

# 배전사업 분할 및 민영화

## —다각적 검토와 적극적 추진을 바라며—

문 영 현

연세대 공대 전기전자공학부 교수

### 1. 머리말

전력시장시스템 도입에 따른 배전사업 분할 역시 민감한 사안 중의 하나이다. 외국의 경우를 보면 전력산업의 독점체제하에서도 배전사업만은 민영화가 자연적으로 이루어져 왔다. 미국의 경우 대도시와 주별로 한두 개의 배전회사가 있어 경쟁적인 관계를 유지하며 경영효율을 높이는 역할을 해 왔다. 우리 나라에서는 배전 역시 독점적으로 전력회사가 운영해 왔으며 이제 전력구조 개편 추세에 따라 배전분할을 추진하고 있는 것이다.

전력산업에 시장체제를 도입한다면 배전사업 분할은 필수적이다. 양방향 입찰은 주로 발전회사와 배전회사간의 거래로 이루어진다. 따라서 배전분할 없이는 시장시스템을 도입한 전력산업 구조조정은 소기의 성과를 기대할 수 없다.

배전분할은 내년부터 시행기로 계획되어 있었으나 최근 전력요금문제와 운영체제 개편에 따른 전력회사 자체문제, 그리고 선거 등 겹친 정치일정으로 시행이 1년 늦추어졌다. 그러나 발전부문과 송변전사업 등 상위단의 운영체제가 확립될 때까지는 그 시행시기를 단정하기 어려울 것으로 보인다. 더구나 금년 봄 발전노조의 장기파업은 사회적으로 많은 파장을 몰고 왔으며, 이것은 배전분할에도 직접 간접으로 적잖은 영향을 미칠 것으로 보인다. 배전사업 민영화는 여러 가지 면에서 장점이 많고 고려해야 할 점도 많으며 접근방향도 다양하다. 외자유치를 위한 해외매

각 등과 관련하여 정책방향을 검토해 보고자 한다.

### 2. 배전분할에서의 당면 문제점

현재까지 예정된 배전분할 구도는 권역별 6개 배전회사로 분리하는 방안이 유력시되고 있다. 그러나 지역별 격차가 너무 커 적당한 경영모델을 제시하기가 사실상 불가능하며 농어촌문제 등 선결해야 할 과제가 쌓여 있다. 6개 배전회사 중 수도권과 부산권을 포함하지 않은 3개 전력회사는 관할 농어촌지역이 많아 적자를 면하기 어려운 상황이다. 농어촌지역에서는 부하밀도가 낮아 유지보수비는 많이 들어가지만 판매수입이 적어 상당한 적자를 감수할 수밖에 없는 것이다.

농어촌문제는 전력요금의 대폭 인상이나 아니면 적자를 상계할 수 있는 정책상 특단의 대책이 없이는 해결이 어려우며 배전분야 민영화 자체가 불가능할 정도로 심각하다. 분리된 지역배전회사에 농어촌을 강제 분담시킨다면 표면적인 경영실적을 올리기 위해서 농어촌 또는 소도시의 전력시설투자나 유지보수는 뒷전으로 밀려나게 되어 있다. 이러한 상황이 오래 지속되면 단기적으로는 농어촌 경제가 붕괴되며 장기적으로는 중·소도시 산업인프라가 무너져 균형적인 국토개발이 어려워진다. 농어촌 붕괴는 도시집중을 더욱 심화시켜 많은 문제를 야기하기 때문에 결코 농어촌만의 문제로 끝나지 않는다는 점을 간과해서는 안 된다.

배전회사가 적자를 본다고 해서 일반제품 회사처럼 폐

쇄시킬 수가 없다. 전력산업은 특성상 그만큼 공익성이 강한 것이다. 따라서 새로운 배전회사가 누적되는 적자로 도산할 수밖에 없다면 설사 민영화가 이루어졌다 하더라도 결국에는 정부에서 다시 떠안을 수밖에 없는 달리 도리가 없는 것이다. 이것이 만성적자를 안고 있는 배전회사의 민영화가 불가능한 이유다. 이를 무시하고 배전민영화를 밀고 나간다면 결과는 뻔하다. 적자 배전회사가 차례로 쓰러지면 그 부담은 고스란히 국민에게 돌아가는 것이다. 초창기 생색내며 내려준 전기요금의 몇 배가 부담으로 돌아온다. 그리고 배전회사는 또 다시 공적관리로 넘어가 원상 복구되고 마는 것이다.

적자 예상 배전회사에 대한 대책으로 생각해 볼 수 있는 것이 전기요금 인상이나 농어촌 전력요금 현실화이다. 일반적인 전력요금 인상은 구조개편 취지와 상반되므로 국민적 저항을 불러 올 것이며, 한편 배전회사 분할이 농어촌 전력요금의 대폭 인상으로 이어진다면 이것 또한 심각한 사회적 문제가 된다. 한편 전력회사는 배전 분리로 규모가 작아지는 것이 달갑지 않다. 배전분야 사람들 역시 걱정스러운 눈길이다. 최근 캘리포니아 사태에서 가장 큰 타격을 입는 곳이 배전회사이기 때문이다. 전력요금은 소비자 보호 명목으로 묶여 있고 전력원가가 3, 4배로 뛰어 올라도 공급을 끊을 수 없으니 굴지의 배전회사 PG&E도 도산을 면치 못한 것이다. 그러나, 분리되어 나가는 배전회사 직원들이 불안감을 감출 수가 없기 마련이다. 보낼 사람도 나갈 사람도 변화가 달갑잖다. 더욱이 난제가 겹쳐 있고 이해가 얽혀 있으니 배전분할이 쉽게 해결되길 기대할 수 있겠는가.

정부에서 내놓은 민영화방안은 많은 전문가들이 심사 숙고하여 결정한 것이며 위에 언급한 문제를 몰랐을리 없다. 그러나 원초적인 문제해결은 근본부터 파고들어야 한다. 결국은 '농어촌문제의 실질적인 책임을 누가 떠안을 것인가' 라는 문제가 해결되지 않는다면 올바른 해결책이 나올 수 없는 것이다. 단순히 배전계통 관련 문제는 배전

회사가 해결해야 한다는 확실적인 논리로는 근본적인 해결책이 나올 수 없는 것이다.

### 3. 다각적 방안 검토

전력산업 구조조정은 독점적 회사를 여러 개로 나누어 경쟁을 유발시킴으로써 시장원리에 의거 경제효율성을 얻는 것이 목적이다. 전력산업 구조조정은 반드시 어떤 규칙에 따라 총칭으로 분리해야 하는 것이 아니다. 그보다는 경쟁을 유발할 수 있는 체제를 갖추어 경영합리화가 이루어져야만 비로소 소기의 목적을 거둘 수 있다. 단지 지역적으로 분리해서 수만 늘려 놓아서 별 효과도 없을 뿐만 아니라 오히려 부작용만 드러난다. 분리된 지역배전 회사에 농어촌을 강제로 분담시키는 것은 또 다른 문제를 야기한다. 보다 유연하고 다각적인 방향에서 접근을 시도 하여야 할 것이다.

배전분할은 여러 가지 장점을 가지고 있으며, 독점체제 하에서도 고려해 볼만한 장점을 충분히 갖고 있다. 앞서 외국의 예를 들었지만 배전회사 분할 및 민영화는 발전회사보다 먼저 실시하는 것이 바람직하다. 그러나 광역의 지역분할 구도로 된 지금의 분리방식은 좋지 않다는 것이다. 흑자운영이 가능한 배전회사를 분리하여 경쟁을 시켜야만 그 효과가 있다. 바꾸어 말하면 적자운영이 될 수밖에 없는 배전시스템은 공기업 형태로 국가에서 관리해야 된다는 것이다. 배전분리 방안 중의 하나는 자연 발생적인 대도시 중심의 배전시스템을 독립회사로 분리시키는 것이다. 그러면 다양한 계층의 배전회사가 생겨날 것이며 다양한 경영방법이 시도될 수 있고 합리적인 방향을 찾아가게 될 것이다. 캘리포니아의 전력사태 와중에서도 산티아고 배전회사는 살아남았다는 사실은 시사하는 바가 크다.

송전회사는 어차피 공기업 형태로 남는다. 그렇다면 농어촌의 배전망을 강제로 분리시킬 필요가 있겠는가. 전압 등급에 따라 횡으로 분할하는 것은 반드시 그래야만 되는 것이 아니다. 대도시 중심의 배전회사는 상당한 흑자운영

이 가능하다. 이런 배전회사는 민간으로 넘기는 것이 바람직하다. 이를 통해서 막대한 자금조성도 가능할 것이며 그 자금을 발전소 건설 등 전력시설투자로 돌릴 수 있고 이것은 배전민영화의 또 다른 목적이다. 사실 정부에서 배전민영화를 추진하고 있는 배경은 배전회사 매각에 의한 외자유치에 목적이 있다고 볼 수 있다. 분할을 통한 배전사업 민영화 역시 발전사업과 마찬가지로 일부 배전회사의 해외 매각이 예정되어 있다. 민영화와 해외 매각이 같은 의미는 아니지만 현실적으로 동일한 의미를 갖는 것을 부인할 수 없다. 한전에서는 총 해외 부채가 2000년 말 기준으로 95억불에 달한다는 통계가 나와 있다. 발전회사나 배전회사 매각은 이러한 외채상환의 노력의 일환으로 해외 자본으로부터 암묵적으로 강요당하고 있는 것이 사실이다. 이것은 결코 달가운 일이 될 수 없다. 그러나 보다 적극적인 사고로 이 문제를 대하면 생각이 달라질 수 있다. 어차피 상환해야 할 부채라면 우리 스스로 가장 유리한 방법을 찾아 나서야 한다는 것이다. 최소의 부담으로 해외 자본의 요구조건을 충족시킬 수 있는 방안을 찾는 것이 현명한 방법이라는 데는 이의가 있을 수 없을 것이다.

한수원을 제외한 5개 발전회사 중 가장 알찬 발전회사 하나를 매각한다면 20~30억불의 외자유치가 가능할 것으로 보고 있는 것이다. 그리고 배전회사 중 가장 알찬 것을 매각한다면 추측하건데 그 절반 정도의 효과를 기대하고 있는 것 같다. 그리하여 발전회사 2개 정도와 1~2개의 배전회사를 매각해야만 외채상환이 가능하다는 것이 해외 자본의 견해로서 암묵적인 그러나 공공연한 압력을 가해오고 있는 것이다. 외국 자본의 요구를 충족시킬 가장 효과적인 방안은 무엇일까. 그것은 있는 돈으로 직접 외채를 갚는 것이다. 외환 보유고가 1200억불을 넘고 있고 환율이 지나치게 떨어지고 있다. 60억불쯤 한전의 외채를 갚는데 활용할 수 없을까. 간단한 생각으로 한전에서 빌려 쓸 수도 있을 것 같은데... 그렇게만 된다면 해외 매각이라는 번거로운 일은 피할 수 있으련만. 달러가 넘

쳐나는데도 해외 매각은 해야 하는 것인지, 민간 달러를 매입하여 외채상환에 쓸 수 있다면 환율 급락도 막을 수 있어 그야말로 일석이조의 효과를 거둘 수 있지 않을까. 우리는 어찌하여 서구자본(사실상 미국)의 눈치만 보며 독자적인 경제정책이나 환율정책을 내지 못하는 것인지.

그러나 우리는 이 시점에서 현실적인 문제해결 방법을 찾지 않을 수 없다. IMF 이후 약속한 바의 '외채상환을 위한 전력설비 해외매각'을 피할 수 없다면 그 중에서 가장 좋은 방법이 무엇인가를 모색해야 할 것이다.

## 5. 현실적 접근 방향

전력설비 해외 매각을 피할 수 없다면, 배전회사 매각이 발전소 매각보다 다소 부담이 적은 것으로 보인다. 왜냐 하면, 배전계통의 시설 확충은 단시간에 이루어 질 수 있고 기술 역시 비교적 단순한 면이 있다. 또한 국민이 상시 감시하고 있으며 전력공급의무를 소홀히 할 경우 바로 제재를 가할 수 있기 때문이다. 현재 고려되고 있는 광역의 지역분할 구도로서는 외자유치를 위한 최적의 방안이라는 데는 의문이 따른다. 물론 수도권외 2개사와 부산권의 1개사가 흑자가 예상되나 농어촌지역이 포함되어 흑자의 상당부분을 잠식하게 되어 외자유치 효과가 얼마나 클지는 미지수이다. 또한 국내 주요 산업시설 대부분이 이 지역에 위치하고 있어 어느 한 지역이라도 해외에 매각되면 국내산업에 미치는 파장이 매우 클 것으로 보인다. 외채를 갚기 위해 전력시설의 해외 매각이 불가피하다면 여러 가지 정책을 고려함으로써 우리에게 유리한 방향으로 끌어가야 할 것이다.

대도시 중심의 배전사업 분리 및 민영화는 확실한 경쟁을 촉발시킴으로써 효율성 제고뿐만 아니라 전력사업을 위한 민자유치에도 크게 기여할 수 있지 않을까. 대도시 중심의 배전회사는 확실한 수익성이 보장되므로 해외 매각시에도 상당한 외자유치가 가능할 것이다. 해외에 경영권이 넘어가는 지역이 가능하면 적도록, 그리고 주요 산

업지역은 포함되지 않도록 하는 것이 바람직하지 않겠는가. 또한 확실한 수익성만 보장된다면 국내 자본참여도 충분히 기대할 수 있다. 현재 일부 대기업에서 막대한 유휴자금을 보유하고 있으나 적당한 투자처를 찾지 못하고 있다고 한다. 이러한 자금만 배전사업으로 끌어들이 수 있어도 해외자본에 의한 전력사업 잠식을 막을 수 있을 것이다. 대도시 중심 배전회사분리는 이러한 면에서 매우 유리한 조건을 갖고 있다.

배전사업 민영화는 발전소 해외 매각과는 다르다. 발전소 매각은, 금리가 1.75% 부근에서 움직이는 해외금융상황을 고려하면, 가능한 한 뒤로 미루는 것이 유리하다. 해외자본은 위험부담을 이유로 발전분야에 있어서 만큼은 15% 정도의 투자수익을 암묵적으로 요구하고 있다. 매각 대신 싼 금리로 차입운영이 가능한 시기가 머지않아 올 것으로 보이기 때문이다. 그러나 배전분야는 상황이 다르다. 직접적인 환경문제가 없기 때문에 위험부담도 낮고 미국 등 구미 각국에 많은 배전회사가 있기 때문에 이미 경영모델이 확립되어 있어 터무니없는 투자수익을 요구할 수 없기 때문이다. 그리고 가장 중요한 것은 배전계통의 산업인프라는 만약의 경우 망가지더라도 단기간에 회복이 가능하다는 점에서 발전소 매각보다는 위험부담이 적다는 점이다. 154kV 변전소 귀속문제는 배전분할과 관련하여 또 다른 논란의 대상이 되고 있다. 이 역시 전압등급에 따라 확일적으로 결정하려고 하니 문제가 많을 수 밖에 없다. 대도시에 있는 154kV 변전소는 이미 배전계통의 일부가 되어 사고 및 복구를 위한 모선절체 등 변전소에서 이루어지는 조작이 배전계통운용과 직접 연관되어 있다. 그러니 배전분야에서는 운영상 이율을 들어 배전 귀속을 주장하지 않을 수 없고, 송전분야에서는 전국적으로 보면 엄연히 송전계통의 일부가 되고 있는 154kV 변전소를 모두 내어줄리 만무하다. 이 역시 확일적이 아닌 유연한 방식으로 접근하면 해결될 수 있을 것으로 보인다. 즉, 배전 성격이 강한 변전소는 배전시스템에, 송전 성격이 강

한 변전소는 송전시스템에 귀속시켜 분할하는 것이 바람직할 것이다. 이에 한 걸음 더 나아가 154kV 변전소가 송전시스템으로 남아 있는 지역의 배전망은 분리하지 않고 공기업인 송전회사에서 운영한다면 농어촌 문제도 동시에 해결될 수 있지 않을까. 농어촌 문제는 국가에서 책임져야 하지 결코 민영회사에 넘겨서는 안 된다는 것이다.

#### 4. 맺음말

결론적으로 전력시장체제를 도입한다면 배전분리 및 민영화는 반드시 이루어져야 한다. 아니 독점체제하에서도 고려해 볼만한 장점이 있으며, 오히려 발전보다 선행되어야 할 사안이다. 경쟁적 시장체제 도입으로 효율성을 제고시킬 수 있는 것도 발전보다는 배전이 더 크다. 소비자에 대한 서비스의 질을 직접적으로 개선시킬 수 있는 분야도 배전이다. 기왕 시장체제를 도입하기로 결정된 마당에 배전분리만 뒤로 미루는 것은 바람직하지 못하다고 생각된다. 농어촌 문제는 반드시 국가에서 책임져야 한다. 농어촌 배전망을 공기업인 송전회사에서 관리한다면 여타 문제는 그런대로 쉽게 풀릴 수도 있을 것이며, 배전분리에 따른 정치적 부담도 크게 덜 수 있을 것으로 생각된다.

대도시 중심의 배전민영화는 확실한 경쟁을 촉발시킴으로써 효율성제고뿐만 아니라 전력사업을 위한 민자 또는 외자유치에도 크게 기여할 수 있을 것이다. 배전민영화는 발전소 해외 매각과는 다르다. 높은 수익률 보장을 요구하는 발전소 매각은 가능한 한 뒤로 미루는 것이 유리하나, 배전분야는 이미 경영모델이 확립되어 있어 터무니없는 투자수익을 요구할 수 없기 때문이다. 전력시설 해외 매각을 피할 수 없는 상황이라면, 배전회사 매각이 발전소 매각보다는 위험부담이 적은 것으로 보인다. 이러한 관점에서 본다면 배전민영화는 적극적으로 해결방안을 모색하고 추진함으로써 주어진 상황에서 가장 유리한 방향으로 끌고 갈 수 있는 국가차원의 전력정책이 수립되어야 할 것으로 생각된다.