

네트워크산업 법제 연구

-전력 및 철도산업을 중심으로-

한정미 · 김윤정

KOREA

LEGISLATION

RESEARCH

INSTITUTE



연구보고 2014-08

네트워크산업 법제 연구

- 전력 및 철도산업을 중심으로 -

한정미·김윤정

네트워크산업 법제 연구

- 전력 및 철도산업을 중심으로 -

Research on Legal System for Network
Industries

- Focusing on Electric Power Industry and
Railroad Industry -

연구자 : 한정미(연구위원)

Han, Joung-Mee

김윤정(부연구위원)

Kim, Yun-Jeong

2014. 10. 31.

요약문

I. 총론

- 전력·철도·수도·가스·방송통신 등과 같은 네트워크 산업에서는 네트워크 부문의 자연독점적 특성 때문에 경쟁제한의 우려가 크고 서비스의 안정적 공급이 제한될 우려가 있음
 - 본 연구에서는 특히 다른 네트워크산업에 비해 경쟁도입의 필요성이 집중적으로 논의되어 온 전력산업 및 철도산업을 중심으로 공정한 경쟁을 보장하고 서비스를 안정적으로 공급하기 위하여 필요한 법제 개선방안을 연구함
- 네트워크산업에서 경쟁을 촉진하기 위한 핵심적인 방법은 네트워크에 대한 비차별적인 접근을 보장하는 것임
 - 이는 전력산업에서 송배전부분의 절대적인 중립성·공평성 보장의 문제로 나타나고 있고, 철도산업에서는 중립적인 철도관제권의 문제로 나타나고 있음
- 이와 같은 네트워크산업의 공통점 때문에, 독일에서는 연방 네트워크규제청이라는 독립된 기관을 별도로 설립하여 네트워크의 차별적인 접근에 대한 통일적인 규제를 담당하고 있음

II. 전력산업

□ 전력산업의 특징 및 법제

- 전력산업은 완전경쟁이 가능한 다른 산업분야와 다른 몇 가지 특성을 가지는데, 대표적으로 공공재적 성격, 시장 진입을 위한 막대한 설비투자 및 필요자본, 안정적인 공급이 중요한 특성
- 전력산업에 관해서는 「전기사업법」이 중심이 되고 있으며, 전력산업의 구조개편과 관련된 「전력산업구조개편에관한법률」의 내용은 2000년 12월 23일 공포된 「전기사업법」에 반영되어 있음

□ 전력산업 현황 및 문제점

- 우리나라는 「전력산업구조개편에관한법률」에 따라 2001년 발전 부문만 한전에서 분리해 6개 발전자회사로 나뉘게 된 후, 배전 및 판매 분할은 중단된 상태로 10년 이상 지속되고 있는 상황
- 전력시장의 구조개편 긍정론은 한전 재무구조 악화 해소, 공기업 독점체제의 비효율 누적, 불합리한 소비행태의 개선과 다양한 소비유형의 수용 등이 제시
- 전력산업의 구조개편 부정론은 공익성의 훼손, 보편적 서비스 제공의무를 부여하는 근거로 시행하는 요금규제 및 사업자 규제의 불가능, 인력감축, 해외매각 등이 제시
- 전력시장 내에서 일부 사업자에게 지배력이 집중되고, 행사될 경우 전력공급의 비효율성이 발생될 여지가 있으며, 투자에 대해서도 오판을 하게 만들 수 있음

□ 전력산업 관련 외국의 사례

- 미국의 전력시장은 자유로운 경쟁을 추구하면서도 이러한 자유 경쟁이 특정 소수에게만 주어질 우려가 발생할 경우에는 정부 주도의 필요한 규제를 적절히 혼용
- 영국의 전력시장은 수차례의 구조개편을 통하여 시장기능이 활성화되는 시장으로 발전하게 되었고, 전력난에 능동적으로 반응할 수 있는 시장 구조를 형성
- 호주의 전력시장 구조개편은 독점 공기업의 비효율성 및 주정부의 재정난을 타개하기 위한 목적이었으며, 일본은 전력소비자의 전기사업자 선택권까지 보장하는 입법이 완료

□ 전력산업에 관한 법제 개선방안

- 우리나라의 전력산업은 기존의 인프라 확대 정책에서 수요정책의 전환이 필요한 시점에 와 있는 것으로 판단
- 전력산업은 수요자의 전력서비스 선택의 자유를 보장하는 방향으로 추진되어야 할 것이며, 이를 위한 전기사업 관련 법령의 완화도 필요
- 전기사업자의 진입 확대에는 안정적 전력공급을 위한 송전망에 대한 동등접근권 보장, 수요자 중심의 요금제도, 시장지배력 규제 등이 바탕이 되어야 함
- 전력산업의 구조개편 및 발전을 위하여 독립규제기관이 필요하며, 독립규제기관은 시장 참여자들을 규율하며 조정하는 권한을 가지며 특정한 부문에 대하여 적용되는 보편적 서비스 제공의무를 지도록 함

Ⅲ. 철도산업

□ 철도산업의 특징 및 법제

- 철도산업에서는 네트워크산업의 일반적인 특징이라 할 수 있는 규모의 경제가 발생하고 있으나, 기술진보로 인해 자연독점의 특성이 사라지고 있으며, 독점의 폐해로 인해 경쟁도입의 필요성이 논의되고 있음
- 철도산업에 경쟁도입의 기초를 마련하고자 2003년 7월 철도산업기본법이 제정되었으며, 2004년 12월에는 「철도산업 구조개혁 로드맵」에 근거해 철도사업법이 제정됨

□ 철도산업의 현황 및 문제점

- 철도산업에서는 원가보다 낮은 운임, 높은 선로사용료, 한국철도공사의 독점의 폐해로 인한 과도한 인건비, 낮은 생산성, 비효율적 경영 등으로 인하여 만성적으로 적자가 발생하고 있으며, 국민의 세금으로 적자를 보전하고 있음
- 철도경영의 효율성을 제고하기 위해 경쟁도입의 필요성이 오랫동안 논의되어 왔음
- 현행 철도산업발전기본법과 철도사업법에는 철도운영부문을 한국철도공사가 독점한다는 조항이 없으며 당연히 복수의 경쟁사업자가 존재할 수 있음을 전제로 하고 있음
- 이러한 규정에 근거하여 2013년 12월 27일에는 철도공사 출자회사인 수서고속철도(주)가 철도사업법에 따른 새로운 경쟁사업자로서 철도운송사업 면허를 발급받았음

□ 철도산업 관련 외국의 사례

- 미국에서는 처음부터 민간주도로 철도망이 건설되었으며, 국가의 규제에 인하여 철도산업에 부실이 발생하자 1980년에 규제를 완화하는 스테거 철도법이 통과되었음
- 유럽연합(EU) 및 주요 회원국인 영국, 프랑스, 독일 등에서는 제1·2·3·4차 철도 패키지에 따라 네트워크와 철도서비스를 분리하고 철도서비스에서 경쟁을 도입하는 등 점진적인 철도산업 시장개방을 추진하고 있음
- 일본에서는 전통적으로 사철이 발달하여 왔으므로, 국철과 사철이 별도의 네트워크를 건설하여 서로 경쟁하고 있음

□ 철도산업에 관한 법제 개선방안

- 철도산업에서 경쟁자가 공정한 경쟁을 할 수 있도록 하기 위해서는, 철도시설 사용계약의 당사자를 분명히 하고, 독립적인 제3자로 하여금 철도관제권 및 철도시설 유지보수와 차량임대 및 정비서비스 등을 담당하도록 하여 경쟁사업자가 비차별적으로 철도시설에 접근할 수 있도록 하여야 함
- 철도서비스의 공익성을 보장하기 위해서는, 회계처리기준을 세분화·명확화하여 경영적자를 개선하고, 최저보조금 입찰제 등을 도입하여 적자노선에서도 철도서비스가 안정적으로 공급될 수 있도록 할 필요가 있음

IV. 종합검토

□ 네트워크 산업의 특성을 반영한 규제의 필요성

- 공공부분과 민간부분이라는 이분법적 거버넌스로 접근한다면 어떤 것이 정답이고 올바른 선택인지 결론을 낼 수 없음
- 양쪽 모두 장단점을 가지고 있고 어떻게 운영하느냐, 국가별로 어떤 경제 상황 하에 있느냐에 따라 다른 결론이 나타날 것임
- 결과적으로 산업발전의 단계와 국가의 해당 산업 육성 의지 등의 종합적인 판단 하에 공공부분의 역할을 변화시킬 것인가를 결정
- 네트워크 산업에 있어서 경쟁도입에 대한 가능성은 외국의 여러 나라의 예와 유사한 것에 해당하지만, 우리나라에서 이러한 정책이 올바로 자리 잡기 위해서는 경쟁도입 이후에도 합리적이고 지속적인 규제정책과 경쟁정책이 적용될 필요
- 경쟁 집행은 규제의 배경과 규제의 목적을 고려하여야 하며, 네트워크 산업의 경쟁 집행과 규제의 목적은 서비스의 안정적 공급과 소비자 권익증진
- 경쟁과 규제가 소비자들을 위한 시장을 만드는데 필수적이고 보완적인 역할을 수행하기 위해서는, 규제기관과 경쟁법 집행자들 사이에 긴밀한 협력이 필요

▶ 주제어 : 네트워크 산업, 비차별적 접근, 전력산업 구조개편, 전기사업법, 전력서비스, 철도산업 구조개혁, 철도관제권, 회계분리

Abstract

I. General

- Network industries, such as electric power · railroad · water supply · gas · broadcasting communications, etc., are inherently monopolistic, threatening not only fair competition, but also secure supply of service.
 - This research in particular focuses on electric power and railroad industries considered to be in greater need of competition than other industries in order to find a way to improve legal system to encourage fair competition, and to ensure secure supply of service.
- The essence to encourage competition in network industries is to grant access to network in a nondiscriminatory manner.
 - In electric power industry, the matter is related to absolute neutrality/impartiality for power transmission/distribution, and in railroad industry, to neutral control over railroad.
- For this reason, Germany has established “Bundesnetzagentur” to uniformly regulate access to network preventing a discriminatory treatment.

II. Electric Power Industry

Feature and Legal System

- Electric power industry is distinguished from other industries available for perfect competition in several aspects, such as its characteristic of public goods, the need for huge investment for facilities/necessary capital to penetrate the market, and the demand for secure supply of service.
- Electric power industry is governed by the Electricity Enterprise Act. The rules contained in the Law on the Reorganization of Structure for Electric Power Industry were included in the Electricity Enterprise Act published on December 23, 2000.

Status and Problems

- In accordance with the Law on the Reorganization of Structure for Electric Power Industry, Korea Electric Power Corporation (KEPCO) separated the electricity generation department split into six subsidiaries. However, the power distribution and sales departments have never been separated for more than ten years.
- The proponents for the reorganization of structure for electric power industry urge to improve the KEPCO's impeded financial structure, inefficiency accumulated by public monopoly, and irrationality in consumption, etc.
- The opponents for the reorganization of structure for electric power industry emphasizes the public interest, impracticability to regulate a

provider, or charge imposed, for universal service, reduction in labor force, etc.

- Oligopoly in the electric power market would cause inefficiency in electric power supply, and misjudgment for investment.

Foreign Cases

- The U.S. electric power market bases on free competition. In case of oligopoly formed in the market, the government is allowed to intervene.
- The U.K electric power market has been vitalized through several reorganizations of structure, and has established a market structure to cope actively with an electric power shortage.
- The Australian electric power market has been reorganized to improve inefficiency of public monopoly, and to solve the government's financial problem. Japan has legislated for the consumers' right to select an electric power provider.

Ways to Improve Legal System for Electric Power Industry

- The Korean electric power industry appears to be in need of policy change: from infrastructure expansion policy to demand policy.
- The electric power industry should guarantee the customers' free choice for an electric power service. To this end, the laws on electricity enterprise should be eased.
- The penetration of electricity enterprise companies should be expanded based on the equal access to transmission network for secure supply

of electric power, charge centered on customers, regulation on the control over the market, etc.

- An independent regulatory agency should be established for the reorganization of structure/development for electric power industry. The agency should have authority to regulate the market bearing an obligation to provide a particular universal service.

III. Railroad Industry

Feature and Legal System

- Railroad industry, like other network industries, has generated economies of scale, but natural monopoly has faded away through advanced technology. The industry has been in need of competition due to the harmful effect of monopoly.
- To introduce competition in railroad industry, the Railroad Industry Act was enacted in July, 2003. In December, 2004, based on the Roadmap for Structural Reform of Railroad Industry, the Railroad Enterprise Act was enacted.

Status and Problems

- Due to the lower charge than the cost, high track access fee, excessive personnel expenses caused by the harmful effect of monopoly, low productivity, inefficient management, etc, chronic deficit has occurred, which has been made up by taxes.

- The railroad industry has been in need of competition to improve efficiency for railroad management.
- The current Framework Act on the Development of Railroad Industry/ Railroad Enterprise Act are premised on plural competitors without granting monopoly to Korea Railway Corporation.
- Based on these provisions, on December 27, 2013, Supreme Railways, Inc., a mutual investment company of Korea Railway Corporation was licensed for a competitive common carrier in accordance with the Railroad Enterprise Act.

Foreign Cases

- In the United States, railroad network has been constructed mainly by private sectors. As the government's intervention had impeded the railroad industry, Staggers Rail Act was enacted to ease the regulations in 1980.
- In European Union (EU) including U.K., France, Germany, etc, through the four-time Railway Package, the network has been separated from the railroad service in which competition has been introduced in an effort to open the railroad market.
- In Japan, traditionally, private railroads have been developed in competition with the national railroad on the separate networks.

Ways to Improve Legal System for Electric Power Industry

- For fair competition in railroad industry, the parties of the contract to use railroad facilities should be clarified. Moreover, an independent

third party should control railroads, taking responsibilities for the maintenance of railroad facilities and the rental/maintenance of railroad cars, so that access to railroad facilities will be given in a nondiscriminatory manner.

- To protect public interest in the railroad service, an accounting standard should be subdivided and clarified to improve deficit. Also, the bidding system to minimize subsidy, etc. would stabilize the railroad service notwithstanding deficit.

IV. Conclusion

- Regulations considering the feature of network industries are required.
- Neither public nor private sector is an ultimate problem solver.
- Both sectors' pros and cons should be weighed based on the economic situation of each country.
- The role of the public sector depends on the level of the industry development, the country's willingness to rear the particular industry, etc.
- The policy to introduce competition in network industries would be similar to those of foreign countries, but should be paired with regulation and competition policies to be properly settled.
- The competition policy should be enforced with consideration for the regulation's background and purpose. The purpose of competition

and regulation in network industries is the secure supply of service and promotion of consumer rights and interests.

- Competition and regulation would work together in the market based on the cooperation of relevant agencies.

➤ **Keyword : Network Industries, Nondiscriminatory Access, Reorganization of Structure for Electric Power Industry, Electricity Enterprise Act, Electric Power Service, Structural Reform of Railroad Industry, Control over Railroads, Accounting Separation**

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
제 1 편 총 론	5
제 1 장 연구의 목적	27
제 2 장 연구의 범위와 방법	31
제 1 절 연구의 범위	31
제 2 절 연구의 방법	31
제 3 장 네트워크산업 규제에의 공통점	35
제 1 절 네트워크산업 규제에의 공통점	35
제 2 절 네트워크산업에 대한 독일 연방 네트워크규제청의 규제	37
1. 조 직	38
2. 규제권한	43
제 2 편 전력산업	4
제 1 장 전력산업의 특징 및 법제	49
제 1 절 전력산업의 특징과 시장현황	49
1. 전력산업의 특징	49
2. 전력시장의 현황	50

제 2 절 전력산업 관련 법제 현황	53
1. 전력산업 법제 개관	53
2. 전력산업 구조개편 관련 법령의 내용	54
제 2 장 전력산업의 문제점	57
제 1 절 전력산업 구조개편 관련 문제점	57
1. 전력산업의 정책변화와 구조개편	57
2. 전력시장 구조개편 논의의 필요성	62
제 2 절 전력시장의 운영 관련 문제점	65
1. 전력시장의 지배력 집중	65
2. 전력시장의 경쟁적용의 한계	66
제 3 장 전력산업 규제에 관한 외국의 사례	71
제 1 절 미 국	71
1. 서 설	71
2. 전력시장의 변화 및 규제기관	72
3. 전력산업 관련 법제	74
제 2 절 영 국	75
1. 서 설	75
2. 전력산업 관련 법제	77
3. 전력산업 관련 규제기관	78
제 3 절 호 주	83
1. 서 설	83
2. 전력산업 관련 법제	84

3. 규제기관 및 관련 제도의 개선	85
제 4 절 일 본	94
1. 서 설	94
2. 전력시스템 개혁의 기본방침	95
3. 전기사업법의 주요내용	96
제 5 절 소 결	99
제 4 장 전력산업에 관한 정책과 법제 개선방안	103
제 1 절 전력산업 발전을 위한 정책적 검토	103
1. 자유화와 민영화의 구분	103
2. 경쟁적인 시장구조의 형성	104
3. 민영화 방식과 소유구조의 문제	106
4. 경쟁체제로의 변화에 관한 한계와 가능성	107
제 2 절 전력산업 관련 법제 개선방안	109
1. 전력서비스 선택의 자유	109
2. 안정적 전력공급	116
3. 규제기관의 독립성 확보	124
제 3 편 철도산업	147
제 1 장 철도산업의 특징 및 법제	149
제 1 절 철도산업의 중요성과 특징	149
1. 철도산업의 중요성	149
2. 철도산업의 특징	150
제 2 절 철도산업 관련 법제운영 현황	152

1. 철도산업발전기본법	153
2. 철도사업법	160
3. 철도산업 관련 기타 법률	166
제 2 장 철도산업의 문제점 및 구조개혁의 추진	169
제 1 절 철도산업의 경영 관련 문제점	169
1. 철도산업의 경영실적	169
2. 적자발생의 주요원인	173
제 2 절 철도산업 구조개혁의 추진과 철도 산업의 현행구조 ...	176
1. 철도산업 구조개혁의 추진	176
2. 철도산업의 현행구조	180
제 3 장 철도산업 규제에 관한 외국의 사례	193
제 1 절 미 국	193
1. 미국의 철도산업 및 철도규제의 역사	193
2. 미국 철도규제의 내용	196
제 2 절 유럽연합(EU)	200
1. 유럽연합(EU)	200
2. 영 국	207
3. 프랑스	214
4. 독 일	221
제 3 절 일 본	227
1. 철도 구조개혁의 배경	227
2. 분할 민영화 이후 일본 철도산업의 구조	231

제 4 장 철도산업 법제 개선방안	237
제 1 절 철도산업 관련 현행 법제의 문제점	237
1. 철도산업의 공정한 경쟁 관련 현행 법제의 문제점	237
2. 철도산업의 공익성 관련 현행 법제의 문제점	244
제 2 절 철도산업 관련 법제 개선방안	248
1. 철도산업의 공정한 경쟁 관련 법제 개선방안	248
2. 철도산업의 공익성 관련 법제 개선방안	261
제 4 편 종합검토	265
참 고 문 헌	273

표 목차

<표 1-2-1> 전문가워크숍 및 전문가회의 개최 내용	32
<표 1-3-1> 독일 연방 네트워크규제청 심결위원회의 권한과 임무 ...	39
<표 1-3-2> 독일 연방 네트워크규제청 정책국의 현황과 관장업무 ...	41
<표 2-1-1> 전력시장 운영	51
<표 2-1-2> 전력거래 영역의 구분	51
<표 2-1-3> 전력시장 참여자 현황	52
<표 2-2-1> 1단계 전력산업 구조개편 전·후의 비교	61
<표 2-3-1> 미국 전력산업 주요정책의 변화	72
<표 2-3-2> 전기법의 구성	78
<표 2-3-3> ‘전력시스템개혁의 기본방침’의 주요내용	95
<표 2-4-1> 망 개방에 따른 경쟁구분	117
<표 2-4-2> 전기요금 부과기준	119
<표 3-1-1> 철도산업발전기본법의 구성	155
<표 3-1-2> 철도사업법의 구성	162
<표 3-1-3> 철도관련 법령 현황	167
<표 3-2-1> 철도공사의 적자 발생요인 관련 주요쟁점	175
<표 3-2-2> 일반철도 주요 완공사업 현황	185
<표 3-2-3> 국내 도시철도 운송사업자 현황	191
<표 3-3-1> 2007년부터 철도화물노선 개방	201

<표 3-3-2> 2010년 1월부터 국제여객시설 접근개방	202
<표 3-3-3> 제1차 철도 패키지의 선로시설의 접근 내용	203
<표 3-3-4> 제2차 철도 패키지의 주요내용	204
<표 3-3-5> 제3차 철도 패키지의 국제 여객서비스 개방 내용	205
<표 3-3-6> 프랑스의 단계적 개혁	215
<표 3-3-7> 2014년 SNCF의 독일식 지주회사 전환개혁의 추진내용 ...	218
<표 3-3-8> 국철 분할방법 - 지역분할과 상하분리	229
<표 3-3-9> 일본 JR 여객 회사 현황	231
<표 3-3-10> 상하분리에 의한 철도정비와 철도경영의 사례	234
<표 3-4-1> PSO 대상, 비대상 노선간 인건비 비중 비교 (’10년 기준)	247

그림 목차

<그림 2-3-1> 호주의 에너지 관련 기관	86
<그림 3-2-1> 철도산업의 구조	181
<그림 3-3-1> 철도발전에 관한 유럽 지침의 제·개정 현황	206
<그림 3-3-2> 영국의 철도관련 주체	209
<그림 3-3-3> 프랑스의 철도산업 구조	216
<그림 3-3-4> 프랑스의 철도관련 주체	219
<그림 3-3-5> 독일의 철도산업 구조	222
<그림 3-3-6> 독일의 철도관련 주체 현황	223
<그림 3-3-7> 일본의 국철분할과 JR여객운송회사	228
<그림 3-3-8> 일본 국철분할 후 출범한 JR체제	229
<그림 3-3-9> 일본 국철분할 후 각 기관의 변화	230

제 1 편 총 론

제 1 장 연구의 목적

전력산업과 철도산업은 국가의 기간산업을 구성하고 국민의 일상생활과 기업의 생산활동에 필수불가결한 서비스를 공급하면서, 대체재가 없어 수요가 가격에 대해 비탄력적인 특성을 지니고 있는데, 생산과 유통 및 소비를 잇는 서비스의 흐름이 그물망(network)과 같은 구조를 이루는 특성을 가지고 있으므로, 네트워크산업이라 일컬어지고 있다.¹⁾ 그런데 전력 및 철도와 같이 네트워크를 기반으로 하여 구성된 네트워크 산업에서는 네트워크 부문의 자연독점적 특성 때문에 경쟁제한의 우려가 크고 서비스의 안정적 공급이 제한될 우려가 있다.

네트워크 산업은 일반적으로 자연독점의 특성을 지니고 있다고 설명되고 있지만, 최근 들어 기술이 발달함에 따라 네트워크 부문(예컨대, 전력망·철도망의 소유 및 운영)을 제외한 非네트워크 부문(예컨대, 발전·배전서비스, 철도 여객·화물운송 서비스)에서는 경쟁이 가능하게 되었다. 즉, 자연독점적 특성을 지니고 있는 네트워크 부문과 경쟁도입이 가능한 非네트워크 부문을 분리하여, 전자는 독점을 그대로 유지하는 반면 후자는 민영화하거나 경쟁을 도입하고 있는 것이다.

자유화와 함께 규제 목적은 서비스 제공의 질차를 감독하는 것에서부터 경쟁이 가능한 환경을 조성하기 위함으로 변화하고 있다. 특정한 시장부문에서 규제감독의 실패는 결과를 통제함으로써 보상받으려 하지만 더 많은 경우에 자유시장경제의 자유로운 운용에 맡겨진다. 대표적인 예가 전력가격이다. 대부분의 나라에서 전력가격은 정부개입이 아닌 시장의 힘에 의하여 결정된다. 그러나 자유화와 민영화의 결과를 경쟁적인 시장구조의 형성의 관점에서 볼 때, 아무리 좋게

1) 조창현, “네트워크 민영화 무엇이 쟁점인가”, 해외 전력산업 동향(제5회차), 『KOREC WEBZINE』, 전기위원회, 2003.

<http://www.leadernews.co.kr/korec/webzine05/analysis/analysis.asp?wm=200304&seq=7&th=1&per=0> 2014년 5월 19일 최종접속.

평가해도 중간정도의 성과만을 거뒀다고 한다면 문제가 많다. 포괄적인 규제와 경쟁적인 시장의 부재 가운데 기업이 가격을 자유롭게 책정하고, 서비스의 질을 결정할 수 있다는 것을 의미하는 것이다. 게다가 자유화가 소유구조를 변화시키고 사적소유권의 범위를 확장시키는데 사실상 더 성공적이라는 것은 더 큰 문제이다.

이러한 측면에서 자유화가 경쟁을 촉진시킨다는 측면에서 큰 성과를 거두지 못하고 있음에도 불구하고 시장에만 맡겨두는 것은 위험하다는 우려가 있다. 규제의 포커스를 특정한 부문에 두기 보다는 서비스 제공의 다양한 측면에 두어 서비스에 대한 접근가능성을 쉽게 하고 적절하고 고품질의 서비스를 제공받을 수 있게 해야 한다는 것이다. 만약 우리나라에서도 자유화가 조금 더 진전된다면, 균형 있는 규제만을 목표로 할 것이 아니라 규제기관에게 규제의 규범과 기준에 대하여 준수하지 않는 자와 현직에 재임하고 있는 자에 대하여 제재할 수 있는 충분한 규제권한을 부여하도록 해야 한다. 또한 규제기관들 간에 충분한 상호협조와 더불어 건전한 공공책임무성 장치도 필요할 것이다.

이와 관련하여 경쟁도입 절차가 진행 중인 전력산업 및 철도산업은 최근 네트워크 산업의 민영화와 관련하여 전 세계적으로 주목받고 있는 분야이고, 우리나라에서도 이미 非네트워크 부문인 발전 및 배전 서비스와 철도 여객운송 서비스 등의 경쟁도입과 관련하여 최근 뜨거운 논쟁이 이루어지고 있다. 또한, “전국적인 네트워크”와의 관련성 때문에 다른 네트워크산업에 비해 더욱 경쟁의 도입여부에 관한 사항 또는 서비스의 안정적 공급을 위한 규제의 필요성에 관한 사항을 공통적으로 가진다는 특징이 있으며, 지역별 서비스가 가능한 수도산업이나 가스산업과는 달리, 非네트워크 부문에서 이루어지는 서비스가 전국적인 네트워크와의 관련성을 통해 제공되어야 한다는 점에서 독점화된 전국적인 네트워크 부문을 통제하는 자로부터 非네트워크 부문의 경쟁을 제한받을 가능성이 크고 사업자들은 전국적 네트워크 중

일부 수익성이 높은 지역(대도시)에 대해서만 서비스를 제공하고자 하는 유인이 크다는 점에서 수익성이 낮은 지역에서는 서비스의 안정적 공급이 저해될 우려가 있다.

구체적인 전력산업과 철도산업의 서비스 관련 보완사항으로는 첫째, 전력서비스의 안정적 공급을 보장하기 위해서는 시장분할에 따른 가격차별을 금지하고 투기적인 행위를 방지하여 전력 서비스의 안정적 공급을 강제할 장치가 필요할 것이며, 둘째, 철도관제 및 철도시설 유지보수업무는 그동안 철도공사에 위탁하여 수행하고 있었으나, 경쟁도입으로 복수 운영사업자가 경쟁할 경우 선로 사용시간대 배분 및 철도시설 유지보수업무 등이 공정하게 이루어지도록 할 장치가 필요하다는 점 등을 들 수 있다.

그러나 전력산업 및 철도산업과 관련된 현행 관련법제에서는 요금 규제 및 안전과 관련된 몇 가지 규정만을 두고 있을 뿐이므로, 새로이 경쟁이 도입되고 있는 분야에서 경쟁촉진 및 서비스의 안정적 공급을 보장하기 위한 특별한 규정을 두어야 할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 네트워크 산업 중에서도 경쟁이 이미 도입되었거나 현재 경쟁도입 절차가 진행 중인 “전력산업” 및 “철도산업”에 한정하여 연구를 수행한다.

특히 전력산업의 경우 이미 발전부문에서 경쟁이 도입되어 있고 배전 및 판매분야에서 경쟁을 도입하기 위한 논의가 현재 진행 중이므로 이에 관한 정책적 방향 및 법제 개선방안을 큰 틀에서 제시하려고 한다. 그리고 철도산업의 경우 오랜 논의와 정책적 결정 끝에 2013년 12월 27일 수서고속철도주식회사에게 철도사업 면허가 발급됨으로써 여객운송분야에서 경쟁이 도입되었으므로 한국철도공사와 신규사업자가 공정한 경쟁을 할 수 있도록 현행 철도 법제를 개선해야 할 필요가 있다. 따라서 철도산업의 경우 전력산업보다는 조금 더 구체적인 방향에서 법제 개선방안을 논의하려 한다.

제 2 장 연구의 범위와 방법

제 1 절 연구의 범위

제1편에서는 네트워크 산업의 특성에 관한 고찰과 이 보고서 전력 산업과 철도산업의 공통되는 연구의 목적과 방법에 대해 서술한다.

제2편에서는 전력산업에 관한 집중적인 검토를 하는데, 제1장에서는 전력산업의 특징과 법제를 「전기사업법」을 중심으로 살펴본 후 중단된 구조개편에 관한 정리를 하고, 제2장에서는 전력산업의 문제점에 대해 검토한다. 제3장에서는 주요국(미국, 영국, 독일, 호주, 일본)의 전력산업 관련 법제 및 정책변화 등에 관해 다루고, 제4장에서는 전력산업의 정책과 법제에 관한 개선방안을 검토한다.

제3편에서는 철도산업에 관한 집중적인 검토를 하는데, 제1장에서는 철도산업의 특징과 법제운영 현황을 「철도산업발전기본법」과 「철도사업법」을 중심으로 살펴보고, 제2장에서는 철도산업의 현황 및 문제점에 대해 검토한다. 제3장에서는 주요국(미국, EU, 영국, 독일, 프랑스, 일본)의 철도산업 구조개혁에 관해 다루고, 제4장에서는 철도산업 관련 현행 법제의 문제점과 개선방안을 검토한다.

제4편에서는 제2편과 제3편에서 검토한 전력산업과 철도산업의 내용을 중심으로 네트워크 산업의 정책방안과 법제의 개선방안에 대한 종합검토를 작성하고 마무리한다.

제 2 절 연구의 방법

이 연구는 전력산업분야와 철도산업분야로 구분하여 분야별 연구책임으로 진행한다.

제 2 장 연구의 범위와 방법

구 분	연구책임자
전력산업, 종합검토	한정미 연구위원
총론, 철도산업	김윤정 부연구위원

연구의 전문성을 높이고 다양한 의견을 수렴하여 실효성 있는 연구 결과를 도출하기 위하여 정책담당자, 법학교수, 실무가 등을 참여시켜 전문가 자문회의를 개최하며, 분야별 전문가의 집중적인 발표와 토론을 연구에 반영하기 위하여 전문가 워크숍을 개최한다.

<표 1-2-1> 전문가워크숍 및 전문가회의 개최 내용

회 차	일 시	주 제	참여자
제1차	4. 11.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 한국 철도산업 구조개혁 과정 ▪ 해외 철도산업 구조개혁 사례 ▪ 철도산업 경쟁도입 정책의 현황 	이재훈(한국교통연구원 선임연구위원) 김영미(동국대학교 외래교수) 배석주(국토교통부 서기관) 오동익(한국교통연구원 부연구위원) 김태호(사법정책연구원 연구위원) 윤혜선(한양대학교 교수) 한정미 (한국법제연구원 연구위원) 김윤정(한국법제연구원 부연구위원) 홍종현 (한국법제연구원 부연구위원)
제2차	4. 18	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민영화 개념의 이해 ▪ 일본 철도민영화 논의의 과정과 현황 ▪ 해외 철도민영화 논의의 과정과 현황 	차민식(부산항만공사 부사장) 김지영(한국법제연구원 부연구위원) 김재국(코레일연구원 부장) 김태호(사법정책연구원 연구위원) 이용상(우송대학교 교수) 조인성(한남대학교 교수) 차성민(한남대학교 교수) 김윤정(한국법제연구원 부연구위원)

회 차	일 시	주 제	참여자
제3차	4. 25	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 호주의 전력산업 법제현황 및 시사점 ▪ 독일의 전력산업 법제현황 및 시사점 ▪ 영국의 전력산업 법제현황 및 시사점 ▪ 우리나라의 에너지정책 변화와 전력산업 현황 	<p>류권홍(원광대학교 법학전문대학원 교수)</p> <p>길준규(아주대학교 법학전문대학원 교수)</p> <p>황태희(성신여자대학교 법과대학 교수)</p> <p>박권식(한전 대전충남본부장)</p> <p>박광수(에너지경제연구원 전력정책연구실 실장)</p> <p>유재국(국회 입법조사처 입법조사관)</p> <p>한정미(한국법제연구원 연구위원)</p> <p>김윤정(한국법제연구원 부연구위원)</p>
제4차	5. 21.	<ul style="list-style-type: none"> • 철도산업 경쟁도입 관련 국내 법제현황 • 철도산업 경쟁도입 관련 EU 법제현황 • 철도산업 경쟁도입 관련 일본 법제현황 	<p>서광석 (한국교통대학교 교수)</p> <p>배석주(국토교통부 서기관)</p> <p>김태호 (사법정책연구원 연구위원)</p> <p>조인성(한남대학교 교수)</p> <p>홍종현 (한국법제연구원 부연구위원)</p> <p>이용상(우송대학교 교수)</p>
제5차	6. 3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일본의 전력시장 개혁법제의 주요 내용과 시사점 ▪ 우리나라의 전력산업 법제의 변화와 개선방안 ▪ 미국의 전력산업 법제현황 및 시사점 	<p>이종영(중앙대학교 법학전문대학원 교수)</p> <p>노기현(부산대학교 법학연구소 전임 연구원)</p> <p>한정미(한국법제연구원 연구위원)</p> <p>김종천(한국법제연구원 부연구위원)</p> <p>조성봉(송실대학교 경제학과 교수)</p> <p>이준서(한국법제연구원 부연구위원)</p> <p>이유수(에너지경제연구원 연구위원)</p>

제 2 장 연구의 범위와 방법

회 차	일 시	주 제	참여자
제6차	6. 18	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 철도산업 경쟁도입 관련 영국의 법제현황 ▪ 철도산업 경쟁도입 관련 독일의 법제현황 	이용상(우송대학교 교수) 조인성(한남대학교 교수) 신광호(국토교통부 철도운영과 과장) 양근율 (한국철도기술연구원 녹색교통물류시스템 공학연구소 소장) 김영미 (동국대학교 외래교수)
제7차	8. 25	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 독일 네트워크규제청의 네트워크산업 규제 ▪ 일본의 전력산업 구조개편과 공익성 ▪ 우리나라 전력산업 요금체계의 발전방안 	황태희(성신여자대학교 법학과 교수) 유진식(전북대학교 법학전문대학원 교수) 현대호(한국법제연구원 경제법제연구실장) 조성봉(숭실대학교 경제학과 교수) 한정미(한국법제연구원 연구위원) 김윤정(한국법제연구원 부연구위원)

제 3 장 네트워크산업 규제의 공통점

제 1 절 네트워크산업 규제의 공통점

네트워크산업은 대체로 국가기간산업으로서의 역할을 하고 있고 네트워크 건설에 소요되는 비용이 막대하기 때문에 국가 주도로 네트워크가 설립되는 경우가 많다. 유럽 및 우리나라에서도 국가 주도로 네트워크가 설립되어 왔다.

국가 또는 공기업 등 단일한 독점적 주체에 의해 시설관리와 서비스 운영이 통합하여 이루어지는 경우에는 비효율적인 경영이 발생할 가능성이 매우 높는데, 그 이유는 네트워크 시설과 운영이 통합되어 있으므로 시설에 투입된 고정비용과 운영에 있어서 필요한 가변비용 등 회계가 명확히 분리되지 못하기 때문이다. 이와 같이 네트워크산업에서는 높은 고정비용 및 공통비용으로 인하여 정확한 비용산정 및 비용배분이 어려우므로 비용조작의 가능성이 높으며,²⁾ 이러한 방법으로 독점적 관리주체는 비효율적인 경영으로 발생하는 높은 비용손실을 감출 수가 있다.

독점적 관리주체에 의한 비효율적인 경영은 많은 국가에서 네트워크산업에 대해 경쟁을 도입하게 된 배경이 되었다. 민간이 독점적 공급자인 경우에는 독점적 지위를 이용하여 소비자에게 높은 요금을 부과함으로써 손실을 보전할 수 있고, 국가 또는 공기업이 독점적 관리주체인 경우에는 국민의 세금으로 손실을 보전할 수 있기 때문에 경영개선 및 서비스 품질개선이 쉽지 않다.

그러나, 네트워크산업에 경쟁을 도입하는 경우 경쟁사업자 사이에서 서로 비용지출 방식을 비교할 수 있게 되고, 가장 효율적으로 비용을

2) Felix Hojler, "Regulierung von Netzindustrien aus akonomischer Sicht", Jörn Lüdemann(Hrsg.), 「Telekommunikation, Energie, Eisenbahn」, Mohr Siebeck, 2008, p.33.

지출하는 자가 더 낮은 가격으로 더 높은 품질의 서비스를 제공함으로써 경쟁에서 살아남을 수 있기 때문에, 자연스럽게 효율적인 경영이 가능하게 되며 소비자도 그만큼 후생이 향상되게 된다.

그런데 네트워크산업에서 경쟁을 도입하여 소비자후생을 증가시키고 서비스를 안정적으로 공급하기 위해서는 그 전제조건으로서 경쟁사업자가 네트워크에 비차별적으로 공평하게 접근할 수 있도록 보장되어야 한다. 네트워크산업에서의 시장진입과 경쟁은 네트워크에 대한 접근이 허용될 때만 가능하며 이러한 접근에 차별이 존재하지 않을 때에만 제대로 된 경쟁의 장이 펼쳐질 수 있기 때문이다.³⁾

비차별적인 네트워크 접근의 필요성은 전력, 철도, 방송통신 등 어떠한 네트워크산업인지를 불문하고 경쟁이 도입된 경우에는 공통적으로 거론되고 있는 문제이다. 비차별적인 네트워크 접근의 보장은 전력산업에서는 송배전부분의 절대적인 중립성·공평성을 보장하는 문제로 나타나고 있고, 철도산업에서는 중립적인 철도관제권 및 시설사용권 등을 보장하는 문제로 나타나고 있다.

이와 같이 네트워크산업에 대해서는 공통된 관심사가 존재하기 때문에 독일에서는 연방 네트워크규제청(Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: 약칭 “BNetzA”)이라는 독립 규제관청을 설립하여 네트워크산업을 별도로 관할하고 있다. 이와 같이 네트워크산업을 별도의 독립된 규제기관에서 관할하는 방법은 하나의 규제기관 내에서 다양한 네트워크산업에 대한 규제경험을 공유할 수 있도록 함으로써 제도상의 격차를 줄일 수 있게 할 뿐만 아니라, 다양한 네트워크산업에 대한 체계적인 업무관장 가능하도록 하고 상호 공통된 원칙을 준수할 수 있도록 하며, 개별적인 산업별 규제기관을 통해 각 산업을 규제하는 경우의 문제점 즉 담당공무원이 사업자에 의해

3) Iris Henseler-Unger, “Die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde”, Jörn Lüdemann(Hrsg.), 「Telekommunikation, Energie, Eisenbahn, Mohr Siebeck」, 2008, p.43.

포획되는 것을 방지할 수 있다.⁴⁾

다음에서는 통신산업과 우편산업, 전기·가스 등의 에너지산업, 그리고 철도산업과 같은 다양한 네트워크산업에 대해서 일정한 사전규제 및 사후규제를 담당하고 있는 독일의 연방 네트워크규제청의 기능과 운영을 중심으로 네트워크산업에 대한 독립된 규제의 방법을 살펴보고자 한다.

제 2 절 네트워크산업에 대한 독일 연방 네트워크규제청의 규제

독일에서는 전기, 가스, 통신, 우편 그리고 철도와 같은 네트워크 산업을 통일적으로 규제하기 위하여 2005년 연방 네트워크규제청법을 제정하면서 기존에 통신과 우편을 규제하던 통신우편규제청(Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post)을 연방경제에너지부(Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, BMWiE)의 업무를 담당하는 독립적 규제기관으로 변모시켜 연방 네트워크규제청(BNetzA)을 설립하였다.⁵⁾

연방 네트워크규제청의 설립과 관련하여 중요한 점은, 기존에 관할 하던 통신 및 우편시장의 규제 및 감독권에 덧붙여 전기, 가스와 같은 에너지 시장의 규제 및 감독과 철도 시장의 감독 권한을 부여함으로써 국가기간시설로서의 네트워크를 통해 제공되는 서비스들에 관하여 하나의 규제기관에서 사전규제와 사후규제를 담당하도록 한 것이다.⁶⁾

4) Johannes Masing, “Zur Möglichkeit und Notwendigkeit übergreifender Grundsätze der Netzregulierung”, Jörn Lüdemann(Hrsg.), 「Telekommunikation, Energie, Eisenbahn, Mohr Siebeck」, 2008, p.162.

5) 황태희, “독일 네트워크규제청의 네트워크산업 규제”, 「네트워크 산업법제연구 -전력 및 철도산업을 중심으로- 제7차 전문가 워크숍 자료집」, 한국법제연구원, 2014.8.25, 11면.

6) Schmidt, “Neustrukturierung der Bundesnetzagentur:Verfassungs- und verwaltungs-rechtliche Probleme”, NVwZ 2006, p.907; 황태희, 위의 글.

연방 네트워크규제청에서는 초기에 네트워크의 무차별한 접속과 경쟁을 촉진시키는 것을 주된 업무로 하고 있었고, 이와 같은 기존의 망 감독권한에 덧붙여 2011년부터는 망 발전계획을 수립하고, 효율적인 망 구축계획과 인가절차를 수행하도록 하고 있으며, 특히 원전폐기 정책 이후에 2013.6.부터는 원자력전기망 폐지업무도 관할로 되어, 연방과 주 차원의 원자력발전 및 송전망 폐기 절차를 감독하고 있다.⁷⁾

1. 조 직

연방 네트워크규제청은 법률, 경제학, 공학, 수학, 통계 각각의 전문가 관료 및 행정관리조직 등으로 구성되어 조직내에서 정책 판단 및 규제권한을 행사함에 있어서 전문성을 강조하고 있으며, 조직은 1인의 청장과 2인의 부청장 및 이들이 관장하고 있는 일반 정책국, 그리고 이들과 조직적으로 분리되어 규제권한을 행사하는 9개의 심결위원회, 자문위원회, 외부 사무소 등이 있다⁸⁾.

연방 네트워크규제청은 1인의 청장과 2인의 부청장으로 구성되며 이들이 서로 다른 전문분야에서 임명되도록 하여 어느 하나의 관점에 치우치지 않도록 운영하고 있고, 그 외에도 총 32인으로 구성된 자문위원회(Beirat), 심결위원회(Beschlusskammer) 및 정책국을 두고 있다.

특히 심결위원회는 총 9개의 위원회 조직으로 구성되어 있는데, 각 심결위원회는 시장별로 관할을 구분하고 있으며, 1명의 주심과 2명의 부심으로 이루어진 심결위원회는 행정기관 내에서 구조적으로 독립적인 결정을 할 수 있는 준사법적 구조이기는 하지만 연방 카르텔청과

7) 연방 네트워크규제청 웹사이트 - 연방 네트워크규제청에 대한 개관, www.bundesnetzagentur.de/cln_1411/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/UeberdieAgentur/ueberdieagentur-node.html 2014년 8월 6일 최종접속; 황태희, 위의 글.

8) 연방 네트워크규제청 웹사이트 - 연방 네트워크규제청의 기능과 조직, http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1411/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/UeberdieAgentur/Akten-undOrganisationsplan/akten-undorganisationsplan-node.html 2014년 8월 6일 최종접속; 황태희, 위의 글, 13면.

같이 1심을 대체할 수 있는 것은 아니다.9)

2014년 현재 직속 심결위원회인 제1위원회, 통신 영역에서의 결정은 제2~3심결위원회, 우편 영역에서의 결정은 제5심결위원회, 그리고 제 4, 제6~9심결위원회는 에너지 영역에 대한 결정위원회로 운영되고 있으며, 에너지 규제업무가 증가함에 따라 최근에 통신업무를 담당하던 제4심결위원회를 에너지심결위원회로 전환한 것이 특징이다.10)

<표 1-3-1> 독일 연방 네트워크규제청 심결위원회의 권한과 임무

심결 위원회	권 한	구체적 임무
1	직속심결 위원회	통신, 우편 영역에서의 보편적 서비스와 주 과수 배정 - 통신법 제10조와 제11조의 시장획정 및 분 석절차, 통신법 제55조 제9항 및 제61조에 따른 주과수 배분, 제62조의 주과수 허가, 통신법 제81조와 우편법 제13조의 보편적 서비스 의무 부과 절차를 결정
2	통신심결 위원회	통신시장의 접속료와 통신 소매시장에서의 납용규제
3		이동통신 및 유선통신 영역의 도매시장과 가 입자회선
4	에너지심결 위원회	에너지 독점 공급 시장에 대한 인센티브규제 에 따른 사업자에 대한 신규 투자명령, 전기 공급규칙(StromNEV) 제19조에 따른 개별적

9) Holznapel/Enaux/Nienhaus, 『Telekommunikationsrecht』(2. Aufl.), § 5, Rn. 149; 황태희, 위의
글, 15면.

10) 황태희, 위의 글, 16면.

제 3 장 네트워크산업 규제의 공통점

심결 위원회	권 한	구체적 임무
		접속료 및 가스망사용료규칙(GasNEV) 제13조에 따른 가스사용료와 공급경쟁(Leistungswettbewerb)에 대한 결정, 전기 요금 모델, 예외인가 등의 결정
5	우편심결위원회	우편 시장에서의 접속료 규제 및 남용규제
6	에너지심결 위원회	전기 망 시장의 접속, 사업자 교체, unbundling 등에 남용 및 감독, 기준마련, 인가 및 제재 절차
7		가스 망 시장의 접속, 사업자교체, 가스저장 시설, 투명성 보장, unbundling 등에 대한 남용 및 감독, 기준마련, 인가 및 제재 절차
8		준사법적 절차로서 에너지경제법(EnWG)에 따른 전기 망 접속 및 요금 규제
9		준사법적 절차로서 에너지경제법(EnWG)에 따른 가스 망 접속 및 요금 규제

자료: 황태희, “독일 네트워크규제청의 네트워크산업 규제”, 16-17면.

이와 같이 연방 네트워크규제청에서는 규제처분과 관련된 사항을 독립된 심결위원회가 관장하게 하고 준사법적 절차를 따르게 함으로써 경쟁당국에서의 사후규제와 큰 차이를 두지 않게 하고, 이 심결과 관련된 정책사항 내지 시장분석을 정책부서에서 충분히 검토하여 참고자료를 제공하도록 함으로써 심결위원회의 심결이 법률 및 경제적, 기술적으로 전문성을 띠도록 하고 있다.¹¹⁾

한편, 연방 네트워크규제청은 심결위원회와 별도의 조직으로 통신, 우편, 에너지, 철도 네트워크 등에 대한 각종 정책수립 업무를 담당하

11) 위의 글, 28-29면.

제 2 절 네트워크산업에 대한 독일 연방 네트워크규제청의 규제

는 정책부서로서 총 9개의 정책국을 두고 있다. 이중 Z국은 총괄 사무국으로서 조직, 인사, 재정, 회계를 담당하며 IS국은 정보기술과 보안을 담당하고, 제1국과 제2국 및 제4국은 통신산업에 대한 경제정책과 법률 및 기술지원을 담당하며, 제3국은 우편산업 규제정책을, 제5국은 지역사무소 관할을, 제6국은 에너지산업 규제를, 제7국은 철도산업 규제를 각각 담당하고 있다.

<표 1-3-2> 독일 연방 네트워크규제청 정책국의 현황과 관장업무

부 서		관장업무
Z국 (Zentralabteilung)	총괄 사무국	조직, 인사, 재정, 회계
IS국 (Abteilung IS)	정보기술과 보안국	IT절차의 개발, 시장 감시조치의 기술적 해결, 전자서명, 개인정보 보호와 비밀보호
제1국 (Abteilung 1)	통신시장 규제에 있어서 경제정책국	통신 영역에서의 시장 획정과 시장분석, 시장 감시, 인터넷 거래에 대한 기본적인 경제적 문제 해결을 주된 업무로 하고, 그 밖에도 통신시장의 획정과 번호부여에 대한 국제적 협조 등을 담당함.
제2국 (Abteilung 2)	통신시장 규제에 있어서 법률정책국	통신시장의 경쟁 저해와 시장 지배적 지위 남용문제, 주파수 배정 및 관리와 관련한 법률 문제, 보편적 의무와 소비자 보호문제 등 법률정책을 다루는 역할을 함.
제3국 (Abteilung 3)	우편시장 규제정책국	우편시장 규제와 관련된 경제 문제 및 법률적 문제를 담당함.
제4국 (Abteilung 4)	통신시장 규제에 있어서 기술지원국	통신시장의 감시와 규제를 위한 기술적인 지원과 해결방안, 규제를 위한 기술 표준의 작성 등을 담당함.

제 3 장 네트워크산업 규제의 공통점

부 서		관장업무
제5국 (Abteilung 5)	지역사무소 관할국	전국적으로 산재해 있는 연방 네트워크규제청의 사무소와 분소의 업무 조화와 분장을 담당하며, 식별번호의 남용행위의 규제를 아울러 담당함.
제6국 (Abteilung 6)	에너지 규제 총괄국	가스와 전기 영역에 있어서 경제적, 법률적 사항의 규제를 총괄하는 업무. 특히 에너지경제법(EnWG)에 따라 시장 남용규제는 연방카르텔청의 권한이므로, 네트워크 규제청에서는 가스 혹은 전기 망의 접속규제와 접속료 규제, EU 및 주 정부와의 협조체계 구축에 비중을 두고 있음.
제7국 (Abteilung 7)	철도규제 총괄국	철도규제와 관련된 법률적 혹은 경제적 문제, 특히 철도망에의 접속규제를 담당함.

자료: 황태희, “독일 네트워크규제청의 네트워크산업 규제”, 18-19면.

이와 같이 기술 part와 법률, 경제 담당part가 별도의 국으로 구성된 정책부분에서는 협업을 통하여 중요한 정책적 판단을 하면서도 구체적인 사례에 있어서는 심결위원회를 보완해주는 기능을 하고 있다.¹²⁾

연방 네트워크규제청은 네트워크 산업과 관련하여 연방경제에너지부 하에서 관련 업무를 수행하고 있으나, 법에서 연방 네트워크규제청에게 결정권을 부여한 부분에 대해서는 연방경제에너지부가 그 결정에 대하여 침해할 수 없도록 규정하고 있으며, 만일 연방경제에너지부가 지시권을 발동하는 경우에는 연방관보에 지시사실과 내용을 공표하여야 한다.¹³⁾

12) 위의 글, 29면.

13) 황태희, 위의 글, 19-20면.

이렇게 인적, 조직적 내지 기능적인 독립성을 보장함으로써 연방 네트워크규제청은 정치적으로 별도의 고려가 필요한 부분에서 정치적 고려없이 규제법령에 따른 규제정책(Regulierungspolitik)에 충실한 결정을 내릴 수 있도록 제도화되어 있다.¹⁴⁾

2. 규제권한

(1) 전기와 가스 등 에너지규제

연방 네트워크규제청의 에너지 규제의 근거법령은 에너지경제법(Energiewirtschaftsgesetz, EnWG)과 2011년부터 추진되고 있는 원전폐기 정책과 그에 따른 신재생에너지의 전송을 위한 새로운 망 구축을 위한 전송망제거촉진법(Netzausbaubeschleunigungsgesetz, NABEG)이며, EU 전기 및 가스 지침과 에너지경제법 제29조 제1항에 따라 규제권한을 갖고 있는 네트워크규제청은 망 접속 조건, 망 접속 기준을 사전에 정하여 그에 따라 작성된 사업자가 신청한 내용을 인가할 권한이 있다.¹⁵⁾

14) Fetzer/Gross, Arndt/Fetzer/Scherer(Hrsg.), 「TKG Kommentar」, ESV, 2008, p.1723; 황태희, 위의 글, 20면.

15) Schneider/Theobald, 「Recht der Energiewirtschaft」(3. Auf.), C.H. Beck, 2011, p.1131; 황태희, 위의 글, 23면.

이러한 인가권 내지 결정권은 인센티브 규제(Anreizregulierung)에 따라 개별 사례에서 각각의 사업자가 신청한 투자계획 등의 내용 중 사업자가 비용에 따라 이윤을 적절하게 취하고 있는가에 대한 상한을 정하는 역할을 한다. 그렇게 정해진 조건이나 계약의 내용은 개별 사안에 관한 내용이기 때문에 네트워크규제청의 행정의 자기구속의 원리가 적용되지는 않는다. 다만 네트워크규제청은 사업자의 요청에 따라 망 접속 조건 및 사용료에 대한 인가조건을 변경할 권한은 있다.

네트워크규제청은 인가신청에 따라 인가를 하고자 할 때에 필요한 사실관계에 대한 조사권을 갖고 있으며, 사업자는 이러한 조사에 대하여 협조할 의무가 있다. 이러한 전기, 가스 개통에 대한 접속료 및 요금 인가 이외에도 네트워크규제청은 다음과 같은 권한을 갖는다.

- 공급자나 소비자를 위하여 에너지 공급망 접속에 장애가 되는 것들에 대한 제거 내지 금지처분권,
- 공급자변경(사업자이동) 절차의 표준화
- 새로운 에너지원에 대한 네트워크 접속조건의 개선

연방 네트워크규제청은 가스 및 전기 공급 요금에 대해서 사전적인 인가 이외에도 에너지경제법 제30조 제2항에 따라 시장지배력을 남용한 행위에 대한 사후적 규제 권한이 있는데, 네트워크규제청은 시장지배력을 남용하여 요금을 과다하게 청구한 행위에 대해서는 부당이익의 반환을 포함한 제재절차를 수행하게 되며, 이러한 규제는 요금산정 방법에 대한 규제일뿐만 아니라 구체적으로 사전 인가조건과 달리 부과된 요금을 바로잡는 역할을 하고 있다.¹⁶⁾

(2) 철도규제

독일 철도기본법(AEG) 제14내지 제14g조와 이에 따른 철도기반시설이용규칙(EIBV)의 규정에 따른 철도 망 규제는 철도망에서 사적으로 철도 영업을 하고자 하는 자에 대하여 철도인프라를 소유한 사업자에 대한 의무부과를 중심으로 이루어지고 있으며, AEG 제14조에는 철도기반시설에 대한 접근권한 및 의무(Zugang zur Eisenbahninfrastruktur)가 규정되어 있으므로, 이러한 접근 의무에 위반한 사업자에 대해서는 제14c조에 따라 연방 네트워크규제청이 금지명령 또는 시정에 필요한 조치를 부과할 수 있다.¹⁷⁾

특히 공공 철도인프라 소유기업은 의무운행 계획 등이 포함된 열차시간표, 철도제공과 결합되어 있는 서비스 공급계획, 철도제공 계약의 조건과 이용료 등의 결정 및 계획을 네트워크규제청에 통지하여야 하고, 연방 네트워크규제청은 일정한 기간내에 이를 거부하거나 승인할 수 있으며, 그러한 승인 이후에도 AEG 제14f조에 따라 사후적으로 접속조건이 잘 준수되고 있는지, 이용료 등의 서비스 조건이 잘 이행되는

- 원전폐기에 따른 기존 송/배전시설의 폐기와 풍력 및 조력발전을 위한 송/배전 시설로의 교체

(황태희, 위의 글, 23면.)

16) Britz/Hellermann/Hermes, 「EnWG Kommentar」(2. Auf.), C.H. Beck, 2010, p.549; 황태희, 위의 글, 23-24면.

17) 위의 글, 24면.

지 직권으로 조사할 수 있다.¹⁸⁾ 연방 네트워크규제청은 효율성에 바탕을 둔 인센티브규제와 소음을 고려한 열차노선가격 규제, 그리고 DB (독일철도)의 자회사인 DB Netz AG에 대해서는 열차의 수용능력 및 승객수를 고려하여 적절한 가격을 산정하고, 각종 서비스 설비를 투명한 절차에 의하여 무차별하게 제공하도록 규제하는 등의 역할을 한다.¹⁹⁾

18) 위의 글.

19) 위의 글, 25면.

제 2 편 전력산업

제 1 장 전력산업의 특징 및 법제

제 1 절 전력산업의 특징과 시장현황

1. 전력산업의 특징

전력산업은 완전경쟁이 가능한 다른 산업분야와 다른 몇 가지 특성을 가지는데, 대표적으로 공공재적 성격, 시장 진입을 위한 막대한 설비투자 및 필요자본 등이 이에 해당한다. 또한, 일반적인 제조업과는 달리 생산과 소비가 지속적이고 일관된 공급시스템을 갖추어야 하며, 공급중단시 발생할 수 있는 경제적·사회적 손실이 크기 때문에 수익성 보다는 안정적인 공급이 중요한 특성도 가진다.²⁰⁾ 따라서 전기는 일상생활의 필수재화이나 이를 대신하여 사용할 대체재를 찾기는 어려우며,²¹⁾ 전력수요가 가격변동에 따라 탄력적으로 나타나지 않게 되는 것이다. 이러한 속성 때문에 전력산업과 전기요금에 대한 종합적이고 체계적인 관리가 필요하였고, 국가 또는 국가소유의 공기업이 전력산업을 운영하는 근거가 되어 왔다.

전력산업의 또 하나의 특징으로 안정적 공급의 중요성을 들 수 있다. 일반적으로 안정적 전력공급을 위한 기본사항으로 설비예비율(Capacity Margin)을 이야기한다. 전력시장은 그 특성에 따라 효율성뿐만 아니라 계통운영의 안정성 유지가 중요하기 때문이다. 따라서 안정성을 유지하기 위해서는 일정 수준 이상의 예비전력을 보유하고 있어야 하는데, 2007년부터 2013년까지 연중 최대전력수요 발생 시의 설비예비율을 보

20) 김성규·채준호, 「공공부문 민영화 및 구조조정에 관한 연구-독일, 영국, 한국의 사례를 중심으로」, 한국노총 중앙연구원, 2009, 3면.

21) 김대욱 외, 「우리나라 전력산업의 특징과 구조개편의 효율성 분석」, 산업연구원, 2006.12, 21면.

면 대체로 7%~12% 수준을 유지하고 있다.²²⁾ 이 정도의 예비율은 그다지 안정된 상태로 보기는 어려운 것으로 2013년에도 전력예비율 ‘관심’ 단계가 4회 발생하였던 것으로 나타났다.²³⁾

2. 전력시장의 현황

(1) 현행 전력거래 형태

우리나라의 전력거래 시장형태는 구조개편의 중간단계라 할 수 있는 변동비반영발전시장(CBP:Cost Based Pool)이다. 이러한 시장제도는 전기생산에 소요되는 비용(원가)이 시장운용의 핵심적인 역할을 하게 된다.

“이 시장의 구조적으로만 보면 도매시장은 공급자가 다수이지만, 구매자는 한전으로, 하나의 기업에 판매를 하게 되는 것이므로 경쟁시장이라고 볼 수 없고, 이러한 시장형태의 문제점은 사업자의 수익이 크지 않은 경우에도 투자비용을 회수할 수 있어, 적정수준의 설비투자를 하거나 효율적인 계통운용을 기대하기 어렵다는 것에 있다.” 결국 이러한 CBP 시장체제에서는 전기생산에 소요되는 원가를 낮추는 것이 요금을 인하는 가장 큰 요인으로 작용하게 되는 것이다.

“발전소 · 변전소 · 송전선을 포함하여 넓은 지역에 걸쳐 있는 전기적인 연계”²⁴⁾를 전력계통이라 하고 이 개념을 풀어보면 발전소에서 생산된 전력이 송·배전망을 통해 최종적으로 소비자에게 전달되는 전체 경로를 말하며, 우리나라에서 전력계통을 운영하는 기관으로 한국전력거래소가 있다.

2001년 전력산업구조개편 이후에 “한국전력거래소”가 발생하였는데, 전력거래소는 「전기사업법」 제35조에 의하여 설립되었다.

22) 전력시장감시위원회, 「2013 전력시장분석보고서」, 전력거래소, 29면.

23) 전력시장감시위원회, 위의 보고서, 30면.

24) <http://www.doopedia.co.kr/search/encyber/totalSearch.jsp?WT.ac=search>(2014.10.16)

<표 2-1-1> 전력시장 운영

단계 구분	생 산		전력시장 운영		판 매
대 상	발전회사	대금지불 ⇔ 대금청구	한국전력 거래소	대금지불 ⇔ 대금청구	한국전력 공사
업 무	입찰 발전기 가동		계량 정산 결제		

현행 사업영역 별 전력거래 형태를 정리하면 한국전력의 거래영역을 중심으로 구분되며, 아래 표와 같다.

<표 2-1-2> 전력거래 영역의 구분

시행일	1961	1982	2001	2004	2007	2011
주요 내용	한국전력(주) (3사 통합)	공사 출범	전력산업 구조개편(4.2) ▪ 발전회사 분리 (6개 자회사) ▪ 전력거래소 신설 배전분할 방침	전력산업 구조개편 변경 현행유지+ 사업부제	공공기관 지정 (←정부투자기관)	발전자회사 시장형 공기업 지정 한전의 발전자회사 경영통제권 상실
사업 영역	전기 (발전, 송전, 배전, 판매), 가스, 열		한전 : 송전, 배전, 판매, 해외사업 / 발전(도서) 자회사 : 발전			
경영	공익성 중시		공익성 + 수익성			공익성 + 수익성 + 해외사업

자료 : 박권식, “우리나라의 에너지정책 변화와 전력산업 현황”, 한국법제연구원 위크숍 자료집, 2014.4.25.

(2) 전력시장의 참여자

전력시장의 참여자는 송·배전 사업자, 판매회사, 발전회사, 신재생에너지 발전회사, 구역전기사업자 등으로 구분할 수 있다. 전력시장참여자의 증가추이를 보면, 전력시장 개설 초기부터 2003년까지는 주로 집단에너지사업자 전력시장에 참여한 반면, 2013년에는 전년 대비 90개의 신재생에너지 발전회사가 신규로 진입하는 변화를 보이고 있다.²⁵⁾ 따라서 전력시장 개설 당시 총 한전을 포함한 10개사에서 현재 전력시장의 참여자는 총 540개로 증가하였다.²⁶⁾

<표 2-1-3> 전력시장 참여자 현황

구 분	전력시장 참여자
송배전 및 판매회사	한국전력
한전 발전자회사	한수원(주) 등 6개
일반 발전회사	포스코에너지(주) 등 9개
신재생에너지 발전회사	엠펙씨 울촌전력 등 473개
구역전기사업자	여천NCC(주) 등 10개
직접구매 사업자	-
집단에너지 사업자	케이지이티에스(주) 등 22개
자가용 전기설비 설치자	별내에너지(주) 등 19개
계	540개

자료 : 전력시장감시위원회, 「2013 전력시장분석보고서」, 전력거래소, 2014.6, 53면.

그 밖에 변동비반영발전시장(CBP)에서 도매가격은 계통한계가격(SMP : System Marginal Price)이라고 하는데, 특정시간대에 발전을 하고 있는

25) 전력시장감시위원회, 「2013 전력시장분석보고서」, 전력거래소, 2014.6, 53면.

26) 전력시장감시위원회, 위의 보고서, 53면.

발전기 중에서 변동비(연료비)가 가장 많이 드는 발전기의 변동비가 그 시간대의 계통한계가격이 되며, 그 외 발전기는 SMP와 자신의 변동비 차액만큼을 정산 받게 된다.²⁷⁾ 다만 발전기의 변동비는 발전회사가 정하는 것이 아니며 비용평가위원회가 발전기의 효율과 연료비로 결정을 하게 되므로, 따라서 어떤 시간대에 효율이 낮고 연료비가 비싼 발전기가 발전을 하게 되면 발전사는 상대적으로 높은 보상을 받게 된다.²⁸⁾

제 2 절 전력산업 관련 법제 현황

1. 전력산업 법제 개관

전기란 비축하여 저장할 수 있는 것이 아니어서 생산과 동시에 소비되어야 하므로, 전기가 발전(생산)되어 소비자가 완전히 소비하여 소멸될 때까지 항상 안전성 확보를 요한다고 하겠다. 즉, 에너지인 전기의 리스크와 위험은 전기의 생산(발전), 송전, 변전 및 전선 관련 설비에 이르기까지 지속되고, 전기의 소비와 방전에 의하여 소멸과 운명의 궤를 같이한다고 하겠다. 그러므로 에너지전기설비에 대한 안전관리는 전기의 생산(발전), 송전, 변전 및 전선 관련 설비와 소멸이라고 하는 시점까지 계속하여 안전관리 및 전력산업의 발전을 실현하여야 한다는 점이다.

전력산업에 관해서는 「전기사업법」이 중심이 될 것이나, 에너지전기설비에 대한 법률로 「전원개발촉진법」, 「전기공사업법」, 「전력기술관리법」, 「전기용품안전관리법」, 「지능형전력망의 구축 및 이용촉진에 관한 법률」 등 여러 법령을 통하여 전력산업의 관리 및 안전을 도모하고 있다.

27) 유재국, “전력산업에서 비용절감을 유도하기 위한 정책 제언”, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2014.4.22, 2면.

28) 유재국, 위의 보고서, 2면.

2. 전력산업 구조개편 관련 법령의 내용

현재 전력산업의 구조개편과 관련된 법령은 2000년 12월 23일 공포된 「전기사업법」을 들 수 있는데, 다음에서 볼 수 있듯이 이 법 개정을 통하여 전력산업구조개편의 주요 내용을 담고 있다.

(1) 구조 개편

가. 전기사업을 종전에는 일반전기사업·발전사업 및 특정전기사업으로 구분하였으나, 앞으로는 기능별로 발전사업·송전사업·배전사업 및 전기판매사업으로 구분하여 전기사업자들이 같은 조건에서 경쟁할 수 있도록 함(안 제2조).

(2) 시장 참여자들에 대한 규제

나. 전기사업자가 전력시장에서의 공정한 경쟁을 해하거나 전기사용자의 이익을 해할 수 있는 행위 등을 하는 경우에는 과징금을 부과할 수 있도록 하여 전기사업자간의 공정한 경쟁환경을 조성하도록 함

(3) 전력수급기본계획의 수립

다. 전력공급능력을 안정적으로 확보하기 위하여 산업자원부장관은 전력수급의 기본방향, 전력수급의 장기전망 및 전력수요관리 등의 내용을 포함하는 전력수급기본계획을 수립하여 시행하도록 함

(4) 한국전력거래소

라. 전력시장의 개설·운영 등을 위하여 전기사업자 등을 회원으로 하는 한국전력거래소를 설립하고, 전력은 한국전력거래소가 개설하는 전력시장에서 경쟁을 통하여 거래를 하도록 함

(5) 전력산업기반기금의 설치

마. 도서지역에의 전기공급 지원사업 기타 전력산업기반조성을 위한 사업을 원활하게 수행하기 위하여 전력산업기반기금을 설치하고, 그 기금은 전기사용자에 대하여 전기요금의 1천분의 65의 범위안에서 부과·징수하는 부담금으로 조성하도록 함

(6) 전기위원회의 설치

바. 전기사업자간의 공정한 경쟁환경 조성과 전기사용자의 권익에 관한 사항을 심의하고 전기사업과 관련된 분쟁에 대한 재정업무를 수행하기 위하여 산업자원부에 전기위원회를 설치함

자료 : 유삼현, 전기사업법개정법률안 검토보고서, 산업자원위원회, 2007.

특히, 법률수준에서 전력산업과 직접적인 관련이 있는 핵심적 내용은 「전기사업법」 제7조 제3항인데, 여기에서 사업의 허가에 관하여, “동일인에게는 두 종류 이상의 전기사업을 허가할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있는 것이다.

한편, 시장운영과 거래 가격에 대해서는 전력거래소가 “전력시장운영규칙”으로 정하도록 하고 있다. 그런데 전력시장운영규칙 제43조에서 “① 전력거래방법에 관한 사항, ② 전력거래의 정산·결제에 관한 사항, ③ 전력거래의 정보공개에 관한 사항, ④ 전력계통의 운영 절차와 방법에 관한 사항, ⑤ 전력량계의 설치 및 계량 등에 관한 사항, ⑥ 전력거래에 관한 분쟁조정에 관한 사항, ⑦ 기타 전력시장의 운영에 필요하다고 인정되는 사항”을 정하도록 하고 있어 사실상 전력거래소의 전력시장운영규칙을 통하여 전력시장의 운영에 관한 중요한 사항이 모두 정해지고 있는 상황이다. 결국 법률 수준에서는 수직결합을 하지 못하도록 하는 사항만 규정하고 있다.

제 2 장 전력산업의 문제점

제 1 절 전력산업 구조개편 관련 문제점

1. 전력산업의 정책변화와 구조개편

(1) 전력산업 정책의 변화와 구조개편 추진의 배경

대표적인 대규모 네트워크 산업으로 막대한 투자가 필요한 전력산업은 세계적으로 1980년대까지만 해도 생산·송전·배전·판매라는 전력의 4단계를 모두 수행하는 수직계열화 된 공기업 독점체제가 일반적이었고, 우리나라도 이러한 체제를 갖춘 국가였다. 즉, 우리나라와 같이 전력산업의 모든 단계를 하나의 기업에서 담당하는 시장구조를 수직결합독점 구조라 한다. 수직결합독점구조의 특징으로는 정부 또는 공기업이 독점하면서 정부의 요금규제를 받는 형태가 되는 것이다.

일반적으로 자본이 부족하고 여타 산업이 발전하지 않은 경제개발 시대에는 정부 주도의 공기업형태로 주도해 가는 것이 보다 합리적이고 발전적 경제개발 형태로 보게 된다.²⁹⁾ 이에 따라 우리나라뿐만 아니라 EU의 각 국가들도 전체 산업의 기반으로 작동하는 전력, 우편, 통신, 수도, 철도 등 기간산업은 주로 정부주도의 빠른 발전이 이루어지도록 설계되었던 것이다.

그러나 이러한 경제개발시대를 벗어나서 급속한 경제성장보다는 안정적·경제적인 산업여건과 산업구조 개선으로 선진국으로 진입하기 위한 단계에서는 정부주도 혹은 공기업 형태의 독점운영체제의 폐단을 개선하고자 하는 논의가 확대되고,³⁰⁾³¹⁾ 다른 산업의 발전의 속도

29) 김종천·이종영, 「미래에너지수요관리 정책활성화를 위한 법제전략 연구」, 한국 법제연구원, 2014, 136면.

30) 김종천·이종영, 위의 보고서, 136면.

31) 한국전력이 전력사업의 독점적인 지위로 인하여 스스로 경쟁력과 효율성을 증진

에 비추어 공기업이 주도하는 완만한 발전 속도는 전체적인 경제 산업 구조의 기반으로 작동하기 어렵다는 문제가 제기된다.³²⁾

또한, 발전기술, 신재생 에너지 개발 등 전력산업의 급속한 기술발전과 민간의 참여 요구 확대, 정보통신기술의 발달로 실시간 전력거래 및 통제시스템이 발달됨에 따라 전력부문에서의 경쟁도입이 현실적으로 가능하게 되면서 영국을 시작으로 전력시장의 구조개편이 시작되었다.³³⁾

이와 더불어 과학기술의 발전으로 인하여 규모가 작고 효율적인 발전소, 특히 천연가스를 사용하는 복합화력 발전방식이 등장하였는데, 이는 초기비용에 해당하는 설비비가 저렴하여 민간투자를 유인하게 되었고, 규모의 경제라는 측면에서도 효율성의 추구가 한계에 이르게 되었다는 지적이 나오기 시작하면서 수직적인 독점체제를 개편하자는 주장이 등장하기 시작을 했다.³⁴⁾

우리나라에서 전력구조개편 논의는 1996년 6월 한국전력에 대한 경영진단 결과 발표와 외환위기 극복의 차원에서 시작된 것으로 볼 수 있다. 위에서 설명한 독점체제에 대한 폐단의 개선 논의를 진행 중 외환위기 극복을 위한 투자활성화, 외화확보의 수단으로 공기업의 민영화 차원에서의 논의도 추가되었던 것이다.

이 후 1998년 공기업 민영화의 내용이 주가 되는 전력산업 구조개편 논의가 진행되었으며, 1999년 정부의 “전력산업 구조개편 기본계

시킬 경쟁압력이 부족하고, 소비자에게 값싼 전기를 공급하여야 한다는 영업전략이나 경영목표가 제시되지 않았고, 수요독점적인 지위로 인하여 각종 건설공사 및 하도급의 발주와 용역체결 등에 있어서 많은 부조리 등의 대상이 되는 등 바람직하지 않은 현상이 발생하였고, 신규발전소 건설에 외부적인 차입규모가 1995년 8.8조원이었던 부채가 1998년에 23조원을 넘었다. 김종천·이종영, 위의 보고서, 136면 (각주 266).

32) 김종천·이종영, 위의 보고서, 136면.

33) 영국의 전력법(Electricity Act 1989)이 전력시장 민영화 및 구조개편의 근간이었다. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/29/contents> (2014.11.23)

34) 김종천·이종영, 위의 보고서, 136면.

획” 발표에 따라 구체화 된 것이다.

이러한 경과를 보면 우리나라의 전력산업 구조개편은 전력산업 자체의 발전이나 소비자의 선택권 보장의 측면 보다는 공기업 체제를 전환하고, 재정적자를 보전하기 위한 방편으로 신속하여 전개되었다는 판단이다.

(2) 구조개편의 진행과 중단

1) 구조개편의 단계별 진행

전력산업의 세계적인 환경 변화와 우리 정부의 정책변화에 따라 구조개편이 진행되었다. 그 제도적 틀은 1999년 정부의 “전력산업 구조개편 기본계획”과 1999년의 「전력산업구조개편에관한법률제정안」과 이를 반영한 「전기사업법개정안」으로 볼 수 있다. 이 개편안에 대하여 사회 각층의 치열한 논의를 거쳐 2000년 12월 8일 국회 본회를 통과하게 되었다.

당시 구조개편은 일시에 개편하는 것이 아니라 총 3단계로 진행되는 것으로 설계되었다. 즉, “1단계에서는 발전부문 경쟁단계로 2002년도 까지 추진하도록 계획되었고, 도매경쟁단계인 2단계는 2008년까지, 제3단계인 소매경쟁단계는 2009년 이후로 계획되었다.”³⁵⁾

2) 전력산업 구조개편의 주요 내용

제1단계는 발전부문의 경쟁도입과 전기위원회의 신설로 정리될 수 있다. 그러나 발전부문의 경쟁도입도 완전한 진입의 자유를 부여하기 보다는 전기의 공공성 및 전력공급의 안정성을 우선적으로 고려하여 5~7개의 한국전력 발전자회사 체제로 제한적인 경쟁의 도입이었다.

35) 조창현·윤우진, 「네트워크산업 민영화 과정에서의 경쟁과 규제-전력 및 가스산업을 중심으로」, 산업연구원, 2001, 168면.

향후 한국전력의 발전자회사를 단계적으로 민영화한다는 계획이었으나, 송전 및 배전은 여전히 한국전력이 담당하고 있는 상황에서 발전회사의 완전 민영화의 진행이 원활하지 못하였다.

한편, 전력산업의 규제기관으로 “전기위원회”를 신설하여 이후 독립적인 규제기관으로 발전하고자 하였으나, 전기위원회의 설립 이후 단계는 진행되지 못하고 있다.

제2단계는 도매경쟁 단계라 할 수 있는데, 송전과 배전, 판매까지 경쟁을 도입하기 위하여 현재 한전에서 독점하고 있던 것을 완화하려는 것이다.

도매시장의 경쟁을 도입할 경우에도 지역 중심 체제가 될 것이지만 일부 소매시장의 공급자 선택의 자유가 부여될 것으로 예상된 계획이었다. 즉, 지역배전회사와 판매회사 관계를 설정하여 이를 소비자가 선택할 수 있도록 하는 것인데, 이러한 시스템은 한전의 송배전 망 접속 허용 또는 배전의 분리 및 경쟁도입이 전제되어야 이루어 질 수 있는 것이다.

제3단계는 소매경쟁단계에 해당하는데, 소비자가 판매회사를 선택하여 자신의 상황에 맞는 다양하고 적절한 전기요금을 선택할 수 있도록 하는 것이다. 이 체제는 전력산업의 전체 단계에 완전 경쟁이 이루어졌을 때 가장 효율적으로 운용될 것이며, 공급자와 수요자(소비자)의 개별 계약에 따라 전력공급이 이루어진다는 특징을 갖게 된다.

3) 구조개편의 중단

단계별로 구성된 전력산업 구조개편 계획은 실제로는 1단계의 실현에 그치고 중단되었다.

1단계 계획에 해당하였던 발전부문을 한국수력원자력, 동부발전, 중부발전, 서부발전, 남부발전, 동서발전으로 분리하여 전력도매시장을 개설하였고, 독립적인 개통운영자로 한국전력거래소를 설립하였다. 그

리고 전력산업에 대한 독립적인 규제기관의 전신으로 정부부처 산하에 “전기위원회”를 발족하였다.

이와 같이 발전부분의 자회사는 2002년 발표된 ‘발전사업민영화 기본계획’에 따라 한국남동발전회사를 첫 번째로 매각하여 민영화하고자 하였으나, 입찰실패로 이후 추진이 중단되었다.

이 시기에 전력산업의 구조개편에 부정적인 결과를 보였던 미국 캘리포니아 주의 전력산업 자유화 추진의 중단, 캐나다 온타리오주에서는 자유화 중단, 영국에서의 정전사태 등의 사건 발생으로 구조개편에 대한 회의적인 논의가 시작되었기 때문이다.

따라서 1단계에서 중단된 전력산업 구조개편을 비교하면 아래와 같다.

<표 2-2-1> 1단계 전력산업 구조개편 전·후의 비교

구 분	구조개편 전		구조개편 후
발 전	한 전	민간발전	6개 자회사+민간회사
송 전	한 전		한 전
배 전			
판 매			
계 획	한전, 정부		전력거래소, 정부
거 래	도매시장 없음		도매, 소매 시장
계통운용	한 전		전력거래소

자료 : 유재국, “전력산업에서 비용 절감을 유도하기 위한 정책 제언”, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2014.4.22, 2면.

구조개편의 중단배경을 보면, 구조개편에 따른 부작용을 우려한 측의 강력한 반발이 있었기 때문으로 볼 수 있는데, 사실상 구조개편과 경쟁도입의 효과는 판매분야의 경쟁도입이 되었을 때 발생하는 것으로 기대할 수 있음에도 불구하고, 유럽의 여러 나라의 경우 판매부문

에 경쟁도입을 한 이후 “전력계통 설비의 관리 미흡 등의 원인으로 대규모 정전사태가 발생 및 전기요금상승, 국가적으로 큰 손실을 발생케 하였다”³⁶⁾라는 이유로 반대한 것이다.

보다 구체적으로는 첫째, 발전자회사의 민영화를 통하여 진정한 발전경쟁의 틀을 갖추는 작업이 직업의 안정성에 위협이 된다는 노조의 반발에 참여정부는 구조개편의 추진에 대한 거부감을 갖고 있었다는 점, 둘째, 전력당국의 추진의지 미약과 전문가 집단의 대응력 부재로 구조개편이 시작된 초기의 추진력은 점차 약화되었고, 구조개편 작업의 지연으로 인하여 일부 규제기능이 상실하게 되어 전기위원회의 조직마저 축소되었으며, 셋째, 전기를 사용하는 소비자의 무관심을 들 수 있는데, 전기소비자는 가격이 폭등하거나 전기공급이 중단되지 않는 한 전력산업에 대한 무관심하며, 미래의 편익보다 현재의 안정적인 체계를 선호하는 경향이 뚜렷하기 때문이다.³⁷⁾

2. 전력시장 구조개편 논의의 필요성

우리나라 전력시장 구조개편 논의의 시작은 한전 재무구조 악화³⁸⁾를 해소하기 위해 민간자본을 활용하는 것이 국민의 부담을 줄이는 방책이라는 점, 공기업 독점체제의 비효율이 누적되어 왔다는 점, 전력 다수비형 산업구조의 고착현상으로 인해 전력 수요에 따라 공급시설을 확충하게 되면서 불합리한 소비행태를 낳게 되었고 이런 불합리

36) 김종천, “우리나라의 전력산업 법제의 변화와 개선방안”, 네트워크산업 법제연구 워크숍 자료집, 2014.6.3, 28면.

37) 김종천, 위의 자료집, 41면.

38) 2001년 이후 한전의 이윤은 계속 감소하여 2012년에는 3조원의 적자를 기록하였으며, 2008년부터 누적된 당기 순 손실액은 9조 4천억원에 이른 것으로 나타났다. 한수원과 5개 화력발전 공기업의 당기 순이익이 크게 늘지 않은 반면, 민자 발전회사의 당기순이익은 26배가 증가하였다. 민자 발전회사의 고수익 이유는 전력거래구조(계통한계가격 전력거래제도) 등을 들 수 있다. 이에 관한 상세는 한국발전산업 노조, “민자발전의 현황과 쟁점”, 『전력·가스분야 경쟁도입-민영화 현황과 쟁점』토론회 자료집, 2013.5.30, 38-39면 참조.

한 소비구조를 개선하기 위해서는 전력의 공급과 수급에 많은 시장참여자들의 상호작용이 필요하다는 점 등을 들고 있다.³⁹⁾ 여기에 증가하는 전력수요에 따른 투자재원의 확보를 위한 방안으로 구조개편 및 민영화가 필요하다는 주장도 있었다.⁴⁰⁾

우리나라는 「전력산업구조개편에관한법률」에 따라 2001년 발전부문만 우선적으로 한전에서 분리하여 발전자회사(6개)로 나누고 이후, 배전 및 판매 분할은 중단된 상태로 10년 이상 후속 진행이 없는 상황이다. 이러한 구조는 “발전자회사가 6개로 분리되었지만 실제로는 모기업 하나가 6개의 공장을 가진 형태로 운영되는 것과 다를 바 없으며 오히려 6개 자회사를 통합하는 방안까지도 논의된 바 있다.”⁴¹⁾

이로 인해 우리나라의 전력시장이 경쟁시장인지 아닌지에 여부, 구조개편을 지속적으로 추진해야 하는지 여부가 현재 진행형인 쟁점으로 남아 있고, 2011년 9·15 정전과 전기요금의 지속적 상승에 따른 전력의 공공성 및 가격인상의 적정성 등에 대한 논의가 더불어 전개되고 있다.⁴²⁾

‘전력산업의 구조개편은 공익성을 훼손하는가’. 전력산업의 구조개편을 추진하였던 영국이나 미국의 경우 전력산업의 구조개편이 반드시 공익성을 훼손하는 것이 아니라는 검토는 이미 제시되어 있다.⁴³⁾

이와 같은 보편적 서비스 제공의무를 부여하는 근거로 공공사업자와 정부사이에 규제에 관한 협정이 있다고 보고, 정부가 지역적 독점을 인정하는 대신 정부가 요금규제를 통하여 사업자 규제를 하게 된

39) 심학봉, 한국의 전력산업 구조개편과 법률 해설, 2001면 20-21면.

40) 염명천, 에너지 시장, 산업 & 정책, 2005년, 416면.

41) 정갑영, “실종된 전력산업의 민영화에 박차를 가해야”, KERI 칼럼 窓,&論 2010 제3호, 86면.

42) 정형석, 전력수급 ‘불안’ 효율성도 ‘글썩’, 전기신문, 2013년 8월 20일,
<http://www.electimes.com/home/news/main/viewmain.jsp?news_uid=106148> (2014.11.23)

43) 이에 관한 상세는 이문지, “전력산업의 구조개편은 공익성을 훼손하는가 : 전력의 보편적 공급에 관련된 영국과 미국의 역사적 경험”, 규제연구 제15권 제1호 2006년 6월 참조.

다는 것이다.

또 다른 논의의 틀로 환경적 문제도 대두되고 있다. 현재 발전사업과 송배전 사업에 관한 핵발전, 화력발전, 송전탑 건설, 양수발전 등으로부터 발생한 환경문제들이 발전, 송전, 배전의 독점사업수행과정에서의 특권으로부터 기인하였다는 주장인 것이다.⁴⁴⁾ 기후변화협약 이행 및 온실효과 감축을 위하여 대체에너지 개발에 집중해야 할 것인데 2012년 현재 대체에너지는 우리나라 총 발전설비의 3%에 그치고 있고, 화력발전 확대 정책이 계속되고 있어 발전분야를 담당하고 있는 공기업의 역할에 대한 의문이 생기는 것이다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 전력시장 진입규제를 폐지하는 전력산업 구조개편이 추진되는 것이 바람직하다고 할 것이지만 이에 대한 부작용으로 인력감축, 해외매각 등의 우려도 같이 제시되고 있다.

정부는 이미 전력산업 구조개편의 목적에 관하여 경쟁을 통한 전력산업의 효율성 제고와 국민 편익의 증진, 전력 서비스 향상이라고 밝힌 바 있다. 이러한 목적은 전적으로 옳다.

경쟁도입이나 구조개편은 장점과 단점을 모두 갖고 있다. 어느 한쪽이 완벽한 제도이고 산업구조라 할 수는 없을 것이다. 경쟁이 도입되어 사업의 운영방식과 효율성 제고 정책에 따라 여러 가지 방향으로 다양한 결과가 나타날 수 있는 것은 자유화된 시장이라는 것이 경제학의 일반적인 결론에 해당한다. 공공분야의 적자가 지속적으로 누적되고 있는 현 상황은 앞에서 제시한 정부의 정책목적을 달성할 수 있는 구조개편 방안을 모색할 시기라 판단된다.

44) 이현석, “경쟁도입을 중심으로 본 이명박-박근혜 정권의 에너지정책”, 『전력·가스분야 경쟁도입-민영화 현황과 쟁점』 토론회 자료집, 2013.5.30, 11면.

제 2 절 전력시장의 운영 관련 문제점

1. 전력시장의 지배력 집중

현행 전력시장구조에서는 발전사업자와 판매사업자가 전력거래소만을 통하여 전력을 판매, 구매하도록 되어 있으며, 「전기사업법」은 발전과 판매의 겸업을 허용하지 않고 있으며, 발전사업자간의 상업적 거래 또한 불가능하다.

이와 같은 구조는 전력시장은 전력수요의 비탄력성, 저장이 불가능한 전기의 특성과 발전소 등 전력설비 증설의 어려움 등 전력시장 내의 진입이 용이한 분야라 보기 어렵다.

따라서 전력시장 내에서 일부 사업자에게 지배력이 집중되고, 행사될 경우 전력공급의 비효율성이 발생될 여지가 있으며, 투자에 대해서도 오판을 하게 만들 수 있다.

시장이 잘 작동할 때, 기업은 더 많은 선택, 더 낮은 가격과 더 나은 품질의 제품과 서비스를 고객에게 제공한다. 시장이 원활하게 작동하려면 효과적인 경쟁을 하여야 하는데, 경쟁 정책이 효과적인 경쟁을 수행하는 역할을 행한다.

일반적으로 경쟁당국은 경쟁정책을 통하여 시장에서 경쟁을 크게 감소시킬 수 있는 합병을 방지하거나, 카르텔을 종식시키거나, 기업들이 소비자의 손해에 대해 우월한 지위를 남용하는 것을 막거나, 시장에서 경쟁을 왜곡하지 않도록 하는 것이다. 전력산업에서도 이러한 원칙이 적용가능 할 것인지에 대한 고려가 필요하다.

2. 전력시장의 경쟁적용의 한계

(1) 규제정책과 경쟁정책의 상호보완

전력산업 규제정책의 목적은 오염을 줄이고, 에너지 공급의 보안을 보장하고, 필수적이지만 비경제적인 서비스를 제공하거나 취약한 소비자를 보호하는 등과 같은 다양한 정책적 성과를 달성하려는 것이다.

이러한 서로 다른 규제의 목적들은 때로는 경쟁법에 있어서 긴장을 유발시킬 수 있으나 대부분의 경우 경쟁 기구와 규제 기구는 실제로 상호보완적 수단이다. 때때로, 규제는 자유화의 수단으로서 경쟁 시장을 개방하는데 사용되기도 하는데, 통신, 운송 및 에너지뿐만 아니라 우편 서비스 등과 같이 주로 이전에 국영 독점 사업(state-owned monopolies)이었던 네트워크 산업에서의 경우가 일반적이고 이는 새로운 참가자들이 성공할 수 있는 경쟁적인 환경을 보장하기 위하여, 규제는 불가피하다.

때때로 사전적 규제는 구조적 문제를 해결하고 시장 진입 조건을 완화하고, 잠재적인 신규 진입자들에게 법적 확신을 부여하고, 나아가 그들에게 투자를 장려함으로써 경쟁시장을 개방하는데 보다 바람직하다.

따라서 경쟁 집행과 산업별 규제는 시장의 원활한 작동을 위한 상호보완적인 수단이며, 둘 간의 긴밀한 협력을 통해 효율적인 경쟁이 가능하도록 할 수 있는 것이다.

(2) 규제정책과 경쟁정책의 적용

일반적으로 사업자의 시장지배력이 해당 사업분야에 어느 정도 되는지를 평가하는 것으로 시장점유율지표(HHI)가 있다.

이와 관련하여 공정거래위원회의 ‘기업결합심사기준’을 보면,⁴⁵⁾ 시장점유율의 정의에 관하여 “일정한 거래분야에 공급된 상품의 총금액

45) 시행 2014.1.1., 공정거래위원회고시 제2013-9호.

중에서 당해 회사가 공급한 상품의 금액이 점하는 비율”을 말한다. 시장점유율은 기업결합 당시의 직전사업년도 1년간의 판매액(직전사업년도 종료직후로서 직전사업연도의 판매액을 알기 곤란한 경우에는 직전전사업년도 1년간의 판매액을 말한다)을 사용하여 다음과 같이 산정한다. 다만, 시장점유율을 금액기준으로 산정하기 곤란하거나 부적절한 경우에는 물량기준 또는 생산능력기준으로 산정할 수 있다. 또한 당해연도에 영업을 시작한 경우 등 필요한 경우 1년 이상 또는 미만의 기간을 기준으로 하여 산정할 수도 있다”고 규정하고 있다. (II. 정의 10.)

이와 함께, 경쟁제한성 판단기준으로 시장집중도 판단은 “기업결합 후 일정한 거래분야에서의 시장집중도 및 그 변화정도가 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 경쟁을 실질적으로 제한하지 않는 것으로 추정되며, 그렇지 않은 경우에는 경쟁이 실질적으로 제한될 가능성이 있다. 다만 시장집중도 분석은 기업결합이 경쟁에 미치는 영향을 분석하는 출발점으로서의 의미를 가지며, 경쟁이 실질적으로 제한되는지 여부는 시장의 집중상황과 함께 VI. 2. 내지 4. 및 VII.의 사항들을 종합적으로 고려하여야 한다”⁴⁶⁾고 규정하면서 다음의 기준을 제시하고 있다.

수평형 기업결합으로서 다음의 어느 하나에 해당하는 경우(다만 당사회사의 시장점유율 등이 법 제7조 제4항의 요건에 해당하는 경우에는 이를 적용하지 아니한다)

- (가) 허핀달-허쉬만지수(일정한 거래분야에서 각 경쟁사업자의 시장점유율의 제곱의 합을 말한다. 이하 HHI라 한다)가 1,200에 미달하는 경우
- (나) HHI가 1,200 이상이고 2,500미만이면서 HHI 증가분이 250미만인 경우

46) 공정거래위원회, ‘기업결합심사기준’, VI. 1. 가.

(다) HHI가 2,500 이상이고 HHI 증가분이 150미만인 경우

수직형 또는 혼합형 기업결합으로서 다음의 어느 하나에 해당하는 경우

(가) 당사회사가 관여하고 있는 일정한 거래분야에서 HHI가 2,500미만 이고 당사회사의 시장점유율이 25/100 미만인 경우

(나) 일정한 거래분야에서 당사회사가 각각 4위 이하 사업자인 경우

출처 : 공정거래위원회, ‘기업결합심사기준’, VI. 1.

발전회사의 시장점유율에 관하여 전력거래량 지표로 확인해 보면, 우리나라에서 2013년 발전회사의 전력거래량은 회사별로 변동폭이 $\pm 3\%P$ 내로 나타나 큰 변동이 없으며, 전력수요 증가와 발전회사의 발전원별 설비용량도 고루 증가하였다.⁴⁷⁾ 한편, 연도별 회사별 전력거래량을 바탕으로 산정한 HHI를 보면, 2012년 1,712에서 2013년 1,580으로 감소하였는데, 수치상으로는 HHI가 시장개설 초기 2,500에서 계속 감소하여 적정수준으로 집중된 상태에 다다른 것으로 분석되고 있다.⁴⁸⁾

그러나 우리나라 발전부문의 경쟁은 과도기적이고 불안정한 가격결정방식⁴⁹⁾과 발전회사 간 연로원별 발전설비 구성의 현저한 격차로 인하여 6개 한전의 자회사를 중심으로 이루어지고 있다는 한계가 있고⁵⁰⁾ 이들을 중심으로 위와 같은 과점체제를 유지하고 있는 것이다.

발전회사들 간의 경쟁제한은 발전자회사들의 비용절감 유인을 약화시켜 전체 비용을 상승시키는 결과를 나타내며 경쟁제한의 단점으로 지적되고 있다.

47) 전력시장감시위원회, 앞의 보고서, 36면.

48) 전력시장감시위원회, 위의 보고서, 37면.

49) 전력도매시장의 수요자는 한전이 유일하므로 수요측면에서의 입찰은 이루어지지 않으며, 공급측면에서만 공급자인 발전회사들이 입찰을 행하고 있는데, 발전회사가 관련 자료를 제출하면 전력거래소가 이를 기초로 전력가격을 결정하는 방식을 취하고 있다. 이호영·오성은, “전력시장에서의 공정거래법 집행에 관한 연구 - EU 경쟁법 집행사례의 시사점을 중심으로”, 경쟁법연구 27권, 2013.5.30, 170면.

50) 이호영·오성은, 위의 논문, 169-170면.

또한, 시장점유율에 관한 분석은 전체 전력산업 중 발전시장에 한하여 분석된 것으로 송배전, 판매 등 독점체제가 유지되고 있는 시장에 대해서는 시장점유율의 검토자체가 의미 없는 상황인 것이다.

제 3 장 전력산업 규제에 관한 외국의 사례

제 1 절 미 국

1. 서 설

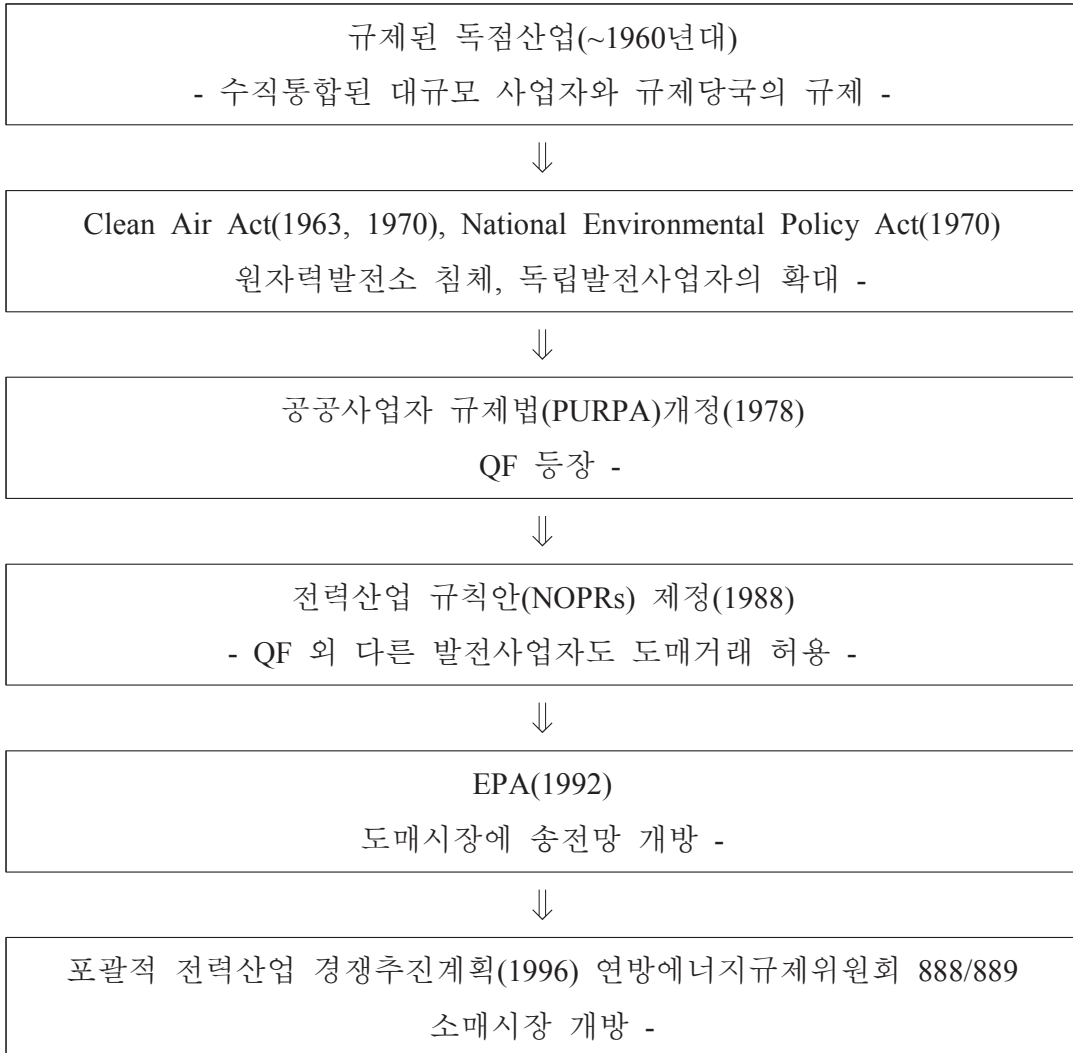
미국 전력산업에 대한 규제는 연방차원의 규제와 주정부의 역할간의 관계 때문에 더욱 복잡하다.

역사적으로는 1900년대 이후 “미국 정부의 에너지정책은 주로 시장에 의한 사적 질서형성(private ordering)을 지원하면서, 시장의 실패를 교정하기 위해 규제를 하는 방식이었다.”⁵¹⁾ 전력산업 또한 민간기업에 의하여 주도 되어 왔으며 연방 또는 주 차원의 특별한 공적 규제는 거의 받지 않았다고 볼 수 있다. 그런데 대체적으로 전력과 같이 자연독점이 발생하기 쉬운 산업에서는 대규모의 자본투자가 요구되어 소규모 사업자들의 진입이 용이하지 않으며, 소수의 대규모 사업자들이 보다 저렴한 가격으로 상품과 서비스를 제공하기 때문에 대규모 사업자의 가격경쟁력 또한 우월한 위치에 있기 마련이다. 1900년대 초 미국에서는 이러한 요소들로 인하여 전력회사들의 과도한 시장지배력을 정부에서 감독할 필요성이 대두되었다.

미국 전력산업은 1960년대까지 수직통합 된 대규모 사업자가 정부의 규제를 받아 전력사업자로 활동하였으며, 대표적인 시장이라 할 수 있는 캘리포니아가 전력위기를 겪은 후의 전력요금 불안정을 통하여 선도거래시장이 불완전할 경우 전력요금의 불안정이 발생할 수 있다는 사실에 주목할 필요는 있을 것이다.

51) 이희정·박찬호, 미국의 에너지관련 법제에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2008, 19면.

<표 2-3-1> 미국 전력산업 주요정책의 변화



자료 : 김현숙, “전력산업 구조개편 방식과 정부의 규제”, 규제연구 제16권 제2호 2007.12, 141면.

2. 전력시장의 변화 및 규제기관

1920년대 초 미국에서는 전력산업의 집중화가 일어났으며, 16개의 전력 지주회사가 미국 전력산업의 85%이상을 지배하게 되었다.⁵²⁾ 이

⁵²⁾ 이준서, “미국의 전력산업 법제현황 및 시사점”, 한국법제연구원 워크숍 자료집,

러한 시장집중에 대한 부작용이 생기자 주 정부차원에서는 소비자를 보호하기 위한 여러 가지 정책을 추진하게 되었고, 소매가격결정을 포함한 권한을 행사하는 등 정부가 트러스트의 권한 남용을 억제 및 전력서비스의 보편적 공급을 가능하게 하였다⁵³⁾

1992년에는 「에너지정책법(Energy Policy Act)」을 제정하였는데, 이 법을 통하여 전력의 도매거래에만 종사하는 기업을 허용하는 등 「공익사업규제정책법」 장벽을 부분적으로 제거하여⁵⁴⁾⁵⁵⁾ 도매시장의 재구조화를 도모하였다.

한편, 소매시장에 대해서도 1996년 에너지성에서 ‘포괄적 전력산업 경쟁추진계획’을 발표하여 2003년 1월 1일까지 소매전력시장을 개방시키려는 정책을 추진하였으며, 이 정책에 따라 미국 내 25개 주에서 소매시장을 포함한 전력시장의 자유화가 진행되었다.⁵⁶⁾

미국 전력 산업은 Department of Energy에서 국가 차원에서 정책 입안 및 관리 규제를 하고 있으며 각 주 정부의 Department of Energy부가 주의 에너지 관련 전반적인 부분을 관장하고 있다⁵⁷⁾.

한편, 전력산업을 포함한 미국의 에너지산업 분야의 감독기관을 보면, “법령 및 규제기관으로 Department for Business, Enterprise and Regulatory이 있으며, 또한 미국의 전력산업은 FERC(The Federal Energy Regulatory Commission)와 NERC(The North American Electric Reliability Council)에 의해 관리되고 있다.”⁵⁸⁾

2014.6.3, 36면.

53) 이희정·박찬호, 앞의 보고서, 114면.

54) Energy Policy Act, Pub. L. No. 102-486, 106 Stat. 2776)

55) 15 U.S.C. §79z-5a

56) 김현숙, “전력산업 구조개편 방식과 정부의 규제”, 규제연구 제16권 제2호 2007.12, 141면.

57) http://m.renewableenergy.or.kr/trd/mrkt/mrkttrend/selectMrktTrend.do?ntfId=17952&bbsId=BBSMSTR_00000000091 (2014.10.23)

58) 위의 웹사이트.

또한, “미 연방에너지 규제 위원회(FERC)는 주간 전기 판매, 전기 세율, 천연가스 가격 등에 대한 사법권을 가지고 있는 연방 정부 기관”⁵⁹⁾이라는 특징을 가진다.

3. 전력산업 관련 법제

미국은 1935년에는 전력산업을 규제하기 위하여 「공익사업지주회사법(Public Utility Holding Company Act, PUHCA)」이 제정되었고⁶⁰⁾ 송전망 서비스 요금 규제에 대해서는 1935년 제정된 「연방전력법(Federal Power Act)」에서 정하였는데, FERC는 송전망 서비스 요금을 규제할 수 있었으나, 그 절차가 송전비용의 상승은 해결되지 못하였다.

전력산업의 구조개편 및 발전부문의 경쟁도입은 「공익사업규제정책법(PURPA)」⁶¹⁾의 제정으로 시작되었다. 이 법률은 발전비용 상승에 따른 에너지 비용안정화 및 효율적인 발전소 건설을 반영한 것으로 소비자들에 대한 합리적인 가격정책을 그 목적에 담고 있다.⁶²⁾

한편, 「공익사업규제정책법」이 전력산업에의 경쟁도입과 관련하여 미친 영향은 다음과 같다.

첫째, 전통적인 수직적 통합회사인 공익사업자만이 발전소를 비용 효율적으로 건설하고 운영할 수 있다는 과거의 인식을 변화시켜 비공익사업자도 발전소를 비용 효율적으로 건설하고 운영할 수 있음을 증명하였다.⁶³⁾ 둘째, 비공익사업자의 발전부문에의 진입을 유도함으로써 발전부문의 기술혁신을 촉진시켰으며, 특히 고효율의 가스연료를 사용하는 발전기술을 촉진시켰는데, 이는 인증시설 사업자의 입장에서

59) 위의 웹사이트.

60) 2005년 「에너지정책법(Energy Policy Act)」의 제정에 따라 이 법률은 폐지되었다.

61) Pub.L. 95-617, 92 Stat. 3117 (November 9, 1978).

62) PURPA §101.

63) 조창현·고대영·박도연, 「그린에너지산업 발전을 위한 제도 및 정책 연구 -전력 시장 및 전력거래제도 관련분야를 중심으로-」, 산업연구원, 2010, 103면.

볼 때, 장기공급 및 안정적 전력가격의 보장은 기술혁신을 통해 비용이 절감되는 만큼 그들에게 고스란히 이윤으로 돌아오기 때문이다.⁶⁴⁾ 셋째, 독립발전사업자(independent power producers, IPPs)라는 이익단체를 창출시켰는데,⁶⁵⁾ 이들은 인증시설 사업자가 아닌 비공익사업자로서, 공익산업규제정책법이 기술, 규모, 연료 사용 등에 적용하고 있는 제한의 철폐를 추구하면서 QFs와 동일한 혜택을 받기를 원하였다.⁶⁶⁾

위와 같은 법제에도 불구하고, 미국의 전력산업 중 발전부문의 경쟁 장애는 해소되지 못하였으며, 이를 개선하기 위하여 1992년 「에너지정책법(Energy Policy Act)」이 제정되었다. 이 법에 의해 적용제외도매발전사업자(Exempt Wholesale Generator, 이하 “EWG”라 한다) 간 경쟁이 촉진되었으며 경쟁이 본격적으로 도입되었다.

한편, 「에너지정책법」은 송전망에 대한 비차별적인 접속 권한을 부여하였는데, 특히 1996년 4월 ‘Order 888’에서는 모든 송전망 소유회사가 도매전력시장에서 모든 발전회사들에 대해 비차별적이며, 비용을 근거로 산출한 요금을 부과하는 것으로 송전망을 개방할 것을 의무화하였다.⁶⁷⁾

제2절 영국

1. 서설

영국의 전력산업의 구조개편은 정부의 확고한 추진에 따라 완전경쟁체제로 전환된 사례로 전력산업 구조개편의 개척자로 평가되었다. 영국은 전력산업 구조개편의 선발국으로 구조개편의 진행에 따라 규

64) 조창현·고대영·박도연, 위의 보고서, 103-104면.

65) 조창현·고대영·박도연, 위의 보고서, 104면.

66) 조창현, 「전력산업 구조개편과 민영화 - 쟁점분석과 사례연구」, 산업연구원, 2002, 106면.

67) 이준서, 앞의 자료집, 95면.

제 및 경쟁환경을 정비하여 전체 규제체계가 잘 정비되어 있으며, 전력산업의 구조개편이 다른 주요산업의 구조개편에도 영향을 끼친 것으로 분석되었다.⁶⁸⁾ 또한 호주, 뉴질랜드, 아르헨티나 등 다른 국가에서도 영국식 구조개편 모델을 반영하여 추진하는 등⁶⁹⁾ 영국의 선도적인 정책 추진이 시사하는 바가 크다.

영국도 우리나라와 같이 전력산업 분야는 국가독점 상태(구조개편 이전은 공기업인 중앙전기발전청(Central Electricity Generating Board : CEGB)체제로 운영)에 있다가 몇 단계에 거쳐 완전 경쟁시장으로 변화된 예에 해당한다. 이와 같이 구조개편이 진행된 배경으로는 경쟁도입, 규제완화, 전력서비스 수준의 향상 등의 외부적인 요인 외에도 노동조합의 정치세력화, 과도한 복지정책으로 인한 재정상황 악화, 경제침체 등을 극복하기 위한 방법의 하나로 시작되었다

이러한 배경으로 인하여 경쟁도입시 민영화를 그 수단으로 취하였고, 민영화된 기관의 재국유화가 어렵도록 국민주 방식을 취하여 노동조합과 노동당의 심한 반대에 부딪치기도 하였으나, 국영기업의 경직성 및 관료의 비효율성의 강조와 독점에 대한 국가개입을 축소해야 한다는 주장이 커져 1982년에 전력산업의 구조개편을 공식화하게 된 것이다.⁷⁰⁾ 한편, 영국은 다양한 발전방식을 갖춘 발전소에서 만들어진 전기를 전력거래와 송전 분야를 담당하는 영국 전력공사(NGC, National Grid Company)가 시스템 운영자(영국 전체의 시스템 운영자)로서 조정하고 있고, 배전분야를 14개의 배전회사(DNO)가 각기 규제된 독점(regulated monopoly)의 형태로 운영하고 있다. 현재는 “이와 같은 구조개편의 진행에 따라 30여개에 이르는 주요 발전회사들이 경쟁구도를 갖추었으나, 전체 발전량의 5%이상을 생산하는 메이저 기업은 8개사

68) 안용기, “한국 전력산업 기술의 나아갈 길(1)”, 기계저널 제41권 제6호, 2001, 70면.

69) 김성규·채준호, 「공공부문 민영화 및 구조조정에 관한 연구 - 독일, 영국, 한국의 전력산업 사례를 중심으로」, 한국노총 중앙연구원, 2009, 53면.

70) 김성규·채준호, 앞의 보고서, 55-56면.

에 불과하여 사실상 과점체제에 근접한 시장⁷¹⁾으로 분석되었다.

2. 전력산업 관련 법제

(1) 근거법의 수정·보완

현재는 2007년 개정된 에너지 백서를 바탕으로 수립된 정책에 따라 2008년 에너지법(Energy Act), 인프라 계획법(Planning Act), 기후변화법(Climate Change Act)으로 정비하였고, 전력산업 법제는 1989년에 제정된 전기법(Electricity Act 1989)을 바탕으로 2000년에 제정된 공익산업법(Utilities Act 2000)이 전기법의 일부를 수정, 보완하고 있다.

공익산업법에 따라 근본적으로 변화된 사항을 보면, “규제목적의 변화, 새로운 전력 및 가스산업 통합규제기관의 창출, 새로운 소비자 권익 대변 기구의 창설, 표준면허조건의 도입, 배전업과 판매업의 분리, NETA의 도입 등⁷²⁾이 해당된다.

(2) 전기법

1) 개 관

앞서 설명한 바와 같이 영국은 전력산업의 기본틀이 지역별 국가 독점체제 유지 및 수직적 통합체계이다가 1989년 전기법(Electricity Act 1989)을 제정 이후 구조개편이 시작된 것이다.

이후 공익산업법이 제정되었지만 여전히 1989년 전기법은 전기산업에 필요한 인가 등의 절차를 규정하고 있는 전력산업의 가장 중요한 법에 해당한다.

71) Kotra, 「세계 주요국 전력시장 현황 ; Global energy plaza 2013」, 2013, 49면.

72) 조창현, “경쟁적 전력시장에서의 전력산업 규제체제 : 틀, 사례 및 정책방향”, 규제연구 제13권 제2호, 2004.12, 49면.

<표 2-3-2> 전기법의 구성

구 분	장	세부내용
제1장	전기 공급	개 관 전기공급사업자에 대한 인가 인가의 조정 전기공급사업자의 의무, 절차 공익보호, 소비자의 보호 조사절차, 감독청의 권한 등
제2장	산업구조의 재편	사업조정에 따른 양수 기업의 소유 재정 등
제3장	기타 사항	

3. 전력산업 관련 규제기관

(1) 개 관

규제기관을 살펴보면, 전기법에 따라 전력가스산업청(Office of Gas and Electricity Markets ; Ofgem)⁷³⁾이 중심이 되어 산업을 규제하고 있는데, Ofgem은 정부와 의회로부터 분리·독립된 기관인 것이 특징이다. Ofgem의 운영책임은 100% 민영화 된 영국의 전력시장을 규제하기 위해 공익산업법에 따라 설치된 가스전기시장감독청(GEMA, Gas and Electricity Market Authority)이 가진다. 12명의 위원으로 구성된 GEMA는 전력가격의 결정과 Ofgem 정책결정의 전반적인 사항을 통할하고, 공정경쟁 촉진, 소비자 보호, 인가 등 사전규제를 담당하도록

73) Ofgem은 전력산업규제기구였던 Office of Energy Regulation(Offer)과 가스산업분야 규제를 맡았던 Office of Gas Supply(Ofgas)가 1999년 통합에 통합된 기구이다.

하였다.⁷⁴⁾ GEMA는 Ofgem이 등장하기 이전의 전력산업과 가스산업의 규제기관 정책방향이 1인의 기관장에 의하여 결정면서 개인의 결정에 따라 전체 산업방향이 좌지우지 되어 발생되었던 문제점을 시정하고, 객관적인 정책추진이 가능하도록 하기 위한 것이었다.⁷⁵⁾

이와 같은 규제기관 외에 정책수립에 관한 기관으로는 “국가 에너지 체계를 총괄하는 자원환경부(Department of Energy and Climate Change ; DECC)도 전기산업의 정책적 분야를 다루고 있다.”⁷⁶⁾ 이와 같은 규제 형태를 통하여 산업규제기관과 경쟁규제기관의 중첩적·협력적 규제가 가능하도록 설계한 것이다.

(2) 규제기관의 역할

1) 인 가

전력산업의 진입규제에 관한 중요한 역할을 하는 기관이 Ofgem인데, 우리나라와 같이 발전, 송전, 배전, 판매 부분에 적정한 사업자에 대한 영업면허를 발급하는 업무를 수행한다. 영업면허 발급을 위하여 전기법 제4조는 전기를 공급하기 위해서는 Ofgem의 인가를 받도록 의무화하고 있으며, 위반시 벌금이나 시정조치 등 행정처분을 하도록 규정하였다. 다만, Ofgem의 운영책임이 GEMA에 있기 때문에 Ofgem의 인가가 있는 경우에도 최종적으로 진입을 인가하는 권한은 GEMA가 갖고 있다.

인가를 통해 사전적인 진입규제 이후에도, 면허조건을 위반하는 행위를 하거나 법령에 위반되는 영업을 하는 경우 면허를 취소하거나 갱신을 거부하는 사후적인 규제 또한 가능하다.

74) Kotra, 「세계 주요국 전력시장 현황」, 2013, 49면.

75) 조창현, 앞의 논문, 66면.

76) 황태희, “영국의 전력산업 법제현황 및 시사점”, 네트워크 산업법제연구 워크숍 자료집, 2014.4.25, 63면.

이와 관련하여 전기법 제6A조는 인가형식, 인가수수료, 인가신청에 필요한 서류 등을 규정하고 있으며, 그 밖에 “전기사업 인가, 사업범위 조정, 인가 확장 등을 위한 전기사업 적용 규칙(Application Regulation)이 2010년 제정되어” 전력산업 사업자 인가에 관한 세부사항을 규정하고 있다.⁷⁷⁾

2) 경쟁의 촉진

영국 전기법 제9조에는 경쟁을 촉진하도록 의무규정을 두고 있는데, 경쟁촉진은 크게 도매경쟁촉진과 소매경쟁촉진으로 구분된다. Ofgem은 도매경쟁을 촉진하는데, 그 방법으로는 전력폴 가격의 변화추이를 관찰하여 전력폴에서 결정되는 가격이 적정한지에 대한 사항을 조사하고, 전력판매사업자가 원가 이하로 판매하는 것을 금지하여 약탈적 가격책정을 방지하는 역할을 하게 된다.

한편, 공익산업법에 따라서는 소매시장의 경쟁도입 이후 도산에 이르는 전력판매사업자가 발생하는 경우 전력공급의 안정성이 훼손될 우려가 있으므로 이를 방지하기 위하여 이러한 상황에 비상공급자를 지정하여 비상공급자로 하여금 판매사업자를 대신할 수 있도록 하고 있다.

3) 보편적 전기공급

전기법은 소비자에게 적정수준 이상의 전력이 공급되도록 보장하는 방안을 Ofgem이 강구하도록 하고 있으며, Ofgem을 통하여 요금규제뿐만 아니라 송·배전회사, 판매회사가 제공하는 서비스의 질도 규제하도록 하고 있다.⁷⁸⁾

“기후변화에너지장관은 전기 공급의 효율성과 지속성을 보장하고 발전, 송전, 배전, 공급에 있어서 또는 전기장비의 설치, 유지 등에서

77) 황태희, 앞의 자료집, 67면.

78) 조창현, 앞의 논문, 53면.

발생할 수 있는 위험으로부터 공중을 보호하기 위하여, 인가받지 않은 사업자의 전기공급을 중단시키거나, 그러한 혐의가 있는 사업자를 조사하는 등의 조치를 취할 수 있다(전기법 제29조).”⁷⁹⁾

4) 전기시장과 가스시장의 통합규제기관 설치

공익산업법은 “1998년 영국 통상산업부(DTI)가 발간한 ‘소비자에 대한 공정한 대우 : 공익산업 규제의 틀 현대화(Fair Deal for Consumers : Modernizing the Framework for Utility Regulation)을”⁸⁰⁾ 기반으로 2000년에 제정되었다. 이 보고서에 제시된 몇 가지 규제체제의 변경이 추후 공익산업법에 반영되었는데 주요 내용을 정리하면 첫째, 공익산업의 주요 이해 당사자 그룹은 소비자와 당해 공익사업체의 주주·경영층이고, 규제가 공정성을 시현하기 위해서는 이들 이해 당사자 그룹의 권익 간에 균형을 이루는 역할을 수행해야 한다는 것이다. 둘째, 이들 두 이해 당사자 그룹의 권익 간에 균형을 이루는 역할을 수행하기 위해서는 규제의 목적이 올바르게 설정되어야 하고 가장 우선적인 규제의 목적은 ‘소비자의 권익을 보호하는 것’이 되어야 하고, 셋째, 소비자 권익보호가 효과적으로 달성되기 위해서는 독립적인 법적근거를 갖는 소비자보호 기구를 설립할 필요가 있으며, 규제에 있어 공익적 목적이 달성되어야 한다. 넷째, 합리적인 규제의 틀을 정립하기 위해서는 전력산업에 있어서 배전업과 판매업을 분리하여야 한다.⁸¹⁾

공익산업법은 가스산업과 전기산업에 새로운 규제사항을 추가하기 위한 내용은 없이, gas와 전기시장을 동시에 관장하는 새로운 규제 기관으로 GEMA를 설립하고(제1조), ‘gas와 전기 소비자 위원회(Gas and Electricity Consumer Council)’ 설치(제2조)가 주요 내용에 해당된다. 제7조에서는 GEMA와 gas와 전기 소비자 위원회는 정보교환 및

79) 황태희, 위의 자료집, 69면.

80) 조창현, 앞의 논문, 49면.

81) 조창현, 앞의 논문, 49면 발췌 및 일부수정

사건처리에 있어서 협력의무에 관한 사항도 규정하고 있다.

위에 제시한 보고서의 내용을 반영하여 전반적으로는 전기산업에 있어서 1989년 전기법을 수정·보완하는 내용이 대부분인데, “예를 들면 1989년 전기법 제3조를 보완하여 해당 장관과 GEMA는 유효경쟁이 작동하는 전기시장에서의 소비자 보호를 하는 기능을 담당하도록 하고, 그 밖에도 사회적, 환경적, 보건 및 안전에 관한 내용은 장관과 GEMA가 서로 협의하여 처리하도록 하는 것”⁸²⁾ 등을 담고 있다.

(3) 일반 경쟁법과의 관련성

영국에서는 공익산업을 제외한 대부분의 산업분야가 경쟁시장이고, 공정거래청(Office of Fair Trading ; OFT)의 규제가 적용된다. 그러나 전력, 가스, 철도, 통신 등 공익성이 있는 네트워크 산업분야의 경우에는 경쟁법의 적용권한을 공정거래청장과 해당 산업분야의 규제기관장이 공유·협력하여 집행하는 것으로 볼 수 있다.⁸³⁾

“공익산업에 대한 경쟁법 시행에 있어 요구되는 공정거래청장과 산업규제기관장의 역할분담 및 협력에 대해 규정하고 있는 것은 ‘경쟁법 시행규칙’과 ‘중복관할 업무수행단에 대한 위임사항’이다.”⁸⁴⁾

따라서 전력산업분야에 있어서도 공정거래청의 규제영역에 해당하는 것으로 보고 있으며, 발전 등 전력산업 분야별 사업자의 활동이 공정거래법(Fair Trading Act 1973)에 위반되어 공정거래청 사무처장이 요청하는 경우에는 산업분야 규제기관에서 경쟁제한 행위를 규제할 권한을 가지도록 할 수도 있는 것이다.

“그리고 양 기관은 법령의 취지에 맞게 전기법을 해석함에 있어서 협조하여야 할 의무가 있고, 용어의 의미는 공정거래법 내지 경쟁법

82) 황태희, 앞의 자료집, 71면.

83) 조창현, 앞의 논문, 55면.

84) 조창현, 앞의 논문, 55면.

에 의거하여 해석한다(제43조).”⁸⁵⁾

제 3 절 호 주

1. 서 설

호주의 전력시장은 6개 주(퀸즐랜드, 뉴사우스웨일즈, 남호주, 연방자치주, 빅토리아, 테즈메이니아)에 속한 모든 발전기와 소비자를 연결하는 단일 송전망을 갖춘 국가전력시장(National Electricity Market ; NEM)과 서호주와 북부 자치주의 전력시장으로 분리되어 있다.⁸⁶⁾

이와 같은 이중적 전력시장의 형성은 호주의 정치적, 역사적인 측면과 NEM 소속 지역과 서호주, 북부 자치주 지역이 거리가 멀리 떨어져 있기 때문이다.

따라서 호주는 각 주의 공통된 정책이 있는 반면, 차별화된 정책도 여전히 유지되고 있다는 점에서 미국의 입법체계와 유사하다.

1990년대 중반까지, 호주의 전력산업은 대체로 각 주별 수직계열화된 독점기업에 의해 이루어지고 있었다.⁸⁷⁾ 그러나 이와 같은 지역독점 사업형태에 대한 문제가 제기되어 1995년부터 주정부들이 경쟁시장의 형성을 시도하게 되고 이런 노력들의 결과로 2004년 호주 에너지시장협약이 체결되었다.⁸⁸⁾ 에너지시장협약은 전력 등 에너지 분야의 신뢰성 확보, 소비자 이익 증진, 비용과 규제의 완화, 투자환경 개선 등을 포함하고 있다.⁸⁹⁾ 그런데 이 협약의 중요한 의미는 각 주별

85) 황태희, 앞의 자료집, 70면.

86) AEMO, Introduction to the National Electricity Market fact sheet, <<http://www.aemo.com.au/-About-the-Industry/Energy-Markets/National-Electricity-Market>>. (2014.11.23)

87) Energy Futures Australia, Current Electricity Industry Structure, <<http://www.efa.com.au/-Page.aspx?intPageID=6>>. (2014.11.23)

88) 류권홍, “호주의 전력산업 법제현황 및 시사점”, 한국법제연구원 자료집, 2014.4.25, 13면.

89) Ibid, Section 2.

로 입법이 이루어지는 호주의 상황을 고려하여 에너지시장협약 제6조에서 “에너지시장협약의 당사자인 각 주는 에너지시장을 위한 국가적 입법 틀을 개발하고 실행할 것을 합의하고,⁹⁰⁾ 에너지 관련 법령의 제정에 대한 주도적 역할은 남호주가 수행하도록 하고, 다른 주들을 이를 따르도록 하고 있는 것”⁹¹⁾⁹²⁾에서 찾을 수 있다.

이와 같은 전력산업 구조개편은 전력시장의 시장분리와 개편, 경쟁 도입, 일부 주의 전력산업 민영화 및 규제의 규범화 등⁹³⁾을 중심으로 하고 있으며, 발전, 송전, 배전, 소매(판매)의 4가지 기능을 분리하는 것을 가장 중요한 목표로 하고 있었다.

그러나 호주의 전력산업 구조개편은 연방 정부와 주 정부가 모두 추진하였으나 일관되게 진행되지 못하였기 때문에,⁹⁴⁾ 각 주마다 구조개편의 결과가 상이하게 나타났다.

2. 전력산업 관련 법제

호주에서는 전력에 관한 사항을 에너지법에서 규율하고 있는데, 가장 근본이 되는 법으로는 국가차원의 전력시장과 전력망을 규율하고 있는 「1996년 국가전력(남호주)법(National Electricity (South Australia) Act 1996), (이하 ‘국가전력법’이라 함)」을 들 수 있다. 이 법에 대한 하위법령으로 국가 전력(남호주) 규제(National Electricity (South Australia) Regulations)와 국가 전력규칙(National Electricity Rules)이 있다.

90) Australian Energy Market Agreement, above n 41, Section 6.2.

91) Ibid.

92) AER, Energy legislation, <<https://www.aer.gov.au/australian-energy-industry/energy-legislation>> 류권홍, 위의 자료집, 24-25면에서 재인용.

93) Energy Futures Australia, above n 39.

94) 전기위원회, “해외전력산업동향-호주”, 전기위원회, 2010, 1066면.

「국가전력법」은 전력소비자의 권익 관점에서 전력서비스의 효율강화, 투자촉진, 공급안정, 안전성 확보 등을 규정⁹⁵⁾하고 있으며, 특히, 가격결정의 원칙에 관해서는 송배전망 서비스 제공자가 망 서비스를 제공함으로써 발생하는 최소비용과 규제비용의 회수가 가능한 수준의 비용을 합리적으로 판단하고 있다.⁹⁶⁾ 그 밖에 망 서비스 관련 투자의 촉진⁹⁷⁾ 및 전력망의 사용 관련 비용 등 가격결정시의 고려사항도 규정되어 있다.⁹⁸⁾

한편, 전력산업 구조개편의 핵심 논점에 해당하는 송전망에 대한 동등접근권의 보장이라 할 수 있는데, 이 법에서 동등한 망 접속권에 관한 사항과 분쟁 해결에 관한 사항도 규율하고 있으며,⁹⁹⁾ 전력산업 전반의 규제기관에 해당하는 호주에너지시장위원회¹⁰⁰⁾에 관한 사항과 에너지시장운영기구¹⁰¹⁾에 관한 사항도 이 법에서 근거를 마련하고 있다.

「국가전력법」이외에 전력의 소매분야에 대해서는 「국가 에너지 소매법(National Energy Retail Law (South Australia) Act 2011)」이 있으며, 이 법에서 전력소비자에 대한 전력공급과 판매를 규정하고 있다.¹⁰²⁾

3. 규제기관 및 관련 제도의 개선

(1) 전력산업 규제기관

호주의 전력산업은 전력분야로 제한되지 않고 에너지에 관한 규제기관과 에너지 관련 시장운영기관으로 구분된다.

95) National Electricity (South Australia) Act 1996, Section 7.

96) Ibid, Section 7A(2).

97) National Electricity (South Australia) Act 1996, Section 7A(3).

98) Ibid, Section 7A(4)-(7).

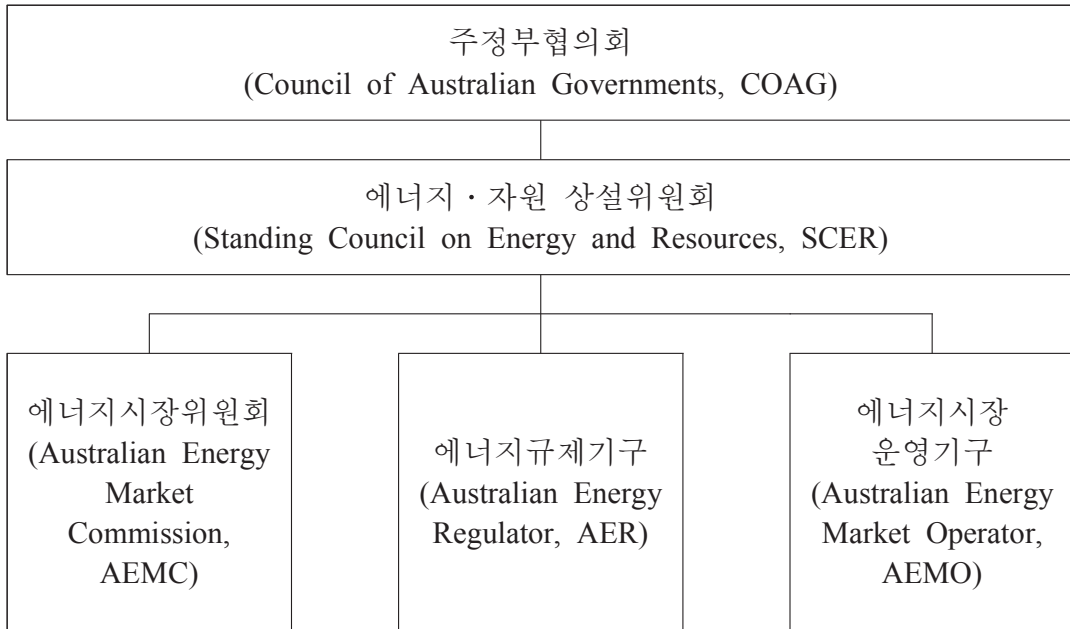
99) Ibid, Part 10—Access Disputes.

100) Ibid, Part 4—Functions and powers of the Australian Energy Market Commission.

101) Ibid, Part 5—Role of AEMO under National Electricity Law.

102) 류권홍, 앞의 자료집, 25면.

<그림 2-3-1> 호주의 에너지 관련 기관



1) 에너지·자원 상설위원회와 에너지 규제기구

1990년대 국가전력시장이 가동되었을 당시 호주에서는 공정거래위원회가 전력시장의 경쟁, 송배전 접속권 보장 등을 규제하는 한편, 각 주별 전력산업에 대한 독립규제기관을 통하여 면허발행, 요금규제 등의 업무를 수행하였다. 그러나 전술한 바와 같이 국가차원의 공통적인 규제의 틀 형성 필요성이 제기되어 호주 에너지협약에 따라 2001년 ‘주정부협의회(Council of Australian Governments ; COAG)’가 국가 에너지 정책을 담당하게 되었으며, 2011년에는 ‘에너지·자원 상설위원회 (Standing Council on Energy and Resources, SCER)’로 확대되었다.¹⁰³⁾

에너지·자원 상설위원회는 에너지 시장 관련 입법으로 전력산업의 각 단계별 규제를 지속적이며 개선해오고 있으며,¹⁰⁴⁾ 에너지·자원에

103) SCER, About Us, <<http://www.scer.gov.au/about-us/>>. (2014.11.23)

104) IEA, Energy Policies of IEA Countries - Australia 2012 Review, 2012, p.91.

관한 전반적인 정책의 추진을 주도하는 기관이 된다.

또한, 에너지자원과 시장의 경쟁적인 개발을 추진하고 국가의 에너지 관련 규제들 간의 일관성을 유지하도록 하며, 핵심전략을 선정하는 등의 업무를 수행하고 있다.¹⁰⁵⁾

한편, 「공정거래법(Competition and Consumer Act 2010)」에 근거하여 2005년에 설립된 에너지규제기구(Australian Energy Regulator, AER)¹⁰⁶⁾ 에너지 시장 전반과 에너지 망을 규율하는 역할을 수행하고 있다.¹⁰⁷⁾ 특히, 네트워크 산업의 특성이 반영된 도매시장의 감독권한과 망 접속에 관한 가격의 결정, 소비자에 대한 전력 소매시장 규제까지 담당하고 있다.

도매시장에서 에너지규제기구는 시장 참가자의 입찰, 재입찰, 시장 가격, 망 제한 및 운전중지, 수요 및 생산량과 용량 예측 등에 관한 역할을 수행한다. 그리고 도매시장에 대한 주간 보고서, 기준 초과 가격과 관련된 보고서, 이행 감독활동에 대한 분기 보고서 등을 작성하고 있다.

망 부분에 대해, 에너지규제기구는 망 소유권자가 부과할 수 있는 최대 가격을 설정 또는 망 소유권자가 취득할 수 있는 최대 수익을 설정하여 전력망에 대한 규제를 시행하고 있다.¹⁰⁸⁾ 망 사업자들은 에너지규제기구에 요구되는 수익을 제안하고, 에너지규제기구는 이런 제안에 대해 전력망 수요, 망의 노후화, 운영비 및 금융비용, 망 신뢰성 및 안전기준 등을 고려하여 최종 결정을 하게 된다.¹⁰⁹⁾ 망 이용 가격에 대한 결정은 5년 동안 적용되며, 망 사업자들은 매년 가격을 조

105) Ibid.

106) Competition and Consumer Act 2010 Section 44AE Establishment of the AER

(1) The Australian Energy Regulator (the AER) is established by this section.

107) AER, About Us, <<https://www.aer.gov.au/about-us>>. (2014. 11. 23)

108) Ibid.

109) Ibid.

정할 수 있다.

소매시장에서의 역할에는 소매 관련 법령의 집행, 소매사업자에 대한 판매권한 부여, 에너지 곤란층 소비자에 대한 소매사업자의 정책에 대한 승인, 대체공급자 제도(Retailer of Last Resort)의¹¹⁰⁾ 운영, 소매사업자의 운영 상황 보고, 소비자 및 소규모 사업자에 대한 에너지 권리 교육 및 에너지 가격비교 사이트(Energy Made Easy)의¹¹¹⁾ 운영이 포함된다. 또한, 에너지 시장에 대한 정보제공, 에너지와 관련된 공정거래법 위반 사항에서 공정거래위원회에 대한 지원기능도 수행하고 있다.¹¹²⁾ 그리고 에너지규제기구는 경쟁 및 소비자보호법과 관련하여 에너지 분야에서 발생하는 법집행, 합병 등과 관련된 쟁점들에 대해 호주의 공정거래위원회를 지원하고 있다.

에너지규제기구는 공정거래법에 근거하여 운영되고 있는데, 이에 따르면 에너지규제기구의 위원회는 법률에 따라 임명된 3인으로 구성된 독립된 기구이다. 공정거래법에 따르면 구성원 중 1인은 연방정부에 의해 지정되는 공정거래위원회의 위원 중 1인이어야 한다.¹¹³⁾

상징적인 의미 정도를 부여할 수 있지만, 호주의 공정거래법은 에너지 규제기구에 관한 규정들의 구속력이 왕에게도 미친다는 명시적 표현을 하고 있다는 점을 주목해야 한다.¹¹⁴⁾ 이미 호주가 정치적으로 영국으로부터 독립되었기 때문에 왕에 대한 법적 구속력을 명시할 필요가 없으나, 널리 해석해보면 에너지 규제기구의 정치적 독립성을 강조하는 의미로 보인다.

110) 전력 공급자의 공급 실패의 경우, 소비자에 대한 지속적이고 안정적인 전력의 공급을 위해 대체 공급 약정을 시행하는 제도를 의미한다.

111) <http://www.energymadeeasy.gov.au/>. (2014.11.23)

112) AER, above n 48.

113) Ibid.

114) Competition and Consumer Act 2010 Section 44AC This Part binds the Crown
This Part binds the Crown in each of its capacities.

에너지규제기구 위원회 의장은 위원회를 주관하고, 위원회의 결의는 위원 전원의 출석 및 만장일치의 의결로 결정되어야 한다.

에너지규제기구 국가 전력법에 의해 부여된 권한행사를 위한 결정을 할 수 있는데, 에너지규제기구는 연방법원(Federal Court)에 특정인이 관련 에너지법을 위반하고 있다는 결정을 요청할 수 있으며, 에너지규제기구의 결정은 연방법원의 사법적 심사의 대상이다.

2) 에너지시장위원회와 에너지시장운영기구

2005년에 설립된 호주 에너지시장위원회(Australian Energy Market Commission, AEMC)는 에너지 시장규칙의 제정 권한을 가지며,¹¹⁵⁾ 에너지·자원 상설위원회에 자문역할도 수행하고 있다.¹¹⁶⁾ 에너지시장위원회는 에너지 시장의 감시 기능을 수행하는 비교적 새로운 기구이며, 전력시장의 소매 분야에 관한 규칙들을 제정한다.

에너지시장위원회의 목적은 소비자들에게 장기적인 혜택을 부여하기 위해 에너지 시장에서의 효율성, 신뢰성 및 안전성을 촉진하는 것이다. 에너지시장위원회는 도매 및 소매시장에서의 효과적인 경쟁과 망 서비스에 대한 적절한 규제가 소비자에게 효율적이고, 신뢰할 수 있으며 안전한 에너지를 공급하는 최선의 길이라는 점을 강조하고 있다.¹¹⁷⁾

에너지시장위원회는 또한 소비자 참여와 경쟁적인 소매시장을 촉진을 강화하며, 효율적인 투자와 유연성을 확보하여 시장에서의 예측가능성, 투명성, 시장과 외부적 변화에의 적응가능성을 높이는데 중점을 두고 있다.¹¹⁸⁾

에너지시장위원회의 규칙 제정권한은 「국가전력법」에 기초하고 있으며, 해당 규칙들은 전력사업자들의 운영형태에 영향을 미치게 되고

115) AEMC, Who We Are, <<http://www.aemc.gov.au/About-Us/About-the-AEMC>>. (2014.11.23)

116) Ibid.

117) Ibid.

118) Ibid.

사업자들이 경쟁적인 발전 또는 소매시장에 참여할지 여부를 판단하는 기준이 된다. 그리고 이런 규칙들은 송전 및 배전 망 서비스의 경제적 규제와도 관련되어 있다.

에너지시장위원회는 호주 정부에 변화되는 환경에 따른 전력시장의 규제개선 등과 관한 자문을 할 수 있다. 이런 자문에서 중요한 것은 어떻게 가장 비용효과적인 방법으로 소비자에게 신뢰할 수 전력 공급을 할 수 있을까에 관한 것이다.

한편, 호주의 계통운영기관으로 2009년에 설립된 ‘호주 에너지시장 운영기구(Australian Energy Market Operator, AEMO)’가 있다. 호주 에너지시장운영기구는 우리나라의 전력거래소에 해당하는 역할을 하는 기관으로 안정적이고 효율적인 에너지 공급을 지원하는 것을 목적으로 하고 있다.¹¹⁹⁾

에너지시장운영기구의 가장 핵심적인 기능은 전력 시스템 운영과 시장 운영이다.¹²⁰⁾ 물론 두 가지는 대부분 통합되어 있다. 에너지시장 운영기구는 상호 연결된 호주 동부와 남부의 전력 시스템을 24시간 가동되는 2개의 통제센터를 통해 운영하고 있다.

에너지시장운영기구의 최고 목적은 전력 시스템의 안전 유지하는 것이다. 전력 시스템의 안전을 확보하는 방법은 발전사업자 등의 예상하지 못했던 이탈 등과 같은 상황에서 전력 시스템을 지속적으로 운전할 수 있는 능력에 달려 있다.

(2) 규제 개선 프로그램(Better Regulation Program)

1) 규제 개선 프로그램의 개괄적 내용

2014년 4월 호주의 에너지규제기구는 규제개선 프로그램을 발표했다. 이 프로그램의 목적은 장기적인 관점에서 소비자 이익의 증진을

119) AEMO, About AEMO, <<http://www.aemo.com.au/About-AEMO>>. (2014. 11. 23)

120) Ibid, About AEMO, Operations.

도모하기 위한 투자를 촉진하는 데 있다.¹²¹⁾

에너지규제기구가 주장하는 3 가지의 핵심적 원칙이 있는데, 첫째는 경제규제는 가능한 유인에 기초(Incentive Based)해야 한다는 것이다. 유인은 망 사업자들로 하여금 지출계획인 서비스 제공에 따른 의무와 관련하여 효율적인 지출이 촉진되도록 균형이 잡혀야 한다. 두 번째는 필요한 효율적인 투자가 이루어지도록 해야 한다는 것이며, 마지막으로 강력한 소비자 참여의 틀이 갖추어져야 한다는 것이다.

호주의 규제 개선 노력은 전력, 가스법에 정해진 법의 목표를 달성하기 위해 진행되었고, 호주의 전력산업에 관한 기본법인 1996년 국가 전력(남호주)법(National Electricity (South Australia) Act 1996)은 장기적 관점에서 전력 소비자의 이익을 위해 전력 서비스의 효율적 운영 및 사용과 전력분야에 대한 효율적 투자를 촉진하는 데 법의 취지가 있음을 밝히고 있다. 같은 법에서 전력 소비자의 이익은 가격, 품질, 안전성, 신뢰성 및 공급의 안정성과, 국가 전력시스템의 신뢰성, 안전성 및 안보와 관련되는 것으로 정의하고 있다. 호주의 국가 전력법은 장기적 관점에서의 전력 소비자의 이익을 전력산업에 대한 효율적 투자를 촉진하기 위한 법이라는 점을 명시함으로써 전력시장 경쟁체제 도입의 궁극적 목적이 소비자의 이익증진에 있다는 점을 명시하고 있다.

2) 규제 개선 프로그램의 구체적 내용

지출 예측 평가와 관련(Expenditure Forecast Assessment)한 규제 개선은 전력을 포함한 모든 에너지 망 산업 분야에서 기존의 총괄원가방식으로부터 유인기초 규제방식으로 전환한다는 것이 가장 중요한 내용이다. 유인기초 방식에 따르면, 자본비용, 보산수익, 감가상각 및 세금에 기초하여 사업의 운영에 필요한 총 수익을 계산한다.¹²²⁾

121) AER, Overview of the Better Regulation reform package, 2014. 4, p.4.

122) AER, above n 68, p.5.

유인기초 방식은 총 자본비용(Capital Expenditure (Capex))과 운영비용(Operating Expenditure (Opex))을 예측한 상한선 범위 내에서 전력사업자들의 효율성 개선 노력이나 비용 절감을 통해 이룬 차액을 전력사업자들이 취득할 수 있게 하는 것을 의미한다. 반면 효율개선 등을 이루지 못한 사업자들은 해당 기간 동안 손해를 감수해야 한다.¹²³⁾

호주의 에너지 규제기관은 지출 예측 평가와 관련된 새로운 가이드라인을 제시하고 있다.¹²⁴⁾

에너지 규제기관은 또한, 투자수익률(Rate of return)에 대한 가이드라인을 작성하였는데, 이에 따라 전력사업자들의 투자수익률이 결정된다.

소비자들이 망 사업자들에게 초과 수익을 지불하지 않는 범위 내에서 적절한 투자수익이 보장되어야 전력망에 대한 안전하고 신뢰성 있는 투자가 지속적으로 이루어질 수 있게 된다. 에너지 규제기관은 이런 기준이 되는 투자수익률을 결정하는 기준을 새롭게 제시하고 있는 것이다.¹²⁵⁾

투자수익률이 과다하게 인정되는 경우 소비자의 이익을 해치게 되는 반면, 너무 낮은 투자수익률은 전력 사업자들의 전력망에 대한 투자를 꺼리게 만들어 전력 공급의 안정성이 위협에 처하게 된다.

투자수익률의 판단은 전력 사업자들이 망에 대한 투자에 필요한 자금의 예측으로부터 시작한다. 투자자금은 자기자본과 부채의 2 가지 형태로 구분되며, 자기자본에 대한 보상은 배당수익으로 타인자본인 부채에 대한 보상은 이자율의 형태로 결정된다.

에너지 규제기관의 투자수익률 가이드라인은 규제의 안정성(Stability)과 확실성(Certainty)을 확대시키기 위해 작성되었으며, 안정성과 확실성은 투자수익률의 핵심 구성요소들과 이들에 대한 평가의 투명성을

123) Ibid.

124) AER, Expenditure forecast assessment guideline.

125) AER, above n 68, p.14.

통해 보장된다.

또한 투자수익률의 결정에서 기준이 되는 자기자본과 부채에 대한 수익률은 전력망 산업의 현실적 비용보다는 가정적으로 설정된 효율적인 벤치마크 사례를 통해 예측된다. 벤치마크 방식에 의한 투자수익률 결정은 전력망 사업자로 하여금 최대한 효율적으로 자금을 운용하도록 하는 유인책이 될 것으로 기대하고 있다.

지출 유인 가이드라인(Expenditure Incentives Guideline)은 보다 효율적이고 성숙된 자본비용에 대한 유인, 예측 감가상각의 활용 허용, 관련 당사자들의 수익률에 대한 재검토, 자본화를 통한 이익 취득의 금지 등을 담고 있다.¹²⁶⁾

소비자 참여에 대해서도 새로운 가이드라인을 제시하고 있는데, 소비자와 전력 사업자들 사이의 공개와 협력을 강화하며 소비자들의 의견을 듣고 의견들이 사업자들의 정책결정에 반영되는 절차를 마련하였다. 가이드라인을 통해 소비자들의 강화된 참여를 통해 전력 사업자들의 지출계획에 대한 검토는 물론 서비스 제공에서의 우선순위, 가격 구조 등에 대한 대안들이 제시될 수 있을 것으로 기대하고 있다.¹²⁷⁾

에너지 규제기관의 규제 개선 프로그램에서 가장 중요하게 여겨지고 있는 것이 소비자 참여이며, 사업자에 의해 제안된 지출의 평가에서 소비자의 참여가 실질적으로 이루어지고 있는지를 고려하는 등 현실성을 담보하기 위한 노력을 다하고 있다. 소비자 불만 처리절차 및 투명성 확보 등도 소비자 보호와 관련하여 강조되고 있다.

한편 규제 개선 프로그램은 정보공개에 문제가 전력 사업자의 기업 비밀을 보호해야 한다는 가치와 상충하는 문제가 발생하기 때문에 이를 조화롭게 해결하기 위한 가이드라인(Confidentiality Guideline)도 제시하고 있다.¹²⁸⁾

126) AER, Expenditure incentives guideline.

127) AER, above n 68, p.17.

128) AER, above n 68, p.19.

제 4 절 일 본

1. 서 설

일본의 전력산업은 역사적으로 지역독점과 국가에 의한 통제를 인정하는 “국가관리시스템”에서 출발하였으나, 1990년대부터 시작된 전력자유화 논의에 따라 몇 차례 「전기사업법」의 개정이 이루어졌고, 현재는 동경전력 등(전체 전기 서비스의 33% 담당) 10개의 전력회사¹²⁹⁾가 각 공급지역을 기반으로 하여 전기공급 등을 담당하고 있다.

일본의 전력산업은 기본적으로 3대 축으로 공급사이드(발전분야), 송배전분야, 수요사이드(소매분야)로 구분되어 각 분야별 개혁이 제시되어 왔다.¹³⁰⁾

그런데 동일본 대지진 이후 일본 내의 전기산업에 대한 인식 변화가 크게 일어났는데, 에너지 자립의 측면, 온실가스 저감의 측면 등 그 동안 장점으로 강조되었던 원자력발전으로 얻을 수 있었던 싸고 쉬운 전기의 위험성이 드러나 에너지 산업 전반에 대한 재검토의 요구가 사회적으로 발생하게 된 것이다.

따라서 원자력발전의 의존을 줄이고 에너지 개발에 대한 투자를 확대하기 위한 여러 정책의 필요성이 대두되었으며, 동일본 대지진 상황에서 나타난 전력공급의 불안한 시스템에 대한 개선이 요구된 것이다. 이를 반영하여 2014년 2월 28일 각의 결정되고 6월에 개정된 「전기사업법 등의 일부를 개정하는 법률안」은 소매분야의 완전 경쟁도입이라 할 수 있는 “전기소매업으로의 진입 전면자유화” 규정이 포함되어 있어, 전기사업의 개혁이라 표현되고 있다. 이 개정 전기사업법은

129) 일본의 현재 10개의 전력회사로는 東京電力、北海道電力、東北電力、北陸電力、中部電力、関西電力、中国電力、四国電力、九州電力、沖縄電力이 있다.

130) 電力システム改革専門委員会, 「電力システム改革の基本方針-国民に開かれた電力システムを目指して-」, 2012, 1면.

전기 판매에 관한 기존 사업자의 독점적 지위를 철폐하는 규정에 해당하게 되는 것으로 동일본대지진 이후의 일본의 전력공급시스템에 대한 회의적 시각과 공급의 불안정성에 기인하고 있다.

2014년 개정 전기사업법 이전, 전력자유화의 흐름에 따른 「전기사업법」의 변화를 요약하면, 1995년 4월의 「전기사업법」개정으로 발전분야의 진입자유, 도매공급입찰제도의 도입 등 자유화가 시작되었고, 1999년 5월의 「전기사업법」개정으로 송전망의 자유로운 접속, 소매분야의 자유화가 반영되었다. 이후 2003년 6월 「전기사업법」의 개정에서는 일본도매전력거래소의 법인발족과 전력계통이용협의회 설립 등이 포함되었다.¹³¹⁾

2. 전력시스템 개혁의 기본방침

“일본의 전력시스템개혁전문위원회는 동일본대지진 이후에 불거진 전력난과 원자력이용의 한계에 기인한 전력산업의 재검토요구에 대응하여 2012년 7월에 ‘전력시스템개혁의 기본방침’을 작성하였고, 이 방침은 향후 2014년 「전기사업법개정안」에 많은 영향을 미쳤다.”¹³²⁾

<표 2-3-3> ‘전력시스템개혁의 기본방침’의 주요내용

구 분	주요내용
발 전	발전의 전면자유화 국제경쟁력 강화를 위한 제도개혁 재생에너지 및 분산형 전원 확대 도매규제의 철폐 및 전력도매거래소 활성화 일반전기사업자의 전력도매시장의 참가 유도

131) 築館勝利 「日本の電機事業制度について」, 東京電力株式会社, 2004, 3면.

132) 노기현, “일본의 전력시장 개혁법제의 주요내용과 시사점”, 한국법제연구원 위크숍 자료집, 2014.6.3, 15-16면.

구 분	주요내용
송·배전	송·배전 부분의 절대적인 중립성과 공정성의 확보 광역계통운영기관의 신설 및 송배전의 광역성 확보
소매	국민의 전력선택 자유 보장 안정적 공급을 전제로 한 경쟁도모 요금규제의 폐지 전력수요자에 대한 공급보장

자료 : 電力システム改革専門委員会 「電力システム改革の基本方針-国民に開かれた電力システムを目指して-」, 2012, 4-17면의 내용을 발췌·요약.

3. 전기사업법의 주요내용

(1) 개정의 진행

일본 전력산업의 기본이 되는 법은 우리나라의 경우와 마찬가지로 「전기사업법」이라 할 수 있다. 현행 「전기사업법」은 사업규제에 해당하는 사업자의 전기공급 의무를 중심내용으로 하고 있으며, 보안규제에 해당하는 내용도 포함하고 있다.

이러한 「전기사업법」에 대하여 앞에서 설명한 기본방침에 따라 단계별로 개정이 진행되었는데, 제1단계 프로그램은 2013년 11월의 「전기사업법」 개정으로 시행되었으며, 여기에서는 광역계통운영기관의 제도 창설을 중요사항으로 담고 있었고, 광역계통운영기관은 2015년 설립을 목표로 하고 있다. 또한 단계적으로 개혁을 추진하기 위하여 2013년 개정법의 부칙에 “전기소매업에의 진입의 전면자유화에 관한 제도, 송배전부문의 한층 강화된 중립성의 확보에 관한 제도 및 전기의 소매요금의 전면자유화에 관한 제도를 구축하기 위하여 필요한 법률안을 제출하는 시기나 그 실시시기를 프로그램규정으로 조치”¹³³⁾

133) 유진식, “일본의 전력산업 구조개편과 공익성”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014.8.25, 52면.

하도록 명시하였다. 제1단계의 개혁의 결과로 설립될 광역계통운영기관은 전국의 수급상황을 감시하고 전력수급의 부족상황에 전기사업자에게 공급지시 권한을 지니도록 하였다.¹³⁴⁾

이후 2단계로 진행된 2014년 개정 「전기사업법」(이하 ‘개정법’이라 함)은 2012년 전력시스템개혁전문위원회가 제시한 전력시스템개혁의 기본방침을 대부분 따르고 있으며, ‘전력산업의 자유화’라는 큰 틀에서 소매전기사업참가의 전면자유화, 동일본대지진의 교훈에서 비롯된 전기의 안전공급을 확보하기 위한 조치, 이러한 개혁의 부작용을 방지하기 위한 전기수요자보호 조치¹³⁵⁾를 반영한 개정이라는 특징을 가진다.

마지막 개혁의 제3단계는 송배전분리에 따른 중립성 강화(2015년 개정안 제출 계획)와 전기소매요금의 전면자유화(2018년부터 2020년까지 시행 예정)를 담고 있다.

(2) 2014년 개정법의 주요내용

1) 소매시장의 전면자유화

개정법에서는 제2조 2호를 신설하여 ‘소매전기사업’을 전기의 소매공급을 행하는 사업(일반 송·배전사업, 특송배전사업 및 발전사업에 해당하는 부분을 제외)으로 정의하고, 같은 조 제3호 및 제2조의 2에서 소매전기사업자는 경제산업대신의 등록을 받은 자로 규정하였다.

우리나라와 달리 소매전기사업자를 등록제로 규정하고 있는 것이 진입을 완화한 사항으로 볼 수 있으며, 경제산업대신이 등록을 거부할 수 있는 사항을 제2조의 5에서 규정하고 있어 전면적인 진입자유를 명시하고 있다.

134) 유진식, 위의 자료집, 52면.

135) 經濟産業省 「電気事業法等の一部を改正する法律案について(概要)」, 2014,1 ; 노기현, 앞의 자료집, 18면, 재인용.

또한, “개정법은 현행의 ‘일반전기사업’과 ‘특정규모전기사업’으로의 구별을 철폐함과 동시에 ‘발전사업’, ‘송배전사업’, ‘소매전기사업’별로 각각 필요한 규제를 가함으로써 전기사업유형을 재편성함과 아울러 소매전기사업의 자유화를 도모하였고, 발전사업은 신고제로, 송배전사업은 허가제로, 소매전기사업은 등록제로 해서 사업별로 규제의 강약을 조정하고 있는 특징을 보이고 있다.”¹³⁶⁾

개정법의 내용으로는 종래의 일반전기사업자의 겸업도 가능하게 되는 것이며, 다른 분야의 사업자 예컨대, 가스회사가 발전사업자로 신고하고 소매사업자로 등록하여 겸업하는 경우나, 자동차회사가 소매사업자로 등록하고 관계회사에 전기를 공급하는 형태도 가능하게 될 것이다.¹³⁷⁾

2) 안정적인 공급확보

전력시장의 자유화에 따라 전기를 공급 받지 못하는 소비자가 발생하지 않도록 개정법 제2조의 12 제1항에서는 소매전기사업자가 소비자의 전기수요에 따른 공급능력을 확보할 것을 의무화하고 있으며, 같은 조 제2항에서는 전기수요에 부응할 공급능력이 없는 소매전기사업자에게는 경제산업대신이 공급능력을 확보하도록 명령할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

개정법에서는 위의 공급능력 판단을 위해서 등록시에 공급계획서(수요예측 및 공급력 확보 상황 반영)를 제출하도록 하고 있으며, 정부가 이를 확인하도록 규정하였다.

3) 수요자 보호조치 등

개정법은 영세한 소비자가 공급중단 등 자유화로 인한 피해를 입지 않도록 현행 일반전기사업자가 일정기간 동안 공급의무를 계속 유지

136) 노기현, 앞의 자료집, 20면.

137) 노기현, 위의 자료집, 20면.

하도록 하면서 소매요금규제 및 소비자에 대한 소매전기사업자의 계약조건 설명의무를 부과하는 방식으로 수요자보호 조치를 마련하였다. 즉, 개정법 부칙 제16조 및 제18조에서 일반전기사업자가 일정기간 인가 받은 “특정소매공급약관”에 따라 공급하도록 의무화 한 것이다. 그 밖에 소매전기사업자에 대해서는 소비자와의 전기공급 계약시 계약조건 설명의무, 서면교부의무 등을 규정하고 있다(개정안 제2조의 13부터 17까지).

제 5 절 소 결

주요국의 전력시장의 구조변화 및 경쟁도입 관련 정책과 입법상황을 살펴보았다. 국가별 구조개편은 전반적으로 독점이었던 시장형태를 개방과 경쟁확대의 방향으로 진행된 것이 공통점으로 나타난다.

주요국의 전력산업 개편과정이나 전력시장의 운영형태를 보면, 그 지리적 특성이 반영되고 그 국가가 가지고 있는 자원에도 영향을 받게 되는 것이고, 개편의 진행이나 결과는 국가에 따라 긍정과 부정의 양쪽 결과를 모두 가지는 것을 알 수 있다.

미국의 전력시장은 자유로운 경쟁을 추구하면서도 이러한 자유경쟁이 특정 소수에게만 주어질 우려가 시장을 왜곡한다는 우려가 발생할 경우에는 정부 주도의 필요한 규제를 적절히 혼용하여 운용한 것으로 보인다. 물론 이러한 정부의 규제가 어느 정도 작용하고 있는 것이 확인되면 다시 탈규제와 자유로운 경쟁 상태를 유지할 수 있도록 적절한 조치를 취하기는 했지만, 이는 - 현재 우리가 생각하듯 기업경쟁력을 확보하고 산업을 활성화하기 위한 - 무조건적인 ‘탈규제’라기 보다는 전력산업, 나아가 에너지 산업에 관한 국가 차원의 효율성을 증시하였기 때문에 발생했던 부차적인 요소로 보인다.

최근 “미국 발전 및 송배전 관련 회사 수는 약 3233개이며 3070개사가 발전에서부터 송배전 사업까지 구축하고 있는 종합 전력 업체이다.”¹³⁸⁾ “미국의 송배전 운영 체계는 지역 간 도매전력시장의 활성화와 업체 간 경쟁을 통한 효율성을 높이기 위해 대폭적으로 규제를 완화하고 있는데, 송배전 업체는 일정한 지역 내에 송전망의 소유와 운영을 분리한 후 여러 소규모 계통을 하나로 묶는 독립 시스템 운영자 (ISO: Independant System Operator) 중심 형태로 송전망을 운영하고 있는 것이다.”¹³⁹⁾

“그러나 여기에서의 방점은 규제 완화에 있는 것이 아니라 효율성에 있다고 보아야 할 것인데, 에너지 정책의 1차적인 문제는 규제를 어떻게 없애거나 완화할 것인가의 문제라기보다는, 에너지 고효율을 추구하면서 어떻게 안정적으로 에너지를 공급할 수 있는가의 문제로 귀결된다고 볼 수 있다.”¹⁴⁰⁾

영국의 전력시장은 여러 차례의 구조개편을 통하여 시장기능이 활성화되는 시장으로 발전하게 되었고, 전력난에 능동적으로 반응할 수 있는 시장 구조를 형성하였다. 그러한 구조개편은 전력산업의 공익성에 오히려 도움을 주었고,¹⁴¹⁾ 시장에서 소비자가 가장 이익을 보는 방향으로 발전하게 되었다. 소비자의 과도한 전기요금의 부담을 덜기 위하여 활발하게 경쟁법을 집행하고 있으며, 기후변화와 관련한 환경적인 고려로서 뿐만 아니라 경제적인 관점에서 대체에너지 원의 사용 의무 등을 법령에 근거하여 적절히 부과하고 있다.

법적으로 본다면 규제기관의 권한, 발전, 송전, 배전, 공급사업자의 의무를 명확히 규정하고, 전기법 내지 공익산업법은 특별경쟁법으로

138) http://m.renewableenergy.or.kr/trd/mrkt/mrkttrend/selectMrktTrend.do?nttId=17952&bbsId=BBSMSTR_00000000091 (2014.10.23)

139) 위의 웹사이트.

140) 이준서, 앞의 자료집, 103면.

141) 이문지, “전력산업의 구조개편은 공익성을 훼손하는가? : 전력의 보편적 공급에 관련된 영국과 미국의 역사적 경험”, 규제연구 제15권 제1호, 2006, 69면.

서 경쟁과 소비자의 이익을 가장 중요한 가치로 여기고 있다는 것을 반복적으로 밝히고 있다.

호주 특히 빅토리아의 전력산업 구조개편은 200년 초반 이루어진 우리나라 전력산업 구조개편의 모델이었다. 다만, 호주의 전력산업 구조개편이 표면적으로는 독점 공기업의 비효율성에 원인을 두고 있지만 실질적으로는 주정부의 재정난을 타개하기 위한 수단으로서의 측면이 더 강했다는 점을 간과하지 않아야 한다.

호주에서 전력산업의 민영화와 구조개편은 재정난이 심각했던 남호주와 빅토리아를 중심으로 이루어졌으며, 나머지 국가전력시장의 구성원인 퀸즐랜드 등은 여전히 국영기업 위주의 독과점 형태를 유지하고 있다는 사실에 주의해야 할 것이며, 호주의 전력시장 구조개편은 각 주들 사이에 독자적으로 운영되던 전력망을 통합해서 효율적이고 안정적으로 전력을 공급하겠다는 취지가 더 강했던 것으로 해석된다.

한편, 호주 전력시장에서의 새로운 경향으로 전력생산과 판매의 수직계열화가 나타나는 것을 볼 수 있다. 특히, 빅토리아와 남호주가 전력시장의 민영화와 경쟁도입을 통해 민간전력회사들이 시장의 주된 참여자가 되었지만, 최근 전력생산회사와 전력판매회사의 수직계열화 현상이 나타나고 있다.¹⁴²⁾ 이런 현상은 발전회사(Generator)와 판매회사(Retailer)를 합한 ‘발전판매회사(Gentailer)’라는 표현으로 대변되고 있다.¹⁴³⁾

이런 수직계열화의 경향은 전력시장에서의 가격변동 위험을 최소화하기 위한 수단으로 사용되고 있다. 예를 들어, 전력 도매가격이 높게 형성되는 경우 발전회사에게는 유리하지만 최종소비자에게 인상분을 전가시키지 못하는 고정가격에 공급해야 하는 판매회사에게는 불리한 반면, 전력 도매가격이 낮게 형성되는 경우 발전부분에서 발생하는 손실을 반대로 판매부분의 고정가격을 통해 회수할 수 있게 되기 때문이다.

142) AER, above n 7, p.29.

143) Ibid. 이런 현상은 뉴질랜드에서도 나타나고 있다. Wikipedia, New Zealand electricity market <http://en.wikipedia.org/wiki/New_Zealand_electricity_market>. (2014.11.23)

일본은 2014년 2월 28일 「전기사업법개정안」이 각의 결정되고, 6월 「전기사업법」이 개정되면서, “전기소매업의 진입의 전면자유화”가 진행되었다. 전력소비자의 전기사업자의 선택권까지 보장하는 입법에 이르게 된다. 이러한 개정안이 도출된 배경을 보면 일본의 내재적 문제가 있었기 때문이다. 즉 일본의 전력시장이 각 영역별, 지역별로 10개의 전력회사가 독점적으로 운영되는 동안 상호 협력구축에 실패하였고, 그 결과 동일본대지진 발생상황에서 전기공급 등이 제대로 이루어지지 못한 상황에 국민의 불만이 반영된 것이다. 따라서 일본의 이러한 한계를 극복하기 위해서는 전력산업 개편의 측면에서 새로운 패러다임의 변화가 필요하게 되었다. 이러한 패러다임을 대표적으로 표현한 것이 ‘수요자중심의 전력시장구축’이라 할 수 있고, 그 실천을 위하여 「전기사업법」 개정으로 전기소매업을 신설하고 이 사업의 참가를 전면 자유화시키는 선택을 하게 된 것이다.¹⁴⁴⁾

「전기사업법」 개정의 주요내용은 소매전기사업의 등록제 시행과 단계별 정책의 진행에 따른 추가 개정사항의 발생, 전기사업별 규제의 강약 조절과 전기사업시설에 대한 접속권 보장이라 할 수 있다. 결국 이와 같은 개정의 최종목적은 소비자의 선택권을 보장하는 전력산업의 체제개편이라 할 것인데, 이는 우리나라의 전력산업 체제개편의 목적과도 동일한 사항이라 할 것이다.

144) 노기현, 앞의 자료집, 24면.

제 4 장 전력산업에 관한 정책과 법제 개선방안

제 1 절 전력산업 발전을 위한 정책적 검토

1. 자유화와 민영화의 구분

세계 각 국에서 자유화(liberalisation)와 민영화(privatisation)를 통한 공공서비스부문의 구조 변경이 진행되었고, 진행되고 있다.

자유화와 민영화의 개념을 구분해 본다면, 우선 자유화는 다수의 사업자들이 쉽게 접근할 수 있는 통합된 시장에서 서로 경쟁할 수 있는 경쟁적 시장구조를 형성하는 것을 그 목적으로 한다. 그리고 민영화는 소유구조(ownership structure)에 대한 변화 즉, 정부와 공공기관 등에서 소유한 시장을 민간의 사적 소유를 허용할 것인지에 대한 논의라 할 것이다.

대표적으로 유럽을 중심으로 진행된 자유화와 민영화의 모델을 보면, 먼저 자유화와 민영화 과정의 타임 프레임(time frame)에서 차이를 찾을 수 있다. 1990년대 초반에서야 자유화가 시작된 우편사업을 제외하고, 여러 부문에서의 타임프레임은 1980년대 후반부터 현재에 이르고 있다. 대부분의 분야에서 가장 먼저 자유화를 선도적으로 이끈 나라는 영국이다. 영국은 전기, 우편, 지역 대중교통, 의료·보건 중 3개 분야에서 자유화를 처음 시작하였고, 민영화와도 결합하였다. 결과적으로 영국과 스웨덴은 EU Directive보다 앞서 자유화를 시작하게 된다.

유럽의 각 국가는 대부분 1990년대 후반에 등장한 유럽공동체의 타임프레임을 따라 전기와 우편서비스를 개혁하고, 2000년 이후 국영 우편기업의 부분적인 민영화를 진행하였다.

우리나라의 경우 1994년에 한전의 경영진단을 바탕으로 한 공기업의 민영화 방안에 바탕을 두고 진행되었기 때문에 ‘구조개편은 민영

화'라는 인식이 있다. 또한, 1997년 말 외환위기 당시에는 외화 확보의 필요성에 대한 공감대 형성으로 공기업의 매각까지도 논의되었던 것이 사실이고, 전력산업의 구조개편이 해외매각까지를 포함한다는 비약이 발생한 것이다.

이론적으로는 경쟁의 도입 특히, 판매분야에 있어서의 경쟁의 도입은 공기업 지분의 매각을 반드시 수반하는 방식이라 보기 어렵다. 사실상 일부 매각이 있을 수 있지만 기존의 독점 사업자도 판매시장에 그대로 진출하여 경쟁할 수 있기 때문이다.

따라서 현재의 전력산업 구조개편의 논의는 민영화에 대한 논의라기보다는 경쟁도입을 통한 자유화에 대한 논의에 가깝다고 볼 수 있을 것이다.

2. 경쟁적인 시장구조의 형성

경쟁적 시장구조는 낮은 수준의 시장집중도를 의미한다. 높은 시장 점유율을 가지는 공급자들이 서비스의 가격과 품질을 조정하여 새로운 경쟁자들이 시장에 진입하는데 진입장벽을 형성할 가능성이 있기 때문이다. 또한 여러 서비스 부문에서 공식적으로 자유화 과정이 시작되었고 또 진행되고 있음에도 불구하고, 그 이상으로 진화하여 높은 수준에서 경쟁적 시장구조를 형성하는 경우는 찾아볼 수 없거나, 부분적으로만 존재한다. 자유화가 경쟁의 촉진을 의도한다는 측면에서 볼 때, 새로이 자유화가 진전된 공공서비스 부문에서 공급자 수의 증가라는 긍정적인 결과를 기대할 수 있다. 특히 자유화가 이전에 오직 하나의 공급자만이 존재했던 부분이나 국가의 경우에 그렇다. 그러나 자유화가 혼합효과를 가진다는 경험적인 측면에서는 꼭 그렇다고는 할 수는 없을 것이다.

사업자의 수가 감소하는 현상은 지방 혹은 지역의 독점이 일반적으로 나타나는 부문이나 나라에서 현저하게 나타난다. 전력산업의 발전

부문의 예에서 지역시장에서 전국시장으로의 전환은 몇몇 나라에서 공급자의 수를 감소시키는 결과로 이어졌고, 대규모 회사들은 소규모 경쟁 회사들을 매수하였다. 만약 시장의 전환이 유럽 전체 시장을 대상으로 진행되었다면 감소율은 더욱 높아졌을 것이다.¹⁴⁵⁾

어떤 분야에서의 공급자의 증가가 그 분야에서의 경쟁적인 시장구조를 강화시키는 결과로 이어지는 것은 아니다. 전체회사의 수가 증가하더라도, 대규모 기업은 새롭게 자유화된 시장에서 자신의 시장점유율을 확장시킬 수 있다. 영국에서 전력 시장의 시장집중도는 상당히 높는데, 영국의 공급(판매)부문의 70여개의 회사 중에서 5%이상의 시장점유율을 갖는 사업자는 6개의 회사에 불과하며, 상위 3개 회사가 영국에서 소비되는 전력의 65% 정도를 공급한다.

즉, 자유화의 결과 국가독점 및 지역독점은 폐지되지만, 그럼에도 불구하고 결과적인 시장구조는 매우 혹은 상당한 정도의 높은 시장집중도를 가지게 되는 특징이 있다. 지역독점에서 국가과점으로의 변화가 나타나는 것이다.

공급자의 수와 그들의 시장점유율로써 나타나는 시장집중도는 새롭게 자유화가 진전된 공공서비스 시장에서 경쟁이 강화되었는지를 알 수 있는 하나의 지표에 불과하다. 경쟁시장구조에 영향을 미치는 다른 요소들로는 소비자 선택의 확대, 시장의 개수, 그리고 시장에서의 경쟁인지 혹은 시장을 위한 경쟁인지에 대한 경쟁의 종류¹⁴⁶⁾가 있다. 이러한 요소들을 고려하여, 우리는 경쟁적인 시장구조로 어느 정도 진화했는지의 단계를 알 수 있다. 이러한 분석을 통하여 볼 때 높은 수

145) 몇몇 나라에서 발전회사의 수가 증가했다는 통계를 볼 수 있으나, 이것은 주로 작은 에코 전력생산자들(eco-electricity producers)이 증가한 결과이다. 이러한 회사들은 오로지 많은 보조금에 의존하여 생존하기 때문에 여기서의 경쟁기업이라 하기에는 무리가 있다.

146) 시장에서의 경쟁은 둘 이상의 사업자가 높은 시장점유율을 차지하기 위하여 경쟁하는 것인 반면, 시장을 위한 경쟁은 둘 이상의 사업자가 일시적인 시장진입에도 독점권을 위하여 경쟁하는 것으로 경쟁입찰의 형태를 취하며 지역 대중교통부문에 서는 비교적 일반적으로 나타난다.

준의 경쟁적 시장구조를 달성한 국가는 많지 않은 것으로 볼 수 있다.

3. 민영화 방식과 소유구조의 문제

공공서비스는 보통 공적소유(public ownership)와 관련된다. 그러나 현실에서 소유구조는 상장기업(public company)과 비상장기업(private company)을 포함하여 의료부문에서는 민간비영리 사업자까지 매우 다양하게 존재한다. 민영화에 따라 소유권은 민간으로 이양된다. 자유화 이전의 다양한 소유구조를 고려할 때, 소유권을 공공부문에서 민간부문으로 완전히 이전하는 것만이 민영화는 아니라는 사실을 충분히 유추할 수 있다.

즉, 완전히 소유권이 이전되는 것만이 민영화는 아니다. 많은 경우 공기업이 부분적으로 민영화되며, 국가는 기업의 지분을 소유한다. 동일한 부문 및 사업영역에서 활동하는 전략적 파트너(strategic partner)인 외국기업에게 소유권을 이전하거나 회사의 주식을 매각하는 방식으로 이루어질 수 있다. 영국정부는 기업공개를 통하여 모든 회사지분을 민간투자자들에게 매각하는 방식의 민영화를 선택했으나, 다른 국가들은 좀 더 신중한 움직임을 보였다. 또한 소유권은 합작회사나 민관협력을 통하여 공적 부문과 사적 부문사이에 공유될 수 있다.¹⁴⁷⁾

소유구조와 관계없이 자유화는 공공 서비스 회사의 법적형태를 체계적으로 변화시키게 된다. 행정의 부분에서 지주회사, 합자회사, 유한책임회사 같은 사법상의 회사로 전환되는 것이다.

대부분의 소유구조 형태가 공적구조에서 사적구조로 변화한 나라는 영국이 있다.

147) 벨기에의 전력배전부문은 이러한 공동소유방식(joint ownership)을 취하고 있다. 벨기에는 민간전력회사가 최근까지도 지역배전망을 지방정부와 협력하여 운영하였다. 벨기에 배전계통의 운영 및 관리는 각 지방정부의 책임 하에 있으며, 각 지방정부는 해당지역의 배전을 담당할 배전사업자를 지정해야 한다.

<http://www.isop.or.kr/power/pop_power_01.jsp?nation_code=BE&gubun=2> (2014.11.23)

소유권구조와 경쟁적인 시장구조의 형성을 비교하면, 사적 소유권과 시장집중도가 간단하고 우연한 인과관계로 연결되지 않는다는 것은 분명하다. 공적소유가 우세하게 나타나는 경우에 시장집중도가 높게 나타나는 현상에 대하여 설명가능 한 일반적인 패턴을 발견하기란 어렵다. 그럼에도 불구하고 우리가 유추할 수 있는 것은, 먼저 자유화 이전에 사적소유구조가 우세하게 나타났던 독일은 전력산업의 경우에 시장집중도가 더욱 가속화되었으며, 반대로 자유화 이전에 국영 전력산업구조였던 영국은 민간자본을 더욱 효과적으로 억제할 수 있었다¹⁴⁸⁾는 것이다. 또한 유럽의 공공서비스 자유화 과정은 경쟁적인 시장구조의 형성이라는 점보다 소유권 구조의 변화라는 점에서 더욱 성공적이었음을 알 수 있다. 그러나 사적 소유가 강한 증가를 보인다고 해서 경쟁적인 시장구조를 형성했다고 보기는 어렵다.

4. 경쟁체제로의 변화에 관한 한계와 가능성

전력산업분야 규제체계에 나타나는 주요한 변화는 자유화와 민영화를 동반하여 등장하기도 하고 때때로 자유화와 민영화를 촉진시키는 결과를 낳기도 한다. 자유화 이전에는 대부분의 국가와 부문에서 공적소유가 지배적인 형태를 띠는 반면, 자유화와 민영화 과정은 규제 원리에 따라 큰 차이를 보인다. 일반적으로 규제의 포커스는 서비스 제공에 대한 전반적인 절차의 관리라는 측면에서 특정 서비스 공급망

148) 최근 European Commission Staff Working Document는 소유권분리(ownership unbundling)가 EU의 다른 시장구조를 설명하는 주요한 이유라고 가정한다. 결론에 따르면 소유권을 분리한 나라는 낮은 시장집중도를 가지고 전력시장에서 보다 강한 경쟁을 가진다. 그러나 이러한 가정에 대한 기반은 취약하다. 위원회는 무작위로 법적 분리를 한 8개 나라를 선정하여, 소유권을 분리한 10개 나라와 비교하였다. 게다가 가장 큰 회사의 시장점유율을 지표로서 활용하였다. 따라서 소유권 분리의 10개 국가 중 7개의 국가에서 가장 큰 회사는 여전히 시장의 50%이상을 차지한다. 만약 상위 3개 회사의 시장점유율을 지표로 하였다면 소유권 분리를 한 국가의 시장집중도는 80-90%이상이 되었을 것이다. 그러나 table은 여전히 폴란드와 스웨덴이 가장 낮은 시장집중도를 가지는 것으로 보여준다.

을 규제하거나 부분적으로 결과를 통제하는 방향으로 변화였다. 이에 대하여 일반적인 경향은 공식적으로 독립규제기관을 설립하는 것이다. 독립규제기관은 시장 참여자들에 대하여 자율의 정도를 다르게 하고, 이들을 규율하며 조정하는 권한을 가지며 면허를 발급한다. 또 다른 규제로는 구체적으로 특정한 부문에 대하여 적용되는 보편적 서비스 제공의무가 있다.

사업자에 대하여 여전히 부분적인 통제를 하고 있는 벨기에와 폴란드를 제외하고, 전력부문에서 더 이상 자본계획과 투자설계에 대한 규제를 하지 않는다. 최종 소비자 가격은 전기공급자에 의하여 자유롭게 책정된다. 대신에 규제의 초점은 전기 공급망의 송전(transmission)과 배전(distribution) 부문으로 좁혀진다. 회원국의 법률로 전환되는 1996년과 2003년의 EU 전기 지침(European electricity directives)은 먼저 발전과 공급부문으로부터 송전계통운영자와 배전계통운영자를 기능적(functional), 법적(legal)으로 분리하도록 한다. 기능적 분리는 망운영자가 자신들의 망운영에 대하여 독립적인 회계시스템을 가지는 것을 의미하고, 법적분리는 법률적으로 독립된 회사에 의하여 망운영이 지속되게 하지만, 그럼에도 불구하고 발전과 공급의 사업활동에 있어 모회사에 의하여 지배될 수 있는 형태이다. 사업분리는 망운영자가 그들의 다른 사업활동에 대한 교차보조(cross-subsidies)를 위해 사용할 수도 있는 망운영 비용을 당국이 결정하도록 한다는 점에서 중요하다. 교차보조는 발전과 공급부문의 경쟁자들에게는 불리하게 작용할 수 있는 것이다.

사업분리 이후, 송전 및 배전운영자는 경쟁회사의 망접속을 허용하여야 한다. 대부분의 국가는 접근조건을 규정하여 규제적 제3자 접속(third-party access)을 도입하고 있다. 그러나 독일만은 당사자 간의 협상을 통하여 해결책을 찾을 수 있도록 하는 협상적 제3자 접속을 도입하였으나 후에 규제적 제3자 접속을 도입한다. 또한 독일은 망운영자들에 대하여 기능적 분리만을 요구하다가, 후에 법적 분리를 도입하는

과정을 거친다. 이에 반해 스웨덴과 영국은 송전망 운영자에게 법적 인 분리뿐만 아니라 독립기업에 의하여 소유될 것을 요구한다. 스웨덴의 경우 독립운영자는 국영으로 운영되고 있다. 반면 오스트리아, 벨기에, 폴란드에서의 송전망은 전력회사가 발전부문, 판매부문 혹은 발전과 판매 부문을 모두 담당하는 전력기업에 의하여 운영되고 있다. 소유권 분리는 배전부문에서는 나타나지 않는다. 배전망운영자는 거의 예외 없이 공급 부문에서도 활동한다.

제 2 절 전력산업 관련 법제 개선방안

우리나라의 전력산업은 기존의 인프라 확대 정책에서 수요정책의 전환이 필요한 시점에 와 있는 것으로 판단된다. 따라서 여기에서 전력산업 분야의 법제 개선방안은 전력산업이나 전기서비스 관련 개별 제도의 개선방안을 제시하기 보다는 전력산업 전반의 구조개편이나 안정적 전력공급 확보를 위한 보완책, 규제기관의 독립성 확보 등에 대한 검토를 중심으로 하고자 한다.

1. 전력서비스 선택의 자유

(1) 전력서비스 선택과 판매부분의 경쟁도입 논의

최근 전력산업 구조개편의 화두는 단연 수요자의 전력서비스 선택의 자유라 할 수 있다. 전력서비스 선택의 자유는 결국 ‘판매부분의 경쟁이 도입될 수 있는가’라는 문제에 닿아 있다.

일반적으로는 독점은 자유경쟁체제에 비해 효율성이 떨어지는 체제인 것으로 설명되고 있다. 수직결합독점체제는 정부의 직접적인 운영과 강력한 규제가 수반되며, 독점업체의 이윤동기의 결여나 경쟁의 부재로 인한 비효율을 나타내게 된다. 독점의 부작용으로는 전력설비의 과잉투자 또는 과소투자, 전원구성의 왜곡현상을 들 수 있으며, 전

력생산비용의 증가 및 전력설비의 불균형 등을 들 수 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서는 전력산업 부분에 경쟁을 제한하고 있는 것인데, 그 이유는 전기를 공공서비스, 공공재로 판단하고 독점체제를 유지하고 있는 것으로 볼 수 있다. 한국전쟁 이후 전력의 안정적 공급과 설비·망 구축 등 인프라 마련에 주력한 결과인 것이다.

그러나 최근 전력 수급의 불안정, 지능형 전력망 사용촉진, 탄력적 전기요금제 도입의 필요성 등 전력산업 분야의 환경변화를 수용하고 다양한 소비자의 수요를 충족시키며, 전력산업의 독점에서 발생하는 부작용을 해결하기 위해 경쟁도입의 논의가 계속되고 있다. “최근 IT 기술을 배전 및 판매부문에 적용하여 새로운 형태의 전력서비스를 제공하는 사례가 해외 선진국을 중심으로 나타나고 있는데, 예컨대, IT 기술을 활용하여 소비자의 수요패턴을 분석한 실시간·양방향 맞춤형 요금제도나 수요관리 상품의 제공, 전력과 가스, 열(난방)의 통합적 서비스 제공 등의 서비스가 이에 해당한다.”¹⁴⁹⁾

이와 같은 서비스 다양화의 긍정적인 효과를 기대하는 측의 주장에 따라, 전기가 공공재이고 공공서비스이기 때문에 독점을 유지해야 한다는 주장에 설득력이 점점 약해지고 있는 것이다.

사실 우리나라와 같은 전력산업의 독점체제로 인하여 전력 소비자가 당장 느끼는 불편은 없을 수 있다. 오히려 우리나라의 전기요금은 공공요금의 물가관리라는 차원에서 책정되어 왔고, 다른 국가의 예에 비해 낮은 편이라서 자원분배의 효율을 위해서는 전기요금을 다소 인상할 필요가 있다는 분석도 있다.¹⁵⁰⁾

우리나라 보다 먼저 전력산업의 구조개편을 진행한 사례를 보면 독점적 전기사업을 수행하였던 사업자가 망을 소유하고 판매사업자에

149) 전력산업연구회, 「전력시장의 효율성 개선방안 수립에 관한 연구」, 한국전력거래소, 2007.12, 47면.

150) 임원혁, 「전력산업구조개편 : 주요 쟁점과 대안」, 한국개발연구원, 2004.12, 55면.

대한 시장지배력을 남용하는 형태의 부작용 등이 나타났던 경우도 있고, 더 나아가 전력산업 전반의 악영향으로 전개될 경우 전력산업 부양을 위한 공적자금의 투입 등 국민에게 그 피해를 전가시킬 수 있는 상황이 발생하게 될 우려도 있는 것이므로 판매부분의 경쟁을 도입하여 당장의 혜택을 소비자가 기대하기 어려울 수 있다.

이와 관련하여서 이미 국내에서 많은 논의가 있었는데, 민영화에 대한 찬반뿐만 아니라 판매분야에 대한 경쟁도입 논의도 포함되고 있다.

1) 경쟁도입과 요금체계의 변경

전력서비스 선택의 자유는 결국 판매부분의 경쟁도입이라는 신중하고도 어려운 논의를 전제로 하여야 할 것이며, 이 논의의 첫 번째로는 ‘경쟁을 도입하면 전기요금이 상승하고 소비자 피해를 수반하는가’라는 반복적인 문제제기가 있을 것이다.

경쟁도입을 반대하는 측에서는 경쟁이 도입되면 요금체계가 변경되어 전기요금 인상과 지역별 요금차등, 공익적 기능의 약화를 우려하여 왔다.¹⁵¹⁾ 2012년 현재 한전에서 전기료를 부담하고 있는 사회적 소외계층은 220만호, 금액으로는 2,200억원에 상당하는데 이에 대한 지원이 어려워 질 것이라는 주장인 것이다.¹⁵²⁾ 또한, 도시와 농촌, 대도시와 중소도시간의 지역별 원가차이에 따른 전기료 격차 등 판매분야의 경쟁도입으로 인해 발생할 수 있는 문제는 충분히 검토될 필요가 있다.

해외의 전기요금은 2003년 이후 50% 가까이 상승했지만, 우리나라의 전기요금은 2003년 이후 4.4% 상승하는데 그치고 있다. 또한, 한국 전력의 순이익, GDP 대비 순이익은 해외 전력회사의 전력요금에 비해 높지 않다. 해외 전기요금의 상승은 에너지 가격 상승으로 인한 발전사 연료비 상승에 기인하는 것으로 분석되는데, 우리나라와 같은 변동비

151) 이경호, “전력산업시장화 정책-판매경쟁정책과 전력노조의 입장”, 『전력·가스분야 경쟁도입-민영화 현황과 쟁점』, 2013.5.30, 24면.

152) 이경호, 위의 자료집, 24면.

반영 발전시장¹⁵³⁾체제 하에서는 원료비용의 원가상승에 따른 요금 인상이 보다 직접적인 원인인 것으로 보는 것이 일반적이기 때문이다.¹⁵⁴⁾

그러나 우리나라 전기요금의 낮은 상승률이 반드시 긍정적인 상황인 것인가 라는 문제에 대해서는 다시 생각해 볼 필요가 있다. 원가 미만으로 전력을 공급하여 공공부분의 적자가 증가하고 있는 것 또한 엄청난 자원배분의 비효율에 해당하며,¹⁵⁵⁾ 이러한 적자는 정부의 부담으로 남아 한전의 적자를 다른 곳에서 보상하게 되기 때문이다. 그 밖에도 발전설비의 낙후 등의 문제와 연관도 고려해 볼 수 있다.

한편, 경쟁과 전기요금의 관계는 반드시 요금이 상승된다는 답만 있는 것은 아니다. 일본의 경우 1995년 발전경쟁을 시작으로 일반전기사업자와 PPS의 경쟁, “즉 소매경쟁이 도입된 이후 약 10년 동안 전기요금이 약 17% 인하된 것으로 나타나고 있다.”¹⁵⁶⁾ 또한, 영국의 경우 구조개편 이후 1990-1997년간 18.4% 인하, 미국 일리노이주의 경우 주택용 32.3%, 상업용 30.2%, 산업용 29.8% 인하, 호주 빅토리아 주는 1993년 이후 주택용 9.2%인하의 결과를 나타낸 것으로 제시되고 있다.¹⁵⁷⁾

또한, 저탄소 녹색성장의 새로운 전력방식으로 주목받았던 지능형 전력망 사업의 활성화도 요금제도의 유연화가 전제되고 있다. 2012년 7월 제1차 지능형전력망기본계획에 따르면, “지능형 전력망은 기존의 전력망에 정보·통신의 기술을 접목하여 공급자와 소비자가 실시간으로 정보를 교환하는 방식으로 에너지사용의 합리화를 도모하는 것인

153) 변동비 반영 발전시장은 “전력시장에 참여한 발전기들의 변동비를 기준으로 시장가격을 결정하는 발전시장”을 말한다. 이러한 변동비 반영 발전시장은 “실제 소요된 비용으로 가격을 결정하는 방식으로, 가격입찰이 정상적으로 이루어지지 않는 등 경쟁요소가 제한적인 시장”에 해당된다. 지식경제용어사전, 산업통상자원부, 2010.11 ; <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=302018&cid=50305&categoryId=50305>(2014.10.23)

154) 오히려 노후 발전설비의 교체·대체에 소요되는 비용, 가스 수입의존 증가, 저탄소발전원에 대한 인센티브 제공 등 전력요금에 영향을 미치는 많은 요인이 있는 것으로 분석되고 있다.

155) 정갑영, 앞의 글, 87면.

156) 김남일·이성규, 앞의 글, 10면.

157) 주익찬, 앞의 보고서, 17면.

데, 요금제도의 변경과 수요관리제도 도입을 바탕으로 지능형 전력망 사업과 기존사업자의 경쟁을 촉진한다”는 것이다.

그러나 지능형 전력망 관련 정책도 「지능형전력망의 구축 및 이용 촉진에 관한 법률」 제정 이후 요금제 유연화가 불가능한 상황에서의 사업성 약화, 사업자 참여의 비활성화 등의 문제로 답보상태에 있다.

2) 진입방식

전기와 같은 네트워크 산업은 그 규모적 특성 때문에 경쟁도입시 실제 진입할 수 있는 기업이 제한적이며, 사실상 대기업의 진입이 예상되므로 그에 따른 부작용의 계속 제기되어 왔다.

반면, 공사체제를 유지할 경우 가격이 안정되고 영업이익이 낮은 지역까지 안정적인 공급이 가능하다는 장점과 독점체제에서 흔히 나타나는 방만한 경영과 더딘 발전 속도, 인력구조의 문제가 지적되고 있는 것이다.

이에 대해서는 주요국의 최근 동향을 보아도 알 수 있는데, 소매시장의 경쟁도입은 이미 OECD 대부분의 나라에서 실시 중이며, 판매분야의 독점이 유지되고 있는 나라는 멕시코, 이스라엘과 우리나라 3개국으로 분석되고 있다.¹⁵⁸⁾ 특히 일본의 가정용 소매시장의 완전개방은 우리나라의 전력산업 변화를 촉구하는 계기가 되고 있는 것이다.

전력시장, 전력산업의 경쟁도입은 판매분야에 가장 큰 효과로 나타날 것으로 예상할 수 있으며, 판매부분의 경쟁도입은 공사체제를 유지하는 상태에서 일부를 도입하는 방식과 완전 경쟁도입의 두 가지로 크게 구분할 수 있을 것이다.

이를 다르게 설명하면 분리·분할방식과 신규사업자 진입방식으로 나타낼 수 있다.

158) 김남일·이성규, 앞의 글, 6면.

분리·분할방식은 기존 수직통합적 사업자의 발전부문에 대한 설비 매각과 송전부문과의 분리를 통해 시장의 지배적 사업자의 시장지배력을 완화하는 방식이다.¹⁵⁹⁾

신규사업자 진입방식은 기존 수직통합적 사업자를 유지하면서 새로운 사업자의 진입을 허용하는 방식으로 공기업과 민간기업이 경쟁하게 되는 구조이다. 공기업이 전력산업에서 민간기업과 경쟁하는 구조는 주로 기존에 독점기업이었던 경우가 대부분이며, 이들의 효율성을 높이는 것이 산업 전반의 비용을 낮추는 효과가 큰 것으로 분석되고 있다.¹⁶⁰⁾

소매시장 개방의 범위나 방식은 한 번에 전체 범위의 전력소비자를 대상으로 개방하는 방식과 대량 소비를 하는 대규모 수용가부터 단계적으로 개방을 하는 방식으로 나누어진다.

(2) 전력서비스 선택의 자유 관련 개정 사항

1) 허가제의 완화

소매전기 판매분야의 경쟁도입에 대하여 실로 엄청난 논의가 있는 것에 비하여 법률의 개정사항은 그리 많지 않다. 즉, 핵심은 전기판매 사업자의 허가제 완화라 할 수 있다.

우리나라 「전기사업법」 제7조에서는 전기사업의 종류별로 산업통상자원부장관의 허가를 받도록 하고 있는데 1960년대 이후 발전, 송전, 배전, 판매를 한전에만 허가함으로써 사실상 독점체제를 유지하고 있으므로 허가가 아닌 특허에 가까운 형태로 볼 수 있다.

강학상 허가는 법령에 따라 일반적으로 금지되는 행위를 특정한 경우에 그 금지를 해제하여 적법하게 할 수 있도록 허용하는 처분을 말하는 “반면, 특허의 경우에는 권리를 부여하는 것이고 그 권리에 의하여 어떤 이익이 당연히 주어지는 것이어서 법적으로 그 이익은 보호

159) 김남일·이성규, 앞의 글, 6면.

160) 남일충, 「전력산업에 대한 경쟁정책」, 한국개발연구원, 2012.10.31, 66면.

되는 것이라는 점에서 차이가 있다.”¹⁶¹⁾ 또한, “특허의 경우에 특허를 받지 않고는 사업을 하지 못한다는 것은 그 사업이 일반적으로 금지되어 있기 때문이 아니고, 그 사업을 할 권리(권한 또는 권능)가 없기 때문에 이를 할 수 없는 것이다.”¹⁶²⁾

이와 같은 설명을 기반으로 보면, 우리나라의 전기판매사업자의 허가는 특허와 유사한 것이 된다.

그러면 「전기사업법」 제7조의 허가제 규정을 유지하고 있는 상황에서는 경쟁을 도입할 수 없는가. 물론 허가제를 유지하고 있는 상황에서도 경쟁을 도입할 수 있다. 허가제를 통해 허가기준에 해당하는 전기판매사업자를 추가적으로 허가해 줄 수 있기 때문이다.

그러나 경쟁을 도입할 경우 정부가 허가제를 유지하면서 행정청의 행정행위를 통하여 영업허가를 하도록 하는 것은 여전히 완전 경쟁의 도입이라고 보기 어려운 측면이 있다.

완전경쟁이라는 것은 기본적으로 시장의 진입과 퇴출이 자유롭게 일어날 수 있어야 할 것인데, 정부의 행정행위를 통하여 사업자 수를 조절하는 것은 시장의 기능에 완전히 맡긴 형태로 보기 어렵기 때문이다.

반면, 등록제의 경우 일정한 법적 요건을 갖춘 경우 영업을 가능한 것으로 허가제에 비해 규제가 완화된 형태로 볼 수 있는데, 앞에서 설명한 일본은 소매전기 판매부분의 전면 자유화를 취하면서 소매전기사업자를 신설하고 이들에 대하여 등록제를 취하고 있다. 현행 일본의 「전기사업법」에서 일반전기사업자와 특정규모전기사업자만 소비자에게 전기를 공급할 수 있도록 하여 지역독점 체제를 취하였던 것에서 소매전기사업자의 등록기준을 정하고, 등록거부사유를 별도로 정하여 규제를 완화한 것이다.

161) 법제처, 「법령입안심사기준」, 2012.12, 117면.

162) 법제처, 위의 책, 118면.

정리하면, 우리나라가 소매시장의 경쟁을 도입하지 않고 있는 이유가 법적 장벽이 있어서인 것은 아니다. 현행과 같이 허가제 하에서도 가능한 것이므로 직접적으로 법령을 개정할 필요가 있다기보다는 정책 결정이 필요한 사항일 것이고, 또한, 그 결정의 수위가 보다 적극적인 완화정책을 취하여 등록제를 도입하고자 한다면 「전기사업법」 제7조의 허가에 관한 사항을 등록에 관한 사항으로 개정하고, 제12조 사업허가의 취소 사유에 대해서도 등록취소 사유로 개정하는 정도의 작업이 필요할 것이다. 그 밖에 「전기사업법」 제2절 업무 부분 등 전기판매사업자의 영업행위, 거래 등에 관한 규정은 진입의 형태와 무관하게 적용될 수 있을 것이다.

2) 허가기준의 명확화

「전기사업법」 제7조 제5항과 동법 시행령 제4조에서는 전기사업의 허가기준을 정하고 있다. 그 내용을 보면, “전기사업을 적정하게 수행하는 데 필요한 재무능력 및 기술능력이 있을 것, 전기사업이 계획대로 수행될 수 있을 것 정도가 전기판매사업자에 해당될 것으로 보이고, 그 밖의 기준은 주로 발전사업자에 해당하는 사항”이다. 산업통상자원부령 제4조에서도 “사업계획서, 정관, 대차대조표 및 손익계산서(신청자가 법인인 경우만 해당하며, 설립 중인 법인의 경우에는 정관만 제출한다)를 제출하도록” 하여 행정청이 판단하도록 하고 있다. 등록제로 변경할 경우 최소한의 재무능력 기준이나 기술능력 기준은 법제화하여 신청자에게 예측할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

2. 안정적 전력공급

(1) 송전망에 대한 동등접근권의 보장

전력시장은 사업초기에 발전소 및 송배전선로를 가설하여야만 최종 소비자에게 전력을 제공할 수 있기 때문에 다른 사업 분야에 비하여

막대한 초기 투자비용이 필요하다. “따라서 이러한 초기투자비용 때문에 대부분의 국가에서 전력산업은 자연독점이거나 근대국가 초기부터 특정인에게 특허계약을 통하여 법률상 독점을 허용하거나 아니면 국가가 직접 운영하는 형태로 운영되었다.”¹⁶³⁾

따라서 망을 직접 설치할 투자자본이 없는 후발 사업자의 기존 송배전망 접근이 보장되지 않으면 전력산업 분야 소매시장의 경쟁도입 및 판매사업자의 다양화를 통한 요금제의 다양화를 추진은 어려운 문제가 된다.

그러나 송전망계통운영자들은 각각의 망에 다른 사업자가 접속하는 것이 정보 및 가격체계 등의 신뢰가 제공되지 않는다는 이유로 허용하기 어려운 상황임을 전제로 제한하고 있으며, 여전히 높은 시장집중과 시장지배력을 행사하기 쉬운 여건이 조성되어 있다.

이와 같은 논의를 경쟁도입의 단계에 따라 구분하면 다음과 같다.

<표 2-4-1> 망 개방에 따른 경쟁구분

경쟁의 강도	단계별 구분	수직결합독점 기업의 발전·판매 진출가능 여부
약 ↓ ↓ ↓ 강	발전, 송전, 배전, 판매의 수직결합독점	가 능
	송·배전은 수직결합독점, 발전과 판매만 경쟁을 도입한 경우	가 능
	송·배전은 독점, 발전과 판매는 경쟁을 도입한 경우	불 가
	발전·송전·배전·판매의 분리	불 가

즉, 발전이나 판매시장의 경쟁을 도입한 이후 기존의 수직결합독점 기업이 그 시장에 진입할 수 있도록 할 것인가 여부에 따라 경쟁의

163) 길준규, “독일의 전력산업 법제현황 및 시사점”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014.4.25, 43면.

강도가 달라지게 될 것이다.

수직결합독점기업이 발전과 판매시장에 진출하여 경쟁하는 경우에는 송전과 배전 설비에 대한 독점적 지위가 유리하게 작용하여 결과적으로 발전이나 판매의 경쟁이 저해될 우려가 있다. 따라서 망에 대한 동등한 접속과 적절한 망 사용료의 부과는 경쟁정책의 중요한 사항이 될 것이다.¹⁶⁴⁾

영국의 경우 “송전사업자는 전기법 제16조에 따라 공급자의 접속 요청이 있으면 그에 따른 송전의무가 있고, 그러한 의무의 수행에 따라 발생한 비용에 대해서는 전기법 제19조 제1항에 의하여 비용 보전을 요청할 수 있다.”¹⁶⁵⁾ 이 요청에 따라 “장관은 동조 제2항에 따라 감독청과의 협의를 거쳐 합리적인 비용을 산정하여 이를 송전사업자에게 지급하는 명령을 내릴 수”¹⁶⁶⁾ 있도록 규정한 것을 참고할 수 있다. 배전의 경우에도 이와 유사하게 규정하고 있는데,

배전은 배전망사업자(DNO, distribution network operator)와 독립배전망사업자(IDNO)로 구분된다. DNO는 이전에 국가가 소유하던 배전망을 민영화하는 과정에서 사업권을 이양 받은 사업자이며, IDNO는 원래 스스로 소유하던 망으로 배전사업을 하는 사업자로서 전기법 제6조 1항 (c)호에 따라 배전인가를 받아야 한다. DNO는 전기법 제16조에 따라 송전업자 및 공급업자와 접속계약을 체결하여야 하며, 이 과정에서 GEMA의 조력을 받을 수 있다.¹⁶⁷⁾

그리고 최근에 일본의 「전기사업법」의 개정안에서 제시하고 있는 바와 같이 소매전기사업의 등록제를 시행하고, 각각의 전기사업시설에 대한 액세스권을 보장함으로써 소비자의 선택권을 보장하는 입법례를 참고하여 우리나라의 「전기사업법」을 통한 입법적 보완을 할 필요가 있다.

164) 남일충, 앞의 보고서, 63면.

165) 황태희, 앞의 자료집, 68면.

166) 황태희, 위의 자료집, 68면.

167) 황태희, 앞의 자료집, 68면.

(2) 수요자 중심의 요금제도

1) 전기요금제도와 공익성

전기요금제도의 문제는 전기의 공익성 확보 및 안정적 전력공급과 관련이 있다. 앞서 설명한 바와 같이 전기공급과 사용에 있어서의 취약계층에 대한 전기공급의 보장은 전기료의 인하 또는 전기료의 인상 요인 억제, 전기료 지원과 관련이 있기 때문이다.

우리나라의 전기요금제도는 9개의 요금부과기준을 함께 적용하여 산정하고, 전기사용자에 따라 요금제를 달리 적용한다.¹⁶⁸⁾

<표 2-4-2> 전기요금 부과기준

용도별 전기요금체계	2부 요금제
동·하계 최대수요전력 연동 기본요금 부과	계절별·시간대별 차등요금제
부하율별 선택요금제	주택용전력 요금 누진제
아파트 전기요금제도	복지할인 요금제
대가족·생명유지장치 요금제	

자료 : 현대호, “우리나라 전력산업 요금체계의 발전방안”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014.8.25, 63면.

취약계층에 대한 전기료 지원에 대해서는 이 중 복지할인 요금제의 확대적용을 검토할 필요가 있다.

“영미법계 국가에서 공공서비스사업자는 원하는 사람에게는 누구에게나 보편적이고 차별 없이 서비스를 제공해야 한다는 보편적 서비스

168) 현대호, “우리나라 전력산업 요금체계의 발전방안”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014.8.25, 63면.

제공의무가 인정되고 있다.”¹⁶⁹⁾ 이에 따라 영국에서는 나룻배나 방앗간, 철도 등의 공공서비스 사업자에게, 미국에서는 통신사업자, 가스사업자, 수도사업자에게 보편적 서비스 제공의무가 부담되었다.¹⁷⁰⁾

우리나라에서도 「전기사업법」 제6조에서 “전기사업자는 전기의 보편적 공급에 이바지할 의무가 있다”고 정하면서, 산업통상자원부장관은 전기기술의 발전 정도, 전기의 보급 정도, 공공의 이익과 안전, 사회복지의 증진을 고려하여 전기의 보편적 공급의 구체적 내용을 정하도록 하였다. 또한, 「에너지법」 제4조에서도 “국가, 지방자치단체 및 에너지 공급자는 빈곤층 등 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 기여하여야 한다.”고 규정함으로써 보편적 공급의무를 규정하고 있는데, 우리의 경우는 사업자뿐만 아니라 국가도 의무자로 규정하고 있다.

이와 관련하여 최근 에너지 빈곤층에 대해서는 복지사업의 하나로 정부정책이 추진되고 있고,¹⁷¹⁾ 전기요금 감면에 관한 여러 방법도 이미 시행 중에 있으므로 이들을 확대하고 관련 법령을 정비할 필요가 있을 것이다.

2) 전기요금 관련 정보의 제공

전력산업의 구조개편, 즉 발전부분의 경쟁도입 등의 실질적인 목적은 경쟁도입을 통한 전기요금의 자율화, 그리고 이로 인한 전력산업 참여 기업의 수익성 상승의 기대에 있을 것이다.

결국 전력사용자 중심의 요금제도 도입은 전기생산자와 전기사용자 간의 문제에만 국한되는 것이 아니라 전력의 생산, 송배전 및 판매에

169) 이문지, 앞의 논문, 57-58면.

170) 이문지, 위의 논문, 58면.

171) 대표적인 지원정책으로 「에너지법」 개정으로 취약계층에 에너지 비용을 지원하는 에너지이용권(에너지바우처) 제도도입을 들 수 있다(산업통상자원부공고 제2014-237호 참조). 에너지바우처는 중위소득 40% 이하의 저소득층에 해당하는 노인·아동·장애인 등 90여 만 취약가구가 대상이다. [http://www.motie.go.kr/motie/energy/ps/motienews/bbs/bbs-View.do?bbs_cd_n=2&bbs_seq_n=155114530\(2014.10.23\)](http://www.motie.go.kr/motie/energy/ps/motienews/bbs/bbs-View.do?bbs_cd_n=2&bbs_seq_n=155114530(2014.10.23))

걸쳐 전기에 관한 정보와 선택의 기회를 소비자에게 제공하는 것에서 출발하여야 할 것이다.

현행 「전기사업법」상 전기사업자는 전기판매사업자를 통하여 전기를 구매하도록 되어 있고, 「전기사업법」 제33조제1항에서 “전력시장에서 이루어지는 전력의 거래가격은 시간대별로 전력의 수요와 공급에 따라 결정되는 가격으로 한다”는 원칙에 따라 전력거래의 가격 및 정산이 이루어져야 함을 밝히고 있다. 또한, 「전기사업법」은 제17조에서 “전기판매사업자는 전기사용자에게 청구하는 전기요금청구서에 산업통상자원부령으로 정하는 방법에 따라 요금 명세를 항목별로 구분하여 명시하여야 한다”고 규정하고 있다.

우리나라의 CBP체제는 원가를 줄이는 것이 전기료의 인상억제와 깊은 관련이 있다. 비용최소화 수단으로 제시되는 설비구성의 최적화, 기동정지 계획의 효율화, 계통 운용의 적정화가 제시되고 있는데, 이 중 계통운용은 실시간으로 가동 중인 발전기의 전체 연료비의 최소화를 위한 출력점을 찾는 것으로써 전력거래소의 지시에 따르게 된다.

해외 전력회사들의 경우 경쟁도입 이후 이익률은 경쟁도입 이전과 유사한 수준인 것으로 분석된 자료도 있다. 이 결과는 해외 국가들이 경쟁도입 이후 전력사들의 이익률을 이전과 비슷하게 유지하는 수준에서 전기요금을 인하했기 때문이라고 분석되어 있다.¹⁷²⁾

발전비용이 낮은 원자력이나 석탄 등으로 구성된 기저전원의 비중이 높을수록 구조개편에 유리한 “반면, 석유, 천연가스 등 첨두전원의 비중이 높은 경우 구조개편이 불리할 수 있으며 특히 기저발전이 부족하고, 첨두발전이 많은 경우 가격 및 공급불안이 커질 수 있다는 분석이 있다”.¹⁷³⁾

172) 주익찬, “유틸리티 한국전력”, Equity Research, 하나대투증권, 2008.4.3, 1면.

173) 김남일·이성규, “최근 주요국 전력산업 구조개편 동향과 시사점”, 세계 에너지 시장 인사이트 제14-35호, 2014.10.3, 4-5면.

그런데, 「전기사업법」 제45조 제1항에서는 전력계통의 운영방법에 관하여 “한국전력거래소는 전기사업자 및 수요관리사업자에게 전력계통의 운영을 위하여 필요한 지시를 할 수 있다. 이 경우 발전사업자 및 수요관리사업자에 대한 지시는 전력시장에서 결정된 우선순위에 따라 하여야 한다”고 정하면서, ‘전력시장에서 결정된 우선순위’에 대해서는 별도로 정함이 없다는 입법상의 미비점이 있으므로 이를 보완하여야 할 것이다.

(3) 시장지배력 규제

전력시장을 어떠한 방식으로 개편하더라도 완전경쟁시장이 되기 어려운 상황이기 때문에 시장참여자의 시장지배력 문제는 발생할 가능성이 있다.¹⁷⁴⁾

현재와 같이 전력산업을 국가가 공기업 형태의 독점으로 운영하는 체제하에서 가격을 정부가 규제하는 경우 정보의 비대칭성이나 비효율이 발생할 우려가 있다. 한편, 민영화를 포함한 경쟁을 도입한 시장 형태를 띠는다면 이러한 비효율이 해소되는 반면, 시장지배자의 이윤창출을 위한 시장지배력 악용사례는 나타날 수 있는 것이다.¹⁷⁵⁾

전력산업에서 발생할 수 있는 이러한 문제를 해소하기 위하여 2001년 전력산업 구조개편 당시 「전기사업법」 제21조에 금지행위를 규정하였는데, 이 규정에 따른 금지행위 발생시에 시정조치나 과징금을 부과할 수 있도록 하여 전력산업의 시장지배력 규제 등에 대하여 「공정거래법」의

174) 2013년 4월말 현재 공정위가 전기사업자의 행위에 관하여 「공정거래법」 위반으로 시정명령, 시정권고, 과징금, 과태료 등의 처분을 내린 사례는 22건인데, 그 중 「공정거래법」 제3조의2에 따른 시장지배적 지위의 남용에 해당하는 사건(공정위 의결 제 95-15, 1995.4.4)과 「공정거래법」 제23조의 거래상 지위의 남용행위 등 불공정거래행위에 해당하는 사건(공정위 의결 제2004-7호, 2004.1.19) 등이 있다.

175) 한전 등이 특정한 거래상대방에 대한 거래상의 지위를 통하여 거래상 불이익을 주는 행위 등이 이에 해당할 것이다(공정위 의결 2007-124호, 2007.2.26), (공정위 의결 제2004-7호, 2004.1.19).

일반기준 보다 「전기사업법」의 해당 조문에 따른 행정처분과 규제가 가능하도록 한 것이다.

예컨대, 전기사업자는 전력시장에서의 공정한 경쟁을 해치거나 전기사용자의 이익을 해칠 우려가 있는 “① 전력거래가격을 부당하게 높게 형성할 목적으로 발전소에서 생산되는 전기에 대한 거짓 자료를 한국전력거래소에 제출하는 행위, ② 송전용 또는 배전용 전기설비의 이용을 제공할 때 부당하게 차별을 하거나 이용을 제공하는 의무를 이행하지 아니하는 행위 또는 지연하는 행위, ③ 송전용 또는 배전용 전기설비의 이용을 제공함으로써 인하여 알게 된 다른 전기사업자에 관한 정보를 이용하여 다른 전기사업자의 영업활동 또는 전기사용자의 이익을 부당하게 해치는 행위, ④ 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기요금이나 송전용 또는 배전용 전기설비의 이용요금을 부당하게 산정하는 행위, ⑤ 전기사업자의 업무처리 지연 등 전기공급 과정에서 전기사용자의 이익을 현저하게 해치는 행위, ⑥ 전력계통의 운영에 관한 한국전력거래소의 지시를 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위를 구체적으로 금지행위로 정하고 있는 것이다”(전기사업법 제21조 제1항).

그러나 이러한 개정이후에도 해당 규정을 근거로 한 규제권한을 행사한 예는 극히 미비하여¹⁷⁶⁾ 유명무실한 규정이라는 비판이 있었고, 실제 경쟁정책을 전문적으로 담당하지 않는 정책당국에서 조사, 적정한 제재를 하는 것이 어려울 것이라는 판단도 가능할 것이다.

이와 관련하여 「공정거래법」 제3조 제1항에서는 “공정거래위원회는 독과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품이나 용역의 공급 또는 수요시장에 대하여 경쟁을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행하여야 한다”고 규정하였으며, 제2항에서는 “공정거래위원회는 제1항의 규

176) 지식경제부의 2012년 지식경제백서에 따르면, 2011년 자율제재금 부과 1건의 실적만 있을 뿐이다.

정에 의한 시책을 추진하기 위하여 필요한 경우에는 관계행정기관의 장에게 경쟁의 도입 기타 시장구조의 개선 등에 관하여 필요한 의견을 제시할 수 있다”고 규정하고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 이 규정에 따라 독과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품이나 용역의 공급 또는 수요시장에 대해서는 경쟁당국이 의견을 제시할 수 있는 것이므로 전력시장에 대하여 ‘독과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품이나 용역의 공급 또는 수요시장’에 해당된다고 판단할 경우 해당 정책당국에 적극적인 경쟁활성화를 위한 의견을 제시할 수 있다고 해석하여야 할 것이다.

전력산업분야에서 시장지배력을 판단할 수 있는 기준으로는 ① 시장 점유율 및 HHI, ② 결정적 공급자 지수 및 잔여 공급자지수, ③ 잔여 수요분석, 러너(Lerner)지수¹⁷⁷⁾ 등을 들 수 있을 것인데, 앞서 설명한 기업의 경쟁지수의 판단기준을 같이 고려하여 심사할 수 있을 것이다.

또한, 전력산업 분야에 있어서의 시장지배력 규제에 대해서는 규제기관의 독립성과 역할과 관련이 있는데 이에 대해서는 후술한다.

3. 규제기관의 독립성 확보

(1) 규제기관 독립성과 전문성

1) 독립성의 의미

규제기관의 효율성을 확보하기 위해 필요한 것으로 규제기관의 독립성, 전문성, 신뢰성 등이 강조되고 있는데, 그 중 독립성이 가장 중요하게 다루어지고 있다.¹⁷⁸⁾

177) 산업의 독점력을 나타내는 지수로 가격과 그 가격에 대응하는 한계 비용의 차이로 시장지배력을 측정하게 된다.

178) 김현제, 경쟁력 전력시장에서의 규제체제 정비 방안 연구, 에너지 경제연구원, 2003년, 3면. 전문성은 독립성에 포함된 의미로 보고 특별히 논의되는 부분에서만 검토하기로 한다.

규제기관의 독립성은 쉽게 보장될 수 있는 것이 아니며, 해당 국가의 정치적 현황, 투명성과 주민의 참여가 보장되는 등 민주주의가 성숙되고 충분한 인적 자원이 확충되어야만 달성될 수 있다.

전력산업을 포함한 산업에서 독립적 규제기관의 설립이란 정부의 규제권한은 독립된 제3의 기관으로 이전한다는 것을 의미한다. 전력시장의 구조개편과 더불어 규제기관을 논의하는 이유는 전력시장의 시장실패에 따른 사회적 혼란을 사전에 방지하는 역할을 규제기관이 수행해야하기 때문이다.

전력시장 규제기관의 독립은 정부로부터의 독립, 전력시장 사업자들로부터의 독립, 전력소비자로부터의 독립, 정책결정에서의 독립, 기관 자체의 독립 등을 포함하는 포괄적인 의미의 독립으로 해서되어야 한다. 이런 내용의 독립이 이루어지기 위해서는 기관의 설립, 구성, 운영에 대한 법적 보장이 이루어져야 하며, 예산의 독립 또한 보장되어야 한다. 우리나라의 국가인권위원회 같은 경우, 기관의 독립이 제도적으로는 상당한 수준으로 보장되고 있다.

2) 독립성 보장의 필요성

① 경쟁시장, 공정한 시장 규제(망 접속권 보장)

독점적인 사업자에 대한 정부의 규제만으로 소비자의 권익을 보호하던 기존방식의 규제는 경쟁이 도입된 전력시장에서 그대로 운용되기 어렵다. 경쟁시장에서는 기업들의 경쟁을 보장하면서 이윤극대화라는 목적을 달성하게 해주면서 동시에 전력산업의 공익성을 보장해야 하는 문제가 발생하기 때문이다.¹⁷⁹⁾

독립된 전력 규제기관은 송배전에 대한 규제와 더불어 공정거래위원회처럼 전력시장의 불공정성을 바로 잡는 기능을 수행하게 된다. 즉, 시장왜곡의 방지, 부당한 가격인상 요인을 제거하기 위한 규제자

179) 김현제, 앞의 책, 6면.

로서의 역할을 하게 된다.

또한, 앞에서 설명한 바와 같이 전력과 같은 망 산업에서 경쟁시장이 현실화되기 위해서는 전력망에 대한 제3자의 망 접속권이 보장되어야 하며,¹⁸⁰⁾ 망 접속의 절차, 기준 등에 대한 규제권한이 독립된 규제기관에게 부여되어야 한다.

② 공정한 가격의 설정

세계은행은 1993년 전력정책에 관한 보고서를 발행한 이래로 독립된 규제기관을 설립할 것을 각 국가들에게 권장해오고 있다. 독립 규제기관을 권장하는 이유는 대부분의 국영 전력회사들에 대한 비독립적 규제의 실패라는 역사적 교훈 때문이다. 비독립적 규제에서는 하나 또는 다수의 정부 기관들이 국영 전력회사들의 요금 수준과 요금 구조를 결정하고 있다. 물론 전력요금의 최종적 결정은 대통령 또는 수상이라는 최고의 국가수반에 의해 이루어지지만, 형식적으로는 대부분 관련 부처의 장관들에 의해 결정된다. 이런 요금 결정 방식에서는 많은 경우 전력요금 상승에 따른 정치적 부담 때문에 전력요금이 전력의 생산비용보다 낮게 형성된다.¹⁸¹⁾

③ 소비자 보호

독립된 전력시장 규제기관이 해야 할 중요한 기능 중의 하나가 소비자 보호이다. 기존의 전력시장에서는 정부가 소비자를 대신하여 가격을 통제하고 국영기업인 전력사업자를 통제하지만 경쟁이 도입된 전력시장에서는 이런 정부의 역할을 기대할 수 없게 된다.

따라서 전력시장에서의 소비자를 보호하기 위해 전력 공급 서비스의 질, 전력의 기준, 공급의 안정성 등에 대한 규제를 시행하며, 전력

180) Sally Hunt, Making Competition Work in Electricity, 2002. p.6.

181) Tonci Bakovic, Bernard Tenenbaum & Fiona Woolf, Regulation by Contract - A New Way to Privatize Electricity Distribution?, World Bank working Paper; no. 14, 2003, p.11.

사업자와 전력소비자 사이의 분쟁을 해결하기 위한 역할을 수행할 기관이 필요하다.

물론, 경쟁이 도입된 전력시장에서 규제기관이 전기요금에 대한 결정권을 행사할 수 없다. 다만, 전력요금에 대한 국제비교, 전력공급자들 사이의 공급가격 비교와 관련된 정보를 제공함으로써 소비자들이 저렴한 전기를 구매할 수 있도록 도와주는 역할은 수행할 수 있다.

소비자 보호에서 규제기관의 중요한 기능은 전력사업자와 전력소비자 사이에 발생하는 분쟁의 해결과 그 배상(보상)이다. 전력의 공급 중단, 전력 품질 등의 문제로 인한 분쟁을 객관적이고 공정하게 개선할 수 있는 제도적 장치가 필요한 이유이기도 하다.

④ 긴급 상황에 대한 대처

국가 주도의 전력공급 시스템에서는 전기의 저렴하고 안정적인 공급이 최우선 정책과제이나, 경쟁시장에서는 경쟁을 통한 공급으로 전력사업자들의 수익극대화가 중요한 정책적 가치로 부각된다. 따라서 일정한 경우 전력공급이 중단되는 상황이 발생할 수 있으며, 이에 대해 공정한 배상이 이루어지도록 하는 제도가 갖추어져야 한다.

특히 어떤 긴급한 상황이 전력의 공급을 중단할 수 있는 상황인지, 어떤 절차를 거쳐 전력의 공급을 중단할 수 있는지, 전력의 공급이 중단된 경우 배상은 어떻게 결정되는지에 대한 명확한 기준과 절차가 사전에 수립되어야 한다.

(2) 독립 규제기관의 구조와 역할

전력시장에서의 규제기관은 전력시장에 대한 규제기관과 전력계통의 운영에 관한 규제기관으로 구분할 수 있다.¹⁸²⁾ 기관의 독립성을 보

182) 호주의 경우, 류권홍, 호주의 전력 산업 법제 현황 및 시사점, 한국법제연구원 네트워크 산업법제연구 - 전력 및 철도산업을 중심으로 제3차 전문가 워크숍,

장하기 위해서는 해당 기관들의 인적구성이 독립적이고 공정해야 하며, 기관의 권한 및 책임이 법률에 근거하여 명확히 규정되어야 한다.

1) 독립 규제기관의 구조

독립 규제기관의 존재 목적을 달성하기 위해서는 규제기관이 자기 기능을 다할 수 있도록 인력구조, 시설 등이 충분히 갖추어 지도록 해야 한다.

규제기관의 독립성은 규제기관의 거버넌스(Governance)와 규제기관의 규제적 실체와 관련되어 있다.¹⁸³⁾ 규제 거버넌스는 기관의 구성 및 법제도적 설계에 관한 규제 시스템에 관한 문제이며, 전력시장과 관련하여 결정들이 이루어지는 틀을 의미한다.

규제 거버넌스는 규제의 방법에 관한 문제이며, 규제 담당자의 독립성과 책임성, 규제 담당자와 정책결정자의 관계, 규제 담당자의 자율성, 결정이 이루어지는 공식적·비공식적 절차, 규제 담당자 또는 규제 관련 결정을 하는 다른 기관에 의한 결정에서의 투명성, 규제적 결정의 예측가능성, 규제적 결정에 대한 접근성, 규제 담당자에게 유용한 조직적 구조 및 자원 등도 거버넌스가 어떻게 구성되느냐에 따라 결정된다.¹⁸⁴⁾

규제의 실체는 규제의 내용에 관한 것이며, 규제 담당자 또는 다른 기관에 의해 이루어진 사실상의 명시적·묵시적 결정과 관련되어 있다. 규제의 실체는 요금 수준, 요금 구조, 자동 또는 비자동적 비용이 전 구조, 서비스 질의 기준, 소비자 보호의 처리, 투자 또는 망 연결 의무 및 채검토, 신규 또는 기존 소비자의 망 접속 조건, 회계 시스템, 주기적 보고 사항, 사회적 책무 등에 대한 사항들과 관련되어 있다.¹⁸⁵⁾

2014년 4월 25일, 18-20면 참조.

183) Ashley C. Brown, Jon Stern, Bernard Tenenbaum & Defne Gencer, Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems, 2006. p.19.

184) Ibid, 20.

185) Ibid.

이상의 두 가지 쟁점은 상호 밀접하게 연결되어 있으며,¹⁸⁶⁾ 규제 거버넌스가 제대로 정립되어 있지 않으며, 규제기관의 결정 또한 공정하게 이루어지지 어렵다. 또한, 규제기관의 실체인 결정이 올바르게 못하다면 규제기관의 거버넌스가 얼마나 잘 구성되어 있느냐의 문제와 무관하게 형식적 의미 이상을 가질 수 없게 된다. 물론 규제기관의 독립성이 아무리 완벽하게 보장된다 하더라도 그 결정이 항상 올바르게 이루어질 수는 없다. 다만, 규제기관의 독립성이 높게 보장될수록 그 결정 또한 독립성과 전문성을 갖출 수 있게 될 가능성 높아진다는 점은 부정할 수 없을 것이다.

일반적으로 규제기관의 독립성은 기관 자체의 독립성과 기관 구성원 또는 규제 담당자의 독립성 문제로 이해되고 있다. 그리고 이런 독립성에 대해 행정부로부터 기관을 격리시키는 법제도의 제정이 가장 우선적인 해결방안으로 제시되고 있다.¹⁸⁷⁾ 이런 법제도를 통해 규제기관의 독립성에 관한 입법은 해당 기관의 예산이 규제대상 기관들로부터 징수되는 비용(수수료)들로부터 우선적으로 배분하여 규제포획(Regulatory Capture)이¹⁸⁸⁾ 발생하지 않도록 해야 한다. 그리고 해당 규제권한은 하나의 기관에 집중되어 다른 기관이 해당 기능을 수행하지 않도록 해야 한다.

2) 규제 거버넌스와 관련된 표준 원칙

올바른 규제 거버넌스는 효율성과 지속가능성을 최고의 가치에 두고 다음 10 가지의 원칙들에 따라 구성되어야 한다.¹⁸⁹⁾

186) Abebe Ababayehu Chekol, What is the Advantage of an Independent Energy Regulation in Network - Bound Sectors?, 2012, p.9.

187) Ibid.

188) 보호를 필요로 하는 개인이나 기업이 이익 집단을 형성하여 정부에 대해 로비를 함으로써 자신들이 필요로 하는 각종 규제, 즉 관세 장벽이나 비관세 장벽을 획득하는 것을 의미한다.

189) Ashley C. Brown, Jon Stern, Bernard Tenenbaum & Defne Gencer, above n 6, p.59.

첫 번째는 독립성(Independence)이다.¹⁹⁰⁾ 규제기관의 독립성은 해당 규제기관의 결정에 다른 국가기관의 사전 승인이 필요 없이 독자적인 결정을 할 수 있다는 권한이 법률에 의해 부여되어야 한다. 또한 기타의 정치적 압력으로부터 충분히 격리되어야 한다.

두 번째는 책임성(Accountability)이다.¹⁹¹⁾ 규제기관은 스스로의 행위에 대해 책임을 져야 한다. 규제기관의 결정에 대해 불복할 수 있는 권리(Appeal Rights)의 보장, 규제기관의 보고의무 및 감독받을 의무, 평가와 청문을 통한 규제기관에 대한 감시 및 규제기관에 대한 수행평가, 윤리적·절차적 의무, 포괄적인 투명성 보장의무 등이 책임성의 내용으로 제시되고 있다.

세 번째는 투명성과 대중의 참여 보장이다.¹⁹²⁾ 전체적인 규제절차는 공정하고 편향되지 않아야 하며 공개되어야 하고, 대중의 참여 기회가 실질적으로 보장되어야 한다. 이를 위해 정책 결정을 위해 사용된 일체의 자료와 문서들에 대해 대중의 열람이 가능해야 하고, 결정의 절차와 결정 기준이 사전에 공지되고 공개적으로 취득가능 해야 한다. 또한 결정문은 결정의 취지가 명확히 서술되어 있고, 일체의 증거에 대한 기술과 분석이 나타나야 하며, 해당 절차의 당사자들이 제출한 주장의 요지와 결정에 이르게 된 근거에 대한 논의를 모두 포함해야 한다.

네 번째는 예견가능성(Predictability)이다.¹⁹³⁾ 규제기관은 규제의 틀 안에서 준수되어야 하는 원칙과 규칙에 대해 합리적인 확실성을 보장해야 한다. 물론 합리적 확실성은 완전한 확실성의 수준을 의미하는 것은 아니다. 확실성이 합리적으로 보장된 원칙과 규칙은 전력시장에서의 행위자들의 행위규범으로 역할을 다할 수 있을 것이다.

190) Ibid.

191) Ibid, 60.

192) Ibid.

193) Ibid, 60-61.

이런 예견가능성은 해당 원칙이나 규칙의 새로운 제정이나 개정에서 이해관계자들에 대한 포괄적인 공지와 협의 후에 이루어져야 하며, 이해관계자들은 해당 제·개정에 대한 의견을 사전에 제시하고 그 결과를 통지받을 수 있는 피드백 시스템이 구축되어야 한다. 그리고 원칙과 규칙의 변화는 단계적으로 시행되어야 하며, 법률과 시행령을 포함한 규제적 결정·정책 결정들은 소급적으로 적용되지 않아야 한다.

다섯 번째는 역할의 명확성(Clarify of Roles)이다.¹⁹⁴⁾ 규제기관의 역할은 법률에 의해 명시적으로 규정되어야 하는데, 기능의 이중성 방지, 기관내부의 분쟁 방지, 이해관계자들에 대한 혼란스러운 정책 신호의 제공 금지, 정책 혼선의 방지 등이 명확성을 확보하는 데 요구되는 중요 내용들이다.

여섯 번째는 규칙의 원성 및 명확성(Completeness and Clarity in Rules)이다.¹⁹⁵⁾ 규제 시스템은 법령 등을 통해 모든 이해관계자들에게 분명하고 완성된 규칙들을 적기에 제공해야 한다. 여기서 규칙은 원칙, 가이드라인, 기대 사항, 책임, 불이행의 결과, 해당 규칙들을 통해 추구하고자 하는 목적 등이 포함된다.

일곱 번째는 비례성(Proportionality)이다.¹⁹⁶⁾ 규제기관의 개입은 개입이 필요하게 된 원인행위와 비례하는 범위 내에서 행사되어야 한다. 즉, 규제기관의 개입은 다루어지는 문제를 해결하기에 필요한 최소한의 범위 내에서 이루어져야 하며, 해당 개입으로 인한 이익이 경제적·사회적 비용보다 높을 경우에 시행되어야 한다. 또한 규제 담당자들은 해당 사안과 관련하여 자신이 처분할 수 있는 권한과 보상 방법을 충분히 고려하여 결정하여야 한다.

194) Ibid, 61.

195) Ibid.

196) Ibid.

여덟 번째는 규제기관의 충분한 권한 보장(Requisite Powers)이다.¹⁹⁷⁾ 규제기관은 법률에 의해 기관의 목적을 실현하기에 충분한 권한을 부여받아야 한다. 규제기관의 권한으로는 규제 대상기관에 대한 수수료를 정할 수 있는 권리, 시장과 서비스 품질에 관한 규칙의 제정·개정 및 감독권한, 시장지배력 및 시장설계의 문제를 다루기에 충분한 권한, 통상의 행정적 기능 실현에 필요한 권한, 소비자 분쟁에 대한 조사, 재결 또는 조정권한, 규제 대상에 대한 분쟁해결기구의 제공 권한, 필요한 정보의 제공을 강제할 수 있는 권한, 규제기관의 결정을 감시하고 집행하며 문제를 치유할 수 있는 권한 등을 들 수 있다.

아홉 번째는 적절한 기관의 성격보장(Appropriate Institutional Characteristics)이다.¹⁹⁸⁾ 규제기관은 전문적이며, 적격성이 인정되며, 전적으로 기관 스스로의 기능을 수행할 수 있어야 한다. 이를 위해 기관의 구성원들에게 적절한 보상과 교육기회가 부여되어야 하며, 독립된 기관으로 운영되기에 충분한 재정이 보장되고, 필요한 경우 외부 전문가의 의견을 들을 수 있어야 한다. 그리고 기관의 위원들은 정치적 보복으로부터 자유로워야 하며, 규제에 관한 결정들은 다양한 배경을 가진 3 또는 5인의 위원회에 의해 이루어져야 하고, 결정에 대한 적절한 불복절차가 보장되어야 한다. 결정의 주체인 위원들은 법이 정하는 권한 범위 내에서 법이 정한 절차에 따르되 자의적이거나 비합리적 결정을 하지 않아야 하고, 상식을 벗어나는 판단을 하지 않아야 한다.

마지막은 청렴성(Integrity)이다.¹⁹⁹⁾ 규제기관의 담당자들에게는 엄격한 행위준칙이 적용되어야 하는데, 뇌물이나 선물의 수령금지, 모든 종류의 이해충돌(Conflicts of Interest) 금지, 편파적인 대우의 금지, 재정관계에 대한 합리적인 범위 내의 정보공개, 내부정보의 사적활용 금지 등이 주된 내용이 되어야 한다.

197) Ibid, 62.

198) Ibid.

199) Ibid.

3) 독립 규제기관의 역할

경쟁이 도입된 전력시장에서 원칙적으로 정부는 시장에 개입하는 행위를 자제해야 한다. 정부는 단지 전력시장에의 감독자로서의 제한적 역할을 수행해야 한다. 따라서 정부의 역할은 시장에 대한 규제 담당자를 지정하는 것에 한정된다.

정부는 규제 담당자로 하여금 전력 분야의 개혁절차는 송전 또는 배전에서의 경제적 효율성을 극대화하고, 전력분야에서의 투자를 촉진하는 방향으로 이루어지도록 해야 하며, 교차보조의 제거와 사회적 약자 그룹의 이해를 증진시키도록 해야 한다.

전력 산업 사업자에 대한 허가와 서비스 품질에 대한 규제도 전력 규제기관의 역할 이외에도 전력 분야에서 경쟁 도입에는 상당한 도전에 직면할 수 있다.²⁰⁰⁾

전력 규제기관은 전력시장에의 경쟁을 도입하는 것은 물론, 전력시장에서의 공정성을 보장하기 위한 역할도 수행해야 한다. 전력시장에서의 시장지배력을 가진 사업자에 대한 규제를 통해 시장의 불공정성을 해소하기 위한 기능을 충실히 해야 하는 것이다.

하지만, 전력시장 규제기관의 역할은 각 국가와 시장의 상황에 따라 다양하며 국가의 에너지 안보 등 정책적 목적에 따라 수준이 다를 수 밖에 없다.

(3) 규제기관 독립성에 관한 외국의 논의

1) EU의 전력시장 규제기관 권한 강화에 대한 제안

EU의 2007년 전력시장 규제에 대한 규제 제안(Proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No 1775/2005 Establishing an Agency for the Co-

200) Abebe Ababayehu Chekol, above n 9, p.10.

operation of Energy Regulators [COM/2007/0530])은 국가의 전력 규제기관의 권한 및 독립성 강화를 요구하고 있다.²⁰¹⁾

특히, EU는 기존의 EU 전력과 가스 지침은 구성원 국가들로 하여금 규제기관을 설립하도록 하고 있는데, 몇몇 국가들의 경우 규제기관들이 실질적인 권한과 자원을 통해 적절한 시장규제 기능을 수행하고 있으나, 다른 많은 구성원 국가들에서는 비록 규제기관들이 설립은 되었지만 그 권한이 약하고 규제권한들이 많은 기관들에 분산되어 있어 실질적인 기능을 다하지 못하고 있다는 현실을 지적했다. 개별 국가들에 대한 포괄적인 검토에 따르면, 통일성의 부족과 규제기관의 허약성이 지적되었다.

전력시장에 경쟁이 도입된 많은 국가들의 경험에 따르면, 특히 망 같은 시설의 운영과 관련된 시장 기능이 적절히 운영되기 위해서는 강력한 규제기관이 필요하다는 것을 명확히 경험했으며, 이에 따라 구성원 국가들에게 2가지의 제안을 하게 되었다.²⁰²⁾

첫째, EU 수준에서의 협력이다.²⁰³⁾ 밀접한 협력을 통해 경쟁을 보장하고 전력시장에서의 지속가능성 및 환경적 지속가능성을 보장하며, 모든 소비자와 공급자에 대한 효과적인 시장개방을 보장한다는 것이다.

둘째, 시장 규제권한을 강화해야 한다.²⁰⁴⁾ 규제강화의 대상은 제3차 망 접속 규칙, 서비스분리 의무(Unbundling Obligations), 균형 메커니즘 등과 관련된 송·배전 시스템 운영자의 이행 여부에 대한 감독을 강화하는 것, 송전망 운영자의 투자계획에 대한 재검토와 송전망 운영자가 EU의 10년 망 개발 계획에 따른 투자계획을 어떻게 준수하고 있는지에 대한 연차 보고서를 작성하도록 하는 것, 투명성 책임에 대

201) EU, Proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No 1775/2005, 2. ENHANCED POWERS AND INDEPENDENCE OF NATIONAL REGULATORS.

202) Ibid.

203) Ibid.

204) Ibid.

해 감독하는 것, 시장 개방 및 경쟁 수준에 대한 감독 및 다른 경쟁 관련 기관들과 협력하여 효과적인 경쟁을 촉진하도록 감독하는 것, 효과적인 소비자 보호 수단을 보장하는 것 등이다.

전력시장은 저장이 불가능하거나 또는 저장에 막대한 비용이 들어야 하는 망 기초 산업이기 때문에 다른 산업들과 근본적으로 다르며,²⁰⁵⁾ 이로 인해 시장지배력의 남용이 발생하기 쉽고 따라서 시장에 대한 규제적 감시가 강화될 수밖에 없다.²⁰⁶⁾ 시장에 대한 감시를 시행하기 위해서는 규제기관들이 전력사업자들의 투자결정 정보에 대한 접근이 필요하게 된다. 이런 필요가 전력사업자들로 하여금 국가 전력 규제기관 또는 공정거래위원회 등의 결정에 따라 5년간 운영과 관련된 정보를 보관할 의무를 보관하도록 의무화할 것을 제안하고 있다.²⁰⁷⁾ 이를 통해 전력시장에서의 시장지배력 남용에 대한 효과적인 통제가 가능하게 되며, 시장의 공정한 경쟁이 가능하게 될 것이기 때문이다.

EU의 제안에 따르면, 전력 사업자들이 책임을 다하게 할 목적으로 규제기관들에게 감독권한을 부여하고 일체의 필요한 정보에 대한 제출권 및 이에 필요한 제재를 부과할 수 있도록 할 수 있으며, 규제기능의 수행에 있어 에너지의 효율성과 관련된 목적을 충분히 고려할 것이 요구되고 있다.

EU 제안에서 중요한 것은 규제기관의 좋은 거버넌스와 시장신뢰를 위한 기본조건의 핵심으로 규제기관의 독립(*Independence of Regulatory Authorities*)임을 강조하고 있다는 것이다.²⁰⁸⁾ 현재의 법제도들도 전력 규제기관의 완전한 독립을 요구하고 있지만, 어떻게 해당 규제기관들이 독립성을 확보할 수 있는지에 대한 방법을 명시하지 않고 있으며 단기간의 정치적 이해관계로부터의 독립을 보장하고 있지도 않다.

205) Sally Hunt, above n 3, 30.

206) EU, Proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No 1775/2005, above n 23.

207) Ibid.

208) Ibid.

이런 전력 규제기관의 독립성과 관련하여, EU는 규제기관은 다른 공·사의 기관들로부터 법적으로 기능적으로 독립되어야 하며, 규제기관의 직원이나 결정 기구들은 시장의 이해관계로부터 독립적이어야 하고 다른 정부 또는 공·사적인 기관의 지시를 받거나 지시를 요구하지 않아야 한다고 제안하고 있다. 이를 위해 규제기관은 독립된 법인으로 예산의 자치와, 적절한 인력 및 재정적 자원을 보유하고, 그 운영에서의 독자성도 보장되어야 한다.

2) 영국의 전력시장 독립 경제규제 원칙

영국은 2009년 채택된 EU 제3차 에너지 시장 패키지(EU Third Internal Energy Market Package)²⁰⁹⁾ 따라 일반적인 규제원칙을 구체화한 전력시장의 경제규제 원칙(Independent Economic Regulation)을 따르고 있다.

경제규제 원칙의 첫 번째는 책임성이다.²¹⁰⁾ 이에 따라 독립 규제기관은 민주적인 책임기관인 의회 또는 정부에 의해 수립된 정책과 의무라는 기본 틀 범위 내에서 자리 잡아야 한다는 점과 정부와 경제 규제기관의 역할과 책임은 규제와 관련된 결정들이 합법적이고 전문적이며 요구되는 균형 사이에서 최종적인 결정을 할 수 있는 기관에 의해 이루어져야 한다는 점이 강조되고 있다. 책임성은 또한 규제기관의 결정권이 상업적 비밀을 준수해야 하는 경우를 제외하고 투명하게 행사되어야 하며, 결정에 대한 적절한 감독과 불복이 가능해야 한다.

두 번째는 규제의 초점에 관한 것이다.²¹¹⁾ 경제 규제기관의 역할은 잘 기능되고 경쟁적인 시장의 작용을 보장하거나, 최대한 경쟁적인 시장을 도출해내기 위한 유인과 징벌체계를 통해 망 서비스의 최종소비자의 이익을 보호하는 것이 중점을 두어야 한다. 또한, 경제 규제기관은 특별한 투입이나 수단보다는 결과에 초점을 둔 명확하고 분명하

209) http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/legislation/third_legislative_package_en.htm.

210) Ofgem, Ofgem Review: Final Report, 2011.7, Para 22.(2014.11.23)

211) Ibid.

며 우선순위가 부여된 법적 책임을 부담해야 한다. 물론 경제 규제기관은 목적 달성에 필요한 최선의 수단을 선택할 수 있는 재량을 충분히 보장받아야 한다.

세 번째는 예측가능성이다.²¹²⁾ 경제 규제의 틀은 규제에 의해 영향을 받게 되는 모든 당사자들로 하여금 미래에 어떤 결정이 이루어질 것이라는 내용을 예측할 수 있을 정도의 안정적이고 객관적인 환경을 조성해야 한다. 이런 예측가능성의 보장은 장기적인 투자에 대한 신뢰를 보장할 수 있게 된다. 경제 규제의 틀은 또한 기존의 결정을 비합리적으로 바꾸지 않아야 하며, 시장 자체에 본래적인 위험에 따라 합리적인 수익을 취득할 수 있는 효율적인 투자를 허용해야 한다.

네 번째는 일관성(Coherence)이다.²¹³⁾ 규제의 틀은 이미 설정된 우선순위에 부합되게 정부의 광범위한 정책적 결정들과 논리적으로 일치해야 하며, 적절한 경우 정책 목적의 분야를 초월한 도달이 가능하도록 해야 한다.

다섯 번째는 적응성(Adaptability)이다.²¹⁴⁾ 경제 규제의 틀은 변화하는 환경에 적응할 수 있어야 하며, 시간의 흐름에 따라 적절성과 효과성이 지속되도록 진화되어야 한다.

마지막은 효율성(Efficiency)이다.²¹⁵⁾ 결정은 시기적으로 적절하고 강력해야 하지만, 정책 간섭은 균형에 맞고 비용효과가 인정되어야 한다.

3) 뉴질랜드에서의 전력시장 규제기관의 독립성

2006년 뉴질랜드에서는 전력위원회(Electricity Commission)가 정부로부터 독립되어야 하는가에 대한 사회적 논쟁이 발생했다. 당시의 법률에 따르면 전력위원회와 장관의 역할, 책임 등이 명확히 정리되어 있지

212) Ibid.

213) Ibid.

214) Ibid.

215) Ibid.

않아 양 기관 사이의 충돌을 피하기 어렵다는 문제제기가 있었다.²¹⁶⁾ 이런 불명확성으로 인해 전력위원회가 주무 부처 장관에 의한 상당한 수준의 제한이 가능하며, 책임성과 이행에 대한 평가의 틀 또한 부족했다. 이런 문제들을 해결하기 위해 전력위원회의 역할을 명확히 하고 주무 부처로부터의 더 강화된 독립을 강화 및 전력위원회가 수행해야 하는 업무 범위를 좁히도록 하는 제도 개선이 시작되었다.²¹⁷⁾

독립성 보장을 위해 제안된 주요 내용을 보면, 위원회 위원들은 5년 임기로 총독(Governor General)에 의해 임명되며, 전력위원회에 대해 추가적인 목적이나 결과물을 설정하거나, 규제나 규칙에 관여할 수 있는 권한 및 새로운 업무를 추가할 수 있는 주무 부처 장관의 권한을 폐지하고, 정부정책선언(Government Policy Statement)에 관한 규정을 통상위원회(Commerce Commission)에²¹⁸⁾ 요구되는 것과 유사하게 개정하며, 주무 부처 장관에 의해 정해지도록 하는 이행 기준 관련 규정을 폐지하고, 전력위원회에 의해 수행되는 기능의 범위를 감축하는 것이었다.²¹⁹⁾

하지만, 뉴질랜드 정부는 이런 제안을 거의 받아들이지 않았는데, 뉴질랜드 정부의 입장은 전력위원회가 정부의 통제로부터 완전히 독립되는 것은 비현실적이라는 것이었다. 즉, 전력시장 규제기관의 독립은 뉴질랜드 정부가 전력시장에 대한 책임에서 손을 씻는 것이며, 비록 전력위원회가 일상적인 책임을 다하고 뉴질랜드 정부의 정책을 장기적인 관점에서 실현한다고 하지만 그것만으로 뉴질랜드 정부가 책임을 완료한 것으로 볼 수 없고 따라서 전력시장에 대한 궁극적인 책임은 정부에 있다는 것이다.²²⁰⁾

216) Barry Barton, *Electricity Regulation in New Zealand: The Early Stages of a New Regime*, 2008.5, p.218.

217) Ibid.

218) 우리의 공정거래위원회에 해당하는 기관이며, 상당한 독립성이 보장되어 있다.

219) Barry Barton, above n 70.

220) Ibid.

전력위원회를 통상위원회와 비교하는 것도 그 역할 범위의 차이로 인해 비현실적인 것으로 이해되었으며, 무엇보다 전력공급 중단 등이 발생하였을 때 대중은 정부의 책임을 물을 것이라는 우려가 가장 심각하게 제기되었다. 따라서 전력위원회는 국왕의 기구이어야 하고, 정부의 정책을 구현해야 하는 것이지 독자적으로 스스로의 정책을 결정할 수 없다는 것이다.²²¹⁾

전력위원회는 왕립 기관에 관한 법률(Crown Entities Act 2004)에 따라 왕립 기관(Crown Agent)으로 분류되어 있으며,²²²⁾ 이에 따라 기관의 책무, 책임 및 독립성의 정도 등이 결정되고 있다. 결국 전력위원회는 주무 부처 장관의 명이 있는 경우 해당 기관은 정부 정책을 따라야 하는 기관 중의 하나이다.²²³⁾ 따라서 뉴질랜드의 전력위원회는 통상위원회와 같은 독립 기관이 아니었다. 이런 전력위원회의 독립성 문제는 2006년 국제에너지기구의 국가별 검토보고서에서 지적사항으로 제시되기도 하였다.²²⁴⁾

뉴질랜드의 현재 에너지 관련 기관들을 정리하면, 경제개발부(Ministry of Economic Development)가 에너지 정책에 대해 기본적 책임부처이지만, 환경부·교통부·과학기술부(Ministry of Research, Science and Technology) 또한 에너지 정책에 대해 관여하고 있다. 또한 재무부는 국영기업에 대한 감독권을 행사하고 있으며, 에너지 분야의 대규모 사업자들이 감독 대상이다.

경쟁법과 공정거래에 대한 규제 권한이 있는 통상위원회는 전력산업 개혁에 관한 법(Electricity Industry Reform Act)의 집행에 대한 책임

221) R Palairt, Electricity Governance Rules and Regulations, 2004, 7 Yearbook of NZ Jurisprudence 34.

222) Crown Entities Act Part 1 of Schedule 1

223) Crown Entities Act Section 7 Meaning of Crown entity and categories of Crown entities. Crown agents (which must give effect to government policy when directed by the responsible Minister). These are named in Part 1 of Schedule 1.

224) IEA, Energy Policies of IEA Countries - New Zealand 2006 Review (2006) 11-12.

을 지는 동시에 전력 가격에 대한 규제 및 천연가스 망에 대한 규제 권한을 행사하고 있다.²²⁵⁾

전력시장에 대한 규제는 전력위원회에 의해 이루어져 왔는데, 전력 산업과 전력시장의 운영에 대한 규제, 전력시장이 효율적이고 공정하며, 친환경적으로 지속가능하게 운영되는지에 대한 규제가 주된 권한이었다. 하지만, 2010년 11월 1일, 전력위원회는 전력청(Electricity Authority)으로 개편되었으며,²²⁶⁾ 전력위원회와 달리 전력청은 왕립 기관에 관한 법률에 따른 독립기관의 성격을 가진다.²²⁷⁾

전력청은 뉴질랜드 전역의 발전·송전을 포함한 모든 분야에서의 전력 산업에 대한 거의 전반적인 사항에 적용되는 시장 규칙을 제정하고 집행하는 권한을 가지고 있다.²²⁸⁾ 물론, 전력 공급의 안전, 시장 운영, 계량, 배전 및 소매도 전력청의 권한 범위에 포함된다.²²⁹⁾

또한, 전력청은 전력시장의 운영에 대한 분석, 감독 및 전력산업에 대한 분석, 감독 권한은 물론 전력시장에 관한 관련 정보들을 웹사이트(EMI website)를²³⁰⁾ 통해 공개하고 있다.

2010년 11월 1일 발효된 전력산업법(Electricity Industry Act 2010)에 따르면 전력청은 전력산업에서의 경쟁, 전력산업에서의 공급신뢰성 및 운영의 효율성을 촉진하여 장기적으로 소비자의 이익을 추구하도록 하고 있다.²³¹⁾

225) IEA, Energy Policies of IEA Countries - New Zealand 2010 Review (2011) 18.

226) Ibid.

227) Electricity Authority, Who We Are, <https://www.ea.govt.nz/about-us/who-we-are/>. (2014.11.23)

228) Electricity Industry Act 2010 Section 16 Functions of Authority

229) Ibid, What We Do.

230) <http://www.emi.ea.govt.nz/>.(2014.11.23)

231) Electricity Industry Act 2010 Section 15 Objective of Authority

(4) 우리나라 전력관련 규제기관의 개선 방향

전력산업 분야의 규제 목적은 전력의 안정적 공급과 소비자 이익 증진에 있다 할 것이다. 이를 달성하기 위한 우선적인 요건으로 규제기관의 독립을 통한 발전산업에 대한 합리적인 규제시스템이 필요할 것이다. 이에 관하여 몇 가지 기준을 가지고 정리하면 아래와 같다.

1) 전력 규제기관의 목적과 규제 원칙의 재확립

앞에서 설명한 바와 같이 호주의 전력에 대한 기본법인 1996년 국가전력(남호주)법은 제7조에서 법의 목적을 밝히고 있는데, 그 목적은 전력 서비스의 효율적 운영 및 사용과 전력분야에 대한 효율적 투자의 촉진을 통해 장기적 시각에 소비자의 이익을 보호한다는 것이다. 여기서 보호되는 소비자의 이익은 전력 서비스의 가격, 품질, 안전성, 신뢰성 및 공급의 안정성과, 국가 전력시스템에 대한 신뢰성, 안전성 및 안보와 관련된 것으로 정의하고 있다.²³²⁾ 물론 국가전력(남호주)법은 에너지시장협약 제2조 제1항에서 정한 최우선 목적인 소비자의 이익증진을 구현하고 있는 것이다.²³³⁾

하지만 우리나라 전력산업 구조개편에 관한 법률로 2000년 12월 23일 제정된 ‘전력산업 구조개편촉진에 관한 법률’은 그 목적으로 “한국 전력공사법에 의한 한국전력공사의 분할을 지원하여 전력산업의 구조개편을 촉진함으로써 전력산업의 경쟁력을 높이고 전기사용자에 대한 서비스 수준을 향상하게 하여 전력산업의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 하여 전력산업의 경쟁력 향상과 전기사용자에 대한 서비스 수준을 향상하여 전력산업의 건전한 발전에 이바지하기 위한

232) National Electricity (South Australia) Act 1996, Section 7, above n 69.

233) Australian Energy Market Agreement 2.1 The objectives of this agreement are:

(a) the promotion of the long term interests of consumers with regard to the price, quality and reliability of electricity and gas services;

것으로 정하고 있다.

이 법에 따르면 전력산업 구조개편의 최종 목적은 전력산업의 건전한 발전에 있으며, 소비자의 이익보호는 전력산업의 경쟁력 향상과 함께 최종 목적을 실현하기 위한 수단 또는 하부 목적 정도에 위치할 뿐이다.

물론 「전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률」이 한국전력의 분할 과정에서 발생하는 금융비용의 절감, 구조개편 절차의 간소화, 한국전력 직원의 자회사로 이적과정에서 발생하는 고용승계를 보장하여 고용불안을 해소하려는 목적의 입법이었지만,²³⁴⁾ 전력산업 구조개편에 대한 유일하고 가장 직접적인 법률인 전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률은 최종적인 목적으로 전력산업 구조개편을 통해 장기적인 관점에서²³⁵⁾ 소비자의 이익을 증진하려 한다는 점을 밝혔어야 한다.

이에 대해 “전기사용자에 대한 서비스 수준을 향상하게 하여”라는 문구가 존재하므로 소비자의 이익 보호를 목적으로 하고 있다는 반론도 가능하지만, 전기 소비자에 대한 서비스 수준 향상만을 의미할 뿐, 소비자의 전체적 이익이 전력산업 구조개편의 최종적 목적으로 해석되지는 않는다.

이런 철학적 배경이 우리나라 전력시장의 규제자인 전기위원회의 구성과 역할에 그대로 영향을 미치고 있다.

전기위원회의 설립근거법인 전기사업법은 전기위원회를 “전기사업의 공정한 경쟁환경 조성 및 전기사용자의 권익 보호에 관한 사항의 심의와 전기사업과 관련된 분쟁의 재정(裁定)을 위하여 산업통상자원부에” 두도록 하고 있다.

우리나라 전기위원회의 기능은 전기사업의 공정한 경쟁환경 조성, 전기사용자의 권익보호 및 전기사업 관련 분쟁의 재정으로 되어 있는

234) 심학봉, 한국의 전력산업 구조개편과 법률 해설, 2001, 49면.

235) 구조개편 과정에서 단기적으로는 요금 인상 등 소비자의 이익을 해할 수도 있기 때문에 장기적인 관점이라는 표현이 삽입된 것으로 이해된다.

데, 전기사업법 제56조는 그 권한범위에 대해 제57조는 재정사항에 대해 각 규정하고 있다.

하지만 전력소비자의 보호와 관련하여 ‘전기소비자의 보호에 관한 사항’과 전력요금에 관한 내용에 한정되는 일부의 기능만을 포함하고 있을 뿐, 전기소비자의 이익보호가 궁극적 목적으로 되어 있지 않다.

따라서 전력시장 규제기관으로서의 전기위원회는 전력도매시장에서의 역할, 전력망과 관련된 역할 그리고 전력소비자를 위한 역할 등으로 구분하여 역할이 재정립되어야 하며, 각 역할에 따른 가이드라인을 제정하고 그 준수 여부를 감독하는 실질적인 감독기관으로 전환될 수 있도록 법제도적 개선이 이루어져야 한다.

규제기관의 원칙인 독립성(Independence), 책임성(Accountability), 투명성과 대중의 참여(Transparency and Public Participation) 보장, 예견가능성(Predictability), 역할의 명확성(Clarity of Roles), 규칙의 완성도 및 명확성(Completeness and Clarity in Rules), 비례성(Proportionality), 규제기관의 충분한 권한 보장(Requisite Powers), 적절한 기관의 성격보장(Appropriate Institutional Characteristics) 등이 법제도적으로 명시되고 현실화되어야 한다.²³⁶⁾

2) 전기위원회의 지위와 조직의 독립성 확보

전기위원회의 설립근거법인 「전기사업법」과 대통령령인 「산업통상자원부와 그 소속기관 직제」 현재 전기위원회는 산업통상자원부의 산하기관으로 되어 있으며, 위원회는 위원장을 포함한 9인의 위원으로 구성되고 그 중 상임위원 1인을 두도록 하고 있다. 하지만 1인인 상임위원을 산업통상자원부 에너지자원실장이 겸임하도록 하고 있는 것이 문제점으로 지적된다.

236) 원칙과 관련하여, EU, 영국, 호주, 미국 등의 사례를 연구하여 우리의 현실에 맞게 보완할 필요도 있다.

전력산업 규제기관의 독립성은 전기위원회가 정부로부터 독립되어야 하며, 정부로부터의 독립은 주무기관인 산업통상자원부로부터의 독립이 핵심인데 우리는 법률에 의해 산업통상자원부의 전기위원회에 대한 통제권한을 인정해주고 있는 것이다.

따라서 우리나라 전력시장에서의 규제기관의 독립성을 보장하기 위해 전기위원회의 정부로부터의 독립, 전력시장 사업자로부터의 독립을 실현하기 위한 제도적 재검토가 요구된다. 이런 재검토는 전기위원회의 근거, 위원의 구성, 사무처의 구성, 전기위원회의 권한은 물론 그 책임까지 포함되어야 한다.

3) 소비자 참여와 절차의 투명성 확보

전력 규제기관 스스로의 정당성을 확보하기 위해서는 역할 수행 절차에서의 투명성과 정보공개 그리고 소비자의 참여가 충분히 보장되어야 한다.

특히, 호주의 개선된 소비자 참여 가이드라인에 따르면, 소비자와 전력 사업자 사이의 공개와 협력을 강화하며 소비자들의 의견을 듣고 의견들이 사업자들의 정책결정에 반영이 강조되고 있다. 소비자 참여 가이드라인은 소비자들의 강화된 참여를 통해 전력 사업자들의 지출계획에 대한 검토는 물론 서비스 제공에서의 우선순위, 가격 구조 등에 대한 대안까지 제시할 것으로 기대하고 있다는 점은 위에서 이미 설명하였다.

우리나라는 독점적 지위에 있는 한전과 정부가 함께 전력공급가격을 결정하는 구조이기 때문에 일반적인 시장의 가격형성 방법인 생산자(판매자)와 소비자의 수요·공급의 균형을 통한 가격결정이 이루어지지 않는다. 정부가 전력공급을 공익산업으로 보고 한전에게 독점적 지위를 부여하는 반면, 가격규제(원가규제)를 통하여 시장독점의 폐해를 완화하고 있는 것이다.

“한전은 전기요금 산정 및 부과에 관한 일반원칙으로 첫째, 전기요금은 성실한 경영하에서의 공급원가를 기준하여 산정하고 특별손실이나 전력공급 범위 밖의 사업비용은 원가에서 제외(원가주의 원칙)한다. 둘째, 배당 및 이자지급과 최소한의 사업확장에 필요한 보수 인정(공정 보수주의 원칙)한다. 셋째, 결정된 종별요금은 모든 고객에게 공정하고 공평하게 적용하고, 특정고객에 대한 특례요금 적용은 최대한 배제(공평의 원칙)를 선언하고 있다.”²³⁷⁾

이러한 원칙이 제대로 이행되기 위하여 장기적으로는 독립된 규제기관을 통하여 가격 결정과 소비자(전기 수요자)를 보호하는 방식을 도입하여야 하고, 소비자의 참여와 절차의 투명성 확보를 통해 소비자 보호 및 이익증진이 전력산업 규제기관의 궁극적인 목적이면서 동시에 전력산업 규제기관의 모든 행위에 적극적으로 참여하는 주체가 되도록 해야 한다.

237) 현대호, “전력산업 요금체계의 발전방안”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014.8.25, 74면.

제 3 편 철도산업

제 1 장 철도산업의 특징 및 법제

제 1 절 철도산업의 중요성과 특징

1. 철도산업의 중요성

철도는 오늘날 산업사회의 경제활동을 원활케 하는 중추적 기간산업으로서의 역할을 하고 있다. 철도는 물류산업의 한 영역으로서, 생산과 소비의 매개체인 물류의 영역에서 철도가 매우 큰 비중을 차지하고 있음은 사실이다.

특히 철도는 에너지효율성, 수송효율성, 안전성, 환경친화성 등이 뛰어난 대중교통수단이며,²³⁸⁾ 최근 지속발전가능한(Sustainable) 미래 교통수단으로 부각되고 있다.²³⁹⁾ 현 국토교통부의 전신인 건설교통부가 2004년 발간한 「철도산업구조개혁기본계획」에서는 철도산업의 중요성을 다음과 같이 역설하고 있다.

향후 기후변화협약 등으로 배출가스규제와 에너지이용의 효율화가 더욱 중요시 될 것이므로 철도의 경쟁력을 강화하여 철도이용을 활성화할 필요성이 대두되고 있으며, 따라서 철도 수송분담율 하락 등 침체상태를 극복하여 철도 역할을 증대함으로써 도로 교통량을 흡수하고 물류비용 등 사회경제적 비용을 감축하여 국가 경쟁력을 강화할 필요가 있다.²⁴⁰⁾

238) 철도는 단위 수송량당 CO2 배출량이 승용차의 43%, 화물차의 20%에 불과하고, 에너지소모량이 승용차의 6%, 버스의 26%, 화물차의 11%에 불과하다는 환경친화성, 에너지효율성의 특징을 가지고 있다. 「철도산업구조개혁기본계획」, 건설교통부, 2004.6, 8면.

239) 이종흠, 「철도구조개혁에 관한 비교법적 연구 - 유럽·일본 및 한국의 법제를 중심으로」, 배제대학교 석사학위논문, 2008, 27면.

240) 위의 「철도산업구조개혁기본계획」, 8면; 이종흠, 위의 논문, 27면.

물류산업에서 철도의 안전성과 친환경성은 해외 각국에서도 주목하고 있다. 특히 ‘철도의 안전성’과 관련하여 미국 연방 철도청 (FRA)은 2004년 6월 보고서에서 “전반적으로 철도의 안전성능은 지속적으로 개선되어왔다”라고 언급하였으며, 2007년 2월 미국 의회에서 연방 철도청 공무원은 “철도는 모든 상품을 안전하게 이동시키는데 뛰어난 기록을 가지고 있다”라고 증언한 바 있다.²⁴¹⁾

그리고, ‘철도의 친환경성’과 관련하여서도 미국 연방철도청(the Federal Railroad Administration)의 2009년 보고서는 철도가 트럭보다 평균 4배의 연료 효율성이 있음을 규명하였다.²⁴²⁾ 이와 관련하여 미국 등 전 세계 각국에서는 최근 몇 년 동안 새로운 환경 친화적인 기관차를 개발하였으며, 환경친화성을 개선하기 위한 많은 노력을 기울이고 있다.²⁴³⁾

이와 같이 산업사회의 경제활동을 가능케 하는 중추적 기간산업이자 에너지효율성, 수송효율성, 안전성, 환경친화성 등이 뛰어난 대중교통수단인 철도는 현대 산업사회에서 다른 대중교통수단에 비해 차지하는 중요성이 더욱 크다. 특히 버스나 택시 등의 대중교통수단보다 장거리를 빠르고 안전하게 운행하는 철도는 여객운송이나 화물운송에 있어서 저렴하고 안전한 교통수단으로 자리매김하고 있다.

2. 철도산업의 특징

철도산업은 통신산업 및 전력산업 등과 같이 네트워크산업으로서의 특징을 보이고 있다. 철도산업과 같은 네트워크산업에는 당해 네트워크를 구성하는 생산, 유통 및 소비를 연결하는 서비스의 흐름에 참여하는 자가 더 많을수록 당해 네트워크의 가치가 증대되는 네트워크 외부성이 발생하고,²⁴⁴⁾ 대규모의 설비투자로 인해 생산량이 증가함에

241) “Chronology of RRs in America”, Association of American Railroads, 2013, p.4.

242) Ibid, p.5.

243) Ibid.

244) 조창현, “전력산업 규제개혁의 정책결정 과정 분석”, 『산업경제분석(2006년 11월호)』,

따라 그 생산의 장기평균비용이 하락하는 규모의 경제가 발생하므로,²⁴⁵⁾ 자연독점적 특성으로 인해 하나의 기업이 네트워크의 건설과 운영을 독점하는 경우가 많았다.

그런데 독점의 지위를 차지하게 된 기업은 이 지위를 남용하여 소비자에게 높은 요금을 부과함으로써 사회적 비용을 증가시킬 수 있는 여지가 존재한다.²⁴⁶⁾ 또한 경쟁의 부재로 인해 효율성을 유지할 유인이 부족하여 오히려 평균비용이 증가하게 되므로 국가 또는 공기업이 네트워크의 관리주체인 경우에는 경영적자를 보충하기 위해 국민의 세금부담을 증가시키게 된다.

한편, 일반적으로 자연독점 상태가 영구히 지속되는 경우는 드문데, 이는 고정비의 존재에 따른 평균생산비용 하락효과가 생산량이 증가하면 할수록 적어지는 경향이 있기 때문이다.²⁴⁷⁾ 그리고, 기술진보 역시 자연독점의 영구성을 희석시키는 요인이며, 신기술이 생산과정에 도입됨에 따라 통상 장기비용함수는 이동하게 됨으로써 자연독점의 특성은 점차 사라지게 된다.²⁴⁸⁾ 예를 들어, 네트워크산업의 대표적인 예로 거론되고 있는 통신산업의 경우에도 우리나라를 비롯한 많은 국가들이 수요증가 및 기술진보에 따라 통신산업이 자연독점성을 상실하였다는 사실을 인식함에 따라 통신산업에 대한 진입규제를 철폐하고 경쟁을 도입하고 있는데,²⁴⁹⁾ 이러한 점은 철도산업에 대해서도 마찬가지이다.

산업연구원, 2006, 34면.

245) 조창현, “네트워크 민영화 무엇이 쟁점인가”, 해외 전력산업 동향(제5회차), 『KOREC WEBZINE』, 전기위원회, 2003.

<http://www.leadernews.co.kr/korec/webzine05/analysis/analysis.asp?wm=200304&seq=7&th=1&per=0> 2014년 5월 19일 최종접속.

246) 오성백 외, 「공익재산업(Public Utilities) 규제이론 연구」, 연구보고 00-27, 정보통신정책연구원, 2000, 138면.

247) 조창현, “네트워크 민영화 무엇이 쟁점인가, 위의 글.

248) 조창현, 「공익산업 민영화의 국제비교와 시사점 - 영국, 호주, 아르헨티나의 전력산업을 중심으로」, 산업연구원, 1999, 3면.

249) 위의 글.

제 2 절 철도산업 관련 법제운영 현황

철도산업은 2000년 대 이전까지는 舊 철도청에 의해 독점적으로 관리·운영되는 직영체제였으나, 이러한 정부직영체제 및 철도시설의 건설과 운영이 통합적으로 관리되는 체계 하에서는 회계의 불투명성 및 독점체제에 따른 비생산성으로 인해 경영적자가 누적되고 경영개선이 쉽지 않다는 구조적인 한계가 드러나자, 2000년대 초반부터 유럽 방식의 철도구조개혁이 추진되었다. 이와 같은 철도구조개혁은 근본적으로 철도산업에 경쟁체제를 도입함으로써 철도운영의 효율성을 도모하고 만성적인 경영적자의 문제점을 개선하여 철도서비스를 안정적으로 공급할 수 있는 기반을 마련하기 위한 것이었으며, 철도시설의 건설과 운영을 분리함으로써 철도시설에 대한 효과적인 투자가 가능하도록 하기 위한 것이었다.

이에 따라 외환위기 이후 집권한 김대중 정부의 ‘국민의 정부’ 시절에는 철도시설의 건설 및 운영의 분리와 운영부문의 민영화를 추진하였는데 2001년 12월 국회에 제출된 법률안의 처리가 지연됨으로써 무산되었으며, 그 이후 노무현 정부의 ‘참여정부’에서 철도시설의 건설 및 운영의 분리, 운영부문 공사화 등을 추진하기 위해 철도산업발전기본법(2003년 7월), 한국철도시설공단법(2003년 7월), 한국철도공사법(2003년 12월) 등 관련법을 제정하였다.²⁵⁰⁾

2003년부터 진행된 일련의 철도산업 구조개혁에 따라, 종래부터 철도서비스를 독점적으로 공급하던 철도청을 대체하기 위해 철도시설공단(2004년), 한국철도공사(2005년) 등이 출범하였으며, 이에 따라 각 기관은 철도시설의 투자·관리와 철도서비스 운영에 있어서 별도의 역할과 책임을 맡게 되었다.

250) 최진석 외, 「철도운영 효율화 및 철도시장 참여방안 연구」, 국토교통부 용역보고서, 한국교통연구원, 2013, 9-10면.

2004년 이후 정부가 철도시설 주체와 운영 주체를 분리한 이유는 한국철도공사(Korail) 등의 철도운영자가 다른 교통수단처럼 마케팅·운송 등 영업에 전념토록 하기 위함이며, 또한 이러한 상하분리를 통해 국가는 선로 등 기반시설을 건설·관리를 하여 기반시설의 공공성을 확보할 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 부족한 철도시설에 대한 투자도 확대할 수 있게 되었다.²⁵¹⁾

다음에서는 정부가 「철도산업 구조개혁 기본계획」에 따라 철도산업에 경쟁을 도입하기 위해 추진하고 있는 정책의 주요내용을 철도산업발전기본법, 철도사업법을 중심으로 살펴보고 동법의 전체적인 체계를 검토하고자 한다.

1. 철도산업발전기본법

(1) 제정배경

철도산업 구조개혁을 위하여 2003년 7월 29일에 제정된 철도산업발전기본법은 2003년 10월 30일부터 시행되고 있으며, 철도산업발전기본법의 입법취지는 다음과 같다.

철도산업발전기본법은 철도산업발전 기본계획의 수립, 철도시설의 투자확대, 전문인력의 양성 등을 제도적으로 지원하기 위한 장치를 마련하는 한편, 철도산업의 경쟁력을 강화하고 공공성을 확보하기 위하여 철도시설부문은 국가의 투자책임하에 한국철도시설공단에서 건설·관리하고, 철도운영부문은 한국철도공사에서 운영·관리하도록 하는 철도산업 구조개혁의 기본틀을 마련하기 위한 것임.²⁵²⁾

251) 배석주, “철도운영 경쟁체제 관련 철도관련 법령 소개”, 「네트워크 산업법제연구 -전력 및 철도산업을 중심으로- 제4차 전문가 워크숍 자료」, 2014.5.21, 12면.

252) 「철도산업발전기본법 제·개정 이유」, 법제처 사이트.

(2) 주요내용

먼저, 철도산업발전기본법 제·개정이유에 나타난 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 국토교통부장관은 철도산업의 육성과 발전을 촉진하기 위하여 5년 단위로 철도산업발전기본계획을 수립하고, 철도산업에 관한 중요정책 등을 심의·조정하기 위하여 철도산업위원회를 설치함(법 제5조 및 제6조).²⁵³⁾
- ② 철도산업의 육성을 위하여 철도시설 투자의 확대, 전문인력의 양성, 철도기술개발의 지원 등에 대한 시책을 추진할 수 있도록 함(법 제7조 내지 제11조).²⁵⁴⁾
- ③ 철도산업의 경쟁력을 강화하기 위하여 철도시설은 국가소유로 하고 집행조직으로 한국철도시설공단을 설립하는 한편, 철도운영 관련사업의 효율적인 경영을 위하여 한국철도공사를 설립하는 철도산업구조개혁을 추진하도록 함(법 제20조 및 제21조).²⁵⁵⁾
- ④ 철도산업의 구조개혁에 따라 신설되는 한국철도시설공단 및 한국철도공사는 철도청 직원 중 공무원 신분을 유지하는 자를 제외한 철도청 직원 및 한국고속철도건설공단 직원의 고용을 포괄하여 승계하도록 함(법 제25조).²⁵⁶⁾
- ⑤ 철도의 공익적 기능을 유지하기 위하여 철도운임·요금 감면 등 공익서비스비용은 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=52777&ancYd=20030729&ancNo=06955&efYd=20031030&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> 2014년 5월 30일 최종접속.

253) 위의 법제처 웹사이트.
254) 위의 법제처 웹사이트.
255) 위의 법제처 웹사이트.
256) 위의 법제처 웹사이트.

한 자가 철도운영자와 보상계약을 체결하여 부담하도록 함(법 제 32조 및 제33조).²⁵⁷⁾

⑥ 국토교통부장관은 천재·지변, 철도교통의 심각한 장애 등 비상사태시 철도운영자 등에 대하여 수송통제, 임시열차의 운행 등 필요한 명령을 할 수 있도록 함(법 제36조).²⁵⁸⁾

다음으로, 철도산업발전기본법의 구성을 살펴보면 다음과 같다. 동법은 제1장 총칙에서 제6장 벌칙까지 모두 6개의 장으로 구성되어 있다.

<표 3-1-1> 철도산업발전기본법의 구성

구 분	주요 내용
(제1장) 총 칙	철도산업 경쟁력 제고 목적, 용어 정의 등
(제2장) 철도산업 발전 기반 조성	철도산업발전기본계획 수립, 철도산업위원회 설치, 전문인력 양성, 기술진흥, 정보화 및 국제협력 등
(제3장) 철도안전 및 이용자 보호	철도안전, 서비스 품질개선, 이용자 권익보호 등
(제4장) 철도산업구조개혁 추진	철도산업구조개혁기본계획 수립, 철도주체(관리청, 시설관리자, 운영자), 자산·부채 및 인력 처리, 철도시설관리권, 공익적 기능 유지 등
(제5장) 보 칙	철도건설 등 비용부담, 권한 위임 위탁, 청문 등
(제6장) 벌 칙	벌칙, 양벌규정, 과태료 등

자료: 배석주, “철도운영 경쟁체제 관련 철도관련 법령 소개”, 16면.

257) 위의 법제처 웹사이트.

258) 위의 법제처 웹사이트.

철도산업발전기본법의 각 규정들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 철도산업발전기본법 제1장 “총칙”의 제3조 정의규정에서는 철도시설과 운영의 분리라는 ‘상하분리의 원칙’ 하에 철도운영자에 대한 정의를 두고 있다. 즉, 제3조 제10호는 “철도운영자라 함은 제21조제3항의 규정에 의하여 설립된 한국철도공사 등 철도운영에 관한 업무를 수행하는 자를 말한다”고 규정함으로써, 한국철도공사 이외의 다른 사업자가 철도운영자로 참여할 수 있음을 전제하고 있다. 이는 철도산업기본법이 철도산업에 경쟁을 도입하기 위해 그 기초를 마련한 것으로 이해할 수 있다.

또한, 철도산업발전기본법은 제2장에서 「철도산업 발전기반의 조성」이라는 큰 표제 하에 제1절에서는 “철도산업시책의 수립 및 추진체제”와 관련된 규정을, 제2절에서는 “철도산업의 육성”과 관련된 규정을 두고 있다.

먼저, “철도산업시책의 수립 및 추진체제”를 규정하고 있는 제2장 제1절에서는 제4조가 ‘효율성’과 ‘공익적 기능’을 철도산업시책의 기본방향으로 규정하고 있다. 그리고 제5조에서는 철도산업발전기본계획의 근거를, 제6조에서는 철도산업위원회를 설치근거를 규정하고 있다.

다음으로, “철도산업의 육성”과 관련하여 제2장 제2절에서는 제7조(철도시설 투자의 확대), 제8조(철도산업의 지원), 제9조(철도산업 전문인력의 교육·훈련 등), 제10조(철도산업교육과정의 확대 등), 제11조(철도기술의 진흥 등), 제12조(철도산업의 정보화 촉진), 제13조(국제협력 및 해외진출 촉진) 등의 규정들을 두고 있다.

그밖에, 철도산업발전기본법은 제3장에서 「철도안전 및 이용자 보호」와 관련하여 제14조(철도안전), 제15조(철도서비스의 품질개선 등), 제16조(철도이용자의 권익보호 등)의 규정들을 두고 있다.

한편, 철도산업발전기본법은 제4장에서 「철도산업구조개혁의 추진」과 관련된 주요내용들을 규정하고 있는데, 제1절에서는 “기본시책”을,

제2절에서는 “자산·부채 및 인력의 처리”를, 제3절에서는 “철도시설 관리권 등”을, 제4절에서는 “공익적 기능의 유지”와 관련한 규정들을 두고 있다.

먼저, 철도산업발전기본법 제4장 제1절에서는 “기본시책”을 선언하고 있다. 제17조 제1항에서는 “국가는 철도산업의 경쟁력을 강화하고 발전기반을 조성하기 위하여 철도시설 부문과 철도운영 부문을 분리하는 철도산업의 구조개혁을 추진하여야 한다”고 규정함으로써 「시설과 운영의 분리」라는 철도산업 구조개혁의 대원칙을 수립하고 있다. 또한, 제18조에서는 국토교통부장관이 철도산업 구조개혁과 관련한 기본계획을 수립할 수 있는 근거를 두고 있다. 그리고, 제19조 제1항에서는 철도의 관리청을 ‘국토교통부장관’으로 규정하고 있으며, 다만 동조 제3항에서는 “한국철도시설공단은 제2항의 규정에 의하여 국토교통부장관의 업무를 대행하는 경우에 그 대행하는 범위 안에서 이 법과 그 밖의 철도에 관한 법률의 적용에 있어서는 그 철도의 관리청으로 본다”고 규정하여 시설관리와 관련해서는 한국철도시설공단을 관리청으로 보고 있다.

다음으로, 철도산업발전기본법 제20조와 제21조에서는 「시설과 운영의 분리원칙」에 따라 철도시설과 관련된 조항 및 철도운영과 관련된 조항을 별도로 규정하고 있다. 우선 제20조에서는 ‘철도시설’의 소유권과 관련하여 “철도산업의 구조개혁을 추진함에 있어서 철도시설은 국가가 소유하는 것을 원칙으로 한다”고 규정하고 있으며, 특히 동조 제3항에서는 국가를 대신하여 철도시설을 관리할 기관으로서 ‘한국철도시설공단’의 설립근거를 규정하고 있다. 그리고, 제21조에서는 ‘철도운영’과 관련하여 “철도운영 관련사업은 시장경제원리에 따라 국가의 자가 영위하는 것을 원칙으로 한다”고 규정함으로써 ‘시장경제원리’에 따라 철도운영이 이루어져야 함을 천명하고 있으며, 국토교통부장관이 철도운영의 시책을 마련함에 있어서 고려해야 할 요소로 ‘공

정한 경쟁여건의 조성'을 명시하고 있고, 특히 동조 제3항에서는 철도 운영사업자로서 '한국철도공사'의 설립근거를 두고 있다.

또한, 철도산업발전기본법 제4장 제2절에서는 “자산·부채 및 인력의 처리”와 관련된 여러 규정들을 두고 있다. 제22조에서는 ‘철도자산’을 운영자산, 시설자산, 기타자산으로 구분하고 있고, 제23조에서는 철도산업의 구조개혁을 추진하기 위한 ‘철도자산의 처리’와 관련된 규정을 두고 있으며, 제24조에서는 ‘철도부채의 처리’를 운영부채, 시설부채, 기타부채로 구분하고 운영부채는 철도공사가, 시설부채는 철도시설공단이 각각 포괄하여 승계하고, 기타부채는 일반회계가 포괄하여 승계한다고 규정하고 있다. 또한 제25조에서는 고용승계와 관련하여 “철도공사 및 철도시설공단은 철도청 직원중 공무원 신분을 계속 유지하는 자를 제외한 철도청 직원 및 고속철도건설공단 직원의 고용을 포괄하여 승계한다”는 규정을 둬으로써, 철도산업 구조개혁으로 인하여 불이익을 얻는 직원이 없도록 보장하고 있다.

그에 더하여, 철도산업발전기본법 제4장 제3절에서는 “철도시설관리권 등”과 관련된 여러 규정들을 두고 있다. 제26조는 “국토교통부장관은 철도시설을 관리하고 그 철도시설을 사용하거나 이용하는 자로부터 사용료를 징수할 수 있는 권리(철도시설관리권)를 설정할 수 있다”고 규정함으로써 ‘철도시설관리권’의 근거를 두고 있으며, 제27조에서는 철도시설관리권의 법적 성질을 ‘물권’으로 규정하여 ‘민법 중 부동산에 관한 규정’이 준용되도록 하고 있다. 또한, 제31조 제1항에서는 “철도시설을 사용하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 관리청의 허가를 받거나 철도시설관리자와 시설사용계약을 체결하거나 그 시설사용계약을 체결한 자(시설사용계약자)의 승낙을 얻어 사용할 수 있다”고 규정하고, 제2항에서는 “철도시설관리자 또는 시설사용계약자는 제1항의 규정에 의하여 철도시설을 사용하는 자로부터 사용료를 징수할 수 있다”고 규정함으로써 ‘선로사용권’ 등의 근거를 규정하

고 있다.

이외에도, 철도산업발전기본법 제4장 제4절에서는 철도서비스의 “공익적 기능의 유지”와 관련하여 몇 가지 규정들을 두고 있다.

제32조 제1항에서는 ‘공익서비스비용’을 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자(원인제공자)가 부담하여야 한다는 대원칙을 선언하고 있다. 이와 관련하여 제33조에서는 원인제공자는 철도운영자와 공익서비스비용의 보상에 관한 계약(보상계약)을 체결하여야 한다고 규정하고 있다.

그리고 제34조에서는 철도시설관리자와 철도운영자는 소정의 사유가 존재하는 경우 국토교통부 장관의 승인을 얻어 ‘특정노선 및 역의 폐지’와 관련하여 철도서비스의 제한 또는 중지 등 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나, 제35조에서는 제34조의 규정예 의한 노선 폐지 등의 조치가 공익을 현저하게 저해한다고 인정하는 경우(제1호)와 제34조의 규정예 의한 노선 폐지 등의 조치가 대체교통수단 미흡 등으로 교통서비스 제공에 중대한 지장을 초래한다고 인정하는 경우(제2호)에는 국토교통부장관 특정노선의 폐지 등의 조치를 승인하지 않을 수 있음을 규정하고 있으며, 다만 이러한 승인의 제한으로 인하여 철도운영자인 승인신청자가 경영상 중대한 영업손실을 받은 경우에는 국토교통부장관이 그 손실을 보상할 수 있음을 규정하고 있다.

또한, 제36조에서는 ‘비상사태시 처분’으로 국토교통부장관은 천재·지변·전시·사변, 철도교통의 심각한 장애 그 밖에 이에 준하는 사태의 발생으로 인하여 철도서비스에 중대한 차질이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 필요한 범위 안에서 철도시설관리자·철도운영자 또는 철도이용자에게 지역별·노선별·수송대상별 수송 우선순위 부여 등 수송통제(제1호), 철도시설·철도차량 또는 설비의 가동 및 조업(제2호), 대체수송수단 및 수송로의 확보(제3호),

임시열차의 편성 및 운행(제4호), 철도서비스 인력의 투입(제5호), 철도이용의 제한 또는 금지(제6호) 등에 관한 조정·명령 그 밖의 필요한 조치를 할 수 있다고 규정하고 있다.

한편, 철도산업발전기본법 제5장에서는 “보칙”을 두고 있다. 제37조에서는 “철도시설관리자는 지방자치단체·특정한 기관 또는 단체가 철도시설 건설사업으로 인하여 현저한 이익을 받는 경우에는 국토교통부장관의 승인을 얻어 그 이익을 받는 자(수익자)로 하여금 그 비용의 일부를 부담하게 할 수 있다”고 규정하고 있다. 제38조에서는 ‘권한의 위임 및 위탁’과 관련하여 “철도시설유지보수 시행업무는 철도공사에 위탁한다”는 문구를 둠으로써, 한국철도공사를 철도시설유지보수 시행업무에 있어서의 유일한 권한자로 규정함으로써 한국철도공사의 독점권을 인정하고 있다.

마지막으로, 철도산업발전기본법 제6장에서는 “벌칙”과 관련한 제40조(벌칙), 제41조(양벌규정), 제42조(과태료)의 규정을 두고 있다.

2. 철도사업법

(1) 제정배경

2004년 당시 작성된 「철도산업 구조개혁 로드맵」에 의하면, 시설·운영의 분리에 이어 2005년에는 철도공사를 출범시키고 경영을 개선하여 2006년 이후 신규노선, 독자운영이 가능한 노선 등을 대상으로 철도운송시장에 경쟁을 도입하는 것으로 계획되어 있었는데, 이러한 로드맵에 따라 2004년 12월 31일에 철도사업법이 제정되었다.²⁵⁹⁾

2005년 7월 1일부터 시행되고 있는 철도사업법의 입법취지는 다음과 같다.

259) 최진석 외, 「철도운영 효율화 및 철도시장 참여방안 연구」, 위의 글, 10면.

철도산업발전기본법의 제정에 따른 철도산업구조개혁으로 철도산업이 철도시설부문과 운영부문으로 분리되고, 고속철도의 개통, 철도이용자 요구의 다변화 등 철도서비스시장의 여건이 변화됨에 따라, 이에 대응하여 철도사업을 효율적으로 관리하고 철도산업의 건전한 발전기반을 구축하는데 필요한 사항을 정하려는 것임²⁶⁰⁾

(2) 주요내용

먼저, 철도운송사업자의 권리와 의무 등 철도운영과 관련한 사항을 규정하고 있는 철도사업법의 주요골자를 살펴보면 다음과 같다.

① 사업용 철도노선을 지정·고시(법 제4조)

건설교통부장관은 사업용 철도노선의 노선번호·노선명·기점·종점·중요경과지 등을 지정·고시하도록 하고 있다.²⁶¹⁾

② 철도사업에 대한 면허제(법 제5조)

철도사업이 국민의 교통생활에 미치는 영향을 고려하여 적합한 자격을 갖춘 자가 사업을 경영하도록 할 필요가 있으므로, 철도사업을 경영하고자 하는 자는 건설교통부장관의 면허를 받도록 하고 있다.²⁶²⁾

③ 철도운임·요금 등의 기준(법 제9조 및 제22조)

철도사업자는 건설교통부장관이 지정·고시한 상한의 범위 안에서 철도운임·요금을 정하여 신고하도록 하고, 철도운수종사자는 정당한 사유 없이 여객의 승차 또는 화물의 운송을 거부하거나 부당

260) 「철도사업법 제·개정 이유」, 법제처 사이트.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=66124&ancYd=20041231&ancNo=07303&efYd=20050701&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#AJAX> 2014년 6월 4일 최종접속.

261) 위의 법제처 웹사이트.

262) 위의 법제처 웹사이트.

한 운임·요금을 받는 행위 등을 하지 못하도록 하고 있다.²⁶³⁾

④ 철도차량에 대한 안전관리(법 제25조)

철도사업자는 철도차량의 안전운행을 위하여 필요한 점검·정비를 실시하도록 하고, 적합한 자격을 갖춘 자를 점검·정비에 관한 책임자로 선임하도록 하고 있다.²⁶⁴⁾

⑤ 철도서비스 향상(법 제26조 내지 제28조)

건설교통부장관은 철도사업자가 제공하는 철도서비스에 대하여 적정한 철도서비스기준을 정하고, 그에 따라 철도사업자가 제공하는 철도서비스의 품질을 평가하여 공표하도록 하며, 철도사업자간 경쟁을 제한하지 아니하는 범위 안에서 철도서비스의 질적 향상을 촉진하기 위하여 우수철도서비스에 대한 인증을 할 수 있도록 하고 있다.²⁶⁵⁾

다음으로, 철도사업법의 구성을 살펴보면 다음과 같다. 동법은 제1장 총칙에서 제7장 벌칙까지 모두 7개의 장으로 구성되어 있다.

<표 3-1-2> 철도사업법의 구성

구 분	주요 내용
(제1장) 총 칙	목적, 정의 및 다른 법률과의 관계
(제2장) 철도사업의 관리	사업용 철도노선 고시, 면허, 운임, 사업계획, 공동운수협정, 휴폐지, 철도사업자의 준수사항 등
(제3장) 철도서비스 향상	서비스 품질평가, 우수 서비스 인증, 철도시설의 공동활용, 회계 구분 등

263) 위의 법제처 웹사이트.

264) 위의 법제처 웹사이트.

265) 위의 법제처 웹사이트.

구 분	주요 내용
(제4장) 전용철도	사업용 철도 조항에 의제하여 권리 의무 규정
(제5장) 국유철도시설의 활용·지원 등	점용허가, 원상회복 등
(제6장) 보 칙	보고·검사, 수수료 등
(제6장) 벌 칙	벌칙, 양벌규정, 과태료 등

자료: 배석주, “철도운영 경쟁체제 관련 철도관련 법령 소개”, 18-19면.

철도사업법의 각 규정들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 철도사업법 제1장 “총칙”의 제2조 정의규정 제8호에서는 “철도사업자란 한국철도공사법에 따라 설립된 한국철도공사 및 제5조에 따라 철도사업 면허를 받은 자를 말한다”고 규정함으로써, 한국철도공사가 유일한 철도사업자가 아님을 전제하고 있다. 따라서 철도사업법에 따르면 철도산업에 신규 철도사업자가 진입하여 한국철도공사와 경쟁할 수 있는 여건을 마련하고 있다.

그리고, 다른 법률과의 관계를 규정하고 있는 제3조에서는 “철도사업에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”고 규정하여, 철도사업법이 철도사업에 관한 기본법임을 보여주고 있다.

다음으로, 철도사업법 제2장에서는 “철도사업의 관리”와 관련하여 제4조부터 제25조의 규정을 두고 있다.

철도사업법은 제4조(사업용철도노선의 고시), 제5조(면허 등), 제6조(면허의 기준), 제7조(면허의 기준)를 규정하면서, 특히 ‘면허의 기준’과 관련하여 제6조에서는 해당 사업의 시작으로 철도교통의 안전에 지장을 줄 염려가 없을 것(제1호), 해당 사업의 운행계획이 그 운행 구간의 철

도 수송 수요와 수송력 공급 및 이용자의 편의에 적합할 것(제2호), 신청자가 해당 사업을 수행할 수 있는 재정적 능력이 있을 것(제3호), 해당 사업에 사용할 철도차량의 대수(臺數), 사용연한 및 규격이 국토교통부령으로 정하는 기준에 맞을 것(제4호)의 요건을 설정하고 있다.

또한, 철도사업법 제8조에서는 철도사업자로 하여금 국토교통부 장관이 지정하는 날 또는 기간에 운송을 시작하도록 하는 ‘운송 시작의 의무’를 규정하고 있다. 제9조 제1항에서는 철도사업자에게 ‘운임·요금의 신고의무’를 부과하고 있는데, 운임·요금을 변경하는 경우에도 철도사업자는 국토교통부 장관에게 이를 신고하여야 한다. 또한 제9조 제2항에 따르면, 철도사업자가 운임·요금을 정하거나 변경하는 경우에는 원가(原價)와 버스 등 다른 교통수단의 운임·요금과의 형평성 등을 고려하여야 하며, 여객 운임(여객운송에 대한 직접적인 대가를 말하며, 여객운송과 관련된 설비·용역에 대한 대가는 제외한다)의 경우에는 국토교통부 장관이 지정·고시한 여객 운임의 상한을 초과하여서는 아니 된다.

이외에도 철도사업법은 운임과 관련하여 제9조의2(운임·요금의 감면), 제10조(부가 운임의 징수), 제10조의2(승차권 등 부정판매의 금지) 등의 규정을 두고 있다.

그리고, 철도사업법은 제11조(철도사업약관) 및 제12조(사업계획의 변경)의 경우에는 국토교통부 장관에게 이를 신고하도록 하고 있으며, 제13조(공동운수협정)과 제14조(사업의 양도·양수 등)의 경우에는 국토교통부 장관의 인가를 받아야 한다. 제15조(사업의 휴업·폐업)에서는 국토교통부 장관의 허가를 받도록 하고 있으며, 다만 선로 또는 교량의 파괴, 철도시설의 개량, 그 밖의 정당한 사유로 휴업하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부 장관에게 신고하도록 하고 있다.

또한, 철도사업법은 철도사업자의 일정한 위법사실에 대하여 제16조(면허취소 등), 제17조(과징금처분)와 같은 규정들을 두고 있으며, 철도

사업법은 제18조(철도차량 표시), 제19조(우편물 등의 운송) 이외에도 제20조(철도사업자의 준수사항)을 규정하고 있다.

그리고, 제21조에 따라 국토교통부장관은 원활한 철도운송, 서비스의 개선 및 운송의 안전과 그 밖에 공공복리의 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 철도사업자에게 ‘사업의 개선명령’을 내릴 수 있으며, 그밖에 제22조(철도운수종사자의 준수사항), 제23조(명의 대여의 금지), 제24조(철도화물 운송에 관한 책임), 제25조(철도차량의 관리에 관한 책임) 등에 관한 규정을 두고 있다.

한편, 철도사업법은 제3장에서 “철도서비스 향상 등”을 위하여 제26조(철도서비스의 품질평가 등), 제27조(평가 결과의 공표 및 활용), 제28조(우수 철도서비스 인증), 제29조(평가업무 등의 위탁), 제30조(자료 등의 요청), 제33조(벌칙 적용 시의 공무원 의제)의 규정을 두고 있다.

특히 철도사업법 제3장에서는 제31조(철도시설의 공동 활용) 및 제32조(회계의 구분)과 같이 철도산업에 한국철도공사 이외의 새로운 경쟁사업자가 시장에 진입하여 공정한 경쟁을 할 수 있도록 시장의 환경을 조성하는 중요한 규정들을 두고 있다. 제31조에서는 한국철도공사 이외의 철도사업자가 시장에 진입하였을 때 ‘철도시설의 공동 활용’이 가능하도록 하기 위하여, 공공교통을 목적으로 하는 선로 및 기타의 공동 사용시설을 관리하는 자는 철도사업자가 그 시설의 공동 활용에 관한 요청을 하는 경우 협정을 체결하여 이용할 수 있게 하도록 규정하고 있다. 그리고, 제32조에서는 ‘회계분리’를 규정하여 철도사업자는 철도사업 외의 사업을 경영하는 경우에는 철도사업에 관한 회계와 철도사업 외의 사업에 관한 회계를 구분하여 경리하도록 하고 있다.

철도사업법 제4장에서는 “전용철도”와 관련된 제34조(등록), 제35조(결격사유), 제36조(전용철도 운영의 양도·양수 등), 제37조(전용철도 운영의 상속), 제38조(전용철도 운영의 휴업·폐업), 제39조(전용철도 운영의 개선명령), 제40조(등록의 취소·정지), 제41조(준용규정)의 규

정을 두고 있다.

철도사업법 제5장에서는 “국유철도시설의 활용·지원 등”을 위하여 제42조(점용허가), 제43조(시설물 설치의 대행), 제44조(점용료), 제45조(권리와 의무의 이전), 제46조(원상회복의무)를 규정하고 있다. 특히 ‘점용허가’와 관련하여 제42조 제2항에서는 “철도사업자와 철도사업자가 출자·보조 또는 출연한 사업자에게만 점용허가를 허용”함에 따라 현재 유일한 철도사업자인 한국철도공사의 사실상 독점권을 인정하고 있는 문제가 있다.

마지막으로, 철도사업법 제6장에서는 제47조(보고·검사 등), 제48조(수수료) 규정으로 구성된 “보칙”을 규정하고 있으며, 제7장에서는 “벌칙”으로 제49조(벌칙), 제50조(양벌규정), 제51조(과태료)의 규정을 두고 있다.

3. 철도산업 관련 기타 법률

철도산업발전기본법과 철도사업법 이외에 철도산업을 규제하는 기타의 법률로는 철도건설법(2004년 12월), 철도안전법(2004년 10월), 한국철도시설공단법(2003년 7월), 한국철도공사법(2003년 12월), 도시철도법²⁶⁶⁾ 등이 있다.

「철도건설법」은 “철도망의 신속한 확충과 역세권개발사업의 활성화를 위하여 철도망구축계획의 수립, 철도건설, 역세권개발에 관한 사항을 규정”²⁶⁷⁾하는 법률이고, 「철도안전법」은 “철도안전을 확보하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 철도안전 관리체계를 확립”²⁶⁸⁾하기 위한 법률이다.

266) 도시철도법은 1979년 지하철도건설촉진법에서 시작하여 1986년 지하철도의건설 및운영에관한법률으로 법률명칭이 바뀌었고 1990년에는 다시 도시철도법으로 법률명칭이 바뀌었다.

267) 철도건설법 제1조.

268) 철도안전법 제1조.

그리고, 「한국철도시설공단법」은 “한국철도시설공단의 설립과 철도 시설의 건설 및 관리”²⁶⁹⁾에 관한 법률이고, 「한국철도공사법」은 “한국 철도공사의 설립 및 철도 운영”²⁷⁰⁾에 관한 법률이다.

한편, 「도시철도법」은 “도시교통권역의 원활한 교통 소통을 위하여 도시철도의 건설을 촉진하고 그 운영을 합리화하며 도시철도차량 등을 효율적으로 관리”²⁷¹⁾하기 위한 법률이다.

<표 3-1-3> 철도관련 법령 현황

구 분	관련 법률	주요 기능
정 부	철도산업발전기본법, 철도건설법, 철도안전법 등	철도의 관리청, 시설투자, 공익서비스(Public Service Obligation), 보조금지급, 안전관리, 정책 수립시행 등
시설 관리자	철도산업발전기본법, 철도건설법, 철도안전법, 철도시설공단법 등	국가업무 대행, 철도시설 사용료 징수, 철도건설, 철도시설의 관리 등
운영자	철도산업발전기본법, 철도사업법, 철도공사법 등	철도운송영업, 차량정비, 열차운행관리, 부대사업 등

자료: 배석주, “철도운영 경쟁체제 관련 철도관련 법령 소개”, 13면.

269) 한국철도시설공단법 제1조.

270) 한국철도공사법 제1조.

271) 도시철도법 제1조.

제 2 장 철도산업의 문제점 및 구조개혁의 추진

제 1 절 철도산업의 경영 관련 문제점

우리나라의 철도산업은 건국 이후 오랜 기간 정부직영 철도청 체제를 유지하다가 2005년 철도공사 창립을 계기로 공기업 체제로 전환되었는데, 1963년 교통부의 외청으로 철도청이 공식 출범하였을 때 철도청은 시설투자 및 기술관리와 운영을 모두 책임지는 통합적 행정조직이었다.²⁷²⁾ 하지만, 1970년대 초 경부, 영동 등 고속도로의 개통과 급속한 도시화에 따라 도로정비가 지속되면서 자동차 시대로 빠르게 재편되었고, 1980년대 이후 도로교통(특히 자동차)과의 경쟁으로 철도의 역할은 심각하게 감소하게 되었으며, 이에 따라 철도분담율과 영업수익이 점차 악화되어 1976년 이후 적자가 누적되는 상황이 시작되어 지금까지 지속되고 있다.²⁷³⁾

1. 철도산업의 경영실적

(1) 철도운송사업의 경영구조

철도운영자인 한국철도공사(Korail)은 국가가 건설한 선로를 임대하여 사용 수익행위를 하고 있으므로, 외국과 마찬가지로 선로사용료 제도의 운영을 통해 투자와 운영을 연계하고 있는데, 철도운영(철도운송사업)을 지속적으로 수행하기 위하여 철도공사는 고속철도 사용에 대해서는 영업 수입의 31%를, 일반철도 사용에 대해서는 유지보수비의 70%를 국가 또는 시설관리자(철도시설공단)에 지불하고 있으며,

272) 최진석 외, 「철도운영 효율화 및 철도시장 참여방안 연구」, 국토교통부 용역보고서, 한국교통연구원, 2013, 9면.

273) 위의 글.

현행 제도상 유지보수 시행업무를 철도공사에 위탁하고 있으므로, 국가 또는 시설관리자는 운영자로부터 선로사용료를 징수한 후 유지보수 업무를 담당하는 철도공사에 유지보수비를 재지급하는 형태로 운영이 되고 있다.²⁷⁴⁾ 다만, 일반철도 부문에서는 유지보수비의 70%는 선로사용료와 상계처리하고 부족한 유지보수비의 30%는 정부에서 일반회계를 통해 재원을 분담하고 있으며, 열차운행에 따른 선로이용과 시설사용료 수준 등을 결정하기 위해 시설관리자의 별도의 선로사용 계약을 체결하여야 한다.²⁷⁵⁾

최근 수도권에서는 민간자본 투자노선 운영사례가 나타나고 있는데, 그 대표적인 예로 공항철도, 신분당선 등은 민간자본으로 건설이 되었으며, 운영은 공공부문 또는 민간부문에서 이루어지고 있다.²⁷⁶⁾ 우선 공항철도의 경우, 철도공사가 최대주주(88.8%)인 공항철도(주)가 운영하고 있으며, 신분당선의 경우 네오트랜스(주)라는 운영전문기관이 신분당선(주)의 사업을 위탁받아 운영 중에 있고, 이밖에도 특정 화물 수송을 위해 기업들이 설치한 전용철도가 존재하며, 이들 선로의 운영은 투자기업이 직접 시행하고 있다.²⁷⁷⁾

한편, 2004년 철도 구조개혁시 정부의 철도투자 책임과 투자금액은 지속적으로 증가하고 있으며, 철도투자 확대의 근거는 최근까지 지구적인 기후변화 및 에너지 고갈 등에 대비한 친환경 교통수단의 확충이었고, 이에 따라 1991년 2,000억원 수준이던 철도에 대한 정부의 투자는 2013년 7.6조원까지 상승하게 되었다.²⁷⁸⁾

274) 최진석 외, 「철도운영 효율화 및 철도시장 참여방안 연구」, 43-44면.

275) 위의 글, 44면.

276) 위의 글.

277) 위의 글.

278) 위의 글, 45면.

(2) 철도운송사업의 경영실적

철도투자의 증가에도 불구하고 철도투자 확대 과정에서 정부가 목표한 철도교통 분담률은 기대에 미치지 못하고 있는 상황이며, 여객 철도수송 분담률은 1961년 53% 수준으로 명실 공히 국가의 중추 교통수단의 위상을 가지고 있다고 볼 수 있었으나, 1999년에는 13.1%, 2010년에는 8.2%로 지속적인 감소 추세를 보이고 있다.²⁷⁹⁾

철도분담률의 지속적인 하락은 자동차 보유의 증가 및 다른 대중교통수단 이용의 증가라는 외부적 요인도 있겠으나, 철도운영이 독점적으로 이루어지면서 철도서비스에 대한 새로운 수요창출이 이루어지지 못한 것도 중요한 이유 중 하나로 평가되고 있으며, 수요창출 부족은 비용요인의 지속적 증가, 수입 창출정체 등으로 인해 다시금 적자 증가로 이어지고 있는데, 실제로 2005년 현재의 철도공사 체제로 전환하면서 지금까지 총 4.5조 원의 재정지원이 있었음에도 불구하고 연간 5천억원 이상의 적자가 지속적으로 누적되고 있다는 것이 그 증거이다.²⁸⁰⁾ 이처럼 1996년과 2005년 두 차례 정부의 철도부채 탕감에도 불구하고 철도 부채는 계속 급증하여 2012년 현재 11.6조원에 달하고 있다.²⁸¹⁾

이와 같은 부채의 증가 즉 만성적자 상황은 철도투자에 의해 철도 영업거리가 확대되고 고속철도 등 고급서비스가 개선되는 상황에서도 일자리 감소와 노동여건 악화로 이어지는 원인이 되고 있으며, 실제 영업거리는 1995년 3,101km에서 2011년 3,559km로 증가하였으나 철도 사업 종사자 수는 1995년 37천명에서 2011년 29.5천명으로 계속 감소 추세에 있다.²⁸²⁾ 사업성 부족에 의해 신규인력 선발이 미루어지고 있

279) 「철도산업 만성적자 개선방안(1차년도) - 2013 일반사업 요약」, 한국교통연구원, 2014, 4면.

280) 위의 글, 4-5면.

281) 위의 글, 5면.

282) 위의 글.

는 가운데, 중간관리자는 급증(전체의 약 30%)하고, 현장인력은 부족한 기형적 구조로 변모하고 있는 문제도 지적되고 있다.²⁸³⁾

철도 운영적자에 의한 철도 부채의 누적은 정부의 교통시설 투자 타당성 검토시 철도의 효과성을 낮추어 철도시설 신규투자를 막는 장애요인으로 작용하고 있으며, 철도사업자인 철도공사 자체의 재무여건을 악화시켜 적기에 새로운 수익사업에 투자할 수 있는 여력도 위축시키고 있다.²⁸⁴⁾ 일례로 2005년 철도공사 출범 당시 정부가 현물 출자한 자본(9.6조원)이 2012년 감소한 것(5.4조원)으로 분석한 바 있는데, 이는 주로 영업적자 누적에 기인하고 있는 것이다.²⁸⁵⁾ 게다가 철도사업과 무관한 용산도시개발사업을 무리하게 추진하다 실패하여 투자여력은 더욱 급격하게 악화되어 현재는 단기차입에 의존하고 있는 형편이다.²⁸⁶⁾

한편, 경영효율화 주요 추진과제인 적자축소는 진전이 없는 상황인데, 2010년 적자는 5,287억원으로 목표(3,207억원)보다 2,080억원 초과하였으며, 2012년 흑자전환 목표도 2011년 적자가 5,224억원이고, 현재 영업수입의 급격한 증가나 영업비용의 획기적인 절감을 기대할 수 없다는 점에서 실현이 불가능할 것으로 예상된다.²⁸⁷⁾

철도청 시절에 비해 경영환경이 좋아졌음에도 불구하고, 공사로 출범한 2005년 이후 매년 적자를 기록하고 있으며, 2005년부터 2011년까지 운수사업부문에서 매년 평균 6,185억원 적자가 발생하고 있다.²⁸⁸⁾ 고속철도에서 발생하는 흑자를 포함하지 않은 순적자는 해마다 평균 9,120억원 발생하고 있으며, 순적자는 증가하는 추세로 2005년 7,914억

283) 위의 글.

284) 최진석 외, 「철도운영 효율화 및 철도시장 참여방안 연구」, 46-47면.

285) 「철도산업 만성적자 개선방안(1차년도) - 2013 일반사업 요약」, 5면.

286) 위의 글, 6면.

287) 서용준 외, 「철도산업구조개혁 및 철도발전 계획 수립 연구」, 국토교통부 용역 보고서, 한국교통연구원, 2013, 28면.

288) 위의 글, 30면.

원에서 2011년에 1조149억원을 기록하고 있는데, 적자규모는 2005년 수준과 큰 차이가 없고, 누적부채는 공사 출범 당시보다 5조원이 증가하고 있으며, 운수사업 4개 부문 중 일반철도와 화물은 2005년부터 한 해도 거르지 않고 적자가 발생하고 있다.²⁸⁹⁾

누적부채는 철도청시절(기간명시)에 비해 훨씬 빠르게 증가하고 있는데, 철도청 시절에는 1993년 누적부채 1.5조원 탕감 후 2002년에 다시 1.5조원으로 늘어날 때까지 9년이 소요하였지만, 철도공사체제에서는 6년 동안에 5조원이 증가하였다.²⁹⁰⁾ 부채가 증가하는 가장 큰 이유는 매년 기록하는 운영적자 때문이며, 공항철도 인수, 차량구입 등도 영향을 미치고 있으나, 해마다 5,000억원이상 발생하는 적자가 가장 큰 요인라고 할 수 있다.²⁹¹⁾

2. 적자발생의 주요원인

철도공사가 적자를 기록하는 요인에 대해서는 상당한 이견이 존재하고 있는데, 철도공사에서는 정부의 지원(공익서비스 보상) 부족, 운임 규제, 높은 선로사용료 등 외부요인 때문에 발생한다고 주장하고 있지만, 정부는 경영개선을 위해 매년 4~5천억원의 보조금을 지급하고 있으며, 노약자·장애인·국가유공자 등 교통약자에 대해 매년 3천억원의 보조금을 지원하고 있지만, 철도공사는 이 금액이 철도공사가 요구하는 수준의 80% 수준밖에 되지 않으므로 주요 적자 원인이라 지적하고 있다.²⁹²⁾

철도요금은 국민경제에 미치는 영향이 크므로 정부가 정한 상한선을 초과하지 못하도록 하는 요금 상한제를 채택하고 있으나, 철도공

289) 위의 글.

290) 위의 글, 31면.

291) 위의 글, 32면.

292) 서용준 외, 「철도산업구조개혁 및 철도발전 계획 수립 연구」, 43면.

사에서는 정부에서 설정한 요금 수준이 원가에 크게 못 미치므로 요금을 인상해야 한다고 주장하고 있으며, 선로사용료는 철도시설 사용에 대한 댓가(임대료)로서 철도건설에 따른 부채 상황과 철도시설의 유지보수에 사용되어지나, 철도공사에서는 선로사용료가 과다하여 철도공사 영업적자의 주요 원인이라 주장하고 있다.²⁹³⁾

반면, 교통·경제 등 전문가 및 시민단체는 외부요인보다는 독점과 공기업의 문제로 인한 과다한 인건비, 낮은 생산성, 비효율적 경영 등 내부요인을 지목하고 있다.²⁹⁴⁾ 철도공사 자체에서도 정부지원 부족,

293) 위의 글, 43면.

294) 철도공사는 공기업 경영의 대표적인 문제점인 주인-대리인 문제(Principal Agent Problem)와 연성예산제약 문제(Soft Budget Problem)를 보이고 있다. 공기업의 경영진은 법인에 대한 소유자가 아니므로 효율적인 운영을 통해 주인인 국민에 대한 서비스 개선, 경영 효율화를 통한 철도요금 인하, 적극적인 비용절감의 노력보다 정부 지원의 지속적인 확대, 철도요금 인상을 통한 수지 확보에 주력하는 것이다. 또한, 공기업이 잘못되면 결국 정부가 책임을 질 수밖에 없으므로 파산의 걱정이 없어, 예산제약에 대한 두려움 없이 경영하고 있다.

그리고, 시설과 운영을 명확히 분리되어야 함에도 철도공사는 운영자 본연의 업무가 아닌 시설관리자 업무까지 담당하고 있어 과다 인력과 조직 비대화를 유발하고 있다. 2004년 철도구조개혁에 따라 철도시설 관리와 철도운영이 분리되고, 철도시설 관리는 철도시설공단 업무로 구분하고 있지만, 철도공사는 여전히 시설관리자 업무에 해당하는 유지보수(7,500명)와 철도관제(267명)에 필요한 인력을 보유하고 있다. 유지보수와 철도관제를 위한 인력은 2011년 철도공사 정원(27,456명)의 28.3%, 현원(29,479명)의 26.3%를 차지하고 있다. 현재 철도공사 직원 가운데 약 1/3은 운송영업과 시설관리자 업무를 담당하는 상황이다. 철도공사의 유지보수와 철도관제업무는 수입요인이 아닌 비용요인이므로 시설 기능 일원화 등 기능조정 없이 현재와 같이 유지된다면 경영악화를 초래하는 요인으로 작용할 것이다. 유지보수와 철도관제 수탁사업은 계속 적자를 기록하고 있으며, 철도공사 총적자의 약 8%를 차지하고 있다.

한편, 운임인상과 수요증가로 수입이 늘어도 수익 증가폭은 크지 않은 것도 철도적자의 주요 요인이다. 이는 주로 비용적 요인에 대한 경영개선 노력의 부족에 기인한 것이라 할 수 있다. 2011년 적자(5,477억원)은 공사로 전환된 해인 2005년 적자(5,873억원)의 93% 수준으로 단지 396억원만 감축된 상황이다. 수입요인의 경우 그간 시행된 철도운임 인상과 정부의 철도투자 확대는 철도공사의 수익구조 개선에 기여하였으며, 인상횟수와 인상률은 고속버스나 항공 등 경쟁 수단에 비해 적거나 낮지 않다. 2006~2011년간 철도여객운임은 3회 인상되어, 고속버스의 경우와 같고, 전혀 인상되지 않은 항공의 경우와 대조된다.

그밖에 철도공사가 고객에 대한 배려가 부족하고 운영자 중심으로 경영하는 것도

원가에 못 미치는 요금, 과도한 선로사용료뿐만 아니라 철도공사의 자구노력 부족을 주요 적자의 원인이라 지적하고 있다.²⁹⁵⁾

이에 철도적자 발생원인의 논란에 관한 체계적인 분석이 필요한 상황이며, 특히 3대 원인으로 지목하는 정부지원 부족, 원가보다 낮은 운임, 높은 선로사용료를 중심으로 타당성을 검토할 필요가 있다.²⁹⁶⁾

<표 3-2-1> 철도공사의 적자 발생요인 관련 주요쟁점

주 장	발생요인	발생원인
철도공사 등	외부요인	<ul style="list-style-type: none"> • 정부지원 부족 • 원가보다 낮은 운임 • 높은 선로사용료
전문가	내부요인	<ul style="list-style-type: none"> • 과도한 인건비 • 낮은 생산성 • 비효율적 경영

자료: 서용준 외, 「철도산업구조개혁 및 철도발전 계획 수립 연구」, 43면.

문제로 지적되고 있다. 철도요금의 경우 운영자의 원가 뿐 아니라 버스 등 다른 교통수단의 운임·요금과의 형평성과 이용객의 지불의사 등을 감안하여 책정되어야 하나, 주로 운영자 입장에서 요금 책정하고 있다. 그 예로, 최근 운행을 시작한 서울~진주 간 KTX는 고속버스에 비해 운행시간에 큰 차이가 없으나 요금이 3배 수준이다. 이용객이나 경쟁수단에 대한고려 부족은 철도경쟁력을 약화시키고, 결국 철도수요 확충을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

이와 같이, 공사체제로 전환한 이후 경영환경이 좋아졌음에도 불구하고 적자를 면치 못하는 주요 이유는 높은 인건비 문제 때문이다. 인력은 지속 감소하고 있으나, 인건비 총액은 늘어나고 있고, 인건비 증가는 생산성이나 수입증가를 크게 상회하고 있다. 2005~2011년간 직원수는 4.9% 줄었으나, 인건비는 44.7% 증가하였으며, 2005~2011년간 운수사업부문의 인건비 증가율(44.7%)은 수입증가율(25.6%)을 월등히 초과하고 있다. 이와 같이 인건비가 수입보다 빠르게 증가함으로 결국 수입이 늘어도 경영개선에 기여하지 못함을 의미하고 있다.

(서용준 외, 위의 글, 26-35면.)

295) 위의 글, 43면.

296) 위의 글, 44면.

제 2 절 철도산업 구조개혁의 추진과 철도 산업의 현행구조

1. 철도산업 구조개혁의 추진

(1) 철도산업 구조개혁의 추진 및 진행경과

우리나라에서 철도의 역사는 1899년 노량진~제물포 구간 개통과 함께 시작되었으며, 이후 일본의 대륙진출 목적으로 경부선과 경의선이라는 종단 철도망이 구축되고, 이후 남서와 동북을 연결하는 교차철도망으로 경원선, 호남선, 경전선이 차례로 건설되었다.²⁹⁷⁾

해방 이후 남북이 분단되면서 남쪽에서는 전체 철도 영업선 6,362km의 1/3수준인 2,642km만이 남게 되었지만, 1950년 6.25 전쟁으로 철도는 막대한 피해를 입었음에도 불구하고 피난길 수송을 담당하였으며, 유엔군의 참전 이후 군수물자 수송을 위한 철도복구 업무를 수행하여 1951년 8월에는 정상적인 운영을 재개하였고, 이후 1960년대와 1970년대에 추진된 ‘경제개발 5개년 계획’에서 철도는 경제·사회개발의 동맥으로 자리 잡았다.²⁹⁸⁾

그러나 1970년대 중반 경부고속도로가 개통된 이래 자동차가 급격히 증가하면서 철도의 위상은 급격히 위축되게 되었는데, 고속도로와 국도가 크게 확장되면서 1980년대 중반 이후 철도의 수송 분담비율이 더욱 떨어지게 되었고 이런 추세는 최근까지 이어지고 있다.²⁹⁹⁾

297) 최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 국토교통부 용역보고서, 한국교통연구원, 2010, 13면.

298) 위의 글, 14면.

299) 위의 글.

한편, 2004년 경부고속철도 1단계 구간(서울~동대구)의 개통에 따라 KTX가 운행되면서 우리나라 철도는 새로운 발전의 가능성을 보게 되었는데, 1편성에 900여명이 탑승할 수 있고 시격을 최대 5분까지 줄여 운행할 수 있는, 고속·대량수송이 가능한 KTX가 철도운송사업에서 수익을 창출하게 된 것이다. (위의 글, 14면.)

철도청의 재정적 위기가 발생한 후에도 정부는 직영체제를 유지한 채로 대대적인 경영개선을 시도하였으나 주목할 만한 성과를 거두지 못하였으며, 실제로 철도청을 공기업으로 바꾸는 철도공사법이 1989년 제정되었으나, 통합공사의 비효율성, 일본식 민영화 또는 상하분리 필요성 등이 제기되면서 폐기되었다.³⁰⁰⁾ 이후 철도청 체제를 유지하면서 경영개선을 추진하는 국유철도 특례법이 1996년 시작되었고, 보다 효율적인 경영개선을 위해 당시 철도청의 부채 1.5조원을 탕감하고 건설·운영의 회계분리, 건설비 지원 등이 이루어졌으나 커다란 성과는 없었으며 오히려 적자는 확대되었다.³⁰¹⁾

이에 따라 이명박 정부에서는 2004년의 「철도구조개혁 기본계획」에 따라 철도시설은 국가가 건설·소유하고 운송사업은 철도공사 외 민간사업자가 선로를 임대하는 형식으로 경쟁을 유발하기 위한 ‘민간경쟁체제’의 도입을 추진하였는데, 그 첫 번째 사례로 독자운영이 가능한 신규노선인 수서발 KTX 개통을 계기로 민간이 철도운영에 직접 참여하는 민영화 방식을 추진하고자 하였지만, 이명박 정부 임기 내내 지속되어 오던 민간투자사업에 대한 불신, 대기업 특혜논란 등이 확대되면서 이는 실현되지 못한 바 있다.³⁰²⁾

(2) 철도산업 구조개혁의 현황

1) 수서고속철도(주)의 면허발급으로 인한 여객운송부문에서의 경쟁도입

박근혜 정부에서는 흑자노선의 민영화에 대한 국민의 전반적인 반대 여론을 고려하고, 시민단체·노조 등 이해관계자의 의견을 널리 수렴하여 공영체제로 운영하는 범위 내에서 경쟁을 도입하기 위한 정

300) 최진석 외, 「철도운영 효율화 및 철도시장 참여방안 연구」, 9면.

301) 위의 글.

302) 위의 글, 10면.

책을 추진하고 있다. 이때의 경쟁도입이란 철도시설부문과 철도운영 부문 전 부문에서 경쟁을 도입하는 것이 아니라, 네트워크 부문인 철도시설부문의 소유권은 국가에게 둔 채 독립적인 한국철도시설공단에게 그 관리를 맡기면서, 대국민 철도서비스를 제공하는 철도운영부문에서만 복수의 사업자를 두도록 하는 것이다.

이와 관련하여 현행 철도산업발전기본법과 철도사업법에는 철도운영 부문을 한국철도공사가 독점한다는 조항이 없으며, 철도산업발전기본법 제3조 제10호에 따르면 “철도운영자라 함은 제21조제3항의 규정에 의하여 설립된 한국철도공사 등 철도운영에 관한 업무를 수행하는 자를 말한다”고 규정하고 있으므로 당연히 복수의 경쟁사업자가 존재할 수 있음을 전제로 하고 있다. 이러한 규정에 근거하여 2013년 12월 27일에는 철도공사 출자회사인 수서고속철도(주)가 철도사업법에 따른 철도운송사업 면허를 발급받았으므로, 여객운송부분에서 경쟁이 시작되었다.

2) 공영체제 내에서의 경쟁과 민영화 가능성 차단조치

정부는 수서고속철도(주)로 하여금 신규노선인 수서발 KTX를 운영하도록 함으로써 철도산업에 경쟁을 도입하되, 수서고속철도(주)를 한국철도공사의 출자회사 형태로 설립하고 공공부문 투자자만 참여하도록 하며, 면허조건, 정관, 주주협약 등에 민간에 지분 매각하는 것을 방지하는 등 민간자본 참여를 제한함으로써 민영화 가능성 차단하고 있다.

철도산업에 경쟁을 가져다 줄 수서고속철도(주)의 설립이 민영화로 변질될 수 있는 가능성을 차단하기 위해 설계된 장치에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 수서고속철도(주)의 지분은 한국철도공사가 41%, 나머지는 연기금이나 국민연금 등 공공부문에서 출자하도록 하고 있는데, 한국철도공사의 지분율은 원래 31%로 결정되었으나 민영화에 대한 우려를 불식시키기 위하여 이를 41%로 상승시켰

다.³⁰³⁾ 다음으로, 수서고속철도(주)의 정관에 민간매각을 제한한다는 사실을 명시하고, 주식 양도가 가능한 범위를 정부, 지자체, 공공기관 운영에 관한 법률상 공공기관, 지방공기업법상 지방공기업과 같은 공공부문으로 제한하며, 수서고속철도(주)의 지분매각시에는 이사회 특별결의(재적 이사의 2/3이상 찬성)를 거치도록 할 뿐만 아니라 이를 법인등기에 명시하여 제3취득자에 대한 대항요건을 갖추도록 함으로써 제3취득자가 주주권을 행사하지 못하도록 하고 있다.³⁰⁴⁾ 또한, 정관 개정을 통한 민간매각의 우려를 불식시키기 위하여 매각제한 관련 정관개정시 주총 특별결의(의결권의 2/3이상)를 요구하고 있으므로, 41% 이상의 지분을 보유하는 한국철도공사의 동의 없이 정관개정은 불가능한 상황이다.³⁰⁵⁾ 그밖에 정관의 개정 없는 임의매각까지도 확실히 방지하기 위해 철도사업 면허 부여시 지분매각은 이사회 승인을 필요로 하도록 조건을 부과하고, 위반시에는 면허정지·취소 등의 처분을 내리기로 하였으며, 주주협약에 매각 상대방을 공공부문으로 제한하고, 이를 위반한 민간매각시 매각 대금의 1/4을 위약벌로 지급토록 규정하기로 하였다.³⁰⁶⁾

현재 수서고속철도(주)는 수서~부산·목포 노선의 고속열차 운행과 관련하여 국토교통부로부터 사업면허를 발급받았으며, 2016년 1월 1일부터 사업을 개시할 계획이다.³⁰⁷⁾ 국토교통부는 이번 면허에 대해 철도사업의 공공성 확보를 위한 조건을 부과하였는데, 주요 면허조건으로서 주식 발행 및 양도의 대상을 공공기관으로 하는 공영지배구조를 유지하도록 하고 이를 위반하는 경우에는 면허를 취소하도록 하였으

303) 「철도산업 발전방안에 대한 - 불편한 오해와 진실」, 국토교통부, 2013.12, 9면.

304) 위의 글.

305) 위의 글.

306) 위의 글.

307) “수서고속철도회사에 면허발급, 철도경쟁시대 개막 - 2004년말 철도사업법 제정 9년 만에 첫 면허 발급”, 국토교통부 보도자료, 2013.12.27, 1면.

며, 철도안전을 위한 안전관리체계 승인 획득, 지속가능한 철도서비스 제공을 위한 재무건전성 유지(부채비율 150%이내), 기타 이용자 보호를 위한 보험가입과 예측수요에 대응한 차량 확보 등을 요구하였다.³⁰⁸⁾

현재 한국철도공사의 적자는 줄어들고 있지만 건설부채는 계속 증가하고 있는 추세이므로(2013년 17.9조원), 정부는 수서고속철도(주)의 설립을 통해 경쟁효과를 높이면서 철도공사는 영업수입의 31%를 선로사용료로 납부하도록 하고 수서고속철도(주)는 영업수입의 50%를 선로사용료로 납부하도록 함으로써 한국철도공사의 적자를 개선하려는 계획을 가지고 있다.³⁰⁹⁾ 그러므로, 이와 같은 수서발 노선은 고효율 구조에서 얻는 수익을 통해 철도건설 부채를 상환하는 구조를 만들어 철도운영과 건설의 상생구조 확립하려는 의도에서 추진되었다고 할 수 있다.³¹⁰⁾

2. 철도산업의 현행구조

(1) 시설과 운영의 분리

우리나라 철도산업의 구조는 2004년 이후 「철도구조개혁 기본계획」에 따라 철도건설부문과 운영조직이 분리되어 있으며, 철도건설부문은 ‘한국철도시설공단’이, 철도운영부문은 ‘한국철도공사’가 담당하고 있다. 원래 철도시설의 소유권은 국가에게 있으나 한국철도시설공단이 그 관리를 대행하고 있는 구조이며, 따라서 한국철도공사는 철도시설의 사용대가를 한국철도시설공단에 납부하고 고객에게 철도서비스를 제공하고 있다. 이와 같이 철도산업의 시설과 운영을 분리한 이유는 철도운영부문에 한국철도공사 이외의 복수의 철도운송사업자를

308) 위의 글, 2면.

309) 「철도산업 발전방안에 대한 - 불편한 오해와 진실」, 위의 글, 11면.

310) 위의 글.

됨으로써 철도운영부문에서의 경쟁을 촉진시키고 종래부터 한국철도공사가 독점하여 온 철도운영부문의 비효율성과 경영적자를 만회하기 위한 것이다.

<그림 3-2-1> 철도산업의 구조

정책(투자, 운영) (정부)		철도운송사업자 : 한국철도공사 1. 시설지분 구조 ⇒ 정부출자 100% 2. 계약 기간 ⇒ 무제한 3. 계약 내용 ⇒ 선로사용료 징수, PSO 보상, 기타 지원 4. 계약 방법 ⇒ 공기업 출자
건설 (한국철도시설공단)	운영 (한국철도공사)	
시설관리 (한국철도시설공단+한국철도공사)	운영 (한국철도공사)	

자료 : 최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 20면.

철도건설 부문을 맡고 있는 ‘한국철도시설공단’은 2004년 1월 1일에 발족하였으며, 한국철도시설공단법에 따라 철도청 및 한국고속철도공단의 철도시설의 건설 및 시설관리 관련부문을 통폐합하고 기존 철도청 및 한국고속철도건설공단의 인력을 승계하였다.³¹¹⁾ 한국철도시설공단은 국가 소유의 국가철도망을 정부로부터 위탁받아 관리하는 등 시설관리자의 역할을 수행하고 있으며, 국가철도망의 모든 간선 및 지선, 광역철도의 시설관리를 정부를 대행해서 수행하고 있다.³¹²⁾

현재 국가가 투자한 철도망의 관리자는 한국철도시설공단이므로 열차운행을 위해 필요한 유지보수 관련 비용의 일부를 한국철도시설공

311) 서용준 외, 「철도산업구조개혁 및 철도발전 계획 수립 연구」, 3면.

312) 최진석 외, 「철도운영 효율화 및 철도시장 참여방안 연구」, 위의 글, 43면.

단에 한국철도공사가 지불하고 있다.³¹³⁾ 다만, 고속철도의 경우 철도 시설 공단이 건설재원을 마련하기 위해 채권을 발행하였기 때문에 시설관리권을 설정하고 운영자로부터 채무상환을 위한 선로사용료를 회수하고 있다.³¹⁴⁾

한편, 2005년 1월 1일에는 철도운송사업자로서 ‘한국철도공사’가 발족하였는데, 기존 철도청 및 한국고속철도건설공단이 운영관련 부문을 전환하여 정부가 100% 출자한 공기업인 한국철도공사가 설립된 것이다.³¹⁵⁾ 현재 우리나라에서 철도운영 부문을 맡고 있는 철도운송사업자는 ‘한국철도공사’ 외에도 지방자치단체가 건설에 참여한 후 지방공기업 형태로 운영을 담당하고 있는 ‘도시철도공사’가 있다.³¹⁶⁾

다만 최근 서울메트로 9호선은 기존의 도시철도공사 운영방식이 아닌 민간자본 참여에 따른 전문 운송사업체를 설립한 형태이며, 코레일 공항철도 역시 출자에 의한 사업자가 운영을 담당하고 있는 형태이다.³¹⁷⁾

(2) 철도운영부문 : 면허의 종류에 따른 철도사업자 분류

현행법상 철도사업자에게 면허를 부여할 수 있는 근거규정은 철도사업법 제5조와 도시철도법 제26조이다. 따라서 철도운영부문의 철도사업자는 철도사업법상 철도사업자와 도시철도법상 철도사업자로 나뉜다. 철도사업법 제3조는 “철도사업에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있으므로, 도시철도법상 철도사업자에 해당하지 않는 한 철도사

313) 최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 국토교통부 용역보고서, 한국교통연구원, 2010, 20-21면.

314) 최진석 외, 「철도운영 효율화 및 철도시장 참여방안 연구」, 위의 글, 43면.

315) 서용준 외, 위의 글, 3면.

316) 최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 위의 글, 15면.

317) 위의 글.

업법의 적용을 받는다.

1) 철도사업법상 철도사업자

철도사업법 제2조 제6호는 “철도사업이란 다른 사람의 수요에 응하여 철도차량을 사용하여 유상(有償)으로 여객이나 화물을 운송하는 사업을 말한다”고 규정하면서, 제8호에서 “철도사업자란 한국철도공사법에 따라 설립된 한국철도공사 및 제5조에 따라 철도사업 면허를 받은 자를 말한다”고 규정하고 있다. 따라서, 철도사업법상 철도사업자는 면허가 필요 없는 당연사업자인 ‘한국철도공사’와 ‘제5조에 따른 면허를 발급받은 철도사업자’로 분류될 수 있다.

철도사업법상 면허를 발급받은 철도사업자는 「코레일공항철도 주식회사(AREX)」와 「신분당선 주식회사」, 그리고 2013년 12월 27일에 면허를 발급받은 「수서고속철도 주식회사」가 있다. 따라서, 현재 철도사업법상의 철도사업자는 「한국철도공사」를 포함하여 총 4개의 사업자로 구성되어 있다.

기존의 국가철도망에서 운영되는 일반철도 운송사업³¹⁸⁾은 한국철도공사가 독점적으로 주관하고 있으며, 한국철도공사는 면허발급이 필요하지 않은 사업자로써 사업권을 인정받고 있지만 선로사용료 납부 의무를 지고, 반면 수요가 극히 부족하여 운행이 어려운 노선에서의 열차운영은 공익서비스(PSO : Public Service Obligation)의 대상이 되어 한국철도공사는 국가에게 적자보상을 신청할 수 있다.³¹⁹⁾

일반철도를 이용하는 철도운송사업은 기존의 선로를 이용하기 때문에 수익을 창출하기에는 많은 어려움이 따르는데, 그 가장 중요한 이유

318) 일반철도 운송사업이란 기존의 국가철도망을 이용하여 제공하는 여객 및 화물 운송 사업으로 새마을, 무궁화 등의 간선 및 지선 철도서비스 제공 사업을 하며, 한국철도공사가 독점적으로 이를 운영하고 있다. 최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 위의 글, 20면.

319) 최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 위의 글, 20면.

는 노선의 기종점이 오랜 과거에 맞추어져 있어 수요창출이 사실상 어렵고, 시설이 비교적 낙후되어 운영이 인력중심으로 이루어지며 비용 또한 많이 발생하기 때문이다.³²⁰⁾ 따라서 일반철도를 이용하는 철도운송사업 중 대부분의 노선에서는 공익서비스 보상이 요구되고 있다.

320) 위의 글, 21면.

<표 3-2-2> 일반철도 주요 완공사업 현황

완공 년도별	사 업 명	연 장	사 업 내 용	총 사업비 (국고)	사 업 기간	비 고
2004	충북선 전철화	115.0km	충북선 조치원~봉양간 115km 복선→전철화	2,758	'97~'04	'04.12.31 개통
2004	호남선 전철화	256.3km	호남선 대전~목포간 256.3km복선→전철화	8,994	'01~'04	'04.3.24 개통
2004	전라선 개량	122.6km	전라선 신리~동순천간 122.6km, 단선→복선화	10,882	'88~'04	'04.8.30 개통
2004	분당선 복선전철	25.1km	분당선 선릉~오리간 25.1km, 복선전철 신설	13,463 (1,648)	'90~'04	'03.9.3 개통
2005	동부전동차사무소 건설	-	이문차량기지 건설	2,179	'96~'05	'05년 완공
2005	동해~강릉 전철화	45.1km	영동선 동해~강릉간 45.1km복선→전철화	830	'01~'05	'05.9.8 개통

제 2 장 철도산업의 문제점 및 구조개혁의 추진

완공 년도별	사 업 명	연 장	사 업 내 용	총 사업비 (국고)	사 업 기간	비 고
2005	경인 2복선전철	27.0km	경인선 구로~인천간 27km복선→2복선전철	6,674 (6,140)	'91~'05	'05.12.21 개통
2006	대구선 화물중계역 건설	-	대구선 고모~금강간 화물중계역건설	482	'03~'06	'06완공
2006	수원~천안 2복선전철	55.6km	수원~천안간 55.6km 복선 → 2복선 전철화	12,001 (11,517)	'90~'06	'05.1.20 개통
2007	인천국제공항 활주로구간 철도건설	0.55km	공항2단계 활주로구간 0.55km 복선철도 신설	356	'04~'07	'07완공
2008	조치원~대구 전철화	158.0km	경부선 조치원~대구간 158km 복선→전철화	7,329	'01~'08	'06.12.8 개통
2008	온양온천~신창 복선전철	5.2km	장항선 온양온천~신창 5.2km 단선→복선전철화	248	'06~'08	'08.12.15개 통
2009	천안~온양온천 복선전철	16.5km	장항선 천안~온양온천간 16.5km, 단선→복선전철화	5,269 (4,997)	'97~'09	'08.12.15 개통

제 2 절 철도산업 구조개혁의 추진과 철도산업의 현행구조

완공 년도별	사 업 명	연 장	사 업 내 용	총 사업비 (국고)	사 업 기간	비 고
2009	장항선 개량	92.7km	장항선 온양온천~장항 72.0km 단선개량, 군산~장항간 17.1km 철도연결	15,542	'97~'09	'08.12.15 개통
2011	제천~도담 복선전철	17.4km	중앙선 제천~도담 17.4km 단선→복선전철화	3,007	'01~'11	'11.03.31 개통
2011	순천~여수 복선전철	32.4km	순천~여수간 32.4km 단선→ 복선전철화	7,448	'01~'11	'11.10.05 개통
2011	진라선복선전철화	144.6km	진라선 익산~순천간 144.6km 복선→전철화	5,026	'02~'11	'11.10.05 개통
2011	부산신항배후철도	21.3km	진례~부산신항간 21.3km 복선전철 신설	9,361	'01~'11	'11.11.01 개통
2012	경춘선 복선전철	64.2km	경춘선 금곡~춘천 64.2km 단선→복선전철화	20,822	'97~'12	'10.12.21 개통

제 2 장 철도산업의 문제점 및 구조개혁의 추진

완공 연도별	사 업 명	연 장	사 업 내 용	총 사업비 (국고)	사 업 기간	비 고
2012	동순천~광양 복선전철	10.9km	동순천~광양간 10.9km 단선→ 복선전철화	4,031	'01~'12	'12.6 개통
2012	영동선 철도이설	17.8km	영동선 동백산~도계간 17.8km 철도이설	5,368	'98~'12	'12.6 개통
2012	덕소~원주 복선전철	70.1km	중앙선 덕소~원주간 70.1km 단선→복선전철화	20,454	'93~'12	'12.9 개통
2012	신탄리~철원 철도복원	5.6km	경원선 신탄리~철원간 5.6km 철도복원	497	'06~'12	'12.12 개통

자료: 「국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」, 국토교통부, 2013, 117면.

한국철도공사는 일반철도 운송사업 이외에도 KTX여객 운송사업도 운영하고 있는데, KTX가 통과하는 노선 중 상당부분은 고속신선으로 고속·대량 운송이 가능하기 때문에 수요는 증가추세에 있으며, 이중 특히 경부선 KTX의 경우는 안정적인 수익창출을 이루고 있다.³²¹⁾ 그러나, 정부의 고속철도 건설기본계획에 따라 고속신선 건설투자비의 60%(경부축 제1단계)를 선로사용료로 지불해야하는 수혜자 부담의 원칙이 적용되고 있으므로, 철도시설공단이 고속철도 건설을 위해 조달한 비용 중 일부는 선로사용료의 명목으로 회수되고 있다.³²²⁾

한편, 2009년 개통된 공항철도는 우리나라 최초의 철도부문 민간투자사업이며, 민간이 지분을 100% 소유한 독자적 법인인 코레일공항철도 주식회사(Arex)가 운송사업을 담당하고 있다.³²³⁾ 민간의 자본으로 건설된 철도시설을 이용하는 철도운송사업은 일반 교통 SOC 민간투자사업과 마찬가지로 민간이 건설하되 투자된 비용을 계약기간(30년) 동안 시설을 활용한 사업, 즉 철도운송사업을 통해 회수하도록 하는 구조를 취하고, 다만 매년 기대한 수입이 발생하지 않는 경우 정부가 최소운영수입을 지불하도록 하고 있다.³²⁴⁾

2) 도시철도법상 철도사업자

도시철도법 제2조 제2호에서는 “도시철도란 도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일·노면전차(路面電車)·선형유도전동기(線形誘導電動機)·자기부상열차(磁氣浮上列車) 등 궤도(軌道)에 의한 교통시설 및 교통수단을 말한다”고 규정하고 있으며, 제8호에서 “도시철도운영자란 도시철도운송사업을 하는 자로서 국가, 지방자치단체 및 제26조에 따라 도시철도운송사업

321) 최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 위의 글, 21면.

322) 위의 글.

323) 위의 글, 22면.

324) 위의 글.

면허를 받은 자(「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 사업시행자로서 도시철도에 관한 민간투자사업을 하는 자를 포함한다)를 말한다”고 규정하고 있다.

도시철도법 제26조에 따른 면허를 발급받은 사업자로는 현재 서울메트로, 서울도시철도, 인천메트로, 부산교통공사, 광주도시철도, 대전도시철도, 대구도시철도, 서울메트로9호선(주) 등이 있다.

이중 2009년 개통된 서울메트로9호선은 민간투자자가 출자자로 참여하고 있다. 서울메트로9호선 철도시설의 하부구조는 서울시의 재정으로 건설되었고 철도운송과 관련된 상부구조, 즉 레일, 전차선, 신호, 차량 등은 민간자본에 의해 건설되었으며, 완공 이후 민간자본 출자자들은 철도운송사업을 위한 법인을 프랑스계 대중교통운송사업자인 베올리아(Veolia Transport Korea)와 함께 출자하게 되는데, 이 법인이 서울시메트로9호선(주)이다.³²⁵⁾ 실제 운영부분은 서울9호선운영(주)³²⁶⁾이 계획, 요금, 유지보수 등 일련의 운영계획을 서울시와 협약 아래 주도하고 있으며, 계약은 수익창출을 목적으로 하기 보다는 적정한 비용을 기준으로 서울시가 요구하는 열차서비스를 제공하는 형태로 수익창출과는 거리가 있다.³²⁷⁾

325) 최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 위의 글, 21면.

326) 서울9호선운영(주)는 서울 지하철 9호선 사업부문의 운영회사이다. Veolia Transport Korea가 80%, 현대로템이 20% 지분을 가지고 있으므로, 이 회사는 Veolia의 계열사로 분류된다. 서울 지하철 9호선의 운임수입은 서울시메트로9호선(주)이 가져가나, 부대사업으로 인한 수입은 서울9호선운영(주)에 배속되는 구조이다. 그렇기에 이 회사는 서울특별시로부터 적자지원을 받지 못하지만, 현재 흑자를 달성하고 있다. 이 회사는 서울시메트로9호선측에서 내는 역사관리 용역수익 등을 주 수입원으로 하며, 역사 편의점 입찰 및 역세권개발사업 등의 용역을 발주하는 권한을 가지고 있다. 역사관리는 서울9호선운영(주)에서 일괄적으로 민원을 접수한 뒤 서울시메트로9호선에게 통보하여 처리하고 있다. 자료 : 엔하위키 미러.

<https://mirror.enha.kr/wiki/%EC%84%9C%EC%9A%B8%ED%98%B8%EC%84%A0%EC%9A%B4%EC%98%81> 2014년 10월 24일 최종접속.

327) 최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 위의 글, 22면.

<표 3-2-3> 국내 도시철도 운송사업자 현황

구 분	수송량 (천명)	영업 거리 (km)	정거장 수 (개)	차량 보유 (량)	설립일	직원수 (명)	운수 수익 (천만 원)	매출액 (천만 원)
서울 메트로	1,449, 788	137.9	120	1,944	1981.9	9,699	78,390	89,890
서울 도시철도	600,902	152.0	148	1,561	1994.03	6,724	44,569	50,233
인천 메트로	73,300	22.9	29	200	1998.04	1,033	4,805	5,481
부산 교통공사	131,424	95.8	93	776	2006.01	3,414	18,328	29,374
광주 도시철도	15,790	20.5	20	92	2002.11	557	870	1,102
대전 도시철도	29,314	20.5	22	84	2005.01	574	1,958	2,373
대구 도시철도	110,434	53.9	56	384	1995.11	2,061	6,677	7,591
서울시메 트로9호선	-	27.0	25	-	2004.12	-	-	-

자료 : 각 지하철(도시철도)공사 실적보고서 2009년, 단 서울시메트로9호선(주)는 2009년 실적보고 자료; 최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 15면의 표를 수정.

제 3 장 철도산업 규제에 관한 외국의 사례

제 1 절 미 국

1. 미국의 철도산업 및 철도규제의 역사

미국의 철도산업은, 국가주도의 철도건설이 주를 이루는 유럽과는 달리, 서부개척시대를 배경으로 민간에 의해 자발적으로 철도건설이 시작되었다는 특징이 있다.

1797년 증기 기관차가 영국에서 발명된 이래 1823년에는 세계 최초로 공공철도가 영국에서 공개되었으며, 1827년에는 미국에서 첫 번째 철도회사인 ‘볼티모어 & 오하이오’가 볼티모어 상인에 의해 창립되었다.³²⁸⁾ 1838년에는 뉴잉글랜드 지역에 속하는 켄터키주와 인디애나주를 필두로 5개의 주에서 철도 서비스를 시작하였고, 1850년에는 9,000트랙 이상이 미국에서 운영 중이었는데 이는 당시 전세계의 나머지 철도 트랙을 합한 길이와 같았다.³²⁹⁾

1862년에는 에이브러햄 링컨 대통령이 최종적으로 캘리포니아와 국가의 나머지를 연결하는 대륙횡단 철도의 건설을 공식적으로 시작하였으며, 남북전쟁이 발발한 1861년에서 1865년 사이에는 남과 북의 양측이 철도를 군대와 공급품을 이동시키는 데 사용하였다.³³⁰⁾ 이러한 배경 하에 1865년부터 철도의 "황금시대"가 시작되어 거의 반세기 동안 다른 형태의 운송 수단이 철도에 도전하지 못하였다.³³¹⁾

1887년 주간통상법(Interstate Commerce Act)의 발표를 시작으로, 연방정부는 주간통상위원회(ICC : Interstate Commerce Commission)를 통해 철도

328) “Chronology of RRs in America”, Association of American Railroads, 2013, p.1.

329) Ibid.

330) Ibid.

331) Ibid, p.2.

의 미국 내 소유권, 운영, 투자에 규제를 점차 늘려갔다.³³²⁾ 처음에는 주간통상위원회가 규제를 시행하는데 별다른 권한이 없었으나, 진보 운동에 힘입어 운임 책정(ratemaking), 진입과 퇴진(entry and exit), 운영 권한이 주어졌다.³³³⁾

1917년 윌슨 대통령은 제1차 세계대전 기간 동안 철도를 국유화하였으며, 전쟁이 끝난 후 철도는 다시 민간 운영으로 돌아왔다.³³⁴⁾ 1920년에 사적 소유권으로 반환할 때까지 철도는 심각하게 황폐한 상태가 되었고 상당한 유지보수와 개선이 필요하였다.³³⁵⁾

1900년에서 1940년 사이에 다른 형태의 운송수단이 출범하여 화물과 여객 수송 분야에서 철도의 주도권에 대한 도전장을 내밀었으며, 제2차 세계대전이 발발하기 직전 자동차, 대형 버스, 트럭, 비행기, 그리고 파이프 라인(pipelines)이 철도와 본격적인 경쟁을 하기 시작하였다.³³⁶⁾

그리고, 1929년부터 1940년 사이에 발생한 대공황은 철도산업의 상당부분을 파산상태로 만들었지만, 미국의 철도산업은 제2차 세계대전 기간(1941년 - 1945년) 동안에도 여전히 개인의 사적 소유로 남아 있었고 제1차 세계대전 기간 중의 평균 2배에 해당하는 규모의 화물과 승객을 운송하였다.³³⁷⁾ 미국 철도 산업은 2차 세계대전을 치르는 동안 잠시나마 되살아났는데, 전쟁 동안 타이어와 가솔린 사용이 통제되어 물자와 병력을 나르는데 철도망에 상당부분 의존했기 때문이었다.³³⁸⁾

그러나, 2차 세계대전이 끝나자 철도회사는 다시 쇠퇴를 거듭하였다.³³⁹⁾

332) Marc Scribner, "Slow Train Coming? - Misguided Economic Regulation of U.S. Railroads, Then and Now", Issue Analysis 2013 No. 1, Competitive Enterprise Institute, 2013, p.1.

333) Ibid.

334) Ibid.

335) "Chronology of RRs in America", op. cit, p.2.

336) Ibid.

337) Ibid, p.3.

338) Marc Scribner, op. cit, p.1.

339) Ibid.

1960년대에 이르기 까지, 철도 산업은 거의 죽기 일보 직전이였으며, 미국의 철도회사들에 대한 즉각적인 그리고 영구적인 국유화가 대안으로 떠올랐다.³⁴⁰⁾

1945년부터 1970년까지 미국 철도는 수십억 달러를 새로운 기관차, 화물설비 및 여객차량에 투자할 것이라는 새로운 낙관론에 힘입어 1950년대 후반 스팀 기관차가 사라지고 디젤엔진 기관차가 등장하였지만, 이러한 현대화에도 불구하고 전쟁 전부터 조짐을 보이기 시작한 철도 점유율의 하락은 다시 시작되었다.³⁴¹⁾

1970년 6월에는 거대 철도기업인 펜 센트럴 철도회사(Penn Central Railroad)가 파산을 선언했는데 이는 당시 미국 역사상 최고 규모의 기업파산이었다.³⁴²⁾ 펜 센트럴 철도회사의 파산이 일어난 후, 연방정부는 수익성이 없는 도시간 철도의 여객 수송분야를 인수하여 전미 철도여객수송공사(Amtrak)를 설립하였는데, 이는 1970년의 「철도여객 서비스법(Rail Passenger Service Act of 1970)」에 근거한 것이었다.³⁴³⁾

그리고 1976년 「철도진흥과 규제개혁법(Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act)」은 파산한 6개의 노스이스트 철도(Northeast railroads)를 통합하여 미국 북동부의 화물철도 운영을 책임지는 철도회사 연합(Conrail : Consolidated Rail Corp)을 만들었는데, 이는 변화된 환경에 철도규제 시스템을 적응시키고자 한 철도규제 개혁의 일환이었다.³⁴⁴⁾

1980년 미국 의회는 주간통상위원회(ICC)의 철도규제 권한을 축소하고, 기술진보를 촉진시키며, 수백개의 새로운 단거리 철도(shortline)과 지역철도를 건설함으로써 철도산업의 구조를 개편하여 경쟁을 촉진시키는 스태거 철도법(Staggers Rail Act)을 통과시켰다.³⁴⁵⁾

340) Ibid.

341) “Chronology of RRs in America”, op. cit, p.3.

342) Ibid.

343) Ibid.

344) Ibid, p.4.

345) Ibid.

스태거 철도법 이후, 실제 화물운임 인하와 철도 사고의 급격한 감소를 가져왔고 철도분야 종사자들의 생산성도 상당히 증가하는 결과를 가져왔으므로, 미국의 철도회사와 철도회사의 고객 및 소비자들은 커다란 이득을 누리게 된다.³⁴⁶⁾ 다른 수송수단과는 다르게 철도산업은 스스로 자금을 투입하여 진보를 거듭했는데 스태거 철도법 이래로 그 규모는 \$5천억 달러에 달하였다.³⁴⁷⁾ 세계적인 미국 철도의 우수성은 스태거 철도법에 구현된 규제개혁의 직접적인 결과라고 할 수 있으며, 스태거 철도법에 따른 규제 완화로 인하여 미국 철도산업은 재정상태가 개선되었고, 덕분에 수천억 달러의 자금을 인프라 및 장비에 투자할 수 있게 되었다.³⁴⁸⁾

1996년에는 주간통상위원회가 설립된 지 108년만에 그 존재가 없어졌고 그 대신 지상교통위원회(STB : Surface Transportation Board)로 대체되어 여전히 유지되고 있는 철도 경제규제 부분을 책임지게 되었다.³⁴⁹⁾

한편, 2009년에는 미국의 심각한 경기침체로 인하여 철도교통도 하향곡선을 그리게 되었는데, 미국철도협회(Association of American Railroads)의 주간 교통보고서에 의하면 2009년 미국의 화물 철도에 대한 총 화물교통량은 2008년부터 16.1% 하락하였으며, 복합운송 교통량은 14.1% 하락하였다.³⁵⁰⁾

2. 미국 철도규제의 내용

(1) 철도에 대한 안전 규제

철도운영의 모든 측면은 연방철도청(FRA : Federal Railroad Administration)의 엄격한 안전 감독의 대상이 된다.³⁵¹⁾ 연방철도청은 트랙과 장

346) Marc Scribner, op. cit, p.1.

347) Ibid.

348) “Chronology of RRs in America”, op. cit, p.4.

349) Ibid.

350) Ibid, p.5.

351) “Balanced Regulation”, Association of American Railroads, 2014.

비에 대한 점검, 직원교육 및 인증 프로그램, 열차운행, 신호시스템의 기능 및 수행 등을 규제하며, 수백 명의 연방철도청 직원은 전국에 걸친 철도시설과 운영에 대한 정기적인 검사를 수행하고 있는데, 많은 주에서는 연방철도청의 안전검사를 보충하여 주의 안전검사를 추가적으로 실시한다.³⁵²⁾ 또한, 국토안보부(Department of Homeland Security)를 포함한 기타 연방기관은 철도산업의 안전보건관리, 파이프라인 및 위험물질 안전관리 등 안전감독을 하고 있다.³⁵³⁾

(2) 철도에 대한 경제적 규제

1) 스테거 철도법에 의한 경제적 규제

① 스테거 철도법의 제정배경과 효과

철도는 미국의 산업발전에 있어서 중요한 역할을 해왔다. 1차 세계 대전까지 미국의 철도산업은 급격히 성장하였지만, 전쟁 이후 고속도로 및 수로와의 경쟁이 증가하고 철도에 대한 규제가 더 엄격해짐에 따라 철도산업은 쇠퇴하기 시작하였다.³⁵⁴⁾ 1970년대 미국 철도는 과밀의 위기에 봉착하였으므로, 의회는 과도한 철도규제가 경제에 입힌 엄청난 피해³⁵⁵⁾를 인식하여 1980년에 스테거 철도법(Staggers Rail Act)을 통과시켰는데, 이를 통해 균형 잡힌 규제를 추구함으로써 철도의 새로운 시작을 도모하기 위한 것이었다.³⁵⁶⁾

<https://www.aar.org/keyissues/Pages/Balanced-Regulation.aspx> 2014년 8월 1일 최종접속.
352) Ibid.

353) Ibid.

354) “A Short History of US freight”, Association of American Railroads, 2014, p.1.

355) 1970년대에 과도한 규제의 80년은 미국 화물 철도를 폐망으로 이끌었다. 철도 주행거리의 20%이상이 파산한 철도의 소유였으며, 안전은 악화되었고, 트럭, 기관차 및 화물차는 철도가 수리할 여력이 없었기 때문에 영망이 되었다. 철도는 미국 사업이 성장하는데 필요한 안전하고, 효율적이며, 비용 효율적인 철도 서비스를 제공할 수가 없었다. “Need reasonable railroad regulation”, Association of American Railroads, 2014, p.1.

356) “A Short History of US freight”, op. cit, p.1.

스태거 철도법은 철도의 생산성을 비약적으로 증가시키고, 급격한 가격인하를 이루어냈으며, 정부자금이 아닌 개인자금에 의한 수천억 달러의 네트워크 재투자를 창출함으로써 세계에서 가장 안전하고 가장 생산적이고 가장 비용-효율적인 화물철로 시스템을 만들어 냈다.³⁵⁷⁾ 특히 철도는 그 어느 때보다 안전하게 되었는데, 1980년에서 2013년까지 철도사고율은 79% 하락하였고, 철도근로자의 재해율은 84% 감소하였으며, 건널목 충돌율은 81% 하락하였다. 2000년 이후에도 철도의 안전성은 계속해서 개선되고 있다.³⁵⁸⁾ 이와 같이 스태거 철도법으로 인하여 철도서비스와 선로 안전은 크게 개선된 반면, 평균 철도요금은 과거에 비해 42% 미만으로 하락하는 놀라운 성과가 나타났다.³⁵⁹⁾

② 스태거 철도법의 주요내용

스태거 철도법은 철도가 그들의 고객에게 신뢰할만하고 비용효율적인 서비스를 제공하는 것을 방해하는 여러 규제사항들을 제거하였는데,³⁶⁰⁾ 그 주요내용은 다음과 같다.

먼저, 스태거 철도법은 철도가 시장의 수요에 기반을 둔 가격결정을 할 수 있도록 허용하였으며, 철도사업자와 화주가 상호 비밀계약(confidential contracts)을 체결할 수 있도록 허용하였다.³⁶¹⁾

다음으로, 스태거 철도법은 불필요한 철로를 새로운 단선철도(short line railroads)에 판매하거나 폐기하는 절차를 간소화하였으며, 철도가 자신의 운영을 지원하기 위하여 충분한 수익을 얻을 필요가 있다는 것을 명백하게 인식하였다.³⁶²⁾

357) Ibid.

358) “Need reasonable railroad regulation”, op. cit, p.2.

359) Ibid, p.1.

360) Ibid.

361) “Impact of the Staggers Act”, Association of American Railroads, 2014, p.2.

362) Ibid.

또한, 스테거 철도법은 화주를 철도사업자의 시장지배력 남용으로부터 보호하기 위해서, 일정 범위의 철도수송(rail traffic)이나 철도관행(rail practices)을 필요하지 않은 규제로부터 면제할 수 있도록 규제권자의 권한을 확대하였다(예를 들어, 트럭에 의해 쉽게 운반 될 수 있는 철도수송의 경우 규제에서 면제 될 수 있다.)³⁶³⁾

마지막으로, 스테거 철도법 하에서 규제당국은 화주(shippers) 및 소비자를 부당한 철도행위 및 부당한 철도가격으로부터 보호할 수 있는 권한을 보유하게 되었는데, 오늘날에도 지상교통위원회(STB)는 이러한 권한을 가지고 있다.³⁶⁴⁾ 이는 화물철도(freight rail)가 공정하고 경쟁적이도록 하고 철도가 자신의 행동에 책임을 지도록 보장하는 것이다.³⁶⁵⁾

스테거 철도법 이후, 철도는 위싱턴이 그들을 위하여 결정하게 하기보다 무슨 노선을 사용할 것인가, 어떠한 서비스를 제공할 것인가, 어떤 가격을 청구할 것인가를 스스로 결정할 수 있는 새로운 시대를 시작하게 되었으며, 시장수요에 맞추어 가격을 결정할 수 있게 되었다.³⁶⁶⁾ 그러나, 철도는 그들이 원하는 무엇이든 요구할 수 있는 무제한의 자유를 가지고 있지는 않는데, 오늘날 지상교통위원회는 유효한 경쟁이 없는 철로 운송 서비스에 대해 최고허용요금(maximum-allowable rates)을 설정할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 실제로 최고가격을 정하고 있다.³⁶⁷⁾

2) 지상교통위원회(STB)에 의한 경제적 규제

미국의 철도 산업은 크게 1980년대의 스테거 철도법에 의해 규제가 완화된 반면, 오늘날에는 지상교통위원회(STB)에 의한 경제적 규제를 받고 있다.³⁶⁸⁾ 지상교통위원회는 철도요금 및 서비스와 관련된 문제,

363) Ibid.

364) “Need reasonable railroad regulation”, op. cit, p.1.

365) “Impact of the Staggers Act”, op. cit, p.2.

366) “A Short History of US freight”, op. cit, p.4.

367) Ibid.

368) “Balanced Regulation”, op. cit, 2014.

철도 재건설 거래(rail restructuring transactions)에 대한 관할권을 가지고 있으며, 철도사업자가 경쟁제한적인 행위를 하는 경우에는 최고허용요금을 설정하는 등의 조치를 할 권한을 가지고 있다.³⁶⁹⁾ 또한, 철도는 대부분 반독점법(antitrust laws)의 적용을 받는데, 반독점법적용이 면제되는 분야에 대해서는 지상교통위원회에 의한 규제를 받는다.³⁷⁰⁾

제 2 절 유럽연합(EU)

1. 유럽연합(EU)

유럽의 완전한 통합을 추구하는 유럽연합에서(EU)는 교통 통합이 유럽 통합의 중요한 요소이므로, 철도의 효율성 제고, 경쟁적 시장형태로의 통합을 위한 각종 지침들(Directives)를 마련하고, 2001년부터 3단계 패키지(Package)를 통해 점진적인 철도시장 개방 전략을 구사하고 있다.³⁷¹⁾ 또한, 2013년 1월에는 유럽 집행위원회에서 제4차 철도 패키지가 제안되어 현재 유럽 각료이사회 및 의회의 승인을 기다리고 있다.

이러한 철도 패키지 시리즈를 통해 유럽의 철도부문은 서비스의 질을 향상시키고, 비용을 감소시키며, 상호운용성을 증가시키는 등 큰 변화를 겪었으며, 또한 이는 철도부문에서 공공독점에 대한 근본적인 재검토를 하는 계기를 만들었다. 그리고, 단계적인 철도 패키지의 정책을 통해 유럽의 철도사업자들은 점진적으로 경쟁체제를 맞이하게 되었으며, 화물운송은 2007년 이후 완전히 자유화되었고 여객운송은 2010년 이후 국제여객운송을 중심으로 부분적으로 개방되었다.

369) Ibid.

370) Ibid.

371) 「유럽 철도운영 사례」, 국토해양부, 2012.8, 3면.

(1) 장기적인 발전방향의 수립 (1991)

EU에서는 철도시설·운영 분리, 회계투명화 등을 기본적인 원칙으로 하면서 개별 국가의 상황에 맞게 개혁을 추진하는 방향으로 결의하였다. 철도산업이 장기 적자의 늪에서 탈출하기 위해서는 철도에 대한 지속적인 투자 노력(「유럽연합의 2020전략」)³⁷²⁾과 함께 건설한 운영체계를 갖춰야만 가능하다는 것이 EU의 방침이다.

<표 3-3-1> 2007년부터 철도화물노선 개방

Access to railway infrastructure(Directive 91/440/EEC, Article 10, 3)

Railway undertakings within the scope of Article 2 shall be granted, on equitable conditions, access to the Trans-European Rail Freight Network defined in Article 10a and in Annex I and, at the latest by 1 January 2006, to the entire rail network, for the purpose of operating international freight services. In addition, at the latest by 1 January 2007, railway undertakings within the scope of Article 2 shall be granted, on equitable conditions, access to the infrastructure in all Member States for the purpose of operating all types of rail freight services.

자료: Directive 91/440/EEC.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1991L0440:20071204:EN:PDF> 2014년 3월 2일 최종접속.

이에 따라 EU에서는 1991년에 철도운송서비스의 개방과 경쟁, 상하 분리에 따른 시설관리체계개선 등의 내용을 담은 「공동체의 철도발전

372) 「유럽연합의 2020전략」: 범유럽 단일 철도권역(SERA, Single European Railway Area) 구축, 사업비 2,690억 유로('96~'20), 고속철도망은 '95년 2,300km → 20년 22,140km
2020전략: 범유럽 단일 철도권역(SERA, Single European Railway Area) 구축, 사업비 2,690억 유로('96~'20), 고속철도망은 '95년 2,300km → 20년 22,140km

에 관한 지침」을 제시하였다(Directive 91/440/EEC, 1991).³⁷³⁾

91/440/EEC 지침은 철도시설을 보유하지 못한 다른 회사에게 선로 (railway lines)에 대한 접근을 개방하도록 요구하는 유럽의 철도산업 관련 법체계이다. 여기서 더 나아가 화물의 국경 간 이동을 보장하는 법체제로 확장되었다.³⁷⁴⁾

91/440/EEC 지침은 철도운영 효율성, 개방·경쟁, 철도경쟁을 진작 시키기 위한 시설개선, 선로사용료 등 철도산업 발전을 위한 준칙을 마련하고, 2007년까지 철도화물노선의 개방, 2010년까지 국제여객노선의 개방 등을 추진하는 것을 목표로 하고 있다.

<표 3-3-2> 2010년 1월부터 국제여객시설 접근개방

Access to railway infrastructure(Directive 91/440/EEC, Article 10, 3a)

Railway undertakings within the scope of Article 2 shall be granted by 1 January 2010 the right of access to the infrastructure in all Member States for the purpose of operating an international passenger service. Railway undertakings shall, in the course of an international passenger service, have the right to pick up passengers at any station located on the international route and set them down at another, including stations located in the same Member State.

자료: 위의 웹사이트.

(2) 제1차 철도패키지(The First Railway Package)

2001/12/EC 지침, 2001/13/EC 지침 및 2001/14/EC 지침을 모두 합쳐 제1차 철도 패키지라 한다.³⁷⁵⁾

373) Council Directive of 29 July 1991 on the Development of the Community's railways (91 / 440 / EEC).

374) 위키피디아. http://en.wikipedia.org/wiki/EU_Directive_91/440 2014년 6월 29일 최종접속.

375) 위키피디아, 위의 웹페이지.

제1차 철도 패키지에서는 철도사업자가 철도인프라시설에 차별 없이 접근할 수 있도록 보장하고 있는데, 이 규정들은 91/440/EEC 지침 등에 내용상 이미 존재하는 철도부문의 법 규정들을 확대하거나 대체하고 있다고 볼 수 있다.³⁷⁶⁾

<표 3-3-3> 제1차 철도 패키지의 선로시설의 접근 내용

Access to railway infrastructure(Directive 2001/12/EC, Article 10, 3a)

Whatever the mode of operation, railway undertakings within the scope of Article 2 shall be granted, on equitable conditions, the access that they are seeking to the Trans-European Rail Freight Network defined in Article 10(a) and in Annex I after 15 March 2008, to the entire rail network, for the purpose of operating international freight services

자료: Directive 2001/12/EC.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:075:0001:0025:EN:PDF> 2014년 3월 9일 최종접속.

구체적으로, 2001년의 제1차 철도 패키지에서는 유럽 철도 발전 방안, 철도 시설관리자와 운영자간 역할분담, 국제화물운송의 실질적 개방을 위한 열차안전과 운영표준, 여객과 화물의 회계분리, 사업자 인허가 조건,³⁷⁷⁾ 선로이용 허가,³⁷⁸⁾ 선로배분과 선로사용료에 관한 내용, 한계비용원칙에 기초한 선로사용료 산정의 원칙 등을 담고 있다. 그리고, 제1차 철도 패키지에서는 1991년 91/440/EEC 지침의 개정사항을 규정하면서, 국제화물 철도개방의 일정을 다소 변경하여 2008년 3월

376) 조인성, “철도산업 경쟁도입 관련 EU 법제현황”, 『네트워크 산업법제연구 -진력 및 철도산업을 중심으로- 제4차 전문가 워크숍 자료집』, 2014.5.21, 45-46면; 조인성, “철도규제에 관한 유럽법의 최근 동향 및 우리나라의 경쟁체제 도입에 미치는 시사점”, 『법학연구(제16집 제1호)』, 인하대학교 법학연구소, 2013, 258면.

377) The Railways(Licensing of Railway Undertakings) Regulation 2005.

378) The Railway Infrastructure(Access and Management) Regulation 2005.

15일에 개방하는 것으로 명시하고 있다.³⁷⁹⁾

(3) 제2차 철도 패키지(The Second Railway Package)

제2차 철도 패키지의 목적은 법적, 기술적 통합 유럽철도 모델 창출이며, 이를 위해 4개의 지침 또는 규칙과 권고사항을 담고 있다.³⁸⁰⁾

2004년에 만들어진 제2 철도패키지의 중점은 서로 다른 규정들을 우선 조화시키고 EU에서 철도시장을 더 개방하는데 있다.³⁸¹⁾ 이 패키지는 철도안전에 관한 2004/49/EC 지침, 상호운영성에 관한 2004/50/EC 지침, 그리고 시장개방에 관한 2004/51/EC 지침, 그 뿐만 아니라 유럽철도기관의 설립에 관한 Nr. 881/2004 규칙을 포괄하고 있다. 이 중에서 2004/51/EC 지침은 2006년 1월부터 국경을 넘는 철도운송서비스를 위한 시장과 2007년 1월부터 국내 화물운송을 위한 시장을 완전히 개방할 것을 규정하고 있다.³⁸²⁾

<표 3-3-4> 제2차 철도 패키지의 주요내용

- ① 철도사업자의 안전성 인증 등 철도안전(Directive 2004/49/EC)
- ② 고속철도와 일반철도의 공동운행 요건(Directive 2004/50/EC)
- ③ 2007년 1월부터 국내·국제 철도화물서비스 개방
(Directive 2004/57/EC)
- ④ 안전·공동운행 전문가 그룹인 철도협의회 구성
(Regulation 881/2004)

자료: 김상암 외, “제4차 철도 패키지에 의한 유럽철도 운송시장개방 모델 분석”, 위의 글, 20면.

379) 김상암 외, “제4차 철도 패키지에 의한 유럽철도 운송시장개방 모델 분석”, 한국철도학회 2013년도 춘계학술대회, 2013, 1719-1720면.

380) 김상암 외, 위의 글, 1720면.

381) 조인성, “철도규제에 관한 유럽법의 최근 동향 및 우리나라의 경쟁체제 도입에 미치는 시사점”, 위의 글, 259면.

382) 위의 글.

(4) 제3차 철도 패키지(The Third Railway Package)

2007년에 채택된 제3 철도패키지는 철로와 도로 위 공공 여객운송 서비스에 관한 Nr. 1370/2007 규칙, 철도교통에서 승객들의 권리 및 의무에 관한 Nr. 1371/2007 규칙, 공동체의 철도기업의 발전과 철도 선로 용량의 배분 및 철도 인프라시설의 사용료 부과에 관한 2007/58/EC 지침 그리고 공동체 내 철도시스템에서 철도기관사, 철도차량의 인증에 관한 2007/59/EC 지침으로 구성되어 있다.³⁸³⁾ 이로써 제3철도패키지는 무엇보다 2010년부터 시행되는 국경을 넘는 여객운송서비스를 위한 시장개방을 대비하고 있고, 나아가 승객의 권리를 크게 강화시키고 있으며, 철도화물의 품질을 보장하고 또한 자격을 위한 최소 요구사항을 정하고 있으며 아울러 철도기관사의 인증제를 채택하고 있다고 볼 수 있다.³⁸⁴⁾ 독일, 이탈리아, 네덜란드 및 영국 같은 몇몇 회원국가에서는 자국 내에서 오늘날 부분적으로 이미 여객운송서비스 부문에서의 경쟁체제를 도입하고 있다.³⁸⁵⁾

<표 3-3-5> 제3차 철도 패키지의 국제 여객서비스 개방 내용

Access to railway infrastructure(Directive 2007/58/EC, Article 1, 8, 3a)

Railway undertakings within the scope of Article 2 shall be granted by 1 January 2010 the right of access to the infrastructure in all Member States for the purpose of operating an international passenger service. Railway undertakings shall, in the course of an international passenger service, have the right to pick up passengers at any station located on the international route and set them down at another, including stations located in the same Member State.

383) 조인성, “철도규제에 관한 유럽법의 최근 동향 및 우리나라의 경쟁체제 도입에 미치는 시사점”, 위의 글, 259-260면.

384) 위의 글, 260면.

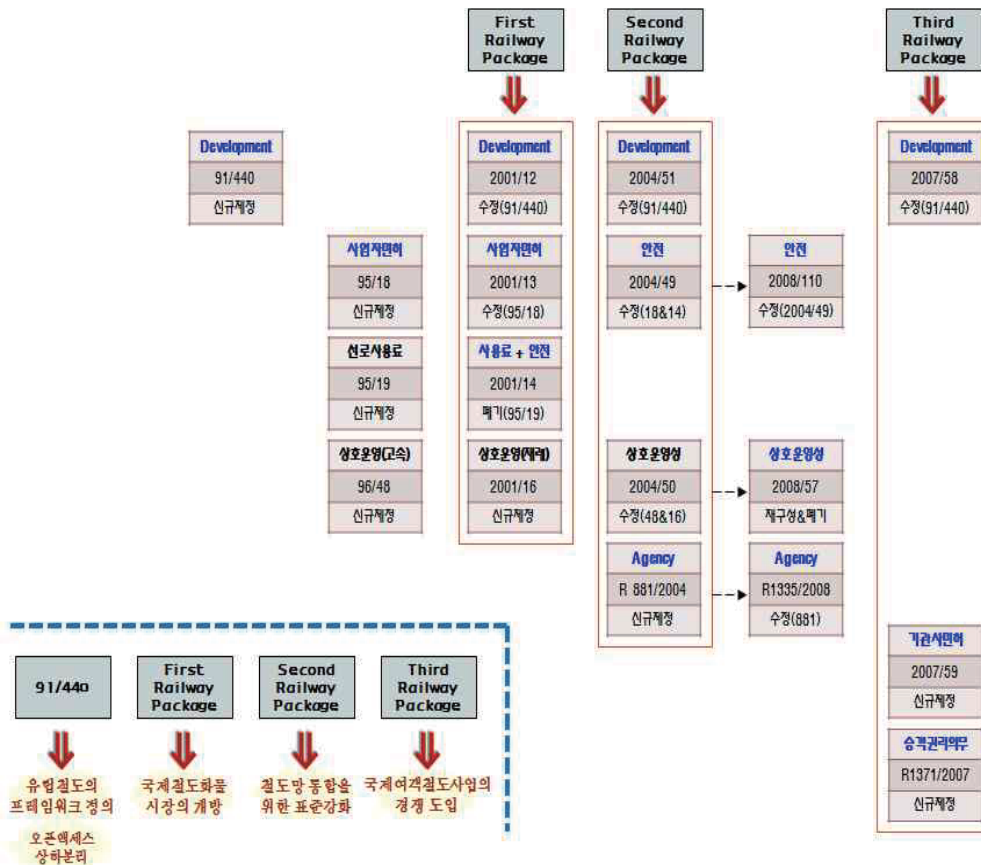
385) 위의 글.

제 3 장 철도산업 규제에 관한 외국의 사례

자료: Directive 2007/58/EC.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0044:0050:EN:PDF> 2014년 5월 28일 최종접속.

<그림 3-3-1> 철도발전에 관한 유럽 지침의 제·개정 현황



자료: 조인성, “철도규제에 관한 유럽법의 최근 동향 및 우리나라의 경쟁체제 도입에 미치는 시사점”, 위의 글, 261면.

요컨대, 제3차 철도패키지는 2010년까지 EU 내 경쟁을 위해 국제 여객서비스 개방(Directive 2007/58/EC)을 하는 것을 주요 내용으로 하고 있으며, 철도차량 운전자격증(Directive 2007/59/EC)와 철도이용자의 권리와 의무(Regulation 1371/2007)도 함께 규정하고 있다.

(4) 제4차 철도 패키지(The fourth Railway Package)

제4차 철도 패키지는 2013년 1월에 유럽 집행위원회에 의해 제안되었으며, 이것은 지난 15년 동안 진행되어 온 철도개혁 시리즈 중 가장 최신판이다. 제4차 철도 패키지에서는 서비스 운영사업자와 시설 관리자의 제도적인 분리를 주요 내용으로 하는 정책모델을 제안하고 있으며, 프랑스와 독일 등에서 기존의 철도노조 및 철도사업자들은 이러한 정책에 대하여 반발하고 있다.³⁸⁶⁾

제4차 철도 패키지는 공공서비스 계약의 경쟁적 입찰을 통해 2019년부터 국내 여객운송시장을 완전히 개방시키고 경쟁을 증대시키는 것을 목적으로 하고 있으며, 최근에는 유럽 철도규제기관이 철도운송사업 인허가절차를 간소화함으로써 비용을 절감하고 행정적 기한을 감축시키도록 하는 방안을 제시하였다.³⁸⁷⁾ 이러한 제4차 철도 패키지(안)은 유럽 각료이사회 및 의회의 승인을 기다리고 있다.³⁸⁸⁾

2. 영 국

(1) 철도산업 개혁의 배경

영국에서는 1948년 철도의 국유화 이후 철도의 수송분담율이 감소하여 5%에 불과하였으며, 만성적자에 따른 보조금 증가로 연 17억 파운드를 낭비하였으므로,³⁸⁹⁾ 이러한 문제점 등을 해소하기 위해 1993년의 영국 철도법(Railways Act)에 의거하여 1994년에 철도의 민영화를

386) “The fourth railway package”, Library Briefing, Library of the European Parliament, 2013. <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/Le-quatrieme-paquet-ferroviaire-EN.pdf>
2014년 6월 30일 최종접속.

387) 위의 글.

388) 위의 글.

389) 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로-」, 글로벌 리더십 과정 정책보고서, 2014.6, 24면.

단행하였다.

(2) 철도산업 개혁의 경과

영국에서는 1994년부터 공기업인 영국철도(BR)에 대해 시설·운영의 분리, 지역별 분리, 여객·화물 등 사업별 분할을 통해 주식회사로 전환하여 이를 민간에 매각하거나 운영권을 위탁하는 방법으로 민영화를 단행하였다.³⁹⁰⁾ 영국은 철도시설회사인 Railtrack과 여객수송회사 및 화물수송회사, 그리고 차량임대회사, 차량중정비회사 등 100여개로 분리하였다.³⁹¹⁾ 그런데, 민영회사인 Railtrack이 민간 주주배당금을 높이기 위해 투자 등을 소홀히 함에 따라 2000년에 Hatfield 열차사고와 같은 대형사고가 발생하여 이에 대한 대규모 유지보수비·보상금·벌금 등으로 인해 파산하였으므로, 비영리 민간회사인 Network Rail이 이를 인수하여 철도시설관리자로서의 업무를 담당하고 있다.³⁹²⁾

영국의 초기 철도개혁은 시설투자보다 운영효율성을 높이는 방식이었으나, 2011년 맥널티 보고서(McNulty Report)에 따르면 과도한 운영자 분리로 거래비용이 크게 증가하였므로, 현재는 정책의 변경³⁹³⁾을 추진하고 있다.³⁹⁴⁾

(3) 철도산업 개혁의 방식

1) 철도관련 주체 현황

영국의 철도관련 주체는 교통부(Dft)와 철도규제위원회(ORR), 철도시설관리자인 Network rail 이외에도 차량리스를 담당하는 7개의 차량

390) 「유럽 철도운영 사례」, 국토해양부, 2012.8, 15면.

391) 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -」, 위의 글, 24면.

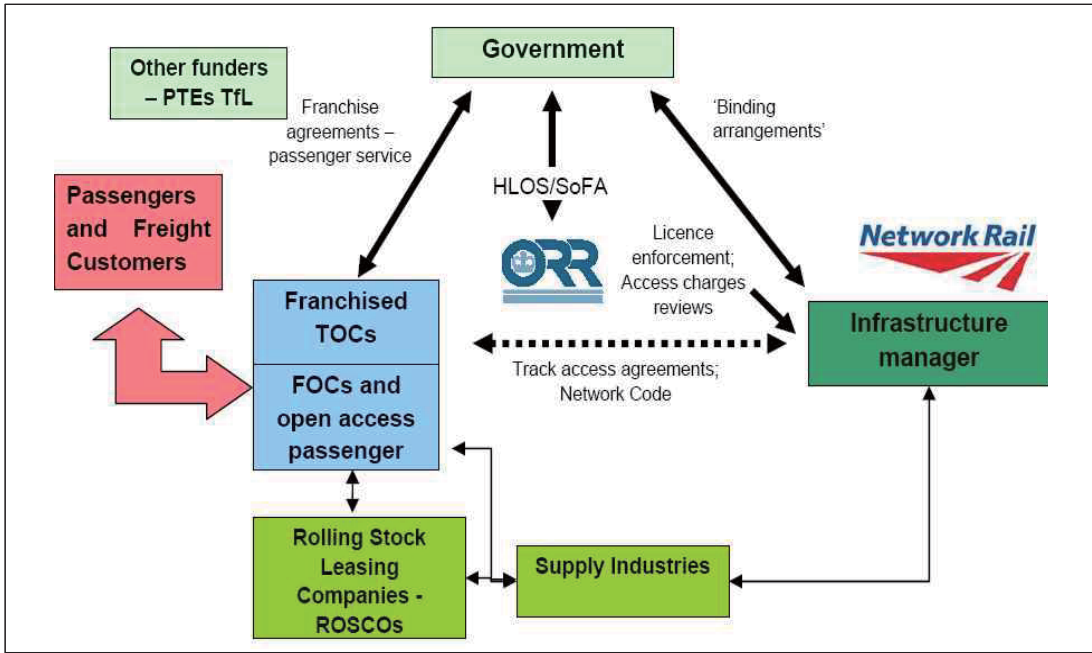
392) 위의 글.

393) Franchise제를 유지하되 계약기간을 장기화(5~7년→15년)하여 투자 촉진, 주기적 평가로 공공성 확보, 운영자간 공정경쟁 환경 조성 등.

394) 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -」, 위의 글, 24면.

임대회사 및 32개의 철도운영회사로 구성되어 있다.³⁹⁵⁾

<그림 3-3-2> 영국의 철도관련 주체



자료 : DfT, 『Rail Value for Money』, 2010; 오동익, “해외 철도산업 구조개혁 사례 -영국, 프랑스, 독일-”, 위의 글, 23면.

영국 교통부(DfT)는 철도건설을 관할하고, 철도정책 및 예산을 총괄하며, 프랜차이즈 계약을 체결한다.³⁹⁶⁾ 철도규제위원회(ORR)는 철도요금 결정, 선로사용계약 승인, 면허부여 등의 규제권한을 가지고 경쟁 촉진 및 철도안전을 총괄하고 있다.³⁹⁷⁾ 비영리 민간회사인 시설관리자(Network Rail)는 선로, 역사, 차량기지 등을 소유 및 관리하며, 철도관제를 담당할 뿐만 아니라 선로를 배분하고, 철도운영회사(TOCs, FOCs)는 여객운송 서비스 및 화물운송 서비스를 제공하고 있다.³⁹⁸⁾

395) 오동익, “해외 철도산업 구조개혁 사례-영국, 프랑스, 독일-”, 『네트워크 산업법제 연구 -전력 및 철도산업을 중심으로- 제1차 전문가 워크숍 자료집』, 2014.4.11, 24면.

396) 『유럽 철도운영 사례』, 위의 글, 15면.

397) 위의 글.

398) 위의 글, 15-16면.

현재 여객운송은 24개의 철도운영회사가 이를 담당하고 있으며,³⁹⁹⁾ 화물운송의 경우 8개 회사가 운영하고 있다.⁴⁰⁰⁾

2) 철도의 시설과 운영의 분리

영국철도공사(BR)는 1993년에 발표된 영국 철도법(Railways Act)에 의거하여 1994년부터 철도운영부문과 철도기반시설부문을 구분하는 상하 분리 정책을 시작하였다.⁴⁰¹⁾ 먼저, 철도운영부문에서는 국내운송을 담당하는 25개 회사와 국제운송을 담당하는 1개 회사, 그리고 6개의 화물회사로 분리하였고, 기반시설부문은 원래 민영회사인 Railtrack이 담당하였으나, Hatfield 열차사고 이후인 2002년부터 비영리 민간회사인 Network Rail이 시설관리자의 역할을 담당하게 되었다.⁴⁰²⁾

3) 철도시설 투자 및 관리

철도시설건설은 교통부(Dft) 관할이지만 지역간 철도건설의 경우 경험이 없어서 건설주체가 불분명한 상황이며, Network Rail이 철도시설관리자로서 신규철도의 건설을 담당할 가능성이 높다고 할 수 있지만, 이에 관한 명확한 규정은 없다.⁴⁰³⁾

기존철도의 개량 및 유지보수 업무는 철도시설관리자인 Network Rail이 담당하고 있고, 이에 관한 재원은 교통부(Dft)가 시설관리자인 Network Rail에게 지급하는 구조를 취하고 있으며, Network Rail이 벌어들이는 선로사용료 수입은 철도의 유지보수 관련 비용으로 사용하고 있는데, 철도규제위원회(ORR)은 이와 같은 Network Rail의 재정지출 등에 대하여 평가 및 관리·감독 등을 담당하고 있다.⁴⁰⁴⁾

399) 프랜차이즈 방식의 16개 회사, 개방접근(open access) 방식의 8개 회사.

400) 「유럽 철도운영 사례」, 위의 글, 16면.

401) 오동익, 위의 글, 26면.

402) 위의 글.

403) 위의 글.

404) 위의 글.

4) 철도운영에 있어서 경쟁체제 도입

① 프랜차이즈(Franchise) 방식

영국은 지역별·노선별 운송에 있어서 프랜차이즈 방식과 개방접근 방식의 두 가지 방식을 취하고 있다.

프랜차이즈(Franchise) 방식은, 정부가 제시한 서비스·운임 조건에 따라 입찰자가 정부납부금(흑자노선의 경우) 또는 보조금(적자노선의 경우)의 수준을 제시하는 방식이다.⁴⁰⁵⁾ 흑자노선의 경우 가장 높은 프리미엄을 내는 자와 프랜차이즈 계약을 체결하고, 적자노선의 경우 가장 낮은 보조금을 받아 가는 자와 프랜차이즈 계약을 체결하는 방식으로, 이를 통해 영국은 정부의 재정낭비를 줄이고 효율성을 극대화하고 있다.⁴⁰⁶⁾ 이와 같은 방식의 입찰을 통해 선정된 운송사업자는 교통부(Dft)와 프랜차이즈 계약을 체결하고 그 다음 단계로 프랜차이즈 운송사업자는 철도시설관리자인 Network Rail과 선로사용계약을 체결하는 절차를 거친다.⁴⁰⁷⁾

2012년 현재 영국 교통부(Dft)는 16개의 운송회사와 지역별·노선별 프랜차이즈 계약을 체결하고 있으며, 프랜차이즈 계약기간은 원래 7~15년 정도였으나 2004년 이후 5~7년으로 계약기간을 단축하였는데, 이와 같은 기간단축은 매 5년마다 서비스 점검 및 성과평가를 통해 조기의 프랜차이즈 계약종료가 가능하도록 함으로써 프랜차이즈 회사의 운송서비스를 지속적으로 관리하기 위한 것이다.⁴⁰⁸⁾

② 개방접근(Open access) 방식

영국은 지역별·노선별 운송에 있어서 프랜차이즈 방식 이외에도

405) 「유럽 철도운영 사례」, 위의 글, 16면.

406) 오동익, 위의 글, 27면.

407) 위의 글.

408) 위의 글.

개방접근 방식을 취하고 있다. 개방접근(Open access) 방식이란, 운송 회사가 정부에게 납부금을 내거나 정부로부터 보조금을 받지 않고 철도시설관리자인 Network Rail와 선로사용계약을 직접 체결하여 자유롭게 운송서비스를 제공하는 방식이다.⁴⁰⁹⁾ Open access 방식으로 운영하는 회사는 우선 교통부(Dft)로부터 사업면허를 획득한 후 철도시설관리자와 선로사용계약을 체결하는 절차를 취하며, 현재 여객운송사업자인 8개 회사와 화물운송사업자인 8개 회사가 Open access 방식으로 운영하고 있다.⁴¹⁰⁾ Open access 운영회사는 교통부(Dft)가 프랜차이즈 운영회사에게 배정한 시간대 이외의 시간대를 이용한 열차운영으로 프랜차이즈 운영회사와 경쟁하고 있다.⁴¹¹⁾

③ 안전성 인증

운송회사는 안전관리 시스템을 수립하여 ROGS⁴¹²⁾에 적합한 인증을 소지할 필요가 있는데, ROGS에 따른 안전인증 신청서는 철도규제위원회(ORR)에 제출하고, 사본은 철도시설관리자인 Network Rail에 제출하며, 안전성 인증에 소요되는 기간은 철도규제위원회가 안전인증 신청서 등 관련 서류를 접수하고 관련 기관에게서 의견을 수렴한 시점부터 4개월 정도이다.⁴¹³⁾

④ 선로사용료 부과기준

선로사용료는 철도규제위원회(ORR)가 5년 단위로 결정하고 있는데, 철도시설관리자인 Network Rail의 재원을 살펴보면, 교통부(Dft)의 지원금이 Network Rail 수입의 71% 가량을 차지하고, 시설사용료가 29% 정도를 차지하며, 선로사용료는 고정비, 용량사용료, 역사사용료, 변동

409) 「유럽 철도운영 사례」, 위의 글, 16면.

410) 오동익, 위의 글, 27면.

411) 「유럽 철도운영 사례」, 위의 글, 16면.

412) Railway and Other Guided Transport systems(safety) Regulations 2006

413) 오동익, 위의 글, 27-28면.

사용료, 전력비 등으로 구성되어 있다.⁴¹⁴⁾

⑤ 철도운임

영국 교통부(Dft)는 운송회사의 일부 지역과 일부 시간대⁴¹⁵⁾의 철도 운임을 규제하고 있으며, 규제를 받지 않는 대상은 특실운임이나 사전예매운임, 그리고 피크시간대 아닌 단거리 운임 등이다.⁴¹⁶⁾

⑥ 서비스 평가

영국 교통부(Dft)는 각 운송회사에 대한 고객 만족도조사 등을 통해서 그 결과를 보조금 지원시에 반영하고 있으며, 프랜차이즈 계약을 중간평가하거나 프랜차이즈 계약의 지속여부를 판단하는 경우에도 이를 활용하고 있다.⁴¹⁷⁾

⑦ 안전감독

철도규제위원회(ORR)는 철도산업의 안전성 향상을 위한 조사권과 행정조치 권한을 보유하고 있는데, 철도운송회사는 중대 철도사고가 발생하였을 경우 이를 즉시 철도규제위원회에 보고해야 하며, 기타의 철도사고도 매월마다 보고해야 한다.⁴¹⁸⁾

5) 공정한 경쟁여건의 조성

영국은 철도시설관리자인 Network Rail이 관제와 역사 및 차량기지를 제공하고, 차량임대회사가 운송회사에게 차량을 임대하여 시장진

414) 위의 글, 28면.

415) 규제를 받는 대상은 런던, 글라스고, 카디프, 미들랜드서부, 머시사이드, 맨체스터 광역권, 요크셔 남부와 서부 등 지역의 통근운임, 주중 10시 30분 이후 및 주말 소시간대 장거리 운임, 피크시간대 단거리 운임이다.

416) 오동익, 위의 글, 28면.

417) 위의 글.

418) 위의 글, 28-29면.

입 비용을 낮춰줌으로써 운송에만 전념할 수 있도록 하고 있다.⁴¹⁹⁾

1994년에 영국 교통부(Dft)는 선로배분권 및 열차통제권을 철도시설 관리자인 Network Rail에게 이관하였으므로, Network Rail이 모든 철도 역사를 소유하게 되었는데, Network Rail은 19개의 주요역을 직영체제로 운영하고 있으며 나머지는 민간 철도운송회사에게 위탁하여 운영하고 있다.⁴²⁰⁾

차량기지의 경우, 철도시설관리자인 Network Rail이 소유권을 가지고 있는데, Network Rail은 운송회사에 프랜차이즈 계약기간 동안 차량기지를 임대하여 주고 있으며, 일부 운송회사는 자체적인 차량기지를 확보하고 있다.⁴²¹⁾

한편, 영국에서는 차량기지 이외에도 차량임대회사를 설립하여 새로운 철도운송회사가 쉽게 시장에 진입할 수 있도록 하고 있는데, 1994년에는 HSBC Rail, Angel Trains, Porterbrook 등 3개의 차량임대회사가 설립되었고, 2007년 이후에는 4개의 차량임대회사가 추가로 설립되었다.⁴²²⁾

3. 프랑스

(1) 철도산업 개혁의 배경

지속적인 철도 수송점유율의 하락은 프랑스가 철도산업을 개혁하게 된 주요 배경 중 하나이다. 프랑스에서는 철도화물의 경우 수송점유율이 1960년에는 52.6%이었지만 1995년에는 17.4%으로 하락하였고 이러한 하락은 지속되었다.⁴²³⁾ 여객수송의 경우에도 고속철도 개통 후 여전히 여객 수송증가율은 저조하여, 단거리는 승용차에 비해, 그리고

419) 위의 글, 29면.

420) 위의 글.

421) 위의 글.

422) 위의 글.

423) 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -」, 위의 글, 27면.

장거리는 항공에 비교열위를 차지하였다.⁴²⁴⁾ 그 외에도 평균 경제성장을 1%의 경기침체 상황도 프랑스 철도 구조개혁의 배경이라 할 수 있고, 철도시설의 건설과 철도운영을 통합하여 관리하고 있던 철도공사인 SNCF의 과잉투자도 프랑스 철도산업 전반에 경쟁력을 약화시킨 주요 원인이 되었으며, 이것이 프랑스 철도산업의 재무적 위기⁴²⁵⁾로 귀결되었다.⁴²⁶⁾

또한, 유럽위원회에서는 철도수송의 효율성 증대를 위해 앞에서 살펴본 철도 관련 「공동체의 철도발전에 관한 지침」(Directive 91/440/EEC, 1991)등을 채택하여 철도시설부문과 운영부문 간의 재정분리, 철도회사의 재무개선, 철도시장 개방 등의 구조개혁을 촉구하였으므로,⁴²⁷⁾ 이에 프랑스는 철도산업 구조개혁을 단행하기에 이르렀다.

(2) 철도산업 개혁의 경과

프랑스는 철도시설부문과 운영부문을 분리하였으며, 운영부문의 경우에는 단계적으로 개방하려고 노력하고 있다.

<표 3-3-6> 프랑스의 단계적 개혁

- 1997년 : 시설관리 공기업인 RFF 설립을 통한 시설과 운영의 분리
- 2006년 : 철도화물 시장 전면 개방
- 2010년 : 관제권을 시설관리자에 이관, 국제여객 시장 개방

자료 : 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -」, 위의 글, 27면의 내용을 표로 정리.

424) 오동익, “해외 철도산업 구조개혁 사례-영국, 프랑스, 독일-”, 위의 글, 40면.

425) SNCF는 1991년 영업실적은 균형을 이루었고, 부채도 약 790억프랑 수준에 불과하였으나, 1996년말 영업실적은 152억 프랑이 증가하여 약 3조1천억원인 반면, 순부채는 2,080억 프랑으로 약 42조8천억원에 달하였다.

426) 오동익, “해외 철도산업 구조개혁 사례-영국, 프랑스, 독일-”, 위의 글, 41면.

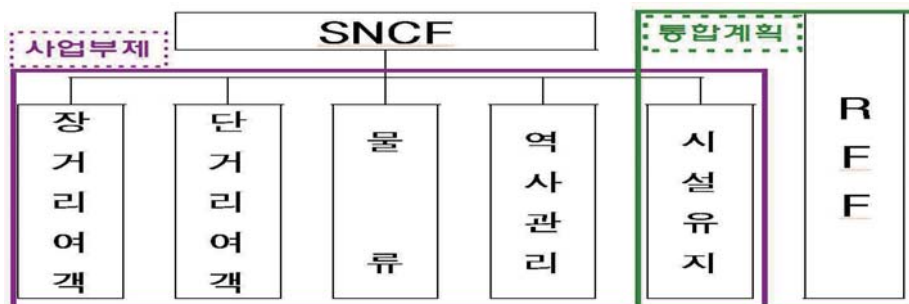
427) 위의 글.

프랑스에서는 우선 EU Directive 91/440를 이행하기 위하여 1997년에 법령 No. 97-135를 시행함으로써 철도시설과 운영을 분리하였다.⁴²⁸⁾ 1997년에 철도시설의 소유자이자 관리자인 프랑스 철도시설공단인 RFF를 설립하였는데, RFF는 프랑스 철도공사인 SNCF로부터 시설부채 205억 유로 및 224억 유로의 시설자산을 인수하였다.⁴²⁹⁾ SNCF는 1997년 철도시설 부문 업무를 RFF로 이관하였고, 독립채산제 원칙, 정부와의 계약 설정, 여객서비스의 지방분권화 등을 시도함으로써 지방에서 자체적으로 여객서비스에 관한 계획을 수립하고 직접 운영·관리할 수 있도록 관련 권한을 지방에 이관하였다.⁴³⁰⁾

2006년에 프랑스는 철도 화물시장을 전면 개방하여 2011년 7월 기준으로 19개 철도운송회사가 영업 중에 있다.⁴³¹⁾ 관제조직인 DCF는 SNCF 소속이었으나 2010년 1월부터 독립하여 시설관리자인 RFF를 대행하여 관제업무를 수행하고 있다.⁴³²⁾

현재 SNCF는 사업부제로 운영되고 있으며, RFF는 건설기능이 중심이다.

<그림 3-3-3> 프랑스의 철도산업 구조



자료 : 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -」, 위의 글, 27면.

428) 오동익, “해외 철도산업 구조개혁 사례-영국, 프랑스, 독일-”, 위의 글, 41면.

429) 위의 글.

430) 위의 글.

431) 위의 글.

432) 위의 글, 42면.

2010년 이후에는 EU의 제3차 철도 패키지에 따라 국제여객 개방을 이행하려고 시도하고 있지만,⁴³³⁾ 아직까지는 국제노선에 신규 사업자의 참여가 없으므로 여전히 SNCF가 여전히 독점하고 있다.⁴³⁴⁾

이와 같이 프랑스는 SNCF가 철도운영을 독점하고 있는 상황에서 만족스럽지 못한 경영성과를 내고 있는데, 예를 들어 TGV 여객은 매우 높은 수익을 올리지만 여타 상품은 여전히 안정적 흑자구조를 갖추지 못하고 있기 때문이다.⁴³⁵⁾ 이에 따라 프랑스 의회⁴³⁶⁾는 철도부문의 경쟁력 강화를 위해 제2의 구조개혁⁴³⁷⁾ 및 제3의 구조개혁⁴³⁸⁾의 필요성을 강조하고 있다.⁴³⁹⁾

이와 같이 프랑스는 다른 EU 회원국과 달리 철도노조가 SNCF를 지지하여 시설관리를 RFF로 이전할 당시 유지보수 인력의 이전이 없었고, 유지보수는 SNCF에 위탁하는 등 비정상적·독특한 형태의 개혁으로 개혁효과가 미흡한 상황이므로, 이러한 철도시스템의 제도적

433) Eurostar(英+佛), RENFE(西)가 운행 중(2개)이나, SNCF가 지분 55% 보유(Eurostar), Franco-Spanish 라인의 협력사(RENFE)이므로 경쟁여건 불충분

434) 오동익, 위의 글, 42면.

435) 최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 국토교통부 용역보고서, 한국교통연구원, 2010, 39면.

436) Herbert HAENEL, “Des régions à l'Europe : les nouveaux défis du chemin de fer français”, Rapport au Premier Ministre, La documentation Française, 2008.

437) 제2의 구조개혁이란 광역철도 등 수익성이 제한된 지역노선의 경우 지방정부가 직접 필요한 서비스를 요구하고 적자를 보상하도록 하는 철도운영권의 지방이양 또는 철도의 지방화이다. 이런 지방화는 지선의 수요증가 및 비용감소에 실질적인 효과를 본 것으로 알려져 있다. (최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 39면.)

438) 제3의 구조개혁은 철도자산의 재분배이다. 다시 말해 장기적으로 철도수송서비스 시장을 개방하기 위해서는 현재 운영자산으로 분류되어 있는 철도역을 제3자 즉 철도시설관리자에게로 이관함으로써 자연스럽게 시장경쟁이 가능하도록 한다는 것이었다. 프랑스는 자국의 철도기업 흑자경영 구조를 갖추었으나 경쟁력을 한층 더 높이기 위한 다음 준비를 하고 있는 것이다. (최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 39면.)

439) 위의 글.

개편은 프랑스 자체 내⁴⁴⁰⁾에서나 EU 모두가 비판하고 있다.⁴⁴¹⁾

이에 프랑스 정부는 최근 지주회사 체제를 취하는 독일식의 철도개혁 모델을 따르겠다는 계획을 발표하였고, 프랑스 의회는 2014년 6월 24일에 이를 승인한 바 있다.

<표 3-3-7> 2014년 SNCF의 독일식 지주회사 전환개혁의 추진내용

- SNCF 그룹(지주회사)을 설립하여 운송부문과 시설부문 총괄 조정
 - SNCF 운송(Mobilites) : 장거리·단거리·물류 등을 사업부로 운영
 - SNCF 철도망(Reseau) : 철도건설·유지보수·관제 업무를 총괄
 - 시설관리자(RFF) 업무 중 선로사용료 및 재정계획은 철도규제청 시행
- 세분화된 철도시스템을 건설과 시설관리 분야로 단순화하는 것은 긍정적이나, 적자 해소 효과 미미, 보조금 의존 경향 심화 등 우려

자료 : 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -」, 위의 글, 27면.

(3) 철도산업 개혁의 방식

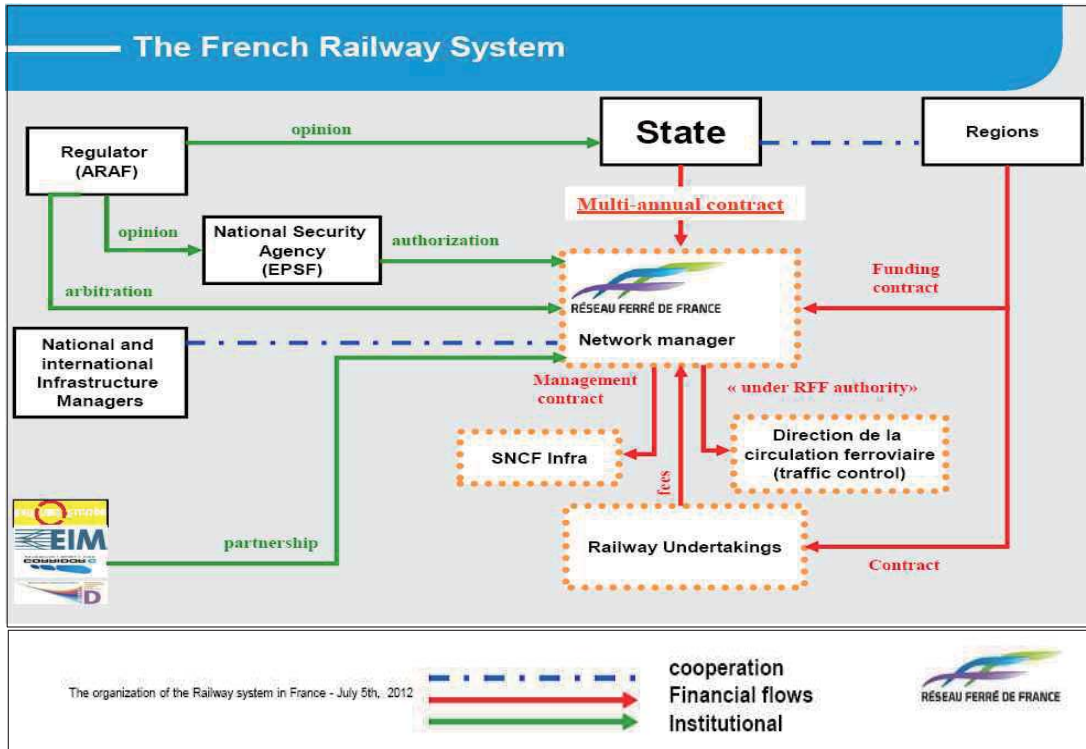
1) 철도관련 주체 현황

프랑스의 철도관련 주체는 교통부(정부), 철도시설공단(RFF), 철도공사(SNCF), 독립 관제센터(DCF), 철도관리당국(ARAF)와 철도안전당국(EPSF) 등으로 구성된다

440) 佛 상원의원(Haenel) 보고서 : 법에 의해 설치된 RFF와 SNCF가 쌍방적인 독점 상황이며, 철도시설 유지관리의 갈등요인임

441) 오동익, 위의 글, 44면.

<그림 3-3-4> 프랑스의 철도관련 주체



자료 : 오동익, “해외 철도산업 구조개혁 사례-영국, 프랑스, 독일-”, 위외 글, 39면.

정책 및 면허발급은 교통부에서 담당하고, 안전 관리·감독은 철도안전당국인 EPSF(Etablissement Public de Securite Ferroviaire)에서 담당하여 안전성 인증 및 안전감독 업무를 수행하고 있으며, 선로사용료 및 분쟁 조정은 철도관리당국인 ARAF(Autorite de Regulation des Activites Ferroviaires)에서 담당하고 있다.⁴⁴²⁾

철도운영의 경우, 여객은 SNCF가 독점 운영 중이며, 화물은 2006년부터 개방하여 현재 19개 철도운송회사가 운영 중에 있고, SNCF 이외 철도사업자는 2010년 현재 톤·킬로그램 기준으로 24%, 열차·킬로그램 기준으로 16%의 수송을 분담하고 있다.⁴⁴³⁾

442) 오동익, 위외 글, 39면.

443) 위외 글.

철도관제의 경우, 2010년에 SNCF로부터 관제권을 독립하여 RFF 산하에 관제기구인 DCF를 두었으며, DCF는 시설관리공단인 RFF의 지도감독을 받으며, 열차운행횟수 및 순환 조정 등 업무를 수행한다.⁴⁴⁴⁾

2) 철도의 시설과 운영의 분리

프랑스는 1997년 EU Directive 91/440을 받아들여 법령 No. 97-135를 시행하고 철도시설(RFF시설)과 운영(SNCF 전담)을 분리하였다. 선로 소유 및 관리는 철도시설공단인 RFF가 철도선로의 소유자이자 관리자로서 시간대 배분, 건설·개량 등 철도시설을 전반적으로 관리하고 있으며, 선로 유지·보수의 수행업무는 SNCF(infra)에 위탁하여 시행하고, 역사 소유 및 관리는 기존 역사의 경우 SNCF가, 신규 역사의 경우 RFF가 담당하며,⁴⁴⁵⁾ 민간 참여자도 공정하게 역사를 운영할 수 있도록 협정을 체결할 수 있는 근거를 2010년에 마련하였다.⁴⁴⁶⁾

3) 철도운영 경쟁체제 도입

① 시장의 민간개방

여객부문은 SNCF가 여전히 독점을 하고 있으나, 2011년 철도총회에 서 2014년부터 지방철도 및 주요 장거리 노선에 경쟁도입을 결정한 바 있다.⁴⁴⁷⁾ 고속철도의 경우 2018년 개방이 예상되나, 개방방식을 개방접근(Open Access) 방식으로 할 것인지, 입찰방식으로 할 것인지는 의사결정이 이뤄지지 않은 상황이다.⁴⁴⁸⁾ 화물부문은 2006년 3월 1일부터 개방하여 현재 19개 철도운영회사가 운영하고 있다.⁴⁴⁹⁾

444) 「유럽 철도운영 사례」, 위의 글, 8면.

445) 오동익, 위의 글, 40면.

446) 「유럽 철도운영 사례」, 위의 글, 8면.

447) 위의 글, 9면.

448) 위의 글.

449) 위의 글.

② 사업진입 절차

철도운송사업을 시작하려는 자는 프랑스 교통부로부터 면허를 부여 받은 후 보증보험에 가입하고 철도안전당국(EPSF)으로부터 안전성 인증을 받은 후 철도시설공단(RFF) 선로사용계약을 체결하면 된다(면허 부여(교통부) → 보증보험 → 안전성 인증(EPSF) → 선로사용계약(RFF) 체결).⁴⁵⁰⁾

사업면허조건에는 전문성 조건, 재정상태(최소 12개월간 서비스 가능), 신용도, 위험 대처 능력 등이 있으며, 보증보험을 가입하려는 운송회사(신청자)는 보험 가입 증명서를 선로사용계약이나 노선 배당계약, 열차 시각표 확정 전에 제출해야 하고, 보상금액(운영 중 사고로 RFF에 지급할 금액 이상) 및 내용, 기간이 명시되어야 한다.⁴⁵¹⁾ 선로사용계약은 철도시설공단(RFF)과 체결하고, 노선등급별로 단위 거리당 진입기본료(고정비), 예약료(혼잡/평상/한산), 통행료를 적용하여 선로사용료를 산정 후 계약하고 있으며, 선로사용료는 선로이용허가, 통행료, 선로이용예약, 역정차예약, 전기이용과 관련된 추가비용 등으로 구성되어 있다.⁴⁵²⁾

4. 독 일

(1) 철도산업 개혁의 배경

독일 국영철도는 1952년에 처음으로 적자상태에 돌입하였으며, 1990년 동서 통일 후 적자(130억 마르크, 약 9조원)가 증가하고 철도 분담율이 하락('60년 37.3%→'90년 20.6%)하자, 철도산업의 경쟁력을 제고할 필요성을 절감하게 되었다.⁴⁵³⁾ 이에 독일에서는 철도 경쟁력 강화를 위해,

450) 오동익, 위의 글, 43면.

451) 위의 글, 43-44면.

452) 위의 글, 44면.

453) 「유럽 철도운영 사례」, 위의 글, 12면.

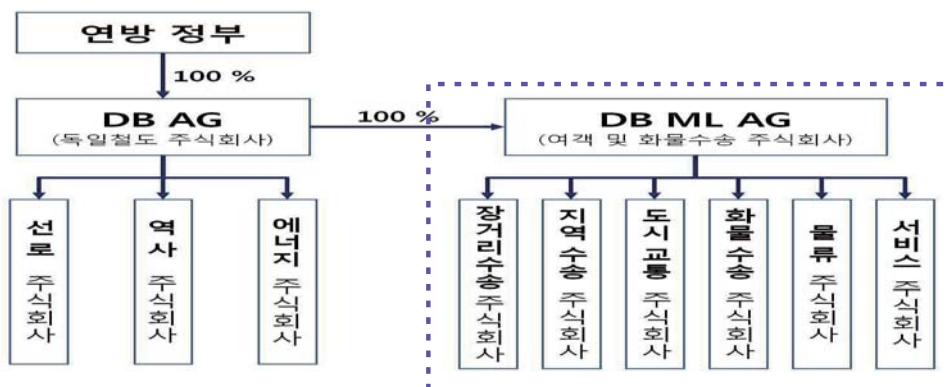
1994년, 국유 국영철도를 주식회사로 전환하고 철도시장을 민간에 개방하는 철도개혁을 단행하였다.⁴⁵⁴⁾ 다만, 독일에서는 유럽의 경쟁도입 정책에 부응하되, 영국과는 달리 안정적·단계적 변화를 선택하였다.

(2) 철도산업 개혁의 경과

독일 철도산업 개혁의 기본방향은 ①정부 업무와 상업적 업무의 엄격한 분리, ②상업적 부문의 주식회사로 전환, ③철도망 제3자 개방(Open access)으로 요약된다.⁴⁵⁵⁾

독일은 1990년대 초부터 3단계를 거쳐 철도산업 개혁을 진행하였는데, 제1단계(1994~1998)는 독점공기업을 주식회사로 전환한 후 사업부를 분리하는 것(독일철도 주식회사 설립)이었고, 제2단계(1998~2007)는 지주회사 체제 하에 부문별 자회사로 전환한 후 경쟁을 도입하는 것(부문별 독립적 주식회사 설립)이었으며, 제3단계(2008~ 현재)는 지주회사 체제를 해체하여 운영부문의 경쟁, 운송부문의 효율화를 추진하는 것(완전히 독립된 주식회사 설립)으로, 지금까지 계속 진행 중에 있다.⁴⁵⁶⁾

<그림 3-3-5> 독일의 철도산업 구조



자료 : 오동익, “해외 철도산업 구조개혁 사례-영국, 프랑스, 독일-”, 위의 글, 54면.

454) 위의 글.

455) 오동익, 위의 글, 52면.

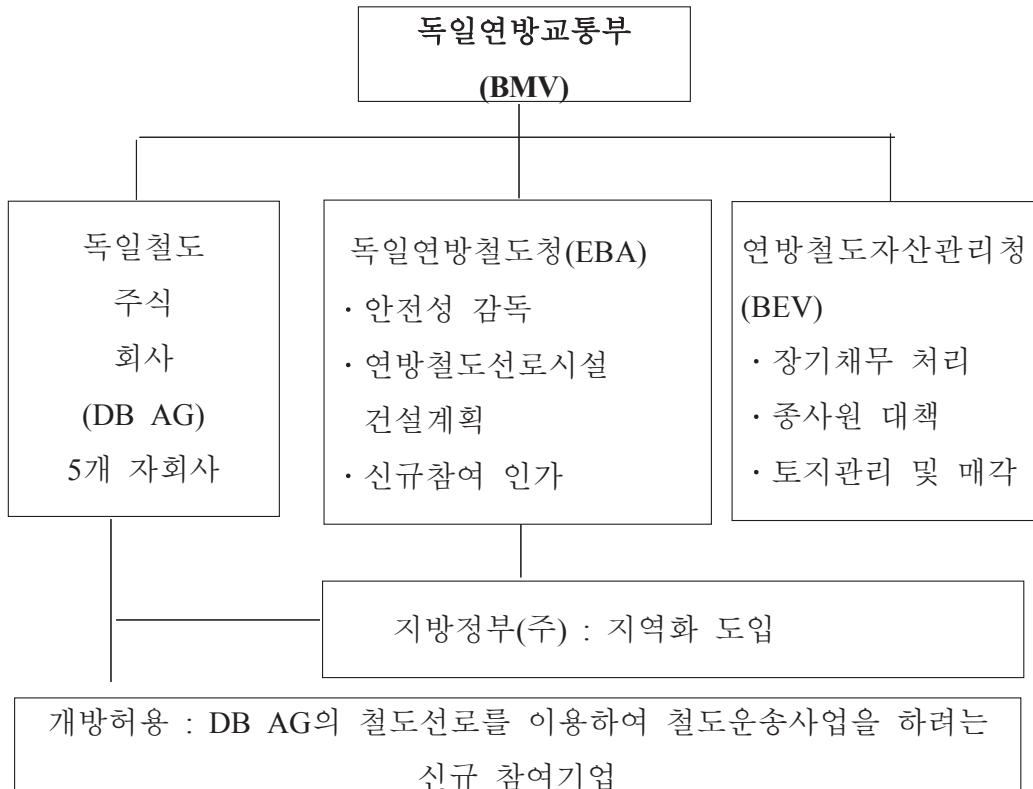
456) 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -」, 위의 글, 23면.

현재 독일 철도산업의 구조는 인프라(선로, 역사, 에너지) 부문은 정부가 소유하고, 운영부문의 경쟁을 위해 DB AG 산하의 중간지주회사 DB ML AG⁴⁵⁷⁾를 설립한 후 운송부문의 경쟁을 도입하고 있다.⁴⁵⁸⁾ 231개 민간회사가 독일철도공사(DB AG)와 경쟁하고 있으며, DB AG의 경쟁력⁴⁵⁹⁾도 꾸준히 향상된 것으로 파악되고 있다.⁴⁶⁰⁾

(3) 철도산업 개혁의 방식

1) 철도관련 주체 현황

<그림 3-3-6> 독일의 철도관련 주체 현황



자료: DfT, 『Rail Value for Money』, 2010; 오동익, “해외 철도산업 구조개혁 사례-영국, 프랑스, 독일-”, 위의 글, 51면.

457) DB ML AG(Mobility Logistics, 운영부문 지주회사)

458) 『우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -』, 위의 글, 23면.

459) 여객수송 36%↑, 화물수송 56%↑, 매출 3배 증가(150→400억유로 이상) 등

460) 위의 글.

독일의 철도관련 주체로는 연방교통부 산하 정책 및 면허를 담당하는 연방철도청(EBA)과 자산 및 재원을 마련하는 연방철도자산관리청(BEV)이 있고, 연방철도주식회사(DB AG) 산하 ① 운송사업 경쟁을 위해 설립된 중간 지주회사인(DB ML AG)⁴⁶¹⁾ 및 6개 운영사와 ② 시설을 관리하는 5개 회사⁴⁶²⁾가 있다.⁴⁶³⁾

2) 철도의 시설과 운영의 분리

독일 철도구조개혁은 경쟁환경을 조성한다는 원칙, 즉 제3자에 의한 철도시설의 이용을 허용한다는 원칙 하에 진행되었는데, 이를 위해 독일철도관리청(Eisenbahnbundesamt)이 ‘철도이용 및 안전에 관한 면허’를 발급하고 연방 네트워크규제청(Bundesnetzagentur)에서 선로이용 현황을 점검하는 제도로 형성되었다.⁴⁶⁴⁾

독일에서는 1998년 DB AG(독일철도주식회사)를 5개 독립 주식회사형 지주회사로 전환하면서 철도시설(선로 및 역사)과 운영의 분리를 단행하였다.⁴⁶⁵⁾

① 기반시설

선로는 국가 소유, 선로 유지·보수 등 관리는 시설관리자인 DB Netze Track AG(‘98년 주식회사로 설립)이 직접 수행하고 있는데, DB Netze track AG의 총 인원 34,000명 중 약 1/4 가량이 선로 유지보수 인력이며, 역사 관리는 DB Netze Station AG(DB AG 자회사)이 담당하고 있다.⁴⁶⁶⁾

461) DB ML AG : 장거리여객, 지역, 도시교통, 화물, 물류, 서비스 등 6개 분야

462) 선로(DB Netze), 역사(DB stations), 에너지(DB energy) 주식회사 등

463) 『유럽 철도운영 사례』, 위의 글, 13면.

464) 최진석 외, 『철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구』, 위의 글, 109면.

465) 오동익, 위의 글, 54-55면.

466) 위의 글, 55면.

② 운영부문

1996년 지역 교통투자와 운영권한이 지방정부로 이양된 이후 민간의 참여가 확대 중이며, 2006년부터 여객·화물 운영을 본격적으로 개방하여 현재 385개 이상의 여객·화물회사도 존재하는데, 지역수송의 경우, Veolia 등 300여개 민간회사가 주정부와 계약을 통해 지역철도 운영하고 있으며(‘10년 말 기준 시장점유율 : 21.6%(열차km 기준), 장거리 수송의 경우 완전 시장개방이 되었으나 DB의 시장지배력이 강해 민간의 시장 점유율은 1% 미만이고(2개 회사, 2개 노선), 화물운송의 경우 350여개 민간 화물회사가 운행 중으로 2010년 말 민간의 시장 점유율은 25.1%이다.⁴⁶⁷⁾

3) 철도시설 투자 및 관리

① 철도투자 및 건설

DB Netze Track AG이 선로의 설계, 건설을 담당하고 재원은 정부예산 및 선로사용료 등으로 확충하고 있는데, 정부지원금의 30%는 건설비 투자와 관련된 것이며, 연방철도자산관리청(BEV)이 철도의 누적부채를 일반재정과 부동산 매각 수입으로 충당하여 처리하고 있다.⁴⁶⁸⁾

② 유지보수 및 개량

DB Netze Track AG이 철도 기반시설의 유지·보수를 담당하고, 정부에서도 일부 지원하고 있으며, 전체 인원 34,000명 중 약 1/4 가량이 선로 유지보수를 담당하고 있는데, 이는 우리나라에 비해 17배 이상 효율적으로 운영하고 있는 것이다.⁴⁶⁹⁾

467) 위의 글.

468) 위의 글.

469) 위의 글, 55-56면.

③ 선로사용계약 체결

DB Netze Track AG와 철도운영회사(DB자회사 및 민간 신청자)가 선로사용에 대한 계약을 체결하고 있으며, 선로사용계약의 내용과 관련하여 노선과 기간 및 선로사용료 등이 포함된 신청서를 제출하면 DB Netze Track AG가 검토하여 전년도 12월 9일까지 선로배분을 결정하는데, 우선순위는 장거리> 국제> 화물 순이고, 동일노선 복수입찰 시 최고금액 제안자가 낙찰되며, 기본계약은 총 선로용량의 75%를 초과하지 않는 범위 안에서 최대 5년으로 체결된다.⁴⁷⁰⁾

4) 공정한 경쟁여건 조성

운송사업자는 운송사업에 전념할 수 있도록 DB Netze Track에서 관제를 담당하고, DB Netze Station에서 역사관리 등의 업무를 담당하고 있다.⁴⁷¹⁾

선로배분 및 열차통제와 관련하여서는, DB AG가 수행하던 선로배분권 등을 1998년 자회사인 DB Netze Track AG에 이관하였으며, DB Netze Track AG는 공동편의시설인 역과 철도선로 등 공동시설을 중립적이며, 비차별적 조건 하에서 제공하고 있다.⁴⁷²⁾ 역사관리의 경우 DB Netze Station AG이 모든 역사(국가 소유)를 관리하고 있으며, 선로관리의 경우 선로 유지·보수는 DB Netze Track AG직접 수행하고 있다.⁴⁷³⁾ 티켓판매의 경우, DB Netze Station AG이 역사 관련 자산을 소유·관리, 기차표 예약·발매는 DB ML AG(철도수송물류주식회사)가 시행하고 있다.⁴⁷⁴⁾

470) 위의 글, 56면.

471) 위의 글.

472) 위의 글.

473) 위의 글.

474) 위의 글.

제3절 일본

1. 철도 구조개혁의 배경

일본국유철도(일본 국철)는 일본국유철도법에 기초하여 일본의 국유 철도를 운영하는 사업체로 1948년 정부가 100% 출자하는 공공기업체의 형태로 시작하였는데, 1964년 처음으로 적자를 기록한 이후, 매년 적자가 계속되어 1980년대에는 매년 1조 이상의 적자를 기록하며 경영이 악화되었다.⁴⁷⁵⁾ 그리하여 철도교통 침체, 수송량 감소, 경영 악화(부채 37조엔) 등의 악순환을 타개하기 위해 1987년 일본은 구조개혁을 추진하였다.⁴⁷⁶⁾ 그 결과 부채 및 인력 감축을 위한 시설부문을 분리하였으며 이후 일부시설의 운영사 매매각 등을 통해 상하통합 및 상하분리가 혼재된 형태로 운영되고 있다.⁴⁷⁷⁾ 그후 37.1조엔(현재가치 600조원)의 부채와 7만명 인력 처리를 목적으로 청산사업단 등을 조직하여 1987년 공기업인 JR을 6개사로 민영화하였다.⁴⁷⁸⁾

(1) 일본 국철의 분할 민영화

일본은 여러 개의 섬으로 나누어진 지형적 특성을 가지고 있으므로, 일본 전역을 대규모의 단일한 회사를 통해 하나의 철도로 운영할 때 발생하는 문제점들을 고려하여 일본 정부는 국철을 6개의 여객회사와 1개의 화물회사로 나누었다.

국철의 분할 민영화에 따라, 여객운송의 경우 JR 여객회사는 JR 동일본, JR 토우카이, JR 서일본, JR 홋카이도, JR 시코쿠, JR 큐슈의 6

475) 김연규 외, 「철도 관련 법제 개선 연구」, 국토교통부 용역보고서, 한국교통연구원, 2009, 117면.

476) 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -」, 위의 글, 28면.

477) 위의 글.

478) 위의 글.

개 회사로 나뉘었다. 화물운송의 경우, 대부분 수송 거리가 길고 왕복 거리가 불균등하기 때문에 여객과 같이 지역별로 나누지 않고 전국 일원적인 사업 형태로 JR화물회사가 이를 담당하게 되었다.⁴⁷⁹⁾

<그림 3-3-7> 일본의 국철분할과 JR여객운송회사



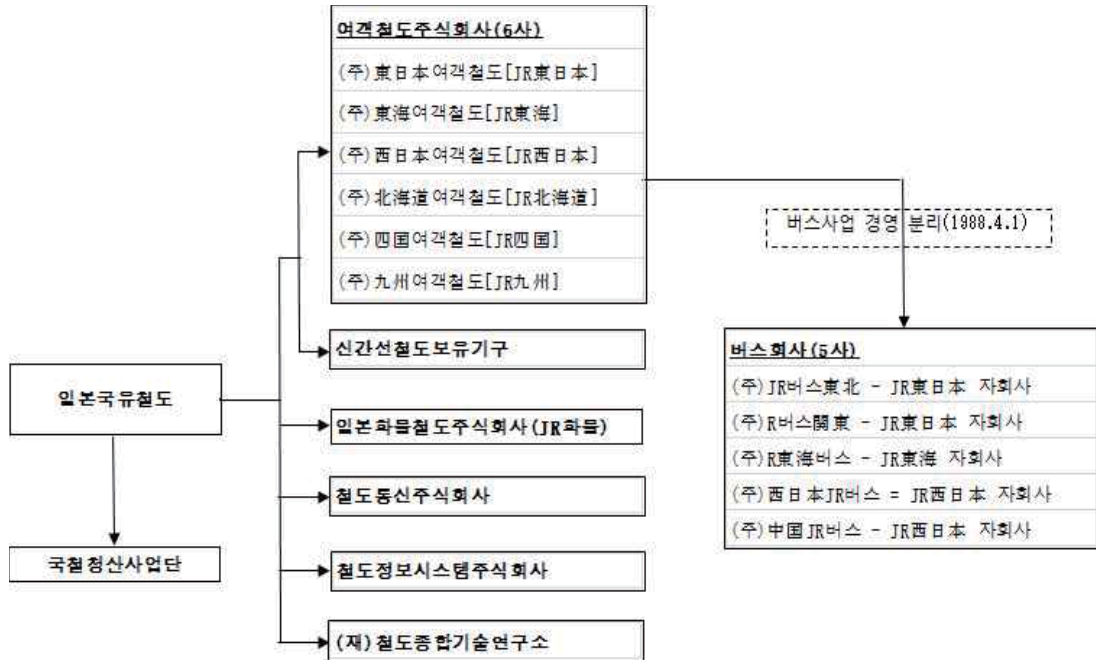
자료: 김재국, “일본 철도민영화 논의의 과정과 현황”, 50면.

1987년 4월 1일부터 출범한 JR체제는 다음과 같다. JR 7개사(여객운송 6개사, 화물운송 1개사)와 국철청산사업단 및 신간선보유기구를 포함한 관련기관 5개사를 합쳐 모두 12개의 회사가 출범하였다.⁴⁸⁰⁾

479) 김연규 외, 위의 글, 119면.

480) 김재국, “일본 철도민영화 논의의 과정과 현황”, 『네트워크 산업법제연구 -전력 및 철도산업을 중심으로- 제2차 전문가 워크숍 자료집』, 2014.4.18., 49면.

<그림 3-3-8> 일본 국철분할 후 출범한 JR체제



자료: 김재국, “일본 철도민영화 논의의 과정과 현황”, 49면.

JR 7개 회사의 분할방법은 지역분할과 상하분리를 선택적으로 적용한 것이라 할 수 있다.481)

<표 3-3-8> 국철 분할방법 - 지역분할과 상하분리

분할방법	지역분할(기반시설과 운영자산을 모두 소유)						상하분리 (운영자산만 소유)
	JR東日本	JR東海	JR西日本	JR北海道	JR四国	JR九州	JR貨物
분할지역	본토를 3구역으로 분할			北海道	四国	九州	전국
영업거리	7,657km	2,003km	5,323km	3,176km	880km	2,406km	10,010km
영업대상	여객영업						화물영업

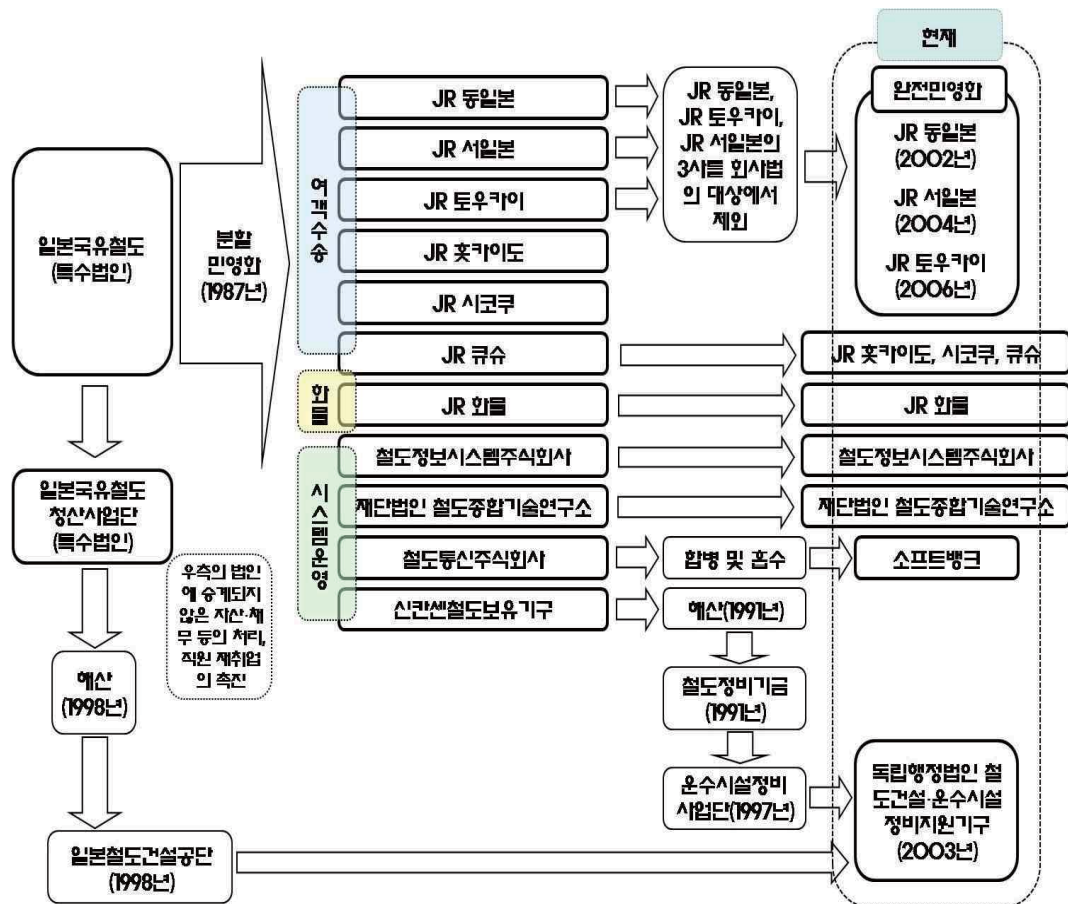
자료: 김재국, “일본 철도민영화 논의의 과정과 현황”, 50면.

481) 위의 글, 50면.

JR 동일본, JR 토우카이, JR 서일본, JR 홋카이도, JR 시코쿠, JR 큐슈의 6개의 여객운송회사는 지역분할의 방식을 따른 것이고, 화물운송의 경우는 일본 정부가 건설한 선로 위에 JR 화물이 영업하는 상하 분리 방식을 따른 것이다.

일본의 국철 분할 이후 각 기관의 변화는 다음과 같다.

<그림 3-3-9> 일본 국철분할 후 각 기관의 변화



자료: 김연규 외, 「철도 관련 법제 개선 연구」, 위의 글, 120면.

2. 분할 민영화 이후 일본 철도산업의 구조

현재 일본의 철도산업은 상하통합(시설과 운영의 통합)과 상하분리(시설과 운영의 분리)의 두 가지 방식으로 동시에 운영되고 있다. 일반간선철도의 경우에는 JR 6개사가 시설을 각기 소유한 채로 운영까지 함께 담당하는 「상하통합」의 형태로 운영하고 있다(1종 철도사업자).⁴⁸²⁾ 광역·지선의 경우에는 「상하분리」의 형태로 운영되고 있는데, 대도시권·신도시의 수요 처리를 위하여 공공이 선로를 건설하고 16개의 대규모 민영철도회사와 5개의 중대규모 민영철도회사 및 기타 중소 민영철도회사 등 199개 민간회사가 공공이 건설한 선로를 운영하는 방식을 취하고 있다(제2·3종 철도사업자).⁴⁸³⁾

<표 3-3-9> 일본 JR 여객 회사 현황

구 분		자본금	영업거리	직원수	차량	경상손익
JR 여 객	JR동일본	2,000억엔	7,527km	51,708명	13,197량	2,610억엔
	JR서일본	1,000억엔	5,024km	28,546명	6,567량	734억엔
	JR동해	1,120억엔	1,971km	19,506명	3,334량	2,167억엔
	JR북해도	90억엔	2,500km	7,224명	1,180량	△24억엔
	JR큐슈	160억엔	2,122km	6,624명	1,730량	117억엔
	JR시코쿠	35억엔	855km	2,277명	452량	5억엔

자료: 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -」, 위의 글, 28면.

특히 1973년부터 정비가 진행되고 있는 5개 신칸센 구간의 경우, 2003년에 설립된 철도건설·운수시설 정비지원기구(JRTT)가 신간선을

482) 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -」, 위의 글, 28면.

483) 위의 글.

건설 및 소유하고 JR회사들에게 임대하고 선로임대료를 회수하는 상하분리 방식으로 운영하고 있다.⁴⁸⁴⁾

상하분리에 의한 도시권 철도의 정비는 네트워크의 상호접속, 상호직통운전을 목적으로 도입되었으며, 철도사업자 간의 연결성 및 서비스기술의 표준화에 기여한다.⁴⁸⁵⁾ 또한 도시권에서는 토지비, 건설비가 높기 때문에 민간자본만에 의한 철도정비가 곤란하므로, 공적자금을 투입하기 위해 건설주체를 공공부문으로 하는 상하분리방식도 있다.⁴⁸⁶⁾

상하분리에 의한 도시 간 철도의 정비방식으로서 대표적인 신칸센 철도의 경우, 국철이 이미 건설하여 온 신칸센에 대해 분할·민영화한 후 JR 혼슈 3사에 임대하는 방식을 취하고 있었지만, 1991년에 JR 혼슈 3사가 신칸센 시설을 매입한 것으로 상하분리는 해소되었다.⁴⁸⁷⁾ 신칸센 보유기구는 동해도, 산요, 도호쿠, 조에쓰의 네 신칸센 시설을 일괄하여 보유하고, 이것들을 JR 혼슈 3사에 임대하는 것을 업무로 해왔다.⁴⁸⁸⁾

나가노 신칸센을 시작으로 정비 신칸센에 대해서는 철도건설공단이 건설·보유하고, 운영주체로 되는 JR회사에 임대하는 방식을 취하고 있는데, 시설임대료는 신칸센을 운영하는 철도회사의 수익의 범위 내로 되고 있다.⁴⁸⁹⁾ 야마가타 신칸센은 야마가타 JR 직행특급보유주식회사가 당해 신칸센 시설의 개량공사를 행하고, 그 시설 및 철도차량을 JR 동일본에 임대하고 있으며, JR 동일본이 빌리는 것은 개량시설과 차량만으로, 선로 자체는 동 회사의 소유이다.⁴⁹⁰⁾

484) 위의 글.

485) 堀 雅通, “規制緩和後における鉄道整備のあり方”, 国際交通安全学会誌 Vol.29, No.1, 平成 16年 3月(2004年 3月), 31면.

486) 위의 글.

487) 위의 글, 30면.

488) 위의 글.

489) 위의 글.

490) 위의 글.

일본 철도건설공단은 철도신선을 건설하고, 건설한 철도시설을 철도 회사에 임대하는, 또는 양도하는 것을 업무로 하는 특수법인으로, 철도회사와의 사이에 상하분리관계가 있다.⁴⁹¹⁾ 철도회사는 철도건설공단으로부터 임차, 또는 양도받는 시설을 사용하여 운영을 하며, 혼슈4국 연락교공단도 마찬가지로 연락교뿐만 아니라 철도시설도 건설하여 이것을 임대하는 것을 업무로 하고 있다.⁴⁹²⁾

491) 위의 글.

492) 위의 글.

<표 3-3-10> 상하분리에 의한 철도정비와 철도경영의 사례

선로시설담당사업자	운행담당사업자	상하분리의 목적, 기능 등	비 고
일본철도건설공단	JR, 민철	철도시설의 건설, 대여, 양도	정비신칸센 등
혼슈4국연락교통단	JR서일본	철도시설의 건설, 대여	세토대교선
도시기반정비공단	호쿠소개발철도	철도선로의 건설, 대여, 택지개발	뉴타운신선
신칸센철도보유기구	JR혼슈3사	신칸센시설의 보유와 대여, 수익조정	1991년에 해소
야마가타JR직행특급보유(주)	JR동일본	미니신칸센시설의 개량정비, 차량대여	노반은 JR의 소유
JR여객회사	JR대물회사	철도대물수송의 전국네트의 형성	국철개혁으로 실시
홋카이도고속철도개발	JR홋카이도	재래선의 고속화, 공적조성의 급부	차량도 리스방식
수도권신도시철도(주)	제1종으로서운영예정	도시철도네트워크의 정비와 보조	도키와신선
고베고속철도(주)	한신·한큐·산요·고베	도시철도네트워크의 정비와 보조	호쿠신급행도 제2종
교토고속철도(주)	교토시교통국, 게이한전철	도시철도네트워크의 정비와 보조	지하철 동서선
간사이고속철도(주)	JR서일본	도시철도네트워크의 정비와 보조	JR동서선

선로시설담당사업자	운행담당사업자	상하분리의 목적, 기능 등	비 고
가미이타연락선철도(주)	나고야철도	도시철도네트워크의 정비와 보조	헤이안도리~아지마
오사카외환상철도(주)	JR서일본(예정)	도시철도네트워크의 정비와 보조	2005년 개업예정
센보쿠고속철도(주)	남해전철(일부직영화)	철도네트워크의 정비, 택지개발	직영화를 추진
나라이코마고속철도(주)	긴테쓰(예정)	도시철도의 네트워크의 정비	2005년 개업예정
豊肥本線고속철도보유	JR큐슈	재래선의 전화·고속화와 보조	차량도 리스방식
나리타공항고속철도(주)	JR동일본, 게이세이전철	공항엑세스	선로사용료 다름
나리타고속철도에세스(주)	게이세이전철(예정)	공항엑세스	2002년 설립
간사이국제공항(주)	JR서일본, 남해전철	공항엑세스	일부구간은 양도
JR동해(제1종)	(주)동해교통사업	상호직통운전, 네트워크의 정비	죠호쿠선
JR서일본(제1종)	이하라철도(주)	상호직통운전, 네트워크의 정비	이하라선
와카야마현(제3종)	남해전철(주)	상호직통운전, 네트워크의 정비	와카야마항선
테이토고속도교통영단	도쿄도	상호직통운전, 네트워크의 정비	남북선 일부
도쿄도지하철건설(주)	도쿄도(제1종)	상호직통운전, 네트워크의 정비	오오에도선 일부

제 3 장 철도산업 규제에 관한 외국의 사례

선로시설담당사업자	운행담당사업자	상하분리의 목적, 기능 등	비 고
아이치환상철도(주)	JR대물	상호직통운전, 네트워크의 정비	오카자키~북오카자키
국철청산사업단	산리쿠철도	지방교통선의 존속·유지	일시, 무상대여
能州철도(JR서일본)	JR서일본(能州철도)	지방교통선의 존속·유지, 상호직통	나나오선
아오모리현	아오이모리철도(주)	지방교통선의 존속·유지	JR대물도 이용
시나노철도(제1종)	JR대물(제2종)	지방교통선의 존속·유지	카루이자와~시노노이
군마현	조모전철	지방철도의 존속·유지	군마 방식
궤도정비주체(공설)	운영주체(민영)	신교통시스템, 도로시설정비의 일환	궤도법의 적용

자료: 堀 雅通, “規制緩和後における鉄道整備のあり方”, 위의 글, 30면.

제 4 장 철도산업 법제 개선방안

제 1 절 철도산업 관련 현행 법제의 문제점

1. 철도산업의 공정한 경쟁 관련 현행 법제의 문제점

철도운영과 관련된 정부직영체제 및 철도시설의 투자·관리와 철도 운영을 통합적으로 관리하는 종래의 체제가 비생산성의 문제 및 경영적자 등의 한계를 드러냄에 따라, 철도산업에 경쟁도입의 기초를 마련하고자 2003년 7월 철도산업기본법이 제정되었으며, 2004년 12월에는 「철도산업 구조개혁 로드맵」에 근거해 철도사업법이 제정되었다.

철도산업기본법 제3조 제10호에서는 “철도운영자라 함은 제21조 제 3항의 규정에 의하여 설립된 한국철도공사 등 철도운영에 관한 업무를 수행하는 자를 말한다”는 규정을 둠으로써 한국철도공사 이외의 다른 사업자가 철도운영을 할 수 있는 근거를 마련하고 있으며, 또한 제17조에서는 “국가는 철도산업의 경쟁력을 강화하고 발전기반을 조성하기 위하여 철도시설 부문과 철도운영 부문을 분리하는 철도산업의 구조개혁을 추진하여야 한다”고 규정함으로써 「시설과 운영의 분리」⁴⁹³⁾를 통해 철도시설을 소유하지 못한 경쟁사업자가 시장에 진입할 수 있는 기반을 마련하고 있다.

이와 같이 현재 철도시설과 철도운영이 분리되어 있고 운영과 관련하여 한국철도공사가 이를 독점한다는 조항이 없으므로, 철도산업 경쟁체제를 도입하기 위해 반드시 철도 관련법을 개정할 필요는 없다.

493) 「시설과 운영의 분리원칙」에 따라 철도산업발전기본법 제20조에서는 철도시설을 국가가 소유하는 것을 원칙으로 하되 철도시설의 관리권한을 위탁하기 위하여 한국철도시설공단을 설립할 수 있는 근거를 두고 있으며, 제21조에서는 철도운영부문의 경우 국가 이외의 자가 영위하는 것을 원칙으로 하면서 철도운영을 담당할 한국철도공사의 설립 근거를 두고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 정부도 현행 법령체계 내에서 철도운영부문의 경쟁도입을 추진하여 당연사업자인 한국철도공사 이외에 민간투자회사인 코레일공항철도 주식회사 및 신분당선 주식회사에 철도사업법상 사업면허를 발급하였으며, 2013년 12월 27일에는 수서고속철도 주식회사에 사업면허를 발급함으로써 고속철도 노선에서의 경쟁체제를 시작하였다.

하지만, 이러한 취지와는 상반되게 아직까지도 철도 관련법에서는 경쟁도입에 장애가 되거나 이와 같은 입법의도를 명확히 실현하지 못하고 있는 규정들이 존재한다. 따라서 다음에서는 철도산업발전기본법과 철도사업법을 중심으로, 철도산업에 대한 신규사업자의 시장진입을 촉진하고 공정한 경쟁을 유도하기 위해 개선되어야 할 필요가 있는 사항들을 살펴보고자 한다.

(1) 철도시설 사용계약의 문제점

철도산업발전기본법 제3조 제2호에서는 「철도시설」의 개념을 정의하고, 철도시설의 종류를 가목에서 사목까지 열거하고 있다. 그리고 철도산업발전기본법 제31조 제1항에 의하면, 「철도시설 사용료」라는 표제 하에 이와 같은 “철도시설을 사용하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 관리청의 ‘허가’를 받거나 철도시설관리자와 ‘시설 사용계약’을 체결하거나 그 시설사용계약을 체결한 자의 승낙을 얻어 사용할 수 있다”고 규정하고 있다.

이중 「철도시설의 사용계약」과 관련된 사항들을 규정하고 있는 철도산업발전기본법 시행령 제35조에서는 특히 제2항에서 ‘선로 등 사용계약’의 내용을 정하고 있는데, ‘선로 등 사용계약’이란 동법 제3조 제2호에서 열거하고 있는 철도시설 중 가목에서 라목까지의 시설 즉 철도의 선로, 역시설 및 철도운영을 위한 건축물·건축설비(가목), 선로 및 철도차량을 보수·정비하기 위한 선로보수기지, 차량정비기지

및 차량유치시설(나목), 철도의 전철전력설비, 정보통신설비, 신호 및 열차제어설비(다목), 철도노선 간 또는 다른 교통수단과의 연계운영에 필요한 시설(라목)을 사용하기 위한 계약이다.

또한, 시행령 제35조 제2항에 따르면 이러한 ‘선로 등 사용계약’은 당해 선로 등을 여객 또는 화물운송을 목적으로 사용하고자 하는 경우에 한정하여 체결할 수 있다. 따라서, 그 반대해석상 여객 또는 화물운송 이외의 목적으로 철도시설을 사용하는 경우에는 ‘선로 등 사용계약’을 체결할 것이 아니라 관리청 즉 국토교통부 장관의 허가를 받아야 하는 것으로 해석되고 있다.⁴⁹⁴⁾

그런데, 철도산업발전기본법 제31조 및 시행령 제35조 제2항에 따르면 ‘선로 등 사용계약’의 대상에는 동법 제3조 제2호의 가목 내지 라목의 철도시설이 모두 포함되는 것으로 규정되어 있기 때문에 철도시설 중 선로 이외에도 역시설 및 철도운영을 위한 건축물·건축설비 등 다양한 철도시설이 ‘선로 등 사용계약’의 대상에 포함되는 것으로 해석되어야 하지만, 실무에서는 ‘선로 등 사용계약’이라는 용어의 협소함과 불분명한 표현 때문에 실질적으로는 선로 등 시설자산⁴⁹⁵⁾에 한정하여 시설사용계약을 체결하는 문제가 있었다. 이러한 관행에 따라 역사 등 운영자산⁴⁹⁶⁾을 사용하기 위해서는 여객 또는 화물운송 이외의 목적으로 철도시설을 사용하는 경우와 마찬가지로 국토교통부로부터 ‘허가’를 받아야 하는 것으로 해석되고 있다.

그러나, 새로운 철도사업자가 경쟁사업자로 시장에 진입하기 위해서는 선로 등 시설자산 이외에도 역사 등 운영자산에 대해서도 일정한

494) 철도의 관리청을 국토교통부 장관으로 규정하고 있는 철도산업발전기본법 제19조에 따라 여객 또는 화물운송 이외의 목적으로 철도시설을 사용하는 경우에는 국토교통부 장관의 허가를 받아야 하는 것으로 해석되고 있다.

495) 선로 등 철도건설 및 관리와 관련된 자산(선로, 터널, 교량, 전차선, 전기설비, 폐선부지 등)

496) 철도차량 등 철도운영과 관련된 자산(역사(역광장 포함), 차량, 차량정비시설 등)

사용권을 획득해야 할 필요가 있는데, 이와 같이 불분명한 규정으로 초래된 종래의 실무적 관행 및 법 해석론에 따르면 경쟁사업자가 어떠한 철도시설에 대해 사용계약을 체결해야 하는지 아니면 허가를 받아야 하는지가 명확하기 않기 때문에 이는 경쟁사업자의 시장진입 및 공정한 경쟁에 장애물로 작용할 수 있다.

또한, 철도산업발전기본법 제31조 제1항은 “철도시설을 사용하고자 하는 자는 … (중략) … 철도시설관리자와 시설사용계약을 체결하거나 그 시설사용계약을 체결한 자의 승낙을 얻어 사용할 수 있다”고 규정하고 있을 뿐이고 계약체결의 상대방인 철도시설관리자가 누구인지를 명시하고 있지 않은 문제가 있다. 특히 선로 등 시설자산은 출자 주체에 따라 철도시설관리자가 국가(국토교통부)가 되는 경우도 있고 한편으로는 철도시설공단이 되는 경우도 있기 때문에, 철도시설 사용계약을 체결하려는 자가 정확히 어떠한 상대와 이러한 계약을 체결해야 하는지 불분명한 상황에서는 새로운 경쟁사업자가 철도시설에 대한 사용계약을 체결하여 철도산업에 진입하는 것에 어려움을 겪을 수 있다.

(2) 사업용 철도노선 유형의 미분류와 철도면허의 문제

현재 철도사업법 제4조에서는 사업용 철도노선을 고시할 수 있는 근거규정을 두고, 새로운 노선에서의 사업자를 모집할 때 사업용 철도노선의 노선번호, 노선명, 기점(起點), 종점(終點), 중요 경과지 및 정차역 등을 고시할 수 있도록 규정하고 있지만, 사업용 철도노선의 종류를 구분할 수 있는 기준이 없어서 단순히 철도노선의 세부내용만을 고시하고 있다.

그러나, 새로운 경쟁사업자가 철도사업자로 철도운영부문에 진입한 경우 경쟁이 이루어지고 있는 해당 노선이 여객운송이나 화물운송이냐 또는 간선철도냐 지선철도냐 등 그 종류가 세분화되고 노선별 비교를 위한 객관적인 판단기준이 확립되어 있어야만 경쟁사업자 간 동

일 노선에서의 서비스조건 또는 요금비교 등이 가능할 것이므로, 현행 사업용 철도노선의 고시는 시장의 경쟁을 활성화하고 공정한 경쟁을 확립하기에 다소 미흡한 면이 있다.

또한, 현재 철도사업법 제5조 및 제6조에 근거한 철도사업 면허는 제4조에서 고시한 노선별로 사업면허가 부여되고 있는데, 철도사업법 제4조에서는 당시의 교통수요에 부합하는 노선번호, 노선명, 기점(起點), 종점(終點), 중요 경과지, 정차역 등에 따른 노선고시만 할 뿐이므로 신규사업자가 철도운영부문에 진입하려고 할 경우 전체적인 철도노선에서 해당 노선이 차지하는 비중과 사업성을 비교하여 평가하기가 힘들다. 향후 철도사업 면허체계가 정비되어 구체적인 노선별 사업면허를 부여하기 위해서라도 철도사업법 제4조의 사업용 철도노선은 객관적인 기준에 의해 세분화될 필요가 있으며, 신규사업자의 활발한 시장진입을 도울 수 있도록 사업용 철도노선별 진입요건을 구체화할 필요가 있다.

(3) 한국철도공사의 철도시설 유지보수 독점권과 차량임대 및 정비관리 사업 관련 근거조항 결여의 문제점

철도산업기본법 제38조에서는 동법에 따른 권한의 일부를 다른 기관에 위임하거나 위탁할 수 있는 규정을 두면서, ‘철도시설유지보수 시행업무’에 대해서는 ‘철도공사’에 위탁하도록 하고 있는데, 이러한 규정에 따라 한국철도공사는 철도시설 유지보수의 시행업무에 있어서 독점적 지위를 가지고 있다.

그런데, 이러한 철도시설 유지보수 업무에 대한 한국철도공사의 독점적 관리권한은 철도운영부문에 새로운 사업자가 진입하기 위해 필수적으로 필요한 요소인 철도 네트워크를 한국철도공사가 사실상 지배할 수 있는 여지를 주고 있으므로 신규사업자와의 경쟁에서 유리한 고지를 차지할 수 있다는 문제가 있다.

한편, 철도사업법은 제25조에서 철도차량의 관리에 관한 책임을 규정하고 철도차량의 안전운행과 적정상태 유지에 필요한 점검 및 정비를 실시할 것을 요구하고 있는데, 별도로 신규사업자를 위한 차량임대 및 정비관리 사업과 관련한 규정을 두고 있지는 않다.

그런데 철도운영부문에서 경쟁을 도입할 때 새로운 철도사업자에게 일정 기간 동안의 운영권을 부여하고 이후에 또 다시 철도사업자 재선정을 하는 것이 일반적이고, 철도차량의 사용연한은 평균 20년 이상이다. 이와 같은 상황에서 신규사업자가 철도사업을 시작하기 위해 고가의 철도차량을 구매하도록 하는 것은 재면허의 가능성이 불확실한 상황에서 신규사업자에게 매우 큰 초기비용과 재정적 부담을 안겨 주어 실질적으로 이들의 시장진입 및 공정한 경쟁을 가로막을 수 있는 문제가 있다.

(4) 경쟁사업자의 비차별적인 철도시설 접근권 보장조항의 결여

철도사업법은 제31조에서 “공공교통을 목적으로 하는 선로 및 다음 각 호의 공동 사용시설을 관리하는 자는 철도사업자가 그 시설의 공동활용에 관한 요청을 하는 경우 협정을 체결하여 이용할 수 있게 하여야 한다”고 규정하고, 공동활용의 대상이 되는 시설로 철도역 및 역시설(물류시설, 환승시설 및 편의시설 등을 포함)(제1호), 철도차량의 정비·검사·점검·보관 등 유지관리를 위한 시설(제2호), 사고의 복구 및 구조·피난을 위한 설비(제3호), 열차의 조성 또는 분리 등을 위한 시설(제4호), 철도 운영에 필요한 정보통신 설비(제5호) 등을 열거하고 있다. 이러한 규정은 철도산업에 신규사업자가 진입하였을 때 선로 및 공동 사용시설을 공동활용할 수 있도록 한다는 점에서 의미가 있다.

그러나 동조는 철도시설의 공동활용 관련 협정체결시 그 협정체결의 조건에 대해서는 아무런 규정도 하고 있지 않으므로, 양 당사자의 협상력에 따라 그 계약조건이 달리 결정될 수 있다는 문제가 있다.

이 경우 기존의 철도시설을 관리하는 자 또는 한국철도시설공단은 한국철도공사 등 특정한 사업자에게 더 유리한 조건의 협정을 체결할 우려가 있으며, 또한 사업자별로 차별적인 협정을 체결할 우려도 존재한다. 이로 인해 새로 시장에 진입한 경쟁사업자는 기존의 철도사업자인 한국철도공사에 비해 상당히 불리한 조건으로 철도시설을 이용하게 될 가능성이 존재하므로, 철도사업법 제31조의 규정은 공정한 경쟁을 보장하기에 매우 미흡한 규정이라 할 수 있다.

한편, 철도관제권을 한국철도공사가 독점하고 있는 현재의 상황도 경쟁사업자와의 공정한 경쟁에 장애물로 작용할 수 있다. 철도·항공·해상 관제권 등은 원래 국가사무로서 현재 항공관제권과 해상관제권은 정부에서 담당하고 있다. 그러나, 철도관제권의 경우 지금까지는 일반철도와 고속철도에 있어서 한국철도공사만이 유일한 철도사업자로서 철도운영을 독점하였기 때문에 국가는 철도관제를 한국철도공사에 위탁하여 수행하여 왔다.

이와 관련하여 철도산업발전기본법 제38조 및 이에 따른 동법 시행령 제50조 제3항은 철도교통관제시설의 관리업무 및 철도교통관제업무를 국토교통부령에 정하는 바에 따라 ‘한국철도시설공단’ 또는 ‘철도운영자’에게 위탁할 수 있도록 규정하고 있으나, 실제로 국토교통부령인 철도산업발전기본법 시행규칙 제12조는 철도교통관제시설의 관리업무 및 철도교통관제업무를 한국철도공사에게 위탁하고 있다.

이와 같이 한국철도공사가 철도관제권을 가지고 있는 상태에서 경쟁사업자가 동일 노선에 참여하게 된다면 선로사용시간대의 공정한 배분 등 공정한 경쟁이 이루어지라는 보장이 없으므로, 한국철도공사의 관제권 보유는 새로운 사업자의 시장진입 및 공정한 경쟁을 가로막는 장애물로 작용하고 있다.

2. 철도산업의 공익성 관련 현행 법제의 문제점

철도는 국민에게 여객운송과 화물운송 서비스를 제공함으로써 여행 및 이동과 상품의 거래를 가능케 하는 국가의 기간산업이므로, 공익적인 특성을 지니고 있다. 이러한 공익적 특성에 기초하여 철도사업자는 고객에게 안정적으로 서비스를 공급할 의무를 지니며, 철도산업발전기본법과 철도사업법은 서비스의 안정적 공급을 보장하기 위하여 일정한 제도적 장치를 두고 있다.

또한, 철도서비스의 공익적 특성 때문에 철도운영부문에 적자가 발생하는 경우 국가는 국민의 세금으로 마련된 공적자금으로 경영적자를 보충하여 주고 있는데, 이는 지금까지 일반철도와 고속철도 부문에서 철도운송서비스를 독점적으로 공급하여 온 한국철도공사의 방만한 경영과 같은 도덕적 해이를 불러일으키는 주요원인이 되었다. 그리고 이러한 철도산업의 만성적 적자구조는 국민의 세금을 지속적으로 투입되도록 함으로써 결국에는 국민부담의 증가가 가중되어 철도서비스의 안정적 공급을 어렵게 하고 있으며 철도시설에 대한 재투자를 어렵게 만드는 주요 원인이 되고 있다.

다음에서는 철도산업발전기본법과 철도사업법을 중심으로 철도서비스의 공익적인 특성에서 요구되는 ‘서비스의 안정적 공급’과 ‘적자구조 개선의 필요성’이라는 측면에서 현행법상 제도적 장치의 문제점을 살펴보기로 하겠다.

(1) 회계미분리로 인한 만성적 경영적자의 문제

현행 철도사업법 제32조는 철도사업자에게 회계구분의 의무를 부여하면서 단순히 철도사업에 관한 회계와 철도사업 외의 사업에 관한 회계만을 구분하도록 규정하고 있다.

즉 현행의 회계분리방식은 자산·부채가 분리되지 않은 간접비 배분방식이다. 이와 같이 세분화되어 있지 않은 회계분리 규정 하에서는 화물운송비용이 매출의 2배나 투입되고 있고, 차량정비·시설유지보수 비용으로 수입의 각각 20%가 투입되는 등 과도한 비용지출이 초래되고 있으며, 여객·화물·차량정비 등 각 분야의 다양한 기능을 구분하여 계산하기가 어렵다는 문제가 있다.⁴⁹⁷⁾

특히 한국철도공사가 한국철도시설공단으로부터 위탁받은 철도시설유지보수 부문의 경우 이에 관한 명확한 회계분리 및 시행기준이 미흡하므로, 고속철도 유지보수비가 일년에 1천억원이 드는데 비하여 일반철도 유지보수비에 연간 6천억원이 소요됨으로써 만성적인 경영적자를 초래하고 있으며, 일반철도 유지보수비의 대다수를 차지하는 인건비의 비중은 무려 71.6%에 달하여 노동집약적 구조로 운영되고 있다.⁴⁹⁸⁾

그런데, 철도시설의 유지보수는 철도공사가 독점적으로 시행하고 있으므로 적정 유지보수비용이 어떠한 수준인가조차 불확실한 상황이다. 다만, 유지보수인원 1인당 열차운행거리는 한국이 12.8km인데 반하여 독일은 21.9km, 스위스는 무려 34.2km에나 달하고 있으므로, 우리나라의 유지보수비용이 얼마나 높은지를 대강 추측할 수 있다.⁴⁹⁹⁾ 게다가 실제 유지보수에 사용되는 자재비 등은 2005년에 1,136억원이던 것이 2012년에는 988억원으로 열차운행거리가 증가함에도 불구하고 꾸준히 감소하고 있으나, 유지보수비 중 인건비는 2005년에는 3,447억원이던 것이 2012년에는 4,312억원으로 오히려 25.1%나 증가한 문제가 있다.⁵⁰⁰⁾

이와 같이 미세분화된 현행 회계규정 하에서는 한국철도공사의 경영비효율성의 원인이 무엇인지를 객관적으로 분석하기가 어렵고, 이로

497) 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -」, 글로벌 리더십 과정 정책보고서, 2014.6, 37면.

498) 위의 글, 41면.

499) 위의 글.

500) 위의 글.

인해 2013년에는 한국철도공사의 부채가 17.6조원에 육박함으로써 철도산업에 만성적인 경영적자가 지속되고 있다.⁵⁰¹⁾

(2) 적자노선의 안정적 서비스 공급의 어려움

철도는 공익적 서비스의 특성을 지니고 있으므로 현행 철도산업발전기본법 제32조는 제1항에서 “철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(공익서비스비용)은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자(원인제공자)가 부담하여야 한다”고 규정함으로써 노약자 등 운임할인과 벽지노선 운영 등으로 인한 철도사업자의 손실발생에 대하여 정부가 의무적으로 공익서비스 보상(PSO : Public Service Obligation)을 해주도록 규정하고 있다.

또한 동조 제2항에서는 원인제공자가 부담하는 공익서비스 비용의 범위로서, 철도운영자가 다른 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적에 위하여 철도운임·요금을 감면할 경우 그 감면액(제1호), 철도운영자가 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 철도이용수요가 적어 수지균형의 확보가 극히 곤란하여 벽지의 노선 또는 역의 철도서비스를 제한 또는 중지하여야 되는 경우로서 공익목적에 위하여 기초적인 철도서비스를 계속함으로써 발생하는 경영손실(제2호), 철도운영자가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용(제3호)을 규정하고 있다.

그러나 철도산업발전기본법이 공익서비스 보상의무(PSO)를 규정하고 있음으로 인하여, 이러한 보상을 받는 철도사업자는 보상에 안주함으로써 경영개선을 위한 노력을 경주하지 않고 있다는 문제가 있다. 이처럼 철도사업자가 비효율적 경영을 통해 비용을 계속 증가시킬 경우에는 공익서비스 보상의무(PSO)로 인한 보상액이 지속적으로 증가할 수밖에 없다는 문제가 발생하며, 현재 벽지노선의 철도부문

501) 위의 글, 37면.

보상액은 km당 1.17억원으로 전국 벽지노선을 운행하는 버스부문 지원액의 무려 57배에 달하고 있으며,⁵⁰²⁾ 이와 같이 공익서비스 보상액이 지속적으로 증가할 경우에는 해당 철도노선을 폐지할 수밖에 없는 상황에 도달할 수 있다.

<표 3-4-1> PSO 대상, 비대상 노선간 인건비 비중 비교('10년 기준)

구 분		총비용대비 인건비비중	총비용대비 자산관련경비 비중	자산관련경비 대비 인건비 비중
PSO 비대상	평 균	21.83	16.36	133.4
	경인선	23.30	11.83	197.0
	경전선	25.16	21.75	115.7
	일산선	19.78	32.33	61.2
PSO 대상	평 균	47.33	18.88	250.8
	동해 남부선	49.08	20.34	241.3
	영동선	48.18	16.32	295.3
	태백선	42.87	13.94	307.6

자료: 배석주, “철도운영 경쟁체제 관련 철도관련 법령 소개”, 17-18면. (단위 : %)

502) 배석주, “철도운영 경쟁체제 관련 철도관련 법령 소개”, 『네트워크 산업법제연구 -전력 및 철도산업을 중심으로- 제4차 전문가 워크숍 자료집』, 2014.5.21., 17면.

제 2 절 철도산업 관련 법제 개선방안

1. 철도산업의 공정한 경쟁 관련 법제 개선방안

(1) 철도산업발전기본법상 철도시설 사용계약의 개선방안

새로운 경쟁사업자가 철도사업자로서 철도시설을 이용하기 위해서는 철도산업발전기본법 제31조에 따른 관리청의 허가를 받거나 철도시설관리자와 철도시설 사용계약을 체결해야 한다. 그런데 특히 철도시설 사용계약과 관련하여, 철도시설의 출자 주체에 따라 철도시설 관리자가 달라질 수 있으므로 신규사업자는 누구와 이러한 계약을 체결해야 할지 불분명하게 된다. 따라서, 철도시설을 보유하지 못한 신규사업자가 철도시설 사용계약을 통해 활발히 철도운영부문에 진입하도록 하기 위해서는 철도산업발전기본법 제31조를 개정하여 철도시설 사용계약의 상대방을 어떠한 주체가 될지 불확실한 ‘철도시설관리자’로 표시하지 않고 국가로부터 철도시설의 관리를 위탁받은 ‘한국철도시설공단’이라고 규정함으로써 철도시설의 출자주체가 누구이든 간에 한국철도시설공단이 철도시설사용계약 체결의 상대방이 될 수 있도록 획일화시킬 필요가 있다.

이와 관련하여, 철도기반시설에 대한 비차별적 접근 및 철도기반시설의 이용에 관한 요금징수의 원칙을 정하고 있는 독일 「철도기반시설이용규칙(Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung - EIBV)」에서는 철도기반시설회사(Eisenbahninfrastrukturunternehmen) 등 선로운영자(Betreiber der Schienenwege)가 일률적으로 철도기반시설 사용계약의 상대방이 되도록 규정하고 있는데, 이는 참고할 만하다.

< 독일 철도기반시설이용규칙

(Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung) >

§ 6 Antragstellung(신청)

(1) Zugangsberechtigte können bei dem Betreiber der Schienenwege jederzeit einen Antrag auf Zuweisung von Zugtrassen stellen, soweit in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist. (이 명령에서 다르게 규정하지 않는 한, 접근권자는 선로운영자에게 언제든지 열차노선의 배정신청을 할 수 있다.)

§ 13 Rahmenverträge(약관계약)

(1) Ein Betreiber der Schienenwege und ein Zugangsberechtigter können einen Rahmenvertrag über die Benutzung von Schienenwegkapazität in dem betreffenden Netz schließen, der eine Laufzeit von mehr als einer Netzfahrplanperiode hat. (선로운영자와 접근권자는 해당 철도망에서의 철도수용력 사용에 대한 약관계약을 체결할 수 있다.)

또한 앞에서 지적한 바와 같이, 철도산업발전기본법 시행령 제35조 제2항의 철도시설 사용계약과 관련하여 신규사업자는 어떠한 시설에 대해서는 ‘선로 등 사용계약’을 체결해야 하고 또한 어떠한 시설에 대해서는 국토교통부의 ‘허가’를 받아야 하는지가 불분명하므로, ‘허가 사항’과 ‘계약체결 사항’을 구별하여 그 판단기준을 시행령에서 명확히 규정할 필요가 있다.

특히 철도산업발전기본법 시행령 제35조는 그 제목을 「철도시설의 사용계약」이라고 하면서도 제2항에서는 ‘선로 등 사용계약’이라는 협소한 표현을 사용하고 있고, 특히 제3항에서는 철도시설 사용계약에 필수적으로 포함되어야 할 조건으로, 투입되는 철도차량의 종류 및

길이(제1호), 철도차량의 일일 운행횟수·운행개시시각·운행종료시각 및 운행간격(제2호), 출발역·정차역 및 종착역(제3호), 철도운영의 안전에 관한 사항(제4호), 철도여객 또는 화물운송서비스의 수준(제5호)을 명시하고 있는데, 이러한 내용은 대체로 ‘선로 등 사용계약’과 관련된 조건이라 할 수 있으므로, 마치 철도산업발전기본법 시행령 제 35조의 철도시설 사용계약은 ‘선로 등 사용계약’만을 의미하는 것으로 해석될 우려가 있다.

따라서, 철도산업발전기본법 시행령 제35조를 개정하여 제2항에서는 ‘선로 등 사용계약’과 관련된 내용을 규정하고 제3항에서는 ‘비선로시설의 사용계약’과 관련된 내용을 별도로 규정하여 비선로시설의 범위와 계약내용 및 계약조건 등을 명확히 제시해 줌으로써 ‘비선로시설의 사용계약’이 활성화 될 수 있도록 할 필요가 있다.

(2) 사업용 철도노선 유형의 세분화 및 노선별 면허부여의 필요성

새로운 경쟁사업자가 철도운영부문에 진입함에 있어서는 해당 노선이 전체적인 철도노선에서 차지하는 비중과 특성을 명확히 파악할 수 있어야 시장진입 이후의 운영비용과 요금조건 등을 예측하여 사업성 평가를 할 수 있다. 특히 사업용 철도노선의 유형은 철도사업자 면허부여와 긴밀한 관련을 갖는데, 이를 위해서는 단순히 사업용 철도노선으로 노선번호, 노선명, 기점(起點), 종점(終點), 중요 경과지 및 정차역 등만을 고시하면 되는 것으로 규정하고 있는 철도사업법 제4조를 개정함으로써, 사업용 철도노선을 여객철도와 화물철도로 구분하고 특히 여객철도와 관련하여 운행지역과 운행거리 및 운행속도에 따른 사업용 철도노선의 유형을 세분화하여, 이에 따라 철도사업 면허의 내용을 구체화할 필요가 있다. 이와 관련하여, 구체적인 대안을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 사업용 철도노선을 그 「업종」에 따라 여객철도와 화물철도로 구분하고 이러한 업종구분에 따라 달리 면허를 부여할 필요가 있다.

일본 철도사업법(鐵道事業法)에서도 노선별·업종별 사업면허 부여를 원칙으로 하고 있다.

< 일본 철도사업법(鐵道事業法) >

第三条 (許可) 1. 鐵道事業を經營しようとする者は、国土交通大臣の許可を受けなければならない。(철도사업을 경영하려는 자는 국토교통대신의 허가를 받아야 한다.)

2. 鐵道事業の許可は、路線及び鐵道事業の種別(前条第一項の鐵道事業の種別をいう。以下同じ。)について行う。(철도 사업 허가는 노선 및 철도사업의 종별(전조 제1항의 철도 사업의 종류를 말한다. 이하 동일)에 대해 실시한다.)

3. 第一種鐵道事業及び第二種鐵道事業の許可は、業務の範圍を旅客運送又は貨物運送に限定して行うことができる。(제1종 철도사업 및 제2종 철도사업 허가는 업무의 범위를 여객운송 또는 화물운송에 한정할 수 있다.)

4. 一時的な需要のための鐵道事業の許可は、期間を限定して行うことができる。(일시적 수요를 위한 철도사업 허가는 기간을 한정해서 할 수 있다.)

우리나라의 육상운송사업에서도 육상운송의 종류를 여객자동차운송과 화물자동차운송으로 나누고, 각 부문별로 여객자동차운수사업법과 화물자동차운수사업법을 달리 적용하고 있으며, 각각의 근거법에 따라 별개의 사업면허가 부여되고 있다. 그리고 여객자동차운송의 경우 여객자동차운수사업법 제3조에 따른 노선별 운송사업을 기준으로 제4조에 따른 면허를 받고 있다.

< 여객자동차운수사업법 >

제 3 조(여객자동차운송사업의 종류) ① 여객자동차운송사업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 노선(路線) 여객자동차운송사업: 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간(이하 “노선”이라 한다)을 정하여 여객을 운송하는 사업
2. 구역(區域) 여객자동차운송사업: 사업구역을 정하여 그 사업 구역 안에서 여객을 운송하는 사업
3. 수요응답형 여객자동차운송사업: 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농어촌을 기점 또는 종점으로 하고, 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업

② 제1항 제1호 및 제2호의 여객자동차운송사업은 대통령령으로 정하는 바에 따라 세분할 수 있다.

제 4 조(면허 등) ① 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부 장관의 면허를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 면허를 받거나 시·도지사에게 등록하여야 한다.

② 제1항에 따른 면허나 등록을 하는 경우에는 제3조에 따른 여객자동차운송사업의 종류별로 노선이나 사업구역을 정하여야 한다.

앞으로 철도운송사업의 효율적인 관리를 위해서는 철도운영부문에 서도 이와 같은 노선별 사업면허 부여가 필요하다. 이를 위해서는 그

선행조건으로 사업용 철도노선이 여객운송과 화물운송으로 분류되어 고시될 필요가 있다.

다음으로, 여객철도와 관련하여, 「운행지역 및 운행거리」에 따른 사업용 철도노선으로서, 2~3개 이상의 광역지방자치단체를 통과하거나 일정 거리 이상으로 구성된 노선에 대해서는 간선철도로 분류하고 나머지는 지선철도로 분류할 필요가 있는데, 이는 이미 국토교통부가 실무상 사용하고 있는 사업용 철도노선의 분류체계에 따른 것이다. 특히 이와 같은 간선철도와 지선철도의 구분은 향후 지선철도의 활발한 운영을 위해 지선철도 부분에 신규사업자가 적극적으로 참여하도록 정책을 추진하기 위한 전제로서도 필요하다고 할 수 있다.

한편, 여객철도와 관련하여, 「운행속도」에 따른 사업용 철도노선으로서, 운행속도 300km/h 이상으로 운행되는 노선은 고속철도노선, 운행속도 200km/h 이상 300km/h 미만으로 운행되는 노선은 준고속철도노선, 운행속도 200km/h 미만으로 운행되는 노선은 일반철도노선으로 분류할 필요가 있다. 현재 철도운송서비스는 운행속도에 따른 요금체계가 아니라 KTX, 새마을, 무궁화 등 상품명에 따른 요금체계를 가지고 있다. 한국철도공사 이외의 다른 사업자가 철도운송서비스를 제공할 경우 KTX, 새마을, 무궁화 등 기존의 상품명과 상이한 명칭을 사용할 것을 예상할 수 있는데 이때 경쟁사업자의 유사상품 간 요금체계의 비교와 요금수준의 판단에 있어서 어려움을 겪을 수 있다. 그러므로 운행속도에 따른 사업용 철도노선 구분은 향후 여러 신규사업자가 철도운영부문에서 다양하고 차별화된 철도운송서비스를 제공할 경우에 적절한 요금체계를 결정함에 있어서 중요한 기준이 될 수 있다.

그런데, 향후에 이와 같이 세분화된 사업용 철도노선에 따라 노선별 철도면허 체계를 도입하는 경우, 신규사업자가 개개의 노선별로 모두 사업면허를 받기란 매우 번거롭고 비용과 시간이 많이 소요되는 일이므로, 철도면허는 크게 여객운송면허와 화물운송면허로 나누어 발급

받도록 하고, 세부노선별 운행과 관련하여서는 운행하려는 노선에 따라 별도의 허가를 받도록 하는 방법도 생각해볼 수 있다.

< 항공법 >

제112조(국내항공운송사업 및 국제항공운송사업) ① 국내항공운송사업 또는 국제항공운송사업을 경영하려는 자는 국토교통부장관의 면허를 받아야 한다. 다만, 국제항공운송사업의 면허를 받은 경우에는 국내항공운송사업의 면허를 받은 것으로 본다.

참고로, 현행 항공법 제112조 제2항에서는 항공운송사업의 면허를 국내항공운송사업과 국제항공운송사업으로 나누어 받도록 하고 정기편 운항을 하려는 경우에는 별도로 노선별 허가를 받도록 하고 있다.

(3) 독립적 제3자의 철도시설 유지보수 담당과 차량임대 및 정비관리 사업의 신설 필요성

철도산업발전기본법 제20조에 따르면 철도시설의 소유권은 국가에게 있고 그 관리권한은 한국철도시설공단에게 있다. 따라서 철도시설의 유지보수 시행업무도 한국철도시설공단이 직접 담당해야 하지만, 현행 철도산업기본법 제38조는 철도시설유지보수 시행업무를 한국철도공사에 위탁함으로써 한국철도공사가 철도 네트워크를 사실상 지배하고 있음은 앞에서 살펴본 바와 같다.

만일 현 상태와 같이 한국철도공사가 철도시설의 유지보수권한을 그대로 보유하도록 한다면 한국철도공사는 철도시설의 유지보수비용을 높게 책정하여 경쟁사업자에게 불리하게 많은 비용을 부담시킬 우려가 있다. 따라서 철도운영부문에서 공정한 경쟁을 조성하기 위해서는 한국철도공사의 철도시설의 유지보수를 한국철도시설공단이 직접 시행하거나 또는 한국철도시설공단으로부터 업무를 위탁받은 독립적

인 제3자로 하여금 이를 담당하도록 해야 함은 당연하다. 참고로, 영국에서는 기존철도의 개량 및 유지보수 업무는 철도운영자가 아니라 철도시설관리자인 Network Rail이 담당하고 있다. 또한, 독일 철도기본법(Allgemeines Eisenbahngesetz) 제2조 (3a)에서도 철도기반시설회사가 철도선로의 운영, 건설, 유지를 담당할 권한을 가지고 있음을 명시하고 있다.

< 독일 철도기본법(Allgemeines Eisenbahngesetz) >

§ 2 Begriffsbestimmungen(개념정의)

(3a) *Betreiber der Schienenwege ist jedes Eisenbahninfrastrukturunternehmen, das den Betrieb, den Bau und die Unterhaltung der Schienenwege der Eisenbahn zum Gegenstand hat, mit Ausnahme der Schienenwege in Serviceeinrichtungen. (선로운영자는 서비스시설의 선로를 제외한 철도선로의 운영, 건설, 유지를 목표로 하는 개별 철도기반시설회사이다.)*

한편, 철도운영부문에 새로이 진입한 경쟁사업자들이 고가의 철도차량을 모두 직접 구매하여 보유하기에는 재정적인 부담이 과도하므로 이들의 시장진입을 돕기 위해서는 독립적인 제3자의 철도차량 임대 및 정비관리 사업이 철도사업법에 제도화될 필요가 있다.

영국에서는 25개의 사업자가 프랜차이즈 방식으로 국내 여객운송사업을 담당하고 있으므로, 프랜차이즈 계약 종료에 따른 철도사업자의 부담을 덜어주고자 독립적인 7개의 차량임대회사가 이들에게 차량임대 서비스를 제공하여 줌으로써 철도운영부문에서 시장진입의 부담을 낮춰주고 있는데, 이는 참고할 만하다.

(4) 경쟁사업자의 비차별적인 철도시설 접근권 보장의 필요성

우리 철도사업법은 제2조 제8호에서 “철도사업자란 「한국철도공사법」에 따라 설립된 한국철도공사 및 제5조에 따라 철도사업 면허를 받은 자를 말한다”고 규정함으로써 한국철도공사 이외의 경쟁사업자가 존재할 수 있음을 예정하고 있지만, 철도시설의 공동활용을 위한 협정체결을 규정하고 있는 철도사업법 제31조를 두고 있을 뿐, 이러한 협정체결을 강제하거나, 이러한 협정체결과정에서 경쟁사업자에 대한 비차별적 협정체결을 보장하는 철도시설 접근권 보장규정은 두고 있지 않다.

철도시설과 철도운영부문을 분리하여 경쟁이 활발하게 도입되어 있는 영국에서는 1993년 철도법(Railway Act 1993) 제17조에서 「접근협정(Access Agreement)」이라는 표제 하에 철도운송사업자의 철도시설에 대한 접근권을 보장하기 위하여 철도시설 접근협정을 강제하는 규정을 두고 있다.

< 영국 철도법(Railways Act 1993) >

17. Access agreements: directions requiring facility owners to enter into contracts for the use of their railway facilities(제17조 접근협정 : 시설 보유자가 철도시설 사용을 위하여 계약을 체결하도록 강제하는 명령)

(1) The Regulator may, on the application of any person, give directions to a facility owner requiring him to enter into an access contract with the applicant for the purpose specified in subsection (2) below; but no such directions shall be given if and to the extent that
-(신청이 있는 경우 규제기관은 아래의 제(2)항에 명시된 목적에 대하여 시설보유자가 신청자와 접근계약을 체결하도록 하는 명령을

내릴 수 있으나, 다음의 경우에는 내릴 수 없다)

(a) the facility owner's railway facility is, by virtue of section 20 below, an exempt facility;(제20조에 의하여 시설보유자의 철도시설이 접근협정 체결 면제시설인 경우)

(b) performance of the access contract, if entered into, would necessarily involve the facility owner in being in breach of an access agreement or an international railway access contract; or(접근계약의 이행이 시설 보유자로 하여금 접근협정 또는 국제적인 철도접근계약을 위반하도록 하는 경우 또는)

(c) as a result of an obligation or duty owed by the facility owner which arose before the coming into force of this section, the consent of some other person is required by the facility owner before he may enter into the access contract.(본조 발효 이전에 발생한 시설보유자의 의무 또는 책임의 결과로 시설보유자가 접근계약을 체결하기 전에 다른 이들의 동의를 구하여야 하는 경우)

또한, 독일 철도기본법 제14조에서는 「철도기반시설의 이용(Zugang zur Eisenbahninfrastruktur)」이라는 표제 하에 철도기반시설회사는 철도기반시설의 차별 없는 이용과 자사에 의해 공급되는 서비스의 차별 없는 제공을 보장할 의무가 있음을 선언하고 있다.

< 독일 철도기본법(Allgemeines Eisenbahngesetz) >

§ 14 Zugang zur Eisenbahninfrastruktur(철도기반시설의 이용)

(1) Eisenbahninfrastrukturunternehmen sind verpflichtet, die diskriminierungsfreie Benutzung der von ihnen betriebenen Eisenbahninfrastruktur und die diskriminierungsfreie Erbringung der von ihnen angebotenen Leistungen in dem durch eine auf Grund des

§ 26 Abs. 1 Nr. 6, 7 und Abs. 4 Nr. 1 ergangenen Rechtsverordnung bestimmten Umfang zu gewähren. (철도기반시설회사는 제26조 제1항 제6호, 제7호와 제4항 제1호에 근거하여 공포된 법령으로 정한 범주에서 자사에 의해 운영되는 철도기반시설의 차별 없는 이용과 자사에 의해 공급되는 서비스의 차별 없는 제공을 보장할 의무가 있다.)

이에 따라 독일 철도기반시설이용규칙(EIBV) 제9조에서는 「선로에 관한 조정절차 및 결정절차(Koordinierungs- und Entscheidungsverfahren für Schienenwege)」라는 표제 하에 선로운영자로 하여금 열차노선의 배정신청에 관하여 비차별적인 결정을 할 것을 규정하고 있으며, 노선배정과 관련하여 합의가 이루어지지 못한 경우에는 조정절차와 결정절차를 거칠 수 있도록 규정하고 있다.

< 독일 철도기반시설 이용규칙

(Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung) >

§ 9 Netzfahrplanerstellung, Koordinierungs- und Entscheidungsverfahren für Schienenwege(광역운행시간표, 선로에 관한 조정절차 및 결정절차)

(1) Die Betreiber der Schienenwege haben, so weit wie möglich, allen Anträgen auf Zuweisung von Zugtrassen stattzugeben. Über Anträge auf Zuweisung von Zugtrassen darf ein Betreiber der Schienenwege nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich entscheiden. (선로운영자는 가능한 한 열차노선의 배정에 대한 모든 신청을 허가해야 한다. 열차노선의 배정신청에 관하여 선로운영자는 객관적으로 정당한 근거 없이 편파적으로 결정해서는 안 된다.)

(2) Die Vorhaltung von Schienenwegkapazität für Instandhaltungszwecke ist im Rahmen der Netzfahrplanerstellung zu berücksichtigen. Die Betreiber der Schienenwege sind verpflichtet, die Instandhaltung der Schienenwege so zu betreiben, dass die Interessen der Zugangsberechtigten nicht mehr als notwendig beeinträchtigt werden. (유지 목적을 위한 철도수용능력의 항의는 광역운행시간표의 작성 범주 내에서 고려될 수 있다. 선로운영자는 접근권자의 이익이 필요 이상으로 침해되지 않도록 철도를 유지할 의무가 있다.)

(3) Liegen bei der Netzfahrplanerstellung Anträge über zeitgleiche, miteinander nicht zu vereinbarende Zuweisungen vor, hat der Betreiber der Schienenwege durch Verhandlungen mit den Zugangsberechtigten auf einvernehmliche Lösungen hinzuwirken. Er kann dazu Zugtrassen anbieten, die von den beantragten Zugtrassen abweichen. Die Grundsätze dieses Koordinierungsverfahrens sind in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen festzulegen. (광역운행시간표 작성시에 동시에, 서로 합의될 수 없는 배정신청이 제출된다면, 선로운영자는 접근권자와의 협상을 통해 동의가능한 해결책이 효력을 발휘하도록 하여야 한다. 더욱이 선로운영자는 신청된 열차노선과 다른 열차노선을 제공할 수 있다. 이러한 조정절차의 원칙은 선로망-이용조건에서 확정될 수 있다.)

(4) Kommt eine Einigung nicht zustande, soll der Betreiber der Schienenwege vorbehaltlich der Rechte der Zugangsberechtigten, die sich aus § 13 ergeben, und vorbehaltlich der Bestimmungen des § 19 nach Maßgabe folgender Reihenfolge entscheiden: (합의가 이루어지지 못하면, 선로운영자는 제13조에서 기인하는 접근권자의 권리에 근거하여, 그리고 제19조의 결정에 근거하여 다음 순서에 따라서 결정하여야 한다.)

1. *vertakteter oder ins Netz eingebundener Verkehr*, (중단된 또는 연결된 교통망으로,)

2. *grenzüberschreitende Zugtrassen*, (국경을 지나는 열차노선,)

3. *Zugtrassen für den Güterverkehr*. (화물운송을 위한 열차노선.)

Abweichungen von dieser Reihenfolge sind insbesondere aus Gründen der sicheren Durchführung von Zugfahrten möglich. Bei seiner Entscheidung hat der Betreiber der Schienenwege die Auswirkungen auf andere Betreiber der Schienenwege angemessen zu berücksichtigen. (이러한 순서에서 예외는 특히 열차운행의 안전한 수행을 근거로 가능하다. 철도운영자는 결정 할 때 다른 선로운영자에 대한 영향을 적절히 고려해야 한다.)

이를 참고하여, 우리나라에서도 철도사업법 제31조를 개정함으로써 철도시설의 공동활용에 대한 사업자간 합의가 이루어지지 않는 경우에는 조정심의위원회의 심의를 거쳐 직권조정 등의 조치를 할 수 있는 규정을 마련할 필요가 있으며, 새로운 경쟁사업자가 한국철도공사와 동등한 조건으로 협정을 체결할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.

한편, 철도관제권을 한국철도공사가 독점하고 있는 현재의 상황도 경쟁사업자와의 공정한 경쟁에 장애물로 작용할 수 있으므로, 한국철도공사에게 철도교통관제시설의 관리업무 및 철도교통관제업무를 위탁하고 있는 철도산업발전기본법 시행규칙 제12조를 개정함으로써 한국철도공사로부터 철도관제권을 환수하고 중립적인 제3의 기관이라 할 수 있는 한국철도시설공단에 이를 위탁할 필요가 있다. 참고로, 영국에서는 중립적인 철도시설회사라 할 수 있는 NR(Network Rail)이 관제권을 행사하고 있으며, 프랑스에서도 2010년에 철도운영회사인 SNCF로부터 관제권을 독립시켜 철도시설공단인 RFF 산하에 관제기구인 DCF를 두고 있다.

2. 철도산업의 공익성 관련 법제 개선방안

(1) 회계처리기준의 세분화로 인한 경영적자 개선

철도산업의 공익성으로 인해 국민에서 철도서비스를 안정적으로 공급하기 위해서는 만성적 경영적자로 인해 초래되는 국민의 세금부담을 줄일 수 있어야 한다. 그러나, 현행 철도사업법 제32조에서는 철도사업에 관한 회계와 철도사업 외의 회계만을 구분하고 있을 뿐이고, 이러한 회계의 불분명성 때문에 철도공사의 방만한 경영이 지속되고 있는 것이므로, 회계분리를 통해 비용의 투명성을 확보하기 위해서는 추가적으로 여객운송과 화물운송 간의 회계구분, 철도구간 노선별 회계구분 등이 필요하다. 또한 자산과 비용 및 부채의 회계처리에 있어서도 구체적인 항목별 세분화된 회계분리규정이 필요하다.

참고로, 일본의 「철도사업회계규칙(鐵道事業會計規則)」에서는 수입(收入), 비용(費用), 유동자산(流動資産), 재고자산(棚卸資産), 고정자산(固定資産), 유동부채(流動負債), 고정부채(固定負債), 자본(資本)으로 회계를 분리하여 기입할 것을 규정하고 있으며, 특히 비용과 관련하여서는 전기선로보존비(電路保存費), 차량보존비(車兩保存費), 운전비(運轉費), 운수비(運輸費), 선로관리비(線路管理費), 전기선로관리비(電路管理費), 차량관리비(車兩管理費), 운전관리비(運轉管理費), 운수관리비(運輸管理費) 등을 나누어 기입할 것을 규정하고 있는데, 우리도 이러한 세분화된 철도회계규칙을 마련할 필요가 있다.

한편, 용산사업 사례처럼 부수 사업의 부실이 철도공사 본연의 기능인 운송사업 및 철도운영 전체 부실로 이어지지 않도록 고리를 단절할 필요가 있으므로, 현행 부대사업의 범위를 관광 등 철도운송사업과 관련된 사업으로 조정하고, 자산개발 등은 조직 및 회계 분리를 통해 투명화할 필요가 있다.⁵⁰³⁾

503) 「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로」, 앞의 글, 42면.

(2) 최저보조금 입찰제 도입으로 인한 적자노선에서의 안정적 서비스 공급의 도모

철도산업발전기본법 제32조는 공익서비스보상(PSO)을 통해 적자노선에서 발생하는 손실을 보상해주고 있다. 동조에 따르면 원래 공익서비스보상(PSO)이란 “철도운영자가 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 철도이용수요가 적어 수지균형의 확보가 극히 곤란하여 벽지의 노선 또는 역의 철도서비스를 제한 또는 중지하여야 되는 경우로서 공익목적에 위하여 기초적인 철도서비스를 계속함으로써 발생하는 경영손실을 보상해주는 것”이지만, 우리나라에서는 이러한 공익서비스보상이 한국철도공사의 방만한 경영의 원인이 되고 있고 보상액이 점차 늘어남으로써 국민의 세금부담도 가중됨으로써 철도서비스의 안정적인 서비스 공급이 불가능한 상황에 이르고 있음은 앞에서 살펴본 바와 같다.

영국의 경우, 적자노선에 들어가는 공적자금 보조의 부담을 줄이기 위해 특정선로에 대한 사업자를 선정하기 위해 경쟁적 입찰과정을 거치는데, 흑자노선의 경우는 최다입찰제로 가장 많은 납부금을 제시하는 사업자에게 해당 노선을 배정하고, 적자노선의 경우는 최저보조금 입찰제로 국가에게 가장 적은 보조금을 요구하는 사업자에게 해당 노선을 배정한다. 특히 적자노선과 관련하여서는 우리도 이러한 방식의 최저보조금입찰제를 도입하여 가장 비용효율성이 높은 사업자를 선정하는 방식을 도입할 필요가 있다.

또한, 현재 많은 적자노선이 유지되고 있는 주요원인 중 하나가 철도교통수요가 적은 지역에 대해서 해당 지방자치단체가 해당 노선을 유지하기를 요청하고 있기 때문이다. 이와 같이 공공목적 등을 위하여 지방자치단체 등이 요구하는 철도서비스를 제공하는 과정에서 경영손실이 발생하는 경우에는 공익서비스보상을 규정하고 있는 해당

지방자치단체 등이 철도운영자의 손실을 부담하는 주체임을 명확히 할 필요가 있다.

그런데, 철도산업발전기본법 제32조 제1항에서는 “철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자(이하 “원인제공자”라 한다)가 부담하여야 한다”고 규정함으로써 원인제공자를 “국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자”로 표시하고 있으며, 이중 “당해 철도서비스를 직접 요구한 자”에 지방자치단체가 포함되는지는 해석상 명확하지 않다. 그러므로, 철도발전기본법 제32조 제1항의 규정을 개정하여 “철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용은 … (중략) … 국가 또는 지방자치단체 등(이하 “원인제공자”라 한다)이 부담하여야 한다”고 규정함으로써 지방자치단체가 해당 철도서비스의 요청자인 경우 원인제공자로서 공익서비스보상의 주체가 될 수 있음을 명확히 밝힐 필요가 있다.

한편, 철도산업발전기본법 제32조 제1항 제2호는 공익서비스 보상의 대상이 되는 철도서비스를 ‘벽지의 노선’ 및 ‘기초적인 철도서비스’로 한정하고 있었지만, 국가의 정책상 필요하거나 국민에게 공익적으로 필요한 철도서비스의 경우에는 이러한 공익적 서비스의 범위에 포함될 필요가 있다. 따라서, 철도산업발전기본법을 개정하여 공익서비스 보상의 대상이 되는 철도서비스를 ‘벽지의 노선’ 및 ‘기초적인 철도서비스’ 이외에도 ‘국가의 정책 및 공공목적 등을 위한 철도서비스’라고 확대할 필요가 있다.

제 4 편 종합검토

우리나라는 국가주도의 경제성장을 이룩하여 왔고, 지난 1970년대부터 1980년대에 통신, 철강, 전력산업 등 핵심기반산업을 중심으로 성장정책을 추진해 왔다. 그러나 1980년대 이후 핵심기반산업의 민영화 논의가 지속되었고 현재는 전력산업을 제외한 철강, 통신 산업은 완전 민영화되었다.⁵⁰⁴⁾

공공부문의 역할은 무엇인가. 세계적인 경쟁력이 부족한 국가의 경우 우리나라의 예와 같이 국가주도로 국영기업의 형태를 띠는 것이 경제발전에 더 기여할 수 있는 형태라는 주장도 있다.

민영화 또는 자유화 하는 것이 빠른 경제발전을 이루는 방법인가.

공공부분과 민간부분이라는 이분법적 거버넌스로 접근한다면 어떤 것이 정답이고 올바른 선택인지 결론을 낼 수 없다. 양쪽 모두 장단점을 가지고 있고 어떻게 운영하느냐, 국가별로 어떤 경제 상황 하에 있는냐에 따라 다른 결론이 나타날 것이기 때문이다.

또한 부채의 문제를 제외하고, 현재까지 독점체제로 유지되어 왔으나 전기소비자에게 안정적인 공급에 심각한 문제가 발생해 왔다고 보기 어렵기 때문에, 기존의 체제를 굳이 변화시키려는 것에 반감이 생길 수도 있을 것이다.

이 보고서에서는 네트워크 산업의 분야 중 전력산업과 철도산업에 관해 검토하였다.

그동안 우리나라에서 전력산업은 공공부분으로 분류되어 공익적인 시장, 공공서비스의 영역으로 취급되어 왔다. 그런데 이러한 방식은 산업발전 초기 단계에서 주로 나타나는 형태라 할 수 있다.

민간의 투자자본을 유치하기 어렵고 해당 산업에 대한 육성의 필요성과 국가전체에 미치는 경제적 영향을 고려할 때 국가예산을 지원하여 정부주도로 발전시켜 가게 되는 것이다. 그러나 이러한 경제성장

504) 김판석·홍길표, “핵심기반산업 발전을 위한 정부 및 공공부문의 역할 모색”, 한국행정학보 제45권 제4호, 2011. 겨울, 2면.

방식을 취했다고 할지라도 반드시 그 결과가 좋은 것은 아니다. 급속한 기술발전과 글로벌 경쟁의 심화, 글로벌 경제의 위기상황, 대규모 투자자금의 요청 등 여러 가지 경영의 위험상황에서 정부독점의 폐해나 실패의 가능성도 커지는 것이다.⁵⁰⁵⁾ 이러한 상황 하에서는 물론 해당 산업의 경쟁도입, 자유화를 요구하게 될 것이다.

결과적으로 산업발전의 단계와 국가의 해당 산업 육성 의지 등의 종합적인 판단하에 공공부문의 역할을 변화시킬 것인가를 결정하게 되는데, 전력산업의 경우는 어떤 단계에 와 있는가. 제6차 전력수급기본계획에 따르면, 최근 10년간 지속적으로 경제가 성장하였고, 전력수요도 꾸준히 증가세를 보이고 있는 것으로 분석되고 있다. 또한, 도시가스나 등유 등 타 에너지에 비해 낮은 전기요금은 전력사용량의 증가를 가져온 또 하나의 이유가 되고 있다.

제3차 전력수급기본계획 이후 불확실한 전력 사용량의 공급차질을 최소화하고자 정부의 노력은 계속되고 있으나 이를 구현하기 위한 시책은 미흡한 것으로 지적되고 있으며, 발전기가 고장 나는 사례, 정부가 계획한 발전소의 준공이 지연되거나 취소되는 사례도 발생하고 있어 향후에도 안정적인 전력공급을 낙관하기 어려운 상황이다.

전력산업의 구성하는 발전, 송전, 배전, 판매의 단계 중 송전과 배전은 서비스 생산비용의 측면에서 독점이 효율적이라고 판단되는 반면, 발전과 판매는 네트워크라 할 수 없고, 자연독점성도 낮다.⁵⁰⁶⁾

따라서 본문에서는 판매분야의 자유화, 경쟁도입에 대한 가능성을 제안하였다. 전력산업은 특수한 산업분야인 만큼 경쟁도입 이후에도 합리적이고 지속적인 규제정책과 경쟁정책이 적용될 필요가 있다. 산업진입에 관한 사전규제가 경쟁 문제를 감소시킬 수는 있으나 완전히 제거하기는 어려우므로 규제정책이 진입이후의 경쟁법 집행을 방해하

505) 김판석·홍길표, 앞의 논문, 7면.

506) 남일총, 앞의 보고서, 54면.

여서는 안 된다.

또한, 경쟁 집행은 규제의 배경과 규제의 목적을 고려하여야 한다. 전력산업의 경쟁집행과 규제의 목적은 서비스의 안정적 공급과 소비자 권익증진이라 할 것이다. 따라서 경쟁과 규제가 소비자들을 위한 시장을 만드는데 필수적이고 보완적인 역할을 수행하기 위해서는, 규제기관과 경쟁법 집행자들 사이에 긴밀한 협력이 필요하다.

또한, 시장에서 규제와 경쟁 집행이 아직 얼마동안은 공존할 것이 예상되지만, 사전적 규제에서 사후 통제로의 전환을 이루어야 할 것이며, 모든 규제는 경쟁의 왜곡 없이 소비자의 이익을 위한 것이 되도록 하여야 한다.

철도산업의 경우 2000년 대 이전까지는 舊 철도청에 의해 독점적으로 관리·운영되는 직영체제였으나, 회계의 불투명성 및 독점체제에 따른 비생산성으로 인해 경영적자가 누적되고 경영개선이 쉽지 않다는 구조적인 한계가 드러나자, 2000년대 초반부터 유럽 방식의 철도구조 개혁이 추진되었다. 2003년에는 철도사업법, 철도산업발전기본법, 한국철도시설공단법, 한국철도공사법 등 관련법이 제정되었으며, 이에 따라 종래부터 철도서비스를 독점적으로 공급하던 철도청을 대체하고 시설과 운영을 분리하여 철도운영부문에 경쟁을 도입하기 위해 2004년에는 철도시설공단, 2005년에는 한국철도공사 등이 출범하였다.

이러한 일련의 노력에도 불구하고 한국철도공사가 독점하고 있는 철도운영부문에 심각한 적자가 지속되고 있고 적자를 메꾸기 위해 투입되는 공적자금이 증가함에 따라 국민의 부담이 가중되어 일부 노선에서는 철도서비스의 안정적인 공급조차 불가능한 상황에 이르렀다. 이와 같이 한국철도공사가 철도서비스를 독점하고 있는 현행 체제의 비효율성을 극복하고 철도서비스를 더욱 저렴하고도 안정적으로 공급하기 위해서는 철도운영부문에 경쟁이 필요하지만, 현행 철도관련 법제는 공정한 경쟁 및 서비스의 안정적 공급을 실현하기에 미흡

한 점이 많다.

먼저, 철도산업에 공정한 경쟁을 도입하기 위한 현행 법제의 문제점과 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 철도산업발전기본법상 철도시설 사용계약은 계약상대방이 불분명하고 어떠한 철도시설에 대해 이러한 계약을 체결해야 할지도 불분명하므로 한국철도공사 이외에 새로이 면허를 발급받은 신규 철도사업자가 시장진입을 용이하게 하기 위해서는 철도시설 사용계약의 범위와 계약상대방을 분명히 밝히 필요가 있다.

둘째, 철도사업법에서는 사업용 철도노선 유형의 세분화 없이 대략적인 노선만을 고시하도록 하고 있는데, 향후 전 노선에서 경쟁사업자가 진입하는 경우 개별 노선별로 철도사업면허를 부여할 필요성이 있으므로, 여객운송이나 화물운송이나, 간선철도노선이나 지선철도노선이나, 그리고 고속철도노선이나 일반철도노선이나를 판단할 수 있는 세분화된 사업용 철도노선 고시의 근거가 필요하다.

셋째, 철도산업발전기본법에서는 한국철도공사에게 철도시설의 유지보수를 위탁하고 있는데 이는 사실상 한국철도공사로 하여금 철도시설을 독점적으로 지배하도록 함으로써 신규사업자는 높은 유지보수비용으로 인해 경쟁의 열위에 설 우려가 있으므로, 한국철도시설공단 등 독립적인 제3자가 철도시설의 유지보수를 담당할 필요가 있다. 또한, 철도차량을 구매할 자본이 부족한 신규사업자를 위해 독립적인 제3자로 하여금 차량임대 및 정비관리 사업을 담당하도록 함으로써 새로운 경쟁사업자의 시장진입을 돕는 장치가 철도사업법에 마련될 필요가 있다.

넷째, 철도사업법에는 철도시설 공동활용에 관한 협정체결과 관련된 규정만 있을 뿐 신규사업자의 비차별적인 철도시설 접근권에 대한 규정은 존재하지 않는다. 신규사업자가 한국철도사업자와 공정한 경쟁을 할 수 있도록 기반을 마련하기 위해서는 철도시설 공동활용에 관

한 협정이 결렬된 경우 이를 조정하여 협정체결을 강제할 수 있는 장치가 필요하며, 경쟁사업자가 철도시설에 대하여 한국철도공사와 동등한 조건으로 접근할 수 있도록 보장하는 규정이 필요하다.

다음으로, 안정적인 철도서비스 공급과 관련된 현행 법제의 문제점과 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 철도사업법상 회계분리 규정은 세분화된 회계기준을 제시하고 있지 못하므로 한국철도공사의 방만한 경영으로 인한 만성적 경영적자가 문제되고 있다. 그러므로, 철도사업법상 회계처리 기준을 사업별, 업종별, 노선별로 세분화함으로써 암묵적인 교차보조에 따른 비효율성과 비용낭비를 예방할 할 필요가 있다.

둘째, 철도산업발전기본법은 공익서비스보상(PSO)을 통해 적자노선에서 발생하는 손실을 보상해주고 있는데, 이러한 보상액이 점차 늘어남으로써 국민의 부담도 가중되고 적자노선의 안정적인 서비스 공급이 불가능한 상황에 이르고 있으므로, 이러한 문제를 해결하기 위해 적자노선에 대한 최저보조금 입찰제 등을 도입함으로써 공익서비스 보상에 대한 국민의 세금부담을 줄이고 철도서비스의 안정적인 공급을 보장할 필요가 있다.

참 고 문 헌

[제1편 총론]

연방네트워크규제청 웹사이트 - 연방네트워크규제청에 대한 개관,
www.bundesnetzagentur.de/cln_1411/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/UeberdieAgentur/ueberdieagentur-node.html 2014년 8월 6일
최종접속.

연방네트워크규제청 웹사이트 - 연방네트워크규제청의 기능과 조직,
http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1411/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/UeberdieAgentur/Akten-undOrganisationsplan/akten-undorganisationsplan-node.html 2014년 8월 6일 최종접속.

황태희, “독일 망규제청의 네트워크산업 규제”, 「네트워크 산업법제연구-전력 및 철도산업을 중심으로- 제7차 전문가 워크숍 자료집」, 한국법제연구원, 2014. 8. 25.

Britz/Hellermann/Hermes, 「EnWG Kommentar」(2. Auf.), C.H. Beck, 2010.

Felix Hojler, “Regulierung von Netzindustrien aus akonomischer Sicht”, Jörn Lüdemann(Hrsg.), 「Telekommunikation, Energie, Eisenbahn, Mohr Siebeck」, 2008.

Fetzer/Gross, Arndt/Fetzer/Scherer(Hrsg.), 「TKG Kommentar」, ESV, 2008.

Holznagel/Enaux/Nienhaus, 「Telekommunikationsrecht」(2. Aufl.)

Iris Henseler-Unger, “Die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde”, Jörn Lüdemann(Hrsg.), 「Telekommunikation, Energie, Eisenbahn, Mohr Siebeck」, 2008.

참 고 문 헌

Johannes Masing, “Zur Möglichkeit und Notwendigkeit übergreifender Grundsätze der Netzregulierung”, Jörn Lüdemann(Hrsg.), 「Telekommunikation, Energie, Eisenbahn, Mohr Siebeck」, 2008.

Schmidt, “Neustrukturierung der Bundesnetzagentur:Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme”, NVwZ 2006.

Schneider/Theobald, 「Recht der Energiewirtschaft」(3. Auf.), C.H. Beck, 2011.

[제2편 전력산업]

길준규, “독일의 전력산업 법제현황 및 시사점”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014.4.25.

김남일 · 이성규, “최근 주요국 전력산업 구조개편 동향과 시사점”, 세계 에너지시장 인사이트 제14-35호, 2014.10.3.

김대욱 외, 「우리나라 전력산업의 특징과 구조개편의 효율성 분석」, 산업연구원, 2006.12.

김성규 · 채준호, 「공공부문 민영화 및 구조조정에 관한 연구-독일, 영국, 한국의 사례를 중심으로」, 한국노총 중앙연구원, 2009.

김종천, “우리나라의 전력산업 법제의 변화와 개선방안”, 네트워크산업 법제연구 워크숍 자료집, 2014.6.3.

김종천 · 이종영, 「미래에너지수요관리 정책활성화를 위한 법제전략 연구」, 한국법제연구원, 2014.

김현숙, “전력산업 구조개편 방식과 정부의 규제”, 규제연구 제16권 제2호 2007.

김현제, 경쟁력 전력시장에서의 규제체제 정비 방안 연구, 에너지 경제연구원, 2003년.

- 남일총, 「전력산업에 대한 경쟁정책」, 한국개발연구원 연구보고서 2012-02, 2012.10.31.
- 노기현, “일본의 전력시장 개혁법제의 주요내용과 시사점”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014.6.3.
- 류권홍, “호주의 전력산업 법제현황 및 시사점”, 한국법제연구원 자료집, 2014.4.25.
- 박권식, “우리나라의 에너지정책 변화와 전력산업 현황”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014.4.25.
- 법제처, 「법령입안심사기준」, 2012.12.
- 심학봉, 한국의 전력산업 구조개편과 법률 해설, 2001.
- 안용기, “한국 전력산업 기술의 나아갈 길(1)”, 기계저널 제41권 제6호, 2001.
- 염명천, 에너지 시장, 산업 & 정책, 2005.
- 유삼현, 전기사업법개정법률안 검토보고서, 산업자원위원회, 2007.
- 유재국, “전력산업에서 비용절감을 유도하기 위한 정책 제언”, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2014.4.22.
- 유진식, “일본의 전력산업 구조개편과 공익성”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014.8.25.
- 이경호, “전력산업시장화 정책-판매경쟁정책과 전력노조의 입장”, 「전력·가스분야 경쟁도입-민영화 현황과 쟁점」, 2013.5.30.
- 이문지, “전력산업의 구조개편은 공익성을 훼손하는가 : 전력의 보편적 공급에 관련된 영국과 미국의 역사적 경험”, 규제연구 제15권 제1호 2006.6.

참 고 문 헌

- 이준서, “미국의 전력산업 법제현황 및 시사점”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014.6.3.
- 이현석, “경쟁도입을 중심으로 본 이명박-박근혜 정권의 에너지정책”, 「전력·가스분야 경쟁도입-민영화 현황과 쟁점」 토론회 자료집, 2013.5.30.
- 이호영·오성은, “전력시장에서의 공정거래법 집행에 관한 연구 - EU경쟁법 집행사례의 시사점을 중심으로”, 경쟁법연구 27권, 2013.5.30.
- 이희정·박찬호, 미국의 에너지관련 법제에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2008.
- 임원혁, 「전력산업구조개편 : 주요 쟁점과 대안」, 한국개발연구원, 2004.12.
- 전기위원회, “해외전력산업동향-호주”, 전기위원회, 2010년.
- 전력산업연구회, 「전력시장의 효율성 개선방안 수립에 관한 연구」, 한국전력거래소, 2007.12.
- 전력시장감시위원회, 「2013 전력시장분석보고서」, 전력거래소, 2014.6.
- 정갑영, “실종된 전력산업의 민영화에 박차를 가해야”, KERI 칼럼窓 &論 2010. 제3호.
- 조창현, 「전력산업 구조개편과 민영화 - 쟁점분석과 사례연구」, 산업연구원, 2002.
- 조창현, “경쟁적 전력시장에서의 전력산업 규제체제 : 틀, 사례 및 정책방향”, 규제연구 제13권 제2호, 2004.12.
- 조창현·고대영·박도연, 「그린에너지산업 발전을 위한 제도 및 정책 연구 -전력시장 및 전력거래제도 관련분야를 중심으로-」, 산업

- 연구원, 2010.
- 조창현·윤우진, 「네트워크산업 민영화 과정에서의 경쟁과 규제-전력 및 가스산업을 중심으로」, 산업연구원, 2001.
- 주익찬, “유틸리티 한국전력”, Equity Research, 하나대투증권, 2008.4.3.
- 한국발전산업노조, “민자발전의 현황과 쟁점”, 「전력·가스분야 경쟁 도입-민영화 현황과 쟁점」 토론회 자료집, 2013.5.30.
- 황태희, “영국의 전력산업 법제현황 및 시사점”, 네트워크 산업법제연구 워크숍 자료집, 2014.4.25.
- 현대호, “우리나라 전력산업 요금체계의 발전방안”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014.8.25.
- Kotra, 「세계 주요국 전력시장 현황 ; Global energy plaza 2013」, 49면.
- Abebe Ababayehu Chekol, What is the Advantage of an Independent Energy Regulation in Network - Bound Sectors?, 2012.
- AER, Overview of the Better Regulation reform package, 2014. 4.
- Ashley C. Brown, Jon Stern, Bernard Tenenbaum & Defne Gencer, Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems, 2006.
- Barry Barton, Electricity Regulation in New Zealand: The Early Stages of a New Regime, 2008,5.
- IEA, Energy Policies of IEA Countries - New Zealand 2006 Review, 2006.
- IEA, Energy Policies of IEA Countries - New Zealand 2010 Review, 2011.
- IEA, Energy Policies of IEA Countries - Australia 2012 Review, 2012.
- Ofgem, Ofgem Review: Final Report, 2011.7.
- R Palairret, Electricity Governance Rules and Regulations, 2004.

참 고 문 헌

Sally Hunt, Making Competition Work in Electricity, 2002.

Tonci Bakovic, Bernard Tenenbaum & Fiona Woolf, Regulation by Contract - A New Way to Privatize Electricity Distribution?, World Bank working Paper; no. 14. 2003.

電力システム改革専門委員会 「電力システム改革の基本方針-国民に開かれた電力システムを目指して-」, 2012

築館勝利 「日本の電機事業制度について」, 東京電力株式会社, 2004.

http://www.electimes.com/home/news/main/viewmain.jsp?news_uid=106148
(2014.10.23)

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=302018&cid=50305&categoryId=50305>
(2014.10.23)

<https://www.ea.govt.nz/about-us/who-we-are/> (2014.10.23)

<http://www.emi.ea.govt.nz/> (2014.10.23)

<http://www.doopedia.co.kr/search/encyber/totalSearch.jsp?WT.ac=search>
(2014.10.16)

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/29/contents> (2014.10.23)

http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/legislation/third_legislative_package_en.htm. (2014.10.23)

<https://www.aer.gov.au/about-us> (2014.10.23)

<http://www.energymadeeasy.gov.au/> (2014.10.23)

<http://www.aemc.gov.au/About-Us/About-the-AEMC> (2014.10.23)

<http://www.aemo.com.au/About-AEMO> (2014.10.23)

<http://www.aemo.com.au/About-the-Industry/Energy-Markets/National-Electricity-Market> (2014.10.23)

- <http://www.efa.com.au/Page.aspx?intPageID=6> (2014.10.23)
- <https://www.aer.gov.au/australian-energy-industry/energy-legislation> (2014.10.23)
- <http://www.scer.gov.au/about-us/> (2014.10.23)
- http://m.renewableenergy.or.kr/trd/mrkt/mrkttrend/selectMrktTrend.do?nttId=17952&bbsId=BBSMSTR_000000000091 (2014.10.23)
- http://en.wikipedia.org/wiki/New_Zealand_electricity_market (2014.10.23)
- http://www.isop.or.kr/power/pop_power_01.jsp?nation_code=BE&gubun=2
(2014.10.23)
- http://www.motie.go.kr/motie/ne/ps/motienews/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=2&bbs_seq_n=155114530 (2014. 10. 23)

[제3편 철도산업]

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」, 국토교통부, 2013.
- 김상암 외, “제4차 철도 패키지에 의한 유럽철도 운송시장개방 모델 분석”, 한국철도학회 2013년도 춘계학술대회, 2013.
- 김연규 외, 「철도 관련 법제 개선 연구」, 국토교통부 용역보고서, 한국교통연구원, 2009.
- 김재국, “일본 철도민영화 논의의 과정과 현황”, 「네트워크 산업법제연구 -전력 및 철도산업을 중심으로- 제2차 전문가 워크숍 자료집」, 2014.4.18.
- 배석주, “철도운영 경쟁체제 관련 철도관련 법령 소개”, 「네트워크 산업법제연구 -전력 및 철도산업을 중심으로- 제4차 전문가 워크숍 자료집」, 한국법제연구원, 2014.5.21.

참고문헌

서용준 외, 「철도산업구조개혁 및 철도발전 계획 수립 연구」, 국토교통부 용역보고서, 한국교통연구원, 2013.

“수서고속철도회사에 면허발급, 철도경쟁시대 개막 - 2004년말 철도사업법 제정 9년 만에 첫 면허 발급”, 국토교통부 보도자료, 2013.12.27.

엔하위키 미러. <https://mirror.enha.kr/wiki/%EC%84%9C%EC%9A%B89%ED%-98%B8%EC%84%A0%EC%9A%B4%EC%98%81> 2014년 10월 24일 최종접속.

오동익, “해외 철도산업 구조개혁 사례-영국, 프랑스, 독일-”, 「네트워크 산업법제연구 -전력 및 철도산업을 중심으로- 제1차 전문가 워크숍 자료집」, 2014.4.11.

오성백 외, 「공익재산업(Public Utilities) 규제이론 연구」, 연구보고 00-27, 정보통신정책연구원, 2000.

「우리나라 철도산업 발전방안 - 경쟁체제 도입을 중심으로 -」, 글로벌 리더십 과정 정책보고서, 2014.6.

「유럽 철도운영 사례」, 국토해양부, 2012.8.

위키피디아, http://en.wikipedia.org/wiki/EU_Directive_91/440 2014년 6월 29일 최종접속.

이종흠, 「철도구조개혁에 관한 비교법적 연구 - 유럽·일본 및 한국의 법제를 중심으로」, 배제대학교 석사학위논문, 2008.

조인성, “철도산업 경쟁도입 관련 EU 법제현황”, 「네트워크 산업법제연구 -전력 및 철도산업을 중심으로- 제4차 전문가 워크숍 자료집」, 2014.5.21.

조인성, “철도규제에 관한 유럽법의 최근 동향 및 우리나라의 경쟁체제 도입에 미치는 시사점”, 「법학연구(제16집 제1호)」, 인하대학교

법학연구소, 2013.

조창현, 「공익산업 민영화의 국제비교와 시사점 - 영국, 호주, 아르헨티나의 전력산업을 중심으로」, 산업연구원, 1999.

조창현, “네트워크 민영화 무엇이 쟁점인가”, 해외 전력산업 동향(제5회차), 「KOREC WEBZINE」, 전기위원회, 2003.

조창현, “전력산업 규제개혁의 정책결정 과정 분석”, 「산업경제분석(2006년 11월호)」, 산업연구원, 2006.

<http://www.leadernews.co.kr/korec/webzine05/analysis/analysis.asp?wm=200304&seq=7&th=1&per=0> 2014년 5월 19일 최종접속.

「철도사업법 제·개정 이유」, 법제처 사이트.

「철도산업구조개혁기본계획」, 건설교통부, 2004.6.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=66124&ancYd=20041231&ancNo=07303&efYd=20050701&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#AJAX> 2014년 6월 4일 최종접속.

「철도산업발전기본법 제정이유」, 법제처 사이트.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=52777&ancYd=20030729&ancNo=06955&efYd=20031030&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> 2014년 5월 30일 최종접속.

「철도산업 만성적자 개선방안(1차년도) - 2013 일반사업 요약」, 한국교통연구원, 2014.

「철도산업 발전방안에 대한 - 불편한 오해와 진실」, 국토교통부, 2013.12.

최진석 외, 「철도운영 효율화 및 철도시장 참여방안 연구」, 국토교통부 용역보고서, 한국교통연구원, 2013.

참 고 문 헌

최진석 외, 「철도산업발전과 경쟁력제고를 위한 연구」, 국토교통부 용역 보고서, 한국교통연구원, 2010.

“A Short History of US freight”, Association of American Railroads, 2014.

“Balanced Regulation”, Association of American Railroads, 2014.

<https://www.aar.org/keyissues/Pages/Balanced-Regulation.aspx> 2014년 8월 1일 최종접속.

“Chronology of RRs in America”, Association of American Railroads, 2013.

Herbert HAENEL, “Des régions à l'Europe : les nouveaux défis du chemin de fer français”, Rapport au Premier Ministre, La documentation Française, 2008.

“Impact of the Staggers Act”, Association of American Railroads, 2014.

Marc Scribner, “Slow Train Coming? - Misguided Economic Regulation of U.S. Railroads, Then and Now”, Issue Analysis 2013 No. 1, Competitive Enterprise Institute, 2013.

“Need reasonable railroad regulation”, Association of American Railroads, 2014.

DfT, 「Rail Value for Money」, 2010.

Directive 91/440/EEC.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1991L0440:20071204:EN:PDF> 2014년 3월 2일 최종접속.

Directive 2001/12/EC.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:075:0001:0025:EN:PDF> 2014년 3월 9일 최종접속.

Directive 2007/58/EC.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0044:0050:EN:PDF> 2014년 5월 28일 최종접속.

“The fourth railway package”, Library Briefing, Library of the European Parliament, 2013.

<http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/Le-quatrieme-paquet-ferroviaire-EN.pdf>
2014년 6월 30일 최종접속.

堀 雅通, “規制緩和後における鉄道整備のあり方”, 国際交通安全学会誌 Vol.29, No.1, 平成 16年 3月(2004年 3月).

[제4편 종합검토]

김판석·홍길표, “핵심기반산업 발전을 위한 정부 및 공공부문의 역할 모색”, 한국행정학보 제45권 제4호, 2011. 겨울.

남일충, 「전력산업에 대한 경쟁정책」, 한국개발연구원 연구보고서 2012-02, 2012.10.31.