

멕시코의 에너지정책 논쟁 및 시사점

김진오 세계지역연구센터 선진경제실 미주팀 선임연구원 (jokim@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1085)

남지민 세계지역연구센터 선진경제실 미주팀 연구원 (jmnam@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1105)



차 례

1. AMLO 정부의 에너지정책 추진 현황
2. 정책 추진 배경
3. AMLO 정부 에너지정책에 대한 업계의 반응
4. 전망 및 시사점

주요 내용

- ▶ 멕시코의 오브라도르(이하 AMLO) 대통령은 2018년 12월 취임 이후 에너지산업에 있어 국가의 역할을 강조하며, 국영석유회사 Pemex와 연방전력공사 CFE(Comisión Federal de Electricidad)의 역할 및 재무 구조 강화를 기반으로 석유 및 전력 산업의 발전을 모색하고 있음.
 - AMLO 정부는 Pemex에 대한 정부의 투자를 확대하고, 기존 정유소의 현대화 및 신규 정유소 건설을 통해 정제유 수입 의존도를 줄여 에너지 주권을 회복하고자 함.
 - 전력 산업에서는 화석에너지에 초점을 두고, 페냐 니에토(Enrique Peña Nieto, 2012~18년) 정부가 추진한 신재생 에너지산업 개발에 제동을 거는 등 민간부문 투자를 제한하고 있음.
- ▶ 페냐 니에토 정부는 에너지 개혁법을 제정하여 석유 및 전력 산업을 민간부문에 개방했음.
 - 에너지 개혁의 주된 목적은 Pemex와 CFE가 독점하던 석유 및 전력 산업을 민간에 개방함으로써 전기요금 인하, 에너지산업의 경쟁력 강화, 경제성장 촉진 등이었음.
 - 그러나 AMLO 대통령은 에너지 개혁으로 인해 오히려 에너지산업의 발전이 정체되고 전기요금이 인상되었다고 주장하며, 에너지 개혁 이전으로의 회귀를 시도하고 있음.
- ▶ AMLO 정부의 민간부문 에너지산업 참여 제한은 대(對)멕시코 투자심리 위축을 야기함.
 - 태양광·풍력 등 재생에너지 부문의 민간 투자유인은 감소하고, 전반적인 투자환경도 악화되고 있음.
- ▶ 소비자 편익 및 에너지산업 주권 강화를 강조하는 AMLO의 에너지정책은 국가·투자자 분쟁과 외국 정부의 간여를 야기하는 국제적 이슈로 부상할 수 있음.
 - 특히 미국 대선 결과가 멕시코의 에너지정책 방향에 영향을 미칠 전망이다. 트럼프 대통령이 재선할 경우 화석연료 중심의 에너지정책이 지속될 가능성이 높은 반면, 친환경 에너지정책을 강조하는 바이든 후보가 승리할 경우 양국 관계에서 에너지정책이 주요 이슈가 될 것으로 보임.
 - 한편 정부 주도의 에너지정책으로 기업에 부담이 작은 재정사업이 증가하고 있어, 삼성엔지니어링의 정유공장 건설사업 수주 사례처럼 멕시코 인프라 건설시장 진출에는 호기가 될 전망이다.

1. AMLO 정부의 에너지정책 추진 현황

- 로페스 오브라도르(Andrés Manuel López Obrador, 이하 AMLO) 대통령은 에너지산업에 있어 국가의 역할을 강조하여 국영석유회사 Pemex와 연방전력위원회 CFE(Comisión Federal de Electricidad)의 역할 및 재무구조 강화를 통한 석유 및 전력 산업의 발전을 추진하고 있음.
- 중도 좌파 성향의 AMLO 대통령은 전반적인 국정운영에 있어 국가 주도적 방향을 견지하고 있는데, 특히 에너지정책에서 이러한 성향이 부각되고 있음.
- [석유산업] AMLO 대통령은 2018년 12월 취임하자마자 △원유 생산 증대 △원유 정제능력 개선 △수력 발전소 현대화를 목표로 하는 에너지정책을 발표하며, Pemex에 대한 정부의 적극적인 지원 및 투자 확대를 약속함.
 - AMLO 대통령은 2019년부터 긴축정책 실시를 통해 확보한 정부재정으로 Pemex 지원을 강화해왔음.¹⁾
 - 2019년부터 2022년까지 3년 동안 1,600억 페소(약 80억 달러)를 투자하여 동부 타바스코(Tabasco)주 파라이소(Paraiso)시의 도스 보카스(Dos Bocas) 지역에 하루 34만 배럴의 정유를 생산할 수 있는 신규 정유소를 건설²⁾하기 시작하였고, 기존의 6개 정유소³⁾ 현대화를 통해 정제유 수입 의존도를 줄여 에너지 주권 회복을 모색하고 있음.
- 한편 2020년 10월 5일 정부는 경제활성화 방안으로 민간부문이 최소 50%를 투자하는 39개 인프라 투자사업을 발표했는데, 이 가운데 5개 프로젝트가 전통적인 화석에너지 관련 사업임.

표 1. 멕시코 에너지산업 인프라 투자 계획

발주처	프로젝트	위치	투자액	추진 시기
Pemex	에탄올공장 건설	Puerto de Pajaritos(베라크루스주)	25억 페소(1.12억 달러)	2021
Pemex	비료공장 건설	Camargo(차와와주)	11억 페소(5,130만 달러)	2021
Pemex	코킹설비 건설	Tula(이달고주)	547억 페소(24억 달러)	2021
Pemex	코킹설비 현대화	Cadereyta(누에보레온주)	15억 페소(6.84억 달러)	2021
CFE 및 API ⁴⁾ de Salina Cruz	LNG 공장 건설	Salina Cruz(오아사카주)	25억 페소(11억 달러)	2021
총 투자액			989억 페소(46.4억 달러)	

자료: El Heraldo de México(2020. 10. 5), "Estos son los 39 proyectos de inversión anunciados por AMLO e IP para reactivar economía," <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2020/10/5/estos-son-los-39-proyectos-de-inversion-anunciados-por-amlo-ip-para-reactivar-economia-211922.html>(검색일: 2020. 10. 6).

1) 멕시코 정부는 Pemex에 2019년 4,646억 페소, 2020년 5,234억 페소를 투입하였고, 2021년에도 5,445억 페소의 예산을 지원할 계획임.
 2) 삼성엔지니어링은 2019년 7월 말 Pemex의 자회사와 총 1억 4,000만 달러 규모의 도스 보카스 정유공장 1단계 상세설계(FEED) 사업을 수주했고, 12월에는 주요 기자재 발주에 추가 참여하여 총 수주액을 2억 5,000만 달러로 확대함.
 3) 기존의 6개 정유공장에는 과나후아토주의 살라망카, 타마울리파스주의 시우달 데 마테로, 오아사카주의 살리나 크루스, 베라크루스주의 미나티틀란, 누에보레온주의 카테레이타, 이달고주의 툴라가 있음.
 4) 종합항만관리청(API: Administración Portuaria Integral).

- 멕시코 정부는 코로나19로 침체된 경기를 부양할 목적으로 인프라 사업에 총 2,973억 페소(약 140억 달러)를 투자하는데, 전체 투자의 약 30%인 989억 페소(46억 4,000만 달러)가 전술한 5개의 에너지 사업에 투입됨.
- 에너지 부문에의 민간 참여를 제한하는 AMLO의 에너지정책과는 다른 특성을 보이지만, 4개 사업의 목적이 Pemex의 중유 처리능력 개선에 있으므로 궁극적으로는 ‘Pemex 살리기’ 프로젝트라고 볼 수 있음.
- 특히 Tula 정유소 내 코킹설비 건설 재개와 Cadereyta 정유소 현대화 프로젝트는 화석연료 중심의 에너지산업 발전을 모색하고 있는 AMLO 대통령의 정책 방향이 유지될 계획임을 방증하고 있음.
- [전력 산업] 전통적인 화석에너지를 활용한 발전에 초점을 두면서, 전임 정부에서 추진된 신재생 에너지산업에 제동을 거는 동시에 신재생 에너지산업에 대한 민간부문의 투자를 제한하고 있음.
- 신재생 에너지산업의 민간 개방을 제한하는 방안으로, 2019년 1월 태양광 및 풍력 에너지 발전을 위한 예비 입찰을 취소한 바 있음.
- 2020년 4월 29일 에너지부(SENER: Secretaria de Energia)는 ‘COVID-19 비상사태에서 국가전력 시스템의 효율성·품질·신뢰·지속성·안전성 보장을 위한 정책’⁵⁾을 발표하며, 5월 3일부터 이미 완공된 태양광 및 풍력 발전소의 시범 운영을 중지한 바 있음.⁶⁾
- 한편 CFE는 2020년 6월 10일 에너지감독위원회(CRE: La Comisión Reguladora de Energía)의 승인을 받아 재생에너지 발전소와 열병합 발전소⁷⁾에 적용되는 국가전력망 사용료를 2020년 7월 1일부로 인상·적용한다고 발표함.
- CFE는 재생에너지 발전 장려 명목의 특혜가 연간 70억~80억 페소의 적자를 유발한다고 주장하며, 국가전력망 사용료 인상을 통해 소비자가 부담하는 전기요금을 인하할 수 있을 것으로 기대하고 있음.
- 풍력발전사인 El Retiro가 국가전력망 사용료 인상조치 무효화 소송에 승소(7월 7일)하면서, 사용료 인상으로 피해를 입은 민간 에너지기업들의 소송이 증가할 것으로 예상됨.

표 2. 전압 수준별 국가전력망 사용료 인상

(단위: kw/h당 페소)

구분	고압	중압	저압
기존 사용료(2020. 6 기준)	0.05100	0.05100	0.10199
인상된 사용료(2020. 7. 1 이후)	0.27857	0.25865	0.89284
인상액(페소)	+ 0.22757	+ 0.20765	+ 0.79085
인상률(%)	446%	407%	775%

자료: Oxford Competition Economics(2020. 6. 24), “Nuevas Tarifas de Porteo de la CFE para Generación Renovable”(검색일: 2020. 10. 18).

- 한편 에너지부(SENER)는 연방관보(Diario Oficial de la Federación, 2020. 7. 8)에 ‘에너지 자주권 회복을 위한 부문별 프로그램 2020~2024(Programa Sectorial 2020-2024)’를 발표함.

5) Acuerdo para garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del sistema eléctrico nacional con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2.

6) 환경단체가 SENER의 정책에 소송을 제기했고, 법원은 확정 판결을 받기 전까지 해당 조치의 이행을 잠정 보류했음.

7) 2013년 에너지 개혁 이전에 자가발전사업자로 허가를 받은(bajo esquema de autoabastecimiento) 재생에너지 발전소와 열병합 발전소가 새로운 전력망 사용료 부과 대상임. 자가발전사업자란 자가발전설비를 설치해서 운영하는 주체를 뜻함. 주로 산업용으로 발전설비를 운영하고 있는 민간기업이 해당하며, 이러한 기업들은 송전을 위해 CFE의 전력망을 사용하고 있음.

- 주요 내용은 해외 민간기업이 장악한 재생에너지의 비중을 줄이고 CFE와 Pemex(화석연료)의 생산체인을 통합하여 CFE의 전력시장 주도권을 회복하는 것임.
- 정책을 제도적으로 뒷받침하기 위해 AMLO는 2020년 7월 22일 석유·전력 산업에서 국가의 역할 회복에 필요한 17개 항목을 담은 제안서(Memorandum)를 에너지감독위원회(CRE), 국가탄화수소위원회(CNH: Comisión Nacional de Hidrocarburos), 국가에너지통제센터(CENACE: Centro Nacional de Control de Energía)에 전달함.
- CRE는 별도의 법률 개정 없이 현행 법률 체계에서 17개 정책을 신속하게 이행할 수 있다고 밝히며 AMLO의 제안서에 지지 입장을 표명함.

표 3. 제안서(Memorandum)의 주요 내용

No.	주요 내용
1	휘발유·경유·가스·전기 등 가격 인상 제한정책 유지
2	에너지 자급자족 달성
3	국내 정유공장에서 필요한 수준의 원유 생산, 원유 수출 자제 및 정제유 수입 금지
4	원유 생산 목표: 2020년 하루 평균 180만 배럴, 2021년 190만 배럴, 2022년 200만 배럴, 2023년 210만 배럴, 2024년 220만 배럴
5	기존 6개 정유공장 현대화를 통해 2022년까지 20만 b/d의 정유를 생산하고, Dos Bocas 정유공장 신설로 2022년까지 34만 b/d의 정유 추가 생산
6	현 정부 집권기에 캅그레제라(La Cangrejera) 석유화학공단 내 정유공장 설립의 타당성 평가 실시
7	발전소 건설 혹은 재건설: 유카탄 반도(Península de Yucatán) 중심의 멕시코 남동부 지역 전력수요 충족 및 바하 칼리포니아 반도(Península de Baja California) 에너지 공급 확대
8	수력발전 강화
9	Pemex와 CFE: 전임 정부에서 체결된 계약 중 국영기업이나 국가의 이익에 반하는 부정행위가 개입되지 않은 계약만을 인정
10	정부 개입(influyentismo)이나 부패행위 증거가 있을 경우 제시 의무화
11	에너지부문 민간기업에 대한 모든 종류의 보조금 중단
12	국가전력 시스템의 발전 우선순위: ① 수력발전 ② CFE의 발전소 ③ 태양광 및 풍력 ④ 민간부문의 복합 사이클
13	CFE: 전임 정부에서 초과 생산한 천연가스 사용 및 판매 계획 시행
14	석유 및 전력의 중·장기적 과잉공급 방지방안: 對기업 에너지 개발권 부여 중지 요청
15	Pemex와 CFE 지원 강화: 국내 에너지 시장 입지 강화
16	민간부문의 참여가 보완적 성격을 띠고 국익에 피해를 주지 않을 경우 원유의 생산, 정유, 발전부문에 민간 투자자의 참여 허용
17	부패와 정부 개입 근절, Pemex와 CFE의 면책특권 폐지, Pemex와 CFE 사업의 효율적 관리 개선

자료: Energía a Debate(2020. 8. 4), "Marca AMLO política energética por memorándum," <https://www.energiaadebate.com/regulacion/marca-amlo-politica-energetica-por-memorandum/#:~:text=Mediante%20un%20memor%C3%A1ndum%20fechado%20el,una%20%E2%80%9Cpol%C3%ADtica%20de%20pillage%E2%80%9D>(검색일: 2020. 10. 12).

2. 정책 추진 배경

■ 페냐 니에토(Enrique Peña Nieto) 전임 정부는 재임기간인 2013~14년에 에너지 개혁을 단행하며 멕시코의 석유 및 전력 산업을 민간부문에 개방했음.

- 2013년 12월 20일 에너지 개혁법을 제정하여 Pemex와 CFE가 각각 독점해온 석유산업과 전력시장을 민간 및 해외 투자자들에게 개방하고, 재생에너지 발전에 민간부문의 참여를 독려했음.
- AMLO 대통령은 페냐 니에토 정부의 에너지 개혁을 '약탈 정책(política de saqueo)'이라고 지칭하며 에너지 개혁을 추진한 대통령과 관련 정치인들의 뇌물수수 의혹을 제기함.
- 또한 개혁으로 인해 오히려 에너지산업의 발전이 정체되고 전기요금은 인상되었다며 개혁 이전으로의 회귀를 주장함.

■ AMLO는 Pemex와 CFE에 대한 정부지원 확대를 통해 재무구조 안정성을 강화하고, 특히 Pemex가 필요로 하는 기술 및 생산시설을 확보하기 위해 정부투자가 필요하다고 강조함.

- Pemex는 심해자원 탐사 및 개발 기술 부족 및 재투자 부족과 생산설비 노후화로 인해 경영에 애로를 겪고 있는데, 2004년 이후로는 원유 생산량조차 감소하고 있음.
- Pemex의 2019년 일일 원유 생산량은 2004년(338만 3,000배럴)의 절반 수준인 167만 9,000만 배럴을 기록함.
- 또한 AMLO는 기존 6개의 노후화된 정유공장에 투자함으로써 정유 능력 개선을 모색하고 있음.
- 현재 멕시코는 국내 휘발유 소비의 2/3를 미국산 수입으로 충당하는 상황인데, AMLO는 대미 의존도를 줄이면서 에너지 주권을 확보해야 한다고 주장하고 있음.

그림 1. 멕시코의 연간 일일 평균 원유 생산량

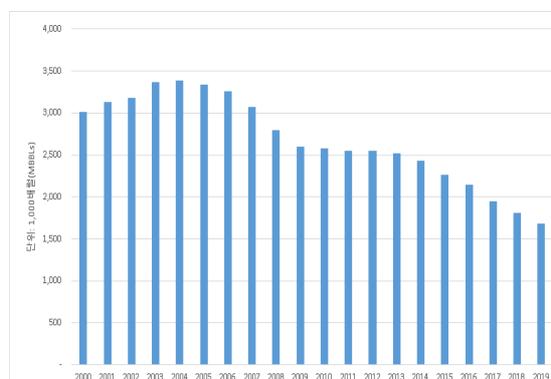
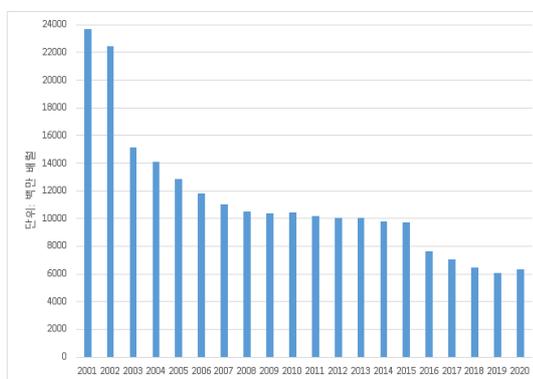


그림 2. 멕시코의 석유 확인매장량 추이



자료: 국가탄화수소위원회(CNH: Comisión Nacional de Hidrocarburos), <https://hidrocarburos.gob.mx/>(검색일: 2020. 10. 15).

- Pemex와 CFE는 비효율적인 기업 운영, 고질적인 부패, 방만 경영 등으로 심각한 수준의 부채를 지고 있어 투자 확대가 불가능한 수준임.

- 특히 Pemex는 2020년 2/4분기 기준 2조 4,614억 페소⁸⁾의 부채로 인해 전 세계에서 가장 부채가 많은 석유공사로 지칭되는데, AMLO는 자본투입, 정부채권 상환, 세금감면 등을 통해 Pemex의 부채를 축소하기 위해 노력하고 있음.

3. AMLO 정부 에너지정책에 대한 업계의 반응

■ AMLO의 에너지정책은 2013~14년 에너지 개혁 이후 지난 6년 동안 신재생에너지를 중심으로 멕시코 에너지 시장에서 기반을 확대해온 미국, 캐나다, 유럽 등 기업과의 마찰을 야기하고 있고, 신재생에너지에 대한 투자유인을 감소시키고 있음.

- 미국석유협회(API: American Petroleum Institute)는 Pemex가 멕시코 휘발유 및 LNG 시장을 독점하고 있으며, 이러한 상황에 멕시코 내에서 활동하고 있는 미국기업들이 차별을 받았으며 미국정부에 중재를 요구하고 나섬.
- 2020년 3월 6일 주멕시코 미국대사관 주재하에 캐나다, 독일, 프랑스, 유럽, 이탈리아, 스페인, 네덜란드 외교관들이 멕시코의 에너지정책에 대해 논의한 후 AMLO 정부의 에너지정책이 신재생에너지 부문 투자 계약의 법적 근거를 무너뜨리고 있다고 우려를 표명함.
- 이러한 우려에 대해 멕시코 정부는 기존 계약을 파기하지는 않겠지만, 멕시코에 피해를 야기한 일부 계약에 대해서는 재협상이 불가피하다는 입장을 전달함.
- 2020년 10월 21일 스페인 최대 에너지회사 Iberdrola는 기존 투자를 유지할 것이나 AMLO 대통령의 에너지정책 방향에 따라 신규 투자 여부를 결정하겠다는 의사를 표명함.

■ 환경단체는 AMLO의 에너지정책이 글로벌 탈탄소화 확산에 역행하는 행보이며, 멕시코 에너지 매트릭스의 개선을 불가능하게 만들고 있다며 강하게 비판함.

- 새로운 청정기술로 화석연료를 대체할 수 있음에도 불구하고 AMLO가 전통적인 화석에너지 개발을 선호하면서 재생에너지 분야의 추가 개발을 억제하고 있다고 평가함.

4. 전망 및 시사점

■ 에너지산업에 대한 정부 개입의 정당성을 주장하기 위한 배경인 '소비자 편익'이 이번 조치로 개선될지는 미지수임.

- 오히려 국가전력망 사용료 인상에 따라 전기요금이 인상되고, 에너지시장이 더욱 열악해질 수 있기 때문임.
- 현재 멕시코 국민의 98.5%가 전력을 공급받고 있지만, 많은 지역에서 잦은 정전으로 인한 불편을 감수하면서도 높은 전기요금을 지불하고 있음.

8) 2020년 2/4분기 Pemex의 부채는 2019년 12월(1조 9,832억 페소) 대비 24.1% 증가함.

- 국가의 역할 강화가 에너지뿐만 아니라 다른 산업부문으로 확장될 가능성이 높은 가운데, 민간기업 참여 배제는 멕시코 비즈니스 환경을 악화시키는 단초가 될 수 있음.
 - 공공투자 역량이 부족한 멕시코에서 민간투자의 감소가 단기적으로 경제 활성화에 필요한 총투자 위축으로 이어지고, 장기적으로는 지속가능한 성장역량을 훼손할 수 있음.
 - 특히 주요 선진국과 체결한 양자간 투자보호협정으로 인해 멕시코를 상대로 하는 손해배상청구 소송 제기나 국제기구에서의 중재조정 신청이 증가할 수 있음.⁹⁾

- 2020년 11월 치러질 미국 대선에서 민주당의 바이든(Joseph Biden) 후보가 승리할 경우, AMLO가 화석에너지 중심의 에너지정책을 추진함에 있어 미국정부와 마찰을 빚게될 것으로 예상되는데, 미국과의 관계를 유지하기 위해서 정책의 방향이 다소 전환될 가능성은 있음.
 - 청정에너지 인프라에 대한 대규모 투자를 약속하는 등 친환경에너지 발전의 필요성을 강조하고 있는 바이든 후보는 AMLO 정부가 신재생에너지 정책을 지속하도록 압박할 가능성이 있음.
 - 한편 트럼프(Donald Trump) 대통령이 재선할 경우 AMLO 정부는 에너지정책에 변화를 주지 않고 화석연료 중심의 에너지 주권 회복에 주력할 수 있을 것으로 예상됨.
 - 트럼프 정부는 친환경에너지 발전을 경시하고 석유, 석탄 등 탄화수소를 중심으로 한 에너지정책을 펼치며 AMLO 정책과 유사한 방향을 견지하고 있음.
 - 그러나 대선이라는 국내정치 상황에서 미국 의회가 정당에 관계없이 멕시코의 에너지정책을 압박하고 있어, 대선 이후 양국 관계의 주요 이슈로 부상할 가능성이 큼.
 - 10월 22일 공화당 및 민주당 의원 43명이 '국영기업을 특별 우대하고 민간기업의 투자를 제한하는 AMLO의 정책은 USMCA 등 지역무역협정의 약속을 위반했으므로 시정이 필요하다'는 내용의 서신을 트럼프 대통령에게 발송함.

- 한편 멕시코 정부가 추진하고 있는 5개의 에너지 인프라 프로젝트뿐만 아니라 후속 사업에 우리 기업들이 지속적인 관심을 가질 필요가 있음.
 - 대부분의 프로젝트는 멕시코 정부가 주도하는 재정사업으로 진행되므로 기업의 부담이 상대적으로 작다는 장점이 있는데, 최근 삼성엔지니어링의 Dos Bocas 정유공장 건설사업 수주 사례를 통해 볼 때 멕시코 인프라 건설시장에 진입할 호기인 것으로 판단됨. **KIEP**

9) NAFTA를 대체한 USMCA의 14장(투자)에 의하면 투자자-국가 간 분쟁해결제도(ISDS)는 3년에 걸쳐 폐지될 예정인데, 미국-멕시코 간의 ISDS는 유지되므로 석유, 천연가스, 에너지(발전) 등 AMLO가 추진하고 있는 에너지산업 개혁과 관련하여 영향이 불가피할 것임.