

규제연구 제13권 제2호 2004년 12월

경쟁적 전력시장에서의 전력산업 규제체제 : 틀, 사례 및 정책방향

조창현*

(접수일 : 4/14, 게재확정일 : 5/31)

경쟁적 전력시장은 새로운 산업구조와 기업경영환경을 창출하게 되며, 이는 새로운 형태의 규제체제를 요구한다. 규제주체로서의 산업전담 규제기관과 경쟁정책 집행기관 간의 합리적인 역할분장을 위해서는 정태적 비교우위와 시너지 효과 및 동태적 관점 등이 고려되어야 한다. 규제주체가 효율적이기 위한 중요한 조건은 독립성이다. 규제주체의 독립성 유지의 필요성에 대한 논거로 규제의 존재이유에 대한 이론 및 신뢰성 문제를 제시할 수 있다. 영국에 있어 전력산업의 규제범위는 진입규제, 경쟁촉진을 위한 규제, 소비자 보호, 독점부문 규제, 공익관련규제, 전력거래소 및 송전망 운영에 대한 규제 등에 걸쳐 있으며, OFGEM은 이들 측면에서 핵심적인 역할을 수행한다. 우리나라 전력산업의 규제체제 개선을 위해서는 전기위원회와 공정거래위원회간의 합리적인 역할분장, 독립성 확보, 소비자 보호를 위한 능동적인 역할의 강화, 공익활동 강화, 진입규제 개선, 독점부문 규제의 구체적 기준 마련, 불공정행위 조사업무의 효율화 등이 필요하다.

핵심용어 : 전력시장, 규제주체, 규제중복, 효율성, 독립성

*산업연구원 연구위원, 서울시 동대문구 청량리동 206-9 산업연구원(chcho@kiet.re.kr)

I. 서론

1. 경쟁적 전력시장으로의 이행에 따른 규제체제 정립의 필요성

전력산업에 규제가 필요하다는 데 대한 전통적인 논거는 전력산업이 공익산업의 하나이며 공익산업은 일반적으로 자연독점(natural monopoly)하에 있는 것으로 간주되어 왔는데 있다. 자연독점하에 있는 산업의 경우, 다수 기업이 각각 따로 생산하는 것보다는 단일기업이 독점적으로 생산할 때 보다 낮은 평균비용으로 생산이 가능하며, 따라서 사회 전체의 관점에서 보다 효율적인 생산방법이 된다. 그러나 이와 같은 독점체제는 생산의 효율성은 보장할 수 있으나, 이로 인해 독점력 남용의 문제가 발생할 수 있는 여지가 생기게 된다. 독점력이 남용될 경우 배분적 효율성이 저해되는데, 이 경우 사회적 비용이 증가하며 따라서 국가경제에 마이너스가 된다.

그동안 각국은 전력산업에 대해 독점생산에 따른 효율성을 확보하면서, 독점기업의 독점력 남용을 방지하기 위해 대체로 다음 방법을 사용해 왔다. 첫째 방법은, 전력산업에 진입규제를 행하여 기업의 독점을 보장함으로써 생산의 효율성을 추구하되, 이를 공기업으로 운영하여 독점적 지위를 얻은 기업이 그 지위를 남용할 수 없도록 정부가 직접적으로 규제하는 것이다. 둘째 방법은, 전력산업에 진입규제를 행하여 산업의 독점화를 도모하고 이를 통해 생산의 효율성을 추구하되, 전력기업을 사기업 형태로 그대로 두고 독점력 남용을 할 수 없도록 규제기관 등을 통해 규제를 가하는 것이다.

그러나 최근 들어 전력산업의 내부적 특성과 외부적 환경이 급격히 변화하고 있다. 전력산업의 내부적 특성의 변화 중 두드러진 것은, 전력산업에서 기술진보가 이루어지고, 시장수요의 크기 등이 변화함에 따라 네트워크 부문을 제외한 비네트워크 부문에서

규모의 경제와 자연독점의 특성이 사라지는 추세를 보이고 있다는 점이다. 이와 같은 변화의 맥락 속에서 각국은 경쟁도입에 의한 전력산업의 효율성 증진을 위해 전력산업에 대한 대대적인 구조개편과 민영화 등을 추진하고 있다. 전력산업에 상기 첫 번째 방법을 적용해 온 우리나라에서도 전력산업의 독점 및 비효율성 문제가 수년 전부터 심각하게 제기되어 왔다. 1997년 5월 이래 전력산업구조개편위원회 등에서의 수차례 공식적인 논의를 거쳐 정부는 전력산업 구조개편의 골격을 담고 있는 ‘전력산업 구조개편 기본계획’을 1999년 1월에 발표하였다. 이 계획에 의거, 우리나라 전력시장은 경쟁적 시장으로 이행해 가는 단계에 있다.

전력시장이 경쟁적으로 변화할 때 전력산업의 환경과 전력사업자의 경영환경도 변화한다. 그리고 이에 부응하여 전력산업의 구조와 전력기업 내부의 변화가 따르게 된다. 이와 같은 변화는 과거의 규제체제와는 전혀 다른 새로운 형태와 새로운 방식의 규제체제를 요구하게 된다. 이는 과거의 규제체제로는 새롭게 변화된 전력산업과 전력회사들의 시장행동을 효율적으로 관리할 수 없기 때문이다.

구체적으로 보면, 전력산업 구조개편에 따라 궁극적으로 한전의 독점적 지위가 상실된다. 한전은 수직적 분할이 이루어질 뿐만 아니라, 송전을 제외한 각 부문에서 수평적 분할이 이루어지게 된다. 이는 전력산업의 조직 및 구조의 변화를 의미하며, 따라서 기존의 규제방식과는 다른 새로운 형태의 규제방식을 요구할 것이다. 또한 전력산업이 시장경쟁체제로 이행할 경우, 기존의 직접적인 시장개입 또는 통제기능의 수행이 어렵게 된다. 경쟁적 시장으로의 이행은 규제의 성격에 대한 변화도 요구한다. 독점적 지위를 보장하는 진입규제와 이에 따른 독점력 남용을 규제하기 위한 규제로부터 진입개방과 경쟁촉진, 그리고 공정경쟁을 위한 규제로 성격이 바뀌어야 하기 때문이다.

한편, 구조개편 이후에도 전력산업의 특성상 여전히 독점 또는 불완전경쟁 상태에 놓이는 부문이 불가피하게 있게 된다. 특히 네트워크를 구성하는 부문은 외부효과 또는 자연독점적 특성을 지니는 경우가 많다. 이와 같은 부문은 구조개편 이후에도 경쟁이 도입될 수 없고 여전히 독점 또는 불완전 경쟁상태에 놓이게 되는 것이 불가피하다. 이와 같은 부문에 대한 규제는 공정경쟁의 관점에서 필히 요구되며 또한 그 규제의 형태는 기존의 경우와 달라야 한다.

전력산업 구조개편의 성공 여부는 그 상당부분이 구조개편 및 민영화 과정에서 시행

되는 규제가 효율적으로 이루어지는지 여부에 달려있다. 전력산업 구조개편의 주요 목표는 경쟁제고를 통한 효율성 증진인데, 경쟁제고는 경쟁의 규칙이 공정하고 이와 같은 규칙이 제대로 지켜지도록 고무하는 경쟁환경의 조성이 토대가 되어야만 이루어질 수 있다. 나아가 이와 같은 공정경쟁환경의 조성을 위해서는 우선적으로 경쟁구조가 잘 설계되어야 하나, 이와 함께 시장력의 남용을 효과적으로 제재할 수 있는 규제체제의 정비도 이루어져야 한다. 시장력의 남용을 효과적으로 규제하면서 사회적 후생을 증진할 수 있는 규제방식과 규제체제를 고안하거나 선택할 경우에는 그렇지 않은 경우에 비해 동일한 규제비용하에서 상대적으로 규제효과가 크고 따라서 구조개편의 긍정적 효과 및 성공의 가능성이 상대적으로 커지게 된다.

2. 전력산업 규제의 목표와 방향

전력산업 규제의 목표는 규제행위를 통해 사회적 후생을 증진시키는 것이 되어야 한다. 전력산업 규제의 방향과 기능은 이와 같은 목표를 가장 효과적으로 달성할 수 있도록 설정되어야 한다. 전력산업 규제가 사회적 후생을 증진시킬 수 있기 위해서는 전력산업 규제객체와 규제주체 양자의 효율성이 전제되어야 한다. 이를 위해 우선, 전력산업 규제객체와 규제주체 각각의 효율성 달성 조건을 규명할 필요가 있다. 전력산업 규제주체의 효율성 조건은 규제주체의 속성 및 지배구조와 밀접한 관련을 갖는다. 이는 규제주체가 바람직한 속성과 지배구조를 지니기 위해서는, 규제주체의 효율성 조건을 필히 갖추어야 하기 때문이다. 그리고 규제주체의 효율성 조건은, 규제주체가 수행하는 규제업무의 방향이 규제의 바람직한 목표와 근본적으로 괴리되지 않도록 방지하는 기능을 수행한다. 전력산업 규제객체의 효율성 달성 조건은 규제기관의 규제 범위 및 역할과 밀접한 관련을 갖는다. 이는 규제기관의 규제범위와 역할은 규제객체의 효율성 달성을 목표로 하여, 그리고 이와 긴밀한 연관성하에서 설정되고 규정되어야 하기 때문이다.

본고는 이상과 같은 요구에 부응하여 경쟁적 전력시장에 적합한 전력산업 규제체제의 틀과 논거, 그리고 관련 사례와 시사점을 탐구하고자 하였다. 우선, 제Ⅱ절에서는 전력산업의 규제체제와 관련한 논리적 틀과 이론적 배경에 대해 논의하고, 제Ⅲ절에서는

관련 사례를 영국의 그것을 중심으로 고찰한 후, 마지막으로 이와 같은 논의와 고찰로부터 도출되는 정책적 시사점을 제시하였다.

II. 논리적 틀과 이론적 배경

1. 전력산업 규제기관의 규제범위와 역할

(1) 전력산업 규제의 주체

전력산업의 규제체제를 구축함에 있어 가장 우선적으로 결정해야 할 것은 누가 시장력 남용의 감시와 규제의 궁극적인 주체가 되어야 할 것인가 하는 것이다. 우선적으로 고려되어야 할 것은, 시장력 남용 감시의 궁극적인 역할은 시장의 운영이나 거래의 중개, 또는 기술적 운영을 맡고 있는 기관이 수행하는 것은 일반적으로 바람직하지 않다는 점이다.¹⁾ 시장의 운영이나 거래의 중개를 맡고 있는 기관(예컨대, 한국전력거래소 등)의 경우, 시장참여자 또는 거래당사자가 피감시자 또는 피규제자인 동시에 당해 기관을 구성하는 회원이 되는 것이 보통이다. 특히 이들이 영향력 있는 대규모의 시장참여자 또는 거래당사자인 경우 당해 기관으로서 이들과의 관계로 인해 이들에게 (규정 위반에 대한 제재조치로써) 벌칙을 적용하는 것을 꺼리는 경향이 있게 된다. 또한 기술적 운영을 맡고 있는 기관(예컨대, 신외도 유지를 주요 기능으로 하는 계통운영자 (System Operator: SO)²⁾ 등)의 경우 시장참여자 또는 거래당사자(예컨대, 발전사업자 등)와 긴밀한 협력을 필요로 하기 때문에 이들에게 벌칙을 적용하는 것을 꺼리게 된다.

이와 같은 규제의 바람직한 주체 설정원칙에 비추어 볼 때, 우리나라 전력산업의 경우 한국전력거래소는 감시와 규제의 궁극적인 주체로서는 바람직하지 않다고 할 수 있

1) 이는 본질적으로 그렇다는 것은 아니다. 시장의 운영이나 거래의 중개, 또는 기술적 운영을 맡고 있는 기관의 지배구조가 특별히 회원들의 시장력 남용 감시를 효과적으로 수행할 수 있도록 보장된 형태라면 문제는 달라진다. 본고에서는 이와 같은 지배구조가 결여되어 있다는 것을 전제로 하고 논의를 전개한다. 한편, 이와 같은 지배구조가 결여되어 있다 하더라도 시장력 남용 감시의 “궁극적인” 주체가 아니라 “1차적인” 주체로서의 역할은 감당할 수 있을 것이다.

2) 우리나라의 경우 한국전력거래소가 계통운영자를 겸하고 있다.

다.3) 한국전력거래소의 경우 특수한 지위를 갖는다. 한국전력거래소는 이른바 ‘자율규제기관’으로서의 성격을 지니고 있다. 이는 어떤 의미에서 당해 기관의 주체로서 당해 기관을 구성하는 구성원(회원)을 당해 기관 스스로가 규제하는 기관이라는 의미이다. 이런 의미에서 보면 한국전력거래소는 양면성을 지니고 있다. 한편으로는, 당해 기관의 구성원을 규제하는 규제주체 또는 규제협력자로서의 지위를 지니고 있다. 그러나 다른 한편으로는, 규제기관으로부터 감시와 규제를 받는 피감시자 또는 피규제자로서의 일면을 지니고 있는 것이다.4) 넓은 의미에서 볼 때 한국전력거래소가 전력산업 규제주체에 포함될 수 있는 주된 이유는, 이 기관이 그 주된 역할인 전력거래의 중개와 급전관리 업무를 효율적으로 수행하기 위해 전력시장(전력사업자)에 대해 일정한도 내에서의 규율을 적용하는 것이 불가피하기 때문이다. 한국전력거래소가 규제협력자로서의 지위를 지닌다는 것은, 많은 경우에 후술하는 전기위원회5)가 전력시장에 대한 규제 역할을 수행함에 있어 전기위원회의 역할을 보조하는 기능을 수행할 필요가 있기 때문이다. 어쨌든, 이와 같은 양면성 속에 내포되어 있는 피규제자와의 이해관계로 인해 한국전력거래소는 공정하고 엄밀한 감시와 규제의 주체로서는 적합하지 않다고 할 수 있다.

나머지 기관으로서 규제의 주체로서 고려될 수 있는 것은 전기위원회와 공정거래위원회이다. 이들 두 기관 모두 상술한 시장력 남용의 감시와 규제의 바람직한 주체 설정 원칙에 비추어 볼 때, 큰 하자가 없다. 즉 이들 두 기관 모두 시장참여자 또는 거래당사자-환언하면, 피감시자 또는 피규제자와 이해관계가 없는 기관이며 따라서 공정한 제재와 규율의 시행이 보장될 수 있는 조건을 만족시킨다. 뿐만 아니라, 이들 두 기관은 모두 현행 법규상 전력산업의 시장력 남용의 감시와 규제의 주체로 규정되어 있다. 전기위원회는 전기사업법에서 전력산업의 시장력 남용의 감시와 규제의 주체로 규정되어 있으며, 공정거래위원회는 독점 및 공정거래에 관한 법률에서 모든 산업에 대한 시장력

3) 이는 물론 한국전력거래소가 시장력 남용 감시의 1차적인 주체로서도 바람직하지 않다는 의미는 아니다.
 4) 그러나 한국전력거래소가 규제기관에 대해 지니는 피규제자로서의 의미와 시장참여자가 규제기관 또는 한국전력거래소에 대해 지니는 피규제자로서의 의미는 다르다고 할 수 있다.
 5) 현재 전기위원회는 독립된 기관이 아니라 산업자원부에 소속된 기관이기 때문에 엄밀히 말하면, 전기위원회가 아니라 산업자원부가 전력산업의 규제기관이라 할 수 있다. 그러나 본고에서는 논의의 편의상 전기위원회가 추후 독립된 규제기관이 될 것으로 가정하고 미래지향적인 관점에서 전기위원회를 전력산업의 규제기관으로 간주한다.

남용의 감시와 규제의 주체로 규정되어 있다. 그러므로 우리나라 전력산업에 있어서의 규제의 궁극적인 주체는 결국 전기위원회 또는 공정거래위원회가 되는 것이 합리적인 것으로 판단된다.⁶⁾

(2) 규제의 시기, 범주 및 권한

일반적으로 말하면, 사전적인^{ex ante} 규제가 사후적인^{ex post} 규제보다 효율적이다. 시장력 남용행위는 무엇보다도 사전적으로 감시하고 규제하는 것이 사후적으로 감시하고 규제하는 것보다 시장성과 및 감시와 규제의 비용측면에서 효과적이다. 예컨대, 전력산업의 경우 비정상적인 입찰의 행태는 사전에 면밀히 체크될 수 있어야 한다. 시장을 왜곡시킬 가능성이 있는 입찰은 입찰시장이 개시되기 전에 추적하여 사전적으로 입찰과정에서 배제시키거나, 일정 수준으로 입찰가격이나 입찰량을 조정하거나, 또는 필요시 보류되어 있는 입찰을 재개토록 하는 것이 바람직하다. 특히 설비의 수선유지계획, 고장정지 발표, 정격출력의 감소 등은 사전적으로 체크될 필요가 있다. 시장이 초기에 왜곡되지 않는다면 그 후에 발생하는 시장에 대한 해악의 영향은 많이 줄어들 수 있다. 시장력 남용행위에 대한 사후적 규제도 필요하다. 시장의 가격이나 생산량 등을 조작하는 행위가 발생한 징후가 나타나는 경우 사후적인 조사와 제재가 필요하다. 특히 사후적인 규제는 사전적 감시 방법에 의한 추적을 회피할 수 있는 체계적인 시장력 남용행위를 찾아내기 위해 필요하다.

경쟁적 전력시장에서 규제의 범주 또는 대상은 어떤 것이 되어야 하는가를 고려함에 있어서는, 구조개편 이후에도 전력산업의 특성상 여전히 독점 또는 불완전경쟁 상태에 놓이는 부문-외부효과 또는 자연독점적 특성을 지닌 네트워크 부문이 불가피하게 있게 된다는 점을 염두에 두어야 한다. 또한 경쟁이 도입된 부문에 있어서도 진입규제는 필요하다는 점이 인정되어야 한다. 그러나 이때의 진입규제는 구조개편 이전처럼 독점을 보호하기 위한 진입규제가 아니라, 전력시장을 경쟁적으로 유지하기 위해 자격을 갖춘 경기자만을 시장에 입장시키기 위한 제도적 장치로서 요구되는 진입규제인 것이다. 이와 같은 점들을 고려해 볼 때 경쟁적 전력시장에서의 규제의 범주는 크게 다음과

6) 이 두 기관 중 어느 기관이 각 분야별 규제업무영역에 있어 더 주도적인 역할을 해야 하고 또한 어떻게 역할분장을 할 것인가 하는 문제 등에 대해서는 뒤에서 논의한다.

같이 분류될 수 있을 것이다. 즉 진입규제, 경쟁촉진을 위한 규제, 소비자 보호를 위한 규제, 독점부문 규제, 공익측면의 규제, 전력거래소 및 송전망 운영에 대한 규제이다. 경쟁적 전력시장에서 공급측면에서 시장력 남용의 징후가 나타난 경우 사후적 규제를 위해서는 특히 다음과 같은 것들에 초점을 맞출 필요가 있다. 기본적으로 입찰된 전력은 그 실제 생산비용(발전비용)과 비교되어야 한다. 이를 위해서는 연료비 등 발전비용 중 큰 부분을 차지하는 비용항목이 정확히 규명되어야 한다. 수력이나 침투부하를 담당하는 연료 등에는 흔히 배출상의 제약이 따르는데, 이와 관련한 가격조작 여부를 판단하기 위해서는 관련 비용과 관련 사업자들의 행동이 정확히 추적되어야 한다. 전력산업의 경우 구체적으로는, 입찰가격과 가변비용의 상호 대조, 가변생산비와 기회비용 또는 고정비용의 상호대조 등이 필요하고 실제 생산비에다 적정 이윤을 가산한 금액을 초과하는 수준의 입찰이 이루어졌는지 여부가 체크될 필요가 있다. 생산요소가격에 변동이 없었는데도 입찰가격이 크게 변동된 경우 시장력이 남용되었을 가능성이 있다. 또한 입찰을 나누어 할 경우 연속된 2개의 입찰 가격간에 과다하게 큰 변동이 있는 경우에도 시장가격 조작의 가능성이 있으므로 주의 깊은 조사가 필요하다. 입찰할 경우 적정수준의 이윤획득이 가능한 경우에도 입찰하지 않았거나 빈번하게 급전스케줄을 변경한 경우(예컨대, 거래전일시장에 제출했던 스케줄을 빈번히 취소하거나 변경하는 경우 등)도 주의 깊은 조사가 요망된다.

시장력 남용 감시기관은 시장력 남용 감시 및 규제 업무를 효과적으로 수행하기 위해 일정한 권한을 가질 필요가 있다. 이와 같은 권한은 모든 시장운영과 관련한 자료와 입찰자료를 조사하고 감시할 수 있는 권한과 쌍무계약에 의해 거래되는 모든 거래량과 가격에 대한 자료를 조사하고 감시할 수 있는 권한, 시장력 남용행위를 한 혐의가 있는 것으로 간주되는 모든 거래당사자의 거래자료, 회계자료 및 기타 관련자료의 제출을 요구하고 이를 조사할 수 있는 권한, 시장개시 전에 발생할 수 있는 잠재적인 시장력 남용행위를 완화할 수 있는 조치를 취할 수 있는 권한, 긴급상황 발생시 시장운영규칙을 신속히 변경할 수 있는 권한, 시장운영규칙을 정기적으로 검토하고 변경할 수 있는 권한, 그리고 시장력 남용행위를 한 것으로 밝혀진 모든 거래당사자에 대해 제재조치를 취할 수 있는 권한 등을 포함한다.

(3) 경쟁정책 집행기관과의 역할분장⁷⁾

공익산업에 대한 규제업무가 효율적으로 수행되기 위해서는 경쟁정책 집행기관과 산업전담 규제기관간에 합리적인 역할분장이 이루어져야 하며, 이를 위해서는 정태적 비교우위와 시너지 효과, 그리고 동태적 관점 모두가 고려되어야 한다. 우선, 정태적 비교우위의 관점에서 역할분장의 기준을 세워보면 다음과 같다. 첫째, 기술적 규제는 지속적인 감시를 필요로 하고 또한 경쟁정책적 문제와 직접적인 연관성이 희박한 당해 산업 특유의 전문지식을 요구하기 때문에 산업전담 규제기관이 이를 전담하는 것이 바람직하다. 둘째, 반경쟁적인 행위 및 반경쟁적 행위를 야기할 수 있는 잠재적 가능성(합병 등)에 대한 규제는 이에 요구되는 전문지식과 경험, 그리고 기관적인 특성 때문에 경쟁정책 집행기관이 이를 담당하는 것이 바람직하다. 셋째, 경제적 규제는 그 본질상 간헐적이 아닌 지속적 감시를 요체로 하고 또한 당해 산업에 대한 전문지식을 필요로 하기 때문에 산업전담 규제기관이 이를 담당하는 것이 바람직하다. 넷째, 필수설비에 대한 차별적인 접속을 보장하기 위한 규제는 양 기관 중 어느 기관이 담당하는 것이 바람직한지에 대한 명백한 판단을 내리기 어렵다.

그러나 이상과 같이 경쟁정책 집행기관과 산업전담 규제기관이 규제의 유형별로 전문성에 따라 그 기능을 분담할 경우 각 기관의 전문성을 살린다는 장점은 있는 반면, 이들 서로 다른 유형의 규제들간에 존재하는 중요한 시너지 효과, 그중에서도 특히 반경쟁적인 행위에 대한 규제(경쟁법의 집행)와 경제적 규제간에 존재하는 시너지 효과가 상실될 수 있다. 이와 같은 시너지 효과는 한 기관 내에서 이들 양 규제가 동시에 시행될 경우 발현될 수 있다.

한편, 이와 같은 양 기관의 정태적 비교우위 및 시너지 효과에 더하여 동태적인 관점까지 고려될 필요가 있다. 양 기관의 정태적 비교우위와 시너지 효과, 그리고 동태적인 관점 모두를 고려하여 양 기관의 역할분장의 기준을 세워보면 다음과 같다. 신속하게 경쟁체제로 이행해 갈 수 있는 산업인지 여부에 따라 양 기관의 비교우위가 달라진다. ‘비교적 신속하게 경쟁체제로 이행해 갈 가능성이 높은 산업’⁷⁾ transition sectors에 있어서는

7) 필자는 경쟁정책 집행기관과 공익산업 규제기관간의 역할분장에 대한 OECD(1999)의 논리에 대체로 동의한다. 본 소절의 내용은 대체로 OECD(1999)에 의거하여 그 주요 내용을 간략히 요약한 것이다. 상세한 내용에 대해서는 원문 참조.

경쟁정책 집행기관이 산업전담 규제기관에 비해 규제기능에 있어 비교우위를 지닌다고 할 수 있다. 이는 이와 같은 산업의 규제에 있어서는 경쟁과 시장구조에 대한 노하우가 중요한데, 이 점에서 경쟁정책 집행기관이 산업전담 규제기관에 비해 상대적으로 강점을 지니고 있기 때문이다. 그러므로 이 경우는 반경쟁적인 행위에 대한 규제(경쟁법의 집행)와 경제적 규제를 경쟁정책 집행기관이 모두 담당하는 것이 바람직하다. 반면에, ‘경쟁체제로 이행하는 기간이 길고 그 과정이 상대적으로 복잡한 산업’(non-transition sectors-따라서 접속규제 및 경제적 규제가 반영구적으로 요구되는 산업(예컨대, 자연독점적인 송전망 및 배전망 부문을 포함하는 전력산업 등)-에 있어서는 산업전담 규제기관이 경쟁정책 집행기관에 비해 규제기능에 있어 비교우위를 지닌다고 할 수 있다. 이는 이와 같은 산업의 규제를 위해서는 당해 산업 특유의 측면에 대한 지식이 필수적인데, 이 점에 있어 산업전담 규제기관이 경쟁정책 집행기관에 비해 우위에 있기 때문이다. 그러므로 이 경우는 경제적 규제와 필수설비에 대한 비차별적인 접속을 보장하기 위한 규제를 산업전담 규제기관이 모두 담당하는 것이 바람직하다. 그러나 이처럼 산업전담 규제기관이 경쟁정책 집행기관에 비해 비교우위를 지니는 산업에 있어서도, 경쟁법이 금지하고 있는 반경쟁적 합의 및 합병 심사 사안에 대해서는 경쟁정책 집행기관이 비교우위를 지니고 있으므로 산업전담 규제기관과 경쟁정책 집행기관이 함께 이에 간여하는 것이 바람직하다.

2. 전력산업 규제기관의 속성과 지배구조

(1) 규제주체의 효율성 조건

전력산업을 규제하는 궁극적인 목적은 규제를 통해 국민경제 전체의 사회적 후생을 증대시키는 것이 되어야 한다. 전력의 공급과 관련하여 국민경제 또는 사회적 후생에 가장 큰 영향을 미치는 핵심적인 요소는 전력요금과 전력공급의 안정성이라 할 수 있다. 그런데 전력산업 구조개편 이후 형성되는 경쟁적 전력시장에서는 전력거래의 틀 속에서 전력요금 수준과 전력공급의 안정성 여부가 대부분 결정된다. 그러므로 경쟁적 전력시장으로 이행한 이후 사회적 후생 증감 여부는 대체로 전력거래의 효율성 여부에 달려 있다고 할 수 있다. 결국, 전력산업 규제의 목적은 주로 전력거래체제가 효율적으로 작

동될 수 있도록 관리하는 데 있으며, 이를 위해서는 전력산업 규제가 이와 같은 전력거래체제 관리의 측면에서 효율성을 달성할 수 있어야 한다는 논리를 도출할 수 있다.

그렇다면, 전력산업 규제가 전력거래체제 관리의 측면에서 효율성을 달성하기 위해서는 어떤 조건이 충족되어야 하는가? 이 조건으로는 무엇보다도 규제주체의 효율성과 규제방식의 효율성을 가장 중요한 것으로 꼽을 수 있다. 여기서 규제주체란 전력산업 규제기관을 의미한다. 규제주체의 효율성이라 함은 규제주체가 지닌 성격이 전력거래체제 관리의 측면에서 효율성을 발휘할 수 있는 성격이 되어야 한다는 것이다. 규제방식이란 특정 규제가 시행될 때 구체적으로 적용되는 틀과 규정들을 의미하며, 규제의 내용까지 포함한다. 규제방식의 효율성이라 함은 규제가 시행될 때 구체적으로 적용되는 틀과 규정들이 전력거래체제 관리의 측면에서 효율성을 발휘할 수 있는 것이 되어야 한다는 것이다. 규제주체의 효율성과 규제방식의 효율성이 달성되지 못하면, 전력거래체제의 관리가 효율적으로 이루어지기 어렵다. 전력거래체제의 관리가 효율적으로 이루어지지 못할 때 전력거래의 효율성 자체도 달성되기 어려우며, 이에 따라 전력산업 구조개편에 따른 국민경제 전체의 사회적 후생 증대도 보장되기 어려워진다. 이하에서는 규제주체의 효율성 조건에 초점을 맞추어 논의를 진행한다.

(2) 규제주체의 독립성 유지의 필요성에 대한 논거

전력산업 규제주체가 효율적이기 위해서는 규제주체가 무엇보다도 독립성을 지녀야 한다. 아래에서는 규제주체가 효율성을 지니기 위한 가장 우선적이고 중요한 조건으로 왜 규제주체의 독립성이 필요한가에 대한 논증을 위해 두 가지 측면의 접근을 시도해보기로 한다. 그 하나는 규제의 존재이유에 대한 이론으로부터의 접근이며, 다른 하나는 신뢰성 문제를 통한 접근이다.

1) 규제의 존재이유에 대한 이론으로부터의 접근

규제는 왜 그리고 언제 존재하는가 하는 질문에 대해 답변하는 이론은 크게 3가지로 분류될 수 있다. 공익이론(public interest theory), 포획이론(capture theory), 그리고 경제적 이론(economic theory)이 그것이다. 공익이론은 시장실패가 있는 산업에 있어서는 경쟁 메커니즘이 제대로 작동하지 않으므로 이와 같은 산업에 대해서는 규제가 필요하다는 이론이다. 포획이론에 의하면, 현실적인 규제의 형태는 입법자들이 규제를 해달라는 산업의 요구

에 부응하여 산업의 요구대로 규제를 입법화함으로써 나타나는 것이며, 규제기관은 시간이 흐름에 따라 산업에 통제 또는 포획된다.⁸⁾ 한편, 경제적 이론은 규제를 이익집단이 국가로 하여금 사회의 여타부분으로부터 당해 이익집단으로 부상을 재분배하도록 함으로써 당해 이익집단의 이익을 증가시키고자 하는 수단으로 본다(Viscusi et. al., 2000).

상기 세 가지 이론 중 공익이론은 규제의 현실을 반영하는 이론이라기보다는 규제가 마땅히 나아가야 할 방향을 제시하는 당위성을 그 내용으로 하는 이론이라 할 수 있다. 포획이론과 경제적 이론은 규제의 현실을 반영하는 이론으로, 이들 양자를 모두 “광의의 포획이론”의 범주에 넣을 수 있을 것이다. 포획이론은 포획의 주체가 피규제자인 산업이라는 점을 강조하는 반면, 경제적 이론은 포획의 주체가 이익집단이며 이익집단의 영향력 행사 경로가 주로 정치권이라는 점을 강조한다. 그러나 규제자가 피규제자의 이익을 위한 목적으로 포획된다는 것을 그 내용으로 한다는 점에서 양 이론은 맥을 같이 한다. 이와 같은 광의의 포획이론이 규제의 현실을 상당 정도 반영하고 있음을 전제로 할 때, 규제주체의 효율성을 보장하기 위한 중요한 과제는 규제주체가 피규제자 또는 이익집단으로부터 포획되지 않도록 하는 방안을 강구하는 것이 될 것이다. 규제주체가 피규제자 또는 이익집단으로부터 포획되지 않기 위해서는 무엇보다도 규제주체가 이들이 행사하는 직접적·간접적 영향으로부터 차단되도록 하는 것이 필요한데, 이를 위한 가장 효과적인 제도적 장치로서 강구될 수 있는 것이 바로 규제주체의 독립성을 유지하는 것이라 할 수 있다. 피규제자이든 이익집단이든 이들이 규제자에 대해 직접 또는 간접으로 영향력을 행사할 수 있는 경로는 주로 정치권 또는 관련(상위)정부부처로 볼 수 있다. 규제주체가 이들이 행사하는 직접적·간접적 영향으로부터 완전히 차단될 수 있기 위해서는, 이들이 정치권 또는 관련 정부부처를 통해 요구하는 (부당한) 요구를 규제자가 들어주지 않더라도 규제자 자신의 신상에 전혀 피해를 입지 않는다는 조건이 충족되어야 한다. 만약 규제자가 이로 인해 규제자 자신의 신상에 조금이라도 피해가 올 수 있는 여지가 있다고 믿는다면 피규제자나 이익집단이 규제자에 대해 행사하는 영향력

8) 포획이론이 나타나게 된 주요 배경은, 특히 미국에서 적어도 1960년대까지 규제가 산업의 이익을 감소시키는 것이 아니라 오히려 증가시키는 경향이 있다는 경험적 증거가 드러난 데 있다. 이와 같은 경험적 증거를 토대로 규제는 사회전체의 이익을 위해 생산자를 규제하는 것이 아니라 오히려 생산자의 이익을 위해 생산자를 옹호하는 것(pro-producer)이라는 논리가 형성되었다.

으로부터 규제자는 결코 자유로울 수가 없는 것이다. 이와 같은 조건을 충족시킬 수 있는 가장 근본적인 제도적 장치가 무엇인가? 그것은 (객관적으로 보아 업무상의 심각한 고의나 과실이 없는 한 규제자의 신분과 임기를 보장해 주는) 규제주체의 독립성 이외에 그 무엇이 될 수 있겠는가? 특히, 전력산업 규제업무의 핵심요소인 전력요금 규제체계 수립 및 발전·송전·배전·판매 등 각 부문의 인허가 등의 측면에 대해서는 공정성 유지를 위해 반드시 피규제자나 특정 이익집단으로부터의 영향력이 배제되어야 하는데, 이를 위한 가장 근원적이고 효과적인 방법은 규제주체에 독립성을 부여하는 것이 될 것이다.

2) 신뢰성 문제를 통한 접근

경쟁적 시장에서의 규제기관의 역할은 크게 두 가지로 분류될 수 있다. 그 하나는 독점력 남용, 가격의 불합리한 상승 등 기업의 불공정한 행동을 제재하는 역할이며, 다른 하나는 기업의 생존과 관련하여 적정이윤을 보장함으로써 경쟁환경이 순조롭게 조성되도록 하는 역할이다. 이 두 가지 역할 중 특히 후자에 초점을 맞출 때, 그 시행하는 규제가 효과를 제대로 발휘하기 위해서는 규제자가 사전에 공표하는 규제의 언질(commitment)을 피규제자가 신뢰하는 것이 매우 중요하다. 즉 이리이러한 합리적인 행위를 할 때는 이리이러한 보수를 지불하겠다(적정이윤을 보장하겠다)는 규제자의 언질을 피규제자가 곧이곧대로 믿어야만 규제가 그 효과를 발휘할 수 있다.

예컨대, 규제자가 피규제기업들에 대해 A라는 지역에 발전소 5개를 건설할 경우 이들 발전소가 생산하는 전력에 대해 5년간 적정이윤을 보장해 주겠다는 언질을 했다고 가정하자. 피규제기업들은 이 언질을 그대로 믿고 발전소들을 신규로 건설하여 전력을 생산하게 되었다. 규제자가 이 언질을 어기고 2년간만 적정이윤을 보장해 주고 나머지 3년간은 보장해 주지 않았다고 가정하자. 그러면 다음에 어떤 일이 일어나겠는가? 추후 규제자가 B라는 지역에 발전소 몇 5개를 추가로 건설할 경우 이들 발전소가 생산하는 전력에 대해 5년간 적정이윤을 보장해 주겠다는 언질을 다시 했다고 가정하자. 피규제기업들이 더 이상 이와 같은 언질을 그대로 믿겠는가? 그렇지 않을 것이다. 피규제기업들이 이와 같은 언질을 불신할 경우 발전소는 더 이상 건설되지 않을 것이며, 규제의 효과는 더 이상 발휘되지 못하고 전력공급의 안정성에 차질이 빚어지게 될 것이다. 이는 전력산업 구조개편과 민영화의 성공을 위해서는 피규제자의 규제기관에 대한 신뢰

성credibility이 유지되는 것이 매우 중요함을 의미한다. 그런데, 규제기관이 피규제자의 신뢰를 지속적으로 확보하기 위해서는, 이와 같은 신뢰가 확보될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 왜냐하면, 이와 같은 신뢰는 규제기관이 노력한다고 해서 확보된다는 보장이 없기 때문이다.

예컨대, 위의 예에서, 규제자는 원래의 언질 그대로 실행하여 5년간 적정이윤을 보장해 줄 의도를 지녔었다고 가정하자. 그런데 2년 후 정권이 교체되고 규제기관이 소속된 부처의 장이 교체되었으며 적정이윤의 추가적인 보장은 새로운 장이 소속된 정당의 이념과 배치되는 것이라고 가정하자. 이 경우 규제자는 다음 두 가지 중의 하나를 선택해야 한다. 자신의 의도에도 불구하고 불가피하게 원래의 언질을 어기고 자신의 자리를 보전하거나, 또는 자신의 자리를 내놓을 위험을 감수하면서까지 언질을 그대로 지키는 것이다. 문제는 규제자가 후자를 선택하는 경우에도 언질이 그대로 실행되지 않는다는 것이다. 왜냐하면, 새로운 장은 소속 정당의 이념과 배치되는 정책을 시행하는 규제자를 교체할 것이기 때문이다. 그러므로 규제자가 피규제자에 대해 행한 언질을 지킬 수 있게 하기 위해서는 이를 지킬 수 있도록 보장하는 제도적 장치가 뒷받침되어야 한다. 그리고 이와 같은 제도적 장치는 무엇보다도 규제기관이 현재 내리는 의사결정이나 과거에 내린 의사결정을 정권교체나 정치적 영향력 또는 기관적·인적 서열상의 위치 등 외부의 영향으로부터 보호하는 효력을 제공할 수 있어야 한다. 이와 같은 효력을 지닌 가장 중요한 제도적 장치가 바로 (규제기관의) “독립성”인 것으로 판단된다. 즉 피규제자의 규제기관에 대한 신뢰성을 지속적으로 유지시켜 줌으로써 전력산업 구조개편을 통해 마련되는 경쟁체제가 유효하게 존속할 수 있도록 지켜주는 핵심적인 제도적 장치가 바로 독립성이라는 것이다. 규제기관이 모든 업무활동에 있어 효과를 얻기 위해서는 신뢰성 유지가 필수적이다. 그러나 규제기관이 독립성을 지니지 못할 때는 신뢰성 유지가 어려워지며, 따라서 구조개편과 민영화는 실패할 수 있는 위험에 처할 수 있다. 규제기관이 신뢰성을 유지하기 위해서는 독립성을 지닐 필요가 있는 것이다.⁹⁾

9) 규제주체의 효율성을 달성하기 위해서는 독립성 이외에 의사결정과정의 투명성과 합리성, 공정성, 전문성 등을 추가적으로 필요로 한다. 의사결정과정의 투명성과 합리성은 예측가능성을 포함한다. 공정성은 독립성에 부분적으로 의존한다. 규제주체의 독립성이 보장되지 않으면 공정성도 기대하기 어렵다. 그리고 전문성을 확보할 수 있는 출발점은 인력충원의 공개성과 투명성이다.

(3) 규제주체의 독립성 유지에 필요한 조건

규제주체의 독립성은 크게 두 가지 측면에서 파악될 수 있다. 하나는 정치적인 독립이고 다른 하나는 피규제업체를 포함한 이해관계자로부터의 독립이다. 규제주체가 정치적으로 또는 이해관계자로부터 독립되지 못할 때 규제주체가 수행하는 규제행위는 공정성과 정당성을 보장받기 어려우며, 이에 따라 규제행위는 전력시장의 효율성을 제고하기보다는 저감하는 결과를 초래하기 쉽다(IEA, 2001).

규제주체의 정치적인 독립과 이해관계자로부터의 독립을 모두 달성하기 위해서는 적어도 세 가지 차원의 독립성을 필요로 한다. 이들은 규제주체의 법제도적 성격상의 독립성, 규제주체를 구성하는 각 개개인의 이해관계자 또는 정치적 파벌로부터의 독립성, 그리고 규제주체 지배구조¹⁰⁾의 독립성이다. 규제주체의 법제도적 성격상의 독립성은 특히 정치적인 독립을 유지하는 데 필요하며, 규제주체 지배구조의 독립성 및 규제주체 구성원 개개인의 독립성은 특히 이해관계자로부터의 독립을 유지하는 데 필요하다.

규제주체의 법제도적 성격상의 독립성을 유지하기 위해서는 규제기관의 법적·제도적 지위가 독립성을 갖도록 법적으로 규정되어야 하며, 또한 기관장의 임면이 공정하게 이루어질 수 있도록 보장하는 제도적 장치와 기관장의 임기 보장, 그리고 예산의 독립성 등이 이루어져야 한다. 이와 함께 준입법적·준사법적 권한을 규제주체에 부여하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 이는 구조개편 이후 전개될 경쟁적 전력시장 상황은 매우 동태적이 될 것이므로 규제주체가 시의적절하게 규제업무를 수행하기 위해서는 법규의 제·개정과 분쟁의 조정, 해결 및 심판 기능 등을 신속히 수행할 필요가 있기 때문이다. 이러한 상황에서 만약 규제주체에게 준입법적·준사법적 권한을 부여하지 않을 경우, 규제주체는 매 건마다 국회나 정부를 통해 법규 제정을 추진하거나 또는 법원을 통해 분쟁을 해결해야 한다. 규제주체는 이와 같은 일의 처리를 위해 시간과 노력을 과다하게 소모함으로써 업무에 지장을 초래하게 될 것이며, 신청사안의 지연에 따른 피규제업체 및 소비자의 불만이 누적되고 나아가 전력산업 발전 자체가 저해될 수도 있다. 또한 규제주체에게 준입법적·준사법적 권한을 부여하지 않을 경우, 규제기관은 정당

10) 지배구조란 권한배분구조를 의미한다. 따라서 규제기관의 지배구조 문제는 규제기관의 운영과 관련한 규제기관 내부의 권한배분구조를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제와 지배권의 행사방법 및 지배권 행사 남용을 견제할 수 있는 감시방법 등을 설정하는 문제가 핵심이 된다.

및 정부의 영향력하에 놓이게 되어 독립성과 공정성을 확보하는 데 어려움을 겪게 될 것이다.

규제주체 구성원 개개인의 이해관계자 또는 정치적 파벌로부터의 독립성을 유지하기 위해서는 규제주체의 구성원들이 규제주체에 몸담고 있을 때나 퇴임 후에 피규제업체나 여타 이해관계자 또는 특정 정당에 어떤 형태로든지 관련을 갖게 되거나 또는 그들을 위하여 일하는 것을 규제할 필요가 있다.

규제주체 지배구조의 독립성을 유지하기 위해서는 규제주체 내부의 의사결정과정을 통할하는 권한에 대한 배분구조가 합리적으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 특히 규제주체의 최고경영층과 이사회 또는 각종 상설 자문기구 등 의사결정과정에서 결정적인 권한이 위임되었거나 또는 전문지식을 통해 영향력을 행사할 수 있는 규제주체 내부 조직의 구성원을 구성함에 있어 유의해야 한다. 이와 같은 내부조직의 구성원에 있어 특정 이익집단에 편향된 형태로 이루어지지 않도록 하는 것이 필요하며, 상호 견제와 균형을 이룰 수 있는 방향으로 이루어지도록 하는 것이 중요하다.

III. 영국의 사례연구

본절에서는 영국의 전력산업 규제체제와 관련한 사례를 고찰하기로 한다. 영국은 전력산업 구조개편의 선발국으로 구조개편에 발맞추어 전력산업의 규제환경을 경쟁체제에 걸맞게 변화시켜 온 결과, 전력산업 규제체제가 비교적 잘 정비되어 있는 것으로 평가되고 있다. 먼저, 전력산업 규제기관의 규제범위와 역할에 대해 알아보고, 다음으로 전력산업 규제기관의 속성과 지배구조에 대해 살펴본다.

1. 전력산업 규제기관의 규제범위와 역할

(1) 전력산업 규제의 틀

전력산업 구조개편과 민영화가 추진된 1990년 이래 현재까지 시행되고 있는 전력산업 규제의 틀과 근거를 담고 있는 영국의 가장 중요한 법규는 1989년에 개정된 개정전

력법(Electricity Act 1989)과 2000년에 제정된 공익산업법(Utilities Act 2000)이다. 공익산업법 발효 이전까지 적용된 전력시장 운영 및 규제의 틀은 개정전력법에 근거하고 있었다. 공익산업법의 제정에 의해 개정전력법에 근거한 기존의 틀은 근본적으로 변화되었다. 공익산업법의 제정에 의해 전력시장 운영 및 규제의 틀에 이루어진 가장 중요한 변화는 규제목적의 변화, 새로운 전력 및 가스산업 통합규제기관의 창출, 새로운 소비자 권익 대변 기구의 창설, 표준면허조건(standard licence conditions)의 도입, 배전업과 판매업의 분리, 그리고 NETA의 도입 등이다.

공익산업법 제정의 배경은 1998년 3월 영국 통상산업부(DTI)가 발간한 ‘소비자에 대한 공정한 대우: 공익산업 규제의 틀 현대화’(Fair Deal for Consumers: Modernising the Framework for Utility Regulation)에서 제시되었다. 이 보고서에 포함된 제안들은 전력, 가스, 통신, 수도 등 각 공익산업에 대한 효율적인 규제정책의 틀을 재정립하기 위한 목적으로 제시되었다. 이 보고서는 기존 규제체제의 근본적인 변혁을 겨냥하여 다음과 같은 몇 가지 중요한 원리와 이를 근거로 한 기존 규제체제의 변경에 대한 제안을 하였는데, 그 대부분이 추후 공익산업법에 채용되었다.

첫째, 공익산업의 주요 이해 당사자 그룹은 소비자와 당해 공익사업체의 주주·경영층이다. 따라서 규제가 공정성을 시현하기 위해서는 특히 이들 두 이해 당사자 그룹의 권익간에 균형을 이루는 역할을 수행해야 한다. 둘째, 이들 두 이해 당사자 그룹의 권익간에 균형을 이루는 역할을 수행할 수 있는 규제체제를 정립하기 위해서는 규제의 목적-이것은 동시에 규제기관의 목적이라 할 수 있다-부터 올바르게 설정되어야 한다. 규제의 가장 우선적인 목적은 ‘소비자의 권익을 보호하는 것’으로 바뀌어야 한다. 셋째, 소비자 권익 보호가 효과적으로 달성되기 위해서는 독립적인 법적 근거를 갖는 소비자 권익 보호기구를 설립할 필요가 있다. 넷째, 규제에 있어 공익적 목적이 달성되어야 한다. 특히 중요한 것은 빈곤계층 소비자와 시골지역 소비자들이 이에서 소외되지 않도록 규제정책의 틀이 재정립되어야 한다. 또한 공익산업의 환경적 측면에 대한 영향이 고려되어야 한다. 다섯째, 전력산업과 가스산업간의 긴밀한 연관성을 고려할 때 전력산업 규제기관인 OFFER와 가스산업 규제기관인 OFGAS를 하나의 기관으로 통합하는 것이 바람직하다. 마지막으로, 합리적인 규제의 틀을 정립하기 위해서는 전력산업에 있어 배전업과 판매업을 분리하는 것이 필요하다.

(2) 전력산업 규제기관의 규제범위와 역할

영국의 전력산업 규제기관인 OFGEM의 규제범위와 역할은 개정전력법과 공익산업법에 규정되어 있다. OFGEM이 수행하는 규제의 범주는 크게 다음 몇 가지로 분류될 수 있다. 진입규제, 경쟁촉진을 위한 규제, 소비자 보호, 독점부문 규제, 공익관련 규제, 전력거래소 및 송전망 운영에 대한 규제이다. 아래에서는 이들 각 규제의 범주별로 OFGEM이 수행하는 역할에 대해 고찰하기로 한다.

1) 진입규제

진입규제와 관련하여 OFGEM이 수행하는 가장 핵심적인 역할과 업무는 면허 발급이다. OFGEM은 전력산업 각 부문별로 적정한 사업자에 대해서는 영업면허를 발급하고 그렇지 못한 사업자에 대해서는 이의 발급을 거부함으로써 전력산업에 대한 진입규제 정책을 수행한다. 또한 사업자가 면허를 받은 이후에도 면허조건을 위반하는 행위를 할 경우 기발급한 면허를 취소하거나 그 갱신을 거부하는 권한을 행사함으로써 사후적인 진입규제 정책을 수행한다.

당해 업체가 가격규제와 관련한 규정을 따르지 않거나 프랜차이즈의 한계를 벗어나거나 또는 전력풀 규칙을 어길 경우 규제기관장은 기발급된 면허의 변경을 발의할 수 있다. 규제기관장은 전력업체들의 행동이 면허유지조건에 부합하는지 여부를 판단하기 위해 이들의 행동을 감시한다. 당해 업체가 면허유지조건 또는 이와 관련한 법적인 의무를 위반하였다고 판단될 경우 규제기관장은 당해 업체에 대해 면허 변경과 관련한 이행명령을 발할 수 있다. 그러나 이와 같은 이행명령을 당해 업체가 받아들이지 않을 수도 있다. 이 경우 규제기관장과 당해 업체는 소송절차에 들어가게 되며, 이 소송건은 경쟁위원회(Competition Commission: CC)로 이관되어 동 위원회에서 결정을 내리게 된다.

면허의 종류에 관계없이 전력부문에서 영업면허를 소지한 사업자가 지켜야 하는 공통조건들이 있는데, 이는 크게 재무·회계 관련조건과 전력풀·계통운영 관련조건으로 분류될 수 있다. 모든 전기사업자는 규제기관에 당해 사업에 대한 회계보고서를 제출해야 한다. 사업자가 복수의 사업부문에 걸쳐 사업을 영위하고 있는 경우 사업자는 각 사업별로 분리된 회계 계정을 유지해야 하며, 사업별로 별도의 회계보고서를 규제기관에 제출해야 한다. 규제대상 부문이 아닌 각 사업부문간 교차보조는 허용되나, 규제대상 부문과 규제대상 부문이 아닌 사업부문간 교차보조는 허용되지 않는다. 전력판매 면허를

발급받기 위해서는 전력풀의 회원이 되어야 한다.

공익산업법에 의해 이루어진 면허제도의 변화 중 가장 중요한 것은, ‘표준면허조건’의 도입이다. 표준면허조건은 면허유형별로 동일한 유형의 면허를 소지한 모든 전력산업 면허소지자에게 동일하게 적용되는, 면허유형별 면허유지조건¹¹⁾의 공통분모라 할 수 있다. 표준면허조건¹²⁾의 도입에 따라 면허의 구성과 면허변경 사안의 처리방법이 달라졌다. 공익산업법 발효 이후 모든 면허는 크게 두 가지 요소로 구성된다. 그 하나는 당해 면허유형을 소지한 모든 사업자에게 공통적으로 적용되는 표준면허조건이며, 다른 하나는 당해 사업자에게만 적용되는 특수조건이다. 이제 OFGEM은 특정 면허유형의 표준면허조건을 변경하고자 할 때 예전처럼 각 사업자별로 개별적으로 면허변경을 처리하는 절차를 밟지 않고, 표준면허조건에 대한 변경절차를 밟아 이 조건을 변경함으로써 당해 면허유형을 소지한 모든 사업자의 면허조건을 동시에 변경할 수 있게 되었다.

2) 경쟁촉진을 위한 규제

경쟁촉진을 위한 규제 활동은 다시 도매경쟁촉진을 위한 규제, 소매경쟁촉진을 위한 규제, 그리고 경쟁적 산업조직의 유지 활동으로 대별될 수 있다. OFGEM은 도매경쟁을 촉진하는 역할을 수행한다. 이 역할과 관련하여 OFGEM이 수행하는 가장 중요한 업무는 전력풀 가격의 추이를 지켜보고 시장력 남용이나 전략적 행동이 전력풀에서 이루어지고 있는지 여부를 감시하는 것이다. OFGEM은 특히 전력풀에서 결정되는 가격이 적정수준을 유지하는지 여부를 상시 관찰하고, 가격조작의 혐의가 있을시 전력풀 가격에 대한 세부조사를 시행한다.¹¹⁾ 가격조작의 혐의가 입증될 경우 OFGEM은 기발급한 면허를 취소, 또는 변경하거나, 벌금을 부과할 수 있다. 또한 OFGEM은 전력판매사업자가 원가 이하로 전력을 판매하는 것을 금지하고 있는데, 이는 이를 통한 약탈적 가격책정을 방지하기 위해서이다.

소매전력시장이 경쟁적으로 되어 감에 따라 전력판매사업자의 도산 가능성은 높아진다. 특정 판매사업자가 도산하는 경우 전력공급의 안정성이 훼손될 수 있다. 공익산업법은 이와 관련하여 다음과 같은 규정을 두고 있다. OFGEM은 특정 판매사업자가 도산하는 상황 발생시 이 판매사업자를 대신하여 소비자에게 전력을 공급할 이른바 ‘비상공급

11) 현재는 NETA가 발효중이므로, 전력풀에서의 전력회사들의 행동에 대한 감시업무는 규제기관의 업무에서 제외된다.

자'(supplier of last resort: SOLR)를 1인 이상 지명해야 한다. 또한 가정용전력 판매사업자는 도산할 경우를 대비해 일정액의 담보를 예치해야 한다. 비상공급자는 도산한 사업자로부터 전력을 공급받던 소비자들과 정식 공급계약을 체결하기까지 임시로 설정한 요율에 의거하여 당해 소비자들에게 전력을 공급해야 한다.

소매경쟁촉진과 관련한 규제기관의 주요 관심사안의 하나는 배전사업과 판매사업간의 연계가 어떤 형태로든지 소매경쟁 활성화에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 가능성이 다. 이와 관련하여 영국의 개정전력법은 공공전력공급면허 소지자로 하여금 배전업과 판매업(1계공급업)에 대한 회계분리를 하도록 규정하고 있다. 그리고 개정전력법은 동 소지자가 동 면허와 동시에 2계공급면허와 발전면허를 추가적으로 소지하고 있을 경우, 배전업, 1계공급업, 2계공급업, 발전업 각각에 대한 회계분리를 요구하고 있다. 공공전력공급면허 유지조건에 의하면, 동 면허 소지자는 배전업과 판매업간의 교차보조를 할 수 없으며, 또한 배전업과 판매업 각각에 대해 서로 다른 형태의 가격규제가 적용된다. 그러나 이상과 같은 회계분리 및 정보의 이용에 대한 규정은, 동 면허 소지자로 하여금 배전업과 판매업을 실질적으로 분리할 것을 요구하는 것은 아니었다. 1999년 소매경쟁의 완전한 도입에 즈음하여 각계에서 제기된 의견은, 이상과 같은 개정전력법 체계하의 제규정들은 충분한 소매경쟁환경을 조성하기에는 미흡하다는 것이었다. 특히 동일한 사업자가 지역독점적인 배전업과 판매업을 겸영하도록 허용하는 것은 경쟁사업자와 소비자에게 악영향을 초래할 수 있다는 의견이 광범위하게 제기되었다. 이 문제의 해결을 위한 제도적 장치는 공익산업법에 도입되었다. 공익산업법은 동일인이 배전면허와 판매면허를 동시에 소지하는 것을 금하고 있다. 이에 따라 예전의 공공전력공급면허 소지자는 조속한 시일 내에 배전업과 판매업을 완전히 별개의 서로 독립된 사업체로 실질적으로 분리해야 한다. 환언하면, 동 면허 소지자는 배전업과 판매업을 '물리적으로' 분리해야 하며, 각 사업에 대한 별도의 경영진 및 별도의 IT 시스템을 보유해야 하고, 서로 다른 회사명을 사용해야 하며, 분리되는 판매업체가 분리되는 배전업체에서 보유한 정보에 접근할 수 없도록 상호간 정보의 흐름을 차단하는 조치를 취해야 한다.

3) 소비자 보호를 위한 규제

개정전력법은 소비자들이 공공전력공급면허를 소지한 사업자로부터 전력을 공급받음에 있어 적정수준 이상의 서비스를 보장받을 수 있도록 하는 방안을 OFGEM이 강구하

도록 규정하고 있다. 이에 따라 OFGEM은 전력공급상의 소비자 서비스에 관한 두 가지 기준을 설정하였는데, 이것이 이른바 ‘보장기준’ guaranteed standards과 ‘총체적 기준’ overall standards이다. 이들 기준은 1991년 7월 처음 설정된 이래 1993년, 1995년, 1998년, 그리고 2000년에 점차 기준이 강화되는 형태로 각각 수정되었다. 보장기준은 각 개별 케이스별로 충족되어야 하는 서비스 조건을 말한다. 보장기준을 충족시키지 못할 경우 당해 전력회사는 당해 소비자에게 일정한 금액을 지불해야 한다. 보장기준은 총 11개 부문으로 구성되는데, 이 중 6개 부문은 공급(판매) 서비스와 관련한 것이며, 나머지 5개 부문은 배전서비스와 관련한 것이다. 총체적 기준은 각 개별 케이스별 충족을 보장하기에는 부적절하나, 소비자들이 일반적으로 전력회사들이 충족시켜 주어야 할 최소한의 조건으로 기대할 수 있는 조건을 말한다. 총체적 기준은 총 10개 항목으로 구성되며, 8개 부문을 커버한다.

공익산업법에 의해 소비자 권익 대변 기구인 ‘가스·전력소비자심의회’(GECC)가 새로 설립되었는데, 이는 일명 ‘에너지감시자’energywatch로 일컬어진다. 동 심의회는 국가적 차원의 독립적인 기관으로 개정전력법 체계하에서 설치된 기존의 가스소비자심의회 및 전력소비자위원회를 대체하였다. 가스·전력소비자심의회는 소비자들의 권익을 공식적으로 대변하며, 소비자들이 제출하는 고충 및 불만에 대한 일괄처리센터one-stop-shop의 역할을 수행한다.

4) 독점부문 규제

전력산업 요금규제는 OFGEM이 관장하며, 이른바 ‘RPI-X’ 가격상한규제 방식을 채용하고 있다. 영국 전력산업의 경우 완전독점인 송전 및 지역독점인 배전 부문, 그리고 판매부문에 한해 가격상한규제가 적용되고 있으며, 경쟁이 도입된 발전부문에는 원칙적으로 가격규제가 적용되지 않는다. 규제시차는 송전 및 판매 부문이 4년이며, 배전은 5년이다. 송전부문에 대한 가격상한규제는 1차 규제기간인 1990-93년 기간에는 당시의 상황을 고려하여 RPI-X에서 X를 0으로 설정하였으나, 2차 규제기간 이후인 1993년 이후에는 플러스 값을 설정하였다. REC의 전력판매 부문에 대한 가격상한규제는 RPI-X+Y의 형태를 취하며, 이때 Y는 소비자에 대한 비용전가cost pass-through항목으로, 전력구매비용(발전요금) + 송전요금 + 배전요금 + 화석연료부과금으로 구성된다.

OFGEM은 송전회사인 NGC와 배전회사인 RECs 및 판매회사들의 요금측면만을 규

제하는 것이 아니라, 이들이 제공하는 서비스의 질에 대한 규제도 시행한다. 송전회사인 NGC가 제공하는 서비스의 질에 대한 OFGEM의 규제내용은 전술한 송전면허유지조건과 송전망규칙의 내용이 주를 이룬다. NGC는 이들을 준수해야 하며, OFGEM은 이의 준수 여부를 감시하고 감독해야 한다. 배전회사 및 판매회사가 제공하는 서비스의 질에 대한 OFGEM의 규제내용은 배전면허유지조건과 배전규칙, 그리고 OFGEM이 전력공급상의 소비자 서비스 기준으로 설정한 보장기준과 총체적 기준의 내용이 주를 이룬다.

5) 공익관련 규제

영국에서는 2002년말 현재 약 350만 가계가 이른바 ‘연료빈곤’ fuel poverty 계층에 속한 것으로 추정되고 있다. 연료빈곤 계층이란 가계총수입의 10% 이상을 난방 등을 위한 필수용도의 에너지 구입에 사용하는 계층을 가리킨다. 영국정부는 2010년까지 연료빈곤을 제거한다는 목표를 설정하였다. 이에 발맞추어, OFGEM은 2000년 3월 ‘사회행동계획’(Social Action Plan: SAP)을 발표하였는데, OFGEM이 SAP를 통해 추진중인 중점업무는 다음과 같다. 전력업체들의 면허유지조건 강화, 전력업체들의 공익의무 수행에 대한 감시 및 보고의 강화, 공익측면에 대한 연구 강화, 폭넓은 구조적 변화의 유도이다. SAP에 따라 모든 가정용 전력판매업체들은 이제 공익적 활동을 의무화하는 내용을 포함하는 실행규범을 만들어야 한다. OFGEM은 전력업체들이 실행규범을 준수하는지 여부를 감시하기 위해, 판매업체들에 대해 소비자현황에 대한 자료제출의무를 부과하였다.

6) 전력거래소 및 송전망 운영에 대한 규제

영국에서 전력거래소 및 송전망 운영자의 역할을 동시에 수행하는 것은 NGC이다. 보다 정확히 말하면, 전력거래소의 역할을 하는 것은 전력풀이나, 전력거래에 있어 핵심역할인 시장운영자(MO) 및 계통운영자(SO)의 역할을 모두 NGC가 수행하고 있기 때문에 전력거래소의 핵심역할은 NGC가 수행하는 것으로 볼 수 있다. NGC는 송전면허를 소지하고 있다. 송전면허유지조건은 NGC의 역할 및 활동범위에 대해 의무규정 및 제한·금지규정을 두고 있다. OFGEM은 NGC가 이와 같은 규정들을 준수하는지 여부를 감독해야 한다.

(3) 경쟁정책 집행기관과의 역할분장

공익산업을 제외한 대부분의 산업분야에 있어 영국의 경쟁법은 대부분 공정거래청장(DGFT)이 단독으로 적용하고 집행한다. 그러나 전력, 가스, 통신, 철도, 수도 등 공익산업에 있어 반경쟁적 협약 또는 시장지배적 지위의 남용 등과 관련하여 경쟁법을 적용할 수 있는 권한은 공정거래청장과 이들 산업에 대한 산업전담 규제기관들이 공유하고 있다.

공익산업에 대한 경쟁법 시행에 있어 요구되는 공정거래청장과 산업전담 규제기관장 간의 역할분장 및 업무협력 관계에 대해 구체적으로 규정하고 있는 것은 ‘경쟁법 시행 규칙’과 ‘중복관할업무수행단(CWP)에 대한 위임사항’이다. CWP는 공익산업에 있어서의 시장력 남용행위를 규제함에 있어 공정거래청장과 산업전담 규제기관장간에 협력을 강화하고, 중복규제를 방지하기 위해 1997년에 결성되었다. 업무공동수행단은 공정거래청장과 공익산업의 각 산업전담 규제기관장 등으로 구성되며, 그 단장은 공정거래청장이 된다.

만약 관할기관장 선정에 대한 합의에 실패할 경우, CWP 회의가 소집되고 CWP는 합의 당사자들에게 합의와 관련한 자문을 하게 된다. CWP의 자문에도 불구하고 합의가 이루어지지 못할 경우 당사자들은 통상산업부 장관에게 서면으로 합의 실패와 관련한 자신의 입장을 설명할 수 있다. 통상산업부 장관은 이와 같은 입장설명 등을 고려하여 관할기관장을 선정한다. 일단 관할권에 대한 합의 또는 통상산업부 장관의 결정이 있게 되면, 이 합의 또는 결정에 의해 지정되는 기관장만이 당해 사안을 처리하는 권한을 갖게 된다.

2. 전력산업 규제기관의 속성과 지배구조

OFGEM의 성격은 OFGEM 자신이 사용한 용어로 표현하면 한마디로 ‘내각에 포함되지 않은 정부부처’ non-ministerial government department라 할 수 있다. 이는 OFGEM이 정부의 한 기관이면서도 정부로부터 상당 정도 독립된 기관이라는 의미를 내포하고 있다. OFGEM의 운영에 소요되는 예산은 전력업체들이 지불하는 연간 면허료에 의해 충당된다.

공익산업법에 의해 전력산업과 가스산업을 동시에 관장하는 새로운 규제조직이 창설되었는데, 이것이 GEMA(Gas and Electricity Markets Authority)이다. 그러나 GEMA는 기존의 OFGEM과 완전히 분리된 별도의 새로운 조직이라기보다는 OFGEM의 최고경영층 또는 수뇌부를 대표하는 조직이며, 전력 및 가스산업 규제정책의 전체적인 방향과 전략을 설정하고 주요 정책적 이슈에 대해 의사결정을 하는 기구라 할 수 있다. GEMA는 규제체계 내에서 OFGEM과 업무적으로 긴밀하게 연관되어 있으며, OFGEM을 감독하고 통할하며 OFGEM의 업무성과에 대해 총체적인 책임을 진다. OFGEM은 GEMA에 의해 설정된 규제정책의 방향과 전략 및 의사결정의 범위 내에서 이를 실행하는 업무를 수행한다.

GEMA를 설립하게 된 주된 이유의 하나는 그동안 OFFER와 OFGAS의 정책방향이 1인의 기관장에 의해 좌지우지되어 온 문제점을 시정하고, 규제가 특정 기관장의 개인적 성격에 의존하지 않고 객관화될 수 있도록 하기 위해서였다. 이를 위해 GEMA는 단일 기관장 제도를 탈피하고 위원회 형태의 복수기관장 제도를 채택하였다. GEMA는 5명의 상임이사와 6명의 비상임이사로 구성된 총 11명의 집행위원회로 이루어진다. 5명의 상임이사 중 1인이 GEMA 집행위원회 위원장이 되는데, GEMA 집행위원회 위원장은 통상산업부 장관이 임명하며, 임기는 5년이다. 위원장 이외의 상임이사들에 대한 임명절차는 공무원관리규정에 따른다. 비상임이사들은 통상산업부 장관이 집행위원회 위원장과 상의하여 임명하며, 임기는 2년이다.

GEMA에 의해 설정된 규제정책의 방향과 전략 및 의사결정의 범위 내에서 이를 실행하는 업무를 지휘하는, OFGEM의 실무경영층을 대표하는 조직으로 OFGEM관리위원회(OFGEM Management Committee)가 있다. 이 위원회 위원장(Chief Executive)은 GEMA 집행위원회 위원장이 겸임한다. OFGEM관리위원회는 일주일에 한차례 회동을 갖고, GEMA에 의해 설정된 규제정책의 방향과 전략 및 의사결정의 범위 내에서 주로 일상적이고 실무적인 업무에 대한 처리와 관리 문제를 다룬다. OFGEM관리위원회 산하에 고객 및 공급관리부, 경쟁 및 거래제도부, 규제 및 금융부, 운영부 등 4개의 부서가 있다.

IV. 시사점

이상에서 고찰한 논리적 틀 및 이론적 배경과 사례연구로부터 우리나라의 전력산업 규제체제에 대한 정책적 시사점을 찾아보기로 한다. 지면 제약상 주요 사안에 대해서만 논의한다.

1. 규제중복 문제와 규제기관간 역할분장

우리는 앞서 공정거래위원회와 전기위원회가 전력산업의 규제주체로서 적합하다는 논리적 귀결을 얻었다. 규제주체가 단일기관이 아닌 두 개의 기관으로 제시될 때 자연스럽게 양자간의 역할분담 문제가 제기된다. 이제 앞서 ‘경쟁정책집행기관과의 역할분장’에서 우리가 설정한 원칙을 우리나라 전력산업의 경우에 적용해 보자.

우리나라의 경우 전기위원회와 공정거래위원회간에 그 수행하는 역할이 중복될 여지가 없거나 적은 분야로서, 진입규제를 들 수 있다. 전기사업법 제56조에 의하면, 사업면허는 전기위원회가 (독점적으로) 부여할 수 있으므로 진입규제에 있어서는 양자간에 중복의 여지가 거의 없다고 할 수 있다. 전기위원회가 전력시장운영규칙의 (독점적인) 승인권자이므로 전력거래소의 시장운영에 있어서도 양자간에 중복의 여지가 적다고 볼 수 있다. 그러나 그 밖의 대부분의 분야에 있어서는 규제가 중복될 여지가 상당 정도 존재하는 것으로 판단된다. 전기위원회가 수행하는 경쟁촉진을 위한 규제는 공정거래위원회가 수행하는 시장지배적 지위의 남용행위에 대한 규제(독점규제 및 공정거래에 관한 법률-이하 ‘공정거래법’으로 지칭함-제3조~6조), 기업결합 규제(공정거래법 제7조), 부당한 공동행위에 대한 규제(공정거래법 제19조), 불공정거래행위에 대한 규제, 그리고 재판매가격유지행위에 대한 규제 등과 전반적 또는 부분적으로 중복될 여지가 있다. 전기사업자가 기업결합을 할 경우 전기사업법 제10조에 의한 규제와 공정거래법 제7조에 의한 규제를 중복적으로 받을 수 있는 여지가 존재한다. 전기사업법 제21조에서는 전력시장을 경쟁적으로 조성하는 데 해악을 초래할 만한 행위들을 ‘금지행위’로 분류하고, 이를 행할시 제재를 가할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 공정거래법도 시장지배력 지위의 남용, 부당한 공동행위, 불공정거래행위, 재판매가격유지행위 등에 대해

규제하고 있다. 그러므로 이들 부분에 있어서도 전기위원회와 공정거래위원회간에 규제 중복의 여지가 존재한다. 전기위원회가 전기사업법 제21조~24조에 의거하여 수행하는 독점부문 규제는 공정거래위원회가 공정거래법 시행령 제5조에 의거하여 수행하는 네트워크산업의 필수설비 접근 거부행위에 대한 규제와 중복될 가능성이 높다. 또한 전기위원회가 소비자보호와 관련하여 수행하는 역할과 규제 중 전기판매사업자의 기본공급 약관의 인가 및 변경에 관한 사항 및 전기사용자의 보호에 관한 사항을 심의하는 역할(전기사업법 제56조)은 ‘약관의 규제에 관한 법률’ 제17조~23조에 근거한 공정거래위원회의 규제 역할과 중복될 가능성이 없지 않다.

이상과 같은 양 기관간의 규제중복 문제를 해결하기 위해서는 몇 가지 과업이 선결되어야 할 것으로 판단된다. 첫째는 양 기관간의 효율적인 업무협조체제를 구축하는 것이며, 둘째는 분야별로 각 기관이 지닌 업무처리의 상대적 우위성을 고려하여 합리적인 역할분장의 틀을 설정하는 것이며, 마지막으로, 양 기관간 관할권 분쟁 발생 시의 조정 절차를 수립하고 분쟁조정자 또는 최종결정권자를 설정하는 것이다. 전기위원회와 공정거래위원회간 관할권 분쟁을 최소화하기 위해서는 우선적으로 관할권의 기준을 담은 근거규정들이 마련되어야 할 것이다. 무엇보다도 전기위원회와 공정거래위원회간에 영국의 중복관할업무수행단(CWP)과 유사한 역할을 수행할 수 있는 기관간 협의체의 구성이 필요한 것으로 판단된다. 나아가, 관할권 분쟁의 발생에 대비하여 관할권에 대한 최종결정권자를 설정해 두는 것은 사안 처리의 부당한 지연을 방지하고 당해 사안을 제기한 국민의 권리 보장을 위해 반드시 필요한 것으로 판단된다. 전기위원회와 공정거래위원회간의 관할권 분쟁 발생시 관할권 조정자 또는 최종결정권자로서 경제부총리 또는 국무조정실장 등을 상정해 볼 수 있을 것이다. 이와 관련하여, 하나의 사안에 대해 복수의 기관이 중복적으로 간여함으로써 초래되는 문제와 비효율을 사전에 방지하기 위한 제도적 장치도 필요하다.

관할권에 대한 기준을 설정하기 위해서는 앞서 제시된 정태적 비교우위와 시너지 효과, 그리고 동태적 관점 등이 고려되어야 할 것이다. 이와 같은 측면들을 종합적으로 고려해 볼 때, 바람직한 것으로 생각되는 양 기관간 역할분장은 다음과 같다. 기술적 규제와 경제적 규제 그리고 필수설비에 대한 비차별적인 접속을 보장하기 위한 규제는 전기위원회가 담당하고, 반경쟁적 합의 및 합병 심사 사안 등에 대해서는 공정거래위원회가

전담하거나 또는 전기위원회와 공정거래위원회가 공동으로 이에 관여하는 것이다.¹²⁾ 문제는 현재 필수설비의 비차별적인 접속을 보장하기 위한 규제를 전기위원회와 공정거래위원회가 각기 별도로 수행하고 있다는 점이다. 이에 대한 하나의 절충방안은 양 기관간의 업무협조체제를 구축하고 영국의 중복관할업무수행단(CWP)과 유사한 협의체를 만들어 전력산업의 필수설비에 대한 비차별적인 접속과 관련한 사안 발생시 개별적으로 관할권을 조정하는 것이다. 다른 하나의 대안은 전력산업의 필수설비에 대한 비차별적인 접속과 관련한 사안에 대해 양 기관간에 단계적인 업무분장의 틀을 상호협력하에 구축하는 것이다. 이 경우 우선 당해 사안이 주로 기술적 측면과 관련한 사안인지 또는 시장지배적 지위의 중대한 남용과 관련한 사안인지를 구분하는 기준을 마련할 필요가 있다. 주로 기술적 측면과 관련한 사안의 경우 그에 대한 판정업무를 전기위원회에서 수행하도록 한다. 시장지배적 지위의 중대한 남용과 관련한 사안의 경우 1차적인 판정업무를 전기위원회에서 수행하도록 하며, 전기위원회에서 해결되지 못할 때 그에 대한 2차적인 판정업무를 공정거래위원회에서 수행하도록 하는 것이 바람직하다. 2차적인 판정업무에 있어서도 전기위원회가 어떤 형태로든 처음부터 공정거래위원회와 함께 당해 사안에 관여하여 판정근거를 만드는 과정에서 적절한 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 또 하나의 대안은 당해 사안 발생시 전기위원회와 공정거래위원회가 각각 관련 인력을 차출하여 당해 사안의 처리를 위한 테스크포스팀을 구성하는 것이다. 이를테면, 당해 사안의 산업적·기술적 측면에 대한 전문지식을 지닌 전기위원회 소속의 인력과 당해 사안의 경쟁정책적 측면에 대한 전문지식을 지닌 공정거래위원회 소속의 인력이 함께 모여 당해 사안의 처리를 위해 상호협력하에 각자의 전문성을 발휘함으로써 당해 사안을 처리하는 것이다.

12) 전기사업법 제23조에서 전기위원회가 할 수 있는 이른바 금지행위에 대한 조치는 이러한 규제를 실시할 수 있는 권한을 행사하기에 미흡하다. 이에 따르면 전기위원회는 몇 가지 조치를 취할 수 있으나 이는 가격이나 거래량에 대한 규제가 포함되어 있지 않다. 가격이나 거래량에 대한 규제는 사실상 공정거래법상의 시장지배적 사업자에 대한 조치로만 가능하다. 한편, 전력시장운영규칙에 시장감시와 관련한 제재사항이 나타나 있다. 이는 본래 전기사업법과 같은 상위의 법령에서 정해져야 할 사항으로서 현재로서는 기형적으로 운영되고 있다고 볼 수 있는 것이다.

2. 규제주체의 효율성과 독립성

우리는 앞서 규제주체의 효율성 조건 중 가장 중요한 것은 규제주체의 독립성임을 논증하였다. 또한 규제주체의 독립성 유지에 필요한 조건으로 세 가지 차원의 독립성이 필요함을 언급하였다. 이런 맥락에서 볼 때, 전력산업 규제주체의 하나인 전기위원회의 문제점은 정부직제상 전기위원회가 산업자원부의 산하조직의 하나로 되어있을 뿐만 아니라, 전기사업 규제와 관련한 대부분의 권한도 산업자원부 장관에게 집중되어 있어 정부부처에 종속되어 있다는 점이다. 따라서 전기위원회는 규제기관으로서 갖추어야 할 가장 중요하고 바람직한 자질 중의 하나인 독립성을 결여하고 있다고 할 수 있다. 이로 인해 규제업무에 있어 불필요하고 중복적인 절차가 나타나고 있으며, 규제의 자율성에 상당한 제약이 가해지고 있다. 규제기관장의 현행 임기는 3년인데 이와 같은 짧은 임기는 규제기관의 독립성 유지에 부정적인 영향을 추가적으로 미칠 수 있다. 그러므로 전기위원회의 독립성을 보장하는 것이 긴급하며, 위원장의 임기도 현행보다 장기로 설정할 필요가 있다. 전기위원회가 독립성이 없는 것은 인력채용의 자율성과 관련하여 전문성 유지 측면에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 전문성 확보를 위한 잠정적인 방안의 하나로 전기위원회 직원들의 순환근무 동결을 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다. 한편, 전기위원회의 인선에 대한 공정성과 객관성의 확보를 위한 방안의 강구가 필요하다. 이의 일환으로 별도의 가칭 “공익산업 규제기관 인선위원회”를 구성하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.

3. 전기위원회의 규제범위와 역할

앞서 고찰한 영국의 사례에 비추어 보면, 전기위원회의 규제범위와 역할에 있어 몇 가지 문제점이 드러난다. 우선, 전기사업법 등 전기위원회의 역할을 규정하는 법규 등에서 전기위원회의 공익활동에 대한 역할이 미흡하게 규정되어 있는 것으로 판단된다. 전기위원회가 수행해야 할 공익활동에 대한 구체적인 규정은 전기사업법에서 찾기 어렵다. 전기위원회의 공익활동과 관련한 보다 적극적인 역할이 필요하다고 본다. 이와 관련하여 저소득층 지원의 구체적 방안에 대해서는 영국에서 시행중인 저소득층에 대한 포

괄적 지원사업계획인 ‘사회행동계획(SAP)’을 참고할 수 있을 것이다. 환경측면 규제에 있어서는 전기위원회의 능동적인 역할과 여타 환경규제기관과의 협조체제가 결여되어 있다. 자체조직 내에서 환경규제 역할을 분담하거나 또는 이 역할을 담당하는 부서를 설치하고, 환경규제 전담기관과의 협조체제를 구축할 필요가 있다. 전기위원회의 소비자 보호를 위한 능동적인 역할 역시 취약하다. 전기위원회 조직의 재편을 통해 소비자 권익 보호 업무를 담당하는 인력을 확충할 필요가 있으며, 영국에서 수행하고 있는 다양한 소비자 권익 보호 활동의 내용을 참고할 필요가 있다. 한편, 발전설비의 용량 규모에 따라 면허권자가 2원화되어 있는데, 이에 대한 합리성을 찾기 어렵다. 송전, 배전 및 판매사업에 대한 허가규정의 세부 가이드라인이 부족하며, 발전사업 허가 심사에 소요되는 기간의 한도 60일도 충분하지 못하다. 발전사업 허가를 위한 심사가 심도있게 이루어질 수 있도록 심사기간을 연장할 필요가 있다. 동일인에게 2종류 이상의 사업을 허가할 수 없도록 한 규정(전기사업법 제7조)의 합리성은 의문시된다. 독점부문과 경쟁부문을 동시에 영위하는 것은 시장력 남용의 관점에서 문제의 여지가 있겠으나, 경쟁부문을 동시에 영위하는 것은 큰 문제가 없을 것이기 때문이다. 이 경우 영국의 사례가 참고될 수 있을 것이다. 한편, 독점부문에 대한 가격규제 및 비가격규제를 수행하는 데 필요한 구체적인 기준에 대한 규정이 결여되어 있으므로, 이에 대한 규정의 조속한 정비가 요망된다. 이 경우 영국의 RPI-X 규제방식 등의 벤치마킹의 적절성 여부를 검토할 필요가 있을 것이다. 그 밖에, 조사인력의 불충분으로 전력시장의 불공정행위에 대한 조사의 전문성이 떨어질 우려가 있는데, 조사업무의 전문성 제고를 위해 전문가풀을 구성하는 방안을 고려할 필요가 있다.

V. 맺음말

이 논문에서는 경쟁적 전력시장에 필요한 전력산업 규제체제의 틀을 정립하기 위한 논리와 관련 사례를 살펴보고 정책적인 시사점을 도출하였다. 본 연구는 우리나라 전력시장이 경쟁적으로 이행한다는 점을 전제로 하고 이에 따른 규제체제 정비의 방향에 대해 논구한 것이다. 이와 관련하여 특기할 만한 것은 최근 배전분할 공동연구단의 건의

에 따라 노사정위원회가 배전분할 중단을 결의하고, 정부도 이를 받아들였다는 점이다. 배전분할은 완전한 경쟁적 전력시장을 형성하기 위한 전제조건인 하나라 할 수 있다. 경쟁적 전력시장으로 이행하는 것이 불투명해진 현 상황에서 보면 본 연구의 의의는 다소 희석될 수 있다. 그러나 경쟁적 전력시장으로의 이행의 불가피성은 머지않아 다시 대두될 것이다. 독점체제의 비효율성과 경쟁적 시장 형성의 필요성은 합리적인 이론과 논리를 근거로 하고 있다. 반면에, 특정 시점에서 발생한 특정 상황은 추후 언제나 변동될 수 있는 여지를 지니고 있다. 다만, 국면의 전환과 이에 따른 인식의 변화는 다소의 시간을 필요로 한다. 배전분할 공동연구단이 배전분할 중단의 근거로 제시했던 해외의 배전부문 상황은 향후 새로운 국면으로 접어들 수 있다. 논리적인 근거보다는 특정 상황만을 근거로 형성된 인식은 그 뿌리가 약할 수밖에 없다. 상황이 변할 때 인식의 근거가 흔들릴 수밖에 없기 때문이다. 필자는 머지않아 다시금 경쟁적 전력시장 형성의 필요성이 대두될 수밖에 없을 것이라고 본다. 본 연구의 의의는 그때를 향하여 열려 있는 것이다.



참고문헌

- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 및 동 시행령, 2002.
- 산업자원부, 『발전사업허가안내서』, 2002.
- _____, 『전기사업 불공정행위에 대한 업무처리규정』, 2002.
- 약관의 규제에 관한 법률, 2001.
- 전기사업법 및 동 시행령, 2002.
- 조창현, 『전력산업 구조개편과 민영화: 쟁점분석과 사례연구』, 산업연구원, 2002.
- DTI, *Fair Deal for Consumers: Modernising the Framework for Utility Regulation*, 1998.
- Electricity Association, *Electricity Industry Review 5*, 2001.
- _____, *Electricity Industry Review 6*, 2002.
- IEA, *Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets*, 2001.
- OECD, *Relationship between Regulators and Competition Authorities*, 1999.
- OFGEM, *NGC incentive schemes from April 2000: An Initial Consultation*, 1999.
- _____, *The Social Action Plan*, 2000.
- _____, *Ofgem Proposed Corporate Strategy 2002-2005*, 2001.
- _____, *Ofgem Plan and Budget 2001-2002*, 2001.
- _____, *New Entrants to the Electricity Supply Market*, 2002.
- _____, *Ofgem Proposed Corporate Strategy 2003-2006*, 2002.
- _____, *Gas and Electric Licence Applications*, 2002.
- _____, *Ofgem Annual Report 2002*, 2003.
- Oxford Economic Research Institute, *Guide to the Economic Regulation of the Electricity Industry*, Oxera Press, 1999.
- UK Government, *UK Competition Act 1998*, 1998.
- _____, *UK Competition Act 1998 Regulations 2000*, 2000.
- UK Office of Fair Trading, *Terms of Reference for the Concurrency Working Party*, 2001.

Viscusi, W. K., J. M. Vernon, and J. E. Harrington, *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, 2000.

K C I

Regulation System of Electricity Industry in Competitive Electricity Markets: Conceptual Framework, Case Study and Policy Directions

Cho, Chang Hyeun

Competitive electricity markets create the new industry structure and business environment, which require a new type of regulation system. For rational division of duties between general competition agency and sector-specific regulator, static comparative advantage, synergy effect and dynamic aspects need to be considered. A critical condition for efficient regulatory institutions is independence. The grounds for the need of independence can be obtained from the theory of regulation and credibility issues. The scope of regulation in electricity industry of UK can be categorized into the entry regulation, the regulation for promoting competition, the regulation for consumer protection, the monopoly sector regulation, the regulation for public interests, and the regulation on power exchange and transmission network management, where OFGEM plays an essential role. For the improvements of the present regulation system of electricity industry, active role of the Korea Electricity Commission is required in consumer protection, public interests, entry regulation, monopoly regulation, and investigation of unfair behavior. The Korea Electricity Commission needs independence and rational division of duties between itself and Korea Fair Trade Commission.

Key words : electricity markets, regulatory institutions, regulation overlap, efficiency, independence

к с і

K C I