정유산업의 경쟁촉진과 규제완화

申 義 淳
〈연세대 상경대경제학과 교수〉

최근에 들어와 석유산업의 개방화·자율화와 관련하여 경쟁촉진과 정부규제의 완화에 관한 논의가 활발히 진행되고 있다. 정유업계에 대한 정부규제의 완화는 그동안 업계의 일방적인 건의사항에 그친 감이 없지 않았으나 조만간 우루과이 라운드 협상이 타결되고 국내 석유산업도 개방의 물결로부터 결코 안전할 수는 없을 것이라는 위기감이 정부로 하여금 석유산업정책의 전면적 수정을 불가피하게 만든것 같다.

우리나라의 정유산업은 전력이나 가스 그리고 석탄산업과는 달리 공기업이 아닌 5개 민간기업들에 의해 구성되어 있다. 산업조직 측면에서 보면 과점체제를 형성하고 있으며 다수의 기업보다 단일기업이 더 낮은 비용으로 모든 수요를 충족할 수 있는 자연독점산업이 아니다. 그럼에도 불구하고 정유산업은 국내 어느 산업보다 엄격한 정부의 규제를 받아 왔다.

정유산업은 국가 기간산업이며 석유의 안정공급은 국가경제에 지대한 영향을 미친다. 그러나 왜 그동안 정유산업에 대해서 신규참입이 제한되어 왔고 가격뿐만 아니라 이윤율까지 엄격히 규제되고 있는지를 납득하기 위해서는 별도의 경제학적 이해가 요구된다.

우리나라와 같은 에너지빈국에서는 정유산업의 위험부담이 거의 없을뿐만 아니라 정유산업에의 참여 그 자체가 커다란 경제적 이권이 될 수 있다. 그러다 보니 너도 나도 정유산업에 참여하기를 원하게 되고 과잉설비에 따른 자원의 낭비를 방지하기 위하여 정제설비의 신·증설에 대한 정부의 조정이 필요할 수밖에 없게 되었다. 인위적으로 경쟁이 제한된 시장에서는 사회적으로 바람직하지 못한 가격체계가 형성될 수 있다. 또한 국가경제 전반에 걸쳐 석유산업의 전방효과가 크게 나타나기 때문에 정부는 석유가격의 통제를 주요 물가안정 수단의 하나로 사용하여 왔던 것이다.

신규참입이 제도적으로 제한된 상황하에서는 가격규제가 불가피할 수도 있다. 그러나 사후정산까지 하면서 정유산업의 이윤율을 규제하여 온 정부의 처사는「빈대잡으려다 초가 삼간 태우는 격」의 과도한 규제였다고 생각된다. 기업은 이윤추구를 목표로 하는 집단이므로 가격을 규제한 경우에는 비용절감을 통해 이윤을 추구

할 수 있는 길을 터 주어야 한다.

지금까지 우리나라 정유산업에 대한 규제현황에 대해 살펴 보았다. 다음으로 정부가 지향하고 있는 석유산업 경쟁촉진 방안을 평가하고 몇가지 의문나는 사항을 지적하고자 한다.

정부는 향후 예상되는 석유산업의 개방화와 자율화에 대비하여 석유정제시설의 증설 및 시설개체를 허가제에서 신고제로 전환하고 석유수출입 절차를 간소화함으로써 석유산업에 경쟁체제를 도입하려고 하고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 제도적 경쟁제한하에서는 가격규제를 통한 이윤율의 통제가 불가피하다. 따라서 전면적 유가자유화및 이윤규제의 철폐를 위한 전제 조건으로 석유산업의 경쟁촉진을 추진하고 있는 것은 시의적절하다고 하겠다. 문제는 진입제한의 전면적 철폐가 선행되어야 하느냐 그렇지 않으면 석유제품에 대한 가격자유화 조치가 완결된 후에 석유정제업에의 신규참입을 허용하느냐의 선택인데 그것은 정유산업의 대외경쟁력 여부에 달려 있다.

현재 경유와 *B-C*유 2개 유종을 제외한 여타 유종에 대한 가격규제는 원칙적으로 철폐되었다. 그러나 최근에 자유화된 휘발유와 등유도 사실상 정부의 규제를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 이로 미루어 볼 때 정부는 석유가격의 자유화 계획을 완료하기 전까지는 현재 참여하고 있는 5사 중심으로 정유업계의 경쟁체제를 구축하겠다는 의도인 것 같다. 그렇다면 결국 정부가 계획하고 있는 정유산업의 경쟁체제란 현재의 구조를 그대로 유지하면서 석유제품의 수입을 완화하여 경쟁촉진을 달성한다는 것이 된다.

가격과 이윤율이 규제된 상황하에서 국내기업간의 경쟁촉진은 사실상 크게 기대하기 어렵다. 따라서 대외경쟁력을 제고하기 위한 기존기업의 시설고도화 투자 및 수직계열화 촉진이 대외경쟁력 제고를 위한 요체이며 결국 남은 문제는 어떤 방법으로 이를 달성하는 것이 가장 바람직한가를 선택하는 것이다.

석유제품의 전면적 가격자유화가 현재의 여건하에서는 실질적으로 불가능한 만큼 경영합리화를 통한 비용절감 노력을 촉진하기 위하여 이윤율의 규제를 먼저 철폐하는 것이 바람직할 것이다. 일단 기존기업이 적정규모를 갖추고 대외경쟁력을 확보하게 되면 가격자유화를 통해 가격인하를 기대할 수 있고 아울러 상압증류시설을 포함한 정제업에의 진입제한을 전면적으로 철폐할 수 있을 것이다.

정부의 「석유산업 경쟁촉진 방안」에 의하면 정부는 석유정제업자, 수입업자 및 석유판매업자에게 1996년까지 30일분의 민간비축을 의무화하고 있다. 석유사업법에 이 조항이 신설됨으로써 국내 정유업계는 추가적 자금부담을 안게 되었다. 비축유의 구입, 비축시설의 건설 및 운용에는 막대한 비용이 소요될 뿐 아니라 이로 인해 묶이게 될 자금에 대한 이자부담도 상당한 액수에 달하게 될 것이다. 또한 국제수지 방어가 주요 관심사인 현실을 감안할 때 민간비축의 완료시기는 보다 신중히 결정되어야 할 것이다.

정부는 석유비축을 목적으로 막대한 액수를 석유사업기금으로 징수하였으나 아직 계획된 60일분의 정부비축도 완료하지 못한 실정이다. 따라서 정유업계에 추가적인 자금부담을 부과하는 민간비축은 정부비축이 완료된 이후부터 실시하는 것이 바람직하며 공동비축 및 위탁비축등 보다 효율적인 민간비축방안을 모색하여야 할 것이다.

석유사업기금은 1986년 석유비축, 개발, 안정기금이 하나로 통합된 것으로 이중 유가완충기능이 없어진 이상 현재와 같이 기존유가를 정해 놓고 원유 도입가격이 그 이하이면 기금을 징수하고 그 이상이면 보조금을 지급함으로써 국내유가를 국제유가와 반대방향으로 왜곡시키는 징수방식은 하루빨리 시정되어야 할 것이다. 또한 단기적 국제유가의 등락은 기업이 자체적으로 완충역할을 담당하도록 유도하여야 할 것이다.

정부는 지금까지의 석유사업기금 운용방식을 개편하여 이를 정부기금화하고 유가완충기능을 폐지하며 석유비축, 수송, 유전개발사업 등에 필요한 자금을 유가변동과는 무관하게 지속적으로 징수하는 방안을 마련중인 것으로 알고 있다.

석유사업기금 운용의 개편과 아울러 이 기회에 석유세제의 전면적인 개편을 검토할 필요가 있다. 최근 정부 부처마다 고유사업을 수행하기 위한 자금을 조달하기 위하여 각종 부담금을 징수하고 있다. 예를 들어 교통부의 교통유발부담금이나 환경처의 환경개선부담금이 그것이다. 최근에는 사회간접자본 확충을 위한 사회간접자본세의 필요성도 거론되고 있고 지구온난화의 주범인 탄산가스의 배출을 규제하기 위한 탄소세도 논

의의 대상이 되고 있다. 앞으로 석유제품의 가격에는 탈황설비와 관련된 비용뿐 아니라 대기오염으로 인한 사회적 비용까지 포함되어야 할 것이다.

필자는 에너지소비절약을 유도하기 위하여 지금까지의 저유가정책을 지양하고 적절한 수준으로 석유가격을 인상할 것을 주장하여 왔다. 그러나 아무 근거없이 무조건 가격인상을 통해 소비절약을 유도하자는 것은 아니다. 국내석유가격에는 환경개선비용을 비롯하여 석유의 안정공급을 위한 석유비축 및 자주개발비용이 포함되어야 할 뿐만 아니라 간접적으로 에너지 안정공급에 도움이 되는 대체에너지의 개발, 에너지 효율성의 제고, 그리고 에너지 절약등에 소요되는 비용도 수혜자가 부담해야 한다는 의미에서 적정가격으로의 인상이 필요하다는 것이다.

석유산업의 개방이 불가피하게 되어 외국의 석유자본이 국내에 진출하게 되면 외국에서는 그 유형을 찾기 어려운 석유사업기금의 징수가 인위적 수입장벽으로 오해받을 소지도 있다. 석유사업기금의 징수는 그동안 정부가 석유공급 및 가격결정에 깊이 개입했기 때문에 그 당위성을 인정받을 수 있었지만 앞으로 우리나라의 석유산업이 완전히 개방되고 자율화되는 시기가 도래하면 석유사업기금에 의해 수행되던 각종 사업은 정부의 일반세나 금융기관의 대출자금이 담당하여야 할 것이다.

지금까지 정부가 추진하고 있는 석유산업의 경쟁촉진 방안에 관해 살펴보았다. 정부는 석유업자에게 경쟁촉진을 요구하고 있으나 이에 상응하는 정부규제의 완화계획은 충분치 못한 상태이다.

끝으로 우리나라 정유산업의 개방화·자율화를 위한 하나의 추진방안을 제시하고자 한다. 먼저 정유업계의 허용이윤율을 일정수준으로 높여주고 적정규모로의 증설과 시설 고도화를 유도한다. 다음에 전면적 가격자유화를 실시하고 상압증류시설을 포함하여 정유업의 전반적 진입제한을 철폐한다. 이와 같이 국내 정유업계의 자율화를 먼저 실시한 후 외국 정유사에 대한 개방을 허용한다. 우루과이 라운드의 타결추이에 따라 국내 정유업의 개방이 예상외로 앞당겨 질 수도 있을 것이므로 정부와 업계는 긴밀히 협조하여 이에 대비한 구체적 자율화·개방화 일정을 마련하여야 할 것이다.

정부는 경쟁촉진정책을 국내 정유업자간의 경쟁을 통한 기업의 경영합리화와 비용절감, 그리고 이를 통한 가격인하와 소비자 보호의 측면에서 주로 생각하고 있는것 같다. 그러나 이에 못지않게 국내 정유업계의 기업성 및 국제경쟁력 제고에 보다 많은 관심을 쏟고 지금까지 규제의 근거로 삼았던 공익성 및 소비자 보호의 측면은 「공정거래제도」의 역할로 넘기는 것이 바람직할 것으로 생각한다.

국가기간산업인 정유업의 대외개방에 대비하여 향후 「소비지 정제주의 원칙」에 따라 국내기업에 의해 석유의 안정공급을 지속하기 위해서라도 정부는 국내 정유업계의 대외경쟁력을 제고하는데 더욱 관심을 가져야 할 것이다. 이와 함께 정부는 기업의 규제자가 아닌 협조자로 위상을 전환하여야 하며 기업의 건전한 육성이 소비자 보호 못지 않은 정부의 책무임을 인식하여야 할 것이다. 특히 큰 폭으로 증가하고 있는 무역수지 적자가 국가적 관심사이고 국내기업의 경쟁력 약화가 크게 문제시되고 있는 현시점에서 정유업계의 규제완화를 통한 경쟁력 제고는 시급히 해결하여야 할 과제이다.

□신 간□

1991년판

石油年報

-대한석유협회 기획부-