누구나 쉽게 사용할 수 있도록

재생에너지 유통망의 개선방안

전기판매사업 독점과 전력시장 강제주의 문제에 대하여

SFOC 사단법인 기후솔루션
Solutions for Our Climate

Supported by

This publication was produced with the financial support of the European Union's Partnership Instrument. Its contents are the sole responsibility of Solutions for Our Climate (SFOC) and do not necessarily reflect the views of the European Union.

누구나 쉽게 사용할 수 있도록

재생에너지 유통망의 개선방안

전기판매사업 독점과 전력시장 강제주의 문제에 대하여

사단법인 기후솔루션
Solutions for Our Climate

누구나 쉽게 사용할 수 있도록, 재생에너지 유통망의 개선방안

전기판매사업 독점과 전력시장 강제주의의 문제에 대하여

발간일	2020년 9월
저자	김지은 사단법인 기후솔루션 변호사
	김주진 사단법인 기후솔루션 대표
도움주신 분	한가희 사단법인 기후솔루션 연구원
	김예지 사단법인 기후솔루션 연구원
	팽원 사단법인 기후솔루션 연구원
홈페이지	www.forourclimate.org
문의	solutions@forourclimate.org
디자인 · 인쇄	(주)네모연구소

※ 이 보고서는 김승완 충남대학교 전기공학과 교수, 하정림 법무법인 태림 변호사님께서 감수해주셨습니다.

요약 04

Ⅰ. 서론 05

Ⅱ. 논의의 배경 - 전력산업의 구조와 지난 구조개편 경과

1. 전력시장 및 산업 개관 06
2. 전력산업 구조개편 경과 09

Ⅲ. 전력시장의 문제와 법리적 해석

1. 소매 전력시장의 문제점 - 전기판매사업자의 독점적 지위 12
2. 도매 전력시장의 문제점 - 전력시장 강제주의 17

Ⅳ. 개선된 전력시장의 형태 - 해외 전력시장의 경우

1. 경쟁도입 형태에 따른 전력시장의 구분 27
2. 주요국 전력시장 사례 30
3. 소결론 33

Ⅴ. 제언 34

요약

기후솔루션은 이 보고서를 통해 재생에너지의 유통을 어렵게 만드는 우리나라의 도매·소매 전력시장의 문제점을 진단하고 해법을 모색하고자 한다.

한국의 소매 전력시장인 전기판매시장은 사실상 한국전력공사(이하 '한전')가 독점하고 있다. 소매시장에서의 경쟁이 존재하지 않는 것이다. 그러나 한전 외의 전기판매사업 허가를 제한했던 전기사업법과 동법 시행령[1] 부칙 각 제3조는 효력을 다하여 현재 한전의 독점적 지위를 보장하는 규정은 존재하지 않는다. 법령상 전기판매시장은 이미 개방되어 있는 것이다. 다만 전기사업 허가에 관한 세부기준을 정한 산업통상자원부 고시[2]가 판매사업에 관한 사항은 규정하지 않고 있다. 그렇기 때문에 허가를 신청해도 받을 수 있을지 여부를 예측하기 어렵다. 보다 다양한 전기판매사업자를 통한 재생에너지의 유통이 가능하게 하기 위하여 추가적인 조치가 필요해 보인다.

도매 전력시장인 발전시장의 경쟁을 제한하는 가장 큰 요소는 도매전력거래를 한국전력거래소가 개설·운영하는 전력시장에서만 하도록 강제하는 '전력시장 강제주의[3]'이다.[4] 전력시장 강제주의는 발전시장의 정착을 위해 한시적으로 운용할 제도였으나 20년째 그러한 임시적 상태가 유지되고 있다. 이제는 오히려 RE100을 원하는 대규모 전기소비자의 헌법상 자기결정권과 가격변동의 위험에 대비하려는 전기사업자의 영업의 자유와 계약의 자유를 침해할 소지가 다분하므로 폐지를 고려해야 할 때이다.

한국은 2000년대 초반 전력산업 구조개편을 진행하던 중 멈춘 상태로 비효율이 누적되어 왔다. 이에 반해 대부분 OECD 국가의 도매와 소매 전력시장은 우리나라보다 다양한 방식으로 재생에너지의 유통이 가능하다. 우리도 하루속히 낡은 전력산업에 대한 규제를 탈피하여야 할 것이다.

1. 법률 제 6283호, 대통령령 제17137호
2. 「발전사업세부허가기준, 전기요금산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시」
3. 전기사업법 제2조 제13호와 제31조, 제32조
4. 구매자인 전기판매사업자의 독점은 발전시장에서도 역시 경쟁을 제한하는 요소이나 문제를 좀 더 명확하게 하기 위하여 시장을 2개로 나누어 검토했다.

I. 서론

우리는 한전로부터가 아니면 전기를 사지 못한다. 한전이 전력 판매를 사실상 독점하고 있기 때문이다. 그뿐만 아니라 한전은 대한민국 전역의 송전망과 배전망을 모두 소유하고 있다. 전력의 73%를 생산하는 6개 발전회사에 대한 지분 100% 역시 한전이 소유하고 있어 사실상 발전시장 역시 과점하고 있다.[5] 다른 나라들이 일찍이 전력산업을 개방하여 효율적인 운영을 도모하고 전력산업에 대한 경쟁력을 키워온 것과 대조적이다.

대한민국 정부는 2001년 전력산업에 경쟁을 도입하는 세계적인 흐름에 맞추어 구조개편을 단행했다. 한전 중심의 수직독점 전력산업에 경쟁을 도입해 전력공급의 효율성을 높이고, 값싸고 안정적인 전력공급을 보장하며, 전기 소비자의 선택권을 확대하기 위함이었다. 그러나 발전·배전·판매 사업 부문에서 경쟁체제를 도입하겠다는 목표와 달리 시장 개편은 발전부문 개방 수준에 머물렀다. 이후 전력산업은 도매경쟁, 소매경쟁 단계에 이르지 못하고 약 20년간 과도기적 상태에 머물고 있다.

반면 발전시장 양상은 빠르게 바뀌어 재생에너지가 세계적으로 급증하고 있다. IEA에 따르면 OECD 국가의 2018년도 재생에너지 발전량은 전체 4분의 1 수준인 25.8%에 달한다. 이는 석탄 발전과 같은 비중(25.8%)으로, 1990년부터 OECD 국가의 재생에너지 발전량은 매년 평균 2.8%씩 상승해왔다.[6] 석탄, 원자력 발전과 같은 중앙집중형 에너지원을 중심으로 한 전력공급이 소규모 분산자원 중심의 에너지공급으로 바뀌고 있는 것이다. 한국 역시 신재생에너지 발전 신규 설비가 2018년 3.5GW 가량 설치되면서 전년 대비 68.9% 늘어나는 등 급격한 증가세를 보이고 있다.[7] 특히 한국이 파리협정 온도목표를 준수하기 위해서는 2030년까지 재생에너지의 발전량이 전체의 절반이상으로 늘어나야 한다.[8]

이처럼 전력부문을 탈탄소화(decarbonization)하려면 다양한 기술이 필요하고, 에너지원이 분산되어야 하므로 계통이 복잡해진다. 일방향으로 전력을 공급하던 기존의 규제 패러다임으로는 새로운 저탄소 전력 시스템에 필요한 실시간 유연성을

5. 한국전력거래소, 「2019년도 전력시장 통계」, 2019. 5.
6. IEA, 「Renewables information 2019」, 2019.8., viii쪽
7. 한국에너지공단, 「2018년 신재생에너지 보급통계 결과요약」, 2019.11.
8. Climate Analytics, 「Transitioning towards a coal-free society: science based coal-phase put pathway for South Korea under the Paris Agreement.」, 2020., 2쪽

발휘하기 어렵다. 저탄소 전력 시스템을 최소비용으로 운영하는 방안은 전기가 시장을 통해 역동적으로 거래되도록 촉진하는 것이다.[9] 탈탄소화를 위해 전력시장이 필수적인 또 다른 이유는 산업에 혁신을 불러일으키기 때문이다. 시장이 존재하면 신규 진입자는 새로운 저탄소 기술이나 수요 관리 기술을 선택할 수 있다. 그러나 시장이 없다면 수직적으로 통합된 독점기업은 그들의 자산이 좌초되지 않도록 보호하여 탈탄소화를 늦출 가능성이 있다.[10]

전력시장이 지금과 같은 경직된 상태에서 벗어나기 위해서는 한전 이외의 판매사업자가 전기를 판매할 수 있어야 하고, 발전시장에서 전력시장 강제주의를 폐지하여 전력산업의 효율을 제고해야 한다. 본 보고서를 통해 첫째, 현행 전기사업법상 소매시장인 전기판매시장이 개방되어 있는지, 시장개방을 위해 취해야 할 법적 조치가 있는지 알아본다. 둘째, 도매전력거래를 한국전력거래소가 운영하는 전력시장에서만 하도록 강제하는 현행 전력시장 강제주의가 도매전력 거래에 관한 소비자나 전기사업자의 기본권을 침해할 소지가 없는지 검토한다. 마지막으로 위 두 가지가 개선된 전력시장은 어떠한 모습인지 해외 전력시장 사례들을 통해 살펴본다.

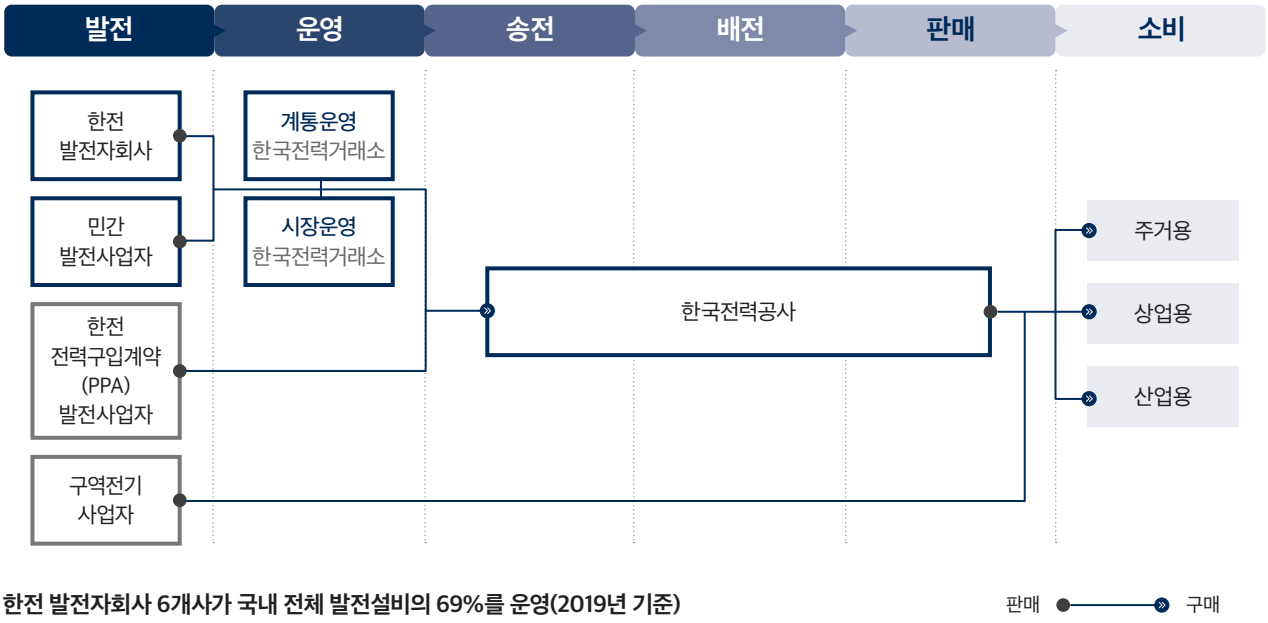
9. IEA, 「Re-powering Markets – Market design and regulation during the transition to low-carbon power systems」, 2016., 35쪽
10. IEA, 「Re-powering Markets – Market design and regulation during the transition to low-carbon power systems」, 35쪽

II. 논의의 배경 - 전력산업의 구조와 지난 구조개편 경과

1. 전력시장 및 산업 개관

우리가 사용하는 전기는 발전소에서 우라늄, 석탄, 천연가스, 태양광, 바람 등을 이용하여 생산된 후(발전), 고압의 송전망을 통해 변전소까지 운반되고(송전), 변전소에서 저압으로 변압되어 배전망을 통해 우리에게 도달한다(배전). 판매사업자인 한전은 전력거래소를 통해 발전사업자로부터 전력대금을 지불하고 사온 전기를 사용자와 전기사용계약을 체결하여 판매한다(판매). 다만 구역전기사업자의 경우 전력거래소가 운영하는 시장을 통하지 않고 공급구역의 전기사용자에게 직접 전기를 판매할 수 있다(구역전기사업).[11]

[그림 1] 한국 전력산업의 구조



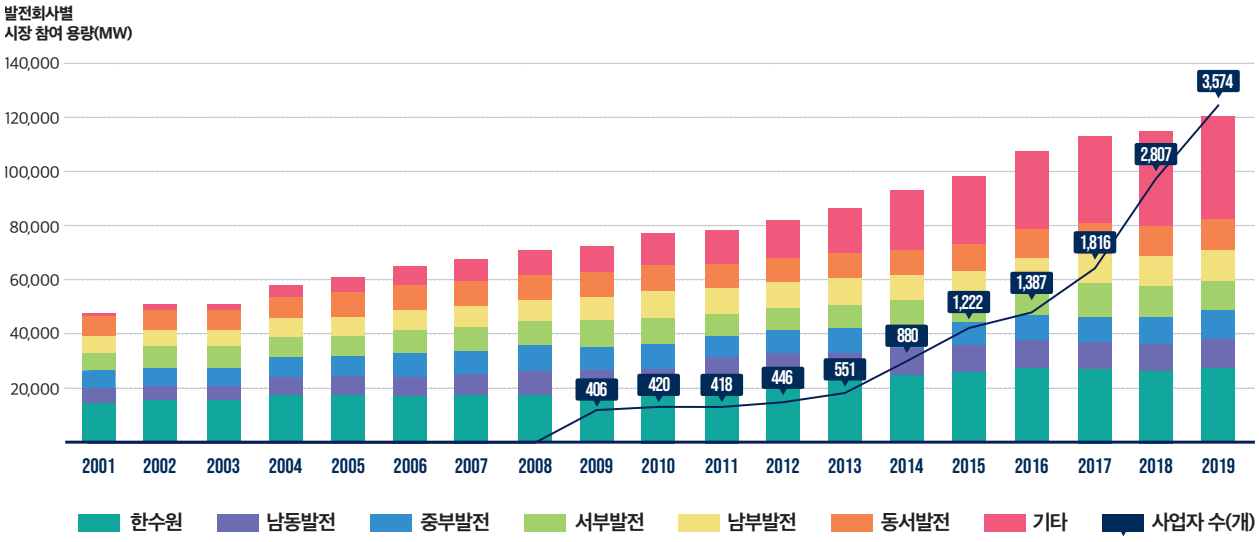
한전 발전자회사 6개사가 국내 전체 발전설비의 69%를 운영(2019년 기준)

11. 구역전기사업자란 일정 규모 이하의 발전설비를 갖추고 특정한 공급구역의 수요에 맞춰 허가받은 공급구역 내에서만 전기를 공급하는 자로서, 지역적 특성을 고려하여 예외적으로 전력시장을 통하지 않고 직접 전기사용자에게 판매할 수 있다. 구역전기사업은 전체 전력시장에서 차지하는 규모가 크지 않고 일반적인 전력시장의 특징과 다른 점이 있어 이 보고서에서 추가적으로 다루지 않는다.

전기를 생산하여 전기판매사업자에게 공급하는 사업을 하는 사람을 발전사업자라 한다. 일종의 제조업자 및 도매상인에 해당한다. 발전사업자가 판매사업자에게 전기를 판매하는 시장은 도매시장에 해당하고 '발전시장'이라 부른다. 그 후 생산된 전기를 송전·배전하는 사업을 담당하는 사람을 각각 송전사업자, 배전사업자라 한다. 우리나라의 경우 송전·배전사업자는 한전 1개뿐이다. 이렇게 송·배전된 전기를 소비자들에게 공급하는 사업자를 전기판매사업자라 부른다. 판매사업자는 일종의 소매상인에 해당하고, 판매사업자가 전기소비자에게 전기를 판매하는 소매시장을 '전기판매시장'이라 부른다.

2001년에는 발전시장에 10개의 발전사업자가 존재하였으나 2020년 기준 4,000개를 돌파하여 2001년 대비 400배 증가하였다.[12] 그중 신재생에너지 발전 사업자가 97%인 3,868개를 차지한다. 발전사업자는 폭발적으로 늘어난 데 비하여 이를 전기사용자에게 제공하는 판매사업자는 여전히 한전 1개뿐이다. 제조와 도매업자는 기하급수적으로 늘어났는데, 상품을 소비자에게 유통하는 방법은 사실상 하나 밖에 없는 상황이다.

[그림 2] 발전시장 현황(2019년 기준)



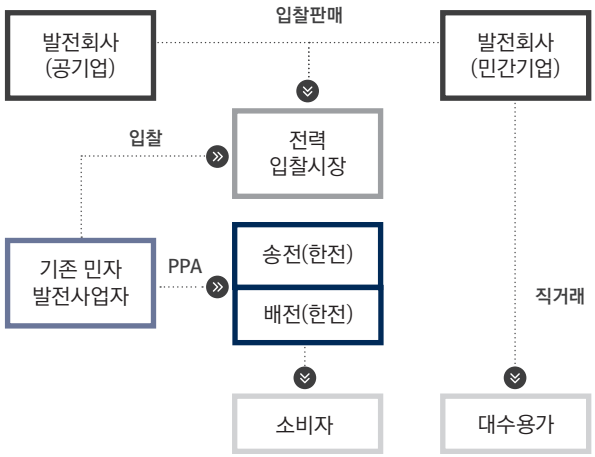
12. 전력거래소 2020. 6. 12.자 보도자료, 「"전력거래소, 4000 회원사 시대 열어"」, https://www.kpx.or.kr/www/selectBbsNttView.do?key=97&bbsNo=6&nttNo=20727&searchCtgry=&searchCnd=all&searchKrwd=&pageIndex=1&integrDeptCode=

2. 전력산업 구조개편 경과

1) 전력산업 구조개편 기본계획

우리나라 전력산업 구조개편은 1993년부터 시작해 오랜 검토과정을 거쳐 1999년 1월 확정한 전력산업 구조개편 기본계획으로 대변된다. 기본계획의 주요 내용은 발전·송전·배전·판매가 한전 한 곳에서 한꺼번에 이루어지던 것을 분할하여, 발전·송전·배전·판매부문을 각각 다른 회사로 나누고 전력시장을 통하여 소비자에게 전기가 공급될 수 있도록 하는 것이었다. 위 기본계획은 아래 그림3 내지 5와 같이 약 10년에 걸친 3단계의 절차로 구성되었다. 그러나 여러 가지 외부적인 이유로 1단계 발전경쟁 도입을 끝으로 구조개편이 중단되었고 그 상태가 현재까지 이어지고 있다.

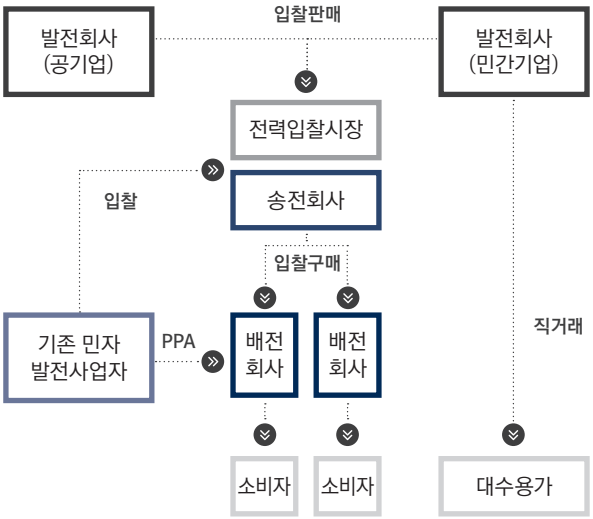
[그림 3] 제 1단계 발전경쟁 단계 (1999~2002년)



- 발전부문은 한전에서 완전 분리하여 수 개의 발전 사업자 간 분할 경쟁을 유도
- 송·배전(배전에 판매포함[13])은 한전이 전담
- 대규모 소비자에 대한 전력 직거래 개시
- 발전경쟁단계에서 사업자 간 공정한 경쟁을 위해 산업자원부 내에 준규제기관인 전기위원회를 설치[14]
- 이 단계에서 배전부문 분할을 실시하고 민영화 개시

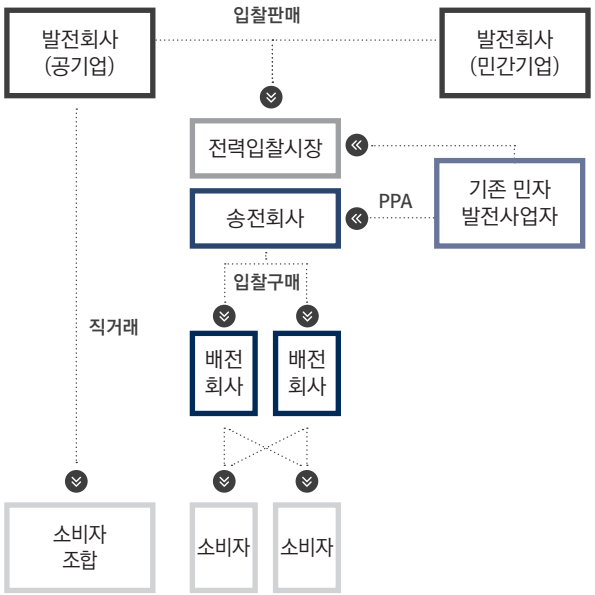
13. 해당 시기의 '배전'은 현재의 '배전+전기판매'부문 전부를 포함하는 개념이다. 전력산업 구조개편 기본계획상에는 배전부문과 전기판매부문에 대한 정의나 구분 없이 전력소매시장에 경쟁을 도입하는 사항에 '배전분할'이라는 용어를 사용하였다.
14. 이 계획은 추후에 완전히 독립적인 규제기관인 '전력관리원'을 발족하는 내용을 포함한다.

[그림 4] 제2단계 도매경쟁 단계 (2003~2008년) : 중단됨



- 배전부문을 한전에서 완전히 분리하여 경쟁체제를 도입하고 양방향 입찰구매 경쟁 실시
- 송전망을 개방하여 배전회사의 자유로운 사용 보장
- 발전회사와 배전회사의 자유경쟁에 의한 전력거래제도를 운영하고 각 배전회사는 관할지역의 배전망을 운영하고 자체적인 전기요금체계를 구축하여 운용
- 전력 직거래의 범위를 1단계보다 확대
- 이 단계에서 한전은 단순히 송전회사의 역할만 담당

[그림 5] 제3단계 소매경쟁 단계 (2009년) : 중단됨



- 2009년 1월 이후 배전망도 개방하여 일반소비자가 발전회사를 직접 선택하여 전력을 공급받을 수 있도록 함
- 배전부문의 지역독점이 사라지게 되며 소비자조합, 전력전문 판매업체 등 새로운 형태의 전력업체가 등장할 것으로 예상됨. 소비자 선택권 확립에 따른 소비자 주권이 본격적으로 실현됨

2) 전력산업 구조개편의 진행과 중단

이러한 구조개편 계획의 일환으로 2000년 12월 23일 전기사업법이 전부 개정되고, 한전의 발전부문 분리를 용이하게 하기 위하여 전력산업구조개편촉진법이 제정되었다. 이에 2001년 4월 한전의 발전부문이 6개 회사로 분할되어 한전이 지분을 100% 소유한 한전의 자회사가 되었다. 또한 비영리 특수법인의 형태로 2001년 4월 한국전력거래소가 설립되어 전력시장 및 전력계통 운영 업무를 담당하게 되었다.[15] 전력시장은 강제풀(Compulsory Pool)이면서 변동비반영 시장(Cost-based Pool) 형태로 개설되었다.[16]

그러나 이 이후의 전력산업 구조개편 작업은 한전 발전자회사의 민영화 반대에 부딪혀 여러 과정을 거치면서 멈추게 되었다. 그 후 이명박 정부, 박근혜 정부 모두 공기업 민영화, 혹은 한전 판매부문 개방 등을 추진하려 했으나 무산되어 현재에 이르고 있다.

15. 계통 운영 형태는 송전망 소유(TO)와 계통 운영(SO)의 분리 또는 통합 여부에 따라 독립 계통 운영(ISO, Independent System Operator)과 송전 계통 운영(TSO , Transmission System Operator) 체제로 구분한다. 우리나라는 한국전력거래소가 계통의 운영만 담당하고 송전망 자체는 한전이 소유하고 있다. 따라서 보통 한국전력거래소를 독립계통 운영자인 ISO로 분류한다.
16. 전력시장의 운영형태에 대해서는 후술하는 'Ⅲ. 2. 2)강제전력시장의 특성과 문제점' 참조

III. 전력시장의 문제와 법리적 해석

1. 소매 전력시장의 문제점 - 전기판매사업자의 독점적 지위

Check Point

전기사업법상 전기판매사업은 한전만 독점적으로 할 수 있다.

VS

전기사업법은 한전에 독점적 지위를 부여하고 있지 않다.

앞서 서론에서 살펴봤듯 현재 우리나라의 소매 전력시장인 전기판매시장은 공기업인 한전이 사실상 독점하고 있다. 한전의 독점을 해체하고 시장을 완전 개방하려던 전력산업 구조개편이 진행 도중 중단되었기 때문에 '현재 대한민국의 전기판매시장은 법적으로도 개방되어 있는가', '법률의 규정이 다른 판매사업자의 허가를 막고 있는 것은 아닌가'하는 의문이 꾸준히 제기되고 있다. 그러나 현행 법률이 한전에 유일 판매사업자로서의 지위를 보장하는 것은 아니다.

1) 한전의 전기판매사업자 지위 독점과 법적 현황

2000년 전기사업법 개정 당시 개정법 및 시행령은 부칙으로 3년간 한전 이외 개인 또는 법인의 전기판매사업 허가를 금지하였다.[17] 위 3년의 기간은 2004년 만료하였다. 전력산업 구조개편의 단계적 계획에 따라 배전부문과 전기판매부문이 분할되기 전까지 한전의 전기판매사업 독점체제를 한시적으로 유지하기 위하여 판매경쟁을 유예한 것이다. 법에서 전기판매사업 허가를 제한한 이유는 새롭게 도입한 전력시장이 안정된 후에 소매경쟁을 도입하여 전력시장을 단계적으로 개편하기 위해서였

17. 법률제6283호 전기사업법 부칙 제3조 및 대통령령 제17137호 동 시행령 부칙 제3조
전기사업법부칙 〈법률 제6283호, 2000. 12. 23.〉
제3조 (전기판매사업의 허가의 제한) 산업자원부장관은 이 법 시행일부터 10년의 범위 내에서 대통령령이 정하는 날까지는 제7조 제1항의 규정에 의한 전기판매사업의 허가를 하여서는 아니된다.
전기사업법시행령부칙 〈대통령령 제17137호, 2001. 2. 24.〉
제3조 (전기판매사업의 허가의 제한) 법 부칙 제3조에서 "대통령령이 정하는 날"이라 함은 이 영 시행일부터 3년이 되는 날을 말한다.

다.[18] 특히 구조개편 일정, 전력시장의 안정, 한전에서 분할되는 전기판매사업을 겸업하는 배전회사의 기득권보호, 배전분할에 따른 지역 간 요금격차 해소 등의 문제를 고려할 때 전기판매사업의 허가 제한 기간을 두어야 했던 것으로 풀이된다.[19]

그러나 효력이 다한 위 전기사업법 및 시행령 부칙 이외에 현재 한전의 판매독점을 보장하는 규정은 존재하지 않는다. 전기사업법에서는 전기판매사업 허가의 제한시기를 10년 범위 내로 두고 해당 법 시행령 부칙에서는 이를 시행일로부터 3년이 되는 날로 규정하였다. 정부는 시행령을 개정하여 10년의 범위 내에서 이 허가의 제한시기를 연장할 수 있었지만 구조개편이 중단된 이후 별도로 시행령을 개정하지 않았다. 또한 전기사업법에서 정한 10년도 경과하여 부칙의 효력은 소멸하였다. 따라서 위 전기사업법과 시행령 부칙 각 제3조의 유효기간이 경과한 2004년 2월 25일부터는 누구나 일정한 요건을 갖춰 허가를 받으면 전기판매사업을 할 수 있게 되었다. 이처럼 전기판매사업 허가가 열려 있기에 지난 2016년 제20대 국회에서는 박근혜 정부에서 추진한 전력시장 개방에 대한 반발로 오히려 전기판매사업자를 한전 독점으로 명시하는 개정안까지 발의되기도 하였다.[20]

2) 전기사업법상 전기판매사업 허가 절차와 문제점

현행 전기사업법은 전기사업을 발전·송전·배전·판매·구역전기로 종류를 나눠 허가하도록 하고 있다.[21]

전기사업법령은 전기사업 허가를 받기 위하여 "① 전기사업을 적정하게 수행하는 데 필요한 재무능력 및 기술능력이 있을 것 ② 전기사업이 계획대로 수행될 수 있을 것"이라는 2가지를 요구하고 있다.[21] 또한 위 요건과 관련해서는 시행규칙

18. 심학봉(전력산업 구조개편을 담당한 당시 산업자원부 서기관), 『한국의 전력산업 구조개편과 법률해설』,. 2001., 314쪽
19. 심학봉, 앞의 책, 314쪽
20. 전기사업법 일부개정 법률안 이훈의원 대표발의(2016.7.4. 발의, 의안번호2000642)
"제7조(사업의 허가) ① 전기사업을 하려는 자는 전기사업의 종류별로 산업통상자원부장관의 허가를 받아야 한다. 다만, 전기판매사업의 경우 한국전력공사로 한한다."
21. 전기사업법 제7조 제1항, 제2조
제7조(전기사업의 허가) ① 전기사업을 하려는 자는 전기사업의 종류별로 산업통상자원부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 산업통상자원부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
22. 전기사업법 제7조 제5항 제1호, 제2호
제7조(전기사업의 허가) ⑤ 전기사업의 허가기준은 다음 각 호와 같다.
1. 전기사업을 적정하게 수행하는 데 필요한 재무능력 및 기술능력이 있을 것
2. 전기사업이 계획대로 수행될 수 있을 것
3. 배전사업 및 구역전기사업의 경우 둘 이상의 배전사업자의 사업구역 또는 구역전기사업자의 특정한 공급구역 중 그 전부 또는 일부가 중복되지 아니할 것
5. 그 밖에 공익상 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 기준에 적합할 것
⑥ 제1항에 따른 허가의 세부기준 · 절차와 그 밖에 필요한 사항은 산업통상자원부령으로 정한다.

에서 이를 좀 더 구체화한 것이 전부이다.[23] 그러나 발전사업은 위에 더해 공익 요건을 구체화한 시행령과 세부 허가기준을 정한 별도의 산업통상자원부 고시를 두고 있고,[24] 구역전기사업, 배전사업은 지역적인 제한을 요건으로 추가하고 있다.[25] 이와 대조적으로 전기판매사업은 모든 전기사업에 적용되는 위 2가지 일반적인 요건 외에 전기판매사업 허가만을 위한 별도의 요건이나 세부기준을 담은 고시를 두고 있지 않다.

따라서 전기판매사업의 경우 사업계획서, 법인인 경우 정관, 대차대조표 및 손익계산서, 주주명부 외에 다음과 같은 9가지 서류를 마련하면 누구나 허가를 신청할 수 있다.[26] ① 신청자의 신용평가의 의견서 ② 재원조달계획 관련 증명서류 ③ 구체적인 주요공정 추진 일정 및 건설인력 관련 계획이 포함된 전기설비 건설 계획 ④ 기술인력의 확보 계획을 포함한 전기설비 운영 계획 ⑤ 송전관계 일람도 ⑥ 부지의 확보 및 배치 계획 관련 증명서류 ⑦ 신청자의 과거 발전설비 준공, 포기 또는 지연 이력 및 운영 실적 ⑧ 사업 개시 예정일부터 5년 동안의 연도별 예상사업손익산출서 ⑨ 사업 개시 예정일부터 5년간 연도별·용도별 공급계획. 위 서류를 요건별로 분류하면 아래 표1과 같다.

23. 전기사업법 시행규칙
제7조(허가의 심사기준) ① 법 제7조 제5항 제1호에 따른 재무능력의 심사기준은 다음 각 호와 같다.
1. 별표 1 제1호 차목의 소요금액 및 재원조달계획이 구체적이며 실현 가능할 것
2. 별표 1의2 제1호 가목에 따른 신용평가가 양호할 것
② 법 제7조 제5항 제1호에 따른 기술능력의 심사기준은 다음 각 호와 같다.
1. 별표 1 제1호 라목 및 마목의 전기설비 건설 계획 및 운영 계획이 구체적이며 실현가능할 것
2. 제1호에 따른 전기설비를 건설하고 운영할 수 있는 기술인력 확보계획이 구체적으로 제시되어 있을 것
③ 법 제7조 제5항 제2호에 따른 전기사업이 계획대로 수행될 수 있는지에 대한 심사기준은 다음 각 호와 같다.
1. 전기설비 건설 예정지역의 수용(受用) 정도가 높을 것
2. 별표 1 제1호 바목부터 자목까지의 계획이 구체적이며 실현가능할 것
24. 「발전사업세부허가기준, 전기요금산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시」
25. 위 각주 21, 전기사업법 제7조 제5항 제3호
26. 전기사업법 시행규칙 제4조 제1항

[표 1] 전기판매사업 허가를 위한 구비서류 목록

구분	구비서류
기본사항	- 사업계획서(아래 9가지 서류 첨부) - 정관, 대차대조표 및 손익계산서(신청자가 법인인 경우만 해당하며, 설립 중인 법인의 경우에는 정관만 제출한다) - 주주명부(발전설비용량 3천킬로와트 이하인 신청자는 제외한다) 신설법인인 경우에는 신청자의 최대주주를 신청자로 본다.
1. 재무능력 관련	① 신청자에 대한 신용평가의 의견서(「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조 제4호에 따른 신용정보업자가 거래신뢰도를 평가한 것). 다만, 신청자가 재무능력을 평가할 수 없는 신설법인인 경우에는 신청자의 최대주주를 신청자로 본다. ② 재원조달계획 관련 증명서류
2. 기술능력 관련	전기설비 건설 및 운영 계획 관련 증명서류 ③ 전기설비 건설 계획(구체적인 주요공정 추진 일정 및 건설인력 관련 계획 포함) ④ 전기설비 운영 계획(기술인력의 확보 계획 포함)
3. 계획에 따른 수행 가능 여부 관련	⑤ 송전관계 일람도(一覽圖) ⑥ 부지의 확보 및 배치 계획 관련 증명서류 ⑦ 신청자의 과거 발전설비 준공, 포기 또는 지연 이력 및 운영 실적 ⑧ 사업 개시 예정일부터 5년 동안의 연도별 예상사업손익산출서
4. 그 밖의 사항 관련	⑨ 사업 개시 예정일부터 5년간 연도별·용도별 공급계획

하지만 위와 같은 요건을 전부 갖추어 전기판매사업 허가 신청을 했다고 해서 모두가 전기판매 면허를 받을 수 있는 것은 아니다. 현행 전기사업법상 전기사업 허가는 전기위원회의 심의를 거쳐 산업통상자원부 장관이 최종 결정하도록 돼 있다. 그러나 전기판매 사업을 허가하거나 전기판매사업 허가의 성질을 해석한 선례가 없기 때문에 현 상태에서 산업통상자원부 장관이 허가를 내어줄지 알기 어렵다.[27]

27. 전기판매사업 허가의 성질은 행정청이 허가여부에 재량을 갖는, 강학상 특허에 해당하는 '재량행위', 강학상 허가에 해당하여 요건을 갖추면 바로 허가를 내줘야하는 '기속행위', 그 중간적 행위로서 중대한 공익을 이유로만 허가 신청을 거부할 수 있는 '기속적 재량행위'등이 논의되고 있으나 이에 대한 법원의 판결은 존재하지 않는다.

여기에 더해 전기판매사업 허가에 관한 세부기준조차 존재하지 않는다. 전기사업법 시행규칙 제7조 제4항은 세부 심사기준을 산업통상자원부 고시에 위임하고 있다.[28] 그러나 위임을 받은 산업통상자원부의 「발전사업세부허가기준, 전기요금산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시」는 발전사업에 관한 기준만을 정할 뿐 전기판매사업 등 다른 사업에 적용되는 기준은 규정하고 있지 않다. 이러한 입법의 공백은 사업희망자로 하여금 허가를 신청하기 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다.[29]

3) 소결론

지금까지 전력산업 구조개편이 진행 도중 중단되었다고 하여도 현행 전기사업법상 전력시장의 전기판매사업 허가가 불가능하거나, 법령에서 한전의 판매독점을 명시적으로 규정하고 있는 것이 아니라는 점을 살펴보았다. 즉, 현재 전기판매시장은 이미 법적으로 개방되어 있는 것이다.

다만 전기판매사업을 허가한 선례가 없고, 허가의 세부기준이 구체화되어 있지 않아 허가를 받을 수 있을지 여부를 예측하기 어렵다. 따라서 소매 전력시장에 경쟁을 도입하여 경직된 전기판매시장에 활력을 부여하려면 현재 발전사업에 대한 세부기준만을 정하고 있는 「발전사업세부허가기준, 전기요금산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시」를 개정하여 전기판매사업에 관한 사항을 추가하는 등 조치가 필요한 것으로 보인다.[30]

28. 전기사업법 시행규칙 제7조 제4항
제7조(허가의 심사기준) ④ 산업통상자원부장관은 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 세부심사기준을 정하여 고시한다.
29. ZD넷 코리아 2017. 3. 8. 자 보도, "신재생 에너지 활성화 위해 한전 소매 독점 깨야", https://m.zdnet.co.kr/news_view.asp?article_id=20170308113239#imadnews#_enliple, "현행 전기사업법에 따르면, 전기판매사업 허가와 관련된 세부법 조항이 없기 때문에 소매사업이 불가능하다"
30. 참고로 여기에서는 추가로 다루지 않지만, 전기판매시장이 개방되어 전기판매사업자가 2개 이상 존재하게 되면 전력거래소가 수요를 예측하는 형태의 현행 입찰제도 역시 변경이 필요할 것이다. 이는 다만 현재 「전력시장운영규칙」 수준에서 정하고 있으므로 법 개정 작업까지 할 필요는 없을 것으로 보인다.

2. 도매 전력시장의 문제점 - 전력시장 강제주의

Check Point

발전사업자와 전기판매사업자, 대규모 소비자는 전력거래소를 통해서만 전기를 거래할 수 있다. VS 전력거래소 외에서도 자유롭게 전기를 거래할 수 있다.

한국의 전력시장에서는 발전사업자와 전기판매사업자는 전력거래소를 통해서만 전력을 거래하여야 하고, 한국전력거래소를 통하지 않고 전력을 거래하면 처벌된다. 이를 소위 전력시장 강제주의라 부른다. 전력시장 강제주의는 도매 전력시장인 발전시장을 규제하는 불합리한 제도이자 헌법상 발전사업자와 소비자의 기본권을 침해할 소지가 있다.

1) 전력시장 강제주의 도입 배경과 의미

전력시장 강제주의는 2001년 발전부문에 경쟁이 도입된 전력산업 구조개편의 일환으로 처음 전기사업법으로 편입되었다. 법 개정 당시 법제처의 법령해설에 의하면 전력시장 강제주의의 도입 취지는 전력거래를 반드시 강제전력시장에서 하도록 함으로써 전력시장의 조기정착 및 안정화를 도모하기 위한 것이었다.[31] 이에 전력산업 구조개편 기본계획은 전력시장의 정착을 위해 일정 기간 강제풀 제도를 유지하나 궁극적으로는 자유풀 제도를 지향하는 것으로 계획하였다.[32]

당시 전기사업법 개정안에 대한 국회의 심사보고서 역시 “우리나라는 아직 시장이나 가격구조가 정착되지 못한 점을 감안하여 강제적 전력시장을 통하여 전력시장과 가격구조의 정착, 그리고 전력계통의 안정적 운영에 만전을 기해 나가되 장기적으로는 전력공급과 가격에 대한 소비자선택권의 보장을 강화하기 위하여 전력직거래의 범위를 점차 확대해 나가야 할 것”이라고 강조하였다.

31. 법제처, 「전기사업법령 해설– 전력구조개편을 중심으로」, 2001., 133쪽
32. 산업자원부, 『전력산업구조개편 참고자료』, 1999. 2., 80~81쪽

현행 전력시장에서 발전사업자와 전기판매사업자 간의 도매 전력거래는 한국전력거래소가 개설한 전력시장(이하 한국전력거래소가 개설하는 시장을 "강제전력시장"이라 함[33])에서만 할 수 있다.[34] 대규모 소비자는 전기판매사업자를 거치지 않고 도매시장인 발전시장에서 전력을 직접 구매할 수 있지만 그 거래는 강제전력시장을 통해서만 가능하다.[35] 만일 전기사업자가 강제전력시장 외에서 전력을 거래하는 경우 3년 이하의 징역, 3천만원 이하의 벌금형에 처해질 수 있다.[36]

[그림 6] 한국 전력시장 구조

33. 우리나라 전기사업법상 '전력시장'은 한국전력거래소가 개설하는 시장을 말하지만(전기사업법 제2조 제13호), 일반적으로는 전력의 도매·소매가 이루어지는 시장을 '전력시장'으로 부르므로, 양자를 구분하기 위하여 한국전력거래소가 개설한 전력시장을 '강제전력시장'이라 한다.
34. 전기사업법 제31조 제1항, 전기사업법 제2조 제13호
    전기사업법
    제31조(전력거래) ① 발전사업자 및 전기판매사업자는 제43조에 따른 전력시장 운영규칙으로 정하는 바에 따라 전력시장에서 전력거래를 하여야 한다. 다만, 도서지역 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
    제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
    13. "전력시장"이란 전력거래를 위하여 제35조에 따라 설립된 한국전력거래소(이하 "한국전력거래소"라 한다)가 개설하는 시장을 말한다.
35. 전기사업법 전기사업법시행령 제32조, 제20조
    전기사업법
    제32조(전력의 직접 구매) 전기사용자는 전력시장에서 전력을 직접 구매할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이상의 전기사용자는 그러하지 아니하다.
    전기사업법 시행령
    제20조(전력의 직접 구매) 법 제32조 단서에서 "대통령령으로 정하는 규모 이상의 전기사용자"란 수전설비(受電設備)의 용량이 3만킬로볼트암페어 이상인 전기사용자를 말한다.
    실제 직접 구매를 위해서는 소비자가 전력거래소 회원으로 가입하고(전력시장 운영규칙 제3.2.2.1조), 전력거래소로부터 직접 구매를 승인받아야 하며(제3.2.2.3조), 재정보증을 제공해야 한다(제3.4.1조). 또한 전력구매대금을 결정 짓는 전력량 가격이 계통한계가격으로 결정된다(제3.2.1.1조). 여러 가지 절차적인 제약, 계통한계가격 변동 부담, 소매요금과 차이 없는 요금 등의 문제로 현재는 직접구매자가 존재하지 않는 실정이다.
36. 전기사업법
    제101조(벌칙) 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과(倂科)할 수 있다.
    5. 제31조 제1항·제2항 또는 제32조를 위반하여 전력시장 외에서 전력거래를 한 자

[BOX 1] 강제전력시장 외 전력 거래가 가능한 경우

1. 전력거래소가 운영하는 전력계통에 연결되어 있지 않은 도서지역[37]
2. 1,000kW 이하 신재생에너지 발전전력[38]
3. 2000년 전기사업법 개정 이전에 이미 한전과 전력수급계약을 체결한 민간발전사업자[39]
4. 구역전기 사업자와 자가용전기 설비 설치자의 경우 일정한 요건하에 선택적으로 전력거래소를 통한 거래가 허용[40]
   전기사업법상 이들은 전력거래소를 통하지 않고 전기판매사업자인 한전과 직접 거래할 수 있도록 예외가 인정되지만, 그 거래가 전체 전력시장에서 차지하는 비율은 2%로 매우 낮다.[41]

37. 전기사업법 제31조 후문, 전기사업법시행령 제19조 제1항 제1호
전기사업법 제31조(전력거래) ① 발전사업자 및 전기판매사업자는 제43조에 따른 전력시장 운영규칙으로 정하는 바에 따라 전력시장에서 전력거래를 하여야 한다. 다만, 도서지역 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
전기사업법시행령 제19조(전력거래) ① 법 제31조제1항 단서에서 "도서지역 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 경우를 말한다.
1. 한국전력거래소가 운영하는 전력계통에 연결되어 있지 아니한 도서지역에서 전력을 거래하는 경우

38. 전기사업법시행령 제19조 제1항 제2호
제19조(전력거래) 2. 「신에너지및재생에너지개발·이용·보급촉진법」 제2조제5호에 따른 신·재생에너지발전사업자가 1천킬로와트 이하의 발전설비용량을 이용하여 생산한 전력을 거래하는 경우
다만 산업통상자원부는 2020년 7월 14자로 1MW 이상 재생에너지 발전사업자 역시 전력시장을 통하지 않고 전기판매사업자와 직접 계약을 통해 전기를 판매할 수 있도록 하는 내용의 시행령 개정에 대한 입법예고를 한 상태이다(산업통상자원부공고 제2020-431호).

39. 법률 제6283호 전기사업법 부칙 제8조
제8조(수급계약에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전의 제20조제1항의 규정에 의한 수급계약을 종전의 일반전기사업자와 체결한 자는 제31조제1항 및 제2항의 개정규정에 불구하고 그 수급계약에 따라 부칙 제2조의 규정에 의하여 전기판매사업자로 보는 자에게 전기를 공급할 수 있다.

40. 전기사업법 제31조 제2항, 제3항
제31조(전력거래) ② 자가용전기설비를 설치한 자는 그가 생산한 전력을 전력시장에서 거래할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
③ 구역전기사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특정한 공급구역의 수요에 부족하거나 남는 전력을 전력시장에서 거래할 수 있다.

40. 한국전력공사, 「한국전력통계」 제89호, 2020. 5.

2) 강제 전력시장의 특성과 문제점

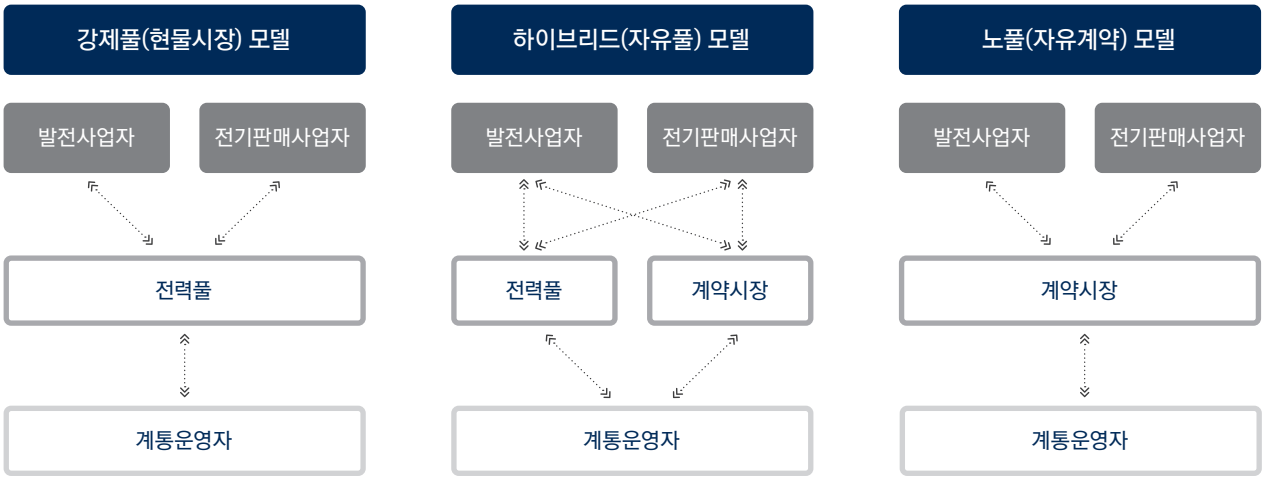
[표 2] 전력풀의 형태와 유형

분류	해당 여부	유형
전력풀(Power pool) 존재	X	노풀(No pool)
전력풀 외 거래 허용	O	자유풀(Voluntary pool)
	X	강제풀(Compulsory pool)

전력의 거래는 주식의 거래와 비교할 수 있다. 모든 주식회사의 주식을 한국거래소에 상장하도록 하고 반드시 한국거래소를 통해서만 거래하도록 강제하는 방식을 강제풀(Compulsory pool)에, 주식회사가 주식을 한국거래소에 상장할지 말지 선택할 수 있고, 상장된 주식회사라 하여도 한국거래소 외 장외 거래를 허용하는 방식을 자유풀(Voluntary pool)에, 한국거래소가 존재하지 않는 경우를 노풀(No pool)에 비유할 수 있다. 즉, 강제전력시장 안에서만 전력거래를 하도록 강제한 것을 강제풀이라고 하는데, 우리나라는 많은 국가들이 자유풀 또는 노풀을 채택해 온 추세와 상반되게 강제풀 제도를 채택하여 유지하고 있다. 예컨대 미국 동부 주요지역을 관할하는 미국 최대 전력시장인 PJM과 노르웨이 등 북유럽 국가들의 전력풀인 노르드풀, 일본, 프랑스, 영국 등 전력시장을 개방한 국가들은 쌍방계약에 의한 전력거래, 즉 전력의 장외거래가 허용된다. 전력시장이 존재하는 주요 국가 중 전력의 장외거래를 금지하는 국가는 한국, 그리스[42], 뉴질랜드[43] 정도밖에 없다.

42. 그리스 에너지규제위원회 (Regulatory Authority for Energy), http://www.rae.gr/site/en_US/categories/electricity/market/wholesale/intro.csp
43. New Zealand Institute of Economic Research, 「Market Design Report」, 2005., 6쪽
https://web.archive.org/web/20100522103952/http://www.electricitycommission.govt.nz/pdfs/opdev/wholesale/market-design/Electricity-markets.pdf
뉴질랜드의 10MW 이상의 발전원 또는 전력망에 연계되어 있는 발전사업자들은 현물시장을 통한 전력거래가 강제된다. 현물시장(Spot market)의 가격변동 위험을 피하기 위해 금융계약을 사고파는 시장인 헤지시장(Hedge market)이 별도로 존재한다.

[그림 7] 전력시장의 형태



[BOX 2] 전력풀의 운영 방식

분류	구분	시장 형태
공급측면	발전사업자가 공급이 가능한 용량만을 입찰하고, 공급가격은 미리 정한 변동비용에 따라 결정된다.	변동비반영시장(CBP, Cost Based Pool)
	발전사업자가 용량과 가격을 입찰한 내용에 따라 공급곡선이 결정된다.	가격입찰시장 (PBP, Price-Bidding Generation Pool)
수요측면	시장운영자(MO)가 수요를 예측하고 각 발전기에 급전을 지시한다.	일방향 풀(One-sided pool)
	구매자가 제공한 가격 및 수량에 의해 결정된 수요곡선에 근거하여 시장운영자(MO)가 급전을 지시한다.	양방향 풀(two-sided pool)

한국전력거래소가 개설·운영하는 강제전력시장은 하루 전에 시간단위로 거래하는 현물시장으로, 경매 방식에 의해 결정된 전력 가격이 모든 낙찰자에게 동일하게 적용된다. 이에 반해 장외거래가 가능한 자유풀 체제에서 발전사업자는 전기판매사업자나 대규모 전기소비자와 스스로 정한 내용으로 계약을 체결함으로써 가격을 예측할 수 있으며, 장기계약을 맺어 안정성을 높일 수 있다. 현물시장에서와 달리 투자에 따른 리스크 헤지(hedge)를 보다 쉽게 할 수 있는 것이다.[44] 또한 전기사업자 간 쌍방계약이 전체 전력시장의 경쟁을 촉진하는 긍정적인 역할을 수행하기도 해 전력거래 가격을 효과적으로 낮출 수 있다.[45]

그러나 우리나라의 경우 강제전력시장제도 아래에서 발전사업자들은 한국전력거래소 비용평가위원회가 변동비(CBP)를 기준으로 결정하는 전력 정산비용을 그대로 받아들일 수밖에 없다. 계약의 자유가 없기 때문에 계약이라는 안정적이고 예측 가능한 방식으로 거래하지 못하고 전력 가격 변동에 따른 위험을 고스란히 떠안는 구조인 것이다.[46] 그렇기에 현행 체제하에서는 재생에너지, 분산형 에너지, 소규모전력중개 사업과 같은 새로운 에너지 사업들의 확산이 더딜 수밖에 없다. 새로운 에너지 사업은 장기적인 시각에서 가격 우위를 내다본 장기거래가 금융조달이나 계약체결에 있어 더 유리하지만 불가능하기 때문이다. 이와 달리 전기판매독점 사업자인 한전의 발전자회사들은 자신들이 설계한 요금정산체계(총괄원가보상주의와 정산조정계수)에 따라 매출을 안정적으로 유지하고 있는 상황이다. 더불어 강제전력시장에서는 장기계약으로 도매거래단가를 조정하여 안정적으로 전기를 수급하기를 원하는 대규모 전기소비자조차 발전사업자와 직접 쌍방 자유계약을 맺을 기회를 얻지 못한다는 문제가 있다.

3) 전력시장 강제주의의 위헌 소지

(1) 소비자 자기결정권 침해 가능성

애플, 구글, BMW와 같이 세계적인 기업들이 재생에너지로 만든 전력만 100% 사용하겠다고 선언한 가운데(RE100 이니셔티브), 우리나라의 경우 전력 시장 강제주의로 인해 기업들이 재생에너지 전력을 구매할 수 없어 대규모 전기소비자

44. 현물시장에서 발전사업자는 전력판매가격을 예측하지 못한 상태에서 연료구매 계약을 맺어야 하고, 판매사업자는 전력구매비용이 얼마가 될지 모른 채 소비자들과 판매 계약을 맺어야 하는 위험이 있다. 발전사업자는 연료구매비용이 전력판매가격(도매가격)보다 높을 경우 손해를 보게 되고, 판매사업자는 전력구매비용이 판매가격(소매가격)보다 높을 경우 손해를 보게 된다.
45. 조창현, 전력산업 구조개편과 민영화, 산업연구원, 2002., 8~9쪽
46. 건설경제 신문 2018. 9. 10.자 보도, "〈월요기획〉 한전 판매價 82원인데, 연료비만 80~90원 '배보다 배꼽'", http://www.cnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=201809071114543340445
"전력거래소에 따르면 2012년 1㎾h당 평균 160.83원이었던 SMP는 지난해 81.77원으로 반토막 났다. 2016년에는 이보다 적은 77.06원이었다. LNG의 연료비가 1㎾h당 80~90원인 점을 감안하면 유지관리비·인건비는 고사하고 연료비조차 뽑지 못하는 셈이다."

의 녹색전기 소비에 대한 '자기결정권' 보장 문제가 대두되었다. 대규모 전기소비자가 직접 구매를 원해도 강제전력시장에서만 거래해야 하기 때문에 태양광이나 풍력 같은 재생에너지로 생산한 전력을 특정하여 거래할 수 없기 때문이다.[47] 전기사업법 제32조의 전력시장 강제주의는 대규모 전기소비자가 도매 전력시장에서 자신이 원하는 발전기로부터 원하는 가격과 방식에 따라 자유롭게 전력을 구매하는 것을 제약하므로 헌법 제10조의 행복추구권에서 파생된 자신의 의사에 따라 자유롭게 제품을 선택할 수 있는 권리인 전기소비자의 자기결정권을 침해할 소지가 있다.[48]

[BOX 3] 소비자의 자기결정권과 관련한 주류 구입명령제도 위헌 사건

헌법재판소 1996. 12. 26. 선고 96헌가18 [주세법제38조의7등에대한위헌제청]

헌법재판소는 소주판매업자에게 자도소주 50%의 구입의무를 부과하는 주세법의 자도소주구입명령제도는 독과점규제, 지역경제의 육성, 중소기업의 보호 등 입법목적을 위한 적합한 수단이라 볼 수 없어 "소주판매업자의 직업의 자유는 물론 소주제조업자의 경쟁 및 기업의 자유, 즉 직업의 자유와 소비자의 행복추구권에서 파생된 자기결정권을 지나치게 침해하는 위헌적인 규정"이라는 이유로 위헌이라고 판단한바 있다. 또한 "자도소주구입명령제도는 비록 직접적으로는 소주판매업자에게만 구매의무를 부과하고 있으나 실질적으로는 구입명령제도가 능력경쟁을 통한 시장의 점유를 억제함으로써 소주제조업자의 '기업의 자유' 및 '경쟁의 자유'를 제한하고, 소비자가 자신의 의사에 따라 자유롭게 상품을 선택하는 것을 제약함으로써 소비자의 행복추구권에서 파생되는 '자기결정권'도 제한하고 있다"고 하였다.

47. RE100이란 기업의 소비전력을 100% 재생에너지로 조달하려는 민간 주도의 글로벌 캠페인을 의미한다. 구글, BMW, 애플, 나이키, 스타벅스 등 글로벌 기업들이 참여하고 있고, 2020년 5월 기준 총 235개 기업이 가입하였다(전자신문2020. 5. 28. 자 보도, "RE100 참여기업 235곳으로 늘어…국내는 제도 도입 협의 중", https://m.etnews.com/20200528000066). 그러나 국내에선 현재까지 참여기업이 존재하지 않는다. 특정 발전기를 전기소비기업이 직접 선택하여 전력을 구매할 수 없는 전력시장 강제주의가 그 원인으로 지적되고 있다(박승용, 「[시사 인사이트] 재생에너지 거부하면 '기업 생존'이 불가능한 시대가 오고 있다 – RE100(재생 100%), 글로벌 무역의 '뉴 노멀'로 급부상」, 2018. 12., https://www.yeosijae.org/posts/556?project_id=15&topic_id=3, "국내는 한전을 통해서만 전력을 구매하는 구조이며, 사용된 전력이 재생에너지에서 공급되었는지 입증이 불가능하다. 민간 소비자들이 재생에너지 전력을 선별하여 직접 구매할 수 있는 통로가 없다.").
현재 판매사업자인 한전을 매개로 하는 전력수급계약인 이른바 제3자 PPA를 도입하기 위해 각주 38과 같이 산업통상자원부가 전기사업법 시행령 개정을 위한 입법예고를 한 상태이다(산업통상자원부 공고 제2020-431호).

48. 헌법상 자기결정권이란 개인의 일정한 사적 사안에 관하여 국가로부터 간섭을 받음이 없이 스스로 결정할 수 있는 권리를 말한다. 자기결정권은 인간의 존엄에 바탕하고 있다. 자기결정의 자유가 보호되고 발휘됨으로써 개성이 풍부한 인격의 발전을 기대할 수 있기 때문이다. 특히 복지국가를 지향하는 현대사회에 있어서는 비대해진 행정권이 국민의 거의 모든 생활영역까지 관여하게 되고 행정상의 편의나 능률 위주의 획일적 취급을 위하여 개인의 자유를 제한하는 경향이 강해지므로 현대사회에 있어 자기결정의 의미는 더욱더 중요하다(정회철, 기본강의헌법, 개정 5판, 2010., 295쪽). 소비자의 자기결정권에 대해 헌법재판소는 "물품 및 용역의 구입·사용에 있어서 거래의 상대방, 구입장소, 가격, 거래조건 등을 자유로이 선택할 권리"로서 기본권의 하나로 보고 이를 보호하고 있다.

(2) 사업자 계약의 자유·영업의 자유 침해 가능성

전력시장 강제주의는 전기사업자가 다양한 거래상대방 또는 대규모 전기소비자와 가격, 방식, 옵션 등 중요한 사항을 스스로 정하여 계약을 체결할 자유를 제한한다. 여기에 더하여 강제전력시장 참여로 인한 불필요한 비용(전력거래소 회비, 정산비용 등)을 발생시키므로 영업의 자유 역시 침해할 소지가 있다.[49]

(3) 소비자와 전기사업자의 기본권 침해 여부

그렇다면 전력시장 강제주의는 소비자의 자기결정권과 발전사업자 및 전기판매사업자의 영업의 자유를 제한하는 수준을 넘어 이를 침해하는 위헌적인 제도인가?[50] 헌법재판소의 기준에 따라 전력시장 강제주의의 위헌성을 검토하면 아래 표 3과 같다.

49. 영업의 자유(직업수행의 자유)란 선택한 직업을 영위하면서 사회적·경제적 생활관계를 형성해 나가는 자유를 말한다. 이 자유는 직업 활동의 장소, 기간, 형태, 수단 및 그 범위와 내용의 확정 등을 포함한다. 경쟁의 자유도 기본권의 주체가 직업의 자유를 실제로 행사하는 데에서 나오는 결과이므로 당연히 직업의 자유에 의하여 보장되고, 다른 기업과의 경쟁에서 국가의 간섭이나 방해를 받지 않고 기업 활동을 할 수 있는 자유를 의미한다(정회철, 앞의 책, 519쪽).

50. 우리 헌법은 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로써 국민의 기본권을 제한할 수 있다고 규정하고 있다(헌법 제37조 제2항). 따라서 기본권이 언제나 항상 절대적으로 보호되는 것은 아니고 국가의 국민의 기본권에 대한 제한이 일정 수준을 넘어 과도하게 되면 기본권의 침해로서 위헌이 된다. 기본권에 대한 제한이 과도한지 여부는 비례의 원칙에 따라 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익균형성의 네 가지 측면에서 검토한다. 이 중 하나의 원칙이라도 충족시키지 못하는 국민의 기본권에 대한 제한은 기본권의 침해가 된다.

대한민국 헌법

제37조 ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

[표 3] 전력시장 강제주의의 비례원칙에 따른 검토

위헌 판단 기준	내용
목적의 정당성	- 전력시장 강제주의는 모든 도매 전력거래를 한 곳에서 이뤄지게 하여 거래를 활성화하고, 불공정한 거래 등을 감시하며 도매전력가격을 안정화하려는 목적으로 도입함 - 법제처의 법령해설에 따르면 전력시장 강제주의는 발전시장이 안정될 때까지 임시적으로 사용할 목적이었음 - 발전시장은 이미 20년 가까이 운영되었고, 4,000개의 사업자들이 존재하는 성숙하고 정착된 시장임 - 전력시장 강제주의는 발전시장의 정착 및 안정화라는 도입 목적을 이미 달성하였기에 목적의 정당성을 상실함
방법의 적절성	- 전력시장 강제주의로 인해 오히려 도매전력가격이 획일화되어 사업자들은 가격변동의 위험을 회피할 수 없고, 다양한 형태의 거래를 체결할 수 없음 - 전력시장 강제주의는 발전시장이 정착 및 안정화된 상황에서 더 이상 도매전력거래와 가격을 규제할 적절한 방법이 아님
침해의 최소성	- 전력가격 안정은 전력시장 강제주의가 아니라 물가관리법·전기사업법상 산업통상자원부의 전기요금 인가제도 등 소매 전기요금의 규제를 통해 목적을 실현할 수 있으므로 전력가격 통제를 위해 거래방식까지 강제할 필요는 없음 - 불공정거래의 감시는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 의하여 규율 가능함 - 대다수의 나라들은 전력의 장외거래를 허용하여 발전시장에 경쟁을 촉진하면서도 안정적으로 운영하고 있음 - 전력시장 강제주의는 입법 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 정도를 넘어섬
법익의 균형성	- 달성하려는 공익: 발전시장의 정착 및 안정화라는 공익은 이미 발전시장이 성숙하였기에 필요성이 상당히 약화됨 - 침해되는 사익: ① 재생에너지 발전, 수요반응자원, 에너지 프로슈머 등 새로운 전력산업 이해관계자가 출현하여 다양한 전력거래 형태의 필요성이 증가하였으나 소비자와 사업자는 자유롭게 상대방을 선택하고 내용을 합의하여 전력을 거래할 수 없음(계약의 자유) ② 소비자는 윤리적 소비를 할 수 없고, 저렴한 에너지원을 선택하여 구매할 수 없음(소비자의 자기결정권) ③ 전기사업자는 현물거래로 인한 가격변동의 위험을 피할 수 없음(영업의 자유) - 특히 계약의 자유는 민사법상의 대원칙이므로 이를 제한하려면 충분한 공익적 필요가 있어야 함 - 달성하려는 공익의 필요성이 낮고, 전력시장 강제주의를 폐지하더라도 공익을 침해할 가능성은 희박한 데 비하여 사익은 민사법상의 대원칙으로서 보호할 필요성이 더 크므로 법익의 균형성 역시 상실함

위 표3과 같은 이유로 전력시장 강제주의를 정한 전기사업법 제2조 제13호, 제31조 제1항 전문, 제32조는 소비자의 자기결정권과 전기사업자의 영업의 자유, 계약의 자유를 침해하여 위헌의 소지가 상당하다.

4) 소결론

자유로운 쌍방계약을 허용하는 자유풀 제도는 전력풀에서의 가격왜곡 여지를 줄이고 전력시장 전체의 가격이 경쟁적 가격 수준에 근접하도록 하여 소비자 후생 및 전력시장의 효율성을 증대할 수 있는 유연한 제도다. 반면 강제풀을 규정한 전력시장 강제주의는 설계 당시부터 한시적으로 운용할 계획이었고, 소비자의 자기결정권과 전기사업자의 영업의 자유, 계약의 자유를 침해한다는 점에서 위헌의 소지가 크다. 따라서 전기사업법을 개정하여 전력시장 강제주의를 폐지하고 자유계약을 더욱 확대할 필요가 있다.

IV. 개선된 전력시장의 형태 – 해외 전력시장의 경우

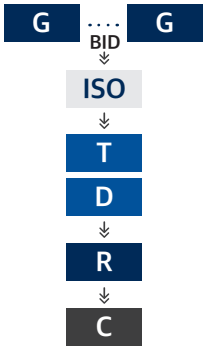
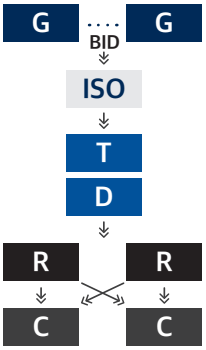
1990년대 초반 영국이 전력산업에 경쟁을 도입하기 전까지 거의 모든 국가들은 수직결합독점기업이 전력을 공급하였다. 그러나 1990년 영국이 전력산업에 경쟁체제를 도입하면서 기존의 수직결합 독점을 깨고 전력시장에 경쟁을 도입하였고, 이후 많은 나라에서 발전과 전기판매시장을 개방하였다.

1. 경쟁도입 형태에 따른 전력시장의 구분

위와 같이 전력산업의 구조개편은 완전한 독점기업을 해체하고 각 사업단계의 분리, 발전산업 개방이라는 단계를 거쳐 종국적으로는 전기판매사업에까지 경쟁을 도입하는 방향성을 가진 작업이라 할 수 있다. 수직 및 수평 통합, 경쟁도입이라는 주요 요소를 기준으로 전 세계 전력시장을 단순하게 유형화하면 아래 표4와 같다.[51]

51. 그러나 실제 구조개편은 각국의 사정에 따라 다양한 방식으로 여러 단계에 걸쳐 실행되므로 표로 분류한 나라의 전력시장이 각 유형을 구성하는 모든 요소와 내용에 부합하는 것은 아니다. 아래 표는 이해를 위해 가장 기본적인 내용을 바탕으로 단순화한 것이다.

[표 4] 경쟁도입 정도에 따른 전력시장 형태

상위 구분	수직결합구조	수직분할구조		
하위구분	[1유형] 수직결합독점	[2유형] 송전·배전부문 분할	[3유형] 도매경쟁 도입	[4유형] 도매경쟁 + 소매경쟁 도입
모식도				
대표 국가 사례	아프리카, 중동 국가, 인도네시아, 태국 등 아시아 국가	인도	중국	영국, 캘리포니아, 뉴욕, 텍사스
수직결합 해체	×	○	○	○
도매경쟁 도입	×	×	○	○
소매경쟁 도입	×	×	×	○

- **G** : 발전사업자
- **T** : 송전사업자
- **D** : 배전사업자
- **R** : 전기판매사업자
- **C** : 소비자
- **ISO** : 독립계통 운영자
- **BID** : 입찰

[1유형] 수직결합독점

수직결합독점은 발전·송전·배전·판매를 모두 한 기업이 담당하는 형태로 1990년대 대부분의 국가에서 채택했던 산업구조이다. 현재는 아프리카의 대다수 국가와 전기 사용이 제한된 다수의 소규모 국가에서 찾아볼 수 있으며 전력생산량 기준 세계 6%가 이러한 구조에서 생산된다.[52] 이러한 구조를 가진 많은 나라에서는 정부가 원가에 비해 상당히 싼 가격으로 소비자들에게 전기를 공급한다.

52. IEA, 「Re-powering Markets – Market design and regulation during the transition to low-carbon power systems」, 22쪽

[1유형 변형] 수직독점 공기업이 존재하지만 민간발전사업자들이 존재

여전히 수직결합독점업체가 전력의 생산과 유통, 판매를 모두 담당하지만 민간발전사업자가 수직결합독점업체에 전력을 공급하는, 제한적이지만 경쟁이 도입된 형태이다. 우리나라도 2001년 전력산업 구조개편 전 이 단계 수준의 경쟁이 도입되어 CGN율촌전력과 같은 민간발전사가 독점사업자인 한전에 전력을 판매하였다. 현재는 미국 내 몇몇 주와 인도네시아, 태국을 포함한 상당수의 아시아 국가, 중동의 많은 국가들이 여기에 해당한다.[53]

[2유형] 수직독점 업체를 단계별로 분리

전력시장에 경쟁을 도입하기 위해 기존의 수직결합독점업체를 단계별로 분할한 형태이다. 수직결합독점업체는 단계별로 분할되거나, 발전사업자 혹은 송전·배전사업을 영위하는 별개의 회사로 분할된다. 이 단계에서는 분할된 회사들이 여전히 공기업으로서 국가의 소유인 경우가 대부분이다. 중국은 2002년 국영전력공사를 2개의 송·배전회사와 5개의 발전회사 그룹으로 나누었다.

[3유형] 도매시장 도입으로 도매경쟁 존재

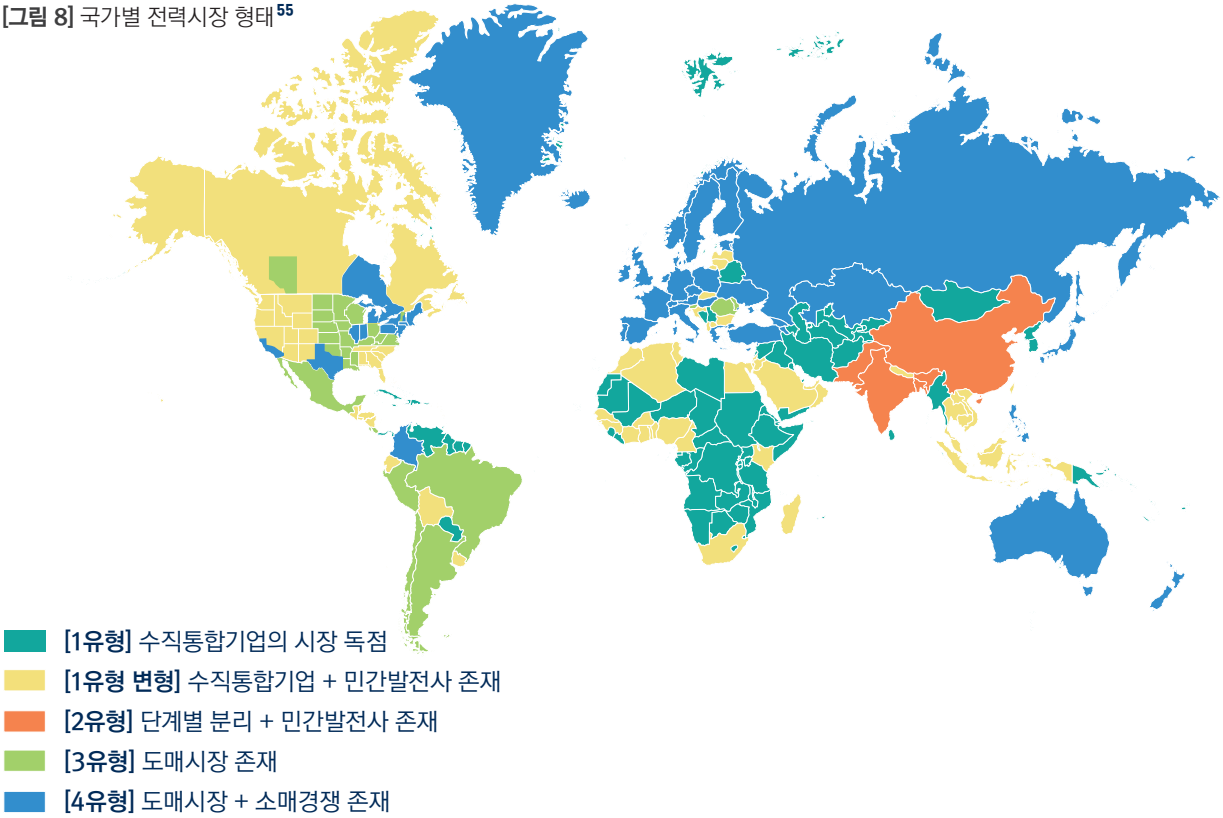
멕시코와 남미, 미국의 일부 주를 도매시장을 도입한 전력시장을 가진 국가로 분류할 수 있다. 도매시장은 도입되었으나 전기판매가 독점이므로 전기판매사업자가 도매전력시장에서 구매자로서 가격입찰을 통해 시장에 참여하는 것을 허용하지 않는다. 이 시장구조는 수직독점체제로부터 완전경쟁체제로 진화하는 과정에서 과도기간 중 일시적으로 존재하는 시장구조로 볼 수 있다.

[4유형] 도매시장이 존재하고 소매경쟁까지 도입

송전과 배전을 지역 혹은 전국 독점사업으로 두고 송·배전사업자가 발전이나 전기판매부문을 겸업하는 것은 불허한다. 즉 네트워크 사업의 경우 독점산업으로 두고 경쟁이 가능한 발전과 전기판매부문에만 경쟁을 도입한 구조이다. 이 형태에서는 보통 발전업과 전기판매업의 겸업을 허용한다. 영국 등 유럽 대부분의 나라를 포함한 많은 OECD 국가들이 이 유형에 해당된다. 그러나 신규 진입자의 시장점유율은 그리 높지 않은 편이다.[54]

53. IEA, 「Re-powering Markets – Market design and regulation during the transition to low-carbon power systems」, 22쪽
54. IEA, 「Re-powering Markets – Market design and regulation during the transition to low-carbon power systems」, 24쪽

[그림 8] 국가별 전력시장 형태[55]



2. 주요국 전력시장 사례

1) 영국 [4유형]

영국은 소매시장인 전기판매시장과 도매시장인 발전시장 경쟁이 모두 존재하는 나라 중 하나이다. 1990년 이전에 영국은 정부가 주도하는 수직결합독점 구조를 유지하다가 그 후 여러 차례의 전력시장개편을 통하여 지금은 발전·송전·배전·판매 사업이 서로 분할되었으며 규제기관, 시장운영기관, 계통운영기관을 통해 전력시장을 운영하고 있다.[56] 발전부문의 경쟁을 추진하기 위해 공기업을 민영화하고 발전시장 경쟁체제를 구축하였다. 현재 발전부문에는 2019년 기준으로 189개의 발전사가 있고[57] 발전사업자와 전력소비자 간의 거래는 쌍방계약으로 이루어지는 것이 원칙이며, 실시간 수급균형

55. "Sources: IEA and Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership(REEEP) Policy Database 2012–2013." 데이터가 2012–2013년 기준으로, 중국과 싱가포르를 2유형과 1유형으로 분류했으나 현재는 다음 단계까지 개방이 진행되었다.
56. OFGEM, 「State of the energy market 2019」, 2019., 11쪽
57. OFGEM, 앞의 보고서, 70쪽

(Energy Balancing)을 위해서만 전력시장과 유사한 방식으로 중앙 집중화된 밸런싱 메커니즘(Balancing Mechanism)을 운영한다. 2005년 스코틀랜드와의 송전협정(BETTA) 이후로 송전은 NGET(National Grid Electricity Transmission)가 담당하고 있으며 규제기관인 OFGEM(The Office of Gas and Electricity Markets)의 가격규제를 받고 있는 배전사업자는 주로 14개 지역에서 배전계통을 운영하는 6개 주요 배전회사와 하위 배전 네트워크를 운영하는 소규모 독립 배전회사로 나눌 수 있다.[58] 전기 소매시장의 자유화는 1999년에 완전히 이루어졌고 2019년 기준으로 64개의 판매회사가 존재한다.[59] 또한, 후속 입법 및 여러 차례의 개혁을 통해 시장 가격도 규제하고 있다.[60]

2) 싱가포르 [3유형 → 4유형]

싱가포르는 1995년 이전까지는 정부기관 PUB (Public Utilities Board) 주도로 전력산업을 독점 운영하였으며 1995년 10월에 송·배전, 판매부문에 경쟁체제를 도입하겠다는 정책을 발표하고 나서 국부 펀드 투자회사인 Temasek을 활용하여 전력공기업 민영화와 전력시장 개방을 추진해왔다.[61] 발전부문은 Tuas Power, Senoko Power, Power Seraya 등 3개 Temasek의 자회사로 분리하였고[62] 송·배전 및 네트워크 관리는 Singapore Power의 자회사인 Power Assets과 Power Grid가 담당하게 하였다.[63] 전기판매부문은 2018년 이전까지는 Temasek이 소유한 전기판매 회사들의 독점체제로 운영하였으나 2018년 11월 OEM(Open Electricity Market) 정책이 발표되면서 소매시장에도 경쟁체제를 도입했다.[64] 2020년 기준으로 전력 소비자들이 총 29개 전기판매사업자로부터 자유롭게 전력을 구매할 수 있다.[65]

3) 중국 [2유형 → 3유형]

중국은 2002년까지 수직결합 구조를 유지하고 있었으며 현재까지 발전시장 경쟁만 도입하고 있는 나라 중 하나이다. 1997년에 국무원이 비준하여 창립한 국영전력공사가 발전·송전·배전·판매사업을 독점 형태로 운영하였다. 중국 국무원

58. OFGEM 홈페이지, The GB electricity distribution network, https://www.ofgem.gov.uk/electricity/distribution-networks/gb-electricity-distribution-network
59. OFGEM, 앞의 보고서, 28쪽
60. UKERC, 「The governance of retail energy market services in the UK: A framework for the future」, 4~10쪽
61. EMA, 「Introduction to the National Electricity Market of Singapore」, 2010., 2-1쪽
62. EMA, 「Brighter 2011」, 123쪽
63. OEM, 「Singapore's Electricity Market」, https://www.openelectricitymarket.sg/about/market-overview
64. Energy market company, 「National Electricity Market of Singapore Market Report 2019」, 2019., 3~5쪽, 39쪽
65. EMA 홈페이지, Retailer https://www.ema.gov.sg/Licensees_Electricity_Retailer.aspx

은 2002년 전력체제개혁방안을 발표하면서 국영전력공사를 5개의 국영 발전기업, 2개의 국영전력망 기업으로 분리하여 중국 전국의 발전 및 송·배전을 담당하게 하였다. 더불어 시범지역을 선정하여 전력시장 개혁도 추진하였다.[66] 시범지역에서는 발전사업자와 대규모 전기 소비자 간의 전력 직거래를 허용하며 민간기업과 외국인 투자자에 의한 독립발전회사도 설립되었다. 그러나 송·배전부문 및 전기판매부문은 여전히 국가의 통제 하에 있었다.

이 단계 이후 2006년부터 2015년 사이 추가로 전력시장을 개혁하였다. 2단계의 목표는 1단계의 성과를 확대하여 경쟁을 촉진하는 것이었고, 이에 따라 중국 전역에서 도매시장이 자유화되었다.[67] 이후 2015년 중국발전개발위원회가 전기판매시장에도 경쟁체계를 도입하는 전력산업구조개혁 9호를 발표하여 현재는 선정된 시범지역에서 전기판매시장을 경쟁적 형태로 운영하고 있으며 국가적 차원의 전기판매시장은 아직은 국영기업들의 독점체제로 운영하고 있다.[68]

4) 인도네시아 [1유형 변형]

인도네시아는 주무부처인 에너지광물자원부가 에너지 정책을 수립하고 시행할 책임을 맡고 있다. 국영전력공사인 PLN은 발전·송전·배전·판매에 대한 배타적인 권리를 가지고 있으며 정부가 지분을 100% 소유하고 있다. PLN은 매년 구체적인 전력공급을 위해 전력공급사업계획을 작성하여 에너지광물자원부의 승인을 받는다. 인도네시아는 가파르게 증가하는 전력수요에 대응하기 위해 1994년부터 민간발전사업자(IPP)의 발전부문 참여를 허용하였다. 그 후 IPP의 시장점유율은 점차 높아지고 있으며, 2016년 말 기준으로 PLN과 자회사의 설비용량은 41GW로 전체 설비용량의 69%이고 IPP는 13.8GW로 23%를 차지한다.[69] 송·배전부문도 법상 민간사업자의 참여가 허용되나, PLN에 주어진 우선권 때문에 사실상 민간 참여가 이루어지지 않고 있다.[70] 또한 민간사업자도 허가를 얻어 전기소비자에게 전기를 판매할 수 있으나, 인도네시아 정부가 PLN에 막대한 보조금을 지급하여 전기요금을 낮게 유지하기 때문에 민간 판매사업자는 존재하지 않는 실정이다.[71] 즉, PLN이 송전·배전 및 판매부문에서 여전히 독점적인 지위를 갖고 있다고 볼 수 있다.

66. 중국국무원, 「전력구조개편방안」, 5호 문건, 2002.
67. 중국국무원, 「'11·5 계획' 전력시스템 개혁 강화에 관한 실시 의견」,19호 문건, 2007.
68. 중국발전개발위원회, 「전력산업구조개편과 관련한 의견들」, 9호 문건, 2015.
69. PWC, 「Power in Indonesia Investment and Taxation Guide」, 2017. 11., 23쪽
70. PWC 앞의 보고서, 39쪽 70Dhani Setyawan, 「Assessing The Current Indonesia's Electricity Market Arrangements and The Opportunities to Reform」, 2015.
71. Dhani Setyawan, 「Assessing The Current Indonesia's Electricity Market Arrangements and The Opportunities to Reform」, 2015.

3. 소결론

우리나라는 전력시장 개방 과정에서 그 절차가 도중에 중단된 독특한 역사로 인해 앞에 열거한 어느 유형에도 속하지 않는다. 세계의 많은 나라들이 이미 전력 도매·소매시장을 성공적으로 운영하면서 전력산업의 효율을 높인 만큼 우리 역시 전력시장에 경쟁을 도입하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

V. 제언

우리나라의 전력시장은 구조개편이 도중에 중단되어 20여 년간 임시체계를 유지한, 세계적으로 유례없는 비정상적인 상태에 머물러 있다. CBP 시장과 같은 단순한 입찰체계를 갖고 있으며, 발전시장이 이미 개방되어 있음에도 불구하고 한전의 발전자회사들에 독점시장의 규제 방식인 총괄원가보상주의에 입각한 정산조정계수를 적용한다. 이 같은 이유로 새로운 에너지 사업들이 시장에서 제대로 자리잡지 못하고 있다. 이미 2000년대 초반에 선진적인 전력시장을 구상했던 만큼 더 늦기 전에 못다한 계획을 완성하여야 한다.

전기판매시장은 사실상 한전이 독점하지만 법적으로는 이미 개방되어 있다. 그럼에도 세부허가기준이 미비하여 전기판매사업 허가를 희망하는 사업자들이 쉽사리 허가를 신청할 수 없다. 따라서 다른 전기판매사업자가 시장에 원활히 진입할 수 있도록 「발전사업세부허가기준, 전기요금산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시」를 개정하여 전기판매사업 세부허가기준을 추가하는 등의 조치를 취할 필요가 있다.

전력시장 강제주의는 설계 당시부터 한시적으로 운용할 계획이었고, 소비자의 자기결정권과 기업의 영업의 자유를 침해한다는 점에서 위헌의 소지가 상당하다. 반면 자유풀 제도는 전력풀에서의 가격왜곡 여지를 줄이고 전력시장 전체의 가격이 경쟁적 가격 수준에 근접하도록 하여 소비자 후생 및 전력시장의 효율성을 증대시킬 수 있다. 따라서 발전시장이 성숙하는 과정에 맞추어 강제풀 제도에서 자유풀로 바꿀 계획이었던 만큼 더 늦기 전에 전기사업법을 개정하여 전력시장 강제주의를 폐지하고 자유풀 제도로 전환하여 자유계약을 더욱 확대해야 한다.

또한 전기판매시장에 실제 경쟁이 도입되는 경우 한전의 송·배전부문을 전기판매부문과 분리하고(Unbundling), 공정한 시장질서를 다지기 위해 독립규제기관을 도입할 필요가 있다. 기후솔루션은 이 문제에 대해 차후 다른 보고서를 통해 상세하게 다룰 예정이다.

SFOC Solutions for Our Climate

사단법인 기후솔루션
Solutions for Our Climate

사단법인 기후솔루션(Solutions for Our Climate, SFOC)은
보다 효과적인 기후변화 및 대기오염 대응 정책 마련을 위해
2016년 한국에서 설립된 비영리법인입니다.
에너지·기후변화 정책에 전문성을 가지고 있는
법률, 경제, 금융, 환경 전문가 등으로 구성되어 있고,
국내외 비영리단체들과의 긴밀한 협력하에 활동하고 있습니다.