

에너지·생계비 위기 다시보기

에너지 위기의 현황, 원인, 대응 평가

류승민 민주노동연구원 연구위원

2023. 11. 30.



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 경동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	i
1. 서론	1
2. 2022년 인플레이션과 생계비 위기: 에너지 지출을 중심으로	2
1) 세계 현황	2
2) 국내 현황	4
3. 에너지 위기의 구조적 원인: 전력시스템을 중심으로	10
4. 에너지 위기에 대한 대응 평가	12
1) 가격통제의 미비	12
2) 중장기적 대응책으로서 재생에너지 정책의 후퇴	13
3) 에너지 복지의 미비	14
4. 결론	15

요약

- 2022년의 인플레이션, 특히 에너지 위기가 심각해지면서, 노동자·서민들의 생계비 부담이 크게 늘어났음. 이와 관련해 이 이슈페이퍼는 다음과 같은 점을 논의하였음
- 첫째, 에너지 위기로 인해 전기와 난방연료인 천연가스의 지출의 부담이 증가했음. 하지만 이 부담은 불평등하게 나타나서, 저소득 노동자·서민들은 상대적으로 더욱더 큰 지출 부담이 되었음. 따라서 에너지 빈곤 문제 역시 심각해졌을 것으로 예상됨
- 둘째, 에너지 위기는 화석연료 가격 상승이라는 외부 요인이 일차적 원인이었지만, 에너지 공급시스템의 구조도 한몫을 했음. 전력도매가격을 결정하는 구조가 한전 적자 및 요금 인상의 압력을 가져왔음. 반면에 이것을 기회로 민자 발전기업들을 엄청난 수익을 올렸음.
- 셋째, 에너지 위기에 대한 대응은 매우 부족했음. 가격 통제나 횡재세 등을 통해 전력도매가격을 조정하고, 민자 발전기업들의 수익을 통제하는 노력이 미비했음. 또한 에너지 요금 부담을 완화하기 위한 에너지 복지도 보다 적극적으로 이루어지지 못했음. 그리고 에너지 위기의 중장기적 대응으로서 재생에너지로의 전환이 더욱 필요했지만, 이 역시 정책에 제대로 반영되지 못했음

1. 서론

- 2022년은 전 세계적으로 전례없는 인플레이션으로 인해 생계비 위기가 심각했음. 인플레이션의 원인은 논쟁적이었지만, 에너지 가격 및 식량 가격이 상승하였고, 러-우 전쟁의 영향이 더해지면서 물가가 빠른 속도로 상승했다는 것은 자명한 사실이었음. 특히 물가상승의 영향은 생계비 측면에서 노동자들의 부담을 가중시켰음. 올해 들어서 작년에 비해 물가 상승의 속도는 많이 둔화되었지만, 여전히 높은 물가 수준으로 인해 생계비 부담이 사라진 것은 아님.
- 이러한 현실은 국내도 마찬가지였음. 다른 국가들에 비해 상대적으로 물가 상승의 정도가 높지는 않았지만, 실질임금이 하락했으며, 생계비와 관련해서도 에너지 요금 폭탄이 논란이 되었음. 더욱이 국내의 경우 근래 들어 공공요금 인상을 포함해 소비자 물가 상승률이 높아졌고, 물가의 기초적 흐름을 보여주는 근원물가지수도 쉽게 떨어지지 않고 있음.
- 문제는 이번 사태가 일회성으로 끝날 문제가 아니라는 점임. 특히 인플레이션을 발발한 에너지 위기는 화석연료의 가격변동성으로 인해 언제든지 일어날 수 있음. 또한 부분적이지만 경쟁을 도입한 에너지 공급 시스템에서 이러한 변동성은 자연히 요금 폭등 문제로 이어질 수 있음.
- 이에 이 글은 2022년의 인플레이션, 특히 에너지 위기로 인한 생계비 부담 문제와 관련하여 다음과 같은 점에 주목하고자 함.
 - 첫째, 천연가스 가격 상승에 기인한 에너지 가격 상승이 이번 인플레이션의 주된 원인이었음. 이로 인한 생계비 상승, 특히 에너지 지출 부담의 증대는 전 세계적으로 발견되는 현상이었으며, 소득이 낮을수록 그 부담이 크게 나타났음. 국내의 경우에도 가계동향 조사의 연료비 지출 동향은 소득이 낮은 가계가 소득 대비 에너지 지출 부담이 더 컸다는 사실을 보여줌.
 - 둘째, 이번 인플레이션은 러-우 전쟁으로 인해 급격해진 측면이 있지만, 전 세계 자본주의가 화석연료에 의존하고 있다는 점에서 중장기적으로 지속되어 노동자들의 생계를 위협할 수 있는 문제임. 즉 이번과 같은 에너지 위기에 현재의 시스템이 제대로 대처할

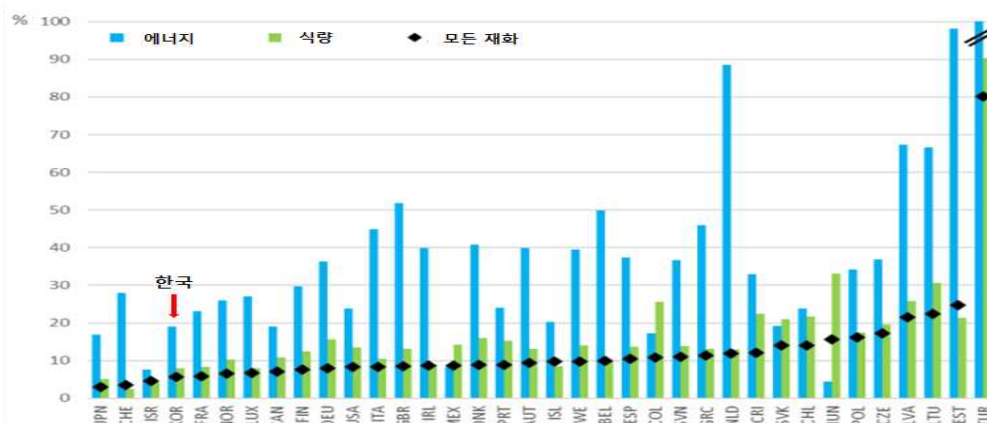
수 있는지 검토할 필요가 있음. 이에 이 글에서는 민영화된 전력시스템의 문제, 후퇴하고 있는 현 정부의 재생에너지 정책, 여전히 부족한 에너지 복지 정책에 대해 간략하게 검토하였음.

2. 2022년 인플레이션과 생계비 위기: 에너지 지출을 중심으로

1) 세계 현황

- 2022년 인플레이션은 비용 인상으로 인한 공급 주도 인플레이션이라고 할 수 있음.
 - 팬데믹 위기에서 회복하는 과정에서 수요가 증가했지만, 공급이 그 속도를 따라가지 못하면서 발생한 위기였음. 주된 원인으로 글로벌 공급망 차질로 인한 (수입)중간재 가격 상승을 들 수 있음. 또한 [그림 1]에서처럼 식량과 에너지 가격 상승이 크게 기여했음.
 - 물가 상승은 실질임금에 영향을 준다는 점에서 문제임. 또한 식량과 에너지와 같은 필수재는 가격이 변하더라도 그에 따라 소비량을 변화시킬 수 없다는 점에서 가격의 급격한 변동은 문제임.

[그림 1] OECD 국가의 소비자 물가 인플레이션



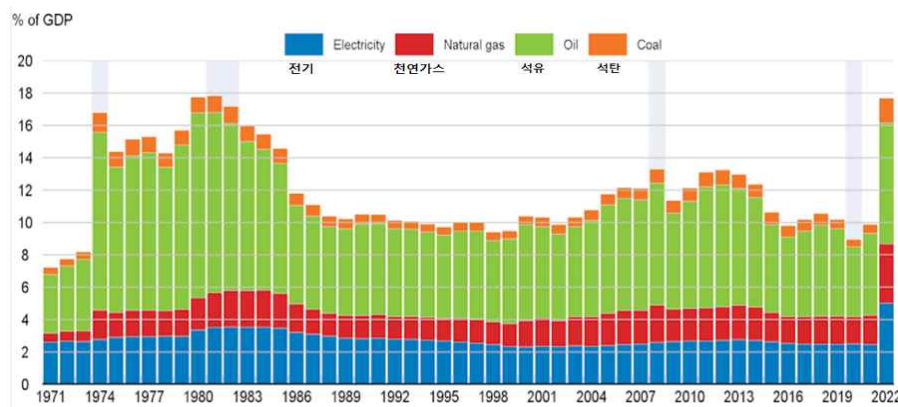
자료: OECD(2022)

참고: 2022년 8월 기준, 전년동기대비 변화율

□ [그림2]는 OECD 국가에서 GDP대비 에너지 지출의 추이를 나타내고 있는데, 2022년도 지출은 석유파동과 스태그플레이션이 발생했던 1970년대 이후로 가장 높은 수준임.

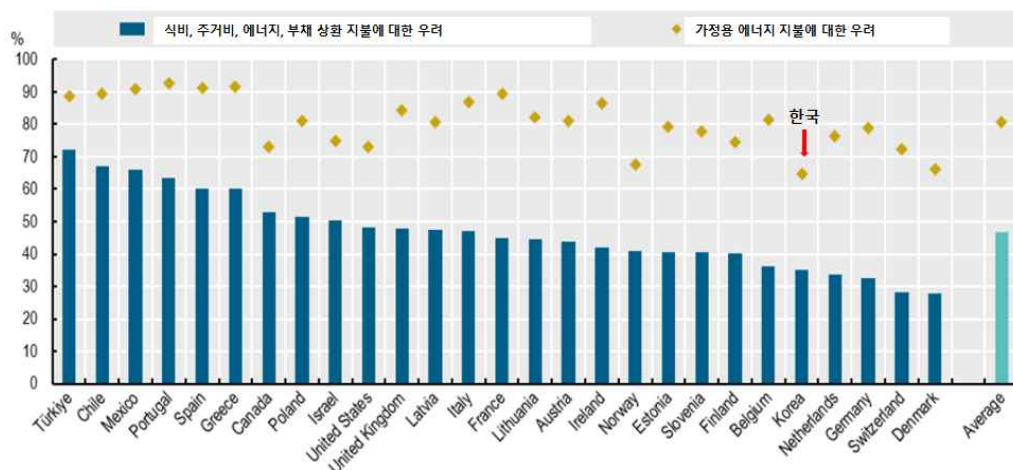
○ 특히 전기와 대표적 난방연료인 천연가스의 지출이 두드러짐. 이 지출 증대는 특히 저소득 노동자에게는 더욱 더 큰 부담이 될 것이며, 이로 인해 걱정된 에너지 소비를 하지 못하는 에너지 빈곤 문제에 빠질 수 있음.

[그림 2] OECD 국가의 최종 에너지 사용 지출 추정



자료: OECD(2022)

[그림 3] 필수재 지출이 걱정된다는 응답 비중



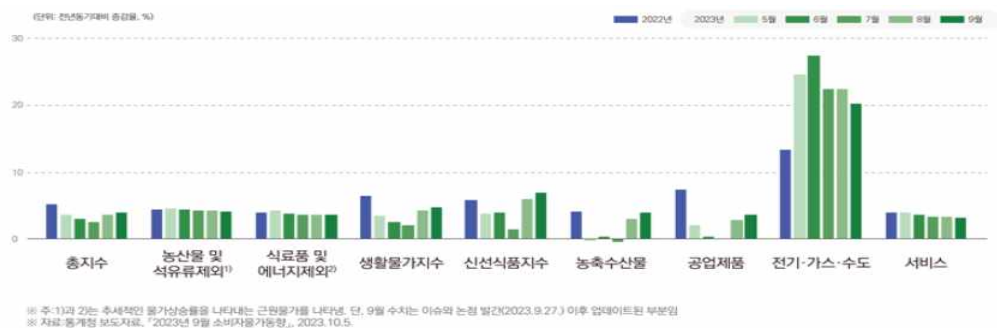
자료: OECD(2023)

- 이러한 지출 증가 때문에 많은 사람들이 부담을 느끼고 있음. OECD에서 2022년에 실시한 중요 위험 조사(RTM)는 이러한 생계비에 대한 우려 정도를 보고하고 있음.
- [그림 3]에서 나타나듯이, 조사에 참여한 27개 OECD 국가의 응답자의 거의 절반(47%)이 식비, 주거비, 에너지, 부채 상환 등 네 가지 필수 지출 범주에 대한 지불 능력에 대해 어느 정도 또는 매우 우려하고 있다고 답했음.
- 특히 응답자의 평균 81%가 에너지 요금 지불에 대해 어느 정도 또는 매우 우려하고 있다고 답했으며, 필수 식품(75%), 개인 차량 연료(70%), 주택(67%), 부채 상환/상환(62%) 등에 대해서도 우려를 표시하였음(OECD 2023). 한국 역시 응답자의 절반 이상이 에너지 요금 지불에 대한 우려를 나타내고 있음.

2) 국내 현황

- 국내의 경우 전체적으로 소비자 물가는 2022년 7월에 최고점인 6.3%를 기록한 이후 하향 추세를 겪다가 최근 들어 다시 상승세를 보이고 있음.
- 특히 [그림 4]에서 나타나듯이 전기, 가스, 수도의 증가율은 2022년에도 가장 높았으며, 2023년 들어서도 증가율이 하락하고 있지만, 다른 재화에 비해 매우 높은 증가율을 나타내고 있음. 즉, 올해도 그만큼의 소득 증가가 동반되지 않은 이상 생계비 부담은 여전할 것임.

[그림 4] 소비자물가지수 현황



자료: 국회입법조사처 NARS info

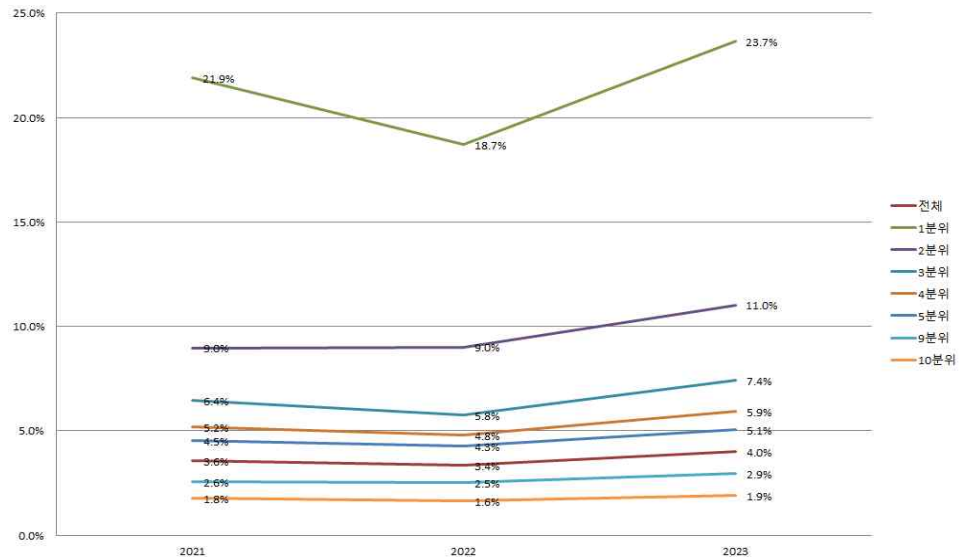
- 생계비 부담, 특히 전기, 가스 등의 요금상승으로 인한 부담에 대해 살펴보고자 함. 2022년 4분기부터 시작된 가스 및 전기 요금의 인상으로 인한 지출 부담을 가계동향조사 결과를 통해 확인할 수 있음.
- 동절기인 22년 4분기의 전체 평균 연료비는 87,416원, 23년 1분기는 160,133원으로, 각각 1년 전과 비교하여 약 12,000원, 31,000원 증가했음. 하절기인 23년 3분기는 76,829원으로 1년 전과 비교하여 약 1만원 정도 늘어났음. 즉 전반적으로 연료비 지출의 절대액이 늘어났음.
- 요금상승으로 인한 부담은 전반적으로 늘어났음. 하지만 그 부담은 소득 수준에 따라 불평등하게 나타났음.
- [표 1] 및 [그림 5], [그림 6]은 2021년부터 2023년까지 매 1분기 및 3분기에 10분위 소득 구간별로 처분가능소득 대비 연료비 지출의 비율을 나타내고 있음. 전반적으로 에너지 요금 증가 때문에, 소득 전 구간에 걸쳐 연료비 지출 부담은 증가했음.
- 지출 부담의 정도는 소득 분위별로 상당한 차이를 나타냄. 2023년 1분기와 3분기의 경우 7분위 이하의 소득 구간에 속한 가구들의 처분가능소득 대비 연료비 지출 비율은 전체 평균 이상으로 나타남. 특히 2023년도에 소득 1분위와 2분위의 경우 연료비 지출 부담이 확연하게 늘어났음.

[표 1] 소득구간별 처분가능소득 대비 연료비 지출 비중

소득분위/ 년(분기)	1분기(동절기)			3분기(하절기)		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
전체	3.6%	3.4%	4.0%	1.6%	1.7%	1.9%
1분위	21.9%	18.7%	23.7%	7.2%	8.2%	8.5%
2분위	9.0%	9.0%	11.0%	3.1%	3.9%	4.2%
3분위	6.4%	5.8%	7.4%	2.4%	2.6%	3.0%
4분위	5.2%	4.8%	5.9%	2.0%	2.1%	2.4%
5분위	4.5%	4.3%	5.1%	2.0%	2.0%	2.4%
6분위	4.0%	3.7%	4.4%	1.6%	1.9%	2.1%
7분위	3.4%	3.1%	4.0%	1.5%	1.7%	2.0%
8분위	3.1%	3.1%	3.4%	1.4%	1.5%	1.8%
9분위	2.6%	2.5%	2.9%	1.3%	1.4%	1.5%
10분위	1.8%	1.6%	1.9%	1.0%	1.0%	1.1%

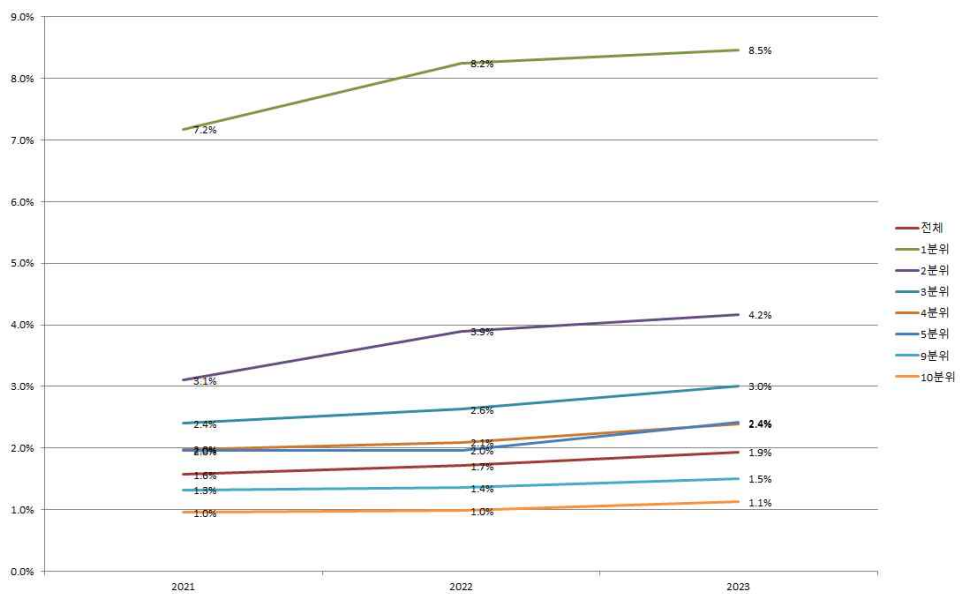
자료: 가계동향조사

[그림 5] 가처분소득 대비 연료비 비중(각 년도 1분기)



자료: 가계동향조사

[그림 6] 가처분소득 대비 연료비 비중(각 년도 3분기)



자료: 가계동향조사

□ 이러한 불평등 상황에 대해 다음과 같은 해석이 가능함.

- 소득분위가 낮은 가계일수록 정기적으로 지출되는 연료비 부담은 소득의 감소를 의미함. 특히 저소득 가구들은 경향적으로 지출보다 소득이 낮기 때문에, 난방비 지출을 위한 자금 융통이 쉽지 않음.
- 저소득 가구일수록 지출에서 에너지 등 필수적 재화가 차지하는 비중이 높으며, 주거비나 교통·통신비 등 공과금처럼 고정적으로 지출 비중이 크다는 특징을 갖기 때문에, 추가적 소비 여력도 낮음. 따라서 연료비 부담의 증가는 다른 필수재의 소비를 줄일 위험이 있음(박광수, 2017).

□ 이러한 격차는 근로자와 근로자 외 가구에서도 확인되고 있음.

- 근로자 외 가구의 경우 근로자 가구에 비해 소득 수준이 낮으며, 불안정한 일자리와 소득으로 생활하는 경우가 많음. 따라서 근로자 가구에 비해 요금 증가에 따른 연료비 부담이 [표 2]와 같이 높게 나타나고 있음. 또한 소득분위가 낮을수록 근로자 가구에 비해 근로자 외 가구의 지출 부담이 더 높게 나타나고 있음.

[표 2] 소득분위별 근로자 가구와 근로자 외 가구의 처분가능소득 대비 연료비 비중

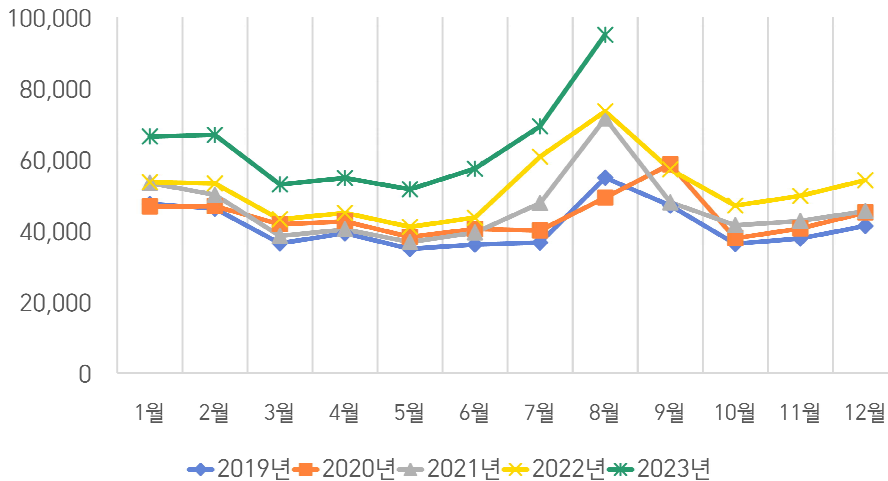
소득분위/ 매년 1분기	2021		2022		2023	
	근로자 가구	근로자 외 가구	근로자 가구	근로자 외 가구	근로자 가구	근로자 외 가구
전체	3.0%	4.8%	2.8%	4.5%	3.3%	5.9%
1분위	7.3%	71.2%	7.9%	47.8%	8.6%	73.2%
2분위	4.8%	14.3%	4.6%	12.9%	6.1%	17.2%
3분위	4.4%	11.2%	4.1%	11.1%	5.0%	14.5%
4분위	4.0%	8.5%	3.8%	8.5%	4.4%	11.2%
5분위	3.6%	7.1%	3.5%	6.3%	4.0%	8.5%
6분위	3.3%	5.8%	3.1%	5.5%	3.9%	6.8%
7분위	3.1%	5.4%	3.0%	4.5%	3.2%	6.0%
8분위	2.6%	4.0%	2.7%	3.6%	3.2%	4.8%
9분위	2.3%	3.3%	2.2%	3.1%	2.6%	3.9%
10분위	1.7%	2.2%	1.5%	2.1%	1.7%	2.6%

소득분위/ 매년 3분기	2021		2022		2023	
	근로자 가구	근로자 외 가구	근로자 가구	근로자 외 가구	근로자 가구	근로자 외 가구
전체	1.4%	1.9%	1.5%	2.1%	1.7%	2.4%
1분위	3.0%	21.8%	3.7%	27.6%	3.9%	24.0%
2분위	1.9%	4.8%	2.1%	5.6%	2.4%	6.2%
3분위	1.7%	3.9%	1.9%	4.8%	2.2%	4.9%
4분위	1.8%	3.3%	1.9%	3.7%	2.2%	3.9%
5분위	1.4%	2.7%	1.7%	2.9%	2.0%	3.6%
6분위	1.4%	2.4%	1.8%	2.5%	2.0%	2.9%
7분위	1.3%	2.0%	1.5%	2.3%	1.8%	2.5%
8분위	1.5%	1.6%	1.4%	1.8%	1.6%	2.1%
9분위	1.2%	1.4%	1.3%	1.5%	1.4%	1.8%
10분위	1.0%	0.9%	1.0%	0.9%	1.1%	1.2%

자료: 가계동향조사

- 참고로 연료비 지출 부담에서 전기 요금 인상의 영향을 파악하기 위해 전기 소비 지출액의 변화를 살펴보고자 함. 전기요금의 경우 2022년 중반부터 세 차례에 걸쳐 인상되었음.
- [그림 6]은 전력통계월보 9월호 자료를 이용해서 수용호수당 평균 전기소비지출액을 나타냄. 지출의 크기는 2022년 중반부터 세 차례에 걸친 요금 인상으로 꾸준히 증가했으며, 2023년 8월에는 10만원 가까이 상승하는 것으로 나타남.
- 2022년도 전기소비지출은 예년과 비슷하지만, 하반기로 갈수록 예년보다 높은 수준으로 나타남. 게다가 2023년 1-8월에 걸친 전기소비지출액은 예년보다 높은 수준이며, 하절기가 될수록 가파르게 증가하고 있음. 물론 이 자료는 평균지출액을 나타낼 뿐이지만, 전체적인 수준에서 지출이 늘어났다고 판단됨. 또한 난방비와 마찬가지로 저소득층일수록 지출 부담은 컸을 것임. 그리고 이런 점이 3분기 가계동향조사에도 반영되었다고 볼 수 있음.

[그림 6] 전기 수용 호수당 연도별·월별 전기 소비 지출(평균)



자료: KOSIS, 전력통계월보(9월)

참고: 주택용 전력판매액을 수용호수를 나눠줌.

- 지금까지의 논의는 주로 소득 중심으로 연료비 지출에 대한 부담을 논의했지만, 에너지 사용량과 관련하여 소득만이 아니라, 주거권이나 주거 환경 등의 문제도 빼놓을 수 없다는 점에서 한계가 있음.
- 저소득층일수록 노후화된 주택에 거주하여 주택의 에너지 효율성이 낮으며, 에너지효율이 좋고, 편리한 에너지원에 대한 접근성 열악함. 2020년 국토부 주거실태조사에 따르면, 소득 1, 2분위의 약 1/3이 31년 이상의 노후 주택에 거주하고 있다고 함. 또한 약 1/5은 에너지 효율이 낮은 등유를 사용하고 있음.¹⁾
- 한국도시연구소의 인구주택총조사(2020) 원자료 분석 결과에 따르면, 쪽방, 고시원과 같은 비주택 거주 가구는 45만이며, 여기에 옥상, 지하 거주 가구와 최저주거기준 미달 가구를 더하면 주거 빈곤가구는 176만에 달한다고 함(빈곤사회연대, 2023).
- 따라서 이번 위기는 요금이나 소득과 같은 가격 변수만의 문제가 아니라, 기본적인 생활을 위한 필수적인 에너지 및 주거 등을 어떻게 공급하느냐의 문제이기도 함.

1) https://www.koref.or.kr/web/intropage/intropageShow.do?page_id=077cb18b65a54d3b8e3857386b9980e3

2. 에너지 위기의 구조적 원인: 전력시스템을 중심으로

- 에너지 위기를 맞아 노동자, 서민들이 에너지 지출 부담의 불평등한 현실을 마주했다면, 그와 대조적으로 에너지 기업들은 횡재이윤을 획득했음.
- 횡재이윤의 배경에는 일차적으로 화석연료 가격의 급등을 들 수 있음. 하지만 전력 공급 기업, 특히 민자발전사의 거둔 이윤은 구조적인 측면이 있음. 즉 자유 경쟁을 따르는 민영화된 에너지 시스템의 문제임. 우리 현실도 마찬가지였는데, [표 3]은 에너지 위기 동안 전력을 공급하는 민자발전사의 수익 현황을 보여주고 있음. 이 절에서는 전력 시스템을 중심으로 이 문제를 간략하게 살펴볼 것임.²⁾

[표 3] 민자 발전사업자의 매출 및 영업이익(2020-2023)

구분	2020년		2021년		2022년		2023년 6월	
	매출	영업 이익	매출	영업 이익	매출	영업 이익	매출	영업 이익
SKE&S	6,034	-1.5	8,287	740	12,737	2,840	5,361	165
파주ES	9,266	1,106	11,604	933	16,071	2,499	10,041	1,971
나래ES	5,183	402	6,593	345	10,992	397	5,875	1,160
GS EPS	7,805	1,167	12,343	2,122	22,900	6,090	11,763	2,930
GS파워	7,336	1,810	9,294	1,728	20,205	2,648	9,835	1,210
포스코에너지*	14,466	2,167	18,956	1,726	36,060	2,339	148,549	5,161
신평택발전**	5,205	680	6,531	1,028	9,571	1,565	5,692	2,122
합계	55,295	7,331	73,608	8,622	128,536	18,378	197,116	14,719

* 포스코에너지: 2023년 1월 포스코 인터네셔널로 인수합병

** 신평택발전 지분구조: 서부발전, 48.6%, GS에너지 42.6%, 하나은행 8.8%

자료: 에너지 신문(23.10.25)

- 우선 현재의 전력시스템의 형태는 다음과 같음

- 전력시스템은 발전, 송전, 배전으로 구성되어 있고, 전기는 이러한 과정을 거쳐 최종소비자에게 전달됨. 이 시스템은 예전에는 국가 주도로 독점적으로 운영되었음. 그러나 신자유주의가 시작되면서, 전력시스템도 시장경쟁의 논리에 따라 도매시장과 소매시장을 통해 작동하게 되었음. 한국의 경우도 외환위기 이후 민영화가 추진되면서, 2003년에 전력산업구조개편이 시작되었음. 그러나 구조개편이 도중에 중단되면서, 도매시장만이

2) 전력 및 천연가스를 포괄하여 이 문제를 보다 중점적으로 다룬 것으로서 구준모(2023, 사회공공연구원 이슈페이퍼 23-1)를 참고할 것.

형성되고 소매 부문은 여전히 규제하에 남아있음.

- 도매시장은 한전이 유일한 구매자로서 한전 자회사인 공공발전회사들과 SK, GS, 포스코 등 민자발전사가 경쟁하는 영역임. 이 시장에서 가격은 한계 원리에 따라 결정되는데, 가령 특정 시점에 일정한 전력수요가 100이라고 한다면, 가장 싸게 전력을 생산하는 발전기부터 전력 공급에 참여하여, 100을 충족할때까지 점점 더 비싼 발전기가 공급에 참여함. 이 때 마지막으로 참여하는, 즉 가장 비싼 발전기의 전력 생산 비용이 계통한계가격(SMP)으로서 도매시장 가격을 규정함.

□ [표 3]과 같이 민자 발전사들의 수익은 도매시장 구조와 ‘가스 직도입’ 기회 때문임.

- 한국에서 전력 공급자들은 주로 연료비로 경쟁을 하기 때문에, 가장 비싼 천연가스(LNG) 발전이 대체적으로 도매시장 가격을 규정함. 이렇게 계통한계가격이 정해지면, 이 가격보다 싸게 전력을 생산한 발전기는 그 차액만큼 수익을 얻게 됨. 따라서 이번과 같은 천연가스 가격의 상승은 도매가격의 상승으로 이어지고, 보다 싼 비용으로 전력 공급에 참여하는 발전사들의 수익이 증대하게 됨.
- 그러나 공공발전사들에게는 정산조정계수가 적용되어, 싸게 생산해서 수익이 늘어나도 수익 조정이 일어남. 그러나 도매시장의 경쟁을 활성화시키겠다는 의도로 들어온 민자 발전사들은 이러한 적용을 받지 않음.³⁾ 그리고 국제 천연가스 시장의 상황에 따라 값싼 가스를 가스공사를 거치지 않고 직도입이 허용되면서, 보다 싼 비용으로 전력 공급에 참여하여 수익을 획득해 왔음. 또한 이러한 가스 직도입은 가스 수급의 불안정성을 야기하여 천연가스 공급의 공공성을 저해하고 있음.

□ 근래 문제가 되고 있는, 한전 적자의 문제도 이러한 도매시장 구조에 기인함.

- 도매시장의 유일한 구매자는 한국전력(이하 한전)이고, 한전은 규제요금으로 소비자에게 판매하기 때문에, 도매가격이 소매요금을 초과하는 일이 벌어진다면, 이는 한전의 적자로 누적됨. 한전은 2021년 2분기부터 올해 2분기까지 9개 분기 연속으로 영업손실을

3) 공공 발전사들의 경우 예전부터 한전의 부담을 조정하기 위해 정산조정계수를 통해 수익의 일부를 차감해왔음. 그러나 민자 발전사에게는 그러한 규칙이 적용되지 않다가, 2022년 11월에 긴급정산상한가격제(이하 “SMP 상한제”)가 도입되어 적용을 받게 되었음. 이것에 따르면 직전 3개월간의 평균 계통한계가격이 이전 10년간 평균 계통한계가격의 상위 10% 이상을 기록할 경우 긴급하게 전력도매가격의 상한을 정한다는 것임. 그러나 수익의 감소를 초래하는 이 제도에 대해 민자 발전사들의 반발이 계속되고 있음.

내고 있는데, 이 기간 동안 누적 적자액은 47조 5000억에 달하고 있음.

- 하지만 한전의 적자는 천연가스(화석연료)가격 상승이 온전하게 소매요금에 전가되지 않도록 하는 일종의 완충작용을 했다고 볼 수 있음. 즉 한전 적자의 문제는 위기 상황에 대한 단기적 대응의 결과이므로, 부실 경영의 문제로 돌려 긴축과 구조조정을 강제할 수 없음.

3. 에너지 위기에 대한 대응 평가

1) 가격통제의 미비

- 에너지 위기 및 그에 따른 한전 적자 문제에 대응하는 방안 중 하나로서 우선 도매시장에서의 가격 통제를 통해 민자 발전사들의 극단적인 수익 증가를 적절하게 제어할 수 있음.
- 지난해 12월과 올해 1·2·4월 등 총 4개월 동안 긴급정산상한가격제가 도입되었고, 결과적으로 이를 통해 한전은 총 1조 3천억원을 아꼈다고 함. 그러나 이에 대해 민자 발전사들이 반발하여 손실 보상을 요청하면서 4조 3천 209억원의 보상액이 지불되었다고 함.⁴⁾
- 한전 적자와 소매 전기 요금의 인상 부담을 고려했다면, 상한가격제를 좀 더 강화할 필요가 있었음.
- 이러한 가격통제를 통해 단기적으로 요금 상승 압력을 해소하고, 에너지 복지 강화 등의 보완 조치를 통해 위기에 대응할 필요가 있었음. 유럽 등 해외에서도 도매시장의 가격 통제, 더 나아가 에너지 기업에 대한 횡재세를 시행하기도 했음.
- 그러나 궁극적으로는 민자 발전사업자의 수익추구의 장이 된 전력시장에 대한 반성과 함께 필수공공재로서 에너지 공급 시스템에 대한 개혁이 필요하다고 생각됨.

2) 중장기적 대응책으로서 재생에너지 정책의 후퇴

4) “전력도매가 상한제” 4개월 시행에…한전, 1조3천억원 아꼈다”(연합뉴스 2023.10.08.)

□ 에너지 위기에 대응하기 위해 재생에너지로의 에너지 전환을 더욱 빠르게 확대해야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있음. 재생에너지 발전은 기술적·경제적으로 다음과 같은 장점이 있음.

- 기존의 화석연료 발전과는 달리 고정비용은 높아서 초기 투자비용 부담이 크지만, 한번 설치되어 운영된다면 유동비용(발전 연료비)이 0에 가깝기 때문에 보다 저렴하게 전기를 공급할 수 있음.
- 물론 재생에너지 발전이 유지되기 위해서는 태양과 바람의 간헐성을 보완하는 수단도 갖춰야 하며, 이것 역시 추가적으로 부담해야 하는 부분임. 그럼에도 이번 위기의 원인인 화석연료 가격의 변동성이나, 화석연료 사용으로 인해 누적되는 탄소배출이 가져오는 사회경제적 문제를 해결할 수 있는 수단임. 즉 재생에너지 확대는 친환경적인 인플레이션 대응책이 될 수 있음. 더 나아가 화석연료를 대부분 수입하는 한국의 경우 재생에너지의 확대는 에너지 안보라는 문제도 해결할 수 있음.

□ 현재 정부 정책은 거꾸로 가고 있는 상황임.

- 현 정부는 올해 1월 2030년 재생에너지 보급 목표를 30.2%에서 21.6%로 내렸고, 그 일환으로 현재 재생에너지 촉진 정책으로서 시행되고 있는 RPS(신재생에너지 공급의무제도)⁵⁾ 의무공급비율을 2026년 25%였던 것을 15%로 축소하였음. 오히려 위험 정도와 폐기물 처리 등에서 많은 사회경제적 부담을 야기하는 핵발전을 늘리는 방식을 권장하고 있는 상황임.

□ 하지만 기술적인 측면에서 재생에너지를 확대만 한다고 요금 인하 및 에너지 안보를 보장하지는 않음.

- 에너지 전환을 어떻게 하느냐, 즉 재생에너지의 공공적 도입 및 운영을 어떻게 하느냐가 더 중요한 문제임. 재생에너지 설비 및 발전 비중이 몇 배나 높은 유럽의 국가들, 독일이나 영국 등의 국가들은 더 극심하게 에너지 위기 및 인플레이션을 겪었고, 그 주된

5) 500MW 규모 이상의 발전설비를 보유한 발전사업자들이 일정 비율 이상의 전기를 신재생에너지 발전을 통해 의무적으로 공급하도록 하는 제도임. 만약 신재생에너지를 사용하여 전기를 생산하면 REC(Renewable Energy Certificates)라는 인증서를 받게됨. 발전사업자는 직접 신재생에너지를 생산하거나, 이 REC를 구매하여 의무 비율을 채울 수 있음.

이유는 위에서 논의했듯이 한계 가격제를 기초로 운영되는 경쟁 주도의 전력시장때문이었음. 즉 재생에너지 공급 역시 수익성 기준의 민간경쟁을 통해서 이뤄졌기 때문에, 재생에너지로 값싸게 생산된 전기가 에너지 요금을 낮추는 등 에너지 위기를 완충하는 작용을 전혀 하지 못했음.

3)에너지 복지의 미비

- 일차적으로 저소득층의 에너지 지출 부담을 경감하는 등 에너지 빈곤층의 문제를 해결하기 위해서는 에너지 복지를 더욱 확충할 필요가 있음. 그러나 실태조사의 기준이나 적극적인 실태조사가 부족한 상황. 에너지 빈곤을 많이 이야기하고 그것을 식별하기 위한 여러 학술적 시도가 이루어지고 있지만, 실태 조사에 반영되고 있지 못함. 공식적으로는 제1차 에너지기본계획에서 나와있는 “가구소득 중 10% 이상을 에너지비용으로 지출하는 가구”라는 규정이 유일함(이성재 외, 2023).
- 이번 에너지 위기에 대응 차원에서 정부는 “동절기차상위계층 등 서민을 위한 추가 난방비 지원 대책”을 통해 기존 에너지바우처와 에너지요금할인 금액을 2배로 인상하겠다고 발표했다.
- 그에 따르면 기초생활보장제도 수급자 및 차상위계층에 최대 59만 2천 원의 난방비를 지원하고, 사회보장정보시스템을 개선해 신청 누락을 최소화하겠다고 함. 또한 추가적으로 “긴급복지 연료비 인상으로 동절기 위기가구지원 강화”를 발표하면서 연료비 지원 금액을 11만 원에서 15만원으로 인상한다고 했음.
- 그러나 이러한 조치에 대해 매우 부족한 미봉책이라는 문제제기가 많았음.⁶⁾ 우선 긴급복지 지원제도는 전국민을 대상으로 하지만, 집행률이 높고 매년 예산이 부족하다는 문제를 가지고 있는 제도임. 2023년 기준 예산 총액은 약 3천억에 불과함. 또한 경직된 선정기준 역시 많은 비판을 받고 있음
- 에너지 바우처의 경우 추가 난방비 지원대책을 통해 최대 수령 금액은 27만 7천 원임. 그러나 작년과 올해에 걸쳐 난방비와 냉방비의 증가를 고려한다면 이 금액이 충분하다

6) 이하 내용은 빈곤사회연대(2023) 참고

고 할 수 없음. 게다가 에너지 바우처 예산도 작년 2305억(추경)에서 올해 1909억으로 400억가량 삭감되었음.

4. 결론

□ 지금까지 논의한 내용을 요약하면 다음과 같음

- 에너지 위기로 인해 전기와 난방연료인 천연가스의 지출의 부담이 증가했음. 하지만 이 부담은 불평등하게 나타나서, 저소득 노동자·서민들은 상대적으로 더욱더 큰 지출 부담이 되었음. 따라서 에너지 빈곤 문제 역시 심각해졌을 것으로 예상됨
- 에너지 위기는 화석연료 가격 상승이라는 외부 요인이 일차적 원인이었지만, 에너지 공급시스템의 구조도 한몫을 했음. 전력도매가격을 결정하는 구조가 한전 적자 및 요금 인상의 압력을 가져왔음. 반면에 이것을 기회로 민자 발전기업들을 엄청난 수익을 올렸음.
- 에너지 위기에 대한 대응은 매우 부족했음. 가격 통제나 횡재세 등을 통해 전력도매가격을 조정하고, 민자 발전기업들의 수익을 통제하는 노력이 미비했음. 또한 에너지 요금 부담을 완화하기 위한 에너지 복지도 보다 적극적으로 이루어지지 못했음. 그리고 에너지 위기의 중장기적 대응으로서 재생에너지로의 전환이 더욱 필요했지만, 이 역시 정책에 제대로 반영되지 못했음

□ 화석연료 시장의 변동성, 기후위기 등의 문제로 인해 인플레이션이 중장기적 문제가 될 것이라는 예상이 많이 나오고 있음. 그러나 에너지를 이윤추구의 상품으로 삼고, 에너지 복지 수준도 제대로 갖춰지지 못한 현재의 상태에서는 앞으로 다가올 위기에 제대로 대응하기 어려움. 따라서 에너지와 같은 필수재를 보다 공공적 방식으로 공급하는 방향으로 현재와 같은 구조를 개혁할 필요가 있음.

참고문헌

- 구준모, 2023, “전기·가스요금 폭등의 구조 진단과 대안:기후정의와 에너지 공공성의 관점”, 사회
공공연구원 이슈페이퍼 2023-01
- 박광수, 2017, “에너지 소비지출과 불평등 연구”, 에너지경제연구원 수시보고서 17-10
- 빈곤사회연대, 2023, “기후위기 시대, 에너지빈곤 해결은 주거권과 만나야한다”, 반빈곤이슈페이퍼
- 이성재, 김해인, 2023, “국내 에너지 복지정책의 개선 방향과 정책적 시사점”, KEMRI 전력경제
REVIEW, Vol. 294.
- OECD(2022), Economic Outlook, Volume 2022 Issue 2
- OECD, 2023, “Worries about affording essentials in a high-inflation environment”, OECD
Risks that Matter Survey