

유가자유화가 뜻하는 것

張 師 範

〈동력자원부 석유정책과 행정사무관〉

석유에 관심있는 사람들이라면 최근 정부가 추진코자 하는 유가자유화에 대해 나름대로 하고 싶은 이야기가 있을 것이다. 유가자유화를 찬성하는 입장도 있고, 반대하는 입장도 있고, 점진적 자유화를 주장하는 측도 있다.

사실 유가자유화란 주제는 이미 10년도 더 전부터 논의되어 왔고, 점진적이거나 정부의 정책으로서 실현되어 온 것이기에 그동안 많은 검토가 이루어졌던 것이기도 하다. 그러나 유가자유화가 뜻하는 바에 대해서는 사람마다 다양한 견해를 가지고 있는 것 같다. 「유가자유화란 석유가격을 정부가 결정하지 않고 시장기능에 의해 결정되도록 하는 것」이란 어의적 해석에 대해서는 큰 이견이 없지만, 「유가자유화된 시장의 모습」에 대해서는 저마다 다른 그림을 그리고 있다. 이하에서는 유가자유화 추진시 고려해야할 주요 문제들을 중심으로 유가자유화가 뜻하는 바를 생각해 보고자 한다.

우선 유가자유화의 목적에 대해서 다양한 의견이 있을 수 있지만, 크게 두가지로 대별되는 입장이 있다. 하나는 「유가자유화의 목적은 시장기능의 효율성을 석유부문에 실현하는 것」이라고 하는 다분히 이상적이지만 변화에 대해 적극적인 입장이고, 다른 하나는 「유가자유화의

목적은 정부유가관리의 비효율성 제거」라는 소극적이지만 현실을 중시하는 입장이다.

전자는 유가자유화의 목적은 석유산업의 경쟁시장화에 있다고 보고 이의 실효성 확보를 위해서는 석유산업 전반의 자유화를 함께 추구해야 한다는 입장이고, 후자는 기본적으로 현재의 시장상황을 크게 변화시키지 않고 가격만 자유화함으로써 부작용을 최소화하자는 입장이다. 따라서 전자는 유가자유화 실시와 함께 시장효율성의 극대화를 위해서 정유업 신규참입 자유화, 유통부문 자유화, 제품수출입 자유화, 대외개방 등을 적극적으로 추진해야 된다는 입장이 되고, 후자는 유가자유화가 가격고시의 폐지를 의미할 뿐 산업전반의 자유화·개방화가 반드시 병행될 필요는 없다고 본다.

이처럼 사람들이 유가자유화를 이야기할 때 그 뜻하는 바는 가격고시만 폐지하는 것에서부터 완전경쟁시장을 창출하는 것까지 다양하다. 따라서 유가자유화를 추진함에 있어서는 유가자유화의 목적을 어디에 둘 것인가에 대한 합의가 필요하다.

필자는 우리의 정치·경제 이념이 자유민주주의 시장경제에 근거하고 있다는 점을 생각할 때 석유산업도 여건이 허락하는 한 자유화의 길로 나아가야 한다고 생각한다. 이런 관점에서 볼 때



유가자유화는 복잡하고 다양한 변화를 수반하기 때문에 사람마다 「유가 자유화 된 모습」에 대한 기대가 다를 수 밖에 없다. 따라서 향후 유가 자유화를 추진함에 있어서 그 개념과 목적이 뚜렷이 부각된 상태에서 논의가 진행되어야 효과적인 토의가 가능하며, 국민적 합의에도 도달할 수 있고, 국민적 합의에 기초할 때 비로소 유가 자유화가 기대한 바를 성취할 수 있을 것이다.



현재의 유가관리제도 하에서 석유산업이 받고 있는 정부의 보호, 간섭등 경쟁제한적 요소들이 유가자유화와 함께 철폐의 대상으로서 검토되어야 한다. 시장의 가격결정 및 수급조절 능력은 경쟁에 의해 효율적으로 달성될 수 있기 때문이다.

첫번째 경쟁제한 요소로서 정유산업에 대한 진입장벽의 철폐 문제가 있다. 석유사업법은 정유업을 동자부장관의 허가사항으로 규정하고 있고, 동법 시행령은 국내 석유정제능력이 국내 수요의 130% 이하가 되도록 규정함으로써 사실상 국내정유업에 대한 신규참입을 저지하고 있다. 이는 국가경제정책상 정유부문에 대한 과잉·중복투자를 막고 기존의 정유사들을 적당한 규모로 육성하기 위한 조치라고 하겠다. 그러나 정부가 가격을 고시하고 정유사의 이윤을 엄격히 통제하는 체제하에서는 제도적으로 과점을 유지시키는 것이 단점보다 장점이 많은 일이었겠으나, 유가자유화 이후에는 정유업에 대한 신규참입을 허용하여 경쟁시장화 하는 것이 원칙이다. 다만 석유화학산업의 예에서 보듯이, 자유화 이후 경제적 합리성을 결여한 과잉참입이 일어날 수도 있으므로, 당장 신규참입을 완전자유화 하는 것은 위험하며, 점진적으로 참입장벽을 완화해 나가야 하겠다.

둘째로, 유통분문의 자유화 및 진입장벽 철폐 문제가 있다.

유가자유화는 유통부문에 있어서 판매수수료(마진)의 자유화를 의미하며, 이는 유통업체간 경쟁확보를 전제조건으로 한다. 석유사업법 및 동법 시행령은 주유소에 대한 거리제한 및 정유사·주유소간 직거래 금지등을 통해 유통부문의 경쟁을 제한하고 있는데, 이는 정부가 판매수수료를 결정하는 유가제도하에서 주유소·대리점들의 존립을 보장해 줄 필요가 있었기 때문이다. 그러나 유가자유화 이후에까지도 이러한 경쟁제한 요소들을 철폐하지 않는다면 유통업이 지역별로 비효율적인 독과점 체제를 형성하여 독과점 이윤을 누리게 될 염려가 있다.

다만 주유소 거리제한 철폐는 땅투기 및 주유소의 과도한 난립등의 부작용 방지를 위한 보완책을 필요로 하며, 정유사·주유소간 직거래 허용은 기존의 대리점기능을 재정립함으로써 대리점의 인력 및 장비를 사상시키지 않도록 해야 한다. 주유기 1~2대로 1~2가지 유종만 판매하는 「간이주유소」를 보급하여 대리점이 관리토록 하는 방안도 검토해 볼만 하다.

세째로, 석유산업의 대외개방 문제가 있다.

시장기능에 의한 효율성의 극대화를 원한다면 대외개방에 있어서도 적극적인 필요가 있다. 외

국으로부터의 개방압력 때문이 아니라, 우리 자신의 필요에 의해서 대외개방을 추진할 필요도 있는 것이다. 우선 제품수출의 자유화가 고려대상이다. 우리나라는 그동안 「소비지 정제주의」라고 하여 원유를 수입하여 국내에서 정제한 제품을 사용하는 정책을 써 왔다. 다양한 제품을 필요에 맞추어 수입해 오기 보다는 원유를 수입해서 필요에 따라 정제하는 것이 공급의 안정성 측면에서 우월하다고 보았기 때문이다.

그러나 최근 산유국들의 정유부문 진출이 확대되고 국제 석유시장이 안정된 상황에서는 제품수입의 안정성이 증대하였고, 원유를 수입정제해서 필요없는 제품을 다시 수출하기 보다는 필요한 제품만 골라서 수입하는 것이 경제성 측면에서 우월하므로 굳이 소비지정제주의를 고집할 필요성이 없다는 주장도 제기되고 있다. 소비지정제주의를 완화할 경우 국내시장에서의 경쟁도를 높일 수 있으므로 유가자유화의 목적달성에도 도움이 될 것이다. 대외개방의 다른 한 측면은 국내 정유업 및 유통업에 외국기업의 침입을 허용하는 것이다. 경쟁에 의한 효율성 확보라는 측면에서는 이것도 역시 바람직한 일이다. 그러나 장기적인 수급안정 및 에너지정책의 자주성 확보가 필요하다는 점 등의 제약 때문에 우리 석유산업을 완전히 외국인의 손에 넘겨줄 수는 없으므로 대외개방 이전에 국내기업의 경쟁력향상 및 대외개방시 국내기업과 똑같은 의무(비축, 수급안정, 가격의 정부통제시 따르도록 하는 것 등) 부과 등 보완책이 필요하다.

네째로, 유가자유화시 정유사 이윤통제의 지속여부가 문제된다.

가격을 자유화한다면 이윤통제를 철폐하는 것이 원칙이겠으나, 상기와 같은 여러가지 이유로 정유업에 대한 신규참입이나 제품수입이 자유화되지 못하다면 과도기적으로라도 과점이윤에 대해서 정부가 통제할 필요성이 존재할 수 있는 것이다. 그러나 이윤통제가 강력하게 행해진다면 유가자유화는 형식에 그칠 가능성이 크므로 유

가자유화시 이윤통제의 정도와 방식이 중요한 검토대상이 된다.

지금까지 유가자유화와 함께 검토되어야 할 주요사항들을 석유산업 전반의 자유화라는 측면에서 검토해 보았는데, 실제 유가자유화를 실시하기 위해서는 LPG 가격의 자유화문제, 석유사업기금제도 변경, 과당경쟁 방지 및 공정거래질서 확립방안 마련, 비상시 대응책 마련 등 검토되어야 할 사항들이 더 많이 있다.

마지막으로 유가자유화 이후 유가의 변동 및 가격형성 양태에 대한 기대가 사람마다 다를 수 있다. 소비자들은 유가자유화로 국내유가가 인하되기를 바라고 정유사·주유소들은 기업의 재투자 재원을 마련할 수 있을 정도의 적정가격이 되기를 바라고 있다. 소비자들은 유가자유 이후에도 가격급등시에는 정부가 개입해 주기를 바랄지도 모른다. 그러나 유가자유화 이후에는 가격급등락 시에도 그것이 합리적인 원가를 반영한 것이라면 정부가 개입하지 않는 것이 원칙이다. 유가자유화의 결과 明洞과 같이 땅값이 비싼 곳의 주유소는 가격이 높고 변두리 지역의 주유소는 가격이 낮을 가능성이 있다. 또한 서울과 같이 경쟁이 치열한 대도시의 유류가격은 낮고, 오지·벽지의 유류가격은 높아질 수 있으며, 제주도 같이 수송비용이 많이 드는 지역의 유류가격이 타지역에 비해 높아질 수도 있다. 이 경우 전국균일 유가제도에 익숙해진 소비자들은 자기 지역의 유류가격이 타지역보다 높아지면 이를 용인하지 않으려 할지도 모른다.

지금까지 살펴본 것처럼, 유가자유화는 생각보다 복잡하고 다양한 변화를 수반하므로 사람마다 「유가자유화된 모습」에 대한 기대가 다를 수 밖에 없다. 그러므로 향후 유가자유화를 추진함에 있어서 그 개념과 목적이 뚜렷이 부각된 상태에서 논의가 진행되어야 효과적인 토의가 가능하며 국민적 합의에도 도달할 수 있고, 국민적 합의에 기초할 때 유가자유화가 기대한 바를 성취할 수 있을 것이다. ♣