

기고

발전회사 통폐합 관련 정책방향에 대한 제언



문영현
연세대학교
전기전자공학부 교수

최근 발전회사 통폐합이 거론되고 있다. 발전회사는 IMF경제위기를 맞아 탈출하기 위한 고육책의 일환으로 한전에서 분리되어 현재 한수원과 5개 발전회사로 나뉘어져 운영되고 있다. 당시 발전회사 분할에 대해서도 많은 논쟁이 있었다. 분할이 필요한 표면적 이유는 발전회사를 분할함으로써 경쟁원리에 의한 효율성을 제고시킬 수 있다는 것이었으나 이면에 숨은 이유는 분할된 발전회사를 해외에 매각하기 위한 것이었다. 이것은 정부가 차관을 얻기 위하여 IMF에 제시한 외채청산방안 중 하나이며 이 약속을 지키기 위해서는 발전회사 분할은 기정사실로 받아들일 수밖에 없었다. 많은 우려가 있었지만 전력산업에 시장원리 도입이라는 큰 틀의 정부 방침을 정하였고 이에 따라 발전소분할은 진행되었고 뒤이어 분할에 따른 경영효과의 보고와 더불어 경쟁에 의한 효율성 제고를 적극 홍보하였다.

IMF이후 환율이 치솟자 수출이 호조를 이루어 IMF차관은 몇 해만에 성공적 빛 청산이 이루어졌으나 해외자본들은 기존 약속을 지켜야 한다고 발전회사 해외매각 프로그램을 변함없이 추진해 줄 것을 요구해 왔다. 그러나 수차례의 시도에도 매각은 불발로 끝났다. 결과적으로 해외자본의 매각압력으로 부터 전력산업을 지킬 수 있었던 것은 그나마 큰 다행이라고 아니할 수 없다. 만약 발전회사 하나가 외국자본에 매각되었다라면 어떻게 되었을까? 제2의 외환은행, 제일은행이 되어 외국자본은 막대한 이윤을 챙겨 갔을 것이다. (제일은행의 경우 5000억원을 투자하여 5년 후에 1조 2000억원의 매각이익을 챙겨갔다. 발전회사는 자산규모로 본다면 그 두 배는 넘지 않았을까?)

발전사업 분할에 의한 효율성 제고는 당초 예상했던 대로 큰 효과를 보지 못하고 오히려 소규모회사로 분리됨으로써 연료구매에서 오히려 비용증가를 초래했다. 이것은 IMF위기 시 규모의 경쟁을 이유로 타 산업분야에서는 통폐합이 이루어졌는데 반해 발전회사 분리 분할은 이에 역행한 것으로 이미 예견된 결과라 할 수 있다. 그렇다면 발전회사 분할은 애초에 잘못된 것이니 곧 바로 통합해야 하는 것인가?

발전회사 분리는 해외매각을 위한 것이 숨은 목적이다. 그러나 다른 한편으로 경쟁적 전력시장 도입을 위해서는 피할 수 없는 수순이다. 자의건 타의건 간에 국내 전력산업에는 전력시장체제가 도입되어 운영되고 있다. 지금까지 전력시장 효과에 대해서는 여러 가지 이론이 있을 수 있지만 시장시스템의 존폐에 관한 국가정책은 장기적인 관점에서 이루어져야 한다. 아직까지 전력시장체제가 충분한 기능을 하고 있다고 볼 수는 없다. 그렇다고 시장체제를 전면 부인하고 옛날의 독점체제로 가는 것이 과연 바람직한 것인가?

경쟁적 시장체제는 분명 커다란 장점을 가지고 있다. 공정한 경쟁이 보장된다면 효율성 제고를 위한 가장 효과적인 수단이 되는 것임에는 이론의 여지가 없다. 따라서 장기적인 관점에서는 전력시장시스템은 포기할 수 없는 미래지향적인 시스템이다. 또한 이것을 포기한다면 국내 전력기술의 해외진출에 커다란 장애가 될 것이다.

그러나 다른 한편으로는 자유 경쟁체제는 수요공급이 균형을 잃을 땐 제어 방법이 없다. 최대한의 이윤추구는 극으로 치달아 가장 비효율적인 시스템으로 전락하고 만다. 전력산업이 산업인프라로서 공공사업의 성격이 매우 강한 점을 고려하지 않을 수 없으며 따라서 수급 불균형에 대한 확실한 대책이 없다면 자유경쟁의 전력시장시스템은 언젠가는 큰 화를 불러올 수 있음을 명심해야 한다.

현재까지의 발전회사 사이의 경쟁은 시장경쟁 요소는 매우 적은 반면 서류상 경쟁 요소가 더 많았다. 경영 자체는 비슷한데 경쟁적으로 더 좋은 실적을 내려고 하니 숨은 부작용이 만만찮은 것이다. 첫째 유지보수에 예산이 줄고 중국에는 시스템 안정

성을 해친다. 둘째 자산평가가 과대평가되어 적정 투자시기를 놓친다. 셋째 과잉경쟁으로 정보공유, 공동전략을 어렵게 한다. 이에 따라 발전회사 분할경영이 초창기에는 상당한 효과를 거둔 것으로 보고되었으나 시간이 지나면서 그 효과는 줄어들고 부작용이 점차 노출되고 있다. 그 중 가장 두드러진 것이 연료구매비의 증가이다. 과거의 대량구매 전략이 통하지 않고 반대로 어느 한 회사가 싼 연료 공급원을 확보하면 타 회사들도 경쟁적으로 뛰어들어 가격상승을 부추긴다. 외형경쟁이 가열되어 발전소 증설에 불필요한 경쟁이 유발되고 있다. 많은 수의 발전회사 사장 임원진 역시 인건비 지출을 크게 늘려 비효율의 한 축을 이루고 있다. 또한 사고 줄이기 경쟁으로 과감한 기술혁신, 운영개선은 뒷전으로 밀린다. 발전회사마다 건설처를 두어 발전소건설 전문가를 확보하고 있어 인건비지출이 크게 되는 반면 규모가 작은 회사로 분리되어 있어 발전소 건설사업의 해외 진출에는 오히려 경쟁력이 떨어진다. 이것은 심각한 문제이다. 여기서는 발전회사 분할경영의 부작용을 적다 보니 마치 전적으로 좋지 않은 것으로만 비쳐질 수 있다. 그러나 이러한 부작용은 실질적 경영경쟁을 위한 여건이 조성되지 않았기 때문이다. 실질적 가격경쟁이나 경영경쟁이 보장된다면 경쟁에 의한 효율성제고 효과가 대단히 크게 되어 위에 적시한 부작용은 제도적 보완이 가능하며 사소한 부작용으로 효과 면에서 무시될 수 있을 정도임을 지적해 두고자 한다.

현시점에서 전력산업정책은 해외진출에 큰 비중을 두어야 한다. 중동과 아프리카 산유국에 오일 달러가 쏟아져 들어가고 있다. 그들은 지금 포스트오일 산업을 준비하려 한다. 그것이 공해없는 IT산업이겠는가? 물론 그럴 수도 있다. 그러나 대부분의 개도국에서는 제일 먼저 확보하고자 하는 것이 전력이다. 전력은 생활 혁명을 가져온다. 아프리카 주민들이 TV를 보지 못하는 것은 TV 살 돈이 없는 것이 아니고 전기가 없기 때문이다. 전기만 들어온다면 어떻게 해서라도 돈을 만들어 TV 사는 것이다. 비단 TV 뿐이겠는가. 전기는 냉장고, 세탁기, 전자레인지 등 모든 생활품에 대한 새로운 수요를 창출해 낸다. 오일 달러에 아프리카 검은 대륙이 꿈틀거리고 있고 중동의 산업화는 가속될 것이다. 우리나라 전력산업의 해외 진출기회가 그만큼 커지고 있는 것이다. 발전소 통폐합에 관한 논의가 활발한 지금 이상의 여러 가지 관점과 문제점을 충분히 검토하여 국가정책을 결정해야 한다. 이 모든 조건을 다 만족시키는 해법은 나올 수 없을 것이다. 그러나 최소한의 대책은 갖추어야 한다. 어느 하나라도 간과해서는 결코 안 된다.

그렇다면 어떻게 해야 한단 말인가? 문제점은 지적하기는 쉽지만 조화로운 해결책을 내기는 매우 어렵다. 그러나 다음 몇 가지 사항만 철저히 지킨다면 상당히 넓은 범위에서 새로운 정책을 세울 수 있을 것이다.

1. 전력수급 안전성 확보를 위하여 발전소건설 전담회사를 설립하는 것이다. 이 회사는 공기업으로 발전소 부지확보, 장기전원개발계획 등 전원확보와 관련된 일체의 사업을 수행하도록 하는 것이다. 또한 최고의 기술력을 확보한 상당한 규모의 회사로 키워 간다면 해외 발전사업 진출에 유리한 조건을 확보할 수 있다.
2. 경쟁적 전력시장시스템을 유지 발전시킬 수 있는 방안이 되어야 한다. 수개의 발전회사를 존속시키고 발전회사의 독립채산제를 독립회계제도로 바꾸고 재정적인 독립은 인정하지 않는 것이 과잉 경쟁을 피할 수 있는 방안이 될 수 있다. 한편, 실제 경영단위는 발전소이므로 발전소별 자유경쟁을 유도한다면 발전회사를 하나로 통합시켜도 시장체제는 존속시킬 수 있다.
3. 연료구매전담회사를 설립하고 발전회사나 발전소에 균일가로 공급하는 체제를 도입한다. 이 체제는 연료구입 시 대규모 거래를 가능하게 함으로써 효율성제고에 큰 도움을 준다. 또한 발전회사별로 연료를 관리하는 것보다 통합적으로 관리하면 비축량 등 재고관리도 한층 더 효율적이 될 수 있다.

시장시스템은 실질적 경쟁이 보장되어야 본래의 효과를 기대할 수 있다. 따라서 발전사업을 하나로 통합하느냐 아니면 몇 개로 분할하는가가 중요한 것이 아니다. 가장 중요한 것은 수급의 안정성 확보이며, 안전성 확보 하에서 전력의 생산가에 의한 실질적인 경쟁을 이끌어낼 수 있는 시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 여기에 부차적으로 요구되는 것이 조직은 간편하게 그리고 불필요한 경쟁은 과감히 줄여야 한다는 것이다.

한편 전력사업의 해외 진출에 적극적으로 대처할 수 있는 효율적 체제 마련이 현시점에서의 시대적 소명이 아니겠는가. 발전소건설전담 전문회사를 설립하여 세계 최강의 전문인력을 확보하고 정부보증의 재정력을 보장해 준다면 원자력의 해외 진출과 동반하여 장차 세계 진출을 크게 꿈꿀 수 있을 것이다. KEA