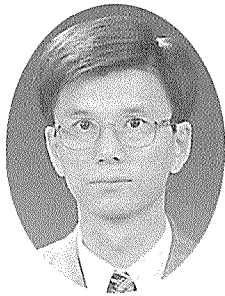


자유화시대의 유가정책 방향



강 신 민

〈통상산업부 석유정책과 사무관〉

1. 머리말

석유는 전산업의 기초에너지원이며, 국민생활의 필수품으로서 그 수급과 가격의 안정은 어느 나라에서나 중요한 정책목표의 하나가 되어 왔다.

더구나, 국내 생산이 전혀 없어 필요 원유를 전부 외국으로부터 수입해야 하는 우리나라로서는 석유를 낮은 가격으로 안정적으로 공급하기 위해서는 정부의 개입이 불가피하다고 판단하고 기본적으로 정부가 국내 석유가격을 결정하여 관리하는 제도를 유지하여 옴으로써 국가경제 발전 및 국민생활 안정에 기여해 왔다.

그러나, 1980년대 들어 우리 경제의 자유화·개방화 추세 속에서 석유산업도 자율성 확보와 경쟁 촉진으로 효율성을 높이고 개방에 대비해야 한다는 인식이 확산됨에 따라, 정부는 1983년 이후 용제, 항공유, 나프타 등 국민생활과 직접 관련이 적은 품목부터 단계적으로 가격 자유화를 추진해 왔으며, 전면적인 유가 자유화의 전단계로 국내 유가가 국제 원유가 및 환율에 연동되어 수시로 변화하도록 하여 자유화에 대비한 연습을 하는 것이 필요하다고 판단하고 1994년 2월부터 유가연동제를 실시하여 성공적으로 정착시킴으로써 '97년 1월 1일 국내 유가의 전면자유화를 시행하게 되었다.

2. 국내 유가제도 발전과정

(1) 1945 ~ 1994.1(고정가격제)

국내 유가제도는 석유산업에 대한 정부의 통제 정도와 맞물려 시대 상황에 따라 변해 왔는데, 그 변화의 방향은 정부통제의 축소, 시장 기능의 강화였다고 할 수 있다.

1945년 해방 이후 미군정은 석유류에 대한 배급제를 실시했고, 이후 1964년 국내최초로 3.5만B/D 규모의 정유시설이 가동되기 까지 모든 석유가격은 정부가 고시하고 통제하였으며, 1967년까지도 실수요자로 증명된 경우에 한해 정해진 장소에서만 석유를 구입할 수 있었다. 1964년 이후에는 정부가 가격을 고시하되 공장도가격은 동일하게 고시하고 유통가격은 지역별로 차별고시 하였는데, 이때의 가격은 반드시 정부의 고시가격으로만 거래가 이루어 지도록 하는 단일한 고정가격제로 최고가격제와는 다른 개념이었다.

그후 '68년 유공 울산공장이 11.5만B/D로 확장되고 '69년 호남정유(현 LG정유)가 가동됨으로써 정부는 제한적이거나 가격경쟁의 유도를 위해 공장도가격고시를 고정가격제에서 최고 가격고시제로 바꾸었다. 다시 '71년 경인에너지(현 한화에너지)가 가동됨에 따라 26개 균일수송비 지역에 대해서는

소비자가격도 최고가격제로 고시하고 '73년 쌍용정유의 가동을 계기로 균일한 최고가격 고시지역을 42개 지역으로 확대하여 거의 전국적으로 균일한 최고가격제를 실시하게 되었다.

'80년대초에 들어서는 우리 경제의 자유화·개방화 추세 및 석유산업의 성장 등 여건 변화에 따라 석유산업 자유화의 필요성이 강하게 제기됨으로써 정부는 석유산업의 단계적 자유화를 추진하기 시작했다. 가격측면에서는 '83년에 우선용제, 항공유가 자유화되고, '89년에 나프타가격이 자유화 되는 등 여건이 조성된 제품부터 자유화가 실시되어 '91년에 휘발유·등유 등 6개 유종 45%의 물량이 자유화되었다.

그러나 이러한 몇 가지 유종의 자유화에도 불구하고 국내 유가는 기본적으로 고시가격제도를 유지해 왔으며, 한번 정한 가격은 일정기간 고정되고 원가 변동요인은 석유사업기금으로 완충하여 왔으며, 정유5사의 평균수익과 평균비용이 일치하도록 가격을 결정하고 비용에는 정유업 자기자본이익을 10%를 반영함으로써 정유사 이윤을 엄격히 통제해 왔다.

(2) 유가연동제

'80년대부터 추진해 온 유가 자유화 준비의 마지막 단계로 '94. 2

월부터 국제 석유가격 및 환율등에 연동하여 매월 국내가격을 조정하는 유가연동제를 실시하게 되었다.

이와 같이 유가연동제를 실시하게 된 것은 지금까지 정부가 결정하던 석유가격을 갑자기 자유화 할 경우 생산자 및 소비자들의 적응이 어려울 수도 있고 예상치 못할 부작용이 발생할 수도 있기 때문에 석유가격이 예전과 같이 고정되어 있는 것이 아니라 국제가격에 따라 변동될 수 있다는 사실을 보여줌으로써 국내 관련산업 및 소비자등 경제주체가 유가 자유화 이후의 상태에 적응할 수 있는 능력을 함양하고 유종간 가격구조를 국제화하여 유가 자유화시의 충격을 최소화 하자는 의도에서 비롯된 것이었다.

유가연동제에 의한 가격 결정방식은 우선 국제 석유제품가격(싱가포르 FOB)에다가 도입비용, 국내 공급비용을 합산하여 유종별 기준 국내가격을 잠정적으로 산정한 후 그 평균가격이 원유를 도입하여 정제·공급하는 복합원가 수준을 초과하지 않도록 보정하여 유종별 세전 공장도가격을 결정하게 된다.

즉, 전체적인 가격수준은 국제 원유가격에 따른 원가에 의해 결정되어지고, 유종별 가격은 국제 제품시장에서의 개별 유종의 가격수준에 의해 결정되는 방식으로 여기에 각종 세금 및 유통수수료를 합산하여 최종 소비자가격을 결정하게 되며,



이와 같은 제반절차와 공식을 구성하여 석유류 환율변동에 의해 미리 고시된 공식에 따라 자동적으로 결정되도록 함으로써 원칙적으로 정부에 의한 유가통제나 유가원충은 없어지게 되어 유가 자유화 전면 실시를 위한 전일보를 내딛게 된 것이다.

3. 유가자유화 실시

전술한 바와 같이, 정부에서는 우리 경제의 국제화·자유화 추세 속에서 '80년대 초부터 일련의 자유화 시책을 추진하여 유가 자유화에 대한 준비과정을 거쳤으며, 그동안 우리나라 정유회사들은 어느 정도 국제경쟁이 가능할 정도로 성숙되었다고 판단함으로써 '97년 1월 1일

부터 국내 유가의 전면 자유화를 실시하게 되었다.

유가 자유화는 가격결정 주체가 정부에서 정유사·유통업체·소비자등으로 다원화된다는 것으로 결코 혼란이나 무질서등 자유방임을 의미하는 것은 아니며, 정부의 일방적인 규제가 아닌 가격기능에 의한 새로운 시장질서의 정립을 뜻하며 이는 경쟁주체간 공정한 시장경쟁을 필수요건으로 한다.

이러한 공정한 시장경쟁이 이루어지면 경쟁주체별 가격결정의 투명성과 합리성이 주요한 요건이라고 할 수 있으며, 정부도 국내시장 혼란으로 인한 과도한 유가 등락으로 국민경제의 안정적 운용에 차질이 발생할 경우 최소한의 개입을 통해 올바른 시장질서 확립을 유도해 나갈 것이다.

이제 국내 석유가격은 시장경쟁

에 의해 결정될 것이며, 석유업계나 소비자 등으로 가격결정 주체가 다원화되어 수요자나 지역별로 가격 차이가 발생할 것으로 예상되며, 경우에 따라서는 수시로 가격변동이 발생 가능해짐으로써 경쟁체질에 익숙하지 못한 국내 석유업계나 소비자들은 다소 혼란스러울 것으로 예상된다.

또한 원가 상승요인이 발생 하더라도 치열한 경쟁으로 가격으로의 전가가 어렵게 될 것이므로 공급자는 항상 원가 상승요인의 제거 또는 대응방안을 스스로 강구해야 할 것이며, 경쟁력 확대를 통한 수익 확대 등의 혜택은 공급자와 소비자가 동시에 향유하게 될 것이다.

4. 자유화시대의 유가 정책 방향

(1) 유가 자유화의 조기 정착

정부에서는 유가 자유화 실시에 따른 문제점을 해소하고 소비자 보호 및 건전한 가격경쟁의 유도를 통해 유가 자유화의 원활한 정착을 도모하기 위해 다각적인 보완대책을 마련하여 실시하고 있다. 먼저, 시장형성 가격에 대한 모니터링을 통해 주유소 판매가격 동향을 정기적으로 조사하여 소비자들에게 충분한 가격정보를 제공함으로써 합리적인 구매행위를 유도하고 정부

의 정책기초자료로 활용하고 있으며, 현재 전국 230개 시·군·구별로 2개의 표본 주유소를 모니터링 대상업소로 지정해 놓고 한국석유개발공사에서 주 1회 전화조사를 실시하고 있다.

또한 상거래 질서확립 차원에서 소비자가 주유소 판매가격을 쉽게 식별할 수 있도록 주유소와 일반판매소의 가격표시제 의무를 강화하고, 소비자 신고 센터를 정부와 관련업계에 설치하도록 하여 부당가격 판매 및 상거래상의 소비자 불편을 해소할 수 있도록 하였으며, 석유가격 정보지 발간 및 음성 서비스 등을 운용하여 시장가격에 대한 정보를 소비자에게 제공기로 하였다.

아울러 국제 유가동향이나 국내 경제상황등을 감안하여 지나친 가격 등락으로 국민 경제의 안정적 운용에 차질이 있다고 판단되는 경우에는 최소한의 행정지도를 실시하여 담합 및 부당염매 등에 의한 부당가격 형성시에는 공정거래법이나 석유사업법상의 공정거래 관련 규정으로 대처해 나갈으로써 올바른 시장 질서 확립을 유도해 나갈 계획이다.

(2) 석유 소비절감을 위한 적정 유가 수준유지

국내 유가 자유화가 본격적으로 정착되면 정유사간 가격경쟁으로

국내유가 수준이 하락할 수도 있겠으나, 기본적으로 석유부존자원이 전혀 없는 우리나라로서는 적정한 수준에서 유가를 유지하기 위한 가격정책이 불가피하다.

그간 석유류에 대한 각종 세금의 인상으로 국내 유가는 상당수준 상승하여 선진국 수준에 거의 접근하였으나, 아직도 경유등 일부 품목은 상당히 낮은 수준을 유지하여 교통혼잡 및 대기오염은 물론 1년에 200억달러 이상의 석유 수입으로 국제수지 관리에 큰 부담을 주고 있다.

특히 과거 국민이 원하는 만큼 공급해주고 가격은 낮게 유지해 주는 저유가 안정공급 우선위주의 석유정책 실시로 국가경제발전 및 국민생활 안정에 기여해온 것은 사실이지만, 그 결과 국내의 에너지 소비효율은 일본의 1/3수준에 머물고 있어 석유류 과소비를 초래하여 왔으며, 에너지 다소비형 산업구조와 국민들의 에너지 안보에 대한 불감증에 가까운 인식상태로는 더 이상 국가경쟁력의 향상을 기대하기 어려울 뿐 아니라 석유과동 등과 같이 대외 여건이 악화될 경우 우리 경제가 일순간에 무너져내릴 가능성도 배제하지 못할 상황이 이르렀다.

따라서 국내 석유가격 수준의 적정화를 통해 석유류 낭비요인을 제거하고 경쟁력을 제고하여 석유과동등 에너지 위기발생시 충격의 최

소화를 도모하는 것이 향후 유가정책의 중요한 과제라고 할 수 있다.

5. 맺는말

'97년 1월 1일 국내 유가의 전면 자유화 실시는 자유경쟁원리에 의한 시장기능을 활성화 하여 가격의 수급조절기능을 강화하고 석유산업의 경쟁력을 배양하는 한편 가격 및 품질 서비스 경쟁을 촉진시켜 궁극적으로 소비자 후생을 증대시키는데 그 목적이 있는 만큼 정부에서는 자유화시대에 있어서의 직접적인 시장개입을 최대한 줄이고 공정한 가격경쟁을 유도하여 시장효율성을 증대시켜 나아가야 할 것이다.

그러나 국내부존 석유자원이 없는 우리 현실에서 국내 유가를 적정수준에서 유지시킴으로써 석유소비의 효율성을 높이고 에너지 저소비형 경제구조를 정착시키기 위해 세금 등을 조정하는 간접적인 방식으로 국내 유가수준의 지속적인 적정화를 동시에 도모해 나가야 한다.

따라서 유가 자유화의 궁극적 목표인 시장효율성 제고를 통한 국민 후생 증가와 적정유가수준유지로 국가경쟁력을 확보하지는 다소 상충되는 양대 정책목표를 적절하게 조화시키는 방향으로 자유화시대의 유가정책을 운용해야 할 것이다. ☺