

물가정책과 유가관리방향

안 일 환

<경제기획원 물가총괄과 행정사무관>

I. 머리말

시장경제체제 하에서 상품의 가격은 항상 변동하며, 그 변동의 방향이나 정도는 제각기 다르다. 이처럼 제각기 다른 개개 상품의 가격변동을 하나의 지표로 종합하여 전반적인 가격동향을 파악하고자 하는 개념이 물가이다. 즉 물가는 시장에서 거래되는 상품들의 가격을 가중 평균한 종합적인 가격 수준이다.

따라서 개념적으로는 개별 상품의 가격을 억제함으로써 물가를 안정시킬 수 있다고 볼 수 있으나, 상품마다 시장의 구조가 다르고 수급상황이 다른 상황에서 특정 부문의 가격을 억제한다고 전체 물가가 안정될 수 있는 것은 아니다. 즉 물가정책은 거시경제적 정책변수 이므로 경제 전체적 수급의 틀 속에서 고려되는 것이 옳은 것이다.

그럼에도 불구하고 유가관리와 관련하여 정부는 물가관리 목적에서 유가를 최대한 억제하여 왔으며, 이러한 물가 논리에 의해 정유업계의 손익과 자금 상황을 극도로 어렵게 만들고 있다는 불평을 듣기도 한다.

따라서 본고에서는 전반적인 물가정책속의 유가관리, 보다 직접적으로는 시장구조와 관련한 정부 규제속의 유가규제 문제를 검토해 봄으로써 유가 자유화 논의와 관련하여 물가정책과 조화를 이룰 수 있는 유가정책의 방향은 무엇인가에 대한 사고의 방향을 얘기해 보고자 한다.

II. 물가정책의 수단 및 향후 물가정책 방향

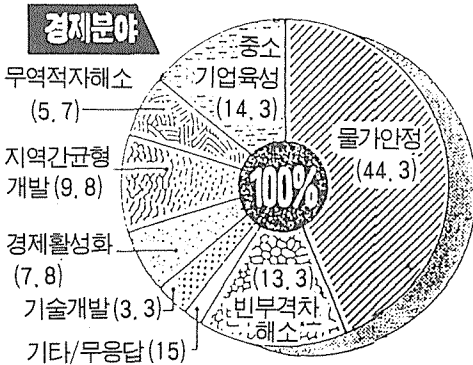
1. 물가정책의 중요성

경제정책에는 성장, 물가, 국제수지 등 여러가지 정책목표가 있으며, 정책 수립시 이러한 목표들 간에 우선순위가 결정되기도 한다. 그러나 우리경제 현실에서 어떤 다른 목표와도 대체되기 어려운 정책목표로 물가안정이 지적되고 있다.

물가안정이 최우선의 중요한 정책으로서의 지위를 유지해 오고 있음은 정부정책에 대한 국민들의 요망 사항에 대한 여론조사나 대선중 각 정당의 정책공약 등에서도 잘 나타나고 있다.

최근 경향신문사와 대륙연구소의 공동 여론조사 결과에 의하면, 경제분야의 중점과제에 대한 국민 여론은 물가안정(44.3%), 중소기업육성(14.3%), 빈부격차 해소(13.3%), 지역간 균형개발(9.8%), 경제활성화(7.8%) 순으로 여전히 물가안정이 새정부의 최우선 과제로 나타나고 있으며, 각정당도 3%대의 물가안정을 예외없이 내세우고 있다.

차기정부가 중점을 두어야 할 부분



이와 같이 물가안정이 국민적 지지를 받고 있는 것은 물가의 안정은 경제의 중요 목표인 경제형평의 제고와 효율의 향상을 동시에 추구할 수 있다는 점 때문일 것이다.

첫째, 물가의 안정은 사회적 공정성의 유지라는 관점에서 그 중요성이 인정된다. 물가의 상승은 국민들의 저축의욕을 감소시키며, 자산소득자의 실질소득은 증가시키는 반면 근로소득자의 실질소득을 감소시켜 사회적 약자의 생활을 압박시키는 부작용을 낳는다.

둘째, 물가의 안정은 경제의 효율 향상에도 기여한다. 물가의 대폭적인 변화는 기업이나 가계의 경제적인 사결정을 왜곡시켜 자원의 낭비 등 비효율을 발생

시키게 될 뿐 아니라, 국내산업의 국제경쟁력을 약화시켜 국제수지나 경제성장에도 지장을 가져온다.

2. 물가정책의 일반적 수단

자유시장 경제에 있어서 가격은 원칙적으로 시장의 수급균형에 따라 결정되고, 가격의 변화에 기업과 소비자가 긴밀히 대응하여 자동적이고 효율적인 상품의 생산과 배분이 이루어진다.

그러나 현실경제에서는 시장메커니즘을 저해하는 요인이 많고, 또 근본적으로 시장메커니즘에 의해 해결될 수 없는 문제도 있기 때문에 정부는 다음과 같은 적절한 정책적 수단을 동원하여 물가안정을 도모하는 것이다.

첫째, 재정·금융정책의 적절한 운용

수요의 급격한 변화는 물가불안의 원인이 된다. 따라서 재정지출의 증감에 의한 재정정책과 금리, 통화량 등의 컨트롤에 의한 금융정책의 적절한 운용에 의해 경제 전체의 수요를 적절한 수준으로 유지토록 한다.

둘째, 효율적인 공급체계의 확보

물가안정을 위해서는 수요에 대응한 안정적인 공급이 없으면 안된다. 따라서 정부는 개굴개발 투자유인 조성 등 생산성 향상을 위한 시책을 추진하고, 농산물 등에 있어서 계획생산과 출하유도, 야채가격의 급등시에는 농안기금에 의해 보유하고 있는 물량 방출 등의 공급원활화 정책을 추진한다.

셋째, 경쟁촉진

독과점 및 사업자간의 담합 등에 의해 공정한 자유경쟁이 저해될 경우 시장 메커니즘은 원활히 움직일 수 없으며 물가상승을 초래할 가능성이 있으므로 독점규제 및 공정거래법에 의해 사업자간 경쟁제한적 행위를 배제하고 경쟁여건을 조성하도록 한다.

네째, 수입의 활용

국내공급이 원천적으로 부족하거나 일시적 공급부족 현상이 나타날 경우 정부는 수입의 확대를 통해 외국의 값싼 제품을 들여와 물가안정을 도모하기도 한다.

물가관련 3당 대선 공약

	민 자 당	민 주 당	국 민 당
물가정책 목표	2년내 3% 안정	2년내 3% 안정	1년내 3% 안정

다섯째, 직접적인 가격 통제

자연독점산업 또는 독과점산업 등의 경우 정부는 시장실패(market failure)의 보안을 위해 가격규제를 할 필요성이 있다. 특히 전시 또는 급격한 인플레이션 위협이 존재할 때 물가안정을 위한 정책목적이 수단 이용을 이용하는 경우가 많다. 이러한 직접적인 가격규제의 주된 대상은 정부 또는 민간에 의해 생산, 공급되는 각종의 공공적 재화나 서비스가격(공공요금)이다.

3. 우리나라의 물가정책 수단

우리나라의 물가정책도 위에서 소개한 거시적 및 미시적 정책수단을 모두 사용하고 있다. 정부는 매년 경제운용계획 수립시 중요한 거시경제 지표의 하나로 연간 물가 목표를 제시하고 경제운용 계획상 제시된 물가목표를 달성하기 위해 통화량 및 재정운용의 방향 등 거시적 총수요 관리 정책과 더불어 부문별 물가관리 대책을 수립하여 시행함으로써 미시적 관리수단도 최대한 동원하게 된다.

우리나라의 부문별 물가정책 수단을 간단히 기술하면 다음과 같다.

(1) 공공서비스요금

첫째, 철도·전기·전화·우편요금 등 국가 독점 사업은 물가안정위원회의 의결과 국무회의 심의 및 대통령의 승인을 얻어 결정토록 하여 엄격히 규제된다. (물가안정법 제14조항 제1항)

둘째, 의료보험수가·교통요금 등 관인요금과 각종 수수료 등 행정서비스 제공에 대한 수수료 등 중앙정부가 결정하거나 인·허가 하는 요금은 주무부장관이 경제기획원 장관과 협의하여 결정토록 함으로써 공공요금이 물가상승을 주도하지 않도록 유도한다. (동법 제4조 제2항)

셋째, 상수도요금, 시도립공원 입장료 등 지방자치단체가 직접 영위하는 사업과 마을버스요금, 예식장 사용료 등 민간이 사업 주체인 요금중 지방자치단체장이 결정·고시, 인·허가 및 신고수리 하는 요금은 지방자치체의 시행정신에 따라 지방자치단체장에게 위임하였으며, 다만 물가안정을 해치지 않는 범위 내에서 조정토록 자치단체에 협조를 요청하고 있다.

(2) 농축수산물 가격

농축수산물중 정부가 직접 가격을 결정하는 것은 정부양곡의 수매·방출가 및 수입쇠고기(포장육) 방출가격이 있으나, 농축수산물의 특성상 가격의 직접 규제는 거의 불가능 하므로 전적으로 수급조절을 통한 시장가격의 안정을 유도하고 있으며, 구체적 수단으로는 유통예고제, 농안기금을 통한 수매 비축·방출사업, 수출입 조절 등이 사용되고 있다.

(3) 공산품가격

식약사업법 및 석탄산업법에 의해 최고가격 고시가 유지되고 있는 석유류와 연탄가격을 제외한 모든 공산품 가격은 시장기능에 따라 자율결정됨을 원칙으로 하고 있다. 그러나 국민경제에 미치는 파급영향이 큰 기초원자재와 생활필수품 중 독과점 사업자품목(시장지배적 사업자) 일부에 대하여는 가격선도업체(시장점유율 1위사)로 하여금 수급상황과 가격변경시 사후 보고를 의무화 함으로써 가격의 과다인상을 자제토록 행정지도를 실시하고 있다.

(4) 개인서비스요금

개인서비스요금은 시장의 경쟁여건이 성숙되었음을 이유로 전면 자유화 되어 있다. 그러나 87년 이후 부동산가격의 급등과 임금의 지속적 상승 등에 따라 외식비, 이·미용료 등 개인서비스요금이 소비자물가 상승을 주도함에 따라 인플레이션리 제거 등 물가안정을 위한 단기적 비상대책의 일환으로 개인서비스요금에 대해서도 행정지도가 실시되고 있다.

이를 위해 경제기획원에서는 매년 「개인서비스요금 관리지침」을 작성하여 지방자치단체에 시달하고 지방자치단체에서는 이 지침에 따라 과다한 요금인상을 억제하는 등 행정지도를 실시하고 있다.

이와 같은 행정력의 동원에 의한 요금인상 억제는 그 부작용도 큰 편이나, 인플레이션리 및 편승인상 차단 효과 등으로 1992년의 경우 물가안정에 기여한 바도 매우 큰 것으로 나타나고 있다.

4. 향후의 물가정책 방향

우리나라의 경우 경제개발 정책에 의한 경제의 급성장 과정에서 나타난 독과점적 시장구조, 경쟁시장보다는 정부보호에 익숙한 기업행태, 만성적인 시장개입 성향 등으로 인해 행정개입에 의한 물가관리 방

식이 주로 사용되어 왔으나, 개방화·국제화에 따른 시장기능의 강화 추세에 맞추어 물가관리 방식도 점차 거시적이고 간접적인 방식으로 변화시켜 나가야 한다.

첫째, 향후의 물가안정 기반 구축을 위해서는 우선 시장경제 체제의 확립이 요구된다. 시장기능에 대한 믿음과 시장기능이 보다 잘 발휘될 수 있도록 하기 위한 여건의 조성이 보다 필요할 것이다.

이를 위해서는 정부개입에 의한 시장기능의 왜곡 방지를 위해 가격규제 등 정부규제를 완화하는 한편 독과점 및 불공정거래에 대한 규제를 강화함으로써 시장경쟁이 실질적으로 촉진될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 물가는 역시 거시경제 정책의 중요한 목표인 만큼 그 수단도 주로 금융·재정정책에 의한 총수요 관리와 안정적인 공급기반 확충을 통한 공급관리 정책 등 보다 근본적인 정책에 의존해야 하며 이를 위해서는 금융·재정의 운용은 그본원적 기능 수행에 충실해야 함은 물론 물가 관리의 중요한 수단으로서도 검토될 수 있는 제도적 장치의 마련도 필요하다고 생각된다.

통화공급 방법에 있어서는, 정부가 연간 통화공급 목표를 설정해 놓고, 그 범위내에서 운영되도록 해야 하며 자금의 공급구조와 관련하여서도 한정된 자금이 생산적인 부문으로 배분되도록 노력해야 한다. 이와함께 재정지출도 적절한 수준을 유지토록 하되, 경직성 경비를 최대한 줄이고, 기술개발과 사회간접자본 확충에 예산이 배정되도록 예산구조를 조정해나가는 것이 공급의 확충을 통한 유효한 물가안정 방법이 될 것이다.

셋째, 부문별 수급의 원활화 및 유통구조의 개선 등도 여전히 물가안정을 위해 중요한 부문이며, 특히 합리적인 소비시장 및 소비관행의 정착 유도가 매우 중요하다고 생각된다. 시장기능의 원활한 작동을 위해 소비자는 합리적인 소비자가 되어야 하며, 시장간 정보의 순환도 매우 빨라야 하므로 향후 정부는 시장정보의 수집·분석·전달 및 소비자의 합리적 소비 관행 유도에 더욱 정책적 비중을 두어야 한다.

III. 유가정책의 현황 및 향후과제

물가정책의 정책적 중요성은 변함이 없으나, 국내의 경제여건의 변화는 물가정책 수단의 변경을 요구하고 있으며, 이에 따라 부문별 물가관리 방식도 시장경제의 원리에 충실한 방향으로 변화시켜 가고 있다.

이러한 변화추세를 반영하듯 최근 석유산업에서도 유가자유화를 비롯한 자유화 추진 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이것은 유가정책이 물가정책이나 산업정책 등 여타 정책의 종속 변수가 아니라 석유시장 자체의 시장원리에 따르고자 하는 바람이기도 하다.

석유제품은 연탄가격과 더불어 정부가 최고가격을 고시하는 품목으로 공공요금과 더불어 정부의 가격개입이 가장 직접적인 품목이다. 석유는 전체 에너지 소비의 60% 이상을 차지하고 있으며, 국내산업의 연료 및 원료로서 중대한 기능을 수행하고 있어 파급효과가 매우 커 물가 관리에서도 매우 중요한 비중을 차지 하는 것이 사실이다.

그러나 정부가 가격통제 권한을 갖고 있다 하더라도 시장구조에 대한 고려없이 물가관리 목적에서 특정품목의 가격 결정이 이루어 질 수는 없다. 즉, 수급에 의한 시장원리로 볼 때 정부가 물가관리 목적으로 최고가격을 균형가격 이하에서 책정하였다면 불가피하게 초과수요의 발생과 이에 따른 암시장의 형성이 이루어질 것이다. 그러나 우리나라 석유제품 시장에 이러한 암시장이 형성되고 있지는 않다.

따라서 정부의 유가규제를 물가관리의 수단으로 이해하기 보다는 정부의 시장규제에 의해 형성된 독과점 시장에 대한 필수적인 부수적 규제로서 시장의 실패를 보완하는 기능이 보다 근원적인 것으로 파악해야 한다. 따라서 유가 자유화 논의도 정부의 물가관리 수단으로서의 기능탈피라는 시각이 아니라, 시장기능의 제고에 따른 유가관리 방향의 변경이라는 종합적인 정부규제 이론의 틀 속에서 이루어져야 한다고 생각한다.

1. 석유산업의 시장구조

우리나라의 석유시장은 유공, 호남정유, 경인에너지, 쌍용정유, 극동정유의 5개 사업체로 이루어진 전

정유사별 시장 점유율

(단위 : %)

	유 공	호 유	경 인	쌍 용	극 등
1982	42.8	35.0	9.7	9.5	2.1
1992	44.1	25.1	7.1	16.8	6.9

석유산업에 대한 정부규제 내용

부 문 별	규제방식	규 제 내 용
석유 정제업 (신·증설 포함)	허 가 제	- 상공자원부 장관이 석유정제업을 하고자 하는 자의 허가신청서를 검토후 허가 ※허가신청을 한 석유정제 시설을 가동하는 연도의 국내 석유 정제 능력이 국내 석유수요량의 130%이상이 되지 않아야 함.
석유 판매업	허 가 제	- 시·도지사 허가
석유제품·수출입	승 인 제	- 상공자원부 장관이 수출입 계약 승인
석유 가격	최고가격고시	- 상공자원부장관이 경제기획원장관과 협의후 결정 고시

형적인 과점 시장이며, 특히 상위 2개 회사 (유공·호남정유)의 시장점유율이 70%에 달하여 이 2개 회사에 의한 시장점유율이 높은 것이 그 특징이라 할 수 있다.

이와 같이 정유산업이 독과점시장화 한 것은 막대한 시설 및 운영자금의 소요 등 정유산업 자체의 특성에서 기인한 바도 있으나, 정유산업 전반에 걸친 강력한 진입규제 (석유정제업 허가, 석유제품 수출입 승인 등)에 기인한 바가 크며, 석유산업에 대한 이와 같은 광범위한 규제는 석유의 안정적 공급과 규모의 경제효과를 염두에 둔 산업정책적 목적에서 이루어져 왔다고 볼 수 있을 것이다.

2. 석유에 대한 가격규제

이와 같은 정책목적에 따라 이루어진 정유산업의 진입규제는 시장경쟁을 직접적으로 제한함에 따라 독과점 시장이 형성케 되었고, 이러한 독과점 산업이 공급을 조절함으로써 완전 경쟁시장 가격보다 높은 독점 가격을 부과하지 못하도록 가격규제를 해야 할 필요성이 발생하여 석유제품은 최고가격 고시제 형태를 취하고 있다.

정유업과 같은 독과점업체가 생산 공급하는 재화의 가격규제에 가장 보편적으로 사용되고 있는 방법은 서비스비용 가격 결정 (cost of service rate-making) 방법이다. 독과점업체의 재화 가격은 비교가능한 경쟁시장 가격이 없다. 따라서 정부가 독과점업체에 독

점이윤이 과도하게 발생하지 않도록 하면서 독과점 재화의 가격을 가능한 최저 수준으로 유지함으로써 자원 배분의 효율화와 사회후생의 극대화를 기하기 위해서 독과점업체가 생산·공급하는 재화의 생산비를 산정할 필요가 있는 것이다.

따라서 현재 석유제품은 정부가 원유비 및 관련 비용과 정제비 그리고 정유부문 자기자본에 대한 일정율의 이윤을 바탕으로 총 제조비용을 산정하고 석유 판매량을 예측하여 그 비용만큼의 총 수입을 확보하기 위한 가격 수준을 최고가격으로 결정한다.

즉 정부가 고시하는 석유제품별 가격은 석유제품의 원가를 회수할 수 있는 수준에서 평균 복합단가를 설정한 후 제품간 수급균형의 유지 및 전반적인 경제정책 등 정부의 정책적 고려에 의해 각 제품별 가격을 책정하는 방식을 취하고 있는데, 이에 따라 현실적으로는 산업용에 주로 사용되는 B-C유는 평균 복합단가 보다 낮은 가격 수준에서 가격을 책정하고 수송, 난방, 취사 등에 사용되는 소비재 제품인 휘발유, 등유 등은 평균 복합단가 보다 높은 수준에서 가격을 책정하고 있다.

이론적으로는 독과점산업에 대한 비용을 정부가 산정함으로써 독과점 산업의 가격, 이윤, 생산량, 효율성 수준을 완전 경쟁 시장하의 경제적 효과에 근접시킬 수 있으나, 투자비용의 산정, 작정이윤율의 결정, 수요의 측정 등에 대한 객관적 기준의 미비로 정

유가관련 비용 및 수익구조

('93.1 현재 : 원/B)

비 용		수 익		
비 용 항 목	금 액	유 종 별	가 격	부 합 단 가
원 유 비	15,296	경 유	24,075	6,743
기 금	1,360	B-A, B, C 유	11,896	4,807
금 용 비	135	L P G	17,520	469
순 정 제 비	2,590	휘 발 유	37,601	2,457
허 용 이 윤	320	등 유	32,247	1,334
조 정 항 목	△ 435	항 공 유	22,012	1,057
계	19,266	나 프 타 등	17,099	2,399
		계		19,266

부의 정책적 판단에 대한 논란의 소지는 근본적으로 내포되어 있는 것이다.

3. 석유제품에 대한 가격규제의 문제점

비교 가능한 경쟁가격의 부재로 독과점 산업에 대한 가격규제가 경제적으로 얼마나 효율적이나 하는 판단을 하기는 어렵다. 더구나 석유산업과 같이 막대한 자본투자를 필요로 하고 그 결과 규모의 경제효과도 매우 큰 것으로 알려져 있기 때문에 이 부문에 민간의 중북 투자가 이루어질 경우 불가피한 자원의 낭비를 예측할 수도 있다.

그리고 국민생활의 필수품인 석유의 안정적 공급 확보는 국가안보 및 경제안정과 관련하여서도 대단히 중요하다.

따라서 이부문의 가격규제를 경제적 합리성만 좇아서 평가할 수는 없지만 우선 현재의 유가관리 방식에 대해 제기되고 있는 문제점을 요약해 보면 평균비용에 의한 유가관리로 인한 정유사간 외부효과 유발, 유가 완충용 기금의 비용왜곡, 정책적 고려에 의한 유가구조에 따른 국제시장 가격구조와의 관리, 정유사의 이윤통제에 따른 국내 석유산업의 구조 취약화 가능성 등이다.

첫째, 평균비용 기준의 유가결정

평균비용 기준의 유가결정은 이 경우 한 정유사의 비용증감이 평균비용의 증감을 통하여 다른 정유사의 이윤 증감을 초래하는 외부 효과를 유발하게 된다. 즉 평균비용을 기준으로 한 유가의 결정은 비용이 상대적으로 높은 정유사에게는 효율적인 경영노력과는 무관하게 제도적으로 손실을 감당해야 하는 문제점

을 야기시킨다는 것이다.

둘째, 유가 안정화 정책

정부는 석유사업기금과 관세율의 조정을 통해 석유제품의 가격을 상당기간 일정한 수준으로 유지함으로써 유가 안정화를 추구하고 있다. 이러한 유가안정화 정책은 국제원유가의 상승 등 인상요인이 있을 때 그 인상요인을 탄력적으로 반영하지 못함으로써 수요관리의 어려움 가중과 유가 완충용 석유사업기금의 가격 왜곡 기능에 의한 석유수입의 비효율성 등이 문제점으로 지적되고 있다.

세째, 제품별 가격구조

석유제품은 연산품이므로 제품별 가격책정을 위한 한계 비용을 산정할 수 없으므로 제품별 가격을 생산비와 연계시켜 책정할 수 없다. 따라서, 국내 석유제품의 가격구조는 시장기능 보다는 정책적인 고려에 의하여 관리되고 있으며, 이에 따라 소비성 유종인 휘발유 가격은 국제가격보다 높고, 대중교통 수단의 연료로 사용되고 있는 경유가격은 국제시장 가격보다 특히 낮게 책정되어 있다. 이와 같은 가격구조의 괴리는 불필요한 석유 수출입 요인을 발생시키는 등 경제적 손실을 초래한다.

네째, 정유사의 이윤통제

현행 유가관리 제도하에서는 정유5사의 총이윤이 정유5사의 정유부문 총 자기자본에 대하여 세후 10%가 되도록 통제되고 있는데, 가격규제 제품과 자유화 제품이 혼재하고 있는 상황에서 이와같은 이윤 통제는 양제품간 비용과 수익이 전가되는 불합리성을 초래할 가능성이 있으며, 특히 이윤 통제는 시설투자

위축시켜 국내 석유산업을 구조적으로 취약하게 만드는 결과를 초래할 수도 있다.

즉, 석유제품에 대한 수요가 양적으로 증가하고 질적으로 경질화·고급화·다양화되고 있으며 이러한 수요변화에 대응하여 국내석유 산업은 원유정제시설을 확대하고 중질유 분해시설, 탈황시설 및 제품 다양화를 위한 시설의 신설 내지는 증설이 요구되며, 세계 석유시장의 구조적인 불안에 대처하기 위해 국내의 유전개발사업에 참여하여 수직적인 통합관계 구축도 필요하지만, 이러한 투자 사업들은 막대한 자금을 필요로 하고 높은 위험을 수반하고 있어서 지금과 같이 정유사의 이윤이 통제되고 있는 상황에서는 이들 투자사업이 효과적으로 수행될 수 없다는 지적이다.

4. 향후의 유가관리 방향

위와 같은 정부의 직접적인 가격통제의 부작용을 줄이기 위해서는 가격이 시장기능에 의해 결정되도록 가격자유화를 추진해야 한다는 주장이 오래전부터 제기되고 있으며, 실질적으로 부분적인 가격자유화가 추진되고 있다.

시장경제 체제하에서 본원적인 기업활동은 기업의 자유로운 판단에 맡겨져야 하는 것이 원칙이다. 그러나 자유로운 시장경쟁에 의해 산출되는 자원배분(allocation of resources) 및 소득분배(income distribution)의 결과가 사회적으로 바람직하지 않다고 여겨질 때 정부규제가 개입된다. 이때 정부규제의 목적은 크게 소비자보호와 산업보호 두가지 목적이 주이며, 이러한 목적에서 진입규제, 수입규제 등의 정부규제가 시행되는 것이다.

그런데 이러한 진입규제는 시장경쟁에 참여하는 기업의 수를 제한하는 것이기 때문에 불충분한 시장경쟁으로 인한 경제적 부작용, 즉 경쟁가격보다 높은 가격과 초과이윤, 과소공급, 재화나 서비스의 질 저하 등의 문제를 유발할 가능성이 있고, 이에 따라 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 가격규제 등 추가적인 정부규제를 병행하지 않을 수 없는 것이다.

따라서 향후의 유가관리 방향을 검토함에 있어서 석유산업의 경쟁여건 조성을 위한 정부규제의 완화를 배제하고, 가격규제의 부작용 치유에 치중한 가격

규제의 문제점 개선 노력은 결국 또 다른 규제의 원인을 제공할 뿐이므로 유가자유화 논의는 필연적으로 석유시장 전반에 대한 경쟁력 제고와 이에 따른 가격자유화 문제로 연계시켜 검토하여야 한다고 생각한다.

국내 석유산업의 역사를 보면 석유의 안정적 공급(가격안정 포함)과 국내 정유업의 적정성장을 주요 정책목표로 하고, 이에 따라 부수적인 규제가 실시되어 왔다고 볼 수 있다. 이러한 정책목표의 중요성은 변함이 없지만, 국내 석유산업과 석유산업을 둘러싼 환경의 변화는 이에 따른 석유정책의 변경을 요구하고 있다.

즉, 국내 석유시장의 급격한 성장, 정제능력의 확대, 석유비축량 확대 등 국내 여건은 물론 개방화·국제화 되어가는 국제 환경변화 등에 비추어 볼 때 국내 석유정책도 시정경제적 요소의 대폭적인 도입을 요구하고 있다.

최근 정부와 업계 공동으로 활발히 논의하고 있는 유가자유화 관련 논의는 석유시장의 이러한 변화요구를 수용할 필요성을 충분히 인식한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 최근 논의되고 있는 자유화의 개념을 살펴보면 유가의 자유화에는 적극적이나 진입규제 및 수입규제의 완화등 석유시장의 경쟁 확대에는 여전히 소극적인 입장을 취하고 있음을 느낄 수 있는데, 만약 제도개선을 추구하는 정책변경이 특정 그룹의 이익에 편중되는 모습을 나타낼 경우 제도개선 자체에 저항을 초래할 것이므로, 또 다른 정책목적을 이유로 규제완화를 반대하는 부분들은 논리적 검토와 정책간의 우선순위 선택에 의해 경제원리에 충실하게 제도개선이 이루어지도록 노력해야 한다.

우선, 석유산업에 대한 진입규제의 철폐는 석유화학 산업 부문과 같이 중복 투자 및 과다 경쟁을 초래할 우려가 있다는 주장이 있다.

일반적으로 총비용 가운데 고정비용의 비중이 상대적으로 높고, 경기의 변화에 따라 과잉시설 문제를 주기적으로 안게 되는 산업의 경우 과당경쟁시 타격을 크게 받는데 정유산업도 이러한 특성을 보유하고 있어 과당경쟁의 폐해가 우려되나, 이것은 산업정책

원유가 하락에 의한 정유사 손실보전 전망

	1 월	2 월	3 월	4월~12월	계
○도입원유가 추정 (\$/B)	16.9	16.3	16.9	16.7	
○환율 추정 (원/\$)	795	800	800	800	
○지급정수요인추정 (억원)	156	269	128	1,485	2,038

※'92년말 현재 정유사 손실 미보전 잔액은 4,771억원이나 93년중 정액기금 징수에 따라 약 2,500억원 기금보전 계획이므로 약 2,300억원 내외의 소요재원 확보 필요

적 측면에서 기업의 안정적 성장을 대단히 중요시하고 소비자의 이익을 부차적으로 취급할 때의 중요한 정책 판단기준일 뿐이다. 그러나 유가자유화 논의는 시장기능에 대한 좀더 강한 믿음을 요구한다.

시장경제적 요소의 대폭적인 도입을 요구함에 있어 기업간의 치열한 경쟁은 오히려 당연한 것이며, 시장경쟁이 궁극적으로 기여하는 것은 기존 기업의 이익이 아니라 소비자의 이익이라고 이해해야 한다. 시장기능의 제고에 의한 효율성 추구는 소비자에게 부담을 주는 비효율적인 기업을 도태시키는 데서 가능해질 것이므로 이러한 경쟁을 두려워 하면서 효율 향상을 내세울 수는 없을 것이다.

오히려 석유산업과 같이 규모의 경제성을 갖고 있거나, 고정자본의 투자비용이 높은 산업의 경우에는 규제완화시 신규진입을 희망하는 업체가 있다 할지라도 실제로 시장에 참여하기까지는 상당한 시간이 소요되고, (정유시설 건설에는 최소 3~5년 소요) 정유시설의 건설과 운영에는 수천억원의 시설자금과 운전자금이 소요되므로, 단기적으로 과당경쟁 문제보다는 기존의 대기업에 의한 시장지배 강화로 가격인상 등 일시적 독과점 폐해의 우려가 더 클 수도 있다.

둘째, 가격규제 완화는 물가상승을 초래한다는 주장도 있을 것이다. 가격의 하방경직성이 보편적인 상황에서 석유가격의 잦은 변동은 철도, 전기, 버스요금 등의 인상으로 물가불안을 가중시킬 우려가 있고, 지역별 가격차이로 벽·오지의 가격상승에 따른 소비자불만 가능성 등 소득재분배의 역기능 우려도 있는 것이다.

그러나 최근의 경제여건은 개방화·국제화의 가속화에 의한 시장의 개념이 확대되고 있으며, 이와같은 개방화·국제화의 조류를 우리 경제의 선진화를 촉

진하는 계기로 적극 활용하기 위해서는 국내제도와 관행을 국제규범에 맞게 정비하여 제도의 국제화를 추진해 나가야 한다. 즉, 정부의 기능과 제도를 민간 자율과 시장경제의 장점이 최대한 발휘되도록 재정립해 나갈 때 우리경제는 양질의 저렴한제품 생산을 통한 경쟁력 확보와 물가안정 이라는 목표도 달성할 수 있음을 의미하므로 일시적인 물가 관리상의 어려움이 예상되더라도 시장경쟁을 도입하는 것이 장기적인 물가안정을 추구하는 정책 방향과 부합되는 것이다.

여러 정책목적의 혼재로 인하여 위와 같은 규제완화에 대한 반대 논리는 모두 부분적 타당성은 있으며, 이에 따라 개별이익에 적합한 논리를 부각시킴으로써 유리한 규제의 존속과 불리한 규제의 철폐가 각 집단별로 주장되고 있다. 따라서 정책목표의 명확화와 목표간 우선 순위의 선택이 중요한데 최근의 국내 경제 여건은 시장기능에 대한 믿음과 소비자의 이익에 높은 비중이 있다. 유가자유화는 시장기능의 제고를 의미하지만, 이것이 장기적인 물가안정 및 소비자 이익 증대와 부합하기 위해서는 효율적인 경쟁시장의 도입을 요구한다. 또한 정부규제의 속성상 시장경쟁의 여건조성 없는 가격자유화는 또 다른 정부규제를 수반하기 어려우며, 유가관리는 물가관리의 수단이라기 보다는 석유산업의 시장여건에 따른 정부규제의 한 부분적 모습일 뿐이므로 국내 정유산업의 효율 향상을 위해서는 조속히 경쟁여건을 조성해 나가고 이에 따라 완전한 가격 자유화로 이행해 나가야 할 것으로 생각한다. 따라서, 규제완화의 순서도 가격규제 완화→ 시장 참여제한 완화 순이 아니라 시장 참여제한의 완화→ 시장의 경쟁여건 조성→ 가격규제 완화의 순서를 택해야 유가자유화라는 이름하의 기형적인 정부규제 모습을 낳지 않을 것이다.

지금까지 유가자유화 논의와 관련한 원론적인 사항을 생각해 보았으나, 규제와 관련된 이해관계 및 규제가 갖는 나름의 정책적 목적으로 인한 정치적 고려로 보다 현실적이고 단계적인 방안의 논의가 필요하므로 이와 관련된 현실적 고려사항 몇가지만 간단히 언급하고자 한다.

첫째, 유가자유화는 물가에 영향을 최소화 할 수 있는 시기와 방법을 선택하는 것이 보다 정책집행의 실현 가능성(feasibility)을 높일 것이다. 가격의 자유화 이후의 가격은 시장여건에 따르겠지만, 적어도 단기적으로는 가격인상을 가져오는 것이 지금까지의 관례였다. 시장의 경쟁여건이 성숙되었다고 판단한 목욕료, 숙박료 등의 가격 자유화도 그 결과는 대폭적인 가격인상으로 나타났으므로 독과점 상태하의 유가자유화는 당연히 가격인상을 가져올 것이라는 예측이 보다 현실적일 것이다.

논리적으로는 유가관리가 물가관리의 수단으로써 인식되어서는 안되지만, 석유의 중요성 및 심리적 효과로 인하여 유가의 인상은 물가 파급효과가 매우 큰 것으로 인식되고 있는 것이 현실이다. 따라서 물가정책의 우선순위가 높고 물가상황이 어려운 시기의 유가자유화는 정치적 저항을 크게 받을 우려가 있다. 그러므로, 가격자유화가 현실적인 추진방법은 가격 조정의 빈도를 높여 나가는 것이 될 것이다. 이러한 방법은 최근 공공요금 등의 조정에서도 나타나고 있는 현상이다. 즉, 인상요인을 누적시켜 일시에 대폭적인 조정을 하는 것보다는 인상요금을 조금씩 현실화시켜 나가는 것이 물가에 주는 충격도 상대적으로 적다는 것이다. 유가의 원가 연동제는 이러한 점에서 그 현실성을 인정받고 있는 것 같다. 그리고 이러한 연동제의 실시시기는 국제원유가가 안정되고 정유사의 손실보전도 완료되는 때가 유가연동제가 유가인상을 수반한다는 정치적 저항을 피할 수 있는 적절한 시기가 될 것이며, 국제유가가 현재의 안정세를 유지한다면 금년 연말이나 내년초쯤이 되지 않을까 생각된다.

둘째, 유가자유화와 관련하여 석유사업기금제도도 변화되어야 할 것인데, 이와 관련하여 특히 탄가보조 문제가 해결해야 할 과제로 부각될 것 같다.

연탄은 서민생활 연료라는 점 때문에 1989년 이후 가격을 동결하고 재정과 석유사업기금에서 가격안정 지원금을 지원해 왔다. 유가에 의한 탄가의 교차보조(cross subsidization)는 석유소비자와 연탄소비자간에 소득재분배 효과를 수반하는 것으로, 소득재분배 정책으로서는 목적 적합성(target efficiency)이 낮으므로 원칙적으로 재정이 수행해야 할 문제이나, 과거의 관례와 정책집행의 효율성으로 인해 여전히 유가에서 해결해야 할 가능성이 높다.

연탄의 수요는 급격히 감소하고 있는데 반해 생산감소는 수요감소를 따라 갈 수 없으므로 해마다 생산비가 누적적으로 증가하고 있어 탄가 인상으로는 해결할 수 없는 수준에 이르렀다. ('92년 현재 55%의 인상요인 내포) 따라서 탄가에 대한 보조문제가 또 하나의 변수가 될 것으로 예상된다.

셋째, 유가자유화와 관련하여 독과점 및 불공정 거래에 대한 규제를 강화 해야 하며, 가격에서 수행하는 소득재분배 등 일부 기능은 재정의 본래 기능임을 인식하고 재정의 부담 범위를 확대해야 한다.

현재에도 공정거래법에는 시장지배적 사업자가 부당하게 가격을 결정·유지 또는 변경하는 가격남용 행위를 규제하고 있으나, 물가안정 및 공정거래에 관한 법률에 의한 정기점검제가 실시되고 있어 가격감시 기능은 정기점검제가 실질적으로 수행해 왔다. 그러나 물가정책의 방향도 변화해 가고 있으므로 가격자유화 등 시장기능의 확대가 소비자이익과 연결될 수 있도록 공정거래법에 의한 시장감시를 보다 실질적으로 강화하여야 한다.

이와 더불어 지금까지 저소득층 사용품에 대해 저가를 유지 함으로써 보조기능을 수행해 왔던 부분은 재정이 그 기능을 대체해 주어야 자유화 추진의 저항을 줄일 수 있을 것이다.

IV. 맺는말

유가가 최고가격 고시체로서 정부의 가격에 대한 개입이 가장 직접적인 규제 형태를 취하고 있어 흔히들 정부가 물가안정 목적에서 유가인상을 억제하고 있으며, 이런 물가관리형 유가정책으로 인하여 국내 정유산업의 질적 성장을 지연시키는 부작용을 초래

하고 있다고 주장하지만, 이는 시장구조에 의한 기득권을 당연시 한 가운데 정부의 가격규제에 대한 불만일 뿐 석유산업을 둘러싼 각종 정부규제 형태를 종합해 보면 석유에 대한 가격규제는 결코 물가관리의 수단으로서가 아니라, 진입제한 등 석유산업에 대한 정부규제의 보완적 기능을 수행하는 규제 피라미드 현상의 일부로 이해해야함이 보다 논리적이다. 따라서 유가정책의 개선방향은 물가관리형 유가규제의 문제점 개선이 아니라 시장구조의 개선을 전제한 유가규제 방식의 개선 차원에서 논의되어야 한다.

앞에서 소개한 바와 같이, 정부의 물가관리 수단은 직접적인 가격규제 외에도 간접적이고 거시적인 방안들이 있으며, 경제환경의 변화에 따라 물가정책의

수단도 변화해 가고 있어 유가에 대한 직접적 규제는 점차 완화 되어갈 것이다. 그러나 유가에 대한 직접적 규제의 완화는 시장경쟁의 도입, 정부의 수급조절 기능강화 등 가격안정을 도모할 수 있는 다른 정책수단의 보완을 필연적으로 요구한다.

따라서 유가자유화가 현행 독과점 체제를 전제로 한 가격자유화를 의미할 경우 가격규제의 문제점을 부분적으로 해결 할 수는 있을지 모르나 물가정책과의 조화를 이룰 수 없고, 진입규제 등 근원적 정부규제의 폐해 방지를 위한 부수적 규제의 필요성으로 어떤 형태로든 정부의 가격개입 여지를 남길 수 밖에 없으므로 경쟁요소의 과감한 도입만이 물가안정과 조화된 가격구조의 개선을 가능케 할 것이다. ♣

■ 시사용어 ■

무역금융

輸出기업 생산에 필요한 원자재구입자금을 低利대출

수출업체에 지원해주는 각종 금융대출. 수출기업이 외국에서 일정규모의 주문을 받아오면 이를 근거로 상품 생산에 필요한 원자재구입자금등을 거래은행이 低利의 이자로 대출해주는 것이다.

지난 55년부터 기업들의 수출지원을 위해 도입됐다. 주로 중소기업지원을 목적으로 하고있어 수혜대상은 현재 중소기업과 전년도 수출실적 1억 달러 이하의 비계열대기업으로 제한돼 있다. 금리도 중소기업은 연 9%, 비계열대기업은 9.5%로 비교적 싼편이다. 이 자금에는 韓銀재할인 혜택이 부여되기때문에 금리가 낮더라도 일반은행들이 서

로 취급하려 한다.

수출 1달러당 대출을 얼마나 해주느냐의 기준인 용자단가는 현재 중소기업 650원, 수출액 1억 달러이하 비계열대기업 400원으로 돼있다.

무역금융은 수출경기의 명암에 따라 축소되기도 하고 확대되기도 한다. 지난 80년대 중반 무역흑자때는 통화증발등을 이유로 축소됐다가 89년 수출증가세둔화로 다시 확대되기도 했다. 최근 정부는 수출촉진을 위해 용자단가를 중소기업기준 650원에서 700원으로 인상하는 방안을 검토중이다.