가스産業의 市場化에 따른 法的 爭點 및 課題

李 奉 儀*

차 례

Ⅰ. 머리말
1. 논의의 배경
2. 문제제기와 논의의 범위

Ⅱ. 가스산업의 현황과 규제체계
1. 가스시장의 현황
2. 가스시장의 규제체계

Ⅲ. 가스산업의 시장화
1. 시장화의 의미와 동인(動因)
2. 가스산업 시장화의 경과

Ⅳ. 가스시장의 경쟁도입에 따른 과제
1. 경쟁적 시장구조의 창출
2. 반경쟁적 시장행태의 사전규제
3. 전문규제기관의 창설
4. 가스산업의 시장화와 경쟁법

Ⅴ. 맺는말

* 慶北大學校 法科大學 副敎授

Ⅰ. 머리말

1. 논의의 배경

최근 전 세계적으로 국민생활이나 국민경제에 긴요한 에너지의 생산·배분의 주체를 둘러싸고 국가의 역할에 대한 재검토가 이루어지는 한편, 점차 시장의 역할이 강조되고 있다. 동시에 '네트워크에 기반한 에너지산업'(network-bound energy industries)에 경쟁을 도입하는 것은 기술적으로 가능할 뿐만 아니라 경제적으로도 바람직하다는 관념이 확산되고 있다. 가스산업의 '시장화'(marketization) 역시 국가독점으로부터 기업의 자유와 창의를 기반으로 하는 경쟁으로의 패러다임 변화를 가리킴은 물론이다. 이때 시장화는 국가독점산업의 자유화, 즉 민영화 및 규제완화와 동일한 맥락에서 이해할 수 있다.

흔히 가스산업은 높은 초기투자비용과 그에 따른 높은 매몰비용(sunk costs), 투자의 비가역성, 규모 및 범위의 경제를 특징으로 하고, 그 결과 가격메커니즘이 제대로 작동할 수 없기 때문에 '예외적으로' 국가가 제공주체로 등장할 필요가 있었다. 특히 가스의 경우 전량 수입에 의존하고 있는 점도 시장경쟁의 장점을 과소평가하는 원인의 하나로 작용하였다. 이때 가스산업규제의 관건은 에너지의 안정적 공급과 요금의 적정성을 보장하는 데에 있으며, 생존배려적 급부보장[1]을 포함한 공익적 성격이 강조되었다.

그러나 가스산업에서도 시장메커니즘을 통한 가스의 도입·제조·판매가 보다 효율적일 뿐만 아니라 가스의 안정적 공급에도 기여할 수 있다는 믿음이 확산되고 있으며, 전 세계적인 가스산업 자유화추세는

1) 국가의 '급부보장의무'란 필요최소한의 공적 급부를 적정 가격에 제공하도록 하는 것으로서, 산업규제법상 '보편적 역무'(universal service) 내지 '보편적 공급'의 관념으로 구체화되어 있다.

이를 반영하는 것이다.[2] 여기서 이 글의 출발점은 국민생활에 필수불가결하거나 전적으로 해외에 의존하고 있거나 또는 네트워크산업의 특성을 갖는다고 하여 반드시 국가가 직접 공급하거나 폭넓게 규제하여야 하는 것은 아니며, 망구축이 충분하게 이루어지고 가스보급이 확산되는 등 경쟁여건이 마련될 경우 헌법상 경제질서의 기본인 시장과 경쟁으로 전환하는 것이 바람직하다는 점이다.[3]

2. 문제제기와 논의의 범위

가스산업에 경쟁원리를 도입하고자 하는 것은 네트워크에 기반한 독점성에도 불구하고 '시장'이 국가보다 효율적으로, 충분하게, 저렴하면서도 안정적으로 가스를 공급할 수 있기 때문이다. 먼저, 국가의 경우 치열한 경쟁에 직면하고 있는 사기업과 달리 조직·운영상의 비효율성, 이른바, x-비효율성이 나타나기 쉽고, 수요의 변화에 따라 공급설비를 적정 수준으로 유지하기가 곤란하며, 설비과잉이나 부족에 신속하게 대응하기 어렵다.[4] 특히 X-비효율성의 예로는 오랫동안 가스의 도입·도매부문에서 독점적 지위를 누리고 있는 한국가스공사가 단일회사로는 세계 최대의 구매자임에도 불구하고 오히려 상대적으로 비싼 가격에 가스를 도입하고 있는 점을 들 수 있다. 이는 결국 공기업이 사업실패에 따른 리스크를 스스로 부담하지 않고, 결국 이용자의 요금이나 국민의 세금으로 전가하는 시스템에 다름 아니다. 그밖에 우리나라와 같이 거의 전량을 수입에 의존하는 가스산업에서 독점

2) 신정식·최성호, "에너지네트워크산업의 구조개편 현황과 정책과제", 「규제연구」 제13권 제1호, 2004.6, 131면 이하.

3) 이원우, "경제규제와 공익", 서울대학교 「법학」, 2006, 97면 이하. 그에 따르면 헌법 제119조 제2항을 단순히 제1항에 대한 예외가 아니라, 시장경제가 추구하는 효율성과 자유를 보장하기 위한 전제조건 내지 그 기반을 규정하는 것이라고 한다.

4) 2001년 1월 미국 캘리포니아에서 발생한 대규모 정전사태의 원인 또한 정부규제로 인한 설비부족에서 원인의 하나를 찾을 수 있다. Peter D. Cameron, *Competition Policy in Energy Markets*, 2002, p. 16.

권을 보장받은 기업은 안정된 국내시장에 만족하게 되어, 해외가스전 개발이나 해외생산과 같은 가스산업의 상류부문(upstream market)을 지극히 취약하고, 그 결과 가스독점은 에너지수급의 장기적 안정이라는 목적에도 기여하지 못하고 있다.

반면, 가스산업이 대규모 망설비를 요하는 산업에서 흔히 나타나는 규모의 경제와 그에 따른 자연독점성을 갖는다는 것도 경쟁을 부인하는 근거가 될 수 없다. 기존 독점사업자의 소유분리나 후발사업자의 진입을 위한 망접근의 보장(open and equal access)을 통해서 경쟁이 도입될 수 있고, 과도기적 비대칭규제를 통하여 판매시장에서 유효경쟁을 정착시킬 수 있기 때문이다.[5] 이때 가스의 도입·도매부문의 경쟁은 상류부문의 효율성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라, 다양한 도입원의 개발을 통하여 가스공급의 안정성을 제고하는 한편, 원가경쟁을 통한 요금인하로 가스사용자의 이익에도 기여하게 될 것이다.

이러한 맥락에서 가스산업의 경우에도 가스의 망과 판매를 분리하고 망접근과 후발사업자의 진입을 조장함으로써 도·소매단계에서 자유와 창의를 기반으로 하는 경쟁이 이루어질 수 있도록 규제의 패러다임이 변화될 필요가 있다. 아울러 가스산업을 규제하는 도시가스사업법(이하 “사업법”이라 한다)에 포함된 각종 규제가 불합리한 경쟁제한요소를 담고 있지는 않은지를 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 아래에서는 가스산업의 규제체계와 가스시장의 현황을 살펴보고(Ⅱ), 가스산업 자유화의 의미와 체계개편논의 및 그에 따른 정책적 과제를 살펴본 후(Ⅲ), 향후 가스산업의 시장화를 전개함에 있어서 유의할 점 몇 가지를 제시하기로 한다(Ⅳ).

5) 통신산업의 예에 대해서는 이봉의, “전기통신사업법상 시장지배적 사업자에 대한 비대칭규제의 문제점과 개선방안”, 「정보법학」 제9권 2호, 2005, 125면 이하 참조; 그밖에 가스산업에 대해서는 신정식·최성호, 전게논문, 158면.

Ⅱ. 가스산업의 현황과 규제체계

흔히 가스에는 액화천연가스(LNG), 액화석유가스(LPG; 프로판 및 부탄가스)가 있으며, 이를 규제하는 법으로는 크게 도시가스사업법, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법, 고압가스안전관리법, 그리고 석유 및 석유대체연료 사업법을 들 수 있다. 그런데 LPG는 저장시설에 보관하여 용기 또는 탱크에 충전하여 공급되는 것으로서 네트워크산업으로서의 특성이 나타나지 않고, 생산 및 유통 또한 대체로 시장에 맡겨져 있다. 반면, LNG는 선박을 이용한 해상운송을 통해서 국내에 도입되어, 가스공사의 주배관망을 거쳐 일반도시가스사업자의 권역별 배관망으로 최종사용자에게 공급되는 전형적인 네트워크산업의 특성을 갖고 있다. 아래에서는 주로 LNG와 관련된 도시가스사업법을 중심으로 가스산업규제와 시장화 논의를 다루고, 가스배관의 보호를 비롯한 안전규제 등 시장화와 직접 관련이 없는 규제는 다루지 않는다.

1. 가스시장의 현황

천연가스는 풍부한 매장량과 채굴 및 이용기술의 발달, 친환경성으로 인하여 전체 에너지수요에서 차지하는 비중이 날로 커지고 있다. 특히 안전성에 대한 우려로 일부 선진국에서 원자력의 비중이 퇴보하는 상황에서 천연가스는 훌륭한 대체재로 인정받고 있으며, 우리나라에서도 천연가스의 소비량과 수입량이 꾸준히 증가하고 있는 실정이다.[6]

도시가스시장은 크게 해외로부터의 도입시장, 가스제조회사와 일반도시가스사업자간의 도매시장, 일반도시가스사업자와 사용자간의 소

6) 국내 천연가스 총수요는 2017년까지 연평균 3.93%씩 증가할 것으로 예상되며, 발전사업자의 가스직도입으로 인하여 발전용 수요는 정체되는 반면 주로 도시가스용 수요가 큰 폭으로 증가하고 있다. 도시가스용 중에서도 가정용 수요는 전국 주요도시의 배관망 구축이 거의 완료되면서 증가율이 둔화되는 반면, 일반용 및 산업용 수요가 높은 증가율을 보일 것으로 예상된다. 산업자원부, 「제7차 장기천연가스수급계획」, 2004.12., 8~10면.

매시장으로 나눌 수 있다. 먼저, 도입시장은 종래 한국가스공사가 독점하고 있다가, 2001년 1월부터 시행된 석유사업법(현재는 '석유 및 석유대체연료 사업법') 개정으로 '자가소비용' LNG에 대해서 수출입 승인이 신고제로 전환되면서 포스코나 SK계열의 K-파워, GS, 한국전력의 발전자회사 등 대량수요처가 가스를 직수입할 수 있게 되었다(동법 제9조 제5항 참조).[7] 한편, 사업법에는 자기소비용 천연가스의 수입에 대해서는 산업자원부장관의 승인을 요하는 규정이 없다.[8]

산업자원부는 자가소비용 직도입사업자로 하여금 기존 사업자의 가스공급·저장시설의 공동이용을 가능케 하는 방식으로 제한적이나마 가스도입부문의 경쟁을 촉진하고자 하고 있으나(법 제39조의3),[9] 자가소비용이 아닌 도시가스사업에 필요한 수출입은 사업법상 여전히 산업자원부장관의 승인사항이다. 그런데 사업법상 가스도매사업에 대하여 아직까지 신규허가를 취득한 별도의 가스도매사업자가 없기 때문에 실제 도입·도매기능을 수행하는 사업자는 한국가스공사뿐이다. 또한 도매시장에 대한 가스공사의 독점과 마찬가지로, 그로부터 전기를 구입하여 사용자에게 공급하는 소매시장 역시 일반도시가스사업자가

7) 그에 따라 한전의 발전자회사와 여타 발전회사가 가스를 직도입할 수 있게 되었으나, 전기사업법상 가스를 사용하여 발전을 하는 것은 동일함에도 불구하고 민간발전회사의 경우 생산한 전기를 전기이용자에게 판매할 수 없고 자가용으로만 사용해야 한다는 점에서 차별규제의 소지를 안고 있다.

8) '석유 및 석유대체연료 사업법'상 석유에는 원유뿐만 아니라 천연가스(액화한 것을 포함)가 포함되며, 천연가스의 수출입에 관해서는 도시가스사업법 외에 동법의 적용을 아울러 받게 된다(동법 제2조 1호). 그에 따라 사업법은 동법상 도시가스사업에 필요한 천연가스의 수출입승인을 얻은 경우에는 '석유 및 석유대체연료 사업법' 제9조 제5항의 수출입승인을 얻은 것으로 본다고 규정하여 이중규제를 피하고 있다(사업법 제18조의4 제2항). 다만, '석유 및 석유대체연료 사업법' 제9조 제5항은 오직 신고의무만을 규정하고 있는바, 사업법 제18조의4 제2항은 그러한 개정사항을 제대로 반영하지 않은 것으로 보인다.

9) 최근 한나라당의 일부 의원이 기존의 직도입사업자나 가스공급시설설치자를 제외하고 직도입을 원칙적으로 폐지하는 사업법 개정안을 발의한 바 있다. 이것이 가스산업의 시장화와 경쟁에 정면으로 반하는 것임은 물론이다. 한국전력신문, "천연가스 직도입제 폐지 신중해야", 2007.4.6. 참조.

33개 공급권역별로 허가를 통한 이른바 법률상 독점을 누리고 있다. 이들 가스사업자는 각각 배관망과 판매를 수직적으로 통합하고 있다.

2. 가스시장의 규제체계

(1) 진입규제

도시가스사업이란 '수요자에게 연료용 가스를 공급하는 사업'으로서, 사업법은 이를 다시 가스도매사업과 일반도시가스업으로 구분하고 있다(법 제2조 1호). 먼저, 가스도매사업이란 일반도시가스사업자 외의 자가 일반도시가스사업자 또는 대량수요자에게 천연가스(액화천연가스, 즉 LNG를 포함)를 공급하는 사업을 말하고, 가스도매사업을 하고자 하는 자는 산업자원부장관의 허가를 받도록 하고 있다(법 제2조 3호, 제3조 제1항). 사업법은 천연가스의 수입과 도매를 따로 구분하지 않고 있으나, 도매에 필요한 천연가스의 수입·수송을 위해서는 산업자원부장관의 승인을 얻어야 하나, 도입부문에 대해서는 후술하는 바와 같이 일부 규제완화가 이루어져서 한국가스공사 외에 대량수요자 역시 간단한 신고절차를 거쳐서 직접 천연가스를 수입할 수 있게 되었다. 그에 따라 우리나라에서는 한국가스공사가 유일하게 도매허가를 받은 사업자로서 도입·도매시장을 독점하고 있다.

이어서 일반도시가스사업이란 가스를 제조하거나 가스도매사업자로부터 천연가스를 공급받아 일반의 수요에 따라 배관으로 수요자에게 공급하는 사업으로서 도시가스공급권역(이하 "공급권역"이라 함)별로 시·도지사의 허가를 받은 도시가스사업자가 소매시장을 독점하고 있다(법 제2조 4호, 제3조 제2항 및 제5항). 천연가스의 도입, 즉 수출입 또는 수송 역시 산업자원부장관의 승인을 얻어야 한다. 이처럼 해외 가스전에서 액화·압축된 천연가스를 선적하여 국내에 도입하는 단계부터 권역별 도시가스사업자에게 판매하는 단계는 한국가스공사가,

그 이후 일반 가스사용자로의 공급단계는 권역별 도시가스사업자가 독점하고 있다.

한편, 허가기준으로서 사업법은 도시가스사업이 공공의 이익 및 일반수요에 적합한 경제규모가 될 수 있어야 하고, 도시가스사업을 적정하게 수행하는데 필요한 재원 및 기술능력을 갖추고 있으며, 도시가스의 안정적 공급을 위하여 필요한 공급시설을 설치·유지할 능력이 있을 것을 정하고 있다(법 제3조 제3항). 그에 따라 도시가스사업은 법률상 신규진입이 금지되어 있는 것은 아니지만, 허가의 요건을 엄격하게 적용할 경우 막대한 설비투자와 재원으로 인하여 막상 진입은 매우 제한적일 수밖에 없다. 한편, 사업법은 전기사업법과 같은 겸업제한(동법 제7조 제3항)[10]을 두지 않고 있어 형식적으로는 도매와 소매의 겸업도 가능한 것으로 해석되고, 그에 따라 추후 거래단계별로 규제완화와 경쟁도입이 이루어질 경우 설비부문을 제외한 도·소매의 수직적 통합도 가능할 것이다.

(2) 요금규제

현재 가스산업은 모든 거래단계에서 독점이 지배하고 있기 때문에 경쟁가격이란 존재하지 않는다. 따라서 사업법은 가스사업자의 독점가격을 방지하고 국민생활에 긴요한 가스의 안정적 공급을 보장하기 위하여 가스의 도·소매요금을 직접 규제하고 있다.[11]

10) 반면, 전기사업법은 전기사업을 발전사업, 송전사업, 배전사업, 전기판매사업 및 구역전기사업으로 나누고, 동일인에게 2 종류 이상의 전기사업을 허가할 수 없도록 하고 있다. 다만, 배전사업과 전기판매사업의 겸업, 도서지역에서 전기사업을 위한 경우 및 집단에너지법에 따라 발전사업허가를 받은 것으로 보는 집단에너지사업자의 전기판매사업 겸업은 예외적으로 허용된다(령 제3조). 유의할 것은 2000년 개정 사업법 부칙 제2조에서 종전의 규정에 의하여 허가를 받은 일반전기사업자는 발전·송전·배전 및 판매사업의 허가를 받은 것으로 간주됨으로써 한국전력에 한하여 동 겸업제한은 적용되지 않는다는 점이다.

11) 다만, 사업법에는 전기통신사업법 제3조의2나 전기사업법 제6조의 보편적 서비스 관념이 명시되어 있지 않고, 그 결과 도시가스사업자의 사용자에 대한 비차별적 공급의무도 규정되어 있지 않다.

먼저, 사업법은 도시가스사업자로 하여금 요금 기타 공급조건에 관한 공급규정을 정하여 산업자원부장관이나 시·도지사의 승인을 얻도록 하고 있다(법 제20조 제1항). 이를 변경하는 경우에도 마찬가지이다. 그런데 산업자원부장관은 일반도시가스사업자의 공급규정 중 도시가스의 수급불균형을 초래할 우려가 있거나 가스사용자의 보호를 위하여 개선할 필요가 있다고 인정될 때에는 시·도지사에게 공급규정의 내용변경을 위한 필요한 조치를 하게 하여야 한다(동조 제3항). 따라서 가스공사의 도매요금은 산업자원부장관의 승인을 받아야 하고, 일반도시가스사업자의 소매요금은 시·도지사의 승인을 얻어야 하는 것으로 이해할 수 있다. 이는 가스도매사업과 일반도시가스사업이 각각 산업자원부장관과 시·도지사의 허가를 받아야 하는 사업이라는 점에서도 추론할 수 있을 것이다. 또한 '물가안정에 관한 법률'에 따라 산업자원부장관이 가스요금을 승인할 때에는 사전에 재정경제부장관과 협의를 거쳐야 한다(동법 제4조 제2항).[12]

한편, 사업법은 요금을 포함한 공급규정의 승인여부를 판단하는 기준으로 요금이 적정할 것, 요금이 정률 또는 정액으로 명확하게 규정되어 있을 것, 가스도·소매업자 또는 가스사용자간의 책임과 가스사용시설에 대한 비용부담액이 적정·명확하게 정해질 것과 특정사업자나 특정인에 대하여 부당하게 차별하는 것이 아닐 것을 규정하고 있다(법 제20조 제2항 각호). 그런데 현재와 같은 공기업에 의한 도입·도매독점 하에서는 결국 도입원가에 기반한 요금산정이 이루어질 수밖에 없고, 그 결과 경쟁을 통한 요금결정이 이루어지지 않을 경우 그로 인한 손실은 가스사용자에게 그대로 전가될 수밖에 없다. 뿐만 아니라 한국가스공사로서는 굳이 도입원가나 생산원가의 절감을 위하여

12) 1992년 12월 물가안정에 관한 법률 시행령 개정으로 지방자치단체가 운영하던 일반도시가스요금의 결정시 재정경제부장관과 사전 협의하도록 하던 제6조 제2항을 민영화에 따라 삭제하였다. 그 후 1997년에는 종래 철도·전기·우편 및 전화요금에 대하여 물가안정위원회의 심의·의결, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 결정하도록 하던 시행령 제6조가 삭제되었다.

노력할 유인이 존재하지 않고, 이는 가스독점의 가장 심각한 폐해로 지적할 수 있다.

(3) 가스공급시설의 개방

가스공급시설이란 가스의 제조·공급을 위한 시설로서 도시가스사업자외의 자가 자가소비를 목적으로 설치하는 가스공급시설이나 일반가정인 가스사용자의 시설과 구별된다(법 제2조 5호~7호). 그 중 후발사업자가 가스시장에 신규로 진입하기 위해서 그 이용이 필수적인 이른바 애로설비(bottleneck facilities)의 성격을 가지는 것은 바로 배관망이다. 그런데 현재로서는 가스산업에 신규진입자가 존재하지 않고, 사업법상 이를 염두에 둔, 배관망에 대한 이른바 '동등접속'[13]은 존재하지 않는다.

한편, 가스도입부문의 경쟁을 자가소비용에 한하여 부분적으로 허용하면서 천연가스수입업자가 이를 자기의 소비지까지 수송하기 위해서는 직접 공급시설을 설치하거나 불가피하게 다른 도시가스사업자의 공급시설을 이용할 수 있어야 한다. 이를 위하여 사업법은 도시가스사업자외의 자가 가스공급시설을 설치하고자 할 때에는 그 공사계획에 대하여 산업자원부장관의 승인을 얻도록 하고, 그 중 일부 설비와의 원활한 접속을 위하여 도시가스사업자나 다른 가스공급시설설치자와 협의하여 특정 시설의 공동이용에 관한 계획을 포함시킬 수 있도록 규정하고 있다. 당사자간에 설비의 공동이용에 관한 협의가 이루어지지 않을 경우에 자가소비용 가스공급시설설치자는 산업자원부장관에게 조정을 신청할 수 있고, 산업자원부장관은 일정한 기간 내에 조정안을 작성하여 당사자에게 수락을 권고하여야 한다(법 제39조의3; 제39조의2).

13) 동등접속은 제3의 사업자에게 자신의 네트워크설비를 차별없이 제공하도록 함으로써 잠재적 경쟁자의 신규진입을 용이하게 하고, 나아가 선·후발사업자의 공정경쟁을 보호하기 위한 핵심수단이 되며, 이때 '동등'이란 '무차별'의 의미를 갖는다.

그러나 가스공급시설 중에서 도·소매부문의 경쟁상 가장 중요한 것은 저장시설이 나 접속시설이 아니라 바로 배관망이며, 사업법은 자가소비용 외에 배관망의 공동이용에 대해서는 아무런 규정을 두지 않고 있다. 그밖에 사업법은 설비의 공동이용과 관련하여 부당하게 차별하거나 이용을 거절하거나 지연하는 행위, 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 설비의 이용요금을 부당하게 산정하는 행위 등에 대한 아무런 규제조항을 두지 않고 있다. 향후 가스시장에 경쟁이 도입될 경우에 대비하여 개선을 요하는 부분이다.

Ⅲ. 가스산업의 시장화

1. **시장화의 의미와 동인**(動因)

시장이란 재산권과 계약자유를 전제로 한다. 사유재산권을 보장함으로써 비로소 계약이 가능해지고, 계약자유를 통하여 경쟁 및 시장이 작동하게 되기 때문이다. 따라서 가스산업을 '시장화'한다는 것은 가스산업에 대한 국가소유를 민영화(privatization)하고, 후발사업자의 진입을 조장함으로써 경쟁을 가능케 하며, 궁극적으로 유효경쟁이 정착한 후에는 가스사업자와 가스사용자간에 계약자유가 구현될 수 있도록 요금규제 등 각종 규제를 완화한다는 의미를 가진다. 이러한 시장화는 당연히 민영화-경쟁도입-규제완화라는 단계를 거치며, 이를 위해서는 기존 가스산업규제법의 패러다임이 경쟁으로 전환되는 데에 따라 규제법의 체계개편이 수반되지 않으면 안 된다.

다른 한편으로 석유나 전력, 가스와 열에너지 등이 서로 경쟁하는 복합에너지시대에 즈음하여 에너지산업의 경쟁, 특히 에너지원간의 경쟁이 제대로 이루어지기 위해서는 각 에너지원을 규제하는 틀이 서로 조화되지 않으면 안 된다는 점에 유의하여야 한다. 이를테면 석유와 같이 이미 시장경쟁이 치열하게 이루어지고 있는 에너지와 가스 등

공기업체제하에 각종 규제를 받고 있는 에너지의 균형발전을 도모하기 위해서도 가스산업의 시장화는 필요한 것이다. 이때, 가스산업의 시장화가 이루어질 경우 정부규제의 역할은 무엇인지를 살펴볼 필요가 있고, 이는 시장화를 추구하는 과정에서 예상되는 법적 쟁점을 어떻게 해결할 것인지, 나아가 완화·폐지되어야 할 규제와 존속·강화 또는 신설되어야 할 규제가 무엇인지를 밝히기 위해서도 반드시 요구되는 작업이다.[14]

가스의 생산·도입 및 판매를 시장메커니즘에 맡기지 않는 근거로는 몇 가지를 들 수 있다.[15] 먼저, 가스산업은 도입, 도매, 소매의 3단계로 이루어지는바, 특히 배관망은 규모의 경제나 외부효과 등 자연독점적 성격을 갖고, 우리나라에서는 한국가스공사가 전국적인 배급망을 갖추어 운영하고 있다. 다만, 우리나라에서 가스공사가 설비부문과 도입·도매부문을 모두 독점하고 있는 현상을 자연독점으로만 설명할 수는 없는바, 천연가스의 도입을 육로운송에 의지하고 있는 유럽 여러 나라와 달리 우리나라는 LNG선을 통한 해상운송이 이루어지고 있을 뿐이고, 도·소매사업을 위해서 반드시 배관망을 보유하여야 할 필요는 없기 때문이다. 이러한 점은 자연독점의 구성요소에 대한 새로운 접근을 요구하며, 한국가스공사의 배관망이나 일반도시가스사업자의 공급망을 제외하면 자연독점적 요소가 없거나 매우 미미하기 때문에, 그밖에 경쟁이 가능한 부문에 대하여 경쟁원리의 도입이 요구되기 시작하였다.

그리고 가스산업은 석유와 함께 국민생활이나 기간산업에 필수적인 1차 에너지원에 해당한다는 점에서 국민경제상 매우 중요한 의미를 갖는다. 특히, 가스는 저장과 수송이 용이하지 않고, 공급에 상당한 시일이 요구되기 때문에 수급의 일시적 불일치가 상존하게 된다. 여기서 관건은 가스의 저렴하고 안정적인 공급이며, 이를 위하여 사업

14) 강승진, "에너지산업 민영화 이후 정부의 역할",「가스연맹」2001년 가을호 참조.
15) Peter D. Cameron, op. cit., pp. 5.

법은 가스수급의 안정을 위한 장치를 마련하고 있다. 그러나 최근 들어 기술혁신과 시장친화적 규제수단의 확보, 그리고 정보기술에 기반한 효율적인 가스거래시스템의 구축 등으로 에너지산업의 패러다임이 규제에서 경쟁으로 변화하고 있다. 더구나 배관망에 대한 제3자의 접근보장과 적정 수준의 접속료규제를 결합하거나와 보다 근본적으로는 망설비와 판매의 수직분리와 전술한 망접속규제를 결합함으로써 후방시장의 경쟁을 촉진할 수 있고, 이것이 도입처의 다변화와 도입단가의 인하와 같은 효과를 가져올 수 있을 것으로 기대되는 것도 시장화 논의를 가져온 요인으로 꼽을 수 있다.

끝으로 가스산업의 시장화는 대내외적인 상황변화에 의해서 촉발된 측면도 있는바, 전술한 바와 같이 에너지원간의 경쟁이 전개되고 있는 상황에서 에너지시장의 개방에 따라 우리나라도 글로벌에너지시장에 편입될 수밖에 없고, 외국자본의 진입과 국제적 M&A의 증대에 따라 이러한 추세에 대응한 구조개편이 불가피한 실정이다.

2. 가스산업 시장화의 경과

가스산업을 시장화하는 것은 '가스시장을 형성하는 것'(making markets for gas)으로서, 무엇보다 공기업 형태의 한국가스공사를 민영화하는 데에서 출발한다. 민영화란 해당 공기업의 소유·지배구조에 결정적인 변화를 가져올 뿐만 아니라 가스시장의 경쟁구조에도 커다란 영향을 미친다는 의미에서 가스산업의 '구조개편'으로 부를 수 있다. 동시에 시장화란 경쟁도입을 수반하며, 이는 복수의 가스공급자를 전제로 사용자 중심의 선택과정을 가능케 하는 것을 의미한다.

우리나라에서는 1990년대 후반에 들어오면서 IMF 외환위기를 계기로 공기업 전반의 구조조정의 필요성이 제기되었고 한국가스공사의 독점에 따른 비효율성이 문제로 지적되기 시작하였다. 이에 1999년 11월 정부안으로 마련되어 2001년 10월 공기업민영화추진위원회에서

최종 확정된 “가스산업구조개편 세부추진계획”은 가스산업에 경쟁원리를 도입하여 효율성을 제고하려는 구체적인 조치를 담고 있었다.[16]

동 계획에 따르면 먼저 한국가스공사를 도입·도매부문과 설비부문으로 분할하고, 도입·도매부문의 경우 3개사로 분할하여 이 중 1개회사는 수급안정과 경쟁여건의 추이를 보아 일정기간 가스공사의 자회사로 남기되, 나머지 2개사는 민영화하기로 하였다(도입·도매부문의 경쟁도입). 이때 향후 가스신규물량은 분할된 3개 가스회사가 경쟁을 통해 확보하되, 이들간의 공정한 경쟁을 보장하기 위하여 기존의 장기도입계약에 따른 물량의 균등분할과 그에 따른 LNG수송선의 배정 등의 대책을 마련하기로 하였다. 인천·평택의 인수기지와 저장시설, 주배관망으로 이루어진 설비부문은 잠정적으로 가스공사가 독점체제를 유지하되, 민영화와 분할을 통하여 등장할 신규사업자에 대하여 중복투자방지와 공정경쟁을 위하여 설비의 공동이용제(Open Access System; OAS)를 도입하고, 궁극적으로 2002년까지는 정부지분을 매각하여 이 역시 민영화를 추진하기로 하였다. 그밖에 도입·도매사간의 거래를 중개할 (가칭) 가스거래소를 설립하고, 업체간 수급관계를 조절하고 산업자원부와 시·도지사로 이원화되어 있던 요금규제를 일원화할 기관으로서 가스위원회를 설치하기로 하였다. 다만, 소매부문에 대해서는 도입·도매부문에서 자유화계획의 진행과정을 지켜보면서 단계적으로 경쟁체제를 도입하는 것으로 정리되었다.

동 계획에 따라 2001년 11월 국무회의는 가스공사의 분리 등을 내용으로 하는 가스산업구조개편 3개 법안, 즉 가스거래소 등을 규정한 도시가스사업법 개정안, 신설될 3개 도입·도매회사의 허가의제를 규정한 한국가스공사법 개정안 및 에너지산업에서의 정책집행과 분쟁조정을 규정한 에너지위원회법 제정안[17]을 의결하여 국회에 상정하였으

16) 자세한 내용은 신정식·최성호, 전게논문, 139면 이하.

17) 당초에는 가스위원회 설립을 추진하여 도시가스사업법 개정안에 포함시키려고 하였으나, 부처협의과정을 거치면서 ‘전기위원회’와 통합 운영하는 것이 효율적일 것으로 판단하여 별도의 에너지위원회법 제정안이 마련되었다.

나, 1년여에 걸친 공방속에 2002년 10월 국회는 법안처리를 보류하기로 하였고 현재까지 계류 중이다. 이어서 2003년 참여정부가 들어서면서 가스를 비롯한 여타 공기업의 민영화논의는 공식적으로 중단되었고, 지금까지 구조개편을 위한 입법은 전혀 실현된 것이 없다.[18]

이러한 가스산업의 구조개편은 결국 여러 가스공급자로 하여금 경쟁하도록 하는 것이 핵심이다. 그런데 그간의 경과를 살펴보면 공기업인 한국가스공사의 수직분할과 민영화가 이루어지지 못하고, 도입·도매시장에서 후발사업자의 신규진입도 사실상 전무한 상태여서 이른바 유효경쟁정책이 자리 잡을 여지가 없기 때문이다. 더구나 소매단계의 경쟁도입은 제대로 논의조차 이루어지지 못하고 있다. 그나마 성과라면 도입부문에서 자가사용자의 직수입이 허용된 것에 불과하고, 가스산업의 경쟁을 규제할 전문규제기관의 설립은 논의할 여지도 없는 실정이다.

한편, 전력산업의 자유화가 기술적 복잡성으로 인하여 훨씬 곤란함에도 불구하고 유럽이나 우리나라에서 가스산업의 자유화논의가 뒤처지는 것은 무엇보다 전력의 경우 원자력, 수력, 화력 등 대체적 공급이 가능한 반면 가스는 거의 전량을 수입에 의존할 수밖에 없는 사정에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.[19]

---

18) 반면, 전력산업의 경우 2000년 12월에 전력산업구조개편에관한법률과 분할된 발전자회사간의 전력거래와 관련하여 전력거래소의 설치 등을 규정한 전기사업법 개정법률이 국회를 통과하였고, 그에 따라 2001년 4월 6개의 발전자회사가 한국전력으로부터 분리되었으며, 동년 3월에는 한국전력거래소(Korea Power Exchange: KPX)가 창설되었고, 4월에는 전기사업의 공정한 경쟁환경 조성 및 전기사용자의 권익보호를 위하여 전기위원회가 발족되었다. 그 후 2004년 4월 "발전사업민영화기본계획"은 한국수력원자력(주)을 제외한 5개의 발전회사를 단계적으로 민영화하기로 하고, 먼저 남동발전(주)를 민영화대상으로 선정하였으나, 매각절차는 2003년 3월 미국의 엔론사태와 정전사태 등의 우여곡절을 거쳐 중단되었고, 그 후 배전 및 판매부문의 분할문제를 논의하기 위하여 노·사·정 합동으로 구성된 공동연구단이 2004년 5월 노사정위원회 공동특위에 보고한 바에 따르면 배전분할을 중단하고 한국전력의 배전부문의 내부경쟁을 촉진하기 위하여 그 독립성과 자율성을 제고하는 사업부제로 전환할 것을 권고하였다.

19) 유럽 각국과 달리 미국에서는 가스산업이 전력에 비하여 먼저 자유화되었다.

Ⅳ. 가스시장의 경쟁도입에 따른 과제

가스산업에도 시장메커니즘과 경쟁을 도입하여야 하고, 경쟁체제에 맞는 새로운 규제틀이 필요하다는 데에는 별다른 이견이 없을 것이다. 문제는 언제, 어떤 방식으로 가스산업의 시장화를 도모할 것인지에 관한 것이다.[20] 가스산업에 경쟁을 도입하기 위한 선결과제는 사업분리와 민영화, 후발사업자의 신규진입이다. 가스시장에서 송·배관망이라는 설비독점으로 인한 도·소매시장의 독점문제를 해소하고, 가스의 도·소매시장에서 경쟁을 도입하기 위해서는 공급설비의 개방이 선결조건이기는 하나, 이는 어디까지나 가스공사나 일반도시가스사업자의 배관망을 이용하여 경쟁적으로 가스를 공급할 도·소매업자가 추가로 진입한 이후의 문제이다. 따라서 후발사업자의 신규진입을 가능하게 하기 위해서는 먼저 가스공사의 민영화와 구체적인 경쟁도입방식에 대한 청사진이 제시되어야 할 것이다.

새로운 규제체계는 민영화와 자유화를 통하여 가스산업에도 가능한 한도에서 경쟁원리를 도입하기 위한 목표를 가지며, 이 경우 새로운 규제틀은 종래와 다른 '경쟁을 위한 규제'(Regulation for Competition) 또는 관리경쟁(regulated competition)으로 탈바꿈하지 않으면 안 된다. 그에 따라 일반적으로 새로운 규제체계가 요구하고 있는 변화로는 사업분리, 즉 도입-도매부문의 분리와 신규진입의 자유로운 허용, 소매부문의 경쟁도입, 가스망에 대한 접근보장, 요금규제의 완화 또는 폐지 및 전문규제기관의 설치 등을 들 수 있다.[21]

---

20) Peter D. Cameron, "Reforming Energy Markets: a Review Article", 18 J. Energy Nat. Resources L. 353, 2000.

21) Peter D. Cameron, Ibid, p. 357. 그는 망독점이 지배하는 자연독점시장에서 경쟁이 자연발생적으로 나타나지는 않으며, 망접속규제 등 경쟁창출을 위한 규제를 '관리경쟁'으로 설명하고 있다. 그밖에 그는 새로운 패러다임의 구성요소로 가스에 관한 공적급부의 관념을 보편적 서비스의 특수한 경우로 전환할 것을 주장하고 있다.

1. 경쟁적 시장구조의 창출

우리나라에서 가스시장은 주배관망과 도입·도매부문, 지역배관망과 소매부문이 하나의 사업자, 즉 한국가스공사나 권역별 일반도시가스 사업자에 의해서 수직적으로 통합된 형태를 보이고 있다. 시장화의 첫걸음으로서 도입·도매단계에 경쟁을 도입하는 방식으로는 크게 세 가지를 생각할 수 있다. 첫 번째는 사업분리를 통하여 도입·도매부문과 설비부문을 따로 떼어내고(separation), 이들 각 부문에 새로운 경쟁사업자의 진입을 도모하는 방식이다(ownership unbundling). 두 번째는 한국가스공사의 수직적 통합체제를 그대로 유지하되, 각 사업단계별로 경쟁에 필수적인 설비를 제3의 신규사업자에게 제공할 의무를 부과함으로써 서비스부문의 경쟁을 도모하는 방식이다(legal unbundling). 이는 우리나라를 비롯한 많은 나라에서 네트워크산업에 경쟁구조를 도입하는 방식으로 고려 또는 활용되고 있으나, 망접속을 위한 복잡한 사전규제를 수반하고 설비투자를 약화시킨다는 약점을 안고 있다. 세 번째는 기존 한국가스공사의 수직적 통합체제를 유지하되 여타 수직적 통합을 갖춘 사업자를 신규 조성하여 수직통합된 회사간의 경쟁을 촉진하는 방식이다. 이 방식은 종래의 수직분할에 대한 반대논거이기도 하고, 수직통합이 갖는 시너지효과를 그대로 활용할 수 있는 장점이 있으나, 현실적으로 구 독점사업자와 경쟁할 만한 신규사업자를 진입시킬 수 있을지는 의문이다. 전술한 구조개편의 경과를 보자면 우리나라의 경우 경쟁촉진을 위한 구조적 방식으로는 일견 사업분리가 채택되었던 것으로 보인다.

먼저, 전술한 각각의 방식이 중·장기적으로 어떤 효과를 가질 것인지는 예측하기 어렵고, 외국의 경험 또한 아직 일천하기 때문에 결국 어떤 방식을 택할 것인지는 시장원리와 경쟁에 대한 확신에서 출발하게 된다. 그렇다면 현실적으로 경쟁을 가능케 하면서도 복잡한 사전

규제를 줄일 수 있는 방식은 첫 번째의 수직분리방식인 것으로 판단된다. 대체로 1990년대에 가스산업의 민영화가 이루어진 유럽에서 아직도 경쟁이 제대로 기능하지 않고 있는 이유 또한 구조분리 내지 소유분리가 이루어지지 않은 상태에서 기존의 가스망을 수직통합하고 있는 사업자가 제3의 신규진입자에게 기꺼이 망을 제공할 유인이 없다는 지적은 시사하는 바가 크다.[22] 망사업을 분리할 경우 설비부문의 신규투자가 감소할 우려가 있다는 주장은 설득력이 없는바, 설비부문은 리스크가 낮은 반면 안정적인 수익창출이 가능하다는 네트워크산업의 특성으로 인하여 자본조달이나 투자가 용이하기 때문이다. 반면, 망분리로 인하여 메이저 석유업체 등 경쟁력 있는 사업자의 신규진입이 가능해지고, 개발·도입 또는 생산부문으로의 전문화가 가능해짐으로써 공급의 안정성 또한 제고될 수 있을 것이다.[23]

다만, 구체적인 구조개편과정에서 공적급부산업에서 흔히 나타나는 stranded costs[24]의 문제는 염두에 둘 필요가 있다. 즉, 규제 및 독점하에서 이루어진 투자와 장기공급계약에 따른 부담을 불확실성이 수반되는 경쟁체제로 전환된 이후 어떻게 분담할 것인지가 문제될 수 있는 것이다. 실제로 가스산업의 경우 파이프라인을 통해 직접 천연가스를 공급받는 미국이나 유럽과 달리 우리나라는 LNG를 가스전에서 액화하여 수송선을 통해 운반하는 방식을 취하고 있고, LNG방식은 통상 20~30년 장기공급계약을 통해서 이루어진다. 그에 따라 가스공사를 설비부문과 도입·도매부문으로 분할할 경우, 도입·도매부문이 기존의 장기공급계약에 따른 채무를 충분히 감당할 수 있을 것인지, 나아가 예컨대 3개로 분할될 도입·도매회사가 기존의 장기공급계약에

22) Neelie Kroes, “More Competition and greater energy security in the Single European Market for Electricity and gas”, High-Level Workshop on Energy, Berlin, 2007.3, pp. 3.
23) Neelie Kroes, Ibid, p. 5; 신정식·최성호, 전게논문, 144면.
24) Alfred E. Kahn, “Competition and Stranded Costs Revisited”, 37 Nat. Resources J. 29, 1997.

따른 물량을 어떻게 나눌 것인지 또는 LNG선을 어떻게 배정할 것인지를 정하기란 쉽지 않은 문제이다.

2. 반경쟁적 시장행태의 사전규제

사업분리와 배관망의 공동이용 등을 통한 후발사업자의 진입이 이루어지더라도 경쟁의 초기단계에서 한국가스공사나 그로부터 분리된 도입·도매사업자는 상당기간 과점적 시장지배력을 유지할 것이다. 그리고 이들이 현실적 또는 잠재적 경쟁자와의 관계에서 그 지위를 남용할 우려가 있는바, 예컨대 망사업자로 남게 될 가스공사의 부당한 배관망제공의 거절이나 차별적인 망제공, 가스공사의 수직통합을 유지하면서 망제공을 통한 도입·도매부문의 경쟁이 도입될 경우에는 교차보조나 이윤착취 등을 통한 경쟁사업자의 배제가능성을 생각할 수 있다. 따라서 최소한 가스시장에 유효경쟁이 정착하기까지 과도기적으로 사업법상 사전적 규제로서 배관망의 제공의무를 부과하는 한편, 접속료의 부당한 산정이나 차별취급을 막기 위한 접속료산정기준을 마련할 필요가 있다.[25]

또한 비록 도입·도매부문이 3개사 경쟁체제로 전환된다 하더라도, 독점에서 과점으로 바뀌는데 그쳐서는 시장화의 효과를 충분히 기대하기 어렵다. 뿐만 아니라 과점체제에서 가스요금의 암묵적 담합이 형성될 우려 또한 배제할 수 없을 것이다. 따라서 카르텔규제 등 과점시장에 적합한 경쟁정책적 사후규제뿐만 아니라, 도입·도매부문의 자유화에 따른 이익이 과점사업자에게만 귀속되지 않도록 감시할 필요 또한 커질 것으로 예상된다.

한편, 가스산업의 시장화는 결국 가스의 생산과 소비자 가격메커니즘을 통해서 이루어지는 것을 의미한다. 따라서 경쟁이 정착되는 정

25) 참고로, 전기통신사업법은 통신설비의 제공의무를 규정하는 한편, 설비이용료나 접속료의 산정기준을 정통부장관이 고시하도록 하고 있다(동법 제33조의7, 제34조, 제34조의3).

도에 따라 기존의 요금규제는 완화 또는 폐지되어야 할 것이다. 가스요금의 규제란 복합적인 효과를 가질 수 있는바, 지나치게 높은 요금은 사용자의 이익을 저해할 우려가 있는 반면, 지나치게 낮은 요금은 결국 신규진입자의 진입을 억제하거나 이들을 시장에서 배제할 우려가 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 향후 가스요금은 현물시장에서의 수급상황이나 운송비, 기후 등의 영향을 받을 수밖에 없는바, 경쟁구조가 마련된 이후에는 요금이 경쟁수준에서 책정될 수 있도록 하여야 할 것이다.

여기서 중요한 전제는 가스산업의 시장화가 과도한 요금인상을 초래해서는 곤란하다는 점이고, 소유분리를 통한 유효경쟁의 정착은 과도한 요금인상을 사전에 방지하는 효과를 갖는다. 그럼에도 불구하고 과도기적으로 기존의 가스공사나 일반도시가스사업자의 지배력이 계속 유지되는 상황에서 가스사용자가 공급자를 자유롭게 선택할 수 있는 여지가 제한되어 있다면 그에 따른 이용자의 이익저해를 방지하기 위하여 사전적 요금규제나 적어도 경쟁법상 사후규제는 더욱 중요한 의미를 가진다.[26] 또한 시장화 초기에 발생할 시스템구축비용 등의 발생에 따라 가스요금이 단기 급등할 우려에 대비하기 위하여 가격상한제(price cap)를 도입하는 것도 고려할 만하다.[27]

끝으로 시장화된 가스산업에서 다른 에너지원과의 경쟁을 고려하거나 산업정책적 목적에 따라 요금규제가 이루어져서는 안 되며, 이용자가 가스사업자를 선택할 수 있는 경쟁여건을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다. 나아가 소매요금의 결정시 불가피하게 도입·생산원가를 반영할 수밖에 없더라도, 가급적 원가를 최소화할 수 있는 유인을 제공할 수 있어야 할 것이다.

---

26) 신정식·최성호, 전게논문, 145, 146면.
27) 김성원, "가스산업 구조개편 및 민영화",「나라경제」2002년 4월호, 55면.

3. 전문규제기관의 창설

가스산업에 시장 및 경쟁원리가 도입·정착될 경우 기존의 도·소매부문에서 독점적 지위를 누리던 한국가스공사나 권역별 도시가스사업자와 후발사업자간에 공정경쟁이슈가 현실화될 수 있다. 종래에는 독점권의 부여에 따른 폐해를 정부규제로 해결해 왔으나 시장화가 진행되는 과정에서는 규제의 성격 또한 경쟁의 조성 내지 촉진을 지향하여야 하고, 이때에는 선·후발사업자간 경쟁이슈를 객관적인 경쟁규칙에 따라 엄격하게 심사할 주체가 요구되기 때문이다. 이를 위하여 공익성과 공급의 안정성만이 강조되던 가스시장에 경쟁이 도입될 경우 발생할 수 있는 도시가스사업자간의 공정경쟁과 가스사용자의 이익을 보호하기 위하여 당초 구상했던 에너지위원회와 같이 독립성을 갖춘 전문규제기관이 설치될 필요가 있다.[28]

여기서 추가로 두 가지에 유의할 필요가 있다. 하나는 종래 가스산업에 존재하던 규제기능을 에너지안보나 시장의 투명성, 환경이나 비축 등의 정책기능과 공정경쟁규제를 담당할 준사법기능으로 구분하여 접근할 필요가 있고, 전술한 독립적인 전문규제기관이란 후자의 기능을 담당하는 데에 적합하다는 점이다.[29] 다른 하나는 에너지규제기관의 통합과 관련된 것이다. 기술의 발전과 융합의 진전으로 인하여 이른바 멀티유틸리티(multi-utilities)가 주목을 받고 있는바, 이들은 종전의 사업부문을 넘어 다양한 에너지분야에 진출하고 있다. 이러한 현상은 우리나라에서도 민영화와 사업분리 및 진입규제의 완화·폐지에 따라 점차 중요한 의미를 가지게 될 것이며, 이 점을 염두에 두고 통

28) 이때 전문규제기관에는 가스시장의 메커니즘에 관한 경험뿐만 아니라 경쟁법·이론에 대한 전문성이 함께 요구된다.

29) 현재 전력부문에 설치된 전기위원회는 일정한 금지행위에 관하여 일차적인 심의기능을 담당할 뿐이며, 산업자원부장관이 종국적으로 시정조치나 과징금을 부과한다는 점에서 독립성은 매우 미약한 실정이다.

합에너지사업법과 통합에너지규제기관을 창설하는 방안을 모색할 필요가 있다. 종래 에너지산업의 구조개편이 부문별로 따로따로 진행되어 왔을 뿐만 아니라 다양한 에너지원간에 불필요한 차등규제가 잔존하고 있는바, 이는 종국적으로 에너지산업의 불균형과 경쟁왜곡을 가져올 수 있기 때문이다.

4. 가스산업의 시장화와 경쟁법

가스산업에 대한 규제는 크게 사업법을 중심으로 한 사전적 규제와 공정거래법, 하도급법, 약관규제법상의 사후적 규제로 나눌 수 있다. 사업법상 규제기관은 산업자원부이고, 공정거래법 등의 규제기관은 공정거래위원회이다. 공정거래법은 '일반경쟁법'(general competition law)으로서 모든 산업에서 카르텔 등의 경쟁제한행위나 불공정거래행위 등을 사후적으로 규제함으로써 공정하고 자유로운 경쟁질서의 확립을 도모하고 있다. 반면, 사업법은 특정 산업, 즉 가스산업에 대한 특수한 규제를 담고 있다. 그런데 현행 사업법은 사후적 규제를 규정하지 않고 있기 때문에 현재로서는 공정거래법과 충돌하거나 이중규제가 이루어질 여지가 없는바, 향후 가스산업에 경쟁이 도입됨에 따라 선·후발사업자간에 경쟁이슈가 발생할 경우에는 이중규제가 발생할 우려가 있고, 이를 해소하기 위하여 사전적 규제와 사후적 규제의 조화·협력이라는 관점에서 양법의 관계를 재정립할 필요가 있을 것이다.

그런데 규제산업과 경쟁법의 관계와 역할설정[30]은 특정 산업의 발전단계에 따라 각기 그 모습을 달리한다. 먼저, 규제산업은 규제와 경쟁의 역할에 따라 크게 세 단계로 나눌 수 있다. 1단계는 국가가 독점하는 단계로서 수급 및 가격규제가 경쟁을 대체하게 된다. 2단계는 민영화와 규제완화를 거쳐 당해 산업에 경쟁이 도입되면서 종래 규제가 담당하던 많은 역할을 경쟁이 수행하게 되는 과정이다. 여기서는

30) OECD, *Reviews of Regulatory Reform - Germany*, 2004 참조.

종래 규제의 역할에도 커다란 변화가 나타나는데, 이는 무엇보다 경쟁메커니즘을 대체하는 규제가 아니라 시장을 형성하고 당해 시장에서 유효경쟁의 전제인 공정경쟁의 여건을 조성하는 규제가 강조되는 것을 의미한다. 즉, 법률상 진입장벽의 완화 또는 철폐로 시장을 개방하고 후발사업자의 대등한 경쟁을 보장하기 위하여 별도의 규제가 보완적으로 이루어지지 않으면 안 되는 것이다. 끝으로 3단계는 유효경쟁이 정착한 이후로서 시장원리가 당해 산업의 생산-소비에 걸치는 전 과정을 지배하되, 예외적으로 공적 성격이 강한 부분에 한하여 '사전적 규제'(ex ante regulation)가 이루어지는 과정을 말한다. 이 단계에서는 규제산업에서도 경쟁당국의 역할이 일차적인 지위를 차지하게 되고, 그 중에서도 시장에서 공정하고 자유로운 경쟁이 이루어지기 위한 경쟁법상 사후규제가 강조되게 된다.

다만, 가스란 국민생활에 필수적인 재화로서 생존배려적, 사회적 규제나 안전규제 등은 경쟁의 도입이나 정착여부와 상관없이 여전히 존속가치가 있으나, 이 경우에도 가능한 한 효율적이고 시장친화적인 수단이 강구되어야 할 것이다.

Ⅴ. 맺는말

1. 네트워크산업의 특성을 갖는 가스산업은 대체로 국민생활에 필수적일 뿐만 아니라 기간산업으로서 중요한 지위를 차지하고 있다. 그에 따른 가스산업의 독점성과 공익성은 시장원리보다는 정부규제, 즉 경쟁대체적 규제를 정당화하는 논거로 오랫동안 동 산업을 지배해왔다. 그러나 가스산업에서도 경쟁이 바람직하다는 인식과 함께 규제법 또한 경쟁을 지향하여야 한다는 인식이 확산되어 왔다. 더구나 에너지시장의 개방과 글로벌에너지시장의 형성에 따라 국내 가스산업의 경쟁력강화를 위해서도 시장화는 불가피한 것으로 보인다.

2. 우리나라에서도 종래 인수기지나 전국망의 구축을 위해서 가스공사의 독점권을 인정하고 가스보급 확대를 위하여 지역별 독점을 허용하였고, 대체로 엄격한 허가제와 요금규제 등이 경쟁을 대체해왔다. 그러나 인프라구축이 완료되고 가스보급도 안정화된 현재로서는 더 이상 이들 기업의 독점체제를 유지할 정당성을 찾기 어렵게 되었고, 가스산업에 민간의 참여를 확대하고 경쟁도입을 통한 효율성 증대에 정책의 초점이 맞추어져야 한다는 주장이 제기되고 있다.

3. 가스의 안정적 공급과 경쟁은 서로 충돌하는 가치라기보다는 상호보완적일 수 있다. 도입·도매부문의 경쟁은 해외가스전의 개발뿐만 아니라 배관망에 대한 투자를 증대시키고, 망개방을 통한 후발사업자의 진입으로 경쟁수준의 가격책정이 가능하여 궁극적으로 사용자의 이익에도 기여하게 될 것이다. 다만, 가스산업의 시장화가 바람직한 방향이라 하더라도 구체적인 구조개편작업에는 아직 해결되지 않은 여러 가지 부작용이 수반될 수 있고, 따라서 이미 가스산업의 시장화를 실현한 다른 나라의 예를 면밀히 비교·검토할 필요가 있다.

4. 구조개편의 방법에는 여러 가지가 있을 수 있으나, 가급적 지속적이고 복잡한 사전규제를 피할 수 있는 방법을 선택하는 것이 바람직할 것이다. 가스공사의 수직독점체제를 유지하면서 망개방이나 후발사업자의 진입을 도모하는 것 보다는 일회적인 구조분리(one-off restructuring)가 보다 바람직할 수 있는 이유가 바로 그것이다. 아울러 가스산업구조개편은 장기과제이고, 따라서 그 성패는 정부의 일관성 있는 추진 여하에 좌우될 것이기 때문에 지속적 개입을 통한 유효경쟁의 정착에는 그 만큼 많은 불확실성이 내재되어 있다는 점고 고려할 필요가 있다.

5. 끝으로 무릇 '시장화'란 경제적 성격만을 갖는 것이 아니라 한 나라의 역사나 정치·사회상황과도 밀접한 관련을 맺고 있다. 가스산업을 시장화하는 경우도 마찬가지여서 효율성을 극대화하고 가스사용자의 이익을 증대시키는 것뿐만 아니라 수급의 안정과 보편적 서비스관념을 실현하는 등의 생존배려적 규제를 정비하는 것이 수반되지 않으면 안 된다.

주제어 망구속성, 시장화, 애로설비, 동등접속, 자연독점, 사전규제, 구조개편, 패러다임전환, 사업분리, 요금규제

Legal Issues of Marketization of Natural Gas Industry in Korea

Lee, Bong - Eui*

In the energy sector, especially network-bound energy industries like electricity and natural gas, liberalization has been one of the main issues of industrialized countries. There are some changes in the traditional role of state to provide directly public services. The marketization of the natural gas industry indicates that the paradigm based on state monopoly should be shifted toward price mechanism and competition on the merits.

In Korea, there has been strong opposition to liberalization, which is still wedded to the concept of a monopoly, unified utility serving as importer, transporter, and supplier. The Korea Gas Corporation(KOGAS) owned by the state monopolizes the stages from import to transmission of gas (wholesale market), and General Distribution Operators have been in activities as regional monopolies(retail market). Over decades it has been made much debates whether or why the introduction of competition in gas sector is needed, and after IMF crisis the liberalization of gas industry had been pursued, but in vain.

It is no doubt that natural gas industry should be restructured for more civil initiatives and more competition. The problem is when and how. With the rising global energy market and reducing entry barriers, competition is likely to increase in the future. Creating and fostering effective competition

* Associate Professor at Kyungpook Nat'l Univ. School of Law

in the gas sector are anticipated to bring more investment in the transmission, distribution, and even exploration abroad, to make gas prices down to the competitive level. The former enhances the security of gas supply, the latter the comsumer welfare.

The starting point of the marketization of gas industry is privatization, ownership change. In its implementation process, it should be preferred legal or ownership unbundling to TPA or additional entry of verticallly integrated firms, because the latter would entail so complicated intervention of state in the long term. With effective competition firmly established, the ex post regulation of general competition law will supersede many of the competition-substitutive ones.

KEY WORDS Network Industry, LNG, Marketization, Bottleneck Facilities, Equal Access, Natural Monopoly, Ex Ante Regulation, Restructuring, Paradigm Shift, Legal Unbundling, Rate Regulation