전력산업 개편은 세계적 조류

자료제공 · 한국전력공사

개혁은 피할 수 없는 대세

현재 우리나라는 경제성장률, 외환보유고, 실업률, 국제수지 등 각종 거시 경제지표가 호전되고 있으며 경제가 활력을 얻어가고 있다. 바야흐로 혹독한 외환위기를 극복하고 새 천년을 맞아 새로운 도약의 전기를 맞고 있다. 이것은 그동안 광범위하게 추진해 온 경제개혁이 괄목할만한 성과를 거두고 있음을 보여주는 것이다.

개혁늦추면 제2의 경제위기 올 수도

그러나 우리 경제가 지속적인 성장 잠재력을 갖기 위해서는 구조조정의 고삐를 늦추어서는 안된다. 특히 최근 지적되고 있는 공공부문의 개혁부진은 경제불안의 잠재적 요인이 되고 있으며, 자칫 제2의 경제위기의 원인이 될 수 있다. 이런 사실은 우리보다 먼저 외환위기를 겪은 멕시코, 브라질 등을 보면 잘 알 수 있다. 이들 나라들은 외환위기를 극복한 뒤에 지속적인 개혁을 소홀히 하여 두 번씩이나 경제위기를 겪었다. 우리는 이러한 선례를 타산지석으로 삼아 중단없는 개혁을 추진해야 하며, 전력부문에도 과감한 규제개혁을 통한 경쟁을 도입해야 한다.

우리나라 전력산업의 현주소

지난 1961년 기존의 전력 3사를 통합하여 출범한 한국전력은 현재 우리나라 최대의 공기업이며 경영규모로는 세계 제5위의 거대 전력회사이다.

그동안 한국전력은 우리나라 전기의 생산 · 수송 · 판매에 이르는 전 과정을 독점하여 왔다. 3사 통합 당시 36만kW였던 설비용량은 1999년 말 현재 4,700만kW로서 무려 130여 배나 성장하였다.

이러한 성장배경에는 독점 사업자로서의 지위 유지가 있었다. 정부는 그동안 전력산업을 국가의 기간산업으로 정하고 보호와 육성을 아끼지 않았던 것이다.

성장이면에는 독점 공기업의 비효율성 누적

그러나 독점 형태로 운영돼 온 한국전력은 경쟁상대나 비교의 대상이 없어 스스로 경쟁력과 효율성을 높이기 위한 인센티브가 부족하였다. 즉 회사운영에 발생한 모든 비용은 그대로 요금 원가로 반영되어 회수되는 총괄원가방식으로 인해 비용절감을 위한 동기가 부족하였다.

한편 한전의 자산과 인원은 지속적으로 늘

어왔으나, 독점 사업자의 투명성에 대한 감독은 정부의 규제완화정책에 따라 더욱 어려워지고 있는 형편이다. 따라서 한국전력은 경영비효율과 방대한 조직, 그리고 비탄력적인 인력운영 및 전력사업과 무관한 부문 진출 등 독점 공기업이 갖는 비효율성이 누적되어 왔다.

전력산업의 새로운 이정표

세계 전력산업에서 독점체제는 당연한 것으로 여겨져 왔다. 그런데 1980년대 중반으로 접어들면서 변화가 생기기 시작했다. 가스 가격이 하락하고 기술이 발달하면서 대규모 전력설비를 사용하지 않고도 종전보다 싸게 전력을 생산할 수 있게 된 것이다. 전력회사는 대규모 설비를 갖추어야 하고 규모가 클수록 더 값싼 전력을 생산할 수 있다는 기존의 틀이 깨지기 시작한 것이다.

전력 산업의 운영방식에도 큰 변화

또한 정보통신 기술이 발달하면서 운영방식에도 큰 변화를 맞이하였다. 즉 하나의 송배전망을 여러 사업자가 공동으로 이용하는 것이 가능해졌다. 여기에다 전력회사의 비효율적인 경영이 한계에 이르면서 전력산업은 더이상 독점을 고집할 수 없게 되었다.

결국 1990년대 들어 규제개혁에 의한 경쟁이 도입되면서, 그동안 수직통합적인 구조를 가지고 있던 세계의 전력회사들은 해체의 길을 걷게 되었다.

세계 40여개국에서 구조개편 추진

현재 전력산업에 경쟁을 도입했거나 도입중인 나라는 40여개국이나 된다.

영국, 북유럽, 호주 등이 이미 1990년대 초반에 경쟁을 도입했고 최근에는 독일, 미국 등이 속속 경쟁을 도입하고 있다. 아시아권에서도 싱가포르, 태국, 말레이시아, 필리핀 등이 이미 경쟁을 도입했거나 구조개편 작업을 진행 중에 있다.

전력산업에도 경쟁도입이

구조개편을 추진한 나라들에서는 이미 그 효과가 나타나고 있다. 생산성이 향상되면서 전기요금이 하락하고 서비스의 수준이 높아지고 있다. 이렇게 개혁이 성과를 거두면서 세계 각국은 선진국, 후진국 할 것없이 앞다투어 경쟁을 도입하고 있다. 세계 여러나라가 경쟁을 도입하는 이유는 제각기 다르다.

영국이나 이탈리아는 비효율을 개선하기 위하여 필리핀이나 인도네시아는 설비를 증설하기 위한 외자유치의 일환으로, 그리고 미국과 같이 지역이 넓은 나라는 주(州)별로 요금격차가 크기 때문에 이를 해소하기 위하여 경쟁을 도입하고 있다.

독점 타파와 경쟁도입이 공통점

이렇게 목적이나 상황은 다르지만 우리는 구조개편 과정에서 하나의 공통점을 발견할 수 있다. 그것은 전력산업에도 더이상 독점이 존재할 수 없다는 사실이다.

시장이 자유화되고 독점의 명분이 사라지면서 거대 독점 전력회사는 경쟁의 걸림돌로 여겨져 국제사회로부터 신뢰를 잃어가고 있는 것이다.

성공적인 영국의 전력산업 개편

1990년 대처 정부에 의해 단행된 영국의 전력산업 개편은 대표적인 성공사례로 꼽히고 있다. 당시 영국의 전력산업은 다른 공공부문과 마찬가지로 과잉설비와 불합리한 요금정책 등으로 비효율적인 요소를 많이 가지고 있었다.

발전부문부터 경쟁도입

구조개편의 핵심은 독점의 타파와 경쟁 도입이었다. 개혁은 발전부문을 필두로 시작되었다. 발전부문을 3개 회사로 분리시키고 발전시장에 민간사업자를 참여시켜 경쟁을 도입하였다. 이와 함께 전력시장을 개설하여 입찰방식을 통해 전력거래가 이루어지도록 하였다.

소비자가 공급자를 선택

송전부문은 민영화를 원칙으로 하되 독점의 소지를 없애기 위해 소유권에 제한을 두었다. 즉 단일 사업자인 내셔널 그리드(NGC)의 소유권을 12개의 배전회사가 공동으로 소유하도록 하였다.

그리고 배전(판매)부문에서는 소비자들이 자유롭게 전기공급자를 선택할 수 있도록 점진적으로 시장을 개방하였다. 이전까지 소비자는 자신이 속한 지역의 전력회사로부터만 전기를 공급 받을 수 있었다.

시장이 움직이기 시작

요금을 결정하는 방식도 바뀌었다. 자연독점적인 성격이 강한 송전과 배전부문에 대하여 인센티브 규제를 도입하여 요금하락을 유도하였으며, 발전부문에서는 완전한 경쟁을 도입하여 가격인하 경쟁을 유발시켰다.

경쟁이 도입되자 발전소의 비용은 '대폭' 감소되었으며 효율이 낮은 발전소는 폐쇄되었다. 그리고 경제성이 낮은 국내탄 의무구매 제도나 정책 지원 등 비효율적인 요소들이 차츰 완화되면서 요금결정 과정이 한층 투명해졌다. 이와 같이 경쟁적 시장 환경이 조성되자 신규 전력사업자가 출현하기 시작하였다. 시장이 움직이기 시작한 것이다.

요금 인하 등 구조개편 효과 가시화

영국의 전력산업은 10년 전과 비교했을 때 눈에 띄게 달라졌다. 실질요금은 18% 정도 내렸고, 서비스의 수준이 향상되어 소비자의 만족도가 높아졌다.

또한 요금하락에도 불구하고 전력회사의 수익성이 좋아져 소비자와 사업자 모두가 경쟁의 이득을 보고 있다. 이러한 성과는 국가 경쟁력 향상으로 이어져 영국 경제가 오랜 침체에서 벗어나 장기적인 성장을 이루는 데 큰 도움이 되었다.