



에너지빈곤의 현안과 향후과제



정의용
지식경제부 사무관

1. 서론

국내에서 에너지빈곤문제가 사회적 관심사로 대두된 것은 비교적 최근의 일이다. 2005년 단전가구에 거주하던 여중생이 촛불로 인한 화재에 의해 사망한 사건이 에너지빈곤문제에 대한 사회적 관심을 불러일으킨 계기가 되었다. 이 사건을 계기로 2006년 에너지복지사업에 특화된 한국에너지재단이 설립되어, 2007년부터 저소득층의 에너지구입비용 절감에 초점을 둔 “저소득층 에너지효율개선사업”이 추진되기 시작하였다. 그러나 아직 에너지빈곤에 대해서는 개념상의 혼란이 존재하며, 에너지빈곤문제에 대처하기 위한 정책방향에 대해 공감대가 형성되지 못했다.

따라서 본고에서는 에너지빈곤의 개념을 정리하고, 현행 에너지복지정책의 문제점들을 살펴봄, 에너지복지정책의 대안적 모델과 이를 구현함에 있어 필요한 과제들을 제시하고자 한다.

2. 에너지빈곤의 개념과 현황

가. 에너지빈곤의 개념

빈곤의 개념을 정의하는 일은 매우 어려운 일이지만, 빈곤문제를 해결키 위한 대책을 마련함에 있어 정책개입의 범위와 대상을 설정하기 위해서는 빈곤개념에 대한 정의가 필요하다. 빈곤문제에 대한 연구들을 보면, 빈곤개념을 대개 절대적 빈곤과 상대적 빈곤으로 범주화한다. 절대적 빈곤은 개별가구의 경제적인 능력이 기본적인 물질적 욕구를 충족하지 못한 상태로 이해된다. 반면 상대적 빈곤은 사회 내 다른 사람들과의 비교에서 얻을 수 있는 개념으로 중위소득의 40%, 50% 또는 60% 이하(OECD 기준)에 속하는 가구들을 빈곤가구로 보는 견해들이 대표적이다.

에너지빈곤은 절대적 빈곤개념을 채택할 때 파악되는 개념이다. 에너지빈곤을 중위소득가구에 비해 40%, 50% 또는 60% 이하의 에너지를 소비하는 경우로 에너지빈곤을 이해하게 되면, 에너지빈곤을 과소평가할 수밖에 없다. 에너지는 필수재적 특성을 가지고 있어 빈곤가구라도 일정수준 이상의 에너지는 소비할 수밖에 없어 소득계층 간 에너지소비량이나 에너지구입비용에서 큰 차이는 발생하지 아니한다. 다만 저소득층일수록 에너지구입비용이 소득에서 차지하는 비중이 커지는 현상이 발생할 뿐이다. 이 점은 소득수준의 차이가 6배 이상이라도, 에너지소비량

차이는 1.87배에 불과하다는 연구(에너지총조사 2008, 에너지경제연구원)에 의해서 뒷받침된다. 따라서 에너지빈곤이란 절대적 빈곤개념에 입각하여 에너지에 대한 최소한의 욕구가 경제적 능력의 부족으로 인해 충족되지 못한 상태로 파악하는 것이 바람직하다.

나. 에너지빈곤의 현황

저소득가구의 에너지빈곤은 2가지 특징을 보여준다. 첫째, 소득수준이 가장 낮은 계층에서 에너지구입 비용이 소득에서 차지하는 비중이 매우 높다는 점이다. 통계청의 소득 10분위별 가계동향조사에 따르면, 광열비가 가계소득에서 차지하는 비중이 소득 1분위의 경우 2004년 이후 줄곧 14~15% 수준을 유지하고 있으나, 소득 2분위는 6~7%에 불과하다. 이는 저소득층일수록 주거환경이 열악하여 난방에너지를 많이

〈표 1〉 소득계층별 가계의 광열비 비중

(단위: %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008
1분위	14.9	15.1	14.5	14.0	14.9
2분위	6.6	7.0	6.8	6.6	6.9
3분위	5.1	5.1	5.1	4.9	5.2

자료: 통계청, 소득 10분위별 가계동향조사, 2008

소비하고, 에너지가격의 상승폭이 크며, 에너지가격이 상승할 경우 이를 완충해주는 제도적 장치가 없는 에너지를 많이 소비한다는 점에서 기인한다.

둘째, 저소득층일수록 도시가스, 지역난방 등 저가 에너지의 공급망이 설치되지 않은 지역에 거주할 확률이 높아 등유, LPG 등 상대적으로 비싼 에너지를 사용하는 비중이 높다. 따라서 소득이 낮을수록 단위 열량당 에너지구입비용이 높아지는 역진성 문제가 발생한다. 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 월소득 100만 미만 가구에서 전체 에너지소비량 중 등유와 프로판의 사용비율이 각각 25.3%, 8.1%로 높는데, 〈표 3〉에서 처럼 열량당 난방비는 도시가스와 지역난방에 비해 2배 가량 높아 저소득가구일수록 상대적으로 더 많은 에너지구입비용을 부담해야한다.

3. 에너지빈곤 해소를 위한 에너지복지정책의 필요성

가. 에너지빈곤문제에 대한 국가의 역할

저소득층의 에너지빈곤문제를 해소하기 위한 국가의 정책적 개입가능성은 현행 실정법에서 쉽게 찾을 수 있다. 에너지법은 에너지정책의 기본원칙으로 에너지이용의 형평성 제고를 선언하고 있으며(법 제3조), 국가·지자체 및 에너지공급자 등의 의무로 빈곤층 등 국민에 대한 에너지의 보편적 공급을 규정하고 있다(법 제4조제5항). 또한 전기사업법은 전기의 보편적 공급을 전기사업자의 의무로 규정하고 있다(법 제6조). 사회보장기본법도 에너



〈표 2〉 소득계층별 가구당 연평균 에너지소비

(단위: %)

구분	100만원 미만	100~200	200~300	300~400	400~500	500~600	600만원 이상
연 탄	5.7	3.5	0.9	0.2	0.0	0.0	0.0
등 유	25.3	13.7	10.7	5.8	3.1	3.7	2.1
중질중유	1.5	0.6	1.5	1.8	1.5	2.1	1.3
프 로 판	8.1	7.9	5.3	3.9	3.5	2.7	1.3
도시가스(취사용)	3.6	5.7	7.5	8.7	9.4	9.2	9.0
도시가스(난방용)	27.2	40.3	43.8	46.4	45.3	39.8	36.1
전 력	25.4	25.4	24.7	24.6	24.6	24.6	24.4
열에너지	3.4	3.0	5.4	8.6	12.6	17.9	25.7
온수(급탕)	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3
임산연료	0.3	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 에너지경제연구원, 2008년도 에너지총조사보고서

〈표 3〉 연료별 열량당 난방비 비교(연탄=100 기준)

연 탄	도시가스	지역난방	프로판	등유
100.0	305.1	322.0	595.7	597.9

지복지를 관련복지제도의 일부로 이해하고 있으며, 긴급복지지원법도 지원내용에 연료비지원을 포함하고 있다(법 제9조). 따라서 적어도 현행 실정법은 에너지빈곤문제에 대해 국가가 개입할 의무는 부여하고 있다. 다만 석탄산업법(법 제29조는 석탄·석탄가공제품의 가격안정을 위한 사업을 규정)을 제외한 대부분의 법률들이 국가에 대한 구체적이고 개별적인 의무를 부과하지 못하고, 추상적인 의무만을 부여하고 있어 에너지빈곤문제를 해소하기 위한 국가개입의 범위나 그 내용을 확정짓기가 어렵다는 점이 한계이다.

나. 에너지복지정책의 현황과 문제점

1) 지원시책

에너지빈곤문제를 해결키 위한 국가의 노력은 정부가 시행하고 있는 에너지복지시책들을 살펴보면, 그 내용이 좀 더 구체화된다. 정부의 에너지복지시책들은 그 종류가 다양하지만, 지원방식의 성격에 따라 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 연료비지원, 요금할인 및 효율개선(시설개선·제품교체 등을 통한 에너지구입비용 절감) 등으로 크게 분류할 수 있다.

연료비지원은 일종의 소득보조로서 광열비지원(현금지원)과 연탄쿠폰이 대표적인 시책이다. 매월 현금으로 지급받는 생계급여에 광열비가 포함되어 있으므로 기초생활수급자는 광열비로 필요한 에너지를 구입할 수 있다. 광열비는 기초생활수급자에게 최소

한의 에너지소비를 보장해주는 유효한 수단이나, 광열비의 조정주기가 3년으로, 매년 수시로 발생하는 요금인상분을 반영하기가 어려우며, 기초생활수급자 이외의 저소득층에 지원할 수 없다는 문제점이 있다.

〈표 4〉 지식경제부 에너지복지정책

(단위: 억원)

구분	지원항목	지원내용	지원대상	2009	2010	2011
① 시설·제품 지원	고효율조명기기	무상보급	기초생활수급자 사회복지시설	355	191	116
	저소득층 에너지 효율개선	물품, 시공 무상지원	기초생활수급자 등	285	292	194
	국민임대아파트신재생보급	무상지원	국민임대아파트 거주자	78	80	80
	사회복지시설 신재생에너지 보급	50% 지원	사회복지시설	300	100	100
	서민층 에너지 저소비·고효율 제품 교체지원	무상지원	사회복지시설	-	143	298
② 요금 할인	전기요금 할인	2~21.6% 할인	일반가구	1,954	2,424	2,510
		20% 할인	사회복지시설	200	253	324
	가스요금할인	16.3% 할인	사회복지시설	39.1	39.1	39.1
		5.6 ~16.4% 할인	일반가구	188	382	567
	열요금 감면	기본요금 전액감면	소형임대아파트	18	21	28.5
			장애인	-	2.1	4.4
기초생활수급자, 장애인			-	0.2	0.2	
			사회복지시설	1	1	1.1
③ 연료비 지원	연탄쿠폰	연탄가격인상에 따른 현물보조	기초생활수급자 차상위계층	54	142	151
	광열비 지원 (생계급여에 포함)	현금지원 (금액은 추정치)	기초생활수급자	1,247	1,247	1,247
	긴급연료지원	연료 1월분	기초생활수급자중 소년소녀, 조손가구	7.5	27.4	30
합계				4,371.6	5,153.8	5,574.3

자료: 지식경제부 내부자료



연탄쿠폰은 연탄이 대표적인 서민연료라는 점을 고려하여 매년 연탄가격 인상분만큼 쿠폰(2010년에는 가구당 16.9만원)을 지급하여 저소득계층의 연탄소비를 일정수준에서 보장해주고 있다. 다만 연탄사용가구에만 쿠폰이 지급되어 등유, LPG 사용자는 지원하지 못해 형평성 문제가 제기되고 있으며, 저소득층에게 난방연료를 연탄으로 전환토록 유인함으로써 경제적 효율성을 떨어뜨리는 부작용이 있다.

요금할인은 에너지공기업들이 사회공헌차원에서 자율적으로 전기, 가스 및 지역난방 사용가구에 대해서 정상요금보다 낮은 할인요금을 적용해주는 제도이다. 요금할인제도의 경우 많은 사람들이 간편하게 혜택을 받을 수 있다는 장점이 있으나, 에너지복지정책 추진에 있어 국가책임을 공기업에 전가한다는 비판도 있다. 기초생활수급자임에도 불구하고, 전기·가스할인제도에서 배제된 대상자가 상당수 존재(88.2만 기초생활수급가구 중 할인대상자는 전기의 경우 48.8만 가구, 가스의 경우 20.6만 가구에 불과함)하여 계층내 형평성을 저해하며, 등유, LPG에 대해서는 할인혜택이 없어 등유, LPG 사용가구를 차별하고 있으며, 에너지사용량이 많을수록 지원액이 커져 에너지절약이라는 또 다른 정책목표와 배치된다는 문제점이 있다.

시설개선지원은 에너지효율개선을 통해 저소득가구의 에너지구입비용을 절감시켜주는 정책이다. 보일러교체, 단열·창호시공, 고효율 전기제품·조명기기 교체 등을 지원해줌으로써 에너지복지는 물론 에너지절약에도 기여할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 저소득층의 상당수가 임차거주자이므로 사업의 혜택이 최종적으로는 집주인에게 귀속될 수 있으며, 대상자가 기초생활수급자 중 선택된 소수일 수밖에 없다는 문제점이 있다.

2) 종합평가

정부의 에너지복지시책들은 에너지복지정책에 대한 사회적 관심이 증가함에 따라 <표 4>에서 보는 것처럼 사업규모가 클 뿐만 아니라 2009년 4,372억 원에서 2011년 5,574억 원으로 증가하고 있다. 그러나 전체 규모에서 국가재정이 차지하는 비중은 2011년 39%에 불과하고, 나머지를 에너지공기업 및 민간기부 등에서 부담하고 있어 에너지빈곤문제를 해결하기 위한 책임을 국가가 부담하기보다는 에너지공기업 등에게 전가하고 있다는 비판에서 자유로울 수 없다. 또한 지원사업들이 에너지원별로 추진되고 있어 형평성과 효율성에 문제를 야기하고 있다. 에너지요금할인제도와 연탄쿠폰제도가 대표적인 예이다. 에너지요금할인제도와 연탄쿠폰제도는 전기, 가스, 연탄 등 특정 에너지원을 사용해야만 혜택을 받을 수 있는 제도이다. 따라서 특정 에너지원을 사용할 수 없는 저소득가구는 혜택에서 원천적으로 배제되는 형평성 문제를 발생시킨다. 또한 저소득가구로 하여금 혜택이 없거나 적은 에너지원에서 혜택이 많은 에너지원으로 전환시키는 효과가 있다. 등유의 경우 지원시책이 미약하므로 등유사용가구들이 전기난방으로 전환해버리는 효과가 발생하는 것이다.

4. 에너지복지정책의 대안적 모델

가. 지원대상자 선정

에너지빈곤은 경제적 능력의 부족으로 인해 필요한 최소한의 에너지요구를 충족하지 못한 상태로 파악하

게 되므로, 지원대상자를 선정할 경우 제일 먼저 고려되는 요소는 경제적 능력이다. 경제적 능력은 추상적 개념으로 보다 더 구체화된 조작적 정의가 필요한데, 대개 소득이나 재산 등으로 평가하는 대리변수를 활용한다. 그런데 최근 에너지복지정책의 지원대상자를 선정하기 위해 소득과 에너지구입비용을 동시에 고려하자는 주장이 일각에서 제기되고 있다.

영국처럼 소득 중 10% 이상을 에너지구입비용에 지출하는 가구를 에너지빈곤층으로 선정하고 이들을 지원대상으로 삼자는 주장이 대표적이다. 이 경우 기초생활수급자 뿐만이 아니라 비수급 빈곤층도 지원할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이러한 주장은 이론과 실천에 있어 모두 문제점을 안고 있다. 이론적인 측면에서는 왜 하필 에너지구입비용이 소득의 10%인지를 설득력 있게 제시하지 못한다. 실천적인 측면에서는 소득의 10%를 에너지구입비용에 지출하는 가구를 어떻게 발굴해 낼 것인가의 문제를 해결하기가 어렵다.

전국에 걸쳐 분포한 수십만 저소득가구의 소득수준도 파악하기 힘든데, 신청가구의 에너지구입비용까지 고려할 경우 방대한 행정업무가 발생한다. 일반적인 복지사업의 경우 신청가구는 실제 지원대상자의 4~5배에 달하므로 실제 지원대상가구가 100만가구라면, 행정일선에서는 400~500백만 가구에 대해 실제 에너지구입비용이 얼마나 되는지를 측정하여 지원대상자에 해당되는지의 여부를 판단해야된다. 행정비용 등 현실적 어려움을 감안한다면, 보건복지부가 경제적 능력을 기준으로 이미 파악해 놓은 기초생활수급자(차상위계층중 일부도 포함)를 에너지복지정책의 지원대상자로 수용하는 방법이 바람직하다.

나. 지원한도의 결정

지원대상자를 기초생활수급자 및 차상위계층의 일부로 선정하게 되면, 개별 가구별로 얼마만큼 지원할 것인가의 문제가 제기된다. 지원한도를 결정하는 단계에서는 인간다운 생활에 필요한 최소한의 에너지소요를 파악할 필요가 있다. 에너지의 경우 거주지역의 기후조건이나 주거여건에 따라 인간다운 생활에 필요한 최소한의 소비수준이 다를 것이므로 가구별로 지원한도를 달리해야할 필요성이 있다.

저소득가구의 경우 소득 등 경제적 능력의 부족으로 인간다운 생활에 필요한 에너지소요량보다는 적은 에너지를 소비할 것이므로 규범적인 측면에서 정부의 역할은 인간다운 생활에 필요한 최소한의 에너지소비량과 실제 에너지소비량의 차이를 보전해주는 것이 된다. 따라서 정부가 가구별로 지원해줄 수 있는 최대한도는 아래 산식과 같이 계산될 수 있다.

$$\text{가구별 지원한도} = \text{최소한의 소요 에너지소비량} - \text{실제 에너지소비량}$$

그러나 인간다운 생활에 필요한 최소한의 에너지소비량을 조작적으로 정의한 다음 가구별로 파악해내는 작업은 매우 어려운 과제이다. 인간다운 생활에 필요한 최소한의 에너지소비량이 실제 존재하는 값이 아니라 관념상으로만 존재하는 규범적인 수치이므로, 가치판단을 필요로 한다는 점에서 그 어려움은 더욱 가중된다. 인간다운 생활에 필요한 최소한의 에너지소비량을 파악하기 위한 방법론으로는 시뮬레이션방법을 이용하는 주택에너지성능평가를 상정해 볼 수 있다. 인간다운 생활에 필요한 난방온도, 조명수준 등의 목표치를 설정한 다음, 이를 달성하기 위해 필요한 에너지소비량을 주택에너지계산모형을 통해 계산해내면, 지원대상가구



별로 인간다운 생활에 필요한 최소한의 에너지소비량을 파악할 수 있다. 다만, 가구마다 주택의 유형, 주거면적 등이 제각기 다를 것이므로 전수조사를 통해 지원대상가구별로 주택의 유형, 주거면적 등의 기초자료를 파악해야하는 현실적인 어려움이 존재한다.

반면 실제 에너지소비량은 비교적 용이하게 파악될 수 있다. 전수조사를 통해 지원대상가구별 실측치가 가장 바람직하겠지만, 표본조사를 통해 파악된 지역별, 주택유형별 평균치를 사용하더라도 큰 오차는 없을 것이라고 판단되기 때문이다.

따라서 에너지복지정책이 지원대상으로 기초생활수급자를 선정할 경우 국민기초생활보장법상의 보충급여의 원칙과 양립할 수 있는 에너지복지정책영역은 매우 협소해진다. 기초생활수급자의 일부만을 지원하거나 기초생활수급자가 아닌 다른 대상자를 지원하는 시책만이 허용될 것이다. 그러므로 기초생활수급자에 대한 급여시스템을 현행 통합급여에서 개별급여로 전환하거나, 중복지원여부를 제한적으로 인정하는 법운영이 필요하다.

나. 에너지복지인프라의 구축

1) 에너지복지정책의 법제화

현행 에너지복지시책은 선언적 의미만을 가지는 여러 법률에 근거하고 있으므로 에너지복지사업들 간의 체계성을 확보하기가 곤란하다. 하나의 에너지복지사업은 다른 에너지복지사업들과 긴밀한 연관성하에 추진되어야 하나, 에너지복지사업들이 제각기 다른 재원으로 추진되는 상황에서 근거 법률마저 없거나 달라서 단일 목표를 달성하기 위해 추진되는 정책들의 묶음으로 보기가 어렵다. 이에 따라 정부도 에너지복지법 제정을 추진했을 뿐만 아니라, 의원입법도 2개 법안이나 발의된 상태이다.

2) 정기적인 실태조사와 전산시스템 구축

복지시책을 추진함에 있어 많은 사람들이 소홀히 여기는 부분이 바로 지원대상자의 실태를 파악하는 일과 파악된 실태를 전산화하는 일이다. 그러나 주기적인 실태조사 없이는 가구별 지원한도를 알 수 없어

5. 향후 과제

가. 일반복지정책과의 관계 설정

기초생활수급자를 주된 대상으로 하여 추진되고 있는 일반적인 복지시책에도 에너지복지와 유사한 성격의 지원이 포함되어 있다. 최저생계비의 구성항목에 광열비가 포함되어 있어 기초생활수급자에게 지급하는 생계급여에는 에너지복지성 현금지원이 포함되어 있다고 볼 수도 있다. 기초생활수급자에게 전기요금, 가스요금을 할인해 줄 경우 중복지원의 논란이 발생하며, 국민기초생활보장법에 대한 해석여하에 따라 생계급여에서 전기요금 할인액만큼 차감해야 된다는 주장이 성립하게 된다. 국민기초생활보장법에 따른 생계급여 등 7가지 급여는 본인의 소득, 다른 법령에 의한 지원 등을 보충하는 성격을 가지므로 기초생활수급자가 생계급여와 중복되는 성격의 지원을 받게 되면 생계급여는 그 만큼 차감되어야 한다(국민기초생활보장법 제3조제2항).

획일적으로 예산을 배분할 수밖에 없으며, 가장 효과적인 지원사업이 무엇인지 파악하기도 어려워 주어진 예산을 사업별로 소진하는 일이 매년 되풀이된다. 또한 전수조사나 표본조사를 통해 파악된 결과가 데이터베이스의 형태로 관리되지 않으면, 매년 사업집행과정에서 실태조사결과를 반영하는 것이 사실상 불가능하다. 에너지복지정책이 체계적으로 이루어지려면, 주기적으로 지원대상자들의 에너지소비실태를 조사하고, 그 결과를 DB로 관리하는 것이 무엇보다 중요하다.

다. 포괄적인 지원시책

공급자측면에서는 에너지원별로 복지사업을 추진하는 것이 편리하다. 재원도 에너지공급자들이 마련하는 경우 에너지복지사업은 자연스럽게 에너지원별로 추진된다. 그러나 수요자측면에서는 에너지원별 지원은 매우 불편하다. 복지측면에서는 아무 의미도 없는 어떤 에너지를 사용하느냐에 따라 받게 되는 혜택의 크기가 달라지거나, 필요 최소한의 에너지소비량이 큰 가구일수록 지원시책에서 배제되는 경우를 초래하게 되므로 형평성 측면에서 바람직하지 않다. 요금할인제도, 연탄쿠폰처럼 특정 에너지원에 국한된 지원시책은 보다 더 포괄적인 지원시책으로 전환해야 한다.

김진, “바우처제도의 이해와 현황 : 복지와 선택을 중심으로,” 「재정포럼」, 한국조세연구원, 2007.5

노대명·신영석·이현주·이태진·박능후·손병돈·최승하·원일, 「국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안」, 한국보건사회연구원, 2006.12

박광수·김남일·송무현, 「사회적 약자에 대한 에너지 지원제도 개선방안 연구」, 에너지경제연구원, 2006.10

_____, 「저소득층을 위한 에너지 바우처제도 연구」, 에너지경제연구원, 2009

이현주·백화중·신영석·김안나·박능후·이선우·홍경준, 「차상위계층 실태분석 및 정책제안」, 한국보건사회연구원, 2005

보건복지가족부, 「2009년도 국민기초생활보장사업 안내」

에너지경제연구원, 「2008년도 에너지총조사보고서」

통계청, 「소득 10분위별 가계동향조사」, 2008

〈외국 문헌〉

UK DEFRA, DTI, The UK Fuel Poverty Strategy, 4th Annual Progress Report , 2006

참고 문헌

〈국내 문헌〉

김미곤, “한국사회의 빈곤실태와 개선방안,” 「민주사회와 정책연구」, 통권 9호, 2006