

GS동해전력 과다보상 반대 소비자 행동의 의미와 과제



박지혜
기후솔루션 변호사

석탄발전소는 미세먼지의 주범이며 지구온난화 대응을 위해 축소되어야 하는 시설임에도 불구하고, 우리나라는 석탄화력이 저렴하다는 이유로 우대하는 전력 시장 정책을 고수해 왔다. 그럼에도 불구하고 최근 동해시에 대규모 석탄발전소 가동을 시작한 GS동해전력은 그동안 통용되어온 투자비 인정 기준에 따라 결정된 보상금보다 1천억 원을 더 달라며 전력거래소를 상대로 소송을 제기하였다.

기후솔루션은 이러한 민자 석탄발전소의 부당한 요구를 저지하기 위하여 소비자시민모임과 공동으로 GS동해전력과 전력거래소 간에 진행중인 위 소송에 보조참가 신청을 진행하고자 하였고, 뜻을 같이 하는 104명의 소비자들과 함께 지난 3월 19일 보조참가 신청을 제출하였다.

GS동해전력 사건, 무엇이 문제인가

GS동해발전소는 GS동해전력 주식회사가 소유한 강원도 동해시 소재 1,190MW 규모 석탄발전소로 2017년 가동을 개시한 우리나라 최초의 민간 석탄발전소이다. 이 발전소 가동 개시 전부터 GS동해전력에 대해 전력거래소가 지급해야 할 전기판매 대금이 일

마여야 하는지에 대해 논란이 있었다. GS동해전력은 발전소 건설 과정에서 지역 내 민원 때문에 부지를 이전하고 지역 산업단지를 조성하느라 1천억 원 가량을 추가로 지불했으니 해당 지출을 발전소 건설비로 인정하여, 전력판매 대금으로 전액 보상해달라고 주장하고 나선 것이다. 반면, 전력거래소는 이 1천억 원은 GS동해전력이 위험을 부담하고 자발적으로 지급한 비용이니 전력판매 대금 산정시 포함되어서는 안 된다고 맞섰다.

이러한 전력거래소와 GS동해전력 사이의 의견 차이는 결국 2018년 7월경 소송으로 비화했으나 1년 반 동안 관할 문제로 제대로 진행되지 못하였다. 그리고 표류하던 이 소송에 드디어 이번에 전기소비자들이 전력거래소 측에 참가 신청하고 나섰다. 소비자들의 주장은 간단하고도 명쾌하다. 사업자가 발전소 건설과 관련 없이 지출한 비용을 모두 건설투자비로 인정해서는 안 된다는 것이다. 그러한 비용은 발전사업자가 자의적으로 지출한 비용일 뿐만 아니라, 전력판매 대금의 형태로 결국 한국전력공사가 고스란히 부담하게 되고, 이는 결국 소비자 전기요금 인상의 원인이 될 수밖에 없기 때문이다.

문제의 근원은 '총괄원가보상원칙'

그동안 우리나라 석탄발전소들은 발전소 건설 및 운영을 위해 지출한 투자비에 일정 비율의 투자보수까지 전력판매 대금을 통해 전액 보상받아왔다. 현재 통용되고 있는 전력시장운영규칙은 현재 민간 자본으로 건설중인 대규모 석탄 발전소에 대해서도 이러한 '총괄원가보상원칙'을 적용하기로 하였다. 이에 따라 GS동해

전력은 2017년 상업운전을 시작할 당시 2조 2천억 원의 투자비와 4.49%의 투자보수율을 보장받기로 하였다. 그럼에도 발전소 건설 당시 부지 이전에 따라 추가 소요된 1천억 원을 투자비로 추가로 인정해 달라며 전력거래소와 분쟁을 시작한 것이다.

이러한 독특한 원가보상 제도가 도입된 배경에는 연료비를 중심으로 발전소의 가동순서와 판매량을 정하는 소위 CBP(Cost-Based Pool) 방식으로 운영되고 있는 전력 도매 시장의 문제가 존재한다. 이러한 방식에 따르면 연료비가 상대적으로 저렴한 석탄발전소는 항상 다른 발전소들보다 우선적으로 가동하게 되고, 그에 따라 도매시장에서 결정된 기준 가격에 따라 결정된 전력판매 대금을 모두 가져가게 되면 석탄이 과다 보상되는 문제가 발생한다. 총괄원가보상원칙은 당초 그러한 문제를 해결하기 위해 석탄발전소에 대한 보상 수준을 건설투자비와 일정부분의 수익을 보장하는 선에서 '제한' 하기 위한 의도로 탄생하였다.

언제까지 석탄발전 사업을 '보장'하고 '진흥'할 것인가?

그러나, 최근 건설되고 있는 민간 석탄화력 발전소에 있어 총괄원가보상원칙의 적용은 사뭇 다른 의미를 가진다. 환경, 안전 등 점증하는 사회적 요구에 대응하는 과정에서 석탄발전소 건설비용이 계속 증가하고 있기 때문이다. 현재 민간 석탄사업자들이 주장하고 있는 발전소 건설투자비 규모는 1GW당 3조원에 육박하는 수준이다. 이제 석탄은 더 이상 저렴한 기술이 아니다.

총괄원가보상원칙 등이 존재하지 않는 미국, 영국 등 해외 전력 시장에서는 발전사업자가 투자비 회수와 관련한 위험을 부담하고, 경쟁이 존재하므로, 환경·안전 규제의 강화로 비용이 높아진 석탄발전이 점차 시장에서 도태되는 현상이 관측되고 있다.

미국에서는 최근 10년간 530개의 석탄발전소 중 300개가 문을 닫는 등 2007년 이후 폐쇄된 석탄화력발전소가 용량기준 70GW에 이른다. 이는 우리나라 전체 석탄발전 용량의 두 배에 달하는 용량이다. 영국에서는 2012년 40%까지 치솟았던 석탄발전 비중이 2018년 5%대로 떨어졌다. 그에 따라 석탄발전으로 인한 대기 오염이나 온실가스 배출로 인한 사회적 비용의 발생을 사전에 차단하고 그 부담이 최종소비자에 전가되지 않도록 예방할 수 있었다. 우리나라도 이러한 메커니즘이 제대로 작동할 수 있도록 석탄발전에 대한 총괄원가보상원칙을 포기하고, 환경비용 등 발전원들의 사회적 비용이 제대로 반영될 수 있도록 전력시장 운영의 원칙들을 바꾸기 위해 나설 필요가 있다.

안전하고 깨끗한 에너지는 소비자의 '권리'

지난 대선에서 '문재인 1번가'에서 최다 지지를 받은 공약은 바로 석탄발전소에 대한 규제 강화 등을 골자로 하는 '안전하고 깨끗한 대한민국 에너지 정책'이었다. 그러나 그러한 국민의 전폭적인 지지와 공정율 10% 이하 석탄발전소 건설 중단 및 전면 재검토 공약에도 불구하고 당시 계획 상태였던 7기의 석탄발전소는 중단 없이 건설이 진행되어 왔다. 이러한 상황에서 안전하고 깨끗한 에너지에 대한 소비자의 권리를 실현하기 위해서는 우리 소비자들의 보다 적극적인 행동과 요구가 필요하다. 이번 소비자 행동을 계기로 철저히 사업자와 정부관료들만이 참여하는 폐쇄적인 의사결정 절차에 따라 그들만의 리그로 운영되고 있는 전력 시장에 소비자들이 의견을 낼 수 있는 창구가 생겨나고, 깨끗하고 안전한 에너지에 관한 소비자의 권리 실현에 한 발 더 다가설 수 있기를 희망한다.

[표] 신규 석탄화력발전소 건설투자비 증가액

| 구분 | 전력공기업 화력발전소 | | | | 민간 대기업 화력발전소 | | |
|-----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|--------------|-------------|------------|
| | 동서발전 당진화력 #9.10 | 서부발전 태안화력 #9.10 | 중부발전 신보령화력 #1.2 | 남부발전 삼척그린파워 #1.2 | 고성하이화력 | 삼성물산 강릉안인화력 | 포스코 삼척포스파워 |
| 설비용량 | 약 2GW로 동일 | | | | | | |
| 공사비 | 3.0조원 | 2.9조원 | 2.8조원 | 3.9조원 | 5.2조원 | 5.6조원 | 4.9조원 |
| 준공일 | '16.9 | '17.6 | '17.9 | '17.6 | 건설중 | 건설중 | 건설중 |
| 민간화력이 정부에 제출한 당초 투자비 제안(2013년 6월) | | | | | 4.3조원 | 5.1조원 | 3.3조원 |
| 민간 건설비 제안 투자비 대비 증가액(2019년 6월 기준) | | | | | 0.9조원 | 0.5조원 | 1.6조원 |
| 민간 건설비 투자 증가율 | | | | | 20.9% | 9.8% | 48.49% |

출처: 2019.10.7. 더불어민주당 이훈의원실 보도자료