

공기업 · 민간기업 관리모형과 경쟁체제: 정유산업의 사례를 중심으로

김 용 열*

본 연구에서는 공기업 · 민간기업 관리모형의 변화를 유형별로 나누어 해당되는 산업들을 예시한 데 이어 여러 산업 중 오랜 역사에 걸쳐 다양한 관리모형 변화를 경험한 정유산업을 대상으로 사례연구를 진행하였다. 관리모형의 변화가 실제로 기업들 간의 경쟁체제에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보았다.

정유산업에서는 정부의 직접적 통제단계에서 완전한 시장경쟁이 아님에도 불구하고 선발 공기업과 후발 민간기업 간에 경쟁압력이 작용한 것으로 판단되었다. 정유회사들이 동질적인 행동을 함으로써 외견 상 잣대경쟁에 가까운 경쟁양상을 보였다. 경영성과 면에서는 기업 간 변동성이 적지 않은 것으로 나타났다.

민영화와 규제완화 이후 시장경쟁의 성과가 증가하는 측면이 있겠지만 동시에 가격담합에 의한 폐해가 있었다. 정부개입과 통제가 없어졌다고 해서 그 자체로 효과가 발생하지는 않는다는 것이다. 민영화와 규제완화 이후 시장경쟁이나 시장규율을 정착시키기 위한 별도의 노력이 병행되어야 할 것이다.

주제어: 공기업, 민간기업, 관리모형, 잣대경쟁, 시장경쟁

1. 서론

한국의 산업발전 경험은 많은 개도국들에게 관심과 학습의 대상이 되고 있다. KSP(Knowledge Sharing Program) 사업은 그러한 예라고 할 수 있다. 또한 한국의 산업발전에 관한 논의와 분석은 우리 자체에 게 과거의 교훈이 되고 현재 혹은 미래의 방향을 설정하는 데 참고가 될 수 있다. 잘된 것이든 잘못된 것이든 그로부터 배울 것이 있기 때문이다.

본 연구에서는 한국의 산업발전 중에서 공기업과 민간기업의 관리모형을 대상으로 분석을 시도하게 된다. 관리모형이란 산업활동의 주체를 공기업만으로 할 것인가 아니면 민간기업을 진입시킬 것인가, 공기업을 민영화하는 경우 민간기업들 간의 경쟁구

도를 어떻게 설정할 것인가 등에 관련된 제반 의사 결정을 의미한다. 따라서 특정산업에서의 관리모형 변화는 필연적으로 경쟁의 양상에 영향을 미치게 된다.

분석의 대상이 되는 산업에는 여러 가지가 있을 수 있다. 그중에서 본 연구는 정유산업을 중심으로 사례연구를 하기로 하였다. 왜 정유산업을 선정하였는지 간략히 설명하면 정유산업은 1960년대부터 2000년대에 이르기까지 오랜 역사를 갖고 있고 그간의 과정에서 관리모형이 수차례 바뀌었으며 이로부터 경쟁체제의 성격이나 기업행동에 대한 영향을 도출할 수 있다고 보았기 때문이다.

대부분의 개도국들이 초기의 산업발전 단계에서 공기업의 설립과 운영에 의존하는 전략을 채택하게 된다. 처음부터 민간의 대기업을 육성하여 산업발전의 원동력으로 삼는 경우는 거의 없다. 우리나라 역

시 경제개발계획이 진행됨에 따라 다수의 독점공기업을 설립하였고 이후 민영화하여 경쟁체제로 바뀌거나 그대로 공기업으로 유지하는 과정을 거쳤다.

한국의 경우 경제계획 초기에 많은 산업에서 공기업을 설립하고 한동안 운영하였는데 거기에는 몇 가지 이유가 있었다(Jones and Sakong, 1980). 첫째, 자연독점성이 존재하였다. 둘째, 대규모 기업을 관리할 민간 기업가가 없거나 충분하지 않았다. 셋째, 독점사업을 통해 정부가 주요 수입을 충당하고자 하였다. 넷째, 기타 정치적인 필요로 인해서 등이다.

그러나 공기업을 운영하다보면 여러 가지 이유로 경영효율성의 문제에 직면하게 된다. 항상 그런 것은 아니지만 일반적으로 공기업 경영이 비효율적인 경우가 많기 때문에 산업발전의 초기단계에서 공기업 체제를 유지하다가 어느 정도 시간이 지나면 비효율성을 제거 내지 완화하는 방안으로 민영화, 경쟁도입과 같은 관리모형의 변화가 추진되는 것이다. 이는 대부분의 국가에서 마찬가지라고 할 수 있다.

최근 이슈가 된 적이 있는 철도산업 구조개편은 이러한 맥락을 잘 보여주고 있다. 2013년 6월 정부가 철도산업 발전방안을 발표하였고(국토교통부, 2013) 이에 반발하여 철도노조의 대대적인 파업이 진행되었다. 그간 한국철도공사는 대표적인 공기업으로 여겨져 왔는데 정부는 독점공기업 체제를 개편하려고 하였고 이는 다른 말로 하면 철도산업 관리모형을 변경하고자 하는 것이었다.

같은 것은 아니지만 과거에도 이러한 시도가 있었다. 1999년 전력산업 구조개편 기본계획에 따라 2001년 4월 한국전력의 발전부문이 6개의 발전회사로 분할되었고 수십 년 만에 발전부문에 경쟁체제가 도입되었다. 이 역시 전력산업의 관리모형 변경에 해당하는 사례이다. 철도산업과 전력산업의 예에서 보듯이 관리모형의 변화가 반드시 민영화만을 의미하는 것은 아니고 여러 가지 대안이 있을 수 있다.

공기업·민간기업의 관리모형은 몇 가지로 나누어

질 수 있다. 산업활동의 주체가 독점공기업만으로 구성되는 경우, 복수의 공기업이 존재하는 경우, 공기업과 민간기업이 혼재하는 경우, 민간기업들만이 있는 경우 등이다. 각 관리모형에 있어서 공기업은 정부의 통제와 개입에 의해, 민간기업은 시장경쟁에 의해 기업활동이 이루어지고 경영성과가 나타나게 될 것이다.

이러한 문제의식에 입각하여 이하의 2절에서는 먼저 공기업·민간기업의 다양한 관리모형에 대해 살펴보고 3절에서 정유산업의 사례를 중심으로 관리모형의 변화가 어떻게 이루어졌고 경쟁체제에 어떻게 영향을 미쳤는지 살펴보기로 한다. 이를 바탕으로 4절에서 관리모형의 변화와 관련하여 경쟁체제의 작동이나 기업행동의 영향에 어떠한 시사점을 줄 수 있는지 정리하게 될 것이다.

물론 정유산업의 사례분석을 통해 관찰된 내용을 철도산업 등 다른 산업에 일반화하기는 어려울 것이다. 각 산업마다 구조나 상황이 다르고 경로의존성이 있음으로 해서 산업특수적인(Industry Specific) 요소가 많이 작용하기 때문이다. 다만 정유산업에서의 경험을 통해 향후 다른 산업에서의 제도 변화를 추진함에 있어서 유의할 점을 발견하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

공기업의 구조개혁이나 민영화에 대해서는 그간 수많은 연구가 있었기에 따로 언급하지 않는다. 경쟁체제와 관련하여 전력유통 분야에서 많은 연구(Kumbhakar and Hjalmarsson, 1998; Resende, 2002)가 있었고 항만 개혁(Estache et al., 2002), 사회서비스 공급(Revelli, 2006) 등 분야에도 적용되었다.

조성봉·조인구(2002)는 전력산업 구조개편의 성공조건에 대해 고찰하였고 이정동·오경준(2000)은 가스산업의 기술적 효율성을 분석하였다. 남일총(2013)은 전력산업에서 경쟁체제 전환 이후 효과적인 경쟁이 이루어지지 않고 있다고 하였다. 전영서

(2005)는 전력산업 구조개편 이전과 이후를 비교하여 사회후생의 손실규모가 줄어들고 있다고 하였다.

정유산업을 대상으로 한 기존연구들은 본 연구와 약간씩 차별화된다. 경제학 분야의 많은 연구에서는 정유산업을 대상으로 정책 및 제도의 경제적 효과를 계량분석했다는 점에서 사례의 분석을 주안으로 하는 본 연구와 다르고 공기업 이슈를 다룬 사례연구라 하더라도 조동성(1983), 조동성 외(2009), 박정윤·최광식(2009)과 달리 본 연구는 관리모형과 경쟁체제의 관점에서 분석을 시도하고 있다.

본 연구는 계량분석이 아닌 사례연구의 방법론을 사용하고 있다. 주로 관련자료의 정리와 분석에 의존하고 있지만 간단한 통계분석도 병행하고 있다. 통계에 사용된 데이터는 대한석유협회가 오래 전에 발간한 문서와 비공개 DB 및 일반 경제통계로부터 수집하였다. 내부 고문서와 비공개 DB는 협회의 협조를 받아 사용할 수 있었다.

II. 다양한 관리모형

경제개발의 초기 단계에서 대부분의 산업은 독점 공기업으로 시작하였고 시간이 지남에 따라 경쟁체제로 전환하는 과정을 거쳤다. 일부 산업에서는 여전히 독점공기업 체제로 남아 있는 경우도 있다. 한국의 공기업 정책에 있어서 관리모형이 변화하는 과정은 산업별로 다르고 다양한 방식이 있을 수 있다. 몇몇 산업들의 예시를 보면 <표 1>과 같다.

이러한 다양한 방식을 몇 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 독점공기업 체제를 유지하는 유형이다(A: 철도).¹⁾ 다음으로 민영화와 신규진입으로 시장경쟁의 형태로 전환하게 되는 유형이다(B: 정유, 조선, 항공, 발전설비 등). 여기에는 독점 공기업이 독점 또는 실질적 독점의 민간기업으로 바뀐 경우도 포함될 수 있다(B': 철강, 유선통신). 마지막으로 복수 공기업체제의 유형이다(C: 전력). 기

<표 1> 일부 산업의 예시

산업	관리모형 변화
철도	코레일 독점공기업 체제 유지, 최근 구조개편 논의
전력	화력발전부문 자회사로 분할: 복수기업
유선통신	한국전기통신공사 → KT로 민영화: 독점 유지
조선	대한조선공사 → 한진중공업으로 민영화: 시장경쟁
철강	포항제철 → 포스코로 민영화: 실질적 독점 후 시장경쟁
지하철	서울메트로, 서울도시철도공사: 복수기업
항공	대한항공공사 → 대한항공(KAL)으로 민영화: 시장경쟁
무선통신	한국이동통신 → SKT로 민영화: 시장경쟁
담배인삼	담배인삼공사(담배부문) → KT&G로 민영화: 시장경쟁
발전설비	한국중공업 → 두산중공업으로 민영화: 시장경쟁
항만	인천항만공사, 부산항만공사 등: 복수기업
공항	인천국제공항공사, 한국공항공사: 복수기업

자료: 산업별 정보를 취합하여 작성

1) 2015년 3월 시점에서 추진되고 있는 수서발 KTX(2016년 6월 개통 예정)는 논외로 하였다.

업분할이 아닌 신규설립도 여기에 포함되는 것으로 볼 수 있다(C' : 지하철, 항만, 공항 등).

참고로 A, B, C 유형에 해당하는 산업들에 있어서 관리모형의 변화과정을 요약하면 <그림 1>과 같다. 정유산업에 대해서는 뒤에서 상세히 다루게 될 것이고 철도산업의 경우 역사가 더 길지만 철도청으로 독립된 1963년 이후 2005년까지 정부조직으로 있다가 2005년 공사로 바뀌었는데 여전히 독점체제로 운영되고 있다. 최근 들어 전술한 바와 같은 구조개편 움직임이 가시화되고 있다.

전력산업의 경우 역시 역사가 길지만 1982년 한국전력공사가 발족된 이후 전력독점 상태로 있다가 2001년 구조개편 단행으로 경쟁체제로의 전환이 이루어졌다. 화력발전 사업은 5개의 지역별 배분을 통해 한전 100% 자회사로 독립하였고 수력과 원자력 부문 역시 100% 자회사로 분리되었지만 변함없이 단일 공기업체제로 운영되는 등 이원화된 체계를 갖고 있다. 배전과 판매 기능은 계속하여 한전이 수행하고 있다.

공기업의 비효율을 제거하는 궁극적인 방법은 민영화이다. 그러나 민영화가 항상 최선의 해법은 아니며 민영화를 할 수 없는 경우도 있기 마련이다. 자연독점성이 인정되는 산업에서 공기업은 정부지분에

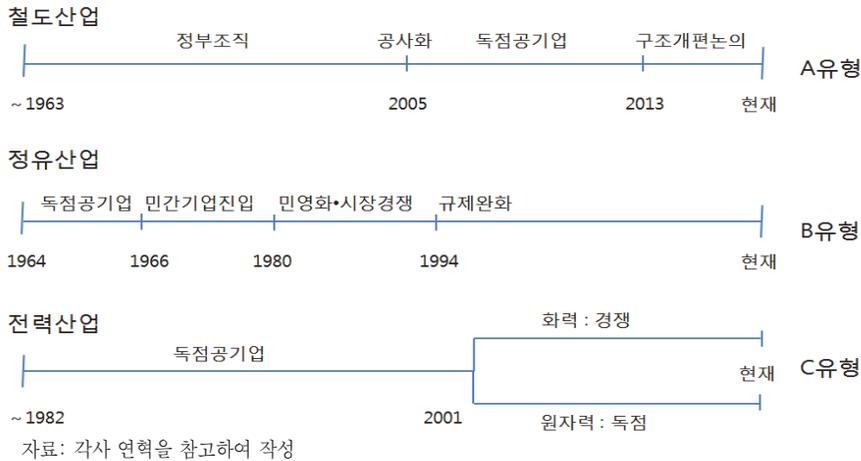
의해, 독점시장의 형태로 사업을 하게 된다. 민영화를 포함한 공기업·민간기업의 관리모형을 지분의 주체, 시장의 성격에 따라 분류하면 <표 2>와 같은 조합이 있을 수 있다.

<표 2> 기업형태와 경쟁상황

지분 \ 시장	독점	경쟁
정부	가: 공기업-독점	나: 공기업-경쟁
민간	다: 민간기업-독점	라: 민간기업-경쟁

반드시 그런 것은 아니지만 가 형태의 경영효율성이 낮고 라 형태가 효율성이 높은 것이 일반적이다. 민간기업 간의 경쟁시장이 효율적인 이유는 이윤동기와 경쟁압력이 작용하기 때문이다. 따라서 많은 국가에서 공기업을 어느 정도 시간이 지나 민영화하거나 경쟁체제로 전환하게 되는 것이다. 민영화의 경우 민영화된 기업 하나만 있는 경우와 여러 개의 민간기업이 있는 경우로 나누어진다.

경쟁도입에도 두 가지 방법이 있을 수 있다. 기존 독점공기업 이외에 신규 민간업체의 시장진입을 허용하거나 공기업 체제를 유지하면서 기능적, 지역적으로 사업을 분할하는 것이다. 전자의 경우 제품 품



<그림 1> 유형별 관리모형 변화

질, 가격 수준을 수단으로 직접적인 경쟁이 이루어지게 되고 후자의 경우 시장경쟁은 아니지만 유사 타기업의 존재로 인하여 경쟁의 압력을 받게 되는 잣대경쟁(Yardstick Competition)이 나타나게 된다.

잣대경쟁은 Shleifer(1985)에 의해 정립된 개념으로서 일반적인 시장경쟁과는 다른 것이다. 원래는 경쟁이 없는 상태이지만 동일 산업 내에 여러 개의 공기업을 설립하게 되면 그들 간에 경영성과를 비교할 수 있게 되어 상호 경쟁압력을 느끼게 되고 실제로 경쟁적인 행동을 하게 된다는 것이다. 전력산업의 분할과 수서발 KTX는 잣대경쟁의 관점에서 도입이 추진된 것으로 알려져 있다.

다음 절에서는 앞의 <그림 1>에서 B유형에 해당하는 정유산업에 있어서 독점공기업 및 공기업·민간기업 혼합체제 기간, 민영화와 규제완화 이후 기간의 두 개 시기로 나누어 하나의 산업에서 관리모형이 변화함에 따라 경쟁체제에 어떠한 변화가 있었는지 분석하게 될 것이다. 유형별로 다른 관리모형을 비교하려는 것이 아니라 한 가지 유형 내에서 시기별로 달라지는 관리모형의 변화를 보려는 것이다.

III. 정유산업 사례연구

3.1 역사적 전개과정

3.1.1 대한석유공사와 민간기업들

먼저 공기업으로 시작하여 이후 공기업, 민간기업

이 혼재되어 있던 시기까지 정유산업이 어떻게 변모되어왔는지 살펴보기로 한다. 민영화 이후의 시기에 대해서는 다음 항에서 다루게 된다. 대한석유공사(이하 유공으로 표기)는 1962년 경제개발계획의 초기단계에서 설립된 공기업으로서 수많은 후방산업 및 최종수요에 도움을 주기 위해 수입원유의 국내정체 목적으로 설립되었다.

유공 설립 이후 다른 민간 정유업체들이 다수 설립되어 형식상으로는 정부관리의 공기업과 시장경쟁의 민간기업이 혼재하는 방식으로 정유산업이 운영되었으나 실제로는 공기업, 민간기업 모두 정부의 강력한 가격통제를 받았다. 유공 이외에 한국석유개발공사가 1979년 설립되어 석유자원의 개발 및 유관 사업을 담당하고 있다. 한국석유개발공사(현재 한국석유공사)는 현재까지 공기업 형태를 유지하고 있다.

당시 정부는 제1차 경제개발5개년계획을 수립하면서 석유자원의 안정적 공급이 필수적이라는 판단 아래 정유공장 설립을 최우선적으로 추진하였다.²⁾ 유공 설립 이후 민간 정유회사들이 잇달아 설립되어 5개사 과점체제를 이루게 되었고 그 체제는 오늘날까지 거의 그대로 이어지고 있다.³⁾ 다만 초기에는 공기업·민간기업 혼합이었다가 이후 민간기업들만의 경쟁체제로 바뀌었을 뿐이다.

정부는 경제개발의 기초조건으로서 정유산업을 육성하고자 하였고 이를 위해 먼저 공기업을 설립한 후 연이어 민간기업에게도 사업권을 주어 정유산업의 지속적인 확장을 도모하였다. 유공 설립 시에 정부가 완전한 통제권을 갖는 공기업 형태를 원하였지만 기술, 자본, 경험의 부재로 인하여 외국과의 합작 투자 허용이 불가피하였다. <표 3>은 5개 정유회사

2) 경제개발5개년계획은 1962년부터 시작되어 5년 단위로 시행되었다. 1996년 제7차 경제사회발전계획(제5차부터 이름 변경)을 끝으로 종료되었다.

3) 정유업계는 오랜 동안 5사 체제로 운영되었으나 2008년 SK인천정유로 사명을 변경한 경인에너지가 SK에너지에 합병됨으로써 4사 체제로 바뀌었다. 따라서 정유업계의 이익단체인 대한석유협회 회원사는 4사로 되어 있고 협회가 제공하는 통계 역시 2008년 이후에는 4사만을 대상으로 하고 있다. 2014년 매출액 기준으로 시장점유율을 계산하면 SK에너지 31.5%, GS칼텍스 30.6%, S-Oil 21.7%, 현대오일뱅크 16.2%가 된다.

〈표 3〉 정유회사의 설립과 합작

정유회사	설립연도	합작기업과 지분비율	한국 측 파트너
유공	1962	Gulf 75:25(+2000만달러 차관)	정부
극동석유	1964	Royal Dutch Shell 50:50	극동석유공업
호남정유	1967	Caltex 50:50	럭키그룹
경인에너지	1969	Union Oil 50:50	한국화약그룹
쌍용정유	1976	이란국영석유회사(NIOC) 50:50	쌍용그룹

자료: 각사 홈페이지 등으로부터 작성

의 설립연도와 합작투자 내용을 정리한 것이다.

오랜 기간 5사 체제로 운영되어온 정유업계가 어떠한 성장과정을 거쳐 오늘에 이르렀는지 간략히 역사를 살펴보기로 하자. 1964년 4월 유공의 울산 정유공장이 가동되기 시작한 후 40여 년이 흘러 한국 정유산업은 세계 5위의 처리 능력을 갖춘 규모로 성장하였다. 한국 제조업의 일부가 세계적인 수준의 경쟁력을 갖고 있는 것은 잘 알려져 있는 반면 정유산업이 세계 5위라는 점은 별로 알려져 있지 않다.

특정 국가에 석유가 나오는 것과 정유산업이 발달한 것은 별개의 문제이다. 한국은 석유가 전혀 나오지 않지만 정유산업이 매우 발달해 있다. 한국은 원유를 수입하여 이를 정제한 정유를 국내에서 소비하고 일부는 외국에 수출하기도 한다. 반면에 석유매장량 남미 3위인 에콰도르는 석유의 순수출국이지만 석유제품의 순수입국으로서 중유 등 중질제품을 수출하고 가솔린, 디젤연료, LPG 등 경질제품을 수입하고 있다.

경제개발계획의 출범과 동시에 정유산업 육성을 국가적 과제로 추진하여 공기업을 설립하고 민간기업을 시장에 진입토록 하였으나 산업의 중요성으로 인하여 정부는 정유산업 전체에 강력한 개입과 통제를 하였다. 통제의 대상은 판매가격, 시설능력 등 다양한 분야를 포함하였다. 정부의 허가 없이는 신증

설은 물론 모든 것이 자유롭지 못했다고 한다. 당시 업계 관계자의 발언을 이를 잘 보여준다.

“정부의 통제를 받고 있었는데 증설의 경우 기존 생산능력의 15% 이내에서 허가가 나오는 것이 일반적이었다. 정부의 가이드라인을 따라야 하지만 그대로만 할 수 없기 때문에 편법을 사용되었다. 예를 들면 정부에는 소규모 증설을 하는 것처럼 신고하고 실제로 그보다 큰 규모의 정제시설을 확장하기도 했었다”⁴⁾는 것이다. 이 정도의 편법은 정부가 앞먼서 눈감아주었을 가능성이 있었을 것이다.

각 사별로 연혁을 살펴보면⁵⁾ 먼저 유공(현재 SK에너지)의 경우 설립 후 걸프와의 합작을 거쳐 울산 정유공장을 운영하는 등 국내 정유업계의 대표주자로 활약하였다. 이후 후술(다음 항 민영화와 규제완화)하는 바와 같이 민영화 과정을 겪게 되었고 선경그룹(SK그룹)에 편입되어 SK에너지로 활동하고 있다. 설립 후 지금에 이르기까지 국내 정유업계 1위의 자리를 유지하고 있다.

두 번째로 설립된 기업은 민간회사인 극동석유(현재 현대오일뱅크)이다. 극동석유공업(주)가 설립된 다음 해 영국계 로열더치셸과의 합작으로 부산에 정유공장을 세웠다. 1977년 로열더치셸이 한국에서 철수하게 되어 그 지분을 현대가 매입하였다. 1989년 대산공장을 준공하였으나 이후 재정난이 커져

4) 이 발언은 업계 관계자의 블로그 자료에서 인용한 것이다.

5) 정유업계의 연혁에 대해서는 대한석유협회와 각사의 홈페이지, 조동성(1983) 등을 참조하였다.

1993년 현대그룹이 극동을 완전히 인수하게 되었다. 2000년 현대그룹에서 계열분리된 이후 2002년 현대오일뱅크로 사명을 변경하였다.

호남정유(현재 GS칼텍스)는 정부가 제2정유공장 건설의 실수요자 공모를 통해 럭키그룹과 미국 칼텍스의 합작으로 설립되었다. 당시 정부는 정유산업에서 걸프의 독점적 영향력을 배제하기 위해 칼텍스와 합작을 원했던 것으로 알려져 있다. 1969년 여수 정유공장 준공 후 확장을 거듭하여 한때 국내 최대 정유회사이기도 하였다. 2005년 LG그룹으로부터 계열분리되어 GS칼텍스로 사명을 변경하였다.

경인에너지(현재 SK인천석유화학)는 한국화학그룹과 미국의 비메이저 유니온오일의 합작으로 설립되었다. 정부가 메이저 석유회사들을 견제하기 위해 비메이저급으로 선정하였다고 한다. 1983년 유니온오일이 철수한 뒤 한화에너지로 사명이 바뀌었다가 1999년 한화로부터 분리되어 현대그룹에 편입되었다. 2001년부터 법정관리를 거쳐 2005년 SK그룹에 인수되었고 SK에너지와의 합병 이후 2013년 다시 SK인천석유화학으로 출범하게 되었다.

쌍용정유(현재 S-Oil)는 쌍용그룹과 이란국영석유회사의 합작으로 다섯 번째로 설립되었다. 1976년 한국이란석유주식회사가 설립된 이후 1979년 이란 혁명으로 인하여 이란 측 지분이 철수함에 따라 쌍용양회가 그 지분을 인수하여 쌍용정유로 출범하였다. 1991년 사우디아라비아 아람코사의 지분참여가 있었고 1999년 쌍용그룹이 해체되면서 계열분리를 하여 2000년부터 현재의 S-Oil이라는 사명을 사용하고 있다.

3.1.2 민영화와 규제완화

대한석유공사는 1980년 12월 민영화되었다. 설립 당시 합작파트너였던 걸프사가 1970년대 석유위기를 겪으면서 원유공급능력이 약화되고 경영상황이 악화됨에 따라 유공 주식 50%를⁶⁾ 우리 정부에 인도하고 한국에서 전면 철수하였다. 50% 지분에 해당하는 자금여력이 없는 정부로서는 동 50% 지분을 민간기업에 매각하기로 결정하였다. 이 때 지분인수 주체로 떠오른 것이 선경그룹(이후 SK그룹으로 바뀜)이다.

당시 선경그룹은 섬유산업 등 경공업 분야를 주력으로 하는 재계 순위 10위권 이하의 중견그룹이었는데 창업자 최종현회장의 리더십 하에 신규분야 진출을 강력하게 추진하고 있었다. 그러던 차에 정부와 기업의 이해가 맞아떨어져 선경은 유공 지분 50%와 경영권을 인수하는 데 성공하였고 이로 인해 그룹의 위상이 크게 높아져 5위권 재벌로 탈바꿈하였다.⁷⁾

이후 선경은 대한석유공사의 사명을 유공으로 변경하고(1982년) 대한석유지주를 합병하는 등 석유사업의 확장에 힘을 기울였다. 1997년 다시 유공에서 SK주식회사로 사명을 변경하였고 지주회사 설립과 석유사업 분사과정을 거쳐 현재 SK이노베이션의 자회사 SK에너지로 활동하고 있다. 유공 민영화 이후 정유산업은 민간기업 5사 체제로 운영되었다.

정유업계에 일대 전기가 마련된 것은 1994년이었던 것이다. 김영삼 정부⁸⁾에서 전방위 규제완화가 추진되었고 그 일환으로 유가연동제가 시행되었다. 만성적인 정유업계의 저수익을 극복하기 위함도 있었지만 더 이상 정부가 시장의 기업활동에 개입하지 않겠다는 뜻이기도 하였다. 국제유가와 환율변동에 연동하여

6) 1960년대 후반 시설확장과 신규사업을 위해 투자자금이 부족해짐에 따라 우리 정부는 1970년 걸프사의 추가납입으로 50% 지분을 허용하게 되었다.

7) 후일 SK그룹은 1984년 공기업이었던 한국전기통신공사 무선호출사업을 인수하여 이동통신산업(현재 SK텔레콤)에 진출함으로써 그룹의 위상이 더욱 높아졌고 사업구조를 고도화하였다.

8) 1993년 2월부터 1998년 2월까지의 기간에 해당한다.

석유류 판매가격을 스스로 조정할 수 있게 되었다. 규제완화 이후 정유회사들의 수익성은 전반적으로 향상되는 추세를 보이게 되었다.

정유회사가 모두 민간기업이기 때문에 정부는 유공 민영화 이후 설립된 다른 공기업인 한국석유공사를 통해 유류제품의 공장도 가격과 소비자 가격을 주간 단위로 모니터링 하고 있다. 민영화와 규제완화 이후에도 일정 부분 정부의 역할이 필요했기에 또 다른 공기업을 통해 이를 해결하고 있는 것이다. 물론 유공과 달리 석유공사는 해외석유개발과 석유 비축사업을 주된 기능으로 하고 있다.

3.2 정부통제 하의 잣대경쟁

3.2.1 가격통제

민영화와 규제완화 이전 단계에서 5사 과점체제의 정유업계에 대해 정부는 강력한 통제력을 행사하였다. 정부의 개입은 공기업, 민간기업에 모두 해당하였으며 산출물의 가격통제가 주류를 이루었다. 그 이유는 나름대로 합리성을 갖고 있다. 석유를 원료로 하는 대부분의 후방산업들이 국제경쟁력이 취약한 상태에서 원료부문의 비용부담을 완화할 필요가 있었기 때문이다.

여러 가지 연료 가운데 당시 50% 이상을 차지했던 벙커 C유에 대해서 정부는 일정한 가격 이상으로 출하를 하지 못하도록 압력을 가하였다. 정부지분이 없는 민간기업의 경우에도 시설확장이나 원유도입 등 주요한 의사결정에 대해 정부의 허가를 받도록 했기에 가격통제에 따르는 수밖에 없었다. 가격통제의 결과는 정유회사들의 수익성에 반영되었다.

공식적으로 보면 정유 5사가 회계 상 순이익을 기

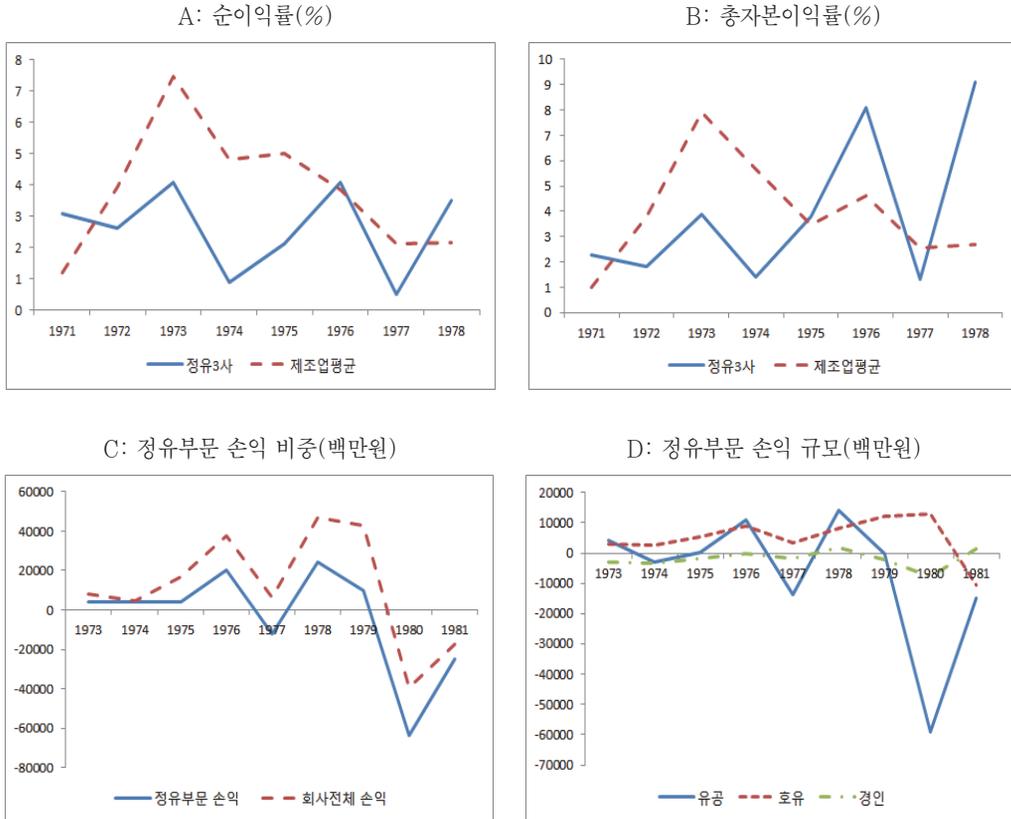
록했지만 정유부문의 수익성은 타 사업부문에 비해 저조한 수준이었다. 따라서 정유회사들은 부족한 수익을 만회하기 위해 관련사업의 다각화를 시도하였다. 유공은 석유화학사업, 호남정유는 휘발유 판매사업, 경인에너지는 발전사업, 쌍용정유는 운할유사업에 각각 힘을 쏟았다(조동성, 1983).

〈그림 2〉는 정유업 상위 3사와 제조업 평균의 수익성을 순이익률(A)과 총자본이익률(B)로 비교하고 정유 3사의 전체 손익 중에서 정유부문의 손익이 어느 정도였는지 그 비중(C)과 각사의 손익 규모(D)를 함께 표시한 것이다.⁹⁾ 대체로 정유 3사의 수익성이 제조업 평균에 비해 저조한 수준임을 알 수 있다. 또한 정유부문으로부터 얻는 손익은 전체 손익보다 낮고 여타 사업부문에서 수익을 보충하는 것으로 나타났다.

정유 3사의 손익 규모는 전반적으로 호남정유가 가장 크고 안정적인 추이를 보이는 반면 유일한 공기업 유공의 경우 호남정유보다 낮을 뿐 아니라 연도별로 부침이 매우 크다. 정부에 의해 설립되고 우선적으로 육성되는 공기업의 수익성이 정부의 통제 시기에 같이 경쟁하는 민간기업에 비해 낮고 불안정했다는 것은 의외의 결과이다. 또 다른 민간기업 경인에너지는 정유부문에서 가장 낮은 수익을 거둔 것으로 나타났다.

정유회사 전체 또는 정유부문의 수익성이 낮은 것에 대해서는 한 가지 유의할 점이 있다. 공기업이나 민간기업들이 정부의 통제를 받는 상황에서 이익이 많이 나게 되면 국민이나 언론으로부터 비난을 받게 되기 때문에 가능하면 이익을 낮게 보고하려는 유인이 있다는 것이다. 그 이유는 정유사들의 대정부협상력 제고에 도움이 될 것이기 때문인데 이는 동시에 회계이익조정의 가능성을 내포하는 것

9) 대한석유협회가 보유하는 고문서로부터 연도별 수치를 집계하였다. 이 중에서 비교가능한 데이터가 있는 1971년-1978년 또는 1973년-1981년의 상황만을 대상으로 분석하였다. 사용된 고문서의 자료가 수익성 지표만을 표시하고 있어서 다른 출처로부터 수익성 이외의 지표를 계산하려고 했으나 보존하지 않거나 작성된 바 없어서 어디서도 40여 년 전의 기업별 자료를 구할 수 없었다.



자료: 대한석유협회 고문서로부터 작성

〈그림 2〉 수익성 비교와 수익 추이

이기도 하다.¹⁰⁾

실제로 김보영·김동욱(2014)은 공공기관이 대정부협상능력을 높이기 위해 또는 정치적 비용을 줄이기 위해 가능한 한 보고이익을 감소시키는 경향이 있다고 하였고 정형록 외(2007)는 규제산업에 속한 기업들이 상황에 따라 이익조정을 하고 있다고 분석하였다. 정유산업의 경우 좀 더 면밀한 검토가 필요하겠으나 정유산업의 경우 당시 공기업 뿐 아니라 민간기업도 포함되어 있었기에 문제의 심각성은 크지 않은 것으로 판단하였다.

정부의 가격통제로 인하여 정유회사들의 수익성이

낮은 구조적인 환경에서 두 차례의 석유위기는 경영을 더욱 어렵게 하였다. 1980년 정유 5사는 유가상승, 환율상승의 여파로 1,869억원 적자를 기록하였다. 정부의 석유안정기금에서 1,617억원 보전을 받고 비정유사업에서 약간의 이익을 내서 위기상황을 겨우 모면하였으나 저수익 체질이 크게 바뀐 것은 아니었다.

이후에도 정유업계는 재고 누적, 석유안정기금 부족으로 인한 손실 미보전, 외화부채 증가 등 어려움이 가중됨에 따라 시설대체나 신규투자의 재원을 확보하지 못하게 되었고 경쟁력이 지속적으로 저하하

10) 이 점은 심사자 3의 문제제기를 반영한 것이다. 깨닫지 못한 부분을 검토할 수 있도록 지적해주신 심사위원께 감사드린다.

게 되었다. 결국 정유회사들은 정유사업만으로 정상적인 경영을 하지 못하게 되었고 종합에너지 기업으로의 변신을 시도함으로써 지속적인 성장을 모색하기에 이르렀다.

정부의 가격통제는 유공이 민영화되어 민간기업만으로 정유시장이 구성된 이후에도 매우 오랜 동안 지속되었다. 전술한 바와 같이 휘발유를 비롯한 유류제품의 가격결정 메커니즘은 1994년 도입된 유가연동제를 계기로 바뀌게 되었다. 이 시점이 되면 정부가 민간부문을 억압하여 인위적으로 타 산업의 경쟁력을 위해 가격을 통제하기 어려워졌을 것이고 정치적 환경도 변화하였기에 전환점이 마련된 것으로 보인다.

3.2.2 잣대경쟁 작동여부

한국의 정유산업은 공기업으로 시작하여 약간의 시차를 두고 복수의 민간기업이 시장에 진입하였으며 이후 공기업이 민영화되는 과정을 거쳐 성장하였다. 이러한 과정이 사전에 계획되거나 의도하지 않았음에도 불구하고 일정한 기간에 걸쳐 정유업계에 경쟁압력과 민간활력이 도입됨으로써 일종의 효율성 담보장치로서 역할을 하게 되었다고 볼 수 있다.

조동성(1983)에 의하면 호남정유 설립의 이면에는 독점적 사업자 유공에 대한 견제, 원유도입선 다변화, 소비자 후생 등 다양한 목적의 동기가 있었다. 나아가 합작선 결프의 독점력을 칼텍스와의 과점체제로 바꿈으로써 외국인투자기업의 권한을 억제하였다. 이는 정부가 정유시장에 있어서 약간의 시장압력, 즉 잣대경쟁의 효과가 작동하도록 설계한 것이라고 풀이할 수 있을 것이다.

Shleifer(1985)에 의하면 잣대경쟁이 성립하기 위한 조건은 다음과 같다. 첫째, 유사한 기업군이 존재해야 한다. 둘째, 규제기관이 평가지표를 이용하여 기업 간 성과를 비교할 수 있어야 한다. 셋째, 기준보다 높은 성과를 올린 기업은 혜택을 보고 그렇지

않으면 손해를 보는 시스템이 존재해야 한다. 넷째, 그러한 시스템을 통해 각 기업이 비용절감, 기술개발, 품질향상 등 성과개선의 노력을 전개해야 한다.

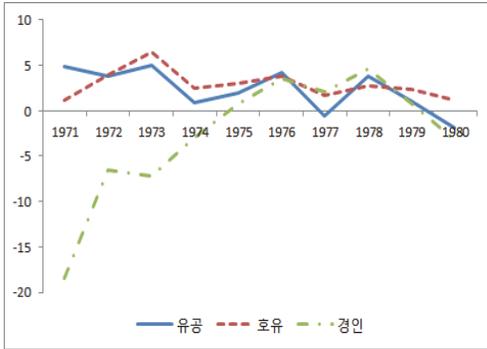
잣대경쟁의 유효성이 한계를 갖는 경우도 있을 수 있다. 첫째, 복수의 기업 간에 비용구조, 수요조건, 자본구성 등 이질성이 크면 잣대경쟁의 유효성에 영향을 미친다. 둘째, 기업들이 담합하여 평가지표의 수준을 조절할 수 있으면 잣대경쟁의 유효성이 저해된다. 셋째, 잣대경쟁으로 기업내부의 효율을 개선할 수 있지만 지나치게 단기적인 이익만을 추구하면 자원배분의 효율을 왜곡시킬 가능성이 있다.

그렇다면 민영화와 규제완화의 이전 단계에서 정부통제를 받는 공기업과 민간기업의 혼합체제가 실제로 잣대경쟁을 유발하였는지가 관심이 된다. 자료의 한계로 엄밀한 계량분석을 할 수는 없지만 두 가지 사실을 제시할 수 있다. 첫째, 관리된 경쟁체제 하에서 각 기업이 매우 동질적으로 행동하였다. 둘째, 그럼에도 불구하고 사후적인 경영성과에서는 변동성이 비교적 컸다.

먼저 동질적인 기업행동에 대해 살펴보면 정유 각사는 설비확장, 사업다각화, 합작투자 등에서 전형적인 과점기업들의 동질화 경쟁을 전개하였다. 정유산업의 성장과정에 있어서 각사가 경쟁적으로 설비확장을 하였고 정유 이외의 사업으로 다각화함에 있어서도 유사한 분야로의 관련다각화가 주류를 이루었다. 합작투자의 방식이나 지분비율의 선택도 유사한 양상을 보이고 있다.

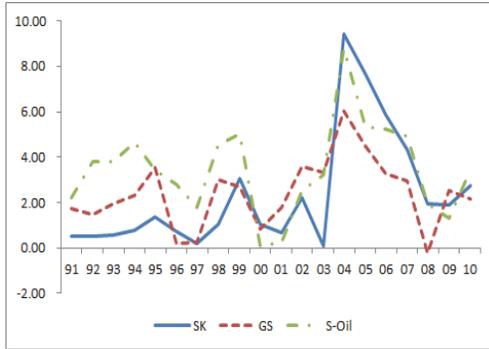
다음으로 경영성과의 변동성을 보기로 하자. <그림 3>의 A는 정부통제 시기의 정유업계 상위 3사의 순이익률을 산출한 것이다. 1971년부터 1980년까지의 10년 동안 3사의 이익률이 연도별로 크게 변동하고 있다. <그림 3>의 B는 민영화와 규제완화 이후의 시기를 대상으로 상위 3사의 순이익률을 산출한 것이다. 역시 1991년부터 2010년까지 20년간에 걸쳐 순이익률이 변동하고 있다.

A: 정부통제 시기(3사)



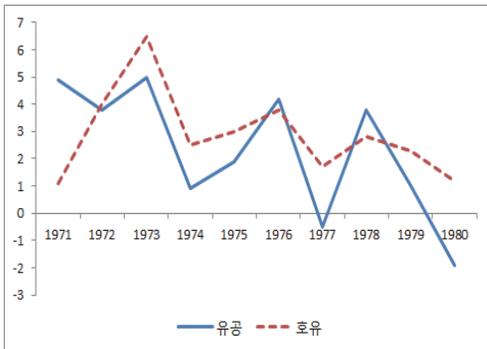
(기간 중 표준편차의 합: 4.86)

B: 민영화 이후(3사)



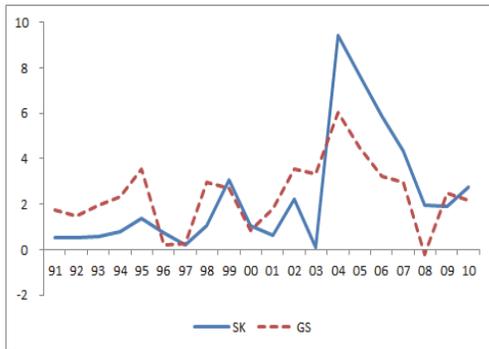
(기간 중 표준편차의 합: 2.12)

C: 정부통제 시기(2사)



(기간 중 표준편차의 합: 2.01)

D: 민영화 이후(2사)



(기간 중 표준편차의 합: 2.09)

자료: A와 C는 대한석유협회 고문서, B와 D는 동 협회 DB로부터 각각 계산

〈그림 3〉 순이익률의 변동성

경영성과(순이익률)의 변동성이 경쟁압력에 기인 하는지에 대해서는 의문이 있을 수 있다. 다만 과점 체제 하에서 각 기업이 취하는 행동은 유사하지만 사후적인 성과에서 적지 않은 편차가 있다는 점에 주목을 한다는 것이다. 더구나 정부통제 시기의 경영 성과와 변동성은 시장경쟁 하의 그것에 비해 큰 것으로 나타났다. 〈그림 3〉의 A에서 기간 중 표준편차의 합이 4.86(10년)인 반면 B에서는 2.12(20년)였다. 〈그림 3〉의 A에서는 시장에 뒤늦게 진입한 경인 에너지가 초기의 불리한 여건으로 업적이 나빴고 이

로 인해 변동성이 과대 계산되었을 가능성이 있다. 따라서 정부통제 시기와 민영화 이후에 상위 2사만을 대상으로 동일한 작업을 시도하였다. 〈그림 3〉의 C와 D가 바로 그것인데 이 경우 기간 중 표준편차의 합은 각각 2.01(10년), 2.09(20년)로 계산되었다. 안정적 추이를 보인 2사만을 대상으로 하였을 때 변동성에서 큰 차이가 보이지 않았다.

종합하면 정유산업의 경우 초기의 공기업 독점상태에서 점차 공기업 · 민간기업 혼합의 경쟁체제로 이행이 되었고 공기업 · 민간기업 모두 정부에 의한

가격통제를 받았다. 그러한 과정에서 기업들은 전략적 행동과 관련하여 매우 동질적인 패턴을 보였고 시장성과의 변동성도 상대적으로 높거나 비슷한 수준을 나타냈다. 이러한 결과는 타 기업의 존재에 기인한 것으로 추론할 수 있을 것이다.

갯대경쟁의 작동 여부는 엄밀한 계량분석을 통해 검증되어야 한다. 다만 본 연구는 전반적인 관리모형 변화와 경쟁체제 영향에 초점을 맞추어 사례연구의 방식으로 진행되었기에 계량분석을 하지 못했다. 따라서 제한된 분석결과이기는 하지만 한 가지 추론할 수 있는 것은 정유회사들이 정부통제 하에서 순수 시장경쟁과 다른 갯대경쟁의 압력을 어느 정도는 받았을 가능성이 있다는 것이다.

3.3 민영화·규제완화 이후의 시장경쟁

3.3.1 가격담합 사건

이미 설명한 것처럼 정유산업은 1980년 유공 민영화, 1994년 가격통제의 규제완화로 새로운 전기를 마련하였다. 관리된 경쟁에서 시장경쟁으로 나아가게 되었고 경쟁제한의 요소가 제거됨으로써 규제완화의 효과를 기대할 수 있게 된 것이다. 이렇게 자유화가 진행되었지만 시장의 규율기능이 정착되지 않은 상황에서 예상치 않은 부작용이 나타나게 되었다.

2006년 12월 검찰조사 결과에 의해 공정거래위원회는 정유 4사¹¹⁾에 대해 총 527억원의 과징금을 부과하였다(공정위, 2007). 2004년에 이루어진 가격담합을 3년 지나 처벌할 수 있게 된 것이다. 당시 공정위 심의자료에는 상세한 담합행위와 수혜금액 등이 기술되어 있다. 그중에서 담합행위 즉 정유사간 합의의 개요를 인용하면 다음과 같다.

“피심인들은 2004년 4월을 전후해서 상호간 의사

연락을 통해 가격결정에 관한 긴밀한 공조체제를 구축하고 대리점·주유소·일반판매소에 공급하는 휘발유·등유·경유의 판매가격을 안정적으로 운용해 나가기로 합의하였다. 피심인들은 합의에서 휘발유·등유·경유의 공장도가격(드럼당)을 기준으로 각각 7,000원, 10,000원, 10,000원을 할인한 금액을 2004.4.1 시장의 유종별 목표가격으로 설정하였다.

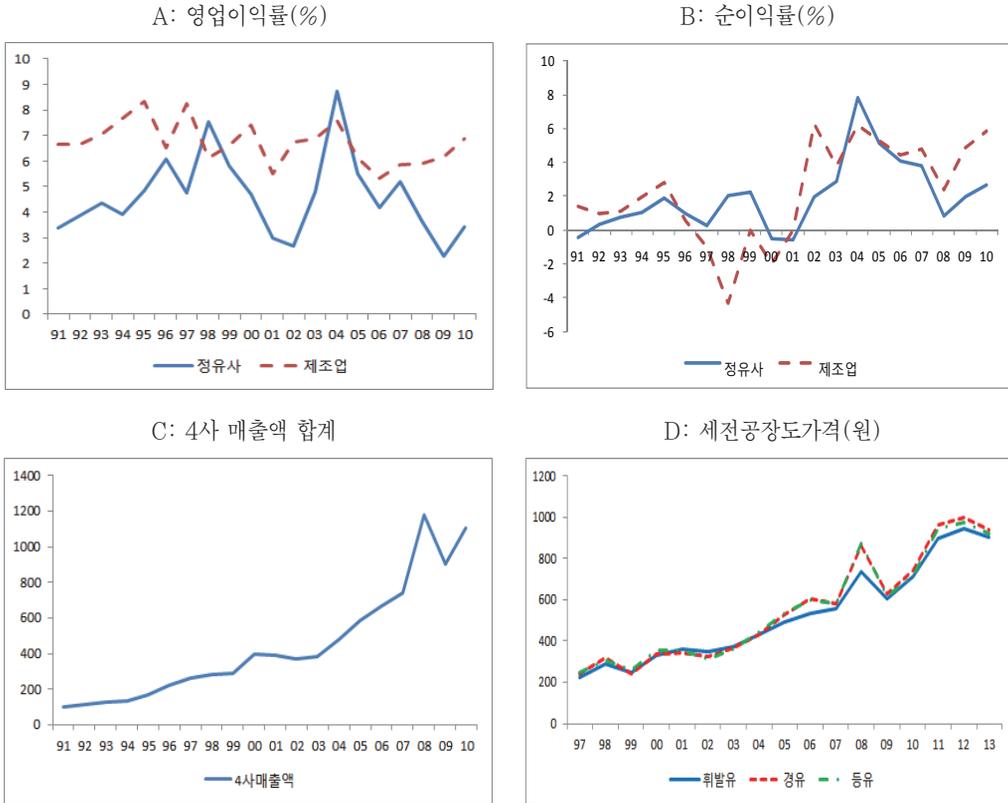
피심인들은 경질유제품의 가격을 높게 유지하기 위하여 공익모임을 운영하고 가격정보를 서로 교환하는 등의 방법으로 합의이행 여부를 상호 감시하였는 바 가격담합기간(2004.4.1.부터 6.10까지) 중 원유가 인상은 리터당 약 20원에 그친 반면 국내 정유사가 공급하는 석유제품가격은 휘발유 약 40원, 등유 약 70원, 경유 약 60원이 각각 인상되었다.”

이로 인해 정유사들이 얼마나 이익을 거두었는지 공정위 심의자료에는 2002년부터 4개년간의 영업이익 규모를 대비하고 있는데 이를 보다 객관적으로 입증하기 위해 이익 규모가 아니라 영업이익률과 순이익률의 추이를 제조업 평균과의 비교로 살펴보기로 하였다. 즉 해당연도의 이익 증가가 타 산업에서도 그러한지, 정유산업만에 국한되는지 확인하고자 한 것이다.

〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 정유사의 영업이익률(A)은 유가자유화가 시행된 1994년 이후에도 대체로 제조업 평균에 못 미치고 있으나 1998년과 2004년에 제조업 평균을 상회하는 추이를 보이고 있다. 1998년을 제외하면 2004년은 담합행위가 이루어진 시점으로서 다른 해에 비해 특별한 상황이 없는 한 가격담합에 기인하는 측면이 있을 것으로 추론이 된다.

순이익률(B)의 경우 더욱 뚜렷한 징후를 보이고 있는데 정유사 순이익률이 제조업 평균보다 낮은 연도가 많았지만 1997년부터 1999년까지 그리고 2004

11) 앞에서 기술된 경위에 따라 공정위 판결이 이루어진 2007년에는 경인에너지가 SK인천정유에 경영권 인수된 상황이어서 4사만이 판결의 대상이 되었다.



자료: 대한석유협회 DB, 광공업통계 등을 이용하여 계산

〈그림 4〉 정유사와 수익률과 가격추이

년에는 정유사가 제조업 평균에 비해 훨씬 높은 순이익률을 기록하고 있다. 2004년의 경우 특별한 상황이 아니었다면 규제완화 이후 정유사의 가격담합 효과로 인한 것이 아닌지 의심할 수 있을 것이다.

2004년에 특별한 상황이 있었는지 알아보기 위해 대한석유협회 DB를 이용하여 연도별 매출액과 판매가격을 비교하여 보았다. 정유 사용량 중 비중이 높은 휘발유, 경유, 등유에 대해 각각 연도별로 4사의 매출액 합계를 계산하고 판매가격의 추이를 조사하였다. 그 결과 4사의 매출액 합계에서 2004년에 특별한 변화가 없었고(C) 세 가지 제품의 세진공장도 가격에서도 2004년에 특별한 상황이 없었다(D).

그럼에도 불구하고 정유사들의 2004년 영업이익

률과 순이익률이 높았다는 것은 수입가격을 비롯한 투입요소의 비용에 비해 상대적으로 판매가격이 높았을 가능성을 보여주는 것이다. 이는 공정위 판결에 나와 있는 것처럼 가격담합에 의한 결과일 가능성이 높다. 공정위가 이익규모가 컸다는 점에서 담합을 의심했는데 더 엄밀하게 영업이익률과 순이익률을 보더라도 담합의 가능성이 농후하다는 것이 본 연구의 분석이다.

3.3.2 규제완화와 경쟁촉진

민영화 이후 시장경쟁이 촉진되는 것이 보통인데 정유산업의 경우 1994년 유가연동제라고 하는 규제

완화가 이루어지기 전까지 여전히 관리된 경쟁의 상태였다고 볼 수 있다. 또한 그 이후에도 가격담합 사건에서 보듯이 규제완화로 인한 효율성 제고 효과는 제한적이었다고 판단이 된다. 그렇다면 이전에 비해 자유화가 진전된 시장상황에서 왜 경쟁촉진의 실질적인 개선이 이루어지지 않았던 것일까?

2004년의 가격담합 이후에도 정유사들의 판매가 담합을 비롯한 공정거래법 위반사례는 근절되지 않았다. 공정거래위원회 홈페이지 범위반사실 조회에서 정유사 사명을 피심인으로 검색해보면 다수의 조치 건이 있는 것으로 나타난다. 또한 국제 유가가 하락하는 상황에서 국내 판매가를 인하하지 않고 막대한 이익을 챙긴다는 비판적인 여론에 자주 노출이 되고 있다.

이에 대해 일부 언론은 정유산업과 같이 자연독점성이 있거나 자본집약성이 강한 경우 시장경제의 원리가 작동하기 어렵다는 점을 지적한다(한겨레21, 2007). 나아가 이들은 별도의 통제장치가 없는 한 민영화를 해서는 안 된다는 주장을 하기도 한다. 러시아, 베네수엘라처럼 석유산업을 민영화했다가 다시 국영화한 사례가 있다는 것이다.

이러한 일부의 지적은 몇 가지 점에서 검토를 할 필요가 있다. 먼저, 정유산업이 자연독점성이 있는지는 점이다. 산업발전의 초기단계에서는 당연히 자연독점이 인정될 수 있었을 것이다. 그러나 상당한 시간이 지나, 그것도 민간기업이 시장에 진입한 이후에도 계속하여 공기업 만에 의한 자연독점성이 존재한다고 주장하는 것은 무리가 있는 것으로 보인다.

더구나 관련기술의 진보는 자연독점성의 근거를 약화시키고 최소효율규모가 작아지도록 하는 역할을 한다. 통신산업을 대상으로 자연독점성의 존재 여부를 실증분석한 연구(전영서, 1995)에서는 부분적으로 자연독점성이 성립하다가 시간이 지남에 따라 점차 감소하는 것으로 나타났다. 그렇기 때문에 공동행위가 발생했다고 하여 자연독점성을 해친 탓이라

고 보기는 어려울 것이다.

둘째로, 별도의 통제장치가 없는 한 민영화를 하지 않아야 한다는 논리는 추가적인 설명을 요한다. 민영화가 반드시 경쟁촉진을 담보하는 수단이 될 수 없고 민영화의 부수조건들이 충족되지 않으면 민영화로 인해 소정의 효과를 거둘 수 없다는 점을 부연하여 설명하고자 하는 것이다. 이러한 점을 대변하는 이론으로서 Zinnes et al.(2001)를 참고할 필요가 있다.

이들에 의하면 1980년대 이후 세계적으로 민영화가 대세로 떠오르고 있지만 그중에서 성공한 민영화라고 할 수 있는 것은 극히 일부에 불과하다. 그 이유는 관리모형을 독점공기업에서 민영화로 변화시키는 경우 단순한 공기업 지분의 민간매각만이 아니라 정부가 담당하는 보편적 서비스 공급기능의 실질적인 민간이양이 뒤따라야 하기 때문이다.

즉 민영화가 성공하려면 민영화 과정에서 소유권의 이전과 함께 시장기능의 효율적 작동을 위한 요금제도의 개선과 진입장벽의 완화, 기업경영 및 재무에 관한 정부간섭의 배제, 규제된 독점에서 규제된 경쟁으로 전환하기 위한 정부 규제기능의 재정립 등이 동시에 추진되어야 한다. 이는 정유산업의 민영화와 규제완화 상황에도 그대로 적용될 수 있을 것이다.

전술한 바와 같이 정유사들은 공기업, 민간기업 공히 오랜 기간 정부로부터 가격통제를 받았다. 그동안 정부에 의해 통제를 받는 타성이 조성되었을 것이다. 그러다가 순차적으로 민영화와 규제완화가 이루어졌다. 이로 인하여 갑자기 바뀐 상황에서 건전한 시장규율이나 경쟁압력이 작동하는 데 한계가 있었을 것이다. 이는 민영화나 규제완화가 시장기능과 별개의 사안이 될 수도 있음을 말하는 것이다.

정유산업에서 시장지배적 카르텔 행위가 나타난 것에 대해 한 학자의 지적을 참고할 필요가 있다. “정부의 힘이 줄어들고 시장과 기업의 힘이 커지면서 담

합의 결과는 가격 안정이 아니라 업계 이익을 보장하는 수단으로 변질될 수 있다”¹²⁾는 것이다. 규제완화가 만능이 아니고 오히려 업계의 영향력에 의해 부작용이 더 커질 수 있음을 지적한 것이라고 할 수 있다.

시장규율을 정착시키고 잘 작동되도록 하는 데는 추가적인 노력이 필요하다. 앞에서 언급한 민영화의 성공조건(Zinnes et al., 2001) 역시 이러한 점을 보여주고 있다. 여기서 특히 규제된 독점에서 규제된 경쟁으로 전환하기 위한 정부의 규제기능 재정립에 주목할 필요가 있다. 막연히 규제완화가 아니라 기업활동을 자유화하는 데 필요한 규율기능을 강화하는 노력이 병행되어야 한다는 것이다.

정유산업의 경우 민영화가 잘된 것이냐 잘못된 것이냐의 판단보다 오히려 민영화 이후 규제완화에도 불구하고 가격담합 등 부당공동행위 즉 시장경쟁에 위배되는 결과가 도출되었다는 점이 중요한 것이다. 또한 넓게 보아 민영화뿐 아니라 규제완화도 그 자체로 시장기능의 강화로 연결되지 않을 가능성이 있다는 사실을 확인한 것 역시 중요하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 민영화와 규제완화로 인한 경쟁체제의 영향에 대해 살펴보았는데 민영화의 본래 목적이 경쟁체제의 변화 만에 있지 않다는 점을 명확히 할 필요가 있다. 보다 일반적으로는 소비자 후생의 증대 또는 효율성 추구를 위해 민영화를 하는 경우가 많을 것이다.¹³⁾ 이러한 목적의 민영화 효과에 대해서는 본 연구에서 규명하지 못하였다. 이 역시 중요한 문제이기에 추후의 연구를 통해 해결되어야 할 것이다.

IV. 결론과 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 경제개발 초기단계에서 중요한 역할을 한 정유산업의 관리모형은 직접적인 정부통제와 제한된 사업진출 허용이라는 단계에서 경쟁도입, 민영화, 규제완화의 단계로 서서히 이행하였다. 경쟁도입의 경우 과거의 전력산업 경험이나 최근의 철도산업 시도와 같은 기업분할 방식이 아니라 공기업의 독점체제에 민간기업의 시장진입을 추가하는 방식이었다.

그런데 이 경우 완전한 시장경쟁이 아님에도 불구하고 선발 공기업과 후발 민간기업 간에 나름대로 경쟁압력이 작동한 것으로 추론이 되었다. 주어진 가격조건 하에서 합리화 노력을 한다든지 사업의 다각화를 추진한다든지 하여 정유회사들이 매우 동질적인 행동을 함으로써 외견 상 잦대경쟁에 가까운 경쟁양상을 보였던 것이다. 동시에 사후적인 경영성과에서는 적지 않은 변동성을 보이기도 하였다.

이 과정에서 정부는 정유제품의 가격통제를 하는 이외에도 각사의 사업확장이나 투자유치 등 주요한 의사결정에 깊이 개입하였다. 경영성과에 대한 직접 감시 활동에도 적극적이었다. 물론 정부 자체의 도덕적 해이로 인해 부정, 비리, 인사청탁 등 부작용도 있었을 것이다. 정부개입에도 불구하고 나름대로 경쟁체제가 작동한 것은 타 기업의 존재 때문이었다고 할 수 있다.

더욱 흥미로운 것은 민영화와 규제완화가 이루어진 이후 시장경쟁의 성과가 증가하는 측면이 있겠지만 부분적으로 가격담합에 의한 폐해도 있었다는 점이다. 이는 기업활동이 자유화되었음에도 불구하고 그에 상응하는 시장규율이 형성되지 않았기 때문이

12) 이 발언은 한겨레21(2007)에서 인용하였다.

13) 이 점은 심사자 2로부터 지적되었다. 합당한 지적을 해주신 심사위원께 감사드리며 본 연구의 한계라는 점을 밝힌다.

라고 풀이할 수 있다. 나아가 정부개입의 중단이 곧 시장기능의 작동을 가져오지 않는다는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

그 이유는 오랫동안 기업들이 정부통제의 체질에 익숙해져 있다가 민영화와 규제완화 이후 자율적인 경쟁메커니즘으로 이행하지 못했던 탓일 수 있다. 또는 정부가 종래의 직접개입에서 발을 빼는 일은 제대로 수행하였으나 그 이후 시장기능이나 시장규율의 정착을 위한 제도적인 노력을 하는 데는 소홀했던 탓일 수도 있다. 원인이 무엇이든 민영화와 규제완화가 그 자체로 충분조건이 아니라는 점을 알 수 있다.

결국 정부개입이나 시장자율이나의 이분법적 사고가 아니라 실제로 경쟁이 원활하게 작동하게 할 수 있도록 여건을 조성하고 제도를 정비하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이는 시장기능의 정착이 말처럼 쉽지만은 않다는 사실과도 일맥상통하는 것이다. 향후 다른 산업에 경쟁체제를 도입하거나 민영화를 추진하는 경우 이러한 점이 충분히 고려되어야 할 것이다.

지금까지 민영화 성과에 대해서 많은 논의가 있었지만 경쟁체제 도입의 성과를 판단할 수 있는 자료는 전력산업이 유일한 대안이었다. 그런데 발전부문 경쟁도입의 성과에 대해서 뚜렷한 결론이 내려져 있지 않다. 경쟁도입의 사례에서 일관된 결과가 도출되지 않은 것은 어쩌면 당연한 일일 것이다. 제한된 관찰을 대상으로 다양한 검증을 하기 어려울 수 있기 때문이다.

본 연구로부터 공기업의 구조개혁이나 경쟁체제 도입 등 관리모형의 변화와 관련하여 몇 가지 시사점을 유추할 수 있다. 첫째, 시장기능과 시장압력 기능을 강화하도록 제도적 틀과 게임의 규칙을 정비하기 위한 후속적인 조치가 필요하다는 점이다. 정유산업의 사례에서 보았듯이 규제완화는 하였지만 관련된 제도정비를 소홀히 하면 소정의 기대효과를 거둘 수

없으리라는 것이다.

둘째, 여전히 자연독점성이 유지되어야 할 일부의 산업을 제외하면 독점공기업 체제보다 공기업과 민간기업 또는 복수의 공기업 간에 경쟁압력이 작동하도록 하는 것이 훨씬 효율적이라는 점이다. 다른 민간기업의 진입, 기존 공기업의 분할, 신규 공기업의 설립 등 구체적인 관리모형을 선택하는 데 있어서는 산업마다의 특수적인 요인들이 적절히 고려되어야 할 것이다.

셋째, 정부통제든 시장자율이든 선택된 관리모형이 제대로 작동할 수 있도록 하려면 변화된 환경에서 정부와 기업의 역할이 재정립되어야 한다는 점이다. 특히 어떤 경우에도 직접적으로 혹은 간접적으로 경쟁환경을 조성하고 유지하는 정부의 역할이 중요하기 때문이다. 최근에는 형성된 경쟁환경에 따른 사후적인 감시장치와 적절한 지배구조의 중요성이 점차 커지고 있다.

참고문헌

- 공정거래위원회(2007), "4개 정유사의 부당한 공동행위에 대한 진," 공정위 심의판결자료, 2007.4.12.
- 국토교통부(2006), "철도공사, 지주회사+자회사로 전환," 보도자료, 2006.6.26.
- 김보영, 김동욱(2014), "공공기관의 회계이익 수치의 신뢰성 연구," **한국지방재정논집**, 19(2), 131-161.
- 남일총(2013), "전력수급계획과 발전설비 투자시장의 효율성," **KDI 정책연구시리즈**, 2013-05.
- 네이버블로그, "파이팅 정유업계," <http://blog.naver.com/lihuazhe/1500233733>, 2007.10.15.
- 대한석유협회, 경영통계 자료 및 발간 고문서.
- 대한석유협회, 경영실적 추이, 자체 DB.
- 박정윤, 최광식(2009), "민영화 공기업의 경영효율화 추진 전략의 실행과 평가: D사 사례를 중심으로," **한국**

- 산업경영학회 2009 하계학술대회 논문집, 1-19.
- 이정동, 오경준(2000), "네트워크 효과를 고려한 천연가스 산업의 기술적 효율성 분석," **기술혁신학회지**, 3(3), 36-52.
- 전영서(2005), "구조개편 이전과 이후 전력산업의 사회적 후생 손실규모," **규제연구**, 14(1), 67-102.
- 전영서(1995), "전기통신사업의 자연독점에 관한 실증연구," **정보통신정책연구**, 2(1), 115-148.
- 정유사(SK에너지, 현대오일뱅크, GS칼텍스, SK인천석유화학, S-Oil 홈페이지).
- 정형록, 이우종, 윤석만, 안태식(2007), "방산업체의 이익 조정에 관한 연구," **회계학연구**, 32(1), 59-88.
- 조동성(1983), "대한석유공사(KOCO)-걸프(Gulf) 사례," **경영사례연구**, 17(2), 34-61.
- 조동성, 안세영, 강민(2009), "공기업 민영화와 기업 지배 구조: 포스코 민영화," **경영교육연구**, 13(1), 135-165.
- 조성봉, 조인구(2002), **전력산업 구조개편에 따른 전력 시장 역할의 검토**, 한국경제연구원, 연구보고서.
- 한겨레신문사(2007), "정유사들은 언제부터 눈 맞았는가," **한겨레21**, 665호.
- Estache, A., M. González and L. Trujillo(2002), "Efficiency Gains from Port Reform and the Potential for Yardstick Competition: Lessons from Mexico," *World Development*, 30(4), 545-560.
- Jones, L. and I. Sakong(1980), *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge: Harvard University Press.
- Kumbhakar, S. C. and L. Hjalmarsson(1998), "Relative Performance of Public and Private Ownership under Yardstick Competition: Electricity Retail Distribution," *European Economic Review*, 42(1), 97-122.
- Resende, M.(2002), "Relative Efficiency Measurement and Prospects for Yardstick Competition in Brazilian Electricity Distribution," *Energy Policy*, 30(8), 637-647.
- Revelli, F.(2006), "Performance Rating and Yardstick Competition in Social Service Provision," *Journal of Public Economics*, 90(3), 459-475.
- Shleifer, A.(1985), "A Theory of Yardstick Competition," *The RAND Journal of Economics*, 16(3), 319-327.
- Zinnes, C., E. Yair and S. Jeffrey(2001), "The Gains from Privatization in Transition Economies: Is "Change of Ownership" Enough?," *IMF Economic Review*, 48, 146-170.

Management Model and Competition Mechanism of Public and Private Enterprises: Focused on Oil Refining Industry

Yongyul Kim*

Abstract

In this study, we classified the change of management model in some industries by the type, and illustrated the changing process. Among the industries, we tried a case study on oil refining industry which had a long history and experienced various change of management model, to see how the change of management model had an effect on competition mechanism.

Competitive pressure seems to be in effect among the firstly established public company and lately entered private companies. Refinery companies showed homogeneous action, thus revealed the yardstick competition under the government control. Meanwhile, they showed the big variability in their management performance.

After the privatization and deregulation, oil refining industry showed both increasing performance in market competition and harmful consequence due to price collusion. This means that market discipline is not necessarily formed. If the companies get accustomed to government control in the long time, discipline mechanism cannot be established autonomously.

Key Words: public company, private company, management model, yardstick competition, market competition

* Professor, Department of International Business, Hongik University