

이 글은 지난 11월 29일 한국개발연구원에서 열린 정유산업규제개선을 위한 정책협의회에서 金在哲교수(한국과학기술원)가 발표한 기조논문을 옮긴 것이다.<편집자 주>

石油産業의 自律化 方案

I. 머리말

石油에너지는 우리나라 총 에너지소비의 약 50% 정도를 차지하고 있는 主에너지源으로서 전력, 석탄과 함께 交通, 加電, 産業부문에서 필수불가결한 열연료일 뿐만아니라, 石油化學製品의 基本투입요소이다. 이러한 石油에너지의 供給機能을 수행하고 있는 우리나라의 石油産業은 그간 경제활동의 유지 및 성장을 위한 국가 기간산업으로서 지대한 역할을 담당하여 왔다. 당분간 石油를 대체할만한 획기적인 신에너지원의 출현을 기대하기 어렵다고 볼 때 石油産業은 국민경제체계내에서 계속 중추적인 위치를 차지할 것으로 전망된다. 이러한 관점에서 합리적인 石油産業政策의 방향설정이야말로 지속적인 경제성장을 위한 초석이라 할 수 있을 것이다.

최근 精油社간의 販買物量制限 共同行爲에 대해 정부의 시정조치가 있었으며, 이를 계기로 넓게는 급속히 진행되고 있는 정치, 경제민주화의 일환으로, 좁게는 건전한 경쟁여건의 기반조성을 통한 石油産業 활성화의 차원에서 현재 광범위하게 얽혀있는 정부규제의 철폐 또는 완화에 대한 논의가 업계, 정부, 학계 등 다양한 분야에서 활발하게 이루어지고 있다. 60년대 중반 國內 精油産業이 본격적으로 상업적 가동을 시작한 이래 石油産業은 줄곧 정부의 직접통제하에 성장되어 왔다. 기술과 資本축적이 미약한 경제발전의 유치단계에서 石油産業의 태동을 위해서는 다국적석유회사의 技術과 資本의 도입이 절대적으로 필요하였으나, 한편으로 이러한 다국적회사의 전반적인 경영지배와 과대과실 송금을 견제하기 위해서 정부의 직접규제가 필수불가결하였다고 할 수 있다. 또한 石油産業이 성장하는 과정에서 수개의 후발기업이 進入하게 됨에 따라 精製業이 대규모의

金 在 哲

(한국과학기술원 교수)

施設投資가 소요되는 거대 資本集約的 업종임을 감안, 정부의 적극적인 投資調整者로서의 역할이 부각되었다. 특히 70년대에 두차례에 걸쳐 일어난 석유위기는 지속적인경제성장에 최우선의 정책여점을 두고 있던 정책입안자에게 原油物量의 안정적 확보, 原油導入先의 다변화 등 국가경제위난시의 石油政策수립이라는 새로운 역할을 부여하였고, 정부로 하여금 직접통제에 더욱 박차를 가하도록 한 계기가 되었다.

그러나 規制制度가 도입되던 당시와 비교하여 국내의 경제와 정치의 제반여건이 급격히 변화하고 있는 지금, 규제의 당위성은 크게 탈색된 감이 있다. 즉, 80년대 이전의 불안정한 原油價時代에 있어서 石油政策이 경제소국의 입장에서 價格 및 供給 安定에 최우선점을 두고 다방면에 걸쳐 규제를 행하였던 것은 오히려 당연하였다고 할 것이나, 최근의 低油價추세와 함께 지속적인 경제성장의 결과로 경제대국의 문턱에 들어서고 있는 현실점에서도 石油産業을 전근대적인 방식으로 엄격한 통제에 두는 것은 그 의의가 거의 상실되었다고 할 것이다. 또한 20여년에 걸쳐 축적된 경험을 바탕으로 精油社들이 책임경영을 할 수 있는 능력을 보유하게 되었을 뿐만아니라 한걸음 더 나아가 국제병커링의 확대, 임가공수출의 확대 등 國際化, 開放化趨勢와 石油探査의 참여와 石油化學産業 등의 연관산업의 진출확대 및 精油施設의 高度化 등 사업다각화의 노력이 절실히 요구되고 있는 현상황에 비추어 볼 때 精油社의 입장에서도 정부의 통제 또는 과보호하의 안주상황에서 벗어나려는 적극적이 자세가 필요하다고 할 것이다. 아울러 供給 중심의 정부주도형 石油政策으로는 輕質化, 高品質化, 油種의 다양화 등 수요구조의 高度化와 이에 따른 시설의 고도화에 신속, 적절히 대처하는 데에는 한계가 있기 때문에 石油産業의 자율화는 더욱 시급한 과제가 되고 있다. 요약하자면 우리나라의 石油産業은 자율화의 효율적 추진을 장기적 성장을 위한 도약의 계기로 삼아야하는 대 전환기에 처해 있다고 할 것이다.

일반적으로 새로운 정책의 수립 또는 기존정책의 변경을 위하여는 예상되는 효과에 대한 분석이 선행되어야 한다. 이러한 효과분석의 가장 이상적인 방식은 模型分析, 즉 먼저 당해 문제를 단순화한 模型을 설정하고 이를 현실에 비추어 검증한 후 효과예측에 사용하

는 방법이라고 할 수 있다.

규제의 측면에서 볼 때, 규제의 완화 또는 철폐의 분석은 그 반대의 과제 즉 규제의 강화에 비하여 일반적으로 더 어렵다. 그 이유는 정책변화의 효과는 기본적으로 경제주체의 反應行態에 의존하게 되는데 후자의 경우에는 경제주체의 운신 폭이 줄어들어 반응양식을 예측하기가 비교적 용이하나 전자의 경우에는 오히려 그 반대가 되기 때문이다. 따라서 규제강화의 경우에는 模型의 설정과 그 분석을 통한 정책효과의 파악에 큰 난점이 따르지 않으나 規制완화의 경우에는 현실성을 갖는 模型의 설정단계에서 이미 일차적인 어려움이 따른다. 현 國內精油産業은 2개의 대기업과 3개의 소기업으로 구성되는 寡占市場의 형태인데, 일반적으로 寡占模型의 개발은 競爭혹은 獨占市場模型과는 달리 많은 어려움이 수반된다. 寡占模型설정의 가장 중요한 요소는 精油社의 行態와 相互作用(Interaction)에 대한 가정한데 이를 위하여는 精油社들의 과거의 반응양식에 대한 파악이 중요하나 그간의 엄격한 규제의 결과 精油社들간의 相互作用에 관한 경험은 거의 없는 형편이다. 물론 模型分析에 대한 대안으로서 외국 石油産業 자율화에 대한 사례연구를 통해 얻어지는 결론을 각국의 경제구조적 특성을 고려하여 원용하는 방법을 고려할 수 있겠으나, 현 단계에서 이러한 사례연구의 진척이 미미한 상태에 머물고 있어 이것 역시 큰 기대를 할 수 없다. 事例研究의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이며, 이에 대해서는 앞으로 自律化추진과 함께 진지한 연구가 병행되어야 할 것이다. 本稿에서는 이러한 모형분석과 사례연구가 용이하지 않은 상황에서 차선의 방식을 검토하고자 한다.

구체적인 自律化방안의 논의에 앞서 먼저 自律化의 범위와 방향에 대한 원칙을 정립해야 할 필요가 있다. 그간의 精油社들의 경영체질이 규제 혹은 보호에 익숙하여 왔음을 고려할 때, 전면적인 규제의 철폐는 큰 충격과 혼란을 야기할 것으로 보인다. 뿐만아니라 이러한 충격과 영향이 어떠한 형태를 취할것인지 예상하기가 극히 어렵기 때문에 자율화의 기본취지가 손상되지 않는 범위내에서 충격의 최소화를 자율화의 첫번째 추진 원칙으로 삼아야 할 것이다. 따라서 자율화를 추진하되 전면적이고 동시적인 규제철폐는 합당하지 않고 점진적, 부분적으로 추진해야 할 것이다. 그러나 부분적 자율화

가 石油産業部門別로 독립적인 자율화(예를 들어 첫 단계는 流通부문, 둘째단계는 精製부문의 자율화)를 의미하는 것이 아님을 강조할 필요가 있다. 그 이유는 石油産業의 각 부문은 유기적으로 긴밀하게 연결되어 있어 一部門에서의 규제완화로부터 소기의 효과를 거두기 위해서는 이 조치가 他部門에 직접, 간접으로 미칠 영향을 동시에 고려하여야 하기 때문이다. 따라서 본고에서 의미하는 부분적 자율화는 종적, 독립적 의미가 아니고, 모든 부문에 걸친 횡적, 유기적 성격을 지니며 단지 그 범위가 각 관련부문의 부문에 그침을 의미한다. 둘째로 石油産業이 精製部門을 중추로 하여 보완적 성격의 流通부문과 輸出入부문으로 구성되어 있음을 볼 때 石油産業의 자율화는 精製부문을 중심으로 추진되어야 하며 여타부문에서의 규제완화는 이것의 원활한 수행을 뒷받침하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 만약 여타부문에서의 자율화가 선행된다면 精製부문의 자율화가 추진되게 됨에 따라 수정, 보완 등 시행착오가 불가피하게 될 것이다. 셋째로 石油産業이 국가경제의 기간산업으로서 경제성장을 위한 에너지의 안정적 供給기능을 원활히 수행해야 한다는 관점에서 최종유기관리자로서의 정부의 역할은 계속 유지되어야 할 것이다.

이러한 자율화추진의 원칙을 배경으로 하여 본고에서는 논란의 여지가 가장 큰 精製部門에서의 가격 및 利潤規制의 완화와 이것의 원활한 추진을 위해 병행 실시되어야 될 여타부문에서의 規制緩和에 대해 논의하고자 한다. 이를 위하여 먼저 다음장에서 石油産業의 구조 및 형태에 대해 간단히 분석하고, 이를 바탕으로 하여 규제하의 성과와 폐해분석을 시도한다. 그러나 정부의 규제가 石油産業의 全部門에 걸쳐 광범위하고 복잡하게 이루어져 있어서 폐해의 완전한 분석은 용이한 일이 아니기 때문에 본분석의 초점인 價格 및 利潤규제의 폐해분석에만 주의를 집중하기로 한다.

II. 石油産業의 構造分析

石油産業은 全部門에 걸쳐서 정부의 직접적인 규제를 받고 있다. 따라서 우리나라 石油産業의 구조분석을 위해서는 먼저 정부의 규제에 대한 논의가 선행되어야 하며, 아울러 進入제한 및 垂直結合에 대하여 살펴보기로 한다.

1. 政府規制

(1) 輸出入부문

原油의 輸入부문에서 각 精製社는 原油의 구입계약이나 수송계약을 체결변경하고자 할 경우 사전에 동자부장관의 승인을 얻어야 하며, 매년 石油의 수입계획과 그 변경사항을 동자부 장관에게 신고하여야 한다. 또한 石油製品的의 수출입에 대하여 매년 수출입량을 신고하여야 하며, 수출입액과 수송계획의 승인을 받아야 한다.

(2) 精製부문

精製부문에서는 규제가 되지 않는 부분은 거의 없다고 할 정도로 심한 規制하에 있다. 먼저 精製産業에의 진입이 제한되어 있는 바, 石油精製業을 영위하기 위해서는 동자부장관의 허가를 받아야 한다. 이를 위하여는 국내의 石油精製施設의 처리능력이 石油需給計劃에 비추어 과대하게 되지 않아야 하는 외생적 요건부터 石油精製業을 할 수 있는 경제능력과 기술능력이 있어야 하는 내생적 요건을 충족해야 한다(進入제한). 둘째로 上壓蒸溜施設, 分解施設 등 石油精製施設을 신증설 혹은 개조를 하기 위해서는 역시 허가를 얻어야 한다(設備 제한). 셋째로 동자부장관은 향후 5년간의 石油수급계획을 매년 수립하며 石油수급에 중대한 차질이 발생 또는 발생할 우려가 있을 때에는 지역별 주요수급자별 石油의 배정, 가동 및 조업, 유종별 생산비율 등 石油精製業 전반에 걸쳐 조정명령을 내릴 수 있다. 또한 매년 石油의 생산 판매계획을 신고하여야 한다(量的규제). 넷째로 精製 5社의 平均複合單價(石油製品的의 평균원가 + 精製社들의 許容利潤수준)을 반영하여 유종별로 最高販賣價格을 告示하며 정책적으로 유종간에 차이를 두고 있다(價格규제). 마지막으로 精製社의 利潤은 정부의 직접관리하에 있는데, 平均複合單價 산정시 許容利潤은 자기자본에 대해 세전 16.5% 수준이며, 초과이윤이 발생하게 되면 事後精算制度를 통해 가격 혹은 石油事業基金으로 환수된다(利潤규제).

(3) 流通부문

流通부문에서도 精製부문에서와 마찬가지로 거의 모든 부문에 걸쳐 규제가 행해지고 있는데, 첫째로 代理店 혹은 注油所업을 영위하고자 하는 자는 石油판매업

허가를 얻어야 한다(進入제한). 둘째로 石油판매업의 허가시 판매지역을 설정하며 1-3 km의 거리 제한을 둔다(地域규제). 셋째로 수급불균형시 동자부장관의 조정 명령은 流通부문에도 미치며 流通시설 및 그 사용, 流通構造 및 유통경로에 관하여 조정을 명할 수 있다(조정규제). 넷째로 한전, 군 등 공동부문에 대한 판매는 5개 精油社別로 일정비율에 따라 판매해야 한다(판매규제). 마지막으로 각 유통단계별로 유통마진을 정하여 최고판매가격을 告示하고 있다(價格규제).

2. 精製부문에서의 進入제한

우리나라 精油産業에서의 進入제한요인으로는 크게 정부규제에 의한 것과 精油産業 특성에 따른 것으로 분류할 수 있다.

먼저 政府규제에 의한 進入제한은 이미 살펴본 바와 같이, 精油産業에의 신규기업의 進入은 허가제로 되어 있으며, 이를 구체적으로 보면 가동년도의 國內石油精製능력이 國內石油 수요량의 130%를 초과하지 않도록 규정되어 있다. 예를 들어 雙龍精油가 進入한 80년의 국내石油精製능력은 국내石油 수요량의 127%(=640/503 ; 단위:천B/D)였으며 87년의 비율은 130.3%(=790/606 ; 단위:천B/D)이다. 따라서 87년에는 신 기업의 정유産業에의 進入은 원칙적으로 봉쇄되었다고 볼 수 있다. 이와같은 허가제에 의한 법률적 진입장벽은 石油産業의 국민경제에 차지하는 비중을 고려하여 과다한 수의 기업난립, 시설과잉으로 인한 규모의 비경제성과 자원의 낭비 등을 방지하면서 국민경제적 입장에서 정제시설의 확대와 고도화 등 장기적 투자계획을 효과적으로 수행가능케 한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 이러한 정부의 법률적 진입제한은 시설확장 내지 초과설비보유와 결합되어 기존기업의 잠재적 進入기업에 대한 적극적이고 효과적인 進入장벽수단의 역할을 한다고 볼 수 있다. 따라서 이 허가제는 또 다른 법률적 進入장벽의 하나인 특허권제도가 기술혁신의 유인을 제공하는 것과는 달리 기존기업의 기득권 유지를 가능케 함으로써 기술혁신의 장애요인이 되고 있다. 현재 精油産業에서의 賣出額 대비 연구개발비 비율을 보면 86년 기준으로 0.19%로서 제조업평균(=1.63%), 화학산업(=0.86%)에 비해 저조한 수준이다. 결론적으로 현행 진입허가제는 기존 精油업체의 입장에서는 장

기적 유효성을 갖는 진입장벽이며 향후 자율화와 관련하여 경제적 타당성에 관한 연구가 필요하다고 할 수 있다.

精油産業은 그 특성상 연간 6만B/D규모의 精油공장건설에 약 3억달러가 소요될 정도로 投資규모가 큰 장치산업이다. 또한 原油구입에도 막대한 규모의 자금이 필요하고(일 精油社의 하루 原油도입량을 10만배럴로 가정할 경우 판매대금 회수시까지 약 1천 4백억원의 자금이 필요), 原油의 선적에서 石油製品의 생산 판매와 그 대금이 회수되기까지의 자본회수기간이 대략 100-120일 정도로 장기여서 精製業의 영위를 위해서는 시설자금 뿐만아니라 거대한 운전자금이 투입되어야 한다. 그러므로 精油産業에 내재되어 있는 이런 거대한 자본집약적 특성도 잠재적 진입기업에게는 進入제한의 한 요인으로써 작용하고 있다고 볼 수 있다.

石油製品은 그 특성상 제품차별화의 정도가 낮다고 볼 수 있다. 그러나 높은 시장점유율을 차지하고 있는 기존 精油회사들(예를 들어 油公, 湖南精油)의 기업명성에 대한 소비자의 인식은 상당한 수준까지 진행되었다고 할 수 있다. 이것이 소비자들이 기존 기업의 제품에 대하여 갖는 애착심으로 생각될 수 있기 때문에 이 같은 소비자들의 기존제품에 대한 관성(Buyer inertia)도 진입장벽의 역할을 할 것으로 보인다.

3. 垂直結合

막대한 資本이 투자되는 石油사업에 있어서 투입자본의 조속한 회수와 재고비용등의 절감을 위해서는 상류부문(石油탐사, 개발, 생산)과 하류부문(수송, 精製, 서비스)간의 일관된 조업의 계속성이 요구되고, 각 단계의 원활한 흐름이 중요한 요소로 된다. 전방수직결합(Forward vertical integration)은 투입물 공급물량의 불안정성과 가격에 있어서의 불확실성의 감소를 목적으로 한다고 볼 수 있다. 일반적으로 石油産業의 경우 原油의 지역적 편중성과 유한성으로 인해 原油가격의 불안정과 原油供給의 중단상황을 배제할 수 없으므로 이것이 정유회사가 유전을 매입 또는 개발함으로써 상류부문에 진출하려는 요인이 되고 있다. 石油를 전량 수입에 의존하는 우리나라는 해외유전개발의 목적으로 지난 81년 코데코 에너지사가 인도네시아의 마두라광구탐사작업에 참가한 이래 국내기업들이 적극적으로 진출하

여 현재까지 8개의 해외유전개발사업을 진행하고 있다. 그러나 공급안정이라는 것에도 불구하고 유전개발사업은 시추시의 높은 불확실성과 막대한 비용 그리고 산유국의 정치적 불안정 등 많은 문제점을 안고 있다. 후방수직결합(Backward vertical integration)은 精油 회사가 주유소 또는 대리점을 매입 또는 설립함으로써 수요가변성에 의해서 초래되는 정보비용과 유통사와의 계약에 따른 협상비용 등을 줄이기 위한 시도로 볼 수 있다. 최근 문제가 되고 있는 3.14조정명령의 기본 취지는 수직결합에 의해 발생할 수 있는 피해 즉 直營代理店/注油所와 自營代理店/注油所간의 차별적 거래 조건을 방지하여 자영업체를 보호하기 위한 것인데(Squeezing out의 방지), 동시에 위에서 언급한 수직결합을 통한 기업의 비용절감노력을 차단하고 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 石油産業에서의 企業行態와 성과

본 장에서는 2장에서 논의된 精油市場의 구조변수들간의 상호작용이 精油社의 행동, 精油市場 구조와 시장 성과에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 알아 보고자 한다. 이를 위해서 정유회사들의 그간의 행태를 크게 경쟁과 談合으로 나누어 살펴보기로 한다.

1. 價格競爭

79년 제2차석유위기이후 국내수요감소로 精油社의 경영수지가 악화되었으며, 특히 80년의 雙龍精油의 신규 공장가동과 81년의 湖南精油의 증설로 업계의 평균가동률이 급속히 낮아지면서 각 精油회사는 대리점과 주유소를 자사계열로 확보하기 위하여 경쟁회사의 동향파악에 따른 경쟁적인 판촉활동을 강화하였다. 즉 휘발유등 輕質油시장의 판매경쟁과열로 각사는 新製品개발, 외상 및 할인판매, 주유소 및 대리점에 대한 자금지원 및 지원금리의 인하, 만국기계약, 신문광고 게재 등 판촉활동을 강화하였고, 이 과정에서 막대한 규모의 판촉비용이 투입되었다. 이러한 精油社의 가격인하는 타사의 즉각적인 가격인하를 유발하여 한때 시가의 1/5이라는 파멸적인 덤핑價格마저 설정되었다. 精油社간의 경쟁과열은 신제품개발(湖油: CX-3, 油公: New-Super, 京仁: Hipower

76)을 통한 품질향상과 서비스의 개선 등을 통해 소비자자입장에서 볼 때 긍정적으로 작용하였으나, 한편으로 다음의 몇가지 잠재적인 문제점을 노출시켰다고 볼 수 있다. 첫째, 비경쟁적인 유통구조하에서 할인판매등으로 인한 油類價格하락이 직접 소비자단계까지 이전되지 못하고 중간유통단계에서 흡수되는 결과를 가져 왔다. 이 같은 사실은 정유회사간의 경쟁을 소비자후생의 증가로 실현시킬 수 있기 위해서는 먼저 유통부문의 경쟁여건의 기반구축이 선행되어야 한다는 교훈을 남겼다고 볼 수 있다. 둘째, 이 경쟁상태가 계속 지속되지 못하고 1년만에 販賣物量制限에 의한 精油社간의 談合행위로 귀결된 이유의 하나는 平均複合單價 개념과 이윤규제제도때문인 것으로 볼 수 있다. 즉 판촉활동에서 쓰여진 판촉비와 新製品 개발과 관련된 연구개발비가 平均複合單價계산에는 계상되지 않았기 때문에 精油社의 경쟁의욕은 가격경쟁이 진행됨에 따라 ..감소하였다. 뿐만 아니라 장기적으로 이윤극대화를 추구하는 기업의 입장에서 볼 때 이러한 자기파괴적 경쟁은 현실적으로 지속되기 불가능하였다. 각사간의 경쟁이 치열했던 81년의 경우 세후손익, 賣出額利潤率, 自己資本利潤率은 精油社(輕質油가 주력업종인 京仁에너지를 제외한)에 걸쳐 극히 저조하였다.

2. 販賣物量제한카르텔

石油産業에서 談合이 형성되는 배경은 위에서 말한 정부규제등 건전한 경쟁을 방해하는 외부적인 요인에도 찾을 수 있겠으나, 과도한 경쟁을 유발하기 쉬운 石油産業의 구조적인 특성에서 그 주된 원인을 찾을 수 있다. 石油은 제품의 동질성이 높고 수요의 가격탄력성이 낮으며 공장이나 시설의 신 개축에 따른 고정비용이 큰 장치산업이기 때문에 고정비용을 분산시키기 위해 판매량을 늘리려는 시장점유율 확대경쟁이 발생할 소지가 크다. 그러나 시장점유율 제고를 위한 어떠한 형태의 경쟁이든지 일단 시작하면 그 경쟁은 파멸적이고 불가역적으로 진행함을 이미 경험한 바와 같다. 따라서 시장점유율 제고의 유인이 높다는 사실이 역으로 경쟁의욕을 감퇴시키고 談合을 촉진하는 결과를 가져올 수 있다. 사실상 약 1년여에 걸친 치열한 판매경쟁으로 심각한 경영수지의 악화를 경험한 精油업계는 82년 7월 각 업체간(LPG 輸入업체인 麗水에너지를 포함한 6개업

체) 판매경쟁을 지양하기 위하여 각사가 생산, 판매하는 石油市場의 내수시장 기준점유율을 81년 1월부터 82년 6월간의 판매실적을 토대로 정하여 실행하기로 합의하였다.(油公:42.77%, 湖油:34.98%, 京仁:9.66%, 雙龍:9.46%, 極東:2.05%, 麗水:1.08%, 이상 각사의 평균 점유율). 대상유종은 휘발유등 11개 품목(용재, 아스팔트, 나프타 제외)으로 정하고 시장은 민수 및 한국군납 시장(국제급유, 美군납, 輸出제외)으로 제한하였다. 그리고 이러한 談合의 안정성을 보장하기 위하여 事後精算을 통한 조정(기준점유율보다 초과판매한 회사는 미달한 회사의 제품을 초과판매한 만큼 구매)과 벌과금 부과라는 장치를 마련하여 회원기업이 카르텔조직으로부터 이탈하는 것을 억제하였다. 이런 談合행위는 금년(=88년)까지 계속되었으며, 4월 경제기획원에 의하여 부당한 공동행위로서 시정명령을 받은 바 있다. 카르텔의 형성결과 모든 精油업체의 새후이윤과 賣出額利潤率, 自己資本利潤率등이 82년의 경쟁시에 비해 호전되었다. 이러한 판매물량제한카르텔은 자기파괴적 경쟁의 위험을 고려해 볼 때 精油社 입장에서는 차선의 방식으로 간주되어 온 것으로 보이며 이는 장기간 지속되어온 사실로부터 확인할 수 있다. 이러한 카르텔하에서 소비자는 경쟁으로부터 예견되는利점, 즉 新製品개발, 품질향상 및 서비스 개선 등의 혜택을 얻을 기회를 상실하였을 뿐아니라 精油회사의 입장에서도 기준시장점유율에로의 안주로 인한 경영체질의 경쟁력 약화를 가져왔다고 할 수 있다.

IV. 價格 및 利潤규제의 폐해

가격 및 利潤규제의 문제점을 검토하기에 앞서 이 규제방식의 운용형태를 살펴 볼 필요가 있다. 먼저 정부의 정책의지를 반영하여 제품별 최고고시가격이 결정되고 기금을 제외한 복합원가와 비교된 후 정유사 전체의 이윤이 허용수준에 머물도록 기금액을 결정한다. 이것은 추정치에 근거한 사전적인 개념이므로 사후적으로는 정유사 전체의 실제이윤은 허용利潤과는 괴리가 일어나며 事後精算이 필요하게 된다. 이론적으로는 事後精算 요인을 매기 유가에 반영할 수 있으나, 실제로는 油價의 수시조정에 따르는 제반 문제점을 감안하여 통상 단기적으로는 기금액을 조정하여 事後精算을 하게

된다. 장기적으로 事後精算의 요인이 지속될 경우(예: 국제원유가의 지속적 하락)에는 油價조정을 행할 수도 있다. 양 조정방식은 기본적으로 초과利潤(허용이윤을 넘어서는 부분) 혹은 미달利潤(허용이윤에 미치지 못하는 부분)이 귀속 혹은 부담되는 주체에 따라서 차이가 있다. 예를 들어 油價조정방식하에서는 초과利潤의 환수분이 소비자에게 제품가격의 변동형태로 이전되거나 기금을 통한 조정의 경우에는 정부에 귀속된다.

가격 및 이윤규제의 폐해를 살펴 보면 다음과 같다. 첫째 精油社간의 이해관계가 완전히 상충되어 정상적인 상호경쟁의 관계를 넘어서는 첨예한 대립 상태에 있게 된다. 두가지 유형의 이해상충 혹은 상호의존성이 일어날 수 있는데 첫째로 靜態的인 의미에서 사후정산요인이 발생하지 않아도 사전적으로 精油社別로 超過 혹은 未達利潤이 발생할 수 있으며, 그 기준이 단기적 경영 상황을 나타내는 비용조건과 괴리가 일어날 수 있다.

둘째로 動態的인 관점에서 한 회사의 경영상황의 변화가 타회사의 이윤상황에 반대방향으로 직접적인 영향을 미친다. 예를 들어 A社가 시장점유율이 70%이고 100의 원가절감을 이루었다면 이 중 사후정산에 의해 $(1-0.7) \times 100 = 30$ 만이 A社에 귀속된다. 이 이윤의 증가는 타사의 동액의 이윤감소로 이루어지게 되며 원가절감의 모든 혜택은 모두 소비자에게 이전된다.(油價조성방식을 택하였을 경우). 따라서 결과적으로 원가절감을 이룩한 정유사에 대하여는 보너스를 지급하고 이를 비용을 절감하지 못한 정유사에 대하여 동액의 페널티를 가함으로써 충당하는 셈이 된다. 규제가 없다면 단기적으로는 경영개선의 효과가 당해회사에만 미치게 되며, 타회사와 소비자에게는 아무런 영향을 주지 않을 것이다. 원칙적으로 기업의 경영활동에 대한 모든 결과와 직접적인 책임은 그 기업에 귀속되어야 한다는 관점에서 볼 때 규제의 폐해는 명백하다. 물론 규제가 없는 경우에도 장기적으로는 精油産業과 같은 寡占市場에서는 한 기업이 경영개선이 가격정책, 시장력 등에 영향을 미쳐 타기업의 이윤상황에 불리한 방향으로 작용하게 될 것이기 때문에 상호의존관계는 존재할 것이다. 그러나 규제에 의한 상호의존성이 인위적 직접적인 것과는 달리 이러한 상호의존성은 장기적으로도 경영개선을 이룩하지 못한 기업에 대해 시장기능을 통한 간접적인 페널티 부과라는 점에서 큰 차이가 있는 것이다.

특히 事後精算의 요인이 시장의적, 경영외적요인에 의한 것이라면 문제는 더욱 심각하다. 예컨대 환율변동에 따른 환차익의 전부 혹은 일부는 精油社의 입장에서는 경영외적, 외생변수적인 요인에 의해 발생한다고 보아야 할 것인데, 이에 대해 외화부채가 적은 회사 또는 原油를 저렴한 가격에 도입하는 회사가 페널티를 받아야 한다면 어떤 기준으로 보더라도 합리화될 수 없을 것이다. 부연하면 이윤규제의 기본 정신이 精油社의 경영활동에 의한 정상적인 이윤에 대한 규제라고 볼 때 경영외적, 내적요인의 구분없이 일괄적으로 事後精算대상으로 취급하는 것은 정당하지 못하다고 할 수 있다.

한편 규제에 의한 직접적, 인위적인 이해상충의 결과로 精油産業내에서의 경영개선의 노력이 약화되는 반면, 여타 인접부문에로의 진출이 활발해질 수 있는 가능성이 있으며, 투자이익의 왜곡을 가져 올 가능성이 있다.

두번째로 利潤規制가 資本量에 연계되어 있어 정상적인 경영활동상의 필요에 의해서가 아니고 단순히 이윤증대만을 목적으로 증자하려는 경향이 있을 수 있다. 다시 말해 産業조직론에서 잘 알려져 있는 Averch-Johnson 효과가 일어날 소지가 있다. 만일 증자된 자금이 불요불급한 시설投資에 사용된다면 精油社 전체로 볼 때 투자의 비효율성을 면치 못하게 될 것이며, 최근 과잉설비의 한 요인이 될 수도 있을 것이다. 이윤규제를 資本量에 그 기준을 두는 것은 利潤이 資本에 대한 이론적인 보수라는 관점에서 그 타당성을 찾을 수 있으나, 이와 같은 문제점 또한 간과되어서는 안될 것이다. 만약 이윤규제를 판매량 기준으로 하였다면 이러한 문제점은 야기되지 않았을 것이다. 이 경우 최소한 이윤증대만을 목적으로 하는 증자의욕은 사전에 제거된다. 靜態的 상호의존성은 계속 존재하나, 이윤율의 대소가 각 사의 단위비용의 대소에만 의존하게 되며, 이런점에서 어느 정도 합리화될 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 事後精算의 결과로 動態的인 이해상충성은 배제할 수 없다. 물론 매출액에 대한 이윤규제에 대해서는 그 이론적 근거의 측면에서라는 의문이 있을 수 있으나, 일반적으로 매출액과 資本量과는 양의 관계에 있을 것이므로 큰 문제가 되지는 않을 것이다.

세째로 石油製品의 가격구조에 심각한 왜곡이 발생한다. 이미 지적한대로 모든 製品價格이 산업정책 차원에서 결정되기 때문에 가격구조는 각 제품시장의 구조적

특성을 반영할 수 없게 된다. 또한 제품가격 선택에 있어 이윤규제의 결과 자유도가 한계 줄어들어 한 제품 가격은 잔여분의 개념으로 밖에 볼 수 없게 된다. 현재 경유는 대중교통수단의 연료임을 감안하여 낮게 책정되어 있으며, 휘발유는 주로 사치품으로 간주할 수 있는 승용차 운행에 필요한 연료이므로 상대적으로 높은 수준에서 결정된다. 이러한 정책적 인위적인 가격결정은 필연적으로 타 유종價格의 왜곡을 야기할 수 밖에 없게 된다. 예를 들어 石油化學製品의 주요 연료인 나프타는 石油化學産業의 육성을 목적으로 그 가격이 상대적으로 낮게 책정되어 있으나, 그 결과 연료로 사용될 뿐 아니라, 상대적으로 가격이 높은 LPG로 전환시키기 위한 투자마저 발생하고 있다. 또한 石油化學부문에 과잉投資 현상마저 유발하고 있다. 이러한 價格構造의 왜곡은 高價製品의 輸入성향을 두드러지게하여 輸出入構造도 바람직하지 않은 영향을 미치고 있다.

V. 規制緩和方案

이상에서 살펴본 바와 같이 價格 및 利潤규제의 가장 심각한 피해는 책임경영의 기반을 와해시킴으로써 精油産業의 정상적인 발전을 저해하는 데에 있다. 따라서 규제의 철폐 또는 완화를 통하여 精油産業의 경쟁을 촉진하고 효율성을 제고하여야 한다는 점에서는 이론의 여지가 없으며, 단지 시기, 방법, 범위의 문제만이 남아 있다 할 것이다.

현 규제하의 精油産業의 최대의 문제점은 精油社간의 직접적인 상호의존성으로 볼 수 있다. 다시 말해 타사의 경영활동의 결과, 심지어는 외생적 경제변수의 변화에 따라 각 精油社의 이윤구조가 영향을 받게되어 책임경영의 원칙이 존재하지 않는다. 이미 살펴 본 바와 같이, 相互依存性은 靜態的인 의존성과 動態的인 의존성으로 구분할 수 있는데, 전자는 平均複合單價개념과 자본이윤율 규제에 근거한 最高販賣價格告示制度에 기인하며, 動態的 상호의존성은 精油社전체의 초과이윤에 대한 事後精算制度 때문에 발생한다. 따라서 상호의존성의 제거를 위하여는 이 두 제도에 대한 개선이 이루어져야 한다.

먼저 靜態的 相互依存性의 제거 혹은 약화를 위해서는 最高販賣價格告示制度의 철폐 혹은 부분적 완화하는

형태의 가격자율화가 이루어져야 한다. 부분적인 가격 자율화가 시행될 경우 平均複合單價制度는 계속 존속되어야 한다. 예를 들어 重質油에는 最高販賣가격을 고시하고 輕質油만 가격을 자율화할 경우 重質油의 최고판매가격산정을 위해서는 이 제도는 다소의 수정된 형태로 계속 필요하게 된다. 그러나 모든 유종에 대하여 가격을 자율화한다면 平均複合單價의 개념은 불필요하게 되며 靜態의 상호의존성은 사라지게 된다. 가격자율화의 범위에 대해서는 추후 더욱 연구되어야 할 과제이다. 平均複合單價制度가 존속해야 하는 경우 허용이윤이 시장규모에 비하여 무시할 만큼 작은 경우에는 각사의 이윤율의 대소가 원가의 대소에 의존하므로 큰 문제가 야기되지는 않는다. 상호의존성의 문제는 허용이윤율이 資本量에 연계될 때 심각한 문제가 발생할 가능성이 있다. 전장에서 본바와 같이, 단위원가에 차이가 없는 경우 시장점유율과 資本量에 의해서 이윤율의 대소가 결정된다. 뿐만 아니라 순전히 자본증대만으로 이윤을 증가시킬 수 있으므로 경영활동에 필요한 적정규모이상으로 설비투자를 할 소지가 있게 된다. 따라서 平均複合單價制度가 존속할 경우 이윤율 규제는 자본량이 아니고 이를테면 매출액 기준이 더욱 합당할 것이다.

가격이 완전히 自律化되든 혹은 부분적으로 이루어지든 간에 精油社간의 價格競爭이 어떠한 형태가 될 것인지가 자율화의 성공여부의 관건이 될 것이나 현재로서는 예측이 거의 불가능하다. 81년부터 1년 정도에 걸쳐 일어난 정유사간의 극심한 가격전쟁 및 판촉경쟁의 예로 미루어 볼 때 가격전쟁이 치열해질 것이라는 관측도 가능하다. 그러나 다른 한편으로 당시 精油社들이 가격전쟁의 여파로 엄청난 손실을 입었음을 감안할 때 가격전쟁의 유인은 오히려 적다고 볼 수도 있으며, 묵시적인 형태로 공동보조를 취하여 가격의 무변동 혹은 상승할 가능성 역시 배제할 수 없다. 사실상 精油社들이 그동안 규제속에서 성장하여 왔기 때문에 비교적 보수적인 성향을 지니고 있으리라고 생각되고 적어도 단기적으로는 공동보조의 이익을 경쟁으로 인한 이익보다 상대적으로 크게 평가할 것으로 추정된다. 또한 상위 2개사의 집중율이 80%에 육박하고 있음에 비추어 볼 때 공동보조의 가능성은 더욱 높다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 石油産業의 특성을 고려할 때 실제 경쟁 상태는 이 기술적 집중율이 요약하는 것보다 훨씬 약

하다고 볼 수 있다. 예컨대 石油製品의 동질성때문에 精油社간의 수송비 절감을 위한 石油製品의 등가교환 또는 분배사용이 가능하므로 精油社간 결속경향은 他産業에 비하여 높다고 볼 수 있다. 또한 장래에 유전의 탐사, 개발 등에 Joint-venture의 형식으로 공동참가하는 경우에는 공동보조의 성향은 더욱 강화될 것이다.

價格의 자율화가 精油社의 경영체질 개선에 기여할 것은 분명하나 이것이 시장균형에 미칠 영향이 불분명한 시점에서 그 효과를 smoothing 할 완충제도 즉 精油社의 이윤이 비정상적으로 과대해질 경우 그 일부를 事後精算의 형태로 환수할 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 만약 事後精算의 결과 각 개별기업이 동일한 이윤을 밖에 얻을 수 없다면 精油社간의 가격경쟁의 유인은 존재하지 않게 되며 가격자율화의 의의는 사라지게 될 것이다. 따라서 건전한 경쟁과 경영개선을 통한 이윤의 일부는 精油社에 귀속되어야 할 것이다. 그러나 動態의 의미에서의 상호의존성을 극복하기 위해서는 精油社 전체의 초과이윤에 대한 事後精算制度는 철폐되어야 한다. 결론적으로 상호의존성을 일으키지 않으면서 精油社들에게 경쟁 및 경영개선동기를 부여할 수 있는 事後精算制度가 고안되어야 할 것이다. 본고에서는 다음과 같은 변형된 기금제도를 통한 利潤管理制度의 예를 제시한다.

먼저 정책적 고려를 통하여 기준이윤율을 정한다. 여기서 이윤의 개념을 경영활동에 직접 연결되어있는 좁은 의미의 이윤을 택할 것인지 혹은 환율변동, 原油가 하락 등 경영외적요인에 의한 이윤도 포함할 것인지에 대해서는 별도의 연구가 필요할 것이다. 이 이윤을 資本量에 연계시키는것은 위에서 본 바와 같이 Averch-Johnson 효과의 발생소지가 있어 바람직하지 않으며 매출액 기준이 합리적이라고 볼 수 있다. 또한 매출액 기준의 利潤규제는 각 精油社의 매출액신장 노력을 강화시켜 경쟁촉진요인으로 작용할 것이다. 다음으로 실제이윤율이 이 기준이윤율을 초과하는 경우 이 중 일부를 기금을 통하여 징수한다. 즉 매출액 1원당 기금징수액은 (실제이윤율/매출액-초과이윤중 정유사에 귀속될 부분/매출액)이 된다. 따라서 정책입안자에 의하여 결정되어야 하는 변수는 기준이윤율과 초과이윤중 정유사에 귀속이 허용되는 부분이다. 예를 들어 초과이윤율이 1.0(%)이면 0.5(%), 2.0(%)이면 0.75(%)를 허용하는

누진적 구조를 고려할 수도 있다. 따라서 정유사별로 초과이윤이 가능하나 그 폭은 제약된다. 또한 사후정산이 정유사 전체에 대한 것이 아니기 때문에 精油社간의 動態의 상호의존성은 일어나지 않는다. 이와 아울러 가격 및 이윤규제의 완화로 획득된 경쟁이윤은 기업의 자율의지에 의해서 투자로 전환이 가능해야 할 것이며, 따라서 시설규제의 완화방안 역시 병행 검토되어야 할 것이다.

정부가 초중위기관리자의 역할을 계속 수행하여야 한다는 관점에서 石油事業基金制度는 존속하여야 한다. 현재의 基金制度는 기본적으로 石油위기에 대비한 基金의 확보기능, 이윤의 사후규제기능 및 油價안정기능을 수행하여 왔다. 그러나 基金이 이 기능별로 징수되지 않고 原油導入價와 환율변동에 따라 일원적, 기계적으로 정해지고 있어 어느 정도의 불합리성을 피할 수 없다. 예를들어 기준原油導入價가 18\$/B이라고 하면 실제 導入價價 12\$/B일때 基金은 6\$/B이고(事後精算分 제외) 실제導入價가 10\$/B로 하락하면 基金은 8\$/B로 증가하게 된다. 價格 및 이윤규제가 완화되면 이 기능들의 분리가 가능하므로써 보다 효율적인 基金制度의 운용이 가능하게 된다. 먼저 石油위기에 대처하기 위한 순수한 완충자금의 역할을 목적으로 原油 도입시 일정액의 基金을 징수하되 그 크기는 환율, 原油價格 혹은 기타 관련경제변수의 변동에 연동하도록 정할 수 있을 것이다. 이윤관리 및 유가관리목적을 위하여는 위에서 제시된 초과이윤의 징수분을 사용할 수 있을 것이다. 이것은 가격자율화에 의해 石油類製品價格의 상승이 일어나게 될 경우 예를 들어 정부가 이 자금을 부족제품의 수입에 사용하므로써 간접적으로 油價를 관리할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 정부의 간접적 유가관리기능은 石油産業이 장기균형에 접근하게 되고 정유사의 이윤이 정상수준에 도달하게 되면 자연스럽게 소멸될 것으로 보이며, 따라서 잠정적인 조치라고 할 수 있을 것이다.

精油社간의 경영개선과 경쟁이 소비자단체에까지 이전되기 위해서는 流通부문에서도 어느 정도의 자율화조치가 뒤따라야 할 것이다. 현재 대리점단체에서는 비교적 경쟁이 치열하나 상류부문에서의 경쟁에 의한 이익은 주유소 단계에서 흡수되어 소비자선까지는 전달되지 않는 형편이다. 이것은 주유소가 지역적 독점자(Localiz-

ed monopolist)임에 반해 代理店은 거의 완전경쟁 상태에 있기 때문이다. 이것은 81년의 가격전쟁의 경험을 상기하여볼 때 재확인될 수 있다. 당시 精油社 단계에서 엄청난 가격인하가 있었으나 이것이 사실상 주유소에 대한 인하 형태로만 이루어졌고 소비자 가격에는 거의 반영되지 않았다. 따라서 주유소 단계에서 경쟁여건의 구비가 精製部門에서의 자율화와 병행되어야 할 것이다. 다시 말하면 주유소 단계에서의 마진율을 자유화하였을 경우 비록 精製部門에서 가격인하가 일어나더라도 소비자價格은 오히려 증가할 가능성마저도 있게 될 것이다. 따라서 進入규제의 철폐 혹은 완화가 있어야 하나 전면적인 철폐는 日本의 예를 볼 때 注油所업체의 극심한 경쟁을 초래할 가능성을 배제할 수 없으므로 실험적, 단계적인 완화가 바람직하다. 따라서 현재 실시되고 있는 1-3km의 지역제한을 좁혀 주유소의 숫자를 늘이도록 하되 그 성과(예:주유소의 경쟁이윤율)에 대한 충분한 분석이 진행된 이후 추가적 도입규제의 완화 또는 철폐를 고려해야 할 것이다. 또한 지역규제의 완화도 지역에 따라 선별적으로 실시하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. (서울의 예를 들면 강북과 강남지역으로 나누어 차등적으로 시행할 수 있을 것이다.)

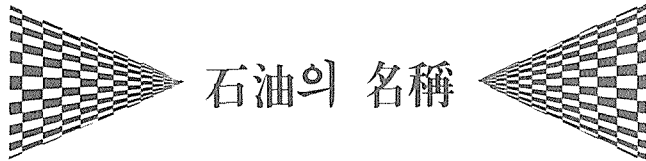
이와 관련하여 流通부문의 계열화는 어느 수준까지는 이루어져야 할 것이다. 그 이유는 流通부문의 계열화에 의하여 첫째, 소비자에 대해 정량과 정질의 제품공급이 가능하게 되고 둘째, 精油社의 연구개발효과 및 경쟁효과가 소비자에게 충분히 전달될 수 있기 때문이다. 이것은 단기적으로는 供給계약 체결시 계약기간에 대한 제약을 없애고 Pole-sign 制度의 엄격한 준수와 동시에 自營注油所와 精油社간의 직거래가 허용되어여함을 의미한다. 장기적으로는 3.14조정명령의 폐지도 고려될 수 있으나 이에 대해서는 자영대리점, 주유소에 대한 보호의 측면에서 그 효과에 대한 신중한 연구가 선행되어야 할 것이다. 마지막으로 유통계열화에 대해 제기될 수 있는 반론 즉 자영업소에 대한 보호의 문제는 가격자율화에 의해 어느정도는 상쇄될 수 있음을 지적할 수 있다. 예를들어 계열사를 거부하는 주유소는 다양한 공급선으로부터 공급을 받고 자기의 상호로 다소 낮은 질의 石油를 저가로 石油를 판매하는 형태로 특화할 수도 있을 것이다. 다시말해 시장기능의 회복에 의해

소비자의 취향에 부응하여 제품의 다양화와 서비스의 개선이 가능하게 될 것이다.

요약하자면 자율화의 첫단계에서는 精製부문과 流通 부문에서의 (1) 價格자율화와 (2) 이윤규제의 완화에 국한하는 제한된 자율화 방안을 제시하였다. 이러한 제한된 자율화는 이미 논의한 바 있는 충격의 최소화와 정유부문중심의 추진이라는 기본원칙에 따른 것이나 또 다른 중요한 목적은 그 실험성제 적응성에 있다고 하겠다. 자율화추진의 가장 큰 난제는 精油社 형태에 대한 자료미비에 기인한 불예측성에 있음에 비추어 볼 때 제한된 자율화 실시는 정유사의 상호경쟁, 공동보조의 양태에 관해 중요한 정보를 제공할 것이며, 후속 단

계에서의 자율화 정책방향 수립에 큰 기여를 하게 될 것이다. 따라서 輸出入 및 진입규제는 그 시행상의 어려움과 효과의 불확실성 및 증폭성을 감안하여 첫단계의 自律化 추진에 필요한 경우에 한하여 최소한도의 조정(예:유가안정을 위한 정부의 기금활용에 의한 石油 製品의 수입)에 그치고 상당기간에 걸친 자율화 실시의 결과 정유간의 충분한 경쟁이 일어나지 않는 경우 본격적인 進入규제 또는 輸出入규제의 완화가 이루어져야 할 것이다. 또한 精油社의 입장에서도 이러한 부분적, 점진적 자율화의 경우 적응과 대처에 큰 어려움을 느끼지 않을 것이다. □

□ 석유상식 □



20世紀는 石油의 時代이다. 石油은 모든 産業 活動이나 日常生活에 있어서 燃料로서는 勿論 近來에 急速度로 發展한 石油化學工業의 原料源 으로서 不可缺의 基礎物質로 되어 있다. 따라서 이 石油을 精製하고 供給하는 石油産業은 여러 分野의 中樞의 役割을 하고 있다.

그러면 石油(petroleum)란 무엇인가? 石油은 두말할 必要도 없이 地下로부터 産出되는데 이 地下로부터 나온 黑褐色의 粘稠한 液體를 原油 라고 한다. 原油는 英語로 crude petroleum 略 하여 crude oil 또는 crude라고 하며 産地名을 붙여 예를 들면 「쿠웨이트」原油를 “Kuwait crude” 라고 부른다.

이 原油를 精製하여 生産된 여러가지 製品(航空油, 揮發油, 나프타, 燈油, 輕油, 重油, 방카시油, 潤滑油, 그리이스, 아스팔트等)을 石油製品

(petroleum products 또는 oil products)또는 단순히 製品이라고도 한다. 石油은 이 原油와 石油製品을 總稱하는 用語인데 단순히 기름(oil)이라고 부를 때도 있다. 우리는 흔히 燈油를 石油라고 부르는데 이것은 初創期에 燈油가 石油製品의 主體였기 때문에 지금도 그렇게 부르는 것이다.

英國의 petroleum, 「프랑스」語의 petrole은 「라틴」語의 petra(돌 또는 岩石이라는 뜻)와 oleum(기름이라는 뜻)에서 由來된 것이다. 또 나프타(naphtha)는 「페르샤」語의 nafata(땅에서 스며 나온 것)에서 딴것이고 蘇聯語의 neft, 「라틴」語의 naphta도 이것에서 緣由된 말이다. 獨逸語의 erdöl(또는 bergöl), 和蘭語의 aardolie, 「버마」語의 yenang 등은 모두 “흙의 기름”이라는 뜻이다.