

기रो에 선 전력산업구조개편: 한국의 전력산업자유화전략의 문제점

(Electricity Reform at a Crossroads: Problems in South Korea's Power Liberalization Strategy)

John Byrne, Leigh Glover, 이 회성, 왕 영두, 유 정민

1. 서론

세계 많은 나라에서 전력산업을 개혁하고 있지만 한국과 같이 급격한 변환을 시도하는 나라는 많지 않다. 2000년 12월 8일, 국가 전력독점 기업의 민영화와 이의 분리를 골자로 하는 두 개의 법안이 통과되었다. 이 입법을 통해 한국전력거래소(Korea Power Exchange)와 새로운 경쟁정책을 감독할 한국전기위원회(Korea Electricity Commission)가 설립되었다.¹⁾ 이 법률안들이 발효됨으로써 미국이 30년 가까이 걸쳐 추구했던 것을 9년 만에 달성하는 것을 목표로 하는 한국전력부문의 자유화가 시작되었다.²⁾ 이 개혁안은 국내시장을 개방하라는 국제통화기금(IMF)의 요구에 부응함과 동시에 변화가 캘리포니아식의 위기를 부르지나 않을까 하는 일반시민과 기업가들의 우려를 진정시키기 위해 신속하게 만들어졌다. 그러나 가장 중요했던 것은 한국의 지도자들이 의구심을 품은 일반시민에게 시장중심의 개발이라는 국제규범과 조화를 이루는 것이 한국에 도움이 된다는 것을 확신시킬 필요가 있었다는 점이다.

2004년 6월 17일, 한국정부는 전력부문의 자유화가 국가이익에 도움이 된다는 확신을 더 이상 가질 수 없어 이를 중단한다고 발표하였다.³⁾ 이하에서 우리는 한국이 전력부문개혁정책을 채택하고 이어서 부분적으로나마 이를 폐기하게 된 요인들을 분석한다. 우리는 개혁을 지지하는 주장이나 또한 그것에 반대하는 주장 모두 한국의 독재시절까지 거슬러 올라가는 사회적, 환경적 요인의 전반적인 측면들을 적절히 다루지 못했다고 주장한다. 우리는 그 결과로 한국이 전력체제(electricity regime)가 내포하고 있는 기본적인 사회적, 환경적 문제들에 다시 고려할 수밖에 없게 될 것이라고 믿는다.

1) 조성봉과 김진우, 전력구조개편방향과 주요정책과제, 연구보고서, 한국에너지경제연구원, 2000.

2) Center for Energy and Environmental Policy (CEEP), *A Review of US Restructuring Experience and Its Lessons for Korea's Electricity Industry*, research report (University of Delaware, Newark, DE: CEEP, 2003). 이 글의 저자들 중 3명(Byrne, Wang and Yu)이 2003년 보고서의 집필에 참여하였으며 그 중 한 명(Byrne)은 CEEP의 연구보고서를 검토하고 전력산업 민영화에 관하여 한국의 대통령에게 건의를 올린 노사정위원회에 의견을 제출하였다.

3) Kim Rhan "Power Supply Privatization Plan Scrapped," *The Korea Times*, 2004년 6월 17일자

2. 급격한 변화의 유산

한국의 전후 급격한 성장을 선도한 경제계획은 정부와 기업의 통합적 운영을 전제로 해서 진행되었다. 정부는 경제개발 5개년 계획과 같은 국가의 경제목표를 설정하고, 재벌⁴⁾은 정부와 더불어 경제개발에 있어서 핵심적인 역할을 담당하여 왔다. 그 결과로서 사적부문과 공적 부문의 계획 사이에 별다른 구분이 없는 상태가 지속되어 왔다. 1997년의 아시아 금융위기로 인해 한국은 경제개발에 중점을 두었던 시기에 형성된 특수한 정부와 민간의 관계가 가진 문제점들을 인식하고 이를 해결해 나갈 수밖에 없게 되었다.

가장 현저한 문제점은 한국의 주요은행들에서 나타났지만 전력부문 역시 광범위한 어려움에 처해 있었다. 사실상 국가소유의 한전은 빠른 속도로 성장하는 국내경제에 저렴한 에너지를 충분히 공급하기 위하여 어느 국가기관⁵⁾보다도 많은 부채를 누적하고 있었다. 국제통화기금의 압력에 의해서 한국의 금융, 기업, 공공부문에 일련의 개혁을 요구하는 구조조정 프로그램이 실행되었다. 한국 중앙정부와 국제통화기금 사이에 서명된 1999년 의향서와 1998년 경제정책비망록은 한국은행과 다른 국가기관이 소유하고 있던 시중은행에 대한 주식지분을 매각할 것을 명시하고 있다. 이와 더불어 그 문서들은 기업지배구조의 개선, 투자시장 자유화, 그리고 경제 및 금융거래의 투명성 제고를 위한 행동들을 취할 것을 요구하였다. 합의된 공공부문개혁에는 공기업의 민영화와 경제영역에 대한 정부역할축소가 포함되었다. 한국전력에 대해서는 정부가 1998년말까지 회사주식의 민간(외국투자자를 포함하여)지분비율을 40%까지 높이는 것을 시발점으로 해서 회사를 민영화할 필요가 있다는 것에 동의하였다.⁶⁾

한국은 전력부문의 소유, 계획 및 관리를 완전히 재편하는 시장중심의 개혁을 신속히 집행하였다. 개혁의 추진으로 인해 시장참여자들이 전력부문의 목적과 방향을 결정하도록 하는 것이 바람직한가하는 의문이 제기됨에 따라 민영화의 장점에 대한 열띤 논쟁이 야기되었다.⁷⁾ 민영화로 인한 고용 축소에 대한 우

4) 재벌은 원래 가족소유의 회사로 출발하여 정부의 지원에 의해 거대한 기업집단으로 발전한 회사를 말한다. 4대 재벌(현대, 삼성, 대우 그리고 엘지)과 30대 재벌이 국민총생산에서 차지하는 비율은 1993년에 각각 9.2%와 16.2%였다. Kenneth L. Judd and Young-Ki Lee, eds., *An Agenda for Economic Reform in Korea: International Perspectives* (Stanford, CA: Hoover Institution Press and Seoul: Korea Development Institute, 2000) 을 참조.

5) CEEP, *A Review of US Restructuring Experience*, 와 아래 표3을 참조

6) 한국은행 전철환과 재정경제부 이규성에 의해 서명된 Letter of Intent of the Government of the Republic of Korea (1999), and Memorandum of Economic Policies (1998), 국제통화기금 웹사이트 <<http://www.imf.org/external/np/loi/mempub.asp>>에서 입수가능, 2004년 10월 18일 최종검색.

7) 김윤자, “한국전력 민영화 논의에 대한 비판적 검토”, 환경운동연합과 국회환경정책포럼이 공동주최한

려 또한 제기되었다.⁸⁾ 반면 개혁주창자들은 개혁으로 인해 운영효율과 재정적 신뢰성이 향상될 것이라 주장하였다.⁹⁾ 그들의 견해로는 전력부문의 민영화는 한국경제를 현대화하고 국제경쟁력을 증진시키는 데 있어서 중요한 한걸음을 내딛는 것이었다.

3. 집중하는 모순: 1960년부터 현재까지 한국의 전력부문

전력부문은 냉전시기부터 현재까지 한국의 정치경제를 형성함에 있어서 핵심적인 역할을 담당하였다. 전력부문과 산업경제가 서로 성장을 이끄는 과정인 ‘상호발전적 개발(Synergistic development)’ 이 세 단계를 거쳐 이루어져 왔다. 첫째 1960년부터 1980년까지의 급격한 팽창기, 둘째 ‘상호발전적 개발모델’ 이 성숙되는 동시에 국가독점에 대한 도전이 나타난 1980년대와 90년대, 셋째 구조조정이 공식 정책으로 채택되고 전력부문의 주요 목표에 대한 재고하게 되는 1997년 금융위기 이후의 시기가 그것이다.

3.1 급격한 산업화와 한국전력의 부상 (1960-1980)

한국은 한국전쟁(1950-1953) 이후 그 미래를 형성해나갈 몇 가지 조건들을 가지고 출발하였다: 일제 강압시절 가난과 전쟁의 참담으로부터 벗어나고자 하는 의지; 정부와 산업지도자들이 함께 계획한 수출주도의 급격한 경제성장 추구; 그리고 군사독재정부가 그것이다. 이러한 사회적, 경제적, 정치적 조건 외에 자연자원의 제약이라는 조건이 있었다: 한국은 자체적으로 가지고 있는 화석연료가 거의 없다는 것이다.¹⁰⁾ 이러한 제약은 중앙정부의 에너지 정책뿐만 아니라 대외관계에도 심대한 영향을 미쳤다.

한국전쟁 이후 한국의 경제성장계획의 기초는 에너지부문, 특히 전력이었다. 국가에 의해 소유 및 운영되는 국가전력기업인 한국전력이 1961년에 설립되었다. 한국전력은 광범위한 권한을 부여받았는데 발전, 송전 및 배전뿐만 아니라

심포지움 제출 논문, 서울, 1999년 11월 12일.

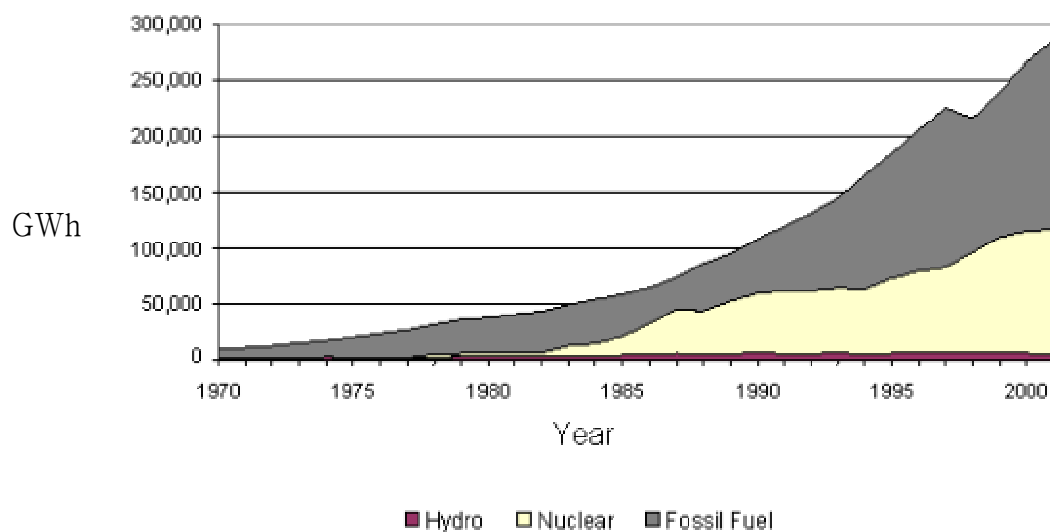
8) “한전 민영화 방안 쟁점은?”, 한겨레신문, 2000년 11월 23일자.

9) 조성봉과 김진우, 전력구조개편방향과 주요정책과제, 연구보고서, 한국에너지경제연구원, 2000.; 조창현, “전력산업 구조개편과 민영화: 쟁점분석과 사례연구”, 보고서, 산업연구원 (산업자원부 협조), 2002.

10) 한국에는 중질의 무연탄이 어느 정도 매장되어 있다 (1998년 현재 82백만톤). 높은 생산비용 때문에 1989년과 1995년 사이에 384개의 광산이 문을 닫았다. 전력생산을 위한 석탄수요는 중국 및 호주 등지로부터의 수입에 의해 충당된다. International Energy Agency, *Energy Policies of IEA Countries: The Republic of Korea 2002 Review* (Paris: IEA, 2002) 참조.

국가전력수요의 계획, 건설, 자금조달에도 책임이 있었다. 수출증대를 위한 대규모 산업시설에 대한 전력공급에 최우선권이 주어졌다. 의욕적인 사회간접자본투자 및 산업개발 정책을 통해서 농업사회로부터 산업경제로의 전환이 빠른 속도로 일어났다.¹¹⁾ 한국의 눈부신 경제성장은 부분적으로는 10년마다 전력공급량을 두 배로 늘리는 공식에 바탕을 둔 것이기도 했다. 1990년대까지 전력생산용량이 두 배가 되는 데는 단지 8년이 소요되었다 (그림 1 참조).

Figure 1. 연료별 발전량, 1970-2001



Source: Korea Energy Economics Institute, 2003. (Data available at <http://www.keei.re.kr/index.html>)

그러나 전력부문이 신생경제에 공급한 것은 단지 전력만은 아니었다. 전후 한국의 최초이자 최대의 근대화 사업은 발전소 건설이었다. 대규모 국내기업들이 석탄, 석유 그리고 원자력 발전소의 건설과 운영에 참가하였다.¹²⁾ 재벌들은 1960년대와 70년대에 걸쳐 전력부문의 기술을 토착화하는 임무 또한 부여받았

11) 중화학공업이 국내총생산에서 차지하는 비중이 1961년부터 1991년 사이에 26.3%로부터 64.9%로 늘어난 반면에 농림수산업의 비중은 39.1%로부터 8.1%로 낮아졌다 (Terry Ursacki and Ilan Vertinsky, "Long-term Changes in Korea's International Trade and Investment," *Pacific Affairs*, vol. 67, no. 3 (1994), pp. 385-409). 1970년에 한국가구의 45% 이상이 수입원으로 농업과 어업에 의존하고 있었으나 그 비율은 2000까지 10% 이하로 떨어졌다 (통계청, "Census Population," "Farmhouse and Population," and "Fisheries Households and Population," 한국정부에 의해 운영되는 온라인 데이터베이스, <<http://www.nso.go.kr>> 에서 이용가능, 2004년 1월 18일 최종검색)

12) 1960년부터 1987년 사이에 한국은 20.6GW의 새로운 발전용량을 건설하였다 (그중 14.8GW가 화력발전소였고 5.8GW가 원자력발전소였다). 한국전력, *한국전력통계* (서울: 한국전력, 2003) 참조.

다.¹³⁾ 특히 현대와 대우는 외국 (대부분 미국) 기업의 협력을 통해 새로운 발전소 건설 기술에 대한 지식을 획득하는 데 있어서 정부의 지원을 받았다. 이러한 운영방식의 결과로서 한국의 재벌들은 그들 사업의 규모나 수익성을 크게 확장시킬 수 있었다. 전력부문에 있어서의 국가와 재벌의 긴밀한 협력관계는 이후 국내경제 전반에 걸쳐 적용되는 특징이 되었으며 한국의 급격한 산업화의 중요한 요인이 되었다.¹⁴⁾

군사정부하에서 국가방위와 경제발전전략은 서로 깊게 연계되어 있었다. 한국의 원자력산업 부상은 이것을 잘 반영하고 있다. 원자력산업 기술은 군사적 정치적으로 불안한 한반도 정세에서 국가방위와 경제성장을 추구하는데 중요한 요소로 여겨졌다. 원자력에너지 기술은 핵무기 개발에 대한 가능성을 열어주는 등 군사정부에게 원자력에너지 기술은 여러 측면에서 매력적으로 보일 수밖에 없었다.¹⁵⁾ 또한 수입에너지에 의존할 수밖에 없는 한국에 있어서, 원자력 에너지는 전략적으로나 경제적인 취약성을 해결할 수 있는 수단으로 받아들여졌다. 원자력 연료도 역시 수입에 의존해야 했지만 이는 신뢰할 수 있는 냉전시대의 동맹국들로부터 공급받을 수 있었다.

원자력 에너지를 사용하게 됨에 따라 전력부문의 확장은 급속히 이루어 졌다. 이는 한국 정부의 빠른 경제성장에 필요한 충분한 전력공급이라는 약속에 부합되었다. 대규모 핵발전소 건설은 낮은 가격의 전력공급을 가능하게 하여 한국의 경제성장의 목표를 달성하게 하였다.¹⁶⁾ 이러한 전력 공급능력의 증가는 급속한 산업화를 촉진하였다. 표 1에서 보는 바와 같이 1960년부터 1980년까지의 전력소비의 연평균 성장율은 GDP와 총에너지 성장율을 훨씬 상회하고 있다 (표 1 참조).¹⁷⁾

13) John Byrne and Jong-dall Kim, "Centralization, Technicization and Development on the Semi-Periphery: A Study of South Korea's Commitment to Nuclear Power," *Bulletin of Science, Technology and Society*, vol. 10, no. 4 (1990), pp. 212-222.

14) Byrne and Kim, "Centralization, Technicization and Development on the Semi-Periphery."

15) John Byrne and In-Whan Jung, "The Politics of Nuclear Development in South Korea," *proceedings of the Seventh Annual Meeting of the National Association for Science, Technology and Society* (Alexandria, VA: 1992), pp. 132-152.

16) 1980년대 전기가격은 약 25-30 원 (US \$0.03)/ kWh. 한전측은 이 기간에 전기가격이 25-30원/kWh (US \$ 0.03/kWh) 이라는 것을 확인해 줌.

17) Yoon Hyung Kim, Kirk R. Smith and Kennon Breazle, eds., *Electricity in Economic Development: The Experience of Northeast Asia* (New York: Greenwood Press, 1987), p. 7.

표 1. GDP, 에너지 그리고 전력소비의 성장을 비교 (1960-80)

부 문	연평균 성장률 (%)
GDP	8.6
총에너지 소비	7.7
판매 전력	19.1

Source: Yoon Hyung Kim, Kirk R. Smith, and Kennon Breazle, eds., *Electricity in Economic Development: The Experience of Northeast Asia* (New York: Greenwood Press, 1987).

이 기간 동안 환경운동은 군사 독재에 의해 억압되었다. 박정희 정권은 급속한 경제성장을 최우선 순위에 두었으며 환경과 관련된 문제에 대해 목소리를 높이는 것은 반정부 활동의 일환으로 여겼다. 결국, 이 기간에는 일련의 심각한 공해 사건이 있었음에도 불구하고 환경운동은 손해보상을 요구하는 해당 지역의 시위나 법률적인 청원 등으로 한정되었다.¹⁸⁾

3.2 경제-에너지성장파 그에 따른 문제의 조짐들 (1980-1997)

한국의 전력시장은 매 2년마다 발표되는 장기전력수급계획을 근거로 정부에 의해 계획되었다. 장기전력수급계획에는 전력수요 예측, 투자목표 그리고 신규 발전소에 대한 건설계획이 포함되었다. 계획의 수립은 중앙 정부가 고안해서 아래로 내려 보내는 하향방식(Top-down)이었으며 한전에 많은 재량권을 주었다. 특히 계획수립자들은 한전에 필요한 발전소이상을 짓고 장기 발전소 건설에 (특히 핵발전소) 투자하도록 장려했다. 이러한 방식은 표 2에서 보는 바와 같이 변동이 심한 전력예비율을 유도하였다.

표 2. 전력 예비율

	1966-67	1972-73	1975-76	1986-87	1994
전력 예비율	1	50	5	55	3

Source: Cho and Kim, 2000. The Direction of Electricity Industry Reform.

국가 보조금 시스템 또한 여러 에너지 공급부문에 걸쳐 우호적인 에너지 가격정책과 구입정책에 영향을 미치고 있다. 예를 들면, 한전은 한국 가스 공사로부터 매년 최소 일정량의 천연가스를 "take-or-pay" 협정아래 매수하도록 되어 있었다. 계절 별로 LNG의 소비량에 큰 차이가 있기 때문에 한전은 비싼 저장장소가

18) 구도완, 한국 환경운동의 사회학. 서울: 문학과 지성사, 1996.

필요하게 되었는데, 이는 가스를 연료로 하는 발전가격의 상승을 의미하였다. 따라서 많은 사람들은 이 기간 동안 가스 발전이 차지하는 비율이 경제적으로 적절한 수준 이상으로 증가한다고 주장한다. 정부는 또한 국내 석탄산업을 지원하기 위해 한전으로 하여금 중국이나 호주로부터 수입되는 유연탄보다 더 비싼 국내 생산 무연탄을 의무적으로 구입하도록 하였다. 또한 한전은 국내 에너지공급 계획의 일환으로 지역난방, 수력 그리고 원자력에너지 개발에 보조금을 지불하였다.¹⁹⁾

이러한 정책에 대해서 문제의 조짐들이 나타나기 시작하였다. 신규 발전소 건설비용과 연료에 대한 보조금을 사업자들에 지불하기 위해 한전은 많은 빚을 떠안게 되었다; "싼 에너지" 정책은 에너지집약적인 산업 구조를 만들었고; 핵발전 의존도의 상승은 시민들의 반대운동을 불러왔다. 이러한 것들은 한전을 부정적인 측면에서 관심의 대상으로 만들었다. 정부의 싼에너지 정책은 아시아 경제성장의 기적에 말 그대로 동력을 주었으나 외부로 나타난 성공에 따른 부정적인 면들이 드러남에 따라 한전은 재검토의 대상으로 떠오르게 되었다.

1980년대에 전력수요 성장을 억제하기 위해 만들어졌던 일련의 정책들은 어떻게 한전이 변화를 시도해야했어야만 했었는지를 잘 보여주고 있다. 수출성장을 지연시킨 높은 연료가격 (1970년대 오일 쇼크이후) 과 세계적인 경기후퇴는 정부의 에너지 정책에 대한 즉각적인 변화를 가져오도록 만들었다. 1980년의 정부 소유의 에너지 관리공단의 설립과 함께 에너지 정책수립자들은 세계에서 가장 높은 수준에 도달한 에너지집약도의 성장을 둔화시키는 정책을 찾기 시작하였다.²⁰⁾ 고효율 에너지 기술에 세제혜택을 부여하는 등 산업부문에 있어서 에너지 절약을 장려하였으며 다른 종류의 에너지 절약 전략, 예를 들면 수요관리 (DSM: Demand Side Management) 부문에 대한 중요성이 이 기간에 강조되었다. 한전은 처음으로 수요관리부문을 1993년의 장기전력수급계획에 포함시켰다.²¹⁾ 비록 에너지관리공단의 설립이나 수요관리에 대한 강조는 에너지 분야에 유용한 기초를 마련하는 계기가 되었지만 그 효과는 그리 크지는 않았다. 결국, 현재 한국은 아직 아시아 태평양 지역 국가중 높은 에너지집약도를 가진 나라로 남아있다.²²⁾

19) 조성봉과 김진우, 전력구조개편방향과 주요정책과제, 연구보고서, 한국에너지경제연구원, 2000; Organization for Economic Co-operation and Development, *Regulatory Reform in Korea* (Paris: OECD, 2000), p. 246.

20) Insook Han, "The Political Economy of Unsustainability: An Analysis of South Korea's Energy, Environmental, and Development Vulnerability." (Doctoral thesis, Center for Energy and Environmental Policy, University of Delaware, 1993).

21) CEEP, 2003. *A Review of US Restructuring Experience*.

22) Energy Information Administration, U.S. Department of Energy, "South Korea: Environmental Issues." [Online, cited 1 August 2004]. Available from <<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/skoren.html>>.

1990년대 초에 한전의 중앙집중화되고 독점적인 운영방식이 변해야 한다는 압력이 높아졌다. 한전의 논리적 근거였던 전력산업 독점성 필요는 1993년의 한 독창적인 연구에 의해 공격을 받았다. 이 연구는 한국의 전력산업은 필요 이상의 발전소 건설을 부추겼으며 그 결과 부정적인 "규모의 경제성" (economies of scale)을 낳았다고 주장하였다.²³⁾ 1995년에 민자발전 에 대한 1차계획이 수립되었으며 민자발전에 의한 전력 생산량은 1995년의 장기전력수급계획에서는 대폭 확대되었다.²⁴⁾ 1995년의 장기전력수급계획에 의하면, 계획된 새로운 발전소 건설의 50%가 넘는 물량이 이러한 민자발전에 의해 2010년까지 건설되도록 되어있다. 그러나 이러한 민자발전에서 생산된 전력은 한전과의 구입전력 동의에 의해 한전이 독점적으로 구매하도록 규정되어 있었다.

1992년, 한국 최초의 민간정부가 들어섬에 따라 한전의 정치적 경제적 위치도 대폭 변하게되었다. 그동안 억눌려왔던 환경 및 사회문제에 대한 비판, 특히 원자력 발전과 한전의 사회적 무책임성에 대한 비판들이 강하게 제기되었다. 1997년, 아시아 화폐는 붕괴되기 시작하였고 한국은 한 희생양이 되었다. 원화의 가치는 급락하였으며 외채는 기하급수적으로 증가되었다. 18개월후에는 수입품에 대한 구매능력이 절반으로 줄었으며 경제는 위기로 치달았다. 한국 국민과 외국 투자자들에게는 한전의 개혁이 한국의 경제위기 관리 프로그램의 가장 중요한 부분이라는것이 보다 명백해졌다.

3.3 현재의 위기들(1998 - 현재)

1998년 한국이 국제통화기구의 도움을 구할 수밖에 없게 되었을 때 한국 경제의 취약점들이 드러났다. 그러나 이에 따른 구조조정정책들은 또 다른 어려움을 가중시켰다. 한국은 비교적 짧은 기간 안에 군사독재에 의해 수립된 편협되고 고립된 경제구조로 부터 민주주의와 개방 경제로의 이행을 경험했었다.

한국은 다시 경제체제를 새롭게 디자인해야할 필요에 직면하고 있는데, 이번엔 경제세계화가 한국에 막대한 영향을 미치고 있는 시점에서 국제투자자들의 요구에 의해서이다.

자유주의정당과과 보수정당 연합에 의해 새로 선출된 정부는 기존의 정치 경

23) Tae Yong Jung and Yang Hoon Sonn, "Factor Demand and Economies of Scale for the Electric Industry in Korea," (Paper presented at the 16th Annual Conference of the International Association for Energy Economics, Bali, Indonesia, 1993).

24) 조성봉과 김진우, 전력구조개편방향과 주요정책과제, 연구보고서, 한국에너지경제연구원, 2000.

제적 체제를 변환시킬 수 있는 포괄적인 경제적, 행정적 프로그램의 시행을 요구하는 국제적인 압력에 직면하였다. 은행분야에서는 정부의 정책입안자들과의 가까웠던 과거의 관계를 청산해야 했고 재벌들은 장기저리 융자금을 변제하도록 압력을 받았으며 신규 자금 대출하는데 경쟁적인 위치에 놓이게 되었다. 거센 민영화 프로그램의 압력에 따라 정부는 국유자산을 매각하여야 했다. 노동시장의 유연성 제고와 자유경쟁을 촉진하는 것에 중요한 방점이 매겨졌다. 정부의 "안전망"은 포기되었고, 무역장벽이 축소되고, 전력산업부문과같이 역사적으로 국가의 보호를 받아온 분야에까지 외국인 투자를 끌어들이려 하였다. 1998년 4월을 시작으로 그때까지 존속하던 11,125가지의 경제관련 규제중 절반 가량이 폐지되었다.²⁵⁾

정부는 신속하고도 대대적으로 경제영역에 대한 정부역할을 축소하는 민영화 프로그램을 시행하였다. 2000년도 말까지 11개 대규모 공기업 중 5개 공기업이 민영화 되었고, 한 개의 공기업이 청산되었다. 1998년 당시 108개에 달하던 공기업이 2000년도에는 61개만 남게 되었다.²⁶⁾ 기대했던 대로, 한국에 대한 외국인 투자가 돌아왔고, 투자규모도 1995년 20억 달러에서 2000년도에의 157억 달러로 빠르게 증가하였다. OECD에 의하면 이러한 투자증가의 대부분이 외국인 투자자에 대한 국유재산 매각에서 기인한 것으로 평가하고 있다.²⁷⁾

한국정부와 국제금융기관에게 있어서 전력산업 개혁은 몇 가지 이유에서 높은 우선순위를 차지하고 있었다. 경제적으로 공공분야 외채부담 중 KEPCO는 상당한 비중을 차지하고 있었다.(표3).²⁸⁾ 실제로 KEPCO는 단일 기업으로서는 가장 큰 공공분야 부채를 지니고 있었다. 한국의 원화가치가 외환시장에서 절반으로 떨어진 상황에서, 이 문제는 무척 커다란 것이었다. 국가경제의 회복은 KEPCO의 재정문제 해결을 필요로 하게 되었다. 게다가, 전력산업이 지니는 국가발전에 대한 중요한 영향력 때문에, 전력산업이 전반적인 경제개혁과 조화되는 것이 필요했다. 마지막으로 한전의 개혁은 한국국민과 국제사회에 있어서 정부의 개혁정책 패키지에 대외적인 상징적인 의미가 부여되었다.

25) Organization for Economic Co-operation and Development(OECD), *OECD Economic Surveys 2000-2001: Korea* (Paris: OECD, 2001), p. 163.

26) OECD, *OECD Economic Surveys 2000-2001: Korea*, p. 175.

27) OECD, *OECD Economic Surveys 2000-2001: Korea*, p. 175.

28) 표3에 다루어진 기간에 대한 모든 공기업의 외채데이터는 구할 수 없었다. 공공분야 외채에 대한 KEPCO부담 외채의 영향을 가늠하는 적당한 척도는 이를 정부부문의 외채와 비교하여 보는 것으로 이것이 표3에 나타나 있다.

표 3 KEPCO의 외채와 정부부문 외채규모의 비교 (10억 US\$)

	1995	1998	2000	2003
정부부문외채	6.6	15.9	19.2	14.8
KEPCO외채	3.1	6.6	7.0	4.7
비교 (%)	47	42	36	32

자료: 한국전력공사, 경영통계 (서울: 한국전력공사 2000 및 2004); 재정경제부 웹사이트 (www.mofe.go.kr) 2004년 8월 16일 접속

주: 정부부문외채는 한국의 중앙정부와 지방정부 부담을 포함 (공기업 부담분은 제외). 2003년도 수치는 3/4분기치 자료

4. 거인 길들이기: 한국의 시장기반 개혁에 대한 분석

1990년대 초중반 대내적인 개혁의 노력이 있었지만 정부와 재벌의 역할이나 그 독점적 지위에 대해 아무런 변화를 가져오지 못했다. 그러나 IMF의 구조조정 프로그램을 받아들이면서 한국 정치적 역학이 상당히 바뀌게 되었다.

외국의 영향력도 점차 증대했고 다양해졌다. 미국의 압력이 여전히 강한 가운데, 한국 정부의 정책은 국제금융기관과 다국적기업의 영향을 추가로 받게 되었으며 대규모 투자와 보다 개방된 새로운 경제시스템을 추구하였다. 세계은행과 IMF의 경제회복프로그램, 그리고 시장개혁을 장려하는 국내 정책등으로 인하여 한국의 운명은 국제적 요인들에 의해 상당히 영향을 받고 있었다.²⁹⁾ 이것은 한국으로서 전혀 새로운 경험은 아니었지만, 기적적 경제 성장의 본질이었던 한국 정치경제의 핵심요소는 국제적인 압력으로부터 도전을 받게 되었다.

29) 선진국의 경우 전력부문의 자유화는 경제위기 이후 경제전반에 대한 폭넓은 재조정과 맞물려 있다. 급격한 통화정책으로의 변화, 외국인 소유제한의 갱신, 자본시장에 대한 외국인의 접근의 증대, 상당히 변화된 무역 재정 노동정책, 국유 에너지회사(전력포함)의 구조조정 등은 경제위기 이후 세계은행이나 IMF의 지원을 받기 위한 목적과 연결되어 있다. John Byrne and Yu-Mi Mun, "Rethinking Reform in the Electricity Sector: Power Liberalization or Energy Transformation?" in Njeri Wamukonya, ed., *Electricity Reform: Social and Environmental Challenges* (Roskilde, Denmark: UNEP-Risoe Center, 2003).

4.1 신정책과 개혁의 정당성

한국경제가 국제금융기관과 은행의 지도하에 운영되면서, 경제계획정책의 논리도 상당히 바뀌게 되었다. 국가주도적 시장경제 모델이 이제는 시장개방형 접근으로 바뀔 수밖에 없었다. 한국의 전력산업 개혁은 이러한 원리의 변화를 반영해야만 했다. 여전히 명시적인 전력정책의 목표는 전반적인 경제후생의 향상이었지만, 이제 이를 성취하는 방법은 전기를 시장에 의한 배분이 필요한 하나의 상품으로서 취급하는 방법에 의존하게 되었다.³⁰⁾ "상호발전적 개발(Synergistic development)"의 이상은 신자유주의의 "세계경제에 통합된 개발(Harmonized development)"의 처방으로 대체되었는데, 이는 경제성공이 사회와 국가 경제를 세계경제 시스템에 개방하는 것에 달려있다는 전제를 가지고 있다.

두 가지 분명한 가정이 이러한 새로운 정책방향을 뒷받침하고 있었다. 첫째, 시장경쟁의 결과 전력가격이 세계시장의 한계생산비용과 같아지게 되고, 이에 따라 경제적 운영의 장기적 생산성이 향상된다는 것이다. 둘째, 민간부문은 공공부문보다 자원배분의 면에서 더 효율적이라는 것이다.³¹⁾ 한국이 IMF의 영향력 아래서 이러한 정책 패러다임에 이르게 된 것은 부인할 수 없지만,³²⁾ 시장 이데올로기가 전력분야에 있어서 정부정책결정에 대해 범위를 지정하게 되었다. 결과적으로 전력분야 개혁 과정에서 전력산업과 관련된 사회적 환경적 문제들은 무시되거나, 혹은 시장운영에 따라 최선의 해결책이 나올 것으로 여겨졌다.

4.2 제도적 개혁

2000년도에 채택된 개혁프로그램에 의해 한전의 독점적 지위를 유지하고 있던 제도는 민간회사들과 새롭게 등장한 거버넌스, 그리고 시장기구(표4에 정리되어 있음)에 의해 바뀌었다. 구조개혁과정에서 한전에 대한 의무적인 수직 및 수평적 분할이 중요시되었다. 왜냐하면 그것이 새로운 투자를 유치하는 유일한 방법으로 여겨졌기 때문이다.³³⁾ 2001년 KEPCO의 비원자력발

30) Byrne and Mun, "Rethinking Reform in the Electricity Sector."

31) Byrne and Mun, "Rethinking Reform in the Electricity Sector," p. 52.

32) 1992년 한국정부가 제출한 의향서(1999)와 경제정책 각서(1998) 참조. 전철환 한국은행총재와 이규성 재정경제부 장관이 서명하였음. 2004년 10월 18일 접속 IMF 웹사이트 (<http://www.imf.org/external/np/loi/mempub.asp>) 자료.

33) CEEP, *A Review of US Restructuring Experience*.

전 부문은 다섯 개의 발전 자회사로 나뉘어졌고, 각각은 2002년도에 민영화하기로 되었다. 배전 자회사들 역시 궁극적으로 민영화하기로 계획되었다.³⁴⁾

표4. 전력공급 구조조정 전후의 전력부문 제도특성

부문요소	조정전 제도: 국가독점 (2000년도 이전)	조정후 제도: 2004년 6월 17일 까지 추진
발전(비핵부문)	KEPCO	5개 민영회사
발전(핵)	KEPCO	국가독점 (KEPCO)
송전 및 시스템 운영	KEPCO	KEPCO
배전	KEPCO	Corporate Ownership
시스템 규제	MOCIE 위원회와 KEPCO	MOCIE 산하 독립위원회 (KOREC)
도매시장 운영	KEPCO	KPX
기획	KEPCO와 MOCIE	다수 공무원 및 민간인

주: MOCIE는 산업자원부, KOREC는 한국전기위원회, KPX는 한국전력거래소

정부계획에 따르면, 일단 발전과 배전부문이 한전에서 분리된 이후, 도매 시장에서 공급자의 선택이 허용되고, 궁극적으로는 소매시장부문도 소비자들이 전기공급자를 선택할 수 있도록 (계획상으로는 2009년까지) 계획되었다. 다수의 시장 참여자들로 구성된 전력풀을 운영해본 경험이 없었던 점을 고려할 때, 이러한 도매시장과 소매시장 제도의 급격한 도입은 한국의 전력부문 개혁의 뚜렷한 특징이라고 할 수 있다.

이러한 제도개혁은 시민사회에 의해 제기된 사회적 환경적 문제들에 대해 명료한 해결책을 제시하지 못하고 있다. 부채와 경제회생 그리고 경제적 세계화에 한국의 경제 시스템을 조화시키는 것만이 강조되면서, 높은 공해수준이나 낮은 에너지 효율, 원자력에 대한 높은 의존도, 그리고 노동의 안정성과 같은 문제들은 한 권으로 밀려났다.

34) OECD, *OECD Economic Surveys 2000-2001: Korea*.

4.3 제도개혁의 시행

한국 전기개혁의 첫 번째 단계는 2002년까지 발전 부문에 대한 경쟁을 도입하는 것이었다. 이를 위해 한전의 발전 자산은 6개의 자회사들(GenCos)로 나누어졌다. (표5)

표 5 KEPCO 발전 자회사

지표	KOSEPCO	KOMIPO	KOWEPCO	KOSPO	KEWESPO	KHNP
설비용량(MW)	6,100	6,138	6,346	4,910	5,800	14,252
건설중용량(MW)	1,600	1,600	1,600	2,800	1,700	4,000
총용량(MW)	7,700	7,738	7,946	7,710	7,500	18,252
발전소 갯수	7	7	8	8	8	18

자료: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) / International Energy Agency (IEA), *Energy Policies of IEA Countries: The Republic of Korea 2002 Review, 2002* (Paris: OECD/IEA, 2002).

주: (주)한국남동발전 (KOSEPCO), (주)한국중부발전 (KOMIPO), (주)한국서부발전 (KOWEPCO), (주) 한국남부발전 (KOSPO), (주) 한국동서발전 (KEWESPO), (주) 한국수력원자력 (KHNP).

한 개의 원자력-수력 자회사(KHNP)를 제외한 다섯개의 한전 자회사들은 설비 측면에서 비슷한 크기의 규모와 연료 구성비를 가지고 있다.³⁵⁾ 화석연료를 사용하는 자회사들(GenCos)는 민영화의 대상이었지만, 원자력-수력 독점회사(KHNP)는 공영회사로 남게 되었다. 송전과 배전의 기능 또한 구조개편의 첫 단계에서는 한전의 책임하게 두게 되어있다.

발전시장은 현재 발전풀 독점에 의해 관리되는 한 방향 입찰 시스템 (one way bidding system)이다. 자격을 갖춘 모든 전력 공급자들 (여섯개의 자회사와 20 MW이상의 발전 설비를 갖춘 독립 발전 사업자들을 포함함)은 중앙집권화된 풀 시장을 통해서 전력을 판매하도록 되어 있다. 이 중앙집권화된 풀 시장은 한국 전력 거래소(KPX)에 의해 조직되고 운영되어진다. 한전은 사실상 유일한 구매자이다(발전 자회사들과 직접적으로 쌍방 계약을 맺은 소수의 대규모 산업체 소비자들을 제외함).

구조개편의 두번째 단계는 2003년 부터 2008년까지의 도매경쟁 시장이다. 발전부문을 구조개편 한 뒤 (KHNP를 제외한 모든 자회사들을 판매하는 것을 포함함), 배전망 (현재는 한전에 의해서 관리되고 있음)을 따로 분리시키고, 지역 배전 회사들이 설립될 예정이었다.³⁶⁾ 이 시점에서 도매경쟁이 도입되고 지역 배전 회

35) 한국전력거래소(KPX), " 한국전력 거래소 와 전력시장", 보고서(서울: KPX, 2001).

36) CEEP, *A Review of US Restructuring Experience*.CEEP,

사들이 공급자들을 선택할 수 있는 양방향 입찰 경쟁 풀이 도입 될 것이다. 일정 자격 조건을 갖춘 산업 소비자들은 직접 지역 배전 회사들에 의해서 배타적으로 공급되고 있는 배전 서비스를 통해 발전회사와 직접 계약할 수 있다.³⁷⁾

이 단계에서, 송전망은 특정한 계약 규칙을 준수하고 송전 설비 접근비용을 지불할 용의가 있는 모든 전력공급업자들에게 개방된다. 중앙 정부는 배전과 송전망 이용을 위한 가격을 규제하게 된다. 또한 전력구조개편의 초기에 선택권이 없는 소규모 소비자들(주로 가정과 소규모 사업체)을 위한 전력가격은 전기위원회(KOREC)에 의해서 정해진다.³⁸⁾ 완전한 소매 경쟁은 2009년부터 시작될 예정이었다. 이 단계에서는, 배전망은 모든 소비자들에게 개방되고 원래의 지역 배전회사는 경매에 붙여질 것이다. 모든 소비자들은 전력 공급자를 선택할 수 있는 권리를 가지게 된다.

그러나 2003년 4월, 한국 정부는 전력산업구조개편계획을 중지했다. 아래 (제 5 절)에서 논의되듯이, 이러한 조치는 계열기업분리와 민영화에 대한 한국 사회의 여러 부분으로부터의 폭넓은 관심이 반영된 결과이다.

4.4 시민사회와 구조개편 과정

4.4.1 반핵 운동

미국, 유럽, 그리고 다른 지역의 환경문제에 대한 시위가 핵발전소에 맞추어 졌듯이,³⁹⁾ 한국의 원자력산업도 지난 25년간 꾸준한 반대에 부딪혀 왔다. 민주화 운동 세력과 환경운동가들은 친 원자력정책에 도전하기위해 서로 협력하였다. 여러 가지 측면에서, 핵발전에 대한 저항은 더 폭넓은 사회 정치적인 변화의 전조가 되었다.⁴⁰⁾ 민주화가 진행되기 이전에는, 빠른 경제 발전에 대한 필요성과 국가 에너지 안보에 대한 논리 때문에 원자력산업과 관료체제는 공격할 수 없는 것이었다. 그러나 민주적인 정부가 들어서고 반대의사를 표시할 수 있는 기회가 점차 확대됨에 따라, 이런 상황은 변화되었다.

정부의 핵폐기물 저장소 건설에 대한 계획을 반대하며 안면도의 지역주민들이 벌인 1990년 시위는 핵발전소 반대자들이 최초로 에너지부문 개혁을 요구하는 정

37) 한국전력 거래소(KPX), " 한국전력 거래소 와 전력시장", 보고서(서울: KPX, 2001).

38) CEEP, *A Review of US Restructuring Experience*.

39) John Byrne and Steven M. Hoffman, eds., *Governing the Atom: The Politics of Risk* (New Brunswick, NJ and London: Transaction, 1996).

40) Jong-dall Kim and John Byrne, "The Asian Atom: Hard-Path Nuclearization in East Asia," in John Byrne and Steven M. Hoffman, eds., *Governing the Atom: the Politics of Risk*. (New Brunswick, NJ and London: Transaction, 1996).

치적 운동으로까지 발전된 사건이었다. 한국의 가장 큰 환경운동단체인 환경운동연합의 전신인 한국 공해추방운동연합이 주도아래 핵발전예 반대하는 운동이 전개되었다. '핵발전은 싸다'라는 오래된 논리에 대해 공개적으로 의문이 제기되었다.⁴¹⁾ 대신, 핵발전은 '에너지 민주화'의 가능성을 희생시킬 수 있는 권위주의적 기술⁴²⁾로 특징지워졌다. 더 나아가서 우라늄 광산 개발에서 발전소 가동 그리고 폐기물 저장 까지, 핵발전소를 개발하고 사용하는 모든 단계에서 필연적으로 발생하는 생태적인 위협들 때문에 환경운동단체들은 핵발전은 국가의 가장 큰 환경문제로 규정했다.⁴³⁾

환경운동연합과 다른 단체들은 한전의 구조개편을 핵발전을 가능하게 하는 특권적 지위를 바꿀 수 있는 기회로 이용하려 했다. 중앙 정부의 경제 및 환경정책에 대한 비판이 제기되었다. 정부의 보호아래 핵발전 설비를 그대로 두려는 정부의 결정은 환경운동단체들에 의해 비판받았다.⁴⁴⁾ 그들 중의 일부는 정부가 KHNP를 민영화하지 않으려고 하는 것은 핵산업이 경쟁력이 없는 것임을 확인시켜주는 것이라고 해석하기도 했다.⁴⁵⁾ 사고에 대한 위험과 인간과 생태계에 핵폐기물 저장이 미치는 위험성 때문에 환경주의자들은 일반적으로 핵발전예 대해 반대해 왔다. 시민의 자유를 보호하는데 관심이 있는 단체들은 이전의 독재정권으로부터 자유로워진 사회와 핵시설의 안전을 위한 제도적 장치들과는 양립할 수 없으며, 정부의 정책에 대해 의문을 제기해 왔다.⁴⁶⁾

현재 정부는 전력산업 구조개편 계획에서 이러한 비판들에 대해 전혀 답하고 있지 않다. 그러나 핵폐기물 처리에 대한 최근의 치열한 논쟁⁴⁷⁾은 에너지 분야의 관리자들로 하여금 핵기술의 지속적인 개발을 둘러싼 충돌을 연상시킨다.

41) 환경운동연합 "핵발전과 핵폐기장의 문제점, 한국의 에너지 정책의 전환", 보고서(서울: 환경운동연합, 2003).

42) Kim and Byrne, "The Asian Atom".

43) 서주원, "한전의 전력 산업 독 점, 무엇이 문제인가?", 1998년 5월 7일 서울에서 환경운동연합과 한국일보가 주관한 '참여와 에너지 독립을 위한 전력산업구조개편'에 관한 세미나에서 발표된 논문.

44) 석광훈, "한국의 전력산업 구조 개혁방안으로서의 민영화의 위상과 장기적 전망", 2002년 4월 25일 서울에서 한국 NGO네트워크와 한국환경회의 주관하에 열린 '환경친화적인 전력산업 구조개편'에 대한 세미나에서 발표된 논문.

45) 양이원영, "전력산업 구조개편과 핵발전소, 반핵운동", 2002년 4월 25일 서울에서 한국 NGO네트워크와 한국환경회의 주관하에 열린 '환경친화적인 전력산업 구조개편'에 대한 세미나에서 발표된 논문. 임송진, "전력 산업의 구조 개편 방향", 환경운동연합 잡지 *함께 사는 길*(1999년 2월)

46) Kim and Byrne, "The Asian Atom"; 이필렬, "중앙집중적 에너지 시스템의 기술적, 사회적 위험", *문화 과학* 35, (2003년 9월 1일), pp.176-183.

47) 석광훈, "한수원은 오도하고 있다", *한겨레* 2003년 10월 3일; 송명재, "부안은 오해하고 있다", *한겨레*, 2003년 10월 3일

4.4.2. 노동 및 환경 쟁점

한국의 시민사회는 1987년 민주화 운동을 기점으로 형성되기 시작했다.⁴⁸⁾ 1980년대 후반 들어 환경운동단체들이 생겨나면서 시민단체의 숫자는 상당히 증가하기 시작하였다. 환경운동에 대한 관심이 좀 더 전국적인 이슈들로 넓혀졌으며 다양한 사회적 환경적 관심이 대중적 지지를 얻기 시작하면서 민주화 운동에 공헌을 한 “공해 추방”과 같은 환경운동의 지배적인 이데올로기가 1990년대에 변화하기 시작하였다.⁴⁹⁾ 예를 들어, 시민사회는 정부, 기술 엘리트, 재벌과 한전 유착관계를 환경문제뿐만 아니라 사회적 이익에 주요한 장애요인으로 보았다. 그 결과, 한국의 시민단체들은 독점 구조를 해체를 포함하는 전력산업의 개혁을 환영했으며 심지어 일부는 경쟁 체제의 도입에 대해서도 긍정적인 반응을 보였다.

노동운동계는 민영화에 따른 고용안정에 대한 불안으로 정부의 구조개편 정책에 대부분 반대해왔다. 전력산업 부문의 고용효과는 대단히 커서 (한국전력은 약 3만 5천명의 노동자를 고용하고 있다) 노동계는 한전의 분리 및 민영화로 인해 일자리가 줄어들고 노동계와 고용주 사이의 관계에 상당한 변화가 올지 모르는 것에 우려했다. 노동운동계는 또한 민영화를 통해 외국자본에게 소유가 넘어가게 되면 노동자의 이익이 충분히 고려되지 않을 것이고 필연적으로 전력 가격의 상승을 초래할 것이라고 주장한다.

많은 환경운동단체들은 전력산업의 독점적 운영과 과 탈규제된 경쟁적 운영이 모두 생태적 가치와 에너지 부문에 대한 민주적인 협치(協治, governance)에 있어서 유익하지 않다고 주장하며, 정부의 주장과 노동운동계의 주장 모두에 동의하지 않았다. 예를 들어, 한국의 전력정책 분야의 저명한 한 비평가는 에너지 절약, 효율 증가 그리고 분산형태의 전원은 독점적 구조나 경쟁적 시스템에서는 실현되기 힘들다고 주장한다. 대신 환경적이고 사회적으로 평등한 개혁을 이루기 위해서는 탈집중화된 지역소유의 시스템이 필수적이라고 주장하고 있다.⁵⁰⁾ 게다가, 노동운동계가 발전과 분배를 분할하는데 반대하는 데 반해, 환경운동단체들은 민주적인 에너지 관리를 진척시킬 수 있는 제도적 개혁을 추구하고 있고, 이런 점에서 분할에 대해 기꺼이 고려하고 있다.

48) 이수훈, "한국의 전환기 정치, 1987-1992: 한국 시민사회의 활동", *Pacific Affairs*, vol.66, no3, (1993), pp. 351-367.

49) 구도완, *한국환경운동의 사회학*.

50) 이필렬, "생태주의와 전력 산업 구조", 2002년 4월 25일 서울에서 한국 NGO네트워크와 한국환경회의 주관하에 열린 '환경친화적인 전력산업 구조개편'에 대한 세미나에서 발표된 논문; 이필렬, "한국전력구조개편: 재생가능에너지에 기초한 에너지 시스템 전환을 위해" 1999년 11월 12일 서울에서 국회환경포럼과 환경운동연합의 공동주최로 열린 "한국전력을 어떻게 구조개편할 것인가"에 대한 세미나에서 발표된 논문; 이필렬, "한전의 전력 독점 문제와 전력 산업재편의 기본 원칙", 1998년 5월 7일 서울에서 환경운동연합과 한국일보가 주관한 '참여와 에너지 독립을 위한 전력산업구조개편'에 관한 세미나에서 발표된 논문.

많은 사람들이 이 문제에 대해 노동운동계와 환경운동가들 사이의 소위 말하는 "적-녹"연합에 대해 말하고 있으나⁵¹⁾, 지금까지는 이들 당사자들간에 동의가 이루어졌다고 말할 만한 근거는 없다. 전력산업 구조개편에서 두 그룹간의 차이점을 해소하고 대승적인 차원에서 상호협력을 촉진하기위해서 이루어진 2002년 3월 포럼에서 보듯이, 상호간의 이해를 증진시키려는 노력이 기울여졌다. 이러한 논의를 통해 민영화를 중지하고 환경친화적인 전력산업 구조개편 대안을 연구할 것을 요청하는 공동 선언이 이루어졌다. 또한, 한국 에너지시민연대(에너지 이슈에 관심이 있는 시민단체들의 공동기구)와 한국노총은 2002년 4월에 열린 전력산업 구조개편에서의 환경과 사회적 이슈에 대한 워크숍을 조직하는데 협력하였다.⁵²⁾ 그러나 여태까지, 환경, 노동 그리고 사회단체들은 유일하게 한가지 점에서만 동의하고 있다: 모두 전력산업 구조개편에 대한 정부의 방식을 찬성하지 않는다는 것이다.

온실가스 감축에 대한 교토의정서와 관련해서 한국은 온실가스 감축 의무를 지고 있지 않다. 그러나 환경주의자들은 화석연료를 바탕으로 하는 한국의 경제 발전은 온실가스방출을 가속화 시킬 것이고 민영화된 전력 시장은 그러한 상황을 더 악화시킬 것으로 염려하고 있다.⁵³⁾ 현재, 중앙정부가 지구 온난화에 대한 관심을 표명했음에도 불구하고, 한국은 국내의 온실가스 방출을 줄이는 것보다는 국제 시장에서 탄소 크레디트를 사고 파는 경제적인 이익에 더 관심이 있을지도 모른다.⁵⁴⁾ 환경주의자들은 화석연료에 기반한 에너지 개발을 꾸준히 하고 있는 정부의 정책이 온실가스 감축을 약속한 정부의 입장과 모순되고 있음을 비판하고 있다.

재생가능한 에너지원들이 에너지 부문에서 환경과 사회적 비용을 크게 감소할 수 있는 지극히 당연한 수단임에도 불구하고⁵⁵⁾, 정부의 구조개편 계획에 따르면

51) 환경운동연합, 녹색연합, 한국 여성연합, 참여연대, 한국노총, 발전산업노조, " 전력산업 민영화 유보와 친환경적인 전력 산업 구조 개편을 촉구하는 시민, 노동 단체 공동선언", 공동선언은 서울에서 2002년 3월 27일 기자회견과 경향(2002년 3월 27일)에서 발표되었다. 전체 선언문은 환경운동연합 홈페이지 <<http://www.kfem.or.kr>>에서 찾을 수 있다. 2004년 10월 28일 조사함.

52) 시민단체 지도자들과 노조 대표들을 인터뷰한 바에 따르면, 협력을 이끌어가려는 노력이 중지되었다는 것을 알 수 있다. 환경주의자들의 핵발전에 대한 반대와 그것을 찬성하는 노조, 국가 독점 기업으로서의 한전을 지속시키는 것에 대한 서로 다른 입장, 그리고 다른 정책적 이슈에 대한 협력이 과거에 별로 없었던 것들이 현 시기에 적-녹 협력을 이루는데 중요한 장애들로 여겨지고 있다.

53) 임 승진, " 전력 산업의 구조개편 방향", *함께 사는 길*, 환경운동연합 잡지(1999년 2월).

54) 안병훈 과 김영근, " Tradable Tagged Permit System for Global Pollution Control", *Journal of Policy Modeling*, vol. 23, issue 5 (2001), pp. 569-594. 기후변화에 관한 유엔 협약의 조건하에서, 한국은 현재 OECD 국가임에도 불구하고 온실가스 감축 목표를 가지지 않고 있다. 그러나 한국은 기후협약하에서 다른 국가들과 같이 '비 부속서 국가'로서 '탄소 거래'의 형태로 관련할 지도 모른다.

정부는 여전히 에너지 부문에서 원자력발전과 화석연료를 기반으로 한 미래를 설계하고 있다. IMF의 지시사항들 역시 암묵적으로 전통적인 에너지 개발을 지지하고 있다. 그동안 화석연료를 개발하는 인프라를 국가가 지지함으로써(세금 지원을 받는 수송관로와 부두 터미널이라든지, 발전소에 대한 보조금지원과 송전 시설투자에서 부터 에너지 가격에 화석연료사용에 대한 사회 환경적인 비용을 포함하지 않는 것), 한국의 에너지 시장의 왜곡은 구조화되어 왔고 재생가능에너지를 더 도입하는 것을 더욱 불리하게 만들고 있다. 에너지 부문의 시장 자유화는 대항력이 있는 정책들이 부재한 상태에서는 재생가능한 에너지 사용을 증가시키는 데 불리한 것으로 판명되었다. 원자력에너지를 보장하고 에너지 가격과 관련한 결정들을 포함해서, 그러한 왜곡들이 구조개편 과정에서 더 확장되고 있다. 핵에너지와 화석연료에너지에 부과된 비용들은 환경과 사회(건강에 미치는 영향과 같은) 적인 측면을 에너지 가격에 반영하고 있지 않다. 재생가능에너지, 에너지 절약과 에너지 효율 증가에 대한 연구개발이 별로 이루어지지 않고 있는 것은 역사적으로 기존의 에너지 개발을 선호하고 있음을 보여준다. 그 결과, 재생가능에너지, 에너지 절약, 효율개선, 그리고 에너지 부문에 환경 및 사회적인 비용을 감소시키려는 노력에 대한 제도적인 뒷받침은 여전히 낮은 수준에서 이루어지고 있다.

시민단체들은 정부의 시장주의적인 에너지 믹스정책에 의문을 표시하고 있다. 대신 많은 이들이 태양, 풍력 및 다른 비전통적인 에너지를 빠르게 개발 및 도입할 수 있도록 재생가능에너지 의무비율도입제와 보상가격제도를 실행할 것을 요구하고 있다.⁵⁶⁾ 또한, 많은 이들은 정부가 에너지 절약과 에너지 효율개선에 더 큰 지원을 할 것을 요구하고 있다.⁵⁷⁾

55) 한국의 시민단체들은 재생가능한 에너지원의 개발과 사용을 극적으로 증가시키는 것을 선호하고 있다. 예를 들어 다음을 참고하라. 이필렬, "한국전력구조 개편: 재생가능에너지에 기초한 에너지 시스템 전환을 위해", 1999년 11월 12일 서울에서 국회환경포럼과 환경운동연합주최 로 열린 "한전을 어떻게 구조개편할 것인가?" 에 대한 세미나에서 발표된 논문 이필렬, "에너지 시스템 전환을 위한 전력 산업 구조개편", *함께사는 길*, 환경운동연합 잡지(2000년 1월).

56) 한국은 최근에 2011년까지 일차에너지의 5퍼센트를 '신 재생에너지'로 이루는 것을 골자로 한 국가계획을 세웠다. 그러나 그 것은 소각과 대규모 댐들을 포함하는 것인데, 2011년 연료믹스에서 각각 56.5퍼센트와 9.1퍼센트를 점유하고 있다. 이인영, "중장기 신재생에너지 기본 계획(2003-2012)", 2004년 1월 16일 서울 에서 산업 자원부와 한국에너지 경제 연구원 주최로 열린 '지속가능한 개발을 위한 국가 재생가능에너지 전략에 대한 워크샵'에 발표된 논문 산업자원부, '재2차 신재생에너지 기술 및 이용, 보급 계획(2003-2012)', (서울: 대한민국정부, 2003).

57) 존번, 왕 영두, 김종달, 이회성 그리고 김정욱, *에너지 혁명: 21세기 에너지 및 환경전략*(서울: 매일 경제, 2004). 이 책에서, 한국은 비용효율적인 에너지 효율 향상이 충분히 가능하며 그로 인해 2015년에 11기가와트, 2020년에 17.3기가와트 상당의 정부가 계획하고 있는 핵발전소용량을 취소할 정도라고 추정한다. "JISEEF" 전략은 정부의 계획에서 예시된 것보다 거의 25퍼센트 가량의 이산화탄소 방출을 감축할 수 있다고 제안하고

5. 구조개편의 중지

전력산업 구조개편 초기 논의와 시행과정에서, 정부 관료들은 전력산업구조 개편계획에 반대하는 목소리에 대해 별로 관심을 보이지 않았다. 산업자원부가 한국은 구조개편 과정의 속도를 늦추어야 한다는 한 보고서의 권고사항을 바꾸려고 한 시도에 대해 한 국회의원이 조사를 요청한 뒤에서야, 전력산업 구조개편에 대한 진지한 제고가 시작되었다.⁵⁸⁾ 이 보고서는 세계적으로 전력부문개혁이 균일하지 않은 결과를 초래했고 사회 환경적인 영향에 대한 문제점을 해결하지 못했다고 지적했다. 국회는 전력산업 구조개편 문제를 다시 논의하게 되었으나 대부분 전력가격과 고용에 대한 영향만으로 논의는 국한되었다.

실질적이고도 정치적인 대응으로써, 정부는 한국 노사정위원회(KTC)⁵⁹⁾의 산하에 특별 위원회를 만들었다. 이 특별위원회는 구조개편계획을 평가하기 위해 만들어졌으며, 2003년 8월달에, 위원회는 배전 부문의 민영화 및 분할⁶⁰⁾과 다른 이슈들⁶¹⁾을 조사하기 위한 합동조사 팀⁶²⁾을 창설하기로 동의했다. 2004년 6월 17일, 특별위원회는 여러 나라의 경험으로 미루어 볼 때, 현재 계획된 전력 배전 시스템의 분할과 판매를 중지하고, 전반적으로 민영화에 대한 제고를 요청하는 권고를 하였다.⁶³⁾ 같은 날, 정부는 민영화에 대한 더 이상의 논의를 중지할 것을 선언했다.

5.1 경제적인 모순

여러 비평가들은 민영화 프로그램의 약점은 결국 정부가 추구하고자하는 경제적

있다.

58) 박순빈, "한전 분할, 민영화 바람직 안해", 한겨레 21, 2003년 4월, 이곳 에 실린 글은 한국의 산업자원부의 현직 전직 관료들이 CEEP 2003 보고서(미국 구조개편경험 제고)의 작성자들에게 자신들의 권고사항을 받아들여 보고서를 다르게 쓰도록 압력을 가한 것을 언급하고 있다.

59) 한국 노사정 위원회는 1998년 한국 대통령의 자문기구로써 창설되었다. 위원회는 정부, 업계 그리고 노동자들의 대표들로 구성되어 있으며 고용안정, 노동자들의 상황과 공공부문 구조개편을 포함해서 종합적인 노동정책을 논의하기 위해 만난다.

60) 한국 노사정 위원회, *공공부문 구조개혁에 대한 특별위원회 제 60차 회의 의사록*, 2003년 8월. <http://www.img.go.kr> 2004년 1월 28일 검색함.

61) 노사정위원회와 한국전력의 관계자들과 한 인터뷰들에 의하면, 위원회는 한국의 전력산업 구조개편 정책을 종합적으로 조사하는데 책임이 있다.

62) 이 연구조사팀은 8명의 위원으로 구성되어있다: 한 명의 노동계대표, 한명의 산업계대표, 노동계와 산업계에서 추천한 두 명의 전문가들, 그리고 특별 위원회의 의장이 추천 한 두 명의 중도적 입장의 연구가들이 그들이다.

63) 한국 노사정 위원회 "전력산업계의 구조개편에 대한 합동연구팀의 최종보고서 요약본", 2004.

인 이익을 얻지 못한다는 데 있다고 주장한다.⁶⁴⁾ 두 가지 일반적인 이슈들이 제기되었다: 첫째, 개방시장에서는 가격들이 실제로 증가할 수도 있다는 것과 둘째는 원자력발전을 증가시키려는 정부의 계획은 사실 전력부문의 기본적인 경제적 개편을 저해할 수도 있다는 것이다.

민간 투자자들에게 발전부문과 다른 부문의 자산을 판매하는 것으로 인해 정부는 에너지 부문이 축적해 놓은 공공 부채의 상당한 부분을 책임지지 않을 수도 있다. 민간 발전회사들은 그들이 투자한 부분에 대해 상업적인 이득을 얻을 수 있도록 가격체계를 만들 수 있다. 많은 이들은 바로 이러한 면들로 인해 여러 소비자들에게는 소매가격의 상승으로 이어질 것이라고 믿는다.⁶⁵⁾ 이런 점들을 고려할 때, 공공부채는 민간 부채로 전환되고 민간 운영자들은 판매를 통해 그 손실부문을 회복하려 할 것이다. 그러므로 민간 소유주들에 의해 매겨진 전력 가격들은 현재의 생산단가뿐만 아니라 흡수된 빛의 비용을 상쇄할 필요가 있게 된다. 이런 점에서 볼 때, 민영화는 에너지 부문의 빛을 제거할 수 없을 뿐만 아니라 민간회사들이 공공자산을 흡수해서 전력 소비자들에게 더 높은 가격을 부담시켜 빛을 청산할 수 있도록 하는 수단이 될 수 있다.

비록 비용을 감소시키는데 공헌하는 요소들이 민영화로 인해 나타나리라고 기대될 수도 있지만, 가격이 상승하고 가격 변동성이 전력산업 구조개편에 수반될 수 있다는 증거가 또한 존재한다. 최근의 예로는 정전, 공급부족, 가격 상승과 광범위한 경제적 손실을 겪은 캘리포니아의 사례보다 더 나은 예는 없을 것이다. 전력 거래자, 브로커 그리고 공급자들에 의한 시장 왜곡은 사기행위와 기업의 부정행위로 이어졌고, 연방정부와 주 정부의 민사 및 형사 고발들을 포함해서 아직도 진행중인 복잡한 법적인 절차과정들을 초래했다.⁶⁶⁾ 특별한 시장설계와 정책적인 고려들이 시장 신뢰성을 확신할 수 있도록 고려되지 않는다면, 기대했던 경제적인 이익은 나타나지 않을지도 모른다.⁶⁷⁾ 한국의 구조개편전략이 장기 계약을 제한하고 한전으로부터 발전 자산들을 분리하는 것을 조건으로 하는 것을 고려할 때, 소비자들은 캘리포니아의 사례처럼 시장지배자 문제와 급격한 가격 변동성 문제들에 노출될 수도 있을 것이다.

원자력발전에 대해서 정부가 독점을 유지하고 원자력발전을 더 많이 사용하려

64) CEEP, *A Review of US Restructuring Experience*.

65) 김윤자, "한국전력 민영화의 비판적 인 분석" 김방임, "전력산업 구조개편: 문제점 과 개선 방향", 2001년 서울 국회에서 산업자원부 전력산업 구조개편계획과 관련한 청문회에서 제시된 논문.

66) Foundation for Taxpayer and Consumer Rights, 2002. *HOAX: How Deregulation Let the Power Industry Steal \$71 Billion from California*, Santa Monica, CA; Harvey Wasserman, "Power Struggle: California's Engineered Energy Crisis and the Potential of Public Power," *Multinational Monitor*, (June 2001): 9-20.

67) CEEP, *A Review of US Restructuring Experience*.

는 공격적인 정부의 계획은 상당한 경제적인 문제점을 포함하고 있으며, 정부 계획의 경제적인 아킬레스 건으로 작용할 수도 있다. 한국은 4곳에 19개의 원자력발전소를 건설했으며 2015년까지 거의 11기가와트에 달하는 9개의 추가적인 원자력발전소(1999년에 건설을 시작한 발전소 한기를 포함함)를 건설하려는 계획을 가지고 있다. 원자력발전의 생존력에 대한 정부의 믿음과는 반대로 원자력에너지의 약점들(명백하게는, 높은 자본 비용, 예기치 않은 빈번한 사고들에 대한 기록, 해결되지 않는 폐기물 저장소 문제, 핵확산과 핵 테러리즘의 피할 수 없는 문제점)에 대한 많은 증거들이 존재한다.⁶⁸⁾

지난 수십년 동안 북미와 대부분의 서부 유럽지역과는 달리, 몇몇의 개발도상국과 동부 유럽국가와 함께 한국은 핵발전 산업을 지속할 것을 결정하였다. 한전이 지난 시기동안 핵산업에 집중 투자함으로써 인해 현재 전력부문의 부채에 대한 책임이 있음에도 불구하고, 한국이 핵발전용량을 늘려나가기로 한 것은 국가의 부채 감축이라는 목표와는 일치하지 않는 것처럼 보인다. 최근의 핵발전소 증설과 관련된 사안들은 전혀 고무적이지 못하다. 신고리의 4기의 발전소 건설비용은 미화로 80억 달러로 추산된다.⁶⁹⁾ 대부분의 재정은 외국 차관으로 충당될 예정이다. 핵발전소는 경제성을 위해서는 높은 부하율 (load factor)로 운영되어야 하기 때문에, 정부의 개혁 아젠다는 한국의 핵발전소들의 전력을 첫번째로 급전하는 것을 우선으로 한다.⁷⁰⁾ 그래서, 핵에너지 정책에 편중된 한국의 구조개편 계획은 비경쟁적인 전력원의 사용을 강제함으로써 개혁으로 얻을 수 있는 경제적인 효과를 상쇄해 버릴 수도 있었다. 그 결과 전력 부문 자유화 아래에서도 정부의 재정적인 위험부담은 계속되고, 외채에 대한 엄청난 부담은 소비자 와 납세자에게 전가 될 수밖에 없을 것이다.⁷¹⁾

68) Amory B. Lovins and L. Hunter Lovins, *Brittle Power: Energy Strategy and National Security* (Andover, MA: Brick House Publishing, 1982); John Byrne and Steven M. Hoffman, "The Ideology of Progress and the Globalization of Nuclear Power," in John Byrne and Steven M. Hoffman, eds., *Governing the Atom: The Politics of Risk* (New Brunswick, NJ and London: Transaction, 1996); Howard Geller, *Energy Revolution: Policies for a Sustainable Future* (Washington: Island Press, 2003).

69) 산자부, 제 1차 전력 공급계획: 2002-2015(서울, 산업자원 부, 2002); International Energy Agency, *Nuclear Power in the OECD* (Paris, IEA, 2001), pp. 130-131.

70) CEEP, *A Review of US Restructuring Experience.*: 한국전력거래소, " 한국 전력거래와 전력시장", 보고서(서울, 한국전력거래소, 2001).

71) 부채의 삭감이 개혁의 가장 중요한 동기이긴만큼, KTC특별위원회에 대한 비판은 민영화가 부채문제를 해결하지 못할지도 모른다는 것이었다. 한국노사정 위원회, " 전력산업 구조개편에 대한 합동연구팀의 최종보고서 요약", (서울, 한국전력, 2004)

5.2. 정치적인 모순

원칙적으로, 전력산업 구조개편이 독점적 특혜를 없앴으로써 의사결정과정을 변화시키는 반면, 거버넌스에 대한 영향은 복잡할 수 있다.⁷²⁾ 현재까지, 전력시장 자유화에 필요한 규제기관들이나 다른 종류의 통제기관들을 설치하는 과정은 중앙집권화된 기구나 혹은 대부분의 독립적인 조직들의 권위를 계속 강화시키는 위험이 있다. 이는 전력거래소, 독립시스템운영자 (Independent System Operator) 그리고 지역 송전회사들을 포함하는데, 모두 지역의 의사결정 능력과 협치 (協治, governance)의 범위를 감소시킨다.

더 나아가, 한국의 전력 산업의 소유권을 민간업자로 이전시키는 것이 꼭 분권화된 의사결정과정을 의미하는 것은 아니다. 정부계획은 발전 회사, 지역배전회사, 송전회사와 전력 거래소를 설립하도록 되어 있고 이러한 기관들이 소비자선택을 위한 조건들을 만들어 나갈 것이다. 비록 도매시장 및 궁극적으로 소매시장의 소비자들이 전력공급자를 선택할 권한을 갖게 되겠지만 이러한 선택권이 얼마나 실질적인 이익으로 이어질지는 불확실하다. 미국에서는 소규모 전기소비자들이 서비스를 선택할 다수의 전기공급자를 가지지 못하거나 다수의 전기공급자가 있는 경우에도 개혁이 이루어진 이후 서비스에 별다른 차이가 없었다.⁷³⁾ 한국의 전력산업 개혁전략은 단지 4개에서 7개의 회사만이 소비자와 상대하기 때문에 소매시장에서 실질적인 서비스의 선택을 기대하기 힘들다. 이러한 여건 하에서는 전력산업 자유화가 정부소유의 전국적인 중앙집중체제를 지역단위의 집중화된 사기업체제로 전환하는 것 이상의 변화를 가져오리라고 기대하기는 힘들다. 결과적으로 전력 시장개혁에서 오는 지배구조 측면에서의 이득은 실현되기보다는 공허한 약속에 그칠 가능성이 크다.

5.3 사회적 환경적 모순

한국의 시장개혁론자들은 경쟁이 효율성을 증진 시키고 소위 “그린 에너지”의 개발과 같은 사회전체적인 이득을 가져다 줄 것이라고 주장한다. 그러나 단기적인 이윤극대화가 우선되는 경쟁적 시장 환경에서는 에너지절약과 재생 에너지 개발에

72) Byrne and Mun, "Rethinking Reform in the Electricity Sector."

73) 예를 들어, 미국에서 가장 적극적인 소매시장정책을 가진 펜실베이니아에 서도 가계소비자들은 단지 몇 개의 경쟁적 공급자만을 가질 뿐이다. 2003년 현재, 주 전체를 통틀어 이른바 “가격비교” 라는 단 하나의 경쟁적인 선택프로그램이 있을 뿐이다. 메사추세츠에서는 다양한 공급자 및 차별화된 서비스가 부족하여 오로지 가계소비자의 3%만이 소비자선택권을 행사하는 데 그쳤다. Kenneth Rose, "The State of Retail Electricity Markets in the US," *The Electricity Journal*, vol. 17, issue 1 (2004), pp. 26-36.

대한 장기적인 투자가 도외시되기 쉽다. 전기를 상품으로 취급함에 따라 경제주체들은 적은 kWh로 더 많은 서비스를 제공하기보다는 더 많은 kWh를 판매 하는 데 관심을 기울이게 된다.⁷⁴⁾ 그리고 한국정부가 원자력발전에 대한 보조를 계속한다면 그 사회적 환경적 비용이 적절히 시장가격에 반영되지 않게 되어 원자력발전에 의한 대량 전력소비가 선호되고 재생가능한 에너지원의 시장진입이 막히게 된다.⁷⁵⁾

보편적인 서비스, 전국적 고용안정, 그리고 공적감시 (이 모든 것이 이전의 전력체제의 공식적인 목표였다)와 같은 오랜 기간 인정 받아온 사회적 이익들은 개혁정책에서 별다른 주목을 받지 못했다. 비록 이러한 목표들이 이전 체제에서 잘 충족되었다고 평가하는 사람은 별로 없지만, 전력산업 개혁에서는 이러한 목표가 공식적으로 제기되는 것조차 실패했다. IMF의 압력하에서 전력산업의 구조조정이 급하게 이루어졌기 때문에 이러한 이슈들이 적절하게 고려될 여지가 별로 없었다.

마찬가지로 핵발전과 시장중심의 전력부문 개발이 미칠 수 있는 환경적 사회적 문제점들도 도외시되었다. 한국에서 핵에너지가 가장 큰 전력발전원이라는 사실에도 불구하고 전력 자유화정책에 대한 제고에서도 이 문제가 간과 되었다. 다만 시민사회의 논의에서 부분적으로나마 핵문제에 대한 문제를 제기하고 있을 뿐이다.

요약하면, 민영화에까지 계획된 전력산업구조개편 계획은 기념비적인 것이었지만, 전력부문의 많은 부문이 여전히 그대로 남아있고, 오랫동안 논쟁이 되었던 사안 역시 아무것도 해결되지 못했다. 노사정위원회의 특별위원회가 전력산업의 분할 추진을 중지하도록 권고했을때, 동위원회는 개편노력은 아마도 실패할 수밖에 없을 것이라고 결론을 내렸다.

6. 정체되고 있는 아젠다

냉전이 해소되고 민주주의가 도래하면서 한국은 이제 세계화 명령에 따른 발전의 도전에 직면하고 있다. 1990년대 후반 재정위기 이후에 국가와 국가 발전에 주도해온 재벌간의 전통적인 관계가 지속될 수 없게 되었다. 전력부문에 대한 지속적인 투자로 누적된 엄청난 부채로 인해 국가경제와 한국의 국제 교역에 엄청난 피해를 주었다. 국제 금융가들은 전력기반시설을 포함한 한국의 자산에 접근을 모색하면서, 중앙정부가 장악하고 있는 경제적 통제수단을 제거하도록 압력을 행사했다. 이는 노동조합의 정치적 힘의 미약함을 일깨워 다시금 세계화에 대한

74) Byrne and Mun, "Rethinking Reform in the Electricity Sector.

75) Byrne and Mun, "Rethinking Reform in the Electricity Sector.

그들의 분명한 반대를 표명할 수 있게 만들었을 뿐이었다. 핵발전이 지나치게 의존함으로써 부채 문제가 심화되고, 이는 또한 민주화된 정치지형에서 시민사회의 저항을 불러일으켰으며, 이 저항은 다시 ‘상호발전적 개발 모델 (synergistic development model)’로 인한 환경파괴 문제에 더 많은 관심을 갖도록 하였다. 따라서 경제와 사회발전을 위해 많은 전력을 값싸게 공급한다는 이념은 더 이상 방어할 수 없을 정도의 공격에 직면하게 되었고 전력분야의 개혁은 불가피하게 되었다.

이러한 혼란의 소용돌이 속에서 한전이 있었고, 현재도 그렇게 존재하고 있다. 한국의 국가소유의 전력독점은 지난 40년간 아시아 호랑이라는 평가를 받는 급속한 경제 발전을 위해 필수적이었다. 따라서 '상호발전적 개발 (synergistic development) 이라는 패러다임을 바꾸기 위한 노력은 경제적, 사회적 그리고 상징적 중요성이 매우 크다 하겠다. 상호발전적 개발의 전화는 사실 급속한 성장과 근대화를 잉태했던 역사와 비견되는 커다란 변화를 의미한다.

그러나 정부의 구조개편 계획에서 시도된 해결방안은 “많을 수록 더욱 좋다”라는 공식에서 조금도 벗어나있지 않다. 그래서 구조개편이 기존 에너지 체제의 과제였던 값싼 에너지, 취업률 증가 및 무역수지 증가에 어떤 영향을 미칠까 하는 평가는 오히려 개혁의 모멘텀을 지연, 정체시킬 것이다. 이제 우리는 경제의 여러 요소와 시민사회가 상호발전적인 개발모델 (그리고 세계시장통합모델)을 넘어서고 있는데 반해, 주요 국가 정책결정자들의 역량과 상상력은 그렇지 못하다고 판단한다. 결국 자유화가 진행되건 그렇지 않건간에, 2015년까지 매년 예상전력수요 증가에 대응하기 위해 45,130 메가와트의 추가 발전용량이 필요하며, 이를 위해 대략 500억불의 자금이 소요될 것이라는 문제는 여전히 과제로 남겨져 있다.⁷⁶⁾ 한국의 현대화 모델에 대한 모순점들이 충분히 논의되기 전에는 어떠한 한전의 구조개편도 적절하지 않을 것이다.

한국의 전력산업구조개편중 정체된 어젠다로부터 중요한 교훈을 얻을 수 있다. 한국의 전력산업 자유화 경험은 사회적, 환경적인 문제점을 무시하고 정치적, 경제적 원칙만을 쫓다 보면 부적절한 결과가 나올 수밖에 없다는 점을 확인해준 또 하나의 사례가 되었다. 동시에 세계화의 추세와 시민사회의 각성이 이제는 과거의 방식이 그대로 존재하도록 하지 않을 것이라는 점도 분명하다. 한국이 상호발전적인 개발모델의 모순을 계속 무시할수록 궁극적인 변화의 비용은 더 클 것이다. 오랫동안 추구되어온 이상들과 새로운 시대의 요구간의 경쟁에서 한국의 전력부문의 개혁은 기로에서 있다.

76) 한국전력거래소(KPX), "한국전력거래소와 전력시장", 보고서(서울:KPX, 2001).