

전력산업 구조개편 추진 현황

문 재 도

산업자원부 전력산업구조개혁단 시장조성팀장

1. 머리말

'80년대 들어 세계적으로 컴퓨터와 통신분야에서 정보 기술의 획기적 발달로 인해 전력을 상품처럼 거래할 수 있는 인프라가 마련되었고, 이에 따라 '90년대 들어서는 영국, 호주 등 세계 각국이 발전, 송전, 배전/판매 사업을 구분하고 발전과 배전/판매를 경쟁체제로 전환한 전력산업 구조개편에 착수하여 그 결과가 성공적인 것으로 검증되고 있다.

우리 나라의 전력산업 구조개편도 '94년 한전의 경영진단을 시작으로 수차에 걸친 전문가들의 의견수렴을 거쳐 '99년 1월 기본계획을 확정하였으며, 이를 추진할 법적·제도적 기반을 마련코자 지난 해 전기사업법 개정안을 마련하였으나, 15대 국회에서 논의조차 못하고 자동 폐기된 바 있다.

정부는 외환 위기 이후 국가신인도 제고 및 경쟁력 강화를 위해 기업, 금융, 노동, 공공 부분의 4대 부문 구조개혁을 강도 높게 추진하고 있으며, 이러한 상황에서 특히 공기업 구조조정 시급성이라 할 한전의 구조조정은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되고 있다. 산업자원부에서는

지난 6월말 개혁입법을 다시 국회에 제출하여 심의를 기다리고 있다.

2. 구조개편의 필요성

한국전력은 자산 규모가 64조를 상회하는 우리 나라 최대 독점공기업으로 수차폐에 걸쳐 사업부제와 같은 내부조직 혁신을 통한 경영합리화를 추구하였으나 한계를 보이고 있다. 첫째, 한전의 2000년 예산이 26조 8천억원으로 정부예산의 29% 수준에 이를 정도로 기업 규모가 확대됨에 따라 심각한 내부 비효율(X-inefficiency)이 나타나고 있고, 발전분야의 경우 90년대 들어 규모의 경제 효과가 사라졌다는 연구결과가 나오고 있으며, 투자결정의 합리성 결여로 전력설비의 과·부족 현상이 반복되는 등 국민경제에 주는 부담이 계속 증가하고 있다. 둘째, 관련분야 다각화 과정에서 투명성 미흡 등 정치적, 사회적 문제가 꾸준히 제기되고 있는 실정이다.

또한, 한전은 매년 7~8조에 달하는 막대한 투자를 증가 없이 대외차입에만 의존해야 하며, 외채 규모가 96억 불을 상회하는 등 외채 의존도가 매우 높은 실정이다. 앞

으로도 매년 300~400만kW의 발전소를 건설해야 하는데, 현재와 같은 자금조달 구조가 유지되면 한전의 재무구조가 더욱 악화되고 대외 충격에 취약해져, 장기 전력수급 안정 및 국민경제에 큰 부담을 초래할 것으로 예상된다.

우리 나라는 GDP 대비 전력소비 비율이 선진국에 비해 30% 이상 높은 전력다소비형 경제구조가 고착화되어 있으며, 최근 들어서도 전력소비 증가율이 경제성장률을 계속 상회하고 있어 이러한 현상이 심화되고 있다. 따라서, 자원빈국으로서 단순한 소비절약 캠페인이 아닌 가격기능을 통한 전력소비의 합리화가 절실히 필요한 실정이다.

정부는 향후에도 매년 6% 이상 꾸준히 늘어나는 전력 수요에 대응하여 효율적인 공급 체제를 마련하고, 중장기적으로 가격기능을 통한 합리적 전력소비를 유도하기 위해서는 이제 단순한 한전 내부의 경영합리화가 아닌 전력산업 전반의 근본적인 구조개편이 필요하다고 판단하게 된 것이다.

3. 구조개편의 주요내용

지난 '94년 한전 경영진단 결과, 보고서는 우리의 현실여건을 고려하여 전력산업을 우선 경쟁체제로 전환한 후 민영화하는 단계적 추진방안을 제시하였으며, 그후 전문가로 구성된 전력산업구조개편팀의 작업과 공청회를 거쳐 '99년 1월 비로소 전력산업 구조개편 기본계획이 수립되었다.

구조개편 기본계획은, 우선 한전이 발전, 송전, 배전 및 판매 전분야를 수행하는 독점체제에서 경쟁이 효율적인 발전과 배전, 판매부문을 여러 개의 기업으로 분할한 후 민영화하는 경쟁적 산업구조로 전환하는 것이다. 그리고, 전력거래소를 설립하여 전력이 수요와 공급에 의해 실시

간으로 거래되는 경쟁시장을 조성하는 한편, 공정한 시장 감시와 소비자 보호기능을 전담 수행할 규제기관인 전기위원회를 설치하는 것으로 현재 영국, 호주, 미국, 태국 싱가포르 등 세계 각국이 추진중인 구조개편 내용과 기본적으로 일치하는 것이다.

구조개편 추진전략상 이를 일시에 추진할 수 있으나, 우리의 경우 유럽과 같이 국가간 전기의 융통이 이루어지지 아니하고, 전력소비가 아직도 급증하며, 전기요금이 왜곡되어 있는 특수한 여건을 감안하여 단계적으로 시행하기로 한 것이다. 구조개편 작업은 전기를 생산하는 발전부문부터 착수하여, 유통단계(배전, 판매)로 확대해 나감으로써 산업 및 소비자의 경쟁체제에 대한 적응력을 제고시켜 나갈 계획으로, 이는 전력공급부문에 우선 경쟁을 도입하여 효율을 개선하는 데 중점을 둔 것으로 통신사업의 경쟁체제로의 전환과 유사한 성격이라 하겠다.

단계별 추진내용을 살펴보면, 1단계로 비용의 70%를 차지하며 규모의 경제를 상실한 발전부문을 6개 회사로 분할·민영화하며, 이때 발전회사는 전력거래소를 통해 경쟁입찰방식으로 한전에 전력을 판매하고, 한전이 현재처럼 소비자에게 전기를 공급하게 된다. 전력거래소는 발전회사 및 한전으로부터 분리되어 증권거래소와 같이 공정하고 객관적인 절차에 따라 전력거래와 계통운행을 담당하게 된다. 2단계는 배전과 판매부문도 수 개의 회사로 분할, 민영화하되, 한전은 송전사업만을 담당하고, 소비자는 지역배전회사에서 전력을 공급받게 되며, 대소비자는 지역배전회사를 통하지 않고 전력의 직접구매가 가능하게 된다. 3단계는 일반소비자도 전기회사를 선택 가능한 완전 경쟁단계(도·소매경쟁)로 이행하는 것이다.

이러한 구조개편이 가져올 경제적 효과는 첫째, 전력산업 구조개편 추진에 따라, 산업은 시장중심체제로 전환되어 경쟁과 민간자본의 활용을 통해 체질을 개선하

게 되며 그 결과로 증장기적으로 전기요금이 하락하고, 전기회사의 서비스도 크게 개선될 것으로 예상된다. 구조개편에 먼저 착수한 영국과 호주의 경우 전기요금 하락, 정전시간 단축 등 서비스가 크게 개선되고, 신규발전소 투자가 지속적으로 일어나 전력수급에 전혀 차질이 없었다. 둘째, 완전한 경쟁체제로 전환되어 일반소비자가 전기회사를 직접 선택할 수 있을 때까지 계통운영과 전기사용 구조에 변화가 없으나 대소비자와 고품질의 전기를 필요로 하는 소비자의 다양한 요구에 부응하여 직거래, 자가발전, 정전피해보상보험 등과 같은 전기공급시스템 개발이 활성화될 것으로 예상하고 있다. 셋째, 완전경쟁체제로 전환되면 한 창구에서 전기, 가스, 지역난방을 비롯한 모든 에너지를 취급하는 종합에너지 판매회사가 등장할 것으로 예견되며, 이럴 경우 소비자의 편의 증진은 물론 국가적으로도 자원의 효율적 활용이 가능해질 것이다.

4. 주요 쟁점사항과 대책 방향

그간 정부의 입법 및 홍보과정에서 많은 이해관계자 및 전문가들과 논의한 결과 구조개편의 필요성과 방법론에 대해서는 공감하면서도 몇 가지 우려가 제기되어 왔다.

첫째는 구조개편 과정에 대한 것으로 주로 민영화 관련 사항이었다. 정부는 그 대책으로 다양한 국민적 정서를 고려, 공개적이고 투명한 절차에 의해 민영화 방법을 결정키로 하고 여론 수렴 절차를 거치고 있다. 또한 앞으로 한전 종업원 등 이해관계자에 대해서는 대화를 통해 구조개편에 대한 이해를 구하는 한편, 권익이 최대한 보장되도록 노력해 나갈 것이다. 둘째, 구조개편 결과에 대한 것으로 주로 가격인상이나 수급차질을 우려하는 것이었다. 정부는 앞으로 전력산업에 신규참여를 허용하는 등 경쟁

이 최대한 촉진되도록 하고, 강력한 시장감시를 통해 담합 등 불공정행위가 발생하지 않도록 하는 한편, 전기가 필수재이며, 전기요금이 왜곡되어 있는 현 상황을 고려하여 수급과 가격이 안정되도록 시장을 보완하기 위해 타산업에는 없는 별도 대책의 추진을 전기사업법 개정안에 제도화하고 있다.

5. 주요쟁점별 대책

그간 논의과정에서 제기된 구체적인 우려와 정부가 구상중인 보완대책은 다음과 같다.

<구조개편 추진과정에서 발생>

- ① 한전 민영화시 해외매각으로 인한 국부유출 및 대기업에 의한 사적 독점 문제
- ② 한전 종업원들의 고용불안

<구조개편 추진결과 나타날 문제>

- ③ 전기요금의 인상 가능성
- ④ 민간 발전회사의 발전설비 투자 기피로 인한 전기공급의 차질 발생 가능성
- ⑤ 농어촌 전화사업 등 한전이 공기업으로서 담당해 온 공익기능의 위축

가. 합리적인 민영화 방안 수립

한전의 민영화가 한전 구조개편의 최대 관심사가 됨에 따라 지난 해부터 국민적 합의를 도출하기 위해 민간전문가들로 「민영화연구기획팀」을 구성하고 금년 5월까지 연구검토를 통해 시안을 마련, 각계각층의 의견을 수렴중에 있다.

기획팀이 제시한 민영화방안 시안 주요 내용은 첫째, “1개사 매각후 그 결과를 고려하여 4개사를 매각”하는

점진적 방법으로 추진하며, 둘째, 주식매각 방식으로 다수 국민과 종업원에게 참여기회를 부여하고 초기 공모물량의 20%를 우리사주로 종업원에 우선 배정하며, 셋째, 대기업 참여는 공정거래법상 규제와 정부의 재벌개혁 요구를 충족시키는 기업으로 제한하고, 넷째, 외국인 참여는 전체설비의 30%(발전회사 2개 규모) 이내로 제한하며, 마지막으로 한전직원의 고용승계, 이적보상 등 현안은 노사합의를 통해 해결토록 한 것이다.

산업자원부는 기획팀의 건의안을 재경부, 기획예산처 등 관계부처와 협의한 후 정부방침을 결정할 예정으로 있으며 이 과정에서 한전과 발전자회사간 차입금의 연대보증문제 해소대책도 강구하여 조속히 민영화에 착수할 수 있도록 준비에 만전을 기할 계획이다.

나. 한전 종업원들의 고용불안 완화

현재 한전직원은 약 3만명으로 이중 발전부문에 약 1만 3천명 정도가 근무하고 있다. 전력수요 증가에 따라 많은 신규 발전소 건설이 계속해서 이루어지기 때문에 고용에 큰 문제는 없을 것으로 전망하고 있지만, 한전이 분할되더라도 직원 신분이 유지되도록 고용계약 승계를 법제화하였으며, 발전자회사 민영화 추진시에 종업원지주제 도입 등 다각적인 처우 보장방안을 강구중에 있다.

다. 전기요금 인상 우려에 대한 대책

현재 우리 나라 전기요금은 적정 투자보수율에 미달하고, 용도별로 수준을 달리하는 종별 차등요금제도를 운영하고 있다. 이에 구조개편 이후 전기요금이 상승하고, 요금이 낮은 산업용과 농사용 요금이 급등할 것으로 우려하는 의견이 있다.

전기요금도 궁극적으로 자유화하는 것이 경제원리상 타당하나, 현상황에서 자유화할 경우 위에 제기한 바와 같은 요금의 급변에 따른 충격을 감안하여 당분간 소비자

요금 인가제를 유지함으로써 전기요금을 안정적으로 관리하는 한편, 한전의 경영합리화로 인상요인을 최대한 흡수토록 유도할 계획이다. 둘째, 발전부문에서 경쟁이 촉진되어 원가절감이 이루어지도록 전기위원회가 시장감시하고, 셋째, 왜곡된 요금체계도 단계적으로 원가구조에 부응하게 조정해 나갈 계획이다.

한편, 현요금이 적정수준에 미치지 못하여 전기요금을 인상할 필요가 있다는 KDI나 에너지경제연구원의 의견은 “구조개편 때문”이 아니라, “구조개편에도 불구하고”하고 현실화돼야 한다는 것으로 이러한 인상요인은 구조개편 이후에도 당분간 현재와 같은 소비자 요금규제를 통해 점진적으로 해소해 나갈 방침이다.

구조개편 이후 전기요금이 오를지 내릴지, 또 내린다면 얼마나 내릴지 구체적인 수치를 밝히기를 요구하는 의견이 많이 있다. 구조개편 이후 전기요금이 정부통제가 아니고 완전 자유화된다면 그 결과는 순전히 시장에 의해서 결정될 것이므로 정부가 어떤 구체적인 숫자를 제시하는 것 자체가 불합리하다고 하겠다. 그러나, 구조개편 초창기에 소비자 요금이 계속 인가제로 운영될 것이므로 소비자에게 급등락으로 인한 불편은 초래되지 않을 것이며, 에너지경제연구원의 검토에 의하면 구조개편 이후 중장기적으로 투자결정의 합리화, 운영효율 개선 등으로 10% 이상의 요금인하효과가 있을 것으로 분석하고 있다.

라. 전력수급 차질 방지

지난 해 정부가 수립한 장기전력수급계획에 의하면 2015년까지 현재 규모 수준의 발전소를 추가로 건설하여야 공급이 안정적으로 이루어질 것으로 전망하고 있다. 그러나, 민간 사업자가 요금인상을 목적으로 담합하여 발전소 건설을 기피하거나, 요금 수준이 적정 투자보수율을 미달하여 민간투자가 위축될 경우에는 수급에 차질을 빚

을 것으로 우려하는 의견이 있다.

구조개편 이후 발전소 투자는 신규참입 허용에 따라 시장기능에 의해 이루어지게 되며, 한전과 달리 민간 기업이 자기자본을 조달하여 발전소를 건설할 경우 수익성이 크게 개선되고, 안정적인 수요성장에 따라 새로운 발전소 건설이 활발해질 것으로 전망하고 있지만, 구조개편 초창기 투자 위축을 고려, 2006년까지 준공예정인 발전소를 각 발전회사에 배분하여 계획대로 건설을 추진코자 하고 있다. 또한, 전기위원회와 공정거래위원회의 이중 감시로 가격인상을 위한 담합행위를 근절해 나가며, 전력수급기본계획의 공표와 같이 시장정보를 주기적으로 공개하여 활발한 투자분위기를 유도해 나갈 계획이다.

마. 공익기능 위축 우려에 대한 대책

지금까지 한전이 공기업으로서 수행해왔던 농어촌 전회사업이나 국내 석탄산업 보조와 같은 공익적 기능에 대해서도 공정하고 투명한 절차에 따라 차질없이 계속해서 수행될 수 있도록 전기사업법에 「전력산업기반기금」을 설치하였다.

결론적으로, 지금까지 전력사업은 정부와 한전이 중심이 되어 공급위주의 정책을 펴왔으나, 경제의 개방화·자유화 추세에 맞춰 전력산업도 타산업과 같이 시장중심체제로 전환시키는 한편, 정부는 전기위원회를 통해 시장의 실패가 우려되는 분야에 대해 적극적인 보완적 기능 수행에 주력함으로써 수요자 중심의 정책으로 전환시켜 나가 고자 한다. ☒

〈주요쟁점별 대책〉

| 제 목 | 주 요 대 책 |
|--------------------------------------|---|
| 1. 민영화 방안 -국부유출 및 사적독점우려 | -점진적 민영화 추진 • 1개사 우선 매각후 4사 매각 -주식매각 방식 -대기업 참여자격 제한 -외국인 참여폭 제한 : 2사까지 |
| 2. 한전종업원 고용안정 -해직 등 고용불안 | -고용계약 승계 법제화 -종업원 지주제 도입 등 처우 개선 |
| 3. 전기요금 안정 -전기요금 급등락 | -정부의 소비자요금 인가제 유지 • 요금 단계적 현실화 및 구조개편 -전기위원회 시장 감시 : 담합 방지 |
| 4. 중장기 전력수급안정 -민간 기업 투자 기피 | -전력수급기본계획 주기적 공표 -2006년까지 준공예정 발전소를 각 발전회사에 배분 -전기위원회 시장감시 : 담합 방지 -정부의 비상수급조절권 발동 |
| 5. 공익기능 합리적 유지 -농어촌 전화, 석탄산업 지원 등 | -「전력산업기반기금」 설치 -불필요한 공익사업 단계적 축소 |