

# 국내 석유산업에 대한 재조명

- 석유산업의 지속적인 발전을 위하여 -



이복재

〈 에너지경제연구원 에너지정보분석 실장 〉

## 석유산업 자율화의 의미

요즘 국가경제 각 부문에 대한 정부의 주요 정책 기조는 「경쟁력 강화」이다. 이를 위하여 정부는 시장에 대한 불필요하고 불합리한 규제를 폐지하여 시장기능을 활성화시킴으로써 각 산업의 경쟁력을 강화시키는 동시에 자원 배분의 효율성 증대를 도모해 나아가고 있다.

이러한 전반적인 산업정책의 기조위에서 정부는 국내 에너지산업 특히 석유산업에 대한 규제를 폐지시켰다. 특히 국내 유가에 대한 정부의 관리와 정유 및 유통부문에 관한 허가제가 1997년부터 폐지되었고 유통부문에 대한 대외개방도 허용되었으며, 석유제품 수출입에 대한 규제도 철폐되었다. 이에 더하여 정유부문에 대한 대외개방도 곧 시행될 것으로 예상된다.

이러한 석유산업에 대한 정부규제의 철폐가 지니는

정책적인 의미를 정확히 이해하는 것은 매우 중요한 것이다. 이 정확한 이해를 바탕으로 정부는 보다 자신 있게 규제철폐작업을 일정대로 추진해 나아갈 수 있고 국내 석유시장 참여자들은 보다 효율적으로 변화하는 시장환경에 대처해 나아갈 수 있기 때문이다.

우선 먼저 용어부터 정리할 필요를 절실히 느낀다. 필자는 「규제철폐」라는 용어는 「규제는 나쁜것이어서 그 내용이 무엇이 되었든 무조건 철폐되어야 하는 것」을 암묵적으로 시사하는 것으로 규정한다. 이러한 규정을 전제로 할 경우, 「규제철폐」는 국내 석유산업의 정책방향을 적절히 표현한 것이라고 판단되지 않는다. 왜냐하면 다른 산업과는 달리 에너지산업 특히 국내 석유산업의 경우에는 그 특성이 완전히 구별되기 때문이다.

우선 국내 석유산업은 상류부문(유전개발 부문)이 매우 취약한 상태에서 하류부문(정유 및 유통부문)위

주로 되어 있기 때문에 상류부문의 불안에 대처할 수 있는 수단이 매우 제한되어 있다는 점이다. 이에 더하여 국내 석유산업 특히 정유부문은 구조적으로 과점체제일 수밖에 없다는 점이다. 또한 석유제품은 국가경제의 각 부문에서 주요 연료 및 원료로 사용되고 있으며 많은 부문에서 경쟁력 있는 대체제가 존재하지 않는다. 이러한 석유제품이 중단없이 지속적으로 최종소비자에게 공급되어야 하며 중단시에는 경제적·사회적으로 큰 혼란이 야기된다.

이러한 국내 석유산업의 구조적인 특성은 시장기능만으로는 안정적인 공급을 보장하기가 매우 곤란하며, 따라서 정부의 국내 석유시장에 대한 보완기능은 필수적인 것이 되게 하며 이점에서 다른 산업과 구별되게 하는 것이다. 다만 국내 석유시장의 규모와 구조가 변화함에 따라서 정부의 제도도 이에 부합되도록 합리적으로 개선되고 보완되어야 한다. 국내 석유시장의 구조 변화에 따라서 불필요한 규제는 마땅히 철폐되어야 하며 새롭게 그 필요성이 대두되는 제도는 마땅히 도입되어야 한다. 이러한 점에서 「규제철폐」보다는 「제도의 합리화」가 석유산업의 정책방향을 보다 적절히 표현하는 것으로 분석된다.

다음으로 규제가 철폐되어 시장에 맡기는 부문에 대하여 「자유화」로 표현해야 할 것인지 「자율화」로 표현해야 할 것인지의 문제가 있다. 규제의 철폐는 그 규제가 추구하는 목적이 타율에 의한 정부보다는 자율에 의한 시장에 의하여 보다 효율적으로 달성될 수 있기 때문에 시행되는 것이다. 즉 규제의 철폐가 자유방임을 의미하는 것이 아니라 「타율에서 자율로의 전환」을 의미하는 것이다. 따라서 「자유화」보다는 「자율화」가 적절한 표현이다.

결국, 석유산업의 자율화는 국내 석유산업에 대한 정부의 규제를 합리화시켜 나아가는 것을 의미한다. 즉 비효율적이고 불합리한 규제를 개선 또는 폐지하

며 변화하는 시장상황에 의하여 필요성이 인정되는 제도는 새롭게 도입함으로써 석유의 공급체계를 보다 강화시켜서 안정적(가격과 품질의 적정성을 확보하는 광의의 안정성을 의미함)인 공급(*supply security*)을 확보한 바탕위에 시장의 효율성(*market efficiency*)을 극대화시키는 데에 석유산업 자율화의 근본 목적이 있다. 또한 자유방임이 아닌 자율화라는 점이 강조되어야 한다. 이는 시장규율(시장규칙, *Rule of Game*)이 없는 무질서한 상태로 전환되는 것이 아니라 시장규율은 엄연히 존재하며 다만 그 제정자가 정부(타율)에서 시장 참여자(자율)로 변경되는 것을 의미한다.

정부의 규제는 이제까지의 직접적인 규제에서 간접적인 규제로 전환하고 시장 참여자에게 유인을 제공하는 *Incentive Regulation*을 도입해야 한다. 또한 정부의 정책은 일관성과 합리성을 바탕으로 예측 가능한 것이어야 한다. 일관성은 정책전환시 급격한 전환이 아닌 점진적인 전환을 의미하고 합리성은 보편타당하며 특이성이 없는 것을 의미한다.

정부는 평상시에는 자율적인 시장규율이 국민경제적인 입장에서 타당한 것인지 검증하고 이 타당한 규율이 잘 지켜지고 있는지를 감시하며, 비상시에는 시장에 적극적으로 개입하여 석유제품의 수요와 공급 그리고 가격을 통제·조정하고 이를 통하여 석유의 수급안정을 기하는 역할을 수행하여야 한다.

즉 정부는 평상시에는 시장에 대하여 감시자 보완자의 역할을 수행하며 비상시에는 시장 관리자의 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 이것이 석유산업 자율화가 의미하는 정책적인 시사점인 것으로 판단된다.

## 정유부문의 주요 과제

정유회사의 경쟁력 강화를 위하여는 무엇보다도 유

전개발부문의 적극적인 진출이 절실히 요청된다. 정유회사의 석유제품 세전 공장도가격에서 원유도입 비용이 절대적인 비중을 차지하는 것을 고려해 볼 때 원유의 개발·도입은 실로 중차대한 과제이다. 이에 더하여 국내 정유회사들은 인근 국가들의 정유부문에 진출하고 이를 바탕으로 하여 그 국가의 유통부문에 진출하여야 한다. 특히 석유제품 수요구조가 상이한 국가들의 유통부문에 진출하여 수평적인 연합관계를 구축하여야 한다. 이와 함께 이제까지의 *Revenue-oriented Business Strategy*로부터 *Profit-oriented Business Strategy*로 그 경영전략을 전환하는 것이 시급히 요청된다.

다음으로 정부는 국내 정유부문에 대한 제반 중요한 규제를 폐지시켰다. 무엇보다도 정제시설의 신·증설에 판단을 전적으로 민간부문에 맡기고 외국자본의 참여도 곧 자율화될 것으로 예상된다. 이러한 정부의 자율화조치는 몇가지 중요한 고려점을 내포하고 있는 것으로 분석된다. 우선 과거의 허가제하에서는 정부가 국내 석유수요 전망을 기준으로 하여 그 130%의 한도 내에서 정제시설이 확충되도록 함으로써 국내 석유시장에서 수급균형을 이루어 가도록 유도하였다. 정유부문에 대한 투자자율화조치는 이 국내 석유시장에서의 수급균형 유지책임을 폐기시키는 것이 아니라, 그 책임의 담당주체를 정부로부터 정유회사로 전환시키는 것이다.

다음으로 국내 석유시장이 구조적으로 변환되어 가고 있음을 고려해야 한다. 우리나라의 석유제품에 대한 수요는 현재 국가경제 전반적인 침체로 인하여 크게 위축되어 있으며 중장기적으로도 그 증가율이 둔화될 것으로 전망된다. 이 결과 국내 석유시장은 과거의 성장기를 벗어나서 향후에는 성숙기로 접어들 것으로 예상된다. 석유제품 수요가 과거처럼 급속히 증가할 경우에는 정제시설을 우선 확장시킨 후에 이에 필요한 시

장을 확보해 나아가는 경영전략이 유효하였다. 그러나 그 수요증가율이 낮거나 정체될 경우에는 우선 시장(수요)을 먼저 확보한 후에 이 시장(수요)에 적합한 규모의 정제시설을 확충시키는 것이 보다 합리적인 전략이다. 따라서 정유회사들의 경영전략이, 국내 석유시장의 구조적인 전환과 함께, 재정립되어야 한다.

이러한 점에서 국내 정유회사들은 자사의 시장에 대한 정의를 다시 내릴 필요가 있다. 정유회사들은 자사의 시장을 국내 석유시장에서의 점유율로 인식해 왔다. 그러나 향후에는 국내시장에서의 점유율뿐만 아니라 인근 국가의 석유제품 유통시장에서의 점유율도 자사의 시장으로 보는 시각이 요구된다. 그리하여 국내시장에서의 점유율 확대(또는 유지)에만 급급해 하지 말고 인근지역의 국가, 특히 우리나라와 석유제품 수요구조가 상이한 국가들(예 : 중국, 동남아시아 국가들)의 유통부문에 그 점유율을 증대시키도록 해야 한다.

이상의 고려점들을 바탕으로 할때, 국내 정유회사들은 석유제품 수급균형을 유지해 나아가갈 책임이 있으며 이 책임을 효율적으로 감당하기 위하여 국내의 정제시설은 국내의 석유수요를 충족시키기 위한 것이어야 한다는 결론을 얻게 된다. 정유회사들이 이 책임을 효율적으로 감당할 수 있도록 하기 위하여 보완조치가 필요하다.

우선 정제시설의 신·증설에 따른 석유저장시설의 보유의무를 엄격히 이행하도록 함으로써 정제시설에 대한 투자가 과도하게 이루어지지 않도록 유도하는 것이 바람직하다. 이 저장시설은 석유의 안정적인 공급을 위하여 매우 긴요한 것이기도 하다. 저장시설의 보유를 등록요건으로 규정함에 있어 그 수준은 석유제품 수출입업과의 형평을 고려하여 합리적으로 결정할 필요가 있다.

## 석유산업에 대한 인식 전환

이제까지는 석유산업은 석유제품을 최종소비자에게 공급하는 산업으로 인식되어 왔다. 이러한 인식은 석유산업의 역할을 석유제품의 생산 및 공급에 국한시켜 왔다. 따라서 석유제품을 에너지 서비스(열, 동력, 빛)로 전환하는 과정에 대하여는 석유산업이 깊이 관여하지 못하였고, 이 결과 이 과정에서 야기되는 환경오염 문제와 에너지 절약에 대하여 석유산업은 적극적으로 대처하지 못하였다. 따라서 석유산업에 대한 인식의 대전환이 요구된다.

이제 석유산업은 석유제품을 에너지 서비스로 전환하여 이 서비스를 최종소비자에게 공급하는 산업으로 인식되어야 한다. 에너지 서비스를 공급하기 위하여는 석유제품 사용기기(예: 자동차, 보일러, 각종 냉 난방기기, 조명기기 등)의 제조부문과 발전부문(빛, 동력) 그리고 지역난방사업(열)에의 적극참여가 요망된다. 직접적인 참여가 현실적으로 용이하지 않을 경우에는 관련 부문과 긴밀한 협력관계를 구축하여 필요한 기술개발을 적극 추진하여야 한다. 분산된 소규모의 개별적인 에너지 서비스 생산체계를 대규모의 집중된 생산체계로 전환시킴으로써 보다 효율적인 그리고 환경친화적인 에너지 서비스 공급체계를 구축해 나아갈 수 있다. 또한 환경산업에의 적극적인 진출이 요망된다. 특히 석유제품 속에 함유되어 있는 오염물질의 제거를 위한 기술개발, 그리고 석유제품을 연소시킬 때 발생하는 오염물질의 양을 저감시키는 동시에 연소효율을 제고시키기 위한 연소기술의 향상을 적극 도모해야 한다.

석유제품 유통부문에 대한 인식도 새롭게 해야 한다. 이제까지는 유통부문이 정유부문의 부속기능을 수행하는 것으로 인식되어 왔으나, 이제는 유통부문이 정유 부문과 동일한 수준에서 그 중요성이 평가되어야 한다.

정유부문이 석유제품을 생산하는 부문이라면 유통부문은 「유통」이라는 서비스를 생산하는 부문이기 때문이다. 따라서 유통부문은 유통전담 대규모 회사가 담당하도록 함으로써 각 부문에 특화하여 전문화된 경영전략의 전개가 요망된다. 특히 대리점(직영 및 자영)의 대형화를 유도하여 유통전담회사로 육성·발전시켜 나아가야 한다. 이와 함께 유통부문 시장참여자들이 상표표시제를 적극 활용하여 독립계 Pole을 사용하면서 주문자상표 부차방식(OEM)에 의하여 석유제품을 공급하는 상황으로 발전해 나아가는 것이 바람직하다.

## 정유회사들의 새로운 역할

국내 석유산업의 주변환경은 크게 변화할 것으로 예상된다. 무엇보다 정부의 규제가 크게 완화되면서 시장기능이 활성화되고 따라서 시장의 중요성이 점점갈 것이다. 정부의 규제하에서는 석유시장 참여자들은 각사의 발전만을 추구하면 되었고 국가경제적인 차원에서의 통합조정은 정부가 수행하였다. 그러나 정부의 규제가 폐지되는 상황에서는 시장참여자들은 각사의 발전을 도모하는 동시에 국가경제적인 차원에서의 통합조정기능을 수행하도록 요청받고 있다.

이 요청은 국내 석유시장참여자들이 감당하기에는 실로 벅찬 것이다. 국내 석유산업이 태동한 이래 지금까지 이러한 기능을 시장참여자들이 수행해 본 경험이 없기 때문이다. 그러나 향후에는 국가 경제적인 측면에서 정유 각사의 이해를 조정하고 산업의 발전을 위해 전략적인 협력체계를 구축함으로써 한국의 석유산업은 크게 발전할 것이다. 그리하여 아시아의 어느 국가를 가더라도 우리나라 정유회사의 폴 사인을 용이하게 발견할 수 있게 될 것이다. ♣