

칠레 전력산업 민영화의 성과와 문제점

이 성 형

단독/세종연구소

Rhee, Sung-Hyong(2003). Anomalies of Privatization and Deregulation of Electricity Sector in Chile. *Revista Iberoamericana*, 14, 189-215.

Chile started its reform process of electricity sector in the late 1980s. As one of the countries with the longest and most extensive privatization experience, Chile provides a good case study. This paper analyses a series of problems that have taken place in the sector since the late 1980s: higher prices by oligopolistic market design, frequent black-outs and rationing by administrative decree, and foreigners' control of the industry.

First, the Chilean case shows clearly how difficult it is to design adequately the structure of the post-privatization market, even though the technological conditions of the industry have been changed by the advent of combined-cycle gas turbine(CCGT) generators. The case illustrates the perils of privatizing an industry characterized by natural monopoly segments and substantial informational asymmetries without implementing a full regulatory regime.

Second, one of the main problems resulting from Chile's privatization of the electricity sector is that it allowed the creation of a large vertically-integrated conglomerate that could use its market power to reduce competition in order to raise its profits. Therefore, the efficiency gains are not distributed to consumers.

Third, an ambiguous and weak regulatory framework makes the generation companies depend heavily on much cheaper hydraulic resources which do not provide stable supply of energy. The generation companies failed to provide electrical power adequately in the times of drier season.

Therefore, there were large and frequent black-outs in the 1990s.

Finally, Spanish TNC Endesa has a dominant control over the sector and enjoys higher profits. Appropriation of national rent in the strategic sector by foreign companies shows clearly one of the darker sides of post-privatization debacle in Latin America.

Key Words: privatization/ regulation/ electricity industry/ Chile, 민영화/ 규제/ 전력산업/ 칠레

I. 서론

칠레는 다른 중남미 국가들과는 달리 1980년대 중반 이후부터 안정적인 기조 아래 고도성장을 구현해왔다. 신속한 민영화와 규제 철폐, 그리고 대외개방과 수출산업의 육성으로 칠레는 다른 나라들보다 훨씬 빨리 구조개혁을 마무리지었고, 또 그에 따른 과실을 추수할 수 있었다. 대체로 중남미 타국들이 1982년 외채위기를 계기로 본격적인 구조조정에 들어갔던 데 반해 칠레는 1973년 10월에 아옌데 인민연합 정부를 무너뜨린 피노체트의 군부 쿠데타로 경제개혁의 기반을 마련했기 때문이다. 칠레 경제의 기적의 원인에 대해서는 왈가왈부하지만,¹⁾ 거시경제적 지표는 중남미 여타 국가들에 비해 좋은 편이다. 1980년대 중반 이후 1990년 하반기까지 거의 6-7% 수준의 성장률을 이룩했고, 이에 힘입어 빈곤층의 숫자도 줄었다. 1982년의 외채위기 이후에 가시화되는 '위싱턴 컨센서스'의 개혁지침에 잘 부응했던 칠레의 경제개혁에 대한

1) 논쟁의 개관과 대표적인 저술로는 다음을 참조하십시오. 이성형(2002), "칠레의 경제기적, 거짓과 진실", 『라틴아메리카, 영원한 위기의 정치경제』, 역사비평사, 210-215; Joseph Collins and John Lear(1995), *Chile's Free-Market Miracle: A Second Look*, Oakland, Cal., A Food First Book; Javier Martínez and Alvaro Diaz(1996), *Chile, the Great Transformation*, Washington D. C., The Brookings Institution; Raul Bernal-Meza, "Le Chili, un modele peripherique d'insertion internationale?" *Revue Etudes internationales*, XXVIII, 1, (mars 1997); Paul Drake y Ivan Jaksic (comp.)(1999), *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, Lom Ediciones.

내외의 예찬에도 불구하고, 이 모델에도 문제점이 산재해 있다.²⁾ 그 중의 대표적인 사례 하나가 바로 졸속의 민영화 조치로 인해 겪게 되는 주기적인 전력부족 사례이다. 흔히 칠레의 민영화 개혁은 “보다 효율적인 경제를 만드는 데 기여했고, 보다 많은 고용을 창출했으며, 주식소유의 기반을 넓혔기 때문에” 성공적이었다고 평가한다.³⁾ 성공의 모델 케이스로 이야기되는 이 나라의 민영화 사례에도 지난 10년간 잘못된 민영화 방식으로 최근에 이르기까지 골치를 앓는 것이 있으니, 그 대표적인 사례가 바로 전력산업이다.

1999년 4월에도 칠레의 중부에 전력을 공급하는 중부통합시스템(SIC)이 발전량의 감소로 3시간씩 단전 조치를 취했다. 인구의 70%가 집중해 있는 수도권과 주변 지역의 사람들은 서둘러 철시했고, 가로등도 모두 꺼졌다. 정부의 단전조치는 1991년, 그리고 1997년, 1998년에 이어 벌써 네 번째이다. 전력 수요는 높은 경제 성장률에 힘입어 폭발적으로 늘고 있건만 공급자들은 발전비용이 저렴한 수력발전에만 목을 매달고 있고, 늘어나는 수요에 따르지 못하는 공급량 부족으로 인해 가격상승에 따른 초과이윤마저 누리고 있는 실정이다.

비효율적으로 운영되던 과거 시절보다 전력이 예고 없이 나가는 일은 줄었다고 하지만, 전력 가격의 상승으로 인한 서민 가구의 부담도 크게 늘어났다. 칠레의 국내의 전력 도매가격은 칠레 회사가 아르헨티나에서 운영하는 자회사가 생산하는 가격에 비해 1.5배 정도나 비싸다. 가구용 전력이나 산업용 전력 모두 이웃 아르헨티나와 비교해서 상대적으로 비싸다. 칠레 전력회사들은 칠레의 고가격이 자국 전력회사들의 해외진출을 도울 수 있기에 필요한 조치라고 강변해왔다. 그렇지만 이 주장도 최근에 들어와서 명분을 잃게 되었다. 스페인계 자본이 가장 큰 발전회사 그룹인 엔데사의 지분을 사들여 전력산업의 핵심부문을 아예

2) 예컨대 산업기반의 축소를 가져온 탈산업화(deindustrialization), 1차 상품 수출의 강화에 따른 생태환경의 위기(수자원과 임산자원 고갈, 토양의 오염과 유실 등), 이로 인한 ‘지속가능성의 위기’, 소득분배 격차의 심화 등이 주로 논란거리로 등장한다. 상세한 논의는 다음을 참조하십시오. Paul Drake y Ivan Jaksic (comp.), *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa*.

3) Rolf Luders, “Early, Massive, Broad, and Successful Privatizations: the Case of Chile”, Melissa H. Birch and Jerry Haar (eds.)(1998), *The Impact of Privatization in the Americas*, Miami, North-South Center Press. 13.

통제하게 되었기 때문이다. 고수익을 내는 전력산업의 탈국적화가 순식간에 진행되어 버린 것이다.

민영화로 경쟁과 전력 공급량 증대가 이루어져 가격이 하락한다는 것이 상식화된 주장임에도 불구하고 칠레의 사례는 전혀 그렇지 않다는 사실을 잘 보여준다. 과연 무엇이 문제였을까? 칠레 전력 민영화 사례는 민영화론자들이 그리는 낙관적인 시나리오에도 불구하고 세심한 규제의 규칙을 만들어 놓지 않으면, 효율성의 증대로 인한 소비자 잉여가 결국 내외 독과점업체의 손으로 넘어간다는 점을 잘 보여준다. 필자는 이 글에서 칠레 전력산업의 민영화 과정을 개괄적으로 살펴보고, 그것이 지닌 문제점과 함의를 간략하게 논의하기로 한다.

II. 칠레의 전력산업의 역사

칠레는 길이가 4,300킬로미터가 되는 길쭉한 나라이다. 따라서 전국적인 차원에서 통합적인 전력공급 시스템을 마련하는 것이 쉽지 않은 일이다. 1940년대 초엽에도 도시인구의 약 40%만이 전력의 혜택을 입을 정도로, 전력 서비스의 커버리지가 제한되었다. 전력수요는 고립된 도시에 산재해 있었고, 집중도도 상대적으로 낮았다.

지리적 조건으로 인하여 전력 서비스를 확충하려면 엄청난 기초투자가 필수적이었다. 자본시장을 통한 자본조달도 여의치 않았기에, 민간 자본의 투자는 가장 이윤이 높은 수도권 부문에만 이루어졌고, 나머지는 국가가 그 부담을 떠맡을 수밖에 없었다. 1947년에 전력 서비스를 도시와 농촌 전역으로 확충하기 위해 정부는 산업개발공사(Corfo: 수입 대체산업화 시절에 정부의 개발은행 역할을 담당하면서 주로 산업 인프라 개발에 힘을 썼다) 산하에 전력공사(Endesa)를 설립하였다. 당연히 전력사업은 발전 사업에서 송전과 배전을 통합적으로 관할하는 국가의 독점적 사업으로 굳어지게 되었다. 다만 수도권의 발전과 배전 일부를 전담하는 독립기업인 칠렉트라(Chilectra)만이 전력 서비스업에 참여하게 되었고, 이것조차도 민영화 레짐이 굳어지는 1987년까지 민간/국영/민간 기업으로의 변전을 거듭하게 된다.

칠레 정부는 세수에서, 그리고 다자적 금융재원을 이용하여 전력산업에 투자를 한 결과 1960년에 65%에 머물던 전력 보급률을 1980년에 85%로 올릴 수 있었다. 이와 더불어 전력산업에 대한 국가의 기업가적 역할에 힘입어 1980년에 이르면 발전, 송전, 배전 서비스 거의 모든 것이 국영기업의 수중에 장악되게 되었다.⁴⁾

전력 서비스를 구획하는 지리적 배분 시스템은 4개로 분할되어 있다. 중부통합시스템(SIC), 북부통합시스템(SING), 아이센 전력시스템, 마가예네스 전력시스템이 바로 그것이다(<지도 1> 참조). 중부통합시스템에는 엔데사가 발전량의 70%를, 칠렉트라가 30%를 공급했다. 송전과 배전 서비스도 칠렉트라가 참여하는 수도권을 제외하고는 대부분 엔데사가 관리했다. 북부시스템에서도 국영구리회사인 코델코(Codelco)가 가지고 있는 발전설비를 제외한 나머지는 모두 엔데사가 관리했다. 나머지 지역도 이와 비슷했다.

전력 부문의 규제도 1978년까지는 엔데사가 주도했다. 전력 부문의 가장 큰 국영기업체로서 엔데사는 경영규범이나, 서비스의 질과 표준화, 요금체계 모두 주도할 수밖에 없었다. 정부의 전력국은 전력 서비스에 대한 감시보다는 전력설비의 확충과 유지에 힘을 썼고, 경제부는 전력요금을 승인하는 규제기구에 머물렀던 것이다. 피노체트의 쿠데타로 헌정질서가 중단이 되고 정치세력에 대한 대규모의 숙정 사업이 마무리 단계에 들어가는 1978년에 이르러서야 정부는 공기업의 재편과 민영화 프로젝트에 눈을 돌리게 된다.

대체로 이 시점까지 칠레 전력 부문의 문제점으로는 가격통제에 따른 적자 누적, 서비스의 할당, 과다한 고용자 수 등이 거론되었다. 쿠데타 정부는 전력 가격의 통제를 철폐하여 재정수입을 극대화하고, 가능한 한 자기금융으로 전력 부문이 원활히 돌아갈 수 있도록 한다는 원칙을 세웠다. 향후 민영화를 위한 첫 번째 조치였던 것이다.

4) Vivianne Blanlots(1992), "La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena", en Oscar Muñoz G.(ed.), *Después de las privatizaciones: Hacia el Estado regulador*, Santiago, Cieplan, 290.

Ⅲ. 민영화 과정

대규모의 캠페인을 통해 칠레 자본주의의 초석을 새롭게 세우려 했던 군정의 ‘자본주의 혁명’은 바로 개방과 민영화로 시작되었다. 1974년부터 시작된 칠레의 민영화 사업은 군정이 정초하려고 했던 ‘자본주의 혁명’의 핵심을 이루는 부분이었다. 군정의 경제정책을 장악했던 시카고 보이즈들은 시장 주도형 수출경제를 만들기 위해 대외개방과 더불어 국유기업의 민영화를 대대적으로 추진하였다. 민영화 과정은 대체로 3단계로 나누어진다.⁵⁾

제1단계 제1기(1974): 아옌데 시절에 수용한 기업들을 부분적으로 반환하기에 그친다.

제1단계 제2기(1975-78): 흔히 “채무부담 민영화”(indebted privatization) 시기라 불린다. 207개의 금융기관, 제조업체, 도매유통 회사 등의 민영화로 정부는 24억 5천만 달러의 재정수입을 올린다. 청산, 경매, 또는 직접 매각으로 이루어진 이 시기의 민영화 조치는 결국 이를 구입한 민간업자들에게 과도한 채무를 지게 만든다. 1982년 외채위기가 발발하면서 이들 기업의 할부금 납부도 어려워지고 이들이 은행들로부터 빌린 대출금도 갚지 못하게 되어 정부는 다시 부실채권을 인수하거나, 부실기업을 재인수하게 된다.

제2단계 제1기(1984-85): 소위 “제2차 중추기업 민영화” 시기로 핵심 국유기업을 제외한 30대 기업의 민영화 사업이 진행되어 정부는 7억 8천 5백만 달러의 재정수입을 올린다. 제1단계와 달리 정부의 신용공여도 없었고, 매수업자는 지불가능성을 증명해야 공매에 참가할 수 있었다. 외국인 투자자들을 끌어들이기 위해 ‘외채-주식 스왑’도 허용하였다.

제2단계 제2기(1985-89): 전력, 전화와 같은 거대 공공 서비스 기업들을 매각하여 정부는 14억 5천만 달러의 재정수입을 얻었다. 전력산업의 거대기업 엔데사의 분할과 매각이 이루어진다.

제3단계(1990년대): 1995년까지 겨우 4개의 기업만 매각되었다. 자산

5) Rolf Luders, “Early, Massive, Broad, and Successful Privatizations: the Case of Chile”. 24-32.

가치가 180억 달러로 평가되는 국영구리회사 코델코를 비롯하여 상태가 양호한 국영기업들이 다수 있지만 민선정부들 아래서 민영화에 반대하는 세력들의 목소리가 커지면서 거의 진전이 없는 실정이다.

이 가운데 전력산업의 민영화는 주로 제2단계의 제2기에 본격화되었지만 정부는 민영화 이전부터 사전작업을 차근차근 추진한 바 있었다. 제1단계에서 정부는 주로 요금체계의 조정으로 수지의 호전을 꾀하고, 이를 바탕으로 민간 부문의 참여를 끌어들이기 기반을 조성하고자 했다. 이러한 정지작업이 끝난 제2단계에서는 본격적인 재구조화와 민영화를 추진하였다. 이 시점에서 발전 및 송전 사업은 원칙적으로 배전 사업과 분리시킨다는 방침아래 대규모의 국영기업을 쪼개고, 지역적으로도 분할하는 작업을 진행하였다.

이에 따라 거대 국영기업이었던 엔데사는 14개의 독립기업으로 바뀌었다. 우선 발전설비는 6개의 회사로 쪼개어 졌다. 에델노르(240 MW), 엔데사(1,832 MW), 콜분(490 MW), 페우엔체(585 MW), 필마이켄(35 MW), 푸이체(49 MW)가 바로 그것이다. 배전 설비도 에펠라리, 엘릭사, 엘렉다(이상 3사가 18,000명의 고객을 지닌 북부를 맡음), 에스멜라트(5,000), 에펙(143,000), 에멜(122,000) 등의 6개사로 분리되었다. 다만 에텔아이센(15,000)과 에텔막(35,000)은 발전과 배전 설비를 통합하는 시스템을 그래도 유지했다. 또 다른 거대기업 칠렉트라는 3개사로 쪼개졌다. 756 MW의 용량을 지닌 발전사 칠헤네르와 두 개의 배전사 칠렉트라(1,064,000), 칠킨타(322,000)가 바로 그것이다.⁶⁾

1982년에 규제의 틀을 정한 뒤 속도가 붙은 민영화 작업은 결국 1986년에 본격화되었다. 1986년 산업개발공사(Corfo)는 엔데사로부터 콜분-마치아쿠라를 분리해 내고, 과도한 채무에 시달리던 엔데사의 채무 5억 달러를 주식으로 전환시키는 조치를 취했다. 이 스왑 거래는 시장가치보다 높은 액면가로 이루어졌기에 산업개발공사에 상당한 자본잠식을

6) Eduardo Bitran, Antonio Estache, José Luis Guasch, Pablo Serra(1999), "Privatizing and Regulating Chile's Utilities, 1974-2000: Successes, Failures, and Outstanding Challenges", Guillermo Perry and Danny M. Leipziger (eds.)(1999), *Chile, Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, Washington D.C., The World Bank, 342.

가져다 주었지만, 이후 엔데사의 민영화 과정에 긍정적인 기여를 하였다. 구매자들은 장기 채무가 12억 4천 8백만 달러에서 7억 5천 4백만 달러로 준 엔데사의 주식을 후일 기꺼이 구입하고자 했던 것이다.

<표 1> 엔데사와 콜분의 분리 및 엔데사의 부채-자본 전환, 1984-86

(단위: 백만 달러)

	엔데사 1984	엔데사 1985	콜분 1986	엔데사 1986/분리이후	엔데사 1986/전환이후
유동자산	157	230	28	202	202
고정자산	2,302	2,113	649	1,464	1,464
기타자산	496	174	1	173	173
총자산	2,955	2,517	678	1,839	1,839
유동부채	201	125	12	113	110
장기부채	1,393	1,639	391	1,248	754
자본금	1,361	753	275	478	975
총부채와 자본금	2,955	2,517	678	1,839	1,839

출처: Endesa; Dominique Hachette, Rolf Luders and Guillermo Tagle, "Five Cases of Privatization: Chile", Manuel Sanchez and Rossana Lorena (eds.)(1993), *Privatization in Latin America*, Washington D.C., IADB, 84.

민영화의 방식은 대체로 다음 세가지로 진행되었다.⁷⁾

첫째, 소규모 기업군은 최고가격에 낙찰하는 경매를 통해 매각되었다. 둘째, 대규모 기업 중 일부는 주식시장에서 정부 보유지분을 매각하였다. 소액 투자자들과 민간 연기금 회사들이 참여를 하여 (institutional capitalism), 당시 진행된 연기금의 민영화와 보조를 맞추

7) 민영화 방식에 대해서는 다음을 참조하였다. Luders, "Early, Massive, Broad, and Successful Privatizations: the Case of Chile"; Hachette, Luders, and Tagle, "Five Cases of Privatization: Chile"; Eduardo Bitran, Antonio Estache, and José Luis Guasch, Pablo Serra, "Privatizing and Regulating Chile's Utilities, 1974-2000: Successes, Failures, and Outstanding Challenges", in Guillermo Perry and Danny M. Leipziger(eds.)(1999), *Chile, Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, Washington D.C., The World Bank.

어 자본시장의 활성화에 큰 기여를 하였다.⁸⁾ 그러나 아직 1982년 외채 위기의 후유증이 완전히 가시지 않은지라 외국인들의 시선을 끌지는 못했다. 셋째, 이들 주식 중 일부를 종업원에게 매각하는 소위 노동자 본주의(labor capitalism)⁹⁾과 국민 다수에게 지분을 매각하는 민중 자본주의(popular capitalism)¹⁰⁾ 방식을 원용하기도 하였다.

1989년에 이르면 산업개발공사는 엔데사의 자회사의 창출과 공사 소유 주식의 매각으로 사실상 전력산업에 대한 통제권을 사실상 상실하게 된다. 1990년 말경 전력산업의 민영화가 거의 마무리된 단계에 엔데사의 소유권은 51,833명의 지분 소유자에게 귀속되었다. 지분 소유자의 분포를 보면 민간인이 38.75%(다시 나누면 공무원 13.8%, 군인 13.0%, 일반시민 12.0%로 쪼개진다), 연기금이 26.34%, 그리고 기타의 법인단위가 20.27%를 소유한 것으로 나타났고, 아울러 외국인 펀드는 7.32%, 엔데사 종업원들은 3.31%, 주식 브로커들은 3.05%, 보험회사는 0.96%를 지닌 것으로 보고되었다.¹¹⁾

이런 주식 매각 과정에서 국영기업 시절의 경영진들은 민간기업의 경영진으로 변신을 하고, 이들 스스로가 연기금 회사를 끌어들여 지주회사 에네르시스(Enersis)와 칠레네르를 설립하여 민영화 기업들의 지분 다수를 통제하여 사실상 경영을 통제하게 된다. 특히 거대 국영기업 엔데사의 분할이 제대로 잘 이루어지지 않았고, 발전과 송전 설비를 패키지로 매각하는 바람에 상당한 수준의 수직적 통합구조로 귀결되어,

8) 민영화 기업의 25% 지분을 산티아고 주식거래소에 내놓으면 민간연기금 회사 등의 제도적 투자자들이 이를 구입하는 제도이다. 정부는 연기금 회사의 경우 구입 가능액을 총투자 금융자산의 5%를 넘지 못하게 규제하였다.

9) 매각되는 기업의 종업원들에게 총지분의 5-10% 범위 내에서 주식을 매각한 제도로, 전력회사 엔데사의 경우 그 범위를 공무원 일반으로 확장하여 시행하였다. 노동자들은 퇴직급여를 선금으로 받아서 시세보다 낮은 가격으로 주식을 구입할 수 있었고, 나중에 퇴직 시점에 주식이격이 퇴직급여보다 낮을 경우 이를 퇴직급여 가액으로 기업에 되팔 수 있도록 보장을 해주었다. 이 조치로 정부는 민영화에 대한 노동자들의 지지를 이끌어 내었다.

10) 일부의 은행, 연기금, 그리고 전력회사를 민영화할 당시 주식의 일부를 국민주로 공매하였는데, 원하는 경우 개발은행인 코르포(Corfo)가 무이자 내지 저금리로 개인들에게 장기 차등 대출을 허용하였다. 개인의 구입한도는 대체로 5천 달러를 넘지 못하였다.

11) Dominique Hachette, Rolf Luders, Guillermo Tagle, "Five Cases of Privatization: Chile", 85.

에네르시스와 같은 지주회사는 지배주주로 사실상 엔데사의 경영권을 통제하게 되었다.

이러한 과점적 시장구조와 소유구조의 정착은 향후 신규로 발전 사업에 참여하려는 투자자들의 발목을 잡게 되어 후일 졸속 민영화라는 비판에 면치 못하게 된다. 특히 전력 소비가 밀집된 중부통합시스템(SIC)의 경우 1개의 지배적인 기업과 두 개의 중간규모의 발전사가 발전과 송전 시스템을 통제하고 있기에 경쟁 시스템이 사실상 안착될 수 없었고, 이에 따라 이들의 투자수익률도 대단히 높은 것으로 드러나고 있다.

대체로 민영화가 종결된 시점에 경영권을 통제하는 지배주주들이 등장하자, 우선 경상비용의 감소와 인력의 재구조화를 촉진하는 정책이 가동되고, 이윤도 1988년을 기점으로 급상승한다(물론 이 시점의 이윤상승의 주요 원인 중의 하나가 부채의 자본 전환 조치였다는 점도 부인할 수 없다). 1991년 1월에 이르면 187명의 종업원이 해고되고 업적에 따른 새로운 인사고과 방침이 제도화된다. 그러나 종업원 1인당 생산 발전량은 큰 변화가 없었다. 3년 연속 가뭄으로 수력 발전량이 크게 줄었고, 이에 따라 화력 발전량의 증대에 따른 발전 비용이 증가하였기 때문이다. 다만 송전시 누수량은 다소 준 것으로 보고되었다.

<표 2> 엔데사의 기업활동, 1979-89

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 [*]	1986 ^{**}	1987	1988	1989
투자/자본(%)	8.9	13.3	13.2	16.5	16.3	22.3	18.7	-	15.8	4.6	15.6
채무/투자	0.3	0.6	0.4	0.9	0.5	0.9	0.9	-	0.3	2.1	1.6
총채무/자본	0.3	0.4	0.5	0.9	0.9	1.2	2.5	-	0.7	0.6	0.7
장기채무/자본	0.3	0.3	0.3	0.8	0.8	1.0	2.3	-	0.6	0.5	0.6
유동부채/유동자산	0.9	1.3	1.9	1.1	1.0	1.2	0.5	-	0.4	0.4	0.4
이윤/자본(%)	2.4	4.5	3.0	-10.4	6.4	2.4	-19.4	-	4.9	12.3	7.3
경상이윤/자본(%)	1.8	3.3	3.9	6.7	7.7	8.5	14.6	-	8.7	10.7	7.9
지불세액/총이윤	19.8	44.2	46.3	(**)	5.0	41.2	(**)	-	0.0	0.1	0.2
배당/이윤	n.a.	78.5	72.4	0.0	0.0	9.0	-13.5	-	92.5	18.0	25.2
고용인 수	4270	4018	2828	2728	2705	2813	2950	2905	2928	2925	2980
연간증가율	14.6	4.3	-2.8	19.2	n.a.	n.a.	-2.8	-7.7	11.7	19.1	11.7

출처: *Endesa Annual Report*; Dominique Hachette, Rolf Luders, Guillermo Tagle, "Five Cases of Privatization: Chile", 89에서 재인용.

* 1985년과 1986년 치의 평균, ** 순손실이 없었지만, 소득세는 지불됨.

1990년대에 들어와 엔데사를 비롯한 칠레의 민간 전력회사들은 남미에서 맹활약을 보인다. 이들은 자국기업의 높은 수익에 힘입어 자회사를 설립하여 아르헨티나, 볼리비아, 페루 등지의 전력 산업에 진출하였고, 다국적 기업으로 변신하였던 것이다. 진출분야도 전력 산업에 머물지 않고, 부동산, 수자원, 텔레콤, 케이블 TV 등으로 다양해졌다. 아울러 전력생산량도 대규모화되었다. 엔데사와 헤네르의 경우 칠레 모기업의 생산량보다 자회사 생산량이 훨씬 많다. 엔데사의 예를 들면, 자국의 생산량이 3,001 MW에 머물지만, 콜롬비아에서 2,998 MW, 아르헨티나에서 1,320 MW, 페루에서 809 MW, 브라질에서 658 MW를 생산하고 있다고 한다.¹²⁾

IV. 전력부문의 기업구조

칠레의 전력 시스템은 앞서서도 잠깐 언급했듯이 4개의 시스템으로 구성되어 있다. 가장 중요한 중부통합시스템(SIC)은 북부의 탈탈에서 남부의 칠로에 섬에 이르기까지 넓은 지역을 커버한다. 발전용량은 4,000 MW로 이 중에서 3,200 MW의 수력발전량과 기타 800 MW를 생산한다. 중부 시스템의 발전량의 86%는 민간기업이 담당하고, 14%가 국가의 손에 있는 콜분이 생산한다. 대부분의 발전소는 엔데사가 소유하고 있다. 엔데사와 자회사인 페우엔체의 몫을 더하면 발전량의 65%에 육박한다. 또다른 민간기업 칠헤네르가 14%를 생산하고, 나머지 소기업과 자가 발전자들이 나머지 7%를 생산한다. 중부 시스템에서 송전망은 엔데사가 통제하고 있다.

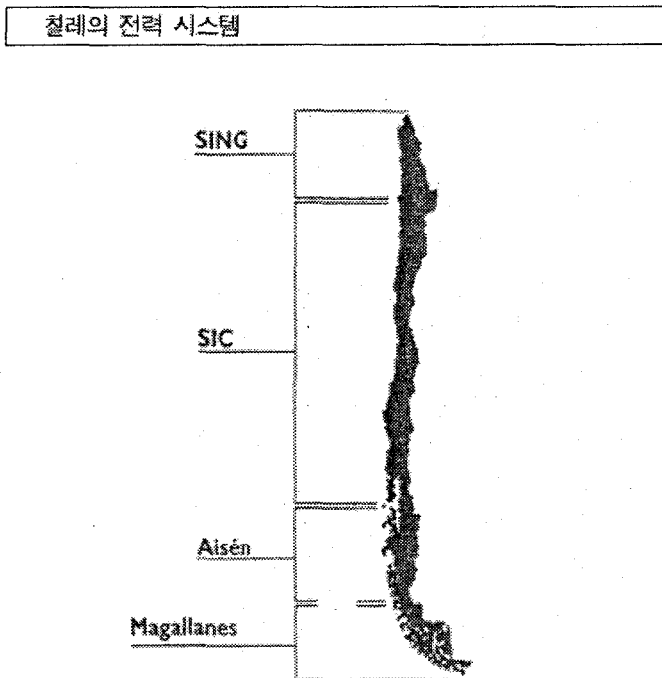
북부통합시스템(SING)은 제1, 2지구를 커버하며 약 900 MW를 생산할 능력을 보유하고 있다. 이 지역에서 발전용량의 89%는 주로 국영광업소인 코델코가 소유하고 있는 자가발전기를 통해 조달되고, 나머지 11%가 국영기업인 에델노르에 속한다. 에델노르는 이 지역의 송전망을

12) Eduardo Bitran, Antonio Estache, José Luis Guasch, Pablo Serra(1999), "Privatizing and Regulating Chile's Utilities, 1974-2000: Successes, Failures, and Outstanding Challenges", 343.

소유하고 있기도 하다. 제11지역과 제12지역과 같은 인구과소 지구에는 국영 에델아이센과 민간기업 에델막이 수직적인 통합을 유지한 시스템으로 전력을 공급한다.

최종 사용자에게 공급하는 배전 시스템은 아이센 지역을 제외하고는 민간기업이 담당하고 있다. 중부 시스템에서 주된 배전사는 칠렉트라 메트로폴리타나(엔데사를 통제하는 지주회사 에네르시스의 자회사)와 칠킨타이다. 칠렉트라는 중부 시스템의 수요량 40%를 커버하는 시장인 수도권 지역에 전기를 배전하는 서비스를 맡고 있고, 칠킨타는 중부시스템의 20% 수요를 커버하는 제5지역의 시장을 맡고 있다.

<지도 1>



V. 엉성한 규제 시스템

1982년의 입법과정을 거쳐 정부는 민영화 이후의 전력산업 발전을 촉진하기 위해 다양한 규제 기구와 규칙을 정해 놓았다. 그렇지만 충분한 준비를 거치면서 후유증을 최소화하기 보다는 예정된 시간표에 맞춰 서둘러 진행하였기에, 그 결과는 다른 나라의 민영화 케이스와 비교해보더라도 열악한 결과를 가져왔다. 첫째, 민영화가 10년이 지난 뒤에도 만성적인 전력 공급의 부족사태가 빈발하고 있다. 둘째, 효율성의 제고에도 불구하고, 전력 공급 가격이 남미 국가에서도 비싼 축에 속한다. 셋째, 고가의 전력가격은 바로 소수 기업이 전력시장을 과점 체제로 장악하기 있기에 가능한데, 최근에는 스페인계 자본의 대량유입으로 전력산업의 탈국적화마저 완결되었다. 따라서 이러한 결과를 가져온 이유를 살펴보면, 우선 전력산업에 대한 규제 시스템을 먼저 일별해보기로 하자.¹³⁾

1. 규제기관

전국에너지위원회(CNE: Comisión Nacional de Energia)는 7개부처의 장관으로 이루어진 위원회로 주로 전력산업의 중장기 가이드 라인을 제시하고, 가격 산정 등에 개입한다. 여기에 집행사무처와 기술 스탭진, 그리고 특별 보좌역들이 가세하여 행정과 자문을 담당한다. CNE는 현재 2005년까지 농촌 지역에도 100% 전력 보급을 목표로 관련 정책을 수행 중이다. 1997년 현재 농가의 전력 보급률은 67%로, 아직도 17만 가구 이상이 혜택을 받지 못하고 있다.

경제적 부하관리센터(CDEC: Centro de Despacho Económico de Cargas)는 일종의 발전소의 풀(pool)로, 관련된 의사결정을 만장일치로

13) 규제 시스템에 대해서는 다음을 참조하십시오. Gener Group, "Regulation of Electricity Generation in Chile, Colombia, and Argentina, (As of July 1999)", <http://www/gener.com/english/sech.html>, 검색일: 2002년 3월 15일; Eduardo Bitran, Antonio Estache, José Luis Guasch, Pablo Serra(1999), "Privatizing and Regulating Chile's Utilities, 1974-2000: Successes, Failures, and Outstanding Challenges"; Vivianne Blanlots, "La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena."

정하되, 불일치의 경우에는 경제부 장관이 조정 역할을 한다. 이 기구의 목적은 발전사가 최소의 비용으로 전력을 생산하도록 하여, 어느 시점에서도 발전회사들이 전력을 팔 권리를 보장하며, 아울러 서비스의 안정성을 도모하는 것이다.

전력 및 연료감독청(SEC: Superintendencia de Electricidad y Combustibles)은 경제부의 지청으로 법률의 준수여부, 서비스의 질에 대한 모니터링, 사용자 및 공급자의 불만 청취, NEC의 가격산정에 필요한 정보의 공급 등을 담당한다.

칠레의 규제기구의 특징은 복수의 행위자가 충위를 달리하며 존재하나, 독립성이 보장되어 있지 않아 별로 효율적인 규제를 수행하지 못하고 있다. 이점은 하나의 독립적인 규제기구로 일사불란하게 움직이는 아르헨티나의 규제 시스템과는 대조적이다. 이러한 약점 때문에 칠레에서는 발전과 송전 부문에 대한 과점적 통제에 대해 손을 대지 못하고 있으며, 아울러 만성적인 전력 공급부족 사태에 대해서도 효과적인 교정 수단을 지니지 못하고 있다. 기껏해야 화력발전예 민간기업의 투자를 촉구하는 가이드 라인 제시에 그치고 만다.

칠레 정부는 이러한 문제점들을 인식하여 좀더 규제를 강화하는 방향으로 정책을 조정하고 있으며, 1999년 5월 20일에 의회는 기존의 전력법을 보완하는 몇 가지 조치를 취했고, 전력 및 연료 감독청을 법으로 보장하는 기구로 격상시켰다.

2. 가격 규제

칠레의 전력가격 책정은 2MW 이상을 사용하는 대량 사용자에게 적용되는 자유협상가격, 그리고 소량 사용자에게 적용되는 규제가격 두 가지가 있다. 규제가격은 자유협상가격의 평균가의 10% 밴드 내에서 결정된다. 전력 총소비량의 40%가 바로 이 규제가격으로 판매된다.

규제가격은 배전사가 발전사로부터 전력을 사는 가격인 노드 가격에다 배전사의 서비스 요금인 부가요금이 더한 것이다. 노드 가격은 에너지의 한계비용에다 피크 전력의 한계비용 그리고 송전의 한계비용을 합친 것이다. 경제부는 전국에너지위원회의 기술적 지원을 받아서 장기

적인 한계비용을 추산하는 것으로 되어있지만, 실제로는 송전망(grid)의 소유주와 발전사들 간의 협상으로 결정된다. 문제는 송전망의 소유주가 발전사의 소유주인 경우 불공정 거래 시비가 붙을 수 있다.

전력 에너지 가격은 정부가 향후 48개월(중부통합시스템) 또는 24개월(북부통합시스템)의 기대 한계비용의 평균을 산정하여 연 2회 고시한다. 평균화는 규제가격으로 전력을 사는 소비자들에게 가격의 급속한 변화로 인한 충격을 막기 위해 도입된 조치로 일종의 지시적 계획의 일환이다. 그렇지만 실제로는 에너지 가격의 하락에 따라 일어나는 전력가격의 하락을 제어하는 장치로 기능하여 기업측의 수익 제고에 일익을 담당하기도 한다.

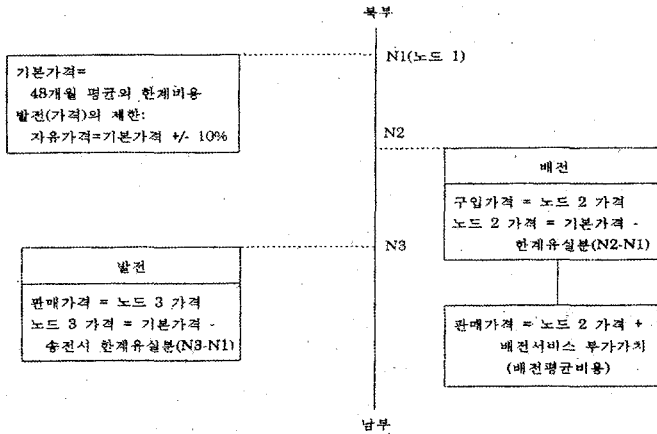
통상적으로 수자원이 풍부한 시절에는 발전비용이 줄어들기 때문에 발전회사들이 이득을 누리지만, 1989년, 1990년, 1999년의 상반기, 1996년, 1997년 일사분기, 1998년도 삼사분기, 1999년 상반기와 같이 수자원 사정이 좋지 않은 경우 화력발전 비용의 상승으로 시스템 한계비용은 노드가격을 상회한다. 또 수자원이 거의 없는 북부의 경우 화력 발전의 고비용으로 인해 중부에 비해 노드가격이 비싼 편이다.¹⁴⁾

규제가격이 자유협상가격 $\pm 10\%$ 밴드에서 움직이도록 한 가격결정 메카니즘은 칠레의 전력시장에서는 거꾸로 작동한다. 오히려 자유협상가격이 규제가격의 부근에서 결정되는 것이 현실이다.¹⁵⁾ 전형적인 '시장의 실패'의 사례인 셈이다. 결국 대량 소비자들의 전력 시장에서도 시장 메카니즘은 작동하지 않고 결국은 송전사와 발전사 간의 협상에서 결정되는 규제가격이 결정적으로 중요한 의미를 띠게 된다. 송전과 발전 설비의 분리를 명시하지 않은 칠레의 경우 전력가격이 중남미의 다른 나라에 비해 비싼 이유를 바로 여기서 찾을 수 있다.

14) Gener Group, "Regulation of Electricity Generation in Chile, Colombia, and Argentina, (As of July 1999)", 5.

15) Eduardo Bitran, Antonio Estache, José Luis Guasch, Pablo Serra(1999), "Privatizing and Regulating Chile's Utilities, 1974-2000: Successes, Failures, and Outstanding Challenges", 347.

<도해 1> 전력통합시스템의 가격 규제



3. 경쟁과 접근 규칙

칠레의 전력산업은 크게 두 부문으로 나뉜다. 첫째, 발전/송전 부문은 수력 및 화력 생산자원으로 발전을 하는 회사가 고압으로 전력을 배전사나 여타 발전회사 내지 대규모 구매자들에게 보낸다. 둘째, 배전 부문은 전력을 발전회사로부터 구매하여 낮은 전압으로 고객들에게 판매하는 배전회사들로 구성되어 있다. 칠레는 전력 산업의 민영화 당시에 발전-송전을 통합적으로 유지하고, 이와 더불어 전력산업의 수직적, 수평적 통합에 대한 한계를 정하지 않았다. 당국자들은 통합에 기인하는 위험을 회피하기 위해 대량 사용자에게 대한 공급에는 경쟁 시스템을 도입하였지만, 실제로는 위에서 보다시피 전력가격의 설정에는 자유계약 가격보다 규제가격이 중요한 역할을 하는 것으로 드러났다. 특히 발전과 송전 설비의 미분리는 자유로운 참입 경쟁에 일종의 장애물로 작용하여 이후 칠레의 규제정책의 대표적인 실패 사례로 향후 정책 당국자들을 곤혹스럽게 만든다.

발전 사업을 하려면 정부의 컨세션을 얻는 것이 필요하다. 화력 발전은 진입이 자유롭지만, 수력과 지열 발전의 경우는 라이선스를 얻어야

만 한다. 이 경우 라이선스는 허가권을 넘어서 일종의 독점적 권리를 의미하기도 한다. 칠레의 경우 기존의 시장참여자들의 과점적 지배로 인해 신규 참여자의 투자와 진입에 위험부담이 크다고 알려져 있다.

VI. 민영화 10년의 결과들

1. 집중도의 문제점

탈집중화 측면에서 보면 칠레의 전력 민영화 사업은 어느 정도 성과를 이룩했다고 볼 수 있다. 1999년 현재 18개의 발전사, 15개의 배전사로 쪼개졌기 때문이다. 그렇지만 송전은 여전히 지역 독점 체제를 유지하고 있고 발전 사업도 거대 기업 2-3개가 수요량의 대부분을 공급한다. 전력산업 민영화 당시 수직적, 수평적 통합에 대한 제한을 두지 않았기에, 정부의 의도와는 달리 결국 1990년대를 지나면서 소수의 기업이 시장을 과점적으로 운영하는 시스템으로 변형되었기 때문이다.

이 중 엔데사의 지배는 압도적이다. 에네르시스란 지주회사가 통제하는 이 회사는 지사를 포함하여 총발전량의 60%를 점유하고 있다. 이어 헤네르가 발전의 22%를, 콜본이 11%를 장악하고 있다. 3대 발전사의 허핀달 계수(Herfindahl Index)는 0.43으로 매우 높은 편이다.¹⁶⁾

엔데사의 지배력은 여기에 끝나지 않는다. 엔데사가 민영화 이전에 할당받은 비사용 수자원도 전체의 60%나 되지만, 이를 개발하여 사용하고 있는 것은 겨우 13%에 머문다. 엔데사는 수자원에 대한 배타적 지배와 과소 개발을 이용하여 높은 지대를 수취하고 있기도 하다. 즉 프로젝트의 개발을 지체시킴으로써 기존의 설비투자에 대한 단위 수익을 최대화하여 지대를 갈취하는 것이다. 또 배전 부문의 40%를 장악하고 있는 관련기업 칠렉트라도 엔데사의 지주회사인 에네르시스가 통제하고 있다. 아울러 에네르시스는 송전회사 트란셀렉의 대지주이기도 하다.

16) Eduardo Bitran, Antonio Estache, José Luis Guasch, Pablo Serra(1999), "Privatizing and Regulating Chile's Utilities, 1974-2000: Successes, Failures, and Outstanding Challenges", 349.

시장에서의 이러한 독과점적인 지위로 인해 발전 사업에 신규로 참여하려는 기업의 위험부담은 대단히 큰 편이다. 시장의 과점적 구조 이외에도, 송전망 개발 비용을 신규 회사에 분배하는 방식에 대해서도 명확한 해석이 없기 때문에 이 부분은 협상으로 해결해야 하는데, 이 경우 기존의 발전사가 통제하는 송전망의 경우 협상을 지체시키거나 터무니없는 비용을 부담시키면서 신규참여를 비토할 수도 있다.

2. 만성적인 공급부족

공급자들이 과점적 구조로 짜여져 있기에 전력에 대한 수요가 급증하는 경우에도 신규투자가 원활히 이루어지지 않아서 만성적인 전력부족 사태가 일어나는 것도 큰 문제로 지적되고 있다. 특히 발전과 송전이 미분리되어 신규참여의 경우 송전가격 협상에 어려움을 겪는 경우가 많다. 기존의 시장을 과점적으로 운영하고 있는 발전회사들은 발전비용이 적게 드는 수력자원에 과도하게 의존하고 있으므로 가뭄이 지속될 경우 번번이 전력할당제를 실시할 수밖에 없다(Aldana 1998). 그래서 칠레에는 단전 조치가 잦은 편이다. 1991년, 1997년, 1998년, 그리고 1999년 모두 갈수기에 전력 할당제를 실시하여 경제활동에 큰 타격을 주었다.

<표 3> 전력의 불균형 추산: 중부통합시스템(SIC), 1999년

발전용량	총 용 량		정상적조건의 가용용량		위기사 비작동 용량	
	%	GW	%	GW	%	GW
화력	100	2.9	85	2.5		0.5
수력	100	3.9	60	2.3	50	1.2
합계		6.8		4.8		1.7
1999년 가용량	4.8 - 1.7 = 3.1					
1999년 최대수요량	3.3					
부족분	0.2					
예비율	0					

출전: Francisco Aldana(1993), "Chile a media luz", *Problemas del Desarrollo*, 29: 112, 174.

1999년 4월에는 경제활동인구가 집중되어 있는 중부지역의 수도권에 장장 3시간씩 단전조치가 이루어져 큰 혼란을 가져왔다. 이 해 중부통합시스템의 경우 예비전력 보유 30%는 고사하고, 총수요에 0.2GW나 부족하여 가뜩이나 어려운 경제활동을 더욱 위축시켰다(<표 3> 참조).

애초에 전국에너지 위원회도 늘어나는 전력수요에 대비하여 수력발전만으로도 대응하기 힘들니 1996년에 시급히 복합 사이클 발전소를 건설할 것을 콜분과 엔데사 두 회사에게 할당을 한 바 있었다. 콜분에게는 370 MW 짜리를 네우엔코에 증설할 것을, 엔데사에게는 379 MW 짜리를 산 이시도로에 증설할 것을 지시했던 것이다. 엔데사는 1998년 6월에 이 신설 발전소를 작동시킬 것을 동 위원회에 약속했지만, 결국 그 약속은 지켜지지 않았다. 여기서 규제당국과 민간 발전사 사이의 이해관계가 엇갈렸던 것이다.

전국에너지위원회(CNE)는 수급불균형이 깨어지는 것을 막기 위해서 수자원의 예비량을 보존하고 가능한 화력발전의 비중을 증가시키기를 원한다. 그러나 이것은 민간 발전사들에게 발전비용을 증가시키는 결과를 가져오므로 이들의 자발적인 협조를 얻어내기가 쉽지 않다. 발전사들은 단기적으로 비용이 적게 드는 수력발전의 비중을 최대한 높이고 화력발전의 비중을 최대한 줄이고자 한다. 또 수자원의 예비량이 줄어들면 전력가격도 올라가니 이윤 극대화에도 큰 도움이 된다. 특히 정전의 경우 물어야 되는 벌금이 크지 않고 그 규정조차 애매하다면 이윤 극화에 드는 리스크와 비용도 크지 않을 것이다. 1997년부터 1999년까지 3년간 계속 정전 사태가 빈발했다는 것은 결국 규제당국이 수급을 조절할 능력을 상실했다는 점을 잘 보여준다.

1999년 초에 유일한 복합 사이클 발전소도 가동 중지해 들어갔다. 설상가상으로 1998년의 엘 니뇨 현상으로 수자원의 예비량도 크게 줄었다. 1999년 4월의 전력난 위기는 심각하게 진행되었다. 하는 수 없이 프레이 정부는 3시간 단전조치로 대응했고, 산티아고 수도권 지대는 일찌감치 철시와 암흑의 도시로 변하게 되었다. 이즈음의 단전조치는 가뜩이나 경기하강으로 힘든 국면에 더 큰 시련을 안겨 주었다.

이 심각한 위기의 원인은 첫째, 가뭄으로 인한 수자원의 부족, 둘째, 화력발전소의 지속적인 가동 정지 사태, 셋째, 1990년대 중반의 고도성

장(연평균 6% 수준)에 따른 전력 수요의 급상승에 기인한다. 전력수요는 연 8% 수준으로 증가하는데, 수력발전량은 줄어들고, 화력발전량은 크게 증가하지 않는다면 단전 사태는 불을 보듯 뻔하다. 결국은 수자원에 대한 효율적인 활용과 통제와 화력발전 능력을 급히 증가시키는 방법 밖에는 도리가 없는 셈이다. 그렇지만 수자원에 대한 배타적인 통제권은 엔데사가 장악하고 있다. 엔데사가 수자원을 이용하는 방식은 개별기업의 이윤 규범에 따르는 것이다. 이들은 가능한 개발가능한 수자원을 이용한 발전 능력을 확대하기 보다는 기존의 자원을 최대한 효율적으로 이용하는 데 그치려 한다. 이용가능한 수자원에 대한 배타적인 독점 사태는 공익보다는 사익에 봉사하게 만들어 이러한 단전 사태를 가져오는 데 일조를 하는 것이다.

둘째, 정전 사태를 근본적으로 치유하기 위해서는 수자원이 부족한 전기에 주로 활용하는 화력발전소의 가동 능력을 높여야 한다. 전국에너지위원회도 천연가스를 이용한 복합 사이클 발전소를 증설할 것을 민간기업에 요청했지만, 이 요청을 기업들이 구속력을 느끼며 따르지 않았다. 결국 지체된 상태에서 부분적으로 증설된 발전설비가 가동되었지만 단전 사태를 근본적으로 막아내기에는 부족했다. 만약 단전으로 인한 벌금이 과다하지 않는 한 위원회의 권고는 별 효력이 없기에 규제당국도 점차 벌금을 높이는 방향(25만 달러에서 6백만 달러로)으로 나아가고 있다. 1999년 5월에 의회를 통과한 전력법 개정에 따르면 전력 할당제를 실시할 경우 발전사와 배전사는 소비자들에게 입힌 손해를 보상해야 한다는 규정을 강화하여, 가뭄을 핑계로 전력회사들이 면책사유를 찾으려는 논리에 쐈기를 박은 바 있다.

3. 전력가격의 상승

엔데사나 칠레네르가 차지하는 독점적인 지위로 인해 전력가격도 가파르게 상승하였다. 전력산업이 국가의 손에 있었던 마지막 해인 1984년부터 1990년까지 주거용, 중소기업용, 그리고 대기업용 요금이 모두 크게 올랐던 것이다. 이에 따라 민영화 기업들의 수익도 크게 상승하였다(<표 2>, <표 5> 참조). 엔데사의 경우 주식배당률을 보더라도 수익

성이 얼마나 높은지 알 수 있다. 배당수익률은 1987년에 5.2%에 머물렀으나 1990년대에 들어와서 10%를 훨씬 상회하는 경향을 보이고 있다. 다만 아르헨티나와 국경을 거쳐서 넘어오는 천연가스관이 설치되면서 복합사이클 발전소의 참여가 늘어났고, 이에 따라 1997년부터 수익률이 9.9%로 조금 하락하고 있지만 고수익 경향에는 큰 변화가 없다.

최근까지의 전력가격을 중남미 여타 나라들과 비교해 보아도 가장 높은 축에 속한다. 아래 <표 6>에 따르면 칠레의 경우 kWh당 거주용 전력 가격은 1994-98년 사이의 평균은 아르헨티나, 브라질, 멕시코에 비해 높다. 이는 사용자들이 발전설비의 증가, 유류 수입 비용, 그리고 자본 도입의 비용을 모두 부담하기 때문일 것이다. 그나마 주거용 가격이 조금 떨어진 것은 그동안 화력 발전 능력에 투자가 증대하여 공급가격이 다소 하락한 데 연유할 것이다.

반면 2MW 이상을 공급받는 고객들은 자유가격 시장에서 발전자/배전자와 직접 자유계약을 하므로, 일반 고객보다는 싼 가격으로 공급을 받는다. 이 가격은 최근에 들어서 브라질이나 멕시코의 가격 수준에 근접하고 있다. 이 양자를 합친 실질평균 가격도 1994-98년 사이에 조금 하락하고 있는 추세를 보이지만, 이 하락추세는 결코 경쟁이나, 효율성의 증대에 기인하는 것이 아니라, 연료 가격의 하락과 규제당국의 규제에 따른 것이다. 최근 들어서 천연가스관이 아르헨티나로부터 연결되고, 규제당국의 벌과금 규정이나 감시가 강화되었기에 이런 결과가 나온 것일 것이다.

라틴아메리카에서 가장 높은 전력요금을 자랑하는 칠레의 경우 소비자가 부담하는 고비용은 곧 기업의 초과이윤으로 바뀌어 곧 칠레 전력 회사들이 1990년대 중반에 이웃나라들로 진출하는 데 큰 견인차 역할을 하기도 한다. 특히 수력의 비중이 높기에 발전 비용은 상대적으로 작게 들기 때문에 이윤이 그만큼 큰 것이다. 간단한 비교의 예를 들면 엔데사의 아르헨티나 자회사인 센트랄 코스타네라나, 칠레네르의 자회사인 센트랄 푸에르토가 생산하는 발전의 순가격이 훨씬 싸다는 점이다(<표 9>). 상대적으로 경쟁이 치열하고 비교적 규제 시스템도 잘 짜여져 있는 아르헨티나에서는 칠레의 자회사들도 칠레에서만 발전 영역에서의 독과점적인 이윤을 거둘 수 없는 것이다.

<표 5> 엔데사의 평균 전력(발전?)가격(미달러/100kWh)과 이윤(1984-1990)

연도	주거용 요금	소기업용 요금	대기업용 요금	이윤(백만달러)
1984	6.18	5.31	3.84	33
1985	6.40	5.56	3.78	-65
1986	6.48	5.62	3.81	50
1987	7.06	6.19	4.29	62
1988	8.23	7.60	4.78	179
1989	9.24	8.62	5.45	106
1990	8.77	8.18	5.17	104

출전: Pablo Spiller and Luis Viana Martorell(1994), unpublished manuscript; Luigi Manzetti, "The Political Economy of Regulatory Policy", Manzetti (ed.)(2000), *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities*, Miami, North-South Center Press, 89에서 재인용.

<표 6> 주거용 전력 평균가격(센트/kWh)

연도	칠레	아르헨	브라질	멕시코
1990	10.2	14.1	8.1	9.2
1992	9.9	16.0	7.9	13.3
1994	10.2	15.6	10.5	13.8
1996	11.2	16.2	11.3	10.0
1998	9.2	14.1	11.6	11.3

MWh: 시간당 메가와트 출전: Francisco Aldama, "Chile a media luz", 183.

<표 7> 2MW 이상 사용자 전력 평균가격(센트/kWh)

연도	칠레	아르헨	브라질	멕시코
1990	6.4	6.8	4.4	4.5
1992	6.0	11.4	4.2	5.6
1994	7.1	7.8	4.9	5.1
1996	7.5	8.1	5.4	3.7
1998	5.9	7.9	5.8	5.0

출전: Francisco Aldama, "Chile a media luz", 184.

<표 8> 실질평균 전력가격 비교(센트/kWh)

연도	엔테사	칠헤네르	센트랄 코스타네라	센트랄 푸에르토
1993	54.9	47.9	37.40	37.48
1994	57.0	52.0	37.40	36.73
1995	54.4	50.8	36.41	35.83

출전: Francisco Aldama, "Chile a media luz", 185.

<표 9> 발전사의 순전력가격(1990-98), 미달러/MWh

연도	칠레	아르헨	브라질	멕시코
1990	10.9	7.3	5.8	4.0
1992	11.0	8.4	7.0	6.2
1994	12.3	9.9	8.0	6.2
1996	13.3	11.1	13.1	4.2
1998	10.4	13.9	13.3	4.7

출전: Flemings Securities(1997), *Survival of the Fittest*(April), New York, Flemmings Research; Luigi Manzetti, "The Political Economy of Regulatory Policy", 97에서 재인용.

4. 독과점화와 외국자본의 지배

칠레 전력 산업의 민영화는 벌써 10년이 넘는 역사를 지니면서 소유와 지배 구조가 구조화되어, 역시 규제 부실로 인한 많은 문제점을 안고 있다. 최근에 들어와서는 스페인계의 에너지 그룹인 엔테사 에스파냐가 전력 산업의 지주회사인 에네르시스를 통제하게 되어 사실상 전력 산업에 대한 외국인 지배가 가시화되었다. 민영화는 결국 시장의 독과점화와 더불어 탈국적화를 초래하여 소비자 잉여의 상당 부분은 사실상 재벌과 외국인 손에 들어가게 되었다. 칠레에서 전력 시장의 독과점화는 결국 전력 산업의 수직적, 수평적 결합을 금지하지 않았던, 영성한 규제의 결과이다. 반면 탈국적화는 '민중적 자본주의'(capitalismo popular), 노동자본주의(capitalismo laboral)라 요란하게 선전하면서 국민일반이나 노동자들에게 나눠진 지분 그리고 근로자들의 연기금을 관리하는 투자

회사들의 지분은 결국 외국인들의 집요한 매수 공세에 힘없이 무릎을 꿇고 경영통제권을 외국인 지주회사에 넘기게 된 결과라 할 수 있다.

우선 발전 설비 부분을 보면 1999년 현재 중부통합시스템의 93%의 설비능력을 엔데사, 헤네르, 콜분 3개사가 장악할 정도로 과점화되어 있다. 이 중에서 (스페인계 자본이 통제하는) 지주회사 에네르시스가 통제하는 엔데사 칠레의 시장 지배력은 가히 타의 추종을 불허한다. 엔데사는 총발전량의 55%를 장악하고 있고, 엔데사의 자회사인 트란셀렉은 총 송전망의 50% 이상을 갖고 있다. 엔데사가 통제하는 송전망은 66kv 이상의 전압선 10,802km 중에서 5,629km이나 되기에 어느 발전회사든지 트란셀렉의 협조와 동의가 없다면 사업 수행(특히 신규 사업)에 애로를 느낄 것이다. 엔데사는 또 발전사인 칠렉트라와 리오 마이포를 통해서 수도권의 배전망도 거의 독점하고 있다. 이외에도 경제성이 높은 수자원에 대한 개발권도 약 60% 장악하고 있다.

<표 10> 중부통합시스템의 발전능력, 1999년

발전사	%	통제하는 그룹
엔데사	55.7	엔데사 에스파냐(스페인)
헤네르	21.8	앙헬리니 그룹(칠), 연기금회사
콜분	15.5	트락트벨(벨), 이베르드롤라(스페인), 마테 그룹(칠)
아라우코 발전	1.8	앙헬리니 그룹
3대회사 합계	93.0	

자료: CNE, 기업의 발전능력, 참여율 대비.

칠레의 발전과 배전 산업은 한마디로 다국적 기업의 이해와 국내 독점제벌의 이익에 포위되어 있다. 제1위 기업인 엔데사는 엔데사 에스파냐가 통제하는 지주회사 에네르시스가 지배하고 있다. 제2위인 헤네르 역시 20%의 지분을 지닌 앙헬리니 그룹에 뒤이어 미국의 프랭클린 리소시스(프랭클린-탤플턴의 자회사)가 10.7%를(2,000년 2월 현재) 가지고 있고, 투자회사 베어 스톤즈도 5%를 지니고 있다. 제3위인 콜분 역시 벨기에의 트락트벨, 스페인의 이베르드롤라, 그리고 칠레의 야코니-산타 크루스 3자의 콘소시엄인 엘렉트로파시피코와 부분적으로 마테

그룹이 참여하고 있다.¹⁷⁾

배전사업도 대체로 5개 그룹이 통제하고 있는데, 이 중 3개 그룹은 외국인이 지배한다. 위에서도 언급한 칠렉트라와 리오 마이포는 수도권 전역에 약 5백만의 인구에 배전 서비스를 하고 있는데, 이 두회사는 에네르시스가 통제하고 있다. 둘째로 큰 배전회사 그룹인 CGE는 코나테, 에델막, 에멕을 지니고 있는데, 이 그룹은 4개의 가문의 컨소시엄으로 구성되어 있다. 북부의 배전망을 지니고 있는 에델은 미국계인 PP&L Global이 통제하고 있고, 에네르킨타는 역시 미국계인 셴프라 에너지가 지배하고 있다. 앙헬리니 그룹 역시 사에사, 프론탈, 에델아이센과 같은 배전사를 통해 배전 서비스에도 관여한다.

이 중에서도 스페인계 지주회사인 에네르시스는 라틴 아메리카 전역에 발전, 배전 사업에 열성적이다. 1999년 말 현재, 이 지주회사가 통제하는 배전회사들은 950만 명의 고객(5인 가족을 염두에 두면 거의 5천 만명이 영향을 받는다)에게 47,128 GWh를 흘러 보낸다. 1998년의 발전 생산량은 브라질, 아르헨티나, 콜롬비아, 칠레, 페루 5국 합쳐서 연 73,097 GWh였다.

VII. 결론

칠레의 전력 민영화 사업은 다른 나라보다 훨씬 빨리 시행되었고, 또 전격적으로 실행에 옮겨졌지만, 민영화가 끝난 지 10년이 지난 오늘 시점에서 회고해 볼 때 결코 성공작이라 할 수 없는 시행착오를 겪고 있다. 독과점화에 따른 고가격, 공급부족으로 인한 잦은 단전, 탈국적화에 따른 국부 누출 등이 가장 눈에 띄는 문제점이다. 칠레의 사례는 이미 캘리포니아의 전력 위기가 현실화되기 전에 이미 비슷한 증후군을 지니고 있었던 셈이다. 과연 칠레의 사례는 무엇을 말해주는 것일까? 이를 간단히 요약하면서 이 글을 맺기로 하자.

첫째, 자연독점에 가까운 전력산업의 경우 아무리 기술적 조건이 변

17) Hugo Fazio(2000), *La tansnacionalización de la economía chilena: Mapa de la extrema riqueza al año 2000*, Santiago, Lom Ediciones, 115-118.

화했다고 하지만 이를 효율적으로 규제하는 것이 결코 쉽지 않다는 점을 잘 보여준다. 특히 수력 이외의 에너지 자원을 별로 통제하고 있지 않는 소국 칠레의 경우 발전 사업의 경쟁 유도가 대단히 어렵다는 점을 이해해야만 한다.

둘째, 규제의 실패를 가져온 결정적인 요인은 정부가 민영화를 할 당시에 발전, 송전, 배전 사업 가운데 발전/송전을 통합적으로 유지하게 한 조치였다. 이러한 수직적 통합 조치는 발전 사업에 대한 신규참여를 어렵게 만들어 사실상 전력 시장의 독과점화를 부추긴 요소가 되었다.

셋째, 발전사업체들의 수평적 결합으로 인해 탄생한 거대기업들은 국가의 경제 및 사회 발전이란 지표에 맞추기보다는 개별기업의 수익 극대화 규범에 맞추어 최적 발전량과 수력/화력 배분비를 결정함으로써 만성적인 전력할당제라든가, 전력비용 상승과 같은 문제점을 유발하였다. 특히 수자원에 대한 과도한 의존으로 기업은 고수익을 누릴 수 있었지만, 엘 니뇨 현상에 따른 가뭄 현상에 대처를 하지 못해 국가경제가 마비되는 어려움을 겪기도 했던 것이다.

넷째, 1990년대에 들어와서 중남미 전력시장에 공세적으로 투자를 하고 있는 스페인계 자본 엔데사가 수익성이 높은 칠레의 엔데사를 통제하게됨에 따라 국부의 외국유출도 뒤따르게 되었다. 그동안 칠레의 엔데사는 상대적으로 높은 칠레 전력가격이 이웃 나라로의 진출을 뒷받침하는 전략적인 토대라고 정당화했다. 그러나 이제 스페인계 자본이 지배주주로 등장하여 통제권을 장악한 마당에 이러한 정당화 논리는 거꾸로 대규모 국부유출로 귀결되었으니 참으로 아이러니라 아니할 수 없다.

참고문헌

- 이성형(2002), “칠레의 경제기적, 거짓과 진실”, 『라틴아메리카, 영원한 위기의 정치경제』, 역사비평사.
- Aldama, Francisco(1999), “Chile a media luz”, *Problemas del Desarrollo*, 29: 112.
- Bitran, Eduardo, Antonio Estache, José Luis Guasch, Pablo Serra(1999), “Privatizing and Regulating Chile’s Utilities, 1974-2000: Successes,

- Failures, and Outstanding Challenges, in Guillermo Perry and Danny M. Leipziger(eds.), *Chile, Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, Washington D.C., The World Bank.
- Blanlots, Vivianne(1992), “La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena”, en Oscar Muñoz G.(ed.), *Después de las privatizaciones: Hacia el Estado regulador*, Santiago, Cieplan.
- Drake, Paul, y Ivan Jaksic (comp.)(1999), *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, Lom Ediciones.
- Fazio, Hugo(2000), *La tansnacionalización de la economía chilena: Mapa de la extrema riqueza al año 2000*, Santiago, Lom Ediciones.
- Gener Group(1999), “Regulation of Electricity Generation in Chile, Colombia, and Argentina, (As of July 1999)”, <http://www.gener.com/english.sech.html>
- Hachette, Dominique, Rolf Luders, Guillermo Tagle(1993), “Five Cases of Privatization: Chile”, Manuel Sánchez and Rossana Lorena (eds.), *Privatization in Latin America*, Washington D.C., IADB.
- Luders, Rolf J.(1998), “Early, Massive, Broad, and Successful Privatizations: the Case of Chile”, Melissa H. Birch and Jerry Haar (eds.), *The Impact of Privatization in the Americas*, Miami, Fl., North-South Center Press.
- Manzetti, Luigi(2000), “The Political Economy of Regulatory Policy”, in Manzetti (ed.), *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities*, Miami, Fl., North-South Center Press.
- Martínez, Javier and Alvaro Diaz(1996), *Chile, the Great Transformation*, Washington D.C., The Brookings Institution.

이성형

서울시 서초구 양재동 272-3 402호

전화번호: 031) 750-7591

E-Mail: fernandorhee@hotmail.com

논문접수일: 2003년 11월 5일

심사완료일: 2003년 11월 30일

게재확정일: 2003년 12월 15일