

신·재생에너지 활성화를 위한 전기소매사업자에 대한 법적과제

-일본의 사례를 중심으로*

이현정** · 김하나***

<국문초록>

2015년 12월 채택된 파리협정이 2016년 11월 4일 공식 발효됨으로써 우리나라는 UN기후변화 사무국에 제출한 자발적 국가결정기여(INDC: Intended Nationally Determined Contribution)를 이행하기 위해 노력할 의무를 지게 되었다. 특히 파리협정의 내용에는 교토의정서상 규정된 범위인 온실가스 감축만이 아니라 적응, 재원, 기술이전, 역량배양, 투명성 등을 포괄하고 있어 파리협정의 모든 당사국은 이를 위해 노력할 의무를 지게 된다. 우리나라는 2030년까지 에너지, 산업공정, 농업, 폐기물 등 경제전반에서 온실가스 배출전망치 대비 37%를 감축한다는 목표를 설정하였고 구체적인 수치로는 국내시장 25.7%, 해외 탄소시장 11.3%를 포함한 것이다.

이에 우리나라도 신재생에너지의 확대를 위해 전력시장의 진입규제를 대폭 완화시켜 사실상 전력소매시장이 일부 개방되어 일반인이 스스로 생산한 전기를 일정지역 내에서 판매할 수 있게 되었다. 기존에 생산한 전력은 한국전력이나 전력거래소에서만 판매할 수 있었기 때문에 적은 자원을 판매하는 데에도 전력거래소의 회원가입, 한국전력과의 계약 등의 절차가 필요하고 이에 따른 비용이 소요되어 불필요한 규제로 인식되어 왔다. 이를 위해 전력거래지침과 전기사업법을 개정하여 이를 통해 전기차 충전사업자 및 에너지저장장치 등의 에너지 신기술을 이용한 충전사업도 전기판매사업에 해당하게 되었다. 그러나 한편으로 전력소매시장을 개방해 일정 구역의 소규모 분산 전원을 자금력을 가진 소수의 사업자가 독점하게 될 가능성도 배제할 수 없다는 지적도 있어 전기요금의 무분별한 인상과 공급계약에 관련된 법적 문제점에 대해서도 논의되어야 할 것이다. 또한 소규모 태양광발전소 운영자와의 신축주택에 따른 일조방해로 발전량 손실과 관련해 손해배상 결정도 있어 향후 소규모 신재생에너지 생산자가 증가할 경우 이에 따른 분쟁도 증가될 우려가 있어 기본적인 가이드라인이 제시되어야 할 것으로 보인다. 본 논문에서는 우리보다 앞서 소매전력시장을 전면 개방한 일본의 전력시스템 개혁의 개요 및 계약유형 등을 살펴본 후 신재생에너지를 비롯한 소규모 전기사업자를 일반인이 선택해 공급계약을 체결과 관련된 법적과제를 검토한다.

주제어: 재생가능에너지, 전력시장규제완화, 전력소매시장, 전력법무, 프로슈머

DOI: 10.18215/envlp.18..201702.123

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2925230)

** 연세대학교 법학연구원, 연구교수

*** 세종대학교 기후변화협동과정, 조교수

- I. 서
- II. 국내전력시장 개관
- III. 일본의 전력시장구조
- IV. 일본의 전기소매사업자의 계약유형과 의무
- V. 소규모 신재생에너지 전기사업자에 대한 법적과제

I. 서

2015년 12월 채택된 파리협정이 2016년 11월 4일 공식 발효됨으로써 우리나라는 UN기후변화사무국에 제출한 자발적 국가결정기여(INDC: *Intended Nationally Determined Contribution*)를 이행하기 위해 노력할 의무를 지게 되었다. 사실 우리나라는 1992년 기후변화에 관한 UN기본협약(UNFCCC)과 1997년 교토의정서(Kyoto Protocol) 채택을 거치는 동안에도 국가별 수치목표를 설정하고 이행의무를 부과받은 나라에는 해당하지 않았는데 이는 1992년 UN기본협약 체결 당시 선진국과 개도국을 구별하였던 협약 부속서 I 국가에 해당하지 않았기 때문이라 할 수 있다¹⁾. 단, 온실가스 목록인 인벤토리 작성이나 정보제공 등과 같이 선진국, 개도국에 공통의 의무로 규정하고 있는 부분도 있으며 이에 대해 우리 정부도 자발적으로 국가 기후변화 적응대책을 수립하여(2011년~2015년) 기후변화의 심각성을 인식하고 그 피해를 줄이기 위한 국가적 노력을 하고 있는 실정이다. 특히 파리협정의 내용에는 교토의정서상 규정된 범위인 온실가스 감축만이 아니라 적응, 재원, 기술 이전, 역량배양, 투명성 등을 포괄하고 있어 파리협정의 모든 당사국은 이를 위해 노력할 의무를 지게 된다. 우리나라는 2030년까지 에너지, 산업공정, 농업, 폐기물 등 경제전반에서 온실가스 배출전망치 대비 37%를 감축한다는 목표를 설정하였고 구체적인 수치로는 국내시장 25.7%, 해외 탄소시장 11.3%를 포함한 것이다²⁾.

이에 따라 기후변화정책이 세계경제를 지탱하고 있는 화석연료(*fossil fuels*)의 사

1) 기후변화협약에 관한 자세한 내용은 전의찬 외, 『기후변화 27인의 전문가가 답하다』, 지오북, 2016, Part 2 참조
2) 원동규, “Post 2020 기후변화대응을 위한 국가별 온실가스 감축계획 분석”, 『전력경제 Review』, 제29호, 2015, 4면

용량 감소로 필연적으로 이어질 수밖에 없기 때문에 고비용의 문제가 단기적으로 대두될 수 있어 배출권 거래제가 경제충격의 완화를 위한 중요한 정책수단이 될 것이며 신재생에너지의 보급 확대가 그 환경친화성과 無限의 부존가능성뿐만 아니라 고용창출효과 등의 부수적 효과(ancillary benefits)를 가져오기 때문에 필연적으로 그 핵심전략이 될 수밖에 없다고 한다³⁾. IEA(International Energy Agency)에서 2016년 11월 발간된 World Energy Outlook 2016에서도 신재생에너지를 주요주제 중 하나로 다루고 있으며 에너지 효율향상에 의해 수요감축, 신재생 등 저탄소발전원으로서의 전환 등이 주요한 감축수단이 될 것으로 내다보고 있다⁴⁾. 이 전망에는 2040년까지의 새로운 발전 용량의 60%가 재생에너지에서 비롯되며, 2040년까지 대부분의 재생에너지 기반의 발전은 보조금이 없이도 경쟁력을 가질 수 있을 것이라 한다⁵⁾. 또한 다수의 선진국에서 신재생에너지의 개발이 갖는 여러 가지 긍정적 효과에 주목하여 정부와 대기업의 주도 하에서 대규모의 투자가 이루어지고 있는 실정이며 기술의 선점과 온실가스 배출권의 확보라는 경제적 관점에서 적극적으로 접근하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다는 견해도 있다⁶⁾.

이에 우리나라도 신재생에너지의 확대를 위해 전력시장의 진입규제를 대폭 완화시켜 사실상 전력소매시장이 일부 개방되어 일반인이 스스로 생산한 전기를 일정 지역 내에서 판매할 수 있게 되었다. 기존에 생산한 전력은 한국전력이나 전력거래소에서만 판매할 수 있었기 때문에 적은 자원을 판매하는 데에도 전력거래소의 회원가입, 한국전력과 계약 등의 절차가 필요하고 이에 따른 비용이 소요되어 불필요한 규제로 인식되어 왔다. 이를 위해 전력거래지침과 전기사업법을 개정하여 이를 통해 전기차 충전사업자 및 에너지저장장치 등의 에너지 신기술을 이용한 충전사업도 전기판매사업에 해당하게 되었다.

우리나라는 2001년 구조개편을 통해 전력산업을 구성하는 발전, 송전, 배전, 판매의 수직적 시장 중 발전시장을 분리해 경쟁관계를 도입하였다⁷⁾. 이에 따라 2001년 이후 한전은 송전, 배전, 판매만을 담당할 뿐 전력을 생산하지 않고 있으며 전력의 생산과 발전설비에 대한 투자는 한전의 발전자회사, SK, GS, POSCO 등 대

3) 최인호, “기후변화체제에 대비한 재생가능에너지의 촉진을 위한 국내법제의 연구”, 『법과 정책연구』, 제11권 제2호, 2011, 4면

4) 한전경제경영연구원, 『KEMRI 전력경제REVIEW』, 2017년 1호, 2017, 17면

5) IEA, *World Energy Outlook 2016 EXECUTIVE SUMMARY*, 2016, p.4. <http://www.iea.org/Textbase/npsum/WEO2016SUM.pdf>

6) 최인호, 전제논문, 2011

7) 남일충, “전력산업 위기의 원인과 향후 정책방향”, 『KDI정책포럼』, 2013, 2면

기업집단 계열 발전회사 그 밖에 다수의 중소발전업체 간의 경쟁에 의해 이루어지고 있다⁸⁾.

이와 같은 구조 하에서 최근 규제완화로 전력시장에 민간의 참여가 가능해지면서 전력서비스 산업의 다변화와 더불어 새로운 기술과 산업의 등장이 가속화될 전망이다. 전력소비자의 선택권이 다양해지면 기존의 전기소비행태의 변화뿐 아니라 서비스 경쟁을 통해 새로운 비즈니스 창출을 기대할 수도 있을 것이다. 그러나 한편으로 전력소매시장이 개방되면 일정 구역의 소규모 분산전원을 자금력을 가진 소수의 사업자가 독점하게 될 가능성도 배제할 수 없다는 지적⁹⁾도 있어 전기요금의 무분별한 인상과 공급계약에 관련된 법적 문제점에 대해서도 논의되어야 할 것이다. 또한 소규모 태양광발전소 운영자와의 신축주택에 따른 일조방해로 발전량 손실과 관련해 손해배상결정¹⁰⁾도 있어 향후 소규모 신재생에너지 생산자가 증가할 경우 이에 따른 분쟁도 증가될 우려가 있어 기본적인 가이드라인이 제시되어야 할 것으로 보인다.

이에 우리나라의 전력시장구조를 개관한 후, 우리보다 앞서 소매전력시장을 전면 개방해 신재생에너지를 비롯한 소규모 전기사업자를 일반인이 선택해 공급계약을 체결할 수 있는 일본의 전력시스템 개혁¹¹⁾의 개요 및 계약유형 등을 살펴보고 이와 관련한 우리의 법적과제를 검토해 본다.

8) 남일총, 전계논문, 2013

9) 박경민, 전력소매시장 개방, 신산업 창출 ‘신호탄’ 될까 전기신문 2016.01.18. 기사

10) 환경부 중앙환경분쟁조정위원회 2016년 2월 1일 결정

11) 전력시스템에 관한 개혁방침(평성25년 4월 2일 각의결정)

이번 전력시스템개혁에 의해 거액의 설비투자를 필요로 하는 전기사업의 특성에 더해 일반전기사업자가발행하는 전력채의 발행액의 규모에 비추어보아 그 취급의 변경이 금융시장전체에 줄 영향에 대해 충분히 배려할 필요가 있다.

특히 원자력발전소의 가동중지 등에 따라 일반전기사업자의 사업수지와 자금조달환경이 악화된 점에서 관련 상황의 추이에 비추어 사업자 간의 공평한 경쟁 환경의 정비 등, 전기사업의 건전한 발전을 촉진하면서 전력의 안정공급에 필요하게 되는 자금조달에 지장을 초래하지 않는 대책을 강구한다.

구체적으로는 송배전부문의 중립성의 확보 실시 시에는 이후 금융시장의 동향 등을 포함해 일반담보를 포함한 금융채무의 취급과 행위규제에 관해 필요한 조치(경과조치 등)를 강구한다.

II. 국내전력시장 개관

1. 전력산업의 구조개편

전력산업구조개편 이전의 국내 전력산업은 발전, 송전, 배전, 판매 모두를 한국전력이 모두 담당하고 있었으나, 전력산업구조개편을 통해 발전 부문이 한국전력에서 분리된 채로 머물러 있다. 본래 전력산업구조개편은 4단계에 걸쳐 단계적으로 전력산업을 완전히 개방하는 것을 목표로 했다. 1단계에서는 전력산업구조개편을 위한 준비단계(1991.1~12월)로 발전경쟁 도입에 앞서 제도를 정비했고, 2단계(발전경쟁단계: 1999.10~2002년)에서는 발전부문을 한국전력에서 분리해 발전사업자 간 경쟁을 도모하고, 송배전 및 판매는 한국전력이 전담하고 전력시장을 운영 기관으로 전력거래소를 설립하였다. 3단계(도매경쟁단계:2003~2008년)에서는 한전이 전담 하던 배전부문을 한국전력에서 분리해 여러 배전회사에 송전망을 개방해 자유롭게 이용할 수 있도록 하고, 기존에 공급자 일방의 입찰시장에서 발전회사뿐 아니라 여러 배전회사가 입찰가격과 전력 입찰량을 제시해 상호 입찰 조건이 맞는 경우 거래가 성사되는 양방향 입찰시장 수립을 목표로 하였다. 4단계(소매경쟁단계: 2009년 이후)는 배전망 또한 개방해 일반소비자가 발전회사를 직접 선택해 전력을 공급받을 수도 있도록 계획하였다.¹²⁾ 이처럼 4단계에 걸쳐 단계적으로 추진될 계획이었던 전력산업구조개편은 1999년 1월 발표된 전력산업구조개편 기본계획에 따라 한국전력산업은 6개 발전회사와 송배전 부문으로 분리된 이후, 3단계로의 이행은 전력시장 민영화에 대한 반대로 중단되었다.¹³⁾

그러나 정부의 ‘성장동력 창출을 통한 산업경쟁력 강화’ 방안의 일환으로 에너지 신산업 육성을 위한 시장의 규제 완화를 위해 사실상 전력소매시장 개방의 계획을 발표하면서 전력시장에 큰 변화가 전망되고 있다. 그 내용을 살펴보면, 소규모 분산자원에서 생산된 전기를 동일한 배전망을 사용하는 구역 내에서 판매하는 것을 허용, 전기차 충전사업자는 한전을 통하지 않고 전력거래소에서 전기를 직접 구매할 수 있도록 허용, 1MW급 이상의 대규모 에너지 저장장치에 저장된 전기도 시장에 판매할 수 있도록 허용, 소규모 분산자원 중개시장의 도입 등을 담고 있다.¹⁴⁾ 이 결과 향후 전력시장 또한 큰 변화를 겪을 것으로 보인다.

12) 산업자원부, 『전력산업 구조개편 기본계획』, 1999, 5~6, 16~17면

13) 전력시장감시위원회·전력거래소, 『2014 전력시장분석보고서』, 2015, 83~84면

14) 산업통상자원부, 『성장동력 창출을 통한 산업경쟁력 강화』 보도 참고자료, 2016, 8면

2. 전력시장 참여자

현재 전력시장에 참여하고 있는 행위자들에는 전력시장운영규칙 제1.2.1조에 따라 전기판매사업자, 발전사업자, 구역전기사업자, 자가발전설치자, 직접구매자, 수요관리사업자가 포함된다. 전기판매사업자는 한국전력을 의미하며, 발전사업자로는 한국전력의 발전자회사를 비롯한 민간발전회사가 포함된다. 자가발전설치자는 발전된 전력을 직접 소비하는 자를 의미한다. 구역전기사업자는 전기사업법 시행령 제4조제1항에 따라 계약을 체결한 특정 공급구역 전력수요의 60% 이상을 공급할 수 있는 사업자이다. 현재 전기사용자들은 전기사업법 제32조에 따라 전력시장에서 전력을 직접 구매할 수 없으며, 한국전력이 발전사업자에게서 구입해 소비자에게 판매하는 수요독점적인 시장이다.¹⁵⁾ 그러나 예외로 대규모 수용가의 경우¹⁶⁾ 전력시장에서 한국전력을 통하지 않고 직접 구매가 가능하며 이를 직접구매자라 한다. 이 외에도 수요관리사업자가 전력시장에 참여하고 있는데,¹⁷⁾ 수요관리사업자들은 목욕탕, 빌딩, 마트 등 전기사용자와 수요관리 계약을 체결해 이 모인 수요감축가능량을 시장에서 입찰한다. 이 감축가능량은 발전사업자가 생산한 전기와 가격경쟁을 통해 동등하게 거래된다.¹⁸⁾

한국전력은 송배전 및 판매를 담당하고 있으며, 한국수력원자력을 비롯한 6개 한전 발전자회사 외에도 포스코에너지(주)를 포함한 12개 일반 발전회사와 엠피씨울촌전력(주)를 비롯한 805개 발전회사와 여천NCC(주)를 포함한 9개 구역전기사업자, 집단에너지사업자(28개) 및 자가발전설치자(19개), 수요관리사업자(11개)를 포함해 2014년 기준 총 891개사가 전력시장에 참여하였다(표 1). 전력시장 참여자는 전력시장개설당시 10개사에서 시작해 꾸준히 증가하고 있다. 특히 2003년 정부의 신재생에너지 보급 확대 정책에 따라 소규모 신재생가능에너지 발전업자의 전력시장참여가 증가해 2012년 446개사, 2013년 540개사에서 빠르게 증가하였다.¹⁹⁾

15) 이런 이유에서 국내 전력판매시장을 한국전력이 독점하고 있다고 이야기한다. (정희훈, “전력판매 신고제로”...14년 만에 다시 불거진 전력판매시장 개방 논란, 전자신문, 2015.11.15. <http://www.etnews.com/20151113000351> (2016.01.19.))

16) 수전설비 용량이 30,000kVA 이상인 전기 사용자

17) 수요관리(Demand Management)란 에너지를 공급하는 것보다 고효율 에너지 기기보급을 통한 에너지 절감 및 인센티브와 요금을 통해 에너지 소비 패턴을 변화(소비 시간대의 이동 또는 절약)시키는 것을 의미한다.

18) 산업통상자원부, ‘아낀 전기’ 전력시장에 팔 수 있다. 산업통상자원부 보도자료. 2014.11.04. 3면
전력시장감시위원회·전력거래소, 전계보고서, 2015

<표 1> 전력시장 참여자 현황

전력시장 참여자		현 황
전기판매사업자		한국전력
발전사업자	한국전력 발전자회사	한수원(주) 등 6개
	민간발전회사	포스코에너지(주) 등 845개 (신재생에너지 발전회사 80개; 집단에너지 사업자 28개)
구역전기사업자		여천 NCC(주) 등 9개
자가발전설치자		별내에너지(주) 등 19개
직접구매자		-
수요관리사업자		11개

3. 전력시장의 운영

국내 전력시장은 공급자와 구매자가 쌍방으로 입찰하는 시장이 아니라, 공급자(민간발전업사업자를 비롯한 한국전력의 6개 발전자회사) 일방 입찰시장이며 입찰한 가격을 통해서가 아니라 변동비로 전력시장가격이 결정되는 변동비반영시장(Cost Based Pool)이다.²⁰⁾ 전력거래소가 거래 당일의 전력수요를 예측하고 발전회사는 매일 발전기별로 다음날 시간대별 공급가능물량을 전력거래소에 입찰한다. 전력거래소는 시간대별 수요를 운전비용이 저렴한 순서대로 가동할 발전기와 발전량을 결정하며, 전력거래소가 시간대별 예측한 전력수요 곡선과 시간대별 발전기들의 통합 공급곡선이 만나는 지점에서 시장가격이 결정된다.²¹⁾ 당일에 전력거래소의 실시간 급전 지시에 따라 발전이 이루어지고 추후에 계량한 실제 발전량에 따라

19) 전력시장감시위원회·전력거래소, 전계보고서, 2015, 2014 전력시장분석보고서는 11개 수요관리사업자를 제외하고 전력시장 참여자를 정리하였으나, 본 연구에서는 이들 또한 전력시장운영규칙에 따른 전력시장 참여자로 포함되기 때문에 포함해 표기하였다.

20) 발전비용은 건설비용(고정비)과 연료 및 운영비(변동비)로 구성된다.

21) 시간대별로 마지막으로 가동되는 발전기(한계발전기)의 발전가격(변동비)에 따라 시장가격이 결정되며, 이 마지막으로 가동되는 발전기의 변동비를 계통한계가격(System Marginal Price)이라 한다. 모든 발전기에서 생산된 전기는 이 계통한계가격을 적용받게 된다. 2014년 우리나라 평균 전력시장가격은 142.26원/kWh였으며, 최고가격은 187.60원/kWh(3월 13일 10시, 판교열병합1CC), 최저가격은 34.51원/kWh(8월 18일 3~4시 태안#4)였다(전력시장감시위원회·전력거래소, 전계 보고서, 2015, 23~24면).

발전업자들은 정산을 받는다. 발전량에 대해서 각 발전사는 계통한계가격으로 정산을 받고(발전량×계통한계가격), 이외에도 이용된 발전용량에 대해서 용량요금을 추가로 받는다.²²⁾

한국전력은 전력시장에서 구매한 전력을 배전 및 판매한다. 그러나 일부 전기는 한국전력이 장기전력수급계약(Power Purchase Agreement)을 맺은 발전업자로부터 전력시장을 거치지 않고 바로 구입한다. 2014년 총 발전량 중 전력시장에 참여한 발전량은 97.8%(490,372GWh)였다. 많은 발전업자가 참여하고 있지만, 대부분 전기는 한전 및 한전자회사에서 생산되고 있다. 한전 발전사회사가 전체 발전량 중 약 84.3%가 생산하였고, 13.5%만이 민간발전회사에서 발전되었다. 나머지 2.2%는 한국전력이 전력시장을 통하지 않고 PPA 사업자로부터 직접 구매하였다.²³⁾²⁴⁾ 평균 구입단가는 93.70원/kWh였다.²⁵⁾ 덧붙여서 2014년 에너지원별 발전량을 살펴보면 석탄이 39.0%, 원자력 30.0%, LNG가 22.%, 중유 4.7%, 집단에너지가 2.8%, 대체 에너지가 2.2%, 수력이 1.5%, 경유가 0.1%를 차지했다.²⁶⁾

용도별 평균 판매단가를 살펴보면 일반용(공공·영업용)이 kWh당 129.75원으로 가장 높고 그다음으로는 주택용이 125.14원, 교육용이 114.15원, 가로등이 113.39원, 산업용이 106.83원, 심야전기가 67.33원, 농사용(농업·어업용)이 47.31원으로 판매되었으며, 2014년 평균 전력판매단가는 111.28원/kWh였다.²⁷⁾ 전기요금은 『전기요금산정기준』에 따라 전기 생산 및 공급의 적정원가(영업비용+적정법인세비용±일부영업외손익)에 적정 투자보수 비용(요금기저²⁸⁾ × 적정투보율)을 고려해 전기공

22) 용량요금은 발전전력량에 대한 정산금 외에도 발전설비의 고정비 회수를 지원하기 위해 입찰에 참여해 전기를 공급한 발전기에 대해 실제 가동한 발전기의 발전용량과 관계없이 시간대별 공급가능용량에 대해 지급하는데 변동비가 낮은 대신 고정비(건설비용)가 높은 기저발전기의 경우 kWh당 더 높은 용량 요금을 지급한다.

23) 전력시장감시위원회·전력거래소, 전계 보고서, 2015, 30~31면

24) 2014년 PPA 사업자로부터 구입한 전력구입실적을 살펴보면 대부분(88.7%)을 복합화력 민간발전사업자(포스코 파워, GS-EPS, GS 파워 및 메이아)로부터 구매하였고, 2.1%를 구역전기사업자로부터 그리고 나머지 9.2%를 태양광을 비롯한 신재생에너지 발전업자로부터 구매하였다.

25) 한국전력공사, 『한국전력통계』, 2015, 112면

26) 이 때 2014년 총 발전량은 상용자가 발전량을 제외한 총 발전량(사업자+한전구입)으로 521,971 GWh를 기준으로 한다(에너지경제연구원, 2015 에너지통계연보, 2015, 164~165면).

27) 한국전력공사, 전계서, 2015, 144면

28) 요금기저 = 순설비가액 + 건설증인자산(자기자금분) + 운전자금(2개월분) + 발전회사 투자주식

급에 소요된 총괄원가를 보상하는 수준에서 산정된다.²⁹⁾³⁰⁾ 전기요금의 조정 시 전기사업법 제16조 제1항에 따라 전기요금 개정안을 산업통상자원부 장관의 인가를 받아야 하며, 한국전력이 제시한 신청에 대해 산업통상자원부 장관은 전기요금 및 소비자보호 전문위원회의 자문을 거치고,³¹⁾ 기획재정부 장관과 협의 후에 해당 안은 다시 전기위원회의 심의를 거쳐 한국전력공사에 통보된다.³²⁾

자가발전설비설치자와 구역전기사업자는 각각 전력을 전력시장을 통하지 않고 자체적으로 발전 및 소비하고, 계약을 체결한 특정 구역에 전기 및 열을 직접 공급하기 때문에 전력시장에 참여할 필요가 없지만 전기사업법 시행령 제19조는 자가발전설치자와 구역전기사업자 또한 제한적으로 전력시장에서 전기를 거래할 수 있도록 하고 있다. 자가용전기설비사업자의 경우 연간 총 발전전력량의 50% 미만 범위에서 전력을 한전에 판매할 수 있도록 하고 있으며,³³⁾ 구역전기사업자의 경우 자체 발전량만으로 특정 공급 수요에 부족하거나 남는 경우 전력시장이나 한전에서 거래를 허가하고 있다.³⁴⁾³⁵⁾

이외에도 앞서 언급한 것처럼 생산된 전기는 전기사업법 제31조에 따라 의무적으로 전력시장에서 거래되어야 하지만, 동법 시행령 제19조에 따라 전력계통과 연계되지 않은 도서지역 경우와 발전설비용량 1,000kW 이하의 신·재생에너지 발전설비에서 생산된 전력의 경우를 예외로 두고 있다. 10kW급 이하의 소형 발전설비의

29) 지식경제부장관 고시 2012-2(12. 1.6)

30) 남일충은 현재 소매가격의 결정방식에 구조적인 결함이 있다고 지적하였다. 특히 적정 수익률의 산정방식이 명확하지 않기 때문에 적정 이윤 산정하는 것이 불가능하고 더 나아가 적정 수익률을 결정해도, 현재 자의적인 요금결정방식으로 인해 이러한 수익률이 요금에 반영되기 어렵다고 지적하였다(남일충, 전제논문, 2013, 6면).

31) 물가안정에 관한 법률 제4조

32) 그러나 현행 전기요금의 결정은 두 부처 장관의 협의 결과 결정되기 때문에 현 행정부의 의견에 따라 결정된다고 볼 수 있다.

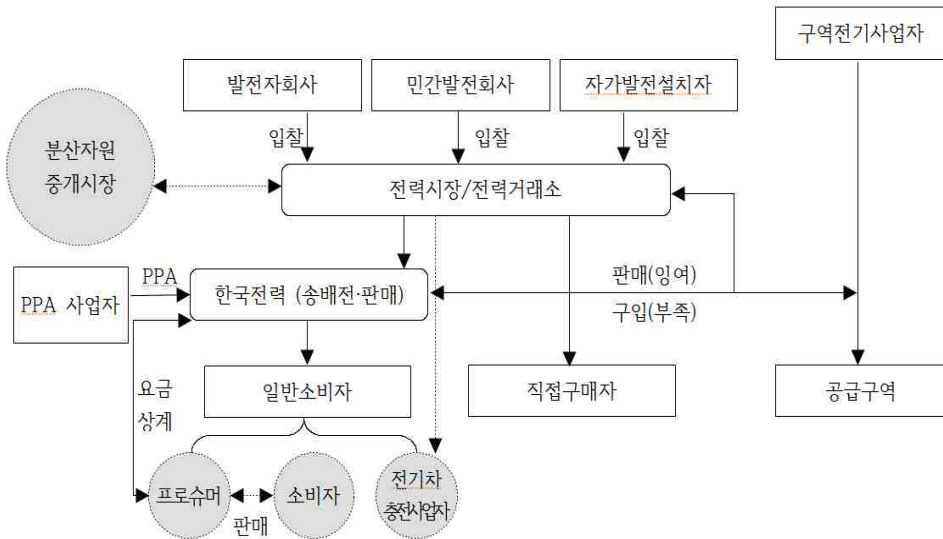
33) 전기사업법 시행령 제19조 제2항

34) 전기사업법 제31조 제3항

35) 구역전기사업자들은 LNG를 이용해 전기를 계약을 체결한 지역에 직접 공급할 수 있지만, 실제로 LNG 가격 상승으로 직접 발전하는 대신에 한국전력 또는 전력시장에서 전기를 구매해 해당 지역에 재판매해 사업을 운영하는 사례가 발생했다. 이 결과 구역전기사업자의 발전기 가동일무 및 거래제한에 관한 규정이 생겼다. 그러나 현행 요금 구조 상 구역전기사업자의 경우 발전비용이 높지만, 한국전력의 전기요금으로 판매해야하고, 전기 판매사업자이지만 6~9월은 가격이 낮은 전력거래소에서의 전기 거래가 금지되어 있어 가격이 높은 한국전력으로부터 전기를 구매해야 한다. 또한, 잉여 발전량이 있더라도 다른 발전사들처럼 발전용량에 대한 정산 외에 용량요금을 정산 받지 못하고 있다(채덕중, [특집] 링거로 버티는 구역전기, 출구전략 시급, 이투뉴스 [383호], 2015.10.14., <http://www.e2news.com/news/articleView.html?idxno=83960> (2016.01.20.)).

경우 요금상계제도(Net-metering)를 통해 한국전력에서 공급받아 사용한 전력량에서 직접 발전한 전력량을 상계해 나머지 부분에 대해서 전기요금을 지불하도록 하고 있어, 일반적으로 주택부문에서 누진세 단계 경감을 통해 전기 요금 절감을 위해 이용되고 있다. 그러나 현 요금상계제도의 특성상 해당 기간 동안의 전기사용량보다 더 많은 전기를 생산했다라도, 이를 판매할 수 없다.³⁶⁾ 1,000kW급 이하의 분산 발전설비의 경우 PPA를 통해 전력시장을 거치지 않고 한국전력에 직접 전기를 판매할 수 있어 시간별 한계시장가격을 적용받는 것이 아닌, 낮은 월가중평균 한계시장가격을 적용받아 판매수익이 낮은 문제가 있다³⁷⁾³⁸⁾.

[그림 1] 전력시장 및 거래구조



*주: 회색 및 점선 부분은 최근 변경된 부분을 표시한다. 전력시장감시위원회·전력거래소, 『2015 전력시장분석보고서』, 2016, p2의 그림을 바탕으로 저자 수정

36) 이 결과 잉여전력량이 점점 증가해 2014년 기준 26,421 MWh에 도달하였다(산업통상자원부, “소규모 발전자원, 묶어서 전력시장에 팔 수 있도록 제도화 검토”, 산업통상자원부 보도자료, 201510.15., 4면).

37) PPA계약이 모두 단점만 있는 것은 아니다. 한국전력에 전기를 직접판매함으로써 전력거래 수수료, 전력거래소 회원 등록비, 전력거래 연회비, 전력거래용 전력량계 설치비 등 비용 절감 이익 또한 존재한다.

38) 한계시장가격(SMP)은 본래 시간별로 산정되는데, 가장 높은 발전기의 발전비용이 한계 가격으로 결정된다. PPA 신재생에너지 발전사업자는 한계시장가격의 단순평균가격 대신 전력수요에 따라 상이한 가중치가 적용된 월가중평균 한계시장가격 단가에 따라 한전에 판매하는 발전전력요금을 산정받는다.

Ⅲ. 일본의 전력시장구조

1. 전력시스템 개혁

일본의 전력 소매자유화는 공장 등의 대규모 전력소비자에 대해서는 이미 실현되고 있었다. 즉, 최초의 소매자유화는 2000년 3월에 시작되었다. 처음에는 ‘특별고압’ 구분의 대규모공장과 백화점, 오피스빌딩이 전력회사를 자유로이 선택할 수 있게 되어 신규 진입한 전력회사 ‘신전력’에서도 전기를 구입하는 것이 가능해졌다. 그 후 2004년 4월과 2005년 4월에는 소매자유화의 대상이 ‘고압’구분의 중소규모공장과 중소빌딩으로 점차 확대되어갔다. 그리고 2016년 4월 1일부터 ‘저압’구분의 가정과 점포 등에서도 전력회사를 선택할 수 있게 된다. 이와 같은 가정과 점포가 대상으로 되는 ‘전력의 소매전면자유화’는 2016년 1월부터 사전접수가 본격화되어 2016년 4월부터 시작되었다. 한편 2016년 4월까지 특단의 절차를 취하지 않은 가정의 경우에는 기존 계약하고 있는 지역의 전력회사에서 현재까지와 같이 전기가 공급된다³⁹⁾.

이에 따라 일본에서는 2016년 1월부터 전력회사·요금메뉴 조절의 사전접수가 본격화되었다. 신규진입의 전력회사·지역의 전력회사로부터 새로운 요금제도, 서비스 내용이 순차로 발표되게 되었다. 한편, 조절을 위한 사전예약접수를 개시하는 시기는 회사마다 다르다⁴⁰⁾.

일본은 2013년부터 2015년에 걸쳐 3년 연속으로 전기사업법을 개정하면서 전력시스템 개혁을 진행하였다. 전력사업, 송배전사업, 소매전기사업에 관한 사업계획을 입안하고 검토하였다. 이러한 전력시스템이란 발전설비에서의 손전단말기부터 수요단말기서의 수전까지 전력을 제조, 유통, 판매(발생·운송·소비)하는 시스템을 말한다⁴¹⁾. 일본의 전력시스템에 관련된 사업은 이제까지 주로 민영기업이 발전 및 송배전 일관경영의 하에 독점하는 지역별분할체제에 의해 실시되어 왔다. 단일 사업자에 의한 발전 및 송배전 일관경영사업체제는 원칙으로 ①발전사업, ②송배전사업, ③소매전기사업으로 이후 분리된다⁴²⁾. 각 사업을 다른 사업체가 실시하는 체제

39) 일본 경제산업성 자원에너지청 홈페이지 참조.

http://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/electric/electricity_liberalization/

40) 상동

41) 佐藤長英, “電力法務の全体像(その1)”, NBL No. 1059, 2015.10.1., 商事法務, 36면.

42) 동일사업자가 발전사업과 전기소매사업을 겸업하는 것은 금지되어 있지 않다(일본 전기사업법 제22조의2, 제27조의22의2)

로 이행시키고, 발전사업과 소매전기사업의 분야에서의 공급자수를 늘리며 소비자에게 있어서의 전력조달처의 선택지를 다양화하는 것에 의한 저렴한 전력공급을 실현하는 것이 전력시스템개혁의 목적이다⁴³⁾.

특히 동일본대지진에 의한 원자력발전소 사고와 그 후의 전력수급의 곤란을 계기로 저렴하고 안정적인 전력공급의 확보가 불활실해짐에 따라 전력시스템의 개혁이 더욱 필요해졌다고 할 수 있다. 또한 재난을 통해 ‘전력을 선택하고 싶다’는 일본 국민들의 의식이 높아져 지역의 일반전기사업자로부터 정해진 가격으로 구입하는 것이 당연하다고 생각하지 않는 소비자가 증가했다⁴⁴⁾.

이와 같은 이유로 전력시스템 개혁은 다음의 3단계로 실시된다. 먼저 1단계로 2015년 4월 1일부터 전력광역적응운용추진기관의 업무개시에 의한 광역전력응용의 추진을 실시했다. 개혁의 목적은 전력공급 시스템응용구역을 나눈 독점구역을 넘은 구역으로 광역화하고 예비공급력의 구역 간 유통에 의해 전력수요 문제에 대응 가능한 새로운 전력안정공급시스템을 구축하는 것, 및 전력소매시장의 광역화에 의해 경쟁을 촉진하는 것이다. 2단계로 2016년 4월 1일로 예정되어 있는 계약전력 50kW미만의 소규모사업자용 저압수요 및 가정용 전기수요에 대한 소매진입의 전면자유화이다. 수요가구의 수가 막대한 시장이기 때문에 검침, 요금징수에 관한 기술의 발전 등 충분히 경쟁할 수 있는 기술적 전제조건의 정비를 배경으로 종래 규제부문의 수요에 대해 소매진입을 허용하는 개혁이다. 3단계로 2020년까지를 목표로 하는 발전 및 송전분리의 실시가 있다. 이는 대규모 전원과 장거리송전망의 정비에 의한 전력공급시스템의 유지를 전제로 한 경우에는 기간송전망정비에 막대한 초기투자자금이 들기 때문에 소규모 전기사업자들이 뛰어들기 어려운 송전사업을 분리하여 독점사업분야로 남긴 것이라 할 수 있다. 또한 경쟁이 가능한 분야인 소매전기사업과 발전사업에서의 공평성 확보를 위해 기간송전망의 이용거래상황을 경제산업성 산하의 전력거래감시위원회⁴⁵⁾가 감시하는 체제로 된다. 전력시스템개혁에 관한 검토는 경제산업성의 연구회 중 종합자원에너지조사회의 전력시스템개혁 전문위원회에서 시작되었으며 동 위원회가 발표하는 가이드라인의 형태로 전력시스템 개혁후의 제도운용의 상세한 내용이 담기게 되며 실무상 제기되는 다양한 논점에 신속히 대응하기 위해 빈번한 개정이 예정되어 있는 상황이다⁴⁶⁾.

43) 佐藤長英, 전계논문, 2015, 36면.

44) 경제산업성, 『전력시스템개혁위원회보고서』, 2013. 2, 5면.

45) 2015년 9월 1일 발족. 발전 및 송전분리후의 전력거래시장의 경쟁상태를 감시하는 사무를 소장하는 국가행정조직법 제8조 위원회

2. 전력공급의 구조

전력소매전면자유화 후에도 물리적인 전력공급의 구조에는 원칙적으로 변경은 없다. 전력은 발전소→송전선→변전소→배전선의 경로대로 각 가정까지 공급된다. 또한 전력의 공급시스템은 (1)발전부문⁴⁷⁾, (2)송배전부문⁴⁸⁾, (3)소매부문⁴⁹⁾의 크게 3가지의 부문으로 분류된다. 전력소매전면자유화에 의해 (3)소매부문에서 새로이 사업자가 자유로이 진입할 수 있게 된다.

발전부문은 이미 원칙 진입자유이지만, 송배전부문은 안정공급을 담당하는 축이기 때문에 전력소매자유화 후에도 계속해 정부가 허가한 기업(각 지역의 전력회사)이 담당한다. 이 때문에 어떤 소매사업자로부터 전기를 사더라도 이제까지와 같은 송배전 네트워크를 사용해 전기는 도달하기 때문에 전기의 품질과 신뢰성(정전의 가능성 등)은 변하지 않는다. 또한 전기의 특성상 전기의 수요(소비)와 공급(발전)은 송배전 네트워크 전체로 일치시키지 않으면 네트워크 전체의 전력공급이 불안정하게 되어버린다. 이 때문에 만일 소매부문의 사업자가 계약하고 있는 소비자가 필요로 하는 만큼 전력을 조달할 수 없었던 경우에는 송배전부문의 사업자가 이를 보조하고 소비자에게 제대로 전력이 도달하도록 조정한다⁵⁰⁾.

46) 佐藤長英, 전계논문, 2015, 37면.

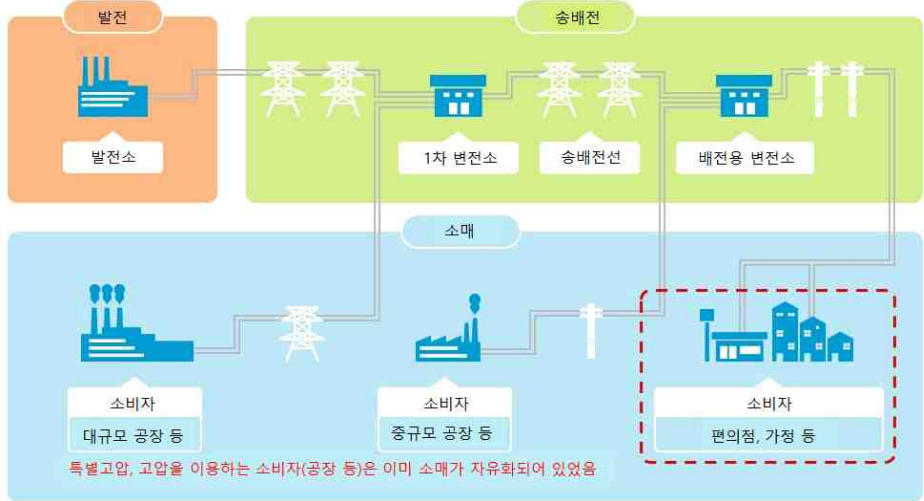
47) 수력, 화력, 원자력, 태양광, 풍력, 지열 등의 발전소를 운영해 전기를 만드는 부문이다.

48) 발전소로부터 소비자(각 가정을 포함)까지 이어지는 송전선·배전선 등의 송배전 네트워크를 관리한다. 물리적으로 전기를 가정에 도달하게 하기 위해서는 이 부문의 역할이다. 또한 네트워크 전체로 전력의 밸런스(주파수 등)을 조정해 정전을 막고 전기의 안정공급을 지키는 요소로 되는 것이 이 부문이다.

49) 소비자(각 가정을 포함)와 직접 계약하고 요금메뉴의 설정과 계약절차 등의 서비스를 행한다. 또한 소비자가 필요로 하는 만큼의 전력을 발전부문으로부터 조달하는 것도 이 부문의 역할이다.

50) 경제산업성 자원에너지청 홈페이지 http://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/electric/electricity_liberalization/supply/

[그림 2] 일본의 전력공급구조



붉은 색 틀내의(저압) 소비자에게의 소매가 2016년 4월에 자유화 되었음

출처: 일본 경제산업성 자원에너지청 홈페이지

IV. 일본의 전기소매사업자의 계약유형과 의무

1. 전기소매사업자의 계약유형

(1) 직접계약형 전기소매사업자

소매전기사업을 운영하려는 자는 경제산업대신의 등록을 받아야한다⁵¹⁾. ‘소매전기사업’이란 소매공급을 행하는 사업을 말하고 ‘소매공급’이란 ‘일반적인 수요’에 따라 전기를 공급하는 것을 말한다(동법 2조 1항 1호, 2호). ‘일반적인 수요’란 불특정다수자의 수요를 의미한다고 해석되고 있다⁵²⁾. 소매전기사업을 운영하려고 하는 자는 신전기사업법상 경제산업대신에의 등록의무 외(동법 2조의12), 불만 등의 처리의무(동법 2조의15) 등의 의무가 부과되어 있고 또한 일반송배전사업자와 타

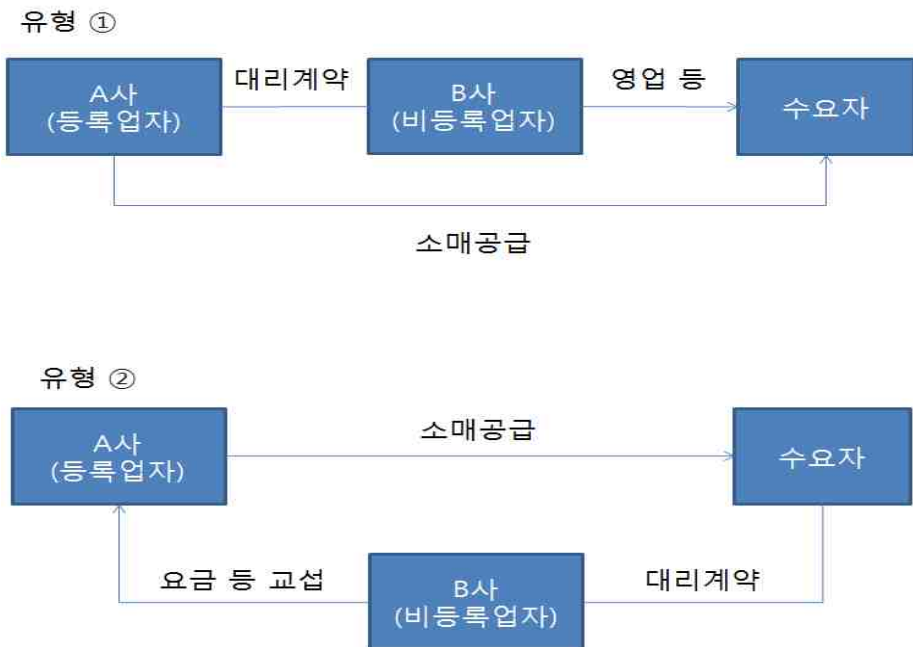
51) 신전기사업법 제2조의2

52) 松平定之, “小売電気事業者の法務の基礎 (その1)”, 『NBL』 No. 1063, 2015.12.1, 商事法務, 68면

송계약을 체결해야하는 입장에 놓여있다. 또한 제3자에게 대리, 알선, 중개를 위탁하지 않는 경우에는 소비자에 대해 스스로 공급조건의 설명의무와 서면교부의무를 진다. 소매공급계약의 대리, 알선 및 중개는 소매전기사업의 등록이 없는 자가 행할 수 있다. 소매공급계약의 대리, 알선 또는 중개를 행하는 자는 공급조건의 설명의무(동법 2조의13), 서면교부의무(동법2조의14)를 진다.

전기소매사업자에게 있어 대리, 알선, 중개는 자신은 공급능력을 확보할 수 없으나 잠재적 소비자와의 사업 커넥션을 가지는 제3자의 영업력을 통해 새로운 수요를 받아들이는 의의를 가진다. 이 점을 진전시켜 소위 화이트레벨이라고 불리는 것과 같이 소비자에 대해 전기소매사업자가 아닌 판매담당회사의 브랜드 및 명의로 전기를 판매할 수는 없는지에 대해 논의되어 왔었다.

[그림 3] 허용되는 전기사업자 모델⁵³⁾



출처: 일본 경제산업성 자원에너지청 홈페이지

53) 경제산업성의 심의회(경제산업성, 종합자원에너지 조사회, 기본정책분과회, 전력시스템개혁소위원회, 제도설계 워킹그룹, 전력거래감시등위원회, 제도설계전문회합 등)에서 논의되어 온 비즈니스모델임.

위 그림에서 허용된다는 판단은 전기의 최종적인 소비자 즉, 전기를 최종적으로 소비하는 자가 누구인가를 특정하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 전기의 최종적인 소비자에 대해 전기를 공급하는 자는 공급의 기본이 되는 계약의 명칭 등을 묻지 않고 등록을 요하는 것이 원칙이다. 전기소매사업자로부터 공급받은 전기를 소비자에게 대리계약 없이 재판매 또는 전매하는 행위나 실제 전기사용자가 아닌 자가 소비자를 대신해 자신의 명의로 혹은 소비자의 계약명의를 해당 업자로 명의사환하여 전기소매사업자와 소매공급계약을 체결하는 것⁵⁴⁾, 등록하지 않은 B사가 등록된 A사와 소매공급계약을 체결하고 마치 자신이 소비자인 형태를 취하지만 실태는 명의변경 등의 방법에 의해 B사 이외의 제3자가 전기를 소비하는 경우가 가능하다. 이와 같은 경우에는 해당 제3자가 최종소비자이고 최종 소비자간의 계약을 체결해 전기를 공급하는 입장에 있는 B사는 등록을 행할 필요가 있다. 이와 같이 최종소비자간에 소매공급에 관한 계약을 체결하고 해당 계약에 근거한 최종소비자에게 공급책임을 지는 주체는 등록을 요하게 되는 것이다.

(2) 위탁매매형 전기소매사업자

일본 상법상 ‘위탁매매’란 법률상 자기의 명의로 즉, 자신이 권리의무의 주체로 되어 타인의 계산으로 법률행위를 하는 것을 인수하는 행위로 정의된다(일본 상법 제502조 11호). 위탁매매를 업으로 하는 자를 ‘위탁매매상’ 또는 ‘준위탁매매상’이라 하고 상법 제551조부터 558조에 관련규정을 두고 있다⁵⁵⁾. 위탁매매업의 전형적인 예는 금융상품거래업자에 의한 유가증권의 매매거래의 위탁매매 즉, 브로커리지 업무 등이다. 위탁매매를 이용하는 이점은 거래에 관한 위탁매매업자의 신용 및 수완을 이용할 수 있다는 것이다. 거래의 상대방에게 있어서도 위탁자 본인의 신용과 대리권의 유무를 조사할 필요가 없기 때문에 신속한 거래가 가능하다. 또한 위탁매매업자에게 있어서도 타인의 계산으로 물품을 매수해 전매하는 형태가 리스크 부담을 줄일 수 있다는 점을 장점으로 볼 수 있을 것이다⁵⁶⁾.

상법상은 위탁매매업자는 상대방에 대해 위탁자를 명확히 할 필요는 없지만, 전기의 소매에 관해서는 위탁매매업자의 소비자에 대한 공급조건의 설명의무의 내용으로서 전기소매사업자 즉 위탁자의 명칭 및 등록번호와 함께 위탁매매를 한다는

54) 단, 소비자와 명의변경을 행하는 자간에 친자관계 등 일정한 특별한 관계가 인정되는 경우에는 이에 한하지 않는다.

55) 法令データ提供システム<<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/M32/M32HO048.html>>

56) 江頭憲治郎, 『商取引法 第7版』, 弘文堂, 2013, 236면.

뜻을 명확히 할 필요가 있다⁵⁷⁾. 이 때문에 전력소비자와의 관계에 있어서 위탁매매업자의 성명만을 가지고 전기를 판매하는 것은 허용되지 않는다. 더욱이 소매공급계약의 체결당사자는 위탁매매업자이고 소비자에 대해 동계약에 근거한 공급의무 그 외 권리의무를 가지는 것은 위탁매매업자라는 점에서 소비자로서의 위탁매매업자의 존재는 대리에서의 대리자와 중개에서의 중개자 보다 상위에 있다고 볼 수 있고 이점이 위탁매매업자에게 있어 사업상 이점이라고 할 수 있다. 위탁자보다 위탁매매업자가 신뢰도가 높은 경우에는 소비자에게 있어서도 소매공급계약에 근거한 의무이행의 책임을 위탁매매업자에게 추궁할 수 있는 위탁매매의 구조가 유리할 수도 있는 것이다.

위탁매매업자는 신전기사업법 상의 소매전기사업의 등록을 행하지 않는 것이 허용된다. 소매공급계약에 근거한 소비자로서의 공급의무를 지는 자, 즉 위탁매매업자가 등록을 하지 않아도 되는 실질적인 근거는 ① 등록을 해야 하는 전기소매사업자(위탁자)가 소비자에 대한 소매공급의 공급을 담당하는 점, ② 만일 소비자에 대한 소매공급의 실무에 지장이 생긴 경우에는 소비자에 대해 계약상 의무위반의 책임을 지는 것은 위탁매매업자로서 등록을 가지는 위탁자가 아니지만 위탁자도 업무개선명령 등의 행정처분에 의한 규율의 대상으로 될 수 있는 점⁵⁸⁾을 들 수 있다. 또한 소비자에 대한 공급조건 설명은 위탁매매업자의 의무이고(신전기사업법 제2조의13), 이에 대해 위반이 있는 경우에는 등록을 필요로 하지 않는 위탁매매업자도 전기사업법상의 업무개선명령과 이에 따르지 않을 경우에는 벌칙의 대상으로 된다(동법 2조의17 제2항, 118조).

위탁자와 위탁매매업자와의 관계에 대해서는 민법의 위임에 관한 규정이 준용된다(상법 제552조 2항). 따라서 위탁매매업자는 위탁자에 대해 선관주의의무를 지고(민법 제644조), 위탁자의 지시에 따를 의무를 진다. 요금설정 등의 소비자에 대한 공급조건 설명에 대해서도 위탁매매업자는 위탁자의 지시에 따를 필요가 있기 때문에 실무적으로는 어떠한 공급조건을 설정하는 지에 대해 위탁자와 위탁매매업자간의 계약(위탁매매계약)에서 정해둘 필요가 있다.

또한 상법상 소비자가 위탁매매업자에 대해 채무(대금지불채무 등)을 이행하지 않을 경우 위탁매매업자는 위탁자에 대해 스스로 이행의 책임을 져야하는 것이 원

57) 신전기사업법 제2조의13 제1항, 소매전기사업의 등록 신청 등에 관한 성령 제3조 제1항 1호, 2호

58) 電力の小買營業に関する指針 (案)

http://www.emsc.meti.go.jp/activity/emsc_system/pdf/003_05_01.pdf

칙으로 되어 있으며(상법 제553조) 위탁매매업자가 이를 회피하기 위해서는 위탁매매계약에 있어서 이와 다른 정함을 둘 필요가 있다. 그 외 소비자와의 소매공급계약의 체결, 변경, 종료 시의 대응, 대금청구, 수령, 소매공급계약에 근거한 권리행사, 의무이행, 소비자의 문의와 불만에의 대응 등에 관한 위탁자와 위탁매매업자간의 역할 분담, 연계 등, 위탁매매계약에서 명확히 해야 할 사항은 적지 않으므로 신중한 계약서 작성이 요구된다⁵⁹⁾.

이상은 전기소매사업자의 위탁에 근거한 위탁매매(판매위탁)에 대한 설명이나 이와 달리 소비자의 위탁에 근거한 위탁매매(매입위탁)를 전기소매사업자가 아닌 자가 행하는 것에 대해서는 신전기사업법상 인정되지 않는다고 해석한다. 이는 매입위탁의 위탁매매의 경우에는 판매위탁의 위탁매매의 경우와 달리 전기의 소유권이 위탁매매업자에게 귀속하게 되고⁶⁰⁾ 최종 소비자에게 전기를 공급하는 주체가 위탁매매업자로 되기 때문이다. 또한 전기소매사업자의 위탁에 근거한 위탁매매의 경우라도 위탁매매업자가 다른 사업자에게 위탁매매를 재위탁하는 것은 공급의 실패적인 주체와 명의상 주체와의 간격이 커지게 되므로 소매가이드라인 상 수요자보호의 관점에서 문제가 있는 행위로 규정되어 있다⁶¹⁾.

(3) 전기소매사업자의 의무

1) 공급능력의 확보의무

전기소매사업자는 소매공급의 상대방의 전기수요에 따라 필요한 공급능력을 확보할 의무를 진다⁶²⁾. 동시동량의 확보를 통한 계통안정성에 관한 책임을 일반송배전사업자뿐만 아니라 전기소매사업자에게도 어느 정도 부담시킨다는 취지이다. 공급능력의 확보는 전기소매사업자의 등록 요건이고(동법 2조의3 제1항 3호), 이점이

59) 대리, 중개의 경우에도 위입계약, 중계계약에 관해 동종의 고려가 필요하다.

60) 梅田武敏, 『商法總則·商行為 新版』, 信山社, 2006, 247면

61) 상동

소매영업에 관한 가이드라인에서는 위탁매매의 위탁자인 전기소매사업자에 대해 다음과 같은 수요자보호책을 강구할 것을 요구하는 것이 검토되어 있다.

- ① 위탁매매업자의 채무불이행 등을 이유로 하는 위탁매매계약의 해제에 의한 불이익을 수요자에게 부담시키지 않도록 조치할 것(이와 같은 경우, 전기소매사업자가 종전과 같은 계약을 수요자와 직접계약할 것을 계약상 담보할 것 등)
- ② 계약내용의 변경과 해약 등에 대해서 위탁매매업자에게 신속히 대응시킬 것
- ③ 수요자로부터 전기소매사업자에게 직접 계약내용의 변경과 계약 등의 신청이 있었던 경우에도

62) 일본신전기사업법 제2조의12

인정될 수 없는 경우에는 등록거절의 대상으로 될 수 있다(동법 제2조의5 제1항 4호). 또한 등록을 받은 후라도 공급능력의 확보를 행할 수 없는 경우에는 업무개선 명령 등의 대상으로 될 수 있다(동법 제2조의17 제1항).

전기소매사업자는 등록신청에 있어 최대수요전력이 예상되는 시간대에 해당 최대수요전력의 예상에 따르는 공급능력의 확보에 관한 예상을 표시할 필요가 있다. 공급능력의 확보의 수단으로서 자사전원 또는 상대 PPA(전기수급계약)에 근거한 조달이 필요하다. 태양광발전 및 풍력발전과 같은 변동형전원을 공급능력으로 예상할 경우에는 L5평가 등을 전제로 한 합리적인 설명이 필요하다. 또한 도매전력거래소에서의 조달을 공급능력확보 수단의 하나로 하는 경우는 허용되지만 과거의 도매전력거래시장에서의 약정량 등에 비추어 그 조달량을 도매전력거래시장에서 조달할 수 있다고 예상되는 경우에 대해서 합리적인 설명이 필요하다.

2) 공급조건의 설명의무·서면교부의무

(가) 계약체결전의 공급조건 설명의무

전기소매사업자 및 대리·중개를 행하는 경우에는 소매공급계약의 체결 또는 그 대리·중개를 하려고 할 때에는 소매공급에 관련된 요금 그 외 공급조건에 대해 설명을 행할 의무를 진다(동법 제2조의13 제1항). 또한 이 설명을 행할 때에는 원칙으로 소매성령에서 정하는 사항을 기재한 서면을 교부할 의무를 진다(동법 제2항). 소매성령에서 정하는 사항이란 구체적으로는 25항목이다.

설명 시에는 서면을 교부하는 것이 원칙이지만 소비자의 승낙이 있는 경우에는 전화에 의한 설명이 허용되고 있다(소매성령 3조 6항 1호). 이 경우에는 설명을 행한 후 지체 없이 서면을 교부할 의무를 진다. 전화에 의한 설명을 행한 경우에는 소비자의 승낙을 포함하는 녹음을 행하는 것으로 증거를 남기는 것이 사후의 트러블을 회피하는 방법이라고 생각된다.

공급조건을 기재한 설명서면에 대해서는 팜플렛과 같은 연성형식이든 계약·약관에 준한 경성 형식인지는 사업자의 재량에 맡겨져 있다. 소비자에게 있어 알기 쉽고 평이한 표현으로 하는 것은 가능하고 바람직 하지만 한편 최종적으로 체결되는 계약·약관의 내용과 차이가 없도록 기재할 필요가 있으며 특히 소비자의 부담으로 되는 사항에 대해서는 그 정확성에의 주의가 필요하다.

(나) 계약체결후의 서면교부의무

전기소매사업자는 소매공급계약을 체결한 경우에는 지체 없이 해당 소매공급에

관련된 요금 그 외 공급조건에 대해 소매성령에서 정하는 사항을 기재한 서면을 교부할 의무를 진다(신전사법 제2조의14). 공급조건을 서면에 의해 명확히 하는 것을 통해 소비자보호를 도모하는 취지이다.

해당 서면에 기재해야할 사항은 전기소매사업자 등의 성명 또는 명칭, 주소, 계약년월일, 서면작성일, 공급지점 특정번호 외, 성령 상의 ‘소매공급계약의 신청방법’을 제외한 남은 사항으로 사전 설명을 요하는 공급조건의 내용과 중복되는 것이 많다.

서면교부义务的 이행은 실무상은 소매공급에 관한 계약서·약관을 교부하는 방법에 의해 행해지는 경우가 많다고 판단된다.

(다) 고충 및 문의처리

전기소매사업자는 소매공급의 상대방으로부터의 고충 및 문의에 대해 적절하고 신속히 처리할 의무를 진다(신전사법 제2조의15). 소비자 보호의 이념의 표현이다. 전기소매사업자는 고충처리·문의 대응에 관한 업무(콜센터 업무 등)을 외부의 사업자에게 위탁하는 것이 가능하지만 그 경우라도 사내 책임자를 명확히하고 관리체제를 구축할 필요가 있다. 또한 스스로 직접소비자에게 영업활동을 행하지 않고 대리·중개의 방법에 의해 제3자를 통해 영업활동을 행할 경우라도 전기소매사업자 자신이 고충처리·문의에 대해 최종적으로 책임을 질 필요가 있다. 고충·문의의 처리체제는 전기소매사업자의 등록신청 시에 첨부서류이고 적절한 체제가 구축되어 있지 않을 경우에는 등록거부사유에 해당한다고 해야 한다⁶³⁾.

V. 소규모 신재생에너지 전기사업자에 대한 법적과제

현재까지는 전력공급주체인 한국전력에 대한 공급독점을 인정해 왔지만 독점이라는 경제적 특성과 사회생활에서 불가결한 요소라고 할 수 있는 전기의 특성에 비추어 한국전력에 공급의무를 부과해 왔다. 신산업 창출이라는 정부의 규제개선의 일환으로 한국전력의 공급독점이었던 전력시장에 신규 전기소매업자 즉, 전기차 충전사업자, 에너지저장장치(ESS) 사업자의 진입이 허용된 것이다. 또한, 2016년 2월 29일에 전기사업법시행령 제19조 제1항~제3항의 규정에 따라 『소규모 신·재생에

63) 일본 신전사법 제2조의5 제4호

너지발전전력 등의 거래에 관한 지침』을 개정하여 전력소비자가 생산한 전력을 일정 구역 내에서 이웃에게 판매하는 것을 허용하게 되었다. 발전설비용량 10kW 이하의 태양에너지 발전설비설치자는 생산한 전력 중 사용하고 남은 전력을 전기판매사업자의 중개를 통해 다른 전력소비자에게 공급할 수 있다⁶⁴⁾고 하여 소규모 신재생에너지 사업자가 생산한 전력 중 스스로 소비하고 남은 전력을 전기사업자에게 제한적 중개역할을 부여하여 프로슈머가 생산하여 사용하고 남은 전력을 이웃에게 공급하는 것을 매개하도록 하는 방식이다. 공급범위는 소규모 신재생에너지 사업자와 동일배전망(배전변압기 하단)을 사용할 경우에 가능하며 전기사업자는 다른 전력소비자에게 공급된 전력에 대해서 전기요금에 반영하여 정산이 가능하도록 하였다⁶⁵⁾.

그런데 신규로 전기소매사업자가 진입하게 되면 자금력을 가진 대기업의 소수사업자가 다시 독점을 하거나 전기요금의 인상 등 새로운 제도를 악용하는 문제도 나타날 수 있다. 또한 신규 전기소매업자가 파산한 경우 등으로 소매 계약한 소비자가 전력을 공급 받을 수 없는 사태가 생기는 것을 방지하기 위해 일본과 같이 송배전사업자가 최종적으로는 책임을 지는 제도를 강구해야 할 것이다. 일본은 전술한 바와 같이 전력소매시장 전면개방에 따른 신규의 전력사업자들과 이들을 전력소비자에게 연결하는 중개업자를 상법상 위탁매매업자로 간주해 전력소비자를 보호하는 방안을 도입하였다.

위탁매매계약의 장점으로 들 수 있는 위탁매매업자의 신용이나 지식, 경험 등을 이용할 수 있고 위탁자인 프로슈머가 자신을 상대방에게 알리고 싶지 않을 경우에도 편리하며 거래상대방 즉 전력소비자도 위탁매매인의 경제적 신용을 믿고서 거래를 하므로 신속한 거래가 이루어 질 수 있다⁶⁶⁾.

이 경우 우리도 일본에서의 대응과 같이 중개 전기사업자를 위탁매매업자로 보고 상법상 규정된 위탁매매업자의 의무를 적용해 전력소비자의 권리를 보호할 필요가 있을 것이다. 한편 거래의 실무에서 법률상의 위탁매매와 다르게 용어가 사용되는 경우가 많은데 이와 관련해 우리 대법원은 “위탁매매라 함은 자기의 명의로 타인의 계산에 의하여 물품을 구입 또는 판매하고 보수를 받는 것으로서 명의와 계산이 분리되는 것을 본질로 하는 것이므로, 어떠한 계약이 일반 매매계약인지 위탁매매계약인지는 계약의 명칭 내지 형식적인 문언을 떠나 그 실질을 중시하

64) 소규모 신·재생에너지발전전력 등의 거래에 관한 지침 제19조 제1항

65) 소규모 신·재생에너지발전전력 등의 거래에 관한 지침 제19조 제2항

66) 김홍기, 『상법강의』, 박영사, 2015, 230면

여 판단되어야 한다”고 판시하였다⁶⁷⁾. 전기판매사업자가 위탁매매업자로서의 지위를 가지게 되면 민법상 선관주의의무(민법 제681조) 뿐만 아니라 상법상 위탁매매인의 의무인 통지의무와 계산서제출의무(상법 제104조), 이행담보책임(동법 제105조), 지정가액준수의무(동법 제106조) 등을 준수하여야 하므로 위탁자인 소규모 신재생에너지 전기사업자와 그로부터 전기의 공급을 받는 전력소비자를 보호할 수 있는 수단으로도 기능할 수 있을 것으로 보인다.

또한 향후 신재생에너지 전기사업자와 전력소비자간의 전력공급계약의 자유를 실현하기 위해서는 전력소비자가 스스로의 의사로 적절한 정보에 근거해 선택할 수 있는 환경이 필요하다. 이를 위해서는 전기공급보장 대응책을 강구함과 동시에 요금설정과 전력소비자에의 정보제공에 관해 필요한 소비자 보호방안을 마련해야 할 것이다. 물론 전기공급보장 서비스는 예외적인 상황에 대응하기 위해 안전망으로서 기능해야 할 것이다. 전기공급보장대책의 담당사업자로는 일정규모 이상의 전기사업자 또는 송배전사업자가 담당하는 것을 고려할 수 있다. 전력의 기술적 측면을 감안할 때 송배전사업자를 전기공급보장대책의 담당사업자로 선정하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 요금 등의 전기공급조건에 대해 전력소비자에 대한 설명을 소규모 전기사업자에게 의무화하여 전력소비자 보호를 위한 조치를 강구해야 한다. 소규모 전기사업자가 현저히 부적절한 요금설정을 행하는 등의 문제가 생길 경우에는 정부가 업무개선명령을 낼 수 있도록 하는 규정도 마련해 두어야 할 것이다. 전기의 안정적인 공급확보와 전력소비자보호를 목적으로 소규모 신재생에너지 전기사업자에게 공급능력의 확보, 공급조건의 설명, 분쟁해결장치 등, 종래 전기사업법에 정하지 않았던 새로운 의무가 부과되어야 할 것으로 보인다. 전력의 소매영업과 적정한 전력거래에 관한 가이드라인도 마련되어야 한다.

IEA는 재생에너지를 ‘계속해서 보충될 수 있는 자연에서 유래하는 에너지’라고 정의하고 지속가능성을 갖춘 에너지라고 하고 있다⁶⁸⁾. 1차 에너지⁶⁹⁾의 국내공급의 약 95.2%를 수입에 의존⁷⁰⁾하는 우리나라에 있어서 신재생에너지의 확대는 큰 의미를 가지고 있으며 신재생에너지 보급의 활성화는 기후변화의 측면에 있어서도

67) 대법원 2011.7.14. 선고, 2011다31645판결, 대법원 2008.5.29.선고, 2005다6297판결 등.

68) 우리는 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제2조에서 신재생에너지를 정의하고 있다.

69) 자연이 제공한 그대로의 가공하지 않은 에너지. 나무, 석탄, 석유, 천연가스, 우라늄은 재생될 수 없는 형태에 해당하고, 수력, 태양열, 풍력, 바이오매스, 지열, 조력 등의 에너지는 재생 가능한 형태에 해당함(에너지경제연구원, 『2015에너지통계연보』, 2015, 354면)

70) 에너지경제연구원, 전게서, 2015, 354면

온실가스의 감축과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 물론 신재생에너지는 다른 에너지에 비해 비용과 공급안정성의 측면에서 과제가 남아있는 것도 사실이다. 그러나 파리협정의 발효와 함께 37% 감축목표를 달성하기 위해서는 다양한 시도와 노력이 필요하다고 생각된다. 그 일환으로 소규모 분산형 전원을 보유한 신재생에너지 전기사업자가 생산한 전력을 일정 구역 내에서 이웃에게 판매하는 것을 허용하기 위해 소규모 신·재생에너지발전전력 등의 거래에 관한 지침을 개정했다. 작은 자원의 판매에도 불구하고 전력거래소 회원가입, 한전과의 계약 등 절차가 필요해 이에 따른 비용 증가라는 문제점을 개선하고 신재생에너지의 활성화를 위한 규제 완화라고도 할 수 있을 것이다. 이와 같이 신·재생에너지 사업기회 및 전력소비자의 전력에 대한 선택권 확대와 동시에 신재생에너지 전기사업자에 대한 합당한 의무의 부여도 중요하다고 판단된다. 향후 더욱 광범위한 신규진입에 대한 규제완화가 이루어지면 기존보다 다양한 요금방식이 생길 수 있으며 전기의 판매 또는 재판매를 가전, 통신, 전기자동차 등과 결합한 할인 상품의 등장 등 새로운 서비스가 활성화될 수 있을 것으로 기대된다.

일본과 같이 개인인 전력생산자가 직접 송배전회사(전기사업자)와 전력소비자와 각각 계약을 체결할 수도 있지만 두 계약을 중간에서 매개해주는 위탁매매업자의 입장에서 전력소비자를 연결해주는 중개 전기사업자도 자연스럽게 생겨날 가능성이 높다. 그 경우를 상정해 우리도 전기사업자의 지위를 위탁매매로 보고 그에 준하는 의무와 권리를 인정해야 할 것으로 생각된다. 또한 소규모 신·재생에너지발전전력의 거래에 따라 전력소비자의 선택으로 인한 환경에의 기여도 자연스럽게 확대될 것으로 예상된다. 그러나 이와 함께 개별 전기공급계약에 따른 안정적인 전력공급을 위한 의무준수 역량과 소규모 신재생에너지의 활성화를 위한 법제도적 장치와 전력소비자 보호 등에 중점을 두고 가이드라인을 마련해야 할 것으로 보인다.

투고일자 2017.01.20, 심사일자 2017.02.20, 게재확정일자 2017.02.20

참고문헌

[국내문헌]

- 김병연·박세화·권재열, 『상법총칙·상행위』, 박영사, 2012
- 김흥기, 『상법강의』, 박영사, 2015
- 김화진, 『상법강의』, 박영사, 2016
- 남일충, “전력산업 위기의 원인과 향후 정책방향”, 『KDI정책포럼』, 제252호, 2013
- 산업자원부, 『전력산업 구조개편 기본계획』, 1999
- 산업통상자원부, 『성장동력 창출을 통한 산업경쟁력 강화』』 보도 참고자료, 2016
- 손주찬, 『상법(상)』, 박영사, 2004
- 이철송, 『상법총칙·상행위』, 박영사, 2013
- 원동규, “Post 2020 기후변화대응을 위한 국가별 온실가스 감축계획 분석”, 『전력경제 Review』 제29호, 2015
- 에너지경제연구원, 『2015 에너지통계연보』, 2015
- 전력시장감시위원회·전력거래소, 『2014 전력시장분석보고서』, 2015
- 전력시장감시위원회·전력거래소, 『2015 전력시장분석보고서』, 2016
- 전의찬 외, 『기후변화 27인의 전문가가 답하다』, 지오북, 2016
- 최인호, “기후변화체제에 대비한 재생가능에너지의 촉진을 위한 국내법제의 연구”, 『법과 정책연구』, 제11권 제2호, 2011
- 한국전력공사, 『한국전력통계』, 2015
- 한전경제경영연구원, 『KEMRI전력경제REVIEW』, 2017년 1호, 2017

[외국문헌]

- 江頭憲治郎, 『商取引法 第7版』, 弘文堂, 2013
- 梅田武敏, 『商法総則·商行為 新版』, 信山社, 2006
- 市川瑛里子, “電力先物市場會議會報告書の解説”, NBL No.1057, 商事法務, 2015
- 松平定之, “小売電気事業者の法務の基礎(その1)”, NBL No. 1063, 商事法務,

2016

佐藤長英, “電力法務の全体像 (その1)”, NBL No. 1059, 商事法務, 2015

経済産業省, 電力システム改革委員会報告書, 2013

IEA, *World Energy Outlook 2016 EXECUTIVE SUMMARY*, 2016

<Abstract>

Legal Issues on Power Retailers to Promote New and Renewable Energy
- Focused on the case in Japan -*

Lee, Hyun-Jeong^{**} · Kim, Ha-Na^{***}

At the New Year meeting with top officials, the Ministry of Trade, Industry and Energy announced to relieve the regulations that control the entry to electricity market in order to foster new energy industries as one of measures for ‘creating new engines for economic growth.’ Retail electricity market becomes partly open, and consumers can also sell electricity to other consumers within a certain area. The Electric Power Exchange Guidelines and the Electric Utility Act will be revised, which will allow electric vehicle chargers and energy storage systems to resell electricity to the power market. To implement the deregulation of the electricity market, the Guideline for Exchange of the Small-scale New and Renewable Power was recently revised on February 29. Even with the exchange of a small amount of electricity, several processes such as the membership application to Korea Power Exchange and the contract with the Korea Power Electric Corporate (KEPCO) are required. The deregulation aims at fostering the relevant industries by reducing the increased costs for industries to comply with requirements.

The generation sector detached from the vertically-integrated monopoly KEPCO due to the electric sector reform in 2001, and the KEPCO has been in charge of transmission, distribution and sales of electricity. Generation and investment in power plants are determined through competition among six KEPCO subsidiaries and privatized generation companies including energy subsidiaries of conglomerates (SK, GS, Posco, etc.) and small and medium-scale energy companies. Based on

* This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2016S1A3A2925230)

** Yonsei University The Institute for Legal Studies, Research Professor

*** Sejong University Corporate Course for Climate Change, Assistant Professor

these circumstances, as this deregulation allows the participation of other entities to the electricity market, the changes in electric service industries and the accelerated emergence of new technologies and new industries are expected. Also, as electricity consumers' options diversify, the existing patterns of electricity consumption are likely to change. The creation of new businesses can be expected through competition of the provided services.

However, the legal issues related to electricity supply contract and a thoughtless rise in electric rates need to be discussed since it is warned that few operators with enough funds could monopolize small-scale distributed power within a certain area. Recently, compensation for the decreased electricity generation from small-scale solar panels due to a new building was determined. Therefore, the relevant guidelines need to be established to appropriately respond to these disputes. This study aims at suggesting legal recommendations for the retail electricity market opening, by examining the relevant judicial affairs in Japan where the retail electricity market has completely opened on April 1, 2016, and electricity consumers can choose and make a supply contract with an electric utility. A person or a prosumer can make a contract with electricity utilities to sell the generated electricity. Like the precedents observed in Japan, people are likely rather consign the trade to the commissioned traders. We also need to include the commissioned traders into 'electricity sellers' of our laws and respond to these changes by revising the relevant laws and guidelines.

Prosumers' contributions to the environment will be expanded according to increased exchanges of small-scale new and renewable power. However, as mentioned earlier, the relevant guidelines are required, focusing on legal systems and protection of electricity consumers to foster the compliance capacity for the stable power supply and stimulate prosumers.

Key words: Retail electricity market, Electricity market deregulation, Electricity judicial affairs, Prosumer, Renewable energy promotion