

규제연구 제15권 제1호 2006년 6월

전력산업의 구조개편은 공익성을 훼손하는가?: 전력의 보편적 공급에 관련된 영국과 미국의 역사적 경험

이 문 지*

한국 정부는 2004년 배전분할 다시 말해서 전력산업 구조개편(전력산업의 민영화와 전력시장의 경쟁 도입)의 추진을 중단하였다. 보편적 서비스 및 교차보조 등 공익성의 실현에 차질을 초래할 우려가 있다는 것이 그 이유이었다. 그러나 전력산업의 구조개편을 선도했던 영국과 미국의 역사적 경험을 반추해 보면 전력산업의 구조개편이 반드시 전기사업의 공익성을 훼손하는 것은 아니며 전력산업의 구조를 개편하더라도 전력의 공익성 확보에 대한 정책적 의지가 확고하면 오히려 전력의 보편적 공급이 실현되는 계기가 마련될 수도 있다는 사실을 알 수 있다.

영미법계 국가에서는 전통적으로 판례법에 의하여 전기사업자를 비롯한 공공서비스사업자는 원하는 사람 누구에게나 보편적으로 그리고 차별 없이 서비스를 제공하여야 한다는 보편적 서비스 제공의무가 인정되었다. 그러나 전력산업을 민영화하고 전력시장에 경쟁을 도입하며 요금규제를 완화하면서 전기사업자의 보편적 전력공급의무를 유지할 필요가 있는지 의문이 제기된 적이 있었다. 가정용 전력 고객 특히 빈곤계층에 대한 보편적 전력공급이 차질을 빚어 전력산업의 공익성이 훼손되지 않을지 우려하는 견해가 있었던 것도 사실이었다. 그러나 실제로는 미국의 경우 각 주정부가 소매전력시장의 경쟁촉진과 보편적 서비스의 공급이라는 두 가지 목표를 함께 추구한다는 것을 명백히 하는 계기가 되었다. 영국의 경우에도 전력산업의 자연독점성이 당연한 것으로 인정되던 노동당 정권 아래에서는 오히려 전력의 보편적 공급이라는 원칙이 유명무실의 상태에 있었지만 보수당정권이 전력산업의 구조를 개편하면서 오히려 전력의 보편적 공급이 적극적으로 추진되었다.

핵심용어: 전력산업의 구조개편, 배전분할, 전력의 보편적 공급, 단전, 영미법

* 배재대학교 법과대학, 대전광역시 서구 연자1길 14번지 (e-mail: moon@pcu.ac.kr)

접수일: 5/10, 게재확정일: 6/14

I. 머리말

전력산업은 대규모 투자를 요하는 자연독점산업으로 인식되어 그동안 대부분의 국가에서 수직 통합된 공기업 또는 독점 민간기업 형태를 유지하여 왔지만 이제 어느 나라나 전력시장의 효율성 향상을 목적으로 기존의 독점적인 체제를 수직, 수평적으로 분리하여 민영화함으로써 경쟁을 도입하는 구조개편을 적극적으로 추진하고 있다. 한국도 1999년 1월 발표된 ‘전력산업 구조개편 기본계획’에 따라 한국전력공사(이하 한전이라 약칭한다)의 발전부문을 분리, 몇 개의 자회사로 독립시켜 발전부문에 경쟁체제가 도입되었다. 그러나 한전의 배전부문을 6개사로 분할매각하는 도매경쟁단계(‘03~‘09년)를 거쳐 판매부분의 지역독점을 해체하고 소매경쟁을 실시하는 소매경쟁단계(‘09년 이후)로 간다는 기본계획의 추진은 현재 중단된 상태이다. 배전분할을 반대하였던 한국노총의 요청으로 이 문제가 의제로 상정되었던 노사정위원회에서 2004년 6월 배전분할의 추진을 중단하되 배전사업 부문에 내부경쟁 및 경영효율성을 구현하기 위해 독립사업부제를 도입하도록 정부에 권고하였기 때문이다.

배전분할의 추진을 중단해야 한다고 노사정위원회가 권고한 이론적 근거를 요약한다면 배전분할에 의거한 경쟁체제의 도입으로부터 기대되는 편익이 불확실한 반면, 해외 사례에서 드러나듯이 이에 따른 사회적 위험 및 비용이 상당히 크게 증대할 위험이 있다는 것이었다. 또한 노사정위원회의 이러한 권고는 정부와 노동계에서 추천한 인사 및 중립적 인사로 구성된 ‘공동연구단’이 1년이 넘는 연구 및 토의 끝에 내린 제안을 노사정위원회가 받아들인 것이었다.¹⁾ 그러나 공동연구단의 제안은 내부적으로 반대의 견해

1) 노사정위원회, 「전력부문 배전분할 관련 논의자료」(2004. 7) p.163, p.174, p.181. 이 자료는 노사정위원회 홈페이지에서 다운로드받을 수 있다.

가 있었기 때문에 다수의견을 최종 결론으로 채택한 것에 불과하였다. 즉 공동연구단은 판단준거 항목으로서 가격문제, 공급안정성, 투자재원 조달, 대외(수출)경쟁력, 전력산업의 효율성, 전력산업의 공익성의 6개 항목을 설정하는 데까지는 합의했으나 각자의 판단이 일치한 항목이 하나도 없었을 만큼 첨예한 의견의 대립이 있었다. 예컨대 배전분할이 전력산업의 공익성에 미칠 영향, 특히 보편적 서비스 및 지역별·업종별 교차보조에 관해서 분할에 찬성하는 측은 배전분할 이후에도 제도적 보완과 사회복지 차원에서 유지 가능하다고 주장했지만 분할에 반대하는 측은 공익적 지원이 해소될 우려가 있다고 보았다. 결국 배려가 불가피한 공익성의 실현에 차질이 발생할 우려가 있다는 최종적인 결론을 도출하였던 것이다.²⁾

배전분할 다시 말해서 전력산업 구조개편(전력산업의 민영화와 전력시장의 경쟁 도입)은 보편적 서비스 및 교차보조, 즉 공익성의 실현에 차질을 초래할 우려가 있다는 공동연구단의 다수의견이 과연 옳은가? 이 글에서는 전력산업의 구조개편을 선도했던 영국과 미국에서 가정용 전력 고객에 대해 전기사업자가 부담하는 보편적 전력공급의무에 관한 법리가 어떻게 발전하였는지, 특히 전력산업의 구조개편이 진전됨에 따라 어떤 변화를 거쳤는지 고찰함으로써 이 물음에 대한 옳은 대답의 단서를 얻고자 한다.

II. 영미법에서 인정되는 전력의 보편적 공급에 관한 법리의 발전³⁾

1. 보편적 전력공급의무의 의미

영미법계 국가에서 일반적으로 공공서비스사업자(Common Carrier)는 원하는 사람 누구

(<http://www.lmg.go.kr/bbs/viewbody.asp?code=bbs31&page=2&id=109&number=109&keyfield=&keyword=>)

2) 노사정위원회, 앞의 자료, p.161, p.162.

3) Jim Rossi, "The Common Law "Duty To Serve" and Protection of Consumers in an Age of Competitive Retail Public Utility Restructuring 51 *Vand. L. Rev.* 1233, 1998; Tony Prosser, "Public Service Law: Privatization's Unexpected Offspring," 63 *LCPR* 63, 2000; Joseph P. Tomain, "The Past and Future of Electricity Regulation," 32 *Envtl. L.* 435, 2002.

에게나 보편적으로 그리고 차별 없이 서비스를 제공하여야 한다는 보편적 서비스 제공 의무가 인정된다. 이러한 의무는 또한 국왕으로부터 독점권을 부여받은 사업자는 당연히 일정한 의무를 부담한다는 영국의 전통적인 판례법(Common Law)에서 그 기원을 찾을 수 있다. 19세기에 나온 영국의 판례를 보면 나룻배나 방앗간 그리고 철도와 같은 공공 서비스사업자에게 이 의무가 인정되었다.⁴⁾ 미국에서는 19세기말에 전화와 전보를 취급하는 통신사업자,⁵⁾ 가스사업자⁶⁾ 및 수도사업자⁷⁾ 역시 이러한 의무를 부담한다고 인정하는 판례가 잇달아 나왔다.

미국의 경우 20세기 이후 공공서비스사업(Public Utilities)을 운영하는 사기업에 적용되는 법규와 판례법을 보면 이 의무는 요청에 따라 서비스를 제공해야 한다는 의무 및 기존에 제공하던 서비스를 중단⁸⁾하지 말고 계속 제공해야 한다는 의무의 두 가지로 발전하였다는 것을 확인할 수 있다.⁹⁾ 전자의 의무는 공공서비스를 새로 제공하기 위해 필요한 시설공사비(Cost of Extending Service)를 고객이 부담할 수 없다고 하더라도 적어도 고객의 가옥과 연결되는 경계지점(Property Line)까지 설비를 시설하고 정상적인 방법(Adequate Pressure or Power)으로 서비스를 제공해야 할 의무를 말한다.¹⁰⁾ 후자의 의무는 서비스 제공을 중단하기 위한 절차를 준수하고 사전에 제공 중단의 예고를 하며 고객이 요금을 완납하지 못하였다더라도 계속해서 서비스를 제공해야 할 의무를 말한다. 요금의 산정과 징수에 관련된 분쟁이 미결 상태에 있는 경우 일반적으로 서비스 제공 중단이 금지된다. 판례법이 인정하는 보편적 서비스 제공의무 특히 기존의 서비스를 계속해서 제공해야 할 의무는 각주의 법규에 의해 강화되는 것이 보통이다. 또한 법원이 계약을 해석하거나 손해 배상청구사건을 심리할 때 전통적인 판례법 원리가 중요한 역할을 하기 마련이다.

4) Allnutt v. Inglis, 104 Eng. Rep. 206 (K.B. 1810); Magistrates of Kircaldy v. Greig, 8 D. 1247 (Scot. 1846).

5) State ex rel. Webster v. Nebraska Tel. Co., 22 N.W. 237, 238-39 (Neb. 1885).

6) Portland Natural Gas & Oil Co. v. State ex rel. Keen, 34 N.E. 818, 818-19 (Ind. 1893).

7) City of Danville v. Danville Water Co., 53 N.E. 118, 122 (Ill. 1899).

8) 서비스의 제공 중단은 예컨대 일정지역 주민 전체에 대해 서비스 제공을 중단하는 것(Abandonment)과 개별 고객에 대해 중단하는 것(Shut-off)을 구별하는 것이 보통이며 전자의 경우에는 규제관청의 허가를 얻어야 한다.

9) For details, see Rossi, supra note 3, pp.1251-1260.

10) 공공서비스사업자는 여인숙이나 음식점과 같은 공중접객업자와 달리 단기적으로 이익이 나지 않더라도 서비스를 제공하여야 한다.

2. 보편적 전력공급의무에 관한 법리의 발전

(1) 1980년대 중반 이전의 상황

길드시대부터 지금까지 공공서비스사업의 규제, 특히 보편적 서비스 제공의무를 부과하는 지배적인 이론적 근거를 경제학에서는 자연독점이론에서 찾았다. 그러나 법학에서는 공공사업자와 주정부 사이에 ‘규제에 관한 협정’(Regulatory Compact)이 존재한다고 간주하였다. 이 협정의 내용은 정부가 지역적 독점을 인정하고 요금규제를 통해 상당한 수준의 이윤을 보장하는 대신에 공공서비스사업자는 일정한 의무를 부담한다는 것이다.

영국의 경우 앞에서 말했듯이 19세기에 이미 오늘날의 보편적 서비스 제공 의무의 법리에 유사한 내용의 판례가 나온 바 있었지만 공공서비스사업이 국유화되면서 이러한 판례의 존재가 망각되었고 공공서비스 이용의 평등권 보장에 관련된 원칙이 확립되지 못하였다. 1940년대의 노동당 정부가 제정한 법규에서 이러한 현상이 절정에 달하였다. 필요에 따라 공공서비스를 제공하고 부당한 차별을 금지하는 조항이 국유화에 관련된 일부의 법규에 포함되었지만 예외적인 경우에 불과했을 뿐만 아니라 추상적인 선언에 머물러 실효성이 없었다. 국유화된 산업은 빈민에 관련된 고객관계가 나쁜 것으로 악명이 높았다. 특히 생활에 필수적인 공공서비스의 공급 중단으로부터 취약한 가정(Vulnerable Families)을 보호하기 위한 조치가 허술하였다.¹¹⁾ 이러한 상황은 1980년대 중반 이후 공공서비스산업을 민영화하고 각 산업별로 새로운 규제관청을 설립하면서 변하기 시작하였다.¹²⁾

미국의 경우도 크게 다르지 않았다. 1934년 연방통신법이 보편적 서비스의 개념을 도입하였으나 추상적이고 선언적인 규정에 불과하였다.

(2) 1980년 중반 이후의 변화

1980년대 중반 이후 통신분야에서 국영산업을 민영화하거나 독점사업체(예컨대 AT&T)를 분할하여 시장을 경쟁체제로 개편하고 경쟁을 촉진하는 정책이 통신서비스의 가격

11) National Econ. Div. Office, *A Study of UK Nationalized Industries*(1976), recited from Prosser, supra note 3, p.65.

12) Prosser, supra note 3, p.65.

을 뚜렷하게 인하하는 놀라운 성과를 거두었다. 이에 따라서 전력, 가스, 상수도, 하수처리, 철도 등 공공서비스사업 전체로 구조개편이 확산되는 것이 현재 세계적인 추세가 되었다.

공공서비스사업의 민영화 또는 구조개편은 보편적 서비스 개념의 중요성에 대한 인식의 제고를 초래하였다. 원래 민영화 또는 자연독점산업의 구조개편은 규제완화를 동반한다. 과거에는 정부가 가격을 결정하는 것이 당연시되었지만 구조개편에 의해 장기적으로는 시장이 가격을 결정하게 된다. 그러나 사기업은 영리를 추구하게 마련이므로 국민 각자의 생활에 필수적인 서비스의 제공을 사기업이 담당하게 된다면 단기적으로는 부유층에 대한 서비스의 제공에 치중하게 되고 이윤이 나지 않는 빈곤계층에 대한 서비스는 등한시하게 될 위험이 예상된다. 즉 이러한 사업의 공공성이 훼손될 위험이 우려되는 것이다.

영국의 경우 1980년대 중반 이후 공공서비스산업을 민영화하면서 각 산업별로 새로운 규제관청을 설립하였다. 경쟁체제가 확립될 때까지 독과점시장을 규제하는 것이 각 규제관청의 임무이었다. 모든 문제의 해결을 되도록 시장기능에 맡기고 법적 규제는 최소화한다는 것이 민영화의 취지이었지만 정치적 절충의 산물로 제정된 각 산업법규에 다양한 의무조항이 포함됨으로써 예기치 못한 사태가 초래되었다. 즉 그중의 하나가 보편적 서비스 의무조항이 산업별 규제법규에 삽입된 것이었다.¹³⁾ 국유화 관련 법규에 포함되어 있던 부당한 차별 금지 조항을 되살리는 한편 소비자 특히 농촌지역 소비자, 연금생활자 및 장애인(Disabled)의 이익을 특별히 고려할 의무를 행정부처와 산업별 규제관청에 부과하였다.¹⁴⁾ 특히 통신산업의 경우 민영화 추진 초기에 공중전화 박스의 수가 특히 농촌지역과 빈민가에서 격감할 것이라는 우려를 해소하기 위한 여러 가지 대책이 강구되었다. 그중의 하나가 통신서비스사업 허가 조건에 공중전화 박스를 폐쇄할 수 있는 경우를 제한하는 조항이 설치된 것이다. 통화 빈도가 낮은 사용자를 위한 요금할인(Special Tariffs for Low Users)은 1989년에 등장하였다. 처음에는 보편적 서비스의 제공으로 전화통신망을 이용하는 사람이 많아지므로 망의 가치를 극대화할 수 있다는 논리가

13) See Telecommunications Act, 1984, § 3(1)(a) (U.K.); Gas Act, 1986, § 4(1)(a) (U.K.); Electricity Act, 1989, § 3(1)(a) (U.K.); Water Industry Act, 1991, § 2(3)(a) (U.K.); Railways Act, 1993, § 4(1)(b) (U.K.).

14) See, e.g., Telecommunications Act, 1984, §§ 3(1)(a), 3(2)(a) (U.K.).

요금할인의 정당화 사유로 제시되었다. 그러나 나중에는 요금지급의 능력이 없는 자에 대한 서비스 제공이라는 측면이 더 직접적으로 부각되었다.¹⁵⁾

미국에서도 도매전력시장에 경쟁이 도입되던 시기에 벌써 보편적 전력공급의무가 잠재적으로 충돌할 위험이 있음이 지적된 바 있었다.¹⁶⁾ 소매전력시장에 경쟁을 도입하면서 이러한 염려가 더욱 구체화되었다. 예컨대 California주의 소매전력선택법안 제정의 계기가 되었던 공익사업규제위원회(CPUC)의 첫 번째 명령은 고객에게 무제한적인 선택을 허용하면 전기사업자가 나머지 고객에게 전력을 안정적으로 공급하는 능력이 심각하게 훼손되고 소비자가 자신에게는 경제적으로 매력적이지만 사회 전체적으로는 자원을 효율적으로 배분한다는 관점에서는 바람직하지 않은 선택을 할 위험이 있음을 시인하였다.¹⁷⁾

소매전력시장의 경쟁촉진과 보편적 서비스 공급의무의 유지가 충돌될 수 있다는 문제를 근본적으로 해결하는 방안은 이 가운데 하나를 포기하는 것이었지만 시장지배력의 남용이 초래될지 모른다는 염려로 인하여 현실세계에서는 오히려 각 주정부가 소매전력시장의 경쟁촉진과 보편적 서비스의 공급이라는 두 가지 목표를 함께 추구한다는 것을 명백히 하는 계기가 되었다. 예컨대 소매전력시장에 경쟁을 도입하는 입법을 하면서 California주에서는 저소득층 고객에 대한 보조금 지급을 계속하는 것이 입법취지라는 선언이 전문에 포함되었으며¹⁸⁾ New Hampshire주에서는 보편적 서비스, 특히 가정용 전력에 대한 최소한의 안전판과 보호가 유지되어야 한다는 조항을 삽입하였다.¹⁹⁾ 또한 Ohio주에서는 소매전력시장에서의 경쟁 도입을 검토하는 것이 계기가 되어 처음으로 최저전력서비스기준이 제안되었으며 Illinois주에서는 전력산업 구조조정 입법을 하

15) See Office of Telecommunications, Universal Telecommunications Services: Proposed Arrangements For Universal Service in the UK From 1997 (1997) (visited Nov. 16, 2000). <[http:// www.oftel.gov.uk/consumer/uniserv2/chap1.htm](http://www.oftel.gov.uk/consumer/uniserv2/chap1.htm)>.

16) Joe D. Pace, "Wheeling and the Obligation to Serve," 8 *Energy L.J.* 265 (1987); J.A. Bouknight & David B. Raskin, "Planning for Wholesale Customer Loads in a Competitive Environment: The Obligation to Provide Wholesale Service Under the Federal Power Act," 8 *Energy L.J.* 237 (1987); Floyd Norton & Mark Spivak, "The Wholesale Service Obligation of Electric Utilities," 6 *Energy L.J.* 179 (1985).

17) Re Proposed Policies Governing Restructuring of California's Electric Services Industry and Reforming Regulation, 151 *P.U.R.* 4th 73, 92 (Cal. Pub. Util. Comm'n 1994).

18) Cal. A.B. No. 1890 (signed Sept. 23, 1996), at § 1(d).

19) N.H. State Code § 374-F:3 V(a).

면서 저소득 고객에 대한 보조금 조항을 신설하였다.²⁰⁾

1995년 WTO의 출범과 함께 보편적 서비스의 경쟁적 공급이 불가능하지 않다는 사실에 대한 국제적인 합의가 성립함에 따라 전세계적으로 보편적 서비스의 중요성에 대한 인식이 높아지고 관련 제도의 도입과 보완을 서두르게 되었다. 예컨대 통신서비스가 사회적으로 수행하는 필수적인 역할로 볼 때 사람은 소득의 고저와 거주지역을 불문하고 기본적인 통신서비스의 이용이 가능해야 한다는 것이 강조되었다. 영국의 경우 제한된 서비스를 매우 낮은 요금으로 제공하기 위한 새로운 요금제도가 도입되었으며 요금 연체를 이유로 하는 통신서비스 제공 중단을 50%까지 줄이기 위한 조치가 강구되었다.²¹⁾ 21세기를 맞이하면서 보편적 서비스에 관한 새로운 차원의 논의가 시작되었다. 새로운 정보화시대(New World of Media Convergence)를 맞아 보편적 서비스를 어떻게 제공해야 하는지의 문제가 제기된 것이다. 기초적인 음성전화서비스의 제공에서 인터넷을 고속으로 이용하기 위한 광대역 통신서비스의 제공으로 보편적 서비스를 확장해야 하는지 여부가 새로운 문제로 등장하였던 것이다. 민영화와 구조개편을 선도한 통신부문에서의 보편적 서비스 개념에 대한 논의는 구조개편이 추진되는 다른 부문으로도 확산되었다.

영국의 경우 최근 전력과 가스의 보편적 공급에 대한 보장이 확충되었다. 즉 과거에는 규제관청이 노인, 장애인 및 농촌지역 거주자의 이익을 보호할 의무만을 갖고 있었으나 2000년 공공서비스사업법(Utilities Act 2000)은 저소득층 소비자와 만성질환자의 이익을 보호할 의무까지 부담 지우고 있다.²²⁾ 보호하여야 할 소비자의 이익에는 가격과 공급조건, 공급의 지속성과 이용 가능성 보장, 공급의 품질 등이 포함된다. 원칙적으로 경쟁촉진에 의해 소비자의 이익을 보호해야 하지만 사회정책적인 배려도 함께 요구된다.²³⁾

20) See Ohio Regs Set Service Standards, *Electricity Daily*, Feb. 9, 1998; Alan Johnson, *State Board Sets Service Standards for Ohio's Electric Companies*, *Columbus Dispatch*, Feb. 6, 1998, at 4E; Cam Simpson, *Thousands Without Heat in Area*, *Chi. Sun-Times*, Dec. 9, 1997, at 1.

21) See Office of Telecommunications, *Universal Telecommunications Services (1999)* (visited Nov. 16, 2000) <<http://www.oftel.gov.uk/consumer/uts799.htm>>.

22) See *Utilities Act, 2000*, § 9 (U.K.) (adding a new § 4(AA)(3) to the *Gas Act, 1986* (U.K.)), § 13 (adding a new § 3(A)(3) to the *Electricity Act, 1989* (U.K.)); Department of Trade and Indus., *supra* note 68, p.13. 다만 *Utilities Act 2000*은 적용범위가 제한적이다. 즉 전력과 가스 산업에만 적용되고 통신과 수도 산업에는 적용되지 않는다.

23) See *Utilities Act, 2000*, § 9 (adding a new § 4(AA)(1) to the *Gas Act, 1986* (U.K.)), § 13 (adding a

3. 보편적 전력공급의무의 법경제학적 근거²⁴⁾

법률에 의해 보편적 서비스의 제공을 의무화하는 것은 경제학적으로 타당한가? 구조개편이 가장 먼저 추진되었던 통신산업의 경우 통신사업자가 여전히 보편적 서비스 공급의무를 부담하는 이론적 근거로서 이른바 망효과(Network Effect)를 드는 것이 보통이다.²⁵⁾ 그러나 전력소매사업의 경우에는 이러한 망효과의 발생을 인정할 수 없다. 미국에서는 경쟁적 전력소매시장에서 활동하는 전기사업자에게 보편적 서비스의 제공을 의무화하는 경제학적 근거를 정보의 격차에서 찾을 수 있다는 견해가 있다.²⁶⁾ 정보의 격차를 근거로 제시하는 견해는 기본적으로 보편적 서비스의 제공이 경제적 효율성을 증가시킨다는 주장이다. 그러나 경쟁적 전력소매시장에서 보편적 전력공급의무의 준수를 계속 요구하는 근거로서 경제적 효율성에 의존하는 것은 한계가 있으므로 분배적 정의(Fairness or Distributive Justice)의 실현을 위해 이 의무의 준수를 요구한다는 사실을 분명히 해야 할 필요가 있을 것이라고 지적된다. 상술하자면 저소득층 고객이 요금체납으로 인해 생활필수품에 해당하는 전력의 공급이 중단되는 것은 빈곤의 탈출을 불가능하게 만드는 결과가 된다. 빈곤의 악순환은 결국 복지정책의 비용을 양등시켜 빈곤을 타파한다는 목표의 달성을 어렵게 만들 것이다.²⁷⁾ 요금체납자에게 전력의 공급을 계속한다는 의무의 부과는 복지정책의 비용을 감소하는 수단이 될 수 있다.

new § 3(A)(1) to the Electricity Act, 1989 (U.K.); Department of Trade and Indus., A Fair Deal For Consumers: The Response to Consultation 1998, § 16.

- 24) 경쟁적 전력소매시장에서 보편적 서비스 제공의무를 인정하는 법경제학적 타당성에 관해서는 다음 문헌을 참조. Rossi, *supra* note 3, p.1288.
- 25) 망을 이용하는 사람이 많으면 많을수록 기존 이용자들이 더 큰 편익을 얻는 효과가 있으므로 기존의 (부유한) 고객은 망의 이용자가 늘어남으로 인하여 추가로 얻는 편익의 범위 안에서는 새로운 (가난한) 고객에게 보편적 서비스를 제공함으로써 인하여 발생하는 비용을 부담할 용의가 있을 것으로 추정되고 그만큼 사회 전체의 효용도 증가한다는 사실을 쉽게 인정할 수 있다는 것이다. 망효과에 관해서는 다음 문헌을 참조. 김법환, 『정보통신경제론: 디지털 경제론』, 청목출판사, 2001, p.76 이하.
- 26) 전력소매시장의 고객은 전력공급의 가격 기타의 조건이나 공급 중단의 위험성 등에 관해 알고 있는 정보가 전기판매사업자에 비해 격차가 있고 전력공급의 부족이나 중단 등의 사태가 발생할 때 대처하는 지식이나 경험이 없는 것이 보통이기 때문에 전력시장에 경쟁을 도입하는 것만으로는 유효경쟁의 실현과 이를 통한 자원의 효율적 배분을 기대할 수 없다는 것이다.
- 27) See generally Eric A. Posner, "Contract Law in the Welfare State: A Defense of the Unconscionability Doctrine, Usury Laws, and Related Limits on the Freedom to Contract," 24 *J. Leg. Stud.* 283, 1995.

III. 요금체납으로 인한 전력공급 중단의 요건과 절차: 영미법과 한국법의 비교

전력산업을 민영화하고 경쟁을 도입하게 되면 전기사업자의 영리성 추구를 보장하지 않을 수 없다. 따라서 영리성의 추구가 당연한 전기사업자의 보편적 전력공급의무를 인정하게 되면 결국 저소득층 고객이 전기요금을 체납하더라도 전력공급을 중단할 수 있는 경우를 관련 법규에서 엄격하게 제한한다는 것을 의미하게 된다. 아래에서는 요금체납으로 인한 전력공급 중단의 요건과 절차에 관해 전력산업의 구조개편을 거친 영미법계 국가와 그렇지 않은 한국의 관련 법규가 어떻게 다른지 확인해 보고자 한다.

1. 한국의 관련 법규 및 사업자의 약관

전기사업법 제14조에 의하면 전기판매사업자는 정당한 사유 없이 전기의 공급을 거부하여서는 아니 된다. 또한 전기사업법은 전기판매사업자가 정당한 사유 없이 전기의 공급을 거부하는 경우 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다고 규정한다(제102조 제1호). 그러나 전기요금을 납기일까지 납부하지 아니한 전기사용자가 공급약관에서 정하는 기간까지 요금을 납부하지 아니하는 경우는 전기판매사업자가 전기의 공급을 거부할 수 있는 정당한 사유 중의 하나에 해당한다(전기사업법시행규칙 제13조 제1항 제1호). 따라서 전기공급약관 제15조 제1항은 전기요금을 2개월 이상 연체할 때 단전예정일 7일 이전에 요금 납부를 최고한 후에 단전조치를 취할 수 있다고 규정한다. 주거용인 주택용 전력 고객에 대해서는 혹서기, 혹한기 등 부득이한 경우 단전조치를 유예할 수 있다는 단서조항을 두고 있지만 단전조치의 유예는 어디까지나 한국전력(주)의 재량사항에 불과할 뿐이다. 저소득층 고객이나 노약자, 환자를 특별히 배려하기 위한 별도의 조항은 찾을 수 없다.

전기사업법 제6조 제1항에 의하면 전기사업자는 전기의 보편적 공급에 기여할 의무가 있다. 이 조항은 국민 모두가 언제 어디서나 최소한의 전기를 사용할 수 있도록 전기를 공급하여야 하는 의무를 전기사업자에게 부과한 선언적 규정이다. 여기서 전기의 '보편적' 공급이라 함은 전기가 국민의 생활에 필수적인 재화라는 점을 고려하여 도서,

백지의 주민이나 장애인, 노인 등 사회적·경제적 약자에 대한 전력의 공급을 말한다. 제6조 제2항은 전기의 보편적 공급의 구체적 내용은 산업자원부 장관이 전기기술의 발전정도, 전기의 보급정도, 공공의 이익과 안전 및 사회복지의 증진 등의 사항을 고려하여 정한다고 규정한다. 제6조는 2000년 전기사업법을 전문 개정할 때 신설된 것이지만 보편적 공급의무를 이행하지 않는 전기사업자를 처벌하기 위한 벌칙 규정이 없다. 보편적 공급의 구체적 내용이 확정되지 않아 벌칙 조항을 두는 것은 지나친 것으로 판단하였기 때문이다.²⁸⁾

작년 말에 제정된 에너지기본법 제4조 제5항은 “국가, 지방자치단체 및 에너지공급자는 빈곤층 등 모든 국민에 대한 에너지의 보편적 공급에 기여하여야 한다”고 규정하고 있다.²⁹⁾ 이 조항은 여야 합의로 삽입된 조항이긴 하지만 그 구체적인 내용이 아직 확정된 바 없어 단순히 선언적 의미만을 가지게 될 가능성도 있다.

2. 영국의 관련 법규³⁰⁾

1980년대 후반 천연가스산업 및 전력산업의 민영화가 추진될 당시 요금 연체로 인한 가스 및 전력의 공급 중단이 매우 중요한 사회적 문제였다. 전력산업의 경우 단전 건수가 연간 70,000건 정도에 달하였다. 그러나 1989년 전기법(Electricity Act of 1989) 및 전기사업허가조건에 의해 심각한 분쟁이 있는 경우 전력공급을 중단하지 못하도록 규정하는 한편 소비자가 공급 중단과 요금선납제 계량기의 설치 가운데 하나를 선택할 수 있도록 보장하는 내용의 규칙(Code of Practice)을 제정하도록 강제하였다. 그 결과 민영화 후에 연간 20,000건으로 격감하였는데 1995~96년에는 가정용 전력의 공급 중단 건수가 연간 674건에 불과했고 1998년에는 다시 연간 400건 전후로 줄었다. 이러한 변화에 대하여 다음 두 가지 사항을 유의할 필요가 있다. 첫째, 계량기술의 발전이 단전 건수의 격감에 중요한 역할을 하였다. 둘째로 요금선납제 계량기를 이용하는 경우 요금 미지급으로 인한 자발적 단전이 발생하는데 이 부분은 단전 통계에 잡히지 않는다.³¹⁾

28) 심학봉, 『한국의 전력산업 구조개편과 법률 해설』, 궁리, 2001, pp.92~93.

29) http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/17/hwp/173588_100.HWP

30) Prosser, supra note 3, p.63; <http://www.ofgem.gov.uk/ofgem/index.jsp>

31) 요금선납제 계량기와 관련된 최근의 문제에 관한 자료로서 Prepayment meters: Consultation on new

전기판매사업 허가 조건에 근거하여 제정되는 규칙(Code of Practices)은 요금 연체의 우려가 있는 고객에게 도움을 주기 위해 사업자가 직접 접촉하도록 의무화하는 조항을 두고 있다. 가스전력시장청(The Office of Gas and Electricity Markets; Ofgem)은 전력과 가스의 공급 중단이 요금 연체 문제를 해결하기 위한 최후의 수단임을 강조하고 공급 중단을 방지하기 위해 전력공급사업자가 취약 고객을 발견하고 필요한 정보를 수집하며 문제 해결을 위한 방안을 제시하기 위한 개별접촉(Face-to-Face Contact)을 확대하는 한편 사회복지기관과의 협조를 강화하도록 독려하고 있다. 또한 전력산업에 대한 규제를 담당하는 Ofgem은 전기요금을 연체하는 가구의 수를 줄이기 위한 민관합동 종합대책(Social Action Plan)을 실시하고 있다.³²⁾

3. 미국의 관련 법규

연방대법원의 판례에 의하면 전력의 소매거래는 언제나 주정부의 관할권에 복종한다.³³⁾ 따라서 요금체납으로 인한 전력공급 중단의 요건과 절차는 각주의 법규에 의해 정해진다. 미국의 동부와 서부 그리고 남부에서 경제력과 영향력이 가장 큰 뉴욕 주와 캘리포니아 주 그리고 텍사스 주의 사례를 조사한 결과 다음과 같았다. 뉴욕 주의 경우 공공서비스규제위원회(New York Public Service Commission; NYPSA)³⁴⁾가 전력공급에 대한 규제를 담당하며, 가정용에너지공정거래법(Home Energy Fair Practices Act: HEFPA)³⁵⁾에 근거하여 공공서비스규제위원회가 제정한 규칙³⁶⁾이 가정용 전력의 공급 중단에 관한 조항을 두고 있다.³⁷⁾ 캘리포니아 주의 경우 공익사업규제위원회(California Public Utility

power under the Energy Act 2004 and update on the recent developments (Feb. 2005),

<http://www.gov.uk/temp/ofgem/cache/cmsattach/10155_3205.pdf>가 있다.

32) http://www.ofgem.gov.uk/temp/ofgem/cache/cmsattach/1248_jan2403debtprev.pdf

33) Pub. Utils. Comm'n of R.I. v. Attleboro Steam & Elec. Co., 273 U.S. 83 (1927). 이 판결에서 연방대법원은 주정부가 그 영역 내에서 이루어지는 모든 전력소매거래에 대해 관할권을 가지며 이것은 그렇게 거래되는 전력이 주의 경계를 넘어 송전되었던 것이라도 마찬가지라고 판시하였다.

34) <http://www.dps.state.ny.us/>

35) The Utility Consumers' Bill of Rights라는 별명을 갖고 있다.

36) Rules Governing the Provision of Service by Gas, Electric and Steam Corporations to Residential Customers. <<http://www.dps.state.ny.us/p11res.html>>

37) <http://www.dps.state.ny.us/resright.html>

Commission; CPUC)³⁸⁾가 전력공급에 대한 규제를 담당하는 행정관청이며 캘리포니아 주 공익사업법(Public Utilities Code)에 단전 관련 조항³⁹⁾이 있고 요금할인제도⁴⁰⁾를 갖고 있다. 텍사스 주는 공익사업규제위원회(Public Utility Commission of Texas; PUCT)⁴¹⁾가 전력산업규제를 담당하며 텍사스 주 행정법(Texas Administrative Code)의 Title 16, Part II, Chapter 25⁴²⁾가 전기사업에 적용되는 실체조항이고 Chapter 25의 제25.29조가 단전에 적용되는 조항이다. 요금할인 및 저소득층 지원⁴³⁾도 행해진다.

(1) 단전이 유예(금지)되는 경우

1) 광범위한 유예(금지)사유

한국의 경우처럼 악천후 기간에만 단전이 유예(금지)되는 것이 아니라 뉴욕 주, 캘리포니아 주, 텍사스 주 모두 의료적 위기상황에 있는 환자, 노인, 맹인, 신체장애자에 대한 단전을 일체 금지하든가 아니면 단전의 절차를 엄격하게 만들어서 단전이 실제로 실행되는 경우를 되도록 축소한다.

종전 거주자 등 다른 사람의 요금채납이나 고객의 다른 채무이행 지체를 이유로 하는 단전을 명시적으로 금지하는 경우가 일반적이다. 이것은 아파트 기타의 다세대주택에 대한 단전의 경우에 특히 중요한 유예(금지)사유이다(캘리포니아 주, 텍사스 주).

뉴욕 주, 캘리포니아 주, 텍사스 주 모두 공급 중단이 예고가 행해지지 않은 경우에 단전할 수 없는 것은 물론이지만 청구된 요금에 이의가 제기된 경우에도 최종결정을 내리기 전에는 단전을 할 수 없도록 명문으로 규정하고 있다. 오랜 기간 동안 아무런 조치 없이 방치했던 연체요금을 이유로 한 급작스러운 단전을 금지하는 경우도 있다(뉴욕 주, 텍사스 주).

38) <http://www.cpuc.ca.gov/>

39) <http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/waisgate?WAISdocID=56565227870+3+0+0& WAISac>

<<http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/waisgate?WAISdocID=56565227870+1+0+0&WAIAction=retrieve>>

전기판매사업자와 수용가에게 실제로 적용되는 전기공급약관의 단전에 관한 조항은 다음 웹사이트를 참고할 것. <http://www.pge.com/rate/tariffs/pdf/ ER11.pdf>

40) <http://www.cpuc.ca.gov/static/consumers/programs/lowincome.htm>

41) <http://www.puc.state.tx.us>

42) <http://www.puc.state.tx.us/rules/subrules/electric/index.cfm>

43) <http://www.puc.state.tx.us/ocp/assist/lowincasst.cfm>

2) 단전유예는 재량사항이 아니라 의무적 사항

한국의 경우 혹한기·혹서기의 단전유예가 한국전력(주)의 재량사항이다. 그러나 구미 각국의 경우 악천후 기간에는 사업자가 재량으로 단전을 할 수도 있고 안 할 수도 있는 것이 아니라 단전이 아예 금지된다.

(2) 단전의 절차

1) 단전 예고

한국의 경우 2개월 요금 체납 시 7일 전의 납부 독촉(예고)을 거쳐 단전할 수 있다고 약관에 규정되어 있다. 미국과 비교할 때 요금체납으로부터 단전까지 가는 데 경과하는 시간 자체가 특별히 짧다고 볼 수는 없다. 그러나 미국의 경우 단전의 위험을 일깨우고 단전방지조치를 취할 수 있도록 세심하게 설계된 절차의 이행을 요구한다. 미국의 경우 우리와 마찬가지로 10일 또는 15일 전의 예고 후 단전으로 가는 것이 보통이다. 그러나 단전 예고에 단전을 방지하기 위한 방법과 상담창구 등의 안내를 포함하도록 요구하는 것도 보통이다. 캘리포니아 주에서는 노인이나 타인의 부양을 받는 성인을 위해 제3자가 단전 예고를 받도록 허용하는 제도도 채택되고 있다. 또한 10일 또는 15일 전에 하는 단전예고 외에 노약자, 장애인, 환자 등에 대해서는 단전을 실행하기 직전에 고객을 만나거나 전화로 단전방지를 촉구하는 절차의 이행을 요구한다.

2) 시간적 제한

뉴욕 주, 캘리포니아 주, 텍사스 주 모두 공휴일과 공휴일 전일, 주말 및 평일의 영업외 시간에는 단전을 금지한다. 전기사업자의 종업원이 요금을 수납하고 전력공급을 재개할 수 없기 때문이다.

3) 다세대주택

뉴욕 주, 캘리포니아 주, 텍사스 주 모두 다세대주택 또는 근로자합숙소 등에 대한 전기공급을 중단할 때에는 거주자들이 예상치 못한 피해를 입는 일이 없도록 별도의 예고 절차를 밟아야 한다.

4) 분할납부약정의 체결에 의한 단전의 방지

뉴욕 주, 캘리포니아 주, 텍사스 주 모두 단전 실행 전에 고객에게 분할납부약정의 체결을 권유하고 고객이 수락하면 단전을 실행하지 않는다.

IV. 맺음말

이제 이 글의 머리말에서 제기했던 질문, 즉 배전분할의 추진, 즉 전력산업 구조개편은 보편적 서비스 및 교차보조, 즉 공익성의 실현에 차질을 초래할 우려가 있다는 판단이 과연 옳은지 대답을 할 때가 되었다. 전력산업의 구조개편을 선도했던 영국과 미국의 역사적 경험을 반추하여 본다면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다.

영미법계 국가에서는 전통적으로 판례법에 의하여 전기사업자를 비롯한 공공서비스 사업자는 원하는 사람 누구에게나 보편적으로 그리고 차별 없이 서비스를 제공하여야 한다는 보편적 서비스 제공의무가 인정되었다. 그러나 전력산업을 민영화하고 전력시장에 경쟁을 도입하고 요금규제를 완화하면서 전기사업자의 보편적 전력공급의무를 유지할 필요가 있는지 의문이 제기된 적이 있었다. 가정용 전력 고객, 특히 빈곤계층에 대한 보편적 전력공급이 차질을 빚어 전력산업의 공익성이 훼손되지 않을까 우려하는 견해가 있었던 것도 사실이었다. 소매전력시장의 경쟁촉진과 보편적 서비스 공급의무의 유지가 충돌될 수 있다는 문제를 근본적으로 해결하는 방안은 이 가운데 하나를 포기하는 것이라고 생각할 수 있었기 때문이었다. 그러나 현실세계에서는 오히려 그 반대 방향으로 상황이 전개되었다. 즉 미국의 경우 각 주정부가 소매전력시장의 경쟁촉진과 보편적 서비스의 공급이라는 두 가지 목표를 함께 추구한다는 것을 명백히 하는 계기가 되었다. 영국의 경우에도 전력산업의 자연독점성이 당연한 것으로 인정되던 노동당 정권 아래에서는 오히려 전력의 보편적 공급이라는 원칙이 유명무실의 상태에 있었지만 보수당 정권이 전력산업의 구조를 개편하면서 오히려 전력의 보편적 공급이 적극적으로 추진되었다.

각국의 전기사업법을 보면 빈곤층 고객이 요금을 체납하였을 경우 전력공급을 중단할 수 있는 것은 어느 나라나 마찬가지이다. 그러나 단전의 요건 및 절차를 비교할 때 영국과 미국은 한국보다 매우 엄격하다. 그 이유를 생각해 본다면 전력산업의 구조개편을 거쳤던 미국과 영국의 경우 전력산업에 대한 법적 규제가 영리성과 공공성을 함께 배려할 수밖에 없다는 명제를 반영하고 있는 것으로 보인다.⁴⁴⁾ 이에 반해 공기업인 한

44) 상술하자면 현대인에게 전력은 생활필수품이므로 요금을 체납했다고 전력공급을 중단하면 생명에 위협을 받거나 생존의 기반이 허물어질 위험이 크다. 그러나 전기사업자에게 전력공급의 중단은 체납된

전이 전력공급을 독점하고 있는 한국에서는 전력의 보편적 공급이 갖는 중요성에 대한 인식이 상대적으로 강고하지 못하고 미약하다. 전력산업의 구조개편을 중단한 한국에서는 전력산업의 공익적 성격이 오히려 부각되고 있지 못한 것이다.

결론적으로 말해서 전력산업의 구조개편이 반드시 전기사업의 공익성을 훼손하는 것은 아니다. 소매전력시장에 경쟁이 도입되더라도 전력의 공익성 확보에 대한 정책적 의지가 확고하면 오히려 전력의 보편적 공급이 실현되는 계기가 마련될 수도 있다. 따라서 우리 정부가 2년 전 배전분할의 추진을 중단할 때 그 이론적 근거로 제시되었던 여러 가지 이유 가운데 하나였던, '배전분할로 인하여 배려가 불가피한 공익성의 실현에 차질이 발생할 우려가 있다'는 판단은 객관적인 타당성을 찾기 어렵다. 반드시 참고했어야만 했던 영국과 미국의 역사적 경험을 무시한 오류가 있었던 것이다.



요금을 징수하는 데 가장 효과적인 수단이므로 단전을 금지하면 영리추구의 기반이 붕괴될 위험이 크다. 따라서 전력을 공급하는 사기업에 전력공급을 중단하지 못하도록 금지하기도 어렵다.

참고문헌

김범환, 『정보통신경제론: 디지털 경제론』, 청목출판사, 2001.

노사정위원회, 「전력부문 배전분할 관련 논의자료」, 2004.

심학봉, 『한국의 전력산업 구조개편과 법률 해설』, 궁리출판, 2001.

Bouknight, J.A. & Raskin, David B, “Planning for Wholesale Customer Loads in a Competitive Environment: The Obligation to Provide Wholesale Service Under the Federal Power Act,” 8 *Energy L.J.* 237, 1987.

Norton, Floyd & Spivak, Mark, “The Wholesale Service Obligation of Electric Utilities,” 6 *Energy L.J.* 179, 1985.

Pace, J oe D, “Wheeling and the Obligation to Serve,” 8 *Energy L.J.* 265, 1987.

Posner, Eric A, “Contract Law in the Welfare State: A Defense of the Unconscionability Doctrine, Usury Laws, and Related Limits on the Freedom to Contract,” 24 *J. Leg. Stud.* 283, 1995.

Prosser, Tony, “Public Service Law: Privatization’s Unexpected Offspring,” 63 *LCPR* 63, 2000.

Rossi, Jim. “The Common Law “Duty To Serve” and Protection of Consumers in an Age of Competitive Retail Public Utility Restructuring,” 51 *Vand. L. Rev.* 1233, 1998.

Tomain, Joseph P. “The Past and Future of Electricity Regulation,” 32 *Envtl. L.* 435, 2002.

The Retail Competition in the Electricity Business can Coexist with Protection of Vulnerable Residential Consumers

Rhee, Moon-Ji

Two years ago Korean Government scraped the plan to break up state-run Korea Electric Power Corp's distribution business. The government officials said that the introduction of retail competition would entail risk to hamper realization of public interest to provide residential customers universal access to electric utility service. But the recent evolution of the doctrine of customer service obligations in the U.K and U.S.A demonstrate that vigorous retail competition in the electricity business can coexist with the extraordinary obligations to serve vulnerable residential customers. At the time of regulatory reform the political compromises between economic efficiency and the protection of vulnerable consumers had to be made.

Key words: Electric Utility Restructuring, Retail Wheeling, Universal Service Obligation, Duty to serve, Regulatory Reform