공급자에 관한 부당한 표시·광고행위의 유형 및 기준 고시, 2001. 4. 10.
- 강현호, 금융감독원의 법적 성격, 공법학회 제106회 학술발표회 자료집, 2003.
- 고영선, 중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선 과제, 정책연구시리즈 2002-03, 한국개발연구원, 2002.
- 신종익, 준조세의 실태와 정비 방안, 시장경제 ISSUE PAPER, 한국경제연구원, 2006.
- 손원익 외, 기업의 준조세 부담과 정책방향, 정책보고서 04-06, 한국조세연구원, 2004. 12.

- 기획예산처, 부담금관련 법령집, 2006. 3.
- 김성수, 특별부담금의 개념과 정당화 문제, 한독법학, 제8호, 1989.
- Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, 1999
- Wienbracke, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, 2004
- Drömann, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, 1999
- Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000
- T. Langer, Monopole als Handlungsinstrumente der öffentlichen Hand, 1998
- H. Gersdorf, Zulässigkeit einer Universaldienstabgabe im Regulierungsrecht, in: Festschrift für Peter Selmer, 2004, S. 351
- J. Lege, Wer soll die Grundversorgung mit Post und Telefon bezahlen?, DÖV 2001, 969
- Sacksofsky/Wieland (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 2000
- Trzaskalik, Die Lenkung durch nichtsteuerliche Abgaben, in: Verhandlungen des dreiundsechzigsten Deutschen Juristentages, Leipzig 2000, Teil C
- Reiter/Geerlings, Die Reform der Bankaufsicht - Eine Chance für den Verbraucherschutz?, DÖV 2002, 562

<국문초록>

석유산업은 석유라는 화석연료를 대상으로, 과거 독점적 국영기업에 의한 활동을 완전 자유화함에 따라 민간사업자가 등장한 이후 국민생활을 위해 필수적 에너지원인 석유를 국내외 사정변화에도 불구하고 안정적으로 수급 하도록 하면서 자유화된 시장의 경제활동을 보장하여야 하는 매우 이중적인 구도하에서 산업 자체의 발전방향을 강구하여야 하는 중요한 산업부문으로 평가할 수 있다. 최근 신재생에너지를 중심으로 미래의 에너지사업 재편에 관한 논의가 심화되는 가운데, 전통적인 석유산업의 미래를 어떻게 가져가야 할 것인가에 대해 심도 있는 논의가 필요한 시점이 도래하고 있다. 이를 위한 여러 가지 정책적 대안과 경제효과를 분석하는 작업도 매우 중요하지만, 이러한 정책적 수요를 법으로 승화시키기 위해 어떤 노력을 경주하여야 하는가의 문제도 매우 중요한 부분이다. 이에 필자는 석유산업에 관한 법령의 근간이 되는 현행 「석유 및 석유대체연료사업법」의 체계를 바람직한 방향으로 개선 및 선진화하기 위해 필요한 문제점과 개선방안을 검토하기 위해 법적인 시각에서 몇 가지 쟁점을 부각시키고 정리해보고자 논의를 전개하였다. 이를 위해서 현행 「석유 및 석유대체연료사업법」의 규제체계를 그 내용과 더불어 정리해보고, 규제의 명확성·형평성과 체계성 및 실효성의 측면에서 문제점을 지적하고 필요한 개선방안에 대하여 논해보았다.

「석유 및 석유대체연료사업법」은 타 에너지 산업분야와 달리 국가에 속한 독점기업이 아니라 완전 자유화된 사기업이 사업자로 활동하는 산업분야로서 경쟁적 관점이 도입되어 있고, 따라서 기업으로서의 체질을 갖는 사업자에 대한 규제와 석유라는 공공재의 수급 및 이를 통한 국민경제의 발전을 도모하여야 하는 특징을 가진다. 자유화된 시장에서의 정부규제의 의미에 대한 심도 있는 연구와 관심이 무엇보다 요망된다.

주제어 : 석유, 석유산업, 경쟁, 석유제품, 규제완화

Legislative Proposals for Improvement of Systems of 「Petroleum and Alternative Emulsification Fuel Business Act」

Park, Jong-Su*

This paper concentrates on the problems of legal structure of oil industry. Although current legal systems of 「Petroleum and Alternative Emulsification Fuel Business Act」 were amended since 1960s so many times, there are still many problems in regulatory systems of oil industry. The author tries in this paper to establish new measurements of improvement for current legal systems. In order to discover the potential problems of current legal systems this paper focuses on understanding and improvement of the issues related to current regulatory structure of oil industry. For this purpose thinks the author the transparency and efficiency of regulation is very important. Furthermore, it is necessary for the jurists to recognize the reality of today's administrative environment of oil industries, so that whole legal systems of 「Petroleum and Alternative Emulsification Fuel Business Act」 could be most effectively improved. Because many problems so far came from policy-oriented standpoints, rather than legal-oriented. Inadequate legal system and regulations can always cause disorder and administrative crimes in oil market. The oil industry regulation must be efficient and transparent. It is to look forward that with this new measurement the oil industry could guarantee in the future welfare of Republic of Korea.

Key Words : Petroleum, Petroleum Industry, Competition, Petroleum Product, deregulation

* Professor of Law, Korea University.

