

에너지통합관리와 공적지배구조의 정비

“

현행 교차보조 요금체계를 점진적으로 개선하
되 도시가스의 주택용 소비자가격 충격을 주지
않는 연착륙방안을 마련하고 이를 통해 천연가
스 소비를 증대시켜 친환경적 에너지체계를 정
착시켜 나가는 것이 필요하다고 제안한다

”



국회의원 열린우리당 최규성
02)788-2603 cks2603@assembly.go.kr

1. 세계 천연가스시장 동향과 한국의 구조 개편 : 목표와 현실의 괴리

기후변화협약 및 지속가능한 친환경 발전모델
의 중요성이 부각되면서 상대적으로 친환경적
인 천연가스산업에 대한 관심이 고조되고 있
다. 최근에는 세계 에너지시장에서 가스와 석
유의 경쟁뿐 아니라 가스와 가스간의 연료경
쟁, 곧 LNG와 LNG의 연료경쟁 등 새로운 양
상이 나타나고 있으며 석유메이저를 비롯하여
천연가스 생산국, 소비국 등 이해당사자간의
관계도 복잡하게 전개되고 있다. 1990년대 이
후 각국의 구조개편은 이러한 사정속에서 각국
의 특수한 여건에 따라 전개되어 왔다.

천연가스산업은 일반적으로 수요와 공급이 시
장의 가격시그널에 탄력적으로 반응하지 않는
특징을 갖는다. 수요측면에서는 가정용과
상업용의 경우 연료진환이 어렵고 산업용의 경
우에도 전환비용이 발생하여 실제로 전환이 제
한적이다. 공급측면에서는 가스전의 개발과 배
관망의 건설에 많은 구축비용과 기간이 소요된
다.

구미와 유럽의 구조개편은 대체로 차곡 혹은
익내에 상류부문부터 하류부문에 이르는 천연
가스산업의 가치사슬을 구비한 상태에서 대개
는 공급시설의 과잉에 따른 효율개선의 목적,
이에따른 가격 및 수급안정성 도모와 서비스의
질 개선 등을 구조개편의 목표로 제시하였다.
또 이들의 경우 대부분 배관망, 저장시설 등 천
연가스산업의 인프라가 충분한 상태에서 구조
개편을 도모하였다는 점에서 한국과는 사정이
매우 달랐다.

한국의 천연가스산업은 100% 수입에 의존하고 있고 아직은 성장단계에 놓여있다. 따라서 가스산업의 기본인프라를 건설하고 수입선을 다변화하는 등 수급안정화 확보방안이 무엇보다 중요하다. 또 아시아 LNG시장의 경직성, 동북아 PNG개발 등 경쟁도입의 효과를 불확실하게 만드는 요소들이 엄존하고 있다.

우선 북미와 서유럽 국가들의 경우 천연가스 구성에 있어서 대체로 PNG의 비중이 90%, LNG의 비중이 10%로 LNG의 비중이 매우 낮다. 이에 반해 한국은 현재로서는 100% LNG 수입에 의존하고 있고 그것도 중동과 동남아에 수입원이 집중되어 있다. 더욱이 한국은 인접국가와 배관망이 연결되어 있지 않아 수급불안이 상존하고 있다. 에너지 안보를 위한 국가적 차원의 자원개발 계획도 취약하기 짝이 없다.

인프라 설비에 있어서도 한국은 2002년까지 수도권 환상망 구축을 완료하였으나 아직 충북지역, 통영-대구, 남양주-군자 지역 등에 배관망 건설이 지속적으로 요구되고 있다. 특히 저장설비의 예비율이 2003년 기준으로 8.4%(334만kl)에 불과하여 저장설비 역시 여전히 확충이 필요하다.

지리적 조건에 있어서도 한국은 LNG 사용국가중에서 가장 고위도에 위치하고 있으며 대륙성 기후로 인해 극심한 동고하저의 수요패턴을 가지고 있다. 한국의 가정용 천연가스의 TDR이 11:1인데 비해 같은 LNG소비국이면서도 일본은 2:1에 불과하다. 뿐만 아니라 일본의 예비율은 14%인데 반해 한국은 8.4%에 불과하다.

이와같이 한국은 에너지 순수입국으로 총 도입량

규제가 불가피한 점을 고려할 때 현재 정부가 주장하고 있는 가스산업에서 경쟁도입은 도입물량의 단순한 할당에 불과한 것으로 보인다. 이것은 각국이 에너지 수급안정과 자원확보를 목적으로 자국에너지기업의 경쟁력 강화를 추진하고 있는 세계적 추세와도 어긋나는 것이다.

이런 가운데 현재 세계 가스시장은 수급조절방식에 따라 흔히 전통적 방식과 시장지향적 방식으로 나뉘어진다. 주로 북미와 유럽의 가스거래에서 볼 수 있는 시장지향적 방식에서는 여러 파이프라인이 교차하는 지역에서 가스허브가 형성되고 이를 중심으로 현물거래, 선물과 옵션거래 등이 발전하면서 상품시장으로 진화한다.

반면 전통적 조절방식은 한국, 일본, 대만 등이 속해있는 아시아 LNG시장에서 주로 볼 수 있는데 거래의 유연성 면에서 전자와 큰 차이를 나타낸다. 여기서 가스가격은 시장이 아니라 판매자와 구매자 사이의 쌍무협상을 통해 결정되며 대개 원유가격에 연동되어 있다. 수급계약도 20년 이상의 장기 TOP계약의 형태를 취한다.

이것은 북미와 유럽의 PNG에 비해 LNG의 경우 생산 및 수송에서 높은 투자비용 및 수송비용을 필요로 하기 때문이다. 이 중에서도 특히 한국은 계절별 가스수요 변동이 크고 저장능력도 미흡하여 시장지향적 방식이 작동할 수 있는 여지가 매우 작다.

여기서 알 수 있는 것처럼 한국은 천연가스산업에 실질적 경쟁을 도입할 수 있는 조건들이 결여되어 있다. 그러나 정부는 한국가스공사의 분할?민영화와는 별도로 석유사업법 관련조항을 개정하여 자가용 천연가스의 신규 직도입 허용을 추진하고 있

다 이는 사실상 그 효과에 있어 위의 분할방식 구조개편과 크게 다르지 않다.

신규진입 허용을 통해 천연가스 도입부문에 경쟁을 도입하는 이 방식은 분할·민영화 방식에 비해 다소간 절진적일 수 있다는 차이점을 제외하면 경쟁방식과 민간기업의 도입부문 진출 등 그 내용이 전자와 유사하기 때문이다

2. 요금체계의 개선과 천연가스소비의 친환경적 지원

본인은 천연가스 도입부문의 경쟁도입을 통한 효율성 향상보다는 한국가스공사의 공적독점을 인정하여 그에 따른 에너지통합관리의 시너지 효과 및 상류에서 하류에 이르는 가스산업 일관체계의 이점을 추구하는 것이 국민경제 전체의 효율성 향상에 유리하다고 생각한다.

그리고 이 때 공적독점에 따르는 수익이 국민경제 전체의 발전에 이바지하도록 한국가스공사의 지배구조를 개선하고 그 공적서비스 기능을 강화하는 것이 바람직하다고 본다.

우리는 이를 위해 먼저 현행 교차보조 요금체계를 절진적으로 개선하되 도시가스의 주택용 소비자 가격 충격을 주지 않는 연착륙방안을 마련하고 이를 통해 천연가스 소비를 증대시켜 친환경적 에너지 체계를 정착시켜 나가는 것이 필요하다고 제안한다.

한국의 천연가스 요금은 달러환산 방식의 국제비교나 구매력평가방식의 국제비교에서 볼 때, 특별히 높은 수준에 속한다는 것을 보여주는 통계자료는 없다. 다만 발전용·산업용 가스와 주택용 가스간의 상대가격을 보면 OECD 국가중에서도 한

국은 후자에 비해 전자의 가격이 매우 높은 것으로 나타난다. 이것은 발전용·산업용 가스로부터 주택용 가스의 교차보조가 상대적으로 매우 높은 수준에서 이루어지고 있음을 의미한다. 이것은 또 산업용·발전용 대형 수용가의 천연가스 직도입 유인으로 지적되고 있다.

또 한국의 산업구조는 아직 일본에 비해 상대적으로 에너지 소비구조를 벗어나지 못하고 있는데 이는 한국경제가 아직 석유화학, 비금속(시멘트), 1차금속(철강)과 같은 이른바 3대 에너지 다소비업종에 대한 의존에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 이들 3대 업종은 그 산업특성상 제조업 부가가치 비중은 27%인 반면에 에너지 소비는 78%를 차지하고 있다.

이것은 역설적으로 이들 업종의 청정연료 전환이 전체 산업의 에너지체제 전환에 결정적으로 중요하다는 것을 의미한다. 그런 점에서 산업용 천연가스의 상대가격이 낮아질 수 있다면 이는 에너지체제의 친환경적 전환에도 큰 기여를 할 것으로 보인다.

한편 한전의 발전부문이 5개사로 분할된 이후 상호경쟁과 경제급전 원칙에 따라 기저발전인 원자력·석탄발전의 비중은 늘어난 반면 가스발전의 비중은 줄어들고 있다. 천연가스는 같은 화석연료이면서도 석유, 석탄보다 탄소 및 유해물질의 발생량이 적어 생태계에 대한 부담이나 미래세대에 대한 윤리적 부담이 적다. 따라서 천연가스는 흔히 에너지 체계를 재생가능연료로 전환하는 가교역할을 한다고 불린다.

이와같이 교차보조의 시정을 통한 산업용·발전용 천연가스의 상대가격 인하는 경제적 측면에서 천연가스 수요의 안정적 관리에 유리할 뿐만 아니라 에너지 체제의 친환경적 전환이라는 관점에서



도 의미가 있다

그런데 이와 관련하여 발전회사들이 발전용 LNG를 직도입하려는 시도를 보이고 있어 구체적으로 인도네시아 전력산업 진출시 그 대가를 구상무역 형태로 LNG가스로 지불받은 방안이 거론되고 있다. 그러나 한국 에너지산업 전체의 시너지 효과를 생각한다면 해외발전시장으로의 진출은 한전과 가스공사가 함께 공동보조를 취하면서 긴밀한 협조체제를 유지하는 것이 바람직하다고 판단된다. 여기서도 에너지관련 공기업간의 분할과 경쟁이 아닌 국민경제 전체 차원에서의 조율과 협력이라는 에너지 정책 전반의 로드맵이 시급히 요청되고 있다.

다만 천연가스요금의 교차보조를 시정하는 경우 주택용 도시가스 가격의 상대적 인상은 소득분배 측면에서 도시서민가계의 부담을 고려해야 하는 측면이 있으므로 이를 고려하여 교차보조 요금체제를 개선하되 최대한 연착륙시키는 방안을 마련해야 한다

이와함께 세계 LNG시장이 기존의 "Seller's market"에서 "Buyer's market"으로 바뀐에 따라 최근 직도입을 허용받은 민간 대기업들은 가스

공사의 기존 장기계약에 비해 상대적으로 가격조건이 유리한 물량을 도입할 수 있게됐다. 따라서 여기서 비롯된 수익의 일정 부분을 사회적으로 환수하여 천연가스 소비 지원기금으로 활용하는 것도 바람직하다고 제안한다. 다만 여기서 그 도입조건이 유리한 것인가에 대해서는 다른 평가도 가능하다.

이들 계약은 연중균등도입 조건을 바탕으로 도입 단가 인하여 중점을 둔 계약이지만 기존 가스공사 계약은 단가인하보다 동절기 인수비율 증대라든지 TOP 적용의 축소 등 한국의 수요패턴에 따른 공급의 유연성에 중점을 둔 계약이기 때문에 도입가격을 단순비교하여 계약의 우열을 평가하기는 어렵기 때문이다.

이처럼 최근의 직도입 계약에 따른 이익은 외부 시장상황의 변화에 따른 편익이었고, 그 원인은 정부로부터 특정 민간대기업이 직도입을 허용받으면서 비롯된 것이기 때문에 그 수익의 일정 부분을 사회구성원의 에너지후생의 증대를 위해 환원하는 것이 논리적으로나 정책적으로 타당성을 갖는다고 할 수 있다. **표준**