

전기산업시장의 개방과 우리의 대응

유재열

산업자원부 전력정책과 서기관

1. 머리말

전기사업은 표준산업 분류표상으로 보면 서비스업에 속해 있으며 발전업과 기타 전기사업(송전, 배전 및 영업 등)으로 분류된다. 전기사업법상 분류로는 일반 전기사업자(일반국민에게 전기의 생산과 공급을 책임)와 발전사업자(전기를 생산하고 이를 일반전기사업자에게만 판매)로 나뉘어진다. 이러한 전기사업을 포함하여 그 기반과 관련되는 산업으로는 설계, 기자재 제작, 건설(토건 및 기전설치공사), 연료조달(핵연료주기사업 등), 방사성폐기물관리사업 등 포괄적인 광의의 개념의 전기산업이 있다.

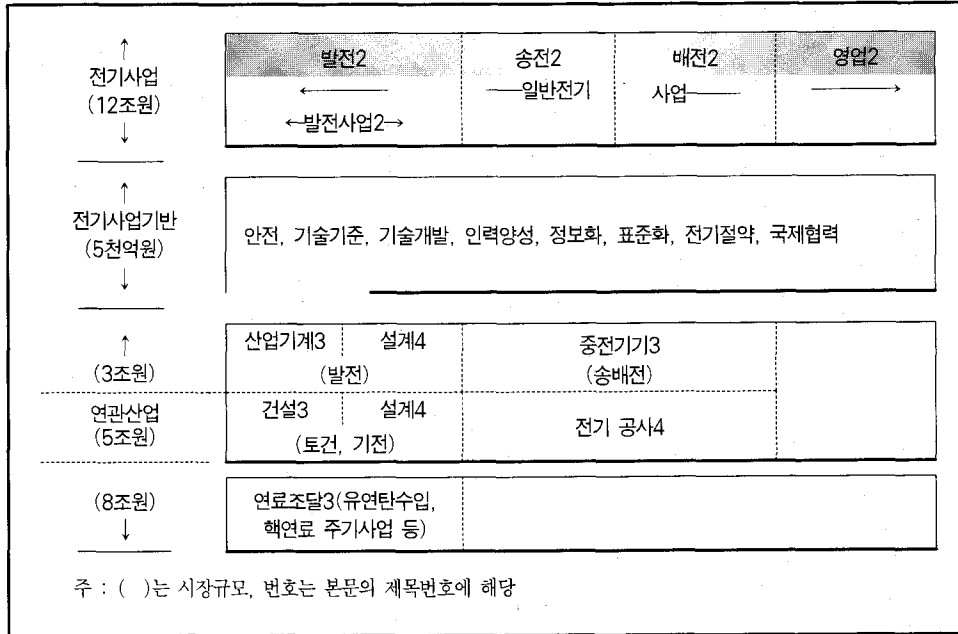
전기산업 개방의 순기능과 역기능은 일반적으로 다음과 같다. 개방을 통해 외국인투자를 확대 자유화함으로써, 전기산업의 경쟁 촉진·가속화가 예상된다. 전기사업이 개방될 경우에 선진외국의 경영기법과 새로운 서비스의 제공이 기대된다. 제조업과 건설업의 경우 전기사업자의 입장에서 보면 가장 짝 용역과 제품을 국제입찰을 통해 구입할 수 있어 장기적으로는 전기사업의 경쟁력 강화에 도움이 된다.

반면에 외국인이 투자한 전기회사가 전기가격 및 공급량에 불만을 가질 경우에 전기수급 불안이 우려되고, 각종 공익적 부담을 회피할 우려가 있다. 그리고 민자발전사업의 공정경쟁 여건을 조성해 줄 것과 직공급범위 확대, 전기정책에 대한 규제완화를 요구할 것으로 예상된다. 특히 이러한 사항이 국제간의 통상문제로 확대 전개될 경우에는 상당한 부담을 안게 되는 점도 예측할 수 있겠다. 또한 국내 전기산업의 구조개편에 영향을 미칠 것으로 보인다.

현재까지 국내 전기산업의 구조개편은 일단 국내 민간사업체의 경쟁력 향상을 도모한 후 외국업체에 국내 시장을 개방한다는 입장이었으나, 선 국내시장 개방후 경쟁도입을 하게 될 경우에는 구조개편의 시기와 정도가 급격히 그리고 대폭적으로 진행될 것으로 예상된다.

전기사업을 개방하는 문제에 있어서 근본적으로 우려되는 점은 에너지 안보와 관련된 사항이다. 전기는 언제, 어디서나, 누구나 적절한 가격에 사용이 가능한 보편적 서비스로 제공되어야 하는 재화로서, 전기사업은 공익성이 강하다. 우리나라의 경우 매년 10% 이상

〈전기산업 범위와 시장규모〉



증가하는 전기수요에 맞추어 지속적인 전기설비의 건설과 운영이 필요한 단계이다. 우리는 지형학적으로 인접국가와 단절되어 있어 에너지 수급을 국가적 차원에서 독자적으로 해결할 수밖에 없고, 연료조달도 97% 이상을 해외에 의존하고 있다. 제조업의 심장이 되는 전기는 총 사용전기의 60%에 이르고 있고, 전기요금은 산업과 농업지원을 위해 요금구조에서 교차보조를 허용하는 등 국가 정책적인 의지가 반영되어 있다. 나아가 남북통일단계에 있어서 전기사업과 그 체제를 구축하는데 있어서도 일정 수준은 공공적 성격의 사업으로 나아갈 수밖에 없는 것이 현실이라면 대외개방에는 더욱 한계가 있을 수밖에 없다.

2. 전기사업

전기사업법상으로는 전기사업(일반전기업과 발전사업)으로 정의되고, 표준산업분류표상으로는 전기업

(발전업과 기타전기업)으로 정의되어 있다. 여기서 발전업은 전기사업법상 발전사업과 유사하고 기타 전기업은 발전을 제외한 송전, 변전, 배전 및 영업 등을 말한다. 또 발전업은 순수하게 발전을 하는 사업을, 발전사업은 발전한 전기를 일반전기사업자에게만 판매해야 하는 차이가 있다.

가. 개방 현황

국민 생활과 경제발전에 가장 중요시되는 전기사업은 공익성과 지역적 독점성으로 인해서 우루과이러한 드협상 논의에서 제외되었다.

우리나라는 원자력, 송전, 배전 및 영업부문은 전기사업법, 원자력법, 한국전력공사법 등에 의거하여 법률적으로 개방이 유보되어 있다. 핵연료주기 사업은 원자력법 제43조에 따라 한국핵연료주식회사가 독점권을 갖고 있고, 방사성폐기물 관리사업은 전기사업법 제54조의 3에 따라 한국전력공사가 독점적으로 수행

하고 있으며, 민간의 발전사업 이외의 발전, 송전, 배전 및 영업은 전기사업법 제5조에 따라 일반전기사업자인 한국전력공사가 전국을 통합 독점권을 갖고 있다.

이러한 시장 진입제한은 내외국인 모두에 배타적으로 적용되는 것이다. 즉 내국인뿐만 아니라 외국인에게도 허가가 나지 않는 것이다. 앞으로 시장이 개방되면 특별한 사유가 없는 한 외국인에 대한 제한을 하고자 하는 경우에는 법률에 근거해서 제한을 해야만 가능해질 전망이다. 현재 WTO에서는 외국인 투자제한이 없었으나, OECD에서 외국인 투자자유화를 기저로 한 다자간 투자협정이 논의되고 있는 바 동 협정이 타결되면 유보를 허용한 범위내에서 법률에 근거하여 외국인투자 제한을 가할 수밖에 없다.

나. 대응 방안

동 분야의 개방을 제한하기 위하여 '97년 11월 29일 전기사업법 제6조, 동법시행령 제8조, 제8조의 2에 의하여 전기사업 등의 허가세부심사기준을 동법시행규칙 제8조의 2의 ②항의 규정에 의하여 다음과 같이 통상산업부고시 제1997-196호를 공포하였다.

- ① 전기사업과 핵연료주기사업, 방사성폐기물관리사업 및 그 부대사업(이하 '전기사업 등'이라 한다)은 대한민국 국민과 대한민국 법인이 하고, 전기사업 등을 하는 자가 법인인 경우 그 대표자는 대한민국 국민이어야 한다.
- ② 위 1호의 전기사업 등에는 외국인투자가 허용되지 아니한다. 다만, 발전사업만을 영위하는 전기사업에 대한 외국인투자에 관하여는 외국인투자에 관한 규정에서 정하는 바에 따른다.
- ③ 위 2호의 외국인투자라 함은 외국인투자 및 외자도입에 관한 법률의 규정에 의한 외국인투자를 말하며, 이 경우 외국인이라 함은 외국인투자 및 외자도입에 관한 법률의 규정에 의한 외국인과 대한민

국 법률에 의하여 설립된 법인으로서 그 외국인이 과반수 이상을 출자하거나 사실상 지배하는 경우 등을 말한다.

위 2호의 외국인투자에 관한 규정은 국내법상 외국인투자 및 외자도입에 관한 법률 제9조 및 동법시행령 제10조 제2항, 외국인투자에 관한 규정 제5조에 따라 외국인투자제한업종을 명시하고 있다. 동 규정에 의거하여 발전업은 '96년 1월 1일부터 부분개방되어 있다. 소유지분은 50% 미만, 외국인 의결권부 주식소유 총 지분은 내국인 제1주주보다 낮고, 법인 대표자는 내국인이어야 한다고 되어 있다. 다만 타인에 열공급하는 것을 주된 목적으로 하는 열병합발전의 경우, 법률적으로는 집단에너지사업법에 의해 열공급사업 허가를 받은 경우는 전기사업법에 의한 발전사업허가를 받은 것으로 의제되어 발전사업자의 지위에 있기는 하나, 사실상 열공급을 주된 목적으로 하므로 실질적으로는 자가용전기설비 성격이 강하므로 외국인투자 제한여부는 심층 검토되어야 할 것으로 보인다. 자가사용을 주된 목적으로 한 열병합발전의 경우는 자가용전기설비설치자로 보아 발전사업자가 아니므로 외국인투자에 대한 특별한 제한은 없다.

동 조건은 최근 IMF체제를 조속히 탈피하기 위한 적극적인 경기 부양책의 일환으로 대폭적인 외국인 유치를 위해, 공공적 법인(한전)이 아닌 일반법인인 경우는 이 규정을 적용받지 않도록 예외로 할 방침이다. 이 경우 한전이 아닌 민자발전의 경우는 외국인 투자의 제한이 없어지게 된다. 신규사업 및 기존지분의 취득 모두에 해당된다. 즉 이 경우에도 정부의 장기전력수급계획에 따른 민자발전사업의 신규사업신청시와 기존의 허가를 받은 발전사업자의 두 경우 모두 해당된다.

다만 한전의 발전사업 등은 상기 정부투자기관관리기본법, 증권거래법과 외국인의 유가증권매매거래 등에 관한 규정에 따라 외국인의 참여는 여전히 제한된

다. 한국전력공사는 공공적 법인으로서 외국인의 유가증권매매거래 등에 관한 규정 제52조에 따라 종목 발행주식 총수의 25%를, 증권거래법 제200조 제1항 및 한국전력공사법정관 제12조에 따라 국내외국인 1인당 주식소유는 1%를 초과하여 소유하지 못하도록 외국인투자가 제한되어 있다.

그러나 전력산업구조개편 등에 따라 한전이 분할되고, 민영화되어 경쟁이 이루어질 경우에는 방어장치가 없어진다. 따라서 전기사업법고시를 법령에 반영토록 전기사업법 개정시에 반영하여야 할 것으로 보인다. 대외적으로는 OECD에서 외국인투자 자유화에 대한 협의가 진행중에 있어 특별한 유보를 하지 않는 분야 이외에는 개방을 원칙으로 하는 다자간투자협정(MAI: Multilateral Agreement on Investment)이 연말까지 체결될 전망이다. 따라서 우리나라가 동 분야에 대한 외국인 투자를 유보하기 위해 현재 전기사업법 고시를 근간으로 하여 유보안을 제출하고 있다. OECD의 다자간투자협정에 통상산업부고시 제1997-196호와 맥락을 같이 하여, 우리나라의 전기분야는 발전, 송전, 변전, 영업, 원자력발전, 핵연료주기사업, 방사성폐기물관리사업 및 기타 전기사업도 유보되도록 OECD 사무국에 우리나라의 전기사업 유보안을 제출하였다.

현재 OECD 29개국 중 우리나라를 포함하여 9개국(미국, 프랑스, 오스트리아, 스위스, 아이슬란드, 핀란드, 멕시코, 체코, 한국)이 전기의 발전, 송전, 변전, 배전 및 판매, 그리고 원자력사업에 대한 일정수준에서 대외개방을 제한하고 있다. EU 15개 국가는 상호주의에 입각해서 상대국이 EU에 개방하는 수준에 맞게 제3국에 개방하는 입장을 견지하고 있다. 각국별로 차이는 있으나 일반적으로 자국민과 자국회사에게만 허가를 해 주고 외국인의 전기시장 진입을 제한하는 것으로 주류를 이루고 있다. 미국의 경우에 전기사업과 원자력사업에 대하여는 외국인에게 허가를

불허하고 있다. 다만 독립발전사업자(우리나라의 민자발전사업자와 유사)인 경우는 특별한 규제가 없다. 일본의 경우도 엄격히 대외개방을 제한하고 있다. 단, 전기사업자의 동남아 등 해외진출이 진행됨에 따라 상호주의에 입각하여 시장개방을 검토중에 있다. 이와는 달리 동남아 국가는 제조업 등에 생산요소를 집중하기 위해 전기 등 인프라스트럭처를 구축하기 위해서 BOO(Built Own Operate) 또는 BOOT (Built Own Operate Transfer)형태로 대외개방을 통한 외국인 투자를 적극 활용하고 있다. 대만은 화력, 수력 발전사업에 외국인 지분은 50% 미만으로 허용하고, 외국인 지분 30% 초과시에 정부허가가 필요하고, 열병합 발전의 경우 100% 외국인 투자가 가능하다. 원자력, 송배전 및 공급부분은 개방이 되어 있지 않으나 점진적으로 민간에 주식 매각 및 외국인취득 허용을 검토중에 있다. 말레이시아는 25% 외국인 지분소유가 가능하고, 필리핀, 인도네시아, 태국은 100% 외국인 지분소유가 가능하다.

향후 전기시장 개방을 대비하고 우리나라의 전기사업이 해외에 진출하기 위해서는 국제경쟁력을 강화할 필요가 있다. 우선 발전분야에 경쟁을 도입하기 위하여 '93년 6월 민자발전사업 추진방침을 확정하였다. 발전부문의 효율성 제고 및 신규전원개발 투자재원을 확보하고 민간기업의 발전설비 설계, 제작, 시공 및 운영능력 향상을 통한 국제경쟁력을 제고하기 위한 목적으로 민자발전사업을 추진하고 있다.

이에 따라 "장기전력수급계획"상 2010년까지 원자력을 제외한 신규 건설물량의 50%를 민전으로 건설토록 반영(총 15기 635만kW)하였다. LNG 복합화력에는 LG 에너지(40만kW급 1기, 2001년 가동), 현대에너지(40만kW급 1기, 2002년 가동), 대구전력(45만kW급 2기, 2003·2004년 가동)이, 석탄화력에는 포스에너지(50만kW급 2기, 2003, 2004년 가동)가 선정되었다. 계획대로 추진될 경우 민자발전

이 차지하는 비중은 현재 4%에서 2010년경에 10% 대로 높아질 것이다.

장기적으로는 전기사업경쟁력강화를 위해, 전력산업 구조개편방안을 마련하기로 하고 산·학·연 전문가로 전력산업구조개편위원회를 구성하였으며, 금년 말까지 전기사업의 경쟁력을 강화하기 위한 방향을 제시하게 될 것이다. 그러나 무엇보다도 향후 전기사업은 국내외의 구분없는 경쟁시장으로 전개될 것으로 예상되는 바, 전기사업자들은 독점적지위를 향유하지 않고 경쟁을 통해 이를 경쟁력강화의 계기로 삼아야 할 것이다.

3. 물품 및 전기분야 건설서비스업

가. 개방 현황

물품 및 전기분야 건설 서비스업에는 전기설비 기자재·연료조달, 토건 및 기전설치 공사분야가 해당된다.

건설 및 기자재 분야에서 민간 발전사업자는 공사 발주 및 구매에 제한이 없으나, WTO의 정부조달협정에 의거하여 정부투자기관인 한전은 동 규정을 준수해야 한다. 기자재 및 건설업분야는 '97년 1월 1일부터 개방이 되었으며, 공사는 170억원 이상, 물품 5억원 이상은 내외국인 차별없이 공정하게 국제입찰 발주를 하고 있다. 다만 WTO 정부조달물자협정의 부록에 따라 재판매목적으로 구매하는 경우 또는 판매용 물품생산 및 서비스 제공에 사용할 목적으로 구매하는 경우는 정부조달물자협정에서 제외하도록 하고 있고 전기 생산을 위한 연료 등의 구매는 수의계약이 가능하게 되어 있어 필요시에 국내외 차별적 조달이 가능하다.

나. 대응 방안

이에 대비하기 위해 발전설비 일원화 조치를 '96년 2월에 해제함으로써 한국중공업에 독점공급권을 주었던 주기기 제작 및 기전 설치공사가 개방되어, 국내업체간 경쟁을 하게 하여 경쟁력을 제고토록 하였고, '97년 1월 1일부터 외국기업과 동등한 자격으로 경쟁을 하게 되었다.

또한 한전은 동 협정에 맞게 전력기자재공급자관리 규정을 제정하였다. 전기설비의 경우 '97년 한전의 연간 총 구매 기자재 예상액은 27억불 수준이며, 국산화율은 송변전 기기가 95%, 화력발전이 80%, 원자력발전이 78%, LNG화력발전이 25% 수준이다. LNG화력을 제외하고는 대외개방의 경우에도 어느 정도 대응이 가능하다고 보여진다.

한 민자발전사업자는 독일의 지멘스사의 터빈, 발전기의 구매를 추진하는 것으로 알려지고 있다. LNG발전소 건설이 지속되는 한 국산화율 제고가 필요하겠다. 이를 위해 2차 민자발전사업자 선정시에 국산화점수를 상향조정, 반영하였음에도 불구하고, 아직은 낮은 수준으로서 앞으로 상향 조정되는 것이 필요하다고 본다.

전기 기자재 중 WTO협정상 중전기기는 일부품목이 비개방되어 있다. 비개방품목은 5억원 미만 제품, 변압기 및 정지형 변환기(HS8540), 개폐기 및 차단기류(HS8535), 배전반 및 제어반류(HS8537), 전선 및 케이블류(HS8544)로 되어 있으므로 이 분야에 대한 국산화율 제고 노력을 강화해갈 수 있다. 이를 위해 전기분야 벤처기업을 발굴하여 한전의 구매력과 연계시켜 나가는 육성방안을 마련하였다. '98년 전기기기 개발에 200억원을 지원하고 하반기에 한전의 자금여력에 따라 전기분야 창업투자회사 설립에 100억원을 지원하도록 하였다. 또한 신기술개발제품인 경우 한전이 2년간 수의계약으로 구매를 보장하여 판로를 확보하도록 지난해 말에 한전 구매제도를 개선하였다.

4. 전문직 서비스업 및 건설 서비스업

가. 개방 현황

전문직 서비스업 및 건설 서비스업에는 설계업과 전기공사업분야가 해당된다.

엔지니어링(예, 한국전력기술주식회사) 및 전기공사업의 경우 WTO 양허대상으로 기본적으로는 개방 대상 분야이다. 그러나 WTO협정, 정부투자기관 관리기본법 및 정부투자기관회계규정에 의거하여 한전은 전기 생산을 위한 구매시에는 자회사인 한국전력기술주식회사와 수익계약이 가능하다(한국원전연료주식회사도 같은 경우). 그러나 장기적으로 동 분야도 개방이 될 것을 대비하여야 할 것이다. WTO 서비스협정에 의거하여 엔지니어링의 경우 '99년 말까지 협상을 개시하여야 하며, 개방에 대한 대비책을 마련해야 할 것이다.

전기공사업의 경우는 외국인투자에 관한 규정에 따라 건설업을 준용하여 '96년 1월 1일부터 외국인의 100% 단독출자가 허용이 되었으며, '98년 1월 1일부터 지사 설립이 허용되었다. 아직은 외국인 공사업등록 사례가 없으나 향후 외국인참여가 있을 것으로 전망된다.

나. 대응 방안

한국전력기술주식회사의 경우 '99년까지 개방에 대비한 대응을 하여야 한다. 이를 위해 한기(주)의 자본증자를 통해 한전 지분을 매각하는 방안을 추진중이나, 여러 가지 내외적 사정으로 추진이 늦어지고 있다. 전기공사업의 경우 1종과 2종 전기공사업의 칸막이를 없애고 경쟁력을 키우기 위해 전기공사업법을 금년중에 개정할 계획이다.

5. 끝맺음

WTO, OECD, APEC 등에서 확정된 국제협약 또

는 향후 진행될 시장개방은 상호주의(内外국민 차별금지), 최혜국대우(제3국에게 제2국보다 불리하지 않은 대우), Stand Still원칙(개방확대는 가능하되 그 역으로는 할 수 없는 원칙) 등에 입각하여 진행될 것이다.

그러나 전기사업은 특성상 미국, 일본 등 OECD의 대부분의 국가에서도 에너지안보를 이유로 대외개방을 유보하고 있는 실정이다.

우리도 우리나라의 특수성을 감안하여 외국인투자에 대한 개방은 제한적이고 점진적으로 단계별로 진행되는 것이 바람직할 것이다. 따라서 일반적인 개방에 대한 대응정책은 국내기업간 경쟁을 통해 경쟁력을 키우고, 단계적인 개방으로 충격을 최소화하는 대응전략이 필요하다.

우리나라 기업이 인도, 필리핀, 중국 등의 전기산업 시장에 진출함에 따라 상대국 개방수준에 걸맞는 시장개방과 시장접근을 허용해야 할 것으로 전망된다. 그러나 최근에 발전사업 등 시장개방이 확대되는 형태는 장기적인 관점에서 바람직함을 검토해야 한다. 장기적인 전기정책 방향 하에 전기사업구도와 이에 맞는 개방의 정도와 대응방안이 결정되는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 측면에서 볼 때 전기산업 개방은 지금부터라도 전기산업의 전체적인 틀 안에서 재검토할 필요가 있다. 특히 우리나라는 지금 IMF 금융지원 하에 있는 처지이므로 개방과 개혁주장의 합리적이고 합목적적인 논리가 단편적인 정치, 경제문화 풍토 속에 묻혀버리는 안타까움이 있다. 따라서 상황을 미리 예측하고 이에 대한 준비가 필요하며, 이를 위해 산·학·연 각계각층이 머리를 맞대고 문제 해결방안을 찾아내어, 제도를 정비하고 국내기업의 경쟁력을 강화해 나가야 할 것이다. 지금 우리는 개방의 파고를 슬기롭게 극복하면서 우리전기사업의 체질을 강화하고 해외진출을 가속화시키는 계기로 삼는 지혜가 필요하다고 본다. ■