

규제연구 제13권 제1호 2004년 6월

에너지 네트워크 산업의 구조개편 현황과 정책과제*

신정식·최성호

(건국대학교 경영대학원 석좌교수, 경기대학교 서비스경영대학원 교수)

한국 정치경제의 여건과 관료주의적 비효율을 고려하면 공기업 부문에 대한 경쟁도입과 민영화는 효율성을 개선하고 소비자이익을 확대하는 최선의 구조개편 방안이다. 특히 경제 전반의 투입재를 생산하는 에너지산업의 구조개편은 한국경제 지속성장의 관건이 될 것이다. 규제개혁의 핵심과제인 구조개편이 지연되는 경우 한국경제의 대외 신인도와 정부 정책의 신뢰성·투명성에 대한 손상이 우려된다. 에너지산업의 구조개편은 한국의 산업경쟁력과 국민복지에 중요한 영향을 미칠 정책과제이지만 경제논리만으로는 달성하기 어렵다. 정당과 국회는 적극적인 이익결집 기능으로 입법조치를 보강하고 정부는 국내외 투자자들의 신뢰성 확보를 위하여 구조개편 청사진을 분명히 제시하여야 한다. 경쟁체제의 구축을 위하여는 수직분할의 기반 조성, 발전원간 경쟁, 배전 부문 분할과 가스도입 부문의 경쟁도입이 중요하다. 성공적 민영화를 위하여 발전회사의 조기 민영화, 에너지기업의 지배구조 개선, 요금체계의 개편, 경쟁관리체계와 규제기구의 정립 등이 요구된다. 우선 전력산업은 발전회사의 민영화와 배전 부문 분할을, 가스산업은 구조개편 관련법 처리와 도입·도매 부문의 경쟁구조 도입이 가장 시급한 과제이다.

핵심용어 : 에너지산업, 전력·가스산업, 구조개편, 민영화, 규제개혁

* 본 논문은 국회산업자원위원회가 시장경제연구원에 발주한 용역과제로 필자들이 수행한 2003년도 정책개발연구 「에너지네트워크 산업구조 개편의 과제와 전망」의 보고서 일부를 기초로 하여 작성되었다.

I. 서론

에너지 네트워크 산업¹⁾의 구조개편은 북미와 유럽, 오세아니아 등지의 선진국은 물론이고 남미, 아시아권의 개발도상국을 포함하는 전세계적 추세이다. 전력산업의 경우 60여 개 국가에서 구조개편을 완료했거나 진행중이며, 선도적으로 추진했던 영국, 미국, 독일, 호주 등은 생산성 향상과 투자합리화로 상당한 가격인하 효과를 거둔 것으로 평가된다.²⁾ 구조개편의 추세는 가스산업에서도 활발하게 전개되고 있으며, 경쟁을 도입한 국가에서는 중장기적으로 가격이 하락한 것으로 나타났다.³⁾ 에너지 네트워크 산업의 구조개편은 독점 공기업에 본질적으로 내재하는 비효율성을 제거하여 산업경쟁력을 제고하기 위한 경제개혁이며, 1990년대 이후 급속하게 진행된 에너지기술과 정보기술의 진전이 이를 뒷받침하고 있다.

이러한 여건변화에 부응하여 우리 정부가 추진해 온 에너지산업 구조개편의 정책기조가 신정부 들어 표류하고 있다. 차선second-best이론을 적용하면 어쉴프게, 부분적으로 구조개편을 시행함이 애초 시작하지 않음보다 못하다는 평가가 현실화될까 우려되는 모습이다. 오랜 기간동안 전문가들의 견해를 종합하고 이해집단의 의견을 수렴하여 진행되던 구조개편 정책의 근본 기조가 동요하고 있지 않나 하는 의문을 불러일으키고 있

1) 본 연구는 생산과 소비가 송·배전선과 가스배관망으로 각각 연결되어 전국적인 네트워크 체계를 형성하는 전력산업과 가스산업을 대상으로 한다. 여기서 전력 네트워크 산업과 가스 네트워크 산업이란 전력공급산업(Electricity Supply Industry)과 가스공급산업(Gas Supply Industry)을 각각 지칭하며 연관 산업인 기기·설비 제조와 연료산업은 포함하지 않는다.

2) 산업자원부 전기위원회(2003), 『전력산업 구조개편 추진현황 및 계획』, p.6.

3) 아더앤더슨(1999), 『천연가스산업 구조개편 방안』과 산업자원부(2002), 『가스 산업 현황 및 구조개편 추진상황』, p.15를 참조.

는 것이다.

본 연구는 에너지산업 구조개편의 추진현황을 개관하고, 그동안 제기되어 온 주요 문제점을 평가하며, 성공적 구조개편을 위한 정책과제를 점검하고자 한다. 기존 연구가 주로 에너지산업 구조개편 추진을 전제로 구체적이고 기술적인 실행방안에 대하여 이루어 졌다면, 여기서는 그간의 다양한 구조개편 논의에 대한 이해를 제고하고 당면 정책과제를 확인하는 데 초점을 맞추고 있다. 기존의 연구나 정책논의는 전력산업과 가스산업에 대하여 개별적으로 전개되었다. 이러한 현상은 정부의 조직편제가 산업별로 구분되었고 상대적으로 규모가 큰 전력산업에 관심이 집중되어 문제 인식과 해결책 모색이 앞서 이루어졌기 때문인 것으로 보인다. 본 연구는 전력산업과 가스산업의 구조개편 문제를 함께 다룸으로써 이들이 서로 밀접하게 관련되어 있으며 연계하여 추진되어야 한다는 점을 강조할 것이다. 에너지산업의 구조개편은 이미 진행중에 있으나 문제는 구조개편 정책의 집행이 최적 속도로 진전되고 있지 못하다는 데 있다. 본 연구는 에너지산업 구조개편과 민영화가 지연되고 있음에 주목하여, 정책지연의 원인과 사회적 비용을 지적하는 한편, 국회와 정부가 해결해 나가야 할 정책과제를 분명히 하고자 한다.

II. 에너지산업의 현황과 구조개편 동향

1. 에너지산업의 현황과 평가

1990년대 우리나라의 에너지소비는 연평균 경제성장률 6.1%를 상회하는 7.5%의 증가율을 기록하였다. 꾸준한 에너지 이용효율 향상 노력으로 최근 에너지 수요가 안정화 추세임에도 불구하고, 에너지 소비는 앞으로도 2020년까지 연평균 3%대의 꾸준한 증가세를 나타낼 것으로 전망된다.⁴⁾ 이러한 소비증가에 대응하여 석유비축 설비 증설, 전기 공급률 제고, 가스배관망과 송유관망 확충 등 에너지 공급능력을 확충함으로써 안정적 공급기반이 구축되고 있는 것으로 평가되고 있다.⁵⁾

4) 에너지경제연구원, 『에너지수급전망』, 내부자료, 각년도.

5) 산업자원부(2002), 『제2차 국가에너지기본계획』, 2002~2011년(요약), p.3.

에너지원 구성에 있어서는 환경에 대한 규제강화로 LNG와 대체에너지 등 청정에너지 등의 비중은 증가하는 반면, 석유와 석탄 등 화석연료의 비중은 감소할 것으로 보인다. 다만 원자력의 경우 정부는 에너지 안보, 공급안정성 확보 등 논리에 의하여 지속적인 비중 확대를 도모하고 있으나, 환경단체와 지역주민 등의 안전성 문제제기에 따른 시설입지 애로 등으로 정책조정 압력이 강화되고 있어 그 실현에 상당한 불확실성이 수반되고 있다.

(1) 전력산업

경제성장과 생활수준 향상에 의한 고급에너지 수요증가로 전력소비는 1990년대에 전체 에너지소비 증가율을 웃도는 9.8%의 연평균증가율을 기록하였다. 이에 따라 한국전력(한전)의 전기판매수입은 2000년에 17조 8천억원, 2002년에 20조 6천억원에 이르렀다. 그러나 2000년 1인당 전력소비는 5,523KWh로 미국(12,834KWh, 1998년)의 43%, 일본(7,557KWh, 1999년)의 73% 수준에 그치고 있어, 경제성장에 따라 전력소비는 지속적으로 증가할 전망이다. 전력산업의 수급실태를 보면 1980년대 공급과잉, 1990년대 초반 수급안정, 1990년대 중반 공급부족 등을 경험하였으나 1998년 외환위기 이후 수급안정을 유지하고 있다.⁶⁾ 정부 전망에 의하면 전력수요는 2001~2015년 동안 최대전력수요 기준 3.4%의 연평균증가율을 나타낼 것으로 보인다.

〈표 1〉 전력수급 동향 및 전망⁷⁾

구 분	1980	1990	1995	2000	증가율(80-00)	2015	증가율(01-15)
최대수요(만KW)	546	1,725	2,988	4,101	10.6	6,775	3.4
발전설비용량 (만KW)	939	2,102	3,218	4,845	8.6	7,702~ 8,544	3.1~3.9
설비예비율(%)	72.1	21.8	6.4	16.8	-	13.7~ 26.1	-

주 : 설비예비율은 하계 첨두부하 기준, 발전설비 용량은 연말 기준, 증가율 : 연평균(%)

6) 산업자원부(2002), 『제1차 전력수급기본계획』, pp.6-7.

7) 산업자원부(2002), 『제1차 전력수급기본계획』, pp.6-12에서 재구성.

우리나라의 전력사업은 한전이 실질적으로 발전, 송전, 배전과 판매 등 부문의 독점적 지위를 가지고 있다. 다만 발전 부문에 있어 수자원공사, 한화에너지 등이 5% 내외를 점유하고 있으며, 구조개편에 따라 2002년 4월 한전의 발전 부문이 6개 발전회사로 분할되었다. 이러한 분할에도 불구하고 이 6개 회사가 한전 자회사로 남아 있어 실질적으로 수평·수직 통합체제가 유지되고 있다고 할 수 있다. 한전은 정부가 50% 이상의 주식을 소유하는 공기업으로서 다양한 경영상 감독과 규제의 대상이 되는 한편, 설비건설, 재원조달을 위해 법적·제도적·정책적 지원을 받아 왔다. 세계적으로 한전과 같이 한 국가의 전력산업을 수직·수평적으로 독점하고 있는 사례는 프랑스를 포함하여 몇이 안 되는 희소한 경우라고 할 수 있다.

(2) 가스산업

구소련(34.3%), 중동(35.9%) 등 지역에 편중되어 있는 천연가스는 액화천연가스(Liquefied Natural Gas: LNG) 형태로 수입·공급되고 있다. 평택인수기지가 가동에 들어간 1986년부터 국내에 도입된 LNG는 환경 친화적 청정연료이고 편의성이 높아 국내 에너지원에서 차지하는 점유율이 '90년의 1.3%에서 2000년 8.4%로 급격하게 상승하였다.⁸⁾ 이에 따라 한국가스공사(가스공사)의 2000년 수입액은 37.9억불, 매출액은 발전용 1조 8천억원을 포함하여 6조 1천억원에 이르렀다. 초기에는 주로 발전용이 차지했으나 배관망 확충과 가스보급 확대로 도시가스용 소비가 급속하게 증가하여 2000년 전체 LNG소비에서 도시가스의 비중은 66.4%, 발전용의 비중은 31.3%를 나타내었다. 천연가스 수요는 1997년 외환위기 이후 증가세가 둔화되고 있으나 2001년 15,587천톤에서 2015년 28,240천톤으로 연평균 4.3% 증가하여 2015년에는 28,240천톤에 이를 전망이다.⁹⁾

아시아지역의 LNG시장은 공급능력이 수요를 훨씬 초과하여 상당기간 구매자시장(buyers' market)이 될 가능성이 클 것으로 전망된다.¹⁰⁾ 이러한 여건 변화로 장기의 계약

8) 천연가스의 국제교역에서는 파이프라인 혹은 해상 수송선이 공급수단이 된다. 파이프라인을 통해 수송되는 천연가스(Pipeline Natural Gas)가 전체 교역량의 약 75%를 차지하고 있다. 천연가스를 해상 수송하기 위해서는 -162℃에서 액화시켜야 하는데, 국내에 도입되는 천연가스는 전량 액화 수송된 천연가스(Liquefied Natural Gas)이다.

9) 산업자원부(2002), 『제6차 장기천연가스수급계획』, p.4.

K C I

10) 일본 에너지경제연구소(2000), 『에너지 경제』 제26권 제5호(2000년 하계), 서정규(2001), 『가스산업 구조개편 방안 및 주요 정책과제』, pp.29-30에서 재인용.

〈표 2〉 LNG 소비추이 및 전망

(단위 : 천톤, 증가율은 연평균증가율)

구 분	1987	1990	1995	2000	증가율(88-00)	2015	증가율(01-15)
소비량	1,621	2,328	7,118	14,359	18.3	28,240	4.3

자료 : 에너지경제연구원, 『에너지통계월보』 제17권 제11호, 2001.11., 서정규(2001), p.6에서 재인용; 2001~2015년간 전망은 산업자원부(2002), 제6차 장기천연가스 수급계획

기간, TOP(Take-or-Pay) 조항, 원유가격 기준 인플레이션 합산 가격, 현물·선물 거래 방식을 위한 도착지 변경 불가 등 공급자 위주의 교역조건이 최근 들어 탄력적인 내용으로 변화하고 있다. 또한 최근 들어 수요처를 확보하지 못한 상태로 가스 생산설비를 건설하는 프로젝트가 증가하고 있다. 이에 따라 현물과 단기 거래 비중이 점차 증가하여 2010년까지 총 교역의 12~35%를 차지하게 될 것으로 전망된다.¹¹⁾

현재 LNG산업은 도시가스사업법에 의하여 도매·소매 부문으로 이원화되어 있어서 도매 부문은 가스공사가 전국적 독점을, 소매 부문은 33개 지역별 도시가스회사(일반도시가스사업자)가 지역적 독점을 유지하고 있다.¹²⁾ 가스공사는 LNG를 수입하여 평택·인천 인수기지로 운송하여 저장하고 기화, 부취제 첨가 등 공정을 거쳐 전국의 환상 배관망을 통해 한전·민자발전회사 등 대량수요처와 도시가스회사의 수급지점까지 공급한다. 다만 석유사업법 개정으로 2001년부터 자가용 대규모 천연가스 수요자는 해외로부터 직접 LNG를 도입할 수 있게 되었다. 소매사업자인 각 도시가스회사는 공급받은 고압의 천연가스를 압력조정 후 권역별 운영 배관망을 통해 가정용, 업무용, 산업용 등 최종소비자에게 공급한다.

(3) 에너지산업 평가

우리 에너지산업이 급속하게 성장하면서 국민경제의 발전에 밑받침이 되어 왔음에도 불구하고 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 에너지다소비 산업구조가 지속되고 있으며, 석유위주 구성과 중동석유 편중의존으로 에너지 공급안정기반이 취약하다. 한편 석

11) 서정규(2001), 전계서, pp.39-40.

12) 국내 소매사업의 현황을 보면 LNG 29개, LPG 5개의 도시가스회사가 참여하고 있으며 1개의 회사가 LNG와 LPG를 함께 취급하여 총 회사 수는 33개이다.

유산업을 제외하고는 전력, 가스 등 주요 네트워크 산업의 독점공기업 중심 시장운영이 에너지산업의 효율성 제고와 시장의 자율적 수급조절기능에 걸림돌이 되고 있다는 것이다.

전력산업의 경우 발전·송전·배전·판매 등 부문을 수직 통합하고 있는 한전은 거대 독점공기업에 내재한 비효율의 해소가 시급한 것으로 평가된다. 지난 90년대 이후부터 규모의 불경제가 발생하고 있다는 연구결과는 이러한 주장을 뒷받침하고 있다.¹³⁾ 발전회사 분할 직전인 2000년의 한전 예산은 26.8조원으로 국가예산의 1/3 규모에 해당하며 국방예산의 3배 수준이다. 이렇듯 절대규모가 문제되는 가운데 적정 수준의 투자보수율을 보장하는 총괄원가 보상방식에 의한 전기요금수준의 결정은 비용절감을 위한 인센티브를 약화시켜 경영의 X-비효율성(X-inefficiency)을 야기한 것으로 지적되고 있다. 더구나 투자결정의 합리성이 확보되지 못하고 투자재원 조달의 효율성도 미흡한 것으로 평가되고 있다. 이에 따라 전력설비의 과잉·과소 현상이 주기적으로 반복되고 있으며, 자본시장을 통한 증자곤란으로 독점공기업체제가 유지될 경우 2015년까지 49조원의 외부차입이 불가피할 것으로 전망된다. 한편 정부는 한전을 통해 석탄, 천연가스, 원자력, 수자원, 지역난방 등 다양한 에너지원에 대한 교차보조와 지원정책을 시행하여 연료간 경쟁압력 부재가 자원배분의 효율성과 소비자간 형평성을 저해하는 결과를 초래하였다. 이러한 문제점을 감안하여 OECD의 한국경제 보고서(2000)는 통신과 함께 대표적인 네트워크 산업인 전력산업의 경쟁도입을 위한 구조개편을 중요한 정책과제로 강조하고 있다.¹⁴⁾

한편 가스산업의 경우에도 LNG의 도입·도매사업과 주배관망이 통합된 도매사업 부문은 가스공사가 독점적으로 수행하여 왔다.¹⁵⁾ 장기간의 독점체제로 인하여 LNG수입 가격, 계약조건 개선 등에 대한 동기부여가 미흡하였다는 지적이 있다. LNG도입을 위한 협상력은 도입물량보다 저가도입의 경제적 인센티브와 협상노하우에 의해 결정된다는 것이다. 가스공사는 단일회사로는 세계 최대의 LNG수입자이나 상대적으로 비싼 수

13) 에너지경제연구원(1999), 『전력산업의 노동생산성 국제비교 분석』, 조성봉·김진우(2000), 『전력산업 개혁방향과 주요 정책과제』, p.168에서 재인용.

14) Organization for Economic Cooperation and Development(OECD)(2000), *Regulatory Reform in Korea*.

15) 도시가스 사업법 제3조.

준의 LNG를 수입하고 있는 것으로 평가되고 있다.¹⁶⁾

2. 구조개편의 필요성과 추진동향

1980년대 초 영국을 필두로 OECD 선진국에서 공기업의 민영화가 불황극복과 경쟁력강화를 위한 경제개혁의 핵심으로 추진되었다. 1990년대 전세계적으로 민영화된 자산이 8,500억 달러에 이르며 OECD 회원국이 2/3를 차지하고 있는 것으로 집계되고 있다.¹⁷⁾ 산업별로는 통신, 금융, 제조업, 교통, 에너지로부터 상하수도, 일반행정, 교도소운영 등 거의 모든 공기업 분야에서 민영화가 진행되고 있다.

공기업의 구조개편과 민영화 추세는 에너지산업에서 더욱 극적으로 전개되고 있다.¹⁸⁾ 전력·가스 등 에너지산업은 생산지와 소비지가 송·배전선 내지 배관망을 통해 연결되는 네트워크 산업의 특성에 따라 전통적으로 수직결합 기업구조, 국가 소유 지배구조, 자연독점 산업구조가 불가피한 것으로 간주되어 왔다. 그러나 최근 들어 효율성향상을 위한 공기업의 민영화와 규제완화가 세계적인 정책기조로 부각되고 있으며 정보기술 혁명에 의한 규제수단 확보와 거래비용 절감, 가스터빈 등 소용량 전원기술 혁신, 물류기술 진보 등 획기적 기술혁신은 전통적인 에너지산업의 패러다임을 변화시키고 있다.

하나의 자연독점 산업으로 간주되었던 전력산업은 자연독점 성격 때문에 공기업체제 유지나 정부의 독점기업 규제가 불가피한 송전망 운영 등의 경우를 제외하고는 경쟁가능 부문의 수급을 시장기능에 맡길 수 있게 되었다. 가스산업의 경우에도 전국 배관망 완공 등 기본 인프라가 확충됨으로써 이제는 시장경쟁 도입에 의하여 생산성을 제고하고 정부의 개입에 의한 시장왜곡을 최소화하는 구조개편이 필요한 시점이다. 특히 최근 국제적 과잉공급으로 세계 LNG시장이 구매자시장Buyer's Market으로 전환되고 있는 여건은 가스산업 구조개편과 민영화에 좋은 기회를 제공하고 있다.¹⁹⁾ 환경문제의 부각과 함

16) IEA Natural Gas Information 2002; 산업자원부(2002), 『가스산업 현황 및 구조개편 추진상황』, p.12에서 재인용.

17) OECD(2000), Financial Markets Trends, No.76, 삼성경제연구소(2000), 『해외공기업의 민영화사례와 교훈』 276호, pp.1-23에서 재인용.

18) 에너지경제연구원(2001), 『21세기 에너지산업의 전망』, pp.2-7.

계 세계가스시장은 장기적으로 높은 성장이 예상되고 있으며 우리나라도 예외가 아니다.²⁰⁾ 첫 장기 가스도입계약이 만료되는 2007년 11월 이후 가스수급사정을 고려할 때 수급의 균형과 가스도입의 경제성 제고를 위하여 조속한 구조개편의 추진이 요청된다.

(1) 전력산업

1999년 1월 확정된 구조개편기본계획은 한전이 발전, 송전, 배전, 판매 부문을 독점해 온 전력산업을 경쟁구조로 전환하여 효율성을 높이고 서비스를 개선하는 것을 핵심내용으로 하고 있다.²¹⁾ 우선 2002년까지의 1단계는 발전경쟁 시기로 발전 부문을 수개의 자회사 형태로 분할하여 단계적으로 민영화하기로 하였다. 이어 2008년까지의 2단계는 도매경쟁 시기로 배전·판매 부문을 수개 회사로 분할하고 양방향 입찰시장을 개설하여, 유통단계에까지 경쟁 도입을 확대한다는 것이다. 이 시기에는 송전망을 개방하여 배전·판매 회사의 자유로운 사용을 보장하되, 지역 네트워크 산업인 배전은 지역별 회사로 분할하여 지역독점을 인정하되 비교경쟁yardstick competition을 유도한다. 2008년까지 단계적으로 판매 부문의 경쟁범위를 확대하여 3단계인 2009년이 되면 가계소비자까지도 발전회사를 직접 선택하게 되어 판매 부문의 지역독점은 해제되며 본격적인 소매경쟁이 전개될 것이다. 한편 송전 부문은 네트워크 산업으로 자연독점이 불가피하므로 계속 독점공기업체제를 유지하기로 하였다.²²⁾ 이러한 기본계획의 골간은 영국, 호주 등 전세계적으로 성과가 검증된 전력산업 구조개편의 기본구조를 채택한 것이다.

이러한 기본계획에 따라 지금까지 추진된 전력산업 구조개편 실적을 한 마디로 요약하면 발전경쟁체제를 구축하고 가동하기 시작했다는 점이다. 무엇보다 2000년 12월에 분할 및 민영화를 규정한 「전력산업구조개편촉진에관한법률」 제정과 경쟁체제 도입을

19) 서정규(2001), 『가스산업 구조개편 방안 및 주요 정책과제』, pp.21-43.

20) 최근 호주의 Australian Bureau of Agricultural & Resource Economics(ABARE)와 한국의 에너지경제연구원(KEPI)이 출간한 보고서는 한국의 2015년 천연가스 수요를 정부예측치를 크게 상회하는 3,300만톤 수준으로 전망하고 있다. Australian Bureau of Agricultural & Resource Economics·에너지경제연구원(2003), 『한국의 LNG: 성장의 기회』, pp.82-83.

21) 산업자원부(1999), 『전력산업구조개편기본계획』, pp.3-5.

22) 사실 송전 부문의 경우에도 전체가 다 자연독점적인 사업은 아니며 송전망 건설이나 유지·보수 등 사업은 민간기업이 나누어 참여하면서 경쟁해도 별 문제가 없이 효율성개선의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 구조개편과 민영화 과정에서 현재 한전 송전 부문 중에서 단일 주체에 의한 자연독점이 필요한 부문은 송전망의 시스템 운영(system operation)이라 할 수 있다.

규정한 「전기사업법」 개정 등 구조개편 관련법의 입법을 완료하였다. 이러한 법제 정비에 따라 2001년 4월 한전의 발전 부문을 분할하였는데, 42개 화력발전소를 5개 발전회사로 균등 분할하는 방안이 채택되었다. 원자력과 수력 발전소는 안전문제 등을 고려하여 단일회사로 구성하였다. 발전 부문 분할과 동시에 전력시장의 개설·운영 및 계통운영을 담당하는 전력거래소를 비영리 특수법인으로 설립하였고, 전력시장의 공정경쟁 여건 조성 및 소비자보호 기능을 수행할 전문규제기관으로 전기위원회를 창설하였다. 2002년 4월의 「발전회사민영화기본계획」은 남동발전회사를 첫 매각 대상으로 확정했으며, 2003년 초 매각시도 무산에도 불구하고 투자자 관심 등 국내외 여건이 성숙되는 대로 매각이 다시 추진될 예정이다. 한편 도매경쟁 체제 도입의 준비를 위하여 한전 발전 부문 분할방안 수립작업과 양방향 입찰시장 운영시스템 구축을 추진중이며 이에 적합한 원가반영 전기요금체계의로의 개편안도 준비중이다.

2001년 한전에서 분리된 6개 발전회사들은 2001년 4월부터 12월까지 9개월간 감가상각비(2001년 3,694억원)가 일시적 적자요인이 된 동서발전(주)를 제외하고 모두 흑자를 실현하여 총 1조 39억원의 당기순이익을 기록하였고 순이익의 21%에 해당하는 1,953억원의 비용을 절감하였다.²³⁾ 이듬해인 2002년에는 6개 발전회사가 모두 흑자를 나타낸 가운데 1조 8,991억원의 흑자를 실현하였다. 분할 이후 발전회사의 경영성과 개선은 기본적으로 비교경쟁에 의한 경영효율성 제고와 비용절감 노력이 가시화된 결과로 평가된다. 이러한 성과는 구체적으로 연료 구매방법 개선, 예방계획정비 최적화를 통한 수선유지비 절감, 그리고 각 사 특성에 맞는 회계시스템을 통한 재무관리 개선 등에 따른 것으로 보인다. 그러나 발전경쟁에 대하여는 그밖에 시장기능에 의한 적정투자 등 장기 동태적 효과가 더욱 클 것으로 전망된다.

(2) 가스산업

1999년 11월 확정된 구조개편 기본계획은 가스공사를 도입도매 부문과 설비 부문으로 분리하며, 도입도매 부문을 분할하여 민영화함으로써 시장경쟁을 도입하는 것을 핵심내용으로 하고 있다.²⁴⁾ 즉 도입도매 부문은 3개사로 분할하여 2개사는 우선 매각하고

23) 산업연구원(2003), 『전력 경쟁체제하의 발전회사 경영성과 분석체제 연구』.

24) 산업자원부(1999), 『가스산업 구조개편 기본계획』, pp.5-10.

1개사는 가스공사 자회사로 존치하되, 매각시기는 추후 결정하기로 하였다. 이 경우 3개 시간에 투명하고 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 장기도입계약의 균등분할과 이에 상응하는 LNG수송선 배정 등의 보완대책을 마련한다는 것이다.

아울러 가스시장 경쟁체제의 정착을 위하여 독립적 규제기구를 설립하고 규제제도를 보완·강화하며, 자회사 매각시 민간 참여자에게 자회사 선택에 관한 우선협상권을 부여하는 등의 방안도 강구되었다. 특히 기존의 장기 도입계약상 Take-or-Pay의무와 LNG수송선의 디폴트(Default) 위험은 매수자가 인수하거나 부담하도록 하되, 정부는 필요한 지원방안을 마련한다는 것이다. 이와 함께 2001년부터는 자가소비자의 LNG 직도입을 허용하기로 하였다.

한편 인수기지와 주배관망을 포함하는 설비 부문은 가스공사가 계속 관리해 나가되, 3개 도입 판매회사에 대한 공동이용제(OAS)로 운영하기로 하였다. 나아가 설비 부문을 담당하게 될 가스공사도 구조개편 이후 2002년까지 공적지분(62%) 매각을 통해 민영화를 추진하기로 하였다. 다만 설비 부문은 민영화 시에도 공공성 확보 차원에서 공적지분을 일부 유지하기로 하였다. 한편 민간기업에 의한 지역독점체제가 유지되고 있는 소매 부문은 도입도매 부문 경쟁체제의 정착과정을 주시하면서 단계적으로 경쟁체제를 도입하기로 하였다.

정부의 가스산업 구조개편 노력은 지속적으로 진행되어 왔다.²⁵⁾ 우선 가스공사 구조조정을 통해 구조개편의 기반을 조성하는 한편, 노정합의(2002년 2월)와 노사정 간담회(3회) 및 한나라당 토론회(2002년 3월), 전문가 토론회(2002년 5월) 등 다양한 의견수렴을 위한 시도가 이루어졌다. 구조개편 관련 3개 법안은 2001년 11월 국회에 제출되어 2002년 4월 15일 국회 산자위에 상정되었으며 같은 해 5월 22일에 공청회도 개최되었다. 먼저 「한국가스공사법개정안」이 분할·신설회사의 가스도입판매사업 허가 의제 규정과 분할시 가스공사의 도입판매사업 종사직원에 대한 고용승계 등을 규정하고 있다. 또한 「도시가스사업법개정안」은 도시가스 사업의 세분화와 가스거래소 등 시장제도 도입을, 「에너지위원회법제정안」은 에너지산업에 관한 주요정책 집행과 분쟁재정을 위한 독립규제기구로 에너지위원회를 신설하도록 하고 있다. 그러나 이들 법안이 본격 심의

25) 산업자원부(2003), 『가스산업 구조개편 추진현황』, pp.1-2.

에 착수되지도 못한 채 계류되어 있는 점은 가스산업의 구조개편 추진실적이 전력산업에 비해 미진한 중요한 요인이 되고 있다.

(3) 신정부 출범 이후 상황

금년 2월 출범한 신정부는 지난 정부 시절에 결정되어 추진되고 있는 에너지산업 구조개편과 민영화정책에 대하여 전면적인 재검토가 필요하다는 입장을 견지하고 있다. 먼저 신정부 출범 직전에 대통령직 인수위가 전력 배전·가스배관 부문 등에 대하여 민영화를 유보해야 한다는 의견을 대통령당선자에게 건의함으로써 이러한 논의를 촉발하였다. 이러한 입장조정은 주로 해당산업의 노조와 이를 지원하는 노동단체의 시각을 반영한 것으로 신정부가 지지기반으로 인식하고 있는 노동계의 입장을 수용한 결과로 평가되고 있다.

산업자원부(산자부)의 2003년 3월 25일 대통령 업무보고에서 이러한 수정방침이 공식화되었다.²⁶⁾ 기본적으로 구체적인 구조개편 추진방안을 전문가 및 이해관계자 의견을 수렴하여 보완한다는 것이다. 전력산업은 지연된 남동발전회사 매각을 2003년 안에 다각적으로 추진하고, 나머지 4개사는 최적의 민영화 방안을 마련해 연차적으로 추진한다는 것이다. 한편 배전·판매 부문은 한전 내부사업단 체제로 개편해 모의운영을 실시하여 추진하되, 분할시기는 이해 당사자들과의 협의를 거쳐 철저한 준비를 할 수 있도록 신축성 있게 조정한다는 것이다.

동 보고에 의하면 가스산업 구조개편의 경우 가스공사의 도입·도매 부문은 분할방식과 신규진입 방식 등에 대해 충분한 논의와 토론을 거쳐 결정하고, 설비 부문은 공익성이 강한 분야이므로 당초 계획을 변경해 현행 공기업체제를 유지하는 것으로 되어 있다. 국내외 시장참여자의 시각에 따라서는 구조개편의 핵심인 도입·도매 부문 분할을 포기하고 대신 신규진입 방식으로 후퇴한 것이며, 가스공사 민영화를 실질적으로 백지화한 것으로 해석할 수도 있는 소지가 있다. 결론적으로 신정부 들어 전개된 제반상황이 국내외 투자자들로 하여금 신정부의 에너지산업 구조개편 전면 포기나 재조정 가능성을 의미하는 전조로 해석될까 우려되는 것이다.

26) 산업자원부(2003), 『현안 및 정책과제』, pp.4-5.

III. 주요 문제제기에 대한 논의

1. 에너지 수급불안

에너지산업의 구조개편과 민영화가 시행되면 연평균 3~4%대로 전망되는 전력과 가스의 수요증가세에 부응하여 민간의 적정투자가 실현될 것인지에 대한 우려가 제기되었다. 전력 설비투자의 경우 종전에는 중앙집중의 하향식 계획에 따라 자금조달을 전적으로 외부차입에 의존하는 한전에 의하여 이루어졌다. 구조개편 이후 민간의 참여가 확대되고 유효경쟁이 이루어지며 증자나 프로젝트 파이낸싱 등 재원조달 방식도 다양화되면 시장기능에 의한 효율적 민간투자가 더 활성화될 것이다.

물론 이러한 낙관적 전망에 대하여는 전제조건이 있다. 먼저 구조개편이 신뢰성을 가진 법제도적 기반에 의하여 일관성 있게 추진됨으로써 기업 투자결정의 불확실성이 제거되어야 한다. 특히 구조개편 초기에 시장 적응의 미숙으로 민간 부문의 신규투자가 위축될 가능성에 대비하여 정부가 적정투자를 유도해야 할 것이다. 무엇보다 시장기능에 의한 수급안정 기반을 구축하기 위하여 정부는 전력수급에 대한 정보제공체계를 확충하고 전력수급기본계획을 수립하여 민간의 적정투자를 지원하여야 한다. 이외에도 자가용 전력의 시장판매 제한을 완화하여 자가발전 사업을 활성화하는 것도 중요하다. 또한 배전·판매 회사가 지역별로 적정예비율을 확보하도록 하고 있는 미국 PJM시장²⁷⁾의 용량신용시장Capacity Credit Market 제도를 도입할 필요가 있다.

최근 전력수급 불안의 사례로서 2000년 미국 캘리포니아주 전력난이 자주 거론되고 있다. 구조개편과 민영화에 대한 신중론자들은 정부의 과도한 규제완화와 Enron 등 주요 발전회사들의 시장지배적 행동에 의하여 수급애로가 발생하였다고 주장한다. 역벤치마킹이 필요한 캘리포니아주 전력공급 부족 사태는 여러 경제적·비경제적 요인에 기인하고 있으나,²⁸⁾ 가장 중요한 원인은 소매 단계에 대한 규제완화와 경쟁도입에 실패하여 수요측면의 시장이 원활하게 작동되지 못한 데 있다는 것이 지배적인 견해이다.²⁹⁾

27) 미국의 펜실베이니아·뉴저지·메릴랜드 주를 통합한 전력시장이다.

28) OECD(2003), *Competition Issues in the Electricity Sector*, pp.441-442.

29) Faruqui, A. et. al.(2001), "Getting out of the Dark, Special Report: The California Crisis," *Regulation*,

이에 따라 전력의 소비자가격이 시장의 수급조건을 반영하지 못함으로써 수급상황의 변화에 시장이 반응하는 메커니즘의 정착이 이루어지지 않은 것이다. 경쟁의 효과가 현실화되기 위해서는 소비자의 선택권이 행사되어야 하며 자연독점적인 네트워크유지관리 부문과 전후방 관계에 있는 도매와 소매 시장에서 모두 시장기능이 원활하게 작동되어야 한다는 점이다. 결론적으로 구조개편과 규제완화가 더욱 완전하게 이루어지고 경쟁시장이 정착되었다면 그 같은 전력난은 피할 수 있었던 것이다.

가스산업의 경우에도 구조개편에 의한 경쟁체제 도입시 탄력적 조건의 LNG수입계약 체결노력이 활발하게 전개되어 오히려 안정적인 수급조절에 유리할 것으로 전망되고 있다. 판매 측면에 있어서도 민간 기업들이 비수기의 신규수요를 창출하기 위하여 계절간 차등요금제, 수요조절형 요금제 등 다양한 요금제도를 창안하고 대량 수요처와의 직거래노력을 강화할 것으로 기대된다.

2. 공익기능 약화

구조개편에 따라 에너지산업이 담당해 오던 공익기능이 약화될 것이라는 문제도 지적되었다. 전력산업이 경쟁체제로 개편되고 민영화되면 농사용 전기요금 보전, 도서벽지 전력 공급, 무연탄 등 타 연료 사용 보조 등 한전이 담당하던 공익사업이 실종될 것이라는 것이다. 정부는 전기요금 일정액으로 전력산업기반기금을 조성하여 공익사업을 직접 수행할 계획이다. 정부기금은 기금운용관리기본법에 따라 기금운용계획을 수립하여 기획예산처 협의, 국무회의·국회 심의 등을 거치게 되므로 더욱 투명하고 공정한 절차에 따라 집행될 것이다. 물론 이러한 과정에서 에너지정책 이외의 목적을 가지는 공익기능은 상당부분 폐지하거나 해당정책목적을 관장하고 있는 부처에 이관시켜 일반 예산으로 수행되어야 할 것이다.

가스산업의 경우에도 경제성이 떨어지는 지역에 대한 공급회피 우려가 제기되고 있으나 가스는 전력과 달리 대체제가 있는 에너지원이므로 공익성과 경제성을 함께 고려하는 것이 필요할 것이다. 구조개편 이후에도 최대한의 보편적 서비스를 위한 공익기능

을 수행할 수 있도록 도시가스사업법 개정안에 「도시가스산업기반조성계획」을 수립·추진할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

3. 요금인상

에너지산업의 구조개편과 민영화로 시장기능에 의하여 가격이 결정되면 에너지 가격이 인상될 가능성이 크다는 우려가 제기되었다. 이러한 우려는 민영화정책의 신뢰성에 대한 의심에 뿌리를 두고 있는 것으로서, 에너지산업 민영화가 부실하게 추진되어 구조개편 이후에도 시장지배력이 온존하면서 초과이윤이 발생하는 경우 현실화될 것이다. 따라서 독립성과 전문성을 가진 정부규제 기능을 강화하여 공정경쟁 여건을 조성하고, 가격조작 등 불공정행위를 철저히 사전 예방함으로써 부당한 수익이 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

구조개편을 선도적으로 시행한 국가들의 사례에 대한 분석에서 확인되듯이 경쟁압력에 의한 설비투자, 가스수입, 경영혁신 등 효율성 제고로 인해 에너지요금은 인하될 것으로 기대된다. 미국 전력산업 사례를 보면 1992년 에너지정책법에 의하여 50개 주에서 전력 도매시장 구조개편이 일제히 시작되고 1996년 전력 소매시장 구조개편이 시작되었는데 전국 평균 인플레이션 조정 전기요금은 1996년에서 2001년 사이에 주거용이 13.67%, 상업용이 13.0%, 산업용이 4.8% 인하되었다. 특히 주거용의 경우 소매경쟁을 도입한 22개 주에서는 15.9%, 소매독점을 유지한 나머지 주에서는 11.6% 하락한 것으로 나타났다.³⁰⁾ 다만 경쟁도입과 함께 이루어질 요금제도의 합리화에 따라 현재 보조를 받고 있는 일부 소비자(주로 산업체)의 경우 단기적으로 요금부담이 증가될 수 있으나 이는 구조개편에 따른 문제는 아니며 산업효율의 향상을 위하여 언젠가 시정되어야 할 문제인 것이다. 이러한 요금제도의 합리화는 가급적 구조개편 이전에 완료하여 전력시장의 경쟁여건을 조성하는 것이 바람직할 것이다.

30) Citizen's for Pennsylvania's Future(PennFuture)(2002), *Electricity Competition: The Story behind the Headlines: 50 States' Report*, pp.2-5.

4. 경제력집중과 국부유출

거대한 자산을 보유하고 있는 에너지회사를 인수할 수 있는 능력은 재벌 등 일부 대기업과 외국자본에 국한될 것이며, 민영화 대기업이 전력시장에서 시장지배력을 행사하는 경우 경제력집중과 국부유출이 심각할 수 있다는 우려도 있었다. 이러한 문제 역시 전문성과 중립성을 갖춘 에너지규제기구의 경쟁정책에 의하여 불식될 수 있을 것이다.

정부는 2001년 4월 한전에서 발전 부문을 분할할 때, 한국수력원자력발전(한수원)을 예외로 하고 개별 발전회사의 시장점유율이 일정 수준(15%)을 넘지 않도록 미리 경쟁 구조로 분할하여 시장독점의 가능성을 구조적으로 방지하였다. 또한 5개 회사의 민영화 시에도 1인 1사 원칙으로 추진할 것을 계획하고 있다. 2002년 4월 수립된 「발전회사민영화기본계획」은 책임경영을 확보하기 위해 경영권 매각(Trade Sale)을 기본으로 하되 경제력집중 방지를 위해 주식상장을 통한 기업공개방식을 병행 추진하기로 하였다. 또한 2002년 9월 수립된 「남동발전민영화세부추진계획」은 중견기업도 민영화에 참여할 수 있도록 경영권 매각범위를 34~51%로 하고, 주식 분산을 위해 기업공개(IPO) 범위도 16~25% 범위에서 추진하기로 하였다.

가스산업의 경우에도 도입·도매 부문의 경우 경쟁정책에 의하여 시장지배력의 행사를 규제해야 할 것이다. 또한 전력판매회사의 발전 부문과의 수직통합, 그리고 가스소매회사의 도입·도입도매 부문과의 수직통합을 경계하는 견해가 있으나 수직통합의 효율성 효과에 대하여는 단정적으로 판단하기 어렵다. 일단 경쟁체제가 정착된 이후 공정경쟁을 저해하지 않는 범위 내에서 시장기능에 의해 효율성 제고를 위하여 이루어지는 수직적 기업 합병·취득(M&A)은 허용되어야 할 것이다. 이러한 점에서 「도시가스사업법」 개정안이 동일인이 둘 이상의 사업을 영위할 수 없도록 규정한 수직계열화 방지대책은, 일단 별도 기업으로 회계를 분리하면 실질적 소유 관계가 있더라도 허용되기는 하지만, 인위적으로 수직적 분할을 강제하는 방안은 재검토될 필요가 있다.

경제력집중에 대한 우려와 같은 맥락에서 에너지설비를 외국기업에 매각하는 것은 국부유출을 의미한다는 우려가 있던 것도 사실이다. 이에 따라 2002년 4월 확정된 「발전회사민영화기본계획」은 외국인이 전체 발전설비의 30%(화력발전회사 2개) 이상을 보유하지 못하도록 제한하고 있다. 국부유출의 우려는 외국인투자 일반에 대하여 제기되

는 전형적 질문으로 경제적 타당성이 없음은 세계적 투자유치 경쟁이 입증하고 있다. 시장기능이 원활하게 작동할 수 있도록 구조개편이 성공적으로 이루어진다면 에너지요금은 시장에서 경쟁에 의해 결정되므로 외국인이 투자하더라도 초과 이윤의 발생에 의한 국부유출은 없을 것이다. 오히려 첨단기술 및 선진경영 기법의 도입, 국내기업 활동의 활성화, 그리고 산업구조 고도화 기여 등 외국인투자 일반에 적용되는 국부창출 효과가 예상된다. 더구나 현재에도 막대한 설비투자 자금을 해외차입에 의존하고 있으며 앞으로도 외자의존은 불가피할 전망이다. 외국인투자는 고정 원리금 부담이 있는 해외차입을 외국투자가가 수익을 추구하고 위험을 부담하는 외국인투자자로 대체하는 것을 의미할 뿐이다.

5. 구조조정에 따른 고용불안

공기업에서 누려 왔던 신분보장이 해소되는 데 따른 고용불안 우려가 구조개편과 민영화 추진에 중요한 걸림돌로 작용하고 있다. 그러나 향후 연평균 3~4%의 전력수요 성장세가 지속될 전망이므로 신규발전소 건설로 인한 기술인력의 고용기회는 증대될 것으로 예상된다. 또한 전력시장의 창출에 따라 전력선물·선도시장, DLC(직접부하관리제도)와 같은 전력시장 거래와 관련된 새로운 산업의 발달 등으로 인해 고임금 전문직의 신규 고용효과가 발생할 전망이다. 더구나 경쟁압력의 강화로 노동생산성이 향상되는 경우 산업평균 임금수준이 상승하는 효과가 기대된다. 다만 배전·판매 부문에는 어느 정도 과잉인력이 고용되어 있는 것으로 판단되고 있으며 직업전환에 필요한 지식과 전문성을 확보하기 어려운 중간관리직 등을 중심으로 고용불안에 대한 우려가 있는 것이 사실이다.

이러한 우려를 완화하기 위해 「전력산업구조개편촉진에관한법률」은 한전이 분할되어도 직원의 신분을 유지하는 고용계약 승계를 법제화하였다. 「한국가스공사법개정안」도 역시 가스공사 분할시 도입·판매 사업 종사직원에 대한 고용 승계규정을 포함하고 있다. 분할 에너지회사의 민영화 과정에서 인수기업과의 협의를 통해 매각가격을 일부 할인하더라도 일정기간 고용보장방안을 매각계약에 명시하는 것이 고려되어야 할 것이다.³¹⁾ 또한 민영화 과정에서 근로자의 협조가 매각가치 확보와 민영화된 기업의 가치상

승에 기여한다는 점을 고려하여 근로자들에게 “신우리사주신탁제도”에 의하여 일부지분 주식을 할인배정하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 한편 해고가 불가피한 근로자에 대하여는 민영화 이전에 퇴직보상금을 우대하여 지급하는 명예퇴직을 시행하는 한편 전직훈련 프로그램을 시행하는 방안도 강구될 것으로 보인다.

IV. 향후 정책과제

1. 기반구축을 위한 과제

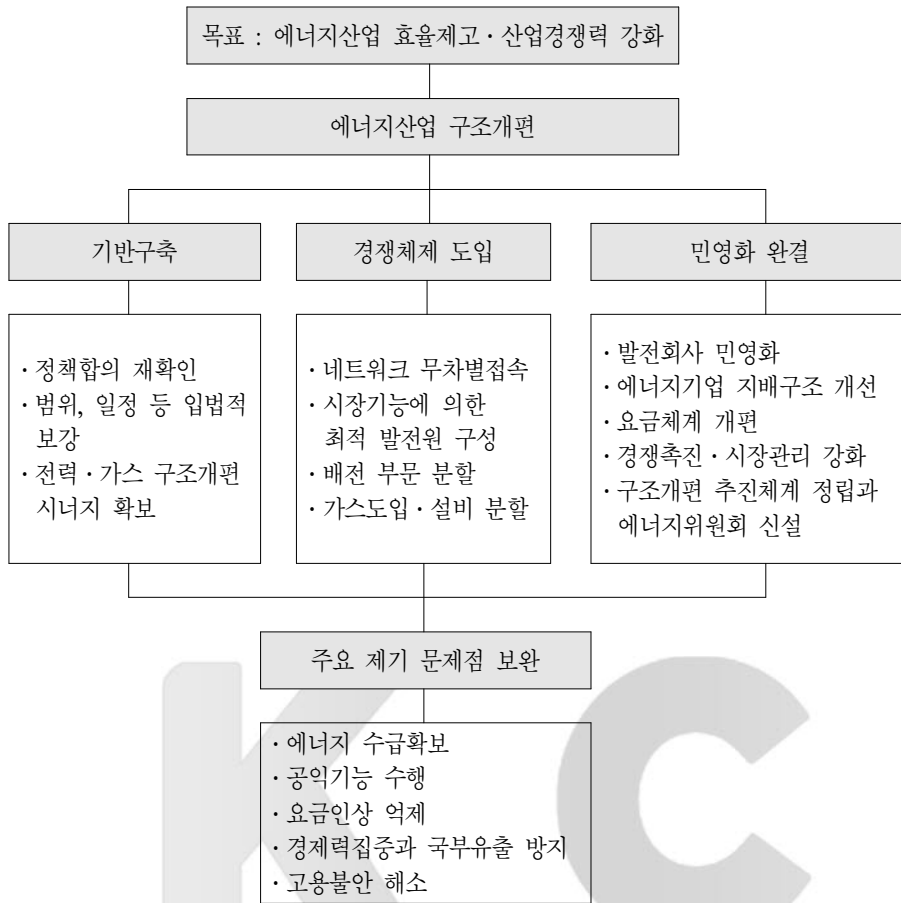
(1) 구조개편 추진에 대한 합의 재확인

에너지산업 구조개편은 OECD의 국가별 규제개혁 과제에 포함되는 등 국내외에 천명하고 약속한 개혁과제이다. 이러한 정책과제를 철회하는 경우 한국경제의 대외 신인도에 매우 부정적 영향을 미칠 것이다. 또한 김대중 정부의 개혁과제로 확정되어 추진되는 과정에서 이미 발전회사 분할 등에 거액의 컨설팅 수수료, 법률비용 등 막대한 예산이 집행되었다. 더구나 이해 관계가 첨예하게 대립된 정책사안에 대한 국민적 합의 형성과정에서 발생한 사회적 비용도 심각하였다. 구조개편 절차가 지연되면 될수록 사회적 비용은 커질 것이다.

우리나라가 3면이 바다인 반도국가이고 자체 에너지 보유자원이 거의 없으므로 에너지안정energy security기반이 취약하다. 또한 오랜 세월을 걸쳐 단일 공기업독점체제를 유지해 오는 동안 형성된 기득권 집단의 이해관계가 중첩되어 신속하고 일관성 있는 정책 실행이 어려운 것도 사실이다. 그러나 이러한 상황이 정부와 공기업의 에너지산업 독점을 정당화하는 것은 아니다. 시장에서 민간기업에 의하여 에너지수급이 더욱 효율적으로 수행되고 있는 국내외 사례가 축적되고 있는 것이다.

31) LG파워 민영화 시에는 5년의 고용보장 의무를 규정하였다.

〈그림 1〉 에너지 네트워크 산업 구조개편을 위한 정책과제



우선 전력·가스 등 주요 에너지산업의 구조개편이 거스를 수 없는 세계적 추세이며 우리나라에서도 후퇴하기 어려운 정책과제라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 에너지산업 구조개편 정책의 기본전제를 분명히 하여야 한다. 첫째, 에너지 인프라에 대한 투자가 확충되어 시장이 안정되면 한계비용과 위험은 낮아지며, 수익률은 개선되어 투자비용회수도 진행된다. 이에 따라 생산과 해외수입, 네트워크, 판매의 수직통합과 독과점이 가져오는 경제적 지대를 제거해야 한다는 논리가 설득력을 얻게 된다. 둘째, 수요가 상대적으로 높고 성장하고 있는 나라에서도 구조개편이 성공적으로 수행되었다. 셋째, 구조개편에 따른 경제적 가치 창출이 반대하는 기득권층의 손해를 보상할 수 있는 수준이

다. 넷째, 국가간 산업경쟁력 관계를 고려할 때 구조개편의 지연 비용은 우리가 단순 추정하는 비용 수준보다 훨씬 커진다.

에너지산업은 자체 규모가 급성장하고 있을 뿐 아니라 산업 전반의 인프라 역할을 하므로 구조개편과 민영화를 통한 효율성 향상은 한국경제의 경쟁력강화에 있어 매우 중요한 과제이다. 그런데 에너지산업 구조개편과 민영화는 국민 경제적 관점에서 과급효과가 크고, 그 효과가 장기에 걸쳐 나타나는 정책과제이며, 전략성과 전문성이 요청된다. 아울러 공기업 관료제, 민간 에너지기업, 근로자 등 관계 집단간 이익 배분에 영향을 주는 개혁과제라는 점에서 이들 집단간 갈등과 이해의 조정이 선결되어야 한다. 이러한 점에서 국민을 대표하는 대의 기능을 가진 정당과 국회의 정치적 리더십 행사가 필수적인 정책과제인 것이다. 따라서 국회의 적극적 주도로 객관성과 전문성을 확보할 수 있는 절차를 통하여 추진필요성을 재확인하는 것이 시급하다. 이에 따라 구조개편의 추진이 필요하다는 결론이 확인되면 정책사안의 중요성을 감안하여 「(가칭)에너지산업구조개편 및 민영화특위」를 설치함으로써 정부의 구조개편과 민영화 방안을 정치적으로 뒷받침하는 결단이 필요할 것이다.

(2) 구조개편 범위와 일정에 대한 입법적 보강

방대한 규모와 복잡한 산업연관 관계를 가진 에너지산업을 일시에 구조개편하고 민영화하는 작업은 기술적 준비와 상당한 위험이 수반되므로 선진국에서도 장기간에 걸쳐 단계적으로 추진하는 것이 일반적이다. 그러나 구조개편의 기본계획이 근본부터 흔들리고 있는 상황에서의 단계적 추진은 실행이 불가능하며 실행된다 해도 적절한 성과를 거두기가 어렵다. 남동발전 매각 추진시 당초 입찰과정에 참여했던 국내외 14개 에너지기업들이 모두 최종입찰을 포기한 것이 대표적 사례이다. 경기규칙이 결정되지 않은 상황에서 경기장에 입장할 선수는 없다는 것이다. 더구나 전력과 같이 투자규모가 막대하고 투자 회임기간이 긴 산업의 경우 기업환경의 안정성과 예측가능성은 민간투자의 필수조건이라 하겠다. 발전회사의 매각에 있어서도 미래 전력시장에 대한 청사진이 분명하지 않은 상태에서 매각하는 경우 적정가격을 확보하기가 어려울 것은 분명하다.

에너지산업의 구조개편과 민영화 추진을 위한 장기계획의 내용과 추진일정을 명시하고 중대한 여건 변화가 있는 경우에 한하여 법개정으로 내용을 변경하도록 하는 입법장

치가 필요하다고 하겠다. 국회주도로 구조개편의 범위와 중장기일정에 대한 합의를 재확인하여 「전기사업법」 등 관련법률에 추진일정을 명시하는 규정을 포함해야 할 것이다. 이러한 법적 장치에 근거하여 정부는 구조개편의 중장기 내용과 세부 추진일정에 대한 상세한 정책백서를 발간하여 국내외 투자자의 신뢰성을 제고하는 노력을 다해야 한다. 이 백서는 구조개편에 따른 경제적 이익을 활용하여 근로자 등 비용감수집단에 대한 보상원리(compensation principle) 적용방안을 제시하는 노력이 필요할 것이다.

(3) 전력·가스 구조개편 정책간 시너지 효과의 확보

전력과 가스는 수평적 관계와 수직적 관계를 동시에 가지는 에너지이다. 가스는 그 자체가 전력의 대체재이면서 동시에 전력생산의 효율적인 청정연료로서 중요한 투입재인 것이다. 더구나 미국과 영국 등 다수 국가에서 가스회사는 발전시장의 잠재적 진입자이며 구조개편 이후 건설된 신규 발전설비의 대다수가 가스를 원료로 하고 있다. 따라서 가스시장에서 시장기능 작동에 의한 효율성 향상은 전력산업에 있어 발전 부문의 신규진입과 경쟁에 매우 중요하다고 할 것이다.

한편 구조개편을 실행한 선진국에서 에너지시장 통합현상이 현저하게 나타나고 있다. 영국의 경우 가스사업과 전기사업간의 사업다각화가 현저하게 증가하고 있다.³²⁾ 1990년 에너지시장에서는 가스와 전력을 겸영하는 기업이 거의 없었으나 2002년 현재 가스 전업 기업 28%, 전기전업 기업 37%, 양자 겸영 기업 35%로 크게 다각화되었다. 각국 정부는 이러한 수렴합병(convergence merger)을 불허하기도 하고 기존사업의 상당부분 매각을 전제로 허용하기도 한다. 아직은 각국 정책당국이 가스와 전력을 별도의 시장으로 판단하고 있지만 양 시장의 통합은 더욱 진전될 것으로 전망되고 있다.

전력과 가스 산업의 상호관계와 구조개편 시행국가의 시장통합 현상을 고려하면 업스트림 산업인 가스산업의 구조개편이 앞서 이루어지거나 최소한 긴밀한 상호 연계하에 같은 속도로 추진되는 것이 바람직할 것이다. 실제로 가스산업 구조개편이 미국에서는 약 20년,³³⁾ 영국에서는 약 5년³⁴⁾으로 각각 전력산업 구조개편을 앞섰던 것이다. 이

32) 에너지경제신문, 「발전회사 민영화와 전력산업구조개편 추진을 위한 특별기획: 英, 자유 폴로 전환후 사업·소비자 만족 향상」, 2003.4.22.

33) Jess(1997), "Restructuring Energy Industries: Lessons from Natural Gas," *Natural Gas Monthly*, pp.vii-x.

러한 시차는 이들 국가에서 다수의 민간 가스생산기업이 활동한 점에도 기인하지만 전력의 저장 불가능성, 매우 작은 수요탄력성, 실시간 수급균형 필요 등 특징으로 전력산업의 구조개편이 다른 네트워크 산업에 비해 매우 어려운 정책과제이기 때문인 것으로 보인다.³⁵⁾ 한편 여름과 겨울의 수급 패턴이 정반대인 전력과 가스의 구조개편이 동시에 병행 추진되는 경우 적정에너지원 구성mix 달성, 원가절감 등의 시너지효과가 기대된다. 따라서 전력산업에 비하여 미흡하게 진척되고 있는 가스산업 구조개편의 추진을 가속화할 필요가 있다.

2. 경쟁체제 도입을 위한 과제

(1) 네트워크 설비에 대한 무차별 접속

송전 부문은 자연독점성이 있으며 전력 도매시장 경쟁의 필수 요소라는 기간설비 essential facilities로서의 성격을 가진다. 따라서 전력 도매기능을 하는 발전회사와 전력 소매기능을 하는 판매회사가 대등하게 경쟁하려면 송전망에 대한 동일한 조건의 접속을 제공하여야 한다. 이러한 시장형성의 전제조건을 위한 정부규제는 행태적 접근과 구조적 접근으로 대별된다.³⁶⁾ 전자에 의할 때 정부는 송전회사가 가격, 상호접속의 물리적 조건 등 송전망 접속의 제반 요소에 있어 차별할 수 없도록 의무를 부과하고 이행 여부를 규제해야 한다. 후자의 접근은 보다 분명한 조치로서 송전 부문과 발전 부문의 분할을 강제함으로써 다른 발전회사를 차별할 경제적 인센티브를 제거하는 것이다. 일반적으로 무차별접속equal access 제공이라는 행태적 의무를 부과하되 발전 부문을 소유하지 않는 송전회사에 대하여는 이러한 의무 이행 여부에 대한 규제대상에서 제외한다. 이는 송전회사가 발전 부문을 분할하여 독립적 송전회사로 전환하도록 하는 규제유인을 제공하는 방안이다. 이러한 논리는 배전 부문이나 LNG산업에 대하여도 유사한 맥락으로 적용할 수 있을 것이다.

34) OECD(2002), *Regulatory Reform in Gas and Electricity and the Professions*, pp.6-8.

35) Borenstein & Bushnell(2000), "Electricity Restructuring: Regulation or Deregulation?," *Working Paper of the Program on Workable Energy Regulation*, p.2.

36) Lenard(2002), "FERC's New Regulatory Agenda," *Regulation*, pp.36-39.

한국의 전력산업과 가스산업은 한전과 가스공사라는 공기업이 전국적 범위에서 수직 통합하고 있었으므로 구조적 접근을 채택하여 송전이나 설비 부문을 분할하여 발전회사나 도입·도매회사를 민영화하기로 한 것이다. 다만 한전이 한수원을 자회사로 존속시키거나 가스공사가 도입·도매 부문의 자회사를 유지하는 경우 송전망·배관설비에 대한 무차별접속 제공의무의 이행 여부를 엄격하게 규제하여야 할 것이다.

수직분할의 반대론자들은 행태적 접근을 지지하면서 미국 PJM시장의 경우 수직통합 기업들이 운영되는 사례를 들기도 한다. 그러나 이 시장의 경우 발전과 배전, 판매 부문을 통합한 7개의 수직통합 기업들이 치열한 경쟁을 통하여 효율적인 전력시장을 형성하고 있다. 따라서 구조적 접근에 의하여 일단 경쟁체제를 구축하고 수직적 범위의 경제 성격을 갖는 에너지 생산·공급의 가치사슬value chain에서 수직통합을 통한 시너지효과 창출 노력은 허용하는 것이 바람직하다. 다만 이 경우 수직통합 송전회사나 LNG설비운영회사에 대하여는 동일접속의무를 부과하여 이행 여부를 규제해야 함은 물론이다. 한편 전방이나 후방의 한 시장에서의 시장지배력을 다른 시장으로 확대할 가능성이 있는 기업결합에 대하여는 규제가 있어야 할 것이다. 예를 들어 영국의 경우 수년 전 PowerGen이 배전회사인 East Midlands Electricity를 인수하려 시도한 사례에 있어 영국의 규제기관은 발전시장에서 보유한 시장지배력에 의하여 배전시장의 경쟁을 제한할 우려가 있다는 이유로 일단 승인을 유보한 후 일부 발전회사 매각을 조건으로 승인한 사례가 있다.³⁷⁾

(2) 시장기능에 의한 최적 발전원 구성 유도

구조개편으로 기대되는 가장 중요한 효과 중의 하나가 시장에서의 경제성 고려에 의하여 최적 발전원을 구성하게 하는 효과이다. 공기업독점체제하의 발전원 구성은 정부나 공기업 관료제의 재량에 의하여 용이하게 수급차질을 방지하면서 조직이나 영향력을 확대할 수 있는 방향으로 추진되는 것이 일반적이다. 그러나 구조개편을 완료한 선

37) 이에 따라 PowerGen은 4GW의 석탄화력발전소인 Ferrybridge C and Fiddler's Ferry를 Edison에 매각하였다. UK Ministry of Trade and Industry, 「Stephen Byers(Secretary of State for Trade and Industry) Approves Edison as Purchaser of Powergen」, P/99/558-28, June 1999, <http://www.entech.co.uk/onlineweb/Reference/elec19.htm>

진국의 경우 최적 발전원 구성은 대체로 시장기능에 의하여 결정된다.³⁸⁾

첫째, 에너지원간의 교차보조를 점진적으로 해소해 나가야 할 것이다. 특히 전력산업으로 하여금 무연탄산업, 수자원, 대체에너지, 원자력 연구개발을 지원하거나 LNG의 완충소비자swing consumer역할을 통하여 가스산업을 지원하고 있는 상황이 조속히 개선되어야 할 것이다. 가장 심각한 것은 발전용 LNG가격이 높아서 가스발전소와 열병합 발전소의 경제성을 악화시키고 있다는 점이다. LNG의 경우 발전용은 완충소비의 성격에 부합하는 저가격이 보장되지 못해 비중증대 가능성이 과소평가 된다는 것이다.³⁹⁾ 또한 환경영향 비용을 감안한 가스발전의 경제성에 대한 재검토가 필요하다. 미국이나 영국의 경우 구조개편 이후 신규 발전설비의 90% 이상이 가스를 연료로 하고 있다는 사실과 발전용 연료 중 가스소비가 가장 높은 증가를 보일 것이라고 예측하는 IEA의 장기 전망은⁴⁰⁾ 시사하는 바가 크다.

둘째, 전력수급계획에서 원자력 및 유연탄 등 대용량 발전설비의 선점효과preemption effect를 최소화하여야 할 것이다. 원자력발전소 등은 입지 및 건설기간이 10년 이상 걸리므로 전력수급계획을 통하여 미리 건설계획을 확정하고 가스발전소는 단기간에 건설이 가능하다 하여 항상 잔여수요를 채우는 역할을 하고 있는 것이 현실이다. 이는 결과적으로 원자력발전의 경제성이 사후적으로 악화되더라도 다른 발전설비 건설로 대체하는 것이 어려움을 의미한다. 이 같은 리스크가 적절히 조정되어야만 전력산업 구조개편에 연료경쟁fuel competition 및 최적 연료구성fuel mix를 통한 효율성 향상이 가능할 것이다.

셋째, 가스소비에 대한 특별소비세부과를 폐지하는 방안이 검토되어야 한다. 특별소비세는 사치성소비재에 대한 과세를 통하여 소비억제와 소득재분배를 지향하는 세목이

38) 에너지경제신문, 「특집 영국에너지산업 현황: 한국 전력생산·관리 컨설팅에 관심 크다」, 2003.5.23.

39) 도시가스용의 계절간 수요격차(TDR)는 4.5:1이나 발전용 소비분을 포함하는 경우 이 비율은 3:1로 완화된다. 종전의 발전용 LNG소비가 완충소비의 성격을 가진 것은 사실이지만 현재 중간부하용으로 사용되는 LNG발전소는 고정소비자의 성격을 가진다는 주장이 있다. 즉 하절기 등 성수기에 발전용 LNG가격을 인상해도 타연료로 발전원을 전환할 설비가 거의 없다는 점에 근거를 두고 있다. 그러나 발전용 LNG의 완충소비적 성격은 단기적 관점에서가 아니라 중장기적으로 난방용과 발전용 LNG소비에 있어 대체효과에 의한 수요의 가격탄력성을 양 부문간에 비교하여 판단해야 할 것이다. 발전 부문의 경우 LNG가격이 변하는 경우 발전설비계획에 있어 장기한계비용 변화에 의한 최적 발전원 구성에 중요한 영향을 미칠 수 있을 것이다.

40) 『International Energy Outlook 2003』, EIA/DOE., OECD(2003), *Competition Issues in the Electricity Sector*, p.407에서 재인용.

지만 난방·취사용 등 가스소비의 보편화 추세를 감안하면 과세의 타당성이 상실되었다고 할 수 있다. 가스발전 비용이 향후 전력도매가격의 중요한 결정요인이 될 것이므로 요금 안정 측면에서 특별소비세 폐지가 적극 검토되어야 한다.

넷째, 발전경쟁의 예외범위를 가급적 축소하여야 한다. 구조개편에도 불구하고 발전원 구성의 절반에 육박하는 원자력과 수력을 공기업체제로 유지하기로 한 결정은 시장경쟁에 의한 효율적 발전경쟁의 가능성을 과도하게 제약할 것이다. 구조개편의 진전에 따라 신규 원전건설을 민간기업에 배당하는 등 발전경쟁의 범위를 확장하는 데 정책노력을 기울여야 할 것이다.

(3) 배전 부문의 분할

배전 부문의 분할과 민영화를 유예하면서 재검토하기로 한 신정부의 결정은 구조개편의 본질적 내용에 수정을 가하는 것이다. 더구나 여건 미비를 이유로 2003년 4월부터 1년간으로 예정되었던 한전 사업부제 운영에 의한 도매경쟁 모의운영마저 연기한 것은 구조개편을 계획대로 추진할 의사가 없는 것으로 비쳐질까 우려된다. 산자부나 한전의 표명대로 계량기 교체 등 기술적 준비미흡에 기인한 것이라면 막대한 손실을 가져온 계획차질의 원인에 대한 평가 분석이 이루어져야 할 것이다.

시장경쟁의 효과를 충분히 거두기 위해서는 배전·판매분할과 양방향 입찰 전력시장의 운영이 필수적 요건이다. 산업효율성 제고를 위한 경쟁압력은 수평적 경쟁압력뿐 아니라 생산과 유통 상호간에 수직적 경쟁압력이 중요하기 때문이다. 발전 부문이 오래전부터 민간 기업에 의해 운영되어 온 미국과 북구의 경우 배전·판매 부문의 경쟁도입을 주목적으로 구조개편을 추진하였다.

배전분할의 필요성과 관련하여 최근 영국이 도입한 신전력거래제도(NETA: New Electricity Trading Arrangement) 사례를 참고할 필요가 있다. 영국은 구조개편 시행 이후 발전시장 경쟁심화로 가장 우수한 발전설비의 효율성이 1998년 35%에서 1999년 48%로 상승하는 등의 결과로 발전단가가 50%나 하락하였음에도 불구하고 도매가격 하락이 미흡한 문제가 있어 1999년 NETA제도를 도입하여 2001년부터 시행하고 있다. 모든 전력이 풀을 통하여 거래되도록 의무화한 제도(mandatory pool)를 혁신하여 전력을 다른 상품처럼 자유롭게 거래하도록 하되 2% 수준의 수급불일치분의 전력을 국영 송전회사

가 사고 피는 수급균형 시스템balancing system을 운영하는 제도이다. 이 제도하에서는 전력이 양자간 사전 계약에 의하여 거래되며 선물시장에서도 거래된다.

NETA의 도입에 의하여 영국은 명실공히 수요와 공급에 의하여 가격이 결정되는 경쟁시장을 구축하였다고 할 수 있다. 이에 따라 1998년 대비 산업용 요금은 20~25% 수준 인하되었으며 2002년에는 8%의 추가하락이 예상되고 있다. 한편 개인소비자에 대한 요금은 같은 기간중 8% 인하하였으며, 지역외 판매회사로 공급선을 전환한 개인 소비자에 대한 요금은 22% 인하되었다.⁴¹⁾ 영국의 사례는 전력 등 에너지 거래에 있어 수요와 공급이 만나는 수직적인 경쟁압력이 구조개편과 민영화에 의한 경쟁효과를 충분히 달성하는 데 반드시 필요한 요소라는 것을 보여주고 있다. 다시 말해, 가치사슬의 상류 부문인 발전 부문의 경쟁체제 도입에 의한 효율성 제고와 비용절감이 소비자에 대한 가격하락과 서비스 혁신에 충분히 반영되기 위해서는 가치사슬의 중·하류 부문인 도매와 소매 부문에서도 경쟁을 극대화시켜야 한다는 것이다. 배전·판매 부문의 경쟁이 있어야 소비자에 대한 저가·양질의 전력상품 공급기반이 조성될 수 있다. 구조개편에서 배전 부문을 제외하는 경우 양방향 전력시장이 작동되지 못하고 수요독점적인 비효율이 지속된다는 점에서 원자력 제외와 함께 구조개편에 대한 가장 심각한 후퇴가 될 것이다. 물론 배전분할이 실행되지 않더라도 발전회사나 판매회사로부터 직접 전력을 구매할 수 있는 소비자의 범위를 대규모 수용가로부터 일반소비자에게까지 단계적으로 자유화하면 수요독점적 폐해가 어느 정도 완화될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 경우 경쟁도입의 속도가 둔화되어 전력시장에 경쟁구조가 정착되는 데 상당한 기간이 더 소요될 것이다. 더구나 신정부는 지역균형 발전을 위하여 모든 정책수단을 동원하고 있는 상황이다. 국민기업인 한전의 배전 부문을 분할하여 배전회사 본사를 각 해당지역에 설치하는 경우 상징적 효과가 클 뿐만 아니라 실질적으로도 각 지역 전력소비에 의한 부가가치 일부분을 지역에 환원하여 지역균형 발전에 긍정적 기여를 할 것으로 전망된다.

배전 부문의 분할은 최소효율규모minimum efficient scale를 확보하면서도 적정경쟁이 유도되도록 이루어져야 한다. 효율규모는 수용가수가 핵심적 요인인데 최근 소비자정보

41) OECD(2003), Competition Issues in the Electricity Sector, pp.441-454. NETA운영 첫 해의 경험은 영국의 규제기관인 OFGEM웹사이트에 게시되어 있다. http://www.ofgem.gov.uk/temp/ofgem/cache/cmsattach/1984_48_neta_year_review.pdf

활용, 운영의 분권화와 아웃소싱, 소비자 기호의 다양화 등 추세에 따라 점차 줄어들고 있어서 미국의 경우 적정규모가 25~30만 정도로 평가되고 있다.⁴²⁾ 우리의 경우 한전 15개 지사를 2개 정도씩 묶는다면 50만 수용가 이상 규모로 분할될 수 있을 것이다. 또한 적정경쟁을 위하여는 우선 분할초기 설립회사간에 규모나 수익성 등 사업조건의 형평성이 중요하다. 또한 시장형성 초기의 분할 기업은 신규진입 기업에 비해 브랜드 형성 등에 있어 수년을 앞설 것이므로 비교경쟁, yardstick competition이 가능하려면 효율 규모를 확보하는 범위 내에서 가급적 많은 수의 배전회사가 필요할 것이다. 한편 배전 부문 분할의 실행과 규제가 용이하려면 종업원과 노조, 지역소비자, 지방자치단체, 협력기업들의 의견을 수렴하여 반발을 최소화하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 무엇보다 한전의 기존의 지사·지점 등 배전조직 체계를 최대한 활용한다면 전환기의 규제 비용을 최소화할 수 있을 것이다.

(4) 가스도입과 설비 부문의 분할

세계 LNG시장이 구매자주도의 시장으로 전환되고 있는 여건 변화를 고려할 때 경쟁 압력의 도입이 지연되는 경우 상당한 외화절감의 효과를 거둘 수 있는 절호의 기회를 상실하게 될 것이 우려된다. 무엇보다 경쟁구조 전환을 선행조건으로 하지 않는 가스공사 민영화나 민영화정책의 포기는 국제경쟁력과 대외 신인도에 부정적 효과를 가져올 것이다.

선진국의 사례를 보면 중복투자의 가능성이 높은 설비 부문의 경우 민영화를 시행하고 민간기업의 사적독점을 인정하되 에너지위원회 같은 독립 규제기관이 규제·감독하도록 하고 있다. 한편 상대적으로 중복투자 위험이 적고 경쟁효과가 큰 도입·도매 부문은 다수로 분할된 민간기업으로 구성하여 진입장벽을 없애는 것이 일반적이다. 다만 공익성이 높고 자연독점 성격이 있다고 인정되는 설비 부문의 민영화에 대한 저항감이 크다면 설비 부문의 공기업 유지를 인정하되 공기업관리체계를 전면 재검토하여 내·외부 통제 강화를 통한 효율성 제고를 도모하여야 할 것이다. 다만 경쟁체제의 최소요건인 설비공동이용제의 도입과 공정한 설비이용요금 산정을 위하여 가스공사의 설비

42) Rick Bush, "Economy-of-Scale Revisited," *Transmission & Distribution World*, July 2000, 조성봉·김진우(2000), 전제서, p.112에서 재인용.

부문과 도입·도매 부문간 회사분할은 반드시 필요하다.

한편 가스의 도입·도매 부문은 기존 장기계약을 중심으로 분할하는 것을 원칙으로 하되 유효경쟁이 가능하도록 회사간에 연간 도입물량과 도입조건조합의 격차를 최소화 하는 것이 1차적인 요건이다. 정치적 논리에 밀려 도매 부문의 분할이 어렵다면 최소한 신규 도입물량을 새로운 민간기업에 배당하는 신규진입 방식이라도 채택되어야 할 것이다. 그러나 이 경우 유효경쟁이 이루어지려면 통신의 예와 같이 독점적인 기존사업자와 신규진입자를 차별적으로 우대하는 비대칭규제(asymmetric regulation)를 강력하게 시행해야 한다. 그러나 기존사업자의 우월적 지위의 정도에 따라 규제내용을 결정해야 하므로 정부의 자의적인 재량에 의존할 수밖에 없어 여러 가지 부작용이 예상된다.⁴³⁾

결론적으로 세계 LNG시장 여건의 호전을 활용하여 연간 45억불에 이르는 가스 수입 조건 개선과 국내 가스산업의 효율성 제고를 위한 가스산업의 경쟁구조 정착은 시급한 과제이다. 우선 기존 장기도입계약 중의 하나가 만료되는 2007년에 대규모 신규계약 수요가 발생하게 된다. 따라서 물량 구분, 계량시스템구축, 인력교육 등 설비공동이용제 준비(1~2년), 회사분할 절차(120일), 장기계약 체결(도입 개시 전 3~5년) 등 필요한 준비 기간을 고려하면 가스산업 구조개편 법률과 시행령은 늦어도 2004년 상반기에는 입법을 완료하여야 할 것이다.

3. 민영화 완결을 위한 과제

(1) 발전회사 민영화의 시기 조정과 여건 개선

작년 말까지로 예정되었던 남동발전회사 매각이 지연되고 있다. 이러한 차질의 가장 근본적인 원인은 구조개편 추진에 대한 정부의 정책의지가 국내외 투자자들로부터 신뢰를 얻지 못하고 있다는 데에 있다. 앞에서 언급된 대로 추진계획에 대한 신뢰성 제고를 위한 법제도적 장치를 마련하는 것이 시급할 것이다.

민영화에 필요한 법제도적 여건이 조성되는 경우 발전시장의 조기 조성 및 정착을 위하여 5개 발전회사의 민영화 시차를 단축하여 신속하게 발전회사 민영화를 완료하는 방

43) 조성봉, 「가스산업구조개편, 유효경쟁이 키워드」, 에너지경제신문, 2003.7.28.

안을 신중하게 검토할 필요가 있다. 이러한 방안은 조기에 경쟁구조를 정착시키는 효과 외에도 투자자의 예측가능성을 제고하여 매각 발전회사의 적정 가격을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 한편 발전회사의 원활한 매각을 위하여는 조속히 송·배전망 접속비용 산정기준 등 시장운영 규칙 등을 제정하고 근거법에도 반영하여 민간 투자결정에 수반되는 불확실성을 완화해 주어야 할 것이다. 나아가 구조개편 이후 경쟁시장에서 핵심적인 역할을 할 상업용발전소 merchant plant의 수익성을 개선하는 데 정책노력을 경주해야 할 것이다.

(2) 에너지산업의 기업지배구조 개선

에너지산업의 구조개편과 민영화 성공하기 위하여는 정부가 주도해 온 에너지 네트워크 산업에서 정부의 역할을 축소하는 것이 핵심적 과제이다. 특히 민간과 경합하고 있는 부문에 정부나 공기업이 참여하는 경우 공정한 경쟁여건이 형성되기 어렵고 규제의 폐해가 나타날 가능성이 크다. 일례로 민간의 도시가스 개별난방과 경합하고 있는 지역난방사업을 조속히 민영화해야 할 것이다.

민영화 추진 이전에도 우선 정부와 에너지회사간의 관계를 상업적 관계로 전환하여 기존의 민자발전회사나 단계적으로 매각되는 발전회사의 경쟁여건을 조성할 필요가 있다. 이를 위하여 2002년 이후 시행하고 있는 한전, 가스공사 등 에너지 공기업의 정부·민간 동일배당을 지속 시행하는 한편 이들 공기업의 외부 차입에 대한 신규 지급보증도 중단하여 민간기업과의 비용차별 요인을 제거하여야 할 것이다. 또한 경쟁체질의 육성을 위하여 공기업 이사회운영의 자율성을 보장하여 상업적 고려에 의한 예산·투자 결정의 경험을 축적하도록 유도해야 할 것이다. 한편 공기업 상태에서 선제적으로 수익성 위주 경영 강화를 위한 지배구조 개선을 지속 추진하는 것이 필요하다. 이를 위하여 한전의 경우 50%에 육박하는 일반주주의 대표를 이사회 구성에 포함시키고 경영투명성을 획기적으로 제고해 나가야 할 것이다.

(3) 요금체계의 합리적 개선

구조개편과 민영화의 핵심적 요소 중의 하나가 시장기능에 의한 에너지 가격의 결정이다. 그러나 구조개편 과정에서 민영화 이전에 과도기적으로 비용반영 요금 cost reflective

pricing을 지향하여 요금제도를 합리화하는 것이 필요하다. 이러한 시장여건의 개선으로 객관적인 수익성 기반이 확보되어야 적정가격에 의한 발전, 배전·판매회사 등 분할회사의 매각이 가능할 것이다.

이를 위해 비용과 무관한 용도별 가격격차를 축소함을 원칙으로 하되 정책목적상 차등요금 지원이 불가피하다면 보조금 등 재정정책수단으로 전환할 필요가 있다. 아울러 에너지 이용에 있어 계절별·시간대별 요금격차를 경제적 기준에 의하여 확대하여야 할 것이다. 또한 송·배전망이나 가스배관망 접속요금 체계에 있어서는 망 지체congestion 문제를 완화하는 방향으로 지속 개선되어야 할 것이다. 전기요금의 경우 산자부는 단계적으로 산업용 요금은 인상하고 일반·주택용은 소폭 인하하며 농사용은 당분간 현재 수준을 유지하되 농업정책 차원의 지원으로 대체하는 방안을 강구하기로 하였다. 이에 따라 우선 1단계로 2003년 1월부터 산업용 요금은 2.5% 인상하고 주택·일반용은 2.2%, 2.0% 각각 인하하였다.⁴⁴⁾

(4) 경쟁촉진을 위한 시장관리 체계의 정립

에너지산업 구조개편과 민영화가 산업효율성에 미치는 긍정적 효과가 막대함에도 불구하고 신규진입이 활발하게 이루어지지 못하는 경우 시장지배력market power이 지속될 가능성이 크다. 시장지배력의 행사는 단기적으로 생산과 소비 결정을 왜곡하고 장기적으로 생산·대량소비의 입지와 기술 선택 등 투자결정을 교란하여 산업전반의 효율성을 저해한다. 전력시장은 다른 시장에 비해 시장지배력에 의해 경쟁이 제한될 소지가 더 크다. 전력이 저장되지 않으므로 시간적으로 시장이 세분화되고 송전망의 체증congestion이 발생하면 지리적으로 세분화된다. 특히 피크 시간대에는 발전회사들이 용량제한capacity constraints에 직면하여 공급이 비탄력적으로 되며, 소비의 대체성이 적고 시간대별 차등요금이 미비하여 수요도 비탄력적이다. 전력산업의 사례를 분석해 보면 OECD 국가의 경우 다수의 발전회사들이 상당한 기간에 걸쳐 시장지배력을 향유했으며 몇몇 발전회사의 경우 유효한 독점력을 행사했던 것으로 나타났다.⁴⁵⁾ 전력 공급난을 겪은 미국 캘리포니아의 경우 2000년 여름 전력 도매거래금액의 60% 정도가 시장지배력

44) 산업자원부(2002), 「전기요금 조정」, 보도자료.

45) OECD(2003), *Competition Issues in the Electricity Sector*, pp.31-83.

의 통제 아래 놓여 있게 되어 소비자가 약 45억불을 추가 부담한 것으로 추정되었다. 이에 1998년 여름과 2000년 여름 사이 발전비용의 상승이 더하여져 캘리포니아 발전회사의 매출액은 1998년 17억불에서 2000년 90억불로 급증하였다.⁴⁶⁾

시장의 지리적 범위 확장, 구조개편과 기업결합 제한 등을 포함하는 구조정책, 그리고 가격 통제, 수요탄력성 강화 등의 정책을 시행할 필요가 있다. 먼저 전력시장의 지리적 범위 확장은 한국과 같이 지리적으로 협소한 나라에서는 큰 문제는 아닐 것이나, 구조개편 이후 다양한 발전설비를 연계하기 위해서도 송배전망 확충투자가 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 또한 구조정책은 시장지배력의 현저한 증가를 가져올 기업결합이나 발전설비 매입을 억제해야 할 것이며 특히 동일한 연료를 사용하는 발전설비가 한 기업에 집중되지 않도록 주의를 기울여야 할 것이다. 전력 수요 탄력성을 배가하는 것은 전력공급기업의 수를 2배로 하는 것과 같은 경쟁효과가 있으므로 개별 구매자의 입찰참가 등 전력시장에서의 수요자 참여를 강화하고 계량기의 활용을 확대해야 할 것이다. 시장지배력에 대한 마지막 통제수단은 역시 가격·물량규제이다. 시점간 수요·공급조건의 차이가 과도하게 나타나는 경우 피크시기에 입찰가격 상한제bid-price cap나 입찰가격 변동제한 등 필요 최소한의 가격규제를 시행하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

(5) 구조개편 추진체계 정비 및 에너지위원회 설치

에너지산업의 구조개편이 바로 탈규제를 의미하는 것은 아니며 특히 우려되는 시장 지배력의 행사를 억제하기 위한 규제적 감독이 지속될 필요가 크다.⁴⁷⁾ 특히 미흡한 경쟁체제하에서의 수직분할은 연쇄독점sequential monopoly에 의해 중첩되는 독점이윤 극대화double marginalization로 비효율을 심화시킬 우려가 있다. 따라서 규제기관의 경쟁촉진 기능이 중요한 제도적 과제이다. 또한 구조개편을 효과적으로 추진하고 전환기를 적절히 관리할 추진체계 정비가 필요하다. 에너지시장의 운영과 경쟁성 유지를 위한 규제전문 기관으로 기존의 전기위원회를 확대 개편하여 에너지위원회를 신설하여야 한다. 이 위원회는 에너지정책 담당조직과는 별도의 독립규제위원회가 되어야 할 것이다. 아울러 구조개편의 집행업무는 에너지정책 담당조직에서 수행하도록 전기위원회나 에너지위원

46) OECD(2003), *Competition Issues in the Electricity Sector*, pp.31-33.

47) Borenstein & Bushnell(2000), op. cit., pp.11-17.

회로부터 분리하여야 할 것이다.

에너지시장 운영과 규제정책의 투명성과 신뢰성을 확보할 수 있도록 에너지위원회, 전력거래소, 가스거래소의 독립성을 강화할 필요가 있다. 특히 에너지위원회는 자체 전문성 확보와 정보체계 구축을 통하여 피규제 기업, 즉 한전이나 가스공사로부터의 영향력에서 벗어나야 할 것이다. 나아가 장기적으로는 산자부 등 일반 정부부처로부터의 독립, 기타 일상적인 정치적 간섭으로부터의 독립 등 조직과 운영의 독립성이 확보되어야 할 것이다.

한편 구조개편이 시행되는 경우 에너지시장이 고도화, 다양화될 것이므로 에너지정책 담당 공무원들의 전문성 강화가 시급할 것이다. 따라서 전력·가스 등 에너지산업에 대한 전문성을 가지고 에너지정책 수립에 특화된 전문관료를 육성할 필요가 있다. 또한 에너지위원회 등 에너지 관련조직에 민간전문가가 계약직으로 참여하여 일반 공무원의 전문성 공백을 보완함으로써 조직의 유연성을 확보하는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

V. 요약 및 결론

한국 정치경제의 제도적 여건과 관료주의적인 비효율을 고려할 때 공기업 부문에 대한 경쟁도입과 민영화는 독점공기업의 폐해를 해소하고 소비자부담을 최소화하는 최선의 구조개편 방안이다. 특히 산업 전반의 투입재를 생산하는 에너지 부문에 대한 시장 경쟁의 도입은 한국경제의 지속성장에 필수적인 관건이 될 것이다. 한전으로부터 분할된 발전 자회사의 경영실적 개선과 경영혁신 노력이 이미 경쟁효과에 대한 실증적 사례를 제시하고 있다. 또한 가스공사의 기존 도입조건에 비해 현저히 유리해진 조건에 의한 포스코, SK전력의 자가소비용 LNG도입 사례는 물론 국제 가스시장의 여건변화에 힘입은 것이지만 민간기업의 창의적 노력에 의한 가스도입 비용의 절감가능성을 예견하게 하고 있다.

장기간 전문가의 검증과 이익집단의 의견조율을 거쳐 사회적 합의를 이룬 에너지산업의 구조개편이 지연되고 있는 가장 큰 이유는 현 체제에서 경제적 지대를 향유하고

있는 기득권층이 변화에 따른 지대상실을 우려하여 국민경제의 생산성향상과 복지증진을 가능하게 할 수 있는 구조개혁에 반대하기 때문이다. 장기 개혁과제로 시행되고 있는 구조개혁의 지연이 한국경제의 대외 신인도와 정부 정책의 신뢰성, 투명성에 손상을 입히지 않을까 우려된다. 전반적인 외국인투자 유치에도 부정적 효과가 예상되며 동북아 중심경제를 지향하는 신정부의 정책목표 달성에도 적지 않은 지장을 초래할 것이 분명하다. 구조개혁에 반대하거나 신중론을 개진하는 입장에서 제기한 에너지 수급불안과 공익기능 약화, 요금인상과 경제력집중, 고용불안 등 여러 문제점들을 분석한 결과 구조개혁과 무관하거나, 인식부족에 기인하거나, 또는 구조개혁이 제대로 추진되는 경우 해결이 가능한 사안들이 밝혀졌다.

에너지산업의 구조개혁 정책은 경제논리만으로는 성공적 추진이 어려우며 강력한 정치적 리더십이 필요한 사안이다. 우선 정당과 국회가 적극적인 이익결집과 정책형성 기능을 수행하여야 한다. 무엇보다 발생가능한 부작용을 최소화할 수 있는 보완방안 강구를 전제로 구조개혁을 차질 없이 수행할 수 있는 추진 일정과 체계를 명시하는 입법적 장치를 마련하고, 정부의 정책집행을 지원하고 감독할 수 있는 국회 특별위원회를 설치하여야 한다.⁴⁸⁾ 이러한 정치적 지원하에서 정부는 구조개혁의 가속화와 국내외 투자자들의 신뢰성 확보를 위한 정책백서의 발간과 하위규정의 정비 등 특단의 조치를 강구하여야 한다. 그리하여 조속한 시일 안에 전력산업은 발전회사 민영화와 배전 부문 분할을, 가스산업은 구조개혁 관련법 처리와 도입·도매 부문의 경쟁구조 도입을 조속히 추진해야 할 것이다. 에너지 네트워크 산업의 구조개혁이 산업경쟁력과 국민복지에 중요한 영향을 미칠 백년대계의 국책과제인 점을 고려하여 정치권과 정부의 책임 있는 자세와 적극적인 정책노력이 요청된다.

48) 최근 노사정위원회가 2004년 5월까지 전력산업 구조개혁에 대한 사회적 합의를 도출하기로 한 것은 주목할 만하나 2000년 12월에 이미 국회의 논의를 거쳐 국민적 동의를 얻어낸 사안을 이제 와서 다시 재확인하는 절차 때문에 국민이 부담하게 될 초과 비용의 발생이 우려된다.

참고문헌

- 산업연구원, 『전력경쟁체제하의 발전회사 경영성과 분석체계 연구』, 2003.1.
- 산업자원부, 『가스산업 구조개편 추진현황』, 내부보고자료, 2003.6.23.
- _____, 『현안 및 정책과제』, 대통령업무보고, 2003.3.25.
- _____, 전기요금 조정, 보도자료, 2002.12.23.
- _____, 『제6차 장기천연가스 수급계획』, 2002.11.
- _____, 『제2차 국가에너지기본계획』, 2002.9.
- _____, 『가스산업 현황 및 구조개편 추진상황』, 2002.8.
- _____, 『제1차 전력수급기본계획』, 2002.8.17.
- _____, 『가스산업 구조개편 기본계획』, 1999.11.
- _____, 『전력산업구조개편기본계획』, 1999.1.
- _____, 전기위원회, 『전력산업 구조개편 추진현황 및 계획』, 내부보고자료, 2003.1.22.
- 삼성경제연구소, 「해외공기업의 민영화 사례와 교훈」, 『CEO Information 276호』, 2000.12.20.
- 서정규, 『가스산업 구조개편 방안 및 주요 정책과제』, 에너지경제연구원, 2001.12.
- 아더 앤더슨, 『천연가스 산업 구조개편 방안』, 1999.8.
- 에너지경제신문, 「발전회사 민영화와 전력산업구조개편 추진을 위한 특별기획」, 2003.4.22.
- _____, 「특집: 영국 에너지산업 현황」, 2003.5.23.
- 에너지경제연구원, 『에너지수급전망』, 내부자료, 각년도
- 에너지경제연구원, 「21세기 에너지산업의 전망」, 『CEO Energy Briefs』, 2001.5.15.
- 에너지경제연구원, 『전력산업의 노동생산성 국제비교분석』, 1999.3.
- 조성봉, 「가스산업 구조개편: 유효경쟁이 키워드」, 에너지경제신문, 2003.7.28.
- 조성봉·김진우, 『전력산업의 개혁방향과 주요 정책과제』, 에너지경제연구원, 2000.12.

ABARE(Australian Bureau of Agricultural & Resource Economics), 한국에너지경제연구

원, 『한국의 LNG: 성장의 기회』, 2003.

Borenstein, Severin & James Bushnell(2000), "Electricity Restructuring: Regulation or Deregulation?," *Working Paper of the Program on Workable Energy Regulation*, February 2000, CA: University of California Energy Institute.

Citizen's for Pennsylvania's Future(PennFuture), *Electricity Competition: The Story behind the Headlines: A 50 States' Report*, September 2002, PA: PennFuture.

Faruqui, A. et. al., "Getting out of the Dark, Special Report: The California Crisis," *Regulation*, Fall 2001, Washington DC: Cato Institute, 2001.

International Energy Agency, *IEA Natural Gas Information 2001*, Paris: 2002.

Lenard, Thomas, "FERC's New Regulatory Agenda," *Regulation*, Fall 2002, Washington DC: Cato institute, 2002.

Jess, Margaret, "Restructuring Energy Industries: Lessons from Natural Gas," *Natural Gas Monthly*, May 1997, DC: Energy Information Administration, 1997.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Competition Issues in the Electricity Sector*, Paris: 2003.

OECD, *Regulatory Reform in Korea*, Paris: 2002.

_____, *Regulatory Reform in Gas and Electricity and the Professions*, OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris: 2002.

_____, *Regulatory Reform in Korea: Regulatory Reform in the Electricity Sector*, Paris: 2000.

Russell Pittman, "Regulatory Reform: Lessons for Korea," *Manuscript*, 2003.

UK Ministry of Trade and Industry, "Stephen Byers(Secretary of State for Trade and Industry) Approves Edison as Purchaser of Powergen," P/99/558-28, June 1999.

Restructuring of Energy Network Industries: Current Situation and Policy Tasks Ahead

Jeong-Shik Shin, Sung-ho Choi

Restructuring of energy industries such as electricity and LNG, one of key features of regulatory reforms, will be a cornerstone for Korea's steady economic growth. Apparently delayed restructuring might harm international credit standing of Korean economy, and confidence and transparency of Korean economic policy. Restructuring of energy sectors, even though it significantly influences industrial competitiveness and national welfare, cannot be successfully achieved only on the economic ground. Political parties and National Assembly should reinforce relevant legislation and the government needs to declare more concrete blueprints to strengthen investor confidence. In order to establish competition mechanism, preparation for vertical separation, inter-fuel competition, separation of distribution sector, and introduction of competition to the importation business of LNG are crucial tasks. For successful privatization, efforts should be made on early selling of generation companies, improvement of corporate governance of energy companies, rationalization of tariff system, and establishment of competition promotion system and regulatory institution.

Key Words : Energy industry, Electricity and gas sector, Restructuring, Privatization, Regulatory reform