

쟁점 토론회

'기후위기 시대' 공공요금 인상 어떻게 볼 것인가

3월 9일(목) 14시~16시30분
청년문화공간 JU 바실리오홀



414 기후정의파업 조직위원회

———— 토론회 진행 및 자료집 순서 ————

사회 : 선지현 | 414기후정의파업조직위원회 집행위원

◇ 발제 (각 20분 / 14:10~14:50)

1. 기후정의를 위한 에너지 공공성과 공공요금 **5**
(구준모 에너지노동사회네트워크 기획실장)
2. 공공요금 통제의 필요성과 재정의 역할 **25**
(나원준 경북대학교 경제학과 교수)

◇ 지정 토론 (각 12분 / 14:50~15:40)

1. 값싼 에너지가 아니라, 따뜻한 집을! **42**
(이헌석 에너지정의행동 정책위원)
2. 기후운동과 에너지요금 **56**
(김병권 독립연구자)
3. 고물가와 기후위기 시대,
요금인상이 아닌 공적운영과 재정지원 확대 선행 필요 **64**
(이영수 사회공공연구원 선임연구위원)
4. 주거공공성 강화를 통한 기후위기 대응 **68**
(이재임 빈곤사회연대 활동가)

◇ 플로어 토론 및 정리 발언 (40분 / 15:50~16:30)

기후정의를 위한 에너지 공공성과 공공요금

구준모 |

에너지노동사회네트워크 기획실장/기후정의동맹 집행위원

1

통합적 관점과 기후정의를 위한 대중적 운동

2021년부터 시작된 에너지 위기가 공기업 부채와 공공요금 인상으로 우리에게 당도했다. 특히 이번 겨울 난방비 폭등으로 대중적 논의가 불붙기 시작했다. 그러나 공공요금 문제가 현재의 전력, 가스 산업 구조를 전제한 채 요금 인상을 할 것이냐 말 것이냐, 한다면 얼마나 어떻게 할 것인지의 문제로 국한될 경우 기존의 시장화된 에너지 산업 및 사회경제 체제의 모순 대한 질문을 가로막고, 불평등한 신자유주의 구조를 강화하는 잘못된 해결책으로 귀결된다. 또한 광범위한 시민들의 고통과 분노를 이해하지 못하고, 요금 인상에 대한 저항을 사리사욕에 따른 이기심의 발로로 치부하여 기후운동의 대중적 확대를 가로막을 위험이 크다.

기후정의운동은 오늘날 기후위기가 자본주의가 발생시킨 경제·사회·정치 위기와 동시에 진행되는 복합적 위기이고, 복합적 위기는 상호 강화되는 자본주의적 동학 속에서 악화되고 있기 때문에 이를 체제전환을 통해 해결해야 한다고 본다. 이런 통합적 관점에서 환경 문제와 불평등 문제, 노동 문제가 따로 있다는 식의 칸막이에 갇히지 않은 기후정의운동의 대안적 비전과 요구가 만들어지고 있다. 또한 부분적 정책 실현으로 달성할 수 없는 전체적인 변화를 위해서 기존 체제에 맞서는 강력한 대중운동과 세력화가 필요하다는 인식이 확산되고 있다.¹⁾

1) 기후정의운동의 핵심에는 환경과 경제 또는 노동 사이의 잘못된 이분법을 거부하고, 지구 자연과 인간 삶을 모두 파괴하는 신자유주의와 자본주의 체제에 대한 저항을 통해 다른 사회를 만들자는 이상이 있다. 이러한 변화는 신자유주의를 수용하는 ‘시장 환경주의’나 ‘부자들의 환경주의’로는 불가능하고 광범위한 대중을 진보적인 대항 헤게모니로 규합할 때 가능하다.

“이런 상황에서 지구를 지키려면 대항헤게모니를 구축해야 한다. 달리 말하면, 현재의 시끄러운 의견 불

따라서 기후정의를 위해서 기득권을 타파할 수 있는 세력을 확대하고 대중적·정치적 힘을 만드는 것이 우리의 급선무다. 에너지 부문에서 보자면 탄소 환원주의, 신자유주의 경제학의 가격과 시장 만능론을 넘어서 진정한 탈탄소화를 위한 에너지 산업 구조의 변화, 공공 중심의 에너지 전환 및 재생에너지 확대와 공평한 비용 분담, 기후위기 시대에 더욱 긴요한 주거권 확보와 기본권 강화 등의 중요한 문제를 다루어야 한다. 에너지 위기 및 공공요금 폭등에 대한 진정한 해결책은 이러한 과제 속에서 배치될 수밖에 없다.

이번 발제에서는 ①에너지 위기의 원인과 공공요금 인상에 대한 대중적 반발을 살펴보고, ②한국의 전력·가스 산업 구조에서 월가주의 논의의 맹목을 짚어보고, 대안으로 ③공공성 강화를 통한 에너지 위기 대응 및 재생에너지 확대의 필요성을 논의한다. 이를 통해 참가자분들과 4월 14일 기후정의파업과 기후정의운동의 과제로 에너지 공공성 강화와 공공요금 통제, 공공 중심 재생에너지 확대에 대한 공감대를 강화하고자 한다.

2

에너지 위기의 원인과 공공요금 인상에 대한 대중적 반발

2021년부터 시작되어 한전과 가스공사의 적자·미수금 문제, 공공요금 폭등으로 우리에게 대가온 에너지 위기의 원인은 무엇인가. 일반적인 원인 진단은 크게 두 가지로 외부 요인론과 에너지 전환 지체론이 있다. 에너지 위기에 대한 지배적 해석은 위기의 원인을 우크라이나 전쟁에서 찾는다. 작년 초 러시아의 침공으로 국제 에너지 가격이 크게 상승한 것은 사실이다. 하지만 천연가스를 중심으로 한 에너지 가격 상승은 푸틴의 침공 1년 전부터 나타났고, 전쟁 발발 전에 이미 국제 천연가스 가격이 3배 급등했다.

전쟁 등 외부 요인론을 강조하는 해석은 에너지 위기를 우리가 어쩔 수 없는 일로 간

일치를, 광범하게 공감하는 변혁 프로젝트로 나아갈 수 있는 생태정치적 상식으로 바뀌어나가야 한다는 것이다. ... 하지만 진정한 대항하게모니가 되려면, 이 새로운 생태정치적 상식은 '단지 환경적이기만 한' 수준을 넘어서야 한다. 전반적 위기를 빠짐없이 다룸으로써 생태적 진단을 다른 중대한 관심사들과 연결해야 한다. 이를테면 생계 불안정과 노동권의 부정, 사회적 재생산에 대한 투자 철수와 돌봄 활동에 대한 오래된 저평가, 종족적-인종적-제국주의적 억압과 젠더성 지배, 이주민의 박탈·추방·배제, 정치적 권위주의, 정치적 야만성 등과 연결해야 한다. 이런 관심사들은 분명히 기후변화와 얽혀 있으며, 이를 통해 악화된다.'(낸시 프라이저, 2023. 155-156쪽, 강조는 인용자)

주하며, 국제 에너지 정책의 실패와 국내 에너지 산업의 시장주의적 재편을 간과하는 문제가 있다. 신자유주의적 에너지 정책은 국내외를 막론하고 단기적인 이윤 획득을 최우선시하는 방식으로 에너지 산업을 재편했으며, 그 과정에서 에너지(·자원·식량)에 대한 금융 투기가 강화되고²⁾, 에너지 수급에 관한 안전장치가 해체됐다. 대표적으로 각국에서 천연가스 산업이 민영화되고 수입 및 비축에 대한 단기주의적 비즈니스 관행이 확립되었다. 천연가스 수입 장기계약이 축소되고 안정적인 비축이 간과된 결과, 투기에 취약해진 천연가스 가격의 불안정성이 국내 천연가스 가격으로 그대로 이전되었다.(Helm, D. 2021; 야니스 바루파키스. 2023) 뒤에서 살펴보겠지만 우리 경우도 마찬가지다. 전쟁 등 외부적 요인만을 강조하는 해석은 신자유주의 에너지 정책의 파산을 은폐한다.

재생에너지 전환 지체를 에너지 위기의 주요 원인으로 진단하는 해석도 맹목이 있다. 햇빛과 바람을 이용해 원료비가 들지 않는 태양광과 풍력 발전은 화석연료와 달리 가격 폭등 위험이 적은 것이 사실이다. 따라서 한국을 포함한 전 세계 대부분 국가들이 재생에너지 확대가 안 되었기 때문에 화석연료의 가격 변동성에 취약한 상황이다. 그러나 이는 현상에 대한 진단일 뿐 원인에 대한 탐구가 빠졌다. 그렇다면 지난 30년 동안 재생에너지로의 전환에 실패한 것은 무엇 때문인가? 또한 재생에너지 사업체들이 지금의 에너지 가격 폭등으로부터 가장 큰 이득을 얻고 있어서 횡재세의 대상이 되는 까닭은 무엇인가? 외부요인론과 마찬가지로 에너지 전환 지체론에는 세계 역사상 가장 큰 정책 실패이자 기후위기 악화의 장본인인 신자유주의적 에너지 정책 실패에 대한 분석이 빠져있다. 시장화된 구조 속에서 재생에너지 확대, 에너지 소비 감축 등 우리에게 긴요한 전환이 발생하지 않고 있는 까닭을 묻지 못하는 것이다.

한편, 최근의 에너지 공공요금 폭등에 대한 대중적 불만에 대한 이해도 필요하다. 다른 나라에 비해서 한국의 에너지 요금은 저렴한데, 그렇다면 공공요금 인상에 대한 우리의 반발이 이기심의 발로이고 무책임한 것일까? 자본주의하에서 생계를 꾸리는 사람들의 소비지출은 각 영역으로 구별되지만 시민들의 생활고는 전체적인 지출의 증가로 경험된다. 특히 가격이 올랐다고 사용을 축소하기 어려운 필수재 영역에서 가격 폭등이 발생할 경우에 생계비 위기가 심각하게 다가온다. 기본적인 삶에 꼭 필요한 필수재의 범주를 식료품비, 주거비(수도·광열비 포함), 의료비, 교육비, 교통비, 통신비 등으로 볼 수 있다. 이는 보편적 기본 서비스 논의에서도 포함하고 있는 생존과 인간다

2) 유엔무역개발기구(UNCTAD)의 <2022년 무역·개발 보고서>에서 지적하듯이, 에너지를 비롯한 자원의 가격 급등에 대해서 국제 선물·파생금융 상품 시장에서 발생한 투기가 기여한 부분이 상당하다고 추정되지만 이에 대한 연구와 대안 마련은 이루어지지 않고 있다.(UNCTAD. 2022)

은 삶을 위한 필수적인 소비 부분이다(안나 쿄트·앤드루 퍼시, 2022.). 복지국가의 전통에서 이런 소비 영역을 탈상품화하고 집합적 소비를 위해 국가가 무상으로 또는 저렴하게 제공했다. 개인 각자가 부담해야 하는 지출을 대체하기 때문에 가상적인 소득, 또는 ‘사회임금’으로 부르기도 한다.

이러한 필수재의 공급은 정치적, 시민적 권리를 보장하기 위한 상호보완물이기 때문에 사회적 시민권으로 보장되었다. 그런데 신자유주의에서 가장 위협을 받은 것이 바로 보편적인 사회적 시민권(탈상품화)을 해체하고, 시장에서 돈을 주고 구매해야 하는 상품으로 재상품화한 것이었다. 한국에서 상대적으로 저렴한 공공요금은 부족한 사회복지를 보완하며 시민들의 기본생활을 보조하는 역할을 하고 있다. 이런 맥락에서 최근 공공요금 폭등으로 인한 대중적인 불만은 사리사욕에 따른 이기심의 발로가 아니라, 물가와 금리의 동반 인상 시기에 체감되는 생활고와 사회적 시민권의 위협에 대한 저항감으로 이해해야 한다.

주거, 의료, 교육, 교통·통신 등 네 영역을 핵심생계비로 보고 유럽 8개국과 비교한 김기태 외(2021)의 연구에 따르면 한국 전체 가구의 소비지출 대비 핵심생계비는 47.2%로 비교 대상 중 가장 높았다. 부문별 비교 결과 한국의 경우 교육비, 의료비, 통신비 비중이 높고, 주거·수도·광열비 비중이 낮다.³⁾ 그러나 이 연구 결과를 보고 누구도 한국의 주거비(월세와 전기·가스·수도 요금)가 낮은 편이니 올려야 한다는 결론을 도출하지 않을 것이다. 해당 연구도 “그럼에도 불구하고, 한국 가구들이 주거비 부담으로 고통을 받고 있다는 사실이 변하지는 않는다. 한국인들이 스웨덴인의 주거비용을 비교하면서 주거비로 인한 고통의 수준을 정하지는 않기 때문이다”라고 해석한다.(김기태 외, 2021) 또한 핵심생계비를 구성하고 있는 의료, 교육, 교통·통신 비용이 경감되거나 탈상품화된 것도 아니다. 이런 상황에서 시민들이 최근의 식료품 및 전기·가스 요금 폭등을 생계의 위기로 느끼고 반발하는 것은 당연하고 합당한 일이다.

여기에 대해서 ‘당신들은 무임승차자이고 사리사욕에 사로잡혀 합당한 비용 부담을 거

3) 연구는 주거비가 낮게 나타난 이유로 다음 네 가지를 꼽았다. “첫째, 전세제도의 영향으로, 한국 세입자들은 월세 부담을 일부 덜 수 있었다. 둘째, 한국의 집값 수준은 다른 복지국가들과 비교할 때, 측정 지표마다 조금씩 다르게 나타나지만, 대체로 중간 수준이다. 반면 한국의 임대료 수준은 집값 대비 매우 낮은 수준이다. 따라서 한국 세입자가 부담하는 월세 수준은 낮은 편이다. 셋째, 주거·수도·광열비에서 차지하는 비중이 높은 전기요금과 수도요금의 수준은, 한국에 OECD 회원국 중에서 가장 낮은 수준이다. 넷째, 한국의 주된 주거공간인 아파트는 집수리 및 관리 비용이 매우 적게 들며, 이웃 간 단열 및 냉난방 효과가 매우 크다.”(김기태 외, 2021, 6쪽)

부하는 기후위기에 무책임한 사람'이라고 비난하고, 가정용 공공요금 인상을 지지하는 것이 기후정의운동의 바람직한 태도일까? 대중적 삶의 위기는 기후·생태 위기와 동반 되는 것으로 둘을 대립시켜 하나를 희생할 수 있는 것이 아니다. 우리에게는 삶(일자리)과 환경을 대립시킨 잘못된 이분법을 체제전환을 통해 극복하려고 했던 정의로운 전환과 기후정의운동의 기본 정신에 부합하는 해결책이 필요하다.

인플레이션은 분배적·계급적 현상
- 균형재정론 비판하고 국가의 적극 개입 요구해야

주류 경제학은 인플레이션을 사회, 경제 정책이 개입할 수 없는 **화폐적 현상**으로 치부하고 금리인상과 같은 통화주의적 정책으로 문제를 악화시킨다. 임금 노동자 및 서민들의 고통만 가중되는 것이다.

그러나 인플레이션은 언제나 **분배적인 현상**으로 인플레이션으로 이득을 보는 자와 고통을 겪는 자가 분명하게 나뉘는 계급적 현실이다. 인플레이션으로 이득을 보는 자는 독과점 자본, 금융자본, 금리생활자 등이다. 이런 불평등한 **계급적 현실**을 교정할 사회, 경제 정책의 중요성이 매우 크다.

이런 상황에서 신자유주의적이며 보수적 재정 논리에 따라 국가, 공공부문, 공기업에 대한 균형재정론을 되풀이하는 것은 인플레이션 상황에 대한 국가와 사회의 개입을 최소화해 불평등을 악화시키겠다는 정치적 선택이다. 이러한 긴축은 어떠한 경우에도 대안이 될 수 없다.

[그림 7-1-1] 소비지출 대비 핵심생계비 (전체 가구)



주: 2015년 기준(단, 영국의 경우 2010년 기준임)
 자료: 유럽 8개국은 Household Budget Survey (HBS), 원자료: 한국은 가계동향조사(2015), 원자료

물가 상승 시기에 국가와 시민의 소득을 강탈하며 이득을 얻는 자본을 통제하고, 시민들의 고통을 경감하기 위해서는 적극적인 국가의 개입이 필요하다. 특히 초과이익 환수, 가격통제, 보편적 복지확대, 긴급지원 강화 등 모든 수단을 강구해야 한다. 나아가 진보진영은 단기적 조치 이외에도, 인플레이션으로 극명하게 드러난 불평등한 사회경제 구조를 구조적으로 개혁하기 위한 과제에 착수해야 한다. 공공요금의 민주적 통제와 에너지 공공성 강화가 여기에 해당한다.

3

원가주의 가격의 신화

: 시장주의 가격개혁 비판과 탈시장주의 구조개혁 필요

여기서는 당연한 것으로 전제되고 있는 에너지를 비롯한 공공요금에 대한 원가주의 원칙에 대해 비판적으로 다뤄보고자 한다. 신자유주의가 확산된 지 30년이 지났기 때문에 자연적인 것처럼 생각하는 원가주의 공공요금은 신자유주의 정책 개혁에 따라 도입된 비교적 새로운 요금제도이다. 따라서 시민들의 사용에 대해서 원가주의가 아닌 새로운 공공요금제도가 적용될 수 있고, 이것이 원가주의를 강화하는 것보다 기후정의에 더 부합한다.

역사적으로 보면 에너지, 물, 교통 등 기본적 공공 서비스에 적용된 신자유주의 정책 개혁의 핵심 요소 중 하나는 민간 기업과 시장의 규범을 공공적인 에너지, 물, 교통 공급에 도입하는 것이었다. 이에 따라 공공 서비스에 투자된 비용과 적절한 이윤이 공공요금을 통해서 완전히 보상되어야 한다는 ‘총비용 회수(full cost recovery) 모델’이 공공부문에 적용되었다.(Sweeney and Treat. 2019. 46-47)

이렇게 책정된 공공요금은 탈상품화 및 사회적 보조를 근간으로 한 복지국가의 공공요금보다 비쌀 수밖에 없었고, 또한 소비자는 정확한 사용량 계량에 따라 쓴 만큼 요금을 지불해야 했다. “이는 [신자유주의 시대 이전의] 공공 시설 시스템에서 자주 볼 수 있는 보조금 지급 및 사회적 형평성 원리(소비자가 자신의 능력과 형편에 따라서 돈을 낸다)와는 정반대의 원리다.”(캐런 배커. 2017. 74-75쪽. 강조는 인용자)

보조금과 사회적 보조(교차보조)를 축소할 원가주의 요금 체계를 확립하려는 시도는 민영화(또한 공공부문의 기업화·상업화)와 연결되어 있다. 공공부문을 민영화하기 위해서는 민간기업이 요금으로 충분한 수익을 거둘 수 있다는 확신이 필요했기 때문이다.

따라서 1990년대부터 각국 정부는 사회기반시설의 민영화를 위해 원가주의의 요금 체계를 도입하고 요금 인상을 추진했다. 이런 과정을 거쳐 공공요금 책정에서 원가주의(‘응익 원칙’=사용한 만큼 내라)가 사회적 형평성(‘지불 능력 원칙(응능 원칙)’=낼 수 있는 만큼 내라 원칙)을 대체하게 되었다.(Bakker, 2001. 147)

약삭빠른 신자유주의 경제학자들은 원가주의를 소비자 선택 및 자원소비의 효율화 측면에서도 합리화했다(신자유주의적 환경주의). 원가로 측정된 사용량만큼 비용을 지불하는 소비자가 에너지나 물을 더 효율적으로 사용한다는 논리였다. 이런 원가 및 비용 논리는 신자유주의 에너지 정책, 즉 사유화, 상업화, 자유화로 이루어진 에너지 민영화를 추진하는 주요 근거였다. 따라서 원가주의의 공공요금은 당연한 것도 아니고, 불편부당한 하나의 가격 원칙도 아니다. 사유화·시장화·상품화에 조응되는 원가주의는 케인스주의적 복지와 사회적 시민권을 해체하는 신자유주의 공공 정책의 핵심 구성요소다.

한국에서도 공공부문에 민영화와 시장주의의 확산되고, 공공요금 결정의 탈정치화라는 명분으로 원가주의가 강화되었다. 전기와 가스 요금에 연료비 연동제를 도입한 것이 대표적인 사례다. 윤석열 정부도 ‘새정부 에너지정책 방향’에서 “총괄원가 보상원칙 및 원가연계형 요금제 등 전기요금의 원가주의 원칙 확립”과 “전력시장·요금 관련 전기위원회 권한 강화 등 규제 거버넌스의 독립성 제고”를 포함시켰다.

에너지·환경운동의 다수는 에너지 요금 ‘정상화 현실화’라는 이름으로 가격 인상에 동의해왔다. 에너지 가격을 인상해야 화석연료와 핵에너지의 숨겨진 비용이 드러나고 에너지 전환이 가능하다는 것이었다. 그러나 숨겨진 비용을 드러낸다는 것은 공공요금은 인상하지는 것이 아니라, 사회·환경·보건·위험 비용이 큰 석탄과 핵을 주요 에너지 공급원으로 선택하지 말자는 것이었다. 그런데 신자유주의적인 가격개혁 논의와 뒤얽히면서 요금을 올리면(정상화하면) 에너지 전환이 된다는 식으로 논의의 도착이 발생했다. 사회와 자연 등 모든 것을 화폐로 환산해서 가격 책정을 제대로 하면 문제가 해결될 것이라는 시장주의 논리를 부지불식간에 수용하고 내면화한 것이다. 그러나 지난 30년간 배출권 거래제를 비롯한 탄소가격제를 중심으로 한 기후정책이 대실패했다. 기후위기는 탄소가격제를 미도입한 결과가 아니라, 탄소가격제에 초점을 맞춘 이데올로기와 정책이 완전히 실패한 결과이다. 새롭게 부상한 기후정의운동은 신자유주의적 에너지 산업 구조를 전제하 채 가격을 정상화하자는 시장주의적 논의에 갇힐 것이 아니라, 이를 넘어서는 대안을 만들어야 한다.

물론 필수재가 아닌 영리 목적의 에너지 사용에 대해서는 원가와 적절한 투자 보수, 에너지 전환 비용 등 사회적 부과금을 포함하는 요금을 책정해야 한다. (이 경우에도 ‘원가’는 분기나 1년 단위의 단기적 비용회수를 기준으로 하지 않아야 한다.) 특히 에너지 다사용 대기업의 경우 전기요금 감면 등의 혜택을 받아왔고, 최근 연료비 폭등으로 인해 부당하게 저렴한 비용으로 에너지를 공급받고 있다. 또한 기업의 에너지 사용에는 종종 대체재가 존재하고, 설비 개선과 기술혁신의 가능성이 있기 때문에 적절한 요금 인상과 규제 및 유도 정책이 결부된다면, 에너지 소비 감축과 효율화로 연결될 수 있다.⁴⁾ 그러나 가정용 에너지 사용의 경우 필수재이고 전기와 난방용 도시가스의 경우 대체재가 없기 때문에 요금이 오른다고 해도 사용량이 줄거나 가정용 사용에서 기술혁신이 발생할 가능성이 극히 적다. 생계가 어려운 사람들은 다른 필수적 지출을 줄여야만 하고, 또는 에너지 사용을 줄여 자신의 건강과 안녕을 해치게 된다. 보통 사람들도 고지서를 보며 다른 지출을 줄여서 팍팍한 삶의 부담을 더해가고, 부유한 사람들은 가격 상승에 아랑곳하지 않고 소비를 지속할 뿐이다.

흔히 간과되지만 에너지 수요 감축과 에너지 소비 효율화는 에너지 전환의 중요한 축 중 하나다. 수요 감축과 소비 효율화는 재생에너지 발전소를 늘린다고 해서 해결될 수 있는 영역이 아니다. 공공교통 중심의 교통 시스템 변화, 단열을 강화한 건물 건축 규제 및 리모델링, 산업 영역에서의 기술혁신과 에너지·자원소비 축소가 중요하다. 기후 변화에 관한 정부간 협의체(IPCC), 국제에너지기구(IEA) 등은 에너지 효율성 향상 및 보존으로 2050년까지 요구되는 에너지 관련 배출량 감소의 최대 40%를 달성할 수 있다고 추정한다(선 스위니, 2023). 그런데 이런 영역에서의 변화가 거의 발생하지 않았다. 현재의 시스템에서 기업은 에너지를 더 많이 판매할수록 이득을 보기 때문이다. 또한 공공교통으로의 시스템 변화, 에너지 효율을 극대화하는 건축 규제와 건물의 대규모 개축은 엄청난 투자가 필요하지만 거기서 이윤이 발생하지는 않기 때문이다. 지금과 같은 방식으로는 에너지 수요 감축 및 효율화는 요원한 일이다. 공공적 에너지 전환에는 이런 부분에 대한 직접적 개입도 반드시 포함되어야 한다. 그 핵심에는 에너지 생산·소비와 효율화·감축의 ‘탈상품화’와 공공성 강화가 있다.

현재 에너지 시스템의 부정의와 원가주의 요금제 강화를 포함한 시장주의 에너지 체제

4) 기업의 경우에도 가격신호가 홀로 기술혁신 및 에너지 효율화를 추동하는 것은 아니다. 예를 들어 수소환원제철법 등 중장기적 투자가 필요한 기술혁신의 경우 에너지 가격이 오르더라도 민간기업이 자발적으로 연구·개발과 설비교체를 단행할 가능성이 거의 없다. 공공 정책을 통한 기술혁신과 에너지 절감 기술의 전 세계적인 재배치를 위해서는 기존의 지적재산권 체제나 공공투자로 개발된 기술이 민간기업에 독점적으로 사유화되는 구조를 넘어서야 한다.

계약에 맞서기 위해서는 신자유주의적인 가격개혁이 아니라, 공공적인 에너지 산업 구조개혁이 필요하다. 아래에서 기후·에너지 위기 시대에 필요한 탈시장주의 구조개혁의 방향을 살펴보겠다.

4

공공성 강화를 통한 에너지 위기 대응과 재생에너지 확대

1) 민영화된 전력·가스 산업 통제 및 재공영화

현행 전력·가스 산업 구조 속에서 에너지 위기로 천연가스를 직수입하는 민자 발전사들이 커다란 이득을 보고 있다. 또한 민자발전사들이 얻는 이득은 가스공사의 단기계약 물량 수입을 늘려서 가스공사의 미수금을 증가시키고, 전체적인 도매전력가격(SMP)을 높여서 한전의 적자를 키우는 작용도 하고 있다.

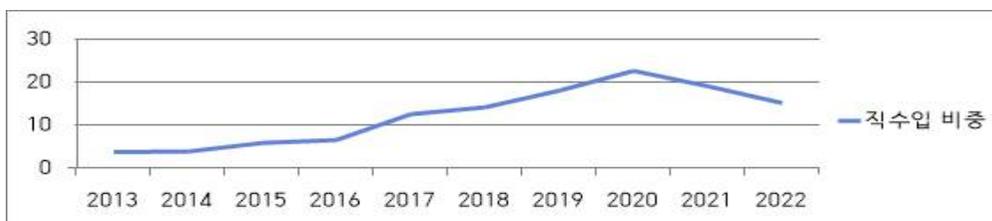
현재 전력도매시장에서 발전사와 한전은 시간대별 전력 가격을 하루 전에 정하고, 실제 발전량에 따라 이 가격에 따라 정산하는 방식으로 거래가 이루어진다. 전력거래소는 하루 전에 예측 수요를 결정하고, 발전사업자는 발전설비의 건설비, 연료비, 운영비를 포함한 비용을 고려하여 하루 전에 시간대별 발전 가능 여부와 발전비용을 전력거래소에 제출한다. 전력거래소는 발전 단가가 낮은 발전기부터 쌓아 올려 수요와 일치되는 마지막 발전기가 제시한 발전 단가를 해당 시간대의 가격으로 결정한다. 이 가격을 계통한계가격(SMP)라고 하며 매시간대에 SMP가 결정된다. 우리나라에서 대부분의 경우(약 90% 내외) LNG 발전소가 SMP를 결정한다. 따라서 자신의 발전비용과 SMP의 차이가 큰 발전소일수록 수익이 높다. 전기를 이런 방식으로 결정된 도매가격으로 인위적 시장에서 거래하는 것은 신자유주의 에너지 정책의 대표적 사례로 유럽에서 일반적이고(야니스 바루파키스, 2023), 한국에는 전력산업구조개편(민영화)로 2001년에 도입되었다.

그런데 SMP로 거래를 할 경우 발전단가가 저렴한 원자력과 석탄발전소를 보유한 발전공기업에 과도한 이익이 발생하기 때문에 SMP에 정산조정계수를 적용하여 조정한다. 반면 주로 LNG발전소를 보유한 민자발전사에는 정산조정계수를 적용하지 않아 SMP와 실제 발전 비용의 차액만큼 이익을 낼 수 있다. 이런 구조에서 민자발전사가 가스공사가 공급하는 발전용 도시가스보다 낮은 비용으로 LNG를 수입하면 이익이 커

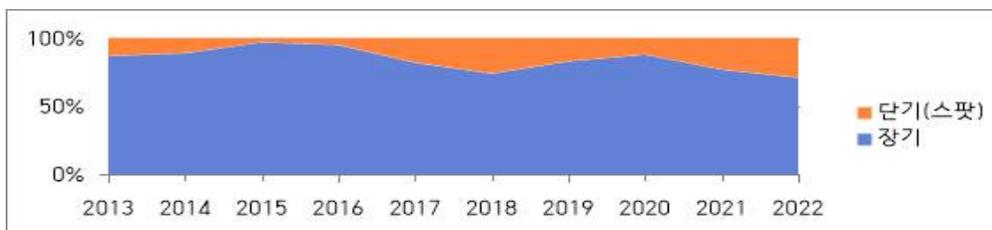
진다. 원래 가스공사 독점하던 LNG 수입은 직접 LNG를 사용하는 사업자에 한하여 자가소비용에 대해서 수입이 가능하도록 부분적으로 민영화가 되었고, 이를 LNG 직수입이라고 한다.

가스공사는 여러 국가에서 구입한 LNG의 평균값으로 도시가스 가격을 정한다. 반면 민자발전사의 경우에는 LNG 가격이 싼 경우에 직수입을 하고, 그렇지 않은 경우에는 가스공사의 LNG를 구입한다. 따라서 직수입 민자발전사의 연료비가 가스공사의 평균요금보다 일반적으로 더 싸다. 그리고 천연가스 가격이 저렴한 시기에 직수입 계약이 늘어나서 가스공사가 저렴한 가격으로 계약을 할 수 있는 기회가 상실되어, 가스공사의 평균요금이 인상되는 요인이 된다.(유재국, 2022) 즉, 현재와 같은 직수입 제도하에서는 민자발전사의 협상력이나 사업능력이 뛰어나서 가스공사보다 저렴하게 LNG를 수입하는 것이 아니다. 제도의 설계가 민자발전사의 직수입에 유리하게 작동하도록 구조화되어 있는 것이다. 또한 직수입 물량의 유출로 가스공사의 평균요금이 인상되면 SMP가 대부분 가스공사가 공급하는 LNG를 이용하는 발전소에서 결정되기 때문에 한전의 전력구매 비용이 높아지고, 전기요금이 상승하게 된다.

[그림] 천연가스 직수입 비중(%)



[그림] 가스공사 수입 중 장·단기 계약 물량 비중(%)



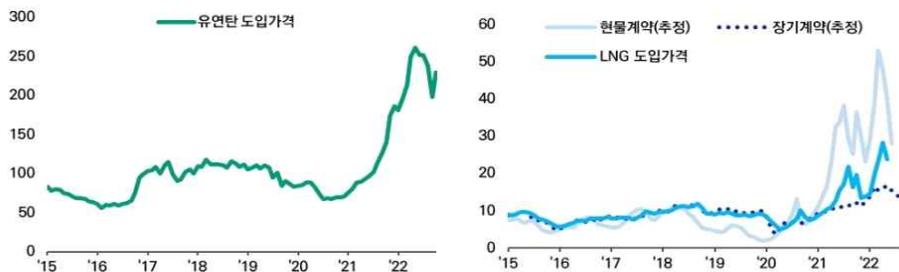
이번 에너지 위기가 닥치기 전인 2015년부터 2020년까지 국제 천연가스 가격이 낮았고 구매자 우위 시장이 조성되어 민자발전사들이 낮은 가격으로 직수입을 할 수 있는

여건이 마련되었다. 그 결과 2020년 대기업의 직수입 비중이 22%까지 증가했다. 하지만 최근 에너지 위기로 천연가스 가격이 높아지자 그 비중이 줄어들어 2022년에는 15% 정도로 낮아졌다. 그런데 에너지 위기로 민자발전사들이 직수입을 축소하자 가스공사의 단기(현물)계약 물량 수입이 늘어나게 되었다. 아래 그래프와 같이 2021년부터 단기계약과 장기계약의 가격차가 크게 벌어지면서, 비싼 단기계약을 확대할 수밖에 없었던 가스공사의 평균 수입가격이 더 많이 상승하게 되었다. 가스공사의 LNG 수입 물량 중 단기계약 비중이 최근 크게 늘어나 2022년에는 30%에 육박하는 수준에 달했다. 즉, 에너지 위기 국면에서 직수입 대기업의 이익 극대화 전략에 따라 가스공사의 LNG 구매 비용이 늘어나고 그 비용이 가스공사의 미수금으로 적립되고 있는 것이다.

직수입 민자발전사도 장기계약과 단기계약 물량이 각기 존재하는데, 최근 시장 상황에서 단기계약 직수입 LNG의 가격이 가스공사가 공급하는 평균가격보다 높다. SMP는 대부분 가스공사가 공급하는 LNG 발전소에서 결정되므로 민자발전사가 단기 직수입 물량으로 발전소를 가동하면 손해를 보게 된다. 따라서 “직도입[직수입] LNG 발전사는 LNG 재고가 부족해 전력시장에 참여하지 못할 경우 고정비 보상 성격의 용량요금을 정산을 받을 수 없는 점을 감수하면서까지 LNG 도입 물량 및 시기, 발전소 정비 일정 조정, 터미널 재고 수준 조절, SWAP 거래 등을 통해 현물[단기]계약 물량 사용을 최소화한 것으로 파악된다.”(장수명·이승민, 2022. 12쪽)

국내 유연탄, LNG 도입가격

(단위: 달러/톤, 달러/MMbtu)



주1) 도입가격: M월 기준

2) LNG 장기계약(추정): 국제유가(M-4월 기준 평균, 두바이유) * 0.14 + 1

3) LNG 현물계약(추정): M월 기준 평균 JKM

자료: 전력거래소, 한국무역협회, Bloomberg, 당사 추정

* 자료: 장수명·이승민(2022)

[표] 주요 민자발전사 영업이익

* 자료: 공시자료

	SK E&S		GS EPS		포스코 에너지	
	'21 3분기 누적	'22 3분기 누적	'21 3분기 누적	'22 3분기 누적	'21 3분기 누적	'22 3분기 누적
영업 이익	4,457억원	14,707억원	1,149억원	4,963억원	1,602억원	2,307억원

민자발전사가 단기계약 물량을 줄이면 그만큼의 물량을 가스공사가 해외에서 비싼 단기계약을 통해 LNG를 수입해야 한다. 또한 민자발전소가 가동되지 않으면서 발전공기업의 LNG 발전소가 가동되면서 전체적인 SMP 가격이 상승한다. 이 경우 민자발전사의 차익이 커져 이들의 이윤은 늘어나고, 반면 전력구매 비용 증가로 한전의 적자가 늘어나게 된다. “직도입[직수입] LNG 발전사가 발전량을 줄일 경우 손실이 발생하는 LNG 현물계약 물량이 축소될 뿐만 아니라 SMP[를] 상승시켜 생산 전력의 채산성도 개선시킬 수 있다.”(장수명·이승민, 2022, 13쪽) 지금과 같은 천연가스 및 전력 시장 구조에서 이익이 민자발전사로 사유화되고, 비용은 한전과 가스공사로 전가되고 있는 것이다.

발전공기업의 발전소는 정산조정계수를 통해서 사실상 도매전력시장의 가격을 적용받지 않기 때문에, 현행 전력시장 제도는 민자발전사의 이윤을 위해서 존재하는 꼴이다. 또한 민자발전사의 이윤에 LNG 직수입이 핵심 역할을 하고 있다. 이런 천연가스 직수입과 전력시장을 존속할 필요가 있을까? 천연가스 직수입을 즉각 중단하고, 민자발전소를 재공영화해야 한다. 에너지 위기는 신자유주의적 전력시장의 속성을 드러내고 있다. 바루파키스의 말처럼 지금이야 말로 신자유주의적인 전력시장을 폭파할 때다.

민자발전의 초과이윤 통제를 위해 SMP 상한제 강화 필요

2022년 12월부터 1년간 한시적으로 SMP 상한제가 도입되었다. SMP 상한제가 1년 동안 적용될 경우 직수입 LNG 발전사의 영업이익 약 1조원, 대형 신재생에너지 사업자의 영업이익 약 7천억원, 유연탄 사업단지 집단에너지 사업자의 영업이익 약 3천억원이 감소할 것으로 예상된다.(장수명·이승민, 2022, 17쪽) 한적의 연간 전력구입비가 약 2조원 감소하는 것이다. 2022년 12월~2023년 2월까지 SMP 상한제가 도입되자, 민자발전사들이 의도적으로 비싼 천연가스를 도입해서 발전비용을 높여서 가동을 회피한 것으로 의심된다. 예를 들어 포스코의 광양복합화력 1,2호기의 급전순위는 작년 12월 25, 26위였으나, 올 1월은 99, 104위로 밀렸다가 SMP 상한제 적용이 중단된 올 3월에는 다시 26, 27위로 복귀했다.(이상복, 2023)

SMP 상한제는 LNG 민자발전사와 재생에너지 사업자의 거센 저항으로 애초 계획보다 상한 수준이 약화된 형태로 도입되었고, 3개월 연속 적용 금지, 1년 후 일몰 등의 조건을 달고 있다. SMP 상한제는 작년 12월부터 올 2월까지 적용되었고 3월 현재는 적용되지 않고 있으며, 산업부는 4월 재도입을 검토하고 있다. 이런 꼼수를 막기 위해서 SMP 상한제의 기간 제한을 폐지해야 한다. 또한 상한기준 강화도 필요하다.

또한 최근 대한태양광발전사업협회와 전국태양광발전협회가 산업부를 상대로 SMP 상한제에 대한 헌법소원을 청구했다. 원료비가 들지 않아 SMP 폭등의 이익을 가장 크게 누리는 재생에너지 업계가 초과이윤 통제에 대해서 극렬히 반발하고 있는 것이다. 이러한 행태는 재생 에너지를 누가 어떻게 설치하고 운영할 것인가의 문제에 대한 좋은 시사점을 준다. 이윤을 위한 에너지 체제 속에서 재생에너지 사업자 역시 이윤을 위해서 움직일 뿐이다. 전체적인 에너지 산업 구조의 공공성 강화와 공공적 재생에너지 확대가 중요한 이유 중 하나를 여기서 찾을 수 있다.

2) 대기업 특혜 폐지·요금 인상과 가정용 요금 인상 철회

작년 한국전력의 적자가 약 32조원에 달했다. 적자를 줄이기 위해서는 부당한 지출구조를 바로 잡고, 부당한 요금구조 역시 바로잡아야 한다. 먼저 위에서 지적한 민자발전의 초과이윤을 억제하기 위해 SMP 상한제를 1년 동안 상시적으로 적용할 경우 현 제도를 통해서 2조원가량의 전력구매 비용을 줄일 수 있다.

다음으로 부당한 요금구조 문제를 살펴보자. 가정용과 달리 기업이 사용하는 에너지는 필수재가 아니라 자신의 이윤 창출을 위해 사용하는 것이므로 원가 이상의 적절한 비용을 지불해야 한다. 첫째, 전력 다사용 기업을 대상으로 한 경부하요금 체계를 바로 잡아야 한다. 경부하요금은 밤 11시부터 오전 9시까지의 산업용 전기요금을 원가 이하로 할인해주는 제도다. 2015-2019년 5년 동안 생산 원가 이하로 제공한 경부하요금으로 50대 기업이 6.5-7.2조원의 특혜를 제공받았다. 따라서 경부하요금 특혜를 없애면 한전의 적자를 매년 1.5조 원가량 줄일 수 있다. 둘째, 전력 생산비가 인상되었음에도 불구하고 대기업에 저렴하게 제공되고 있는 산업용 전기요금을 인상하는 방안이 필요하다. 작년 1분기에만 50대 전력 다소비 기업을 대상으로 한 전력구입비로 한전이 약 1.8조원의 손실을 봤다. 1분기 이후에 전력구입비와 판매비 차이로 인한 한전의 적자 문제가 심각해졌기 때문에 작년 한해로 확대하면 10조원 이상의 손실이 발생한 것으로 추정할 수 있다. 전력 다소비 기업을 대상으로 한 요금 인상으로 그만큼의 적자를

발생시키지 않을 수 있다. 대기업 대상 선별적 전기요금 인상은 2022년 7월 대만 정부가 단행한 사례가 있다. 대만 정부는 일반 가정, 코로나 위기로부터 회복이 지연된 산업, 소규모 자영업자, 교육기관 등을 제외하고 대기업만을 대상으로 전기요금을 인상했다. 우리나라에서 작년에 산업용 전기요금을 30% 인상했다면 연간 10조원의 적자가 감소하고, 50%를 인상했다면 연간 16조원의 적자가 감소했을 것이다.

정리해보면 민자발전 초과이윤 통제 2조원, 경부하요금제 특혜 폐지 1.5조원, 대기업 요금 인상 50%로 16조원의 적자 절감이 가능하다. 대기업에 대한 특혜 폐지와 민자발전 초과이윤 통제로 약 20조의 비용을 절감했다면 작년 한전의 적자는 10조원 규모에 그쳤을 것이다. 에너지 위기 상황에서 이 정도의 부채는 전력산업의 공공성과 시민들의 필수적인 에너지 사용을 보장하기 위해서 충분히 감당할 수 있는 착한 적자로 볼 수 있다.

지금과 같이 공급측 요인으로 인해 발생하는 물가인상 시기에 가정용 공공요금의 인상은 최대한 억제되어야 한다. 이미 많은 시민들이 물가인상과 생계비 상승으로 어려움을 겪고 있다. 요금 인상의 요인이 일반 시민들에게 있지 않고, 또한 요금이 인상된다고 해서 가정용 에너지 사용이 유의미하게 절감되지도 않는다. 이는 에너지를 생활에 필요한 필수재이자 탈상품화하는 기후정의에 적합한 해법이기도 하다. 기후위기 시대 에너지 요금은 원가주의를 따르는 것이 아니라, 부담능력에 따라 차별적으로 부과하는 것이 필요하다.

따라서 기후정의운동은 윤석열 정부가 추진하는 일률적 전기·가스 요금 인상에 반대해야 한다. 대기업의 요금을 선별해서 현실화하고, 가정용 에너지 요금에 대해서는 인상을 철회해야 한다. 정부가 올해 계획하고 있는 연간 전기요금 인상액 51.6원/kWh는 일반 시민이 아니라, 충분한 지불능력을 지닌 대기업을 향해야 한다. 가정용 요금 동결과 산업용 전기요금의 선별적인 대폭 인상은 주류 경제학자들도 주장하는 충분히 가능한 일이고, 에너지 효율화와 절감을 이끌 수 있다.(홍준희·유종일, 2019)

가스요금 폭등 문제도 같은 방향에서 접근할 수 있다. 물론 천연가스의 경우 국제시장의 가격 변동에 훨씬 취약하고, 겨울철 가정용 소비의 비중이 상당하므로 보다 어려운 부분이 있다. 이런 변동성에 대응하기 위해서 정부와 가스공사는 그동안 미수금 제도를 활용했다. 미수금이란 국제 LNG 가격 급등으로 인하여 수입가가 올랐음에도 불구하고 이를 소비자 요금에 완전히 반영할 수 없을 경우에, 가스공사가 미래에 받을 비

용인 비금용자산으로 회계 처리한 것이다. IMF 위기, 2000년대 후반부터 2010년대 중반까지 미수금 제도가 활용되었다. 천연가스 가격의 경우 두세 배 이상 변동하는 경우가 종종 발생하고, 우리나라 가정의 경우 전적으로 도시가스로 난방을 하는 경우가 많기 때문에 두세 배 이상 변동하는 천연가스 가격을 가정용 도시가스에 그대로 반영하는 것은 서민경제 측면에서 적합하지 않다. 미수금 제도를 활용한 가정용 가스요금의 통제는 공공부문이 담당하고 있는 천연가스 공급의 장점이 잘 발휘된 경우다.

그런데 작년의 천연가스 가격 폭등은 예년보다 그 폭이 훨씬 컸고, 기후·에너지 위기의 장기지속과 에너지 공급을 포함한 국제 공급망 교란 및 정세 불안정이라는 측면 때문에 단기간에 안정화되리라 기대하기가 어렵다. 에너지 가격이 새로운 균형을 찾더라도 예전보다는 높은 수준일 것이라 예상된다. 따라서 예전처럼 가스요금을 약간 인상하여 5년에 걸쳐 미수금을 회수하는 것은 쉽지 않다. 따라서 정부의 보다 적극적인 지원과 개입이 필요하다. 미수금 중 가정용 사용에서 발생하는 부분을 가스공사의 손실로 처리하되 정부의 재정 지원을 통해서 탕감하는 것이 필요하다. 가스요금도 전기요금과 마찬가지로 개별 원가주의가 아니라 부담능력에 따른 차별적 요금 부과가 정당하다.

또한 천연가스의 공공적 관리를 강화해야 한다. 안정적인 천연가스 수급을 위해서는 가격 변동성을 최대한 줄이는 장기계약을 확대해야 한다. 그러나 지난 정부들은 민간 대기업을 천연가스 산업 진출을 독려했고, 가스공사에 장기계약을 줄이고 단기계약을 늘리는 방식을 강제했다. 이번 가스 가격 폭등 시에도 가스공사가 장기계약 가격보다 두세 배 비싸게 단기물량을 도입한 경우가 발생했다. 천연가스의 공공적 관리는 에너지 전환을 위해서도 강화되어야 한다. 천연가스는 연소 과정에서 석탄과 석유와 마찬가지로 온실가스를 발생시키는 화석연료이다. 그러나 석탄발전에서 벗어나고 재생에너지의 변동성에 대응하기 위해 중기적으로 활용할 수밖에 없는 에너지원이기도 하다. 또한 수소 기술과 산업에 응용도가 높아서 재생에너지로 생산한 수소를 액화, 저장, 유통하기 위해서도 관련 기술과 역량이 활용되어야 한다. 이런 천연가스 산업의 지속 기간을 단축하고 전환의 디딤돌로 삼기 위해서는 민간기업의 놀이터가 되지 않고, 공공적이며 민주적으로 관리하는 것이 필수적이다. 우리나라에서 마지막으로 건설되는 석탄발전소로 악명 높은 삼척 석탄발전소의 경우, 포스코가 사유재산과 영업권을 무기 삼아 건설 중단을 거부했다. 이런 일이 가스산업에서 발생하지 않기 위해서라도, 가스 공공성 강화는 요금 폭등과 에너지 전환의 시기에 더욱 중요한 과제가 되고 있다.

산업은행의 기간산업안정기금으로 한국전력·가스공사 지원 즉시 가능

한국전력과 가스공사의 부채 해소 및 유동성 지원을 위해서 기간산업안정기금을 활용할 수 있다. 코로나로 위기를 겪는 기업을 구제하기 위한 기간산업안정기금은 산업은행 산하에 설치되며 산업은행이 기금 마련을 위해 채권을 발행하면 한국은행이 매입하게 되어 있다. 기간산업안정기금으로 지원 대상 기업에 자금 대출, 자산 매수, 채무 보증 출자 등이 가능하다. 40조원까지 조성할 수 있는 기간산업안정기금은 그동안 1조원도 채 활용되지 않았다. 산업은행법의 시행령을 개정하여 기간산업안정기금의 지원 대상에 '전기, 가스 및 증기업'을 추가하면 한국전력과 가스공사에 대한 지원이 즉시 가능하다.

기간산업안정기금을 통해 한전과 가스공사가 발행하는 전환사채를 매입하면, 양 기관의 현금유동성 문제가 해결되고, 전환사채를 주식으로 전환하면 부채 증가 없이 자본금이 보충되고, 산업은행이 보유하는 한전과 가스공사의 공공 보유 지분이 늘어난다. 정부의 직접적인 재정 투여가 어렵다면, 당장 실행가능한 기간산업안정기금을 활용한 지원을 즉시 시행해야 한다.

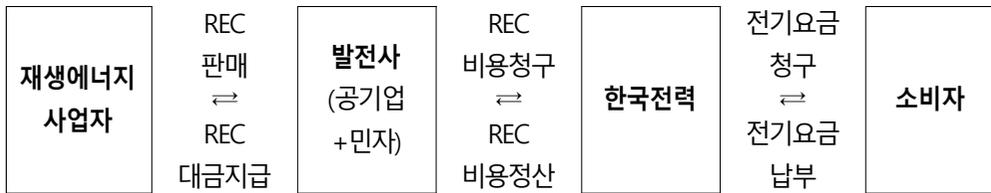
3) 공공적 재생에너지 확대

원료비가 들지 않는 햇빛과 바람을 이용한 재생에너지는 화석연료 가격의 변동으로부터 안전한 에너지원이다. 재생에너지 확대는 온실가스 감축뿐만 아니라 에너지의 자급과 가격 변동성으로부터의 보호에도 큰 장점이 있다. 하지만 지금 한국에서 재생에너지 발전소 역시 SMP와 REC(재생에너지인증서)를 통해 투자비와 운영비를 보상받는다. 기본적인 설비투자비가 대부분이고 운영비가 거의 들지 않는 재생에너지 발전소에 대해서 연료비를 기반으로 하는 SMP 가격을 적용하는 것은 부적절하다. 그래서 유럽의 경우 횡재세의 주요 대상 중 하나가 바로 재생에너지 발전사들이다.

재생에너지의 보급이 주로 1990년대 이후 신자유주의적 에너지 정책과 함께 도입되었기 때문에, 대부분의 국가에서 재생에너지 사업자들은 모든 또는 가정용 전기 소비자들이 내는 전기요금에 포함된 돈으로 마련된 보조금을 통해 이윤을 보상받았다. 발전 영역의 공기업이 해체된 상황에서 민간 사업자가 주도하는 재생에너지 발전소 역시 이윤 논리에 따라 투자와 사업이 이루어진 것이다. FIT와 RPS는 재생에너지 사업자에게 보조금을 주는 방식이 달랐을 뿐, 시장화된 전력산업 구조 내에서 시민들이 낸 전기요금으로 민간 재생에너지 사업자의 이윤을 지급한다는 점에서는 동일한 한계가 있는 제도이다.

이런 제도 하에서는 보조금의 적정성 여부, 시민들의 요금 부담의 가중 등의 이유로 항상 정치적 논란이 발생했으며 유럽 등지에서는 재생에너지 보급이 확대되면서 점차 보조금이 축소되고, 전력구매계약(PPA)이나 경매입찰 방식의 재생에너지 거래가 늘어났다. 민간투자자 중심의 재생에너지 사업은 수익성으로 대표되는 사업성에 따라 이루어졌기 때문에 적절한 방식과 필요한 양만큼 재생에너지를 확대하는 데 어려움을 겪고 있다.

[그림] 우리나라 RPS-REC 제도의 자금 흐름



* 자료: 구준모(2022)

한편 최근 우리나라에서 추진되고 있는 해상풍력 등 대규모 재생에너지 사업은 초국적 기업과 해외금융 자본이 진출하여 민자사업 방식으로 사업을 추진하고 있다. 수조에서 수십조에 달하는 대형 사업을 민자사업 방식으로 추진하며 20년의 안정적인 장기계약을 통해 투자금과 이윤을 확보할 수 있기 때문이다. 이런 재생에너지 사업 구조는 에너지 산업 전반의 시장화와 재생에너지의 상품화를 강화할 수밖에 없다.(구준모, 2022) 대안은 공공적인 재생에너지 확대에서 찾아야 한다. 기후정의와 에너지 전환 목표에 합당한 민주적이고 계획적인 공공 재생에너지 투자가 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 먼저 한전과 발전공기업을 옥죄는 보수적인 재정 준칙과 부채 관리의 사슬을 깨야 한다. 윤석열 정부는 부채 비율 200% 이하를 맞추기 위해 공기업에 자산 매각과 사업 및 인력 축소를 강요하고 있다.

정부의 재정 투자, 국민연금 투자 등 다양한 공공적 자금을 활용한다면 충분히 공공부문에서 재생에너지를 확대할 수 있다. 재정적 한계 때문에 공공적 재생에너지 확대의 일차적 걸림돌은 국가와 공공부문이 직접 사업을 할 수 없다는 것은 보수적 재정 이데올로기이다. 에너지 전환이 가장 긴급한 문제라면 국가가 나서서 해야 한다. 법인세 인하 등 윤석열 정부의 감세 정책으로 5년 동안 60조원의 세수가 줄어들 것으로 예상된다. 재정은 충분히 동원할 수 있는 영역이고, 이 부분을 신성불가침의 것으로 두는 것은 민간기업과 보수의 헤게모니를 강화하는 데 도움이 될 뿐이다.

또한 재생에너지를 공유 자원으로 법제화하고 재생에너지를 통해 걷어 들이는 수익의 상당량을 공공적 목적을 위해 환수해야 한다. 제주도에서 시도된 풍력 공유화 기금과 같은 사례를 법제화하고 전국화해야 한다. 공공적 재생에너지 확대는 공공성 강화, 재정 보수주의 비판, 공공요금 통제와 같은 맥락 속에 위치하는 기후정의운동의 핵심 과제이다.

5

대중적 기후정의운동을 위해 함께 요구하자

기후정의운동은 대중과 함께 정치적 힘을 획득할 수 있을까? 기후정의를 위해 체제를 변화시키고자 한다면 회피할 수 없는 질문이다. 기후운동이 협소한 환경적 관점에 갇히게 된다면 대중운동을 만들기 어렵다. 기후정책이 낭만적인 녹색 조치로 취급되거나, 더 나쁘게는 대중적 삶의 조건에 아랑곳하지 않고 불평등을 악화시키는 신자유주의적 개혁에 조응한다면 체제전환이 불가능해진다.

현재 우리가 겪고 있는 복합적 위기, 보수 정부의 노동권·시민권 탄압, 신자유주의와 재정 보수주의를 넘어서기 위해서는 일상의 삶 속에서 불만을 느끼고 있는 대중과 접촉해야 한다. 그것은 대중추수주의나 포퓰리즘에 굴복하는 것이 아니라 체제전환을 위한 기후정의운동의 힘을 만드는 필수적 과정이다.

일자리 대 환경과 같은 그릇된 대립을 넘어서고, 기후정의와 정의로운 전환이 신자유주의적 정책을 보완하는 립서비스 수준에서 벗어나 모든 대안과 운동의 기조로 격상되어야 한다. 또한 기후정의운동은 시민들의 삶의 위기에 대한 대책을 같이 고민해야 한다. 기후정의 관점에서 가정용 에너지 요금 인상 반대, 에너지 공기업에 대한 정부 지원, 대기업 요금 인상 및 특혜 폐지, 천연가스 직수입 중단, 민자발전 재공영화, 공공 중심 재생에너지 확대를 열고 함께 요구하자.

기후정의와 정의로운 전환을 위해서는 긴축이 아니라 더 많은 재정 지출이 필요

지금의 고생산 고소비 구조를 바꾸기 위해서는 한국을 포함한 고소득 국가의 경우 전체 경제의 에너지와 물질 사용량 축소가 필요하다. 만약 전쟁이나 어떤 끔찍한 재난으로 사회가 붕괴된다면 경제 규모가 축소되고 온실가스 배출량이 줄어들지만, 누구에게도 바람직하지

않을 것이다. 우리에게서는 긴축이 아니라 기후정의와 정의로운 전환에 부합하는 변화가 필요하다.

탈성장론은 탈성장이 궁핍이나 긴축이 아니라고 주장해왔다. 그렇다면 긴축과 다른 방식의 에너지·물질 사용량 축소는 어떻게 가능한가? 전환을 위해서 더 많은 지원과 투자가 필요한 부분이 있고, 이런 지원과 투자는 이윤 발생과 상관없는 영역이 대부분이기 때문에 국가와 공공부문의 적극적인 역할이 필수적이다. 탈성장을 위해서라도 긴축이 아니라 더 많은 재정지출이 필요하다. 균형재정론의 도그마에서 벗어나 이런 관점을 채택할 때 우리에게 중요한 전환을 시작할 수 있다.

참고자료

- Bakker, K. 2001. Paying for Water: Water charging and equity in England and Wales. Transactions of the Institute of British Geographers. New Series, Vol. 26, No. 2.
- Helm, D. 2021. The gas and electricity crisis - causes and consequences.
<http://www.dieterhelm.co.uk/energy/energy/the-gas-and-electricity-crisis-causes-and-consequences/>
- Sweeney, S and Treat J. 2019. The Road Less Travelled: Reclaiming Public Transport for Climate-Ready Mobility. Trade Unions for Energy Democracy (TUED). Working Paper. 12.
<https://www.tuedglobal.org/working-papers/the-road-less-travelled>
- UNCTAD. 2022. Trade and Development Report 2022.
- 구준모. 2022. 「재생에너지 민영화의 문제와 대안」. 사회공공연구원 이슈 페이퍼 2022-04.
http://m.ppip.or.kr/?mid=board_cJmM15&category=558&document_srl=6104
- 김기태 외. 2021. 『한국 가계의 생계비 지출 부담 경감 방안 연구: 유럽 8개국과의 비교 분석을 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 낸시 프레이저. 2023. 『좌파의 길: 식인 자본주의에 반대한다』. 장석준 옮김. 서해문집.
- 션 스위니. 2023. 「에너지 전환에 대한 공공 경로 접근법이 필요한 이유」. 『공공이 미래다』 창간호. 사회공공연구원.
- 안나 쿼드-앤드루 퍼시. 2022. 『기본소득을 넘어 보편적 기본서비스로!』. 김은경 옮김. 클라우드나인.
- 야니스 바루파키스. 2023. 「신자유주의적 전력시장을 폭파해야 한다」. 『공공이 미래다』 창간호. 사회공공연구원.
- 유럽공공노조연맹(EPSU). 2023. 「에너지 위기와 대안에 대한 유럽공공노조연맹 선언문」. 『공공이 미래다』 창간호. 사회공공연구원.
- 유재국. 2022. 「한국전력공사 영업손실 현황분석과 개선과제」. 국회입법조사처.
- 이상복. 2023. 「수상한 민간직도입 복합火電 급전순위」. <이투뉴스>.
<http://www.e2news.com/news/articleView.html?idxno=251393>
- 장수명·이승민. 2022. 「급변하는 에너지환경 속 국내 전력시장 개편 본격화: SMP상한제 비롯한 전력시장 개편 전망과 민자발전사 신용도 영향 점검」. 한국신용평가.
- 정연제. 2022. 「전기요금의 원가주의 원칙 확립이 갖는 의미와 향후 과제」. <전기저널>.
<http://www.keaj.kr/news/articleView.html?idxno=4652>
- 캐런 배커. 2017. 『물 민영화를 넘어: 거버넌스로 푸는 도시 물 위기 해법』. 이승훈 옮김. 경북대학교출판부.
- 홍준희·유종일. 2019. 「기업용 전기요금의 과감한 정상화로 일석사조를!」.
<https://www.good21.net/issuepaper/?q=YToyOntzOjE5Y0IjZmZXR3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsljtzOjQ6InBhZ2UiO2k6Mzt9&bmode=view&idx=1669093&t=board>

공공요금 통제의 필요성과 재정의 역할

나원준 |
경북대학교 경제학과 교수

<목차>

1. 경제학적 논의 : 공공성, 공공재, 가치재
2. 에너지 기본권을 어떻게 정의할 것인가
3. 공기업 재정건전성에 대한 걱정, 재정 관점이 문제다
4. 가격을, 그래서 시장을 정상화하자고?
5. 횡재세와 재난지원금, 공공요금
6. 용도에 따른 자원 조달의 원칙
7. 정책 방향

1. 경제학적 논의 : 공공성, 공공재, 가치재

공공성의 의미

- 신자유주의가 공공성의 가치를 부정하고 공공성을 축소하려는 것이라는 사실로부터 공공성 개념은 신자유주의 반대라는 안티테제로 인지되는 경향.
- 선행 연구에 기초해 공공성을 적극적으로 정의한다면, 공동체 자신이 주체가 되어 공동체 성원들의 고른 복리 향상을 추구하려는 사회적 가치. 다시 한 번 개념을 정의하는 요소들을 확인하자면 (1) 국가라는 공적 주체의 작용을 전제로 하되 그것은 (2) 민주적 통제와 (3) 공익 추구라는 지향을 내포하는 것.
- 그렇다면 노동계급 관점에서 사회공공성은 '탈시장성'을 자연스러운 내적 원리로 포함할. 왜냐하면 경제를 부분집합으로 포함하는 사회=공동체는 경제 영역 내부의 특수한 질서인 시장을 전제로 하지는 않기 때문. 시장의 지배가 공동체 성원들의 고른 복리를 가져올 수 없는 계급적 지배/피지배의 물질적 조건에서는 사회공공성이란 어디까지나 탈시장적인 가치.
- 시장의 작용으로 사회와 자연의 재생산이 위태로워진다면, 공동체가 시장을 주도하는 자본을 제압하고 시장을 통제하는 것이 공공성 원리에 부합.

공공성 의제의 확장

- 민영화와 외주화(outsourcing)는 공공성을 침해하는 대표적인 신자유주의적 재편 과정. 세월호, 메르스 사태, 지하철 스크린도어 사고 등은 신자유주의적 재편이 초래한 현상일 수 있음. 이는 공공성이 무너지면 공동체가 위협에 처하게 되는 사례들. 공공성 강화는 반대로 탈시장화, 공적소유 확대와 인소싱(insourcing)의 방향.
- 공공영역의 확대는 한편으로는 더 많은 공공서비스의 탈상품적인 공급을 가능케 하므로 자본주의 사회에서 노동자계급의 계급적 이해에 부합하는 것이자 동시에 다른 한편으로는 (현재로서는 구체적이지 않다는 지적이 타당할 수 있지만) 탈시장화를 통한 이행의 전망과도 연결되는 지점이 없지 않다고 볼 일. 이에 따라 공공성 의제의 확장은 비교적 일찍부터 노동운동의 과제로 자리 잡아 왔음.
- 따라서 공공성의 범위 한계는 선험적으로 이론적으로 정해지는 것이기보다는 실천적으로 정세적으로 계급투쟁에 의해 결정된다고 보는 것이 타당. 진보정치는 시장 논리가 경제 및 생태 영역을 지배 장악해가는 구체적인 계기마다 그 과정에 맞설 수 있는 대항력을 형성하고 역사적 블록을 구축하는 과제.

공공성 의제의 확장

- 공공성 강화의 일환으로 민중의 경제적 존엄을 지키기 위한 최저 생계선 이상의 기본적인 재화와 서비스는 사적 자본의 이윤 논리가 아니라 공공성 원리에 의해 누구에게나 보편적으로 공급될 필요성.
 - <경합 없이, 그리고 배제 없이> 공급될 필요성.

주류경제학의 공공성 논의 : 공공재와 준공공재

- 경제학적 공공재는 실제로 경합 없이, 그리고 배제 없이 공급되는 재화. 비경합성과 비배제성의 동시 성립을 실증적 조건으로 제시하는 정의.
- 이는 현실 경제에서 공공재의 범위를 지나치게 협소한 것으로 제한. 실제 이 정의에 부합하는 순수공공재 자체가 별로 없음(예를 들어 달빛 같은 것). 앞에서 제시한 공공성 논의나 국내에도 잘 소개된 오자와 히로후미의 사회적 공통자본 등과도 접점이 없는 무해하고 무익한 정의에 그치고 있음.
- 현실적으로는 공공재 범위를 확장해 비경합성과 비배제성 중에 하나만 성립하면 준공공재로 간주함.
 - ✓ 경합적이지만 비배제적인 예 : 인파로 붐비는 공원 (누구나 들어갈 수는 있지만 다른 사람 때문에 별로 즐겁지 않다)
 - ✓ 배제적이지만 비경합적인 예 : 통행료를 징수하는 한산한 고속도로 (통행료를 내지 않으면 못 들어가지만 일단 들어가면 다른 사람 영향 받을 일은 없다)

경합성과 배제성의 제도 의존적 속성

- 정책이나 제도를 어떻게 설계하는가에 따라서는 경합성의 정도나 배제성의 정도가 달라지기도 함.
- 예를 들어 토지는 사적 소유의 대상으로 경합성과 배제성을 갖추고 있어 전형적인 사유재로 인식되고 있음. 그러나 개방적으로 유지되거나 공유지로 활용되는 방목지는 세계적으로 여러 나라에서 찾아볼 수 있으며 그 경우 배제성이 없음. 배제가 불가능하지 않지만 제도에 의해 비배제성이 지켜지고 있는 것.
- 요컨대 경합성이나 배제성은 0 아니면 1과 같은 이산적 크기를 갖기보다는 연속적 크기를 갖는 것으로 간주될 수 있으며 어떤 고정된 불변적 속성이 아니며 제도나 관행, 사회적 인식이 경합성과 배제성의 정도에 중요한 영향을 미칠 수 있음.

9

공공재 논의의 다른 맥락

- 그런데 토지가 정말 사적 소유의 대상이 되는 시장재인지는 그리 간단한 문제가 아님. 왜냐하면 공공재 논의에는 전혀 다른 맥락도 존재하기 때문.
- 토지는 공공성이 강하다는 토지공개념도 존재. 노동생산물이 아니라 자연적 전부성이 있고 존재량이 변하지 않는 고정성을 갖는 점 때문에 원천적으로 사적 소유의 대상은 될 수 없다는 생각.
- 폴라니도 토지에 대해서는 상품이 아닌데 자본주의 경제에서 상품으로 포섭된 허구적 상품이라고 지적.
- 이와 같이 토지의 예 하나만 보더라도 알 수 있듯이 어떤 재화가 공공재인지, 공공재가 아닌지, 공공재가 얼마나 맞는지, 공공재가 얼마나 아닌지 하는 구별은 특정 사회의 구체적 맥락에 따라 가변적이라고 할 것임.

9

공공영역 확장의 경제적 의미

- 그런 점에서 공공성을 강화하는 정치적 실천은, 더 많은 상품과 서비스가 공공성이 큰 것으로 사회적으로 인식되도록 하는 운동, 공공재와 닮아 사적 자본이 아니라 공공부문이 공급해야 하는 상품 서비스의 범위를 확장하는 운동으로 등장.
- 공공재의 요건인 비경합성과 비배제성이 상품과 서비스의 물적 속성이라는 실증적 조건이었다면, 실천적으로는 규범적으로 누구도 배제되지 않아야 하고 어떤 경합 없이 누릴 수 있어야 하는 상품 서비스가 어디까지인가가 문제.
- 누구나 경합 없이 배제되지 않고 누릴 수 있는 공공재, 공공서비스란 곧 비배제성과 비경합성이 더 이상 실증적 조건이 아니라 규범적 요구가 되는 상품 서비스.
- 준공공재의 존재는 정책이나 제도에 의해 경합성이나 배제성의 정도가 영향 받을 수 있음을 나타내는 증거. 그렇다면 그 범위를 넓히는, 즉 공공성이 크다고 인식되는 서비스의 범위를 넓히는 정치적 실천이 우리의 과제.

10

가치재

- 경제학적 공공재 정의가 실증적인 것이라면 우리가 지향하는 공공성은 규범적인 가치. 경제학적 가치재(merit goods)는 공동체 구성원이라면 누구든지 필수적인 최소한을 소비할 수 있어야 하는 상품 서비스. 즉 가치재란 비경합적이어야 하고 비배제적이어야 한다고 사회가 받아들이는 상품 서비스를 의미함.
- 대표적인 가치재는 의료, 교육, 주택. 공공의료 개념은 경제학적으로는 공공재 개념이 아니라 가치재 개념에 기초한 것. 공공주택도, 의무공교육도 마찬가지.
- 최소한의 의료서비스, 최소한의 주거서비스, 최소한의 교육서비스는 공동체 구성원 누구에게나 접근 가능한 것이어야 하며 따라서 국가가 책임지고 공급해야 하지 시장에 맡겨둘 일이 아니라는 규범적 판단은 의료, 주택, 교육을 다름 아닌 가치재로 인식하는 것임.

11

가치재

- 가치재의 범위는 준공공재와 마찬가지로 역사적 조건에 따라 가변적임. 부문별로도 차이가 클 수 있음. 일부 서비스는 경제학적 공공재는 아니더라도 사회적 동기가 확보되면 마치 공공재처럼 공공성이 큰 것으로 간주됨. 대표적으로 대중교통은 가치재처럼 인식되는데 이동통신은 그렇지 않을 수 있음. 둘 다 경제학적 공공재는 아님.
- 또 다른 예로 아동급식 논쟁. 그것은 급식이 가치재인지 아닌지의 논쟁이었음. 가치재의 한계는 사회적 인식에 의해 정치적으로, 계급투쟁의 결과로 정해지는 것.

10

가치재의 공급가격은 얼마가 되어야 하는가?

- 공급가격 측면에서 가치재는 공공재와 논리상 하등의 차이가 없음. 공공재는 이용자에게 무상으로 공급되고 그 과정에서 발생한 원가는 조세수입으로 충당함. 가치재 역시 국가가 이용자에게 무상으로 공급하는 것이 원칙.
- 가치재를 공급하면서 해당 가치재의 원가를 가격으로 책정해야 한다는 경제원리 같은 것은 없음. 이를테면 아동급식을 제공하면서 가격을 받아 원가를 회수하려는 것은 아동급식 자체를 가치재가 아닌 시장재화로 간주하는 것. 아동급식이 가치재라면 그 가격은 0이 되어야 하는 것. 그렇게 하지 않으면 누군가는 반드시 배제되기 때문. 아니면 결식아동한테 무상급식을 못 주겠다고 울던 못한 어른이 되던가.
- 가치재에 대해 그 누구도 전혀 배제하지 않는 조건이 아니라 0이 아닌 낮은 수준의 요금을 부과할 수는 있음. 그러나 그런 경우에도 가치재의 가격은 원가의 완전 회수를 목적으로 하는 것과는 거리가 멀다고 하겠음.
- 가치재는 원가주의가 아니라 사회연대 원리에 기초해 조세수입으로 교차보조를 하는 방식으로 공급되는 것이 경제학적으로 타당.

11

2. 에너지 기본권을 어떻게 정의할 것인가

에너지는 가치재인가?

- 이 질문 자체는 너무 둔탁함. 어떤 에너지인지 물을 필요 있음.
- 민중의 경제적 존엄성이라는 자원에서 사회적 최저 수준, 필수적 수준을 정하는 것이 필요. 그렇게 한정된 기본 수준, 필수적 수준의 에너지는 가치재로 보는 것이 타당함. 단, 적어도 우리 스스로 에너지 사용은 가치재가 될 수 없다고 주장할 일은 아님. 사회공공성 의제 확장의 주요 영역이 맞음.
- 물론 그 기본 수준이라는 것도 경제 상황에 따라 정세에 따라 계급투쟁의 조건에 따라 가변적이며 노동운동으로서의 그 필수적 수준 자체를 상향시키기 위한 지속적인 노력 자체가 중요. 궁극적으로는 그 수준을 높이는 것이 탈시장화, 사회화의 길.

13

가치재로서의 필수 에너지에 대한 기본권, 어떻게 정의할 것인가

- 필수적인 주거용, 생활용 에너지는 가치재이며 따라서 물리적 생존의 최저선을 넘어서는 사회적 필요 수준, 에너지기본권에 해당하는 수준까지는 경제학적으로 무상 공급이 바람직함.
- 필수적으로 사용해야 하는 에너지의 가격에 대해 원가주의적으로 접근하는 것은 보수적인 주류경제학자들이 보더라도 지나친(내색은 안 하겠지만), 시장주의에 경도된 태도일 수 있음. 실제로는 에너지의 얼마만큼이 가치재인가를 둘러싸고 계급적 이해가 충돌할 것임. 그러나 어쨌든 진보정치가 역대 정부보다도 더 시장주의적이어서 될 일은 아님.
- 단 무상 공급이 바람직한 그 기본 수준, 필수적 수준이 구체적으로 어느 정도 인지는 디테일을 두고 사회적으로 합의해야 할 사항. 사회적 합의 원칙으로 얼렁뚱땅 넘어가려는 것이 아님. 사회적 합의를 도출하지 않으면 뭘 어떻게 하겠다는 것인가.

14

그러나 비필수적 에너지는 가치재가 아니다

- 다만 이윤 추구의 한 형태인 산업용 에너지 사용은 필수적 에너지 사용과는 범주를 달리하는 것이며 따라서 가치재가 아님. 따라서 당연히 가격 설정에 있어 총원가 회수 관점이 이 경우에는 바람직함.
- 현 시점에서는 어디까지를 가치재로 볼 것인가 하는, 에너지 기본권의 수준을 정하는 문제가 시급한 과제. 이는 에너지 복지를 어떻게 정의할 것인가 하는 문제와도 긴밀하게 연동됨.
- 주거 시설 여건 등을 고려하되 일정 사용량 범위를 기준으로 기본권 수준의 가정용 에너지 사용에 대해서는 무상 공급하고 그 범위를 넘어서는 사용량에 대해서는 누진적으로 요금을 부과하는 것이 경제학적으로 틀리지 않음. 진보정치가 그 정도는 주장할 수 있어야 하는 것.
- 그런 구분에 입각하지 않고 에너지 소비를 줄이지 않으면 안 된다는 당연한 명목으로 덮어놓고 요금 현실화부터 꺼내드는 것은 시장주의적 편향에 가까운 측면이 있으며 다시 반복하지만 경제이론적으로 적절하지 않은 관점.

17

3. 공기업 재정건전성에 대한 걱정, 재정 관점이 문제다

공기업을 어떻게 볼 것인가

- 공기업 사무는 궁극적으로 중앙정부나 지방정부의 사무를 위임 받은 것. 공기업은 의도적으로 별도의 경제단위라고 볼 수도 있겠지만 그것의 경제적 실체는 어디까지나 정부의 한 부분.
- 공사채의 낮은 조달금리가 마치 부당한 보조금인 것처럼 곡해하는 주장도 있으나, 그런 주장은 공기업 사무의 특성과 존재 이유를 망각한 것.
- 민영화의 형태가 아무리 은밀하고 다양하더라도 그렇다고 해서 공기업이 정부의 한 부분이라는 사실이 영향 받는 것은 아님.
- 최근 공기업 재정건전성을 둘러싼 논의, 그 중에서도 진보진영 내 일부 인사들의 주장을 보면 경제학자로서 대단히 우려하지 않을 수 없음. 보수적인 주류경제학의 재정 관점을 그대로 답습. 대기업에 적용될 논리를 국가의 한 부분인 공기업에 적용해 재정건전성의 잣대를 기준으로 국가 작용을 평가하는 재정 보수주의 관점. 그것은 경제학적으로 타당하지 않고 진보정치의 실천 측면에서도 옳지 않음.

18

공기업 재정건전성, 진보정치가 걱정할 일 아니다

- 대안적 재정 관점에서는 비유컨대 국가가 들고 있는 여러 지갑 중에 공기업 지갑이 있는 것. 한 지갑에 돈이 비면 다른 지갑에서 채우면 되는 일.
- 세금을 내는 것과 연금을 내는 것과 가스 요금을 내는 것이 얼마나 다른 일인가? 정치경제학적으로 보면 별로 다른 일이 될 수 없음. 셋 다 결국 돈이 시민의 주머니에서 나와 국가 내지는 국가장치의 이름이 달린 주머니로 들어가는 것. 셋 다 시민이 국가와의 약속에 따른 의무를 이행하는 것.
- 가스 요금 안 받고 부자들한테 세금 걸어서 재생산비용을 충당하는 것도 아니 될 일이라고 잡아 떼어선 안 됨. 논리적으로는 충분히 가능한 일.

20

공기업 재정건전성, 진보정치가 걱정할 일 아니다

- 공기업 재정은 국가 재정의 한 부분일 뿐. 그 둘을 구분해 공기업 재정건전성을 걱정하는 것은 금융시장 실무를 해본 적 없는 주류경제학자들이 울먹 하나 더 하려고 논문 하나 더 쓰려고 이론적으로 만든 우려일 뿐. 실제로는 금융회사 애널리스트들도 그 문제에 대해서는 아무 걱정이 없음.
- 왜 진보진영에서 공기업 재정건전성을 걱정하는가. 그런 고민을 진보진영에서 한다면 그것은 경제학적으로 보면 완전히 난센스. 부끄러운 일이고 어처구니없는 일. 재정 관점이 주류경제학 그대로임. 제발 그래서는 안 되는 일.
- 자본은 공기업 재정건전성이 취약하다는 현상적인 약점을 파고들며 민영화의 길을 대안으로 제시하려고 들 것임. 그렇다면 진보정치의 역할은, 국가가 공기업에 대한 재정 지원 책임을 등한시하지 않도록 요구하고 민영화 주장의 허구성을 폭로하는 것이어야 함. 공기업 재정이 악화된 것이 어떻게 서민들 책임인가? 국가 책임은 어디로 갔는가?

21

4. 가격을, 그래서 시장을 정상화하자고?

에너지 요금 현실화 요구, 어떻게 볼 것인가

- 다수의 주류경제학자들 사이에서는 에너지 요금 인상이 경제주체들의 유인을 바꾸는 점에서 기후위기 대응에 효과적이라는 인식이 있음.
- 요금 인상이 사용량을 줄인다는 생각은 신고전학파 경제학의 대체효과. 그런데 대체효과와 대전제는 대체 가능한 다른 대안이 있다는 것. 다른 대안이 없다면? 대체효과는 나타나지 않음.
- 그런 점에서 재생에너지와 같은 다른 에너지원이 없다면 요금 인상은 에너지 소비 주체들의 유인에 영향을 미치는 데에 한계가 있음.
- 요컨대 공공부문 주도로 재생에너지와 같은 대체 에너지원을 적극 개발해 공급하지 않는다면 에너지 요금 인상 효과 역시 제한되고 말 것임. 에너지 요금 인상이 기후정의를 위한 것이 되려면 재생에너지 공급 확대가 반드시 수반되어야 한다는 점.

33

에너지 요금 현실화 요구, 어떻게 볼 것인가

- 다만 가격이 시장에서 시그널 역할을 한다는 생각은 주류경제학 관점에서 보통의 시장재에 대해 맞는 진술이더라도, 기본권 수준의 에너지 사용에 대해 가격이 시장 시그널 역할을 해야 한다고 볼 일은 아님. 공공재의 경우 가격이 그런 역할을 할 수 없다는 것이 주류경제학의 시장실패 이론 아닌가. 가치재도 그 점에서는 마찬가지.
- 에너지가 가치재이고 이른바 에너지 공공성 개념이 무의미한 것이 아니라면, 필수적인 기본 수준의 에너지 사용에 대해서조차 시장 메커니즘에 기초한 가격설정을 요구하는 것은 경제학적으로 전혀 설득력이 없음. 그런 논리라면 이를테면 경찰의 치안 서비스에 대해서도 경찰청이 가격을 매겨서 시민들한테 별도로 청구해야 할 것. 경찰청에서 치안 가격이 너무 저렴하니 자원 배분이 왜곡된다고 푸념하면 그걸 잠자코 들어야 한다는 것인가. 싸대기를 날려야지.

34

에너지 요금 현실화 요구, 어떻게 볼 것인가

- 가치재에 해당하는 필수적 에너지 소비에 대해 가격 기능의 정상화를 요구한다면, 그 요구는 결국 에너지 부문에 대한 시장 메커니즘의 전면적 회복을 요구하는 것. 그런 점에서 요금 인상 주장은 공공서비스 민영화로 가는 초기 단계에서 나타나는 모습들. 적어도 사측에서는 그렇게 요구할 것.
- 결과적으로는 가격의 역할을 정상화하려면, 즉 시장 메커니즘이 온전히 작동하게 하려면 방법은 민영화밖에 없을 것. 그러나 그 길이 과연 기후정의일까.

23

에너지 요금 현실화 요구, 어떻게 볼 것인가

- 에너지 요금 인상은 자금력도 있고 에너지 부문 민영화를 희망하기도 하는 민간 독점자본한테는 분명히 영향을 미칠 것임.
- 에너지를 소비하는 독점자본으로서는 에너지 요금이 오르면 요소가격의 상대비율이 바뀌므로 탄소 에너지 소비를 줄일 유인이 발생. 그런 점 때문에 친환경 경적 혁신에 대한 유인이 있음. 그래서 고안된 것이 피구세, 즉 교정세.
- 하지만 경제학자들의 연구에 따르면 실제로는 그런 기술적 대체효과보다는 경로의존성이 기업들에 의한 혁신의 방향 설정에 있어 영향력이 더 큰 것으로 알려져 있음.
- 기존 에너지 사용과 연관된 경로의존성을 극복해 실제로 친환경적 혁신 유인을 작동시키기 위해서는 교정세 부담을 상당히 키우거나 장려금 형태의 기업 지원이 더해지지 않으면 안 된다는 연구 결과도 있음.

24

에너지 요금 현실화 요구, 어떻게 볼 것인가

- 반면에 에너지를 공급하는 기업이라면 다른 조건에 변화 없이 에너지 요금만 오르면 탄력성 조항에 따라서는 총수입 증가를 기대할 수 있으므로 단기적으로 화석연료 에너지 공급을 증가시킬 유인도 함께 발생한다는 점에 충분히 유의해야 함.
- 이런 문제들을 전체적으로 고려해야 함. 그러면서 비필수적인 에너지 사용에 대한 요금은 단계적으로 현실화해가는 것이 바람직함. 그러나 적어도 재생에너지 중심의 대체 에너지 공급 확대와 병행되지 않으면 안 된다는 점만큼은 틀림없는 사실이라고 하겠음.

57

5. 횡재세와 재난지원금, 공공요금

횡재세

- 공기업 재정건전성 회복은 어디까지나 국가 재정 투입으로 해결할 일. 그런 점에서 윤석열 정권의 재정정책 기조에 대한 전면적인 문제제기가 필요하고 시민사회와 노동운동이 정책 기조 전환을 요구해야 함. 건축 반대, 부자 증세. 그 일환이 바로 횡재세.
- 유럽연합에서는 작년 12월부터 화석연료 부문에 대해 연대기여금 명목으로 횡재세를 부과했으며, 횡재세만큼 우리 사회에 알려지지는 않았지만 재생에너지나 원자력 부문에 대해서도 1메가와트시 당 180유로의 이익 상한을 정해 초과이익을 환수하는 별도 장치를 마련했음.
- 횡재세를 둘러싼 논란에서 그것이 갖는 한시적이고 일회적인 성격, 일부 업종에 국한된 성격은 장점이기도 하고 단점이기도 함. 보편적 누진 증세 운동의 촉매제 역할을 할 수 있다면 그것만으로도 충분히 기여하는 것. 그런 점에서 횡재세 운동은 단기적으로는 초과이익 환수, 중기적으로는 법인세 누진 구조의 강화, 그 두 방향으로 수렴되도록 실천을 조직하는 것이 나올 수 있음.

58

에너지 재난지원금

- 중간계층 이하의 생활고 해소 차원에서 접근해 필요성을 주장할 수 있음. 민중의 경제적 존엄과 연결된 일종의 기본 에너지에 대한 시민적 욕구를 반영.
- 코로나19 재난지원의 경우, 집중적으로 피해를 입은 소상공인들의 경제활동 영역이 워낙 광범위해서 선별 없는 전 국민 지원을 통한 경기부양이 필요했을 수 있음.
- 그러나 그와 같은 불특정 다수와 관련된 부양이 목적이 아니라 생계비 지원이 목적이라면 과연 소득 계층과 무관한 전 국민 지원이 바람직한지는 의문.
- 팬데믹 기간에 전 국민 소득보험 논의가 제기되었고 실시간 소득파악 시스템 구축에 있어서도 일정한 진전이 있었을 것임. 현재 시스템으로도 가능한 범위 내에서 지원이 딱히 불필요한 소득 계층을 선별해낼 수 있을 것임.

20

에너지 재난지원금, 물가는 괜찮을까?

- 연구자마다 시각이 크게 다른 것이 현실. 주류경제학자들은 통화주의 가설을 적어도 일정 부분 받아들이므로 유동성 팽창의 물가 압력을 강하게 믿는 반면에, 케인지언 중에서 주류 반대파거나 좌파인 연구자들은 대체로 그렇지 않음. 그 외의 다른 유력한 경제학적 논의는 없는 듯. 물론 한국은 진보라면서도 막상 적지 않은 수가 통화주의자들.
- 현재의 물가 압력은 공급 측 요인에 기인한 것. 따라서 재난지원금이 풀리더라도 그로 인해 기원이 다른 공급 측 요인이 더 자극될 우려는 제한적.
- 난방비 지원 방식이 어떠냐에 따라라도 물가 영향은 달라질 것임. 만약 정부가 향후 발생 요금을 공기업에 대납하는 방식으로 할 수 있다면 (1) 서민 감세, (2) 공공부문 내에서의 자금 이동, 이상 두 경제적 사건이 더해지는 것이어서 통화량이 직접적으로 늘어나는 효과 없음.
- 요컨대 재분배 성격의 재난지원금을 두고 물가 압력을 과장하는 것은 전형적인 통화주의 시각이며 진보진영은 그래서 안 될 일.

21

공공요금과 거시경제환경

- 역사적으로 전략적 가격 통제는 공급 측 인플레이션을 제어하기 위한 유력한 정부 대책이었음. 최근 인플레이션 감축법에서 미국 연방정부가 제약회사와의 가격 협상권을 명시한 것은 세련된 가격 통제의 한 형태.
- 반면에 공공요금 인상은 인플레이션을 자극하는 효과가 뚜렷함. 최근 주류경제학자들의 실증연구에서도 공공요금이 국내 인플레이션을 유발하는 유력한 요인으로 분석된 바 있음. 이처럼 물가불안을 자극할 수 있는 정책이 바람직할 리 없음.
- 특히 인플레이션 원인은 덮어놓고 물가상승률 최근 실적치(과거 값)를 근거로 후행적으로 기준금리를 조정하고 있는 한국은행의 정책 결정 행태를 감안한다면 현 시기 공공요금의 무차별적 인상은 더욱더 문제가 많은 접근법. 공공요금 올리면 결과적으로 한은은 그것을 이유로 기준금리를 또 올릴 것임 → 서민 입장에서서는 오른뽀 맞고 억울한데 이제 왼뽀까지 내놓으라는 것.
- 차라리 공공요금 안 올리고 당분간 재정으로 그 부담을 떠안은 편이 민생 차원에서나, 거시경제 안정화 차원에서나 낫다고 볼 것임.

25

6. 용도에 따른 재원조달의 원칙

용도에 따른 재원 조달의 원칙

- 서민 및 중소기업 지원이나 공기업 재정 부담은 궁극적으로는 정부가 직접 재정을 투입해서 해결할 일. 정부가 종부세 등 기존 감세 조치 철회 및 힐재세 도입으로 소요 재정을 일찍이 확보하도록 요구할 수 있을 것.
- 다만 가스공사 미수금과 같은 현안 관련으로는 별도의 구체적인 정책 대안들이 제출되어야 할 것. 도입가와 도매가의 차이에 해당하는 미수금은 수요자 위주 시장으로 변하기 어려워 당분간 충분한 회수가 어려울 수 있음. 그러나 단기적인 도입가 조정 국면이 도래할 때 도매가 인하 지연으로 회수할 수 있는 부분은 있으므로 자산성 자체가 의심될 성격은 아니라는 판단이 가능.
- 비필수적 가스 사용 요금의 단계적 현실화는 장기적으로 미수금 해소에 도움이 될 것임.
- 향후에는 미수금을 미소멸원가로 인식하기보다는 손실로 처리하는 편이 회계의 보수성 원칙에 비추어 낫다고 하겠음.

26

용도에 따른 자원 조달의 원칙

- 미수금 회수 장기화에 따른 운전자본 압박은 공사채의 공모발행보다는 산업은행의 사모인수 방식으로 해소하는 편이 나을 것. 그리고 산업은행은 자체 자금이 부족하면 인수자금을 정부나 한국은행, 혹은 정부나 한국은행이 출연하는 기금을 통해 확보할 수 있을 것.
- 산업은행도 국가의 한 부분이므로 이는 어디까지나 화폐적 기예에 불과하다고 볼 일이지만 이와 같은 monetary financing 방식이 인플레이션을 자극할 것이라는 우려는 과장되어 있음.
- 주류경제학자들 사이에서는 그런 우려가 있지만, 재정의 화폐순환을 설명하는 이론을 기준으로 하면 통화정책체계가 현재처럼 통화량 목표제가 아니라 금리 중심 정책체계인 경우라면 크게 문제되지 않는다고 봐도 틀리지 않음.
- 한편 재생에너지 투자는 적자재정을 편성해 충당하는 편이 경제논리상 바람직함. 이는 주류경제학자들도 동의하는 움직임의 구현에 다음아님.

25

6. 정책방향

정책 방향

- 필수적 가정용 에너지 및 공공 목적의 에너지 소비에 대한 사회적 합의가 필요. 에너지기본권이 정의 불가능한 것은 절대로 아닐 일.
- 필수적 에너지는 무상 공급이 원칙이며 현 시점에서는 최소한 요금 동결.
- 필수적 에너지 요금이 인상된 부분에 대한 지원. 재난지원금 형식을 고려할 수 있으며 그런다고 인플레이션이 더 심해지는 것은 아니라는 점.
- 비필수적 에너지 요금의 단계적 현실화를 위한 중기 로드맵 마련도 중요한 과제. 비필수적 에너지 사용에 대한 단기-중기 시계에서의 수량적 억제책도 함께 검토할 필요.
- 단, 비필수적 산업용 에너지라도 특수고용노동자, 플랫폼노동자와 영세기업의 경우 정책적으로 요금 인상분을 지원하는 등 부담 요인을 관리할 필요.

27

정책 방향

- 공기업 재정건전성은 국가 재정으로 책임질 일. 정권의 정책 기조 전환을 요구하며 할재세를 비롯한 대중적 증세 운동을 전개할 필요.
- 공공부문 주도로 재생에너지 공급을 대폭 확대하는 것은 비필수적 에너지에 대한 요금 인상의 효과를 제고하는 차원에서라도 필수적임.
- 중기 이상 시계에서는 에너지 효율적 생산체제로의 전환 과제가 특히 중요.
- 생산과 더불어 소비 역시 에너지 효율성의 관리가 큰 문제.
- 난방비 관련 이슈는 특히 주거기본권의 문제와 연동되는 점.
- 그린 리모델링과 수선 및 재사용 경제로의 패러다임 전환.

28

정책 방향

- 에너지 전환은 힘들고 시간이 오래 걸리는 과정. 정의로운 전환은 노동자계급의 장기 전망이 기후정의와 일치한다는 비전. 그러나 우리 사회에서 전환이 성공하기 위한 구체적인 경로는 아직 분명해 보이지 않음.
- 최근 난방비 문제는 그런 점에서 정의로운 전환의 경로를 둘러싼 논의로 발전되어야 함.
- 다만 한 가지, 구조전환 과정에서 서민 노동자계급의 지지 기반을 확보해가는 것은 진보진영의 과제. 그래야만 전환에 성공할 수 있을 것. 전환의 동력도, 그 주체도 결국 계급 대중이라는 사실.

29

정책 방향

- 에너지 가격의 소위 정상화는 에너지 부문에서 공적 체계를 공격하는 논리가 얼마든지 될 수 있으며 그렇게 공적 체계가 무너지는 것이 기후정의에 부합하는 것인지는 의문.
- 왜 진보정치가 공기업 재정건전성을 걱정하고 에너지 가격이 너무 낮다고 걱정하는가. 자본가들이 할 고민을 왜 진보정치가 하고 있는가.
- 그보다는 당장 발전공기업 통합, 민자발전사들과 민간 LNG 적도입사들의 비대칭적 폭리 구조의 시정, LNG 관련 민간 적도입 및 우회도판 중단 등 에너지 산업 구조개편과 관련된 실천적 과제에서 보다 효과적인 대안을 제시할 필요.
- 궁극적으로는 에너지 공급 부문에서 공적 체계를 확대하고 재공영화, 사회화로 나아가는 비전을 분명히 하는 것이 진보정치의 대안이 되어야 할 것.

값싼 에너지가 아니라, 따뜻한 집을!

- 기후위기시대, '사회 공공성을 위한 값싼 에너지' 신화에서
기후정의와 주거권의 연결로 -

이헌석 |

에너지정의행동 정책위원

1

현재 우리는 무엇을 논의하고 있는가?

2023년 설 연휴(1/21~24)를 전후로 언론은 일제히 '도시가스 요금 폭탄'을 보도했다. 2022년 12월분 도시가스 요금고지서가 각 가정에 배달될 시점이었다. 도시가스 요금은 2022년 10월 인상되어 11월과 12월 요금에 차이가 없었지만, 유난히 따뜻했던 11월과 반대로 유난히 추웠던 12월이 대비되면서 “도시가스 요금이 3배 더 나와” 같은 자극적인 따옴표 저널리즘(팩트 체크와 무관하게 당사자의 말만 따오는 방식의 기사 작성)이 넘쳐났다.

이미 많은 팩트체크와 보도를 통해 나온 것처럼 3배 더 나왔다는 것은 전년 동월 비교가 아니라, 11월 대비 12월 요금이다. 도시가스 단위 사용량 당 요금은 11월과 12월이 동일하기에 같은 양을 사용한다면 요금이 동일할 수 밖에 없다. 전년 동월 대비 도시가스 요금은 38.4% 올랐다. 물론 이것도 작은 금액이 아니다. 하지만 3배, 4배와 같은 선정적인 표현이 언론을 뒤덮었고, 정치권도 이에 반응하기 시작했다.

더불어민주당은 물론이고 정의당, 진보당 등 진보정당까지 '난방비 폭탄'이란 단어를 쓰면서 강력히 항의했고, 추경 편성을 통해 가구당 지원금 대책을 발표했다. 그리고 부랴부랴 윤석열 정부는 대책을 발표하기 시작했다. 1월 26일(에너지 바우처확대), 2월 1일(차상위계층확대), 2월 15일(등유, LPG 지원/자영업자 분할납부) 쏟아지는 대책

이 나왔다.

에너지 문제를 계속 고민했던 이라면 참 어이없는 대목이다. 우크라이나 전쟁이 터진 지 1년이 되었고, 국제 에너지 가격 폭등은 전쟁 이전부터 있었고 2022년 정점에 이르렀다. 이에 따라 겨울철 난방 대책이 중요 쟁점이었고, 가장 타격이 클 것으로 예상되는 유럽 각국은 물론이고 일본도 각종 난방비 대책이 2022년 가을에 이미 나온 상태였다. 한마디로 뒷북이었다.

이는 나를 비롯해 기후정의를 고민하는 운동진영도 마찬가지였다. 평소 에너지 복지의 필요성에 대해 강조했지만, 유럽 각국이 난방비 대책을 세울 때 기민하게 대응하지 못했다. 구체적인 지원정책도 제시하지 못했다. 뒤늦게 사회적 쟁점이 되었던 1월말 이후 거의 두 달간 긴급토론회나 언론 인터뷰, 사례 발표 등을 통해 정부 정책의 방향을 제안하는 과정이 계속되었다.

그러던 중 ‘414 기후정의파업’의 대정부 요구안 중 첫 번째 요구안으로 ‘전기/가스 요금 인상 철회’가 포함되었다. 이 문구는 최종 발표가 이뤄지기 전부터 쟁점이 되었던 문구이다. 다양한 수정 요구가 있었지만 제대로 반영되지 않았고, 결국 일부 조직이 414기후정의파업 조직위원회에서 탈퇴하는 일이 벌어지기도 했다.

이 글은 414 기후정의파업 대정부 요구안을 둘러싼 논쟁을 중심으로 그간 한국 사회 주류는 물론이고 진보 진영에도 뿌리 깊게 박혀 있는 ‘값싼 에너지가 사회공공성에 필수’라는 인식을 비판하고자 한다. 이는 단순히 요금 인상 철회/찬성 논의 같은 ‘요금’에 묶여 있는 논의를 기후정의와 주거권 개념을 확대해 나가야 한다는 생각과 맞물려 있다. 이 논의를 하다보면, 다양한 논점이 숨어 있지만, 414 기후정의파업의 대정부 요구사항과 본 토론회의 발제문을 중심으로 글을 전개해 나갈 생각이다.

2

414 기후정의파업의 ‘요금인상 철회’ 요구

414 기후정의파업의 요구사항은 모두 6개로 구성되어 있다. 그 중 ‘전기/가스 요금 인상 철회’ 부분은 제일 첫 번째 요구사항으로 명기되어 있다. (414기후정의파업은 6개에 일련번호를 붙이지는 않고 모두 ‘하나’라고 표기했다. 하지만 통상적으로 첫 번째

배치된 요구사항이 갖는 의미는 매우 크다고 볼 수 있을 것이다.)

서울 설명회안(초안)이나 대정부 요구안(최종안) 모두 전기/가스 요금의 ‘인상 철회’를 담고 있다. 차이점은 초안은 ‘가정용’ 요금 인상 철회를 주장하고 있지만, 최종안은 ‘필수적’ 에너지에 대한 인상 철회를 주장하고 있다는 점이다. ‘필수적’이라는 것이 정확히 뭘 뜻하는 지 알 수 없다. 내용 상 산업용이 아닌 것은 분명하지만, 정확히 무엇을 말하는지 알 수 없다. 최근 난방비 논쟁을 보면, 중소기업자들이 사용하는 일반용 요금이나 농어촌에서 사용하는 농업용 요금을 둘러싼 논쟁도 크게 벌어지고 있다. 특히 농업용 요금의 경우, 농업 생산물(나락이나 수확물 등)을 보관하기 위한 창고에 김치 등 개인적 물품을 보관했다가 계약을 해지당하는 일들로 기자회견과 토론회 등이 벌어지고 있다. 수협 역시 냉동창고와 양식장을 둘러싼 논의를 작년부턴 이어가고 있다.

더구나 최종안은 해설 부분에서 결정적인 흠결이 많다. 이미 다른 글⁵⁾을 통해 ▲ 용도별 전기요금 비교에 있어 ‘원가회수율’이 아니라 ‘1kWh 단가’를 비교하는 문제점(고압이 많은 산업용은 더 저렴할 수 밖에 없다.), ▲ 가격도 싸고 사용량도 많기 때문에 산업계가 더 전기요금의 책임을 많이 져야한다는 논리의 허점(그럼 가격도 비싸고 사용량도 적은 도시가스는 어떻게 할 것인가?), ▲ ‘가격인상을 통한 에너지 수요 감소’가 현재 정부의 요금 인상 핵심 쟁점인가라는 문제(공기업 적자 누적이 더 큰 요인이라는 것을 왜 애써 외면할까?), ▲ 전기요금은 이미 누진제를 통해 ‘필수적인 이용량’을 원가이하로 공급하고 나머지는 원가보다 비싸게 공급하고 있는데 이를 검토하지 않은 문제점(그냥 누진제 구간과 요금 차이를 변경하면 될 문제인데 이를 굳이 ‘요금인상 철회’라고 표현하는 이유는?) 같은 것을 지적한 바 있다.

이미 지적하지 않은 부분 중 “그럼 산업용 요금을 올리라는 것인가?”라는 자연스러운 질문이 나올 수밖에 없다. 초안과 최종안 모두 자본과 기업의 책임을 강조하면서도 대안은 “국가 책임(재정투입)”이다. 사실 이 부분은 주택정비과 섞여 있다.

<414 기후정의파업 서울설명회(2.24)과 대정부요구안(2.28.) 요금 부분>

5) <https://blog.naver.com/greenreds/223037439422> 참고

<6대 핵심 요구>

하나, 가정용 전기/가스요금 인상 철회하고 인간다운 삶을 위한 에너지 기본권과 생존권을 보장하라!

고금리-고물가의 직접적인 원인은 전쟁, 코로나19재난, 신자유주의 정책의 실패다. 이에 대한 가장 큰 책임은 패권다툼을 벌이는 국가들, 돈벌이를 위해 생태를 파괴하는 기업들, 시장주의를 앞세운 기업과 정부에게 있다. 그런데 이 피해를 민중들이 입고 있다. 이도 모자라 기후위기 대책이라며 '가격인상을 통한 에너지 수요 감소'를 내놓고 전기-가스-교통 요금 인상을 추진하고 있다.

에너지는 상품이 아니라 기본권이다. 추위와 폭염을 막고 생활에 필요한 에너지 공급을 위한 적자는 착한 적자이며 국가가 책임져야 한다. 에너지 수요 감소를 하려면 대기업과 부자의 에너지 소비를 제한하고 폭염과 추위를 막지 못하는 주택을 정비하는 데 재정을 투입해야 한다. 안전한 주거를 보장하는 공공주택을 지어야 한다. 그래야 기후위기로 인한 에너지 문제를 대처할 수 있다.

<6대 핵심 요구>

하나, 시민들의 필수적 전기/가스 요금 인상을 철회하고, 존엄한 삶을 위한 에너지 기본권과 주거 권을 보장하라!

고금리-고물가의 직접적인 원인은 전쟁, 코로나19재난, 신자유주의 정책의 실패다. 이에 대한 가장 큰 책임은 패권다툼을 벌이는 국가들, 돈벌이를 위해 생태를 파괴하는 기업들, 시장주의를 앞세운 기업과 정부에게 있다. 그런데 이 피해를 민중이 입고 있다. 이도 모자라 기후위기 대책이라며 '가격인상을 통한 에너지 수요 감소'를 내놓고 전기-가스-교통 요금 인상을 추진하고 있다.

지난 20년간(2001~2021) 발전판매 단가를 살펴보면 보면 평균가격과 비교할 때 주택용은 높고, 산업용은 낮다. 산업용 전기요금이 점차 올랐지만 2021년 현재도 산업용 발전판매 단가는 평균 108원/kWh보다 낮은 105원이며 주택용은 109원/kWh이다. 전력 소비의 측면(2021년 기준 산업용 55%, 일반용 22%, 주택용 15% 등)에서도 산업용이 압도적이다. 이를 보더라도 에너지 수요 감소 대책은 서민이 아니라 부유층과 기업을 향해야 한다.

에너지는 상품이 아니라 기본권이다. 추위와 폭염을 막고 생활에 필요한 에너지 공급을 위한 적자는 착한 적자이며 국가가 책임져야 한다. 에너지 수요 감소를 하려면 대기업과 부자의 에너지 소비를 제한하고 폭염과 추위를 막지 못하는 낡은 주택을 정비하는 데 재정을 투입해야 한다. 안전한 주거를 보장하는 공공주택을 지어야 한다. 그래야 기후위기로 인한 에너지 문제에 대처할 수 있다.

최종안을 중심으로 문장을 꼼꼼히 읽어보면, 책임은 “부유층과 기업”을 향해야 하는데, 적자는 “국가가 책임져야 한다”는 이상한 논리를 갖고 있다. 나는 이것이 단순한 실수라고 생각하지 않는다.

‘값싼 에너지는 사회공공성에 필수적’이라는 생각은 1960년대부터 우리 사회의 주류 정서였다. 516 쿠데타 직후였던 1961년 7월, 박정희 정부는 민간회사였던 전기 3사를 통합하여 한국전력주식회사를 만들었고, 이를 바탕으로 안정적이고 넉넉한 전력공급이 최대의 과제였다. 1964년 무제한 송전 선언 이후 10여 년간 정전은 계속되었지만, 값싸고 넉넉한 전력공급이 중요했다. 기존 체계로 이 목표를 달성하기 어렵다는 것을 알게 된 박정희 정부는 전원개발특례법(현재의 전원개발촉진법)을 만들어 각종 인허가 절차를 간소화함으로써 빠르고 값싼 전력공급을 위한 토대를 만들었다.

지금도 많은 이들이 ‘전기요금’이라는 말 대신 ‘전기세’라는 잘못된 말을 쓰는 것 역시 무의식적으로 전기는 국가가 통제하고, 그 요금조차 (원가와 무관하게) 국가가 임의로 설정하는 ‘세금’ 같은 것으로 인식하고 있기 때문이라고 나는 생각한다. 정부는 이를 충족시켰고, 이는 우리나라 전력공기업 노동자들의 큰 자부심 중 하나이다. 또 2000년 전력 민영화 반대 투쟁의 중요한 근거였다. 오랫동안 우리 사회에 만연한 ‘값싼 에너지’에 대한 신화가 이 요구사항을 통해 그대로 투영되고 있다고 생각한다.

또 한가지 놀라운 사실은 이 글 어디에도 정작 현재 가장 큰 쟁점이 되고 있는 “그럼 한전과 가스공사 적자는 누가 어떻게 매울 것인가?”라는 내용이 없다는 것이다. 글의 내용처럼 추위와 폭염을 막는 필수적인 에너지 적자는 국가가 책임진다고 치자. 이 부분은 전체 전력사용량의 채 10%도 되지 않을 것이다. (2021년 주택용 전력 판매량은 전체 중 15% 정도이다. 그 중 1/3 이상은 ‘필수적’이라고 보기 힘들지 않을까?) 도시 가스의 경우, 주택용이 45.4%로 전기보다 많지만 산업용(32.7%)나 영업용 등 다른 부분이 전체의 절반이 넘는다.

현재의 난방비 문제를 언급하면서 정작 더 큰 부분을 빼놓거나 두리뭉실 넘어가면서 일부분만을 쟁점으로 삼아 전체를 모두 다루는 것처럼 이야기하는 것은 잘 이해되지 않는 대목이다.

3

‘요금 인상 철회’가 우리의 요구사항이 될 수 있는가?

결론부터 말하면, 나는 대정부 요구안에서 ‘요금’ 얘기를 통째로 빼야 한다고 생각한다. 수 차례 다른 글과 발언을 통해 언급했지만, 나는 현 시점에서 ‘전기/가스 요금을

인상하라'고 요구한 적이 없고, 이는 매우 부적절한 요구사항이라고 생각한다. 반면 '요금을 낮추라는 요구'는 현재 왜곡된 에너지 정책을 더욱 꼬이게 만들 것이며, 결국 대기업과 고소득자의 에너지 소비를 늘려 기후정의의 무너뜨리게 될 것이라는 점이다.

발제문에서 “대중적·정치적 힘(대항 헤게모니)’를 만드는 것이 급선무이며, ‘공공요금 인상에 대한 대중적 반발’을 바탕으로 에너지 공공성 강화를 공감대를 만들어야 한다”고 주장하고 있으나, 이는 '값싼 에너지가 에너지 공공성 강화에 필수적'이라는 동의가 있을 때 가능한 일이다. 이에 대해 하나씩 살펴보자.

1) 일상적인 시기 요금 인상을 둘러싼 논쟁들

전기요금을 둘러싼 논쟁은 이명박 정부 시절이던 2010년대초 이후 10여년째 진행되고 있다. 당시 이명박 정부는 '전기요금 현실화'를 추진했고 이에 '연료비 연동제'를 시행하고자 했다. 이 과정에서 전기요금의 교차보조 정책(주택용 요금으로 산업용 요금을 보조하는 정책)이 철폐되었다. 그러나 '연료비 연동제'는 시행되지 못한 채 결국 문재인 정부에 들어서야 '연료비 연동제'를 시행했다.

바꿔말하면, 한국 사회의 전기요금 논쟁은 현재의 전기요금에 부과금이나 세금을 더 낼 것인가라는 논쟁이 아니라, '원가 이하의 요금을 어떻게 제대로 받을 것인가'의 논쟁이다.

독일의 경우 부가가치세 같은 기본 세금 이외에도 EEG 부과금(재생에너지 부과금)이라고 불리는 재생에너지 확대 비용, 열병합 부과금, 생태세라고 불리는 전기세가 있다. 연간 3,500kWh의 전기를 사용하는 가구의 경우 2021년 EEG 부과금이 전체 전기요금의 20%에 달할 정도로 많았다. (전기세 6%, CHP 부과금 5%) 하지만 재생에너지 확대가 어느 정도 된 지금은 EEG 부과금이 완전히 폐지되었다. EEG 부과금은 전기요금 인상으로 인한 가계와 경제 부담을 둘러싼 논란이 많았으나, 초기 재생에너지 확대를 위한 재원으로 요긴하게 사용되었다.

하지만 한국은 전체 전기요금의 3.7%를 내는 전력산업기반기금 이외에는 별도의 부과금이 없다가 최근야 RPS·ETS·석탄발전감축 비용을 '기후환경요금'이라고 받고 있다. 현재 2023년 1월부터 기후환경요금은 9원/kWh이며, 월 전력사용량 313kWh까지는 7.3원/kWh를 받고 있다.

그동안 기후정의운동 진영이나 한국 사회에서 기후환경요금을 올려 탈석탄을 앞당기자는 식의 주장은 나오지 않았다. 지난 10여년 간 논쟁의 쟁점은 '원가 이하의 전기요금'을 공급하여 발생하는 적자와 이에 따른 공기업 부실, 에너지 낭비 요인을 지적했던 것이다. 그래서 정부나 시민사회에서나 '요금 인상'이란 말을 쓰지 않고 '요금 정상화'라는 표현을 사용해 왔다. 결국 요금을 올리는 것을 회피하는 표현으로 이것을 치부해버릴 수 있겠으나, 한정된 재화인 에너지이며 많은 소비가 기후위기를 악화시키는 상황에서 원가 이하로 계속 사용하도록 두는 것이 '비정상적'이라는 점에서 '정상화'라는 말이 더 분명한 표현이라고 생각한다.

이는 대중교통이나 교육, 의료 등 그간 진보진영이 '무상 시리즈'를 통해 제기한 사회 공공 서비스와는 분명히 다르다. 이들 공공서비스도 과잉 공급이 될 경우 부작용이 없지는 않을 것이다. (의료 쇼핑 같은 것이 대표적일 것이다.) 하지만 이런 부작용에도 불구하고 무상 공공서비스를 공급으로 인한 혜택은 너무나 분명하다. 따라서 이를 무상(혹은 무상에 가까운 비용으로) 공급하는 것이 진보정당의 중요한 정책이었고, 그 중 많은 것들이 부분적으로 수용되기도 했다.

하지만 '무상 에너지' 혹은 '값싼 에너지'는 다르다. 많은 에너지 사용, 특히 화석연료 사용은 기후위기의 원인이다. 필수적인 에너지에 대해 감당가능한(affordable) 비용으로 가격을 낮춰 기본적인 생활을 가능하게 해야 한다는 것은 UN 지속가능목표(SDGs)를 비롯한 국제적인 합의이기도하다.

414기후정의파업 최종안에서 지정한 '가격인상을 통한 에너지 수요 감소'는 요금이 정상화되었을 때 생길 수 있는 부수적인 효과이다. 전력은 수요탄력성이 워낙 낮기 때문에 단순히 가격만 올린다고 에너지 수요가 그만큼 줄어들지 않는다. 당장 이번 겨울에도 전력과 가스 사용량은 날씨 영향으로 늘어났을 것이다.

하지만 대형마트 냉장고 문설치 사업⁶⁾에서 보듯 낮은 전기요금이 기업이나 산업계에 주는 매우 중요한 시그널이 된다. 물론 이를 일일이 쫓아다니며 법과 조례, 규칙 등으로 규제할 수도 있다. 하지만 현재도 원가 이하의 전기를 공급하면서(기업에 특혜를 주면서) 이런 불필요한 추가 노력을 해야 하는지 의문이 들지 않을 수 없다.

2) 현 상황에 대한 인식

6) 연합뉴스, 「대형마트 냉장고 문 달면 48만 가구 전력량 아낀다」, 2023.2.13.

: 전 세계적인 급격한 에너지 가격 인상과 사상 최대 공기업 적자

2022년부터 시작된 현재의 국면이 앞서 언급한 일상적인 상황과 조금 다르다. 이미 알려진 것처럼 2021년 한전의 적자는 5.8조원이었고, 2022년은 32.6조원 적자이다. 가스공사 미수금은 2022년말 현재 8.6조이며, 올해 1분기 중으로 12조원을 넘어갈 것으로 예상된다. 모두 사상 최대치이다.

반면 에너지 기업들은 사상 최대 호황이다. Shell(50조원 흑자), BP(34.8조원), 엑슨모빌(69.9조원) 같은 해외 대기업은 말할 것도 없고, SK이노베이션(4조원 영업이익), GS칼텍스(3.98조원), 에쓰오일(3.41조원), 현대오일뱅크(2.79조원) 같은 석유기업들의 영업이익이 상당하다. 세계 각국에서 '횡재세 논의'가 진행되고 있는 것도 이런 이유이다.

반면 한국에서 횡재세 논의는 매우 단편적으로만 되고 있다. 제1야당인 더불어민주당은 당대표 발언을 통해 '횡재세 검토' 같은 발언을 계속 쏟아내고 있지만, 정작 이미 있는 석유사업법 상 부과금⁷⁾ 징수나 상정된 법안에 대한 논의는 진행되지 않고 있다.

전기요금의 경우, 도매가격 상한제로서 'SMP 상한제'가 2022년 12월부터 일시적으로 도입되었다. (직전 3개월 SMP 평균이 최근 10년 평균의 상위 10% 이상일 때, 10년 평균의 1.5배로 상한선 설정) 이에 따라 작년 12월 267.55원/kWh이던 158.96원/kWh, 1월에는 253.48원/kWh 이던 SMP가 161.54원/kWh로 적용되었다. 민간 발전사들은 작년 12월부터 3개월 동안 SMP 상한제로 인한 손실을 2조원 규모로 추산⁸⁾하고 있다. SMP 상한제 설정으로 한전의 적자 폭은 다소 줄어들었지만, 중소민간발전사업자나 태양광 등 재생에너지 업계의 반발은 매우 크다. 상대적으로 여력이 있는 대기업보다 중소기업체들의 어려움은 일부 예상되었던 바이기도 하다.

414 기후정의파업의 '요금인상 철회' 요구는 이런 가운데 횡재세와 초과이윤 환수보다 우선한 요구사항으로 등재되어 있다. 더구나 요금 정상화를 둘러싼 논의를 '가격인상

7) 석유사업법 제18조(석유의 수입·판매 부과금)① 산업통상자원부장관은 석유 수급과 석유가격의 안정을 위하여 다음 각 호의 자료부터 부과금을 징수할 수 있다. 다만, 제17조에 따른 석유비축의무를 이행하기 위하여 석유를 수입하는 등 부과금을 징수하지 아니하는 것이 합리적인 경우로서 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 부과금을 부과하지 아니한다.

2. 국제 석유가격의 현저한 등락으로 인하여 지나치게 많은 이윤을 얻게 되는 석유정제업자 또는 석유수출입업자

8) 동아일보, 「'한전 SMP 상한제'에 민간발전사 석달새 2조 손실」, 2023.3.3.

을 통한 에너지 수요 감소' 정책 정도로 폄하하고 있다. 다시 한번 강조하지만, 현재의 쟁점은 '에너지 가격인상으로 인한 에너지 수요 감소' 정책 추진 여부가 아니다. 무차별적인 에너지 가격 동결로 인한 대기업과 고소득층에 혜택이 주어지는 것과 이에 따른 공기업 부실이다.

3) 무차별적 요금 인하의 근거들

: 부풀려지거나 상황 설명 없는 '폭탄 논리'

'요금 폭탄'의 정의를 사람마다 다를 것이다. 이를 일률적으로 규정하기 힘들지만, 이를 논의하기 위해서는 현재 가구당 에너지 가격이 얼마나 되는가라는 점을 봐야 한다.

아래표는 2019년 전기요금 논쟁이 있을 때 나온 7-8월 가구당 전기 사용량 분포와 연간 전기사용량 분포에 2023년 2월 전기요금을 반영한 것이다. 현재 전기요금 체계는 7-8월에는 전기요금 누진제 구간을 조정하여 요금을 낮춰 주고 있다. 평상시에는 0~200kWh, 201~400kWh, 401kWh~ 로 구간을 설정하지만, 7-8월은 0~300kWh , 301~450kWh, 451kWh~으로 조정하여 운영 중이다.

2018년 당시에도 에어컨 사용으로 전기요금이 100만원 넘게 나온 사례⁹⁾가 나왔지만, 이는 매우 특수한 사례이다.

1년 평균으로 보면 전체 가구의 43%(상위 57%)는 200kWh 이하를 사용한다.(현재 전기요금으로 약 3만원 이하), 전기 사용량이 늘어나는 여름철에도 전체 가구의 46%(상위 54%)는 250kWh 미만 사용 가구이다.(현재 전기요금으로 3만 5천원 이하)

<여름철(7~8월) 주택용 전력사용량과 전기요금>

구분*	상위 54%	상위 43%	상위 33%	상위 24%	상위 17%	상위 12%	상위 8%	상위 5%
사용량 (kWh)	250	300	350	400	450	500	550	600
전기요금	35,420	42,300	55,340	67,600	79,850	103,870	121,390	138,920

※ 사용량 구분은 7-8월 사용량 기준 / 요금은 2023년 2월 기준 요금을 사용하되, 여름철 누진제 할인 구간 적용 / 전기요금(기후환경요금, 연료비조정요금 등 포함), 부가가치세, 전력산업기반기금 포함 / 주택용 저압, 주거용, 할인 없음 적용

9) 아시아경제, 「김보민 아나운서 “전기요금 폭탄 맞아 100만 원 넘은 적 있어”」, 2018.8.17

<연평균 주택용 전력사용량과 전기요금>

구분*	상위 57%	상위 45%	상위 30%	상위 17%	상위 9%	상위 5%	상위 3%	상위 2%	상위 1%
사용량 (kWh)	200	250	300	350	400	450	500	550	600
현행	29,680	43,000	55,540	68,080	80,630	104,920	122,730	140,540	158,350

※ 사용량 구분은 연간 사용량 기준 / 요금은 2023년 2월 기준 / 전기요금(기후환경요금, 연료비조정요금 등 포함), 부가가치세, 전력산업기반기금 포함 / 주택용 저압, 주거용, 할인 없음 적용

출처 : 산업통상자원부 보도자료, 「전기요금 누진제 개편(안) 의견수렴 개시」, 2019.6.3. 자료를 바탕으로 2023년 2월 기준 전기요금을 적용

각자의 에너지 사용량을 생각하지 않고 일률적인 요금 인하는 결국 에너지를 많이 쓰는 이들에게 더 많은 혜택이 돌아간다.

사실 이보다 더 심한 것은 글 처음에 제기했던 동년 전월과 비교하지 않고 단순히 '전월대비 00배'와 같이 엉터리 데이터를 갖고 이야기를 하는 경우이다. 아이러니하게도 이런 논리에 따라 무차별적인 요금 인하를 할 경우, 그 혜택은 에너지 다소비, 고소득자에게 집중된다는 점이다.

이는 과거 유류세 인하 논의에서도 수차례 진행된 바 있다. 바로 유류세 인하가 가진 역진성 문제이다.

<유류세 인하로 인한 세 부담완화 수준:2018년¹⁰⁾>

(단위: 만원, %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	
경상소득(A)	1,802	2,748	3,266	3,609	4,047	4,427	4,802	5,267	5,690	7,253	
세부담	인하전(B)	10.2	12.9	24.5	33.7	48.8	53.1	66.1	71.1	87.7	105.7
	인하후(C)	8.7	11.0	20.8	28.6	41.5	45.1	56.1	60.5	74.5	89.8
	변동(D=B-C)	1.5	1.9	3.7	5.1	7.3	8.0	9.9	10.7	13.2	15.8
소득대비 세부담 완화수준(D/A)	0.08	0.07	0.11	0.14	0.18	0.18	0.21	0.20	0.23	0.22	

자료: 통계청, 2018년 가계동향조사 자료를 바탕으로 재구성

2018년 있었던 유류세 인하에 따른 세 부담을 소득 분위별로 나눠 분석해본 국회예산

10) 국회예산정책처, 『에너지세제 현황과 쟁점별 효과분석』, 2019

정책처의 연구에 따르면, 소득 1분위 가구는 연평균 1.5만 원 정도의 세금 부담이 완화되었지만, 소득 10분위 가구는 15.8만 원 세금 부담이 완화되었다. 즉 소득이 높을수록 유류세 인하로 인한 효과를 더 많이 본다. 또 소득 대비 세금 부담완화 수준 - 즉 소득 중 유류세 부담이 차지하는 비중 역시 1분위는 0.08%에 불과하지만, 10분위는 0.22%로 소득을 고려해도 유류세 인하가 고소득 가구에 더 많은 영향을 주게 된다.

이런 점이 그동안 다양한 연구에서 지적되었지만, 그 때마다 유류세 인하의 근거는 '서민경제 활성화', '화물차 지원', '중소자영업자 지원'이었다. 이에 대해 나는 '고소득자의 저소득층 묻어가기 전략'이라고 비판한 바 있다. 정말 화물차나 저소득층을 지원하고 싶으면 화물차 보조금 카드 액수 상향, 중소기업보조금 지원 등 더 직접적인 조치가 가능함에도 무차별적인 유류세 인하로 혜택을 가져간 것이다. 더구나 서민들의 연료인 '등유'에 대한 유류세 인하는 고민도 하지 않으면서 말이다.

4) 탈화석연료 목표 없는 난방비 대책, 그리고 요금 인하

그럼 현재와 같은 에너지 가격 인상에 대해 아무런 대책없이 그냥 있어야 하는가? 이미 다른 글에서 밝힌 것처럼 독일과 일본 등 많은 나라에서 '전체 가구와 중소기업·자영업자'에 대한 보조금을 지급하고 있다.

독일은 에너지가격 상한제를 통해 가정과 중소기업이 사용하는 전기, 가스, 지역난방에 대해 80%, 대기업은 70%까지 상한제를 실시했다. 또 12월 가스요금에 대해서는 연간 150만kWh(가스용량을 kWh로 환산) 이하 사용 가정과 중소기업에 대해 지난 1년간 평균 사용량만큼의 요금을 정부가 대신 내는 지원책을 실시했다. 이와 별도로 9유로 티켓(현재는 49유로 티켓) 등 대중교통 정책을 추진하고 있기도 하다. 일본은 2023년 1~9월분 전기가스요금에 대해 저압전기는 7엔/kWh, 고압은 3.5엔/kWh, 가스는 30엔/m³의 요금을 보조하고 있다.

이들 정책의 공통점은 저소득층에게 국한되지 않고, 일시적이고, 요금을 '보조'하는 보조금이라는 것이다. 에너지 가격 상승으로 상황이 어렵기 때문에 보조금을 지급하지만, 이는 결국 '화석연료 보조금'이다. 당장 에너지 전환이 완료되지 않았기 때문에 보조금의 형태의 지원은 필요하지만, 이를 아예 일상적인 지원으로 하는 것은 재원 확충 측면에서나 기후위기 극복 차원에서도 적절치 않은 방안이다. 또한 각 가정마다 가구

수, 단열상태, 에너지 사용량이 천차만별인데 이를 일률적으로 재단해서 ‘지원금’을 주는 것 역시 적절치 않다. 결국에는 에너지 소비를 줄이기 위한 정책이 함께 진행되어야 하며, 현재의 지원은 매우 특별한 경우임이 더욱 분명해져야 할 것이다.

4

‘요금 논의’에 갇혀 진전 없는 의제들

에너지 가격 인하와 공기업의 착한 적자 논리는 다양한 문제점에도 불구하고 대중들에게 가장 쉽게 다가올 수 있다. 하지만, 이 장점 때문에 묻히는 의제들을 정리해보면 다음과 같다.

1) 공기업의 흑자로 미수금(적자) 상환, 횡재세 신설

미수금 9조원을 갖고 있는 가스공사는 2022년 2.4조원 흑자를 기록했다. 흑자에 대한 배당금 논의가 언론에 보도되자 결국 배당은 ‘유보’했다. 흑자로 미수금을 상계하는 것이 아니라, 미수금과 흑자는 별도로 보는 것이다.

이는 단순한 회계상의 문제가 아니라, 현재의 횡재세 논의가 얼마나 단편적인 것인지를 보여주는 좋은 예라고 생각한다. 당장 공기업인 가스공사의 흑자마저 적자를 매우는데 들어가지 않는데, 어찌 민간기업에게 횡재세를 내라고 강제하겠는가? 가스공사의 적자는 ‘착한 적자’이고 이는 재정 투입으로 상계해야 한다는 주장이전에 논리의 빈틈을 먼저 고민해야 하지 않을까한다.

마찬가지 방식으로 한국석유공사의 흑자(순이익 3,130억원)도 고민해볼 수 있을 것이다. 이명박 정부의 ‘해외자원개발’로 지금까지 어려움을 겪고 있지만, 공기업에 대한 이윤 재투자와의 이에 따른 요금 인상폭 감축을 통해 횡재세 도입을 압박할 수 있는 좋은 카드를 만드는 것이 필요할 것이다.

2) 주먹구구식 ‘요금할인’(공기업 책임 전가)과 10여 년째 제자리 걸음인 ‘에너지 복지’ 논의

현재의 저소득층 에너지 지원책은 대부분 ‘요금’ 할인이다. 즉 결국 공기업이 모두 떠

안아야하는 비용이다. 에너지 복지의 주무부서가 산업부 인것도 이들 공기업의 주무부서가 산업부이기 때문이다.

시혜적 복지가 아니라, 제대로된 복지 정책 수립을 위해서는 요금할인이 아니라, 복지 예산이 투입되는 것이 필요하다. 현재 진행되고 있는 에너지 바우처제도의 신청주의 문제, 사각지대와 효용성 문제 등 다양한 문제를 바로 잡는 것도 결국 책임을 공기업에게 일방적을 떠넘기는 것이 아니라, 정당한 재정과 제도화된 에너지 기업의 출자로 에너지 복지를 구현하기 위한 노력이 필요하다.

3) 누진제와 '필수에너지 보장량' 논의

대부분의 나라에서 가정용 전기요금 누진제를 시행하고 있다. 누진제는 같은 에너지에 대해 사용량에 따라 서로 다른 가격을 매김으로써 소비를 적게하는 이들에게는 값싼 에너지를 많은 에너지를 소비하는 이들에게는 비싼 에너지를 공급하는 방식이다.

현재 진행되고 있는 누진제 역시 이런 원칙에 따라 매월 200kWh 이하는 원가 이하로 200~400kWh 는 원가정도로 401kW 이상은 원가보다 비싸게 전기 요금을 책정하고 있다. 공식적으로 표현한 적은 없으나, 대략 가구당 매월 200kWh(연 2,400kWh) 정도를 저렴하게 공급하고 있는 것이다.

한편 윤석열 대통령은 선거 공약을 통해 저소득층에게 가구당 연간 2,500kWh 의 전력을 무상 공급하겠다고 밝힌 바 있다. 진보진영이나 환경진영이 '필수 에너지 사용량'에 대한 논의를 진행하지 못한 상태에서 윤석열 대통령의 공약은 오히려 더 구체적이었다.

과연 연간 2,500kWh 는 적절한 에너지 양일까? 만약 이를 무상으로 공급한다면 어떻게 공급해야할 것인가? 등등 다양한 세부적인 논의가 필요하다. 하지만 현재 414 기후정의파업의 요구사항은 '필수적 전기/가스'를 이야기하지만, 정작 어떤 전기와 가스가 필수적이며, 그 양은 어느 정도인지에 대한 논의까지 나가지 못했다.

5

소결 및 향후 논의 방향

: '값싼 에너지가 아니라, 따뜻한 집을'

가장 첫 번째 요구사항은 가장 전략적이고 무게감이 있는 요구사항일 수밖에 없다. 이런 면에서 '요금 인상 철회'는 대중들에게 공감(?)을 살 수 있을지는 모르겠지만, 내용적으로 문제가 많다. 무엇보다 이것이 '기후정의'라는 가장 큰 기조에 부합하지 않는다.

서구권에서는 '가장 싸고 녹색 에너지는 에너지를 쓰지 않는 것이다(The cheapest and greenest energy is the energy we don't use)'라는 말이 유행이다. 현재의 구도가 '에너지 요금'에 맞춰져 있어 다들 요금을 둘러싼 논의를 하고 있지만, 정작 문제의 본질에는 '엔터리 주거 상황'이 있다.

기후위기와 불평등 모두를 해결하는 방법을 고민한다면 첫 번째 요구는 '요금 인상 철회'가 아니라, '제대로 된 집'이 되어야 할 것이다. 당장 올라간 에너지 요금에 대한 지원(보조금)과 대책 마련이 필요하겠으나, 이는 단기적인 해법에 불과하다. 단기적인 해법은 기본으로 하고, 이를 바탕으로 기후정의운동을 확장해 가야하지 않을까?

이런 방향에서 볼 때, '요금 인상 철회'는 우리 사회 뿌리 깊게 퍼져있는 '값싼 에너지가 사회공공성을 지켜준다'는 생각의 발현에 다름 아니다. 이번 토론을 통해 기후정의와 사회공공성 모두를 지킬 수 있는 기회가 되었으면 하며 글을 마친다.

과도한 시장주의가 문제? 부족한 생태관점이 문제?

- 공공성이 보장되면 자동으로 생태적 한계는 지켜지나?

김병권 |
독립연구자

※ 만약 지금 토론회가 불평등과 분배문제를 다루는 자리였다면 두 발제자의 의견에 거의 동의를 했을 것이고, 특별한 이견은 없었을 것이다. 모든 시민들이 공통적으로 사용하는 필수재화이자 자연독점화 경향이 있는 공적 인프라를 공공이 책임지고 시민들에게 필요한 만큼 공급해야 한다는데 반대할 이유가 없기 때문이다. 현재의 신자유주의적 시장근본주의 논리와 민영화 정책 등이 다양한 차원에서 이를 방해하고 있는 현실을 개혁하자는 주장도 적극 동의한다. 또한 재정건전성 유지라는 명분으로 공적 책임을 회피해서는 안된다는 주장도 공감한다.

하지만 불평등과 분배문제를 다루는 자리가 아니라, 생태위기와 기후위기를 다루는 자리라면 얘기가 달라진다. 공공이 제공하고 싶어하는 필수재나 공적 인프라의 생태적 성격, 기후위기와 관련된성이 무엇인지 문제를 제일 먼저 확실하게 물어봐야 하기 때문이다.

평등한 분배나 시장의 효율논리나? 문제는 다른 곳에 있다.

전기나 가스, 물 등이 공공재인가 아닌가 하는 질문부터 정리해보자. 비경합성과 비배제성을 기준으로 공공재를 정의하는 통상적인 경제학적 기준은 다분히 시장재 본위로 공공재를 잔여적으로 규정하고 있다는 점에서 매우 한계가 많은 정의다. 한마디로 웬만하면 모두 수익을 추구하는 기업들의 상품으로 시장에서 거래하고, 경합되지도 않고 배제할 수도 없어 시장에서 거래할 수 없지만 시민들이 필요로 하는 것만 공공이 한정적으로 공급하자는 논리이기 때문이다. 그 조차도 지적 재산권처럼 국가가 강제로 배제할 수 있는 제도를 만들어 시장재로 전환시키기도 한다.

따라서 전기, 가스, 수도 등 필수적인 사회 인프라와 그를 통한 서비스는 (가치재라고 부르든 필수재라고 부르든) 기존 경제학적인 공공재 개념이 아니라 사회학적인 ‘공공성’ 논리에 따라서 접근하는 것이 맞다고 생각한다. 따라서 사회적 관점에서 ‘공공성’을 기준으로 개인 지불능력과 무관하게 모든 시민에게 국가가 직접 제공하거나 또는 공공이 가격을 통제하는 방식으로 시민들에게 보편적인 접근권을 보장하게 할 수 있다. 그리고 이 때의 가격은 무상이거나 사회적으로 결정되는 가격이 될 수 있다.

그런데, 전기요금이나 가스요금과 관련한 논쟁들이 대부분 시장주의적 관점에서 접근할 것인지 아니면 사회공공성 관점에서 접근할 것인지, 둘 중 하나를 선택하는 문제로 오해되어왔다. 당연히 둘 중 하나를 선택하려면 사회 공공성 관점에서 선택하는 것이 정의로운 것이다.

시장적 관점, 사회적 관점을 넘어 생태적 관점에서

하지만 기후운동은 이 둘 사이의 선택 문제만을 고민하지 않는다. 시장적 관점과 사회적 관점을 넘어서 생태적 관점에서도 재화의 특징을 결정할 수 있기 때문이다. 생태적 관점에서는 어떤 재화나 서비스를 생산하는데 필요한 에너지와 원료가 지구생태계의 수용능력을 넘고 있는지의 여부로 재화의 성격을 또 다르게 규정한다.

예를 들어, 엔트로피 관점에서 재생불가능한 자원의 사용량은 원칙적으로 줄여나가야 한다. 대표적인 것이 화석연료다. 또한 수자원이나 나무처럼 자연이 재생가능한 자원의 경우에도 자연의 재생능력 범위를 벗어나지 않는 한계 안에서 원료의 사용 규모를 통제해야 한다. 나아가 탄소배출의 관점에서 탄소배출의 상대량이 얼마나 되는가에 따라서 재화를 정의할 수 있다.

현재 이슈가 되고 있는 전기와 가스라는 재화를 생태적 관점에서 정의하면, 전기는 대부분 화석연료로 생산되고 있다는 점에서, 가스는 그 자체가 화석연료라는 점에서 비재생 자원이자 온실가스 배출의 핵심요인이므로, ‘화석연료기반 전기,가스’라는 재화는 무조건 파격적으로 줄여야 하는 재화이며, 대체재로서 ‘재생에너지’로의 전환을 서둘러야 한다(물론 재생에너지라고 해서 생태한계에 안걸리는 것은 아니지만). 더욱이 이들 재화는 한국이라는 국가 단위에서 보면 전량 수입을 해야 하는 처지여서, 외부변수에 크게 의존하고 무역적자와 같은 부수적인 영향을 미치는 등 경제적 위험요인까지 더해진다. 기후운동이 2023년 지금 한국에서 생산되고 있는 전기와 가스를 접근하는 가장 우선적인 전제는 여기에 있다. 그렇지 않고 사회적 관점에만 머무르면 기존 분배운동

과 아무런 차별성이 없을 것이다.

그런데 지정학적 요인에 화석자본이나 금융자본들의 투기적인 행태가 얽여져서 최근 가스를 포함한 모든 화석연료 도입비용이 급상승하고 이에 따라 전기생산단가와 가스 공급단가가 올라갔다. 이런 상황에 직면해서 무엇을 해야 할까? 에너지 공급교란을 틈타 에너지 기업들이나 금융세력이 투기적인 이익을 보려는 행태를 잡아내서 횡재세를 물리는 등 엄격한 규제를 물론 해야 한다. 당연히 이는 기후위기 해결과 상관없이 할 수 있다. 또한 비용상승 요인이 있다고 하더라도 어떤 방식으로라도 서민들에게 감당 가능한 수준으로 에너지를 제공하는 것도 해야 한다. 이 역시 기후위기 해결과 무관하게 할 수 있고 해야 한다. 그런데 여기서 그친다면 도대체 기후운동이란 무엇인가? 전국민이 비상한 관심을 갖고 에너지 문제에 주의를 집중한 바로 그 시점에서, 그저 사회공공적 관점에서만 말해야 하는가? 사회공공성이 관철되면 생태적 문제는 자동으로 해결되는가?

문제는 '재정의 한계'가 아니라 '생태적 한계'다.

에너지 가격 얘기로 넘어가 보자. 에너지 가격은 주로 독점이 형성된 시장관점에서 원가 플러스 에너지 기업이 없는 마크업이 될 것이다. 반면 에너지 가격을 사회공공성 관점에서 정의하면 무상 또는 (시장이 아니라) 사회적으로 결정한 극히 낮은 가격이 될 것이다. 시장관점에서 수요와 공급에 따라 정해지는 균형가격이나 독점가격은 모두 해당 재화가 생태한계를 넘어가고 있는지 아닌지 알 수가 없다. 시장가격으로 생태한계를 통제할 수 없다는 뜻이다. 다만 시장관점에서는 총량을 통제할 수는 없어도 탄소세 등의 부과로 상대적 비용 차이를 발생시켜 화석에너지를 재생에너지로의 전환을 유도할 수는 있다.

한편, 사회공공성 관점에서 무상으로 에너지를 공급하면 에너지 복지는 확실히 보장되지만, 원리적으로는 에너지를 무한히 사용하는 것을 방지할 우려가 있다. 역시 총량을 통제할 수 없다. 총량을 통제하려면 정부가 일정한 한계량을 정해 '배급'을 하는 방식이어야 한다. 또한 사회공공성 관점에서는 적어도 소비자 입장에서는 에너지가 화석연료에서 생산되는지 재생에너지로부터 생산되는지는 둔감하다. 모두 정부가 공짜, 또는 부담없는 가격으로 제공해주니까.

그런데 생태적 관점에서 보면, 시장가격이든 무상이든 화석연료 기반 에너지 공급은 현재 수준보다 무조건 줄여야 한다. 화석연료는 이미 생태한계를 넘어서 매년 7퍼센트 이상 온실가스를 줄일 수 있는 수준까지 파격적으로 줄여나가야 한다. 화석연료가 아

닌 재생에너지 기반이라고 해도 총량을 통제해야 한다. 잘 알다시피 한국의 생태발자국은 매년 4월이면 끝날 정도로 전체 물질량은 이미 생태한계선을 3배 이상 넘었다. 다른 말로 하면 생태적 한계 재화에 대해 ‘필요한 만큼’ 충분히 공급하는 스타일의 ‘복지국가’는 더 이상 허용될 수 없다. 이런 차원에서 흔히 말하는 ‘생태복지국가’는 기존 복지국가를 잘하면서 ‘생태’나 ‘기후’고민도 하는 것이 아니다. 기존 복지국가도 변형을 받는다는 뜻이다.

문제는 총량을 통제하는 방식이 배급제가 아닌한 적어도 형식적으로는 ‘시장가격’을 활용하게 된다는 것이다. 이는 아무도 부정하지 않는다. 심지어 서민들에게 무상공급을 하자는 이들도 기업들에게는 시장메커니즘을 통해 공급하자고 하니(일부에서 시장의 가격기제가 탄소배출감축에 무용하다고 비판하면서도 대기업들은 시장의 가격기제에 반응할 것이라고 생각하는 것도 논리적 모순이기는 하다.) 따라서 가격이 개입되었다고 해서 시장의 효율에 의존해 문제를 풀려한다고 착각하면 안된다. 배급의 형태로 자원배분을 하지 않는 이상 가격 메커니즘을 우회하는 것은 쉽지 않다.

가격을 이용한다는 것은 원가+이윤을 보장하자는 얘기가 아니라, 다른 재화와와의 상대가격을 시민들이 비교할 수 있게 하자는 것이다. 물론 서민들은 지불능력이 없어도 최소한의 에너지를 사용해야 한다. 에너지 보조금을 지불하던 환급등을 이용하는 방법에 관계없이 필요하다. 사회공공성의 관점이 아니라 생태적 관점에서 서민들은 생태한계선을 초과하지 않았기 때문이다. 현재 한국에서 하위 50%는 온실가스 기준으로 이미 2030년 목표에 도달하고 여유가 있다.



문제는 (상위 1% 부유층만이 아니라) 중산층 이상이다. 이들에게는 확실하게 에너지를

덜 쓸 수 있도록 강제하거나 유도하는 기제가 필요하다. 이 방법 중의 하나로서 시장의 가격기제를 활용할 수 있고, 세금제도나 다른 강제적인 제도를 사용할 수도 있다. 이를 두고 시장주의라고 비판하는 것은 터무니 없다. 한 가지 더 확실하게 해 둘 것은, 재정이 감당할 수 없어서 가격을 올리자는 것이 아니라, 지구가 감당할 수 없어서 부담을 높게 설정하자는 것이다. 에너지 요금 문제나 공기업 적자 문제는 국가의 재정 능력을 의심해서 제기하는 것이 아니다.

불평등과 생태위기 동시해결은 가장 어려운 과제다.

현재 일부의 분위기는 신자유주의에서 벗어나 공공성을 회복하고 복지를 강화하면 생태위기의 많은 전제가 풀릴 것이라고 기대하고 있다. 신자유주의 민영화를 줄이면 비례적으로 기후위기가 완화되는가? 절대 그렇지 않다. 불평등 경제학자 루카 샹셀(Lucas Chancel)은 <지속불가능한 불평등>에서, 불평등과 생태위기는 서로를 악화시키면서 함께 심화되는 경향이 있지만, 그렇다고 불평등이 해소되면 자동적으로 생태위기가 완화되는 것도 아니고 생태위기 완화가 자동적으로 불평등 해소를 낳지도 않는다면서 다음과 같이 지적한다.

“이 두 목표 중 어느 한쪽을 앞세워 다른 쪽을 희생해서는 안된다. 그래도 문제는 남는다. 환경보호는 다양한 형태를 취할 수 있고 그 모든 형태가 경제적 불평등이라는 관점에서 중립적이지는 않다. 어떤 환경 정책은 기존의 사회경제적 불평등을, 적어도 한동안은, 강화하는 결과를 초래할 수도 있다. 역으로, 빈부격차 해소 정책이 환경에 바람직하지 않은 영향을 미칠 수도 있다.”

이 대목은 옥스팜 경제학자 케이트 레이워스(Kate Raworth)의 ‘도넛경제’ 모델의 한 계점이기도 하다. 이 모델을 실제 실행에 옮기는 과정에서 도넛의 안쪽(사회적 기초)을 지키기 위한 공공투자와 자원 배분이, 도넛의 바깥쪽(생태적 한계)를 지키기 위한 정책과 경합이 일어날 수 있지 않을까 하는 의문을 필자도 제기했었다(<기후를 위한 경제학> 244쪽). 예를들어 어떤 지방정부나 도시가 정해진 예산을 가지고 환경 지출과 복지 지출을 나눠서 할당해야 한다면 과연 어떻게 나누는 것이 좋을지, 또는 한쪽의 정책이 다른 쪽에 부정적인 영향을 주지 않을지 하는 의문이 제기될 수 있다는 것이다.

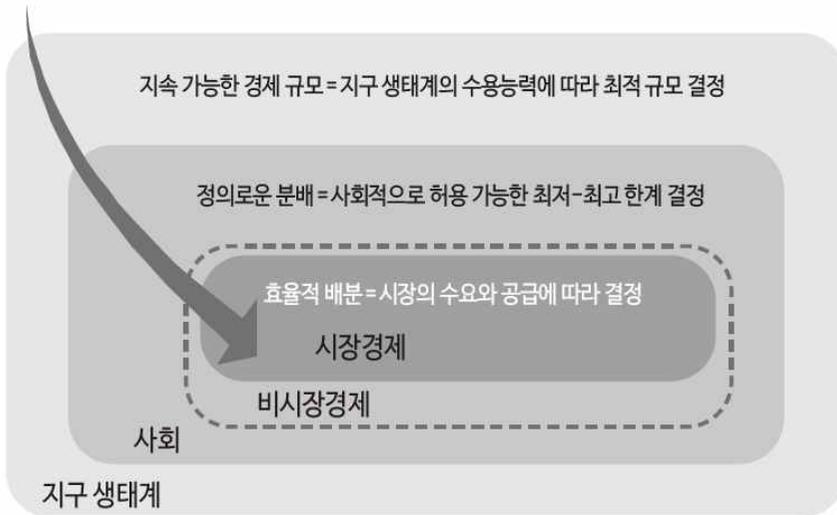
전기요금 전반의 동결(일부 대기업 예외)도 유사한 우려점이 있는 것이다. 사회적 기초를 지키고자 하는 노력(요금 동결)이 생태적 한계를 준수하려는 노력(화석연료 사용 감

축)을 악화시킬 수 있다는 것이다. 생각해보자. 지난 1년여 동안 세계적으로 에너지가 격 폭등으로 에너지 위기와 에너지 안보 이슈가 휩쓸었다. 하지만 우리나라는 지난해 까지만 해도 상대적으로 가격 변동이 적어 시민들은 에너지 위기에 둔감했다. 현재까지 여러 자원 중에서 에너지가 상대적으로 싸게 공급됨으로서, 기업은 물론 가정에서도 에너지 효율화의 동인이 없었고, 에너지위기와 기후위기에 대한 감각을 둔하게 만들었던 것이다. 더욱이 화석연료 기반 에너지 가격의 동결은 재생에너지의 상대적 비용을 높게 만들어 재생에너지 전환 속도를 늦추는 효과도 가져왔다. 사회적 기초 보장과 생태한계는 이렇게 서로 충돌할 가능성도 얼마든지 있는 것이다(물론 2018년 프랑스의 노란조끼운동처럼, 생태한계지킨다면서 사회기초를 위반한 경우도 있다). 불평등과 생태위기의 동시해결은 절대 간단한 문제가 아니고 앞으로 솔하게 직면할 문제다. 생태위기 해결은 파이를 키우지 않겠다는 의지를 담고 있으며, 그럴 때 즉각적으로 분배문제는 더 첨예해지고 이를 피하려는 압력은 다시 생태위기를 희석시키려는 시도로 피드백된다.

생태한계선을 먼저 고려하고 정의로운 분배를 생각해야!

물론 많은 이들이 사회공공성에 더하여 생태위기를 함께 말한다.

순서대로 결정



출처: Daly, Herman. 1992를 토대로 필자가 구성

그림 40 경제에서 규모와 분배, 배분이 결정되는 방식과 순서

하지만 여전히 최근 사회공공성을 중심에 두면서 생태한계선을 지키는 과제를 덧붙이는 경향이 있다. 하지만 허먼 데일리(Herman Daly)등은 거꾸로 '생태한계선 지키기 -> 정의로운 분배 결정 -> 시장의 효율성 추구'라는 순서로 해야 한다고 주장한다.

앞서 확인한 것처럼 지금까지는 시장의 효율성(효율적 배분)이나, 사회적 공공성(정의로운 분배)이나 범주에 갇혀, 정작 생태적 한계(지속가능한 규모)의 문제를 진지하게 질문하고 이를 가장 먼저 고려한 해법을 설계하지 못했다. 그러다 보니 원가이하 공급이나 원가반영이나, 또는 재정능력이 되는가 아닌가? 신자유주의 민영화 논리나 아니면 공적 소유로의 재편이냐는 질문 사이에서 마치 강제로 선택해야 하는 것처럼 프레임이 만들어졌다. 생태한계가 완전히 배제된 채 에너지 요금 논의가 되어버린 셈이다.

거듭 확인했듯이 생태한계를 긋는 것을 먼저 해야 한다. 무상공급이나 탈상품화도 좋다. 하지만 적어도 교육이나 의료 등과 달리 에너지는 더 많이 공급하면 할수록 복지가 증진되는 재화가 아니다. 생태적 한계로 인해 무한공급하면 안되는 재화다. 더욱이 화석연료기반 에너지는 당장부터 총량을 대폭 줄여나가야 하는 재화다. 따라서 탈상품화 무상공급을 말해도 좋지만 이는 어디까지나 제한된 공급량을 전제로 해야 한다. 대

기업에게는 높은 시장가격을 부여하자고 한다. 그런데 생산비용에 독점이윤을 얹을 힘이 있는 대기업들에게 고비용을 물리면 이들은 자사 상품의 소비자 가격으로 그 비용을 전가시킬 수 있다. 그러면 소비자 물가의 전반적 상승 위험이 있다. 결국 앞문에서 막은 요금억제가 뒷문으로 다시 들어올 수 있다.

에너지요금은 억제하면서, 공공이 에너지를 소유해서 재생에너지로 전환하면 될 것이라고 한다. 하지만 시민들이 에너지 위기에 둔감한데 왜 공공이 그렇게 움직일 것이라고 기대하는가? 공적권력은 생태적 선의로 재생에너지 전환을 해준다는 보장이 있는가? 시민들이 강력하게 생태적 목소리를 내도록 해서 녹색전환을 하게 만드는 민주적 공공성 없이 공공성은 생태적 공공성으로 연결되지 않을 것이다. 그러면 이번 에너지 전환에서 공공요금 동결은, 시민들에게 어떻게 에너지 전환의 경각심을 만들어주고 시민들이 강력한 목소리를 만들어내서 공공을 작동시키게 만들 것인가? 오히려 공공요금 동결은 에너지위기를 느끼지 못하게 외부적으로 오는 에너지 충격에 둔감하게 만드는 특징이 있는 것은 아닌가?

사실 원래 기본해법은 정해져 있었다. 화석연료 기반의 에너지 요금은 이번 에너지위

기가 아니더라도 일부러 탄소세 등을 과세해서 올렸어야 했다. 이산화탄소 톤당 50~70달러 정도 과세하면 대략 40~50%정도 전기와 가스요금 인상요인이 발생한다. 따라서 생태위기/기후위기를 감안한다면 전반적 화석연료 에너지가격은 오히려 더 올리되, 지금은 매우 한계적으로만 실시하는 에너지 바우처를 개편해서 더 포괄적인 에너지 복지로 서민부담을 떨어뜨려야 한다. 동시에 요금인상의 함정에서 벗어나서, 정작 기후운동의 중심과제는 ‘단열 등 그린 리모델링을 국가와 지자체가 여름이 오기전에 신속하게 저소득가구부터 지원하고’ ‘임대주택 단열기준마련’ 정책 도입을 요구해야 한다. 나아가 핵발전 대신 ‘공공수도 재생에너지 대규모 증설’을 명목적인 구호가 아니라 집요하고 끈질기게 반복해야 하지 않을까?

고물가와 기후위기 시대, 요금인상이 아닌 공적운영과 재정지원 확대 선행 필요

이영수 |
사회공공연구원 선임연구위원

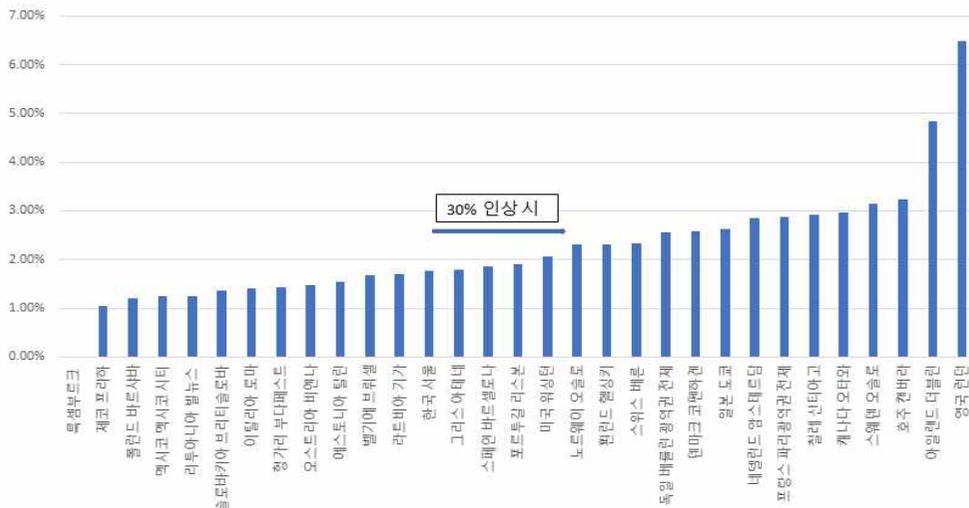
1. 적자(공기업 부채)논리와 저렴하다는 사실이 아닌 근거로 요금인상 추진

○ 서울시는 작년 12월 말에 올 4월을 목표로 대중교통 요금을 300~400원 인상 계획을 발표(하반기로 연기)했음. 당시 서울시가 주장한 인상 논리는 독일보다 1/3싼 요금 수준과 서울시와 서울교통공사의 적자 논리였음. 하지만 이러한 서울시의 주장은 잘못된 근거와 인식에 기인했으며 궁극적으로 책임의 전가이며 회피임.

○ 우선 요금 수준의 경우, 비교 기준도 잘못되었으며 1달 요금으로 비교하면 서울시가 주장한 만큼 낮지 않음. 서울시를 비롯해서 중앙정부는 1회권을 기준으로 해외와 요금수준을 비교하지만 다양한 사회적 할인제도와 기간별 정액제가 발달한 외국과는 맞지 않는 비교임. 실제로 <그림 1>처럼 월간 요금을 가처분소득 대비 부담 비율로 보면 서울은 현재 스페인 바르셀로나와 그리스 아테네 수준임.

○ 그런데 서울시 계획대로 300~400원 수준(30% 정도) 인상을 하면 순위가 많이 앞당겨질 것임. 특히 고물가와 기후위기 대응으로 최근에 1) 미국 워싱턴은 2023년 7월부터 무상버스 전면 도입 2) 독일은 전국차원에서 2023년 5월 1일부터 49유로(6만 5천 원) 무제한 정액제 도입 3) 2023년까지 스페인은 통근열차 무상(고속철 제외) 및 바르셀로나 50% 요금 할인 4) 2021년부터 오스트리아 전역의 대중교통 무제한 티켓 도입 5) 프랑스 파리 청년, 학생, 노약자들에 대한 무상 적용 등의 요금할인 정책이 다양하게 실시되고 있어서 더욱 차이가 날 것임.

[그림45] 2020년 기준 OECD 국가별 수도의 가처분소득 대비 공공교통요금 부담비중



○ 비교 도시 중에서 다른 도시들의 요금 수준은 상대적으로 더 낮아지고, 반대로 서울시의 요금수준은 더 높아지는 것임. 한국에서도 기후환경단체 중심으로 1만원패스연대(준)가 결성되었고, 정의당도 '3만원 무제한 패스'를 당론으로 확정했는데 이러한 흐름을 반영한 것임.

○ 아직은 소규모이지만 실제로 사례로서도 나타나고 있음. 강원 정선군, 경기 화성시, 경북 청송군 등에서 무상버스 정책을 도입하기도 했음. 이러한 흐름은 광역으로도 확대되고 있다. 세종시는 광역단체 최초로 2025년부터 시내버스 요금 전면 무료화를 시행할 계획이라고 발표했다. 앞으로 지역을 중심으로 부분 또는 전면 무상교통이 더 확대될 것으로 보임. 그럼에도 서울시는 잘못된 자료와 인식에 근거해서 고물가와 기후 위기 시대에 시민들에게 부담을 전가하는 거꾸로 정책을 펼치고 있는 것임.

○ 서울교통공사의 적자도 서울시의 재정적 지원 부족 탓이 크다고 볼 수 있음. 그동안 서울지하철은 도시철도공채 등의 차입으로 부족자금을 메워왔으며, 요금수입이 30%나 감소한 코로나19시기에도 다른 나라와 달리 지원이 없으면서 적자가 누적되어 왔음. 그리고 버스준공영제의 경우, 서울시는 적자라고 하지만 서울시 버스회사는 당기순이익이 매년 약 700억 원, 배당액 500억 원, 미처분 이익잉여금이 5천억 원에 달하고 있음.

[그림 46] 2015년 이후 서울시 버스회사 전체의 배당 및 이익현황

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
당기순이익(A)	728억	662억	697억	694억	673억
배당액(B)	222억	219억	388억	283억	483억
미처분 이익잉여금(누계)	2,821억	3,270억	3,591억	3,933억	4,486억

자료 : 감사원(2021)

○ 서울시 사례를 보면 공기업은 서울시의 재정지원이 부족한 반면, 민간버스의 경우는 공적재원으로 민간자본은 이익을 많이 보고 있지만 시민들은 요금인상이라는 부담을 지게 된다는 점을 적나라하게 보여줌.

2. 가치재로서 제대로 기능하기 위한 정부 재정지원과 공적운영 선행 필요

○ 나원준 교수의 발제처럼 교통·에너지·의료 등은 가치재로서 시장메커니즘이 아닌 필수적인 기본권으로서 보장이 필요. 유럽과 북미의 외국 대도시들은 교통부문에서 최대 70% 정도를 운영비에서 재정을 책임지고 있는데 고물가와 기후위기 대응을 위한 무상과 할인 요금 도입 등으로 재정부담비율을 더욱 늘리고 있는 상황.

○ 하지만 우리나라 중앙정부와 서울시는 원가 회수율 개념으로 요금인상의 부담을 시민들에게 전가하고 있음. 구준모 기획실장이 제기했던 ‘총비용 회수(full cost recovery) 모델’에 근거해서 정책을 펼치고 있음. 이러한 총비용 회수 모델은 결국 가치재를 이용하는 시민들에게 이용 부담을 전가하고 국가의 공적·재정적 책임을 회피하기 수단임. 그리고 이러한 개념은 이용하는 사람이 많은 대도시지역에서 비용회수가 더 유리해지기 때문에 지역 간 형평성도 심각하게 훼손함.

○ 교통재정이 없는 것도 아닌데 우리나라는 '교통시설 특별회계 세출 예산'을 교통 관련 재정으로 사용함. 이 중에 불용(不用) 처리되어 5년(2017~2021년) 동안 공공자금 관리기금으로 예탁된 돈만 무려 20조 원이라고 함. 정부의 결단만 있으면 유류세에 부과되는 재원으로 조달된 교통시설 특별회계 예산을 대중교통 요금할인과 공기업 운영 지원을 위해 충분히 사용할 수 있는 것임.

○ 나라에 돈이 없는 것도 아닌데 이러한 기조도 교통을 넘어서 전기·가스 등의 공공 부문에서도 비슷하다고 보여짐. 정부의 재정적인 부담과 공적운영 책임을 회피하고 수익자 부담원칙(형평)이라는 미명하에 이용시민들에게 부담을 전가하고 있음. 그 와중에서 버스민간사업자는 막대한 이윤을 챙기고 있는데 이는 민영화된 전력가스 시장에서의 민간사업자의 이익과도 일맥상통하다고 볼 수 있음.

○ 순전히 등가교환으로 이뤄지는 시장메커니즘에 의해 작동되는 교환과 분배를 공정한 것으로 간주하는 것은 사회적 관계 자체를 경쟁적이고 위계적으로 만듦. 형평 원리에 갇힌 공정 주장에서 벗어나, 시장의 수요(demand)가 아닌 사회의 필요(needs)를 우선시하는 필요권리로 확장해나갈 때, 비로써 공정성은 공공성과 만나게 된다(이재훈, 2022:41~44).

○ 결국 공공요금 인상 국면에서 인상이냐 아니냐의 문제를 넘어서 필요에 따른 기본권 보장이라는 관점에서 공적운영과 소유 및 재정지원 확대 등의 사회공공성 투쟁이 선행되어야 한다고 생각함.

에너지 기본권과 주거공공성 강화를 통한 기후위기 대응

이재임 |
빈곤사회연대 활동가

들어가며

기후위기 속 이어지는 가난한 이들의 죽음,
사회는 충분히 '공동의 위기'로 인식하고 있는가

난방비 급등으로 여론 고조. 정부 당국과 정치권에서는 에너지바우처 확대, 전 국민 난방비 지원금 지급 등과 같은 일시적 보조금 지급 논의를 주요 대책으로 내놓음. 난방비 보조는 시급한 대책으로 제기 될 필요가 있지만 임시적 방편임을 모두 알고 있음.

한편 '에너지요금 인상 철회'라는 414 기후정의파업 요구안이 화두가 되고 있음. 요금 인상에 대한 필요근거와 기대효과는 여러 측면이 혼재되어있는 듯함. 일각에서는 요금 인상을 통한 수요 억제를 강조하기도, 또는 기후위기 극복을 위해 줄여야 하는 화석연료 소비를 지속해서는 안 되기에 (에너지 위기에 대한 일종의 충격요법으로서) 경각심을 유발 가능한 수준으로 요금 인상을 주장하기도 함.

그러나 위기의 시그널은 이미 만연함. 난방이 되지 않던 기숙사에서 주검으로 발견된 이주노동자, '집에 머물라'는 폭염 대책 속 바깥보다 더운 방 안에서 온열질환으로 사망한 이, 적은 생계급여 안에서 의료비와 난방비라는 필수지출을 두고 포기를 저울질하는 어느 장애인, 감염병 예방 조치로 폐쇄된 공공시설과 무더위쉼터 앞에서 갈 곳을 잃은 홈리스, 공공요금을 체납해 위기 가구로 발굴되거나 관리비가 밀려 집에서 쫓겨나는 이들이 이미 기후위기의 신호가 아닌가. 우리에게 필요한 것은 더 강도 높은 각성의 계기가 아니라, 어딘가에는 벌써 도래한 비극을 공동의 위기 신호로 포착해내는

감각일 것.

필수재인 에너지는 누구나 배제 없이 보편적으로 접근 가능해야 함. 그러나 현행 에너지-복지 정책, 가난한 이들이 선택할 수 있는 주거의 품질, 급등하는 에너지 요금 등의 요인은 가난한 이들의 에너지 접근을 충분히 보장하지 못하고 있음. 이러한 배경속 추가적인 에너지 요금 인상은 더 많은 지불 능력을 가진 이들에게만 에너지 사용 권리를 확대하는 결과로 기울 공산이 큼. 그 가운데 가난한 이들에 대한 대안은 ‘복지 강화’ 정도로 두루뭉술하게 놓쳐짐.

이 토론문은 에너지복지 안팎의 있는 가난한 이들이 한계로 체감하는 것은 무엇인지에 집중해 작성함. 빈곤한 이들의 삶과 목소리를 보다 구체적으로 파악하며, 이러한 현실에서부터 공동의 위기 감각을 다시 쌓아 올리며, 요구의 방향을 설정해나가길 제안함.

현행 에너지복지 진단

(1) 에너지빈곤 정의와 한계

에너지법에서 정하는 ‘에너지 소외계층’은 ‘저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층’으로 추상적임. 대표적인 에너지 복지인 에너지바우처 대상은 시행규칙에서 별도로 수급자를 규정함. 기초생활수급자 생계·의료급여 수급자 중 노인 영유아 등 가구 특성을 충족하는 경우가 그 대상인데, 실제 에너지빈곤 상황에 놓여있음에도 에너지복지 대상이 되지 못하는 사각지대 많음.

복지대상이 들쭉날쭉한 까닭은 에너지 빈곤층을 가늠하는 지표가 미비하기 때문. 한국 비롯한 국제사회 에너지빈곤 계층 방식은 ‘가구 소득의 10% 이상을 광열비로 지출하는 가구’로 정의하는 지표를 따르는데, 비가시화되는 에너지빈곤에 대한 한계가 지적되어 옴.

기초법바로세우기공동행동은 2022년 2~4월, 전국 25개 국민기초생활 수급가구의 가계부를 조사함. 참여가구의 월평균 광열비는 2만 6천원 수준. 이는 2022년 1/4분기 가계동향조사 연료비 154,000원과 비교해 큰 차이를 보임. 참여가구 소득(1인가구 생계급여 58만원)의 10%에 한참 못 미치는 수준의 광열비 지출. 현행 에너지빈곤 정의에 따르면 참여가구는 에너지빈곤층에 해당하지 않는 사각지대. 그러나 참여가구는 식비

나 의료비 같은 필수 지출 때문에 필요에도 불구하고 에너지 비용 제출을 최대한 억제하고 있었던 것. 조사를 통해 한 겨울에도 아주 짧은 시간만 난방을 하거나, 에어컨이 있어도 비용 부담으로 이용하지 못하거나, 장애 특성상 실내온도가 낮으면 욕창 발생 우려가 있어 다른 지출을 줄이고 에너지 비용을 지불한 경우 등을 파악함.

향후 소득, 주거환경, 점유형태 등 지표 다각화를 통해 에너지빈곤층에 대한 실태 파악과 정의 마련이 필요한 과제일 것.

(2) 에너지 바우처

대표적 에너지복지인 에너지바우처는 전기·도시가스, 지역난방·등유·LPG 연탄 중 하나의 에너지를 선택하여 신청·구입 할 수 있도록 지원하는 제도임. 소득기준과 세대원 특성 기준 모두 충족할 때 신청 가능함.

•소득기준 : 국민기초생활보장법 생계/의료급여 수급자 (주거/교육급여 수급자는 22년 한시적 지원대상)

•세대원 특성 기준 : 본인 또는 세대원이 다음 중 하나의 항목에 해당해야 함. 65세 이상 노인, 영유아, 장애인, 임산부, 중증질환자, 희귀질환자, 중증난치질환자, 한부모가족, 소년소녀가정.

지원 금액은 아래 표와 같음.

구분	1인 세대	2인 세대	3인 세대	4인 세대
여름	29,600원	44,200원	65,500원	93,500원
겨울	248,200원	334,800원	445,400원	583,600원
총액	277,800원	379,000원	510,900원	677,100원

위 금액은 '취약계층 난방비 지원대책 23.1.26, 대통령실 발표에 따라 2배 인상된 금액임. 1인 가구 기준 27만원. 2023년 총 지원 금액으로 월별 지원금액 아님. 최근 가파르게 상승한 난방비 수준에 비하면 충분치 않음. 정부는 사각지대에 대해 사회보장정보시스템 개선으로 발굴을 강화한다는 대책을 내놓았으나, 경직된 선정 기준은 그대로이기 때문에 발굴해도 연결할 제도가 없는 문제는 여전. 보여주기식 금액 인상이 아닌 다양한 지원이 필요한 이들이 제도 이용 가능하도록 에너지빈곤을 상태에 놓인 이들을 포괄 할 수 있도록 지원대상 확대가 필요함.

신청주의 문제와 관련, ‘사회보장급여 신청서’상 에너지바우처 신청란 추가 등의 방법으로 신청주의에서 직권 신청으로 개선 필요. 나아가 에너지바우처의 도움 없이도 국민기초생활보장제도 그 자체로 일상적인 에너지 요금이 모자람 없이 보장될 수 있어야 함. 대통령 공약사항이었던, 주거급여에 관리비 포함하는 방안도 시행되어야 함.

(3) 에너지효율개선사업

에너지 복지는 크게 요금보조/감면과 물리적 환경개선이라는 두 가지 축으로 운영됨. 에너지효율개선사업은 창호 교체, LED전등 교체 등의 수선을 통해 에너지비용 절감을 목표. 기초생활수급가구, 차상위계층 가운데 특히 민간주택의 임차가구 중심으로 이루어짐. 한국의 불균형한 임대차 권력 구조 상, ‘집주인’의 동의가 우선 돼야 하는 점이 첫 번째 걸림돌임. 사업 이후 개선을 이유로 임대료가 상승하거나, 오른 주거비로 퇴거 위험에 처하는 것에 대한 제동장치는 부재함. 점유의 안정성이 보장되지 않음.

또한 수리의 효과를 기대하기 어려운 집이 있음. 대구 지역 한 쪽방은 에너지효율개선 사업을 통해 벽면에 8cm 두께의 단열재를 보강함. 해당 입주민에게 사업효과를 질문하자 “방이 좁아졌습니다”는 대답이 먼저 돌아옴. 단열효과는 높아졌으나 주거의 질이 상향되었다 보기 어려움. (최예륜(2020). "에너지 빈곤의 현실과 에너지 복지 현황 - 빈곤가구 심층면접조사를 중심으로", 사회공공연구원 워킹페이퍼 2020-05.)

그 외 빈곤 가구가 이용할 수 있는 집수리 지원으로 기초생활보장제도 수선유지급여가 있음. 자가 소유 주거급여 수급가구가 그 대상인데, 수급자 가운데 자가를 가진 숫자 자체가 적기도 하고, 자가라고 해도 주택 상태가 그리 양호하지 않은 경우가 대다수임. 집 상태에 따라 지원금액이 다르고 기간도 정해져 있음. 가령 400만 원 지원으로 창틀을 교체하고 나면 3년이 지나야 다른 창틀을 교체할 수 있는 식인데, 수선과 수선 사이에 집이 더 낡아서 기존의 수선이 쓸모없어지기도 함. 아주 열악한 집의 경우 비용대비 효과가 떨어진다는 이유로 수선유지급여 대상에서 제외됨. 대상이 돼도 적정주거기준에 도달할 때까지 지원이 이루어지는 게 아니라 금액과 기간의 제약 안에서 진행된다 보니 한계가 상당함.

나가며 : 에너지 기본권과 주거공공성 강화를 통한 기후위기 대응 필요

쪽방·고시원과 같은 비주택 거주 가구는 45만, 여기에 지하·옥상 거주 가구와 최저주거기준 미달 가구를 더하면 한국의 주거빈곤가구는 176만에 달함.

에너지빈곤은 특히 주거빈곤과 연동됨. 열악한 주거라는 불평등한 물리적 환경을 두고, 요금 보조만 하는 것은 한계가 남는 대책일 수 밖에 없음. 또 소규모 수선으로 개선효과를 기대하기 어려운 비적정 주거의 문제가 있음. 에너지빈곤의 근본적 해소 방안은 적정주거로의 상향/개선임.

가난하기에 더 많은 돈이 든다. 집을 소유할 수 없기에 월세, 주세, 일세 등 더 높은 비용을 지불하는 동시에 불안정한 주거권의 상태에 놓이는 것. 의료보험의 혜택을 받을 수 없는 불안정 일자리의 노동자가 과도한 의료비를 부담하는 것과 같이 효율이 떨어지는 주택에서 더 많은 에너지를 소비하게 되는 것(그럼에도 충분치 못한 온도로 계절을 나는 것)도 가난의 비용일 것.

기후 재난 상황 속 흉기가 되는 집의 문제는 우리에게 이미 익숙함. 2018년 국립고시원 화재로 입주민 7인이 사망함. 올 1월에도 영등포 고시원 화재로 1명 사망함. 국립고시원과 영등포 고시원 화재의 원인은 난방시설이 미비한 건물에서 자구적으로 사용할 수 밖에 없던 개인 온열기였음. 지난해 수도권 폭우로 반지하 거주하던 일가족이 사망함. 시민들은 불평등한 재난의 사회적 책임을 물었음. 그러나 서울시는 참사의 대책으로 반지하 밀집 지역에 가점을 두어 개발에 박차를 가하겠다는 ‘반지하 일몰제’ 발표함.

이후 12월, 서울신문·공공의 창이 수도권 반지하 거주자 대상으로 공동 진행한 조사에 따르면, 참여자들은 △반지하 거주에 따른 가장 큰 고통으로 ‘냉난방 문제(48.1%)’를 꼽음. △반지하 거주 이유로는 ‘높은 집값/전 월세 문제(73.6%)’. △반지하 거주에 따른 가장 큰 스트레스는 ‘건강염려(38.5%)’, ‘침수 등 사고우려(24.5%)’, ‘반지하를 벗어나지 못할 것에 대한 염려(16.8%)’순으로 응답. △반지하 주택을 완전히 없애는 ‘일몰제’에 대한 찬반은, ‘반지하 주택이 더 양산되지 않도록 해야하므로 찬성 (58.2%)’, ‘반지하 주택을 없애면 주거 취약계층이 더 열악한 환경에 처할 수 있어 반대 (35.1%)’로 나타났는데, 월평균 가구소득 150만원 미만 그룹에서 150만원 이상 300만원 미만 그룹보다 반대여론이 다소 높았음. ‘일몰제’ 도입으로 주거환경이 악화 되리란 저소득층의 우려감이 반영된 것으로 해석. △반지하 문제 해결을 위한 정책으로는 ‘공공임대주

택, 매입 전세임대 공급 확대(63.0%)'를 가장 선호. △서울시가 내놓은 지상층 이주 지원비용에 대한 인식으로는 '지상층 전·월세값을 고려할 때 월 20만원 지원으로는 이주가 어렵다'는 답변이 63.0%로 높은 비율을 차지함. 조사는 '반면 서울시의 2022년도 공공주택 공급률은 목표 대비 6%에 불과(박효주, 참여연대), 특히 윤석열 정부가 제시한 2023년도 공공임대주택 예산안은 2022년도 대비 28.2%(5조 7,729억)급감함. 주거빈곤 근본 해결 위해서는 한시적인 '반지하 바우처' 보다는 공공임대주택 공급을 적극 확대하는 정책이 중요할 것으로 사료'된다 평가함.

주거권 보장을 통한 기후위기 대응 방안, 다음과 같은 제도 개선이 필요함.

○ **기후위기에 대응한 최저주거기준 개선과 중앙정부의 책임 강화**

최저주거기준은 면적, 방 개수, 채광 등 '국민이 쾌적하고 살기좋은 생활을 영위하기 위한' 최소한의 조건을 규정. 제정2004 이후 최소면적과 관련해 한차례 개정2011되었을 뿐 변화가 없다. 상향된 최저주거면적 또한 1인 가구 14 제곱미터로 협소. '주택법'에 따른 주거만을 대상으로 삼아 사람이 거주하는 모든 거처를 포괄하지 못하고, 구조, 설비, 성능 및 환경 기준이 구체적이지 않음. 감염병으로 인한 독립 주거 공간 중요성의 대두, 1인 가구 확대, 기후위기로 인한 냉/난방시설의 강화, 화석연료와 연동된 냉난방설비의 전환 등 주거에 대한 새로운 요구가 생겨나고 있지만 반영하지 못함.

주택법에 따른 주거로 한정된 대상을 '사람이 거주하는 모든 거처'로 확대하고 냉난방을 비롯한 설비 및 성능, 환경안전 기준을 명확히 하고, 이에 미달하는 거처에 거주하는 가구에 대해 에너지바우처 지급 대상 포함, 주택 개량 지원, 주거상향 지원 등을 우선 지원하도록 해야 함.

또한 2023년부터 적용될 10년 단위의 장기 주거종합계획에 최저주거기준 미달가구 해소계획이 들어갈 필요 있고, 연차별 미달가구 해소방안을 제출하도록 제도화, 중앙정부 책임 강화 규정해야 함. 추가적으로 생명과 안전 위협하는 비적정 주거에 대한 시설개선 명령 및 임대금지 등 강행력 있는 기준 도입 필요.

○ **적정주거로의 신속한 주거상향 지원과 공공임대주택 확대**

취약거처 대부분은 낡고, 구조상 취약해 창호 교체 등 소규모 수선이나 물품지원으로 에너지효율 끌어올리기 어려운 경우가 대부분임.

2022년 서울시는 쪽방 주민 폭염대책의 일환으로 민간 후원을 활용해 에어컨을 설치함. 총 150개의 적은 수였기에 각 호실이 아닌 층별마다 한 대의 에어컨을 설치하며 극히 제한적인 효과만 낳음. 냉기를 느끼기 위해선 방문을 항상 열어두며 사생활을 드러내야 했음. 더 많은 에어컨이 지원됐으면 해결될 문제였을까. 그러나 서울지역 쪽방 건물 중 목조건물 비율은 43.2%에 달함. 각 방의 벽은 합판 수준이라 벽걸이 에어컨을 버틸 수 없음. 소규모 수선이나 용품 지원으로는 손 쓸 수 없는 건물 자체의 문제를 살펴볼 수 있음.

비적정 주거 거주자에게는 △쪽방촌 공공주택사업을 통해 기존 생활지역 내에 공공임대주택 건설 △노후 고시원 리모델링 지원사업 통해 일정 기준 갖춘 주거로 공급 △임대주택 입주등을 통해 주거 상향을 이루는 것이 중요한 에너지빈곤 해소 대책임.

공공임대주택 공급 확대는 여전히 가장 중요한 주거 상향 정책임. 그 중 매입 임대주택은 도심 내의 기존주택(다세대, 다가구 등)을 공공이 매입해 공공임대주택으로 활용하는 방식임.. 대규모 토건 개발이 아닌 생활권 내 기존주택을 리모델링, 재건축 해 공공임대주택으로 공급하는 이 방식은, 특히 생활권(일터) 가까이 있을 필요가 높은 저소득 빈곤 가구의 주거권 보장과 기후위기 대응에 있어서도 유의미한 방안임. 주택 매각 시 1차로 시정부가 우선매입권을 가지는 공공선매권제 도입, 기초자치체별 공공임대주택 의무 공급 비율을 설정하고, 도달을 이루는 공공임대주택 쿼터제 도입 등 보다 적극적인 정책으로 기존주택을 공공임대주택으로 확보하는 것이 필요함.

○ 주택개량으로 인한 ‘생태적 젠트리피케이션’ 방지

노후주택은 임대료가 저렴하고 상대적으로 장기거주가 가능해 빈곤가구의 최선의 선택지가 되고 있음. 기후위기에 대응하는 주택의 개선이 임대료 인상 및 퇴거로 이어지는 ‘생태적 젠트리피케이션’을 우려하지 않을 수 없음.

독일 베를린시는 임대료 통제 장치를 가졌음에도 최근 10년간 급격한 임대료 폭등을 마주함. 기후위기에 대응해 난방시설 등을 리모델링 하는 경우 인상을 상한제 등의 적용을 받지 않도록 규제 예외 장치를 두면서부터임. 임대사업자들은 낡은 주택을 리모델링하며 매년 11%까지 임대료를 올림. 10년간 임대료는 2배 올랐고 이는 노동자들의 임금인상 폭을 훨씬 웃도는 수준이었음. 이로 인해 소득의 30% 이상을 임대료로 지출하는 주거빈곤층이 크게 증가함.

한국의 주택임대차보호법은 1회로 한정된 갱신권, 신규임대차에 대한 임대료 인상을 상한제가 미적용 되어 주택개량으로 인한 임대료 상승 및 퇴거 예방 어려움. 2012~2015년 서울시가 진행한 영등포 쪽방촌 리모델링지원사업 시에 5년간 임대료 동결 협약을 맺고 수리를 지원했으나, 협약만으로는 제대로 이행되지 않거나 기존에 없던 관리비를 부과해 퇴거가 발생하기도 했음. 주택임대차보호법 개정을 통한 갱신권 강화 및 신규임대차 규제 도입이 필요함.

주택에 대한 상품화와 소유를 정점으로 하는 공급중심의 주택정책에서, 기후위기에 대한 주택부문의 대응은 오히려 가난한 사람들의 주거권을 위협할 우려가 있다는 것을 상기해야 함. 기후위기 대응이 주택 성능의 기술적 개선만이 아닌 주거권과 만나야 하는 이유임.