

연구보고서

2012-05

# 공공부문 재공영화를 위한 법적·제도적 대안

: 전력·가스·철도를 중심으로

2012. 11

송유나·송기호·권두섭·정석윤·제용순·이승룡·박홍수

## 〈집필자 및 현장연구원 소개〉

송유나 (사회공공연구소 연구위원)

송기호 (민주사회를 위한 변호사 모임)

권두섭 (공공운수노조법률원)

정석윤 (민주사회를 위한 변호사 모임)

제용순 (공공운수연맹 한국발전산업노동조합)

이승룡 (공공운수노조 한국가스공사지부)

박흥수 (공공운수연맹 전국철도노동조합)

---

# 목 차

---

## 1부 서론

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 1장 서론 (송유나) .....         | 8  |
| 1. 연구의 배경과 필요성 .....      | 8  |
| 2. 연구의 목적과 방법 .....       | 10 |
| 1) 연구의 목적 .....           | 10 |
| 2) 연구의 방법 .....           | 10 |
| 3. 연구의 내용 .....           | 11 |
| 4. 민영화(사유화·사영화)의 의미 ..... | 12 |

## 2부 한미 FTA와 민영화

|   |    |
|---|----|
| 2장 한미 FTA에서 공공부문은 어떻게 되나 (송기호) .....      | 16 |
| 1. 한미 FTA의 성격 .....                       | 16 |
| 2. 공공부문에 미칠 영향 .....                      | 16 |
| 1) 진입의 자유 .....                           | 17 |
| 2) 철도, 전력, 도로 등에서의 민영화 .....              | 17 |
| 3) 공공부문과 직접 관련된 조항 .....                  | 17 |
| 3. 한미 FTA 공공 부분 조항의 구조 .....              | 18 |
| 1) 진입의 자유 .....                           | 18 |
| 2) 간접 수용 .....                            | 19 |
| 4. 한미 FTA 발효 이후의 공공 부문 대응 과제 .....        | 25 |
| 3장 한미 FTA와 전력·가스·철도 민영화 역사 개괄 (송유나) ..... | 26 |
| 1. 한미 FTA 공공부문 협상, 자발적 민영화 .....          | 26 |
| 2. 전력산업 민영화 정책 내용과 문제점 .....              | 30 |
| 3. 가스산업 경쟁도입, 민영화 정책의 실체 .....            | 37 |
| 4. 철도산업 민영화 정책, 현재진행형 .....               | 42 |

### 3부 재공영화를 위한 산업별 쟁점과 법적 대안

|  |           |
|--|-----------|
| <b>4장 민영화 대응과 재공영화 방안 1 : 전력산업 (정석윤)</b> | <b>48</b> |
| 1. 현황과 문제점                               | 48        |
| 1) 전력공급의 불안정성 및 전기사용자의 불필요한 비용 증가        | 48        |
| 2) 전력시장과 전력거래소의 문제점                      | 50        |
| 2. 정책 수단과 입법 제안                          | 51        |
| 1) 전력산업의 통합                              | 51        |
| 2) 전기사업법의 대규모 개정                         | 54        |
| 3) 전기사업운영위원회의 설치 및 독립성 강화·실질화            | 74        |
| 4) 사회기반시설에 대한 민간투자법 개정                   | 78        |
| <b>5장 민영화 대응과 재공영화 방안 2 : 가스산업 (정석윤)</b> | <b>80</b> |
| 1. 현황과 문제점                               | 80        |
| 1) 자가소비용 천연가스의 직수입 제도                    | 80        |
| 2) 도시기스의 소매 부문 민영화의 문제점                  | 81        |
| 2. 정책 수단과 입법 제안                          | 82        |
| 1) 자가소비용 도시기스 직수입 제도의 폐지                 | 82        |
| 2) 도시기스공공성기금의 설치                         | 89        |
| 3) 도시기스사업운영위원회의 설치                       | 92        |
| 4) 사회기반시설에 대한 민간투자법 개정                   | 94        |
| <b>6장 민영화 대응과 재공영화 방안 3 : 철도산업 (권두섭)</b> | <b>95</b> |
| 1. 현황과 문제점                               | 95        |
| 2. 정책 수단과 입법 제안                          | 98        |
| 1) 한국철도공사와 한국시설관리공단의 상하통합                | 98        |
| 2) 입법안의 제안                               | 99        |

### 4부 공공부문 민영화 방지와 재공영화 방안 모색

|  |            |
|--|------------|
| <b>7장 민영화인가 재공영화인가: 법·제도적 쟁점과 대안모색 (송유나)</b> | <b>116</b> |
|--|------------|

|  |            |
|--|------------|
| 1. 한국의 공공부문 민영화 정책 개괄 .....                          | 116        |
| 1) 공공부문과 민영화의 역사 .....                               | 116        |
| 2) 이명박 정부의 공공부문 선진화 정책 .....                         | 118        |
| 2. 공공서비스 민영화 결과 .....                                | 122        |
| 1) 민영화된 KT의 현실 .....                                 | 124        |
| 2) 전력(발전) 산업의 점진적 사유화와 민간자본의 막대한 수익 .....            | 127        |
| 3) 가스산업 직수입(직도입) 민영화: 국민적 손실과 수급불안 조장 .....          | 131        |
| 3. 민영화 제한 및 재공영화 방안 .....                            | 135        |
| 1) 사회기반시설 공공서비스 개념의 전제: 민간투자법과 외국인투자촉진<br>법 검토 ..... | 136        |
| 2) 사회기반시설 공공서비스의 정의와 공공성의 원칙 .....                   | 141        |
| 3) 민영화의 기본절차: 국민의 사전 동의와 재공영화 원칙 .....               | 143        |
| 4. 전력·가스·철도산업의 공공성 강화 및 재공영화 방안 .....                | 146        |
| 1) 전력: 전력산업의 통합과 전력거래제도의 폐지 .....                    | 146        |
| 2) 가스산업의 직수입제도 철폐와 도시가스 공급안정성, 난방기본권 확<br>립 .....    | 151        |
| 3) 철도: 상하통합과 공공철도의 운영 기반 마련 .....                    | 155        |
| 5. 결론 .....  | 157        |
| <br>   |            |
| <b>8장 사회기반시설 공공서비스 기본법(안) (송기호) .....</b>            | <b>159</b> |
| 1. <사회기반시설 공공서비스 기본법>(인프라 서비스 기본법) 제정 .....          | 159        |
| 1) 사회기반시설 공공서비스 기본법 제정 제안 취지 .....                   | 159        |
| 2) 제정안의 성격 .....                                     | 159        |
| 3) 제정안의 주요 내용 .....                                  | 160        |
| 4) 사회기반시설 공공서비스 기본법(안) .....                         | 160        |
| <br>   |            |
| <b>&lt;참고문헌&gt; .....</b>                            | <b>165</b> |

## 표 목 차

|  |     |
|--|-----|
| <표 1> 제 16.2조 지정 독점 .....                    | 28  |
| <표 2> 제 16.3조 공기업 .....                      | 30  |
| <표 3> 전력부문의 FTA 현재 및 미래 유보 내용 .....          | 33  |
| <표 4> 한국지역난방공사 지분현황(2011년 4월 8일 기준) .....    | 36  |
| <표 5> 한국전력공사 지분현황(2011년 9월 기준) .....         | 36  |
| <표 6> 가스부문의 현재 및 미래 유보내용 .....               | 40  |
| <표 7> 도시가스사 계열사 및 소유 구조 현황 .....             | 41  |
| <표 8> 가스공사 주식보유 현황(2010년 12월 31일 기준) .....   | 42  |
| <표 9> 철도부문 유보 내용 .....                       | 43  |
| <표 10> 연도별 철도요금 원가보상을 .....                  | 46  |
| <표 11> 소매도시가스 사업자의 소유구조 현황(2011) .....       | 82  |
| <표 12> 철도공사화 이후 유지보수비 및 개량비 현황 .....         | 97  |
| <표 13> 김대중 정부 초기 공공부문 인력감축 현황 .....          | 117 |
| <표 14> 1-3차 선진화 계획 총괄 .....                  | 119 |
| <표 15> 공공부문 제 4차 선진화 방안의 내용 .....            | 120 |
| <표 16> 주요 공기업 인원감축 방안 .....                  | 120 |
| <표 17> 선진화 계획 내용 총괄 .....                    | 121 |
| <표 18> 1999년 이후 7개 공기업 민영화 결과 .....          | 123 |
| <표 19> 한국통신 연도별 당기순이익 중 배당내역 .....           | 126 |
| <표 20> 매출액 대비 설비투자비·연구개발비 변동 내역 .....        | 126 |
| <표 21> 민자발전 현황 .....                         | 127 |
| <표 22> 민간 6개 발전회사 설비용량 .....                 | 129 |
| <표 23> 발전 5개사 설비용량 .....                     | 129 |
| <표 24> 민간 6개 발전회사 당기순이익 .....                | 130 |
| <표 25> 발전 5개사 당기순이익 .....                    | 130 |
| <표 26> 가스의 직수입제도 변천 .....                    | 131 |
| <표 27> 가스산업 직수입자 현황 .....                    | 132 |
| <표 28> 가스공사 천연가스 수급불허에 따른 국민적 손실 추정액 .....   | 133 |
| <표 29> 직수입자들의 기회주의적 행위로 인한 피해 사례 .....       | 134 |
| <표 30> 산업용 수요 이탈 시 가정용 요금 인상 가능성 .....       | 134 |
| <표 31> 사회기반시설에 대한 민간투자법: 민영화의 광범위한 대상 .....  | 137 |
| <표 32> 외국인 투자촉진법 중 국공유재산 등의 임대 및 매각 조항 ..... | 139 |
| <표 33> 사회기반시설 공공서비스 기본법의 주요 내용 .....         | 141 |
| <표 34> 사유화의 특별한 사유와 절차 및 계약 내용 .....         | 143 |
| <표 35> 재공영화의 방안 .....                        | 145 |

## 그림 목 차

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| <그림 1> 전력산업 구조개편 기본계획 안 .....     | 31 |
| <그림 2> 전력설비 현황(2011년 9월 기준) ..... | 34 |
| <그림 3> 가스산업 구조개편 시나리오 .....       | 39 |
| <그림 4> 민영화될 경우 고속철도 노선 .....      | 45 |

1부

서론

---

# 1장 서론

---

송유나 (사회공공연구소 연구위원)

## 1. 연구의 배경과 필요성

우리는 철도, 전력, 가스, 공항 등 국가기간산업을 비롯하여 의료, 교육 등 공공서비스 전반의 민영화 정책과 ‘여전히’ 마주해 있다. 지난 10여 년이 넘게 한국사회에 불어온 민영화 열풍의 연장선이자, 경향성이다. 그런데 한미 FTA 협정 체결로 인해 ‘왜곡된’ 민영화 시도는 자칫 돌이킬 수 없는 재앙을 초래할 것이다. 한미 FTA의 레첵, 역진 방지조항은 시장화된 영역을 공공적으로 되돌릴 수 없도록 제도화해버렸다. 한-미 투자협정이지만, 미국투자자만이 아니라 국적을 불문한 그 어떤 투자자에게도 막강한 힘을 부여한 것이 한미 FTA 협정이다. 시장개방을 최우선하고 그 개방에 따른 투자자의 지위를 국가권력보다 막강한 것으로 만들어버린 것이 그 협정의 힘이다. 그렇다면 이를 방관할 것인가. 한미 FTA의 무효화 및 재협상은 반드시 필요하다. 그러나 이와 함께, 아니 이에 앞서, 한국사회가 마땅히 지켜나가야 할 공공성이 무엇인지, 공공서비스의 영역이 무엇인지를 생각해보아야 한다. 국민의 혈세로 구축한 철도의 알짜배기 노선이 재벌에게 넘어가도 되는지, 민간 발전회사들의 엄청난 수익을 보장한 채 진행되는 전기요금 인상논의가 타당한지, 직수입제도 완화라는 이름으로 가스산업에 대한 재벌 민영화를 허용해도 되는지, 세계 1위의 공항을 왜 매각하는지 등에 대해 말이다. 서비스 시장 개방에 의해 의료와 교육의 공간은 서비스를 누릴 능력이 되는 국민들에게는 최상의 서비스를 제공하지만 그렇지 못한 국민들은 철저히 배제될 수밖에 없다.

그 동안 공공부문 민영화 정책과 관련하여, 정부가 민영화하겠다고 나서면 방어하기에 급급했던 것이 한국사회의 분위기였다. 1998년 외환위기를 맞아 통신, 중공업, 철강,

전력, 가스, 철도 등이 주요 민영화 대상이었을 당시, 한국사회에 공공성이라는 개념은 없었다고 보아도 무방하다. 공공부문의 비효율, 철밥통이라는 정부 비판, 시장과 경쟁이 최우선이라는 자본주의 기본 논리만으로, 일순간 공공부문은 매각되어도 문제없고 마땅히 시장으로 넘겨주어야 할 영역으로 전락하였다. 민영화 정책이 시작되었고 수많은 노동자들이 공공부문에서 밀려났다. 가격은 올랐으나, 서비스 질은 향상되지 않았다. 공공서비스의 영역은 급격히 축소되었다. 다만 해당 노동자들의 저항이 있었고 민영화의 객관적 조건이 되지 않았던 영역이 아직까지 공기업 형태로 유지되고 있을 따름이다. 유가가 약간 올랐다고 왜 천정부지로 기름 값이 뛰어야만 하는지, 도대체 기본적인 가격 구조가 어떻게 돌아가고 있는지에 대해 국민들이 궁금해 하여도 답변하지 않는 것이 민영화된 정유자본이다. 얼마 되지도 않는 기본요금 인하도 거부하고 통신원가에 대해 공개하지도 않는 것이 민영화된 통신자본이다. 정유, 통신, 항공, 철강, 중공업 등이 국민의 혈세를 투여해 공기업으로 잘 육성하였다가, 민영화하여 주주자본들에게 막대한 이익을 안겨주고 있는 영역이다. 전력, 철도, 가스 등은 다행히 공공부문으로 남아 있지만, 지난 10여 년 간 ‘가랑비 옷 적시듯이’ 부분 민영화가 진행되고 있다.

한미 FTA의 발효와 함께 시장개방과 경쟁, 민영화가 최선이라는 논리의 시대와 마주하면서 다시 방어하기에 급급해질 것인가? 한미 FTA는 기 시장화된 영역을 되돌릴 수 없는 것으로 못박았다. 그런데 이를 인정하지 않을 것이라면 다른 구상, 다른 상상, 다른 전략이 필요하다. 이러한 문제 인식 하에, 민영화 정책을 원천적으로 방지하는 제도 설계가 필요함과 동시에 사회공공서비스 제반 영역의 재공영화를 꾀할 수 있는 사회적 기반이 필요하다고 보았다. 국민의 혈세로 구축한 공공부문을, 국민의 동의와 허락도 구하지 않고, 그 어떠한 절차와 민주적 의사결정 과정도 없이 민영화하는 것은 옳바르지 않다. 일부 행정 관료와 정부 기관 일부의 일방적 지침과 결정에 따라 민영화 정책이 좌우되고 허용되었던 역사는 되풀이되어서는 안된다. 이는 합당하지도 않을 뿐더러 사회적 정의에 어긋난다. 민영화의 이유가 있고 이에 따른 필요 충분한 조건이 갖추어져 있다면 마땅히 사회적 논쟁 절차, 합의 절차, 국민적 동의 절차를 거쳐야 한다. 나아가 공공의 영역이 부당하게 특정한 재벌과 주주들에 의해 잠식되어 있다면 이 역시 환수해야 한다. 이는 국민의 권리이자 사회 정의의 기본적 원리일 따름이다. 민

영화를 원천적으로 방지하고 공공의 것이었던 영역을 회복하기 위한 규제 마련, 제도의 설계가 필요하다는 고민 하에 우리의 연구가 시작되었다. 한미 FTA라는 무소불위의 협정, 이후 진행될 각종의 협정을 빌미로 한 민영화, 시장개방 논리에 대해 급급한 방어 정책이 아니라 준비된 '대응'으로 응수해야 한다는 필요에 의해서이다.

## 2. 연구의 목적과 방법

### 1) 연구의 목적

- 한미 FTA의 발효가 한국사회 공공부문에 미칠 영향 분석
- 한미 FTA 독소조항 및 주요 조항 해석
- 전력, 가스, 철도산업 민영화 정책 추진 역사와 문제점 분석
- 전력, 가스, 철도산업 공공성 강화를 위한 법적·제도적 대안 및 재공영화 방안 제안
- 공공부문 재공영화 및 공공성 확대를 위한 사회적 공감대 확대
- 사회기반시설 공공서비스 전반의 재공영화 추진을 위한 법적·제도적 대안 제시
- 공공부문 민영화에 대한 공세적 국면 전환 필요성과 공공부문 현장 노동자들의 이해 확대
- 공공부문 재공영화의 의미, 가능성, 필요성에 대한 사회적 인식 제고

### 2) 연구의 방법

- 한미 FTA 협정 검토와 법률적 해석
- 전력, 가스, 철도를 중심으로 한 민영화 역사의 정리와 현재적 쟁점 분석
- 전력, 가스, 철도산업 민영화의 근거인 주요 법조항의 검토
- 민영화 방지를 위한 법률적 조항 구상과 관련법에 대한 검토
- 재공영화 추진을 위한 법적 조항의 구상과 검토
- 해당 노동조합 및 이해당사자들의 의견 수렴

○ 입법 추진 기관인 국회에서의 의사 수렴

### 3. 연구의 내용

이번 연구에서 한미 FTA는 연구의 배경이 된다. 공공부문 민영화는 한미 FTA 등 각종의 개방 정책과 궤를 같이 해왔다. 공공부문 민영화가 본격 추진된 것이 IMF 외환위기 국면이었다는 사실이 이를 증명한다. 개방에 앞선 국내외 자본의 일차적 요구는 공공부문 민영화 요구였다. 또한 공공부문 민영화에 앞서 요금인상을 추진하였고 비용절감을 위해 노동의 축소를 강요했다. 요금인상과 노동의 축소, 이와 더불어 경쟁 도입과 시장화에 따른 공공서비스 질의 하락과 공급안정성의 위협은 지속될 것이다. 한미 FTA는 그 어떠한 개방 정책보다 가장 큰 힘을 가지고 있기 때문에 향후 제반 개방 협상의 전제가 될 것으로 상당히 우려스럽다. 한미 FTA가 공공부문 민영화에 미친, 미칠 영향에 대해 우선적으로 분석해본 것은 이 때문이다. 그런데 본 보고서에서 무엇보다 중요한 제안은 공공부문 민영화 정책을 원천적으로 방지하고 나아가 재공영화를 추진할 수 있는 법적·제도적 대안을 궁구하는 것이다. 과연 가능할 것인가 하는 의문이 앞섰다. 그 동안 정부의 민영화 방침, 자본과 재벌의 민영화 요구, 민영화를 가능하게 하는 법률 개악을 막고 방어하기에 급급했던 것이 공공부문을 둘러싼 역사였다. 그러나 민영화가 최선이라는 정부와 자본의 주장은 이제 힘을 잃었다. 민영화의 민을 가지고 국민을 기만했던 역사를 되풀이되기 쉽지 않다. 공공서비스가 공공적 소유와 운영 하에 유지되어야 하며 공공서비스가 확장되어야 한다는 국민적 의식, 사회적 인식은 충분히 확장되었다. 그렇다면 민영화를 방지할, 민영화를 했던 영역을 되돌릴 방안까지도 궁구하는 일이 중요해졌다. 이번 연구는 이를 목표로 하여 진행하였다.

이번 연구 과정에서 전력, 가스, 철도산업의 공공성 강화 및 재공영화 방안에 대한 법적·제도적 대안을 만들었다. 물론 세계 최강의 협정인, 한미 FTA 조항과 충돌한다. 그러나 협상 무효 적어도 최소한의 재협상을 위해서라도 한국사회의 공공성 구축방향과 그에 따른 법·제도 설계가 우선 필요하다. 그 방향성 설계를 위한 초벌 논의가 이

번 연구에서 제안하는 내용이다. 이와 함께 총론적 내용으로 「사회기반시설 공공서비스 기본법」을 제안하고 있다. 「사회기반시설 공공서비스 기본법」은 1) 철도, 도로, 전기, 가스 등 국민의 기본적 생활 수요 해결과 국민 생산 활동의 토대가 되는 사회기반시설 공공서비스(인프라 서비스)를 무분별하게 민영화(사유화·사영화)하여 국민의 공공복지보다 기업의 영리와 특혜 대상으로 만들려는 것에 대응할 필요에서 2) 이와 같은 공공서비스의 공공성을 법적·제도적으로 보장하고 무분별한 민영화(사유화·사영화)하는 것을 규제하는 제한적 사유를 규정하고, 이를 절차적으로 통제할 목적에서 3) 불가피한 민영화(사유화·사영화) 시의 고용 보장, 재공영화 절차 추진 등 민영화(사유화·사영화)로 인한 폐해를 최소화하기 위한 법적 규정이다. 민영화를 원천적으로 막아낼 수 있는 사회적 제도를 만들고 나아가 공공의 것을 ‘정의의 원칙’ 하에 회복하고자 하는, 한국사회의 첫 시도이다. 다만 사회공공서비스 제반 영역으로까지 법·제도 개편의 대안을 다루지 못한 것은 본 연구의 한계이다. 제반 사회서비스 영역의 재공영화 쟁점 및 공공성 강화 방안과 관련해서는 후속 과제로 남겨 둔다.

보고서의 2부는 한미 FTA가 가지는 문제점을 포괄적으로 해석하고, 한미 FTA가 전력, 가스, 철도 등 국가기간산업에 미칠 영향과 전력, 가스, 철도산업 민영화의 역사에 대해 기술하였다. 3부부터는 대안을 제시하는 것에 할애하였다. 전력, 가스, 철도의 민영화 방지와 재공영화 방안과 관련한 법적 검토가 3부의 내용이다. 4부는 민영화 방지와 재공영화의 필요성과 쟁점을 다루고, 이를 위해 「사회기반시설공공서비스기본법(안)」과 같은 제도적 대안이 필요하다는 점을 주장하고 있다.

## 4. 민영화(사유화·사영화)의 의미

1990년대 중반부터 한국사회에 민영화라는 유령이 등장한다. 공공부문·공기업이 부도덕하고 비효율적이라 민간으로 이양하고 경쟁에 노출시킨다는, 결국 매각하겠다는 정부와 자본의 ‘조어’이다. 그런데 이 조어법은 상당한 이데올로기를 함축한다. 공공이라는 것은 대다수 국민의 이해와 밀접하고 상관된 영역인데, 그 공공이 공공의 것 즉

국민의 것이 아니었던 바 이제 비로소 民의 것으로 되돌린다는 것이 정부가 주장하는 民營化였다. 물론 공공부문은 官僚와 官治, 즉 국가의 억압과 동일시되었던 영역이었기에 그 정치적 배경이 국민들을 현혹하는데 한몫하였다. 그리하여 공공부문은 한 순간 民營化라는 이름으로 사적 소유물이 되어 마땅한 영역으로 전락하였다. 그러나 한자 조어법과 달리 민영화는 Privatization 즉 사유화, 사영화, 사적 소유로의 전화를 의미한다. 공공의 것을 사적 전유물로, 사적 자본의 이윤추구의 대상으로 변모시키겠다는 정책에 다름 아니다.

1990년대 후반, 그리고 2000년대 초반까지 민영화의 광풍 속에서 대다수 국민들은, 공공부문이 국민의 것이고 공공의 것이라는 자각을 하기 쉽지 않았다. 관치와 관료의 역사가 국민의 뇌리에 심어놓은 좋지 않은 과거의 영향이기도 하였지만, 民營化라는 이름의 이데올로기가 크게 작동하였기 때문이다. 2008년 촛불의 과정에서 비로소 민영화가 사유화, 사영화, 사적소유와 같은 개념이라는 인식이 사회 저변으로 확장되었다. 물론 민영화의 폐해가 사회적으로 증명되었던 '시간'의 결과이기도 했다. 민영화 혹은 사유화. 개념은 이데올로기 그 자체이자 사회적 인식을 반영하기 때문에 명확히 정리하는 것은 무엇보다 중요하다. 그 동안 민영화를 반대하는 입장에서도 민영화와 사유화라는 이름을 혼재 혹은 병행하여 사용하여 왔다. 민영화라는 개념의 사회적 곡해 - 民에 대한 - 를 충분히 이해하면서도, 그 자체가 사회화된 개념이기 때문이었다. 그러나 민영화는 사유화, 사영화 정책이다. 국민의 것 또는 공공의 것을 사적소유로 찬탈하는 것을 교묘히 왜곡하는 개념이다. 사회적인 익숙함을 존중하면서도 보다 정확한 의미를 부여하기 위해 향후 민영화(사유화·사영화)라고 표현하는 것이 적절하다고 본다. 특히 「사회기반시설 공공서비스 기본법」과 같은 법·제도 개편을 제안하는 시점에 와 있다. 민영화 혹은 사유화라는 개념이 담고 있지 못하는 경쟁도입, 아웃소싱 등 각종의 민영화 정책 이면을 드러내기 위해 사영화라는 개념을 함께 채택하고자 한다. 사유화는 소유관계의 변화 즉 매각을 중심으로 한 소유권의 사적 이양을 의미한다. 사영화는 공공부문의 운영을 포함한 사적 개입 전반, 경쟁 도입 정책 전반을 포함하는 포괄적 개념이다. 아웃소싱, 외주하청, 부분적 경쟁도입 전반이 사실상 사유화와 동일한, 오히려 사유화를 촉진시키는 효과를 낳고 있다. 나아가 공공의 것을 회복하고 공공성을 구축·강화하기 위해, 공공적 통제가 필요하다는 점을 강조하기 위해 “재공영화”라는 개념을 적극 제안하고 사회화되어야 한다고 주장한다.



## 2부

### 한미 FTA와 민영화

---

## 2장 한미 FTA에서 공공부문은 어떻게 되나?

---

송기호 (민주사회를 위한 변호사 모임)

### 1. 한미 FTA의 성격

한미 자유무역협정(FTA)은 '무역'을 '자유화'하는 데에 그치지 않는다. 11장(투자), 12장(서비스), 13장(금융서비스)의 장치를 통하여, 자본이 국민 국가의 최소한의 조정과 규제에서 벗어나도록 한다. 국가의 규제를 규제한다.

예를 들면, 한미 FTA 11장에서, '정당한 공공복지 목적'을 위한 공공 정책이나 경제 규제라 하더라도, '투자자'는 그것이 그 목적과 수단 사이에 매우 균형이 맞지 않다는 이유로 국가를 국제중재에 회부할 권리를 확보한다. 곧 한미 FTA는 투자자에게 국민 국가의 사법 작용을 피할 권리를 부여한다. 'ICSID'라고 하는 세계은행 산하의 국제투자분쟁해결기관에 국가를 중재 회부할 수 있게 된다.

국제중재기구의 관심은 '투자자', 곧 재산권의 보호이다. 체코 정부에게 3억 5천만 달러를 보상하라고 판정했던 'CME' 사건의 판정문에서 알 수 있듯이, 투자자에게 호의적으로 행동하라는 것이 국제중재의 기준이다. 한미 FTA는 단순히 수출과 수입의 무역을 자유화하는 도구가 아니다. 특히 한국의 공공부문에서는 자본의 진입과 이익 보호의 강력한 장치이다.

### 2. 공공부문에 미치는 영향

## 1) 진입의 자유

한미 FTA는 특히 한국의 공공부문에 직접적인 영향을 미칠 것이다. 첫째, 한미 FTA는 기본적으로 미국 투자자의 진입의 자유를 인정한다. 곧 투자에서의 '내국민 대우(national treatment)'라고 하여, 투자의 설립(establishment)단계에서부터 자국 투자자와 동등한 진입권을 부여한다. 이에 대한 예외는 부속서 I('현행 유보')과 부속서 II('미래 유보')에서 한국이 별도로 확보하지 않는 한 불가능하다. 이는 공공분야에서도 마찬가지이다.

## 2) 철도, 전력, 도로 등에서의 민영화

둘째, 특히 한미 FTA는 철도, 전력, 도로의 기반 시설 공공 서비스 분야 민영화에서의 자본의 이익을 직접 보호하고 있다. 곧 '투자 계약(investment agreement)'이라는 개념 도입이 그것이다. 이를 설명하면 철도, 전력, 도로의 기반 시설 공공 서비스 분야의 민영화에 참여한 민간 기업과 중앙정부 사이에 체결한 민영화 계약을 뜻하는 것으로, 민영화에 참여한 기업은 정부가 이 계약 내용을 이행하지 않았다는 이유로 정부를 국제중재에 회부할 수 있다. 다시 말하면 한미 FTA 협정문 자체를 위반하지 않았더라도, 기반 시설 공공서비스에서의 민영화 계약서를 이행하지 않았다는 이유로도 투자자는 국가를 국가 중재에 회부할 수 있다.

## 3) 공공부문과 직접 관련된 조항

셋째, 한미 FTA는 직접적으로 공기업 조항, 투명성 조항 등을 두어 공공부문을 직접 규제한다. 한미 FTA는 공기업에 대하여 한미 FTA 협정을 준수할 의무와 미국인 투자에게 비차별적 대우를 부여할 의무를 부과한다.(제 16.3조) 또한 공공부문에 대하여 상업적 고려에 따라(in accordance with commercial consideration) 공공 서비스를 제공할 것을 요구한다. (16.2조) 여기서 벗어날 수 있는 예외로 인정받으려면, 민간 서비스 공급자에게 비차별적 대우를 제공하고, 미국인 투자에 부정적 영향을 미치는 반경쟁적 행위에 관여하지 않을 것을 조건으로, 규제당국이 특정 요금을 승인하는 것이 가능하다.

넷째, 한미 FTA는 재산권과 공공복리와의 조화를 요구하는 한국 헌법 질서에 따른 정책을 심각하게 제약할 것이다. 한국의 공공부문은 개인 재산권을 절대시하는 미국과 달리 공공성에 기초해서 성립했다.

의료보험 제도를 보면, 한국은 국민건강권 보장을 위해 미국과 달리 전국민 의무 가입 제도를 실시하고 모든 병원에 대해 건강보험 당연지정제도를 시행하고 있다. 이를 위해 병원의 영리 활동의 자유를 제한한다.

이처럼 한국의 법질서는 비록 불충분한 형태이지만, 재산권이라도 공공복리에 적합하게 행사할 것을 요구한다. (헌법 23조 2항) 또한 균형있는 국민경제의 성장, 안정과 적정한 소득의 분배 유지, 시장 지배력과 경제력 남용 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제 민주화라는 공공 목적을 위한 국가의 규제와 조정권을 헌법에 명시적으로 부여하고 있다. (제 119조 제 2항)

그러나 한미 FTA는 이러한 한국의 헌법 질서에 복종하지 않는다. 다음에서 자세히 살펴겠지만, '대우의 최소 기준'(Minimum Standard of Treatment), '공정 공평한 대우'(Fair and Equitable Treatment), '간접 수용'(Indirect Expropriation)이라는 낯선 개념을 통하여 한국의 공공부문을 규제한다.

### 3. 한미 FTA 공공 부분 조항의 구조

#### 1) 진입의 자유

이하 한미 FTA에서의 공공부문 조항을 구체적으로 보기로 하자. 먼저 투자조항은 매우 포괄적이고 광범위하게 미국인 투자자에게 설립단계에서부터 내국민 대우를 부여한다.(11.3조) 그 결과 공공부문이라고 하더라도 따로 부속서 I과 부속서 II에서 예외를 인정받지 못하는 한, 미국인 투자자들은 국적과 관계없이 진입할 수 있다. 즉 외국 국적이라는 이유로 투자자의 진입을 거부할 수 없으며 한국 투자자들에게 허용하는 것과 동일한 진입권을 인정한다.

또한 부속서 I과 II에서 예외로 인정받은 규제라고 하더라도 일단 그 규제를 풀어 줄 경우, 다시 이를 애시 당초의 적법한 규제 수준으로 돌이킬 수 없다.(12.6조 다호)

## 2) 간접 수용

한미 FTA가 공공부문에 미칠 가장 강력한 영향의 하나가 '간접 수용'이다. 이는 매우 포괄적이고 광범위하게 적용되며, 특히 아래에서 설명할 '공정 공평한 대우'와 함께, 부속서 I과 부속서 II를 통한 그 어떠한 예외도 인정되지 않는다. 즉 모든 공공부문은 간접수용이라는 투자자의 공격에 노출되어 있다.

### (1) 간접 수용의 개념

간접수용이란 공공정책이 투자자의 재산권의 소유 명의를 공식적으로 이전시키는 것은 아니지만 이에 동등한 효과를 가져오는 경우로서, 국가가 이로 인한 투자자의 손해를 보상하지 않고선 공공정책을 펼 수 없다.(한미 FTA 11.6조) 즉 이를 한미 FTA 해당 규정을 통해 구체적으로 살펴보면, 정당한 공공복지 목적의 공공정책이라고 그 목적이나 효과에 비추어 그 수단이 매우 불균형적일 때에는 직접 수용과 동등한 효과를 가져 오는 간접 수용에 해당할 수 있다. (한미 FTA 부속서 11-나)

### (2) 공공부문에서의 예

이를 공공 부문에서 보면, 가령 지하철 9호선의 경우, 지하철 요금 인상을 전면 금지하는 서울시의 조치에 대해 투자자는 이것이 목적과 수단사이의 균형을 잃은 조치로서 간접수용에 해당한다고 주장할 수 있다.

### (3) 공정 공평한 대우

이는 하나의 백지 규정과 같이 매우 포괄적이고 광범위한 것으로서, 투자자들이 국가를 국제 중재에 회부할 때에 가장 많이 사용하는 조항이다. 과연 무엇이 공정 공평한 대우 위반인지는 명확히 정립되어 있지 않다.

## 사례

### 아주리 수도 민영화 사건

미국 기업 아주리는 아르헨티나에 투자한 현지 법인 ABA를 통해 수도 민영화 사업권을 획득하였다. 그러나 아주리의 민영화 수도에서 수질 악화, 조류 발생 등 위생문제가 발생하자, ABA는 이 원인이 애초 민영화 계약에서 아르헨티나 정부 공기업 AGOSBA 등이 맡기로 한 수원지 정화 정수 시설 보수, 수원지 댐 관리 등 상수도 기반시설 관리를 이행하지 않은 데에 따른 것이라고 주장하고 2001. 7. 지방정부에게 민영화 계약 준수를 요구한 후, 같은 해 10월에 지방정부가 이를 인정하지 않자, 민영화 계약을 해제했다.

이에 대해 지방 정부가 2001. 11. 1. ABA의 계약 해제를 거부하는 행정 명령 발동하고 서비스 이행을 요구하였으나, ABA가 이를 거부하고 파산을 신청하자 지방정부는 ABA의 수도 서비스 포기로 간주하고 재공영화 조치를 하였다.

그러나 아주리는 미국-아르헨티나 투자협정을 근거로 아르헨티나 정부를 국제중재에 회부하였고, 2006년 국제중재판정부는 아르헨티나 정부에게 1억 6,524달러를 아주리에 배상하라고 판정했다.

이 사건에서 국제중재판정부는 공정 공평 대우에 대해, 이것이 그제 국가나 지방정부가 투자자를 악의로 대해서는 안 된다는 소극적 의무가 아니라, 투자자의 성공을 촉진할 적극적 의무라고 해석했다.

### 유레코 금융 민영화 사건

네덜란드 기업 유레코가 1999년에 폴란드의 최대 공영 보험회사인 PZU를 일부 민영화하면서 네덜란드 기업 유레코가 그 30%지분을 인수하였다. 민영화 계약 당시 유레코는 PZU지분 50% 이상을 차지하여 과점 주주가 될 것을 기대하고, 이를 폴란드 정부에 요구하였고 폴란드 정부도 2001년까지 PZU의 주식 추가 공개를 통한 완전 민영화를 약속하였다. 그러나 이후 폴란드 국민이 사회 보험의 민영화에 반대하자 폴란드 정부는 PZU의 완전 민영화 방침을 철회하였다.

그러자 유레코는 폴란드 정부를 국제 중재에 회부하였고, 2005년 국제중재부는 폴란

드 정부가 공정 공평 대우를 위반하였다고 판정하면서 19억 달러의 배상을 하도록 판정하였다. 판정부는 공정 공평 대우를, 투자자가 투자할 당시에 고려하였던 기본적 기대(basic expectations)에 국가가 영향을 주어서는 안되는 것으로 해석했다.

#### 포프엔탈보트 사건

‘포프엔탈보트’ 사건에서 캐나다 정부는 1999년에 이 회사에 대해 벌인 실사 절차에서 이 공정·공평 대우 기준을 위반하였다는 단 하나의 이유로, 회사에 보상하라는 판결을 받았다. 국제중재부가 캐나다의 공정·공평 대우 위반으로 지적한 사항은 다음과 같다.

- 캐나다가 서류 검증을 서류가 위치한 장소에서 하지 않은 점.
- 실사 검증을 둘러싼 절차 진행을 협력적 규제 방식이 아니라 마치 전투를 하듯이 진행한 점.
- 회사의 요청에도 불구하고, 회사에게 검증 절차 정보를 제공하지 않은 점.
- 회사에게 불필요한 혼란을 조성하고 추가 비용을 지출하게 한 점.
- 회사의 대정부 관계에서 평판을 저하시킨 점.
- 자료 제출이 불성실할 경우 목재수출량 배정에서 불이익을 입을 수 있다는 경고를 하는 등의 위협이 조성된 점.

‘씨엠이’ 대 체코 사건에서 국제중재부는 체코 방송위원회가 방송 허가권의 독점적 사용과 관련하여 위원회의 개입으로 인해 투자자에게 야기된 법적 불안정성을 명료하게 정리해주어야 할 최소한의 조치를 하지 않았으며, 투자자 재산권 보호를 의도적으로 손상했으며, 비합리적으로 행동한 것을 지적했다.

#### 메탈클래드 사건

‘메탈클래드’ 사건에서는 멕시코가 투자자의 경제활동과 관련된 법규에 대한 정보를 투명하게 제공하지 않았다는 것이 공정·공평 대우 조항을 위반한 것으로 판정됐다.

은행 인가권 취소를 둘러싼 분쟁인 2002년의 ‘제닌’ 사건의 국제중재부는 고의적인

의무 소홀, 불충분한 행동, 악의적 고의 등이 공정·공평 대우 위반에 해당한다고 해석했다. 2003년 ‘로웬’ 사건에서도 마찬가지이다. 결국 기준은 투자자의 이익이다.

#### (4) 부속서 I과 부속서 II의 공공부문

앞에서 본 투자자에게 부여한 진입의 자유와 간접 수용 및 공정 공평 대우에 대하여 한국이 확보한 규제권을 보면 먼저 간접 수용 및 공정 공평 대우에 대해서는 예외가 없다. 즉 아무리 공공 부문이라고 하더라도 간접 수용과 공정 공평 대우를 위반해서는 안된다.

진입의 자유와 관련해서 한국이 공공부문에서 대표적인 것은 다음과 같다.

##### 부속서 I

##### 전력

부속서 I에서의 현행 유보를 보면 먼저 전력의 경우, ‘핵발전을 제외한 발전, 송전, 배전 및 판매’에서 투자 장의 내국민 대우(11.3조)의 의무로부터 한국이 면책되는 것으로서, 한국전력공사(‘KEPCO’)의 지분에 대하여 외국소유비율의 총합은 발행주식의 100분의 40을 초과할 수 없으며 외국인은 한국전력공사의 최대주주가 될 수 없다. 그리고 발전설비 용량(power generation facilities)에 대한 외국소유 지분 비율의 총합은 지역 난방용 열병합 발전 설비를 포함한 대한민국 전체 발전설비 용량(‘GHP’)의 100분의 30을 초과할 수 없다. 그리고 송전, 배전 및 판매 사업에 대한 외국소유 지분 비율의 총합은 100분의 50미만이어야 하고 외국인은 최대 주주가 될 수 없다.

발전설비용량에 대한 외국 소유 지분 비율을 보면, 이는 지역난방용 열병합 발전 설비를 포함한 대한민국 전체 발전설비용량(GHP)의 100분의 30을 초과할 수 없다고만 되어 있으므로, 현재 한전이 발전회사의 지분 100%를 모두 보유하고 있는 상태라도, 어떤 외국인 투자자의 한전 주식 소유 지분이 현재 얼마인가와는 관계없이, 그 외국인은 한전으로부터 30%까지는 발전회사 주식을 매입할 수 있다고 해석된다.

또한 현재 발전설비용량(GHP) 약10.6%를 차지하는 남동발전이나 중부발전 등 1개 발전회사의 100% 매각도 그것이 전체 국내 발전설비의 30%를 초과하지 않는 한, 허용된다고 해석된다.

이와 같은 현행 유보에 적시된 범위 안에서만 한국은 내국민 대우의 의무에서 면제되며, 그리고 만일 위 지분 제한을 한국이 자발적으로 일단 완화해 주면 한국은 이를 돌이킬 수 없다.

#### 철도

철도는 철도 운송 서비스 민영화는 2005년 7월 1일 이후에 건설된 철도 노선에 대해서 경제적 수요 심사를 거쳐 가능하다. 그리고 사회간접자본시설에 대한 민간투자법(현행 사회기반시설에 대한 민간투자법)의 기준을 충족하는 법인은 철도건설서비스를 공급할 수 있다.

#### 가스

외국인은 한국가스공사 지분의 100분의 30을 초과할 수 없다.

#### 도로 화물 운송

한미 FTA는 운송 서비스 중 도로 화물 운송 서비스에 대하여는 부속서 I에서는 특별한 예외를 확보하지 못하였다. 다만 쿠리어 서비스(택배 서비스)에 대해서는 시장 접근 허용 의무에서 면제되어 화물총량제를 실시할 수 있는 경제적 수요 심사 규정을 마련하였다. 다만 이는 기존 쿠리어 서비스 사업자를 인수하는 신규 사업자에 대해선 별도의 수요 심사를 하지 않게끔 하였다.

#### 부속서 II

#### 민영화 관련 조치

한국은 투자의 내국민대우 부여와 관련하여, 공기업 또는 정부기관이 보유하고 있는

지분 또는 자산의 이전(transfer) 또는 처분(disposition)과 관련하여 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 권리를 유보한다고 되어 있다.

그러나 이것이 민영화와 관련한 어떠한 조치도 한국 정부가 할 수 있다는 것은 아니다. 먼저 앞에서 본 간접수용에 해당하는 조치를 보상없이 할 수 없다. 또 공정 공평한 대우를 제공해야 한다. 한국정부가 인정받은 것은 민영화에서 내국민 대우 의무에서 면제된다는 것이다. 곧 외국인 투자자가 아닌 한국적 법인에게 민영화할 수 있다는 것이다. 또한 여기에는 21장의 투명성의 규정에 따라 이행되어야 한다는 조건이 부과되어 있다. (부속서 II) 그리고 이 면제는 과거 민간 기업이었으나 기업구조조정 과정에서 국유화된 기업의 민영화에 대해서는 적용되지 않는다. (부속서 II) 그리고 정부 보유 지분의 이전 방식이 아니라, 민간에 공공 서비스 제공 인허가권을 부여하는 방식의 민영화에 대해선 앞에서 본 부속서 I의 제한을 받는다. 즉 철도의 경우를 예로 들면, 부속서 I에서 이미 허용한 2005년 7월 1일 이후에 건설된 철도 노선에 대해서 경제적 수요 심사를 통한 서비스 민영화를 폐지할 수 없다.

### 전력 가스

구체적 산업 분야의 미래 유보를 보면, 원자력 에너지와 원자력 발전, 핵연료의 제조 및 공급, 핵물질, 방사성 폐기물 처리 및 처분(사용 조사된 핵연료 처리 및 처분을 포함), 방사선 동위원소 및 방사선 발생 장치, 방사선 모니터링 서비스, 핵에너지 관련 서비스, 설계 유지 및 보수 서비스 등 원자력 에너지 산업에 관한 정책 자율성을 기재하였다. 그러나 이 자율성은 투자 조항의 수용 보상 의무까지를 면제하는 것이 아니다.

그리고 핵발전을 제외한 발전, 송전, 배전 및 전력판매, 전력 산업과 관련하여 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 수 있는 정책 자율성을 기재하였다. 그러나 이 자율성은 투자 조항의 수용 보상 의무까지를 면제하는 것은 아닙니다. 그리고 이 자율성은 앞에서 본 부속서 I 상의 전력 조항에서 한국이 약속한 전력산업에서의 외국 소유 지분을 감소시키지 아니한다는 제한이 적시되어 있다. 즉 한국은 전력 산업에서의 외국 소유 지분을 줄이는 조치를 취할 수 없다. 그리고 한번 민영화를 하게 되면 이를 다시 국유화하는 조치는 불가하다. 이는 가스 산업에서도 마찬가지이다. (부속서 II)

또한 이 정책 자율성은 특히 한국이 “자국의 영역의 인에게 특정한 기술, 생산 공

정, 또는 그 밖의 재산권적 지신을 이전하는 것”을 요구하는 조치를 외국인 투자자에게 어떠한 경우에도 할 수 없도록 단서가 있다.

#### 도로 화물 운송

부속서 II는 화물 총량제와 관련된 쟁점인 ‘시장 접근’ 허용 의무는 GATS에서의 개방 수준에 따를 것으로 규정하고 있다. (부속서 II)

## 4. 한미 FTA 발효 이후의 공공 부문 대응 과제

앞에서 보았듯이 한미 FTA는 공공 부문에서 공공정책을 제약하고 특히 민영화에서의 국가 정책 자율성을 심각히 제약한다. 민영화 과정에서 체결되는 무수한 조항의 민영화 계약을 국가가 이행하지 못할 경우 국제 중재에 회부되며, 간접 수용 및 공정 공평 대우라는 포괄적인 규제를 받게 된다.

그러므로 공공 부문의 공공성 보장을 위해 한미 FTA라는 틀을 폐기해야 한다. 그러나 그 과정은 매우 끈기있고 인내심을 가져야 한다. 한번 등장한 한미 FTA를 폐기하려면 다수 국민의 충분한 이해와 전폭적 동의가 필요하다. 그에 이르기까지 무엇보다도 민영화 저지를 가장 우선적으로 추진해야 한다. 왜냐하면 자발적 민영화가 되어 버리면 이를 한미 FTA 틀에서 되돌리는 것은 사실상 불가능하기 때문이다. 전기, 수도, 가스, 의료보험, 우체국, 공항 민영화를 저지해야 한다. 그리고 민영화를 저지하고 공공 부문의 공공성을 견지할 새로운 법적 틀이 필요하다. 나아가 기반 시설 공공 서비스만이 아니라 의료, 연금 등 사회 공공 서비스에서의 민영화 저지 운동이 필요하다.

---

# 3장 한미 FTA와 전력·가스·철도 민영화 역사 개괄

---

송유나 (사회공공연구소 연구위원)

## 1. 한미 FTA 공공부문 협상, 자발적 민영화

2006년 6월부터 협상을 시작한 한미 FTA가 2012년 3월 15일 발효되었다. 지난 6년 여의 협상 과정을 돌아볼 때 공공부문의 경우 큰 쟁점을 형성하지는 못하였다.<sup>1)</sup> 정부는 공공부문과 관련하여 “한국전력공사, 가스공사, 수자원공사 등 공기업이 정부가 지정한 요금, 사업구역 등 조건을 따르는 경우 상업적 의무가 적용되지 않는다.”, “한미 FTA에서 어떠한 공기업 민영화 약속도 없다. 기존의 외국인 지분 소유 제한이 폐지되는 것도 아니다.”라고 주장한다. 한미 FTA 협정을 ‘순진하게’ 그리고 ‘표면적으로’만 해석한다면 정부 주장은 그르지 않다. 제 16.2조 지정독점을 보면 “이 장의 어떠한 규정도 당사국이 독점을 지정하거나 지정 독점을 유지하는 것을 금지하는 것으로 해석되지 아니한다.”, 16.3조 공기업 조항에는 “이장의 어떠한 규정도 당사국이 공기업을 설립하거나 유지하는 것을 금지하는 것으로 해석되지 아니한다.”라고 하였다. 정부는 현재유보와 미래유보를 통해 전력과 가스의 외국인 지분제한을 하였고, 철도의 경우

---

1) 한미 FTA 협상 과정에서 공공부문은 큰 논란의 대상이 되지 않았다는 점을 지적하는 것에 불과하다. 사실 한미 FTA 협상 전 과정에서 협상을 우려하거나 반대하는 입장에서 가장 우려하였던 것이 공공부문과 관련한 개방 즉 민영화 정책이었다. 2011년 한미 FTA 협상의 문제점이 사회적으로 부각되어, 촛불을 든 어린 학생들까지 거리로 나서는 과정에서 공공부문 민영화는 사실상 큰 쟁점이었던 것이 분명하다. 2011년 11월 22일 국회에서의 날치기 통과 이후 사회적 여론은 공공부문에 대한 국가 정책과 민영화 여부에 관심이 쏠렸다. 사실상 국민적으로 큰 관심을 가질 수밖에 없는 주요 국가기간산업에 대한 민영화 정책은 한국 정부의 ‘자발적 민영화’ 정책의 의미가 강하여 한-미간 협상의 주요 쟁점이 아니었을 뿐, 정부 주장대로 공기업 민영화 약속이 없었다거나, 대한민국 정부가 충분히 정부 권한을 지켜서가 아니었다. 논란의 대상이 되지 않았던 이유는 단지 ‘자발적 민영화’를 위한 대한민국 정부의 의지와 그에 따른 준비가 상당히 충실했었던 것에 불과하다.

2005년 6월 30일까지의 노선에 대해서는 철도공사의 운영을 확보하였으며, 상수도 즉 물은 음용수 처리·공급 서비스를 유보항목으로 넣었다. 이로써 정부는 전력, 가스, 철도, 물(상수도)를 지켜낸 듯이 호언하고 있다. 그러나 한미 FTA 협정의 핵심은 협정의 정신 전반에 존재한다. 또한 각종 단서 조항을 유심히 읽고 해석하는 과정에서 얻게 되는 진실에 있다. 정부의 주장이 거짓이며 국민을 기망하는 것에 불과하다는 점은, 사실은 조금만 꼼꼼히 살펴본다면 어렵지 않게 알 수 있다.

16.2조 지정 독점의 내용을 보면, “항상 이 협정상의 당사국의 의무에 불합치하지 아니하는 방식으로 행동할 것, 상업적 고려에 따라서만 행동할 것, 적용대상 투자에 부정적 영향을 미치는 반경쟁적 행위에 관여하지 아니할 것”이라고 명시되어 있다. 우선 당사국의 의무에 불합치하지 아니하는 방식이 무엇일지 보자. 내국민대우(11.3조), 최혜국대우(11.4조), 대우의 최소기준(11.5조), 수용 및 보상(11.6조), 송금(11.7조), 이행요건(11.8조), 고위경영진 및 이사회(11.9조), 현지주재(12.5조) 등 외국인 투자와 관련한 각 적용 범위에 벗어나지 않아야 한다는, ‘불합치하지 아니하는 방식으로 행동’할 것을 명확히 주문하고 있다. 지정독점에 대한 정부 권한이 존재한다 할지라도 이 각종 조항에 불합치하지 않기로 상당히 어렵다.2)

다음으로 상업적 고려에 따라서만 행동할 것이라는 것은 무엇을 의미하는가. 대한민국의 전력, 가스, 철도 등에 대한 공공요금 정책 등은 상업적 고려와는 달리 집행되고 있다. 전력의 경우 판매 단가가 훨씬 높은 지역인 제주, 전남, 강원 등에 대해서도 전국 단일한 요금을 부과하면서도 99% 이상의 전력 공급을 유지하고 있다. 또한 기초생활수급자에 대한 20% 전력요금 할인 정책을 시행하고 있다. 가스는 소매도시가스의 경우 민간독점 영역이지만, 가스공사를 통해 도매·도입부문에서는 공공적 공급 정책

---

2) 전력, 가스, 철도, 물 등에 대한 유보 조항이 있다. 그러나 전력, 가스, 철도 등은 소유 측면에서의 개방을 이미 명시하고 있기 때문에 충분히 민영화가 가능하다. 민영화가 되면 유보조항은 의미가 없고 협정의 역진방제조항에 따라 되돌릴 수도 없다. 미래 유보 조항을 통해 전력과 가스는 내국민대우, 이행요건, 고위경영진 및 이사회, 현지주재 등을 명시했다. 그러나 오히려 현재유보를 통해 소유권 민영화가 가능한 조건에서 큰 의미를 가질 수 없다. 철도의 경우 미래유보의 조항은 최혜국대우에 불과하고, 물(상수도) 역시 그러하다. 자세한 바는 후술한다.

을 시행한다. 유가연동제가 적용되고 있지만, 급격한 유가인상 국면에서 도매 요금을 인상하지 않고 동결하는 정책을 통해 소매요금의 인상을 규제하고 있다. 도시가스 미공급 지역 -수익성이 나지 않는 지역- 에 대한 공급 확대를 위해 도매-소매 투자계획을 지자체가 주도하여 입안하고 있다. 철도공사는 KTX 이외의 전 노선이 적자로 운영되고 있음에도 적자노선을 유지하고 있다. 또한 노약자·장애인 등에 대한 할인혜택을 두어 교통약자를 보호하고 있다.

이러한 전력, 가스, 철도에 대한 해당 공급주체와 지자체, 국가 정책은 외국인 등 투자자 입장에서는 상업적 고려가 아니다. 일국의 국가와 지자체 그리고 해당 공기업이 마땅히 수행해야 할, 국민을 위한 공공적·공익적 정책이 한미 FTA 정신으로 본다면 상업적 고려에 반하기 때문에 폐기되거나 수정되어야 한다. 이들 산업에 진출하고자 염원하는 투자자의 입장에서는 이 ‘비상업적 고려’에 따른 정책에 대해 충분히 문제를 삼을 수 있다. 이 때 정부가 지정독점과 공기업에 대한 권한을 들어 방어할 수 있는가? 예를 들어 전력과 가스의 경우 당사국 의무 조항 중 내국민대우, 이행요건, 고위경영진 및 이사회, 현지주재 등을 미래유보 조항으로 넣었다. 그러나 이들 유보조항은 공공적 요금 정책을 유지하는데 그 어떠한 뒷받침도 해주지 못한다. ‘상업적 고려’에 어긋나게 되는 공공요금 정책은 우선 FTA 협상의 정신에 불합치한다. 미래의 수익에 불이익을 준다는 점에서 간접수용에 해당하며, 투자자에게 합당한 대우를 해주지 못한다는 점에서 충분히 국가를 제소할 만큼의 위력을 가진다. 결국 국가 또는 지자체와 공기업을 통한 공공요금 정책은 지정독점 상 단서조항 중 “적용대상 투자자에 부정적 영향을 미치는 반경쟁적 행위”에 충분히 해당한다. 투자자가, 투자자 개인만으로도 일국을 제소할 수 있는 협정인 한미 FTA 조항을 조목조목 들어 국가의 공공정책이 한미 FTA 정신을 위배한다고 제소한다면 이를 방어할 수 있는 대한민국의 단서 조항은 없다. 이것이 한미 FTA 협정의 내용이자, 공공부문과 관련한 현실이다.

#### 〈표 1〉 제 16.2조 지정 독점

- |  |
|--|
| <p>1. 각 당사국은 자국이 이 협정의 발효일 이후에 지정하는 모든 민간 소유 독점과 자국이 지정하거나 이미 지정한 모든 정부 독점이 다음을 준수하도록 보장한다.</p> <p>가. 그러한 독점이 당사국이 독점 상품 또는 서비스와 관련하여 자신에게 위임한 것으로</p> |
|--|

서 수입 또는 수출 면허의 부여, 상업적 거래의 승인이나, 쿼터·수수료 또는 그 밖의 부과금의 부과와 같이 규제적·행정적 또는 그 밖의 정부 권한을 행사하는 경우에는 **항상 이 협정상의 당사국의 의무에 불합치하지 아니하는 방식으로 행동할 것**

나. 관련 시장에서 독점 상품 또는 서비스의 구매나 판매<sup>3)</sup>에 있어 가격, 품질, 이용가능성, 시장성, 운송과 그 밖의 구매 또는 판매 조건에 대한 것을 포함하여 **상업적 고려에 따라서만 행동할 것**. 다만, 다호 또는 라호에 불합치하지 아니하는 지정 조건<sup>4)</sup>을 준수하기 위한 경우는 제외한다.<sup>5)</sup>

다. 관련 시장에서 독점 상품 또는 서비스의 구매나 판매에 있어, 적용 대상투자, 다른 쪽 당사국의 상품, 그리고 다른 쪽 당사국의 서비스 공급자에게 **비차별적 대우를 제공할 것**, 그리고

라. 자신의 독점 지위를 이용하여, 모회사, 자회사 또는 공동 소유의 그 밖의 기업과의 거래를 포함하여, 직접적 또는 간접적으로, 자국 영역의 비독점 시장에서, **적용대상 투자에 부정적 영향을 미치는 반경쟁적 행위에 관여하지 아니할 것**

2. 이 장의 어떠한 규정도 당사국이 독점을 지정하거나 지정 독점을 유지하는 것을 금지하는 것으로 해석되지 아니한다.

3. 이 조는 정부 조달에는 적용되지 아니한다.

16.3조 공기업 조항을 보자. 대한민국 정부가 공기업을 유지·존속하더라도 해당 공기업은 협정의 의무에 위배되어서는 안될 것을 다시 한 번 확인하고 있다. “이 협정상의 당사국의 의무에 불합치하지 아니하는 방식으로 행동할 것, 자신의 상품 또는 서비스를 판매함에 있어 적용대상투자자에 대하여 비차별적 대우를 부여할 것”이라는 내용이다. 지정독점 조항의 단서조항과 동일하다. 그런데 대한민국 정부는 전력, 가스, 철도에 대한 민영화 정책을 ‘일관되게’ 추진해 왔다. 전력의 발전부문의 매각과 판매 부분의 분할 경쟁 및 매각 정책, 가스의 도입·도매 부분의 시장개방, 철도의 분할과 민영화 정책 등이다. 최근 철도 KTX 수서-평택 민영화 정책이 현실화되면서 정부의 민

3) 보다 명확히 하기 위하여, 제16.2호의 “관련 시장에서 독점 상품 또는 서비스의 구매나 판매”는 지정 독점 공급자의 경우에는 지정 독점 상품 또는 서비스의 판매를, 지정 독점 구매자의 경우에는 지정독점 상품 또는 서비스의 구매를 지칭한다.

4) 보다 명확히 하기 위하여, 이 장의 어떤 규정도 당사국이 독점의 지정 조건을 개정하는 것을 금지하는 것으로 해석되지 아니한다.

5) 나호는 지정 독점이 당사국의 규제당국에 의하여 승인된 특정 요금이나 그 당국에 의하여 수립된 그 밖의 조건에 따라 독점 상품 또는 서비스를 공급하는 것을 금지하는 것으로 해석되지 아니한다. 다만, 그러한 요금 또는 그 밖의 조건은 다호 또는 라호와 불합치하여서는 아니 된다.

영화 정책 추진의 의지를 재확인할 수 있었다. 공기업 민영화에 대한 정부의 의지가 명확한 상황에서 해당 공기업이 민영화될 경우 한미 FTA 협정은 또한 의미가 없다. 이렇듯 한미 FTA 협정은 대한민국 정부의 자발적 민영화를 전제로 하였기 때문에 오히려 협상 과정에서 큰 논란이 없었다. 자발적 개방 즉 민영화를 위한 국내 법·제도를 개편하여 왔기 때문에 굳이 협상 과정에서 논란을 빚을 이유가 없다. 이렇듯 미국 측도 충분히 확인하고 동의하였고 수용한 것이 한미 FTA 공공부문 협상의 내용이며, 대한민국 정부의 자발적 민영화의 의지이다.

〈표 2〉 제 16.3조 공기업

- |   |
|---|
| <p>1. 각 당사국은 자국이 설립하거나 유지하는 모든 공기업이 다음을 준수하도록 보장한다.</p> <p>가. 그러한 공기업이 당사국이 자신에게 위임한 것으로서 수용, 면허부여, 상업적 거래의 승인이나, 쿼터·수수료 또는 그 밖의 부과금의 부과와 같이 규제적·행정적 또는 그 밖의 정부 권한을 행사하는 경우에는 항상, 이 협정상의 당사국의 의무에 불합치하지 아니하는 방식으로 행동할 것, 그리고</p> <p>나. 자신의 상품 또는 서비스를 판매함에 있어 적용대상투자자에 대하여 비차별적 대우를 부여할 것</p> <p>2. 이장의 어떠한 규정도 당사국이 공기업을 설립하거나 유지하는 것을 금지하는 것으로 해석되지 아니한다.</p> |
|---|

이러한 점에서 우리는 전력, 가스, 철도산업 민영화 즉 대한민국 정부의 자발적 민영화 정책과 연계하여 한미 FTA 협상 내용을 이해해야 한다. 한미 FTA 협상 내용 중 현재유보는 이들 국가기간산업을 민영화하기 위해 국내적 수준의 법·제도 개편 내용을 단서조항으로 붙여 놓은 것에 다름 아니다. 현재유보 조항 즉 한국정부의 자발적 민영화 정책에 의해 이들 산업에 국내외 투자자가 진출할 경우 미래유보의 단서 조항 등은 또한 의미가 없어진다. 이제 전력, 가스, 철도 산업 민영화 정책 현황과 문제점에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보자.

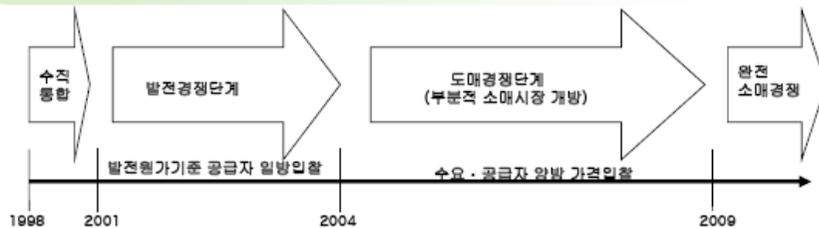
## 2. 전력산업 민영화 정책 내용과 문제점

한국의 전력산업 구조개편 즉 민영화 정책은 1998년 외환위기를 기점으로 본격화되었다. 한전으로 통합되어 있던 전력산업을 매각하기 위해 전력의 발전부문을 수 개로 분할하여 매각하고 다음으로 소매(배전-판매) 분할(매각)을 한다는 것이었다. 전력거래소를 통해 발전과 판매-배전 간 양방향 입찰 경쟁을 통해 완전경쟁 시장으로 돌입시켰다는 것이 전력산업 구조개편, 완전 민영화 정책의 내용이었다.

<그림 1> 전력산업 구조개편 기본계획 안

## 국내 전력산업 구조개편 : 기본계획

- ▣ 단계적 구조개편 및 민영화
  - 제1단계(2001-2003) : 발전경쟁단계 (CBP)
    - 발전부문만의 분리·분할(5개 화력, 1개 원자력/수력, 단계적 민영화)
    - 공급자 일방입찰시장(의무품) : 발전원가 기준 발전경쟁시장(CBP)
  - 제2단계(2004-2009) : 도매경쟁단계 (TWBP)
    - 송전망 개방, 배전부문 분리·분할 및 단계적 민영화, 배전망 부분 개방
    - 공급·수요자 양방입찰(의무품 유지)
    - 소매시장 자유화 단계적 확대(2003년 50MW이상)
  - 제3단계(2010 - ) : 소매경쟁단계
    - 배전망 완전 개방, 배전부문의 지역독점 완전 해제
    - 배전에서 판매부문의 분리, 시장 자유화 완성



자료: 『전력산업 구조개편 방향에 관한 세미나』, 국회입법조사처 토론회 참조

전력산업 민영화에 대한 노동조합의 저항과 국민의 반대 여론이 높았음에도 정부는 2001년 4월 1일 한전의 발전부문 화력 5개사와 원자력 1개사를 한전으로부터 강제적으로 분할시켰다. 2003년까지 분할된 5개 화력발전사 중 하나인 남동발전을 우선 매각하고자 하는 시도가 이어졌지만 무산되었다. 2004년 노사정위원회의 합의로 배전분할 정책이 중단되면서 분할된 발전회사의 매각, 배전분할 및 경쟁체제로의 도입 등 원래의 민영화 정책은 현재까지 유보되어 있는 상태이다. 그런데 전력산업 민영화 정책이 유보된 가장 큰 이유는, 전력산업 민영화 정책의 세계적 실패 사례가 증명되었기 때문

이었다. 민영화 정책의 특혜를 누렸던 미국의 엔론사 부도사태는 민영화의 실체와 부도덕한 자본의 이윤논리에 따른 공공성의 침몰을 생생히 보여주었다. 미국의 캘리포니아의 블랙다운, 영국의 에너지빈곤층 문제의 대두 등은 전력산업의 민영화가 사적 자본의 이윤논리의 희생양이자, 전력산업의 안정적 공급과 공공성의 제반 측면에서 바람직하지 못한 정책임을 확인해주었다. 한국만이 아니라 전 세계적으로도 전력산업의 분할 경쟁 정책은 어느 정도 후퇴하여 공공적 소유 혹은 규제 정책의 강화로 전환하게 되었다.

2004년 이후에도 전력산업 구조개편 정책은 끊임없이 검토되어 왔다. 전력의 발전부문에는 민간자본 개입 -민자발전 형태- 이 점차 확대되었으며, 분할된 발전회사 간 경쟁 확대를 통한 수익성 논리가 지배적이게 되었다. 2010년에는 ‘한전이 송·배전망 운영과 판매 기능을 독점 수행’하고 있는 것이 독점이라며, 정부가 구조개편 내용을 제안한 바 있다. 발전-판매를 결합하여 실질적인 경쟁을 유도하고 완전한 소매경쟁체제로 가야 한다는 내용이다. 즉 발전과 판매를 결합한 방식의 민간자본 참여를 허용하겠다는 것이다. 결과적으로 이는 10여 년 전의 민영화 방식과 다른 경로의 같은 결과를 낳는, 민영화 정책 의지를 재확인한 것에 불과하였다. 2011월 9월 15일 한국사회에 초유의 정전사태가 발생하였다. 가을철 늦더위에 따른, 수요예측의 오류였다. 그러나 근본적인 문제는 발전회사 간 경쟁체제에 있다. 5개 화력발전회사와 1개 수력원자력이 경쟁체제에 있다 보니 공급의 안정성보다 전력거래소에서의 입찰가격 여부에 따라 운영하게 되어 있다. 타 발전소의 예상치 못한 운전정지 등에 각 발전소가 유기적으로 연계해 운전하는 시스템은 현재 존재하지 않는다. 오히려 타 발전소가 공급하지 못할 경우 오히려 입찰가격이 올라가게 된다. 전력 전체의 계통 안정성과 원활한 공급보다 가격위주, 수익성 위주의 운영은 전력의 안정적 공급에 위협이 된다. 주요 화력 발전소의 고장과 운전정지에 대한 회사 간 정보 공유 시스템도 없었으며, 공급예비 여력 부족에 대한 협력 체계도 이루어지지 않았다. 전력산업의 수직-통합적 운영이 효율적 운영에 가장 바람직하며, 공급의 안정성과 전력의 공공성을 담보할 수 있다는 점은 분명하다.

<표 3> 전력부문의 FTA 현재 및 미래 유보 내용

|                  |      |   |
|------------------|------|---|
| 현<br>재<br>유<br>보 | 분야   | 에너지산업-핵발전을 제외한 발전, 송전, 배전 및 판매  |
|                  | 관련의무 | 내국민대우(제11.3조)   |
|                  | 유보내용 | <b>투자</b><br>▶한국전력공사의 지분에 대하여 외국소유지분비율의 총합은 발행주식의 100분의 40을 초과할 수 없으며 외국인인 한국전력공사의 최대주주가 될 수 없다.<br>▶발전설비 용량에 대한 외국소유지분비율의 총합은 지역난방용 열병합발전 설비를 포함한 대한민국 전체 발전설비 용량의 100분의 30을 초과할 수 없다.<br>▶송전, 배전 및 판매사업에 대한 외국소유지분비율의 총합은 100분의 50 미만이어야 한다. 외국인인 최대주주가 될 수 없다. |
| 미<br>래<br>유<br>보 | 분야   | <input type="checkbox"/> 원자력에너지-원자력 발전, 핵연료의 제조 및 고이급, 핵물질, 방사성 폐기물 처리 및 처분(사용·조사된 핵연료의 처리 및 처분을 포함한다), 방사성동위원소 및 방사선발생장치, 방사선 모니터링 서비스, 핵에너지 관련 서비스, 설계·유지 및 보수 서비스<br><input type="checkbox"/> 에너지서비스-핵발전을 제외한 발전, 송전·배전 및 전력 판매, 전력산업                          |
|                  | 관련의무 | 내국민대우(제11.3조 및 제12.2조), 이행요건(제11.8조)<br>고위경영진 및 이사회(제11.9조), 현지주재(제12.5조)   |
|                  | 유보내용 | <b>국경간 서비스무역 및 투자</b><br>▶대한민국은 원자력 에너지 산업과 관련하여 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 권리를 유보한다.  |

위 <표 3>을 보면 전력산업의 현재유보 내용은 한국전력공사의 40%, 발전설비 용량의 30%, 송전, 배전·판매부문의 50% 미만으로 외국소유지분을 제한하는 것을 그 내용으로 한다. 외국인에게 지분을 제한하고 있기 때문에 내국민 대우를 유보했다는 것이다. 그런데 이는 2003~4년 개정된 외국인투자촉진법 상의 내용이다. 전력산업의 완전 매각 식 민영화 정책에 대한 우려의 목소리가 높아, 민영화가 되더라도 한전의 40%, 발전설비 용량의 30%, 배전·판매부문의 50% 이상을 소유할 수 없도록 한 것이다. 이러한 국내법상의 소유 구조 제한 내용을 그대로 옮겨 놓은 것이 한미 FTA 현재 유보 조항이다. 그렇다면 이 정도의 지분 제한이 과연 전력산업 민영화에 최소한의 방어벽으로 기능할 수 있는가?

<그림 2> 전력설비 현황(2011년 9월 기준)

□ 발전원별 및 회사별(월말 기준)

(단위 : 만kW, %)

| 구분            | 대수    | 설비용량    | 비율    |
|---------------|-------|---------|-------|
| 원자력           | 21    | 1,871.6 | 23.7  |
| 석탄            | 57    | 2,367.5 | 30.0  |
| 국내탄           | 6     | 112.5   | 1.4   |
| 유류            | 208   | 580.5   | 7.3   |
| LNG           | 164   | 2,174.0 | 27.6  |
| 양수            | 15    | 430.0   | 5.5   |
| 신재생<br>(수력포함) | 2,891 | 345.3   | 4.4   |
| 합계            | 3,362 | 7,881.3 | 100.0 |

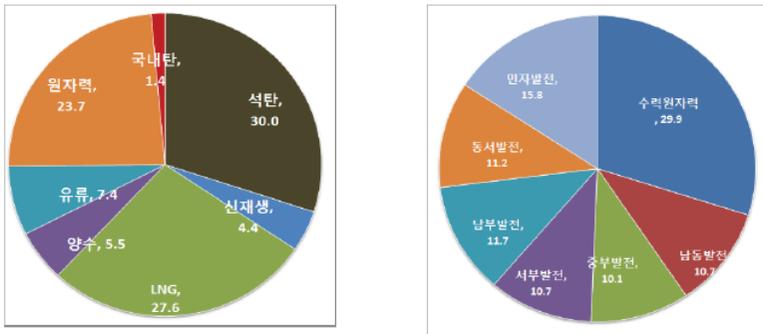
  

| 회사별              | 대수     | 설비용량    | 비율      |      |
|------------------|--------|---------|---------|------|
| 한전<br>자회사        | 수력원자력  | 70      | 2,355.9 | 29.9 |
|                  | 남동발전   | 49      | 839.6   | 10.7 |
|                  | 중부발전   | 49      | 794.9   | 10.1 |
|                  | 서부발전   | 40      | 840.4   | 10.7 |
|                  | 남부발전   | 75      | 923.8   | 11.7 |
|                  | 동서발전   | 42      | 881.3   | 11.2 |
| 민<br>자<br>발<br>전 | 수자원공사  | 60      | 102.5   | 15.7 |
|                  | 포스코파워  | 29      | 322.0   |      |
|                  | GS 파워  | 10      | 90.5    |      |
|                  | GS EPS | 7       | 103.6   |      |
|                  | 메이아    | 9       | 99.6    |      |
|                  | 케이파워   | 6       | 98.9    |      |
|                  | 한전     | 174     | 17.6    |      |
|                  | 지역난방공사 | 13      | 133.8   |      |
| 기타               | 2,729  | 276.9   |         |      |
| 합계               | 3,362  | 7,881.3 | 100     |      |

| 급전방식 | 대수    | 설비용량    | 비율   |
|------|-------|---------|------|
| 중앙   | 329   | 7,607.9 | 96.5 |
| 비중앙  | 3,033 | 273.4   | 3.5  |
| 합계   | 3,362 | 7,881.3 | 100  |

<원별 및 회사별 설비 현황>



※ 전월 대비 설비용량 감소 : 43.3만kW(보령#4C/C폐지 등)

자료 : 전력거래소 계통운영처, 2011. 10, 『2011년 9월 전력계통 운영실적』

발전부문 중 원자력은 민영화 대상이 아니다. 원자력 설비 용량은 23.7%인데, 2010

년 5개 발전사에서 이관된 양수부문<sup>6)</sup>과 신재생<sup>7)</sup>을 포함하여 29.9%에 이른다. 발전 5개사는 남부발전이 11.7%로 설비용량이 가장 높고 중부 발전이 10.1%로 가장 낮다. 국내법인 외국인투자촉진법과 한미 FTA 현재유보 조항에 따르면 발전설비용량 기준 30%의 외국인분제한으로 되어 있다. 그렇다면 최소 2개 발전회사, 최대 3개 발전회사를 매각할 수 있다는 것을 의미한다. 지역난방공사 등 열병합발전 비중은 더욱 낮다. 발전 2개사와 함께 패키지 매각도 가능하다고 볼 수 있다. 전력의 발전 비중 중 민자 발전 비중은 15.7%에 이른다. 현재 민자발전이 확대되고 있으며, 5개 발전자회사가 민간회사와 함께 컨소시엄을 형성하여 발전소 건설 및 운영을 점진적으로 이관하고 있는 조건에서 전체 발전 설비 중 발전회사가 차지하는 비중은 점점 낮아지게 될 것이다. 한미 FTA 협정의 제한 지분은 '외국인'에 한하기 때문에 발전의 민간비중, 30%의 지분 매각, 내국민과의 컨소시엄 등을 고려하면 지금대로라도 대략 50% 가까이를 민영화할 수 있다는 결론에 이른다.

전력 중 열병합발전으로 분류된 집단에너지는 한미 FTA 유보조항에 따로 언급되지 않았다. 집단에너지는 열병합발전시설을 통해 회수된 열을 난방으로 공급하는 사업으로 수도권과 대도시의 열(난방)을 공급하고 있다. 현재 80% 정도의 집단에너지 사업을 한국지역난방공사, 지자체가 소유하여 운영하고 있다. 그러나 열병합발전의 전체 발전 설비용량 대비 비율은 낮고 한미 FTA 협정 상 열(난방) 에너지에 대한 규정이 없어 발전설비 매각과 더불어 매각 가능성이 존재한다. 아래 <표 4>를 보면 전체 집단에너지 중 60%를 점유하는 한국지역난방공사의 소유 지분을 알 수 있다. 그런데 열(난방)의 경우 도시가스 소매부문과 밀접하게 연결되어 있기 때문에 오히려 가스산업 개방 정책에 의한 도·소매 경쟁체제에 따라 영향을 받기 쉽다. 즉 집단에너지의 전력부문을 매각할 수도 있고 가스산업의 도·소매 경쟁체제에 따라 소매도시가스 구조에 지역별로 편재될 가능성도 있다.

- 
- 6) 제 3차 공기업 선진화 방안에 따라 5개 발전소에 속해 있던 양수발전소가 한국수력원자력으로 이관되었다. 양수발전은 피크조절을 위해 존재하는 발전소로 원자력 발전과 밀접한 관계를 가진다.
  - 7) 정부는 기후변화 대응과 관련하여 발전회사와 일부 공기업들에게 신재생에너지의무할당제를 시행하고 있다. 전체 발전설비 용량의 2%를 신재생에너지로 의무 할당하는 제도이다.

〈표 4〉 한국지역난방공사 지분현황(2011년 4월 8일 기준)

| 정부     | 한전     | 에너지관리공단 | 서울시    | 우리사주  | 소액주주   | 합계   |
|--------|--------|---------|--------|-------|--------|------|
| 34.55% | 19.55% | 10.53%  | 10.37% | 4.84% | 20.16% | 100% |

자료 : 2011년, 한국지역난방공사 투자설명서

전력의 배전부문에 대해 살펴보면 한미 FTA 협정의 성격 즉 민영화 정책 추진 의지를 더 쉽게 확인할 수 있다. 전력의 배전부문은 현재 한전 내에 존재하는 조직이지 분할된 조건이 아니다. 분할되지도 않는 조직에 대해 심지어 50% 외국인 지분제한을 명시한 이유는 무엇인가. 전력산업 구조개편의 추진방향에 따라 배전을 분할하여 매각할 것, 매각의 전제조건으로 50% 지분 제한을 명시했다고 해석할 수밖에 없다. 역시 50%는 외국인 지분 제한으로 국내 투자자까지 결합하게 되면 배전부문은 더욱 쉽게 그리고 빨리 민영화될 수 있는 영역이라 할 수 있다. 2011년 9월 기준 한전의 외국인 지분은 이미 24%에 달한다. 정부와 한국정책금융공사 지분 합이 50%를 약간 상회하는 수준에 불과하다. 국내 투자자의 지분까지 합하면 거의 50% 가까이 국내외 민간자본이 이미 참여하고 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 한국전력공사 지분현황(2011년 9월 기준, 한국전력공사 홈페이지 참조)

| 정부    | 한국정책금융공사 | 외국인   | 기타    | 합계  |
|-------|----------|-------|-------|-----|
| 21.17 | 29.94    | 23.71 | 25.18 | 100 |

이렇듯 전력산업을 세밀히 살펴본 결과 한미 FTA 협정 내용 그리고 국내적 수준의 법·제도 개편으로 인해 전력산업은 결코 안전하지 않다는 점을 확인할 수 있다. 발전의 30% 외국인 지분제한은 발전회사의 2~3개 매각이 가능하며 또한 집단에너지 부문의 발전설비의 매각 역시 가능하다는 점을 확인하였다. 배전의 50% 외국인 지분 제한은 발전과 같이 배전부문을 분할하여 매각 혹은 지분참여의 길을 열어놓을 것이라는 점을 보여준다. 발전회사와 배전부문이 한전의 자회사라는 점에서 양자를 동시 분할 매각할 경우 한전을 통한 공적 지배구조는 무력화될 것이며, 한전의 지분 제한 조치는 큰 의미가 없게 된다. 오히려 투기적 성향의 주주자본에 지배되어 배당성향만을 높이

는 결과를 낼 수 있다. 발전의 2~3개 매각과 배전·판매 분할 매각이 결합하면 발전과 판매가 결합하는 거대 민간전력자본이 탄생할 가능성이 높다. 한미 FTA는 민영화된 영역을 되돌릴 수 없는 역진방지조항이 있다. 민간자본의 수익성 논리 생리에 따른 전력산업의 요금인상, 안정적 공급의 위협을 통제하거나 제어할 그 어떤 힘도 가지기 어렵게 된다. 통신과 정유산업을 과점한 민간자본의 통제불능 상황이 전력산업에까지 이르게 될 경우의 미래는 상상하기 어렵지 않을 것이다.

### 3. 가스산업 경쟁도입, 민영화 정책의 실체

가스산업은 전력과 달리 도입·도매 공급은 가스공사를 통한 공적 소유 형태로, 소매 공급은 지역별 독점 민간자본의 형태로 발전하였다.<sup>8)</sup> 현재 소매도시가스를 공급하는 민간 회사는 전국적으로 30여개에 이른다. 천연가스는 100% 수입에 의존하는 연료이며, 천연가스의 도입은 석유나 석탄의 도입보다 훨씬 경직적인 구조를 갖고 있다. 도입 협상에서 실제 도입에 이르는 기간이 대략 4~5년이 걸리며 액화천연가스를 운반하는 수송선을 별도 건조하는 등 각종 제약조건이 있다.<sup>9)</sup> 도입 기간도 30년을 기본으로 하며, 연중 균등한 물량으로 받아야 한다. 천연가스를 45% 가량 소비하는 도시가스 소비 패턴이 겨울철 3~4개월에 집중된다는 점에서 연중 균등하게 도입하는 물량을 소

8) 1970년대까지 한국의 에너지 소비 패턴은 석유와 석탄 중심이었다. 특히 석유는 중동에 전적으로 의존하여 1970년대 중도에 대한 석유의존도가 98% 가까이 되었다. 1970년대 초반 1차 오일쇼크 이후 한국은 에너지 다변화 정책에 따라 원자력 발전을 도입하게 된다. 2차 오일쇼크로 인한 다변화 정책이 바로 천연가스의 수입과 도시가스의 보급 정책이었다. 1983년 천연가스가 도입되면서 한국은 전력 생산(발전용)의 연료이자, 도시가스 연료로 천연가스를 사용하게 되었다. 한국은 천연가스를 액화하여 배로 수송하여 도입하는 LNG 형태를 사용할 수밖에 없다. 유럽 등이 사용하는 PNG는 러시아를 통해 파이프라인으로 공급되는 형태이다. LNG 도입은 한국, 일본, 대만 등 배로 수송할 수밖에 없는 지리적·정치적 조건에 기인한다. 흔히 알려진 LPG는 석유정제 과정의 부산물로 LNG와 다르다.

9) 천연가스는 기체상태로 추출되기 때문에 석유와 다른 생산·공급·운반 형태를 가질 수밖에 없다. 통상 천연가스의 도입은 생산이 이루어지기 이전부터 도입협상을 시작하여 채굴을 위한 컨소시엄을 형성하고 장기간의 도입계약을 요구하여, 천연가스를 액화하여 수송할 수송선의 건조까지 함께 계약하게 된다. 계약 조건이 가장 까다롭고 경직적인 것이 LNG 도입 계약이다.

화하는 등 수급균형을 맞추는 일이 가스의 도입·도매 부문의 큰 역할이다.<sup>10)</sup> 이렇듯 가스산업의 도입·도매 부문의 수급구조는 전력산업보다 더욱 복잡한 국제적 이해관계와 특수성 아래 존재한다.

가스산업 역시 1998년 전력과 함께 주요 민영화의 대상이 되었다. 당시 가스산업 민영화 정책은 도입·도매 부문을 3개로 분할하고 배관망만을 자회사로 존치하는 3분할 매각 방식이 채택되었다. 인천·평택·통영 등 3개 인수기지별 혹은 도입내용에 따른 분할 방식 등이 그것이다. 그러나 가스산업의 도입에 따른 복잡한 국제관계, 가스공사 분할에 따른 도입협상력의 저하 우려 등으로 인해 2004년 이후 분할 매각 정책이 중단되었다. 그러나 전력산업의 발전부문에 민간자본-민자발전 형태-이 등장하였듯이 분할 매각 정책을 우회하는 방식의 시장개방 정책이 계속적으로 추진되었다. 2004년 포스코와 SK는 광양에 독자적인 인수터미널을 건설하면서 115만 톤 가량의 직도입을 추진하였다. GS 역시 직도입 정책에 적극적으로 뛰어들었지만 천연가스 시장 여건으로 인해 직도입 정책을 포기하였다.<sup>11)</sup> 2008년부터 이명박 정부는 가스산업 선진화라는 이름으로 도입·도매 부문의 시장개방을 추진하는 법제도 개편을 추진하고 있다. 가스산업을 3분할하는 정책에서 도입·도매 부문에 민간자본의 진입을 허용하는 우회적 방식으로 전환했지만 결과적으로 가스산업 도입·도매 부문의 민영화를 가능하게 하

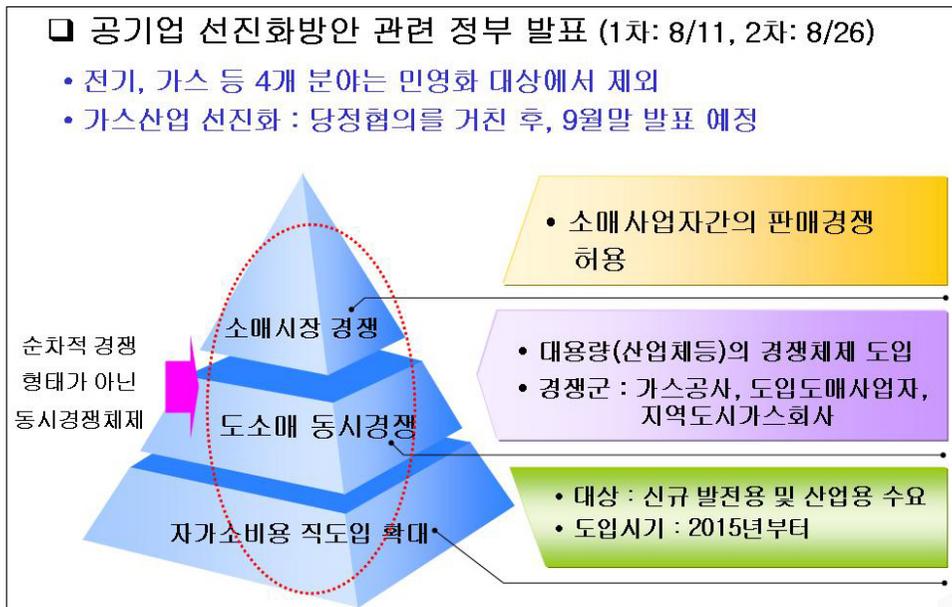
---

10) LNG 물량은 연중 균등하게 들어오지만, 전체 물량의 45% 가량을 소비하는 도시가스 수요는 동고하저 패턴이 확연하다. LNG 저장능력이 많지 않고 또한 기체 상태를 오래도록 보관하기 어렵기 때문에 연중 균등한 물량을 적절히 배분·소화하는 일은 상당히 중요하다. LNG가 전력의 발전용 연료로 주로 쓰이기 때문에 한국전력공사와 가스공사간 상호 협력이 중요한 파트너십이었다. 그러나 전력산업의 분할, 가스산업의 경쟁도입 등 지난 10년의 과정에서 양 공사간의 협력체계가 사실상 쉽지 않게 되었다. 이는 가스산업의 수급조절 능력을 약화시켰고, 이로 인한 가격조절 능력 역시 저하시켰다. 역시 전력산업의 연료비에 대한 조절 능력 역시 상실되었다고 볼 수 있다.

11) SK, 포스코와 함께 GS 역시 에너지 산업의 주요 행위자이다. 이들 기업(투자자)은 정유산업을 과점하는 주체이면서 발전의 민간시장 개방에 가장 먼저 뛰어들었고, 가스산업의 소매부문을 또한 과점하고 있다. LNG 직도입과 관련하여, 분할 매각식 민영화 정책 중단에 따른 우회로로 가스 직도입 정책에 개입한 것도 이들이다. SK와 포스코가 독자적인 인수기지를 건설하여 직도입을 성사시킨 것과 달리 GS는 시기를 놓쳤다. GS가 애초 생각하였던 인수기지 건설 지역이 군산이었는데, 당시 방폐장 건설부지로 선정되는 과정에서 지역적 시비가 많았다. 또한 당시 일시적으로 국제적 천연가스 시장이 유연화되었던 시기에, GS가 직도입 물량 협상을 선도하지 못했던 것도 한 이유이다.

겠다는 것이다. 특히 도입·도매 부문에 진출하고자 하는 민간자본이 이미 소매도시가스를 과점하고 있는 회사일 가능성이 높다는 점에서, 도입·도매와 소매 간 수직계열화를 가능하게 한다는 점에서, 도·소매를 아우르는 거대 민간가스자본의 탄생을 가능하게 한다.

<그림 3> 가스산업 구조개편 시나리오



자료 : (사)한국도시가스 협회, 2008. 9. 11, “가스산업 선진화 방안 세미나”

위 <그림 3>을 보면 가스공사가 독점적으로 도입·도매 공급하였던 부문에 대해 신규발전용 및 산업용 수요부터 자가 직도입을 확대하겠다는 것이 정부 정책의 내용이다. 도입·도매 공급에 나설 수 있는 사업자는 천연가스 트레이더, 천연가스 생산부문을 장악하고 있는 초국적 자본, 한국의 소매가스산업에 진출해 있는 기존 기업 등이다. 도입·도매 부문을 우선 개방하고 소매부문까지 수직계열화하는 방식으로 가스산업 역시, 전력산업과 마찬가지로 도·소매를 아우르는 민간자본이 진입할 수 있도록 허용하게 된다. 가스산업 선진화 관련 법안은 2008년 8월 국회에 상정되어 현재까지 계류 중이다. 가스산업 민영화 정책이 이렇듯 현재진행형인 조건에서 한미 FTA 협정이 어떠

한 의미를 갖는지 살펴보자.

<표 6> 가스부문의 현재 및 미래 유보내용

|                  |      |   |
|------------------|------|---|
| 현<br>재<br>유<br>보 | 분야   | 에너지산업-가스산업  |
|                  | 관련의무 | 내국민대우(제11.3조)   |
|                  | 유보내용 | <b>투자</b><br>외국인은 총합하여 한국가스공사 지분의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다.  |
| 미<br>래<br>유<br>보 | 분야   | 에너지서비스-가스산업   |
|                  | 관련의무 | 내국민대우(제11.8조), 이행요건(제11.8조), 고위경영진 및 이사회(제11.9조)<br>현지주재(제12.5조)  |
|                  | 유보내용 | ▶국경간 서비스무역 및 투자<br>▶대한민국은 천연가스의 수입과 도매, 그리고 인수기지와 전국고압 주배관망의 운영과 관련된 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 권리를 유보한다.<br>▶그러한 조치는 대한민국의 부속서 I상의 에너지산업(가스산업)과 관련된 유보에 의하여 허용되는 가스산업에서의 외국소유 수준을 감소시키지 아니한다. |

가스부문의 현재유보 내용은 한국가스공사 지분의 30%에 한해서만 외국지분을 허용하는 것으로 내국민대우를 유보한 것이다. 한국가스공사 지분의 30%라는 의미는 한국가스공사의 소유 지분을 의미할 수 있지만, 30%의 도입·도매 물량에 대한 허용을 의미한다고 해석할 수 있다. 현재 가스산업 선진화 방안에 따라 국회에 계류되어 있는 법이 통과될 경우 한국가스공사는 도입·도매 물량을 민간자본과 경쟁해야 한다. 민간자본이 도입·도매로 실질적으로 진출할 수 있게 된다. 결국 30%의 도입·도매 물량이 외국인 투자자에게 개방가능하며, 외국인 투자자가 아닌 한 국내의 민간투자자 역시 개입가능하다. 결국 30%가 제한하는 것은 외국인 지분 제한의 내용, 외국인이 잠식할 가스산업의 영역에 불과하지 민영화 정책 전반이 아니다.

〈표 7〉 도시가스사 계열사 및 소유 구조 현황

|        |   |
|--------|---|
| SK 계열사 | 대한도시가스, 부산도시가스, 충남도시가스, 충청에너지서비스, 영남에너지서비스, 포항도시가스, 전남도시가스, 전북에너지서비스, 강원도시가스 등 9개 기업  |
| GS 계열사 | 에스코, 경남에너지, 해양도시가스, 강남도시가스, 서라벌도시가스 등 5개 기업   |
| 기타     | 서울도시가스, 대구도시가스, 경북도시가스, 한진도시가스, 인천도시가스, 경동도시가스, 중부도시가스, 전북도시가스, 서해도시가스, 참빛원주도시가스공업, 참빛충북도시가스공업, 군산도시가스, 목포도시가스, 대화도시가스 및 LPG를 공급하는 회사(참빛도시가스, 참빛영동도시가스, 제주 E, GSE 등)로 33개 |

현재 가스산업 소매부분은 SK와 GS 계열 그룹이 과점하고 있다. 도시가스 소매부분은 한국의 천연가스 도입이 시작되었던 1983~85년부터 민간독점으로 발전하였다. 전국 30여개의 사업자가 존재하고 서울 및 수도권 지역에 7개 사업자가 있다. 이들 소매도시가스 사업자는 기존의 석탄 공급사업자가 특혜를 받아 지역독점 사업을 이관하는 형태였다. 그러나 1998년 전력 및 가스산업 민영화 정책이 추진되었던 그 시기부터, 에너지 산업에 진출한 SK, GS 계열이 과점하게 되었다. 가스산업의 선개방 조치로 2004년 이후 직도입이 허용되어 SK는 포스코와 함께 연간 115만 톤을 직도입하고 있는 사업자이다. SK와 GS는 또한 민간발전 시장에 진출해 있는 주요 에너지 사업자이다. SK 에너지는 2000년대 초반 미국의 ERRON사와 합작하여 지주회사를 만든 바 있으며, GS 칼텍스는 GS와 미국의 쉘브론 텍사코가 50:50 지분출자를 한 회사이다. 이들이 소매도시가스에 진출하여 시장을 과점하고 있는 경향은 국내 자본+외국자본(미국)의 결합에 의한 가스산업 선점 계획이었다고 볼 수 있다. 향후 FTA 협정이 발효되면 가스산업은 급속한 변화에 노출될 가능성이 크다. 우선 도매·도입 부문에서 30% 외국 지분소유는 30%의 매각 조치로 이해할 수 있다. 그런데 30%의 도입·도매 지분을 소유한 자본이 소매도시가스에 진출하여 도·소매 수직계열화를 이룬다면, 가스산업 전반에 대한 민간자본의 지배와 과점은 30%의 효과를 훨씬 상회하는, 전반적 민영화로 이어지게 된다. 이렇듯 현재유보 조항에 따른 가스공사 민영화 정책이 추진될 경우, 미래

유보 조항이 있다 할지라도 별반 의미가 없다.

〈표 8〉 가스공사 주식보유 현황(2010년 12월 31일 기준, 가스공사 홈페이지 참조)

| 공공소유(60.91%) |        |       | 일반소유(39.09%) |       |       |        |
|--------------|--------|-------|--------------|-------|-------|--------|
| 정부           | 한전     | 지자체   | 우리사주         | 자사주   | 외국인   | 기타     |
| 26.86%       | 24.46% | 9.59% | 3.39%        | 6.05% | 7.10% | 21.98% |

#### 4. 철도산업 민영화 정책, 현재진행형

전력, gas와 마찬가지로 철도산업 민영화 정책 역시 1998년 이후 본격적으로 추진되었다. 철도는 철도 시설과 운영을 분리하여, 망소유권을 국가에 남기고 운영부문을 분할하여 경쟁에 돌입하겠다는 내용이었다. 네트워크(망) 산업의 전형적인 민영화 방식이다. 운영부문의 분할 경쟁은 노선별 -경부·호남선 등- 혹은 수송별 -화물·여객 운송- 분할 방식이 검토되었다. 노선별로 분할할 경우 경부선을 제외하고는 모든 구간이 적자노선이기 때문에 분할에 따른 경쟁력이 높지 않다. 화물·여객 운송의 분할 역시 분할에 따른 경쟁체제 구축이 원활하지 않았다. 논란의 과정에서 분할 매각식 철도 민영화는 전력, 가스산업 분할 민영화 정책과 마찬가지로 중단되었다. 그러나 철도산업 구조개편 정책은 2005년 1월 1일 기존의 철도청에서 철도공사(현재의 코레일)와 철도시설관리공단으로 조직 분할하면서 현재에 이르고 있다. 철도의 운영은 철도공사만이 아니라 서울시의 메트로, 도시철도공사 등과 함께 인천, 대전, 부산지하철 등 지자체가 함께 운영하고 있다.

철도 역시 전력산업과 마찬가지로 분할 이후 민간으로의 개방이 상당히 적극적으로 이루어지고 있는 양상이다. 2010년 개통된 서울시 지하철 9호선, 인천공항철도 등은 민간이 건설과 운영에 참여하였다. 지하철 9호선의 경우 서울시는 2009년 최소운임수입 보장금 131억 4,000만원 및 무임승차 승객에 대한 손실 지원액 11억 3,000만 원 등 142억 7,000만원을 지원하였다. 2011년 7월에는 최소운임 수입 보장금 292억 원과 무임승차 지원금 30억 원 등 322억 원을 지급하기로 합의하였다. 이렇듯 철도와 같은 필

수 공공재를 민간에 개방하더라도 수익성 여부에 따라 공급 회피 가능성이 있는 민간 자본이 공급을 유지할 수 있도록 최소수입보장 등을 보장해주고 있는 상황이다. 수익성을 내지 못하더라도 국가 차원에서 보장해주는 '기형적' 형태의 계약이 이루어지고 있다. 민간의 입장에서는 수익을 내지 못하더라도 손해를 보지 않고, 수익을 내게 될 경우 순수 수익으로 보장되는, 땅 짚고 헤엄치기 식 특혜산업의 일환이다.

〈표 9〉 철도부문 유보 내용

|          |      |   |
|----------|------|---|
| 현재<br>유보 | 분야   | 운송서비스-철도운송 및 부수서비스  |
|          | 관련의무 | 시장접근(제124조)   |
|          | 유보내용 | <b>국경간 서비스무역</b><br>▶한국철도공사만이 2005년 6월 30일 이전에 건설된 철도 노선의 철도운송서비스를 공급할 수 있다.<br>▶경제적 수요심사에 따라 건설교통부장관의 면허를 받은 법인만이 2005년 7월 1일 이후에 건설된 철도 노선의 철도운송서비스를 공급할 수 있다.<br>▶국가, 지방자치단체 또는 한국철도시설공단만이 철도건설 서비스를 공급할 수 있고 정부소유 철도시설(고속철도 포함)을 유지 및 보수할 수 있다. 다만, 사회간접자본시설에 대한 민간투자법의 기준을 충족하는 법인은 철도건설서비스를 공급할 수 있다. |
| 미래<br>유보 | 분야   | 운송서비스-철도운송서비스   |
|          | 관련의무 | 최혜국대우(제11.4조 및 제12.3조)  |
|          | 유보내용 | <b>국경간 서비스무역 및 투자</b><br>▶대한민국은 이 협정 발효일 이후 발표되거나 체결되는 철도 운송 분야에 관한 양자간 또는 다자간 국제협정에 따라 당해 협정 당사국에 대하여 차등대우를 부여하는 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 권리를 유보한다.   |

한미 FTA 협정에 따르면 철도부문은 2005년 6월 30일 이전에 건설된 노선에 대해서는 철도공사가 담당하지만, 이후 노선에 대해서는 개방할 수 있다. 전력과 가스가 외국인소유지분에 대한 제한 조항을 두고 있는 것과는 사뭇 다르다. 그렇다면 왜 2005년 6월 30일 이전 건설 노선은 철도공사가 담당하는데 7월 1일 이후 건설에 대해서는 개방 가능한가? 2005년 1월 1일 철도 공사와 시설공단으로 분할하는 과정에서 철도산

업발전기본법이 제정되었다. 철도산업발전기본법은 철도산업에 경쟁을 도입하여 민간(국내외를 불문하고) 사업자가 진입할 수 있는 장벽을 제거해주는, 민영화법에 다름 아니다. 민영화법인 철도산업발전기본법에 이어 철도사업법과 철도안전법이 개정되었다. 철도공사의 출범에 맞추어 개정된 이 법은 2004년 12월 31일 개정되어 6개월 후인 2005년 7월 1일 이후 효력을 가지게 된다. 비로소 철도산업 민영화를 위한 법적·제도적 완성이 2005년 7월 1일에야 이루어진 것이다. 철도공사가 출범하고 철도사업법이 발효되었던 시점은 한국 사회에 한미 FTA 협상이 시작된 시기와 일치한다. 2006년 3~6차 협상 과정에서 미국 측이 먼저 한국의 법체계를 해석하여 주장하였다. “2005년 7월 1일 이후 노선에 대해서는 개방할 것으로 간주할 수 있다, 협상의 개방 영역에 명시하여 포함시켜야 한다.”고 말이다. 전력의 ‘한전의 40%, 발전의 30%, 판매·배전의 40%’, ‘가스의 30%’ 외국인 지분제한 역시 2003~4년 한국 정부가 외국인투자촉진법을 통해 개정된 내용을 그대로 한미 FTA 조항에 삽입시킨 것과 마찬가지로이다. 이렇듯 한국정부의 공공부문에 대한 자발적 개방을 손쉽게 한미 FTA 조항에 삽입시킨 것이 한미 FTA 공공부문 협상의 내용이자 철도 민영화의 내용이다.

그런데 철도의 미래유보 내용은 더 심각하다. 전력과 가스가 ‘내국민대우, 이행요건, 고위경영진 및 이사회, 현지주재’ 등을 유보한 것과 달리 철도는 최혜국 대우만을 유보한 상황이다. 일단 개방에 뛰어든 사업자는 내국민대우를 해주어야 하고, 공공서비스 관련 이행요건 등 각종의 의무조항을 따를 필요가 없다. 현지 주재할 필요도 없으며 고위경영진이나 이사회에 대한 별도의 규정에 얽매이지 않아도 된다. 더구나 수용 및 보상, 최소수준대우 등 중요한 요건이 유보조항에서 빠져 있다. 예를 들어 철도의 운영에 있어, 상업적 운영을 침해하는 국가 혹은 공사의 정책이 존재한다면 이는 직접 수용은 아니라도 간접수용(미래의 이윤을 침해하기 때문에)에 해당하기 때문에 거부할 수 있다. 철도사업에 진입한 사업자에게 조금이라도 불이익을 주는 고용정책이 존재할 경우 최소수준대우를 위배하기 때문에 ISD에 제소할 수 있다. 이미 개방한 영역에 대해서는 레칫 즉 역진방지조항이 모두 적용되기 때문에 결코 되돌릴 수 없다.

〈그림 4〉 민영화될 경우 고속철도 노선



최근 정부는 “2015년 완공예정인 수서-평택간 고속전철 신설구간을 활용해 수서-부산, 목포간 고속철도운영을 민간기업에 맡겨 철도산업의 민영화를 추진”하는 민영화 방안을 발표하였다. 수서-평택 노선은 서울역, 용산역 중심의 선로가 아닌, 강남권과 수도권 이남의 수요를 창출할 수 있다는 점에서 상당히 알짜배기 신설 노선이다. 그런데 수서-평택 구간 민영화는 단지 수서-평택에 머무는 것이 아니라, 수서에서 부산과 목포 등을 아우를 수 있다. 이 노선을 장악한 순간 향후 경부선과 호남선 모두에 개입할 수 있게 된다. 즉 수서-평택 일부 구간 민영화가 아니라 경부선과 호남선 전부의 민영화를 의미하며, 민영화 정책이 시행될 경우 30년간 운영권을 가진다. 현재 철도공사는 KTX에서만 흑자를 내고 있다. 철도공사가 분할할 때 KTX 건설부채 5조 4천억원을 떠안았고, 한해 이자만으로 4천억원 이상을 감당해야 했기 때문이다. 수십조에 달하는 KTX 건설부채와 그 이자를 지난 5~6년 동안 충실히 감당하여 흑자로 돌아선 바로 그 순간, 정부는 민영화 정책을 발표하였다. 향후 가장 알짜배기 노선이 될 부분에 대한 민영화 정책을 발표하는 것은, ‘공적자금을 투입하여 건설한 국가기간산업이 흑자로 돌아선 순간 민영화의 길로 나선다.’는 민영화의 정신에 가장 충실한 정책 내용이다.

<표 10> 연도별 철도요금 원가보상을

| 구 분  | ' 05년 | ' 06년 | ' 07년 | ' 08년 | ' 09년 | ' 10년 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| KTX  | 87.8  | 96.9  | 120.7 | 99.5  | 102.6 | 106.7 |
| 새마을호   | 55.6  | 57.6  | 54.5  | 48.4  | 54.9  | 56.8  |
| 무궁화호   | 56.4  | 52.5  | 49.4  | 44.7  | 47.1  | 48.6  |
| 전동차  | 98.5  | 87.1  | 97.9  | 91.1  | 86.7  | 87.5  |
| 총 계  | 74.7  | 75.0  | 82.7  | 73.9  | 75.7  | 79.0  |
| ○ 원가보상 법적근거, 산정 기준방법<br>- 공공요금산정기준(기획재정부 2005.01.), 철도운임산정기준(국토해양부 2009.07.)<br>○ 공공요금 원가보상률( '10.7 기준) : 도로 84.3%, 전기 91.5%, 도시가스 99.7% |       |       |       |       |       |       |

위 <표 10>에서 보듯 KTX 노선을 제외하고는 원가 이하로 운영되고 있다. '적자여서' 문제가 아니라, 국민의 이동권을 보장하고 교통약자를 보호하기 위한, 보편적 서비스로서의 철도 역할에 충실해서 이다. 적자노선과 할인 등에 소요되는 재정은 PSO<sup>12)</sup> 보상에 따라 국가가 법정 의무금으로 지불하고 있다. 유일하게 수익이 나는 KTX를 민영화하게 되면, 민간자본에게는 큰 이익이 돌아가겠지만 철도공사는 그야말로 '적자공사'로 전락하고 만다. 결국 적자가 나는 노선은 폐지하고, 새마을호·무궁화호·전동열차 등의 요금인상을 통해 근근이 연명하게 될 것이다. 수익이 나지 않는 역의 폐쇄, 운행의 축소, 노인과 장애인 등 교통약자에 대한 할인제도도 없앨 수밖에 없다.

12) 철도에는 PSO(Public Service Obligation)라는 제도가 적용되고 있다. 공공서비스 의무보조금인 PSO는 원래 1969년 유럽위원회를 통해 최초로 채택된 제도이다. 이 제도는 "철도 운영자가 상업적 관점에서 제공하지 않을 수송서비스 또는 그러한 조건에서 제공되기 어려운 수송서비스를 제공할 의무가 있고 정부가 국민을 대표하여 철도 운영자에게 운행 손실분을 재정보조(grant)하는 것으로 정의"한다. 한국은 1995년 제정된 "국유철도운영에 대한 특례법"에 공공철도 운영에 대한 정부의 재정보상원칙을 명시하였다. 현재는 "철도산업발전기본법" 제 32조 공익서비스 비용의 부담항목에서 공공할인, 적자선 유지, 특수목적 사업 등으로 구분하여 정부재정 보상을 명시하고 있다. PSO 보상금은 정부지원금이 아니라 법정 의무금이다. 이에 따라 철도공사는 PSO를 영업수익으로 계상하고 있다. 현재 PSO에 따라 저소득층이나 일반 서민들이 많이 이용하는 새마을호와 무궁화호 등에 대략 40% 정도의 요금 할인 혜택이 적용되고 있다.

## 3부

# 재공영화를 위한 산업별 쟁점과 법적 대안

---

## 4장 민영화 대응과 재공영화 방안 1: 전력산업

---

정석윤 (민주사회를 위한 변호사 모임)

### 1. 현황과 문제점

#### 1) 전력공급의 불안정성 및 전기사용자의 불필요한 비용 증가

한국전력공사를 중심으로 구축되어 있던 우리나라 전력산업은 1999년 정부의 '전력산업 구조개편 기본계획', 그리고 2000년에 이루어진 '전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률'의 제정과 '전기사업법'의 전면개정에 의하여 각 발전사업, 송전사업, 배전사업으로 강제 분리, 분할되었다. 즉 송전과 배전 부문은 여전히 한국전력공사가 담당하되, 발전 부문은 민영화(사영화, 시장화)를 전제로 6개의 발전회사[한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국중부발전(주), 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주)]로 인위적으로 분할, 분리되었던 것이다.

이러한 인위적인 구조개편은, 발전 부문의 민영화(사영화, 시장화)를 최종적인 목표로 한 것이었기 때문에, 정부는 각 발전회사들의 효율적인 운영이라는 관점이 아니라, 각 발전회사들을 민간자본에 매각함에 있어서 매수자들이 쉽게 입찰에 응할 수 있게끔 적당한 규모로 분할, 분리하였던 것이고, 그러한 결과 각 발전회사들은 매우 비정상적이고 비효율적인 상태로 재편되었다.

위와 같은 정부의 전력산업 구조개편의 최종적인 모습은, 각 6개의 발전회사들을 민간자본, 특히 대기업에 매각하고, 각 발전회사들이 생산한 전기를 '전력거래소'라는 전력시장에서 거래하도록 함으로써, 각 발전회사들은 경쟁관계 속에서 독자적으로 전기

를 생산하여 수익을 최대화하고 한국전력공사는 전력시장을 통하여 각 발전회사들로부터 전기를 매수하여 이를 각 가정에 송전, 배전하는 역할만을 담당하도록 하는 것이었다. 그러나 발전회사의 분할, 분리 이후 발전노조 등 각 시민사회단체는 전력산업의 민영화를 저지하기 위한 투쟁을 적극적으로 전개하였고 그 결과 각 발전회사의 매출을 중단시킬 수 있었다. 그에 따라 각 발전회사는 아직까지 한국전력공사의 100% 자회사의 형태로 남아있다.

그러나 이와 같은 한국전력공사의 분할과 전력산업의 강제적 분리는 여러 문제점들을 야기하였다.

#### **첫째, 전기 공급의 안정성이 심각하게 훼손되었다.**

2011년 9월 15일에 발생한 전국적인 규모의 대규모 정전 사태는 전력산업의 강제적 분리와 한국전력공사의 분할을 축으로 한 전력산업 구조 개편이 결과적으로 심각한 오류였음을 명백하게 드러내는 계기가 되었다. 전력산업의 강제적 분리와 한국전력공사의 분할 결과, 한국전력공사는 발전부문의 발전자회사들에 대한 통제력을 상실하였고(자회사 형태로 존속하였음에도 그러하였다), 결국 정확한 전력공급의 조정 실패는 전력수요의 과소예측과 맞물려 전력공급 불안을 야기하였는데, 거기에 전력거래로 이루어지는 전력시장 기능은 전력공급위기 대응에 커다란 장애물이 됨으로써, 결국 전력 대란이라 할 만한 전국적 규모의 대규모 정전사태라는 초유의 사건을 불러오게 되었던 것이다. 그런데 본질적인 문제는 이러한 위기가 단지 전력공급과 수요예측의 1회적 불일치가 아니라 전력산업의 강제적 구조개편과 그로 인해 도입된 전력시장의 실패라는 구조적 불안정성에 기인하고 있다는 점이다.

**둘째, 전력산업 분할과 그에 따른 발전회사들 사이의 경쟁으로 인해 전기사용자가 부담해야 할 불필요한 비용이 크게 증가하였다.**

전력산업의 분할 이전, 한국전력공사는 발전소별 연료를 통합적으로 구매하고, 각 시기별 예상 전력 수요량에 따라 각 발전소별 전력 생산량을 결정하여 계획에 따라

생산된 전기를 최종적인 전기사용자에게 공급함으로써 전기의 생산, 공급 시스템을 통합적으로 관리·운영하였다. 그에 반하여, 현재는 6개의 발전회사들이 서로 경쟁관계에서 각자의 수익을 극대화하기 위한 독자적 경영을 하게 되었고 결국 전체 전력산업 측면에서는 불필요한 연료 도입 경쟁에서 비롯된 연료비 폭등, 전력거래 시스템 도입에 의한 세금 낭비, 발전회사들의 성과 경쟁체제 도입에서 비롯된 설비사고 증가, 발전회사들의 무분별한 해외시장 개척으로 인한 기술력 유출, 관리인력 증가에 따른 인건비 등 운영비용의 상승, 그리고 설비의 과잉, 중복투자 등 여러 문제가 발생하였다<sup>13)</sup>. 이와 같은 문제들은 각 발전회사들이 각 발전회사별 경쟁에 치중하여 스스로의 사적 이익을 최대화하는 것을 목표로 한 데서 비롯된 측면이 컸다. 즉 각 발전회사의 사적 이익 추구하고 이를 위한 경쟁은 전체 전력산업이 추구해야 하는 공공성, 효율성이라는 목표에 반대 방향의 힘으로 작용하여 왔다.

## 2) 전력시장과 전력거래소의 문제점

특히 발전부문의 민영화(사유화·사영화)를 예정하고 있는 결과, 각 발전회사들은 민간발전회사들과 더불어 한국전력공사의 통제에서 벗어나 독립적인 경영의 일환으로 전력 생산에 있어서 스스로의 판단에 따라 전력을 생산하고, 생산한 전력을 전력시장(한국전력거래소)에서 한국전력공사에 판매하고 있다. 한국전력공사는 스스로 생산한 전기를 전기사용자에게 판매하던 것에서, 각 발전회사들로부터 전력을 매입하여 이를 각 전기사용자에게 판매하는 전기판매사업자에 머무르게 된 것이다. 전력산업의 분리·분할 이전에는 한국전력공사가 전력의 수요와 공급을 모두 통제할 수 있었고 그에 관한 권한과 책임이 주어져 있었으나, 현재에는 전력의 수요와 공급이 모두 한국전력거래소를 매개체로 한 ‘전력시장’에 맡겨져 있는바, 한국전력공사는 가격통제력을 상실하였다. 그 결과 발전회사들은 자신들의 수익극대화를 목표로 행위하고<sup>14)</sup> 그에 따라 한

13) 각 발전회사들은 비록 한국전력공사의 자회사 형태이기는 하였으나, 최종적으로 민영화를 예정하고 있었으므로, 각자 스스로의 경영 효율화를 추구하게 되었고, 그런 이유에서 각 발전회사 사이에는 경쟁관계, 즉 민영화를 전제로 한 경쟁이 지속되었다.

14) 각 발전회사들은 수익을 극대화할수록 매각가능성을 높일 수 있는 것이므로 수익극대화를 목표로 하였고 정부는 한국전력공사의 적자를 일정 부분 감수하면서 위와 같은 상황을 용인하였다고도 할 수 있다.

국전력공사는 적자를 면하지 못하고 있다. 결국 한국전력공사 역시 전력의 송전·배전에 있어서 비용절감과 경영효율화를 추구하게 되었고 이는 전력산업 자체의 공공성을 훼손할 수밖에 없는 결과를 초래하였다<sup>15)</sup>.

## 2. 정책 수단과 입법 제안

### 1) 전력산업의 통합

#### (1) 현행법

현행법상 전력산업은 한국전력공사가 송전 및 배전 부문을 담당하고 한국전력공사의 6개 발전자회사인 한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국중부발전(주), 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주)가 민간발전회사들과 함께 발전 부문을 담당하여 서로 경쟁하는 체제로 구성되어 있다. 6개의 발전자회사, 민간발전회사들은 자신들이 생산한 전력을 한국전력거래소를 통하여 한국전력공사에 판매하고, 한국전력공사는 각 매입시점에 따른 가격을 부담하면서 전력을 매입하여 이를 전기사용자에게 공급하고 있다. 이를 위해 현행 전기사업법은 '전기사업'은 발전사업·송전사업·배전사업·전기판매사업 및 구역전기사업으로 분류하고(전기사업법 제2조 제1호), 전기사업을 하고자 하는 자는 전기사업의 종류별로 전기위원회의 심의를 거쳐 지식경제부장관의 허가를 받도록 하였으며, 특히 동일인에게는 두 종류 이상의 전기사업을 허가할 수 없도록 함으로써(동법 제7조 제3항) 전기사업을 강제적으로 분리하여 전력시장을 통한 전력거래를 원칙으로 하고 있다.

위와 같은 전력산업의 강제분할·분리는 2000년 제정된 '전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률'에 의하여 추진되었고 이에 따라 한국전력공사는 그 발전사업 부문을 6개

---

15) 이를 단순화하면 다음과 같다.

전력산업의 분할·분리 → 발전회사 매각, 경쟁 → 한국전력공사의 경영 악화 → 한국전력공사의 경영효율성 추구 → 전체 전력산업의 공공성 악화 → 전체 전력산업의 시장화

발전자회사[한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국중부발전(주), 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주)]로 분할하고 각 발전자회사들은 경쟁관계에서 '한국전력거래소'라는 전력시장을 통하여 전력거래 및 전력계통의 운영 등의 업무를 수행하도록 되었다.

## (2) 쟁점

정부의 전력산업 구조개편의 최종적인 모습은, 각 6개의 발전회사들을 민간자본에 민영화하고, 각 발전회사들이 생산한 전기를 '한국전력거래소'라는 전력시장을 매개로 거래하도록 함으로써, 전력산업을 시장의 경쟁체제로 편입하며, 한국전력공사는 이러한 전력시장에서 각 발전회사들이 생산한 전기를 매수하여 이를 각 가정에 송전, 배전하는 역할만을 담당하도록 하는 것이었다. 정부는 이러한 구조개편의 첫 단계로 2001년 '전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률'을 제정하였고 그와 함께 전기사업법을 전면 개정하였다.

결국 앞서 언급한 바와 같이 전력산업의 강제적 분할·분리라는 정부의 전력산업 정책에 대해, 전력산업의 공공성을 회복하기 위해서는 위 법률로 인하여 강제적으로 분할·분리된 전력산업을 다시 통합하고, 그 통합을 위한 법률 정비를 추진할 필요가 있으며, 이러한 법률과 제도의 정비는 전력산업의 공공성 회복을 최종적 목표를 하여야 할 것이다.

## (3) 개정방향

### ① 전력산업 통합에 관한 특별법의 제정

현재 전력산업은 공기업인 한국전력공사와 한국전력공사의 100% 자회사 형태로 설립되어 있는 6개 발전자회사[한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국중부발전(주), 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주)]가 주축을 이루고 있다. 따라서 한국전력공사는 자신의 경영적 판단에 따라 자회사인 위 발전회사들을 스스로 흡수·합병할 수 있다. 그러나 이를 단지 지식경제부장관의 명령에 의하여 사실적인 방법으로 강제하는 것보다는 국민의 대표자인 국회의 입법을 통하여 추진하는 것이 바람직하고,

그것은 결국 전력산업 통합에 관한 특별법의 제정을 통하여 전력산업의 통합을 법제화하고 이를 위한 절차를 간소화하는 규정을 추가하는 것으로 추진하는 것이 바람직하다고 하겠다.

그러한 관점에서 가칭 '전력산업 통합에 관한 특별법'의 제정을 제안할 필요가 있다.

| 신설  |
|---|
| <p><b>전력산업 통합에 관한 특별법(가칭)</b></p>   |
| <p>제1조(목적) 이 법은 한국전력공사법에 의한 한국전력공사의 통합을 지원하여 전력산업의 통합을 촉진함으로써 전력산업의 공공성을 높이고 전기사용자에 대한 서비스 수준을 향상하게 하여 전력산업의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. "통합"이란 한국전력공사법에 따라 설립된 한국전력공사(이하 "한국전력공사"이라 한다)가 전력산업구조개편촉진에관한법률에 의하여 분할된 신설회사를 「상법」 제522조의1에 따라 합병하는 것을 말한다.</li> <li>2. "발전회사"란 전력산업구조개편촉진에관한법률에 의하여 한국전력공사로부터 분할되었던 한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국중부발전(주), 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주)의 6개 자회사를 말한다.</li> </ol> <p>제3조(다른 법률과의 관계) 통합에 관하여 이 법에서 정하는 사항을 제외하고는 「상법」 기타 관계법령을 적용한다.</p> <p>제4조(발전회사의 통합) ① 한국전력공사는 발전회사를 통합한다.</p> <p>② 지식경제부장관은 제1항에 따라 한국전력공사가 발전회사를 통합하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.</p> <p>③ 지식경제부장관은 한국전력공사가 발전회사를 통합하기 위한 구체적 실행계획을 마련하여 이를 국회 해당 상임위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>제5조(절차의 간소화) ① 한국전력공사가 「상법」 제522조 제1항에 따른 합병에 관한 승인결의를 위한 주주총회를 소집함에 있어서는 같은 법 제363조 제1항에도 불구하고 주주총회의 회일 7일전에 각 주주에 대하여 서면통지를 발송할 수 있다.</p> <p>② 한국전력공사는 발행주식총수의 100분의 1 이하의 주식을 소유한 주주에 대하여는 「상법」 제363조 제1항에도 불구하고 주주총회의 회일 7일전에 2 이상의 일간신문에 주주총회를 소집하는 뜻과 회의의 목적사항을 공고함으로써 제1항의 규정에 의한 서면</p> |

## 신설

통지에 갈음할 수 있다.

③ 한국전력공사 또는 제2조 제1호에 의한 발전회사 중 통합을 하고자 하는 회사(이하 “합병할 회사”라 한다)의 이사는 「상법」 제522조의2 제1항에도 불구하고 같은 법 제522조 제1항에 따른 주주총회의 회일 7일전부터 6월간 같은 법 제522조의2 제1항 각호의 서류를 한국전력공사 또는 합병할 회사의 본점에 비치할 수 있다.

④ 한국전력공사 또는 합병할 회사가 「상법」 제522조제1항에 따른 합병에 관한 승인결의를 위하여 같은 법 제354조제1항의 규정에 의하여 주주명부의 기재변경을 정지하거나 기준일을 정하는 때에는 같은 법 제354조제4항의 규정에 불구하고 그 정지기간의 초일 또는 기준일의 7일전에 이를 공고할 수 있다. 이 경우 2 이상의 일간신문에 공고하여야 한다.

제6조(통합의 보고) ① 지식경제부장관은 매 6개월마다 국회 해당 상임위원회에 법 제4조 제3항에 의한 실행계획의 집행에 관한 사항을 보고하여야 한다.

② 한국전력공사가 통합을 한 때에는 지체없이 지식경제부장관에게 보고하여야 한다.

③ 지식경제부장관은 제2항의 보고를 받은 이후, 국회 해당 상임위원회에 통합에 관련된 사항을 보고하여야 한다.

제7조(인·허가 등의 의제) ① 한국전력공사가 발전회사로부터 합병계약에 따라 「전기사업법」에 따른 전기사업을 승계한 때에는 그 승계한 전기사업에 관하여 같은 법에 따른 전기사업의 허가를 받은 것으로 본다. 이 경우 당해 전기사업의 설비가 원자력발전설비인 때에는 같은 법 제82조에 따른 방사성폐기물관리사업자의 지정을 받은 것으로 본다.

제8조(국민주택채권 등의 매입면제) 한국전력공사가 통합 이후, 합병계약에 따라 승계한 자산을 등기 또는 등록하는 경우에는 「주택법」 제68조제1항에 따른 국민주택채권 및 「도시철도법」 제13조제1항에 따른 도시철도채권의 매입의무를 면제한다.

제9조(고용계약의 승계) 한국전력공사는 발전회사가 그에 종사하는 직원과 사이에 체결한 고용계약을 승계한다.

## 2) 전기사업법의 대규모 개정

전력산업의 분할과 경쟁체제의 도입정책의 실패에 대하여, 전력산업의 분할과 사영화를 포기하고 전력산업의 통합, 발전·배전·송전의 통합을 통하여 전기의 공공성, 전력

산업의 공공성 확보를 도모하는 방향의 개정이 필요하다. 또한 전기의 상품화를 전제로 한 전력시장, 전력거래소 체제를 폐지함으로써 생존에 필수품으로서의 전기를 강조하고, 전력소비의 불평등을 해소함으로써 전력산업의 공공성을 회복할 수 있을 것이라 기대된다.

그와 동시에 전력산업의 통합을 통한 시너지를 창출하여, 전기 공급의 안정성을 확보하고 에너지취약계층에 대한 전기 공급을 국가의 전력산업 정책의 목표로 설정함으로써 국가 차원에서 전력산업의 공공성을 재확인하는 것 또한 필요하다고 할 수 있다.

### (1) 제1조 목적

전기사업법의 목적이 전기사업의 건전한 발전과 전기사용자의 이익을 보호하여 전기사업의 공공성을 강화하는 데 있다는 점을 명시

| 현행법  | 개정안   |
|--|---|
| 제1조(목적) 이 법은 전기사업에 관한 기본 제도를 확립하고 전기사업의 경쟁을 촉진함으로써 전기사업의 건전한 발전을 도모하고 전기사용자의 이익을 보호하여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다. | 제1조(목적) 이 법은 전기사업에 관한 기본 제도를 확립하고 <u>전기사업의 건전한 발전과 전기사용자의 이익을 보호하여 전기사업의 공공성을 강화함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</u> |

### (2) 제2조 정의

전기사업의 종류를 ‘일반전기사업, 특정전기사업, 발전사업’으로 단순화하고 ‘구역전기사업’은 폐지

| 현행법  | 개정안  |
|--|--|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. "전기사업"이란 발전사업·송전사업·배전사업·전기판매사업 및 구역전기사업을 말한다.<br>2. "전기사업자"란 발전사업자·송전사업자·배전사업자·전기판매사업자 및 구역전기사업자를 말한다. | 제2조 (정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.<br>1. "전기사업"이라 함은 일반전기사업·발전사업 및 특정전기사업을 말한다.<br>2. "전기사업자"라 함은 일반전기사업자·발전사업자 및 특정전기사업자를 말한다.<br>3. "일반전기사업"이라 함은 전기를 발전하 |

| 현행법   | 개정안  |
|---|--|
| <p>3. "발전사업"이란 전기를 생산하여 이를 전력시장을 통하여 전기판매사업자에게 공급하는 것을 주된 목적으로 하는 사업을 말한다.</p> <p>4. "발전사업자"란 제7조제1항에 따라 발전사업의 허가를 받은 자를 말한다.</p> <p>5. "송전사업"이란 발전소에서 생산된 전기를 배전사업자에게 송전하는 데 필요한 전기설비를 설치·관리하는 것을 주된 목적으로 하는 사업을 말한다.</p> <p>6. "송전사업자"란 제7조제1항에 따라 송전사업의 허가를 받은 자를 말한다.</p> <p>7. "배전사업"이란 발전소로부터 송전된 전기를 전기사용자에게 배전하는 데 필요한 전기설비를 설치·운영하는 것을 주된 목적으로 하는 사업을 말한다.</p> <p>8. "배전사업자"란 제7조제1항에 따라 배전사업의 허가를 받은 자를 말한다.</p> <p>9. "전기판매사업"이란 전기사용자에게 전기를 공급하는 것을 주된 목적으로 하는 사업을 말한다.</p> <p>10. "전기판매사업자"란 제7조제1항에 따라 전기판매사업의 허가를 받은 자를 말한다.</p> <p>11. "구역전기사업"이란 대통령령으로 정하는 규모 이하의 발전설비를 갖추고 특정한 공급구역의 수요에 맞추어 전기를 생산하여 전력시장을 통하지 아니하고 그 공급구역의 전기사용자에게 공급하는 것을 주된 목적으로 하는 사업을 말한다.</p> <p>12. "구역전기사업자"란 제7조제1항에 따라 구역전기사업의 허가를 받은 자를 말한다.</p> <p>13. "전력시장"이란 전력거래를 위하여 제35조에 따라 설립된 한국전력거래소(이하 "한국전력거래소"라 한다)가 개설하는 시장을 말한다.</p> | <p>거나 발전사업자가 발전한 전기를 구입하여 <u>일반의 수요에 응하여 전기를 공급하는 사업</u>을 말한다.</p> <p>4. "일반전기사업자"라 함은 제7조제1항의 <u>규정에 의하여 일반전기사업의 허가를 받은 자</u>를 말한다.</p> <p>5. "발전사업"이라 함은 전기를 발전하여 <u>일반전기사업자에게 공급함을 주된 목적으로 하는 사업</u>을 말한다.</p> <p>6. "발전사업자"라 함은 제7조제1항의 <u>규정에 의하여 발전사업의 허가를 받은 자</u>를 말한다.</p> <p>7. "특정전기사업"이라 함은 전기를 발전하 <u>거나 제20조의2의 규정에 의한 보완공급계약에 따라 전기를 공급받아 특정공급지점의 수요에 응하여 전기를 공급하는 사업</u>을 말한다.</p> <p>8. "특정전기사업자"라 함은 제7조제1항의 <u>규정에 의하여 특정전기사업의 허가를 받은 자</u>를 말한다.</p> <p>9. "보편적 공급"이란 전기사용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 전기를 사용할 수 있도록 전기를 공급하는 것을 말한다.</p> <p>10. "전기설비"란 발전·송전·변전·배전 또는 전기사용을 위하여 설치하는 기계·기구·댐·수로·저수지·전선로·보안통신선로 및 그 밖의 설비(「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」에 따라 건설되는 댐·저수지와 선박·차량 또는 항공기에 설치되는 것과 그 밖에 대통령령으로 정하는 것은 제외한다)로서 다음 각 목의 것을 말한다.<br/> 가. 전기사업용전기설비<br/> 나. 일반용전기설비<br/> 다. 자가용전기설비</p> |

| 현행법  | 개정안  |
|--|--|
| <p>14. "전력계통"이란 전기의 원활한 흐름과 품질유지를 위하여 전기의 흐름을 통제·관리하는 체제를 말한다.</p> <p>15. "보편적 공급"이란 전기사용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 전기를 사용할 수 있도록 전기를 공급하는 것을 말한다.</p> <p>16. "전기설비"란 발전·송전·변전·배전 또는 전기사용을 위하여 설치하는 기계·기구·댐·수로·저수지·전선로·보안통신선로 및 그 밖의 설비(「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」에 따라 건설되는 댐·저수지와 선박·차량 또는 항공기에 설치되는 것과 그 밖에 대통령령으로 정하는 것은 제외한다)로서 다음 각 목의 것을 말한다.</p> <p>가. 전기사업용전기설비<br/>나. 일반용전기설비<br/>다. 자가용전기설비</p> <p>16의2. "전선로"란 발전소·변전소·개폐소 및 이에 준하는 장소와 전기를 사용하는 장소 상호간의 전선 및 이를 지지하거나 수용하는 시설물을 말한다.</p> <p>17. "전기사업용전기설비"란 전기설비 중 전기사업자가 전기사업에 사용하는 전기설비를 말한다.</p> <p>18. "일반용전기설비"란 지식경제부령으로 정하는 소규모의 전기설비로서 한정된 구역에서 전기를 사용하기 위하여 설치하는 전기설비를 말한다.</p> <p>19. "자가용전기설비"란 전기사업용전기설비 및 일반용전기설비 외의 전기설비를 말한다.</p> <p>20. "안전관리"란 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 이 법에서 정하는 바에 따라 전기설비의 공사·유지 및 운용에 필요한 조치를 하는 것을 말한다.</p> | <p>11. "전선로"란 발전소·변전소·개폐소 및 이에 준하는 장소와 전기를 사용하는 장소 상호간의 전선 및 이를 지지하거나 수용하는 시설물을 말한다.</p> <p>12. "전기사업용전기설비"란 전기설비 중 전기사업자가 전기사업에 사용하는 전기설비를 말한다.</p> <p>13. "일반용전기설비"란 지식경제부령으로 정하는 소규모의 전기설비로서 한정된 구역에서 전기를 사용하기 위하여 설치하는 전기설비를 말한다.</p> <p>14. "자가용전기설비"란 전기사업용전기설비 및 일반용전기설비 외의 전기설비를 말한다.</p> <p>15. "안전관리"란 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 이 법에서 정하는 바에 따라 전기설비의 공사·유지 및 운용에 필요한 조치를 하는 것을 말한다.</p> <p><u>②제1항제6호의2의 규정에 의한 특정공급지점의 기준은 지식경제부령으로 정한다.</u></p> |

### (3) 제3조 정부 등의 책무

전력산업의 공공성을 위협하는 경쟁체제와 관련된 사항을 삭제하고 전기의 공공적 성격과 전력산업의 공공성 강화를 목적으로 국가에 대하여 전기의 안정적 공급과 에너지빈곤층에 대한 전기공급을 그 의무로 규정

| 현행법   | 개정안  |
|---|--|
| <p>제3조(정부 등의 책무) ① 지식경제부장관은 이 법의 목적을 달성하기 위하여 전력수급(電力需給)의 안정과 전력산업의 경쟁촉진 등에 관한 기본적이고 종합적인 시책을 마련하여야 한다.</p> <p>② 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 그 관할 구역의 전기사용자가 전기를 안정적으로 공급받기 위하여 필요한 시책을 마련하여야 하며, 제1항에 따른 지식경제부 장관의 전력수급 안정을 위한 시책의 원활한 시행에 협력하여야 한다.</p> <p>제4조 (전기사용자의 보호)<br/>제5조 (환경보호)<br/>제6조 (보편적 공급)</p> | <p>제3조(정부 등의 책무) ① 지식경제부장관은 이 법의 목적을 달성하기 위하여 <u>전력수급(電力需給)의 안정과 전력산업의 공공성 확보, 에너지빈곤층에 대한 전기경쟁촉진 등 보편적 공급에 관한 기본적이고 종합적인 시책을 마련하여야 한다.</u></p> <p>② 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 그 관할 구역의 전기사용자가 전기를 안정적으로 공급받기 위하여 필요한 시책을 마련하여야 하며, 제1항에 따른 지식경제부 장관의 전력수급 안정을 위한 시책의 원활한 시행에 협력하여야 한다.</p> <p>(각 현행 유지)</p> |

### (4) 제7조 사업의 허가

- 제1항에서 일반전기사업자로 한국전력공사를 지정
- 제2항과 제3항에서 예외적으로 민간사업자에게 발전사업, 특정전기사업을 허가할 수 있도록 함
- 현행 제3항 “동일인에게 두 종류 이상의 전기사업을 허가할 수 없다.” 삭제
- 예외적인 발전사업의 허가기준을 신재생에너지, 집단에너지로 한정하여 규정하고 민간사업자에게도 공공성에 대한 의무를 부여

| 현행법   | 개정안  |
|---|--|
| <p>제7조(사업의 허가) ① 전기사업을 하려는 자는 전기사업의 종류별로 지식경제부 장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 지식경제부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>② 지식경제부 장관은 전기사업을 허가 또는 변경허가를 하려는 경우에는 미리 제53조에 따른 전기위원회(이하 "전기위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>③ 동일인에게는 두 종류 이상의 전기사업을 허가할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 지식경제부 장관은 필요한 경우 사업구역 및 특정한 공급구역별로 구분하여 전기사업의 허가를 할 수 있다. 다만, 발전사업의 경우에는 발전소별로 허가할 수 있다.</p> <p>⑤ 전기사업의 허가기준은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전기사업을 적정하게 수행하는 데 필요한 재무능력 및 기술능력이 있을 것</li> <li>2. 전기사업이 계획대로 수행될 수 있을 것</li> <li>3. 배전사업 및 구역전기사업의 경우 둘 이상의 배전사업자의 사업구역 또는 구역전기사업자의 특정한 공급구역 중 그 전부 또는 일부가 중복되지 아니할 것</li> <li>4. 구역전기사업의 경우 특정한 공급구역의 전력수요의 50퍼센트 이상으로서 대통령령으로 정하는 공급능력을 갖추고, 그 사업으로 인하여 인근 지역의 전기사용자에 대한 다른 전기사업자의 전기공급에 차질이 없을</li> </ol> | <p>제7조(사업의 허가) ① 일반전기사업·발전사업 또는 특정전기사업을 하고자 하는 자는 공급구역, 공급상대방인 일반전기사업자 또는 특정공급지점별로 지식경제부 장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 지식경제부령이 정하는 중요사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. <u>다만 일반전기사업은 한국전력공사법에 의한 한국전력공사에 한하여 허가한다.</u></p> <p>② 발전사업 또는 특정전기사업을 하고자 하는 자가 허가 또는 변경허가를 하려는 경우에는 미리 제00조에 따른 전기사업운영위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>(삭제)</p> <p>(현행 유지)</p> <p>⑤ 전기사업의 허가기준은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>그 전기사업이 전력수요에 비하여 적절한 공급능력이 있을 것</u></li> <li>2. <u>그 전기사업의 개시로 인하여 전기사업용 전기설비가 현저하게 과잉되지 아니할 것</u></li> <li>3. <u>그 전기사업을 적정하게 수행하는 데 필요한 재무능력 및 기술능력이 있을 것</u></li> <li>4. <u>그 전기사업이 계획대로 확실히 수행될 수 있을 것</u></li> <li>5. <u>특정전기사업에 있어서는 그 사업의 개시로 인하여 인근지역의 전기사용자에 대한 일반전기사업자의 전기공급에 차질이 없을</u></li> </ol> |

| 현행법   | 개정안   |
|---|---|
| <p>것</p> <p>5. 그 밖에 공익상 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 기준에 적합할 것</p> <p>⑥ 제1항에 따른 허가의 세부기준·절차와 그 밖에 필요한 사항은 지식경제부령으로 정한다.</p> <p>제8조 (결격사유)</p> <p>제9조 (전기설비의 설치 및 사업의 개시 의무)</p> <p>제10조 (사업의 양수 및 법인의 분할·합병)</p> <p>제11조 (사업의 승계)</p> <p>제12조 (사업허가의 취소 등)</p> <p>제13조 (청문)</p> <p>제14조 (전기공급의 의무)</p> <p>제15조 (송전·배전용 전기설비의 이용요금 등)</p> | <p>것</p> <p>6. 전기의 보편적 공급과 전기사용자의 보호에 반하지 않을 것</p> <p>7. 그 밖에 공익상 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 기준에 적합할 것</p> <p>(현행 유지)</p> <p>(각 현행 유지)</p> |

### (5) 일반전기사업자의 공급규정에 관한 조항 신설, 구역전기사업의 폐지

- 일반전기사업자 이외의 자와 일반전기사업자의 전력거래만을 규정
- 신재생에너지, 집단에너지사업에 대한 지원이 가능할 수 있게 공급규정을 반영하도록 규정
- 구역전기사업의 폐지

| 현행법  | 개정안  |
|--|--|
| <p>제16조(전기의 공급약관) ① 전기판매사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 전기요금과 그 밖의 공급조건에 관한 약관(이하 "기본공급약관"이라 한다)을 작성하여 지식경제부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p> | <p>제16조 (일반전기사업자외의 자의 전기공급) ① 발전사업자는 전기사업용전기설비에 의하여 발전한 전기를 일반전기사업자에게 공급하는 경우 외에는 다른 사람에게 공급할 수 없다. 다만, 그 발전용전기설비 설치장소와 동일구내에 있는 겸업설비 또는 사원용</p> |

| 현행법   | 개정안  |
|---|--|
| <p>② 지식경제부장관은 제1항에 따른 인가를 하려는 경우에는 전기위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>③ 전기판매사업자는 그 전기수요를 효율적으로 관리하기 위하여 필요한 범위에서 기본공급약관으로 정한 것과 다른 요금이나 그 밖의 공급조건을 내용으로 정하는 약관(이하 "선택공급약관"이라 한다)을 작성할 수 있으며, 전기사용자는 기본공급약관을 갈음하여 선택공급약관으로 정한 사항을 선택할 수 있다.</p> <p>④ 전기판매사업자는 선택공급약관을 포함한 기본공급약관(이하 "공급약관"이라 한다)을 시행하기 전에 영업소 및 사업소 등에 이를 갖추어 두고 전기사용자가 열람할 수 있게 하여야 한다.</p> <p>⑤ 전기판매사업자는 공급약관에 따라 전기를 공급하여야 한다.</p> | <p>주택에 대하여 전기를 공급하고자 하는 경우와 집단에너지사업법 제48조의 규정에 의하여 발전사업의 허가를 받은 것으로 보는 집단에너지사업자가 동법 제5조의 규정에 의하여 지정된 집단에너지공급대상지역안에서 전기를 공급하고자 하는 경우에는 지식경제부장관에게 신고하고 이를 공급할 수 있다.</p> <p>② 제1항 단서의 규정에 의하여 집단에너지사업자가 전기를 공급하는 경우 그 공급대상구역의 범위 및 전기사용자의 구성이 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 때에는 당해 집단에너지사업자는 이 법의 적용에 있어서 특정전기사업자로 본다.</p> <p>③ 지식경제부장관은 제1항 단서의 경우에 일반전기사업자의 전기공급에 차질을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정되는 때에는 당해 발전사업자의 전기공급을 중지할 것을 명할 수 있다.</p> <p>④ 자가용전기설비를 설치한 자는 그 설비에 의하여 발전한 전기 또는 수전한 전기를 다른 사람에게 공급할 수 없다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 그가 발전한 전기에 잉여전력이 생겨 그 전기를 일반전기사업자에게 공급하거나 대통령령이 정하는 동일건물에 공급하는 경우</li> <li>2. 지식경제부령이 정하는 공동수전설비에 의하여 수전한 전기를 당해 공동수전설비를 공동설치자에게 공급하는 경우</li> <li>3. 지식경제부장관의 허가를 받아 지식경제부령이 정하는 밀접한 관계가 있는 자에게 전기를 공급하는 경우</li> </ol> <p>⑤ 지식경제부장관은 제4항 제3호의 규정에</p> |

| 현행법 | 개정안  |
|-----|--|
|     | <p>의하여 자가용전기설비의 설치자가 전기를 공급함으로 인하여 인근지역의 전기사용자에 대한 일반전기사업자 또는 특정전기사업자의 전기공급에 차질이 생길 수 있다고 인정되는 때에는 제4항 제3호의 규정에 의한 허가를 하여서는 아니된다.</p> <p>제17조 (일반전기사업자의 공급약관) ① 일반전기사업자는 요금 기타 공급조건을 정한 약관(이하 "기본공급약관"이라 한다)을 작성하여 지식경제부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.</p> <p>② 지식경제부장관은 사회적·경제적 사정의 변경에 따라 일반전기사업자의 요금 기타 공급조건이 현저하게 부당하여 공공이익에 지장이 된다고 인정되는 경우에는 일반전기사업자에게 상당한 기간을 정하여 기본공급약관의 변경인가를 신청하도록 명할 수 있다.</p> <p>③ 지식경제부장관은 일반전기사업자가 제2항의 규정에 의한 기간내에 변경인가를 신청하지 아니하는 경우에는 기본공급약관을 변경할 수 있다.</p> <p>④ 일반전기사업자는 그 전기사업용전기설비의 효율적인 사용을 위하여 필요한 범위 안에서 기본공급약관에서 정한 것과 다른 요금 기타 공급조건을 정한 약관(이하 "선택공급약관"이라 한다)을 작성하여 전기사용자로 하여금 기본공급약관에 갈음하여 이를 선택하게 할 수 있다.</p> <p>⑤ 일반전기사업자는 제6조에서 정하는 보편적 공급의 구체적 내용을 고려하여 기본공급약관 및 선택공급약관을 정하여야 한다.</p> <p>제18조 (공급약관의 비치의무) 일반전기사업자는 제17조제1항의 규정에 의하여 인가를</p> |

| 현행법 | 개정안   |
|-----|---|
|     | <p>받거나 동조제3항의 규정에 의하여 변경된 기본공급약관과 동조제4항의 규정에 의한 선택공급약관(이하 "공급약관"이라 한다)을 시행하기 전에 영업소 및 사업소등에 비치하고 일반인이 이를 열람할 수 있게 하여야 한다.</p> <p>제19조 (공급약관의 준수 의무) ① 일반전기사업자는 공급약관에 따라 전기를 공급하여야 한다.</p> <p>② 일반전기사업자로부터 전기를 공급받고자 하는 자 또는 공급받은 전기를 사용하는 자는 공급약관에 따라야 한다.</p> <p>제20조 (일반전기사업자외의 자의 공급조건)</p> <p>① 일반전기사업자외의 자는 일반전기사업자와의 수급계약에 의한 요금 기타 공급조건에 따라 일반전기사업자에게 전기를 공급하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 수급계약은 지식경제부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경한 경우에도 또한 같다.</p> <p>③ 특정전기사업자는 제5조제1항의 규정에 의하여 허가받은 내용에 따라 요금 기타 공급조건을 정하여 지식경제부장관에게 신고하여야 한다. 이를 변경한 경우에도 또한 같다.</p> <p>④ 특정전기사업자는 제3항의 규정에 의하여 신고한 요금 기타 공급조건을 시행하기 전에 그 특정공급지점의 전기수요자에게 이를 알리기 위한 충분한 조치를 하여야 한다.</p> <p>⑤ 특정전기사업자는 제3항의 규정에 의하여 신고한 요금 기타 공급조건에 따라 전기를 공급하여야 한다.</p> <p>⑥ 제17조제2항 및 제3항의 규정은 제2항의 규정에 의한 수급계약 및 제3항의 규정에</p> |

| 현행법   | 개정안   |
|---|---|
| <p>제16조의2(구역전기사업자와 전기판매사업자의 전력거래 등) ① 구역전기사업자는 사고나 그 밖에 지식경제부령으로 정하는 사유로 전력이 부족하거나 남는 경우에는 부족한 전력 또는 남는 전력을 전기판매사업자와 거래할 수 있다.</p> <p>② 전기판매사업자는 정당한 사유 없이 제1항의 거래를 거부하여서는 아니 된다.</p> <p>③ 전기판매사업자는 제1항의 거래에 따른</p> | <p>의한 요금 기타 공급조건에 관하여 이를 준용한다.</p> <p>제21조 (일반전기사업자의 특정전기사업자에 대한 전기공급) 일반전기사업자는 특정전기사업자의 사고 기타 지식경제부령이 정하는 사유로 특정전기사업자가 필요로 하는 전기의 공급에 부족이 생긴 경우 그 특정전기사업자와 전기의 공급에 필요한 요금 기타 공급조건에 관한 사항을 내용으로 하는 보완공급계약을 체결하여 특정전기사업자에게 전기를 공급할 수 있다.</p> <p>제22조 (탁송약관) ① 일반전기사업자는 전기설비의 상호접속 및 이용에 관한 요금 기타 조건에 관하여 작성한 약관(이하 "기본탁송약관"이라 한다)에 따라 특정전기사업자가 발전한 전기의 송전 또는 배전을 위하여 전기설비를 접속·이용하게 하여야 한다.</p> <p>②제20조제4항의 규정은 제1항의 규정에 의한 기본탁송약관에 관하여 이를 준용한다.</p> <p>제23조 (대체에너지이용 발전전기의 구매의무) 일반전기사업자는 지식경제부령이 정하는 기준에 따라 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법에 의한 신에너지 및 재생에너지를 이용하여 발전한 전기를 구매하여야 한다.</p> <p>(삭제)</p> |

| 현행법   | 개정안       |
|---|-----------|
| <p>전기요금과 그 밖의 거래조건에 관한 사항을 내용으로 하는 약관(이하 "보완공급약관"이라 한다)을 작성하여 지식경제부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다.</p> <p>④ 제3항에 따른 인가에 관하여는 제16조제2항을 준용한다.</p> <p>제17조 (전기요금의 청구)</p> <p>제18조 (전기품질의 유지)</p> <p>제19조 (전력량계의 설치·관리)</p> <p>제20조 (전기설비의 이용 제공)</p> | (각 현행 유지) |

## (6) 제21조 금지행위

- 제1항 전력시장에서의 공정한 경쟁 삭제
- 한국전력거래소에 관련된 내용 삭제

| 현행법   | 개정안   |
|---|---|
| <p>제21조(금지행위) ① 전기사업자는 전력시장에서의 공정한 경쟁을 해치거나 전기사용자의 이익을 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나의 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다.</p> <p>1. 제33조에 따른 전력거래가격을 부당하게 높게 형성할 목적으로 발전소에서 생산되는 전기에 대한 거짓 자료를 한국전력거래소에 제출하는 행위</p> <p>2. 송전용 또는 배전용 전기설비의 이용을 제공할 때 부당하게 차별을 하거나 이용을 제공하는 의무를 이행하지 아니하는 행위 또는 지연하는 행위</p> <p>3. 송전용 또는 배전용 전기설비의 이용을 제공함으로써 인하여 알게 된 다른 전기사업자에 관한 정보를 이용하여 다른 전기사업자의 영업활동 또는 전기사용자의 이익을</p> | <p>제21조(금지행위) ① 전기사업자는 전력산업의 공공성을 해치거나 전기사용자의 이익을 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나의 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다.</p> <p>1. 일반전기사업자에 대한 전력공급가격을 부당하게 높게 형성할 목적으로 발전소에서 생산되는 전기에 대한 거짓 자료를 제출하는 행위</p> <p>2. 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기요금을 부당하게 산정하는 행위</p> <p>3. 전기사업자의 업무처리 지연 등 전기공급 과정에서 전기사용자의 이익을 현저하게 해치는 행위</p> <p>(나머지 호 삭제)</p> |

| 현행법  | 개정안   |
|--|---|
| <p>부당하게 해치는 행위</p> <p>4. 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기요금이나 송전용 또는 배전용 전기설비의 이용요금을 부당하게 산정하는 행위</p> <p>5. 전기사업자의 업무처리 지연 등 전기공급 과정에서 전기사용자의 이익을 현저하게 해치는 행위</p> <p>6. 전력계통의 운영에 관한 한국전력거래소의 지시를 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위</p> <p>② 제1항에 따른 행위의 유형 및 기준은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제22조 (사실조사 등)</p> <p>제23조 (금지행위에 대한 조치)</p> <p>제24조 (금지행위에 대한 과징금의 부과·징수)</p> <p>제24조의2 (구역전기사업자에 대한 준용)</p> <p>제25조 (전력수급계획의 수립)</p> <p>제26조 (전기설비의 시설계획 등의 신고)</p> <p>제27조 (송전사업자 등의 책무) 송전사업자·배전사업자 및 구역전기사업자는 전기의 수요·공급의 변화에 따라 전기를 원활하게 송전 또는 배전할 수 있도록 지식경제부 장관이 정하여 고시하는 기준에 적합한 설비를 갖추고 이를 유지·관리하여야 한다.</p> <p>제28조 (원자력발전연료의 제조·공급계획)</p> <p>제29조 (전기의 수급조절 등)</p> | <p>(현행 유지)</p> <p>(각 현행 유지)</p> <p>(삭제)</p> <p>(현행 유지)</p> <p>(현행 유지)</p> <p><u>제27조(전기사업자의 책무) 전기사업자는 전기의 수요·공급의 변화에 따라 전기를 원활하게 발전하고 이를 전기사용자에게 공급할 수 있도록 지식경제부 장관이 정하여 고시하는 기준에 적합한 설비를 갖추고 이를 유지·관리하여야 한다.</u></p> <p>(현행 유지)</p> <p><u>제29조(전기의 수급조절 등) ① 지식경제부장관은 천재지변, 전시·사변, 경제사정의 급격한 변동, 그 밖에 이에 준하는 사태가 발생하여 공공의 이익을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 전기사업자 또는 자가용전기설비를 설치한 자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 명할 수 있다.</u></p> |

| 현행법         | 개정안  |
|-------------|--|
| 제30조 (손실보상) | <p>1. 특정한 전기사업자에 대한 전기의 공급</p> <p>2. 특정한 전기사용자에 대한 전기의 공급</p> <p>3. 특정한 전기사업자 또는 전기사용자에 대한 송전용 또는 배전용 전기설비의 이용 제공</p> <p>② 제1항에 따른 명령이 있는 경우 당사자 간에 지급 또는 수령할 금액과 그 밖에 필요한 사항에 관하여는 당사자 간의 협의에 따른다.</p> <p>(현행 유지)</p> |

**(7) 제4장 전력시장 제1절 전력시장의 구성(전력시장, 전력거래), 제2절 한국전력거래소(전력거래소)의 폐지**

- 전력시장에서의 전력거래 개념 폐지
- 전력거래소 폐지- 전력거래소의 전력거래 개념 삭제

| 현행법  | 개정안         |
|--|-------------|
| <p>제31조(전력거래) ① 발전사업자 및 전기판매사업자는 제43조에 따른 전력시장운영규칙으로 정하는 바에 따라 전력시장에서 전력거래를 하여야 한다. 다만, 도서지역 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 자가용전기설비를 설치한 자는 그가 생산한 전력을 전력시장에서 거래할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>③ 구역전기사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특정한 공급구역의 수요에 부족하거나 남는 전력을 전력시장에서 거래할 수 있다.</p> <p>④ 전기판매사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 생산한 전력을 제43조</p> | <p>(삭제)</p> |

| 현행법  | 개정안                                |
|--|------------------------------------|
| <p>에 따른 전력시장운영규칙으로 정하는 바에 따라 우선적으로 구매할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대통령령으로 정하는 규모 이하의 발전사업자</li> <li>2. 자가용전기설비를 설치한 자(제2항 단서에 따라 전력거래를 하는 경우만 해당한다)</li> <li>3. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제1호에 따른 신·재생에너지를 이용하여 전기를 생산하는 발전사업자</li> <li>4. 「집단에너지사업법」 제48조에 따라 발전사업의 허가를 받은 것으로 보는 집단에너지사업자</li> <li>5. 수력발전소를 운영하는 발전사업자</li> </ol> <p>제32조(전력의 직접 구매) 전기사용자는 전력시장에서 전력을 직접 구매할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이상의 전기사용자는 그러하지 아니하다</p> <p>제33조(전력거래의 가격 및 정산) ① 전력시장에서 이루어지는 전력의 거래가격(이하 "전력거래가격"이라 한다)은 시간대별로 전력의 수요와 공급에 따라 결정되는 가격으로 한다.</p> <p>② 전력거래의 정산은 전력거래가격을 기초로 하며, 구체적인 정산방법은 제43조에 따른 전력시장운영규칙에 따른다.</p> <p>제32조 (전력의 직접 구매)</p> <p>제33조 (전력거래의 가격 및 정산)</p> <p>제34조(차액계약) 발전사업자는 전기판매사업자, 제31조제3항에 따라 전력을 구매하는 구역전기사업자 또는 제32조 단서에 따라 전력을 직접 구매하는 전기사용자와 전력거래가격의 변동으로 인하여 발생하는 위험을 줄이기 위하여 일정한 기준가격을 설정하고 그 기준가격과 전력거래가격 간의 차액 보</p> | <p>(현행 유지)</p> <p>(이하 각 조문 삭제)</p> |

| 현행법  | 개정안 |
|--|-----|
| <p>전(補填)에 관한 것을 내용으로 하는 계약을 체결할 수 있다.</p> <p>제35조(설립) ① 전력시장 및 전력계통의 운영을 위하여 한국전력거래소를 설립한다.</p> <p>② 한국전력거래소는 법인으로 한다.</p> <p>③ 한국전력거래소의 주된 사무소는 정관으로 정한다.</p> <p>④ 한국전력거래소는 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.</p> <p>제36조(업무) ① 한국전력거래소는 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전력시장의 개설·운영에 관한 업무</li> <li>2. 전력거래에 관한 업무</li> <li>3. 회원의 자격 심사에 관한 업무</li> <li>4. 전력거래대금 및 전력거래에 따른 비용의 청구·정산 및 지불에 관한 업무</li> <li>5. 전력거래량의 계량에 관한 업무</li> <li>6. 제43조에 따른 전력시장운영규칙 등 관련 규칙의 제정·개정에 관한 업무</li> <li>7. 전력계통의 운영에 관한 업무</li> <li>8. 제18조제2항에 따른 전기품질의 측정·기록·보존에 관한 업무</li> <li>9. 그 밖에 제1호부터 제8호까지의 업무에 딸린 업무</li> </ol> <p>② 한국전력거래소는 제1항에 따른 업무 중 일부를 다른 기관 또는 단체에 위탁하여 처리하게 할 수 있다.</p> <p>③ 한국전력거래소는 그가 수행하는 업무의 성격이 서로 다른 분야에 대하여는 회계를 구분하여 처리할 수 있다.</p> <p>제37조(정관의 기재사항) 한국전력거래소의 정관에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제16조제1항에 따른 기재사항 외에 다음 각</p> |     |

| 현행법   | 개정안 |
|---|-----|
| <p>호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자산에 관한 사항</li> <li>2. 회원에 관한 사항</li> <li>3. 회원의 보증금에 관한 사항</li> <li>4. 회원의 지분 양도 및 반환에 관한 사항</li> </ol> <p>제38조(다른 법률과의 관계) 한국전력거래소에 대하여 이 법 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 규정된 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정(같은 법 제39조는 제외한다)을 준용한다. 이 경우 사단법인의 "사원"·"사원총회"와 "이사 또는 감사"는 각각 한국전력거래소의 "회원"·"회원총회"와 "임원"으로 본다.</p> <p>제39조(회원의 자격) 한국전력거래소의 회원은 다음 각 호의 자로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전력시장에서 전력거래를 하는 발전사업자</li> <li>2. 전기판매사업자</li> <li>3. 전력시장에서 전력을 직접 구매하는 전기사용자</li> <li>4. 전력시장에서 전력거래를 하는 자가용전기설비를 설치한 자</li> <li>5. 전력시장에서 전력거래를 하는 구역전기사업자</li> <li>6. 전력시장에서 전력거래를 하지 아니하는 자 중 한국전력거래소의 정관으로 정하는 요건을 갖춘 자</li> </ol> <p>제40조(한국전력거래소의 운영 경비) ① 한국전력거래소의 운영에 필요한 경비는 다음 각 호의 재원으로 충당한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 회원의 회비</li> <li>2. 전력거래에 대한 수수료</li> <li>3. 그 밖에 지식경제부령으로 정하는 수입</li> </ol> <p>② 한국전력거래소는 대통령령으로 정하는</p> |     |

| 현행법   | 개정안 |
|---|-----|
| <p>바에 따라 제1항제2호에 따른 수수료를 정하여 지식경제부장관에게 신고하여야 한다.</p> <p>제41조(정보의 공개) 한국전력거래소는 대통령령으로 정하는 바에 따라 전력거래량, 전력거래가격 및 전력수요 전망 등 전력시장에 관한 정보를 공개하여야 한다.</p> <p>제42조(임직원의 비밀누설 금지 등) ① 한국전력거래소의 임직원은 그 직무와 관련하여 알게 된 비밀을 누설 또는 도용하거나 다른 사람으로 하여금 이용하게 하여서는 아니된다.</p> <p>② 제1항은 제36조제2항에 따라 한국전력거래소의 업무를 위탁받은 기관 또는 단체의 임직원에 관하여 준용한다.</p> <p>제43조(전력시장운영규칙) ① 한국전력거래소는 전력시장 및 전력계통의 운영에 관한 규칙(이하 "전력시장운영규칙"이라 한다)을 정하여야 한다.</p> <p>② 한국전력거래소는 전력시장운영규칙을 제정·변경 또는 폐지하려는 경우에는 지식경제부장관의 승인을 받아야 한다.</p> <p>③ 지식경제부장관은 제2항에 따른 승인을 하려면 전기위원회회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>④ 전력시장운영규칙에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전력거래방법에 관한 사항</li> <li>2. 전력거래의 정산·결제에 관한 사항</li> <li>3. 전력거래의 정보공개에 관한 사항</li> <li>4. 전력계통의 운영 절차와 방법에 관한 사항</li> <li>5. 전력량계의 설치 및 계량 등에 관한 사항</li> <li>6. 전력거래에 관한 분쟁조정에 관한 사항</li> <li>7. 그 밖에 전력시장의 운영에 필요하다고 인정되는 사항</li> </ol> |     |

| 현행법  | 개정안                  |
|--|----------------------|
| 제44조(전력시장에의 참여자격) 한국전력거래소의 회원이 아닌 자는 전력시장에서 전력거래를 하지 못한다.  |                      |
| 제45조(전력계통의 운영방법) ① 한국전력거래소는 전기사업자에게 전력계통의 운영을 위하여 필요한 지시를 할 수 있다. 이 경우 발전사업자에 대한 지시는 전력시장에서 결정된 발전의 우선순위에 따라 하여야 한다.   |                      |
| ② 한국전력거래소는 제1항 후단에도 불구하고 전력계통의 운영을 위하여 필요하다고 인정하면 발전의 우선순위와 다르게 지시를 할 수 있다. 이 경우 변경된 지시는 객관적으로 공정한 기준에 따라 결정되어야 한다.  |                      |
| ③ 지식경제부장은 송전사업자 또는 배전사업자에 대하여 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 전력계통의 운영에 관한 업무 중 일부를 수행하게 할 수 있다. 이 경우 업무의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 지식경제부장이 정하여 고시한다.                               |                      |
| 제46조(긴급사태에 대한 처분) ① 지식경제부장은 천재지변, 전시·사변, 경제사정의 급격한 변동, 그 밖에 이에 준하는 사태가 발생하여 전력시장에서 전력거래가 정상적으로 이루어질 수 없다고 인정하는 경우에는 전력시장에서의 전력거래의 정지·제한이나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다. |                      |
| ② 지식경제부장은 제1항에 따른 조치를 한 후 그 사유가 없어졌다고 인정되는 경우에는 지체 없이 해제하여야 한다.  |                      |
| 제47조 (전력산업기반조성계획의 수립·시행)   | (현행 유지)              |
| 제47조의2 (전력정책심의회 설치)  | (삭제 - 전기사업운영위원회와 중복) |
| 제48조 (기금의 설치)  | (현행 유지)              |
| 제49조 (기금의 사용)  | (현행 유지)              |
| 제50조 (기금의 조성)  | (현행 유지)              |

| 현행법                                       | 개정안   |
|---|---|
| <p>제51조 (부담금)</p> <p>제52조 (기금의 운용·관리)</p> | <p>(현행 유지)</p> <p>(현행 유지)</p> <p>-부칙-</p> <p>제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>제2조(임직원의 채용 특례) 종전의 한국전력거래소의 전력계통 운영 업무에 종사하는 임직원은 전력시장 및 계통 운영이 폐지된 때에 한국전력공사의 임직원으로 채용된 것으로 본다.</p> <p>제3조(전력계통 운영 예산) ① 이 법에 따라 이관되는 전력계통 운영에 소요되는 예산은 한국전력공사의 예산이 확정되기 전까지는 종전의 한국전력거래소 소관 예산을 종전의 예에 따라 집행할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 집행되는 경비는 한국전력공사의 예산이 성립되면 그 성립된 예산에 따라 집행된 것으로 본다.</p> <p>제4조(권리·의무의 승계 등) ① 이 법 시행 당시 종전의 한국전력거래소에 속하는 전력계통 운영에 관한 모든 재산과 권리·의무는 한국전력공사로 전력계통 운영 업무가 이관되는 동시에 한국전력공사가 포괄 승계한다. 다만, 권리·의무의 성격상 한국전력공사가 포괄 승계하는 것이 적절하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항 단서에 따른 권리·의무의 내용 및 귀속 관계는 대통령령으로 정한다.</p> <p>제5조(행위의 승계에 관한 경과조치) 종전의 한국전력거래소가 전력계통의 운영과 관련하여 한 행위는 이 법에 따라 전력계통 운영 업무가 폐지된 때에는 한국전력공사가 행한 행위로 본다.</p> |

### 3) 전기사업운영위원회의 설치 및 독립성 강화·실질화

#### (1) 현행법과 쟁점

현행법에 설치된 전기위원회는 독자적, 전문적 기능을 제대로 발휘하지 못하였고 사실상 지식경제부에 예속되어 그 하부위원회 역할에 머물러 있는 것이 사실이다. 이러한 관점에서 전기위원회는 전력산업의 공공성 확보라는 역할을 다하지 못했으며 오히려 전력산업의 경쟁력 강화라는 명분 아래 전력산업의 강제 분리·분할, 발전회사의 민영화(사영화, 시장화)라는 전력산업 구조개편을 통제하지 못하고 오히려 이를 촉진하였던 과오가 있다. 한국전력공사의 분할과 전력산업의 강제적 분리를 축으로 한 전력산업의 구조개편의 실패가 드러난 이 시점에서 전기위원회에게 다시금 전력산업의 공공성을 확보하는 역할을 기대할 수 있느냐에 대한 회의론이 있는 것은 사실이나, 전체 전력산업의 공공성을 확보하고 지식경제부로부터 독립한 전기사업에 대한 독자적, 전문적 기능을 필요로 하는 것 역시 부인하기 어려우므로 그 인적 구성과 기능에 대한 전면적 손질을 전제로 전기사업운영위원회의 설치를 제안한다.

#### (2) 개정방향

전기사업운영위원회의 설치목적은 전기사업의 공공성 확보와 전기사용자의 권익보호, 보편적 공급의 확대를 명시하고, 위 목적을 위하여 필요한 사항을 지식경제부장관에게 권고할 수 있도록 하며, 그 위원회의 구성을 전기사업자, 사용자, 정부 및 공익을 대표하는 위원으로 세분하고 그 수를 각 동수로 함으로써 공공성 확보에 대한 사회적 협의체로서의 역할에 충실할 수 있도록 보장한다.

| 현행법  | 개정안  |
|--|--|
| 제53조(전기위원회의 설치 및 구성) ① 전기사업의 공정한 경쟁환경 조성 및 전기사용자의 권익 보호에 관한 사항의 심의와 전기사업과 관련된 분쟁의 재정(裁定)을 위하여 지식경제부에 전기위원회를 둔다.<br>② 전기위원회는 위원장 1명을 포함한 9명 이내의 위원으로 구성하되, 위원 중 대통령 | 제53조(전기사업운영위원회의 설치 및 구성) ① <u>전기사업의 공공성 확보, 보편적 공급의 확대와 전기사용자의 권익 보호에 관한 사항의 심의와 전기사업과 관련된 분쟁의 재정(裁定)을 위하여 전기위원회를 둔다.</u><br>② 전기사업운영위원회는 법 제00조의 공급규정, 제48조에서 정한 기금의 운용·관리에 |

| 현행법   | 개정안   |
|---|---|
| <p>령으로 정하는 수의 위원은 상임으로 한다.</p> <p>③ 전기위원회의 위원장을 포함한 위원은 지식경제부장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉한다.</p> <p>④ 전기위원회의 사무를 처리하기 위하여 전기위원회에 사무기구를 둔다.</p> <p>제54조(위원의 자격 등) ① 전기위원회 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 3급 이상의 공무원으로 있거나 있었던 사람</li> <li>2. 판사·검사 또는 변호사로서 10년 이상 있거나 있었던 사람</li> <li>3. 대학에서 법률학·경제학·경영학·전기공학이나 그 밖의 전기 관련 학과를 전공한 사람으로서 「고등교육법」에 따른 학교나 공인된 연구기관에서 부교수 이상으로 있거나 있었던 사람 또는 이에 상당하는 자리에 10년 이상 있거나 있었던 사람</li> <li>4. 전기 관련 기업의 대표자나 상임임원으로 5년 이상 있었거나 전기 관련 기업에서 15년 이상 종사한 경력이 있는 사람</li> <li>5. 전기 관련 단체 또는 소비자보호 관련 단체에서 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람</li> </ol> <p>② 제1항제2호 및 제3호의 재직기간은 합산한다.</p> <p>③ 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.</p> | <p>관한 사항을 심의한다.</p> <p>③ 전기사업운영위원회는 지식경제부장관에게 전력의 수급·가격안정과 보편적 공급, 전기사업의 공공성 확보를 위하여 필요한 조치를 취할 것을 권고할 수 있다.</p> <p>④ 전기사업운영위원회는 전기사업자를 대표하는 위원, 소비자를 대표하는 위원, 정부 및 공익을 대표하는 위원을 각 동수로 하여야 한다.</p> <p>⑤ 전기사업운영위원회 위원의 추천절차, 각 위원의 위촉 및 위원 구성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>(삭제)</p> |

| 현행법  | 개정안  |
|--|--|
| <p>제55조(위원의 신분보장) 전기위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 해임 또는 해촉되지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 금고 이상의 형을 선고받은 경우</li> <li>2. 심신쇠약으로 장기간 직무를 수행할 수 없게 된 경우</li> </ol> <p>제56조(전기위원회의 기능) ① 전기위원회는 다음 각 호의 사항을 심의하고 제57조에 따른 재정을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제7조에 따른 전기사업의 허가 또는 변경 허가에 관한 사항</li> <li>2. 제10조에 따른 전기사업의 양수 또는 법인의 분할·합병에 대한 인가에 관한 사항</li> <li>3. 제12조에 따른 전기사업의 허가취소, 사업정지, 사업구역의 감소 및 과징금의 부과에 관한 사항</li> <li>4. 제15조에 따른 송전용 또는 배전용 전기설비의 이용요금과 그 밖의 이용조건에 관한 사항</li> <li>5. 제16조 및 제16조의2에 따른 전기판매사업자의 기본공급약관 및 보완공급약관의 인가에 관한 사항</li> <li>6. 제24조의2에 따라 준용되는 제16조에 따른 구역전기사업자의 기본공급약관의 인가에 관한 사항</li> <li>7. 제18조제3항에 따른 전기설비의 수리 또는 개조, 전기설비의 운용방법의 개선, 그 밖에 필요한 조치에 관한 사항</li> <li>8. 제23조제1항에 따른 금지행위에 대한 조치에 관한 사항</li> <li>9. 제24조제1항에 따른 금지행위에 대한 과징금의 부과·징수에 관한 사항</li> <li>10. 전력시장운영규칙의 승인에 관한 사항</li> </ol> | <p>(현행 유지)</p> <p>제56조(전기사업운영위원회의 기능) ① 전기사업운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의하고 제57조에 따른 재정을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제7조에 따른 전기사업의 허가 또는 변경 허가에 관한 사항</li> <li>2. 제10조에 따른 전기사업의 양수 또는 법인의 분할·합병에 대한 인가에 관한 사항</li> <li>3. 제12조에 따른 전기사업의 허가취소, 사업정지, 사업구역의 감소 및 과징금의 부과에 관한 사항</li> <li>4. 제15조에 따른 송전용 또는 배전용 전기설비의 이용요금과 그 밖의 이용조건에 관한 사항</li> <li>5. 제00조에 따른 일반전기사업자의 기본공급약관 및 선택공급약관의 인가에 관한 사항</li> </ol> <p>(삭제)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. 제18조제3항에 따른 전기설비의 수리 또는 개조, 전기설비의 운용방법의 개선, 그 밖에 필요한 조치에 관한 사항</li> <li>7. 제23조제1항에 따른 금지행위에 대한 조치에 관한 사항</li> <li>8. 제24조제1항에 따른 금지행위에 대한 과징금의 부과·징수에 관한 사항</li> </ol> <p>(삭제)</p> |

| 현행법  | 개정안  |
|--|--|
| <p>11. 전기사용자의 보호에 관한 사항</p> <p>12. 전력산업의 경쟁체제 도입 등 전력산업의 구조개편에 관한 사항</p> <p>13. 다른 법령에서 전기위원회의 심의사항으로 규정한 사항</p> <p>14. 지식경제부장관이 심의를 요청한 사항</p> <p>② 전기위원회는 지식경제부장관에게 전력시장의 관리·운영 등에 필요한 사항에 관한 건의를 할 수 있다.</p> <p>제57조(전기위원회의 재정) ① 전기사업자 또는 전기사용자 등은 전기사업과 관련한 다음 각 호의 어느 하나의 사항에 관하여 당사자 간에 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 전기위원회에 재정을 신청할 수 있다.</p> <p>1. 제15조에 따른 송전용 또는 배전용 전기 설비 이용요금과 그 밖의 이용조건에 관한 사항</p> <p>2. 공급약관에 관한 사항</p> <p>3. 제29조에 따른 수급조절 명령에 따른 금액의 지급 또는 수령 등에 관한 당사자 간의 협의에 관한 사항</p> <p>4. 제72조에 따른 비용의 부담에 관한 사항</p> <p>5. 제90조에 따른 손실보상에 관한 사항</p> <p>6. 제90조의2에 따른 손실보상에 관한 사항</p> <p>7. 그 밖에 전기사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서 전기위원회의 재정사항으로 규정한 사항</p> <p>② 전기위원회는 제1항에 따른 재정신청을 받은 경우에는 그 사실을 다른 당사자에게 통지하고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> | <p>10. 전기사용자의 보호에 관한 사항 (삭제)</p> <p>11. 다른 법령에서 전기사업운영위원회의 심의사항으로 규정한 사항</p> <p>12. 지식경제부장관이 심의를 요청한 사항</p> <p>② 전기사업운영위원회는 지식경제부장관에게 전력시장의 관리·운영 등에 필요한 사항에 관한 건의를 할 수 있다.</p> <p>제57조(전기사업운영위원회의 재정) ① 전기사업자 또는 전기사용자 등은 전기사업과 관련한 다음 각 호의 어느 하나의 사항에 관하여 당사자 간에 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 전기사업운영위원회에 재정을 신청할 수 있다.</p> <p>1. 제15조에 따른 송전용 또는 배전용 전기 설비 이용요금과 그 밖의 이용조건에 관한 사항</p> <p>2. 공급약관에 관한 사항</p> <p>3. 제29조에 따른 수급조절 명령에 따른 금액의 지급 또는 수령 등에 관한 당사자 간의 협의에 관한 사항</p> <p>4. 제72조에 따른 비용의 부담에 관한 사항</p> <p>5. 제90조에 따른 손실보상에 관한 사항</p> <p>6. 제90조의2에 따른 손실보상에 관한 사항</p> <p>7. 그 밖에 전기사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서 전기사업운영위원회의 재정사항으로 규정한 사항</p> <p>② 전기사업운영위원회는 제1항에 따른 재정신청을 받은 경우에는 그 사실을 다른 당사자에게 통지하고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> |

| 현행법   | 개정안  |
|---|--|
| <p>③ 전기위원회는 제1항에 따른 재정신청에 대하여 재정을 한 경우에는 지체 없이 재정서의 정본을 당사자에게 송달하여야 한다.</p> <p>④ 전기위원회가 재정을 한 경우 그 재정의 내용에 대하여 재정서의 정본(正本)이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 다른 당사자를 피고로 하는 소송이 제기되지 아니하거나 그 소송이 취하(取下)된 경우에는 당사자 간에 그 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 재정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제58조(의결정족수) 전기위원회의 의사는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>제59조(전문위원회) ① 전기위원회는 그 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 분야별로 전문위원회를 둘 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 전문위원회의 조직·기능·운영에 필요한 사항은 지식경제부령으로 정한다.</p> <p>제60조(조직 및 운영) 이 법에 규정된 것 외에 전기위원회의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> | <p>③ 전기사업운영위원회는 제1항에 따른 재정신청에 대하여 재정을 한 경우에는 지체 없이 재정서의 정본을 당사자에게 송달하여야 한다.</p> <p>④ 전기사업운영위원회가 재정을 한 경우 그 재정의 내용에 대하여 재정서의 정본(正本)이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 다른 당사자를 피고로 하는 소송이 제기되지 아니하거나 그 소송이 취하(取下)된 경우에는 당사자 간에 그 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 재정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제58조(의결정족수) 전기사업운영위원회의 의사는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>(삭제)</p> <p>(현행 유지)</p> |

#### 4) 사회기반시설에 대한 민간투자법 개정

##### (1) 현행법과 쟁점

현재 사회기반시설에 대한 민간투자법은 전기사업에 관하여도 민간투자가 가능하도록

록 그 여지를 두고 있는바, 이는 전력산업의 공공성 확보를 위하여 원칙적으로 전기사업에 대한 민영화(사영화, 시장화)를 금지하도록 하는 방향으로 개정하는 것을 검토해야 한다.

## (2) 개정 방향

공공적 성격을 가지는 공적 사업에 민간투자를 허용하는 것을 내용으로 하는 사회기반시설에 대한 민간투자법의 적용 범위에서 전기사업과 그 관련사업을 배제하는 것으로 개정할 필요가 있다. 다만 신에너지 및 재생에너지의 경우에는 현재 시점에서 민간투자가 필요하다는 점에 관하여 부인하기 어려운 만큼 그에 대한 고민이 필요하다고 하겠다.

| 현행법   | 개정안         |
|---|-------------|
| <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. "사회기반시설"이란 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편익을 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.</p> <p>파. 「전원개발촉진법」 제2조제1호에 따른 전원설비</p> | <p>(삭제)</p> |

---

## 5장 민영화 대응과 재공영화 방안 2: 가스산업

---

정석윤 (민주사회를위한변호사모임)

### 1. 현황과 문제점

#### 1) 자가소비용 천연가스의 직수입 제도

현행 도시가스사업법에 의하면, 자가소비용 직수입자는 지식경제부령이 정한 조건을 갖추어 지식경제부장관의 승인을 받으면 가스공급시설을 설치할 수 있고, 지식경제부장관에게 신청하여 가스공급시설을 공동으로 이용할 수 있다. 이에 의하여 한국가스공사를 제외한 민간사업자라도 '자가소비'를 이유로 도시가스 공급시설을 설치할 수 있게 되었고, 그와 동시에 한국가스공사가 보유하는 도시가스 공급시설을 공동으로 이용할 수 있게 되었다. 이에 따라 GS칼텍스, GS파워, 포스코, K-Power 등 민간사업자들이 자가소비를 목적으로 국제 LNG시장에서 가스를 도입하여 오고 있으며, GS 칼텍스의 경우, 2009년부터 한국가스공사의 제조 및 배관시설을 이용하여 2009년 12.6만 톤, 2010년 18.5만 톤, 2011년 36.1만 톤을 직도입하였고 2012년에는 자가소비용 천연가스를 저장하기 위한 저장탱크 건설을 추진하고 있다.

이는 우리 정부가 1999년 수립한 가스산업 구조개편 기본계획을 통하여 추진하고자 하였던 한국가스공사의 분할·매각과 그 궤를 같이 하는 것으로, 천연가스 도매부문의 경쟁체제 도입과 연관되어 있다<sup>16)</sup>.

---

16) 한편, 한국가스공사의 천연가스 도입·도매 부문의 분할·매각은 2003년 참여정부의 집권 이후 사실상 중단되었으나 도시가스사업의 소매부문은 이미 민간회사의 지역적 독점체제로 운영되고 있다.

한편, 18대 국회에서는 발전용 천연가스 물량을 도입하여 자가소비 또는 판매하는 '발전용 가스사업자' 제도를 도입하여 그 발전용 가스사업자로 하여금 한국가스공사의 배관시설 및 저장시설 등을 공동으로 이용할 수 있도록 하는 등의 내용을 포함한 도시가스사업법 개정안이 제안되는 등 천연가스의 직수입, 즉 한국가스공사를 배제한 민간사업자의 천연가스 직수입 제도를 확대하고, 이를 통하여 궁극적으로는 천연가스 도입과 도매 부문의 경쟁체제를 도입하고자 하는 시도가 계속되었다.

이처럼 자가소비용 천연가스의 직수입 제도는 한국가스공사가 가지는 전체 가스산업에 대한 영향력을 약화시키고, 수익성을 악화시킴으로써 한국가스공사의 분할·매각이라는 전체 가스산업의 구조개편을 위한 하나의 단계로써 작용하고 있다.

즉 '자가소비용 가스 직수입제도 도입 → 발전용 가스사업자 허용 → 가스산업의 경쟁체제 도입 → 한국가스공사 수익성 악화 → 한국가스공사의 수익성 악화를 이유로 한 가스산업의 공공성 포기 내지 약화 → 수익성 악화와 공공성 포기를 이유로 한국가스공사 민영화 추진'이라는 하나의 시나리오가 가능해 보이고, 실제로 이러한 시나리오에 대한 우려가 현실화되고 있다.

## 2) 도시가스의 소매 부문 민영화의 문제점

1983년 한국에 천연가스가 도입된 이후, 한국의 가스산업은 도입·도매 부문과 소매 부문을 분리한 형태로 이루어져 왔다. 즉 가스의 도입·도매는 공기업인 한국가스공사가 독점하는 공적 독점 형태로, 소매 부문은 전국의 30여개 민간회사가 지역적 독점을 이루는 지역적 민간 독점 형태로 고착화되었다.

1990년대 후반 전력산업, 철도산업과 함께 추진되었던 가스산업의 경쟁체제 도입, 민영화(사영화, 시장화)는 2004년 이후 현재까지 중단된 상황이지만 가스산업 중 소매 부문의 경우에는 그 출발부터 민간사업자의 지역적 독점 형태로 운영되어 왔으며 특히 현재는 전체 30개 민간 도시가스 소매사업자 중 SK, GS와 같은 대기업 소유 및

관련 계열이 17개사로서, 전체 시장 점유율로는 약 57%, 판매물량 대비로는 약 73%를 차지하고 있다<sup>17)</sup>.

〈표 11〉 소매도시가스 사업자의 소유구조 현황(2011)

|       |  |
|-------|--|
| SK 계열 | 대한도시가스, 부산도시가스, 충남도시가스, 충청에너지서비스, 영남에너지서비스, 포항도시가스, 전남도시가스, 전북에너지서비스, 강원도시가스 등 9개 회사                                     |
| GS 계열 | 에스코, 경남에너지, 해양도시가스, 강남도시가스, 서라벌도시가스 등 5개 회사  |
| 기타    | 서울도시가스, 대구도시가스, 경북도시가스, 한진도시가스, 인천도시가스, 경동도시가스, 중부도시가스, 전북도시가스, 서해도시가스, 참빛원주도시가스공업, 참빛충북도시가스공업, 군산도시가스, 목포도시가스, 대화도시가스 등 |

자료: 송유나(2001), "에너지 빈곤층과 에너지 기본권" 89쪽

이와 같이, 가정용이 주를 이루는 도시가스의 소매시장이 민간사업자의 지역적 독점 형태로 운영되는 결과, 도시가스 도매가격이 동일함에도<sup>18)</sup> 실제 소비자가 내는 소매요금은 그 지역에 따라 상당한 격차가 발생하고 있고, 이는 전국 단일요금제로 운영되는 전기요금과 비교할 때 에너지접근권이라는 관점에서 문제를 야기하고 있다.

동시에 지역적 소매사업자들은 자신들의 실제 이익을 최대화하는 관점에서 사업을 수행하기 때문에, 에너지공공성의 관점에서 이루어져야 하는 에너지접근권의 문제<sup>19)</sup>, 에너지취약계층에 대한 지원은 충분히 보장되지 못하고 있는 실정이다.

## 2. 정책 수단과 입법 제안

### 1) 자가소비용 도시가스 직수입 제도의 폐지

17) 송유나, "에너지 빈곤층과 에너지 기본권" 89쪽, 사회공공연구소, 2011.

18) 지역 소매사업자들은 한국가스공사로부터 동일한 가격조건으로 천연가스를 공급받고 있다.

19) 이러한 이유에서 실제 인구가 밀집된 도시지역의 소매가격과 상대적으로 그렇지 못한 농촌 또는 산간지역의 소매가격은 상당한 격차를 보이고 있으며, 가스배관설비용의 문제로 농촌 또는 산간지역의 많은 주민들은 '에너지원'으로써의 도시가스의 혜택을 누리지 못하고 있다.

## (1) 현행법

현행 도시가스사업법은 사업자가 직접 소비할 목적으로 천연가스를 수입하려는 경우를 '자가소비용 직수입자'로 정의하고 한국가스공사를 경유하지 않고 국제 천연가스 시장에서 천연가스를 직접 수입할 수 있도록 허용하면서 자가소비용 직수입자의 수입 계약과 관련한 승인, 제3자에 대한 처분제한 등을 규정하고, 그와 함께 자가소비용 직수입자가 가스공급시설을 설치 또는 변경할 수 있도록 하며, 한국가스공사가 보유하는 가스공급시설을 공동으로 사용할 수 있게 하는 등 자가소비용 도시가스의 직수입제도를 전면적으로 허용하고 있다.

## (2) 쟁점

자가소비용 도시가스의 직수입제도는 결국 한국가스공사의 도입 물량의 축소와 장기적인 계획에 따른 시장 예측을 불가능하게 함으로써 국제 천연가스시장에서 한국가스공사가 가지는 협상력(bargaining power)을 저하시켜 천연가스의 도입 시 도입가격의 인상, 그로 인한 부담 가중이라는 결과를 초래하였다. 이는 국제 천연가스시장의 특수성, 즉 도입물량, 계약기간, 도입 패턴 등 다양하고 복잡한 요인에 의하여 가격을 비롯한 도입조건들이 결정된다는 점을 고려할 때, 전체 국내 시장의 소비를 위한 천연가스의 도입은 사적 기업의 관점이 아닌 우리나라의 전체 에너지시장이라는 관점에서 이루어져야 한다는 원칙을 스스로 포기하는 것으로써, 사적 기업의 이익 추구를 위하여 전체 우리나라의 에너지시장이 추구하는 우리나라 공공의 이익을 포기하는 것과 다를 바 없다.

실제로 자가소비용 직수입제도를 이용한 민간사업자들은 국제 천연가스시장 상황의 유·불리를 이용하여 사적 이익을 추구하여 왔다<sup>20)</sup>, 즉 민간사업자들은 국제 천연가스 시장에서 가격이 낮은 물량이 있을 경우에는 이를 직수입하고, 반면 국제 천연가스의 도입 가격이 높게 형성되었을 경우에는 한국가스공사가 확보한 물량을 공급받음으로써, 자신들의 이익은 최대화한 반면 한국가스공사로서는 자신이 도입해야 할 물량의

---

20) 2003년의 경우, 국제 천연가스시장에서 구매자의 협상력이 최고조에 달하였던 시기로, 정부의 직수입 허용으로 인하여 전체 국민경제적 관점에서 약 6조원의 손실이 발생하였다.

시장 예측을 불가능하게 됨으로써 도입 과정에서 손실을 보고 그와 별개로 민간사업자들에게 공급할 가스물량을 추가적으로 확보하기 위하여 불필요한 비용을 지출하게 되는 이중의 손실을 입게 되었다<sup>21)</sup>.

이와 같이, 천연가스의 자가소비용 직수입제도는 직수입사업자에게는 자신의 이익을 최대화하기 위하여 매우 유용하고 유리한 제도로 활용되었지만 전체 국민경제적 관점에서 그 실패가 기정사실화되었다.

이처럼 자가소비용 도시가스 직수입 허용은 구매력 약화에 따른 도입가격 상승, 국제 천연가스시장에서 국내사업자간 불필요한 경쟁이나 분산구매에 따른 국가적 손실, 국가적 수급혼란 등의 부작용을 초래하였고, 이는 결국 소비자가격 인상으로 이어지는 등 자가소비용 도시가스의 직수입을 허용함으로써 얻는 사회, 국가적 이익에 비추어 이로 인하여 발생하는 사회, 국가적 손실이 매우 큰바, 이를 폐지해야 할 필요성이 크게 부각되었다.

### (3) 개정방향

따라서 현행 도시가스사업법에서 자가소비용 직수입자와 관련된 법 규정을 모두 삭제함으로써 자가소비용 직수입제도를 폐지하여 그로 인한 사회, 국가적 손실을 예방함으로써 도시가스산업의 공공성을 회복할 필요가 있다.

| 현행법   | 개정안 <sup>22)</sup> |
|---|--------------------|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>9. "자가소비용직수입자"란 자기가 소비할 목적으로 천연가스를 직접 수입하는 자를 말한다.<br>제10조의5(천연가스의 수출입 승인 등) ① | (삭제)               |

21) 2007년의 경우, 국제 천연가스시장의 시황이 구매자에게 불리하게 전개되자, GS파워와 GS EPS는 정부로부터 내인가받은 직수입을 포기하고 한국가스공사에 그 물량을 공급하여 줄 것을 요청하였고, 한국가스공사는 이를 위해 예정에 없던 물량을 추가로 확보하는 데 약 900억원의 추가비용을 지출하게 되었다.

| 현행법  | 개정안 <sup>22)</sup>  |
|--|---|
| <p>도시가스사업자인 천연가스수출입업자는 천연가스의 수입계약·수출계약 또는 수송계약을 체결하려면 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 도시가스 수급상의 필요성과 가격의 적정성 등의 요건을 모두 갖추어 지식경제부 장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 계약의 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>② 자가소비용직수입자인 천연가스수출입업자는 천연가스의 수입계약 또는 수송계약을 체결한 때에는 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 지식경제부 장관에게 신고하여야 한다. 신고한 계약의 내용을 변경한 경우에도 또한 같다.</p> <p>③ 자가소비용직수입자는 제2항에 따른 천연가스의 수입계약을 체결하려면 그 계약을 체결하기 전에 수입의 물량 규모 및 시기 등을 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 지식경제부 장관에게 미리 통보하여야 한다.</p> <p>제10조의6(자가소비용직수입자의 처분 제한)</p> <p>① 자가소비용직수입자는 수입한 천연가스를 제3자에게 처분할 수 없다. 다만, 천연가스의 수급안정과 효율적인 처리나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 자가소비용직수입자가 제1항 단서에 따라 천연가스를 제3자에게 처분하는 경우 그 처분절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제39조의2(시설공사계획의 승인 등) ① 다음 각 호의 자(이하 "도시가스사업자 외의 가스공급시설설치자"라 한다)는 지식경제부령으</p> | <p>(제2항, 제3항 삭제)</p> <p>(삭제)</p> <p>제39조의2(시설공사계획의 승인 등) ① 도시가스사업자 외의 가스공급시설설치자는 지식경제부령으로 정하는 가스공급시설의 설</p> |



| 현행법  | 개정안 <sup>22)</sup> |
|--|--------------------|
| <p>가소비용직수입자는 가스공급시설을 보유한 자와 협의하여 그 가스공급시설을 공동이용할 수 있다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 가스배관시설을 보유한 가스도매사업자는 설비능력의 범위에서 제39조의8제1항에 따른 배관시설이용규정으로 정하는 바에 따라 자가소비용직수입자에게 가스배관시설의 이용을 제공하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 가스공급시설을 공동이용하려는 자가소비용직수입자는 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 제39조의2에 따른 공사계획에 가스공급시설의 공동이용에 관한 계획을 포함시켜야 한다.</p> |                    |
| <p>제39조의7(금지행위) ① 가스배관시설을 보유한 가스도매사업자는 제39조의6제2항에 따라 가스배관시설의 이용을 제공함에 있어서 자가소비용직수입자가 제39조의8제1항에 따른 배관시설이용규정으로 정하는 이용조건을 위반하는 경우를 제외하고는 그 배관시설의 이용 제공을 거부하거나 지연하여서는 아니 된다.</p> <p>② 지식경제부장관은 가스도매사업자가 제1항을 위반하는 것으로 인정되면 그 행위의 중지를 명할 수 있다.</p>   | (삭제)               |
| <p>제39조의8(배관시설이용규정 등) ① 가스배관시설을 보유한 가스도매사업자는 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 배관시설이용료나 그 밖의 이용조건에 관한 배관시설이용규정을 정하여 지식경제부장관의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p>   | (삭제)               |

| 현행법   | 개정안 <sup>22)</sup>      |
|---|-------------------------|
| <p>② 지식경제부장관은 제1항에 따른 배관시설이용규정이 사회적·경제적 사정의 변동으로 적정하지 못하게 되어 공공의 이익증진에 지장을 가져올 우려가 있다고 인정되면 가스도매사업자에게 지식경제부령으로 정하는 기간 이내에 그 배관시설이용규정을 변경할 것을 명할 수 있다.</p> <p>③ 일반도시가스사업자는 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 배관시설이용료나 그 밖의 이용조건에 관한 배관시설이용요령을 정하여 시·도지사에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>④ 가스제조시설을 보유한 가스도매사업자는 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 제조시설이용료나 그 밖의 이용조건에 관한 제조시설이용요령을 정하여 지식경제부장관에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>제51조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 1의2 생략</p> <p>2. 제10조의6을 위반하여 천연가스를 처분한 자</p> <p>3. 내지 12. 생략</p> <p>13. 제39조의7제2항에 따른 명령을 이행하지 아니한 자</p> <p>14. 제39조의8제1항에 따른 승인 또는 변경승인을 받지 아니한 자</p> <p>15. 생략</p> <p>제53조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 내지 6. 생략</p> | <p>(삭제)</p> <p>(삭제)</p> |

| 현행법  | 개정안 <sup>22)</sup> |
|--|--------------------|
| 7. 제39조의8제2항에 따른 변경명령을 이행하지 아니한 자                | (삭제)               |
| 8. 제39조의8제3항에 따른 신고 또는 변경신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자 | (삭제)               |
| 9. 제39조의8제4항에 따른 신고 또는 변경신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자 | (삭제)               |

## 2) 도시가스공공성기금의 설치

### (1) 현행법과 쟁점

도시가스의 소매부문이 지역적 독점 체제로 유지되는 결과, 소매부문의 일반도시가스사업자는 한국가스공사로부터 동일한 도매요금으로 가스를 공급받고 있음에도 불구하고(즉 도시가스 도매요금은 전국 단일 요금체계가 적용됨에도 불구하고), 정작 소비자에게 공급하는 도시가스 소매요금은 지역별로 그 격차가 현저하게 나타나고 있다. 즉 일반도시가스사업자는 인구밀도가 높고 가스인프라가 잘 갖춰진 대도시에 비하여 농촌지역과 같이 인구밀도가 낮거나 가스배관 등 가스인프라가 미약한 지역에서 오히려 공급원가의 상승을 이유로 고가의 소매가격을 책정하고 있는데, 도시가스 요금에 있어서는 이와 같은 지역별 격차로 인하여 상대적 저소득, 취약계층의 소비자가 고가의 소매가격을 지불하게 되는 계층별 역전현상으로 나타나고 있는 형편이다. 또한 소매 부문의 가스인프라 확충이 그 사업자에게 맡겨져 있어, 해당 지역의 사업자가 투자 여력이 없거나 그 지역의 예상수익률이 낮은 경우 가스인프라 확대에 소극적일 수밖에 없어 지역간, 계층간 도시가스 이용에 관한 접근권의 차별 현상이 발생하고 있다.

현황이 이러함에도 현행법은 위와 같은 지역간 도시가스 요금 및 접근권의 차별에 대한 별다른 해소책을 제시하지 못하고 있다.

위와 같은 지역간 도시가스 소매가격의 격차 해소와 농촌 등 지역에 대한 도시가스

22) 제18대 국회에서 민주당(강창일의원 등)이 제출한 법률안을 참고로 하였다.

보급 확대를 위하여 목적성 기금을 조성하여 위 목적을 위해 도시가스사업자에 대한 보조금 등으로 지급하고, 가스 배관 인프라 확충 등의 사업에 사용할 수 있도록 함으로써, 궁극적으로 지역 간 도시가스의 소매요금의 격차를 해소하고 취약지역 및 취약계층의 주민들이 도시가스 사용을 보다 더 용이하게 할 수 있도록 할 필요가 있다.

## (2) 개정 방향

한국가스공사를 포함하여 일반도시가스사업자들의 매출액을 부과기준으로 부담금을 부과함으로써 이를 재원으로 도시가스공공성기금을 조성하여 위 기금을 도시가스 소매요금의 지역별 격차를 최소화하기 위한 용도 등에 사용하도록 한다.

즉 도시가스사업법에 그 근거가 되는 가칭 '도시가스공공성기금'에 관한 규정들을 신설하여 위와 같이 기금을 조성하고 그 기금으로 일반도시가스사업자 중 일부(소매요금의 원가가 높을 수밖에 없는 농촌 등 지역 도시가스사업자)에게 도시가스 소매요금 인하를 조건으로 보조금을 지급할 수 있도록 하며, 그와 함께 도시가스 배관사업과 사회 취약계층의 도시가스 사용자가 사용하는 도시가스 요금을 대신 지원할 수 있도록 할 필요가 있다.

| 신설  |
|---|
| <p>제6장의 4 도시가스공공성기금</p> <p>제39조의 9(기금의 설치) 정부는 가스산업의 지속적인 발전과 도시가스 사용자 간 지역별 형평성 제고 및 도시가스 공공성 확보를 위하여 필요한 재원을 확보하기 위하여 도시가스 공공성기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.</p> <p>제39조의 10(기금의 사용) 기금은 다음 각 호의 사업을 위하여 사용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지역별 소매용 도시가스의 요금 격차 완화</li> <li>2. 도시가스 보급 확대를 위한 가스 배관 인프라 구축</li> <li>3. 도서·벽지의 주민 등에 대한 도시가스공급 지원사업</li> <li>4. 취약계층에 대한 도시가스 보조금 지원</li> <li>5. 도시가스산업 관련 연구개발사업</li> </ol> |

## 신설

6. 가스안전의 조사·연구·홍보에 관한 지원사업  
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 가스산업과 관련한 중요 사업

제39조의 11(기금의 조성) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 제39조의 12에 따른 부담금 및 가산금
  2. 기금을 운용하여 생긴 수익금
  3. 대통령령으로 정하는 수입금
- ② 지식경제부장관은 제1항에 따라 조성된 재원 외에 기금의 부담으로 에너지및자원사업특별회계 또는 다른 기금 등으로부터 자금을 차입할 수 있다.
- ③ 지식경제부장관은 제2항에 따라 자금을 차입하는 경우에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

제39조의 12(부담금) ① 지식경제부장관은 제39조의 10 각 호의 사업을 수행하기 위하여 가스도매사업자, 일반도시가스사업자에 대하여 매년 각 사업자 매출액 중 도시가스사업으로 인한 매출액의 1천분의 65 이내에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담금을 부과·징수할 수 있다.

- ② 지식경제부장관은 가스도매사업자, 일반도시가스사업자에게 부과하는 부담금에 관하여 각 가스도매사업자, 일반도시가스사업자의 사업 내용 등에 따라 그 부과율을 차등하여 부과할 수 있다.
- ③ 지식경제부장관은 제1항에 따른 부담금의 징수대상자가 납부기한까지 부담금을 내지 아니한 경우에는 그 납부기한 다음 날부터 납부한 날의 전날까지의 기간에 대하여 100분의 5를 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 가산금을 징수한다.
- ④ 지식경제부장관은 제1항에 따른 부담금의 징수대상자가 납부기한까지 부담금을 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉하고, 그 지정된 기간에 부담금 및 제3항에 따른 가산금을 내지 아니하면 국제 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.
- ⑤ 지식경제부장관은 제1항과 제3항에 따라 징수한 부담금 및 가산금을 기금에 내야 한다.
- ⑥ 부담금의 징수 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제39조의 13(보조금) ① 지식경제부장관은 일반도시가스사업자가 수요자에게 공급하는 도시가스 요금의 지역별 격차를 최소화하기 위하여 일반도시가스사업자 중 일부에게 도시가스 요금 인하를 조건으로 보조금을 지급할 수 있다.

- ② 지식경제부장관은 일반도시가스사업자가 사회 취약계층의 도시가스 사용을 권장하기 위하여 사회 취약계층의 도시가스 사용자에게 사용요금을 지원하는 데 대하여 보조금을 지급할 수 있다.

## 신설

③ 위 보조금의 재원은 제39조의 11에서 조성된 기금으로 한다.

제39조의 14(기금의 운용·관리) ① 기금은 도시가스위원회의 심의를 거쳐 지식경제부장관이 운용·관리한다.

② 지식경제부장관은 기금의 운용·관리에 관한 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.

③ 기금의 운용·관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 3) 도시가스사업운영위원회의 설치

#### (1) 현행법과 쟁점

현재 각 지방자치단체장에게 맡겨져 있는 도시가스 소매요금결정에 관하여 전국적인 단일요금제 등의 실시에 앞서, 합리적이고 통일적인 도시가스 요금 결정, 법 제20조 공급규정의 승인에 관한 사항, 그리고 신설되는 도시가스공공성기금의 운용·관리를 심의하고 도시가스서비스개선 및 도시가스의 지역 간 형평성 제고 등의 목적을 달성하기 위하여 필요한 사항을 지식경제부장관에게 권고할 수 있도록 하는 별개의 위원회로서 도시가스사업운영위원회를 도입하는 것을 검토해 볼 수 있다.

전기사업법에서 규정하고 있는 전기위원회가 사실상 제 역할을 하지 못하고 있고, 국가에너지기본법에서 규정하고 있는 국가에너지위원회 역시 마찬가지인 현실에서, 도시가스사업에 있어서도 별도의 위원회를 신설하는 데 대하여 이견이 있을 수 있으나, 전국 단위의 통일적인 도시가스사업의 운영과 지역별 격차 해소, 그리고 도시가스공공성기금의 관리·운용을 심의할 주체가 필요한데, 이를 지식경제부장관이나 현재 형식적으로 존재하는 국가에너지위원회로 하여금 하도록 하는 것은 별 의미가 없으므로, 실질적인 도시가스사업의 심의와 기금관리 및 운영이 가능하도록 하는 것을 전제로 도시가스사업운영위원회를 신설하는 것을 검토해 볼 수 있다.

이를 위하여 도시가스사업법에 위원회의 구성을 법제화하고 그 구성에 있어서도 사

업자와 소비자, 그리고 정부 및 공익을 대표하는 공익위원을 포함하는 것을 명시함으로써 가스산업의 공공성을 확보하고 민·관 협치의 거버넌스를 구축하도록 하자는 제안을 해 볼 수 있다.

다만, 현재 존재하는 국가에너지위원회가 제 역할을 할 수 있도록 법률과 제도가 개선된다면, 전체 에너지정책에 부합할 수 있도록 가스산업과 관련된 별도의 위원회가 아니라 국가에너지위원회의 한 분과에서 그 기능을 수행하게 할 수도 있을 것이다.

## (2) 개정 방향

도시가스사업법에 도시가스의 수급안정, 서비스개선, 도시가스공공성기금의 운용·관리 및 관련 사항을 심의하고 도시가스산업의 공공성 확보를 위한 조치를 지식경제부장관에게 권고할 수 있는 권한을 부여한 ‘도시가스사업운영위원회’에 관련된 규정을 신설한다.

다만 위원회의 형식화를 막기 위하여 위원회 구성을 사업자, 소비자, 정부 및 공익을 대표하는 위원으로 그 역할을 나누어 임명하도록 법제화하는 방안을 제안한다.

| 신설  |
|---|
| 제40조의4 (도시가스사업운영위원회) ① 도시가스의 수급·가격안정과 도시가스사업의 서비스개선, 도시가스공공성기금의 운용·관리, 법 제20조의 공급규정에 관한 사항을 심의하기 위하여 도시가스사업운영위원회를 둔다. |
| ② 도시가스사업운영위원회는 법 제20조의 공급규정, 기금의 운용·관리에 관한 사항을 심의한다.  |
| ③ 도시가스사업운영위원회는 지식경제부장관에게 도시가스의 수급·가격안정과 지역간 형평성 제고, 도시가스사업의 서비스개선을 위하여 필요한 조치를 취할 것을 권고할 수 있다.                        |
| ④ 도시가스사업운영위원회에는 도시가스사업자를 대표하는 위원, 소비자를 대표하는 위원, 정부 및 공익을 대표하는 위원을 각 동수로 구성하여야 한다.                                     |
| ⑤ 전기사업운영위원회 위원의 추천절차, 각 위원의 위촉 및 위원 구성, 그 기능 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.  |

#### 4) 사회기반시설에 대한 민간투자법 개정

##### (1) 현행법과 쟁점

현재 사회기반시설에 대한 민간투자법은 도시가스사업에 관하여도 민간투자가 가능하도록 규정하고 있는바, 이는 도시가스사업의 공공성 확보에 대한 크나큰 제약으로 작용될 수 있으므로, 원칙적으로 도시가스사업에 대하여 민영화(사영화, 시장화)를 금지하는 것을 검토해야 한다.

##### (2) 개정 방향

공적 성격을 가지는 공적 사업에 민간투자를 허용하는 것을 내용으로 하는 사회기반시설에 대한 민간투자법의 적용 범위에서 도시가스사업을 배제하는 것으로 개정할 필요가 있다.

| 현행법   | 개정안         |
|---|-------------|
| <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. "사회기반시설"이란 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편익을 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.</p> <p>하. 「도시가스사업법」 제2조제5호에 따른 가스공급시설</p> | <p>(삭제)</p> |

---

## 6장 민영화 대응과 재공영화 방안 3: 철도산업

---

권두섭 (공공운수노조 법률원)

### 1. 현황과 문제점

노무현 정부 시기인 2004. 6.경에 철도의 시설과 운영을 분리하고 시설부분을 한국 철도시설공단이, 운영부분은 철도공사가 담당하는 것을 내용으로 하는 이른바 철도구조개혁법안이 통과되어 시행되었다.

상하분리는 시설과 운영의 조직은 통합된 가운데 회계만 분리하여 시설투자의 책임을 명확히 하는 회계분리와 시설과 운영의 조직을 실제적으로 분리하는 조직분리로 나뉜다. 그리고 조직분리는 신설건설, 기존선 개량, 유지보수 등의 업무를 포괄하는 수준에 따라서 대분리, 중분리, 소분리로 구분한다. 지금의 상하분리는 신설건설과 기존선 개량을 분리하고 유지보수는 운영과 통합하는 조직분리인 중분리의 형태를 취하고 있다.(이영수, 상하분리의 문제점과 철도안전(이하 상하분리 문제점), 2011)

이번 개정안은 조직은 통합하고 다만 회계만을 분리하는 형태를 제안하고 있다.

상하분리 이후 문제로 지적되는 내용을 정리하면 다음과 같다<sup>23)</sup>.

먼저 **첫째, 건설과 운영의 유기성 저하 문제가 발생하고 있다.**

철도건설과 운영, 유지보수가 Total Design관점에서 최적화되지 못해 국가재정투자 및 운영상의 비효율을 초래하고 있다. 계획수립 단계부터 설계-시공-운영(유지보수 포함)까지 유기적으로 협조되지 않아 부작용이 발생한 것이다.(국회입법조사처, 2011) 예를 들면 철도공단이 고속선 2단계 구간에 콘크리트 궤도를 전면화하고 하이드로스타 선로전환기와 같이 새로운 신호시스템 선정하면서 운영자인 Korail과 충분한 협의 없

---

23) 이하 이영수, 「상하분리의 문제점과 철도안전」, 2011을 요약함.

이 결정하여, 유지보수와 운영에 대한 적합성 등이 반영되지 않아 개통 이후 심각한 장애가 발생하고 있다. 광역철도 경원선(양주~동두천), 중앙선(중랑~팔당) 등의 경우 예측수요 대비 수송실적은 34%~71%로 저조하기도 했다.(철도안전위원회 보고서, 2011)

이발(Ivaldi)와 맥콜로(McCollough)(2002)는 미국의 1등급 철도시스템을 대상으로 통합구조와 분리구조를 각각 적용시켜 비용의 차이를 추정한 결과, 다른 요건이 동일하다면 통합구조가 분리구조보다 27%의 비용 절감효과가 있었으며 많은 구성요소로 이루어진 구조(entirely atomistic structure)와 비교했을 때는 51%의 비용절감 효과가 있다고(이종흠, 2006) 지적했다.

또한 공단의 방만한 운영을 초래하게 된다. 이른바 토건족의 이해관계에 휘둘리기 쉽고 그러다보니 운영부분의 의견이 반영되지 않은 채, 불필요한 예산 낭비로 이어지고 있다. 그 대표적인 예가 이후 운영에 대한 충분한 검토 없이 5,000억이 투입되어 건설된 고속철도 광명역사<sup>24)</sup>, 경의선 곡산역<sup>25)</sup>을 들 수 있다. 불필요한 건설 낭비는 과도한 선로사용료로 이어질 수밖에 없다.

### **둘째, 조직 분할로 인한 철도안전이 위협받고 있다.**

상하분리가 되면서 열차운행선상 건설·개량 공사 시 안전조치가 무시되었으며 열차안전운행 확보를 위한 협의 복잡·불이행·소통부재 등으로 인해 사고로 이어지고 있다. 대표적으로 대형참사가 될 수 있었던 건설기관과 운영기관 간 유기적인 협력체계 미 작동으로 인한 경의선 가좌역 노반 붕괴사고(07.6월)를 들 수 있다. 위에서 언급한 경부선 2단계 건설 시 선로 전환기 장애가 461건이 일어나고 있다. 근본적으로 상하분리가 되면서 공단은 운영부분의 의견이 제대로 반영되지 않아 이후 운영시의 안전문제에 소홀해 질 수밖에 없으며, 또한 공단은 하부조직이 없어 시행사 관리에 한계가 많고 공사는 감독권한이 없어 안전관리에 허점이 생기는 것이다.

24) 겨우 통과역 정도로 기능하고 있다.

25) 하루 이용객 수십 명에 불과한데, 호화찬란하게 역사가 건립되어 있다.

**셋째, 과도한 선로사용료로 인한 유지보수비 감소로 철도안전이 위협받고 있다.**

현재 철도산업의 상하분리(시설/운영) 구조개혁에 따라 철도운영자인 철도공사가 철도시설관리자인 시설공단에 선로 등 철도시설자산에 대한 사용의 대가로 선로사용료를 지불하게 되었다. 그 결과 현재 철도공사는 일반철도 유지보수비 70%와 고속신선 구간 영업수의 31% 기준에 따라 년 간 5~6천억 원 정도를 철도시설공단에 납부하고 있다. 하지만 현행 산정기준은 열차의 선로이용과 무관하게 유지보수비 및 영업수입에 연계한 획일적인 기준으로 철도운영에 부담을 주고 있는데 유럽의 선로사용료와 비교해도 상당히 높은 수준이다. 하지만 특별한 수입이 없는 시설공단이 막대한 고속철도 부채를 상환하기 위해서 선로사용료를 줄일 수도 없는 상황이다.

그래서 선로사용료 수준이 높을 뿐만 아니라 이렇게 높은 선로사용료가 철도공사에 지급되는 유지보수비와 상계처리 됨으로써 유지보수비의 부족을 야기하면서 철도 안전에 영향을 주고 있다는 점이다.

특히 현재 철도구조물(교량, 터널) 중 50년 이상 노후구조물이 전체의 33%, 내구연한(15년)을 경과한 주요 신호설비도 약 46%에 달하여 보수비 감소가 장기화 될 경우 안전 저해요인으로 작용할 수 있으므로 심각한 상황이다.

〈표 12〉 철도공사화 이후 유지보수비 및 개량비 현황

(단위 : 억원)

| 구분     | 2005<br>(A) | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011<br>(B) | 증감    |       |
|--------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|-------|-------|
|        |             |       |       |       |       |       |             | B-A   | %     |
| 합계     | 9,117       | 8,445 | 7,942 | 7,198 | 7,849 | 7,870 | 7,936       | -1181 | -13.0 |
| 유지보수   | 7,025       | 6,577 | 7,414 | 6,651 | 6,712 | 7,136 | 7,222       | 197   | 2.8   |
| 일반철도   | 5,016       | 4,955 | 6,606 | 5,917 | 5,931 | 6,194 | 6,137       | 1121  | 22.3  |
| 고속철도   | 2,009       | 1,622 | 808   | 734   | 781   | 942   | 1085        | -924  | -46.0 |
| 개량(일반) | 2,092       | 1,868 | 528   | 547   | 1137  | 734   | 714         | -1378 | -65.9 |

출처 : 철도노조(2011)

**넷째, 업무의 중복과 사업추진의 어려움 증가하고 있다.**

상하분리 당시 상호보완적 기능수행 취지에서 출발하였으나 해외사업, 유지보수 등에서 유사중복이 발생하면서 조직·인력 등의 비효율 문제가 제기되고 있다. 철도기관

의 이원화로 재산활용·관리상의 서비스 불편, 복합민원 처리, 안전협의 등 비효율적인 행정절차문제도 발생하고 있다(국회입법조사처, 2011).

## 2. 정책 수단과 입법 제안

### 1) 한국철도공사와 한국철도시설공단의 상하통합

상하통합을 통해 근본적으로 위에서 제기되고 있는 문제점을 개선할 필요가 있다.

상하통합의 반대근거로 두 조직 통합시 부채가 증가하여 철도 전반의 운영부실로 이어지고 국가재정이 가중된다고 주장한다. 그러나 철도공사와 철도시설공단의 현재 부채는 고속철도부채를 정부가 제대로 부담하지 않고 양 조직에 전가했기 때문이다. 2005년 철도구조개혁 당시 참여정부는 고속철도건설부채 18.4조 원 중에서 35%인 6.4조 원만 부담하고 나머지 12조원은 각각 한국철도공사에 4.3조 원, 한국시설공단에 6.8조 원의 부채를 승계시키면서 고속철도건설부채 문제를 매듭지었다. 그 결과 철도공사는 고속철도건설부채를 승계하면서 경영상태가 더 악화되게 되었던 것이다.

이미 철도시설공단은 금융부채가 14조 663억 원에 달하여 이자비용만 2011년의 경우 4,415억에 달하고 있다. 그에 비해 영업이익은 2010년까지 연 268억~469억 원에 불과하여 이자비용의 10% 정도만 충당되고 있는 실정이다.(이영수, 2012) 이러한 철도시설공단의 부채도 철도기관에 건설부담을 전가하는 정부의 철도건설정책으로 인한 것이고 이것이 바뀌어야 하는 문제이다. 철도공사 역시 마찬가지로, 철도공사가 부담하게 되는 계획된 적자는 PSO 미보상, 선로사용료, 원가 미달 운임 등인에 이러한 계획된 적자규모를 합하면 2005년 1조 1,261억 원에서 2010년 1조 2,984억 원으로 매년 1조 1천~5천억 원에 달하고 있다. 이는 철도공사 영업손실의 2배에 달하는 것으로 이러한 조건에서는 아무리 영업수익을 많이 올리고 영업비용을 줄더라도 영업적자를 만회하기 어려운 구조인 것이다.

따라서 철도분야의 적자는 정부가 철도건설과 투자에 책임을 지는 철도건설정책의 변화와 철도공사의 계획된 적자에 대한 지원 내지 제대로 된 평가를 통해서 개선되어

야 하는 문제이지, 상하분리나 경쟁체제 도입을 통해 해결되는 문제가 아니다.

그리고 상하통합을 하더라도 회계를 분리한다면 철도시설 투자에 대한 책임과 철도 운영의 투명성 제고는 충분히 달성이 가능하다.

## 2) 입법안의 제안

현재 철도관련법령은 철도산업발전기본법, 철도사업법, 철도안전법 등이 있다. 이 중 우선 가장 기본법이라고 할 수 있는 철도산업발전기본법을 개정하여 상하통합의 방향으로 철도산업의 발전방향을 정립할 필요가 있다. 그리고 상하통합과 함께 철도의 운영은 한국철도공사가 수행하는 것으로 명시하고 철도사업법에서도 철도의 운영은 공공성 유지 확대를 위하여 철도공사가 수행하는 것임을 명확히 할 필요가 있다. 철도산업발전기본법의 개정 방향을 제안하면 다음과 같다.

### (1) 법의 목적조항의 개정

| 현 행   | 개 정 안  |
|---|--|
| 제1조(목적) 이 법은 <u>철도산업의 경쟁력을 높이고 발전기반을 조성함으로써 철도산업의 효율성 및 공익성의 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</u> | 제1조(목적) 이 법은 <u>철도산업이 국가의 지속가능한 발전을 유지하는 기초산업으로서 수송분담률을 높이고 발전기반을 조성함으로써 철도산업의 공익성 및 효율성의 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</u> |

목적규정은 그 법령이 달성하려는 목적 등을 밝혀 일반국민이 입법목적이나 입법취지를 쉽게 이해할 수 있도록 하고, 또한 법령의 개별 조문에 대한 해석을 하는 경우 그 법령의 해석지침을 제시하는 역할을 수행하게 된다.

철도산업이 한 국가의 주요한 기초산업이라는 점, 도로운송과 비교하여 환경, 교통소통, 도로훼손 등에서 비교우위에 있는 철도산업의 수송분담률 제고의 필요성, 효율성도 필요하지만, 공익성이 우선적 가치임을 고려하여 위와 같이 개정한다.

(2) 철도의 소유, 건설, 운영, 관리의 주체를 국가와 한국철도공사로 함

| 현 행  | 개 정 안  |
|--|--|
| <p>제2조 (적용범위) 이 법은 다음 각호의 1에 해당하는 철도에 대하여 적용한다. 다만, 제2장의 규정은 모든 철도에 대하여 적용한다.</p> <p>1. <u>국가 및 한국고속철도건설공단법에 의하여 설립된 한국고속철도건설공단(이하 "고속철도건설공단"이라 한다)이</u> 소유·건설·운영 또는 관리하는 철도</p> <p>2. <u>제20조제3항의 규정에 의하여 설립되는 한국철도시설공단 및 제21조제3항의 규정에 의하여 설립되는 한국철도공사가</u> 소유·건설·운영 또는 관리하는 철도</p> | <p>제2조(적용범위) 이 법은 다음 각호의 1에 해당하는 철도에 대하여 적용한다. 다만, 제2장의 규정은 모든 철도에 대하여 적용한다.(이하 생략)</p> <p>1. <u>국가가</u> 소유·건설 또는 관리하는 철도</p> <p>2. <u>한국철도공사가</u> 소유·건설·운영 또는 관리하는 철도</p> <p>[제2호의 시행일 : 2015. 1. 1.]</p> |

철도산업의 안전성, 효율성 강화를 위해 한국철도시설공단과 한국철도공사를 통합하여 운영하도록 함에 따라, 제2조 제2호를 개정한다. 다만 통합절차 진행을 위해서 그 시행일은 2015. 1. 1.로 하였다.

| 현 행   | 개 정 안  |
|---|--|
| <p>제17조(철도산업구조개혁의 기본방향) ①국가는 철도산업의 경쟁력을 강화하고 발전기반을 조성하기 위하여 철도시설 부문과 철도운영 부문을 분리하는 철도산업의 구조개혁을 추진하여야 한다.</p> <p>②국가는 철도시설 부문과 철도운영 부문간의 상호 보완적 기능이 발휘될 수 있도록 대통령령이 정하는 바에 의하여 상호협력체계 구축 등 필요한 조치를 마련하여야 한다.</p> | <p>제17조(철도산업구조개혁의 기본방향) ①국가는 철도산업의 공공성 증진, 발전기반을 조성, 안전성 확보를 위하여 철도시설 부문과 철도운영 부문을 통합하는 방향으로 철도산업의 구조개혁을 추진하여야 한다.</p> <p>②국가는 철도시설 투자에 대한 책임과 철도 운영의 투명성을 제고하기위해 시설과 운영부문의 회계분리 등 필요한 조치를 마련하여야 한다.</p> |

철도산업구조개혁의 기본방향을 철도시설과 운영부문의 분리가 아니라, 이를 통합하는 방향으로 구조개혁을 추진하도록 한다. 다만, 시설투자에 대한 책임성 제고, 철도운

영의 투명성 확보를 위해서 시설부문과 운영부문의 회계는 분리하도록 하였다.

| 현 행   | 개 정 안   |
|---|---|
| <p>제20조(철도시설) ①철도산업의 구조개혁을 추진함에 있어서 철도시설은 국가가 소유하는 것을 원칙으로 한다.</p> <p>②국토해양부장관은 철도시설에 대한 다음 각호의 시책을 수립·시행한다. [개정 2008.2.29 제8852호(정부조직법)]</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 철도시설에 대한 투자 계획수립 및 재원 조달</li> <li>2. 철도시설의 건설 및 관리</li> <li>3. 철도시설의 유지보수 및 적절한 상태유지</li> <li>4. 철도시설의 안전관리 및 재해대책</li> <li>5. 그 밖에 다른 교통시설과의 연계성확보 등 철도시설의 공공성 확보에 필요한 사항</li> </ol> <p>③국가는 철도시설 관련업무를 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 그 집행조직으로서 철도청 및 고속철도건설공단의 관련 조직을 통·폐합하여 특별법에 의하여 한국철도시설공단(이하 "철도시설공단"이라 한다.)을 설립한다.</p> | <p>제20조(철도시설) ①철도산업의 구조개혁을 추진함에 있어서 철도시설은 국가가 소유하는 것을 원칙으로 한다.</p> <p>②국토해양부장관은 철도시설에 대한 다음 각호의 시책을 수립·시행한다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 철도시설에 대한 투자 계획수립 및 재원 조달</li> <li>2. 철도시설의 건설 및 관리</li> <li>3. 철도시설의 유지보수 및 적절한 상태유지</li> <li>4. 철도시설의 안전관리 및 재해대책</li> <li>5. 그 밖에 다른 교통시설과의 연계성확보 등 철도시설의 공공성 확보에 필요한 사항</li> </ol> <p>③국가는 철도시설 관련업무를 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 그 집행조직으로서 한국철도시설공단을 폐지하고 한국철도공사로 통합하여 운영한다.<br/>(제3항은 2015. 1. 1.부터 시행)</p> |

한국철도시설공단이 한국철도공사와 통합되므로, 공단의 설립근거조항은 삭제하고 통합하여 운영하는 내용으로 개정한다.

### (3) 공공성, 보편적 접근성 강화를 조직인원의 확보 근거 및 기본계획의 내용에 포함

| 현 행                     | 개 정 안                      |
|-------------------------|----------------------------|
| 제4조(시책의 기본방향) ①, ② (생략) | 제4조(시책의 기본방향) ①, ② (현행과 동) |



#### (4) 철도산업위원회의 재구성

| 현 행  | 개 정 안  |
|--|--|
| <p>제6조(철도산업위원회) ① (생략)</p> <p>②위원회는 다음 각호의 사항을 심의·조정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 철도산업의 육성·발전에 관한 중요정책 사항</li> <li>2. 철도산업구조개혁에 관한 중요정책 사항</li> <li>3. 철도시설의 건설 및 관리 등 철도시설에 관한 중요정책 사항</li> <li>4. 철도안전과 철도운영에 관한 중요정책 사항</li> <li>5. 철도시설관리자와 철도운영자간 상호협력 및 조정에 관한 사항</li> </ol> <p>(제6호, 제7호 신설)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. 이 법 또는 다른 법률에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항</li> <li>7. 그 밖에 철도산업에 관한 중요한 사항으로서 위원장이 부의하는 사항</li> </ol> <p>③위원회는 위원장을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성한다.</p> | <p>제6조(철도산업위원회) ① (현행과 같음)</p> <p>②위원회는 다음 각호의 사항을 심의·조정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 철도산업의 육성·발전에 관한 중요정책 사항</li> <li>2. 철도산업구조개혁에 관한 중요정책 사항</li> <li>3. 철도시설의 건설 및 관리 등 철도시설에 관한 중요정책 사항</li> <li>4. 철도안전과 철도운영에 관한 중요정책 사항</li> <li>5. 철도시설관리자와 철도운영자간 상호협력 및 조정에 관한 사항</li> <li>6. <u>사회적 교통약자의 철도서비스 이용증진을 위한 요금체계, 인력운영, 시설확충 등에 관한 사항</u></li> <li>7. <u>공익서비스 제공에 대한 재정지원에 관한 사항</u></li> <li>8. 이 법 또는 다른 법률에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항</li> <li>9. 그 밖에 철도산업에 관한 중요한 사항으로서 위원장이 부의하는 사항</li> </ol> <p>③위원회는 위원장을 포함한 <u>다음 각 호의 15인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 제4호, 제6호의 위원 중에서 호선으로 선출한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>국토해양부장관이 지명하는 국토해양부차관 1명</u></li> <li>2. <u>기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관 1명</u></li> <li>3. <u>철도산업에 관한 업무를 담당하는 3급 이상의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는</u></li> </ol> |

|                  |  |
|------------------|--|
| <p>④, ⑤ (생략)</p> | <p><u>일반직공무원 1명</u></p> <p><u>4. 철도산업의 정책, 운영 개선에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 철도 이용자의 요구를 대변할 수 있는 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계·시민사회 등 다양한 분야를 대표하는 관련 직능단체가 추천한 사람 중에서 국토해양부장관이 위촉하는 9명</u></p> <p><u>5. 한국철도공사 사장</u></p> <p><u>6. 한국철도공사 소속 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)의 추천을 받은 사람 2명</u></p> <p>④, ⑤ (현행과 같음)</p> |
|------------------|--|

먼저 철도산업위원회의 심의, 조정사항에 사회적 교통약자의 철도서비스 이용증진을 위한 요금체계, 인력운영, 시설확충 등에 관한 사항, 공익서비스 제공에 대한 재정지원에 관한 사항을 추가하였다.

그동안 철도산업위원회는 정부부처 관료 및 국토해양부가 위촉한 인사로만 구성되다보니, 실질적인 역할을 하지 못하였다. 개정안에서는 철도산업의 정책, 운영 개선에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 철도 이용자의 요구를 대변할 수 있는 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계·시민사회 등 다양한 분야를 대표하는 관련 직능단체가 추천한 사람 중에서 국토해양부장관이 위촉하는 외부인사를 9명으로 하고, 철도산업의 한 축인 노동자들의 이해를 대변할 수 있도록 근로자대표 2인도 참여하도록 하였다. 철도산업위원회의 위원 구성을 외부인사 위주로 개편하고 노조 및 이용자대표가 참여할 수 있도록 할 필요가 있다.

## (5) 한국철도공사가 철도운영사업을 영위함을 명시

| 현 행  | 개 정 안   |
|--|---|
| <p>제21조(철도운영) ①철도산업의 구조개혁을 추진함에 있어서 철도운영 관련사업은 <u>시장경제원리에 따라 국가외의 자가 영위하는 것을 원칙으로 한다.</u></p> <p>②국토해양부장관은 철도운영에 대한 다음 각호의 시책을 수립·시행한다. [개정 2008.2.29 제8852호(정부조직법)]</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 철도운영부문의 경쟁력 강화</li> <li>2. 철도운영서비스의 개선</li> <li>3. 열차운영의 안전진단 등 예방조치 및 사고조사 등 철도운영의 안전확보</li> <li>4. <u>공정한 경쟁여건의 조성</u></li> <li>5. 그 밖에 철도이용자 보호와 열차운영원칙 등 철도운영에 필요한 사항</li> </ol> <p>③국가는 철도운영 관련사업을 효율적으로 경영하기 위하여 철도청 및 고속철도건설공단의 관련조직을 전환하여 특별법에 의하여 한국철도공사(이하 "철도공사"라 한다)를 설립한다.</p> | <p>제21조(철도운영) ①철도산업의 구조개혁을 추진함에 있어서 철도운영 관련사업은 <u>국가 또는 한국철도공사만이 영위할 수 있다.</u></p> <p>②국토해양부장관은 철도운영에 대한 다음 각호의 시책을 수립·시행한다. [개정 2008.2.29 제8852호(정부조직법)]</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 철도운영부문의 <u>공공성, 보편적 접근성 강화</u></li> <li>2. 철도운영서비스의 개선</li> <li>3. 열차운영의 안전진단 등 예방조치 및 사고조사 등 철도운영의 안전확보</li> <li>4. 그 밖에 철도이용자 보호와 열차운영원칙 등 철도운영에 필요한 사항</li> </ol> <p>③국가는 철도운영 관련사업을 효율적으로 경영하기 위하여 철도청 및 고속철도건설공단의 관련조직을 전환하여 특별법에 의하여 한국철도공사(이하 "철도공사"라 한다)를 설립한다.</p> |

이 법 제2조에 의한 철도의 운영은 국가 또는 한국철도공사만이 영위할 수 있도록 개정하였다. 철도운영시책으로 민영화 추진을 전제로 한 경쟁력 강화, 공정한 경쟁여건의 조성을 삭제하고 공공성, 보편적 접근성 강화를 추가하였다. 그리고 아울러 철도사업법에 이에 맞추어 제5조를 다음과 같이 개정할 필요가 있다.

**철도사업법 제5조(면허 등)** ① 철도사업(철도산업발전기본법 제2조에 따른 철도는 제외)을 경영하려는 자는 국토해양부장관의 면허를 받아야 한다. 이 경우 국토해양부장관은 철도사업의 질서를 확립하기 위하여 필요한 부담을 붙일 수 있다.

② 제1항에 따른 면허를 받으려는 자는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 사업계획서를 첨부한 면허신청서를 국토해양부장관에게 제출하여야 한다.

③ 철도사업의 면허를 받을 수 있는 자는 법인으로 한다.

[전문개정 2011.5.24]

**참고 :** ‘철도사업법 제3조(다른 법률과의 관계) 철도사업에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.’고 되어 있어서 철도산업발전기본법 제2조에 따른 철도는 철도산업발전기본법에서 국가 또는 철도공사만이 운영할 수 있도록 규정하면 철도사업법의 면허 관련 규정이 적용되지 않게 되지만, 이를 명확히 하기 위해서 위 철도사업법 제5조를 개정함

- 철도공사가 영위하는 ‘철도’가 아닌 철도(대표적으로 도시철도 등)에 대하여는 도시철도법을 포함한 개정이 필요하며, 이 경우에 철도사업법의 면허, 면허취소에 관한 규정들은 삭제되어야 할 것임

### (6) 철도부채의 성격을 명확히 함

| 현 행  | 개 정 안   |
|--|---|
| <p>제24조(철도자산 및 부채의 처리)</p> <p>①국토해양부장관은 기획재정부장관과 미리 협의하여 철도청과 고속철도건설공단의 철도부채를 다음 각호로 구분하여야 한다. [일부개정 2006.12.30 제8135호(공공자금관리기금법), 2008.2.29 제8852호(정부조직법)]</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 운영부채 : 제22조제1항제1호의 규정에 의한 운영자산과 직접 관련된 부채</li> <li>2. 시설부채 : 제22조제1항제2호의 규정에 의한 시설자산과 직접 관련된 부채</li> <li>3. 기타부채 : 제1호 및 제2호의 철도부채를 제외한 부채로서 철도사업특별회계가 부담하고 있는 철도부채중 공공자금관리기금에 대한 부채</li> </ol> <p>②운영부채는 철도공사가, 시설부채는 철도시설공단이 각각 포괄하여 승계하고, 기타부채는 일반회계가 포괄하여 승계한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 규정에 의하여 철도청장 또는 고속철도건설공단이사가장이 철도부채를 인계하고자 하는 때에는 인계에 관한</p> | <p>제24조(철도자산 및 부채의 처리)</p> <p>①국토해양부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 철도산업의 상하통합을 통한 개혁을 추진하기 위한 철도자산의 처리계획(이하 "철도자산처리계획"이라 한다)을 위원회의 심의를 거쳐 수립하여야 한다.</p> <p>②국토해양부장관은 기획재정부장관과 미리 협의하여 철도부채를 다음 각호로 구분하고 이의 처리 계획을 수립하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 한국철도공사의 부채</li> <li>2. 한국철도시설공단의 부채</li> <li>3. 기타부채 : 제1호 및 제2호의 철도부채를 제외한 부채로서 철도사업특별회계가 부담하고 있는 철도부채 중 공공자금관리기금에 대한 부채</li> <li>③철도부채의 처리과정에서 시설부분의 부채는 국가가 책임지도록 하고 운영부분의 부채는 철도의 공익성과 효율성을 확보할 수 있는 방안을 마련한다.</li> <li>④제3항의 규정에 의하여 철도부채를 인계</li> </ol> |

|  |  |
|--|--|
| <p>서류를 작성하여 국토해양부장관의 승인을 얻어야 한다. [개정 2008.2.29 제8852호(정부조직법)]</p> <p>④제3항의 규정에 의하여 철도부채를 인계하는 시기와 인계하는 철도부채 등의 평가 방법 및 평가기준일 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> | <p>하는 시기와 인계하는 철도부채 등의 평가 방법 및 평가기준일 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |
|--|--|

시설과 운영의 통합 과정에서 철도시설의 건설 등으로 인한 부채는 국가 책임을 분명히 해야 한다. 운영부문의 부채도 기존 공익서비스 비용, 과도한 선로 사용료 등으로 인하여 발생한 것이므로 향후 철도의 공익성과 효율성을 확보할 수 있도록 적절한 방안을 강구하도록 규정하였다.

### (7) 고용승계를 명확히 함

| 현 행   | 개 정 안  |
|---|--|
| <p>제25조(고용승계 등) ①철도공사 및 철도시설공단은 철도청 직원중 공무원 신분을 계속 유지하는 자를 제외한 철도청 직원 및 고속철도건설공단 직원의 고용을 포괄하여 승계한다.</p> <p>②국가는 제1항의 규정에 의하여 철도청 직원중 철도공사 및 철도시설공단 직원으로 고용이 승계되는 자에 대하여는 근로여건 및 퇴직급여의 불이익이 발생하지 않도록 필요한 조치를 한다.</p> | <p>제25조(고용승계 등) ①철도공사 및 철도시설공단은 철도청 직원중 공무원 신분을 계속 유지하는 자를 제외한 철도청 직원 및 고속철도건설공단 직원의 고용을 포괄하여 승계한다.</p> <p>②국가는 제1항의 규정에 의하여 철도청 직원중 철도공사 및 철도시설공단 직원으로 고용이 승계되는 자에 대하여는 근로여건 및 퇴직급여의 불이익이 발생하지 않도록 필요한 조치를 한다.</p> <p>③이 법에 따라 통합되는 한국철도공사와 한국철도시설공단의 임직원은 통합되는 기관이 전원 고용을 승계하고 통합과정에서의 직급, 임금 등의 불이익이 발생하지 않도록 한다.</p> |

2015년 한국철도공사와 한국철도시설공단의 통합과정에서의 고용승계도 명확히 규정하여 통합으로 인한 양 기관 구성원들의 고용불안을 해소하였다. 한국철도시설공단은 위에서 본 바와 같이 정부의 잘못된 철도건설정책으로 인하여 매년 영업이익이 부채이자의 10%도 감당하지 못하고 있는 실정이다. 시설공단 노동자들의 책임은 아니지만 구조조정의 빌미로 작용되고 있는 실정이다. 상하통합은 철도시설공단 노동자들의 고용안정에도 바람직한 방안이 될 수 있다.

### (8) 시설관리권의 주체가 한국철도공사임을 명시

| 현 행   | 개 정 안   |
|---|---|
| <p>제26조(철도시설관리권) ①국토해양부장관은 철도시설을 관리하고 그 철도시설을 사용하거나 이용하는 자로부터 사용료를 징수할 수 있는 권리(이하 "철도시설관리권"이라 한다)를 설정할 수 있다. [개정 2008.2.29 제8852호 (정부조직법)]</p> <p>②제1항의 규정에 의하여 철도시설관리권의 설정을 받은 자는 대통령이 정하는 바에 따라 국토해양부장관에게 등록하여야 한다. 등록된 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.</p> | <p>제26조(철도시설관리권) 한국철도공사는 철도시설을 관리하고 그 철도시설을 사용하거나 이용하는 자로부터 사용료를 징수할 수 있는 권리(이하 "철도시설관리권"이라 한다)를 가진다.</p> |

시설과 운영을 통합하였으므로, 철도시설관리권의 주체 역시 한국철도공사로 명시하였다. 그리고 제28조의 저당권 설정의 특례, 제29조 철도시설관리권의 권리의 변동 조항은 민간이 철도시설관리권을 보유하는 경우가 없으므로 불필요하게 되어 이를 삭제한다.

| 현 행                             | 개 정 안                          |
|---------------------------------|--------------------------------|
| <p>제31조(철도시설 사용료) ①철도시설을 사용</p> | <p>제31조(철도시설 사용료) ①선로외의 철도</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p>하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 <u>관리청의 허가</u>를 받거나 <u>철도시설관리자와 시설사용계약을 체결</u>하거나 그 시설사용계약을 체결한 자(이하 "시설사용계약자"라 한다)의 승낙을 얻어 사용할 수 있다.</p> <p>②철도시설관리자 또는 시설사용계약자는 제1항의 규정에 의하여 철도시설을 사용하는 자로부터 사용료를 징수할 수 있다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사용료의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.</p> <p>③제2항의 규정에 의한 철도시설 사용료를 징수함에 있어 철도의 사회경제적 편익과 다른 교통수단과의 형평성 등이 고려되어야 한다.</p> <p>④철도시설 사용료의 징수기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> | <p><u>시설을 사용하고</u>자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 <u>한국철도공사와 시설사용계약을 체결</u>하거나 그 시설사용계약을 체결한 자(이하 "시설사용계약자"라 한다)의 승낙을 얻어 사용할 수 있다.</p> <p>②<u>한국철도공사</u> 또는 시설사용계약자는 제1항의 규정에 의하여 철도시설을 사용하는 자로부터 사용료를 징수할 수 있다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사용료의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.</p> <p>(삭 제)</p> <p>③철도시설 사용료의 징수기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |
|--|--|

철도사업의 운영은 통합된 한국철도공사만이 수행하고, 시설과 운영이 통합됨에 따라 사용료 징수대상에서 선로는 제외된다. 선로외의 철도시설에 대한 사용료 징수에 관한 조항으로 조항을 변경하였다.

### (9) 공익서비스비용의 부담 책임

| 현 행  | 개 정 안  |
|--|--|
| <p>제32조(공익서비스비용의 부담) ①철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 "공익서비스비용"이라 한다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자(이하 "원인제공자"라 한다)가 부담하여야 한다.</p> <p>②원인제공자가 부담하는 공익서비스비용의</p> | <p>제32조(공익서비스비용의 부담) ①<u>한국철도공사</u>의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 "공익서비스비용"이라 한다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자(이하 "원인제공자"라 한다)가 부담하여야 한다.</p> <p>②원인제공자가 부담하는 공익서비스비용의</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>범위는 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 철도운영자가 다른 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 철도운임·요금을 감면할 경우 그 감면액</li> <li>2. 철도운영자가 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 철도이용수가 적어 수지균형의 확보가 극히 곤란하여 벽지의 노선 또는 역의 철도서비스를 제한 또는 중지하여야 되는 경우로서 공익목적을 위하여 기초적인 철도서비스를 계속함으로써 발생하는 경영손실</li> <li>3. 철도운영자가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용</li> </ol> <p>(신 설)</p> | <p>범위는 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>한국철도공사</u>가 다른 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 철도운임·요금을 감면할 경우 그 감면액</li> <li>2. <u>한국철도공사</u>가 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 철도이용수가 적어 수지균형의 확보가 극히 곤란하여 벽지의 노선 또는 역의 철도서비스를 제한 또는 중지하여야 되는 경우로서 공익목적을 위하여 기초적인 철도서비스를 계속함으로써 발생하는 경영손실</li> <li>3. <u>한국철도공사</u>가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용</li> </ol> <p>③<u>국토해양부 장관과 기획재정부 장관은 국가가 부담하는 공익서비스 비용을 매년 예산에 포함시켜야 한다.</u></p> |
|---|---|

한국철도공사가 제공하는 공익서비스 비용에 대하여는 그 부담책임을 명확히 하기 위하여, 주무부처 장관인 국토해양부장관과 예산계획을 수립하는 기획재정부 장관은 이를 매년 예산에 포함시키도록 명시하였다. 아울러 제33조(공익서비스 제공에 따른 보상계약의 체결)도 개정하여 이 때 정해지는 공익서비스의 비용은 실제 발생한 비용으로 정하도록 할 필요가 있다.

### (10) 특정노선 폐지 등의 승인에 주민의사 반영

| 현 행  | 개 정 안  |
|--|--|
| <p>제34조(특정노선 폐지 등의 승인) ①철도시설관리자와 철도운영자(이하 "승인신청자"라 한다)는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 국토해양부장관의 승인을 얻어 특정노선 및 역의 폐지와 관련 철도서비스의 제한 또는</p> | <p>제34조(특정노선 폐지 등의 승인)① 한국철도공사는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 국토해양부장관의 승인을 얻어 특정노선 및 역의 폐지와 관련 철도서비스의 제한 또는 중지 등 필요한 조치를 취할 수 있다.</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>중지 등 필요한 조치를 취할 수 있다. [개정 2008.2.29 제8852호(정부조직법)]</p> <p>1. <u>승인신청자가 철도서비스를 제공하고 있는 노선 또는 역에 대하여 철도의 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 수지균형의 확보가 극히 곤란하여 경영상 어려움이 발생한 경우</u></p> <p>2. 제33조의 규정에 의한 보상계약체결에도 불구하고 공익서비스비용에 대한 적절한 보상이 이루어지지 아니한 경우</p> <p>3. 원인제공자가 공익서비스비용을 부담하지 아니한 경우</p> <p>4. 원인제공자가 제33조제5항의 규정에 의한 조정에 따르지 아니한 경우</p> <p>②승인신청자는 다음 각호의 사항이 포함된 승인신청서를 국토해양부장관에게 제출하여야 한다. [개정 2008.2.29 제8852호(정부조직법)]</p> <p>1. 폐지하고자 하는 특정 노선 및 역 또는 제한·중지하고자 하는 철도서비스의 내용</p> <p>2. 특정 노선 및 역을 계속 운영하거나 철도서비스를 계속 제공하여야 할 경우의 원인 제공자의 비용부담 등에 관한 사항</p> <p>3. 그 밖에 특정 노선 및 역의 폐지 또는 철도서비스의 제한·중지 등과 관련된 사항</p> <p>③국토해양부장관은 제2항의 규정에 의하여 승인신청서가 제출된 경우 원인제공자 및 관계 행정기관의 장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐 승인여부를 결정하고 그 결과를 승인신청자에게 통보하여야 한다. 이 경우 승인하기로 결정된 때에는 그 사실을 관보에 공고하여야 한다. [개정 2008.2.29 제8852호(정부조직법)]</p> <p>(신 설)</p> | <p>1. 특정노선 '또는 역이 소재하는 지역을 관할하는 지방자치단체(이하 '소재 지방자치단체'라고 한다.) 주민 3분의 1 이상의 요구가 있는 경우</p> <p>2. 제33조의 규정에 의한 보상계약체결에도 불구하고 공익서비스비용에 대한 적절한 보상이 이루어지지 아니한 경우</p> <p>3. 원인제공자가 공익서비스비용을 부담하지 아니한 경우</p> <p>4. 원인제공자가 제33조제5항의 규정에 의한 조정에 따르지 아니한 경우</p> <p>②한국철도공사는 다음 각호의 사항이 포함된 승인신청서를 국토해양부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>1. 폐지하고자 하는 특정 노선 및 역 또는 제한·중지하고자 하는 철도서비스의 내용</p> <p>2. 특정 노선 및 역을 계속 운영하거나 철도서비스를 계속 제공하여야 할 경우의 원인 제공자의 비용부담 등에 관한 사항</p> <p>3. 그 밖에 특정 노선 및 역의 폐지 또는 철도서비스의 제한·중지 등과 관련된 사항</p> <p>③국토해양부장관은 제2항의 규정에 의하여 승인신청서가 제출된 경우 원인제공자 및 관계 행정기관의 장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐 승인여부를 결정하고 그 결과를 승인신청자에게 통보하고 그 사실을 관보에 공고하여야 한다. 이 경우 승인하기로 결정할 때에는 소재 지방자치단체의 장의 동의를 얻어야 한다.</p> <p>④소재 지방자치단체의 주민은 제2항의 규</p> |
|---|---|

|   |   |
|---|---|
| <p>④국토해양부장관 또는 관계행정기관의 장은 승인신청자가 제1항의 규정에 의하여 특정 노선 및 역을 폐지하거나 철도서비스의 제한·중지 등의 조치를 취하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 대체수송수단의 마련 등 필요한 조치를 하여야 한다. [개정 2008.2.29 제8852호(정부조직법)]</p> | <p>정에 의하여 승인신청서가 제출된 경우에 대통령령으로 정하는 바에 따라 소재 지방자치단체의 장, 한국철도공사, 국토해양부장관 또는 위원회에 의견을 제시할 수 있다.</p> <p>⑤국토해양부장관 또는 관계행정기관의 장은 한국철도공사가 제1항의 규정에 의하여 특정 노선 및 역을 폐지하거나 철도서비스의 제한·중지 등의 조치를 취하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 대체수송수단의 마련 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p> |
|---|---|

철도의 공적 성격을 고려하여 수지 불균형 등 경영상의 이유로 특정노선 등의 폐지가 이루어지지 않도록 하고, 승인 결정시에는 해당 지방자치단체의 장의 동의를 얻도록 하고, 해당 지역 주민은 승인신청서에 대한 의견을 제시할 수 있도록 하였다.

위와 같이 노선 및 역의 폐지와 이와 관련된 철도서비스의 제한 또는 중지를 승인하고자 할 때에는 청문과, 주민공청회를 실시하도록 하고, 그에 관한 행정절차법 조항을 준용하도록 하였다(제39조 개정).

### (11) 시설유지보수 업무의 외주화를 제한함

| 현 행   | 개 정 안   |
|---|---|
| <p>제38조(권한의 위임 및 위탁) 국토해양부장관은 이 법의 규정에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·도지사 또는 지방교통관서의 장에 위임하거나 관계 행정기관·철도시설공단·철도공사·정부출연연구기관에게 위탁할 수 있다. 다만, 철도시설유지보수 시행업무는 철도공사에 위탁한다. [개정 2008.2.29 제8852호(정부조직법)]</p> | <p>제38조(안전확보를 위한 방안) ①철도시설유지보수를 시행할 시 한국철도공사는 철도 안전확보를 위하여 자신이 고용한 근로자로 하여금 이를 수행하여야 한다.</p> <p>②철도차량 정비 및 유지보수 등 철도안전에 꼭 필요한 사업은 한국철도공사가 직접 수행하고 그 책임을 진다.</p> |

철도의 안전에 직결된 철도시설의 유지보수 업무는 외주화를 제한하고 직접 고용한 근로자를 사용하여 해당 업무를 수행하도록 하였다.



## 4부

# 공공부문 민영화 방지와 재공영화 방안 모색

---

# 7장 민영화인가 재공영화인가

## - 법·제도적 쟁점과 대안 모색 -

---

송유나 (사회공공연구소 연구위원)

### 1. 한국의 공공부문 민영화(사유화·사영화) 정책 개괄

#### 1) 공공부문과 민영화의 역사

한국사회에 본격적으로 공기업이 성장한 것은 1961년 박정희 정권에서부터이다. 1962년에서 1977년까지 생겨난 공기업의 수는 22개에 이른다. 당시 전형적인 국가주도 개발 독재 시스템은 외채를 기반으로 공적부문의 양적 성장을 통해 한국사회 자본 축적의 기본 토대를 구축하였다. 물론 1970년대 들어 일부 공기업은 매각되었는데, 대한항공사를 인수한 한진그룹이 세계 10순위로 진입하였고 조선공사와 해운공사 및 광업제련 역시 매각되어 민간 자본 확장에 기여하였다. 전두환 정권 들어서면서 공기업에 대한 정부개입의 축소는 독점재벌 육성을 위한 정부의 지원과 긴요하게 결합되었다. 특히 이 시기에도 공기업 매각 정책이 세계은행, 국제통화기금 등의 공기업 사유화 요구와 연결되어 있다는 점은 매우 시사적이다. 1978년에서 1988년까지 세계은행은 구조조정 기금 대여의 약 40%를 해당국가의 공기업 민영화를 대출조건과 연계시켰다. 이 시기에 몇몇 공기업과 대다수의 금융기관이 공기업에서 사기업으로 전환 즉 매각되기도 하였고, 당시 석유공사 매각으로 SK 그룹의 전신인 선정이 전격적으로 성장하였다. 노태우 정권에서도 민영화가 추진되었으나, 당시 주식시장의 침체 등이 이어지면서 국민주 방식의 매각 정도에 그쳤다. 김영삼 정권 역시 1994년 2월 「공기업 민영화 및 기능조정 방안과 세부추진계획」을 발표하면서 주인 찾아주기 방식의 민영화를 추진하였으나, 줄속적 추진으로 인해 실제 진척된 곳은 11개 정도였다.

공공부문에 대한 한국 정부의 정책은 1960~70년대 국가의 직접투자를 통한 공공부문의 집중적 육성, 공공인프라 구축을 통한 사적 자본 성장 지원 -> 1980~90년대 알짜배기 공공부문의 사적자본 축적 기재로 이양 -> 1990년대 금융산업의 민간이전 등으로 요약할 수 있다. 1990년대 중반 이후 신자유주의 정책이 본격적으로 도입되면서 공공부문 전반의 민영화와 구조조정이 검토되었으나, 실질적인 진척은 IMF 외환위기 이후 김대중 정부 들어서부터였다. 김대중 정부는 본격적으로 공공부문의 비효율과 관료주의의 문제점을 주장하며 민영화를 추진하였다. 또한 공공부문 전반의 노동자들에 대한 대대적 구조조정 정책을 단행하였다. <표 13>에서 보듯 공무원 및 공기업 노동자들이 1998년 후반에서 2001년 불과 2~3년 사이 13만 명 이상, 20%가 정리되고 되었다.

<표 13> 김대중 정부 초기 공공부문 인력감축 현황

(단위: 천명)

|      | 인원<br>(97년 말) | 98~01<br>계획(A) | 98~00년    |       |          | 진도율<br>(C/A, %) | 인력감축<br>비율 | 01년계획 |
|------|---------------|----------------|-----------|-------|----------|-----------------|------------|-------|
|      |               |                | 계획<br>(B) | 실적(C) | (C/B, %) |                 |            |       |
| 계    | 727           | 142.6          | 130.3     | 131.1 | 101      | 92              | 18.3%      | 12.8  |
| 중앙부처 | 162           | 26.0           | 21.9      | 21.41 | 98       | 82              | 13.2%      | 4.6   |
| 지자체  | 298           | 56.6           | 49.5      | 49.5  | 100      | 87              | 16.6%      | 7.1   |
| 공기업  | 166           | 41.2           | 41.2      | 41.72 | 101      | 101             | 25.1%      | -     |
| 산하기관 | 101           | 18.8           | 17.7      | 18.53 | 105      | 98              | 18.3%      | 1.1   |

자료: 전국공공운수사회서비스노동조합총연맹, 2001, 「김대중정부의 공공부문 구조조정: 평가와 대응과제」, 「신자유주의와 공공부문 구조조정」, 문화과학사

이후 공공부문 민영화 및 구조조정 정책은 직접적인 민영화와 정리해고 등 본격적인 신자유주의 정책 도입(김대중 정부) -> 질적 구조조정과 신자유주의적 지배의 일정한 완성(노무현 정부) -> 노동조합운동에 대한 일방적 배제와 해체 시도 및 공공부문에 대한 전면적 경쟁체제 도입(이명박 정부) 등으로 이어져 왔다. 그런데 노무현 정부 이후 영·미식 민영화 방식의 직접적 이식 -철도, 가스, 전력산업 분할과 매각 등이 일정하게 느슨해진 측면이 있다고 평가하기도 한다. 2004년 전력의 배전부문 분할 중단, 가스산업 분할 매각 중단, 철도의 공사-공단 분할 이후 매각 중단 등 때문이다.

대신에 각종 경영평가 제도 도입을 통해 공기업 간 경쟁, 공기업의 성과주의적 경영, 공공성보다 이윤의 잣대로 공기업을 운영하는 체제로 전변하였다. 오히려 공공부문의 실질적인 시장화 정책의 교두보를 만들어냈다고 평가하는 것이 타당하다.

노무현 정부는 양적 구조조정 즉 하드웨어 중심의 형식적 감축에서, 소프트웨어적 개혁과 성과 위주의 구조조정을 시행하였다. 김대중 정부 시절의, 작은 정부 식의 공공부문 구조조정이 아니라 '좋은 정부' 식의 구조조정 및 민영화 정책을 시행한다. "노무현 정부의 공공부문에 대한 경영혁신 점검과정은 1) 각 특별법에 의한 경영평가, 2) 세출예산 집행지침 및 경영혁신추진지침에 의한 경영혁신 점검, 3) 예산 편성지침(투자기관, 지방공기업)에 의한 경영혁신 점검, 4) 감사원 감사 등 중복적 통제로 진행되었고 정부는 더 나아가 국정평가기본법(안) 제정을 통해 이러한 경영혁신 점검 및 경영평가 전반을 또 다시 점검하는 통제방식을 구체화하였다."<sup>26)</sup> 이로써 공공부문은 각종의 평가와 감사에 시달리는 구조가 되었다. 공공성보다 평가 위주의 시장주의적 관리시스템이 본격 도입된 것이다. "좋은 거버넌스가 만능도 아니지만, 좋은 거버넌스와의 일관성조차 갖지 못했다. 즉 경영평가는 방식에 있어 대단히 일방적, 하향적이며 모든 설계와 집행에 대하여 기획예산처가 무소불위의 권한을 행사하였다. 정부산하기관과 그 일선의 노동자들은 거버넌스의 일 주체로서 대우받지 못했고 개혁의 대상으로 압박당했다. 시간이 걸리더라도 이해관계자를 중심으로 공공의 토론을 활성화하고 합의할 수 있는 담론을 이끌어내는 것이 좋은 거버넌스의 핵심이라 할 때 경영평가 정책은 그 핵심을 완전히 놓쳤던 것이다. 공공기관의 노동자들뿐 아니라 고객지향 접근의 주인공이라 할 수 있는 시민조차 그 참여에서는 실체로 완전히 배제되었다. 노동자들과 시민들은 단지 정부가 제공하는 서비스에 수동적으로 반응하고 신호를 보내는 객체로 전락되었고 그 사이에서 형평성과 공익성은 왜곡되고 훼손되었다."<sup>27)</sup>

## 2) 이명박 정부의 공공부문 선진화 정책

---

26) 김철, 2008, 「공공부문 지배구조 변화와 대응방향」, 『공공부문 구조조정 대응과 사회공공성 강화를 위한 연구』, 사회공공연구소 연구총서 1

27) 위와 동일

기획재정부는 2008년 8월 11일 「1차 공공기관 선진화 방안」 발표를 시작으로, 8월 26일 2차, 10월 10일 3차 선진화 방안을 연이어 발표하였다. 선진화 대상은 14개 공적 자금 투입 기관을 포함하여 319개 검토 대상 기관 중 108개 기관이었다. 3차 선진화 방안은 108개 기관 중 38개 기관 민영화, 2개 기관 경쟁 도입, 유사 기능을 수행하는 38개 기관을 17개 기관으로 통합, 5개 기관 폐지, 20개 기관 기능조정, 8개 기관은 경영효율화 등을 그 내용으로 한다.

〈표 14〉 1~3차 선진화 계획 총괄

| 선진화계획     | 민영화 | 통합    | 폐지 | 기능조정 | 경쟁도입 | 효율화 | 계   |
|-----------|-----|-------|----|------|------|-----|-----|
| 1차(8.11)  | 27  | 2→1   | -  | 12   | -    | -   | 41  |
| 2차(8.26)  | 1   | 29→13 | 3  | 7    | -    | -   | 40  |
| 3차(10.10) | 10  | 7→3   | 2  | 1    | 2    | 8   | 30  |
| 계         | 38  | 38→17 | 5  | 17   | 2    | 8   | 108 |

주 : 한전, 정보통신국제협력진흥원, 근로복지공단은 2개 유형에 중복됨.

2008년 12월 발표된 「4차 선진화 방안」 에서부터 공공부문에 대한 본격적인 인원 감축이 시작되었다. 공기업과 준정부 기관 중 협의가 완료된 69개 기관을 대상으로 총 150,000명 정원 중 19,000명을 3-4년에 걸쳐 감축하고, 총 8조 5,000억 원의 자산을 매각하는 등 경영 효율화를 진행할 것이 그 내용이다. 대략 13% 인력감축 방안이다. 2009년 1월 15일에는 개혁 대상에 출자회사까지 포함한, 「5차 공공기관 선진화 방안」<sup>28)</sup>이 발표되었고, 3월 31일 「6차 공공기관 선진화 방안」 이 발표되었다. 60개 공공기관을 대상으로 정원의 11.6%인 2,981명을 감축하겠다는 내용이다. 6차에까지 이른 공공부문 감축 인원은 총 2만 2천여 명에 이른다.

28) 5차 선진화 방안 대상 기업은 273개로 공공기관이 출자한 회사는 330개이지만, 이미 공기업으로 지정되었거나 4차에 이르는 선진화 방안을 통해 관리를 받게 된 57개 회사는 제외되었다. ‘출자회사의 지분매각을 통해 방만한 요인을 관리하여 출자회사에 대한 공공기관이 경영간섭을 근본적으로 제거’한다는 것을 그 내용으로 한다. 사실상 전면적인 아웃소싱과 매각 정책이다. 매각의 수입은 총 4.6조에 달한다.

〈표 15〉 공공부문 제 4차 선진화 방안의 내용

| 정원감축 : 150,000명 ⇨ 131,000명(약 19,000명<13%>)   |         |   |
|--|---------|---|
| 기능 인력<br>감축률   | 기관<br>수 | 기관명   |
| 20% 이상   | 6       | 코레일유통(37.5), 관광공사(28.9), 방송광고공사(20.2) 등           |
| 15-20%   | 9       | 증권예탁결제원(17.6), 철도공사(15.9), 한국공항공사(15.2)           |
| 12-15%   | 9       | 농촌공사(14.3), 마사회(12.5), 감정원(12.0) 등                |
| 10-12%   | 45      | 수자원공사(11.2), 도로공사(11.1), 한국전력(11.1), 가스공사(10.7) 등 |
| 계  | 69      |   |
| 자산매각 수입 8.5조 + 예산 절감 수입 1.7조(+@)   |         |   |
| <b>●예산 절감 수입</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 19,000명 정원 축소에 따른 인건비 절감 1.1조</li> <li>· 08년 대비 경상경비 5% 삭감(0.6조)</li> <li>· 기관별 자체 예산 절감 등<br/>(인건비 상승분 반납, 과도한 보수수준 조정, 방만한 예산 집행과 복지 후생 등 시정)</li> </ul> |         |   |

〈표 16〉 주요 공기업 인원감축 방안

| 기관      | 정원(08.11현재) | 감축 인원 | 감축률(%) |
|---------|-------------|-------|--------|
| 한국철도공사  | 32,092      | 5,115 | 15.9   |
| 한국전력    | 21,734      | 2,420 | 11.1   |
| 한국수력원자력 | 8,127       | 1,067 | 13.1   |
| 가스공사    | 2,848       | 305   | 10.7   |
| 한국산업은행  | 2,370       | 237   | 10.0   |
| 중소기업은행  | 7,392       | 740   | 10.0   |

주 : 기획재정부 자료를 간추림.

이명박 정부의 공공부문 2만 2천여 명, 11.6%의 감축은 상당한 수준의 구조조정 내용이다. 그런데 문제는 현원은 유지한 채 정원만을 줄이는 식으로 진행되어 실상 현장에 있는 공공부문 노동자들에게 직접적인 정리해고의 위협으로 다가오지는 않았다는 점에 있다. 정원에 비해 현원이 적은 구조는 2000년대 초반 이후 지속되었던 공공부문의 구조적 문제였다. 인원 충원이 되지 않아 현장 업무에 시달리면서도 ‘감히’ 충원요구를 하지 못하거나 묵살되어 왔었다. 현원이 부족한 식으로 현장이 유지되다보니 업무는 증가해왔고 공공서비스의 질 하락, 국가기간산업 안정성 및 안전성은 끊임없이

위협받는 구조가 되풀이되었다. 현원 즉 정규직 인원을 늘리지 못하고 비용절감, 경영 효율 개선만을 요구한다보니 공공부문 내 비정규직은 늘어났고 아웃소싱과 외주화의 증대 즉 간접적인 방식의 민영화 정책인, 사영화가 진척된 것이다. 2000년대 초반 추진되었던 강제적·인위적 방식의 민영화 정책 -매각, 분할 등- 이 일정정도 지연된 조건에서도 대부분의 국가기간산업에서는 아웃소싱, 외주화, 비정규직의 증가 등으로 간접적인 양식의 사영화 정책 -그러나 실질적인 민영화- 이 폭넓게 진행되었다. 철도의 구간별 아웃소싱 및 외주화의 증가, 전력 및 가스산업 유지보수 인력의 전반적 불안정 노동화 등은 철도, 전력, 가스라는 국가기간산업이 우선적으로 추구해야 할 안정성 및 안전성을 위협하고 있다. 2011년 고리원자력 1호기 사고, 전력산업 전반의 끊이지 않는 사고, 철도의 잦은 고장과 운행 중단은 인력의 외주화, 유지보수 비용절감의 결과이다.

<표 17> 선진화 계획 내용 총괄

| 구 분                   | 기 관 명  |
|-----------------------|--|
| <p>■ 민영화 (38개)</p>    | <p>금융공기업 (7개) : 산은자회사(캐피탈, 자산운용), 기은자회사(캐피탈, 신용정보, IBK시스템) 대한주택보증, 88관광개발(88골프장)<br/>         공적자금투입 등 구조조정기업(14개)<br/>         자회사(10개) : 한국문화진흥(뉴서울CC), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사, 안산도시개발, 인천종합에너지, 그랜드코리아레저, 농지개발, 기업데이터</p>   |
| <p>지분일부 매각(5개)</p>    | <p>인천국제공항공사, 한국공항공사, 지역난방공사, 한전기술, 한전KPS</p>   |
| <p>■ 경쟁도입 (2개)</p>    | <p>한국가스공사, 한국방송광고공사</p>  |
| <p>■ 통 합 (38→17개)</p> | <p>○ 주공+토공, 신보+기보(금융시장 상황을 감안, 연말에 결정)<br/>         ○ R&amp;D관리기관 : 9 → 4개<br/>         ·(지경부) 6→3개, (교과부) 3→1개<br/>         ○ 정보통신진흥기관 : 10 → 4개<br/>         ·(지경부) 2→1개, (문화부) 3→1개, (방통위) 3→1개, (행안부) 2→1개<br/>         ○ 환경자원공사+환경관리공단, 환경기술진흥원+친환경상품진흥원<br/>         ○ 한국산재의료원+근로복지공단<br/>         ○ 저작권심의위+컴퓨터프로그램보호위<br/>         ○ 청소년수련원+청소년진흥센터<br/>         ○ 코레일 트랙+전기+엔지니어링, 코레일 개발+네트웍스</p> |
| <p>■ 폐 지 (5개)</p>     | <p>정리금융공사, 노동교육원, 코레일애드컴, 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사</p>   |

|                         |   |
|-------------------------|---|
| <p>■ 기능조정<br/>(20개)</p> | <p>관광공사, 석유공사, 광업진흥공사, 국민체육진흥공단,<br/>전기안전공사, 산업기술시험원,<br/>예금보험공사, 자산관리공사, 한국감정원, 가스기술공사<br/>KOTRA·중소기업진흥공단·정보통신국제협력진흥원,<br/>4대보험 징수통합(국민연금공단, 건강보험공단, 근로복지공단)<br/>생산기술연구원, 디자인진흥원, 에너지관리공단, 한전<br/>(R&amp;D관리기능 이관)</p> |
| <p>■ 경영효율화 (8개)</p>     | <p>한국전력 및 발전자회사(5), 철도공사, 도로공사</p>  |

## 2. 공공서비스 민영화(사유화·사영화) 결과

공공부문의 존재 이유는 초기 투자비가 크고 장기투자가 필요하며 단시간에 이윤을 남기기 어려운 영역이기 때문이다. 철도, 항공, 항만, 도로, 가스, 전력 등 국가기간산업 구축을 위해 -그 인프라는 산업발전을 위해 급속히 국가자본에 의해 건설되어야만 하였다- 지난 수십 년 동안 막대한 국민의 혈세가 투여되었다. 삼성이 제 아무리 큰 기업이라 할지라도 한전과 철도 등의 자산을 한꺼번에 매입할 수도 없고 운영할 능력도 없다. 잘나간다 하는 재벌기업 혹은 초국적 자본이라 할지라도 공항 일부를 매입하거나 공항의 운영권을 탐낼 수는 있어도 공항 인프라 전반을 소유할 수도 없고, 할 필요도 없다. 한전의 송·변전 망, 철도의 하류부문인 레일, 가스의 인수기지와 주배관망 등은 그 자체로는 이윤을 남기지 않는 영역이다. 네트워크(망) 산업의 특성상 이윤을 남기지 않는 영역 또는 유지·보수를 위해 필수불가결한 영역이 반드시 존재한다.<sup>29)</sup> 그런데 장기간의 투자와 운영 과정에서 비로소 이윤이 창출될 ‘시간’이 주어지고 그 ‘공간’이 열리게 된다. 철도의 KTX 수서-평택 혹은 경부선 라인, 가스의 신규 도입·도매 부문, 전력의 복합화력과 최근 석탄 및 원자력까지, 그리고 인천과 제주공항 등이다.

29) 전력, 가스, 철도 등을 매각할 때 전력의 송·변전 부문, 가스의 도입·도매 망, 철도의 레일은 분리하여 국가가 관장하며 이를 사용하는 자에게 사용료만 받는 방식이 전통적인 네트워크(망) 산업의 민영화 방식이다. 그 자체로 이윤을 남기지는 않지만, 반드시 필요한 영역이 그 망이기 때문이다. 소위 네트워크(망) 산업에서 OPEN ACCESS라는 이름으로 OAS가 도입된 이유는 망 유지를 위한 기본 서비스는 국가가 제공하고 민영화 시 민간은 사용료만 내면 된다는 것이 그 논리이다. 돈 되는 것은 매각(혹은 매입)하고 유지를 위한 기본 서비스는 국가가 여전히 제공해준다는, 그야말로 편의적인 발상이 민영화 정책의 핵심이다.

현재 정부가 추진하고 있는 민영화 정책은 국민의 혈세를 투입하여 장기간 발전시켜 왔던 영역 중 “딱 돈이 되는” 일부 영역을 경쟁도입이라는 이름으로 민영화 즉 사유화시키겠다는 것이다. 이렇듯 비로소 돈이 되는 시점에, 돈이 되는 영역에 대해, 자본이 탐을 내는 순간 민영화 정책을 추진하는 것이 ‘민영화의 진실’이자 팩트다. 탐을 내는 자본의 요구에 철저히 부응해 온 것이 역대 정부와 현 MB 정부의 민영화(사유화·사영화) 정책의 역사였다. 공공부문에 대한 민영화, 자본의 요구에 따른 민영화 정책은 전 세계적인 신자유주의 흐름의 핵심 조류이다.

한국 역시 1998년 IMF 이후 본격적으로 공공부문 민영화 정책이 등장하였다. 정부는 공기업의 비효율, 부도덕을 근거로 민영화 정책을 추진했다. 또한 공공부문 매각 대금으로 부채를 상환하겠다는, 일종의 재건전략을 내세웠다. 정부는 민영화 정책의 성공사례라고, 포스코와 KT, 두산중공업 등을 칭송한다. 이들은 민영화되기 이전, 포항제철과 한국통신, 한국중공업이라는 이름의 공기업이었다.

〈표 18〉 1999년 이후 7개 공기업 민영화 결과

| 대상기업     | 당초 계획                                    | 추진 실적                                |             |        |             |
|----------|--|--------------------------------------|-------------|--------|-------------|
|          |  | 매각 방법                                | 매각 수익       | 완료 시점  | 인수업체        |
| 국정교과서    | ■3년간 현행 가격·공급량 유지 조건 매각                  | ■경쟁입찰(86.5%)                         | 460억원       | '98.11 | 대한교과서       |
| 종합기술 금융  | ■정부지분, 자사주를 경쟁입찰 매각                      | ■경쟁입찰(10.2%)<br>■증시매각(2.0%)          | 116억원       | '99.1  | (주) 미래와사람   |
| 대한송유관 공사 | ■한국송유관(주)와 통합, '00년 실수요자에 매각             | ■「투자계약서」에 의해 기존주주 인수(36.8%)          | 1,669억원     | '00.11 | 기존주주 (정유4사) |
| 포항제철     | ■정부·산은지분(26.7%) 1인당 3% 한도로 내·외국인 매각      | ■해외DR(18.5%, 3회)<br>■자사주(8.2%, 3회)   | 2조 7,801억원  | '00.10 | 소유분산        |
| 한국중공업    | ■지분매각, 완전민영화, 우리사주제 도입                   | ■공모(24%)<br>■경쟁입찰(36%)               | 4,290억원     | '01.2  | 두산          |
| 한국통신     | ■신주10% 전략적 제휴<br>■직상장후 해외공모, 우리사주 등 국내매각 | ■해외매각(44.1%, 3회)<br>■국내매각(29.5%, 2회) | 12조 6,999억원 | '02.5  | 소유분산        |
| 담배인삼 공사  | ■'00년까지 정부 및 은행지분 완전 매각                  | ■해외(39.7%, 3회)<br>■국내(41.9%, 3회)     | 3조 513억원    | '02.10 | 소유분산        |

자료 : 한국조세연구원, 2007.6, 「공기업 민영화 성과 분석 : 국민경제적 관점의 효과」

<표 18>을 보자. 이들 기업은 특정 사기업에 대한 특혜<sup>30)</sup>로 헐값에 팔아치워졌으며 또한 외국인 및 투기적 주주들의 이전투구의 장으로 변모하였다. 한국중공업의 경우 1997년 매출액 3조 30억 원, 총자산 3조 4천억 원의 거대 공기업이었다. 당시 중공업 시장의 과잉 경쟁에 따른 부실을 안고 있었다. 정부는 공적 자금을 투입하는 방식으로 개입하여, 전형적인 부실·부채의 사회화 수순을 밟았다. 그러한 기업을 IMF 외환위기 구조조정 국면이었던 2001년 두산 중공업에 단 4,270억 원에 팔았다. 1/8 정도의 금액이다. 포항제철과 한국통신 즉 현재의 포스코와 KT는 투기적 금융자본의 서식처이다. 상당히 높은 배당성향을 가진다. 그런데 단일 기업으로 총 에너지 소비 및 전력사용 1위인 포스코는 기후변화 등 에너지 전환의지도 없고, 전력 등 에너지 사용 전반 위기에 대한 책임에서 자유롭다. 에너지 다소비, 이산화탄소 배출 1위의 이 기업은 민간기업이기 때문에 정부 규제의 권한 밖에 있다. 이것이 정부가 선전해왔던 민영화 성공의 실체이다.

## 1) 민영화된 KT의 현실

한국통신은 소유분산 방식으로 2002년 5월 완전 민영화되었다. 「전기통신사업법 제 8조」<sup>31)</sup>에 의해 외국인의 주식소유가 49%로 제한되어 있기는 하다. 물론 KT 경영진들은 현재까지도 외국인 주식소유 제한을 철폐해야 한다고 주장한다. 한미 FTA 협상 내용에도 외국인 지분 제한 49%는 포함되어 있다. 2010년 12월 기준 49% 외국인 지분 중 대주주는 NIT 도쿄모(일본) 5.46%, 실체스터 인터내셔널 인베스터즈 NLP(영국) 5.1%, 브랜드스 인베스트먼트 파트너즈(미국) 4.99%, 템플턴 글로벌 어드바이저 리미티드(바하마) 4.71% 등 다국적이다. 이들 기업을 유치할 당시인 2002년 초, 정부는

30) 한국중공업이 두산으로 넘어가면서 두산은 알짜배기 기업을 통째로 인수하였다. 특히 경영권 매각 방식의 민영화, 사기업에 대한 특혜는 대기업 성장의 전형적인 통로이다. 1970년대 대한항공을 인수한 한진그룹, 1980년대 유공을 인수한 선경은 현재의 SK가 되어 민영화의 수혜를 독식하여 성장하였다.

31) 전기통신사업법 제8조 (외국정부 또는 외국인의 주식소유 제한) ① 기간통신사업자의 주식(「상법」 제370조에 따른 의결권 없는 주식은 제외하고, 주식예탁증서 등 의결권을 가진 주식의 등가물 및 출자지분은 포함한다. 이하 같다)은 외국정부 또는 외국인 모두가 합하여 그 발행주식 총수의 100분의 49를 초과하여 소유하지 못한다.

미국에서 개최한 투자자 설명회에서 매출액 대비 인건비와 투자비를 2005까지 15%로 대폭 감축하여 투자자의 이윤을 보장하겠다고 약속했다. 이후 KT의 주식배당 성향은 하늘 무서운 줄 모르고 높이 치솟지만, 인건비 및 투자비는 지속적으로 하락하여 왔다. 인건비 감축은 노동자들의 정리해고 등 인력감축 및 노동조합 말살 정책을 통해 과잉 달성한 수준이다. 투자비 역시 대폭 하락하고 있다. <표 19>를 보면, 완전 민영화된 2003년 이후 배당 성향이 50%를 넘고 있으며 2009년에는 94.2%에까지 이르고 있음을 확인할 수 있다. 외국인 배당은 지난 10년 동안 평균 55%를 넘고 있다. 외국인 지분이 49%로 제한되어 있음에도 자사주가 상법 상 의결권 및 배당권에서 제외되어 있기 때문이다. 국민의 혈세로 탄생하여 성장한 한국통신이 민영화된 지난 10여 년 간, 4조 2천억 원이 주주배당으로, 2조 5천억 원 가량이 외국인 투자자들에게 돌아갔다. 국민들이 낸, 높은 통신비가 주주들과 투기적 외국 자본에게 고스란히 돌아갔다.

<표 19> 한국통신 연도별 당기순이익 중 배당내역

(단위: 억원)

| 연도      | 2001   | 2002   | 2003  | 2004   | 2005  | 2006   | 2007  | 2008  | 2009  | 2010   | 합계      |
|---------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|-------|-------|--------|---------|
| 당기순이익   | 10,872 | 19,638 | 8,301 | 12,555 | 9,983 | 12,334 | 9,576 | 4,488 | 5,165 | 11,719 | 104,641 |
| 배당성향(%) | 20.6   | 10.8   | 50.8  | 50.4   | 63.8  | 33.4   | 42.5  | 50.3  | 94.2  | 50.0   | 40.61%  |
| 배당총액    | 2,240  | 2,128  | 4,215 | 6,322  | 6,368 | 4,161  | 4,073 | 2,263 | 4,864 | 5,862  | 42,466  |
| 외국인배당   | 836    | 1,107  | 2,579 | 4,178  | 3,953 | 2,660  | 2,510 | 1,264 | 2,448 | 3,083  | 24,618  |

자료: 한국거래소 보도자료

조태욱, 2012.2.29, 「통신민영화의 폐해와 재공공화」, 『사회화와 재공공화의 현재적 의미』, 공공운수노조부설 정책연구원 창립기념토론회 자료집 참조

참조: 2000년도 최초 외국인 배당 364억(배당총액1,592억) 제외

<표 20>은 매출액 대비 설비투자비와 연구개발비의 변동 내역을 보여준다. 민영화 이전인 2001년 11조 5천억 원 매출액에서 2조 7천억 원을 설비투자비가 차지하였다. 그러나 2010년 20조 2천억 원 가량으로 매출액은 두 배 정도 증가하였지만, 설비투자비는 2조 8천억 원대로 증가하지 않았다. 민영화 이후 투자비는 지속적으로 그리고 큰 폭으로 하락하는 경향을 보인다. 연구개발비 역시 마찬가지이다. 지속적으로 감소하다 최근 소폭 상승하고 있다. 그러나 총 매출액 대비 2%대에 머물고 있음을 알 수 있다.

현재 통신산업은 KT와 SKT, LG 등 3개사 과점 체제이다. 망 경쟁에 따른 중복 과잉 투자 문제가 분명 존재한다. 그럼에도 설비투자과 연구개발비가 감소하고 있다는 사실은, 결국 망 중복 과잉 투자비를 제외하고 나면, 안정적 통신서비스를 위한 제반 투자는 하지 않고 있다고 판단 가능하다. 통신산업 종사자들이 한 목소리로 우려하는 것이 통신의 블랙다운 가능성이다. 통신 역시 전국적 블랙다운 -미국의 캘리포니아, 호주의 빅토리아주 등 민영화 이후 투자 기피 및 민영 사업자들의 기회주의적 행동으로 인한 전력의 전국적 정전사태를 표현한- 이 멀지 않았다고 경고한다. 투자는 하지 않고 과도한 주주배당에 집착하며, 해당 종사자들의 전문성이 박탈되고 있는 상황이기 때문이다. 민영화를 주장하는 정부와 민간기업의 논리는 경쟁체제가 효율을 높이고 요금을 하락시키며 질 높은 서비스를 보장할 것이라는 점이었다. 그러나 통신 산업에서만 보더라도 민영화의 결과는 투자자들의 높은 배당이윤 착복, 인건비와 투자비 하락에 따른 노동착취 증가와 서비스 질 하락, 과점 사업자들의 요금담합에 따른 요금상승 등이다.

<표 20> 매출액 대비 설비투자비·연구개발비 변동 내역

(단위:억원)

| 연도   | 매출액      | 설비투자비   | 설비투자비/매출액 | 연구개발비 | 연구개발비/매출액 | 비고         |
|------|----------|---------|-----------|-------|-----------|------------|
| 2010 | 20조2,335 | 2조8,577 | 14.12%    | 5,212 | 2.58%     |            |
| 2009 | 15조9,061 | 2조5,650 | 16.13%    | 3,711 | 2.33%     | KTF합병(6.1) |
| 2008 | 11조7,848 | 2조3,144 | 19.64%    | 3,491 | 2.96%     |            |
| 2007 | 11조9,363 | 2조3,646 | 19.81%    | 3,718 | 3.11%     |            |
| 2006 | 11조7,720 | 2조3,247 | 19.75%    | 3,097 | 2.63%     |            |
| 2005 | 11조8,772 | 2조2,608 | 19.03%    | 3,314 | 2.79%     |            |
| 2004 | 11조8,508 | 1조9,468 | 16.43%    | 3,418 | 2.88%     |            |
| 2003 | 11조5,745 | 2조1,748 | 18.79%    | 2,955 | 2.55%     |            |
| 2002 | 11조7,088 | 2조1,475 | 18.34%    | 3,023 | 2.58%     |            |
| 2001 | 11조5,182 | 2조6,818 | 23.28%    | 3,211 | 2.79%     |            |
| 2000 | 10조3,221 | 3조5,174 | 34.08%    | 5,909 | 5.72%     |            |
| 1999 | 9조5,956  | 2조4,949 | 26.00%    | 6,081 | 6.34%     |            |

자료: KT 감사보고서 및 사업보고서

조태욱, 2012.2.29, 「통신민영화의 폐해와 재공공화」, 『사회화와 재공공화의 현재적 의미』, 공공운수노조부설 정책연구원 창립기념토론회 자료집 참조

참조: 2000년도 최초 외국인 배당 364억(배당총액1,592억) 제외

## 2) 전력(발전) 산업의 점진적 사유화와 민간자본의 막대한 수익<sup>32)</sup>

2001년 4월 2일 전력산업 민영화 정책의 1단계로 한전에서 전력의 발전부문이 화력 5개사와 원자력 1개사로 분할되었다. 발전과 배전의 민영화와 양방향 완전경쟁 입찰시장 형성을 위해 전력거래소도 같은 날 설립되었다. 그런데 2003년 우선 매각 대상이었던 남동발전회사 매각이 중단되고 2004년 노사정위원회의 결정을 통해 전력의 배전분야 분할이 중단되었다. 이로써 인위적·강제적 매각 방식의 전력산업 분할 민영화 정책은 일단락되는 듯이 여겼다. 그러나 정부는 끊임없이 배전분할을 시도했고, 발전소 매각 정책을 재추진하고자 하였다. 동시에 전력의 발전부문에 대한 민간진입을 허용하는 방식의 우회적·간접적 방식의 민영화 정책을 시도한다. 외국인에 대한 투자 유치를 촉진한다는, 김영삼 정부의 발전시장 개방정책을 김대중 정부 역시 고스란히 이어받았다. 1998년 3월 24일 ‘민자발전에 대한 외국인 전면 투자확대’ 등이 발표되면서 한국사회에 최초의 민자발전 회사들이 생겨나기 시작되었다. <표 21>을 통해 2009년까지의 주요 민자발전회사 현황을 알 수 있다. 포스코, GS, SK와 100% 중국계 자본인 MPC가 6대 민자발전, 4대 메이저 회사이다.

<표 21> 민자발전 현황

| 구분   | 복합화력발전소   |                              |                              |                                |             | 열병합발전소  |
|------|-----------|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|-------------|---------|
|      | 포스코 파워(주) | GSEPS(주)                     | K-Power(주)                   | 엠피씨울촌전력(주)                     | 엠피씨 대산전력(주) |         |
| 설립일  | 1999.12   | 1996.10                      | 1997.12                      | 2009.07                        | 2009.04     | 2000.06 |
| 사업생산 | 1972.02   | 2000.07(1호기)<br>2008.03(2호기) | 2006.02(1호기)<br>2006.05(2호기) | 2004.07(가스터빈)<br>2005.07(스팀터빈) | 1997.12     | 2000.09 |
| 지역   | 인천        | 당진(부곡 산단)                    | 광양                           | 순천                             | 대산          | 안양, 부천  |

32) 현재 전체 발전설비의 30% 가량을 민간발전사가 점유하고 있는 상황이다. 발전회사 매각을 손쉽게 하기 위해 한전에서 화력 5개사로 쪼개놓았었다. 그런데 매각대금과 설비용량에 맞추어 급급하게 분할했던 그 방식이 막상 매입의 매리트를 높이지는 못하였다. 발전회사 매각이 지연되는 과정에서 이미 총 설비의 30%가 민간으로 이양되었다는 것은 그 만큼 민영화되었다는 것이다. 특히 민간발전회사의 막대한 수익은 왜 민영화를 하려하는지, 민영화를 요구하는지를 분명히 보여준다. 자세한 바는, 송유나, 2012.6, 「전력산업 민영화의 이면: 대기업의 블루오션으로 변질된 전력산업」, 사회공공연구소 위킹페이퍼를 참조할 것.

|      |                |                                      |                                     |                       |                       |                                   |
|------|----------------|--------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| 발전용량 | 1,800MW        | 1,88MW<br>1호기: 538MW<br>2호기: 550MW   | 1,074MW<br>1호기: 537MW<br>2호기: 537MW | 577MW                 | 507MW                 | 1,013MW<br>안양: 458MW<br>부천: 455MW |
| 사용연료 | LNG            | LNG                                  | LNG                                 | LNG                   | 중유                    | LNG                               |
| 운영방식 | 침두부하방식         | 침두(중간)부하<br>방식                       | 침두부하방식                              | 침두부하방식                | 침두부하방식                | 중간부하                              |
| 전력판매 | PPA            | PPA/전력거래소                            | 전력거래소                               | PPA                   | 전력거래소                 | PPA                               |
| 소유구조 | (주)포스코<br>100% | (주)GS 70%<br>Oman Oil<br>Company 30% | SK(주) 100%                          | 엠펙씨코리아홀딩<br>스(주) 100% | 엠펙씨코리아홀딩<br>스(주) 100% | GS칼텍스(주)<br>100%                  |
| 계열   | 포스코            |                                      | SK                                  | -                     | -                     | GS                                |

자료: NICE CREDIT 스펙셜리포트, 2010.8.30, 「국내 주요 민간발전회사의 현황 및 주요 평가요소」

대다수 민자발전 회사는 PPA라는 유리한 조건을 가지고 있다. PPA는 한국전력공사와의 전력공급계약인 Power Purchase Agreement이다. 2001년 4월 전력거래소가 생기기 이전에 생긴 민자발전 회사는 한전과의 직거래 형태를 통해 원료비와 수익을 모두 보전받는 형태의 독립적 계약구조를 갖는다. 즉 민자발전을 확대하기 위해 민자에게 유리한, 절대 손해보지 않을 형태의 ‘반공정한’ 거래제도를 도입하였던 것이다. 전력거래소가 탄생한 이후에도 한전과의 20년 계약은 유효하였다. 또 다른 측면에서 민간 발전회사에게 유리한 전력거래 시스템은, 중간 및 침두부하 발전인 LNG와 유류에 적용되는 SMP(System Marginal Price)<sup>33)</sup>이다. 현행 전력거래 시장은 변동비 즉 연료단가가 높기 때문에 공급회피 가능성이 높은 발전소에 대해 SMP를 적용해주고 있다. 전력거래 입찰 시점에서 다른 발전소에 비해 연료비가 낮더라도 최종 입찰 시점에서 연료비가 가장 높은 발전회사의 공급비용을 적용해주는 것이 SMP이다. 중간과 침두부하

33) SMP는 계통한계가격을 의미한다. 연료비가 비싼 유류와 LNG에 적용되는 가격이다. 전력거래 초기에는 BLMP라고 기저발전인 원자력과 석탄에도 한계가격이 존재하였다. 고정비 회수와 투자 유인을 위해 CP(Capacity Price: 용량요금)도 차이를 두었다. 그러나 에너지 가격 인상이 가속화되자 전력시장은 계속 변화하였다. 현재 CP 요금은 기저와 중간, 침두가 같다. 그러나 발전자회사는 보정계수라는 것을 통해 한전과의 수익구조 조정을 하고 있다. 즉 보정계수가 낮아질수록 발전자회사의 수익률이 낮아지는 구조이다. 그러나 민간발전회사는 SMP의 상한이 없다. 연료비, 고정비 모두를 고스란히 챙길 수 있다. 더구나 PPA 계약이면 더 유리한 조건이다. 자세한 바는 안현효, 2010.3, 「발전경쟁체제 하 전력거래 시장의 한계와 대안」, 『전력산업구조개편과 수직통합의 경제학』, 사회평론 참조

발전소는 발전을 하기만 하면 고정비인 CP와 변동비인 연료비 등을 보장받기 때문에 손해를 볼 수가 없다. 특히 전력이 피크 부하 시점 -전력 다소비 시간대- 일수록 고수익을 낸다. 반면 한전의 자회사인 발전화력 회사는 중간, 침두 발전기가 SMP 적용을 받더라고 전체적으로 보정계수를 적용받고 있어 변동비 보상을 제대로 받지 못한다. 보정계수란 한전과의 수익조정을 위해 '인위적인 보정계수'를 적용하여 최종 단가 정산을 하는 편법 거래이다. 한전이 적자이다 보니 자회사인 발전회사에는 1보다 낮은 인위적 지수를 곱하여 발전회사의 수익을 한전의 것으로 되돌리는 방식이다. 민영화를 하겠다고 분할을 하지 않았으면 하등 필요 없었던 일을, 효율적으로 운영되었던 전력 회사를 갈가리 쪼개놓고서 민간회사에만 수익을 돌리고 있는 일을, 지금 전력산업이 하고 있는 모양새다. 간략하게 민자발전 회사와 발전자회사 간 용량대비 수익구조의 차이에 대해 살펴보자.

〈표 22〉 민간 6개 발전회사 설비용량

| 구분       | 포스코 에너지 | GS파워 | GS EPS | MPC울촌 | MPC대산 | SK ENS | 합계    |
|----------|---------|------|--------|-------|-------|--------|-------|
| 설비용량(MW) | 3,000   | 924  | 1,106  | 587.4 | 466   | 1,049  | 7,132 |

자료: 2011년 금융감독원 전자공시 참조.

〈표 23〉 발전 5개사 설비용량

| 구분       | 중부    | 남부    | 남동    | 동서    | 서부    | 합계     |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 설비용량(MW) | 7,949 | 9,239 | 8,396 | 8,815 | 8,404 | 42,803 |

자료: 2011년 금융감독원 전자공시 참조

6개 민간 발전회사의 총 설비용량은 한전 자회사인 발전 5개사 설비용량의 1/6가량이다. 그런데 6개 민간회사의 2011년 수익은 3,400억 원 가량이다. 설비용량이 6배가 넘는 전체 발전 자회사 총 수익 4,270억 원과 거의 맞먹는 수준이다. 그런데 K-Power(주)가 SK ENS로 합병되기 전인 2010년에는 K-Power(주)의 당기 순이익이 3,400억에 가까웠다는 점을 고려할 때, 6개 민간발전 회사의 수익은 5개 발전 자회사의 수익보다 현저히 높다.

<표 24> 민간 6개 발전회사 당기순이익

(단위: 백만원)

| 구분    | 포스코에너지    | GS파워    | GS EPS  | MPC올촌   | MPC대산   | SK ENS  | 합계        |
|-------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 매출액   | 1,917,584 | 819,458 | 811,244 | 425,183 | 100,503 | 407,948 | 4,481,920 |
| 매출원가  | 1,732,405 | 684,028 | 735,165 | 372,147 | 85,019  | 202,990 | 3,811,754 |
| 당기순이익 | 46,100    | 74,647  | 53,351  | 33,469  | 7,467   | 125,107 | 340,141   |

자료: 2011년 금융감독원 전자공시 참조

<표 25> 발전 5개사 당기순이익

(단위:백만원)

| 구분    | 중부        | 남부        | 남동        | 동서        | 서부        | 합계         |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 매출액   | 5,062,955 | 5,923,273 | 4,394,577 | 4,862,123 | 5,208,094 | 25,451,022 |
| 매출원가  | 4,868,043 | 5,705,299 | 4,076,772 | 4,598,274 | 5,030,428 | 24,278,816 |
| 당기순이익 | 80,587    | 68,356    | 143,303   | 92,863    | 42,142    | 427,251    |

자료: 2011년 금융감독원 전자공시

현재 민자 발전회사는 PPA 계약, 민영화 정책 추진으로 인한 각종 특혜, 전력거래소의 SMP 등을 통해 높은 수익을 창출한다. 그러나 공기업인 5개 화력 발전자회사는 민자에 비해 수익률이 낮을뿐더러 수익을 내더라도 한전이 적자일 경우 주식배당금 등으로 환원하는 구조이다. 굳이 분할을 해서 전력거래 시장을 만들어서, 민자발전만 고수익을 챙겨가는 형태가 되고 말았다. 이것이 전력산업의 점진적 민영화, 시장개방식 민영화 정책의 현실이다. 2010년 이후 정부는 LNG 복합화력만이 아니라 석탄화력에까지 민간발전회사의 진입을 적극 허용해주는 양상이다. 당진의 동부, 동해의 STX 등 건설회사들이 1,000MW 용량의 민자석탄발전소를 건설하였다. 2012년 제 6차 전력수급기본계획을 둘러싸고 삼성, 대림, SK, STX, 포스코 등 유수의 건설-플랜트 및 에너지 자본이 경합 중이다. 발전 자회사에게는 독자적인 발전소 건설 계획 승인을 해주지 않고, 민간과의 콘소시엄을 요구하거나 하위파트너로 자리하길 주문하고 있다. 지금대로라면 한국의 발전시장은 30%를 넘어 더 큰 속도로 민영화될 것이 자명하다.

### 3) 가스산업 직수입(직도입) 민영화: 국민적 손실과 수급불안 조장

2003년 3월 노무현 정부 출범 이후 '설비부문은 공기업 체제 유지, 도입·도매는 분할과 신규진입 등 충분한 논의를 거쳐 결정한다.'고 하였지만 2004년 이후 자가소비용 직수입 형태로 민영화 정책이 부활한다. 가스산업 도입·도매 직수입 정책은 에너지 재벌에게 이권을 넘겨주는 식의, 재벌에 대한 분할 귀속 민영화 정책이다.

〈표 26〉 가스의 직수입제도 변천

|           |  |
|-----------|--|
| 1990년대 중반 | 석유사업 민영화 방침에 따라 석유의 한 종류인 천연가스 산업에도 자동적으로 직수입 제도 도입                  |
| 1998년     | 천연가스 직수입 시 신고제가 등록제로 전환  |
| 1994년 4월  | 직수입자 등록요건 설정: 10만k 이상 저장시설 보유  |
| 2007년 7월  | 직수입자 등록요건 강화: 소비물량의 30일분과 10만k 중 많은 양을 저장할 수 있는 저장시설 소유 또는 독점적 임차    |
| 2012년 7월  | 자가소비용 직수입자에 대한 천연가스 수출입법 등록요건 적용 완화<br>사업개시년도 자가소비계획량의 30일분의 저장시설 보유 |

가스산업 직수입 정책은 애초 추진되었던, 가스공사의 3분할 민영화 정책이 불가능하였기 때문에 변형시킨 민영화 정책이다. 천연가스 산업의 특성상 장기도입계약의 승계 문제, TOP, 수송선 디폴트 등 제반 난제를 해결하는 방식이다. 즉 일정기간 가스공사의 공기업적 체제를 유지하면서도, 오히려 발생할 수 있는 제반 리스크를 가스공사에 떠넘길 수 있기 때문에 가스산업에 진출하기를 바라는 에너지 재벌기업 입장에서는 최적의 방안이다. 물론 '자가소비용'이라는 단서 조항이 존재했다. 그러나 직도입을 승인받은 K-Power의 경우, 전력거래소에서 전력을 판매하고 있어 직도입 조건을 위반한다. 마찬가지로 발전자회사가 직도입을 하게 되면 '자가소비용'이라는 제한 조건은 공문구가 된다. 발전자회사가 직도입을 할 경우, 발전회사는 직도입한 LNG를 원료로 하여 전기를 생산하여 판매하는 일괄 시스템을 갖추게 된다. 결국 발전자회사의 직도입은 자연스럽게 자가소비용이라는 제한 조건을 풀어 완전 경쟁 시장, 도매 시장의 진입장벽을 제거해준다. 천연가스 직수입 정책 이후, SK와 포스코는 광양에 독자적 인수기지를 건설하면서 직수입을 추진하였다. 다만 GS는 시장 상황을 엿보기 하다가, 결국

실기하고서야 가스공사에 물량을 요청한다. 리스크를 가스공사에 떠얏은 양상이다. 발전 사회사들 역시 직수입을 추진하였지만, 2012년 중부발전만이 40만 톤의 직도입 계약을 체결하였다. 사실 직수입자 요건에 적합하지 않은 물량이다.

〈표 27〉 가스산업 직수입자 현황

| 구 분 |                  |      | 직수입자    | 직수입 시기   | 장기계약 | 비고              |
|-----|------------------|------|---------|----------|------|-----------------|
| 신규  | 직수입 운영방침 ('05.7) | 신·증설 | 포스코     | '05      | 55만톤 |                 |
|     |                  |      | K-Power | '05      | 80만톤 | 옵션 20만 톤 포함     |
|     |                  |      | GS 킬텍스  | '09      | 50만톤 | '15 장기물량 도입     |
|     |                  |      | SK E&S  | '17(추진중) |      | 예상물량 약 80만 톤 내외 |
|     |                  | 연료대체 | SK 에너지  | '13(추진중) | -    | 물량확보 실패         |
| 기존  | 한전발전사            | 정부정책 | 중부발전    | '15      | 40만톤 | 당초 200만 톤 추진    |
|     | 민자발전사            | 도법개정 | 민자발전사   | -        | -    |                 |

2004~5년 직도입에 참여할 의사를 표현한 에너지 재벌 회사 및 발전자회사 물량은 1,000만 톤을 넘어섰다. 2012년 전체 천연가스 도입 물량이 3,600만 톤이라고 보면 상당한 물량이라 볼 수 있다. 그러나 천연가스 시장의 경직된 구조와 직수입자의 최소요건, 유가인상에 연동된 천연가스 가격의 급락 등이 직도입을 포기하거나, 주춤하게만 들어왔던 요인이었다. 그런데 문제는 천연가스가 저장이 충분히 가능하고 단순 직거래가 가능한 상품이 아니라는 사실에 있다. 천연가스를 낮은 가격에 도입할 수 있더라도 팔 수 없고 필요 저장시설이 없으면 거래가 불가능하다. 또한 전체 천연가스 수급안정에 기여하는 방식으로 운용되지 않는다면 남은 물량을 처분하기도 어렵고 부족한 물량을 수급하기에 급급하여 전력의 연료, 도시가스의 공급원으로서의 안정적·공공적 수급에 차질을 빚게 된다. 우선 직도입 제도로 인한 국민적 손실 규모를 살펴보자. 직도입 제도로 민영화 정책이 이전하면서, 가스공사에는 철저히 직도입 승인이 불허되었다. 도입협상력 측면에서 가장 유리한 지위를 점하는 가스공사는 단지 '구조개편에 장애가 된다'는 이유로 국제적 천연가스 시장 가격이 낮았을 당시 단 한건의 계약도 체결하지 못했다.

<표 28> 가스공사 천연가스 수급불허에 따른 국민적 손실 추정액

| 구분                                  | 내용                  | 손실액       |
|-------------------------------------|---------------------|-----------|
| 장기도입계약 불허로 인한 손실                    | 중기계약 체결 후 추가 장기연장계약 | 6조 2천억 원  |
|                                     | 장기계약 체결 실기          | 2조원       |
| 국내구매자간 인위적 도입경쟁 유도에 따른 손실           | 사할린 2 옥션 구매 불허      | 1조 9천억 원  |
|                                     | 도입협상력 상실에 따른 비용     | 5천억 원     |
| 현물(Spot) 시장 의존적 수급관리에 따른 손실         | 스팟 도입에 따른 추가비용      | 1조원       |
| 사기업의 대한 직도입 허용에 따른 사회적 편익의 사회적이윤 귀속 | 사적 이윤 보장과 국민부담 증가   | 6조원       |
| 합계                                  |                     | 17조 6천억 원 |

자료: 국회산업자원위원회 열린우리당 김형주의원·에너지노동사회네트워크, “정부의 가스산업 정책 파행과 그 영향”, 2006년 10월, 2006년 국정감사 정책자료집

<표 28>에서 보듯 장기도입계약 불허로 인한 손실 규모는 6조 2천억 원에 이른다. 장기계약보다 비싼 중기계약 체결에 따른 손실, 중기계약을 연장하면서 발생한 손실, 장기계약 시기를 놓치면서 발생한 미래의 예측손실 등을 포함한 것이다. 또한 구매자에게 불리한 천연가스 도입 시장에서 국내 도매자간 경쟁이 도입협상력을 약화시켜 낳은 손실, 부족 부문을 현물 시장에 의존해서 발생한 손실, 사기업에 의한 이윤 독식에 따른 사회적 부담 등이 총 손실의 내용이다. 반면 POSCO와 SK는 구매자 우위 시장에서 실익을 얻었지만, 사회적으로 환원되지 않았다. 특히 앞서 우리가 살펴본 K-POWER(주)의 직도입이, 자가소비용 발전연료로 전환하면서 2010년 한 해만 3,400억 원 가량의 수익에 상당히 기여했다. 물론 민간기업 입장에서는 사회적으로 환원할 이 유도 없고 비난의 대상이 될 이유도 없다. 그런데 가스공사를 통한 도입·도매, 공익적 독점이 유지되었더라면 도시가스 요금의 하락과 전기요금 인하로 이어졌을 것이다. 그 금액은 거칠게 계상해도 2조가 넘는다.

〈표 29〉 직수입자들의 기회주의적 행위로 인한 피해 사례

|   |   |
|---|---|
| <p>GS<br/>:직수입 포기<br/>국민적 손실</p>                  | <p>○ GS 칼텍스, GS EPS, GS 파워 3사, 2004년 6월 천연가스 직수입 추진, 유가인상으로 직수입을 포기함에 따라 2007년 11월 가스공사에 90만 톤 공급 요청<br/>○ 가스공사는 고가의 현물시장에서 천연가스 구매함으로써 943억원의 국민적 손실 발생</p>  |
| <p>K-Power<br/>: 천연가스 전반의<br/>치명적 공급불안<br/>조장</p> | <p>○2007년 4월, 10월 K-Power의 추가적 물량 도입에 따른 발전소 가동률 증가, K-Power의 수익률은 늘어났지만, 기존 발전회사의 가동률 감소, 가스공사의 LNG 재고초과라는 수급균형 파괴<br/>○ 2007년 12월 이후 K-Power는 2개월간 천연가스 물량을 도입 지연하고 발전소 가동을 중단함, 이로 인해 발전회사들은 가동률을 높일 수밖에 없어 동절기 재고물량의 부족 현상 발생시킴</p> |

더욱 큰 문제는 가격보다 공급안정성 즉 수급불안에 있다. 직수입을 추진하였다가 가격 등 제반 조건에서 포기할 경우 민간기업은 가스공사에게 필요 물량을 요구한다. 가스공사 입장에서는 이미 계산된 물량이 아니기 때문에, 물량 조달을 위해 스팟 시장 등 비싼 물량을 도입해야 한다. 최종적 수급안정의 책임을 져야 하는 공기기업이기 때문이다. 이렇듯 민간기업으로 직수입을 허용해 나간다면, '돈이 될 때는 직수입을, 돈이 안될 때는 가스공사에 의존하는' 식의 안하무인격 직수입 형태가 되풀이될 것이다. 그 최종리스크는 가스공사가 안게 되며, 결과는 도시가스 요금 인상으로 이어지게 된다.

〈표 30〉 산업용 수요 이탈 시 가정용 요금 인상 가능성

| 구분       | 대량<br>수요처명 | 연간공급량<br>(백만 <sup>3</sup> m) | 물량 이탈시 요금인상효과(단위: 원/㎡) |        |         |        |
|----------|------------|------------------------------|------------------------|--------|---------|--------|
|          |            |                              | 현행                     | 조정     | 영향      | 증감률(%) |
| 삼천리(인천)  | H사 등 5개사   | 232                          | 50.76                  | 61.32  | 10.56 ↑ | 20.8   |
| 인천도시가스   | G사 등 2개사   | 67                           | 50.76                  | 53.41  | 2.65 ↑  | 5.2    |
| 부산도시가스   | U사 등 7개사   | 152                          | 78.53                  | 91.49  | 12.96 ↑ | 16.5   |
| 대구도시가스   | C사 등 2개사   | 32                           | 77.04                  | 81.95  | 4.91 ↑  | 6.4    |
| 해양도시가스   | K사 등 2개사   | 38                           | 89.13                  | 96.20  | 7.07 ↑  | 7.9    |
| 경동도시가스   | H사 등 12개사  | 417                          | 59.50                  | 97.97  | 38.47 ↑ | 64.7   |
| 충청에너지서비스 | L사 등 3개사   | 51                           | 86.29                  | 101.40 | 15.11 ↑ | 17.5   |
| 중부도시가스   | S사 등 6개사   | 145                          | 79.37                  | 107.74 | 28.37 ↑ | 35.7   |

|          |          |       |        |        |          |       |
|----------|----------|-------|--------|--------|----------|-------|
| 서해도시가스   | H사 등 6개사 | 255   | 69.24  | 393.01 | 323.77 ↑ | 467.6 |
| 군산도시가스   | S사 등 3개사 | 106   | 74.59  | 198.13 | 123.54 ↑ | 165.6 |
| 전남도시가스   | H사       | 63    | 87.06  | 149.72 | 62.66 ↑  | 72.0  |
| 대화도시가스   | A사       | 15    | 92.23  | 118.85 | 26.62 ↑  | 28.9  |
| 영남에너지서비스 | D사 등 8개사 | 79    | 75.50  | 96.28  | 20.78 ↑  | 27.5  |
| 포항도시가스   | D사 등 2개사 | 61    | 87.48  | 115.42 | 27.94 ↑  | 31.9  |
| 경북도시가스   | H사       | 18    | 152.15 | 274.36 | 122.21 ↑ | 80.3  |
| 경남에너지    | D사 등 4개사 | 111   | 93.40  | 113.97 | 19.67 ↑  | 21.1  |
| 합계       |          | 1,842 |        |        |          |       |

자료: 가스산업선진화방안 세미나. 2008. 9. 11, (사)한국도시가스협회

POSCO의 직도입은 그 동안 POSCO가 산업용 물량을 의존하였던 포항도시가스와 전남도시가스의 가정용 요금 인상 요인으로 작용했다. 포항과 전남 도시가스의 산업용 물량이 자연스럽게 POSCO로 이탈하자 해당 도시가스사의 요금이 인상될 수밖에 없었다. POSCO가 직도입을 시작하면서 2005년, 포항도시가스 요금은 12%나 인상되는 효과를 낳았다. 전남도시가스 역시 직도입으로 인해 17% 이상의 산업용 물량이 빠져나가 도시가스 요금 인상의 압박을 받게 되었다. 이렇듯 POSCO 등 직도입에 따른 산업용 물량 이탈은 고스란히 소매 공급비용의 증가를 낳았다. <표 30>을 보면 소매도시가스회사가 공급하던 산업용 물량이 직도입 및 도입·도매 민영화를 통해 이탈될 경우 도시가스 요금이 얼마나 인상될 지를 보여준다. 서해도시가스의 경우 무려 467.6%가 인상되고, 군산도시가스는 165.6% 인상된다. 소매도시가스회사는 산업용 물량이 이탈될 경우 전체 공급 비용이 상승되기 때문에 가정용 요금인상을 통해 해소해야 경영을 유지할 수 있다. 산업용 물량이 높은 지역의 도시가스일수록 가정용 요금 인상 가능성이 높다. 그러나 요금 결정권한이 지자체에 있고, 요금인상의 타격을 연착륙하려는 경향이 높을 것이기 때문에 결국 일부 지역도시가스회사는 심각한 경영위기에 봉착할 수 있다. 공급회피를 할 수 없는 도시가스 회사의 특성 상 부채의 사회화 -지자체의 공급비용 보전- 혹은 대자본에 의한 인수·합병 등 양자의 길을 선택받게 될 것이다.

### 3. 민영화(사유화·시영화) 제한 및 재공영화 방안

## 1) 사회기반시설 공공서비스 개념의 전제: 민간투자법과 외국인투자촉진법 검토

선진화, 경쟁도입이라는 이름으로 추진되는 현재의 민영화(사유화·사영화) 정책은 민영화에 대한 국민적·사회적 반감을 피해가기 위한 우회로에 불과하다. KTX 수서-평택 구간의 민영화에 대해 국토해양부 관료들은 한 목소리로 민영화가 아니라 경쟁도입이라고 주장하였다. 가스의 도입·도매 부문을 누구나 아는 유수의 에너지 재벌에게 넘기는 실질적 사유화 정책을, 경쟁 활성화라고 말하지 실패한 민영화 정책의 부활이라 하지 않는다. 전력의 발전부문은 매각이 용이하지 않자 민간에게 발전소 건설·운영을 적극 허용하는 방식으로, 아예 민영화 방식 자체를 변모시켰다. 전력, 철도, 가스 공히 분할 매각 식, 소유권 이전 방식의 민영화 정책에서 경쟁도입, 시장개방, 진입장벽 완화와 규제완화 방식으로 전화한 것이 현 국면이다. 이러한 개방 정책은 급격하고 무리한 매각 방식보다 용이하다. 매각 식 민영화 정책에 비해 사유화의 속도와 내용 측면 모두에서 더 효과적이다. 심지어 국민과 해당 노동조합의 저항도 적다. 그렇다면 국가 기간산업, 사회기반시설 공공서비스의 민영화 정책 -그 다양한 양상- 에 맞닥뜨려 방어하기에 급급한 대응만으로는 한참 부족하다. 우리가 「사회기반시설 공공서비스 기본법」 등과 같은 법·제도 대안을 제안하는 것은 이 때문이다. 정부와 자본의 민영화 정책에 대해, 합당한 제한 조치를 만들어야 한다. 또한 부당하게 민영화되었던 영역을 재공영화시켜낼 수 있는 법적·제도적 방어막 역시 필요하다. 이번에 제안하는 법·제도는 우선 일 단계 구상이다. 특히 「사회기반시설에 대한 민간투자법」<sup>34)</sup>이 이미 1994년 이후부터 발효되어 민영화(사유화·사영화) 전반에 큰 효과를 미치고 있다. 그렇다면 그 ‘사회기반시설’이라는 법률적 용어와 개념 및 범주를 오히려 그대로 차용하여 볼 필요가 있다. 다만 교육, 의료, 사회복지 제반 공공서비스와 관련한 세부적 구상은 이후의 과제로 미룬다. 금번의 제안은 철도, 가스, 전력 등 주요 국가기간산업 및 사회기반시설 공공서비스의 민영화 제한 및 기 민영화된 설비에 대한 재공영화 중심으로 한

34) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진한다는 취지로 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법」을 전신으로 한다. 1999년 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 개정되었고 2005년 민간투자사업의 대상시설 확대, 민간투자사업 시행방식의 다양화, 민간투자지원센터의 확대 개편 및 사회기반시설 투융자회사와 관련된 규정 등의 내용을 보완하여 개정되었다.

다. 2단계, 3단계의 기획은 「사회기반시설 공공서비스 기본법」에 대한 사회적 논의를 모아가는 과정에서 충분한 답을 구하리라 본다.

<표 31>은 사회기반시설 민간투자법에서 정의하고 있는 대상 범주이다. 사유화·사영화가 가능한 제 영역과 범주가 상당히 광범위하다는 점을 한 눈에 보여준다. 도로, 철도, 도시철도, 항만, 항공, 댐, 수도, 하수도, 정보통신, 집단에너지 등 예상 가능했던 사회기반시설 공공서비스의 영역 이상을 포괄한다. 심지어 하천, 공원, 유아교육, 노인복지, 장애인복지, 국방·군사시설, 공공보건의료 등 제반 서비스의 사유화·사영화가 민간투자 활성화라는 이름으로 충분히 가능하도록 설계되어 있음을 알 수 있다.

<표 31> 사회기반시설에 대한 민간투자법: 민영화의 광범위한 대상

1. "사회기반시설"이란 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

가. 「도로법」 나. 「철도사업법」 다. 「도시철도법」 라. 「항만법」 마. 「항공법」 바. 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 사. 「수도법」 아. 「하수도법」 자. 「하천법」 차. 「어촌·어항법」 카. 「폐기물관리법」 타. 「전기통신기본법」 파. 「전원개발촉진법」 하. 「도시가스사업법」 거. 「집단에너지사업법」 너. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 더. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 러. 「여객자동차 운수사업법」 머. 「관광진흥법」 버. 「주차장법」 서. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 어. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 저. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 처. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 커. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 터. 「청소년활동 진흥법」 퍼. 「도서관법」 허. 「박물관 및 미술관 진흥법」 고. 「국제회의산업 육성에 관한 법률」 노. 「국가통합교통체계효율화법」 도. 「국가공간정보에 관한 법률」 로. 「국가정보화 기본법」 모. 「과학관 육성법」 보. 「철도산업발전기본법」 소. 「유아교육법」 제2조제2호, 오. 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 조. 「임대주택법」 초. 「영유아보육법」 코. 「노인복지법」 토. 「공공보건의료에 관한 법률」 포. 「신항만건설촉진법」 호. 「문화예술진흥법」 구. 「산림문화·휴양에 관한 법률」 누. 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」 두. 「유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률」 루. 「장애인복지법」 무. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 부. 「자전거이용 활성화에 관한 법률」

현재 사회기반시설에 대한 민간투자사업 촉진방식은 크게 6가지 정도가 있다. 1) 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식 2) 사회기반시설의 준공과 동시에 당해시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용, 수익하는 방식 3) 사회기반시설의 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정되며, 그 기간의 만료 시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에게 귀속되는 방식 4) 준공과 동시에 사업시행자에게 소유권이 인정되는 방식 5) 민간제안이 경우 위 4가지 이외의 방식을 제안하여 주무관청이 타당하다고 인정한 방식 6) 민간투자시설 사업기본계획이 제시한 방식 등이다.

상수도 민간위탁, 민자도로, 철도의 구간별 아웃소싱, 지하철 및 도시철도의 위탁 방법 등이 이러한 민간투자사업 촉진에 의해 진행되었다. 특히 상수도의 경우 이미 지자체와 국가에 의해 기본 인프라가 갖추어진 상황에서 개보수와 유지 운영만을 담당한다는 점에서 초기 투자비가 크지 않다. 민관이 적은 자본으로 손쉽게 개입할 수 있는 영역이 되었다. 반면 민자도로와 지하철 및 도시철도는 초기 투자비가 상당히 필요하다. 그러나 지자체의 토지 제공 및 지자체 몫의 건설투자가 선행되고 있다는 점에서 지자체의 후원 하에 민간에게 유리하게 넘기는 위탁-운영 방식의 민영화이다. 철도의 수서-평택->경부선으로 이어지는, 구간 민영화 정책은 시설 소유권은 국가가 가지면서 운영권만 민관이 가지는 전형적인 상하 분리 방식이다. 그런데 운영기간을 한정하지 않고 민간사업자의 공급 의무 등에 대한 공적 규제가 없다. 소유권을 국가 또는 철도공사가 갖는다 하더라도 공적 규제 장치가 없다. 결국 애초의 분할 민영화 방식의 민영화와 유사한 효과를 낳는다. 민자발전의 촉진, 가스 소매 부문의 민간 운영 등 역시 사회기반시설에 대한 민간투자법 등에 의해 가능하였다. 향후 공공성이 강하고 공적 소유와 운영이 반드시 필요한 국가기산산업, 사회기반시설공공서비스 영역을 민간투자 활성화의 대상에서 제외시켜나가는 노력이 필요하다. 민간투자의 대상이 아니라 공적 투자의 대상으로 변모시키고 공적 규제를 가능하게 하는 법적·제도적 장치가 필요하다.

한미 FTA가 발효된 시점에서 우리는 「외국인투자촉진법」 역시 살펴보아야 한다. 1998년, 본격적인 민영화 정책 추진과 동시에 「외국인투자촉진법」이 제정되었다. 이 법은 ‘외국인 투자의 유치를 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지할 목적’으로 제정되었다. 여기서 외국인 투자란, ‘외국인이 외국인투자촉진법에 의하여 한국의 법인이나 국민이 영위하는 기업의 경영활동에 참여하기 위하여 당해 법인이나 기업의 주식 등을 소유하거나, 외국인투자기업의 해외 모기업 등이 당해 외국인투자기업에 대하여는 5년 이상의 차관’을 의미한다.<sup>35)</sup> 이들 외국인투자는 조세특례제한법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·취득세·등록세·재산세 및 종합토지세 등의 조세를 감면해 주고 있다.

<표 32> 외국인 투자촉진법 중 국공유재산 등의 임대 및 매각 조항

|  |
|--|
| <p>제13조(국공유재산 등의 임대 및 매각) ① 기획재정부장관, 국유재산의 관리청, 지방자치단체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 "공공기관"이라 한다)의 장 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(지방직영기업은 제외하며, 이하 이 조에서 "지방공기업"이라 한다)의 장은 국가·지방자치단체·공공기관 또는 지방공기업이 소유하는 토지·공장 또는 그 밖의 재산(이하 "토지등"이라 한다)을 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」, 「도시개발법」 또는 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 등의 관련 규정에도 불구하고 수의계약으로 외국인투자기업 또는 외국인투자환경 개선시설 운영자(이하 이 조 및 제14조에서 "외국인투자기업등"이라 한다)에게 사용·수익 또는 대부(이하 "임대"라 한다)하거나 매각할 수 있다. &lt;개정 2010.4.5&gt;</p> <p>② 제1항에 따라 국가·지방자치단체·공공기관 또는 지방공기업이 소유하는 토지등을 임대하는 경우 그 기간은 다음 각 호의 규정에도 불구하고 50년의 범위 내로 할 수 있다. &lt;개정 2010.4.5&gt;</p> |
|--|

35) 외국투자자가 취득한 주식 등으로부터 생기는 과실, 주식 등의 매각대금, 차관계약에 의하여 지급되는 원리금 및 수수료와 기술도입계약에 의하여 지급되는 대가는 송금 당시 외국인 투자·기술도입계약의 허가내용 또는 신고내용에 따라 외국으로의 송금을 보장한다. 외국인은 한국의 법인이나 국민이 영위하는 기업이 새로 발행하거나 이미 발행한 주식 등의 취득을 통하여 투자를 하고자 하는 경우에는 지식경제부령이 정하는 바에 따라 미리 지식경제부장관에게 신고하여야 한다. 신고받은 경우에는 지체없이 신고인에게 신고증명서를 교부하여야 한다. 그러나 대통령령이 정하는 방위산업체를 영위하는 기업의 기존 주식 등을 취득하는 경우에는 허가받도록 하고 있다.

1. 「국유재산법」 제35조제1항 및 제46조제1항
2. 「공유재산 및 물품 관리법」 제21조제1항 및 제31조제1항
3. 「도시개발법」 제69조제2항

③ 제1항에 따라 국가나 지방자치단체가 소유하는 토지를 임대하는 경우에는 「국유재산법」 제18조 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제13조에도 불구하고 그 토지에 공장이나 그 밖의 영구시설물을 축조하게 할 수 있다. 이 경우 해당 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 종료되는 때에 이를 국가나 지방자치단체에 기부하거나 원상으로 회복하여 반환하는 조건으로 토지를 임대할 수 있다. <개정 2009.1.30>...중략

한미 FTA의 내국민대우(제 11.3조)에 있어 현재유보 조항에 한국전력공사와 한국가스공사에 대한 외국인소유지분 제한 조항이 있다. “한국전력공사의 지분에 대하여 외국소유지분의 총합은 발행주식의 100분의 40을 초과할 수 없으며 외국인은 한국전력공사의 최대주주가 될 수 없다. 발전설비 용량에 대한 외국소유지분비율의 총합은 지역난방용 열병합발전 설비를 포함한 대한민국 전체 발전설비 용량의 100분의 30을 초과할 수 없다. 송전, 배전 및 판매사업에 대한 외국소유지분비율의 총합은 100분의 50 미만이어야 한다.” 가스 역시 내국민대우에 있어 현재유보 내용으로 “외국인은 총합하여 한국가스공사 지분의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다”고 되어 있다. 즉 한전의 40%, 발전설비 용량의 30%, 전력의 송·배전 및 판매부문의 40%, 가스공사의 30%에 한해 외국인이 지분 소유할 수 있다는 것이다. 철도의 경우 2005년 6월 30일까지의 노선에 대해서는 한국철도공사만이 철도운송서비스를 제공할 수 있으나, 2005년 7월 1일 이후의 노선에 대해서는 개방한다고 되어 있다. 전력과 가스, 철도에 대한 각 조항은 한미 FTA 협정 이전에 국내법을 재·개정하여 민영화를 충분히 가능하게 하도록 조치한 결과이다. 전력과 가스의 외국인지분제한은 외국인투자촉진법의 개정을 통해, 철도의 경우 철도산업발전기본법의 제정을 통해 사전적으로 승인한 내용이다. 내용만 훑어볼 경우 한국정부가 전력과 가스, 철도 산업을 상당히 지켜낸, 협상에서 승리한(?) 내용으로 비춰지지만 실상은 그렇지 않다. 전력의 40%, 30%, 50%는 결국 전력 산업 전반의 외국자본의 지배를 충분히 가능하게 하는 수치이다. 가스의 30% 역시 마찬가지로 외국인 지분제한에 불과하지 국내외 자본의 권소사업 및 공동투자를 고려하였을 때 결코 의미있는 제한 수치가 아니다. 철도는 한미 FTA에서는 지분개방을 하지

않았다. 철도공사 및 철도시설공단이 상장된 기업이 아니기 때문이다. 그러나 철도산업의 특성 상 한미 FTA보다 한-유럽, 한-중, 한-러, 한-일 협상 및 WTO 협상의 주요 타겟이라는 점에서 잠시 비를 피해간 양상 정도이다. 철도산업은 대미 개방 전략보다 동남아, 유럽, 러시아와 일본을 겨냥한 개방 전략에 적합한 기간 설비이기 때문이다.

「사회기반시설 공공서비스 기본법」을 추진해나가는 과정에서 「사회기간시설 민간투자촉진법」에서 광범위하게 다루는 그 개방의 영역은 오히려 방어의 영역, 공공성을 확장해나갈 영역으로 재구성해나가야 한다. 또한 「외국인투자촉진법」상 제한 범위에 사회기반시설 공공서비스가 해당될 수 있도록 해야 한다. 물론 「사회기반시설 공공서비스 기본법」은 이들 법에 대해 우선적으로 적용해야 할 상위법이 되어야 한다.

## 2) 사회기반시설 공공서비스의 정의와 공공성의 원칙

### 〈표 33〉 사회기반시설 공공서비스 기본법의 주요 내용

- |  |
|--|
| <p>(1) 사회기반 시설 공공 서비스의 공공성과 국민의 서비스 접근권을 일차적 가치로 규정하며, 영리와 특혜의 대상이 될 수 없음을 규정(안 제 4조 제 2항)</p> <p>(2) 취약 계층의 접근권을 보장하기 위한 이용 요금 특례를 경영상의 적자로 처리하지 않도록 함(안 제5조 제2항).</p> <p>(3) 무분별한 사회기반시설 공공 서비스의 사유화와 사영화를 제한함(안 제 6조 제 2항, 제 3항)</p> <p>(4) 예외적으로 사유화와 사영화를 허용하는 경우는 국가 및 지방자치단체 등에 의해서는 국민의 기본적 생활 수요 해결을 위해 필요한 정도의 공급을 국민에게 제공할 수 없는 경우로 한정함(안 제 7조 1호)</p> <p>(5) 사유화 또는 사영화로 인한 독점 이익 발생을 방지하도록 함(안 제 9조 제 2항)</p> <p>(6) 사유화 또는 사영화 계약시 재공공영화 절차와 조건을 미리 포함하도록 함(안 제 9조 제 3항)</p> <p>(7) 기존 법률에 근거하여 진행 완료된 사유화 사영화에 대한 추가적 사유화 사영화 금지 조항에 대해선 재산권 침해 가능성을 최소화하기 위하여 2년의 유예기간을 둠(부칙 1조)</p> |
|--|

우리는 사회기반시설을 “철도, 지하철, 도로, 전기, 가스, 수도, 하수, 하천, 공항, 항만, 전기통신 등 국민의 기본적 생활의 필요 충족과 국민경제 생산활동에 불가결한 토대가 되는 사회기반시설 서비스”라고 정의한다. 이 법은 “사회기반시설의 민간투자법 및 외국인투자촉진법의 내용이 이 법과 다른 경우에는 이 법을 우선 적용한다.”라고 규정하여 국내법 중 상위의 법이라는 점을 강조하고 있다. 특히 사회기반시설은 주요한 공공성의 원칙을 가져야 한다. “국민이라면 누구나 차별 없이 기반시설 공공서비스에 접근할 수 있고 그 혜택을 누릴 권리가 있으며, 국가와 지방자치단체 및 공공기관(이하 국가 및 지방자치단체 등)은 이를 보장할 의무가 있다.”고 규정한다. 나아가 “국민 모두의 공공자산으로 그 소유와 관리 운영은 공공복리의 증진을 위하여 공공부문에 의하여 이루어져야 하며, 개인이나 회사의 영리 활동이나 특혜의 대상이 되어서는 안된다”라고 규정하여 소유와 운영에서의 공공성(국가 및 지방자치단체 등)과 함께 민간의 이윤추구 대상으로 전락하지 말아야 할 것을 명시하였다.

사회기반시설 공공서비스는 “1) 안전성 및 지속성이 보장되도록 민주적으로 운영, 2) 국가 및 지방자치단체 등은 사회기반시설 공공서비스의 안정성을 담보하기 위해 적절한 인력 확보 및 고용안정 보장, 3)소유와 운영이 통합적으로 연계되어 체계적 효율적 관리”해야 한다고 규정하여 민주적 운영의 원칙, 서비스의 안정성과 노동권간의 필연적 연계성, 소유를 넘어 운영에서의 통합적 연계 등을 강조하였다. <표 33>의 주요 내용을 다시 보자. (1)과 (2)을 통해 공공성과 국민의 서비스 접근권이 일차적인 가치이자, 취약계층 -에너지기본권, 교통기본권 등에 대한 접근권 보장이 경영적자의 원인이 되어서는 안된다는, 보장성 원칙을 강조하고 있다. (3)과 (4)는 사영화와 사유화 정책을 원천적으로 제한하되, 만약 허용해야 할 경우를 “국가 및 지방자치단체 등에 의해 국민의 기본적 생활 수요 해결을 위해 필요한 정도의 공급을 국민에게 제공할 수 없는 경우”라고 하였다. 대내외적·정치적 압력 등이 사유화·사영화의 논리가 되어서는 안된다는 점을 말하였다. 만약 사유화할 경우 (5) “독점 이익 발생 방지”와 (6) “재공공화의 시기, 조건, 절차를 미리 규정”하도록 하여 재공공화 정책이 충분히 가능하도록 하였다. 물론 민영화의 전제 조건이나 재공공화의 단서 조항인, 독점 이익은 그 정의를 내리기는 쉽지 않다. 그러나 포스코와 KT의 사례, 정유산업, 민간발전회사 등의 현실적 이윤율을 보자. 국민의 혈세로 탄생하여 특혜로 민영화된 기업의 부적절한 이

윤, 이에 대한 일정한 사회적 환수와 재공영화의 절실함은, 국민이라면 요구하여도 마땅하다. 최소한의 재투자율 하지 않고 주주들의 잇속으로만 편입되는, 공익적·공공적 영역에 대한 사회적 규제가 필요하다. 향후 반드시 공공적 및 재공영화의 과정을 거쳐야 할 것이다.

### 3) 민영화(사유화·사영화)의 기본절차: 국민의 사전 동의와 재공영화 원칙

「사회기반시설 공공서비스 기본법」은 제 7조에서 사유화와 사영화의 '특별한' 사유를 지정하였다. 제 8조를 통해 국회의 사전 동의 절차 및 독점의 폐단 시정방법과 나아가 재공영화를 가능하게 하는 요건을 담았다. 제 9조는 공공서비스로서 기본적인 접근성 보장, 요금규제 정책, 해당 노동자들에 대한 보호 방안 등을 다루고 있다.

〈표 34〉 사유화의 특별한 사유와 절차 및 계약 내용

|   |
|---|
| <p><b>제 7조(사유화의 특별한 사유)</b> 사회기반시설 공공 서비스를 사유화할 수 있는 특별한 사유는 다음 각 호로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가 및 지방자치단체 등에 의해서는 국민의 기본적 생활 수요 해결 또는 국민경제 생산 활동을 위해 필요한 정도의 서비스 공급을 국민에게 제공할 수 없는 경우</li> <li>2. 이 법 시행일 이전에 다른 법률의 명시적 규정을 근거로 사유화 절차가 개시되었으나 완료되지 못한 경우 단, 이 경우도 이 법 시행일 이후로는 시행일 이전의 사유화 개시 절차에서 정한 것이 아닌 사유화 범위를 확대하거나 추가할 수 없다.</li> </ol> <p><b>제 8조(사유화 절차)</b> ① 제 7조 제 1호의 사유가 있다고 판단하여 사유화를 추진 허가하려는 관할 부처의 장 및 지방자치단체의 장은 해당 사유를 국회에 보고하여 국회의 사전동의를 얻어야 한다.</p> <p><b>제 9조(사유화 계약)</b> ① 제 7조와 제 8조에 따라 사유화는 경우, 국가 및 지방자치단체 등은 사회기반시설 공공서비스의 공공성 원칙에 따라 취약계층의 사회기반시설 공공서비스에 대한 접근권이 보장되도록 하는 내용을 사유화 계약에 포함해야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>② 특히 이용요금을 동종의 공공부문보다 높게 책정하지 않도록 하는 등 민간 독점의 폐해가 발생하지 않도록 하는 내용으로 계약해야 한다.</li> <li>③ 사유화 계약에는 재공영화의 절차와 조건 및 근로자 고용 보장 방안을 포함해야 한다.</li> </ol> |
|---|

외환위기에 부채를 갚겠다고 공기업을 매각하였던 일, 자연독점·지역독점 사업에 경쟁 촉진을 이유로 무분별하게 개방하였던 일, 공기업 또는 공공기관이 운영할 경우 비효율적이어서 민간에게 이양하면 요금도 낮아지고 서비스의 질도 높아질 것이라 각종 아웃소싱과 사영화 조치를 취하였던 일 등이 비일비재했다. 국민을 기만하는 사기극이 난무했던, 지난 역사를 겪어보았다. 부채를 갚겠다고 헐값 매각한 것이 현재의 포스코와 두산중공업 등이다. 한국통신을 국민주 방식으로 민영화했어도 결국 경쟁이 촉진되기보다 3개의 과점사업자가 시장을 좌지우지하며 정부의 통제를 무시한다. 전력과 가스의 부분적 민영화 조치로 인해 민간기업은 엄청난 수익을 누리지만 요금인하의 효과는 없다. 민영화가 되자 가격만 올랐지, 서비스의 질을 평가하기 어려운 것이 통신산업이다. 전력과 가스산업은 더욱 그러하다. 철도 KTX 수서-평택 구간을 민영화하면 분명히 서비스는 나아질 것이다. 물론 높은 요금을 낼 수 있는 이용자에게만 해당되는, 차별적 서비스에 철저히 국한되는 서비스의 질 제고이다. 민영화(사유화·사영화)의 10여년이 넘는 시간을 직면해왔던 국민으로서 이제는 누가, 무엇을, 어떻게 한다는 것인지에 대해 제대로 설명도 듣고 공론화 과정을 반드시 거쳐야 할 것을 요구해야 한다. 국민이라면 마땅히 가져야 권리로서, 무분별한 민영화(사유화·사영화) 조치를 제한하고 통제할 수 있는 법과 제도를 만들어야 할 때이다.

사유화가 정말로 필요하다면, 관할 부처의 장 및 지방자치단체의 장은 해당 사유를 충분한 근거를 담아 보고할 의무가 있다. 국민 개개인에게 하지 못한다면, 적어도 국회의라는 장이 있다. 민영화(사유화·사영화)의 충분한 사유와 실 내용에 대해 우선 국회를 통해 국민적 공론 과정을 거쳐나가야 한다. 국회의 사전 동의 절차를 마땅히 밟아야 한다. 국회 등에 대한 보고의 내용에는 “사유화의 불가피 사유, 예정 기간, 근로자 고용 보장 방안, 개인이나 영리 법인의 독점 폐단 시정 방법 및 재공영화 절차와 조건” 등을 반드시 포함해야 한다. 사유화가 필요하다는 이유만이 아니라 사유화의 사후적 제한 조건 즉 재공영화를 위한 조건이 역시 명시해야 한다. 특히 예정기간을 설정해야 한다. 만약 민영화(사유화·사영화)가 필요하다면 그 불가피한 현재의 이유가, 국가에 의해 공급하지 못할 사유가 있어서일 것이다. 그렇다면 그 사유가 해제될 시점을 정하고 그 시점에 돌아왔을 때 되돌릴 수 있도록 시기와 절차를 명기하도록 해야 한다. 또한 사유화의 전제조치 -매각을 용이하게 하는 비용절감 조치- 로 노동자들을 정

리해고 하는 등 고용을 축소하는 것을 허용할 수 없다. 마찬가지로 민영화(사유화·사영화)를 위한 사전적 요금인상 조치 등도 단행되어서는 안될 것이다. 나아가 민영화 시 독점 또는 과점으로 인한 이윤이 사회적으로 환원되지 않고 민간기업의 이윤으로만 독식될 경우 이에 따른 규제와 제재 조치 역시 마련하도록 해야 한다. 물론 많은 한계가 있다. 국민적 동의 절차가 국회에 대한 충분한 보고로 가능한 것인가, 민영화의 허용을 국회에서의 '사전 동의' 정도로 치환하여도 합당한가, 동의와 승인의 주체를 국회로 한정하여도 마땅한가. 이 모든 한계는 향후의 과제이다. 이번에 제기한 법적·제도적 장치 및 규제를 현실화해나가는 과정에서 충분한 사회적 논쟁을 벌여나가야 한다. 그 과정에서 충분하고 적합한 대안을 마련해나갈 수 있다.

재공영화는 '사유화 또는 사영화된 기반시설 공공서비스에 대하여 국민의 기본적 생활의 필요 충족 또는 접근성 보장을 위하여, 사유화를 취소 철회하고 국가와 지방자치단체 및 공공기관이 소유 또는 운영하는 것'을 말한다. 특히 '국가 및 지방자치단체가 등이 국민의 서비스 접근권 보장을 위해 긴급하다고 필요한 경우' 충분히 재공영화할 수 있도록 해야 한다. 전력의 발전부문이 민간으로 이양되어 수익창출에 연연하여 전기요금 상승을 부추긴다면, 가스의 재벌 분할 민영화 정책이 가스의 수급불안을 조장하고 재벌체제 독식에 기여한다면 마땅히 재공영화해야 한다. 통신과 정유 등 막대한 이윤을 독식하면서도 국가의 규제로부터 자유로운, 국가의 규제 자체가 작동하지 않는 기 민영화된 영역은 일차적 고려 대상이다 나아가 철강, 항만, 공항, 지하철과 도시철도, 도로 등에 대한 재공영화 방안이 마련되어야 한다. 민영화(사유화·사영화)를 통해 공공서비스의 증진에 전혀 기여하지 못하고, 국민의 보편적 접근성을 가로막고 있으며, 비싼 요금 횡포와 독점 이윤의 부당한 착복이 존재하는 제반 사회기반시설 공공서비스 영역을 공공적 영역으로 재편입시켜나가야 한다.

#### <표 35> 재공영화의 방안

제 10조(재공영화) ①제 7조에 따라) 사유화된 경우라고 하더라도 다음 각호의 경우에는 재공영화할 수 있다.

1. 해당 공공 서비스의 사유화 사유가 소멸된 경우
2. 사유화 시에 붙였던 사유화 사영화 계약 취소 무효 사유가 발생하거나 재공영화

추진 사유가 발생한 경우

3. 그 밖의 국가 및 지방자치단체가 등이 국민의 서비스 접근권 보장을 위해 긴급하다고 필요한 경우

② 제 1항에 따라 재공영화하는 경우, 사유화 계약에서 제시된 재공영화 조건과 절차에 따른다.

③ 사유화 계약에서 따로 재공영화시의 절차에 대해 정하지 않은 경우에는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 준용하여 보상하기로 한다.

## 4. 전력·가스·철도산업의 공공성 강화 및 재공영화 방안

### 1) 전력: 전력산업의 통합과 전력거래제도의 폐지

전력산업의 매각 등 민영화를 위해 한전에서 6개 자회사 -원자력 1개와 화력 5개사-를 2001년 4월 2일 분할하였다. 같은 날 전력거래소가 탄생하였다. 전력거래소를 통해 기형적인 일방향 입찰제도 -전체 공급의 80% 이상을 차지하는 한전의 자회사인 발전회사와 한전 간의 왜곡된 거래구조 및 민간발전회사에 대한 수익보장 구조- 가 형성·유지되고 있다. 현재의 기형적 전력거래제도는 1) 전력의 안정적 공급을 위협하고 2) 민간에 대한 과도한 수익으로 한전의 적자를 심화시키며 3) 결국 전력의 공급안정성 및 전력산업의 지속가능한 전환을 가로막는, 수익위주의 정책을 부추기고 있다. 4) 또한 발전자회사들 간의 비용절감만을 위한 출혈적 경쟁을 부추겨 전력 전반의 공급안정성을 후퇴시키는 결과를 낳는다. 5) 지속가능한 전력정책, 에너지 효율화 정책을 위한 재투자 및 신규투자를 가로막고 포함한 R&D 전문인력의 양성을 불가능하게 한다. 사실상 지난 11년이 넘는 전력산업 구조개편의 역사는 전력산업의 발전보다 도태와 후퇴를 낳았다. 지금과 같은 분할 경쟁 구조가 지속된다면 1) 한전은 계속 적자에 허덕일 것이다. 2) 결국 전기요금 인상, 전기요금 체제개편으로 해결할 것이지만 산업용 요금에 대한 특혜는 이어지고 주택용, 일반용 요금의 인상 및 공공적 요금 정책의 포기 가능성이 높다. 3) 민간발전회사의 높은 수익은 민간발전의 지속적 확대를 낳아 결과적으로 전력 발전부문의 민간지배 즉 민영화 정책이 대폭 확장될 것이다. 4) 민간발

전의 확대는 전력공급의 안정성을 위협한다. 전력거래 시장의 거래 단가를 높이기 위해 공급 지연 등 담합을 하거나 공급회피 등 기회주의적 행위를 초래한다. 또한 유지 보수 비용절감, 노동 비용의 축소는 전력설비의 안정성을 위협하고 노동의 질을 악화시켜 전력산업 안정성, 안전성을 악화시킨다.

전력산업의 공공적 발전, 지속가능한 미래를 위해서는 무엇보다 전력산업의 통합이 필요하다. 또한 오로지 민영화를 위해 설계된 전력거래제도를 폐지하여 한전과 발전회사 간 무의미한 거래를 중단시켜야 한다. 민간발전회사의 독점 이익에 대한 규제정책으로 시급히 전환해야 한다. 우선 전력산업과 관련하여, 신규 법안인 「전력산업 통합에 관한 법률」을 제안한다. 또한 「전기사업법」에 대한 전면적 개정을 통해 전력산업의 민주적·지속가능한 발전 방향을 제시한다. 나아가 「사회기반시설에대한민간투자법」 중 전력산업에 대한 개정 내용을 담아보았다.

### **(1) 전력산업의 통합 : 「전력산업통합에관한특별법」 제정**

2000년 12월 23일 전력산업 민영화를 위한 분할 촉진을 위해 「전력산업민영화촉진에관한특별법」이 제정되었다. 이 법은 한시법으로 2009년 12월 31일 효력을 다하였다. 한전에서 강제적으로 분리된 한국수력원자력(주)와 5개 화력발전회사는 한전이 100% 소유한 자회사 형태이다. 한국전력이 전력산업의 공공성 회복이라는 국민적 충의를 수용한다면, 이사회 결정을 통해 충분히 흡수·합병할 수 있다. 지식경제부가 민영화를 포기하겠다고 정책판단을 하기만 하면 별 문제가 없다. 12년 전 정부가 「전력산업민영화촉진에관한특별법」을 통해 민영화 정책을 서둘렀던 것에 대한 실패와 오류를 인정해야 한다. 그리고 「전력산업통합에관한특별법」을 국회를 통해 제정하여 전력산업의 공공적 발전의 길을 모색하는 것이 타당하다. 6개 원자력 및 화력발전회사를 한전으로 통합하여 전력거래소를 통한 기형적 거래구조를 불식시켜야 한다. 6개 발전회사의 통합은 1) 불필요한 전력거래 비용을 줄이고 2) 한전의 적자를 축소하기 위한 보정계수 또는 자회사 수익에 대한 과도한 주주배당 식의 부당한 행위를 불필요하게 하며 3) 발전회사 간 불필요한 경쟁 통한 전력설비와 운영에 미치는 위협을 없앨 수 있으며 4)

지속가능하고 안정적인 전력 공급 및 안전한 운영이라는 전력산업의 발전을 가능하게 한다. 다만 시급한 통합에 따른 고용안정이 보장될 수 있는 조치가 함께 마련되어야 할 것이다.

## (2) 전력산업의 공공적 발전 : 「전기사업법」의 전면 개정

전력산업 민영화 추진 과정에서 정부는 전기사업법을 수차례 개정해 왔다. 전력산업의 목적, 정의, 정부 등의 책무, 사업의 허가, 전력거래소 등을 통한 시장주의적 전력거래 허용의 내용들이 그것이다. 현행 전기사업법은 오로지 전력산업 민영화를 위해 누더기 법률처럼 공공성을 반하는 방식으로 끊임없이 개정되었다. 이에 전기사업법의 전면적 개정을 통해 전력산업의 본원적 목적인 공공성, 안정성의 원칙을 회복해야 한다.

‘전기사업의 경쟁을 촉진함으로써’라는 전기사업법의 목적은 ‘건전한 발전과 전기사용자의 이익을 보호하여 전기사업의 공공성을 강화함으로써’라는 내용으로 개정되어야 한다.

다음으로 전기사업을 ‘발전사업·송전사업·배전사업·전기판매사업 및 구역전기사업’으로 정의한 내용을 ‘일반전기사업·발전사업 및 특정전기사업’이라는, 민영화 추진 이전의 법률적 정의로 되돌려야 한다. 발전, 송전, 배전 및 전기판매사업과 구역전기사업으로 현재의 「전기사업법」을 개정한 이유는 전력의 발전을 분할 매각하고, 배전과 전기판매 역시 분할하여 매각하겠다는 의도였다. 특히 구역전기사업자는 배전 분할을 위한 시도이자 한 방안이다. 특정 지역 내 공급 설비의 70%를 갖추면 전기의 생산과 공급을 가능하게 하였다. 그러나 구역 전기사업자였던 사당동의 케너텍, 인천공향에너지 등은 결국 구역사업자로서의 지위를 포기하였다. 수익성이 나지 않았기 때문에 해당 지역의 전기공급 중단 사태까지 빚어질 뻔하였다. 현재 구역전기사업자는 수익성이 나지 않아 거의 지위를 포기한 상태이다. 배전분할과 경쟁 도입의 효율성이라는, 정부 정책 실패를 여실히 보여주었다. 이러한 점에서 구역전기사업법 관련 조항을 폐지할 필요가 있다. 즉 전기사업자에 대한 정의는 민영화 정책 추진 이전의 내용으로 되돌려

야 한다.

전기사업에 대한 정부의 책무 역시 '전력수급의 안정과 전력산업의 경쟁촉진 등에 관한 기본적이고 종합적인 시책을 마련'하는 것에서 '전력수급의 안정과 전력산업의 공공성 확보, 에너지빈곤층에 대한 공급 의무' 등으로 개정해야 한다. 정부는 전력산업 경쟁 추진의 주체가 아니라, 전력의 공공성과 에너지기본권 수립의 책무를 가져야 한다.

사업허가 조항인 제7조 역시 '일반전기사업은 한국전력공사법에 의한 한국전력공사에 한하여 허가한다.'로 개정하여 한전의 공공적 공급 독점을 보장해야 한다.

「전기사업법」 제21조 개정을 통해 전력시장에서의 경쟁과 한국전력거래소와 관련된 내용을 삭제하였다. 또한 '일반전기사업자에 대한 전력공급가격을 부당하게 높게 형성할 목적으로 발전소에서 생산되는 전기에 대한 거짓 자료를 제출하는 행위'를 금지하는 조항을 넣었다. 현재 전력거래소를 통해 암묵적으로 진행되는, 거래가격을 높이기 위한 담합이 금지되어야 한다. 또한 민간발전소를 포함하여 발전회사들의 전력생산 단가에 대한 투명한 공개 등이 함께 진행되어야 한다.

제33~46조에 달하는 전력시장, 전력거래 개념을 폐지하였다. 즉 전력거래소의 폐지를 염두에 둔 것이다. 한전과 발전자회사 간 전력거래가 중단될 경우 한시적으로 민간 발전회사 및 신재생에너지 관련 시장은 유지될 수 있다. 그러나 그 시장은 완전 경쟁, 즉 민영화를 위한 거래시장과는 다른 형태여야 한다. 민간발전회사의 과도한 수익에 대한 규제 -SMP 제도 개선 및 공급안정성을 위한 의무 강화, 원가에 따른 정산구조의 도입 등- 가 이루어져야 한다. 신재생에너지 확대와 관련하여서는 전력거래 시장보다 기존의 FIT 부활 및 활성화가 바람직하다.

### (3) 관료기구인 전기위원회의 전면 재구성 : 전기사업운영위원회 설치

공공성과 민주성이 무엇보다 요구되는 전력산업에서 전기위원회와 같은 국가기구는 국민의 전력 공공성에 대한 국민적 Needs를 대변하는 기구여야 한다. 그러나 전기위원회는 지식경제부에 종속된 하위 기구에 불과하다. 동력자원부, 산자부, 지식경제부를

거쳐오면서 몸집을 키워 온 현재의 전기위원회는 전력산업과 관련한 내부자들의 자리 보전 기구이자, 관료적 의사결정만을 되풀이하는 허위 구조에 불과하다. 오히려 전력산업의 경쟁 촉진과 민영화 추진에 매몰된, 반공공적 역할을 자임해 왔다. 전력산업의 시장화를 위한 민간자본의 이해를 대변하는 기구에 불과하다는 평가에서 자유로울 수 없을 것이다. 전력산업을 공공적으로 재구성하고, 보편성·안정성·안전성의 원칙하에 운영될 수 있게 하려면 전기위원회에 대한 전면적 수술이 필요하다. 인적 구성에서부터 전문성 추구를 위한 기구로, 공공성의 원칙하에 운영되며, 국민을 대변하는 기구로 재편해나가야 한다. 현재의 전기위원회를 폐지하고, 민의를 대변할 수 있는 인적구성과 전문적 기능을 갖춘 ‘전기사업운영위원회’ 설치를 제안한다.

「전기사업법」 제53조의 개정을 통해 ‘전기사업의 공공성 확보, 보편적 공급의 확대와 전기사용자의 권익 보호에 관한 사항의 심의기구이자 전기사업과 관련된 분쟁의 개정을 위하여 전기사업운영위원회’를 두도록 한다.

제54조의 전기위원회 자격 등의 요건을 삭제하고 ‘전기사업자를 대표하는 위원, 소비자를 대표하는 위원, 정부 및 공익을 대표하는 위원을 각 동수로 구성’한다는 조항을 신설한다. 여기서 전기사업자를 대표하는 위원은 공공적 공급주체이다. 소비자를 대표하는 위원은 지속가능성과 공공성의 원칙하에 전력산업의 운영에 개입할 수 있는 위원으로 구성해야 한다. 또한 정부와 함께 공익위원을 두어 국회 등 시민사회 진영의 개입이 가능하도록 해야 한다. 전기사업운영위원회의 신설은 전력산업의 공공적 발전을 위한 국회, 시민사회 및 소비자, 해당노동자, 환경 진영 등의 광범위한 참여를 가능하게 할 것이다.

#### (4) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 개정

전력산업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조, 「전원개발촉진법」 제2조 제1호에 따라 ‘전원설비가 민간투자의 대상’으로 설정되어 있다. 이 조항을 삭제함으로써 전기사업에 대한 민간투자를 배제해야 한다.

## 2) 가스산업의 직수입제도 철폐와 도시가스 공급안정성, 난방기본권 확립

가스산업 역시 1990년대 후반 분할 민영화의 대상이었다. 그런데 가스산업에 대한 본격적 민영화 추진 이전인 1998년 9월, 정부는 「석유사업법」 개정을 통해 자가소비용 직수입 제도와 관련한 법적 개편을 하였다. 직수입에 대해, 기존의 승인제를 신고제로 전환하여 규제를 완화하였다. 1999년 4월 다시 한 번 개정하여, 직수입자 등록요건을 ‘소비물량의 30일분과 10만kWh 중 많은 양을 저장할 수 있는 저장시설 소유 또는 독점적 입차’로 규정하였다. 1999년 11월 정부는 가스산업 구조개편 기본계획을 발표하면서 가스산업의 분할 민영화 정책을 본격 추진하였다. 그런데 ‘가스산업 즉 가스공사의 분할’이라고 함은 결국 도입·도매 물량의 분할을 의미한다. 100% 천연가스를 수입하여 도입·판매하는, 유통산업의 특성을 가진 한국의 가스산업에서 ‘분할’은 결국 20년 이상 장기계약에 의존하는 기존 도입 물량을 3분할된 회사에 어떻게 골고루 안배할 것이냐의 문제이다. 당시 산자부의 용역결과는 가스공사 분할에 81개의 구조개편 대안을 도출하였고, 현실 가능성 여부에 의해 2개의 시나리오를 제시하였다. 두 개의 시나리오를 검토한 결과, 2007~8년 이후에나 경쟁도입이 가능한 것으로 결론을 제시하였다. 이는 결국 분할 정책이 불가능하거나 혹은 인위적인 분할을 위해서는 상당한 시간이 소요될 수 밖에 없다는 점을 인정한 것과 다르지 않다.<sup>36)</sup>

결국 인위적이고 강제적 방식의 가스산업 도입·도매 민영화 정책은 좌초되었다. 그러자 정부는 곧바로 도입·도매 직수입 허용 및 직수입자의 요건 완화를 통해 민간자본의 개입을 허용하는 방식으로 민영화의 양상을 변모시켰다. 이에 따라 포스코와 SK는 2004년부터 직도입을 추진하여 가스산업 도입에 진출하였다. 2012년 7월, 정부는 「도시가스사업법 시행령」 개정을 통해 직수입자의 자격요건을 ‘현행 소비물량의 30일분과 10만kWh 중 많은 양을 저장할 수 있는 저장시설 소유 또는 독점적 입차’에서 ‘소비물량의 30일분을 충족할 경우 직수입이 가능하도록 자격요건을 또 다시 완화시켰다. 「도시가스사업법 시행령」 개정은 국회와 같은 입법기관을 거치지 않고 행정기관의 자의에 의해 민영화 추진을 가능하게 한 것이다. 직수입 자격요건 완화에 따른 수혜는 포

36) 송유나, 2009, 「가스산업 선진화의 문제점과 소매도시가스 공공성 대안」, 『소매도시가스 산업의 공공성 및 노동조합의 발전전략 수립』, 사회공공연구소

스코와 SK, 보령에 인수기지 건설 계획이 있는 GS 등 에너지 대자본들에게 돌아간다. 물론 천연가스 복합화력을 운영하는 한전의 발전자회사도 직수입 참여가 가능하다.

가스산업 직수입 제도가 갖는 문제를 살펴보자.

1) 에너지재벌에 대한 가스의 도입·도매 지배를 현실화시킬 수밖에 없다. 정부가 경쟁의 유효성을 주장하더라도 천연가스를 직수입할 수 있는 민간자본은 특히 한정되어 있다. 소매도시가스를 소유하고 있어 직수입의 수요처가 있거나, 발전회사를 운영하고 있어 역시 안정적 수요처를 확보했을 경우이다. 소매도시가스를 과점하고 있는 SK와 GS는 발전사업까지 운영하면서 막대한 수익을 거두고 있다. 포스코는 현재 3,200MW 용량의 민간최대 발전소를 운영한다. 1200MW를 추가 증설할 계획인데, 이 정도 용량이면 한전의 한 개 발전자회사의 절반 이상의 규모이다.

2) 천연가스 복합화력을 운영하고 있는 발전자회사의 참여도 가능하다. 민간발전 시장에 참여하고 있는 건설 및 플랜트 재벌도 마찬가지이다. 그런데 발전회사의 천연가스 물량이 가스공사로부터 이탈한다면 천연가스 전반의 수급안정은 상당히 곤란을 겪게 된다. 한국의 천연가스 소비는 극심한 동고하저 -겨울철 소비가 높지만 여름철 소비는 거의 없는- 패턴을 갖는다. 여름철에 남는 가스를, 전력생산 단가가 높더라도 발전용으로 사용하게 되면 천연가스의 저장설비 운영 등 공급비용을 낮출 수 있다. 겨울철에 수요가 폭등하는 가스의 수급을 안정화하기 위해 발전용 천연가스의 사용을 가급적 자제해야만 난방용 도시가스의 안정적 공급이 가능하다. 지난 10여년 이상 전력의 발전부문 시장화 정책, 가스산업 구조개편 등 민영화 정책이 진행 중이었지만 한전, 발전자회사, 가스공사 등 공기업 간 수급조절 역할이 분명 존재하였다. 그런데 직수입 개방 정책을 통해 발전자회사와 민간발전 회사들이 경쟁적으로 천연가스 물량 도입에 매진한다면, 결과적으로 난방용 가스공급비용만을 상승시킬 것이다. 또한 현재와 같은 전력거래 구조가 지속되는 한 천연가스를 낮은 가격으로 도입하더라도 전기요금이 낮아지기보다 민간발전회사의 수익만을 높이는 결과를 낳는다.

3) 에너지 재벌과 발전회사의 직수입 추진은 100% 수입에 의존하는 가스공사의 수급조절 능력을 상실하게 하여 공급 전반의 안정성을 위협한다. 특히 민간발전 회사는 천연가스의 국제가격이 높을 경우 공급에 대한 의무가 존재하지 않기 때문에 가스공사에 물량을 의존하거나 발전을 포기하는 극단적 선택을 할 것이다. 가스공사에 물량

을 의존할 경우 제반 리스크는 가스공사가 안게 되고, 발전을 포기할 경우 전력공급에 차질을 빚는다. 어떠한 선택을 하더라도 전력, 가스 전반의 공급안정성을 해치게 된다.

가스산업의 공공적 발전을 위해서는 무엇보다 직수입 제도를 폐지하고 가스공사의 도입·도매 주도권을 회복시켜야 한다. 가스공사가 공공적 도입·도매 및 가스산업 전반의 수급 안정을 책임지는 주체로 옮기기 위하여 한국의 에너지 security가 보장될 수 있다. 우선 도시가스사업법 상 직수입을 가능하게 한 제반 조항을 삭제해야 한다. 다음으로 민간기업에 의해 지역독점 형태로 운영되는 소매도시가스에 대한 공적 규제가 강화되어야 한다. 도시가스공공성기금 설치 등을 통해 공급안정성 확보, 지역 간 요금 격차 해소, 보급의 확대, 난방기본권 등을 이루어나가야 한다. 마지막으로 가스의 도입·도매에 대한 외국인 지분 30% 제한을 소매도시가스에도 적용하도록 해야 한다.

### **(1) 직수입 제도 철폐와 공급안정성 확보: 「도시가스사업법」의 전면 개정**

현재 정부는 「도시가스사업법」 시행령 개정을 통해 행정기관의 직권 하에 민영화(사유화·사영화) 추진을 강행하고 있다. 근본적으로 직수입 제도 자체를 허용하는 제반 규정을 삭제해야 한다. 「도시가스사업법」 제2조는 ‘자가소비용직수입자란 자기가 소비할 목적으로 천연가스를 직접 수입하는 자를 말한다.’라고 규정한다. 이 규정에 의해 자가소비용으로 천연가스를 직수입한 SK ENS(이전의 K Power)는 자가소비용이지만, 전력을 생산하여 판매한다. 2010년 무려 3,400억 원 가량의 수익을 거두었다. 2010년 K Power 용량의 80배인 한전 발전 자회사의 전체 순이익은 4,200억 원 가량이었다. 용량 대비 수익으로 볼 때 실로 엄청나다. 2012년 현재 SK ENS의 반기 당기순이익은 5,000억을 넘어섰다. 직수입 제도를 통해 민간발전회사는 엄청난 수익을 올리지만, 전기요금 인하 효과는 없고, 한전은 누적적자 8조원에 허덕이고 있다. 직수입제도는 민간발전회사, 에너지재벌에게는 큰 수익을 주지만, 도시가스의 안정적 공급과 전력생산의 효율적 발전에는 전혀 기여하지 않는다.

## (2) 요금격차 해소, 보급확대, 난방기본권 확립

### : 도시가스공공성기금과 도시가스사업운영위원회

현재 전국적으로 30여개의 도시가스 회사가 있다. 1983년 가스공사가 설립되는 과정에서 소매도시가스는 민간이 운영하는 형태로 출발하였다. 가스 도입 이전의 에너지인 연탄, 석유 공급을 담당하고 있던 지역사업자들의 이권을 보전해주기 위해서였다. 그런데 1990년대 후반 가스공사 민영화 정책 추진 과정에서 소매 도시가스에 대한 에너지재벌의 개입이 앞섰다. 현재 전국 30여개의 도시가스 회사 중 9개 정도를 SK가, 5개 정도를 GS가 소유한다. 이들 에너지 재벌의 시장 점유율은 40%를 넘고 있다. 지자체의 요금규제, 공급안정성에 대한 감시가 존재하지만 한계가 존재한다. 지역에 따라 가스 소매요금의 편차가 크다. 회사별로 요금이 다르다. 가스공사의 도매요금은 전국 동일하지만, 배관망 거리와 인구밀집도, 소매공급비용 등의 차이가 있기 때문이다. 서울 등 수도권은 가장 요금이 낮다. 그러나 인구가 낮고 산악지대가 많은 지역은 요금이 높다. 또한 보급률의 차이도 크다. 역시 서울 등 수도권은 90%가 넘게 보급되고 있지만, 섬이 많은 전라남도나 산이 많은 강원도 등은 보급률이 형편없이 낮다. 도시가스도 전력과 같이 요금이 전국 동일해야 하고 보급률을 높이기 위한 노력이 필요하다. 그러나 현재 민간회사로 분포되어 있어 이를 강제하기 어렵다. 그렇다면 도시가스공공성기금 등을 만들어 요금 형평성을 이루어나가고 보급을 확대해나가야 한다. 무엇보다 겨울철 도시가스요금이 무서워 자발적 단가스를 하고 있는 저소득층에 대한 요금 지원, 낡은 난방기기를 효율화시키는 지원 정책 등을 펴야 한다.

한국가스공사를 포함하여 일반도시가스사업자들의 매출액 기준으로 부담금을 만들고 이를 재원으로 하여 도시가스공공성기금을 조성하도록 하자. 이 기금은 지역간 요금 격차 해소, 보급확대, 저소득층에 대한 난방요금 지원 등 에너지기본권 확대를 위해 사용해야 한다. 도시가스공공성기금은 「도시가스사업법」상 규정을 신설하도록 한다. 또한 도시가스공공성기금의 운영과 관리의 주체로 도시가스사업운영위원회 역시 만들어야 한다. 현재 기금의 운영, 도시가스 전반의 공공성 강화를 위한 제반 정책이 지자체로 분화되었을 경우, 전국적 집행이 어렵게 된다. 사업자, 소비자, 정부대표 위

원 등을 동수로 하여 도시가스사업운영회를 만들고 소매도시가스에서부터 도매까지 공공성 강화를 위한 제반 정책을 심의, 관리, 집행할 수 있는 민주적 기구를 만들어야 한다.

### (3) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 과 「외국인투자촉진법」 개정

가스산업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조, 「도시가스사업법」 제2조 제5호에 따라 '가스공급 시설이 민간투자의 대상'으로 되어 있다. 이 조항을 삭제함으로써 가스사업에 대한 민간투자를 배제해야 한다. 또한 「외국인투자촉진법」상 소매도시가스에 대한 외국인 지분 제한을 도입·도매와 마찬가지로 30%로 제한하여야 한다.

### 3) 철도: 상하통합과 공공철도의 운영 기반 마련

철도산업도 전력, 가스와 마찬가지로 분할 민영화의 대상이었다. 선로 유지보수, 여객수송, 화물수송, 차량 중정비 등 운영 부문을 기능적으로 분할하고, 호남선과 경부선 등 노선별로 분할하여 매각하고자 하였다. 그런데 노선별 분할의 경우 유일하게 흑자를 보는 노선이 경부선이었기 때문에 분할을 통한 경쟁 효과가 없었다. 운영 부문 역시 여객과 화물의 분할 방안이 여의치 않았다. 결국 급박한 민영화 정책 추진을 위해 분할하고자 하였으나 정부는 역시 그 방법을 마련하지 못하였다. 2005년 1월 철도산업은 기존 철도청에서 철도시설공단과 철도공사로, 상하분리하는 방식으로 1차적 구조개편을 시도하였다. 그러나 철도공사로의 부채 이전, 철도 전반의 유지보수 부문의 아웃소싱, 신규노선에 대한 구간별 외주화 정책이 상당부분 진척되었다. 현재 철도산업 전반은 구간별, 기능별 아웃소싱이 심각한 수준으로 이루어져 철도의 안정적 운영을 위협하고 있는 조건이다.

철도산업과 관련해서도 크게 세 가지 법안의 개정을 다루고 있다. 특히 「철도산업발전기본법」은 2004년 12월 제정되었다. 기존의 철도청에서 철도공사와 철도시설관리공단으로 분할하는 전제가 된 법이자, 철도산업의 구조개편과 경쟁도입을 목적으로 신

설된 법이다. 철도 산업을 발전하기 위한 법이 아니라, 철도산업의 경쟁촉진과 민영화를 위한 법에 다름 아니다. 이 법에 따라 기존의 철도법 등은 폐기되었다. 우선 「철도산업발전기본법」 개정을 통해 철도산업이 경쟁창출과 이윤추구 논리가 아니라 공공성 확보를 위한 산업으로 재구축되어야 한다는 점을 제안한다. 다음으로 「철도사업법」 개정을 통해 안전, 유지보수 등 제반 사항에서의 공공성 확보를 제시한다. 특히 이 두 법안은 철도의 소유와 운영을 철도공사가 공공적으로 맡아야 하며, 오로지 민영화를 위해 분할한 철도공사와 철도시설공단의 중장기적 통합이 필요하다고 주장한다. 마지막으로 「사회기반시설에대한민간투자법」 중 철도부문의 경쟁도입 조항을 삭제하여 철도산업이 공공적으로 운영되어야 하지 민간에 의해 운영될 수 없는 공공서비스라는 점을 분명히 하고자 한다.

### (1) 철도공사와 철도시설공단의 통합 : 「철도산업발전기본법」의 전면 개정

「철도산업발전기본법」은 제1조 목적사항에서부터 ‘철도산업의 경쟁력을 높이고 발전기반을 조성함으로써 철도산업의 효율성 및 공익성의 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.’라고 규정한다. 경쟁력, 효율성에 가려 정작 중요한 공익성은 포기되고 있는 것이 철도산업의 현실이다. ‘철도산업이 지속가능한 발전을 유지하는 기초산업으로서 수송분담률을 높이고 발전기반을 조성함으로써 철도산업의 공익성 및 효율성의 향상에 기여한다는 것으로 개정해야 한다. 철도산업은 자동차와 도로 중심의 교통 및 화물 체계를 전환하는 주요 수단이다. 석유를 중심으로 한 에너지 다소비 체제에서 이산화탄소 배출을 줄여나가는 대중교통 및 화물운송 시스템을 철도 중심으로, 지속가능한 체제로 전환해나가야 한다. 철도 산업의 목적에서 지속가능성이 강조되어야 하는 것은 이 때문이다. 제2조에서 철도의 소유와 건설, 운영과 관리를 국가와 철도공사로 개편하여 공공적 소유와 운영을 분명히 해야 한다. 제17조는 철도의 상하 분리 즉 철도공사와 철도시설공단의 분리의 근거가 되었다. ‘철도산업의 경쟁력을 강화하고 발전기반을 조성하기 위하여 철도시설 부문과 철도운영 부문을 분리하는 철도산업의 구조개편 추진’을 ‘철도산업의 공공성 증진, 발전기반 조성, 안정성 확보를 위하여 철도시설 부문과 철도운영 부문을 통합하는 방향’을 개정안으로 제시하였다.

## (2) 철도산업 운영의 공공성 확보 : 철도산업위원회의 재구성

앞서 전력산업에서 전기위원회의 재편, 가스산업에서 도시가스사업운영위원회의 신설을 제안하였다. 사실 정부가 추진해 온 온갖 위원회는 정작 국민을 위한 위원회이기 보다, 정부 관료들의 자리보전, 행정기관의 이중대, 구조개편과 민영화 정책 등을 추진하기 위한 민간자본의 개입 통로에 불과하였던 것이 사실이다. 이러한 한계에도 불구하고 해당 노동자, 시민사회 진영 등 국민이 개입할 통로가 역시 그 '위원회' 등의 구조에 국한되어 있는 것이 현실이다. 전력산업에서 무소불위의 권력을 행사해온 전기위원회를 민주적으로 재편하고, 가스산업에서 도시가스사업운영위원회를 제안한 것은 현실적 한계를 인정하면서도 또한 그 '공간'을 활용해야 할 현실적 필요 때문이다. 철도산업에서 철도산업위원회는 유명무실한, 형식적 기구에 불과하였다. 그렇다면 오히려 그 구성과 기능을 변화시켜 철도산업의 공공적 발전에 기여하는 조직으로 재편하도록 고민할 필요가 있다. 철도산업위원회의 역할 중 '사회적 교통약자의 철도서비스 이용 증진을 위한 요금체계, 인력 운영, 시설확충 등에 관한 사항'과 '공익서비스 제공에 대한 재정지원에 관한 사항'을 포함시켜 역할과 기능을 공공적으로 강화한다. 또한 위원회의 구성을 '국토해양부 장관이 지정하는 1명, 기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관 1명, 철도산업에 관한 업무를 담당하는 3급 이상의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 1명, 철도산업의 정책, 운영 개선에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 철도 이용자의 요구를 대변할 수 있는 사람으로서 법조계·경제계·학계·시민사회 등 다양한 분야를 대표하는 관련 직능 단체가 추천한 사람 중에서 국토해양부장관이 위촉하는 9명' 및 한국철도공사 사장과 노동조합 추천을 받은 2명 등으로 제안한다. 위원회의 구성을 다양화함으로써 적어도 현재와 같은 수서-평택->KTX 경부선의 민영화 정책과 같은 반공공적·친재벌적 정책이 마구잡이로 추진되는 것을 막고, 공공적 발전에 대한 논의의 틀을 만들어볼 필요가 있다.

## 5. 결론

지난 10여년이 넘는 기간, 정부와 자본은 끊임없이 민영화 정책과 공공부문의 시장화 정책을 추진하였다. 해당 노동자들과 공공성을 염원하는 시민사회 진영은 이에 반대하고 저항하여 왔다. 그러나 결과적으로 공공부문은 상당부분 민영화가 진척되었고 또한 완전한 민영화와 상업화를 위한 정책들이 우후죽순, 눈 가리고 아웅하듯 진행되고 있는 상황이다. 더 이상 민영화 정책을 용납한다면 한국사회의 공공적 영역은 제대로 서보지도 못하고 전면 후퇴할 가능성이 높다. 정부는 낮은 전기요금이 과소비를 부추긴다고 하지만 낮은 전기요금의 혜택은 산업을 위한 정책이었다. 재벌을 위한 정책에 불과하였다. 난방과 냉방 기본권은 존재한 적도 없었다. KTX를 이용하기에는 서민들은 상당한 부담이다. 그런데 새마을과 무궁화 편성은 줄어들기만 하고, KTX가 다니지 않는 구간 간 열차는 찾기 힘들다. 교육과 의료 등 제반 사회공공서비스 영역을 돌아보면 상황은 더 심각하다. 이렇듯 한국사회의 공공성은, 지난 10여년이 넘게 방어를 위해 급급했지만 사실상 이제부터 '챙기고 꾸려야 할' 영역이다.

국민의 혈세로 구축한 영역이 이제 돈이 된다고 재벌에게 넘어가고, 효율과 수익성 논리와 적자를 주장하는 허구적 이데올로기에 팔려가서는 안될 것이다. 이제 공공부문은 방어에 급급한 정책에 머물기보다 확장을 위한 공세적 정책이 필요하다. 이는 마땅한 국민의 권리이다. 이번 연구를 통해 제안한 제반 법적·제도적 제안은 공세적 전략을 위한 첫 걸음에 불과하다. 본 연구의 제안을 가다듬고 조탁하는 과정에서 궁극적으로 공공부문을 지키고 확장하는 국민의, 노동자의, 민중의 권리 찾기가 가능할 것이라 확신한다.

---

## 8장 사회기반시설 공공서비스기본법(안)

---

송기호 (민주사회를 위한 변호사 모임)

### 1. <사회기반시설 공공서비스 기본법>(인프라 서비스 기본법) 제정

#### 1) 사회기반시설 공공서비스 기본법 제정 제안 취지

발전소 매각 추진, 수서발 KTX 분할 민영화 추진, 인천 공항 매각 시도, 민간고속도로의 요금과다 징수, 상하수도 시설관리의 민영 위탁용역 그리고 지하철 9호선의 일방적 운임 인상 시도에서 나타나듯이, 철도, 도로, 전기 등 국민의 기본적 생활 수요 해결과 국민 생산 활동의 토대가 되는 사회기반시설 공공서비스(인프라 서비스)를 무분별하게 사유화(민영화)하여 국민의 공공복리보다 기업의 영리와 특혜 대상으로 만들려는 것에 대응할 필요가 있다.

<사회기반시설 공공서비스 기본법>(인프라 서비스 기본법)은 사회기반시설 공공서비스의 공공성을 법적 제도적으로 보장하고 무분별한 사유화를 규제하는 제한적 사유를 규정하고, 이를 철차적으로 통제하려는 것이다.

또한 불가피한 사유화 시의 고용 보장, 재공영화 절차 추진 등 사유화로 인한 폐해를 최소화하고자 한다.

#### 2) 제정안의 성격

제정안은 사회기반시설 공공서비스의 운영에서의 기본 원칙을 법률로 제시하고, 국민의 접근성 보장, 통합적이고 효율적인 운영 등 공공성을 유지하기 위한 기본적 운영

원칙을 규정한 기본법으로서의 성격을 가진다.

사회기반시설의 민간투자법 또는 외국인투자 촉진법등보다 우선적으로 적용된다. 또한 무분별한 사유화를 통제하는 사유화 규제법의 위상을 가진다.

### 3) 제정안의 주요 내용

- (1) 사회기반 시설 공공 서비스의 공공성과 국민의 서비스 접근권을 일차적 가치로 규정하며, 영리와 특혜의 대상이 될 수 없음을 규정(안 제 4조 제 2항)
- (2) 취약 계층의 접근권을 보장하기 위한 이용 요금 특례를 경영상의 적자로 처리하지 않도록 함(안 제5조 제2항).
- (3) 무분별한 사회기반시설 공공 서비스의 사유화를 제한함(안 제 6조 제 2항, 제 3항)
- (4) 예외적으로 사유화를 허용하는 경우는 국가 및 지방자치단체 등에 의해서는 국민의 기본적 생활 수요 해결을 위해 필요한 정도의 공급을 국민에게 제공할 수 없는 경우로 한정함(안 제 7조 1호)
- (5) 사유화로 인한 독점 이익 발생을 방지하도록 함(안 제 9조 제 2항)
- (6) 사유화 계약시 재공영화 절차와 조건을 미리 포함하도록 함(안 제 9조 제 3항)
- (7) 기존 법률에 근거하여 진행 완료된 사유화에 대한 추가적 사유화 금지 조항 적용에 대해선 재산권 침해 가능성을 최소화하기 위하여 2년의 유예기간을 둠(부칙 1조)

### 4) 사회기반시설 공공서비스 기본법(안)

제1조(목적) 이 법은 철도, 운송, 전력, 가스, 수도, 공항, 항만 등 의 기반시설 공공 서비스에서의 공공복리의 증진과 공공성 실현 및 접근성 보장에 필요한 기본사항을 규정함으로써 국민의 삶의 질 향상과 안전을 보장하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “사회기반시설”이란 철도, 지하철, 도로, 전기, 가스, 수도, 하수, 하천, 공항, 항만, 전기통신 등 국민의 기본적 생활의 필요 충족과 국민 경제 생산 활동에 불가결한 토대가 되는 시설을 말한다.
2. 사회기반시설 공공서비스란 사회기반시설을 유지 관리 운영하여 국민 생활과 국민경제를 위하여 제공하는 서비스를 말한다.
3. “사유화”란, 개인이나 영리를 목적으로 하는 법인으로 하여금 사회기반시설이나 사회기반시설 공공 서비스 제공 기관을 직접 · 간접적으로 소유 지배할 수 있도록 하거나, 또는 사업권 운영권 허가 면허 부여, 운영부문의 민간 위탁 등 그 명칭에 관계없이 기반시설 공공서비스의 전부나 일부를 영리를 목적으로 하는 개인이나 법인이 국민에게 제공할 수 있도록 하는 것을 말한다.
4. “재공영화”란 사유화된 기반시설 공공서비스에 대하여 국민의 기본적 생활의 필요 충족 또는 접근성 보장을 위하여, 사유화 를 취소 철회하고 국가와 지방자치단체 및 공공기관(이하 ‘국가 및 지방자치단체 등’)이 소유 또는 운영하는 것을 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) ① 사회기반시설 공공서비스의 제공 및 사유화에 대하여는 다른 법률의 규정에도 불구하고 이 법이 정하는 바에 따른다.

- ② 사회기반시설의 민간투자법 및 외국인투자촉진법의 내용이 이 법과 다른 경우에는 이 법을 우선 적용한다.

제4조(사회기반시설 공공서비스의 공공성 원칙) ① 국민이라면 누구나 차별없이 사회기반시설 공공 서비스에 접근할 수 있고 그 혜택을 누릴 권리가 있으며, 국가 및 지방자치단체 등은 이를 보장할 의무가 있다.

- ② 사회기반시설은 국민 모두의 공공 자산으로, 그 소유와 관리 운영은 공공복리의 증진을 위하여 공공부문에 의하여 이루어져야 하며, 개인이나 회사의 영리 활동이나 특혜의 대상이 되어서는 안 된다.
- ③ 사회기반시설 공공서비스는 안전성 및 지속성이 보장되도록 민주적으로 운영되어야 한다.
- ④ 국가 및 지방자치단체 등은 사회기반시설 공공서비스의 안정성을 담보하기 위

하여 적절한 인력을 확보하고, 고용 안정을 보장하여야 한다.

- ⑤ 국가 및 지방자치단체 등은 사회기반시설 공공서비스의 민주적 경영과 관리를 위하여 소비자와 근로자 대표의 경영 참여를 보장해야 한다.

제5조(취약계층의 사회기반 시설 공공 서비스 접근권 보장) ① 국가 및 지방자치단체 등은 노인, 장애인, 청소년 등 사회적 취약 계층의 접근성을 실질적으로 보장하기에 충분한 이용 요금 특례 등의 조치를 실행해야 한다.

- ② 국가 및 지방자치단체 등은 제 1항의 조치에 따른 원가 대비 손실을 경영상의 적자로 처리해서는 안 되며, 국가 예산 또는 사회 기금 등의 방법으로 보전해야 한다.
- ③ 국가 및 지방자치단체 등은 사회기반시설 공공서비스에서 사업 이익이 발생하는 경우 우선적으로 제 1항의 조치를 위한 손실 보전에 사용해야 한다.

제 6조(국가 및 지방자치단체 등에 의한 서비스 제공) ① 사회기반시설 공공 서비스의 제공을 위하여 건설 설치되는 시설과 설비 재산은 국가 및 지방자치단체 등의 소유로 하며 개인이나 영리를 목적으로 하는 법인이 이를 소유 관리할 수 없다.

- ② 사회기반시설 공공 서비스의 제공을 목적으로 하는 법인의 주식은 제 7조 및 제 8조에서 정한 특별한 사유와 절차에 의한 경우를 제외하고는 국가 및 지방자치단체 등의 소유로 한다.
- ③ 사회기반시설 공공 서비스의 운영권 또는 사업권은 제 7조 및 제 8조에서 정한 특별한 사유와 절차에 의한 경우를 제외하고는 개인이나 영리를 목적으로 하는 법인에 부여하거나 위탁해서는 안 된다.

제 7조(사유화의 특별한 사유) 사회기반시설 공공 서비스를 사유화할 수 있는 특별한 사유는 다음 각 호로 한다.

1. 국가 및 지방자치단체 등에 의해서는 국민의 기본적 생활 수요 해결 또는 국민경제 생산 활동을 위해 필요한 정도의 서비스 공급을 국민에게 제공할 수 없는 경우
2. 이 법 시행일 이전에 다른 법률의 명시적 규정을 근거로 사유화 절차가 개시되었

으나 완료되지 못한 경우 단, 이 경우도 이 법 시행일이후로는 시행일 이전의 사유화 개시 절차에서 정한 것이 아닌 사유화 범위를 확대하거나 추가할 수 없다.

제 8조(사유화 절차) ① 제 7조 제 1호의 사유가 있다고 판단하여 사유화를 추진 허가하려는 관할 부처의 장 및 지방자치단체의 장은 해당 사유를 국회에 보고하여 국회의 사전 동의를 얻어야 한다.

② 제 1항의 보고에는 사유화의 불가피 사유, 예정 기간, 근로자 고용 보장 방안, 개인이나 영리 법인의 독점 폐단 시정 방법 및 재공영화 절차와 조건 등을 포함해야 한다.

제 9조(사유화 계약) ① 제 7조와 제 8조에 따라 사유화는 경우, 국가 및 지방자치단체 등은 사회기반시설 공공서비스의 공공성 원칙에 따라 취약계층의 사회기반시설 공공서비스에 대한 접근권이 보장되도록 하는 내용을 사유화 계약에 포함해야 한다.

② 특히 이용요금을 동종의 공공부문보다 높게 책정하지 않도록 하는 등 민간 독점의 폐해가 발생하지 않도록 하는 내용으로 계약해야 한다.

③ 사유화 계약에는 재공영화의 절차와 조건 및 근로자 고용 보장 방안을 포함해야 한다.

제 10조(재공영화) ① 제 7조에 따라 사유화된 경우라고 하더라도 다음 각호의 경우에는 재공영화할 수 있다.

1. 해당 공공 서비스의 사유화 사유가 소멸된 경우
  2. 사유화 시에 붙였던 사유화 계약 취소 무효 사유가 발생하거나 재공영화 추진 사유가 발생한 경우
  3. 그 밖의 국가 및 지방자치단체 등이 국민의 서비스 접근권 보장을 위해 긴급하다고 필요한 경우
- ② 제 1항에 따라 재공영화하는 경우, 사유화 계약에서 제시된 재공영화 조건과 절차에 따른다.
- ③ 사유화 계약에서 따로 재공영화시의 절차에 대해 정하지 않은 경우에는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 준용하여 보상하기로 한다.

제 11조(기존 사유화 사영화 사회기반시설 공공서비스에 대한 감독) 국가 및 지방자치단체 등은 이 법 시행일 이전에 다른 법률에 근거하여 사유화가 완료된 경우에 대해서 국민의 접근권 보호와 독점 이익 발생 차단을 위해 조사, 지도, 감독 등 필요한 조치를 하여야 하며, 민간 독점의 폐해가 크고 국민 생활과 국민경제를 위하여 필요한 경우에는 적법 절차에 따라 재공영화 조치를 취해야 한다.

제 12조(사회기반시설 공공서비스의 안전성과 지속 가능성)①국가 및 지방자치단체 등은 사회기반시설 공공서비스의 안전성을 담보하기 위하여 검사, 안전 및 유지보수 전문 인력을 고용하고 지속적으로 유지해야 한다.

② 국가 및 지방자치단체 등은 사회기반시설 공공서비스 제공에 변화가 발생하거나 그 것이 예상되는 경우에는, 대통령령에 따라 지체없이 국민에게 이를 공개하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체 등은 지속가능하고 효율적인 방식으로 사회기반시설 공공서비스가 제공되도록 관리 운영해야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체 등은 사회기반 시설의 안정적 관리와 보호를 위하여 해당 사회기반시설과 관련된 경제활동에서 다단계 지입 금지와 표준 임금제 등의 조치를 강구해야 한다.

제 13조(국제조약과의 관계) 기반시설 공공서비스에 관하여, 이 법률과 내용이 다른 국제조약이 있는 경우, 해당 조약에서의 이 법률과 다른 내용은 적용하지 아니한다.

부칙

제1조(경과조치) ① 제 7조 2호의 단서는 이 법 시행일 후 2년이 경과한 날로부터 적용한다.

## <참고 문헌>

- 국회산업자원위원회 열린우리당 김형주의원·에너지노동사회네트워크(2006), 「정부의 가스산업 정책 파행과 그 영향」, 2006년 국정감사 정책자료집
- 국회입법조사처(2011), 2011년 국정감사 정책자료
- 김철(2008), 「공공부문 지배구조 변화와 대응방향」, 『공공부문 구조조정 대응과 사회공공성 강화를 위한 연구』, 사회공공연구소 연구총서 1
- 사회공공연구소(2009), 『소매도시가스산업의 공공성 및 노동조합의 발전전략 수립』
- (사)한국도시가스협회(2008), 「가스산업선진화 방안 세미나」
- 송유나(2006), 「한미FTA와 공공서비스」, 『한미FTA 국민보고서』, 도서출판 그린비
- 송유나(2007), 「한미FTA와 공공부문-전기·가스·물·철도를 중심으로」, 『한미FTA는 우리의 미래가 아니다』, 도서출판 강
- 송유나(2010), 「노동·환경 측면에서 바라본 전력산업 수직통합의 의미와 과제」, 『전력산업 구조개편과 수직통합의 경제학』, 사회평론
- 송유나(2012), 「전력산업 민영화의 이면: 대기업의 블루오션으로 변질된 전력산업」, 사회공공연구소 위킹페이퍼
- 이영수(2011), 「상하분리의 문제점과 철도안전」
- 이영수(2012), 「철도공사와 철도시설공단의 경영분석과 시사점, 국회토론회」
- 이종흠(2006), 「철도구조개혁에 관한 비교법적 연구」, 배재대학교 법무대학원 석사논문
- 전국공공운수사회서비스노동조합총연맹(2001), 「김대중정부의 공공부문 구조조정: 평가와 대응과제」, 『신자유주의와 공공부문 구조조정』, 문화과학사
- 조태욱(2012), 「통신민영화의 폐해와 재공공화」, 『사회화와 재공공화의 현재적 의미』, 공공운수노조부설 정책연구원 창립기념토론회 자료집
- 철도안전위원회(2011), 「철도안전위원회 결과 보고서」
- 한국조세연구원(2007), 「공기업 민영화 성과 분석 : 국민경제적 관점의 효과」
- NICE CREDIT 스펙셜리포트(2010), 「국내 주요 민간발전회사의 현황 및 주요 평가요소」