

영국과 호주의 에너지 빈곤층 지원 법제에 관한 연구

이준서·류권홍



비교법제 연구 13-20-④

영국과 호주의 에너지 빈곤층 지원 법제에 관한 연구

이준서·류권홍



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

**영국과 호주의 에너지 빈곤층 지원
법제에 관한 연구**
**A Legislative Study on Energy Poverty
in United Kingdom and Australia**

연구자 : 이준서(부연구위원)
Lee, Jun-Seo
류권홍(원광대 교수)
Ryu, Kwon-Hong

2013. 6. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 본 연구는 우리보다 앞서 에너지 빈곤과 사회적 정의에 관한 논의를 이끌어냈던 영국과 호주의 법제를 살펴봄으로써 이들 국가들이 어떠한 입법적 조치들을 통하여 에너지 빈곤의 문제를 해결하고자 했는지 검토하기 위함
- 특히 영국의 「주택난방 및 에너지 보존법」과 호주의 「국가 에너지 소매에 관한 법률」을 근거로 시행되고 있는 에너지 빈곤 전략과 에너지 곤란 정책에 대한 검토를 통하여 우리나라의 에너지 복지 논의에 적합한 시사점을 제시하고자 함

II. 주요내용

- 제2장에서는 영국의 「주택난방 및 에너지 보존법」에 대한 입법적인 분석을 시도하고 이에 따른 전략(에너지 빈곤에 대한 전략)의 내용을 검토함
- 영국의 경우 일찍부터 에너지 빈곤층 감소를 위해 정부와 관계기관이 각종 에너지 빈곤층 지원전략 및 계획을 수립·시행하였으며, 특히 「주택난방 및 에너지 보존법」을 통해 2001년에서 2010년까지 에너지 빈곤층을 모두 구제한다는 목표를 제시하고,

현물보조뿐만 아니라 단열과 주택보수를 통한 에너지 효율의 문제까지 접근함으로써 구체적인 에너지 빈곤 근절 시책과 프로그램을 수립하였음

- 영국은 에너지 빈곤 문제를 접근하면서 에너지 빈곤층에 대한 에너지지원을 위해 단순히 직접적인 현물보조 외에도 에너지효율 향상 수단 제공, 생계지원을 포함한 소득향상 방안 강구, 에너지 공급자들의 지원제도 마련과 같은 중장기적이고 다각적인 접근방식을 채택하였음

□ 제3장에서는 호주의 「국가 에너지 소매에 관한 법률」에 대한 입법적인 분석을 시도하고 이에 따른 정책(에너지 곤란 지원 정책)의 내용을 검토함

- 호주는 에너지 곤란의 문제를 단지 일부 계층의 문제로 치부하는 것이 아니라, 기후변화에 대한 대응과 새로운 청정에너지체제의 도입이라는 차원에서 접근하고 있으며, 이러한 청정에너지체제를 목표로 하여 관련된 조세, 사회보장제도를 일부 개편함으로써 에너지 곤란에 처해있는 자들에 대한 지원을 도모하고 있음

- 호주의 에너지 곤란 문제 해결을 위한 제도의 목적은 재정적 곤란에 처한 이들을 지원하고 재정적 부담을 완화함으로써 현재의 상태를 벗어날 수 있게 하는 것이므로, 각 주별로 에너지비용의 할인·면제에 관한 정책들이 다양하게 제시되어 있음

□ 제4장에서는 연구를 통하여 검토된 한국 에너지 법제의 문제점을 제시하고(근거 법령의 미비, 에너지 빈곤에 대한 개념과 에너지 빈곤층과 취약계층의 범위 미확정, 지원방식

의 적절성에 대한 정책적 판단 부족), 영국과 호주의 법제 분석을 통한 시사점을 제시함

- ‘에너지복지법’의 제정은 관련 법령과 제도가 정합성을 갖출 수 있도록 보다 시간을 갖고 설계할 필요가 있지만, 영국의 사례와 같이 법률을 단순화 하여, 현행 「에너지법」에 에너지 빈곤에 대한 일반적인 개념과 관련 시책을 수립·시행할 수 있도록 근거 규정만이라도 제시할 필요가 있음
- 현재의 에너지 빈곤층의 개념을 우리나라 에너지 빈곤층의 소비실태에 대한 충분한 조사와 분석을 근거로 하여 수정해야 함
- 에너지 빈곤층에 대한 간접지원방식의 확대도 적극적으로 고려하여야 함

Ⅲ. 기대효과

- 영국과 호주의 에너지 빈곤·곤란에 관한 법제와 정책의 장·단점을 검토하여 한국의 에너지 복지·빈곤에 관한 적절한 개선방향을 제시할 수 있을 것으로 기대함

▶ 주제어 : 에너지 빈곤, 에너지 복지, 영국의 주택난방 및 에너지 보존법, 호주의 국가 에너지 소매에 관한 법률, 에너지 효율

Abstract

I . Background and objectives

- This study aims to introduce the concept of fuel poverty, the notion of energy hardship, and also the debate on social justice by examining how laws on energy efficiency and fuel poverty contributed to bringing a socially just transition to a low carbon society in the UK and Australia.
- Fuel poverty has long been recognized as a social problem among anti-poverty campaigners and academics, and there were tentative policy initiatives to assist financially disadvantaged households. The Fuel Poverty Strategy and Program in the UK and Australia emphasized the importance of energy efficiency as the primary means to address fuel poverty.

II . Main contents

- Chapter 2 outlines the contents of energy poverty related legislation (Warm Homes and Energy Conservation Act) and analyzes the policies and support (Fuel Poverty Strategy) in the UK.
- Chapter 3 reviews the contents of energy poverty related legislation (National Energy Retail Law (South Australia) Act) and analyzes the policies and support (Customer Hardship Policies) in Australia.

- Chapter 4 provides discussion on energy poverty and energy welfare policies in South Korea and summarizes features of the relevant legislation and associated policies from the UK and Australia.

III. Expected effects

- When an evaluation of the current energy and fuel poverty policies in South Korea is performed, focus would be placed on the effectiveness in realizing social justice through those policies and programs. This study will provide a reasoning behind the scrutiny and explain why the energy policy decisions should have fairness as the fundamental prerequisite.

➤ **Key Words** : Fuel Poverty, Energy Welfare Fuel Poverty Strategy in UK, Hardship Policy in Australia, Energy Efficiency

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	11
I. 연구의 목적	11
II. 연구의 범위	13
III. 연구의 방법	14
제 2 장 에너지 빈곤문제 해결을 위한 영국의 법제와 정책	17
I. 배 경	17
II. 「주택난방 및 에너지 보존법」의 분석	20
1. 입법의 배경	20
2. 법률의 구성	24
3. 법률의 주요 내용	25
III. 에너지 빈곤에 대한 전략	29
1. 에너지 빈곤층 지원전략	29
2. 에너지 효율 개선 및 난방 시책	34
IV. 영국 법제와 정책의 시사점	40

제 3 장 에너지 빈곤 문제 해결을 위한 호주의 법제와 정책 ...	43
I. 배 경	43
II. 「국가 에너지 소매에 관한 법률」의 분석	44
1. 개 관	45
2. 소매사업자의 곤란에 처한 에너지 소비자 지원 정책의 최소기준	48
3. 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책에 대한 승인에서 고려되어야 하는 원칙	49
III. 에너지 곤란 지원 정책	51
1. 뉴사우스웨일즈 주	51
2. 빅토리아 주	60
IV. 청정에너지미래체제 도입에 따른 에너지 복지 체계의 변화	66
1. 청정에너지미래체제의 도입	66
2. 청정에너지미래체제의 도입이 가계에 미치는 영향	75
3. 연방정부의 청정에너지(가계지원)법에 따른 관련 법령의 개정	76
V. 호주 법제와 정책의 시사점	82
제 4 장 결 론	85
참 고 문 헌	89

제 1 장 서 론

I. 연구의 목적

2012. 10. 경주에서 개최되었던 ‘월드 그린에너지 포럼’에서는 에너지 빈곤퇴치와 지속가능한 그린에너지 도입·육성방안에 대해 논의하며, 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 차원에서도 유엔 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 정신의 계승과 세계 기후정의 실현 및 저개발국가들의 에너지 빈곤퇴치를 위한 지구촌의 동참을 촉구하는 선언을 발표한 바 있다.¹⁾ 이는 어느덧 에너지 빈곤의 문제가 국제적인 차원에서도 중요한 이슈가 되고 있다는 단적인 예라 할 수 있다. 그러나 지난 11월 발생한 고흥 촛불화재²⁾를 비롯하여 매년 동절기마다 반복적으로 발생하고 있는 안타까운 사건들을 살펴보았을 때,³⁾ 에너지 빈곤의 문제는 비단 국제적인 차원에서 다루어야 할 저개발국가들만의 문제가 아니라 경제협력개발기구(OECD) 회원국인 우리나라 역시 당면하고 있는 심각한 문제라는 점을 알 수 있다.

기존의 연구에 따르면 현재 우리나라에서 에너지 빈곤층으로 추산되는 120만 가구⁴⁾ 중 에너지 복지사업의 혜택을 받는 대상은 8.3%에

1) 이에 대한 자세한 내용은 “[2012 월드그린에너지포럼] ‘경주포럼’ 무엇을 남겼나”, 영남일보 2012. 10. 16. 기사; “[2012 월드그린에너지포럼] 주요 내용은 무엇인가”, 영남일보 2012. 10. 30. 기사; “[2012 월드그린에너지포럼] 국제적 포럼으로 발전” 영남일보 2012. 10. 31. 기사 참조.

2) 전기요금을 내지 못해 촛불을 켜놓고 자다가 발생한 화재로 아내와 외손자를 잃게 된 사건이다. “고흥 촛불화재로 본 ‘복지정책’ 실상”, 연합뉴스 2012. 11. 21. 기사.

3) 소방방재청은 지난해 11~12월 전국에서 난방용 전열기구에 의해 178건의 화재가 발생했다고 밝혔다. 이는 2011년 같은 기간에 발생한 화재 139건에 비해 28%가 증가한 것이다.

4) 기존의 연구에서는 에너지 빈곤층을 난방과 취사, 조명에 소득의 10% 이상을 지출하는 가구로 파악하고 있다.

불과한 10만 가구 남짓이라고 한다.⁵⁾ 에너지 빈곤층 중에서 국민기초생활수급가구는 80만 가구로 경기침체와 소득양극화에 따라 국민기초생활수급가구 등 사회적 빈곤층이 지속적으로 증가하고 있는 추세이며, 「국민기초생활 보장법」상 최저생계비 계측항목에 광열수도비(6.7%)가 포함되어 있다고는 해도 주거비·식료품비·보건의료비 등에 비해 우선순위가 낮은 광열수도비를 줄여 생존을 영위하는 세대가 많은 것으로 파악되고 있어, 현행 최저생계비는 에너지 빈곤층을 지원할 만큼의 충분한 대책은 아닌 것으로 볼 수 있다. 그런데 아이러니하게도 통상 저소득층의 광열수도비 부담은 일반 가구에 비해 1.16배 높기 때문에 저소득층의 주거안정을 위해서는 무엇보다도 광열수도비 지원이 필요한 실정이기도 하다.⁶⁾ 저소득층일수록 주택의 에너지효율성이 낮은 데다 도시가스나 지역난방 등 저가 에너지 공급망이 구축되지 않아 소득대비 난방비 부담이 크기 때문이다.

이러한 문제를 인식하여, 2010년 지식경제부(현 산업통상자원부)가 한국전력공사 등의 에너지 요금 인상분을 확보해 저소득층을 위한 에너지 바우처 제도를 도입한다는 내용의 에너지복지법제정안을 입법예고하기도 했으나 결국 무산되었고, 그 이후 에너지 빈곤층을 제도적으로 지원하기 위한 구체적 방안은 특별히 제시되지 않고 있었다. 그러던 중 2012년 노영민 의원의 에너지복지법안 발의에 이어, 박근혜 대통령 당선인의 공약집에서도 “에너지 빈곤 없는 따뜻한 에너지 복지 실현”의 의지를 밝혔고,⁷⁾ 산업통상자원부의 업무보고에 에너지 복

5) “에너지빈곤층 겨울나기 대책 시급하다”, 서울신문, 2012. 12. 27. 기사.

6) 서울시와 서울시복지재단에 따르면 2012년 한국복지패널 설문자료를 토대로 서울 지역 거주자의 주거관리비와 광열수도비를 분석한 결과 저소득층(평균 주거면적 49.7㎡)의 ㎡당 월평균 주거관리비는 432원으로 일반가구(평균 주거면적 77.5㎡·947원)의 2.19배, 광열수도비는 저소득층(2387원)이 일반 가구(2050원)에 비해 1.16배 높다. “정부, 저소득층 광열수도비 지원 필요”, 파이낸셜뉴스, 2013. 5. 6. 기사.

7) ① 에너지 빈곤층에 대해 전기·가스 요금을 현재보다 20% 이상 할인된 가격으로 공급, ② 일정 전기사용량까지는 누진제 적용을 배제하고 기초생활용 전기 사용량은 보장, ③ 기초생활수급자, 차상위계층을 위한 ‘에너지바우처’ 제도 도입, ④ 영

지에 관한 내용이 포함되는 등⁸⁾ 에너지 빈곤 해결을 위한 논의들이 재차 활발해지고 있다. 이러한 시점에 그동안 정체되어 있었던 에너지 빈곤 해결에 대한 문제를 다시 한 번 상기하고, 이를 해결하기 위한 대안들을 검토해보는 것은 매우 의미 있는 일이라 생각된다.

에너지 빈곤에 대응하기 위한 방안으로 에너지 빈곤층을 지원하기 위한 개별 단위의 시책들도 물론 중요하겠지만, 국가 정책적 차원에서 에너지 빈곤 문제를 접근하는 것이 보다 근본적인 처방이 될 것임은 분명하다. 따라서 본 연구에서는 에너지 빈곤 문제의 해결을 위해 선진적인 노력을 했던 국가들의 입법사례를 검토하고, 이를 통하여 우리나라 에너지 빈곤 문제에 대한 근본적이고 실효적인 처방과 입법적인 대안을 모색하고자 한다.

II. 연구의 범위

기존 연구에 따르면, 에너지 빈곤에 관한 문제를 입법적·정책적으로 해결하고 있는 선진국으로 영국, 미국, 캐나다, 호주 등이 거론되고 있다. 이 국가들은 입법적 토대 위에 다양한 지원시책을 마련하여 에너지 빈곤층의 지원과 에너지 효율 개선을 도모하고 있다고 평가받고 있다. 그렇기 때문에, 우리나라의 에너지 빈곤의 대책을 모색했던 기존 연구들에서는 이 국가들의 정책과 시책이 자주 언급된 바 있다.

그러나 기존 연구에서는 Low-Income Home Energy Assistance Program(LIHEAP), Weatherization Assistance Program(WAP), Low-Income

세 화물업체에 대한 유가보조금을 실질적으로 도움이 되는 수준으로 증액, ⑤ 고유가시대 화물업계의 어려운 현실을 감안하여 현행 지급되고 있는 유류세액 인상분에 추가적으로 유가보조금 확대 지급 등을 밝히고 있다. “세상을 바꾸는 약속 책임 있는 변화”, 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약, 323면.

8) 저소득층을 위한 에너지 복지 확대를 위하여 에너지취약계층에 대한 전기·도시가스요금할인을 확대하고, 고효율 시설교체 사업을 확대 지원하는 한편 에너지 바우처 지급 방안을 추진할 것을 밝힌 바 있다. 산업통상자원부, “창조경제 생태계 조성 및 글로벌 전문기업 육성”, 2013년 산업통상자원부 업무보고, 2013. 3, 31면.

Energy Assistance Programs(LIEPs), Energy Efficient Homes Package Program 같이 주로 에너지 빈곤에 관한 정책과 시책(프로그램)에 대한 내용을 소개하고 있기 때문에, 실제 이러한 정책과 시책에 대한 근거 입법이 어떠한 형식으로 이루어져 있는지에 대한 분석은 심도 있게 다루어지지 않았던 것이 사실이다. 물론 다양한 정책들을 살펴보고 적절한 시사점을 얻는 것도 매우 중요하겠지만, 다른 한편으로는 이러한 정책들을 어떻게 담을 것인지에 대한 고민도 필요하다. 우리가 에너지 빈곤 문제 해결을 위한 근본적인 방안을 모색하고자 한다면, 에너지 빈곤에 대한 다른 국가들의 입법상황을 검토해볼 필요가 있는 이유가 바로 여기에 있다.

연구의 대상으로는 앞서 언급했던 여러 국가 중 영국과 호주를 채택하였다. 영국은 2000년부터 입법을 통하여 에너지 빈곤문제 해결을 위한 노력을 해왔던 선도적인 국가이며, 에너지 빈곤과 관련된 정책이 가장 많이 축적되어 있다고 평가되고 있는 국가이기도 하다. 호주의 경우 전통적으로 영국의 법제와 유사한 형태를 취하고 있어 영국과의 비교대상으로 적절한 국가이기도 하지만, 앞서 제시하였던 선진국들 중 소개된 바가 상대적으로 가장 적은 국가이기도 하기 때문에 이 기회를 통하여 관련 법률을 살펴볼 기회를 갖는 것도 의미가 있을 것이다.

Ⅲ. 연구의 방법

본 연구는 우리나라의 에너지 빈곤 문제를 입법적으로 해결하기 위한 방안으로 에너지 빈곤 관련 법제들의 비교법적 연구를 수행한다. 비교법적 연구 방법에는 에너지 빈곤에 관한 해외의 입법조사와 분석, 그리고 우리나라에 대한 적용가능성 검토가 연구의 주된 내용이 될 것이며, 입법적 검토의 대상은 법률의 구성, 주요 내용(지원대상과

정책수단), 입법 형식의 특징, 정책수단 등이 될 것이다. 비교법적 연구 방법을 통하여 최종적으로는 이 두 국가의 법과 정책의 비교를 통해 우리나라의 에너지 빈곤 해결을 위한 입법적 시사점을 도출하고자 한다.

연구의 주된 방법은 문헌조사의 방법이 될 것이지만, 에너지 법제의 특성상 정책적·기술적·경제적 판단이 필요한 부분이 많기 때문에, 관련 분야 전문가들을 통한 워크숍이나 회의 등을 통하여 실질적인 접근방법도 활용하도록 한다.

제 2 장 에너지 빈곤문제 해결을 위한 영국의 법제와 정책

I. 배경

영국의 에너지 빈곤 문제는 기후변화 대응과 밀접한 관계를 맺고 있다. 언뜻 보기에 영국 정부가 에너지 빈곤의 문제를 기후변화라는 국제적 차원의 문제와 직접적으로 연계하고 있다는 것이 다소 의문스러울 수도 있지만, 이는 거시적 차원의 기후변화에 대응하기 위해서는 미시적인 차원의 에너지 빈곤·효율에 대한 관리도 필수적이라는 것을 인식하고 있기 때문인 것으로 보인다.

2008년 영국은 「기후변화법(Climate Change Act)」의 제정을 통하여 향후 40년간의 온실가스 감축 목표를 제시하고 법적인 규제의 틀을 제시하였다. 대기오염 배출되는 탄소를 저감시킴으로써 기후변화를 지연시킬 수 있으며, 이것은 결국 에너지 효율과 신·재생에너지의 사용을 통해서 가능하다는 합의가 도출되었다. 그런데 이를 통한 저탄소 사회(low carbon society)로의 전환은 환경적인 차원에서는 분명한 장점이 있지만, 반대로 이러한 정책을 유지하면서 동시에 높은 에너지 비용으로부터 저소득층 에너지 소비자를 보호할 수 있는지에 대한 문제가 남게 되었다.⁹⁾ 화석연료가 고갈됨에 따라 에너지 비용은 지속적으로 상승하게 될 것이며, 이에 따른 에너지 빈곤층의 수도 증가할 것이기 때문이다. 따라서 영국 정부는 가정 에너지 효율을 증진하고, 적당한 난방의 유지를 통하여 각 지역의 거주자들(residents)에게 이익이 될 수 있는 방법을 모색하기에 이르렀다.¹⁰⁾

9) Helen Stockton & Ron Campbell, Time to reconsider UK energy and fuel poverty policies?, Joseph Rowntree Foundation, (October 2011), p. 1.

10) Charnwood, Home Energy Conservation Act (HECA) Report, (March 2013), p. 3.

영국 에너지 정책의 목표는 2050년까지 약 60%로 탄소 배출량을 감축시키고, 지역주민에게 에너지 공급의 신뢰도를 유지하는 한편, 에너지 시장의 경쟁력 활성화와 모든 가정에 적절하고 경제적인 가격으로 난방공급을 보장하는 것이다.¹¹⁾ 특히, 1999년 영국 정부는 에너지 빈곤층에 대한 대책을 마련하기 위하여 에너지 빈곤층 지원 전략의 목표, 대상, 정책수단 등의 개발을 위한 정부 관계부처의 연합그룹을 결성하여 운영한 바 있다.¹²⁾ 영국의 에너지 정책에 이처럼 에너지 빈곤 해결에 관한 사항이 포함된 것은, 에너지 빈곤이 국민생활의 질적 저하를 야기할 뿐만 아니라 에너지 빈곤으로 인하여 더 큰 사회적 비용이 발생하게 된다는 문제점을 인식하고 있으며, 에너지 빈곤은 주거공간의 낮은 에너지 효율과 에너지 가격, 그리고 저소득이 복합적으로 작용하여 발생하는 것으로 파악하고 있기 때문이다.

이러한 배경 하에서 영국 의회는 2000년 「주택난방 및 에너지 보존법(Warm Homes and Energy Conservation Act 2000)」을 제정하여 2001년부터 시행하기에 이르렀다. 이 법은 에너지 빈곤에 대한 대책을 직접적으로 명시한 법률이라는 점에도 의의가 있으나, 1995년의 「가정 에너지 절약법(Home Energy Conservation Act 1995)」,¹³⁾ 2008년의 탄소 계획(Carbon Plan 2008)¹⁴⁾과 「기후변화법(Climate Change Act 2008)」,¹⁵⁾

11) 홍철선·소진영·심기은·이용권·김용석·최재성·손화희·김주현(이하 “홍철선 외 7”이라 함), 동북아 주요국의 에너지복지 정책 연구, 에너지경제연구원, 2009, 118면.

12) Warm Homes Bill과 관련된 이 캠페인에는 Association for the Conservation of Energy(ACE)를 주축으로 하여, Friends of the Earth, Child Poverty Action Group, Church Action on Poverty, Help the Aged, the Local Government Association, the National Housing Federation, the National Right to Fuel Campaign, National Energy Action(NEA), UNISON 뿐만 아니라, Salvation Army, Oxfam, SHEKTER, Greenpeace 등 다양한 기관들도 참석하였다. <<http://www.ukace.org/wp-content/uploads/2012/11/ACE-Fact-Sheet-2002-02-UK-Fuel-Poverty-Strategy-and-the-Warm-Homes-and-Energy-Conservation-Act-2000.pdf>>.

13) 이 법은 각 지방정부로 하여금 에너지 보전 및 효율에 관한 보고서를 에너지·기후변화부(Department of Energy & Climate Change, DECC)에 제출하도록 하고 있다.

14) 영국의 탄소배출을 2017년까지 29%, 2022년까지 35%, 2027년까지 50% 감축하겠다는 계획이다.

15) 지방 정부에게 탄소배출 저감에 대한 의무를 부여하고, 공공기관들이 리스크 평

2011년의 「에너지법(Energy Act 2011)」¹⁶⁾으로 이어지는, 기후변화 대응을 위한 영국의 에너지 관련 법제와 정책의 흐름에 있어서도 상당히 의미 있는 법이라 할 수 있다. 이 법에는 에너지 빈곤층의 정의, 에너지 빈곤층 지원 전략에 포함되어야 하는 내용, 지원전략 수행을 위한 비용부담에 관한 사항 등이 명시되어 있다.

이 법을 기초로 영국 정부는 2010년까지 취약계층(vulnerable households)¹⁷⁾의 에너지 빈곤을 모두 구제하고, 2018년까지 영국에서 에너지 빈곤층을 완전히 해소하겠다는 목표가 담긴 ‘에너지 빈곤층 지원전략(Fuel Poverty Strategy)’을 발표했다. 이 목표는 2003년¹⁸⁾과 2007년 발간된 에너지 백서(White Paper on Energy) 발간을 통해 재차 확인되었는데, 2007년 에너지 백서에 의하면 경쟁시장(competitive market)을 통하여 모든 영국 내 에너지 소비자들에게 지속적이고 안정적인 에너지 공급을 보장하겠다는 원칙을 제시하고 있다. 그리고 이 원칙의 함의(含意) 중에는 모든 가정에 적절하고 알맞은 난방을 공급하겠다는 목표가 포함되어 있음을 밝히고 있다.¹⁹⁾ 이를 위하여 그동안 영국 정부는 난방개선프로그램(Warm Front Programme)과 동절기 연료비 보조(Winter Fuel Payment), 연금공제(Pensions Credit), 근로소득공제(Working Tax Credit), 아동 공제(Child Tax Credit) 등 저소득층을 지원하기 위한 다양한 수단들을 제시하였다.²⁰⁾

가를 수행하고 리스크를 확인할 수 있는 계획을 수립하도록 하고 있다.

16) Green Deal, Energy Company Obligation을 통하여 온실가스 배출 저감에 대한 정부의 이행을 촉구하고, 가정의 에너지 효율을 개선 및 향상시키도록 하고 있다.

17) 노인가구, 어린이 양육가구, 장애인가구 및 부실난방으로 인하여 건강상의 위협이 있는 가구 등을 지칭한다. 기후변화행동연구소, 저소득층 에너지 사용실태 및 지원방안 연구, 기후변화행동연구소, 2011, 20면.

18) The Stationery Office(TSO), Energy White Paper: Our energy future - creating a low carbon economy, TSO, 2003 참조.

19) The Stationery Office, Meeting the Energy Challenge, A White Paper on Energy, TSO, (May 2007), p. 23.

20) *Ibid*, p. 24.

영국 정부는 2007년 에너지 빈곤층의 수가 1996년 대비 상당히 낮은 수준에 이르렀지만,²¹⁾ 향후 국제적인 에너지 가격의 상승이 장기간에 걸쳐 일어날 것으로 예상되고 있으며, 극빈층(most vulnerable)에게도 공약을 이행하기 위해서는 추가적인 조치가 필요하다고 판단하였다. 따라서 에너지 빈곤 해결에 일정한 책임이 있는 기관들 사이에서 ‘이익의 공유(sharing of benefit)’를 통하여 기존의 보조정책을 지속할 것임을 밝혔다. 구체적으로는 기존 난방지원프로그램을 보다 확대된 재정지원조치로 변경하고, 취약계층을 위한 효율적인 프로그램에 에너지 회사들의 참여를 유도함으로써 2006년 사전예산보고(Pre-Budget Report)에 제시되었던 기금을 통하여 영국 내 20만 가구가 에너지 빈곤에서 벗어날 수 있도록 조치할 계획을 세웠다.²²⁾

이하에서는 영국의 에너지 빈곤층 지원 근거가 된 「주택난방 및 에너지 보존법」의 내용을 살펴보고, 이어서 관련된 주요 정책과 시책들을 살펴보도록 한다.

II. 「주택난방 및 에너지 보존법」의 분석

1. 입법의 배경

「주택난방 및 에너지 보존법안(Warm Homes and Energy Conservation Bill)」²³⁾의 주된 목적은 소득에 대한 과도한 지출 없이는 가정에 적절한 조명과 난방을 할 수 없는 계층, 즉 에너지 빈곤층을 완화하는 데

21) 에너지 백서에서는 1996년 6백 5십만 명이었던 에너지 빈곤층이 2007년 4백만 명으로 줄어든 것으로 추산하고 있다. *Ibid.*

22) *Ibid.*

23) 기존 연구에서 이를 “주택/가정난방 및 에너지 절약법”으로 번역한 예가 있으나, 여기에서는 ‘Energy Conservation’을 ‘에너지 보존’으로 번역한다. 에너지 보존은 유한한 에너지 자원을 가장 효율적으로 사용하기 위한 행동을 구체화시킨 정책을 말하는 데, 에너지절약, 에너지의 합리적 이용, 대체 에너지 개발과 이용 등이 이에 대한 예가 된다. 참고로 이 용어는 주로 국가적 차원에서 사용되며, 미시경제 차원에서는 일반적으로 에너지 관리라는 용어가 쓰인다. 지식경제부, 지식경제용어사전, 2010.

있다. 에너지 빈곤층은 1998년 이후로 영국 통상산업부(Department of Trade and Industry)의 ‘에너지 보고서(Energy Report)’에서도 매우 중요하게 다루어지고 있는 사안이 되었다.²⁴⁾ 이는 다양한 사회적 문제들 중에서 사회적 배제(social exclusion)를 줄이기 위한 정부의 우선적인 정책과제이기도 하였다.²⁵⁾

에너지 빈곤층에 대한 다양한 개념 정의가 있지만, 대체적으로 영국에서는 세계보건기구(WHO)가 권장하는 거실온도 21℃이상, 그 외의 장소는 18℃이상을 유지하는데 소득의 10% 이상을 소비하는 가정²⁶⁾을 에너지 빈곤층(fuel poverty)으로 정의하고 있다.²⁷⁾ 따라서 에너지 빈곤을 판단하는 주요 기준으로는 (i) 저소득(low income), (ii) 가정의 에너지 저효율(inefficient housing), (iii) 높은 가동률(having to heat a larger property than is required)이라는 요소를 들 수 있으며,²⁸⁾ 추가적으로는 (iv) 고(高)연료비가 포함되기도 한다.²⁹⁾

에너지 빈곤의 문제는 곧 국민 보건과도 연관이 있다. 이러한 가정 환경은 저체온증의 유발과 더불어 천식, 급성하기도감염증과 같은 질병을 유발하기 때문이다. 어린이, 노인, 환자, 장애인과 같은 취약계층의 경우에는 문제가 더 심각해진다. 그러나 이러한 에너지 빈곤의 영향이 에너지 빈곤층에게만 미치는 것은 아니다. 한정된 보건서비스로 이와 같이 사전예방 가능한 질병들까지도 통합하여 관리함으로써 상대

24) Department of Trade and Industry, The Energy Report, 1998 참조.

25) Donna Gore, The Warm Homes and Energy Conservation Bill (Revised edition), Bill 16 of 1999-2000, Research Paper 00/26, House of Commons Library, (March 2000), p. 9.

26) 이 에너지 비용에는 주택 난방 외에도 조명, 가전제품, 요리, 온수를 가열하기 위한 에너지에 쓰이는 비용도 포함된다. Charnwood, 註 10, p. 11.

27) “Fuel poverty occurs where households are required to spend in excess of 10 per cent of their household income on heating and powering their home to a satisfactory standard.” Helen Stockton & Ron Campbell, Time to reconsider UK energy and fuel poverty policies?, Viewpoint, Joseph Rowntree Foundation, (October 2011), p. 4.

28) Donna Gore, 註 25, p. 9.

29) Charnwood, 註 10, p. 11.

적으로 다른 국민들에 대한 보건서비스의 질적 저하를 야기하기도 하였다.³⁰⁾

앞서 제시하였던 기준에 따라 잉글랜드(England)의 에너지 빈곤층을 조사해보면, 1996년 당시 25% 정도가 에너지 빈곤의 문제로 고통을 받은 것을 알 수 있으며,³¹⁾ 수치로는 약 5백만 가구로 추산된다.

<표 1> 1991년과 1996년 잉글랜드의 에너지 빈곤층

연 도	총 가구	소득 중 연료비로 지출하는 비율			에너지 빈곤 가구
		10% 이하	10-20%	20% 이상	
1991	19,111,000	12,482,000 (65.3%)	4,360,000 (22.8%)	2,270,000 (11.9%)	6,630,000 (34.7%)
1996	19,643,000	14,367,000 (73.2%)	4,092,000 (20.8%)	1,184,000 (6.0%)	5,276,000 (26.8%)

출처: Department of the Environment, Transport, and the Regions, Fuel Poverty: The New HEES-a programme for warmer, healthier homes, (May 1999), p. 11.

이 표는 1991년과 1996년 사이에 에너지 빈곤층의 비율 감소에 따른 극빈곤층의 수준도 감소했다는 것을 보여준다. 이는 당시 영국 경제상황이 개선되고, 연료비가 하락하고, 소득수준이 향상된 데에 따른 결과이지만, 5백만이나 되는 빈곤층의 수는 여전히 높은 비율이었다. 이러한 에너지 빈곤층 문제가 심각해지자 각 가정의 전반적인 기준 개선을 시행하기 위한 방법들이 매년 제기되기에 이르렀으나, 다음에서 보는 바와 같이 즉각적이고 일시적인 차원의 조치들이 대부분이었다.

30) Donna Gore, 註 25, p. 9.

31) Department of the Environment, Transport, and the Regions(DETR), Fuel Poverty: The New HEES-a programme for warmer, healthier homes, (May 1999), p. 11.

<표 2> 에너지 빈곤을 해결하기 위한 조치들

- 에너지 시장의 자유화와 경쟁을 통하여 에너지 비용 하락 유도
- 국내 연료에 대한 부가가치세(VAT) 5% 인하
- 가정 에너지 효율 제도(Home Energy Efficiency Scheme, HEES)와 같은 정부 기금을 통한 에너지 효율 자재에 대한 부가가치세 5%에서 17.5% 인하
- HEES에 대한 투입 비용 상향 조정
- 지방정부의 추가 기금 조성을 가능하게 함으로써 가정 개선
- 7백만 연금 수급자에 대한 동절기 연료 지원(Winter Fuel Payments) 도입
- 취약계층의 난방비 지원을 위한 혹한기 지원(Cold Weather Payments)

정부는 에너지 빈곤층에 대한 대책을 마련하기 위하여 에너지 빈곤층 지원 전략의 목표, 대상, 정책수단 등의 개발을 위한 관계 부처 간 그룹(inter-ministerial group)을 결성하였으며, 통상산업부장관(Helen Liddell)과 환경·교통·지역부차관(Lord Whitty)이 공동의장을 맡았다. 2000년 1월에 개최된 제1차 회의에서는 정부와 산업계를 포함한 관계 기관이 통합하여 에너지 빈곤을 해결하기 위한 전략을 채택하기로 하였다.

<표 3> 향후 시행하기로 합의된 조치들

- 에너지 빈곤의 확인방법 개선
- 에너지 빈곤층에 대한 소득, 에너지 비용, 에너지 효율 변화에 대한 영향 연구
- 에너지 빈곤층에 대한 현행 및 향후 정책의 영향 분석
- 에너지 빈곤층을 대상으로 한 현행과 향후 정책 사이의 차이점 파악 및 목적 달성을 위한 정책과 자원 개발
- 정부의 에너지 빈곤 목표, 정책의 이행 방법, 대상, 시기 등에 관한 통합 전략 발굴
- 다양한 주체들 중에서 정부의 정책적 조정 기능을 보장하기 위하여 추

후 조치가 필요한 지역 확인
- 지표, 사후점검 절차 및 평가 결과 방법의 설정

출처: DTI, A Fair Deal for Consumers-Modernising the Framework for Utility Regulation-Draft Statutory Social and Environmental Guidance to the Gas and Electricity Markets Authority: A consultation document from the Department of Trade and Industry, (February 2000)

이와 더불어 에너지 규제 당국에게 에너지 빈곤층을 구제하기 위한 행정적인 조치를 할 수 있는 권한을 부여하는 「공익사업법(Utilities Bill)」의 제정안이 제출되었다.

2. 법률의 구성

「주택난방 및 에너지 보존법」은 총 4개의 조문으로 구성되어 있는 매우 간단한 법률이다.

<표 4> 「주택난방 및 에너지 보존법」의 구성

제 1 조 “에너지 빈곤”의 정의
제 2 조 에너지 빈곤과 관련된 전략
제 3 조 예산
제 4 조 해석, 제명, 시행 및 범위

제4조에서는 일반적인 영국의 법률과 마찬가지로 해석, 제명, 시행 및 범위에 대해서 다루고 있기 때문에 실질적인 내용은 제1조부터 제3조까지 규정되어 있다.

제1조에서는 법률의 목적에 대해 밝히면서, 그 대상이 되는 에너지 빈곤층에 대해 정의하고 있으며, 에너지 빈곤층 개념을 구체화하거나 대체할 수 있도록 지방정부에 권한을 부여하고 있다.

제2조에서는 에너지 빈곤층과 관련된 전략을 수립함에 있어 포함되어야 할 사항들과 관계기관이 준수해야 할 사항을 제시하고 있으며, 제3조에서는 예산의 지출에 관한 사항을 언급하고 있다.

3. 법률의 주요 내용

(1) 에너지 빈곤의 범위

이 법률의 목적에 따라서, 적절한 가격으로 난방을 유지할 수 없는 저소득 가정의 구성원을 ‘에너지 빈곤층’이라고 한다.³²⁾ 이에 따라서 잉글랜드 국무장관(Secretary of State) 또는 웨일즈(Wales) 의회(National Assembly)는(이하 “관계 기관(appropriate authority)”이라 한다) 하위법령을 통하여 이 법률 제1조 제1항의 목적과 부합하는 ‘저소득(lower income)’, ‘적절한 가격(resonable cost)’, ‘적절한 가격으로 난방을 유지할 수 없는 가정의 상황(in a home which cannot be kept warm)’ 등에 대하여 특정할 수 있고,³³⁾ 제1항의 정의 규정을 대체할 수 있는 구체화된 규정을 하위법령에 포함시킬 수 있다.³⁴⁾

이 조항에 따라 하위법령을 제정하기에 앞서 국무장관 또는 의회는 에너지 빈곤층의 이익을 대표하는 자들 또는 국무장관이나 의회가 적절하다고 인정하는 그 밖의 다른 사람들을 출석시켜 의견을 들어야 한다.³⁵⁾ 이 하위법령은 행정입법(statutory instrument)의 형태로 제정되어야 하며, 상·하원의 결의에 의하여 무효가 될 여지도 있다.³⁶⁾

32) Warm Homes and Energy Conservation Act(이하 “WHECA”로 약칭한다) Section 1(1).

33) WHECA Section 1(2)(a).

34) WHECA Section 1(2)(b).

35) WHECA Section 1(3).

36) WHECA Section 1(4).

(2) 에너지 빈곤층에 대한 전략

1) 전략의 수립

관계 기관은 이 법률의 시행³⁷⁾ 후 12개월 이내에 에너지의 효율적인 사용을 위한 조치를 포함하여 사회의 평균인(reasonably practicable person)이 에너지 빈곤층이 되지 않게 하기 위한 정책을 수립하기 위한 전략을 준비하고 공표하여야 한다.³⁸⁾ 이 전략에는 반드시 포함되어야 할 사항들이 있는데, 그 내용은 다음과 같다.³⁹⁾

<표 5> 전략에 포함되어야 할 사항

- 적용의 대상이 되는 가정(household)
- 적절한 장비의 설치 또는 단열처리와 같은 효율적인 에너지 사용을 담보할 수 있는 포괄적 패키지(comprehensive package) 수단
- 달성해야 할 잠정적인 목표(interim objectives)나 목표 시기(target dates)
- 잉글랜드나 웨일즈의 사회의 평균인이 에너지 빈곤층이 되지 않도록 담보할 수 있는 목표 달성의 기한

2) 목표 달성기간

위에 명시된 목표 달성의 기한은 전략이 공표된 날로부터 15년이 넘어서는 안 된다.⁴⁰⁾

37) “시행”은 잉글랜드의 경우 이 법률이 통과된 때(this Act is passed)를 말하고, 웨일즈의 경우 이 법률의 조문들이 효력을 갖게 될 때(this section comes into force), 즉 시행될 때를 말한다.

38) WHECA Section 2(1).

39) WHECA Section 2(2).

40) WHECA Section 2(3).

3) 전략에 관한 협의

전략을 수립하거나 전략을 수정할 때에는 관계 기관은 지방자치단체, 에너지 빈곤층의 이익을 대표할 수 있는 자, 가스·전기 시장청(Gas and Electricity Market Authority), 가스·전기 소비자 위원회(Gas and Electricity Consumer Council), 그 밖에 적절하다고 판단되는 자들과 협의하여야 한다.⁴¹⁾

한편, 2000년 제정된 「공익사업법」에서는 가스·전기 시장청과 가스·전기 소비자위원회의 설립 근거와 그 기능에 대하여 규정하고 있는데, 제1조에서는 기존 가스 및 전기공급기관장(Director General of Gas Supply and the Director General of Electricity Supply)의 기능을 가스·전기 시장청이 담당함에 따라⁴²⁾ 기존 가스 및 전기공급 사무소(offices of Director General of Gas Supply and Director General of Electricity Supply)를 폐지하는 것을 내용으로 하고 있으며,⁴³⁾ 제2조에서는 가스·전기 소비자 위원회를 비정부 기관으로 설립하고⁴⁴⁾ 이에 따라 「가스법(Gas Act 1986)」 제2조에 의해 설립된 가스 소비자 위원회(Gas Consumers' Council)와 「전기법(Electricity Act 1989)」 제2조에 따라 설립된 소비자위원회(consumers' committees)를 폐지하는 것을 담고 있다.⁴⁵⁾

특히, 「공익사업법」 제3조에서는 기존 가스 및 전기공급기관장의 권한을 가스·전기 시장청으로 이관하는 것을 내용으로 하고 있는데,⁴⁶⁾ 이것과 연계하여 이 조항이 시행되기 이전의 협의에 대해서는 「주택난

41) WHECA Section 2(4).

42) Utilities Act(이하 “UA”로 약칭한다) Section 1(1).

43) UA Section 1(3).

44) UA Section 2(1), (2).

45) UA Section 2(3).

46) UA Section 3(1).

방 및 에너지 보존법』에서 정하고 있는 협의 대상 이전의 기관들(기존 가스 및 전기공급기관의 장)과의 협의에도 효력을 부여하는 규정을 두고 있다.⁴⁷⁾

4) 그 밖의 조치

관계 기관은 수립한 전략을 이행하기 위하여 필요하다고 판단되는 범위 내에서 적절한 조치를 취할 수 있다.⁴⁸⁾

5) 관계 기관의 준수 사항

관계 기관은 제5항에 의해 수행되는 조치의 영향과 목표달성 및 달성 시기에 의한 진행상황을 수시로 평가하여야 한다.⁴⁹⁾ 이 평가의 결과에 따라 적절하다고 판단되는 경우 전략을 수정하여야 하며,⁵⁰⁾ 그 평가에 대한 보고서를 발표하여야 한다.⁵¹⁾

만약 전략이 어떠한 이유에서든 목표달성에 실패한 것으로 평가된 경우라면 해당 전략은 수정되어야 하고, 관계 기관이 전략을 수정한 경우에는 수정된 전략을 공표하여야 한다.⁵²⁾

(3) 비 용

의회를 통해 책정된 예산은 이 법률에 의한 모든 비용에 대하여 지출할 수 있으며, 다른 법률에 의할 경우라고 하더라도 이 법에 수반되는 증가분의 경우도 지출할 수 있다.⁵³⁾

47) WHECA Section 2(9).

48) WHECA Section 2(5).

49) WHECA Section 2(6)(a).

50) WHECA Section 2(6)(b).

51) WHECA Section 2(6)(c).

52) WHECA Section 2(7).

53) WHECA Section 3.

Ⅲ. 에너지 빈곤에 대한 전략

1. 에너지 빈곤층 지원전략

‘에너지 빈곤층 지원 전략(Fuel Poverty Strategy)’은 「주택난방 및 에너지 보존법」을 통한 종합적·거시적인 전략이라 할 수 있다. 영국 정부는 이 전략의 진행상황을 점검하고 성과를 평가하기 위해 매년 연차 보고서를 발간하고 있다. 이하의 내용들은 에너지 빈곤층 지원 전략 제7차 연차 진행 보고서(The UK Fuel Poverty Strategy: 7th Annual Progress Report 2009)와 2012년 발행된 에너지 빈곤 통계(Annual Report on Fuel Poverty Statistics 2012)를 중심으로 전략의 주된 내용을 검토해보도록 한다.

(1) 목표 설정

영국 정부는 에너지 빈곤층 지원의 기본안에 대하여 각계각층의 관련분야 전문가로부터 의견을 수렴하여 2001년 2월 에너지 빈곤층 지원 전략을 수립하고 발표하였고, 2003년과 2007년 에너지 백서를 통하여 이 전략의 이행을 재확인한 바 있다. 이는 「주택난방 및 에너지 보존법」에서의 책무를 이행하기 위함인데, 영국 정부는 2001년 2월 전략 초안을 발표했고, 협의를 거쳐 같은 해 11월에 최종 전략을 발표했다. 이 법에 의해서는 잉글랜드와 웨일즈에 대해서만 법적 책무를 부여하였음에도, 스코틀랜드(Scotland)와 북아일랜드(Northern Ireland) 또한 동 전략에 참여하였다. 잉글랜드를 비롯한 각 지방정부에 따라 설정된 목표가 각기 다르지만, 전체적으로는 2018년까지 영국 내 가정의 에너지 빈곤을 근절하는 것을 목표로 하고 있다.⁵⁴⁾

54) Department of Energy & Climate Change(DECC), The UK Fuel Poverty Strategy: 7th Annual Progress Report, (October 2009), p. 6.

1) 잉글랜드

잉글랜드의 목표는 ‘잉글랜드의 에너지 빈곤: 정부의 실행계획(Fuel Poverty in England: The Government's Plan for Action)’에 언급되어 있는데, 이에 따르면 잉글랜드 정부는 2010년까지 취약 가구(vulnerable households)⁵⁵⁾ 내의 에너지 빈곤의 근절을 위하여 합리적으로 실행 가능한 수단을 강구해야 한다.⁵⁶⁾ 취약 가구 외의 가구들에 대해서는 2016년 11월 22일까지 합리적으로 실행 가능한 방법으로 잉글랜드 내에 에너지 빈곤층이 없도록 상황을 진척시켜야 한다.

2) 스코틀랜드

스코틀랜드 정부는 2016년 11월까지 합리적이고 실행 가능한 방법으로 에너지 빈곤을 제거하기 위한 목표를 설정하였고, 이에 관한 사항은 스코틀랜드 「주택법(Housing Act 2001)」 제88조 제1항에 따라 2002년에 공표된 ‘스코틀랜드 에너지 빈곤 성명(Scottish Fuel Poverty Statement)’⁵⁷⁾에 제시되어 있다.⁵⁸⁾ 2008년 5월 보건복지부(Cabinet Secretary for Health and Wellbeing)는 스코틀랜드 의회에 이 목표에 대한 스코틀랜드 정부의 의지를 재차 강조한 바 있다.

3) 웨일즈

‘웨일즈 에너지 빈곤 공약(Fuel Poverty Commitment for Wales)’에서 웨일즈 정부(Assembly Government)가 설정한 목표는 합리적으로 실행 가능한 수단을 동원하여 2010년까지 웨일즈 내의 취약 가구가 없도록 하고, 2012년까지 공공주택(social housing) 내 에너지 빈곤 가정이 없도록 하며, 2018년까지 에너지 빈곤 가구를 없도록 하는 것이다.⁵⁹⁾

55) 이때의 취약 가구란 어린이, 노인, 환자, 장애인 등을 포함한 가구를 말한다. *Ibid.*

56) <http://www.haringey.gov.uk/government_fuel_poverty_action_plan.pdf>.

57) <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2002/08/15258/9951>>.

58) *Ibid.*

59) <<http://wales.gov.uk/topics/housingandcommunity/housing/publications/fuelpovcommit?lang=en>>.

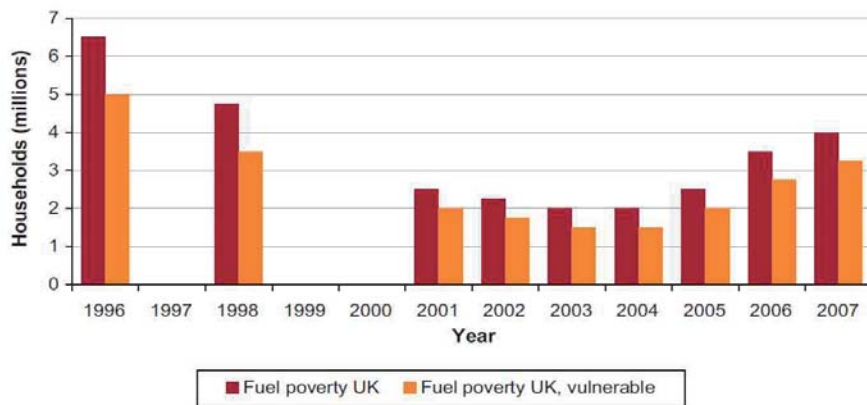
4) 북아일랜드

‘에너지 빈곤의 종료: 북아일랜드의 전략’에서는 2010년까지 취약가구 내의 에너지 빈곤을 제거하고, 2016년까지 이 목표를 비취약가구에게도 확대하여 달성할 것을 제시하고 있다.⁶⁰⁾

(2) 평가

각 지방에 따라 달리 설정되어 있는 측정기준과 에너지 빈곤에 대한 개념의 차이 등으로 인하여 영국의 에너지 빈곤층에 대한 종합적인 평가를 하는 것은 다소 어려울 수 있다. 이런 점을 감안하면 2007년 영국의 에너지 빈곤층을 추산하면 약 400만 가구에 이른다.⁶¹⁾ 이는 2004년 이후로 약 200만 가구의 에너지 빈곤층이 증가했으며, 전년도 대비 약 50만 가구가 증가했다는 것을 보여준다. 에너지 빈곤을 타개하기 위한 노력에도 불구하고 오히려 에너지 빈곤층이 증가하는 이유는 최근 들어 지속적으로 상승하고 있는 에너지 가격에 따른 영향이라고 볼 수 있다.

<그림 1> 영국의 에너지 빈곤층(1996년-2007년)



NB: Fuel poverty was not calculated for 1997, 1999 and 2000.

출처: DECC, The UK Fuel Poverty Strategy: 7th Annual Progress Report, (October 2009), p. 7.

60) <www.dsdni.gov.uk/ending_fuel_poverty_-_a_strategy_for_ni.pdf>.

61) DECC, 註 54, p. 7.

에너지 가격의 상승은 에너지 빈곤 문제의 해결을 한층 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 에너지 가격 상승의 영향은 저소득 가구에 있어서 더 컸는데, 이는 이들 가구에서 에너지 비용이 차지하는 비중이 더 컸기 때문인 것으로 보인다. 일례로 잉글랜드의 경우 2008년에는 에너지 빈곤층으로 80만 가구가 포함되었으나 그 해의 에너지 가격의 상승에 따라 2009년의 에너지 빈곤층은 100만 가구로 확대되었다.⁶²⁾

<표 6> 잉글랜드의 에너지 빈곤층(2002년-2007년)

에너지 빈곤층 (가구, 단위: 백만)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
총 가구	1.4	1.2	1.2	1.5	2.4	2.8
취약 가구	1.2	1.0	1.0	1.2	1.9	2.3
공공	0.3	0.2	0.2	0.2	0.4	0.5
개인	1.1	1.0	1.0	1.3	2.0	2.3

출처: DECC, The UK Fuel Poverty Strategy: 7th Annual Progress Report, (October 2009), p. 7. 일부 발췌

위의 표와 같이 에너지 빈곤층이 꾸준히 증가한 잉글랜드와는 달리, 스코틀랜드의 경우는 주목할 만한 변화가 있었다.

<표 7> 스코틀랜드의 에너지 빈곤층

연 도	에너지 빈곤층	가구 비율
1996	756,000	35.6
2002	293,000	13.4

62) *Ibid*, p. 8.

연 도	에너지 빈곤층	가구 비율
2003/4	350,000	15.4
2004/5	419,000	18.2
2005/6	543,000	23.5
2007	586,000	25.3

출처: DECC, The UK Fuel Poverty Strategy: 7th Annual Progress Report, (October 2009), p. 8.

2004년 발행된 ‘스코틀랜드 에너지 빈곤층 보고서(Fuel Poverty in Scotland Report)’에서는 1996년부터 2002년 사이에 에너지 빈곤층의 수가 절반으로 감소한 것은 가계소득의 증가에 기인한 것이라는 결론을 제시하고 있다.⁶³⁾ 이는 각 가정의 연료비가 35% 감소하고 에너지 효율은 15% 증가한데 따른 것이다.⁶⁴⁾ 2003년 이후로 연료비가 상승하기 시작했는데, 이것이 에너지 빈곤층의 수가 지속적으로 증가하게 만든 요인이라는 것이다.

이러한 스코틀랜드 정부의 보고서에 따라서 스코틀랜드의 에너지 빈곤 프로그램을 검토하고 에너지 빈곤을 보다 효율적으로 감소시키는 한편 더 나은 자원의 이용을 도모하기 위하여 스코틀랜드 에너지 빈곤 포럼(Scottish Fuel Poverty Forum)이 개최되었고, 보고서에서 권장한 것과 같이 기존의 에너지 빈곤 프로그램을 새로운 에너지 보조 정책(Energy Assistance Package, EAP)으로 대체하자는 의견이 반영되어 2009년 4월부터 시행에 들어갔다. 이 새로운 에너지 보조 정책은 에너지 빈곤을 퇴치하기 위한 보다 종합적인 대책으로 볼 수 있는데, 각 가정의 수요를 고려하면서 에너지 효율을 향상시키고, 에너지 효율과 가격에 대한 상담, 세금혜택에 대한 내용, 표준절전수단 등을 포함하고 있다.

63) <<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/155541/0041758.pdf>>

64) DECC, 註 54, p. 8.

2. 에너지 효율 개선 및 난방 시책

2009년 7월 영국 정부는 ‘영국의 저탄소 이행 계획(UK Low Carbon Transition Plan)’에 관한 백서를 발간하고, 배출의 감소, 에너지 공급의 안정성 확보, 경제적인 최적화, 극빈층의 보호 등을 통하여 영국이 저탄소 사회로 전환하는 방법에 대하여 제시하였다. 2008년 고든 브라운(Gordon Brown) 영국 총리는 이 계획을 통하여 2011년 말까지 총 6백만 가구의 단열 지원을 이행할 것이라고 밝혔고, 이 공약은 난방개선제도(Warm Front Scheme)를 주축으로 하는 탄소배출저감목표(Carbon Emissions Reduction Target, CERT), 적정 가구 프로그램(Decent Homes Programme), 공공주택 에너지 절약 프로그램(Social Housing Energy Saving Programme, SHESP) 등 다양한 시책들을 통하여 이행되었다.

각 지방 정부(devolved governments)에 따라 저소득가구를 대상으로 하는 에너지 효율사업의 명칭은 조금씩 다르지만 사업내용은 유사하다. 웨일즈에서는 가정 에너지 효율 제도(Home Energy Efficiency Scheme)라는 명칭으로 2000년 이후 9만 3천 가구를 대상으로 9,300만 파운드를 투자하였으며, 스코틀랜드에서는 Warm Deal이라는 명칭으로 1999년 이후 28만 가구에 3억 8천만 파운드를 투자해 단열사업을 실시하였다. 북아일랜드에서는 Warm Home이라는 명칭으로 2001년 이후 6만 가구를 대상으로 건물에너지효율화사업을 진행하였다.⁶⁵⁾

(1) 잉글랜드의 난방개선제도

난방개선제도(Warm Front Scheme)는 잉글랜드 개인 가정의 에너지 빈곤 문제를 해결하는 핵심적인 제도라 할 수 있다. 2000년 6월 이후

65) 진상현·박은철·황인창(이하 “진상현 외 2”라 함), 저소득가구의 에너지 소비실태 조사·분석, 서울시정개발연구원, 2009, 75면.

약 2백만 이상의 가정이 난방, 단열, 에너지 효율 향상에 대한 보조를 받았다.

2008년 9월 정부는 가정 에너지 절약 프로그램(Home Energy Saving Programme, HESP)에 7천 4백만 파운드에 해당하는 추가 기금을 지원하였는데,⁶⁶⁾ 이 기금 지원은 2008년 11월 사전 예산 보고서(Pre-Budget Report)에 의하여 1억 파운드라는 추가 기금이 조성되었기에 가능했던 것이다.⁶⁷⁾ 이 추가 기금을 통하여 2008년에서 2011년까지 9억 5천 9백만 파운드에 이르는 난방개선제도에 대한 예산증액이 가능하게 되었다.

2008년 9월 난방개선제도에는 3억 5천 9백만 파운드의 기금이 배정되어 총 233,594 가정이 지원을 받았다. 이 시기 동안에 이루어진 지원 내용을 정리하면 다음과 같다.⁶⁸⁾

- 14,000 이상의 가구에 대한 가스 중앙난방시스템
- 80,000 이상의 가구에 대한 보일러 교체
- 27,000 이상의 가구에 대한 이중단열
- 57,000 이상의 가구에 대한 상층(다락)단열

난방개선제도는 에너지 빈곤 가구들에게 지속적으로 상당히 중요한 영향을 미친 제도이다. 이 제도의 시행 후 지원을 받은 가구의 만족도는 90% 이상이였으며, 건물에너지효율등급에 해당하는 표준평가절차(Standard Assessment Procedure, SAP)는 평균 42에서 57로 상승하였다.

잉글랜드 정부는 난방개선제도를 통하여 극빈층에 대해서도 다음과 같은 노력을 지속적으로 시행해왔다.⁶⁹⁾

66) HESP에 의해 1990년에 설립된 에너지 효율 개선 전문회사인 Eaga가 이 사업을 진행하고 있으며, 가구당 지원액은 최대 2,700파운드(석유 중앙난방 방식의 경우 4,000 파운드)이다. 진상현 외 2, 註 65, 75면.

67) DECC, 註 54, p. 10.

68) *Ibid.*

69) *Ibid.*, p. 11.

- SAP 비율이 20 이하인 가구 중 30%를 지원
- 60세 이상 노인이 포함된 133,277 가구 지원
- 16세 이하의 어린이가 포함된 63,297 가구 지원
- 장애인이 포함된 101,814 가구 지원
- 흑인 및 소수인 가구 중 15%를 지원

난방개선제도의 주된 목적이 에너지 빈곤층을 대상으로 한 것이기는 하지만, 이산화탄소 배출 저감에도 상당한 기여를 하는 것으로 밝혀졌다. 연간 이산화탄소 감축량은 가구당 1.4톤으로 추정되고 있다.⁷⁰⁾ 이 제도는 저탄소와 신·재생에너지에 관한 대체기술을 통하여 비용효율을 추구하고 있다. 2009년에는 가스난방이 어려운 가구('hard to treat' properties)에 대하여 125기의 태양열 난방시스템(solar thermal heating system)을 설치하였다. 이 태양열 기술에 대한 비용효율 및 사용자 접근성은 국가에너지조치(National Energy Action)와 더불어 검토되고 있다. 2010년에는 200기의 공기열원난방시스템(air source heat pump system)을 설치하는 시범사업을 실시하기도 하였다.

이 제도는 2013년 1월 종료되었지만,⁷¹⁾ 제도 말기에는 고객을 위한 서비스의 품질 향상과 금전적 가치를 위한 개선도 상당부분 이루어졌다. 그 주된 개선 내용은 다음과 같다.

- 설비업자들 사이의 공급망과 업무에 대한 경쟁 유도
- 지원자의 가정에 보다 저렴한 시스템을 제공해줄 수 있도록 새로운 컴퓨터 조사절차 도입
- 기술적인 품질 발전을 위한 업무 숙련도 관련 조사절차 개선
- 고객 서비스 개선을 위한 설비업자들의 업무에 관한 품질 관리

70) *Ibid.*

71) <<https://www.gov.uk/warm-front-scheme/overview>>.

(2) 웨일즈의 가정 에너지 효율 제도

웨일즈 정부는 취약계층에 대한 에너지 효율 개선을 지원하기 위하여 가정 에너지 효율 제도(Home Energy Efficiency Scheme, HEES)를 활용하고 있다. 웨일즈 정부가 제도를 시행한 2000년부터 총 1억 파운드 이상의 재원을 통하여 10만 가구 이상이 지원을 받았다.

이 제도의 구체적 내용은 에너지 효율 상담(energy efficiency advice), 이중단열(cavity wall insulation), 상부단열(loft insulation), 외풍차단(draught proofing), 중앙난방(central heating), 고에너지효율 전구(energy saving light bulbs), 연기 탐지기(smoke alarm), 경비수단(security measures) 등이다. 이러한 지원을 받을 수 있는 가구는 환자나 장애인이 있는 가구와 저임금 가구이다.

(3) 스코틀랜드의 에너지 지원 제도

2009년 4월 스코틀랜드 정부는 에너지 지원 제도(Energy Assistance Package)를 도입하였다. 이 제도는 1999년과 2001년부터 시행되어 총 114,453기의 중앙난방시스템을 설치하고, 약 4십만 가구에 단열 지원을 했던 단열처리(Warm Deal)와 중앙난방시스템(Central Heating Programme)을 대체한 것이다.

스코틀랜드 정부는 2008년 스코틀랜드 내의 에너지 빈곤에 대한 검토를 하여 단열처리와 중앙난방시스템의 성과는 좋았으나, 2016년 목표를 위해서는 이 프로그램들의 목표 수정이 불가피하다고 판단하였다. 이에 따라 스코틀랜드 에너지 빈곤 포럼을 통하여 스코틀랜드 내의 에너지 빈곤에 대한 지원방향이 재 모색되었고, 에너지 빈곤층을 다양하게 그리고 직접적으로 지원할 수 있는 에너지 지원 제도를 제안한 보고서가 2008년 10월 채택되었다.⁷²⁾

72) DECC, 註 54, p. 12.

에너지 지원 제도는 다음과 같이 크게 네 가지 단계로 구성되어 있다.⁷³⁾

- 1단계: 모든 지원대상자들에게 전문가의 무료상담 제공
- 2단계: 수당 및 세금 공제 혜택 부여, 에너지 빈곤의 위험이 있는 대상자들에게 에너지 비용 감액
- 3단계: 낡은 주택에 이중단열 및 상부단열과 같은 표준단열조치 제공
- 4단계: 에너지 극빈층에게 에너지효율조치 제공

(4) 북아일랜드의 주택난방제도

주택난방제도 및 주택난방 플러스제도(Warm Homes and the Warm Homes Plus Schemes)는 개인주택 소유자에게 에너지 효율 조치를 제공하는 북아일랜드의 에너지 빈곤 해결을 위한 주된 제도라 할 수 있다. 2001년에 시작된 주택난방제도를 통하여 7만 가구 이상이 지원을 받았는데, 북아일랜드의 감사원(Audit Office)과 결산위원회(Public Accounts Committee)는 이 제도를 공공상담(public consultation)의 형태로 변형하였다. 제도의 개선 내용은 다음과 같다.

- 주택난방제도와 주택난방 플러스제도는 종전대로 분리하되 60세 이상 가구만 난방지원을 받을 수 있도록 한 제한을 없앴다.
- 제도 초기에는 근로자인 에너지 빈곤층에게 난방을 포함하여 소득공제를 받을 수 있도록 하였다.
- 모든 지원자들이 그에 맞는 수당을 받을 수 있도록 하였다.
- 수당지원 외에는 장애인 수당을 받는 지원자들만이 난방지원을 받을 수 있도록 하였다.
- 난방의 대상을 중앙난방이 아닌 가구, 고체연료 시스템인 가구, Economy 7⁷⁴⁾ 또는 액화석유가스를 사용하는 가구 에너지 빈곤 가구로 하였다.

73) *Ibid.*

74) 기본부하(base load) 발전을 사용하여 사용량이 적은 심야시간 대에 저렴한 전기

- 외풍차단(draught proofing), 고에너지효율 전구(energy saving light bulbs), 기존 난방시스템 수리와 같이 효과가 드러나지 않는 조치들을 삭제하였다.
- 고립된 지방과 같이 에너지 빈곤층이 극심한 경우에는 승인제한을 변경하여 처리불능(hard to treat)의 특성에 대한 유연성을 허용하였다.
- 석유연료 외에 현재로서는 대체할 수단이 없는 처리불능가구에는 신·재생에너지 기술을 포함하였다.
- 모든 지원자들이 추가적인 에너지 효율 수단, 현 난방 시스템의 개선된 운용방법, 연료비 상담, 향상된 지원과 정보를 제공받을 수 있는 서비스와 같은 에너지 상담을 받을 수 있도록 하였다.

(5) 잉글랜드·웨일즈·스코틀랜드의 탄소배출감축목표

2000년에 「공익사업법」이 제정되면서 에너지 회사들의 에너지효율공약(Energy Efficiency Commitment)이 의무화되었는데, 에너지공급회사는 가정부문의 온실가스 배출량을 감축하기 위해 에너지효율 개선을 실시하되, 절감량의 40% 이상을 취약가구 주택에서 달성하도록 규정되었다. 그레이트브리튼(Great Britain) 전역에 걸쳐 적용된 에너지효율공약은 3년 주기로 시행되는 공약의 3단계에서 탄소배출감축목표(Carbon Emissions Reduction Target, CERT)로 명명되어 2008년 4월 시작되어 2011년 3월 종료되었다.

CERT의 주된 목표는 국내 탄소배출을 저감하는 것이다. CERT는 에너지 공급자들에게 그들의 에너지 감축 목표를 저소득층과 70세 이상의 노인가구를 우선대상으로 삼도록 하고 있으며, 에너지 빈곤층을 줄이기 위하여 취약 소비자들을 특별히 지원하도록 하고 있다.⁷⁵⁾ EEC와

를 공급하는 전기 공급자에 의한 차별세(differential tariff)를 말한다.
75) DECC, 註 54, p. 13.

CERT를 통하여 2002년 이후 약 6백만 가구가 보조금 또는 무상 단열 혜택을 받았다. 이 중 백만 가구는 CERT 첫째 시행에 따라 혜택을 받은 가구이다. 극빈층 보조, 안정적인 공급 및 기후변화 대응을 위하여 에너지 공급자들의 CERT 의무는 20%까지 상향 조정되었는데, 이는 1억 5천 4백만 톤에서 1억 8천 5백만 톤 정도의 이산화탄소를 저감하는 것이고, 매년 5.6MtCO₂ 를 절감하는 것이다.

이러한 증가의 효과는 에너지효율수단을 강구하는 에너지 공급자들에 의해서 추가적으로 6억 파운드 정도가 투자되는 것이라 할 수 있다. 이 프로그램에 의한 총 지원은 2008년부터 2011년까지 약 32억 파운드로 평가되고 있다. 이 중 19억 파운드 정도가 우선지원대상 중 취약가구에 지원될 것이다.

2009년 발표된 영국 저탄소전환계획(UK Low Carbon Transition Plan)에서 영국 정부는 공급자의 의무를 2012년 연말까지 21개월 동안 확대할 것임을 밝혔다.

IV. 영국 법제와 정책의 시사점

영국의 경우 일찍부터 에너지 빈곤층 감소를 위해 정부와 관계 기관이 각종 에너지 빈곤층 지원전략 및 계획을 수립·시행하였다. 특히 「주택난방 및 에너지 보존법」을 통해 2001년에서 2010년까지 에너지 빈곤층을 모두 구제한다는 목표를 제시하고, 현물보조뿐만 아니라 단열과 주택보수를 통한 에너지 효율의 문제까지 접근함으로써 구체적인 에너지 빈곤 근절 시책과 프로그램을 수립한 것은 주목할 만하다.

「주택난방 및 에너지 보존법」은 많은 내용이 포함된 법률은 아니다. 오히려 에너지 빈곤층에 대한 개념을 제시하고, 이를 위한 정책을 수립·시행할 수 있는 근거와 정책에 필요한 일정한 가이드라인을 제시하고 있을 뿐이다. 이와 같은 단순한 법률의 구성은 에너지 복지에

관한 개별 입법에 몇 차례 실패했던 우리에게, 현행 법령의 일부 개정을 통해서 에너지 복지 전반을 아우르는 차원까지는 아니더라도 당장 시급한 에너지 빈곤 문제를 해결할 수 있도록 입법적 조치를 시도할 수 있음을 시사하고 있다.

영국은 에너지 빈곤 문제를 접근하면서 에너지 빈곤층에 대한 에너지 지원을 위해 단순히 직접적인 현물보조 외에도 에너지효율 향상 수단 제공, 생계지원을 포함한 소득향상 방안 강구, 에너지 공급자들의 지원제도 마련과 같은 중장기적이고 다각적인 접근방식을 채택하였다. 이러한 다각적인 접근방식을 통해 저소득층을 대상으로 에너지 지원을 하기 위해서는 에너지 관련 부처에서는 에너지 효율 향상 및 에너지 절감을 위한 정책을 수립하고 시행하며, 에너지 공급자를 대상으로 특별 지원제도를 제공할 것이 요구된다.⁷⁶⁾ 동시에 생계지원과 소득향상을 위해 복지 관련 부처가 참여하고, 보건위생 측면에서 보건 관련 부처가 관여하는데, 이들 부처로 구성된 저소득층 에너지 지원을 위한 종합적인 대책과 목표를 체계적으로 수립할 필요가 있다.⁷⁷⁾

앞서 살펴보았듯이, 에너지 빈곤은 에너지 가격과 해당 가구의 소득 및 에너지 효율 등 다양한 요인에 의한 영향을 받기 때문에 이들 요소의 변동에 따라 에너지 빈곤층의 비율은 상당한 변화를 보일 수밖에 없다. 따라서 에너지 빈곤층의 현황 파악과 원인 분석은 에너지 저소득층 지원 프로그램의 효과 측정을 위한 선결적인 사항이다. 특히 에너지 빈곤층에 대한 에너지 효율 개선사업 등 간접지원방식의 효과를 평가하기 위해서는 에너지 효율 평가 시스템인 SAP을 적용해 매년 에너지 빈곤층의 에너지 효율 개선사업의 효과를 측정하고 있는 영국의 사례를 참고할 필요가 있다. 신축 공동주택과 신축 업무용 건

76) 박광수·김남일·송무현(이하 “박광수 외 2”라 함), 사회적 약자에 대한 에너지 지원제도 개선방안 연구, 에너지경제연구원, 2006, 74면.

77) 박광수 외 2, 註 76, 74면.

물에 한해 시행하고 있는 건축물 에너지효율등급 인증제도를 이미 건축된 단독주택, 연립주택, 다세대주택까지 점진적으로 확대하는 방안이 검토되어야 한다는 제안⁷⁸⁾도 고려해보아야 한다.

78) 기후변화행동연구소, 註 17, 102면.

제 3 장 에너지 빈곤 문제 해결을 위한 호주의 법제와 정책

I. 배경

호주의 에너지 곤란⁷⁹⁾ 문제 해결을 위한 제도의 목적은 재정적 곤란에 처한 이들을 지원하고 재정적 부담을 완화함으로써 현재의 상태를 벗어날 수 있게 함과 동시에 이들이 지속적으로 에너지를 공급받을 수 있게 하기 위함이다. 개인의 에너지 곤란 문제는 매우 다양한 형태를 띠고 있기 때문에 각각에 가장 적합한 계획을 수립해야 하는 것이 무엇보다도 중요하다.

에너지 지원 프로그램과 관련된 중요한 쟁점들은 (i) 어떻게 개인이 곤란에 처해 있다는 것을 확인할 것인가, (ii) 개인이 에너지 지원 프로그램을 활용할 수 있게 하는 방법은 무엇인가, (iii) 지원의 수준은 어떻게 결정할 것인가, (iv) 에너지 지원 프로그램의 구체적 내용은 무엇인가, (v) 에너지 지원 프로그램을 어떻게 지속적으로 개선할 것인가 등이 있다.

이러한 에너지 지원 문제와 더불어 호주에서도 에너지 수급과 관련된 문제가 대두되고 있으며, 가뭄·폭염·산불 등을 비롯한 기후변화로 인한 피해가 빈발하고 있다. 즉, 호주에서의 에너지 문제는 호주의 가계·농업·목축업·정부를 비롯한 모든 분야에 큰 위협이 되고 있는 기후변화의 문제와 따로 떼어놓고 생각할 수 없는 것이다.

에너지 문제와 기후변화 문제에 대응하기 위하여, 호주 정부는 청정 에너지미래(Clean Energy Future)의 구축을 위한 포괄적인 계획을 수립

79) ‘hardship’을 ‘곤란’으로 번역한다. 우리나라와 달리 호주는 소득계층을 기준으로 하는 계층별 지원정책이 아니라, 현재 에너지 요금을 지불할 수 있는지 여부를 개별적으로 판단하여 지원하는 제도를 기본 틀로 하고 있기 때문에, 빈곤층이라는 표현은 적절하지 않다.

하였으며, 2011년 10월 12일 「청정에너지법안(Clean Energy Bill 2011)」을 포함한 18개의 법안들이 호주의 하원을 통과하였다. 이 법안들은 같은 해 11월 8월 상원을 통과하면서 배출권거래제를 포함한 청정에너지체제가 비로소 시행되기에 이르렀다. 청정에너지미래를 위한 제도에는 배출권거래제, 신·재생에너지에 대한 혁신과 투자의 증대, 에너지 효율의 증진, 토양의 오염방지 등을 포함되어 있다.⁸⁰⁾

물론 배출권거래제를 포함한 청정에너지체제는 그 실행에 많은 어려움이 있을 수밖에 없으며 동시에 상당한 비용부담을 수반하게 된다. 이러한 에너지체제의 전환에 따라 호주 정부는 특히 소비자에게 미칠 수 있는 부작용을 해소하기 위하여 일자리와 경쟁력 확보와 관련된 여러 가지 수단을 강구하고 있으며, 이런 정책들의 실현을 통해 이산화탄소의 배출을 감소시키면서 동시에 더 많은 일자리를 창출하겠다는 야심찬 목표 또한 제시하고 있다.

이하에서는 호주의 「국가 에너지 소매에 관한 법률」과 에너지 복지 정책에 대해 개괄적으로 검토한 후, 청정에너지미래체제의 도입에 의해 발생하는 가계의 부담을 최소화하기 위한 에너지 복지제도의 개선 내용에 대해 살펴보기로 한다.

II. 「국가 에너지 소매에 관한 법률」의 분석

호주의 각 주(州)들은 에너지 소매에 관한 법률을 제정하여 시행하고 있는데, 이 중 가장 먼저 제정·시행되고 있는 남호주(South Australia) 주의 「국가 에너지 소매에 관한 법률(National Energy Retail Law (South Australia) Act 2011)」이 대표적이다. 남호주 주 뿐 아니라, 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주·빅토리아(Victoria) 주 등도 동일한 취지의 법을 제정하거나 법안을 제출해 놓고 있지만, 에너지 규제기

80) Australia Government, Securing a Clean Energy Future, <<http://www.environment.gov.au/cleanenergyfuture/index.html>>

국가 남호주 주의 「국가 에너지 소매에 관한 법률」을 기반으로 하여 ‘곤란에 처한 에너지 소비자 지원 정책의 승인기준(Guidance on AER Approval of Customer Hardship Policies)’을 정하고 있기 때문에 남호주 주의 법률과 승인기준을 중심으로 그 내용을 살펴보기로 하고, 이어서 뉴사우스웨일즈 주와 빅토리아 주의 정책을 검토해보도록 한다.

1. 개 관

「국가 에너지 소매에 관한 법률」은 총 7개의 장, 41개의 조문으로 이루어진 본문과 총 15개의 장, 320개의 조문으로 이루어진 별칙(schedule)으로 구성되어 있다. 이 법은 에너지 소매 공급에 대한 규제 의 틀을 형성하고, 에너지 공급자(distributors)와 소비자(consumers)의 관계를 규정하는 등을 제정 목적으로 하고 있다.

<표 8> 「국가 에너지 소매에 관한 법률」의 구성

제 1 장 총 칙
제 2 장 국가 에너지 소매법의 적용
제 3 장 관련 사항
제 4 장 남호주 주 관할에 적용되는 조항
제 5 장 남호주 주 관할 내 법의 해석
제 6 장 관련 기관과 AER 결정의 유효성
제 7 장 경과규정
별 칙
제 1 장 총 칙
제 2 장 소매자와 소비자의 관계
제 3 장 공급자와 소비자의 관계
제 4 장 소비자 고충 및 분쟁 해결
제 5 장 소매자 승인 및 면제
제 6 장 RoLR 방식

제 7 장	소액보상청구 체계
제 8 장	AER의 기능과 권한
제 9 장	AEMC의 기능과 권한
제10장	국가 에너지 소매 규정
제11장	국가 에너지 소매 규칙
제12장	준수와 실행
제13장	강제이행
제14장	근거자료
제15장	일반 규정

「국가 에너지 소매에 관한 법률」에서 말하는 에너지란 전기 또는 가스를 의미하며, 소매사업자들(retailer)은 ‘곤란에 처한 에너지 소비자에 관한 정책(Customer Hardship Policy)’을 개발하여 이를 AER에 승인 받고 시행하도록 되어 있다.⁸¹⁾ 곤란에 처한 소비자(hardship customer)란 앞서 개발 및 승인된 정책에 부합하는 재정적으로 어려움을 겪고 있는 거주자를 말하므로⁸²⁾ 이 법에 따른 지원대상은 해당 지역에 거주하는 소비자(Residential Consumer)에 한정된다. 여기에는 주로 개인, 세대 또는 가정용으로 에너지를 구매하는 소비자가 포함된다.⁸³⁾

별표 제2장 제6절 소비자 곤란

(1) 이 법에서 -

곤란에 처한 소비자(hardship customer)란 ‘곤란에 처한 에너지 소비자에 관한 정책(Retailer's Customer Hardship Policy)’에 따라서 재정적 어려움으로 인해 에너지 사용료를 지급하기 어려운 소비자로 확인된 자를 의미한다.

81) National Energy Retail Law (South Australia) Act(이하 “NERLA”라 약칭한다) Schedule Section 43(2).

82) NERLA, Schedule Section 43(1).

83) NERLA, Schedule Section 2.

곤란에 처한 에너지 소비자에 관한 정책의 목적은 재정적 어려움으로 인해 에너지 사용료를 지급하기 어려운 소비자를 확인하고, 이들을 지속적으로 지원하는 데 있다.⁸⁴⁾

소매사업자들이 작성하는 에너지 곤란 지원정책의 최소기준은 간단하고, 소비자들이 쉽게 접근할 수 있는 ‘소비자 친화적(Consumer Friendly)’인 문서로 작성되어야 한다는 것이다. 위 문서는 또한 해당 제도의 취지와 목적·관련 프로그램과 지원에의 접근 방법·곤란에 처한 에너지 소비자 지원 정책에 따른 소비자와 소매사업자의 권리와 의무·소비자의 개인정보보호 및 곤란 지원 정책에 관한 전체 정보에의 접근 방법 및 관계자와의 연락방법 등을 포함하고 있어야 한다.

이 법에 따라 호주 공정거래위원회(Australian Competition and Consumer Commission) 산하의 독립 행정기구로 설치된 호주 에너지 규제기구(Australian Energy Regulator, 이하 “AER”이라 한다)가 에너지 공급자들의 에너지 곤란 지원 정책에 관한 승인 등의 기능을 수행하고 있다.⁸⁵⁾ AER은 2012년 7월부터 호주 연방 특별행정구역(Australian Central Territory)과 타스마니아(Tasmania) 주⁸⁶⁾의 에너지 소매시장에 대한 규제를 시행하고 하고 있으며, 다른 주들도 법률을 제정하면서 에너지 소매에서의 규제 권한을 부여하고 있다.⁸⁷⁾

84) *Ibid.*

85) 그 외에도 호주 에너지 규제기구의 역할은 에너지 네트워크 시설의 사용료의 결정, 전기·가스의 도매시장 감독, 에너지 시장에 대한 정보 발행, 공정거래법(Competition and Consumer Act)의 에너지와 관련된 공정거래위원의 역할 지원 등을 들 수 있다.

86) 가스시장은 제외하고 전기시장에 대한 규제권한만 부여 받았다.

87) 다만, 서호주 주와 연방정부 직할의 노던 주는 해당 권한을 이전할지 여부에 대한 정책적 결정을 하지 않고 있다.

2. 소매사업자의 곤란에 처한 에너지 소비자 지원 정책의 최소기준

「국가 에너지 소매에 관한 법률」에서는 소매사업자의 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책에 포함되어야 하는 기준을 정하고 있는데,⁸⁸⁾ 이를 정리하면 다음과 같다.

제44조 – 곤란에 처한 에너지 소비자를 위한 최소요건

곤란에 처한 에너지 소비자를 위한 최소요건은 다음 사항을 포함하여야 한다.

- (a) 곤란에 처한 에너지 소비자가 확인되었을 경우, 소매사업자의 초기 대응 절차에 관한 규정
 - 곤란에 처한 에너지 소비자의 유연한 에너지 요금 지급방법(Flexible Payment Options)에 관한 규정
 - 곤란에 처한 에너지 소비자에게 적절한 정부의 할인 프로그램의 확인, 적절한 재정 자문서비스, 곤란에 처한 에너지 소비자에게 해당 프로그램이나 서비스에 대한 정보의 제공
 - 소매사업자가 제공할 수 있는 곤란에 처한 에너지 지원 프로그램의 개략적 내용
 - 곤란에 처한 에너지 소비자와의 에너지 공급계약이 곤란에 처한 에너지 지원정책에 적합한지 여부에 대한 검토 절차
 - 에너지 규제기구에 의해 요구되는 수정사항
 - 관련 법령(Law and Rules)에 의해 요구되는 기타 사항

에너지 규제기구가 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책을 승인할 때, 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책을 두는 취지에 부합한다는 확신이 있어야 한다.⁸⁹⁾

88) NERLA, Schedule Section 44.

89) NERLA, Schedule Section 45.

3. 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책에 대한 승인에서 고려되어야 하는 원칙

에너지 소매에 관한 법률은 에너지 규제기구가 소매사업자의 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책을 승인할 때 고려해야 할 원칙들을 다음과 같이 정하고 있다.

- 에너지의 공급은 주거용 소비자들에게 필수적인 서비스임
- 소매사업자들은 에너지 요금을 납부할 수 없다는 이유만으로 에너지 공급이 중단되지 않게 되는 것이 목표인, 곤란에 처한 에너지 소비자 지원 프로그램 또는 전략을 수립해야 함
- 에너지 요금을 납부하지 못해 그 공급을 중단하는 것은 최종적인 수단이 되어야 함
- 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책의 형평성·투명성·지속성이 보장되어야 함

에너지 규제기구의 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책에 대한 승인기준은 이상의 원칙을 현실적으로 구현하기 위해 승인과정에서 고려해야 하는 사항을 다음과 같이 정하고 있다.

- 소매사업자의 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책이 에너지 공급의 중단은 최후수단이어야 한다는 일반원칙을 얼마나 효과적으로 실현하고 있는지 여부
- 에너지 공급이 필수적 서비스이며, 이런 필수적 서비스가 가계의 구성원들에게 얼마나 심각한 영향을 미칠 것인가에 대한 이해의 반영 정도
- 소매사업자의 곤란에 처한 에너지 소비자 지원 프로그램 또는 전략이 에너지 소비자의 에너지 요금 납부를 지속적으로 지원하고 있으며, 공

급중단을 회피하기 위해 노력하고 있다는 점을 소비자들에게 얼마나 잘 전달하고 있는지 여부

- 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책의 내용이 쉬운 문장으로 소비자가 이해하기 쉽게 작성되었는지 여부
- 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책과 관련된 핵심 정보를 담은 자료가 간단하고, 접근가능하며, 소비자 친화적으로 제공되고 있는지 여부
- 소비자가 소매사업자에 의해 제공되는 서비스나 지원에 관한 프로그램을 어떻게 활용할 수 있는지에 대한 설명이 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책에 포함되어 있는지 여부
- 어느 정도 소비자가 곤란에 처한 에너지 소비자 지원 프로그램에 참여할 것인가에 대한 소매사업자의 기대와 프로그램에 지속적으로 참여하기 위해 소비자에게 요구되는 의무사항에⁹⁰⁾ 대한 소매사업자의 기대 사항에 대한 설명
- 곤란에 처한 에너지 소비자 지원 프로그램에 대한 접근 또는 참여에 대한 불만이 있는 경우, 소비자에게 내부적 불만처리 절차와 외부적 분쟁해결 절차를 설명하고 있는지 여부
- 곤란에 처한 에너지 소비자 지원 프로그램이 성공적으로 실현된 후, 어떻게 그리고 언제 다시 정상적인 요금 청구 및 납부 절차로 전환되는지에 대한 설명
- 소매사업자가 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책을 발전시키고 공개하는지(또는 그 의도) 여부(방법)
- 소매사업자가 소비자들에게 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책을 고지하는 방법
- 특정 소비자가 곤란에 처한 에너지 소비자 지원 프로그램의 대상자임이 확인되었을 때, 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책에⁹¹⁾ 대해 어떻게 실질적이고 조속하게 고지하는지 여부
- 소매사업자가 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책에 관한 서면을 소비자에게 요구 즉시 그리고 무상으로 제공하는지 여부

에너지 규제기구는 곤란에 처한 에너지 소비자 지원정책을 승인할 때 해당 소매사업자의 비즈니스 모델과 소비자 상황을 고려하여 승인해야 한다.

Ⅲ. 에너지 곤란 지원 정책

1. 뉴사우스웨일즈 주

(1) 에너지 곤란의 개념과 판단기준

뉴사우스웨일즈 주는 에너지 곤란정책에 관한 가이드라인을 정하고 있는데, 가이드라인에서 가장 어렵고 중요한 개념이 에너지 곤란(energy hardship)이다. 에너지 곤란이 무엇인가에 대해서는 일정한 금액을 기준으로 정의하기 어렵다. 그리고 단순히 에너지 요금의 납부 기일을 실수로 넘긴 경우는 에너지 곤란에 해당할 수 없다. 다만 에너지 곤란이란 에너지 소비자가 에너지 요금을 납부하기 어려운 상황에 처해 있는 것이라고 개괄적으로 정의할 수 있다.⁹²⁾ 또한, 에너지 곤란은 특정한 시점에서 에너지 요금을 납부하지 못하는 경우를 의미하는 것이 아니라, 에너지 요금을 납부하기에 일상적(regular)이고 심각한(severe) 어려움을 겪고 있는 상황을 의미한다.

에너지 곤란에 해당하는지 여부에 대한 판단기준으로 제시되고 있는 검토 사항들은 다음과 같다.

90) 어떤 경우 곤란에 처한 에너지 소비자 지원 프로그램에서 제외될 것인지와 프로그램에 다시 참여할 수 있는 기준을 포함한다.

91) 해당 프로그램에의 참여에 따른 소비자와 소매사업자의 권리와 의무가 무엇인지를 포함해야 한다.

92) 에너지 곤란을 더 구체적으로 예시하면, 만약 어떤 에너지 소비자가 상황의 급격한 변화로 인해 하나 또는 둘 이상의 에너지 요금을 납부하기 어렵거나, 지속적으로 에너지 요금을 납부하기 어렵거나, 식료품·의료 기타의 필수적인 소비지출을 줄여야만 에너지 요금을 납부할 수 있는 경우, 그리고 공급중단의 위기에 처해 있거나 공급중단의 경험이 있는 경우 등을 들 수 있다. New South Wales Government, Energy Assistance Guide, (November, 2011), p. 4.

- 소비자가 에너지 공급중단을 경험했는가?
- 소비자가 에너지 공급중단에 처할 것이라는 통지를 받았는가?
- 소비자가 에너지 요금의 납부에 어려움이 있다는 사실을 알리기 위해 소매사업자를 접촉한 사실이 있는가?
- 에너지 요금을 납부하기 어려운 상황에 처한 것이 처음인 소비자라면, 소비자가 소매사업자에게 요금 납부기간을 연장해줄 것을 요청한 사실이 있는가?
- 소비자가 종종 에너지 요금을 납부하기 어려운가? 만약 그렇다면, 소비자가 에너지 소매공급자에게 해당 요금을 할부방식에 의해 납부할 것을 고려해 보았는가?
- 만약 소비자가 이미 할부방식에 의해 납입하고 있다면, 할부방식의 납부를 지속적으로 유지할 수 있는가? 즉, 할부방식의 납부가 현실성 있는 대안인가?
- 만약 소비자가 재정적 지원을 포함한 정부의 지원제도의 이용이 가능하다면, 이런 지원에 대한 신청을 한 사실이 있는가?
- 소비자가 에너지 요금이 비정상적으로 과다하다고 생각하는가? 그렇다면 왜 그렇게 생각하는가?
- 소비자가 에너지 소비를 줄이도록 하는 노력을 하고 있는가?
- 에너지 이외의 다른 분야에서 재정적 어려움을 겪고 있는가?
- 소비자가 소매사업자들이 소비자들을 불공정하게 대하고 있다고 느낀다면, 소매사업자에게 이런 문제를 제기한 사실이 있는가?

(2) 에너지 곤란의 상황에 따른 대책

1) 에너지 공급의 중단

에너지의 필수적 성격과 공급중단이 국민들의 생활에 미치는 심각한 영향 때문에 공급중단 전에 충분한 절차가 이행될 것을 요구하고 있다. 즉, 소매사업자가 소비자의 에너지 요금 미납을 원인으로 에너

지의 공급을 중단하기 위해서는 법령이 요구하는 두 가지 절차를 이행해야 한다.

첫째, 소매사업자는 최소 1주 이상의 간격을 두고 연(年) 2회 이상의 서면 통지를 해야 하며, 서면에는 소비자에 대한 공급을 중단하겠다는 경고·소비자가 재정적 어려움에 처해 있다면 소비자가 선택할 수 있는 다른 요금납부 방법을 포함하고 있어야 한다.⁹³⁾

둘째, 소매사업자는 에너지 공급을 중단하겠다는 거나 어떤 지원을 하겠다는 통지의 전 또는 후로 전화 또는 대면방식으로 소비자를 접촉하려는 ‘합리적인 시도(reasonable attempts)’를 해야 한다. 만약 업무시간(business hours) 중에 소비자를 접촉하기 어려우면 업무 외의 시간이라도 접촉해야 한다.

소매사업자는 소비자가 접촉에 응하지 않거나, 소매사업자와 요금납부 계획에 합의했지만 이를 지키지 않는 경우, 납부보증금을 납부하지 않는 경우 등 사유에 해당하면 에너지의 공급을 중단할 수 있다. 그럼에도 불구하고 소매사업자가 에너지 공급을 중단하지 못하는 사유들이 있는데, 구체적인 사유는 다음과 같다.

- 금요일·토요일·일요일·법정공휴일 또는 법정공휴일 전일, 또는 어느 날이라도 오후 3시 이후
- 정부가 제공하는 에너지 요금지원(EAPA, Energy Accounts Payment Assistance) 프로그램과 관련하여 복지기구(Community Welfare Organization)의 방문을 예약했다고 소비자가 소매사업자에게 통지하는 경우
- 공급중단일자 전에 에너지 및 물 옴부즈맨(Energy & Water Ombudsman NSW)에⁹⁴⁾ 민원을 제기한 경우⁹⁵⁾

93) Electricity Supply (General) Regulation 2001. <http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_reg/esr2001388>.

94) <<http://www.ewon.com.au>> 참고.

95) 옴부즈맨에 민원이 제기되면 전기는 접수일로부터 3일, 가스는 옴부즈맨의 결정

- 소비자가 전기의 공급이 필수적인 생명 유지 장치(Life Support Machine)를 사용하고 있으며, 소매사업자가 이를 알고 있는 경우
- 소매사업자가 공급중단의 통지와 관련하여 소비자에게 이를 통지하기 위한 ‘합리적인 시도’를 하지 않은 경우
- 연(年) 2회 이상의 대체 요금납부 프로그램에 대한 통지가 없었던 경우
- 소매사업자가 소비자에게 정부의 지원제도를 활용할 수 있음을 알려주지 않은 경우

에너지의 공급중단이 현실적으로 이루어진 경우, 공급재개를 위해서는 소매사업자를 만나서 공급재개의 조건에 대해 협상해야 한다. 요금지급방법 등에 대한 합의가 이루어지면, 에너지의 재공급이 이루어질 수 있다.

2) 에너지 공급중단의 위기에 처해있으면서 에너지 요금의 납부에 심각한 어려움이 있는 경우

재정적인 문제로 인해 에너지 공급중단의 위기에 처한 소비자는 소매사업자가 허용하는 완화된 요금납부방법 또는 정부가 제공하는 에너지 지원제도를 활용하거나, 현재의 재정적 상태에 대한 전문가의 진단을 수 있는 절차가 제공된다.

① 완화된 요금납부방법(Easier Payment Options)

소매사업자는 재정적 어려움에 처한 소비자에게 다양한 요금납부방법을 제공하도록 되어 있는데, 납부기간의 연장(Extension of Time) · 지연배상금의 면제(Late Payment Fee Waivers) · 장기 요금납부 계획(Long-Term Payment Plans) 등이 그 예이다.

이 있는 날까지 공급을 중단할 수 없으며, 또한 옴부즈맨이 공급중단일자 전에 공급중단 금지 명령을 내리는 경우에도 공급을 중단할 수 없다.

소비자가 당장 요금을 납부하기 어렵기 때문에 그 납부기간의 연장을 원하는 경우, 소매사업자를 만나 적절한 방법을 논의해야 한다. 납부기간의 연장은 소비자와 소매사업자의 협의에 의해 결정되며, 만약 일시적으로 소비자에 대한 지원이 필요하다면 정부가 제공하는 에너지 지원제도가 활용될 수 있는지 여부가 검토되어야 한다.

지연배상금의 면제는 면제기는 전기와 가스에 대해 각기 다른 기준이 적용되고 있다.

표준 공급계약(Standard Contracts)⁹⁶⁾ 의한 전기공급에서 지연배상금이 면제되어야 하는 경우는 다음과 같다.

- 저소득 가계지원(Low Income Household Rebate)의 수혜자인 소비자
- 소매사업자가 납부기간의 연장을 허락한 경우
- 소비자가 옴부즈맨 또는 다른 외부 분쟁해결기구에 요금과 관련한 이의를 제기하였고 해당 분쟁이 종결되지 않고 있는 경우
- 소비자가 복지기구에 지원을 요청하고 그 사실이 소매사업자에게 통지된 경우
- 소비자가 에너지 요금지원 할인권(EAPA Voucher)과 더불어 요금의 전부 또는 일부를 납부한 경우
- 옴부즈맨에 의해 지연배상금 납부 면제가 결정된 경우

가스는 다음과 같은 사항에 해당하면 지연배상금이 면제된다.

- 소비자가 에너지 요금지원 할인권(EAPA Voucher)과 더불어 요금의 전부 또는 일부를 납부한 경우

96) 정부가 결정하는 공급조건과 독립된 가격 및 규제기구에 의해 결정되는 가격을 따르는 표준공급자에 의해 에너지 공급계약을 의미한다. 한편, 시장계약(Market Contracts)방식에 의한 소비자에 대해서는 지연배상금의 면제여부는 소매사업자의 재량판단사항이다.

- 소비자가 요금에 대한 불만을 원인으로 납부기간 전에 소매사업자를 만났고, 아직 해당 불만처리절차가 종결되지 않은 경우
- 소비자와 소매사업자간에 합의한 요금납부계획이 진행 중인 경우
- 곤란에 처한 소비자인 경우

소매사업자는 재정적 어려움에 처해 있는 소비자를 위해 장기 요금 납부 계획을 소비자 헌장(Consumer Hardship Charter)에 포함하도록 되어 있다. 장기 요금납부란 3개월마다 총액을 납부(Large Lump Sum Payment)하지 않고 규칙적으로 소액 할부금을 납부하는 방식(Regular Small Installments)을 의미한다.

재정적인 어려움에 처해 있는 소비자는 장기 요금납부 계획의 대상자가 될 수 있으며, 구체적인 내용은 소비자와 소매사업자의 합의에 의해 결정된다.

소비자의 재정적 상황이 아주 심각한 경우, 소매사업자의 소비자 상담직원은 이 문제를 전문적으로 담당하는 특별 부서에 의뢰하여 문제를 해결하도록 하고 있다.

② 주정부의 재정적 지원

(i) 저소득 가계에 대한 지원

저소득 가계에 대한 지원(Low Income Household Rebate)은 연금수급권 카드(Pensioner Concession Card), 연방정부의 전역군인청(Commonwealth Department of Veterans' Affairs)이 발급한 골드 카드(Gold Card)⁹⁷⁾, 연방정부의 저소득계층 지원에 따른 건강관리카드(Health Care Card) 소

97) 전쟁미망인, 가동능력상실, 공무상 장애를 당한 군인들에 대한 지원이 중앙정부 차원에서 이루어지고 있다. <http://www.dva.gov.au/benefitsAndServices/health_cards/pages/gold.aspx>.

지자들은 소매사업자에게 지원을 신청하여 전기와 가스요금에 대한 지원을 받을 수 있다.

지원금의 규모는 연간 \$215이며,⁹⁸⁾ 해당 지원금은 매 3개월마다 청구되는 소비자의 전기요금에서 지원금만큼 차감된다.

(ii) 생명 유지 장치 사용자에게 대한 지원

가정 투석기(Dialysis) 등 에너지소비량이 많은 필수 생명 유지 장치를 사용하고 있는 가정에 대한 지원을 의미하며, 장치의 형태에 따라 지원내용이 다르다. 또한 해당 장치에 대한 지원을 받기 위해서는 사전승인이 필요하다.

지원대상인 생명 유지 장치는 다음 <표>와 같다. 생명 유지 장치에 대한 지원을 받으려면, 신청서에 의사 또는 전문가의 서명을 받아 소매사업자에게 제출해야 한다. 지원금은 생명 유지 장치의 전력소비량에 기초하여 결정된다. 그리고 소비자는 24개월마다 신청서를 새로 제출해야 한다.

<표 9> 지원 대상 생명 유지 장치

장 치	구체적 사례	1일 평균 사용비용
양압호흡장치 (Positive Airway Pressure)	지속적양압호흡기	\$0.16 \$0.32 : 24시간 사용
외부약품주입장치 (External Feeding Pump)	캥거루 약품주입장치	\$0.20

98) 200달러였으나, 청정에너지체계 도입에 따라 2012년 7월 1일부터 인상되었다.

제 3 장 에너지 빈곤 문제 해결을 위한 호주의 법제와 정책

장 치	구체적 사례	1일 평균 사용비용
개인용적외선조사기 (Phototherapy Equipment)	청색광선치료기	\$1.66
가정용 투석기 (Home Dialysis)	혈액투석기(Haemodialysis)	\$0.69
인공호흡기 (Ventilators)	LTV 시리즈, Breas	\$1.66
산소발생기 (Oxygen Concentrators)	Devilbiss	\$0.83 \$1.40 : 24시간 사용
종합 정맥영양수액 (Total Parenteral Nutrition) 펌프	Volumatic, Flowguard Pump	\$0.38
외부심장보조장치	좌심실보조장치(Left Ventricular Assist Device)	\$0.05

(iii) 의료목적 에너지 지원

의료목적 에너지 지원(Medical Energy Rebate)은 스스로 체온을 유지할 수 없는 환자(An Ability to Self-Regulated Body Temperature)들에⁹⁹⁾ 대한 지원을 의미한다.

파킨슨병, 다발성 경직 및 척추손상 환자들에서 잘 나타나는 증상으로, 춥거나 더운 날씨에 난방 또는 냉방을 통해 적절한 온도를 유지하는 것이 이들에게 가장 효과적인 체온유지 방법이다. 그리고 냉·

99) 특히 춥거나 더운 날씨에 자신의 체온을 유지하기 어려운 환자들이다.

난방에 필요한 에너지 요금을 지원하기 위한 정책이 바로 의료목적 에너지 지원이다.

사회보장 구좌보유자 또는 사회보장 구좌보유자와 동거하는 자로써 스스로 체온을 유지할 수 없어야 하며,¹⁰⁰⁾ 또한 연금수급권 카드(Pensioner Concession Card), 연방정부의 전역군인청(Commonwealth Department of Veterans' Affairs)이 발급한 골드 카드(Gold Card), 연방정부의 저소득 계층 지원에 따른 건강관리카드(Health Care Card) 중 하나를 보유해야 한다.

지원금의 규모는 연간 \$215이며,¹⁰¹⁾ 해당 지원금은 매 3개월마다 소비자의 전기요금에서 해당하는 지원금이 차감되는 방식으로 지급된다. 지원신청자는 의사의 서명을 받은 신청서를 소매사업자에게 제출해야 한다.

(iv) 긴급지원

긴급지원제도(Emergency Assistance)는 위기 도는 응급상황에 처했기 때문에 에너지 요금을 납부하기 어려운 경우 이를 지원하는 제도이다.

다만, 긴급지원은 소득지원 또는 지속적인 지원을 목적으로 하는 제도가 아니라 응급상황에서 필수 에너지 서비스의 공급을 위한 제도이다. 이 제도는 에너지 요금지원 시스템을 통해 이루어진다.

긴급지원은 할인권(EAPA Voucher)의 형태로 발행되는데, 전기 또는 가스의 공급중단 수수료, 지연배상금, 재공급 수수료, 담보금 등의 지급에 사용될 수 있다. 다만 액화석유가스(LPG)를 위해서는 사용할 수 없다.

소비자가 할인권을 소지하고 요금납부를 위해 우체국에 가거나 소매사업자에게 직접 요금을 납부할 때 제시하면 해당 금액을 공제받을 수 있다.

100) 의사의 확인을 필요로 한다.

101) 200달러였으나, 2012년 7월 1일부터 인상되었다.

(v) 재정자문

재정자문(Financial Counselling)은 소비자가 재정상황, 소득 및 지출에 대한 검토 또는 부채관리 등에 관한 상담이 필요한 경우 무상으로 이를 지원해주는 제도이다.

뉴사우스웨일즈 주의 재정자문가협회(Financial Counsellors' Association)가 무상의 자문서비스를 제공하고 있으며, 재정적 어려움을 겪고 있는 모든 소비자는 재정자문을 신청할 수 있다.

3) 공급중단이 될 가능성은 낮지만, 지원이 요구되는 경우

공급이 중단될 상황은 아니지만 재정적 어려움으로 지원이 필요한 경우, 소매사업자의 완화된 요금납부방법, 정부의 재정적 지원을 받을 수 있다. 다른 한편으로는 에너지 효율을 높이거나 에너지 소비를 줄일 수 있는 방법에 대한 자문을 받을 수 있다.

2. 빅토리아 주

(1) 에너지 지원정책의 원칙

에너지 지원정책은 일정한 원칙 아래에서 시행되어야 한다는 인식 하에, 다양한 기관들에 의해 다양한 원칙들이 주장되고 있으나 대표적으로 사회과학연구소(Institute of Social Research)가 제안한 원칙들은 다음과 같다.¹⁰²⁾

- 형평성(Equity)과 투명성(Transparency): 소비자의 재정적 곤란에 대한 지원 정책은 직접성·충분성·적절한 대상 선정·투명성과 형평성이 보장되어야 한다.

102) Department of Primary Industry of Victoria, Hardship Main Report (September, 2005) p. 4.

- 경제적 효율성(Economic Efficiency): 생산물과 서비스의 가격은 원가가 반영되어야 한다는 원칙을 의미한다. 원가가 반영된 가격은 소비자의 효율적 에너지 사용을 촉진할 것이고, 가격의 왜곡을 방지할 수 있으며, 소비자가 경쟁시장을 통한 혜택을 누리게 할 수 있기 때문이다.
- 행정적 간결성(Administrative Simplicity): 에너지 곤란에 관한 정책은 행정비용과 규제의 복잡성이 최소화되도록 수립되어야 한다.
- 규제의 지속성(Regulatory Certainty)¹⁰³⁾: 에너지 곤란에 처한 소비자에 대한 지원의 지속가능성을 확보하기 위해서, 소매사업자, 주정부 및 지방정부는 현실이 반영되는 유연한 지원정책을 수립하기 위해 지속적이고 장기적인 시각으로 에너지 곤란문제에 접근해야 한다.

(2) 에너지 곤란의 원인과 개념

에너지 소비자의 곤란의 가장 중요한 점은 요금의 납부기일에 청구서에 따른 요금을 납부할 능력이 없다는 것이다.¹⁰⁴⁾ 대부분의 경우 실직 또는 비정상적으로 높은 요금 등으로 인해 기존의 생활패턴 붕괴 등이 그 원인이다. 한편 만성적인 재정적 곤란으로 인해 에너지 요금을 납부하지 못하는 경우도 적지 않다. 에너지 곤란의 원인에 대한 명확한 분석은 다음과 같은 몇 가지 중요한 의미를 가진다.

① 일시적 곤란과 만성적 곤란

일시적 곤란(Temporary Hardship)의 경우에는 요금납부 기간의 연장에 중점을 둔 지원정책이 필요한 반면, 만성적 곤란(Chronic Hardship)의 경우에는 소득지원과 에너지 소비에 대한 관리에 지원정책의 중점을 두어야 한다는 점에서 중요한 차이가 있다.

103) ‘확실성’보다는 ‘지속성’이 내용에 충실한 해석이다.

104) Department of Primary Industry of Victoria, 註 102, p. 18.

② 지불의사가 없는 경우와 지불능력이 없는 경우

지불의사가 없는 경우(Won't Pays)는 재정적 문제는 없으나 에너지 요금의 납부를 의도적으로 거부하는 경우를, 지불능력이 없는 경우(Can't Pays)는 에너지 요금을 납부할 재정적 능력이 없는 경우를 각각 의미하는데, 양자를 구분하고자 하는 목적은 소매사업자로 하여금 지원정책의 대상인지 아니면 신용관리의 대상인지 여부를 판단하는 기준이 되기 때문이다.

③ 전반적인 재정적 어려움과 에너지 분야에 한정된 곤란

전반적인 재정적 어려움(Broader Financial Problems)에 비하여 에너지 분야(Energy Factor)에 한정된 곤란은 가계의 에너지 비효율적 소비로 인해 요금이 과다하게 발생하는 경우를 말하는 것으로, 에너지의 비효율적 소비로 인한 경우에는 에너지 소비의 효율성을 높이기 위한 지원정책만으로도 충분한 효과가 있다.

(3) 저소득층에 대한 주 정부의 직접 지원제도

빅토리아 주는 저소득계층에 대해 다양한 에너지 요금 지원제도 (Concession)¹⁰⁵⁾를 시행하고 있다. 그 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.¹⁰⁶⁾

1) 연간 전기요금 할인제도

연금수급자 할인카드(Pensioner Concession Card), 건강관리카드(Health Care Card) 또는 전역군인카드(DVA Card, Department of Veterans' Affairs Card)를 소지한 경우(이하 “할인카드 소지자”라 한다), 에너지 요금의

105) Department of Human Services of Victoria, Concessions - Energy. < <http://www.dhs.vic.gov.au/for-individuals/financial-support/concessions/energy>>.

106) 전반적으로는 뉴사우스웨일즈 주와 비슷하지만 세부적으로 다른 점이 있으므로 별도로 정리한다.

생계비에 미치는 영향을 완화해주기 위해 가계 전기요금의 17.5%에 해당하는 할인혜택을 부여되고 있다. 기존에는 겨울에만 제공되던 할인혜택이 2011년부터 연간 전기요금할인(Annual Electricity Concession)으로 확대되었으며, 2012년 7월부터는 청정에너지체계의 도입에 따라 지원의 내용이 또 다시 변하게 되어 있다.

2) 난방용 에너지 할인제도

할인카드 소지들에게¹⁰⁷⁾ 매년 5월 1일부터 9월 31일까지의 겨울 동안의 가스사용요금을 지원해주는 제도 할인제도(Winter Energy Concession)이며, 할인카드 소지자들은 가스요금의 17.5%를 할인받는다. 겨울 에너지 할인제도에서도 2012년 7월 이후 청정에너지체계가 도입되어 이에 따른 변화가 이루어졌다.

3) 에너지 서비스요금 할인제도

에너지 시장에 경쟁체제가 도입된 빅토리아 주에서는 에너지의 사용요금과 에너지의 공급에 필요한 서비스 요금이 별도로 부과되고 있는데, 할인카드를 소지한 가계가 에너지 소비량이 적은 경우, 에너지 공급 서비스 요금을 할인해주는 것을 에너지 서비스요금 할인제도(Service to Property Charge Concession)라 한다.

에너지 서비스 요금할인을 받기 위해서는 에너지 사용요금(Cost of Electricity Used)이 에너지 서비스요금(Supply or Service Charge)보다 낮아야 한다. 만약 에너지 사용요금이 서비스요금보다 낮다면, 에너지 서비스요금은 에너지 사용요금과 동일하게 감액되어 부과된다.

4) 비주류 에너지 할인제도

할인카드 소지자들이 난방이나 조리용으로 액화석유가스(LPG)를 사용하고(또는) 전기사용량이 개별적으로 계량되며 해당 요금을 이동식

107) 연간 전기요금 할인 대상자들과 동일하다.

주택 파크(caravan park) 또는 숙박시설(accommodation proprietor) 제공자에게 납부하는 경우 그 요금을 할인해 주는 제도(Non-Mains Energy Concession)이다.¹⁰⁸⁾ 디젤, 휘발유, 난방유 등을 가계의 주된 에너지원으로 사용한 비주류 에너지 소비자도 동일한 혜택을 받는다.

연간 환불형식(rebate)으로 지원되는 비주류 에너지 할인금액은 연간 에너지 구매금액에 따라 결정되며, 환급금은 매년 물가상승률에 비례하여 증가한다.

2012년 기준, 할인 환급되는 금액은 다음과 같다.

- 연간 \$100에서 \$242.99의 에너지를 소비한 경우 \$43
- 연간 \$243에서 \$729.99의 에너지를 소비한 경우 \$128
- 연간 \$730에서 \$1,214.99의 에너지를 소비한 경우 \$213
- 연간 \$1,215의 에너지를 소비한 경우 \$304

5) 의료용 전기요금 할인제도

할인카드 소지자들이 다발성 경화증(Multiple Sclerosis), 파킨슨병, 섬유근육통(Fibromyalgia), 운동신경질환(Motor Neuron Disease) 등의 의학적 상태에 처해 있는 경우, 11월 1일부터 4월 30일까지 6개월 동안 17.5%의 전기요금을 할인받는다. 의료용 전기요금 할인혜택(Medical Cooling Concession)은 위에서 본 연간 전기요금 할인에 추가되어 제공된다.

뉴사우스웨일즈 주에서의 경우와 달리 스스로 체온을 유지할 수 없는 환자에 대해 당연히 지원되지는 않으며, 할인 정보 센터에 연락하여 대상자가 되는지 여부에 대해 확인해야 한다.

6) 비수기 시간 할인제도

할인카드 소지자가 비수기 시간에¹⁰⁹⁾ 사용한 전기요금의 13%를 할인해주는 제도(Off-Peak Concession)이다. 다만, 전기 온수(Electric Hot

108) 2012년 7월 1일부터 2013년 1월 31일까지 신청을 받았다.

109) 일반적으로 오후 11시부터 오전 7기까지의 시간을 ‘오프피크’로 정의하고 있다.

Water)나 바닥 난방(Slab Heating)에 사용되어야 하며 별도로 사용량이 측정되어야 한다. 오프피트 할인제도는 특별한 기간의 제한이 없이 연간 혜택이 제공된다.

7) 생명유지 할인제도

할인카드 소지자들의 가족 구성원이 생명유지 장치를 사용하는 경우 전기요금 또는 수도요금을 분기별로 할인해주는 제도를 생명유지 할인제도(Life Support Concession)라 한다. 할인혜택이 주어지는 기준은 연간 1,880kw에 해당하는 전기요금이며, 분기별로는 470kw이다. 물론 생명유지 할인제도는 특정기간이 아니라 연간 제공되는 혜택이다.

생명유지 장치로 인정되기 위해서는 연간 최소 1,880kw 이상의 전기를 사용해야 하며, 이미 승인된 장치들로는 간헐적복막투석기(intermittent Peritoneal Dialysis Machines), 산소발생기(Oxygen Concentrators), 혈액투석기(Haemodialysis Machines)¹¹⁰⁾ 등이 있다. 다만, 양압호흡장치(Positive Airway Pressure)에 대해서는 뉴사우스웨일즈 주에서의 사례와 다르게 원칙적으로 할인혜택의 대상 장치가 아닌 것으로 분류되어 있다. 생명유지 장치 중 유일하게 혈액투석기의 사용과 관련하여 연간 168kl의 사용요금에 해당하는 수도요금에 대한 할인혜택이 주어진다.

8) 전기이전비용 면제

할인카드 소지자가 이사 등의 이유로 소매사업자에게 제공해야 하는 전기이전비용을 면제해주는 제도(Electricity Transfer Fee Waiver)이다. 전기이전비용 전액이 면제된다.

110) 혈액투석기에 대해서는 전기요금과 수도요금 모두의 할인 혜택이 제공된다.

IV. 청정에너지미래체제 도입에 따른 에너지 복지 체계의 변화

1. 청정에너지미래체제의 도입

(1) 청정에너지미래 패키지의 개괄적 내용

호주 의회는 2011년 11월 8일 「청정에너지미래 패키지 법안(Clean Energy draft Legislative Package 2011)」¹¹¹⁾을 통과시켰는데, 이에 따라 2011년 도입된 호주의 ‘청정에너지미래패키지(Clean Energy Future Package)’는 탄소의 가격산정 메커니즘, 온실가스 배출 감소 방안, 산업과 가계부문에 대한 지원 방법, 신재생 및 친환경 기술에 대한 혁신 및 투자 촉진, 에너지효율의 증대, 탄소농업정책(Carbon Farming Initiative)을 통한 토지분야에서의 탄소배출 감소 등을 주된 내용으로 하고 있다.

청정에너지미래체제의 목표는 2000년의 이산화탄소 배출량보다 5%, 15%, 또는 25%를 감축한다는 목표를 제시하고 있다. 5% 감축은 최소한의 무조건적 감축목표인 반면, 15% 또는 25%는 다른 국가들의 상황에 따라 변화되는 유동적인 목표이다.¹¹²⁾ 이에 따라 2012년 7월 1일부터 탄소배출권거래가 이루어지는데, 500개의 대상회사(Liable Entities)는 연간 25,000톤의 이산화탄소 상당량의 온실가스를 배출하는 회사, 천연가스 공급자 등으로 구성되어 있다.

청정에너지미래 체계는 배출권거래제의 시행에 따라 발생할 수 있는 영향을 최소화하기 위해 산업계에 대한 지원·가계에 대한 지원은 물론, 에너지 안보의 확립을 위한 에너지 안보기금(Energy Security Fund)의 설치를 포함하고 있다. 또한, 배출권거래에 따른 경쟁력 저하와

111) 「청정에너지법」을 포함한 18개의 법으로 구성되어 있다.

112) Australia Government, Submission under the Durban Agreements, Additional information relating to the quantified economy wide emission reduction targets contained in document FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1 (May 2012) p. 2.

일자리 감소의 문제를 해결하기 위해, 86억 달러 규모의 일자리 및 경쟁력 확보 프로그램(Jobs and Competitiveness Program)을 마련하고 있다.

호주 정부는 가계가 청정에너지미래를 위해 중요한 역할을 한다는 신뢰 아래 탄소배출권거래의 도입에 따른 가계의 적응을 돕고, 탄소배출권거래에 의해 발생하는 수익의 1/2 이상을 조세감면, 가계지원, 연금과 사회보장 등을 통해 가계에 우선 지원할 것이라고 밝히고 있다. 이를 통해 기업들이 배출권거래제의 도입에 따른 비용 증가분을 소비자에게 전가하더라도 수백만의 가계들은 이보다 더 큰 혜택을 받게 된다.

<그림 2> 호주의 가계지원제도 개관



이런 가계지원의 목표는 우선 배출권거래제의 도입으로 인해 발생하는 변화에 적응하기 어려운 정도의 낮은 소득수준에 있는 저소득층과 중간계층을 대상으로, 배출권거래의 영향을 가계들 스스로 통제 가능하게 해주는 것이다. 두 번째 목표는 가계들이 에너지와 관련 비용을 절감할 수 있는 방법에 적응할 수 있도록 유인한다는 것이다. 이런 다양한 정책들과 함께, 가계들은 비용을 절감할 수 있고 동시에 호주의 청정에너지체계의 구축에 기여할 수 있게 된다.

(2) 가계지원에서의 핵심 논점

1) 지원의 적정성(Adequacy)

호주 정부는 저소득 계층의 가계가 청정에너지미래 체계의 시행으로 인해 추가 부담하게 되는 비용에 대한 가계지원(Household Assistance)을 약속하고 있다. 또한 저소득 가계에 대해 기대되는 비용 상승분을 넘는 초과보상(over-compensation) 제도까지 두고 있다. 하지만 어떻게 가계들에게 적절한 지원을 할 것인가의 문제는 아직 명확히 해결되지 않은 문제이다.

2) 지원의 공정성(Fairness)

지원이 저소득층에게 이루어져야 한다는 점에는 다툼이 없으나, 연금수급자·실직자·한 부모 가정·학생들에 대한 지원은 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 있다.

예를 들어, 호주 정부가 추정된 소득이 없는 노령자 1인에 대한 배출권거래제에 따른 연간 추가 생계비 증가분은 204달러이지만 정부로부터 134달러의 완충비용(as a Buffer)을 포함한 388달러를 지원받게 된다. 하지만, 실직 성인에 대한 추가 생계비 지출액은 연간 117달러인 반면, 정부로부터 101달러의 완충비용을 포함해서 218달러를 받게 된다. 또한 두 자녀를 둔 실직 한 부모의 연간 추가 생계비 증가분과 두 자녀를 둔 부부의 연간 추가 생계비 증가분은 각 322달러와 331달러로 비슷함에도 불구하고 정부가 지원하는 비용은 한 부모 가정에 대해서는 482달러인 반면, 부부 가정에 대해서는 577달러로 상당한 차이를 보이고 있다. 이렇듯 지원대상자의 상황에 따라 지원 금액의 차이를 보이는 것에 대해 공정성의 문제가 제기되고 있다.

3) 지원의 접근성, 적시성, 지속가능성(Accessibility, Timeliness and Sustainability)

가계들에 대한 사회보장과 과세정보가 이미 존재하기 때문에 가계들이 별도로 지원신청을 해야 할 필요는 없으며, 사회보장과 과세관련 구좌로 자동 지급되는 시스템을 갖추고 있다.

사회보장 수급권자들에 대한 제1차 지급은 2012년 7월 시작되는 가격 상승분은 5월부터 지급되도록 하고 있으며, 물가상승분이 자동적으로 반영되도록 설계되어 있다. 또한 세금감면은 배출권 거래제가 시행되는 2012년부터 2013년 사이에 1차, 2015년부터 2016년 사이에 2차의 감면이 이루어진다. 여기에는 별도의 신청절차를 요구하지 않고 있으며, 배출권 거래제의 시행으로 인한 효과가 발생하기 전에 선제적으로 지원을 시행하고, 지원금액도 물가상승률을 반영하여 자동 인상되도록 하고 있는 등 지원대상자들을 최대한 배려하기 위한 제도적 장치를 갖추고 있다.

(3) 가계지원제도의 내용

1) 개괄적 방안 : 가계직접지원과 조세지원

호주 정부는 소득 및 중간소득 가계를 대상으로 공정하고 항구적인 지원을 약속하고 있다. 배출권거래로 인해 가계에 추가로 부담되는 비용은 주당 9.90달러이며 비율로는 약 0.7%로 예상되고 있다.¹¹³⁾ 반면, 가계들에 지원되는 추가지원 또는 조세감면(Tax Cuts for Households)은 주당 약 10.10달러에 이른다.

가계에 대한 직접지원(Benefits)을 살펴보면, 별도의 소득이 없는 노령연금수급자 1인이 추가로 부담하게 되는 연간 생계비는 2012-2013 회계연도 기준 204달러이지만, 노령연금에서 338달러의 지원금을 추

113) 가구별, 전기요금 3.30달러, 가스요금 1.5달러의 인상 등을 포함한 수치이다.

가로 수렴하게 되기 때문에 오히려 더 많은 혜택을 누리게 된다.

한편, 각자 50,000달러의 소득이 있으며 두 명의 취학 아동을 둔 가계의 2012-2013 회계연도 기준 추가 생계비 부담은 653달러로 추정되고 있으며, 개인소득세(Personal Income Tax)의 감축과 가계조세혜택(Family Tax Benefit)의 증가와 같은 정부지원의 증가로 인해 최종적으로 가계는 679달러에 이르는 조세혜택을 보게 된다.

배출권거래제의 도입에서 나오는 수익을 가계지원을 위해 사용하는 것은 탄소배출을 줄이기 위한 동기를 상쇄시킬 것이라는 우려가 있으나, 가계들은 상대적으로 낮은 탄소를 배출하는 상품을 저렴한 가격에 구매하고 일상생활에서 에너지의 효율성을 개선하기 위한 노력을 함으로써 전체적인 생계비를 감축할 수 있게 될 것이다.

아래 <표>는 소득층의 구분과 각 소득층에 따른 지원 비율을 보여주고 있다.

<표 10> 현재의 호주 조세제도에 따른 기준임

과세 소득	독신	무자녀 부부	자녀가 있는 부부	한 부모 가정	비율	지원을 받는 비율	추가 비용의 100%를 초과하여 지원받는 비율
저소득 (이하)	\$30,000	\$45,000	\$60,000	\$60,000	34	100	100
중간 소득	\$30,000- \$80,000	\$45,000- \$120,000	\$60,000- \$150,000	\$60,000- \$150,000	40	97	66
고소득 (이상)	\$80,000	\$120,000	\$150,000	\$150,000	26	74	18

IV. 청정에너지미래체제 도입에 따른 에너지 복지 체계의 변화

가계에 대한 지원은 연금, 복지수당(Allowance), 가계조세혜택 등을 통해 가계에 자동적으로 지급된다. 지원의 내용을 정리하면 다음과 같다.

- 연금수급자 또는 자가 퇴직연금 수령자들의 경우, 독신에게는 연간 338달러를 두 명 이상의 구성원이 있는 가계에는 연간 510달러를 각 지급
- 가계조세혜택 A의¹¹⁴⁾ 혜택 수혜 가계에는 아동 1인당 연간 110달러 추가 지급
- 아동이 있으면서 부부 중 1인만이 소득이 있는 경우, 가계조세혜택 B에 따른¹¹⁵⁾ 연간 65달러 지원
- 독신들에게는 연간 218달러, 한 부모에게는 연간 234달러, 부부에게는 연간 390달러의 복지수당
- 모든 연간 소득이 \$80,000 이하인 납세자들에게는 연간 최소 \$300의 세금 감면

2) 가계지원을 위한 조세제도 개편

청정에너지체제의 도입에 따라 가계지원이 이루어지기 위한 조세제도의 구조적 개편이 요구되고 있으며, 조세제도 검토 보고서(Australia's Future Tax System Review)에 따라 과세면제기준이 2012년 6,000달러에서 18,200달러로 3배 이상 상향조정되었다.

변화된 조세제도에 따르면, 연 20,000달러의 개인 소득자는 약 600달러의 조세를 감면받게 되며 사실상 소득세를 내지 않게 된다. 연 소득이 약 25,000달러인 근로자의 경우 약 500달러의 조세감면을 받게 되며, 중간소득층에 해당하는 대부분의 국민들은 최소 300달러의

114) 연금이나 청년층에 대한 지원 등을 수령 대상이 아닌 20에 이하의 부양아동 또는 중·고등학교 과정에 있는 학생을 두고 있으며, 최소 35%의 시간을 그 양육에 소비하는 저소득층 가정에 대해 피부양자 1인당 지원되는 제도를 의미한다.

115) 16세 이하의 부양아동 또는 전업의 중·고등학교 학생으로 18세가 되는 해의 마지막 날까지 한 부모 또는 부부 중 1인만의 소득으로 가계를 유지하면서 최소 35% 이상의 시간을 해당 피부양자를 위해 소비하는 경우 지원되는 제도를 의미한다.

감면혜택을 받게 된다. 결국 호주에서는 배출권 거래제의 도입으로 인해 가계들은 추가적인 세금을 부담하지 않게 된다.

2012년 7월 1일부터 시작되는 1차 조세감면을 통해 납세자의 60%가 최소 300달러의 조세혜택을 누리게 된다. 또한, 호주 정부는 배출권거래제의 도입으로 인해 발생할 수 있는 추가 부담이 발생하기 전에 선제적으로 조세감축을 시행할 것임을 분명히 하고 있다.

2차 조세감축은 2015년부터 시작되는데, 2015년은 2012년부터 시행된 고정가격기준 거래로부터¹¹⁶⁾ 시장가격이 반영되는 배출권거래제로 전환되는 시기이다. 이때부터 과세면제기준이 19,400달러로 올라가도록 되어 있으며, 연소득 80,000달러까지의 납세자들에게 385달러에 이르는 조세감세 혜택이 부여된다.

이런 조세제도의 개편은 일자리 참여에 대한 유인책이 됨은 물론, 개인소득세 시스템을 단순화하여 100만 명 이상의 국민들이 번거로운 소득공제신청을 하지 않아도 되는 편의 증대효과도 달성하게 된다. 배출권거래제도의 도입 이후에 호주의 변화되는 과세에 관해서는 아래의 <표>와 같이 정리된다.

<표 11> 세율과 과세표준 및 유효 면세기준

세율과 과세표준	현재		2012-2013		2015-2016	
	과세 표준	세율	과세 표준	세율	과세 표준	세율
1단계	6,001	15%	18,201	19%	19,401	19%
2단계	37,001	30%	37,001	32.5%	37,001	33%
3단계	80,001	37%	80,001	37%	80,001	37%
4단계	180,001	45%	180,001	45%	180,001	45%

116) 이산화탄소 톤당 23달러에서 시작하며 매년 2.5%씩 가격이 상승하는 것으로 설계되어 있다.

IV. 청정에너지미래체제 도입에 따른 에너지 복지 체계의 변화

세율과 과세표준	현재		2012-2013		2015-2016	
	과세 표준	세율	과세 표준	세율	과세 표준	세율
유효 면세소득기준	16,000		20,542		20,979	

3) 피부양아동이 있는 가계에 대한 지원 : 가계조세혜택의 확대

피부양아동이 있는 가계에 대해 2단계의 지원이 이루어진다.

배출권거래제도가 도입되어 시행되는 2012년 7월 1일부터 2013년 6월 30일까지의 기간에 발생할 수 있는 배출권거래제로 인한 가계에 미치는 부정적 효과를 선제적 해소하기 위해 배출권거래제도가 도입되기 전인 2012년 5월부터 6월 사이 선급금(Clean Energy Advances)이 지급된다.

과세가 면제되는 일시금의 형태로 가계조세혜택(Family Tax Benefit)의 수혜자들에게 연간 1.7%에 해당하는 인상분이 추가되어 지급되도록 설계되어 있다. 예를 들어, 13세에서 15세 사이의 어린이를 부양하는 가계에게 2012년 6월 109.50달러에 해당하는 청정에너지 선급금이 지급된다.

해당 가계들은 또한, 2013년 7월 1일부터 2주마다 각 가구당 가계조세혜택의 1.7%에 해당하며, 물가인상분에 연동된 지원금을 수령하게 된다. 개별 가구들은 2주마다 수령하는 방식과 분기별로 수령하는 방식 중 그 방식을 선택할 수 있다.

여기에 단독 소득 가계(single income family)¹¹⁷⁾에 대한 지원을 새로 도입하였는데, 부부수입가계에 비해 조세혜택을 통한 지원이 없거나

117) 부양 아동과 연 소득이 68,000달러에서 150,000달러 사이의 가계로 부부 중 한 명만의 소득으로 가계를 의미한다.

아주 미약한 단독수입 가계는 300달러에 이르는 지원을 받을 수 있게 되었다.

4) 연금수급자, 복지수당 수령자, 노령 건강보험 대상자에 대한 지원

연금수급자(pensioners) 또는 복지수당 수령자,(Allowees) 노령 건강보험 수급자들(seniors health card holders)에 대한 지원의 기준은 위의 피부양 아동이 있는 가계에 대한 지원과 동일하다.

2012년 5월부터 6월 사이에 선급되는 지원금은 연금이나 복지수당의 1.7% 인상분을 반영하여 지급하며, 독신에게는 250달러, 부부에게는 각 개인당 190달러 정도의 금액에 이른다. 물론 연금수급자 또는 복지수당 수령자들에 대한 지원도 2013년 이후에는 물가 상승률이 반영되어 지급 금액이 변동되도록 하고 있다.

5) 저소득자에 대한 지원

납세액이 300달러 이하이며, 39주 이상 정부로부터 연금 또는 기타의 복지수당을 수령하지 못한 경우 저소득자의 범위에 해당하게 된다. 이런 저소득 가계에 속하는 가계의 구성원들에게 2011년에서 2012년의 회계연도에 300달러의 지원금이 지급된다. 저소득자에 대한 지원의 경우, 다른 가계지원과 다르게 증빙서류를 갖추어 지원금 신청을 하도록 되어 있다.

(4) 필수 의료기기 지원

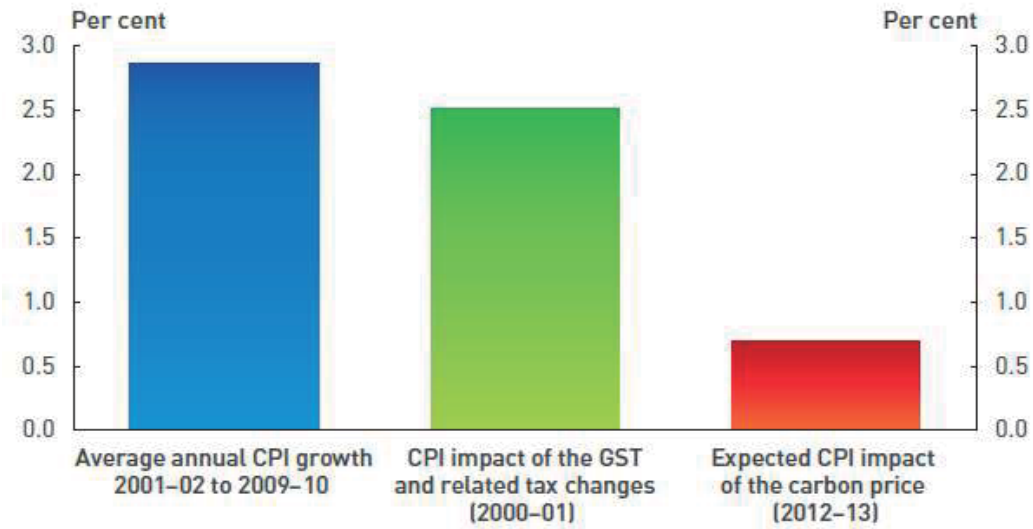
호주 정부는 연간 140달러의 필수 의료기기 지원제도(Essential Medical Equipment Payment)를 두고 있는데, 이는 특별한 장비나, 온/냉방이 필요한 경우, 배출권거래제도의 도입으로 인해 추가되는 비용을 지원해주는 제도이다. 이를 통해 환자의 상태·장애정도·할인카드(Concession Card)의 종류에 따라 청정에너지체계의 도입으로 인해 추가부담하게

되는 전기요금을 지원한다. 약 110,000명이 이 혜택을 누리게 된다.

2. 청정에너지미래체제의 도입이 가계에 미치는 영향

탄소배출권거래제의 도입의 영향을 다른 물가상승 요인들보다 크지 않을 것이며, 2012년에서 2013년까지 소비자물가지준(Consumer Price index)으로 약 0.7%의 가격이 상승할 것이라고 예측되고 있다.¹¹⁸⁾

<그림 3> 호주 배출권거래제 도입에 따른 물가상승률의 예측과 비교



이 정도의 물가상승은 <그림 3>에서 보는 것처럼 부가가치세와 관련 세율의 인상률 2.5% 또는 2001-2002년에서 2009-2010년 사이의 연평균 물가상승률 2.9%보다 낮다.¹¹⁹⁾ 특히 식료품 가격에 미치는 영향은 거의 없어서 배출권거래제 도입이 식료품의 가격인상에 미치는 영향은 가계당 1달러 이상이 되지 않을 것으로 예측되고 있다.

118) Australia Government, What a Carbon Price Means for You, (2011), p. 8.

119) *Ibid.*

3. 연방정부의 청정에너지(가계지원)법에 따른 관련 법령의 개정

(1) 청정에너지(가계지원)법

위에서 본 호주의 청정에너지미래체계는 청정에너지법 패키지의 형태로 제도화되었으며, 그 중 청정에너지체계의 도입으로 인해 가계에 미치는 부정적 효과를 해소하기 위한 법이 「청정에너지(가계지원)법」, 「청정에너지(조세개정)법」, 「청정에너지(소득세율개정)법」¹²⁰⁾ 등이다.

가계지원의 근간이 되는 「청정에너지(가계지원)법(Clean Energy (Household Assistance Amendment) Act 2011)」은 저소득·중간소득 가계에 대한 정부의 지원을 약속하며, 가계들이 저탄소 경제에 적응하는 것을 돕고, 탄소배출권거래의 시행으로 가계에 미치는 부정적 효과를 제거하는 것을 목적으로 하는 법이다.

특히 가계들에 대한 지원이 효과적으로 이루어지기 위해서는 사회보장제도 및 조세제도에 대한 개정이 뒤따라야 하는데, 청정에너지(가계지원)법은 그 내용들을 구체적으로 정리하고 있다.¹²¹⁾

가계지원은 크게 청정에너지 선급금(Clean Energy Advances)과 청정에너지 보조금(Clean Energy Supplement)으로 구분되며, 지원의 구체적 내용들은 위에서 살펴본 바와 같다. 이를 다시 정리하면, 청정에너지 선급금은 청정에너지체계의 시행보다 앞선 2012년 5월 14일부터 6월

120) 법안의 명칭은 Clean Energy (Household Assistance Amendments) Bill 2011, Clean Energy (Tax Laws Amendments) Bill 2011, the Clean Energy (Income Tax Rates Amendments) Bill 2011이다.

121) 이런 지원들은 가계에 대한 재정적 영향에 대한 분석과 규제영향평가에 따라 이루어지고 있다. 재정적 영향평가는 Clean Energy Bill 2011의 ‘Explanatory Memorandum’에서, 규제영향평가는 호주 중앙정부의 재정 및 규제 개혁부(Department of Finance and Deregulation)의 모범 업무처리 규제부서(Best Practice Regulation Office)에서 작성된 ‘Australia’s plan for a clean energy future’에서 각 확인할 수 있다. 물가상승과 관련된 내용을 위에서 간단히 살펴보았다.

30일까지 먼저 지급되며, 선지급금의 내용은 0.7%의 기대소비자 물가 상승률에 해당하는 부분과 1%의 추가분이 포함된다. 청정에너지 보조금은 청정에너지 선지급금의 적용기간이 지난 2013년 5월 20일 이후부터 일반적으로 시행되며, 분기별로 기존의 사회보장 혜택에 물가인상분이 반영된 추가 금액이 지급되는 지원금이다.

(2) 사회보장법의 개정 내용

「사회보장법(Social Security Act 1991)」 제2장(Chapter 2)의 제2.18절(Part)이 추가되면서 청정에너지 선지급금과 청정에너지 보조금에 대한 근거를 명시하고 있다.

먼저 2.18절의 제1부(Division 1)에 청정에너지 선지급금을 규정하면서, 청정에너지 선지급금을 수령할 수 있는 자격(Qualifying for Clean Energy Advances), 청정에너지 선지급금의 금액(Amount of a Clean Energy Advance), 추가지원에 대한 사항(Top-up Payments of a Clean Energy Advance) 등을 규정하고 있다.

청정에너지 선지급금을 수령할 수 있는 적격자는 사회보장수급권자¹²²⁾

122) Social Security Act(이하 “SSA”라 약칭한다), Section 914(4).

- (a) age pension(고령연금);
- (b) benefit PP (partnered)(배우자 있는 가계에 대한 양육비지원, Parenting Payment));
- (c) bereavement allowance(배우자 사별 위로금);
- (d) carer payment(간병인 지원);
- (e) disability support pension (other than for a person who is under 21 with no dependent children)(장애인 지원연금);
- (f) new start allowance(구직자 지원);
- (g) pension PP (single)(배우자 없는 가계에 대한 양육비지원);
- (h) partner allowance(배우자 지원 : 다른 배우자가 소득 지원금을 받고 있고, 해당 배우자가 구직을 원하지만 제한된 경력으로 인해 구직에 어려움이 있는 경우에 대한 지원);
- (i) seniors supplement(노령자 지원 : 노령자 건강관리카드 소지자에 대한 에너지, 통신, 차량등록비 등의 지원) ;
- (j) sickness allowance(질병 지원);
- (k) special benefit, whose rate is worked out as if the person were qualified for newstart allowance(재정적 곤란 지원);

또는 25세 이상의 전업 학생(Austudy), 25세 이하의 청년층에 대한 지원(Youth Allowance),¹²³⁾ 피부양아동이 없는 21세 이하의 장애인에 대한 연금·특별한 혜택이 부여되는 시민들로,¹²⁴⁾ 호주에 거주하며, 청정에너지 선급금제도가 시행될 당시를 기준으로 사회보장 또는 다양한 혜택의 지급률이 0%를 넘어야하고,¹²⁵⁾ 호주 시민권 또는 영주권자이어야 한다.¹²⁶⁾

청정에너지 보조금과 관련하여 사회보장법 제23B조가 추가되면서, 지급되는 보조금의 비율이 규정되어 있다. 이에 따르면 1.7%의 최고 기준 비율을 전제로 개인별로 달리 결정된다. 구체적인 금액의 결정 방법에 대해서는 사회보장법 제1061UB조 이하에 따르도록 하고 있다. 다만, 청정에너지 보조금제도는 항구적으로 지급되며, 보조금의 실질 가치를 유지할 수 있도록 매 6개월 마나 소비자물가지수(Consumer Price Index)에 연동되도록 하고 있다.¹²⁷⁾ 다른 사회보장제도는 2주 간격으로 수령하는데 반해, 청정에너지 보조금은 분기별 지급이 가능하도록 하고 있다.¹²⁸⁾

호주 정부는 청정에너지 체제의 도입과 더불어 저소득 가계와 평균 전기요금 이상을 납부하고 있는 가계에 대한 지원이 필요하다는 점을 강조하고 있으며, 저소득 가계대해 2012년 7월 1일부터 매년 300달러

(l) widow allowance(1955년 7월 이전 출생하고 독신이 된 미망인에 대한 지원);
(m) widow B pension(양육비지원의 대상이 아니며, 재정적 어려움에 처한 미망인에 대한 지원);
(n) wife pension(고령연금 또는 장애지원연금 수혜자의 여성 배우자에 대한 지원).
123) 학생 또는 직장을 구하기 위해 훈련과정 등을 이행하고 있는 16세에서 25세 사이의 청소년, 또는 청년들에 대해 연령구간별로 다양한 혜택이 주어지고 있다.
124) SSA, Section 914A.
125) 다만 청정에너지 선급금제도가 시행된 이후 지급률이 0% 이상이 되면, 그 비율에 비례해서 청정에너지 선급금이 지급된다.
126) SSA, Section 914(1), (2).
127) SSA, Section 1191 - 1194. 다만, 청정에너지 보조금에 관한 규정은 2013년 5월 20일 이후부터 유효하다.
128) SSA, Part 3 - Quarterly clean energy supplement.

의 지원을 약속하고 있고,¹²⁹⁾ 이에 따라 사회보장법 제916C, D, E조에 지원대상이 되는 저소득층의 소득 기준 등을 정하고 있다.¹³⁰⁾

사회보장법 제917C조는 필수의료기기에 대한 지원 대상,¹³¹⁾ 제917G 조는 지원 금액을 각 규정하고 있다.¹³²⁾

(3) 「신조세체계(가계지원)법」의 개정 내용

「청정에너지(가계지원)법」에 따른 「신(新)조세체계(가계지원)법(A New Tax System (Family Assistance) Act 1999)」의 개정은 기본적으로 위에서 본 사회보장법에 대한 개정의 내용과 아주 비슷하다. 가계에 대한 지원은 주로 가계조세혜택 A와 B 부분과 관련되어 있으며, 1.7%의 1회 총액 선급금과 1.7%에서 시작하면서 소비자물가지수에 연동되는 지속적인 청정에너지 보조금으로 구성된다.

이에 따라 「신조세체계(가계지원)법」에 제8절이 추가되었다. 가계에 대한 청정에너지 선급금과 관련하여, 제1부는 청정에너지 지원을 받을 수 있는 자격에 대한 내용을 정하고 있는데,¹³³⁾ 제103조 제1항은 2012년 5월 14일부터 2012년 6월 30일까지, 제2항은 2012년 7월 1일부터 2013년 6월 30일까지로 기간을 구분하여 그 자격을 정하고 있다. 제2부에는 구체적인 금액과 개인별 수급액에 대해서 규정되어 있다.¹³⁴⁾

기존의 가계조세혜택 A와 B에 더하여 청정에너지 보조금이 지속적으로 지급되도록 하고 있는데, 이와 관련하여 「신조세체계(가계지원)

129) J. Macklin(Minister for Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs), Second reading speech: Clean Energy(Household Assistance Amendments) Bill 2011.

130) SSA, Section 916C(The income requirement), 916D(The excluded payment requirement), 916E(The tax requirement).

131) SSA, Section 917C(The medical needs requirement).

132) SSA, Section 917G(Amount of payment).

133) A New Tax System (Family Assistance) Act(이하 “NTSA”라 약칭한다), Section 103.

134) NTSA, Section 105(Amount of advance where entitlement under section 103), Section 106(Clean energy daily rate), Section 107(Amount of advance where entitlement under section 104).

법』에 제2AA부(Part A)¹³⁵⁾와 제2B부(Part B)¹³⁶⁾가 각 추가되었다. 기본적으로 기존에 받아오던 가계조세혜택 A와 B에 추가하여 지속적으로 에너지 관련 보조금을 받게 된다는 내용은 위에서 본 다른 제도들과 유사하다. 가계조세혜택 A에 대한 지원에 대해서는 제38AA조에서 보조금 지원 비율을 정하고 있으며, 가계조세혜택 B에 대해서는 제31B조에서 보조금 지원 비율을 정하고 있다.

기본적으로 청정에너지 보조금은 피부양아동에 대한 가계조세혜택 대비 연 1.7%의 비율의 금액이 추가된다.

가계와는 별도로 승인된 양육기관(Approved Care Organization)에 대한 지원이 이루어지고 있는데, 이와 관련하여 「신조세체계(가계지원)법」 제58(2)조를 신설하면서 0에서 24세까지 1인당 연 1372.40달러가 승인된 양육기관의 가계조세혜택 A에 해당하는 지원금이며, 여기에 별도의 청정에너지 보조금이 지급되도록 하고 있다.¹³⁷⁾

「신조세체계(가계지원)법」은 제6절에 단독 소득 가계에 대한 지원대상의 자격에 관해서,¹³⁸⁾ 제4B절에서는 그 지원 기준을 정하고 있다.¹³⁹⁾

(4) 전역군인지원법의 개정 내용

「청정에너지(가계지원)법」은 청정에너지체제의 도입에 따른 전역군인에 대한 지원을 위해 「신조세체계(가계지원)법」의 내용과 유사한 형태의 「전역군인지원법(Veterans' Entitlement Act 1986)」의 개정을 규정하고 있다.

135) 가계조세혜택 A에 대한 청정에너지 보조금을 규정하고 있다.

136) 가계조세혜택 B에 대한 청정에너지 보조금을 규정하고 있다.

137) SSA, Subsection 58(2) (Annual rate of family tax benefit to approved care organization).

138) NTSA, Division 6 – Eligibility for single income family supplement.

139) NTSA, Division 4B – Rate of single income family supplement.

청정에너지 선급금 수령 자격, 수령액, 비율 등에 대해서는 추가된 별도의 절(Part III E)의 제1부(Division 1—Clean energy advances)에 명시되어 있으며, 전체적인 내용은 「신조세체계(가계지원)법」의 내용과 유사하다.¹⁴⁰⁾

제대군인에게 지급하는 청정에너지 보조금의 비율에 대해서는 별도의 규정을 두고 있으며,¹⁴¹⁾ 그 개념도 별도로 명시하고 있다.¹⁴²⁾

(5) 상이군인 재활 및 보상법의 개정 내용

「상이군인 재활 및 보상법(Military Rehabilitation and Compensation Act 2004)」은 심각한 상해 또는 질병으로 고통 받고 있는 현재 또는 전역군인을 지원하기 위한 법이다.

호주의 직업군인(Permanent Defence Force), 예비군(Reserve Force), 사관후보생(Cadet)과 조교 및 국방부장관이 서면으로 호주 국방군의 일원이라고 확인한 사람들이 그 적용대상이다. 물론, 적용대상자들이 근무관련성이 인정되는 심각한 부상이나 사망의 경우, 일정한 피부양자들이 혜택을 받을 수 있다.

상이군인 재활 및 보상법 제5A절이 추가되면서 청정에너지 선급금과 청정에너지 보조금에 관한 규정을 추가하고 있다. 이 절에서는 각 청정에너지 지원을 받을 수 있는 자격, 지원금 결정 기준 등에 관한 내용이 포함되어 있다.¹⁴³⁾

140) Veterans' Entitlement Act(이하 "VEA"라 약칭한다), Section 61A(Persons receiving clean energy underlying payments). 지급비율과 금액에 대해서는 Section 61C, 61D, 61E 등에 규정되어 있다.

141) VEA, Subsection 5GB(Clean energy supplement rate definitions).

142) VEA, Subsection 5Q(1).

143) Military Rehabilitation and Compensation Act, Division 1—Eligibility for clean energy advances, Division 2—Amount of a clean energy advance. 청정에너지 보조금에 대해서는 Part 2—Clean energy supplements에서 별도로 규정하고 있다.

상이군인 재할 및 보상법에서의 청정에너지 지원도 위에서 본 것처럼 청정에너지 선급금과 보조금으로 이원화되어 있다.

(6) 농민 가계지원법의 개정 내용

「농민 가계지원법(Farm Household Support Act 1992)」은 농민 가계에 대한 지원(Farm Household Support), 재난 등 특수 상황에서의 지원(Exceptional Circumstances Relief Payment), 농가 소득지원(Farm Help Income Support) 등으로 구성되어 있으며, 여기에 청정에너지 체제의 도입으로 인한 지원을 추가하고 있다.

「농민 가계지원법」의 새로운 제1C절은 청정에너지 선급금을 수령할 수 있는 자격을, 제4A절은 청정에너지 선급금의 금액과 기준을 규정하고 있다.

V. 호주 법제와 정책의 시사점

호주 역시 영국과 마찬가지로 큰 틀에서는 에너지 곤란의 문제를 단지 일부 계층의 문제로 치부하는 것이 아니라, 기후변화에 대한 대응과 새로운 청정에너지체제의 도입이라는 차원에서 접근하고 있는 것으로 보인다. 그리고 이러한 청정에너지체제를 목표로 하여 관련된 조세, 사회보장제도를 일부 개편함으로써 에너지 곤란에 처해있는 자들에 대한 지원을 도모하고 있다. 그러나 영국과 달리 호주는 에너지 빈곤층이라는 특정 계층이 아닌 에너지 비용에 대한 곤란을 겪는 소비자들을 대상으로 하고 있다는 점이 특징이다.

호주의 에너지 곤란 문제 해결을 위한 제도의 목적 또한 재정적 곤란에 처한 이들을 지원하고 재정적 부담을 완화함으로써 현재의 상태를 벗어날 수 있게 함과 동시에 이들이 지속적으로 에너지를 공급받을 수 있게 하는 데 있다. 그러나 개개 소비자의 에너지 곤란 문제는

매우 다양한 형태를 띠고 있기 때문에 개개인에게 적합한 계획을 수립해야 하는 것이 중요하고도 어려운 문제이다. 그렇기 때문에, 호주는 각 주별로 에너지 비용의 할인·면제에 관한 정책들이 다양하게 제시되어 있다.

에너지 빈곤층 지원을 일찍부터 시행해왔던 선진국들은 직접지원방식과 간접지원방식을 혼용하면서도 간접지원방식의 비중을 점차 늘려가는 방식을 취하고 있다. 특히 주택 에너지 효율 개선사업과 같은 간접적인 에너지 빈곤층 지원 시책은 에너지 및 건물분야 온실가스 감축계획과 통합하여 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이를 위해서는 에너지 공기업에게 온실가스 감축의무를 할당하고 할당량의 35% 이상을 저소득층 주택에너지효율개선사업을 통해 달성하도록 하는 호주의 사례를 참고할 필요가 있다.¹⁴⁴⁾

144) 기후변화행동연구소, 註 17, 101면.

제 4 장 결 론

우리나라에서 에너지 빈곤 또는 에너지 복지에 관한 문제가 대두된 지도 꽤 많은 시간이 흘렀지만, 사회복지제도 하에 실행되고 있는 기초생활수급 및 긴급지원을 제외하면, 이에 대한 논의들은 아직까지도 정책적으로 충분히 반영되지는 않은 것으로 보인다. 이처럼 에너지 빈곤에 대한 문제가 담보상태에 머물고 있는 이유를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 관련 시책에 대한 근거 법령의 미비를 들 수 있다. 그동안 수많은 논의를 거쳤으나 결국 ‘에너지복지법’의 제정이 무산되면서 에너지 복지에 대한 시책들도 충분한 체계를 갖추지 못한 채 시행되고 있다. 저소득층 에너지효율개선사업은 “국가, 지방자치단체 및 에너지공급자는 빈곤층 등 모든 국민에 대한 에너지 보편적 공급에 기여하여야 한다”는 「에너지법」 제4조 제5항에 기초하고 있는데, 「에너지법」은 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정되기 이전의 「에너지 기본법」이 개정된 것으로 법률의 성격뿐 아니라 해당 조문 또한 선언적인 규정으로 보아야 한다. 따라서 해당 조항만으로는 에너지 빈곤을 해결하기 위한 구체적인 시책의 마련과 이에 상응하는 세부적인 조치들을 기대하기 어렵다.

한편, 「저탄소 녹색성장 기본법」상에도 “국민이 저탄소 녹색성장의 혜택을 고루 누릴 수 있도록 저소득층에 대한 에너지 이용 혜택을 확대하고 형평성을 제고하는 등 에너지와 관련한 복지를 확대한다”라는 규정이 있으나(제39조 제5호), 이 또한 에너지 빈곤층 지원을 위한 구체적인 내용을 담고 있지 않아, 에너지 빈곤층 지원을 위한 근거 규정으로서 작용하지는 못한다.

둘째, 에너지 빈곤층 지원정책에 대한 법적 근거가 충분하지 않기 때문에, 현재로서는 에너지 빈곤에 대한 개념과 에너지 빈곤층과 취

약계층의 범위도 모호할 수밖에 없다. 비록 녹색성장위원회가 에너지 빈곤층을 “에너지 구입비용(광열비 기준)이 가구소득의 10% 이상인 가구”로 정의하고 있지만,¹⁴⁵⁾ 이러한 정의는 영국에서 사용하고 있는 에너지 빈곤층의 정의를 차용한 것으로 우리 현실에 맞는 에너지 이용현황과 에너지 가격에 차이가 존재한다는 점을 간과하고 있는 것으로 보인다. 또한 지원대상의 범주를 「국민기초생활 보장법」이 정하고 있는 수급자를 대상으로 하더라도 비수급자 중 실질적인 에너지 빈곤층의 상당수는 지원으로부터 배제될 가능성이 있다.

셋째, 지원방식의 적절성에 대한 정책적 판단이 부족하다. 우리는 그동안 주로 현물지원에 초점을 맞추어 왔지만, 앞서 살펴본 영국과 호주의 사례에서처럼 에너지 빈곤층의 지원방식을 크게 특별요금 적용이나 현물지원과 같은 직접지원방식과 주택 및 가전기기의 에너지 효율 개선을 지원하는 간접지원방식으로 구분할 수 있다. 직접지원방식은 저소득층의 경제적 부담을 경감시키는 역할을 하기 때문에 정책의 전달속도가 빠르다는 장점이 있는 반면, 정책시행기관의 재정 부담이 크고 경우에 따라서는 저소득층의 에너지 사용량을 증가시키는 결과를 유발하기도 한다는 단점이 있다. 특히 현금지원은 에너지 비용 지출에 강제력이 없어 저소득층 소비자들로 하여금 에너지 사용을 줄이는 대신 지원금을 다른 상품의 구매에 사용하도록 유도할 수 있다는 점에서 신중한 접근이 요구되고 있다.

본 연구에서 살펴본 영국과 호주의 법제와 정책의 시사점 통하여 우리의 에너지 빈곤에 관한 문제점들을 검토해보면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다.

영국의 사례와 같이 법률을 단순화 하여, 현행 「에너지법」에 에너지 빈곤에 대한 일반적인 개념과 관련 시책을 수립·시행할 수 있도록 근거 규정만을 제시하더라도 현재 에너지재단에서 수행하고 있는 관

145) 청와대, “녹색성장으로 ‘에너지 빈곤층’ 해소”, 2009. 7. 6. 보도자료 참고.

련 사업에 관한 근거와 예산 문제 중 일부는 해결할 수 있을 것이다. 물론 보다 근본적인 해결방안은 에너지 복지에 관한 독립적인 법률이 제정·시행되는 것이기는 하나, ‘에너지 복지’의 범위를 어떻게 설정할 것인가(에너지 복지와 에너지 빈곤을 어떻게 볼 것인가), 에너지 복지의 대상은 누구인가, 에너지 복지정책의 목적은 무엇인가, 어떠한 시책을 어떻게 포함시킬 것인지를 문제들이 아직 남아있기 때문에, ‘에너지복지법’의 제정은 국민기초생활보장제도와 맞물린 관련 법령과 제도가 정합성을 갖출 수 있도록 보다 시간을 갖고 설계할 필요가 있다.

현재 설정하고 있는 에너지 빈곤층의 범위에 대해서는 재검토할 필요가 있다. 다양한 사회경제적 조건을 가진 회원국으로 구성된 유럽연합에서는 에너지 빈곤과 에너지 빈곤층을 정의함에 있어 각 국가 및 지역의 경제, 문화, 기후 등의 차이를 고려해야 한다는 점을 강조하고 있다는 것¹⁴⁶⁾을 우리도 충분히 인식하여야 한다. 에너지 빈곤과 에너지 빈곤층에 대해 명확한 정의를 내리는 것은, 에너지 빈곤층의 실태, 정책수단의 타당성, 정책목표 달성을 위한 재원 규모 등을 파악에 있어서 필수적인 전제조건이다. 따라서 현재의 에너지 빈곤층의 개념을 우리나라 에너지 빈곤층의 소비실태에 대한 충분한 조사와 분석을 근거로 하여 수정해야 한다.

에너지 빈곤층에 대한 간접지원방식의 확대도 적극적으로 고려하여야 할 것이다. 간접지원방식은 정책의 전달속도가 직접지원방식에 비하여 상대적으로 느리기 때문에 긴급지원이 필요한 취약계층의 에너지 지원에는 상대적으로 효과적이지 않다는 단점도 있으나, 장기적으로 에너지 소비를 감소시켜 에너지 복지와 온실가스 감축이라는 두 개의 정책목표를 동시에 달성할 수 있다는 장점이 있다. 에너지 빈곤층에 대한 지원을 일찍부터 시작했던 영국은 직접지원방식과 간접지원방식을 혼용하되, 간접지원방식의 비중을 점차 늘려가는 방식을 취

146) 기후변화행동연구소, 註 17, 97면.

하고 있다는 점에 주목하여야 한다. 에너지 빈곤은 복합적인 원인에서 비롯된 사회경제적인 문제이기 때문에 단시간에 해결될 수 없으며, 지속적이고 장기적인 대응을 요구하는 문제이다.

이제 에너지 빈곤의 문제를 일부 사회적 빈곤층이 적절한 난방을 하지 못하는 단순한 차원의 문제로 치부해서는 안 된다. 에너지 빈곤은 에너지 비용 부담의 증가에 따른 생필품 비용의 감소, 육체적·심리적 질환 가중, 사회적 소외의 야기 문제를 동반하기도 한다.¹⁴⁷⁾ 즉 에너지 빈곤의 문제는 거시적이고 장기적인 차원의 사회복지정책의 관점에서 접근할 필요가 있으며, 일반적인 에너지 복지와는 별도로 에너지 빈곤층 중에서도 취약계층을 구분하여 우선적으로 지원하는 것이 바람직하다는 것을 보여준다.

지금까지 논의들을 살펴보면, 에너지 빈곤층 보호를 위한 법제 개선의 문제는 이미 사회적으로 상당한 공감대를 이루고 있는 것으로 보인다. 따라서 향후 시급한 것은 정책의 목표, 지원 대상의 선정, 지원 방식 및 체계, 재원 확보 방안 등을 구체적으로 검토하여 이를 법률에 반영하는 것이다. 이에 관해서는 이미 많은 논의들을 해왔지만, 영국과 호주가 에너지 빈곤 문제를 해결하기 위해서 어떠한 입법적인 방안을 마련하고, 이와 관련된 구체적인 조치들을 시행해왔는지 살펴보는 것은 우리가 에너지 빈곤 문제에 대하여 보다 구체적인 목표와 대상을 정하고, 필요한 체계와 시책, 재원 마련을 검토함에 있어 좋은 참고가 되리라 생각한다.

147) 예컨대 영국 북아일랜드에서 에너지 빈곤 가정의 어린이 및 청소년들은 기관지 질환 발병률이 높고, 체중증가 장애와 영양섭취 부족, 복합적인 심리적 질환을 나타내는 경우가 많은 것으로 나타났다고 한다. 기후변화행동연구소, 註 17, 99면.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 기후변화행동연구소, 저소득층 에너지 사용실태 및 지원방안 연구, 기후변화행동연구소, 2011.
- 박광수 · 김남일 · 송무현, 사회적 약자에 대한 에너지 지원제도 개선 방안 연구, 에너지경제연구원, 2006.
- 진상현 · 박은철 · 황인창, 저소득가구의 에너지 소비실태 조사 · 분석, 서울시정개발연구원, 2009.
- 홍철선 · 소진영 · 심기은 · 이용권 · 김용석 · 최재성 · 손화희 · 김주현, 동북아 주요국의 에너지복지 정책 연구, 지식경제부 · 에너지경제연구원, 2009.

<국외문헌>

- Australian Government, Securing a Clean Energy Future - The Australian Government's Climate Change Plan, (Feb 2012).
- Australian Government, Supporting Australian Households - Helping Households Move To A Clean Energy Future, (Feb 2012).
- Australia Government, 'Submission under the Durban Agreements', Additional information relating to the quantified economy wide emission reduction targets contained in document FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1 (May 2012).
- Australian Government, Clean Energy Australia - Investing in Clean Energy Sources of the Future, (Feb 2012).

참 고 문 헌

Australia Government, What a Carbon Price Means for You (2011).

Charnwood, Home Energy Conservation Act (HECA) Report, (March 2013).

Department of Energy & Climate Change(DECC), The UK Fuel Poverty Strategy: 7th Annual Progress Report, (October 2009).

Department of the Environment, Transport, and the Regions, Fuel Poverty: The New HEES-a programme for warmer, healthier homes, (May 1999).

Department of Primary Industry of Victoria, Hardship Main Report (September, 2005).

Department of Trade and Industry, The Energy Report, 1998.

Donna Gore, The Warm Homes and Energy Conservation Bill (Revised edition), Bill 16 of 1999-2000, Research Paper 00/26, House of Commons Library, (March 2000).

Helen Stockton & Ron Campbell, Time to reconsider UK energy and fuel poverty policies?, Joseph Rowntree Foundation, (October 2011).

New South Wales Government, Energy Assistance Guide (November, 2011).

The Stationery Office, Energy White Paper: Our energy future - creating a low carbon economy, TSO, 2003.

The Stationery Office, Meeting the Energy Challenge, A White Paper on Energy, TSO, (May 2007).