

油價管理 기준으로서의 Pareto 最適概念

廉 明 天

〈동력자원부 석유정책과 행정사무관〉

얼마 전 TV사극 「실종매」가 장안의 화제가 된 적이 있었다. 역사가 다루는 고전적인 논쟁거리는 대부분 이상과 현실, 순수와 타협, 진보와 보수 등의 갈등이라고 본다. 물론 이러한 갈등은 이것도 저것도 아닌 단순한 권력이나 금력같은 이해관계를 놓고 벌어지는 것이 더욱 많겠지만, 이 경우에도 대부분의識者들은 그럴듯한 이상을 걸게 되고, 또 그러한 이상은 길게 보아 역사발전과 무관하지 않다고 생각한다.

油價를 담당하지 이제 1년이 조금 지난 본인으로서 油價산정작업은 단순한 精油社의 손익검증작업 이상의 것이어야 한다는 생각이 종종 들었다. 그것은 한정된 자원의 효율적 배분에 기여하는 작업이어야 하고, 사회전체후생의 극대화와 연결되는 숫자를 찾는 작업이어야 한다는 관념이었다.

I. Pareto最適과 시장의 실태

1. Pareto最適

가격은 수요와 공급이 균형을 이루는 선에서 결정되어야 한다. 사회 각 개개인이 합리적 인간이고 경쟁적인 시장구조에서라면 이러한 均衡價格(Equilibrium Price)은 사회적 후생을 극대화 시킨다고 인정되고 있다(Pareto 최적에 대하여서는 대부분의 경제원론이나 미시경제교과서에서 자세히 다루

고 있으므로 생략).

정부의 기능과 역할이 클수록 사회의 경제상태는 Pareto 최적에서 더 멀어진다. 조세는 가격구조를 왜곡시키고, 관세는 경쟁적인 시장구조를 해치며, 國王의 명령은 사회 각 개인의 합리적 예측을 깨뜨린다. 정부의 기능은 국민과의 계약에 의해 인정된 최소한의 범주(국방·치안등 고유기능)에 멈추어야 하고 가능한 한 축소되어야 한다.

물론 이것은 하나의 가설에서 출발하고 있지만, 19세기 이후 歐美의 수많은 시민혁명을 거쳐 거듭 확인된 이론이기도 하며, 자본주의 경제체제를 옹호하는 논리의 중심이기도 한다.

그러나 이러한 Pareto최적이 성립하기 위해서는 몇가지 조건이 필요하게 된다.

- (1) 한개 또는 몇개의 경제주체가 시장가격형성에 지배적인 영향력을 가져서는 안되고,
- (2) 가격형성에 인위적인 제한이 없이 수요·공급자의 자유스러운 선택이 가능해야 하며,
- (3) 지역간(국내·국제간) 재화의 이동이 자유스러워야 하고, (4) 각 경제단위는 각재화에 대한 지식과 정보가 완전해야 한다.

이러한 시장을 완전경쟁시장이라 하고, 이는 현실적인 시장이 아니라, 하나의 가상적인 시장이다. 따라서 Pareto최적이란 하나의 이념일 뿐, 현실에 존재하는 현상은 아니다.

2. 市場의 실패와 정부의 개입

현실은 완전경쟁시장이 아님인 이러한 Pareto 최적인 개념설정 이전부터 인정되고 있었다. 또 그것이 정부가 모든 것을 방임하고, 가만 있는다고 해서 그런 상태가 올 수 있는 것도 애초부터 아니었다. 이를 경제학에서는 市場의 실패(Market's failure)라고 한다.

Pareto 최적상태에 접근하기 위해서는 市場의 실패에 대한 개입이 있어야 하며, 이 기능은 전통적으로 公權力을 가진 정부의 기능으로 인식되어 왔다.

그렇다고 국민경제에 대한 정부의 모든 개입이 반드시 Pareto 최적인 상태에 접근하기 위한 것은 아니었다. 또 정부의 기능이 반드시 경제적인 면에 국한된 것도 아니었다. 그 이전부터 정부의 기능은 권력의 행사라는 측면에서 광범위하게 발휘되어 왔으며, 개개의 기능발휘가 반드시 무슨 논리나 당위성에 의해 이루어져 온 것도 아니다.

그러나 현재의 시점에 있어서 특히 국민경제활동에 개입하는 정부의 기능에 대한 논리적 당위성을 따질 때, 「Pareto 최적인에 의한 사회적 후생의 극대화」라는 상태는 중요한 기준이 되고 있다고 보여진다.

또한 국민경제활동에 대한 정부의 개입은 Pareto 최적상태의 실현이라는 논리적인 목표를 가지고 수행되어야 한다고 본다. 이는 석유제품가격결정에 개입하고 있는 정부의 기능에도 물론 적용되어야 할 것이다.

II. 油價管理制度 개선방안에 관한 논의

1. 國內油價政策의 개요

1964년 이래 국내석유제품가격은 정부에 의해 결정되어 오고 있다. 1983년 이후 제트油, 溶劑, 나프타등 몇가지 품목을 자율화한 바 있지만, 連産品의 석유제품의 다른 대부분의 품목을 최고가격으로 묶어두고 있어서 전체적으로 볼 때, 그다지 큰 의미를 가지고 있는 것은 아니다.

당초 정부가 油價를 결정하게 된 동기는 메이저

(國際石油資本)의 과다이익 방지를 위한 조치였다고 이야기되지만, 당시 순수한 민족자본에 의해 정유사가 설립, 운영되고 있었다 해도 정부가 油價를 결정하는 것은 불가피했을 것이라고 보는 것이 보다 타당할 것이다. 보다 중요한 이유는 국민경제에 대한 영향이 매우 크다는 것이며, 사회간접자본적인 성격이 강하다는 데에서 찾아야 할 것이다.

이와 같은 명분은 우리나라의 현재와 미래, 그리고 외국에서도 타당할 것이다.

그 동안 정부가 석유가격을 관리하면서 일관되게 유지하여온 목표는 수급안정과 가격안정의 기반 구축이었다. 가격관리의 과정은 주로 정유사의 손익분석작업이었으며, 수급과 가격안정기반을 구축하고 단기적인 정책목표(산업지원 및 민생안정) 실현을 위해 어느 비용을 얼마만큼 인정하여 소비자의 부담으로 가격을 통하여 회수하도록 하여 주느냐의 문제였다.

마진율이 일반제조업의 3분의 1을 겨우 넘는 商社적인 비용구조를 가지고 있는 정유사는 국제 원유가격과 환율변동에 대한 완충의 幅이 극히 취약할 수 밖에 없다. 주지하는 바와 같이 현행 油價의 5% 미만인 고정비의 성격을 띠고 있으며, 나머지 95%는 외부의 충격에 그대로 노출되어 있다.

따라서 지난 70년대의 두차례의 석유위기와 80년 변동환율제도의 이행에 따라 국내 油價政策은 길지 않은 세월에도 수많은 변천과 발전을 하여 왔다. 油價비용기준을 삼을 정유사의 선택, 자기자본에 대한 허용이익수준, 일시적인 가격인상을 완충하기 위한 갖가지 방안, 기금운용의 폭과 규모, 원유가격 다원화와 정유사 손익균형의 접합, 상승하는 환율부담과 金利변화, 특정산업지원등이 주요 이슈였다.

현재에도 油價관리의 목표는 수급과 가격안정으로 일관성을 갖고 있고, 그 기술적 과정은 정부에 의한 정유사의 손익분석작업을 중심으로 하고 있으며, 精油5社의 손익을 기준으로 함으로써 社別비용절감노력과 수익증대노력을 위한 경쟁을 유도하고 있다.

2. 油價管理制度의 개선논의

그러나 이러한 정부의 통제가격 위주의 油價정책

은 그동안 꾸준히 논란의 대상이 되어 왔다.

우선 경제규모가 확대되고, 민간주도의 경제운용 기조로의 전환이 바야흐로 이루어지고 있으며, 국제석유시장도 옛날처럼 공급이 팽박하지 않으며, 폭리규제의 대상이 된 메이저도 이미 퇴조한지 오래고, 변동환율제 실시 및 개방경제의 확대 등으로 정부가 계속 가격을 통제한다는 것은 비합리적, 비효율적이라는 지적이었다.

또한 가격이 정부통제하에 있음으로 인해서 정유사의 정부의존도가 심화되었고, 自力과 자기 노력이 결여되어 있다는 점이다.

개인적으로는 이에 全的으로 찬동하는 것은 아니지만, 대부분은 현명하고 적절한 지적이라고 본다.

이에 대한 개선대책으로 몇가지 골목할만한 代案들이 작성되었고, 이에 대한 논의는 아직도 계속되고 있다(油價관리제도 개선방안에 대해서는 여러 선배들께서 제시, 강조한 바 있으므로 생략).

그러나 제시된 여러 代案은 각자의 입장(정유사와 정부, 또는 정부내의 부처간)에 따라 문제의 인지에 상당한 인식의 차이가 있으며, 대안도 조직의 이해관계를 벗어나지 못하는 듯한 인상이 든다. 이러한 여러 代案들은 무엇보다도 실현가능성이 있어야 되고, 또 이해관계자의 합의를 얻을 수 있어야 한다고 본다.

이해관계자의 합의를 얻는데에는 각자(국민·정유사·정부·관련산업계등)의 현실적 이해관계가 물론 고려가 되겠지만, 무엇보다도 사회적 후생의 극대화, 즉 Pareto최적의 상태에 보다 접근하는 방향이 되어야 할 것이다. 그리고 그 현실적 접근은 사회적인 합의를 통해서 이루어져야 할 것이다.

Ⅲ. 油價管理기준으로서의 Pareto 최적개념

1. 最適油價개념

어떠한 油價가 Pareto최적을 시현하고 있다면 그것은 油價가 완전경쟁 시장가격에 의해서 이루어지고 있으며, 그것이 곧 가장 효율적인 자원배분을 가져와 사회적 후생의 극대화(油價를 1 원이라도 더 올리면 사회적 후생이 감소되고, 1 원이라도 더 내려도 사회적 후생이 감소하는 그런 가격)를 이루

는 것이 된다. 즉 Pareto 최적을 이루는 油價란 油價를 구성하는 각종 요소비용(原油價, 금리, 환율부담, 정제비용, 유통수수료 등)이 최적으로 배합하여 있고, 이렇게 해서 나타난 油價 자체도 Pareto 최적을 이루는 각종 요소비용으로 최적으로 배합되는 그런 수준의 油價이다.

그런 油價는 각 요소비용의 가치변화에 신속적으로 대응하게 되고, 전후방의 모든 의미있는 변화를 감지할 수 있는 油價이다. 그것은 각 유종별로 최적의 가격으로 배분되어 있을 것이고, 油價항목별로도 최적배분이 이루어져 있을 것이다. 지극히 가상적인 개념이지만, 油價정책의 기준으로써 삼을 수 있는 油價이며, 현실유가를 검증할 수 있는 油價일 것이다. 편의상 이를 最適油價라 칭하자.

2. 最適油價기준의 현실적 적용例

위와 같은 기준을 이용하여 현행의 油價를 검증하는 예를 들어보자.

현행 油價에 유전스기간은 5 社 평균 실적치로 들어가 있다.

각사의 실적치(121일, 137일등)는 각 회사가 나름대로 최선의 선택(유전스 이자지불의 최소화와 당회회사 자금운용의 최적화)의 결과라고 일단 인정할 수 있다. 그렇다면 5 社 평균치인 136일이 반드시 우리나라의 最適油價에 일치하는 숫자라고 말할 수는 없을 것이다. 가령 最適油價에 일치하는 유전스사용일이 132일이라면 油價에 132일이 유전스사용일이 반영되는 것이 정유사, 관련산업, 최종 소비자를 포함한 사회전체(여기서는 국가)의 후생의 극대화를 이룰 수 있을 것이다. 이 경우 油價에는 132일의 유전스 사용일이 적용되어야 할 것이다.

이런 케이스는 금리수준, 정제비 반영, FOB 등 각종 油價항목에 모두 적용될 수 있다. 132일이라는 숫자는 찾아내기가 거의 불가능할지도 모르며, 검증하기도 어려울 것이다. 그러나 어느 한 시점에서는 분명히 존재하는 숫자이며, 이에 접근하기 위해 노력하는 것은 실무자의 의무일 것이다.



3. Pareto最適과 油價自律化

油價자율화가 곧 Pareto최적을 가져다 줄 수 있을까? Pareto최적은 油價자율화로써 도달할 수가 있는가? Pareto최적은 가상의 상태이며, 완전경쟁의 조건하에서는 油價자율화가 곧 Pareto 최적에 도달할 수 있다고 볼 수 있다. 그러나 그것은 가상적인 경우이며, 시장의 실패가 예상된다면 정부의 개입은 불가피하다. 오히려 정부의 보완적 개입이 Pareto 최적에 보다 접근할 수 있다.

油價자율화를 시행하고 수출입을 제한한다면 정유사는 담합으로 폭리를 취할 수도 있다. 이 경우 他기업의 진입을 유발하여 과당경쟁에 빠질 수도 있다. 유전스자금을 비교적 용이하게 이용할 수 있고, 기간산업이라는 측면에서 폭리없이도 他기업의 진입으로 가동률저하는 충분히 예상할 수 있다.

이 때 日本처럼 정유사의 통폐합이 다시 이루어진다면 Pareto 최적과는 거리가 먼 상황이 될 것이다.

수출입을 자유화한다 해도 문제는 또 생긴다. 소비지경제주의의 기초가 무시된다면 국내정유사 제품이 산유국의 스파트덤핑제품과 경쟁하여 이길 수 있다 하더라도 그것은 일부 품목에 한정될 것이다. 현실적으로 조세부담을 피할 수 없을 것이다. 유종별 수급의 불균형은 쉽게 예상할 수 있다. 어느 상황도 Pareto 최적과 가까워질 것이라고 말하기 어려울 것이다.

따라서 현실적인 불완전경쟁시장에서의 油價自

律化는 Pareto최적과 별개의 개념으로 보아야 한다.

IV. 油價管理의 이념

현재의 국민경제운용방식은 어떤 형태의 제도를 채택하고 있는지 정부의 개입이 불가피한 것으로 보고 있다. 또 그러한 당위가 아니더라도 관행에 의해 정부의 개입이 사실상 이루어질 것이다. 따라서 여기에는 어떠한 이념이 있어야 하며, 또 그것은 Pareto 최적상태의 실현이라고 본다.

Pareto최적에서 현실경제가 왜곡되어 있는 정도에 의해 정부개입의 수준이 결정되어야 할 것이다. 사회적으로나 혹은 국가전체로 Pareto최적을 이루는 油價가 있다면 그 油價를 최적유가라고 한다. 정부에서 유가를 관리한다고 하면, 그것은 최적유가를 확인하고, 수시로 사회현실에 검증하며, 적용하는 일일 것이다.

물론 最適油價에 관한 개인적인 판단은 각각 달라질 수 있다. 사회적 후생에 대한 가치판단이 개입되기 때문이다.

그러나 현실적으로 그러한 가치판단은 사회일반의 합의나 정치적인 판단에 의해 결정되는 것이 불가피하다.

그러한 가치관 아래에서 현실적인 최적유가를 산정하는 작업은 유가관리에 관련된 모든 실무자가 사회의 후생을 극대화하는데 기여하는 최선의 선택일 것이고, 유가관리의 이념이기도 할 것이다. *

□ 新刊안내 □

우리나라 최초의 석유 및 석유산업의 입문서

오늘의 石油産業

大韓石油協會 弘報室