

# 석유산업 진흥을 위한 고언(꿈틀)

글·최기련 | 아주대학교 대학원 에너지학과 교수

이라크 전쟁의 여파로 국제석유가격이 급등하여 모두들 걱정이 많다. 우선 월간 원유수입대금이 통상적인 경우보다 거의 10억 달러가 증가한 30억 달러 수준에 달해 외환위기 이후 처음으로 경상수지 적자를 유발하고 있다. 더욱이 이 같은 추세가 조금만 더 지속된다면 올해 우리 경제는 큰 어려움에 직면할 위험에 처해 있다. 즉 유가 1 달러 상승은 경상수지 9.5억 달러 악화, 물가 0.1% 상승, GDP 0.05% 저하를 유도하는 것으로 알려지고 있어 빠른 시일 내 적정 유가수준인 20~22 달러 수준을 회복하지 못하면 경기 순환주기상 불황에 접어든 우리 경제에 결정적 타격을 줄 가능성이 크다.

그러나 그간 우리나라에서는 대통령 선거와 이에 즈음한 갖가지 사회적/정치적 이슈에 따라 석유문제는 뒷전에 밀려났다. 이제서야 정신을 차리고 보니 한심한 여건에 있어 모두가 책임 회피에 급급하고 있다. 남북문제를 둘러싼 내부 갈등은 대외 신임도마저 고려하지 않는 분쟁을 유발하고 성장과 분배간의 우선순위 논쟁은 우리 성장 잠재력 그 자체에 대한 우려를 낳게 한다. 지난 정부는 솔직히 지난 6개월간은 앞날은 생각하지 않는 자기합리화 위주의 경제정책만을 취해 왔다. 국제유가 상승의 악영향을 더 이상 방치할 수 없을 시점, 그것도 새로운 정부 구성이 시도되고 있을 시점에서야 겨우 에너지절약정책 강화를 시도하였다.

아무런 경제적 유인도구도 없이 다만 간판조명 규제, 공공부문 승용차 10부제 등 지난 30년간 지속하여 국민들이 식상해 하는 규제 위주 정책이 전부였다. 물론 유가 수준에 따라 3단계 추진시책(안)을 발표하였으며 그 주 내용은 유가인상의 부담은 국민(소비자)에게 전가하는 것이다. 새로운 정부의 주요 경제정책 기조가 “생산적 복지”임에도 불구하고 “생계형” 내지 “최소 민생기반” 에너지 소비마저 규제하는

내용이다. 다 낡아빠진 “원론적” 경제이론에 의거하여 기름 값이 인상되면 에너지소비가 자동적으로 준다는 기괴한 이론에 바탕을 두고 있다. 에너지는 중간 투입재로서 그 자체 소비에 의한 만족보다는 경제성장 과 복지에 미치는 효과, 속칭 ‘승수(乘數)효과’가 어느 것보다 크다는 기본을 망각한 것이다. 에너지만을 위해 모두가 산다는 논리의 모순에 직면하게 되나 그 누구도 이를 보정할 필요성을 제기하지 않았다. 더욱이 사회 가치관의 변화에 따라 성장보다 복지에 관심을 갖게 되고 이에 따라 에너지문제는 복지에 도움이 되는 방향으로 해결되어야 하는 상황에서 서 있다. 한 예로 승용차 10부제는 그 시행이 어느 때보다 어려울 것이다. 민생용 수송수요에 대한 규제는 사회적 갈등의 요인이 될 수 있기 때문이다. 기름 값 인상은 국제유가 인상이라는 외부 요인에 의한 불가피한 것으로 수용하는 풍조가 변하고 있다. 인터넷 세대의 저항이 가시화되고 있다.

그러나 국가정책은 이러한 시대 조류를 전혀 반영하지 못 하는 상황에 있다. 왜 그럴까? 이유는 간단하다. 복지를 생각하는 에너지정책을 수행할 정책 도구와 수단이 없기 때문이다.

석유제품에 부과하는 세금이 연간 16조 이상에 달하는 상황에서 국제유가 변동을 흡수하여 국내 석유제품가격 변동 폭을 조정할 수 있는 재원이 극히 부족하다. 세금부과라는 정부개입은 시장실패 보완이라는

---

석유제품에 부과하는 세금이 연간 16조 이상에 달하는 상황에서 국제유가 변동을 흡수하여 국내 석유제품가격 변동 폭을 조정할 수 있는 재원이 극히 부족하다. 세금부과라는 정부개입은 시장실패 보완이라는 점에서 그 논리적 타당성을 가지기 때문에 국제유가 인상이라는 외부요인에 의한 국내석유시장의 실패 보완에는 당연히 정부가 그 간 걷은 석유세금을 활용하여 가격급등을 제어해야 한다.

---

점에서 그 논리적 타당성을 가지기 때문에 국제유가 인상이라는 외부요인에 의한 국내석유시장의 실패 보완에는 당연히 정부가 그 간 걷은 석유세금을 활용하여 가격급등을 제어해야 한다. 에너지정책의 극단적 실패사례가 우리의 현실이다. 이러한 정책실패 책임의 일부가 석유업계로 쏠리고 있다. 원론적으로는 억울한 일이다. 그러나 문제는 우리 석유업계의 과거 관행 때문에 억울함을 호소할 여지가 없는 것이 문제이다. 지난날의 과오에 대한 “징벌”적 성격도 있다. 석유업계 편을 들어주는 여론은 드물다. 이는 얼마 전까지 석유업계의 문제점에 더 관심이 많았던 필자가 이 글을 쓰는 이유이다. 에너지학자로서 석유산업 붕괴가 우려되기 때문이다. 석유산업의 붕괴는 전체 에너지시스템 붕괴로 이어질 위험이 있기 때문이다.

과거 우리 석유산업은 정부규제에 호응하면서 안정된 수익을 보장받아왔다. 소비자정책주의 정책 필요성에 편승하여 경쟁을 회피하고 신규 경쟁자(제품)의 시장진입을 방해하여 왔으며 국제 석유시장 움직임에 둔감하였다. 석유산업의 수익 원천인 원유 생산 및 수송부문에 대한 진출은 모른 채 하였고 심지어 환율이나 유가 변동 리스크를 보완할 “헤징” 거래마저 본격화한지 얼마 안된다. 물론 기술개발 투자는 낭비로 생각하였다. 모든 경영 위험을 소비자에게 전가하고 자신들은 “황금 알을 낳는 거위”로 자처해 왔다. 소비자를 “포획된” 수익원으로 간주하여왔다. 소비자들 보다 관료의 눈치 살피기에 더 익숙하였다. 자신의 입맛에 맞는 학자들만 지원하여 자화자찬의 논리만을 개발하였다. 석유산업 전체의 반쪽도 안 되는 정유산업만을 영위하면서 영원히 이익 극대화가 보장될 것으로 착각하고 국내 에너지산업의 중심인 것처럼 행동하였다.

공공독점보다 더 국민의 반감을 사는 담합에 의한 사실상의 민간독점을 당연시하였다. 이에 경영환경 변화에 미흡하였고 바뀐 시대에서는 석유산업의 육성을 옹호하는 여론 주도층이 없게 되었다.

급기야 지금은 국내 석유산업이 붕괴할 지경에 이르렀다. 정부는 이미 “자유화” 조치를 끝냈다고 한다. 가격 설정을 포함한 모든 소비자와의 관계, 시장여건 조성이 모두 민간 석유기업의 책임이다. 말로는 맞는 사실이다. 그러나 우리 석유산업은 차별적 기업운용을 할 능력도 없다. 심지어 정부정책에 반론을 제시할 용기도 없고 분석능력도 없다. 웅크리고 앉아 우리 망하면 경제 망한다는 식의 “벼랑 끝 전술”을 보이고 있다.

휘발유 소비자가격의 2/3가 각종 세금인 여건에서 전량 수입에 의존하는 원유의 단순정제업자에 불과한 국내석유산업의 이윤 폭은 미미하다. 그것도 경직적 제품생산구조(과거 기술개발과 투자에 인색했던 결과)에 따라 B-C유 등 중질제품의 적자 수출, 높아져 가는 소비자 욕구에 부응하는 각종 부대 서비스비용을 감당하면 뻔한 결과이다. 선진국에선 이미 겪은 정유산업의 구조적 불황이 가시화된 것이다. 이런 사정 아는 사람도 드물 뿐 더러 안다고 해도 국민 정서를 감안할 때 국내 석유산업 보호를 부르짖을 사람이 드물다. 과거 업보로 여기기에는 사정이 너무 급하다. 국내 에너지시스템 전반이 무너질 위기이다.

그렇지만 기름 값 내리라는 국민여론에 어찌 할 것인가? 누가 국내석유산업 위기 탈피를 위해 기름 값 인상이 불가피하다고 주장할 것인가? 그렇다면 해결의 방안은 무엇인가? 우리 석유정책의 전반을 검토하고 바람직한 방향을 살펴보는 것이 순리일 것이다. 업계는 이러한 정책방향에 부응하는 나름대로의 노력이 있어야 할 것이다.

우선 우리 경제에서 안정적이고 저렴한 석유제품 공급은 무엇보다 중요한 과제임은 변함없다. 이는 국제경쟁력 차원에서 에너지 다 소비형 산업구조가 유리하다는 판단에 근거한 우리의 성장전략 때문이다. 목시적이든 명시적이든 국민적 합의가 있었다고 유추해야 한다. 에너지산업의 초기 고 자본투하 특성을 감안하여 이 부문에 대한 투자를 줄이고 그 대신 절약된 투자여력을 다른 부문(예: 수출산업)으로 돌린다는 것이다. 이에 에너지 투입증대에 따른 비용증가를 일시적으로 묵인한다는 것이다. 다른 말로 하면 에너지부문 적정화는 장기간에 걸쳐 꾸준히 지속한다는 것이다. 그러나 우리 에너지정책은 이 같은 장기 정책을 지속적으로 시행하지 못했다. 석유 부문 정책만 본다면 영락없는 세수(稅收)정책의 하부 수단이다.

요즘은 환경정책에 종속되고 있는 느낌이다. 한 마디로 석유를 필두로 한 에너지시장의 실패를 예상하고 그 보완을 위해 징수하는 각종 세금의 활용권한을 박탈당하고 대응수단과 도구가 없는 상황이다. 그래서 국민의 불편과 희생을 전제로 하는 각종 규제정책 이외의 수단이 없다. 더 큰 정부실패로 진전될 수밖에 없는 실정이다.

이에 바람직한 에너지정책의 방향은 간단하다. 당초 정책 의도와 목적에 충실하는 것이다. 석유 등 에너지시장의 실패는 불가피한 것이며 이에 대한 정부개입은 장기간 꾸준히 지속해야 한다. 국제 에너지시장 변화에 따라 장기 정책방향을 쉽게 포기하고 이를 회복하지 못하는 정부실패를 경계해야 한다. 그 대신 경쟁을 확대하고 종합 에너지산업을 육성하는 누구나 아는 당연한 정책을 지속해야 한다. 특히 에너지가 균질(均質)재화로서 에너지원간 상호 대체가 이론상 무한하다는 점에서 상호 대체가능성 증대에 의한 에너지원간 경쟁을 기업간 경쟁에 못지않게 조장하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 기술개

발이 중요하며 필요시 정부규제에 의해서 조장해야 한다. 여기서 대체 에너지의 중요성이 제기되며 에너지시장의 해외개방의 방향이 제시된다. 결국 에너지산업은 하나의 에너지원에 의존하던 종래의 업종 구분이 없어지고 소비자 요구에 대응하는 다양한 수요 충족기능을 가진 종합 에너지산업 육성이 필요하다. 이러한 기초 아래 석유정책의 바람직한 전개방향은 다음과 같을 수 있다.

1) 석유산업 존립 논리의 재점검 : 석유부문의 해외개방은 불가피하다. 그리고 국내 주종 에너지로서의 석유의 위치는 당분간 변화가 없을 것이다. 이에 석유산업 경쟁력의 근원을 집어보는 정책전개가 필요하다. 무엇보다 원유 생산/수송 부문 진출을 통한 이윤창출구조 적정화가 필요하다. 이를 위해 석유관련 세금을 활용하여 개발수입 비중을 현재의 2% 수준에서 대폭 증대하는 조치가 시급하다. 이와 함께 해징 기능 도입, 현물시장 활용 등 원유도입방식 개선을 통해 외부변동요인의 국내파급 저감대책 역시 강력히 시행해야 한다. 또한 원유 도입 시 불합리한 속칭 “아시안 프리미엄” 철폐를 위한 대책 역시 요구된다.

2) 석유산업의 종합 에너지산업으로 전환 : 수요여건 변동에 따라 에너지원간 대체가 활발하게 일어나는 시스템 구성이 가장 바람직하다. 에너지산업의 Net-Work산업화가 바로 그것이다. 그러나 우리 석유산업은 이 분야에서는 전력, 가스산업에 비해 그 대비가 미흡하다. 이는 장기적인 석유산업의 붕괴를 의미하며 에너지안보에 증대한 위협요인이 될 것이다.

따라서 정유산업이 그 실체인 석유부문을 Net-Work형 종합 에너지산업으로 전환하도록 지원해야 한다. 석유산업이 다른 에너지산업과 연계가 가장 적은 부문이라는 우리 현실은 잘못된 것이다. 필요하다면 석유산업의 구조조정도 검토할 필요가 있다.

3) 기술개발 노력의 확대 : 우리 석유산업의 실상을 모르는 사람들의 비판의 주류는 소비자 요구 변화에 무심한 업계의 태도이다. 경질유 수요 증대에 대응하지 못하는 경직적 공급구조, 석유대체 에너지 공급에 대한 무관심, 외부 경쟁자 진입에 대한 신경질적 대응 등이 비판의 대상이다. 이는 독과점 내지 담합의 병폐로 해석하기도 한다. 이제 석유업계는 다양한 석유 대체에너지를 공급하여 소비자 선택 폭을 확대하는 조치를 취해야 한다. 그것이 업계가 사는 길이다. 기존 사고의 틀을 바꾸어야 한다. 대체 에너지개발 투자에 인색한 석유업계는 소비자의 사랑을 받을 수 없다.

필자는 지금까지 석유업계와의 연관성이 비교적 적은 에너지경제학자이다. 그래서 위에서 언급한 내용이 비판적으로 받아들일 지도 모른다는 우려를 한다. 그러나 석유산업이 무너지면 우리 에너지시스템이 무너진다는 위기의식에서 나온 충정임을 이해하여 주기 바란다. 가장 진보적인 국제 석유산업을 공부하면서 우리나라에서 석유산업이 가장 보수적이고 이기적 기업집단으로 일반 국민에게 받아들여지는 현실을 개탄한다. 석유산업 종사자 여러분, 제발 소비자 곁으로 다가가기 바랍니다. 기름 넣으면 휴지 주는 것이 소비자를 위한 것이 아님을 모두 다 압니다. 바보 같았던 소비자가 어느 날 호랑이로 변합니다. 정부에 소비자보호를 업계보호 보다 먼저 건의하시기 바랍니다. 사고(思考)의 틀을 뿌리 채 개혁하시도록 노력하시기 바랍니다. 주종 에너지산업의 긍지를 가지며... 