

[토론회 자료집]

전력·가스 분야 경쟁도입-민영화 현황과 쟁점

- 일시 : 2013년 5월 30일(목) 오후 2시~5시.
- 장소 : 민주노총 대회의실
- 주최 : 기후정의연대, 민영화반대 공동행동

<기후정의연대/민영화반대공동행동 공동 정책토론회>

박근혜 정부가 출범한지 100일이 다 되어 갑니다. 많은 논란 속에서도 저탄소 녹색성장을 중심으로 에너지 정책을 강하게 펼쳤던 이명박 정부와 달리, 박근혜 정부의 에너지정책은 아직까지도 조용한 분위기를 유지하고 있습니다. 그러나 이전 정부에서 계속 추진해왔던 광범위한 민자발전 도입, 가스 직도입 허용 등 재벌의 에너지산업 진출 정책기조가 그대로 유지되면서 에너지 산업 민영화에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있습니다.

이에 기후정의연대와 민영화반대 공동행동이 함께 정책토론회를 열어, 이전 정부와 현 정부가 추진 중인 에너지산업 경쟁도입의 현황과 쟁점을 살펴보는 시간을 갖고자 합니다. 관심 있으신 분들의 많은 참여 부탁드립니다.

전력·가스 분야 경쟁도입-민영화 현황과 쟁점

- * 일시 : 2013년 5월 30일(목) 오후 2시~5시
- * 장소 : 민주노총 대회의실 (5호선서대문역 6번출구)
- * 주최 : 기후정의연대, 민영화반대 공동행동

- * 인사말 : 14:00~14:10

- * 사회 : 이호동 (에너지노동사회네트워크 대표)
- * 발제 (각 20분) : 14:10~15:30
 1. 경쟁 도입을 중심으로 본 이명박, 박근혜 정권의 에너지정책 _ 이현석 에너지정의행동 대표
 2. 전력분야 경쟁도입 현황과 노동조합의 입장 _ 전력노조 이경호 사무처장
 3. 발전분야 경쟁도입 현황과 노동조합의 입장 _ 발전노조 김동성 정책실장
 4. 가스분야 경쟁도입 현황과 노동조합의 입장 _ 가스노조 백종현 기획국장

- * 휴식(15분) : 15:30~15:45
- * 토론 (각 7분. 총 5명) : 15:45~16:20
 - _ 에너지기후정책연구소 _ 노동자연대 다함께
 - _ 보건의료단체연합 _ 사회진보연대

- * 질의 응답 및 종합 토론 : 16:20~17:00

[발제문 1]

경쟁도입을 중심으로 본 이명박-박근혜 정권의 에너지정책

이헌석(에너지정의행동 대표)

0. 서론 : 한전해체에서 민영화반대까지

전력산업구조개편을 둘러싼 논의가 한참이던 1990년대 후반, 환경운동진영에선 “한전 해체”가 화두였다. 오랜 기간동안 핵발전소를 둘러싸고 한전과 갈등을 겪었던 환경진영은 1997년 영흥화력, 1999년 신태백~신가평 765kV 송전탑 문제 등을 중심으로 한전과 대립하였고, 단지 개별 사안에 대해 반대하는 것이 아니라, 한국전력이라는 거대한 공룡을 해체시켜야 한다는 것으로 문제의식을 확장시켜갔다.

당시 논점 중 하나는 발전-송전-배전을 비롯한 모든 전력산업을 독점하고 있는 한국전력의 독점구조를 깨뜨림으로서 시민발전을 포함한 새로운 에너지시스템으로의 전환을 앞당길 수 있을 것이라는 생각이었다.

따라서 한국전력공사법, 전원개발특례법 등 관련법에 의해 인정받고 있었던 전력시장 진입규제를 철폐하고, 각종 인허가의 편의를 없애 무분별하게 추진되는 전원개발을 막아야한다는 주장으로 이어졌다.

하지만, 이후 본격적으로 전력산업 구조개편과 민영화 논의를 진행하면서 이 논리는 많은 도전을 받는다. 민영화를 통해 전력시장 경쟁체제를 도입하자는 의견이 있었던 것도 사실이지만, 대부분 민영화와 발전소 해외매각으로 인한 피해에 공감했었고 이는 환경진영 역시도 민영화 반대를 주장하는 것으로 정리되었다.

여기에는 몇가지 전제가 있었다. 당시 정부가 추진하던 민영화 프로그램에 대해 분명히 반대하지만, 당시 거대 공룡기업이었던 한전에 대한 문제의식은 해결되지 않았던 것이다. 다시 말해 ‘국책사업’이라는 이름으로 공급위주의 전력정책을 선봉에서 추진하는 한국전력에 대한 견제와 사회화에 대한 문제의식은 그대로 살아 있었던 것이다. 따라서 ‘추후 논의를 통해 전력산업의 올바른 개편방안을 논의하자’는 말들은 계속 이어졌다. 가장 크게는

전력정책을 추진하는 정부의 입장이 바뀌어야 하겠지만, 이를 바꾸기 위해서라도 운동진영이 전력산업 구조개편에 대한 개선 방안을 갖고 있어야 했기 때문이다.

그리고 10여년의 세월이 흘렀다. 간간히 전력산업구조개편 추가 논의가 나올 때마다 마음 속에선 ‘추후 논의’라는 말이 걸린다. 정부의 프레임에 그때그때 대응하는 것이 아니라, 진보진영의 논리와 구상이 필요한 시점이다. 전력과 가스 등 에너지분야가 민영화가 되어 있는 나라들이 많이 있는 가운데에서 환경적으로 지속가능한 에너지 공기업 시스템을 만드는 일은 결국 한국과 같이 공기업 시스템이 남아 있는 나라의 몫이다.

언젠가 다시 남아 있는 ‘추후 논의’를 이어나갈 수 있기를 기대하며 글을 시작한다.

1. 이명박 정부의 에너지정책 개괄

2010년 국가에너지기본계획 에너지수요전망

2010년 12월, 지식경제부는 국가에너지기본계획 에너지 수요전망 및 전력수급기본계획, 천연가스수급기본계획 등 3가지 공청회를 한꺼번에 진행한바 있다. 이들 공청회는 각각이 중요 쟁점을 갖고 있기 때문에 따로 따로 공청회를 진행했던 과거에도 “졸속적인 진행”이라는 비판을 받아왔으며, 특히 2008년 국가에너지기본계획 수립 당시에는 시민사회단체와 수차례 사전 토론회를 거친 이후 일방적인 결정이 이어져 공청회 장 내에서 기자회견이 진행되는 등 파행을 거듭하였다.

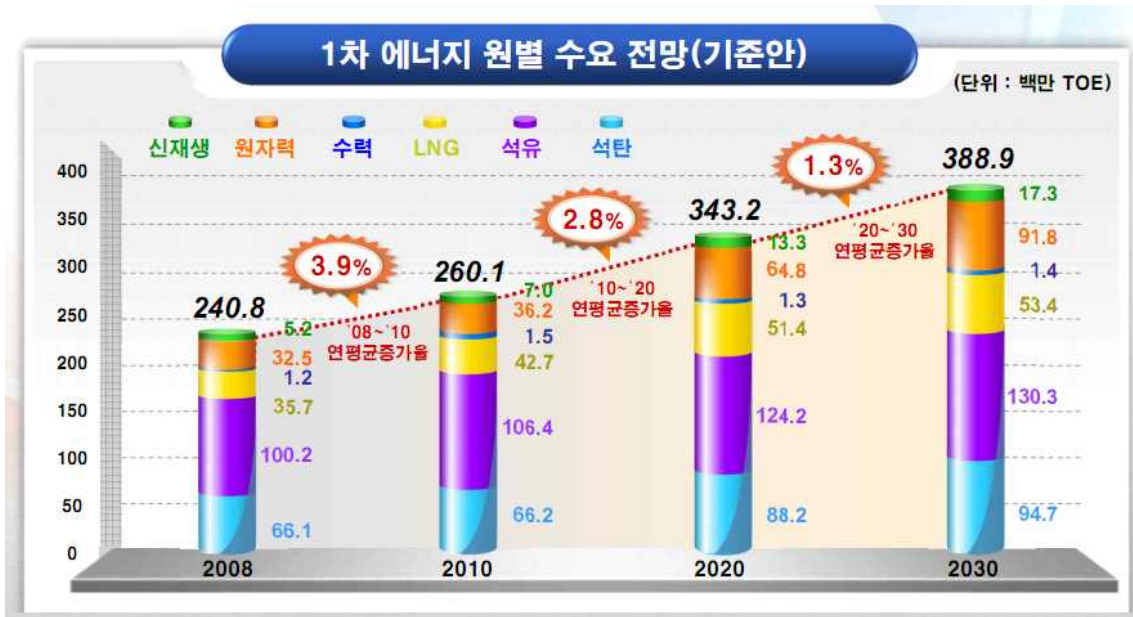
그럼에도 불구하고 이 3가지 공청회가 한꺼번에 진행됨에 따라 한마디로 모든 정책은 별다른 토론 없이 ‘공청회를 위한 공청회’가 진행되었던 것이다. 이명박 정부 5년 내내 국민들의 화두가 ‘불통’이었던 것을 생각하면 에너지정책에서도 이명박정부 특유의 ‘불통’이 그대로 드러난 것이다.

하지만 문제는 이러한 절차에만 국한되지 않는다. 무엇보다 큰 문제는 한국정부가 예상한 에너지수요전망이 불과 2년 만에 무려 13.4%나 늘어났다는 점이다. 2008년 정부는 환경단체의 반대에도 불구하고 온실가스 감축목표를 2020년 에너지 수요증가분(BAU, Business As Usual) 대비 30%로 잡았다. 즉 향후 온실가스 배출 수요 증가를 예측한 후 그 증가대비 30%를 줄이겠다는 것이다. 이렇게 상대적인 값을 목표로 잡을 경우, 향후 에너지 사용증가에 따라 온실가스 감축목표가 들쭉날쭉하여 실질적인 온실가스 감축이 이루어지기 힘들다. 특히 에너지 수요전망을 부풀려서 잡을 경우, 계산상으론 온실가스 감축을 했다고 이야기하지만, 실제로는 온실가스 배출이 늘어나는 아이러니도 생길 수 있다.

환경단체들이 우려했던 결과는 이번에 현실로 나타났다.

정부는 2030년 에너지수요전망을 388.9 백만 TOE 로 발표한 것이다. 이는 2008년 정부가 예측했던 342.8 백만TOE에 비해 13.4%나 증가한 수치이다. 재미있는 것은 2008년 예측에 비해 2010년 전망에 사용된 GDP 증가율은 더욱 낮아지고, 국제유가는 높아졌다는 것이다. 일반적으로 GDP 증가가 둔화되고 국제유가가 높아지면, 에너지수요가 줄어드는 것이 정상이다. 하지만 한국정부는 정반대되는 결과를 발표한 것이다. 이 결과에 따르면 한국의 1인당 에너지소비량은 2008년 4.95 TOE/인에서 2030년 8.0 TOE/인으로 무려 61.6%나 증가하게 된다. 한국 국민은 향후 20년동안 에너지를 지금보다 0.6배나 많이 쓸 것이라는 것이다.

<1차 에너지수요전망(기준안) (2010 국가에너지기본계획 공청회 자료)>



이와 같은 예측의 배경에는 온실가스 감축에 소극적인 정부의 정책이 숨어있다. 에너지 소비량을 부풀려 놓으면 정부가 스스로 정한 온실가스 배출목표를 맞추기가 쉽고, 실제 온실가스 감축을 하지 않으면서도 감축 목표를 달성했다고 말하기 쉬운 것이다.

이 문제가 제기되자, 공청회 직후 자세한 수치에 대한 의견 수렴 후 2차 공청회를 열겠다며 공청회 공지까지 했으나, 수치조정에 시간이 더 필요하다며 공청회를 취소하는 사태가 있었다. 그리고 최종적으로 공청회는 다시 열리지 않았고, 온실가스 감축 목표 역시 그대로 유지되었다.

이는 향후 국가 온실가스 감축 목표를 산정함에 있어 에너지수요증가분은 매우 중요한 기준이 될 것이기 때문에 지난 연말 부각되지 않은 쟁점은 이후 언제든지 다시 부각될 수 있음을 의미한다.

제5차 전력수급기본계획

이 때 함께 발표된 제5차 전력수급기본계획 역시 이명박 정부의 에너지정책의 중요한 바로미터가 된다.

한국정부는 기후변화의 주범으로 언급되고 있는 석탄화력발전의 경우, 2011년 196,332GWh에서 2024년 188,411GWh로 거의 변함이 없는 반면, 상대적으로 친환경적인 LNG화력발전의 경우 2011년 98,038GWh에서 2024년 59,201GWh로 절대량이 39.6% 축소시킬 계획을 갖고 있다.

<전원별 발전량 전망(제5차전력수급기본계획) (단위 : GWh, %)>

연 도	원자력	석탄	LNG	유류	양수	신재생	합 계
2010년	144,856	193,476	100,690	14,693	2,084	5,949	461,747
	31.4%	41.9%	21.8%	3.2%	0.5%	1.3%	100%
2015년	201,089	220,886	89,891	6,795	2,551	20,009	541,221
	37.2%	40.8%	16.6%	1.3%	0.5%	3.7%	100%
2020년	259,378	217,454	62,081	3,039	6,256	40,648	588,856
	44%	36.9%	10.5%	0.5%	1.1%	6.9%	100%
2024년	295,399	188,411	59,201	2,912	8,202	54,467	608,591
	48.5%	31%	9.7%	0.5%	1.3%	8.9%	100%

이들 계획이 추진됨에 따라 석탄화력발전소가 밀집해 있는 당진군의 경우, 당진화력 10호기가 완공되면서 모두 10기의 석탄화력발전소가 가동되게 된다. 반면 남해안 부산과 울산의 경우, 2023년 신고리 8호기가 완공되면서 기존 4기의 핵발전소와 함께 모두 12기의 핵발전소가 가동되게 된다. 특히 동부건설에서 당진에 건설 추진 중인 동부그린 1,2호기는 당진지역주민들의 반대 등을 이유로 공청회 안에서는 “미반영”으로 빠졌다가 전력수급 등을 이유로 최종안에서는 “반영”으로 변경되는 일이 발생했다. 동부그린 화력발전소는 최초의 민간 석탄화력발전소로 향후 민간화력발전의 신호탄으로 보는 견해가 많다. 그간 민간사업자들은 LNG 화력발전소 건설에 집중해 왔는데, 최근 유가상승에 따른 LNG 가격 상승이 이어지자, 수급이 안정적이고 가격이 싼 석탄화력에 눈을 돌리고 있다. 이번 전력수급기본계획으로 동부건설의 화력발전소 건설이 승인되었고, 현대건설도 당진에 화력발

전소 건설을 추진하고 있다. 석탄화력은 LNG에 비해 온실가스 배출이나 기타 유해물질 배출량이 훨씬 많음에도 불구하고 오히려 역행하는 일들이 벌어지는 것이다.

상황이 이렇다보니, 노후화로 인해 폐쇄하는 화력발전소에도 불구하고 석탄화력의 규모는 계속 유지되는 기현상이 나타나고 있다. 기후변화의 주범인 석탄화력발전의 규모는 그대로 유지한채, 상대적으로 온실가스 발생이 적은 LNG를 줄이고, 핵폐기물과 안전성 논란에 항상 휩싸여 있는 핵발전의 비중을 늘리는 것은 현재 이명박정부가 추진하고 있는 “저탄소 녹색성장”의 허상을 잘 보여주는 예가 될 것이다.

2. 공기업 선진화를 통한 민영화 추진

이명박 정부의 ‘민영화 정책’은 ‘공기업 선진화’라는 이름으로 포장되었다.

이명박 정부 5년 동안 6차례에 걸쳐 공기업선진화 계획이 발표되었고, 이에 따라 24개 공기업이 민영화되었고, 41개 공기업이 통폐합되었다. 기관 통폐합은 자연스레 인원감축으로 이어져서 2만2천명의 인원 정원이 감소했다. 정부 한쪽에선 일자리 만들기를 해야 한다며 이야기를 하면서 다른쪽에선 정부 스스로가 일자리를 감소시키는 일을 진행한 것이다.

< 참고: 공공기관 선진화 계획 주요내용 >1)

1. H/W 구조조정

- ① **민영화·통폐합·기능조정** 계획 수립 (1차, 2차, 3차)
 - 민영화(24개): 민영화(자산신탁 등 19개), 지분매각(인천공항 등 5개)
 - 통폐합(41개): 통합(주공+토공 등 36→16개), 폐지(노동교육원 등 5개)
 - 기능조정 등(22개): 비핵심기능 축소(관광공사 등), 4대보험 징수통합 등
- ② 129개 공공기관에 대한 **경영효율화 계획** 수립 (4차, 6차)
 - 정원감축(△2.2만명, △12.7%), 예산절감, 유휴자산 매각 등
- ③ 131개 **출자회사**에 대한 **정리계획** 수립 (5차)
 - 지분매각(111개), 폐지·청산(17개), 통폐합(3개)
 - * 공공기관 선진화 추진계획 수립 시기 : 1차('08.8.11), 2차('08.8.26), 3차('08.10.10), 4차('08.12.22), 5차('09.1.15), 6차('09.3.31)

2. S/W 개혁

- ① 공공기관 **보수체계 개편**
 - 기관장·감사 기본연봉 하향조정('08.6), 대졸초임 인하 권고('09.2), 10개 금융공공기관의 기존직원 보수삭감('09.10~12) 등
- ② 노사관계 항목의 공시 및 불합리한 단체협약 개선 등 **노사관계 선진화** 추진

1) 기획재정부, 보도자료 “공공기관 선진화 계획 추진실적 점검 및 향후계획”, 2012.6.26.

특히 공기업 보수체계 개편을 명목으로 대졸 초임 임금을 삭감하는 정책을 펴고, 부족한 인력을 비정규직으로 다시 매우는 등 전반적으로 일자리의 양과 질이 저하되는 일들이 벌어졌다.

가. 발전회사 민영화 추진

발전회사 민영화는 1999년 1월 21일 -전력산업 구조개편 기본계획-과 2002년 4월 9일 '공기업 민영화추진위원회' 에서 확정된 -발전회사민영화기본계획-에 따라 추진되었으며, 6개 발전회사중 원자력·수력을 제외한 5개 화력발전회사를 민영화 대상으로 하였다.

2002년 7월 15일 첫 번째 매각대상으로 한국남동발전(주)을 선정하고 경영권 매각에 착수하였으나 국내외 경제의 불확실성 증대, 입찰참여자의 내부사정 등으로 4개 투자자가 입찰불참의사를 제출해옴에 따라 불가피하게 매각입찰 절차를 잠정중단('03.3.28)하였다.

이후 경영권에 지장을 주지 않는 범위 내에서 소수지분의 증시상장(IPO)을 추진하였으나, 남동발전의 주당 장부가 대비 공모희망가격 차이로 매각 손실이 예상되어 증시상장대상에서 제외되었다.('07.7.30)

정부가 전력·가스·수도 등의 공공서비스 분야를 민영화 대상에서 제외하면서 -공공기관 선진화 계획('08년)-에서도 발전회사의 민영화는 추진하지 않는 것으로 결정되었다. 이후 발전회사의 정원조정·조직개선 등을 주요 내용으로 하는 경영효율화를 적극 추진하고 있다.

나. 한전의 기존자회사 민영화추진

정부의 공공기관 선진화 계획에 따라 한전이 보유하고 있는 한국전력기술(주), 한전KPS(주), (주)LG텔레콤(구LG파워콤), 한전산업개발(주)의 지분에 대한 매각절차를 추진 중이다.

공공기관 선진화 계획에 따라 2009년 12월 14일 한국전력기술의 지분 20%를 증시에 상장(공모가 21600원)하였다. 2010년 5월 31일 현재 주당 96700에 거래되고 있으며, 원자력 수출 상황에 따라 추가상승이 기대된다는 의견이 제시되고 있다. 정부와 한전은 시장상황을 고려하여 2012년까지 한전 소유의 지분 20%를 추가로 매각할 계획이다.

2007년 12월 14일 발전정비업체인 한전KPS의 총 발행주식 4500만주의 20%인 900만주의 상장을 완료하였다. 현재 공공기관 선진화 계획에 따라 한전이 보유하고 있는 한전KPS의 지분 중 발행주식의 10%를 매각하기 위해 우리투자증권을 매각자문사로 선정하여 매각절차를 추진하고 있으며, 2012년까지 10%를 추가로 매각할 계획이다.

한전은 과거 자회사인 (주)파워콤을 민영화한 바 있으며, 이후 (주)파워콤은 (주)LG파워콤으로 사명을 변경하였고 '10년에는 LG텔레콤 등과 합병하였다. 현재 한전은 LG텔레콤의 지분 7.46%를 보유한 2대 주주로 정부와 한전은 동 지분을 2012년까지 매각하기 위해 매각절차를 밟고 있다.

또한, 전기검침 및 화력발전 운전/정비 용역사인 -한전산업개발(주)-도 2003년 2월 한국자유총연맹에 총 지분의 51%를 매각하는 등 경영권매각을 통해 민영화에 성공하였다. 최근에는 1대 주주인 자유총연맹과 협의하여 한전산업개발(주)의 주식을 증시에 상장하는 절차를 추진 중이다.

<공기업선진화 백서(기획재정부) 중 일부>

하지만 전력, 가스 등 에너지 산업의 경우 직접적인 민영화 추진을 빚겨갔다.

집권 초기, 미국산 소고기를 둘러싼 갈등과 촛불 집회가 전력, 가스 등 공공부문의 민영화반대로 이어진 것을 목격한 이명박 정부가 한전이나 가스공사에 대한 매각, 청산, 통폐합 등의 직접적인 민영화 노선을 폐기한 것이다.

그러나 한국전력기술, 한전 KPS 등 한전 자회사에 대한 주식매각 등 부분적인 민영화는 진행되었다. 이는 이명박 정부 에너지 공기업 민영화의 중요한 지점 중 하나이다. 직접적인 민영화 조치가 국민 여론등으로 인해 힘들어지자, 일종의 우회경로로서 모 공기업의 자회사 혹은 모 공기업의 지분을 판매하는 방식으로 우회하는 것이다.

이러한 우회 경로의 민영화는 발전분야의 민간발전사 진출 확대로도 드러난다.

4차 전력수급기본계획까지 민간발전사의 역할은 일부 열병합발전에 국한되어 있었다. 그러나 5차 전력수급기본계획에서 석탄화력발전소인 동부그린이 포함되면서 민간발전사이 본격화 된다.

5차 전력수급기본계획 당시 동부그린의 경우, 환경오염 문제로 지자체와의 협의 미비 등의 이유로 애초 건설의향서 제출이 반려되는 것으로 안이 제출되었으나, 최종 협의과정에서 건설의향서가 채택되는 기현상까지 나오면서 전력시장에 진출한다.

이외에도 중국계 발전기업인 메이야(MPC)의 석탄화력발전 진출로 포항, 해남 등 몇몇 지역에서의 반대운동이 어어졌고, 이는 결국 6차 전력수급기본계획에서의 대규모 석탄화력발전 증설로까지 이어진다.

구분	포스코 에너지(주)	SK E&S	GS파워(주)	GSEPS(주)	엠피씨 울촌전력(주)	엠피씨 대산전력(주)
설립일	1999.12	1997.12	2000.06	1996.10	2009.07	2009.04
지역	인천	광양	안양, 부천	당진(부곡)	순천	대산
발전용량	3,000MW	1,074MW	1,013MW	1,088MW	577MW	507MW
전력판매	PPA 전력거래소	전력거래소	PPA	PPA 전력거래소	PPA	전력거래소
소유 구조	(주)포스코 100%	SK(주) 100%	GS칼텍스 (주)100%	(주)GS70%, Oman oil C ompany 3 0%	중국계	중국계

<주요 민간 발전사 현황2>

한편 공기업의 대대적인 인력감축 조치에 따라 한전과 한수원 등 대부분의 공기업들이 인력감축에 들어간다. 수백~천여명 수준의 인력감축 계획이 추진된 이명박정부 활동기간 동안 이들 공기업의 설비는 계속 늘어났기 때문에 인력감축은 바로, 정비와 운영 부실로 이어졌다.

특히 핵발전 증설과 수출에 집중적인 애정을 쏟았던 이명박 정부였기에 한수원의 인력 문제는 안전과 설비 유지보수에 위험한 수준으로까지 이어졌다. 결국 2009년 UAE 핵발전소 수출을 계기로 신규 채용인력을 2배 이상 늘리면서 현재는 다소 나아진 상황으로 접어들었으나, 이는 역설적으로 이명박정부의 공기업 선진화 계획이 갖고 있는 문제점을 보여준 사례가 될 것이다.

기관명	채용인원(명)						
	08년	09년	10년	11년	12년	13년	고졸
한국전력공사	472	92	132	155	683	818	213
가스공사	18	1	101	104	227	232	70
한국수력원자력	65	229	464	680	697	701	269
한국남동발전	13	54	4	144	160	255	51
한국중부발전	124	2	3	133	115	220	30
한국서부발전	47	34	2	73	170	213	64
한국남부발전	57	41	0	108	126	156	39
한국동서발전	7	1	3	109	159	153	44
전기안전공사	6	72	55	60	112	95	13
가스안전공사	2	25	23	35	51	63	12
전력거래소	7	9	0	21	19	22	5
방사성폐기물관리공단	0	68	54	35	24	22	0
한국전력기술	4	4	229	118	97	223	42
한전KDN	4	3	12	55	47	79	15
한전KPS	164	0	217	120	207	325	76
한전원자력연료	76	6	113	76	82	100	14
가스기술공사	2	2	17	55	84	88	17
원자력문화재단	0	1	6	3	11	0	0

<공기업 인력채용 현황>³⁾

3. 박근혜 정부의 에너지정책

2) 사회공공연구소, 이슈페이퍼, “박근혜 정부의 친재벌 에너지(전력·가스) 정책”, 2013.

3) 산업통상자원부, 보도자료 - “올해 에너지공기업 채용 기지개 켜다!”, 2013.5.20.

아직 박근혜 정부의 에너지정책은 확정되지 않았다.

5년마다 한번씩 갱신하는 국가에너지기본계획이 아직 확정되지 않았기 때문이다. 올해 연말까지 확정을 목표로 5월 중순부터 논의를 시작하고 있는 국가에너지기본계획은 앞서 언급한 온실가스 감축목표와 각종 전력계획, 천연가스과 석유, 석탄의 운용 계획을 포함하고 있다.

아직 결과가 나오지 않은 상태에서 섣불리 예단하기는 힘들지만, 대선과 이명박 정부 시절 가장 큰 쟁점 중 하나였던 핵발전 비중은 어떠한 형태이든 조정이 불가피할 것으로 예상된다. 2008년 국가에너지기본계획 논의 당시에도 2030년 59%나 되는 전력 중 핵발전 비중에 대해서는 정부와 학계 내에서도 실현가능성에 있어 논란이 많았기 때문이다.

특정 전원이 1/3 이상을 차지하는 형태는 고립된 전력망을 갖고 있는 한국적 상황에서는 매우 불리한 구성이다. 최근 재질 결함이나 부품비리로 많은 핵발전소가 멈추는 사례처럼 동일 발전원에서 문제가 생길 경우, 연속적인 문제로 파급될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 동일 발전원을 1/3 이상 60% 가까이 배치하는 것은 발전안전성 측면에서 좋지 않은 결과를 낳게 될 것이다.

구 분	석 탄			LNG			계
	회사명	설비명	설비량	회사명	설비명	설비량	
적 규 정 모	남동발전	영 흥 #7	870	GS EPS	당진복합 #5	950	
		#8	870	남부발전	영남복합	400	
	중부발전	신 서 천 #1	500	대우건설	대우포천 #1	940	
		#2	500	SK E&S	여주복합	950	
	SK건 설	NSP IPP #1	1000				
		#2	1000				
	삼성물산	G프로젝트#1	1000				
	#2	1000					
동양파워	동양파워 #1	1000					
	#2	1000					
	8,740 (10기)			3,240 (4기)			11,980 (14기)
불 확 실 대응설비	동부하슬라	동부하슬라 #1	1000	서부발전	신평택3단계복합	900	
		#2	1000	한대산업개발	통영복합 #1	920	
	2,000 (2기)			1,820 (2기)			3,820 (4기)
합계	10,740 (6개사, 12기)			5,060 (6개사, 6기)			15,800 (12개사, 18기)

<6차 전력수급기본계획에 반영된 신규 화력발전설비(단위:MW)⁴⁾>

이러한 가운데 단연코 제6차 전력수급기본계획의 쟁점은 민간발전사의 진출이었다. 삼척에는 민간발전사끼리의 경쟁이 심화되면서 특혜 논란까지 벌어졌고, 나머지 지역의 경우에도 GS, SK, 삼성, 동양건설 등 대기업 중심의 발전사 진출이 본격적으로 승인되었다.

민간발전의 비중이 증가하는 것은 발전 부문에서 공공의 통제범위를 벗어나는 발전소가 늘어나는 것을 의미한다. 대표적으로 이들 민간발전사는 국회 등 공적인 감시범위에서 벗어나 있고, 이는 정보공개법을 비롯한 기본적인 의무로부터 벗어나 있음을 의미한다. 그나마 한전과 발전자회사들의 경우 정보공개법의 허점에도 불구하고 국정감사 피감기관으로서 국회를 통한 감시와 감독이 일부 가능한 상황이지만, 민간 기업은 이러한 조치로부터 완전히 벗어나 있는 것이다.

이에 따라 건설의향서 신청 단계부터 모든 정보는 지역주민들을 비롯 모든 이들에게 비공개 처리되었고, 가동이 본격화 되면 그 피해는 더욱 확대될 것으로 예상된다.

구분		설비용량 (MW)	전력거래량 (MWh)	정산금 (백만원)	당기순이익 (억원)	정산단가 (원/kWh)
공 기 업	한수원	26,030	148,514,630.7	6,691,978.6	1,250	45.1
	남동발전	8,180	60,136,080.3	4,531,013.5	1,741	75.3
	남부발전	9,200	61,078,562.4	6,936,222.2	1,056	113.6
	동서발전	8,820	54,890,774.9	5,834,497.9	1,674	106.3
	서부발전	8,420	54,126,132.1	5,935,037.9	1,054	109.7
	중부발전	8,400	50,034,988.0	5,411,693.0	1,286	108.2
	합 계	69,050	428,781,168.4	35,340,443.1	8,061	
민 자 발 전 회 사	포스코에너지	3,000	10,352,019.5	1,642,999.0	1,818	158.7
	SK E&S	1,074	6,428,584.3	1,152,180.1	5,479	179.2
	GS파워	1,013			797	
	GSEPS	1,088	3,219,048.3	577,443.3	915	179.4
	엠펙씨울촌	577			262	
	엠펙씨대산	507	365,184.5	196,128.2	77	537.1
	합 계	7,259			9,348	

<2013년 현재 주요 발전회사의 전력판매/경영 실적⁵⁾>

또한 민간발전사의 부당이익문제도 지적하지 않을 수 없다. 전기요금 정산과정에서 별도의 정산계수를 적용받지 않는 민간발전사는 그간 정산에서 특혜를 받아왔는데, 이로 인

4) 지식경제부, 제6차전력수급기본계획

5) 사회공공연구소, 이슈페이퍼, “박근혜 정부의 친재벌 에너지(전력·가스) 정책”, 2013.

해 SK E&S를 비롯 주요 민자발전사들이 수천억원에 이르는 부당이익을 거두고 있는 것이다. 한전은 수년째 수조원에 이르는 적자를 보고 있어 이를 세금으로 보전해주고 있음을 고려할 때 민간발전사의 이익구조는 분명한 재벌 특혜일 것이다.

4. 향후 발전된 논의를 위하여

앞서 살펴본 것처럼 현재의 에너지 공기업의 구조개편문제는 1990년대말 전력산업구조개편과 분명히 다른 양상을 보이고 있다. 더구나 기존 공기업을 민간이 운영하는 기업으로 만든다는 직접적인 의미의 ‘민영화’가 아니라, △ 기존 공기업을 그대로 둔 상태에서 민간의 비중을 늘리거나, △ 공기업과 민간기업을 경쟁시키는 과정에서 공기업을 자연스럽게 도태시키는 방법⁶⁾ 등 다양한 방법으로 발전하고 있다.

민영화의 논리가 정교해지는 만큼 반대 논리역시 보다 정교해져야 할 듯 싶다. 더구나 현재와 같은 시스템이 안착화될 때 발생할 ‘사회적 파장’이 보다 면밀하게 분석되어야 할 것이다. 대부분의 국민들은 한국전력은 알아도 한국전력 자회사의 존재는 알지도 못할 뿐더러 그 지배구조는 더욱 알수 없다.

아울러 보다 큰 그림으로 전력산업을 지속가능하고 사회적 통제 장치 안에 놓기 위한 구상도 함께 진행되어야 할 것이다. 형식적인 사외이사제도를 정상화하는 것이외에도 지역주민, 시민사회진영이 공기업운영에 직간접적으로 개입할 수 있는 제도를 마련하는 것이 필요할 것이다. 또한 대기업 위주의 전력시장 참여에 대해 지자체, 협동조합 등 다양한 공적 기구들이 참여하는 형태로 재편이 이뤄져야 할 것이다.

과거 폐쇄적이었던 전력산업구조를 그대로 유지한 상태에서 민영화반대의 논리는 설득력을 얻기 힘들 것이다. 단기 대응을 벗어나 장기적인 관점에서 전력산업을 재편하기 위한 노력이 늦었지만, 지금이라도 진행되기를 바란다.

6) 최근 신고리, 신월성 부품 성능시험서 위조사건과 관련해서 한수원의 대책은 “자료 최종 검토회사인 KEPCO E&C 외에 민간 엔지니어링 업체 등을 참여시켜 경쟁체제로 전환 추진한다”는 것이다. 비리 사건을 계기로 민간 경쟁을 강화시키겠다는 이야기이다.

[발제문 2]

전력산업시장화 정책 - 판매경쟁정책과 전력노조의 입장

이 경 호
(전국전력노조 사무처장)

1. 서론

2001년 4월, 전력산업구조개편 정책으로 발전분할 경쟁체제가 도입된 지 13년이 지났다. 당초 정부는 분할된 발전회사의 민영화, 그리고 배전분할과 민영화를 통해 전력산업의 시장경쟁체제를 추진할 예정이었으나, 2002년 발전노조의 파업, 전력노조의 배전분할정책 중단 투쟁 등 노동자와 시민사회단체의 저항에 부딪치면서 사실상 분할 민영화를 통한 시장경쟁정책을 중단할 수 밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 정부는 지난 2004년 배전분할 중단이후 2006년 에너지기본법을 제정하여 에너지 산업의 시장화정책을 중요한 정책목표로 설정하고 민자 발전의 확대, 구역전기사업제도와 전력직거래제도, 수요반응(DR, Demand Response) 시장과 같은 시장화정책을 지속적으로 확대하면서 전력산업의 공공성을 훼손해왔다.

현재 우리나라 전력산업은 한전의 발전자회사와 민간발전회사, 그리고 기타 신재생에너지 등의 발전부문에서 경쟁체제가 이루어지고 있고, 송전망과 배전망을 한전이 소유하고 판매부문을 독점 운영하는 체제로 유지되고 있다. 발전부문과 송전망계통의 통제, 그리고 발전과 판매부문 사이의 이른바 전력의 거래는 한국전력거래소를 통해 이루어지며, 거래 가격 또한 발전기의 비용을 고려한 CBP 방식으로 결정된다. 전력의 거래와 통제 뿐 아니라 전력산업에서 가장 중요한 전력수요예측과 이에 따른 발전소와 계통망 건설계획도 실질적으로 전력거래소가 수행하고 있기 때문에 전력거래소는 전력정책을 핵심적으로 결정하고 수행하는 기관이라고 할 수 있다. 한편, 전력산업을 규제하는 기관으로 전기위원회가 설립되어 운영되고 있으나 유명무실화 되어 실질적으로는 산업통상자원부(기존의 지식경제부)가 전력산업 전반을 규제하고 관장하는 역할을 수행하고 있다.

이상과 같은 정부의 전력산업 시장화정책, 비정상적 전력관리 시스템, 그리고 규제기관의 유명무실화 등 전력산업구조의 전반적인 문제로 전력산업의 구조가 기형화 되고 있을

뿐만 아니라 비정상적인 에너지요금 정책으로 사회 전체적으로 에너지 소비구조를 심각하게 왜곡시키면서 에너지의 비합리적 사용과 전력수급 위기를 심화시키는 요인이 되고 있는 것이다.

이에 본고에서는 2004년 배전분할 정책 중단 이후 전력산업 구조개편이 사실상 중단되면서 진행되고 있는 전력산업 시장화 정책의 내용을 살펴보고 이를 비판적 관점에서 고찰하고 그 대안을 제시하고자 한다. 구체적으로는 시장화 정책의 중심에 있는 민자발전의 확대와 관련해서는 간략하게 현황만 살펴보고, 주로 판매 부분에서 논란이 되고 있는 구역전기사업제도와 직거래 제도 등 판매경쟁 정책의 주요 내용을 비판적 관점에서 고찰해 보고자 한다. 아울러 판매분할 경쟁의 수단이 되고 있는 스마트그리드 정책에 대해, 그리고 시장확대의 유효한 수단이 되고 있는 수요반응(DR)시장에 대해서도 현황과 문제점을 살펴볼 것이며, 마지막으로 전력산업의 공공성을 지키고 안정적 수급체계를 유지할 수 있는 대안으로서 전력산업의 새로운 구조개편을 제안하고자 한다.

2. 전력산업 시장화 정책 개요

2001년 발전분할이후 정부의 시장화정책의 중심은 분할된 발전회사의 민영화와 기존 한전의 배전부문을 분할하여 민영화하는, 즉 전력산업구조개편 정책을 중점적으로 추진하는 것이었다. 그러나 2002년 발전파업과 2004년 배전분할 중단으로 인해 기존의 전력산업구조개편 정책이 사실상 중단되면서 시장화 정책은 민자발전의 확대와 구역전기 사업제도 등 진입장벽을 허물고 제한적인 경쟁체제를 도입하였다. 예컨대, 민영화 및 급격한 구조개편에 따른 노동자와 국민들의 반발에 대한 우회전략 또는 연성화 전략으로 기존 한국전력 중심의 전력수급 체계에 사기업이 참여하는 방식으로의 시장화 정책을 추진한 것이다. 이를 위해 2006년에는 에너지기본법을 제정해 에너지 정책의 기본원칙으로 에너지산업에 대한 시장경쟁 요소의 도입 확대 및 규제완화 등의 시책 추진으로 명시하고 시장화 정책을 가속화했다. 발전분할이후 2004년에는 구역전기사업제도 도입을 하였고, 전력직거래의 허용 등 소매부문의 시장화 정책이 지속적으로 추진됐고, 2008년 MB정부 출범이후 판매경쟁 정책을 통한 민영화 정책을 추진할 예정이었으나 촛불사태로 불거진 공기업민영화에 대한 국민적 저항과 노동조합의 반대로 무산됐다. 2011년 9월 전국적인 순환단전 사태가 발생했다. 당시 정부는 사태의 원인을 급작스런 이상기온에 따른 공급력 부족과 전력수급 주체간의 유기적인 협조체제가 이루어지지 않은 것으로 진단하면서 한전과 전력거래소의 일부 업무협조체제만 강화하는 것으로 사태를 마무리했다. 그리고 만성적인 수급부족의 문제는 시장을 확대하는 것으로 해결하고자 했는데, 2012년 7월부터 전력수요관리를 시장화하여 이른바 지능형 수요관리시장(DR, Demand Response)을 개설하여 운영하

였다. MB정부가 야심차게 추진한 녹색성장의 핵심정책으로 스마트그리드 정책이 힘을 받으면서 2012년에는 스마트그리드정책 기본계획에서 실시간요금제 도입, 100만호 정도의 중소도시 7곳을 거점도시로 선정하여 소매경쟁 도입 등 스마트그리드를 수단으로 시장화 정책을 확대하는 정책을 추진키로 했다.

1) 민자발전의 확대

원래 민자발전은 정부가 자본조달을 목적으로 1990년대 중반부터 추진했다. 당시 급격하게 증가하는 전력수요증가로 인해 한전의 자본력이 부족하자 일부 민간자본의 발전소 건설을 허용하는 대신 생산된 전력을 한전이 전량 구매하는 방식의 PPA(Power Purchase Agreement, 전력구매계약)를 체결하면서 민간자본에 의한 발전소 건설은 점진적으로 확대되기 시작했다.

본격적인 민자발전의 확대는 2002년 발전파업이후 정부의 발전소 민영화 정책이 사실상 무산되면서 적극적으로 추진됐다. GS EPS, 포스코, SK 이엔시, MPC, GS EPS 등 메이저 민자발전은 발전민영화 이후 설립되거나 또는 설비를 지속적으로 확대해왔다. 정부는 민자발전을 확대하기 위해 매 2년마다 수립하는 전력수급계획에서 민자발전의 참여를 지속적으로 확대해왔다. 또한 현재의 CBP기반의 전력거래제도에 특혜를 부여하여 민자발전의 전력생산에 대해서는 사실상 비정상적인 SMP가격을 적용하도록 하여 민간 발전소는 막대한 부당이득을 취함으로써, 민간자본의 발전소 건설참여를 대폭 확대하는 여건을 조성했다⁷⁾.

2) 구역전기사업제도

구역전기 사업은 일정한 구역내에 3,500kW 이하의 발전설비를 설치하여 전기와 열을 생산하여 공급하는 사업으로 2004년 7월부터 시행된 제도이다. 당초 도입취지는 전력수요가 많은 수도권 등 대도시 인근에 중소형 발전소를 건설하여 장거리 송전선로 건설에 따른 비용과 송변전 손실을 줄이자는 취지로 분산형 전원개발의 확대를 목적으로 추진되었다. 한편으로 발전효율이 높은 LNG 복합화력발전기를 확대하여 열과 전력의 동시생산과 판매라는 새로운 형태의 전력공급 체계를 확대하여 발전과 판매부문의 시장 확대 정책을 통한 경쟁체제를 구축하고자 했다.

구역전기사업자는 전기사업법 7조에 의거 공급구역 내 전력수요의 60%이상 발전설비를 갖추도록 하고, 나머지 부족한 전력은 한전과의 보완공급약관⁸⁾에 따라 수전받아 해당지역

7) 2013. 2월 발표된 제6차 전력수급기본계획에서는 2027년까지 신규 건설되는 화력설비 1,580만kW(18기)중에서 한전의 발전자회사를 제외한 민간 발전회사에 1,176만kW(12기)를 배정했다.

8) 구역전기 사업자가 생산한 전력이 구역내의 수요를 충당하지 못하는 경우 한전 또는 전력시장으로부터 구입하는 전력을 보완전력이라고 하고, 한전이 구역전기사업자에게 보완전력 공급시의 거래조건 및 요금을 정한 약관을 보완전력약관이라 하는데, 이 보완전력약관에 적용되는 요금은 산업용이나 일반용 요금을 적용받음으로써 주택용 요금과의 차익을 사업자가 취할 수 있도록 했다.

내 고객들에게 공급하도록 했다⁹⁾. 즉 전력이 부족할 경우 한전으로부터 싼 요금으로 전기를 공급받아 해당 소비자들에게는 누진제가 적용되는 주택용 요금으로 징수하여 사실상 봉이 김선달 식의 사업자 이익을 보장하는 정책이 추진됐던 것이다. 이러한 특혜에도 불구하고 2012년 7월 현재 구역전기 사업자는 14개 지구에서 총 발전설비 578MW규모로 사업을 수행하고 있으며, 계획된 지구는 대전의 학하 지구에서 추진되고 있는 1개소에 불과한 실정이다. 2008년까지 31개 지역에서 구역전기사업자 허가가 이루어졌으나 그중 16개 지역에서 사업을 포기 하였고 그나마 지난 2009년부터는 신규 사업 신청이 전무했다.

<표 8> 2012. 7월 현재 구역전기사업자 현황

구분	허가지구	상업운전	계획지구	사업포기 지구
지구 및 용량	31개 지구 (1,474MW)	14개 지구 (578MW)	1개 지구 (30MW)	16개 지구 (865MW)

구역전기 사업제도는 당초 정책목표와 달리 분산형전원개발과 에너지사용의 효율성제고, 고객비용절감 등의 효과는 없고 오히려 많은 문제점만 양산함으로써 제도의 실효성을 상실했다. 2012년 7월 현재 사업포기 지구가 전체 허가지구의 절반이 넘는 16개 지구에 달했다는 것은 막대한 특혜에도 불구하고 정부가 추진한 시장화정책이 명백하게 실패했다는 것을 보여주는 실증적 사례이다.

구체적인 문제점으로 먼저 분산형정원의 효과는 없고 오히려 중복투자로 인한 자원낭비를 초래했다. 정부는 정책추진과정에서 제도 도입을 원활히 한다는 취지에서 구역전기사업자의 공급능력을 공급구역내 수요의 60%만 보유해도 가능하도록 했다. 그리고 부족한 전력이나 또는 갑작스런 전력공급상실시에는 한전이 전량 공급을 책임지도록 했다. 이에 따라 구역전기사업자는 자체 발전설비를 최저수준으로 가동하고 한전으로부터 대부분의 전력을 수전받아 공급함으로써 막대한 차익을 누리왔다. 실제로 2008년부터 천연가스가격이 상승하자 2010년 사실상 파산한 케너텍이나 인천공항에너지와 같은 구역전기 사업자들은 발전보다는 한전으로부터 전력을 수전받아 되파는 방식으로 차익을 누리기에 급급했다. 해당지구 대단위 아파트 단지에 전력을 공급했던 케너텍의 경우 2007년 한해만해도 전체 발전량의 84%를 한전으로부터 공급받았고, 2008년에도 73%를 한전으로부터 공급받아 단순 재판매에 치중했다. 2011년 현재 구역전기사업의 보완전력 재판매로 인한 차익은 약 57억원에 달하는 것으로 고객과 한전에게 막대한 피해를 입히고 있다¹⁰⁾.

9) 구역전기사업자가 부족한 전력을 전력시장(전력거래소)로부터 구입시에는 보유하고 있는 발전설비의 100%를 가동할 의무가 있으나(전기사업법시행령 제19조) 한전으로부터 부족전력구입시에는 사업자가 갖춘 발전설비(고객 수요의 60% 이상)를 최대한 가동하여야 하나 관련법률상 발전기 가동의무가 없음에 따라 고가의 LNG 발전보다는 한전 보완전력을 수전하여 구내 단순 재판매에 치중할 수 있었다.

10) 2011년 기준 한전과 사업자간의 보완전력 단가 및 재판매 차익

<표 10> 사당지구(케너텍)의 한전 보완전력 수전실적 및 발전기 가동률

구분	전체사용량	한전공급	자체발전	비고
2007년	17,117MWh	14,351MWh(84%)	2,776MWh(16%)	
2008년	17,452MWh	12,704MWh(73%)	4,748MWh(27%)	

또한 구역전기사업제도의 도입으로 에너지 효율이 35~45% 향상될 것으로 정부는 예상했으나 우리나라는 겨울철을 제외한 계절에는 사실상 열수요가 없기 때문에 처음부터 실현불가능한 정책목표가 됐던 셈이다. 아울러 고객측면에서도 열과 전기사용 비용절감은 없고 오히려 정기설비 공사비 및 열시설 부담금 등 추가 부담만 안게 되었다¹¹⁾.

막대한 특혜에도 불구하고 구역전기사업제도가 실패하게 된 것은 2008년이후 국제에너지 가격이 급등하면서 천연가스를 연료로 사용하는 구역전기사업제도가 직접적인 타격을 입게되었다. 특히 열과 전력을 동시에 생산하는 특성에도 불구하고 열사용의 계절적 편차로 인한 열생산의 효율성이 낮아지면서 경영난이 심각해지게 된 것이다. 당초 허가된 31개 지구 중에서 16개 지구가 사업을 포기했다는 것은 막대한 특혜에도 불구하고 사업성이 없다는 것을 반증하는 것이며, 정부가 의도한 발전과 판매부문의 시장화 정책의 허구를 드러낸 직접적 정책실패 사례인 셈이다.

3) 전력직거래 제도

전력직거래제도는 전기사업법 제 32조에 따라 30,000kW 이상 대형 소비자의 경우 전력거래소를 통해 직접 전력을 구입할 수 있도록 한 제도이다. 현재 우리나라의 30,000kW 이상 대형 소비는 산업용 전력을 구입하는 394호, 일반용 소비자가 26호에 달하며, 전체 판매량의 약 29.9% 수준이며, 전체 판매수입의 25.1% 수준에 달한다.

전력직거래제도는 배전분할 중단이후 정부가 전력거래의 활성화를 위해 도입한 제도로 대형 소비자의 전력시장 참여를 통해 공급과 소비 측면에서의 시장경쟁을 촉진하기 위한 방안이었다. 그러나 현재 용도별 요금체계에서 이들 대형소비자들은 원가에 미치지 못하는 산업용 요금을 적용받고 있거나, 누진제 적용 대상이 아닌 일반용 요금을 적용받고 있기 때문에 전력시장에서 직접 구매를 할 경우에는 오히려 구입비용이 더 증가한다. 때문에 전력거래소를 통해 직접 구매할 필요가 없었다.

한전→사업자 (원/kWh) (A)	사업자→고객 (원/kWh) (B)	보완공급량	재판매차익	
			단가차이(B-A)	연간차익
90.8	111.1	282,547MWh	+ 20.3	+ 57억원

11) 구역전기 사업자가 해당 고객에게 공급하는 열 및 전기요금은 난방공사의 열요금과 한전의 전기요금 수준을 적용하므로 고객에게 실익은 없다. 오히려 구역전기사업장의 전기설비 공사비는 한전 공사시 대비 약 1.5배, 열시설 부담금은 개별난방시 대비 약 9배의 부담이 발생하고, 감가상각비와 유지보수비용 등을 감안하면 고객 부담은 가중되는 것으로 나타났다. 고양삼송지구의 경우 사업자의 구역내 전기설비 공사비가 한전보다 약 340억원 추가발생하여 입주고객의 부담이 가중됐다.

정부는 전력직거래 제도가 사실상 유명무실해지자 2010년 3월, 전력시장운영규칙을 바꾸어 대형 소비자가 전력시장에서 전력을 직접 구매할 경우 한전이 자회사인 발전사로 부터 구입할 때 산정하는 보정단가를 적용하는 방향으로 추진하고자 했으나 특혜비판과 한전의 반대로 이를 중단한 바 있다.

4) 수요반응 시장

수요반응(DR, Demand Response)은 소비자가 전기소비 절감에 따른 인센티브와 시간대별 전기요금 차등과 같은 유인동기에 반응하여 자신의 평상시 소비패턴으로부터 전기사용량 수준을 변경하는 것을 말한다. 이러한 수요반응은 전력수급안정과 합리적인 에너지 사용을 위한 핵심정책수단으로서 수급비상시에 대비하는 신뢰도 DR과 비싼 시간대의 수요를 줄임으로서 연료비가 비싼 발전기를 대체하여 전체적인 생산비용을 절감하는 경제성 DR로 나뉜다. 신뢰도 DR은 피크부하를 이전하여 억제함으로써 계통신뢰도를 확보하려는 목적으로 시행한다. 한국전력이 운용하는 수요반응제도로 지정기간 수요조정, 주간예고 수요조정, 직접부하제어가 있고, 전력거래소가 운용하는 수요감축 입찰시장과 용량 DR시장이 대표적인 제도이다.

경제성 수요반응 제도는 전력시장 가격이 매우 비싼 시간대의 수요를 감축함으로써 전력시장 가격 급등을 억제하고 전력생산 비용을 저감시키는 제도이다. 구체적인 운용방식은 수요자원(DR)과 공급자원(발전)을 동시에 고려하여 시장가격을 결정하고 수요 감축 실적에 따라 시장가격으로 보상하는 제도이다. 이러한 수요자원 등록대상은 부하감축 가능 용량이 큰 300kW 이상 소비자를 대상으로 매년 지정된 정기운영기간동안 전력수급 비상 발생시 한정적으로 시행하고 있으며, 2011년 동계 약 3개월 동안의 운영실적으로 보면 전체 기간중 약 11일 동안 16시간정도 운용되었으며, 평균 약 590,000kW를 감축한 것으로 보고되고 있다.

2011년 수급위기 이후 전력수급이 연중 상시화되면서 정부는 본격적인 수요관리사업자를 통한 수요반응 제도의 시장화를 추진했다. 2012년 7월부터 시범사업으로 시행하고 있는 지능형 수요관리 사업제도는 스마트그리드 정책과 연계한 새로운 수요관리사업으로 기존 한전과 전력거래소에서 수행해온 수요관리사업에 대해 민간자본의 참여를 허용함으로써 전력산업의 발전과 판매부문에 이어 수요관리까지 시장화 정책을 확대하는 계기가 되었다¹²⁾. 지능형 수요관리 사업자는 AMI 등 스마트그리드 기술을 이용하여 1시간 이내에 -30분전 감축지시, 30분 이내 감축시행 - 전력수요를 감축하는 제도이며 계약용량을 기준으로 용량지원금(기본급, 입찰단가) 및 감축지원금(성과급, 정산단가)을 지원받게 되며 감축

12) 2012년 7월부터 시범운영되고 있는 지능형수요관리 사업자는 KT 등 6개 수요관리 사업자가 일반 소비자를 수요관리대상으로 매집하여 참여하였으며 홈플러스(123곳), 이마트(118곳), 롯데마트(83곳) 등 전국적인 매장을 가진 대형 유통업체를 비롯하여, 전국에 통신망용 운영하고 있는 KT통신국(81곳), 기타 GS타워, 포스코센터 등 467곳이 수요 관리 대상으로 참여하였으며, 이들 업체는 총 1만5천 가구 분(45MW)의 전력을 절감할 수 있다고 지경부가 발표했다. 아울러 시범사업에는 총 24억6천만 원의 예산이 투입되었다.

의무 불이행시에는 지원금 환수 또는 향후 시장참여 제한 등 불이익 조치를 받게된다¹³⁾.

2012년 현재 수요관리 사업자로 등록된 업체는 29개 업체로 약 100,000kW 규모이며 전력수급 비상시 전력거래소의 지시에 의해 전력수요를 감축하고 있다. 한편 정부는 지능형 수요관리사업자를 전력시장에 참여시켜 전력거래를 허용함으로써 수요관리를 시장 기능에 맡기는 정책을 추진하고 있으며, 이에 따라 현재 국회에서는 관련법률 개정논의가 이루어지고 있다.

그동안 공급위주의 전력정책에서 상대적으로 소극적이었던 수요관리 정책의 중요성이 부각된다는 점에서 다양한 수요관리 제도의 시행은 바람직하다. 그러나 정부의 수요관리 정책의 방향이 공공재로 인식되는 수요관리를 시장 중심으로 운용하겠다는 것으로, 정책 실패의 가능성이 매우 높을 뿐만 아니라 정책실패시 심각한 수급위기를 초래할 수 있다는 점에서 정책의 문제점이 있다. 제 6차 전력수급계획에서는 2013년 하계 수요관리목표가 651MW인데 비해 2016년에는 무려 4배가 넘는 1,084MW로 상향되었다. 특히 스마트그리드를 통한 지능형수요관리 사업과 전기요금제도가 2013년 190MW에 불과하였으나 2016년에는 1,084MW, 2023년에는 6,263MW 규모로 대폭 증가했다. 2023년 예상 최대전력수요가 10,081MW로 예상되는데 최대 전력수요의 6%가 넘는 6,2063MW를 시장에 맡긴다는 것은 사실상 불가능한 목표일수도 있으며, 무엇보다도 실패의 가능성이 높은 시장에 공공재나 다른없는 전력수급을 맡김으로서 오히려 수급위기를 심화시킬 수 있는 요인이 될 수밖에 없다¹⁴⁾.

<표 11> 최대전력수요관리 목표량

연도	하 계 (MW)				동 계 (MW)			
	부하 관리 기기	효율 향상	스마트 그리드 및 전기요금제	계	부하 관리 기기	효율 향상	스마트 그리드 및 전기요금제	계
2013	90	371	190	651	92	413	157	662
2016	187	1,072	1,084	2,343 (1,692)	207	1,080	1,045	2,332 (1,669)
2020	957	2,240	3,692	6,889 (6,238)	991	2,232	3,572	6,795 (6,132)
2023	2,094	3,901	6,263	12,258 (11,607)	1,867	4,105	6,158	12,130 (11,467)
2027	2,484	5,722	7,648	15,854 (15,203)	2,223	5,373	7,624	15,220 (14,557)

* 피크억제량(순증누계) : 5차(12,399MW) → 6차(15,854MW)

13) 용량요금은 입찰로 결정되는데 2012년 현재 최고 64,000원/kW에서 최저 16,000원/kW로 이며, 성과급인 감축지원금은 최고 550원/kWh 수준이다. 감축대상의 80% 미만일 경우 약정불이행이 되며 용량요금을 감액하는 것으로 패널티를 부여한다.

14) 제3차 전력수급계획당시 발표된 민자발전소 건설계획이 2008년 이후 국제에너지가격 급등 등 불확실성이 커지면서 대폭 취소되거나 지연되면서 2011년 이후 수급위기를 심화시키는 요인이 되었다. 시장에 맡긴 전력수급 정책의 위험성을 단적으로 보여준 사례이다.

- * 피크억제량 : 프로그램별 누계기준, ()는 '13년대비 순증누계 기준
- * 자료 : 제6차 전력수급기본계획 (지식경제부, 2013. 2)

3. 판매경쟁 정책 비판

박근혜 정부의 에너지 정책은 공정한 시장경쟁을 통한 안정적인 공급체계를 구축하는 것이다¹⁵⁾. 새정부 출범 직전인 2013년 1월, 차기정부의 전력산업정책으로 판매경쟁 정책이 추진될 필요가 있다는 취지의 인수위 관계자 발언이 언론을 통해 보도되면서 구체적으로 확인하는 계기가 됐다.

물론 2012년 7월 발표된 지능형전력망기본계획에서 스마트그리드 정책 추진을 위한 중요한 정책수단으로 전력 판매부분의 경쟁정책이 발표되면서, 중장기적으로는 판매경쟁이 추진될 가능성이 높았던 것은 사실이다. 여전히 판매 경쟁정책의 방향에 대해서는 구체화되지 않았지만, 박근혜 정부 임기동안 시장을 통한 전기요금 결정을 비롯한 판매 경쟁정책이 본격화될 가능성이 매우 높아졌다는 것은 부인할 수 없다. 논란이 되고 있는 판매 경쟁 정책은 이미 1999년 전력산업구조개편 정책 수립 당시 2단계 구조개편의 일환으로 한전의 배전부문을 분할하여 소매경쟁체제로 재편하는 것에서 출발했다. 하지만 2004년 전력노조의 요구로 노사정위원회 공동연구단을 통해 배전분할에 대한 연구결과 분할의 실효성이 없다는 결과를 도출하면서 배전분할 정책 중단이라는 사회적 합의가 이루어져 기존의 정책이 중단되게 되었던 것이다. 그러나 2008년 MB정부 출범 첫째, 한전 민영화 방안의 일환으로 당초의 배전분할을 통한 판매경쟁이 아닌 판매시장 개방과 발전사업자에 대한 판매사업 겸업 추진 등의 방안으로 판매경쟁 정책을 추진하고자 했다. 이명박 정부의 판매 시장 개방 정책은 촛불사태로 공기업민영화에 대한 국민적 반대여론이 형성되면서 사실상 포기됐다. 그러나 2010년에, KDI 연구용역을 통해 발전부분의 판매겸업과 한전의 판매분할 정책을 통한 판매경쟁 정책 추진의사를 밝히면서 전력노조와 격렬한 대립을 하였고, 그 결과 당분간 정책추진계획이 없다는 것으로 서둘러 마무리했던 것이다.

1) 판매경쟁정책 개요

당초 판매경쟁 정책은 한전의 배전부문을 지역별로 분할하여 지역배전회사를 설립하고, 지역배전회사는 배전망을 개방하는 대신 배전과 판매부분간의 회계를 분리하여 지역배전회사간의 경쟁체제를 구축하고자 했던 것이다. 그러나 2003년 배전분할을 반대하는 전력

15) 박근혜후보는 대선공약에서 에너지 정책과 관련하여 “전력·가스 시장의 독점 구조 때문에 자원배분의 비효율을 초래”하였으며 “비합리적인 전기요금으로 전기사용이 불편하고 수요관리 효과가 낮다”고 진단하며 “전력·가스 등 독점 구조의 비효율을 제거하고, 공정경쟁 체제가 이끄는 건설한 수급시장 형성”을 주요 공약으로 발표했다. (박근혜 대선공약집, 「세상을 바꾸는 약속-책임있는 변화」)

노조의 요구로 노사정위원회에 ‘합리적 전력망산업 개혁방안’에 대한 공동연구단이 결성되면서, 배전분할 정책은 사실상 노사정간의 논의를 통해 결정되게 됐다. 2004년 6월 노사정위원회 공동연구단은 배전분할을 통한 도매경쟁체제는 기대효과가 불분명하고 수급불안과 요금인상을 초래한다는 결과를 발표하면서 노사정합의로 배전분할 정책을 중단하였다. 그러나 MB정권 들어 중단된 배전분할 정책을 재추진하기 위한 시도가 지속됐는데, 정부의 연구용역을 수행한 KDI의 보고서를 통해 구체적으로 제시되었다. 2010년 발표한 KDI의 정책 보고서에 제시된 판매경쟁체제는 기존의 지역별 배전분할 정책대신 한전이 송배전망을 소유하고 한전의 판매부문을 분할하여 독립공사 또는 자회사로 전환하여 경쟁체제로 재편하거나, 또는 발전소의 판매사업 겸업을 허용, 발전사 및 거래소를 통한 전력직거래를 확대하여 추진하는 방안으로 제시되었다.

현 정부들어 판매 경쟁 정책은 구체적으로 제시되지는 않았다. 그러나 2012년 10월 KDI에서 발표한 「전력산업에 대한 경쟁정책」에 의하면 기존의 판매시장개방, 판매+발전 겸업을 허용하는 것에서 진전된 내용이 없다는 점에서 현 정부 또한 KDI의 보고서에서 제시된 안을 중심으로 추진될 가능성이 높다¹⁶⁾.

2) 판매경쟁의 유효한 수단 - 스마트그리드 정책

2012년 7월 발표된 제1차 지능형 전력망 기본계획에는 전력산업 시장화 정책의 유효한 수단으로 스마트그리드 제도가 활용됨을 확실하게 보여 준다¹⁷⁾.

원래 스마트그리드 정책은 기존 전력망에 정보·통신 기술을 접목하여 공급자와 소비자가 실시간으로 정보를 교환하여 에너지사용의 합리적 사용을 도모하기 위한 전력통신망 기술로 과거 한전에서는 전력 IT분야로 설정하여 지속적인 기술개발과 투자를 해온 분야이다. 그러나 2008년 이명박 정권이 들어서면서 소위 녹색성장의 핵심정책으로 부각되면서, 전력분야의 IT화가 목적이 아닌 전력산업의 시장화를 주도하는 새로운 비즈니스 창출의 도구로 전환되었다. 이명박 정부의 소위 저탄소 녹색성장의 핵심 인프라로서 스마트그리드 정책이 추진되면서 관련법률 제정을 비롯한 제도적 지원이 이루어지면서 급속하게 진행되어, 2012년 7월에는 향후 스마트그리드 정책의 방향을 담은 제1차 지능형 전력망 기본계획이 발표되기에 이르렀다.

제1차 지능형전력망 기본계획에 담고 있는 전력산업의 시장화 정책은 크게 전력시장 확대와 요금제도 변경, 그리고 수요관리제도의 시장화로 볼 수 있다. 먼저 소매부문의 경쟁을 위한 전력시장 개방이다. 이를 위해서 중장기적으로 거점도시를 에너지 특구로 지정, 거점도시에 한해 소매전력시장을 개방하고 지능형 전력망서비스 사업자와 기존 사업자간 서비스 경쟁을 시행한다는 것이다. 구체적인 계획으로 2013년에 지능형전력망 사업자의

16) 2013년 1월 14일 머니투데이의 보도에 의하면, ‘대통령직인수위원회의 핵심 관계자는 전날 전력 산업 비효율을 제거하고 안정적 수급 기반을 확보하기 위해 전력 판매 시장을 경쟁 체제로 전환하기로 했다’고 보도했다.

17) 제1차 지능형전력망기본계획(정부합동, 2012. 7)의 해당 내용을 요약 정리하였다.

시장참여 허용을 위한 전력도매시장 개방 방안을 마련하여 경쟁체제 도입을 검토하고, 2014년부터 거점도시 전력소매시장 개방 우선 적용 및 스마트 그리드 확산에 따라 적용 지역을 확대 검토한다는 것이다. 이를 위한 기반으로 스마트그리드 인프라를 구축 (AMI, Advanced Metering Infrastructure)하고, 최종적으로는 실시간 요금제로 전환하기 위해 중간단계로 계시별요금과 최대피크요금 제도 등 전기요금 제도의 변경을 추진한다.

또, 한전과 전력거래소에서 시행하고 있는 수요관리제도를 단계적으로 축소하고 스마트 그리드 기술을 이용한 시장경쟁방식으로 전환한다는 계획도 담고 있다. 2012년부터 수요 관리 사업을 신규도입하고 스마트계량기, 에너지저장시스템, 에너지관리시스템 보급 등과 연계해 단계적으로 확대하겠다는 것이다. 사업성과 분석 후에는 정부의 예산지원을 줄이는 대신 2016년부터 전력시장을 통해 시장원리에 따라 직접 거래하는 방안으로 전환하겠다고 밝히고 있다.

3) 판매경쟁 정책의 문제점

정부의 판매경쟁 정책의 전제조건은 전기요금 체계의 변경이다. 현행 용도별 전기요금 체계는 소매부분의 수익성을 보장할 수 없을 뿐 아니라, 도매가격의 변동을 반영할 수 없기 때문에 시장에 의한 가격결정 체계로 전환해야 한다는 것이다. 따라서 현재의 전기요금 체계로는 판매 경쟁 체제로의 확대는 불가능하다. 따라서 현재의 전기요금 체계를 시장에 의한 가격결정 체계로 변경하는 것을 전제로 하는 정부의 판매 경쟁정책을 전기요금 인상뿐 아니라 지역별 요금차등에 따른 국민적 반발과 공익적 기능의 약화를 초래할 수 밖에 없는 것이다.

첫째, 경쟁체제 도입시 전기요금 인상 불가피하다. 판매경쟁이 도입될 경우 원가 회수율이 낮은 주택용 고객에 대해서는 요금인상 불가피하고, 특히 저소득계층 등 사회적 약자에 대한 요금은 급격하게 인상될 것이다. 2012년 현재 한전에서 부담하고 있는 사회적 소외계층은 220만호와 금액으로는 2,200억원에 달한다.

<표 12> 소외계층 복지할인 지원현황

(단위 : 만호, 억원)

구분	장애인	상이·독립	기초수급	차상위	복지시설	3자녀	대가족	생명유지	계
호수	64.2	1.5	50.9	4.2	8.5	55	38.5	0.3	223.1
할인	620	16	413	6	308	549	804	4	2,720

[자료] 한국전력 보도자료, 전기요금 조정시행 관련 자료 (2013.1)

뿐만아니라 현행 SMP기반의 전기요금 제도로 인해 한전의 손실이 막대한 상황에서 판

매분할을 통한 시장가격 결정방식으로 전환될 경우 연료가격 상승의 소비자요금 전가와 함께 발전과 송배전, 판매 부문별 간접비용이 전기요금 상승의 요인이 되며, 아울러 판매 사업자의 이윤까지 더해질 경우 전기요금 인상의 폭은 더 커질 수 밖에 없을 것이다.

둘째, 지역별·기업규모별 요금 차등에 따른 사회적 불평등이 심화된다. 사회적 소외계층의 요금인상뿐만 아니라 지역별 원가를 반영한 요금체제로 인한 도시와 농촌, 대도시와 중소 도시간 요금 차등이 현실화되면서, 상대적으로 교섭력이 떨어지는 일반고객과 중소기업의 요금의 부담이 커질 수밖에 없다.

셋째, 시장 확대에 의한 수익성이 떨어지는 지역 및 계층에 대한 공공서비스의 기능이 약화된다. 민간사업자의 성과위주 경영으로 소외계층 등에 대한 사회적 비용 지출회피로 공익적 서비스가 약화되고, 오지나 도서지역 등 저수익성 지역의 기본 서비스 제공을 위한 공익적 전력공급의무를 한전에 부담할 경우 한전의 비용 증가로 공익서비스의 기능이 약화될 수 밖에 없다.

마지막으로 발전과 판매의 겸업이 허용될 경우 수급불안과 담합구조가 고착화된다. 도매가격 상승을 노리는 발전회사는 도소매 가격 상승을 위한 시장지배력 행사 및 투자축소로 공급불안정을 초래하여 도매가격 상승을 유도하고, 겸업하고 있는 판매사업을 통해서 소비자 요금으로 전가되게 된다. 또 발전과 판매겸업회사는 수익성이 좋은 대규모 우량 소비자를 선택하는 대신 원가 부담이 큰 소규모 소비자나 주택 소비자에 대해서는 공급을 회피할 유인이 크기 때문에 이들 소비자의 요금상승이 수반될 수밖에 없다. 따라서 발전과 판매의 겸업허용은 현재도 막대한 부당이득을 누리고 있는 민간 발전사의 이윤확대뿐만 아니라 전력수급위기를 심화시키고, 시장조작으로 전기요금만 급등시키는 등 전력산업을 심각하게 왜곡시키게 될 것이다.

4. 전력노조의 입장 - 전력산업 재통합 및 공공성 강화

민자발전의 확대 등 발전부문의 경쟁정책과 기존의 구역전기사업제도 등 판매부분의 시장화 정책추진으로 수급위기와 요금 인상 등 막대한 정책실패를 경험하고 있다. 여기에 더하여 스마트 그리드를 앞세워 판매부분의 경쟁체제가 추진된다면 그야말로 우리나라 전력산업은 황폐화 될 수밖에 없으며, 사실상 공공성은 무너지고 수급위기와 요금인상 등 심각한 위기에 직면하게된다. 따라서 전력노조는 현재의 전력산업 시장화 정책을 중단하고 공공성을 확장하기 위한 방안으로 분할된 발전회사를 한전으로 통합하는 방안을 포함

한 전력산업의 재통합을 제시한다. 아울러 시장경쟁의 전제조건으로 요구하고 있는 전기요금 체계변경에 대해서는 시장에 의한 요금 결정방식이 아닌, 현행 비정상적인 전기요금 체계를 정상화하는 방안을 제시하고자 한다.

1) 전력산업 재통합

전력산업 구조개편 추진과 함께 한국전력의 발전부문이 분할된 지 12년이 지나면서, 발전부문의 분할과 민자발전의 확대에 의해 수급위기가 상존해있고, 더불어 전기요금의 왜곡현상이 심화되고 있다. 전력사업 구조개편 추진시의 논리는 시장에서의 경쟁을 통한 가격 하락 등으로 전기요금 인하 요인이 발생할 것이라 예상했다. 그러나 발전부문의 시장경쟁의 결과 관리부문의 비용증가 및 비합리적 시장가격 결정 방식으로 전기요금 인상요인이 가중되고 있을뿐만 아니라 민자발전 중심의 공급구조로 인해 수급위기는 일상적으로 발생하고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면 발전사별 연료의 분산구매에 따른 통합구매의 이점을 상실했다. 97%를 수입하는 발전연료의 경우 공동구매할 경우 약 26%의 구매비용의 절감이 가능하고 발전회사들이 수송선박과 유연탄 저장물량을 상호 활용하지 못함으로써 발생하고 있는 수송비용 또한 150% 증가했다. 분할로 인해 한전과, 발전회사 거래소 등 간접부문의 인력증가가 구조개편 이전에 비해 33%에 이른다. 민자발전의 경우 과거 발전원가에 적정이윤을 산정한 전력구입계약(PPA)방식이었으나, 구조개편 이후 모든 발전기에 연료비가 가장 비싼 발전기의 발전단가를 적용(SMP)함으로써 민간발전사의 초과 수익 발생에 따른 전기요금 인상요인이 가중되고 있는 것이다¹⁸⁾.

판매부문의 시장화정책 또한 참담한 정책실패로 끝나고 있다. 대표적인 사례로 구역전기 사업제도이다. 총 31개 허가업체 가운데 절반이 넘는 16개 업체가 사업을 포기했고, 2개 업체는 파산했으며, 나머지 업체 또한 대부분 한전의 전기를 싼 값에 구매하여 해당지역의 소비자에게 되파는 비정상적인 방법으로 사업을 유지하고 있다. 직거래제도 또한 현행 용도별 전기요금 체계하에서는 불가능한 정책임에도 그동안 이를 확대하기 위한 특혜 부여 등 지속적인 제도변경을 추진하여 왔다.

지난 10여년에 걸친 시장 확대 정책이 가져온 전력산업의 위기는 전기요금 인상과 수급위기라는 공공성의 붕괴로 나타나고 있는 것이다. 특히, 박근혜 정부 또한 스마트그리드 기술을 활용하여 판매 경쟁체제 등 시장화 정책을 추진할 가능성이 매우 크다는 점에서 전력산업의 위기는 더욱 심화될 것으로 보인다. 따라서 전력산업 정책은 기존의 분할과 민영화, 시장경쟁이라는 소유 및 산업구조의 변화를 통합과 공공적 운영, 민주적 규제 및 통제구조를 통한 공공성을 강화하는 방향으로 전환되어야 한다.

이를 위해서는 우선 화력과 원자력, 수력 등 기존의 분할된 발전부문을 한전 중심으로

18) 전력산업구조개편, 현황과 주요쟁점 (한국전력 경제경영연구원, 2003.1)

재통합해야 한다. 중간단계로 현행 발전과 수원자력 6개사를 사업부 체제로 운영함으로써 통합 과정의 급격한 조직변동에 따른 문제를 최소화하는 방안을 제시한다. 아울러 현행 전력거래 제도를 폐지하는 대신 전력거래소를 한전으로 통합하여 기존의 시장운영기능을 수요예측 및 경제성과 안정성을 고려한 계통운영기능으로 전환할 것을 제안한다.

민간발전사의 전력산업 진출은 제한적으로 허용하되, PPA(전력구매계약) 형태의 적정수익을 보장하는 방식으로 전환한다. 아울러 민간 자본의 희망시 신규발전소 건설을 우선적으로 보장하되 신규 발전설비는 발전과 송전 비용 등을 종합적으로 고려하여 경제성에 우선한 전원입찰방식으로 전환하여 수급안정과 경제성을 동시에 고려하는 방식이 되어 한다.

판매부문에 있어서 구역전기사업제도를 폐지한다. 기존의 설비관리에 대해서는 해당 구역 소비자들의 의사를 존중하되, 가급적 한전이 인수하여 운영여부를 판단하도록 한다. 유명무실한 전력직거래 제도 또한 당연히 폐지되어야 하며, 지능형 수요관리 사업자에 대해서는 시장경쟁 방식이 아닌 한전과의 수급계약을 통한 규제방식으로 전환해야 한다. 판매경쟁의 수단으로 전략한 스마트그리드는 본래의 취지를 살려 수급관리와 전기에너지의 효율적 사용을 위한 전력정보 통신망으로서 역할에 충실하도록 기술개발 방향을 설정하는 한편, 현재의 지능형전력망 기본계획의 변경과 관련 법률 및 제도적 개선이 추진되어야 한다.

공기업 일반의 문제이긴 하지만, 통합 한전에 대한 민주적 지배구조의 문제는 반드시 고려되어야 한다. 현재 기획재정부가 경영전반을 통제하고 있는 지배구조를 개선하기 위해서는 먼저 공공기관운영위원회를 기재부로 독립된 합의제 행정기구로 전환하고, 노동계 및 시민사회단체, 정부가 참여하는 민주적 지배구조로 전환해야 한다. 그리고 공기업 경영진에 대해서는 해당 기업의 종업원이 직접 임원추천위원회에 참여할 수 있도록 제도를 개선하고, 경영이사회 구성을 프랑스의 EDF와 대만전력공회의 사례처럼 노동조합과 정부, 소비자단체가 각 1/3씩 참여하여 경영에 대한 투명성을 강화해야 한다.

마지막으로 에너지정책의 중요성을 감안하여, 현재 산업통상자원부에서 자원부분을 분리하여 에너지부를 신설, 에너지 정책을 강화할 필요가 있다.

2) 전기요금 정상화

현행 전기요금은 전력산업의 시장화 정책 추진과정에서 원가이하의 산업용요금, 과도한 누진제, 재정과 수익자부담의 원칙을 무시한 각종 특례요금 등 3중적인 비정상 상태로 방치되어 있다. 따라서 이를 정상화하는 것이야 말로 전력산업 시장화의 문제를 해소하는 것과 동시에 국민들의 에너지사용 합리화를 이끌어 낼 수 있다.

전기요금의 정상화 방안에서 가장 고려해야할 원칙은 공공성의 원칙이다. 그리고 에너지의 합리적 사용이 가능한 수준으로의 요금인상이 이루어져야 한다.

따라서 현행 용도별 요금체계를 유지하되, 전체 사용량의 60% 수준을 사용하면서도 원가이하로 공급받고 있는 산업용 요금을 기업규모 및 업종을 고려한 요금체계로 변경하고

사용량에 따른 누진제를 도입해야 한다. 에너지 다소비 산업과 기업규모 등을 고려한 차등적 누진제를 적용함으로써 에너지 절약 유인을 제공하는 한편, 타 에너지와의 효율을 고려한 합리적 에너지 사용이 이루어질 수 있다.

전체 사용량의 14%에 불과하지만 가장 많은 소비자가 적용받고 있는 주택용의 경우, 현행 누진단계를 3~4단계로 완화하고 누진폭도 대폭 축소할 필요가 있다. 우리와 에너지 환경이 유사한 인근 대만과 일본의 경우에도 누진단계는 3~4단계이고 그 폭도 2~3배에 불과하다. 무엇보다도 문화생활 수준의 향상이다. 소득수준이 증가하고 각종 가전제품과 여가활동이 늘어나면서 필수적인 전력수요 또한 증가했다. 따라서 과거 7~80년대 문화 생활수준으로 설정된 현행 누진제를 개선하여 현재의 문화 생활수준을 감안한 합리적 방식으로 전기요금제도를 변경해야 한다. 소외계층 지원 및 각종 복지요금 제도는 재정과 수익자, 그리고 한전이 부담해야 할 원칙을 세우고 원칙에 따라 부담을 하는 것이 필요하다. 아울러 저소득계층에 대한 에너지사용의 기본권을 보장하기 위한 방안으로 에너지 바우처 제도를 도입하여 에너지사용의 선택권을 부여함으로써 합리적인 에너지사용을 도모할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

마지막으로 전기요금의 결정방식 또한 지금처럼 한전이 요구하고 정부가 인가하는 방식이 아닌 소비자가 직접 참여하여 결정하는 방식으로 전환해야 한다. 현행 전기요금을 비롯한 공공요금은 정치적 상황에 따라 사실상 결정되면서 현재의 부담을 미래에 전가하는 방식으로 지속되고 있다. 따라서 정치적인 고려를 배제한 공공요금 결정방식으로 공급자와 소비자, 그리고 전문가가 참여하는 사회적 기구를 구성하여 전기요금뿐만 아니라 가스 및 철도, 버스요금 등 제반 공공요금을 결정하는 방식으로 제도를 개선할 것을 제안한다.

[발제문 3]

민자 발전의 현황과 쟁점

한국발전산업노조

1. 전력산업 민영화의 정치·경제적 배경

자본주의는 소수 한정된 개인이 자본을 만들고 투자해서 이윤을 획득하여 더 큰 자본을 만드는 자본의 축적활동을 장려하고 보장하는 체제이다. 자본주의 사회는 이러한 목적을 위해 조직된 사회이고 자본주의 국가는 이러한 체제를 유지하기 위한 도구이다.

전력산업 민영화도 자본의 축적욕구가 낳은 산물이다. 주기적인 축적의 위기를 맞는 자본주의는 1980년대부터 신자유주의를 내걸고 위기를 돌파하고자 하였는데 내부시장 확대(공공부문 민영화)와 고용의 유연화(비정규직의 확대)가 그 핵심 수단이었다. 그러나 신자유주의 30년 동안 위기의 해소는커녕 빈부격차의 심화, 불안정노동의 확대, 실업률의 증가, 복지축소, 긴축정책 등으로 전 세계 곳곳에서 노동자들의 격렬한 저항에 직면하고 있다.

따라서 전력산업 민영화가 가져 올 폐해를 우리는 쉽게 예상할 수 있다. 즉 사적 자본이 전력산업을 상업화하여 막대한 이윤을 취하게 된다는 것, 그로 인해 노동자들은 구조조정과 노동강도 강화에 시달린다는 것, 전력산업의 공공성이 후퇴하면서 전력공급의 불안정성이 높아지고 전기요금이 폭등한다는 것이다. 전력산업 민영화로 전력산업은 파국을 면치 못할 것인데 그로 인한 사회적 손실은 공적자금이라는 명목으로 국민들에게 다시 전가된다는 것이다. 따라서 우리는 민자 발전이 국민의 대다수인 노동자들의 삶을 향상시킬 수 있는지? 전기를 안정적이고 보편적으로 국민에게 제공할 전력의 공공성을 강화시키는 지? 라는 잣대로 전력산업 구조개편을 바라보아야 올바른 길을 찾을 수 있을 것이다.

2. 전력산업 민영화 추진 경과

- 1999. 1 전력산업 구조개편 기본계획 확정하여 발표
2002년 발전경쟁, 2008년까지 도매경쟁, 2009년 소매경쟁
- 2000.12월 전기사업법 제·개정
발전, 송전, 배전, 전기판매 사업으로 구분
전력거래소 신설
지식경제부에 전기위원회 설치
- 2001.4.2 한전 발전부문 6개 발전자회사로 분할
- 2003.3.28 정부는 남동발전회사에 대한 매각절차 중단 발표
12월 구역전기사업을 신설하는 전기사업법 개정
- 2004. 6. 17 노사정 논의 후 정부가 배전분할 중단 발표
- 2008. 6. 20 이명박 대통령 대국민 담화에서 “물`전기`가스`의료는 임기내 민영화 추진하지 않겠다” 선언
- 2012. 2. 제6차 전력수급기본계획에서 민자 발전 대대적 확대 선정 발표

3. 민자발전 현황

1) 민자 발전회사의 설비증가와 현황

정부의 전력산업 민영화 정책으로 민자 발전회사의 설비용량은 5개 화력발전 공기업이 보유한 발전설비 용량 대비 6.6%에서 19.3%까지 증가하여 2013년 현재 화력발전 공기업 1개 규모에 이르게 되었다.

발전설비 증가율에 있어서도 전체 설비용량이 44.2% 증가하고 5개 발전공기업이 31.6% 증가한데 비해, 민자 발전회사의 설비용량은 282% 늘어나 지속적인 국민 반대여론에도 불구하고 정부는 전력산업 민영화를 민자발전 확대의 방식으로 우회하여 진행하여 왔음을 알 수 있다.

[표 1] 민자발전 설비용량(MW) 증가 현황(2001~2012년)

년 도	2001	2002	2006	2008	2009	2010	2011	2012
포스코에너지	1,650	1,800	1,800	1,802	1,807	2,071	3,220	3,220
GS POWER				900	900	905	905	905
GS EPS	501	501	501	1,034	1,036	1,036	1,036	1,036
메이아울촌				526	1,037	996	1,002	1,002
K-POWER				989	989	989	989	SK 합병
SK E&S			1,074	1,074	1,074	1,074	1,074	2,063
소 계	2,151	2,301	3,375	6,325	6,843	7,071	8,226	8,226

5개 발전회사 대비 점유율	6.6%	6.9%	8.5%	8.1%	14.0%	15.0%	19.2%	19.3%
5개 발전회사 용량(MW)	32,379	33,169	39,727	45,099	45,532	47,127	42,802	42,618

아래 표와 같이 현재 포스코, SK, GS, 메이야울촌(MPC)이 5대 민자 발전회사를 이루고 있으며 설비용량은 8,226MW이다.

[표 2] 5대 민자 발전회사 현황(2013. 4월 현재)

년 도	설비용량 (MW)	설비명과 용량	전력거래	지분소유
포스코에너지	3,220	인천LNG 복합 #1~6(3052MW) 광양.포항 부생복합	PPA(1,880MW) 전력거래소	(주)포스코 77.6% 스카이레이크(사모펀드) 12.86% 코에프씨스틱그로스챔프 7.51%
GS POWER	905	안양열병합발전소 (500MW) 부천열병합발전소 (450MW)	PPA(900MW)	GS칼텍스(주) 100%
GS EPS	1,036	당진LNG발전소(1,090MW)	PPA(500MW) 전력거래소	(주)GS 70% 오만오일컴퍼니 30%
메이야울촌	1,002	울촌LNG복합(577MW) 대산발전소(507MW)	PPA(525MW) 전력거래소	중국계
SK E&S	2,063	광양복합(1,074MW) 오성복합(830MW)	전력거래소	SK주식회사 94%

2) 건설 중인 민자 발전설비

2012년 현재 건설 중인 민자 발전회사의 총 설비용량은 5,678MW이다. 대림산업, STX에너지, 삼성, 현대가 민자 발전사업에 추가로 진출하였다. 특히 STX에너지는 국내 최초로 석탄 민자발전소를 동해시에 건설하고 있다.

[표 3] 민자발전 건설 현황 (2012. 12월 현재)

발전회사	설비명	설비용량	준공
SK E&S	오성복합	833MW	2013. 3
GS EPS	당진복합 #3	415MW	2013. 8
대림산업	포천복합 #1,2	725MW * 2	2014.11
포스코에너지	포항부생 #1,2	132MW * 2	2014. 1
동두천드림파워	동두천복합 #1,2	858MW * 2	2014. 12
STX에너지	북평화력 #1,2	500MW * 2	2015년
합 계		5,678MW	

3) 제6차 전력수급기본계획에 선정된 민자발전

정부가 지난 2월 발표한 전력수급기본계획에 의하면 향후 2027년까지 민자 발전회사는 총 11,760MW 발전설비를 건설한다. 이번에는 민자 석탄화력이 대대적으로 선정되었고 삼성물산, 동양, 동부, 대우건설, 현대산업개발 등 에너지.건설 자본이 대거 진출하였다.

[표 4] 제6차 전력수급기본계획에 선정된 민자 발전

발전회사	설비명	설비용량
SK 건설	신삼천포화력 #1,2	1,000MW * 2
삼성물산	강릉 G-프로젝트 #1,2	1,000MW * 2
동양파워	삼척 동양파워 #1,2	1,000MW * 2
동부하슬라	강릉 동부하슬라 #1,2	1,000MW * 2
GS EPS	당진복합 #5	950MW
대우건설	대우포천 #1	940MW
SK E&S	여주복합	950MW
현대산업개발	통영복합 #1	920MW
합 계		11,760MW

4) 5개 화력발전 공기업과 민자 발전회사의 설비용량 변화와 비율

현재 건설 중인 발전설비와 제6차 계획에 선정된 민자 발전설비까지 합하면 2027년 민자 발전회사의 설비용량은 화력발전 설비용량의 30%를 차지하게 된다.

[표 5] 건설 중인 5개 화력발전 공기업 발전설비 (2012. 12월 현재)

발전회사	설비명	설비용량	준공
남동발전	영흥화력 #5,6	870MW * 2	2014. 12
중부발전	신보령화력 #1,2	1,000MW * 2	2017. 6
서부발전	태안 IGCC	380MW	2015. 11
	평택복합 #2	947MW	2014. 10
	태안화력 #9,10	1,050MW * 2	2016.12
남부발전	안동복합	417MW	2014. 3
	삼척그린파워 #1,2	1,022MW * 2	2016. 6
동서발전	울산복합 #4	948MW	2014. 7
	당진화력 #9,10	1,020MW * 2	2016. 6
합 계		12,616	

[표 6] 6차 전력수급기본계획에 반영된 발전공기업 발전설비

발전회사	설비명	설비용량
------	-----	------

남동발전	영흥화력 #7,8	870MW * 2
중부발전	신서천화력 #1,2	500MW * 2
서부발전	신평택복합 #3	900MW
남부발전	영남복합	400MW
합 계		4,040MW

[표 7] 5개 화력발전 공기업 대비 민자 발전 점유율의 변화

년 도	화력발전 설비용량	설비용량 및 점유율			
		민자발전	점유율	5개 발전공기업	점유율
2012년	50,844MW	8,226MW	16.2%	42,618MW	83.8%
건설 중	18,294MW	5,678MW		12,616MW	
2017년	69,138MW	13,904MW	20.1%	55,234MW	79.9%
6차 계획	16,656MW	12,616MW		4,040MW	
2027년	85,794MW	26,520MW	30.9%	59,274MW	69.1%

4. 민자 발전 확대에 따른 문제점

1) 설비예비율의 감소로 인한 만성적인 전력난

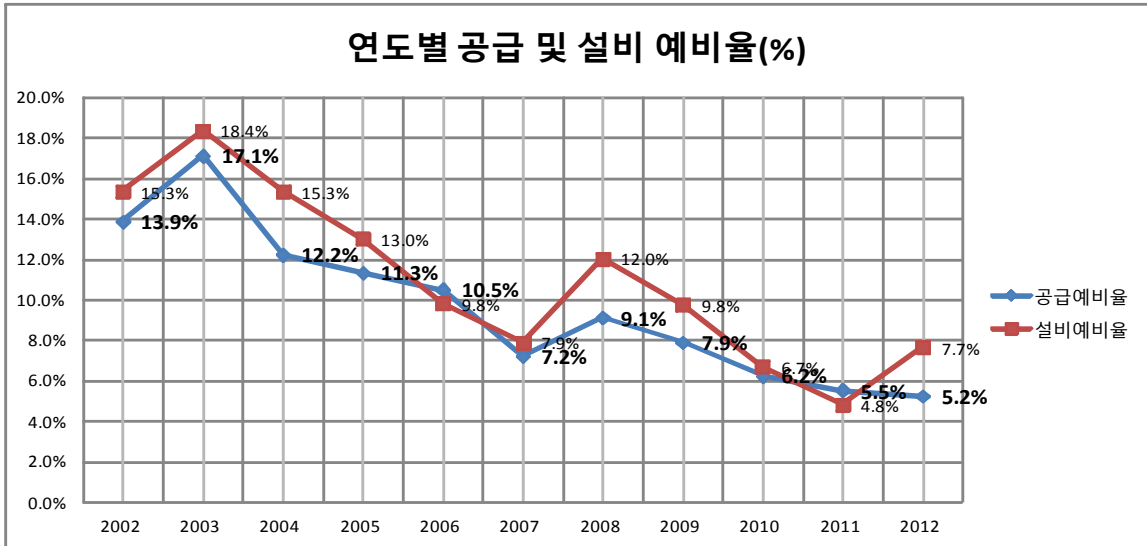
2001년 이전에 15% 안팎을 유지하던 설비예비율은 전력산업구조개편 이후 점점 떨어져 2011년에는 4.8%까지 낮아져 전력공급의 불안과 함께 만성적인 전력수급난 시대가 되었다.

[표 8] 연도별 발전 설비용량(MW)과 예비율 (자료: 한국전력통계속보)

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
설비용량	52,799	56,081	59,129	61,737	64,778	67,196	70,353	73,310	76,078	76,649	81,806
공급능력	52,113	55,488	57,528	60,818	65,183	66,778	68,519	72,071	75,747	77,179	79,972
최대전력	45,773	47,385	51,264	54,631	58,994	62,285	62,794	66,797	71,308	73,137	75,987
공급예비력	6,340	8,103	6,264	6,187	6,189	4,493	5,725	5,274	4,439	4,042	3,985
공급예비율	13.9%	17.1%	12.2%	11.3%	10.5%	7.2%	9.1%	7.9%	6.2%	5.5%	5.2%
설비예비율	15.3%	18.4%	15.3%	13.0%	9.8%	7.9%	12.0%	9.8%	6.7%	4.8%	7.7%

공급예비력의 경우 2007년부터 만성적인 전력수급비상단계에 돌입하여 2012년엔 3,985MW까지 떨어졌는데 이는 원자력 발전소 4개 용량에 해당하여 원자력 한 호기만 고장이 나도 전력수급비상단계에 돌입한다는 것을 뜻한다.

[그림 1] 연도별 공급 및 설비 예비율



[표 9] 전력수급비상 단계

단계 구분	공급예비력(KW)
준비	400~500만
관심	300~400만
주의	200~300만
경계	100~200만
심각	100만

이렇게 설비예비율이 떨어진 것은 정부의 전력수급기본계획에 선정된 민자 발전회사들이 건설하기로 해놓고 포기한 발전설비가 총 7,749MW로 이는 2012년 총 발전설비 용량의 10.2%에 달하기 때문이다. 이는 민자 발전회사가 포기한 발전설비만큼 설비예비율이 떨어져 정부의 전력수급계획이 제대로 작동하지 않고 있음을 보여 준다.

[표 10] 민자 발전 신규 발전설비 건설 포기 현황 (2012.12월 기준)

회사	설비명	용량 [MW]	전력수급 기본계획					비고
			1차 ('02)	2차 ('04)	3차 ('06)	4차 ('08)	5차 ('10)	
대우건설	안정복합#1	733	'06.11	'07.07	철회			의향철회
	안정복합#2	733	'06.11	'12.07	철회			의향철회
	안정복합#3	733	'10.02	'12.07	철회			의향철회
대림산업	송도복합#1	500	'07.06	'09.01	'12.01	'11.10	미반영	사업포기
	송도복합#2	500	'07.06	'09.01	-	'12.02	미반영	사업포기
	송도복합#3	500	'09.06	'11.01	-	-	미반영	사업포기
	송도복합#4	500	'09.06	'11.01	-	-	미반영	사업포기

GS EPS	부곡복합#4	500	'07.05	'09.05	'11.06	-	미반영	사업성평가, 철회
	부곡복합#5	500	'11.06	'11.05	철회			사업성평가, 철회
	부곡복합#6	500	'11.06	'11.05	철회			사업성평가, 철회
SK E&S	양주복합#1	700	-	-	'11.12	철회		사업성평가, 철회
SK E&S	고덕복합	800	-	-	'11.06	'11.06	미반영	이행력 부족
GS POWER	부천복합#2	550	-	-	-	'12.07	미반영	이행력 부족
합 계		7,749						

2) 발전원가 이하의 산업용 전기요금

2012년 기준 산업용 전기가 전체 전기사용량의 55.3%를 차지하지만 요금은 92.8원으로 싸다. 이에 반해 가정용 전기는 14%에 불과하지만 요금은 산업용 전기보다 30원 비싼 123.7원이다. 산업용 전기요금을 발전원가를 반영하여 현실화시키지 않을 경우 한전의 적자와 발전 공기업들의 설비 투자 재원의 축소는 불가피하다.

[표 11] 2012년 용도별 전력판매량과 판매단가(한국전력 전력통계요약)

종 별	판매량(%)	판매단가(원/kWh)
주택용	14.0	123.69
일반용	21.8	112.50
산업용	55.3	92.83

또한 지난 12년간 가정용 전기소비량은 62.6% 증가하였으나 산업용 전기는 81.6% 증가하였다. 절대 증가량으로 보면 더욱 차이가 나서 산업용 전기는 가정용 전기의 약 5.6배 증가하였다. 즉 전기사용량 증가의 대부분이 산업용 전기(55.5%)가 차지하고 있다. 즉 전기 소비 대부분이 산업용 전기임을 알 수 있다. OECD 자료에 의하면 국가별 1인당 전기 사용량과 가정용 전기 사용량을 봐도 가정용 전기 사용량은 선진국에 비해 훨씬 낮다. 한국의 경우 1인당 전기소비량은 프랑스, 일본과 비슷하나 가정용 전기소비량은 프랑스나 일본의 반 밖에 되지 않는다.

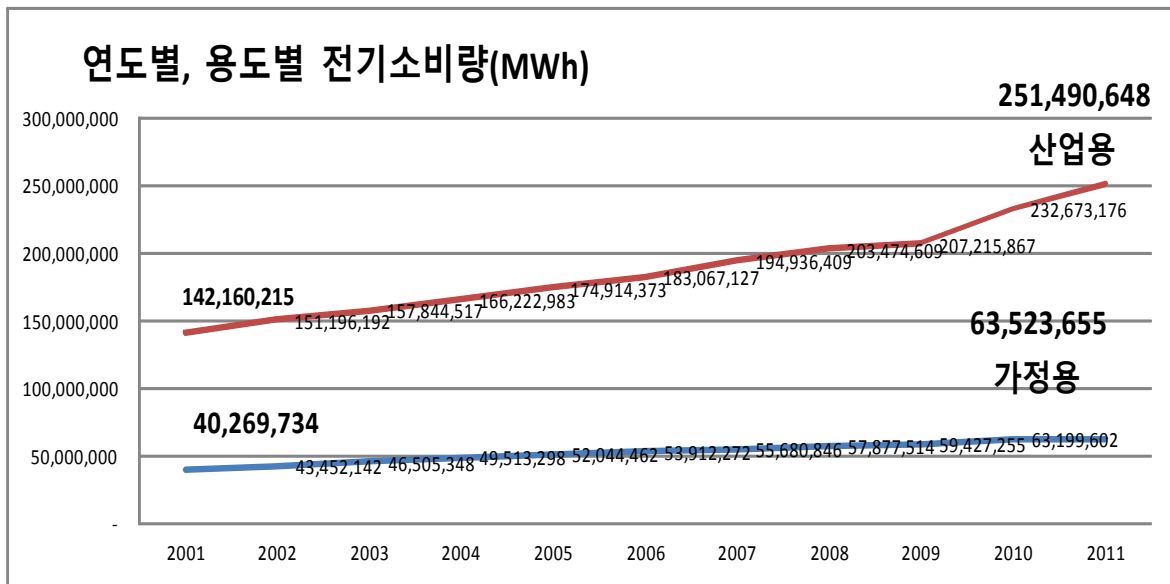
[표 12] 전기소비량 2007년 국가별 비교 (OECD)

국 가	한국	미국	일본	프랑스
1인당 가정용 전력사용량	1,088	4,508	2,189	2,326
1인당 전기 사용량	7,691	12,417	7,678	6,803

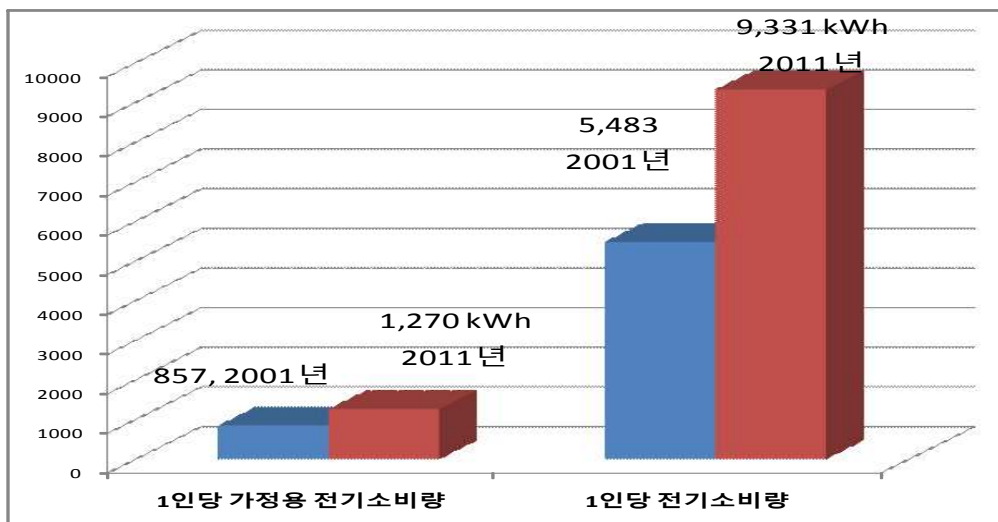
[표 13] 용도별 전기 판매량, 점유율, 증가율, 증가량 (자료 : 한국전력통계속보)

용도	2001년		2012년		증가량(MWh)	증가율(%)
	판매량(MWh)	점유율(%)	판매량(MWh)	점유율(%)		
주택용	40,269,734	15.6	65,483,733	14.0	25,213,999	62.6
일반용	52,622,435	20.4	101,592,760	21.8	48,970,325	93.1
산업용	142,160,215	55.2	258,101,933	55.3	115,941,718	81.6
총 계	257,731,354		466,592,949			

[그림 2] 연도별, 용도별 전기소비량



[그림 3] 2001, 2011년 국민 1인당 가정용 전기소비량과 전력소비량 비교



2012년 연료원별 발전량은 유연탄 38.6%, 원자력 29.8%, 가스 21%, 유류 3.6% 순이다.

연료단가로 보면 kWh당 유류가 248원으로 가장 높고 가스 141원, 유연탄 48.7원 순이다. 이에 대해 산업용 전기요금은 kWh당 92.8원이다. 발전원가에서 연료비가 80%를 차지하고 생산원가에서 송·배전 비용이 20%라고 추정할 때 산업용 전기요금은 가스와 유류 생산비보다 훨씬 낮고 원자력을 포함한 평균 전기생산원가와 거의 비슷한 수준이다.

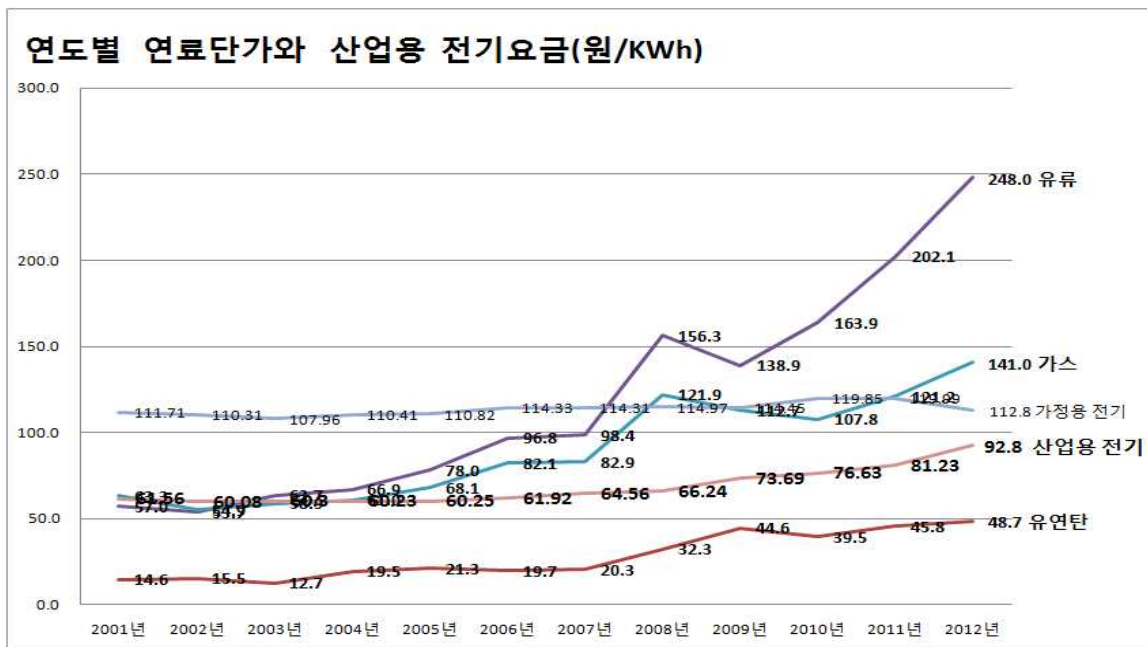
전기 생산원가(추정)= 발전원가(연료단가(약80%) + 발전비용)(약 80%) + 송·배전 비용(약 20%)

[표 14] 2012년 연료원별 생산원가 계산(추정치)

유연탄		유류		가스		평균	
연료단가	생산원가	연료단가	생산원가	연료단가	생산원가	연료단가	생산원가
48.7	70.2	248.0	357.0	141.0	203.0	59.1	85.1

(평균연료단가는 연료원별 연료단가*발전량 비중으로 계산한 값임)

[그림 4] 연도별 연료단가와 산업용 전기요금



3) 한전의 적자와 발전공기업의 투자 자원 감소

분사이후 한전의 이윤은 점차 감소하여 2012년에는 3조원의 적자를 기록했다. 2008년부터 누적된 당기 순 손실액은 9조4,000억 원에 이른다. 한수원과 5개 화력발전 공기업 당기순이익도 설비가 증가하여 왔음에도 불구하고 그만큼 이윤이 늘어나지는 않았다. 반면

에 민자 발전회사의 당기순이익은 해가 갈수록 엄청나게 불어나 26배가 늘어났다.

[표 15] 연도별 한전, 한수원, 5개 발전자회사, 민자 발전회사 당기순이익(억원)

년 도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
발전회사	3,820	10,790	12,240	7,110	7,130	6,610	7,050	-6,830	7,340	10,325	4,305	6,990
한수원	5,610	8,210	6,730	8,050	10,100	7,740	7,840	3,520	5,200	9,990	6,620	1,250
한전	17,780	30,600	23,160	28,810	24,490	20,710	15,570	-29,520	-780	-691	-32,930	-30,780
민자발전	210	290	480	600	610	887	894	1,284	1,746	2,405	3,400	9,407

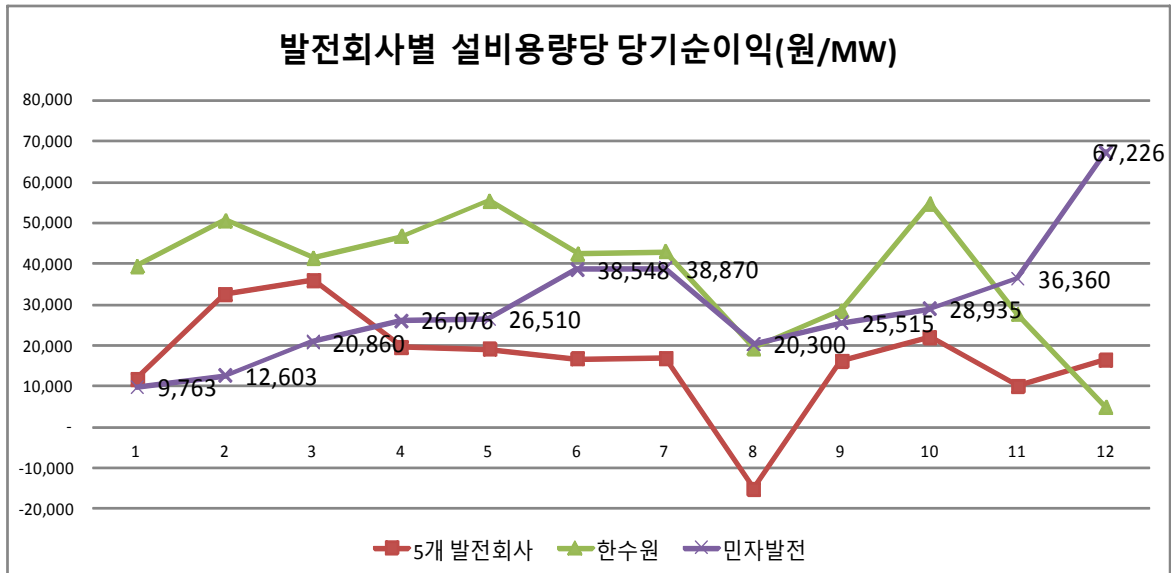
(2008, 9년 메이야(MPC)의 당기순이익은 제외)

[표 16] 연도별 한수원, 5개 화력발전 공기업, 민자 발전회사 설비용량(MW)

년 도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
발전회사	32,379	33,169	34,029	36,498	37,342	39,727	41,847	45,099	45,532	47,127	42,802	42,618
한수원	14,250	16,250	16,250	17,250	18,250	18,250	18,252	18,257	18,257	18,257	24,021	26,034
민자발전	2,151	2,301	2,301	2,301	2,301	2,301	2,300	6,325	6,843	7,071	8,226	8,226

발전회사별 2012년 설비용량당 당기순이익을 비교하면 한수원이 MW당 4,801원으로 가장 적고 5개 화력발전회사가 16,402원이다. 민자 발전회사는 114,357원으로 설비용량당 5개 발전회사의 7배에 달하는 이윤을 올리고 있다.

[그림 5] 발전회사별 설비용량당 당기순이익(원/MW)



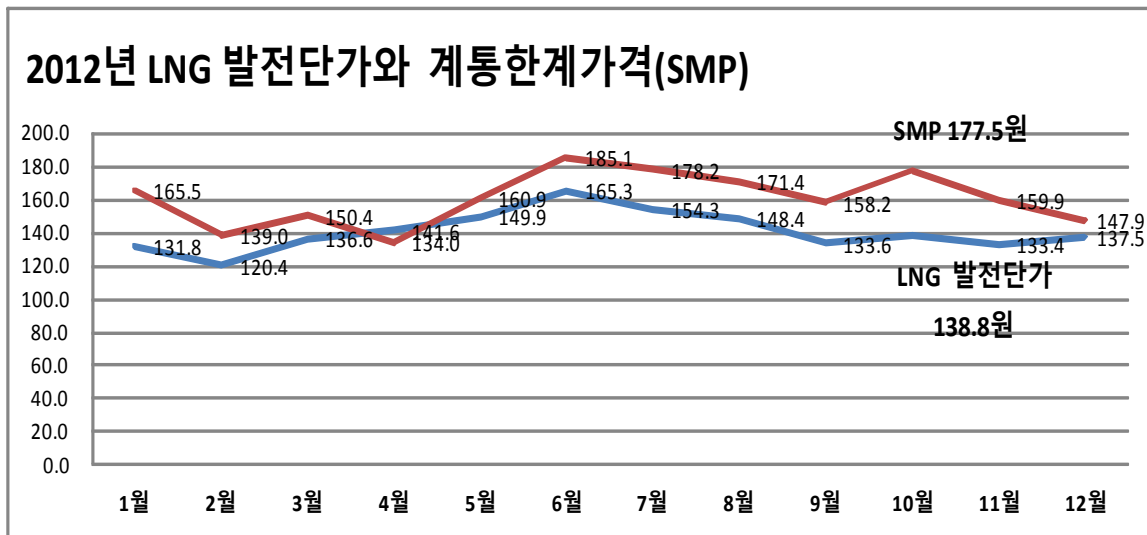
4) 민자 발전회사의 고수익 구조

민자 발전회사가 이렇게 고이윤을 누리는 것은 첫째로 전력거래구조 때문이다. 전력시장에서 전기가격을 결정하는 것은 최종적으로 참여하는 발전기의 입찰가격으로 결정되는 계통한계가격(SMP)이다. 전력시장에서 SMP를 결정하는 것은 거의 침두부하인 복합화력인데, 민자 발전회사가 보유하고 있는 발전설비는 모두 복합화력이다. 둘째로 민자 발전회사 보유 복합화력의 45.2%가 한전과 장기적으로 전력구매계약을 맺어 안정적인 고이윤을 누리고 있다. 셋째로 전력난이 심해질수록 민자 발전회사들의 판매가격 결정력이 높아져 설비예비율이 낮고 공급예비력이 떨어질 경우 민자 발전회사들은 기록적인 이윤을 챙길 수 있다. 넷째로 공기업 발전회사들의 이윤의 상당부분은 보정계수 적용으로 한전으로 이전되지만 민자 발전회사에는 보정계수가 적용되지 않아 민자 발전회사는 SMP와 변동비(연료비) 차액을 고스란히 이익으로 가져갈 수 있다.

① 계통한계가격(SMP) 전력거래제도

민자 발전회사의 경우 현재 운전 중인 설비는 모두 LNG를 사용하는 복합화력이다. 전력시장에서 전력가격은 SMP(계통한계가격)으로 결정된다. 아래의 표와 같이 민자 발전회사는 손해 볼 수 없을뿐더러 전력수급이 어려울 때 상당한 수익을 누릴 수 있다.

[그림 6] 2012년 LNG 발전단가와 계통한계가격(SMP)



그러나 발전 공기업의 경우 전력시장에서 아래와 같은 공식에서 보정계수를 적용하여 대부분의 이윤을 한전으로 회수하고 있다.

민자 발전회사 수익 : 계통한계가격(SMP) - 변동비(연료비)

공기업 발전회사 수익 : (SMP-변동비) * 보정계수

아래 표와 같이 LNG복합화력의 경우에도 발전공기업에는 보정계수가 적용되어 kWh당 수익이 5.58원인 경우 보정계수가 적용되지 않은 민자발전은 18.87원으로 발전공기업 수익의 3배가 되고, 민자발전 PPA설비 수익은 더 올라가서 44.45원이 되는 방식이다.

[표 17] 발전공기업과 민자발전 수익(원/kWh) 산출방식의 예 (수치는 2013. 4월 전력거래소)

항 목	원자력	유연탄	무연탄	LNG
정산단가	48.48	63.31	91.81	162.37
발전단가	4.40	39.15	60.54	144.00
보정계수	0.1913	0.1315	0.5	0.32
발전공기업 수익	8.43	3.18	15.63	5.88
민자발전 수익				18.37
민자발전PPA 정산단가				188.45
민자발전PPA 수익				44.45

[표 18] 연료원별, 회사별 보정계수

연료 및 회사	원자력	석탄	국내탄	복합화력	민자 발전
2010. 8.~ 현재	0.1913	0.1315	0.5	0.32	미 적용

② 장기적으로 이윤을 보장하는 장기전력구매(PPA) 설비

민자 발전회사의 보유 설비용량 중 45.2%가 한전과 전력구매계약(PPA)을 체결하여 2021년까지 안정된 이윤을 보장받는 설비에 해당한다. PPA 민자 발전설비는 아래와 같고 PPA 전력거래 단가가 매우 높음을 알 수 있다.

[표 19] 민자 발전회사 PPA 설비현황 (2012년 현재)

민자 발전 회사	설비용량(MW)
포스코에너지	1,800
GS POWER	900
GS EPS	500
엠펙시울촌	525
합 계	3,725

[표 20] PPA 전력 거래단가(원/kWh) 비교

항 목	2011년	2012년
PPA 거래 단가	172.28	186.70

전력 평균 거래단가	82.54	93.75
SMP	126.3	160.83

③ 민자 발전회사별 당기순이익

민자 발전회사의 당기순이익은 꾸준히 증가하여 지난 12년 동안 20배~27배 증가하였다. 설비증가를 2.8배에 비해서 압도적으로 높은 수치다. 지난 12년 동안 설비예비율이 꾸준히 낮아져 전력난이 심화되어 갚음을 감안할 때 전력난은 민자 발전회사 이윤의 증대로 나타난 것이다.

[표 21] 연도별 민자 발전회사 당기순이익(억원)

년도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
포스코에너지	280	390	480	430	360	420	350	470	593	425	460	1,818
GS POWER	-140	-170	-70	60	130	267	284	274	498	696	746	797
GS EPS	70	70	70	110	120	140	170	320	475	598	534	915
K-POWER						60	90	220	180	340	SK와 병합	
SK E&S										-13	1,251	5,479
메이야(MPC)										359	409	398
합계	210	290	480	600	610	887	894	1,284	1,746	2,450	3,400	9,407

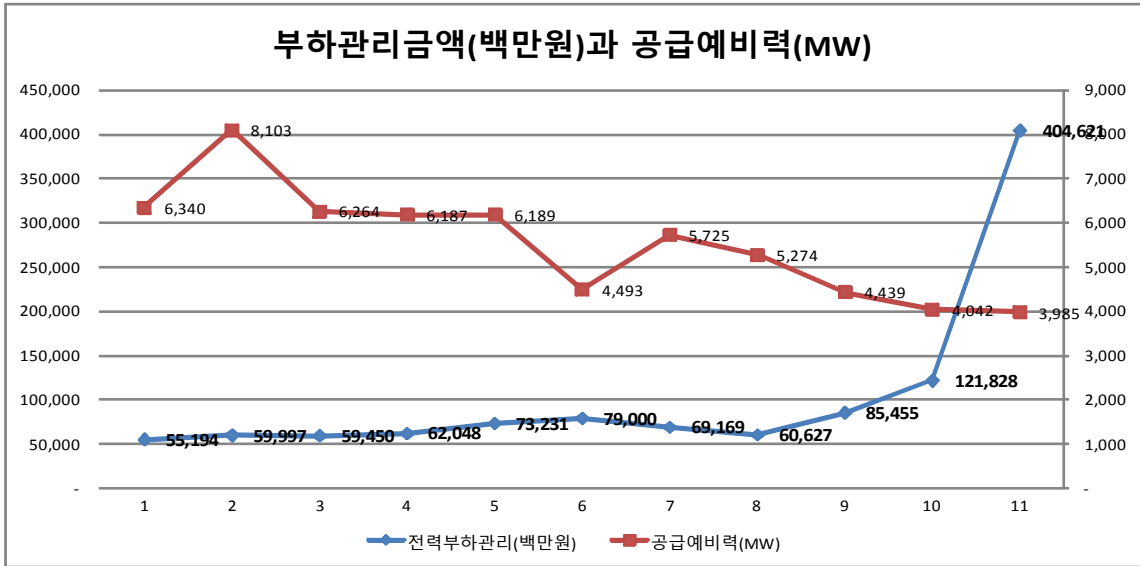
5) 전력수요관리를 위한 전력기반기금 사용의 확대

전력사용량이 급증할 때 절전 업체에 보조금이 전력기반기금에서 지출된다. 이 지원금은 전력 피크시간에 평균전력량의 20%이상 또는 하루 3,000kW 이상 전력량을 줄이면 그 금액만큼 보조금을 지급한다. 아래 표에서 알 수 있듯이 전력수요관리를 위한 보조금이 8배 증가하여 2012년에 총 4,000억원이 지급되었다.

[표 22] 전력기반기금 중 전력부하관리에 사용되는 보조금(백만원)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
55,194	59,997	59,450	62,048	73,231	79,000	69,169	60,627	85,455	121,828	404,621

[그림 7] 부하관리 금액(백만원)과 공급예비력(MW)



6) 2011.9.15 정전사고

2011.9.15 오후 3시 전력 부족으로 정전사태가 발생하였다. 시내 곳곳에서 3,000여개의 신호등이 꺼졌고, 자동차와 사람 모두 혼란에 빠졌다. 엘리베이터에 시민 2,000여명이 갇히고 공장 가동이 중지되어 300억원의 피해가 발생하였으며 병원과 은행이 마비되었다. 전력의 생산·공급·판매를 통합적으로 운영하던 통합 한전 시절에는 상상도 못할 일이었다. 통합 한전은 장기 전력수요를 예측하여 적절한 시기에 발전소를 건설하며 전국의 모든 발전소를 지휘·통제하는 세계가 부러워하는 최고의 전력회사였다. 그러나 전력산업 민영화 정책으로 발전부문이 분리되고 전력거래소가 설치되면서 한전은 하루 아침에 통합운영 능력을 잃고 누적 적자가 33조원에 이르는 전력회사로 전락하였다.

7) 정부의 발전 공기업을 통한 민자 육성

정부는 발전공기업을 통해 민자 발전을 육성하고 있다. 발전공기업이 가진 투자 재원과 발전소 건설관리·시운전·운영·정비 등의 노하우를 민자발전에게 그대로 전수시켜 주는 등 발전공기업들을 민자발전 확대에 동원하고 있는 실정이다. 동두천드림파워는 한국서부발전, 삼성물산, 현대산업개발이 공공으로 설립한 특수목적법인(SPC)이다. STX에너지가 건설하고 있는 북평화력은 한국동서발전이 49% 지분으로 투자하고 있다. 최근 STX에너지 최대 지분소유는 일본자본 오릭스다. 최근 워크아웃으로 동서발전에게 인수의향을 타진하고 있다. 특히 민자 발전회사들은 기존 발전공기업의 발전소 인근에 민자 발전을 건설하여 석탄하역 시설, 저탄장, 냉각수 시설 등을 공동으로 사용할 예정이다. 말 그대로 민자 발전 육성을 위해 정부는 발전공기업들을 투자 지원, 건설 지원, 운전 지원, 정비 지원, 설비 공동

이용 등 발전공기업을 대대적으로 동원하고 있다.

[표 23] 민자 발전에 투자하고 있는 발전공기업 지분 현황

발전회사	민자 발전 참여현황
한국남동발전	강릉 민자 석탄화력 2,000MW (지분투자, O&M) 신삼천포 민자 석탄화력 2,000MW (지분투자, O&M) 안산 민자 복합화력 800MW (지분투자, O&M) 장흥·문산 민자 복합화력 1,600MW(지분투자, O&M) 여수 집단에너지 48.4MW (지분투자, O&M) 화성 RPF 에너지화 사업 10MW (지분투자, 미정) 현대에너지(주) (지분 투자) 한국발전기술(주) (지분투자 54%, 발전소 운영정비업체)
한국서부발전	동두천 민자 복합화력 1,880MW (49% 지분 투자, O&M) 강릉 동부하슬라 민자 석탄화력 2,000MW (지분 투자, O&M) 포승 민자 바이오매스 75MW (지분 투자, O&M) 청라에너지(주) (지분 43.9% 투자)
한국동서발전	동해 STX 민자 석탄화력 1,190MW (49% 지분 투자) 당진 동부 민자 석탄화력 1,160MW (투자 예정) 석문 국가산업단지 민자 집단에너지 38.9MW(지분 투자)
한국남부발전	대구 민자 그린파워 400MW (41% 지분 투자) 민자 대륜 발전 570MW (지분 투자) 정암, 평창, 대정해상 민자 풍력 154MW (지분 투자) 대륜발전(주) (지분 투자)
한국중부발전	현대그린파워(주) 부생발전 800MW (건설, 소유, 운영 참여) 강원풍력발전(주) (지분 투자)
한국수력원자력	경기그린에너지(주) (49% 지분 투자)

5. 발전노동자의 노동조건 저하와 건강 악화

1) 현장 노동인력 감축과 비대해진 간부직원

2001년 이후 발전5개 자회사의 설비용량은 32% 증가하였으나 인력충원은 15%에 그쳤다. 총원된 인원마저 간부직원 증가율은 설비증가율을 초과하는 41.6%에 달했다. 이에 비해 실제 현장에서 일해야 하는 현장인력의 경우 청원경찰을 빼면 고작 5.7%에 지나지 않았다.

지난 11년간 발전5개 자회사 인력이 1,176명이 늘어났는데 이중 간부직원이 828명, 직원 348명이 늘어났다. 간부직원이 직원에 비해 2.4배나 늘어났다. 이로써 발전5개 자회사의 간부직원 구성비율이 23.1%에서 29.7% 늘어나고 현장직원은 71.6%에서 68.6%로 줄어들었다. 이는 한전에 속해 있던 발전부문이 6개 자회사로 분리되면서 같은 일을 하는 조직

들이 6개나 중복으로 들어섰기 때문이다.

청원경찰의 경우 448명에서 167명으로 줄어들어 62.7%나 감소하였다. 직접고용 청원경찰의 자연감소를 경비용역업체의 인력으로 채우고 있다. 향후 5년 이내에 직접고용 청원경찰은 발전소 현장에서 거의 사라질 것으로 예상된다. 20년 전만 해도 한전의 상용직원으로 같은 복지 혜택을 받고 일하였던 식당노동자와 청소노동자 모두 비정규직 노동자가 된 지 오래다. 이렇게 전력산업에서도 비정규노동자가 급속히 확산되어 왔다.

간부직원의 비대화와 현장인력의 부족은 현장 노동자들의 노동강도 심화로 이어지고 발전설비의 안정적인 운영에 막대한 영향을 미치고 있다. 최근 빈번하게 일어나고 있는 발전설비 고장과 사고는 이와 무관하지 않다. 2012. 5월 영흥화력 4호기의 2번 연속 고장정지, 보령화력 1,2호기 전기실 화재사고와 작업인부 추락사 사고, 태안화력 2호기 보일러작업 중 비계붕괴 사망사고 등 각종 안전사고가 끊임없이 발생하고 있다.

[표 24] 한전분사 이후 발전5개 자회사의 간부대비 직원 수의 변화

2001년		2012년(3, 6, 9월)		증감율
직급	직원 수	직급	직원 수	
1직급	41	1직급	188	
2직급	60	2직급	471	
3직급	392	3직급	2,157	
4직급	1,490			
5-4직급	5			
소 계	1,988	소 계	2,816	41.6%
점유율	23.1%		29.7%	
6직급	5,265	4직급	5,857	
7직급	429	5직급	211	
8직급	460	6직급	434	
소 계	6,154	소 계	6,502	5.7%
점유율	71.6%		68.6%	
청경	448	청경	167	-62.7%
합 계	8,590	합 계	9,485	10.4%
직원수/간부(명)	3.1	직원수/간부(명)	2.3	

(자료 : 2003년 국감자료와 발전회사 경영공시)

2) 발전노동자 업무 스트레스 증가와 건강 악화

지난 2012. 10월 발전노조와 한국노동안전보건연구소는 공동으로 발전노동자 노동조건

및 건강실태 조사를 시행하였다. 조사 주요결과는 다음과 같다.

① 발전노동자 10명 중 6명은 우울증 의심

전력산업 민영화로 인한 발전 노동자의 정신건강에도 이상이 있음이 확인되었다. 세계보건기구에서 사용하는 우울증 간이 설문에 의하면 설문 참여자 10명 중 6명이 우울증으로 의심된다는 결과가 나왔다. 좀 더 폭넓게 정신건강을 평가하기 위해 사회심리적 스트레스 (Psycho-social Wellbeing Index) 지표를 조사한 결과 건강하다고 판정된 경우는 3.6%에 불과했고, 25.6%는 고위험 스트레스군, 나머지 70%는 잠재적 스트레스군으로 나타났다.

② 인원부족으로 인한 빈번한 대리근무

대근을 자주 하는 노동자들은 노동강도를 비롯해 각종 건강 지표가 뚜렷이 악화된다. 가령 대근을 하지 않는 노동자들 중 업무를 마칠 때 육체적 소진감을 일상적으로 느끼는 경우는 32.7%지만, 대근을 월 3회 이상 하는 노동자들은 56.4%로 훨씬 많다. 낮 시간에 졸음이 쏟아져 일상생활이나 작업을 안전하게 하기 어려운 주간졸림증도 대근 횟수가 많을수록 심각하며, 우울증이나 사회심리적 스트레스 등 정신건강 지표도 마찬가지다.

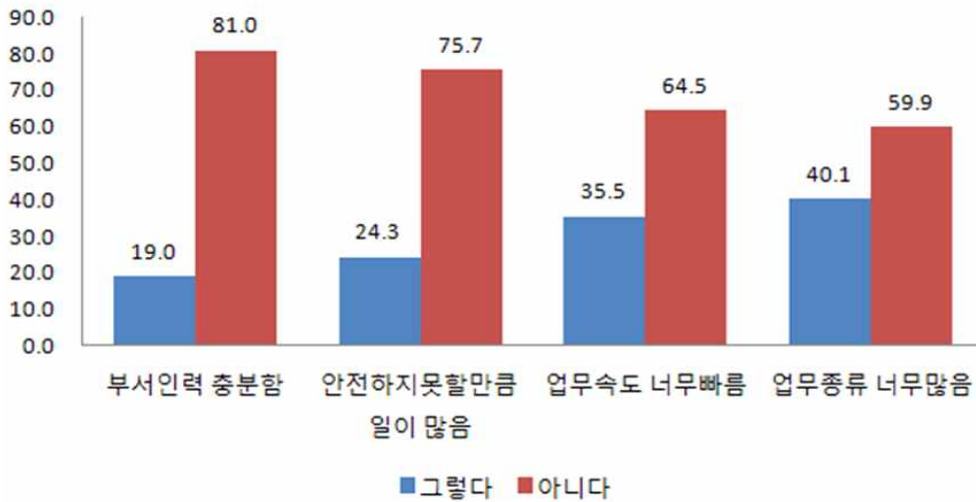
대근이란 다른 사람을 대신해서 일하는 것이다. 누군가 사정이 생겨 출근을 못할 경우, 업무 공백을 메우기 위해 다른 노동자가 출근해서 일하는 것이다. 3교대를 하는 경우 앞 조의 노동자가 퇴근을 미루거나 뒷 조의 노동자가 출근을 앞당겨 8시간을 더 일해야 하니 16시간 연속 근무를 하는 셈이다. 2교대인 경우는 24시간 연속 근무가 된다. 발전 노동자들 중 절반 이상은 두 달에 세 번 꼴로 이런 대근을 하고 있다.

③ 부족한 인원과 늘어난 업무

인력 부족은 발전 노동자들의 81%가 입을 모아 호소하는 노동조건을 대표적인 문제점으로 꼽는다. 일손이 모자라니 노동자 한 사람의 업무량은 너무 많다. 설문 참여자의 4분의 1은 “안전하게 일할 수 없을 만큼 일이 많다”고 평가한다.

[그림 8]

본인의 노동조건에 대한 평가



그렇다면 과연 얼마나 인원이 부족한 걸까? 설문 참여자들이 생각하는 적정 업무량과 적정 인원을 조사하여 현재 업무량과 현재 인원을 환산하니 “적정 수준의 1.5배에 달하는 업무량을 적정 수준의 70%도 안되는 인원이 담당하고 있다”는 결론이 나왔다.

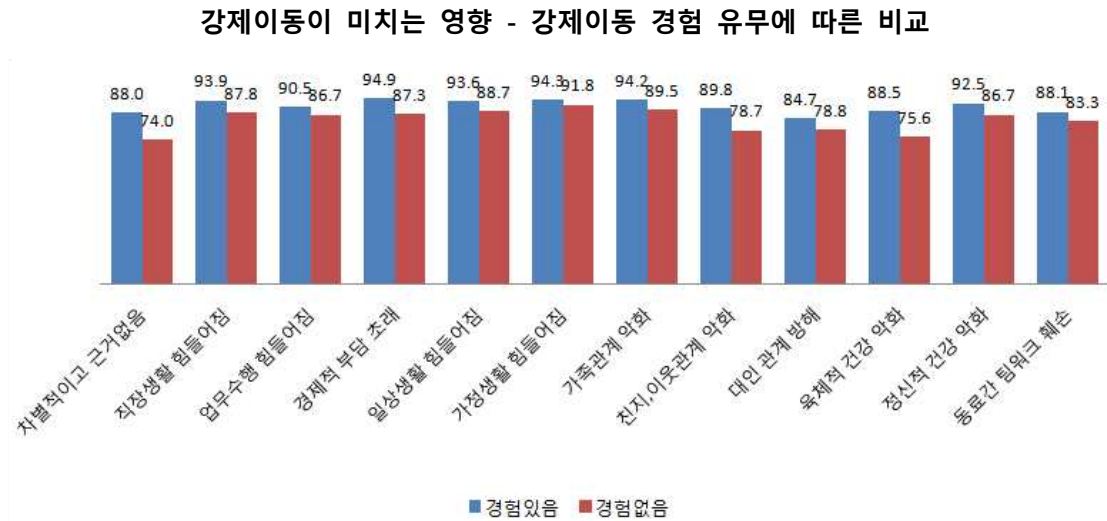
조사결과에 의하면 노동강도 강화의 주요한 원인으로 <전력산업분할과 민영화 정책>, <경영평가 등 일상적인 구조조정>, <부당 강제전출 등 노조탄압>, <외주화 및 보직통합>, <실적중심평가와 경쟁강화하는 경쟁보직제> 다섯 가지를 핵심적인 문제로 지목했다.

④ 노동조합 탄압

이 중 노조탄압의 경우, 설문을 통해 확인된 그 규모는 다른 어떤 사업장에서도 찾아보기 어려울 만큼 엄청나다. 설문 참여자들 중 무려 38%가 해고나 <구두상 협박 혹은 반성문, 서약서, 사직서 강요>, <감봉 등 경제적 징계>, <인사위 혹은 징계위 회부>와 같은 징계를 경험했고, 해고 경험자만 해도 7.4%에 달한다. 본래의 근무지에서 강제로 전출된 경험자들도 27.5%에 달한다. 특히 노동조합 간부나 대의원 활동을 했던 183명 중 절반은 징계와 강제이동을, 22%는 해고를 경험한 적이 있다.

발전 노동자들은 근무지 강제이동으로 인해 일상생활과 직장생활에 두루 악영향을 미친다는 것을 잘 알고 있다. 강제이동 경험자들은 당연히 그 악영향을 더욱 강력하게 인지하고 있지만, 경험해보지 않은 노동자들도 80~90%는 강제이동의 악영향을 체감하고 있다. 특히 강제이동 경험자의 88%, 비경험자의 74%는 강제이동이 차별적으로 이루어졌으며 별다른 근거가 없었다고 평가했다.

[그림 9]



발전 노동자의 60%가 우울증으로 의심되는 현실은 바로 이런 현장탄압의 여파로 보인다. 더 나아가 설문 참여자 가운데 5%가 전력산업 분할 이후 죽고 싶다는 생각을 해본 적 있었고 특히 해고나 징계를 경험했던 경우 더 많다는 점, 그리고 설문 참여자 중 8명은 실제로 자살을 시도한 경험이 있다는 점은 문제가 얼마나 심각한 수준인지를 잘 보여준다. 이쯤 되면 노조탄압, 현장탄압은 발전소 노동자의 건강을 위협하는 역병과도 같다고 하겠다.

⑤ 해결 방안

한국노동안전보건연구소는 이러한 문제들을 해결하기 위해 여섯 가지를 제언하고 있다.

첫째, 전력산업 민영화 정책과 발전공기업 구조조정의 즉각적인 중단이다. 국민의 세금을 털어서 민간 발전사의 이윤을 보장해주고 있을 뿐, 경영효율화와는 아무런 상관없이 추진된 전력산업분할과 민영화 정책은 즉각 중단되고 원상회복되어야 한다.

둘째, 부족한 인력에 대한 즉각적인 충원이 필요하다. 무분별한 인력 감축 때문에 전력 생산의 안정성과 발전 노동자들의 건강권이 심각하게 훼손되고 있다. 사회적 합의를 바탕으로 중장기 전력생산 계획을 세우고, 이에 따라 발전공기업에서 전력생산에 필요한 적정 인력을 산출하여 부족한 인원을 시급히 충원해야 한다.

셋째, 발전노동자들의 노동강도 완화다. 2008년부터 2010년까지의 인력감축으로 1인당

설비용량이 급증하고, 2011년 이후 설비용량은 다소 감소했으나 가동률을 늘리는 바람에 다시 생산량이 급증해왔다. 이에 따라 발전노동자들이 경험해온 육체적, 정신적, 사회적 건강의 악화를 멈추려면 노동강도를 줄여야 한다. 1인당 현재 업무량의 68.2% 수준이 현재 발전 노동자들이 인식하고 있는 적정 업무량이다.

넷째, 근무형태 개선 대책을 세워야 한다. 24시간 가동을 멈출 수 없는 발전 업무의 특성상 교대근무는 불가피한 지점이 있다. 그런데 이번 조사에서 발전 노동자들의 수면건강 훼손이 확인되었다. 심야노동을 동반한 교대근무는 수면장애 뿐 아니라 암을 유발하며(세계보건기구), 위장관 질환, 허혈성 심장질환을 일으키고 기존 질환을 악화시키며 공공안전을 위협하기 때문에, 앞으로 이로 인한 문제가 생기지 않도록 예방하기 위해 지금이라도 근무형태 개선대책을 마련해야 한다.

다섯째, 정신건강 개선 대책이 필요하다. 발전 노동자들의 1/4은 고위험 스트레스 집단이며, 60%는 우울증이 의심된다. 자살의 위험도 심각하다. 노동조건 개선을 포함한 종합 대책이 필요하다.

여섯째, 위법적이고 반인권적인 노조탄압 행위를 당장 중단하는 것은 물론, 그 과정에서 발생한 노동자들의 정신적 외상에 대한 적절한 치유책이 필요하다.

6. 민자 발전에 대한 쟁점

정부는 경쟁을 통한 전력산업 구조개편의 목적을 경쟁을 통한 1) 전력산업 효율성 제고 2) 국민 편익 증진 및 서비스 향상이라고 제시하였다. 그렇다면 정부는 그들의 주장대로 그러한 목적을 달성하고 있는지 알아보자

1) 경쟁을 통한 전력산업 효율성 제고

지난 전력산업 구조개편 기간 동안 전력산업의 효율성에 대해 개인이나 연구단체들의 많은 연구 있었으나 효율성에 있어서 객관적으로 개선된 항목이나 지표는 거의 찾아볼 수 없다. 오히려 발전부문 분리로 인한 효율성 저하를 지적한 연구결과가 많다. 우선 발전 원가의 대부분을 차지하는 연료를 5개 발전회사들이 따로 구매함으로써 연료구매력이 떨어졌고, 하나의 회사가 7개로 갈라져서 조직이 중복성이 높아지고 관리직원과 간부직원들이 비대해졌다. 또한 한전의 전력설비 운영 및 계통에 대한 통합적 관리능력이 상실되어

설비에비율이 저하하여 만성적인 전력난의 시대가 되었되어 급기야 2011년 사상 초유의 정전사태까지 발생하였다. 이러한 효율 저하 항목을 나열해 보면 다음과 같다.

① 연료구매력 저하

2009년 맥킨지 보고서에 의하면 연료를 통합적으로 구매할 경우 3,100~6,000 억원을 절약할 수 있을 것이라고 한다. 연료를 장기적이며 대규모로 구입하면 그 만큼 구매력은 올라갈 수 있다는 것은 일반 상식에 속한다.

② 조직의 중복성과 관리조직의 비대화

통합 한전 시절 발전부문은 발전사업단과 원자력발전사업단으로 각각의 전무가 총괄하고 있었다. 분할되자 6명의 사장, 12명의 전무, 6명의 감사 그리고 관리조직들이 우후죽순으로 늘어났다. 같은 일을 했던 하나의 조직이 6개 조직으로 나뉘어져 인력과 노동이 중복으로 투입되었다. 분리이후 발전 5개 회사의 설비용량은 32% 증가하였으나 간부직원은 41.6% 늘어났으며 정작 현장에서 일 할 현장인력은 5.7% 늘어났을 뿐이다. 조직이 인력 구조면에서 더욱 비대화되고 효율성이 저하되었다.

③ 전력계통 통합관리 능력 저하

한전은 발전소 건설·운전·관리와 송배전 사업을 일관체계로 운영해왔다. 그동안 한전은 전력수요를 고려하여 발전소를 장기 계획 하에 건설하고 운영하였다. 그러나 민자 발전회사는 수익여하에 따라 사업을 포기할 수 있으며 발전소 운영도 강제당하지 않는다. 이런 조건은 장기적인 전력수급계획 수립과 집행을 더욱 어렵게 한다.

④ 설비에비율 저하로 만성적 전력난 야기

예상대로 전력수급이 총체적인 난국에 빠졌다. 발전소가 제때 건설되지 못하여 전력수급이 어렵게 되었다. 설비에비율은 5%이하로 저하되고 전력비상단계가 수시로 발효된다. 즉 정부와 한전은 통합적인 전력계통 운영능력을 상실해가고 있다.

⑤ 총체적 부실로서 2011. 9. 15 광역 정전사태

전력산업구조개편의 총체적 부실이 결국 정전사태를 낳았다. 문제가 잠재되어 커져가면 사고는 언제든 일어날 수 있다. 전력산업은 이제 정전제로를 외칠 수 없는 지경에 이르렀음이 이 사태를 통해 단적으로 드러났다.

⑥ 전력수요관리를 위해 수천억 투입된 전력기반기금

정부는 전력산업구조개편으로 망가진 전력수요관리를 국민들이 낸 전기요금에서 운영하는

전력기반기금 수천억으로 지탱하고 있다.

2) 경쟁을 통한 전기요금 인하 효과

먼저 전력산업구조개편이라는 이름으로 전력산업 민영화와 자유화를 추진했던 어느 국가도 경쟁을 통해 전기요금 인하했다는 사례는 없다. 오히려 경쟁으로 인한 전기요금 폭등을 경험하고 규제를 가한 나라들이 대부분이고 볼리비아에서는 이런 문제로 전력산업을 국유화하였다.

한국도 예외가 아니어서 지난 2년 사이 4번에 걸쳐 전기요금을 인상하고 있는 실정이다. 이에 더해서 정부는 전기요금 현실화라는 이름으로 민자 발전회사들이 전력시장에 참여하여 이윤을 남길 수 있도록 전기요금의 점진적인 인상을 주도하고 있다. 따라서 정부가 주장한 경쟁을 통한 전기요금 인하 효과는 사례도 거의 없을뿐더러 기대할 수도 없는 주장이라 할 수 있다. 전력산업이 민영화로 효율성이 상승해야 전기요금 인하를 기대할 수 있는데 이미 전력산업 민영화로 전력산업이 비효율로 가고 있기 때문에 국민 부담만 점점 늘어나고 있다.

[표 25] 최근 전기요금 인상 시기와 인상률

인상 시기	2011. 8월	2011. 12월	2012. 8월	2013. 1월
인상률	4.9%	4.5%	4.9%	4.0%

전력산업 구조개편 즉 민영화는 정부의 기대와 주장과는 달리 국민들에게 안정적인 전력 공급도, 경쟁의 효과로 인한 전기요금 인하도, 전력산업의 효율성도 제고하지 못하고 오히려 국민 삶의 향상과 편익 등 거의 모든 부분에서 문제를 야기했다. 정부가 12년 동안 한 것이라고 에너지·건설 대기업이 전력산업에서 엄청난 이윤을 챙기도록 한 공로 외에는 아무것도 없다.

7. 박근혜 정권의 전력·가스산업 구조 선진화

박근혜 정부의 전력산업에 대한 기조는 우회적인 민영화인 이명박 공공부문 선진화를 계승하고 있다. 뿐만 아니라 전력·가스 산업 구조 선진화라는 이름으로 에너지 산업 전반에 대한 대대적인 민영화의 밑그림을 그리고 있다. 또한 민자발전의 확대와 더불어 스마트그리드를 수단으로 배전 민영화까지 추진하려고 한다. 과거처럼 직접 매각을 통한 민영

화에 대한 국민 반대여론을 의식하여 우회적인 방식으로 저항을 최소화하면서 민영화를 추진할 것이다.

1) 박근혜 정권의 에너지산업 민영화 계획

박근혜 정권의 에너지산업 민영화 추진 계획은 다음과 같다.

- 전력·가스산업 구조 선진화
- 스마트계량기 전환계획 수립
- 전기요금 현실화
- 전기요금누진제 개선 등 단계적 시행
- 전력수급 관리체계 개선방안 마련
- 전기사업법 개정 추진
- 도시가스요금 원료비연동제 복귀
- 천연가스 직수입 규제완화 방안 마련
- 에너지이용 합리화법 개정안 제출

공약에서도 알 수 있듯이 발전무분에서 민자 발전을 더욱 확대해가면서 2004년 중단된 배전 민영화를 위해 스마트그리드 사업을 국가 핵심성장 동력 산업으로 지정해서 이 사업에 참여하는 에너지·통신 대기업이 전력판매 사업까지 할 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 이미 4월에 스마트그리드 사업에 대한 전력기반기금 지원과 사업자에 대한 전력시장 참여권한을 부여하는 법을 제출하였다. 그동안 제주도에서 실증실험을 한 스마트그리드 사업에서 정부와 참여기업들은 판매사업 경쟁체제 도입, 요금수준의 현실화, 정부의 보조 정책 추진 등을 보완해야 한다고 주장하고 있다.

전기사업법 개정 발의 내용

의안번호 940, 발의 2012. 7. 30 발의자 : 강창일 등

주요 내용 : 1) 전력산업기반기금의 사용 대상 사업에 지능형 전력망 구축 및 이용 촉진에 관한 사업을 추가

의안번호 4664, 발의 2013. 4. 25 발의자 : 전하진 등

주요 내용 : 1) 지능형전력망 서비스 제공사업자는 전력시장에서 전력거래를 할 수 있도록 함

전기요금 현실화와 누진제 개선

정부는 전기요금을 전력시장 확대에 발 맞추어 개편해 나갈 것이다. 현재 전기요금 체계는 월가이하의 산업용 전기, 6단계 누진제가 적용되는 가정용 전기로 구분된다. 정부는 주로 가정용·일반용 전기요금 현실화를 주로하고 병행하여 산업용 전기요금을 산업규모에 따라 차별을 두고 보조적으로 인상할 것으로 보인다.

박근혜 정부는 이명박 정권이 추진해 온 공공부문 선진화를 더 구체화한 것으로 보여진다. 발전과 가스 산업에서 영역을 확장하고 있는 에너지자본들(SK, LG 등)이 성장할 수 있도록 전력과 가스민영화를 하나로 묶어서 구체화하겠다는 것이며 이는 에너지산업에 대한 전반적인 민영화라고 할 수 있다. 민자 발전회사들의 이해가 관철되는 LNG 복합화력의 확대, 석탄발전으로의 진출, 가스 직도입 확대, 스마트그리드 사업 등이 맞물린 정책이라 할 수 있다. 기존에 도시가스산업을 지역적으로 독점하고 있는 에너지자본들에게 한전의 배전부분까지 넘겨줌으로써 전력산업 민영화를 완성하여 소수의 거대 에너지재벌을 키우는 것이 핵심이라 할 수 있다.

[표 26] 민자 발전회사 사업영역

회 사 명	발전 사업	도시가스 사업	집단에너지 사업
SK E&S	광양복합 오성복합	코원ES(서울,경기) 부산도시가스 영남ES 충청ES 전남도시가스 전북ES 강원도시가스	강동지구, 문정지구 하남미사지구, 위례신도시, 소사벌지구 김천산업단지, 배산장신지구, 명지지구 해운대지구
GS POWER	안양열병합 부천열병합		안양, 군포, 과천, 의왕, 부천, 인천 신도시

박근혜 정권의 에너지 민영화 밑그림은 다음과 같다. 민자발전 확대를 통해 발전부문의 경쟁을 더욱 강화하고 스마트그리드 사업자가 전력 도·소매 사업을 하도록 하고 또 이들이 가스 직도입을 확대하여 발전용 연료뿐만 아니라 산업용·가정용 가스까지 판매할 수 있도록 하여 에너지 민영화를 완성시킨다는 시나리오다. 이를 위해 올해 전기 및 가스 사업법을 개정하고 전기 및 가수 요금을 인상하여 에너지 자본이 이윤을 발생시킬 수 있는 여건을 조성할 예정이다.

8. 전력산업 민영화 해외사례

1) 전력산업 민영화와 자유화로 인한 실패

① 2001년 미국 캘리포니아 정전사태 (자유화 사례)

2001. 1. 17, 18 양일간 캘리포니아 주에서 제2차 세계대전 이래 처음으로 전기 공급이 중단되는 사태가 발생하였다. 황금의 주라 불리던 캘리포니아 주는 하루아침에 아수라장이 되었다. 전력공급 불안정이 지속되면서 3.19 캘리포니아 남부지역이 5.7~8 양일간 다시 정전이 되었다. 그 여파는 엄청나서 두 개의 최대 전력사기업은 파산하였고 전기요금도 인상되었다. 주정부는 전기 구입을 위해 약 10조원 공적자금을 투입하여 전력사기업들을 구제하였고, 급기야 송전부문은 정부가 인수하여 공기업화 하였다.

1980년대 레이건 정부가 들어서면서 주정부는 신자유주의 정책에 따라 1990년대 이후부터 전력의 생산과 판매를 지역별로 독점하고 있던 전력사기업들이 경쟁하도록 규제를 줄이고 전기 공급시장을 개방하였다. 이에 따라 1996년부터 발전·송전·배전 부문이 분할되어 발전부문의 경쟁이 촉진되면서 전기시장이 들어섰고 송전부문은 독립적인 서비스 공급자가 정부가 설정한 사용료를 받았다. 주정부의 전력산업 구조개편 목표는 경쟁을 통한 전기요금 인하와 질 좋은 서비스였다.

그러나 주정부가 주장했던 전기요금 인하효과는 나타나지 않았고 해마다 전기요금이 올라가고 전압 저하현상이 반복되었다. 전기요금 상승을 막기 위해 주정부는 가격상한제 도입을 시도하였지만 정치권의 반대로 무산되었다. 전력사기업들은 발전설비를 가장 많이 보유하고 있었지만 전기를 생산하는 것보다 도매시장에서 전기를 사다가 소비자에게 파는 것이 더 이익이 되자 발전설비를 모두 팔아버렸다. 그러나 2000년부터 전기 도매가격이 30%까지 상승하자 소매가격이 고정된 상태에서 전력사기업들은 엄청난 손해를 보았다. 도매가격은 더욱 올라서 연말에는 1999년 가격의 30배나 올랐다. 캘리포니아의 최대 전력사기업인 PG&E와 SC는 파산지경으로 몰리자 주정부에 소매가격 범위제한을 풀 것을 요구했다. 주정부가 요구를 거절하자 두 회사는 채무불이행을 선언하였고 전기 대금을 받지 못한 발전회사들은 전력공급을 중단했다.

캘리포니아 정전사태는 1) 전력산업에 경쟁이 도입된 후 전력사기업들은 건설비용을 이유로 전기수요에 따른 발전설비를 확충하지 않았다 2) 전력공급을 책임지던 정부의 역할이 축소되어 전력공급 부족 사태에 대비할 수 없었다 3) 가스 가격의 급등(2.9\$ →12.64\$)과 수력발전에 필요한 강수량마저 부족하여 도매 전기요금이 치솟았다 4) 전력사기업들이 담합하여 발전설비 용량 1/3을 수리와 점검을 핑계로 정지시켜 전력시장을 조작하였다.

전력산업에 규제가 완화되고 경쟁이 도입되어 전력시장이 개방되면 전력사기업들이 담합하여 시장을 조작하여 폭리를 취하려는 경향을 막을 수 없다. 또한 이윤의 극대화를 위해 장기적으로 비용이 많이 드는 발전설비 건설과 유지·보수를 기피하여 안정적인 전력공급을 기대하기 어렵다. 정전사태에서도 보듯이 전력산업에서 자유경쟁으로 시민의 편익을 도모하고 전기 요금을 인하를 하겠다는 캘리포니아 주정부의 시장주의에 대한 믿음은 정전사태로 파산했다.

반면에 캘리포니아 지방 전력공기업인 새크라멘토전력공사(SMUD)는 1995년 전기요금을 1kWh당 8.04센트에서 7.63센트 낮추었다. 이는 여론이 반영되는 공사형태의 기업이기 때문이다. 캘리포니아 정전사태 당시 SMUD가 전기를 충분히 확보할 수 있었던 것은 전기를 직접 생산하여 공급함으로써 전력 도매시장에 의존하지 않았고, 이익이 나지 않더라도 전기 생산을 계속하였기 때문이다. 또한 SMUD는 시민들이 운영에 깊이 관여하고 있어 전기를 안정적으로 공급하고 친환경 정책에도 적극적으로 임할 수 있었다. 1989년엔 주민 투표로 원자력발전소를 폐쇄하고 대신에 여름 전기소비를 줄이려고 백만 그루 나무심기, 주택 지붕과 주차장에 태양광발전기 설치하기 운동 등을 대대적으로 벌이기도 하였다.

② 영국의 전력산업 민영화 사례

영국의 전력산업은 발전·송전·배전이 정부 중앙전력발전국(CEG)의 통제 하에서 운영되어 왔다. 그러나 1980년대 대처정부의 신자유주의 정책으로 중앙전력발전국의 독점이 폐지되고 수직·수평 분할과 민영화가 시작되었다.

영국에서는 원자력을 제외한 발전설비가 National Power와 PowerGen 두 회사로 분할되었고 1991년 주식의 60%가 국민주 방식으로 매각되었다. 또한 지역에 12개 배전회사들과 배전회사들의 공동소유인 송전회사 National Grid가 설립되었다. 전력산업의 규제기관인 OFFER도 설립되어 가격규제가 이루어 졌다. 1999년부터 모든 산업과 가구의 전력시장이 완전 경쟁에 들어갔으며 가스회사나 외국의 에너지기업들도 영국의 전력시장에 참여하였다.

그러나 영국의 전력산업 민영화는 얼마가지 않아 한계를 드러냈다. 발전회사들이 공급하는 전력가격은 한계비용보다 높은 수준에서 결정되었다. 또 전력사기업들이 시장지배력을 바탕으로 쌍무계약을 하는 신전력거래제도(NETA)가 도입되었다. 이 제도가 실시되자 전력공급의 98%가 쌍무계약으로 거래되어 도매시장 경쟁은 더 이상 의미가 없어졌다.

1995년 정부의 황금주가 없어지면서 12개 지역전력회사들 가운데 8개 회사가 미국과 프

랑스 에너지 회사들에게 인수`합병되었고, National Power와 PowerGen은 미국과 호주로 진출하였다. 그러나 이런 국제적 경쟁 구도 하에서 규모의 경제와 시너지 효과가 중요한 요소로 등장하면서 전력회사들 간에 수직`수평 재통합 움직임이 강화되는 추세에 있다. 즉 발전회사들은 판매부문으로 진출하고, 판매회사들은 발전부문으로 진출하여 수직통합이 진행되고 있는 것이다.

전력구조개편으로 노동생산성이 높아졌다고 하지만 이는 대폭적인 인력감축과 노동강도의 강화로 인한 것이었다. 전기요금은 정부의 가격규제와 1990년대 초반 연료비 하락에도 불구하고 상승하였다. 또한 구조개편 이후 발전설비의 증가는 나타나지 않아서 장기적인 전력공급의 안정성은 그만큼 후퇴하였다. 반면에 신전력거래제도의 도입으로 사실상 도매시장 경쟁이 정지된 후에는 전력가격은 뚜렷하게 하락하였다.

③ 볼리비아 전력산업 국유화

2002년 친미 신자유주의자인 산체스 대통령은 국영기업을 대대적으로 민영화하였다. 이에 전기요금이 폭등하자 2006년 중도좌파를 표방한 에보 모랄레스 대통령은 국가기간산업에 대한 국유화를 진행하고 있다. 모랄레스 정부는 2012. 12월 라파스와 오루로 지역에 전기를 공급하고 있는 스페인 4개 전력회사를 국유화했다. 안데스 산악지역 주민들은 도시지역보다 최고 23배나 높은 요금을 내고 전기를 사용해왔다. 이에 정부는 가격을 낮출 것을 전력사기업에 요구하였으나 전력사기업들이 거부하자 전격적으로 국유화를 선언하였다. 정부는 국가수용을 집행하기 위해 군대와 경찰을 파견하여 군대가 회사를 통제하고 경찰이 기업 임원을 통제하고 있다. 과거 2010년에도 볼리비아 정부는 프랑스와 영국 전력회사를 국유화하였고 2012년 5월에는 스페인계 전력회사를 국유화하여 전력공급의 80%를 정부가 통제하여 빈민들에게 전기요금을 20% 인하하여 공급할 수 있었다. 정부는 전력사기업들을 국유화하여 전기요금을 반값으로 낮추고 운영을 국립 전기회사(ENDE)에 맡길 예정이며, 전력산업 100% 국유화를 목표로 나아가고 있다.

2) 프랑스의 전력시장 자유화 대응 사례

프랑스의 전력산업은 1946년 이래 정부 지분 100%인 프랑스전력공사(EDF)가 독점하여왔다. 발전의 95%를 EDF가 5%를 발전사기업들이 담당하고 있다. 1970년 석유위기 이후 천연자원이 부족한 프랑스는 발전설비의 약 86%를 원자력 발전에 의존하고 있다.

프랑스의 전력산업 구조개편은 외부요인인 1996년 유럽연합의 전력자유화 지침에 따라 시작되었다. 비록 EDF가 송전`계통운영회사(RTE)와 전력거래회사(Powernext)로 분리되었

지만 EDF의 자회사로 남아 EDF가 여전히 독점적인 지위를 유지하고 있다. 2000년 전력 구조개편으로 부분적인 소매시장의 개방과 경쟁이 시작되었지만 소규모에 지나지 않았다.

EDF는 정부와 노동조합, 경영진, 소비자와 환경단체 대표들로 이사회를 구성하고 정부의 지분을 최소한 70% 유지하고 있다. 또 정부와 공익서비스 협약을 체결하고 전력과 가스 네트워크에 대한 공동관리 조직을 설립하였다. 이처럼 프랑스는 공동체에 기초한 경제의 운영을 강조하기 때문에 민영화 도입될 여지는 거의 없다. 이런 프랑스의 사회·역사적 배경으로 EDF는 여전히 발전·배전을 거의 독점하고 있고 송전부문은 완전 독점형태를 취하고 있다. 유럽연합의 전력자유화 도입 이후에도 EDF는 각국의 전력회사 지분을 인수하면서 세계 최고전력회사로 이점과 지위를 누리고 있다.

프랑스는 2000년 전력자유화법에도 “에너지는 기본권”이라는 개념을 도입하여 전력 공공성을 강조하고 있으며, 사회연대원칙에 입각하여 EDF는 경제적 성과, 환경보호, 노동조건, 사회공헌 등의 지표로 평가받고 있다. EDF는 유럽연합의 다른 나라 전력회사보다 높은 수익률과 낮은 전기요금을 보이고 있다. 또한 EDF는 전력산업의 공공성을 유지하고 전력산업의 통합적인 관리를 위해 상당한 노력을 기울이고 있다.

9. 지속가능한 전력산업

1997년 국제연합 기후변화기본협정에 대한 교토의정서가 채택되었다. 제1 약속기간인 2008년부터 2012년까지 이행국가들은 기간 내에 1990년 수준 이후로 6~8%의 온실효과 가스를 감축해야 한다. 그러나 최대 탄소배출국인 미국이 불참하고 있고 신흥개발국들도 제외되어 있어 실효성에 의문이 있다. 또한 자본과 국가는 탄소거래시장을 통해 온실가스를 상품화하여 환경문제를 왜곡하고 있다.

지난 100년 동안 지구의 평균온도는 0.74°C 증가하였고 해수면은 10~25cm 상승하였다. 1997년부터 교토의정서에 따라 이산화탄소 감축 의무기간이 시작되었다. 2007년에는 행동계획에 따라 2050년까지 이산화탄소 농도를 450~550ppm으로 유지하여 온도상승을 2°C 이내로 억제하는 것을 목표로 한다. 한국정부는 2020년까지 온실가스 배출 전망치 보다 30% 감축하겠다고 발표했지만 정부의 전력수급계획대로 가면 온실가스는 10% 증가할 것으로 예상된다.

2012년 현재 대체에너지는 총 발전설비의 3%를 차지하고 있다. 그러나 정부의 계획은 대

체에너지의 확대보다는 화력발전의 확대로 국제 기후변화 대응 조류에 역행하고 있다. 대체 에너지를 확대하려면 무엇보다도 정부의 강력한 정책과 이를 뒷받침 할 발전공기업의 역할이 필수적인데, 전력산업이 재벌의 투자처로서 인식되어 민자 발전이 확대되면 대체 에너지 정책은 유명무실해질 수밖에 없다.

지속가능한 대안에너지 개발과 확대도 현 시기 중요한 문제로 떠오르고 있다. 향후 임계점에 도달할 화석연료 사용에 대한 근본적인 의식전환이 필요하다. 따라서 현재 원자력발전, 석탄발전, 에너지민영화 문제가 집약되어 있는 강릉·동해·삼척에 대한 에너지노동조합, 환경단체, 시민사회단체들의 관심과 해결의 실마리 잡기 위한 노력이 필요하다.

1) 원자력 발전소 건설 반대투쟁

2012. 9월 정부는 핵발전소 건립부지로 삼척과 영덕 선정 고시하였고 2013. 8월 제2차 국가에너지기본계획 수립 시 삼척에 원자력발전소 건설을 추진할 예정이다. 이에 지역주민들은 2010년 삼척반핵투쟁위원회를 결성하여 반대투쟁을 하고 있으며 주민 직접투표 실시를 요구하고 있다. 한편 핵발전소 유치입장에서 있는 삼척시와 한수원은 건설 사업을 위한 토지보상 등 물건조사에 착수할 예정이며 6,000억원의 지역 지원비를 내세워 찬성여론을 조성하고 있다.

삼척반핵투쟁위원회에는 삼척핵발전소유치를 반대하는 삼척시민, 원주교구 정의 평화위원회, 영동지구 사제단, 속초환경연합, 강원연합신문, 전국공무원노조삼척시지부, 에너지정의행동, 천주교환경연대 등 사회시민노동단체가 참여하고 있다.

2) 강릉·동해·삼척 민자 화력발전 대거 추진

2012.12월 STX 에너지가 동해 북평국가산업단지 내에 석탄화력 595MW 2기를 착공하여 2016년 준공 예정이며, 동서발전회사가 49% 지분을 투자하고 사업관리 및 운전·유지보수를 담당하고 있다. 이어 정부는 제6차 전력수급기본계획에서 삼성, 동양, 동부가 강릉과 삼척지역에 총 6,000MW 건설하는 것을 허가하였다. 청정 강원도, 관동 팔경은 이제 옛말이 되어갈 것이다.

3) 환경·에너지의 문제

원자력발전은 방사능 문제로 생명 자체를 위협하는 지속불가능한 에너지다. 또한 석탄화

력도 지구온난화의 주범으로 지구환경을 급속히 파괴시키고 있다. 원자력발전과 석탄발전 모두 생명과 환경문제에 직면하고 있어 에너지산업은 대안에너지로의 체제 전환을 요구받고 있다. 생명과 환경을 중심에 놓고 지속 가능한 에너지 대안운동을 장기적으로 전개할 필요가 있다. 기후변화 문제는 환경파괴를 불러일으키는 근본적인 원인인 인간 기술의 자본주의적(사적이윤을 위한) 이용이라는 자본주의 체제변혁과도 긴밀히 연계되어 있다.

이런 점에서 강릉.동해.삼척지역은 생명과 환경 그리고 대안에너지와 자본주의 체제변혁 등의 문제가 중첩되어 있다. 원자력발전과 석탄화력 문제가 중첩되어 있으며 전력을 상품화하는 민자 발전까지 더해져 있다. 따라서 관련 운동 단체와 환경단체 그리고 에너지 노동조합들이 환경과 대안에너지를 염두에 두고 지역운동을 장기적으로 진행시킬 필요가 있다.

3) 대안에너지의 전략적 목표

1차적으로 생명을 위협하는 원자력발전소를 순차적으로 폐지하고, 환경을 파괴하는 석탄발전소 축소해 나가며 대안에너지로 전환해나가야 한다. 이런 전략적 목표를 갖고 에너지를 상품화 하는 정부와 자본의 민자 발전 확대에 반대하는 실천적인 투쟁으로 자기운동의 목표와 방향을 설정해야 한다.

2차적으로 이러한 조건에서 지역주민, 환경단체, 에너지 시민단체, 에너지 노동조합이 공동의 목표로 지역에서 지속 가능한 대안 에너지체제를 수립해 나가기 위한 운동을 시작하고 그것을 장기적인 공동의 지역운동으로 발전시켜 나가야 한다. 그 속에서 노동조합의 역할과 사업을 정해나가 한다.

10. 대안과 제언

전력공급 불안으로 대규모 정전사태와 전기요금 폭등 그리고 전력 사기업의 파산으로 인한 공적자금의 투입 등은 전력산업 민영화가 몰고 올 필연적이고 경험적인 폐해다. 그러나 이러한 폐해의 무풍지대에는 공기업 전력회사들이 있는데 프랑스전력공사(EDF)와 새크라멘토전력공사(SMUD)기업이 그들이다. 국민 누구나 누려야 할 에너지 기본권과 전력의 공공성을 목표를 활동하는 이들 공기업들은 전력산업 관련 이해당사자들을 모두 운영에 참여시킨다. 즉 정부, 회사, 노동조합, 환경단체, 시민단체 등이 공동으로 전력공기업을 운영한다. 안정적인 전기 공급, 보편적으로 이용가능한 한 전기요금, 이해당사자들간의 이견조

정 등이 항상 정부의 전력정책에 반영되어 집행된다. 국민 대다수의 이해를 대변하는 전력산업이 되기 위해서는 우선 전력산업 운영의 민주화가 선결과제라 할 수 있다.

또한 생명, 환경, 지속가능한 에너지, 체제변혁 등의 연관된 문제를 노동조합이 전략적으로 사고하면서 현실투쟁을 이끌어 나갈 때, 우리에게 강제되고 주어진 대립구도를 벗어나 장기적이고 근본적인 해결을 가져 올 전망을 만들 수 있을 것이다. 끝.

[참고자료]

21세기 한국의 전력산업(바람직한 발전방향과 정책제안), 전국교수공공부문연구회, 2004년
전력통계속보, 한국전력공사
전력통계정보시스템, 전력거래소
제1차~제5차 전력수급계획, 지식경제부
발전노동자의 노동조건과 건강실태조사 연구보고서, 한국노동안전보건연구소
기후변화와 에너지 위기에 대한 노동자의 대안, 사회공공연구소

[발제문 4]

천연가스 산업 민영화(경쟁도입) 정책 현황 및 문제점

민주노총 공공운수노조 한국가스공사지부

◇ 모든 것을 시장에서 교환 가능한 것으로 만들면 시민적 참여, 공공성, 우정과 사랑, 명예 등 인간사회의 덕목이 사라지게 된다. 『김동춘, 성공회대』

- ★ 발전용 천연가스 경쟁 도입은 가정용 가스요금 인상을 초래합니다.
- ★ 민간 발전사업자의 저가 천연가스 도입은 전기 요금의 인하로 귀결되지 않고 민간 사업자 이익으로만 돌아갑니다.
- ★ 천연가스 경쟁도입은 정유, LPG는 물론 천연가스마저 일부 대기업이 지배하게 되어 천연가스 산업 공공성 훼손이 심각해집니다.
- ★ 천연가스 경쟁도입 중단과 노동조합, 환경단체, 시민단체, 지역주민 등이 천연가스 공급과 운영에 참여하여 천연가스 산업의 공공성을 확보해야 합니다.

1. 천연가스 산업 일반 현황

1) 천연가스 산업 추진 배경

- 83년 설립된 한국가스공사는 86년 10월 인도네시아에서 최초로 천연가스를 도입했다. 천연가스 도입은 1970년대 1,2차 석유파동 이후 불안정한 에너지 수요와 공급체계와 성장위주 경제정책에 의한 환경오염을 개선하고, 국민들의 쾌적하고 편리한 고급에너지 사용요구에 부응하기 위해 이뤄졌다.

2) 천연가스 사업체계

- 도매사업자인 한국가스공사가 국외로부터 천연가스를 도입하여 대량 수요자 (14개 사업자, 26개 발전소) 및 민간 도시가스사에 공급하고 있다.
- 민간도시가스회사는 30개 지역별로 영업권이 분할되어 있고, 민간도시가스회사는 한국가스공사에서 공급받은 천연가스를 가정 및 산업체 등에게 공급하고 있다.
- 발전용, 산업용 등 대량수요자의 자가소비용 천연가스는 직수입을 제도적으로 허용하고 있다.

2. 천연가스 산업 민영화 관련 정부 추진현황

1) 이명박 정부

시기	내용
'08.1	구조개편.민영화 등 추진 재논의
'08.6	가스.전기.수도.건강보험 등 4개 분야는 민영화하지 않겠다는 당.정.청 입장발표
'08.10	가스 도입.도매 부분 경쟁체제 도입 추진 - 제3차 공공기관 선진화 계획 발표('08.10 기획재정부)
'09.9	가스산업 경쟁도입을 위한 도시가스사업법 개정안 국회 제출
'12.7	도시가스사업법 시행령 개정안 입법예고

2) 박근혜 정부 출범 이후

- 박근혜 정부는 인수위 시절 2월에 '안정적인 에너지수요와 공급 및 산업구조 선진화'를 추진하겠다고 발표했다. 박근혜 정부가 발표한 에너지산업구조 개편은 천연가스 민간직수입을 활성화하겠다는 것이다.

※ 천연가스 산업 민영화와 관련해 이명박 정부는 일단 발전용 부분만 먼저 경쟁도입을 실시하고 이후 산업용으로 경쟁도입 범위를 확대할 계획이었다.

3. 천연가스 민간부분 경쟁 도입 시 문제점

1) 천연가스 시장에서 구매자간 경쟁은 협상력 저하로 도입 가격 인상

- 천연가스 구매시 협상력은 시장 상황에 크게 좌우되나 협상 시점, 물량, 계약기간, 도입 패턴 등 다양하고 복합적 요인에 의해 결정된다. 대량 구매는 판매자로부터 유리한 가격 및 거래 조건 확보가 가능하다.
- 한국가스공사의 천연가스 도입 구매량은 단일 회사 중 세계 최대이다. 그러나 경쟁 도입할 경우 세계 최대 구매력을 상실하게 되고, 구매자간 경쟁이 오히려 도입 가격 인상을 초래한다.
- 천연가스 경쟁 도입 시 분산 구매와 단기 구매가 늘어나고 구매 교섭 비용 증가, 도입 협상력 저하 등 추가 비용이 발생함으로 결국, 가격 인상 결과를 만든다.

2) 발전용 천연가스 경쟁 도입은 가정용 요금 인상 초래

- 가정용 가스 요금 인상이 발생한다. 발전 경쟁물량 이탈로 인한 동절기 위주 도입 계약 확산으로 가정용 요금 인상 요인이 발생한다.

○ 가정용 소비자요금의 변화

구분		소비자 요금의 변화			
지역	지역사업자	직수입전 (원/㎡)	직수입후 (원/㎡)	증감액 (원/㎡)	증감율 (%)
수도권	삼천리	654.09	699.82	45.73	6.99
충북	충청에너지서비스	695.73	776.76	81.03	11.65
충남	서해도시가스	720.41	1330.28	609.87	84.66
전북	군산도시가스	703.98	918.29	214.31	30.44
전남	전남도시가스	713.03	798.48	85.45	11.98
경북	구미도시가스	684.66	805.03	120.37	17.58
경남	경동도시가스	690.38	819.90	129.52	18.76
7개사 평균		694.61	878.37	183.75	26.45

출처: 산업용 직수입 확대에 따른 가정용 소매요금 인상효과 분석('08, 삼일회계법인)

- 경쟁 도입(천연가스 민간사 직도입) 추진 해외 사례를 참고하면 가정용 요금은 산업용 요금에 대비해서 평균 230% 정도가 높다.

< 각국 용도별 천연가스 비교 (2011년, 일본은 2010년), 단위: \$/TOE >

	가정용	산업용	비고
일본	1,836.6	705.2	LNG
한국	839.7	778.0	LNG
미국	464.5	219.1	PNG
영국	837.9	458.9	PNG

출처: IEA, Natural Gas Information, 2012, TOE: Tonnage of Oil Equivalent
LNG: Liquefied Natural Gas, PNG: Pipeline Natural Gas

- 발전용 천연가스 민간사 직도입시 도입 가격 하락하더라도 전력 요금의 인하로 귀결되지 않고 민간사업자 이익으로만 귀속된다.

<주요 발전사업자 영업손익 비교(2010년)>

(단위 : 억원, %)

구 분	포스코 에너지	GS 파워	GS EPS	SK E&S (직수입)	합 계	한전 발전자회사 계
설비 용량(MW)	3,219	904	1,036	990	6,149	68,570
매 출 액	8,435	7,381	7,957	8,943	32,716	230,615
매출원가 (원료 매입)	7,771 (6,274)	6,110 (5,055)	6,636 (6,014)	4,275 (3,596)	24,792 (20,939)	214,178
원료 매입비율 (매출액 대비)	74.4	68.5	75.6	40.2	-	-
영업이익 (%)	790 (9.4)	1,092 (17.9)	1,163 (14.6)	4,609 (51.5)	7,654 (23.4)	15,450 (6.7)

* 2011년 금융감독원 전자공시

※ 민간 발전사업자인 K-Power(현 SK E&S)의 저가 천연가스 도입은 소비자 혜택이 아닌 민간 사업자 이익으로만 귀속되었다.

'09년 한전 발전자회사는 연료비 인상 등으로 영업이익률은 △3.6%인 반면, 민자 발전사인 K-Power(현 SK E&S)의 영업 이익률은 무려 39%에 이르렀음.

3) 일부 대기업 위주 시장으로 재편

- 정유, LPG, 민자 발전 등 국가경제 및 국민생활에 중요한 에너지 산업이 SK, GS 등 일부 대기업에 의해 운영되고 있다.
- 반면, 국내 가스 시장은 도입도매 부문은 한국가스공사, 소매 부분(도시가스)은 민간사에 의한 지역분할 독점 체제이다. 소매 부분의 경우 전체 30개사 중 SK, GS 등 대기업

계열은 57%(17개), 판매물량은 72%를 차지해 대기업 위주로 소매시장이 운영중이다.

<도시가스 소매시장 현황, '10년 현재>

구 분	SK	GS	대성	LS	삼천리	기타
업체수	8개사	4개사	3개사	1개사	1개사	13개사
판매비중(%)	25.2%	8.6%	14.7%	6.8%	16.6%	28.1%

- 천연가스 경쟁 도입시 참여가능 사업자는 그룹내 발전소를 보유하고 있는 포스코, SK, GS 등 일부 대기업으로 제한될 가능성이 높다. 경쟁시장에 참여하기 위해서는 높은 대외 신인도, 막대한 초기 투자비 및 안정적인 수요처 확보 등의 요건이 요구될 수 밖에 없다.

- 향후 산업용으로 경쟁범위가 확대될 경우 발전용 경쟁단계에서 시장을 선점한 사업자들이 자사 소매 도시가스사를 매개로 도소매 수직계열화를 통해 시장 지배력을 더욱 강화할 것이 예상된다.

- 결과적으로 가스 산업 경쟁도입은 정유, LPG 부문은 물론 천연가스마저 일부 대기업에 종속시킴으로써 국가발전과 민생 경제에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

* '09. 12월 공정거래위는 LPG 수입.정유사의 가격 담합 혐의로 6개 LPG사에 대해 6,689억원 규모의 과징금 부과

* '11. 5월 공정거래위는 정유 4사 주유소 확보 경쟁을 제한하기로 담합한 행위에 대해 과징금 총 4,348억원을 부과하고 담합에 적극 가담한 3개사는 검찰에 고발

4) 천연가스 산업 공공성 훼손

- 보편적 서비스 제공 중단 및 양극화 심화된다. 경쟁도입 이후 민간사업자들은 경제성이 결여되거나 낙후된 미공급지역에 대한 천연가스 공급을 기피하고, 안전 투자비 축소로 안전사고가 우려된다. 사회적 취약계층에 대한 요금감면 등 보편적 서비스 확대를 위한 정책 수단을 상실할 것이며, 수도권 및 저개발 지역의 가정용 요금격차 확대로 지역간 불균형 심화될 것이다.

- 국가 전체적으로 천연가스 수요와 공급 대란이 우려된다. 경쟁도입 이후 공공부문과 민간부문에서 각각 개별수요와 공급관리체제로 전환되면 통합수요와 공급관리 시너지 감소 및 민간 사업자에 대한 엄격한 법적 수요와 공급책임 부과의 어려움 등으로 국가 전체적 천연가스 수요와 공급대란 우려된다.

- 중장기적으로 대규모 천연가스 공급물량 부족 상황에 직면할 것으로 예상되므로 장기

안정적 자원 확보가 요구되는 시기이다.

* 세계 경기회복, 중국 등 신흥 도입국들의 천연가스 수요 증가, 일본 대지진에 따른 발전용 수요증가 및 신규 공급능력 증설 감소 등으로 중·단기적 공급과잉은 지속되기 어려울 전망

* 신규 프로젝트들의 가동 시기 지연과 일본 원전사태로 인한 단·중기 수요증가로 '15년 전후로 수요와 공급이 어려워질 것이라는 전망이 우세함.

- 과거와 같이 천연가스 국내 경쟁도입 논란으로 적기에 물량을 확보하지 못하는 경우 국내 천연가스 수요와 공급불안 및 고가의 천연가스 도입으로 인한 국부 유출 및 소비자 가격 인상 논란이 재현될 가능성이 있다.

4. 대안 <민간사 직도입 제도 폐지를 통한 천연가스 산업의 공공성 확대>

1) 민간사업자 직수입자에 대한 규제 강화하고 직수입 제도를 폐지

- 민간사업자의 천연가스 직수입은 나머지 물량의 도입패턴 악화로 소비자 요금 인상을 초래한다. 천연가스 직수입으로 인한 수요와 공급악화, 소비자의 피해 방지를 위해 자가용 직수입자에게 비축의무 강화 등 수요와 공급책임을 위한 실질적 조치가 필요하다.
- 에너지 자원의 공정한 관리를 위해 천연가스 직수입 제도를 폐지해야 한다.

2) 직수입으로 인한 수요와 공급문제, 일반 시민의 피해 등을 방지하기 위하여 현행 직수입자의 천연가스 수출입계약 신고제를 도시가스사업자와 동일하게 승인제로 변경하는 등 직수입업자에 대한 규제 강화

- 발전용 등 대규모 물량의 직수입 승인은 가정용 등 소비자 요금의 급등을 초래하므로 도입가격의 경제성뿐만 아니라 사회적 편익 효과 등을 종합적으로 검토하여 정책적으로 결정해야 한다.
- 계획의 변경, 취소 시 등록의 취소 또는 과징금 부과 등 규제 강화해야 한다.

3) 안정적인 계통운영과 설비 운영의 효율성을 위해서 생산기지 건설.운영은 공공부문으로 일원화하여 통합적 수요와 공급관리체계 구축

- 도입계약 위반 발생과 민간의 사업 실패 위험이 공공부문과 천연가스 수요와 공급부문으로 전가되는 것을 막기 위해서는 공공부문에서 저장시설의 건설과 운영을 담당하는 것이 바람직하다.

4) 천연가스 산업의 수요와 공급안정과 소비자 후생 증진을 위해서는 발전 산업에 대한 합리적인 규제시스템 마련이 필요

- 소비자 부담의 증가와 민자 발전사 초과이익의 근본적인 원인은 전력거래소의 가격결정 시스템의 변화(SMP 도입)에서 비롯된다. 원가를 기준으로 발전단가를 결정할 경우 전기요금 인하로 연결된다.