

석유산업 자유화에 따른 국내 정유업계의 대응



신 의 순
〈연세대학교 상경대학교수〉

유가의 전면자유화는
국내 정유 업자간의 가격경쟁을
촉발하여 유가인하를
초래할 수도 있겠으나
지나친 경쟁으로 인해
석유산업의 발전이 저해되는
부작용도 예상된다

우 리 경제의 자율화 개방화 추세에 발맞추어 드디어 1997년부터 국내 석유산업에 대한 전면 자유화가 시작된다. 내년 1월 1일 부터 발효되는 석유사업법 개정안을 보면, 석유가격 및 수출입 자유화와 함께 석유유통업에 대한 신규진입이 자유화 되고, 석유정제업의 신규진입 자유화와 대외 개방은 1999년부터 시행된다. 간단한 내용인 것 처럼 보이지만 실제로는 국내 석유산업의 기본 틀을 송두리째 뒤바꾸어 놓는 큰 변화인 것이다.

국내유가는 1969년 이후 정부고시 가격으로 규제되어 왔고 1994년 이후에는 국내유가를 국제시장에서의 석유가격에 연동시키는 유가연동제를 실시하여 왔다. 유가의 전면자유화는 국내 정유업자간의 가격경쟁을 촉발하여 유가인하를 초래할 수도 있겠으나, 지나친 경쟁으로 인하여 석유산업의 발전이 저해되는 부작용이 초래될 수도 있다. 즉 대규모 자본이 소요되는 장치산업인 정유업에서는 고정비용이 크기 때문에 시장수요의 변화에 부응하여 쉽게 조업을 중단하거나 시장에서 퇴출하는 것이 어렵다.

더구나 국내 정유5사는 그동안 경쟁적으로 시설투자를 늘려 금년 말까지

총정제능력이 일산 2백44만 배럴로 증가하게 된다. 이는 작년에 비해 무려 62만 배럴이 증가한 규모로 제품생산능력이 국내수요에 비해 크게 됨으로써 시장확보를 위한 정유사간의 경쟁은 더욱 치열하게 될 전망이다.

경질유의 경우에는 국내외의 수요가 크기 때문에 큰 어려움이 없겠으나, 중질유의 판로 확보를 위한 경쟁은 치열해 질 수 밖에 없을 것이다. 석유제품 가격의 자유화는 그동안 국내산업 보호를 위해 상대적으로 낮게 책정되었던 중질유의 가격은 상승하고 경질유의 가격은 하락하는 변화를 초래할 것으로 예상되나, 정부는 세제 및 부과금 부과등의 방법으로 유종간 상대가격의 변화에 따른 충격을 완화할 방침을 강구할 것이다.

유가자유화와 함께 석유수출입 자유화는 국내정제 석유제품간의 경쟁에 수입 석유제품이 추가됨으로써 더욱 격렬한 판매경쟁을 초래할 것이다. 즉 정제업자 이외에도 외국에서 싼 가격으로 석유제품을 수입하여 국내에서 판매할 수 있기 때문에 외국 정제업자들이 실제 국내 유통시장에 뛰어 들기 위한 대리전의 형태로 발전할 수도 있을 것이다.

석유판매업의 자유화는 유통단계에서의 경쟁을 촉진시킬 수는 있겠지만 지금까지 정유사간의 주유소 확보를 위한 과잉경쟁으로 오히려 유통비용의 증가가 소비자에게 전가되거나 국내정유사의 투자재원을 축소시키는 부작용을 심화시킬 수도 있다.

그러나 이러한 우려가 있음에도 불구하고 국내석유산업의 자유화는 바람직하다고 보며, 특히 1999년 국내 석유산업의 대외 개방이 확정된 상황에서는 오히려 때늦은 감이 없지 않다.

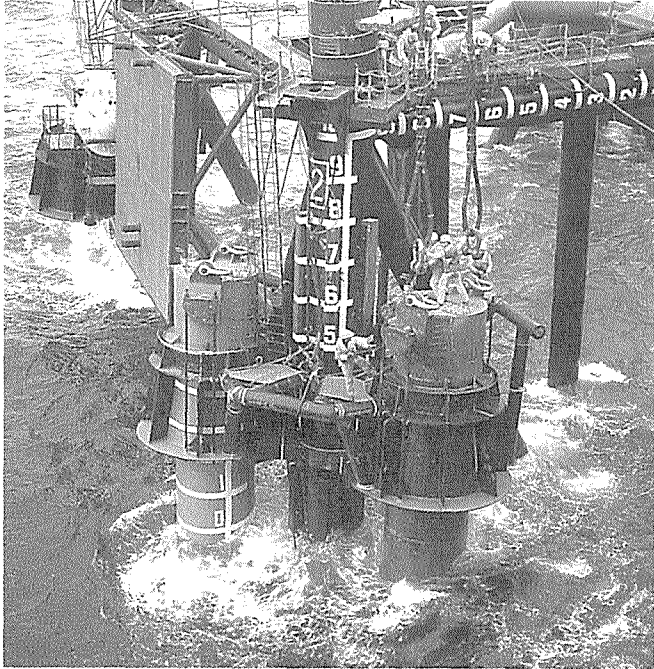
석유산업의 개방은 필연적으로 국제적인 석유 메이저와 산유국의 국내진출을 의미한다. 막대한 석유자원과 국제적인 유통망을 가지고 있는 이들과의 전면 승부가 불가피해진 국내 정유업계는 지금 초비상상태에서 각기 자구책을 모색하고 있다.

정유 5사가 발표한 21세기 비전을 보면 모두 정유 및 석유화학 부문에 대한 투자를 증가하여 석유산업 부문에서의 매출액을 크게 늘릴계획을 세워 놓고 있다. 이들은 수직계열화를 통해 종합에너지 회사로 커 나가겠다는 청사진을 제시하고 있는데, 그중 정유업과 관련된 중요한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

유공은 2005년까지 중국과 동남아에 5조원을 투입하여 석유정제시설을 건설하고 판매망을 확보하며 합성수지 등 화학제품 공장을 건설할 계획이며, 유망지역에서의 천연가스 개발에 적극 참여할 계획이다.

LG-칼텍스정유는 중질유 탈황과 분해시설등 설비고도화 투자에 주력하고 해외 유전개발에도 적극 참여하여 2000년까지 소오 원유의 20%를 자체

**유가자유화와 함께
석유수출입 자유화는
국내정제 석유제품간의 경쟁에
수입 석유제품이 추가됨으로써
더욱 격렬한 판매경쟁을
초래할 것이다**



**국내 정유업체들이
단기간내에 수직계열화를
이룩하여 국제 메이저들과
나란히 어깨를 겨룬다는 것은
지나친 욕심으로 끝날 수
있다는 생각이 든다**

생산으로 조달할 계획을 세워놓고 있다.

쌍용정유는 전제품을 경질화 저유황화할 수 있도록 고도화 설비를 확충하여 한태평양 유수의 석유공급업체로 발전하겠다는 계획을 제시하였다.

한화에너지는 중질유 분해 및 탈황시설에 대한 투자 이외에 해외 유전 및 가스전 개발에 적극 참여하고 독립국가연합을 중심으로 석유유통업, 유전개발, 정유등의 사업을 확대해 나갈 계획이다.

현대정유는 석유산업부문의 수직계열화를 이룩하고 특히 유전개발 중장기계획을 통해 유전개발과 유망광구 매입에 적극 참여할 계획이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이, 국내 정유사들은 한결같이 국제적 수준의 종합 에너지 업체로 성장할 계획을 가지고 있다. 그러나 국내정제업을 중심으로 성장한 국내 정유업체들이 단기간내에 수직계열화를 이룩하여 국제 메이저들과 나란히 어깨를 겨룬다는 것은 지나친 욕심으로 끝날 수도

있다는 생각이 든다.

외국의 경우에는 석유산업과 석유화학산업이 분리되어 각각의 분야에 특화하여 세계적 기업으로 성장하는 것이 일반적인 반면 우리나라에서는 모두 석유산업과 석유화학산업에 동시에 참여하고 있다.

석유산업의 수직계열화만 하여도 석유개발, 정제, 그리고 석유유통업에 참여하기 위해 엄청난 자원과 전문인력 그리고 경험이 필요한데 수년동안에 이 모든 부문과 거기에 더하여 석유화학산업에 까지 진출할 여력이 있는지 의문이 간다.

정제부분과 유통부분의 경우에는 그동안의 경험을 바탕으로 외국의 유수 기업들과 충분히 경쟁할 수도 있겠으나, 석유개발의 경우 막대한 비용이 소요되면서도 위험도가 높고 투자자금의 회수기간이 길기 때문에 상당한 기간동안 꾸준히 투자할 수 있는 재력과 인내심이 없이는 쉽게 뛰어 들 수 없는 분야이다. 설사 참여한다고 해도 국제석유개발시장에서는 미미한 존재로 남게 될 뿐이다.

만약 국내 5대 정유사중에 세계 굴지의 석유전문회사로 성장할 뜻이 있는 회사라면 석유개발분야에 대한 야심적인 투자를 통해 메이저에 버금가는 회사로 커 보겠다는 의지를 보여야 할 것이다.

만약 국내 기업중에 이러한 장기적인 비전을 갖고 있는 기업이 없다면 그

책임은 정부가 맡아야 한다. 정부가 과거 80년대초부터 국내소요원유의 10%를 자주개발원유로 충당하겠다는 계획을 세워놓고도 이에 훨씬 미달하는 수준에서 맴돌고 있는 것은 석유개발에 대한 국내기업의 관심과 투자가 충분치 못하였고, 이는 석유개발과 관련한 정부의 정책의지가 확고하지 못하였기 때문이기도 하다. 일본이 자주 개발원유의 비중을 10%에서 20%로 높여 잡은 것은 확고한 정부의지와 이를 뒷받침할 수 있는 구체적인 지원 대책이 있기 때문에 가능한 것이다.

유가자유화와 석유산업에 대한 신규참입 규제완화는 이미 예상하고 있었던 사실이고, 우리나라의 정유업체들은 이에 대비하여 나름대로의 계획을 가지고 있다. 그러나 문제는 국내 석유산업이 과연 대외개방에 직면하여 충분한 경쟁력을 갖추고 있느냐 하는 것이다.

에너지경제연구원의 이달석 책임연구원은 「석유산업의 국제경쟁력 강화 방안」에 관한 보고서에서 마이클 포디의 「다이아몬드 모형」을 석유산업에 적용하여 요소조건, 수요조건, 관련 및 지원산업, 기업전략 및 구조와 경쟁 등 네개의 경쟁력 결정요인과 이들 결정요인에 영향을 미치는 정부의 요인과 우발적 요인 등 6개 변수중에서 우발적 요인을 제외한 다섯가지 변수에 대하여 분석하였다.

분석 결과를 보면 우리나라 석유산업의 국제경쟁력은 수요조건과 기업전략 및 경쟁등의 변수에서는 비교우위에 있으나, 요소조건과 관련 및 지원산업 변수에서는 비교열위에 있고, 특히 정부의 역할 변수에서는 부정적인 측면이 매우 강하다. 이제 국내 석유산업의 자유화와 대외개방을 목전에 두고 석유산업의 국제경쟁력 제고라는 과제를 실현하기 위한 방안들을 생각해 보자.

경쟁력 결정요인중 요소조건에서 원유 확보, 자본조달, 정제설비 및 기술, 물류시설 측면을 살펴보면 원유 확보와 자본조달이 가장 중요한 과제로 떠오른다. 지금까지 우리나라에서 필요로 하는 원유는 대부분 원유도입의 형태로 확보되었다. 대륙붕 탐사가 진행되고 있기는 하나 원유의 국내부존이 확인되지 않은 상태에서 지금까지는 원유도입이라는 소극적 방법에 의존해 왔던 것이다. 그러나 원유확보를 안정공급 측면을 떠나 국제경쟁력의 측면에서 볼때 유전개발의 중요성이 더욱 부각된다.

원래 사업은 그 자체가 위험(risk)을 내포하고 있고 위험도가 높아질수록 예상수익율도 높아지는 것이 보통이다. 이제 외국기업의 국내시장 참여가 허용되면 국내에서 필요로 하는 석유제품의 공급책임은 국내기업과 함께 외국기업이 나누어 맡게 된다.

자연스럽게 국내석유 시장은 세계석유시장에 편입될 것이며, 남은 문제

외국기업의 국내시장
참여가 허용되면
석유제품의 공급책임은
국내기업과 함께 외국기업이
나누어 맡게 되고
자연스럽게 국내 석유시장은
세계석유시장에 편입될 것이다

만약 우리 정유업체들이
 자체적으로 원유를 개발하지
 못하고 지금과 같이
 도입원유에 의존하는한
 국내 제품시장에서의 경쟁에서
 외국메이저나 산유국에
 밀릴 수 밖에 없을 것이다

는 누가 보다 질 좋은 석유제품을 값싸게 공급할 수 있느냐이다. 이 경우 경제성있는 유전을 확보하고 있다는 것은 경쟁에서의 우위를 확보하는 관건이 된다.

만약 우리 정유업체들이 자체적으로 원유를 개발하지 못하고 지금과 같이, 도입원유에 의존하는 한 국내석유제품시장에서의 경쟁에서 외국 메이저나 산유국에 밀릴 수 밖에 없을 것이다. 따라서 석유산업의 대외개방을 앞두고 가장 시급히 해결해야 할 과제는 국내 정유업체의 상류부문(upstream) 진출을 촉진하고 하루 빨리 수직계열화를 달성하는 일이다. 이를 위해서는 필요자본을 적기에 조달할 수 있어야 할 뿐 아니라 금융비용도 경쟁국에 비해 높지 않아야 한다.

결국 이러한 환경을 제공하는 것은 정부의 역할이다. 지금까지 석유산업의 육성과 관련한 정부의 역할은 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면이 더 많았다고 볼 수 있다. 석유산업에 대한 지원보다는 규제가 정부개입의 주 과제였고 가격규제, 이윤율 규제에 더하여 점차 심화되어가는 환경규제는 정유산업의 수익성을 악화시키는 원인이 되고 있다.

이제 정부는 석유산업과 관련한 정부역할의 방향을 근본적으로 전환하여야 한다. 석유산업의 제 단계에서 발생한 이익에 대해서는 세제를 통해 해결하면 될 것이고, 사전적인 가격규제나 사후적인 이윤율 규제는 전면 철폐되어야 한다. 환경규제와 품질규제는 더욱 강화되어야 하나 이에 수반되는 비용을 석유제품 가격에 적절히 반영되도록 함으로써 소비자와 생산자가 비용을 분담하도록 유도하여야 한다.

한편 시설고도화나 환경개선을 위한 시설투자에 대해서는 금융상의 지원을 통해 이를 촉진하고, 특히 국내외 유전개발을 위한 투자에 대해서는 획기적인 지원대책이 마련되어야 할 것이다. 앞서 지적한 바와같이, 경제성 있는 광구의 개발 및 획득은 석유산업의 국제경쟁력 강화를 위한 선결과제이다. 이와 관련하여 우리가 관심을 가져야 할 몇가지 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 유전탐사 및 개발을 위한 해외광구 입찰시 국내 기업간 과당 경쟁이 발생할 소지를 사전에 없애고 가능하면 콘소시움의 형태로 진출하도록 한다. 둘째, 석유개발업체의 정보획득 및 판촉능력을 제고하고 정보의 중복구입을 지양한다. 셋째, 석유를 비롯한 자원개발 민간업체를 세계적 수준으로 육성하며, 정부차원에서 국내의 석유 및 가스자원 개발에 선도적인 역할을 담당할 석유개발공사를 적극 지원한다. 넷째, 석유개발을 담당할 전문인력 양성 및 기술개발계획을 정부차원에서 수립하여 지속적으로 투자한다. 다섯째, 지구개발 원유확보 10개년 계획을 세우고 연도별로 목표대비 확보율을 평가하여 계획이 실제로 달성될 수 있도록 한다. 여섯째, 정부비축원유

는 단순원유구입 방식에서 해외유전 개발 및 지분매입등 보다 다양하고 경영적 요소가 많이 반영된 방식과 적절히 조합할 수 있도록 유도한다.

전기, 통신, 수도등 공익사업(public utility)은 전통적으로 공기업이 공급을 담당해 왔으며, 자연 독점산업이다. 즉 이들 산업에서는 규모의 경제가 크게 나타나기 때문에 자연적으로 시장구조가 독과점적이 된다. 따라서 독점가격 규제를 위한 정부개입이 불가피하다. 시장의 확장에 따라 이들 공익사업도 점차 민영화되고 있는 추세이다.

석유산업은 자연독점산업이 아니다. 따라서 경제이론 상으로는 정부가 사전적으로 개입하여 기업의 수를 제한하고 가격규제를 할 필요가 없다. 그럼에도 불구하고 지금까지 석유산업은 가장 정부의 규제를 많이 받는 산업으로 존재하였다.

그 이유는 첫째, 두차례의 오일쇼크를 겪으면서 정유업이 「황금알을 낳는 거위」로 인식되었고, 엄청난 석유사업기금을 가져다 준 보고였기 때문이다. 둘째, 석유는 국가안보와 직결되는 전략적 상품이며 전후방 효과가 커 물가 전반에 미치는 영향이 크기 때문이다. 셋째, 석유산업은 자본집약적 장치 산업으로 진입과 퇴출장벽이 존재하며, 이에 따른 과점행포의 위험과 과잉설비의 위험이 공존한다는 것이다.

그러나 석유산업의 전면자유화와 대외개방 허용이 결정된 마당에서는 어떤 이유도 규제존속의 근거를 제공해 줄 수 없게 되었다. 이제는 국내 석유산업이 국제화, 개방화 시대에 살아 남을 수 있는 국제경쟁력은 제고할 수 있도록 업계와 정부가 합심하여 노력하는 길만이 남아 있다.

마지막으로 한가지 강조할 점은 국내석유산업이 그간의 규제와 국내 유통망 확보를 위한 과당경쟁에서 많이 쇠약해져 있다는 것이다. 점차 강화되는 환경 및 품질기준을 준수하고 막대한 석유자원과 투자자본, 그리고 세계적인 유통망을 등에 업을 메이저 및 산유국과 경쟁하기 위해서는 어느 정도 정부의 지원과 배려가 뒤따라야 한다는 것이다. 급변하는 상황변화에 적절히 대처할 수 있도록 정부가 능동적으로, 그리고 적극적으로 방향을 제시하고 지원할 때 우리나라의 석유산업도 국제적 수준으로 커 나갈 수 있을 것이다.



막대한 석유자원과
투자자본, 세계적 유통망을
가진 메이저 및 산유국과
경쟁하기 위해서는
어느 정도 정부의 지원과
배려가 뒤따라야 할 것이다

