

천연가스산업 설비공동 이용제 추진 여건 분석

강정욱

한국가스공사 연구개발원 가스경영연구소

Analysis on the Conditions for Forwarding Open Access System in Natural Gas Industry

JeongWook Khang

Center for Gas Economics & Mngement, KOGAS

1. 서론

최근 천연가스 산업 구조개편은 기존 추진방안에 대한 수정·보완으로 개편논의가 선회하는 가운데, 자가소비용 LNG 직도입자를 중심으로 설비 공동 이용제(Open Access System)의 구체적인 시행방안에 대한 필요성이 높아지고 있다. 본 고에서는 경쟁시장 도입이라는 천연가스 산업 구조개편의 기본 취지에 바탕을 두고 국내 천연가스 산업 OAS의 추진 여건을 살펴 본다.

2. 본론

1) 가스 산업 구조개편 동향

국내 가스 산업 민영화와 구조개편은 지금까지 국가주도의 독점체제였던 천연가스 산업에 도매부문부터 경쟁 시스템의 도입이라고 요약할 수 있다. 이를 위한 필수 조건은 시장참여자의 공정한 경쟁을 보장하는 물리적인 제도와 장치들이고 그 중 설비 공동 이용제도(Open Access System)는 설비부문의 근간이 된다는 점에서 그 중요성은 공정한 경쟁 환경 제공이라는 관점에서 시작되었다.

도매부문의 사업자 분할과 전국배관망으로 대표되는 설비에 대한 공동 이용제는 정부의 가스 산업 구조개편의 핵심으로서 작용하였다. 그러나 논의의 우선순위로 보자면, OAS는 일단 경쟁 구도가 갖추어진 이후 다수 사업자가 설비를 사용하기위한 규약 정도로 여겨졌다. 따라서 시장참

여자를 누구로 할 것인가? 어떻게 유효한 경쟁이 일어나도록 시장여건을 만들 것인가? 하는 논의가 더 부각되었다.

그러나, 이후 구조개편 논의가 수년 동안 진행되면서 도매부문의 경쟁 도입은 여러 가지 난제를 만나면서 간단치 않음을 보여 주었다. 가장 먼저 문제가 되는 점은 분할된 자회사의 기존 가스공사 도입계약의 승계 문제였다. 도입 프로젝트의 경직적이고 장기적인 계약 특성이 주요 장애 요인이었다. 그리고 가스공사의 도입도매 부문에 대한 자회사 분할 역시 관련 법안의 상정과정에서 매번 제자리걸음을 하게 되었다.

결국 OAS에 대한 구체적인 논의의 출발점이라고 할 수 있는 다수 경쟁사업자의 확정, 즉 초기 경쟁 구도의 방식이 결정되지 못한 상태가 계속되면서 설비부문에서는 구체적인 개편이후의 상황을 제시하지 못하게 되었고, 이는 다시 초기 경쟁 시장 구도의 불투명성을 효과적으로 정리하지 못하여 다시금 초기 경쟁 사업자의 확정방식의 선택의 문제를 가져와 악순환이 되풀이 되었다.

물론, 이러한 악순환구조가 순차적으로 일어났다기보다는 복합적으로 동시에 서로 얽혀 있는 상황에서, 경쟁도입의 방식과 그에 따른 설비부문의 이용 방안이 실마리를 찾기 어렵게 되었다. 다양한 논의가 진행되는 동안 여러 가지 대안들이 대두되었으나 결국 문제점을 모두 해결하는 최적의 방안 에 대한 판단을 현재로서는 유보한 상태이다. 따라서 독립성과 전문성이 확보되는 가스 산업 규제기구 및 가스거래소를 운영하겠다는 기본 계획은 수년 이상 지연될 전망이다. 특히나 공적독점이 사적독점으로 이어지지 않도록 하는 민영화 이전의 경쟁체제 구축과 관련하여서는 개편 논의 중에 다양한 방안이 제시되는 가운데 기본계획에서 제시하였던 논거가 꼭 필요하기 때문이라기보다는 다양한 대안들 중 하나 정도로 그 실행 당위성이 낮아졌다.

아직 가스 산업 구조개편이 진행 중인 상황에서 지난 수년의 논의를 평가하기는 단순한 문제가 아니지만, 가스 산업 구조개편 기본계획안의 밑그림이 전력산업 구조개편의 단순한 원용으로, 가스 산업의 특성을 제대로 반영하지 못했다는 지적을 피할 수 없을 것으로 보인다.

OAS가 단순히 배관망으로 대표되는 시설의 이용규칙으로 그 의의를 제한한다면 지금까지 논의된 것처럼 경쟁주체의 위상정립과 그 방식의 결정이 선행되어야 하고, 그 이후 설비이용자와 설비회사간의 공동이용계약을 마련하는 것이 타당할 것이다. 그러나 지금처럼 가스 산업 구조개편의 기본 골격에 대한 재검토가 이루어지는 국면이라면 지금까지의 악순환의 고리를 끊는, 다시 말해서 향후 경쟁을 할 사업자와 그 사업규칙의 배경이 되는 시스템을 동시에 고려하여야 할 것이다.

결국 구조개편의 방향에 따라 OAS를 설비 사용자와 설비사업자간의 자연스런 규정에 맞길 것인가 아니면, 경쟁시장과 그 외부의 환경을 모두 규정하는 하나의 시스템으로 구축할 것이냐 하는 문제인 것이다.

2) 구조개편의 방향과 OAS

2003년 3월, 정부의 가스 산업 구조개편에 대하여 밝힌 구체적인 내용은 가스공사의 도입·도매부문은 분할방식과 신규진입방식 등에 대해 충분한 논의와 토론을 거쳐 결정하기로 하고 설비부문은 공익성이 강한 분야이기 때문에 현행 공기업 체제를 유지키로 한다는 것이다.

이는 1999년의 가스 산업 구조개편 기본안이 설비와 상품의 분리, 경쟁 도입 등 구조개편의 방향을 제시하는데 그치고 구체적인 방안을 도출하지 못했다는 관점에서 보면, 정해놓은 시기에 엄매이지 않고 충분히 논의를 거치겠다는 의지로 분석된다.

동월 발표된 바에 따르면, 전력산업의 경우 남동발전의 민영화를 시작으로 나머지 4개사는 최적의 민영화방안을 연차적으로 추진한다는 방침과 배전 및 판매부문의 도매경쟁 도입을 모의운영과 이해 당사자들과 협의를 거쳐 만전을 기하겠다는 점과 마지막으로 송전부문의 경우 전국적 네트워크 산업으로 독점 공기업 체제를 유지할 방침이라는 세 가지로 요약된다.

이전의 가스산업 구조개편 기본안이 가스산업의 전력산업의 형식을 따르면서 국내 천연가스산업 본연의 특성을 적극적으로 반영하는데 미진했다는 평가를 받는 점을 상기해 보면, 이번의 조치는 가스산업 구조개편과 전력산업의 구조개편을 동일한 잣대로 재단하려는 기존의 경직성을 어느 정도는 벗어난 것으로 볼 수 있다.

그러나, 이번 정부 방침은 에너지산업구조개편의 큰 방향성에 대한 속도조절의 의미가 강하여 가스설비 운영규칙 등 설비공동이용제도의 세부 항목을 정하는 데는 오히려 시장 운영방안과 기존 도입계약 처리에 대한 논의 등 초점을 흐리는 결과를 가져올 가능성도 배제할 수 없게 되었다.

지금까지의 가스산업 구조개편 관련논의는 유효한 경쟁의 도입이 그 화두였다. 그 실행방안의 제약조건을 크게 기존 도입계약의 처리와 새로운 시장참여자의 공정한 경쟁성 확보로 나누어 생각할 수 있다. 이는 다시 경쟁의 속도 조절과 수급안정성이 확보라는 두 마리 토끼를 동시에 잡아야하는 목표에 대한 논의를 새롭게 정리할 때이다.

2. OAS 위상 변화

구조개편의 한 단계로 논의되어 시장참여자와 시장여건이 정해지면 구체적인 안을 설계한다는 OAS의 기본 위상에 최근 변화에 생기고 있다.

1) 직도입 사업자 논의

직도입사업자의 대한 논의는 포철의 LNG 직도입에서부터 시작하였다.

그간의 경과를 정리하면, 정부는 지난 97년 5월 당시 포철의 LNG 직도입과 자가 LNG 터미널 건설을 허용한데 이어 98년 9월 석유사업법상 LNG 수입을 승인제에서 신고제로 전환하고 터미널이 없는 자도 탱크의 독점적 임차시 도입이 자유롭도록 규정하는 등 관련 가스법을 개정해 자가용 터미널 관련 규정을 신설 자가용 터미널도 가스설비의 공동이용이 가능토록 규정했었다.

연간 55만톤의 LNG를 직도입키로 한 포철은 LNG 터미널 공사의 지연으로 당초 계획했던 직도입시점을 2002년 8월에서 2003년으로, 그리고 다시 2005년으로 변경하였다.

포철에서 개명한 포스코는 2002년 1월초 산업자원부로부터 '광양 LNG 터미널 공사 계획'을 승인받아 자가용 터미널 건설을 시작하였다. SK전력(주)의 전신인 대구전력은 대구에 LNG 복합발전소를 건설하려다 광양제철소내로 사업허가를 승인 받았다. SK전력(주)는 포스코의 LNG터미널을 이용해 발전소의 연료를 직도입하고 포스코는 SK전력(주)에 발전용 연료를 공급함으로써 터미널 건설에 따른 경제성을 확보한다는 계획이었다. 포스코는 SK전력(주)와 공동으로 해외 LNG프로젝트를 대상으로 LNG도입을 위한 입찰안내서를 발급하는 등 전략적인 제휴를 추진하였다. 즉, 포스코는 2005년 6월 종합준공을 목표로 광양제철소내 10만㎥급 LNG저장탱크 2기 및 부대설비를 건설할 계획이며 SK전력(주)는 광양제철소 옆에 LNG 발전소를 건설해 포스코의 저장설비를 임대해 전력을 생산 공급한다는 계획이다.

최근 SK전력(주)는 민원 등의 이유로 전기위원회에 당초 2005년 3월31일 이었던 LNG발전소 1호기 준공을 2006년 3월 31일로 1년 연장해 줄 것을 요청한 상태이다.

지난 법개정(안)에서는 99년 9월 개정된 규정을 폐지하고 가스설비사업을 신설함으로써 자가용 LNG 터미널시설의 공동 이용제를 제한하였으나 법안 통과가 무산된 상태이다.

직도입사업자의 자가용 LNG 터미널 건설은 실질적으로 설비사업자의 배관설비에 대한 공동이용을 의미할 뿐만 아니라 복수 도입업자 시대를 의미한다. 즉 가스산업 구조개편의 절차에 따라 도입판매사업자의 등장과는 별도로 자가용을 전제로 하기는 했지만 다른 사업주체가 해외로부터 LNG를 도입해오게 됨을 의미한다. 또 시설 운영의 측면에서 보면 전국 배관망과 같은 기존 설비사업자의 설비를 문자 그대로 공동으로 이용하는 필요성이 급격히 부각된다. 실제로 지난해 12월 26일에는 산자부가 포스코의 중재요청에 따라 광양~포항간 '가스공사 배관망 공동이용에 관한 조정안'을 확정, '포스코는 배관망 공동이용을 위해 계량시설 등을 설치·운영하며 가스공사는 이에 협조한다'는 내용을 통보한바 있다.

또한 발전사업자와 같이 일정 수준이상의 천연가스 수요를 확보하고 있는 사업자의 경우 전략적인 제휴 등을 통하여 기존의 수급 방식과는

다른 독자적인 형태의 천연가스 수급을 시도할 가능성이 상존하게 되었다. 정부는 도시가스사업법개정(안)에서 가스설비사업자를 규정함으로써 이와 같이 다양한 시도를 일단 제한하고 있지만 입법이 무산됨으로써 그 실효성은 여전히 논란의 대상인 상태이다.

국내 사업자간의 제휴가 아닌 해외 석유·가스 메이저 사의 국내 진출 가능성까지 고려한다면 직도입 사업자의 새로운 형태의 수급 노력은 OAS가 구조개편의 단계적인 절차와는 별개로 설비회사와 수요처를 확보한 사업자간의 계약형태로 발전될 가능성을 시사한다.

최근 웨브론텍사코사가 가스공사의 설비이용을 요청한 사례도 LG파워·LG에너지 발전용 직도입을 위한 것으로 추정되고 있다. 이 역시 기존 천연가스 수급상황의 변화를 예고하는 것으로 분석된다.

OAS이 범위를 터미널과 배관으로 크게 나누어보면 터미널의 경우 직도입의 조건으로 그 경쟁 가능성이 열려진 상태이고 배관의 경우는 일단 다수 사업자 터미널이 완성되는 시점에서 개별 계약 등에 의한 제한적이고 국지적인 OAS로부터 시작될 것이다.

2) 수급안정성 문제

OAS 여건의 변화를 유발하는 또 다른 축은 수급안정성 문제이다.

다수의 설비 이용자 출현은 수급측면에서는 기존의 공사체제의 무한 공급책임에 대한 변화를 의미한다. 현재 설비사업자의 기능과 도매도입사업자기능이 합쳐진 산업구조와는 달리 경쟁적인 다수의 설비 이용자와 중립적인 가스설비사업자로 구성된 새로운 가스 산업 구도에서는 수급에 대한 리스크를 어떻게 나눌 것인가에 대한 해결방안이 가장 우선적으로 담보되어야 할 것이다. 그렇지 않고서는 경쟁도입의 근본적인 의의가 퇴색할 것으로 분명하다.

새로운 개편 구도 아래에서는 가스판매와 설비제공의 주체가 다르기 때문에 설비회사는 수요에 맞게 가스를 공급할 책임만을 지는 것이 지금의 구도와는 다른 점이다. 설비사업자는 설비의 제약으로 인한 공급지장에 대하여만 책임을 지게 되므로 설비 증설 등에 관련된 수요 예측 부문으로 한정된다. 단기예측의 중요성은 도입판매사업자와 이와 연계된 일반 도시가스판매사업자, 그리고 발전사업자와 자가용소비자에게 높아져 수요 예측과 관련 리스크 회피의 문제가 대두될 것이다. 문제는 이들 판매사업자군과 소비자군의 사이의 수급 리스크를 어떻게 분산시키느냐가 OAS의 구체적인 조항에 의해 나타난다는 점이다. 소비자군의 각각에게 일률적으로 동일한 형태의 리스크 분담을 요구하기는 어려운 상황이다.

먼저 발전사업자의 경우는 전력산업구조개편의 진행으로 개별 발전사업자 역시 전력 거래소를 통한 거래를 통해 수요를 결정하는 방식을 택하고 있기 때문에 수요예측에 대한 책임성 문제가 대두된다.

전력산업구조개편이 진행됨에 따라 최근의 발전부문의 수요 동향은 2001년부터 시작된 발전부문의 경쟁도입과 밀접한 관련이 있다. 발전자회사들 간의 전력거래소를 통한 초기 전력입찰경쟁은 발전연료간의 경쟁으로 나타났다. 2002년 들어 발전연료를 둘러싼 상황의 변화로 인해 천연가스의 경쟁력이 회복되면서 발전용 천연가스 수요는 회복세를 나타내었다. 이러한 점에서 발전용 천연가스의 수요는 발전용 연료 전체의 유기적인 상황에 영향을 받게 된다.

또 다른 가능성은 발전사업자의 직도입 전환 움직임이다. 앞장에서 예를 든 것처럼 일정 규모이상의 소비처를 확보한 발전사업자의 경우 도입 판매사업자를 통하여 천연가스를 구매하지 않으려는 시도가 있을 수 있다. 이 경우 기존 계약물량의 처리로 새로운 수급문제가 발생할 소지가 있다.

두 번째로 현 도시가스사업자인 일반도시가스판매사업자의 경우 수요가 어느 정도 안정기에 들어 그 예측 리스크가 발전용처럼 높지 않으므로 예측 리스크보다는 동하절기간의 수요격차로 인한 효율적인 설비 사용 문제가 발생한다.

세 번째 수급안정성문제는 전체 천연가스 수요의 과부족 발생 상황에서 각 사업자의 역할과 그 책임 분담에 대한 절차의 확립이다. 2002년 동절기에 발생한 수급애로 상황이 새로운 가스산업 구도하에서 발생할 경우를 상정하고 그 대비책을 새로운 OAS 내에서 해결 할 수 있어야 할 것이다.

3. 향후 발전 과제

자가용 직도입의 활성화에 의한 OAS 여건 변화와 수급안정성 문제는 OAS의 세부항목을 설정하는데 중요한 제약조건으로서 작용할 것이다.

또한 새로운 OAS 시스템의 안정성과 견고성을 확보하기 위해서는 예상 상황별 시나리오 분석의 필요성이 대두된다. 예를 들어 OAS의 기본전제를 이상상황에 대한 안정성에 둔다면, 안전한 OAS 시스템의 필요 조건들을 나열하여 각 상황별 시나리오 분석이 수반되어야 할 것이다.

2003년 하반기에 나올 새로운 가스산업구조개편 방안에서는 이러한 논의가 충분히 반영되어야 할 것이다.

[참고 문헌]

가스산업신문 각호 <http://www.enn.co.kr>

강재성, "가스설비 접속요금 결정 방안에 관한 연구", 에너지경제연구원, (2002)
산업자원부, 한국가스공사, 『제6차 장기천연가스 수급계획 검토서』, (2002)