

〈특집: 미국사 연구 지평의 확대〉

제2차 경제개발5개년계획 시기(1967~71) 전력산업과 미국 석유회사

권 오 수 *

〈목차〉

- I. 머리말
- II. 발전 연료의 전환과 전력산업 민영화 논의
- III. 미국 석유회사의 민영전력회사 설립
- IV. 한국전력과 미국 석유회사
- V. 맺음말

[국문초록]

본고는 제2차 경제개발5개년계획 시기 전원개발계획과 미국 석유회사의 전력산업 진출과정을 검토하여 한국 전력산업과 미국 석유회사 간에 어떠한 관계가 형성되었는지를 밝혀보았다. 제2차 경제개발5개년계획 시기 정부는 석유 중심의 에너지 정책을 추진함과 동시에 한국전력과 별도로 민영전력회사 설립을 통해 대규모 전원개발계획을 추진하였다. 미국 석유회사는 이러한 배경 하에 민간발전소를 건설하여 한국 전력산업으로 진출하였다. 그러나 미국 석유회사가 한국 전력산업으로 진출하고자 한 궁극적인 목적은 한국 석유 시장에 진출하고 보장받기 위한 것이었다. 특히 유니언오일은 발전소와 병행한 간이정유공장을

* 대구대학교 강사

건설함으로써 이를 기반으로 한국 석유시장으로도 진출할 수 있었다. 한국전력과 민영전력회사는 장기유류공급계약과 차관공급계약을 매개로 미국 석유회사와 결부되었다. 장기유류공급계약을 통해 한국전력은 안정적으로 연료를 공급받을 수 있었고 차관을 통해 운영 자금을 확보할 수 있었다. 석유회사는 석유 공급에 대한 독점권을 행사하며 안정적인 수익을 보장받을 수 있었다. 그러나 한국의 전력산업은 미국 석유회사에 의존적인 구조가 형성되면서 국제석유시장의 영향을 그대로 받게 되었다.

□ 주제어

한국 전력산업, 미국 석유회사, 전원개발계획, 민영전력회사, 장기유류공급계약

I. 머리말

1960년대 한국의 전력산업은 기간산업 육성에 중점을 둔 정부의 경제개발계획에 따라 대규모 전원개발계획이 추진됨으로써 상당한 양적 증대를 이루었다. 특히 제2차 경제개발5개년계획 시기 전력산업은 화학 철강 및 기계공업 산업을 육성하고 향후 중화학공업의 기틀을 마련한다는 경제개발계획 아래 에너지원으로서 그 중요성이 더욱 강조되었다.¹⁾ 정부는 이 시기 대규모 전원개발계획을 효율적으로 추진하고자 1961년 전력산업 국영화 조치 이후 다시 전력산업에 민간자본을 유치하여 민영전력회사를 설립하였다. 또한 정부는 기존 석탄 중심의 에너지 정책을 석

1) 大韓民國政府, 『第2次經濟開發5個年計劃(1967-1971)』, 大韓民國政府, 1966年 7月.

유 중심으로 전환하여 발전용 연료를 석탄에서 석유로 대체하였다.²⁾

이러한 정부의 정책 전환에서 주목되는 것은 국내 전력산업과 미국 석유회사 간에 밀접한 관계가 형성되었다는 점이다. 이는 당시에 설립된 3개의 민영전력회사 중 경인에너지는 한국화약과 유니언오일(Union Oil)의 합작회사이고, 호남전력은 칼텍스(Caltex)가 경영권을 가지고 있던 호남정유에서 설립했다는 점에서 확인할 수 있다. 경인에너지는 민간 발전소 건설과 병행해 간이정유공장을 건설하였고, 이를 통해 향후 한국의 석유산업에도 진출하였다. 또한 한국전력을 비롯한 각 전력회사는 미국 석유회사와 장기유류공급계약을 체결하고 대규모 차관을 들여왔다. 따라서 제2차 경제개발5개년계획 시기 전원개발계획과 미국 석유회사의 한국 전력산업 진출 과정을 파악해 보는 것은 국내 전력산업과 미국 석유회사 간 관련성을 규명하는 데 있어 중요하다고 할 수 있다.

지금까지 미국 석유회사의 해외 진출과 관련된 연구는 대부분 미국의 대외 정책과 결부해 미국 정부와 석유회사 간 관련성을 규명하고, 2차 세계대전 후 미국이 중동 지역 석유에 대한 통제권을 장악함으로써 미국의 영향력이 전 세계로 확대되어 나갔다고 보았다.³⁾ 또한 상대적으로 저렴한 석유를 판매하는 소련과 독립석유회사(independent petroleum

2) 韓國電力公社 編纂委員會, 『韓國電氣百年史』上·下, 韓國電力公社, 1989.

3) 대표적인 연구로는 David S. Painter, *Oil and the American Century: The Political Economy of U.S. Foreign Oil Policy, 1941-1954*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986; David S. Painter, "Oil and the American Century", *The Journal of American History* 99, 2012; Stephen J. Randall, *United States Foreign Oil Policy Since World War I: for profit and security*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005; 대니얼 예진 지음, 김태유·허은영 옮김, 『황금의 샘』1·2, 라의논, 2017 등이 있다. 미군정기 미국 석유회사의 한국 진출과 관련해서는 권오수, 「1945-1948년 미군의 대한 석유 정책과 "쓰리 시스터즈(Three Sisters)"」, 『미국사연구』 47, 2018 참조.

companies)에 대응해 미국 석유회사를 비롯한 다국적 석유회사는 장기 유류공급계약과 같은 독점적 권한을 강조하며 기술과 자본을 매개로 한국과 같은 석유수입개발도상국으로 석유 시장을 확대해 나갔다고 보았다.⁴⁾ 한국의 울산정유공장 건설과 관련된 연구에서 걸프의 한국 진출 또한 이러한 맥락에서 이해되었다.⁵⁾ 그러나 이러한 연구들은 주로 석유를 통한 미국의 국제적 영향력의 확대 또는 미국 석유회사의 석유 시장 확대를 석유산업에만 국한함으로써 석유를 매개로 한 미국 석유회사와 여타 산업과 관련성에 대해서는 접근하지 않았다.

전력산업과 미국 석유회사 간 관계를 직접적으로 고찰한 연구는 없다. 다만 민영전력회사 설립과 경인에너지 설립 과정에 대해서는 한국전력과 대한석유협회에서 발간된 간행물에서 확인해 볼 수 있는데, 각각의 산업 발전사를 중심으로 서술되어 있어 그 구조를 유기적으로 밝히지 못하였다.⁶⁾ 민영전력회사 설립과 관련해서는 당시 상공부 관료였던 오원

4) Fariborz Ghadar, *The Petroleum Industry in Oil-Importing Developing Countries*, Toronto: Lexington Books, 1983.

5) 울산정유공장 건설 당시 걸프의 한국 진출 과정에 대해서는 趙東成, 『國際資源論-石油問題를 中心으로』, 博英社, 1981; 김동완·김민호, 「울산공업단지의 서막, 정유공장 건설의 정치지리」, 『산업경관의 탄생: 다중스케일 관점에서 본 발전주의 공업단지』, 알트, 2014; 광경상, 「해방 후 남한 석유시장의 재편과 울산 정유공장 건설계획」, 『동방학지』 176, 2016 참조. 다만 조동성은 미국 석유회사의 한국 진출을 한국정부와 석유회사간 파지티브섬 게임(positive-sum game)으로 파악해야 한다고 하여, 석유회사는 한국에 대한 투자로부터 필요한 기대수익을, 한국정부는 석유회사로부터 경제발전에 대한 도움을 받았다고 판단하는 것이 합당하다고 보았다. 김동완·김민호는 울산정유공장 건설에 대한 기존의 발전국가론적 입장을 극복할 수 있는 대안으로 사회 공간의 전략관계를 다중스케일의 관점에서 재구성하여 울산정유공장 건설을 전략적 상호 관계 속에서 파악하였다. 광경상은 1950년대 정유공장 건설과 관련된 국내외 다양한 주체들 간의 상호관계를 통해 울산정유공장이 건설된 역사적 배경을 살펴보았다.

6) 『韓國電氣百年史』上·下; 대한석유협회, 『석유산업의 발전사』, 대한석유협회 홍보실, 1990.

철의 책에 자세히 설명되어 있어 주목된다.⁷⁾ 그는 당시 정유회사를 소유하고 있거나 소유하기를 원하는 기업이 판로를 확보하기 위한 목적에서 경제과학심의회의를 통해 전원개발계획에 압력을 행사하여 민간발전소 설립을 합리화하였다고 설명하였다. 그리고 그는 이 과정에서 정부와 기업 간 정치자금 거래가 있었다고 하였으나, 구체적인 거래 내용에 대해서는 언급하지 않았다.⁸⁾ 한편 한국경제사를 일본과 미국 독점자본의 침략사로 규정한 고준석은 정부의 석유 중심 에너지 정책이 미국 독점 자본에 “영합”한 결과, 전력산업이 미국 석유 독점 자본에 지배되었다고 하였다.⁹⁾ 그러나 그는 정부의 미국 독점 자본에 대한 영합 과정을 구체적으로 설명하지는 않았다.

이 글에서는 제2차 경제개발5개년계획 시기 전원개발계획과 미국 석유회사의 한국 전력산업 진출 과정을 면밀히 살펴봄으로써 한국 전력산업과 미국 석유회사 간 어떠한 관계가 형성되었는지 밝혀보도록 하겠다. 이를 위해 우선 당시 전원개발계획이 어떻게 추진되었는지 정부의 에너지 정책과 전력산업 민영화 논의를 중심으로 파악해 보겠다. 다음으로 민영전력회사 설립 과정을 중심으로 미국 석유회사의 한국 전력산업 진출 과정에 대해 살펴보도록 하겠다. 마지막으로 이러한 일련의 과정 속에서 한국전력과 미국 석유회사 간 어떠한 관계가 형성되었는지 밝혀보도록 하겠다.

7) 오원철, 『한국형 경제건설 6: 에너지정책과 중동진출』, 한국형경제정책연구소, 1997, 215~241쪽.

8) 오원철은 이러한 ‘정치자금’을 ‘필요악’이라고 하였으나, 이는 기업과 정부 간 ‘결탁(collusion)’에 의해 양산된 ‘부패(corruption)’로 보는 것이 더 정확할 것이다. 이와 관련해서는 David Kang, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002 참조.

9) 고준석 지음·박기철 옮김, 『한국경제사 1876~1979』, 동녘, 1989.

이 글은 그간 연구되지 않았던 전력산업과 미국 석유회사 간 관계를 밝혀봄으로써 당시 한국 에너지 산업의 전개를 유기적으로 파악하는 데 단초를 제공할 수 있을 것이다. 또한 당시 미국 석유회사의 해외 진출 과정과 외국 자본의 유입 구조를 이해하기 위한 하나의 사례 연구로도 의의를 찾을 수 있을 것이다.

II. 발전 연료의 전환과 전력산업 민영화 논의

정부는 제2차 경제개발5개년계획을 준비하면서 석탄을 중심으로 한 기존 에너지 정책을 석유 중심으로 전환할 것을 모색하였다.¹⁰⁾ 이는 국내 주 에너지원인 석탄의 공급 부족과 심부채굴로 인한 가격 상승에 대처하고, 또한 당시 세계적인 에너지 수요의 추세가 석탄에서 석유로 전환되는 데 대한 대응책이기도 하였다.¹¹⁾

1966년 5월 정부는 에너지수급대책위원회를 발족하여 석탄 부족에서 오는 연료 대책을 체계화하고 향후 에너지 정책을 수립하였다.¹²⁾ 이에 따라 1966년 8월 정부는 1970년까지는 석탄 에너지 시대로, 1970~1980년대를 석유 에너지 시대로, 1980년대 이후를 원자력 에너지 시대로 설정하는 에너지 정책의 기본방향을 제시하였다.¹³⁾

에너지수급대책위원회의 계획에서 가장 우선적인 것은 전원개발이었

10) 經濟企劃院, 『第2次經濟開發5個年計劃 計劃資料』, 經濟企劃院, 1966년 8월, 182쪽.

11) 대니얼 예긴은 석유 수요의 증가 원인으로 급격한 경제 성장과 그에 따른 소득 증가, 1950년대와 1960년대 석유 가격의 하락, 석유 수출국의 증산 압력으로 인한 석유 회사들의 판로 확대에 따른 것으로 보았다(『황금의 샘』 2, 244~245쪽).

12) 『동아일보』 1966년 5월 13일자; 『매일경제』 1966년 5월 18일자.

13) 『매일경제』 1966년 8월 31일자.

다.¹⁴⁾ 에너지수급대책위원회는 보고서를 통해 석탄을 중심으로 한 발전 방식을 지양하는 것이 현실적이며 원자력 발전 방식이 실현되기 전까지 다소의 경제성을 희생해서라도 석유를 중심으로 한 화력 발전 방식을 채용하는 것이 타당할 것이라고 밝혔다.¹⁵⁾ 즉, 석유 중심의 에너지 정책으로 전환하는 것은 이미 제2차 경제개발5개년계획을 준비하면서 예견된 것이었다. 다만 그 시기와 방법을 어떻게 하는지가 관건이었다.

1966년 10월 연탄파동은 정부가 본격적으로 석유 중심 에너지 정책으로 전환하는 결정적인 빌미로 작용하였다.¹⁶⁾ 연탄파동 직후 정부는 석유 제품의 가격을 인하하고 공급을 확대함으로써 석유를 중심으로 한 에너지 정책을 본격적으로 추진하였다. 정부는 우선 발전용 연료로 주로 쓰이는 병커시유(Bunker C Fuel Oil)의 가격을 인하하여 석유를 연료로 한 화력 발전 방식의 경제성을 높이는 조치를 취하였다. 이에 따라 1966년 1월 울산정유공장 가동률 증가로 병커시유 가격을 인하한 바 있던 정부는 같은 해 11월 대한석유공사의 반대에도 불구하고 병커시유 가격을 추가로 인하하였다.¹⁷⁾ 정부의 인위적인 석유 가격 인하 조치로 무연탄

14) 에너지수급대책위원회는 보고서에서 다각적으로 성장 변천하는 에너지수요를 충족시키기 위하여 '전원개발 우선주의'는 변함없는 정책목표가 되어야 한다고 밝히고 있다(商工部 에너지需給對策委員會, 『綜合에너지需給計劃: 1967~1976』, 商工部 에너지需給對策委員會, 1966년 7월, 216~217, 311~314쪽).

15) 『綜合에너지需給計劃: 1967~1976』, 579쪽.

16) 1960년대 연탄 수급 불균형으로 인해 연탄부족현상은 계속해서 나타났다. 그러다가 1966년 10월 이른 한파로 인해 연탄 부족 현상이 나타나 한 장에 10원이었던 19공탄이 17원으로 70%나 폭등했다(정선군청, 『정선군 석탄산업사: 1948~2004』, 정선군청, 2005, 74~75쪽).

17) 병커시유 가격은 64년 7월 리터당 4.19원에서 66년 1월 3.76원으로 인하되었고, 같은 해 11월 3.56원으로 인하되었다(商工部, 『長期에너지綜合對策 1974~1981』, 1974, 407쪽). 11월 정부의 병커시유 가격인하 조치에 대해 대한석유공사는 병커시유를 30% 인하한다면 14억 원의 판매수입이 줄어들 것이라며 반대 입장을 취하였다(『경향신문』 1966년 11월 11일자).

대비 병커시유의 경제성이 역전되었고 이후 화력발전소 연료가 석유로 급격히 대체되었다.¹⁸⁾

정부는 또한 석유 중심 에너지 정책에 따른 석유 수요 증가에 대비해 석유 공급량을 늘리고, 향후 중화학공업 육성의 기반 에너지 문제를 해결하기 위해 정유산업의 확장에도 적극 나섰다.¹⁹⁾ 1966년 5월 제2정유공장 실수요자 공모를 실시한 바 있었던 정부는 1966년 11월 제2정유공장의 실수요자로 럭키와 칼텍스가 합작 투자한 호남정유를 지정하고, 1967년 초 여수에 일산 6만 배럴 규모의 정유공장을 착공할 것을 결정하였다.²⁰⁾ 정부는 또한 울산정유공장 확장을 결정하여 기존 5만 5천 배럴의 정유시설에 더해 1967년 말까지 일산 6만 배럴의 추가 시설을 증설하기로 하였다.²¹⁾

한편 정부는 1964년 4월부터 해방 이후 최초로 무제한송전을 실시한 성과를 기반으로 제2차 경제개발5개년계획 시기 대규모 전원개발사업을 실시할 것을 계획하였다.²²⁾ 그러나 무제한송전 이후 계속되는 전력수요의 급증으로 인해 제2차 경제개발5개년계획이 시작된 1967년부터 다시 제한송전이 시작되었다.²³⁾

18) 무연탄 가격을 1톤에 1,700원으로 설정할 경우 스팀(steam) 1톤의 소요량은 무연탄이 488원이 드는데, 이번 가격 인하로 인해 병커시유는 465원이 들어 무연탄보다 병커시유가 싼 결과가 나온다고 상공부는 설명하였다(『경향신문』 1966년 11월 9일자). 1966년 화력발전소의 연료소비율 중 무연탄은 65.4%로 가장 많은 비중을 차지하였으나, 1968년에 이르면 중유가 47.3%를 차지해 38.2%인 무연탄 소비율을 넘어섰다. 중유 소비의 증가 추세는 1971년에 이르면 85.5%로 격증되어, 발전용 연료가 석유 중심으로 완전히 대체되었다(『長期에너지綜合對策 1974~1981』, 194쪽).

19) 經濟企劃院, 『第2次經濟開發5個年計劃(案) 1967~1971』, 經濟企劃院, 1966년 7월, 21쪽.

20) 『매일경제』 1966년 11월 17일자.

21) 『경향신문』 1966년 12월 7일자.

22) 『韓國電力百年史』上, 516~519쪽.

1967년 7월 정부는 제한 송전으로 인한 전력 부족 문제와 증대되는 전력 수요 문제를 해결하기 위해 당초 제2차 전원개발5개년계획을 수정하여, 1971년도 발전 시설 목표 용량을 180만kW에서 290만kW로 변경하고, 연평균 성장률 또한 27.2%로 변경하였다.²⁴⁾ 이에 따른 자금계획도 변경되어 당초 1967년도 총 투자 규모가 225억 7,400만 원에서 412억 2,600만 원으로 대폭 증가되었다.²⁵⁾

정부는 전원개발계획에 따라 증가된 자금 문제를 전력산업의 경영합리화를 통해 해결하고자 하였다. 1967년 7월 20일 박정희 대통령은 제2차 전원개발5개년계획 수정안을 승인하면서 한국전력의 경영합리화를 통해 전원개발사업에 자체 자금이 더 많이 투자될 수 있는 방안을 수립하라고 지시하였다.²⁶⁾ 그러나 한국전력은 전원개발자금을 주로 외부 차입금에 의존해 왔기 때문에 한국전력의 고정비는 계속 올랐고, 발전 비용 또한 물가 상승으로 인해 계속 상승하여 한국전력은 발전원가 측면에서 이미 경영상 상당한 압박을 받고 있었다.²⁷⁾ 정부의 재정 지원 또한 한국전력이 전원개발계획을 수행하는 데 있어 항상 부족하였다. 한국전력은 매년 수백억 원에 달하는 전원개발자금 중 부족자금에 대하여 1964년 이래 매년 약 40~110억 원을 재정자금 용자로 지원하여 줄 것을 정부에 요청하여 왔으나, 정부는 매년 약 5~30억 원 정도만 재정용자로 조치하고, 나

23) 『韓國電氣百年史』 下, 846쪽.

24) 經濟開發計劃評價敎授團, 『第2次經濟開發5個年計劃 第1次年度評價報告書』, 企劃調整室, 1968, 285쪽.

25) 『第2次經濟開發5個年計劃 第1次年度評價報告書』, 282~283쪽.

26) 『경향신문』 1967년 7월 20일자. 이는 제2차 경제개발5개년계획 시기 전력분야의 기본 과제이기도 하였다. 정부는 제2차 경제개발5개년계획을 준비하면서 경제개발정책에 따라 급증하고 있는 전력수요를 충족하고 전력산업 운영의 효율화를 꾀하고자, 전원개발을 촉진함과 동시에 전력산업의 합리화를 기본 과제로 설정하였다(『第2次經濟開發5個年計劃 計劃資料』, 182쪽).

27) 『第2次經濟開發5個年計劃 計劃資料』, 182쪽.

머지는 요금인상, 외화대부 및 시중은행 단기차입 등의 일시적 방편으로 대응하도록 하였다. 그러나 이러한 방식의 전원개발 자금 대책은 장기적인 전원개발계획을 수행하는 데 상당한 지장을 초래하고 있었다.²⁸⁾

한전을 비롯한 국영기업체에 대한 정부의 경영합리화 요구는 더욱 강경해졌다. 1967년 8월 25일 상공부는 15개의 국영기업체장 회의를 긴급 소집하여 6개 항목의 국영기업체 경영합리화 방안을 시달하는 한편 “양식 있는 판단으로 업무에 충실하라”는 대통령의 친서를 전달하였다.²⁹⁾ 국영기업체에 대한 대통령의 특별지시는 정부가 지정한 생산원가를 지키지 못하거나 제품 판매 가격이 국제시장가격보다 높을 경우 해당 국영기업체의 경영능력이 없는 것으로 단정하고 불신임하겠다는 일종의 경고였다.³⁰⁾ 그러나 한국전력이 설립된 후 전기요금은 계속 인상되어 왔고, 여타 공공요금에 비해 인상폭도 상당히 컸으며, 다른 나라의 전기요금보다 높았다.³¹⁾ 전력손실을 또한 다른 나라에 비해 상당히 높았다.³²⁾

28) 『第2次經濟開發5個年計劃 第1次年度評價報告書』, 285쪽. 1967년도에도 상공부는 전원개발자금으로 1967년도 추경에 61억 원을, 1968년도에 155억 원을 요청하였으나, 1967년 8월 경제기획원은 이를 대폭 삭감하고 67년도 추경과 68년도 예산을 합하여 46억 원만 계상하였다. 이러한 경제기획원의 예산 삭감에 대해 한국전력은 예산 부족으로 인해 1968년 하반기부터 20만kW 이상의 전력부족을 예상하였다(『경향신문』 1967년 8월 31일자).

29) 『경향신문』 1967년 8월 25일자. 국영기업체 경영합리화 방안은 ① 인력 감사를 통해 불요불급한 종업원의 감원을 실시하고 신규 채용의 일체 금지 ② 정부가 지정한 생산원가의 고수 ③ 제품판매가격의 국제평준화 유지 ④ 업무체계의 간소화 ⑤ 종업원의 1인당 노동생산목표 달성 ⑥ 예산에 계상된 간접비 및 재료구입비의 5% 절감이다(『경향신문』 1967년 8월 26일자).

30) 『경향신문』 1967년 8월 26일자.

31) 한국전력 설립 후 전기요금은 64년 9월에 50%, 66년 4월에 25%가 인상된 바 있었고, 66년 11월에 15%를 인상하였다(『경향신문』 1967년 11월 22일자). 미국은 1 kWh 당 1.68센트, 일본은 1.64센트, 대만은 1.24센트였던 반면 한국은 2.07센트였다(『매일경제』 1967년 8월 12일자).

32) 『매일경제』 1967년 8월 12일자. 67년 기준으로 외국의 송배전 손실율은 대개 8%

이러한 상황에서 전원개발을 위한 국제개발기구(AID) 차관 계약에 따른 투자보수를 유지 문제로 인해 또 한 차례의 전기요금 인상이 예정되어 있었다.³³⁾ 사실상 한국전력의 자체적인 경영합리화를 통한 전원개발계획은 사실상 불가능하였다.

결국 한국전력의 경영합리화 방안은 당시 국영기업체 민영화 방안과 결부되면서 한국전력의 민영화 방안이 제기되었다.³⁴⁾ 정부는 전원개발 사업의 확대에 필요한 자원 조달 문제와 정부의 재정적 부담을 민간자본을 유치하여 해결하고자 하였다. 이에 1966년 말 이래 중단되어 온 정부 보유주식 매각을 1967년 11월 초부터 재개할 방침을 세웠다. 그러나 한국전력은 주식을 분산할 경우 배당금 증가를 수반하게 되어 향후 전원개발계획에 차질을 가져올 수 있는 문제가 있었다.³⁵⁾ 또한 전력산업은 공공복지를 위한 기간산업 및 사회간접자본이라는 점에서 한국전력의 민영화 또한 사실상 어려웠다.³⁶⁾

한국전력의 민영화 또한 현실적으로 불가능한 상황에서 결국 정부는 한국전력과 별도로 민영전력회사를 설립하는 형태로 민간자본을 유치하여 전원개발계획을 추진해 나가고자 하였다. 1967년 11월 27일 김정렴 상

이하인데, 한국의 경우 17.5%로 양으로 따지면 연간 8억 4,200만kWh, 51억 7천만 원으로 균산화력(7만 5천kW) 1기를 더 만들 수 있는 거액이 송배전과정에서 손실되었다(『경향신문』 1967년 11월 22일자).

33) 1966년 4월 요금 개정 당시 7.5%였던 투자보수율이 1968년도에 5.0%로 떨어질 것이 예상되자, 1967년 6월 한국전력과 국제개발기구 측은 서울화력발전소 건설을 위한 수정 협정을 체결하면서 “한전은 자산재평가를 실시하고 자산증가율만큼 요금을 올리도록” 규정하였다(『매일경제』 1967년 8월 12일자; 『경향신문』 1967년 11월 22일자).

34) 『동아일보』 1967년 10월 28일자; 『경향신문』 1967년 11월 22일자.

35) 『경향신문』 1967년 11월 1일자.

36) 朴禎秀, 『國營企業體의 民營化 方案과 그 問題點』, 『經商論集』 Vol. 1968 No. 4, 건국대학교, 1968.

공부장관은 내자 부담 능력이 있는 업자에게 민영화력발전소의 건설을 허가하겠다고 밝혔다. 그리고 자가발전설비 건설을 희망하는 시멘트나 비료업자들이 10만kW 이상의 규모의 시설을 갖춘다면 이를 권장하겠다고 발표하였다.³⁷⁾ 1967년 12월 13일 대통령이 향후 전원개발사업을 한국전력에만 맡기지 말고 민간에 의한 화력발전소 건설계획을 추진하도록 관계 경제 각료들에게 지시함으로 인해 민영전력회사 설립은 기정사실화 되었다.³⁸⁾

Ⅲ. 미국 석유회사의 민영전력회사 설립

정부에서 민영전력회사 설립 방침을 발표하자 가장 먼저 진출한 민간 기업은 쌍용양회를 중심으로 한 시멘트 업계였다. 정부가 제한송전을 실시하면서 전력을 많이 소비하는 업체부터 제한송전을 하였기 때문에 시멘트업계에서는 이미 1967년 초부터 자체전력 확보책의 일환으로 석탄을 연료로 하는 6만kW급 발전소 건설을 추진해 왔다.³⁹⁾ 그러던 중 정부의 민영화력발전소 건설 발표가 나오자 시멘트업계에서는 석유 중심 에너지 정책에 맞춰 석유를 연료로 하는 20만kW급 발전소를 건설할 계획을 세우

37) 『동아일보』 1967년 11월 27일자.

38) 대통령은 1968년 발전시설용량을 현재(87만 7천kW)의 2배가 되도록 노력하라고 하면서, 민영화력발전소의 구체적인 건설장소로 서해안공업지대의 인천과 동해안공업지대의 2개 지구를 시사했다고 한다(『경향신문』 1967년 12월 13일자).

39) 시멘트업계에서 발전소를 세우고자 한 것은 제한송전을 실시하면서 전력을 많이 소비하는 업체에 가장 먼저 제한송전을 시작하였기 때문에 자체 전력을 확보하는 것이 유리하다고 판단했기 때문이다(『第2次經濟開發5個年計劃 第1次年度評價報告書』, 278~280쪽).

고, 공동 투자 형식으로 동해전력개발주식회사를 발족하였다.⁴⁰⁾ 그러나 막상 민영화력발전소 건설이 구체화되자 쌍용화력만 단독으로⁴¹⁾ 1967년 12월 22일 동해전력개발주식회사를 설립하였다.⁴²⁾ 당일 상공부는 동해전력에 대해 12만 5천kW의 화력발전소를 영동지방에 건설하여 각 시멘트공장에 전력을 공급하고, 남은 전력은 한국전력에 판매 또는 직접 배전한다는 내용으로 전기사업을 허가하였다.⁴³⁾

동해전력 다음으로 전력사업에 참여한 민간 기업은 한국화약과 유니언오일이 합작 투자하여 1968년 1월 30일 발족한 경인전력개발회사이다.⁴⁴⁾ 그런데 한국화약과 유니언오일이 민영화력발전소 건설에 참여하려 한 것은 전력사업을 통한 이윤 창출도 있었지만, 궁극적인 목표는 제3정유공장 실수요자 경쟁에서 유리한 고지를 선점하기 위한 전략이었다.⁴⁵⁾

이미 자회사인 동양석유를 설립하고 1966년 5월 제2정유공장 실수요자 공모에 참여한⁴⁶⁾ 있던 한국화약은 정부의 민영전력회사 설립 방침과 당시 석유 중심의 에너지 정책에 맞춰 민간화력발전소 건설과 병행한 정유공장을 건설한다는 전략 아래 유니언오일과 접촉하였다.⁴⁷⁾ 유니언오

40) 쌍용五十年史編纂委員會, 『쌍용五十年史』, 쌍용五十年史編纂委員會, 1989, 146쪽; 『경향신문』 1967년 12월 20일자.

41) 『매일경제』 1967년 12월 21일자.

42) 『쌍용五十年史』, 147쪽.

43) 『조선일보』 1967년 12월 23일자.

44) 『경향신문』 1968년 1월 31일자.

45) 전범성, 『실록기업소설 김중희 한국화약창업비화』, 서문당, 1988, 364쪽.

46) 한국화약은 1965년 8월 20일 한국화성공업주식회사를 설립하고 PVC 공장 건설을 통해 석유화학산업에 진출하고자 하였다. 그러던 중 1966년 5월 제2정유공장 실수요자 공모를 앞두고 한국화약은 스킨리 석유와 합작하여 자회사인 동양석유를 설립하고 정유공장 건설로 선회하였다(『석유산업의 발전사』, 235~236쪽).

47) 유니언오일 홍콩지사장 맥(Mack)은 한국화약 동경지사장 김중환의 사우스 캘리포니아 대학원 동기였고 김중희와도 잘 아는 사이였다고 한다. 민영전력회사

일 또한 제2정유공장 실수요자 공모에 직접 참여하지는 않았으나 이때부터 한국으로 석유 시장 진출을 꾀하고 있었다.⁴⁸⁾ 유니언 오일은 인천 지역에 석유화학단지를 조성하고 나프타분해센터를 설립하기 위해 7천만 달러 이상을 투자할 것을 한국 정부에 제의한 적도 있었다.⁴⁹⁾ 그러나 제2정유공장 실수요자로 호남정유가 선정되고, 1967년 7월 석유화학단지가 울산에 확정되면서 나프타분해센터의 사업 주체 또한 대한석유공사로 지정됨으로 인해 유니언오일의 인천 지역 석유화학단지 조성 제안은 중단된 상태로 있었다.⁵⁰⁾ 이러한 상황에서 한국화약의 민영전력회사 설립과 병행한 정유공장 건설 제안은 유니언오일 입장에서도 한국으로 진출할 수 있는 좋은 기회였다.⁵¹⁾

설립 방안이 발표되자 김종희는 당시 홍콩에 있던 유니언오일 부사장 찰스(Charles)를 직접 만나 민영전력회사 설립과 병행해 간이정유공장을 건설하고자 제의했고, 찰스 또한 김종희의 제의에 매우 호의적이었다고 한다(『실록기업 소설 김종희 한국화약창업비화』, 364쪽).

- 48) 정부는 울산정유공장 다음으로 제2정유공장을 건설하기 위해 1966년 5월 실수요자를 공모하였으나 같은 해 8월 전면 백지화하였다. 이유는 참여기업이 조건에 부합되지 않는다는 것이었으나 실제로는 당시 공모에 참여하지 못한 다국적 석유회사가 더 유리한 조건을 제시하였기 때문이었다. 이 다국적 회사가 바로 유니언오일과 칼텍스이다. 정부는 제2정유공장 공모를 백지화한 후 실수요자로 럭키를 지목하고 유니언오일이나 칼텍스와 협의하여 제2정유공장 계획을 수립하라고 하였고, 결국 럭키와 칼텍스가 합작투자에 합의하여 호남정유를 설립하고 제2정유공장 실수요자를 지정되었다. 이와 관련해서는 『석유산업의 발전사』, 213~219쪽과 『매일경제』 1995년 6월 28일자 참조.
- 49) 「UNION 石油 社長 HARTLEY 氏의 書翰 要約」 1967년 11월 8일, 『박정희 대통령 결재문서』 18(경북대학교 중앙도서관 소장).
- 50) 「Union Oil社의 火力發電所 建設 提議」, 『합작투자. 경인에너지1 1968-1968』(국가기록원 문서철 BA0889394).
- 51) 1967년 10월 23일 유니언오일은 대통령에게 서한을 보내 한국에서 나프타분해센터 참여자로 지명 받지 못한 것은 유감이나, 아직도 나프타분해센터를 공동으로 건설하고 운영하는 데 참여하겠다는 입장을 견지하고 있음을 밝히고 한국 정부의 방침이 허락한다면 언제든지 참여할 의사가 있음을 밝혔다(「UNION 石油 社

1968년 1월 16일 유니언오일은 한국화약을 파트너로 하여 인천 지역에 32만 5천kW의 화력발전소를 건설한다는 내용으로 외국인투자승인신청서를 경제기획원에 제출하였다.⁵²⁾ 유니언오일은 화력발전소 투자승인신청서에 정유공장 건설을 직접 언급하지는 않았으나, 석유화학공업에 대한 직접 투자 내지 차관 제공을 포함한 포괄 제의(Package Proposal) 형식의 제안이었다.⁵³⁾

정부의 입장에서 한국화약과 유니언오일의 전력산업 진출은 전원개발을 위한 민간자본 뿐만 아니라 안정적으로 연료를 공급받을 수 있다는 이점이 있었다. 정부는 이전에 유니언오일이 제의했던 석유화학단지 조성을 위한 7천만 달러 투자를 부활시키는 일종의 “자극제”로서 유니언오일의 민영설립회사 설립 제안을 내인가하였다. 그리고 이전 유니언오일의 7천만 달러 투자 제안은 별도의 자금 형식으로 제2석유화학단지 중외자 주선이 확정되지 않은 사업에 대하여 주식 투자 혹은 차관 형식으로 공여한다는 정부와 유니언오일과 양해가 있었다.⁵⁴⁾

유니언오일의 한국 석유 시장 진출을 위한 움직임은 국내 정유업계의 경쟁을 일으키기에 충분했다. 특히 제2정유공장 실수요자로 선정되어 여수에서 정유공장을 건설 중이었던 호남정유는 대한석유공사의 운영권을 가지고 있는 걸프(Gulf)가 이미 한국 석유 시장을 선점한 상황에서 석유제품의 판로를 확보하는 데 위기의식을 느낄 수밖에 없었다.⁵⁵⁾ 이에 1968

長 HARTLEY 氏의 書翰 要約」1967년 11월 8일).

52) 「APPLICATION FOR AUTHORIZATION OF FOREIGN INVESTMENT」 1968년 1월 16일, 『합작투자. 경인에너지1 1968-1968』.

53) 「Union의 인천화전건설제의에 따른 Caltex사의 건의에 대한 회신」 1968년 2월 5일, 『합작투자. 경인에너지1 1968-1968』.

54) 「Union Oil社의 火力發電所 建設 提議」, 『합작투자. 경인에너지1 1968-1968』.

55) 경인전력의 간이정유시설 건설로 인해 칼텍스는 호남정유공장의 건설공사를 중지하도록 지시했다는 설도 있다(『조선일보』 1968년 4월 9일자).

년 1월 17일 칼텍스 대표 보스(J. M. Voss)는 유니언오일의 한국 진출에 대해 항의하는 전문을 호남정유를 통해 정부에 보내고, 동시에 호남정유는 1968년 1월 23일 인천 또는 여수에 30만 kW의 발전소를 건설하기 위한 비공식 양해 각서를 경제기획원에 제출하였다.⁵⁶⁾

칼텍스의 반발로 유니언오일의 석유화학공업단지 조성에 대한 계획은 축소되었다. 정부는 1968년 4월 3일 경인전력개발회사의 32만 5천kW 규모의 화력발전소를 인천에 건설하도록 투자 등록을 승인함과 동시에 화력발전소에 연료를 공급하기 위한 부대시설로만 활용할 수 있는 5만 5천 배럴 규모의 간이정유공장을 병설하도록 허가하였다.⁵⁷⁾ 그리고 간이정유공장에 대해서 1968년 4월 9일 상공부장관은 이 시설은 제3정유공장이 아니며 제3정유공장 건설문제는 장차 별도로 다룰 것이라고 설명하였다.⁵⁸⁾ 또한 정부는 1968년 4월 10일 호남지역의 동력 확보를 위해 호남정유가 69년 3월경까지 준공되면 생산된 석유의 판로확보를 위해 1백만kW 내외의 화력발전소 건설을 계획하고 있다고 하여 사실상 호남정유에 신규 자가발전을 허가하였다.⁵⁹⁾ 정부의 계획에 따라 호남정유는 1968년 7월 23일 호남전력주식회사를 설립하고 호남정유로부터 연료유를 공급받는 60만kW의 화력발전소 건설을 위한 준비에 들어갔다.⁶⁰⁾

정부의 민영전력회사 설립 방안은 1968년 8월 22일 제한송전이 다시 전면 해제됨에 따라 정부의 과도한 전원개발계획과 결부되어 그 타당성 문제가 본격적으로 제기되었다.⁶¹⁾ 정부는 민영전력회사에 의한 민간 발

56) 『조선일보』 1968년 4월 4일자; 「경제기획원 장관이 유니언오일 사장 Robert H. Rath에게 보낸 전문」 1968년 4월 10일, 『합작투자. 경인에너지』 1968-1968.

57) 『조선일보』 1968년 4월 9일자.

58) 『조선일보』 1968년 4월 9일자.

59) 『매일경제』 1968년 4월 10일자.

60) 『韓國電氣百年史』 下, 868쪽.

61) 『韓國電氣百年史』 下, 868쪽.

전소 건설을 허용한 직후인 1968년 초부터 전원개발계획의 대규모 수정안을 제기해 왔다.⁽⁶²⁾ 특히 1968년 3월 경제과학심의회에서 계획한 전원개발계획은 1971년도 발전 시설 용량을 한국전력과 민영전력회사를 포함하여 총 417만 2천kW로 설정한 것으로, 이 계획은 전력수요를 해마다 38% 증가로 추계하더라도 필요 발전 용량이 300만 8천kW에 지나지 않아 약 1백만kW의 상당한 잉여전력을 갖게 되는 것이었다.⁽⁶³⁾ 따라서 민영화력발전소 건설 신청은 자본 낭비 등을 감안하여 제3차 경제개발 5개년계획에 고려해야 하며,⁽⁶⁴⁾ 더 나아가 정부가 경제과학심의회에서 계획한 통해 민영화력발전소 건설을 합리화시키기 위한 것이 아니냐는 의문이 제기되기도 하였다.⁽⁶⁵⁾

전력 과잉 공급과 민영전력회사 설립 방안이 우려되는 상황에서도 정부는 전원개발 우선주의 원칙 아래 성장 일변도의 전원개발계획을 계속해서 추진해 나갔다. 1968년 9월 13일 향후 전력 수요 증가율이 급격히 늘어날 것을 대비한다는 명목 하에 경제과학심의회에서 수립한 대규모 전원개발계획을 토대로 하여 공식적으로 전원개발계획을 대폭 수정하였다.⁽⁶⁶⁾ 다만 과잉 전력 공급에 대한 우려에 대응해 1968년 10월 30일 박충훈 경제기획원 장관은 제2차 경제개발5개년계획 기간 중 민영화력발전소 건설은 동해, 경인, 호남의 세 곳만 추진할 것이라고 밝혔다.⁽⁶⁷⁾ 이

(62) 1958년 1월 29일 김정렴 상공부장관은 한국전력의 전원개발계획과는 별도로 민영전력회사에서 발전기를 설립할 것을 내정하였다고 하면서 71년도에는 민간화력발전소 2개를 포함하여 발전시설 총량이 405만 7천kW가 될 것이라고 밝혔다(『조선일보』 1968년 1월 30일자).

(63) 經濟·科學審議會議事務局, 『韓國電力發展에 관한 研究』, 韓國經濟政策研究所, 1968.

(64) 『매일경제』 1968년 8월 31일자.

(65) 『경향신문』 1968년 8월 24일자.

(66) 『매일경제』 1968년 9월 13일자.

(67) 『경향신문』 1968년 10월 31일자.

에 따라 1967년 말 정부의 민영전력회사 설립 방침으로 동해전력이 설립된 후 미국 석유회사만 참여한 민영전력회사가 설립되었다. 이후 상공부는 1968년 9월 20일 경인전력개발에 전기사업 경영허가를 하였고, 1969년 9월 30일 정유사업 경영허가를 함으로써, 1969년 11월 3일 에너지 사업을 총괄할 법인으로 경인에너지개발주식회사를 설립하였다.⁶⁸⁾ 1968년 11월 14일 외자도입심의회는 자본재 도입, 현금 차관 및 기술도입을 인가하였고 69년 1월 23일 호남전력에 전기사업을 허가하였다.

IV. 한국전력과 미국 석유회사

1967년 제한송전 이후 정부는 전원개발 우선주의에 따라 증가 일변도의 전원개발계획을 추진하였고, 이에 따른 재정적 부담을 줄이고자 민영전력회사를 설립하였다. 그러나 정부의 과도한 전원개발계획으로 인한 발전 시설의 급속한 확충으로 1970년대에 들어서면서 막대한 잉여전력이 발생하기 시작하였다.⁶⁹⁾ 이에 정부는 1970년 8월 전력 수요를 하향 조정하는 전원개발계획 수정안을 발표하고 민간 발전소의 준공기간을 연장하여 제3차 전원개발5개년계획을 확정하였다.⁷⁰⁾ 그러나 제한송전 이후 주로 외자에 의존한 과도한 증가 일변도의 전원개발계획은 결국 한국전력의 심각한 경영난을 초래하였다.

한국전력의 차관은 1967년 제한송전 이후 발전시설을 본격적으로 확

68) 『韓國電氣百年史』下, 866쪽; 『석유산업의 발전사』, 240~241쪽.

69) 1970년 6월말까지 총발전량은 211만kW로 확충되어, 71만kW의 잉여전력을 갖게 되었다(『매일경제』 1970년 7월 15일자).

70) 『韓國電氣百年史』下, 868쪽.

충했던 때부터 기하급수적으로 증가하는 추세를 보였다. 1966년 한국전력의 차관도입액은 79만 4천 달러였으나, 제2차 전원개발계획이 수정된 1967년에는 2천 122만 2천 달러로 30배나 증가하였다. 한국전력은 경제과 학심회의의 계획안이 확정된 다음 해인 1969년에는 1억 596만 1천 달러의 차관을 도입하였다.⁷¹⁾ 한국전력이 도입한 차관은 또한 대부분이 이자율이 높은 상업차관이었다.⁷²⁾ 차관의 증가에 따라 외자 의존도도 높아져 제1차 경제개발5개년계획 중 한국전력의 외자의존도는 25% 정도였는데, 제2차 경제개발5개년계획 기간에는 54%로 증가되었다. 외자 의존도가 높아짐에 따라 원리금상환이 가중되고 리스크도 커져 발전단가 상승의 주요 요인이 되었다.⁷³⁾ 막대한 채무로 인한 이자와 원리금 상환 문제로 결국 한국전력은 심각한 경영난을 겪게 되었다.⁷⁴⁾ 특히 1969년도에는 내자조달을 위해 현금차관을 들여왔는데 이는 한국전력이 전원개발사업 추진 과정에서 심한 자금 압박을 받았다고 할 수 있다.⁷⁵⁾

1970년도에 들어서면서 민영전력회사에 지출할 전력 구입비는 한국전력의 경영부담을 더욱 가중시켰다. 민영전력회사는 1970년 8월 정부의

71) 『韓國電氣百年史』下, 949쪽.

72) 1970년 6월까지 한국전력의 전원개발을 위한 차관 총액은 3억 9,984만 달러였고 이 중 상업차관은 2억 9,984만 달러로 73%를 차지하였다. 특히, 민영전력회사는 총 소요자금의 80% 이상을 상업차관에 의존하였다(『매일경제』 1970년 8월 11일자).

73) 『동아일보』 1970년 8월 1일자.

74) 『경향신문』 1970년 9월 9일자.

75) 1969년도 전원개발사업에 대한 총투자규모는 외국차관과 외화대부 등 8천 43만 3천 달러를 포함하여 535억 5백만 원이었다. 한전은 자기자금과 증자에 따른 출자금으로 86억 2천 6백만 원을 투자하였으나 그 비율은 총투자 규모의 16%에 해당하고 나머지 448억 7천 9백만 원은 타인자금이었다. 타인자금은 차관 221억 2천만 원, 현금차관 197억 2,500만 원, 산업금융채권 78억 원, 재정융자 39억 9,800만 원, 대일청구권자금 2억 3천만 원이었다(경제개발계획 평가교수단, 『제2차경제개발5개년계획 제3차년도 평가보고서』, 기획조정실, 1970, 336~338쪽).

준공연기계획과는 별개로 자체 계획에 의거하여 발전소의 조기건설을 계속 추진하는 한편 한국전력과 전력수급계약을 체결하였다.⁷⁶⁾ 그러나 민영전력회사의 발전 원가는 한국전력보다 높아 민영전력회사로부터 전기를 구입해야하는 한국전력의 입장에서는 상당한 부담이었다.⁷⁷⁾ 한국전력의 전력구입비 부담은 역으로 민영전력회사에도 영향을 끼쳤다. 특히 1970년 12월 27일부터 한국전력 계통에 들어간 동해전력의 경우 한국전력으로부터 전기요금을 제대로 받지 못해 경영난을 겪었다.⁷⁸⁾ 이와 같은 문제점으로 인해 정부는 민영전력회사의 발전소를 한국전력이 인수하여 운영하는 것이 한국전력의 과중한 고정비 부담을 덜게 하고 정부의 한전에 대한 재정지원을 줄일 수 있다고 판단하였다.⁷⁹⁾ 결국 1971년 10월 22일 정부는 민영전력회사를 인수한다는 원칙을 수립하고 동해전력부터 한국전력이 인수하도록 결정하였다. 호남전력도 한국전력과 전력공급계약을 체결하던 중 1973년 5월 31일 한국전력에 인수되면서,⁸⁰⁾ 경인에너

76) 경인에너지는 1969년 11월 24일, 동해전력은 1971년 6월 1일 한국전력과 각각 전력수급계약을 체결하였다. 호남전력은 1971년 수급계약 체결을 추진하던 중 정부의 전력사업 일원화방침이 확정됨에 따라 계약을 체결하지 못한 채 건설 중이던 발전소를 모두 한국전력에 인도하였다(『韓國電氣百年史』 下, 869쪽).

77) 한국전력의 민영발전소에 대한 고정비 부담률이 높은 이유는 투자보수율 산정에 있어서 한국전력은 7.5%였던 데 비하여 민영전력회사는 11.5%였고, 법인세율 또한 한국전력이 27.5%였던 데 비하여 민영전력회사는 49.5%로 큰 차이가 있었기 때문이다(『韓國電氣百年史』 下, 873쪽).

78) 1971년 9월 9일 김중대 동해전력 사장은 민영전력회사 인수설에 대한 견해를 밝히는 자리에서 지난 3월 이후 한국전력이 구입한 전력비는 총 20억 원에 달하나 지금까지 15억 원 상당의 지불을 무작정 미루고 있어 민영전력회사 존립을 불가능한 상태로 몰아넣고 있다고 밝혔다(『매일경제』 1971년 9월 10일자).

79) 한국전력은 1971년 7월 14일 민영전력회사에 대한 전력구입비로 1971년 69억 9천만 원을 부담하게 되고, 72년도에는 동해전력 외에 호남전력, 경인에너지 등의 준공으로 구입비가 198억 원에 달해, 한국전력은 연간 116억 원의 적자회사로 전락하게 될 것이라는 분석이 나오기도 했다(『매일경제』 1971년 7월 14일자).

80) 『동아일보』 1973년 6월 12일자.

지를 제외한 민영전력회사는 한국전력에 모두 인수되었다.

한편 한국전력과 각 민영전력회사는 시설자금 내지 경영상의 어려움을 해결하고자 각 석유회사와 최소 10년 이상의 장기유류공급계약을 조건으로 상당한 금액의 차관 공급 계약을 체결하였다.⁸¹⁾ 장기유류공급계약은 다국적 석유회사의 입장에서 석유 공급에 독점적 권한을 가지고 공급에 대한 통제권을 행사하며, 수익을 유지할 수 있다는 점에서 유리한 것이었다.⁸²⁾ 전력회사 또한 장기유류공급계약은 안정적으로 발전 연료를 공급받을 수 있고, 차관 공급 계약을 통해 당장 시급한 자금 문제를 해결할 수 있다는 점에서 필요로 하는 것이었다.

특히 한국전력은 당시 국내 석유 소비량의 20% 정도를 소비하는 대 수요처이자, 단일 기업으로 최고의 연료 수입처였기 때문에 석유회사의 입장에서 한국전력과 장기유류공급계약을 체결하는 것은 석유의 판로를 보장받는 것이기도 했다.⁸³⁾ 한국전력은 미국 석유회사들과 10~15년간의 장기유류공급계약을 체결함과 동시에 걸프와 칼텍으로부터 각각 3천만 달러와 1천만 달러의 현금차관 계약을 체결하였고, 경인에너지와 울도공동개발사업을 추진하면서 소요 자금의 절반인 110만 달러의 차관 계약을

81) 국제법례상 연료유 5배럴 구매에 대하여 1달러의 현금차관이 가능하다[『울도공동개발계약서』, 『경인에너지 1969-1976』(국가기록원, 문서철 BA0889467)].

82) 당시 다국적 석유회사는 한국과 같은 석유수입개발도상국 국가와 협정을 체결하면서 원유 공급의 독점권을 강조하여 그들의 수익을 유지할 뿐만 아니라 지역 시장을 효과적으로 통제하였다(*The Petroleum Industry in Oil-importing Developing Countries*, pp. 23~27). 장기유류공급계약 체결 문제로 석유 회사 간 경쟁도 발생하였다. 쌍용은 자회사인 동해전력과 칼텍스의 장기유류공급계약을 체결하여 1천만 달러의 차관을 칼텍스로부터 들여오려 했으나 걸프의 진정으로 인가신청서가 반려되기도 하였다[『동해전력주식회사 및 쌍용양회주식회사와 Caltex 석유공사 간에 체결된 차관계약 인가 신청에 대한 반대 진정의 건』, 『쌍용양회 차관관계철 1969-1969』(국가기록원, 문서철 BA0147855); 『차관계약 인가신청서 반려』, 『쌍용양회 차관관계철 1969-1969』].

83) 湖南精油株式會社, 『湖南精油十五年史』, 湖南精油株式會社, 1982, 179쪽.

체결하였다.⁸⁴⁾ 그러나 전력회사와 미국 석유회사 간 체결된 현금차관계약은 상환금리가 뉴욕시증은행의 표준대출금리(Prime Rate)에 1%를 더가산하는 불리한 조건이었다. 현금차관계약은 또한 금리가 유동적이고 대부분 내자 조달용으로 쓰였다는 점에서 양질의 차관만 골라 들여오고 내자 조달 비율을 올린다는 정부의 외자도입정책과도 맞지 않는 것이었다.⁸⁵⁾

장기유류공급계약은 또한 석유 중심 에너지 정책과 함께 국내 전력산업이 미국 석유회사에 의존적인 구조를 가지게 되는 결과를 낳았다. 한국전력은 각 석유회사와 장기유류공급계약을 체결함에 따라 석유 발전 연료 소요량의 65%를 대한석유공사에서, 인천화력발전소를 제외한 나머지 35%를 호남정유에서, 인천화력발전소는 경인에너지로부터 공급받았다.⁸⁶⁾ 한국전력의 석유 의존도는 1968년에 35%였으나 석유 중심 에너지 정책으로 계속 증가하여 1971년에 51%를 접하게 된다. 이 후 한국전력의 석유 의존도는 계속 증가하여 1979년에 이르면 63%로 증가하였다.⁸⁷⁾ 한국전력의 석유 의존도의 증가는 에너지 수입 의존도에도 그대로 반영되

84) 「한전의 1969년도 전원개발사업을 위한 현금차관 계약 인가」, 『현금차관2 1968-1969』(국가기록원 문서철 BA0889382); 「울도공동개발계약서」, 『경인에너지 1969-1976』(국가기록원 문서철 BA0889467); 「1970년도 한전의 전원개발사업을 위한 Caltex와의 차관계약 인가」, 『외자도입심의회안건(52차)』(국가기록원 문서철 BA0139028).

85) 『동아일보』 1969년 4월 12일자. 한국전력은 1968년 4월 걸프로부터 외자도입사상 가장 큰 규모에 달하는 3천만 달러의 현금차관을 도입하였으나 일반 운영비로 지출하였고, 1970년 8월 칼텍으로부터 1천만 달러의 현금차관을 들여왔으나 이 중 840만 달러는 원리금 상환에 충당하였다(『동아일보』 1970년 8월 24일자; 『동아일보』 1970년 8월 25일자).

86) 『韓國電氣百年史』上, 674쪽.

87) 1971년 집계에 의하면 한국전력의 연간 유류 총수요량은 20억 ℓ (약 125만 배럴)이며 그 중 90% 이상이 벙커시유로 발전원가 중 연료비의 약 51%선을 차지하였다(『매일경제』 1971년 2월 16일자).

어 1968년 35%였던 에너지 수입 의존도는 1971년 51%를 기록하였고, 이후 계속 증가하여 1979년에는 73%에 이르게 되었다.⁸⁸⁾

석유 의존도가 계속 증가되는 상황에서 1972년도부터 시작된 국제원유 공시가격 상승은 발전연료 구입단가에 크게 영향을 끼쳐 한국전력의 연료비 부담을 가중시켰다. 1969년 리터 당 4.05원이었던 병커시유는 1972년 7.48원으로 급증하였고, 리터 당 8.36원이었던 경유 또한 1972년 17.63원으로 급증하였다.⁸⁹⁾ 한국전력의 연료비 부담은 점점 더 악화되어 1971년과 72년에 총괄 원가 중 연료비의 구성비는 25% 안팎이었으나 제1차 석유파동과 함께 1973년에는 30.3%, 1975년에는 60.3%로 늘어났다.

한국전력은 발전 연료비의 부담을 결국 전기요금 인상을 통해 극복하고자 했다. 전기요금은 1972년부터 나타나기 시작한 석유가격의 인상으로 인해 1972년 2월 1일 연료비 인상 보전을 명목으로 15% 일률 인상하였고, 1974년 2월 1일 병커시유 92% 인상 보전으로 30% 일률 인상하였다.⁹⁰⁾

V. 맺음말

지금까지 제2차 경제개발5개년계획 시기 전원개발계획과 미국 석유회사의 한국 전력산업 진출 과정을 살펴보고, 이를 통해 한국 전력산업

88) 전력통계정보시스템-주요지표-에너지지표(<http://epsis.kpx.or.kr>)(2018년 10월 21일 검색).

89) 大韓商工會議所 韓國經濟研究센터, 『韓國의 에너지開發과 産業政策』, 大韓商工會議所 韓國經濟研究센터, 1975, 95쪽.

90) 『韓國電氣百年史』下, 828쪽.

과 미국 석유회사 간에 어떠한 관계가 형성되었는지 파악해 보았다.

1960년대 정부의 에너지 정책에서 가장 우선적인 것은 전원개발이었다. 1966년 연탄파동 직후 정부는 발전용 연료인 병커시유의 가격을 우선적으로 인하하여 발전용 연료를 석탄에서 석유로 대체하였다. 정부는 또한 제2정유공장 건설을 추진하고 울산정유공장을 확장하여 석유 공급량을 늘리면서 본격적인 석유 중심의 에너지 정책을 추진하였다. 제2차 경제개발5개년계획 시기 기간산업으로서 전력산업의 중요성이 더욱 부각되면서 정부는 대규모 전원개발계획을 추진하고자 하였다. 한국전력이 이미 경영상 상당한 압박을 받고 있는 상황에서 한국전력의 경영합리화나 민영화를 통한 대규모 전원개발계획은 사실상 불가능하였다. 이에 정부는 한국전력에 의한 전원개발계획과 별도로 민간 자본을 유치하여 대규모 전원개발계획을 추진하고자 민영전력회사를 설립할 것을 결정하였다.

민영전력회사는 쌍용양회의 동해전력, 한국화약과 유니언 오일의 합작회사인 경인에너지, 럭키와 칼텍스가 합작하여 설립한 호남정유의 호남전력이 선정되었다. 미국 석유회사는 민영전력회사 설립을 통해 이윤을 얻고자 한 것도 있었으나, 궁극적인 목적은 한국에서 석유회사 고유의 사업을 보장받기 위한 것이었다. 유니언오일은 민간 발전소 건설과 병행한 간이정유공장을 건설함으로써 제3정유공장 실수요자 경쟁에서 유리한 고지를 선점하고자 하였다. 칼텍스는 걸프가 이미 한국 석유 시장을 선점하고 있는 상황에서 유니언오일의 한국 진출에 대응해 민간 발전소를 건설해 석유 제품의 판로를 확보하고자 하였다. 결국 미국 석유회사는 한국으로 석유 시장을 확대해 나가는 과정에서 정부의 대규모 전원개발정책에 맞춰 민영전력회사를 설립함으로써 한국 전력산업으로 진출하게 된 것이었다.

한국전력은 한국으로 진출한 각 석유회사와 장기유류공급계약과 차

관 공급 계약을 체결하였다. 주로 외부 자급에 의존한 전원개발계획으로 인해 1960년대 후반부터 한국전력은 채무로 인한 이자와 원리금 상환 문제로 심각한 경영난에 봉착하였다. 한국전력의 경영난은 민영전력회사에 지출할 전력구입비 문제로 더욱 가중되어, 한국전력은 결국 경인에너지를 제외한 민영전력회사를 인수하였다. 또한 한국전력은 각 석유회사와 장기유류공급계약을 체결함과 동시에 차관 공급 계약을 체결하여 경영난을 해소하고자 하였다. 장기유류공급계약을 통해 한국전력은 안정적으로 연료를 공급받을 수 있었고 차관을 통해 운영 자금을 확보할 수 있었다. 석유회사는 석유 공급에 대한 독점권을 행사하고 공급을 통제하며 안정적인 수익을 보장받을 수 있었다. 그러나 장기유류공급계약으로 인해 한국의 전력산업이 미국 석유회사에 의존하는 구조가 형성되었다.

제2차 경제개발5개년계획 시기 석유 중심 에너지 정책과 대규모 전원 개발계획이 추진되면서 한국 전력산업은 미국 석유회사와 자원과 자본을 매개로 결부되었다. 그 결과 한국의 전력산업은 국제석유시장의 영향을 그대로 받게 되었고, 1970년대 석유 수요의 증대와 오일쇼크를 겪으면서 한국 전력산업의 미국 석유회사에 대한 의존성은 더욱 심화되었다.

(2018.10.31 투고 / 2018.11.23 심사완료 / 2018.11.23 게재확정)

[Abstract]

Korean Electric Power Industry and American Oil Companies
During 2nd 5-Year Economic Development Plan(1967-71)

Kwon, Oh-soo

This paper examines the relationship between Korean electric power industry and American oil companies by researching the generation expansion planning and entry of American oil companies into the Korean electric power industry during 2nd 5-Year Economic Development Plan. The government promoted energy policy based on fuel oil and promoted large-scale generation expansion planning by the establishment of private power companies separate from Korea Electric Power Company. Under this background, American oil companies built private power plants and entered Korean electric power industry. However, the ultimate goal of American oil companies to enter Korean electric power industry was to enter and secure the Korean oil market. In particular, Union Oil was able to advance into the Korean oil market by constructing an oil refinery to supply fuel with the power plant. Korea Electric Power Company and private power companies were linked to American oil companies through long-term fuel oil contracts and loan contracts. Under long-term fuel oil contracts, Korea Electric Power Company was able to secure stable fuel supply and loans, and American oil companies were able to secure stable profits by exercising their exclusive rights to supply fuel. How-

ever, Korean electric power industry eventually has been affected by world oil market as a result of the dependence on American oil companies .

□ Keyword

Korean Electric Power Industry, American Oil Companies, Generation Expansion Planning, Private Power Companies, Long-Term Fuel Oil Contract

- 大韓民國政府, 『第2次經濟開發5個年計劃(1967-1971)』, 大韓民國政府, 1966年 7月.
- 大韓商工會議所 韓國經濟研究센터, 『韓國의 에너지開發과 産業政策』, 大韓商工會議所 韓國經濟研究센터, 1975.
- 대한석유회회, 『석유산업의 발전사』, 대한석유회회 홍보실, 1990.
- 商工部 에너지需給對策委員會, 『綜合에너지需給計劃: 1967~1976』, 商工部 에너지需給對策委員會, 1966년 7월.
- 商工部, 『長期에너지綜合對策 1974~1981』, 商工部, 1974.
- 쌍용五十年史編纂委員會, 『쌍용五十年史』, 쌍용五十年史編纂委員會, 1989.
- 정선군청, 『정선군 석탄산업사: 1948-2004』, 정선군청, 2005.
- 韓國電力公社 編纂委員會, 『韓國電氣百年史』上·下, 韓國電力公社, 1989.
- 湖南精油株式會社, 『湖南精油十五年史』, 湖南精油株式會社, 1982.

5. 단행본 및 논문

- David Kang, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge University Press, 2002.
- David S. Painter, “Oil and the American Century”, *The Journal of American History* 99, 2012.
- David S. Painter, *Oil and the American Century: The Political Economy of U.S. Foreign Oil Policy, 1941-1954*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Fariborz Ghadar, *The Petroleum Industry in Oil-Importing Developing Countries*, Toronto: Lexington Books, 1983.

Stephen J. Randall, *United States Foreign Oil Policy Since World War I: for profit and security*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.

고준석 지음 · 박기철 옮김, 『한국경제사 1876~1979』, 동녘, 1989.

곽경상, 「해방 후 남한 석유시장의 재편과 울산 정유공장 건설계획」, 『동방학지』 176, 2016.

권오수, 「1945-1948년 미군의 대한 석유 정책과 “쓰리 시스터즈(Three Sisters)”」, 『미국사연구』 47, 2018

김동완 · 김민호, 「울산공업단지의 서막, 정유공장 건설의 정치지리」, 『산업경관의 탄생: 다중스케일 관점에서 본 발전주의 공업단지』, 알트, 2014.

대니얼 예긴 지음, 김태유 · 허은영 옮김, 『황금의 샘』 1·2, 라의눈, 2017.

朴禎秀, 「國營企業體의 民營化 方案과 그 問題點」, 『經商論集』 Vol. 1968 No. 4, 건국대학교, 1968.

오원철, 『한국형 경제건설 6: 에너지정책과 중동진출』, 한국형경제정책연구소, 1997.

전범성, 『실록기업소설 김종희 한국화약창업비화』, 서문당, 1988.

趙東成, 『國際資源論-石油問題를 中心으로』, 博英社, 1981.