경제개방화 자율화에 따른 석유정책방향

文 在 燾
〈동력자원부 석유정책과 행정사무관〉

1. 머리말

80년대에 들어 국민경제규모가 확대되고 세계경제질서도 美國 중심에서 日本, 유럽, 개발도상국 등으로 多岐化됨에 따라 우리경제도 지금까지의 정부주도형 개발전략에서 민간주도형 경제로의 전환이 요청되었다. 이에 따라 경제의 개방과 자율이 정부의 정책방향이 되었으며 특히 제6공화국 수립이후 정치 민주화와 함께 경제의 민주화가 가속되었다.

경제의 자율화는 경제규모의 확대와 더불어 산업구조가 복잡, 고도화되면서 지나친 정부개입은 오히려 민간의 자율성과 창의성을 억제하고 공정한 경쟁을 저해하여 경제가 활력을 잃게 되어 장기적으로 경제발전에 악영향을 미칠 것으로 판단되어 추진된 것이다. 경제의 개방화는 세계경제가 교통·통신의 발달로 지구촌화하고 우리나라의 무역규모가 확대되면서 국제사회에서의 지위 향상과 함께 우리 경제가 국제경제질서에 편입되는 자연스런 현상으로 파악되어야 할 것이다.

정부는 80년대 중반 이후 汎部處 차원에서 모든 분야의 불필요한 정부규제를 줄이는 동시에 경제분야도 경제행정규제완화위원회를 구성하여 각종 산업에 대한 규제완화를 추진하고 있으며 석유산업에 대해서도 지난 7월에 경쟁촉진대책을 의결한 바 있

다. 따라서 경제의 개방화와 자율화는 별개의 과제가 아니며, 우리 경제가 고도산업사회로 나아가고 선진공업국으로 발돋움하기 위해서는 국내산업의 국제경쟁력 배양이 필요하며 두 개의 과제가 상호 유기적으로 성공리에 완수되어야 할 것이다.

2. 석유산업의 경쟁체제로의 전환

지금까지 우리나라의 석유정책은 60년대 경제개발과 함께 정유산업을 국가기간산업으로 보호육성하는 한편 70년대 두차례의 석유파동을 겪으면서 석유의 안정공급과 소비자 보호를 위해 엄격한 정부관리를 하였다.

이러한 결과 정유산업은 현 5사가 향후 2~3년 이내에는 국제경쟁력이 있는 규모 수준인 15만*B/D* 이상의 정제설비를 갖출 계획이며 유통구조도 대리점·주유소·일반판매점으로 체계화되어 수급안정에 기여하고 있다. 석유가격도 석유사업법 제15조에 의거 최고판매가격이 고시되어 있으며, 석유사업기금에 의한 유가완충으로 지난 걸프사태 기간중에도 외국과 달리 가격을 안정되게 관리하여 국민경제 안정에 기여한 바 있다. 그러나 정유업계는 과점시장 이론에서 보듯이 투자에 따른 위험은 최대한 줄이면서 게임이론에 입각하여 상대기업의 행태에 따른 기업전략을 수립하는 등 창의성과 모험심을 가진 기업가정신에 의한 가격 및 서비스경쟁이 위축되어 자원의 최적배분이 이뤄지지 못한다는 비난이 있어 온 것도 사실이다.

그러나 국민경제규모의 확대와 함께 석유산업 여건도 엄청난 변화가 닥쳐오고 있다. 첫째 석유소비량이 85년까지는 연간 2억배럴 이하이던 것이 91년에는 4.2억배럴에 이르러 세계 10위권에 이를 전망이고 제품 수출입규모도 85년 25백만 배럴에서 91년에는 1.2억배럴로 크게 늘어나 국내 석유제품수급을 소비지 정제주의에 의한 국내생산으로 충당하던 시대에서 국제시장에 편입되는 양상이다. 둘째 석유수요구조의 경질화와 환경규제 강화에 따라 석유수급 안정을 위해 중질유분해 및 탈황설비 등 정제설비의 고도화를 위한 투자촉진이 필요하다, 세째 경제의 개방화·자율화 추세에 따라 향후 석유산업의 대외개방에 대비하고 소비자의 편익증진을 위하여 가격 및 서비스 경쟁촉진을 위한 제도개선이 요청된다.

정부는 걸프사태로 인해 불안정하였던 국제석유시장이 안정세를 회복함에 따라 91. 7월 석유산업 경쟁촉진대책을 확정하여 현재 추진중인 석유사업법시행령(안)에 반영하여 제도화할 방침이다.

경쟁촉진대책의 주요내용은 다음과 같다. 첫째 석유제품가격에 대한 자유화를 추진할 계획이다. 석유산업의 경쟁체제로의 전환을 위하여 경쟁여건이 조성된 석유제품에 대해서는 단계적으로 자유화한다는 기본방침하에 현재 나프타등 비연료유에 대해 가격을 자유화하였으며 추가로 휘발유화 등유에 대해 가격을 자유화할 것이다. 다만, 국내석유수급안정과 산업의 국내산업의 경쟁력 제고를 위해 전체 수요의 60% 정도이며 산업용연료인 경유와 *B-C*油는 당분간 가격을 관리할 계획이다. 휘발유는 공급능력이 89만*B/D*로 국내수요인 79만*B/D*를 상회하고 고수익제품으로 가격자유화로 인한 경쟁촉발시 소비자에 대한 서비스 및 품질향상과 유통구조의 근대화가 앞당겨질 것으로 기대된다. 한편, 등유는 수요의 2/3이상이 동절기인 당해년도 10월부터 차년도 3월중에 집중되는 계절적 상품이고 수급의 반 이상을 수입으로 충당하는 해외지향적 제품으로 國際價와 연동시 가격의 수급조절기능이 제고되어 자원의 효율적 배분이 기대된다.

이와 함께 가격자유화에 따른 경쟁효과가 소비자에게 전달될 수 있도록 유통구조, 수출입제도, 정제업관리 및 석유사업기금 등 제도개선을 병행 추진할 계획이다. 분야별로 보면 석유판매업의 경쟁촉진을 위해 주유소間 거리제한을 폐지하고 정유사의 유통업 참여를 허용하여 유통구조의 근대화를 유도하는 한편 가격자유화 제품에 대해서는 수출입도 자유화하되, 국내 석유수급안정 및 석유산업 보호를 위해 석유수입업자에게는 일정 수준의 석유저장시설 보유를 의무화할 것이다. 석유정제업관리제도도 개선하여 상압증류시설을 제외한 중질유분해 및 탈황시설등은 증설 허가제를 신고제로 전환하여 행정 절차를 간소화하고 정제업 신규참입은 국내정제시설이

국제경쟁력있는 규모가 되고 석유류가격 전면자유화등 여건이 정착된 후에는 허용을 검토할 계획이다. 석유사업기금제도도 에너지사업 중심으로 전환하여 유가완충은 고시유종에 대해서만 제한적으로 운용하고 전품목 자유화시에는 사업재원만을 징수할 계획이다.

3. 경쟁체제로의 전환에 대한 평가

석유산업의 경쟁체제로의 전환에 대해서는 국민각계가 대체로 환영을 하면서도 그 시기와 방법에 대해서 일부에서 異見이 제시되고 있다.

소비자 입장에서는 參入장벽이 있어 지역독점적 상태에 있는 석유산업의 유통구조개선이 정착되지 않은 단계에서 휘발유, 등유가격 자유화가 자칫 종전의 목욕요금 등 정부관리요금의 자유화시 가격인상으로 연결된 점, 산간오지의 급격한 가격상승에 대한 우려에서 비롯된다. (실제로 휘발유, 등유는 정유 3사의 시장점유율이 75% 이상되는 시장지배적 사업으로 분류되어 있다.)

정유업계는 국내가격구조상 상대적으로 가격이 낮게 책정된 경유와 *B-C*油는 계속 관리하면서 고수익 상품인 휘발유와 등유 가격을 자유화하여 과당경쟁으로 인한 정유업계의 부실화를 우려하여 자유화 시기를 다소 조정하거나, 일정과도기간동안 정부의 사전적 행정지도를 요청하는 입장이며, 유통업계는 정유사의 주유소 소유 허용과 거리제한 폐지로 주유소가 난립되어 국내 유통업계의 체질약화를 우려한다.

이러한 부정적 시각에 대하여 정부에서는 소비자의 불만을 없애고 공정거래질서 확립을 위하여 판매업자로 하여금 가격표시를 의무화하고 소비자불편신고센타를 설치하며 부당가격에 대해서는 행정지도 및 관계법에 의한 처벌등 단계적조치를 마련하여 사후관리에 철저를 기할 계획이다.

한편 *UR*서비스협상 결과에 따라 석유유통부문의 대외개방도 불가피할 전망이므로 국내 유통구조 근대화를 촉진하기 위해 주유소 거리제한 폐지 및 3.14조정명령의 해제는 오히려 시급히 추진되어야 한다. 다만 시설허가요건을 강화하고 주유소의 경영다각화를 유도하여 서어비스 개선을 기할 계획이다. 현재 기존 정유사가 국제경쟁력이 있는 규모로 신증설을 도모하고 있으며 정유업 신규참입에 따른 과다설비는 국가기간산업인 정유업의 부실화를 낳을 수 있으므로 당분간 현5사 경쟁체제가 바람직하다고 판단된다. 또한 일각에서 현재의 단계적 규제완화가 소위 次善理論에 의해 오히려 자원의 효율적 배분을 가져오지 못한다는 주장도 있으나 현재의 휘발유 등유가격 자유화 등이 전면 자유화를 향하여 나가는 단계적 조치의 일환이며 석유의 국민경제적 영향을 감안할 때 급속한 변화가 오히려 문제를 불러 일으킬 수 있으므로 보완조치를 통해 문제점을 최소화할 계획이다.

4. 맺는말

석유산업의 자율화로 정부의 역할이 없어지는 것이 아니라 오히려 지금까지 소홀하였던 외부효과가 큰 사업, 사회간접자본에 대한 투자 품질관리 등 분야에 적정 수준의 정부기능이 요청된다. 과거 정부가 사전적으로 석유산업을 규제하고 기업의 경영실적까지 관리했던 체제에서 경쟁체제로의 전환을 꾀한 것인 만큼 정부는 가격등 성과에 대한 규제에서 시장구조 및 행태등 공정거래를 위한 事後的 시장감시자로 변신하고 있다.

그러나 석유 전량을 수입에 의존하고 있으며 국민경제에 필수재인 석유를 생산하는 산업에 대해 필수재에 대한 정부개입의 논리가 약화되고 있다고 해서 事前的 정부개입이 전부 포기될 수는 없으므로 최소한도의 비상시 기능은 필요하다. 실제로 미국·일본등 선진국에서도 필수재란 이유만으로 석유산업에 대한 정부개입을 하는 것은 정당화되지 못하는 추세이나 석유의 중요성을 감안하여 비상시에는 정부가 석유산업에 대한 규제를 시행한다.

이와함께 국내 석유산업도 국제화시대에 걸맞게 경영 다각화 및 계열화등을 통해 체질을 강화하는 한편, 정부도 시장이 수행하지 못하는 비축강화, 송유관 건설 등 사회간접자본 투자를 확대하고 산유국 외교를 강화하여 석유수급의 원활화를 기해야 할 것이다.