

전력산업 구조개편에 관한 쟁점과 대책

전 영 택

산업자원부 전력산업구조개혁팀 서기관

1. 머리말

지난 IMF 위기 이후 정부는 “민주주의와 시장경제의 병행발전”이라는 모토 하에 기업, 금융, 노동, 공공 등 4대 부문의 개혁작업을 강력히 추진하여 왔으며, 그 결과 경제위기를 겪은 어느 나라보다도 빠른 속도로 이를 극복하는데 성공하였다. 그러나, 공공부문의 개혁에 대해서는 여타부문의 개혁성과에 비해 부진하다는 비판의 소리가 높으며, 그 대표적인 사례로 전력산업 구조개편이 지적되고 있다.

전력산업 구조개편은 공기업인 한전이 독점해온 전력산업을 경쟁체제로 전환하기 위한 것으로서, 지난 해 1월 정부에서 기본계획을 확정하고 관련법 제·개정을 추진하고 있지만 현재까지 성과를 보지 못하고 있다. 구조개편은 “독점”을 “경쟁과 선택”이라는 시장경제체제로 전환함으로써 전력공급의 효율성을 제고하고 서비스를 향상시키는데 그 목적이 있고, 국민들 대다수가 이러한 시장경제의 효과에 대해 신뢰하고 있음에도 불구하고 한전 노조 등 이해집단의 강력한 반대 등으로 입법이 계속 지연되고 있는 것이다.

사실 전기는 요금이 싸고 전국 방방곡곡 어디에서나 불편 없이 쓸 수 있기 때문에 구조개편에 대한 일반국민들의 관심이 매우 낮다. 그래서 일부 이해당사자들의 반대가 마치 국민 여론인 것처럼 비쳐질 수가 있다. 더구나, 구조개편 반대측에서는 구조개편이 되면 전력공급에 차질이 발생할 수 있다든지, 전기요금이 급격하게 올라간다는 주장 등을 제기하여, 구체적인 내용을 알지 못하는 국민들에게 불안감을 심어주고 있다.

구조개편 계획은 장기간에 걸쳐 많은 전문가들이 참여하여 제반문제들을 충분히 고려하여 성안한 것이기 때문에 이러한 문제들에 대해서는 이미 대비가 되어 있다. 그러나, 일부에서 제기하는 주장들이 마치 사실처럼 받아들여져 국민여론을 오도할 우려가 있기 때문에, 구조개편의 취지와 내용, 일부에서 제기하고 있는 쟁점사항들에 대한 대책을 소개하고자 한다.

2. 전력산업 구조개편을 추진하는 이유

전력산업은 대규모의 네트워크 산업으로서 방대한 투자가 소요되고 생산과 소비가 동시에 이루어지는 특성

때문에 공기업에 의한 독점체제가 종전의 일반적인 추세였다. 우리 나라 역시 한전이 발전, 송전, 배전, 판매 등 전분야를 통합 운영하여 오고 있다. 발전부문에 일부 민간 사업자들이 참여하고 있지만, 그 비중은 약 5%에 불과한 실정이라서 사실상 한전의 완전독점체제라 할 수 있다.

〈발전사업 현황〉

발전회사	한 전	한화에너지	수자원공사 등	계
설비용량(만kW)	4,472	165	101	4,738
구성비(%)	94.4	3.5	2.1	100

그러나, 최근 새로운 기술의 발전으로 이러한 전력산업의 전통적인 구조에 변화가 일기 시작했다. 즉, 소용량의 가스터빈 발전기술이 개발되면서 투자비 부담이 줄어들어 민간 사업자들의 전력사업 진출이 활발하게 이루어지게 되었고, 정보통신기술의 눈부신 발전으로 전력을 실시간으로 거래할 수 있는 시스템이 개발되어 전력부문도 경쟁을 도입할 수 있는 여건이 마련된 것이다.

이에 따라, 1990년대에 들어서면서 영국을 필두로 세계 각국이 전력산업에 경쟁을 도입하는 구조개편을 본격적으로 추진하기 시작했다. 미주, 유럽, 호주 등 40여 개국에서 구조개편이 이미 추진되었거나 추진중에 있으며, 아시아권에서도 싱가포르, 태국, 말레이시아, 필리핀 등이 구조개편 대열에 참여하고 있다. 특히, 구조개편에 소극적인 대표적인 국가로 거론되던 일본과 프랑스도 최근 단계적인 전력 자유화에 착수함으로써, 이제 구조개편은 그야말로 전세계적인 추세가 되고 있다. 나라마다 여건에 따라 구조개편의 배경과 목적에 다소의 차이가 있지만, 경쟁도입을 통해 산업의 효율성을 제고하고 소비자에 대한 서비스를 개선하겠다는 것은 어느 나라에나 공통 관심사가 되고 있다.

이러한 여건의 변화와 더불어 국내 전력산업 역시 현재의 독점 공기업체제로는 더 이상 앞으로의 전력사업을 감당할 수 없는 한계에 이르고 있다.

첫째, 한전의 재무구조가 극도로 악화되고 있다. 그간 전기요금은 물가안정과 산업의 경쟁력 지원을 위해 불가피하게 인상을 억제하여 왔기 때문에, 급증하는 전력수요 충당을 위한 신규설비 투자를 대부분 외부 차입금으로 해결해 왔다. 이로 인해 1991년 약 4조원 규모였던 차입금이 불과 8년만인 1999년에는 약 25조원으로 6배 이상이나 늘어났다. 앞으로도 특별한 대책이 없는 한 대외 차입 규모는 급속하게 늘어날 수밖에 없는 실정이며, 2000년대 중반에는 운영자금조차도 자체조달이 어려울 것으로 전망되고 있다.

〈한전의 대외차입 현황 및 전망〉

연 도	'95	'98	'99	2003(전망)
투자비(조원)	5.9	8.2	8.5	8.8
부족자금(조원)	2.7	7.1	6.6	8.6
차입금 잔액(조원)	8.8	23.3	24.7	34.6

현행 체제를 계속 유지한다면 머지 않아 한전의 부실이 현실적 문제가 될 것이라는 것은 불을 보듯 뻔한 일이며, 공기업인 한전의 부실은 고스란히 국민들의 부담으로 전가될 수밖에 없다. 이러한 문제가 눈앞에 닥치기 전에 하루라도 빨리 민간자본을 도입해서 필요한 전력설비를 효율적으로 건설하도록 하여 전력산업 전체의 재무구조를 건전화하여야 할 것이다.

둘째, 전력산업의 양적 성장과 함께 독점체제가 갖는 규모의 이점은 사라지고 비효율은 누적되는 현상이 나타나고 있다. 전력설비는 지난 1961년 37만kW에서 금년도 4738만kW로 128배나 증가하였으며, 이에 따라 한전도 2000년도 예산이 정부예산의 약 29%, 국방예산의 2배

규모에 달하는 거대 공기기업으로 성장하였다. 이처럼 기업 규모는 비대해졌음에도 경쟁이 없다보니 비효율이 누적 되는 것은 당연한 결과이다. 일례로서 설비투자가 합리적으로 이루어지지 못하여 전력설비의 과부족 현상이 주기적으로 반복되고 있으며, 비전력분야로 사업영역을 확장하는 등 조직과 인력 확대에 치중하는 경영상의 문제점들을 들 수 있다. 과거 한전은 성장 위주의 경제개발 과정에서 급속히 늘어나는 전력수요를 효과적으로 공급하는데 크게 기여해온 것이 사실이다. 그러나, 과거와는 비교가 안될 정도로 전력산업의 규모가 커지고 민간기업이 성장한 현 상황에서는 독점체제가 효율적일 수 없으며, 오히려 갈수록 그 폐단이 커질 수밖에 없다.

셋째, 전력 다소비형 산업구조의 고착을 들 수 있다. 그간 한전은 막대한 차입에 의존하면서 적정수준 이하의 요금으로 필요한 모든 곳에 전력을 공급하는 체제로 운영되어 왔으며, 이는 불합리한 소비행태를 낳는 결과를 가져왔다. 예를 들면, 여름철 냉방수요의 경우 불과 2주간 정도 하루 2시간의 전기수요를 충족하기 위해 원자력 발전소 8기에 해당하는 발전소를 건설하고 있는 실정이다. 공급이 수요를 좇아가는 현재의 체제로는 소비구조를 개선할 수가 없다. 공급과 수요가 시장에서 많은 시장 참여자들의 상호작용을 통해 조절되는 체제로 전환되어야만 합리적인 소비와 합리적인 투자가 가능해질 것이다.

급속한 경제성장으로 발전소 건설에 급급했던 때에는 한전 1개사 체제가 효과적인 측면이 있었다. 그러나, 전력산업의 규모나 민간의 역량, 신기술의 등장 등 제반 여건이 달라진 지금에는 더 이상 효과적일 수 없다. 독점체제가 안고 있는 구조적인 비효율을 제거하여 튼튼하고 효율적인 산업으로 만들어 후손에게 물려주기 위해 구조개편은 더 이상 늦출 수 없는 시급한 과제가 아닐 수 없다.

3. 전력산업 구조개편계획의 주요내용과 특징

가. 구조개편계획의 수립 경위

전력산업 구조개편에 대한 논의는 일찌기 1970년대 후반부터 있어 왔으나, 본격적인 논의는 1990년대 초부터 시작되었다. 즉, 1993년 「정부투자기관경영평가위원회」에서 한전에 대한 경영진단 방침이 결정된 것이 그 시초로서, 1994년 7월부터 1996년 6월까지 2년에 걸쳐 3개 전문기관이 진단을 실시한 결과, 전력산업 구조개편의 필요성이 제시되었다. 이에 정부는 구체적인 방안을 마련하기 위해 1997년 6월 각계 전문가로 「전력산업구조개편위원회」를 구성하였으며, 동 위원회는 1년여에 걸쳐 해외의 구조개편 사례와 국내 여건을 면밀히 분석하여 기본계획(안)을 마련하였다. 구조개편위원회가 마련한 방안은 영국의 전력산업 구조개편의 자문사였던 Rothschild사의 검토와 공청회를 거쳐 1999년 1월 최종 확정되었다.

나. 구조개편계획의 주요내용

전력산업 구조개편은 발전경쟁, 도매경쟁, 소매경쟁의 3단계로 추진된다. 우선, 발전경쟁단계에서는 한전의 발전부문이 6개의 자회사로 분할된다. 발전자회사의 분할 개수는 각 회사의 규모의 경제와 회사간 담합의 방지 등 실질적인 경쟁 실현 측면을 공히 고려하여 6개로 결정하였다. 각 발전소는 발전원, 잔존수명, 사용연료, 소재지역 등 제반요소를 고려하여 회사별 수익성이 균등해지도록 배분되며, 원자력과 수력발전법은 안전문제, 공익성 등을 감안하여 별도의 자회사로 구성할 계획이다. 이렇게 분할된 자회사들은 2002년까지 단계적으로 민영화를 추진할 계획이다.

또한, 발전회사간 경쟁입찰에 의하여 전력을 사고 파는 전력 Pool 시장이 도입된다. 이 단계에서는 입찰가가 낮

은 발전기부터 전력공급에 투입되며, 입찰가는 발전원가 중 변동비를 기준으로 하는 경제급전제도를 운영할 계획이다.

도매경쟁 단계에서는 배전부문이 다수의 자회사로 분할되어 민영화하게 된다. 이 단계에서는 발전회사와 배전회사간의 양방향 입찰에 의한 경쟁이 이루어지며, 송전망은 배전회사들이 자유로이 사용할 수 있도록 개방된다. 배전망은 각 배전회사가 독점권을 유지하지만, 대소비자에게는 전력 직거래를 허용하여 값싼 전력을 공급하는 회사를 선택해서 전력을 공급받을 수 있게 된다.

소매경쟁 단계에서는 배전회사의 독점권을 해제하여 모든 사업자가 자유로이 사용할 수 있도록 개방된다. 이로써 소비자들이 직접 전력회사를 선택해서 전력을 공급받을 수 있는 완전한 경쟁이 이루어지게 된다.

다. 전력정책의 변화

구조개편이 되면 지금까지의 전력수급 정책에 많은 변화가 이루어질 것이다. 지금까지는 정부와 한전이 주도적으로 전력수요를 예측하고 발전소의 형태·건설물량·건설시기 등을 결정하는 체제로 운영되어 왔다. 그러나, 구조개편 이후에는 사업자가 자율적으로 투자를 결정하며, 정부는 각 사업자들이 제출한 발전소 건설 투자계획을 기초로 전반적인 수급상황을 고려하여 합리적인 투자가 이루어질 수 있도록 유도하는 방향으로 그 역할이 바뀔 것이다.

정부가 규제해온 전기요금도 궁극적으로는 시장에 의해 결정되도록 자유화될 것이다. 다만, 구조개편 과도기간 중에는 독점부문이 계속 남아 있기 때문에 이 부문에 대한 정부의 규제가 계속 유지될 것이며, 구조개편 진행과정에서 전기요금의 급격한 변화를 방지하기 위해 요금구조를 단계별 경쟁단계에 부합되는 방향으로 점진적으로 개선해 나갈 것이다.

전력경쟁시장 도입과 더불어 공정한 경쟁질서를 확립하기 위해 규제기관인 전기위원회가 설립된다. 전기위원회는 시장질서를 어지럽히는 각종 불공정 거래행위를 사전에 예방하기 위한 시장감시 기능과 소비자 보호기능을 수행하게 된다.

한편, 그간 한전이 공기업으로서 정책적으로 수행해온 각종 공익사업 지원기능들은 정부로 이관하여 계속 수행하게 된다. 여기에는 농어촌·벽지의 전력보급사업, 중소기업 지원, 전력기술 개발 등이 포함되어 있으며, 특히 LNG, 국내 무연탄 등 타 산업부문에 대한 정책적 보조도 당분간 계속 유지될 것이다. 공익사업 재원은 기존에 전기요금으로 징수되어 한전예산으로 시행되던 공익성자금을 “전력산업기반기금”으로 전환하여 충당할 계획이므로, 이로 인해 전기요금이 인상되지는 않는다. 또한, 민간발전사업자, 집단에너지사업자 등 전력사업 관련업체에 대해서도 일정기간 현재의 사업방식을 인정함으로써 기존의 이익이 보호할 계획이다.

라. 구조개편계획의 특징

전력산업 구조개편은 독점 공기업인 한전을 민영화하여 경쟁을 도입하는 것을 주요 내용으로 하고 있으나, 다른 공기업 민영화와는 다른 특징을 갖고 있다.

우선, 구조개편 계획이 이미 정형화되고 검증된 것이라는 점을 들 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 전력산업 구조개편은 이미 세계 여러 나라에서 추진되었거나 추진중에 있기 때문에 기본틀이 정형화되어 있으며, 그 효과가 실제로 검증된 것이다. 우리 나라의 구조개편 계획은 이처럼 다른 나라에서 성공을 거둔 구조개편의 기본구조를 우리 여건에 맞게 보완하여 입안한 것이기 때문에 시행착오의 가능성이 거의 없다고 할 수 있다.

둘째, 민영화는 먼저 경쟁구조를 구축한 이후에 추진하도록 계획되어 있다. 즉, 한전의 발전부문을 민영화하기

이전에 먼저 다수의 자회사 형태로 분할하게 된다. 발전자회사는 담합을 방지하고 실질적인 경쟁이 가능하도록 하기 위해 개별 회사의 시장점유율을 15% 이하가 되도록 분할하기 때문에, 민영화로 인해 특정 민간기업이 전력시장을 독점할 가능성을 구조적으로 방지하고 있다. 발전부문에 이어 2단계로 추진될 배전부문의 민영화도 역시 이와 같은 구조로 추진될 것이다. 따라서 다른 공기업의 민영화에서와 같이 공기업에 의한 독점이 사기업에 의한 독점으로 전환될 것이라는 논란이 제기될 여지가 없다.

셋째, 경쟁체제가 완전히 정착될 때까지의 과도기간 중에 전력공급에 차질이 발생하지 않도록 대비하고 있다. 즉, 2006년까지 준공될 발전소들을 미리 각 발전회사에 균등하게 배분하고, 이를 당초 계획대로 건설하도록 의무화하고 있다. 2006년 이후에는 발전부문에 이어 배전·판매부문의 경쟁이 이루어져 전력시장의 경쟁체제가 자리를 잡아 제대로 작동하고 있을 시점이기 때문에 시장기능에 의해 수요와 공급이 합리적으로 이루어질 수 있다.

넷째, 구조개편이 약 10여년에 걸쳐 점진적으로, 단계적으로 추진된다는 점을 들 수 있다. 이는 시장환경의 급격한 변화로 인한 충격을 줄이고 시장참여자들이 새로운 체제에 적응할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이렇게 함으로써, 구조개편의 각 단계마다 경쟁도입에 따라 나타날 수 있는 문제점들을 해소하고 경쟁의 효과가 제대로 나타나도록 한 후 그 다음 단계로 진행해 나가게 된다.

마지막으로, 구조개편 이후에도 전력시장에 대한 감시는 강화된다. 경쟁이 도입된다고 해서 정부가 전력산업을 완전히 민간에 맡기고 방임하는 것이 아니라, 독립적인 규제기관을 만들어서 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 엄격하게 감시하게 된다. 담합과 같은 불공정 거래행위, 시장지배를 노리는 인수합병 등 시장질서를 어지럽히는 모든 행위는 규제기관에 의해 철저히 차단될 것이며, 누구든지 일정한 자격만 갖추면 제한 없이 전력사업에 참여

할 수 있도록 보장될 것이다. 이와 같이 전력시장이 투명하고 예측가능한 형태로 운영되면 수요와 공급이 시장기능에 의해 안정적으로 이루어질 것이다.

4. 구조개편관련 쟁점사항과 대책

그간 각계에서 정부의 구조개편계획과 관련하여 제기되어온 문제는 전력수급, 전기요금, 한전민영화방안, 종업원 이익보장, 공익기능 등 크게 다섯가지로 집약할 수 있다.

가. 전력수급 문제

전력수급 문제는 전기요금과 함께 가장 많이 제기되는 것으로서, 구조개편 이후 민간기업들이 발전소 건설을 기피할 가능성이 있어 수급에 차질이 발생할 수 있다는 주장이다.

그간에는 공기업이 스스로 알아서 전력부족 현상이 발생하지 않도록 해 왔는데, 구조개편 이후 정부가 수급문제를 민간기업의 자율적인 결정에 맡겨두고 방관한다면 영리를 목적으로 하는 민간기업의 속성상 발전소 건설투자를 게을리할 가능성이 많다는 것이 논의의 핵심이다.

민간기업의 발전소 건설에 영향을 미치는 요소는 시장수요와 가격, 그리고 시장진입에 대한 정부의 규제라 할 수 있다.

우선, 수요측면을 살펴보면, 현재 우리 나라는 매년 10% 이상의 높은 수요증가세를 시현하여 왔으며, 선진국에 비해 국민 1인당 전력소비량이 매우 낮기 때문에 앞으로도 2000년대 후반까지는 5% 정도의 성장세를 유지할 것으로 예상되고 있다. 이는 선진국에 비해 2배 이상 높은 수준으로서 발전설비 투자를 유인하는 메리트가 충분하다고 하겠다.

가격은 기본적으로 시장에서 경쟁에 의해 결정되기 때

문에, 시장이 투명하고 공정하게 운영되기만 하면 각 발전회사들의 투자보수율이 적정하게 반영될 수 있을 것이다. 그렇다고 현재의 전기요금에 급격하게 인상되는 것은 아니다. 증시상장을 통한 직접적인 투자비 조달, Project Financing 등 다양하고 효과적인 자금조달 기법의 구사가 가능하고, 경쟁도입에 의한 효율성 제고의 효과가 있기 때문에 현재의 독점체제하에서와 같이 요금인상 요인이 그대로 소비자에게 전달되지는 않기 때문이다.

마지막으로, 구조개편 이후 전력시장 진입에 대한 사전적 규제는 환경보호 등 사회적으로 요구되는 필요최소한으로 대폭 완화된다. 지금까지는 한전 이외에는 전력공급 사업이 허용되지 않았지만, 구조개편 이후에는 누구든지 일정한 자격요건만 갖추면 전력사업에 참여할 수 있도록 자유화된다.

위에서 살펴본 바와 같이 우리 나라의 전력산업은 안정적인 수요성장과 공정한 시장운영, 진입규제의 철폐 등의 여건이 갖추어져 있기 때문에 민간 사업자들이 설비투자를 기피할 특별한 이유가 없을 것으로 전망된다. 특히, 대규모 전력소비자의 경우 구조개편 이후에는 발전소를 건설하여 자체 수요를 충당하고 남은 전력은 소비자에게 팔 수 있기 때문에 자가발전설비의 건설이 활발하게 추진될 것으로 예상되고 있다.

또한, 지금까지는 공급이 수요를 따라가는 체제였지만, 구조개편 이후에는 수요와 공급이 시간대별로 시장에서 상호작용에 의해 조정될 것이기 때문에, 전기요금을 인상하지 않더라도 수요를 기준으로 시간대별 요금수준을 달리함으로써 전체적으로 수요가 평균화되는 합리적인 소비구조가 정착되어 신규발전소 건설규모도 줄어드는 효과가 나타날 것으로 예상된다.

그렇지만 정부는 구조개편 과도기간 중에 만일의 수급 차질에 대비하기 위해 2006년까지 준공될 발전소를 각 발전회사에 배분하여 계획대로 건설토록 할 계획이다. 이

로써 2006년까지는 16~18%의 전력예비율을 유지할 수 있어 전력시장이 정착될 때까지 충분한 시간적 여유를 갖게 된다. 또한, 주기적으로 정부의 전력수급 전망 발표, 공정한 시장감시 등을 통해 적정 투자가 이루어질 수 있도록 여건을 조성해 나갈 계획이며, 만일 시장기능이 전력수급을 맞추는데 실패할 경우에는 세제 감면 등의 투자 유인방안을 강구하여 시행할 것이다.

나. 전기요금 문제

전기요금 문제는 두 가지 형태로 제기되고 있는데, 그 하나는 현재의 전기요금이 적정수준 이하로 억제되어 있어 구조개편시 일시에 현실화를 요구할 가능성이 있다는 것이다. 또 하나는 현재 농어민 등 저소득층과 산업경쟁력 지원을 위해 종별로 차등을 두고 있는 요금구조가 정상화될 수밖에 없어 농사용과 산업용 요금이 급등할 것이라는 우려이다.

장기적으로는 경쟁도입의 효과가 나타나 전기요금이 인하될 것이라는 데에 대해서는 대체로 이견이 없는 것 같다. 그러나 단기적으로는 현행 전기요금이 적정 투자보수율을 반영하지 못하고 있는 것이 사실이기 때문에 구조개편시 일시에 전기요금이 인상될 것이라는 우려가 제기될 수 있다. 정부도 사실을 인식하고 다각적인 대책을 강구해 두고 있다.

우선 앞에서 언급한 바와 같이 구조개편을 발전부문부터 단계적으로 추진하도록 계획하고 있다. 이렇게 함으로써 경쟁체제로 전환되는데 따른 요금인상 요인을 단계별로 분산시키고, 각 단계마다 경쟁의 효과로 최대한 상쇄시켜 나감으로써 전기요금의 인상을 억제할 수 있게 된다.

둘째, 구조개편 이후에도 당분간 정부의 최종 소비자요금 인가제를 유지하여 규제할 계획이다. 발전부문이 경쟁체제로 바뀌더라도 송전, 배전, 판매 부문은 계속 독점상태에 있기 때문에 요금규제는 필요하며, 이를 통해 적정

한 요금수준을 유지해 나갈 것이다.

셋째, 전기사업법과 공정거래법에 따라 이증으로 전력 시장에 대한 감시를 철저히 해 나갈 계획이다. 전력사업자간의 담합에 의한 가격조작, 고의에 의한 발전소 정지 등 부당한 거래행위를 사전에 차단하여 공정한 경쟁질서가 자리잡도록 엄격하게 규제할 것이다.

결론적으로 현재 정부가 추진하고 있는 구조개편 계획에 의하면, 구조개편으로 인한 급격한 요금인상 사태는 있을 수 없다. 현행 차등요금구조는 구조개편의 단계적인 추진에 부합되도록 점진적으로 개선해 나갈 계획이며, 저소득층에 대해서는 별도의 대책을 강구할 방침이다.

다. 한전 민영화방안

한전 민영화에 대해서는 발전회사는 규모상 외국인과 대기업에게 팔 수밖에 없으며, 해외 매각시에는 국가기간 산업을 외국인의 손에 맡기게 될 뿐 아니라 막대한 국부 유출을 초래하는 결과가 되고, 국내 대기업에 팔 경우에는 경제력 집중의 결과가 된다는 주장이 제기되고 있다.

그러나, 전력산업은 다른 산업과는 달리, 외국인이 소유하게 되더라도 발전소를 뜯어서 외국으로 가져갈 수 없고, 또 생산된 전기는 전량 국내에서 소비시킬 수밖에 없기 때문에 오히려 우리에게 필요한 시설을 외국인의 돈으로 건설하고 운영하는 결과가 된다. 더구나, 선진 외국의 새로운 경영기법과 신기술이 유입되는 부수적인 이점도 크다. 일부 구조개편 반대론자들은 발전소 운영이익을 외국인이 취하게 된다는 것을 국부유출의 논거로 제시하고 있지만, 이는 한전이 외채를 들여와 발전소를 짓고 매년 막대한 이자를 물고 있는 현실이 더욱 문제라는 것을 도외시한 단견이 아닐 수 없다.

경제력 집중문제도 마찬가지다. 이미 앞에서 언급한 바와 같이, 구조개편을 우선 발전, 배전부문을 수 개의 자회사로 분할하여 경쟁구조를 갖춘 다음에 민영화를 추진하

는 방식을 취하고 있기 때문에 경제력 집중의 가능성이 구조적으로 방지되고 있다. 민영화 이후에는 공정거래법에 따라 시장지배를 위한 기업결합이 엄격하게 규제되기 때문에 특정사업자가 전력산업을 독점할 수 없게 되어 있다.

더구나, 전력산업 민영화는 외국인이나 대기업 뿐만 아니라 국내·외 기업간, 중소기업·대기업간 컨소시엄 등 다양한 형태로 투자기업이 나타날 것이다. 이러한 측면을 감안하면, 국부유출 논쟁이나 경제력 집중문제는 그렇게 우려할 만한 사안이 아니라는 것을 알 수 있다.

그러나, 전력산업 민영화문제는 국가경제에 미치는 영향이 지대하기 때문에 국민적 합의를 바탕으로 추진되어야 한다. 이에 정부는 지난해 10월 각계의 민간전문가를 주축으로 하여 “민영화연구기획팀”을 구성하고 한전 민영화방안 수립을 의뢰하였다. 연구기획팀에서는 약 7개월에 걸쳐 시안을 작성하여, 지난 5월 국내외 전문가들과 각계각층의 의견을 수렴하였으며, 7월말 정부에 최종방안을 건의하였다.

민영화연구기획팀이 건의한 민영화방안의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 원자력을 제외한 5개 발전회사를 민영화하되, 1개사를 먼저 민영화한 후 그 결과를 고려하여 4개사의 민영화를 추진하는 점진적 방법을 채택하고 있다.

둘째, 주식매각방식을 채택하여 다수 국민과 한전 종업원들의 참여기회를 부여하도록 하고 있다. 또한, 매각가격을 극대화하기 위해 증시상장을 먼저 추진하도록 하고, 상장물량의 20% 범위내에서 우리사주 형식으로 한전 종업원들에게 주식을 우선적으로 배정토록 하였다.

셋째, 외국인에 대하여는 매각대상 5개사 중 2개사 이내만 소유할 수 있도록 제한하였으며, 국내 대기업에 대하여는 공정거래법상의 출자총액 제한, 상호지급보증 금지 등의 규제를 준수하고 정부의 재벌개혁요구를 이행한 기업으로 참여자격을 제한토록 하고 있고, 전력산업과 관

런한 특별한 추가제한은 두지 않고 있다.

상기의 건의내용은 그간 한전 민영화에 대해 제기되어 온 문제들을 대부분 고려한 것으로 생각되며, 앞으로 관계부처 협의를 거쳐 정부의 최종방안을 확정할 계획이다.

라. 종업원 문제

한전 종업원들의 가장 큰 관심은 구조개편 과정에서의 고용보장 문제이다.

정부는 국회에 제출한 “전력산업구조개편 촉진에 관한 법률”에 회사분할시 제반 고용조건을 포괄적으로 승계하도록 명문화하여 이러한 종업원들의 고용불안이 해소되도록 하였다. 또한, 전력산업은 수요가 계속 늘어나고 있고 구조개편시 새로운 고용창출이 예상되기 때문에 민영화 이후에도 고용불안이 발생할 가능성은 없을 것으로 전망된다.

한전 종업원들은 그간 국가경제 발전에 많은 기여를 해왔고, 구조개편 과정에서 당연히 보호받아야 할 직접적인 이해당사자이기 때문에, 앞에서 언급한 우리사주 이외에도 여러 가지의 지원방안이 강구되어야 할 것이다. 이 문제는 앞으로 노사, 노사정 간의 진지한 대화를 통해 합리적인 수준에서 합일점이 모색될 수 있을 것으로 본다.

마. 공익기능의 처리문제

그 동안 한전은 공기업으로서 여러 가지의 준정부적인 공익사업을 수행해 왔다. 이에 대해서는 구조개편시 방만한 공익사업을 차제에 대폭 정비하여야 한다는 의견이 있는 반면에, 한편으로는 민간기업이 기술개발 등 공익사업을 등한시할 것이므로 대책이 필요하다는 의견도 있다.

이에 대해서는 이미 앞에서 언급한 바와 같이, 구조개편시 한전의 독점적 공기업의 지위가 소멸되기 때문에, 이러한 공익사업은 정부로 이관하여 계속 수행할 계획이다. 또한, 한전의 공익사업에 대해서는 투명성이 문제되

어 왔기 때문에, 한전의 공익사업예산을 “전력산업기반 기금”으로 전환하여 국회의 통제하에 투명하고 공정하게 운영되도록 추진할 계획이다. 그리고 앞으로 불필요한 공익사업은 단계적으로 정리하여 국민의 부담을 점차 줄여 나갈 방침이다.

5. 맺음말

전력산업 구조개편은 이미 다른 나라에서 시행하여 계획의 적합성과 효과가 검증된 것이며, 정부의 계획은 장기간 많은 전문가들이 참여하여, 이미 성공을 거둔 다른 나라의 기본틀을 토대로 국내의 여건을 충분히 감안하여 성안한 것임을 강조하고 싶다.

또한, 구조개편은 10여년에 걸쳐 단계적으로 추진되기 때문에, 추진과정에서 문제의 소지를 최소화하고 있으며, 설사 예기치 못한 문제가 발생하더라도 얼마든지 보완대책을 강구하여 반영해 나갈 수 있는 여지가 보장되어 있다.

전력거래의 측면에서도 발전회사·배전회사·판매회사 등 사업자는 거래형태가 복잡하게 바뀌지만, 소비자의 경우에는 전혀 변화가 없기 때문에 구조개편으로 인해 전기사용에 불편을 겪는 일은 없을 것이다.

최근 의약분업 사태로 많은 불편을 겪은 국민들은 전력산업 구조개편에 대해서도 같은 현상이 반복되지 않을까 우려하는 목소리가 없지 않다. 그러나, 전력산업 구조개편계획은 철저히 검증되고 준비된 계획이며, 이에 더하여 정부는 지난 4월부터 실제로 한전의 발전부문 조직을 개편해서 전력거래의 모의연습을 하면서 전반적인 점검을 하는 등 만반의 준비를 하고 있다는 것을 사족으로 덧붙이는 바이다.

본 줄고가 전력산업 구조개편을 이해하는데 조금이나마 도움이 되기를 기대하며, 구조개편이 차질 없이 추진될 수 있도록 국민들의 이해와 지지를 부탁드립니다.