

에너지 위기가 없어서 할일이 없겠다는 이야기를 들을 때가 있다. 그런가 하면, 멀지않아 새로운 에너지 위기가 닥칠테니까 준비해야 한다는 견해도 있다. 우리에게 에너지문제는 에너지공급 위기로만 이해되고 있다. 이런 등식에 매여 있는 한 우리는 나무는 보고 숲은 보지 못하는 오류에 빠지게 된다.

에너지의 역사를 볼 때 공급위기는 극히 예외적인 일이다. 따라서 에너지정책이 공급위기의 관리에만 초점을 맞추게되면 균형의 상실은 물론 에너지정책의 당위성도 상실하는 결과를 초래하게 된다. 석유파동에서 시작된 우리나라의 에너지문제 의식은 파동이 가라안자 에너지문제의 해결로 인식되었고 동자부 무용론의 씨앗이 되었다.

에너지에 대한 오해는 이에 그치지 않는다. 최근 관심의 대상인 민영화, 규제완화, 에너지 가격조정론 등도 문제의 핵심을 비껴간채 소모적인 논의만 계속되고 있다.

에너지 같은 근원적 요소에 대한 무지와 오해가 해소되지 않는한 21세기 한국의 청사진은 그려질 수가 없다. 특히 지속가능한 경제사회 발전을 위한 차세대 에너지 패러다임에 대해 범지구적 모색이 진행되는 때이므로 에너지에 대한 잘못된 인식을 먼저 시정하는 것이 진정한 비존을 그릴 수 있는 방법일 것이다.

그동안 한국의 에너지정책은 다음의 두가지 기본 가정을 바탕으로 설계되었다. 이제 이 기본 가정은 수정될 때가 되었다.

- . 에너지는 중요하다. 따라서 정부가 주도해야한다.
- . 에너지 가격과 투자는 정부의 지도, 통제를 필요로 한다.

1. 의사결정의 주체

에너지는 너무나 중요하기 때문에 정부가 주도해야 한다는 논리는 오래전 부터 우리 주변에서 상당한 설득력을 발휘해왔다. 에너지를 국방과 비슷한 맥락에서 이해하는 것도 이 부류에 속한다.

문제는 정부가 무엇을 어떻게 주도하느냐 하는 것이다. 중요하니까 정부가 다해야 한다는 것은 상식에 어긋난다. 경제학은 이 문제에 대해서 명쾌한

기준을 제시한다. 시장에서 해결될 수 있는 것은 민간부문이, 공공적 성격 때문에 시장이 다룰 수 없는 것은 정부가 해야한다는 것이다.

공공적 성격이 무엇이냐에 대해서도 경제학은 명확한 정의를 내리고 있다. 그럼에도 불구하고 실제 정책수립은 시장기능에 대한 불신, 형평에 대한 우려, 기득권 고려 때문에 이 원칙과는 무관하게 추진된다.

시장기능에 대한 불신은 공해배출, 독과점과 같은 전형적 시장기능 장애와 투명해야할 가격 유통등 시장기구가 그렇지 못함에서 발생하는 정서적 거부감에서 비롯된다. 이럴때 정부의 역할은 명료하다.

산업체가 스스로 공해배출을 줄일 수 있도록 인센티브 시스템을 구축하고, 독과점에 대해서는 기업행위의 경쟁제한성 여부를 심사, 통제하며 경제 각 부문이 경쟁원칙으로 운영되도록 하여 투명성을 높히는 것이다.

이렇게 볼 때 에너지개발 생산 유통의 에너지시장에서 정부의 역할은 보조적인 것에 지나지 않는다. 이점은 선진국일 수록 분명하다. 반면 개발도상국은 공통적으로 정부 주도의 에너지시장 체제를 가지고 있다.

이것은 에너지산업이 자본집약적이고 기술집약적이기 때문에 민간부문의 전반적 수준이 이를 뒷받침하지 못할 경우에는 국가적 사업으로 추진되어야 규모의 경제와 자본, 기술을 얻을 수 있다는 데서 비롯된다.

우리나라에서 에너지산업을 정부주도로 이끌어야 한다는 것은 민간부문의 전반적 역량이 아직 함량미달이라는 이야기가 된다. 이 말에 동의할 사람은 별로 많지 않으리라 생각된다.

이럼에도 불구하고 정부주도의 논리가 우리나라 에너지시장에서 설득력을 갖는 이유는 무엇인가?

첫째, 금융등 다른 주요 부문도 정부주도로 운영되기 때문에 에너지만 다를 필요가 없다. 둘째, 경영실패의 책임을 정부에 전가시킬 수 있기 때문에 민간부문이 이를 선호하게 된다. 셋째, 정부주도는 학자 등 소위 지식산업에 종사하는 사람들에 대한 수요를 창출하기 때문에 정부주도를 정당화하는 논리가 끊임없이 개발된다. 넷째, 관료조직에 존재의 타당성을 부여한다. 다섯째, 소비자는 "업자"보다는 정부를 믿는다.

석유개발 정책에 대한 검토는 정부주도론의 오류를 검증할 수 있는 중요한 사례가 된다. 석유개발은 해외유전 확보를 목적으로하는 정부주도 에너지사업이다. 유전개발은 리스크가 크므로 정부가 해야한다는 것이 주된 이유다.

국내 수요의 10%를 해외개발 유전에서 확보한다는 목표아래 성공불 용자제도등을 동원해 사업을 추진해왔으나 목표달성은 요원한 실정이다. 따라서 보다 강력한 지원과 재원제공이 필요하다고 지적되고 있다.

여기에는 다음의 세가지 문제점이 있다. 첫째, 리스크 높낮이에 따라 정부 주도 여부가 결정되는 것이라면 전력, 가스, 도로, 항만 등 리스크가 작은 인프라 투자는 정부가 아니라 민간이 해야한다는 것인가?

높은 리스크 때문에 정부주도가 필요하다면 리스크가 큰 경제의 여타부문도 상당부분 정부주도로 이루어져야 한다는 것인가? 투자 리스크는 정부부문과 민간부문의 역할분담의 기준이 될 수가 없다.

고 리스크= 고 이윤, 저 리스크=저 이윤의 원칙에 따라 투자는 선택될 뿐이므로 정부가 고 리스크 프로젝트에 대해 염려하지 안하도 된다. 고 이윤의 기대가치가 있으면 투자는 실행될 것이기 때문이다.

둘째, 석유탐사 개발의 리스크는 다른 투자보다 크다고 일반화하고 있다. 중동산유국에서 석유탐사 개발 투자는 다른 어떤 사업 보다도 높은 수익률을 보장할 것이다. 반면 극동지역은 그 반대일 것이며 또 같은 지역이라 할 지라도 탐사개발 프로젝트에 따라 리스크는 천차만별일 것이다. 따라서 석유개발 투자는 민간이 감당할 수 없을 정도로 리스크가 크다고 일반화할 수 없다.

셋째, 리스크는 상대적이며 유동적인 것이다. 같은 투자 프로젝트를 놓고서도 정보확보의 차이, 기술력, 자금력등의 차이 때문에 투자의 리스크는 투자자에 따라 다르게 산정된다. 정부가 볼 때 위험천만한 투자가 민간이 볼 때는 해볼만한 투자로 떠오르는 것은 이 때문이다. 따라서 투자위험이 커서 정부가 해야한다는 이야기는 리스크가 외생적으로 주어지며 절대적이라는 오류를 깔고있다.

정부의 탐사개발 전담은 규제 때문에 가능했다. 정부가 탐사개발을 전담함에 따라 원유의 실수요자인 정유회사는 정제 유통을 전담하게 되었다. 만약 석유개발과 정제를 분할하지 않았다면 우리나라 정유회사는 외국의 석유회사처럼 개발부터 주유소까지 일관된 사업체계를 갖추었을 것이다. 그렇게 해야만 경쟁에서 이길 수 있기 때문이다.

그러나 우리나라 시장에는 경쟁이 없었다. 정부가 석유가격을 통제하면서 일정한 수익을 보장해주었기 때문에 석유개발까지 걱정안해도 수익에는 아무런 문제가 없는 여건이었다. 더구나 석유개발은 국가비용으로 정부에 의해 추진되므로 정유회사가 관심을 가져야할 사안은 아니었다.

이런 이원화체제가 앞으로는 계속될 수가 없다. 석유산업의 규제는 대폭 완화되어 명실상부한 경쟁체제로 돌입할 체제에 있다. 자연히 석유개발도 정유회사의 중요한 사업대상이 될 것이다.

재원이 국고이건 민간자금이건 경쟁력 확보를 위해 활발한 탐사개발이 이뤄질 것이다. 이럴때 지금과 같은 형태의 정부주도 탐사개발은 의미를 잃고만 다. 주도권이 민간부분으로 이동하기 때문이다.

석유개발 리스크에 대한 오해에서 비롯된 석유산업 이원화체제는 우리나라 석유산업을 낙후시키는 결과를 가져왔다. 에너지의 중요성 때문에 정부가 주도한 것인데 그 결과는 민간부분이 당연히 했어야 할 일을 정부가 대신 노력한 것에 지나지 않게 되었다.

그리고 석유개발의 성과가 실수요자인 정유회사의 경쟁력, 손익과는 무관한 것이므로 석유개발 목표의 당위성과 개발실적의 정당성과 효율성을 판정할 수가 없게되었다.

국회에서 그리고 언론에서 석유개발 투자의 타당성에 대해서 의문을 제기할 때 정부의 답변은 "공급안정을 위한 석유개발의 중요성"을 댈 수 밖에 없는 것은 이런 이유 때문이다.

정부의 역할이 시장기능을 대체하는 것은 아님에도 현실은 이와 다르다. 정부가 이런 불필요한 역할을 수행함에 따라 정작 관심을 기울여야 할 분야는 사각지대화하고 있다.

외교안보와 국제관계는 에너지문제의 성격을 결정하는 중요한 변수가 되고 있다. 특히 중국이 경제대국으로 성장해감에 따라 아시아 지역의 에너지 수급균형, 극동지역의 에너지수급 균형의 문제는 이 지역 전체의 정치 경제 외교의 기본질서에 큰 파장을 몰고 올 것으로 예상된다.

중국의 에너지문제가 이 지역 전체의 에너지문제, 환경문제, 정치문제로 비화되는 것은 막연한 미래의 이야기가 아니다. 중국이 장래의 에너지 불균형을 어떤 식으로 해소할 것인가에 달려있다.

만약 최근 중국의 군사력 증강 정책이 미국 학자들의 분석처럼 석유자급을 위한 원력을 내포하고 있다면 일본 한국역시 상응한 조치를 취하지 않을 수 없을 것이다. 그러나 중국의 이런 정책은 미국 역할의 상대적 축소를 전제로 하기 때문에 단순한 아시아 지역의 문제가 아닐 것이다.

따라서 중국이 안정된 에너지수급 체계, 특히 석유수급 균형을 갖춘다는 것은 아시아 전체의 정치 경제 안정을 위해 절실히 요구되는 사항이다. 천연

가스의 사용, 저공해 석탄사용 기술의 활용, 신재생에너지의 사용 등을 통해 중국의 미래 에너지체제는 안정과 균형을 확보할 수가 있다.

선진국은 기술과 재정지원을 통해 중국의 에너지균형 확립을 도와야할 것이다. 특히 중국을 주시장으로 하는 천연가스 파이프라인 인프라 구축을 지원해야 할 것이다. 중국의 천연가스 사용은 그만큼 석유에 대한 압박을 줄일 것이므로 아시아 지역의 정치 경제 안정에 기여하고 나아가 전세계 안정에도 기여하는 것이된다.

2. 정부의 역할

규제완화와 철폐의 대세 속에서도 에너지에 대해서는 정부의 통제와 규제의 필요성이 끈질기게 제기되고 있다. 이른바 보완조치의 필요성을 근거로 한 석유가격 자율화 연기론, 민영화 계획의 백지화 조치, 민자발전에 대한 경계론 등이 이에 속한다. 앞으로 2-3년 사이 석유산업 자유화 정책이 추진되면서 통제의 당위성을 주장하는 소리는 더욱 커질 것이다.

규제해제에 따라 시장혼란이 우려되어 소비자에게 피해가 발생한다는 것이다. 따라서 정부가 적정가격을 정해서 소비자를 보호해야하고 과잉투자가 발생하지 않도록 정부가 지도, 조정해야 한다는 것이다.

그러나 어떻게 정부가 적정가격을 아는가? 정부는 알 수가 없다. 적정가격은 시장에서 발견되는 가격이다. 시장이 정상적으로 작동함에도 불구하고 이를 제끼고 정부가 대신 적정가격을 산정하자는 생각은 사회주의 계획경제의 실패한 실험을 도입하자는 것에 지나지 않는다. 시장의 역할을 정부가 대신할 수가 없다.

만약 시장기능에 장애가 있다면 이를 시정해주면 된다. 이것이 정부가 할 일이다. 경제학은 어떤경우에 정부가 시장가격에 개입할 수 있는지 명확한 기준을 제시하고 있다.

전력, 도시가스 처럼 규모의 경제에서 발생하는 자연독점의 시장에서는 정부의 가격개입이 필요하다. 자본의 기회비용을 보전하는 수준에서 가격은 산정된다. 그러나 전력, 도시가스의 가격규제가 석유의 가격규제를 정당화하지는 않는다. 석유시장은 자연독점 시장이 아니기 때문이다.

국제석유가격은 근원적으로 불안하고 언제 폭등할지 알 수 없기 때문에 규제해야 한다는 논리가 있으나 타당하지 않다. 만약 폭등의 위험이 있다면 그 때 해도 괜찮을 것이다. 석유가격이 불안하기는 하나 폭등의 가능성보다

는 상당기간 안정의 가능성이 더 크다.

장기적으로 석유가가 상승한다는 예상은 경제학의 "호텔링 이론"에 근거한다. 그러나 고갈성 천연자원의 합리적 이용을 분석한 호텔링 이론은 이제 예측력이 결여된 공허한 이론으로 평가를 받게되었다.

석유가격의 변동을 호텔링 이론으로는 예측할 수가 없게 되었기 때문이다. 물론 호텔링 이론의 변형을 통해서 석유가격 변동을 설명할 수는 있으나 이것은 사후적인 해석에 지나지 않는다.

호텔링 이론이 박물관에 처박히게 된 것은 기술발전이라는 외생적 요소 때문이다. 첨단기술과 정보화기술의 눈부신 발전은 석유탐사 개발에도 영향을 미쳐 석유발견의 생산성을 획기적으로 높이고 있다.

이 때문에 석유자원의 고갈성은 제약조건으로서의 의미를 상실했다. 현재 석유의 실질가격은 70년대 초 1차 석유파동전으로 하락했으나 전세계의 석유매장량은 2배 가까이 증가했다. 이것은 기술발전 때문에 가능했다.

탐사개발 기술의 발전은 특히 비OPEC의 원유생산을 지속적으로 증가시키는 효과를 가져왔다. 이 때문에 유가 결정에 있어서 OPEC의 힘은 계속 약화되었다. 이같은 현상은 처음에는 단기적 상황으로 해석되었으나 시간이 지나가면서 석유산업에 근원적 구조적 변화가 진행되는 것으로 공감대가 형성되었다.

3년 전 정부의 민영화 계획은 에너지부문에서 가스공사의 민영화가 포함되어 있었다. 전국 주배관망이 갖는 규모의 경제와 이에서 비롯된 자연독점적 산업구조를 감안할 때 가스공사의 민영화 구상은 이례적인 것이었다.

산업구조 면에서 비슷한 여건에 있는 한전은 민영화 대상에서 제외됨으로서 일견 타당해 보였으나 이같은 선별적 조치는 가스공사의 민영화 논리를 궁색하게 만들어 버렸다.

효율제고는 정부가 내세운 공기업 민영화의 가장 큰 목표다. 그러나 가스산업 같은 자연독점의 구조에서는 민영화에서 얻어지는 기업효율 향상이 소비자에게 귀속된다는 보장이 없다.

따라서 민영화의 이득이 소비자에게 가도록 별도의 제도적 장치가 필요해진다. 정부는 공기업의 비효율 제거 자체가 개선이라고 판단한 것 같다. 그래서 제도적 장치에 대한 검토없이 민영화를 추진하게 되었다.

정작 민영화를 막은 것은 재벌정책이었다. 정부의 구상은 소유권은 정부가

계속 갖되, 경영은 전문경영인에게 맡겨 효율을 추구한다는 것이다. 그리고 경영에 대한 평가는 전문가 그룹에 맡긴다는 것이다.

이것은 개선이 아니다. 이제까지는 정부가 시장기능을 대체했지만, 앞으로는 전문가 그룹이 공기업에 관한 시장기능을 대체한다는 취지다. 이같은 구상은 전문가 그룹에 대한 수요를 창출함으로써 전문가들의 지지를 얻을 수가 있다. 그러나 전문가가 어떻게 시장기능을 대체하는가? 어느 누구도 시장기능을 대체할만한 정보를 가지고 있지 않다.

그리고 우리나라 여건에서 전문경영인의 선정은 결국에는 정부가 지지하는 사람으로 낙착될 수 밖에 없다. 지금의 패턴과 달라질 것이 없을 것이다. 공기업이 정부 정책의 집행수단으로 남아있고 정부의 감독하에 있는 한 전문경영인은 상징적 존재에 지나지 않는다.

가스공사의 민영화를 연기한 것은 타당한 조치다. 민영화에 적합한 여건을 만들어 갈 수 있는 중요한 시간을 얻은 것이다. 지금 필요한 것은 경쟁제도와 원칙을 확산시켜 경쟁이 가능한 부분을 확인하고 그 부분의 확대를 모색하는 것이다. 경쟁이 불가능한 부분에 대해서는 민영화+독점비효율 제거의 장치를 설정함으로써 효율향상을 모색해야 한다.

3. 과학기술의 역할

소비자들이 필요로 하는 것은 에너지가 있음으로 해서 얻어지는 편익(수송, 냉난방, 조명, 제품생산...)이다. 어떤 에너지원에 의해서 그 편익이 취득되는지는 소비자들의 관심 밖이다. 가장 경제적으로 수송, 냉난방 등의 수요가 충족되면 된다. 따라서 에너지원 상호간에는 경쟁이 있을 수 밖에 없다.

과학기술과 경제제도가 이 경쟁의 수준을 결정한다. 기술에 의해 에너지와 경제활동 방식의 틀은 결정된다. 기술이 발전될 수록 다양한 에너지원이 특정 최종수요의 충족을 위해 활용될 수 있다. 아울러 사회제도가 이런 다양성을 수용하도록 변화된다. 앞으로 에너지원 상호간의 경쟁은 가속화될 것이다.

따라서 에너지원=에너지산업의 등식에서 각 원별의 가격 투자에 대한 지원, 규제는 최적 기술의 채택에 왜곡을 초래함으로써 소비자의 비용부담을 증가시키는 결과를 가져오게 된다. 정부에 의한 특정기술 선별 지원은 기술발전을 오히려 저해하는 것으로 판명돼 있다.

정부의 역할은 모든 부문에서 연구개발이 활성화되도록 하고 기술확산의 장

•

애요인을 제거하는 데에 있다. 환경과 경제의 조화를 목표로 하는 지속가능개발의 이상향은 과학기술 발전의 뒷받침이 있어야 실현될 수 있다.

환경과 경제의 조화는 많은 불확실성을 내포하고 있다. 이에 대한 최선의 대응책은 과학기술의 발전을 위한 투자다. 과학기술 투자는 우리에게 미래에 대한 선택의 폭을 넓혀주기 때문에 불확실한 미래에 대한 가장 합리적인 대응방안이다.

21세기의 에너지모습은 과학기술의 발전 방향에 따라 결정된다. 경제사회의 다양한 수요와 제도는 이 방향 설정에 심대한 영향을 주고 또 그로부터 영향을 받는다. 가장 바람직한 에너지체계는 과학기술과 시장경제의 접목을 통해서만 얻어질 수 있을 것이다.

정부의 역할은 이 접목의 과정을 보다 효율화하는 데에 있다. 지금까지의 시장기능의 대체 역할에서 벗어나 에너지와 국방안보, 에너지와 사회발전, 에너지와 과학기술 인프라등 국가발전의 핵심요소를 관리하는 데에 있다. 이것이 지속가능개발의 21세기를 준비하는 방법이 될 것이다.