

EU 국가의 민영화 경험과 시사점: 전력산업을 중심으로

朴明浩

지역연구회시리즈 01-08

EU 국가의 민영화 경험과 시사점: 전력산업을 중심으로

朴明浩



대외경제정책연구원

국문요약

우리나라의 경제발전 역사에 있어서 공기업은 사회간접서비스의 제공, 주요 중간재 공급, 필요한 수요 창출, 정부의 재정수입 등 여러 측면에서 중요한 역할을 해왔다. 그러나 국제경쟁 강화, 민간부문의 급성장 등 경제환경이 변화함에도 불구하고 이에 탄력적으로 대응하지 못함에 따라 과거 경제개발의 주역에서 이제는 비효율적인 집단으로 낙인되는 등 공기업의 비효율성이 심각한 문제로 대두되기 시작하였다.

이러한 문제를 극복하고자 우리 정부는 공기업 민영화를 추진해 왔으나 여러 가지 측면의 제약으로 인해 그동안 지지부진한 상태에 머물러 있었다. 그러나 IMF 위기는 우리나라 민간부문뿐만 아니라 공공부문에 대해서도 총체적인 개혁을 요구하게 되었으며, 현정부가 위기극복 방안 중의 하나로 공기업부문 개혁을 주요 정책과제로 제시하면서 공기업 민영화 및 경영혁신이 다시 새로운 계기를 가지고 추진되고 있다.

우리나라 공기업의 대표주자인 한국전력에 대해서도 이러한 시대적 상황을 반영해 민영화가 추진되고 있다. 전력산업은 그 특성으로 인하여 선진 공업국을 포함하는 대부분의 국가에 있어서 독점적 공기업 형태를 유지하여 왔다. 그러나 특히 1990년대에 들어서면서 국제적인 자유화의 물결 속에서 민영화, 경쟁도입 또는 기능별 분할 매각이 급속히 추진되고 있다. 그 이유는 독점적 공기업에 있어서도 경쟁시장의 여건을 조성함으로써 보다 효율성을 제고시킬 수 있다고 판단되었기 때문이다. 이러한 추세 속에서 전력산업은 통신산업과 함께 가장 두드러진 구조적 변화를 맞고 있다고 할 수 있다.

전력산업에 대한 도전은 무엇보다도 효율성의 측면에서 공기업독점이 라는 전통적인 형태가 과연 소비자의 복지에 기여할 수 있는지에 근거하고 있다. 또한 실증적인 측면에서도 전력산업에 있어서 규모의 경제에 대한 반론도 강하게 등장하였다. 전력산업을 공기업으로 유지해야 하는 취지가 퇴색하고 오히려 이 부문에 있어서 민영화와 함께, 경쟁을 도입함으로써 더욱 효과적으로 달성할 수 있다는 논거가 설득력을 갖기 시작하였다. 공정경쟁을 비롯한 적절한 보장장치가 뒷받침된다는 전제 아래, 경쟁 시장에서 민간기업들이 요금, 품질 및 보편적 서비스 등의 측면에서 공기업보다 더 유리하게 소비자들에게 공급할 수도 있다고 주장된다. 이러한 변화를 인식하고 최근 선진국이 전력산업에서 경쟁의 도입추세가 확산되고 있는 상황에 비추어 볼 때, 우리나라의 전력산업도 민영화를 추진해 경쟁력을 갖추고자 노력할 필요가 커지고 있다.

뿐만 아니라 경제위기 극복을 위해 민영화를 추진해 갈 때, 한전과 같은 우량 공기업 민영화는 부실한 공기업들을 처분하는 것에 비해 정부의 민영화 정책의지를 강력히 표방할 수 있다. 따라서 한국전력의 민영화는 지금까지의 지지부진한 공기업 민영화에 새로운 전기를 마련하기 위해 무엇보다도 필요할 것이다.

현 정부의 전력산업 민영화 방안의 가장 두드러진 특징은 해외매각을 적극적으로 추진하고 있다는 점이다. 과거 한전을 비롯한 공기업 민영화 방안은 국내기업을 대상으로 지분매각을 추진하는 수준에 그쳤었다. 현 정부는 과거와는 달리 해외자본 유입이 위기극복의 최선책이라는 신념하에 공기업 민영화에 외국자본의 참여를 적극적으로 유도하고 있다.

본 보고서는 EU 국가의 민영화 경험을 토대로 우리나라의 민영화 정책을 평가하고 우리에게 주는 시사점을 도출하는 것을 목표로 한다. 특히 EU 국가는 최근 전력산업의 구조개편을 상당 부분 완료하였고, 우리나라

역시 일부 EU 국가의 경험을 토대로 전력산업의 민영화 정책을 적극 추진하고 있다는 점에서, EU 국가의 전력산업 구조개편 경험은 우리에게 다양한 시사점을 제시해 주고 있다. 이들을 간략히 정리하면 다음과 같다.

우선 사회적 비용을 최소화하면서 민영화를 이루기 위해서는 전반적 경제 운영 기조의 개선이 필요하다. 이를테면 사회보장제도가 기본적으로 갖추어져 있다면 민영화 과정에서 고용 조정이 발생할지라도 반발의 정도가 완화될 수 있다. 특히 노동시장의 유연성 제고를 통해 해고 전직이 용이하도록 해주는 역할 역시 정부가 해야 할 일이다. 동시에 경제 활성화를 위한 해외자본의 유입 역시 간과되어서는 안될 중요한 요소이다.

또한 민영화로 인한 직접적 충격을 흡수하기 위해서는 우선 재취업할 때까지 최소한의 생활이 가능하도록 하고 동시에 퇴직자의 창업교육과 창업지원을 활성화해야 한다. 그리고 민영화로 인해 민간으로 신분이 바뀌으로써 기득권이 박탈되는 경우 연금 등 최소한의 재정적 의무사항은 국가가 기업과 계약하여 분담해줄 필요가 있다. 한편, 노조가 자율적으로 고용조정안을 수립할 수 있도록 정보를 공개하고 끊임없이 설득하는 방안도 병행해야 한다.

이와 아울러 민영화 방식에 다양한 인센티브 제도를 도입함으로써 종업원들이 민영화를 새로운 기회로 인식하도록 하여 고용 조정의 충격을 줄여야 한다. 기업의 사정에 따라 다르기는 하지만 퇴직시 일정한 보상을 실시함으로써 고용 조정을 원활하도록 한다. 그리고 현재 총 지분의 20%로 되어 있는 종업원 지주제를 적극적으로 활용한다면 대다수의 종업원이 민영화에 반대하지 않을 수 있다.

우리 정부의 민영화 정책은 경제논리의 측면에서는 이상적인 작품이었다고 평가된다. 그렇지만 우리나라의 현 상황하에서 분리매각방식의 민영화가 과연 최선의 선택이었는지 판단은 향후의 가장 중요한 과제라고 하

겠다. EU 국가의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이, 전력산업의 구조개편 방안은 각국의 주어진 현실 속에서 제각기 다양한 형태로 나타내어진다. 영국은 가장 시장지향적인 분리매각방식을 채택한 반면, 프랑스는 현재의 수직통합체제를 그대로 둔 채 경쟁만 도입하기로 하였고, 북구국가들은 경쟁도입과 사업분리는 실시하되 공기업 형태를 유지하는 등 각국은 자신이 처한 상황을 토대로 자기 나름의 해결책을 제시한다. 그러나 전력산업구조를 개편하는 방향의 한 가지 공통점은 EU의 제안에서 나타나듯이 그것은 전력시장의 경쟁 도입이다. 우리 역시 이번의 민영화 경험을 토대로 우리 경제 현실에 상응하는 구조개편 방안이 무엇인지 다시 한번 검토할 필요가 있다.

EU 국가가 전력시장의 개방을 고려하였던 중요한 이유의 하나는 유럽의 전력시장이 전반적으로 수요는 침체된 상태에서 과잉 공급 능력을 지니고 있었다는 점에서 매우 비효율적으로 운영되었다는 점이다. 이 경우 전력시장을 개방하는 경우 각국의 과잉 발전 설비를 최대한 효율적으로 가동시킬 수 있다는 점에서 전력요금의 인하를 통한 소비자 후생은 자명하게 기대할 수 있었다.

특히 EU 국가의 전력산업 구조개편은 다른 EU의 공동정책과 마찬가지로 방식에 의해 회원국간의 합의된 기본 원칙 및 방향에 따라 순차적으로 진행되었다. 물론 EU 국가의 전력시장 개방화는 10년 전 통신시장의 개방화 경험을 충분히 활용할 수 있었다는 점에서 시장개방화과정을 단축시킬 수 있었다. 그러나 EU가 회원국의 전력시장에 경쟁도입을 유도하는데 간과해서는 안될 중요한 점이 있는데, 이는 경쟁도입과정에서 각국이 처한 입장을 존중한다는 의미에서 보조성의 원칙이 강조되었다는 점이다. 즉, 시장에서의 경쟁만 보장되어진다면 각국의 구조조정형태는 어떤 것이라도 상관없다는 입장이다. 그 결과 완전 시장개방과 완전 민영화를

병행하는 영국형 모형과 부분적 시장개방과 수직적 통합형태를 그대로 유지하는 프랑스형 모형이 상존하고 있다. 또한 사업분리에 대해서도 EU는 명시적 입장을 강요하고 있지는 않다. 단지 사업 단위별로 회계의 투명성을 높일 것을 권고하고 있다.

이와 같은 EU 국가의 경험을 토대로 볼 때 전력산업 구조조정은 하나의 모범 답안을 토대로 추진하기가 어렵다는 점을 확인할 수 있다. 그렇기 때문에 전력산업의 구조조정은 자국의 주어진 제약조건하에서 최선의 방법을 강구하는 것이 무엇보다도 중요하다고 판단된다. 물론, 전력산업의 효율성을 나타낼 수 있는 지표들을 구체적으로 설정하여 각국의 구조조정 형태별로 그 효율성을 종합적으로 비교하여, 최선의 대안을 찾을 수도 있다. 그러나 이 경우 서로 다른 결과를 비교할 수는 있지만 그 결과를 우리가 선택하는 것은 또 다른 문제라고 할 수 있다. 즉, 발전의 연료, 국내 발전사업의 규모 경제, 미래의 전력 수요 등을 모두 감안한다면 외국의 경험을 우리의 현실에 그대로 적용하는 것은 우리가 따를 수밖에 없다.

결국 EU 국가의 경험을 토대로 우리가 가장 중요하게 받아들여야 하는 점은 전력시장의 경쟁도입이다. 경쟁도입의 형태는 다양하다. 국영기업의 분리 매각을 통한 민영화도 가능하지만, 국영기업을 단순 분리하는 구조조정을 통한 경쟁도입 역시 가능할 수 있다. 그러나 우리의 경우 과연 유럽과 같은 경쟁이 실제로 발생할지가 관건이다. 단순히 발전회사를 몇 개로 분리한다고 경쟁이 자동으로 보장되는 것이 아니다. 유럽의 경우에 볼 수 있는 바와 같이 경쟁은 국경을 초월할 때, 자연스럽게 이루어진다. 즉, 우리나라 전력산업의 경쟁력 제고를 위해서는 중국 및 일본과의 전력시장 개방을 유도하여 실질적인 경제 여건을 확보하는 노력 역시 장기적으로 고려해야 할 사안으로 판단된다.

차 례

국문요약	1
제 1 장 서론	13
제 2 장 EU 국가 민영화의 배경 및 현황	16
1. EU 국가의 공기업 민영화 배경 및 동기	16
가. 민영화의 배경	16
나. 민영화의 동기	18
2. 민영화의 형태 및 방식	19
3. 민영화의 성과 및 향후 과제	20
제 3 장 EU 전력산업 구조개편 사례 분석	23
1. 공동 전력 정책 이전의 EU의 전력체계	23
가. 초기의 전력체계	23
나. 1980년대 중반까지의 전력 체계	24
다. 전력산업 조직의 형태 변환	25
라. Directive 도입 이전의 형태	27
2. 공동 전력 정책	28
가. Directive의 의미와 기본 원칙	31
나. Directive 내용 분석	33
다. 공동 전력 정책	37

라. 통합된 유럽 전력시장의 건설	39
3. 영국의 경험: 분할 매각을 통한 민영화	41
가. 민영화 이전의 영국 전력 구조: 공기업 독점 시대(1948~88년) ..	43
나. 전력산업 구조개편: 전기법(1989년)	44
다. 영국의 EU 전기 Directives에 대한 대응	47
4. 프랑스의 경험: 수직통합체제하 경쟁 도입	51
가. 프랑스 전력산업의 전개과정	51
나. EU 전기 Directives에 대한 프랑스의 대응	56
다. 시장개방 이후의 프랑스 전력산업	58
5. EU 전력시장의 경쟁 도입 영향	60
가. 전력 Directive 도입 후 EU 국가의 전력시장 변화	60
나. 전력 요금의 변화	71
다. 전력산업의 중·장기 개편 추이	76
라. 효율성 향상으로 인한 이익의 분배	77
마. 전력에 대한 인식의 변화와 전력시장의 변화	78
바. 전력생산의 세계경쟁으로 인한 생산방식의 표준화	79

제 4 장 우리나라 공기업 정책 전개과정 및 현황

1. 과거 정부에서의 민영화 추진내용 및 평가	83
2. 현정부의 민영화 추진계획	86
가. 제1차 공기업 민영화 계획의 수립과정 및 내용	86
나. 제2차 공기업 민영화 정책의 수립과정 및 내용	87
3. 민영화 추진 실적	88
4. 공기업 민영화 추진실적의 평가	89

가. 공기업 민영화의 긍정적인 성과	89
나. 공기업 민영화의 문제점	93
제 5 장 우리나라 전력산업 민영화 정책 분석 및 평가	98
1. 전력산업의 구조조정 필요성	98
2. 구조개편의 방향 및 추진 일정	104
3. 구조개편에 따른 주요정책 과제	108
가. 전력요금구조	108
나. 민자발전 사업의 지속적 추진	112
다. 갈등조정 방안	113
라. 기타 정책과제	114
제 6 장 EU 국가의 민영화 경험과 우리에게 주는 시사점	116
1. 민영화의 전제 조건	116
가. 민영화 취지를 이해시키기 위한 노력 강화	117
나. 민영화 여건 조성을 위한 제도 개선	118
다. 리더십의 발휘	119
2. 정책적 시사점 및 향후 과제	121
참고문헌	125
Executive Summary	130

표 차례

<표 3-1>	국유화 이후 규제변화	52
<표 3-2>	1차 목표계약 주요내용	53
<표 3-3>	2차 목표계약 주요내용	54
<표 3-4>	3차 목표계약 주요내용	55
<표 3-5>	4차 목표계약 주요내용	55
<표 3-6>	서유럽 국가의 자유화 전력시장의 소비(1998)	66
<표 3-7>	서유럽 국가의 경쟁적 전력시장의 발전(1998)	67
<표 3-8>	서유럽 국가의 자유화 시장의 발전(1998)	69
<표 3-9>	EU 국가의 가정용 전력요금(1999)	72
<표 3-10>	EU 국가의 산업용 전력요금(1999)	73
<표 3-11>	민영화 이후 주요 전력회사의 고용인원	75
<표 3-12>	전기 현물 및 선물시장	79
<표 3-13>	1인당 전력사용량	80
<표 4-1>	공기업 민영화에 따른 매각수입	90
<표 4-2>	공기업의 기관수와 정원수의 변동 현황	92
<표 5-1>	한국 전력산업의 설비용량(1999년 10월 1일 기준)	98
<표 5-2>	국내 전력시장의 구조	99
<표 5-3>	한국전력의 재무구조의 추이	99
<표 5-4>	각국 전력회사의 노동생산성의 비교	100
<표 5-5>	노동생산성(판매전력량)의 연도별 추이	100
<표 5-6>	한국의 전력산업에 있어서 규모의 경제 지수	103
<표 5-7>	현재의 전력요금 체계	109
<표 5-8>	전력요금 국제 비교	110

그림 차례

<그림 3-1> EU 국가의 전력시장 규모 및 전력 수요 증가율(1999)	61
<그림 3-2> 유럽 전력시장의 시장 개방 예측(2000. 3)	62
<그림 3-3> 유럽 전력시장의 지리적 다양화와 시장 다변화	63
<그림 3-4> 서유럽 국가의 경쟁적 전력시장의 소비(1998)	64
<그림 3-5> 자유화 전력시장의 소비(1998)	65
<그림 3-6> 서유럽 국가의 경쟁적 전력시장의 발전(1998)	67
<그림 3-7> 서유럽 국가의 자유화 시장의 발전(1998)	68
<그림 3-8> 전력시장의 수출, 수입 비율	70
<그림 3-9> EU 국가의 가정용 전력요금(1999)	72
<그림 3-10> EU 국가의 산업용 전력요금(1999)	73
<그림 3-11> 오스트리아 전력 3사의 비용구조	75
<그림 3-12> 유럽 전력기업의 판매규모	76
<그림 3-13> 영국 소비집단의 전기요금	77
<그림 3-14> 생산방식의 변화	80

제1장 서론

우리나라의 경제발전 역사에 있어서 공기업은 사회간접서비스의 제공, 주요 중간재 공급, 필요한 수요 창출, 정부의 재정수입 등 여러 측면에서 중요한 역할을 해왔다. 그러나 국제경쟁 강화, 민간부문의 급성장 등 경제환경이 변화함에도 불구하고 이에 탄력적으로 대응하지 못함에 따라 과거 경제개발의 주역에서 이제는 비효율적인 집단으로 낙인되는 등 공기업의 비효율성이 심각한 문제로 대두되기 시작하였다.

이러한 문제를 극복하고자 우리 정부는 공기업 민영화를 추진해 왔으나 여러 가지 제약으로 인해 그동안 지지부진한 상태에 머물러 있었다. 그러나 IMF 위기는 우리나라 민간부문뿐만 아니라 공공부문에 대해서도 총체적인 개혁을 요구하게 되었으며, 현 정부가 위기극복 방안 중의 하나로 공기업부문의 개혁을 주요 정책과제로 제시하면서 공기업 민영화 및 경영혁신이 다시 새로운 계기를 가지고 추진되고 있다.

우리나라 공기업의 대표주자인 한국전력에 대해서도 이러한 시대적 상황을 반영해 민영화가 추진되고 있다. 전력산업은 그 특성으로 인하여 선진 공업국을 포함하는 대부분의 국가에 있어서 독점적 공기업 형태를 유지하여 왔다. 그러나 특히 1990년대에 들어서면서 국제적인 자유화 물결 속에서 민영화, 경쟁도입 또는 기능별 분할 매각이 급속히 추진되고 있다. 그 이유는 독점적 공기업에 있어서도 경쟁시장의 여건을 조성함으로써 보다 효율성을 제고시킬 수 있다고 판단되었기 때문이다. 이러한 추세 속에서 전력산업은 통신산업과 함께 가장 두드러진 구조적 변화를 맞고 있다고 할 수 있다.

전력산업에 대한 도전은 무엇보다도 효율성의 측면에서 공기업독점이 라는 전통적인 형태가 과연 소비자의 복지에 기여할 수 있는지에 근거하고 있다. 또한 실증적인 측면에서도 전력산업에 있어서 규모의 경제에 대한 반론도 강하게 등장하였다. 전력산업을 공기업으로 유지해야 하는 취지가 퇴색하고 오히려 이 부문에 있어서 민영화와 함께, 경쟁을 도입함으로써 더욱 효과적으로 달성할 수 있다는 논거가 설득력을 갖추기 시작하였다. 공정경쟁을 비롯한 적절한 보장장치가 뒷받침된다는 전제 아래, 경쟁시장에서 민간기업들이 요금, 품질 및 보편적 서비스 등의 측면에서 공기업보다 더 유리하게 소비자들에게 공급할 수도 있다고 주장된다. 이러한 변화를 인식하고 최근 선진국의 전력산업에서 경쟁도입이 확산되고 있는 상황에 비추어 볼 때, 우리나라의 전력산업도 민영화를 추진해 경쟁력을 갖추고자 노력할 필요가 커지고 있다.

뿐만 아니라 경제위기 극복을 위해 민영화를 추진해 갈 때, 한전과 같은 우량 공기업의 민영화는 부실한 공기업들을 처분하는 것에 비해 정부의 민영화 정책의지를 강력히 표방할 수 있다. 따라서 한국전력의 민영화는 지금까지의 지지부진한 공기업 민영화에 새로운 전기를 마련하기 위해 무엇보다도 필요할 것이다.

현 정부의 전력산업 민영화 방안의 가장 두드러진 특징은 해외매각을 적극적으로 추진하고 있다는 점이다. 과거 한전을 비롯한 공기업 민영화 방안은 국내기업을 대상으로 지분매각을 추진하는 수준에 그쳤었다. 현 정부는 과거와는 달리 해외자본 유입이 위기극복의 최선책이라는 신념하에 공기업 민영화에 외국자본의 참여를 적극적으로 유도하고 있다.

본고에서는 EU 국가의 민영화 정책에 대한 검토를 토대로 우리나라 공기업 민영화 정책의 성과를 평가하는 데 목적을 두고 있다. 이를 위하여 본고에서는 우선 주요 EU 국가의 민영화 정책의 배경 및 형태, 그리고

성과 등을 살펴보고자 한다. 이어서 주요 EU 국가의 전력산업 구조개편 정책을 고찰한다. 그 중에서도 분할매각을 기초로 하는 영국식 민영화와 수직통합된 전력산업은 손대지 않고 단지 시장개방만 추진한 프랑스 방식이 가장 극단적인 대조를 보여준다는 점에서 이들 두 국가의 사례를 중점적으로 살펴보고자 한다. 이어서 EU 국가의 전력산업 구조개편이 EU 전력시장에 미친 영향을 분석하고자 한다. 4장에서는 우리나라 공기업 민영화정책의 전개과정 및 추진실적을 현 정부 이전과 이후로 나누어 다루었다. 그리고 5장에서는 우리나라 민영화정책의 한 사례로 전력산업을 설정하고 전력산업 민영화의 필요성, 추진 방향 그리고 과제 등을 정리하였다. 마지막으로 6장에서는 EU 국가의 민영화 경험을 토대로 우리에게 주는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

제 2 장 EU 국가의 민영화 배경과 현황

1. EU 국가의 공기업 민영화 배경 및 동기

가. 민영화의 배경

일반적으로 공기업은 이기적인 노조가 과당고용과 비싼 노임을 옹호하고 경영진도 경제논리보다는 정치적 논리에 의해 기업을 경영하고 있어 공기업은 낭비와 비효율의 산실로 인식되고 있다. 또한 공기업의 탄생, 성장, 보호는 정부, 정당, 지역, 사회, 노조, 특정 고객 그룹, 민간의 이익 등 여러 여건들에 의해 좌우된다는 점에서 공기업은 항상 모호한 입장에 처하기 쉽고 정치인은 이를 명백히 규명하기를 꺼리는 경향이 있다. 그러나 영국과 프랑스에서는 공기업에게 국가기업으로서의 경제적 기능을 강조하고 효율성과 성과를 강조한 결과 유럽의 어느 나라보다도 급진적이고 효율적인 민영화를 이룰 수 있었다.

주요 EU 국가는 영국 노동당 정부의 BP 민영화, 독일 CDU 정부의 루프트한자의 부분매각, 이탈리아 IRI의 기업매각 사례 등에서 볼 수 있는 바와 같이 이미 1960~70년대부터 민영화를 경험하였다. 그러나 1980년대 이후부터의 민영화는 그 규모나 범위에 있어서 과거 어느 때보다도 획기적이었다고 평가된다. 1980년대 이후 민영화가 급속히 확산된 배경에는 우선 1980년대 초반부터 EU 국가에서 신자유주의의 대두와 함께 케인즈 정책과 국가개입주의에 대한 회의를 지적할 수 있다. 특히 보수정당이 지배하던 영국, 스웨덴, 포르투갈뿐만 아니라 사회주의당이 집권하고 있던 프랑스 정부에서조차도 케인즈案의 개입주의정책에 대한 의구심이 커졌

다. 또한 급격한 기술진보와 국가 전략산업에 대한 인식의 변화로 철도, 통신, 가스, 전력 등 전략분야에서 민간기업의 참여가 확대되면서 경제활동에서 정부의 역할 역시 변모하고 있다.

바로 이런 이유에서 민영화를 추진함에 있어 공공부문의 역할 설정이 특히 중요하다. 더욱이 한 국가에서 공기업의 역할은 시대적 상황의 산물이라는 점을 간과해서는 안된다. 독일, 이탈리아, 스페인에서의 국유화는 히틀러, 무쏘리니, 프랑코 등에 의해 조장된 민족주의적 토양을 그 배경으로 하고 있는 반면, 영국, 프랑스에서의 국유화는 세계시장의 지배적 산업독과점체제와 싸우기 위해 국가와 산업관계를 새로 설정해서 경제의 위상을 높이고자 하는 수단이라고 볼 수 있다. 물론 국유화의 주된 동기가 민족주의와 체제유지라고는 볼 수 없지만, 전후 이탈리아, 스페인, 프랑스에서는 공공부문이 성장 역군의 역할을 담당해 이탈리아의 IRI는 유럽좌파의 모델로 제시되기도 하였다.

한편, 생산물시장과 금융시장의 국제화로 주요기업의 투자재원에 대한 필요성이 급격히 증대하였기 때문에 과거식의 공기업 형태로는 급증하는 투자재원을 마련할 수 없게 되었다. 따라서 경제의 세계화에 대비한 자금조달을 위해서도 공기업의 민영화는 필요할 수밖에 없었다고 평가된다. 이밖에도 유럽시장의 통합으로 인해 국가간 장벽이 무너지고, 공공부문에서도 공정경쟁의 여건이 조성되면서 과거에 각 나라마다 산업정책의 수단이었던 공기업이 이제는 경쟁원칙에 밀려 점점 그 존재 이유가 약해지고 있다.

EU 국가에서의 민영화 배경은 나라마다 그리고 시기에 따라 다른데, 상당수가 영국에서처럼 민영화의 정당성이 사후적으로 부여되어지곤 한다. 특히 민영화와 관련되어서는 공개할 수 있는 이유도 있지만 직접적으로 드러나지 않는 동기도 많기에, 민영화의 배경을 한마디로 요약하는 것은 불가능하다.

나. 민영화의 동기

그러면 EU 국가에서의 민영화 동기를 살펴보도록 하자. 첫째, 민영화의 일차적 동기는 이념이라고 할 수 있다. 프랑스의 경우 1980년대에 우파 정부에 의해 추진된 민영화는 콜베르주의라 불리는 전통적인 국가에 의한 개입주의뿐만 아니라 국영기업의 관료주의에 대항하는 것으로 비추어졌으며, 영국의 보수당 정부에 의한 민영화 또한 사회민주주의의 확산이라고 비유되어지곤 한다. 이러한 민영화의 反국가주의(anti-statist) 성향은 그리스나 포르투갈의 민영화에도 어느 정도 반영되었으나 이탈리아, 스페인, 벨기에, 네덜란드의 경우에는 민영화의 이념성은 거의 나타나고 있지 않다.

둘째, 민영화 동기는 경제이다. 영국의 민영화는 경제구조의 전환을 목표로 하여 상당한 성과를 이루었다고 평가되고, 프랑스의 민영화 역시 경제의 게임법칙을 변화시키는 정책의 일부분으로 인정받고 있다. 과거 공기업의 경제적 근거가 자연독점이었다면, 최근에 와서 국가독점기업의 상당수가 새로운 기술진보의 확산으로 더 이상 자연독점의 상태에 있지 않게 되었다. 이에 따라 경제활동에서의 자유화를 확산시키는 수단으로서의 민영화는 경쟁영역을 확산시키는 데 크게 기여할 수 있다.

한편, 공공부문은 관료주의적 조직원리와 정치권의 영향력에 의해 움직이므로 시장의 자원배분기능이 발휘되기 어렵다. 그 결과 공기업의 파산이나 매각가능성은 희박할 수밖에 없고, 내부적으로 성과와 소득이 연계되지 못하기 때문에 그만큼 금전적 이득에서 박탈되고 있다. 따라서 민영화는 기업내부에 시장메커니즘을 도입하여 시장친화적인 기업문화조성에 기여한다.

민영화의 세 번째 동기로는 정치를 들 수 있다. 그 이유는 유럽의 일부

국가에서는 공공부문의 주식을 대중에게 매각함으로써 우파성향의 투표자를 만들고 동시에 전통적으로 좌파를 지지하는 노조의 세력을 약화시킬 수 있기 때문이다.

네 번째 이유로는 금융적 동기를 지적할 수 있다. 민영화는 기업으로 하여금 국제자본시장에 보다 쉽고 빠르게 접근할 수 있도록 해주고, 동시에 영국, 프랑스, 이탈리아, 스웨덴 등에서 볼 수 있는 바처럼 국내의 증권시장 활성화에 크게 기여해 준다. 즉, 민영화는 금융시장에 신규투자자를 참여시킬 뿐만 아니라 기존 투자자들에게도 새로운 기회를 마련해주어 금융시장의 발달에 기여한다.

마지막으로 현실적으로 가장 중요한 민영화 동기는 민영화가 스페인, 이탈리아, 노르웨이에서처럼 공공부문 경영자에게 막대한 돈을 가져다 줄 뿐만 아니라, 정부의 재정적자 및 공공부문을 축소하는 데도 큰 도움을 주기 때문이다. 또한 민영화는 재정수입을 늘려주기 때문에 개인과 법인의 세금을 덜어주므로, 정부로서는 재정수입이라는 면에서 실속도 차리면서 국민들에게는 세금감면이라는 생색도 낼 수 있기에 많은 정부들이 민영화를 추진한다고 볼 수 있다.

2. 민영화의 형태 및 방식

민영화는 중앙국가의 역할을 재조정하고 그 규모를 축소시킬 뿐만 아니라, 공공재의 공급을 포함하는 자원과 부의 배분을 기존의 방식과는 달리 시장지향적으로 만든다. 이런 의미에서 민영화는 국가와 시장 그리고 사회의 관계를 재구성하는 정책수단의 한 부분으로 파악된다.

따라서 민영화는 정부부문의 물적, 인적 자원의 규모에 직접 영향을 미

치는 예산삭감을 포함하고, 범세계적인 추세의 규제완화, 행정절차의 간소화 역시 국가, 시장, 사회의 관계 형성에서 중요한 역할을 한다. 또한 시장에서의 독점 또는 지배적인 위치를 제거함으로써 시장진입을 자유롭게 해주는 자유화조치, 경제의 효율성과 투명성을 증대시켜주는 금융시장의 현대화, 그리고 보다 효과적인 경쟁정책, 공공재나 공공서비스의 구입에 있어서의 경쟁도입, 민간부문에서 도입된 경영기법이나 조직구조의 도입, 분권화 및 지방화 등 역시 국가, 시장, 그리고 사회의 관계를 재구성하는 데 상당한 영향을 미친 것으로 평가된다.

한편 EU 국가에서의 민영화는 영국과 프랑스에서처럼 규제완화와 자유화를 목표로 정부의 개혁 프로그램의 일환으로 추진된 데 반해, 스페인, 이탈리아 등에서는 민영화가 국내의 특수한 문제를 해결하기 위한 방안으로 추진되었다. 즉, 스페인에서는 비대칭적 지역발전을 해소하기 위해 행정적 조정과정에서 민영화를 추진하였고, 이탈리아에서는 공공부문의 부패와 태만을 없애기 위해 공공부문을 민간에 이양시켰다. 이와 같이 EU 국가에서의 민영화는 그 내용 면에서 국가간에 커다란 차이를 보이고 있다.

또한 민영화와 정부기구와의 관계도 나라마다 상이하여 영국은 민영화의 신봉자이면서도 중앙집권적인 정부구조를 갖는데 비해, 프랑스는 영국과 마찬가지로 민영화를 강조하면서도 제한적 분권화를 지지하고 있다. 이와는 대조적으로 벨기에는 영국과는 대조적으로 민영화는 중시하지 않지만 분권화에 대해서는 철저히 추진하고 있다.

3. 민영화의 성과 및 향후 과제

EU 국가에서의 민영화는 기업의 효율성을 제고하는 면에서 크게 공헌

하였다고 평가된다. 우선 민영화는 대상기업을 재정적 제약으로부터 자유롭게 해준다. 이탈리아의 IRI는 계열사를 매각하여 증자함으로써, 정부로부터의 예산제약에서 자유로워질 수 있었으며, 프랑스에서도 민영화로부터 얻어진 자본의 72%는 기업의 부채탕감에 사용하였고, 나머지 28%는 증자를 통해 금융압박을 해소시키고자 하였다.

한편, 민간기업과 공기업은 성과평가에 있어 그 기준 및 활동영역도 다르기 때문에 직접비교는 어렵다. 민간기업의 경영진은 주주에게 최대이윤을 보장해 주기 위한 의무감을 갖는 반면, 공기업의 경영진은 대부분 이윤추구와는 다른 이유로 움직인다. 물론, 민간기업과 공기업간의 성과비교는 가능하다. 영국의 경우 공기업의 민영화 이후 생산, 판매, 이윤 면에서 기업의 성과가 상당히 개선되었다고 평가된다. 그러나 최근의 세계은행 자료에서 볼 수 있는 바와 같이 대다수 국가에서의 민영화는 대상기업의 효율성을 증진시키는 데 괄목할 만큼 성과를 나타내지는 못했다고 평가된다. 그렇기에 민영화과정에서 보다 강조되어야 할 사항은 민영화를 통한 공공부문에서 민간부문으로의 소유권의 이전보다는 민영화로 인한 경쟁의 심화정도라고 하겠다.

특히 영국에서 아이러니한 것은 민영화를 가장 적극적으로 추진하던 대처수상시절에 공기업의 생산성 증가율이 민간부문보다 더 빨리 증가한 점이다. 즉 대처의 민영화조치와 함께 공기업운영에 있어서의 자율성, 해고결정, 재정긴축, 품질개선노력 등은 공기업의 성과를 높여주었을 뿐만 아니라 역설적으로 공기업을 민영화의 길목에 들어서게 만들었다.¹⁾

프랑스에서의 1986~88년의 민영화는 대단히 의욕적이어서 프랑스 경제는 민영화 이전과 이후에 커다란 차이가 날 것이라 기대하였지만, 실제로 민영화 이후 경제에는 큰 변화가 없었다. 재무성은 당시 민영화된 기

1) Wright(1994), pp. 33~35.

업을 안정적 주주그룹을 만들어 영향력을 행사하고자 하였는데, 그 결과 1988년 3월까지 73개의 그룹이 민영화된 160억 프랑(2조 4천억 원)의 자본을 통제하게 되었다. 한편, 1993년의 민영화계획에서는 국제화의 압력으로 프랑스정부는 외국인을 포함하는 주식보유제도의 범위를 확장시켰다.²⁾

이밖에도 영국과 프랑스에서는 공기업의 소유권이 민간으로 이양될 때, 은행, 보험회사 등의 기관투자자들이 기업지배에는 별로 관심이 없기에 전문경영인에 의한 기업지배가 과거보다 강화될 수 있었다.

종합적으로 볼 때, EU 국가에서의 민영화정책은 각국의 고유한 제도 및 특수한 사회경제적 조건에 의해 만들어졌다. 민영화는 결국 국가, 시장, 사회의 관계를 재정의하면서, 국제화, 지역화, 자유화의 추세와 함께 이루어진다. 이런 의미에서 민영화는 단순히 기술적으로 정부가 주어진 여건에서 대응하는 현상이라기보다는 다양한 압력에 대응하는 정치적 과정으로 해석할 수 있다. 최근 유럽국가에서의 민영화가 하나의 추세라면, 이는 현재 유럽정부가 처해 있는 경제문제에 최소한 몇 가지 해결책을 제시해 주기 때문이다. 민영화는 국가에 많은 돈을 가져다주고, 부를 재분배하고, 몇몇 기업의 성과를 개선시켰기 때문이다. 그렇지만 민영화는 정책의 만병통치가 아니고 거시경제적정책의 대체가 될 수는 없음을 주의해야 한다.

2) *Problemes Economiques*(1994), pp. 1~7.

제 3 장 EU 전력산업 구조개편 사례 분석

1. 공동 전력 정책 이전의 EU의 전력체계

최근 통신, 전력, 가스, 철도 및 우편 등 공공서비스의 변화과정은 단순한 규제완화를 의미하지는 않는다. 이들 변화는 새롭게 변모된 틀 안에서 국가 개입 형태의 변화를 나타내는 공공 규제의 새로운 구축을 의미한다. 이들 망과 관련된 공공서비스는 오랜 기간 공공 부문에 의해 독점적으로 공급되었다. 국가는 한편으로는 공공서비스를 제공하는 기관의 주주로서 역할을 수행하였고, 다른 한편으로는 공공 서비스 공급을 통한 공공이익 실현을 도모하였다. 그런데 기업의 입장에서는 생산요소이기도 한 공공서비스에 대한 불만족, 그리고 급속한 기술진보 및 보다 치열해진 국제 경쟁 등의 요인으로 인해 국가의 개입은 과거와 같은 방식으로 지속되어질 수 없었다. 그 결과 서비스 공급자간의 경쟁이 불가피해졌다. 북미 및 북유럽에서 시작된 민간에 의한 공공서비스 공급은 이후 EU 국가에도 확산되어 공동체 차원의 Directive를 도입하기에 이르렀다. 그러면 이하에서는 우선 공동체 차원의 공동 전력정책이 도입되기 이전의 전력체계를 살펴 보도록 하자.

가. 초기의 전력체계

전력산업과 관련하여 초기부터 오랜 기간 지배해 온 중요한 질문은 ‘저장이 불가능함에도 불구하고 어떻게 좋은 품질의 전기를 고객에게 안정

적으로 제공할 수 있는가'이다.

초기의 답은 만족스럽지 못했다. 도심의 한 가운데 증기발전소를 설치하였는데, 이는 값이 비쌀 뿐만 아니라 공급의 안정성 측면에서도 신뢰할 수 없었다. 이후 전기 기술자들은 압력을 높이면 전기를 경제적으로 수용 가능한 조건으로 송전할 수 있음을 알게 되었다. 그리고 상호접속의 기술적, 경제적 이점을 파악함으로써 상호접속은 전기계통에서 규모의 경제를 가져올 수 있게 되었다. 즉, 계통이 크고 강력하게 접속될수록 전력공급의 안정성 및 경제성이 보장되었다. 이와 동시에 전기사업자는 발전 및 송전에다가 배전을 보완함으로써 경쟁력을 강화할 수 있음을 알게 되었고, 그 결과 지역단위 혹은 국가단위의 자연독점이 형성되었다.

이와 같이 전력산업을 시장의 논리에 따라 운영시킨 결과 가장 효율적인 조직형태인, 수직적으로 통합된 강력한 지역독점체제로 정착되었다.

나. 1980년대 중반까지의 전력 체계

대부분의 국가들은 1980년대 중반까지는 자연독점이라는 지배적인 형태를 수용하였지만, 일부 국가에서는 자연독점에 따른 병폐를 완화시키기 위한 노력이 경주되었다. 우선 미국에서는 독점적 사업자의 소규모 소비자에 대한 남용을 방지하기 위해 지역 독점의 크기를 제한하는 법을 제정하였다. 그 결과 규제위원회의 감독하에 국가 및 연방차원에서 전력회사의 분할이 촉진되었다.

독일은 전력산업이 경제논리에 충실한 경우 필연적으로 독점적인 경향으로 나타난다는 점을 인식하고 규제 당국은 독점적 전력사업자들의 카르텔을 용인하였다. 그 결과 독일의 발전 및 송전산업은 6개 지역으로 분할되었다.

프랑스는 2차대전 이후 독점이 전력산업에 가장 적합한 산업조직이라고 판단하였다. 특히 시장논리가 지배하는 경우 전력산업은 지역별 독점 체제보다는 국가 단위에서 수직적으로 통합된 독점체제가 가장 효율적일 것으로 판단하고 1946년 EDF를 만들었다. 물론 수직통합 형태의 EDF 탄생은 전력산업 내부의 논리와 더불어 2차대전 이후 국가 재건설과 현대화를 위해 엄청난 전력 부문의 투자가 필요했다는 점에서도 불가피하였다고 평가된다. 반면, 배전과 관련하여서는 1946년 지역 단위의 분권화된 방식을 토대로 하는 법안이 통과되었지만 실제로 이 법은 여러 가지 이유로 시행되지 못하였다.

전력산업의 조직이 국가별로 다소 상이하기는 하지만 발전 및 송전의 독점 구조를 근간으로 하는 모형은 오랜 기간 지속되었다.

다. 전력산업 조직의 형태 변환

기존 전력산업 조직은 최근 급격한 변화를 경험하였다. 무엇보다도 선진국 전력산업이 성숙 단계에 진입하면서 소비 증가는 둔화되었다. 그리고 전력의 수요, 공급이 균형을 이루지만 과잉 생산시설로 인해 전력 부족의 가능성은 사라졌고, 소비자는 단순한 공공서비스의 사용자에서 주도권을 지닌 고객으로 변모하였다.

그리고 기술변화는 발전에 커다란 영향을 미쳤다. 특히 값이 싸고 중간 정도의 힘을 지닌 가스 터빈은 발전 기기의 기본 단위를 축소하였고, 풍부하고 저렴한 천연가스의 도입은 화력, 원자력 등의 발전소를 다시 짓지 않도록 하였다. 또한 새롭게 도입된 분권화된 발전 기기는 전통적인 발전 시설보다 성능 면에서도 우수할 뿐만 아니라 환경 친화적이다.

이밖에도 의사결정이 중앙이 아닌 지역 차원에서 가능해짐에 따라 지

자체는 배전 조직의 역할을 강화하였다. 지자체는 장기적으로 지역의 소비자를 대표하여 전기서비스의 공급에 영향력을 행사하였으며, 동시에 지역의 에너지정책에 깊이 관여하였다. 그리고 환경에 대한 고려 역시 지역 차원뿐만 아니라 국가 차원에서 전력산업의 공공정책을 보다 강화하였다.

마지막으로 경제사상의 발전 역시 전력산업조직을 변화시키는 데 많은 영향을 미친다. 계획경제의 몰락과 함께 시장 메커니즘이 경제적 효율성을 최대한 보장한다는 생각이 점차로 확산되어졌다. 전력산업의 고유한 특성인 수확체증과 경쟁적 조직에 대한 고려는 전력계통의 조직 형태를 새로이 변모시켰다.

그런데 대규모 변화가 이루어지기 위해서는 기본설비(essential facility)에 대한 이론을 근거로 하는 법적 보완이 수반되어야 한다. 여기서 기본설비 관련 법안은 공동체 차원에서 탄생한 것으로 최근 프랑스에서도 법제화되었다. 상업적 순환의 대상이 되지 않는 재화의 소유자는 원칙적으로 자신의 용도에 맞도록 자신의 상품을 보존할 수 있다. 그런데 다른 사업자가 시장에 진입하는 데 꼭 필요한 재화는 기본설비(essential facility)라고 불리며 기본설비를 소유하고 있는 경우 다른 사업자가 설비의 사용을 요구한다면 기본설비의 소유자는 이런 요구를 들어주어야 한다. 전력산업의 경우 다른 발전사업자가 자신의 전기를 판매하려고 하는 경우 송전망이 필요하다. 그런데 기존 사업자가 송전망을 제3자에게 개방하지 않는다면 이는 법적으로 우월적 지위를 남용한 경우라고 판정된다. 마찬가지로 제3자에게 비싼 가격을 요구하여 시장 진입을 방해하는 경우 역시 우월적 지위를 남용한 사례라고 볼 수 있다. 이와 같이 경쟁법의 기초 개념으로부터 제3자는 기본설비의 접근이 적정가격으로 이루어질 수 있도록 보장 받을 때 전력산업의 구조개편은 원활히 이루어질 수 있다.

라. Directive 도입 이전의 형태

앞서 지적된 바와 같이 전력산업과 관련하여서는 여러 가지 측면에서 변화의 압력이 있었다. 그래서 EU 국가의 상당수는 1996년 전기 Directive 가 만들어지기 이전에 이미 상당한 변화를 경험하였다. 역사적으로 매우 상이한 전력산업의 발전과정에 새로운 변화의 압력이 가세한 결과 유럽의 전력산업은 매우 다양한 조직형태를 보여주었다.

우선, 수직적으로 통합된 조직을 유지하는 국가 중에는 공공 소유 형태의 프랑스, 아일랜드, 이탈리아가 있고, 민간 소유 형태로는 벨기에가 있다. 이들 국가에서는 발전 단계에서는 경쟁이 존재한다 할지라도 국가 단위로 구성된 독점 형태의 발전사업자는 전력서비스의 안정적 공급 및 투자를 책임지고 있다.

이어서 독일, 오스트리아, 덴마크 등은 통합된 형태의 몇 개의 지배적 사업자로 구성된 전력산업 조직을 유지하고 있는 반면, 스페인, 네덜란드, 포르투갈, 스칸디나비아 국가들은 발전과 송전을 분리·운영하였다. 발전사업자와 송전사업자간의 장기계약에 의해 전기 공급이 보장되는 이들 국가에서 배전은 독점적으로 운영된다.

영국은 발전사업자간의 경쟁을 유도하기 위해 최초로 사업분리를 단행하였다. 배전사업자는 시장이 완전 개방될 때까지 일정 기간 독점적으로 운영된다.

이와 같이 전력산업은 각국의 역사적 특성 속에서 발전해 왔는데, 최근 시장 개방으로 더 이상 국가로부터 보호를 받을 수 없게 됨에 따라 새로운 구조개편 방안을 강구하고 있다. 특히 그 중에서 눈에 띄는 변화는 기존 전력사업자의 다각화 노력이라 할 수 있다. 여기서 다각화는 지역뿐만 아니라 산업 측면을 포함한다.

우선 국내 시장의 개방으로 위기의식을 느끼는 기존 전기사업자는 아시아와 남미 등 해외로 눈을 돌리기 시작하였다. 아시아와 남미 지역은 전력시장의 자유화로 민간자본의 참여를 희망하고 있으므로 유럽의 기존 사업자들로서는 많은 관심을 갖고 있다.

또한 전력사업자는 다양한 에너지 개발 참여를 모색하였다. 특히 발전의 원료로 사용되는 가스 개발사업 및 배전 및 마케팅 등 사업영역의 확대를 도모하였다. 이 밖에도 전력사업자는 전기와 무관한 사업 분야인 수도, 쓰레기 처리, 통신 등의 사업에 참여하기도 하였다. 반면 EDF 등의 전력사업자는 전력사업에만 주력하기로 하였다.

2. 공동 전력 정책

공동체 차원의 지침이 회원국에 입법화되면서 과거 시장 경제와는 분리되어 있던 부문에 급격한 구조변화를 초래하였다. 그리고 이들 분야의 변모는 결과적으로 유럽의 경제통합을 가속화시키리라는 점에는 이론의 여지가 없다고 본다. 물론 공동체 차원의 지침은 각국이 경제활동의 논리에서 벗어나지 않을 때에만 가능하다. 다양한 분야의 변화를 결정하는 주된 요인은 상당히 다를 수밖에 없다. 이들 요인 중에는 우선 기술진보를 지적할 수 있다. 정보통신 분야의 신기술, 전력산업의 규모의 효과를 배제한 생산기술의 발전, 가스 분야의 운송기술의 발전, 그리고 철도기술의 발전 등은 매우 중요한 요인으로 작용한다. 둘째는 시장의 변화를 지적할 수 있다. 정보통신의 수요 폭발, 전기 수요 성장의 둔화, 전기생산시장의 가스의 재배치, 국경을 넘는 운송 분야에서의 도로 및 항공의 철도에 대한 경쟁 압력 등은 시장 여건이 변모되는 실상을 잘 보여주고 있다. 이어

서 지정학적인 변화 결과 역시 중요한 요인으로 작용한다. 매우 낮아진 에너지 위기 가능성, 경제의 세계화 추세 속의 대륙을 넘나드는 무역의 증가 등 역시 간과할 수 없는 요인이다.

이밖에도 소비자들의 제품 및 서비스 품질에 대한 기대치의 변화 역시 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 과거 공공서비스의 소비자는 단순한 공공서비스 사용자에 그쳤는데 반해 현재에 와서는 적극적인 소비자로서 자신에게 유리한 방향에서 공공서비스가 공급되도록 주장할 뿐만 아니라 삶의 질 및 환경과 관련하여서는 양질의 서비스를 보다 많이 요구한다.

공공서비스에 대한 이런 요구는 국가별로 다소 상이할 수 있지만 기본적으로는 어느 나라도 거스를 수 없는 추세로 받아들여야 한다. 바로 이런 배경하에서 EU의 각료이사회는 공공서비스 제공과 관련된 다양한 Directive를 채택하였다.

이미 작성된 Directive의 가장 두드러진 특징은 비교적 경쟁이 작용하지 않았던 공공서비스 분야에 가능하면 빠른 시일 안에 시장의 논리를 도입하는 것이다. 이는 경쟁이 효율성을 보장해주는 가장 중요한 담보라는 사실을 근거로 하고 있다. 즉, 국경을 초월하는 경쟁의 도입은 EU 수준의 경제 통합을 촉진시키는 가장 중요한 요인의 하나로 작용한다는 믿음인 바로 EU 차원의 지침을 도입하는 배경이라 할 수 있다.

경쟁도입 결과를 분야별로 살펴본다면 가장 중요하게 고려해야 할 요인은 EU 차원에서의 시장의 등장과 더불어 그 시장이 얼마나 제대로 운용되는지의 여부라고 할 수 있다. 그러나 초기의 기대와는 달리 통신시장의 자유화는 최소한 초기 단계까지는 통신시장에 새로이 진입된 사업자가 별로 많지 않은 것으로 나타났다. 실제로는 기대와는 반대로 대규모 사업자간의 경쟁은 보다 큰 규모의 집중화를 초래하였다.

전력분야에서는 아직 몇몇 회원국에서는 전력지침의 운영방식이 결정

되지 않았음에도 불구하고 대규모 사업자간 경쟁은 이미 촉진되었다. 시설의 과잉으로 다소 무질서해 보이는 전력산업의 모습은 공정하고 투명한 경쟁도입의 문제를 제기하고 있다. 이제는 시장의 작동 여부와 더불어 규제기관의 협조가 EU의 전력산업의 모든 판도를 짜도록 되어 있다.

EU 집행위원회는 1980년대 중반부터 유럽의 경쟁적이고 통합된 전력시장 건설을 위한 Directive를 도입하기까지 상당한 노력을 경주하였다. 집행위원회는 기본적으로 두 가지 목표를 설정하였다고 볼 수 있다. 이는 전력시장의 시장에 의한 규제와 유럽차원에서 통합되고 실질적으로 경쟁이 보장되는 전력시장의 구축으로 압축될 수 있다.

우선 시장에 의한 규제는 경제적 효율성을 보장하고 우월적 지위에서 오는 권한 남용 및 차별을 억제할 수 있는 유일한 수단이라는 점에서 최우선 목표로 설정되었다. 특히 집행위원회는 전력시장의 특수성이 지나치게 강조되어 각국별로 전력산업이 몇몇 독과점 사업자에 의해 지배되었을 뿐만 아니라 이들 역시 정부의 과도한 규제를 받고 있다고 판단하였다.

유럽차원의 통합된 전력시장의 건설 역시 집행위원회에게는 회원국의 후생을 증진시킬 수 있다는 점에서 매우 중요한 목표로 설정되었다. 집행위원회는 전력산업의 시장 개방이 전력산업 자체의 경쟁력뿐만 아니라 기타 산업의 경쟁력을 제고시킬 수 있다는 점에서 EU 산업 전체의 경쟁력을 향상시키는 데 커다란 도움을 주리라 확신하였다.

이밖에도 당시의 시대적 분위기, 대규모 수용가의 요구 등 전력산업 외적 요인이 가세하면서 집행위원회는 Directive 채택에 박차를 가할 수밖에 없었다. 그 중에서도 1990년대 말 경제의 세계화 분위기는 전력산업에도 자유주의 물결을 일으켜 과도한 규제하에 있던 전력산업을 시장지향적으로 운영하는 계기를 마련하였다. 특히 영국에서의 사업분리를 통한 경쟁

모형의 도입은 집행위원회의 의사결정에 상당한 영향력을 미친 것으로 평가된다. 대규모 전력 수용가 역시 세계화의 추세 속에서 경쟁력을 확보하기 위해서는 보다 값싼 전기요금이 절실히 필요하였다는 점에서 이들의 전력산업 개편 요구 역시 무시할 수 없는 요인으로 작용하였다.

물론 집행위원회의 Directive 채택이 자동적으로 이루어진 것만은 아니다. Directive의 채택과정에는 전력산업 종사자 및 일부 정부의 조직적 반발은 있었지만 10여 년의 대화 및 협상 끝에 1996년 말 Directive는 합리적인 수준에서 채택되었다. 그리고 2개월 후인 1997년 2월 19일부터 Directive는 효력을 발휘하게 되었다. 1980년대에는 생각도 할 수 없었던 새로운 전기 Directive 도입은 무엇보다도 공공부문에 대한 인식의 변화를 반영하여 전력시장의 자유화를 수용하게 되었다. 이밖에도 통신분야에서 목격하였던 전기시장의 사업분리(unbundling) 역시 도입되었다.

오랜 기간 타협의 산물로 만들어진 공동체 차원의 전기 지침은 2년 기간을 각 회원국에 주어 공동체 규칙을 자국에서 어떻게 실질적으로 집행할지 정하도록 하였다. 그 결과 1999년 2월 19일까지 각 회원국은 전력시장의 공동 규칙에 관한 전기 지침의 구체적 사안을 개별 회원국의 법 테두리 안에서 작성하여 공동체에 제출하였다. 그러면 우선 새로이 채택된 전력시장 공동규칙에 관한 Electricity Directive의 기본 원칙부터 살펴보도록 하자.

가. Directive의 의미와 기본 원칙

우선 새로운 단일시장 규칙을 논의하기 전에 Directive의 기본 원칙과 경제적, 정책적 중요성을 살펴보도록 하자.³⁾ 첫째, Directive는 지속적이고

3) 아래의 내용은 Leonidas Antonakopoulos, Towards competitive electricity and gas markets in Europe, 3rd, June 1997, DG 17, EU를 참조하였음.

전향적인 시장개방을 토대로 자유화를 위한 첫 걸음을 취했다는 점에서 매우 중요하다고 평가된다. 자유화조치는 산업을 새로운 경쟁조건에 적응시키기 위한 적응기간을 필요로 한다. 예시적으로 통신시장의 자유화는 1988년 단말기 시장의 자유화 지침을 필두로 10년이 지나서야 모든 서비스를 포괄하는 지침이 완성되었다. 통신시장의 경험을 토대로 하는 전력부분의 Directive가 통신 지침의 선례를 따르는 것은 당연한 접근방식이다. 단지 전기 Directive가 통신의 경험을 토대로 하고 있을 뿐만 아니라 통신시장 개방화와 비교할 때 보다 의욕적으로 추진하고 있다는 점에서 경쟁 적응기간이 통신시장보다 단축될 것으로 예상된다.

둘째, 보조성(subsidiarity)의 원칙이다. 15개 회원국의 전력체계는 그들이 과거 오랜 기간 독자적으로 운영되었다는 점에서 상이하다. 이런 다양한 체계를 단일 Directive체계로 환원시키는 일은 매우 복잡한 일이라는 점에서 단일 Directive가 채택되었다는 사실만으로도 성공적이었다고 평가된다. 더욱이 Directive는 보조성의 원칙에 따라 회원국에게 자유화 방식에 있어서는 다양한 선택권을 부여하고 있다. 이를테면, 발전사업의 경우 입찰, 또는 허가제도를 회원국이 선택할 수 있으며, 단독 구매자 경우에도 재구매를 강제할 수도, 하지 않을 수도 있다. 또한 제3자 접속 경우에도 요금을 규제하든지 협상하든지 회원국의 결정에 달려 있다.

셋째, Directive 3조의 등가(equivalence) 원칙으로 회원국에 의해 선택된 자유화의 조합이 무엇이든지 이들은 등가의 경제적 결과, 그리고 직접적으로 비교가능한 시장개방수준 및 전력시장 접근 정도를 가져와야 한다. 그리고 바로 이런 결과를 보장하는 것이 집행위원회의 책무이기도 하다.

넷째, 발전과 배전체계가 어떻든 기본서비스가 보장되어야 한다. 공급의 안전성, 규칙성, 품질 및 가격 그리고 환경 보호를 포함하는 기본서비스를 보장해야 한다. 회원국은 전력사업자가 이런 조건을 충족시키도록

의무를 강요할 수 있다. 그러나 이런 의무를 부여하는 경우 의무사항을 발표하고 집행위원회에 고지해야 하며 집행위원회는 의무조항이 과연 적절한지 입증해야 한다.

나. Directive 내용 분석

1) 발전

전기 Directive는 크게 발전과 관련된 조항과 망 접속의 두 가지 핵심 이슈로 이루어졌다. 우선, 발전과 관련하여서는 모든 발전시설의 운영과 건설을 완전경쟁상태를 이루도록 하고 있다. EU는 전력공급의 안정성을 보장하기 위해 다양한 접근 방법을 검토하였는데, 결국 두 가지 대안을 선택하였다. 회원국은 새로운 발전능력의 건설을 위해 허가절차 또는 입찰절차 중의 하나, 혹은 둘의 적절한 조합을 선택할 수 있다. 만일 회원국이 계획된 생산체계를 유지하기 원하는 경우 미래의 전력 수요는 중앙화된 기구에 의해 계산되고 여기서 파생되는 프로젝트는 독립적인 전력 회사에 의한 공개입찰(open tender)에 의해 채택된다. 그러나 시장메커니즘을 더욱 신봉하는 회원국은 시장메커니즘에 의해 수요를 충족시킬 발전 수준을 결정한다. 즉, 누구든지 원하기만 한다면 객관적이고 비차별적인 요건만 갖추었다면 발전소를 건설하고 운영할 수 있다.

가) 허가절차

회원국은 허가를 위한 기준을 설정해야 한다. 그 기준은 전력체계의 안정과 안전, 자연환경 보호, 토지사용 및 입지 선정, 에너지 효율성, 원자재 성격, 기술적·경제적 자금조달 능력과 공공서비스 의무와 연계되어야 한다. 새로운 발전 용량을 위한 수요는 Directive에 언급된 기준은 아니다.

허가를 신청했다가 거부되는 경우 신청자는 객관적이고 비차별적인 이유에서 거부되었음을 통고 받아야 하고, 그 내용은 집행위원회에도 알려야 한다.

나) 입찰절차

입찰절차는 회원국이 신규 용량 건설을 계획하도록 한다. 회원국 또는 국가에 의해 지정된 담당기구는 낡은 시설을 대체를 포함해 새로 건설될 용량을 정한다. 그리고 입찰절차는 객관적이고 투명하고 비차별적인 기준을 따른다. 자세한 내용은 공동체의 관보에 입찰마감 6개월 이전에 고지해야 한다.

2) 망 접속

가) 개방화 범위

망접속과 관련하여 가장 중요한 문제는 시장의 개방화 정도이다. 즉, 고객이 EU 시장에서 얼마나 자유롭게 전력을 구매할 수 있는지의 문제이다. EU는 공동체 차원에서 시장 개방화 정도의 일정을 제시하고 있다. 우선 첫단계로 전력시장이 개방되는 1999년 2월부터는 연간 소비량 4,000만 kWh 이상 수용가를 대상으로 개방화를 실시하다가, 제도 시행 3년 후인 2002년 2월부터는 연간 2,000만 kWh 이상 수용가를, 그리고 제도 시행 6년 후인 2005년 2월부터는 연간 900kWh 이상 수용가를 대상으로 개방을 결정하였다. 따라서 회원국은 공동체의 기준에 맞추어 자국의 전력시장을 개방해야 한다. 그리고 첫 단계에서는 전체 전력량의 23% 가량이 자유화 대상으로 책정되었는데, 3단계에 이르면 전체 전력량의 33% 가량이 개방화 대상이 될 것으로 전망한다.

물론 보조성 원칙에 의해 공동체가 제시한 범위내의 유자격 수용가 선

택은 회원국에 의해 자유롭게 정해지지만 4,000kWh 이상 사용하는 고객은 1단계부터 선택의 자유를 갖는다.

이와 같이 전력부문 Directive는 경쟁도입을 위한 중요한 첫발을 내딛었고 전력을 많이 사용하는 EU 기업이 경쟁적 가격의 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 지속적 전력시장의 경쟁 확대는 보다 싼 전력을 기업들에게 제공하여 경쟁의 이익을 줄 수 있다. 만일 회원국이 적절한 경로를 통해 배전사업자를 유자격 수용자로 지명한다면 최종고객은 전기요금가격의 인하 혜택을 받을 것이다.

나) 유자격 수용가의 발전 사업자 선택권

망 접속과 관련된 둘째 문제는 어떻게 유자격 수용가가 실제로 전기 구매를 자유롭게 할 수 있도록 하는지, 그리고 어떻게 공정하고 합리적으로 전기를 끌어다 쓸 수 있는가이다. Directive는 제3자 접속과 단독구매자 제도와 같은 두 가지 선택을 인정했다. 제3자 접속의 경우 회원국의 유자격 수용가는 다른 국가의 발전사업자 또는 자국의 독립적 생산자에게 전기를 구입하고 국내 변전계통이 전기를 고객에게 전달해 주도록 한다.

한편, 단독구매자 제도하에서는 개별 유자격 수용자에 대한 전력 공급자의 독점적 위치에는 변함이 없다. 단지 유자격 수용자는 전력을 다른 회원국 생산자에게서 구입할 수 있으나 전력은 단독구매자에 의해 공급된다. 그리고 Directive는 단독구매자제도나 제3자 접속의 경우 협상된 가격(negotiated) 또는 규제된 가격기준(regulated basis)의 두 가지 방안을 모두 선택할 수 있도록 하였다.

여기서 협상 및 규제의 내용은 다음과 같다. 규제의 경우에는 회원국 규제기구는 수직 통합된 전력회사와 경쟁자 모두에게 적용될 일정한 요

금을 정하거나 승인해야 하고, 요금은 공식적으로 발표되어야 한다. 반면, 협상의 경우에는 변전 요금이 변전계통 사업자간에 자유로운 협상에 의해 정해진다. 계통 운영자는 매년 단위로 변전과 배전계통의 이용요금 범위를 의무적으로 고시해야 한다.

재구매 의무는 회원국의 Directive에 대한 최종 의향에 달려있기는 하지만 광범위하게 수용되지는 않고 있다. 단독구매자 접근을 원하는 회원국의 대부분은 발전을 위한 장기계획과 수요 차원에서 경쟁도입 보장을 위한 입찰절차(tendering procedure)와 제3자 접속(combined with negotiated or regulated TPA)의 조합에 대해 긍정적인 입장을 보이고 있다.

재구매 의무와 더불어 단독구매자제도가 선택되어지는 경우 해외로부터의 구입가능성을 보장하기 위한 추가적 조치가 있어야 한다. 만일 단독구매자가 유자격 수용자가 지불하는 가격을 모르는 경우, 그리고 단독구매자가 수직통합 기업의 경우 단독구매자는 발전, 배전 활동으로부터 분리해서 운영해야 한다는 의무규정을 두고 있다.

한편, 변전이 국내 전기 공급자에 의해 소유되어지는 경우 요금은 공정하고 비차별적이어야 한다는 것이 Directive에 명시되었다.

다) 사업 분리

Directive의 사업분리에 대한 언급을 살펴보면 Directive는 변전계통을 발전과 배전에서 완전히 분리하는 순수한 의미의 사업분리를 요구하지는 않는다. 반면, Directive는 제3자 접속이라는 공통된 상황하에서 회계 분리의 준비를 강조한다. 그리고 변전과 배전 계통 운영자들이 자신의 계열사 또는 주식소유자 등을 차별하지 못하도록 한다. 한편, 변전계통 운영자가 수직 통합되어 있는 경우 Directive는 최소한 경영차원에서의 사업분리, 즉 변전과 무관한 다른 활동들로부터의 사업분리를 요구한다.

이상적으로는 변전계통 운영자의 완전한 사업분리가 최우선적으로 선호된다. 그러나 집행위원회에 의해 제기된 이런 제안은 몇 회원국에 의해 받아들여지지 않고 있다.

이밖에도 Directive는 남용에 대한 유효한 통제를 제도화할 접근을 채택하였다. 각 변전계통 운영자가 우월적 지위를 가질 것은 명확하다. Treaty 86항에 의해 변전 계통 운영자가 자신의 계열사에 대한 요금 및 조건 차별 또는 유사적 수용자가 외국에서 전력을 들여오는 것을 막을 목적으로 계통 접근에 불필요한 기술적 제약을 세우는 것을 금하고 있다.

라) 집행위원회의 역할과 회원국의 책임

집행위원회는 분명한 역할이 있지만 중요한 책임은 각국 당국이 갖고 있다. 그렇기에 Directive는 각국이 실행력을 갖춘 기구를 만들어 계약과 협상, 그리고 망 접속 거부나 판매거부 등에 관한 논란을 정리할 것을 요구한다. 또한 회원국이 규제, 통제 및 투명성을 위해 적절하고 효과적인 메커니즘을 갖추어 우월적 지위에서 오는 남용을 방지하도록 한다. 효과적인 규제체계를 갖추기 위해 집행위원회와 회원국의 자원과 전문성을 합쳐 규제의 연결된 망(seamless web)을 만들고자 한다. 그리고 집행위원회는 회원국과의 긴밀한 유대하에 적정한 시기에 단계적으로 규제체계를 갖출 것이다.

다. 공동 전력 정책

EU 전기시장의 경쟁도입과정에서 볼 수 있는 바와 같이 에너지 분야의 경쟁도입은 흔히 level playing field라고 불리는 법적, 제도적 조건을 비교 가능할 수 있도록 조화시키는 노력이 선행되어야 한다. 바로 이런 이유에

서 집행위원회는 회원국에게 각국의 상황에 맞도록 자국의 법령을 개정하는 안을 제출하도록 하였다. 각국의 자국내 경쟁도입에 관한 실행계획을 포함하는 법령 및 제도 개선 결과는 1999년 2월 19일까지 집행위원회에 전달되었다. 아무튼 EU는 강제적으로 회원국 전력회사의 일방적인 구조변화를 요구하지 않았다. 그러나 많은 회원국의 전력회사가 발전, 송전, 배전 분리를 포함하여 다양한 노력을 기울였고, 이는 송전의 독립성에 크게 기여하였다고 평가된다.

한편, 유럽 전력시장의 경쟁도입은 자유로운 기업행위, 자본의 자유 이동 등을 통한 새로운 동맹관계(New Alliances)를 모색한다. EU 집행위원회에 따르면 전력회사가 지나치게 많은 것은 비생산적일 수 있다고 지적한다. 그렇다고 단지 몇 개의 회사로만 집중되는 현상도 바람직한 형태만은 아니라고 생각한다. 따라서 적절한 규모와 경쟁력을 지닌 전력사업자를 유럽연합 내에 육성하기 위해서는 독일 베를린 전력 BEWAG의 VEBA, VIAG, US based Southern Company에 의한 컨서시움 매각에서와 같이 새로운 동맹관계에 의한 전력시장의 인수 합병을 고무적으로 평가하고 있다.

Directive 채택 후 각국에 실행 법령을 제정하는 과정에서 회원국은 자국의 상황에 따라 다른 반응을 보였다. 우선 영국은 전력체계의 자유화를 이미 예견하여 자국 법령을 만드는 것이 수월하였는데 반해, 프랑스는 법령 제정에 상당한 진통을 겪어야 했다. EU 회원국은 전력산업구조의 이질성에도 불구하고 자국의 상황에 부합하는 Directive 실행법령을 제정하였다.

실행법령 제정과정에서 발생한 많은 문제점에도 불구하고 유럽의 전력 시장에서는 이미 경쟁의 압력이 거세게 나타났다. 대규모 수용기는 기존의 전력 공급자와의 계약 만료 시점에서 자신이 필요한 미래 전력수요를

시장에 전달하면 발전사업자는 자신의 공급 조건을 수용가에게 제시한다. 그러면 수용가는 다양한 조건 중에서 자신에게 가장 유리한 좋은 조건을 선택할 수 있게 되었다.

특히 유럽 전력산업의 전기 공급 능력이 전력수요를 훨씬 능가하므로 가격인하요인이 매우 클 수밖에 없다. 그 결과 현재 대규모 수용가가 시장에서 구입하는 전력요금은 과거에 비해 15~20% 가량 낮아졌다. 이와 같은 가격인하 경쟁 속에서 일부 발전사업자는 자신의 발전 비용에도 못 미치는 수준에서 전력을 공급하는 상태에 이르기도 하였다. 또 일부 사업자는 요금 경쟁보다는 망 접속에 진입 장벽을 교묘히 만들기도 하였지만 발전사업자와 망 사업자간의 담합에 의한 진입장벽은 일시적인 현상에 그칠 것으로 예측된다.

라. 통합된 유럽 전력시장의 건설

잘 조직되고 투명한 현물시장의 구축이 발전 수단을 단기에 가장 효율적으로 활용하는 방법임에는 이론의 여지가 없다. 전력의 수요와 공급 물량의 최종 조정이 그 전날 이루어지는 현물시장은 단지 생산자에 제한되지 않고 향후 대규모 수용가에게도 적용될 예정이다. 현물시장의 가격은 전기의 수요 공급의 투명하고 즉각적인 조정에 의해 결정된다. 전력 공급이 모자란 상황에서도 전력공급을 제한하기보다는 가격을 상승시켜 전력 수요 공급을 조정해야 시장에 의한 규제가 강화된다.

그러나 모든 수용가가 현물시장에서 전기를 공급받기를 희망하는 것은 아니다. 생산자와 소비자간의 쌍방 계약을 통한 거래 역시 현물시장에서의 우발적 요인을 제거하여 안정적으로 전기를 공급받을 수 있다는 점에서 소비자는 지속적으로 선호할 것이다. 선물시장을 통한 조달은 현물시

장의 가격을 보다 많이 반영함으로써 현재보다는 보다 투명하고 일관성 있게 유지되리라 예측된다.

이렇게 볼 때 유럽의 전력시장은 기본적으로는 현물시장을 중심으로 하면서, 현물시장의 가격이 쌍방 계약의 근거로 작용할 것이며, 가격 변동에 의한 위험을 최소화하기 위해 선물시장의 거래가 활용될 것으로 보인다. 유럽시장의 모형과 유사한 형태는 이미 영국과 스칸디나비아 국가의 전력시장에서 운영되고 있다.

최근 우편요금 형태로 설정하는 방안이 검토되면서 장거리 요금 도입 및 협상된 접근 프로젝트를 더 이상 고려하지 않기로 하였다. 우편 요금이 국경을 넘는 경우나 국내 우편 모두 같은 요금 체계에서 다루어지고 있듯이, 전력시장의 요금을 장기적으로는 유럽의 단일우편요금과 같은 형태로 진전시키려 한다. 국경에서의 전력이 원활히 교환되기 위해서는 송전 비용은 단지 송전에 드는 비용만 반영해야지 다른 비용을 전가시켜서는 안 된다.

특히 전송망의 접근을 위한 요금은 다음 세 가지 요건을 충족시켜야 한다. 우선, 잘 조직된 현물시장이 충분히 제 기능을 발휘할 수 있도록 기존 발전시설의 단기적 최적 사용을 저해해서는 안 된다. 둘째, 상호 접속의 새로운 용량을 개발, 그리고 새로운 소비자 및 발전시설의 위치와 관련된 적절한 정보를 제공해야 한다. 셋째, 효율적으로 접속망이 활용되기 위해서는 망의 이용자 및 소유자간 공정하게 보상을 받을 수 있어야 한다.

전력시장이 투명한 경쟁의 도입으로 불완전 경쟁에서 기인하는 비정상적 관행을 어느 정도 줄일 수는 있겠지만 기본적으로 과잉 용량으로 인한 전력의 초과 공급 문제는 앞으로 몇 년 동안 전력의 도매가격을 상당히 낮출 수밖에 없다. 물론 전력 요금인하의 폭이 얼마나 될지는 그리고

어느 정도 지속될지 여부는 불분명하지만 관건은 기존 발전사업자가 어느 정도 새로운 여건에 적응하는지에 달려 있다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 명백한 추세를 예측할 수 있다.

기본적으로 수요가 포화상태인 전력시장하에서 요금을 급격히 인하하였음을 고려할 때 새로운 발전설비를 건설하는 것은 당분간 어려울 것이다. 경쟁은 기존 사업자간에 이루어질 것이고, 단지 신규 사업자는 기존 사업자를 인수하는 경우어나 진입이 가능하리라 예측할 수 있다. 그러므로 현재 취약한 사업자는 사라지거나 다른 사업자나 대규모 신규 진입자에 의해 인수될 수밖에 없는 상황이라 할 수 있다. 그 결과 유럽국가들의 전력산업의 집중 현상이 실현될 것으로 보인다.

결과적으로 EU는 Directive를 통해 공동체 차원에서 발전의 자유, 유자격 수용가의 선택 자유, 사업 분할 및 회계 투명성, 공공서비스 의무를 포함하는 전력시장 정책에 대한 일반적 규칙을 설정하였고, 그 자세한 내용은 회원국이 자신이 처한 제도적, 경제적 여건 등을 고려해 EU가 제시한 공동 규칙의 범위 내에서 정하도록 하였다. 그러면 EU 회원국 중에서 가장 대조적인 입장에 처해 있는 영국과 프랑스의 전력산업 구조개편 내용을 비교·분석함으로써 EU의 공동규칙이 회원국에 의해 실제로 어떻게 집행되는지 살펴보도록 하자.

3. 영국의 경험: 분할 매각을 통한 민영화

영국은 전력산업의 대규모 민영화를 단행한 대표적 국가로, 전력산업 구조조정, 민영화 및 규제개혁과 관련해 가장 흥미로운 사례를 제공해 주고 있다. 현재에는 많은 국가가 전력산업의 민영화를 추진하고 있기는 하

지만 영국의 민영화 경험은 세계적으로 가장 의욕적이고 획기적이었다고 평가되어지기도 한다. 그 결과 영국 모형은 하나의 전형으로 존재하여 많은 국가가 전력산업의 구조개편시 일종의 모범사례로 부각되고 있다. 특히, 호주, 뉴질랜드, 아르헨티나 등의 국가는 영국식 모형을 따른 민영화를 추진하였다.

영국 전력산업 민영화는 국영기업의 민영화 및 국가경제에서 중앙정부 역할의 축소라는 보다 광범위한 틀 안에서 이루어졌다. 대처 수상이 집권한 1979년 이후 영국 주요 공기업에 대한 민영화가 단행되었음은 주지의 사실이다. 대처 행정부의 주된 목표는 경제활동에서 정부의 역할을 축소하는 것이었는데, 이는 민영화 이전에 국영기업이 전체 고용에서 차지하던 비중이 7%였다가 민영화 이후에는 2% 이하로 하락하였음을 볼 때 부분 충족되었다고 평가된다.

영국 전력산업의 민영화는 1989년 전기법(Electricity Act)에 의해 이루어졌다. 전력산업 구조개편의 기본 방향은 발전과 마케팅 분야는 경쟁도입이 가능하지만 변전과 배전은 자연독점이 지배한다는 것이다. 따라서 발전과 마케팅 분야의 규제는 철폐하되, 변전과 배전의 규제는 유지하도록 하고, 규제주체를 새로운 규제기관인 Office of Energy Regulation(OFFER)가 담당하도록 하였다.

영국 전력산업 민영화의 주된 특징 중의 하나는 국가적 차원의 전기도매 풀(pool)의 설립이다. 영국 전력의 부분개혁에서 중요한 걸림돌은 원자력 발전분야의 과도한 초기 투자와 고가의 석탄 계약에서 발생하였다.

영국 전력 부문의 구조개편이 단행된 지는 10년밖에 안됐지만 평가는 매우 긍정적이다. 특히 효율성 측면에서는 어떤 지표를 비교하더라도 개혁 이후가 좋은 성과를 보이는 반면, 공정성이나 형평성의 측면에서는 논란이 여지가 있다. 특히 현행 체제가 납세자, 종업원 및 전기요금 지불자

에 비해 주주와 기업 간부에게 많은 혜택을 주고 있다는 점에서 비난을 받고 있다. 또한 전력산업의 이윤 대부분이 급격한 노동력의 감축에서 기인하였다는 점에서도 비난의 대상이 되고 있다. 더욱이 구조개편 과정에서 신설된 민간 사업자의 경영진에게 지급된 높은 보상 역시 근로자의 대규모 해고 상태에서 단행되었다는 점에서도 문제가 되고 있다. 한편, 구조개편 과정에서 전력요금이 인플레이를 끌어당겼다는 지적 역시 영국 전력 소비자들로 하여금 전력산업의 주주에 비해 자신들이 부당한 처우를 받고 있다는 인상을 심어주기도 하였다. 특히 전력산업이 구조개편 기간 동안 영국산업 평균 이상의 이윤율을 실현하였다는 점에서 전기소비자는 더욱 큰 불만을 느끼게 되었다.

영국 전력산업의 구조개편은 하루아침에 이루어진 것이 아니다. 구조개편은 여러 단계를 거치면서 제도적 발전을 지속적으로 이룬 결과 완성되었다. 그러면 그 과정을 살펴보도록 하자.

가. 민영화 이전의 영국 전력 구조⁴⁾: 공기업 독점 시대(1948~88년)

1947년 Electricity Act를 통해 영국은 전력산업 국유화를 단행한다. 전력산업 국유화는 효율성을 증가시키기 위해 취해진 조치였다. 이는 1989년 공기업 민영화와 경쟁도입과는 대조적이라 할 수 있다. 효율성 증대를 위한 이러한 상이한 조치의 정당성은 당시의 전력산업 현황, 기술발전의 정도에 의해 결정된다. 국유화 당시의 전력산업 기술수준은 발송배전의 수직적 결합을 통한 긴밀한 조정을 필요로 하는 수준이었다. 또한 지자체들

4) 영국 전력산업 발전 과정에 대한 개괄적 내용은 www.eia.doe.gov에서의 외국전력산업 구조조정 부문 및 www.open.gov.uk/offer, 그리고 서정환, 에너지가격의 수요관리기능 강화방안 연구, 그리고 EU의 europa.eu.int/en/comm/dg17/elec/faq의 내용을 정리하였음.

의 독점적인 배전부문 운용은 이러한 규모의 경제를 저해하는 상황이었다. 따라서, 국유화를 통한 전력산업의 통합운영은 당시로서는 합리적인 선택이었다고 할 수 있다. 그러나 1980년대 말까지 나타난 공기업 독점의 비효율성, 석탄산업 보호와 같은 산업 정책의 수단으로 사용된 전력산업에 대한 규제, 그리고 1990년대 초의 발전 및 정보기술의 발전은 공기업 독점의 전력산업 운용에 한계를 보여주었다.

나. 전력산업 구조개편: 전기법(1989년)

1) 기능별 개편

1988년 정부는 전력산업 구조개편 안을 발표한다. 발전부문은 CEGB의 발전설비를 나누어 National Power(NP), Power Gen(PG), Nuclear Electric(NE)이 담당하고, NP와 GP는 민영화하였다. 그 외 민자발전(IPP: Independent Power Producer), Scotland의 발전사업자, 프랑스 EDF 등의 영국 전력시장 참여를 허용하였다. 송전부문은 CEGB의 송전부문을 독립시켜 NGC(National Grid Company)에서 소유·운영한다. 배전부문은 기존의 12개의 AB들을 지역 배전회사(REC: Regional Electricity Company)로 전환한다.

전력공급 면허에는 제1사업면허와 제2사업면허가 있다. 제1사업면허는 100kW 미만의 수용가에 관할 구역별로 독점적으로 전력을 공급하며, 관할 구역내 고객들에게 전력공급의무가 있다. 이 면허는 다음에 살펴볼 전력시장의 분류에서 요금제 시장에서의 전력공급을 담당하는데, 요금제 시장이 1998년부터 폐지되므로 면허도 1998년부터 폐지된다. 모든 RECs들은 제1사업면허를 소유하고 있다. 제2사업면허는 100kW 이상의 수용가에 대해 전력을 공급할 수 있는 면허이며, 다음에 소개할 POOL 시장을 통해 전력을 거래한다. 전력시장은 POOL 시장과 요금제 시장으로 분리한다.

POOL 시장은 경쟁시장으로서 100kW 이상의 발전사업자(의무적으로 참여), 소매 공급업자(RECs와 제1사업면허자), 그리고 100kW 이상의 실수요자(선택가능)가 참가한다. 요금제 시장은 100kW 미만의 수용가를 대상으로 하는 시장이며, REC를 비롯한 제1사업면허자가 관할 구역별로 독점 공급한다.

2) 전력규제기구 설립

전력산업에 대한 규제는 새로 설립된 전력규제청(OFFER: Office of Electricity Regulation)이 전담한다. OFFER는 정부와 의회로부터 독립되어 있으며 사법적 책임만 부과된다. 전력산업에 대한 규제는 사실상 5년 임기의 Director General에 전권이 부여되어 있다. OFFER의 임무는 충분한 전력공급 보장, 전기 사업자에 대한 면허 발급, 면허 조건 검토 및 면허 조건의 강화, 전력 사업의 경쟁촉진 및 운영감시, 소비자 권익 보호, 전력 산업과 관련된 정보와 권고 발간, 독점 부문(송전망, 배전망, 소규모 수용가)에 가격 상한규제, 전력 산업운영의 안전관리 등이 있다. OFFER는 직접적 규제권은 없고, 권고안만 제시할 수 있으나 실질적으로 OFFER의 제안은 정책에 반영된다고 볼 수 있다. 전기 사업자가 OFFER의 제안을 수용하지 못할 때는 MMC에 자동 제소되어 직권중재를 받는다. OFFER의 가격 규제대상은 송전망, 배전망, 제1면허사업자(RECs)들의 요금이며, 가격 상한제 규제를 한다. 자세한 내용은 나중의 가격규제 변화에서 살펴본다.

OFFER는 전기 품질에 대한 규제도 한다. 그 내용은 전체 계통 기준으로서의 표준작업(Overall Standard Performance)에 나타나 있다.

3) 풀 시장 운영

전력시장 구조개편의 핵심은 공식적인 전력 거래시장인 POOL의 설립

에 있다. POOL 시장은 전력 입찰시장이다. POOL에서는 발전 단가가 낮은 설비부터 가동시켜 수요를 충족시키므로 최소한의 비용으로 발전 부문을 운용하게 된다. 이러한 입찰은 발전부문의 경쟁을 촉진시킨다. 즉, 발전사업자 입장에서는 유틸 발전설비가 없는 것이 유리하므로 발전단가를 낮추기 위해 경영 및 기술 효율성을 증대시키게 된다. POOL의 운영은 NGC가 담당한다. NGC는 송전부문을 담당하는데, 송전망은 연결되어 있는 발전소들의 가동 및 수급전력량에 따라 그 운영이 달라지기 때문에 POOL에 제출된 정보가 필요하다.

4) 기타 조치들

전력산업구조개편으로 인한 충격의 완화와 발전부문 시장 지배력의 문제를 해결하기 위하여 한시적인 조치들을 취하였다. 먼저 석탄판매량을 한시적으로 보장하기 위해 NP와 PG로 하여금 3년간(1990년 3월~1993년 3월) 높은 가격으로 석탄을 구매하도록 구매계약을 체결하게 하였다. 그 양은 65~70백만 톤/년이며 석탄가격 상승률은 RPI - 5를 상한으로 하며 환율 변화에 연동된다. 또한, NP와 PG의 부담을 일부 덜어주었다. 결과적으로 요금제시장 수요자들이 석탄산업을 보조하게 되었다. 공기업하에서 전력산업이 운영될 경우, 정부는 정책적으로 산업용 전력요금의 인상억제 또는 가격차별을 통해 산업부문을 지원할 수 있었다. 그러나 경쟁이 도입되어 민간부문이 전력산업에 참여하는 한 정부의 가격조정은 불가능하다. 따라서 정부는 POOL 가격으로 전력을 구입하는 경우 전력비용이 크게 증가하리라 예상되는 전력 다소비 산업에 대해 현재의 실질요금수준을 유지할 수 있도록 발전사업자 또는 REC들과 계약을 체결하도록 하였다. 대부분의 대상기업들은 국영기업들인데 1년 계약을 하였다. 이는 이들 기업에 대한 지원 효과도 있지만 국영기업의 재무상태를 건전하게 유지하

여 향후 민영화를 원활히 추진하려는 의도도 포함되어 있었다. CEEB의 발전부문 분할과정에서 화석연료발전소의 70%는 NP가, 나머지 30%는 PG가 소유하게 되어 발전시장에서 이 두 발전회사의 시장지배력이 커지게 되었다. 이를 방지하기 위해 NP와 PG의 시장점유율은 한시적으로 제한되었다.⁵⁾

다. 영국의 EU 전기 Directives에 대한 대응

1) 제도 정비

영국은 각각 분리되어 독자적으로 운영되는 3개의 전력시장으로 구성되어 있다. 첫째, 1990년부터 공동가격 책정 메커니즘(Pool)을 토대로 하는 규제된 제3자 접속을 채택한 잉글랜드와 웨일즈가 있다. 둘째, 규제된 제3자 접속제도와 수직 통합된 전력회사를 지니고 있는 스코트랜드가 있는데, Scottish Power and Hydro-Electric 역시 interconnector를 통해 잉글랜드와 웨일즈의 풀에 전력을 공급한다. 셋째, 현재로서는 영국과는 연결되어 있지 않고 시장도 개방되어 있지 않은 북아일랜드가 있다.

잉글랜드와 웨일즈, 스코트랜드의 전력시장 체계는 1990년 전력법과 함께 만들어져서 1999년부터 완전한 시장개방을 이루었는데, 이는 대체로 EU의 전력 Directive를 충실히 수행하였다고 볼 수 있다. 그리고 1999년 말로 예정된 1989년 전력법 개정은 Directive의 요구가 민간 배전망에까지 확산되도록 하고 있다. 북아일랜드 경우 1999년 중으로 전기 Directive의 최소한 요구를 수용할 예정이다.

5) 모든 요금제시장에서 1994년까지는 15% 이하, 1994~98년 기간에는 25% 이하로 한정되었음.

2) 발전

잉글랜드와 웨일즈의 발전은 대략 71%가 석탄, 석유, 가스를 원료로 하는 열 발전(thermal plants)으로 이루어진다. 그 중에서 점차로 폐열발전과 가스 화력 의존도가 높아지고 있다. 한편, 전체 발전량의 27% 가량은 원자력 발전이고 2%가 재생 가능 원료(renewables)이다.

가장 규모가 큰 발전사업자는 1990년 이전에 국유화 기업을 승계한 민간 사업자인 National Power, PowerGen이다. 이들은 대부분 열 발전을 하고 있다. 1997년 민영화된 British Energy는 새로운 원자력 발전소를 운영한다. 반면 과거의 원전은 국가에 의해 소유되고 운영된다.

경쟁도입 이후 독립 생산자는 급속하게 증가하였는데, 그 중에서도 combined cycle gas 분야에서 화력 발전이 급증하였다. 현재 풀에 전력을 판매하는 발전회사는 33개로 이들은 모두 시장지배력이 24%를 넘지 못하고 있다.

발전 용량은 허가 절차에 따라 결정되는데, 50MW 이상의 용량에 대해서는 무역산업성이 담당하고 그 이하에 대해서는 지역계획기구가 담당한다. 허가 기준은 전기 Directive에 따라 실행되며 무역산업성은 허가기준 목록을 발표한다.

이런 맥락에서 영국의 에너지정책은 급격한 가스 화력 발전시장의 증가로 공급이 차질될 우려가 있기 때문에 가스 화력 발전의 허가를 제한할 계획이다.

10MW 이상을 생산하는 발전소는 풀을 통해서만 전력거래를 하도록 되어 있다. 풀은 발전 공급의 우선 순위(merit order)를 설정하는 가격설정 메커니즘으로 어떤 발전소로 송전할지 선택한다. 발전 제안은 하루 전에 받고 가격은 반시간 단위로 책정된다. 스코트랜드 발전사업자와 프랑스 전기 역시 풀에 전력을 공급한다.

3) 개방화 일정 및 송배전망

영국, 스코트랜드, 웨일즈는 1998년까지 완전한 시장개방을 계획했으나 몇 지역에서는 기술적 요인으로 지연되었는데 결국 1999년 6월에는 완전 개방을 이루었다.

한편, 모든 전기가 전기 풀을 거쳐야 하는 영국 전기체제는 Directive에 의하면 접속절차의 규제된 체제(regulated system of access procedure)로 구분된다. 스코트랜드와 프랑스를 포함한 발전소의 전력은 인터코넥터를 통해 풀로 전송되어 배분된다.

소규모 공급자를 제외한 모든 발전사업자는 공급면허를 보유해야 한다. 마찬가지로 공급면허 소유자는 풀에서 전력을 구입할 수 있다. 두 가지 형태의 면허가 있는데, 하나는 공중전기공급면허(Public Electricity Supply Licence, PES)가 있고, 다른 하나는 Second Tier Licence이다. PES는 12개 지역전기회사에 의해서만 보유되면, 이는 허가된 지역 내에서 고객에게 전력공급의 권리와 의무를 부여한다. 반면 Second Tier Licence는 풀의 규칙에 등록된 모든 전기시장 참여자에 의해 보유된다. 이는 고객에게 판매하는 배전망이 없는 발전사업자, 또는 자신의 지역 이외에 전력을 공급하려는 지역전기회사에 의해 보유된다.

10MW 이상 용량의 발전소는 풀을 통해서만 전기를 팔아야 하고, 공급면허 소지자만이 풀로부터 전기를 살 수 있다. 독립적으로 차이에 대한 계약은 생산자와 공급자, 그리고 유자격 수용자간에 체결될 수 있다.

풀은 입장 규칙, 시장청산 그리고 정착에 관해 참여자들간의 합의체이다. 송전체제는 초기에 국유로 운영되다가 현재는 증권시장에 상장된 회사인 National Grid Company(NGC)가 담당한다.

NGC는 기술적으로 송전을 책임지는데, 이는 풀에서 정하는 투명한 가격우선순위(merit order)에 따라서 이루어진다.

영국의 제3자 접속 모형은 규제되어진 형태로, 송전과 배전요금은 OFFER에 의해 정해진다. 요금은 $RPI - x$ 를 기초로 하는 가격통제공식에 따라 정해진다. 접속은 안전과 같은 명백하게 정의된 상황하에서만 거부되어질 수 있다.

배전과 관련하여서는 현재까지 배전망은 지역전력회사가 보유한 PES에 의해 소유, 운영된다. 그런데 PES는 소매활동까지 담당하기 때문에 경영과 회계 2분야의 완전한 사업분리를 의무적으로 해야 한다. 상호 보조는 허용되지 않는다. 그리고 배전계통은 PES 자신의 소매활동을 포함해 모든 서비스와 가격을 모든 관련자에게 같은 조건으로 제공해야 한다.

현재 민간 배전망은 규제되어 있지 않은데, Directive의 배전과 공급 면허 분리 요구는 1989년 전기법이 개정될 때 반영될 예정이다.

스코트랜드 전기시장에서는 2개의 수직 통합 회사에 발전, 송전, 배전 및 공급면허를 부여하였다. 공급 경쟁은 송전과 배전망을 통해 제3자 접속으로 가능하다. 요금은 OFFER에 의해 정해진다.

4) 사업 분리

잉글랜드와 웨일즈는 경영뿐만 아니라 법적으로 완전히 분리되어 있다. 1990년에 배전사업자가 자신의 공급량의 15% 이상을 생산하지 못하도록 하기 위해 수직 결합을 방지하는 다양한 제약이 도입됐다.

NGC는 완전히 분리된 민간 소유 법인으로 송전 영역에서만 운영된다. 스코트랜드는 수직 통합된 2개의 회사가 있는데, 이들은 사업 분리를 보장해야 한다. 북아일랜드는 민영화된 4개의 발전회사가 있는 반면, 송전, 배전 및 공급은 공기업인 Northern Ireland Electricity에 의해 수행된다. 한편, 회계 분리는 모두 이루어져 있지만, 아직 비용배분과 거래에 관한 정보는 대중에게 제공되고 있지 않다.

4. 프랑스의 경험: 수직통합체제하 경쟁 도입

가. 프랑스 전력산업의 전개과정

1) 전력산업 국유화(1946년)

프랑스 전력산업의 국유화에는 두 가지 배경이 있다. 첫째, 2차세계대전 이후 전력부문에 대한 막대한 재건비용(약 1,000억 프랑)을 조달할 수 있는 부문은 정부밖에 없었다. 둘째, 전력산업 각 분야의 표준화를 통해 효율성을 제고시킬 필요가 있었다. 프랑스는 EDF를 설립하여 전력산업을 담당하게 하고, GDF를 설립하여 천연가스산업을 담당하게 하였다. 국유화에서 제외된 전력부문은 (i) 소규모 민간발전소(12백만 kWh/년 이하) 및 자가발전 (ii) 배전조합(cooperative)이 소유하거나 공공지분이 50% 이상인 발전설비 (iii) 폐기물을 연료로 사용하는 발전소 (iv) 철도부문 및 석탄부문 소유의 발전소 (v) 관개 및 수상 수송용 수력발전소(Rhone National Company)였다. 이들 전력 부문에서 발전된 전력은 전량 EDF에 판매된다. 주목할 사실은 철도부문과 석탄부문 소유의 발전소 독립을 허용함으로써 자체적으로 수급을 조절할 수 있는 여유를 부여하였다는 것이다. 철도부문의 경우 EDF로부터 전력을 주로 구매하는 입장인 반면, 석탄부문은 남는 전력을 파는 입장이고 또한 채굴한 석탄도 EDF에 판매하는 입장이기 때문에 석탄부문과 EDF 간에는 갈등의 여지가 많았다.

한편, EDF 및 GDF에 대한 규제는 Cost-Plus 규제였다. 이는 공급시설 확충에 정책의 중점을 둔 규제방식이었다.

〈표 3-1〉 국유화 이후 규제변화

사 건	내 용
국유화 1946	<ul style="list-style-type: none"> · 발송배전의 국유화 · EDF와 GDF의 설립
원자력 프로그램 1952 이후 1차 Plan Contract 1971	<ul style="list-style-type: none"> · incentive 규제의 시작 · 1차 oil shock로 무산
Plan Contract 재개 1985	<ul style="list-style-type: none"> · 계약 내용의 commitment 강화 · EDF의 자율성 증대
전력산업백서 발표 1998	<ul style="list-style-type: none"> · 구조개편방향 설정 · 발전부문 경쟁도입

자료: Gilbert and Kahn(1997)

2) 제한송전과 원자력 프로그램

1946~71년 기간 동안 프랑스에서는 제한송전을 실시하였다. 가정은 물론 수요가 급증할 때에는 산업도 24시간 동안 전력사용을 중지하기도 하였다. 이후 국내자원의 부족과 수력이용의 한계를 실감한 정부는 원자력 프로그램을 시작한다. 석탄은 60% 정도를, 천연가스와 석유는 거의 전량을 수입에 의존하고 있음을 알 수 있다. 원자력 프로그램은 1945년 설립한 Atomic Power Commission이 주도하여, 1952~60년의 시험기간과 경제성 평가기간을 거쳐, 1962년부터 본격적으로 시작된다. 1968년 이후 가압경수로형 원자력 발전을 전면적으로 도입하게 되는데 1970년대의 석유과동 이후 원자력 발전의 도입은 더욱 촉진된다. 프랑스는 차세대 원자로인

고속증식로(FBR: Fast Breeder Reactor)를 개발하기도 하였으나 현재로서는 경제성이 적다.

3) 규제방식의 변화: 유인규제의 시작

1971년 정부는 EDF와 GDF에 대한 규제방식을 목표계약제(Plan Contract)로 전환한다. 그 목적은 비용하락을 통한 사업의 효율성 증대, 효율적 자원이용에 있었다. 1차로 1971~75년 기간을 대상으로 목표계약을 실시하였다. 그 내용은 평균 생산성 증가율(4.85%), 투자보수율(8% 이상), 전력가격 상승률(1.85% 미만), 그리고 5%의 이자율로 보상하는 정부출자 등과 관련하여 상한 또는 목표를 설정하고 초과 달성분은 EDF가 자율적으로 처분할 수 있도록 하였다.

그러나 문제점이 있었다. 첫째, 한 가지 경제발전 시나리오하에서 목표를 설정함으로써 신축성이 부족하였으며, 둘째, 품질에 대한 규정이 존재하였다. 셋째, 특히 중요한 것은 목표를 달성하지 못했을 경우에 제재 조치가 없다는 것이다.

〈표 3-2〉 1차 목표계약 주요내용

	목 표
평균 생산 증가율	4.85%
투자보수율	1971년에는 8% 이상 1972년에는 8.3% 이상
가격상승률	1.85% 미만
정부출자	5%의 이자율로 보상

자료: Gilbert and Kahn(1997)

1차 목표계약은 석유파동으로 인해 중단된다. 2차 목표계약은 1985~89년을 대상으로 한다. 이 계약에는 1차 계약과 마찬가지로 문제점 외에 계약 당사자에 재무성(Ministry of Finance)이 제외되어 있어 신축적으로 가격책정을 운용하지 못하였다.

〈표 3-3〉 2차 목표계약 주요내용

	목 표
자기 조달 자본비율	48%
발전비용	3% 이하
전력가격	가격 상한제(RPI-1)
판 매 량	370 - 390TWh(1990년)
기 타	R&D policy, industrial policy

자료: Gilbert and Kahn(1997)

한편, 2차 계약의 주 내용은 <표 3-3>에 나타나 있다. 2차 계약은 발전 및 배전 비용을 절감하는 데 초점을 맞추었으며, 효율적인 원자력 프로그램의 운용도 포함되어 있다. 3차 목표 계약은 1989~92년을 대상으로 한다. 이 계약은 1차 및 2차 계약과는 달리 산업부(Ministry of Industry)뿐 아니라 재무성도 계약 당사자에 포함되었고, 기준 시나리오에 신축성을 부여, GNP 성장률이 $\pm 3\%$ 이상일 때만 계약내용을 수정하기로 하였다. 또한 품질규제에 대한 내용도 포함되어 있다. 전기품질은 외국의 품질과 비교하여 측정하기로 하였다. 3차 계약의 주된 내용은 <표 3-4>에 나타나 있다. 3차 계약의 또 한 가지 특징은 EDF가 직원과의 이윤분배(Profit-sharing)를 설정하는 점이다. 이는 목표계약을 통한 EDF에 대한 내부규제

를 의미한다.

〈표 3-4〉 3차 목표계약 주요내용

	목 표
재정목표	20billion Franc의 부채감소
정부대출	5%의 이자율로 환급 정부출자에 대한 배당금 지급
전력가격	가격 상한제(RPI-1)

자료: Gilbert and Kahn(1997)

4차 목표계약은 1993~96년 기간을 대상으로 한다. 이 계약은 EDF의 부채감축, 환경보호, 전력사업의 국제화에 초점을 두었다. 주 내용은 계절별, 고객별 차등요금제 도입, 환경보호를 위한 SO₂와 NO 감축목표 설정, 국제사업이 교차 보조금지 등이다. 프랑스는 1980년대 들어 전력수출이 급격히 증가하고 있는데, 국내 소비자가 외국 소비자를 보조하는 수출 가격과 국내 가격간의 교차 보조가 발생하지 않도록 해야 한다는 것이다.

4차 계약의 주 내용은 <표 3-5>에 나타나 있다.

〈표 3-5〉 4차 목표계약 주요내용

	목 표
재정부문	40십 억 Franc의 부채감축
정부의 출자	profit sharing
전력가격	RRI-1.25
전기품질	정전율의 25%감축

자료: Gilbert and Kahn(1997)

4) 발전부문 경쟁도입: 전력산업백서 발표(1998년)

유럽연합(EU)은 지역 내에 통합된 전력 및 천연가스 시장을 건설하기 위해 협의하고 있다. 역내 전력시장에 대한 Directive에는 통합된 전력시장 형성에 각국이 취해야 할 조치들이 명시되어 있다. 이에 프랑스는 1998년 전력부문에의 경쟁도입과 전력산업의 국제경쟁력 향상을 목표로 하는 전력산업백서를 발표한다. 그 내용은 (i) 입찰제와 허가제를 병행한 발전부문 경쟁도입 (ii) EDF의 송전계통 독점 (iii) EDF와 지역 배전회사들의 배전부문 독점 (iv) 계통 운영자의 회계분리 및 독립성 확보 (v) 재생가능에너지 발전과 열 병합 발전의 급전 우선 순위부여 (vi) 경제성장과 고용촉진을 위한 경쟁력 있는 전력 공급체제 확립 등이다. 이상에서 알 수 있듯이 프랑스도 유럽연합의 통합된 전력시장형성 압력에 대응하여 자국 전력산업의 국제경쟁력을 향상시키기 위해 전력산업 구조개편 계획을 설정하고 있다.

나. EU 전기 Directives에 대한 프랑스의 대응

1) 제도 정비

프랑스 전기시장은 기본적으로 전력산업을 국유화하고 EDF를 설립한 1946년 4월 20일 법에 의해 운영된다. EDF는 발전, 송전, 배전(일부 지역의 배전을 제외)을 모두 독점하고 있다. 1998년 12월 9일 정부는 공공 전기 서비스의 현대화와 개선을 위한 법령을 정해 100GWh 이상의 소비자에게 망 접속을 개방하도록 하였다.

2) 발전

프랑스 발전의 75%는 원자력으로 구성되고, 15%는 수력인 반면, 폐열발

전(cogeneration) 및 재생에너지(renewable energy)는 각각 2%, 2.2%에 불과하다. 새로운 발전 용량 증설을 위해 프랑스는 입찰 절차에 의한 허가제도를 채택하였다. 프랑스는 발전 용량이 다년간 투자 계획 목표를 충족시키지 못하고 있다.

다년간 프로그램은 주된 에너지원 단위의 발전 및 지역별 발전량으로 이루어진다. 입찰절차는 에너지성이 망 운영자와의 협의를 거쳐 정하고, 전기규제위원회가 집행한다. 운영 허가 역시 에너지성에 의해 발급되어진다. 재생 가능한 에너지 또는 쓰레기, 또는 고효율 기술을 활용해 만들어진 전기구매는 의무적으로 구매된다.

3) 개방화 일정 및 송배전망

Directive에 의해 정해진 최소 개방한계(26%)에 따라 40GWh 이상 고객을 유자격 수용가로 정한다. 그리고 유자격 수용가에게 전기 공급을 보장하기 위해 독립적 생산자, 허가 받은 공급자, 그리고 비국유화된 배전사업자들 역시 선정이 가능하다. 추가적인 개방 일정은 EU의 Directive를 따른다.

한편, 공표된 요금과 함께 규제된 망 접속체계가 선정되었다. 망 접속을 위해서는 망 접속과 망 사용조건을 정해 놓은 계약이 이루어져야 한다. 직접 라인의 건설은 허가절차를 거쳐야 한다. 지방자치단체는 지역별로 비국유화된 배전사업자를 선정할 수 있다. 보편성과 형평성 원칙을 보장하기 위해 국가적으로 적용 가능한 기술적, 환경적, 재정적 규칙을 도입하는 것을 통과시켰다. EDF와 국유화되지 않은 배전사업자는 배전 망의 운영자로 정해졌다.

4) 사업 분리

EDF 내의 송전망 업무는 다른 활동과 분리되어야 한다. 송전망 담당자

는 규제위원회와 협의를 거쳐, EDF 사장의 제안으로 에너지성 장관에 의해 6년 임기로 지명된다. 송전망 사업부는 독자적 예산을 갖고 규제위원회에 의해 감독 받는다.

송전망 사업자는 망의 운영, 유지 및 개발을 책임진다. 망개발계획은 전기규제위원회와의 협의를 거쳐 장관에게 제출된다. 망 사업자는 발전 설비 및 수입 원(import sources)을 위한 입찰절차 및 망의 안정과 균형을 책임진다.

전기분야의 공공서비스를 제공하는 EDF 및 비국유화된 배전사업자 Compagnie Nationale du Rhone은 Directive에 따라 차별, 상호보조 및 경쟁 왜곡을 방지하기 위해 회계를 분리해야 한다.

다. 시장개방 이후의 프랑스 전력산업

1) 송변전분리 및 RTE 설립

2000년 2월 10일 공포된 전력의 공공서비스 확장 및 현대화 법안에 따라 인원 8,000여 명의 EDF 송변전분야를 분리하여 송전망 계통 관리운영자로 RTE(Réseau de Transport d'Electricité)를 설립, 운영하고 있으며 모든 관련업무는 EDF와 독립적으로 수행하고 있는 가운데 2001년도 9월까지는 회계적으로 완전하게 분리할 예정으로 되어 있다.

2) 시장개방 및 고객 상실

시장개방 관련법이 공포된 이래 EDF는 2000년 말 기준 이미 연간 14GWh 이상 사용하는 1,400여 대용량 고객을 대상으로 국내판매규모의 30.5%에 상당하는 시장을 이미 개방하였으며 이에 따라 2001년 6월 현재 전력량기준으로 개방규모의 7%인 82 대용량 고객이 다른 전력회사를 선

택하였다. EDF가 계속적으로 시장개방폭을 확대해 나갈 예정임을 감안하면 고객상실은 계속될 것으로 예상된다.

3) EDF의 2001~2003년도 경영계약

2000년 시장개방 이후 2001년 3월에 정부와 체결한 EDF 경영계약은 다음의 6가지를 핵심으로 하고 있다.

- 시장개방과 관련하여 2001년에는 9GWh 사용 이상, 2003년까지는 2GWh 이상 사용고객에게 시장을 개방
- 성장전략으로는 다중서비스 및 다국적 에너지 사업자로 변모
- 고객만족, 전력관련 권리제정, 송전망 접속보장, 설비의 안전성, 재생 에너지개발 및 정보공개의 투명성을 감안한 공공서비스의 강화
- 요금구조의 새로운 정립
- 사회문화의 개발, 유럽기업위원회 설립, 퇴직기금 제도의 개혁
- 생산성 향상 및 재정구조의 개선을 위한 장기적 준비

4) EDF 민영화

현재 프랑스 대통령집권당인 RPR(Rassemblement pour la République)은 2002년 대통령선거 공약사항으로 국가개혁 프로그램을 마련하고 있는 가운데 개혁에 따른 재정조달을 위하여 EDF와 같은 공기업을 민영화하겠다고 언급하고 있다. 한편 EDF에서도 1,900억 프랑이 소요되는 EDF 그룹의 5개년 투자계획에 따른 자본을 민간으로부터 유치하기 위한 일부 민영화 추진을 검토하고 있으며 이미 자문은행을 지명하였다.

EDF가 프랑스 노조연합체의 마지막 보루 중의 하나이므로 EDF 민영화가 정치적 논쟁을 가져올 수 있으나 재정난을 이유로 GDF(프랑스 가스공사)의 자본개방을 정부가 지원하고 있는 점을 감안할 때, 민영화 자체가

더 이상 금기시 되는 상황은 아니지만 완전 민영화의 가능성은 희박할 것으로 보인다.

5. EU 전력시장의 경쟁 도입 영향

가. 전력 Directive 도입 후 EU 국가의 전력시장 변화

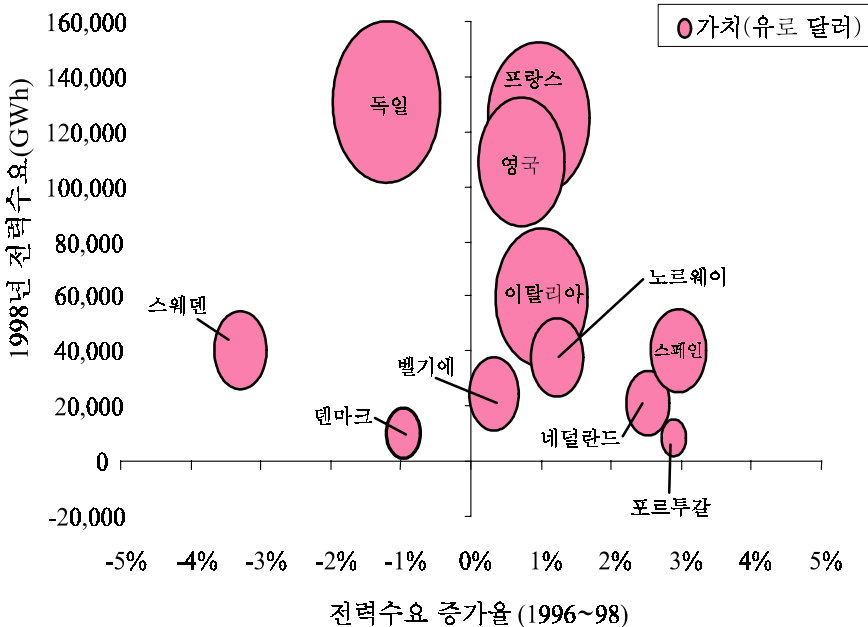
유럽 에너지시장의 급진적 자유화는 유럽 전력시장에 상당한 구조변화를 초래하였다. 2,068억 달러 시장 규모 중에서 1,232억 달러의 시장이 개방되어 경쟁의 대상이 되었고, 광범위한 요금 인하는 독일을 위시한 주요 발전회사의 수익성에 중요한 영향을 미쳤다.

전력시장 개방 이전(1996~98기간)의 유럽의 전력시장을 살펴보면 스페인과 핀란드는 비교적 일정한 성장을 나타낸 반면, 독일과 스웨덴은 수요가 침체되었고, 영국과 노르웨이는 수요의 하락을 보이고 있었다.

중부 및 동부 유럽의 경우 국가별로 소비 추세가 상이하게 나타난다. 그 중에서 폴란드와 터키는 전력 수요가 가장 급격히 증가하는 국가로 매년 평균 2.2%, 8.9%의 전력소비 증가율을 보였다.

유럽 전기시장의 규제가 점차로 완화되고 시장의 개방화가 진전되면서 요금 격차는 점차로 줄어들기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 아직도 공동 에너지 정책에는 상당히 많은 장애요인이 있다는 점에서 요금 격차가 단시일내 사라지지는 않을 것으로 전망된다. 중단기적 시각에서는 수익성이 높은 시장의 점유율을 높이기 위해 전력회사가 경쟁을 할 것으로 예측된다. 독일과 덴마크는 전력시설은 과잉 공급 상태이면서 수요는 점차로 하락하고 있다는 점에서 다른 유럽국가들보다 급격하게 전력요금이

〈그림 3-1〉 EU 국가의 전력시장 규모 및 전력 수요 증가율(1999)

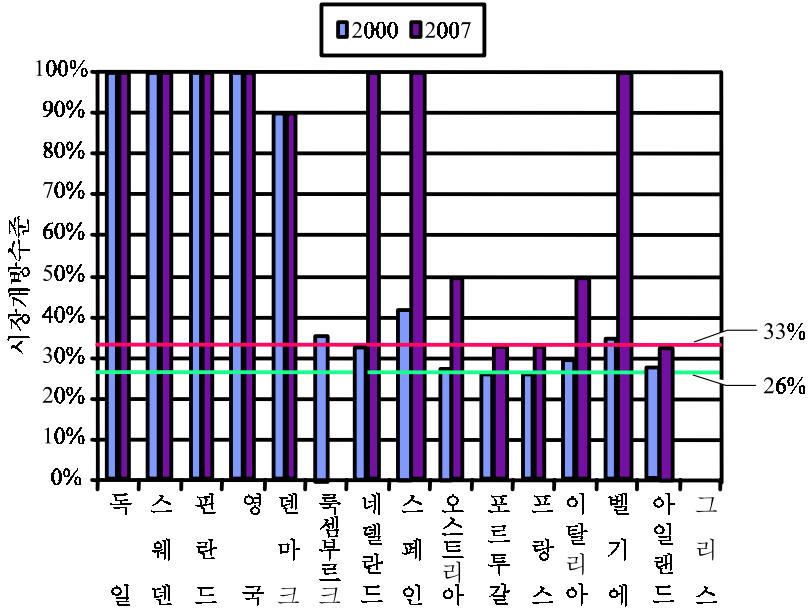


자료: 데이터모니터(Datamonitor)

하락할 것으로 보인다. 이탈리아와 오스트리아는 다른 EU 국가들보다 높은 전력요금을 유지하리라 예측된다.

유럽 전력시장이 완전한 규제 완화를 이루지 못하도록 하는 장애요인은 Directive를 법적으로 강요할 수 있는 입법 체계가 결여되었을 뿐만 아니라 시장 접근에 대한 규칙이 명료하지 않기 때문이라 할 수 있다. 또한 시장 접근 및 요금에 대한 명확한 규칙이 설정되어 있지 못하기 때문에 시장의 지배적 사업자가 잠재적 경쟁자의 시장 진입을 방해함으로써 자신의 유리한 입장을 지속적으로 누릴 수 있다.

(그림 3-2) 유럽 전력시장의 시장 개방 예측(2000. 3)



자료: Datamonitor

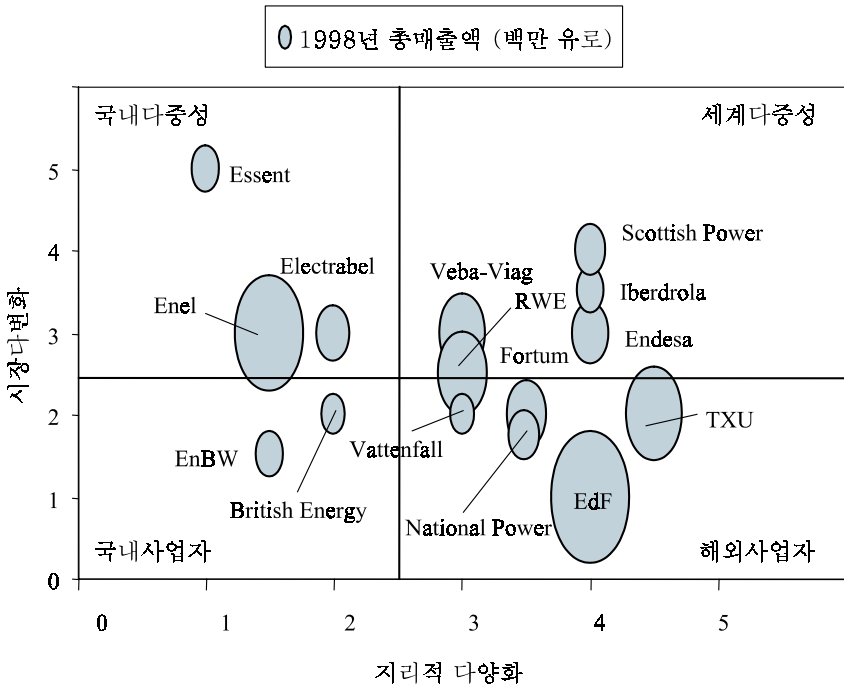
유럽 전력시장의 규제가 완화되어 가는 진행과정 속도는 전력회사의 전략을 고려할 때 매우 중요하다. 특히 중단기 시점에서는 전력시장의 규제완화정책은 전력회사가 전략을 결정하는 데 가장 중요한 요인으로 작용하기 때문이다. 그리고 전통적으로 수직 통합된 단일전력회사모형은 더 이상 정당화될 수 없다. 새로운 세대의 발전기술(CCGT 터빈 등)을 도입하는 것은 시장 진입을 위한 문턱 점의 수준을 매우 낮출 수 있게 되었다.

송전과 배전의 수익성은 규제에 의해 결정되어질 것이다. 그럼에도 불구하고 규제적 유인과 더불어 상당한 기회가 보장되어 생산성 이득에 따르는 수익성은 보상받을 수 있으리라 기대된다.

산업 소비자에 대한 공급과 관련하여 상황은 매우 경쟁적으로 작용하

여 낮은 진입 장벽과 까다로운 수요자의 요구 사항으로 이윤은 급감하리라 예측된다.

〈그림 3-3〉 유럽 전력시장의 지리적 다양화와 시장 다변화

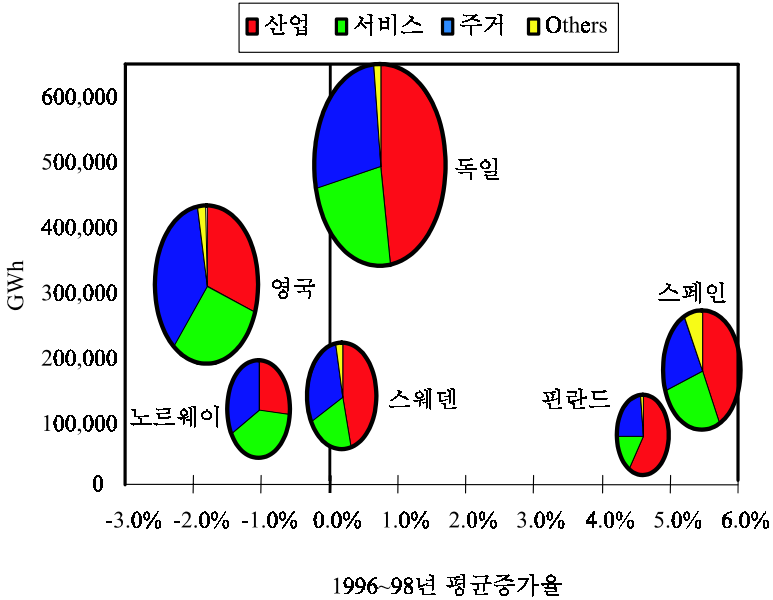


자료: Datamonitor

1) 전력 소비

유럽의 전력시장은 이미 시장이 완전히 개방되었거나 조만간 완전히 개방될 경쟁적 시장(competitive market)과 전력 Directive에 의해 규정된 최저 시장개방 정도를 준수하기로 정한 국가와 당분간 유예를 인정받은 국가들로 구성된 자유화 시장(liberalizing market)으로 구분된다.

<그림 3-4> 서유럽 국가의 경쟁적 전력시장의 소비(1998)



유럽의 경쟁적 전력시장은 소비 수준에 따라 3개의 군으로 나뉘어진다. 우선 스페인과 핀란드와 같이 시장이 성장하는 국가군과 독일, 스웨덴 등 수요가 침체된 국가군, 그리고 영국, 노르웨이 등 소비가 감소하는 국가군으로 구분된다.

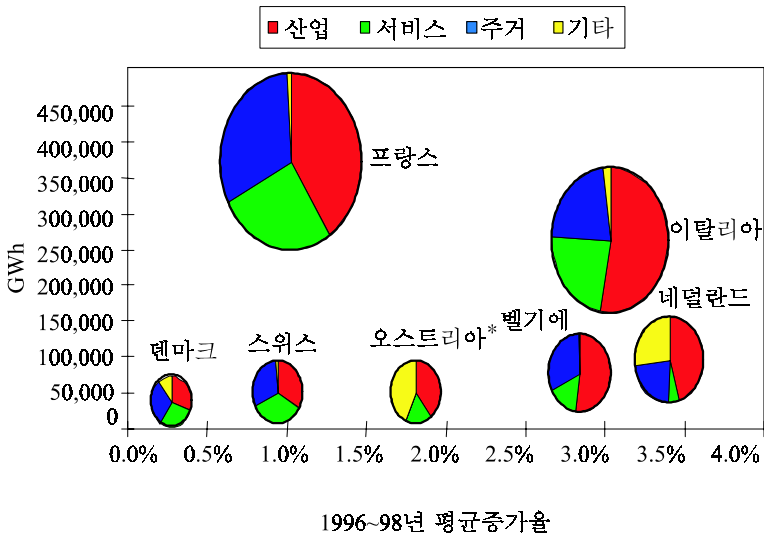
유럽의 전력소비 증가율이 1998년도 기준, 평균 2.4%로 비교적 높은 성장 추세를 보이고 있다.

여기서 관심을 기울일 만한 사안은 전력소비량과 규제완화와와의 상관관계인데, <그림 3-4>에서 볼 수 있는 바와 같이 규제완화와 전력소비량간에는 직접적인 상관관계가 나타나지 않는다. 그럼에도 불구하고 시장이 점차로 경쟁적일수록 가격은 하락할 것이고 전력은 보다 효율적으로 사용될 것으로 예측된다.

한편 유럽의 자유화 시장 중에는 이탈리아, 네덜란드, 벨기에 등이 가장 역동적인 시장이라 할 수 있다. 한편, 일차 에너지의 소비비율은 국가 간 격차가 비교적 커서, 프랑스의 경우 전기는 전체 에너지 소비비율의 40.7%를 차지하는 반면, 네덜란드의 경우는 11%에 불과하다.

<표 3-6>과 같이 이탈리아와 독일의 경우 산업 생산 목적의 전력소비가 각각 52.8%, 47.4%로 가장 크게 나타난 반면, 노르웨이는 서비스 부문의 소비가 가장 높게 조사되었다. 주택수요와 관련해서는 벨기에, 프랑스가 모두 30%를 넘는 소비 수준을 보여 비교적 높은 비율을 나타낸 반면 이탈리아의 경우는 22% 수준에 머물고 있다.

〈그림 3-5〉 자유화 전력시장의 소비(1998)



자료: Datamonitor

〈표 3-6〉 서유럽 국가의 자유화 전력시장의 소비(1998)

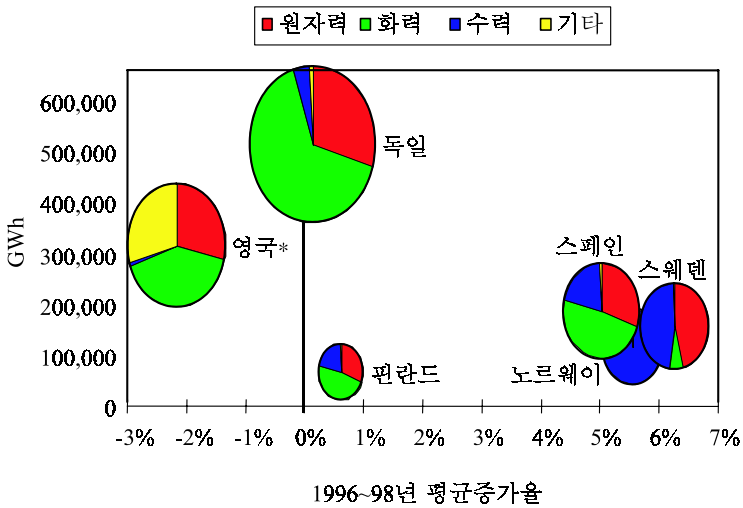
GWh	1996~98	합계	산업	서비스	주거	기타
오스트리아*	1.8%	50,831	19,925	8,742	n.a.	22,060
벨기에	2.8%	75,529	38,964	11,733	24,591	241
덴마크	0.3%	32,750	9,770	9,690	9,810	3,480
프랑스	1.0%	392,200	159,300	105,400	124,800	2,700
그리스	4.5%	40,549	14,449	10,800	12,800	2,500
아일랜드	4.6%	17,441	6,884	4,465	6,092	n.a.
이탈리아	3.0%	261,100	138,008	59,424	59,183	4,485
룩셈부르크	4.0%	5,291	3,292	1,168	752	79
핀란드	4.6%	73,650	43,400	11,574	17,950	726
독일	0.8%	487,000	230,800	117,300	131,000	7,900
노르웨이	-1.0%	112,506	30,409	44,211	37,886	n.a.
스페인	5.5%	172,382	73,278	46,165	40,075	12,864
스웨덴	0.2%	133,000	60,700	28,300	40,500	3,500
영국	-1.8%	303,030	92,260	92,660	109,080	9,030

자료: Datamonitor CIER

2) 발전

경쟁적 시장의 발전은 <그림 3-6>과 <표 3-7>에서 볼 수 있는 바와 마찬가지로 독일, 영국의 순으로 발전량이 많다. 그리고 노르웨이를 제외하고는 대부분 국가에서는 발전의 상당 부분을 원자력을 통해 이루고 있다. 스웨덴의 경우 1998년 발전의 45.7%가 원자력으로 이루어지지만 1999년 12월 스웨덴 정부는 더 이상 원자력 발전을 도입하지 않기로 결정하였다. 독일은 원전에 의한 발전이 29.8%에 달하고 있으며 스웨덴과 마찬가지로 더 이상 원전을 도입하지 않기로 하였는데, 아직 구체적 일정은 확정되지

〈그림 3-6〉 서유럽 국가의 경쟁적 전력시장의 발전(1998)



자료: Datamonitor

〈표 3-7〉 서유럽 국가의 경쟁적 전력시장의 발전(1998)

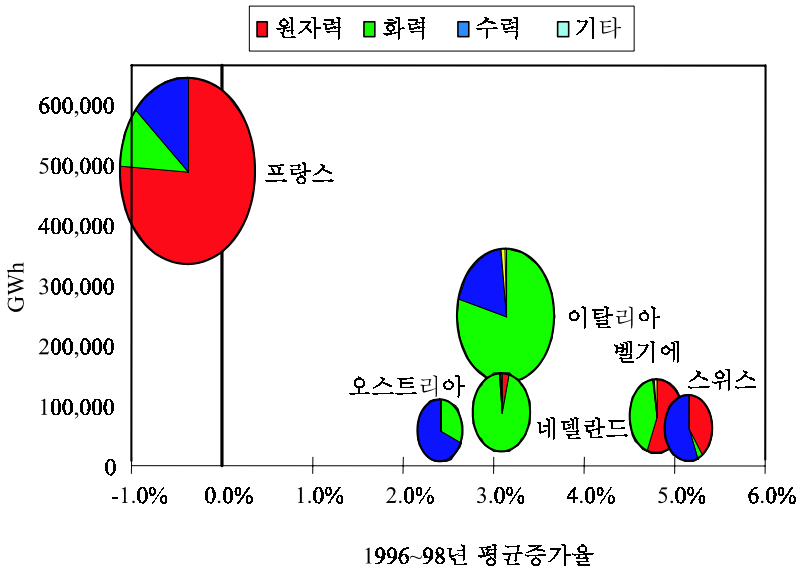
GWh	1996~98 평균증가율	합계	원자력	화력	수력
핀란드	0.6%	67,183	20,985	31,572	14,602
독일	0.1%	512,700	153,022	334,278	20,200
노르웨이	5.6%	116,736	0	736	116,000
스페인	5.0%	186,970	56,636	90,773	38,366
스웨덴	6.3%	154,232	70,464	9,849	73,619
영국*	-2.1%	315,620	91,190	127,580	3,190

자료: Datamonitor

않은 상태이다. 노르웨이는 99.3%가 수력발전으로 다른 경쟁시장 국가와 상당한 차이를 보이고 있다.

자유화 시장 중에서는 프랑스와 이탈리아의 발전 용량이 가장 앞서고 있다. 프랑스의 경우 75.8%가 원전에 의한 발전인 반면, 이탈리아의 경우 79.3%가 화력발전에 의존하고 있다.

〈그림 3-7〉 서유럽 국가의 자유화 시장의 발전(1998)



자료: Datamonitor

〈표 3-8〉 서유럽 국가의 자유화 시장의 발전(1998)

GWh	1996~98 평균증가율	합계	원자력	화력	수력
오스트리아	2.4%	55,812	0.	17,620	38,192
벨기에	4.8%	79,492	43,889	34,102	385
덴마크	-12.0%	39,038	0	36,318	20
프랑스	-0.4%	486,200	368,400	51,800	66,000
그리스	4.4%	42,845	0	38,920	3,845
아일랜드	3.5%	19,373	0	15,807	879
이탈리아	3.1%	247,213	0	196,180	46,874
룩셈부르크	-0.2%	1,247	0	181	1,031
네델란드	3.1%	86,900	3,590	82,510	100
포르투갈	6.7%	36,815	0	23,964	12,773
스위스	5.2%	60,948	24,368	2,285	34,295

자료: Datamonitor CIER

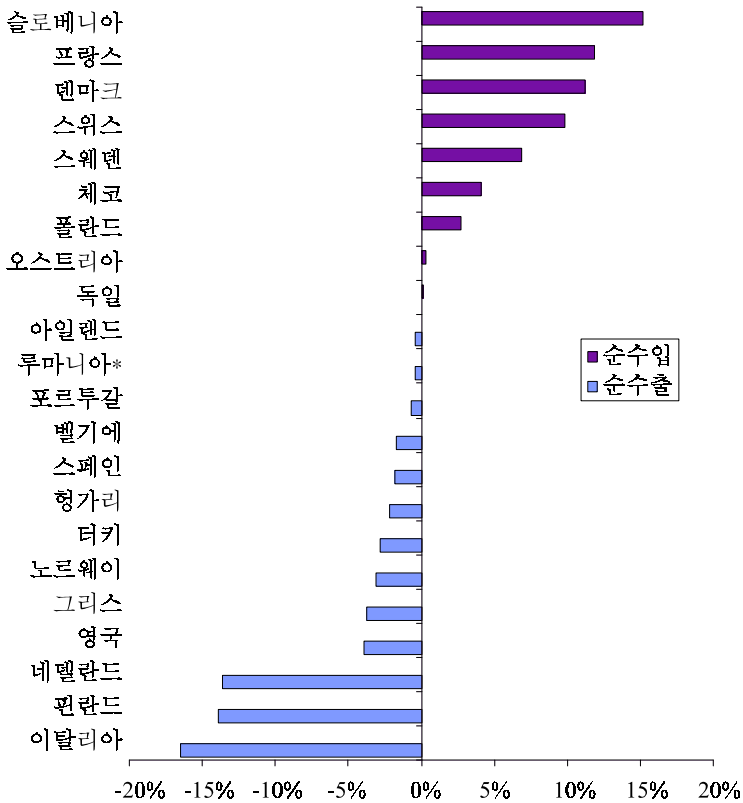
한편, <표 3-8>에서 보는 바와 같이 포르투갈, 스위스, 벨기에는 전력시장의 성장률이 6.7%, 5.2%, 4.8%로 가장 빠른 성장률을 기록한 반면, 덴마크, 프랑스, 룩셈부르크는 -12%, -0.4%, -0.2%로 생산의 감소를 보였다. 덴마크의 급격한 전력생산 감소는 가장 비효율적인 석탄 발전소의 폐쇄에서 기인하는 반면, 프랑스의 발전 감소는 동기간 프랑스의 미미한 경제 성장에 기인한다.

3) 수출과 수입

<그림 3-8>에서 보는 바와 같이 EU 국가는 전력 수출, 수입과 관련하여 수출입이 전체 전력시장에서 차지하는 규모에 따라 2가지로 나뉘어진 다. 프랑스, 덴마크, 스위스는 발전량 대비 높은 수출입 비율을 보이고 있

다. 그 중에서도 프랑스는 수출이 차지하는 비율이 11.9%에 이르고 있다. 한편, 이탈리아, 핀란드, 네덜란드는 전력수입이 차지하는 비율이 각각 16.5%, 13.9%, 13.6%에 이르고 있다.

〈그림 3-8〉 전력시장의 수출, 수입 비율



전체 발전에서 수입/수출비율

주: * 1997년 자료

자료: Datamonitor

한편, 스웨덴과 독일에서 원자력 발전소가 수명이 다하면 더 이상 짓지 않을 예정이므로 이들 국가의 전력 수입은 지속되고, 원자력 발전 체제를 지속적으로 운영할 프랑스는 상대적으로 이득을 볼 것으로 예상된다. 또한 발전소와 같은 신세대 기술에 많이 투자한 국가의 이익 역시 기대할 수 있다.

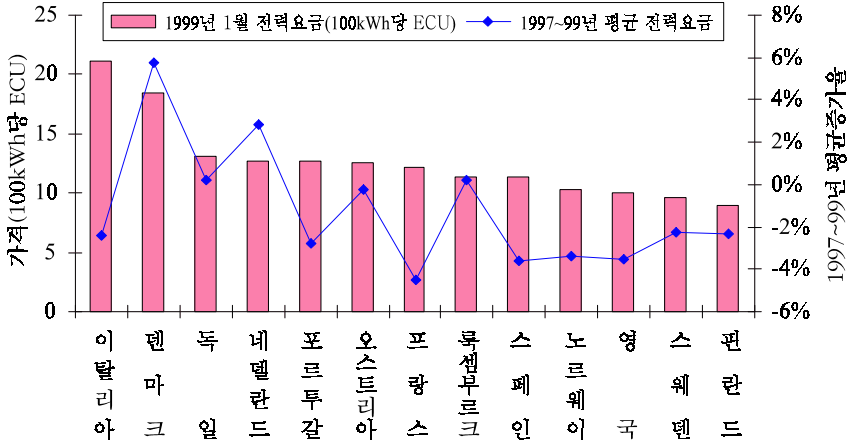
나. 전력 요금의 변화

전력시장이 개방되고 규제가 대폭 완화된 유럽의 전력요금은 국가별 격차가 점차로 줄어들 것으로 예상된다. 그러나 공동에너지정책에 수많은 장애요인을 내포하고 있다는 점에서 요금 격차는 곧바로 해소될 전망은 아니다. 이하에서는 EU 국가의 전력요금 격차를 살펴보고 과연 현재의 전력요금 수준이 균형 수준에 접근하였는지 알아보도록 하자.

1) 현재 전력요금

<그림 3-9>는 EU 15개국과 노르웨이의 가정용 전력요금을 비교하고 있다. 요금은 연 3,500kWh을 소비하는 고객을 대상으로 비교하고 있다. 일반적으로 비교된 가격은 국가 평균이지만 일부는 특정 지역과 도시의 요금을 반영하기도 하였다. 가정용 전력요금이 가장 저렴한 국가는 그리스, 핀란드, 아일랜드의 순으로 나타난 반면, 이탈리아, 덴마크, 독일 등이 가장 비싼 전력요금을 지불하는 것으로 조사되었다. 그러나 독일과 덴마크는 시장 개방으로 인한 완전 경쟁을 소매시장까지 확장시킨 결과 전력요금이 급격히 하락하였다. 이탈리아는 에너지 당국이 경쟁적 시장의 도입과 함께 고객용 요금인하를 요청하고 있다.

〈그림 3-9〉 EU 국가의 가정용 전력요금(1999)



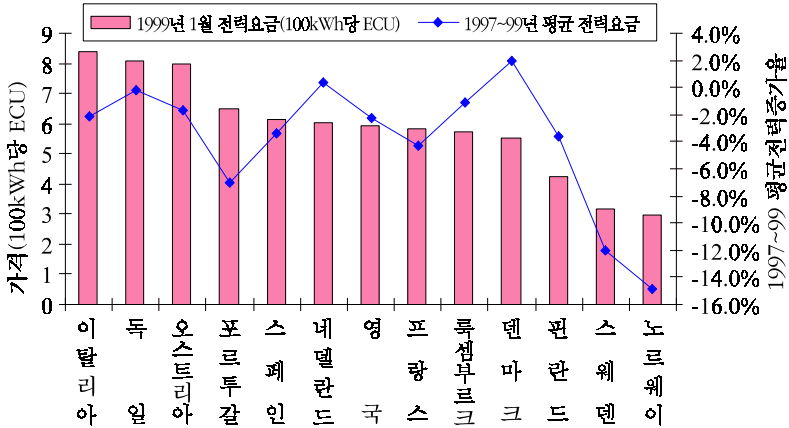
자료: Datamonitor

〈표 3-9〉 EU 국가의 가정용 전력요금(1999)

주거용 1년에 3,500kWh	1997년 1월	1998년 1월	1999년 1월	1997~99년 평균
이탈리아	22.16	22.16	21.11	-2.4%
덴마크	16.49	17.98	18.44	5.7%
벨기에	14.58	14.51	14.46	-0.4%
독일	13.07	12.89	13.13	0.2%
네덜란드	12.06	11.87	12.76	2.9%
포르투갈	13.43	13.16	12.69	-2.8%
오스트리아	12.68	12.49	12.62	-0.2%
프랑스	13.40	12.81	12.23	-4.5%
룩셈부르크	11.36	11.23	11.41	0.2%
스페인	12.18	11.53	11.32	-3.6%
노르웨이	11.03	12.28	10.30	-3.4%
영국	10.78	10.85	10.03	-3.5%
스웨덴	10.02	10.52	9.58	-2.2%
아일랜드	9.18	8.95	8.94	-1.3%
핀란드	9.37	9.29	8.94	-2.3%
그리스	7.30	7.40	6.73	-4.0%

자료: Datamonitor CIER

〈그림 3-10〉 EU 국가의 산업용 전력요금(1999)



〈표 3-10〉 EU 국가의 산업용 전력요금(1999)

1년에 10GWh	1997년 1월	1998년 1월	1999년 1월	1997~99년 평균
이탈리아	8.77	8.74	8.40	-2.1%
독일	8.09	7.98	8.06	-0.2%
오스트리아	8.24	7.92	7.96	-1.7%
벨기에	7.08	6.85	6.77	-2.2%
포르투갈	7.49	7.13	6.47	-7.1%
아일랜드	6.50	6.18	6.18	-2.5%
스페인	6.58	6.10	6.14	-3.4%
룩셈부르크	5.99	5.94	6.04	0.4%
영국	6.21	6.29	5.94	-2.2%
그리스	5.80	5.87	5.84	0.3%
프랑스	6.35	5.96	5.81	-4.3%
룩셈부르크	5.88	5.63	5.75	-1.1%
덴마크	5.33	5.76	5.54	2.0%
핀란드	4.59	4.39	4.26	-3.7%
스웨덴	4.10	3.76	3.17	-12.1%
노르웨이	4.07	3.17	2.95	-14.9%

자료: Datamonitor CIER

<그림 3-10>은 산업용 전력요금을 비교하고 있는데, 연평균 10GWh를 사용하는 사용자의 요금을 대상으로 비교하였다. 이탈리아, 독일, 오스트리아가 다른 EU 국가들에 비해 요금이 비싼 국가인 반면, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드의 요금이 가장 낮은 국가로 나타났다. 독일은 1999년 시점에도 시장의 자유화에도 불구하고 전력 요금이 높게 나타난 이유는 아직 시장의 자유화가 초기 단계라는 점과 더불어 공식적 전력요금에 비해 실제 계약 요금은 더 낮다는 점에서 설명되어진다. 한편, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드의 낮은 전력요금은 시장개방이 이미 상당히 정착되었다는 점과 더불어 Nord Pool의 효율적 운용에서 기인한다고 볼 수 있다.

영국의 전력시장은 세계적으로 유래를 찾을 수 없는 경쟁도입을 하였음에도 불구하고 전력요금이 다른 경쟁국에 비해 그다지 낮지 않은 점은 다소 의외의 결과라고 할 수 있다.

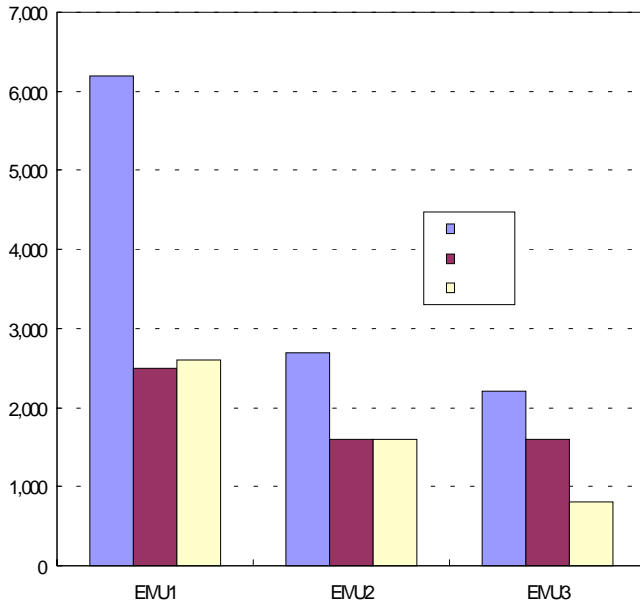
2) 가격인하 압력에 따른 비용절하

오스트리아의 전력 3사(EIVU 1, 2, 3)의 비용을 살펴보면 <그림 3-11>에서 알 수 있는 바와 같이 특히 인건비용과 원료비용이 높다는 것을 알 수 있다. 이 중에서 원료비는 전기를 생산하는 필수 불가결한 것이므로 절감하기 어려운 부분이다. Arthur D. Little의 기업진단을 보면 오스트리아의 경우 다른 선진국의 생산효율성에 근접하기 위해서는 25%의 인력을 감축할 필요가 있다고 한다.

영국의 전력산업이 민영화된 이후의 고용 변화를 살펴보면 아래의 표에서 볼 수 있는 바와 같이 1990~91년에 127,315명에서 1993~94년에 105,123명으로 20.5% 이상 고용이 감축되었음을 볼 수 있다. 한편 독일의 경우는 1991년 217,000명의 고용자가 1998년에는 164,000명으로 줄었다. 즉, 전력산업은 과거 독점 상태에서 누리던 독점이윤이 소멸됨에 따라 인

력감축을 통해 기업의 손실을 보전하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 3-11〉 오스트리아 전력 3사의 비용구조



〈표 3-11〉 민영화 이후 주요 전력회사의 고용인원

회사명 \ 연도	90/91	93/94	변화율(%)
National Power	15,713	9,934	-36.8
PowerGen	8,840	4,400	-50.2
Nuclear Electric	13,924	12,283	-11.8
NGC	6,550	5,682	-13.3
RECs	82,288	72,824	-11.5

자료: 해외전력정보(1997. 4), 『영국전력산업 현황』.

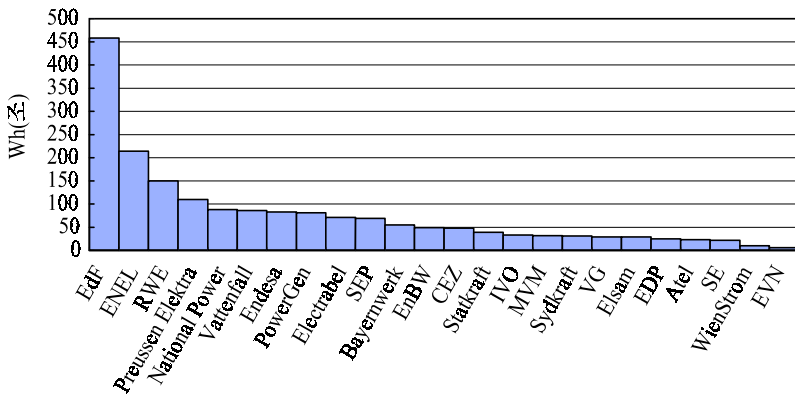
다. 전력산업의 중·장기 개편 추이

세계적으로 인수합병규모는 1991년 17억 달러에서 1995년 200억 달러로, 1996년에는 400억 달러로 증가했다. 구체적인 사례로 네덜란드의 경우를 보면, 1985년부터 1994년까지 정부에 의해 전력 생산자는 16개에서 4개로 줄었으며 그리고 전기를 공급하는 기업은 63개에서 31개로 줄었다. 그리고 목표는 하나의 생산자와 5~7개의 공급자를 목표로 하고 있다.

독일의 경우는 2006년까지 지금에 존재하는 900개의 공급자를 반으로 줄이는 것을 목표로 인수합병이 활발히 이루어지고 있다. Badenwerk와 Energie-Versorgung Schwaben이 합병해서 독일에서 네 번째로 큰 전력회사 (EnBW AG)가 탄생했다. Neckarwerke와 StW Stuttgart도 Neckarwerken Stuttgart로 합병했다.

한편 노르웨이에서는 가장 큰 25개의 생산자가 4개의 생산 그룹으로 합병했으며, 오스트리아에서도 약 290개의 공급자가 존재하고 그 중 180개가 10GWh 미만의 판매고를 가지고 있다는 것을 감안한다면 인수합병

〈그림 3-12〉 유럽 전력기업의 판매규모



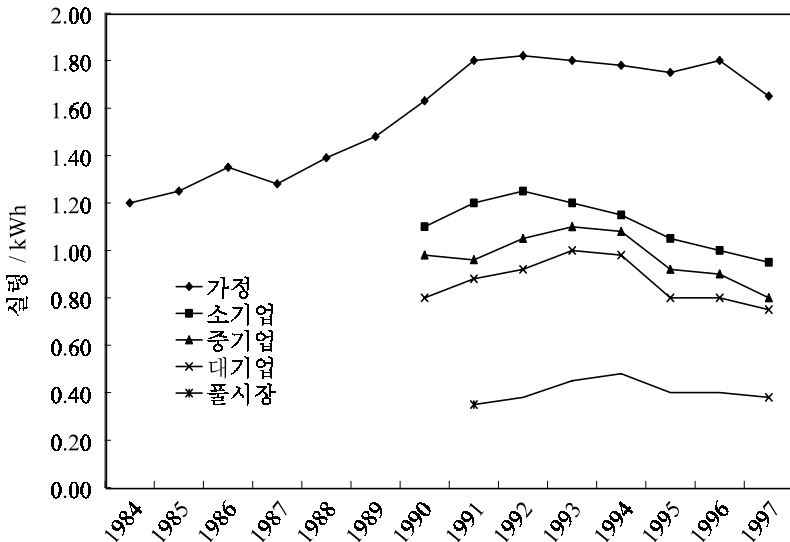
은 단지 시간 문제일 뿐이라고 판단된다.

유럽 전력기업의 판매규모를 살펴보면 이하의 <그림 3-12>와 같다.

라. 효율성 향상으로 인한 이익의 분배

비용절감으로 나타난 이익의 분배는 노르웨이처럼 정부가 전력산업을 공기업화 하고 있는 경우 전력소비자에게 많은 부분이 돌아갈 것이고 주식회사일 경우에는 주식 소유주에게 많은 부분이 돌아갈 것이다. <그림 3-13>은 영국의 각 소비집단의 전기요금을 나타낸 것이다. 이를 살펴보면 가정에서 소비하는 전기가격은 상승한 반면(이는 가정집에서는 가격의 변화에 비탄력적이고 쉽게 공급자를 바꿀 수 없기 때문이다) 전력을 많이 사용하는 기업의 경우 가격은 하락 추세를 그리고 있다.

(그림 3-13) 영국 소비집단의 전기요금



전력회사가 민간기업의 형태로 운영이 되고 있는 경우에도 대부분의 국가에서는 전력요금을 아직도 상당부분 통제되고 있다. 이는 민영화된 전력회사의 주식을 정부가 많이 보유하고 있기도 하지만 주된 이유는 모든 산업의 기반이 되는 전기가격이 크게 변동할 경우 그 타격이 크기 때문이다. 그래서 정부는 시장변화에 맞춰 가격을 안정시키는 데 주력한다. 또한 정부는 규제(생산 방법)로 인한 국가간의 가격 불균형을 조율할 필요성이 있다.

마. 전력에 대한 인식의 변화와 전력시장의 변화

기존의 독점체제하에서 전기가격은 생산비용에 의해 결정되었다. 그러나 지금은 시장이 전기가격을 결정한다. 즉, 전기는 정상 재화로 인식되기 시작했다. 이를 위해서 스위스에서는 Dow Jones와 함께 SWEP(Swiss Electricity price Index)를 만들기도 하였다. 이는 운반비용(전선사용료)과 전환비용을 뺀 단기 전기가격지수이다. 독일의 경우도 한 달을 기준으로 하고 공업전기가격을 기준으로 가격지수를 만들었다.

전기가격지수보다는 실제로 전기가 거래되는 시장이 존재해야 한단계 발전된 더욱 효율적인 전력산업을 만들 수 있다. 이를 위해 영국에서는 시장에 존재하는 모든 기업이 참여하는 시스템을 만들었다. 그리고 이와는 대조적으로 시장참여가 자유로운 NORDPOOL 모델이 있다. 이는 스웨덴, 노르웨이, 핀란드의 260여 개 업체가 참여하고 있다. 이러한 시장의 영향으로 가격변동은 심화될 것이나 새로운 상품(Futures, Forward)의 등장은 이러한 변동폭을 줄일 수 있다. 즉, 시장의 등장으로 가격 변동폭이 증가하기는 했으나 시장과 금융의 선진화는 변동폭을 상당히 줄일 수 있다. 이를 NORDPOOL의 경우에서 살펴볼 수 있다. NORDPOOL에서는 3년

까지의 선물을 거래할 수 있다. 이렇게 시장의 발달과 함께 정부의 가격 관리도 개혁해야 전력시장의 발달과 가격의 안정화를 기대할 수 있다.

〈표 3-12〉 전기 현물 및 선물시장

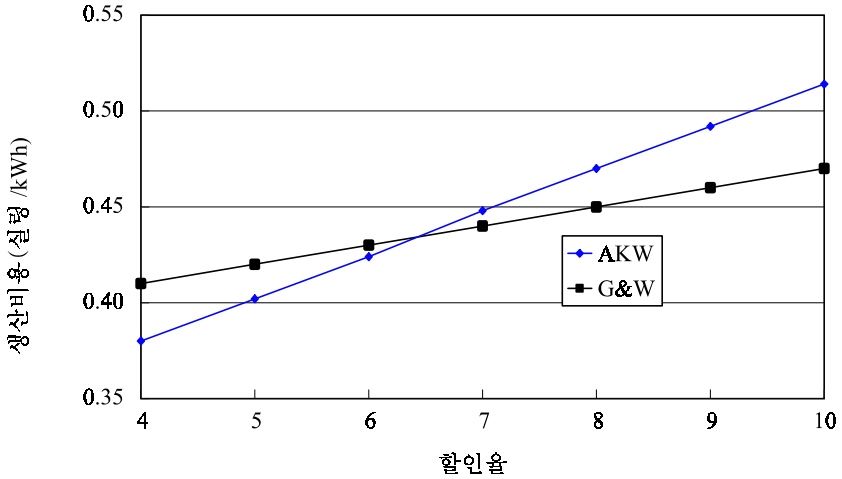
	현물시장			선물시장		
	TWh	Billion NKr	Öre/kWh	TWh	Billion NKr	Öre/kWh
1994	14.8	2.7	18.5	7.1	1.2	16.2
1995	20.0	2.3	11.3	15.4	2.2	14.5
1996	40.6	10.2	25.2	42.6	10.5	21.5
1997	43.6	6.3	13.9	53.0	8.0	19.7

바. 전력생산의 세계경쟁으로 인한 생산방식의 표준화

전력의 개방경제에서 가장 효율적인 생산은 그 생산방식에 따라 좌우될 것이다. 특히 경쟁의 심화는 높은 위험부담을 나타내고 이는 다시 높은 할인율을 나타낸다. <그림 3-14>에서 나타나듯이 할인율이 높아지면 원자로 생산방식(AKW)의 생산비용이 천연가스의 생산방식(G&D)보다 높다. 이는 자본집약적인 원자력, 수력, 그리고 화력발전방식마저 천연가스 생산방식보다 비효율적임을 나타낸다. 이러한 이유로 새로 건설 중인 생산방식은 천연가스방식이 주류를 이룬다.

또한 전력의 개방화 속도는 전력사용량과 지리적 위치와도 밀접하게 연계되어 있다. 다음의 <표 3-13>에서 보면 1인당 전력사용량(kWh)이 가장 높은 스웨덴이나 핀란드에서 NORDPOOL이 시작됐다.

〈그림 3-14〉 생산방식의 변화



〈표 3-13〉 1인당 전력사용량

스웨덴	14,950	덴마크	6,230	스페인	4,180
핀란드	14,270	네덜란드	6,070	그리스	3,830
룩셈부르크	12,500	독일	6,015	포르투갈	3,430
벨기에	7,430	영국	5,450	EU 15개국	5,840
프랑스	6,730	아일랜드	5,030		
오스트리아	6,260	이탈리아	4,450		

제 4 장 우리나라 공기업 정책 전개과정 및 현황

일반적으로 공기업의 문제점은 공기업과 사기업의 효율성을 비교하여 간접적으로 살펴볼 수 있다. Boardman and Vining(1989), Wright(1987) 등의 연구에 의하면 사기업이 공기업보다 효율적임을 보이고 있다. 특히 경쟁 환경에 노출된 공기업과 민간기업을 비교한 결과 공기업이나 혼합기업이 민간기업보다 비용과 수익의 측면에서 비효율적으로 나타났다. 우리나라의 경우 공기업과 사기업의 효율성을 직접 비교한 연구는 없으나, 일부 연구에 따르면 1960년대 말 이후 1980년대 초까지 민영화된 공기업 중 경영권까지 이양된 대한항공, 대한통운, 대한석유공사 등은 효율성 증진 측면에서 긍정적인 효과를 보였으나, 소유권 매각 이후에도 관치 경영이 지속된 시중은행의 경우 민영화로 인한 효율성 증대는 잘 보이지 않는다고 나타났다.⁶⁾

이와 같이 공기업과 사기업의 효율성을 비교한다면 대체로 사기업이 공기업보다 효율성 측면에서 높게 나타났고, 공기업의 소유권 이양을 포함한 민영화 역시 효율성 제고에 기여한 것으로 분석되었다. 공기업보다 민간기업이 효율성이라는 연구결과는 지극히 상식적인 것으로 이런 연구결과만을 갖고 우리나라 공기업의 비효율성을 비난하는 것은 우리나라 공기업의 현실을 파악하는 데 별 도움이 되지 못한다고 할 수 있다.

일반적으로 우리나라 공기업의 경영성과는 외국과 비교할 때 상대적으로 우수할 뿐만 아니라 공기업으로서의 본분의 역할을 충실히 수행하였다고 평가받는다. 특히 개발 년대에 민간기업 활동의 지원, 국민생활의

6) 최중원(1994) 참조.

질 개선, 그리고 경제성장에 대한 기여도 측면에서 우리나라 공기업의 역할은 결코 과소평가받을 수 없다. 물론 공기업이 단순히 정부의 사업을 대행하는 과정에서 수익성이 매우 악화된 사례도 적지 않게 있었고, 때로는 정치적 소용돌이에 휘말리기도 하였지만, 공기업에 대한 전반적인 평가는 긍정적이었다는 견해가 지배적이다.

그러나 오늘날 시간이 지나가면서 대다수 공기업의 설립목적이 어느 정도 달성되었고, 기술이 진보하면서 공기업으로 존립할 명분을 상실하였으며, 그 뿐만 아니라 경쟁이 없는 환경 속에서 오랜 기간 머물러 있다보니 국제경쟁력 차원에서 한계에 달했다는 점이다.

우선 설립 목적이 어느 정도 달성된 대표적인 공기업으로는 석탄공사, 주택공사 등을 지적할 수 있다. 석탄이 산업의 주요 에너지로 사용되던 시기에는 에너지 안보 차원에서 석탄 생산을 공공부문이 담당할 수 있었지만, 현 시점에서는 더 이상 석탄 생산을 공기업이 맡아야 할 이유가 없다. 마찬가지로 주택공급능력이 미미하던 시기에는 공공부문이 국민생활 안정이라는 측면에서 주택의 일정 부분을 공급할 수 있었지만, 현재와 같이 민간부문이 주택공급을 전적으로 책임질 수 있는 상황에서는 주택공급을 담당하는 대규모 공기업이 존재할 이유가 더 이상 없게 되었다.

다른 한편으로는 통신 및 전력산업의 민영화 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 급속한 기술진보로 인해 과거의 자연독점 상태에 있던 네트워크 산업이 더 이상 자연독점 상태를 유지하지 않게 되었다. 그 결과 전세계적으로 통신산업 및 전력산업의 민영화 및 시장개방을 통한 구조조정은 빠른 속도로 진행되었고, 우리나라 역시 예외가 아니어서 통신 및 전력산업의 민영화가 도입되었다.

이하에서는 우선 우리나라의 민영화 정책을 현 정부 이전과 이후로 나누어 살펴보고 그 성과 및 문제점을 평가하고자 한다.

1. 과거 정부에서의 민영화 추진내용 및 평가

1960년대 이후 문민정부까지의 기간 동안 공기업의 민영화 계획을 수립하고 추진한 것은 크게 다섯 차례 정도 있었다. 제1차 민영화 계획은 1968년 수립되었는데, 이 계획에 따라 유통분야 및 일부 중공업 분야 중 1968년 대한조선공사, 대한철광개발, 대한통운, 대한해운공사, 인천중공업, 한국기계공업, 1969년 대한항공공사, 1970년 한국광업제련공사, 1971년 대한염업주식회사, 1972년 한국상업은행, 한국수산개발공사 등 11개 공기업이 민영화되었다. 이 때 공기업의 민영화는 주식매각 또는 현물출자 방식을 통해 이루어졌는데, 현물출자 등의 방식은 특정한 조건을 갖춘 기업들만이 가능한 것이었기 때문에, 당시의 공기업 민영화는 특정인에게 특혜를 주기 위한 조치였다는 비판을 받았다.

1980년 수립된 제2차 민영화 계획은 주로 금융기관을 민영화하기 위한 것이었다. 이 계획에 따라 한일은행, 제일은행, 서울신탁은행, 조흥은행 등이 민영화되었으며 이와 아울러 대한석유공사 및 대한준설공사 등도 민영화되었다. 이때 시중은행의 민영화는 일반공개경쟁입찰방식을 따르되 대주주에 의한 금융독점의 폐단을 방지하기 위해 1인당 5%의 지분한도를 설정하여 주식을 매각하였다. 그러나 이러한 방식을 통한 금융산업의 민영화 정책은 금융기관주식을 지나치게 분산시키고 정부가 은행경영에 간여할 수 있는 여지를 남겨 놓아 추후 금융산업의 효율성 제고에 크게 기여하지 못했다는 비판을 받고 있으나, 당시로서는 획기적인 민영화조치였다고 평가된다.

한편 한국전력이 민영화 대상으로 등장한 것은 1987년 제3차 민영화 계획을 수립할 때이다. 이 계획에 따라 한국전력을 비롯해 증권거래소, 포항제철 등 11개 공기업을 민영화하고자 하였다. 이 중 증권거래소는

1987년 2월 완전 매각되었으며, 포항제철은 1988년 6월 정부 및 산업은행이 보유한 포항제철 주식 69.1% 중 일부인 34.1%만을 국민주로 매각한 후 상장하였고 한국전력공사는 1989년 5월 정부지분 중 21%를 국민주로 매각하였다. 이 때의 민영화 계획은 한국전력공사, 포항제철, 통신공사, 국민은행 등과 같은 최우량 공기업을 포함하고 있었기 때문에 많은 국민의 호응과 반응을 불러 일으켰으나, 실제로는 포항제철과 한국전력에 한하여 실시되었다.

국민주 방식의 민영화 방안은 소유의 분산이라는 차원에서는 성공적인 방안이라고 할 수 있으나 몇 가지 문제점을 내포하고 있다.⁷⁾ 첫째, 국민주 보급에 의해 중하위 소득계층의 재산형성을 지원하는 데 우선 순위를 뒀으로써, 민영화의 궁극적인 목표인 공기업 체제의 효율성 측면은 처음부터 소홀히 다룰 수밖에 없었으며, 따라서 이윤추구에 의한 기업경영을 유도할 수 없었다. 둘째, 당시 우리나라 자본시장의 규모에 비추어 볼 때 이러한 국민주 매각방식은 증시에 매물압박 부담을 주게 되어 증시침체를 유발하고 결과적으로 국민주를 매입한 중하위 소득계층의 재산형성에도 기여하지 못할 수 있다는 점을 간과했다.

문민정부에 들어와서도 제4차 및 5차, 두 차례의 민영화 계획을 수립하고 공기업을 매각하고자 하였다. 제4차의 민영화 계획은 1993년 12월에 수립되었는데, 과거와 달리 부분적인 지분매각이 아니라 완전한 지분매각을 통해 경영권을 실질적으로 민간에 이양함으로써 공기업을 주인 있는 기업으로 전환한다는 데 중점을 두고, 58개社의 지분매각과 10개社의 통폐합을 추진하였다. 이 민영화 계획은 첫째, 과거에 비해 공기업을 정부로부터 분리시켜 민간부문에 완전히 이양하는 방향이 보다 확실해졌으며, 둘째, 국민주방식과 같은 사회 정책적인 요소를 배제함으로써 민영화를

7) 남일홍·강영재(1999), pp. 45~46 참조.

통한 공기업의 경영효율성을 제고하는 노력이 더욱 선명해졌다는 특징을 가지고 있다.

그러나 이 민영화 계획도 지지부진해 계획수립 이후 3년 동안 지분매각완료 16개社, 통폐합 5개社라는 실적밖에 보이지 못하였다. 이처럼 추진실적이 저조했던 이유로는 무엇보다도, 민영화 정책이 경제력 집중 문제와 증시의 안정성에 대한 우려로 인하여 대규모 공기업의 민영화 추진이 이루어지지 못했다는 점을 지적할 수 있다. 한국전력, 포항제철, 한국통신 등 민영화 효과가 큰 기간산업의 지배기업들은 민영화 대상에서 배제하고 전화번호부, 담배자판기 등 일부 자회사에 대한 단순 지분매각만을 추진하여 실제적으로 전체적인 공기업의 효율성 제고에는 별다른 효과를 미치지 못했다. 둘째, 제도적인 차원에서 민영화 계획이 불완전해 실패로 돌아간 경우도 있었다. 예를 들어 가스공사를 민영화 대상으로 선정하면서 가스요금규제제도 등을 정비하지 않음으로써 가스공사의 민영화 실현자체가 불가능하게 되었다. 셋째, 민영화 계획이 소기의 목적을 달성하지 못한 또 다른 중요한 이유는 민영화에 반대하는 그룹들의 집단 이기주의가 작용했기 때문이었다.

정부는 1996년 11월 대규모 공기업의 전문경영인 체제 도입을 위한 구체적인 제5차 민영화 계획을 수립하고 현실성 있는 추진방안을 마련해 제4차 민영화계획의 문제점을 보완하고자 하였다. 이에 따라 4대 대규모 공기업인 담배인삼공사, 가스공사, 한국통신, 한국중공업 등에 대한 특별법을 제정해 7% 이내의 지분제한을 설정하였으며, 중소기업인 새한종금, 전화번호부, 한국종합화학 등을 매각하고 담배자판기는 담배인삼공사에 흡수·통합시켰다. 이 계획은 전문경영인에 의한 책임경영체제를 도입하기 위한 법률을 정비하려고 노력했다는 점에서 평가받을 수 있다. 그렇지만 4대 대규모 공기업에 대한 특별법은 향후 정부의 역할이 모호

하고 산업정책과 기업경영의 분리관계가 제한되는 등 많은 문제점을 내포하고 있었다. 실제적으로 이윤동기에 입각한 기업경영을 위해 정책과 기업경영을 분리한다는 특별법의 취지에도 불구하고 주무부처 장관이 주주권을 행사하도록 하여 이윤동기에 입각한 경영에 제한을 가하고 있었다. 또한 감사원 감사 및 국정감사를 받도록 하여 기업효율성 제고에 역행하는 규제를 잔존시키고 있었다.

2. 현정부의 민영화 추진계획

가. 제1차 공기업 민영화 계획의 수립과정 및 내용

1998년 7월 3일 발표된 제1차 공기업 민영화계획에서는 26개 정부투자기관과 정부출자기관의 모기업을 대상으로 완전 민영화, 단계적 민영화, 공기업 유지(통폐합 포함) 등으로 구분하여 개혁 방안을 수립하였다.

우선 완전 민영화 대상 공기업은 1999년까지 구조조정 없이 민영화를 추진할 공기업들로 포항종합제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서 등 5개의 정부투자·출자기관 및 이들의 21개 자회사가 선정되었다. 이들 5개 공기업들은 즉시 민영화 준비에 착수하여 1998~99년 중에 민영화하도록 하였다. 다음으로 향후 일정 기간의 구조조정을 거쳐 민영화를 추진하는 단계적 민영화 대상기관으로는 한국전기통신공사, 담배인삼공사 등 6개 정부투자·출자기관이 선정되었다. 이들 공기업들은 기관의 특성과 시장여건을 감안하여 장애요소를 제거한 후 단계적으로 민영화하도록 하였다.

나. 제2차 공기업 민영화 정책의 수립과정 및 내용

제2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획은 1998년 7월 기획예산위원회의 의결을 거쳐 1998년 8월 4일 국무회의에서 확정되었다. 제2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획은 완전 민영화 대상 공기업, 언론기관 및 금융관련 공기업⁸⁾을 제외한 나머지 19개 정부투자·출자기관(모기업) 및 이들의 55개 자회사를 대상으로 수립되었다. 19개 정부투자·출자기관의 자회사(출자회사) 55개 중에서 12개는 완전 민영화 대상기관, 28개는 단계적 민영화 대상기관, 그리고 6개는 통폐합 대상기관, 8개는 자회사로 존치하면서 구조조정을 실시하는 기관으로 선정되었다.

55개 자회사를 민영화, 통폐합, 구조조정 대상으로 분류한 기준은 다음과 같다. 첫째, 설립목적에 부합하지 않는 자회사 및 경영상태가 부실한 자회사는 매각 또는 폐지한다. 둘째, 유사기능을 수행하는 자회사는 통폐합 또는 모기업에 흡수한다. 셋째, 모기업의 인사문제를 해결하기 위해 설립된 자회사는 매각 또는 통합한다.

이처럼 제1차 민영화 계획이 정부투자·출자기관의 모기업을 대상으로 수립된 데 비해 2차 민영화 계획은 자회사를 대상으로 한 것이다. 제2차 민영화 계획에 의하면 2002년까지 총 40개의 자회사가 민영화되고, 6개의 자회사는 모기업에 통폐합되어 2002년 이후에는 8개 자회사만이 존치하게 된다.⁹⁾ 2000년 이후에 단계적으로 민영화되는 자회사의 경우에는 인력

8) 금융관련 공기업의 경영혁신은 금융감독위원회가 추진하도록 되어 있다.

9) 1998년 기준으로 총 82개의 공기업 자회사 중에서 언론기관의 자회사를 제외한 75개의 정부투자·출자기관의 자회사는 모기업의 민영화에 따라 자동적으로 민영화되는 완전 민영화 대상 공기업의 21개 자회사를 포함하여 61개의 자회사가 민간에 매각된다. 이 중 완전 민영화되는 자회사가 33개 기관이고, 단계적으로 민영화되는 자회사가 28개 기관이다. 또한 6개 자회사는 모기업에 통폐합할 계획인바, 75개 자회사(언론기관 자회사 제외) 중 67개가 2002년까지 연차적으로 정리될 예정이다.

감축, 조직개편 등 구조조정을 추진한 후 민영화하도록 하였다.

3. 민영화 추진 실적

1998년 7월 민영화 계획 발표 이후 1999년까지 완전 민영화하기로 한 5개 공기업 중 현재 민영화가 완료된 것은 한국종합기술금융과 국정교과서의 2개 공기업이다. 포항종합제철은 매각대상인 정부와 산업은행 지분 26.7% 중 19.86%를 해외 DR발행 및 포철의 자사주 매입을 통해 매각(정부보유 지분 3.1%는 완전 매각)하였으며, 현재는 산업은행 지분 6.84%가 매각되지 않고 있다. 또한 한국종합화학은 자회사인 남해화학을 매각하였으나, 모기업에서 직영하고 있는 수산화알루미늄사업과 이와 연계되어 있는 (주)남양화성이 매각되지 않고 있다. 한편 한국중공업의 경우에는 발전설비사업 빅딜 추진으로 인해 민영화 추진이 잠정적으로 유보되어 있다가 1999년 11월 빅딜 성사 이후 산업자원부 주관으로 민영화계획을 다시 수립하였으며, 자회사인 (주)세안기술을 매각하였을 뿐 모기업 민영화는 아직 추진되지 않고 있다.

단계적 민영화 대상 6개 공기업 중 대한송유관공사의 민영화가 2000년 4월에 성사되었고, 나머지 공기업들은 해외 DR 발행, 국내증시 공모 등의 형태로 일부 지분을 매각하였다. 한국전기통신공사는 국내 증시에 직상장된 후 14.5%의 지분을 해외 DR 발행을 통해 매각하였으며, 현재 정부 보유지분은 59%이다. 한국담배인삼공사는 국내 공모상장을 통해 18% 지분을 매각하였으나 이후 해외 DR 발행이 무산되는 등 지분매각이 지체되고 있다. 한국전력공사는 해외 DR 발행을 통해 정부지분 5%를 매각한 이후 전력산업구조개편에 관한 법률의 법제화가 무산되었다가 2000년 12월 법

제화를 이루어 발전자회사의 매각이 가능하게 되었고, 열 병합 발전소의 매각입찰 역시 한 차례 유찰 후 성사되었다. 한국가스공사는 국내증시 공모상장을 통해 지분매각과 증자에 성공하였으며, 자회사인 (주)청열을 매각하였다.

한편 제2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획에 의한 자회사 민영화의 경우에는 1998~99년 중에 완전 민영화를 추진하기로 한 12개 자회사 중에서 주택공사의 3개 자회사와 지역난방공사의 1개 자회사를 제외한 8개 자회사의 민영화가 실현되었다. 또한 2000년부터 민영화를 추진하는 단계적 민영화 대상 자회사 중에는 한국통신 CATV가 1999년 11월에 민영화되었다. 그리하여 1999년 말까지 한국종합화학과 한국중공업, 그리고 한국종합기술금융의 자회사까지 포함하여 총 12개의 자회사가 민영화되었다. 이들 자회사들은 모두 경쟁입찰방식으로 매각되었다.

결국 2000년 상반기를 기준으로 해서 볼 때 제1·2차 공기업 민영화 계획에 의한 민영화 대상 공기업 중 정부투자·출자기관 3개, 정부투자·출자기관의 자회사 12개의 민영화가 실현되었다. 그리고 포항종합제철, 한국전력공사, 한국전기통신공사, 한국담배인삼공사, 한국가스공사 등은 해외 DR 발행 및 국내공모 등을 통해 일부 지분을 매각하였다.

4. 공기업 민영화 추진실적의 평가

가. 공기업 민영화의 긍정적인 성과

- 1) 외화수입 및 재정수입 확보를 통한 경제위기 극복에 기여
공기업의 민영화 및 지분매각 결과 1998년부터 1999년 말까지 총 9.3조

원의 매각수입(재정수입 3.5조 원, 기타 수입 5.8조 원)이 확보되었다. 특히 해외매각을 통해 52억 달러의 외화수입(1998년 3.5억 달러, 1999년 48.5억 달러)을 확보함으로써 공기업 민영화가 우리나라의 경제위기 극복에 기여하였다는 점은 긍정적으로 평가된다.

또한 공기업 민영화 및 정부지분 매각을 통해 3조 5천억 원 상당의 재정수입을 확보하여 금융·기업구조조정, 실업대책 등에 필요한 재원으로 활용되었다는 점도 긍정적인 성과 중의 하나이다. 아울러 지속적인 공기업 민영화 추진은 한국의 개혁작업 및 경제에 대한 외국투자자의 대외신인도 제고에 기여하였다는 점 역시 긍정적인 성과로 볼 수 있다.

〈표 4-1〉 공기업 민영화에 따른 매각수입

(단위: 억 원)

연도별	대상 공기업	재정수입	기타수입	계
'98	국 정 교 과 서	213	247	460
	포 향 제 철	2,181	1,891	4,072
	한 국 전 력		1,136	1,136
	자 회 사		1,000	1,000
	소 계	2,394	4,274	6,668
'99	종 합 기 술 금 융	93	23	116
	한 국 전 력	9,045	5,257	14,302
	한 국 통 신	13,391	15,623	29,014
	포 향 제 철		15,277	15,277
	담 배 인 삼 공 사	7,982	1,593	9,575
	가 스 공 사	1,976	7,904	9,880
	자 회 사		8,205	8,205
소 계	32,487	53,882	86,369	
계		34,881	58,156	93,037

2) 매각수입 극대화를 위한 노력

공기업 지분의 해외매각을 둘러싸고 국부유출 논란 등이 제기된 바 있으나, 국내주가 대비 평균 14.7%(7,189억 원) 프리미엄을 받고 해외 DR을 발행한 점은 긍정적인 성과로 평가된다. 예를 들어 포철 1차 해외 DR 발행의 경우 국내주가 대비 826.6억 원의 프리미엄을 확보하였으며, 포철 2차 DR 발행의 경우 1135.5억 원, 한전 DR 발행은 204.7억 원, 한국통신 DR 발행은 5,022.2억 원 등 총 7,189억 원의 프리미엄을 확보한 것으로 추정된다.

3) 장기 지연되었던 민영화의 추진

과거 김영삼 정부하에서도 민영화를 추진하였으나 성공하지 못한 채 오랫동안 민영화가 지연되어 왔던 국정교과서, 한국종합기술금융, 대한송유관공사, 남해화학 등의 완전민영화에 성공한 점은 긍정적으로 평가된다. 또한 김영삼 정부 때부터 민영화의 타당성 여부를 놓고 논란을 빚어왔던 한국가스공사, 한국전력공사의 민영화가 본격적으로 추진되고, 한국통신의 증시 직상장이 이루어진 점 역시 개선된 실적으로 평가된다.

4) 공기업부문의 축소 조정

공기업 민영화와 경영혁신을 추진하는 정책 목표 중의 하나는 비대해진 공공부문의 규모와 비중을 축소하고 민간의 활동영역을 넓혀 국가의 창의와 활력을 제고하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 지난 2년 동안의 정부투자·출자기관과 그 자회사의 민영화로 인해 공기업 부문의 규모와 비중이 어느 정도 감소하였는가 하는 점도 민영화 성과를 평가하기 위한 잣대라고 할 수 있다.

〈표 4-2〉 공기업의 기관수와 정원수의 변동 현황

(단위: 개, 명, %)

공기업의 유형	기관 수			정원			
	1998. 3 (A)	2000. 1. 1 (B)	증감 (A-B)	1998. 3 (A)	2000. 1. 1 (B)	증감 (A-B)	증감율 (A-B/A)
정부투자기관	13	13	0	70,343	61,164	-9,179	13.8
정부출자기관	13	12	-1	107,711	90,712	-16,999	15.8
정부투자기관의 출자회사	30	22	-8	23,029	17,613	-5,416	23.5
정부출자기관의 출자회사	52	43	-9	22,483	17,064	-5,419	24.1
계	108	90	-18	223,566	186,553	-37,013	16.6

주: 2000. 1. 1 현재 기준의 기관수와 정원을 기준으로 2000. 4 민영화된 대한송유관공사의 정원을 차감한 것임.

지난 2년 동안 민영화 추진 결과 정부투자·출자기관 3개, 정부투자·출자기관의 자회사 12개의 민영화가 실현되었다. 또한 공기업 구조조정 결과, 9개 자회사가 통합 또는 합병되었고, 1개 자회사는 청산절차를 밟았다. 이러한 공기업 민영화 및 구조조정의 결과로 1998년 3월 현재 기준으로 108개이던 공기업 숫자가 2000. 1. 1 현재 90개로 축소되어 18개 공기업이 감소하였다. 공기업 기관수의 감소 실적이 민영화 및 통폐합의 수치와 일치하지 않는 것은 동기간 동안 인천국제공항공사와 대한주택보증(주)이 새로 정부출자기관으로 편입되었기 때문이다. 이러한 민영화와 구조조정, 그리고 새로운 공기업의 신설 또는 편입으로 인한 공기업 정원의 변동 실적을 살펴보면, 2000년 1월 현재 기준으로 공기업의 정원은 1998년 3월에 비해 37,013명이 감소하여 16.6%의 인력감소율을 기록하고 있

다. 지난 2년 동안의 18개 공기업의 순감소와 16.6%의 인력감소 실적은 공기업부문의 축소조정이라는 정책목표 달성에 상당히 기여한 것으로 평가된다.

나. 공기업 민영화의 문제점

1) 공기업 민영화 계획 설계상의 문제점

가) 민영화 이후 지속 가능한 소유지배구조의 청사진 제시 미흡

제1차 공기업 민영화계획에 의하면 대규모 공기업의 경우에는 책임경영을 위한 관건이 되는 민영화 이후의 소유구조 및 경영지배구조에 대한 분명한 구도가 설정되어 있지 않다. 효율적인 기업지배구조를 구축하는데 민영화의 핵심이 있으나, 대규모 공기업의 경우에는 민영화 이후 정부가 어떠한 소유·지배·경영구조를 지향하고 있는지가 그다지 분명하지 않았다고 볼 수 있다.

현재 정부의 민영화계획에 의하면 한편으로는 주인 있는 책임경영을 강조하면서도 지배대주주의 경영권을 허용하는 경우는 한국중공업밖에 없으며 나머지 공기업에 있어서는 정부가 민영화 이후 어떠한 소유·지배·경영구조를 지향하고 있는지가 불분명하다는 문제를 안고 있다. 해외자본을 유치하기 위해서는 경영권의 해외매각가능성도 예상되었으나 현재 계획으로는 불분명하며 항상 쟁점이 되었던 재벌의 인수에 관해서도 포철, 담배인삼공사에 있어 동일인소유상한을 설정하면서도 이를 2002년 이후에는 폐지할 것이라고 하는 등 정부가 지향하는 지배구조가 분명하지 않은 실정이다.

예를 들어 정부가 포항제철의 민영화와 관련해 제시한 조건은 동일한

지분을 3% 이내로 제한한다는 것과 외국인 투자한도 설정 등인데, 이 조건도 2002년에는 폐지하는 것으로 되어 있다. 동일한 지분을 3% 이내로 제한하는 것은 소유를 분산시켜 전문경영인 지배체제를 유도하겠다는 것으로 보이는데, 이를 2년 후에 폐지하겠다는 것은 경영자지배를 도입하는 정책으로서도 매각대금을 극대화시키는 정책도 되지 않는다고 보여진다.

이처럼 대규모 공기업의 민영화 추진과정에서 동일한 지분소유한도를 매각과정에서만 일정기간 유지하고 매각종료와 동시에 또는 매각과정에서 폐지토록 계획함으로써 보다 지속 가능한 소유구조와 지배구조의 패러다임에 대한 청사진을 제시해 주지 못하고 있다.

나) 민영화 정책과 산업·경쟁정책과의 유기적 연계 미흡

제1차 공기업 민영화 계획은 민영화된 공기업의 경영성과 제고에 있어 가장 큰 동인으로 작용하는 경쟁 도입의 구도가 분명치 않았다. 또한 산업구조조정 방안이 확정되지 않은 상태에서 민영화 계획을 수립한 나머지 민영화 계획의 집행이 불확실한 상황에 처하게 되었다. 이러한 문제가 노정되고 있는 대표적인 사례가 한국전력공사와 한국중공업이다. 두 공기업의 민영화 추진 실적이 부진한 것은 기본적으로 민영화정책과 산업·경쟁정책의 유기적인 연계를 고려하지 않은 채, 민영화 방법과 일정계획을 작성한 데 기인한 것이라고 할 수 있다.

다) 정책목표 우선 순위 설정의 불명확성

제1차 공기업 민영화 계획은 공기업 민영화 목표에 있어서 경영효율성 제고와 재정수입 확보 중에서 어느 것에 우선 순위를 두고 있는지가 명확하지 않다. 명목적으로 보면 국민의 정부 민영화 계획의 주목적은 공기업 부문의 효율성 제고와 전문경영체제 구축에 두고 있다고 할 수 있으나, 현재 진행되고 있는 경영지배구조 형성 전략이나 주식매각방식에서는

재정수입 확보 목표가 상대적으로 우세하게 영향을 미치고 있다. 이로 인해 공기업 매각이 지연되고 있으며, 이를 두고 언론에서는 공기업 민영화 추진 노력이 부진하다는 평가를 내리고 있다.

라) 단기간의 무리한 일정계획

대통령 재임기간 동안에 대규모 민영화 계획을 일거에 실행하고자 하는 단기적 시야가 결국은 민영화 계획의 집행을 지체시킬 뿐만 아니라 이를 둘러싼 불필요한 논란을 유발하고, 잦은 계획 변경으로 인해 민영화에 대한 신뢰성을 떨어뜨리고 있다. 특히 5년이라는 기간 동안에 대규모의 민영화 계획을 모두 집행하는 한편 정부의 강력한 공기업 민영화 추진 의지를 대내 외에 가시적으로 내보이기 위해 초기 2년 동안에 대규모로 공기업 매각을 실시하는 과정에서 시장의 수용가능성을 초과한 나머지 집행이 지연되는 결과를 초래하게 된다.

그동안 민영화 계획의 집행실패를 수차례 경험하면서 대규모의 공기업 민영화 계획, 특히 대규모 공기업의 민영화는 2~3년 동안에 일시에 추진될 수 없는 사안이라는 점을 분명하게 확인할 수 있었다. 단기간의 무리한 일정계획에 의한 민영화 추진은 오히려 효과적인 민영화 추진을 제약할 따름이다. 따라서 국내외 증권시장의 동향과 매각가능 물량 등을 고려하여 보다 장기적인 시각에서 민영화를 추진하는 노력이 필요하다.

기본적으로 우리나라의 공기업은 외국의 공기업에 비해서 경영효율성이 상대적으로 우수하고, 국내 민간기업에 비해서도 별로 뒤지지 않는다고 할 지라도 무리하게 민영화를 추진하는 것은 바람직하다고 보기 어렵다. 오히려 중요한 것은 정권의 변동에 관계없이 지속적이고 안정적으로 추진해 나갈 수 있는 민영화 계획을 수립하고 추진체제를 구축하는 일이라고 생각된다. 공기업 경영혁신계획은 사실상 정권 집권기간 동안에 충분히 추진·완

료될 수 있으나 대규모 공기업의 민영화는 정권을 초월하여 중장기적으로 일관성 있게 지속적으로 추진해야 성공할 수 있는 사안이라고 할 수 있다.

2) 공기업 민영화 계획의 집행 및 추진 방법상의 문제점

가) 민영화 장애요인 극복을 위한 논리개발과 전략개발의 미흡

공기업 민영화 정책은 일반적으로 정책의 설계와 집행에 다수의 이해 당사자들이 서로 다른 이해관계를 갖고 참여하는 논란이 많은 정책이다. 또한 소유·지배구조의 설계와 주식매각방법의 선택, 주식매각가격의 결정, 시장구조의 조정, 정부규제의 완화 및 재규제 등 다수의 요소들에 대한 정책결정이 다원적이고 분절적인 과정을 통해 이루어진다. 따라서 공기업 민영화를 성공적으로 추진하기 위해서는 민영화 추진과정에서 들쭉날쭉하게 되는 각종 장애요인과 민영화에 대한 반대 등에 효과적으로 대응할 수 있는 전략의 개발과 탄력적인 적용 노력이 중요하다.

제1차 공기업 민영화계획을 추진하는 과정에서도 해외매각에 따른 국부유출과 외국자본에 의한 국내산업지배의 문제, 주인 있는 민영화 또는 주인 있는 책임경영 실현의 모호성, 민영화 이후의 소유지배구조의 청사진 부족, 민영화의 범위와 속도를 둘러싼 상반된 시각 등 다양한 반대논리들이 제기되었다. 그럼에도 불구하고 정부는 민영화계획의 적정성을 뒷받침할 수 있는 설득력, 홍보를 통해 민영화에 대한 국민적 동의와 지지를 확보하는 데 효과적으로 대응하지 못하였다. 또한 민영화 일정계획을 집행하는 데 있어 핵심적 변수 중의 하나인 민영화 추진을 위한 관련 법률의 제정에 소요되는 시간, 특히 입법실패로 인해 민영화계획의 집행이 지연될 경우에 대처하기 위한 전략 개발이 미흡하였다.

한국전력공사의 민영화 추진을 가로막았던 전력산업구조개편에 관한

법률과 전기사업법 개정안의 입법 실패 사례 역시 전력산업구조개편방안에 대한 국민적 지지의 미흡, 그리고 노조와 시민단체의 연대를 통한 민영화 반대운동의 전개 등으로 인해 국회의 적극적인 입법 의지가 약화된 데 기인한 것이라고 할 수 있다.

이처럼 제1차 공기업 민영화 계획의 집행과정에서는 종업원 및 노조, 주무부 및 공무원, 일반국민 등 다양한 경로를 통해 노정될 수 있는 민영화의 장애요인을 극복하기 위한 전략개발이 미흡하였다고 할 수 있다. 그 결과 공기업 개혁 초기의 경제위기 상황에서는 이러한 저항과 반대를 효과적으로 돌파할 수 있었으나, 경제위기가 어느 정도 극복된 다음부터는 저항요인들이 다양하게 제기되고 있다.

나) 해외 DR 발행에 편중된 주식매각방법 활용

제1차 민영화계획에서는 공기업 매각방식의 선택에 있어 종업원지주제나 국민주방식을 적절히 배합하여 활용할 것임을 밝혔으나, 지금까지의 민영화 추진 과정에서는 DR 발행을 통한 해외매각에 치중할 뿐 종업원지주제나 국민주방식 등 일반국민들을 대상으로 하는 주식매각방법을 개발하여 활용하지는 않고 있다. 따라서 폭넓은 소유를 통한 성과 및 지속가능성을 제고하는 방식으로 경제적인 관계를 전환시키는 측면에서는 어떠한 가시적인 성과도 엿보이지 않고 있다. 해외 DR 발행에 편중된 주식매각방법의 활용은 우선 지분의 매각가능성만을 염두에 둔 선택으로 우리에게 보다 지속가능한 소유패러다임에 대한 청사진을 제시해 주지 못하고 있다. 이로 인해 민영화 추진과정에서 손해를 보게 될 경제적 약자의 이익을 보호하고 이해를 조정할 수 있는 적극적인 프로그램이 개발되지 않고 있다는 문제점도 지적되고 있다. 특히 국민들을 적극적인 민영화 지지자로 끌어들이 노조의 반대 등을 상쇄시킬 수 있는 민영화 방법 또는 주식매각방법을 개발하는 데에는 미흡하다고 판단된다.

제5장 우리나라 전력산업 민영화 정책 분석 및 평가

1. 전력산업의 구조조정 필요성

한국 전력산업의 현황을 살펴보면 <표 5-1>에 제시된 바와 같이 전체 설비규모는 매년 10% 이상 증가하는 전력의 수요에 따라 1999년 10월 1일 기준 45,329천kW 발전설비를 보유하고 있다. 이는 세계 17위의 규모이다.

<표 5-1> 한국 전력산업의 설비용량(1999년 10월 1일 기준)

(단위: 천kW)

발전원	원자력	석탄	LNG	석유	수력	계
설비용량	12,716	12,531	12,217	4,711	3,154	45,329
구성비(%)	(28.1)	(27.6)	(27.0)	(10.4)	(6.9)	(100.0)

자료: 한국전력

또한 우리나라 전력시장의 구조는 한국전력공사에 의해서 발전, 송전, 배전이 통합되어서 운영되는 독점의 형태를 지니고 있다. <표 5-2>에서 나타난 것과 같이 국내에서는 한전이 국내 발전시장의 94.5%를 점유함으로써 지배적인 위치에 있다.

한전이 한국의 전력산업을 독점체제로 유지, 운영함에 따른 긍정적인 측면을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 대규모 장치 산업인 전력산업은 독점으로 인하여 규모의 경제 효과를 극대화시킬 수 있었다는 점을 들 수 있다. 다시 말해 발전, 송전, 배전을 한 회사가 독점적으로 수행하여 규모

의 경제와 함께 범위의 경제 효과를 극대화하여 경제성장에 필요한 전력을 원활하게 공급하였다고도 볼 수 있다. 그러나 이러한 장점은 나중에 많은 논란의 대상이 되고 있으며 최근에는 부정적인 연구 결과도 적지 않게 나오고 있다.

〈표 5-2〉 국내 전력시장의 구조

(단위: 천kW)

발전회사	한 전	한화에너지	수자원공사 등	계
설비용량	42,814	1,500	1,015	45,329
구성비	(94.5)	(3.3)	(2.2)	(100)

자료: 한국전력

둘째로, 낮은 전기요금수준을 유지할 수가 있었다는 점도 강조되고 있다. 그러나 낮은 요금으로 인하여 부족한 투자재원을 국내외 차입에 의존하게 만들어 최근 연간 이자부담이 매출액의 9% 수준에 달하고 있다는 점도 간과할 수 없다¹⁰⁾(표 5-3 참조).

〈표 5-3〉 한국전력의 재무구조의 추이

	1994	1995	1996	1997	1998
부채비율(%)	111.6	114.9	111	171.5	172.1
(차입금총액:조원)	(7.9)	(8.8)	(12.5)	(22.4)	(23.3)
(외화부채:억\$)	(74)	(79)	(85)	(96)	(99)
투자보수율(%)	10.6	9.8	5.4	3.2	(5.0)
이자부담률(%)	6.7	6.2	6.7	9.6	12.0

자료: 한국전력

10) 원리금 상환액 포함시는 매출액의 48.8% 수준이다.

셋째로는 노동생산성의 측면이다. 한전은 독점으로 유지되면서도 선진 각국과 비교하여 노동생산성은 높은 수준이었다. <표 5-4>에서도 볼 수 있듯이 한전은 주요국가 전력회사의 노동생산성보다 높게 나타나고 있다. 그러나 자회사 인력의 급속한 증가로 인하여 자회사를 포함하는 노동생산성은 대부분의 선진국들과 거의 비교되는 수준이었다. <표 5-5>에는 한전이 자회사를 포함한 경우의 노동생산성을 나타내고 있는데, 한전과 자회사를 합할 경우에는 1996년 4,023(MWh/명)으로써 노동생산성의 증가추세가 둔화되고 있음을 볼 수 있다.

<표 5-4> 각국 전력회사의 노동생산성의 비교

전력회사	한전 (’97)	동경전력 (’97)	독 일 (’96)	미 국 (’96)	대만전력 (’97)	프랑스 (’96)
1인당 판매전력량 (MWh/명)	7,362	5,430	2,276	6,864	4,747	3,048
비율(%)	100	73.8	88.7	93.2	64.5	41.4

자료: 한국전력

<표 5-5> 노동생산성(판매전력량)의 연도별 추이

(단위: MWh/명)

	1985	1995	1996	1997	1998
한 전	2,133	6,054	6,822	7,362	6,902
한전+자회사	1,875	3,047	4,023	4,523	-

자료: 한국전력

넷째, 한전은 공기업으로서 공익성 측면에서 정부의 정책 기능을 수행하였다는 점을 들 수 있다. 국가의 에너지 안보 차원에서 원자력 발전,

역청탄 발전소의 건설에 대한 반대 여론에도 불구하고 일반전기사업자로서의 발전소 건설을 공기 내에 이룩한 것을 비롯하여 공급의 의무를 충실히 이행하였다. 또 정부의 권고에 따라 G-7 기술개발 및 중소기업기술개발지원 등에 대하여 매출액 대비 3% 수준인 연간 4,000억 원대의 기술개발 자금을 지원하였고, 전기의 보편적인 서비스를 위하여 경제성이 없음에도 불구하고 농어촌 및 도서 벽지의 전화 사업을 전개하였다. 이밖에도 국내 석탄산업에 대한 지원과 국내 부존자원의 이용이라는 측면에서 수익성이 없는 무연탄 발전소를 건설, 운영하였다.

그러나 이러한 긍정적인 측면들을 살펴보면 대부분의 경우 효율성의 측면보다는 비경제적인 요인들이 그 배경을 이루고 있어 경제적인 차원에서 본다면 한전이 운영되는 데에는 많은 제약조건에 의하여 지장을 받아 왔음을 알 수 있다. 예를 들어 설비투자를 위한 과도한 차입 또는 공기업으로서 사업성이 없는 곳에 투자를 하는 점 등은 공기업으로서의 역할을 수행했다는 점에서 긍정적인 측면을 보여주는 하지만 비효율적인 요인들도 크게 내포하고 있다고 할 수 있다.

결론적으로 한국의 전력산업은 공기업-독점체제를 유지해 오는 과정에서 그간 적지 않은 문제점들을 보여왔다. 물론 이러한 문제들이 반드시 체제 자체에 기인한다고만은 볼 수 없으나 흔히 공기업이나 시장독점에 서 비롯되는 단점들과 연관이 있음을 알 수 있다. 그동안 한전과 관련해 제기되었던 비판의 주된 내용들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공기업의 특성에 따른 문제점을 들 수 있다. 공기업의 특성상 한전의 사업목표는 이윤극대화보다는 물적·인적 자산의 극대화로 치중되는 경향이 있었다. 즉, 한전의 경영효율화로 이윤이 어느 정도 이상으로 증가하면, 이는 전기요금 인하의 논거를 제공하는 배경으로 등장하고 이에 따라 한전의 채산성에는 제동이 걸리고 결국 수지가 악화될 수밖에

없는 악순환이 되풀이되었다. 바로 이 때문에 한전의 경영진은 비용절감을 통한 이윤의 증대보다는 조직 및 자산 확대에 따른 비용 상승을 더 선호하게 되었다.

둘째, 한전이 정부 시책의 도구로 활용됨으로써 나타나는 문제점을 지적할 수 있다. 한전은 공기업으로서 중요한 생산수단인 전력 서비스를 독점적으로 생산하고, 정부의 감독체계하에서 사업을 운영함에 따라, 경영합리화를 통한 수익증대보다는 국가정책수행을 위한 비사업적 활동에 많은 예산을 사용한다는 고정관념을 유지해 왔다. 예로 한전이 현재 수행하고 있는 비사업적인 정책과제로는 1차 에너지원인 천연가스, 지역난방사업, 무연탄, 수자원, 원자력 등에 대한 보조와 중소기업에 대한 지원(매출액 대비 3% 수준인 연간 4천억 원대의 기술개발 자금을 지원) 그리고 기술 개발투자, 원자력산업, G-7 기술개발 등 연구개발사업에 대한 투자 등을 들 수 있다.

이와 같이 전력사업에서 국가 독점적인 공기업으로 인한 부정적인 측면들은 전력산업의 구조조정을 필요로 하는 중요한 요인으로 등장하게 되었다. 이미 열거한 사실들을 감안하여 전력산업의 구조조정이 필요한 이유를 다음과 같이 세 가지로 다시 요약할 수 있다.

첫째, 전력산업에 있어서 규모의 경제가 감소하였다는 점을 들 수 있다. 세계 각국에서 최근까지 전력산업이 공기업체제로 유지되어온 근본적인 이유는 대규모 투자가 필요한 장치산업이고 또한 규모의 경제가 존재하기 때문이었다. 그러나 최근에 세계각국은 전력산업에 경쟁을 도입하고 있는데 그 배경에는 무엇보다도 규모의 경제에 따른 이득이 점차 설득력을 잃고 있다는 점이 작용하고 있다.

물론 우리나라에서도 전력산업에 있어서 규모의 경제가 존재하는지에 대한 심도 있는 검증이 필요하다. 손양훈(1993)은 국내 전력산업 전체를

기준으로 할 때 1990년(2,102만kW)부터 규모의 불경제가 발생하기 시작했고 발전부분의 경우에 있어서는 1985년(1,614만kW)부터 규모의 경제가 상실되었다고 밝히고 있다. 반면에 한국산업경제연구원(1996)은 <표 5-6>에서 보는 바와 같이 최근까지는 약하게 규모의 경제상태가 유지되는 것으로 나타난다고 결론을 내리고 있다. 또한, 한국전기연구소(1997)는 1991년 약 2,100만kW부터 규모의 경제가 소멸되기 시작한 것으로 추정을 하고 있다. 결론적으로 이러한 분석결과들을 토대로 할 때 이론적으로는 우리나라의 전력산업에 있어서의 규모의 경제는 거의 불변이거나 또는 소멸상태에 들어섰다고 볼 수 있을 것이다.

〈표 5-6〉 한국의 전력산업에 있어서 규모의 경제 지수

구 분	기 간	규모의 경제성
제 1 기	1965-1973	0.391
제 2 기	1974-1984	0.142
제 3 기	1985-1995	0.188

주: 규모의 경제지수 > 0, 규모의 경제 존재
 규모의 경제지수 < 0, 규모의 불 경제 존재
 자료: 한국산업경제연구원(1996)

둘째로, 전력산업은 독점 아래 있기 때문에 경영 성과 면에서 다른 기업들과 비교대상이 존재하지 않는다는 점을 지적할 필요가 있다. 전력부문은 비교역재로서 외국의 경우와 직접적으로 비교하기도 어렵다. 또한 전기에 관하여서는 1990년대 중반에 수요 급증 및 설비부족에 따른 예비율 감소가 사회적인 문제로 등장했던 경우를 제외하고는 언론 등에서 전기요금이나 품질 등에 관하여 이슈가 제기된 사례가 거의 없었다. 이와 같이 경쟁의 부재로 인하여 한전은 경영 효율화에 대한 자극이 거의 없

있으며 생산성 향상에 대한 동기의 부여가 미약하였다. 따라서 경쟁의 도입은 독점에 따른 비효율을 제거하고 비교를 통하여 경쟁을 자극할 수 있는 여건을 조성한다는 의의를 갖고 있다. 한마디로 X-비효율성(inefficiency)을 제거함으로써 경쟁을 통하여 수익을 증대하는 동시에 소비자의 후생을 가져오는 기회를 마련할 수 있다.

셋째, 국내 경제 전반에 걸쳐 시장경제 원리의 도입의 필요성이 증대하고 있으며 특히 경제위기 이후 구조조정의 추진과정에서 경쟁개념이 핵심을 이루고 있다는 점을 지적할 수 있다. 1960년대 이후 지속되어 왔던 정부 주도의 경제계획 체제는 1980년대 이후 시장경제 중심의 자유경쟁 체제로 전환되기 시작했고 1990년대 말 이후 한층 가속화하고 있다. 그동안 한전에 의해 독점되어 왔던 전력산업에 대하여도 국내외적으로 개방의 요구가 증대되어 왔으며, 외국의 경우에도 볼 수 있듯이 대부분의 국가가 전력산업에 있어서 민영화와 함께 경쟁의 도입을 추진하고 있다.¹¹⁾

2. 구조개편의 방향 및 추진 일정

전력산업의 구조개편에 대한 논의는 1970년대 후반부터 시작되었으나 본격적으로 구체화된 시기는 1990년대 초부터이다. 다시 말해 1993년 12월 정부투자기관 경영평가위원회에서 한전에 대한 경영진단실시를 결정하였으며 이에 따라 1994년 7월부터 1996년 6월까지 한전에 대해 전반적인 경영진단이 실시되었다.

이 진단의 결과는 오늘날 한전의 민영화를 논의하는 배경을 제공하게

11) 유럽국가들에 있어서의 경쟁도입과 관련해서는 제5장을 참조.

되었다. 당시 결론은 국내의 급격한 전력수요증가 추세를 충족시켜야 하는 한편 이와 동시에 단시일 내에 민영화를 추진할 경우에 경제력 집중 문제를 심화시킬 수 있다는 점 등을 고려할 때 한전의 민영화는 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다는 것이었다. 다시 말해 수요가 급증하는 과정에서 민영화를 서두를 경우에는 일정한 시차가 불가피하므로 전력공급 면에서 차질을 빚을 수 있다. 또 한전을 민영화한다면 자금동원에 있어서 재벌을 비롯한 대기업이 인수할 가능성이 크기 때문에 경제력 집중의 문제는 더 악화될 수밖에 없다. 따라서 민영화와 관련하여 소유지배구조 및 그 방식 등에 관한 구체적인 대안이 마련된 후에 이를 단계별로 실행에 옮기는 것이 바람직하다는 것이었다.

이에 더하여 민영화 추진의 기본전제로써 전력산업구조를 개편할 필요성을 인정하게 되었다. 이에 따라 1997년 6월 3일 전력산업구조개편위원회가 결성되었으며 전력산업구조개편의 기본방향이 논의되었다. 그리고 1998년 7월 3일 정부의 공기업 민영화방침이 발표되었으며 구체적으로 한전 민영화 방안이 제시되었다. 결론적으로 전력산업의 구조개편계획은 한전 민영화 방안의 핵심이라고 할 수 있다.

한국전력공사의 민영화 방안은 1, 2차로 나뉘어 진행될 예정이다. 1차 민영화 방안은 정부지분 5%를 매각하고 전력산업구조개편안의 확정과 함께 이에 따른 일부 발전 설비의 매각이다. 2차 민영화 방안은 조직개편과 인력감축 그리고 민간 위탁의 대폭적인 확대를 통한 내부의 효율성 제고를 그 내용으로 하고 있다.

전력산업구조개편의 기본방향은 장·단기로 설정되었다. 우선 단기적으로는 발전부문을 여러 개의 발전회사로 분할하여 경쟁을 도입하고 분할될 발전회사의 단계적인 민영화에 따른 효율성 증진을 통하여 발전원가를 낮추는 한편 장기적으로는 배전부문 또한 여러 개의 배전회사로 나누

어 전력의 도·소매 부문에 본격적으로 경쟁을 도입하도록 하고, 송전망의 개방을 통하여 민간업체도 전국적인 송전망을 자유롭게 이용하도록 함으로써 공정한 경쟁 여건을 조성한다는 것이다.

이러한 장·단기 방안을 위한 단계적 추진 방안은 4단계로 나뉘어진다. 제1단계는 현재의 전력사업체제로써 한전이 발전·송전·배전을 모두 독점하고 있는 상태이다. 그리고 일부 민자발전 사업자가 한전에 전력을 공급한다는 구상이다. 제2단계는 발전부문의 경쟁단계로 1999년에서 2002년까지의 기간에 해당한다. 발전부문을 한전에서 분리하여 수 개의 발전사업자간 분할 경쟁을 실시할 예정이다. 이 단계에서는 송전·배전을 한전이 계속 담당한다. 그리고 전력의 대규모 수요자에 대하여서는 전력 직거래를 시행하게 된다. 제3단계는 도매경쟁의 단계로 2003년에서 2009년까지의 기간이다. 이 시기에는 배전부문에 있어서 입찰구매를 통하여 한전에서 분리하여 경쟁체제를 도입한다. 또한 송전망을 개방하여 배전회사의 자유로운 사용을 보장한다. 제4단계는 소매경쟁의 단계인데 2009년 이후의 기간이다. 제4단계에서는 배전망도 개방하여 일반소비자가 발전회사를 직접 선택하여 전력을 공급받을 수 있는 최종 단계에 해당한다.

한편 발전부문의 민영화에 있어서 직접 민영화하지 않고 자회사를 설립하는 단계를 거치는 이유는 발전부문은 한전 자산의 실질적인 부분을 차지하고 있기 때문이다. 한전의 발전부문의 자산가치는 한전 전체자산의 약 55%에서 60%를 차지하고 있다. 따라서 실질 부문인 발전부문의 매각은 채권자들로 하여금 부채의 일시상환요청을 유발시킬 수 있다.¹²⁾ 자회사 설립 및 운영기간 동안 일부 발전소의 매각(자회사의 매각) 대금은 상환기한이 도래하는 부채에 대한 상황이 가능하도록 할 수 있다는 점이

12) 현재 한전의 외화부채 99억 달러 중 약 67억 달러가 채무불이행(Default)조항에 귀속되어 있다.

강조되고 있다. 또한 자회사를 설립하고 이를 주식시장에 상장한 후 점진적인 지분 매각으로 증시 영향을 최소화할 수 있을 것이다. 다시 말해 단기간 내에 발전 설비를 한꺼번에 매각한다면 자금의 흐름이 전력부문으로 쏠리게 되므로 이러한 선택을 통해 경제에 미치는 폐해를 최소화할 수 있다는 논리에 근거하고 있다.

2001년 4월에 단행된 발전자회사의 분할은 경쟁시장에서 특정회사의 시장 지배력을 방지하기 위하여 적정한 규모로 배분되었다. 즉 각 자회사의 전체시장 점유비율이 15~20% 정도가 되도록 배분하고,¹³⁾ 특정 부하대에서의 가격에 대한 지배력 행사를 방지하기 위하여 자회사 별로 전원 구성이 유사하도록 배분되어졌다. 그리고 연료가격변동에 따른 위험이 특정회사로 집중되지 않도록 발전설비의 연료에 따른 배분도 중요하게 고려되었다.

자회사의 분할 민영화로 복수 발전회사들 사이의 경쟁이 시작되어, 경쟁에서 탈락하는 일부 발전소는 시장에서 용량감축, 철수 등의 압력을 받게 되어 자동적으로 전력사업에 구조조정이 이루어질 것으로 기대된다. 그리고 신기술이 각 기업들에 의해서 개발되고 신규 독립발전사업자의 진입이 확대되어 경제성이 고려된 저렴한 발전소의 건설이 촉진될 전망이다. 이와 함께 경쟁에서 살아남기 위하여 발전소 건설 기간의 단축 및 인력·예산의 감축이 활발하게 진행되어 전력회사의 전문화 및 국제화가 촉진될 것이 기대된다.

다른 한편 송전 부문에 대해서는 시장관리기능(Market Operator)과 계통관리기능(System Operator)으로 분리하여 전문화하려는 계획을 세워 놓고

13) 15%~20%의 기준은 전력산업 구조개편을 처음 시도한 영국의 사례를 기초로 정립된 기준이다. 최근 호주, 칠레, 태국 등 각국에서 발전회사의 분할 기준으로 도입되고 있다.

있는데, 이는 송전기능의 효율성을 제고한다는 데 그 취지를 두고 있다. 예를 들어 시장관리부문에 있어서는 단계적으로 적절한 전력 경쟁입찰시장제의 도입을 통하여 발전부문의 경쟁 단계에 이르면 발전사업자간 입찰경쟁에 따라 최저가를 우선기준으로 전력공급 순위를 결정하는 발전입찰제를 실시하게 될 것이다. 다만 민영화 초기단계에는 투명한 절차에 의하여 발전원가 수준에 따라 전력공급의 우선 순위를 결정하는 경제급전제도를 운영·유지할 예정이다. 도매경쟁 단계에서는 배전사업 또한 여러 개의 회사로 분할하고 경쟁입찰방식에 의해 전력 구매가 이루어지는 발전·배전 양방향 입찰제가 도입될 것으로 보인다. 전력 계통의 관리는 전국을 관할하는 송전회사가 담당하게 될 것이다. 한편 배전 부문에 있어서는 지역별 수요자 분포 및 채산성 등을 감안하여 지역별로 적절히 분리한 후 단계적으로 민영화를 추진할 전망이다. 이때 각 지역별로 전기요금 격차가 지나치게 발생하지 않도록 합리적인 고려가 필요한 것은 물론이다.

3. 구조개편에 따른 주요정책 과제

가. 전력요금구조

1) 전력 요금 현황

우리나라의 전력요금은 1980년대 이후 지속적으로 하락하여 왔다. 제조업 원가에서 전력비가 차지하는 비중을 보면 1982년 2.9%에서 1992년에는 1.5%로 줄었으며 도시가계지출에서 차지하는 비중 역시 같은 기간 2.0%에서 1.2%로 축소되었다. 이와 같이 낮은 전력요금이 지속되고 상대

가격이 하락하면서 소비패턴에 변화를 가져와 에너지 집약형 산업구조와 가계소비증대현상이 지속되었다. 현행의 전기요금정책은 단일 사업자인 한전에 의하여 산업지원, 농어촌 보조를 제외하고는 <표 5-7>에서 보는 바와 같이 전국적으로 동일한 요금이 적용되고 있다.

<표 5-7> 현재의 전력요금 체계

용도별(종별)	주택용	일반용	교육용	산업용	농사용	가로등용	총 합
요금(원/kWh)	97.00	105.55	87.91	55.11	43.00	62.91	72.53
(지수비교)	(134)	(146)	(121)	(76)	(59)	(87)	(100)
원가회수율	109.0	124.4	117.5	91.8	40.0	82.8	101.6
판매량비중(%)	18.3	19.2	0.8	58.7	2.2	0.8	100

자료: 한국전력

구조개편이 이루어질 경우 발전부문의 경쟁 단계에서는 한전의 송·배전 독점으로 인하여 전력요금이 크게 변화되지 않을 것이나, 도매경쟁 이후의 단계에 들어서면 각 수용가는 자신이 속한 배전회사의 요금수준 및 요금정책에 따라 상이한 전기요금을 적용 받게 될 것이다.¹⁴⁾ 따라서 초기의 발전경쟁 단계에서도 도매경쟁 단계 이후의 급격한 변화를 예방하는 차원에서 현행 용도별 차등제도의 완화를 필요로 하게 될 것이다.

현행의 전력요금 수준은 <표 5-8>에서 보는 것처럼 외국과 비교하여 매우 저렴한 수준을 유지하고 있다. 한국을 100으로 할 경우 일본 252.5, 미국은 131.8, 영국 185.4 등으로 한국의 요금수준은 외국에 비하여 저렴하다.

14) 지역간 지나친 요금격차 해소를 위하여 배전회사의 분할시 적절한 배분을 필요로 하게 될 것이다.

〈표 5-8〉 전력요금 국제 비교

(단위: 원)

국가별	한국	대만	일본	영국	미국	프랑스
전기요금(원/kWh)	72.53	86.53	183.18	134.50	95.58	105.81
지수비교	100	119.3	252.5	185.4	131.8	145.9

자료: 한국전력

2) 전력요금구조의 문제점

첫째, 전력요금 수준은 공공요금에 대한 규제를 통해 물가안정을 이루기 위한 노력의 일환으로 저렴한 수준을 유지해 왔다. 인위적인 요금 설정은 자원배분의 왜곡현상을 초래한다. 에너지 집약형 산업구조를 유도하고 에너지 원 단위가 매우 높은 상태를 유도하는 전력소비가 급격히 증가함으로써 전력시장의 초과수요현상을 가져왔다. 초과수요를 충족하기 위해서는 막대한 양의 발전설비가 증설되어야 하는 부담이 발생하게 된다. 신규발전 설비를 건설하는 데 드는 투자재원조달의 문제는 결과적으로 국민경제에 부담을 주고 한전의 경영수지를 악화시킨다. 투자보수율은 9%로 규제되어 있는데, 현행 전력요금의 수준이 이를 충족시키지 못한다면 자본수익률의 저하와 투자재원의 구독난이 예상된다.

둘째, 요금결정구조 또한 문제점을 내포하고 있다. 전력요금 구조는 공급비용에 기초하는 한계비용 원리에 따라 결정되어야 자원배분의 효율성을 극대화할 수 있다. 구체적으로는 용도별, 전압별, 계절별 그리고 시간대별로 한 단위의 전력수요 증가에 따라 발생하는 비용에 기초하여 요금이 책정되어야 자원배분 효율성의 극대화에 도달한다는 의미이다. 현행 요금은 한계비용보다 평균비용 원리에 의거해 연간 발생한 비용을 판매량으로 나누어 계산하는 방식에 가깝다. 요금구조에서도 다소 자의적 기

준에 의해 구조가 결정되는 문제점을 갖고 있다. 한계비용원리는 이론적으로 매우 타당한 반면 현실에 적용하는 일은 방대한 자료와 계산이 필요하고 비용이나 시장 상황에 따라 변하기 때문에 매우 어렵다. 평균비용에 입각하는 경우 현실적으로 적용하기는 용이한 반면 자원배분의 왜곡이 발생하게 된다.

특히 현행 요금체계는 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 우선, 기본요금은 한계설비 비용을 반영하지 못하고 너무 낮게 책정되어 있다. 설비에 소요되는 한계공급비용에 비해 기본요금이 너무 낮게 책정되어 있다. 또한, 저압으로 갈수록 기본요금과 한계설비 비용간의 괴리가 커서 고압 수용가가 저압에 비해 불리한 구조를 갖고 있다. 더욱이 업무용 전력은 기본요금이 한계비용에 못 미치고 전력량 요금은 다소 초과하는 문제점을 갖고 있다. 한편, 산업용 전력은 업무용에 비해 저렴한 요금이 부과되고 있는데 기본요금은 전압이 낮을수록 낮게 책정되어 있다. 전력량 요금은 대체로 합리적으로 부과되고 있지만 시간대별 조정이 필요하다. 이 외에도, 제조업 경쟁력 제고를 위해 산업용 요금을 저렴하게 책정함으로써 에너지 집약적인 산업을 유도하는 결과를 초래하였다.

셋째, 우리나라 전력요금의 결정과정은 전력시장의 수급 원리에 의해 결정되기보다는 다른 경제정책과의 상호작용에 의해 많은 영향을 받고 있다. 특히 물가정책과 산업정책의 영향을 주로 받고 있다. 물가 안정을 위해 지속적으로 요금을 안정적으로 유지함으로써 왜곡된 전기요금이 누적되었다. 산업정책 측면에서는 제조업 경쟁력을 위해 산업용 전력 요금을 낮은 수준에서 유지해 왔다. 한편, 요금 결정과정의 경직성 또한 중요한 문제로 제기되어진다. 전기요금의 결정기준에 관한 제도적 장치가 미흡하고 물가정책이나 산업정책에 비해 우선 순위가 낮아 발생하는 왜곡으로 인해 물가나 산업지원의 영향이 대폭 감소한 후에도 계속 엄격하게

규제되고 있는데, 요금결정과정의 너무 복잡하고 일관된 원칙이 없이 적용되었기 때문이다.

3) 전력요금의 개선방안

전기요금은 1980년대 에너지 가격 안정과 원자력의 개발로 인한 공급 비용의 하락으로 인하를 거듭하다가 1990년대 들어 수요의 급성장과 함께 소폭 인상되었다. 에너지 소비의 특징은 소정의 기기를 활용해 소비되는 것이 일반적이다. 장기간에 걸쳐 전기요금을 유지하는 정책의 결과는 에너지 사용 기기의 효율이 기술발전의 따라 개선되는 것이 아니라 오히려 매우 열악한 수준으로 유도하고 있다는 것으로 요약된다. 단견적 요금 정책은 장기적으로 전력시장의 왜곡으로 나타난다.

이론적으로 전력요금은 한계비용원리에 기초하여 책정되어야 효율적 자원배분을 통해 사회전체의 후생을 극대화할 수 있다. 여기서 장기한계비용이란 미래의 수요가 추가적으로 증가하는 데 대해 공급을 증가시키고 생산설비를 확장해야 하는 경우 새로 발생하는 추가적 비용을 의미한다. 장기한계비용의 수준에 맞게 요금수준을 적정화해야 공익성의 목적에 부합하게 된다. 장기한계비용의 계산은 장기전력수급계획에 의거해 향후 발생할 비용을 전망하고 재무상황 분석을 통해 이루어진다. 장기비용에 따라 한계비용을 추정하는 방법은 엄밀한 의미의 장기한계비용을 실제 비용자료를 기초로 작성하는 일이 불가능하기 때문에 채택하는 차선의 안이라고 할 수 있다.

나. 민자발전 사업의 지속적 추진

전력산업의 진입규제를 완화하는 정책은 공기업 민영화와 경쟁체제를

도입하는 작업으로 나눌 수 있다. 특히 경쟁체제 도입 방안은 발전부문에 국한하여 민간자본을 유치하여 경쟁체제로 이행하기 위한 단계에 있다.

1) 민자발전사업의 개요

민자발전사업은 1993년 장기전력수급계획에서 확정되어 실질적으로 운영되고 있다. 민자발전사업 성공 여부는 우리나라 전력산업의 미래구조를 변화시킬 수 있다는 점에서 중요성이 부각된다.

민자발전은 첫째, 경쟁도입으로 전력산업의 효율성을 제고시켜 국제경쟁력을 높이고, 둘째 막대한 분량의 발전설비를 건설하기 위한 투자재원 부담을 경감시키며, 마지막으로 해외의 전력플랜트 시장에 우리나라 기업이 진출할 수 있는 국내 기반을 구축하기 위한 것이다.

2) 발전사업 민간참여 추진의 기대효과

민간이 발전사업에 참여하면 시장환경이 보다 경쟁적으로 되면서 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 국내의 전력산업이 독점으로 유지되면서 발생하였던 비효율성이 경쟁을 통해 제거될 수 있다. 경쟁을 통한 비효율성 제거를 위해서는 일정한 규모의 경쟁상대를 필요로 한다는 점에서 경쟁의 적극적 도입이 요망된다. 둘째, 민간 발전사업자를 육성함으로써 발전사업의 해외진출을 위한 국내 기업의 역량을 향상시킬 수 있다. 셋째, 급증하는 신규설비 투자소요에 민간자본을 활용함으로써 공공부문의 부담을 경감할 수 있다.

다. 갈등조정 방안

전력산업의 구조개편과정에서 복잡한 이해관계 때문에 상당한 갈등이

예상된다. 따라서 전력산업구조개편을 성공적으로 추진하기 위해서는 복잡하게 얽혀 있는 이해 당사자들간의 이해를 조정해야 한다. 이해관계자의 갈등을 원만히 조정하기 위해서는 이해조정 과정이 투명하고 국민의 지지를 얻어내야 한다. 입장을 달리하는 이해당사자들 사이의 토론과 타협을 통해 구조개편의 취지를 보다 명확하게 부각시키고 결국 이를 제도화시키는 노력이 뒤따라야 한다. 이러한 제도적인 노력을 통해 전력산업의 구조개편이 국민 모두에게 도움이 된다는 공감대가 형성되면 특정집단의 반발이 있을지라도 구조개편작업은 성공적으로 수행될 수 있을 것이다.

그러나 구조개편을 추진함과 동시에 일부 피해를 볼 수 있는 계층에 대해서도 적당한 보상과 설득작업을 계속해야 한다. 예를 들어 소액주주자들은 주식가격의 하락을 우려해 한전의 구조개편을 반대할 수 있다. 이에 대해 구조개편방안에 대한 신뢰를 갖도록 설득하는 동시에 환매를 요청하는 경우 지급할 수 있도록 자금을 확보해 놓아야 할 것이다. 한전의 구조개편과정에서 노조의 집단적인 반발이 예상되는데, 이에 대해서도 종업원 지주제, 퇴직시 인센티브 부여 등 적절한 보상책을 제시함으로써 종업원의 동의를 얻어낼 수 있는 방안을 강구해야 한다.

라. 기타 정책과제

1) 공익적 기능

전력산업이 구조개편될 경우 현재까지 정부주도로 이루어졌던 에너지 수급 및 배분정책에 변화가 예상되는데, 특히 LNG, 국내무연탄, 원자력 사업 등에 대한 한전의 정책적 보조기능에 있어서 변화가 불가피할 것으로 보인다. 이에 대해서는 원칙적으로 자유경쟁에 의해 조정되어야 하나,

현실적으로 이들 산업의 정상운영을 위하여 전력부문에서 일정기간 보조가 필요할 것으로 보이므로 이에 대한 대책 마련이 필요할 것이다.

또한 현행 전력산업 독점체제에서는 예를 들어 농어촌 및 벽지의 전력 보급 사업, 중소기업 지원, 전력기술 개발 지원, 장기전력 수급계획 수립 보조, 전기요금의 차등운영에 의한 산업지원 등 한전이 공기업으로 여러 가지 준정부적, 공익적 기능을 수행하였다. 그런데 전력산업의 구조개편 및 민영화로 한전의 독점적 지위가 소멸되는 경우 이와 같은 공익적 부담은 별도의 재원마련을 통해 정부가 떠맡아야 할 것으로 보인다. 따라서 이를 위한 재원마련 등 대책마련을 해야 할 것이다.

2) 독립규제기관의 설치

향후 전력산업의 구조개편을 통해 한전의 독점적 지위가 소멸되면 현재 한전이 수행하고 있는 준정부적 기능 중 많은 부분을 별도의 전문기관에게 이관해야만 할 것으로 보인다. 또한 전력입찰시장의 관리 등 새로운 거래질서 형성에 따른 업무를 수행하기 위해 정부차원에서 전문화된 별도기구가 필요하다. 이를 위해 영국에서의 OFFER와 같이 독립적인 전력규제 및 감독기능을 수행할 수 있는 기구를 설치, 운영할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

제6장 EU 국가의 민영화 경험과 우리에게 주는 시사점

1. 민영화의 전제 조건

민영화는 국가가 소유한 기업을 단순히 민간에게 매각하는 소유 관계만의 변화가 아니다. 민영화는 기업환경 및 문화, 그리고 기업 경영 전반에 걸쳐 획기적인 변화를 수반한다. 특히 민영화 과정에서는 여러 이해관계자의 입장 및 태도가 매우 복잡하게 얽혀 있다. 그렇기 때문에 민영화를 성공적으로 이루기 위하여 대부분 선진국은 민영화 방식 외에도 직접적 이해당사자인 종업원 및 노조, 그리고 공기업의 명목적 주인인 일반 국민, 그 밖에도 관련 업계, 그리고 정치권 등 공기업 민영화와 관련된 광범한 이해당사자들의 참여를 통한 합의를 유도하여 왔다. 그런데 우리의 경우 과거 정책은 정부의 의지만으로도 쉽게 관철되어 왔으므로 이해당사자의 태도에 대해 세심하게 배려하지 못하였다. 그 결과 한전 민영화 과정에서 볼 수 있었던듯이 정부의 민영화 정책은 당사자들의 반발로 1년이 지연되었다.

민영화가 원래의 의도대로 이루어지기 위해서는 우선 두 가지 기본 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 사회가 민주화될 수록 정책이 원래의 의향대로 집행되기 위해서는 정책 관련 이해당사자의 참여가 필수적이다. 이해당사자의 참여를 유도하기 위해서는 무엇보다도 이해관계자의 입장 및 태도를 정확히 파악해야 한다. 이들의 제약조건 및 기대수준 등을 감안해 대응 방안을 마련

해야 한다. 그리고 이해관계자에게 제공할 수 있는 유인들을 면밀히 검토하는 작업이 민영화정책결정과정에서 이미 포함되어 있어야 한다. 특히 이 과정에서 이해당사자를 대상으로 하는 의견교환의 장을 확대하고 갈등 관계에 있는 당사자들간의 만남의 기회를 충분히 제공해야 한다.

둘째, 민영화에 대한 정부의 판단이 확고히 설정되어진다면 민영화의 일정을 일관된 기조로 설정하여 지속적으로 추진해 나가야 한다. 민영화 일정은 정부의 공공부문 구조조정과 기본적으로 맥락을 같이 해야 하되, 공공부문의 구조조정을 원활히 수행한 외국의 경험을 최대한 반영하도록 한다. 정부의 민영화에 대한 일관되고 확고한 의지가 이해당사자에게 정확하게 전달되어야 이해당사자들이 자신 행동의 변화를 고려하게 된다. 만일 민영화가 일과성으로 그친다면 이해당사자들은 힘 겨루기 차원에서도 강하게 반발할 것이다. 그러나 민영화가 지속적으로 추진되리라고 본다면 민영화에 반발하는 집단 역시 이를 대세로 받아들이고 민영화를 수용하는 범위 내에서 협상에 임하게 될 것이기 때문이다. 정부는 민영화의 일정을 제시하고 민영화를 추진할 때마다 이해당사자의 갈등 조정 경험을 보완하여 정부차원에서의 갈등 조정 능력을 키워야 한다. 우리 정부가 갖는 취약점의 하나가 과거의 경험에 대한 평가가 미진하기 때문에 과거 경험이 주는 교훈에 대한 누적된 정보가 별로 없다는 점이다. 앞으로는 일관된 민영화 일정 속에서 체득한 경험을 정부차원의 중요한 정보로 가공하여 민주사회에 부응하는 정책을 수립해야 할 것이다.

그러면 성공적 민영화를 위한 전제 조건을 보다 자세히 살펴보도록 하자.

가. 민영화 취지를 이해시키기 위한 노력 강화

민영화에 대한 국민적 합의를 도출하는 과정에서 제기되는 중요한 과

제는 민영화에 반발하는 집단과 지지하는 집단간의 이해관계의 조정이다. 정부가 일단 민영화를 추진하기로 정했다면 정부는 반발하는 집단의 저항감을 줄이는 동시에 지지하는 집단의 지지를 보다 적극적으로 유도해야 한다.

민영화는 특정인의 이익을 대변하기 위한 정책이 아닌 국가 차원에서 소비자의 후생증진과 산업의 경쟁력 강화를 목표로 이루어진다는 점에서 일반 이익을 대변하는 정책이다. 따라서 민영화를 지지하는 집단은 일반 국민이라는 점에서 가장 조직이 덜 된 집단인 반면, 민영화를 반대하는 집단은 노조를 포함한 자기 이익의 보호를 위해 조직된 집단이라는 점에서 반대의 목소리가 클 수 있다. 정부가 이해관계 조정에 적극적으로 개입하지 않는 한 일견 피해자로 보이는 노조 등의 저항은 강할 수밖에 없고 일반 국민의 지지는 미미할 수밖에 없다. 이 경우 정책을 최종적으로 제도화하는 국회에서는 반대의 목소리가 더 잘 들릴 수밖에 없는 것은 당연하다고 하겠다. 결국 정부는 자신의 민영화 의지를 관철하기 위해 다양한 방법을 동원해야 한다. 민영화의 취지 및 필요성에 대한 대 국민 설득 노력, 국회 차원에서의 공청회, 전문가 및 시민단체를 통한 토론회 개최 등 정부는 이해당사자별로 대응 논리를 개발해야 한다.

나. 민영화 여건 조성을 위한 제도 개선

사회적 비용을 최소화하면서 민영화를 이루기 위해서는 전반적 경제 운영 기조의 개선이 필요하다. 이를테면 사회보장제도가 기본적으로 갖추어져 있다면 민영화 과정에서 고용 조정이 발생할지라도 반발의 정도가 완화될 수 있다. 특히 노동시장의 유연성 제고를 통해 해고 전직이 용이하도록 해주는 역할 역시 정부가 해야 할 일이다. 동시에 경제 활성화를

위한 해외자본의 유입 역시 간과되어서는 안될 중요한 요소이다.

또한 민영화로 인한 직접적 충격을 흡수하기 위해서는 우선 재취업할 때까지 최소한의 생활이 가능하도록 하고 동시에 퇴직자의 창업교육과 창업지원을 활성화해야 한다. 그리고 민영화로 인해 민간으로 신분이 바뀌으로써 기득권이 박탈되는 경우 연금 등 최소한의 재정적 의무사항은 국가가 기업과 계약하여 분담해줄 필요가 있다. 한편, 노조가 자율적으로 고용조정안을 수립할 수 있도록 정보를 공개하고 끊임없이 설득하는 방안도 병행해야 한다.

이와 아울러 민영화 방식에 다양한 인센티브제도를 도입함으로써 종업원들이 민영화를 새로운 기회로 인식하도록 하여 고용 조정의 충격을 줄여야 한다. 기업의 사정에 따라 다를지라도 퇴직시 일정한 보상을 실시함으로써 고용 조정이 원활하게 이루어지도록 한다. 그리고 현재 총 지분의 20%로 되어 있는 종업원 지주제를 적극적으로 활용한다면 대다수의 종업원이 민영화에 반대하지 않을 수 있다.

한편, 소규모 자회사의 경우에는 임원 및 종업원에 의한 인수를 권고하는 방안 역시 원활한 민영화를 위한 방안의 하나이다. 그리고 인수 계약시 인수기업에 고용 승계비율별 인센티브를 제공하거나, 판매 및 대리점 배정시 종업원을 우선적으로 고려하는 방안 역시 바람직한 방안으로 권고된다. 이외에도 매각 수익의 일부를 고용창출과 알선자금으로 지출하도록 하는 방안 역시 종업원의 반발을 줄이는 데 도움이 될 것이다.

다. 리더십의 발휘

민영화를 성공적으로 추진하기 위해서는 복잡하게 얽혀 있는 이해당사자들간의 관계를 잘 파악해서 이해 조정을 이루어야 한다. 이해 관계 조

정은 기본적으로 민영화로 인한 사회적 비용의 최소화, 소비자 후생의 극대화, 그리고 민영화 이후 경쟁적이고 효율적인 기업 환경의 조성이라는 원칙하에 이루어져야 한다.

민영화의 원칙을 준수하면서 이해관계를 조정하기 위해서는 정치적 리더십이 필수적이다. 정부와 공기업으로 하여금 기득권을 과감히 포기하고 민영화를 실시하겠다는 강한 정치적 의지와 결단, 그리고 한번 세운 원칙은 일관되게 유지함으로써 이해당사자들이 스스로 자신의 행위를 조정하도록 하는 정부의 정책집행 능력, 그리고 이해 관계자와 국민들의 이해를 공평하게 조정하고 설득할 수 있는 여론 수렴과정과 정부의 지속적인 노력이 동시에 갖추어질 때 민영화는 성공적으로 이루어질 수 있다.

영국의 대처 수상은 당시 영국 병이라 불리던 영국경제의 고질적인 병폐가 공공부문의 방만한 경영에서 비롯된다는 인식 아래 공공부문의 축소를 주된 내용으로 하는 개혁프로그램을 영국 병에 대한 처방으로 제시하였다. 그리고 총선을 승리로 이끌면서 국민과의 약속대로 공공부문에 대해 과감한 개혁을 단행하였다. 강성의 공공부문 노조에 대해 적당한 선에서 타협안을 제시하기보다는 경제논리에 충실하게 입각하여 민영화 및 고용 감축을 과감하게 실행하였다. 특히 이 과정에서 대처가 노조에게 보여준 단호한 입장은 이후 영국식 민영화에도 상당한 영향을 끼쳐, 국민의 지지만 확실하다면 공공부문의 과감한 개혁도 별 문제없이 이를 수 있음을 보여주었다. 이와 같이 민영화를 위해서는 국정 책임자의 강한 리더십과 함께 국민적 지지를 확고히 갖추어야 한다.

그러나 우리의 경우 영국식 민영화 모형을 채택하였지만 우리의 실정은 영국과는 매우 달랐다고 평가된다. 양국 모두 순수경제논리에 따른 해결책을 제시하였다는 점에서는 공통점을 지니고 있다. 그러나 최고책임자의 리더십과 민영화에 대한 국민적 지지에서 양국간에는 커다란 차이가

난다. 결과적으로 민영화를 성사시키기 위해서는 최고책임자는 보다 확고한 의지와 결단을 내렸어야 하고, 정부는 최고책임자의 결단이 실행될 수 있는 여건, 다른 말로 국민적 지지를 얻기 위한 노력과 함께 종업원에 대한 인센티브 제공 방안 등을 보다 면밀하게 검토했어야 한다. 이렇게 볼 때 민영화 정책을 실행하는 데 있어 정부의 이해집단간 갈등을 해소하려는 노력 및 의지, 그리고 최고책임자의 리더십은 가장 결정적인 요인이라고 하겠다.

2. 정책적 시사점 및 향후 과제

앞서 지적되었듯이 정부의 민영화 정책 그 자체는 경제논리에 입각한 이상적인 작품이었다고 평가된다. 그렇지만 우리나라의 현 상황하에서 분리매각방식의 민영화가 과연 최선의 선택이었는지를 판단하는 것은 향후의 과제라고 하겠다. EU 국가의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이, 전력산업의 구조개편방안은 각국의 주어진 현실 속에서 제각기 다양한 형태로 나타내어진다. 영국은 가장 시장지향적인 분리매각방식을 채택한 반면, 프랑스는 현재의 수직통합체제를 그대로 둔 채 경쟁만 도입하기로 하였고, 북구국가들은 경쟁도입과 사업분리는 실시하되 공기업 형태를 유지하는 등 각국은 자신이 처한 상황을 토대로 자기 나름의 해결책을 제시한다. 그러나 전력산업구조개편 방향의 하나의 공통점은 EU의 제안에서 나타나듯이 그것은 전력시장의 경쟁도입이다. 우리 역시 이번의 민영화 경험을 토대로 우리의 경제현실에 상응하는 구조개편방안이 무엇인지 다시 한번 검토할 필요가 있다.

특히 민영화 방식을 선정함에 있어 간과해서는 안될 중요한 요인이 바

로 민영화를 수행하는 데 드는 사회적 비용이다. 아무리 이상적인 민영화 방식을 결정하였다 할지라도 이해관계자의 갈등을 중재하는 데 드는 비용이 너무 높다면 그 방식은 현실성이 결여된 민영화 방식이라 할 수 있다. 민영화 방식은 기본적으로 민영화로 인한 소비자 후생 증진과 기업의 경쟁력 강화 효과, 그리고 민영화 과정에서의 이익집단간 갈등 중재를 위한 사회적 비용을 모두 고려해서 채택되어야 한다. 즉, 민영화 시나리오 별로 소비자 후생 증진 효과, 경쟁력 강화 효과, 그리고 사회적 비용을 추정해서 민영화 방식을 채택해야 할 것이다.

EU 국가가 전력시장의 개방을 고려하였던 중요한 이유의 하나는 유럽의 전력시장이 전반적으로 수요는 침체된 상태에서 과잉 공급 능력을 지니고 있었다는 점에서 매우 비효율적으로 운영되었다는 점이다. 이 경우 전력시장을 개방하는 경우 각국의 과잉 발전 설비를 최대한 효율적으로 가동시킬 수 있다는 점에서 전력요금의 인하를 통한 소비자 후생은 자명하게 기대할 수 있었다.

특히 EU 국가의 전력산업구조개편은 다른 EU의 공동정책과 마찬가지로 방식에 의해 회원국간의 합의된 기본원칙 및 방향에 따라 순차적으로 진행되었다. 물론 EU 국가의 전력시장의 개방화는 10년 전 통신시장의 개방화 경험을 충분히 활용할 수 있었다는 점에서 시장개방화과정을 단축시킬 수 있었다. 그러나 EU가 회원국의 전력시장에 경쟁도입을 유도하는데 있어서 간과해서는 안될 중요한 점이 있는데, 이는 경쟁도입과정에서 각국이 처한 입장을 존중한다는 의미에서 보조성의 원칙이 강조되었다는 점이다. 즉, 시장에서의 경쟁만 보장되어진다면 각국의 구조조정 형태는 어떤 것이라도 상관없다는 입장이다. 그 결과 완전 시장개방과 완전 민영화를 병행하는 영국형 모형과 부분적 시장개방과 수직적 통합 형태

를 그대로 유지하는 프랑스형 모형이 상존하고 있다.¹⁵⁾ 또한 앞서 살펴보았듯이 사업분리에 대해서도 EU는 명시적 입장을 강요하고 있지는 않다. 단지 사업 단위별로 회계의 투명성을 높일 것을 권고하고 있다.

이와 같은 EU 국가의 경험을 토대로 볼 때 전력산업구조조정은 이상적인 모범 답안 그대로 추진되지 않고 있음을 확인할 수 있다. 그렇기 때문에 전력산업의 구조조정은 자국의 주어진 제약조건하에서 최선의 방법을 강구하는 것이 무엇보다도 중요하다고 판단된다. 물론, 전력산업의 효율성을 나타낼 수 있는 지표들을 구체적으로 설정하여 각국의 구조조정 형태별로 그 효율성을 종합적으로 비교한 결과 최선의 대안을 찾을 수도 있다. 그러나 이 경우 어느 정도의 비교 결과를 찾을 수는 있지만 그 결과를 우리가 선택하는 것은 또 다른 문제라고 할 수 있다. 즉, 발전의 연료, 국내 발전사업의 규모 경제, 미래의 전력 수요 등을 모두 감안한다면 외국의 경험을 우리의 현실에 그대로 적용하는 것은 무리가 따를 수밖에 없다.

결국 EU 국가의 경험을 토대로 우리가 가장 중요하게 받아들여야 하는 점은 결국 전력시장의 경쟁도입이다. 경쟁도입의 형태는 다양할 수 있다. 국영기업의 분리매각을 통한 민영화도 가능하지만, 국영기업을 단순 분리하는 구조조정을 통한 경쟁도입 역시 가능할 수 있다. 그러나 우리의 경우 과연 유럽과 같은 경쟁이 실제로 발생할 지가 관건이다. 단순히 발전 회사를 몇 개로 분리한다고 경쟁이 자동으로 보장되는 것이 아니다. 유럽의 경우에 볼 수 있는 바와 같이 경쟁은 국경을 초월할 때, 자연적으로

15) 이를테면 벨기에는 민영화는 하되, 민영화된 전력회사는 발전, 송전, 변전을 모두 담당하는 수직적 통합 형태를 취하고 있으며, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드 등 북구국가는 발전, 송전, 배전의 사업분리는 추진하되 소유형태는 여전히 국영으로 운영하고 있다. 보다 자세한 내용은 산업자원부, 전력산업구조개편 참고자료 및 OFFER의 외국 전력 구조 조정 관련 site를 참조.

이루어진다. 즉, 우리나라 전력산업의 경쟁력 제고를 위해서는 중국 및 일본과의 전력시장 개방을 유도하여 실질적인 경제 여건을 확보하는 노력 역시 장기적으로 고려해야 할 사안으로 판단된다.

이와 더불어 EU 국가의 전력산업구조개편과정은 통신시장의 경쟁도입 과정의 경험을 토대로 단계별로 접근하고 있다. 우선 EU 차원에서 경쟁도입의 공동 규칙을 정하고 나면, 2년이라는 일정 기간을 회원국에 주어 자국의 제도를 공동 규칙에 부합하도록 조정하도록 하고 있다. 즉, 전기시장 개방 원칙에 대한 합의를 공동체 차원에서 이루고 나서도 실제 집행과 관련된 사안은 회원국들이 자국의 실정에 부합한 규칙을 만들고 있음을 주목해야 한다. 이는 다른 말로 개별 사안에 대한 검토가 그만큼 신중하게 이루어지고 있음을 의미한다.

우리나라 전력산업구조개편과정을 EU 국가와 비교해 본다면 우리나라의 의사결정과정의 지나치게 단선적임을 볼 수 있다. 충분한 시간을 두고 검토하기보다는 일종의 유행을 따르는 듯한 인상을 받도록 한다. 전력시장의 경쟁도입이라는 주어진 여건 외에는 모범답안이 없는 상황에서 분할을 통한 해외매각이라는 답안을 너무 쉽게 적은 것이 아닌가라는 의구심을 지니도록 한다. 특히 영국식 분리매각을 통한 민영화를 채택하기 위해서는 사회 경제 전반에 걸친 기본 여건이 조성되어 있어야 하는데, 과연 우리가 그런 조건을 충족하고 있는지는 매우 불확실하다고 사료된다. 영국식 민영화 방안을 성공적으로 이루기 위해서는 영국식 사회여건에 대한 이해를 토대로 우리 사회에 맞는 이해당사자간의 갈등을 해소할 수 있는 방안 등을 보다 적극적으로 고려해야 하며, 동시에 정부의 굳건한 의지 역시 강화되어야 한다.¹⁶⁾

16) 이와 관련하여서는 김세원 외 「전력산업의 해외매각 방식에 대한 이해당사자들의 반응분석 및 대처방안 연구」 참조.

참고문헌

- 강석인. 1997. 『외자도입과 한국의 경제발전: 경험적 분석과 정책』. 범신사.
- 강태구. 1994. 『다국적기업 경영론』. 제3장 및 제4장. 무역경영사.
- 곽채기. 1999. 『공기업 경영혁신과 정부-기업관계의 재구조화 방안』. 한국사회와 행정연구 10(2). 서울행정학회.
- 기획예산처. 2000. 「1999 정부개혁백서」.
- 김재홍. 1997. 「영국의 민영화: 경쟁도입과 다양한 매각방식」.
- 김현제. 1999. 『전력사업의 외국인투자 참여에 따른 대응전략 연구』. 에너지경제연구원 연보99-04-1.
- 남일충. 1999. 「공기업 민영화의 현주소와 향후 전개방향」. 한국공기업학회 1999년도 추계학술대회 발표논문.
- 남일충·강영재. 1999. 『공기업의 민영화 및 효율성 제고방안』. 한국개발연구원.
- 노성태. 1998. 『공기업 민영화에 따른 규제정책의 방향』. 서울대학교 행정대학원 국가정책과정. 제54회 국가정책세미나.
- 류상영. 1997. 『민영화성공을 위한 정책제언』. 삼성경제연구소편. 민영화와 한국경제. pp. 679~704.
- 산업연구원. 1998. 『공기업 대외매각 가능성 검토』. KIET 정책자문자료 98-04-28.
- 산업자원부 전력산업구조개혁단. 1998. 『한국 전력산업 구조개편에 대한 최종보고서』.
- 산업자원부. 1999. 전력산업구조개편참고자료.
- 삼성경제연구소. 1997. 『민영화와 한국경제』.
- 서정환. 1999. 「에너지가격의 수요관리기능 강화방안 연구」. 에너지경제연구원 연구보고서 99-02.
- 손양훈. 1993. 『전력산업의 규모의 경제성에 관한 연구』. 에너지경제연구원.
- 유승민. 1996. 『민영화정책의 핵심논쟁에 관한 소고』. KDI 정책연구.
- 유승민. 1998. 『1998년 민영화계획의 평가와 제언』. 한국경제학회 정책심포지움

발표문.

- 윤미경·박영호. 1998. 『공기업 매각방식의 주요 유형: 해외매각을 중심으로』. 대외경제정책연구원. 자료논문 98-19.
- 윤성식. 1998. 『공기업론』. 박영사.
- 이만우. 1999a. 「개정 정부투자기관 관리기본법과 공기업 지배구조」. 한국공기업학회 1999년 춘계학술대회 발표논문.
- 이만우. 1999b. 『바람직한 공기업 민영화 방안: 소유지배구조를 중심으로』. 공공경제, 제4권. 한국공공경제학회.
- 이주선. 1998. 『공기업의 민영화와 구조개혁』. 공기업논총, 제10권 제1호.
- 전력산업구조개혁단. 1999. 전력산업구조개혁 기본계획.
- 정갑영 외. 1996. 『민영화와 기업구조』. 나남출판.
- 조성한. 1999. 「OECD/IEA 전력부문 규제개혁 검토회의: 미국, 네덜란드, 일본 규제개혁 검토회의」. 에너지경제연구원 정연 99-03.
- 최종원. 1994. 5. 「공기업의 민영화의 정책효과분석에 관한 연구」. 한국개발연구. 제16권 제1호. 한국개발연구원.
- 한국개발연구원. 1999. 전력구조개편에 따른 전기요금의 변화.
- 한국전력노조민주화추진위원회. 1999. 각종 자료.
- 한국전력노조민주화추진위원회. 1999. 전력산업 분할매각: 반드시 지지해야 합니다.
- Aharoni, Yair. 1996. "On Measuring the Success of Privatization." In George Yarrow and Piotr Jasinski. eds, *Privatization: Critical Perspectives on the World Economy*, Vol. III. Routledge.
- Alain, Griotteray. 1994. *Mieux Privatiser*. La Documentation Francaise.
- Antonakopoulos, Leonidas. 1997. 6. *Towards Competitive Electricity and Gas Markets in Europe*. 3rd. June 1997. DG 17. EU.
- Baumann, Harry. 1998. "The Cost and Benefits of Public Sector Holding Companies(PSHC's)." *Corporate Governance, State-Owned Enterprise and Privatization*. OECD Proceedings. OECD.
- Boardman A., Vining A., 1989. 4. "Ownership and Performance in Competitive

- Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises.” *Journal of Law and Economics*, vol. 32.
- Bouton, L. and M. Sumlinski. 1997. “Trends in Private Investment in Developing Countries.” IFC Discussion Paper 31.
- Bös, Dieter. 1986. *Public Enterprise Economics*. North-Holland.
- Donahue, John D. 1989. *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. Basic Books. Inc.
- Fabrice, Dion. 1995. *Les privatisations en France*. La Documentation Française.
- Feigenbaum, Harvey B. 1985. *The Politics of Public Enterprise*. Princeton University Press.
- Gilbert, R. and E. Kahn, ed. 1996. *International Comparisons of Electricity Regulation*. Cambridge University Press.
- Goldberg, I., G. Jedrzejczak, and M. Fuchs. 1998. *A New Approach to Privatization: The IPO-PLUS*. World Bank Group.
- Graham, Cosmo and Tony Prosser. 1991. *Privatizing Public Enterprise*. Clarendon.
- Green, R. and D. Newberry. 1992. “Competition in the British Electricity Spot Market.” *Journal of Political Economy*.
- Jansinski, Piotr and George Yarrow. 1996. “Privatization: An Overview of the Issues.” In George Yarrow and Piotr Jasinski. eds. *Privatization: Critical Perspectives on the World Economy*, Vol. I. Routledge.
- Jenkinson, T. 1998. “Corporate Governance and Privatization vis Initial Public Offering(IPO).” OECD Proceedings: Corporate, Governance, State-owned Enterprises and Privatization. OECD.
- Leiberman, S. and B. Kirkness. 1998. eds.. *Privatization and Emerging Equity Markets*. World Bank.
- Morin, Francois. 1998. “The Privatisation Process and Corporate Governance: The French Case.” *Corporate Governance, State-Owned Enterprise and Privatization*. OECD Proceedings. OECD.

- OECD. 1992. *Regulatory Reform, Privatization and Competition Policy*.
- OECD. 1997. *Privatization: Recent Trends, Financial Market Trends* 66.
- OECD. 1997. "Comparative Overview of Privatization Policies and Institutions in OECD Member Countries."
- OECD. 1999. 2. "Privatization Trends." *Financial Market Trends*, No.72.
- Sader, F. 1995. "Privatizing Public Enterprises and Foreign Investment in Developing Countries: 1988-1993." FIAS Occasional Paper 5. World Bank.
- Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. Chatham House Publishers. Inc.
- Silanes, A. 1997. "Determinants of Privatization Prices." *Quarterly Journal of Economics* 62(4); 965-1025.
- Surry, John, ed. 1997. *The British Electricity Experiment: Privatization: the Record, the Issues, the Lessons*, London: Earthscan Publications Ltd.
- UNCTAD. 1995. *Comparative Experiences with Privatization: Policy Insights and Lessons Learned*. UN.
- Vickers, John and George Yarrow. 1989. *Privatization: An Economic Analysis*. The MIT Press.
- Wright, Vincent, ed.. 1994. *Privatization in Western Europe*. Pinter Publisher.
- Wright, Vincent. 1994. "Industrial Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes." In V. Wright, ed., *Privatization in Western Europe*. Pinter Publisher.

Web sites:

www.edf.fr

www.eia.doe.gov

www.open.gov.uk/offer

www.europa.eu.int/en/comm/dg17/elec/faq

Executive Summary

A Comparative Study on the Privatization of Electricity Industries in EU and Korea

Myung Ho Park

Public sector reforms including privatization became a major economic policy of many developed and developing nations since the 1980's and it has gained further momentum with the need to transform a large number of State owned enterprises(SOEs) in former-socialist nations. Radical alteration of the balance between private and public provision of goods and services was necessitated by several politico-economic factors such as poor performance of SOEs and gross mismanagement of state assets, sizable deficits in both the internal and external balances of economies etc. The Korean SOE sector is no exception. After years of misuses of state assets, the government attempted various SOE reform programs including privatization.

The purpose of this paper is to compare the privatization experiences between Korea and EU countries, focusing on the special case of electricity industry reforms which will show the drastic contrast between two regions.

The electricity reform of the EU member countries aims to create a fully competitive market in the generation and marketing sectors. As in the case of the telecommunication sector, the EU Commission has adopted the Electricity

Directive of which the basic underlying principle is that of taking an important initial step in terms of liberalization, followed by continual and progressive market opening.

The electricity systems of the 15 member states differ enormously. To fit all these different system into single framework of one Directive was a major challenge, as a consequence the Directive provides a myriad of possibilities open to the Member States, regarding the detailed manner of liberalization (subsidiary principle).

This paper is organized as follows: in first section will develop a conceptual framework about privatization involving motives, types, opportunities and constraints, and general outcome of privatization. In addition, we will study the case of electricity reforms in EU countries, especially in UK and Electricity Directive of EU which established common rules for the generation, transmission, and distribution of electricity. Chapter 5 will discuss electricity industry reform after examining Korea's privatization policies made in Korea since 1984(ch. 4). Proposing a direction for further policy research and recommendations, ch. 6 will evaluate and compare the experiences of public sector reforms of Korea and EU, and draw some lessons.

KIEP 발간자료 목록(1997~2001. 12)

■ 지역연구회시리즈

00-01	블라디미르 푸틴의 시대: 2000년 러시아 대선분석 및 향후 정세전망	鄭銀淑
00-02	동북아 경제협력 구도에서 韓半島의 통합적 발전 방향	吳勇錫
00-03	AFTA-CER간 연계 논의와 정책적 시사점	元容杰
00-04	美國經濟의 最近好況에 있어서 IT와 金融化의 役割	李榮洙 · 徐煥周
00-05	日·北 經濟協力의 展開構圖와 韓國의 對應方案	申志鎬
00-06	러시아의 체제전환과 자본주의의 발전에 관한 연구	朴濟勳
00-07	知識基盤經濟의 구축과 情報化 촉진을 위한 EU의 政策方向	蔡熙律
00-08	멕시코 금융개혁 추진현황과 교훈	張善德
00-09	對日청구권 자금의 활용사례 연구	金正湜
00-10	러시아 금융산업집단의 정치경제적 역할: 현황과 전망	嚴久鎬
00-11	중국의 WTO 가입 이후 산업별 개방 계획과 그 영향	楊平燮
00-12	印度 經濟改革 10年の 評價와 向後課題	金讚沆
00-13	東北亞 地域 海洋都市間 經濟協力모델 構想	金昌男 · 千寅鎬
00-14	대만의 WTO 가입 전망과 시사점	高在模 · 全載旭
00-15	일본기업의 對아프리카 투자전략과 시사점	辛源龍
00-16	남미공동시장(MERCOSUR)의 경제적 성과분석과 한국의 진출방안	尹玄德
00-17	경제전환기 중·동구 노동정책에 관한 비교 연구	李殷九
01-01	남북통일에 대비한 정보통신정책 협력방안	金泳世
01-02	외환위기 이후 동남아 화인기업의 경영전략 변화	朴繁洵
01-03	1990년대 미국의 정보산업 및 전자상거래 발전전략에 대한 연구	李忠烈
01-04	일본경제의 붕괴와 잃어버린 10년	姜應善
01-05	미국 에너지위기의 원인과 전망	鄭基虎 · 李滿基
01-06	두만강 개발 10년의 평가와 전망	沈義燮 · 李光助
01-07	1980~90년대 브라질 산업구조 변화와 한국의 산업협력방안	尹澤東
01-08	EU 국가의 민영화 경험과 시사점: 전력산업을 중심으로	朴明浩
01-09	NAFTA 이후 멕시코 산업정책 변화와 진출전략	鮮于鍵
01-10	21세기 러시아의 시베리아·극동지역 개발 전략에 관한 연구	韓鍾萬 · 成源鏞
01-11	유럽연합(EU)의 중동유럽 확대: 라켄 유럽이사회까지 현황과 전망	李奎榮
01-12	中國의 地域經濟協力 認識과 東北亞 經濟統合 可能性	安錫教 · 許興鎬

1990년~현재까지의 모든 KIEP 발간자료 목록은 연구원
Homepage (<http://www.kiep.go.kr>)에 수록되어 있음.

■ 지역리포트

00-01	금융위기 이후 선진기업의 아시아 진출현황과 시사점	朴英鎬
01-01	일본 구조개혁의 현황과 전망: 재정개혁을 중심으로	金恩志
01-02	핀란드의 정보사회화 전략과 정보통신산업 발전요인 분석	朴映坤
01-03	유럽경제통합동맹(EMU)의 발전과정과 확대전망	鄭厚榮
01-04	아일랜드의 정보통신산업 발전과 정부의 지원정책	朴映坤

■ 정책연구

97-01	美國 클린턴 제2기 行政府의 對外通商政策	王允鍾
97-02	韓國의 海外直接投資 現況과 成果	王允鍾 編著
97-03	外國人直接投資의 障礙要因과 促進方案	金準東
97-04	中國의 住宅市場 現況과 進出與件	崔秀雄
97-05	OECD 賂物防止協定에 따른 國內立法現況과 示唆點	金鍾範
97-06	電子商去來의 國際的 論議動向과 對應課題	李鍾華 · 李晟鳳
97-07	韓 · 美 通商摩擦의 推移와 對應方案	王允鍾 · 羅秀燁
97-08	中國經濟의 淨上和 韓國의 對應	李昌在 外
97-09	東아시아 貿易 · 投資의 構造變化와 向後 課題	金南斗 外
97-10	北韓과 中國의 經濟關係 現況과 展望	趙明哲
97-11	韓 · 러시아 經濟交流의 現況과 政策課題	鄭余泉
97-12	美洲地域 經濟統合의 展望과 韓國의 對應課題	金元鎬 外
97-13	WTO 主要論議 動向과 對應課題	金寬濤 外
97-14	中國內 外資企業의 勞務管理 實態와 改善方案	趙顯竣
98-01	IMF體制下의 韓國經濟(1997.12~1998.6): 綜合深層報告Ⅰ	張亨壽 · 王允鍾
98-02	中國 金融改革의 現況과 과제	李章揆 外
98-03	國內企業 構造調整에 있어 國境間 M&A의 役割	王允鍾 · 金琮根
98-04	EU 정보네트워크 모형의 APEC 지역 적용에 관한 탐색연구	權泰亨 外
98-05	1997년 APEC 개별실행계획(IAPs)의 평가	成克濟
98-06	1999년 세계경제전망	王允鍾 編
98-07	부문별 조기무역자유화의 경제적 효과	柳在元 · 李弘求
98-08	러시아 금융위기의 원인과 파급효과	李昌在 外

-
- 98-09 外國人投資誘致政策: 國際的 成功事例와 示唆點: 투자인센티브 李晟鳳 · 李炯根
- 98-10 外國人投資誘致政策: 國際的 成功事例와 示唆點: 投資自由地域 李晟鳳 外
- 98-11 統一對備 국제협력과제: 國際金融機構 활용방안을 중심으로
張亨壽 · 李昌在 · 朴映坤
- 98-12 臺灣企業의 國際化 戰略과 시사점 崔秀雄
- 98-13 中國 國有企業 改革의 現況, 問題點 및 展開方向 徐錫興
- 98-14 Technology Cooperation in the APEC: Case of the APII
Byung-il Choi · Eun-Mee Kim
- 98-15 IMF 긴급자금지원체제에 대한 평가와 國際金融體制 改編展望에 따른
우리의 대응 張亨壽 · 元容杰
- 98-16 미국 FTA 정책의 전개와 시사점 鄭仁敎
- 98-17 최근 國際投資 紛爭事例의 研究 金寬濤 · 李性美
- 98-18 通商關聯 電子商去來 論議動向과 示唆點 尹昌仁
- 98-19 中 · 東區 및 CIS지역의 經濟統合 現황과 전망 鄭余泉 · 崔秉熙 · 韓貞澈
- 98-20 북한의 외국인투자유치정책과 투자환경 趙明哲 · 洪翼杓
- 98-21 중국 향진기업의 발전과 국제화 全載旭 · 崔義炫
- 99-01 1999~2000년 세계경제전망: 종합심층연구 曹琮和 編
- 99-02 韓 · 브라질 21世紀 協力 비전과 課題 金元鎬 編
- 99-03 IMD의 국가경쟁력 평가에 관한 연구 金博洙 · 王允鍾 · 申東和 · 李炯根
- 99-04 주요 아시아 경쟁국 기업의 환위험 관리실태와 시사점
王允鍾 · 鄭在完 · 金琮根 · 李鴻培
- 99-05 2000년 세계경제전망: 종합심층연구 曹琮和 編
- 99-06 APEC 주요 회원국의 1998년도 개별실행계획(IAPs)평가 安炯徒 編著
- 99-07 동북아 경제협력연구 시리즈[1] 동북아 경제협력 전략연구<총괄편> 李昌在 外
- 99-08 동북아 경제협력연구 시리즈[2] 동북아 경제협력: 관세, 통상 등
지역경제협력 鄭仁敎 外
- 99-09 중국의 WTO 가입이 동아시아와 한국경제에 미치는 영향 金益洙
- 99-10 동아시아 華人經濟와 우리의 華人資本 활용방안 崔秀雄 · 朴相守
- 99-11 IMF 체제하의 한국경제Ⅱ 黃祥仁 · 王允鍾 · 李晟鳳
- 99-12 동북아 경제협력연구 시리즈[3] 동북아 경제협력: 투자협력 李晟鳳 外
- 99-13 동북아 경제협력연구 시리즈[4] 동북아 경제협력: 금융협력 王允鍾 外
- 00-01 WTO 뉴라운드 規範分野의 논의동향과 韓國의 協商戰略
崔洛均 · 蔡旭 · 金準東 · 宋有哲 · 尹美京 · 徐暢培
-

-
- 00-02 서비스산업의 開放效果: 業種間 波及效果를 중심으로 金準東·姜仁洙
- 00-03 東歐 經濟體制轉換의 평가와 北韓經濟에 대한 시사점 鄭余泉
- 00-04 WTO 뉴라운드 工產品協商的 시나리오별 實證分析和 韓國의 協商戰略
崔洛均·李明憲·先文培
- 00-05 WTO 서비스협상의 影響分析 및 對應戰略
金準東·李長榮·李漢煥·金龍奎·崔重熹·許琮·李漳源
- 00-06 WTO 뉴라운드 農業協商 影鄉分析 및 對應戰略
宋有哲·朴芝賢·李載玉·魚明根·任廷彬
- 00-07 韓·칠레 自由貿易協定の 推進背景, 經濟的 效果 및 政策的 示唆點
鄭仁教·李景姬
- 00-08 WTO 서비스규범 관련 論議動向 및 對應方案 金準東·蔡旭·梁俊哲
- 00-09 體制轉換國의 經濟開發費用 조달 趙明哲·權栗·李哲元·金恩志
- 00-10 國際金融制度 改編의 주요쟁점연구 金世植·楊斗鏞·王允鍾·黃祥仁
- 00-11 WTO 新通商議題 영향분석과 대응 尹昌仁 外
- 00-12 中國·베트남의 初期 改革·開放政策和 北韓의 改革方向 趙明哲·洪翼杓
- 00-13 WTO 뉴라운드協商的 전망과 韓國의 協商力 제고방안 蔡旭·崔洛均
- 00-14 선진국 주요 環境措置가 韓國의 輸出競爭力에 미치는 影響과 對應方案
尹昌仁·韓宅換·庾相喜
- 00-15 제3차 ASEM 頂上會議: 經濟協力分野의 성과와 발전전략 李鍾華
- 00-16 農産物 保護費用과 政策示唆點 宋有哲·朴芝賢
- 01-01 무역개방화와 제조부문의 변화 南相烈
- 01-02 중국 WTO 가입의 경제적 효과와 정책시사점 鄭仁教
- 01-03 은행서비스 시장의 개방현황 및 외국은행 진입에 따른 효과분석
黃祥仁·金寅培·辛仁錫
- 01-04 韓·日 FTA의 경제적 효과와 정책시사점 鄭仁教
- 01-05 APEC 무역원활화의 경제적 효과 金尙謙·朴仁元
- 01-06 동아시아의 통화협력 구상. 역내 환율안정을 중심으로 曹琮和·金于珍
- 01-07 다자무역내 정부조달 논의와 정책적 시사점: WTO를 중심으로 梁俊哲·金鴻律
- 01-08 북한의 경제회복을 위한 자본수요 추정과 적정 투자방향의 모색 尹德龍·朴淳讚
- 01-09 EU 확대와 한국의 대응전략: CGE모형 분석을 중심으로 李鍾華·朴淳讚
- 01-10 주요국 농업정책 변화와 WTO 협상에의 시사점 宋有哲 外
- 01-11 주요국의 서비스업 시장개방현황과 WTO 뉴라운드
서비스협상: 통신·환경·에너지 서비스를 중심으로 金準東 外
-

-
- 01-12 국제관세의 비교분석 및 부문별 무세화협상의 경제적효과:
WTO 뉴라운드 공산품협상에의 시사점 崔洛均 外
- 01-13 신통상의제 관련 주요국 정책현황과 WTO 뉴라운드협상에의 시사점 尹昌仁 外
- 01-14 WTO 무역분쟁의 추이와 한국관련 분쟁사안에 대한 종합평가
및 정책시사점 蔡旭·徐暢培
-

■ 조사분석

- 97-01 韓國企業의 對中 投資 實態 및 經營成果 分析 朴相守
- 97-02 베트남의 經濟改革 推進現況 및 經濟展望 鄭在完
- 97-03 韓國의 對베트남 投資 및 ODA 推進方向 鄭在完
- 97-04 西方의 中央아시아 石油·가스 部門 進出現況 李哲元
- 97-05 러시아의 石油·가스 輸送體系 徐承源
- 97-06 메콩江流域 開發現況과 韓國의 參與方案 鄭在完·權耿德
- 97-07 CIS 經濟統合의 進出現況과 展望 李聖揆·崔秉熙
- 97-08 인도네시아의 金融產業: 危機의 背景과 展望 金完仲
- 97-09 中國의 에너지產業 現況과 韓國에 對한 示唆點 崔義炫
- 97-10 WTO紛爭解決事例 研究: 日本의 酒稅에 對한 研究 蔡旭
- 97-11 WTO紛爭解決事例 研究: 美國의 「회발유에 對한 基準」에 對한 紛爭 李鎬生
- 97-12 베트남 國有企業改革의 現況과 課題 權栗
- 97-13 中國 石油化學產業의 現況과 展望 洪翼杓
- 97-14 中國 株式市場의 現況과 展望 金琮根
- 97-15 中國의 經濟改革과 中央·地方關係 朴月羅
- 97-16 우크라이나의 經濟改革과 外國人 投資制度 李炯根
- 98-01 80년대 이후 日本 通商政策 基調의 變化 羅成燮
- 98-02 金融危機 이후 輸出構造變化와 향후 輸出與件 전망 鄭仁教·李昌在 編著
- 98-03 한국과 멕시코의 외환위기의 시사점 및 구조조정과제 趙潤濟·金鍾燮
- 98-04 헤지펀드 運用實態와 國別 換投機 事例分析 李永雨
- 98-05 APEC 역내 과학기술자 교류 저해요인 조사연구 鄭成哲·李明振
- 98-06 APEC의 개방적 지역주의와 WTO의 조화에 관한 연구 朴成勳
- 98-07 러시아의 APEC 가입배경과 對APEC 정책 李載裕·李載榮
- 98-08 APEC 주요협의의 회원국별 이행에 관한 연구 朴泰鎬·文字植·白珍鉉
- 98-09 APEC 비관세 장벽의 현황 孫正植·韓弘烈
-

98-10	APEC 지방정부의 관광협력 활성화 방안	朴氣弘
98-11	유로貨 출범의 과급효과 및 對EU 동상환경의 변화	李鍾華 外
98-12	배출권거래제도의 국제적 운영현황과 과제	김애리
98-13	WTO 분쟁해결 사례 연구: 인도산 직조 모직셔츠 및 블라우스 수입제한조치에 관한 분쟁	蔡 旭
98-14	WTO 분쟁해결 사례 연구: 미국의 「면직 및 수제내의에 대한 수입규제」에 관한 분쟁	蔡 旭 · 徐暢培
98-15	OECD의 전자상거래 관련 과세제도에 대한 논의와 시사점	金裕燾 · 李晟鳳
99-01	OECD연구시리즈[2] OECD 기업지배구조 원칙의 제정과 한국경제에 대한 시사점	李晟鳳 · 李炯根
99-02	주요 산업별 해외 M&A사례와 국내기업의 대응방안	金琮根
00-01	透明性 提高를 위한 國際基準 및 規範의 開發과 遵守現況	朴映坤 · 金于珍 · 羅秀燁
00-02	주요 이슈별 韓 · 美 通商懸案 政策課題	梁俊哲 · 金鴻律
00-03	NAFTA의 經濟的 效果分析: 출범전 展望과 實行效果 比較를 중심으로	金元鎬 · 姜文盛 · 羅秀燁 · 金眞梧
00-05	국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안	張亨壽 · 朴映坤
01-01	싱가포르의 知識基盤經濟 이행전략과 시사점	鄭在完
01-02	아프리카 시장특성 분석 및 한국의 수출확대방안	朴英鎬
01-03	WTO 무역원활화 논의와 전자무역	孫讚鉉 · 尹眞那
01-04	WTO 농업협상대비 주요 쟁점분석 및 정책시사점: 국제기구 논의동향을 중심으로	宋有哲 · 朴芝賢
01-05	韓 · 日 자유무역협정이 외국인투자에 미치는 영향과 정책적 시사점	金良姬 · 金鍾杰
01-06	南北韓-러시아 3자간 철도협력의 논의동향과 정책과제	鄭余泉
01-07	한국의 對중남미 수출성과 분석과 향후 과제	權奇洙
01-08	싱가포르 개방경제체제의 평가와 전망	權 栗
01-09	멕시코의 공적자금 관리실태와 시사점	金眞梧
01-10	중 · 동구 주요국의 금융구조조정에 대한 평가 및 시사점	李哲元
01-11	병행수입에 대한 WTO TRIPS 논의: 공중보건과 제약산업을 중심으로	尹美京 · 李性美
01-12	北韓의 시장경제교육 실태와 南北협력 방안	趙明哲
01-13	북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전방향	洪翼杓

朴明浩

서울대학교 수학과 학사(1980)

파리1대학 경제학 학사(1982)

파리1대학 경제학 석사(1984)

파리1대학 경제학 박사(1988)

한국외국어대 부교수(現, E-mail: sj0319@unitl.co.kr)

著書 및 論文

『유로화의 출범과 한국경제』 (공저, 1999)

“Public sector reforms in EU and Korea: a comparative study”(2000) 외

지역연구회시리즈 01-08

EU 국가의 민영화 경험과 시사점: 전력산업을 중심으로

2001년 12월 20일 인쇄

2001년 12월 30일 발행

발행인 **李景奭**

對外經濟政策研究院

발행처 137-747 서울특별시 서초구 염곡동 300-4

전화: 3460-1178 FAX: 3460-1144

인쇄 **서울기획문화사** 전화: 2272-1533

등록 1990년 11월 7일 제16-375호

【本書 內容의 無斷 轉載·複製를 금함】

ISBN 89-322-6045-1 94320

정가 7,000원

89-322-6015-X(세트)

A Comparative Study on the Privatization of Electricity Industries in EU and Korea

Myung Ho Park

본고는 EU 국가의 민영화 경험을 토대로 우리나라의 민영화정책을 평가하고 우리에게 주는 시사점을 도출하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 우선 EU 국가의 민영화 배경 및 동기, 그리고 민영화의 국가별, 산업별 다양한 형태를 고찰하고, 이를 근거로 EU 민영화정책의 성과를 평가하고 향후 과제를 제시한다.

우리나라와 EU 국가간 민영화정책의 사례를 구체적으로 비교하기 위해 EU의 전력산업 구조개편정책을 살펴본다. 기본적으로 EU는 전력시장의 경쟁도입을 목표로 EU 차원의 전력시장 개방을 추진하였다. 이 과정에서 일부 국가는 전통적으로 국가에 의해 운영되었던 전력산업의 민영화를 실시하기도 하였고, 일부 국가는 전통적인 국가독점하에서 수직적 분업체제를 고수하면서 시장만을 개방하는 정책을 도입하기도 하였다.

이어서 우리나라 민영화정책의 전개과정 및 그 성과를 현 정부와 이전 정부로 나누어 살펴보고 나서 우리나라 전력산업의 점진적 민영화정책의 현황 및 문제점을 평가하고자 한다. 특히 이 과정에서 EU 국가의 경험을 토대로 향후 우리나라 민영화정책을 수립하고 집행할 때 유념해야 할 과제들을 도출하고 그 개선방안을 강구하고자 한다.



정가 7,000원

대외경제정책연구원

137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4
TEL: 3460-1178 FAX: 3460-1144