

전력산업의 우회적 민영화 비판과 대안

남 태 섭

전국공공산업노동조합연맹 정책기획실장



1. 서론

기후위기가 지구적 의제로 떠오르면서 우리나라도 이에 적극적으로 대응하는 체계로 바뀌고 있다. 2021년 8월에는 「탄소중립녹색성장기본법」이 입법되었고, 그해 11월에는 ‘2030 국가 온실가스감축목표(NDC, Nationally Determined Contributions)’를 40%로 상향했으며, 중장기 플랜인 ‘2050 탄소중립 시나리오’가 완성되었다. 탄소중립에서 일차적인 목표는 전환부문의 탄소배출을 줄이는데 있다.

이에 따라 탄소배출 감소 수단으로 석탄화력발전의 단계적 폐쇄가 거론된다. 그러나 우리의 현실은 녹록지 않다. 우리나라 전체 발전량에서 석탄화력의 비중은 36~40% 수준으로 석탄 의존도가 여전히 높은 상황이다. 현재 국내에는 석탄화력발전소 57기가 가동 중이며 4기는 건설 중에 있다. 제9차 전력수급기본계획을 기준으로 보면 석탄화력발전 설비 용량은 2024년에야 40.6GW로 정점에 이를 전망이다.

이렇게 석탄의존도가 높은 조건에서 석탄화력발전의 폐쇄는 전력산업 전반에 걸쳐 구조조정을 촉발시킬 가능성이 크다. 특히 이 과정에서 주목해야 할 점은 발전부문 시장구조의 왜곡, 즉 공공부문과 민간발전사의 시장 점유율 변화로 인한 전력산업 공공성 축소 문제다. 당장 폐지해야 할 석탄화력발전의 90%는 발전공기업 5사가 소유하고 있고, 늘려야 할 재생에너지의 90%는 민간발전 부문이 차지하고 있다.

만일 이러한 구조를 그대로 둔 채 석탄화력에서 재생에너지로의 에너지전환이 추진되면 발전 분야의 공공 부문은 사라지고 그 빈자리를 민간발전사가 채우게 될 것이다. 사실상 ‘전력산업의 우회적 민영화’라는 비판이 제기되는 이유이다. 특히 윤석열 정부는 “경쟁과 시장원칙에 기반한 에너지 시장구조 확립 추진”이라는 목표 아래 전력판매 시장 개방, 발전공기업의 신재생에너지 투자 축소 등 전기에너지 시장화 원칙을 제기하고 있어 전력산업의 우회적 민영화에 대한 우려는 더욱 커지고 있다.

따라서 본 글에서는 역대 정부의 전력산업 구조개편 관련 정책을 통해 우회적 민영화의 과정을 정리해 본다. 그리고 발전부문을 중심으로 민영화 현황과 문제점을 살펴보고, 공공성 기반의 에너지전환을 위한 발전공기업의 역할 강화와 전력산업의 재구조화를 대안으로 제시한다.

2. 전력산업 우회적 민영화의 역사

한국의 전력산업 구조개편은 3단계(발전경쟁 → 도매경쟁 → 소매경쟁)계획으로 추진된다. 2000년 12월 「전력산업구조개편촉진에관한법률」을 제정하고 1단계로 한국전력을 한국수력원자력과 5개의 화력발전 자회사로 분할한다. 동시에 발전사 민영화 계획이 발표되지만 38일간의 발전파업이 발생하고 끝내 한국남동발전의 민영화 시도는 무산된다. 이후 2004년 노무현정부는 노사정이 합의한 연구결과를 바탕으로 “한전의 배전분할 및 도매경쟁 체제는 실익이 없다”는 결론을 내리고 전력산업 구조개편은 ‘1단계: 발전경쟁 단계’에서 중단된다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 외환위기 이후 김대중 정부에서 시작된 발전소를 매각하는 방식의 급진적인 민영화는 노무현 정부에서 중단된다. 구조개편도 1단계에 머무르며 현재와 같은 발전분할 체제가 유지된다. 구조개편이 중단되자, 이명박 정부는 구조개편을 대신하여 발전부문에 외주화와 시장개방 확대라는 우회적 민영화로 전략을 변화한다. 이어진 박근혜 정부에서 우회적 민영화는 더욱 확대된다. 박근혜정부는 에너지공공기관 기능조정을 통하여 전력판매시장 민간개방, 에너지 공공기관 상장 및 발전정비 민간개방 확대를 추진한다.

표 1 역대정부의 전력산업 구조개편 관련 정책과 특징

구 분	전력산업 구조개편 관련 정책내용	특 징
김대중 정부 (1998~2002)	「전력산업구조개편촉진에관한법률」에 따라 화력5사, 원자력1사로 분할, 전기위원회 발족, 전력거래소 설립 - 발전사 민영화 계획 발표, 발전파업, 남동발전 매각 무산('02)	구조개편과 급진적 민영화
노무현 정부 (2003~2007)	전력산업 구조개편 중단(발전시장은 경쟁체제, 송배전·판매는 한전 수직독점체제로 운영지속)	구조개편 중단 및 현상유지
이명박 정부 (2008~2012)	- 발전부문 민간참여 확대추진(발전정비, 신규발전소) '전력산업구조 발전방안' 발표('10) - 발전회사 시장형 공기업지정(경쟁강화) - 화력발전5사 통합관리본부 설치(연료운송, 재고, 자재관리 등) - 한전 내 원전수출본부 설치(관련기업 업무협약, 마케팅 강화) - 전기요금 현실화 후 판매 경쟁추진 - 연료비 연동제, 전압별 요금제 추진	외주화 및 시장개방의 우회적 민영화
박근혜 정부 (2013~2017)	- 에너지공공기관 기능조정('16) - 전력시장 판매 민간개방 - 에너지 공공기관 상장 - 한전KPS 화력발전 정비 민간개방 확대 - 한전KDN 전산주관리 민간이관 - 원전 상설설계기능 민간개방 확대 - 원전 해외수출기능 강화	전력판매시장 개방 등 우회적 민영화 확대
문재인 정부 (2017~2022)	- 단계적 탈원전 및 탈석탄·재생에너지 비중확대 - 발전정비 민간개방 중단 - 탄소중립(탄소중립·녹색성장기본법, 2020탄소중립 시나리오, NDC 40% 상향)	우회적 민영화 일부 중단 및 현상유지.
윤석열 정부 (2022~)	- 원전비중 상향 - 재생에너지 목표 합리적 조정 - 시장경쟁원칙 전력시장 - 전력판매시장 개방(PPA확대) - 발전공기업 재생에너지 투자축소	전기에너지 시장화 원칙 등 민영화 확대

정권교체 이후 문재인 정부에서는 태안화력의 김용균 사망사고로 발전정비 분야 민간 개방이 일시적으로 중단되기도 했지만 외주화와 민간개방이 원점으로 돌아가지는 않았다. 그리고 현재 윤석열정부는 전기에너지의 시장화 원칙을 내걸며 다시 우회적 민영화 전략의 확대를 표명하고 있다.

이처럼 한국의 전력산업 구조개편의 역사는 발전사 분할과 매각이 중심인 '급진적 민영화' 단계, 구조개편 중단 및 발전시장 경쟁체제 도입을 통한 '발전분할 유지' 단계, 전력판매시장과 발전부문 민간 개방 확대로 귀결되는 '우회적 민영화' 단계를 거치며 오늘에 이르고 있다.

일부에서는 정부가 한국전력이나 발전공기업의 지분을 매각하지 않았는데, 이것을 민영화라고 볼 수 있는

나는 질문을 제기하기도 한다. 실제로 지난 6월 지방선거를 전후로 정치권에서는 ‘한전 민영화’ 표현을 두고 논란이 벌어지기도 했다. 정부여당은 민영화의 의미를 ‘공기업의 완전한 매각’으로 좁게 해석해서 “민영화 계획은 없다”고 주장했다. 하지만 민영화 개념은 ‘공공서비스와 공공재화를 공급하는 정부 활동(government function)의 민간으로의 이양(transfer)’으로 확장해서 폭 넓게 해석하는 추세이다(한국노동연구원, 2009). 본 글에서는 지분을 매각하는 고전적 방식의 민영화를 ‘급진적 민영화’로, 시장을 개방하여 공공재화의 공급 역할을 민간으로 이양하는 방식을 ‘우회적 민영화’로 표현한다

3. 전력산업 우회적 민영화 현황과 문제점

전력산업의 우회적 민영화는 발전부문에서 두드러진다. 민간 대기업집단의 발전사업 진입은 여전히 진행 중이며, 주로 LNG 민자발전의 형태로 확산되고 있다. 민자발전의 설비용량은 2010년 14.2%에서 2020년 35.2%로 10년만에 2.5배 증가했다. 반면 <표 2>와 같이 2016년 이후 지난 5년간 한국수력원자력과 5개 화력발전사 등과 같은 공공부문의 설비용량·발전량·거래금액 비중은 지속적으로 감소해 오고 있다. 같은 기간 민자발전의 비중은 계속 증가하여 설비용량 및 발전량 비중이 10%p 이상 증가한 것과 대조를 이룬다.

(단위: %)

표 2 각 부문별 발전 시장 점유율

구분		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	증감(%p)
한국수력원자력	설비용량	26.9	23.8	22.9	22.8	22.1	-4.8
	발전량	31.2	27.7	24.3	26.7	29.8	-1.4
	거래금액	27.0	20.7	17.5	18.1	23.0	-4.0
5개 화력발전	설비용량	47.9	46.3	45.3	43.8	42.7	-5.2
	발전량	50.3	49.3	49	45.9	41.6	-8.7
	거래금액	51.7	52.8	51.4	49.8	47.2	-4.5
기타(민간)	설비용량	25.2	29.9	31.8	33.4	35.2	10.0
	발전량	18.5	23	26.7	27.4	28.6	10.1
	거래금액	21.3	26.5	31.1	32.1	29.8	8.5

자료 : 금융감독원 전자공시시스템 기준. 박용석, “공공기관 시장화전력 폐해 진단(3)”.

탄소중립 정책으로 현재의 석탄화력발전이 폐지되고 재생에너지로 전환될 것을 고려하면 공기업과 민자발전의 시장점유율 역전현상은 더 심각해질 전망이다. 현재 기준으로 사라질 석탄화력발전은 공기업이 92.7%를 차지하고 있는 반면, 늘어나야 할 재생에너지 발전은 민간이 88.9%이고 공기업은 11% 점유에 그치고 있다.¹⁾ 이러한 구조 아래 정부가 목표하는 에너지전환이 추진될 경우 발전부문은 완전히 민영화된다고 볼 수 있다.

1) 전력거래소(2021), ‘2020년도 발전설비 현황’ 기준

당장 현실에서는 발전공기업의 신재생에너지 투자 축소가 두드러지고 있다. 더불어민주당 김용민의원실이 공개한 자료에 의하면, 발전공기업은 최소 2조 1천여 억 원 규모의 '신재생에너지 사업 비중 축소 계획'을 정부에 제출한 것으로 확인 된다.²⁾

발전 시장의 민간 점유율은 현재도 지속적으로 확대되고 있으며, 앞으로 재생에너지로의 에너지전환과정에서 발전공기업의 투자가 축소될 수록 그 빈자리는 민간 자본의 발전설비로 채우게 될 것이다. 결국 발전공기업의 재생에너지 신규 투자 축소를 통해 지난 20년간 지속되어 온 전력산업의 우회적 민영화는 완전한 민영화로 귀결될 수 있다.

전력산업의 우회적 민영화는 전력산업의 공공성 훼손 및 민자발전의 특혜로 이어진다. LNG 위주로 구성된 민자발전이 확대될수록 전력요금을 비롯한 전력산업 전반의 공익적 규제가 어려워져 전력산업의 공공성 훼손이 우려된다. 다른 한편 석탄화력 중심의 발전공기업의 경우 보정계수를 적용하여 초과이익을 환수하지만, 민자발전은 초과이익의 환수구조가 없다는 점에서 민자발전에 일정한 특혜를 주고 있다고 할 수 있다(안현호, 2018).

전력산업의 우회적 민영화는 발전부문의 민자발전 확대 외에도 전력판매시장 개방 확대를 통해서도 추진되고 있다. 윤석열 정부는 “경쟁과 시장원칙에 기반한 에너지 시장구조 확립 추진”을 위해 “PPA(전력구매계약) 허용범위 확대 등을 통해 한전 독점판매 구조를 점진적으로 개방하고, 다양한 수요관리 서비스 기업을 육성”하는 한편, “전기요금의 원가주의 요금원칙 확립”과 함께 “전력시장 다원화를 추진하고, 경쟁 기반의 전력시장을 강화”한다는 전력산업 정책방향을 제시하고 있다.³⁾

전력산업은 자연독점성으로 인해 시장실패가 발생할 수 있는 대표적인 산업이다. 전기는 규모의 경제로 인해 여러 사업자가 생산하는 것보다 한 생산자가 생산하는 것이 효율적이다. 하지만 민간 사업자가 이윤추구만을 위해 독점적으로 사업을 할 경우 필수공공재인 전기에너지를 원활하게 공급하는 것이 제한될 수 있다. 때문에 정부는 이러한 시장실패를 보완하기 위해 보편적(안정적) 전력공급의 역할을 한전에게 부여한 것이다. 이러한 한전의 특수한 역할을 두고서 ‘독점’이라고 낙인을 찍는 것은 윤석열 정부가 ‘민영화를 염두에 둔 사전 작업’을 하려는 것이 아닌가 의심할 수밖에 없다.

4. 탄소중립 시대, 공공성 기반 에너지전환과 전력산업 재구조화

한국의 전력산업이 새로운 환경을 맞이하고 있는 것은 분명하다. 탄소중립 시대 에너지전환의 과제는 미래가 아닌 현실이다. 탄소 중심에서 벗어나기 위한 에너지전환은 단순히 에너지원의 교체뿐 아니라 전력산업 전반의 구조 변화라는 요구에도 직면하고 있다. 당장 석탄화력발전소를 폐쇄할 경우 기존 석탄화력발전소가 쓸데 없는 설비가 되어 버리는 ‘좌초자산’ 문제와 일자리 전환이라는 이슈도 생긴다. 과도기적 과정으로 LNG

2) 김용민의원실 보도자료(2022.10.5.), ‘尹 정부 전기민영화 신호탄? 발전공기업 2.6조 신재생에너지 투자 감축 추진’.

3) 윤석열정부 인수위가 2022년 4월 28일 발표한 <에너지정책 정상화를 위한 5대 정책방향>

로 전환된다고 하지만, LNG도 사라져야 할 화석연료 발전이다. 분산형 전원인 재생에너지는 간헐성과 변동성 등 공급안정성 문제도 극복해야 한다. 더군다나 민간 발전 위주의 재생에너지 확대는 전기요금 인상 등 공공성 훼손의 우려도 있다.

따라서 한국의 전력산업이 탄소중립시대에 효과적으로 대응하고 에너지 공공성을 지켜가기 위해서는 발전 공기업 주도의 대규모 재생에너지 확대전략이 필요하다. 그 이유를 수요 대응과 에너지안보 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째 RE100 참여 확대에 따른 국내 기업의 재생에너지 수요 증가에 효과적으로 대응하기 위해, 전력산업의 이해도가 높은 발전공기업 중심의 대규모 재생에너지 확대 방안 마련이 필요하다. 발전공기업은 오랜 기간 신재생에너지 개발 및 운영의 기술 노하우를 축적하고 있을 뿐만 아니라 국내 전력산업 및 전력시장에 대한 이해도가 높다. 단기간 높아지는 새로운 에너지의 수요에 긴밀하게 대응하기 위해서는 전력산업의 중심에서 에너지를 공급해온 발전공기업의 노하우를 활용하여야 안정적이고 효과적인 에너지전환이 가능하다.

둘째 재생에너지 전환 과정에서 전기요금 인상 등을 최소화하고 에너지 안보를 확립하기 위해서도 발전 공기업 중심의 전환이 필수적이다. 현재 민간기업들은 소규모 발전설비 구조 중심인 반면 발전공기업들은 대규모 발전설비 체제를 갖추고 있다. 소규모 중심인 민자 발전 중심으로 에너지 전환이 이뤄질 경우 전력공급의 불안정성을 초래할 수 있고 이로 인해 가격통제의 어려움도 발생할 수 있다. 재생에너지는 석탄화력발전에 비해 공급의 불안정성이 높은 분야이기도 하다. 따라서 에너지안보 의무를 지닌 발전공기업이 주도하는 질서 있는 에너지전환이 이뤄져야 불안정한 재생에너지 공급의 문제점을 극복할 수 있다.

지난 20년 간 전력산업 구조개편은 계속 진행도 아니고 이전 상태로의 복귀도 아닌 진퇴양난의 상태에서 불안정한 상태를 겪어 왔다. 이 과정에서 이명박-박근혜 정부에서 우회적 민영화 추진되면서 전력산업의 불안정성은 더욱 심화되었다(김상곤, 2020). 발전자회사 분할로 경쟁구조가 확립된 것도 계속 문제점을 드러내 왔다. 발전공기업들은 경영평가의 압박 속에서 해외진출 경쟁, 신재생에너지 등 유사 사업 중복투자를 하면서 단기적 성과 추구를 해왔다(서울대학교 산학협력단, 2018). 더군다나 탈석탄으로 석탄화력발전이 축소되면 발전 5사의 경쟁체제는 유효성은 더 떨어질 수 있다. 오히려 규모의 경제 회복을 위해 기존의 발전 5사의 통합을 고민해 보아야 한다. 현재와 같이 한전과 발전자회사를 수직분할하고 발전자회사 간 경쟁구조를 만든 전력산업 구조는 전력산업의 공공성과 재생에너지 확대 측면 모두에서 바람직하지 않다.

전력산업의 다양한 문제가 불거지고 있는 지금이 전력산업의 재구조화를 적극적으로 검토해야 할 때다. 이미 2019년 총리실 산하 김용균 조사위⁴⁾는 “2004년에 중단된 후 지속적으로 진행된 민영화와 민간개방은 결국 전력산업의 효율성을 저해하고, 전력산업의 안전도 보장하지 못하는 체제”라 진단하고 전력산업의 수직재통합이 국민경제 전반을 위해 바람직하다고 권고한 바 있다.

4) 태안화력발전소의 비정규직 노동자 김용균씨 사망사고로 2019년 4월 ‘고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄 화력발전소 특별노동안전조사위원회(이하 김용균 조사위)’가 총리실 산하에 구성되었다. 김용균 조사위는 6개월 여에 걸친 활동을 마치고 전력산업 구조개편 권고안을 포함한 보고서를 제출했다.

또한 성공적인 에너지전환을 위해서도 전력산업의 재구조화는 필요하다. WEC(World Energy Council)⁵⁾는 에너지전환을 위한 지표로 ‘에너지 안보(Energy Security)’, ‘에너지 형평성(Energy Equity)’, ‘환경적 지속가능성(Environmental Sustainability)’이라는 세 가지 가치를 제시하고 있다. 이러한 가치 아래 에너지전환을 성공적으로 추진할 주체는 전력 공기업뿐이다. 통합적으로 재편된 전력공기업이 그동안 축적된 기술 노하우 및 국내 시장에 대한 이해도를 바탕으로 질서있는 에너지전환을 이뤄내야 한다.

일각에서는 효과적인 에너지전환을 위해 전력시장을 민간에 개방하고 경쟁을 촉발해야 한다고 주장하기도 한다. 필자는 동의 할 수 없다. 탄소중립은 시장자유화와 양립할 수 없다. 포기해야 할 것은 전력산업에서 공기업의 공공 역할이 아니라, 시장 경쟁에 대한 도그마적 집착이다.

5) WEC(World Energy Council)는 2010년부터 매년 세계 에너지 트릴레마 지수(World Energy Trilemma Index)를 산출한다. 전 세계 및 국가 데이터를 기반으로 세가지 차원(Energy Security, Energy Equity, Environmental Sustainability)에서 127개국의 에너지성능(performance)을 평가한다.

참고문헌

국내 문헌

- 김상근, “에너지/전력 산업의 전망과 사회적 합의의 과제”, 「에너지전환과 전력산업구조개편」, 2020, pp. 477- 505.
- 서울대학교 산학협력단, “한전-자회사 간 바람직한 지배구조 방안 연구”, 2018
- 안현호, “에너지 전환에 대비하는 한국형 전력산업구조의 탐색”, 2018
- 한국노동연구원, “공기업 및 민영화에 관한 논의_공공부문 민영화의 쟁점과 노사관계”, 2009

웹사이트

- WEC 홈페이지, <https://www.worldenergy.org/>