

유가경쟁 어떻게 볼 것인가



김태우

〈 서울대학교 교수·자원경제학 〉

국내 석유시장이
완전경쟁을 지향하는
자유시장
경쟁원리에 의해
효율적으로
움직여 주기만을
기대하는 것은
순진한 이상론에
지나지 않는다



요즘 TV나 신문지상에 자주 보도되는 북한 동포들이 겪고 있는 기아와 가난의 참상은 정말 눈뜨고 볼 수 없는 수준이다. 아프리카 일부 국가에서 기아로 어린이들이 죽어가고 있다는 보도에도 눈시울이 뜨거워졌는데, 우리 동포들의 참상은 슬픔보다는 차라리 분노를 느끼게 한다. 이러한 북한의 현실은 일단 김일성, 김정일 체제의 북한 정권의 정책실패에 의한 「인재」와 홍수 및 홍작이라는 「천재」가 중복된 결과이겠지만 좀더 근본적인 이유는 공산주의 계획경제체제가 가지고 있는 구조적 비효율성 때문이다.

우매한 인류는 제 2차 세계 대전이 끝난 후 지구를 양분하여 소련을 중심으로 한 공산주의 계획경제 체제와 미국을 중심으로 한 자본주의 시장경제 체제를 몸소 실험하기 시작하였다. 쌍방은 서로 상대방의 체제를 비판 공격하고 자신의 체제를 옹호 선전하는 가운데 대립과 전쟁으로 수없이 많은 사람들이 고통과 고난을 겪으며 50여년의 세월을 보내게 되었다.

그 결과 공산주의 계획경제 체제를 채택한 나라들은 예의 없이 경제 파탄으로 인하여 체제가 붕괴되기에 이르렀고, 반면에 자본주의 시장 경제 체제를 채택한 나라들 즉 미국과 서구 선진국들은 물론 독일과 일본 같은 패전국들 그리고 상당수의 개발도상국들조차도 경제성장으로 인한 번영과 물질적 풍요를 누리게 되었다. 이는 자본

주의 시장경제체제의 우월성을 입증하는 동시에, 근대 경제학의 시조라고 불리는 아담스미스의 「보이지 않는 손」에 의한 자유 경쟁시장의 균형이론과 그 효율성을 옹변으로 증명하는 결과이기도 하다.

이러한 사실을 놓고 보더라도 경쟁이 효율의 증진에 기여한다는 대원칙에 동의하지 않을 사람은 아마 없을 것이다. 그리고 최근 유가자율화와 같은 시장경쟁원리를 도입하여 우리 나라 석유산업을 발전시키고 국민 복지를 증진시키겠다는 생각은 지극히 당연한 시도이다.

또한 소련과 동구의 몰락 이후 새로운 세계질서의 기본 축으로 등장하게 된 WTO 체제는 국제적 국내적으로 자유무역과 규제도 지원도 없는 자유경쟁시장 체제를 강력하게 규정하고 있고, 원자재의 수입과 제품의 수출에 의한 대외의존도가 높은 수출 주도형 경제구조를 가지고 있는 우리의 현실 때문에 더구나 이를 준수하지 않을 수 없는 입장이기 때문에 유가자율화와 가격경쟁은 우리 석유산업이 언젠가는 필연적으로 거쳐야 할 과정이기도 하다.

그런데 경제이론상 자유경쟁 시장이 효율적이기 위한 전제조건들과 함께 우리 석유산업의 현실을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시장에 참여하는 공급자와 수요자의 수가 충분히 많아서 어느 한 경제주체도 상품의 가격에 영향을 줄 수 없어야 한다. 그러나 우리 석유 시장의 공급자는 정유 5사에 지나지 않으며, 그중 1개사의 공급물량이 총수요의 약 40%를 점유하고 있어 완전경쟁 (Perfect competition)이 불가능한 과점체제에 가깝다고 할 수 있다.

둘째, 경제적 자원의 자유로운 이동, 즉 시장으로의 진입 (Entry)과 퇴출 (Exit)이 자유로워야 한다. 그런데 정유산업은 대규모 장치 산업으로서 사업 초기 엄청난 규모의 투자를 필요로 할 뿐더러, 한번 설치된 시설을 손쉽게 매각하거나 타사업에 전용이 불가능하기 때문에 진입과 퇴출을 막는 장벽이 존재한다고 할 수 있다.

셋째, 각 경제 주체들이 시장과 관련된 모든 정보 (Perfect information)를 가짐으로써 합리적이고 경제적인 판단이 가능하여야 할 것이다. 그러나 우리 나라 석유 소비자들이 이러한 정보를 가지고 소비에 임하는 경우는 드문 편이다. 특히 자동차 운전자가 판매 가격을 확인하고 주유소에 들어 갈 수 있게 식별가능 하도록 가격표시를 한 주유소조차도 조사대상 211개 주유소 중 50개 즉 23.7%에 불과한 실정이다. (서울지역 1997.2)

넷째, 상품의 균질성 (Homogeneous Product)이 유지되어야 한다. 그런데 현재 오존농도, 이황산가스 등 대기환경의 악화와 지구온난화에 대비한 국제적 환경규제 추세, 그리고 국민소득 증대에 따른 환경인식의 변화 및 청정연료에 대한 선호 추세에 따라 석유류 상품에 대한 차별화 및 고급화 추세는 더욱 가속될 전망이다.

이상 살펴본 바와 같이, 현실적으로 우리 나라 석유 시장이 완전경쟁을 지향하는

이해 당사자들과
전문가들의 토론과
주장에도 불구하고
우리나라 석유산업
현실에 대한
정밀한 진단조차
이루어진 적이 없다

파괴적 경쟁은
장기적으로는
기업 부실화에 의한
퇴출비용과 신규기업의
진입비용 등 엄청난
구조조정 비용을
사회가 모두
부담해야 하기 때문에
소비자와 기업이 모두
손해 보는 국민복지의
상실로 귀결된다

자유시장 경쟁원리에 의해 효율적으로 움직여 주기만을 기대하는 것은 매우 순진한 이상론에 지나지 않는다.

이렇게 시장이 효율을 달성할 수 없는 경우를 경제이론상 시장의 실패 (*Market Failure*)라고 부르며, 석유시장을 위시한 에너지 자원시장이 시장의 실패를 보여주는 가장 전형적인 예로 인정되고 있다.

우리 나라의 석유산업은 과거 강력한 정부규제하에 있었으나, 최근 다양한 방면에서 급격한 변화의 움직임이 일고 있다. 세계 경제를 뒤흔든 석유위기를 겪으면서 우리 정부는 정유 5사의 평균원가에 자기자본에 대한 일정률의 이윤을 허용하는 수준에서 국내유가를 책정하였다.

그러나 국제 석유가격이 10여년 이상 하향 안정화되고 공급물량이 수요량을 앞설 뿐만 아니라 정부의 규제 완화 및 산업 자유화 추세에 따라 1994년부터 석유시장에서 국제 원유및 환율 변동에 따른 원가 변동을 국내 유가에 흡수시키는 「유가 연동제」를 유가 자율화에 대비한 준비단계로 실시하게 되었다. 그리고 정부는 1997년 1월부터 유가 변동제에 의한 석유제품가격 고시제를 폐지하고 유가가 시장에서 자율적으로 결정될 수 있도록 유가자율화 조치를 실시하였다.

이러한 과정을 통하여 정부, 업계, 학계, 연구계 등 정책 당사자 및 전문가들 사이에서 유가 자율화에 대한 논의와 토론이 오랫동안 계속되어 왔다. 토론의 초점은 결국 앞서 언급한 바와 같이, 석유시장에 경쟁을 도입하여 효율성을 증진시켜야 한다는 의견과 시장실패에 대비한 조치가 선행되어야 한다는 양론으로 집약될 수 있다.

그런데 한가지 재미있는 점은 그렇게 많은 이해 당사자들과 전문가들의 토론과 주장에도 불구하고 우리 나라 석유산업 현실에 대한 정밀한 진단 조차 이루어진 적이 없다는 점이다. 진단이 없으니 올바른 처방이 있을 수 없음은 지극히 당연한 일이다.

정부는 정책을 홍보하려하고, 업계는 제각기 자신의 이익을 대변하는 의견을 주장만 해왔으며, 전문가들은 이론과 원칙을 근거로 저 나름대로의 가설을 제안해 왔지만, 우리나라 석유산업에 대한 실증적, 정량적인 연구 결과를 근거로 한 주장은 아직 본 적이 없다. 이제 유가 자유화 첫해를 보내고 있는 우리 석유업계의 모습은 마치 진찰도 제대로 받지 못하고 수술대 위에 누워있는 환자의 모습과도 같이 처량할 따름이다.

올바른 정책의 개발은 심도 있는 이론과 정량적인 실증 연구를 통하여 산업효율성을 정밀하게 진단하고 또 세계 선진석유산업들과 비교 검토하여 우리 석유산업의 현 주소를 정확하게 판단한 다음, 이를 기초로 앞으로 전개될 가능한 미래 상황들을 모의실험 등을 통하여 검토 분석하여 국민복지의 증진과 석유산업의 건전한 발전에 가장 적합한 정책 대안을 수립할 수 있도록 하는 것이다.

여기서 산업정책의 기본이 되는 효율성 진단이라 함은 종업원 1인당 매출이나 자본단위 투입당 순이익 등과 같이 곱셈 나눗셈에 의한 단순경영지표를 의미하는 것이 아니다. 산업 또는 기업활동에 있어 총투입과 총산출의 기초 통계로부터 산업환경, 기술수준, 물리적 특성, 경영여건 등 생산활동에 영향을 미칠 수 있는 외부적 요소들의 영향을 차감해 낸 경영능력의 실질 비교지표를 진정한 의미의 효율성이라고 정의한다. 효율성의 측정에는 단순히 효율성이 높고 낮음을 보여주는 것 뿐만 아니라, 효율성을 결정하는 원인이 무엇인지 그리고 어떻게 하면 효율성을 높일 수 있는가 하는 미래를 향한 정책적 시사점을 제공해 준다는 데 더 큰 의의가 있다고 하겠다.


최근 필자가 세계 28개의 천연가스 회사들을 대상으로 효율성을 측정하는 연구를 수행한 결과 1987년부터 1995년 사이에 천연가스시장에서 경쟁이 격화된 결과 소비자 가격이 급격히 하락하였는데, 일반의 기대와는 달리 이러한 경쟁과 가격하락이 효율성의 향상에는 기여하지 못하고 기업의 이윤감소로 귀결되어 이른바 파괴적 경쟁 (*Destructive Competition*)의 양상을 보이고 있는 것으로 판명되었다.

파괴적 경쟁은 단기적으로는 가격하락에 의한 기업의 이윤감소가 소비자잉여의 증진으로 나타나지만 장기적으로는 기업의 부실화에 의한 퇴출비용과 신규기업의 진입비용 등 엄청난 구조조정 비용을 사회가 모두 부담하여야 하기 때문에 소비자와 기업이 모두 손해보는 국민복지의 상실로 귀결될 수밖에 없으며, 이러한 상황의 발생은 정책적으로 미연에 방지되어야 한다.

천연가스 산업과 정유산업은 같은 에너지 산업이며 대규모 장치산업으로서 시장 특성상 유사점도 많기는 하나 상이점도 없지 않기 때문에 천연가스 산업의 경우를 근거로 석유시장상황을 속단해서는 안 되겠지만 국가발전과 국민복지에 지대한 영향을 끼칠 석유시장의 실패를 방지하기 위한 노력은 계속되어야 할 것이다.

이제 증명되지 않은 「설(說)」과 자신의 이익을 대변하는 「말(言)」만 무성한 유자자유화에 대한 비생산적인 논쟁을 더 이상 계속하는 것은 무의미하다. 이론과 현실에 근거한 실증연구 결과를 근거로 석유산업을 바르게 진단하고, 이를 토대로 올바른 석유정책을 하나 하나 수립하고 시행해 나가야 할 때이다.

올바른 정책은 난상토론을 통하여 얻어지는 것이 아니다. 다수결로 결정될 수 있는 것은 더욱 아니다. 그냥 잘되려니 하고 요행수를 바라는 생각은 순진하다기 보다는 무책임한 생각이다.

국내의 환경이 급박하게 변해가는 격변의 21세기를 맞이하여 우리 석유산업은 매출 23조원 (96년)이라는 규모에 걸맞게 자신의 운명을 스스로 판단하고 또 결정할 수 있는 성숙함을 보여야 할 때이다. 나아가서 이윤을 추구하는 개별 기업의 차원을 벗어나 국민과 함께 호흡하고 국가 사회의 이익을 대변하는 국민기업으로서 석유산업의 사회적 위상을 스스로 정립하여야 할 것이다. 

국내의 환경이
급박하게 변해가는
격변의 21세기를
맞이하여 우리
석유산업은 자신의
운명을 스스로 판단하고
결정할 수 있는
성숙함을 보여야
할 때이다