

영진단반에 의해 제안된 구조개편의 방식에 대해 영국식 전력풀제의 성공여부가 미지수이며 구조조정 전 단계로 경영효율증진 방안이 우선 필요하다는 입장을 보였다(통상산업부, 1996). 하지만 외환위기 직전부터 시작한 「전력산업구조개편위원회」(1997.6.3-1998.12)에서 공기업민영화 방안이 본격적으로 검토되었고, 제34차 국무회의에서 「공기업민영화방안」(1998)이 통과되어 산업자원부는 「전력산업구조개편방안」(1998.1)16)을 발표하기에 이른다.

이 계획에 따라 발전회사가 분할되었다. 1999년 9월 한전은 발전회사를 6개의 자회사로 분할하기로 발표하였는데, 이에 따르면 수·화력 42개 발전소를 자산과 전원 중심으로 평균하여 5개 자회사로 분할하고, 원자력·수력을 별도의 1개 자회사로 분할한다. 분할 이후에는 그 중 한개의 발전자회사인 남동발전자회사를 매각할 것이라고 발표하였다. 이는 한전노조의 반발을 야기하여 국회에 상정된 전력산업구조개편 입법안이 무산(1999. 11)되었으나 이후 결국 「전력산업구조개편촉진에관한법률」은 통과한다(2000.12). 이 법에 따라서 2001년 4월 「전기위원회」와 「전력거래소」가 설립되고 발전회사는 분할되었다. 그 결과 전체 한전 인력의 46%, 자산부채의 55%가 발전자회사로 이동하였다. 하지만 1년 쯤 지난 후인 2002년 2월 25일 철도·가스·발전노조가 연대하여 「민영화반대」파업을 시작하여 국회에서는 철도·가스관련 법안 처리를 무기 연기하였고 발전노조만 37일간의 장기간 파업에 돌입하게 된다. 이후 한전이 한국남동발전(주)를 우선 매각대상으로 선정하여 2003년 1월까지 매각하겠다고 발표하였으나 실제로 입찰은 이루어지지 않았다. 이후 노무현 정부 들어서서 민영화논의는 재검토되고 있는 상황이다. 「전력산업구조개편방안」은 전력산업에 전력시장을 도입하는 것을 핵심 내용으로 하고 있으므로 「전력거래소」를 설치하고 발전사를 분리할 뿐 아니라, 수요 측의 배전부문도 분할해야 한다. 따라서 전력산업 구조개편의 일환으로 배전분할이 진행되어 2002년 6월 산업자원부는 <표 2>와 같이 발전 회사와 같은 숫자인 6개 회사로 하는 배전분할 안을 발표하였다.

이 문제 역시 재검토되어, 2003년 1월 27일, 산업자원부는 대통령 인수위와 협의하여 배전분할은 추진하되, 민영화는 재검토한다는 새로운 입장을 발표하였다. 하지만 한전노조는 이에 반발하여 노사정위원회 상정을 요구하였다(2003. 4.2). 이후 열린 노사정위원회에서는 「합리적 전력망 산업 개혁 방안」에 관한 공동연구를 발주하고 그 연구결과에 따라 배전분할을 중단하기로 결정함에 따라 논란은 소강상태에 있다(2003. 8.27~2004.6.1).

16) 이에 따르면

- 가. 발전경쟁단계(2000-2002년) : 발전소분할 및 일부 매각, 배전분할·자회사화 및 매각
- 나. 도매경쟁체제(2003-2008년) : 송배전 분리·지역별 배전자회사 설립 및 민영화, 송전망 개방 및 사용의 공정성 보장, 양방향 전력입찰시장(TWBS) 운용
- 다. 소매경쟁단계(2009-) : 배전망 개방, 배전부문의 지역독점해소, 소비자의 공급자 선택의 과정을 거쳐 한전이 분할·민영화하게 된다.

표 2> 발전 및 배전 회사 분할(안): 배전회사의 경상수지는 2001년도 기준으로 세후 순영업이익의 현황임.

발전회사 (6개)	동서발전	서부발전	중부발전	남부발전	남동발전	한수원
매출액(조원)	2	2	2	2	2	5
자산(조원)	5	3	3	4	3	20
배전회사 (6개)	배전1 서울(북) 경기북	배전2 서울(남) 인천	배전3 경기,강원 강릉	배전4 충남 충북	배전5 대구,경북 전북	배전6 부산,경남 전남,제주
	매출액(조원)	2	3	3	2	3
경상수지(억원)	2,938	4,094	460	-1,425	-2,455	-1,884

나. 전력산업 구조개편의 특징·목적·동기

우리나라 전력산업의 구조개편은 발전·송전·배전이 하나로 수직통합된 독점·공기업을 수직·수평 분할하는 산업구조개편(structural unbundling)이라는 특징을 띠고 있다. 동시에 구조개편의 결과로서는 도매전력가격 뿐 아니라 소매전력가격의 자율화도 목표로 하고 있다는 점에서 시장기반적 개혁이라고 보여진다. 분할·민영화와 같은 전력산업 개혁을 추진한 나라들은 영국, 미국(캘리포니아), 캐나다(온타리오), 호주 등과 같은 앵글로색슨형 국가에서 주로 발견된다.17) 반면 일본, 이스라엘 등과 같은 나라는 산업구조를 변형시키기 보다는 규제개혁을 통해 전력산업의 개혁을 시도하였다. 이러한 규제개혁의 대표적인 예는 망개방(TPA: Third Party Access)이다. 구조개편이 전 세계적으로 1980년대부터 시작하므로 현 시점에는 과연 그러한 구조개편의 효과가 달성되었는가에 대한 많은 경험연구가 나타나고 있다.

우리나라에서 구조개편의 목적으로는 외국의 사례에서와 마찬가지로 효율성, 경쟁력, 안정성, 낮은 가격 등이 제시되고 있다. 공급안정성, 가격인하, 소비자선택권의 확대라는 구조개편의 목적은 대체로 많은 사람들이 동의한다. 하지만 우리나라의 특수성을 고려할 때 전력수요가 상대적으로 높은 비율로 성장할 것으로 예상되기 때문에 투자자의 필요성도 무시하지 못할 것이다. 또한 전력의 특수성으로 인해 확보해야 할 목적(공공성)도 있으며 21세기 들어 새롭게 제기되고 있는 목적(환경)들도 있다. 에너지 문제로서 제기되는 목적(자원절약)도 있고, 우리나라 거시경제의 여건을 개선하기 위해 제기되는 목적(국제경쟁력/에너지안보/남북통일)도 있다.

17) 하지만 이 경우에도 각 나라들은 우리나라와 같은 수직일관독점체제는 아니었으므로 최소한 지향하는 모델을 염두에 둘 경우 우리나라의 구조개편은 상대적으로 급격한 형태를 띠게 되었다.

전력산업 구조개편의 동기를 보면, 일반적으로 해외의 경우 높은 전력요금이 문제가 됨을 알 수 있다. 예를 들어 온타리오주(캐나다) 구조개편의 목적은 상대적으로 높은 전력 요금과 수직연관독점공기업인 온타리오 하이드로의 낮은 경영실적에 있었고, 캘리포니아주(미국) 역시 높은 전력 요금이 문제였다.¹⁸⁾ 또한 호주의 경우에도 구조개편 전 호주의 전력가격이 세계에서 가장 높은 수준이었으며, 그럼에도 불구하고 주정부의 재정은 바닥나서 향후 투자를 충당할 수 없었다.¹⁹⁾ 독일의 경우에도 전력 구조개편이 전력가격 하락을 목적으로 추진되었으며 실제로 전력가격은 약 10%~40% 정도 하락했다. 구조개편을 수행한 여러 선진국의 경우 높은 에너지 자급율, 정체된 전력수요 성장률, 전력계통의 연계, 충분한 예비력 확보 등 우리나라와 상황이 다른 조건 하에서 자국의 필요성에 따라 구조개편을 수행해 왔던 것이다.

그러면 우리나라 전력산업의 구조개편 동기는 어떠한가? 우선 IMF 직후인 98년 이전까지는 외환위기 극복을 위한 공기업 매각이라는 논리가 제기되었지만, 외환위기가 해소된 99년 이후에는 한전의 과다 부채 해소 목적, 이어 2000년 이후에는 전력산업의 효율성 향상이라는 목적이 제시되었다.²⁰⁾ 이러한 논리 중에서 투자필요성 등의 이유는 구조조정론자들에 의해서도 그다지 지지를 받지 못하였다. 왜냐하면 향후 투자 여력을 고려할 때 기존의 통합체제가 더 유리하기 때문이다. 특히 현재의 한전체제가 비효율적이라므로 분할 민영화해야 한다는 주장에 대해서는 많은 반론이 존재한다. 한전의 효율성은 다양한 지표로 검토할 수 있으며 모든 실증 문제가 그렇듯이 효율적이라는 논의와 비효율적이라는 논의가 모두 공존한다.²¹⁾ 그러나 일반적으로 대부분의 전문가

18) “전력공급자들간의 경쟁은 보다 낮은 전력가격을 낳을 것이고, 따라서 온타리오 주 전체에 걸쳐 투자와 직업창출이 늘어날 것이다. 발전과 송전의 투자를 신중히 결정하고 자산을 책임있게 관리하는 것이 가능해진다. 소비자들은 더 많은 선택이 가능하고 보다 안전하고, 친환경적인 기술을 도입할 수 있게 된다. 캐나다의 이웃 주들과 미국의 다른 주들도 이미 전력부문 구조개편을 추진하고 보다 저렴한 가격을 기대하고 있다. 온타리오 역시 산업경쟁력을 계속 확보해야 한다. 저렴한 전력가격이야말로 투자를 유인하고 직장을 창출/유지하는데 결정적으로 중요하다...반면 온타리오 하이드로[온타리오의 독점전력공기업-발제자]의 경영실적은 최근 미국 전문가들에 의해 수행된 온타리오 하이드로의 원자력 부분에 대한 비판적 평가에서 드러났듯이 매우 실망스런 상황이다. 이 회사의 문제는 수년동안 지속된 것이다. 그리고 그 문제의 대부분은 이 회사가 독점이고 시장의 통제하에 있지 않다는 점에 있다.” (Ontario Ministry of Energy Science and Technology, 1997).
“캘리포니아 주의 주민들은 미국 전체에 비해 40%나 높은 요금을 물고 있다...오늘 내가 사인하는 이 법은 경쟁이 새로운 시대를 열어서 캘리포니아가 미국 전체에서 전력독점을 끝내는 최초의 주가 되게 함에 의해 이러한 현상은 끝장 날 것이다. 이 신기원의 법률은 보다 낮은 전력요금을 보장하고, 소비자 선택권을 부여하며, 믿음만한 서비스를 공급하기 위한 우리의 노력에서 중요한 진전을 이룬다. 이제 누구도 어둠 속에 있지 않다.”(전 캘리포니아 주지사의 연설 (San Die해, 1996년 9월 26일))

19) 그럼에도 불구하고 전력의 소매가격은 1994~98년까지는 5.3% 인하되었지만, 1998~2003년 기간에는 12.4% 인상되었다(한국노동연구원, 2003, 118쪽).

20) 에너지경제신문, 2002년 8월 12일

는 한전의 경영상태가 다른 나라와 비교할 때, 채무, 기술효율성, 전기요금, 공급안정성 면에서 우월하다는 점은 인정하고 있다.

<표 3> 기술적 효율성 국제비교 요약

구 분	한 국	대 만	일 본	영 국	미 국
전기요금(원/kWh)	74.7('03년)	73.4('01)	197.4('99)	95.4('00)	86.0('01)
송배전손실율(%)	4.43('03년)	5.46('01)	5.1('01)	9.1('01)	8.9('99)
부하율(%)	77.7('03년)	74.5('01)	56.7('01)	70.8('01)	59.8('01)
정전시간(분/호)	19.7('03년)	77('01)	11('01)	-	122('01)

출전: 『한국전력공사 경영통계』 (2003) 및 Key World Energy Statistics, IEA (2003)

종종 공기업 비효율의 근거로 제시되는 것은 과잉투자이다. 과잉투자의 증거는 전력 예비율이라고 할 수 있다. 선진국에서 대체로 안정적 공급을 위해 필요하면서 비효율적이지 않은 수준으로 제시되는 비율은 25%이다. 예컨대 홍콩과 같은 나라는 45% 이상의 높은 비율을, 영국도 구조조정 당시 40% 이상의 높은 비율을 가지고 있었다(IEA, 2003). 그러나 한국의 경우는 1994~2001까지 6~15%의 낮은 예비율을 보여 과잉투자가 문제가 아니라 급증하는 전력 수요에 따라가는 것이 문제였을 정도였다.

다. 전력산업 구조개편의 논리

전력산업은 한전(KEPCO)을 중심으로 한 대표적 공기업 지배 산업이다. 전력산업 구조개편은 앞에서 살펴본 민영화의 목적에 비추어보면,

- 제품 품질 향상을 통한 소비자 후생의 증진
- 해당 기업 경영효율의 개선

등을 목적으로 한다. 그러나 앞에서 보았듯이 기존 한전의 효율성과 높은 공급안정성, 비교적 저렴한 전력가격으로 인해 공적 독점의 비효율성 개선과 소비자 후생의 개선이라는 목적은 매우 모호할 수밖에 없었다. 결과적으로 한전의 수직 및 수평 분할이라는 구조조정이 민영화를 위한 중요한 전제조건으로 인식되었으나 정작 민영화의 목적에 대한 명확한 인식이 매우 모호했다고 보여진다.

그렇다면 민영화를 통해 달성하리라고 예측된 (경쟁도입으로 인한) 소비자후생의 증

21) 에너지경제연구소, 「전력산업 노동생산성 국제비교 분석」, 1999; 에너지경제연구소, 「전력산업 구조개편 주요 논점과 대응 논리」, 2000; 『한국전력공사 경영진단』 (1996.6, 한국산업경제연구원 외)과 『국내 전력산업의 경쟁력 국제비교 및 향상방안에 관한 연구』 (1998.7; 서울대학교 기초전력공학공동연구소),

진과 기업의 경영효율의 향상이 과연 나올 수 있을까? 전력산업 전체의 효율성 제고가 가능하다는 견해에 따르면 경쟁시장을 도입할 때 수요·공급에 의한 시장가격 시그널을 제공함으로써 에너지 자원의 효율적 배분이 가능하며 전력거래의 발달 및 경쟁 시스템의 구축은 IT 기술개발을 촉진시켜 전력산업 전체의 생산성 향상이 가능하다. 수요·공급에 따른 동태적 시장 메커니즘을 통하여 결정되는 시장가격이 효율적 설비투자 및 합리적 소비를 유도할 수 있다고 주장한다.

이에 대해 전력산업 구조개편에 반대하는 측에서는 전기의 고유 특성과 우리나라 전력산업 구조상 일반 상품과 같이 자유로운 전력거래에는 근본적인 한계가 있다는 점을 강조한다.

우선, 전력은 비저장성과 송배전 선로를 통한 유통 시스템을 가지고 있고, 생활 필수재화로서 공공재적 성격과 수요의 가격 비탄력성의 특수성을 띠고 있는 특수한 상품이다.

이에 덧붙여 발전연료 97%의 해외수입 및 제한적 전원입지, 그리고 급격한 전력수요증가 및 외부와 연계되지 않은 독립된 전력계통 등 우리나라의 전력산업 특성상 시장도입에 따른 이익보다 위험이 더 클 수 있다는 것이다.

마지막으로 전력상품의 특수성은 완전경쟁 상황을 불가능하게 만든다. 경쟁상황이 아닌 비경쟁적 상황에서도 진입장벽이 없다면 비경쟁적 상황이 경쟁적 상황과 마찬가지로의 결과를 낳는다는 경합시장이론(contestable market theory) 역시 전력산업의 높은 함몰비용(sunk cost)으로 인해 적용되기 어렵다. 결과적으로 전력의 공급·수요의 가격 비탄력성은 시장조작에 매우 취약한 산업으로 만들고 있어 경쟁이 담합과 높은 가격변동성으로 쉽게 귀결되는 것이다(Baumol, Panzar & Willig, 1982; Viscusi, Vernon, and Harrington Jr. (2000), p.160~161).

반면, 수직통합적인 독점 공기업이 전력산업이 수행해야 할 기본적 역할을 잘 하였고 앞으로도 잘 할 수 있다는 점은 종종 간과되었다. 우선, 비교적 낮은 전력요금을 안정적으로 잘 공급할 수 있으며, 공급안정성·향후 투자여력·국제경쟁력과 공공성의 측면에서 수직통합적 공기업이 더욱 잘 수행할 수 있다는 것이다.

이러한 문제점을 검토하여 노사정이 합동으로 의뢰한 「전력산업 구조개편에 관한 공동연구단」은 다수 의견으로 전력산업의 수직, 수평 분할을 전제로 하는 전력시장의 도입이 「편익은 불확실하되, 비용은 상당하다」는 판단에 따라 추가적인 전력산업구조개편인 배전분할을 중단시켰고, 이는 곧 전력을 거래의 대상으로 만드는 전력시장의 추진과 민영화에 제동이 걸렸다는 것을 의미한다(안현효, 2004b; Lee and Ahn, 2005).

4. 가스산업 민영화론에 대한 검토

한국 가스산업의 구조개편 논의의 핵심은 한국가스공사(KOGAS)가 독점하고 있는 도입권의 개방이라고 할 수 있다. 도입권 개방의 방법론에 대해서는 크게 두 가지 방안이 주장되고 있는데 첫째는 KOGAS의 도입부분을 분할하여 도입권을 개방하는 방안이고, 둘째는 현재의 KOGAS 체제는 그대로 두되 신규도입물량부터 자유화하는 방안이다.

가. 가스산업 구조개편의 과정과 배경

원래 정부가 구상한 가스공사 구조개편 방안에 따르면 전자의 안이 골격이었으나 요금인상 우려, 도입·수송계약승계, 수급불안 등 전자의 안이 가진 여러 가지 문제로 인해 국회에서의 법안 통과가 무산되고 현재는 후자의 안이 주요 의제가 되어 있다.

우리나라 가스 산업 구조개편의 배경은 세계 가스산업의 변화, 즉 LNG 시장이 장기계약 위주에서 유연한 공급계약을 갖게 된 것과 관련된다. 에너지 산업 전체에서 LNG 산업은 emerging market 이다. 에너지 산업에서 천연가스 자체가 21%를 점하는 신규성장산업이라고 볼 수 있으며 (IEAb, 2003, p.1.3), 천연가스 내에서는 PNG에 대비하여 LNG가 26% 정도를 차지하고, 급성장하고 있으나 한국/일본/대만의 동북아시아 3개국의 비중이 72%에 이르는 독특한 위상을 점하고 있다(한국가스공사노동조합, 2004, p. 300). 이러한 LNG 산업은 개발시부터 대규모 자본이 소요되는 프로젝트로서 물량위험과 가격위험이 막대하므로 이를 구매자에게 전가시켜 왔다(이른바 seller's market). 이는 장기계약을 위주로 하는 '전통적 계약'의 기반이었다.22) 하지만 90년대 들어서 경기침체 등으로 LNG 수요가 줄어들어 공급과잉 현상이 나타나고, 개발 부문 의 새로운 기술혁신으로 인해 투자비 소요가 줄어들게 되면서 생산자들은 보다 유연한 공급계약을 취할 수 있게 되었다(이른바 buyer's market). 이러한 조건 변화는 공급 및 수요의 경직성으로 인해 가격기구가 작동하기 어려웠던 가스산업에 시장기반적 조절방식을 야기시켰다. 기존의 장기계약 위주에서 벗어나서 현물거래가 가능하게 되었으며, 장기계약의 조건도 보다 유연하게 바뀌어질 수 있었던 것이다. 이 상황에서 미국, 영국과 같이 자체 가스전을 보유한 나라들은 1990년대 시장기반적 가스산업 구조개편을 시도하게 된다. 미국의 경우 1992년부터 가스를 선물 및 현물 거래 시장을 통해 거래하고 있으며, 영국의 경우 1967년 북해 가스전의 개발, 1986년 국영 BG 민영화 이후 민간독점의 폐해가 나타나면서 1995년 BG를 설비와 판매로 분리하여 소비자에게까지 시장

22) 도입계약은 전통적 계약(conventional contract), 새전통적 계약(new conventional contract), 유연계약(flexible contract)의 세 가지가 있다(홍장표, 2004).

을 개방하는 경쟁체제를 도입하였다. 그러나 다른 한편 세계적 추세는 가스, 전력, 석유와 같은 에너지 자원에 관련된 기업들이 서로 통합하는 추세도 보여준다. 이는 에너지 산업에서 범위의 경제를 추구하는 것이라고 할 수 있다. 각 산업 영역 내에서도 발전-송-배전-판매(전력의 경우), 탐사/개발-수송-정제(석유), 개발/도입-인수/저장-배송-소매판매(가스) 등의 가치사슬이 서로 통합하는 경향도 발견되고 있다. 따라서 각 산업 영역의 참여자들은 다른 영역으로 진입하려는 겸업화 유인을 가지고 있다고 볼 수 있을 것이다.

그런데 우리나라에서는 가스산업은 전력과 달리, 성장산업이면서, 민간기업의 진출이 이미 진행되었다는 점이 특수하다. 주로 발전 부문에만 IPP 형식으로 미소하게 참여하고 있는 전력부문²³⁾과는 달리 가스 부문에는 소매를 중심으로 민간 기업들이 지역 독점하여 진출해 있는 상황이다. 이러한 민간기업의 존재는 향후 가스산업 구조개편의 주요 변수로 작용할 것으로 예상된다.

나. 가스산업 구조개편의 동기와 내용

가스산업 구조개편에서도 공기업 민영화는 주요한 동기로 작용하였다. 가스공사의 민영화논의는 1994년부터 시작하였다(에너지경제연구원, 1994). 이어 1997년 KOGAS는 “공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률”에 의해 정부출자기관으로 전환되었다. 이후 외환위기를 거치면서 수립된 1998년 7월 공기업 민영화 계획에 의거하여 도입·도매부문의 경쟁허용, 배관망공동이용제 등이 요구되었다. 1999년 11월에 발표된, 보다 구체화한 “가스산업 구조개편계획”은 도입·도매와 설비(배관망)를 수직분리하고, 도입·도매 역시 3개로 수평분할하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 물론 소비자와 직접 관련이 되는 소매경쟁 역시 향후 도입하기로 하였지만 이는 지역 민간 독점 가스기업들의 반대로 도매경쟁도입 과정을 보아가며 점진적으로 추진하는 것으로 처리되었다(산업자원부, 1999; 국회산업자원위원회, 2001). 따라서 비슷한 시기에 비슷한 추세로 진행된 전력산업과 비교할 때 형식상으로는 수직, 수평 분할이라는 유사성을 띠고 있으나 내용상으로는 차이가 있다. 전력산업은 오래된 성숙산업으로서 수직,수평 독점 공기업에서 수직,수평분할 민간기업(주로 영국식)으로 전환한다는 하나의 모델을 추구한 것이지만, 가스 산업은 신생 산업으로서 참조할 해외의 모델이 없다. 그러므로 가스산업 구조개편의 목적은 민영화와 실질적 경쟁의 유도라고 할 것이다. 그러나 민영화론 자체에 대해서는 정부 내에서도 우려가 높다는 점을 감안하면 쉬운 과제는 아니다(임원혁·남일충·이혜훈, 2000, p. 102). 이러한 가스산업 구조개편의 특징을 요약하면 다음 표와 같다.

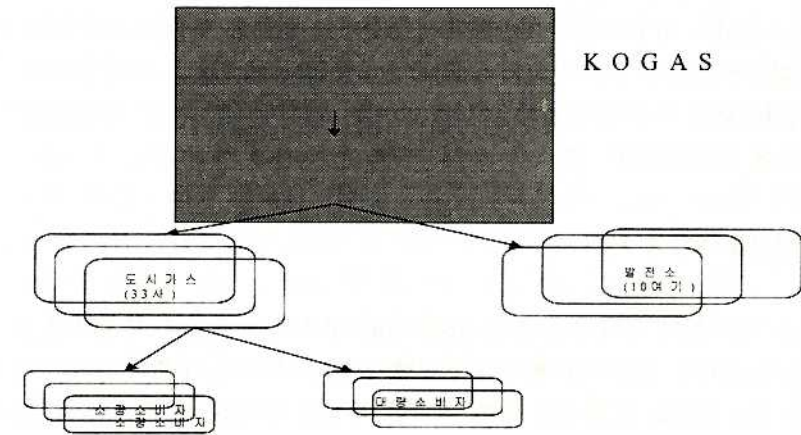
23) 전력부문의 민간진출은 발전을 중심으로 한, 한국중합에너지(발전, 3.2%), LG Power (발전, 1.6%), LG Energy (0.9%) 등 대체로 10% 수준이다.

<표 4> 가스산업 구조개편안(정부안)의 특징

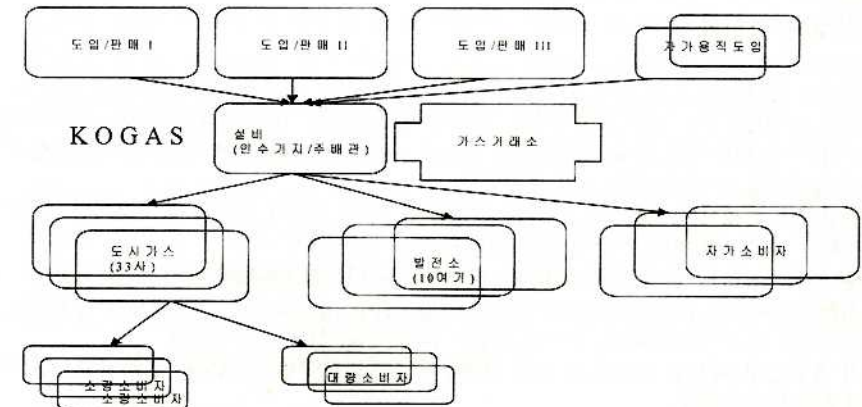
가치사슬	도입	설비	판매
영역	개발/도입->수송	인수/저장->기화/배송	도매->소매
구조개편형태	수평분할민영화	설비공동이용제	지역독점 유지

이러한 구조개편 역시 전력산업과 마찬가지로 “분할/민영화”라고 할 수 있다. 다만 분할에 무게중심이 놓여 있는 전력과 비교할 때 가스산업은 민영화에 무게중심이 놓여 있으며 민영화 시 사적독점의 문제가 발생하지 않도록 하기 위해서 경쟁체제로 재편하자는 논리가 더 우세했다.

<그림 1> 한국가스산업의 구조(현행체제)



<그림 2> 구조개편 기본계획에 따른 가스산업구조(1999.11 계획)



이러한 논리에 따라 KOGAS의 도입/도매와 설비부분을 수직분리한 후, 도입/도매 부분을 다시 3회사로 분할 민영화(이중 2개사 우선 민영화)하고, 설비부분은 공기업을로 존치하되 민간 도매사업자들이 설비를 공동이용할 수 있는 "설비공동이용제"를 실시하기로 하였다. 그러나 이 중 KOGAS의 수직분리 및 수평분리 분할방식은 현재 중단 상태이며, 신규진입을 허용하는 방안이 자가소비용 직도입 허용이라는 형태로 추진되고 있다.

한편 소매부문 역시 경쟁을 추진하였으나 소매 부문을 지역독점하고 있는 민간가스사업자들의 반대로 "도매부분의 경쟁도입 추이를 보아 단계적으로 추진"한다는 정도로 정리된다. 그러나 1999년 11월 기본계획이 발표된 이후 한·중·러 3개국이 참여하는 러시아의 이르쿠츠크산 PNG(Pipeline Natural Gas) 도입 가능성 및 미국 캘리포니아주의 에너지 파동으로 인한 신중론 및 수급불안 가능성이 제기되자, 아래와 같은 보완책을 추가하면서도 기본계획의 일정은 추진한다고 밝혔다.²⁴⁾ 하지만 이러한 보완조치는 기본적으로 가스산업을 시장거래에 기반하여 운영한다는 원칙은 변함이 없음을 보여준다(공기업민영화추진위원회, 2001). 그러나 2002년 2월 발생한 가스노조·발전노조·지하철노조의 연대파업으로 추진이 난관에 부딪혔고 이어 계속된 검토에서 국회를 중심으로 신중한 접근이 강조되었다.

다. 가스산업구조개편의 논리

구조개편안을 평가하기 위해서는 과연 기존 산업 구조의 문제점이 무엇인지, 또 어떠한 방향으로 나아가야 하는지의 목적이 분명해야 한다. 하지만 정부의 구조개편안은 현재 우리나라 가스산업의 문제점에 대한 진단이 부족한 편이다. 한편 목적에 대해서는 다음의 원칙이 제시되었다(산업자원부, 1999).

- 경쟁도입을 통한 자원배분과 경영의 효율성 증대
- 가스산업의 선진화 도모

24) 예상되는 문제점으로는 공급설비와 수송선 등이 분리 운영됨으로써 발생할 비효율(ex. SOP-Ship or Pay 등), 기존 도입계약의 민간 승계 문제(ex. TOP-Take or Pay 등), 분할도입으로 인한 협상력 약화 문제, 가정용 등 소규모 사용자에게 대한 요금 인상 및 공급불안정 문제 등이 제기되었고, 이에 대한 보완 조치로서

- 수급안정화를 위해서는 기본적으로 "가스거래소"를 통한 자율적 수급을 유도하지만 불가피할 경우 정부가 직접 개입하여 긴급수급조정명령권 등을 발동한다.
- 가정용 소비자요금의 일시적 불안정성을 완화하기 위해 "가스위원회"에서 적절한 요금 규제를 실시한다. 현행의 요금규제는 도매요금은 산업자원부, 소매요금은 시도지사가 수행하는 이원적 체제인데 이를 일원화하며, 동시에 요금은 price cap 형태로 규제한다.
- 실질적 유효경쟁 여건을 조성하기 위해 배관망의 설비공동이용제(OAS)를 실시하고, 공급시설의 중복투자를 방지한다.
- 도입·수송계약의 원만한 승계를 위해 노력한다 등이 제시되었다.

- 소비자 선택권 확대로 서비스의 질 개선
- 가스 가격하락과 수요증대

하지만 이러한 목적은 추상적이면서 단기적이고, 부분적인 시각을 가지고 있으며, 우리나라 가스산업의 특수성이 고려되어 있지도 않고, 구조개편이 야기할 새로운 비용에 대한 고려가 없다.

첫째, 가스산업의 구조개편의 목적은 단순한 개별 기업의 효율성 또는 배분적 효율성이 아니라, 사회적 효율성의 추구여야 한다. 왜냐하면 가스산업이 에너지산업의 일부로서 국가 경제적 비중이 매우 중대하며, 에너지 산업분야로서 타 분야에 미치는 영향이 매우 크기 때문이다. 특히 최근 들어 고유가로 인한 경제적 영향이 극심해지고, 이러한 경향이 장기적으로 점차 강화될 것임을 고려할 때 에너지 수입원의 다변화 등 에너지 안보적 차원의 전략적 고려는 우리나라의 경제적, 정치적 발전에 매우 중요하다. 또한 타 산업에 미치는 파급효과(외부성)를 고려할 때 가스요금과 공급의 안정성은 산업구조 개편에서 매우 중요하게 간주되어야 하는 요소라 할 것이다. 따라서 가스산업의 효율화를 구조개편의 목적이라고 할 때, 그 효율성을 어떻게 정의할 것인가가 문제가 된다. 에너지 산업의 각 부분(석탄, 석유, 전기, 가스)을 부분 균형적 시각에서 최적화하는 것이 아니라 전체 영역의 일반균형적 시각에서 최적화할 필요가 있을 것이다. 이와 같이 효율성 개념을 좀더 확대 해석한다면 효율성 개념을 (자원의) 배분적 효율성 개념으로만 한정할 필요가 없게 될 것이다. 다시 말하면 에너지 안보 차원에서 강조되는 안정성과 보편적 서비스 차원에서 강조되는 형평성 역시 효율성 지표의 하나로 포함할 수 있기 때문이다. 이때 우리는 가스산업의 구조조정 목표가 효율성 향상이라는 점에 대해 동의할 수 있다.

두 번째로 고려되어야 할 요소는 우리나라 가스 산업의 특수성이다. 이를 공급과 수요측면에서 살펴보자.

우선 공급측면에서는 첫째, 해외의 경우 가스전을 보유하고 있거나 다른 에너지 자원을 보유하고 있는 경우가 많으나 우리는 그렇지 못하다. 둘째, 해외의 가스산업의 주요 행위자들은 민간기업이지만 민간기업의 규모가 글로벌 기업으로 상당한 규모를 점하고 있으므로 국내의 배분적 효율성만을 고려한다면 국제경쟁력이라는 또 다른 가스산업의 중요한 측면을 놓치게 될 우려가 있다. 셋째, 가스의 완전 수입국이라는 특성 외에도 폐가스전 등을 이용한 보관이 불가능하여 수급조절을 위해서는 높은 비용이 드는 저장탱크를 만들어야 한다는 점을 들 수 있다. 마지막으로, 천연가스의 공급조건이 전통적 거래에 의해 장기계약을 중심으로 구성되었다는 사실 역시 공급의 경직성을 본질적 특성으로 하게 만든다. 기존의 KOGAS가 맺은 장기계약은 유가 연동가격으로서 유가가 높아질수록 도입가격도 연동되어 상승한다.²⁵⁾

25) 장기계약은 비탄력적 공급을 의미하며, 이는 비탄력적 수요와 결합할 때 수급의 불균형을 초

한편 수요측면에서 본 우리나라 가스산업의 특성은 발전용(약 35%)에 비해 도시가스용(약 63%)이 지나치게 높다는 점이다. 또한 도시가스 중에서도 계절별 차이가 작은 산업용의 비중이 지나치게 낮다. 이러한 경향은 높은 TDR(Turn Down Ratio: 월 최대 수요/월 최소 수요)이라는 수요조건을 낳았다. 높은 TDR은 도시가스 수요가 여름보다 겨울에 많이 사용되는 현상, 즉 동고하저라는 계절적 사용량의 차이를 보여준다.

우리나라 전력요금에 비교적 낮은 것은 변동원가가 낮은 원자력 및 석탄이 높은 비중을 차지하기 때문이다. 이러한 발전원 구성에서 도시가스는 첨두부하를 담당하는 상당히 비싼 원료가 되므로 자연히 발전원으로서 크게 사용되지 않았다(에너지경제연구원, 『에너지통계월보』 2004.5.) <표 5>는 가스가 에너지원 중 차지하는 비율은 계속 높아져 11%에 육박하지만 아직 선진국의 수준에는 못 미치고 있음을 보여준다. 이는 가스산업이 우리나라에서는 신생성장산업임을 보여준다. 이 역시 가스산업을 전략적으로 고려할 필요가 있음을 제시한다.

<표 5> 에너지원 중 천연가스의 비율 국제비교(IEA, 2003b)

%	1973	1978	2001	2002
US	29.6	24.4	22.7	23.4
France	7.7	10.5	13.8	13.9
Germany	8.5	13.3	21.5	22.0
UK	11.4	17.8	36.9	37.3
Japan	1.6	4.7	12.4	12.3
Korea	-	-	9.6	10.5

공익성, 에너지안보를 포함한 효율성 개념의 재설정과 우리나라 가스산업의 특수성을 고려할 때 가스산업 구조개편의 목적은 보다 구체적으로 설정될 필요가 있다. 그러한 구체적 목표는 공급의 안정성과 보편서비스로서의 공익성을 포함한 효율성의 제고가 되어야 할 것이며 이를 위해서는 수요 및 공급의 비탄력성을 고려한 점진적인 변화라는 접근법을 채택하고, 우리나라 가스산업의 특수성을 고려하고 다른 에너지산업과의 관계를 포괄하는 총체적 시각(일반균형론적 시각)이 필요하다. 여기서 효율성은 내, 외적 효율화의 향상을 통해 가스산업의 단기적 수익성과 장기적 성장가능성을 향상시키는 것, 가스공급을 원활하게 하여 공급부족으로 인한 사회적 비용을 줄이면서 공급안정성을 제고하는 것, 저소득층 등에 대해서도 가스공급을 적절하게 수행하는 보편적 서비스의 공공성을 포괄한다.

래하여 운영효율성을 저하시킬 수 있으나, 다른 한편 에너지안보와 안정적 공급을 위해 필수불가결하다. 최근 현물(spot) 물량이 증대하고 있는데 이는 가격 변동성에 노출될 수 있는 위험이 있다. 따라서 가스의 도입의 80%는 장기계약에 기반하고 있다. 또한 공급조건 유연성을 강화한 변형된 전통적 계약 등도 출현하고 있으나 이는 공급유연성이 있는 만큼 가격이 상대적으로 높아질 가능성이 높다(홍장표, 2004).

라. 가스산업 구조개편의 문제점

현재 우리나라의 가스산업 구조개편은 한국가스공사(KOGAS)의 도입권 분할경쟁보다는 직도입 허용 쪽으로 진행되고 있다. 하지만 도입·도매 분할 방식과 직도입 허용을 통한 구조개편 방안은 급진적이나 점진적이나의 차이만 있을 뿐 궁극적으로는 수직통합된 사적과점이 초래된다는 귀결점은 유사하다.

우선 고려되어야 할 요소는 네트워크 산업으로서의 가스산업의 특성이다. 가스산업 역시 전력 등과 마찬가지로 대규모 장치산업으로서의 특징을 가진다. 판매하는 생산물로서의 LNG는 전력과 달리 저장이 가능하지만, 운영방식은 네트워크를 통해서 전달되므로 저장설비를 포함한 배관망 투자가 필요하기 때문이다. 네트워크 산업은 일반적으로 규모의 경제가 있으므로 수평분할을 통한 경쟁구도가 제대로 형성되지 못할 수 있다. 또한 가스산업의 수직적 가치사슬의 연관성으로 인해 수직통합의 이점이 존재한다. 뿐만 아니라 에너지 산업 전반의 관점에서의 통합의 이점도 존재한다. 최근 해외 에너지 다국적 기업의 다양한 결합경향 및 산업겸업화 경향은 이러한 경제적 이점을 추구하는 것이다(가스산업구조개편 노사정공동연구단, 2004). 이 경우 민영화 과정에서 수직, 수평 분할을 하더라도 장기적으로 경쟁과정에서 재통합할 가능성이 크며 이는 기존의 공적 독점이 사적 과점으로 귀결되는 것을 의미한다. 이러한 경향을 종합하면 우리나라의 경우 가스산업의 분할 민영화는 장기적으로는 하류에 있는 민간 가스사업자, 도입부문의 민간가스사업자들의 상호결합의 경향을 가속화시킬 것이며 이는 결국 민간 과점의 상태를 유발할 것이다. 이 때 사적 과점은 공기업이 비교적 쉽게 수행해왔던 보편적 서비스와 같은 공공적 기능을 수행하는데 애로가 있는 반면(이른바 cream skimming 현상), 불완전경쟁으로부터 야기되는 상당한 폐해를 동반할 수 있다.

둘째, 수요의 비탄력성과 계절적 변동이라는 수요의 특수성이 있다. 수요의 비탄력성은 가스 역시 가격에 대해 탄력적으로 변동하는데 시간이 많이 걸리며 일반 가정용의 가스수요는 가격변화에 대응할 수 없는 보편적 서비스 속성을 가진다는 점이다. 계절적 변동성은 가정용의 경우 동고하저 현상이 있는 반면 공급차원에서는 연중 균등공급을 해야 하는 형편이어서 수급조절이 용이하지 않다는 점이다. 이러한 수요의 경직성은 가스부문의 소비자가 사적과점 기업의 독점력에 대항하기가 매우 어려움을 시사한다. 이러한 수요와 공급의 특수성을 고려할 때 완전경쟁, 잠재경쟁, 유효경쟁을 가정하는 시장기반의 가스산업은 산업의 효율성을 증진시키는데 제한점을 가진다고 보여진다.

그렇다면 현재 추진중인 직도입 허용을 통한 시장개방이 경쟁을 통한 효율화를 달성할 수 있을까? 직도입은 도입분할이 가져올 직접적이고 단기적인 비용인 TOP, SOP 등을 회피할 수 있다. 하지만 양질의 수요를 가진 부문을 민간으로 넘김으로써

KOGAS가 공급해야 하는 도시가스 부문의 비용을 상승시켜, 구조개편이 결과적으로 가스산업의 비용을 인상시켜 가스요금의 인상을 초래할 것이다.²⁶⁾

우선 부하조절의 악화가 예상된다. 월간수요패턴이 일정한 산업용 수요가 KOGAS가 관리하는 전체 가스 수요에서 이탈함으로써 수급패턴이 악화되어 필요 저장용량이 증가하거나, TOP 위험이 높아지는 등의 비용인상 요인이 발생한다. 만약 산업용 대량 수요자들을 이어서 발전사들이 가스적도입을 실시한다면 2008년쯤 될 때 KOGAS가 보유한 장기도입계약은 발전공급량을 뺀 도시가스의 수요물량을 충족시킬 정도가 될 것이다. 한편 발전사의 적도입 능력도 비슷한 시기에 확보된다. 적도입 자격취득 요건인 10만 KL 급 저장탱크를 확보하기 위해서는 2~3년의 건설기간이 소요되는 점을 감안하면 2008년 쯤 되면 발전사의 적도입이 물량기준으로는 가능하다고 할 수 있다. 하지만 발전사가 이탈 한 다음 도시가스 수요만 보유한 KOGAS는 심각한 수요패턴조절의 부담을 안게 된다. 이는 요금인상 또는 공사(KOGAS)의 수익 구조 악화를 야기할 것이다. 공사 수익구조 악화는 가스요금 인상을 초래해서 결국 국민부담으로 귀결된다.

그리하여 국민경제 전체적으로 수급의 총량조절도 실패할 가능성이 높다. 2007년 이후 KOGAS가 추가적인 저장탱크를 건설하지 않는다면 계절적 수요변동을 통제할 수 없게 되므로 약 7,613억원에 해당하는 TOP가 발생할 것으로 예측되고 있다(안진회계법인, 2004, p.69). 이는 지속적인 TOP로 인한 비용부담으로 귀결되든지, 아니면 저장탱크 추가 건설의 투자비용을 초래할 것이다. 발전용전체가 적도입으로 이탈 할 경우 KOGAS가 TOP를 회피하기 위해 설비투자를 하기로 결정한다면 부담해야 하는 설비 투자 금액은 1조234억원이라는 천문학적 금액이 된다. 이는 도시가스에 23.6원/m³의 비용인상 요인으로 계산된다(안진회계법인, 2004, p.73).²⁷⁾ 이는 소비자가 부담하여야 하는 비용이 된다.

26) 가스산업 구조개편으로부터 민간업체가 이익을 과연 얻을 수 있을까? 최근 보도에 의하면 국내 석유수입사들의 잇따른 도산으로 이들이 만들어놓은 석유비축시설들이 자칫 중국에 헐값으로 팔릴 위기에 놓였다. 석유수입사는 정부의 석유수출입 개방화 정책에 따라 1998년부터 설립됐으나, 최근 고유가가 계속되면서 가격 경쟁력을 잃고 줄줄이 도산했다. 타이거오일.코엔텍. 리드코프 등 3대 석유수입업체는 건설비 약 780억원을 들인(현재 건설가격은 1200억원 소요 예상) 국내 하루 석유 소비량에 해당하는 225만3000배럴을 저장할 수 있는 비축 시설을 중국으로 고철값 수준인 30억~40억원 정도에 매각할 상황에 처해있다(중앙일보, 2004년 11월 1일). 이러한 사례는 에너지 분야의 개방과 규제완화가 민간기업에게도 치명적인 영향을 줄 수 있다는 점을 보여주는 하나의 사례에 불과하다.

27) 그밖에 가스산업구조개편과 직접 관련이 없지만 동일한 결과를 낳는 것으로는 PNG 개발 계획이 있다. 안정적 공급원 확보, 도입선 다변화를 위해 국가적 사업으로 시도되는 이르쿠츠크 PNG 사업은 2013년 경부터 연간 700만톤이 도입될 예정인데, 만약 이 프로젝트가 성사된다면 PNG의 공급경직성으로 인해 LNG 부분이 그 수요패턴의 조절을 책임져야 하게 될 것이다. 왜냐하면 PNG의 공급경직성으로 인해 주 수요처가 산업용 또는 발전용일 것이기 때문이다. 결국 산업용과 발전용이 적도입으로 빠져 나간다면 PNG 사업으로 인한 700만톤을 소화하기가 어려워질 것으로 예상된다.

5. 에너지 산업구조의 대안

지금까지 우리나라에서의 에너지 산업의 구조조정 방향을 전력과 가스산업을 중심으로 살펴보고 그 문제점을 지적하였다. 전력산업과 가스산업에서 구조조정의 본질은 수평분할, 수직분할을 통한 산업구조를 개편하고, 분할 회사를 민영화하여 공기업을 포기하며, 민간회사의 행위를 규제하기 위한 경쟁정책과 규제정책으로 정부개입의 변화를 특징으로 한다. 여기서 지적한 문제는 수직분할, 수평분할, 민영화라는 구조개혁의 방향이 의도하는 목적을 달성할 수 있는가라는 점이 불명확하다는 점이다.

가. 전력산업 구조조정의 시사점

우선 전력산업에서 구조조정안이 가진 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전력산업 구조조정 계획은 전력시장 모델의 문제를 그 핵심으로 하고 있다. 현재의 CBP 시장은 원가를 정부가 결정하므로 가격변동성이 없으며 분할된 발전회사가 수량만을 입찰하고, 더욱이 입찰에 실패하더라도 용량가격제도를 통해 고정비를 보장하는 체제로서 안정적인 도매가격이 유지되었다. 그러나 기존의 원가보상체제(평균비용원리)와 다른 한계비용원리를 적용함으로써 발전가격 상승이 야기되어 이를 보완하는 BLMP(Base-load Marginal Price)제도를 통해 가격상승을 억제하고 있는 중이다.²⁸⁾ 전력가격(65.4%는 발전원가) 중 발전부분의 비중이 높고 발전부분의 원가 중 원료가격의 비중이 제일 높고, 발전가격 결정요인 중 첨두부하 원료의 결정력이 높아 한계비용가격결정 방식으로 갈 경우 가격이 불가피하게 상승하는 것이다. 더욱이 향후 지향하고 있는 이른바 TWBP(Two Way Bidding Pool) 시장은 이미 외국에서 포기한 강제풀 형식을 취하고 있어 외국의 경험을 충분히 고려하여 다시 재고할 필요가 있다. 이 시장은 시장지배력에 취약하고, 전력가격이 상승할 가능성이 있어 전력공급의 안정성을 훼손할 우려가 있다. (영국의 경험) 일반적 의미에서의 전력시장은 도처에서(캘리포니아, 온타리오, 브라질, 영국 등) 전력공급의 위기를 초래했다. 따라서 현재 불확실한 효과만을 가지고 있는 전력시장 설계를 포기하고 이러한 전력시장을 전제하여 설치된 KPX의 SO 기능을 한전으로 되돌려 불요불급한 비용을 절감할 필요가 있다고 보여진다.

둘째, 구조개편을 계속하는 과정에서 나타난 2차 구조조정이라고 할 수 있는, 배전 분할은 불확실한 전력시장의 개설을 목표로 한 점에서, 또한 분할 시 지역배전사 수익

28) 실제로 시뮬레이션 결과 단일의 SMP체제로는 58원/Kwh이 나타나 가격급등이 예상되어, BLMP(Base-Load Marginal Price)와 한계가격체제(SMP: System Marginal Price)를 가중평균하여 의도적으로 두개의 가격체제로 나누어 과거의 규제체제의 가격과 유사하게 묶어 놓았다. 그리하여 대략 47원/Kwh 으로 강제로 낮춘 것이다.

의 차등화로 인해 지역별로 차등요금이 불가피하며 배전사가 도산할 가능성이 높아지고 공급의 불안정성으로 인한 국민피해 급증할 가능성이 있으므로 효율성 제고는 물론이고 전력산업 전체를 위협에 빠트릴 수도 있는 판단된다.

새 번째로 이전에 이미 분할된 발전회사 과연 경쟁의 효과를 보여주고 있는가? 현재는 완전한 시장경쟁이 아니라는 점에서 원가 면에서만 경쟁하는 척도경쟁(yardstick)의 형태를 띠고 있다. 그러나 그러한 척도경쟁의 결과 역시 발전회사 순이익의 대부분은 환율, 연료비 하락 등 경영외적 요인에 기인한 것이며, 정부 방침에 이해 추진한 퇴직금제도 변화에 따른 비용감소분을 고려할 경우 분할성과는 오히려 역으로 나타난다. 29) 이러한 점을 고려할 때 분할된 발전회사를 다시 기존 한전에 재통합함으로써 불요불급한 관리비용을 절감할 수 있고, 연료의 공동구매 등을 통한 원가절감효과, 신용도의 증가로 인한 투자비용의 절감을 기도해야 할 것으로 생각된다.

네째 규제기구인 「전기위원회」 기능이 개선되어야 한다. 어떤 형태의 전력산업구조가 되던지 공적 규제의 역할은 선진화되어야 한다. 지금까지의 직접 통제는 비전문성과 비독립성으로 인하여 합리적이고 민주적인 규제를 수행할 수 없었다. 전기위원회는 대통령 직속의 「에너지정책심의기구」의 형태로 정부산하기구로부터 독립적인 위상을 확보하여야 한다. 이미 기존에 정치적 독립성을 보장받고 있는 사례가 있는 「공정거래위원회」 또는 「방송위원회」와 같은 지배구조를 갖추어 정치적 독립성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 규제를 담당하는 공익적 규제위원회는 모든 회의록의 공개 등 절차적 투명성을 확보하여 공공성을 담보하여야 할 것이다(김윤자, 2005).

다섯째의 개선점은 망 개방 개선이다. 망개방은 기존의 독점, 수직통합된 단일 전력회사만 존재하는 경우 민간부문의 진출이 원천적으로 봉쇄되었다는 점을 개선하기 위해 시도할 필요가 있다. 불공정경쟁을 금지하기 위해서는 공적 독점기업의 경영정보보다 투명히 공개되고 의사결정이 보다 참여적으로 변화함으로써 용이해질 것이다. 그런데 망개방은 현행의 법률 개편(「전기사업법」 2003년 12월 30일 개정-구역전기사업자)

29) 산업연구원(2002)은 2001.4월 ~ 12월까지 9개월간의 발전분할의 효과를 분석하여 1953억원의 분할성고가 실현되었다고 주장(연료비 절감으로 762억원, 수선유지비 절감으로 1191억원) 하였지만, 분할로 인한 비용증가분은 거의 계상하지 않았으며, 분할과는 상관없는 퇴직금 제도개선 효과를 반영하는 등 공정하지 못한 절차를 가지고 있었다. 이어 그 다음해 수행된 연구 보고는 이러한 과다 산정된 결과를 803억원으로 수정하고 있다. 구체적인 내용을 보면 연료비 절감에 대해서는 오히려 산출과정이 잘못되어 46억원의 손실이 나타났고, 수선유지비 절감에 대해서도 재계산하면 377억의 성과라고 보아야 하고, 분할로 인한 비용증가분은 927억원, 경비절감액은 분할관리비용은 123억이 증가한 반면, 퇴직금 효과가 1522억 감소하여 비용감소는 총 803억원이라는 것이다. 만약 퇴직금 효과를 803억원의 경비절감에서 뺀다면 (803-1523=-719) 분할의 효과는 오히려 719억원의 비용증가로 나타난다. 삼일회계법인이 수행한 2개년도의 발전분할 효과 분석은 사실상 분할로 인해 비용이 증가했음을 보여주는 연구 성과로서 발전분할이 비용절감의 효과가 크지 않을 것이라는 우리의 예상을 뒷받침해준다(삼일회계법인, 2003).

을 통해 이미 추진되고 있으며 규제를 통해 불평등경쟁의 소지를 없애고, 친환경적 발전기업에 대한 지원을 통해 효과적으로 전력산업의 선진화를 추구할 수 있을 것이다.

마지막으로 한국전력공사의 경영구조 개선을 위한 공정한 연구가 시급하다. 한국전력공사는 전국적 단위의 전력의 안정적 공급을 책임지고 있는 독점적 공기업이므로 망 개방에 따른 전력송전의 의무, 전력생산과 유통의 안정적, 최적화한 수행, 타 시장진입자에 대한 공정한 대우를 보장하여야 하며, 이를 위한 법적, 제도적 장치를 마련하여야 한다. 한국전력공사는 국제경쟁력을 향상하고 보다 우수한 경영성과를 획득하기 위해 지배 대주주로서 정부의 전략적 역할은 위의 에너지위원회를 중심으로 설정하되, 전문경영인(사장)과의 경영계약을 통해 정부의 지나친 간섭으로부터 독립되어 경영자율을 확보해야 한다. 또한 공기업으로서의 공공성과 민주적을 확보하기 위해서는 경영정보의 공개, 사외이사에의 다양한 이해당사자의 참여를 통해 이전보다 더 개방되고 참여적이어야 한다.30)

나. 가스산업 구조조정 시사점

다른 한편 가스산업의 경우에는 어떤 함의를 찾을 수 있는가? 앞에서 논의한 바와 같이 가스산업의 바람직한 구조개편의 목적은 가스산업, 에너지 산업 효율화 및 경쟁력 강화, 공급의 안정성, 투자의 적정성과 더불어 한국가스공사 경영 효율화(공적 독점의 비효율성론)라고 할 수 있다. 하지만 우리나라의 특수한 상황들과 가스산업의 특수성을 고려할 때 시장기반적 구조개혁으로는 이러한 목적을 달성하기가 어렵다고 보여진다.

우선, 고려 사항으로는 환경이슈, 에너지안보와 관련한 국가 에너지 정책 및 동북아 에너지 협력 이슈가 있으며, 가스산업의 국제 경쟁력 강화 문제가 있다. 이러한 쟁점들을 해결하기 위해서는 KOGAS의 도입부분 분리와 같은 경쟁력을 약화시킬 수 있는 구조개혁은 중지되어야 하며, 직도입의 경우에도 규제를 강화하여 전체 에너지 정책과 조화를 이룰 필요가 있다. 오히려 국제경쟁력을 고려한다면 가스와 전력의 결합필요성이 제기되고 있는 상황이다. 해외 가스산업 구조개편 후의 가격 동향이 현재는 seller's market (공급부족)에서 buyer's market (공급과잉)으로 가고 있지만, 2010년을 지나면 LNG 수요가 늘어남에 따라 다시 seller's market으로 역전될 가능성이 있는 상황에서 개발부분에 적극 진출하는 것도 고려해야 하는데 현재의 KOGAS의 규모조차도 개발사업에 적극적으로 참여하기가 어려운 정도의 막대한 투자가 필요한 사업이다.

30) 즉 전력회사는 수급계획, 요금정책 등 운영전반에 관한 계획서를 공개하며 이에 대해 정부, 전력회사, 노동조합, 시민단체, 소비자단체, 환경단체 등 모든 이해당사자들이 정책 심의에 참여하여 민주적 절차에 따른 투명한 정책결정이 우선적으로 필요하다.(Palast, G. Oppenheim, J and T. MacGregor, 2003)

두 번째, 우리나라 가스 산업의 특수성으로는 LNG 수급조절이 무엇보다도 중요하다. TDR 관리, 도입유연성강화/설비확충/수요예측 등의 효율화가 필요한데 시장조절의 방식으로는 구성의 오류가 야기될 수 있기 때문이다. 수요 패턴에서도 도시가스용은 높은 TDR에도 불구하고 수요예측이 비교적 용이한 반면, 발전용가스수요는 예측이 불가하다. 이에 따른 저장설비는 40개월 이상 소요되는 반면, 도입계약은 20~25년의 장기계약이라는 점을 고려한다면 공급 경직성 역시 장기간 해소되기 어려울 것이다(홍장표, 2004).

세 번째로 가스산업 구조개편은 전력산업 구조개편과 상호영향을 주고 받는다. 우리나라 발전산업에서 가스부문은 첨두부하를 담당하였는데, 전력구조개편의 결과로 경제급전(가격경쟁력 변화에 따른 가스 수요 변동성 증가), 수급불안정성(예:원전사고) 등을 고려할 때 발전용 가스의 급격한 직도입 진입허용은 가스발전사업자로 하여금 수급위험을 직접 감당하게 함으로써 사업자의 재무구조를 악화시킬 수도 있다. 더욱이 열병합 발전소의 경우 TDR을 상승시키며, PNG 개발 역시 수급관리 어려움을 가중시킬 것이다. 그런데 발전용비중이 상대적으로 낮다는 사실(선진국은 50% 이상이 발전용인데, 우리나라는 가정용이 예외적으로 높음)은 발전용 수요를 체계적으로 신중하게 개발한다면 상당한 성장잠재력이 있음을 보여준다.

이러한 우리의 논의를 전제할 때 바람직한 가스산업 구조는 어떠할 것인가?

첫째, 도입·도매의 분할 중지와 추가적 직도입의 중단이 필요하다. 이미 도입된 직도입의 경우 잉여물량은 도매사업자에게만 판매하도록 하여 KOGAS와 mix한 pool를 만들고 단일 가격으로 공급할 필요가 있다. 이로 인한 원가절감은 가스요금 인하의 요인으로 반영할 수 있을 것이다. 이 경우 도시가스용 요금은 인상하지 않으면서 발전용 요금은 인하시키는 가격정책이 가능해진다. 앞에서 논의한 전략적 가격정책을 통해서 발전부문이 과거에 수행해왔던 스윙역할을 복원시킴으로써 높은 저장비용을 절약하면서도 발전부문의 친환경 에너지 개발이 가능해질 수 있을 것이다.

둘째, 에너지 안보와 동북아 에너지 협력, 친환경 에너지 자원의 개발 등의 전략적 목표를 원활히 수행하기 위해 규모의 경제를 통한 상류부문 진출이 필요하다. 이는 가스산업의 안정적 발전과 공급 및 수요의 안정성을 제고해 준다. 다만 현재 KOGAS와 GENCOs는 모두 공기업으로 정부가 일정한 조정역할을 할 수 있다면 현재 체제로 적절한 전략적 제휴를 통해 과거의 swing 기능이 새로운 형태로(즉 가스발전의 기반이 확보될 수 있는 정도의 가격정책 하에서) 복원되어야 할 것이다. 또한 KEPCO와 KOGAS가 협력하여 가스전 개발사업에 진출하는 것도 고려할 필요가 있다.

6. 결론

지금까지의 논의 과정에서 드러난 한국 에너지 산업의 구조개편 방향은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 1997년 이후 주도적으로 나타나는 흐름인 에너지 산업의 수직, 수평 분할과 민영화론이다. 두 번째는 이의 비판으로 등장한 한전의 재통합론과 국민기업화론이다. 이 입장은 세계시장 속에서 경쟁하기 위해서는 규모와 범위의 경제의 이점을 활용해야 한다는 점을 강조하고, 한전과 가스공사의 제휴 및 통합 가능성도 논의하고 있다. 반면 현재는 첫째와 둘째의 어느 것도 아닌, 전력산업은 발전과 송·배전 분할 공기업 경쟁을 유도하고 있고, 가스산업은 직도입 허용을 통한 점진적 구조조정을 시도하고 있다. 첫째의 견해나 둘째의 견해 모두 이 세 번째인 현재의 체제를 불안정적인 체제로 간주하여 비판하고 있다.

그렇다면 21세기 우리나라의 에너지 산업은 어떤 관점에서 접근되어야 할 것인가? 필자는 지금까지 분석한 문제점을 바탕으로 새로운 대안을 모색하기 위해서는 현재 에너지 산업의 특수성 뿐 아니라 21세기 에너지 환경의 변화를 고려해야 할 것으로 생각한다.

첫 번째로 필요한 관점은 지속가능성장 및 친환경적 에너지 정책이다. 현재 우리나라의 에너지 수입량은 2003년 380억 달러로서 수입액의 21.4%에 해당한다. 또한 한국은 전 세계에서 9위의 온실가스 배출 국가이며, 각종 통계의 의한 에너지 소비량은 일인당 에너지 소비량은 독일, 영국보다 높아 OECD 국가 중에서 상위권에 속한다. 한국의 석유소비량은 세계6위이며, 석유수입량은 세계3위다. 에너지가 궁극적으로는 고갈될 수밖에 없는 화석연료에 기반한다면 장기적으로는 대체할 수 없을 뿐 아니라 친환경 에너지의 개발에도 큰 장애로 작용할 것이다. 따라서 에너지 수요의 억제 및 친환경·재생에너지원의 개발을 통한 새로운 에너지 산업의 비전을 제시할 필요가 있다(조영탁, 2004; 이필렬, 2004). 따라서 향후의 바람직한 에너지산업의 발전을 위해 가스·석유·석탄·원자력·재생가능에너지 등을 아우르는 종합적인 에너지정책 심의기구로서(cf: LNG도입에서 한전의 swing consumer로서의 기능) 가칭 「에너지산업지속가능발전위원회」 또는 「국가에너지 위원회」를 대통령 직속으로 구축하되, 노조·소비자·공익단체·전문가 등의 참여를 통해 보다 합리적인 합의를 도출할 필요가 있을 것이다.

두 번째로 필요한 관점은 에너지 안보와 관련한 동북아시아 에너지 협력이다. 우리나라의 에너지 대외의존율은 97%로서 에너지 문제는 국가경제발전 뿐 아니라 중요한 안보쟁점이 될 소지를 가지고 있다. 일본의 경우 우리와 비슷한 에너지 대외의존율을 가지고 있으나 저극적인 해외 자원 개발에 투자하여 현재 해외개발 유전에서 국내 필요 석유의 15%를 자급하고 있으나 우리의 경우 겨우 2%에 불과하다. 이러한 관점에서 석유 뿐 아니라 천연가스 등 에너지 자원을 개발하고 다각화하려는 노력은 국내의 안

정적인 에너지 원 공급이라는 차원에서 긴요하다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 북한 문제 등 동북아시아의 평화와 발전을 위해서도 동북아시아의 에너지 협력이 필요하다(송주명, 2004a, b).

세 번째로 주목할 사실은 세계 에너지 산업의 재편과 재구조화 물결이다. 전력산업에서도 구조분할을 하였음에도 기업들의 재합병으로 수직, 수평 결합이 나타나고 있으며, 가스산업과의 결합까지 나타나고 있다. 이렇게 재결합된 기업들은 점점 규모를 키워 다국적 에너지 메이저가 출현하고 있다.³¹⁾ 이와같이 에너지 사업 구조개편은 세계의 에너지·환경 변화, 다국적 에너지메이저를 비롯한 국내외 전력시장의 변화, 고립된 한반도 전력계통망, 97%를 넘는 한국의 1차 에너지원 수입의존도, 북한의 전력사정, 중국 타림분지와 러시아 이르쿠츠크의 가스전 개발 등 동북아 에너지협력의 필요성과 가능성, 세계 에너지·전력시장에서 세계적 brand의 national company를 통한 한국의 국가경쟁력 강화 등을 두루 고려하여야 할 것이다(김상곤, 2004).

흥미롭게도 에너지 산업에서는 민영화를 통한 해당 기업의 효율화 달성이라는 공기업 민영화의 일반론적 원칙이 적용되고 있지 않다. 오히려 대부분의 문헌은 전력 및 가스 산업 전체의 효율화, 즉 경쟁도입으로 인한 가격하락, 품질상승, 서비스의 질적 향상을 중시하고 있는 것이다(조창현·윤우진, 2001, 36쪽).³²⁾ 우리는 경쟁도입으로 인한 예상편익으로 언급되는 가격, 품질, 서비스 등에 대해 논의하면서, 시장 중심적 경쟁도입은 이러한 목적을 달성하기 어렵다는 현실적 문제점을 주로 지적해 왔다.

그러나 공기업 민영화론이 에너지 산업 전반에 대한 문제제기의 계기가 되었다는 점을 부정할 수는 없을 것이다. 왜냐하면 그간 조용히 물밑에 있었던 에너지 산업이 공적인 논의의 대상이 되었기 때문이다. 이러한 점에서는 에너지 산업의 구조개편은

31) 민간 에너지 기업의 합병은 이미 보편화되었다. 1998년 BP와 아모코의 합병, 엑슨과 모빌의 합병, 2001년에는 셰브론과 텍사코의 합병 등이 그 사례다. 공기업 역시 상호 합병으로 규모를 키우고 있는데 일본의 경우 2004년 국영석유공사(JNOC)와 광물자원개발공사(MMAJ)를 통합하여 국영석유가스공사(JOGMEC)를 설립했다. 전력부문에서도 강력한 국제경쟁력을 가진 프랑스의 전력공기업 EDF는 국내 사업은 한전의 2배 정도의 설비규모를 가지고 있지만, 해외부문은 한전의 30배 이상의 설비를 보유하고 있다.

32) 특히 전력과 가스 산업에서의 독점기업의 반경쟁적 행위의 사회적 비효율성을 지적하는 많은 문헌들은 민간기업과 공기업의 소유구조의 차이가 반경쟁 행위의 유인의 차이를 낳을 것이라는 점을 무시한다. 교차보조, 약탈적 가격정책, 필수설비의 통제 등을 통한 반경쟁 행위는 공기업의 경우에 민간기업과 달리 용이하게 통제될 수 있다. 게다가 경쟁체제의 이득을 언급하는 경우에도 구체적인 증거는 없고, 가능성만을 이야기한다. 예를 들어 수직적 통합의 문제점을 가지는 소지를 가지며, 수평적 독점체제 유지에 따른 잠재적 폐해가 매우 컸을 것이라는 점을 짐작하고, 공기업의 폐해 역시 적지 않음을 짐작하여 결과적으로 수직적 분리 및 경쟁 도입이 기존 체제에 비해 효율성 계고의 순효과가 더 클 가능성이 높은 것으로 나타났다는 것이다(조창현·윤우진, 2001, 92쪽). 이러한 짐작만으로 주요 전력산업의 구조개편을 시행하기에는 에너지 산업의 중요성이 너무나 크다.

보다 적극적인 차원에서 접근될 필요가 있다. 그것은 21세기 한국의 에너지 산업의 바람직한 위상이 무엇인가라는 문제제기인 것이다. 이런 관점에서 볼 때, 에너지 산업의 시장중심적 구조개편이라는 편협한 시각 대신 기간산업 공기업의 바람직한 기업구조가 어떠해야 하는가라는 보다 열린 문제로 접근할 필요가 있겠다. 이는 단순히 에너지 산업만 보는 것이 아니라, 에너지 소비 패턴, 친환경 에너지의 개발에 대한 문제제기를 포함하여 한국 경제의 기반산업으로서 에너지 산업이 어떤 역할을 할 수 있는가라는 문제의식으로 접근할 필요가 있음을 의미한다.³³⁾ 21세기의 세계 에너지 환경과 우리나라의 에너지 특수성을 고려할 때, 시장 중심적 에너지 정책의 문제점 뿐 아니라 대안적 에너지 정책의 비전을 제시할 필요가 있다. 이러한 관점에서 우리는 한국의 에너지 정책은 산업정책적 요소(national company), 환경정책적 요소(sustainable growth) 및 에너지 안보(energy security)를 결합시켜 추진하여야 하며, 이를 가장 잘 효과적으로 추진할 수 있는 방안은 기업수준에서는 통합적 공기업, 국가의 에너지 정책 수준에서는 국민의 의견을 투명하게 수렴하는 통합적 자원관리라고 본다.

33) 한국경제의 거시경제적 고려에 의하면, 에너지 공기업은 우리나라 기업형태의 한 유형이 될 수도 있다고 보여진다. 예를 들어 재벌은 선도기술 부문에, 중소기업은 고용창출 효과를 추구하는 반면, 공기업은 전략 산업 부문에 집중 하는 등의 신산업정책적 함의도 가질 수 있는 것이다. 소유구조 문제만 하더라도, 재벌의 가족소유로부터 공기업과 국민기업적 형태를 띠는 민간기업, 종업원 소유기업 등 다양한 형태의 소유체제를 보유함으로써 소유체제간 경쟁을 유발하고 한국경제에 보다 적합한 형태를 모색할 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 가스산업구조개편 노·사·정 공동연구단(2004), 「노사정공동 외국사례 조사결과보고서」.
- 공기업민영화추진위원회(2001), 「가스산업구조개편 세부추진 계획」, 2001. 10.
- 국회산업자원위원회(2001), 「도시가스사업법 중 개정 법률안 (정부안) 검토」, 2001. 12. 26
- 권희중(2004), 「전력산업구조개편」, 전국교수공공부문연구회, 「21세기 한국의 전력산업」, 한모임
- 기획예산처(2003), 「국민의 정부 공공개혁백서」
- 김대환 외(1999), 「정부의 천연가스산업 구조개편에 대한 대응방안 연구」, 한국가스공사노동조합
- 김상곤(2003), 「김대중 정부의 민영화정책 평가와 에너지 산업의 사유화 문제」, 『사회경제평론』 20호, pp.7~38
- 김상곤(2004), 「에너지체제와 사회적 효율성」, 전국교수공공부문연구회, 「21세기 한국의 가스산업」, 노기연
- 김윤자(2005), 「에너지 산업 정책과 에너지 공기업의 지배구조」, 서사경 위킹페이퍼 184호
- 도현재(2003), 「21세기 에너지 안보의 재조명 및 강화방안」, 에너지경제연구원
- 류상영 외(1997), 「민영화와 한국경제」, 삼성경제연구소
- 박창원(2003), 「가스산업구조개편의 경제적 영향 분석」, 에너지경제연구원
- 박하순(2004), 「전력산업의 세계적 추세」, 전국교수공공부문연구회, 「21세기 한국의 전력산업」, 한모임
- 백평선(2000), 「공기업 민영화」, 연세대학교 출판부
- 산업연구원, 2002, 「발전분할의 효과」, 2002
- 산업자원부(1999), 「가스산업구조개편기본계획」, 1999. 11
- 산업자원부·에너지경제연구원(2002), 「에너지정책방향과 발전전략」
- 삼일회계법인, 2003, 「분할 후 2차년도 발전회사 경영성과 분석」, 2003. 11.
- 서정규 (2001), 「가스산업 구조개편방향 및 주요 정책과제」, 에너지경제연구원
- 송주명(2004a), 「동북아의 새로운 에너지 환경과 한국의 전력산업」, 전국교수공공부문연구회, 「21세기 한국의 전력산업」, 한모임
- 송주명(2004b), 「동아시아 에너지 협력과 한국 가스산업의 전략」, 전국교수공공부문연구회, 「21세기 한국의 가스산업」, 노기연
- 안병통(2004), 「민영화 과정에서 우리사주제도 활용의 의미와 방법」, International Conference on Korean ESOP 2004, PCSI, July 21th, 2004, Seoul: Korea
- 안전회계법인(1999), 「천연가스산업 구조개편 방안- 최종보고서」
- 안전회계법인(2004), 「직도입에 따른 KOGAS의 전략구상」,

- 안현효(2004a), 「한국의 전력산업 구조개편에 대한 비판적 고찰-배전분할 방안을 중심으로」, 「21세기 한국의 전력산업」, 한모임
- 안현효(2004b), 「한국 전력산업의 합리적인 개혁방안에 관한 연구」, 『사회경제평론』, 23호
- 유승민(2000), 「민영화와 공기업 지배구조의 발전방향」, 이선·좌승희 외, 「한국기업지배구조의 현재와 미래」, 미래경영개발연구원
- 이병천·조희연(2001), 「한국경제 재생의 길은 있는가」, 당대
- 이영구(2003), 「해외에너지시장 여건변화에 따른 도입경쟁력 확보방안 연구」, 에너지경제연구원
- 이필렬(2004), 「지속가능 전력수급 시스템의 확립과 전력산업 구조개편」, 전국교수공공부문연구회, 「21세기 한국의 전력산업」, 한모임
- 임원혁 외(2000), 「민영화와 집단에너지산업」, 한국개발연구원
- 임원혁·남일총·이해훈(2000), 「민영화와 집단에너지 산업」, 2000, KID
- 정갑영 외(1996), 「민영화와 기업구조」, 나남출판
- 정용택(2000), 「한중민영화」, 「새천년의 바람직한 민영화 정책」, 한국경제학회 정책심포지움
- 조영탁(2004), 「에너지체제의 전환문제와 천연가스산업」, 전국교수공공부문연구회, 「21세기 한국의 가스산업」, 노기연
- 조창현·윤우진(2001), 「네트워크산업 민영화 과정에서의 경쟁과 규제-전력과 가스산업을 중심으로」, 산업연구원
- 최정표(2002), 「공기업민영화와 지배구조」, 한국산업조직학회 정책토론회 논문집, 혁신과 경쟁: 전력산업 구조개편과 공중거래
- 통상산업부(1996), 「한국전력공사 경영진단 평가보고서」, 한전경영진단반, 1996.7
- 한국가스공사구조개편실(2002), 「가스산업구조개편 관련 자료집 I」, 2002. 9.
- 한국가스공사구조개편실(2004), 「도입페턴별 원료비/설비/요금부문 경제성 분석을 통한 KOGAS 수익 증대 및 경쟁력 확보방안」
- 한국가스공사노동조합(2004), 「가스산업 및 한국가스공사 개요」, 2004. 3
- 한국노동연구원, 「전력배전분야의 노사관계안정화 및 인적자원관리개선방안」, 2003
- 한국도시가스협회(2003), 「도시가스사업편람」
- 한국산업경제연구원 외 삼일회계법인, 안전회계법인(1996), 「한국전력공사 경영진단」, 산업자원부, 1996.6
- 홍장표(2004), 「가스산업 구조개편의 문제점과 수급안정화 방안」, 「21세기 가스산업구조개편에 대한 바람직한 정책대안 연구」, 전국교수공공부문연구회

- Averch, H. & L. Johnson(1962), Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint, *American Economic Review*, Dec. 1962
- Baumol, W.J. , J.C. Panzar & R. D. Willig (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, SanDiego: Harcourt Brace Jovanovich
- Beder, S. (2003), *Power Play: The Fight to Control the World's Electricity*, The Now Press.
- Blasi, J. R. and D. L. Kruse (1991), *The New Owners: The Mass Emergence of Employee Ownership in Public Companies and What It Means to American Business*, Harper Business
- Boyes, W. J. (1976), "An Empirical Examination of the A-J Effect", *Economic Inquiry*, March, 1976
- East-West Center(2004), *Background Paper for the APEC Workshop on LNG Best Practices*
- F.A.C.T.S INC. (2003), "Strategic Framework for Management Decision Making in a Rapidly Changing LNG Market", Seoul; Korea, Dec. 2003
- Hattori, T. & M. Tsutsui (2004), Economic Impact of regulatory reforms in the electricity supply industry: a panel data analysis for OECD countries, *Energy Policy* 32, pp.823-832
- IEA (2003a), *Key World Energy Statistics*
- IEA(2002), *Energy Policies of IEA Countries-The Republic of Korea 2002 Review*, 2002, IEA
- IEA(2003b), *Natural Gas Information*(2003 Edition), 2003
- Kessides, I. N. (2004), *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, World Bank: Oxford University Press
- Lee, B.H and Ahn. H.H. (2005), Electricity Reform Revisited: the Case of Korea, *Energy Policy* (forthcoming)
- Ontario Ministry of Energy Science and Technology(1997), *Direction for Change: Charting a Course for Competitive Electricity and Jobs in Ontario*. Toronto. Ontario
- Palast, G, Oppenheim, J and T. MacGregor(2003), *Democracy and Regulation, How the Public can Govern Essential Services*, Pluto Press
- Stiglitz, J. (2002), *Globalization and its Discontents*, London: Allen Lane
- Viscusi, W. K., J. M. Vernon, and J. E. Harrington Jr. (2000), *Economics of Regulation and Antitrust*, 3rd Edition, MIT Press: Cambridge, Mass
- Woo, Lloyd, Tishler (2003), "Electricity market reform failure: UK, Norway, Alberta and California", *Energy Policy*, 2003, 31, 1103-1115

2부 발제에 대한 토론

- 자유화의 대가와 대안들 -

■ 스티브 토마스(Steve Thomas)

現 영국 그리니치 대학 PSIRU 선임연구원
영국 서섹스 대학 에너지계획연구소 연구원

자유화의 대가와 대안들

스티브 토마스 (국제공공노련 선임연구원)

전력산업의 자유화를 지지하는 주장들에는 적어도 두 가지의 큰 오류가 있다. 하나는 그러한 개혁에는 본질적으로 별다른 대가가 들어가지 않는다는 것이고, 다른 하나는 가끔 영국식 모델이라고도 불리는 전력산업 조직의 특정한 형태가 각국의 수요와 가용 자원과 전통과 상관없이 모든 나라들에 적절하다는 것이다.

1. 경쟁의 대가

이 대가를 물적인 것과 사회적인 것으로 나누어보자.

물적 대가

먼저 가장 명백한 물적 대가는 투자에 붙는 위험 프리미엄이라 할 것이다. 자유화를 옹호하는 논거 중 하나는 자유화를 통해 투자의 위험이 소비자로부터 주주들로 옮겨 간다는 것이었다. 이들에 따르면, 과거 독점시스템에서는 기업이 설비를 비효율적으로 운영하거나 설비투자 비용이 초과 지출될 경우 소비자들이 이를 부담해야 했지만, 이와 달리 경쟁시장에서는 이러한 초과비용이 이윤의 감소나 심지어는 해당 기업의 파산을 통해 주주에게 전가된다는 것이었다. 그러나 이러한 논리에는 오류가 하나 있는데, 그것은 만약 투자자들에게 위험을 감수하고 투자를 해달라고 하려면, 이들에게 특정한 형식의 대가를 줘야 한다는 점이다. 즉, 자본 차입 시 위험 프리미엄을 붙여야 하는 것이다. 유럽의 전력독점시장의 경우 독점 설비투자에 대해 매년 드는 자본비용(투자수익률)은 송전선의 경우 6-7% 정도이며, 신규 발전소를 지을 경우 그 비용은 적어도 15%에 이른다. 건설 비용과 그 이자를 상환하는 것은 전력 생산비에서 상당 부분을 차지하여, 화석연료 발전소의 전체 비용의 삼분의 일에 달한다. 상황이 이러할진대, 시장과 경쟁압력의 강력한 '규율'로 기업들이 선뜻 두 배가 넘는 자본비용을 대도록 만든다는 게 과연 가능하겠는가?

또다른 주요 대가는, 자유화 이전에는 예상되지 못했던 것으로, 경쟁을 위해 필요한 기간설비에 드는 막대한 비용이다. 1998년 영국에서 전력소매 부문의 경쟁체제는 각 주택지구별 소비자들까지도 소매전력 공급자들을 선택할 수 있을 만큼 확대되었다. 이때 소비자들에게 전가된 비용은 설비를 건설하고 소비자들이 소매업체들을 그때그때 바꿀 수 있는 소프트웨어를 운영하는데 5년간 총 16억 달러에 달했다. 사실 이 소프트

웨어에는 문제점들이 매우 많았고 그 비용도 훨씬 많이 들었다. 소매 경쟁을 허용한다는 것은 곧 소매업자들이 새로운 소비자들을 끌어들이고 기존 소비자들을 붙잡기 위해 마케팅 비용을 늘리는 것을 의미하는 바, 영국의 전력소매기업들이 마케팅 비용으로 지출한 금액은 매년 2억 달러로 추정된다. 물론, 이 돈은 고스란히 소비자들이 내야 하는 몫이었다.

2001년이 되자 영국은 새로운 전력도매체제를 도입, 실행하였다. 이로 인해 소비자들은 적어도 5년간 13억 달러를 내야 하며, 소매경쟁 소프트웨어와 마찬가지로 이 도매 소프트웨어 역시 문제가 많음이 증명되었고 소비자들의 돈이 앞으로도 끊임없이 투여되어야 할 것으로 보인다.

사회적 대가

자유화 때문에 치러야 하는 사회적 대가는 무수히 많은 가짓 수가 있지만, 이들은 전력 공급이 더 이상 신뢰할 수 없을 경우 초래될 대가에 비하면 아무 것도 아니다. 2003년 유럽과 북미에서 송배전망의 결합으로 발생한 정전사태와, 2000년 캘리포니아와 브라질에서 다른 아닌 발전량 부족으로 발생한 대규모 전력두절 사태들이 그 좋은 사례들이다.

전력생산의 경우, 자유 시장을 옹호하는 이들은 언제 어느 때나 필요 전력을 생산할 수 있는 적절한 발전소의 수가 얼마인지에 대해 다른 아닌 시장이 정확하고 시의적절하게 신호를 보내 가르쳐준다고 주장한다. 전력부족사태의 위험이 있을 경우 전력 가격이 오르고 투자자들이 새로운 발전소를 지어 이윤을 얻을 수 있을 것이라 예상하게 되며, 전력공급량이 넘친다 싶으면 가격이 내려가고 가장 비효율적인 발전회사가 시장에서 퇴출된다는 주장이다. 그러나 이것처럼 뻔뻔스러우리만치 비현실적인 주장도 없다. 또한 이들은 발전회사들이 초과 이윤을 얻고자 시장을 이용하지 않을 거라고 가정하지만, 이 역시 경험적으로 볼 때 사실이 아니다.

여기에서 기존의 독점으로 되돌아가지 않고 문제를 푸는 유일한 해법은 시장에서의 진입(새로운 발전소의 건설)과 퇴출(오래된 발전소의 조업중지)을 통제하고, 발전회사들을 규제하여 전력이 필요할 때에는 언제든지 그들의 발전소를 제공케 하고 제멋대로 요금을 올리지 못하도록 자유를 제한하는 방법이다. 국가와 규제기관으로서 이런 시스템을 여전히 경쟁시장으로 제시할 수 있겠지만, 경쟁적 요소들을 그리 찾아볼 수는 없을 것이다.

전력망에 관한 쟁점은 더 복잡하지만 두 가지 주된 문제가 있다. 첫째, 개별 가격을 매긴 전력 산업 모델은 전력망 소유자와 소비자를 단절시킨다. 통합된 기업은 부가가치 생산과정의 모든 요소들에 책임을 지고 각 요소 소비자들이 만족하는지 그 적절성

을 보장해야 할 의무가 있는 반면, 각각 독립된 전력망 회사들에게 통합된 회사와 같은 그런 높은 기준에 필적케 하려면 규제기관들은 이 기준들을 면밀히 조정할 수 밖에 없다. 이는 결국 전력망 회사들에 대한 인센티브 규제를 낳는데, 이것이 바로 두 번째 문제이다. 인센티브 규제의 목적은 곧 이들 기업들의 초과이윤을 보장하여 전력망의 효율성을 제고할 수 있도록 하는 것에 있다. 그러나 규제기관이 기업이 진짜로 전력망의 효율성을 제고하려고 이윤을 쌓는 것과 언제 손을 털고 떠날지 모르는 기업의 비용 감축을 과연 구별할 수 있는가? 지금도 이들 기업들은 수시로 소유권이 바뀌고 있을 뿐더러 일부 기업들은 자신들의 의무를 소홀히 했음이 명백해지기 훨씬 이전에 이미 그 소유권을 다른 곳으로 팔아넘겼다.

또다른 사회적 대가는 노동력 비용이 줄어드는 것이다. 경쟁시장에서 교육훈련과 연구개발 등의 부문에 소요되는 비용은 필연적으로 줄어들기 마련이다. 다른 경쟁회사가 돈 한 푼 안들이고 연구개발 결과를 쓸 수 있는 판국에 어떤 회사가 연구개발을 하려 하겠는가? 교육훈련을 거의 시키지 않는 경쟁업체로 언제 자사의 직원들이 이전할 지 모르는 판인데 어느 회사가 직원들에게 교육훈련을 시키겠는가?

아웃소싱 또한 마찬가지로 결과인데, 각 기업들은 노동조건이 보다 형편없고 노동기간도 짧은 소규모 회사들에게 부문 사업들을 아웃소싱 함으로써 비용을 감축, 이윤을 늘리려 하고 있다.

2. 대안들

자유화의 모델로 영국 모델을 장려하면서 이를 어느 나라에서나 적용 가능한 만능키로 간주하였던 것이 오류였던 것처럼, 그 대안 역시 어떤 보편적이며 이상적인 모델을 찾는 것은 옳지 못하다. 대안적인 정책은 우선 문제점들을 인식하고, 그 정책적 구조와 메커니즘이 이들 문제점들을 다룰 수 있어야 하며, 이용 가능한 물리적인 자원과 기술들에 적절하고, 해당 나라의 문화적, 경제적 상황에 조응할 수 있어야 한다. 세계 각국의 경험들은 유용한 선택지들을 판별하는데 유익한 수단이 될 것이다.

문제점들

전력산업은 다양한 영역의 문제점들에 직면해있는데(혹은 그렇다고 이야기되고 있는데) 이들은 다음과 같다.

◆ **효율성** : 유럽이나 미국과 같은 선진국에서 개혁의 우선순위는 저수요 성장 추세가 지속되는 가운데 기존의 원숙한 일련의 설비들을 공공 소유와 같은 독점모델보다 효과적으로 운영할 수 있는 구조를 찾는 문제였다. 구 시스템이 완벽하지 않았다는 것은 분명하였다. 그러나 새로운 모델의 모든 요소들이 효율적이라고 부풀려졌고 반면 구 시스템이 들였던 비용도 공급의 안정성을 위해서는 그만한 가치가 충분했음에도 그 크기가 과장되어 비난받았다.

◆ **정부의 개입** : 공공 기간산업에 대해 정부가 소유주로서 경영까지 한다는 점은 특정한 문제점일 수 있다. 그런데 기업의 소유주가 합리적으로 경영을 관장하는 것보다 이에 개입하여 해를 끼치는 것 간의 적절한 균형점을 찾는 것은 어려운 일이다. 이제는 대부분 폐기처분되고 말았지만 과거 프랑스 모델의 경우 사업목표에 대한 5개년 계획을 세우고 이를 도달하는 방법에 있어 기업 경영에 융통성을 부여했었다. 이러한 모델도 다시금 고민할 가치가 있다.

◆ **투자자본의 부족** : 특히 일부 개발도상국의 경우 이 문제는 심각하다. 어떤 경우 문제는 전력 요금이 너무 낮다는 점이다. 요금을 올리는 것이 인기 있는 정책이었던 적은 일찍이 없었지만, 만약 이를 통해 그간 전력을 이용하지 못했던 이들에게 전력을 나눠주고 기존 소비자들에 대한 서비스의 질을 향상할 수 있다면 그만한 요금을 올릴 만한 가치는 있다. 또 다른 문제는 세계은행과 IMF가 공공지출을 제한함에 따라 개발도상국의 공공 기간산업들이 투자를 못한다는 점이다. 이런 제한이 지금의 공공지출 상태를 이유로 정당화될 수도 있지만, 만약 해당 나라의 장래 경제력을 증진할 수 있는 설비투자마저 막는다면 이는 말이 안 되는 것이다.

◆ **환경적 영향** : 중국이나 일부 동유럽 국가들과 같은 일부 나라에서는 전력생산으로 인한 환경파괴를 줄이는 문제가 중요하게 우선시되고 있다. 이는 강력한 규제를 통해 직접적으로 다루어져야 한다. 여기에는 배출권 거래와 같은 일부 시장메커니즘에도 나름의 역할을 부여할 수 있을 것이다.

◆ **부패** : 세계은행은 이 문제에 매우 열심히 전념하고 있지만, 이를 항상 정부 관료나 개도국 기업 종업원들의 문제로 보고 있다. 거대 다국적 기업의 부패에 대해선 좀처럼 이야길 꺼내는 법이 없는 것이다. 이 부패 문제는 올바른 지배구조의 차원에서 직접적으로 다루어져야 한다. 즉 산업 조직을 단순히 개편하거나 외국인 투자를 끌어들이서 해결될 문제가 아니다.

자원

에너지산업의 적절한 산업구조는 이에 소요되는 물리적 자원에 크게 의존하기 마련이다. 예컨대 원자력과 같은 대규모의 복잡한 테크놀로지에 기반한 나라(프랑스 등)는 이들 자원을 효과적으로 이용할 기술과 인력을 제공할 수 있도록 중앙 집중화된 산업구조가 필요하다. 반면 수력에 의존한 시스템(브라질 등)은 중앙 집중보다는 중앙에서 상호조정하는 메커니즘을 통해 자원이 적절히 사용토록 하는 것이 필요할 것이다.

재정 자원과 인적 자원 또한 중요하다. 외국인 투자를 도입하려면 이들 외국 자본들을 효과적으로 규제할 인적 자원들이 필요하다는 것은 두말할 나위가 없다. 적절치 못한 규제는 그 나라에나 외국인 투자자들에게나 모두 심각한 피해를 남기 마련이다.

3. 결론

이제 전력산업의 자유화 모델이 적절하지 않다는 점은 실제 사례들을 통해 점차 분명해지고 있다. 전력산업을 자유화하면 위에서 언급한 바와 같은 추가적인 대가들을 치러야 하는데, 이는 경쟁을 통해 얻어낼 이윤들로 메워지는 것이 아니라 소비자들에게 전가된다. 더욱 문제가 되는 것은 이것이 과거 많은 공공소유 독점기업들이 성취해 내었던 전력 공급의 뛰어난 안정성과 서비스의 보편성 그리고 공정한 가격체계를 위협에 빠뜨린다는 점이다.

그러나 이런 주장이 곧 과거의 시스템에 자족해야 한다는 뜻은 아니다. 어떠한 산업구조도 완벽하지 않으며 새로운 테크놀로지, 새로운 과제들, 정치적 우선순위와 전문기술 등에 의해 보다 나은 시스템으로 발전할 기회들이 생겨나고 있다. 자유화에 반대하는 이들은 이제 기존 구조를 토대로 하되 이것이 자유화와 경쟁, 그리고 사유화의 의제에 대한 실질적인 대안이 될 수 있도록 초점을 맞추어야 할 것이다.

2부 발제에 대한 토론

■ 신종승

한국발전산업노동조합 위원장

2부 발제에 대한 토론

신종승 (한국발전산업노동조합 위원장)

1. 발제문 검토

이번 에너지 국제심포지움 2부의 주제가 '에너지산업의 시장화 정책비판과 우리의 과제'이다. 그간 전세계적으로 에너지산업의 시장화·사유화가 가속화되고 있으며, 한국의 경우에도 에너지산업 전반으로 이미 확산되어 있는 상황이다. 급변하는 에너지 정세 속에서 진행되는 국제 심포지움은 그래서 더욱 의미있고 빛을 발하는 것이 아닌 가하는 생각을 하며 발제자와 토론자 그리고 참여하신 모든 분들께 감사를 드린다.

발제1은 '에너지 산업의 전 지구적인 사유화 및 시장화 기획 비판'이라는 제하의 에너지산업 사유화·시장화의 세계적 상황과 이에 대한 비판적 검토를 하고 있다. 발제2는 '한국 에너지산업 구조개편 : 민영화프로그램 비판'이라는 제하로 한국 에너지산업의 구조조정에 대한 방대한 연구를 바탕으로 한 비판적 분석과 향후 과제를 제시하고 있다. 두 발제를 통해서 에너지산업 시장화 정책의 국제적인 상황과 한국의 상황을 비판적으로 재확인할 수 있을 것 같다.

여기서 우리는 노동진영에서는 산업구조개편에 대한 기본적 분석과 함께 인적 구조조정의 문제에 좀 더 방점을 찍고 대응을 하고 있다는 점을 강조하고 싶다.

2. 한국 에너지산업의 시장화와 대응 과정

최근 6-7년간의 전력과 가스산업 구조개편과 대응 과정에 대해서는 안현효 교수의 발제문을 참조하시기 바란다.

3. 최근 한국 에너지산업을 둘러싼 논란과 대응과제

최근 에너지 정세가 급변화되고 있으며, 한국의 경우 사유화가 중단된 상황에서 정부는 에너지기본법을 통과시키기 위해 총력을 다하고 있다. 또한 야당과 노동사회진영의 대응입법(안)이 국회에 계류 중인 상태이기도 하다. 이는 향후 한국 에너지산업의 미래를 놓고 정부와 자본의 입장과 노동사회진영의 관점이 상당한 차이가 있음을 보여주는 것이다. 입법과 관련한 논란의 쟁점과 우리의 입장을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

1) 에너지관련 법제의 현황

에너지원별 7개 법률, 기능별 9개 법률, 기관설립에 관한 6개 법률 및 기타 6개 법률 등 총 28개 법률을 중심으로 구성되어 있다. 또한 각각 28개의 시행령(대통령령) 및 시행규칙(부령), 그 밖에 다수의 고시·공고·훈령·예규 등의 행정규칙이 있다.

2) 현행 법제의 문제점

- 에너지 생활 기본권 보장, 수급, 재생가능 에너지체제로의 전환 등 에너지 비전(vision)의 실현과 새로운 에너지 정책의 패러다임 구현을 위한 기본법 내지 일반법의 부재는 입법적 불비상태이다.
- 현행 에너지 관련 법체계는 병렬적·중첩적 체계로 되어 있고 장기적, 전문적, 통합적인 관점에서 개폐되어야 한다.
- 특히 사실상 사문화 되고 있으며 한시법인 '전력산업구조개편촉진에관한법률'은 에너지기본법 제정과 동시에 폐지되어야 한다.

3) 에너지기본법(안)과 관련한 쟁점

정부안, 조승수 의원안, 김성조 의원안이 제출된 것으로 보아 여야 간에 에너지기본법 제정의 필요성에는 공감대가 형성된 것으로 간주할 수 있으나, 내용적으로는 상당한 차이가 있는 것으로 판단하고 있다.

- 에너지기본법의 목적과 기본원칙으로 "에너지가 지속가능한 인류사회 실현의 중대한 영향을 미치는 요소"라는 점과 "환경친화적인 에너지 수급, 에너지 소비의 사회적 형평성 실현에 대한 국가적 책무"가 명문화 되어야 한다. 헌법 제10조가 선언하고 있는 '인간으로서의 존엄과 가치 행복추구권'의 실현을 위한 에너지기본권의 천명이 필요하다. 또한 에너지정책은 공공서비스정책이며, 이윤추구만을 목적으로 하는 경제주체들의 시장경쟁이 아닌 국가·지방자치단체·공기업 등 에너지 공급자의 기본적 의무임을 명확히 해야 한다.
- 그러나 정부안 제3조(에너지 정책의 기본원칙) 제③항은 "에너지 산업에 시장 경쟁적 요소의 도입을 확대하고 규제 완화 등의 시책을 추진한다"는 독소조항이 포함되어 있다. 이는 정부에서 주장하는 에너지기본법 제정의 취지를 무색하게 할 뿐 아니라 저의를 의심할 수밖에 없는 조항이므로 반드시 삭제되어야 한다.
- 국가에너지위원회와 관련하여 정부안은 '합의제 행정기관'이 아니라 '심의·조정 기구'로 되어 있는 등 성격, 위상, 구성, 운영에 있어서 산자부의 독주와 산자부의 정책에 대한 면죄부 발행위원회로 설정하고 있다.
- 에너지기본권은 법률의 기본원칙으로도 천명되어야 하지만 에너지기본권을 실질적으로 보장할 방안이 법률에 구체적으로 명문화 되어야 한다.

4) 구조개편 논란과 관련해 주목할 지점

- 그간 에너지산업의 구조개편과 산업구획이 업종별로 개별분산화를 기본으로 했던 최근의 산업 구획 개편은 에너지산업으로의 집중화 현상을 보이고 있어서, 우리의 분석과 대응도 개별업종의 구획과 한계를 넘어서 에너지산업으로 통합대응이 되어야 한다고 보고 있다.

4. 맺는 말

한국 에너지산업의 사유화에 맞서 발전·가스 노동자들은 총파업을 강행했고, 특히 전력산업 사유화에 반대하는 발전노동자들의 파업은 38일간 완강하게 진행되었다. 파업을 통해 에너지 산업의 공공성에 대해 사회적으로 의제화 되었고, 파업이후에도 지속적인 투쟁을 통해 정부의 일방적인 전력산업구조개편은 추진의 명분과 동력을 상당부분 잃은 상태에서 잠정 중단되기에 이르렀다.

하지만 여전히 발전부문의 경우 사유화 전 단계 혹은 과정으로서의 기형적인 발전6사 체제가 유지되고 있고, 배전부문의 경우 분할 매각 중단 후 내년부터 독립사업부제 시행이 예정되어 있다. 전력산업 분할과정에서 파생된 수많은 부정적 결과는 현실로 드러나고 있다. 하위직의 심각한 인력부족, 고위직의 승진 잔치 등 인력구조의 기형적인 불균형이 나타나고 있는 것이다. 우리 발전노동자들은 이에 대해 지속적으로 대응해가고 있다.

가스산업 또한 사유화를 강행하지 못하는 상황에서 우회적인 방법으로 사유화와 동일한 결과를 내려고 하고 있지만, 무분별한 적도입에 의한 경쟁으로 에너지 수급불균형, 가스요금의 상승과 에너지 접근성 제한의 문제로 노동사회진영의 완강한 저항에 부딪히고 있는 상황이다.

이와 같이 에너지산업의 핵심적인 전력, 가스 양 부문은 산업구조개편을 둘러싸고 노정충돌이 계속되고 있는 상황이다. 에너지산업의 여타부문도 일상적인 구조조정은 계속되고 있으며 노정관계, 노사관계의 '화약고' 역할을 하고 있는 것이 현실이다.

지금의 시기는 매우 중요하다. 에너지산업 전반의 문제들을 점검하고, 일방적 졸속적으로 추진하던 '실패한 정책'과 '그 근거 법률' 들로 인해 양산될 심각한 문제들을 막을 수 있는 마지막 기회가 한국정부에 주어졌다는 것을 꼭 지적하고 싶다. 아울러 에너지산업을 시장적 관점에서만 접근하지 말고, 에너지의 개발·생산·도입·수송·공급·이용·폐기의 주체인 '사람' 즉 '노동자의 문제'를 빼고 판단하는 우를 더 이상 범하지 않기를 우리 노동자들은 바라마지 않는다. 우리 에너지산업의 노동자들은 정부의 에너지산업 정책기조 변화, 자본의 이윤확대를 위한 움직임 등 향후 상황에 대해 강력하게 대응해 나갈 것이다. 나아가 에너지 노동사회 네트워크의 창립을 통해 노동자와 사회 운동 진영이 광범위한 연대의 틀 속에서 함께 해 나갈 수 있을 것이다.

2부 발제에 대한 토론

- 에너지와 물 사유화에 맞선 태국 노동자들의 투쟁 -

■ 수라삭 사에하오(Surasak Saehao)

태국전력청노동조합 사무부총장

에너지와 물 사유화에 맞선 태국 노동자들의 투쟁

수라삭 사에하오 (태국전력청노동조합 사무부총장)

태국의 5개 공공기간산업 노조는 국제공공노련(PSI)의 가맹 조직으로서 그간 오랫동안 계획해왔던 바를 실현했는데, 그것은 바로 3개 전력 노조와 2개 수도 부문 노조가 “기간산업수호네트워크(Public Utility Protection Network-PUPN)”를 조직한 것이었다. 이는 기간산업을 주식시장에 상장하는 등 탁신(Taksin) 정권의 사유화 정책의 위협과 압박을 여실히 실감한데 따른 대응이었다.

PURN은 소속 조합원들뿐만 아니라 지역사회와 대중들을 대상으로도 끊임없는 운동을 펼쳤다. 2003년 하반기 PURN의 투쟁은 주목받지도 대중적인 각성을 불러일으키지도 못했다. 우리는 당시 거리로 진출하여 민주기념광장과 킹라마5세 광장, 사남루앙 공원 등으로 행진했지만, 겨우 몇 백 명의 노동자들만이 시위에 함께 했을 뿐이었다.

그러나 우리는 실망하지 않았다. 우리는 커다란 현수막들을 수없이 만들고, 아르헨티나의 경제위기와 사유화로 인한 대중들의 고통을 다룬 비디오들을 제작하였다. 국제공공노련 연구팀(PSIRU)의 보고서인 <민자발전회사(IPP)>와 <물의 공공 소유>도 태국어로 번역하여 에너지와 물 부문의 사유화가 마칠 악영향을 노동자와 대중들이 쉽게 이해토록 하였다. 이는 우리 운동이 대중들에게 전달한 가장 소중한 지식 중 하나라 할 것이다.

이어 우리는 보다 전략적인 운동을 펼쳤다. PURN은 단결되어 있고 튼튼한 조직이었는데 이와 더불어 소규모의 연대 조직들이 추가로 형성되어 점차 보다 긴밀하게 협력하고 투쟁할 동력이 늘어갔다. 우리는 다양한 교육활동에 참여 또는 조직하여 연대의 폭을 넓히고 다양한 이슈들에 대한 대응능력을 강화했다. 우리는 PURN의 취약점이 대중들과의 관계, 특히 자본가 정권과 시장이 언론을 지배하고 있는 상황에 있음을 인식했고, 그래서 언론과 강한 유대를 지원하고 유지할 수 있도록 임시로 저널리스트를 고용하였다. 그리하여 PURN과 반사유화 집회에 관한 보다 많은 뉴스들이 군소 신문들에 실리기 시작하였다.

PURN은 네트워크를 강화하고 서로를 지원해나갔으며, 국제공공노련 연구팀으로부터 배우고 연구보고서들을 제공받았다. 우리는 다른 많은 나라들에서 사유화 정책들이 저지된 사례들과 사유화가 빈민들에게 얼마나 부담을 지웠는지를 배웠다. 또한 우리는 우루과이 노동자들이 에너지와 물 부문의 사유화를 막아내고 끝내 우루과이 헌법에 물과 에너지를 반드시 공적 소유로 해야 한다고 명기시킨 성공 사례도 배웠다.

에너지와 물 부문의 사유화에 맞선 우리의 항의와 시위는 2004년 2월 23일 시작되었다. 이 투쟁은 언론의 대단한 주목을 받았으며, 우리가 내부 조합원 동원을 위해 준비한 정책과 연구 보고서들이 각 신문의 첫 페이지들을 장식했다. 대중적인 지지들도 높았는데, 태국어로 발간되는 신문 중 두 번째로 큰 데일리뉴스신문이 2004년 3월 4일부터 16일까지 실시한 인터넷 여론조사에서 투표자 116,058명 중 55%가 사유화에 반대했으며 40%만이 태국전력청(EGAT)의 사유화에 찬성하였다.

우리는 지난 투쟁 경험으로부터 새로운 기술 영역에도 접근해야 함을 깨달았고, 그래서 인터넷 위원회를 만들고 홈페이지(www.luegat.com)도 개설하였다. 이로 인해 언론이 우리의 내용을 보다 쉽게 접할 수 있게 되었고, 컴퓨터와 인터넷을 갖춘 기사들도 마련하였다. 보도자료와 관련 내용들을 복사, 언론에 배포하였고 그리하여 어떤 신문에서는 우리의 주장을 3개월 동안 고정 꼭지로 실어주기도 하였다.

이러한 투쟁 과정에서 노조의 원칙은 매우 확고하였는데, 그것은 우리는 에너지와 물 부문 기간산업을 주식시장에 상장하는 정부의 사유화 정책에 동의할 수 없다는 것이었다. 이처럼 기간산업을 상장하는 것은 사유화의 한 방법으로, 우리는 이로 인해 기관 운영의 목표가 질 높은 공공 서비스를 제공하는 것에서 시민들이 아니라 바로 시장의 주주들의 이해를 위한 이윤창출로 바뀌는 것을 슬하게 보아왔다.

그래서 우리는 만약 정부가 물과 에너지 기간산업을 굳이 사유화하고 싶다면 전국적인 국민투표를 거칠 것을 요구하였다. 반복해서 말하건대, **“우리는 공청회가 아니라 국민투표를 요구한 것이다.”**

여지껏 매우 실망스럽게도 기존 공청회 자리들에서 정부는 노조가 의견을 내놓는 것을 허락하지 않았다. 2004년 2월 22일 도시수도사업청(Metropolitan Waterworks Authority)의 사유화에 대한 공청회는 그 중 최악의 공청회로 기록될 법 하다. 청중들에게는 발언할 권리가 주어지지 않았고, 회의장에서 우리는 마이크를 붙잡으려다 “취루가스”를 마셔야 했다.

2004년 2월 23일 태국전력청 본사 앞에서 시위를 벌인 첫날, 우리는 대규모의 시위를 준비하여 보도 자료를 배포하고 지방 조합원들도 불러 모았다. 태국전력청 건물들 중 한 건물 앞에 나무그늘이 많았던 지라 거기에 자리를 잡는 것으로 시작했다. 천막 같은 건 하나도 없었지만, 조그만 간이식당을 만들어 조합원들을 먹이고 적은 비용으로 장기간 농성할 수 있도록 대비하였다. 시위 첫날 태국전력청 본부 노조의 조합원들 뿐만 아니라 지방의 조합원들까지 투쟁에 동참하였고 각 연대 단위들로부터 많은 지지를 받았다. 이들은 우리를 방문하여 지지연설을 하였고, 첫날 모인 노동자들은 약 10,000명을 넘었다. 날씨는 끔찍하게 더웠고 그런 상황은 쉽지만은 않았다.

일부 노동자들은 먼 지방에서 상경했기에 휴식이 필요했다. 우리는 전력청 건물 중 하나를 점거하였고 이들 노동자들을 높고 건물 화장실을 샤워실로 개조하였다. 이들은 주로 방콕에서 600킬로미터 떨어진 람팡(Lampang) 지방에서 온 노동자들로 우리 운동의 굳건한 주력대오이다.

노동조합은 이 투쟁을 위해 4년 동안 약 1500만 바트(약 400만 달러)의 기금을 모았다. 이 시위 기간 동안 특히 노동자와 시민들을 상대로 운동하고 조직화하는 등의 다양한 활동에 대단히 많은 비용이 들어갈 것임을 알았기 때문이다. 그리고 이 시위에서 약 500만 바트의 후원금을 걷었고 노동자들 또한 2004년 6월 추가로 1000만 바트를 모아 투쟁을 지속할 수 있는 충분한 재원을 확충할 수 있었다.

우리는 지난날 1997년 “라치부리(Ratchburi) 발전소 매각 반대 투쟁”의 경험으로부터 배운 바가 있다. 이 때 우리는 대중의 충분한 지지를 받지 못했고 끝내 패배하고 말았다. 우리는 라치부리 발전소가 주식시장에 상장되는 걸 막지 못했고, 태국전력청 산하 최고의 발전소였던 이 곳은 가장 싼 값으로 매각되었다.

이제 우리는 우리의 승리를 절대 함부로 선언하지 않는다. 그러나 확실한 것은 우리는 혼자 싸우고 있지 않다는 점이다. 태국전력청노조(LU-EGAT)는 기간산업수호네트워크(PURN)과 매우 긴밀하게 연대하고 있으며 서로를 일으켜가며 지원하고 있다. 우리의 원칙은 확고하다. 즉 비단 노동자들의 이익과 복지만을 지키는 보수적인 노조운동의 원칙을 뛰어넘어 공공의 이익과 국가 자산을 지키자는 것이다. 태국 공공 기간산업 노조의 투쟁은 현재(2004년 10월 14일) 235일째 지속되고 있다. 우리의 투쟁은 다양한 경우와 상황에 적용해가면서 이제 노동자들이 컬러 티셔츠를 입고, 대중들을 조직하기 위해 CD를 만들고, 작업장과 공원에서 대중 집회와 대중연설을 조직하고 있다. 정부는 현재 시간을 벌려는 듯하다. 노조가 적립한 기금이 바닥나길 기다리며 우리의 투쟁을 무시하고 있는 것이다. 정부는 우리가 제 풀에 지쳐 패배를 선언할 때까지 기다리려는 듯하다.

시위에는 다양한 투쟁 기술들이 사용되었다. 활동가들을 조율하여 서로를 지원케 하여, 저 쪽 노조에서 조합원들을 우리 집회에 연대 참석케 하면 다음에 우리 노조에서도 그 쪽 집회에 결합하는 식이었다. 전에 서로 만나지 못했던 노동자들이 서로를 알게 되고 친구가 되었다. 우리는 집회 자리에서 모두 수염을 밀어 언론의 주목을 받고자 했고 이 사진은 다음 날 신문의 첫머리를 장식했다. 우리는 상여와 허수아비를 불태웠고, 모두가 원색 티셔츠를 입는 날을 만들었는데 이는 지금까지도 위력을 발휘하고 있다. 노동자들은 이 날 원색 티셔츠를 입음으로써 집회에 참석하지 않을 때에도 노조에 지지를 표명하고 있다. 그리고 수천 개의 풍선을 만들어 전단을 여기에 붙여 뿌리고 CD도 제작하였다. 또한 2,500 미터 길이의 현수막을 만들어 노동자들이 이것으로 정부 청사를 둘러싸는 투쟁을 벌이기도 했다.

2004년 3월 9일은 우리 투쟁에 있어 기리 기억될 날이다. 이날 총리는 노동자들에게 냉담한 반응을 보이며 몇천 명에 불과한 태국전력청노조 조합원들이 시위를 벌이고 있다며 비난했다. 우리는 이에 대응코자 거리로 진출하여 정부 청사 앞 10차선 도로를 여섯 시간 동안 점거하였다. 우리의 이날 투쟁에 함께 한 노동자, 시민은 모두 합쳐 약 15만 명에 달했다.

지금도 우리 노조 지도부는 이들 투쟁으로 인한 몇 가지 혐의로 재판을 받고 있는 중인데, 이는 우리가 이용한 몇 가지 시위 방법들이 일부 정치가들을 자극하고 분노케 했기 때문이다. 그러나 우린 결코 투쟁을 멈추지 않을 것이다.

우리는 결코 포기하지 않을 것이다. 우리는 에너지와 물을 사유화하려는 정부 정책의 진행 경과들을 하나하나 방심하지 않고 주목할 것이다. 정부는 현재 사유화를 중단할 김새가 전혀 없다. 오히려 과거 태국전력청의 사유화에 동조했던 회사 임원이 새로이 사장으로 임명되었다. 정부 관계자들은 술한 포럼들에 나와 에너지와 물 기간산업을 주식시장에 상장하는 정책을 지속해야 한다고 주장하고 있다. 우리의 전략은 이제 2005년 초에 열릴 총선에서 현 집권당을 공격하는 것을 목표로 하고 있다. [역주=이 글은 2004년 10월에 작성된 글로, 2005년 2월 총선에서는 태국의 현 집권당이 다시 승리를 거두었다] 현재 사유화정책을 포기하겠다고 선언한 정당은 없다. 그러나 이러한 정치적 영역을 상대로 한 싸움은 우리에게 불가피한 투쟁이다.

현 시기 우리의 전략은 조합원들 간의 단결과 각 조직들 간의 연대를 유지하는 것이다. 즉, 정부에 대한 경계를 늦추지 않고, 웹사이트에 올라가는 내용들을 계속 업데이트하고, 조합원들이 항상 올바른 내용을 알 수 있도록 하고, 연대 사업들을 계속 펼쳐나가며, 그리고 우리의 역량을 때때로 점검하여 정기적으로 집회를 개최하는 것이다. 또한 현장 대의원들과 조합원들을 교육하고 투쟁기금을 모아 또 다른 큰 싸움을 대비하며 사유화를 저지하는 정책에 동의하도록 각 정당들에게 청원하고 캠페인을 펼쳐야 한다. 선거운동에도 결합하여, 오는 총선에서는 다음 슬로건으로 싸울 예정이다. 바로 "사유화를 찬성하는 정당에는 한 표도 던지지 말자"로. 또다른 반사유화 투쟁이 정당 선거를 통해서도 시작된다는 점에서, 우리는 이러한 방식으로 선거기간에 결합할 것이다.

정부는 여전히 에너지와 물을 사유화하려는 시도를 버리지 않고 있다. 우리 노동조합은 사유화 반대투쟁을 지속할 것임을 다짐하고 있다. 우리 노조의 입장은 분명하다. "공공 기간산업의 주식 단 한 주도 시장에 내놓지 못하게 하리라!"

2004년 10월 12일 (이성훈)
노조운동 (노사) 정권수정, 헌법 개정

제 3부

종합토론

○ 사 회 : 이호동 (에너지노동사회네트워크 공동대표)

○ 패널토론

조영탁 (한밭대 경제학과 교수)

조승수 (민주노동당 국회의원)

이종희 (자유무역협정·WTO 반대 국민행동 대표)

Malou Tabios (부채탕감남반구연대 아태지역 간사, 필리핀)

이상훈 (환경운동연합 정책실장)

● 토론 주제

- 한국 정부의 에너지 정책(에너지산업 개편 / 에너지기본법 제정)의 평가와 비판
- 신자유주의와 세계화에 맞선 에너지의 사회공공성 강화 투쟁의 역할과 의의
- 재생가능한 에너지체제 대안과 전환을 위한 사회운동 공동의 과제

지속가능한 에너지시스템과 전력산업의 구조개편

■ 조영탁

한밭대학교 경제학과 교수

지속가능한 에너지시스템과 전력산업의 구조개편

조영탁 (한밭대학교 경제학과 교수)

1. 에너지 시스템의 패러다임 변화

공급중시의 관점에 입각한 전통적인 에너지시스템이 화석연료, 원자력, 대수력 등에 기초한 대규모 중앙시스템, 즉 환경 상 유해하고 사회적으로 불평등한 중앙 집중적 효율성을 추구한다면, 수요관리를 중시하는 지속가능한 에너지시스템은 환경친화적이고 재생가능한 에너지에 기초한 중·소규모의 분산시스템, 즉 환경친화적이고 민주적이며 분산적 효율성을 추구한다.

전력시스템은 전통적 시스템의 대표적인 사례이다. 현재 전력시스템은 저장이 불가능한 전력의 특성, 발전 설비상 규모의 경제성, 자연독점적 성격의 송·배전망, 중앙계통 운영의 중요성이라는 기술경제적 특성에 기초하고 있으며, 발·송·배전의 수직적 통합, 공기업 독점 혹은 지역독점 형태의 산업 및 시장구조 역시 이러한 특성을 반영한 것이다(<표 1> 참고).

최근 전력시스템의 구성요소에 몇 가지 변화가 발생하고 있다. 우선, 가치관의 측면에서 국제적인 에너지 수급여건 악화로 에너지 시큐리티상 수요관리의 중요성이 대두되고 있으며, 기후변화협약과 교토의정서의 발효로 인한 에너지의 환경성, 발전관련 설비의 입지문제에 의한 에너지의 사회적 형평성이 부각되고 있다. 또한 시장과 산업구조의 측면에서 에너지산업의 효율성제고를 위한 민영화와 경쟁도입이 논의되고 있다. 기술의 측면에서 규모의 경제성과 입지 제약을 극복한 LNG 복합화력 및 분산형 발전 기술(소형열병합, 태양광, 풍력, 바이오매스)이 등장하였고, 이를 뒷받침하는 송배전의 IT화와 분권형 네트워크기술이 구체화되고 있다. 또한 에너지원으로서 재생가능에너지의 등장, 에너지 담체(energy carrier)로서 수소의 등장(연료전지) 등은 전력기술의 변화와 함께 에너지 시스템의 패러다임 변화를 예고하고 있다. 수요관리의 부각과 에너지의 경제성, 환경성, 사회성간의 조화라는 흐름은 발전을 둘러싼 기술적 토대의 변화와 함께 에너지시스템의 장기적 변화를 촉발할 것으로 예상된다.

<표1> 전력시스템의 유형(이념형)

	전통적 전력시스템	지속가능한 전력시스템
가치관	경제성 중시 (공급확충=에너지 시큐리티)	경제성+환경성+사회성 (수요관리=에너지 시큐리티)
시장구조	소수의 독과점 사업자 (소비자 원격형)	다수의 사업자 및 Prosumer (소비자 밀착형 = JIP)
기술	대규모 발전 / 중앙집중형 송배전	중·소규모 발전/ 분산형 송배전(IT화)
에너지원	화석연료 및 고갈성 에너지원	다양한 재생가능 에너지원

주 : Prosumer(발전자이면서 소비자)=Producer+Consumer / JIP(소비자 발전)=Just-In-Place

2. 전력산업 구조개편의 문제와 갈등들

최근 이러한 변화를 반영하듯 전력을 비롯한 에너지시스템을 둘러싼 갈등이 격화되고 있다. 우선, 전통적인 시스템 내부의 갈등으로 효율성과 공공성간의 대립이 있다. 이는 전통적 시스템의 내부에서 시장 및 산업구조를 둘러싸고 구조개편론과 반대론간의 대립으로 나타나는데, 구조개편론은 에너지의 산업적 측면에 치중하여 경쟁을 통한 효율화를 추구하고, 반대론은 에너지의 공공성을 이유로 반대하고 있다. 구조개편론의 경우 전력시스템상 변화가 필요하다는 점은 수긍할 수 있으나 전력시스템의 여건과 다양한 요인을 반영하여 추진한 것이라기보다 단순히 산업적 관점에서 소유구조나 시장구조의 변화만 시도한 측면이 강하다. 더구나 전력시스템의 기술체계상 변화가 없는 상황 하에서 수직분리와 수평분리를 통한 유효경쟁 추구는 전력의 특수성, 전통적인 기술체계 및 과점적 시장 구조 때문에 생각만큼 큰 효과를 거두기 어렵다. 나아가 환경성과 사회성을 고려하지 않은 경제성 위주의 제도적 세팅 하에서 시장경쟁만 강조할 경우, 전력시스템이 원전과 유연탄 중심의 전통적인 경로에 고착되는 '잠김현상(lock-in)이 발생할 가능성이 있다.¹⁾

한편 반대론의 경우 에너지의 공공성을 중시하는 것은 정당하나, 구조개편론과 마찬가지로 에너지의 환경성과 사회성 그리고 이를 포함한 에너지 패러다임의 변화에 대한

1) 이는 시장이 순수 진공상태에서 작동하는 것이 아니라 항상 주어진 사회제도적 틀 속에서 작동하기 때문이다. 최근 한국의 경우 발전사간의 경쟁도입으로 인해 발전자회사가 유연탄발전에 치중하는 경향을 보이는데, 이는 경제성 위주의 시장경쟁도입이 지속가능한 전력시스템으로의 전환을 방해하고 있음을 보여준다(제2차 수급계획에 의하면 2017년에 원전과 유연탄의 비중이 발전량의 85% 근접)

인식이 미흡하다. 발전사업자가 전력설비입지 문제에 대해서는 정부와 입장 차이를 보이지 않는 것이라든지 소형열병합이나 재생가능한 에너지 등 분산형 전원에 대해 일부 부정적인 태도를 보이는 것은 그 단적인 예이다.

현재 전력산업의 구조개편을 둘러싼 갈등은 전통적 시스템 하에서 효율성이나 공공성이나, 시장이나 국가나라는 차원에 머물고 있으며, 그 결과 양자 공히 전통적 시스템 자체를 어떻게 지속가능한 시스템으로 개선할 것인가에 대한 인식을 결여하고 있다. 따라서 혼선을 빚고 있는 전력산업의 구조개편을 단순히 독점이나 경쟁도입이나, 언변 들렁이나 번들렁이나 라는 시장 및 산업구조 차원에 국한하지 않고, 새로운 여건변화에 기초한 지속가능한 전력시스템의 구축이라는 보다 장기적이고 포괄적인 틀 속에서 설정할 필요가 있다.

물론 이에 대한 구체적인 청사진은 현재 주어져 있지 않다. 실제 지속가능한 에너지 체제로의 전환에서 정부규제하의 시장이 우월한지 정부의 계획이 좋은지는 에너지 산업의 여건과 에너지원의 성격 등에 따라 다르기 때문에 선형적으로 그리고 일률적으로 답하기 어렵다. 따라서 현 상황에서 중요한 것은 계획과 시장간의 양 극단이 아닌 계획과 시장간의 역할분담과 조합이라는 새로운 형태의 제도창출(즉 사회적 선택에 입각한 계획의 설정과 이를 달성하기 위한 시장경쟁의 유인기능과 비용효율성간의 접합)이다.²⁾

한편 또 다른 형태의 갈등으로 에너지의 경제성과 환경성/사회성간의 갈등이 있다. 이는 전통적인 에너지시스템(정부, 관련사업자, 노조)과 새로운 시스템적 요소(환경단체)간의 갈등이기도 하다. 전통적 전력시스템의 에너지원과 기술이 경제성과 환경성/사회성간의 충돌을 유발하는 기술적 체계라는 점이 갈등해소의 근본적인 한계로 작용하고 있다.³⁾ 따라서 현 상황에서는 경제성이나 환경성/사회성의 어느 한쪽만 일방적으로 주장한다고 풀릴 문제가 아니며, 전력시스템의 전환이라는 장기적 플랜 하에 세 차원간의 조화를 추구하는 구체적인 전략을 모색해야 한다(아래 3의 2) 부분 참고).

이와 관련하여 정부, 노조, 환경단체간의 지속적인 논의와 공론화는 여전히 중요하다. 더구나 경제성장을 위한 보조적 역할에 불과하였던 에너지문제가 국가 전체의 중요 관심사로 부상하고 있기 때문이다. 에너지산업의 시장이나 산업구조 형태 여하를 떠나

2) 전력산업 구조개편을 두고 계획이나 시장이라는 식의 문제설정 혹은 '효율성이란 미명하의 신자유주의적 음모'나 '공공성이란 미명하의 현상 고수'라는 식의 규정은 그리 생산적인 논의가 아니다.

3) 원자력과 석탄 등 발전설비상 규모의 경제와 중앙집중형 송·배전시설이라는 전통적 전력시스템의 기술적 기초가 시장 및 산업적 형태(독과점적 시장구조 및 수직적 통합의 산업구조)와 상호강화(공진화과정)작용을 하였고, 그 과정에서 세계 각국의 대규모 전력공기업 혹은 전력사업자들은 '전력(electric power)'만이 아니라 '사회정치적 권력(socio-political power)'까지 획득함으로써 환경문제와 사회적 갈등을 유발하고 있다. 그렇다고 전력산업에 시장경쟁을 도입한다고 이 문제가 해결되는 것은 아니다.

기후변화협약과 에너지 공급의 문제 그리고 지속가능한 에너지시스템의 구축을 위해서 공익적 관점에서 통합적인 계획과 기획 그리고 객관적인 평가를 주도할 주체와 거버넌스 구축이 매우 중요하다. 이런 측면에서 에너지기본법의 추진과 국가에너지위원회의 설립 등은 주목할 만하다. 다만 기본법과 위원회의 올바른 작동을 위해서는 그 내용이 나 구성 및 성격이 특정 부서나 특정 업체에 의해서 포획되거나 특정단체에 의해 파퓰리즘화 되지 않도록 유의해야 한다.

3. 한국의 전력시스템 전환문제

1) 한국 전력시스템의 점검 : 협소한 경제성에 갇힌 시스템

전력을 비롯한 에너지의 시장 및 산업구조가 어떤 방식으로 변화하든 전력을 비롯한 에너지시스템의 전환은 피할 수 없는 문제이다. 한국의 전력시스템 역시 수요관리보다 공급확충에 치중해 왔으며, 특히 부하관리 위주의 수요관리와 환경성 및 사회성의 희생에 기초한 낮은 전력가격은 전력사용의 효율향상을 저해하여 방만한 전력소비패턴을 고착화시켰다. 또한 부하관리 위주의 수요관리는 수요패턴만 아니라 장기전원구성의 왜곡도 초래하고 있다.

한편, 전력공급 측면에서 원전 및 석탄발전 중심의 전력시스템은 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째, 환경성의 측면에서 원자력발전과 석탄발전은 각각 방사성 폐기물 문제, 대기오염과 온실가스로 인해 환경에 대해 장기간의 부담으로 작용하고 있다. 둘째, 사회성의 측면에서 대규모 발전설비(원자력, 석탄)는 발전소의 입지, 방폐장의 입지 선정 그리고 대규모 송전설비의 건설을 둘러싼 지역간 불평등을 야기하고 있다. 특히 원자력발전의 경우는 폐기물 독성의 장기성으로 인해 현재세대와 미래세대간의 불평등 문제도 야기한다. 셋째, 경제성의 측면에서 원자력과 석탄발전은 현재의 시장제도 하에서는 다른 발전원에 비해 우수하다. 하지만 이것은 어디까지나 원전과 석탄발전에 유리하게 설계된 시장 여건과 제도적 틀의 산물이라는 점에 유의할 필요가 있다. 더구나 원자력과 석탄발전의 경제성은 방사성폐기물이나 대기오염이 초래하는 제반 외부성을 고려하지 않은 것(시장실패의 문제)이라는 점에 유의할 필요가 있다.

최근 에너지를 둘러싼 국내외 여건변화는 한국의 전력시스템이 지닌 이러한 문제점을 더욱 심화시키고 있다. 따라서 수력 → 석유 → 원자력/석탄의 경로를 거처온 한국전력시스템이 또 한 번의 전환을 해야 할 시점이라고 생각된다. 이번의 변화는 과거 전통적 시스템 내에서의 발전원의 변화라는 차원을 넘어서 가치관, 시장 및 산업구조, 기술, 에너지원을 포함하는 시스템 자체의 대전환이 될 것으로 예상된다. 이러한 관점에서 앞으로 전력시스템 변화의 기본방향을 제안하면 다음과 같다.

2) 한국 전력시스템의 전환 전략 : 수요관리, 천연가스, 재생가능에너지

전력시스템의 전환을 위해서는 수요관리를 최우선 과제로 설정하고 재생가능한 에너지의 활성화를 장기적 과제로 하면서 중기적으로 천연가스를 브릿지로 활용할 필요가 있다. 특히 천연가스는 전통적 시스템의 내부개선(환경성과 사회성의 제고)과 아울러 새로운 전력 시스템(분산형 전원)의 육성에도 매우 유용하다(<표 2> 참고).

① 수요관리의 본격화

수요관리는 전력만이 아니라 모든 에너지 분야의 최우선평제이자 에너지 시큐리티의 가장 중요한 요소이다. 특히 수요관리에서 중요한 것은 에너지효율과 총량목표 그리고 통합적 관점이다. 즉 이전의 부하관리에서 탈피하여 에너지 효율을 제고하는 방향으로 전환하고 과거 추세를 고려하되 정책적인 총량목표설정(forecasting과 backcasting 관점의 결합)을 중시해야 하며, 수요관리를 특정부서의 업무영역을 넘어 통합적으로 추진할 주체와 방법론(한전의 사적 관점=회피비용을 넘어서는 사회적 관점의 정립) 그리고 데이터 구축이 필요하다.

② 재생가능한 에너지(분산형 시스템)의 활성화

재생가능한 에너지의 활성화는 장기적인 전략으로 꾸준히 추진할 필요가 있다. 다만 현재 정부가 선언하고 있는 목표에 대해서는 실현가능성과 재원 확보 면에서 신중한 검토가 필요하며, 기술진전과 국내산업화 및 시장형성간의 선순환이 형성되도록 보조금제도의 운영과 완급조절이 필요하다.

<표2> 천연가스발전의 성격

	LNG발전의 성격		지속가능한 시스템
	전통적인 요소	과도기적 요소	
가치관	경제성	환경성 +사회성	경제성+환경성+사회성
시장 및 산업	소수의 사업자/ 대도시 인접	다수의 사업자/ 소비지근접형	다양한 다수의 사업자 /소비지 밀착형
기술	대규모 발전/ 중앙형 송배전	중소규모 발전/ 분산형 송배전	중소규모 발전/ 분산형 송배전
에너지원	화석연료	저탄소/청정성/ 수소친화성	재생가능에너지 (수소담체)

③ 천연가스의 브릿지 역할

재생가능에너지의 비중 확대와 새로운 시스템의 형성에 이르기까지의 장기간을 고려해 볼 때 전통적인 시스템이 원전 및 유연탄에 고착화되지 않도록 하면서 안정적인 가교 역할을 수행할 대안이 필요한데 이에 적합한 것이 천연가스이다. 천연가스는 전통적인 시스템의 내부개선이면서 새로운 시스템적 요소(분산형)를 지니고 있어 에너지시스템의 전환기에 매우 유용한 역할을 수행할 수 있다.

천연가스는 화석연료이기는 하나 현재로서는 환경성과 사회성 그리고 경제성을 조화시킬 수 있는 발전원인 데다가 LNG의 국제수급여건이 2010년대 초-중반까지 우호적일 것으로 전망된다(buyer's market). 이를 위해서는 전원수급계획상 정부의 역할에 대한 새로운 위상정립⁴⁾과 아울러 원전과 유연탄발전에 유리하게 설정되어 있는 전원구성방법에 대한 재검토가 필요하다.⁵⁾ 발전원간 공정경쟁을 저해하고 있는 발전용 LNG의 교차보조 및 특소세 문제의 해결도 매우 중요하다.

천연가스와 관련하여 또 하나 주목할 요소는 소형열병합이나 CES사업의 활성화이다. 현재 몇 가지 정책적 애로요인을 안고 있기는 하지만 분산형 시스템 형성의 개척자 역할을 수행할 수 있기 때문에 이들이 전통적 시스템의 힘에 압도되지 않도록 정책적으로 육성할 필요가 있다.

4) 발전부문의 경쟁도입으로 인해 현재 전력수급계획의 성격이 모호해지면서 정부와 시장간의 역할에 혼란이 발생하고 있어 제도적 정비가 시급하다.

5) 원전과 유연탄설비의 적정비율 등 장기전원구성에 대한 객관적인 검토, 765kv건설(신고리3/4호) 등 송전설비계획에 대한 재검토는 시급하다. 이를 위해서는 장기전원구성(WASP/MOST)에서 원전에 유리한 모형설정기준과 발전설비의 경제성 평가방식(송전설비비용과 외부성 고려), 전원구성기준상 환경성과 사회성 강화 등의 문제해결이 선결되어야 한다. 상세한 논의는 조영탁(2005), 「지속가능한 전력시스템과 천연가스발전 : 장기전원구성문제를 중심으로」(□□경제발전연구□□ 투고논문) 참고.

신자유주의 세계화와 물에너지 사유화 그리고 대안을 위한 전망

■ 이종희

자유무역협정 · WTO 반대 국민행동 대표

진보네트워크 대표

신자유주의 세계화와 물·에너지 사유화 그리고 대안을 위한 전망

이종희 (자유무역협정·WTO 반대 국민행동 대표)

1.

최근 볼리비아 민중들의 물과 천연가스 사유화에 반대하는 투쟁으로 2003년 10월 전임 산체스대통령이 물러난 데 이어 카를로스 메사 대통령이 사임하였다. 2000년 코차밤바의 물사유화 반대투쟁으로 촉발된 반신자유주의 투쟁은 2003년에는 반 IMF폭동과 천연가스전쟁으로, 2005년 라파스와 엘알토의 2차 물사유화 반대투쟁으로 성장 발전해 갔다. 즉 IMF와 세계은행, 초국적 자본 등 신자유주의적 제국주의의 수탈과 착취에 저항하는 투쟁으로 확장해온 것이다. 이 투쟁은 2000년 코차밤바에서 초국적기업 백텔사를 추방시킨데 이어 올해 1월에는 수도인 라파스와 위성도시 엘알토에서 프랑스의 초국적기업 수에즈의 자회사인 아구아스 델 일리마니사를 추방하는 승리를 거두었다. 그리고 이번에는 스페인 석유재벌 PEP SOL과 세계은행과의 투쟁에서 또한 승리하였다. 이렇듯 지구적 수준에서 광범위하게 전개되고 있는 신자유주의 민영화, 사유화에 저항하는 투쟁은 하나의 결실도 얻고는 있지만, 사실 죽음을 감수하며 투쟁해야 했기에 수많은 노동자 민중에게 너무나 큰 대가를 요구하는 투쟁이기도 하다.

신자유주의적인 물과 에너지 사유화정책은 영국 등 선진국에서는 자본의 근본적인 정책 기조로 관철되었지만, 후진국에게는 주로 국제금융기구를 매개로 한 대부조건으로 관철된 바 있다. 그리고 최근에는 WTO 서비스협정이나 BIT, FTA 협정의 강제조항으로 관철되고 있는 상황이다. 그 결과 국가별 평가는 있으나, 상당한 정도로 진척된 물과 에너지 부문의 사유화 조치는 노동자 민중의 희생을 대가로 요구하였다.

2.

한국에서는 1997년 외환위기 이후 IMF 구조조정협약에 따라 김대중 정권에 의해 본격적으로 사유화 정책이 진행되었다. 특히 에너지부문 사유화는 통신 등과 함께 한미 BIT 협상에서 미국의 주요한 요구였다. 당시 통신부문은 이미 상장되어 있던 한국통신의 외국인의 주식소유 지분 상한선을 없애고, 경영권 요구로 나아갈 전망이었다. 에너

지 부문은 여러분도 잘 아시다시피 한전의 분할 사유화와 가스공사의 3분할 매각 방식이었다. 또한 당시에도 정확한 내용은 알려지지 않았지만 원전폐기물에 대한 부문이 이미 포함되어 있었다. 이 결과 3%에 불과하던 한국통신 외국인 주식보유가 49%로 높아졌고 발전 부문의 분할을 관철하였고, 가스 공사의 독점 공급권을 해제하는 시장화 조치로 LG, SK, 포스코에 가스 도입권을 부여하는 것으로 나타났다. 이렇듯 한국 정부는 협상 타결이 되기도 전에 먼저 나서서 구체적이 사유화 계획을 제출하고 스스로 시행하였다. 현재 원전 폐기물 저장과 관련한 정부의 눈물겨운(?) 노력도 한미 BIT 과정에 서 미국의 압력과 관련이 있다고 볼 수 있다. 현재 미국이 한국에 요구하는 에너지부 문 사유화는 발전, 가스, 원자력 등 국가적 수준에서 관장하는 에너지 수요 공급 체계 전반을 포함하고 있다. 여기서 한 부문만이라도 무너진다면 에너지 산업 전반에 경쟁 체제가 실질적으로 도입될 것이다. 발전과 가스 노동자들의 질긴 투쟁으로 정체상태에 머물러 있는 우리 투쟁의 승리는 이후 무너질 수도 있으며 그 여파는 노동자 민중의 희생과 고통으로 고스런히 전가될 것이다.

우리가 주목해야 할 바는 김대중 정권이 IMF 구조조정협약으로 인해 거의 99%를 개방해버린 금융부문에 대한 자발적 자유화와 마찬가지로, 최근의 사유화 등 신자유주의 정책은 한국자본의 적극적인 요구가 되기도 하였으며, 이로 인해 WTO 서비스협정과 관련하여 정부는 '자발적 자유화' 조치를 계속하고 있다는 점이다. 즉 직접적인 매각 방식을 택해 노동자 민중과 갈등을 빚기보다 제반의 자유화 조치를 통해 노동자들을 포위하고 있다는 점이다. 보건의료, 교육부문과 마찬가지로 물 사유화와 에너지 산업 전반의 사유화 및 자유화 조치가 그러하다.

3.

우루과이라운드가 타결될 당시 농업부문과 함께 차기 라운드 의제로 확정된 서비스 부문은 그간 WTO DDA의 운명과 함께 협상 자체가 늦추어져 왔다. 씨애틀 투쟁 이후 노동자 민중의 저항에 의해 난관에 봉착한 농업협상 때문에 서비스협상 역시 궤도에 오를 수 없었다. 그러나 작년 7월 WTO 일반이사회에서의 소위 이해당사자 5개국이 합의하여 농업부문 타결 전망이 높아지고 있고 이에 따라 서비스 부문 협상의 고삐도 당겨질 것이다. 그간 WTO 다자간 협상의 가장 큰 걸림돌이었던 일괄타결 방식의 한계를 넘어서면 협상의 타결은 노동자 민중의 삶을 엄청나게 파괴시킬 것이다. 물론 그 깊이에서는 BIT, FTA와 같은 양자 간 협정이지만, 포괄적인 수준에서 WTO 다자간 협정이 가져올 파괴력은 엄청날 것이다. 아울러 현 정부가 내년까지 50개국과 추진하여 15개국과 타결을 하겠다고 가속도를 붙이고 있는 FTA와 그 결과 형성될 ASEAN+3

와 같은 아시아지역 블록 등은 서비스부문 사유화를 더욱 강력한 힘으로 추진할 것이다.

앞으로 WTO, FTA와 같은 국제무역협정과 국내 수준에서의 '자발적 자유화'는 더욱 큰 강한 연관 고리를 갖고 추진될 전망이다. 지난 5월 31일 한국 정부는 WTO에 서비스협상 2차 양허안을 제출했다. 2차 양허안은 주로 자연인이동(모드4)을 중심 내용으로 한다. 에너지와 항공을 사유화하고 외국자본에 개방할 수 있는 여지를 새롭게 열어놓은 것이다. 1차와 2차 양허안 모두 세부적인 내용에서는 공공부문에 대해 직접적인 추가 개방을 하지 않는 듯이 보인다. 이미 97년 구조조정 당시 상당부분 자유화 되었고, 공기업 사유화도 궤도와 에너지 부문을 제외하고는 상당히 진척된 상황이기 때문이다. 그러나 정부는 지난 수개월 동안 공공부문 제 분야에 대한 자발적 자유화 조치를 강행했고, 내년 봄으로 예상되는 3차 양허안에 이를 대폭 반영시킬 것이다. 즉 일국 차원에서 자유화 조치와 국제 차원(국제법)에서의 자유화를 연동·고착시키는 것이다. 즉 양허안을 통해 국제적인 협상 대상에 오르고, WTO 체제 하에서 '확인'한다는 것은, 그 내용이 국제법이 된다는 것, 영구불변한 것이 된다는 것을 의미한다. WTO 제소, 엄청난 배상, 무역전쟁 등과 같은 엄청난 대가를 지불하지 않고는 결코 되돌이킬 수 없는 루비콘 강을 건너버리게 되는 것이다. 이는 양자 간, 지역 간 FTA의 경우도 마찬가지이다.

공공부문 사유화를 강행하는 주체는 일국 정부만이 아니다. 초국적 자본에 의해 직접 조정되는 WTO나 IMF, 세계은행과 같은 국제금융기구라고 볼 수 있다. 그러기에 일국적 반사유화 투쟁은 국제연대를 통해 확대되어야 한다. 또한 아울러 일국 정부 뿐 아니라 WTO와 FTA에 대한 투쟁 - 신자유주의 세계화 체제에 대한 투쟁 - 으로 확대 전개하는 일이 시급하다.

4.

볼리비아 민중들의 투쟁이 민영화 반대에서 물과 가스의 국유화 투쟁으로 발전하였다. 나아가 IMF, 세계은행 반대 그리고 자유무역협정 및 전미자유무역협정(FTAA) 반대를 내세우게 되었다. 이것은 신자유주의를 강제하는 국제금융기구 및 양자간, 다자간 협약에 대한 반대투쟁으로 전화해 나간 것을 의미한다. 마찬가지로 민영화, 사유화에 대응한 당면한 과제는, 민영화, 사유화를 강제하는 정권과 자본의 신자유주의적 정책과 WTO 서비스협상, BIT와 FTA와 같은 양자간 협정 그리고 지역 블록화를 저지하는 투쟁으로 나아가야 한다. 한편 자본의 제국주의적 지역블록화에 따른 노동자 민중의 지

역적 대응 역시 핵심적 과제이다. FTAA/ALCA에 반대하는 ALBA(Alternativa Bolivariana para las Americas, 미주대륙을 위한 볼리바리안 대안)를 구축하여 투쟁하듯 실질적인 대안적 전망을 가지고 투쟁해 나가야 할 것이다.

이러한 엄중한 상황에서 현실적인 투쟁의 전망을 열어나가기 위해 노동운동, 환경운동 등이 일국적 연대를 넘어 지구적 수준의 연대와 투쟁으로 나아가야 한다. 예를 들어 아시아지역의 에너지 노동자 연대, 물 노동자의 연대를 만들어 간다면, 나아가 지속가능성을 근간으로 하는 대안적 에너지의 전망을 열어나갈 수 있다면, 이는 운동의 발전에 주요한 단초를 제공하는 의미 있는 일이 될 것이다.

그 시작으로 아시아지역 에너지, 물 노동자의 연대질서 구축을 희망한다. 또한 12월 14일 WTO GATS 반대투쟁의 날에 함께하는 연대투쟁을 일구면서 대안적 전망에 대한 논의를 심화시켜 나가는 것이 무엇보다 시급한 과제일 것이다.

· 새로운 관점

가장 오래된 투쟁
가장 낮은 임금
가장 낮은 임금

대안적 투쟁

에너지, 물 노동자 연대

가장 낮은 임금
가장 낮은 임금

★ 노동의 연대

노동자간의 연대

유연한 노동이 아닌 연대

새로운 -

가장 오래된 투쟁
가장 낮은 임금
가장 낮은 임금
가장 낮은 임금
가장 낮은 임금
가장 낮은 임금

Word of Congratulation

First of all, I would like to congratulate inauguration of the Korean Labor Social Network on Energy (KLSNE), which seeks to strive for 'a renewable public energy system through solidarity between labor and environmental movements' and for 'solidarity for expansion of public commons by overcoming logic of profit and marketization', led by public sector trade unions and environmental organizations.

Without doubt, energy is the 'blood of social body'. As such, energy should be obtained through a method that best fits maintenance of a healthy social body in terms of both quantity and quality. It should also be distributed equally to all parts of the social body. Therefore, the slogan used by the KLSNE, 'Energy are basic rights' is one that brings out well the importance of energy in maintenance and reproduction of the social body.

In relation to the matter of energy, the Korean progressive movements - such as those in other parts of the world - face the double challenge of having to stop privatization and marketization of the energy industry and to expand public commons, at the same time having to transform the energy system to one that is 'environmentally friendly and sustainable'. It can be said that the former constitutes one of the basic tasks of the labor movement while the latter, of the environmental movement. However, until now, whereas the labor movement and the environmental movement have focused on solving their basic problems, each has been negligent in accommodating the task of the other, and at times, they had even submitted conflicting proposals (for example, the labor movement had supported continuation of un-environmental industries or indiscriminate development projects for the sake of protecting jobs, while the environmental movement had supported privatization on the basis of overcoming bureaucratic control of resources). However, these perspectives neither benefit the development of labor movement nor that of the environmental movement, nor, for that matter, of the entire progressive movement. They are obstacles that we need to overcome. The establishment of an 'environmentally friendly and sustainable energy system' conforms to interests of workers and peoples and the society as a whole. The

consolidation of the energy system as public commons that should become the basis on which to stop capitalist exploitation of nature is also something that is needed for the environmental movement to attain its fundamental goals. Therefore, the labor movement has to accommodate the tasks of the environmental movement as its own, and vice versa. Both have the responsibility to cooperate to transform the relationship between nature and society, as well as the relationship among humans to those that are more environment-friendly and more people-friendly.

In this regard, formation of the Korean Labor Social Network on Energy (KLSNE), which aims to expand the sphere of public commons and to set up a system that supplies energy in environmentally friendly and sustainable ways through solidarity between labor and environmental movements, is surely an important milestone in the history of Korean progressive movement. I sincerely hope that this organization will strengthen solidarity between the two movements and will be in the forefront of overcoming the anti-people and anti-environment neoliberal regime. In addition, I hope that this international symposium being held on the occasion of KLSNE inauguration will contribute to deepening our understanding on issues of environment and labor, as well as to promoting solidarity of the two movements to international standards.

However, the solidarity of progressive movements should not stop at the solidarity of the labor and environmental movements. We urgently need solidarity among all progressive movements that strive to overcome oppression, exploitation, discrimination and exclusion. In this regard, I sincerely hope that the activities of KLSNE will become a model for other movements and will thus stimulate solidarity with and among other movements.

I would once again like to congratulate the inauguration of Korean Labor Social Network on Energy (KLSNE). I also hope that this international symposium will be fruitful.

22nd June, 2005

Kim Se-Kyun

(Co-Chair, National Association of Professors for a Democratic Society)

International Symposium

**"Envisioning a Renewable Public Energy System
through Solidarity between Labor and Environmental Movements"**

Part 1.

***The Transformation toward a Renewable Energy System
through Solidarity between Labor and Environmental Movements***

▲ Moderator : **Han Kyeong-ku** (KFEM, Policy Director)

▲ Agenda Presentation

① *Creation of jobs, protection of climate, stimulation of renewable energies*

- **Dr. Georg Werckmeister** (Director, Renewable Energy Alliance)

② *Common Tasks of Labor and Environmental Movement for a Renewable Energy System in Korea*

- **Prof. Lee Phil-ryul** (Director, Center for Energy Alternative)

▲ Panelists

① **Dr. Song Tae-su** (Professor, Korea Labor Education Institute)

② **Jo Tae-mann** (President, Korea Hydro&Nuclear Power Co.Ltd. Union)

③ **Shin Ik-su** (President, Korea Gas Corporation Union)

④ **Dr. Woo Seok-hoon** (Policy Secretary, The Korea Greens)

***Creation of jobs-protection of climate-stimulation of
renewable energies***

- The success story of renewable energy act

Georg Werckmeister
Action Alliance for Renewable Energies
Gelnhausen Germany

Electricity Feeding Act

The startingpoint for the success story of renewable energies in Germany was the Law on feeding electricity into the public grid (Electricity Feeding Act - EFA) in 1990. It made purchase and payment of renewable electricity mandatory for owners of the electricity grid. They had to pay at least 80-90 per cent of their sales price to the suppliers of renewable electricity. This gave to the latter the opportunity to earn money and to invest.

Obligation to buy and pay versus Quota model

The model of "obligation to buy and pay" or minimum price system thus stimulates entrepreneurs, production and technology. It is far more successful than the competing "Quota model" which prescribes fix (and rising) percentages of Renewables to the suppliers of classical power. The installed wind power in countries with quota systems was by the end of 2003 in Great Britain 649 megawatt (MW), in Italy 904. Spain with a minimum price system had 6202, Germany 14609. France shifted to Buy and Pay System in 2002 because the Quota system didn't work.

At the origin of the EFA was the long-existing industry of water power who wanted to be gratified for their contribution to protection of environment. The EFA passed under a conservative government, led by Christian Democrats and Liberals.

In this time period, solar (photovoltaic) electricity which was and is extremely expensive was stimulated in 20 smaller cities, who decided to pay the full cost. This, still, was an important contribution to the system of 'Buy und Pay' and the progress of renewable energy.

Broad coalition to defend Electricity Feeding Act

When the law began to prove effectiveness, the old power industry started a campaign against it. They won as an Protector the Minister of Economy, a Liberal (A liberal party normally should defend the freedom of market and not old industries.) He tried to modify the law in order to restrict the amount of clean (renewable) power.

In this situation was formed a broad coalition to defend and further develop the EFA. It consisted, among others, of

- ◇ Federations of producers of equipment for renewables (e. g. wind turbines, solar panels)
- ◇ Ecology movement
- ◇ Farmers
- ◇ Churches
- ◇ Trade Unions

Farmers

Their slogan was "Creation of jobs protection of climate stimulation of renewable energies". The special interest of farmers who lost huge parts of their market share in the past decades, falling from 4 million to 400000 people is to gain a new branch of activity, with wind turbines on their piece of land, biomass for electricity, for heating and even vehicle driving, solar power and heating an their roofs, water power (if available) and geothermic heating and power: "From farmer to energy producer".

Churches

The interest of religious communities (churches) like some other conservative forces is to preserve God's Creation, the World, from destruction by ecological disaster like climate change which causes, by rise of temperature, floods, dryness, hurricanes etc. Since at the origin of this climate catastrophe is burning of coal, gas and oil, churches support transition to renewable energies.

Trade Unions

This view is also shared by parts of the Trade Unions, e. g. the metal workers' union, which has its members not only among the producers of (conventional) power plants, but also in a continuously rising degree among the workers and employees who build and construct, plan and maintain equipment for renewable energies. Their number is today 130000 among which 46000 in wind industry. This is already more than in coal mining or nuclear power plants.

For average people, it is often very difficult to recognize when a technological change is coming and must be adopted. The normal reaction is to stick to the old technology. Industrialists then invest their money there instead of financing new jobs. Nevertheless, they loose in this conflict because the new technology is unavoidable. This seems to be one of the sources of the really bad amount of unemployment in this country at present time.

In this situation, it is of great significance for a Trade Union to communicate to their members in the old industries that they must seize the chance to participate in the new development. Their only chance for protecting employment is transition from old to new industry. In this case that means transition from coal mining and producing and operating fossil and nuclear power plants to renewable energies.

All the above mentioned partners in 1997 took part in a big manifestation in the former capital against deterioration of the EFA, and they were successful. Among others, a speech was held by a member of the Board of the metal workers' union.

"Follow Wind" was the title of the manifestation.

In 1998, by general elections, was ended the majority of conservative and liberal parties. A coalition of the Social Democratic Party (SPD), the old party of labour movement, was formed with the Green Party, founded in 1980 by members of the ecology movement.. This so-called Red-Green Coalition achieved remarkable steps in ecology and climate protection:

- ◇ Ecological Tax
- ◇ 100000 Photovoltaic Roofs Programme
- ◇ Renewable Energies Act
- ◇ Power/Heating Combination of Power Plants
- ◇ Ending of Nuclear Power by 2020
- ◇ Climate Protection Programme
- ◇ Investment Programme for the Future
- ◇ Energetic Adjustment of Buildings
- ◇ Tax free bio-fuel

Renewable Energies Act

Already the so-called Eco-Tax had a worldwide echo as an advance in ecology, even if it's effects are far less than those of the EFA, due to the fact, that here the money is not only taken from the dirty but also given to the clean electricity, while the Eco-Tax only takes it from the dirty power and gives it to the federal budget. But in 2000 a thoroughly revised Renewable Energies Act (REA) in 2000 replaced the former EFA and gave priority and much better conditions to all forms of Renewables producing electricity. Also photovoltaic energy is now economically feasible. Nevertheless, heating and traffic are not included.

In the meantime, big business had attacked the EFA at the European Court, of Justice. but it's claim was refused in 2001. The court stated that the law did not conflict with the Community's rule of free traffic of goods nor was it a governmental subsidy. And the court stated that it is in full compliance with the ecological goals of the European Community (EU).

Success story

Under the rule of REA the share of Renewables in electricity consumption rose from 6,7 in 2000 to 8 percent in 2003. Wind energy developed from 4500 MW at the end of 1999 to 14 500 in 2003. Further development will probably go from onshore to offshore windmills, i. e. in the sea. Biomass increased by 100, photovoltaics by more than 600 percent. It is expected that until 2010 the percentage of Renewables in electricity consumption will reach by help of the REA 12.5 percent and then avoid 40 million tons of CO₂ while this were 23 in 2003.

Action Alliance for Renewable Energies

The more Renewables and above all wind power gained market shares, opposition from the big power suppliers grew. Again the minister of Economy, this time a social democrat, was their representative. They tried to restrict the shares of renewables, to give less money and to make more difficult the installation of Renewables. Their counterpart was the Minister of Ecology from the Green Party. In this situation, in 2003 was formed the Action Alliance for Renewable Energies, led by some deputies of the Social Democratic and the Green Party who had been pushing Renewables in a most effective manner through all these years, and joined by the federations of Renewables industry like wind, solar, biomass, water, power/heating combination etc., organised by a representative of the metal workers' union. Also diverse groups of churches, youth groups, scientists, electricity consumers and environmental groups took part, even if the latter still prefer saving of energy and energy efficiency to Renewables. At the first presentation to the public, five organisations represented the Alliance:

Federation of Renewable Energies

EUROSOLAR

Farmers' Union

Federation of SMEs (Small and medium enterprises)

Trade Unions (public services and metal workers)

The first action of the Alliance was an Action Day in November, 2003, when the conflict between Economy and Ecology ministers was on its peak. The Ecology minister appeared with some delay to our demonstration, saying: "Thank you for demonstrating here that just allowed me to win against my colleague (with some compromise)." So, again, an attack had been refused. The REA could be defended against the big power suppliers. Another activity was a contribution to the important International Conference for Renewable Energies in June 2004 in Bonn, Germany, concentrating the different positions, views and proposals of the movement for this very successful conference which gave impulse to many activities all over the world.

Altogether you can say that collaboration between "red" and "green" forces, either on the level of political parties or between labour and ecological movement can bring substantial advance towards a fundamental change of the energy system, from polluting to clean energy. It must be added that a comparable Action Alliance has been formed right now for the Zero Emission (electrical) Vehicle, because the transport sector until now does not offer real solutions for pollution and climate problems.

Full renewable supply

Given the fact that oil comes to its end, the need of great countries like India and China for energy is growing enormously, and even central Europe with its moderate climate saw a huge flood like never before, some people even say energy should be 100 percent renewable as soon as possible. Not 20 percent until 2020 and 50 percent until 2050 as is the goal of the actual government. In our country, old power plants with coal must be replaced in the next decade, and the same is true for nuclear installations. Why shouldn't they be replaced totally by renewable energy?

Red/green coalition before its end

Unfortunately, in this situation the red/green coalition seems to come to an end. The chancellor (Prime Minister) had tried by many hard measures to find a

solution for the problem of unemployment, but their number now reached 5.2 million, and the coalition lost the last regional elections. Nearly everybody believes that we will have a conservative/liberal government from September. Those politicians already announced to reduce financing of renewables and to continue use of nuclear power. So substantial parts of the success reached in the past is now deeply threatened.

If this happens, it will be necessary even more than in the past to reinforce and to activate those who fight for energy change. And we will need assistance from abroad. Delegates from many countries came to our Ministry of Ecology in order to get information about the REA. If many other countries adopt this system and gain significant market shares in Renewables, maybe the progress made can be maintained on international level.

*The Common Tasks of Labor and Environmental Movements
for a Renewable Energy System in Korea*

Prof. Lee Phil-ryul
Director, Center for Energy Alternative

I

Those who have a deep interest in sustainability of the Korean society would suspect that labor movement has a possibility of hindering them in fulfilling their goals. That's why they usually tend to distance themselves away from labor movement even when they acknowledge its importance.

Such tendency is frequently found among environmentalists, who are dedicated to sustainability more than any other groups. They are quite skeptical about labor movement because labor movement they believe shares some unfavorable factors with their counterpart, capitalism.

Professor Kwon Hyuk-beom points out, " The main cause today's environmental disruption is the [capitalistic] structure which promotes unlimited production and expanded reproduction. In this regard, the class-oriented approaches have an obvious limitation; they focus only on the redistribution of the wealth created through the cycle of mass production-mass consumption-mass disposal without questioning the environmental cost incurred by the production mechanism itself. If labor activists remain silent on the environmental aspect of capitalism, it is no different from acquiescence." His comment represents the general view of environmentalist that if labor focuses only on redistribution and turns a blind eye to mass production system, it is as disruptive of environment as capital. In other words, if labor movement does not tackle mass production mechanism simultaneously with the redistribution issue, it would fail to distinguish itself from capitalism in this end.

On the other hand, labor activists complain of environmentalists' negligence on the class-oriented viewpoint. Their argument goes as follows: environmentalists insist

every nation and person should equally join forces to address environmental concerns regardless of class or industrial advances, even though industrialized nations and few rich class should be accused of having caused most damage to environment; Because of such negligence over structural disparity between class, environmentalists seem to fail to blame the bourgeois properly, which does no good to transition of the society; If such is the case, environmentalism is, despite its universal value, a conservative idea conducive to the survival of capitalism; to put it straightforward, environmentalism is no more than a luxury for the haves, and therefore against the interests of the working class.

Both views holds true in a way or another. There are indeed cases where environmentalism contributes to sustain the class structure and discrimination it entails or where labor movement favors mass production mechanism which enables more consumption. However, such limitations should not come as an excuse to deny the importance of each other but a challenge to address to consolidate solidarity. The principal goal of both labor movement and environmentalism is make a better world where people live in harmony with others as well as with the nature.

Even though several aberrations -like bourgeois conservatism or labor movement inducing harm to environment- often blur the original aim, it should be reiterated that both movements are there to make a better world for all. If environmentalism put conservation before everything else with no consideration on class discrimination or if labor movement does not take environmental disruption caused by wealth expansion because its narrow focus on distribution, neither would be able to achieve their respective missions. No proper distribution can take place with the devastated environment, just as no environmental protection with dire discrimination.

2

The suspects the two movements have on each other are translated into conflicts in some cases. The different stances the two took on the privatization of the Korean electricity industry make a good example.

When the government announced the privatization of the Korea Electric Power

Corporation (KEPCO) in 2002, the labor expressed a fierce opposition, while environmental groups said at first that they were not fully against the privatization, claiming that the opposition of the labor aimed only protecting its own interest. Labor groups countered such claim by criticizing environmentalists for being naïve enough to believe that the privatization would weaken energy monopoly as well as for thereby supporting the justification of the privatization by the capital. Such criticisms were not wrong, but they were both far too shortsighted.

Environmentalists accepted the privatization out of the idealistic, non-analytic expectation that it will automatically reduce the perfect monopoly of the state-owned company. In doing so, they failed to see the privatization in conjunction with globalization or the intent of capital represented by the IMF.

In the meantime, labor movement did not properly review KEPCO's monopolic stance and its adverse impact on the environment. Given the lack of such review, their criticism of environmentalists for being 'too naïve' was rather poorly grounded. Under these circumstances, the both parties could not narrow the gap in opinions in the several symposiums held to discuss the privatization of electricity. All they did was adhere to their respective arguments.

Labor movement kept resisting to privatization, and finally went on a strike that went on for scores of days. The strike marked a turning point for the two parties to resolve the friction which had already been somewhat eased with the passage of time. Labor groups were desperately in need of support from outside, and environmentalists could not turn their back on the labor which had shown its determination through a massive struggle involving heavy costs such as arrests and lay-offs.

Although the disaccord between labor and environmentalism was not fully addressed, the strike served as a n opportunity for the two to find a point of common interest based on which they could bridge the differences and work in cooperation with each other. That point was the pursuit for public good in a broad sense.

3

The pursuit for public good in a broad sense was derived from the original missions

of the both movements; making the society better. The sustainable future of environmentalists requires a harmony among people and people as well as people and nature. This is also true of labor movement which pushes for a society of equality. The establishment of an equal society involves a harmony among people for generations. If such harmony is to continue for generations, it should take into account generations to come, meaning in turn that it is necessary to consider sustainability.

In this context, sustainability becomes a prerequisite to make an ideal society for future generations. From this preposition, it can be commonly concluded that neoliberal globalization is against the interests of both labor and ecology in that it undermines sustainability and that the dependency on fossil fuel and nuclear energy is unfavorable because of its unsustainability.

The core requirement for establishing a sustainable society is a sustainable supply of food, energy and water. Of the three, energy supply is mostly affected by political, social relations. Today's energy production and supply in forms of power, heating, as well as electricity is overwhelmingly monopolized by states or corporate giants. While small farmers and distributors still have an influence in food supply chains domestically, small companies could not operate in the Korean electricity industry from the beginning.

In Korea, a single provider in a respective field monopolized the supply of electricity, oil, and natural gas. With such structure in place, environmentalists were mainly concerned about anti-environmental energy supply practices, while labor activists concentrated on forming a formidable union to defend their interests within the workplace.

Under this circumstance, there was simply no room to contemplate over the sustainability of energy supply and proper action plans to implement it. That explains why labor and environmental movements reacted as such to the announcement of privatization of electricity, looking only at its impact on their respective interests such as the impact on jobs.

Although the attempted privatization of electricity undermined the power of labor groups significantly as a result of prolonged struggles against the government's decision, it served as an opportunity for environmentalists to think over sustainable

energy supply. It also led labor activists to shed light on the public side of electricity supply. As a result, environmentalists came to realize that the neoliberal privatization of electricity undermines sustainability, while labor movements was reminded that public good is not constrained to the interest of labor but should instead embrace more universal values for the sake of citizens and human beings.

4

As the labor and environmental movements have agreed on the importance of establishing sustainable energy supply in the interest of the public, they now should move on to proper action plans to accomplish the common agenda. The efforts should be made in two aspects; First, they should interfere in the related policy-making process to transform the energy system of Korea into a more sustainable one. Secondly, they should make a direct participation in installing and expanding renewable energy facilities

As for the intervention in the making of energy policies, environmental groups have played its part by making suggestions and critics, joining an advisory council, and demanding the expanded use of renewable energy sources. On the contrary, labor movements did not make evaluations on specific measures except for the case of privatization which was very closely related to its own interest. For example, it did neither make oppositions to the matters such as expanded use of nuclear energy or the construction of a large-scale thermoelectric power plant complex, nor did it make demands for a highly-efficient urban steam supply and power generation or for a promotion of renewable energy

The expansion of nuclear power generation and the construction of a large-sale thermoelectric power plant complex might correspond with the interest of the workers in the related fields in a short term, however, it does no good to the public and future generations. Given depleting fossil fuel, climate change, and the problem of nuclear waste, such measures will aggravate the situation to the contrary. From the viewpoint of environmentalists, the expansion of nuclear power generation and the construction of a large-sale thermoelectric power plant complex are simply unacceptable. Under