철강 산업의 경쟁체제 도입의 필요성

정갑영 · 연세대학교 경제학과 교수

정부의 산업 규제는 산업 발전의 초기 단계에서 국내의 유치 산업을 보호하기 위한 수단으로서 정당화될 수 있으며, 과당 경쟁으로 인한 자원의 낭비가 예상되는 경우에도 제2사업자의 진입을 억제할 수 있다.
과당 경쟁의 가능성을 판단하는 수요 예측은 연구 기관마다 달라서 시장의 불확실성이 높은 것으로 평가되며, 국내 수급 사정이 해외 요인에 좌우될 수 있는 여지도 많다. 글로벌 경제에서 국내 시장의 수급은 해외 시장의 여건에 따라 크게 좌우되기 때문이다. 또한 국내에서 시장을 독점하고 있는 기존 업체의 증설이 지속되고 있고, 기술 발전으로 인하여 경제성을 확보할 수 있는 규모가 점차 하향 조정되고 있는 것도 사실이다. 특히, 중요한 것은 민간 기업이 시장의 잠재력에 많은 진입의 인센티브를 갖고 있으며, 적극적으로 참여의 의사를 보이고 있다.
따라서 이러한 여건이라면 정부의 보이는 손에 의한 조정보다는 시장의 자율적인 경쟁 기능에 의한 진입의 결정이 자원 배분의 효율성을 높여줄 수 있을 것이다.
제철 산업에 대한 진입 여부도 민간이 자율적으로 자기 책임 하에 결정하도록 유도하는 것이 인위적 규제보다도 바람직한 접근이라고 평가된다. 제철 산업도 이제는 시장 경쟁이 가능한 여건으로 변화되고 있으며, 독과점보다는 시장 경쟁이 보다 효율적인 산업 성과를 달성할 수 있기 때문이다.

머리말

제철 사업에 대한 민간 기업의 진출 여부가 다시 관심을 모으기 시작하는 것같다. 그동안 정부는 철강과 같은 기간 산업은 장기적 국가 경쟁력을 고려하여 정부가 직접 규제하는 것이 바람직하다는 입장이었다. 이에 따라 포항제철의 지속적 확대를 통해 규모의 경제를 추구하는 것이 정부 정책의 핵심이 되어왔고, 민간 기업의 신규 참여는 억제해오고 있다. 다시 말하면, 민간 기업의 자유로운 진입은 결국 철강의 공급 과잉을 가져와 산업 전체의 경쟁력을 저해시키게 된다는 것이 기본 입장이었다.

그러나 제철 산업에 진출하려는 민간 기업의 입장은 이와는 대조적이다. 우선 시장 경쟁이 가능한 산업에 대해 정부가 인위적으로 진입을 규제하는 것은 시대의 조류에 역행한다는 것이다. 경제적 의미의 칸경이 사라지는 새로운 환경 속에서 정부가 산업 규제를 실시하여 인위적으로 시장 구조를 독점적으로 유지한다는 것은 바람직한 접근이 아니라는 시각이다. 또한 정부가 과잉 생산과 과

당 경쟁의 유발이라고 판단하는 근거가 되는 미래의 수요 예측에서도 서로 상반된 추정치를 제시하고 있다. 이러한 갈등으로 아직은 민간의 새로운 제철 산업에 대한 참여가 허용되지 않고 있으며, 포항제철만이 일부 생산 시설의 확대를 지속적으로 진행시키고 있다.

과연 제철 사업에 대한 정부의 진입 규제는 바람직한 것인가? 일부에서는 '건전한 국민 경제의 발전'을 위해 기간 산업에 대한 정부의 인위적 규제는 계속되어야 한다고 보고 있다. 또한 2000년대 과잉 공급이 분명한 상황에서 정부가 신규 사업을 허용하면 국가적으로 엄청난 자원의 낭비가 초래될 것으로 보고 있다. 과당 경쟁과 국가 자원의 낭비를 우려하는 정부의 입장은 너무나 당연한 논리적 요소를 갖고 있는 것이 사실이다.

그러나 다른 한편에서는 이러한 정부의 접근이 설득력이 없다고 평가한다. 불확실한 미래를 정부가 예측하여 민간 기업의 신규 투자를 규제하는 것은 오히려 산업의 효율성을 저하시킬 수 있다는 점을 제시한다. 또한 신규 기업의 진입을 억제하여 독점체제를 인위적으로 유지시켜주는 것도 장기적으로 산업 경쟁력을 저하시키는 요인이 된다고 본다. 시장 경쟁이 결여된 산업은 장기적으로 세계 수준의 경쟁력을 확보할 수 없다고 설명한다.

사실 이러한 논란은 최근 정부가 추진하고 있는 새로운 대기업 정책이나 재벌 정책에서 논의되는 정책의 기본 방향과도 연결되어 있다. 정부는 그동안 재벌을 비롯한 대기업의 소유 구조를 분산시키고, 공정 거래를 강화하는 목표에 중점을 두어왔다. 그러나 새로운 대기업 정책은 오히려 경영의 투명성을 제고시키는 데 중점을 두고 있는 것같다. 또한 규제 완화를 적극 추진하여, 경영의 투명성을 확보하면서 정부의 개입을 최소화시키는 방향으로 전환되고 있는 것같다.

그렇다면 제철과 같은 신규 사업에 대한 진입 규제는 어떻게 할 것인가? 진입 규제를 지속적으로 유지시키면서, 경영의 투명성을 강화한다면 정부의 기업에 대한 규제는 오히려 강화된다. 그러나 경영의 투명성을 제고시키면서 여타 규제를 완화시킨다면, 이것은 전통적 산업 정책의 대전환을 의미하는 변화이다. 이러한 관점에서 신규 사업에 대한 진입 허용 여부가 새로운 관심의 대상으로 부각되고 있다.

제철 사업에 대한 진입 규제의 타당성 여부는 다음과 같은 관점에서 분석되어야 할 것이다. 먼저 정부의 산업 규제가 어떤 경우에 필요하며, 어떤 경우에 해소되어야 하는가를 일반적인 논리로 접근하여야 한다. 즉, 정부의 산업 규제에 대한 일반적인 논리는 시장 기능의 실패나 규모의 경제성, 과당 경쟁의 가능성 등으로 분석해야 할 것이다. 이러한 접근을 바탕으로 제철 산업에 대한 진입 허용 여부의 논쟁이 되고 있는 핵심 과제들을 구체적으로 평가하여야 한다. 이러한 요인으로는 수요 예측에 대한 평가와 전략 산업에 대한 경쟁의 허용 여부, 글로벌 경제에서의 바람직한 정책 방향 등을 지적할 수 있을 것이다.

제철 산업의 진입 조건

1) 산업 규제의 타당성

정부의 산업 규제에 대한 타당성은 일반적으로 시장의 실패가 나타나는 경우에 적용된다. 즉, 규모의 경제가 발생하여 자연 독점이 나타나는 경우에나, 공공성이 강하여 시장의 경쟁 기능이 제대로 작용하지 못할 경우에도 정부 규제의 정당성이 인정된다. 이밖에 주요한 전략 산업에서 과잉 설비로 인한 과당 경쟁이 우려되거나 유치 산업의 보호를 위한 정책의 일환으로 정부의 진입 규제가 논의될 수 있다. 이러한 산업 규제는 대부분 시장 기능의 실패를 보정하는 수단으로 이용된다.

그러나 시장의 실패를 보정하는 정부의 개입이 모든 문제를 해결해주는 것은 아니다. 정부 규제 자체도 실패할 우려가 항상 존재하기 때문이다. 과당 경쟁을 이유로 이용되는 정부 규제는 수요가 대폭 증대된 뒤에도 철폐되지 않고 지속되는 경우가 많으며, 규제로 인한 독과점의 사회적 비용이 크게 나타나는 경우도 많다. 또한 규제받는 산업의 효율성이 자유로운 경쟁 산업보다 낮게 나타나는 것이 일반적이다. 따라서 논리적으로 규제의 타당성이 적용될 수 있는 산업에서도 구체적인 진입 조건을 평가하여 결정하여야 한다.

2) 수요 예측과 과잉 설비

제철 사업의 진입 허용 여부를 둘러싸고 가장 핵심적 논쟁을 불러온 부분이 바로 수요 예측과 과잉 설비에 대한 문제이다. 향후 과잉 설비의 문제가 발생할 수 있느냐의 여부는 곧 미래의 수요와 공급에 의해서 좌우되기 때문에, 이 문제 역시 수요 예측에서 비롯되는 논쟁이라고 볼 수 있다.

제철소의 신규 참여에 가장 큰 관심을 보여온 현대에서 예측한 자료에 의하면, 2001년에 400만 톤에서 1,000만 톤에 이르는 철강 부족 사태가 예상된다고 계측하고 있다. 이러한 사태는 기존 철강 업계의 경쟁적인 신·증설 투자에도 불구하고 공급이 국내 수요의 증가를 쫓아가지 못하기 때문에 불가피하게 발생될 수밖에 없다는 시각이다. 실제 철강의 수급 통계를 보면, 이미 1994년부터 우리나라는 철강재의 수입국이 되어왔다. 또한 중국과 동남아 등 아시아 개발권의 철강 수요가 큰 폭으로 증가하고 있어서 당분간 철강 부족을 회피하기 어렵다고 예측하고 있다.

이러한 철강 공급의 부족과 함께 현재의 신·증설이 대부분 전기로 제강 중심으로 이루어지고 있어서 판재류는 부족하고 조강류는 과잉 생산되는 불균형 구조를 갖게 될 것이라는 예측도 제시하고 있다. 특히, 국내 철강의 수요는 자동차와 조선, 전자, 기계 등 판재류 수요 산업에 의해서 주도되고 있으므로, 판재류의 공급 부족 타개가 가장 중요한 목표가 되어야 하며, 이 부문에 대한 민간 기업의 진출은 당연히 허용되어야 한다고 주장하고 있다. 이러한 관점에서 보면 국내 판재류에 대한 공급 부족과 품질 저하는 우리나라 중공업의 미래를 좌우할 수 있는 관건이 되고 있으므로, 민간의 진입 허용을 통해 경쟁 체제로 전환하는 것이 바람직하다.

그러나 정부의 입장을 대변하고 있는 산업연구원의 보고서에 따르면, 2000년에 1,760만 톤과 2004년에는 2,020만 톤이 부족한 것이 사실이지만, 현재 진행되고 있는 기존 업체의 신·증설이 완료되면 신규 진입이 없어도 수요 부족을 충분히 해결할 수 있다고 전망하고 있다. 따라서 신규 기업의 참여는 과잉 생산을 유발하고 이것은 곧 철강 산업의 경쟁력 저하와 국가 자원의 낭비를 가져올 것이라고 본다. 또한 일본과 미국 등 선진국에서도 추가적인 제철소 건설이 과잉 설비와 과당 경쟁을 유발하여 국가적 낭비를 초래한 사례가 있음을 지적하고 있다.

따라서 과잉 설비나 수요 부족의 문제는 곧 2000년대에 철강의 수요를 얼마나 정확히 예측할 수 있느냐에 달려 있다. 그러나 철강의 수요는 다른 경제 지표와 마찬가지로 완벽하게 예측할 수 있는 자료가 아니다. 철강 수요를 지속적으로 계측해온 연구 기관도 이미 수차례 자신이 발표한 예측치를 수정한 사례가 많다(<표> 참조).

또한 우리나라와 같이 중화학 공업을 중심으로 산업 구조가 빠른 속도로 개편되고 있는 경제에서는 철강 수요도 과거 선진국의 경험과는 다른 패턴으로 나타날 가능성이 있다. 실제 철강에 대한 수요는 거시 경제의 성장률과 산업 구조의 변화에 따라 결정된다. 나아가 경제의 개방화가 확대될수록 외부 환경이 우리나라의 철강 수급에 더 큰 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 이러한 요인을 모두 고려하여 철강 수요를 정확히 예측하는 것은 불가능하다. 따라서 예측치의 부정확성을 고려하지 않은 채, 미래 전망치만을 기준으로 진입 여부를 결정 고려하는 것은 합리적인 방법이 아니다. 특히, 예측치가 발표 기관마다 크게 차이가 나는 경우에는 예측치의 정책 결정 자료로서의 유효성이 크게 저하된다. 연구 기관에 따라 예측치가 차이가 나는 것은 바로 시장의 불확실성이 그만큼 높다는 것을 반증하기 때문이다.

3) 시장의 불확실성

산업의 동태적 성격때문에 미래 예측이 불확실한 경우에는 일반적으로 시장의 조정 능력이 정부의 조정보다 효율적이다. 시장은 경제 주체가 치열한 경쟁을 통해 효율적인 균형을 찾아내는 과정을

〈표〉 한국의 철강 내수 장기 전망치의 비교

연구 기관	발표 연도	전망 기간	최종년 철강 수요(만 톤)	인당 철강 소비(kg)	연평균 증가율(%)
산업연구원 1	1991.12	1991~2000	29,708	634[1]	2.9
한국과학기술연구원	1992.12	1992~2000	30,428	650[1]	2.1
상공자원부 1	1993.7	1992~2000	32,141	687	4.2
산업연구원 2	1994.1	1993~2001	32,700	693	3.9
상공자원부 2	1994.7	1994~2001	35,830	750	3.7

자료: 현대강관(주), 현대경제사회연구원, 『철강 중장기 수급 전망』, 1994.

주: 1) 1인당 조강 소비량의 상한치를 600 kg로 설정

의미한다. 반면, 정부의 산업 규제는 인위적인 판단에 의해 미래의 시장 구조를 선험적으로 계획하는 것이다. 따라서 불확실성이 존재하는 산업에서는 정부의 인위적 규제보다 오히려 시장에 의한 조정이 효율적이다. 이것은 다음과 같은 논리로 설명될 수 있다.

첫째, 시장 조정이 정부의 계획보다 신축적이다. 기업은 이윤 추구의 동기를 바탕으로 의사 결정을 하기 때문에, 정부보다도 신축적으로 시장 수급에 대응할 수 있는 조정 능력을 갖고 있다. 반면, 정부의 계획은 관료적인 의사 결정 과정으로 인하여 시장보다 비신축적인 조정을 나타내는 것이 일반적이다. 또한 정부의 조정에 의해 특정 기업이 독과점적 시장 지배를 하게 되면 시장의 변화에 경직적인 대응을 함으로써 오히려 사회적 비용을 증대시키는 경향이 있다.

예를 들어, 과잉 설비의 문제도 미래의 예측이 불확실한 상황에서 민간 기업은 미래의 사업 기회가 확보되지 않으면 당연히 진입한 인센티브를 잃게 된다. 시장 전망이 악화된다면 자율적인 의사 결정을 통해 퇴출이나 여타 산업으로의 전환을 결정하게 될 것이다. 반면, 정부에 의해 독과점적 지위가 보장된 기업은 시장 수급이 악화되는 상황에서도 독과점적 이윤을 확보할 수 있기 때문에 과잉 설비의 자율 조정적인 인센티브가 그만큼 적어지게 된다.

둘째, 조정에 따른 사회적 비용이 민간 기업의 경우에 더 적게 나타난다. 정부가 인위적으로 진입을 규제하는 산업은 미래의 수익까지도 암묵적으로 정부가 보장해주는 경우가 많다. 정부가 독점 기업으로 보호 육성해준 기업이 과잉 설비로 인해 구조 조정을 하게 된다면, 이에 수반되는 조정 비용의 일부를 정부가 부담하는 경우가 많다. 이러한 과정에서 정부와 기업이 위험을 공동으로 분담하는 역할을 한다. 그러나 민간 기업은 민간 스스로 자율적으로 조정을 실시해야 하기 때문에 구조 조정에 따른 사회적 비용이 오히려 적게 나타난다.

따라서 미래의 구조 조정에 따른 사회적 비용을 적게 하기 위해서는 정부가 진입을 자유롭게 허용하는 것이 바람직하다. 다만, 민간 기업이 자기 책임 하에 모든 투자 결정을 할 수 있도록 하여야 한다. 실제 정부는 이러한 취지에서 제철업에 대한 허가제를 철폐하였고, 현재는 기술 도입 신고의 수리 여부를 가지고 진입을 규제하고 있는 실정이다. 이러한 접근도 결코 바람직한 정책방향이 아니다.

4) 글로벌 경제와 시장 수급

경제의 글로벌화가 확대되면서 국내 시장의 수급에 대한 불확실성이 증가하고 있는 것도 진입의 조건에 영향을 주는 요소이다. 현재까지 제시된 대부분의 철강 수급 전망은 국내 시장 여건을 중심으로 추정된 것이다. 그러나 철강 수급의 정확한 평가를 위해서는 해외 시장의 여건도 고려되어야 할 것이다. 국내에서의 공급 과잉이 수출로 연결되거나, 초과 수요가 수입으로 충당된다면 국내 시장의 수급 불균형이 해소될 수 있기 때문이다.

해외 시장의 여건은 국내보다도 불확실한 요소가 더 많이 내재되어 있다. 경제 외적인 국제 상황은 물론이고 각국의 경제 여건, 수출입에 영향을 주는 환율과 통상 관계 등 수없이 많은 요인이 작용하고 있다. 정부가 이와 같은 모든 요인을 고려하여 장기적인 산업 정책을 주도하는 것은 상당한 위험을 수반하고 사회적 비용을 증대시킬 요인이 많다. 시장이 실패할 수 있는 것처럼 정부도 당연히 실패할 위험을 안고 있기 때문이다.

따라서 불확실성이 높은 산업일수록 정부보다는 시장의 자율적인 조정 능력에 의존하는 것이 자원 배분의 효율성을 더욱 증대시킬 수 있다. 시장의 자율적인 조정 기능이 충분히 발휘될 수 있도록 하는 산업 정책이 더 바람직한 접근이다. 왜냐하면 국제 시장에서의 치열한 경쟁이 곧 시장 조정을 신속하게 유도하는 역할을 하기 때문이다. 정부가 개입하지 않고 시장의 자율 기능에 맡겨진 상태에서 국제시장에서 경쟁력이 없는 기업이 생존할 수 없으며, 시장 전망이 열악한 산업에는 자율적으로 진입하려는 기업이 나타나지 않을 것이다. 이러한 의미에서 정부의 조정보다는 시장의 자율 기능이 훨씬 효율적이고 바람직한 자원 배분 상태를 가져오게 된다.

5) 독과점과 경쟁의 효율성

독과점과 경쟁의 효율성 논쟁은 널리 알려져 있다. 경제원론의 기본은 독점보다 경쟁 산업에서 자원 배분의 효율성이 높다는 것이다. 가격과 품질의 경쟁력을 증대시키고 나아가 기술 개발에서도 독점보다 경쟁이 우위에 있다는 것이 일반적인 결론이다. 따라서 이 원칙에 의하면 경쟁이 가능한 산업은 경쟁을 촉진하는 것이 바람직한 정책 방향이 된다. 따라서 경쟁과 독점의 효율성 논쟁은 과연 제철 산업이 경쟁 가능한 산업이냐의 여부로 귀착된다.

전통적 관점에서는 막대한 고정 비용이 투자되는 철강과 철도, 전기 통신, 조선 등은 시장에서의 자유로운 경쟁이 불가능한 산업으로 여겨졌다. 이러한 산업은 경쟁을 한다해도 결국은 독점으로 귀착되는 속성을 가지고 있는 것으로 설명되었다. 철강도 여기에 해당되는 자연 독점 산업으로 분류되어왔다.

그러나 최근 기술의 발달과 민간의 투자 능력이 크게 증가되면서 전통적인 자연 독점 산업의 영역이 크게 축소되고 있다. 통신은 이미 선진국에서 경쟁체제로 바뀌었고, 철강도 많은 국가에서 민간 기업이 주도하는 경쟁체제로 전환되고 있다. 따라서 전통적인 자연 독점 산업의 논리를 철강 산업에 적용하는 것은 큰 의미가 없어 보인다.

제철이 경쟁이 가능한 산업이라면 당연히 민간의 참여와 시장 경쟁의 제고가 자원 배분의 효율성을 증대시키게 된다. 경쟁이 가능한 산업에서는 일부에서 우려하는 파괴적 경쟁이 불가피하게 수반될 수도 있다. 그러나 개방체제에서는 정부 규제가 이루어지는 산업에서도 외국 기업과의 치열한 경쟁을 회피할 수 없으므로, 정부 규제가 과당 경쟁의 가능성을 축소시키는 것은 아니다. 또한

과당 경쟁이 발생하는 경우에도 규제받는 산업에서 사회적 비용이 더 많이 나타나는 경향이 있다.

맺음말

정부의 산업 규제는 시장의 실패가 발생하거나 공공성이 강한 산업, 규모의 경제로 인한 자연독점 등의 경우에 정당화될 수 있다. 또한 산업 발전의 초기 단계에서 국내의 유치 산업을 보호하기 위한 수단으로서 정부의 개입이 정당화될 수 있으며, 과당 경쟁으로 인한 자원의 낭비가 예상되는 경우에도 제2사업자의 진입을 억제할 수 있다.

그러나 이러한 정책의 논리적 배경은 모두 시장의 경쟁 기능이 정부의 '보이는 손' 보다 비효율적인 경우에 해당된다. 시장 경쟁이 가능하고 규모의 경제가 크지 않으며 공공성이 약한 산업에서는 당연히 정부의 진입 규제가 완화되어야 한다.

이러한 논리를 제철 산업에 적용하면 부분적으로 정부의 진입 규제가 당연한 것으로 수용될 수 있다. 제철은 규모의 경제가 나타날 수 있으며, 공공성이 강한 전략 산업이기도 하고 경우에 따라 과당 경쟁이 발생할 여지도 있을 것이다. 그러나 현재 논쟁의 핵심이 되고 있는 문제들을 파악해보면, 제철 산업에 대한 진입 규제의 타당성에 대한 의문이 제기되지 않을 수 없다.

다시 말하면, 과당 경쟁의 가능성을 판단하는 수요에 대한 예측은 연구 기관마다 달라서 시장의 불확실성이 높은 것으로 평가되며, 국내 수급 사정이 해외 요인에 좌우될 수 있는 여지도 많다. 글로벌 경제에서 국내 시장의 수급은 해외 시장의 여건에 따라 크게 좌우되기 때문이다. 또한 국내에서 시장을 독점하고 있는 기존 업체의 증설이 지속되고 있고, 기술 발전으로 인하여 경제성을 확보할 수 있는 규모가 점차 하향 조정되고 있는 것도 사실이다. 특히, 중요한 것은 민간 기업이 시장의 잠재력에 많은 진입의 인센티브를 갖고 있으며, 적극적으로 참여의 의사를 보이고 있다.

따라서 이러한 여건이라면 정부의 보이는 손에 의한 조정보다는 시장의 자율적인 경쟁 기능에 의한 진입의 결정이 자원 배분의 효율성을 높여줄 수 있을 것이다. 시장의 불확실성은 민간 기업의 이윤 동기에 의한 자율적 조정이 정부 개입보다 더 신축적인 조정 능력을 갖고 있다. 제철 산업에 대한 진입 여부도 민간이 자율적으로 자기 책임 하에 결정하도록 유도하는 것이 인위적 규제보다도 바람직한 접근이라고 평가된다. 제철 산업도 이제는 시장 경쟁이 가능한 여건으로 변화되고 있으며, 독과점보다는 시장 경쟁이 보다 효율적인 산업 성과를 달성할 수 있기 때문이다. HRI