



▲ 경복궁의 電氣始燈圖

올해는 乾淸宮 始燈으로부터 114년, 漢城電氣회사 설립으로부터 103년이 되는 해이다. 모두 한 세기를 훌쩍 넘어선 이런 때에 통합체제였던 전력사업이 다시 분할 民營化되는 電力史의 대 전환점에 서게 되었다. 지난 한 세기 동안 電力사업은 정치, 경제, 사회의 변혁 그리고 전력기술의 발전과 더불어 소용돌이쳐 왔다. 사회 경제와 밀접한 연관 관계를 갖는 공익사업이기 때문에 공익을 위해 겪어야만 했던 발자취이다. 한성전기 설립 이후 日政말기 태평양전쟁 수행을 위해 정치적, 전략적 개편을 강행한 것을 제외하면 순수한 공익목적 달성을 위해 사업의 발전적 해체 및 재정비가 이루어진 전력사적 대 전환점은 세 번 정도 있었다. ① 초기의 창업과 사업의 난립, ② 발전설비의 계획적 배치와 배전권역(配電域)의 대통합, ③ 통합 한전의 발족 등이 그것이다. 대전환의 도래는 약 35년에서 40년 주기를 보이고 있는데 경제변환주기처럼 순환론적 메커니즘에 의한 변환을 겪은 건 아니지만 '전력사적 변환'의 필요성이 제기되어 몇 년씩 돌궂다가 의식의 순화(馴化)과정을 거쳐 새로운 구조로 탈바꿈한 발전단계를 거쳐왔다. 지금 우리 전력산업계가 대전환의 시점에 직면해서 여러 가지 진통을 겪고 있는 것도 새로운 체제가 태어나는 역사적 필연의 단계라고 할 수 있다.

1. 創業과 事業의 亂立

가. 漢城電氣의 設立

1898년 1월 26일 한성전기회사의 설립은 1887년 3월 乾淸宮 전등의 최초점등만큼이나 초기 전력사에서 큰 위치를 차지한다. 궁중에 갇혀 있던 전기가 11년만에 거리로 나와 대중화되기 시작한 새벽을 열었기 때문이다.

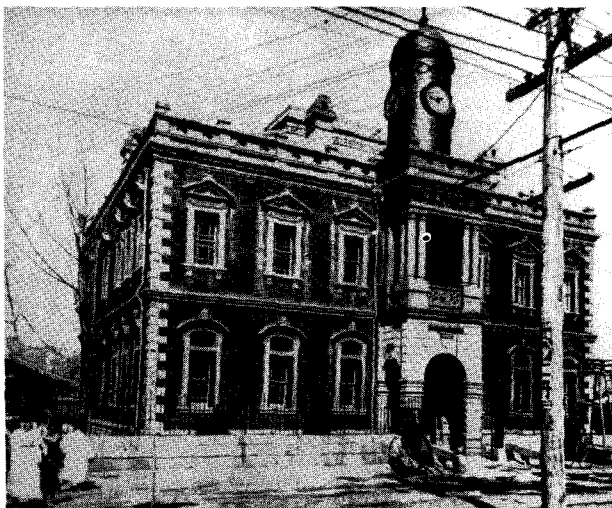
한성전기의 설립은 황실의 단독출자로 이루어졌으므로 전력사업이 최초로 국영기업의 형태로 성립되었음을 말해준다. 당시 열강들의 이권침탈로 힘을 앞세운 강압수단에 의해 이루어졌다. 구한국정부는 이렇다 할 저항 한번 못해보고 열강에게 광산, 철도 등 주요 국가사업들을 넘겨주었다. 大韓帝國선포, 皇帝即位 등 자주권 회복운동의 촉발과 光武改革으로 이어지는 사회개혁 기운의 급팽

창은 의세에 대한 역사적 반작용이었으며 電力事業만큼은 우리가 운영해야 한다는 소리가 높아졌다. 이러한 열망 위에 高宗이 明成황후 陵行의 편의를 얻고 대중교통 수단 제공에 따른 수입의 기대 등 황실의 이해가 합치됨으로써 한성전기가 국영기업으로 설립된 것이다.

그러나 첨단산업에 대한 경험이 없어 경영능력이 전무했던 황실과 정부가 결국 '콜브란'(Henry Collbran, 高佛安)에게 경영권 일체를 위임하게 되는데, 황실의 투자 자금 조달의 계속성에 처음부터 회의를 갖고 있던 그는 첫 계약인 '서대문~홍릉간 전기철로계약(1898. 2)'부터 채권확보를 위한 안전판을 구축함으로써 정부인 형태의 경영권자 위치를 확보하게 된다.

'콜브란'의 예상대로 전기로차사업, 뒤늦게 출발한 조명사업 등 팽창이 거듭되면서 투자자금을 감당 못한 황실과 정부는 계약대로 그에게 자금 보전을 용인했고 한성전기 전채산이 그의 저당권 설정 아래 놓이게 되자 1904년 4월 한성전기를 승계한 韓美電氣의 설립으로 첫 국영기업 한성전기는 막을 내렸다.

너무 몰랐던 황실에 또 정부는 무능했다. 당시 열강 중



〈한성전기회사 사옥〉



〈동대문발전소 전경—지금의 동대문 종합시장 자리〉

에서도 비교적 우호적이라고 믿었던 미국의 애매모호한 태도, 그리고 '콜브란'의 책략에 말려들어 초기전력사업은 이렇게 무너진 것이다.

나. 日韓電氣가스의 設立과 사업체 亂立

한성전기 이후 설립된 전기회사는 釜山전등(1901. 9), 仁川전기(1905. 6), 日韓電氣가스(1907. 6), 元山水力전기(1907. 7) 순으로 주로 개항지에서 사업이 시작되었다. 歐美열강을 제치고 강력한 야욕에 불타는 日帝가 물밀듯이 세력을 확장해 한반도 전체를 자기판도 안에 편입시키려고 획책하던 시기에 이들 회사는 설립되었다.

한일합방을 강행하여 전횡을 휘두른 일제는 전기사업에 전기안전관리 등을 고려치 않고 설립되는 것을 보고만 있다가 이런 상황에서 계속 설립될 때의 문제점을 감지하고 합방 다음해에 電氣事業取締規則을 제정 공포했는데 (1911. 3) 이것이 우리 나라 전기사업을 규제하는 첫 준칙이다.

전기사업은 일본거류민의 대폭 증가에 따라 平壤 등 13개 대도시, 이어서 제1차세계대전 후의 호황기를 맞아 開城 등 9개 중도시에 차례로 설립된다. 그후 가스吸入기관, 重油기관 등이 발명되어 시설과 이동의 간편성,



〈종로의 전차매표소〉

연료공급의 용이성 등 장점 때문에 급속히 보급되었다. 그래서 1900~1920년대 후반기까지 웬만한 都邑 단위까지 50여개 사가(확실한 사업수 미파악, 42개 기록도 있음) 축출(簇出)하여 1930년 초까지 한때 80여개 사가 난립하였다.

2. 發送電의 계획배치, 配電 대통합

가. 電氣事業令의 제정 공포

1920년대 초까지 전기사업은 전등수용 위주의 운용단계를 벗어나지 못했다. 전등수용을 쫓아 처음에 대도시 단위로, 이어 중소도시 단위로 사업자수가 늘어난 것이다. 동력수용은 눈에 떨 정도로 드물었고 중거리 송전기술이 확보된 상태였으나 사업자끼리의 전력유통이나 거래의 필요성이 제기된 적이 없어 서로간의 업무연락이 없었다.

그런데 1925년 말부터 꽤 큰 규모의 동력수용이 나타나기 시작하자 공급여력이 없는 지역 독점사업자가 이웃사업자에게 동력수용처까지만 공급시설을 할 수 있도록 허용하기 시작했다. 金剛山電氣鐵道가 서울 龍山지역까지, 朝鮮電興이 平壤 남부지역까지 송전시설을 하고 동력용 전력공급권을 확보한 예가 그것이다.

한편 1920년대 후반에 이르러 서울과 釜山, 平壤 등지에서 전기요금 인하 운동이 일어났다. 그만큼 통제가 미치지 못해 각 지역사업 단위마다 전기요금 편차가 심했던 것이다. 이 운동은 서울과 釜山은 전기요금 조정쪽으로 가닥을 잡아 수습되었고 平壤은 府營(市營) 전기사업체제로 전환하고서야 사태가 수습되었으나 일본인도 대거 참여한 이 운동이 요원의 불길처럼 번질 기세를 보이자 총독부는 통제의 필요성을 절감하기 시작했다.

때마침 북한수계(水系)를 중심으로 수력조사사업이 끝나고 200만kW가 넘는 상상을 초월하는 대포장(大包藏)水力 지점 등이 확인됨으로써 그 개발이 긴급한 과제가 되었다.

조선총독부는 소단위 공급지역의 폐해와 전기요금 편차를 해소하기 위해 광역단위 배전체제(4개 권역)로 구조를 개편하는 한편 수력전원을 효과적으로 개발함으로써 자기네들 본국에서도 볼 수 없는 대용량 생산전기를 수요 지역으로 송출할 수 있는 효과적 발송전 체제를 구축하고자 했다. 그래서 마침내 電氣事業令이 1932년 2월 공포되었고 1933년 11월부터 본격적인 시행에 들어갔다.

나. 發送電의 準國營化, 配電의 4대권역화

천혜의 북한 대수계 전원개발과 수요지를 잇는 송전시설계획에는 당시 돈으로 6억엔이라는 막대한 투자가 필요했다. 이것은 조선총독부 재정으로는 감당할 수 없는 거액이어서 마련된 대안이 당시 부전강(赴戰江) 대수력 건설에 성공한 '노구찌'(野口遵)계 기업에 전원개발을 맡기고 송전설비는 발전 및 배전업자의 공동출자로 건설하되 총독부의 완전통제하에 두는 방안이었다.

배전사업 개혁에 나선 조선총독부는 배전범위를 확대해 4대권역(圈域)으로 나누고 京城電氣, 南鮮合同, 西鮮合同, 北鮮合同 전기회사를 발족시키고 군소 전기회사를 모두 흡수합병시켰다.

전기사업령의 주지(主旨)는 국영과 민영체제의 병행

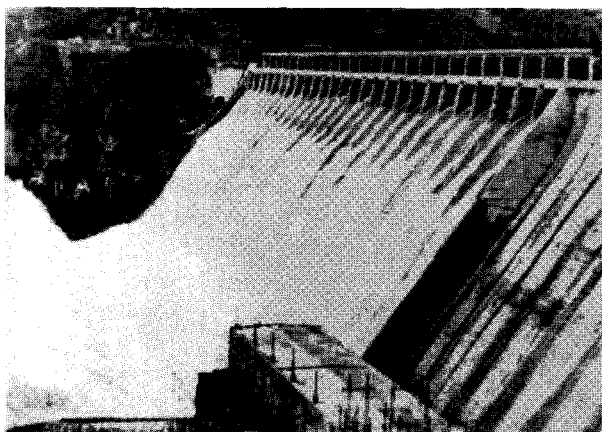
에 따른 공급체계에 대하여 합리적 조정을 기하고 전기요금의 인하효과를 거둬으로써 조선민중이 고루 전기문명의 혜택을 누리도록 한다는 것이었으나 한국인의 전기수용은 1930년대 후반까지도 별로 늘지 않았다. 이 법령은 결과적으로 경제력이 한국인보다 훨씬 나은 거류 일본인들만이 특특히 혜택을 누리는 결과를 초래했다.

다. 日帝末期, 光復後 담보하는 電力사업

中·日전쟁(1937. 7)과 太平洋전쟁(1941. 12)이 터지면서 조선총독부의 모든 시책이 전쟁수행에 맞춰졌고 전력부문에서는 군수공장용 전력을 확보하기 위해 電力調定令(1937. 10)을 발동하였다.

특히 태평양전은 장기전을 각오하고 대형 중화학군수공장을 북한지역에 대대적으로 건설하면서 당시 세계적 대수력발전소인 水豊水力 등을 개발해 전력공급을 뒷받침하면서 압록강수력발전(주)을 발족시켰다.

수풍 이외에도 대대적인 전원개발과 송배전시스템의 확충이 필요한 일제는, 電力管理令(1943. 3)을 공포하면서 朝鮮電業(株)를 설립하였다. 한편 4대 배전회사는 민영형태로 놓아두었으나 말이 민영이지 전적으로 총독부 지시명령에 의해서 움직이는 국영이었다.



〈수풍댐 발전소〉

광복과 더불어 일인들이 놓고 간 그대로 전력사업은 우리 손으로 들어왔다. 남북이 분단되면서 남쪽에 남아있는 발전설비용량은 19만 9천kW, 광복전 한반도 전체의 발전시설은 172만 3천kW의 11%정도였는데 이걸 가지고 朝鮮電業, 京電, 南電 세 회사가 정립(鼎立)해 있었다. 모자라는 전력의 40~60% 정도를 북에서 수전하다가 이데올로기의 대립이 점점 격화되자 1948년 5월 14일 정오 북은 일방적 단전을 강행했다. 우리는 극심한 전력기근에 시달리면서 6·25 전쟁을 맞아 파괴된 시설의 복구에 매달렸다. 미국 등의 원조로 겨우 전원개발이 조금씩 이루어져 1961년에는 시설용량을 36만 7천kW까지 확보했다.

3. 統合韓電 發足の 陣痛

가. 변죽만 울린 자유당 정부의 통합 추진

1961년 당시 36만 7천kW 시설용량으로도 전력난은 여전했다. 거기에 전력손실률은 30%대에 이르고 있었고 왜소한 시설을 가진 3사분립 형태의 전력사업은 자기자본 잠식에 빠져들었다.

전력이 모자라니 경제개발이 안되고 경제개발이 안되니 빈곤에서 벗어나지 못하는 후진국형 악순환구조에서 하루빨리 벗어나기 위한 개혁과 용단이 필요한 때였으나 해방후의 혼란과 6·25의 참화속에서 현안처리에 급급한 정부는 이 문제를 정책우선순위에서 밀쳐놓았고 전기 3사는 사실상 통합을 달가워하지 않았다.

이런 분위기에서도 전원개발의 화급성과 3사통합의 당위성은 점점 세를 얻어가고 있었다. 통합 찬성측에서는 ① 통합경영으로 3사의 서로 다른 운영방식과 기술의 불일치성을 조정하여 집약화시킬 수 있고, ② 업무체계의 일원화 및 간소화, ③ 중복인원의 정비, ④ 자금계획의 집중화 및 일원화, ⑤ 간접비의 절약, ⑥ 구매체계의 통제와 재고자재의 적체해소 등 통합의 당위성을 정리하고 “發送配電의

일관체제 경영은 세계적 통례”라고 주장하였다.

이런 주장은 정부내에서도 급속히 확산되고 있었으며 마침내 자유당정부는 피난수도 부산의 어수선한 분위기 속에서 1952년 5월 처음으로 국무회의 안건으로 올려 논의했다. 전쟁이 아직도 중부전선 쪽에서 일진일퇴하며 가열되어 있을 때이고 거제도 공산포로 폭동, 대통령직 선제 강행에 따른 정치파동 격화, 경찰 포위속의 발취개 헌안 처리 등 격동이 일고 있는 피난수도에서 어떻게 3사통합문제가 국무회의에 올려졌는지 신기할 정도였다. 그만큼 경제정책의 최우선평과제로 자리매김되고 있었던 것이다.

전기 3사는 6·25 전재 복구에 여념이 없을 때이므로 국무회의에서 3사통합문제가 논의되었는지에 대해 귀를 기울일 여유가 없었다.

휴전회담이 본격화되고 정국이 어느 정도 소강상태에 접어들자 자유당정부는 1953년 3월 3사통합문제를 다시 공식논의하기 시작해 국회, 정부, 산은, 전기 3사 등이 참여하는 13인 위원으로 ‘전기사업체 운영위원회’를 구성, 그 안에 전기사업실태조사단을 두고 합리화방안을 연구하게 했으며 난항 끝에 ‘대한전기공사법안’의 시안이 마련되었다.

정부환도(1953. 8), 사사오입(四捨五入)개헌에 뒤따른 자유당정부의 강압정치와 정국불안정 등이 겹치고 조직정비를 마친 전기 3사 노조의 반대 등에 부딪친 정부는 이 문제에 열의를 잃었다. 1957년 8월 우선 전차궤도사업부터 분리하고 발송배전의 통합은 점차 성립시킨다는 계획을 공포했다가 맹렬한 반대에 부딪쳤다. 겨우 궤도사업의 공매공고를 내긴 했으나 응찰자가 없자 정부는 슬그머니 꼬리를 내렸다.

나. 민주당정부의 추진, 군사정부의 매듭

3.15 부정선거, 4.19 혁명의 결과로 과도정부가 들어서자 초미의 관심사를 방치할 수 없는 정부는 통합문제를

국무회의에서 논의했으나 과도정부로서는 힘에 부치는 과제였다.

민주당정부가 들어서자 민주·자유·민권이 고창되고 국토개발을 내건 경제정책이 우선순위에 올라가면서 전원개발과 3사통합문제가 그 안에 포함되었다. 거기에 자유당시절에 발족했던 ‘전기사업체운영위원회’의 전 국회 측 위원이었던 인사가 부흥부장관, 상공부장관이 되었다.

3사통합문제는 세를 얻어 강력하게 추진되었다. ‘전기사업체통합위원회’가 설치되었고 ‘대한전력공사법안’이 무산된지 9년만에 1960년 12월 ‘한국전력주식회사법안’이 성안되었다.

그러나 자유당정부의 압제로부터 벗어나 모처럼 누려보는 민주당 정부의 무한자유 아래서 전기 3사의 일본계 층과 노조의 반대는 맹렬했다. 심지어 京電과 南電에서는 최고경영자까지 신문기고를 통해 적극반대를 표명하고 나서는 등 반대주장은 거셌다.

노사 연대의 통합반대투쟁에 직면해 있으면서도 위낙 소신이 강했던 주무부장관은 1961년 3월초에 ‘한국전력주식회사법’을 국회에 상정했다. 여러 날에 걸쳐 지루한 국회심의회가 진행됐고 마침내 3월 27일의 상공위 최종심에서는 상공장관과 통합법안을 반대하는 야당위원들 간에 격렬한 논쟁이 벌어졌으며, 여야의원들의 몸싸움으로까지 격화되었다. 그러나 냉각기를 거친 국회상공위는 우선 ‘電氣3社統合案’과 韓國電力株式會社法을 동시에 심의를 마치고 통과시켰다. 야당도 당시의 가장 긴요한 문제를 외부압력의 이유로 외면할 수는 없었던 것이다.

그러나 국회회기는 곧 끝나고 혁신계의 등장에 따른 이데올로기의 대립, 일부세력의 국회단상 점거소동, 판문점으로 가겠다는 과격학생들의 결렬한 시위 등, 편안할 날이 없었던 혼란한 분위기 속에서 마침내 5.16 군사쿠데타가 발생하여 민주당정부는 와해되었다.

5.16 군사정부는 전기 3사 통합의 당위성을 잘 알고 있는 듯 했다. 포고령에 의해 반대론이고 찬성론이고 잠잠

해졌다. '電氣3社統合사업체 설립 준비위원회'가 즉시 구성되고 한국전력주식회사법은 민주자유적 색채가 현저히 퇴색한 법안으로 다시 마련되었다.

그 뒤 모든 현안은 힘을 앞세운 군사 정부의 추진력에 의해 속전속결식으로 처리되었고 한국전력주식회사법은 1961년 6월 23일 국가재건최고회의를 통과하여 그날 공포되었다.

4. 맺음말

통합 한전이 발족하자 본격적인 전원개발이 역동적으로 이루어졌다. 특히 제조업분야의 가동에 필요한 전기에너지의 공급력이 획기적으로 확보됨으로써 이를 토대로 전경제분야의 개발이 활발하게 이루어져 우리 나라의 국력은 솟아오르는 해처럼 하루가 다르게 신장되어 갔다. 오늘날 우리 나라가 전원개발 촉진→경제개발 성취→국력의 획기적 신장→선진국대열 합류라는 빈곤탈퇴의 압축적 발전모델을 만들어낸 모범국가로 추앙받고 있는 것도 그 연원은 '통합한전의 발족'으로부터 비롯되었다고 해도 과언이 아니다.

당초에 통합 반대측에서 '1사 독점체제'가 되면 전황이 격심하여 국민복이 저해될 것이라던 우려도 깨끗이 씻고 경쟁속에 있는 민간기업들 못지 않은 수준 높은 수용가봉사체제를 구축한 외에 농어촌전화사업의 추진으로 반만년 동안 고수해온 호롱불을 몰아내는 개가도 올랐다.

전력기술 발전도 눈부시게 이루어져 원자력발전기술의 세계적 고지에의 도달과 팔목할 만한 성장으로 국제전력계로 진출하여 반도안에 갇힐 수밖에 없는 상대적 내수산업의 한계도 극복했다.

36만 7천kW(1961)에서 오늘날의 규모 4837만 6천 kW까지 131배로 커진 덩치, 4대 자회사까지 거느린 대가족집단 한국전력은 이제 너무 비대해졌고 비능률에 젖어있으면서도 체감하지 못하는 타성(惰性)에 물들어 있



〈한국표준형 원전, 올진 3호기 준공〉

다는 비판의 소리를 들어왔다.

그리하여 한단계 더 높은 국민복의 마당으로 나아가게 하기 위해서는 큰 덩치를 다시 나누어 경쟁체제를 도입함으로써 비능률 요소를 제거해야겠다는 것이 정부방침인 듯하다.

지금 우리의 전력산업은 또 한번의 전력사적 대전환점에 서 있다.

전기에너지야말로 국민생활의 필수재(必須材)이며 국민경제 발전을 담보하는 기초재이다. 분할경쟁체제 도입이 불가피하더라도 자칫 국민복이 조금이라도 훼손되는 일이 있어서는 안된다.

때마침 미국 캘리포니아의 전력사태는 언론은 물론 정·재계에서도 그 문제점이 크게 환전(喧傳)되고 있다. 우리에게 타산지석이 될 수도 있는 이 문제를 깊이 검토해 이미 결정되어 시행에 들어간 우리의 전력구조 개편문제가 더욱 완벽하게 보완되어 유종의 미를 거두기를 간절히 바란다.

그래서 114년 전력사를 통털어 네번째의 대전환점에 선 전력산업이 “그때 그래서 또 한번의 도약을 이루었다”라고 기록되기를 바란다. ■