

판매대상별 유가공개의 문제점과 과제

이병기 / 한국경제연구원 선임연구위원 (LBK@keri.org)



최근 정부는 석유 및 석유대체연료 사업법(이하 석대법)의 시행령을 개정하여 기존에 정유사 별로 공개되던 석유류 평균판매가격을 각 정유사의 판매대상별로 판매가격을 공개하는 것을 골자로 하는 개정안을 마련하였다. 본고는 정부의 유가공개 확대 법안이 경제적 측면에서나 법률적 측면에 많은 문제를 야기할 가능성이 있음을 지적하고 이같은 정책이 재검토되어야 함을 지적하고 있다. 우선 경제적 관점에서 보면 각 정유사의 판매대상별 판매가격 공개와 주간·월간 평균가격공개는 경쟁사의 가격 설정방식을 파악하는 것을 더욱 용이하게 하며 공개된 정보를 활용하여 경쟁사의 가격설정 패턴을 학습함으로써 정유사 단계에서 가격동조화가 발생할 가능성을 크게 할 수 있다. 둘째로 법률적 측면에서는 판매대상별 가격정보의 노출은 기업에게는 중요한 경영정보를 노출시키는 문제가 발생하며 이것은 부정경쟁방지 및 영업비밀 보호에 관한 법률(이하 부정경쟁방지법)에서 금지하고 있는 영업비밀의 침해로 가져올 수 있다. 더구나, 각 정유사의 판매대상별 평균판매가격까지 공개의 대상으로 삼는 것은 정유사의 기본적인 영업전략에 해당하는 판매기준가격에 대한 노출가능성을 더욱 높이고, 해당 정유사의 경쟁 상의 이익에 상당한 타격을 줄 가능성이 크다. 마지막으로 판매단계별 가격공개는 영업의 자유를 제한할 뿐만 아니라 기본권 제한에 의해 보호하려는 공익과 침해되는 사익 간에 균형성이 유지되지 못하므로 헌법 상 과잉금지 원칙에 위반될 소지가 크다 할 것이다. 따라서 현재 정부에서 추진 중인 석대법 개정은 재고될 필요가 있다. 물가안정을 위해서는 유가의 절반을 차지하는 유류세 인하를 적극 검토할 필요가 있다.

1. 논의의 배경 및 현황

- 올해 1월 이명박 대통령이 '기름값이 모하다'고 언급한 이후 석유가격 안정화 방안을 모색하기 위해 민관합동의 석유가격 T/F 출범
 - 석유가격 T/F는 2011.4월 석유제품 가격 공개제도 확대 등 석유시장의 투명성 제고, 원가절감형 자가플 주유소 육성 등 석유시장의 경쟁촉진, 정유사-대리점-주유소 간 공정거래 관행 정착 등 석유시장 공정성 확보 등 대책을 마련하여 결과 발표¹⁾

1) 관계부처합동, 『석유시장 투명성 제고 및 경쟁 촉진 방안』, 2011.4.6.

- 현행 석유 및 석유대체연료 사업법(이하 석대법) 제38조의2는 석유 정제업자·수출입업자·판매업자는 지식경제부장관에게 석유판매가격을 보고하고, 그 가격을 공개하도록 하고 있음.
 - 석대법 시행령 제42조의2 ③은 석유정제업자 전체의 주간 및 월간 평균판매가격을 공개. 다만, 지식경제부령으로 정하는 물량이상을 판매하는 석유정제업자의 경우에는 석유정제업자 별 주간 및 월간 평균 판매가격을 함께 공개
 - 이에 따라 국내 4개 정유사들의 전체 및 정유사별 주간 및 월간 평균판매가격이 대한석유공사에 의해 공개되고 있음.
- 현재 석유 정제업자·수출입업자·판매업자(대리점·주유소)는 판매가격을 주기적으로 보고하고, 유가정보서비스인 오피넷(Opinet)에 공개중임.
 - 석유정제업자는 주간 및 월간 평균 판매가격 공개, 일반대리점은 일반대리점 전체의 월간 평균 판매가격 공개 및 주유소는 전체주유소의 1일 평균판매가격, 주유소별 정상 판매가격 공개
- 최근 석대법 시행령 42조의2 제3항을 개정하여 기존의 석유정제업자의 판매가격 공개범위를 대폭 확대하는 방안을 추진중임.
 - 기존의 석대법 42조의2 제3항은 석유정제업자 별 주간 및 월간 “판매가격을 공개한다”로 되어 있음.
 - 최근 동 조항은 석유정제업자별 주간 및 월간 평균 “판매가격과 각 정제업자의 판매대상별(주유소, 일반대리점, 일반판매소 및 석유판매업자 외의 판매처로 구분한다) 주간 및 월간 평균 판매가격을 공개한다”로 개정하는 것을 주요 내용으로 하는 것임.
- 본고는 각 석유정제업자의 판매대상별 유가공개를 주요내용으로 하는 석대법 시행령 개정안을 통해서 석유가격 안정화를 가져올 수 있는가 하는 문제와 유가공개로 인해 발생하는 경제적·법률적인 문제점이 무엇인가를 분석하여 그 정책과제를 제시하는 것임.

2. 판매대상별 유가공개의 경제적인 문제점

- 1997년 1월 정부는 유가를 자유화하였고 2009년 5월 정유사별 유가공개제도 채택
 - 1997년 정부는 유가 자유화를 단행
 - 1997년 이전에 정부는 정부고시 통제가격제도(1948-1964.7), 정부고시 고정가격제도(1964.8-1969.2), 정부고시 최고가격제도(1969.3-1992.12) 및 유가연동제(1969.3-1992.12) 등 유가에 대한 정부규제를 시행
 - 다만, 정부는 LPG 최고가격고시제를 유지하였으나, 2001년 1월 LPG 가격자유화를 단행

- 2009년 5월 처음 정유사별 가격공개 시에도 영업비밀 침해 및 위헌논란이 있어 규제개혁위원회는 2년 일몰제를 결정
 - 그러나 최근 석대법 시행령 제46조2 제1항 개정을 통해서 올해 4월까지만 공개하기로 되어 있던 정유사 등 석유사업자의 판매가격 공개시한을 2014.4.30.일까지로 연장
- 우선 정유사별 평균판매가격은 공개된 다른 정보들과 결합되어 해당 정유사의 원가구조 및 마진율 등에 관한 정보를 추정해낼 가능성이 큼.
 - 현재 정유사는 환율을 고려한 국제제품가격에 관세·부과금, 유통비용, 이윤을 더하여 기준가격을 산정하고, 영업단계에서 국내시장상황을 반영하여 가격을 추가적으로 조정
 - 정유사 세전가격 = 국제제품가격(환율)+관세·부과금+유통비용+이윤/시장상황
 - 휘발유가격 분해 및 정부의 세금·부과금 비중
 - 2010년 기준 국내 휘발유가격은 정유사 단계의 국제휘발유가(36.7%)와 유통비·이윤(2.9%), 주유소 단계의 영업비·마진(4.2%), 카드수수료(1.5%), 정부의 세금·부과금(54.7%)으로 구성
 - 정유사의 공급가격에 있어서 대부분의 비중을 차지하고 있는 국제원유가, 환율, 세금 등은 모든 정유사들에게 공개된 정보이거나 공통적으로 적용되는 정보
 - 정유사에게 공통적으로 적용되는 요소들을 고려하고 정유사의 평균판매가격 정보를 이용하면 해당 정유사의 원가구조 및 마진 등에 관한 대략적인 정보의 추출이 가능²⁾
 - 기업의 의사결정에 관한 구조모형과 의사결정의 결과물인 가격자료, 물량자료, 시장환경 변수, 정부정책 변수를 계량분석모형으로 분석한다면 경쟁기업의 의사결정구조를 파악하는 것이 가능
- 둘째로 향후 각 석유정제업자의 판매대상 별 평균판매가격 및 이들에 대한 주간·월간 평균판매가격을 공개하는 경우, 가격설정 방식을 상세하게 파악하는 것이 더욱 용이해질 것으로 보임³⁾
 - 판매대상별 평균판매가격 공개의 경우 그 대상범위를 각 정유사별로 더욱 한정하고 있고, 여기에 공통·유사한 조건이 적용될 경우에 각 정유사의 장래의 판매기준가격 예측이 더욱 용이해질 전망
 - 정유사의 판매단계별 공급가격 공개를 확대한다면 계량분석 모형을 통해 각 정유사의 가격의 사 결정구조를 보다 상세한 수준까지 파악하는 것이 가능

2) 문춘걸, 『석유제품 가격공개제도의 효과에 대한 평가』, 미발간자료, 2011.10.

3) 대한석유협회, 『석유 및 석유대체연료 사업법 시행령 개정관련 의견』, 2011.9. 및 문춘걸(2011.10.)참조.

- 셋째로 개별 정유사들은 정부정책에 의해 공개된 정보를 적극적으로 활용하고 경쟁사의 가격설정 패턴을 학습함으로써 정유사 단계의 가격상향과 동조화가 예상된다.
 - 에너지경제연구원의 석유제품 가격공개 효과분석 결과⁴⁾에 따르면, 가격 공개이후 정유사 간 판매가격의 차이는 줄어들었으나 싱가포르 현물가격을 기준으로 정의된 정유사의 마진은 증가한 것으로 나타나 가격 공개이후 정유사의 가격책정이 상향 평준화된 것으로 추정
 - 최근의 문춘결(2011)의 연구에 의하면, 가격공개 이전과 이후 기간에 대하여 회귀분석을 사용하여 정유사의 마진을 계량분석한 바에 따르면, 가격공개 후 정유사 단계에서 휘발유는 19.9원, 경유는 28.8원 상승하는 것으로 분석⁵⁾
 - 또한, 공정거래위원회는 정유사가 판매기준가격에 해당하는 공장도가격을 공시하는 자체가 가격담합의 신호로 기능할 수 있는 측면이 있어 이를 담합의 정황증거로 제시한 바 있으며, 또한 LPG담합사건 의결서에서 가격정보 공개가 담합을 용이하게 하였다고 판단⁶⁾
 - LPG 사건 주문에서 시장을 통한 정보수집을 제외하고 직접 또는 기타 여하한 방법으로도 거래처에 판매하는 가격결정이나 결정내용에 관한 정보를 교환하거나 제공하여서는 안된다고 판결

3. 판매대상별 유가공개의 법률적인 문제점

- 석대법 상 판매대상 별 유가공개의 제한조건
 - 석대법 제38조의2 제2항은 거래의 투명성을 높여 경쟁을 촉진하고 석유제품 가격의 적정화를 위하여 부정경쟁방지 및 영업비밀 보호에 관한 법률(이하 부정경쟁방지법) 제2조 제2호에 따른 영업비밀을 침해하지 아니하는 범위 내에서 석유제품 판매가격을 공개하도록 규정
 - 따라서 판매대상별 유가공개는 ‘영업비밀을 침해하지 아니하는 범위 내에서’ 이루어져야 하기 때문에 가격 공개에 따른 영업비밀성 침해여부를 우선 법리적으로 분석하는 매우 중요

4) 에너지경제연구원, 『석유제품 가격공개 제도의 효과분석 및 시사점 연구』, 2011.4.

5) 문춘결(2011.11) 연구는 에너지경제연구원(2011.4.) 연구 중 첫째로 음의 마진(휘발유 22개, 경유 48개)을 모두 0으로 변환하고, 둘째로 회귀분석 후 모형 미반영 변수로 언급한 것 중 일부는 사실상 반영되는 등 일부 오류가 발견되어 이를 시정하고 동일 모형을 재추정하였다고 언급하고 있음.

6) 공정거래위원회, “4개 정유사의 부당한 공동행위에 대한 건,” 공정거래위원회 의결 제2007.4.11., 2007.4.11. ; 공정거래위원회, “7개 액화석유가스(LPG) 공급회사의 부당한 공동행위에 대한 건,” 공정거래위원회 의결 제2010-045호, 2010.4.23. 즉 한국 LP가스공업협회가 매월 말경 각 수입사 및 정유사의 판매기준가격을 파악하여 이를 정기적으로 또는 요청이 있을 경우 각 수입사 및 정유사에게 통보해준 사실을 들어 이같은 가격정보의 공개가 이 사건의 공동행위를 용이하게 했다고 판단.

□ 부정경쟁방지법 상의 영업비밀과 그 조건

- 부정경쟁방지법 제2조에서 ‘영업비밀’이란 “공공연히 알려져 있지 아니하고 독립된 경제적 가치를 가지는 것으로서, 상당한 노력에 의하여 비밀로 유지된 생산방법, 판매방법, 그 밖에 영업활동에 유용한 기술상 또는 경영상의 정보”
- 부정경쟁방지법 상의 영업비밀의 조건⁷⁾
 - 비공지성 : ‘공공연히 알려져 있지 아니하다’고 함은 그 정보가 간행물 등의 매체에 실리는 등 불특정 다수인에게 알려져 있지 않기 때문에 보유자를 통하지 아니하고는 그 정보를 통상 입수할 수 없는 것
 - 경제성 : 당해 정보가 생산방법, 판매방법 기타 영업활동에 유용한 기술상 또는 영업상의 정보로서 독립된 경제적 가치를 지닌 것
 - 비밀관리성 : 영업비밀보유자가 당해 정보를 상당한 노력에 의하여 비밀로서 관리하고 있어야 한다는 것
- 부정경쟁방지법에서는 영업비밀을 기술상의 정보⁸⁾와 경영상의 정보로 나누고 생산 및 판매방법을 각각 그 예로서 규정
 - 경영정보의 내용으로 원자재구입선, 주문서, 고객리스트, 거래선 등 경영거래에 직접적으로 필요한 정보, 조직개편계획, 자금조달계획 등 사업정보에 대한 정보 등 내용을 포함
 - 또한 서울고등법원(1998)은 경영정보로서 제품원가 분석자료, 대리점 마진율, 할인율, 가격, 신제품 개발계획의 경제적 유용성을 인정하여 영업비밀성 있다고 판결⁹⁾

□ 판매대상별 유가공개의 영업비밀성

- 석유정제업자의 판매가격은 자사제품의 판매촉진을 위해 행해지는 다양한 영업전략 중 가장 핵심이 되는 요소로서 각 정유사가 영업전략 상 비밀로서 엄격히 관리하는 중요 정보에 해당¹⁰⁾
 - 일회성 가격공개와 달리 주간·월간으로 각 정유사의 판매단계별 평균판매가격이 공개될 경우 국제가격 분산반영 여부, 환율 적용방식 등 가격 설정방식 파악이 가능

7) 현대호, “영업비밀의 보호요건과 구제수단에 관한 법제연구,” 법조협회, 『법조』, 2005, pp.177-211.

8) 대법원 1996. 12. 23. 선고 96다16605 판결

9) 서울고등법원 1998. 10. 29. 선고 98나35947 판결 : 하급심판례는 외국제약회사의 국내판매 현지법인인 신청인회사의 국내 판매전략 수립, 가격결정, 판매 부문 책임자로 근무하던 피신청인이 1997.2.28일 퇴직하였고 그에 앞서 같은 달 1.부터 경쟁관계에 있는 다른 외국제약회사의 국내판매법인 회사의 대표로 근무하고 신청인회사의 취업규칙에는 영업비밀준수 의무조항이 있고 피신청인이 신청인회사에 입사 시 제출한 서약서에는 퇴사 후 1년 동안 경업금지 약정조항이 들어 있는 사안에서, 외국제약회사의 국내판매 현지법인의 제품의 원가분석자료 및 대리점 마진율, 할인율, 가격, 신제품개발계획 등은 적어도 일반인에게 알려져 있지 아니한, 유용한 정보로서 그 경제적 가치가 크다고 할 수 있으므로 영업비밀에 해당한다고 판결하였다.

10) 대한석유협회(2011.9.) 참조.

- 공개 대상범위를 더욱 세분화하여 판매단계별 평균판매가격까지 공개의 대상으로 삼는 것은 정유사의 기본적인 영업전략에 해당하는 가격정보의 노출가능성을 더욱 높여 중대한 영업비밀 침해를 야기할 우려
 - 정유사의 판매대상별 평균판매가격이 공개되는 경우 과거정보의 축적·분석을 통해서 경쟁사의 '장래' 판매기준가격을 예측 가능하게 할 우려
- 결국, 정유사의 판매단계별 판매가격 공개는 당해 정유사의 영업비밀 및 경쟁상 이익 침해
- 판매대상별 평균판매가격의 기초산정자료가 되는 정유사의 거래대상별 판매가격은 비공개정보로서 각 정유사가 영업전략 상 비밀로서 엄격하게 관리하는 정보
 - 거래단계별 판매가격에는 해당정유사의 영업전략, 개별거래처의 특성, 개별거래처와의 거래조건 및 기타 제반관계 등 해당거래처에 대한 모든 영업요소가 반영되어 있는 매우 민감한 경영정보
 - 이같은 정보가 대외적으로 공개되는 경우 해당 정유사의 영업전략의 상당 부분이 사실상 그대로 노출되는 셈이어서 해당 정유사가 보유하고 있는 경쟁상의 이익에 상당한 타격을 줄 가능성

4. 판매대상별 유가공개의 위헌성 논란

- 영업의 자유와 그 제한의 전제조건
- 헌법은 영업 내지 기업활동 등 영리추구의 경제행위를 할 수 있는 직업선택의 자유(제15조) 그리고 사유재산권을 제도적으로 보장(제23조 제1항)하는 등 경제활동에 필요불가결한 기본권을 보장하고 있음.
 - 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없음(제37조 제2항)
 - 결국, 법률로 기본권을 제한함에 있어서 목적의 정당성, 방법의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성 등과 같은 과잉금지의 원칙 범위 내에서 이루어져야 함.¹¹⁾
- 판매단계별 평균판매가격 공개의 위헌성
- 평균판매가격 정보의 공개는 정유사의 영업의 자유를 지나치게 제한하는 것으로서 과잉금지의 원칙을 위반한 것으로 간주될 가능성

11) 과잉금지원칙에 대한 보다 상세한 논의에 대해서는 김종보, “기본권침해 심사기준에 대한 소고”, 한국비교공법학회, 『공법학연구』, 제10권 제3호 2009.8, pp.73-203. 김대환, “우리나라 헌법상 과잉금지원칙”, 한국비교공법학회, 『공법학연구』, 제6권 제3호 2005.12, pp.191-223. 참조.

- 정유사별 판매가격 공개여부는 정유사의 중요한 경영상의 의사결정에 해당하는 것으로서 해당 정유사의 자유로운 영업상의 판단에 따르는 것이 원칙
- 제품가격은 기업의 전반적인 영업전략은 물론 거래 상대방에 따라서 차별적으로 적용되는 영업요소 등을 총체적으로 반영한 것이기 때문에 해당정유사의 의사에 반하여 법령으로 판매가격을 공개하는 것은 개별거래처에 대한 판매가격이든 평균판매가격이든 정유사의 영업의 자유를 제한하는 것임.
- 정유사별 평균판매가격 공개를 통해 얻을 수 있는 공익의 성격이 불확실하고 추상적인 반면에 정유사들이 입는 불이익은 좀 더 직접적이고 구체적인 것으로 판단되므로 기본권 제한에 의해 보호하려는 공익과 침해되는 사익 간 균형성이 유지되지 못하므로 헌법상 과잉금지원칙에 위반될 소지가 있음.
- 평균판매가격의 공개는 오히려 가격상향 동조화의 심화로 인한 경쟁자제 등을 가져올 가능성이 크고, 가격이 공개된다고 하더라도 현재 정유사 간 판매가격 차이가 리터당 20-30원에 불과해 주유소에 대한 공급가격 인하효과는 소비자의 입장에서 볼 때는 그리 크지 않을 것으로 전망
- 판매단계별 유가공개로 정유사별 판매가격이 예측 가능해 지는 경우에 정유사는 주유소와의 협상력에 상당한 제약이 초래되고 영업의 자유를 제한받게 되는 결과를 초래

5. 결론 및 정책과제

- 판매단계별 가격이 공개되는 경우 개별 정유사들은 정부정책에 의해 공개된 정보를 적극적으로 활용하고 경쟁사의 가격설정 패턴을 학습함으로써 정유사 단계의 가격상향과 동조화 예상
 - 가격공개 이후 정유사 간 판매가격의 차이는 줄어들었으나 가격 공개이후 정유사의 가격책정이 상향 평준화됨
 - 정부정책과는 달리 공정거래위원회는 거래처에 판매하는 가격결정이나 결정내용에 관한 정보를 교환하거나 제공하여서는 안된다고 주문
- 판매대상 별 유가공개는 경제적 관점에서나 법률적 관점에서 살펴보았을 때 개별 정유사의 영업비밀을 심각하게 침해할 가능성
 - 정유사의 공급가격 결정에 있어서 대부분의 비중을 차지하는 국제원유가, 환율, 세금 등을 고려하여 해당 정유사의 원가를 추산하면, 평균 판매가격과의 비교를 통해서 해당 정유사의 원가구조 및 마진 등에 관한 정보의 추출 및 경쟁기업의 가격 의사결정 구조를 파악하는 것이 가능

- 각 정유의 판매대상별 원가공개는 해당 정유사의 영업전략의 상당 부분이 사실상 그대로 노출되는 셈이어서 해당 정유사가 보유하고 있는 경쟁 상의 이익에 상당한 타격을 줄 가능성
 - 현행 석대법 시행령 개정을 통해서 공개대상범위를 더욱 세분화하여 각 정유사의 거래대상별 평균판매가격까지 공개한다면 정유사의 기본적인 영업전략에 해당하는 가격정보로서의 판매기준가격에 대한 노출가능성을 더욱 높여 중대한 영업비밀 침해할 우려
- 판매단계별 유가공개에 따라 정유사별 판매가격이 예측 가능해 지는 경우 정유사는 주유소와의 협상력에 상당한 제약을 초래하게 되고 영업의 자유를 제한받게 되는 결과를 초래
 - 정유사별 판매가격 공개여부는 정유사의 중요한 경영상의 의사결정에 해당하는 것으로서 해당 정유사의 자유로운 영업상의 판단에 따르는 것이 원칙
 - 해당정유사의 의사에 반하여 법령으로 판매가격을 공개하는 것은 기본권 제한에 의해 보호하려는 공익과 침해되는 사익 간 균형성이 유지되지 못하므로 헌법상 과잉금지원칙에 위반될 소지
- 따라서 최근 정부가 추진 중인 판매대상 별 유가공개를 골자로 하는 석대법 시행령 개정 추진은 재고되는 것이 바람직함.
 - 정부는 정유사에 대한 유가인하 압력을 가하는 대신에 유가의 절반을 차지하는 유류세를 인하하는 것이 바람직한 물가인하 방안 중 하나임을 인식할 필요
 - 최근 보고에 의하면, 유류세를 10% 내리면, 휘발유 값은 리터당 74.6원, 경유는 52.9원을 내리는 효과가 발생하고 소비자물가 상승률도 0.19%포인트 낮출 수 있는 것으로 추정¹²⁾

12) 대한상의, 『물가 안정을 위한 5대 과제 보고서』, 2011.3.29.