토 론 회

# 공공기관 기능조정, 의미있나

| 일 시 | 2016년 6월20일(월) 오전 10시
| 장 소 | 바른사회시민회의 회의실 202호
| 주 최 | 바른사회시민회의

바른사회시민회의
바른사회
CITIZENS UNITED FOR BETTER SOCIETY

# 회 순

- 사 회
  - 허 희 영 (한국항공대 교수)

- 패널토론
  - 윤 원 철 (한양대 경제금융학부 교수)
  - 조 성 봉 (숭실대 경제학과 교수)
  - 신 현 돈 (인하대 에너지자원공학과 교수)

- 질의·응답

- 폐 회

# 목 차

▪ 패 널 토 론

**에너지 공공기관 기능조정, 실효성 있는 후속조치가 필요하다**
: 윤 원 철 (한양대 경제금융학부 교수)

**에너지 분야 공공기관 기능조정안의 평가**
: 조 성 봉 (숭실대 경제학과 교수)

**자원개발 공공기관 기능조정**
: 신 현 돈 (인하대 에너지자원공학과 교수)

<정책토론회> 공공기관 기능조정, 의미있나

# 패널토론

# 에너지 공공기관 기능조정, 실효성 있는 후속조치가 필요하다

**윤 원 철**
**한양대 경제금융학부 교수**

역대 정부에서 에너지 공기업 구조조정을 여러 차례 시도하였지만 불발로 그쳤다. 이번 에너지 공기업 기능 조정안은 에너지 구조개편의 새로운 출발이라는 점에서 매우 중요한 의미가 있다.

그럼에도 불구하고, 실효성 있는 후속조치가 반드시 필요하며 사안의 시급성을 고려할 때 가능한 빠른 시일 내에 실행되어야 할 것이다. 더불어 몇 가지 보완할 사항이 있다.

첫째, 전력판매 분야의 단계적 민간개방과 관련하여 제대로 판매부문을 개방해야 한다. 즉, 단계적이고 부분적이 아니라 가능한 전면적이고 포괄적으로 개방해야 한다. 또한 판매부문 개방이 제대로 성과를 내기 위해서는 전기요금구조 개편이 병행되어야 한다.

둘째, 가스 도입 및 도매 부문에서 민간 직수입제도 활성화와 관련하여 자가소비용에 한해 직수입이 허용된다는 단서는 재고되어야 한다. 자가용 수급 차이가 발생할 수 있기 때문에 이러한 제약은 완화 내지 폐지되어야 한다.

셋째, 에너지 공기업의 해외자원개발 기능 효율화와 관련하여 공기업의 역할을 가능한 빠른 시일 내에 민간으로 이양해야 한다. 해외자원개발의 속성상 공기업이 수행하기에는 한계가 있으며, 이전 정부에서 경험하였듯이 외압에 의한 잘못된 의사결정은 돌이킬 수 없는 손실을 초래하기 때문이다.

# 에너지 분야 공공기관 기능조정안의 평가

조 성 봉
숭실대 경제학과 교수

## 1. 에너지 분야 공공기관 기능조정안의 내용

지난 6월 14일 발표된 정부의 공공기관 기능조정 방안은 크게 에너지, 환경 및 교육 분야에 대한 것이다. 이 중 에너지 분야 공공기관 기능조정 방안은 크게 다음의 다섯 가지 방향으로 이루어져 있는데 필자는 이를 중심으로 논의한다.

첫째는 유사·중복 기능의 조정이다. 이를 위해 기초전력연구원을 폐지하여 한전 전력연구원으로 통합하고 한수원의 발전용 댐을 수공으로 위탁하여 일괄 운영토록 하는 것 등이 포함되었다. 둘째는 부실정리 및 비핵심업무의 축소인데 여기에는 석탄공사 규모의 단계적 감축, 공기업 해외자원 개발기능 효율화, 발전연료의 해외개발 폐지, 전기안전공사의 전기용품 시험·인증 기능 폐지, 한전 KDN의 전신주 관리업무의 민간 이관, 에특회계의 회계사무 및 융자업무의 에너지공단으로의 이관 등이 포함되었다. 셋째는 민간개방 확대 및 민간과의 경합을 축소하는 것이다. 여기에는 전력 소매부문의 진입규제 완화와 단계적 민간개방, 가스 도입·도매의 단계적 민간개방, 한전KPS의 화력발전 정비시장에 대한 민간개방 확대, KOPEC의 원전 상세기술의 민간개방 확대, 민간 광통신망과 중복투자가 우려되는 한전 광통신망 구축사업의 중단 등이 포함되었다. 넷째는 경영효율화인데 여기에는 발전5사, 한수원, 한전KDN, 한국가스기술 등 8개 기관의 증시상장, 한난의 유상증자, 한국지역난방기술의 매각을 비롯한 광물공사와 한난의 9개 출자회사 지분 정리, 원자력문화재단의 효율화 등이 포함되었다. 다섯째로 미래 대비 기능 강화인데 한수원이 원전수출 총괄기능을 수행하도록 하고, 한전의 국제원자력대학원대학교도 한수원으로 이관하며, 에너지 신산업투자 및 기술개발 확대 등에 공공기관의 역할을 강화하는 것 등을 포함하고 있다.

## 2. 평가

정부의 공공기관 기능조정안은 그 발표시점과 규모 및 방향으로 인하여 다소 상반되면서 복합적인 평가를 제시할 수 있다. 우선 그 발표시점에 대한 논란이 있을 수 있다. 공공부문의 개혁은 정권의 초기부터 시작해서 강력한 추진력을 발휘해야 어느 정도 성공가능성이 있다는 것이 그 동안 몇 차례의 공공부문 구조조정의 경험이 주는 교훈이다. 과연 정권 후반기에 이와 같은 기능조정안이 얼마나 추진력을 얻을 수 있겠느냐는 것에 대해서는 회의적인 시각이 지배적이다. 주지하다시피 정권 말에는 레임덕 현상으로 공무원들도 소신 있는 행정을 펼치기 어렵다. 따라서 이와 같은 공공부문 기능조정안은 그 내용을 따지기에 앞서 발표시점이 너무 때 늦은 감이 있다.

이처럼 공공기관 기능조정에 대한 발표가 정권의 후반기에 나온 까닭에 그 내용도 다소 제한적이거나 추상적인 경우가 적지 않다. 일반적으로 공공기관의 개혁은 그 근본적인 문제점이나 한계를 인식하여 본질적인 내용에서부터 접근하여야 하는 것이 원칙이지만 현 정권의 남은 기간이나 가용할 수 있는 행정력의 한계로 그 내용도 꽤 제한적이다. 조직의 근본적인 개혁이나 구조조정보다는 작은 조직의 통폐합과 민간으로의 매각이나 개방과 같은 지엽적인 내용이 많아서 그 개혁의 강도가 많이 떨어진다고 할 수 있다. 또한 당초에는 석탄공사와 원자력문화재단의 폐지가 포함될 것으로 알려졌으나 주무부서와의 협의과정에서 그 내용이 많이 축소되었다는 것을 알 수 있다. 한편, 한전의 판매자유화는 금년 중에 산업부에서 로드맵을 발표한다고 하였고 가스의 도입·도매는 2025년부터 단계적으로 민간에 개방한다고 하여 결국 그 구체적인 시행은 차기 또는 차차기 정권에서나 가능한 내용이어서 얼마나 실효성이 있을지는 의문이다.

이처럼 제한적인 내용에도 불구하고 이와 같은 공공부문 기능조정안을 발표한 것은 안 한 것보다는 잘했다는 생각이다. 그 이유는 이러한 정부의 발표가 공공부문의 기능에 대한 하나의 방향설정이 될 수 있고 다음 정권의 공공부문 개혁에 대한 최소한의 가이드라인이 될 수 있기 때문이다. 다음 정권에서는 본 공공부문 기능조정에서 제시한 내용을 보다 발전시켜서 근본적이고도 발전적인 공공부문 개혁안이 제시될 수 있기를 희망한다. 일례로 한 가지 기대를 갖는 내용은 한전의 판매부문에 대한 경쟁체제의 도입이다. 현 정권의 임기 내에서 전력의 판매부문에서 경쟁체제를 도입하여 최소한 2-3개의 사업자가 진입하고 제한된 범위에서나마 대용량 수용가 중심으로 전력의 구입을 선택적으로 할 수 있게 된다면 이는 전력산업에서 작지만 매우 중요한

변화를 의미하는 것이기 때문이다.

이와 함께 한전 발전자회사에 대한 유상증자도 가능하면 현 정권 내에서 추진되는 것이 바람직하다고 판단된다. 큰 설비투자가 필요한 한전의 발전자회사는 모기업인 한전의 증자가 필요함에도 불구하고 한전의 재무여건이 여의치 않아서 부채비율이 지속적으로 악화되고 있다. 발전자회사에 대한 유상증자는 이처럼 발전부문의 재무건전성을 높이는 동시에 기업공개를 통해 발전회사의 독립성과 투명성을 높일 수 있는 계기가 될 것으로 기대된다.

# 자원개발 공공기관 기능조정

**신 현 돈**
**인하대 에너지자원공학과 교수**

## 1. 해외자원개발의 필요성

에너지자원의 97% 이상을 수입하고 있는 우리나라는 해외자원개발을 통한 에너지자원 확보는 국가 산업의 유지 및 미래 성장을 위해 필수불가결한 부분이 있음. 자원개발율은 석유가스 14%,  동 11%, 철 18%, 아연 21% 등으로 아직도 낮은 편임.

부존자원이 거의 없는 자원 미보유국인 한국에서는 국민의 삶과 모든 산업의 근간이 되는 에너지자원의 안정적인 공급과 확보가 필수적이며 이를 달성하기 위해서는 공기업의 해외자원개발이 핵심 역할을 수행.

해외자원개발을 한다는 것 자체도 중요하지만 더욱 중요한 것은 어떻게 하면 제대로 잘 할 수 있느냐가 관건임. 성공적인 해외자원개발을 위해서는 자원개발의 특성에 대한 충분히 이해가 필수적임.

## 2. 해외자원개발의 특성

자원개발의 특성을 한마디로 요약하면 직접 눈으로 확인이 힘든 지하에 부존하기 때문에 불확실성이 크고 성공 확률이 낮은 고위험 사업이지만 자원 탐사 및 개발에 성공하면 수십 년 동안 수익을 보장하는 장기적인 사업이라는 점

자원 미보유국의 입장에서 국가적 차원의 안정적인 에너지자원 확보를 위한 올바른 해외자원개발사업을 추진하려면 사업의 불확실성과 고위험성을 극복하기 위한 기술력

확보, 다수의 사업을 동시에 추진하고 일부 사업이 실패하더라도 생존할 수 있는 추진기업의 대형화 및 사업 추진의 장기적 접근이 필요

지속적인 생산량 확보를 위한 선순환 시스템 구축을 위한 탐사-생산광구 참여사업의 다각화와 안정적 도입선 확보를 위한 참여 지역의 다변화 전략 등 정부정책의 일관성 유지와 정부의 조용하면서도 적극적인 지원이 절대적으로 필요

장기적으로 생산되고 있는 광구의 자산은 미래의 불확실한 자원가격에 의해 큰 영향을 받기 때문에 회계상 매년 말에 평가되는 잔존 매장량에 대한 자산평가는 큰 의미가 없는 허수에 불과함.

한국과 같은 자원 부족국가에겐 해외자원개발을 통한 최소한의 자원 확보는 보험과도 같으며 공기업을 통한 해외 자원개발도 향후 발생할 수도 있는 에너지자원의 수급 위험성을 위한 최소한의 보험이며 자원가격이 낮으면 국가자원에서는 국내 도입되는 원료의 수입액이 줄어서 좋고 자원가격이 높으면 도입의 안정성과 개발 수익창출이 가능해서 일석이조임.

석유개발은 상류부문에서 하류부문에 이르기까지 그 자체로서 대규모 산업을 구성하고 있지만 또한 주변의 다른 산업인 토목, 플랜트, 공학설계, 제철, 조선, 화력발전 분야에도 큰 영향을 주기 때문에 국가의 지속적인 성장에 중요한 구심점이 될 수 있음.

## 3. 한국 해외자원개발의 현실

한국정부는 지난 10년의 고유가시기에 에너지 공기업을 활용하여 에너지자원확보를 위한 해외사업에 본격적으로 참여 단기간에 자원개발율을 높이기 위해 한국 정부가 선택할 수 있는 매력적인 수단은 공기업을 통한 "생산광구 매입"이라는 방법이었고 불행하게도 이런 일들이 고유가시기에 대부분 차입금에 의해 이루어져 유가 변동 위험성에 크게 노출됨.

참여한 사업의 생산성도 예상보다 저하되고 결정적으로 유가가 급락하면서 지나친 차입에 의전 지금의 손실을 가져올 수밖에 없었으며 준비가 덜된 상태에서 조급한 심

정으로 무리하게 사업을 추진하다가 발생된 불행한 일이며 그렇다고 이제 와서 어렵게 확보한 자원들을 헐값에 매각하고 모든 사업을 접는 것은 어리석은 일.

중국과 일본은 고유가 시기에도 한국 보다 더 적극적으로 대규모 자원확보를 위해 투자를 했으며 지금과 같은 저 자원가격시기를 자원확보의 골든타임으로 판단하고 적극적인 투자를 진행하고 있으나 한국은 대폭 축소 및 철수하는 거꾸로 가는 엇박자 정책을 추진함.

35년 전 본격적으로 시작된 한국의 해외자원개발은 아직까지 제대로 추진된 적이 없으며 아직도 걸음마 단계에 머물고 있음. 특히, 자원개발이 태생적으로 갖고 있는 특성인 불확실성, 위험성, 장기적 주기성을 반영한 통합적인 추진은 시작도 못함.

자원빈국인 한국의 입장에서는 국가차원의 안정적 수급을 위한 최소한의 자원 확보는 공공성을 갖는 공기업을 통해서 달성하고 추가적인 자원 확보는 민간 부문 참여를 통해 달성하여야 함.

지난 정부에서 전시성 단기성과를 위한 지나친 차입에 의한 투자 확장도 문제였지만 지금의 자원 투자 적기를 애써 외면하고 나 몰라라 하는 것은 향후 더 큰 문제가 될 수 있음. 정권차원이 아닌 국가차원에서 장기적인 접근으로 국익이 우선되는 방향으로 자원빈국의 에너지자원개발을 접근 필요

## 4. 성공적인 해외자원개발을 위한 전제 조건

해외자원개발을 성공적으로 추진하기 위해서는 철저한 공공성, 전문성, 독립성이 확보되지 않으면 불가능하며 또한 민간부분을 활성화하기 위한 꾸준한 지원 시스템 운영이 필요함. 어느 공기업이 무엇을 하느냐는 것 보다는 어떻게 하면 잘 운영할 수 있게 만들어 주는 것이 해답일 수 있음.

전 세계적으로 자원개발은 북미 국가를 제외하면 대부분 국영기업을 통해서 이루어지며 특히, 한국처럼 자원개발역사가 미천하고 자원 미보유국의 경우엔 선순환 구조가 갖추어지기 전까지는 더욱 공기업의 역할이 절실하며 자원개발의 특징인 고위험성과 장기적인 사업 추진과 장기적인 산업 싸이클을 고려하면 일정규모 이상의 공기업

이 추진하는 것이 선순환구조를 확립하는데 훨씬 효과적임.

자원공기업의 독립성을 확보가 필수적임. 외부의 보이지 않는 손에 의해 사업추진이 영향을 받는 구조라면 장기적으로 사업을 추진할 수 없으며 단기적인 성과에 집착하고 유혹받기 쉬운 정치, 행정에서 독립할 수 있는 제도 마련이 필수적임.

또한 자원 미보유국인 한국의 경우 중국이나 일본처럼 정부의 적극적인 역할이 중요함. 자원 보유국은 국영기업을 통해 자원개발을 추진하기 때문에 이들을 상대로 공기업과 정부의 네트워크가 필요할 시 적극적으로 도와줄 수 있는 지원 시스템과 자세가 필요.

장기적으로는 공기업은 국가에서 필요한 최소한의 자원확보를 추진하고 민간 부분의 활성화를 통한 자원 확보를 고려해야함. 특히, 장기적으로 사업 추진이 가능한 오너 대기업의 적극적인 참여를 유도할 필요가 있음. 더 나가서 전력산업이나 제철산업 등 원료구매에 매년 수 조원에서 수 십 조원을 소비하는 기업들이 적극적으로 자원개발사업에 참여할 수 있는 제도를 마련해 주는 것도 기업의 자원의 안정적 도입 뿐 만 아니라 국가차원의 에너지자원 확보에도 긍정적인 효과를 줄 것으로 보임.

자원개발의 성공을 위해서는 실무경험이 풍부한 인력 확보가 중요하며 개발현장의 문제 해결과 효율적인 생산 및 운영을 위한 끝임 없는 노력이 요구됨. 그러나 한국처럼 국내에 석유개발 현장이 거의 존재하지 않거나 운영광구가 없는 경우에는 제한적인 인력양성이나 연구개발에 대한 투자가 이루어 질 수밖에 없는 실정이며 이것이 결국 국내기업이 해외석유개발의 성공적인 수행을 어렵게 하는 악순환의 고리가 될 수 있음.

## 5. 바람직한 해외자원개발 추진 체계

석유개발은 성공확률이 낮은 분야이지만 그렇다고 복권처럼 운에만 맡길 수 있는 분야가 아니므로 기술력, 효율적 시스템 구축, 정책의 일관성 등을 확보하는 것은 단지 해외자원개발이 성공하기 위한 최소한의 요건이지 사업의 성공을 보장하지는 못함.

올바른 해외석유개발 추진 체계는 국가차원의 에너지 자원의 확보와 안보를 위해 최소한의 공공성을 유지하는 것이 필요하며 대형화를 통한 자원개발 선순환구조의 완성이 필요.

자원가격 변동성으로 인해 자원개발 공기업이 당면한 단기적인 유동성 문제를 해결하기 위해서는 정부의 지원이 필요하며 자원의 안정적 확보를 위해서는 지금과 같은 저 자원가격시 오히려 유동성이 어려운 민간기업의 우량자산을 인수하는 적극적인 정책이 필요.

효과적인 자원 확보를 위해서는 각 기관의 역량강화와 장기적으로는 하류부분을 포함한 수직계열화를 갖추어 사업 운영을 할 수 있게 하여 유가 변동성에 탄력적으로 대응할 수 있고 더 나가 국내 석유제품 시장의 안정과 합리적 가격 형성에 기여할 수 있는 구조를 만들어 주는 방안도 검토 필요.

에너지 안보측면과 경제성 및 전문성을 갖고 장기적으로 일관성 있는 정책을 효율적으로 추진할 수 있는 독립적 체계 구축 필요하며 자원개발에 대한 국민들의 이해와 공감을 얻어야 장기적 정책 추진이 가능함. 국가차원의 장기적인 자원개발 로드맵에 따른 꾸준한 실행이 필요함.

공공기관의 구조조정은 공기업의 고유의 공공성에 기반하여 추진되어야 하며 수익성보다는 국민의 삶의 질을 높이는 방향으로 추진되어함. 장기적인 방법론은 좀 더 심도 있는 검토와 논의를 거쳐 다음 정부에서 추진하는 것이 바람직함.

바른사회시민회의
바른사회
CITIZENS UNITED FOR BETTER SOCIETY

서울시 중구 세종대로14길 38(북창동) 단암빌딩 별관 3층
Tel : 02-741-7660~2
Fax : 02-741-7663
http://www.cubs.or.kr