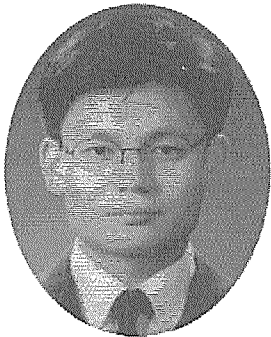


특집 I

「OECD 한국 전기부문 규제개혁 심사」와 전력산업의 미래



산업자원부 전력산업과
사무관 양 병 내

I. OECD 규제개혁심사(The OECD Review of Regulatory Reform)

선진국 클럽이라 할 수 있는 OECD에서는 회원국의 지속적인 경제성장과 번영에 기여하도록 규제관행을 지속적으로 개선하기 위하여 회원국들의 규제개혁을 98년부터 심사하고 있다. 다시 말하면 회원국 규제정책이 97년 OECD가 작성한 가이드라인과 일치하는 여부와 정책권고를 시행하는 것이다.

OECD 규제개혁 심사 방식은 다음과 같다. 매년 4~5개 국가를 선정하여 규제정책을 집중적으로 심사 평가한다. 심사는 주제별 검토와 부문별 검토로 나뉘어지는데, 먼저 주제별 검토는 (i)거시경제, (ii)정부역량, (iii)경쟁정책, (iv)시장개방에 대해서, 그리고 부문별 검토는 (v)전기, (vi)통신에 대해서 이루어져 총 6개 부문이다 주요절차와 OECD의 담당기관은 아래와 같다.

OECD는 그간 98년과 99년에 각각 4개 국가를 선정하여 규제정책을 집중적으로 분석 평가하여 개선 방안을 권고하였다. 98년에는 미국, 일본, 멕시코, 네덜란드에 대하여 실시하였고, 99년에는 한국을 비롯하여 덴마크, 스페인, 헝가리에 대하여 실시하였다. 2000년 뉴밀레니엄 원년에는 이탈리아, 아일랜드, 그리스 등에 대하여 실시할 예정이다. OECD는 궁극적으로 모든 회원국에 대한 검토를 실시할 예정인데, 예산문제 등에 봉착해 있는 것으로 알고 있다.

그럼, 이러한 OECD 규제개혁 심사의 방향과 심사결과의 효과에 대해서 잠깐 언급하고 넘어가기로 하자. 아무래도 어떤 곳에 OECD가 관심이 있고, OECD의 권고가 우리에게 어떤 영향이 있는지 궁금할 것이기 때문이다.

〈주요 절차 및 담당기관〉

| | | | | | | | | | |
|----------|------------------|---|-----------------------|---|----------------------------------------------|---|--------------|---|-------------|
| 절차 | 부문별 검토 질의서 송부 | → | 부문별 심사대상국 방문 실사 | → | 부문별 심사회의 개최 | → | 종합심사회의 개최 | → | 각료이사회 보고 |
| 담당 기관 | 부문별 관련 사무국 | | 부문별 관련사무국 | | 부문별 전문위원회 | | 공공관리국 | | 공공관리국 |
| (전기) | IEA 및 금융재정기업국 | | IEA 및 금융재정기업국 | | IEA SLT 및 OECD CLP위원회 joint session | | 상동 | | 상동 |

- * IEA SLT : 국제에너지기구 상설장기협력위원회
(Standing Committee on Long Term Co-operation, International Energy Agency)
- * OECD CLP위원회 : 경쟁법정책위원회(Competition Law and Policy Committee)

OECD 규제개혁 심사는 97년 각료이사회에서 승인된 규제개혁 가이드라인을 기초로 검토하되, 정적인 규제현황 보다는 앞으로 어떤 방향으로 규제개혁을 추진할 것인가 그리고 그 추진방향은 OECD가 바라보기에 어떤가 등 동적인 규제개혁에 초점을 둔다.

그리고 이러한 OECD의 작업의 결과인 평가 또는 권고는 회원국들에게 참고사항일뿐, 심사대상국에 대한 강제적 구속력은 없다. 말 그대로 권고인 것이다. 다만 유의할 것은 필요한 경우 OECD 담당 위원회에서 후속조치를 모니터할 책임이 있다는 것과 OECD의 규제개혁 심사결과 보고서가 대외에 공표되어 심사대상국은 국내외의 주목을 받아 규제개혁과 관련하여 무언의 압력을 받을 수 있다는 것이다.

II. 한국의 OECD 규제개혁 심사 경위 : 전기부문 위주

한국의 OECD 규제개혁 심사 일정은 다음과 같았다.

- 98. 4월, 한국 규제개혁 심사(전기부문 포함) 신청
- 99. 7월, OECD 규제개혁 심사단 방한 실사
- 99. 12월, OECD 한국 전기부문 규제개혁 심사회의 참가
- 2000. 3월, OECD 한국 규제개혁 종합심사회의 참가
- 2000. 6월, OECD 한국 규제개혁 종합심사보고서 기자 발표회 개최

우리나라는 OECD 규제개혁 심사와 관련하여 국무조정실 규제개혁조정관을 단장으로 하여 산자부, 재경부, 외교부, 공정거래위원회, 정보통신부 등 6개부처 담당과장으로 구성된 「OECD 준비기획단」을 발족, 범정부적으로 대처하였다. 거시경제 부문은 재경부, 정부역량부문은 국무조정실, 경쟁정책부문은 공정위, 시장개방부문은 외교부, 통신부문은 정통부, 그리고 전기부문은 산자부가 담당하여 대응키로 한 것이다.

전기부문 심사와 관련하여 특이사항을 언급하기로 한다. 99. 1월에서 7월까지 진행된 OECD 규제개혁 검토 질문에서 OECD는 우리나라 전력산업의 현황과 전력산업 구조개편 계획에 관한 자세한 질문이 있었다. 다시말하자면, OECD는 우리나라 전력산업과 관련하여 전력수급·수요관리·법령과 그 개정동향·전기요금·한전 경영·환경오염물질 배출 등 전력산업의 현황, 그리고 발전과 배전 민영화·소매자유화·전력거래소 설립·독립규제기관 설립·환경오염 저감 계획 등 전력산업 구조개편 계획에 대해서 아주 세밀히 질문하여 왔던 것이다.

또한 99. 12월 파리 OECD 본부에서 진행된 전기부문 규제개혁심사회의(Peer Review)에서는 전력산업 구조개편의 방향과 세부계획에 대하여 자세한 질문과 논쟁이 있었다. 이때 우리는 에너지경제연구소와 함께 참석하여 우리 전력산업 구조개편 계획에 대해서 명확한 비전을 제시하려고 하였으며 소매자유화 등에 대해서 다소 이견이 있었으나 전력산업 구조개편의 방향에 대해서는 동감을 얻을 수 있었다.

2000년 3월, 파리에서 열린 OECD 한국 규제개혁 종합심사회의에서는 국무조정실(수석대표 : 규제개혁조정관), 재경부·외교부·공정위·정통부·

산자부 담당자가 참석하였는데, 종합회의는 부문별 심사에서 논의된 사항은 논의 대상이 아니고, 심사대상국의 over-all situation에 중점을 두었다.

III. OECD 한국 규제개혁 종합보고서

OECD 보고서는 제1장 거시경제, 제2장 정부역량, 제3장 경쟁정책, 제4장 시장개방, 제5장 전력산업, 제6장 정보통신산업, 제7장 결론 및 정책권고안 등으로 구성되어 있다.

먼저 OECD의 한국 규제개혁에 대한 총평을 간단히 언급해 두고, 전기부문으로 넘어가기로 하자.

“그간의 규제 50% 철폐, 대통령 의지 등 그간의 규제개혁 노력을 높이 평가..... 그러나 향후 규제개혁의 지속성에 의문(예 : 공기업 민영화 지연)..... 양적 개혁에서 질적 개혁으로 전환을 권고.... 「빅딜」 관련한 정부의 직접 개입을 우려.... 정통부 통신위원회의 독립규제기관화 요구....”

OECD의 한국 전기부문 규제개혁에 대한 총평은 다음과 같다.

“전력산업을 구조개편할 경우 경쟁시장 조성과 아울러 환경·안전·소비자보호 등의 목적을 달성할 수 있는 효율적 체제가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 규제완화와 아울러 새로운 규제 제도 및 기관(new regulatory regimes and institutions)의 생성도 필요하다.

총론측면에서는 전력산업의 안정과 효율 향상을 위한 바람직한 내용(a sound framework)을 담고 있다.

그리고 세부계획과 실행 측면에서는 시장경쟁체제로 이행을 위한 전력산업 구조개편 계획 일정이

차질을 빚고 있어, 한국정부의 최우선 과제는 전력 산업구조개편 촉진에 관한 법률 제정 등 법적 개혁을 완수하는 것이다. 또한 소매요금 자유화를 가속화할 여지가 있고 명확한 자유화 일정을 제시할 필요가 있으며, 발전 및 배전 자회사 민영화 방안, 독립규제기관 설립방안 등이 구체화되어야 한다.

OECD측의 우리나라 전기부문 규제개혁에 대한 세부 권고는 다음과 같이 요약된다.

□ 전력산업 구조

- 민영화 이전에 경쟁구조 수립
 - 최소효율 규모를 초과하는 경쟁관계의 다수의 독립회사 필요
 - 지리적 위치(physical location)와 부하곡선(location on the load curve)을 고려하여 발전자회사 분할 필요
 - 구조적 문제(송전 및 기타 주요 설비비용의 차별 대우 등) 해결을 위한 감독(surveillance) 필요(영국에서 발전회사들이 담합행동을 한 바 있음)
 - 발전·배전회사에 대한 한전의 소유(수직적 통합) 가능성이 있어 경쟁저하가 우려되는 바, 발전 및 배전회사들의 경쟁을 유도하기 위해서는 소유 분리 필요

□ 시장·계통 운영자(Market and System Operator)

- 독립 시장 및 계통 운영자 설립(전력거래소 설립)은 한전의 자사 설비 차별대우 능력을 축소시키는 것

- 독립운영자에 대한 지배는 중요하므로, 시장참여자들을 포함시켜야 함
- 한전의 송전사업이 한전 발전자회사를 보조(cross-subsidise its generation assets)할 수 없도록 규제감독 필요

□ 한전 지배구조

- 민간이 40%이상 주식 소유중이나 한전운영에 중요한 역할 없음
- 정부는 사장·이사·임원 임명, 예산 및 조달계약 가이드라인, 요금 인가 등을 통해 한전 통제중
 - 이로 인해 고용창출 프로그램에 한전 참여, 민간기업보다 낮은 자본수익률 적용, 일반주주보다 적은 정부배당 초래
- 향후 한전과 정부간의 보다 투명하고 독립적 관계 유지, 한전 운영에서 소액투자자들의 역할 강화, 한전 이사회외 투자전략·인력운영 등에서 경영자율성 보장 필요
- 정부제도가 시장참여자간 중립적이라도 적절한 주의가 요구되는 바, 전력산업기반기금 조성을 통한 공익적 기능 수행 계획은 이를 위해 바람직
 - 정부소유기업과 민간소유기업간의 경쟁적 중립성 훼손이 우려되므로 불공정 거래요인을 심도깊게 검토할 필요
 - 정부에 낮은 배당→ 값싼 자본비용
 - 시장효율 제고를 위한 규제기관과 이윤 극대화를 추구하는 소유자로서의 정부의 이중성
 - 정부투자기관의 비상업적 의사결정 유인
 - 한전의 농어촌전화사업, LNG·국내무연탄 지원 등 비상업적 기능을 전력산업기반기금

조성을 통해 정부가 전담하려는 바, 이는 시
참여자간 중립성 제고 측면에서 바람직

□ 독립규제기관 설립

- 망산업의 구조개혁은 경쟁성·중립성·투명성 보장, 정치적 압력으로부터 독립 등을 위해서 독립규제기관을 개혁 초기부터 필요
 - 비차별적 접속, 시스템서비스의 경제적 합리적 이용료 설정을 위해 규제기관의 책임 증대
 - 비경쟁적 행위 방지를 위한 경쟁당국과 규제기관의 역할 긴요
- 이러한 역할 담당기관을 독립규제기관으로(보다 많은 경우), 또는 경쟁당국으로 할 것이냐는 각국마다 상이
- 독립규제기관의 주요 특징
 - 피규제회사로부터의 독립, 정치적 통제로부터의 분리, 조직적 자치, 투명성과 책임성을 위한 명확히 정의된 의무(Obligations)
- 전력감독원 설립의 주요 이슈
 - 조직 : 산자부를 통할 것인가, 국무총리실에 직접 보고할 것인가
 - 소매요금 규제 주체 및 방법
- 투명하고 중립적인 규제환경 조성과 관련하여 산자부는 여전히 영향력을 많이 행사하고 있으므로, 독립규제기관의 설립은 중요

□ 효율적 제도 마련

- 현행 전기요금
 - 현 전기사업법은 발전비용과 정당한 자본수익률을 반영하도록 요금이 설정되어야 하는 것으로 규정되어 있으나, 여태는 자본수익률이

민간기업보다 낮았음

- 현재 전기요금은 경제적 효율성보다는 정치적 목적 혹은 정책 목적을 위해 왜곡되어 있음
- 송전요금
 - 전기사업자들이 보다 효율적 경영을 추구하려는 인센티브를 제공하는 것이 경제적 규제 수립에 있어 중요
 - 한국은 구조개편 초기에는 우편요금제(postage stamp pricing)로 할 예정
 - 이는 구조개편 초기의 관행으로 외국에서도 유사
 - 추후 발전사업자·배전사업자 등이 적정투자 결정을 유도할 수 있는 제도(regulation) 필요 (혼잡비용 고려 등)

□ 좌초비용 처리

- 한국정부는 전력산업기반기금 조성을 통해 해결 모색중
- 모든 좌초비용은 정부와 한전의 민간주주에 의해 언급되어야 함
- 기본계획에는 한전민영화로 인한 주가 손실을 우려하는 소액주주 처리방안을 포함
- 한국법(증권거래법 제191조)은 주주들이 민영화계획을 승인할 수 있도록 하고 있고, 한전에 반대하는 소액주주의 주식환매가 가능하도록 하고 있음

□ 환경보호

- 한국은 기후변화협약 교토의정서의 의무부담국은 아님
- 빠른 경제성장과 에너지 다소비 경제구조로 인

해 CO₂ 배출 증가율은 90~97년간 81% (비교 : OECD 평균 9.5%)

- 그러나 발전시 CO₂ 배출량/kWh은 OECD 평균 0.49보다 20% 낮은 0.39 : 이는 원자력 발전비중이 높음을 나타냄
- 발전시 SO_x, NO_x/kWh는 많은 OECD국가들보다 낮음
- 한국 정부는 자발적이며 비의무적인 감축을 선언했음
- 배출량 규제 압력과 1개의 회사(한전)가 아니라 다수의 회사 규제 필요성은 시장기능을 대폭 활용할 필요가 있고, 이를 위해 기존 환경규제를 수정할 기회를 낳고 있음
 - 탄소세 도입
 - 배출권거래제 : 발전부문의 배출량 규제와 동시에 배출권 거래
 - 대체에너지이용촉진 : 금융지원, 영국의 경쟁입찰, 네덜란드의 green certificates 거래제도 등

□ 실직문제

- 전기수요 성장률이 낮은 국가에서는 구조개혁으로 인한 생산성 향상 → 전력산업부문 고용 감소를 초래
- 그러나, 한국의 빠른 전력산업 성장은 동 고용 감소를 줄여줄 것이며, 숙련노동자의 경우에는 회사간 경쟁촉발로 임금상승 예상
- 그러나 자발적 감축·조기퇴직제·재교육 등과 같은 조정정책이 도움될 것이며, 정부·한전·노조(노·사·정)간의 대화가 성공적 조정을 위해 중요

IV. OECD, WTO 그리고 전력산업의 미래

우리 전력산업 구조개편은 앞으로 해야 할 일이 많다. 전력산업구조개편 촉진에 관한 법률 제정과 전기사업법 개정, 규제기관 설립, 발전자회사 설립과 민영화, 배전자회사 설립과 민영화, 원자력발전자회사 처리, 요금 설정, 시장기능을 활용한 환경오염 저감 대책 수립, 안정적 전기공급.... 참으로 결정해야 할 것들이 많다. 따라서 금번 OECD 권고는 우리의 정책결정 과정에서 참고가 될 수 있을 것이다.

그런데 필자는 여기서 WTO의 범상치 않은 움직임을 언급하고자 한다. 그것은 바로 "WTO 에너지 서비스 협상 착수"이다.

WTO 서비스 협상은 99년 12월 소란스러웠던 시애틀 각료회의 결과와 관계없이 농업과 함께 Built-In Agenda(BIA)로서 GATS 규정대로 2000년부터 협상이 시작되고 있다.

서비스 협상은 시장개방을 위한 서비스 분야별 양허협상에 한정되는 개념이나, 이와 별도로 서비스 협상 개시에 대비한 여타 서비스 이사회 산하 활동도 병행 협의될 예정이다

양허협상 외의 서비스 관련 논의 사항으로서는 서비스 규범 제정, 국내 규제규범 제정, 양허분류표 재검토, 최혜국대우(MFN) 면제 검토, 항공서비스 검토 등이 있다. 이 중에서 에너지 서비스(전력 포함) 관련 논의는 양허위원회에서 이루어지고 있는 것으로서 양허위원회에서는 현재 에너지뿐만 아니라 환경, 법무, 우편·courier, 건설 서비스를 중심으로 서비스분류표 검토작업 중이다.

현재 WTO의 전력(에너지)분야 서비스 협상 현황은 "개념 정의" 논의중이라 할 수 있다. WTO

서비스업종 분류표는 에너지 서비스를 독립적이고 포괄적으로 분류하고 있지 않다.

다시 말하면 중요한 에너지 서비스(transport, distribution, construction, consulting, engineering, etc.)는 각각 일반 카테고리(horizontal categories)에서 처리되고, 특정 에너지관련 서비스만 하위업종으로 별도 분류하고 있는 바 "pipeline transportation of fuels"은 "운수서비스(transport services)"의 하위업종으로, "Other business services"의 하위업종으로 에너지관련 서비스가 분류되고 있다.(technical testing and analysis services, services incidental to mining, services to energy distribution, related scientific technical consulting services, maintenance and repair of equipment)

현재 WTO 에너지분야 서비스 협상은 서비스업종 분류표를 검토, 수정할 필요가 있다는 데에 합의가 이루어진 것 같다(99년 서비스분류 관련 비공식회의의 요약문서). 그리고 EU와 미국측이 에너지서비스 분류를 제안하고 있는 형국이다.

그러면 WTO 에너지 혹은 전력분야 서비스 협상이 전개되어 규범화되면 우리나라에 어떤 영향이 있는가? 이는 에너지 서비스 협상에 따른 국내 전력산업에 대한 영향을 WTO 서비스 협정을 통해 예측이 가능하다.

WTO 서비스 협정의 주요 규범을 열거하자면 최혜국 대우, 공개주의 원칙, 국내 규제, 상호 인정, 영업관행, 긴급수입제한제도, 국제수지관련 긴급수입제한, 정부조달, 일반적 예외, 보조금, 시장 접근, 내국민 대우, 추가약속 등이다.

이러한 서비스 무역규범으로 비취볼 때, 우리 전력산업에 대한 영향은 전력산업 전분야에 대한

WTO를 통한 이의제기 혹은 압력 가능성이 있다. 그 압력은 우리 전력산업 관련 법령과 제도뿐만 아니라 관행에 대한 것일 수도 있다. 우리 전력산업은 전방위 노출이 되는 것이다.

구체적으로 열거하자면, 먼저 동북아국가간 전력계통이 연계되어 국경을 통한 송전서비스업을 할 경우에는 관세부와 문제가 대두될 수 있다. 또한 정부와 한전의 공익적 기능에 대한 압력 가능성이 있다. 즉, R&D에 대한 보조금 지원, 수요관리사업중 보조금 지원, LNG·국내무연탄 등 기타 에너지산업에 대한 지원 내지 보조 등에 대한 압력 행사 가능성이 있다. 그리고 WTO 협상시 아국의 원자력발전 관련 사업의 자유화, 배전·판매업 자유화의 조기 실시 등을 요구할 가능성이 있다. 또 독점서비스인 송전사업의 공정한 운영, 경쟁제한 영업관행에 대한 이의제기가 가능하며 외국자본 참여 제한 조치나 자국민 우대 조치에 대한 압력이 가능하다.

이와 같은 WTO와 OECD의 움직임은 무엇을 의미하는가? 필자는 지난 10여년 동안 세계적으로 에너지산업 분야에 일어났던 "민영화와 개방화의 물결" 바로 그것이라고 생각한다.

그런데 이러한 개방화는 곧 전력산업 각분야의 개방의 진전, 투명성 증대, 경쟁의 심화 등을 의미하기도 하는데 국내에서는 이 의미가 아직 피부로 느끼지는데는 다소 미흡한 것 같다.

다시 말하자면 전력산업 관련 설계, 시공, 기자재 공급, 발전/송전/배전 서비스, 판매, 수요관리, 컨설팅 등 모든 분야에서의 국내외국인 무차별 접근, 경쟁의 심화, 투명성의 증대 등을 의미하게 되고 이는 또한 WTO 서비스 규범의 국내적용을 의미하게 되어 국내업체에게는 하나의 시련일 수가 있다.

그리고 이것은 우리에게 기회가 될 수가 있다. 전력산업 구조개편으로 인해 전력거래업, 전력선물거래업, 전력판매업, 컨설팅업 등 많은 새로운 종류의 전문직종이 생길 것이다. 또한 계측제어 장비 산업과 정보통신산업 등 고부가가치형 산업에 대한 신규 수요를 창출하고 R&D를 촉발할 것이다.

우리 전력산업계는 어떻게 할 것인가? 이러한 “민영화와 개방화”의 물결은 거스르기 힘든 시대적 흐름이다. 국내 규제완화에 더해서 OECD와 WTO에서 불붙고 있는 “민영화와 개방화”의 물결을 “도전과 기회”로 인식하여 적극적으로 변신하여야 할 것으로 보인다. 그 변신과 대응의 실행은

차분하고 꾸준한 것이어야 할 것이다. 물론 우리 정부도 현재 진행중인 전력산업 구조개편을 차근 차근 실행시켜 나가야 할 것이고, 또한 이러한 국내외적인 변화의 흐름과 동향을 세밀히 모니터링 하고 방향을 제시할 수 있는 역량 구축에 힘써야 할 것으로 보인다.

필자의 경우에는 OECD 각국의 규제개혁심사 동향을 계속 점검하여 우리 정책에 참고토록 하고, 이번 WTO 에너지 서비스 협상에 있어서는 우리의 목소리를 갖고 WTO 협상 테이블에 나갈 수 있도록 관련업계, 연구소 등의 의견을 모을 작정이다.

전기사용을 줄입시다.

