

# 국내외 환경변화와 석유산업 발전전략

글·최기련 | 아주대학교 에너지학과 교수

## 가. 국제석유시장 변화가 주는 시사점: 석유 RENT(초과이익) 전쟁 재현

국제석유시장이 또 다시 불안한 양상을 보이고 있다. 지난 3월 미국의 이라크 진군 초기단계에서 전쟁결과가 불명확하던 시기에 일시적으로 보였던 고유가 수준을 보이고 있다. 미국 기준 유가인 WTI의 경우 배럴 당 35달러 수준을 훨씬 상회하고 있고 우리나라의 기준 유가인 두바이 원유 역시 30달러 수준을 넘고 있다. 더구나 현 고유가 현상은 전쟁과 같은 비경제적 외부요인에 의한 것이 아니고 수급여건에 의존하는 석유시장 변화에 의한 것이며 따라서 장기화 조짐마저 보인다. 물론 현 고유가의 근본요인으로 동절기 계절요인과 이라크 원유생산시설 복구 지연, 그리고 미국에서의 재고 부족 등을 언급할 수 있으나 문제는 이 같은 시장불안요인들이 현 시점에 국한된 요인이 아니라는 점이다. 즉 계절요인 변화에 충실히 대응해온 석유수급체계가 최근 세계 어느 나라나 이완되고 있으며 원유생산 등 석유부문 투자재원 확보가 어느 때보다 어려워지고 있다는 점을 시사하고 있다. 과거 전략물자의 일종으로 간주하였던 석유를 이제는 시장경제원리에 부응하여야 하는 일반 상품이나 마찬가지로 취급하고 있다. 그러나 현실에서 석유시장은 왜곡되고 정치적 요인 등 비경제적 변수에 의해 지배되는 전형적 시장실패 요인을 그대로 안고 있다. 더욱이 이라크 사태, 카스피 해 유전 쟁탈전을 통해 보면 시장실패 요인이 도리어 증대되는 상황이라고도 할 수 있다. 이러한 추세는 지난 1년간 국제석유정세를 분석하면 더욱 명확하게 이해될 수 있다. 지난 1년간은 한 마디로 지정학적 불안정 요인이 유가상승을 유도하여 국제패권주의가 부활하는 불안정의 시기라 요약할 수 있다. 시장경제원리가 적어도 석유시장에서는 퇴보한 시기이었다. 미국, EU, 일본 등 주요 선진국 경기부진으로 수요는 약세를 보였으나 이라크 전쟁, 베네수엘라 노조파업 등 국제정치요인 악화로 유가상승 모멘텀이 형성되었고 OPEC의 신속한 감산조치와 미국의 석유재고 감소가 시장불안을 고조시켰다. 여기에 이상 폭한이라는 계절적 요인과 이라크정세 불안으로 인한 석유생산 복구 지연 등이 고유가 정착기조를

본격화시켰다. 고유가 시장으로의 진전을 유도한 이 모든 요인들은 과거에는 발생할 수 없었거나 설령 발생하여도 시장에 대한 영향력이 미미한 수준에서 종식될 것들이다. 시장논리가 퇴보한 상황에서 길로만 시장논리에 의존하는 채 하는 모순이 지배하는 상황에서 시장불안이 고조되는 것은 당연한 것이다.

그렇다면 누가 이러한 불안한 상황을 유도하였는가? 이에 대한 명확한 대답은 아직 없다. 다만 누가 이 상황에서 이득을 보는 가를 생각하면 유추할 수는 있을 것이다. 제2차 석유파동 이후 10여년간 석유시장에서는 시장논리가 확대되어 왔다. 가격 역시 안정 추세를 유지하였다. 이는 석유파동 기간 중 일부 국제석유자본과 산유국들이 누려온 초과이윤(Rent)의 발생이 축소됨을 의미한다. 배럴 당 1달러 이하의 생산원가를 가진 원유가격이 30달러에 달하는 가운데 얻는 막대한 초과이윤은 누구나 탐나는 것이다. 초과이윤 창출구조를 복원하고 싶은 욕망은 상상을 초월할 것이다. 이러한 징조는 이라크 전쟁을 계기로 한 국제석유시장 구조개편과정에서 발견할 수 있다.

그 첫 번째 징조는 이라크 전쟁을 전후로 중동지역 석유산업의 구조개편이다. 석유산업을 국유화해 온 일부 중동 산유국들이 상류(원유생산)부문의 개방을 가시화 하였다. 사우디, 쿠웨이트 등이 적극적인 상류개방을 통해 국제석유자본(메이저)들과의 연계체재를 복원하려는 움직임을 본격화하였다. 석유파동 이후 감소된 석유개발 초과이윤을 복원하려는 시도의 일환이라고 간주할 수 있는 조짐을 보인다. 약화된 OPEC이라는 카르텔 효과를 보완하려는 시도로 본다면 무리한 추측에 지나지 않는가? 이에 부응하여 미국은 이라크 상류부문 개방을 통해 중동 전체 석유산업 개방 가시화를 추진하였고 그 일환으로 이라크 전쟁이 유발되었다. 이에 따라 종전 이후 이라크 내 대형 유전개발 이권 확보를 위한 선진국간 알력이 가중되고 있음은 잘 알려진 사실이다. 이제는 이라크 유전개발의 진도에 따라 장기 국제석유시장 안정성이 결정될 수준에 까지 이르렀다. 국제석유자본과 산유국이 본격적인 Win-Win 게임을 전개한다는 느낌도 부인할 수는 없다.

두 번째 징조는 러시아의 움직임이다. 러시아는 미국과 긴밀한 에너지협력체제를 구축하고 사우디와의 공급협력을 추진하고 있다. 이 결과 러시아는 세계 최대 석유수출국으로 발전하고 경제위기를 극복하는 계기를 마련하고 있다. 더욱이 고유가 추세는 러시아 경제회복과 동 시베리아 개발재원 확보에 기여하고 있다. 또한 러시아는 국제석유자본의 국내 석유부문에 대한 투자확대를 허용하여 석유 증산능력을 확보한 후 이제는 OPEC에게 공조를 요청하는 위치에 있다는 사실로 또 다른 Win-Win 게임의 전개를 감지할 수 있다.

이상에서 언급한 두 가지 징조만으로도 필자는 깊은 우려를 금할 수 없다. “정글의 법칙”이 재현되는 느낌을 준다. 나아가 시장경제주의를 가장한 초과이윤 확보체제 재현이라는 최악의 시나리오를 염려한다. 역설적으로 지난 70년대 석유위기시 조성된 자원민족주의가 우리와 같이 비산유국들에게는 하류(정제)부문에 대한 국익우선주의를 허용하여 최소한의 “에너지 안보” 원칙을 주장할 수 있었다. 그러나 OPEC의 약화, 범세계적 개방과 경쟁의 진전, 미국식 기준의 범세계화 추세 속에서 “에너지 안보”라는 개념은 소멸되고 있다. 이래도 되는 것 인가?

지금 세계석유정세를 보면 석유가 주종 에너지가 아닌 것으로 간주하는 논리가 흐르고 있다. 대체

에너지, 에너지절약, 지속가능한 개발 등 번지르르한 미사여구를 앞세우며 눈앞에 있는 에너지문제마저 감추는 추세가 유행처럼 번지고 있다. 심지어 석유부문이 자기 정체성을 부인하는 논리를 펴기도 한다. “우선 비싼 가격에 순응하면 위기는 없게 해주겠다”는 식의 논리가 흐르고 있다. 그렇지만 각국 정부의 공식적 입장에는 이러한 논리는 전연 나타나고 있지 않다. 향후 30년 이내에는 석유를 중심으로 한 화석에너지가 주종 에너지 위치를 고수할 것이라는 점은 국제기구나 선진국 정부기관 예측자료에 의해 공식적으로 확인되고 있다. 공식 예측기간을 초월한 먼 미래의 경우 각종 기술예측자료를 종합하면 아직도 화석연료를 대체할 신 에너지를 구체적으로 제시할 수 없다. 왜 이러한 현상이 최근 몇 년 내 벌어지고 있는가? 이점에 대해 우리나라를 비롯한 후발국들의 진지한 탐구노력은 거의 없다. 어떤 의미로는 정신없이 국제석유자본이라고 추정할 수 있는 “석유로부터의 얻는 초과이윤 재현” 그룹이 제공하는 논리에 순응하고 있다. 석유이권의 대외개방, 제품시장의 무차별적 개방, 기업분할 위주의 구조개편 추진, 미국 기준의 글로벌 기준화 추세 수용 등 석유문제에 대한 획일적 가치판단 기준을 강요당하고 이를 수용하고 있다.

물론 일부 후발국들의 반발 기류도 있다. 대표적 사례가 중국과 인도의 해외 유전개발 본격화이다. 이들은 오래 전부터 카자흐스탄 등 구 소련연방국가, 아프리카, 시베리아 등지에서 신규 프론티어 유전개발 이권을 독점하려는 메이저사들의 전략을 적극 저지하고 있다. 중국과 인도의 소득수준이나 대외투자 실적을 감안하면 이례적인 적극성을 감지할 수 있다. 우리 주변에서도 시베리아, 중국 서부, 사할린 유전개발에서 격렬한 국제경쟁이 벌어지고 있으며 심지어 베링해의 심해저 유전개발, 오호츠크해와 동해의 메탄 하이드레이트(심해저에 부존한 메탄가스 결정체)개발계획 수립에까지 국제적 알력조짐이 발견되고 있다. 우리만 잠자고 있는가?

## 나. 국내 석유산업의 현황

엄격한 의미에서 우리나라에는 석유산업이 존재하지 않는다. 석유산업이란 상류부문인 원유개발, 유통부문과 하류부문인 석유제품생산(정제), 제품유통 및 판매부문이 연계된 하나의 총괄 시스템을 구성하여야만 한다. 이는 산업으로서 성장발전에 필요한 이윤창출구조가 상, 하류부문간 보완을 요구하기 때문이다. 현재 세계 석유산업 이윤창출 기본구조는 상류부에서 이윤, 그것도 통상적인 경우보다 매우 높은 수준의 초과이윤, 을 창출하고 하류부문에서는 격심한 경쟁구도 아래 적자를 감수하고 있다. 이에 원유채굴부문은 투자 위험성이 존재하나 고수익업종이며 정유산업은 선진국에서는 적자, 사양산업으로 간주하고 있다. 그렇지만 정유부문은 고수익의 원유부문이 존재하는 석유산업이라는 하나의 시스템의 하류부문으로서 그 존재가치를 누구도 부인하지는 못 한다. 이에 석유산업 하류 정제부문은 고수익 상류 원유부문을 존재하게 하기 때문에 그 가치를 인정받고 있다. 물론 소비자 보호라는 차원에서 제품가격 경쟁구도를 시현함에 따라 메이저들의 기업 이미지 개선에도 기여하고 있다.

우리나라에는 원유채굴산업 등 석유산업 상류부문이 없다. 다만 하류 정제부문만이 존재한다. 따라서 국내석유산업에 관한 어떠한 설명도 논리에 어긋날 지도 모른다. 그러나 우리나라에도 원론적 차

원과 의미에 부합되는 석유산업의 출현을 기대하는 마음에서 이 글에서는 국내 “유사” 산업을 “석유” 산업으로 지칭하기로 한다.

최근 국내 “석유” 산업이 처한 여건을 종합할 때 가장 특징적인 것으로 “민족계 정유산업의 붕괴”라고 할 수 있다.

우리나라 정유 5사중<sup>1)</sup> 2개사는 합병과정을 거친 후에도 경영여건 개선 압력을 받고 있다. 한편 다른 2개사는 정도의 차이는 있으나 소유구조 특성상 수익성 극대화전략을 추진하고 있다. 나머지 1개사도 최근 외국자본의 흡수, 합병(M&A)대상으로 간주되어 소유권 방어문제가 제기되고 이에 따라 향후 수익극대화 위주 경영전략이 예상된다. 따라서 민족계 정유산업의 기반이 붕괴되었다고 할 수 있다. 이는 정부가 과거 수십 년 동안 전개해온 국내 석유제품 자립기반 조성을 위한 “소비자 정제주의” 정책 효과가 붕괴됨을 의미한다.

이러한 국내 정유산업의 구조변화는 역설적으로 90년대 중반 이후 추진된 정부의 “석유산업 자유화 및 개방화” 정책의 결과이다. “적자-불황” 산업인 정유산업을 상류부문 고수익구조를 가진 “국제 기준”에 부합된 석유산업인 것처럼 착시현상을 정당화한 개방과 경쟁우선정책의 결과이다. 개방과 경쟁원칙에 입각한 정책을 원론적으로 탓 할 수 없다. 그러나 여기에도 “진정한 경쟁의 장(場)”이 형성되도록 하는 “유효 경쟁” 원칙은 정부가 지켜야 했다.

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라에는 이윤을 창출하는 상류 원유부문이 없는 하류정제부문 위주 석유산업 구조를 가지고 있어 상류 초과이윤부문을 유지하기 위해 하류 정제제품 적자 수출이 가능한 해외 메이저들과 경쟁은 구조적으로 불가능하다. 이에 준비 없는 정부의 시장자유화정책 시행에 따라 첫 단계로 시장 참여자들 간 무리한 경쟁으로 유통시장 혼란이 초래되는 등 수익구조 악화가 가속되었다. 여기에 해외로부터 석유제품 수입 자유화가 시행되어 경쟁구도는 더욱 강화되고 업계 수익구조는 더욱 악화되었다. 이에 정부는 시장혼란 방지를 위한 관세차등화, 도입선 다변화, 상표표시제 강화, 유통 구매 전용카드제 시행 등의 새로운 시책을 제시하였으나 석유 수입사를 포함한 정유업계 전반의 수익구조 악화는 지속되고 있다. 이 결과 정유산업 위주 국내 석유산업 부실화현상이 진행되어 경영지배권 약화현상이 고조되고 있다. 무엇으로, 누구를 탓해야 하는가? 경쟁의 기본원리도 모르는 정책 당국자와 상생의 도를 무시한 정유산업계를 탓해야 하는가? 이러한 문제를 지적할 학자마저 없는 우리 환경을 개탄해야 하는가? 그 대답은 지금은 곤란하지만 정유시장 “유효경쟁 구도”를 우리 모두 무시한 것만은 분명하다.

## 다. 우리 모두가 시급히 해야 할 일들

이에 국내 석유산업의 발전기반 붕괴를 방지하기 위해서 하류유통부문 정상화 조치가 시급하다. 이 조치의 주 목적은 정유회사들의 공급 신뢰성을 담보하기 위한 것이다. SKG사태 이후 국내 정유산업

1) 정유사의 실명을 여기서는 생략함. 이는 개별회사의 이익과 영업비밀에 저촉될 우려와 함께 각 회사의 명예와 이익을 보호하기 위한 것임.

의 공급 신뢰성은 크게 훼손되었다. 아직 복원되지 않고 있다. 따라서 외국자본에 의한 장악 위험성은 남아있다. 따라서 지금 정부가 취해야 할 조치로는;

- 정유업계 지배구조 취약성 보안을 위한 법적, 제도적 장치 보완이 요구된다.
- 이와 함께 석유제품 수입의 적정화치가 필요하다.
- 또한 국내 석유시장조정자 및 가격형성 리더를 육성해야 한다. 필요시 국영 석유회사 기능을 육성하여야 한다.

위에서 언급한 내용들은 매우 원론적인 것들이다. 따라서 개별 정유회사 이익에 부합되지 않은 면이 많을 것이다. 그러나 세계 어느 나라에서 경제주권을 부인하는 경우가 있으며 경제주권 확보과정에서 주종 에너지공급 담당자들이 안정공급의 책임을 다하도록 하는 제도적 장치를 마련하지 않는 국가는 없다. 에너지 안정공급체제 보장을 위한 적절한 정부의 시장개입은 어떤 경우에도 정당화된다. 문제는 유효경쟁의 의미와 내용이 정확하게 반영되는 산업구조 정립 과정이다. 정부의 역할은 민간주도 시장경제질서를 존중하는 것이지만 원천적으로 시장실패가 예상되는 식량, 물, 에너지 안정공급을 위한 개입은 당연하다. 왜냐하면 이들 세 가지 자원은 생존기반자원으로 민간 시장기구에 의존하는 경우 시장 효율성은 보장되지만 분배의 형평성이 악화되고 나아가 전 경제사회부문에 악영향을 미치기 때문이다.

위에서 열거한 여러 사항을 종합할 때 국내석유산업이 나아갈 길은 다음과 같이 간단, 명료하다. 그 내용은;

- 상류부문 진출을 위한 조치가 시급하다. 이를 위해 필요하다면 정부의 지원과 보호를 수용하여야 한다. 적어도 동북아 에너지시장 통합과정에서 민족기업으로서의 역할을 할 수 있는 준비는 필요하다. 과감한 해외석유개발 투자를 위한 정부의 지원을 구하고 그 대신 안정공급책임을 정부와 국민에게 분명히 약속해야 한다. 필요시 가격 및 수급조절자로서 국영 석유회사의 도움도 받아야 한다. 상류부문 없는 석유산업은 존립이 불가능하다.
- 종합 에너지사로의 전환을 심각하게 고려해야 한다. 정유산업을 기반으로 다양한 에너지제품 공급 방안을 검토해야 한다. 기술개발 투자의 확대로 다양한 대체에너지와 메탄 하이드레이트 개발에 착수해야 한다. 에너지공급체계는 그 내부에서 에너지원간 경쟁과 보완이 형성되는 하나의 시스템이며 이 시스템을 보유하여야만 장기 에너지시장 주도자가 될 수 있다. 과감한 기업간 전략적 연대를 추진해야 하며 민족자본 에너지기업 형성을 위한 업종을 초월한 M&A마저 고려해야 할 것이다.
- 에너지제품 수출입을 통한 국내시장 안정화조치가 필요하다. 국내 석유제품 수요성장은 한계를 보이고 있다. 이는 경기부진에도 영향이 있지만 상당 부문 제품가격 인상에 의한 것이다. 이에 제품 수출입사업 전문화를 통한 국내소비자 보호능력을 제시하여야 한다.

위에서 제시한 사항들은 개방화 시대 석유기업이 당연히 나아갈 길이나 문제는 이를 위한 논리적, 제도적 준비를 국내 관련 산업이 지금까지 심각하게 고려하지 않는 점이다. 준비가 없었다고 나아가야 할 길을 회피할 수는 없다. 어쩌면 지금이 마지막 기회일 것이다. 지금 같이 무원칙하게 나아가는 경우 몇 년 후 우리나라에는 국민이 우리 기업이라고 신뢰할 국내 석유산업이 존재하지 않을 까 두렵다. ☹