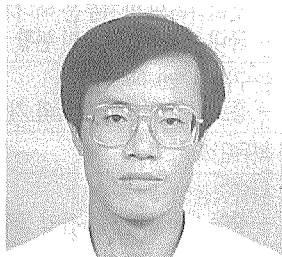


석유산업자유화의 정책절약에 대한 또 다른 시각

.....
특수성과 당위성을
조화시키는
자유화정책방향의
모색을 위하여
.....

유가자유화는 동시에 공급부
문 진입자유화를 반드시 수반
하여야 하는가?



黃允庠
<유공 업무과장>

이전 또는 동시에 석유정제시설 신
·증설 및 석유정제업 신규 진입을
자유화하고 석유제품의 수출입을 자
유화한다는, 이른바 석유산업 전면
자유화 방향으로 입장을 정리하고
있는 것으로 알려지고 있다.

석유산업 자유화라고 하는 큰 방
향으로의 정책변경의 불가피론과 당
위성에 대해서는 굳이 지면을 빌어
재언급할 필요는 없을 것이다. 그러
나 정부의 석유산업 자유화에 대한

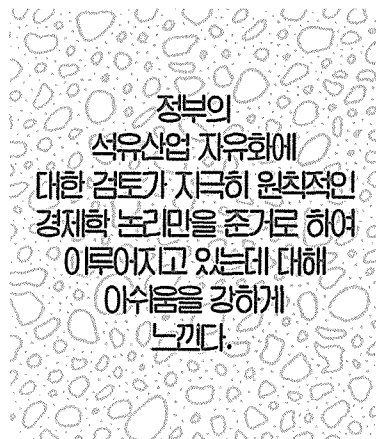
현 재 상공부는 국제 원유가
격과 환율변동에 연동하
여 매월 고시·관리하고
있는 국내 석유류제품가격을 낮어도
'97말까지는 완전자유화하고, 그

검토가 지극히 원칙적인 경제학 논리만을 준거로 하여 이루어지고 있는 것에 대하여 아쉬움을 강하게 느낀다.

즉, 상공부가 석유제품의 가격자유화와 석유정제시설 신·증설 및 석유정제업 신규진입 자유화를 패키지로 동시에 실시하는 것을 검토하는 배경은 자유화의 목표를 자원배분의 효율화에 두고, 민간의 자율적 가격경쟁을 확보하기 위해서는 공급측면의 참입제한을 동시에 전부 없애야만 한다는 것이다. 이러한 원칙적 논리의 적용 주장이 언론이나 학계, 정부의 타부처에서 제기되는 것은 충분히 이해될 수 있다.

그러나 여태까지 석유산업을 관리해왔고 따라서 석유산업의 현실을 가장 잘 알고 있는 석유정책수립 당국이 전후 사정과 현실을 무시하고 그동안 규제정책기저에 깔려 있던 석유에너지의 국민경제적 특수성을 하루 아침에 도외시하면서, 원칙적 논리에만 입각하여 정책을 수립하겠다고 내세우는 것에는 석유산업 종사자로서 뿐 아니라 일개 개인으로서도 심각한 위기의식을 갖지 않을 수 없게 된다.

현재까지 상공자원부는 석유류제품가격 및 이익관리, 석유정제업 신규진입 및 석유정제시설 신·증설에 대한 인허가관리, 석유수출입업 및 수출입에 대한 인허가관리라고 하는 세가지의 규제정책 수단으로써 국내 석유산업을 전체적으로 균형있게 관



리해 오고 있다. 이들 세가지 정책수단들이 어느 정도 상호 유기적인 연관성은 있으나, 당초 이들 정책수단은 각기 서로 다른 정책목표의 추구를 위하여 도입된 것이었다.

즉, 석유류제품가격관리는 국민들의 생필품인 동시에 생산 경제활동의 원동력인 산업원료를 낮은 수준에서 안정된 가격으로 공급하도록 함으로써, 물가안정 및 국내산업 경쟁력의 배양에 그 주된 정책 목표를 두었으며, 석유정제업 및 석유정제시설에 대한 인허가관리는 국내 정유산업의 적정시설 내용 및 규모의 관리를 통한 국내 석유수급의 안정과 건설한 국내정유산업에로의 투자와 이에 따른 국내 투자자원의 바람직한 배분을 유도·확보하는데 그 정책목표를 둔 것이다.

또한, 석유 수출입관리는 석유부존자원이 전무한 국내 자원여건상 에너지 Security의 확보 및 제고를 위하여 소비자인 국내에 석유정제공장을 갖추고 원유를 수입·정제하여

국내 수요구조에 적합하도록 석유제품을 생산 공급토록하는 소비지정체주의 기조를 바탕으로, 석유수출입을 국내 수요구조와 생산구조와의 차이를 조정토록 하는 조정변수으로써 안정적인 생산활동 및 국내석유수급의 안정도를 제고·확보하는데 그 주된 정책목표를 둔 것으로 이해할 수 있다. 그리고 이들 정책수단들은 각기 해당하는 정책목표의 달성에 상당히 기여해 온 것으로 평가된다.

그러나 근간에는 석유산업자유화와 관련하여 이러한 정책수단들의 목표차별성의 개념은 퇴색되어 버린 채, 석유류제품가격의 자유화가 성공하려면 공급측면에서의 모든 규제 또한 동시에 철폐되어야 한다는 원칙적 완전경쟁시장 논리만 강하게 부각되고 있음에 정부의 현실인식수준과 석유정책철학에 대한 회의감을 강하게 느끼게 된다.

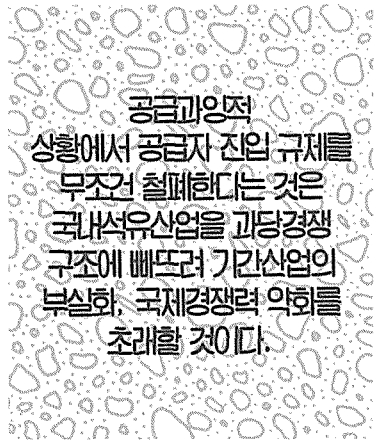
유가자유화는 현실적으로 어느 정도의 공급측면에서의 진입규제와 병행 실시될 수 있다.

유가자유화시 공급측면에서의 모든 규제가 철폐되어야 한다는 것은 공급측면에서의 규제에 따라 형성될 수도 있는 공급과점적 시장구조에 의한 소비자이익의 침탈 여지를 남겨 놓아서는 안된다는 논리이다. 이 또한 정부가 추구해야 할 하나의 중요한 정책목표라는 것에는 이견이

있을 수 없으나, 가격규제 및 공급 측면에서의 진입규제 동시철폐 정책이 정부가 추구해야 할 또 다른 정책 목표들도 동시에 자동적으로 달성할 수 있을 것이라는 기대는 경제이론대로만 성립될 수 없을 것이다.

즉, 정부가 구상하고 있는 이러한 정책방법이 석유에너지의 특수성과 한국적 현실을 고려한 에너지 정책 목표, 즉 석유수급안정을 통한 에너지 Security 확보·제고에는 오히려 반대방향으로 영향을 미칠 가능성이 있다는 것을 간과해서는 안될 것이다. 이러한 에너지정책측면에서의 부정적 영향이 발생한다는 것은 곧 자원의 최적배분이라는 정책 목표 자체가 달성되지 못함을 의미한다. 따라서 정부가 어떠한 정책목표의 달성을 위하여 정책수단을 채택하고자 한다면 정책수단들 간의 정합성을 고려하여야 할 것이다.

유가자유화라고 하는 정책수단의 채택이 바람직하다고 판단되는 상황에서 공급과점시장의 형성에 따른 우려 때문에 다른 정책목표들까지도 포기하게 된다면 이는 큰 정책적 우를 범하게 되는 것이다. 이러한 맥락에서, 필자는 유가를 자유화해도 정부가 우려하고 있는 공급과점적 시장형성에 따른 소비자이익의 저해 가능성은 석유업계의 현실 상황 및 정부의 또 다른 제도적 장치 등으로 말미암아 없을 것임을 강조하면서, 정부가 추구해야 할 또 다른 에너지 정책목표나 산업정책목표를 안이하



**공급과잉적
상황에서 공급자 진입 규제를
무조건 철폐한다는 것은
국내석유산업을 과당경쟁
구조에 빠뜨려 기간산업의
부실화, 국제경쟁력 약화를
초래할 것이다.**

게 포기하지 말 것을 기대하고자 한다.

첫째, 향후 국내 정유산업은 상당 기간 구조적으로 과당경쟁 상황에 처해 있을 것이라는 점이다. 이는 국내 전체의 생산공급능력과 국내수요와의 절대적인 차이 뿐만 아니라 정유사별 생산능력과 시장점유율과의 차이로 설명될 수 있다. 현재 국내 5개 정유사의 생산능력은 약 1,700천 B/D로 국내수요인 1,500천 B/D를 초과하고 있는 상태이다. 또한, 이미 국내정유사들이 정부로부터 허가를 받아 증설추진중인 시설이 완공되는 '97년경에는 국내생산능력이 약 2,500천 B/D의 규모에 달할 것으로 기대된다.

국내 석유수요의 Saturation Point(포화점)가 어느 정도의 수준일 것인가에 대한 추정은 에너지원간 상대가격의 차이, 환경정책 등에 따른 에너지원간 수요구조의 변화와 국내 산업구조의 변화 등 여러 복합적인 불확실한 요인이 많기 때문에 매우

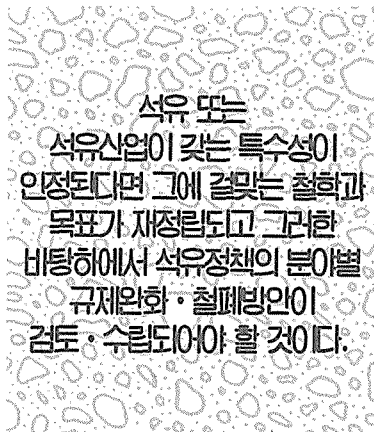
어려운 작업이므로, 단순한 계량적 모델에 의한 계수화는 언급을 회피하도록 하고 단순히 여타 선진국과의 비교를 통하여 볼 때, 英國, 독일, 프랑스 등이 현 한국 1인당 GNP의 2배 수준에 달했던 '80년대 초반부터 약 10여년이 경과한(동기간동안 각국의 GNP는 약 2.5배 수준으로 증가함) '92년에도 석유수요는 각각 1,500천 B/D~2,500천 B/D 수준에서 일정수준을 유지하고 있는 사실에 비추어 본다면, 한국의 석유수요 또한 2,000천 B/D~2,500천 B/D 수준에서 안정되는 것이 극히 정상적인 것으로 추정된다. 이러한 추산으로 볼 때 중장기적으로도 한국의 석유정제능력은 다소 여유가 있는 수준(현재 국내 정유사들이 신·증설 추진중인 고도화시설까지 고려하면 여유능력 규모가 더 커짐)인 것으로 나타난다.

이와 같은 절대적인 규모의 여유능력의 존재 뿐만 아니라, 현 국내 5개 정유사들의 시설능력과 각 사의 국내시장 크기는 큰 차이를 보이고 있기 때문에 구조적인 시장 경쟁요인이 상존해 있다. 특히, 후발정유사들의 시장확대 판매정책의 견지에 의한 정유사간 국내시장 확보경쟁은 그간의 정유사들의 계열주유소 확보전쟁과 정유사들에게 허용된 최소한의 이익까지도 잠식하면서 벌어진 최근의 휘발유가격 인하경쟁에서 여실히 드러난 바 있음은 주지의 사실이다.

더구나, 현재 5개 정유사가 거의 같은 규모로 증설하고 있는 시설이 완공·가동되면 사간의 생산능력과 국내시장 크기와의 갭은 더욱 확대될 것이므로 사간의 국내석유시장 확보·확대 경쟁은 보다 치열해질 것으로 충분히 예상되는 바, 공급능력부족 또는 정유사 수의 제약 등에 의한 공급과점적 시장구조에 의한 상황의 설정은 지나친 기우인 것으로 생각할 수 있다. 이러한 공급과잉적 상황에서 공급자 진입규제를 무조건 철폐한다는 것은 국내석유산업을 과당경쟁구조에 빠뜨려 기간산업의 부실화와 국제경쟁력 약화를 초래하게 됨으로써, 오히려 국민경제와 소비자이익에 역행되는 결과가 빚어지게 됨은 명약관화하다 하겠다.

둘째, 현행 공정거래법상으로도 지나칠 정도로 엄격한 직·간접 규제가 존재하고 있으며, 이를 통하여 충분히 부당한 가격조정을 규제·통제할 수 있다는 사실이다. 현재는 정부가 석유류가격을 관리하고 있기 때문에 공정거래법에 의한 가격통제(담합등 부당공동행위에 의한 부분에 대해서만 가격감시)를 실시하지 않고 있으나, 가격이 자유화되면 현재의 공정거래관련법령이 그대로 적용될 수 밖에 없다.

즉, 현재의 「물가 안정 및 공정거래에 관한 법률」에 의하면 정부는 물가안정 등을 목적으로 사업자에 대하여 원가 또는 경영상황에 관한 보고 또는 관계자료의 제출을 요구할



수 있으며, 상기 원가자료 등을 토대로 정유회사의 가격결정에 대하여 실질적으로 개입할 수 있도록 되어 있다. 또한 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의하여 시장지배사업자(정유사의 주요 석유제품은 거의 시장지배자적 상품으로 고시되고 있음)에 대한 가격남용행위에 대해서는 또다시 이를 엄격히 금지하여 부당한 가격 인상으로 보는 경우는 손익계산서 및 대차대조표, 가격결정을 위한 원가계산자료, 원재료 및 상품의 수입 가격동향, 생산·출고·가격동향 및 거래조건에 관한 자료, 기업회계원칙에 따른 간접비의 배부기준 및 내용자료 등 현행 석유정책당국이 석유류 가격결정 및 정유사이익 사후정산시 준거로 삼고 있는 모든 자료의 제출을 요구·검토하여 가격인하 등 시정조치명령 및 가격인하 명령에 불응시 과징금 또는 벌칙의 부과가 가능토록 되어 있다.

이러한 현행의 공정거래관련 법령

의 적용·강화 운영시 유가자유화에 따른 소비자이익의 부당한 침해 소지는 없는 것으로 나타난다. 특히, 국제원유가격, 환율상승 등 정유사들의 공통적인 유가인상요인의 발생으로 인한 동시적·동일폭의 가격조정까지도 부당한 담합행위로 취급되어 제재를 받을 가능성조차 배제할 수 없어 정유사들은 현재보다 더 운신의 폭이 줄어들 것으로 보인다.

셋째, 소비자의식의 성숙으로 언론이나 소비자단체 등 여론의 정유사 가격결정 등 가격담합에 대한 감시기능이 강화될 것이라는 점이다. 즉, 가격이 자유화되면 언론 및 다수의 정보매개체들이 정유사의 원가변동 내역이나 동향을 사전적으로 폭넓게 홍보함으로써 정유사들의 가격결정폭에 크게 제한을 줄 뿐만 아니라 가격을 결정한 후에도 가격결정 내역을 정밀분석 보도함으로써 정유사의 가격결정 내용을 충분히 평가할 수 있을 것이다. 이는 여타 업종과는 달리 정유업의 주요 원가요인은 객관성과 투명성이 매우 큰 국제원유가, 환율 등이기 때문에 Pricing의 내역에 대한 사회적평가와 감시가 엄격해짐을 의미한다. 따라서, 가격이 자유화되었다고 하여 정유사들이 사회적 정당성을 인정받지 못하면서 임의로 가격을 조정하는 것은 있을 수 없을 것이다.

넷째, 다수 소비자계층의 가격교섭력이 이미 정유사보다 크거나 앞으로 충분히 커질 것으로 기대되는

상황에서 가격자유화시 정유사의 일방적인 가격결정의 입지는 오히려 크게 축소될 가능성이 클 것이다. 정유사가 생산하는 제품의 약 50% 이상에 해당하는 나프타, B-C유, 제트유는 대수요자인 석유화학업계, 한전, 포철 등 대산업체·항공회사들인 바, 이들의 외부정보 보유 및 접근 능력의 구축과 제품수입 능력의 보유로 이미 가격교섭력이 정유사보다 더 큰 것이 현실이다.

따라서 가격이 자유화되면 이러한 주요 석유류 제품들은 일본에서의 가격결정방식과 유사하게 대수요자의 대표와 공급자의 대표에 의한 가격교섭 결과가 하나의 준거가격이 되어 합리적이고 객관적인 가격이 형성될 것이다(Champion price). 이러한 가격결정방식은 경유, 등유 등으로까지 확대될 수 있을 것이다. 즉, 경유는 운수사업자단체와의 가격교섭에 의하여, 등유는 일종의 생활협동조합(日本) 또는 소비자단체와의 가격교섭에 의한 결과가 준거가격으로 형성될 수 있을 것으로 기대된다(공정거래법령의 적용으로 부당한 차별가격은 규제될 수 있음).

이러한 개개의 소비자단체들에 대한 가격교섭에 있어서는 현재 정유업체가 정부에 대하여 설명하고 이해를 받아야 하는 수준 이상으로 훨씬 엄격하고 면밀한 자료의 제공 등 가격결정에 대한 상호이해가 밀반침되어야 할 것으로 기대되는 바 정유사에 의한 일방적 가격결정 즉 Seller'

**석유산업
자유화 정책 수단들의
목표 차별성이 토색된 채
유기자유화가 성공하려면
공급측면의 모든 규제가 동시에
철폐되어야 한다는 논리만
부각되고 있는데 대해 정부의
석유정책 철폐에 대한 회의감을
느끼게 된다.**

s pricing 가능성은 거의 없을 것이다.

**현실론적 특수성과 이론적 당
위성을 조화시키는 정책방향
이 모색되어야 한다.**

정부가 석유류가격을 자유화하면서 공급측면에서의 모든 규제를 동시에 패키지로 철폐해야 할 필요성을 공급과점적 시장형성에 따른 소비자 이익의 침탈우려에서 그 사유를 찾고자 한다면, 필자가 앞에서 제시한 현실적논거들으로써 충분히 정부의 우려를 불식시킬 수 있을 것으로 사료된다.

따라서, 당초에 정부가 각기 다른 정책목표의 추구를 위하여 채택한 정책수단들은 개별적으로 검토되어 질 수 있으며 또한 개별적으로 검토되어야만 할 것으로 생각된다. 즉 가격관리정책, 정제시설 등 공급관리정책, 수출입관리정책은 개별적으로

정책추구목표에 대한 재인식, 현재 및 미래의 시장환경에 대한 분석 등의 면밀한 검토를 통한 정책수단의 변경·조합등으로 정책채택의 탄력성이 제고될 수 있을 것이다. 막연한 시장기능에 의한 자원배분 최적화라는 경제학적 원리만으로 현실을 외면하는 것은 책임있는 행정의 모습으로는 비춰지지 않는다.

석유정제업 및 석유정제시설에 대한 인허가관리의 목적 적합성이 더 이상 존재하지 않는가 또는 이러한 인허가관리 정책의 철폐시 예상되는 문제점은 무엇인가에 대한 명확한 판단과 아울러 이에 대한 대책 수립의 가능성 등에 대한 별도의 검토를 기반으로 정책수단의 변경 또는 채택이 고려되어야 하며, 수출입관리정책 또한 같은 절차에 의하여 검토되어야 할 것이다. 현재 정부는 유가 자유화와 함께 공급 측면에서의 모든 규제를 철폐하면서도 언제라도 정부가 다시 개입하여 관리할 수 있는 많은 안전판을 설치하겠다는 방법으로 석유산업자유화정책 추진입장을 보이고 있는데, 이 보다는 우선 유가를 자유화하고 자유화 결과 형성되는 시장구조 등 시장상황을 살펴가면서 필요시 공급측면에서의 정책변경을 추진하는 것이 정책운영의 탄력성을 확보할 수 있어 보다 다양한 정책목표의 추구라는 측면에서 바람직할 것으로 생각된다. 논리적으로도 동시 전면자유화라면 현행 석유사업법 자체를 폐지하고 모든

산업부문에 공통으로 적용되는 일반 법으로써 정부는 시장감시역할만 잘 수행하여야지(자동차, 조선, 전자, 시멘트 등 전면 자유화 되어있는 대부분 산업에 특별법이 존재하는가?) 시장실패시 또는 비상시 정부 재개입장치를 마련하겠다는 것은 석유사업법을 존속시키겠다는 의미이며, 이는 곧 정부 스스로 석유자체가 갖는 국민경제적 특수성을 자인하고 있기 때문인 것이다. 따라서 석유 또는 석유산업이 갖는 특수성이 인정된다면 그에 맞는 석유정책의 철학과 목표가 재정립되고, 그러한 바탕하에서 석유정책 분야별 규제완화·철폐방안이 검토·수립되어야 할 것이다.

필자는 감히 유가를 자유화 하더라도 공급측면에서 어느 정도의 규제를 병행 실시하면 유가지유화의 실효성은 충분히 확보될 수 있을 것으로 판단한다. 국내 석유수급상황이나 시장경쟁도 미흡등의 사유로 석유정제업 신규참여가 필요하다고 판단될 경우, 현행법 허가제도로도 제6정유, 제7정유의 신규참여허용이 가능한 만큼 가격자유화에 따라 동시에 석유정제업 허가제도를 폐지해야 한다는 논리는 전혀 맞지 않기 때문이다.

우리나라와 산업정책 및 석유/에너지 부존상황이 거의 유사할 뿐만 아니라, 대내외로부터의 개방압력이 우리나라보다 훨씬 큰 日本에서는 미국적 경제학 사상을 지닌 사람들

**필자는 감히 유가를
자유화하더라도 공급측면에서
어느 정도의 규제를 병행
실시하면 유가지유화의
실효성은 충분히 확보될 수 있을
것으로 판단한다.**

에게는 이해하기 어려운 석유/에너지 정책이 채택되어지고 있다. 가격은 자유화되어 있으면서도 정제업에 대한 허가관리가 엄격히 시행되고 있으며, 정제시설에 대해서도 정유사들의 가동율을 기준으로 한 신·증설 인허가관리를 유지하고 있으며 실질적으로 석유정제업자만이 휘발유 등 주요 석유제품을 수입할 수 있도록 법제화하고 동법령을 위헌으로 제소한 것에 대하여 법원에서까지 동법의 합목적성을 인정하고 있다('94. 4 동경 고법항소심 판결례).

경제학적·일반적인 논리로는 설명이 잘 되지 않는 이러한 석유정책을 채택하고 추진할 수 있는 이유는 日本의 석유정책 당국의 확고한 석유정책의 철학 및 이의 관철 노력과 이에 대한 日本 국민들의 이해가 있기 때문인 것으로 생각한다.

즉, 패전이라고 하는 역사적 경험 속에서 석유/에너지 빈약국가라는 국가적 약점에 대한 뼈저린 인식과 함께 석유의 안정공급의 필요성을

깊이 인식하였던 것이다. 따라서 석유/에너지 정책의 최우선 과제를 석유/에너지의 안정공급 확보에 두고서 이 정책목표를 달성하기 위한 정책의 집행이 현재와 같은 종합적 시스템의 석유 행정체계를 이루고 있는 것이다. 우리나라는 물론 日本과 동일한 역사적 경험을 갖고 있지는 않다. 그러나 석유의 부존전무라고 하는 상황은 동일하다.

프랑스 또한 가격자유화와 공급측면에서의 규제를 병행 실시한 국가의 예로써 '85·'86년 이미 국내 석유제품의 가격을 자유화하고서도 계속적으로 석유정제업 및 석유수출입에 대하여는 인·허가제도를 유지해 오다가 유럽통합을 앞둔 '93년에 와서야 비로소 상기의 규제를 철폐하였다. 이는 프랑스 석유정책의 철학이 무엇인지를 미루어 짐작케 할 수 있을 것으로 판단된다.

직접 경험만을 바탕으로 철학이나 가치관이 형성될 수는 없다. 日本이나 프랑스의 석유정책당국이 내세우고 있는 석유정책의 철학에 비추어 볼 때, 현재 우리의 석유정책 당국이 석유정책의 최우선 가치로서 내세우고 있는 「자원 배분의 최적화」에는 어딘가 공허감을 느끼게 된다. 따라서 이와같은 다소 애매하고 포괄적이면서 원칙론적인 정책목표는 우리의 특수한 현실상황에 대한 엄밀한 재인식과정을 통하여 보다 구체적이고 명확한 정책목표로 치환되어야 할 것이다. ♣