

에너지 소비의 중요성과 기초에너지 보장



The Importance of Energy Consumption and
the Provision of Basic Energy Needs

조성은 | 한국보건사회연구원 연구위원

에너지는 현대사회에서 필수재로 자리하고 있다. 건강하고 문화적인 삶을 유지하기 위해서는 일정 수준의 에너지를 반드시 사용해야 한다. 그러나 에너지 구매에 대한 저소득층의 부담이 증가하여 충분한 에너지를 소비하지 못하고 건강과 삶의 질 악화를 감수해야 하는 상황이 자주 발생하고 있다. 따라서 일상생활에 필요한 최소한의 에너지를 보장하는 것은 중요한 정책 과제이다. 현재 우리나라는 에너지 복지의 개념에 기반하여 요금 할인과 감면, 에너지 바우처, 저소득층 에너지 효율 개선 사업 등을 전개하고 있다. 하지만 2009년 ‘녹색성장 5개년 계획(2009~2013)’에서 “에너지 빈곤을 해소하기 위해 최저 에너지 사용 기준을 기본권으로 정립해 에너지 빈곤층을 파악하고 에너지 복지 전달체계를 효율화하겠다”고 계획한 이후 아직까지 기본권 확립을 위한 논의가 충분히 진행되지 않았다. 향후 보다 확장된 기초에너지 보장의 관점에서 각 제도들의 확충과 함께 연계성·효율성을 높일 수 있는 전달체계 개선이 요청된다.

1. 들어가며

현대사회에서 사회 구성원의 건강한 삶을 유지하기 위해서는 일정 수준의 에너지를 반드시 사용해야 한다. 냉난방을 통해 실내 온도를 적절한 수준으로 유지해야 하며, 취사·광열을 위해서

도 에너지가 필요하다. 더욱이 다양한 가전제품과 디지털 제품이 필수재가 돼 가는 상황에서 이러한 제품을 사용하기 위해서는 에너지 소비가 반드시 필요하다. 요컨대 일정 수준의 에너지는 이미 필수재로 자리 잡았으며 모든 계층이 기본적인 생활 유지를 위해 에너지 소비 부담을 할 수

있어야 한다. 이러한 상황에서 에너지 소비 능력이 부족한 사람들은 생활에 심각한 어려움을 겪을 수밖에 없다. 우리나라의 경우 과거 에너지 복지 제도 도입 이전에는 동절기마다 에너지 소비와 관련한 사건·사고를 경험했으며, 최근에는 하절기에도 폭염으로 인한 인명 피해가 나타나고 있다. 예를 들어 2005년 단전 가구의 여중생이 찻불로 몸을 녹이다 일어난 화재나 2012년 겨울 발생한 '고흥 찻불 화재' 사건은 경제적 어려움이 빚은 대표적인 사고라고 할 수 있다.

이러한 배경에서 에너지 복지에 대한 인식이 확산되어 에너지 복지 제도를 도입하였지만, 그럼에도 불구하고 난방과 관련된 취약계층의 사고는 사라지지 않았다. 특히 에너지 가격이 상승할 경우 저소득층은 부담이 증가하여 충분한 에너지를 소비하지 못하고 건강과 삶의 질 악화를 감수하는 상황이 벌어지고 있다. 취약계층 가구의 상당수가 값비싼 등유나 프로판가스에 의존하고 있어 연료 사용의 효율성이 떨어진다. 과거에 주로 사용했던 연탄은 화석연료 보조금 감축에 대한 국제적 합의로 앞으로는 예전과 같이 값싸게 이용할 수 없게 되었다. 결국 취약계층의 비용 부담이 집중되는 동절기마다 적절한 난방을 하지 못해 발생하는 에너지 빈곤과 관련한 안타까운 기사들이 빈번히 보도되고 있다(윤태연, 이은솔, 박광수, 2019). 정부에서도 에너지 빈곤에 대한 문제를 인식하여 지원 프로그램 확대를 꾀하여 왔

으며, 문재인 정부 역시 공약 중 하나로 “기초에너지 보장 제도 도입으로 저소득층, 사회 취약계층 등 에너지 빈곤층에 일상생활에 필요한 최소한의 에너지를 보장”하고자 하였다.¹⁾ 하지만 ‘국정계획 5개년 계획’에는 구체적 목표로 포함되지 못했고, 아직까지 기초에너지 보장의 목표와 틀이 확실하게 정해지지 않은 상태에서 에너지 복지 차원의 분산된 지원만 제공하고 있는 상황이다.

이 글에서는 에너지 소비가 삶의 질에 미치는 영향에 대한 기존 연구들을 통해 에너지 소비가 건강하고 문화적인 생활을 유지하는 데 어떤 의미가 있는지를 살펴보고, 한국에서 기초에너지 보장을 향한 그간의 노력들과 앞으로의 과제가 무엇인지를 모색하고자 한다.

2. 에너지 지원 정책의 필요성

가. 에너지 소비가 생활에 미치는 영향

에너지가 인간의 삶에 필수적인 가장 기본적인 이유는 건강한 생활을 유지할 권리인 생존권에 영향을 준다는 점이다. 에너지를 충분히 소비하지 못하면 인간의 신체적 기능이 저하되고 건강상의 문제가 발생할 수 있다. 에너지 빈곤으로 인한 냉난방 부족은 거주자의 건강을 해칠 수 있으며, 특히 만성적인 감기, 기관지염, 심장질환과 같은 질병을 유발, 악화시킬 수 있다(이정필, 2017). 특

1) 문재인 정부의 12대 공약 중 '11. 지속가능하고 성평등한 대한민국'의 세부 약속 218번에 명시되었다(윤태연, 이은솔, 박광수, 2019, p. 2).

히 장애인, 만성질환자, 노인 등 건강이 취약한 계층은 더욱 취약한 상태에 내몰리게 된다. 그동안 에너지 빈곤으로 인해 생명까지 잃는 사례는 주로 동절기에 집중됐었는데, 2018년 여름에는 기록적인 폭염이 발생하면서 취약계층의 건강 문제, 나아가 생명을 위협받는 주거 환경 문제가 하절기의 사회적 이슈가 된 바 있다. 기후변화로 인해 폭염과 한파 등 이상기후 현상이 잦아지면서 노인, 영유아와 사회적 약자들이 하절기와 동절기 두 계절에 위험한 상황에 노출되게 된 것이다. 에너지 빈곤층이 기후변화 취약계층이 될 수밖에 없는 상황에 내몰리고 있다(이정필, 2017)는 주장은 앞으로 더 많이 나올 것이다. 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014)에 따르면, 점차 냉방도일²⁾은 증가하고 난방도일³⁾은 감소할 것으로 전망되므로 향후에는 여름철 냉방에 대한 대책 마련이 더 중요해질 것으로 판단되며, 이러한 변화에 대응하는 연구와 정책적 대응이 추가로 필요할 것으로 보인다(이동성, 문태훈, 2017에서 재인용).

냉난방 외에도 생활에 필요한 식품 저장, 세탁과 청소를 통한 청결 유지, 광열과 취사, 여가 활용, 정보 취득, 통신을 통한 의사소통, 지리적 이

동 등 다양한 목적에 에너지가 사용된다. 따라서 에너지 소비 능력은 생활의 질과 정보·경험의 폭에 영향을 준다. 냉장고, 세탁기, 에어컨 등 이른바 3대 가전은 가구당 보급률이 80% 이상으로⁴⁾ 필수 가전으로 자리 잡고 있다. 최근에는 뉴라이프 가전이라고 불리는 의류건조기, 의류관리기, 공기청정기, 무선 청소기, 빌트인 가전, 홈케어 가전 등의 사용도 빠르게 확대되고 있다. 특히 최근 미세먼지로 인한 대기오염 문제도 공기청정기를 비롯한 새로운 가전제품의 사용을 확대시키는 주요한 요인이다. 우리나라는 아직까지 공기청정기 보급률이 30% 정도에 머물고 있지만, 미국은 보급률이 80%로 지속적으로 성장하고 있다(노경탁, 2018). 사회보장의 목표가 ‘건강하고 문화적인 생활’에 있다는 점에서 이러한 소비 패턴의 변화는 앞으로 기초생활보장의 수준과 범위를 확대하게 될 것이며, 동시에 필수적인 에너지 사용의 수준도 높이게 될 것이다.

한편 에너지 소비 부족으로 인한 문제가 없더라도 에너지 비용의 증가는 식료품 구입과 같은 다른 생활 비용을 감소시켜 생활의 질을 후퇴시킬 수 있다(이정필, 2017). 에너지 비용이 가구 소득의 10%를 넘거나 중위 지출의 2배를 넘으면 에너지 빈곤으로 간주하는 것도 이 때문이다. 에

2) 냉방도일은 일평균 기온이 기준 온도보다 높은 날에 대해 기준 온도와 일평균 기온의 차이를 1년 동안 합산한 값으로, 기준 온도는 보통 24°C이다.

3) 난방도일은 일평균 기온이 기준 온도보다 낮은 날에 대해 기준 온도와 일평균 기온의 차이를 1년 동안 합산한 값으로 난방에 필요한 에너지 비용을 산출하는 데 이용된다. 현재 우리나라의 기준 온도는 18°C이다.

4) 전력거래소가 실시하던 국내 가전기기 보급률 조사는 2013년을 마지막으로 중단되었는데, 2013년 조사에서 냉장고 104%, 세탁기 98%, 에어컨 78%로 조사되었다. 이후 에어컨 보급률은 85%까지 증가한 것으로 추정된다. 특히 에어컨의 보급률이 매우 빠르게 증가하여 2002년 38%, 2006년 48%에서 2013년 78%까지 확대되었다(노경탁, 2018, p. 23).

너지 빈곤으로 인한 건강의 문제, 생명의 문제뿐 아니라 이 같은 상황으로 인한 취약계층의 의료 기관 이용 증가는 건강보험의 재정적 부담 증가와 같은 사회적 비용 유발로도 이어진다. 결국 에너지 빈곤은 개인의 건강이나 삶의 질뿐 아니라 국가의 발전에도 영향을 미치는 이슈(Maxim et al., 2016)가 되고 있는 것이다.

결국 에너지 소비에 대한 접근성은 단지 에너지 소비 그 자체에만 머물지 않고 전반적인 생활의 질에 영향을 끼치게 된다. 따라서 에너지원을 공급해 주는 방식 외에도 에너지 소비 능력을 향상시키기 위한 지원금 지급이나 바우처 지급(경제적 보조) 등과 에너지 소비 비용을 낮추기 위한 가격 정책을 포함한 소비자 보호 정책, 그리고 에너지 효율성 증대 사업 등 다양한 방식으로 에너지가 생활에 미치는 부정적 영향을 완화할 필요가 있다(Pye et al., 2015). 특히 주택 에너지 효율성 개선 정책은 에너지 빈곤층 감소뿐 아니라 온실가스 감소에 지속적인 효과가 있어 순 사회 편익(net societal benefits)이 크다는 주장(Hills, 2012)에도 주목할 필요가 있다. 한국 역시 에너지 빈곤층은 노후 주택에 거주하거나 에너지 효율이 낮은 에너지원을 사용하는 경우가 많기 때문에 “에너지 효율성 개선을 통해 에너지 빈곤층에서 벗어날 수 있는 가능성을 높이는 것이 가장 목표 효율적인(target efficient)”(김현경, 2015, p. 8) 정책이다. 환경 정책의 측면에서도 에너지 효율성 개선 정책은 확대될 필요가 있다.

나. 에너지 가격 변화와 기후변화

에너지가 생활에 반드시 필요하다는 점뿐 아니라 에너지 시장의 특성도 에너지 지원 정책이 필요한 중요한 이유이다. 최근의 기후변화 역시 에너지 지원의 필요성을 높이고 있다.

일반적으로 에너지 사용은 가격탄력성이 낮은 것으로 알려져 있다. 즉 가격이 변동해도 에너지 소비량은 크게 변하지 않는다는 것이다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 에너지가 필수재이기 때문인데, 가격 변동에도 불구하고 일정 정도의 에너지를 소비할 수밖에 없다면 가격이 상승할 때 가계 부담이 커지는 문제가 있다. 또한 에너지원의 상당 부분을 수입에 의존하는 우리나라로서는 국제 에너지 시장 가격 변동의 충격을 완충하기가 어렵다. 따라서 주요 에너지원 생산 국가의 내부 문제나 국제 시장의 불안정성으로 인해 국내 에너지 가격이 급격히 상승하는 일이 빈번하게 발생한다. 다음의 [그림 1]에서 알 수 있듯이 1990년대 이후 주요 에너지원인 석유, 석탄, 천연가스의 가격은 장기 상승 추세를 유지하고 있다. 특히 2010년대 중반 하락 추세를 보였던 석유와 천연가스 가격이 다시 상승하는 경향을 보이고 있어 앞으로 에너지 소비 부담이 커질 수 있다.

이런 가격 변동의 충격을 개별 가구가 예측하고 대비하는 것은 거의 불가능하기 때문에 최소한의 에너지 소비를 보장할 수 있는 정책적 대안이 필요한 것이다.

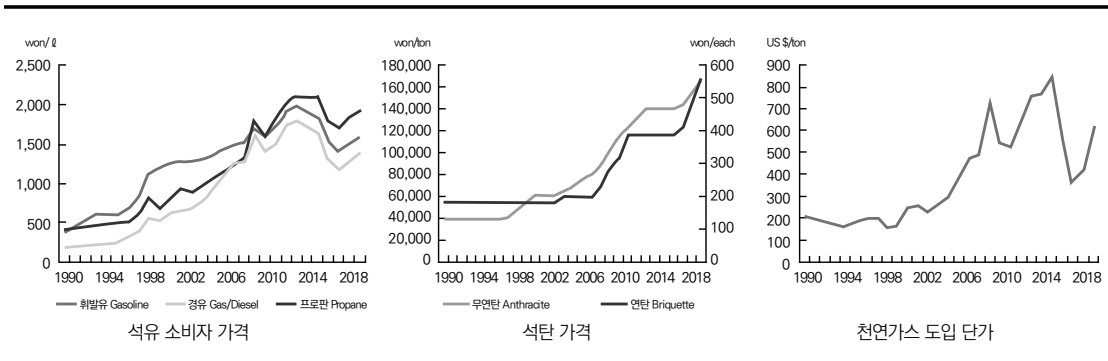
한편 최근의 기후변화 양상 역시 에너지 보장의 필요성을 높이고 있다. 특히 하절기 폭염의 증

가는 과거 동절기 중심이었던 에너지 지원 정책의 지원 시기 확대와 연간 지속적이고 안정적인 에너지 지원을 정책적으로 요구한다.

폭염 일수는 일최고기온이 33℃ 이상인 날의 연간 일수로 정의되는데, 서울·경기 지역의 폭염

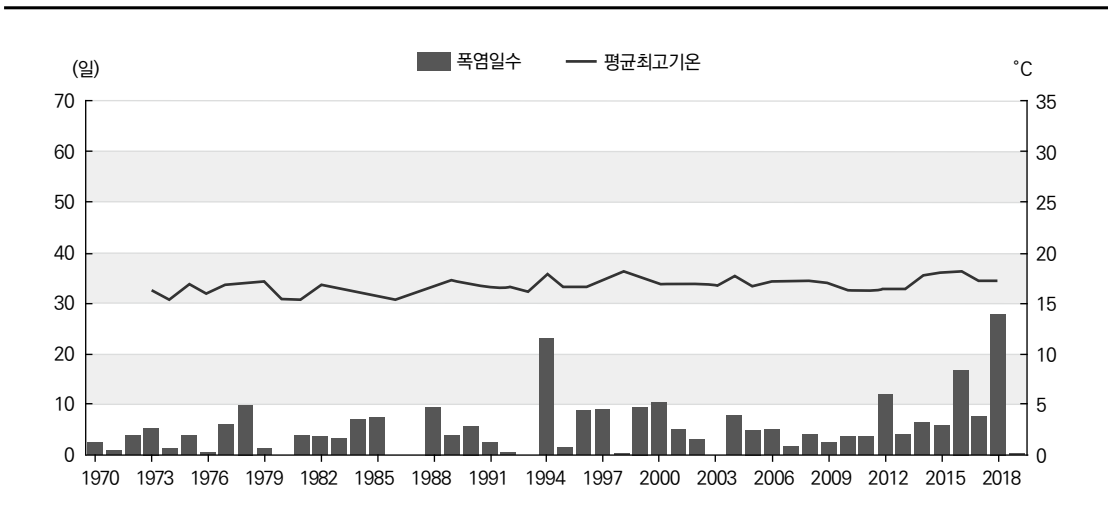
일수는 연간 6.6일이 평년값이나 2018년의 경우 27.8일로 평소보다 매우 긴 기간 동안 폭염이 나타났다. [그림 2]에서 알 수 있듯이 1990년 이전과 비교하여 1990년 이후에는 폭염의 발생 빈도가 증가하고 있으며, 앞으로 더 증가할 것으로 예

그림 1. 주요 에너지원의 가격 변동(1990~2018년)



자료: 에너지경제연구원. (2019). 에너지통계월보(2019년 6월). p. 78.

그림 2. 연도별 폭염 일수의 변화(서울·경기, 1970~2019년 6월)



자료: 폭염일수, 기상자료개방포털, 기후통계분석. <http://data.kma.go.kr/climate/heatWave/selectHeatWaveMixChart.do?pgmNo-674>에서 2019. 7. 1. 인출.

상된다. RCP2.6 시나리오⁵⁾에 따르면, 한반도의 폭염 일수는 현재 연간 7.3일이지만 21세기 전반기에는 8.1일, 중반기에 10.2일까지 증가하고, 열대야 지수 역시 현재 연간 2.8일에서 21세기 중반에 7.1일까지 상승할 것으로 예측된다(기상청, 2018, p. 49). 좀 더 비관적인 시나리오에 따르면, RCP8.5 시나리오에서는 폭염 일수가 21세기 중반기에 17.7일, 후반기에 28.5일로 기온 상승으로 인한 폭염 일수의 증가가 두드러지게 나타나고 있다(기상청, 2018, p. 49). 한편 기후 변화에 따라 전반적으로 기온이 상승하는데 이에 따라 한파 일수는 감소할 것으로 나타난다.

이러한 기후변화와 함께 미세먼지에 대한 사회적 민감성 역시 공기청정기, 강제 환기 장치 등 에너지를 사용하는 기구를 더 많이 사용하게 만든다. 결국 이러한 요인들로 인해 빈곤층의 에너지 비용 부담이 커질 위험이 상당하다는 점에서 보다 체계적인 기초에너지 보장 체계 구축이 필요하다. 2010년대 중반부터 악화되고 있는 빈곤 상황과 국제 유가를 비롯한 에너지 비용의 불안정은 지속적으로 에너지 취약계층의 삶을 위협할 것이다.

다. 기초에너지 보장 관점

현재 우리나라의 에너지 정책에서는 기초에너

지 보장에 대한 명확한 규정은 없고, 대신 에너지 복지라는 개념이 광범위하게 사용되고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 문재인 대통령의 대선 공약 중 하나로 ‘기초에너지 보장 제도 도입’이 제시된 바 있지만 당시에 기존 에너지 복지와 어떻게 다른지에 대한 구체적인 내용이 제시되지는 않았다. 당시 공약집에서는 기초에너지를 “일상 생활에 필요한 최소한의 에너지”로 표현하여(이현주 외, 2018, p. 51) 추상적이고 원론적인 수준에서 다루는 데 그쳤다. 기초에너지 보장 대신 구체적인 법제와 정책에서 사용되는 개념은 ‘에너지 복지’이다. <표 2>에서 정리한 바와 같이 현재 에너지 관련 법령에서는 에너지 복지 개념을 사용하고 있으며, 원칙과 목표 차원에서는 보편성을 지향하지만 구체적인 정책 내용을 제시할 때는 “저소득층에 대한 에너지 이용 혜택을 확대”(저탄소 녹색성장 기본법, 2018)하거나 “저소득층 등 에너지 이용 소외계층”(에너지법, 2018)을 대상으로 에너지 복지 사업을 실시하도록 하고 있다.

이러한 선별적 접근이 한정된 자원의 효율성을 높이고 실제로 에너지 이용에 어려움을 겪는 사람들을 지원함으로써 전체 국민의 에너지 접근성을 향상시키는 것은 사실이다. 그러나 에너지 복지 차원의 접근만으로는 우리 사회가 보장해야 할 에너지 소비의 기본선이 얼마인지, 이를 충족

5) RCP(Representative Concentration Pathways) 시나리오는 온실가스 농도값을 설정한 후 기후변화 시나리오를 산출하여 그 결과의 대책으로 사회·경제 분야별 정책을 논의하는 것으로, IPCC 5차 평가보고서(2013)부터 사용되었다. 최근 우리나라의 『한반도 기후변화 전망분석서』(기상청, 2018)에서는 온실가스 농도의 배출 전망에 따라 각기 다른 4가지 시나리오(RCP2.6/4.5/6.0/8.5)를 기반으로 한반도 기후변화 전망을 기술하고 있다.

표 1. 기초에너지 보장 관련 법령의 주요 내용

관련 법령	기초에너지 보장 관련 조문	비고
저탄소 녹색성장 기본법 (법률 제16133호)	제39조 제5호, “국민이 저탄소 녹색성장의 혜택을 고루 누릴 수 있도록 저소득층에 대한 에너지 이용 혜택을 확대하고 형평성을 제고하는 등 에너지와 관련한 복지를 확대한다.”	에너지 복지 확대
에너지법 (법률 제15344호)	제4조 제5항, “국가, 지방자치단체 및 에너지공급자는 빈곤층 등 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 기여하여야 한다.”	에너지의 보편적 공급
	제16조의2, “정부는 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 지원사업(에너지복지 사업)을 할 수 있다.”	에너지복지 사업 1. 저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층에 대한 에너지 공급 2. 에너지 이용 소외계층의 에너지 이용 효율 개선 3. 그 밖에 에너지 이용 소외계층의 에너지 이용 관련 복리 향상에 관한 사항

자료: 저탄소 녹색성장 기본법(2018), 에너지법(2018)의 내용을 바탕으로 저자 작성.

하지 못하는 계층은 얼마나 존재하는지 등의 가장 기본적인 질문에 답할 수 없다. 선별적으로 접근하더라도 에너지 차원에서의 빈곤이 아닌 다른 빈곤 정책에서 선별된 대상자에게 추가 급여를 제공하는 현재의 방식으로는 에너지 빈곤의 시각 시대 문제를 해결할 수 없다.

기초보장은 대부분 빈곤층을 보호하고 빈곤을 예방하는 정책으로 기초선 이상의 생활을 보장하는 정책을 포괄하며, 기초에너지 보장은 여러 가지 요인을 고려한 후 적절한 난방과 기타 필요한 에너지에 대한 접근, 사용을 보장하는 것을 의미한다(이현주 외, 2018). 즉 에너지 빈곤은 다차원적 개념이기 때문에 소득이나 재산 기준만으로 정해지는 일반적인 빈곤 대상을 에너지 빈곤층으로 간주하는 것은 적절하지 않다. 그렇지만 우리나라의 상황을 고려한 개념 정의와 보장 수준의

합의가 아직까지 시도되지 않고 있다는 점에서 좀 더 확장된 기초에너지 보장 관점에서의 접근이 필요하다.

3. 기초에너지 보장 체계 구축의 과제

가. 기초에너지 보장 정책의 현황⁶⁾

앞서 살펴본 바와 같이 아직까지 기초에너지 보장의 개념과 체계가 확립되어 있지는 않지만 대신 ‘에너지 복지’의 관점에서 다양한 정책 프로그램이 시행되고 있다. 현재 시행되고 있는 각종 에너지 복지 제도 중 요금 할인과 감면, 에너지 바우처 등이 주요 프로그램으로 꼽힌다.

이 중 먼저 요금 할인·감면 제도를 살펴보면, 에너지 공급자별로 장애인, 유공자, 기초생활수

6) 이 소절은 이현주 외(2018)의 일부 내용에 최근의 변화를 반영하여 요약·수정한 것이다.

급자 등의 사회적 취약계층에 대해 할인율을 적용하거나 정액 범위 내에서 요금을 감면해 주는 제도가 있다. 한국전력공사는 전기요금 복지 할인 지원 사업을 통해 기초생활수급자, 차상위계층, 유공자, 장애인 가구 등에 대해 전기요금을 할인하고 있다. 취약계층의 전기요금 부담 완화를 목적으로 2004년부터 이 사업을 시행하고 있는데, 2017년에는 총 2809가구를 대상으로 총 4831억 원의 요금을 할인·감면하였다. 2018년 하절기부터는 하계 할인 한도를 확대하고, 3자녀·대가족·출산 가구에 대한 지원을 확대한 바 있다.

한국가스공사 및 전국 도시가스회사에서도 장애인(1~3급), 국가유공자(1~3급), 독립유공자, 생계·의료·주거·교육급여 수급자, 차상위계층(① 자

활사업 참여자, ② 희귀난치성질환자 등으로서 본인 부담액을 경감받는 자, ③ 장애수당 또는 장애아동수당을 받는 장애인, ④ 모자, 부자, 조손 한부모가정), 다자녀 가구 등을 대상으로 가스요금 월정액 경감 사업을 실시하고 있다. 이 사업은 2009년부터 시작되어 2017년에는 116만 3000 가구에 대해 785억 800만 원의 요금을 감면하였다. 또 사회복지시설에도 요금 감면의 혜택을 주고 있다.

그 밖에 한국지역난방공사에서도 소형 임대주택 및 사회복지시설에 대한 지역난방 에너지 복지 요금 지원 사업을 실시하여 기초생활수급자, 차상위계층, 장애인, 유공자, 다자녀 가구 등에 대해 기본요금을 감면하고 있다.

요금 할인·감면보다 직접적으로 에너지 구입

표 2. 전기요금 복지 할인 사업의 내용

구분	자격 요건	도입일	할인율
장애인	• 「장애인복지법」에 의한 1~3급 장애인	2004. 3. 1.	월 1만 6천 원 한도 (여름철 2만 6천 원)
상이유공자	• 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 의한 1~3급 상이자 • 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」에 의한 1~3급 상이자	2004. 3. 1.	
독립유공자	• 「독립유공자 예우에 관한 법률」에 의한 독립유공자 또는 독립유공자의 권리를 이전받은 유족 1인	2005. 12. 28.	
기초생활수급자	• 생계·의료급여 수급자	2005. 12. 28.	월 1만 6천 원 한도 (여름철 2만 6천 원)
	• 주거·교육급여 수급자	2015. 7. 1.	월 1만 원 한도 (여름철 1만 5600원)
차상위계층	• 「국민기초생활보장법」에 의한 차상위계층	2010. 8. 1.	월 8천 원 한도 (여름철 1만 3천 원)
사회복지 시설	• 「사회복지사업법」 또는 27개 관련 법률에 의하여 신고된 시설	2007. 1. 15.	39%
3자녀 이상	• 자녀 또는 손 3인 이상 가구	2009. 8. 1.	30% (월 2만 800원 한도)
대가족	• 세대원 수 5인 이상 가구	2007. 1. 15.	
출산 가구	• 출생일로부터 1년 미만인 영아가 포함된 가구	2016. 12. 1.	
생명유지장치	• 산소발생기, 인공호흡기 사용자	2007. 8. 1.	39%

자료: 한국전력공사 내부 자료를 기초로 작성한 이현주 외(2018), p. 44 <표 2-6>을 2018년 개정 사항을 반영하여 수정함.

을 지원하기 위해 2015년부터 에너지 바우처 제도를 도입하여 시행하고 있다. 에너지 바우처 사업은 에너지특별회계를 재원으로 하며 「에너지법」 제16조의2와 제16조의3에 근거하여 당시 18대 정부 국정과제로 추진되었다. 이 사업은 생계·의료급여 수급가구 중 노인, 영유아, 장애인, 임산부, 중증 질환자, 희귀질환자, 중증 난치질환자 등을 포함한 가구에 대해 정액 한도에서 '요금 차감(가상 카드)'과 '국민행복카드' 중 한 가지를 선택하여 에너지 소비에 사용하도록 하고 있다. 요금 차감의 경우 도시가스, 전기, 지역난방 중 택일하여 요금 고지서에서 자동 차감을 받을 수 있으며, 국민행복카드를 선택한 가구는 등유, LPG, 연탄, 전기, 도시가스 등의 에너지 구입 시 카드를 사용하여 구입·결제할 수 있다. 하절기의 에너지 바우처는 요금 차감 방식으로 전기 에너지 지원만 선택할 수 있다. 에너지 바우처의 지원 금액은 가구원 수에 따라 3단계로 차등화되어 있다.

에너지 바우처는 2018년 기준 약 612억 원의 예산으로 운영되었으며 대상 가구 수는 60만 가

구로 예상된다. 에너지 바우처는 관련된 제도들이 적지 않아 향후 발전을 위해 관련 제도와의 역할 분담, 조정 등이 이슈로 남아 있다. 유사한 연탄 쿠폰 지원금이나 등유 바우처 지원금 등이 아직까지 별도의 사업 구조로 진행되고 있다.

그 밖에 한국에너지공단에서 시행하는 저소득층 에너지 효율 개선 사업이 있다. 2007년 도입되어 에너지특별회계에 기반하여 운영되며, 기초생활수급가구 및 차상위계층 등을 대상으로 주택의 단열이나 보일러를 개선하여 에너지 효율을 높이는 것을 목적으로 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라의 기초에너지 보장 또는 에너지 복지 정책에 해당하는 프로그램들은 에너지 공급자에 의해 요금 감면의 형태 외에 에너지 바우처와 에너지 효율 개선 사업 등 기본적인 정책 형태는 갖추고 있다. 반면 각 사업마다 다소 다른 기준과 전달체계를 사용하여 분산된 특징이 있으며, 전체를 아우르는 기초에너지 보장의 개념과 관점은 아직 확립되지 못한 상태이다.

표 3. 연도별 에너지 바우처 지원 금액(한도액)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
1인 가구	8만 1천 원	8만 3천 원	8만 4천 원	8만 6천 원	9만 1천 원 (여름 5천 원, 겨울 8만 6천 원)
2인 가구	10만 2천 원	10만 4천 원	10만 8천 원	12만 원	12만 8천 원 (여름 8천 원, 겨울 12만 원)
3인 이상 가구	11만 4천 원	11만 6천 원	12만 1천 원	14만 5천 원	15만 6500원 (여름 1만 1500원, 겨울 14만 5천 원)

자료: 2015~2017년은 한국에너지재단 내부 자료, 이현주 외(2018)에서 재인용. 2018~2019년은 에너지 바우처 홈페이지(<http://www.energy.or.kr>)의 '2018년 에너지바우처 사업개요', '2019년 에너지바우처 사업개요' 참조.

나. 기초에너지 보장을 위한 정책 과제

2005년 경기도 광주에서 단전 가구의 청소년이 촛불을 켜 놓고 잠들었다가 화재로 사망한 사건이 있은 후 2006년에 에너지기본법(현행 에너지법)을 제정하고, 2007년에는 한국에너지재단을 구성하여 에너지 복지 사업을 추진하기 시작했다. 이 시기 정부는 에너지 복지에 대한 정책적 관심이 높아 2007년 5월 10일 에너지 복지 원년을 선언했고, 한전과 가스공사를 포함한 25개 에너지기업과 한국에너지재단이 공동으로 ‘에너지 복지 현장’을 발표하기도 했다. 이후 2009년 ‘녹색성장 5개년 계획(2009~2013)’에서도 “에너지 빈곤을 해소하기 위해 최저 에너지 사용 기준을 기본권으로 정립해 에너지 빈곤층을 파악하고 에너지 복지 전달체계를 효율화하겠다”는 계획을 발표한 바 있다(진상현, 박은철, 2010, p. 15).⁷⁾ 하지만 이후 ‘제2차 녹색성장 5개년 계획(2014~2018)’에서 ‘녹색 복지 확충’(4-4-1)을 5대 중점 추진 과제 중 ‘지속가능한 녹색사회 구현’-‘녹색 복지 및 거버넌스 기반 확충’(4-4)의 세부 과제로 포함했지만 오히려 에너지 복지 제도 개편이라는 후퇴한 정책 목표에 그치고 말았다. 올해 5월 21일 국무회의에서 의결된 ‘제3차 녹색성장 5개년 계획(2019~2023)’에서도 5대 정책 방향 중 ‘기후 적응 및 에너지 저소비형 녹색사회 실현’의 세부 과제에 ‘에너지 및 기후변화 취약계층 보호를 위한 복지 방안 확대’(4-4-2)가 포함되었

지만 주거약자가 포함된 주거급여 수급가구에 냉방기기를 신규 지원한다는 점을 제외하고는 뚜렷한 변화는 계획에 포함되지 않았다.

이러한 상황에서 기초에너지 보장이 체계적으로 이루어지기 위해서는 2009년 제시되었던 최저 에너지 사용 기준을 기본권으로 정립하고 에너지 빈곤층을 체계적으로 파악하여 에너지 복지 전달체계를 효율화하는 것이 무엇보다 우선되어야 할 것이다. 기초에너지 보장은 “에너지 빈곤으로부터 사회 구성원을 보호하는 것”이 핵심이다(이현주 외, 2018, p. 224). 따라서 에너지 빈곤을 발생시키는 다양한 원인에 대해 효과적이며 지속적으로 대응하는 방향으로 발전해야 한다. 이러한 정책 목표와 방향에 따라 몇 가지 정책 과제를 제시하면 다음과 같다.

우선 첫째로 각 원인에 따라 필요한 정책과 대상을 구분하여 필요한 정책이 고르게 실행될 수 있는 체계가 필요하다. 현재 우리나라의 에너지 바우처는 기초생활보장제도의 수급 기준을 충족하는 동시에 노인이나 영유아를 포함하는 가구를 대상으로 하는데, 이렇게 일반 빈곤 기준을 준용하는 것이 에너지 빈곤층을 충분히 포괄하는가에 대한 의문이 있다(이현주 외, 2018, p. 34). 더 효과적이고 합리적으로 기초에너지 보장을 하기 위해서는 각 원인별 정책과 그 대상 기준을 에너지 빈곤 원인에 따라 정의하고 접근하는 방향으로 개선해야 한다. 유럽에서는 에너지 빈곤을 줄

7) 이때 에너지 복지는 10대 정책 과제 중 ‘녹색경제 기반 조성’의 세부 과제로 포함되었다.

이기 위한 주요 정책 수단으로 경제적 보조, 소비자 보호, 에너지 효율화 사업, 정보 제공 등이 활용되고 있다(pye et al., 2015; 이현주 외, 2018, p. 42에서 재인용). 각각의 정책 수단은 목표에 따라 서로 다른 대상 기준을 가지고 있는데, 현재 우리나라의 상황을 반영한 실태 분석과 이에 따른 제도 도입 및 확대, 대상 기준 정비가 필요하다.

둘째로 분산되어 있는 에너지 복지 전달체계에 대한 연계와 조정이 필요하다. 현재 대부분의 에너지 복지 사업이 기초자치단체장의 추천을 통해 대상을 파악하고 있지만, 지자체의 에너지 복지에 대한 역할 인식과 협조가 충분하지 못한 상황이다. 사업 주체 역시 에너지 공급자와 관련 재단들로 분산되어 있어 정책 간 연계·조정이 이루어지지 않고 있다. 전달체계 개선은 에너지 빈곤 사각지대를 최소화하고 전달 과정의 효율을 높이기 위해 시급하며, 최소한의 기초에너지 보장 전체를 조정할 수 있는 일종의 컨트롤 타워 역시 필요하다. 지자체가 별도로 시행하는 에너지 효율화 사업이나 농어촌 주택 개량 사업, 민간의 주거 개선 지원, 주거급여의 현물 지원 등 관련된 정책 지원과의 연계성을 높이는 것도 과제이다.

마지막으로 에너지 복지 수급 범위에 대한 확대가 필요하다. 전반적으로 기초생활보장제도의 수급 범위를 기반으로 대상 확대가 정체되어 있어 필요한 가구에 대한 지원이 이루어지지 못하고 있다. 예를 들어 에너지 효율 향상의 경우 낡은 주택에 거주하는 가구 상당수는 지원이 필요 한데 지자체 추천은 대상 가구의 환경을 고려하

지 않고 단순 수급자, 차상위계층 등에 대해 일괄로 추천하여 결국 추천 가구의 일부만 지원 대상이 되고, 개선이 필요한 범위 밖의 가구들은 대상이 되지 못하는 점이 지적되기도 한다. 에너지 바우처의 경우 생계 및 의료급여 수급자 중 노인, 영유아, 장애인, 임산부, 중증 질환자, 희귀질환자, 중증 난치질환자 등으로 한정된 기존 제도의 포괄성이 충분하지 않은 점이 지적된다(이현주 외, 2018).

4. 나가며

생활 수준의 향상은 필연적으로 더 많은 종류의 에너지를 사용하는 물품 소비 확대를 수반한다. 이 과정에서 빈곤 가구를 비롯한 취약계층은 보편적이고 건강하며 문화적인 생활로부터 소외되고 배제될 가능성이 높다. 또한 가구의 주거 환경이 비효율적인 탓에 불필요한 에너지 비용 지출이 많아지고, 이로 인해 다른 생활 영역에서의 소비가 충분히 이루어지지 않는다. 이런 점에서 소득보장 정책과는 다른 결의 기초에너지 보장 정책이 필요하다.

현재 빈곤층 중심으로 지원되는 에너지 복지 정책은 보다 구체적이고 체계적인 기초에너지 보장 체계로 확대·발전해야 한다. 기초생활보장제도의 수급 자격을 에너지 지원 정책에도 기본적으로 적용하고 있어 수급자 외 에너지 빈곤 가구에 대한 지원이 매우 취약하다. 사실 현재 에너지 복지의 수급자 외에 사각지대에 놓여 있다고 할

에너지 빈곤층의 규모가 크지 않아 우리 사회가 충분히 감당할 수 있는 수준이다. 한편 에너지 빈곤에 대한 근본적 대응을 가능하게 하는 에너지 효율 개선 사업의 지원 내용과 범위는 제한적이라 저소득층의 에너지 효율 제고와 탄소 배출 저감 등의 주요 정책 목표를 달성하기에는 아직 역부족이다.

앞으로 기후변화에 따른 위험도가 높아질 가능성도 크고, 미세먼지 등 환경에 대한 관심 증가로 더 많은 에너지가 필요해질 것이다. 특히 최근에는 하절기의 온도가 매우 높은 수준으로 악화되고 있어 하절기 냉방 지원 요구가 높아지고 있다(이현주 외, 2018, p. 227). 이제 곧 다가올 하절기 폭염을 대비해 취약계층이 이용하는 시설의 냉방 지원을 확충하는 등 더욱 적극적인 정책과 체계 마련이 필요하다. ■

참고문헌

- 관계부처 합동. (2019). 제3차 녹색성장 5개년 계획.
- 관계부처 합동. (2014). 제2차 녹색성장 5개년 계획.
- 기상청. (2018). 한반도 기후변화 전망분석서. 서울: 기상청.
- 김정국, 이정훈, 김종훈, 장철용, 송두삼. (2015). 국내·외 저소득층을 위한 에너지복지 프로그램 비교 연구. 대한설비공학회 학술발표대회논문집, 404-407.
- 김하나, 임미영. (2015). 사회·경제적 요인의 에너지 빈곤 영향 분석-노인포함가구를 중심으로. 환경사회학연구 ECO, 19(2), 133-164.
- 김현경. (2015). 에너지 빈곤의 실태와 정책적 함의. 보건·복지 이슈애포커스, 제281호, 1-8.
- 노경탁. (2018). 2018년, 뉴라이프 가전의 시대 (2018년 산업전망: 전기전자/IT부품). 유진투자증권. https://www.eugenefn.com/common/files/amaail/20171127_B4520_kyoungkt_72.pdf에서 2019. 6. 18. 인출.
- 녹색성장위원회. (2009). 녹색성장 5개년 계획 (2009~2013).
- 박진호, 설윤. (2016). 농어촌 지역 에너지 소비 지출의 형평성 개선 연구. 에너지경제연구, 15(1), 239-274.
- 변혜선. (2015). 농촌지역의 주거복지지원사업의 운영실태 및 개선을 위한 정책 제언. 지역정책연구, 26(1), 59-79.
- 신동현, 조하현, 장민우. (2015). 소득 수준에 따른 한국 도시 가구의 전력소비행태 이질성과 전기요금개편 효과 분석. 에너지경제연구, 14(3), 27-81.
- 윤태연, 이은솔, 박광수. (2019). 가구부문 미시 자료를 활용한 에너지빈곤층 추정방법 비교 연구. 에너지경제연구, 18(1), 33-58.
- 에너지경제연구원. (2019). 에너지통계월보 (2019년 6월). 울산: 에너지경제연구원.
- 에너지법, 법률 제15344호 (2018).
- 이동성, 문태훈. (2017). 도시특성과 기후특성이 지역 에너지사용량에 미치는 영향에 관한 연구. 한국지역개발학회지, 29(1), 1-22.
- 이정필. (2017). 에너지 빈곤의 현황과 에너지복지를 위한 과제. 월간 복지동향, (227), 42-50.
- 이현주, 조성은, 박광수, 김영희, 전지현, 김근혜. (2018). 기초에너지보장제 도입방안 연구.

- 세종: 한국보건사회연구원.
- 저탄소 녹색성장 기본법, 법률 제16133호 (2018).
- 진상현, 박은철. (2010). 서울시 에너지복지 정책 방향. SDI 정책리포트, (57), 1-21.
- 폭염일수. 기상자료개방포털, 기후통계분석.
<http://data.kma.go.kr/climate/heatWave/selectHeatWaveMixChart.do?pgmNo-674>에서 2019. 7. 1. 인출.
- 2018년 에너지바우처 사업개요. 에너지바우처 홈페이지(<http://www.energyv.or.kr>) → 자료실 → 공지사항 9번에서 2019. 7. 2. 인출.
- 2019년 에너지바우처 사업개요. 에너지바우처 홈페이지(<http://www.energyv.or.kr>) → 자료실 → 공지사항 11번에서 2019. 7. 2. 인출.
- Hills, J. (2012). Getting the measure of fuel poverty: final report of the fuel poverty review, London. UK. CASE report. 72.
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]. (2014). Fifth Assessment report: climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability.
- Maxim, A., Costică Mihai, Constantin-Marius Apostoaie, Cristian Popescu, Costel Istrate & Ionel Bostan. (2016). Implications and measurement of energy poverty across the European Union. Sustainability, 8.
- Pye, S., Dobbins, A., Baffert, C., Brajković, J., Grgurev, I., Miglio, R. D., & Deane, P. (2015). Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures: INSIGHT_E.