

전력산업 구조개편과 우리의 대응전략(하)

문 영 현

연세대학교 전기공학과 교수

5. 전력산업 구조개편에서 얻을 수 있는 것

전력산업구조개편은 종래의 독점체제로부터 오는 비효율성을 개선하기 위하여 도입하고 있다. 시장경쟁체제를 도입함으로써 다자간의 경쟁을 유도하여 사업자 스스로 경영의 효율성을 향상시키도록 하면 과거 독점체제하에서의 비효율성을 가장 효과적으로 제거할 수 있다는 것이다. 이 제도는 분명히 많은 장점을 갖고 있으며 전력요금을 낮출 수 있는 제도이기 때문에 구미 각국에서는 많은 전력회사들이 앞다투어 스스로 구조개편을 단행하고 있다. 영국, 호주, 칠레 등의 전력회사에서는 비록 단기간의 실적이나 상당한 성과를 달성했음을 보고해 오고 있어 세계적 추세로 발전하였고, 아시아에서도 우리 나라를 비롯하여 많은 나라들이 구조개편에 적극적으로 참여하기 시작했다. 작년 California 사태 이후 시장경쟁체제에 따를 수 있는 위험이 수면위로 드러나게 되었으나, 공급 불안정만 해소된다면 효율성을 상당히 개선시킬 수 있다는 데는 별다른 이론이 없다.

전술한 바와 같이 우리 나라는 구조개편을 어쩔 수 없이 받아들여야 하는 처지에 놓여 있다. 이러한 처지가 아니더라도 경영효율성 면에서 우리 스스로 구조개편을 신중히 고려해 봐야 할 시점에 와 있다. 구조개편이 세계적

추세로 진행되고 있는데도 우리만 옛날 시스템을 고집하고 있으면 전력분야 기술에서 낙후를 면치 못하게 되어 있다. 전력기술에 정보통신기술(IT)를 접목시킴으로써 이 분야의 기술이 빠른 속도로 발전하고 있다. 시장경쟁체제 도입에는 IT기술의 발달이 가장 큰 배경이 되었으며, 대규모 전력거래를 별무리 없이 빠른 시간 안에 처리할 수 있기 때문에 도입이 가능했다. 세계의 전력시스템 관련기술은 시장체제 중심으로 발전되게 되어 있고 이를 외면하고 있으면 기술적 낙후뿐만 아니라 급기야는 국내 시스템 운영에도 문제가 생기도록 되어 있다. 경제적 고립만이 문제가 아니라 기술적 고립도 대단히 어려운 상황을 초래할 것은 불문가지의 일이 아니겠는가?

주변 여건은 그렇다 하더라도 구조개편으로 소비자가 얻을 수 있는 것이 무엇인가?

구조개편은 원래 소비자(수용가)의 권리를 찾기 위해서 시작되었다. 시장경쟁시스템을 통해 소비자가 원하는 상품을 고를 수 있도록 하자는 것이다. 그러나 전기는 원래 제작자를 알 수 없다. 계통에 들어가 섞이면 누가 만든 전기인지 구분이 불가능하다. 그러니 어떻게 선택권을 보장할 수 있단 말인가? 일반 상품에서와 같은 선택권은 보장될 수 없다. 질이 좋은 상품을 생산하는 A회사의 제품만 골라 쓸 수는 없는 노릇이다. 그러나 상품이 A사 제품 수준에 미치지 못했을 경우 배상에 관한 계약을 전력회사

와 맺음으로써 불이익에 대한 보상을 직접 받을 수 있도록 한다는 것이다. 과거에는 정전이 되어도 사회적인 문제가 되거나 전력회사의 잘못이 확실히 밝혀지기 전에는 손해배상 청구가 받아들여지지 않았다. 그러나 구조조정 후에는 계약에 명시된 전력품질(예로서 허용전압 범위, 연간 정전회수와 누계정전시간 등을 정함)을 지키지 못할 경우 규정에 의거 직접보상이 이루어진다. 이러한 혜택을 받을 수 있는 수용가 비율은 높지 않겠지만 원하는 수용가는 다소 비싼 요금을 물고서 계약을 맺으면 원하는 정도의 품질을 보장받을 수 있는 것이다. 물론 원하는 품질의 전력을 공급하기 위한 기술개발이 필요하며 이의 일환으로 추진되고 있는 것이 고품질 배전시스템이다. 상대적으로 낮은 품질로서 만족할 수 있는 수용가는 종전보다는 훨씬싼 요금에 전기를 공급받을 수 있게 된다. 전술한 바와 같이 경쟁을 통한 경영효율성 향상으로 전력요금을 낮출 수 있는 것은 소비자에게 돌아갈 수 있는 가장 기본적인 혜택이며, 전력의 품질을 소비자의 취향에 맞게 선택할 수 있는 권리가 주어지는 것이다.

과거 독점형태로 운영되어온 전력산업은 대부분의 전력회사가 공기업 성격으로 운영되도록 하였고 기업의 이윤추구보다는 국가적, 사회적인 공적 사업에 많은 기여를 해 왔다. 이것은 전력회사의 구조를 비대하게 하였고, 관료적인 성향에 방만한 운영으로 이어져 온 것이 사실이다. 전력회사가 본연의 임무 외의 많은 역할을 주문 받아 왔고 공기업으로서 별다른 저항없이 이를 수행해 왔다. '70, '80년대 산업성장을 위하여 생산원가 수준의 저렴한 가격으로 산업전력을 공급해 왔고, 조직의 비대로 고용증대에 기여한 반면 전력회사 직원에 대한 처우는 사기업에 비하여 뒤떨어지게 되었다. 이제 구조조정이 실시된다면 초창기에는 감원으로 어려움을 겪게 될 것이나 장기적으로 본다면 전력회사 직원들에 대한 처우는 크게 개선될 수 있을 것으로 생각된다. 왜냐 하면 전력회사는 본연의 임무에 충실하게 되고 경쟁체제하에서는 개개인의 기술

과 재능이 대우를 받게 되기 때문이다.

전력산업 구조개편은 비효율성 제거를 목적으로 하고 있지만 그 이면에는 전력산업의 체류 찾기도 부차적인 목적이 되어 있다. 과거에는 독점체제로 전력공급의 의무만 강조된 나머지 전력에 대한 평가가 제대로 이루어지지 못했었다. 이제는 원하는 만큼의 양질의 전력을 안정적으로 공급받기 위해서는 소비자 역시 그 만큼의 노력을 기울여야 한다는 것이다. 고품질 전력계약이나 전력시장을 통한 선물 확보가 한 가지 방안이 될 수 있으며, 공급 부족시에는 일반 상품과 마찬가지로 고가 매입을 감수함으로써 전력의 가치를 피부로 느낄 수 있도록 하자는 것이다. 이것은 일반인들의 전력에 대한 인식을 바꾸어 놓을 것이며 전력관련 종사자들에게는 과거보다는 훨씬 더 나은 환경을 제공할 것으로 보인다.

6. 전력산업구조개편 어떻게 해야 할 것인가

앞에서 전력산업의 구조개편을 여러 가지 관점에서 살펴 보았다. 가파른 전력 수요성장을 안고 있는 우리 나라 전력 상황으로는 우려스러운 점도 많으나 외국자본의 압력으로 하지 않을 수 없고 국제적인 추세를 거스를 수 없는 처지도 살펴보았다. 우리는 우리의 상황을 정확히 파악하고 그에 맞는 적절한 대책을 강구하지 않으면 안된다. 시장체제는 불확실하여 정확한 예측이 불가능하며 흑여 잘못된 방향으로 나아간다면 돌이킬 수 없는 지경에 빠질 수도 있다.

우리 전력산업계는 시장경쟁체제를 도입하기 위한 구조개편 법안이 통과됨으로써 전에 없는 대변화의 물결을 맞고 있다. 발전회사가 여럿으로 나뉘어졌고 일부는 1년의 유예기간을 거쳐 해외에 매각될 예정이다. 구조개편은 이미 시작되었고 대변화의 물결이 우리를 덮쳐오고 있는 것이다. 우리는 변화의 물결에 능동적으로 대처해야만 한다. 변화를 거부해서도 안되겠지만 물결에 휩쓸려 가서는

더더욱 안될 것이다.

능동적인 대처를 위해서는 실력을 쌓아야 한다. 짧은 지식으로는 해외자본의 권유를 뿌리칠 수 없으며 그들의 의도대로 끌려가도록 되어 있다. 해외자본은 잘하면 활용의 대상이 될 수 있으나 잘못하면 스스로 올라미를 쓰는 격이 됨은 역사가 웅변으로 말해주고 있다. 구한말 고종이 전력사업을 위해 불러들인 콜브란(Colburan)의 일화는 쓰라린 역사로 남아있다.¹⁾ 인재를 양성해야 하며 있는 인재를 발굴해서 적재적소에 활용해야 한다. 구조개편 추진에 박차를 가하는 것만이 능동적인 대처는 아니다. 여러 가지 다양한 목소리에 귀를 기울여야 하며 우리 실정에 맞는 방향을 스스로 찾는 것이 능동적이라고 할 것이다.

우리는 구조개편에 있어서 대립되는 명제를 동시에 안고 있다. 전력시장의 자유경쟁 보장과 전력수급의 안정성 확보가 그 첫번째 문제요, 경영효율성 제고와 노조에서 요구하는 고용보장이 그 두번째 문제다. 우리는 이 대립되는 명제에서 조화로운 해답을 찾아내야만 한다. 어느 한 쪽으로 치우쳐서는 결코 올바른 방향으로 다가갈 수 없다.

전력산업의 시장경쟁체제는 역사가 짧고 전력회사마다 처한 환경이 달라 정답이 없다. 더구나 해외자본의 참여는 상황을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 시장경쟁체제의 목적 달성을 위해서는 전력수급 균형이 그 전제조건이 된다. 수급 불균형 하에서는 시장의 순기능보다는 역기능이 엄청난 악영향을 끼칠 수 있음은 전술한 바 있다. 장기간의 수요예측에 맞추어 전원개발이 이루어질 수 있는 정책 입안이 반드시 필요하다. 시장론자들은 이것이 필요 없다고 주장하며 모든 것은 시장기능에 맡기면 된다고 한다. 그러나, 이것은 모든 사태의 책임을 시장의 불확실성 탓으로 돌리려는 무책임한 발상이다. 이윤이 보장된다 할지라도 장기투자는 기피하게 되어 있어 전력 확보를 위한 안정적 투자유치가 시장체제로서는 매우 어렵다. 이러한

상황은 일본에서 10개 전력회사로 분리운동을 시작하면서 이미 겪은바 있다. 수요증가에 대한 전원 확충을 서로 떠넘기기만 한 것이다. 결국은 전원 확충을 위한 별도 회사를 만들어 발전소 건설을 전담케 하고 완공된 발전소를 기존의 전력회사로 하여금 인수하는 정책을 쓰고 있다. 발전소 부지 확보에서부터 건설까지 걸리는 투자기간을 줄이는 효과가 있으며 발전소 인수 시점부터 이익을 낼 수 있으므로 이러한 정책을 도입한다면 투자유치 효과를 크게 올릴 수 있을 것이다. 그러나 이러한 계획적 발전소 건설은 시장자유경쟁체제에 손상을 입힐 수 있다. 자칫 설비 과잉이 되면 발전회사들의 수익이 위협을 받기 때문에 해외자본이 참여하기로 되어 있는 현재 상황에서 자유경쟁체제 위배를 이유로 해외자본이 반대할 가능성이 있다.

현재 정부에서는 과거 독점체제에서 수립한 발전소 건설계획을 6개 발전회사가 나누어 인수케 함으로써 전력수급에 별 문제가 없을 것으로 생각하고 있다. 그러나 이것은 가장 기본적인 조치일 뿐 수급안정성 확보를 위한 근본적 대책이 되지 못한다. 발전회사들이 스스로 충분한 발전예비력을 갖춰줄 것을 기대할 수는 없다. 발전예비율을 높이면 전력시장에서 그들 위치를 스스로 약화시키기 때문이다. 법적인 설비예비율을 갖춘다 할지라도 이윤이 적은 노후 발전설비의 가동은 기술적인 핑계(노후 설비 보수, 고의성 있는 고장 등)로 가능한 기피하게 되어 있으며 특수상황에서는 이러한 방법을 동원하여 전력공급부족을 인위적으로 초래함으로써 전력요금을 치솟게 할 가능성이 크다. ISO에서도 합법을 가장한 운전기피를 막을 도리가 없는 것이다. 이러한 상황은 이미 캘리포니아 사태에서 경험된 바 있고 이윤추구를 지상목표로 하는 시장경쟁체제의 위험성을 단적으로 보여주고 있다. 특히, 외국자본이 참여한 국내 전력시장에서는 이러한 상황이 초래될 가능성에 대해서 더욱 세심한 주의를 기울이고 대책을 강구해야 할 것이다. 외국자본은 단기간에 자본을 회수하길 원하며 틀을 벗어나지 않는다면 이윤추구를 위

1) 한국전기사업 변천사 p.29 참조(전기신문 2001년 3월~4월에 연재된 바 있음)

해서는 어떠한 일도 마다하지 않을 것이다.

우리는 외국자본이 주장하는 시장자유경쟁체제에서 다소 벗어나더라도 우리 나름대로의 확실한 전력수급정책을 정부차원에서 갖추어야 한다고 필자는 역설하고자 한다. 수요증가에 따른 장기적 대책이 확실하게 서 있어야 할 것이며, 단기적인 수요 급변동에 신속성 있게 대응할 수 있는 체제가 갖추어져야 할 것이다. 또한 폭리방지 차원에서 전력요금의 제한도 적용할 필요가 있으며 생산자, 수요자 쌍방에 제한을 가해야 할 것이다. 수급이 불안정하면 시장체제는 혼란에 빠진다. 완전무결한 시장체제만 고집하다가가는 전부를 잃는 수도 있다. 외국자본을 설득시키고 우리 나름대로의 절충안을 내세울 수 있을 때 능동적인 대처를 했다는 평가를 받을 수 있는 것이다.

7. 노사문제

구조개편에서는 항상 고용문제가 대두된다. 과거 산업이 고속성장가도를 달릴 때에는 장차를 대비하여 상당한 예비인력을 확보해 두었다. 부처별 경쟁심리는 예비인력수요를 상향평가하도록 만들었으며 이것은 조직의 비대화를 가져왔다. 대기업이나 공기업의 외형경쟁도 조직비대화에 큰 몫을 했다. 그러나 IMF 이후 경기가 식으면서 생존수단으로 제일 먼저 취한 조치가 인력감축이다. 평생고용을 모토로 회사에 충성을 강조해오던 분위기가 일시에 바뀌었다. 인력감축의 필요성은 인정하면서도 갑작스런 변화에 모두들 어리둥절했다. 노조에서조차도 그 필요성은 인정한다. 그러나 경기침체에 따른 고통분담이 가시적으로 이루어지지 않았고 결국에는 노동자들의 희생만 강요당하는 양상으로 나타나자 생존권이 걸린 노동자들의 반발은 점차 거세어졌고 산업구조조정에서 있어서 가장 큰 걸림돌이 되어 있다.

전력산업 구조개편에서도 마찬가지다. 효율성 제고를 위해서는 방만한 조직을 정리해야 하며 그 첫번째 부딪히는 문제가 바로 인력감축이다. 인력감축을 보장하지 않고

서는 발전소 해외 매각시 제대로 값을 받을 수 없다. 해외 자본가들은 시설투자비를 따져서 발전소 값을 쳐주는 것이 아니라 투자한 액수에 걸맞는 이익이 보장되느냐를 따지는 것이다. 제값을 받기 위해서는 적정선의 인원감축을 정부가 보장해주지 않으면 안되게 되어 있다. 외국자본의 요구를 들어주지 못하면 발전소 판매가는 형편없이 떨어지고 과거 발전소 건설로 진 빚을 갚기 위해서는 매각해야 할 발전소 수를 늘리지 않으면 안된다. 고용감축을 피하려다가는 더 많은 수의 발전소를 해외자본에 넘겨주게 되어 있으니 어찌 정부에서 팔짱을 끼고 있을 수 있겠는가? 노조가 들고 일어날 때마다 정부에서는 촉각을 곤두세우고 강경대응 일변도로 나오는 데는 이러한 배경이 있다.

그렇다면 노조에서는 어떻게 해야 할 것인가? 국익을 위해서 생존권 주장도 덮어두고 조용히 물러나는 것이 최선의 방책이라 할 수 있겠는가? 그러나 그건 그렇지 않다. 노동자의 생존권 문제는 지금 덮어둔다고 없어지는 것이 아니다. 대량해고로 실직자가 많이 생겨나면 소비가 위축되고 사회불안이 조성되어 경기침체를 더욱 가속화시킨다. 발전소는 제값 받고 판다고 할지라도 국민경제가 침체의 늪으로 빠져든다면 구조조정의 의미가 없다. 우리는 어떻게든 이 두 가지 목적을 동시에 만족시킬 수 있는 방도를 찾아야만 한다. 외국자본의 압력에 눌러 노동자의 처지를 외면해서는 올바른 방도를 찾았다고 할 수 없다. 그렇다고 노동자에게는 노동권을 보장하겠다는 이면계약을 하고 이를 감추고 외국에 매매협상을 벌인다면 대우자동차 사태와 같은 계약사태를 불러올 수 있다. 우리는 있는 그대로를 보여주고 제값을 받아내야 한다. 혹시 노동운동이 과장되게 비친다면 제값을 받지 못할 것이요, 매각시 노동자의 의견을 무시하고 대폭적인 감원을 보장해 줌으로써 매각대금만 챙긴다면 일시적으로는 관찮을지 모르나 결국에는 노동문제가 국민 전체의 사회적 부담으로 돌리게 된다. 최근 몇 년간 상당수 기업이 도산상태에 이르렀고 희생조치로 정리해고를 단행한 바 있다. 해고 노동자들에

대한 실적수당, 재취업 교육비 등 엄청난 비용이 국가재정에 부담을 안겨주고 있다. 외국자본이 투자한 기업은 살고 국가재정마저 부실해진다면 정부가 취할 수 있는 정책적 행보에 더욱 더 무거운 족쇄가 채워지게 마련이다.

IMF 이후 사태수습에 진두지휘를 맡았던 고위 경제관료들이 그 동안 취해온 IMF 정책이 우리 나라 외환위기의 원인을 국가 재정부실로 잘못 알고 취한 정책이었음을 최근에 시인한 바 있는데 이것은 두 가지 점을 시사하고 있다. 하나는 경제관료들이 IMF와의 협상에서 우리의 경제 상황을 충분히 설명하지 못하고 불리한 정책제안을 받아들였다는 것이고, 다른 하나는 재정이 부실해지면 해외자본으로부터 더욱 더 가혹한 경제정책을 강요받는다는 점이다. 국민생계는 기업고용을 통하여 보장되어야 하며 정부에서 취하는 실업대책은 최후의 수단이 되어야 한다. 튼튼하지 못한 재정으로 해고에 따른 노동자 문제를 정부가 떠안게 되면 재정부실로 이어지며 급기야는 국가신용등급 추락으로 발전소매각 대금이 깎이는 것 이상의 불이익을 외국자본으로부터 강요당하게 될 것은 뻔한 이치이다.

노동정책은 매우 민감한 사안이며 국민경제에 미치는 영향도 크다. 어느 한 쪽으로 기울어진 정책은 장기적으로 볼 때 결코 좋은 정책이 될 수 없다. 노동자들이 자신을 대변할 수 있는 제 목소리를 내지 못한다면 결코 올바른 정책이 세워질 수 없다. 노동자는 노동자대로 고용인은 고용인대로 충분히 자기 목소리를 내어야만 한다. 발전소 매각 등 외국자본과의 협상에서 이를 왜곡됨이 없이 사실대로 전달하고 올바른 정책방향을 모색해야만 하며, 이것을 우리의 입지를 강화하는 기본 바탕으로 삼아야 할 것이다.

8. 맺음말

전력산업 구조개편은 시장경쟁체제를 도입함으로써 경영효율성 향상을 목표로 하고 있으며 이미 세계적 추세로 발전하여 자발적인 도입이 필요한 시점에 와 있고 또한

전술한 바와 같이 외국자본에 의한 압력에 따라 구조개편을 거스를 수 없는 처지에 놓여 있다. 이러한 내적·외적인 요인에 의거하여 우리는 시장체제 도입에 의한 전력산업 구조개편을 이미 시작하였고 앞으로 계속 추진해야만 한다는 것은 당연한 귀결이다.

전력산업은 국가기간산업이다. 전력정책은 전 산업에 영향을 미치므로 정책수립에 신중에 신중을 거듭하지 않으면 안된다. 더군다나 구조개편과 같이 전력산업 전반에 걸쳐서 일대 개혁을 요구하는 정책방향 결정은 더욱 더 그렇다. 전력수급안정성 확보, 공정한 시장경쟁체제 확립, 경영효율성 제고 및 안정적 고용보장 등은 우리가 해결해야 할 과제이며 어느 하나도 소홀히 할 수 없다. 그러나, 전력수급안정성 확보는 무엇보다도 중요하나 동시에 시장경쟁체제에서 가장 어려운 문제이기도 하다. 더욱이, 우리의 여건은 전력수요성장이 가파르기 때문에 수급안정성 확보를 위한 특별한 대책이 반드시 필요하다. 전력수급을 시장기능에 맡겨서는 결코 안되며 공정경쟁을 일부 유보하더라도 정부차원의 계획적 전력수급대책을 세워야 할 것이다. 그렇지 않고서는 캘리포니아 사태의 재판을 면하기 어려울 것으로 보이며 우리는 이러한 점을 최대한 부각시킴으로써 외국자본을 설득시킬 수 있는 힘을 길러야 한다. 캘리포니아 사태를 일시적인 문제로 치부하며 국민을 안심시키려고 해서는 결코 안 될 것이다. 국민들은 우리 나름의 확실한 수급대책을 내 놓았을 때 비로소 안심하게 될 것이나 그렇지 못하더라도 최소한 열심히 최선의 방안을 찾는 모습을 보여야만 정부시책에 대한 국민의 호응을 얻어낼 수 있을 것이다.

전력산업 구조개편은 이제 시작에 불과하다. 이제부터 우리의 실정에 맞는 체제를 갖추어야 할 것이다. 이미 계획된 것이라도 잘못이 발견되면 더 늦기 전에 고치는 것이 현명하다. 해외자본이나 자문기관의 주장에 허점을 찾아 당당히 맞서 우리의 입지를 강화시킬 수 있기를 바라며 글을 맺는다. ■