

에너지 복지의 주요과제와 현안

박 광 수*

차 례

- I. 서 론
- II. 에너지 지원 프로그램 현황
 - 1. 소득지원 현황
 - 2. 가격지원
 - 3. 에너지 이용효율 개선사업
- III. 현행 에너지 지원의 문제점
 - 1. 소득지원의 문제
 - 2. 가격지원의 문제
 - 3. 기타 문제
- IV. 개선방향
 - 1. 최소 에너지 소비량 기준의 산정 방법 개선
 - 2. 생계급여 지급방법의 개선 및 개별급여의 도입
 - 3. 지원대상의 확대
 - 4. 에너지 지원 프로그램의 정비
 - 5. 합리적 지원체계의 구축
 - 6. 제도적 지원체계의 구축
- V. 결 론

* 에너지경제연구원 선임연구위원

접수일자 : 4월 28일 / 심사일자 : 6월 3일 / 게재확정일자 : 6월 3일

I. 서론

산업화의 진행으로 전통적 사회제도로는 새로이 발생하는 많은 사회문제에 대처하기 어려워 새로운 사회제도들이 등장하기 시작하였다. 사회복지제도도 그 중의 하나이다.¹⁾ 우리나라도 「대한민국헌법」 제34조에서 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며, 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다고 명기하여, 사회복지가 국가의 중요 책무의 하나임을 규정하였지만 사회복지정책은 미흡한 수준에 머물러 있었다.

소득수준이 향상되면서 정부도 보다 적극적으로 복지정책을 강화시키고 있지만 주요 선진국과 비교하면 미흡한 수준이고 복지서비스에 대한 사회적 요구는 더욱 크게 증가하고 있다. 최근 들어 언급되기 시작한 에너지 복지 또한 이러한 사회적 요구와 무관하지 않다. 물론 에너지 복지에 대한 사회적 관심이 커지게 된 것은 저소득층의 에너지 소비 여건이 크게 악화되면서라 할 수 있다.

2000년대 들어서면서 소득 양극화 현상이 심화되는 모습을 보이고 있으며 2000년대 중반부터는 국제 유가가 급등하기 시작하면서 대부분의 에너지 가격이 크게 상승하는 추세를 보이고 있다. 이처럼 소득 양극화가 심화되고 에너지 가격이 상승함에 따라 저소득 가구의 에너지 구입비용 부담이 빠르게 증가하고 있다.

통계청이 발표하는 가계동향조사 자료를 보면 소득 수준이 낮은 가구의 경우 소비지출에서 에너지가 차지하는 비중이 매우 높은 것으로 나타나고 있다.²⁾ 에너지는 필수재의 성격을 띠고 있어 소득 수준이 낮더라도 에너지 소비를 크게 줄이는 것이 어렵기 때문이다. 에너지가 지닌 이러한 특징을 고려할 때 소득 양극화 및 에너지 가격 상승 현상이 저소득층에 더욱 큰 부담으로 작용하였음은 자명하다.

1) 미국 사회복지사협회(NASW)는 사회복지를 사회유지에 기본적인 사회, 경제, 교육, 건강의 욕구를 충족시키게 하는 프로그램, 급여, 그리고 서비스에 대한 국가체계의 하나라고 정의하고 있다.

2) 경상소득에서 연료비가 차지하는 비율을 보면 전체가구 평균이 3.0%이나, 소득이 하위 10%에 속하는 가구는 14.2%로 높아 에너지 가격 상승에 따른 부담은 저소득가구일수록 크다고 할 수 있다.

저소득층의 에너지 소비 여건이 크게 악화되고, 실제로 전기요금 체납에 따른 단전 등으로 필요한 에너지를 제대로 공급받지 못하는 가구가 증가함에 따라 2006년 이후 정부와 에너지공기업 등을 중심으로 저소득층의 에너지 소비를 지원하기 위한 다양한 프로그램이 도입되었다. 새로운 에너지 지원 프로그램이 도입되기 전에도 국민기초생활보장법에 의해 기초생활수급자에게는 광열비가 포함된 생계급여가 지급되고 있었지만, 생계급여는 에너지 지원을 위하여 만들어진 프로그램이 아니어서 에너지 지원이라는 측면에서 효과에 한계가 있었다. 에너지에 초점을 둔 최초의 지원 프로그램은 저소득층의 에너지 소비 이용효율을 개선시킴으로써 에너지 소비를 절감하고 궁극적으로는 비용절감을 유도하는 난방기기 개보수 및 단열지원 프로그램을 들 수 있다. 이 외에도 전력을 비롯한 네트워크 에너지 가격 할인 프로그램, 가격 상승에 따른 비용 증가의 부담을 완화시키기 위한 쿠폰의 발행 등 다양한 지원 프로그램이 도입되어 실행되고 있다.

그러나 이렇듯 다양한 프로그램을 통한 지원에도 불구하고 저소득 가구의 에너지 소비 환경이 크게 개선되지는 못한 것으로 보인다. 또한 현재 실행 중인 많은 지원 프로그램은 효과나 효율성 등의 측면에서 많은 개선이 필요한 것으로 판단된다. 예를 들어 가격 할인과 같은 지원 프로그램은 저소득 가구의 에너지 구입비용을 절감시키는 효과를 보이지만, 자원배분을 왜곡시켜 국민경제에 추가적인 비용을 초래한다는 점에서 비효율적이며, 또한 해당 에너지를 소비하는 가구에게만 수혜가 돌아간다는 점에서 형평성의 문제도 제기되고 있다. 현재 저소득층에 대한 가장 중요한 지원방법인 생계급여의 경우도 지원 수준이 현실과는 괴리가 있고 또한 현금지원으로 인하여 전용의 문제가 발생하는 등 개선이 필요하다.

정부는 저소득층이 적절한 수준의 에너지 소비를 할 수 있도록 이들에 대한 에너지 지원을 더욱 강화하려고 하고 있다. 정부의 노력이 효과를 거두기 위해서는 먼저 현재 진행되고 있는 에너지 지원 프로그램의 문제점이 무엇인지 정확히 파악할 필요가 있다. 또한 지원을 확대하는 것만이 해결책은 아니다. 보다 비용대비 효과적인 방안을 모색할 필요가 있다.

이를 위해 본 연구에서는 현재 국내에서 시행되고 있는 대표적인 에너지 지원 프로그램을 살펴보고 이러한 프로그램이 노출하고 있는 문제점을 분석하고 개선방안을 제시해 본다. 에너지 복지서비스를 제고하기 위해 개별 프로그램의 문제점을 개선하는 것도 필요하지만 지원체계 등 종합적인 관점에서의 대책도 필요하다. 본 연구에서는 이러한 측면에서의 대안도 제시해 본다.

II. 에너지 지원 프로그램 현황

현재 국내에서 시행되고 있는 에너지 지원 프로그램은 크게 소득지원, 가격지원, 이용효율개선사업, 공급중단유예 사업 등으로 구분할 수 있다. 본고에서는 소득지원과 가격지원 그리고 이용효율개선사업을 중심으로 에너지 지원 프로그램의 내용을 살펴보기로 한다.

1. 소득지원 현황

저소득층에 대한 소득지원 방법은 현물지원과 현금지원 그리고 바우처로 구분할 수 있다.³⁾ 저소득층에 대한 에너지 지원 프로그램 중 소득지원에는 생계급여, 긴급복지지원, 연탄 쿠폰 등이 포함된다. 생계급여와 긴급복지지원은 현금지원 방법이고 연탄 쿠폰은 바우처의 일종이다.⁴⁾

(1) 생계급여(광열비)

현재 국민기초생활보장법에 의해 소득수준이 최저생계비 이하인 자를

- 3) 과거 소득지원으로는 대부분 현물지원 또는 현금지원의 방법을 이용하였으나 최근에는 바우처의 지급이 확대되고 있다. 바우처는 정부가 특정한 재화 혹은 서비스의 수요자에게 일정액에 상응하는 구매권을 부여하고 공급자에 대해서는 서비스 제공의 대가를 사후 지불해주는 서비스 전달체제로 현금지원과 현물지원의 중간 형태를 취하는 것으로 볼 수 있다. 바우처의 형태로는 쿠폰, 카드, 마이너스 통장 등을 들 수 있다.
- 4) 현물지원의 예로는 시민단체 등을 중심으로 연탄난방 가구를 대상으로 동절기에 연탄을 배달하거나 한국에너지재단이 긴급한 가구에 대해 석유 등을 현물로 지원하는 것을 들 수 있다.

대상으로 수급권자를 선정하여 이들에 대해서는 생계급여를 지급하고 있다.⁵⁾ 여기서 최저생계비는 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 「국민기초생활보장법」 제6조의 규정에 의하여 보건복지부장관이 공표하는 금액을 말한다. 최저생계비는 3년마다 시행하는 최저생계비 계측조사 연구에서 추정된 값을 근거로 중앙생활보장위원회에서 결정한다. 생계급여는 수급자에게 의복·음식물 및 연료비와 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것으로 정의된다.⁶⁾ 생계급여는 현금급여 기준에서 가구의 소득인정액을 차감하여 산정한 금액 중 주거급여액을 제외한 금액을 의미한다.⁷⁾

수급자에게 지급되는 생계급여에는 광열비가 포함되어 있다.⁸⁾ 최저생계비에서 광열비는 국민의 육체적·정신적 건강을 유지하기 위한 최소한의 보건·환경 유지, 취사활동, 체온 유지비용과 일상적인 활동 및 노동력 재생산과 사회문화적인 생활을 하기 위해 필요한 최소한의 조명 및 전자제품 사용 비용을 의미한다.⁹⁾ 광열비의 하위 영역은 통계청의 분류에 준하여 전기요금과 연료비로 구성되고 연료비는 다시 난방비와 취사비로 구분된다.

광열비 수준을 결정하기 위해서는 먼저 표준가구를 설정하여 표준가구의 에너지 사용량을 추정하고 조사시점의 가격을 적용하여 비용을 산정한다. 에너지 사용량은 지식경제부와 에너지경제연구원이 3년을 주기로 실시하는 『에너지총조사보고서』를 이용하여 산출한다. 2010년에 실시된 최저생계비 계측조사를 보면 전기사용량은 『에너지총조사보고서』에서 도시 및 군 지역의 가구당 사용량을 기준으로 1992년~2008년간 연평균 증가율을 추정하고, 2008년 실측치에 연평균증가율을 적용하여 2009년~

5) 「국민기초생활보장법」 제5조제1항 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한다.

6) 국민기초생활보장법 제8조(생계급여의 내용)

7) 현금급여 기준은 최저생계비에서 타 지원액을 차감한 금액을 뜻하고, 소득인정액은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말한다.

8) 최저생계비에는 식료품비, 주거비, 광열수도, 가구집기, 피복신발 등 11개의 비목이 포함된다.

9) 김미곤 외, 2004년 최저생계비 계측조사 연구, 한국보건사회연구원, 2005, 152쪽

2010년까지 사용량을 추정하였다.¹⁰⁾

난방 및 취사연료는 시대와 지역에 따라 차이가 있으므로, 『국민생활 실태조사(심층조사)』의 원자료 분석 결과에 기초하여 선정하는데, 대도시와 중소도시는 난방과 취사연료를 모두 도시가스로, 농어촌의 경우는 도시가스 보급률이 낮으므로 난방연료는 석유, 취사연료는 LPG로 결정한다. 도시가스(LNG) 사용량은 『에너지총조사보고서』의 주 난방연료가 도시가스인 도시가구의 평균 사용량을 기준으로 1992년~2008년간 평균 증가율을 추정하고, 2008년 실측치에 평균증가율을 적용하여 2009년~2010년까지 사용량을 추정한다. 농어촌지역 난방연료인 석유 사용량은 『에너지총조사보고서』의 주 난방 시설이 석유보일러인 군지역 가구의 평균 사용량을 기준으로 1992년~2008년간 평균 증가율을 추정하고, 도시가스와 마찬가지로 2008년 실측치에 평균증가율을 적용하여 2009년~2010년까지 사용량을 추정한다.

이렇게 추정된 사용량은 계층지수를 이용하여 4인 가구의 사용량으로 환산된다. 이러한 방법으로 결정된 에너지 사용량과 광열비는 다음의 <표 1>에 정리되어 있다.¹¹⁾ 2010년 중앙생활보장위원회에서 결정된 4인 가구의 최저생계비는 1,397,488원이고, 광열비는 최저생계비의 6.36%인 88,870원이다.¹²⁾

<표 1> 최저생계비 중 광열비목 마켓바스켓(2010)

구 분	대도시		중소도시		농어촌		
	사용량	비용	사용량	비용	사용량	비용	
전력(kWh)	257	31,730	257	31,730	225	18,450	
난방 및 취사	LNG(m ³ , 원)	70.7	57,900	70.7	57,140	-	-
	석유(l, 원)	-	-	-	-	67.6	69,295
	LPG(kg, 원)	-	-	-	-	13.6	24,593
광열비계(원)	-	89,630	-	88,870	-	112,338	

자료 : 김미곤 외(2010)

10) 에너지총조사는 3년마다 시행된다.

11) 광열비를 산정하기 위해 적용한 에너지 가격은 전기요금은 한전의 단가를 이용하고, 도시가스는 경기지역의 요금을 적용한다. 석유와 LPG의 단가는 2010년 1월 시점의 가격을 적용한다.

12) 실제 최저생계비의 지급기준은 중소도시의 최저생계비이다.

(2) 기타 소득지원

1) 긴급복지지원의 연료비

생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원함으로써 이들이 위기상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 하게 함을 목적으로 하는 긴급복지지원법에도 에너지 지원항목이 포함되어 있다. 「긴급복지지원법」 제9조(긴급지원의 종류 및 내용) 제1항을 보면 여러 가지 지원항목을 규정하고 있는데 그 가운데 금전 또는 현물 등의 직접지원 항목 중 그 밖의 지원에 연료비를 포함하고 있다.

지원대상은 위기사유 발생으로 생계지원, 의료지원, 주거지원, 사회복지시설 이용지원을 받은 자로서 추가적인 지원수요가 발생한 자로 한정한다. 그러나 「국민기초생활보장법」, 「의료급여법」 등 다른 법률에 의하여 긴급지원의 내용과 동일한 내용의 지원을 받고 있는 경우에는 지원대상에서 제외한다.

지원방법은 현금지급을 원칙으로 하고 예외적으로 현물도 인정하며, 지원기준은 연료비로 한도는 6만원이고 지원기간은 원칙적으로 1개월이다. 그러나 지자체장이 긴급지원대상자의 위기상황이 계속된다고 판단하는 경우에는 1개월의 범위에서 연장 가능하며, 1개월의 연장에도 불구하고 위기상황이 계속되는 경우 긴급지원심의위원회의 심의를 거쳐 2개월의 범위에서 지원을 연장하는 것이 가능하다. 긴급지원대상자의 연체된 전기요금도 지원하는데 가구당 50만원 범위 내에서 지원하며, 한국전력공사, 아름다운재단 등 다른 기관(단체)에서 지원받는 경우에는 지원요금을 차감한 나머지 요금에 대하여 지원한다.

2) 연탄쿠폰

연탄 가격은 「석탄산업법」 제29조와 「물가안정에관한법률」 제2조에 의거하여 고시가격으로 지정되어 있다.¹³⁾ 정부는 저소득층이 주로 사

13) 「물가안정에관한법률」 제2조(최고가격의 지정 등) 제1항 정부는 국민생활과 국민경제의 안정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 특히 긴요한 물품의 가격, 부동산 등의 임대료 또는 용역의 대가의 최고가액(이하 "최고가격"이라 한다)을 지정할 수 있다.

용하는 연탄의 가격을 안정시키고 국내 석탄산업을 보호하기 위하여 연탄 가격을 생산원가보다 크게 낮은 수준에서 결정하고 그 차액을 지원해 왔다. 그러나 저소득 가구보다 상업용으로 소비되는 연탄의 양이 훨씬 많고, 가격지원의 비효율성을 개선하기 위한 방법으로 2007년부터 연탄가격을 단계적으로 인상하고 있다. 그런데 연탄 가격 인상에 따라 저소득층의 연료비 부담이 증대되므로 이를 경감시켜주기 위하여 연탄을 이용하는 기초생활수급가구와 차상위계층에 대해 연탄 가격 인상분을 연탄 쿠폰으로 지급하고 있다.¹⁴⁾

2. 가격지원

가격지원은 주로 네트워크 에너지(전력, 도시가스, 열에너지)의 공급자가 공급약관 등을 통하여 지원대상과 방법을 규정하여 실시하고 있다. 각 에너지원별 요금할인 내용을 보면 다음과 같다.

(1) 전기요금

전기요금과 관련된 지원은 크게 누진요금에 의한 지원과 주택용 복지할인 요금으로 구분된다. 주택용 누진요금제도는 전력 소비 증가를 억제하고 저소득층의 전력요금 부담을 경감시켜주기 위하여 1974년 12월 도입되었다. 누진요금제도는 사용구간에 따라 적용 요금에 차등을 두는 제도로, 일반적으로 저소득층의 전력소비가 적다는 가정 하에 사용량이 적은 구간에는 낮은 요금을 적용하고 사용량이 증가함에 따라 차등적으로 높은 요금을 부과하게 된다. <표 2>는 현재 적용되고 있는 주택용(저압) 전력요금과 사용량에 따른 부과요금을 정리한 것이다.¹⁵⁾

14) 차상위계층은 소득수준이 최저생계비의 100% 이상 120% 이하인 가구를 의미한다.

15) 주택용 전기요금은 220V로 전기를 공급받는 소비자에게는 저압요금이 적용되고 그 이상의 전압으로 전기를 공급받는 소비자는 고압요금이 적용된다. 저압과 고압 모두 누진요금이 적용되고 있으며 고압의 경우 소비자가 220V로 전압을 낮추는 변압설비를 설치해야 하므로 저압보다 낮은 요금을 적용받고 있다.

〈표 2〉 주택용 전력 요금(저압)

(단위 : 원/kWh)

사용구간	기본요금	사용량요금	사용량	부과요금
100kWh 이하	370	55.1	100kWh	6,670
101~200kWh	820	113.8	200kWh	20,130
201~300kWh	1,430	168.3	300kWh	39,960
301~400kWh	3,420	248.6	400kWh	70,490
401~500kWh	6,410	366.4	500kWh	111,550
500kWh 초과	11,750	643.9	600kWh	194,830

주 : 부과요금은 부가가치세 및 전력산업기반기금을 포함한 결과

자료 : 한국전력공사(www.kepco.co.kr)

표를 통하여 알 수 있듯이 월간 전력사용량이 100kWh 이하라고 하면 사용량 요금은 kWh당 55.1원으로 최고 적용요금 643.9원에 비하여 8.6%에 불과하다. 생산원가를 고려할 경우 월 사용량이 200kWh 이하의 구간은 원가 이하의 요금이 책정되어 있는 것으로 판단된다.

주택용 복지할인 요금제도는 2005년에 처음으로 도입되었는데 초기에는 월 100kWh 이하 사용자(206만가구) 및 기초생활수급자(80만가구), 장애인 등에게 요금의 15~35%를 할인해 주었으나 최근에는 기초생활수급자, 장애인 등에 대하여 요금의 20%를 경감해 주는 것으로 변경되었다.¹⁶⁾ <표 3>은 각 가구특성별 전기요금 할인 내용을 정리한 것이다. 전기요금 할인규모는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2010년은 8월까지 214.6만 가구를 대상으로 총 1,659억원이 지원되었다.

〈표 3〉 전기요금 요금할인 내용

	기초생활수급자	차상위계층	장애인	독립유공자	유공상이자	다자녀가구	사회복지시설
주택용	21.6%	2%	20%	20%	20%	20%	21.6%
심야(갑)	31.4%	29.7%	-	-	-	-	31.4%

16) 최근에는 출산장려책의 일환으로 다자녀를 둔 가구에 대해서도 전기요금을 할인해 주고 있다. 기초생활수급자의 할인율이 21.6%인 것은 2010년 전기요금 인상으로 발생한 요금증가분을 경감해 주기 위하여 할인율을 확대한 결과다. 차상위계층에 대한 요금할인은 2010년에 도입되었다.

(2) 도시가스 요금

도시가스 요금의 경우 사회복지시설을 대상으로 산업용 요금을 적용하여 왔으며, 2009년부터는 각 도시가스 회사별로 기초생활수급자를 대상으로 15% 내외에서 요금을 할인해 주고 있다. 2010년에는 차상위계층에 대해서도 5.6%의 요금할인을 해 주고 있다. 2010년은 8월까지 50.9만 가구에 대하여 총 230억원이 지원되었다.

〈표 4〉 지원대상별 도시가스요금 할인율

	기초생활수급자	차상위계층	장애인	독립유공자	유공상이자	사회복지시설
할인율	15~16%	5.6%	15~16%	15~16%	15~16%	14~16%

자료 : 지식경제부

(3) 열에너지 요금

열에너지는 2005년부터 임대아파트(85㎡)이하 및 사회복지시설을 대상으로 기본요금을 전액감면해 주고 있다. 사회복지시설을 포함한 총 지원 규모는 2008년 16.6억 원에서, 2009년에는 19.6억 원으로 증가하였으며, 2010년은 8월까지 총 21.3억 원이 지원되었다.

〈표 5〉 지원대상별 열요금 할인액

기초생활수급자	장애인	독립유공자	유공상이자	다자녀가구	사회복지시설	국민임대주택
2,200 ~ 4,950원/월	2,200 ~ 4,950원/월	2,200 ~ 4,950원/월	2,200 ~ 4,950원/월	2,200 ~ 4,950원/월	338.62원/Mcal/h	49.02원/㎡

자료 : 지식경제부

3. 에너지 이용효율 개선사업

(1) 저소득층 에너지효율 개선사업

저소득층 에너지효율 개선사업은 에너지 이용효율을 개선시킴으로써 에너지 소비절감을 유도하고 궁극적으로는 에너지 구입비용을 절감시켜 주기 위하여 2007년부터 도입하여 시행되고 있다. 동 사업의 지원대상은 기초생활보장수급가구와 차상위계층으로 지원한도는 가구당 100만원 이하이다.

지원내용은 크게 물품지원과 시공지원의 두 가지로 구분된다. 물품지원에는 가스나 석유 그리고 연탄 보일러를 설치해 주거나, 전기 또는 온수 매트를 지원하는 사업 등이 포함되고, 시공지원으로는 벽단열 시공, 창호 시공, 보일러바닥 시공 등이 해당된다.

동 사업은 2007년 88.5억원이 투입되어 1만6천여 가구를 대상으로 에너지 이용효율 개선을 위한 시공지원을 수행하였고, 2008년부터는 매년 275억원 내외의 예산을 투입하고 있다. 2010년에는 275억원을 투입하여 4만3천여 가구를 대상으로 사업을 시행하였다. 저소득층 에너지효율 개선사업을 추진한 결과 가구별로 8~40%의 열효율 개선 또는 열손실 감소 효과가 발생한 것으로 보고되고 있다. 에너지 이용효율 개선사업의 경우 지원 효과가 당해년도에 국한되는 것이 아니라 지속적으로 절감효과를 유발한다는 점에서 비용대비 효과가 큰 것으로 평가되고 있다.

(2) 고효율 조명기기 보급사업

고효율 조명기기 보급사업은 저소득가구 및 복지시설의 노후화된 조명기기를 고효율 조명기기로 무상교체하여 에너지비용의 절감혜택을 부여하고, 전기설비의 안전점검을 통해 화재 등 재해로부터 안전을 확보하기 위해 시행되고 있다.

사업대상은 국민기초생활수급자 중 일반수급권자, 소년소녀가장, 독거노인, 장애인 세대 등을 포함하고 있으며, 저소득층 거주지역의 공부방도 지원 대상이다. 또한 무료 양로·요양원, 장애인 생활시설, 아동 양육 시

설, 국·공립 보육시설도 사업대상에 포함된다.

사업내용을 보면 조명기기 보급과 관련해서는 형광등용 안정기, 램프, 등기구, 소켓 및 콘센트 등의 무상교체 사업이 해당되며, 불량 누전차단기 교체, 전선테이핑 등의 안전점검 사업도 포함된다. 고효율 조명기기 보급사업 실적을 보면 2008년까지 279천여 가구와 2,300여 복지시설의 조명기기를 교체하였다.

Ⅲ. 현행 에너지 지원의 문제점

1. 소득지원의 문제

(1) 에너지 소비량 기준 추정방법의 문제

앞서도 언급하였듯이 현재 최저생계비 중 광열비는 먼저 에너지 소비량 기준을 결정하고 조사 시점의 가격을 적용하여 산정하는데 에너지 소비량을 결정하기 위하여 에너지경제연구원에서 실시하는 실태조사(에너지총조사) 결과를 이용하고 있다.

그런데 실태조사를 통해 구한 에너지 소비량은 실태조사 대상기간에 에너지 소비에 영향을 주는 다양한 변수의 영향을 받아 나타난 결과이다. 문제는 에너지 소비에 영향을 주는 변수의 값이 일정하지 않다는 것이다. 예를 들어 조사대상 기간 중 에너지 가격이 급등하였다면 에너지 비용에 대한 부담으로 적정 수준의 에너지를 소비하지 못하였을 가능성이 매우 높다. 또한 조사대상 기간의 기온이 평년보다 크게 낮았거나 높았다면 난방용 에너지 소비는 평년에 비하여 크게 감소하거나 증가하는 모습으로 나타나게 될 것이다. 이렇듯 조사대상 기간에 에너지 소비에 영향을 주는 경제적 또는 비경제적 변수의 값이 정상적인 수준이 아닌 경우 이러한 변수의 영향을 받아 결정된 에너지 소비량을 에너지 지원을 위한 기준으로 삼는다면 적정 수준과 괴리를 보일 가능성이 높다.

에너지 소비에 영향을 주는 주요 변수의 하나가 주거조건이다. 일반적으로 저소득 가구일수록 보다 노후된 주택에 거주하고, 아파트보다 단독

주택에 거주하는 가구가 많아 소득이나, 가구수, 주택면적이 동일하더라도 같은 열량을 얻기 위해서는 보다 많은 에너지를 소비할 수밖에 없는 구조이다. 한 연구에 따르면 같은 아파트에서도 주택의 위치에 따라 에너지 소비량이 40%가까이 차이가 나는 것으로 나타나고 있다.¹⁷⁾ 이렇듯 주거조건이 에너지 소비에 미치는 영향이 지대함에도 불구하고 최저생계비 계측에서는 주택형태, 단열상태 등에 따른 영향이 반영되어 있지 않아 광열비 산정에 적용한 에너지 소비량은 적정수준과 괴리되었을 가능성이 높다.

실제로 최저생계비 계측조사에서 에너지 소비량을 결정하기 위하여 이용한 에너지총조사의 조사대상 기간 중의 기온이 평년보다 크게 높아 난방용 에너지 소비량이 적게 조사된 시기였다. 따라서 이러한 소비량을 기준으로 산정한 광열비는 적정한 수준보다 낮게 산정되었을 것으로 판단된다.

최저주거기준의 적용에 따른 문제도 지적된다.¹⁸⁾ 광열비 산정에 적용되는 에너지 소비량을 결정하는데 국토해양부의 최저주거기준을 적용하고 있으나 실제 거주면적과 차이가 난다면 에너지 소비량 기준이 과소하다는 지적을 피할 수 없다. 실제로 국토해양부의 최저주거기준을 보면 4인 가구의 경우 37㎡(11.2평)로 규정되어 있으나, 통계청의 인구총조사 결과를 보면 1인당 주거면적은 2000년 19.8㎡(6.0)평에서 2005년 22.8㎡(6.9)평으로 증가하여 4인 가족 기준으로는 91.1㎡(27.6평)인 것으로 나타나고 있다. 주거면적의 증가추세를 고려하면 2010년에는 95㎡ 정도일 것으로 추정된다. 물론 저소득 가구의 경우 평균보다 주거면적이 좁을 것이므로 95㎡보다는 크게 낮을 것이다. 그렇다고 하더라도 현재의 최저주거기준은 실제 주거면적에 비하여 크게 낮은 수준일 것으로 판단되며, 이는 결국 최저주거기준을 적용하여 결정한 에너지 소비량 수준이 실제 소비량에 비해서도 과소 추정되었을 가능성이 높다는 것을 의미한다.

17) 박유원 외, “한국형 아파트의 난방에너지 분석3 : 실내설정 조건의 영향”, 『설비공학 논문집』 제17권 제8호, 722~728쪽

18) 『주택법』제5조의2(최저주거기준의 설정 등)① 국토해양부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다.

(2) 생계급여 지급방법의 문제

현재 생계급여는 매월 일정액을 현금으로 지급하고 있다.¹⁹⁾ 그런데 가정부문의 에너지 소비를 월별로 보면 7, 8월이 상대적으로 크게 적고 1/4분기나 4/4분기에 소비가 집중되는 것으로 나타나고 있다. 가정부문 에너지 소비에서 난방용 에너지 소비가 차지하는 비중이 높기 때문이다. 이렇듯 에너지 소비는 계절적 특징을 보인다. 따라서 에너지 비용도 1/4분기나 4/4분기에 크게 증가한다.

생계급여의 수준이 높다면 에너지 소비가 적은 하절기에 저축을 하여 동절기에 에너지 구입에 사용할 수 있겠지만 현재의 생계급여는 최저수준이므로 저축을 기대하기 곤란하다. 결국 현재와 같은 생계급여 지급방식으로는 동절기에 필요한 적정 수준의 난방을 보장하기 어렵다고 판단된다.

현금지급에 따른 도덕적 해이의 문제도 지적할 수 있다. 일부 기초생활수급가구는 전기요금 연체로 단전대상가구에 편입되는 경우가 발생하고 있는데, 이는 기본적으로 생계급여의 수준이 낮아 발생하는 현상이지만 도덕적 해이에 따른 다른 용도로의 전용 영향도 있는 것으로 보인다.

에너지원간의 가격차이에 따른 문제도 발생한다. 현행 에너지 가격을 보면 동일한 열량을 기준으로 할 때 도시가스의 가격이 낮은 반면 석유(등유)나 프로판의 가격은 상대적으로 크게 높다. 그런데 저소득가구의 경우 석유나 프로판을 난방용 에너지로 사용하는 가구의 비중이 높아 도시가스 소비를 기준으로 광열비를 산정할 경우 석유와 프로판을 난방 에너지로 사용하는 가구에게는 크게 불리하다. 또한 최저생계비 계측은 3년마다 시행되고 그 사이 기간에는 물가상승률을 적용하여 조정하는데 최근처럼 에너지 가격이 급등하는 시기에는 이를 제대로 반영하기 어렵다는 문제도 제기된다.

19) 「국민기초생활보장법」 제9조(생계급여의 방법) ①생계급여는 금전을 지급함으로써 행한다. 다만, 이에 의할 수 없거나 이에 의하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 물품을 지급함으로써 행할 수 있다.

2. 가격지원의 문제

저소득층의 에너지 비용을 경감시켜 주기 위하여 전기요금, 도시가스요금, 열요금을 할인해 주고 있다.

그런데 가격할인은 다음과 같이 두 가지 측면에서 자원배분을 왜곡시키는 문제를 야기한다. 첫째, 가격을 할인하는 경우 해당 에너지원의 소비를 증가시킨다는 것이다. 둘째, 모든 에너지원의 가격을 동일한 비율로 할인하지 않는다면 상대가격의 변화로 에너지원간 대체가 발생하게 되어 합리적인 에너지 소비구조를 왜곡시키는 문제가 발생한다. 특히 최근에 유가는 급등하였음에도 불구하고 전기요금은 물가안정의 목적으로 정부가 낮은 수준으로 규제하고 있어 가격차이가 더욱 확대되는 모습을 보이고 있고 이에 따라 석유에서 전력으로의 에너지 대체가 활발하게 진행되고 있다. 전력의 경우 전환손실이 커 동일한 용도에 석유나 도시가스가 아닌 전기를 사용한다고 하면 국가경제의 비용증가 요인으로 작용하게 된다. 전기요금 할인은 이러한 문제를 더욱 악화시키는 방향으로 작용하게 된다.

그리고 현재의 요금할인 방식은 에너지 소비량이 많을수록 할인규모가 커지는 문제도 발생시킨다. 특히 전기요금의 경우 누진요금제가 적용되고 있어 전력소비량이 많을수록 할인혜택이 더욱 크게 증가하여 일부 가구에 지원이 집중되고 있다.

요금할인에서 발생하는 문제로 형평성의 문제도 들 수 있다. 형평성의 문제는 다시 두 가지로 구분하여 볼 수 있는데 하나는 요금을 할인해 주는 에너지원을 소비하는 가구에는 혜택이 있지만, 다른 에너지원을 사용하는 가구에는 지원이 없다는 것이다. 현재 도시가스는 취약계층에 대해 요금을 할인해 주고 있지만 석유나 프로판의 경우는 할인이 적용되지 않고 있어 어느 에너지원을 사용하느냐에 따라 수혜여부가 결정되는 문제가 발생한다. 특히 석유나 프로판에 비하여 상대적으로 값이 저렴한 도시가스의 경우 저소득가구에서도 상대적으로 주거조건이 유리하거나 소득수준이 높은 가구가 많이 사용하는 것으로 나타나 역진적 지원의 모습을 보이고 있다.

전기의 경우 모든 가구가 사용하는 에너지이므로 형평성의 문제가 적용되지 않을 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 현재 전기요금할인을 받으려면 지원대상가구에 별도의 계량기가 설치되어 있어야 하나 많은 가구가 별도의 계량기를 설치하지 못한 상황이어서 실제로 수급자 중 전기요금할인을 받는 가구는 60% 미만인 것으로 나타나고 있다. 특히 1인 가구가 요금할인을 받지 못하는 비중이 높는데 이는 대부분 방 하나를 임차해 생활하기 때문이다. 이러한 경우 수급가구가 세대분리를 하여 별도의 계량기를 설치해야 하는데, 계량기 설치비용은 차치하고 수급가구의 빈번한 주거지 이전 등을 고려할 때 현실적으로 해결하기 어려울 것으로 보인다.

3. 기타 문제

이상에서 현재 실행중인 에너지 지원 프로그램의 문제점에 대해 살펴 보았다. 현재 에너지 지원에서 발생하고 있는 문제는 개별 지원 프로그램이 나타내고 있는 문제뿐만 아니라 다양하다. 몇 가지를 지적한다면 다음과 같다.

첫째, 전달체계의 문제이다. 생계급여는 보건복지부에서 주관하고, 에너지 이용효율 개선사업은 지식경제부가 그리고 각종 요금할인 프로그램은 에너지 공급사가 실행하고 있다. 그런데 이렇듯 각 프로그램의 지원주체가 다른데다 지원주체 사이에 유기적인 관계가 부족하여 중복지원 등 여러 가지 문제가 발생하고 있다. 지원 프로그램 사이의 연계성이 부족한 것도 결국 지원체계의 문제로 볼 수 있다.

둘째, 에너지 지원을 위한 기초자료의 부족 및 정보체계가 미흡하다는 점을 지적할 수 있다. 저소득층에 대한 에너지 지원이 효율적이고 효과를 거두기 위해서는 저소득층의 에너지 소비와 관련된 다양한 정보가 축적되어야 하나 현재까지 이러한 정보가 제대로 수집되어 관리되고 있지 않다. 이러한 상황 하에서 현재 실행중인 에너지 지원 프로그램의 효과는 한계가 있을 수밖에 없다. 또한 잠재적 대상자를 포함하여 지원 대상에 대한 종합적인 정보시스템이 구축되어 있지 못하다. 이러한 이유로 지원 대상이 기초생활수급자에게 집중되어 있다.

셋째, 가장 중요한 문제로 저소득층 에너지 지원을 위한 제도적 근거가 미약하다는 점이다. 생계급여는 국민기초생활보장법에 근거하여 지급되고 있지만 앞서 언급하였듯이 에너지 지원을 위한 제도가 아니어서 에너지 복지라는 측면에서는 근본적으로 한계가 존재한다. 생계급여 외의 지원 프로그램 예를 들어 에너지이용효율 개선사업과 에너지 요금 할인 등은 필요에 의해 도입되었지만 현재 아무런 법적 근거 없이 시행 중이다. 이러한 경우 사업의 지속성이나 재원조달 측면에서 안정성을 보장하기 어렵다.

IV. 개선방향

1. 최소 에너지 소비량 기준의 산정 방법 개선

최저생계비 중 광열비를 산정하기 위하여 적용하는 에너지 소비량은 소비량을 추정하는 방법과 소비량 수준에서 모두 시급히 해결해야 할 문제가 있음은 이미 지적하였다. 에너지 소비량에 대한 적정 지원 기준 즉, 최소 에너지 소비량 기준은 실태조사 결과를 이용할 것이 아니라 규범적인 방법을 통해 추정되어야 할 것이다. 예를 들면 인간다운 최소한의 생활을 위한 적정 실내온도를 설정하고 이를 유지하기 위해 필요한 에너지 소요량을 구하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 저소득층의 표준주택 형태와 표준가구를 결정해야 한다. 표준주택으로는 저소득 가구들이 거주하고 있는 주택형태 중 가장 보편적인 주택을 설정해야 할 것이다. 표준주택은 한 가지 형태일 필요는 없을 것으로 보인다. 예를 들어 아파트와 단독주택 각각에 대해서 표준주택을 설정할 수 있을 것이다. 실제로 아파트와 단독주택의 경우 외기에 노출되는 면적의 차이로 동일한 가구원수, 소득수준, 주거면적 하에서도 단독주택이 아파트에 비하여 에너지 소비량이 많은 것으로 조사되고 있다. 또한 표준주택의 설정시 가구원수에 따른 주거면적 뿐만 아니라 단열상태 등도 반영해야 할 것이다. 일반적으로 소득이 낮을수록 건축연도가 오래되거나, 건축연도가 비슷해도 단열상태가 매

우 열악한 것으로 나타나고 있기 때문이다.

현재 적용하고 있는 표준가구 형태도 재고되어야 한다. 최저생계비 계층 조사에서는 우리나라 전체 가구에서 가장 빈도가 높은 4인 가구를 표준가구로 선정하여 이러한 가구의 광열비를 포함한 최저생계비를 계측하고 있다. 그러나 생계급여의 지급대상인 기초생활수급자의 가구 특성별 분포를 보면 독거노인이나 소년소녀 가장세대 등의 비중이 높고 오히려 최저생계비 계층조사에서 설정한 표준가구의 형태는 비중이 매우 낮은 현실이다. 따라서 표준가구는 지원대상이 되는 집단으로 모집단을 한정해서 설정해야 할 것이다. 또한 가구 특성별로 소비행태도 다를 것이므로 하나의 표준가구를 설정하기 보다는 몇 개의 대표적인 표준가구를 설정할 필요가 있다.

다만 표준주택과 표준가구를 설정할 때 사회적 합의가 선행되어야 할 것이다. 따라서 다양한 계층을 대표할 수 있는 자들로 위원회를 구성하여 결정하는 것도 하나의 방법이다. 이미 영국은 이러한 방법으로 표준가구와 표준주택을 결정하여 각 형태에 따른 에너지 필요량을 산정하고 있다.²⁰⁾

표준가구와 표준주택이 결정되면 필요한 에너지 소요량은 실태조사에 근거하여 산출하기보다는 에너지 부하모형 등을 이용하여 추정해야 할 것이다. 적정 실내온도를 설정하고 가구 구성원의 생활방식을 고려하여 에너지 필요량이 얼마나 되는지 추정해야 할 것이다.

2. 생계급여 지급방법의 개선 및 개별급여의 도입

생계급여의 지급방법도 개선될 필요가 있다. 매월 일정액을 현금으로 지급하는 방법은 에너지 소비의 계절적 특성을 고려하지 않은 것이어서 동절기에 적정한 수준의 난방에너지 소비를 보장하기 어렵다. 따라서 현행 급여지급 방법을 계절적 차등 지급 방식으로 변경하거나, 동절기에 한시적으로 사용 가능한 에너지쿠폰을 지급하여 최소한의 에너지를 소비를 보장할 수 있도록 해야 할 것이다.

현재 우리나라의 복지체계의 핵심은 국민기초생활보장법에 의하여 수

20) Oldfield, N, 'The Fuel Budget Standard', Minimum Income Standard-Working Paper, 2010

급자를 선정하고 이들을 대상으로 모든 복지서비스를 통합하여 지원하는 방식으로 운용되고 있다. 따라서 현재 광열비가 포함된 생계급여 지급방식은 소득지원에 초점이 있고 개별 욕구에 대한 지원효과에는 한계가 있다. 따라서 장기적으로는 개별급여체계의 도입으로 광열비를 별도로 지급하는 방법을 고려해야 할 것이다.

3. 지원대상의 확대

현재 진행되고 있는 대부분의 에너지 지원 프로그램의 지원대상은 수급자에 집중되어 있다. 물론 일부 프로그램에서 차상위계층을 포함하여 지원하기도 하지만 지원내용에서의 차이가 커 수급자 외에는 거의 지원이 없는 것으로 보아도 무방하다. 소득수준이 최저생계비 이하이지만 수급자에서 탈락한 비수급자나 차상위계층의 경우 수급자에 비하여 경제적 형편이 더욱 열악한 가구가 많으므로 이러한 가구에도 지원을 확대해야 할 것이다. 다만 지원대상을 확대하기 위해서는 재원의 증가가 수반되어야 하므로 일시에 지원대상을 확대하기는 어려울 것이다. 따라서 우선순위를 두어 재원조달이 가능한 범위에서 단계적으로 확대하는 것이 바람직하다.

지원대상과 관련하여 최근 많이 언급되고 있는 것이 에너지 빈곤층이다. 일부에서는 에너지 빈곤층을 지원대상하여 적극적으로 지원을 해야 한다고 주장한다. 그러나 에너지 빈곤층을 지원대상으로 선정하는데 여러 가지 문제가 있다.

첫째, 에너지 빈곤층에 대해 사회적으로 합의된 개념이 정립되어 있지 않다는 점이다. 국가에너지기본계획에서는 영국의 사례를 준용하여 광열비가 소득에서 차지하는 비중이 10% 이상인 가구로 에너지 빈곤층을 정의하고 있으며, 조승수 의원이 발의한 에너지복지법에서는 에너지빈곤층이란 인간다운 생활을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 에너지 구입비용이 가구소득의 상당 비중을 차지함으로 인하여 생활에 어려움을 겪는 가구로 정의하고 있다. 이 외에도 학자에 따라 다양한 정의를 도입하고 있지만 아직 에너지 빈곤층에 대한 합의된 개념은 존재하지 않는다.

둘째, 에너지 빈곤층의 개념이 확립한다고 하더라도 대상을 파악하기 어려워 정책대상 변수로 삼기에는 문제가 있다. 예를 들어 에너지 빈곤층이 국가에너지기본계획에서 정의하였듯이 광열비가 소득에서 차지하는 비중이 10% 이상인 가구로 합의되었다고 하자. 그런데 에너지 빈곤층을 확인하기 위해서는 소득과 에너지 비용이 모두 정확히 파악되어야 한다. 문제는 소득의 파악도 어렵지만 에너지 비용을 정확히 파악하는 것은 더욱 어렵다는 것이다. 소비량이 계량기를 통해 기록되는 전력이나 도시가스 등의 네트워크 에너지의 경우는 정확한 비용 파악이 가능하지만 석유 등 다른 연료의 경우는 비용 파악이 곤란하기 때문이다.²¹⁾

셋째, 동일한 소득수준의 가구라도 에너지 소비가 많은 가구는 에너지 빈곤층에 편입될 가능성이 높다는 것이다. 이는 에너지 소비를 유도한다는 점에서 바람직하지 못하다.

정책대상으로 에너지 빈곤층이 지닌 이러한 문제점을 고려할 때 지원 대상은 결국 소득수준을 기준으로 선정하는 것이 현실적으로 판단된다. 다만 비수급자와 차상위계층을 포함하는 방향으로 대상을 확대해야 할 것이다.

4. 에너지 지원 프로그램의 정비

현재 저소득층을 대상으로 시행하고 있는 에너지지원 프로그램은 크게 소득지원, 가격지원, 에너지이용효율개선, 공급중단유예의 네 가지 범주로 구분할 수 있다. 소득지원에는 생계급여, 연탄쿠폰, 긴급지원이 포함되고, 가격지원은 전기요금할인, 도시가스요금할인, 열에너지 기본요금면제 프로그램이 실행되고 있다. 효율개선사업으로는 에너지이용효율개선사업과 고효율 조명기기 보급사업을 들 수 있고, 공급중단유예로 혹서기 및 혹한기 전기공급중단유예, 가스공급중단유예, 소전류제한기 부착사업 등을 들 수 있다. 이처럼 다양한 프로그램이 시행되고 있는 것은 저소득층의 에너지 소비 여건이 급격하게 악화되자 어떤 방식으로 지원하는 것이 효율적

21) 주택의 일부를 임차하여 거주하는 경우 분리된 계량기가 설치되지 않았다면 네트워크 에너지의 경우도 정확한 소비량을 측정하는 것이 불가능하다.

이고 효과가 큰 지에 대한 충분한 검토 없이 사업을 시작하였기 때문이다.

현재 시행하고 있는 가격지원 방법은 대상가구 중 일부만 수혜를 받고 또한 누진요금 등 현 가격체계의 문제로 인해 소비가 많은 가구일수록 지원액이 크게 상승하는 등 형평성 측면에서 문제가 존재하므로 단계적으로 축소하거나 폐지할 필요가 있다. 다만 가격지원의 축소 또는 폐지로 인한 에너지비용 증가는 소득지원을 강화함으로써 보전해야 할 것이다.

에너지 이용효율 개선사업은 향후 더욱 강화할 필요가 있다. 저소득가구의 주거여건이 열악하여 단열시공 등을 통한 에너지 절감효과가 매우 크기 때문이다. 특히 이용효율 개선사업은 소득지원이나 가격지원과는 달리 사업의 효과가 지속적이고 온실가스 감축은 물론 고용증가 등 다양한 효과를 부수적으로 얻을 수 있다는 장점도 있다. 다만 현재 에너지 이용효율 개선사업은 사업시행만 강조되고 있는데, 사업의 효과를 제고하기 위해서는 진단과 사업평가가 보다 강화되어야 할 것이다.

궁극적으로 현재 진행중인 다양한 에너지 지원 프로그램은 미국의 경우와 같이 소득지원과 이용효율 개선의 두 가지로 단순화하고 지원내용을 강화하는 방향으로 전환될 필요가 있다.

5. 합리적 지원체계의 구축

현재 에너지 지원 프로그램은 국가, 지방자치단체 및 에너지공급자 등이 개별적으로 시행하고 있다. 또한 일부 민간단체를 중심으로 현물지원도 실시되고 있다. 그런데 각 지원주체 사이에 연계가 부족하여 중복수혜, 형평성의 문제 등이 발생하고 있다.

저소득층에 대한 에너지 지원이 효과적으로 수행되기 위해서는 지원 프로그램의 수립에서 재원조달 그리고 지원 프로그램의 실행 및 사후관리에 이르기까지 중앙정부와 지방자치단체 사이의 업무분담과 유기적 협조가 필요하다. 또한 정부가 저소득층 지원과 관련된 모든 프로그램을 전적으로 담당하기 보다는 민간과의 협조 하에 지원 프로그램을 운영하는 것이 보다 효율적일 것이다. 보다 많은 저소득층에게 실질적인 에너지 지원이 이루어지고 사업의 효율성이나 효과를 제고하기 위해서는 현재 개

별적으로 진행되고 있는 지원체계를 합리적으로 재정비할 필요가 있다. 이를 위해서는 에너지 지원 관련 프로그램 및 전달체계를 통합관리할 수 있는 지원 전달기관을 설립하는 것도 고려할 필요가 있다.

6. 제도적 지원체계의 구축

현재 진행되고 있는 저소득층 에너지 지원 프로그램 중에서 법적 근거 하에 있는 프로그램은 생계급여와 긴급복지지원 두 가지 뿐이다. 그런데 생계급여는 에너지 지원보다는 소득보전에 중점이 있기 때문에 에너지 지원이라는 측면에서는 한계가 있고 긴급복지지원은 지원대상이 한정되어 있어 실효성에 문제가 있다.

이 외의 대부분의 지원 프로그램 예를 들어 가격할인 프로그램이나 이용효율 개선사업 등은 법적 근거 하에 진행되는 것이 아니라 에너지 공급자의 약관이나 법적 근거 없이 필요에 의해 실행되고 있다. 저소득층에 대한 에너지 지원과 관련된 법조항은 『에너지법』제4조(국가 등의 책무)제5항에 ‘국가, 지방자치단체 및 에너지공급자는 빈곤층 등 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 기여하여야 한다.’는 선언적 규정만 있을 뿐이다.

법적 근거 없이 시행되는 사업의 경우 지속성이나 소요재원의 안정적 조달이라는 측면에서 문제가 발생할 수 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 법적 근거를 마련하는 것이 시급하다. 주요 선진국의 경우 대부분의 지원 프로그램은 법적 근거 하에 진행되고 있으며, 소요 예산도 안정적으로 확보되고 있다.²²⁾

에너지 지원과 관련하여 법적 근거를 만드는 것은 두 가지 방향에서

22) 미국의 저소득층에 대한 에너지 지원 프로그램은 소득지원 방안으로 저소득가정 에너지지원 프로그램(LIHEAP: Low Income Household Energy Assistance Program)과 에너지 이용효율개선 방안으로 주택단열보조 프로그램(WAP: Weatherization Assistance Program)으로 대별된다. LIHEAP는 1981년에 제정된 「옴니버스 예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)」을 근거로 보건복지부(DOHHS)의 주관 아래 실시되고 있고, WAP는 1976년에 제정된 「에너지절약 및 생산법(Energy Conservation and Production Act)」을 근거로 에너지부(DOE)의 주관 아래 실시되고 있다. 영국의 경우도 가정난방과에너지절약법(Warm Home and Energy Conservation Act, 2000)을 근거로 에너지 빈곤층 지원 대책을 시행하고 있다.

접근할 수 있을 것이다. 하나는 현행 법체계 하에서 기존의 법에 에너지 지원과 관련된 내용을 추가하는 것이다. 예를 들어 「에너지법」 제4조에 에너지 지원과 관련된 내용을 추가하거나, 시행령에 「에너지법」 제4조 제5항과 관련하여 보다 구체적으로 에너지 지원이 가능한 조항, 예를 들어 소득 및 이용효율개선 지원과 관련된 내용을 신설하는 것이다. 또한 미국의 경우처럼 「에너지이용합리화법」에 저소득층의 에너지이용효율 개선사업과 관련된 내용을 추가하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

다른 방법은 에너지 지원과 관련된 모든 내용을 포함하는 에너지복지법(가칭)을 제정하는 것이다. 그런데 이 방법은 우리나라 사회복지 서비스 체계에 대한 전반적인 개편이 선행되어야 하는 어려움이 있다. 우리나라 법률상 사회복지 서비스의 실천분야는 「사회복지사업법」 제2조에 명기된 20개의 법률에 기초하고 있다.²³⁾ 「국민기초생활보장법」도 그 중의 하나이다. 그런데 「국민기초생활보장법」에 광열비가 포함된 생계급여를 지급하는 내용이 있으므로 에너지복지법을 제정하기 위해서는 「국민기초생활보장법」과 「사회복지사업법」이 모두 개정되어야 할 것이다.

V. 결 론

소득수준이 향상됨에 따라 복지서비스에 대한 요구가 증가하고 있다. 서비스의 수준에 대한 요구뿐만 아니라 보다 다양한 서비스의 제공을 요구하고 있다. 최근에 많이 언급되고 있는 에너지 복지서비스도 이러한 사회 분위기와 무관하지 않다. 특히 2000년대 들어 소득양극화 현상이 심화되고 에너지 가격이 급등하여 저소득층의 에너지 소비 여건이 악화됨에 따라 에너지 복지에 대한 관심이 크게 높아지고 있다. 현재 실행되고 있는 많은 에너지 지원 프로그램도 이러한 사회적 요구의 산물이라 하겠다.

프로그램의 다양성이라는 측면에서 보면 우리나라에서 시행되고 있는

23) 「사회복지사업법」은 사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 사회복지의 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 보장함으로써 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 제정되었으며 20개 법률은 국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 의료급여법, 기초노령연금법, 긴급복지지원법 등을 포함한다

에너지 지원 프로그램은 선진국에 못지않다. 오히려 영국이나 미국과 같은 에너지 복지 선진국보다 훨씬 다양한 지원 프로그램이 도입되어 운용되고 있다. 그 결과 저소득층의 에너지 소비에 도움을 준 것도 사실이다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 많은 프로그램이 사전에 철저한 준비 없이 급하게 도입되어 예상하지 못한 문제가 발생하고 있고, 지원의 효율성이나 효과 측면에서 개선의 여지가 많은 것으로 보인다.

개별 프로그램의 문제점을 개선하는 것도 중요하지만 근본적으로는 에너지 지원이 안정적으로 지속되도록 제도적 구조를 만드는 것이다. 대부분의 프로그램이 법적 근거 없이 진행되어 지속성을 담보하기 어렵다. 또한 재원의 조달에도 한계가 존재한다. 2000년대 중반 이후 도입된 에너지 지원 프로그램의 재원 조달 상황을 보면 에너지 이용효율 개선사업은 복권기금을 통해 재원을 조달하고 있고, 요금할인 프로그램은 에너지 공급자의 비용으로 진행되고 있다. 광열비가 포함된 생계급여나 긴급복지지원만 법적 근거 하에 진행되어 일반 재정에서 재원을 조달하고 있는 형편이다. 저소득층에 대한 에너지 지원이 보다 체계적이고 안정적으로 수행되기 위해서는 제도적 근거를 갖추는 것이 무엇보다 중요한 것으로 판단된다.

물론 법적 근거를 만든다고 해서 모든 문제가 해결되는 것은 아니지만 현재 발생하고 있는 많은 문제를 개선하는데 크게 도움이 될 것이다. 지원체계의 개선이나 지원 프로그램 사이의 유기적 관계를 높임으로써 지원의 효과를 제고하고 형평성의 문제도 개선할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 현재 국내에서 진행되고 있는 에너지 지원 프로그램의 내용과 문제점이 무엇인지 살펴보고 에너지 복지 수준을 제고하기 위한 개선방안을 제시하였다. 본 연구에서 제시된 개선방안은 다양하고 심도 깊은 연구 결과에 따른 것이 아니어서 기본적인 방향을 제시하는데 그치는 한계를 지니고 있다. 향후 에너지 복지와 관련된 논의가 더욱 활발해지고 이를 통하여 보다 효율적인 에너지 지원이 이루어질 수 있는 계기를 제시한데 불과하다.

저소득층의 에너지 소비를 지원하기 위해서는 저소득층의 에너지 소비

실태에 대한 정확한 분석을 토대로 적정 소비수준은 얼마나 되는지, 에너지 복지를 위한 제도적 근거를 마련하기 위한 최선의 방법은 무엇인지 등에 대해서도 심도 있는 연구가 필요하다. 에너지 복지도 결국 우리 사회 복지체계의 일부이므로 전체 복지체계의 구조하에서 연구될 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 곽정호, “방송의 보편적 서비스제도 도입방안 분석”, 정보통신정책, 제17권1호, 정보통신정책연구원, 2005
- 김미곤 외, 최저생계비 계층조사 연구, 한국보건사회연구원, 2010
- 김상균 외, 사회복지개론, 나남출판, 2006
- 나성린·전영섭, 공공경제학, 박영사, 2001
- 노대명 외, 저소득층 현물급여 확대방안 연구, 한국보건사회연구원, 2004
- 류정순, 단전단수 등으로 인한 인권 상황 실태조사, 국가인권위원회, 2006
- 송무현, 세계 주요국의 에너지정책 연구, 에너지경제연구원, 2006
- 박광수, 사회적 약자에 대한 에너지 지원제도 개선방안 연구, 에너지경제연구원 기본연구보고서 06-01, 2006
- 박광수, 저소득층을 위한 에너지 바우처제도 연구, 에너지경제연구원 기본연구보고서 09-01, 2009
- 양정하 외, 사회복지 정책론, 양서원, 2002
- 여유진 외, 2007년 최저생계비 추정에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 2007
- 윤찬영, 사회복지법의 체계화를 위한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 1995
- 이강준, 저소득층 에너지 소외실태 및 에너지기본권 보장방안, 2006
- 이현주 외, 차상위계층 실태분석 및 정책제안, 한국보건사회연구원, 2005
- 이문지, 요금체납에 따른 단전단수조치와 사회안전망 설치에 관한 의견서, 국가인권위원회 제출 의견서, 2005. 4
- 진상현 외 2인, 저소득가구의 에너지 소비실태 조사·분석, 서울시정개발연구원, 2009
- 보건복지부, 국민기초생활보장사업안내, 각년도
- 보건복지부, 2006년도 긴급지원사업안내, 2006
- 보건복지부, 2009년 국민기초생활보장 수급자 현황, 2010
- 산업자원부, 따뜻하게 겨울나기 대책회의. 2005. 11
- 에너지경제연구원, 연탄소비실태조사 및 저소득층 직접보조방안, 2006

- 에너지경제연구원, 2005년도 에너지총조사 보고서, 2006
- 에너지경제연구원, 2008년도 에너지총조사 보고서, 2008
- 조세연구원, 저소득·취약계층에 대한 조세지원·가격보조 현황과 시사점, 2004. 10
- 한국전력공사, 해외전력정보 10, 11호, 2004
- 행정자치부 외, 사회복지 전달체계 개선방안, 2005
- 환경정책평가연구원, 온실가스 감축에 기여하는 에너지 빈곤층 지원방안 연구(중간보고서), 2009. 10
- Blackkorby, C and D. Donaldson, Cash versus in-kind, self-selection, and efficient transfers, *American Economic Review*, 78(4), 1988
- Oldfield, N., “The Fuel Budget Standard”, *Minimum Income Standard-Working Paper*, 2010
- Rossi, J., “Universal Service in Competitive Retail Electric Power Markets : Whither the Duty to Serve?” *21 Energy L. J.*, 27, 2000
- DEFRA, Fuel Poverty in England : The Government's plan for action, 2004
- DEFRA, The UK Fuel Poverty Strategy, 3rd Annual Progress Report, 2005
- DEFRA & BERR, The UK Fuel Poverty Strategy. 6th Annual Progress Report 2008, 2009
- DOE, Weatherization Assistance Program Briefing Book, 2009
- DTI, UK Fuel Poverty Strategy (2001), Department of Trade and Industry, http://www.dti.gov.uk/energy/consumers/fuel_poverty/strategy.shtml, 2001
- HHS, US Department of Health and Hman Sevices, <http://www.acf.hhs.gov/programs/liheap/index.html>, 2006. 6. 1
- Ofgem, EEC Update, http://www.ofgem.gov.uk/temp/ofgem/cache/cmsattach/13826_eecfeb06.pdf?wtfrom=/ofgem/work/index.jsp§ion=/areasofwork/energyefficiency, 2006.
- OPSI, Warm Homes and energy Conservation Act 2000, Office of Public Sector Information <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000031.htm>, 2005
- Quality Service Group, “Grants To Help You” http://www.qualityservicesgroup.com/business/grant_help.htm, 2006.

<국문초록>

2000년대 들어 소득양극화 현상이 심화되고 에너지 가격이 급등함에 따라 저소득층의 에너지 소비 여건이 악화되었다. 국민기초생활보장법에 따라 정부가 소득수준이 최저생계비 이하인 저소득 가구를 대상으로 광열비가 포함된 생계급여를 지급하고 있었지만, 생계급여는 에너지 지원을 위한 것이 아니어서 효과에 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 이유로 2007년 이후 다양한 에너지 지원 프로그램이 도입되었다. 그러나 대부분의 프로그램이 많은 문제를 노출하고 있으며, 법적 근거 없이 진행되어 지원의 지속성이나, 형평성, 효과 등의 측면에서 개선의 여지가 많은 것으로 보인다.

저소득층에 대한 에너지 지원 프로그램이 보다 효율적이고 효과적으로 진행되기 위해서는 다음과 같은 개선이 이루어져야 할 것이다.

첫째, 최소 에너지 소비 기준이 정립되어야 한다. 이를 위해서는 저소득 가구의 에너지 소비 실태가 파악되어야 할 것이다.

둘째, 현재 진행되고 있는 많은 지원 프로그램의 정비가 필요하다. 특히 현재의 가격지원 방법은 축소 또는 폐지하고 소득지원이나 에너지 이용효율 개선을 강화하는 방향으로 전화되어야 한다. 이를 통하여 자원배분의 효율성을 증진시킬 수 있을 것이다.

셋째, 지원 프로그램들은 서로 유기적인 관계를 갖고 상호 보완할 수 있어야 한다. 새로운 지원 프로그램을 도입할 경우 기존 프로그램과 상충되어서는 안될 것이다. 이는 에너지 복지가 사회 전체복지체계와 유기적 관계를 갖고 추진되어야 함과 마찬가지로.

넷째, 저소득 가구에 대한 지원이 보다 효과적으로 진행되기 위해서는 중앙정부와 지자체 그리고 민간이 서로 밀접한 관계를 유지해야 한다. 보다 체계적인 지원을 위해서는 지원 프로그램과 전달체계를 통합 관리할 수 있는 지원 전담기관도 필요하다.

다섯째, 무엇보다 중요한 것은 법적 근거 하에 지원이 이루어지는 제도적 지원체계를 구축하는 것이다. 주요 선진국의 경우 법적 근거 하에 지원 프로그램을 도입하여 실행하고 있다. 에너지 복지법의 제정도 한 가지 방안으로 고려할 수 있을 것이다.

주제어 : 에너지 복지, 가격지원, 소득지원

Major Issues and Assignments of Energy Welfare

Park, Kwang-Soo *

The polarization of income and the soaring energy prices have had a negative effect on the energy consumption of low income households. since 2000. The government has provided cash benefit for household with income under minimum living cost and assists households in state of emergency, based on the related laws. However, the cash benefit program is not for energy assistance only. For this reason, the government has introduced various energy assistance programs since 2007. But most programs disclose many problems and are not based upon the related law, which caused some problems in terms of continuity, fairness, and effectiveness.

For energy assistance programs to work effectively and efficiently, we recommend as follows :

First, a minimum energy requirement or standard should be established. It is needed to survey energy consumption of low income households including eligible nonrecipients before the implementation of programs.

Second, means of assistance need to be changed from price subsidy into income subsidy and energy efficiency improvement. Such a change helps to improve the efficiency of resource allocation.

Third, it is important that the programs should be complementary to the existing programs. That is, a program should be designed more closely in relationship with other energy assistance programs. Also, energy assistance programs and existing social welfare services should not interfere.

Forth, it is necessary for the central government to have close relationship with regional governments and private sector to assist low income households effectively. For more systematic assistance, the organization to charge energy assistance programs should be incorporated.

Fifth, considering the problems of Korea's energy assistance programs and examples of foreign countries, the most important thing is to provide a lawful basis for energy assistance. For this, we can think a revision of Energy Basis Law or introduction of Energy Welfare Law.

Key Words : Energy Welfare, Price Subsidy, Income Subsidy

* KEEI(Korea Energy Economics Institute) Senior Research Fellow

