

# 한일 양국의 비교를 통해서 본 전력산업 구조개편의 추진현황과 문제점

송길영

고려대학교 명예교수

## 1. 머리말

최근들어 세계각국에서는 전력산업 구조개편이 활발하게 전개되고 있다. 종래, 전력사업은 발전, 송전, 배전/판매부문까지가 일체로 된 이른바, 수직통합형 운영체제를 바탕으로 해서 발전해 왔으며, 일반적으로도 이제까지는 이와 같은 수직통합형 운영체제가 보다 효율적이고 합리적인 시스템으로서 받아들여져 왔던 것이다. 그러나 1980년대부터는 전력수요성장의 안정화와 전력 수송망(Network)의 성숙화, 에너지공급에서의 공급신뢰도의 향상, 전기기술과 정보통신기술의 발달, 그 중에서도 정보통신기술의 경이적인 발달로 그 동안 수직통합형태를 유지해온 전력사업도 경쟁을 통한 시장거래가 가능하게 되었다. 또한 마이크로 가스터빈 등으로 대표되는 천연가스발전의 기술혁신, 그리고 경제전반에 걸친 규제완화, 새로운 경쟁원리의 도입 등에 의해 전력사업도 이제는 시장원리에 충분히 맡길 수 있는 것으로 바뀐 것이다.

이와 같은 배경 하에서 영국, 북유럽의 여러 나라를 비롯하여 미국, 호주 등에서 새로운 전력사업의 전개 곧, 전력산업의 구조개편이 시작된 것이다. 일본에 있어서도 2000년 3월부터 대 수용가에의 도매를 중심으로 한 부분

자유화가 시작되었으며 우리 나라에서도 수년 전부터 전력산업 구조개편의 논의가 활발해져서 지난 1999년 1월에는 이를 위한 기본계획이 확정되었고 드디어 2000년 12월에는 전력산업 구조개편에 관한 법안이 국회를 통과하게 된 것이다.

그러나, 한일 양국은 이웃한 나라이면서도 이제까지의 전력사업의 발달과정이나 현재의 전력계통의 운영체제에 있어서 여러 가지 면에서 서로 다른 특징을 지니고 있다. 같은 전력산업 구조개편(일본에서는 전력자유화라고 부르고 있음)을 지향한다고 하지만 그 기본적인 추진방향이라든가 구체적인 추진단계에 있어서도 양국간에는 현저한 상이점이 있다.

본고에서는 이와 같은 양국 전력사업의 현황과 특징 등을 비교하면서 우리 나라에서의 전력산업 구조개편의 추진현황 및 그 문제점을 살펴보기로 한다.

## 2. 한일 양국 전력사업의 비교

양국의 전력사업은 각각 100년이 넘는 역사를 지니고 있으며 또한 초창기부터 민영체제로 시작해서 비슷한 발달과정을 거쳐 오늘날의 운영체제를 구축하기에 이르렀

〈표 1〉 한·일 양국 전력사업(계통)의 특징

한 국	일 본
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사·독점체제(수직·수평통합형)</li> <li>• 단독계통운영(주파수: 60Hz)</li> <li>• 전력3사 통합⇒공사화(정부투자기관)</li> <li>• 경영의 경직성(정부 규제하)</li> <li>• 전력수요 고성장 지속, Network 확장 지속</li> <li>• 총괄원가방식—전기요금 저수준 유지</li> <li>• 규제기능과 정책기능의 혼재</li> <li>• 정부주도에 의한 전력산업구조개편 추진 (산업자원부내: 전력산업구조개혁단 설치)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민영화사체제(수직통합·수평분할형)</li> <li>• 9개계통 광역운영(주파수: 50/60Hz)</li> <li>• 전력재편성⇒9전력 설립(민영화)</li> <li>• 경영의 효율화(민간회사)</li> <li>• 전력수요 저성장안정, Network 성숙화</li> <li>• 총괄원가방식—전기요금 고수준유지</li> <li>• 규제기능과 정책기능의 분리</li> <li>• 관민협조에 의한 전력자유화 추진 (통산성자문기관: 전기사업심의회 운영)</li> </ul>

세계 유수의 전력공사로서 성장하였다. 이와 같은 계통규모는 전력 3사가 통합된 1961년 당시의 전국 설비용량 36만 7천kW의 130배 가까운 규모이며 현재도 연평균 10% 가까운 높은 전력수요성장을 과시하고 있고 전력수송망도 매년 대폭적인 확장을 거듭하고 있다.

앞서 전력사업의 성장기에는 발전·

다. 그러나 두 나라 전력사업은 내용 면에서 볼 때 표 1에 보인 바와 같이 각기 서로 다른 특징을 지니고 있다.

우선 일본의 전력사업은 1956년의 전력 재편성으로 당시 전국을 국영 1개 사로 단독운영 해왔던 일본발송전회사를 9개의 지역으로 분할하고 또한 그 운영도 9개의 민간회사에 맡긴 9전력회사체제를 구축해서 오늘에 이르고 있다. 이에 대하여 우리 나라의 전력사업은 1961년에 당시의 전력 3사를 통합해서 새로이 한국전력주식회사(당초는 주식회사, 그후 1982년에는 공사로 바뀌었으나 어느 경우이건 정부가 대주주임)를 창립해서 오늘에 이르고 있다. 기묘하게도 거의 비슷한 시기에 일본은 국영·독점체제로부터 분할·민영체제로, 반대로 우리 나라는 분할·민영체제로부터 독점·국영(공사)체제로 바뀐 것이다.

당시 우리 나라는 6.25동란을 거쳐 1950년대 내내 극단적인 전력부족사태에 빠져 있었기 때문에 이때의 전력 3사통합의 목적은 어디까지나 국가적으로도 최우선 과제였던 전력수급의 안정화에 두어졌던 것이며 당시의 군사정권에 의해 강압적으로 추진되었던 것이다. 그러나 우리 나라는 이 3사 통합의 덕택으로 한전=정부가 일체로 된 정부주도의 강력한 전원개발체제를 구축하게 되어 그 어려웠던 전력안정공급이라는 과제를 오늘날까지 계속해서 성공적으로 수행해 오고 있는 것이다.

한전은 1999년말 현재 4700만kW의 설비용량을 갖는

송전·배전/판매부문까지가 일체로 된 수직통합형 운영체제가 보다 효율적이고 합리적인 시스템으로 받아들여졌다고 하였는데 사실 우리 나라에서도 한전이 이제까지는 독점·공기업체제를 유지해 왔기 때문에 산업발전의 원동력이 될 전력의 안정공급이라는 국가적인 책임을 다할 수 있었다는 면에서 높이 평가할 수 있을 것이다. 그러나 오늘날에 와서는 한전이 독점·공기업체제로서 너무나 비대해졌기 때문에 그에 내재하는 여러 가지 문제점이 쌓여서 급기야는 뜻하지 않는 산업구조개편의 소용돌이에 휘말리고 있다고 말할 수 있을 것 같다.

물론 일본도 9개 전력회사가 민간회사체제로 운영되고 있다고는 하지만 전력자유화는 정부주도에 의한 관민협조식으로 통산성의 자문기관인 전기사업심의회에서 전문가들에 의한 공개적인 심의를 중심으로 추진되고 있다. 그러나 한국에서는 이 전력자유화를 위하여 이미 1999년부터 산업자원부내에 전담기구로서 문자 그대로인 전력산업구조개혁단이라는 조직이 설치되고 이것이 중심이 되어 산업구조개편을 정부주도하에서 강력하게 추진하고 있는 것이다.

전력자유화의 목적 내지 그 배경에 있어서도 한일 양국은 서로 다른 입장에 처해 있다. 일본에서는 비록 엄밀한 의미에서의 경쟁체제는 아니지만 이미 일본전국을 9개(오키나와전력까지 포함시키면 10개가 됨)의 민영화된 전력회사에게 전력공급을 일임시킨 9개 전력체제를 운영

하고 있다. 따라서 일본은 현재 그들의 전력산업구조의 기본 틀은 그대로 유지한 채 다만 총괄원가방식에 의한 전기요금의 내외가격차의 시정을 겨냥하여 전기사업에 대한 경쟁원리의 도입을 지향하고 있는 정도이다.

이에 대하여 우리 나라에서는 우선 독점체제하에 있는 한전의 발·송전·배전/판매부문을 구분하고 발전과 배전/판매부문을 경쟁체제로 전환해서 전력산업의 효율성과 투명성을 높이고 이를 통하여 국제경쟁력을 갖게 함과 동시에 장기적으로는 싸고 안정적인 전력공급을 도모한다는 목표를 들고 있는 것이다.

이처럼 우리 나라는 전력산업 구조개혁을 위하여 발, 송배전부문의 분리를 시작으로 가까운 장래 배전/판매부문까지 지역별로 분할해서 서로 경쟁시킨다는 그야말로 확고한 구조개혁을 계획하고 있다. 이에 반하여 일본에서는 수직통합형체제로 된 9개회사체제라는 기본 틀은 그대로 유지한 채 일부 한정된 대 수용가에게만 구매의 선택권을 부여한다는 부분자유화를 지향하고 있다해서 흔히 일본은 전력자유화에 소극적이다거나 전력자유화를 지향하는 의지가 약하다는 식으로 저 평가하는 분들이 많은 것 같은데 이는 완전히 잘못된 생각이다. 더 말할 것 없이 전력산업 구조개혁에 있어서는 경쟁모델이 한가지만 있는 것이 아니고 그 접근방법도 다양한 것이다. 이제 까지 각 나라는 어디까지나 자기나라에 맞는 전력사업 운영체제를 구축해서 운영해 왔던 것이며 구조개혁도 이 현행체제로부터 시작하게 되는 것이다. 곧, 우리는 60년대 초에 3사 통합을 통해 한전이라는 독점·공기업운영체제를 구축해서 운영해왔기 때문에 이 체제로부터 경쟁을 창출하기 위해서는 발·송·배전 분리방식의 길을 취할 수밖에 없는 것이다.

한편 일본은 우리보다 훨씬 앞서 이미 50년대에 당시의 독점체제로부터 민영화된 현재의 9개 전력회사체제로 개편해서 운영해 왔기 때문에 그들은 어디까지나 현재의 민영화체제라는 기본 틀은 유지한 채 소매시장 자유경쟁,

상대계약·도매거래시장 주도형의 제도개혁을 취하게 된 것이다. 우리는 이처럼 전력산업구조를 개혁함에 있어서 이념은 하나이지만 그것을 실현하는 길은 다양하다는 사실을 먼저 이해해 둘 필요가 있다.

### 3. 한일양국에서의 전력자유화의 움직임

우리 나라에서의 전력산업 구조개편은 표 2의 전력산업 구조개편 기본계획에 보인 바와 같이 1999년부터 2009년 이후에 걸쳐서 4단계로 추진하게 되어 있다.

〈표 2〉 한국에서의 전력산업구조개편 기본계획

단계	일정	내용	비고
1	~1999	구조개편 준비	관련법개정
2	2000~2002	발전부문 경쟁	발전/송배전 단계적 민영화
3	2003~2008	도매자유화	송전망을 배전회사에 개방
4	2009 이후	소매자유화	배전망개방, 소비자직접거래

#### <제1단계>

이것은 관련법안의 개정 및 제정을 추진하기 위한 준비단계이다. 이 단계에서는 이 외에도 구조개편에 따른 많은 정책과제, 예를 든다면 전기요금정책, 전력산업의 민영화문제, 새로운 전력시장의 개설문제, 기타 전력부문의 공익적 기능 처리문제 등의 과제에 대처하기 위한 준비를 하게 된다. 그러나 이 준비단계에서의 핵심이 될 관련법안의 국회 통과가 당초 계획보다 1년 이상 지연되어서 지난 해 12월에야 이루어지게 되었기 때문에 전체적인 계획추진에는 약간의 조정이 불가피할 것으로 예상되고 있다.

#### <제2단계>

이것은 2000년부터 2002년까지의 발전부문경쟁 단계이다. 이 단계에서는 우선 한전의 발전부문을 몇 개의 회사체제로 분할한 다음 단계적으로 민영화할 예정이다.

이 단계에서 전력거래구조는 발전사업자간의 경쟁입찰에 의한 전력 풀(Power Pool)의 운영을 계획하고 있다. 단, 초기단계에서는 각 발전소의 변동비를 기준으로 한 시장 가격을 결정해서 급전순위를 결정하는 변동비반영 풀 제도(CBP: Cost Based Pool)를 고려하고 있다. 또한, 이 단계에서 전력거래를 담당할 전력거래소와 규제기관이 될 전기위원회가 설치될 예정이다.

### <제3단계>

이 단계에서는 배전부문을 몇 개의 배전회사로 분할하고 배전망도 이들의 배전회사에 개방해서 배전회사의 자유로운 사용을 보장하게 된다. 따라서 이 단계에서의 도매경쟁은 다수의 발전회사와 다수의 배전/판매회사와의 사이에서 자유로운 도매경쟁이 행해지게 된다. 이 경우 시장운영, 계통운영기능은 전력거래소가 담당하고 송전망의 관리기능은 송전회사가 담당하게 된다. 또 이 단계에서 적용될 전력거래형태로서는 발전부문(공급)과 배전부문(수요)과의 양방향에서 입찰하는 양방향 풀 제도(TWBP: Two Way Bidding Pool)의 도입이 계획되고 있으나 그 구체적인 내용에 대해서는 아직 검토중이다. 마찬가지로 배전회사의 분할방법과 운영에 대한 지원 및 규제방안에 대해서도 검토중이다.

### <제4단계>

이것은 전력산업 구조개편의 최종단계로서 대 수용가만이 아니고 일반 수용가에게도 전력구매 선택권이 주어진다. 배전망의 개방으로 배전회사의 지역판매 독점권이 해소되어서 모든 소비자가 마음대로 판매사업자를 선택하든지 또는 전력 풀에 참가해서 전력을 구입할 수 있게 될 소매자유화의 단계이다. 한편 독점형태로서 남아있는 송·배전망의 이용가격(탁송요금)은 정부의 규제를 받게 된다. 이 소매경쟁은 2009년 이후에 도입될 예정이다. 일본에서의 전력자유화가 논의된 것은 1990년대에 들

어서부터이다. 당시 그들의 전기요금은 총괄원가방식과 적정 투자보수율 보장이라는 제도하에서 품질과 신뢰도 위주로 너무 비싼 구조로 유지되고 있었기 때문에 우선 이처럼 비싸진 전기요금인하(내외가격차의 시정)와 각종 규제의 개혁 등이 정책과제로 등장해서 일차로 1995년 12월에 전기사업법 개정이 이루어졌다. 이때 개정된 주요 내용은 도매발전 시장의 자유화(입찰제도의 창설)와 야드스틱 제도의 도입을 중심으로 한 요금규제의 재검토 등이었다. 그 후 1997년 7월에 통산성의 자문기관인 전기사업심의회에 기본정책부회를 설치해서 전력자유화를 본격적으로 심의하게 되었다. 공익성과 효율성의 동시달성과 일본형의 전력시장자유화시스템의 검토라는 과제를 안고 기본정책부회에서는 그 결론으로서 부분자유화를 내놓은 것이다. 이때 기본정책부회 내에서도 풀 시장의 창설에 관한 논의가 있었으나, 세계 각국의 풀 시스템을 둘러싼 정세가 불투명하고 현실적으로 기존의 공기업체 해체와 풀 도입을 병행해서 할 수 있는 유럽제국과 이미 지역별의 수직통합형 민영전력회사가 있는 그들 간에는 풀 시스템 이행을 위한 환경에 큰 차이가 있다고 해서 이것을 제외할 것이다.

이 결과 2000년 3월부터 시행하게 된 부분자유화는 우선, 자유화의 범위로서 특별고압 수용가(20,000V 이상, 2,000kW 이상 사용)만을 개방대상으로 삼게 된 것이다. 이것은 전국의 판매전력량으로 본다면 약 30%의 규모가 되는 것이다. 소매시장의 자유화 범위가 이와 같이 정해진 배경은 이 정도의 수용가라면 첫째, 전기공급자와의 전력거래 면에서 충분히 교섭할 수 있는 힘을 소유하고 있을 것이라는 점과 둘째, 이미 형성된 기존의 Network 내에서 개별적인 급전지령이 가능 할 것으로 고려되었기 때문이다.

이처럼 일본에서의 전력자유화는 비록 대 수용가만을 대상으로 한 부분자유화로 조심스럽게 시작되었지만 그 영향이라고 할 충격은 상당히 거세다고 말할 수 있다. 우

선 이 때문에 송전망이 일반이 자유롭게 쓸 수 있도록 개방되었으며 이를 위한 탁송이용에 관한 제반 규약이 정비되었고 탁송요금을 결정함에 있어서도 과거의 실적을 감안하는 방식 대신에 장래의 적정한 비용을 추정하는 Forward Looking Cost 방식을 채택함으로써 앞으로의 소매시장 경쟁을 위한 기반을 조성하기도 하였다. 그밖에 도매시장 활성화를 위해서 도쿄도심에 위치한 통산성(일본의 전력사업 감독관청임) 건물에 대한 전력공급을 입찰에 붙인 결과 신규참입 발전사업자에게 도쿄전력이 밀려나는 충격적인 사태가 벌어지기도 하였다. 최근에는 장차 개방될 소매시장을 겨냥해서 미국계 굴지의 신규참입 발전사업자들이 일본에 상륙하면서 일본 내 여러 곳에 100만kW급 복합사이클가스터빈 발전소를 건설하겠다는 계획을 잇따라 발표하고 있어서 어쩌면 일본에서의 전력자유화 움직임은 우리보다 훨씬 더 활발한 양상을 보이고 있다고 말할 수 있을 정도이다(그림 1 참조).

그 동안 우리 나라에서는 1999년 1월에 확정된 전력산업구조개편기본계획에 의거해서 정부와 한국전력이 함께 구조개편의 준비작업을 추진해 왔었다. 먼저 정부측으로서는

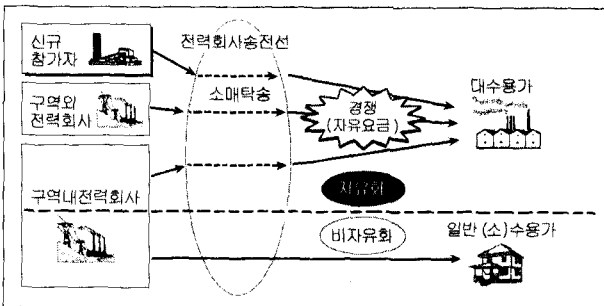
- 법·제도정비 추진
- 구조개편에 따른 정책과제 처리

의 두 가지에 대해 주력해 왔었다. 이 중 법·제도 정비는 크게 전력산업 구조개편촉진에 관한 법률의 제정과 전기

사업법의 개정으로 나누어진다. 이 양자가 제정되어야만 본격적인 구조개편작업이 시작되는 것이었는데 그 동안 국회에서의 심의에 1년 이상이나 소요되어 겨우 지난 12월에 국회를 통과하게 된 것이다.

한편 한국전력에서도 이와 같은 정부의 움직임에 맞추어서 그 동안 자체적으로 사내조직개편, 운영체제의 정비 등 구체적인 준비작업을 추진해 왔다. 이미 작년에 한국전력은 다가올 발전경쟁 단계에 대비해서 원자력까지 포함한 화력발전부문을 6개의 자회사(발전사업단)로 분할하였고 송전, 배전부문도 경쟁시대에 맞추어 대대적인 개편작업을 끝내었다. 또한 작년 2월부터는 새로이 전력거래소(현재는 한국전력의 내부조직이지만, 곧 독립법인으로 정식 발족예정임)를 설립해서 앞으로 개설될 전력시장의 운영(MO: Market Operation)과 안정된 전력계통운영(SO: System Operation)을 담당하게 하고 있다.

현 단계에서의 전력거래소는 각 발전사업자로부터 입찰 형식으로 발전 및 급전계획용의 자료를 받아가지고 시장가격, 곧, 시간대별 계통한계가격(SMP: System Marginal Price)의 결정을 비롯하여 예상발전계획수립, 보조서비스 급전지시를 포함한 실 계통 급전지시, 계량 및 정산 등을 수행하게 된다. 현재 이 전력거래소가 중심이 되어서 분할된 6개의 발전사업단을 대상으로 한 변동비반영 풀 제도(CBP)를 시험적으로 운영하고 있다.



〈그림 1〉 일본에서의 도매시장 자유화

#### 4. 전력산업구조개편에 있어서의 문제점

일본은 지역적으로 안배된 9전력체제라는 기본적인 틀을 유지한 채 1999년 3월부터 부분자유화를 시행하고 있는데 일본에서의 전력자유화는 전기요금의 인하(내외격차 시정)를 그들의 전력자유화의 으뜸가는 목적으로 삼아서 추진하고 있다. 이 때문에 일본의 전력자유화는 일반소비자(국민)로부터 이해를 얻기 쉽고 따라서 그만큼 기대를 모으고 있다고도 할 수 있다. 실제로 1999년 10월

부터는 일본의 각 전력회사가 부분자유화의 산물로서 10개 전력평균 5.42%의 요금인하를 발표한 바 있다.

한편 우리 나라에서의 전력자유화는 전기요금 인하보다도 독점체제하에서 지나치게 비대해진 한국전력공사(한 예로서 2000년도 한전의 연간예산이 26조 8000억원으로서 정부예산의 약 29%에 이르고 있음)에 내재하는 문제점을 민영화와 경쟁원리의 도입으로 한꺼번에 해결하려고 하고 있는 것이다.

그러나 일반소비자(국민)의 입장에서 본다면 이제까지 한국전력은 전력공급 안정화라는 국가적인 과업을 그런대로 대과 없이 수행하면서 정부투자기관 중에서도 우량한 편이라는 평가를 받아온 것으로 알고 있었는데, 갑자기 최근에 와서 한국전력을 하루 빨리 분할해서 민영화시켜야 한다거나 이것을 외국에 일부매각 해야 한다고 하니 도대체 어떻게 되어서 이러한 사태가 벌어지고 있는 것인지 좀처럼 이해하기가 어려운 게 사실이다. 우리 나라도 일본과 마찬가지로 전기요금은 총괄원가방식을 취하고 있지만 그 동안 정부는 이 전기요금을 물가안정과 산업의 경쟁력 지원을 위해 정책적으로 지나치게 낮게 억제해 왔던 것이다. 아무리 환율문제가 있다고 하더라도 현행의 우리 나라 전기요금이 일본의 절반(우리 나라: 70~80원, 일본: 160~180원정도)밖에 안되어서 전력사업경영에서의 핵심이 될 투자보수율이 3~4% 수준에 맴돌고 있다는 것은 꼭 한번 짚고 넘어갈 필요가 있을 것이다. 이제까지 우리 나라에서는 과거 10년간 연평균 10% 이상의 전력수요성장을 거듭해 왔으며 이를 감당하기 위하여 매년 막대한 설비투자가 불가피했었다.

그러나 그 동안 정부가 정책적으로 너무나 전기요금을 적정수준 이하로 억제해 왔기 때문에 한전은 매년 급증하는 전력수요 충당을 위한 신규설비투자를 대부분 외부차입금으로 해결할 수밖에 없었던 것이다. 원래 전력사업이란 대형설비산업이어서 투자규모가 크다는 것은 쉽게 이해가 가지만 그래도 IMF 위기당시 한전 1개 사의 외채

규모가 100억달러나 되었다는 사실이 알려져서 모두들 놀란 기억이 생생할 것이다.

전력산업구조개편 기본계획에 의하면 최초 2년간에 한전의 발전부문을 분할한 다음 이것을 차례로 민영화해서 서로 경쟁시키도록 하고 있다. 이를 위해서는 우선 무엇보다도 오늘날 극도로 악화된 한전의 재무구조개선과 전력시장 개설 후의 자유경쟁에 견딜 수 있는 적절한 전기요금수준(현실적인 투자보수를 확보를 위해서 임)을 어떻게 확보할 것인가 하는 문제, 바로 이 두 가지가 우리나라에서의 전력산업구조개편을 위한 기반조성의 일환으로서 구조개편에 앞서 해결되지 않으면 안될 숙제이다. 이 문제는 어떤 형태이든 간에 실질적으로는 국민의 부담 증가, 더 확실히 말해서 상당수준의 전기요금 인상을 요구하게 될 것이다.

일본처럼 전력자유화를 실시하면 당장 전기요금을 낮출 수가 있다는 이점을 일반소비자에게 자신있게 제시할 수가 없었다는 것이 그 동안의 구조개편추진측의 고민이었을 것이다. 이 문제는 앞으로 우리가 구조개편을 실행해 나가는 과정에서 전력산업이라는 국가의 기간산업의 일부분을 외국에 매각해야 하느냐 하는 국민적 정서문제가 이상으로 현실적인 숙제로 남을 것임을 잊어서는 안 될 것이다.

다음에 우리 나라는 일본 이상으로 에너지자원이 빈약한 나라이다. 원자력, 화석연료는 거의 전량을 해외로부터 수입하고 있으며(1999년도 우리 나라의 에너지수입의 해외의존도는 99.3%임) 수력도 전체 발전량의 3~4% 정도 밖에 되지 않는다. 이 때문에 오늘에 이르기까지 우리나라에서의 에너지정책의 기본은 우선 무엇보다도 에너지수급의 안정화, 곧, 제한 없는 전력의 안정공급에 두어져 왔던 것이다. 이제까지는 한전 = 정부가 일체가 되어서 장기적으로 수요를 예측하고 원자력을 중심으로 한 전원의 최적조합(Load Mix)을 도모하면서 이러한 전원개발문제를 해결해 왔다. 그러나 발전부문이 민영화되고 경

쟁체제로 들어가면 기본적으로 전력의 공급력은 수요와 같은 규모로 유도되어 공급예비력은 영으로 접근해 가기 때문에 과연 경쟁원리를 앞세워서 이익최대화를 추구하는 민간기업의 자율적인 결정만으로 이와 같은 전력수급 문제에 대처할 수 있을 것인가 하는 문제도 짚고 넘어가야 할 큰 문제이다.

그밖에 공익적 기능처리문제가 있다. 그 동안 한국전력이 담당해 온 공익적 기능은 아무도 부정할 수 없을 것이다. 1999년의 경우 국내석탄산업지원, 중소기업지원, R&D사업, 발전소 주변지역사업지원, 그밖에 정책적인 배려로 원가 이하로 책정된 전력요금부담까지 포함하면 그 규모는 1조원 이상이나 된다. 그 동안 구조개편을 둘러싸고 논의된 것 중의 하나가 과연 전력자유화와 공익성은 양립될 것인가, 또는 이들을 어떻게 양립시킬 것인가 하는 문제였다. 정부는 이러한 공익적 기능을 전담할 수 있는 독립된 별도의 기구를 정부 내에 설치하고 소요재원은 현재와 같이 전기요금에 부과한다는 방법(전력산업기반기금 조성)을 마련할 것이라고 한다. 그러나 문제는 앞으로 설치될 이러한 기구가 과연 얼마만큼 공정성과 투명성을 발휘할 수 있을 것인가 하는데 대한 우려이다. 이제까지의 전력산업구조가 근본적으로 자유경쟁이라는 새로운 틀로 개혁되는 마당에서는 더 말할 것 없이 자유경쟁시대에 대처하는 관계당국자의 의식개혁이 선행되어야 하며 또한 이것이 더 중요하다는 것을 꼭 강조해 두고 싶다.

## 5. 맺음말

우리 나라에서의 전력산업 구조개편은 지난 해 12월 국회에서의 관련법안 통과로 실질적인 스타트를 끊은 셈이 된다. 일본은 완전한 전력자유화 대신에 부분자유화의 길을 택하였다. 그러나 그들은 이 부분자유화의 시행에 앞서 전기사업에의 참여규제의 완화, 요금규제의 재검토 등 사전에 처리해야 할 문제점들을 수년 전부터 많은 전

문가를 동원해서 공개적인 심의를 통해 단계적으로 하나씩 하나씩 해결하였고 또한 이 부분자유화에 있어서도 3년간이라는 검증기간을 두어 3년 후에 시행결과를 검토해서 다시 다음 단계의 추진방안을 검토한다는 식으로 아주 신중하게 추진하고 있다.

이에 대하여 우리 나라에서는 처음부터 완전한 전력자유화의 실현을 위해서 현재의 전력산업구조를 근본적으로 개혁하고자 하는 10년간에 걸친 원대하고도 의욕적인 기본계획을 먼저 수립해 놓고 강력한 정부주도의 상의하달(Top Down)식 방법으로 일사불란하게 추진하고 있다. 이것은 아무래도 성급한 우리의 민족성에 기인하는 것인지 아니면 우리 나라의 대통령 중심제에 의한 강력한 통치스타일에 익숙해진 문제해결법의 특징일지 모르겠다. 그러나 전력산업이라는 기간산업을 근본적으로 이러한 정부주도 방식에 따라 개혁하기 위해서는 우선 무엇보다도 국민을 충분히 납득시킬 수 있는 명확한 비전(Vision)과 구체적인 청사진의 제시가 선행되어야 한다는 것은 더 말할 필요가 없을 것이다.

현재 발표되어 있는 기본계획은 전력산업 구조개편을 단계적으로 추진해 나간다는 것으로서 계획 자체로서는 잘 다듬어져 있는 편이지만 한 걸음 더 나가서 그 하나 하나의 단계에 대해서도 한층 더 구체화되고, 계량화된 실시계획 및 검증내용의 제시가 요망된다 하겠다. 가령 초기단계에서 발전부문의 경쟁을 계획하고 있는데 과연 이 단계에서의 발전부문의 분할·민영화에 의해서 얼마만큼의 국내외 자본이 도입될 것이며 이것이 한국전력의 재무구조를 얼마만큼 개선할 수 있을 것인가, 그리고 이것이 어떻게 전기요금에 반영되어 궁극적으로 소비자에게는 어떤 식으로 이익을 주게 될 것인가 하는 명확한 비전과 이에 따른 계획의 당위성이 제시되지 않으면 안될 것이다. 동시에 이와 같은 변혁으로 새로이 발생하는 여러 가지 문제, 예를 든다면 인력자원의 재배치문제, 새로운 경쟁시대에 대비한 전문인력의 양성계획, 시장원리에

맞는 전기요금제도의 재검토, 앞으로의 공익성 처리문제와 기술개발계획 등에 대해서도 어떤 구체적인 대책과 실시계획으로 대처해 나갈 것인가 하는 것을 밝혀야 할 것이다. 그야말로 치밀하게 준비된 구체적인 처방전이나 계량화된 데이터를 제시하고 이것을 중심으로 공개적이고 활발한 논의가 이루어져야만 비로소 국민으로부터 충분한 이해와 신뢰를 얻게 될 것이다.

우리는 일찍이 경험해 보지 못했던 에너지기간산업의 근본적인 개혁을 지향하고 있느니 만큼 제아무리 외국에서 정형화되고 검증된 모델에 따른다고 하더라도 우리나라 전력사업의 특성에 의해 앞으로도 수많은 시행착오를 겪게 될 것으로 예상된다. 이와 같은 어려운 개혁을 성공시키기 위해서는 무엇보다도 국민의 이해와 신뢰가 절대조건이라는 것을 잊어서는 안 된다. 아무튼 이제 1년여의 우여곡절 끝에 관련법안이 통과되었으므로 우리는 그 동안 겪었던 이 진통을 전화위복의 교훈으로 살려서 그야말로 우리 나라의 실정에 맞는 전력산업구조개혁을 새로운 각오로 추진해 나갈 것을 기대해 마지않는 바이다.

마지막으로 한 가지 당부하고 싶은 것은 지난 IMF위기 이후 우리 나라의 우수한 기업들이 도산했고 심지어 은행마저도 쓰러졌는데 그중 이들을 일부 외국에 매각하는 과정에서 관계당국자의 준비 내지 전략부족으로 그야

말로 우리의 피땀어린 재산을 싼값에 팔아 넘겨야만 했던 쓰라린 예를 보기도 하였는데 앞으로 있을 한전의 민영화에서는 절대로 그런 우를 범해서는 안 된다는 것이다. 국영기업체의 민영화와 전력 풀 시스템의 창설국으로서 한 때 우리의 모델 대상이었던 영국에서의 전력 풀 시스템은 일단 제도적으로는 옳았으나 결과적으로는 당초 의도했던 적절한 가격경쟁을 위한 시스템으로서 실패작이었다는 평가를 받고 있다. 따라서 영국전력사업의 규제당국인 전력·가스 규제청(OFGEM)은 당초의 영국형 전력 풀 시스템을 폐지하고 2000년 가을부터 선물시장과 단기의 상대계약을 중심으로 하는 새로운 시스템인 NETA에로의 이행준비를 추진하고 있다고 하는데 그래도 그들은 부차적인 효과로서 이 풀 시스템은 입찰자의 협조행동에 관한 규제를 조정해서 발전회사에 상당한 이익을 안겨주었지만 결국 영국정부에 대해서도 정부주식매각에 따른 엄청난 수입을 올릴 수 있게 해 주었다는 것이다.

우리도 이러한 사실을 하나의 좋은 교훈으로 삼아서 머지않아 구조개편의 첫 관문으로서 맞이하게 될 발전부문 민영화에 있어서는 그야말로 국부유출을 초래하는 결과가 일어나지 않도록 관계당국 측에서 치밀한 준비와 슬기로운 전략을 세워 대처해 줄 것을 바라마지 않는 바이다. ■

#### ◇ 참고문헌 ◇

1. "전력산업구조개편기본계획" : 산업자원부 1999.1
2. "한국의 전력산업개편" : 한국전력공사 전력산업구조조정실 1999.5
3. "전력시장경쟁도입에 관한 기초연구" : 한국전력공사 전력산업구조조정실 1999.8
4. "전력시장의 운영규칙" : 한국전력공사 전력거래소 2000.3
5. "한국전력의 구조개편" : 김영창, 김용완 대한전기학회지 Vol 48.No.3 1999.3
6. "전력구조개편추진" : 김영창 대한전기학회지 Vol 49.No.6 2000.6
7. "도설 전력의 소매자유화" : 일본전력정책연구회 전력신보사 2000.3
8. "Competition and Choice in Electricity" : S.Hunt & G.Shuttleworth, John Wiley & Sons 1996
9. "한국에서의 전력산업구조개편의 추진상황과 문제점" : 송길영 일본 전기평론사 2000.12