

“ 석유산업의 당면과제와 정책대응 ”

南 命 福
(油公 업무부장)

I. 머리말

격동의 1980년대를 마치고 우리 사회는 지금 정치, 경제, 사회, 문화등 제분야의 구조적 전환을 위한 1990년대의 출발점에 서 있다.

油公의 설립과 더불어 시작된 정유산업도 이제 한 세대의 역사를 지니게 되었고, 경제전반의 성장에 발맞춰 그 양적 성장은 이미 팔목할 정도이다. 한편 석유산업의 질적 평가에 있어서는, 우리 경제가 일반적으로 그렇듯이, 과연 성숙기의 발전단계에 걸맞는 내적 구조를 갖추고 있는지 반성해 볼 여지가 없지 않다.

경제의 가장 중요한 투입요소를 공급하는 에너지산업, 막대한 매출액의 대기업, 그러나 아직도 자본과 기술의 일부는 메이저에게 의존하고, 가격과 이윤이 정부에 의해 통제되는 덩치 큰 어린 아이라는 이미지가 한국의 석유산업에 공존하고 있는 것은 아닐까.

이러한 대외 이미지의 사실여부가 중요한 것은 아니다. 경제가 고도성장을 계속해 가는동안 에너지산업의 성장은 외적으로 확보될 수 있고, 약간의 구조적 왜곡은 에너지의 안정공급이라는 1차적 의무를 다하는 한 어느 정도 정당화될 수 있는 문제이기도 하다. 그러나 대부분의 사람들이 동의하듯, 한국경제의 고도성장은 현재의 경제적 구조하에서는 일단 한계에 도달한 것이 사실이며, 이러한 환경변화에 직면하여 정유산업의 발전 또한 새로운 질적전환을 요구하고 있는 것이다.

따라서 우리는 이 글에서 우리나라 석유산업의 환경변화와 현황 및 전망을 살펴보고, 미래의 바람직한 발전을 실현하기 위한 과제와 해결방안을 조망하기로 한다.

II. 석유산업의 환경변화와 현황

1. 국제 석유시장의 변화

1978년말부터 시작된 이란의 회교혁명으로 인한 석유금수 조치는 국제석유시장의 수급균형을 깨뜨리며 제2차 석유위기를 야기시켰다. 원유공사가격은 '78년말 배럴당 12.70달러에서 인상을 거듭, '81년말에는 34달러 수준까지 치솟았다.

그러나 2차에 걸친 高油價와 공급불안은 非OPEC 지역에서 원유개발을 촉진하여 멕시코등지에서의 산유량을 증가

시켰다. 非共產 자유세계의 OPEC(석유수출국가기구) 원유에 대한 의존도는 계속적으로 감소되어 '79년의 60% 수준에서 '87년에는 40% 수준까지 떨어지며, OPEC의 시장지배력은 약화되기 시작하였다. 또한 주요 석유소비국에서는 경제침체와 함께 에너지절약과 代替에너지 개발 노력을 강화하여 세계 石油소비는 '70년대 말부터 '80년대 중반까지 꾸준히 감소되었다. 특히 이러한 石油소비절약은 대체가 용이한 重質油쪽에서 뚜렷하여 석유소비구조는 세계적으로 輕質化의 추세를 띄게 되었다. 한편 石油소비의 감소와 더불어 현물시장의 확대등 거래방식의 변화로 원유시장에서의 가격경쟁이 격화되어 '80년대 중반 한동안 원가가 배럴당 10달러 밑으로 떨어지는 상황이 발생하기에 이르렀다.

이에 '80년대말 OPEC는 생산량 감축과 固定公示價 거래를 결정하여 '87년 이후 국제원유가격은 배럴당 16~18달러에서 안정되게 되었다. 그러나 원유가격의 장기간 안정은 다시 石油소비의 증가를 초래했고 이에 따라 '89년말 원유가격은 강세국면에 접어들게 되었다. 일부에서는 이미 제3차 석유위기가 임박했다는 전망까지 대두되고 있는 바, 이는 뒤에서 다시 거론하기로 한다.

2. 국내 석유시장의 변화

제2차 석유위기는 특히 한국과 같은 非産油開發途上國에 가장 큰 영향을 미쳤다. '79년부터 '81년까지 국내유가는 7회에 걸쳐 무려 4배 이상으로 급등하였다. 총수입액중 원유도입액이 차지하는 비중이 당시 20% 이상이던 한국경제는 이로 인해 국제수지가 심각히 악화되는 동시에 높은 인플레이션과 심지어 마이너스成長이라는 고통을 겪지 않을 수 없었다.

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이, '80년대 중반 이후의 原油價 안정은 低率의 국제금리, 유리한 환율구조와 함께 이른바 3低현상을 불러 일으켰다. 우리 경제는 일시에 반전하여 세칭 「檀君이래 최대의 호황」이라 할 만큼 고도성장을 이룩하였으며, 국제수지의 흑자전환이 가능하게 되었다.

이러한 경제성장에 따른 산업규모의 증대로 국내 石油소비도 '86년 이후 지속적으로 증가하였다. 정유업계의 가동률은 현저히 증가되어 대부분의 정유회사들은 기존 정제시설을 증설하였거나 계획하고 있다.

또한 환경에 대한 국민의 우려와 관심이 높아감에 따라 규제기준도 강화되어 '87년부터 無鉛揮發油가 생산·공급되기 시작하였고 다른 유종에 있어서도 低硫黃化의 요구가

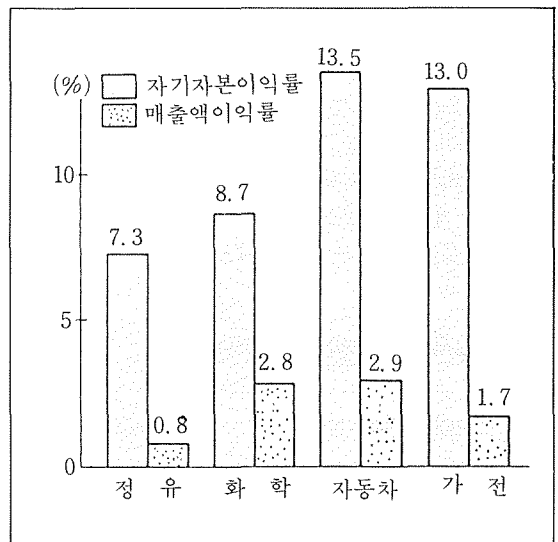
높아지고 있다. 소득수준의 향상으로 자동차 및 난방기기의 보급이 확대되어 휘발유, 등유, 경유 등 경질유종과 LNG의 수요비율이 크게 증가하였다. 제한된 收率을 지닌 설비구조하에서 제품 수출입 규모가 늘어나게 되었고 정유업계는 重質油 분해시설, 脫黃시설 등 정제시설 고도화 사업을 추진하지 않을 수 없게 되었다.

3. 국내 석유산업의 경영현황

석유산업은 「땅 짚고 헤엄치기」, 「절대로 망하지 않는 장사」라고 흔히들 말한다. 그러나 정유업계의 경영현황을 자세히 살펴보면 이러한 이미지는 虛構에 불과하다는 것을 알 수 있다.

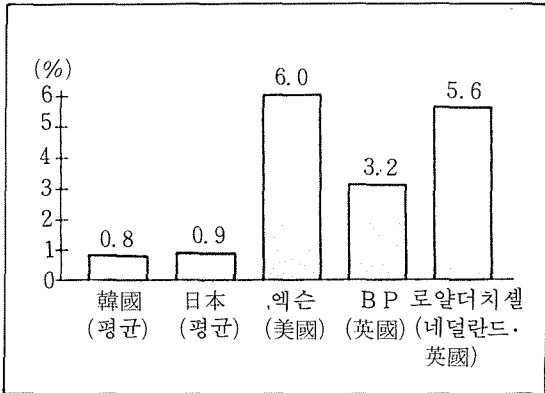
'83~'88년중 정유산업의 자기자본이익률은 7.3%로서 국내 他産業의 8.7%~13.5%에 미치지 못하고, 매출액 이익률은 0.8%로서 국내의 타산업은 말할 것도 없이 외국의 타정유사에 비해서도 현저히 낮은 것이 실정이다.

국내산업간 이익률 비교



이처럼 低調한 이익률의 원인은 무엇보다도 정유산업에 대한 정부의 강력한 규제에 있다. 정부는 石油類製品의 최고 가격을 결정, 고시할 뿐만 아니라, 업계의 허용이익을 자기 자본 대비 세전 16.5%로 제한, 업계의 실현이익이 허용이익을 초과할 경우에는 기금을 통해 이를 환수하고 있는 것이

외국정유업체와의 매출액이익률 비교



다. 또한 실제로 발생된 정제비 및 판매비 일부를 연말정산 시 인정하지 않음으로써, 실현이익은 정부의 허용이익에도 미치지 못하고 있는 것이 현실이다.

정유산업이 국민경제에 미치는 영향이 엄청나게 크므로 그러한 점에서 이익규제의 정당성이 운위되고 있는 것도 사실이다. 그러나 업체가 실현한 이익의 환수는 생산자의 이윤을 줄일 뿐만 아니라, 궁극적으로는 가격인하의 저해요인으로 작용하여 소비자가 향유해야 할 잉여를 박탈함으로써 사회적 총효용을 감소시킨다는 경제원론적 상식을 상기할 필요가 있다. 시장경제에의 인위적 개입은 자원배분의 긍정적 효과가 확실히 보장되는 경우가 아니면, 오히려 사회적 비효율을 초래할 뿐이기 때문이다.

Ⅲ. 석유산업의 전망과 당면과제

1. 국제석유시장의 전망

국제석유시장의 동향은 기본적으로 OPEC 및 非OPEC의 생산량 그리고 석유수입국의 수요량에 의해 좌우된다. 그런데 '80년대 중반의 原油價의 低價안정 이후 지금까지의 진행을 살펴보면 이제는 유가상승의 조건이 상당히 갖추어져 가고 있음을 알 수 있다.

우선 수요측면을 살펴보면, '80년대 중반 이후 계속되고 있는 주요 선진국의 경기호조 및 석유소비 절약노력의 감퇴, 그리고 개발도상국의 경제성장 및 동유럽국가의 경제개방 등 주요인은 石油수요의 꾸준한 증가를 예상케 한다.

산성비, 온실효과 등 화석연료 사용으로 유발되는 환경문제를 해결하기 위해 원자력 등 대체연료의 사용도 증가할 것은 틀림없는 사실이나, 절대량에 있어서의 石油수요는 계속 증가할 것이라는 게 지배적 전망이다.

또한 공급측면에서는 OPEC의 세계시장 점유율이 다시 높아지기 시작했고, 非OPEC 원유생산에 불안요인이 많다는 점에 주목할 필요가 있다.

이러한 수급상황에서 향후 국제원유가는 단기간의 급등은 아닐지라도 현재보다는 높은 수준으로 완만한 상승을 할 것으로 전망되고 있는 것이다.

2. 국내석유시장의 전망

최근 3년간 국내 石油수요는 고도경제성장과 유가하락에 힘입어 두자리 숫자로 증가하였다. '89년의 低成長에도 불구하고 石油소비는 287백만 배럴로 '88년 대비 14.6%나 늘었고, '90년에도 16.4%가 증가한 334백만 배럴에 달할 것으로 전망된다. 또한 전체에너지중 석유의존도도 점진적으로 증가하여 '90년에는 53.3%에 이를 것으로 예상된다.

이와 같은 石油수요의 증가는 경제의 전반적 성장에 의한 것이기도 하나 수요구조의 변화도 중요한 요인으로 작용하고 있다. 특히 산업부문에서는 石油化學設備投資 증가로 나프타에 대한 수요가 급증할 것으로 예상된다. 산업부문과 함께 石油수요 증가를 주도할 분야는 수송부문으로서 휘발유, 경유 등 경질유종에 대한 수요가 차지하는 비중이 확대될 것이다. 한편 대기오염에 대한 규제가 강화되면서 난방·상업용 연료도 점차 輕質化·高級化되며 석유수요구조를 변화시킬 것으로 전망된다.

이에 따른 수요와 공급의 차이는 결국 제품수출입의 급격한 확대를 불가피하게 하여 '90년도에는 '89년에 비해 제품의 도입물량과 금액이 각각 64.5% 및 67.6%나 증가할 것으로 전망되고 있다.

3. 국내석유산업의 당면과제

석유산업의 존재의의가 石油에너지의 안정공급이라고 한다면, 위와 같은 '90년대의 전망하에서 산업의 당면과제를 찾아내는 데에 별 어려움은 없을 것이다.

우선 국내 石油수요의 증가에 맞춰 공급능력을 확충하여야 한다. 이를 위하여 정유업체는 1992년까지 총계 5000억여원을 투입, 정제능력을 현재의 840천B/D에서 1,235천B/D까지 확대하기 위한 건설에 이미 착수하였다.

또한 공급의 양적 증가 뿐만 아니라, 유종간 생산비율도 수요구조의 변화에 대응할 수 있어야 하겠다. 石油수요는 휘발유, 등유, 경유, 나프타등 輕質油의 비율이 '89년의 66.2%에서 '95년에는 74.2%까지 증가할 것이며, 환경오염에 대한 규제가 강화됨에 따라 각 유종에서 低硫黃化가 급속히 이루어질 것이다. 이와 같은 輕質化, 低硫黃化에 대처하기 위해서는 輕質原油의 도입이나 제품의 수입 등을 생각할 수 있으나, 보다 근본적, 효과적인 대처방법으로는 증질유분해시설, 脫黃시설 등 설비고도화가 필수적이다. 정유업체가 이들 투자사업을 추진하는 데에는 현재 약 1조 3천억원의 재원이 소요되는 것으로 추정된다.

자동차와 난방기기의 증가는 민간의 石油수요를 꾸준히 증가시키면서 소비자의 욕구와 기대도 점차 다양화되고 있다. 정유업체는 이제 단순한 메이커로서의 위치에 안주해서는 안되며 가격, 품질, 품종, 서비스 등에 큰 관심을 가져 소비자의 요구를 파악, 이에 적극 대처하여야 할 것이다. 이를 위해서는 精油社가 유통단계에 능률적으로 참여하여 소비자와의 의사소통을 더욱 긴밀하고 원활하게 행할 수 있는 제도적 정비가 요구된다고 하겠다.

한편 늘어나는 물량을 적기에 공급하고 장기적으로 수송비를 절감하기 위해 장거리송유관을 건설하고 이를 효율적으로 운영할 수 있는 체제를 갖추어 나가야 할 것이다.

그리고 석유산업은 산업의 궁극적 발전을 도모하고 다가오는 高油價시대에 대비하기 위하여 해외 원유개발에 많은 노력을 기울이는 동시에, 에너지산업으로서의 의무를 다하기 위해 석탄등 非石油資源 개발사업과 기타 대체에너지의 개발·실용화를 위한 노력을 계속해야 할 것이다.

IV. 석유산업의 과제에 대한 정책대응

정부는 에너지정책의 기본목표를 에너지수급 및 가격안정에 두고 있다. 이를 위해 석유산업 및 기타 에너지산업 전반에 대해 정부가 규제하고 통제하는 내용의 정책을 시행하여 왔다. 그러나 우리는 이제 과거와 같은 정부의 철저한 통제와 규제가 위의 정책목표를 달성하는 데에 있어서 2000년대를 바라보는 오늘날에도 여전히 효과적이며, 특히 앞에서 기술한 석유산업의 당면과제를 해결하는 데에 가장 바람직한 것인지 검토해 볼 필요가 있다고 생각한다.

정부가 석유산업을 규제하는 이유로는 정부주도하에 능률적으로 산업을 육성하고, 가격통제를 통해 물가관리를 효율

적으로 행하며, 특히 석유위기나 비상사태시 기간산업에 대한 정부통제기능을 유지하기 위한 것 등을 들 수 있다. 이에 대해서는 이미 인위적 가격관리가 에너지源間 가격왜곡을 초래하여 자원의 효율적 배분을 저해한다는 경제원론적 문제점 뿐만 아니라, 정부의 지나친 개입이 기업의 창의적 노력에 의한 건전한 발전을 저해할 우려가 있다는 논의가 이루어지고 있다.

산업이 양적·질적 측면에서 유치단계를 벗어나고 있지 못하거나, 극심한 독점상태에 있어서 소비자 및 사회전체의 이익에 反하는 방향으로 이윤을 추구하고 있는 경우에는 정부의 개입이 보다 능률적이고 필수적일 수 있다. 그러나 '90년대를 여는 현재 우리나라 석유산업은 위의 어느것에도 해당된다고 보기 어렵다. 업체는 각자 규모의 경제와 다각화를 도모하며 국제화를 추진할 정도로 성장하였고, 설비와 점유율의 차이는 있다 하더라도 5개 精油社의 경쟁은 무척이나 치열한 형편이다.

따라서, 이제는 정부가 석유산업에 대한 가격관리나 엄격한 이익관리에서 탈피하여, 업계 자신의 경영 책임하에 자율경쟁을 유도하여야 할 때라고 생각한다. 석유산업에 대한 정부의 개입은 이제 지도와 지원의 수준이라 하기보다는 오히려 성장의 저해요인으로 작용되기에 이르렀고 우리는 그 대표적 내용으로 정유사의 이익에 대한 정부의 사전·사후관리를 들지 않을 수 없다.

정부는 석유류제품의 최고가격을 지정·고시하여 정유사의 이익을 사전적으로 규제할 뿐만 아니라, 최고가격제하에서 경영의 결과 발생한 이익도 자기자본에 대한 公金利 수준으로 제한하고 있다. 정부는 '78년도에 세후 15%로 정유업의 허용이익을 정한 후 단계적 감축을 진행, '87년 이후 현재에 이르기까지 정유업의 이익을 세전 16.5%(세후 9.3%)로

정유업계의 재투자 자원현황

	금액(억원)	이익률(%)	비 고
세전허용이익	1,063	16.5	
차감: 법인세	△ 465		법인세율 43.725%
세후허용이익	598	9.3	
차감: 배 당	△ 391		배당률 12% 기준 88실적기준
법정적립금	△ 120		
재투자자원	87	1.4	

제한하고 있다. 업계 전체의 이익에 대한 정산이 기업간의 건전한 경쟁을 저해하고 Averch-Johnson Effect와 같은 자원배분의 왜곡을 초래한다는 등의 문제점을 설명하기에 앞서, 최근 공개기업의 株主에 대한 배당률이 이미 공금리 수준을 넘어서고 있다는 사실을 지적하지 않을 수 없다.

아래 표에서 보는 바와 같이, 현재의 허용이익 세전 1,063억원을 전액 인정받더라도 법인세, 배당, 법정적립금을 차감할 경우 업계가 재투자재원으로 사용할 수 있는 것은 87억원에 불과하며, 또한 정유사가 경영을 하는 과정에서 불가피하게 지출한 비용 일부가 부인됨으로써 실제이익은 허용이익에도 미치지 못하는 실정이다.

이러한 상황에서 정부의 興信管理規制下에 있는 정유업계는 수천억원에 이르는 고도화시설투자 등의 사업추진이 거의 불가능하다고 해도 과언이 아닐 것이며, 따라서 타산업 또는 외국의 정유업계에 비해 성장이 현저히 지연되고 있는 것이 현황이다.

따라서 우리는 석유산업이 그 국민경제력 사명을 다하며 건실하게 발전하고 직면한 과제를 해결하기 위해 다음과 같이 정부의 政策이 추진되기를 제안한다.

첫째, 우선 현재의 허용이익 개념을 재정립하여야 한다. 허용이익은 적정배당을 위한 최소이익과 사내유보 그리고 재투자재원을 보장하는 수준에서 설정되어야 하며, 이는 적어도 세후 15~20% 정도로 상향 조정되어야 할 것이다. 다음으로 정유사의 이익에 대한 정부의 직접규제를 지양하여 단시일내에 油價精算制度를 폐지하고 각사의 경영성과가 각사에 귀속되는 책임경영체제를 확립하여야 할 것이다.

둘째, 유가산정방식을 객관화하여야 한다. '국내 유가를 표준원가개념에 의해 연동공식화하고 이때 정유사가 경영을 위해 지출한 비용은 전액 인정되어야 한다. 또한 궁극적으로

는 시장기능을 통한 자율조정체제로 전환하여 유가 자체를 자유화하여야 할 것이다. 독점산업에서 우려되는 폐해는 全産業에 공통적으로 적용되는 「獨占規制 및 공정거래에 관한 법률」 등을 통해 예방될 수 있다고 보기 때문이다.

셋째, 기업간의 건전한 경쟁을 장려하고 소비자에게 그 경쟁의 혜택이 돌아갈 수 있도록 현행 유통구조를 개선하여야 한다. 석유의 최종 소비자를 보호하는 데에 정책의 초점을 두어 Pole-Sign 제도가 조속히 도입·정착될 수 있게 하고, 정유사의 주유소 소유·경영을 허용하여야 한다. 이렇게 함으로써 유통과정상에 발생하는 품질 및 정량거래 시비를 막을 수 있고 궁극적으로는 소비자를 보호하는 방법이 되는 것이다.

넷째, 국가적으로 필요한 대규모 투자사업이 원활히 이루어질 수 있도록 정부의 적극적인 지원이 요구된다. 중질유 분해·탈황시설 투자에 대한 石油事業基金 지원 및 도입 기자재의 관세 감면등 현재 이미 추진되고 있는 분야는 그 지원 폭을 확대하여야 한다. 또한 자금 조달상의 어려움을 해소하기 위해 여신관리 규제 대상에서 제외하고 수익성 확보를 위해 가격 및 조세상의 혜택을 부여하는 조치들이 추가적으로 이루어져야 할 사항이다.

이상과 같은 정책이 일관성 있게 추진될 때 석유산업은 현안 문제를 해결할 수 있을 것이며, 국가 주요에너지를 공급하는 基幹산업으로서의 맡은바 소임을 안정적으로 수행할 수 있을 것이다. 민간기업의 한계를 보완하고 필요한 지원을 하는 정부, 건전한 경쟁으로 소비자를 보호하고 經營改善으로 사회의 富를 창출하는 기업이 존재할 때 우리의 자유경제체제는 지속적으로 성장·발전하리라고 믿으며 이 글을 맺는다. ♣

한방을 철약으로 후손에게 전해주자