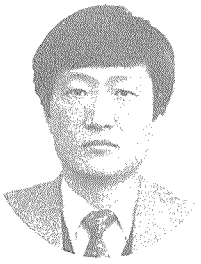
석유산업 자율화의 효율적 추진을 위한 과제



金 在 哲
〈한국과학기술원 경영과학과 교수〉

1. 머리말

최근 정부는 3단계에 걸친 石油産業規制 합리화 추진방향을 확정하였고, 우선 1단계로서 油價의 환율연동제를 중심으로 하는 몇가지 완화조치를 금년중으로 추진 완료하기로 하였다고 한다. 그간의 규제조치가 석유산업, 나아가 국민경제에 상당한 정도로 기여한 것은 사실이나 급속한 대내외적 환경변화에 능동적으로 대처하고 석유산업의 건전한 육성과 활성화를 이룩하기 위하여 自律化의 필요성에 대한 주장이 활발히 대두되고 있는 현시점에서 이번 정부의 조치는 자율화에로의 일보를 내딛었다는 점에서 우선 환영할만한 조치라고 생각된다.

규제완화의 구체적인 추진방향이나 실무적인 검토는 관련정책입안자와 업계 전문가의 과제로 보겠으나 이를 효율적으로 추진하기 위하여는 다음과 같은 사항에 대해 경제이론적 측면에서 체계적인 硏究·分析이 병행되어야 한다. 첫번째로 가격 및 이윤규제, 진입규제 및 수출입규제 등으로 대표되는 이제까지의 제반규제조치가 추구하고자 하는 경제정책분석에 대한 재조명이 필요하다. 두번째로 규제정책이 이러한 정책목표의 달성에 대한 기여도와 아울러 규제로 인한 폐해 또는 부작용에 대한 분석이 뒤따라야 한다. 세번째로 이상의 분석을 토대로하여 앞으로 추진되어야할 自律化의 방향을 정립하여야 한다. 본고에서는 이상의 검토사항에 대해 개략적으로 논의하고 또한 이에 관련된 문제점들을 재기하고자 한다.

2. 규제의 정책적 목표

석유산업의 전부문에 걸쳐 광범하게 얽혀있는 다양

한 규제조치중 산업정책적 측면에서 가장 영향력이 있는 것은 가격 및 이윤규제, 진입규제 및 수출입규제로 볼 수 있다. 본고에서는 분석의 촛점을 이 세가지 규제제도에 국한하여 논의를 전개하기로 한다.

현 가격 및 利潤規制는 구미각국에서 전통적으로 사용되어 온 원가주의가격결정방식(Cost-of-Service Ratemaking) 의 일종으로 우리나라 석유산업의 특성이 다소 가미되어 있는 형태를 취하고 있다. 이 방식은 주로 자연독점산업(Natural Monopoly Industry)에 대하여 완전경쟁(Perfect Competition)시장에서 얻어질 수 있는 제반 경제적효과를 얻기위해 정부가 인위적으로 價格 및 利潤 決定에 간여하는 제도이다. 자연독점산업이란 산업내에 한개의 독점기업이 존재하는 경우 사회적 생산비용이 최소가 되는 산업을 의미한다. 기술적인 측면에서 규모의 경제(Economies of Scale)와 범위의 경제(Economies of Scope)등이 있거나 과당경쟁, 정보의 불완전성, 거래비용 등으로 시장기능이 원활하게 수행되지 못하는 경우 자연독점산업이 될 가능성이 높게 된다. 한편 완전경쟁하에서는 경쟁을 통하여 소비자 후생 및 사회후생이 최대가 되며 자원배분이 효율적으로 이루어지는 것은 주지의 사실이다. 따라서 자연독점산업의 경우 사회적 생산비용의 절감을 위하여는 한 개의 기업이 시장공급을 담당하는 것이 바람직하나 이 경우 경쟁의 효과는 기대하기 어렵게 되며 이 점에서 정부의 간섭 내지는 規制의필요성이 발생한다.

우리나라의 가격 및 利潤規制는 일반적인 원가주의 가격결정방식에서 볼 수 없는 몇가지 특성을 지니고 있는데 이 중 몇가지를 살펴보면 ㉮우리나라 석유산업의 정제부문은 독점이 아니고 수 개의 정유회사로 구성되어 있는 과점상태에 있기 때문에 원가계산은 평균복합단가의 개념에 의해 이루어지며 ㉯석유제품가격이 원유가 변동에 영향을 받지 않도록 하기 위하여 석유사업기금제도가 병행 운영되고 있고 ㉰利潤의 엄격한 規制를 위하여 실적이윤이 허용이윤과 괴리가 있는 경우 이를 사후적으로 조정하는 事後精算제도가 실시되고 있다.

이러한 특징을 갖고 있는 가격 및 利潤規制는 첫째로 과다한 이윤을 억제하여 공평한 소득재분배를 이룩하고 둘째, 원유가 변동에 비탄력적인 안정적 가격구조를 달성하는데 역점을 두어 왔다고 볼 수 있다. 먼저 가격규제에 대하여 살펴보면 석유에너지가 우리나라 총 에너지 소비의 약 절반을 차지하는 주에너지원임을 볼 때, 유류제품가격의 불안정성이 수반하는 사회적 비용은 막대하다. 급격한 가격의 변동은 교통, 가계 및 산업부문등 소비부문에 직접적으로 소득재분배의 효과를 가져올 뿐만아니라 간접적으로는 석탄, 전력등 인접 에너지산업의 생산 및 가격구조에 영향을 미쳐 자원배분상에 있어 심각한 왜곡을 가져올 수도 있다. 다음으로 利潤規制의 기본취지는 과다한 생산자 이윤이 발생할 경우 이 중 일부를 직접 또는 간접적으로 소비자에게 이전함으로써 소비자의 후생을 증진시킬 수 있다는 데에서 찾을 수 있다. 좀 더 엄밀히 말해 利潤規制가 타당성을 얻기 위해서는 첫째로, 利潤의 비정상적인 증가가 사전에 예견되기 힘들고 다분히 경영외적요인의 지배를 받기 쉬우며 둘째, 이러한 이윤증가가 소비자로부터 생산자에로의 소득재분배 형태를 취하고 세째로, 이윤의 크기가 막대하게 나타나는 경향이 있는 경우로 규정할 수 있다. 이러한 상황이 규제없이 방치된다면 소득재분배면에 있어서 공평성이 결여될 것이며 석유산업의 경우 원가의 주요구성부분(53%)인 원유가가 전적으로 국제원유시장의 환경에 지배받기 때문에 이와 같은 상황이 발생할 소지가 충분히 있다. 예를 들어 70년대말과 80년대초의 오일 쇼크 당시 만약 가격과 이윤의 규제가 존재하지 않았다면 엄청난 가격의 상승은 물론 정유사의 이윤 역시 상당한 규모로 증가하였을 수도 있었을 것이다. 80년대 초반까지 국제원유시장 자체가 불안정하였고 우리나라의 經濟도 기반이 취약한 상태였기 때문에 가격 및 이윤규제의 방법상의 문제점은 차치하고라도 당위성은 인정된다고 할 것이다. 성과면에 있어서 가격구조의 안정성은 비록 인위적이나 성공적이었다고 평가할 수 있을 것이며, 구체적인 연구결과의 미비로 단언하기 어려우나 소득재분배의 공평성 역시 어느정도 수준까지는 이루어졌다고 할 수 있을 것이다.

진입 및 수출입규제는 석유산업이 自然寡占(Natural Oligopoly)이라는, 다시 말하여 두 개 혹은 수개의 정유회사가 석유류제품을 공급하는 것이 사회적 생산비용을 최소화한다는 시각을 암묵적으로 반영하고 있다고 할 것이다. 경제학에 있어서 자연독점 혹은 自然寡占에 대한 논의는 현재로는 이론적인 단계에 머물러 있으며,

구체적으로 특정 산업이 자연독점 혹은 自然寡占인지를 판정하는 것은 극히 어려운 실정이다. 따라서 自然寡占의 여부(다시말해 몇 개의 정유회사가 석유산업내에서 가동하는 것이 최적인가에 대한 분석은 논외로 할 것이나 올바른 석유산업정책의 정립을 위하여 반드시 수행되어야 할 과제이다).

여기서는 정제부문에서의 진입 및 수출입규제에 관하여 고려되어야 할 몇 가지 사항만을 검토하기로 한다. 먼저 진입규제가 없어 정제부문에서의 이윤에 유인되어 진입이 발생하는 경우를 생각해 보자. 정유산업은 그 특성상 연간 6만B/D 규모의 정유공장 건설에 약 3억달러가 소요되는 거대한 자본집약적인 장치산업이므로 진입과 함께 수요가 크게 증가하지 않는 한, 상당한 정도로 규모의 경제가 상실되고 이것은 사회가 부담하여야 하는 비용으로 남게 된다. 또한 경기의 하강시 退出하고자 하는 경우 자본투하의 상당부분이 매몰(sunk)되어 회수 불가능하게 되면 진입자와 궁극적으로는 사회가 부담하여야 하는 비용이 된다. 따라서 정제부문에로의 진입은 사회적으로 대규모의 진입비용이 수반하게 된다. 뿐만아니라 이미 앞에서 지적한 바와 같이 정유회사의 이윤중에는 換率, 국제원유시장의 상황 등에 연결되는 Windfall적 성격의 利潤비중이 상대적으로 높아 이러한 진입비용이 발생할 소지가 크다고 할 것이다. 물론 신기업의 진입은 경쟁을 촉진하여 자원배분의 효율성을 올리는 효과를 기대할 수 있으므로 이에 기인하는 사회적 후생의 증가가 진입비용을 상쇄하고도 남는 경우에만 진입이 사회적으로 타당하게 될 것이다. 진입비용과 진입에 따른 사회적 후생증대의 계산은 용이한 것이 아니나 후자의 경우가 상대적으로 더욱 어렵다고 할 수 있다. 費用便益分析이 어려운 상황하에서 무분별한 진입의 억제장치라는 점에서 진입의 허가권을 정부가 유보하는 것은 어느정도 타당성을 지닌다고 할 것이다. 그러나 잠재적 진입가능성이 기존기업에 대해 효율성제고압력의 역할을 함을 볼 때 허가제는 이러한 잠재적 편익을 사전적으로 봉쇄함으로써 어느 정도의 기회비용을 발생시킴을 간과해서는 안된다. 수출입규제의 정신도 비슷한 관점에서 볼 수 있으나 수출입부문의 개방은 정제부문에로의 진입과는 달리 진입기업의 입장에서는 진입비용이 거의 발생하지 않는다는 점에서 차이가 있다. 이것은 進入障壁이 거의 존재하지 않고 따라서 진입 및 퇴출이 비교적 자유스러움을 의미한다. 그러나 사회적으로 볼 때 규모의 경제상실과 자유로운 진입과 퇴출은 석유제품의 안정적인 공급기조를 저해할 가능성이 높다는 점에서 역시 비용을 수반하게 된다. 이점에서 進入規制와 같은 맥락에서 수출입규제 역시 어느 정도의 타당성을 지닌다고 할 것이다.

3. 규제제도의 폐해

다음으로 規制의 폐해에 대한 분석을 시도할 것이나 이 경우에도 위에서와 마찬가지로 진입규제와 수출입규제의 폐해분석에는 많은 난점이 따른다. 이하에서는 분석이 비교적 용이한 가격 및 이윤규제의 폐해에 대하여 필자가 간단한 模型分析을 통해 도출한 이론적 결과만을 소개하고자 한다. 가격 및 이윤규제는 위에서 살펴본 바와 같이 공평성과 안정성의 유지에는 상당한 정도 기여하였다고 볼 수 있으나 경쟁제약으로 인한 효율성저하의 측면에서 볼 때 매우 심각한 것으로 나타난다. 이 중 주된 것을 살펴보면 첫째, 정유사별로 사전적인 추정이윤이 자본에 연계된 허용이윤과 다를 수 있다(또한 한 정유사가 허용이윤을 넘어서는 초과이윤을 얻게되면 허용이윤에 미달하는 利潤을 얻는 회사가 반드시 존재하게 된다). 이러한 사전적 추정이윤과 허용이윤의 괴리가 비용조건이 비슷한 경우에도 단기적인 경영노력으로는 변화시키기 어려운 시장점유율 및 자본량에 의해서 발생할 수 있다는 점에서 문제가 있다할 것이다. 둘째, 비용절감등에 의한 事後精算요인이 발생할 경우 현 규제하에서는 모든 혜택은 소비자에게 이전되고 事後精算요인을 발생시킨 회사는 사후정산의 일부를 얻게되나, 이는 결과적으로 여타 회사가 지불하는 형태로 이루어진다. 이와같이 사전적으로 또한 사후적으로도 정유회사간에는 시장기능을 통한 경쟁관계가 아닌 인위적인 상호의존과 대립관계가 있게 됨으로써 정상적인 경쟁에 의한 효율성의 제고는 기대할 수 없게 된다. 세째, 간단한 게임이론(Game Theory)을 적용하여 보면 일반적으로 정유부문에 대한 경영개선의 노력은 약화되며 정유산업 이외에 투자 요인이 더욱 커짐을 볼 수가 있다. 최근의 정유회사의 석유화학산업에로의 진출이 활발한 것이 좋은 예가 될 것이

다. 네째, 事後精算요인의 상당부분이 시장외적, 경영외적인 경우가 많은데 이것은 소득재분배의 공평성의 관점에서 환수되어야 할 것이나, 현 규제제도하에서는 환수과정에서 비합리적인 상황이 발생할 수 있다. 예를 들어 외화부채가 적은 회사 또는 원유를 저렴한 가격에 도입하는 회사가 오히려 패널티를 받게될 수도 있다. 마지막으로 석유제품가격이 정책적으로 결정되기 때문에 제품별 가격구조에 심각한 歪曲이 발생할 가능성이 있으며 자원의 효율적 배분을 저해하는 요인이 될 수 있다.

4. 自律化추진을 위한 제언

최근 사회전반에 걸쳐 급속히 진행되고 있는 민주화의 일환으로 또한 위에서 살펴본 規制의 폐해를 불식하고 그간 등한시되어온 시장경쟁기능의 회복을 통해 효율성을 제고하여야 한다는 차원에서 정부규제의 합리화 또는 자율화에 대한 논의가 업계, 정부, 학계 등에서 활발하게 이루어지고 있으며 정책적으로 다각적인 개선방안이 검토·추진되고 있음은 자연스러운 과정이라고 하겠다. 이러한 일련의 움직임은 시대적 요청이라는 차원에서 뿐 아니라 최근의 저유가추세, 원유시장의 안정화, 우리나라의 경제력 향상 등으로 自律化의 여건이 조성되었고, 규제의 타당성이 그 빛을 잃고 있다는 점에서 시의적절하다고 할 것이다. 또한 경제성장에 따른 수요구조의 고도화, 다양화와 이에 부응하는 시설고도화에 적극적으로 대처하기 위하여서도 규제의 완화는 적극 추진되어야 할 것이다.

그러나 公平性, 安定性 위주의 정책에서 경쟁에 의한 효율성증대에 역점을 두는 정책으로 전환함에 있어 그 이행과정에 대한 충분한 사전적인 검토를 거쳐야할 것이며 시장기능이 지나치게 강조된 결과 그간 어느정도 효과를 얻고있는 공평성과 안정성의 기조를 상실하는 우를 범하여서는 안될 것이다. 다시말해 自律化의 추진 역시 사회적으로 비용이 발생함을 깊이 인식할 필요가 있다. 국제원유시장이 현재로는 안정적이라고 보겠으나 석유가 부존량이 한정되어 있는 자원임을 볼 때 석유시장의 위기적 상황은 언제든지 발생할 소지가 있음을 유의해야 한다. 비록 당분간은 이러한 외생적인 요인에 의한 불안요소의 가능성이 배제된다고 하여도 공평성과 안정성을 해칠 수 있는 구조적인 요인이 시장내적으로 상존하고 있음을 주시할 필요가 있다. 현재 정유업계는 두개의 선도기업(Leaders)과 세개의 추종기업(Followers)으로 구성되어 있어 전통적인 과점구조를 지니고 있을 뿐아니라 정유회사들이 수 종의 연산품시장에서 경쟁하는 석유산업의 구조적 특성때문에 가격결정등에서 공동보조를 취할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 이 경우 價格自律化를 통한 효율성의 제고의도는 오히려 가격상승으로 무산될 수도 있으며 정유회사의 過大利潤에 의해 공평성과 안정성마저도 상실될 수도 있을 것이다. 시장기능신봉론자들의 통상적인 주장, 즉 진입장벽제거에 의한 효율성제고는 교과서적인 이상적인 상황, 다시말해 어떤 종류의 마찰도 존재하지 않는 완전경쟁하에서만 가능하다는 점을 인식하여야 한다. 현실에서는 완전경쟁이론의 적용을 불가능하게 하는 요소, 예를 들어 규모의 경제, 범위의 경제, 진입비용등이 얼마든지 존재한다. 따라서 自律化에로의 이행에 따른 사회적 비용을 엄밀히 계산할 수는 없겠지만 최소한 이를 위한 노력은 따라야 할 것이다. 다시말해 정부의 規制合理化方案에 의하면 3단계에서 이루어지게 되는 완전한 自律化는 완전한 규제와 마찬가지로 심각한 폐해를 불러 일으킬 수 있음을 잊지 말아야 할 것이다.

구체적으로 自律化의 원활하고 성공적인 추진을 위하여 다음과 같은 사항이 고려되어야 할 것이다. 첫째로 자율화를 추진함에 있어 전면적이고 동시적인 規制의 철폐는 합당치않고 부분적으로 또한 단계적으로 추진되어야 할 것이다. 부분적인 추진의 배경은 그간의 정유사, 유통업체의 경영체질이 규제 혹은 보호에 익숙하여 왔음을 고려하여 전면적 規制의 철폐의 혼란과 충격을 최소화하는 데 있다. 다시 말해 석유산업의 체질을 자율체제에 적응시키는 과정에 있어 충분한 시간이 주어져야 함을 의미한다. 또한 석유산업의 부문별 유기성을 감안할 때, 각 단계별로 규제완화조치는 전부문에 걸쳐 이루어져야 할 것이다. 단계적 추진은 위에서 언급한 충격의 최소화를 위하여서도 물론 필요하나 동시에 단계적 유기성에 더 큰 비중을 두고 있다. 즉, 단계별 조치의 추진결과로 얻어질 수 있는 소비자, 정유회사, 유통회사 등의 행동양식, 시장구조적 특성 등에 대한 정보를 수집, 가공하여 다음단계의 올바른 정책수립

에 활용할 수 있는 것이다. 自律化가 이상과 같이 점진적으로 이루어져야 하는 또 다른 주된 이유는 자율화과정은 시간적으로 불가역적이라는 점에 있다. 일단 규제조치가 완화되는 경우 이를 다시 재강화하는 것은 극히 어렵다고 볼 수 있다. 다시 말해 성급한 自律化의 추진결과 예견하지 못한 상황이 발생하였을 경우 규제강화로의 재복귀가 가능하지 않게 된다면 이의 시정은 용이하지 않게 될 것이다.

이러한 관점에서 정부의 부분적, 단계적 추진시책은 일단 긍정적으로 받아들일 수 있으나 각 조치의 논리적 근거와 단계별 유기적 관계에 대한 고려가 비교적 약하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 예를 들어 제2단계에서는 국제유가연동제를 계획하고 있는데 추측컨데 國內油價구조의 국제유가구조로의 이행이 사회적으로 바람직하다는 인식이 그 배경이 되고 있는 것 같다. 그러나 國際油價는 각국의 상이한 시장구조를 반영한 평균적인 개념이기 때문에 우리나라의 유가구조가 이것에 접근해야된다는 점에는 의문의 여지자 있다. 뿐만아니라 최근의 일련의 가격인하조치로 유류소비가 급격히 늘어나고 있음을 볼 때 장래 소비억제책이 채택될 가능성도 있고 만약 이것이 세제를 통해 이루어진다면 국제유가제도와의 괴리는 필연적이라고 할 수 있을 것이다. 또한 3단계에서의 가격의 完全自律化가 이루어질 경우 국제유가에 연동되어 있는 가격이 큰 혼란 없이 새로운 가격체계로 이행할 수 있느냐에도 의문의 여지가 있으며 이것은 1단계의 환율연동제에서 국제유가연동제로 이행시에도 마찬가지로 발생할 수 있는 문제점으로 보여진다. 마지막으로 각 단계별의 추진결과 예상되는 유용한 정보의 수집, 처리 및 활용에 대한 방안 역시 강구되어야 될 것으로 생각된다.

自律化推進의 또 하나의 원칙으로서, 경제성장을 위한 에너지공급 및 가격의 안정성, 소득분배의 공평성 등을 위하여 정부의 규제는 적정선에서 계속 유지되어야 한다. 따라서 경쟁촉진을 위하여 가격자율화는 추진되어야 하나 동시에 공동보조의 결과 또는 Windfall적 요인에 의하여 발생할 수 있는 과대이윤을 방지하기 위하여 이윤규제는 계속 존속되어야 된다. 예를 들어 가격상승에 따라 利潤의 급격한 증가가 있을 경우조세 혹은 기금증가 등을 통한 간접적인 환수가 있어야 될 것이다. 다만 현재와 같은 경직적·인위적인 이윤규제는 철폐되어야 한다. 다시 말해 정유사들의 비용절감, 투자의욕을 고취시키기 위하여 정상적인 이윤을 초과하는 부분의 전부를 사후 징수하는 事後精算제도는 철폐되어야 하며 이 중 일부는 정유사에 귀속되어야 한다. 마지막으로 정부가 최종위기관리자의 역할을 계속 수행하여야 한다는 관점에서 원칙적으로 비축목적의 석유사업기금제도는 존속하여야 한다. 그러나 기금제도의 운영에는 많은 개선이 뒤따라야 할 것으로 생각된다. 예를 들어 기금의 운용에 있어서 공정한 운용rule이 마련되어야 하며 운영에 대한 효과분석과 사후관리 및 국민에 대한 운용의 보고제도가 있어야 될 것이다.

석유산업의 규제합리화 또는 自律化는 부단히 추진되어야 하나 이것은 그간 어느 정도 성과를 본 소득분배의 공평성과 가격을 포함한 석유산업의 안정성이 저해되지 않는 범위내에서 이루어져야 한다. 특히 진입 및 輸出入規制를 완화함에 있어서는 적절한 보완조치가 있어야 할 것이다. 결론적으로 효율성을 크게 약화시키고 있는 현재의 엄격한 직접규제에서 기금, 조세 등을 통한 최소한의 간접규제로 정책을 전환함으로써 효율성제고와 동시에 공평성 및 안정성의 유지를 꾀하여야 할 것이다. ◎

□도서안내□

석유의 이모저모

-大韓石油協會-