

# 기후변화시대 에너지복지를 위한 입법정책 과제

윤석진





# 기후변화시대 에너지복지를 위한 입법정책 과제

The issues of legislative policy for energy welfare in the era of  
climate change

연구자 : 윤석진(강남대 공공인재학과 교수)  
Yoon, Seok-Jin

2018. 6. 30.



## 연 구 진

연구책임 윤석진 강남대학교 교수

심의위원 이준서 한국법제연구원 연구위원

이유봉 한국법제연구원 연구위원

박광수 에너지경제연구원 선임연구위원



## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

- ▶ 오늘날 에너지 빈곤원인의 다양성과 다변화성의 한 축을 이루는 것이 바로 기후변화 현상임.
  - 기존에는 에너지 빈곤원인을 경제적 빈곤에서 찾고, 특히 에너지 빈곤층의 생명, 건강, 생활환경 등을 고려하여 동절기 그 위기가 심해진다는 것에 착안한 관련 구제정책을 실시함.
  - 기후변화 현상은 그 다양성으로 인해 사계절을 막론하고 예측이 어려운 위기상황을 초래하고 있음.
  
- ▶ 현재 국내에서 시행되고 있는 에너지 바우처 등 에너지 복지제도들은 내적·외적 한계로 에너지 빈곤의 사각지대가 광범위 하게 발생하고 있음.
  - 기후변화 시대에 에너지 빈곤현상은 단지 경제적 원인에 머물지 않고 에너지 빈곤층의 가구구성, 주거특수성 등 사회적 원인이 고려되어야 함에도 불구하고 현행 제도들은 이를 반영하고 있지 못한 실정임.
  - 기후변화에 취약한 노후주택, 가건물에 거주하는 경우가 많으며 노후한 냉·난방 기기를 장기간 사용함에 따라 발생하는 에너지 비용이 증가부분을 충분히 고려하지 못하고 있음.
  
- ▶ 현재 다양한 에너지 복지 사업들의 추진에도 불구하고 법적 근거의 불명확성, 기후변화의 양상과 에너지빈곤층의 특수성을 고려한 법제도 정비가 요구됨.

- ▶ 본 연구는 최근 국내외에서 논의되고 있는 에너지 취약계층, 에너지 빈곤층 등에 대한 기본개념 연구에서 시작하여, 국내 에너지 복지 관련법과 지방자치단체의 조례를 검토하고 기후변화 시대에 에너지복지정책 수립을 위한 입법사항을 검토하는 것을 목표로 함.

## II. 주요 내용

- ▶ 기후변화의 흐름과 향후 동향을 살펴보면서 국내 에너지 빈곤층의 개념을 새롭게 정의함.
  - 기후변화 현상은 개인적 차원의 위험만 야기하는 것이 아니다. 기후변화의 현상이라 일컬어지는 온난화, 폭염, 폭우, 가뭄, 태풍, 홍수, 해수면 상승 등의 현상은 산업, 주거 그리고 사회적 파급효과가 매우 큼.
  - 기후변화에 적응력이 불안정하거나 혹은 불가능한 계층은 기후변화에 의해 좌우되는 영향이 개인과 사회적 측면에서 광범위하게 나타날 수 있고, 이는 국가의 근간을 흔들 수 있는 사회갈등으로 전개될 양상이 큼.
  - 그럼에도 현재 국내에서는 기후변화 취약계층과 에너지 빈곤층에 대한 명확한 개념 정립이 되어 있지 않음.
  - 기후변화 시대에 에너지 복지의 확대를 위해서는 기후변화 취약계층과 에너지 빈곤층의 특수성을 고려하여 에너지 복지의 적용대상을 명확히 규율하여야 함.



- ▶ 이 연구에서는 국내 에너지 복지정책의 현황과 문제점을 살펴보고 에너지 복지입법의 정비를 위한 개선사항을 발굴함.
  - 국내 에너지 복지정책은 법적 근거를 두고 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 분리되는데, 구체적 입법근거 없이 시행되는 많은 에너지 복지사업을 입법화할 필요 있음.
  - 법적 근거를 두고 시행하는 에너지 복지사업의 경우에도 경제적 빈곤층만을 대상으로 하고 있기 때문에 기후변화에 따른 에너지 빈곤층을 충분히 포함하고 있지 못하여 이의 개선이 필요함.
  - 경직된 급여운용으로 기후변화 시대에 적절히 대응하는 데에 한계가 있음
  - 이상의 문제들은 국내 에너지복지 사업의 광범위한 사각지대를 발생하게 하는 원인이고, 에너지 복지 사업의 효율성을 저하시키는 중요한 원인이 되고 있음.
  
- ▶ 이 연구에서는 국내 에너지 복지법제를 에너지법제와 복지법제로 분류한 후 그 내용을 분석하고 개별법의 한계를 도출하였으며, 또한 국내 에너지복지를 규율하고 있는 주요 지방자치단체 조례를 조사하여 시사점을 도출하였음.
  
- ▶ 이상 연구결과를 토대로 국내 에너지 복지제도의 입법개선 방안을 제시하였으며, 그 내용은 「에너지법」의 체계 개편과 개별 조문의 개선사항을 도출함.

### Ⅲ. 기대효과

- ▶ 이 연구에서는 제안하는 에너지복지법제의 개선과제와 방안을 중심으로 관련입법개선에 기여함.
  - ▶ 현 정부의 국정과제인 모두가 누리는 포용적 복지국가 전략과 국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장 과제의 실현에 기여함.
  - ▶ 기후변화와 복지법제의 관계에 대한 새로운 논의를 통해 융합연구에 기여함.
- ▶ 주제어 : 기후변화, 취약계층, 에너지 빈곤, 에너지 복지, 에너지법

# Abstract

## I. Backgrounds and Purposes

- ▶ Today, it is the climate change phenomenon that forms the cause of diversity and diversification of causes of energy poverty.
  - In the past, we have sought to find the cause of energy poverty from economic poverty, especially considering the life, health and living environment of the poor people in the energy world.
  - Climate change phenomena, due to their diversity, are creating a crisis that is hard to predict, regardless of the season.
  
- ▶ Energy welfare systems such as energy vouchers currently being implemented in Korea have a wide range of blind spots of energy poverty due to internal and external limitations.
  - In the era of climate change, energy poverty is not only an economic cause, but it does not reflect the social reasons such as the composition of the poor.
  - Many residents are living in old houses and public buildings that are vulnerable to climate change, and the increase in energy costs due to long-term use of aged heating and cooling equipment is not fully taken into consideration.

- ▶ In spite of the promotion of various energy welfare projects, it is required to improve the law and system considering the uncertainty of the legal basis, the aspect of climate change and the specificity of the energy poor.
- ▶ This study starts with the basic conceptual study of the energy vulnerable class and the energy poverty group discussed in domestic and foreign countries, examines the regulations of domestic energy welfare laws and local governments, and introduces legislation items for establishing energy welfare policies in the era of climate change. The goal is to review.

## **II. Contents**

- ▶ This study redefines the concept of domestic energy poverty by looking at the trends and future trends of climate change.
  - The phenomenon of climate change does not only lead to personal risks. The phenomena of climate change, such as warming, heat, rain, drought, typhoons, floods, and sea level rise, are very significant in industrial, residential and social impacts.
  - Climate change-affected populations that are incompetent or impossible to adapt to climate change can be widespread in terms of individuals and societies, and this is likely to develop into social conflicts that can shake the nation's foundations.

- Nevertheless, there is no clear definition of the concept of climate poor vulnerable people and energy poor in Korea.
- In order to expand energy welfare in the climate change era, it is necessary to clarify the application of energy welfare in consideration of the specificity of the poor and the poor.
  
- ▶ In this study, we examined the current status and problems of domestic energy welfare policies and found improvements for the improvement of energy welfare legislation.
  
- ▶ In this study, we classify domestic energy welfare law into energy law and welfare law, analyze its content, draw out the limits of individual law, and investigate major local government ordinances that govern domestic energy welfare.
  
- ▶ Based on the results of the above research, we proposed the improvement of the legislation of domestic energy welfare system.

### III. Expected Effects

- ▶ This study contributes to the improvement of relevant legislation centering on the proposed problems and measures of the proposed energy welfare legislation.
  
- ▶ Contributing to the realization of a customized social security task that guarantees the inclusive welfare state strategy that everyone in the government of the present government enjoys and the basic life of the people.
  
- ▶ Contributed to fusion research through new discussions on the relationship between climate change and welfare legislation.
  
- ▶ **Key Words : Climate change, vulnerable classes, energy poverty, energy welfare, energy law**

# 목차

기후변화시대 에너지복지를 위한  
입법정책 과제

korea legislation research institute

요 약 문 .....	5
Abstract .....	9

## 제1장 서론 / 15

제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	17
제2절 연구 범위 및 방법 .....	20
1. 연구범위 .....	20
2. 연구방법 .....	21

## 제2장 기후변화와 취약계층 / 23

제1절 기후변화의 흐름과 미래 .....	25
제2절 기후변화와 취약계층의 대두 .....	27
1. 기후변화 취약계층 .....	27
2. 기후변화에 대한 적응능력과 결정요소 .....	28
3. 에너지 취약계층에 대한 기후변화의 역진적 효과 .....	30
제3절 기후변화와 사회갈등 .....	31
1. 기후변화 영향의 광범성 .....	31
2. 사회갈등 요인으로서 기후변화 .....	33
3. 기후변화로 인한 갈등과 그 해결 .....	34

## 제3장 기후변화 취약계층의 법적 개념 / 37

제1절 기후변화 취약계층 성격과 영향 .....	39
1. 기후변화 취약계층의 특수성 .....	39
2. 기후변화의 취약계층에 대한 영향 .....	41
제2절 기후변화 취약계층의 개념화 .....	43
1. 국내외 논의 현황 .....	43
2. 유사개념으로서 에너지빈곤 .....	47
3. 기후변화 취약계층과 에너지 빈곤층의 관계 .....	49

**제4장** 우리나라 에너지 복지정책의 현황과 과제 / 51

제1절 에너지 지원정책의 유형과 내용 .....	53
1. 법적 지원 .....	53
2. 정책적 지원 .....	58
제2절 입법 정책적 한계 .....	60
1. 입법기준의 협소성 .....	60
2. 보편적 에너지복지 원리와 내재적 모순 .....	61
3. 에너지복지 구체화 입법의 미비 .....	62
제3절 기후변화 대응형 에너지복지정책의 방향성 제안 .....	64
1. 에너지 빈곤의 원인과 수요를 고려한 정책 재설계 .....	64
2. 광열비 기준 에너지 지원 개선 .....	66
3. 에너지 복지모형의 재구조화 .....	67
4. 정부-지자체 간 복지거버넌스 구축 .....	68

**제5장** 에너지복지 법제의 개선방안 검토 / 71

제1절 주요 법령의 현황 및 한계 .....	73
1. 에너지 관련 법제 .....	73
2. 사회복지법제 .....	78
제2절 지방자치단체 조례 검토 .....	83
1. 서울시 에너지 조례 .....	83
2. 경기도 에너지 기본조례 .....	84
3. 부산광역시 에너지복지 조례 .....	86
제3절 에너지 복지제도의 입법개선 방안 .....	90
1. 입법 체계 개편 방향 .....	90
2. 개별 조문 개선방안 .....	95

**제6장** 결 론 / 115

참고문헌 .....	119
------------	-----



korea  
legislation  
research  
institute

# 제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적  
제2절 연구 범위 및 방법



# 제1장

# 서론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

우리나라 국내 에너지복지 정책은 2007년을 원년으로 하여 지금까지 빈곤층을 중심으로 지속되고 있다. 노무현 정부 시절에는 한국에너지재단을 출범시키고 에너지복지기금을 마련하여 국내 최초로 빈곤층이 가구소득 중 광열비 지출비중이 10% 이상인 가구를 지원했다. 이명박 정부 시절인 2009년에는 녹색성장 5개년 계획을 수립하면서 “소득에 관계없이 인간다운 생활을 유지하기 위한 최소에너지 공급”을 제시하고 기존 복지대상을 기초생활수급자와 차상위계층으로 확대하기도 했다.<sup>1)</sup>

하지만, 이 시기 국내 에너지복지 정책은 명확한 법적 기반하에 실시한 것이 아니라는 한계가 있었다. 즉, 에너지빈곤층에 대한 법적·정책적 규정이 미비한 상태였고, 빈곤선이나 소득 대비 광열비 비중 등에 대한 명확한 기준 없이 정부의 예단적 추정만으로 정책을 시행했었다.

에너지빈곤층 구제를 위한 법·제도가 정비되었던 것은 박근혜 정부에 들어서다. 2014년 「에너지법」의 개정으로 에너지복지제도의 근거 조문이 처음으로 신설된 것이 대표적인 입법사례라고 할 수 있다. 당시 개정 「에너지법」에서는 에너지이용 소외계층에 대한 에너지공급, 에너지이용 소외계층의 에너지이용 효율성 개선사업을 보완하였다. 특히, 저소득층 주택에너지효율화 사업 및 에너지 바우처 사업을 신설했다. 또한 2015년에는 에

1) 정부합동, 제1차 국가에너지기본계획(2008-2030), 2008, 46면 이하 참조

너지 바우처 제도가 본격 시행되면서 저소득층을 위한 생활영역별 맞춤형 급여체계를 구축하게 되었다.

이후 정부와 국회에서는 에너지 복지의 위상을 높이고 제도와 정책을 체계화하기 위해 에너지복지 법령의 제정을 위한 논의가 수차례 있었지만 자원 마련 등을 이유로 아직까지 법 제정은 요원한 상태이다.

하지만, 지방자치단체 차원에서는 에너지복지 수요에 대응하기 위해 보다 적극적인 성과가 있기도 했다. 대표적으로 서울특별시는 「서울특별시 에너지 조례」를 제정<sup>2)</sup>하여 에너지 빈곤층을 기초생활보장수급권자 및 차상위 계층으로 포괄적으로 정의하고, 이들에게 시행되는 에너지 복지사업에 대한 구체적 근거를 마련했다. 부산광역시도 「부산광역시 에너지 복지 조례」<sup>3)</sup>를 제정하여 에너지 복지, 에너지 빈곤층, 에너지 빈곤지역을 구체적으로 정하고 이에 따른 정책시행의 근거를 마련하고 있다.<sup>4)</sup> 부산광역시는 지방자치단체 최초로 독립된 에너지 복지 입법체계를 갖추고 있다는 점에 특색이 있다.

한편 「에너지법」에서는 중앙부처 뿐만 아니라 국내 공공단체, 에너지 공급기관 등도 다양한 방식의 에너지복지 정책과 사업이 추진할 수 있도록 하고 있다. 이처럼 에너지 복지 사업이 여러 채널과 방식으로 실행되고 있지만, 에너지 빈곤 해결은 좀처럼 나아지고 있지 않는 현실을 마주한다. 여기에는 에너지 빈곤원인의 다양성과 다변화성이라 문제가 노정되어 있다.

오늘날 에너지 빈곤원인의 다양성과 다변화성의 한축을 이루는 것이 바로 기후변화 현상이다. 기존에는 에너지 빈곤원인을 경제적 빈곤에서 찾고, 특히 에너지 빈곤층의 생

2) 「서울특별시 에너지 조례」는 2002년 조례 제3949호로 제정되었던 「서울특별시 에너지 기본 조례」를 2010년 3월 2일 조례 제4954호로 전부개정하면서 조례명을 「서울특별시 에너지 조례」로 변경하고 처음으로 에너지 복지정책 수행을 위한 근거를 마련하였다.

3) 부산광역시는 2017년 3월 22일 조례 제5551호로 「부산광역시 에너지 복지 조례(시행 2017년 4월 23일)」를 제정하였고, 2017년 5월 31일 일부개정을 거쳐 시행되고 있다.

4) 이 외에도 에너지 복지 정책 시행의 근거를 마련한 지방자치단체가 몇 군데 더 있다. 광역지방자치단체는 경기도의 「경기도 에너지 기본 조례(2015년 3월 3일 조례 제4871호 제정)」, 기초지방자치단체는 성남시의 「성남시 에너지 기본 조례(2013년 4월 1일 조례 제2701호로 제정)」가 대표적이다.

명, 건강, 생활환경 등을 고려하여 동절기 그 위기가 심해진다는 것에 착안한 관련 구제정책을 실시하여 왔다.

하지만, 기후변화 현상은 그 다양성으로 인해 사계절을 막론하고 예측이 어려운 위기 상황을 초래한다. 예를 들어 하절기에는 최고 온도가, 겨울에는 최저온도의 증상이 나타나고 있고, 그 기간 역시 장기화·최고화 되고 있다. 그런데 국내에서 시행되고 있는 에너지 바우처의 지급 기간은 겨울에 한정되어, 여름은 에너지빈곤의 사각지대가 광범위 하게 발생하고 있다.

다른 한편, 기후변화 시대에 에너지 빈곤현상은 단지 경제적 원인에 머물지 않고 에너지 빈곤층의 가구구성, 주거특수성 등 사회적 원인이 고려되어야 함에도 불구하고 현행 제도들은 이를 반영하고 있지 못한 실정이다. 예를 들어 경제적 빈곤층의 유형별로 노인·장애인·한부모 가구 등 사회적 취약계층은 기후변화 시대에 에너지 빈곤에 더욱 취약할 수밖에 없고 이런 계층은 가구원이 집에서 거주하는 시간이 길기 때문에 에너지 수요가 더 많은 편이다.<sup>5)</sup>

그리고 이들의 경우 기후변화에 취약한 노후주택, 가건물에 거주하는 경우가 많으며 노후한 냉·난방기기를 장기간 사용함에 따라 발생하는 에너지 비용이 증가부분을 충분히 고려하지 못하고 있다. 이 경우 최근 원유와 천연가스 가격의 상승 등으로 인하여 에너지 수급가격의 상승분까지 고려되어야 함에도 불구하고 반영되지 못한 점 등의 문제가 있다.

과거부터 지금까지 국내에 적용되고 있는 소득대비 광열비 비중 10%라는 에너지 빈곤 기준은 빈곤의 현실을 개선하는 데 한계가 있다. 이러한 문제는 지금까지 국내 에너지복지 사업들의 양적 성장에도 불구하고, 에너지 빈곤층의 문제가 지속되는 원인이라 할 수 있다. 이제는 기후변화 시대에 맞춘 적절한 에너지 빈곤 정책의 질적인 전환을 생각해야 하는 시기이다. 현재, 적지 않은 에너지 복지 사업들의 추진에도 불구하고 법적 근거의 불명확성, 기후변화의 양상과 에너지빈곤층의 특수성을 고려한 법·제도 정비가 요구된다.

5) 한재각 외, 에너지 복지 실현을 위한 전기요금체계 개편 방안 연구, 이미경 의원/김재균 의원실, 2011, 14면

## 제2절 연구 범위 및 방법

### 1. 연구범위

본 연구는 국내 에너지복지정책, 입법, 유관사업을 조사 분석하여 기후변화 시대에 정합성을 유지할 수 있는 에너지복지제도의 방향을 제시하는 데 주요 목적이 있다. 특히, 기존 연구들이 기후변화에 따른 에너지복지의 문제를 에너지 지원정책 그 자체에 초점을 맞춘 것에 반하여 본 연구는 사회복지 관점에서 에너지 빈곤정책과 입법의 개선방안을 정책적으로 제시하고자 한다. 이에 따라 본 연구에서는 에너지복지 정책의 전환을 목표로 기후변화 시대의 흐름을 살펴보고, 사회복지의 관점에서 에너지 지원정책을 다룬다. 이 과정에서 국내 에너지빈곤구제제도 또는 빈곤층을 대상으로 하는 에너지 지원제도의 한계를 제시하고 바람직한 기후변화 시대의 에너지 복지론을 정립하고자 한다. 아울러 본 연구에서는 기후변화 시대의 에너지 복지론을 기초로 현행 에너지 지원정책의 근거입법들을 검토하고 개선필요분야의 발굴과 개선방안을 제시하고자 한다.

이에 따라 본 연구는 최근 국내외에서 논의되고 있는 에너지 취약계층, 에너지 빈곤층 등에 대한 기본개념 연구에서 시작하여, 아직 정립되지 아니한 법 적용 대상을 범주화할 것이다. 또한 현행 에너지 지원정책의 근거가 되고 있는 「에너지법」, 「저탄소녹색성장기본법」, 「국민기초생활보장법」, 「긴급복지지원법」 및 관련 지방자치단체의 조례를 검토하고 복지정책의 일환으로 에너지지원, 광의의 에너지복지정책 수립을 위한 입법사항을 검토하는 것을 목표로 한다.

이는 문재인 정부에서 추진하고 있는 “모두가 누리는 포용적 복지국가”, “국민의 기본 생활을 보장하는 맞춤형 사회보장”이라는 국정과제 및 국정목표의 달성에 기여 가능한 결과를 도출하고자 하는 것이다.

## 2. 연구방법

본 연구의 수행을 위해서 우선 기후변화를 다루고 있는 선행연구문헌을 검토한다. 국내 대부분의 선행연구문헌은 기후변화에 따른 환경영향, 사회적 영향, 경제적 영향 등을 중심으로 진행되어 왔다. 아울러 기후변화 시대 에너지 빈곤층에 대한 정책이 중요시됨에 따라 비교적 근래에 들어 이에 대한 연구가 많이 수행되어 왔다.

따라서 본 연구에서는 국내외 기후변화와 그 영향을 내용으로 하는 선행연구를 중심으로 문헌연구를 시도한다. 이러한 문헌연구를 토대로 도출된 에너지복지 이론을 기반으로 국내 관련 법제에 대한 전수조사를 한다. 이 과정에서 현행 법제의 문제와 한계를 도출하고 입법이론과 실무적 관점에서 개선 가능한 대안이 무엇인지를 연구한다.





## 제2장

# 기후변화와 취약계층

제1절 기후변화의 흐름과 미래

제2절 기후변화와 취약계층의 대두

제3절 기후변화와 사회갈등



## 제2장

# 기후변화와 취약계층

### 제1절 기후변화의 흐름과 미래

최근 평균기온 급상승, 강수량의 변화와 극단적 이상 기후 현상 등이 전 지구적으로 발생하고 있고, 21세기 동안 지속될 것으로 전망하고 있다.<sup>6)</sup> IPCC 제4차 보고서에서는 향후 20년 동안 SRES(Special Report Emission Scenario) 범위에 대하여 0.2℃/10년 상승률로 온난화가 진행될 것으로 보고 있고, 지구 온난화 현상은 육지와 북반구 최고위도 지역에서 최대로, 남반구 바다와 북대서양 일부에서는 최저로 나타날 것으로 전망하고 있다.<sup>7)</sup> 또한 북극 늦여름 해빙이 21세기 후반에 거의 소멸하게 되고, 이에 따라 폭염과 열파, 폭설 빈도가 증가할 것이라 보고 있다.<sup>8)</sup> 한편 IPCC 제5차 보고서에서는 현재 추세대로 온실가스를 배출하게 되면 21세기말 이산화탄소 농도가 940ppm에 도달하게 되고 이에 따라 2070년~2099년에는 전 지구 평균기온이 4.8℃ 상승되고, 강수량은 17% 증가할 것으로 전망하고 있다.<sup>9)</sup>

6) [http://ccas.kei.re.kr/climate\\_change/menu3\\_5\\_01.do](http://ccas.kei.re.kr/climate_change/menu3_5_01.do)

7) IPCC, Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Group I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, Pachauri, R.K and Reisinger, A.(eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 2007, pp.104;  
<https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/korean/ar4-syr-spm.pdf>(기상청, 기후변화 2007 종합보고서, 2008, 8면)

8) IPCC, op. cit, pp.104; <https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/korean/ar4-syr-spm.pdf>(기상청, 기후변화 2007 종합보고서, 2008, 10면)

9) IPCC, Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 2014, pp.151; Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer, Climate Change 2014 Synthesis Report; 1.4 Extreme events, 1.5 Exposure and vulnerability, 2014, p.53-54; 기상청, 기후변화 2014 종합보고서, 2015, 11-15면.; 기상청, 기후변화 시나리오를 알면 미래가 보인다, 12면 ([http://www.climate.go.kr/home/cc\\_data/scenario/book/201202\\_scenario\\_book.pdf](http://www.climate.go.kr/home/cc_data/scenario/book/201202_scenario_book.pdf));

우리나라 역시 기후변화 현상에서 자유롭지 못하다. 과거 100년(1911~2010년)간 우리나라의 연평균 기온은 1.8℃ 상승해 전 지구 평균인 0.75℃를 2배 이상 상회하는 것으로 나타난다.<sup>10)</sup> 또한 지난 30년 (1971~2010년)간 주변 해역 해수면은 연평균 2.64mm 상승해 전 세계 평균(2.0mm)을 상회하며, 해수온도도 약 1.2℃ 상승해 전 세계 평균 상승률(0.37℃)을 3배 이상 상회한다.<sup>11)</sup> 특히 열대야, 폭염, 집중호우 등 극한기후 현상의 발생 일수가 급격히 증가하고 해일, 홍수, 산사태 등 기상 관련 자연재해가 증가하는 등 기후변동성이 크게 증가하고 있다.<sup>12)</sup> 현 추세대로라면 21세기 말 연평균 기온이 1981~2010년 대비 5.7℃ 상승하고 연평균 강수량은 17.6% 증가하는 등 기후변화 가속화가 전망 되면서, 기후변화 리스크의 확산과 그로 인한 건강 위협 및 삶의 질 저하가 크게 우려되는 상황이다.<sup>13)</sup> 또한 이로 인해 기후변화 피해비용이 2100년까지 2,800조 원, 연도별로는 GDP의 2.8% 수준에 달할 것으로 추정된다.<sup>14)</sup>

기후변화에 따른 파급효과는 이상 자연현상의 발생에만 국한되지 않는다. 우리는 유사 이래로 자연현상이 인간에게 미치는 영향을 목격해 왔다. 최근의 기후변화는 지금까지 인간에게 미쳤던 자연적 영향을 넘어서 개인적·사회적 영역에 걸친 전방위적인 파급효과가 있을 것이란 예측이 지배적이다.

예를 들면, 기후변화에 따른 이상 기온현상은 폭염, 대형 재해 발생, 대기 오염 등으로 이어지고 이는 인간의 사망률, 심혈관 및 호흡기 질환, 전염병 등 생명과 건강 위협에 중대한 악영향을 미칠 것이다.<sup>15)</sup>

10) 정희성 외, 지역기후변화 정보 어떻게 활용해야 하나?, 기상청, 2011, 27면; 환경부, 제2차 대기환경개선 종합계획('16~'25), 환경부, 2015, 26면; 채여라 외, 미래 기후 및 사회경제 여건 변화 대응을 위한 환경정책 이슈 발굴, 한국환경정책·평가연구원, 2017, 6면

11) 환경부, 제2차 대기환경개선 종합계획('16~'25), 환경부, 2015, 26면; 채여라 외, 미래 기후 및 사회경제 여건 변화 대응을 위한 환경정책 이슈 발굴, 한국환경정책·평가연구원, 2017, 6면

12) 환경부, 제2차 대기환경개선 종합계획('16~'25), 환경부, 2015, 26-27면; 채여라 외, 미래 기후 및 사회경제 여건 변화 대응을 위한 환경정책 이슈 발굴, 한국환경정책·평가연구원, 2017, 6면

13) 환경부, 제2차 대기환경개선 종합계획('16~'25), 환경부, 2015, 27면; 채여라 외, 미래 기후 및 사회경제 여건 변화 대응을 위한 환경정책 이슈 발굴, 한국환경정책·평가연구원, 2017, 6면

14) 채여라 외, 우리나라 기후변화의 경제학적 분석(Ⅲ), 국립환경과학원, 2012, 93면

15) 기온상승에 따른 직접적 건강영향으로는 폭염에 따른 사망률 및 열 관련 질환자수 상승과 피부암 등 암발생률 증가 등이 있다. 한편 간접적 건강 영향을 보면, 기온이 1℃ 상승하면 전염병 증가, 오존 증가로 인한

더 나아가 기후변화 현상은 개인적 차원의 위험만 야기하는 것이 아니다. 기후변화의 현상이라 일컬어지는 온난화, 폭염, 폭우, 가뭄, 태풍, 홍수, 해수면 상승 등의 현상은 산업, 주거 그리고 사회적 파급효과가 매우 크다.

이러한 예상대로라면 기후변화에 적응력이 불완전하거나 혹은 불가능한 계층은 기후변화에 의해 좌우되는 영향이 개인과 사회적 측면에서 광범위하게 나타날 수 있고, 이는 국가의 근간을 흔들 수 있는 사회갈등으로 전개될 양상이 크다. 이러한 부분이 바로 기후변화에 따른 취약계층의 실태와 현황분석, 그리고 에너지 복지차원에서 맞춤형 지원시스템을 구축해야 하는 이유인 것이다.

## 제2절 기후변화와 취약계층의 대두

### 1. 기후변화 취약계층

기후변화 영향의 소득계층간 차이는 기후변화 현상에의 노출이라던가 민감도 또는 적응능력의 차이, 피해의 정도에서도 나타날 수 있다.<sup>16)</sup> 기후변화의 주요 원인 중 하나인 폭염이 사회경제적 취약계층에 미치는 영향과 관련된 여러 선행연구가 있었다. 이에 따르면, 폭염으로 인해 영향을 받는 사회경제적 취약계층은 대부분 노인과 어린이로 구성되어 있으며, 호흡기 질환자 또는 심혈관계 질환자가 대부분인 것으로 나타나고 있다.<sup>17)</sup>

다른 선행연구에서는 사회경제적 계층인 노인뿐만 아니라 교육과 소득 수준이 낮은 계층 역시 폭염에 취약한 것으로 나타났다.<sup>18)</sup> 이러한 연구결과에서는 폭염에 대응

---

심혈관계 질환, 호흡기질환 증가, 식중독 증가를 유발하며, 2℃ 상승은 Dengue열 증가, 전염병 증가, 오존 증가로 인한 심혈관계 질환, 호흡기 질환, 식중독 증가에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(환경부/국립환경과학원, 지자체 기후변화 적응 세부시행계획 수립 지원을 위한 기후변화 부문별 취약성 지도: 보건, 환경부/국립환경과학원, 2012, 5면).

16) 추장민 외, 저소득계층의 기후변화 적응역량 강화를 위한 정책방안 연구(Ⅰ), 한국환경정책·평가연구원, 2010, 15면

17) 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 24면

18) Bell, M. L. et al., Approaches for estimating effects of climate change on heat-related deaths: challenge and

할 수 있는 냉방기기를 구비하지 못한 저소득 인구집단이 극한 기후변화 현상에 제대로 대응하지 못한 결과라고 평가하고 있다.<sup>19)</sup>

다른 한편, 국내 선행연구 중에는 수자원장기종합계획(2006~2020)에서 지정한 재해위험지구 및 수해상습지역을 대리변수로 강원, 영남, 호남, 충청 지역의 농어촌 지역의 풍수해발생지역과 기초생활보장수급자비율 사이의 관계를 분석한 것이 있었는데 여기에서는 재해위험지구와 상습수해지역에 상대적으로 더 많은 기초생활보장수급자가 분포하는 것으로 나타났다.<sup>20)</sup> 이는 이들 지역이 기초생활보장수급자가 상대적으로 많이 거주하는 지역으로써 우리나라의 대표적인 극한 기후변화 현상인 집중호우로 인한 자연재해에 매우 취약함을 보여주는 결과임을 알 수 있다.

## 2. 기후변화에 대한 적응능력과 결정요소

기후변화 적응능력을 결정하는 주요 요소로 경제적 자원(Economic Resources), 기술(Technology), 정보와 숙련기술(Information and skill), 기반시설(Infrastructure), 제도(Institution), 형평성(Equity) 등이 있다.<sup>21)</sup> 그리고 이러한 요소들은 각자 독립적 형태로 존재하는 것이 아니라 다양한 적응능력 결정요소들의 조합의 산물로 나타나며, 국가, 지역, 가구, 개인에 따라 상이하다는 특징이 있다.<sup>22)</sup>

opportunities, Environmental Science & Policy 11, 2008, p.87-96 참조; 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 24-25면

19) Bell, M. L. et al., op, cit, p.87-90; 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 25면

20) 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 26-27면

21) 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 30면

22) 이에 관한 자세한 내용은 Smith, B. et al., Adaptation to climate Change in the Copntext of Sustainable Development and Equality, Climate Change 2001, p.879-906 참조. 국내 문헌으로는 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 35면 이하 참조

&lt;표 1&gt; 기후변화 적응능력의 결정요소

결정요소	내 용
경제적 자원	경제적 자원이 많을수록 적응능력 증가
	재정자원의 부족은 적응옵션 제한
	가계수입이 낮은 가구는 열악한 주거질과 지역사회 조직의 배제로 인한 적응능력 낮음
기술	기술부족은 잠재적 적응옵션 제한
	기술이 낙후된 지역은 상대적으로 기술적 적응수단을 개발하거나 실행하기 곤란
	기술의 가용성과 접근성에 따라 다양한 수준에서 모든 영역에 걸쳐 적응능력이 상이하며, 신규기술의 개발과 활용은 적응능력을 강화하는 핵심
정보 및 숙련기술	정보 및 숙련기술을 보유하고 훈련된 사람의 부족은 적응능력 감소원인
	정보접근성이 크면 시의적절하게 적절한 적응의 가능성 증가
	정보와 과학적 이해, 훈련되고 기능을 갖춘 사람 필요
기반시설	다양한 기반시설을 많이 보유할수록 적응능력 증가하고 더 많은 적응옵션 제공
	기반시설의 특성과 위치는 적응능력에 영향 미침
	기반시설의 실태에 따라 적응능력 다양
제도	잘 개발된 사회적 제도는 기후관련 위험 영향을 저감하고 적응능력 증가
	정책과 규제는 적응능력 제한하거나 강화
	제도적 제약은 자원의 수혜와 접근성을 제한하고, 효과적이고 효율적인 제도는 적응 능력 강화
형평성	자원의 공평한 분배는 적응능력 증가
	자원의 유용성과 수혜권리는 적응능력에 중요
	권력분배가 공평하고 자원접근에 관한 사회적 제도가 공평성을 보장할 때 적응능력이 상대적으로 높음

\* 출처: Smith, Smith, B. et al., Adaptation to climate Change in the Copntext of Sustainable Development and Equality, Climate Change 2001(추장민 외, 저소득계층의 기후변화 적응역량 강화를 위한 정책 방안 연구(I), 한국환경정책·평가연구원, 2010에서 재인용)

### 3. 에너지 취약계층에 대한 기후변화의 역진적 효과

우리나라는 에너지 소비량에서 소득계층간 격차가 뚜렷이 나타난다. 국내에서는 기후변화를 완화하기 위한 온실가스 감축의 정책수단으로 에너지가격 정상화, 즉 에너지 가격을 상향조정하는 방안이 주요하게 논의되었다. 에너지가격 상승으로 인한 비용증가는 저소득계층 등 사회경제적 약자의 에너지접근성을 저하시키는 또 다른 사회문제를 야기할 가능성이 높다. 그 이유는 저소득계층은 소득대비 광열비 비중이 여타 소득계층에 비해 월등히 높기 때문이다.<sup>23)</sup>

소득이 낮은 계층일수록 에너지 수요원에 특수성이 나타난다. 일부 선행연구에 따르면, 국내 저소득계층은 상대적으로 비싼 등유를 이용하는 가구비율이 높은 반면, 고소득계층은 도시가스 및 지역난방을 이용하는 비율이 높은 것으로 나타나고 있다.<sup>24)</sup>

2008년에 발표된 지식경제부 자료에 의하면 월소득 100만원 미만 가구 중에서 전체 가구평균의 2.5배에 해당하는 25%가 단위 열량당 88.5% 정도 고가인 등유를 사용하고 있었다.<sup>25)</sup> 반면에 100만 원 미만 가구 중 도시가스를 이용하는 가구는 26.9%로 평균 41.4%에 비해서 낮은 상태를 보여주고 있었다. 또한 지역난방의 경우, 월소득 600만 원 이상 가구가 사용하는 비중이 25.7%로서 전체 가구평균 6.8%에 비하여 3.7배, 100만 원 미만 가구에 비해 7.8배 정도 높은 것으로 나타났다.<sup>26)</sup>

이처럼 저소득계층은 동일한 에너지 비용으로 고소득계층에 비해 더 좁게 생활하고 있는 것이다. 혹한 등 극한 기후변화 현상에 대응하여 에너지 비용이 증가하게 되면 저소득계층에게는 에너지 이용부담의 소득역진성이 악화될 뿐만 아니라 에너지 사용으로부터 배제되는 상황이 발생할 가능성이 있다.<sup>27)</sup>

23) 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 24면

24) 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 24면

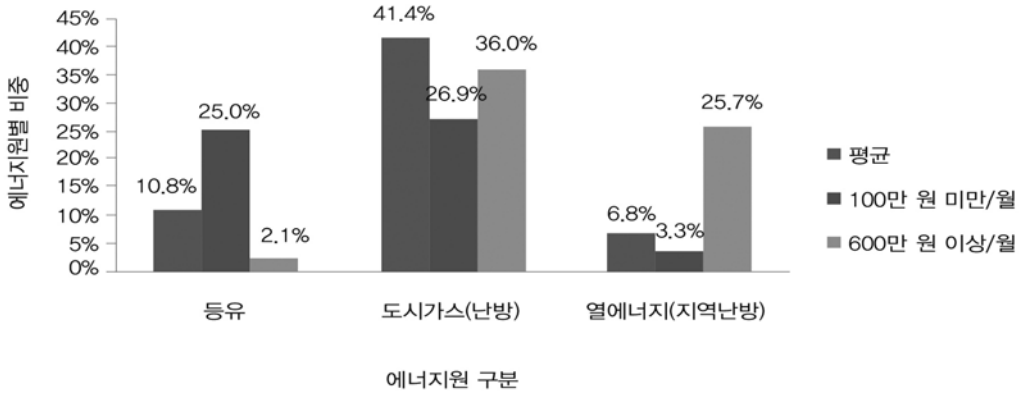
25) 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 24면

26) 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 24면

27) 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 24면; 지식경제부, 에너지 총조사 보고서, 2008 참조



&lt;그림 1&gt; 소득구분별 에너지원 수요



\* 출처: 지식경제부, 에너지총조사 보고서, 2008(추장민 외, 저소득계층의 기후변화 적응역량 연구(I), 한국환경정책·평가연구원, 2010에서 재인용)

## 제3절 기후변화와 사회갈등

### 1. 기후변화 영향의 광범성

기후변화는 전 지구적 차원에서 물리적 시스템에 예측불가능한 변화를 야기하고 있다. 예를 들어 폭우, 가뭄, 열파, 태풍 등 극한 기상현상이 빈번하게 발생하게 하고, 비전형적인 바람·강수량으로 인해 지구의 물리적 시스템에 큰 변화를 초래하고 있다.

이러한 현상은 자연생태계변화와 함께 수자원 및 에너지 등 자원의 고갈, 인간건강 악화 및 사망증가, 취약계층의 삶의 질 악화, 그리고 이러한 영향을 둘러싼 정치·사회경제·국제관계 등 인간사회에 근본적이고 심대한 악영향을 초래할 것으로 내다보고 있다.<sup>28)</sup>

28) 추장민 외, 기후변화와 사회통합에 관한 정책개발 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2010, 5-6면

&lt;표 2&gt; 미래 기후변화 전망 및 영향

추세의 방향 및 현상	부문별 주요 영향	
	보건	산업, 주거 및 사회
온난화 및 동절기 단축, 무더위 및 열대야 빈번	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 추위 감소로 인한 사망률감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 난방용 에너지 수요감소</li> <li>■ 냉방용 에너지 수요증가</li> <li>■ 도시지역 대기오염 악화</li> </ul>
폭염빈도 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폭염과 관련된 사망증가</li> <li>■ 특히, 노약자 및 어린이 사회적 취약 계층 위험증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 냉방시설 없는 거주자들의 삶의 질 악화</li> <li>■ 노년층 및 영아, 빈곤층 건강영향</li> </ul>
폭우빈도 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사망, 상해, 전염성 질환, 피부질환의 위험 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 홍수로 인한 거주지 파괴</li> <li>■ 상업 및 수송·운송 차질발생</li> <li>■ 사회불안정</li> <li>■ 도시 및 농어촌 기반시설 피해</li> <li>■ 재산손실</li> </ul>
가뭄피해 지역 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 식량 및 물부족</li> <li>■ 영양실조 위험 증가</li> <li>■ 수인성 질환 위험 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주거지, 산업 및 사회 전반의 물부족 사태</li> <li>■ 인구이동 가능성</li> </ul>
열대성 사이클론 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사망, 상해 및 수인성질환증가</li> <li>■ 질환 후 스트레스성 장애</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 홍수 및 강풍으로 인한 파괴</li> <li>■ 인구이동 및 재산손실</li> </ul>
해수면상승	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 홍수 발생시 익사 및 상해사고 증가</li> <li>■ 이주와 관련된 보건문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 인구 및 기반시설의 이동</li> <li>■ 열대사이클론의 영향</li> </ul>

\* 출처: 기상청, IPCC 제4차 평가보고서 기후변화 영향, 적응, 취약성 요약, 기상청보도자료2007, 8면; 추장민 외, 기후변화와 사회통합에 관한 정책개발 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2010, 6면을 수정 보완함.

## 2. 사회갈등 요인으로서 기후변화

기후변화가 초래하는 다양한 영향은 다른 측면에서 사회갈등의 형태로 나타나기도 한다. 기후변화는 절대적 빈곤과 상대적 빈곤을 모두 악화시킨다. 특히 에너지 자원 의존성이 높은 자일수록 환경적·사회적 취약계층에게 이러한 빈곤현상은 높게 나타난다. 결국, 기후변화는 개인, 집단, 부문, 계층, 지역, 세대 간에 상호 중층적으로 나타나게 되고 최대 피해자는 국가와 사회의 빈곤층에게 집중될 수 있다.<sup>29)</sup>

기후변화는 단지 빈곤층의 에너지 수요에만 국한되어 문제를 야기하지 않는다. 이 역시 기후변화에 따른 사회갈등의 단면이다. 기후변화는 국민 보건과 건강에 영향을 미친다. 예를 들면, 온난화에 따른 이상고온현상은 대기오염에 따른 호흡기질환을 유발한다. 폭염은 사망이라는 최악의 결과를 초래하기도 한다. 기후변화에 따른 보건과 건강의 문제는 빈곤층, 노령층, 영유아계층에게 보다 더 큰 위협으로 작용할 것이다. 결국, 빈곤층과 부유층, 노령층과 청장년층, 성인과 영유아 간의 계층간 사회적 갈등의 요소가 될 수 있다는 것이다.<sup>30)</sup>

오늘날 에너지복지 제도가 가지는 중요성은 바로 여기에 있다. 기후변화는 특히 취약계층의 보건·건강과 관련하여 취약계층의 빈곤 및 질병 악화, 취약계층 삶의 질 저하, 사회불안정 및 불평등확대로 이어진다. 이에 따라 취약계층과 비취약계층, 취약계층과 지역사회, 지방, 중앙정부 상호간에 갈등을 유발할 수 있다.<sup>31)</sup>

따라서 기후변화의 대응은 취약계층을 대상으로 생존에 필수적인 요소인 자원확보와 공급에 정책적 주안점을 두어야 한다.<sup>32)</sup> 한편, 기후변화의 영향은 개인의 사회경제적 및 생물학적 여건과 거주지역의 지리적 여건 및 주거환경에 따라 상이하게 나타난다. 따라서

29) 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 11-12면

30) 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011, 13면

31) 추장민 외, 기후변화와 사회통합에 관한 정책개발 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2010, 61면

32) 추장민 외, 기후변화와 사회통합에 관한 정책개발 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2010, 54면

취약계층 보호를 위한 맞춤형 지원정책을 시행함에 있어서도 이러한 점을 충분히 고려할 필요가 있다.<sup>33)</sup>

2014년 3월 일본에서 개최된 제38차 IPCC 총회에서는 기후변화 영향, 적응 및 취약성에 해당하는 실무그룹2의 그룹 5차 평가보고서를 승인했다. 이 보고서에서는 기존 보고서에 비하여 기후변화에 영향을 받는 부문과 지역이 세분화되어 추가되었다. 특히, 기후변화에 영향을 받는 부문에 대응정책을 위한 우선추진 사항은 노출을 줄이고 공동편익을 갖는 대응정책을 실행하는 데 맞춰져야 한다고 권고하고 있다. 여기에는 기후변화에 따른 빈곤층 및 소외계층 보호, 생계보장, 사회안전망 구축의 방향이 제시되었다.<sup>34)</sup>

영국은 기후변화에 적응하기 위해 「기후변화법(Climate Change Act 2008)」을 제정하고 기후변화 리스크 평가와 국가적응 프로그램 등을 운용 중에 있다. 특히, 국가적응프로그램은 영국의 기후변화 적응계획을 대표하는 장기 전략으로서 5년마다 실시되는 기후변화 리스크 평가에서 확인된 주요 리스크와 기회를 전략적으로 다루기 위해 작성되고 있다.<sup>35)</sup>

미래 기후위험으로부터 더 나은 준비, 대응, 회복을 위해 사회 내 취약계층의 기후변화 영향을 최소화하는 것을 목표로 하는 정책을 도모하고 있다. EA Climate Ready는 위원회가 관련 조치를 취할 수 있도록 돕는 중요한 도구의 선택에 방향 설정을 할 수 있는 LGA's Climate Local potal 지원, EA Climate Ready는 취약 집단의 위험이해 및 정보 공유를 지속적으로 수행한다.<sup>36)</sup>

### 3. 기후변화로 인한 갈등과 그 해결

현대국가에서 사회갈등은 새로운 위협으로부터 유래되기도 한다. 전통적으로 헌법은 국가로부터 비롯되는 안전에 대한 위협에 집중했던 자유주의적 입헌주의 시대에서는 존

33) 추장민 외, 기후변화와 사회통합에 관한 정책개발 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2010, 63면

34) 박창석 외, 제2차 국가기후변화적응대책 수립방안 연구(별책부록), 환경부, 2014, 13-14면

35) 박창석 외, 제2차 국가기후변화적응대책 수립방안 연구(별책부록), 환경부, 2014, 25면

36) 박창석 외, 제2차 국가기후변화적응대책 수립방안 연구(별책부록), 환경부, 2014, 29면

재하지 않았던 기후변화와 같은 새로운 유형의 위험이 확산되고 있다. 이것이 국가의 안전보호의무가 강조되는 이유이다.<sup>37)</sup>

사회갈등은 사회통합의 필요성을 제기하는 요인이다. 현대국가에 있어서 사회통합은 헌법과 법률 매개로 공동체 구성원이 자율적으로 통합되어 가는 과정으로 설명되며, 그것은 미래지향적 통합일 수도, 현재 지향적 통합일 수도, 양자를 모두 지향할 수도 있다. 중요한 것은 사회통합은 사회구성원이 정치 및 정책결정과정에 자신의 의지와 이해관계를 투입할 수 있을 때, 또 이러한 기회가 정치적 및 법적 권리로 보장될 수 있을 때 비로소 안정성을 가진다는 것이다.<sup>38)</sup> 이에 반하여 사회통합의 기준과 내용에 관한 공론의 장이 정치적으로 폐쇄될 경우에는 가변적인 사회상황에 대한 정치적 및 정책적 민감성은 사라지고, 정치 및 정책의 자기목적에 따라 사회문제에 대한 진단과 처방이 자의적으로 재단될 우려도 있다.<sup>39)</sup>

니클라스 루만의 표현처럼 법체계를 열려진 미래를 사회 속으로 끌어들이 이를 묶어두는 방식으로 보게 되면, 법체계는 사회의 ‘면역체계’로 파악될 수 있다. 하나의 면역체계는 구조적 연결의 영역에서 예견하지 못했던 장애를 포착하고 이를 무마하는 독자적인 면역 체계를 발현하기도 하며, 이미 발생한 착오의 수정이 아니라 구조적 위험을 약화시키는 데 기여할 수 있다. 그리하여 사회체제로 하여금 갈등의 지속적 재생산이라는 구조적 위험에도 불구하고 별다른 문제없이 작용을 계속하게 만들어 준다.<sup>40)</sup>

사회는 면역체계인 법은 갈등을 계기로 학습한다. 갈등이 없다면 법은 성립하지 않을 것이며 개정되거나 망각되지도 않을 것이다. 법은 갈등의 해결을 찾는 과정에서 성립하고 발전하며, 법을 통한 갈등의 해결은 지속효를 갖도록 하여야 한다.<sup>41)</sup>

37) 송석윤, 헌법과 사회변동, 경인문화사, 2007, 6면.

38) 전광석, 사회통합과 사회보장법, 『사회보장법학』 제5권 제2호, 한국사회보장법학회, 2016, 135면.

39) 전광석, 사회통합과 사회보장법, 『사회보장법학』 제5권 제2호, 한국사회보장법학회, 2016, 135면.

40) 니클라스 루만(지)/윤재왕(역), 사회의 법, 새물결, 2014, 742-744면.

41) 니클라스 루만(지)/윤재왕(역), 회의 법, 새물결, 2014, 745면.



## 제3장 기후변화 취약계층의 법적 개념

제1절 기후변화 취약계층 성격과 영향

제2절 기후변화 취약계층의 개념화





## 제3장

# 기후변화 취약계층의 법적 개념

## 제1절 기후변화 취약계층 성격과 영향

### 1. 기후변화 취약계층의 특수성

#### (1) 의미

기후변화 취약계층은 대부분 기후변화 그 자체에 의한 영향범위 내에 있기도 하지만, 개인적 차원이나 개인이 속한 집단적 차원의 능력 차이에 따라 각각 다르게 나타나기도 한다. 예를 들어, 질병보유자, 고령자, 자력으로 충분한 냉난방이 어려운 자 일수록 기후변화에 대응하는 것이 어렵다는 것이다.<sup>42)</sup>

기후변화 적응 능력에 부정적인 영향을 미치는 요소는 건강 같은 개인의 생물학적 조건, 소득·재산·지불능력 등과 같은 사회경제적 조건, 정주지역 및 정주환경 등 매우 다양한 원인관계를 가지고 있다.<sup>43)</sup> 결국, 기후변화 취약성을 가지는 집단은 사회경제적 취약계층과의 일치성을 가지는 경우도 있겠으나, 반드시 그런 것도 아닌 것이다. 따라서 기후영향을 고려할 때 취약계층이 적응정책의 실현 시 어떤 조건이 고려되어야 하는지가 무엇보다 중요하게 되었다.<sup>44)</sup>

42) 하종식 외, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 환경부, 2014, 18면

43) 하종식 외, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 환경부, 2014, 18면

44) 하종식 외, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 환경부, 2014, 18면

이상 선행연구에서는 특정 기후변화에 대한 사회경제적 배제 계층으로 기후변화의 영향 요인에 따라 범위가 달라질 수 있다는 것을 알려주고 있다. 에너지복지 차원에서도 이러한 기후변화 취약계층을 특수성을 고려하여 개념지우고 그 범주를 확정하는 것이 중요한 과제다. 왜냐하면, 법적인 측면에서 기후변화 취약계층에 대한 법적 개념의 정립은 필연적으로 기후변화 취약계층의 대상, 범위, 지원 및 규제대상 등의 확정으로 체계화되기 때문이다. 이러한 점에서 기후변화 취약계층에 대한 명확한 정의는 가장 먼저 해결되어야 할 입법 과제라 할 수 있다.

## (2) 기후변화 취약계층 보호 정당화 논리

기후변화는 모든 인류가 피해자라는 인상을 주지만 실상 기후변화의 취약성은 개인이나 사회, 지역, 국가마다 다르기 때문에 기후변화 영향은 평등하지 않으며, 생물학적 혹은 사회경제적으로 취약한 개인 또는 집단은 그렇지 않은 그룹에 비하여 기후변화 적응에 더욱 불평등할 수밖에 없다. 아울러 기후변화에 취약한 개인이나 집단이 속해있는 국가와 사회의 능력에 따라 취약성은 더 높아질 수도 있고 낮아질 수도 있다. 이러한 이유로 기후변화는 환경정의 혹은 환경불평등의 문제로 논의되기도 한다.<sup>45)</sup>

환경정의는 환경보전과 사회적 평등을 동시에 달성하려고 하는 사상과 운동으로 분배적 정의와 절차적 정의의 두 측면을 포함한다.<sup>46)</sup> 기후변화 취약계층은 분배적 측면에서 기후변화라는 환경위험에 대한 부담이 다른 계층에 비해 지나치게 크고, 절차적 측면에서 기후변화 관련 정보의 습득과 관련 정책참여가 제한된 계층으로 볼 수 있다.<sup>47)</sup> 이는 기후변화의 가장 심각한 문제가 기후변화에 물리적 노출정도 뿐만 아니라 사회경제적 체제와 동원 가능한 자원이나 기술의 수준 차이 때문에 취약한 개인이나 집단이 더 큰 피해를 입을 수 있다는 것을 말해주는 것이다.<sup>48)</sup>

45) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 32면

46) Posner, E. A. & Weisbach, D(공저)/이은기(역), 기후변화와 정의, 서강대학교출판부, 2014, 114-151면; 박병도, 기후변화 취약성과 기후정의, 『환경법연구』 제35권 제2호, 한국환경법학회, 2013, 66면

47) 윤순진, 기후변화와 환경정의, 『환경과 생명』통권 38호, 환경과 생명, 2003, 36-69면; 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 32면

48) 윤순진, 기후변화와 환경정의, 『환경과 생명』통권 38호, 환경과 생명, 2003, 36-69면; 왕광익, 기후변화 취약계층

## 2. 기후변화의 취약계층에 대한 영향

폭염과 한파는 기후변화를 대변할 정도로 가장 큰 이상기후 현상이라 할 수 있다. 선형 연구에 따르면, 서울시의 경우 29.9℃를 기준으로 1℃ 상승할 때마다 사망률이 3% 증가하고 폭염이 7일 이상 지속될 경우 사망자수가 4배 증가한 것으로 나타나고 있다.<sup>49)</sup>

또한 1994년 7월 22일부터 29일까지 폭염기간 동안 서울의 폭염으로 인한 사망자는 1991년~1993년 가운 기간 사망자수와 비교했을 때 72.9% 증가하였으며, 이 중 65세 이상 노약자 사망률은 104% 증가하였고, 주요 사망원인은 심혈관계 질환인 것으로 관찰되었다.<sup>50)</sup>

IPCC 보고서에서도 적시하고 있다시피 극심한 고온현상은 그 빈도와 강도 측면에서 계속하여 증가할 것이며, 이는 21세기적 현상으로 자리할 것이라는 점을 상기할 필요가 있다. 그리고 기후변화에 의하여 앞으로 더욱 심각해 질 것으로 예상되는 폭염의 영향은 노인이나 어린이, 장애인과 같은 생물학적 취약계층과 밀집도가 높고 냉방기기가 없는 열악한 주거환경에 거주하는 사회경제적 취약계층에게 매우 큰 위험이 될 것으로 파악된다.<sup>51)</sup>

한파 역시 폭염에 버금가는 사회적 위험을 야기한다. 특히, 심혈관계 질환 및 호흡기계 질환과 관련된 사망률은 겨울철에 높은 전형적 계절성을 가지는 것으로 알려져 있는데, 이러한 계절성 원인으로 지목되는 것이 바로 기온이다.<sup>52)</sup> 낮은 기온에의 노출은 심혈관계 관련 사망과 밀접한 관련성을 가진다고 한다.<sup>53)</sup> 여기에서 주목해야 할 것은 한파에

을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 32면

49) 이나영 외, 폭염으로 인한 기후변화 취약계층의 사망률 변화 분석, 『보건사회연구』 제34권 제1호, 한국보건사회연구원, 2014, 459면; 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 29면

50) 이나영 외, 폭염으로 인한 기후변화 취약계층의 사망률 변화 분석, 『보건사회연구』 제34권 제1호, 한국보건사회연구원, 2014, 461면; 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 29면

51) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 29면

52) 신용승 외, 기후변화에 따른 건강영향 평가·적응 정책방향, 한국환경정책·평가연구원, 2011, 21면

53) Braga A. L. F., & J. Schwarz, "The time course of weather-related death", *Epidemiology* 12(6), 2001, pp.662-667; Basu R. & J. M. Samet, Relation between elevated ambient temperature and mortality: a review of the epidemiologic evidence, *Epidemiol Rev*, 24(2), 2002, pp. 190-202; Bowie N. & G. Jackson, The raised incidence of winter deaths, General Register Office for Scotland, 2002, p.7

대한 사고노출이 주로 야외에서, 사회적으로 불우한 사람들, 노동자 그리고 노인들에게서 주로 나타나며<sup>54)</sup>, 일반적으로 한파에 대한 취약성은 사회빈곤계층의 사람들에게 가장 치명적이라고 알려져 있다는 점이다.<sup>55)</sup>

또한 한파는 에너지 문제와 직접적으로 연결되기 때문에 사회경제적 취약계층의 경우에는 에너지 가격의 변동에 따라 경제적 부담이 상대적으로 가중된다.<sup>56)</sup> 이러한 부담은 한파에 적응 및 해결을 어렵게 하고 그 결과 사회경제적 취약계층에게 한파는 직접적인 건강상의 피해와 함께 사회경제적 피해를 입히게 된다. 그러므로 기후변화에 의한 한파 발생의 증가는 취약계층의 건강문제뿐만 아니라 에너지 문제를 야기하게 되는 것이다.<sup>57)</sup>

IPCC 제5차 보고서에서는 기후적 요인과 불공정한 개발과정에서 발생하는 다차원적 불평등으로 인해 취약성과 노출에 차이가 발생하는 것으로 보고 있다.<sup>58)</sup> 이러한 차이는 기후변화에 의해 차별적 위험이 형성된다고 한다. 특히, 사회·경제·문화·정치·제도적으로 한계상황에 처한 소외계층은 기후변화와 일부 적응에 취약함이 있다고 한다.<sup>59)</sup> 이와 더불어 폭염, 가뭄, 홍수, 태풍 등 최근의 기후 관련 극한 현상으로부터 오는 영향은 자연계뿐만 아니라 다수의 인간계가 상당히 취약하고 또 심각하게 노출되어 있다고 밝히고 있다.<sup>60)</sup> 따라서 기후 관련 극한현상은 인간에게 심각한 영향을 미치고, 특히 다차원적 불평등에 속해 있는 기후변화 취약계층에 대한 위험은 더욱 높아질 것이라고 하고 있다.<sup>61)</sup>

54) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 30면

55) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 30면

56) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 30면

57) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 30면

58) 기상청, 기후변화 2014 종합보고서, 2015, 11-15면

59) 기상청, 기후변화 2014 종합보고서, 2015, 11-15면

60) 기상청, 기후변화 2014 종합보고서, 2015, 11-15면

61) 하종식 외, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 환경부, 2014, 20면

## 제2절 기후변화 취약계층의 개념화

### 1. 국내외 논의 현황

취약계층의 개념과 범위는 이들에게 처해진 위험이 무엇인가에 따라 달리 규율된다. 전통적으로 경제분야에서는 경제여건과 소득수준, 경제영역의 참여가능성, 부양가족 등과 함께 절대적 빈곤선 또는 상대적 빈곤선을 기준으로, 사회영역에서는 기득권층과 비기득권층, 장애·노인·여성 등 사회적 지위, 사회구조, 상대적 평등의 가치를 기준으로, 정치영역에서는 기득권층과 비기득권층, 사회적 지위, 정치적 의사의 영향력 등으로 취약계층의 개념과 범주가 확정된다.

물론 이러한 구분과 영역별 취약계층의 범주는 독립적일 수도 있고 복합적일 수도 있다. 하지만, 가장 오랜 기간 동안 대부분의 국가에서 채택한 취약계층의 분류체계이기에 그 만큼 국가가 취약계층에 대한 보호방식과 내용이 양적·질적으로 크게 발전되어 오고 있다. 대표적으로 분야별 취약계층에 대한 적극적 권리와 지위보장, 사회보험·공공부조·사회서비스 등 각종 사회보장이 그 예이다.

이와 달리 기후변화 분야에서 취약계층은 전통적 취약계층과 달리 아직 까지 그 정의가 명확하지는 않다. 즉, 기후변화 취약계층이 전통적 취약계층의 한 영역에 포함될 수 있는 것인지, 아니면 이와는 별도로 개념화 하여야 하는 특수성이 있는 것인지 모호한 측면이 있다.

특히, 우리나라와 같이 기후변화 취약계층에 대한 개념이 어느 법령에서도 규율되지 아니한 상태에서는 그 모호성은 배가 될 수 밖에 없다. 바로 이점이 국내 법령과 제도의 개선 필요성을 주장할 수 있는 이유가 된다.

## (1) UNDP

UNDP는 우선 기후변화의 취약성이 무엇임을 밝히고, 당연한 귀결이겠지만 기후변화 취약성에 노출된 대상을 기후변화 취약계층으로 정의하고 있다. 이에 따르면 취약성(Vulnerability)은 민감도(Sensibility)와 적응능력(Adaptive capacity)을 변수로 하는 함수로 정의하고, 기후변화의 영향(민감도)가 높지만 그 적응능력이 낮으면 취약성은 증가하며, 반대로 기후변화의 영향(민감도)가 높아도 그 적응능력이 동시에 높은 경우 취약성은 낮아진다고 한다.<sup>62)</sup> 이 경우 기후변화 취약계층은 민감도 대비 기후변화 적응능력이 낮은 그룹이 해당하게 되는데, 이 입장은 기후변화에 따른 피해의 잠재적 노출상태에 있는지의 여부를 핵심으로 한다.<sup>63)</sup>

## (2) IPCC

IPCC는 취약성을 한 시스템이 기후의 변화와 극한 상황을 포함한 기후변화의 악영향에 쉽게 영향을 받거나 대처하지 못하는 정도로 이해하며, 한 시스템이 노출되어있는 기후변이의 특성, 크기 및 속도, 그 시스템의 민감도와 적응능력의 함수로 정의한다. 이 입장은 UNPD와 유사한 견해이지만 기후변화 취약성은 동적이고 적응적인 시스템이 인간에 의한 점진적, 전지구적 재해에 대해 대처하는 것을 핵심으로 한다는 점에서 다소 차이가 있다.<sup>64)</sup>

이 경우, 기후변화 취약계층은 특정 기후노출이 심한 지역에 거주하며, 기후노출에 상대적으로 민감하고, 해결능력이 떨어지는 계층으로 정의하기도 한다.<sup>65)</sup> 여기에서 기후노출이란 폭염과 한파, 호우와 가뭄, 폭설, 해수면상승, 기후변화에 따른 재해를, 민감도란

62) 이진희 외, 취약계층을 배려한 녹색도시정책 방향, 『국토정책 Brief』 제27호, 국토연구원, 2013, 2면; 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 24면

63) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 24면

64) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 24면

65) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 24면

연령·성별·장애·질병 등 개인적 요인과 녹지율·토지이용현황, 건축물 노후도 등의 지역적 요인을, 적응능력이란 경인의 경제적 능력이나 지역의 기반시설 여부, 사회적 자본, 제도적 역량 등을 의미하는 것으로 본다.<sup>66)</sup>

### (3) 국내 논의 방향

기후변화 취약계층을 적극적으로 규명하고자 하는 노력과 마찬가지로, 국내에서도 기후변화 취약계층의 독자적 개념 정립을 위한 노력이 있었다. 특히, 국내에서의 논의는 기후변화 취약계층은 일반 취약계층과 유사하지만, 기후변화 영향에 민감한 계층(빈곤층, 사회적 배제 및 결핍집단 등)과 기후변화 대응 및 해결 능력이 부족한 계층을 고려하여야 함을 강조하고 있다.<sup>67)</sup>

이러한 관점에서 기후변화 취약계층은 기후변화 영향, 개인적(신체, 나이, 장애 등)요인, 사회경제적 요인(소득차이, 빈곤여부), 지역적 요인(낙후 및 위험지역)에 따라 달라질 수 으며 이들 요인이 상호 복합적으로 나타나는 등 일반 취약계층과는 차이가 있다고 설명한다.<sup>68)</sup>

기후변화 취약계층을 구분하면 첫째, 생물학적 요인을 중심으로 65세 이상 노인, 14세 이하 아동, 장애인, 외국인, 만성질환자 등 둘째, 사회경제적 요인을 중심으로 독거노인, 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가구, 소년소녀가장, 농어업종사자, 축산업종사자 등, 셋째, 물리적 요인으로 지하거주, 옥탑거주, 재해위험지구, 상습수해지역, 저지대 지역 등의 거주자를 들기도 한다.<sup>69)</sup>

66) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 24면

67) 박창석, 기후변화 적응강화를 위한 법제 마련 연구, 환경부, 2014, 80면

68) 박창석, 기후변화 적응강화를 위한 법제 마련 연구, 환경부, 2014, 80면

69) 신지영 외, 기후변화 적응관련 취약계층 지원대책 현황조사 및 분석 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2013, 5면; 박창석, 기후변화 적응강화를 위한 법제 마련 연구, 환경부, 2014, 81-82면

&lt;표 3&gt; 기후변화 취약계층의 범위

요인	유형	비고
개인적 요인	65세 이상 노인, 14세 이하 아동, 장애인, 외국인, 만성질환자 등	건강특성
사회경제적 요인	독거노인, 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가구, 소년소녀가장, 농어업종사자, 축산업종사자 등	경제수준 특성
물리적 요인	지하·옥탑·재해위험지구·상습수해지역·저지대 등 거주자	거주·지역특성

\* 출처 : 박창석 외, 기후변화 적응강화를 위한 법안 마련 연구, 환경부, 2014, 82면

#### (4) 기타 견해

그 밖에도 기후변화 취약계층에 대한 정의를 시도하고 있는 국내 선행연구는 다양하게 있다. 이 중 대표적인 몇 가지 견해를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기후변화 취약계층이란 기후변화에 취약한 지역에 사는 사람, 사회적 배제 집단(빈곤층, 허약지단, 이동성 장애집단, 취약거주집단 등) 기후변화 정보·지원·지원서비스·의사결정구조에서 배제되는 집단을 의미하는 것으로서 통상 기후변화에 약한 빈곤층인 동시에 사회적 배제 계층으로 간주되는 집단으로 정의한다.<sup>70)</sup>

둘째, 기후변화 취약계층은 기후변화에 많이 노출되어 있고, 기후변화에 민감하여, 기후변화에 대한 적응역량이 부족한 계층 즉 기후변화의 물리적 영향에 특히 많이 노출된 지역에 거주하고, 건강상태가 좋지 않거나 기후관련 자연재해나 질병에 많이 노출된 지역에 거주하거나 경제적으로 수입이 낮은 계층, 그리고 정보획득에 취약하여 기후변화에 적절히 대응하지 못하는 사람들로 정의한다.<sup>71)</sup>

70) 하종식 외, 기후변화 취약계층 지원·관리체계화, 환경부, 2014, 17면 <표 2-1>의 기후변화 취약계층 관련 정의에서 발췌

71) 하종식 외, 기후변화 취약계층 지원·관리체계화, 환경부, 2014, 17면 <표 2-1>의 기후변화 취약계층 관련 정의



셋째, 육체적·정신적 장애를 갖거나, 사회·경제적 지위가 낮아 기후변화 영향(폭염, 한파, 집중호우 및 태풍, 폭설, 가뭄, 홍수 등)에 자력으로 대응하기 어려운 사람으로 노인이나 어린이, 장애인, 기초생활수급자, 농민, 옥외근로자 등이 해당되며, 또한 지리적으로 기후변화에 취약한 지역(저지대, 상수도 미보급지역, 상습침수지역 등)에 거주하여 지속적인 피해를 받는 계층이 포함되는 것으로 정의한다.<sup>72)</sup>

## 2. 유사개념으로서 에너지빈곤

에너지 빈곤(Energy Poverty)과 연료 빈곤(Fuel Poverty)은 국내외에서 냉난방을 위한 에너지원에 대한 접근성 및 사용료 지불가능성이 낮은 상황을 설명할 때 사용되고 있다. 국내에서는 아직까지 에너지빈곤에 명확한 개념화가 이루어지지 않았다. 다만, 국내에서는 에너지 빈곤을 전기 또는 도시가스과 같이 편리하게 접근 가능한 에너지 서비스의 이용가능여부로 보거나, 경제적인 이유로 기후현상을 극복하기 위한 충분한 수준의 냉난방을 하지 못하는 경우로 보기도 한다.<sup>73)</sup>

다만, 현재 우리나라에서 에너지 복지제도의 일환으로 시행되고 있는 광열비 기준 에너지 지원정책을 본다면 일단 우리는 광열비(전기료, 연료, 난방비) 구입비용이 가구소득 10% 이상인 가구로 소득대비에 비해 광열비 비중이 높아 최소한의 에너지마저도 제대로 공급 및 사용하기 힘든 사회계층을 에너지 빈곤층으로 정의할 수 있겠다.<sup>74)</sup>

에너지 빈곤은 대부분 저소득 가구에서 나타난다. 소득을 기준으로 저소득층 집단에서도 기초생활수급자와 차상위계층의 가구로 나눌 수 있다. 에너지 빈곤가구를 중심으로

에서 발췌

72) 하종식 외, 기후변화 취약계층 지원·관리체계화, 환경부, 2014, 17면 <표 2-1>의 기후변화 취약계층 관련 정의에서 발췌

73) 이러한 개념론으로 Li, K., B. Lyloyd, X. J. Liang and Y. M. Wei, Energy poor or fuel poor: What are the differences? Energy Policy 68, 2014, p. 476-481 참조

74) 김진덕, 저소득층을 위한 에너지복지 프로그램 비교연구: 우리나라와 주요 국가를 중심으로, 가천대학교 박사학위논문, 2012, 57면 이하

이들 관계를 살펴보면, 기초생활수급자 집단의 모든 가구는 에너지 빈곤가구라 할 수 있고, 차상위계층의 가구의 경우에는 일부만 포함된다고 할 수 있다. 그래서 우리나라의 에너지 복지정책의 대상이 주로 「국민기초생활보장법」에 따른 기초생활수급자에 대한 급여수급 요건과 연동되어 에너지 빈곤층을 규율하게 된 것이다.

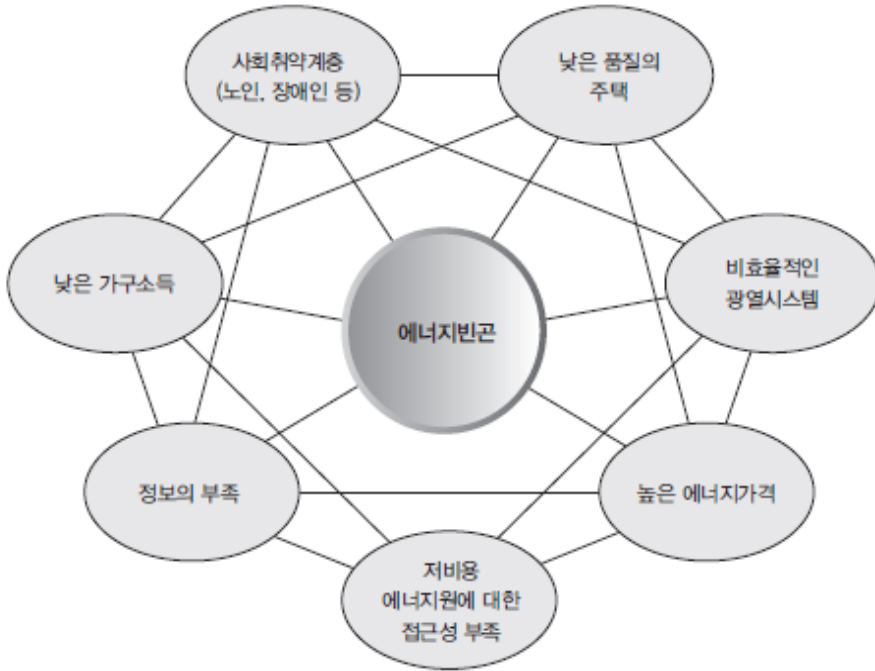
하지만, 오늘날 기후변화로 야기되는 에너지 빈곤은 단지 사회경제적 측면에서 저소득 가구이기 때문에 나타나는 것은 아니다. 저소득 가구라는 점이 에너지 빈곤에 영향을 미치는 것은 사실이지만, 기후변화는 저소득이라는 관점에 더하여 저소득 가구구성원의 특성(노인, 어린이, 장애인, 만성질환자로 구성된 가족), 주택노후화에 따른 단열정도, 냉난방 및 전열기기의 노후화로 인한 비효율성, 사회취약계층, 저비용 에너지 연료 보급 미흡, 복지프로그램에 대한 정보 부족 등도 에너지 빈곤계층의 되는 주요 원인으로 보는 것이 국제적 추세이다.<sup>75)</sup>

현대 기후변화 시대에 에너지 빈곤에 주요 원인은 더 이상 가계소득을 중심으로 한 사회경제적 요인만으로 설명할 수 없게 되었다. 에너지 빈곤은 매우 다양한 요인들 간의 복합적 작용으로 발생하는 것으로 보아야 하며, 정부의 에너지 빈곤정책 또는 에너지 복지정책 역시 지금처럼 단순하고 일의적인 에너지 빈곤개념에서 출발하는 것은 그 한계에 이르렀다고 볼 수 있다.

다양한 기후변화의 요소와 이에 적응능력 간의 관계를 중심으로 에너지빈곤층의 개념과 그 범주를 재정립할 필요가 있다. 이 과정에서 우선 고려되어야 할 것이 바로 기후변화 시대에 에너지 빈곤의 원인을 살펴보는 것이다.

75) 진상현 외, 에너지빈곤의 개념과 정책대상 추정에 관한 연구, 『한국정책학회보』 제19집 제2호, 한국정책학회, 2010, 127면

&lt;그림 2&gt; 에너지빈곤의 원인분석



\* 출처 : <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1524980>

### 3. 기후변화 취약계층과 에너지 빈곤층의 관계

국내에서 주로 논의되는 기후변화 취약계층은 기후변화에 취약지역 거주자, 사회적 소외계층, 기후변화 정보획득에 취약한 계층, 기후노출계층 중 민감도와 대응능력이 반비례하는 계층, 장애를 갖거나 사회적·경제적 지위가 낮아 기후변화 영향에 자력으로 대응하기 어려운 사람으로 노인, 영유아, 장애인, 빈곤층 등과 지리적으로 기후변화에 취약한 지역에 거주하여 지속적 피해를 받는 계층으로 설명되고 있다.

이에 반해 에너지 빈곤층은 경제적인 이유로 기후현상을 극복하기 위한 충분한 수준의 냉난방을 하지 못하는 자 또는 그러한 자가 속해 있는 가구로 소득대비 광열비 비중이 높아 최소한의 에너지마저도 제대로 공급 및 사용하기 힘든 사회계층 등으로 분류될 수 있다.

판단하건대, 기후변화 취약계층은 에너지 빈곤층을 포함하는 개념이다. 하지만, 기후변화 취약계층의 범위는 사람들 대상으로 하는 경우, 지역을 대상으로 하는 경우, 저소득을 원인으로 하는 경우, 건강 유해성을 원인으로 하는 경우 등을 모두 포함하는 광범위한 개념이다. 이 중 에너지 빈곤층은 기후변화에 대응하는 수단과 방법이 자력에 의한 에너지 구매와 소비에 취약한 자로 한정할 수 있다.

에너지 빈곤층의 개념에서 사용하는 경제적 빈곤의 개념적 징표는 여기에서 그치지 않는다. 경제적 빈곤 때문에 혹서기 또는 혹한기에 적절한 냉난방비를 자력으로 충족하지 못한 자는 결국, 생명·건강 등 보건상의 위해에 노출되고, 이는 사회적 요인이라 할 수 있는 노인, 영유아, 장애인 등이 속해 있는 빈곤가구에서 강하게 나타날 수 있다. 그리고 이른바 빈곤층이 집단 거주하는 지역에는 필연적으로 에너지 빈곤현상이 집단화되어 나타나게 될 것이다.

그렇다면, 기후변화 취약계층과 에너지빈곤층은 그 자체로 개념을 구별할 실익이 없어진다. 즉, 오늘날 기후변화 취약계층과 에너지 빈곤층은 원인과 결과로 판단해야지 전혀 다른 입장은 아니라는 것이다. 다만, 기후변화 취약계층이 제도적으로 대응할 수 있는 수단적 차원에서 바라보면, 에너지 빈곤층은 에너지 지원이라는 제도에 의해 그 위험성이 상쇄될 수 있을 뿐이다.

그렇다면, 기후변화 취약계층을 적용대상으로 하는 지원 및 복지제도와 에너지 빈곤층을 대상으로 하는 지원 및 복지제도가 분리될 필요는 없는 것이고, 이들이 처해진 위험으로부터 구제하기 위한 수단과 방법이 에너지 빈곤층은 에너지 지원이고, 기후변화 취약계층은 에너지 지원을 포함하여 주거지 개선, 보건지원, 안전지원 등일 뿐인 것이다.

이러한 관점에서 보면, 국내 에너지 빈곤층에 대한 구제제도는 매우 협소하게 형성되어 있다. 왜냐하면 오늘날 에너지 빈곤층이 기후변화 취약계층과 크게 분리되지 않음에도 불구하고 이러한 현실을 관련 입법과 제도에 반영하지 못하고 있기 때문이다.

## 제4장

# 우리나라 에너지 복지정책의 현황과 과제

제1절 에너지 지원정책의 유형과 내용

제2절 입법 정책적 한계

제3절 기후변화 대응형 에너지복지정책의 방향성 제안



## 제4장

# 우리나라 에너지 복지정책의 현황과 과제

## 제1절 에너지 지원정책의 유형과 내용

### 1. 법적 지원

#### (1) 복지법제를 통한 지원 사업

에너지 빈곤층에 대한 법적 지원은 「국민기초생활보장법」에 따른 기초생활보장제도와 「긴급복지지원법」에 따른 긴급복지지원제도가 있다. 기초생활보장제도를 통한 지원은 기초생계수급자에게 최저생계비(광열비)를 지원하는 제도를 말한다. 그리고 긴급복지지원 제도를 통한 지원은 위기 사유 발생 시 생계유지가 곤란한 기초생계수급자 및 차상위 계층에게 난방연료 및 전기요금을 한시적으로 지원하는 긴급지원사업을 말한다.

#### ① 「국민기초생활보장법」에 따른 지원사업

「국민기초생활보장법」 제8조 제1항은 생계급여에 대하여 수급자에게 의복, 음식물 및 연료비와 그 밖에 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것으로 정하고 있다. 이에 따라 「국민기초생활보장법」에 따른 연료비 지원을 에너지 복지 차원에서 시행하고 있다. 다만, 보장시설에 입소한 자에 대한 연료비 지원은 생계급여 수급자에게 하는 것이 아니라 이들 보장기관에게 하는데, 이 법에 따른 연료비 지원은 ‘냉난방 연료비’, ‘취사용 연료비’ 지원을 그 내용으로 한다.

한편, 「긴급복지지원법」에 따른 에너지 지원을 받은 자는 「국민기초생활보장법」에 따른 에너지 지원을 받을 수 없다. 이는 사회보장 영역에서 급여지급의 원칙으로 삼고 있는 조

정의 원칙 때문이다. 조정의 원칙이란 과잉 사회보장을 방지하기 위한 운영원칙을 말한다. 즉, 특정인이 같은 법 내에서 또는 다른 법과의 관계에서 유사목적과 내용의 급여요건을 충족하면, 이중 하나의 급여만 지급하거, 상계하여 차액만 지급하도록 하는 것을 말한다.

다만, 긴급복지지원 신청자가 기초생활보장도 신청한 경우, 기초생활보장 수급자로 보장결정 전 긴급복지지원 대상자에 해당하면 긴급복지지원 가능한데, 이 경우 월 긴급복지지원 급여 일할분과 기초생활보장 월 생계급여를 비교하여 지원여부가 확정된다. 이에 따르면 긴급복지지원 생계급여와 기초생활보장 생계급여가 중복 지원되는 경우에는 해당 월의 긴급복지지원 생계급여액이 기초생활보장 생계급여액 보다 많으면 긴급복지지원 생계급여만 지원, 긴급복지지원 생계급여액이 기초생활보장 생계급여액 보다 작으면 차액분의 기초생활보장 생계급여액이 추가 지급된다.<sup>76)</sup>

현재, 「국민기초생활보장법」은 에너지 바우처 제도를 통해 동계 난방비 지원사업을 실시하고 있다는 점이다. 이 경우, 「국민기초생활보장법」은 난방비 지원에 관한 구체적 기준과 내용을 「에너지법」 제16조의3에 따르고 있다. 결국, 생계급여 수급권자에 대한 에너지 지원은 「에너지법」과 「국민기초생활보장법」이 상호 연동되어 운영되고 있는 것이다.

## ② 「긴급복지지원법」

「긴급복지지원법」은 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람에 대하여 일시적이고 신속하게 지원함으로써 이들이 위기상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 하게 함을 목적으로 한다(제1조 및 제3조). 여기에서 위기상황이란 첫째, 주소득자(主所得者)가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우, 둘째, 중한 질병 또는 부상을 당한 경우, 셋째, 가구구성원으로부터 방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대 등을 당한 경우, 넷째, 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활이 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우, 다섯째, 화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우 등이다.

76) 보건복지부, 2018년 국민기초생활보장사업 안내, 2018, 237면



『긴급복지지원법』 제9조는 긴급지원의 유형을 정하고 있는데, 여기에는 생계지원, 의료지원, 주거지원, 사회복지시설 이용지원, 교육지원이 있으며, 기타 지원으로 연료비나 그 밖의 위기상황의 극복에 필요한 비용 또는 현물 지원을 정하고 있다. 이에 따른 에너지 지원은 바로 제9조 제1항 바목에 근거한 연료비 긴급지원이다.

『긴급복지지원법』에 따른 연료비 긴급지원은 위기사유가 발생할 경우 동절기(10월~3월)에 한하여 지원하며, 그 내용은 난방, 취사를 위해 기름, 가스, 전기, 연탄, 화목 등의 구입 또는 사용에 필요한 비용에 한한다. 급여수준은 월 96,000원이며, 연료비 긴급지원은 가구단위로 지급하며 생계급여 등 주급여와 병행하여 지급한다. 다만, 공공기관, 타인의 주택 등에서 공동으로 생활하면서 연료비 지출이 발생하지 않는 경우에는 그 지원 대상에서 제외되며, 주급여 지원이 종료되면 연료비 지원도 함께 종료된다. 또한 주급여가 계속 지원되더라도 동절기가 끝나면 연료비 지원은 종료된다.<sup>77)</sup>

『긴급복지지원법』에 따른 연료비 지원은 에너지바우처를 통해 지급하도록 하고 있어 구체적인 지급방법은 『국민기초생활보장법』과 마찬가지로 『에너지법』에 따른다.

## (2) 에너지 법제를 통한 지원 사업

에너지 취약계층에 대한 지원의 법적 근거는 복지법제에만 있는 것은 아니다. 상술한 바와 같이 국내 『에너지법』, 『저탄소 녹색성장 기본법』 등에 근거한 에너지 지원사업도 있다. 특히 『에너지법』은 『국민기초생활보장법』, 『긴급복지지원법』에 따른 연료비 지원의 구체적 수단으로서 에너지 바우처를 규율하고 있는 기본법에 해당한다. 그 밖에도 『저탄소 녹색성장 기본법』과 함께 저소득층 에너지 효율화 사업을 추진할 수 있는 근거를 마련하여 복지법제보다 폭넓은 에너지 지원사업의 근거를 마련하고 있다.

77) 보건복지부, 2018년 긴급지원사업 안내, 2018, 48-49면

### ① 에너지 바우처 사업

이 사업은 저소득층 등 에너지 이용 소외계층을 대상으로 바우처를 지급하고, 에너지공급자로 하여금 에너지를 공급받을 수 있도록 하는 사업을 말한다.<sup>78)</sup>

에너지 바우처제도는 「에너지법」 제16조의3에 근거하여 「국민기초생활보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급권자자가 속해 있는 세대 중 65세 이상의 사람, 「영유아보육법」 제2조제1호에 따른 영유아, 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인, 「모자보건법」 제2조제1호에 따른 임신부를 세대원으로 두고 있는 가구 그리고 경제적·사회적·지리적 제약으로 인해 에너지 이용에 대한 지원이 필요한 자를 대상으로 한다(시행령 제13조의2 제1호).

다만, 「에너지법」 제16조의2제1호에 따른 난방유 지원, 「국민기초생활보장법」에 따른 보장시설에서 보장을 받는 경우, 「긴급복지지원법」 제9조제1항제1호바목에 따라 연료비를 지원받는 경우, 「사회복지사업법」 제6조의2제2항에 따른 정보시스템에서 세대원 모두가 동시에 연속하여 3개월 이상 입원 중인 것이 확인되는 경우, 「석탄산업법」 제29조제7호에 따라 연탄을 지원받는 경우는 지원대상 세대원에서 제외하고 있다(시행령 제13조의2 제2호). 현재 에너지 바우처의 급여 수준으로서 연간 121,000원~84,000원의 범위다.<sup>79)</sup>

에너지 바우처는 지원대상의 신청으로 발급되며, 에너지 바우처를 발급받은 자는 에너지 공급자<sup>80)</sup>에게 이를 제시한 후 에너지를 공급받을 수 있다(제16조의3 제1항 및 제16조의4 제1항). 에너지 바우처 수급자는 에너지이용권을 판매·대여하거나 부정한 방법으로 사용해서는 안되며, 부정사용이 적발되는 경우에는 에너지 바우처를 회수하거나 에너지 바우처 기재금액에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다(제16조의4제3항

78) 「에너지법」에서는 에너지 바우처를 “에너지이용권”으로 정하고 있고, 저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층의 사람이 에너지공급자에게 제시하여 에너지를 공급받을 수 있도록 일정한 금액이 기재(전자적 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다)된 증표를 말한다(제2조제7호의2).

79) 보건복지부, 2018년 국민기초생활보장사업 안내, 2018, 435면.

80) 에너지 공급자란 에너지를 생산·수입·전환·수송·저장 또는 판매하는 사업자를 말한다(제2조 제7호).

및 제4항). 한편, 에너지 공급자는 정당한 사유 없이 에너지 공급을 거부할 수 없다(제16조의4제2항).

## ② 저소득층 에너지효율 개선사업

이 사업은 한파를 대비하는 것으로 저소득층 거주 노후주택의 단열, 창호공사를 통한 주택에너지 효율개선 및 에너지 구입비용 저감, 노후 보일러 교체, 바닥공사를 통한 최소한의 에너지공급기반 마련을 목적으로 하는 것이다.

특히 이 사업은 「에너지법」 제4조 제5항<sup>81)</sup>에 따른 에너지공급의 보편원칙 및 「저탄소 녹색성장 기본법」 제39조 제5호<sup>82)</sup>에 따른 저소득층에 대한 에너지복지 확대원칙에 근거하고 있다.

지원대상은 기초생활수급권자 및 차상위계층 등(소득인정액이 최저생계비 120% 이하이고, 기초생활수급자가 아닌 가구)이며, 가구당 연간 120만원 범위 내에서 시공(단열, 창호, 바닥), 물품(가스, 기름, 연탄보일러) 지급을 그 내용으로 한다.

- 81) 제4조(국가 등의 책무) ① 국가는 이 법의 목적을 실현하기 위한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.  
 ② 지방자치단체는 이 법의 목적, 국가의 에너지정책 및 시책과 지역적 특성을 고려한 지역에너지시책을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 지역에너지시책의 수립·시행에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.  
 ③ 에너지공급자와 에너지사용자는 국가와 지방자치단체의 에너지시책에 적극 참여하고 협력하여야 하며, 에너지의 생산·전환·수송·저장·이용 등의 안전성, 효율성 및 환경친화성을 극대화하도록 노력하여야 한다.  
 ④ 모든 국민은 일상생활에서 국가와 지방자치단체의 에너지시책에 적극 참여하고 협력하여야 하며, 에너지를 합리적이고 환경친화적으로 사용하도록 노력하여야 한다.  
 ⑤ 국가, 지방자치단체 및 에너지공급자는 빈곤층 등 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 기여하여야 한다.
- 82) 제39조(에너지정책 등의 기본원칙) 정부는 저탄소 녹색성장을 추진하기 위하여 에너지정책 및 에너지와 관련된 계획을 다음 각 호의 원칙에 따라 수립·시행하여야 한다.
1. 석유·석탄 등 화석연료의 사용을 단계적으로 축소하고 에너지 자립도를 획기적으로 향상시킨다.
  2. 에너지 가격의 합리화, 에너지의 절약, 에너지 이용효율 제고 등 에너지 수요관리를 강화하여 지구온난화를 예방하고 환경을 보전하며, 에너지 저소비·자원순환형 경제·사회구조로 전환한다.
  3. 태양에너지, 폐기물·바이오에너지, 풍력, 지열, 조력, 연료전지, 수소에너지 등 신·재생에너지의 개발·생산·이용 및 보급을 확대하고 에너지 공급원을 다변화한다.
  4. 에너지가격 및 에너지산업에 대한 시장경쟁 요소의 도입을 확대하고 공정거래 질서를 확립하며, 국제규범 및 외국의 법제도 등을 고려하여 에너지산업에 대한 규제를 합리적으로 도입·개선하여 새로운 시장을 창출한다.
  5. 국민이 저탄소 녹색성장의 혜택을 고루 누릴 수 있도록 저소득층에 대한 에너지 이용 혜택을 확대하고 형평성을 제고하는 등 에너지와 관련한 복지를 확대한다.
  6. 국외 에너지자원 확보, 에너지의 수입 다변화, 에너지 비축 등을 통하여 에너지를 안정적으로 공급함으로써 에너지에 관한 국가안보를 강화한다.

## 2. 정책적 지원

산업통상자원부와 에너지 공기업을 중심으로 하는 공급중단 유예, 에너지요금 할인, 에너지 기기 무상보급, 에너지서비스 지원체계 구축 등이 있다. 여기에는 주택용 누진요금제도, 주택복지할인 요금제도, 단전유예 프로그램, 동절기 연탄쿠폰 지원 등의 지원제도가 있다. 이들 지원제도는 사회경제적 취약계층의 에너지 이용 불편을 최소화하는 제도이지만, 그 효과는 미미하다.<sup>83)</sup>

그 이유는 대부분 비법정 사업으로 추진하고 있기 때문에 소관 기관의 재량사항이며, 에너지 공기업을 통한 사업도 공기업의 공익사업의 일환으로 추진하고 있기 때문에 해당 기업의 사업계획에 따라 얼마든지 감축될 수 있기 때문이다.

한편, 이들 사업은 비법정 사업이기 때문에 명확한 입법기준 없이 시행되고 있다는 점도 사업 효과에 의문을 가할 수 있는 점이다. 관례적으로 저소득층을 대상으로 한다지만, 구체적인 기준이 없기 때문에 오히려 에너지 지원사업의 남용 또는 국내 에너지 빈곤의 사각지대를 형성하게 하는 원인이 되기도 한다.

그 외에도 에너지 요금을 지원해주는 대신 주택의 에너지효율을 개선해주는 것을 목적으로 하는 사업도 있다. 대표적으로 산업통상자원부가 한국에너지재단에 위탁하여 운영하고 있는 저소득층 에너지효율 개선사업이다. 이 사업은 기초생계급여 수급가구 및 차상위계층을 대상으로 하는 것으로 단열·창호공사, 고효율 기기 지원을 통한 에너지 효율 개선으로 저소득층의 에너지 구입비용을 줄여줌으로써 에너지 빈곤층을 해소하고자 하는 목적을 가지고 있다. 여기에는 난방효율 제고를 위한 주택 개보수(단열공사, 창호공사, 바닥공사, 보일러 수리 등), 난방용품과 냉장고 지원 두 가지가 있고, 가구당 100만원 한도 내에서 지원하고 있다.

83) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 41면

&lt;표 4&gt; 국내 에너지 지원정책 현황

구분		제도	지원내용	지원대상	근거	
현금 및 현물 / 요금 감면	제도적 지원	국민기초생활 보장	생계급여 (광열비)	기초생활수급자 차상위계층	국민기초생활 보장법	
		긴급복지 지원	긴급복지 지원	동절기 난방비 (10~3월)	위기 사유발생으로 생계유지 곤란한 자	긴급복지지원법
	전기요금					
	전기	복지할인요금	20%할인 (월전기요금)	1~3급 장애인등	전기사업법	
			21.6% 할인	기초생활수급자		
			2% 할인	차상위계층		
		공급중지유예	전류제한기 부설(220W)	주거용 체납가구		
	주택용 누진 요금제	상용량에 따른 6단계 부과	저소득층			
	지원 제도	도시 가스	가스요금 할인	123.5원/m <sup>3</sup>	기초생활수급자 1~3급 장애인	도시가스사업법
				42.5원/m <sup>3</sup>	차상위계층	
		공급중단유예	동절기 (10월~5월)	기초생활수급자 차상위계층		
	연탄	연탄현물 (쿠폰) 보조	연탄가격인상에 따른 현물보조	기초생활수급자 차상위계층	에너지법	
지역 난방	열요금 감면	기본요금전액감면	소형임대주택(85m <sup>2</sup> ) 사회복지시설			
		전용면적구간별 차등감면	기초생활수급자 1~3급 장애인 등			

구분		제도	지원내용	지원대상	근거
에너지 효율 개선 사업	국토 교통부	최저생계비 주거급여 중 주거현물급여	구조물(지붕, 벽등), 미장, 도배, 장판, 창문 등 개선	기초생활수급자 중 자가가구	주거급여법
		사회취약계층 자가주택 개보수 사업	지붕, 벽체, 화장실, 싱크대 등 개선	기초생활수급자 중 자가가구	
	산업 통상 자원부	저소득층 에너지 효율개선사업	단열, 창호공사, 보일러교체, 전기메트지원	기초생활수급가구, 차상위계층	에너지법

\* 출처 : 2010년 지식경제부에서 발간한 자료집(지식경제부, 에너지복지정책 현황, 2010)의 내용을 왕광익, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 국토연구원, 2012, 42면에서 수정하여 재인용함

## 제2절 입법 정책적 한계

### 1. 입법기준의 협소성

국내 에너지빈곤층에 대한 법적 규율은 「에너지법」과 「저탄소녹색성장 기본법」에서 정하고 있지만, 에너지빈곤층에 대한 규정과 대상이 모호한 실정이다. 특히, 이들 법에서는 에너지 복지사업 추진의 원칙은 선언되어 있으나, 그 대상과 기준을 모두 「국민기초생활보장법」에 따른 기초생계급여 수급자에게 집중되어 있다. 이는 소위 국내 빈곤층이 아닌 에너지빈곤층의 특수성을 반영하지 않아, 지원의 사각지대가 발생하는 원인이기도 하다.<sup>84)</sup>

현물이나 현금 중심의 직접지원 방식의 한계가 있다. 「국민기초생활보장법」에 따른 획일적인 광열비지원은 여름철과 겨울철 광열비에 대한 효과적이고 형평성 있는 지원이 되지 못한다.<sup>85)</sup>

84) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 50면

85) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 50면

에너지 관련 지원이 에너지원별 또는 에너지 기업별로 이루어져 형평성과 중복지원, 사각지대 발생에 원인을 제공하고 있다. 에너지 지원이 전력과 도시가스에 집중된 반면, 도시가스가 공급되지 않는 가구, 특히 에너지 단가가 높은 등유를 사용하는 가구에 대한 지원은 부재한 상황이다. 연탄 쿠폰 등 일부 에너지원은 사용계층이 협소하여 실효성을 거두기 어렵다.<sup>86)</sup>

## 2. 보편적 에너지복지 원리와 내재적 모순

우리나라는 「에너지법」, 「저탄소녹색성장기본법」 등을 통해 전기를 비롯한 필수 에너지에 대한 보편적 공급을 규정하고 있다. 이는 「국민기초생활보장법」의 생계급여에도 반영되어 광열비(전력비용, 난방비용, 취사비용)로 계측되고 있다. 여기서 말하는 광열비는 최소광열비를 의미하는 것으로, 국민 건강보호에 필요한 보건과 환경, 취사, 체온유지, 노동력 재생산, 일상영역에서 문화적인 생활의 영위하기 위해 필요한 최소비용을 말한다.<sup>87)</sup> 이처럼 최소광열비 최저생계만을 보장하는 광열비 기준으로는 현실과 괴리된 최저 에너지 필요량을 전제로 하는 것이다. 이 부분은 최근 기후변화로 인한 계절별 에너지 수요, 에너지빈곤층의 에너지원의 특수성을 반영하지 못한 결과이다.

현재 에너지 빈곤층에 대한 입법기준의 근거로 활용하고 있는 「국민기초생활보장법」, 「긴급복지지원법」에 따른 연료비 지원은 기후변화의 특성을 반영하고 있지 못하다. 예를 들어, 이들 법제 영역에서 에너지 복지차원에서 지급되어 지는 바우처 방식의 연료비 지원은 모두 동절기를 대상으로 하고 있다. 그러나 최근 기후변화의 추세는 혹한뿐만 아니라 혹서도 장기간 빈번하게 발생하고 있다. 따라서 동절기뿐만 아니라 하절기에도 에너지 지원이 이루어져야 함에도 아직까지 입법화 되고 있지 못하다. 혹한보다 혹서기 빈곤층의 건강과 생명문제가 더 큰 위협을 끼치고 있음을 생각해보면 가장 먼저 해결되어야 할 과제이다.

86) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 50면

87) 이현주 외, 에너지 바우처 도입방안 연구, 한국보건사회연구원, 2013, 74-75면

그나마 동절기를 중심으로 지원되는 연료비의 구체적 내역도 문제이다. 「국민기초생활 보장법」은 생계급여의 급여기준을 연료비 지원에도 적용하고 있다. 그 결과 생계급여 최저보장수준에 머물고 구체적으로는 중위소득의 30%에 해당하는 금액으로 정하고 있다.

이와 동시에 「에너지법」에 근거한 에너지 바우처 제도와 연계하고 있는데, 이에 따르면 현재 연료비 지원 급여수준은 83,000원~116,000원이다. 그리고 「긴급복지지원법」은 긴급 연료비 지원금액으로 월 96,000원을 정하고 있다.

이러한 급여수준은 최근 에너지 수요에 따른 가격변동을 고려하지 않고 있으며, 비탄력적 기준 때문에 이러한 가격변동에 따른 탄력적 지원이 불가능하다. 결국, 에너지 빈곤층은 기후변화에 따른 혹서 또는 혹한기에도 연료비 등 에너지 지원을 아예 받을 수 없거나 혹은 실제 소요되는 연료비 실비에 충분하지 못한 지원만 받게 된다. 이러한 점이 바로 국내 에너지 복지정책이 실효성을 거두지 못하는 한계라 할 수 있다.

### 3. 에너지복지 구체화 입법의 미비

노무현 정부는 2007년을 에너지 복지 원년으로 선포하고 2016년까지 에너지 빈곤층을 완전히 해소하겠다는 목표를 세웠다. 이를 위해 한국에너지재단을 출범시키고 에너지복지기금도 마련했다. 이때 처음으로 에너지 빈곤층이 가구소득 중 광열비 지출 비중이 10% 이상인 가구로 설정됐다. 2009년, 이명박 정부 역시 녹색성장 5개년 계획에서 에너지 빈곤층 해소방안을 제시하며 2030년까지 차상위 계층 포함 에너지 빈곤가구 0%를 목표로 상정, 에너지복지 전달체계를 효율화하겠다는 계획을 발표했다.<sup>88)</sup>

정부는 “소득에 관계없이 인간다운 생활을 유지하기 위한 최소에너지는 사용할 수 있어야 한다”는 입장을 밝히면서 복지 대상을 기초생활수급자와 차상위 계층으로 확대했다. 그러나 아직까지도 에너지 빈곤층에 대한 법적, 정책적 규정이 미비한 상태가 지속되고

88) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 30면



있다. 빈곤선이나 소득 대비 광열비 비중, 또는 다른 대안적 방법론에 대해서 명확한 기준이 마련되지 않은 채, 결과적으로 대략적인 추정치만 되풀이 되어 나오는 실정이다.<sup>89)</sup>

박근혜 정부에서도 관련 법·제도 정비가 이뤄졌는데, 2014년에 에너지법이 개정되어 에너지복지 사업 조항이 신설되었다. 에너지복지 사업은 ①에너지이용 소외계층에 대한 에너지의 공급, ②에너지이용 소외계층의 에너지이용 효율의 개선으로 나뉘며, 기존에 실시되고 있던 저소득층 주택에너지효율화 사업(WAP)과 새롭게 실행될 에너지 바우처(이용권) 사업에 대한 법적 근거가 마련됐다.<sup>90)</sup> 특히 에너지 바우처는 저소득층을 위한 생활영역별 맞춤형 급여체계 구축의 일환으로 2015년에 도입됐는데, 이를 통해 선정된 가구는 동절기(12~2월) 연료비를 지원받게 된다. 다만, 생계급여 또는 의료급여 수급자(중위소득 40%이하)라는 소득기준을 충족해야 하며, 동시에 노인(만 65세 이상), 영·유아(만 6세미만), 장애인, 임산부라는 가구원 특성기준 중 하나에 속하는 가구가 지원대상이 될 정도로 제한적으로 선별된다. 이들은 가구원 수를 고려하여 가구당 83,000원~116,000원을 차등 지급받고서 전기, 도시가스, 지역난방, 연탄, 등유, LPG 등의 에너지를 선택적으로 구입하게 된다.<sup>91)</sup>

에너지 복지의 위상을 높이고 제도와 정책을 체계화하기 위해 정부와 국회에서 에너지 복지 개별법 제정이 수차례 검토됐지만 재원 마련 등을 이유로 아직까지 법 제정은 요원한 상태이다. 다른 한편 일부 지자체의 자치법규에 변화가 나타나고 있는데, 서울시는 에너지조례를 통해 에너지 빈곤층을 기초생활보장수급권자 및 차상위 계층으로 포괄적으로 규정하고 있다. 이는 에너지법에 나오는 에너지이용 소외계층보다 훨씬 넓은 범위를 에너지 복지 대상으로 잡고 있는 것을 뜻한다. 부산시는 “소득 가구 중 연료비 부담으로(소득에 비해 에너지 구입비용이 상대적으로 높은 비중으로 차지하는 가구로서) 에너지 이용에서 소외되는 가구”로 규정한 에너지 복지 조례를 제정하기도 했다.

89) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 30면

90) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 35면

91) 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012, 40면

### 제3절 기후변화 대응형 에너지복지정책의 방향성 제안

#### 1. 에너지 빈곤의 원인과 수요를 고려한 정책 재설계

국내 에너지 복지 사업은 사회구성원이 인간으로서의 적절한 생활을 유지하는 데 필수 불가결한 냉난방, 온수, 취사용 연료, 전기 등을 적절한 수준으로 소비할 수 있도록 지원하는 제도, 정책, 프로그램을 모두 포괄한다고 할 수 있다.

현재 정부 부처와 공공기관, 에너지공급자, 지자체별로 다양한 전달체계를 통해 현금·현금 등 다양한 방식의 에너지복지 정책과 사업들이 추진되고 있다. 한국에너지재단은 발전·정유·가스 등 에너지기업들로부터 조성되는 에너지복지기금 등을 토대로 난방시설 지원 및 에너지효율 개선사업 중심으로 에너지 복지 사업을 펼치고 있으며, 최근에는 기업과 함께 태양광 보급 등 재생에너지 복지사업도 추진하고 있다. 산업통상자원부는 전력산업기반기금과 에너지 및 자원사업 특별회계를 활용해 시설제품 지원사업과 연료비 지원사업을 실시하고 있다.

보건복지부는 생계급여, 긴급복지 연료비지원, 여름철 냉방비 등을 지원하고, 국토교통부는 주택개량 지원을 통해 단열, 난방 등의 보수를 지원하는데, 주택 노후도에 따라 경·중·대보수로 세분화하여 저소득층 가구의 에너지효율을 개선한다. 그리고 에너지기업들도 에너지 사용요금 할인 및 일부 감면, 가격보조, 공급중단 유예 프로그램 등을 통해 저소득층에게 지원하고 있다.

그 외, 민간이나 기타 기업 차원에서도 에너지 복지 사업을 진행하고 있는데, 대표적으로 밥상공동체복지재단의 ‘연탄은행’ 사업, 현대제철·한국주거복지협회의 ‘희망의 집수리’ 사업, 태양광 기업 등의 저소득층 대상 (미니)태양광 지원사업이 있다. ‘연탄은행’은 2002년 12월 설립되어, 대구, 충북, 인천, 전주, 서울 등 전국 31개 지역 33개의 연탄은행이 설립·운영 중이고, 사업영역을 주거복지·도시재생까지 확장해나가고 있다. ‘희망의

집수리-주택에너지 효율화사업'은 기업의 사회적 책임 프로그램의 일환으로 진행되고 있으며 2020년까지 1,000세대 집수리를 제공할 예정이다.

한화, LG, OCI 등 태양광 기업과 LH공사, SH공사 등 주택토지개발 기업은 사회공헌활동의 일환으로 저소득층, 사회복지시설과 공공임대주택에 (미니)태양광을 보급·지원하는 사업을 실시하고 있다. 그리고 최근 일부 지자체 차원에서도 정부의 에너지 복지 사업을 시행하는 동시에, 자체 사업을 발굴하여 에너지 복지에 관심을 쏟고 있다. 예컨대, 서울시는 서울시에너지복지시민기금 조성, 에너지 빈곤 실태조사 실시, 에너지 복지사 양성 등 진행하여 일정한 성과를 내고 있다

이처럼 국내 에너지 복지 사업이 여러 채널과 방식으로 실행되고 있지만, 에너지 빈곤의 원인이 다양하고 다방면에서 그에 따른 부정적 영향이 나타나기 때문에, 그리고 에너지 복지 지원 정책의 양적·질적 한계로 인해 에너지 빈곤 해결은 어려움을 겪고 있다.

1970년대 영국 등지에서 연료 빈곤이 처음 논의되었을 때에는 적절한 주거 온도에 초점을 맞추었지만, 최근에는 냉·난방 이외에도 일상적인 생활을 위해서 필요한 조명, 취사, TV 시청과 같은 기본적인 문화생활의 영위에 필요하다고 사회적으로 인정되는 에너지의 사용을 포괄하고 있다.<sup>92)</sup> 에너지 빈곤으로 인한 냉·난방 부족은 거주자의 건강을 훼손할 수 있으며, 특히 만성적인 감기, 기관지염, 심장질환과 같은 질병을 유발, 악화시킬 수 있다.

따라서 장애인, 만성질환자, 노인 등이 있는 가구는 더욱 취약한 상태에 내몰리게 된다. 또한 에너지 비용의 증가는 식료품 구입과 같은 다른 생활비용을 감소시켜 생활의 질을 후퇴시킬 수 있다. 이같은 상황으로 인한 취약 계층의 의료기관 이용 증가는 건강보험의 재정적 부담 증가와 같은 사회적 비용 유발로도 이어진다.

그리고 최근에는 기후변화로 인해 폭염과 한파 등 이상 기후가 빈번하게 발생하면서 노인, 영유아와 사회적 약자가 기후변화 취약계층으로 꼽히고 있다. 에너지 빈곤층은 기후변화 취약계층이 될 수밖에 없는 상황에 내몰리고 있는 것이다.

92) 한재각 외, 에너지 복지 실현을 위한 전기요금체계 개편 방안 연구, 이미경 의원/김재균 의원실, 2011, 13면

에너지 빈곤의 일차적 원인은 저소득이다. 실직이나 건강상의 문제 등으로 인한 노동 기회 부족이나 박탈, 그리고 제한된 급여 및 연금 수령 때문에 에너지를 구입하는 데 필요한 비용을 지불하기 어려워지는 것이다. 둘째, 경제적 빈곤과 밀접히 연결된 것이기도 하지만, 노인·장애인 등 사회적 취약계층이 에너지 빈곤에 취약할 수밖에 없다. 이런 계층은 가구원이 집에서 거주하는 시간이 길기 때문에 에너지 수요가 더 많은 편이다. 셋째, 단열 상태가 부실한 노후 주택에 거주하며 비효율적인 냉·난방기기를 교체하지 못하였을 경우에 에너지 빈곤이 발생하기 쉽다. 넷째, 에너지 효율이 떨어지는 노후 에너지 기기들, 예를 들어 에너지 등급이 낮은 가전제품과 비효율적인 가스 및 전기 난방기기 등을 사용할 경우에 에너지 비용이 증가하기 마련이다. 다섯째, 원유와 천연가스 가격의 상승 등으로 인하여 에너지 가격 자체가 비싸질 경우에도 에너지 빈곤이 악화될 수 있다. 여섯째, 상대적으로 저렴한 에너지, 즉 도시가스에 대한 접근성이 떨어질 경우, 에너지 빈곤이 발생할 수 있는데, 이는 도시-농촌이라는 사회공간적 격차와 결합된다. 일곱째, 정부와 공공기관이 제공하는 에너지 복지 프로그램에 대한 정보가 부족하여 이를 통한 혜택을 받지 못할 경우에 에너지 빈곤 상태가 지속될 수 있다.

이렇게 에너지 빈곤의 원인이 다양하며 복잡하게 얽혀 있기 때문에 에너지 빈곤의 해소가 어려우며, 그만큼 에너지 복지 정책은 여러 각도에서 접근해야 하는 것이다.

## 2. 광열비 기준 에너지 지원 개선

현재 국내에서 암묵적으로 활용하고 있는 소득 대비 광열비 비중 10%라는 에너지 빈곤의 기준 역시 편의적으로 차용하고 있는 것으로, 그 적실성에 대해서 논란이 많다. 영국에서는 적정 온도 유지라는 세부 기준이 적용되고 있지만 우리나라는 이런 근거에 대한 검토가 부족한 편이고, 경상소득과 가처분 소득 중 어느 것을 선택할지에 대해서도 논쟁적이다. 또한 미국과 캐나다와 같이 빈곤선을 기준으로 삼을 경우에 기초수급자와 차상위 계층에 한정할 수 있을지에 대해서도 판단이 쉽지 않다.

2013년 한국보건사회연구원의 조사에 따르면, 전기·가스 단절, 연료비 부족 등으로 어려움을 겪는 가구가 중위소득의 50% 이상에 이르는 것으로 나타나고 있다.<sup>93)</sup> 그리고 소득에서 에너지 비용이 차지하는 비중은 고소득층과 저소득층 간에 격차가 확대되는 추세를 보인다.<sup>94)</sup> 결국, 적정한 수준의 에너지 비용 지출이 담보되지 않으면, 에너지 복지도 근본적인 한계에 처해짐을 말해 준다.

### 3. 에너지 복지모형의 재구조화

국내 에너지 복지 프로그램은 다시 세 가지 정도의 유형으로 분류될 수 있다. 여기에는 ‘공급형’, ‘효율형’, ‘전환형’이 있는데, 이는 각각 에너지 비용의 직·간접 지원, 에너지효율 개선, 에너지원 전환을 목적으로 유형화되며, 정책 효과에 대해서 복지만이 아니라 환경과 고용 측면과 연계하여 접근할 수 있는 장점이 있다.<sup>95)</sup>

일반적으로 떠올리는 ‘공급형’은 가장 기본적이고 필수적인 공공부조 방식이지만 충분한 급여를 제공하지 않거나 단기적 처방에 그칠 경우, 환경효과와 고용효과는 거의 없다고 할 수 있다. ‘효율형’은 주택과 가전기기 에너지효율화를 통해서 수요관리효과와 고용효과도 기대할 수 있는 에너지 복지 프로그램이다.<sup>96)</sup> 특히 2000년대 중반 미국의 저소득층 주택에너지효율화 사업이 국내에 소개되면서 한국에너지재단은 물론 사회적 경제 분야에서 획기적인 비즈니스 프로그램으로 인식되고 있다. ‘전환형’은 아직까지 지극히 보조적인 역할에 머물러 있지만, 복지, 환경, 고용이라는 세 마리 토끼를 잡을 수 있는 잠재력이 상당한 프로그램이다.<sup>97)</sup> 그러나 현실적으로 재원 마련의 어려움, 저소득층 주거 형태상 태양광 설치의 물리적 제약, 재생에너지에 대한 사회적 수용성 등 개선 과제들이 산적해 있다.<sup>98)</sup> 이 세 가지 에너지 복지 프로그램은 어느 하나만 강조할 수 없지만, 상대

93) 김현경, 에너지 빈곤 실태와 정책적 함의, 『보건·복지 Issue & Focus』 제281호, 한국보건사회연구원, 2015, 2면

94) 김현경, 에너지 빈곤 실태와 정책적 함의, 『보건·복지 Issue & Focus』 제281호, 한국보건사회연구원, 2015, 304면

95) <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1524980>

96) <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1524980>

97) <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1524980>

적으로 관심이 덜한 효율형과 전환형 프로그램에 대한 정책적, 사회적 투자가 중요하다고 판단된다.<sup>99)</sup>

<표 5> 에너지복지 프로그램 유형

유형	공급형 (에너지비용지원)	효율형 (에너지효율개선)	전환형 (에너지전환)
정책	연료및연료비 직·간접지원 및 보조(현금,바우처,현물)	에너지효율화지원 (주택, 가전기기 등)	도시가스및지역난방보급 재생에너지및그린홈보급
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>에너지자체 중심</li> <li>화석에너지중심</li> <li>단기적 접근이나 필수적인 성격(공공부조)</li> <li>긴급구호적 해결책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택개량을 통한 에너지 절감(주거복지 와 에너지 복지의 결합)</li> <li>에너지효율성 중심</li> <li>에너지 수요관리적 접근</li> <li>주거복지측면에서 효과 제한적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>에너지기반시설 확대를 통한 에너지 절감</li> <li>에너지 전환 및 자립중심</li> <li>에너지측면에서 근원적 접근</li> <li>주거복지 효과 확장</li> </ul>
효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>복지효과(에너지비용절감): 소 혹은 중</li> <li>환경효과(온실가스저감): 없음</li> <li>고용효과(창출및유지):극소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>복지효과(에너지비용절감): 중</li> <li>환경효과(온실가스저감): 중</li> <li>고용효과(창출및유지): 중 또는 대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>복지효과(에너지비용절감): 대</li> <li>환경효과(온실가스저감):대</li> <li>고용효과(창출및유지):대</li> </ul>

\* 출처 : 에너지 기후정책 연구소, 2010(<http://www.peoplepower21.org/Welfare/1524980> 에서 재인용)

#### 4. 정부-지자체 간 복지거버넌스 구축

마지막으로, 양적 성장과 질적 전환이라는 과제가 놓여 있기는 하지만, 이미 적지 않은 에너지 복지 사업들이 추진되고 있다. 각 사업들 간 연계성도 부족하고, 예산 책정에서부

98) <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1524980>

99) <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1524980>

터 복지 전달, 모니터링에 이르기까지 에너지 복지 추진체계 전반을 개선해야 한다는 주장이 꾸준히 제기되고 있다. 『환경보건법』에 근거하여 환경부는 『환경보건 10개년 종합계획』을 수립하였고, 그 추진과제의 하나로 “민감계층·취약지역 건강보호”를 선정하였다.<sup>100)</sup>

그러나 보건복지부와의 협업관계는 드러나지 않는다.

이처럼 국내에서는 범부처적인 정책수립과 집행 과정에서 요구되는 관계기관 간의 거버넌스가 매우 미흡하다. 궁극적으로 민감·취약집단의 보호를 위해서는 환경부뿐만 아니라 민감·취약집단의 복지를 담당하는 보건복지부, 어린이집, 학교 등의 환경관리를 주관하는 교육부, 민감·취약집단 관련 정보를 수집하는 통계청 등 관련 부처들의 협력하에 민감·취약집단을 파악 모니터링하고 이들에게 필요한 현실적인 노출감소 및 관리대책을 마련할 필요가 있다.<sup>101)</sup>

특히 에너지 복지 전달체계의 현장에서 직접 사업을 수행하고 대상을 발굴하는 지자체와 읍면동 주민센터, 그리고 시민사회단체의 적극적인 역할을 보장하고 실질적으로 지원하는 전향적인 변화의 모습을 보여줄 때가 됐다.

100) 환경부, 환경보건 10개년 종합계획(2011~2020), 환경부, 2015 참조

101) 채여라 외, 미래 기후 및 사회경제 여건변화 대응을 위한 환경정책 이슈 발굴, 한국환경정책·평가연구원, 2017, 55-56면





## 제5장 에너지복지 법제의 ● 개선방안 검토

제1절 주요 법령의 현황 및 한계

제2절 지방자치단체 조례 검토

제3절 에너지 복지제도의 입법개선 방안



## 제5장

# 에너지복지 법제의 개선방안 검토

## 제1절 주요 법령의 현황 및 한계

### 1. 에너지 관련 법제

#### (1) 「에너지법」

##### ① 주요내용

「에너지법」은 국내 에너지복지 지원의 기본법으로 자리매김하고 있으며, 특히 에너지 바우처 사업의 근간을 이루고 있다. 이 법 제4조 제5항에서는 국가, 지방자치단체 및 에너지공급자에게 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 기여할 것을 선언하고 있다. 여기에 당연히 빈곤층에 대한 보편적 복지차원의 에너지 정책형성의 의무가 제시되고 있다.

「에너지법」은 제16조의2에서 보편적 에너지복지사업을 할 수 있도록 하는 근거를 마련하고 있다. 이에 따르면, 첫째, 저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층(이하 “에너지이용 소외계층”이라 한다)에 대한 에너지의 공급, 둘째, 에너지이용 소외계층의 에너지이용 효율의 개선, 셋째, 그 밖에 에너지이용 소외계층의 에너지 이용 관련 복리의 향상에 관한 사항을 사업으로 추진할 수 있도록 하고 있다.

이를 위해 제16조의3에서는 에너지이용권의 발급, 즉 에너지 바우처 사업에 대한 사항을 구체적으로 정하면서 산업통상자원부장관에게 에너지이용 소외계층에 속하는 요건을 갖춘 사람의 신청에 따른 에너지이용권을 발급권을 부여하고 있다(제2항 및 제3항).

이 과정에서 산업통상자원부 장관은 제16조의2에 따라 산업통상자원부장관은 에너지 이용권의 수급자 선정 및 수급 자격 유지에 관한 사항을 확인하기 위하여 가족관계증명·국세 및 지방세 등에 관한 자료 등 대통령령으로 정하는 자료의 제공을 당사자의 동의를 받아 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 요청할 수 있다(제2항). 또한 산업통상자원부장관은 제2항에 따른 자료의 확인을 위하여 「사회복지사업법」 제6조의2제2항에 따른 정보시스템을 연계하여 사용할 수도 있고(제3항), 에너지공급자, 그 밖의 에너지 관련 기관 또는 단체에 에너지 공급 현황, 에너지 이용 현황, 그 밖에 에너지이용권 수급 자격 기준 마련에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다(제4항).

다른 한편, 「에너지법」은 에너지 바우처 수급자의 부정수급 또는 사용을 방지하기 위한 조치도 마련하고 있다. 이에 따라 제16조의4는 에너지 바우처를 지급받은 자에게 부당한 바우처 판매·대여금지와 부정한 방법으로 사용금지를 정하고 있고(제3항), 이의 위반 시 에너지 바우처를 회수하거나 바우처 기재금액에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 환수할 수 있도록 하고 있다(제4항).

「에너지법」 제7조는 지방자치단체로 하여금 지역에너지계획을 수립하도록 하고 있다. 이에 따르면 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사는 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 「저탄소 녹색성장 기본법」 제41조에 따른 에너지기본계획의 효율적인 달성과 지역경제의 발전을 위한 지역에너지계획을 5년마다 5년 이상을 계획기간으로 하여 수립·시행하여야 하도록 하고 있다(제1항). 여기에서 「저탄소 녹색성장 기본법」 제41조 제3항 제6호에는 앞서 말한 바와 같이 에너지 복지 등에 관한 사항을 정하고 있다. 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체가 에너지복지에 관한 거버넌스를 구축할 수 있는 근거를 마련한 것으로 볼 수 있다.

## ② 한계

「에너지법」은 에너지 바우처 제도를 통한 에너지 복지지원 사업의 근간을 이룬다는 점에서 긍정적이다. 하지만, 에너지 바우처의 지급대상으로 “에너지이용 소외계층”이라

는 규정을 두고 있으며, 여기에는 “저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층”으로 정하고 있다.

여기에서 에너지이용 소외계층은 「에너지법」 시행령 제13조의2 제1호를 통해 유추할 수 있다. 이에 따르면, 첫째, 65세 이상의 사람, 「영유아보육법」 제2조제1호에 따른 영유아, 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인, 「모자보건법」 제2조제1호에 따른 임산부가 「국민기초생활보장법」 상 생계급여 또는 의료급여 수급권자가 속한 세대의 세대원인 경우, 둘째, 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 인하여 에너지 이용에 대한 지원이 필요하다고 산업통상자원부장관이 인정하여 고시하는 사람이다.

다만, 제2호에서는 복지지원 영역에서의 중복급여를 방지하기 위해 급여의 조정에 관한 사항을 정하고 있다. 이에 따르면, 제1호에 따른 에너지 바우처 수급대상 중에 법 제16조의2제1호에 따른 난방유를 지원받는 경우, 「국민기초생활 보장법」 제32조에 따른 보장시설에서 급여를 받는 경우, 「긴급복지지원법」 제9조제1항제1호바목에 따라 연료비를 지원받는 경우, 「사회복지사업법」 제6조의2제2항에 따른 정보시스템에서 세대원 모두가 동시에 연속하여 3개월 이상 입원 중인 것이 확인되는 경우, 「석탄산업법」 제29조제7호에 따라 연탄지원을 받는 경우에는 바우처를 지급받을 수 없도록 하고 있다.

이처럼 복지서비스의 중복급여를 방지하기 위한 급여조정은 사회보장의 기본원칙 중 하나이기 때문에 이해할 수 있다. 그런데 급여 지급대상으로 정하고 있는 에너지이용 소외계층은 65세 이상의 사람, 영유아, 등록 장애인, 임산부를 세대원으로 둔 기초생계급여 또는 의료급여 수급권 세대이다. 결국, 기후변화 취약계층의 유형을 비교적 다양하게 정하고 있는 것 같지만, 중요한 것은 기초생계급여 및 의료급여 수급권 세대로 제한하고 있다는 점이다.

이는 국내 에너지 바우처가 경제적 취약계층인 저소득층만을 대상으로 하는 결과이다. 앞서 본바와 같이 기후변화 취약계층은 경제적 저소득층만으로 설명될 수 없는 특수성을 가졌다는 점을 생각해보면, 지금보다 더 에너지 바우처 지급대상을 확대할 필요가 있다.

다른 한편, 「국민기초생활보장법」, 「긴급복지지원법」과 연계하여 운용되고 있는 에너지 바우처 제도는 동절기를 기준으로 연료비를 내용으로 급여를 지급하고 있고, 그 수준도 「국민기초생활보장법」의 생계급여 또는 의료급여 수급권 세대에게는 10월부터 2월까지 월 83,000원~116,000을, 「긴급복지지원법」의 적용대상에게는 10월부터 3월까지 월 96,000원이다. 여기에서 양 법제에서 예정하고 있는 동절기의 기준에 차이가 있음을 알 수 있다. 국내 공공부조법제 영역에서 빈곤구제를 목적으로 하는 양 법제가 그 적용대상에 따라 동절기를 차별화하는 기준은 어디에 있는지 의문이 아닐 수 없다. 또한 급여 수준의 차별화 역시 마찬가지이다.

또한, 에너지 바우처 지급금액이 현재의 에너지 자원의 물가를 반영하고 있다고 볼 수 없다. 적어도 에너지 자원의 물가변동률에 부합하는 맞춤형 사회보장을 위해서는 에너지 물가변동률에 따라 차등지급할 수 있는 근거가 필요하다. 지금으로서는 에너지 물가에 미치지 못하는 급여수준 때문에 동절기에도 충분한 난방이 어려운 실정이다.

마지막으로 생각해 볼 것이, 현행 에너지 바우처의 급여수준이 경제적 빈곤층을 핵심 기준으로 설정된 점을 긍정한다고 하더라도, 그 세대에 속한 세대원의 특수성을 반영하고 있다고 볼 수 없다. 왜냐하면, 65세 노인, 장애인, 영유아, 임산부를 세대원으로 하는 경제적 빈곤층의 경우에는 누구나 예상할 수 있듯이, 그렇지 않은 세대보다 에너지 수요가 높기 때문이다. 이 역시도 비탄력적인 에너지 바우처 급여수준 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다.

## (2) 「저탄소 녹색성장 기본법」

### ① 주요 내용

「저탄소 녹색성장 기본법」은 제4조에서 기후변화 문제에 대한 대응책을 정기적으로 점검하여 성과를 평가하고(제4항), 국제적인 기후변화대응 및 에너지·자원 개발협력에 능동적으로 참여하도록 하고 있다(제5항). 이 법에 따라 정부는 기후변화 대응 기본계획(제40조)과 함께 에너지기본계획을 수립하여야 하며(제41조), 에너지기본계획은 20년을

계획기간으로 하여 에너지기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다(제1항). 한편 이 법 제41조 제2항에서는 에너지기본계획에 포함되어야 하는 사항을 정하고 있는데, 여기에 에너지 관련 기술개발 및 보급, 전문인력 양성, 국제협력, 부존 에너지자원 개발 및 이용, 에너지 복지 등에 관한 사항이 포함되도록 하고 있다(제6호).

## ② 한계

『저탄소 녹색성장 기본법』은 『에너지법』과 더불어 에너지법제 분야의 에너지복지의 근거가 되는 법으로 알려져 있다. 그러나 구체적인 법제의 내용을 보면, 에너지 복지의 직접적 근거는 앞서 본바와 같이 제41조 제2항 제6호가 유일하다. 그마저도 정부가 수립하는 에너지기본계획에 포함하도록 하고 있을 뿐 구체적인 에너지복지 제도의 내용을 가지고 있지 않다는 한계가 있다.

문제는 여기에서 그치지 않는다. 기후변화의 추이에 따라 에너지 복지제도가 탄력적으로 운용되어야 한다는 점에서 바라보면 정부가 20년을 기간으로 매 5년마다 수립하여야 하는 기후변화 대응 기본계획에 관한 제40조도 한계가 있다. 이 조항에서는 기후변화대응 기본계획에 포함될 내용을 정하면서 국내외 기후변화 경향 및 미래 전망과 대기 중의 온실가스 농도변화, 온실가스 배출·흡수 현황 및 전망, 온실가스 배출 중장기 감축목표 설정 및 부문별·단계별 대책, 기후변화대응을 위한 국제협력에 관한 사항, 기후변화대응을 위한 국가와 지방자치단체의 협력에 관한 사항, 기후변화대응 연구개발에 관한 사항, 기후변화대응 인력양성에 관한 사항, 기후변화의 감시·예측·영향·취약성평가 및 재난 방지 등 적응대책에 관한 사항, 기후변화대응을 위한 교육·홍보에 관한 사항, 그 밖에 기후변화대응 추진을 위하여 필요한 사항을 정하고 있다. 즉 기후변화에 따른 에너지 복지 정책이 기후변화 대응대책에 포함되지 않은 것이다.

또한 기후변화 대응 및 에너지 목표관리에 관한 사항을 정한 제42조 제1항에서는 온실가스 감축 목표, 에너지 절약 목표 및 에너지 이용효율 목표, 에너지 자립 목표, 신·재생 에너지 보급 목표를 정하고 이에 필요한 조치를 강구할 것을 선언하고 있다. 그런데 여기에서도 에너지 복지에 관한 사항은 명문화되어 있지 않다. 그렇다보니, 제4항에서 정하는

정부의 제1항 목표 이행에 대한 지도와 감독, 제5항에서 정하는 정부의 제1항 목표의 적극적 달성을 위한 조치 마련, 제48조에서 정한 기후변화 영향평가 및 적응대책에서도 에너지복지에 관한 그 어떤 내용도 규율되지 못하고 있는 것이다.

그렇다면, 과연 「저탄소 녹색성장 기본법」이 「에너지법」과 함께 국내 에너지복지의 근간을 이루는 법이라 할 수 있을는지 의문이 아닐 수 없다.

## 2. 사회복지법제

### (1) 「국민기초생활보장법」

「에너지법」은 에너지 바우처 제도를 운영함에 있어 그 지급대상을 선정하는 기준으로 「국민기초생활보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급요건 요구하고 있다. 「국민기초생활보장법」 제8조 제2항에 따르면, 생계급여 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 그 소득인정액이 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액 이하인 사람으로 한다. 이 경우 생계급여 선정기준은 기준 중위소득의 100분의 30 이상으로 한다.

2018년을 기준으로 기준 중위소득 기준은 보건복지부 고시인 「2018년 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장 수준」에서 정하고 있다. 이에 따르면 기준 중위소득 기준은 다음과 같다.

<표 6> 기준 중위소득 기준

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
금액 (원/월)	1,672, 105	2,847, 097	3,683, 150	4,519, 202	5,355, 254	6,191, 307	7,027, 359



한편, 생계급여의 선정기준 및 최저보장수준은 다음과 같다.

**<표 7> 선정기준 및 최저보장수준**

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
금액 (원/월)	501,632	854,129	1,104,945	1,355,761	1,606,576	1,857,392	2,108,208
최저보장수준: 생계급여액 = 생계급여 최저보장수준(대상자 선정기준) - 소득인정액							

다음으로 「국민기초생활 보장법」 제6조 및 제12조의3에 따른 ‘의료급여의 선정기준’은 다음과 같다.

**<표 8> 선정기준**

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
금액 (원/월)	668,842	1,138,839	1,473,260	1,807,681	2,142,102	2,476,523	2,810,944

이상 「국민기초생활보장법」의 생계급여 및 의료급여 기준에 따라 「에너지법」에 따른 난방비 지원을 내용으로 하는 에너지 바우처는 가구당 연 121,000~84,000원 지원을 받게 된다. 물론 여기에는 앞서말한 바와 같이 생계급여 및 의료급여의 수급요건으로 정하고 있는 소득기준과 가구원 특성기준을 모두 충족해야만 한다.

**(2) 「긴급복지지원법」**

「긴급복지지원법」 제9조는 긴급지원의 종류 및 내용을 정하면서 제1항 제1호 바목에서 연료비 등의 현금 또는 현물지원을 정하고 있다. 이에 따라 연료비 긴급지원은 위기사유가

발생할 경우 동절기(10월~3월)에 한하여 지원하며, 그 내용은 난방, 취사를 위해 기름, 가스, 전기, 연탄, 화목 등의 구입 또는 사용에 필요한 비용에 한한다. 급여수준은 월 96,000원이며, 연료비 긴급지원은 가구단위로 지급하며 생계급여 등 주급여와 병행하여 지급한다.

한편, 보건복지부는 2017년 11월부터 2018년 2월까지 동절기 저소득·취약계층의 생계비 부담과 동절기 안전사고 위험 증가에 따라 긴급복지지원 차원에서 생활안정 지원 및 안전관리 대책을 시행한바 있다.<sup>102)</sup> 이에 따르면 우선 보건복지부는 복지사각지대 발굴시스템을 활용하여 1인 가구 대상자 2만 명을 우선 선정하여, 취약가구 총 14만 명에 대한 조사 실시하였고, 그 결과 “노인-노인 부양, 장애인-장애인 부양” 부양의무자 기준 폐지로 수급 가능 대상자 및 차상위계층 등 9만8000명 사전 발굴하였다. 이들에게는 긴급지원 대상가구에 연료비 인상, 긴급복지 소득 선정기준 변경 및 지원 금액 인상에 따른 지원 확대하였는데 그 수준이 바로 월 96,000원인 것이다.

한편, 보건복지부는 금번 사업을 시행하면서 동절기 대비 전기요금 등을 감면 받을 수 있음에도 혜택을 받지 못하고 있는 감면대상자 발굴을 강화하였다. 이에 따라 취약계층 대상, 읍면동 주민센터(행복e음을 통해 감면 누락예상 대상자 명단을 확인하고, 도시가스·전기요금·난방비 등 감면서비스 일괄 신청제도를 시행하였다.

### (3) 복지입법의 한계

#### ① 입법체계 간의 문제

국내 사회보장법 중, 「국민기초생활보장법」과 「긴급복지지원법」은 대표적으로 빈곤구제를 목적으로 하는 공공부조법제에 해당한다. 그리고 그 적용대상은 경제적 빈곤층으로 한정되어 있다. 그렇기 때문에 「에너지법」이 에너지바우처를 운용함에 있어 그 수급기준을 이들 법제에서 정한 생계급여 등의 요건을 갖추도록 하고 있는 것은 앞서 본바와 같이

102) 보건복지부, 『겨울철 복지사각지대 집중 발굴 사업('17.11.~'18.2.)』 2018 참조

국내 에너지복지를 경제적 빈곤층에 국한하여 운영하게 되는 한계를 가지게 되는 것이다. 기후변화 취약계층은 경제적빈곤에 머물지 않음은 앞서 본바와 같다.

또한 「에너지법」은 「국민기초생활보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급권자를 대상으로 에너지바우처를 지급한다. 따라서 에너지바우처를 지급받고 있는 자가 「국민기초생활보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급권을 상실하게 되면, 에너지바우처 지급도 정지된다. 과연 생계급여 또는 의료급여 수급권을 더 이상 충족하지 못한 자가 에너지복지의 적용대상에서 일률적으로 제외될 수 있다고 할 수 있는 지는 의문이다. 왜냐하면 비록 생계급여 수급자격을 상실했다고 해서 기후변화에 따른 혹서와 혹한기 냉난방비를 충분히 감당할 수 있는 지는 대상자의 경제적 상황, 사회적 상황에 따라 탄력적일 수 있기 때문이다.

다른 한편, 「국민기초생활보장법」은 그 수급요건에 있어 매우 엄격한 기준을 적용하고 있다. 이 때문에 국내에는 빈곤층임에도 불구하고 정부의 지원을 받지 못하는 빈곤의 사각지대가 매우 광범위하게 존재하고 있다. 결국, 「에너지법」의 에너지복지는 「국민기초생활보장법」의 한계 때문에 발생하는 빈곤구제의 사각지대를 고스란히 승계하게 된다.

또한 「에너지법」, 「국민기초생활보장법」, 「긴급복지지원법」, 보건복지부의 새로운 긴급복지지원 발굴사업이 모두 동절기에 집중되어 있다. 이는 기후변화 현상으로 인한 하절기 혹서현상을 예상하지 못한 결과이다. 그럼에도 불구하고, 여전히 혹서라는 기후변화 현상에 대처할 수 있는 에너지복지제도는 전무한 실정이다.

이러한 상황이 에너지바우처 사업의 시행에도 불구하고 광범위한 에너지복지의 사각지대 발생, 에너지복지사업의 실효성이 의문을 제기하게 되는 원인이 되는 것이다.

## ② 복지입법 자체의 문제

국내 연료비 지원의 기준은 에너지 빈곤기준에 따른다. 이는 소득 대비 광열비 비중 10% 이상이라는 기준을 말하며 여전히 그 적실성에 대해서 논란이 많다. 도대체 광열비 비중 10%라는 기준이라는 것이 어떻게 무엇을 근거로 설정된 것인지 논란이 많다. 그렇

다 보니, 에너지빈곤 구제를 처음으로 시작한 초기에 행정편의적으로 설정하였다는 논란이 계속되고 있는 것이다.

이에 대하여 당시 영국의 1977년도 기준을 적용하였다는 것이 유력한 입장이다. 당시 영국은 연료, 조명 그리고 전기사용을 위해 중위소득 가구가 지출하는 금액의 2배 이상을 지출하는 가구로 에너지빈곤층을 정의하고 2배 중위소득의 개념에 따른 에너지빈곤 기준은 가구소득 대비 연료비 비율이 11%가 넘는 가구로 산정하였고, 이후 2배 중위소득 개념은 연료비 10%기준으로 구체화 된 것이다.<sup>103)</sup>

하지만, 영국은 이후 여러 기준들이 논의되고 있다. 먼저 연료비 비율 외에도 실내온도 기준(거실 21도, 거실 외 18도), ‘Low Income High Cost (LIHC)’ 기준으로써 Low Income은 중위소득의 60%를, High Cost은 연료비의 중위값으로 설정하는 기준을 말한다. 여기에서 연료비 중위값이란 가구의 실제 연료비가 아니라 가구에서 기준 실내온도를 충족하는데 필요한 에너지 사용량을 추정한 후 이로부터 산정한 가상의 연료비다.<sup>104)</sup>

그렇다면, 국내에서 활용되고 있는 광열비 기준은 어떻게 정의되어야 할까? 여기에 대해서는 「국민기초생활보장법」 제2조 제6호(최저보장수준)와 제7호(최저생계비)가 정하고 있는 기초생활급여의 수준을 기준으로 설명하는 입장이 있다. 이에 따르면, 최저보장수준이란 국민의 소득·지출 수준과 수급권자의 가구 유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 제6조에 따라 급여의 종류별로 공표하는 금액이나 보장수준을 말한다. 또한 최저생계비란 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 비용으로서 제20조의2제4항에 따라 보건복지부장관이 계측하는 금액을 말한다. 따라서 「국민기초생활보장법」에 따른 광열비는 최저광열비를 말하며 이는 국민의 육체적 정신적 건강을 유지하기 위한 필요한 최소한의 제품 또는 기기 사용비용이라 할 수 있다.

103) 윤태연 외, 에너지빈곤층 추정 및 에너지 소비특성 분석, 에너지경제연구원, 2016, 37면

104) 윤태연 외, 에너지빈곤층 추정 및 에너지 소비특성 분석, 에너지경제연구원, 2016, 39면

결국 이러한 복지입법의 최저광열비 기준이 국내 에너지복지 분야의 수급기준과 급여 수준으로 활용되고 있기 때문에, 에너지빈곤의 구제는 그 실효성을 거두기 어렵게 된 것이라 할 수 있다. 자제에는 새로운 기후변화에 맞춘 에너지빈곤의 기준에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다.

## 제2절 지방자치단체 조례 검토

### 1. 서울시 에너지 조례

#### (1) 주요내용

서울은 현재 「서울특별시 에너지 조례」를 제정·운용 중에 있다. 특히 제3조에서는 에너지빈곤층을 “「국민기초생활보장법」에 따른 기초생활보장수급권자 및 차상위계층을 말한다”고 정의하고 있다. 또한 제4조 제3항에서는 「에너지법」에 근거하여 에너지기본계획을 수립하도록 하고 있고, 여기에서는 자치구와 에너지공급자의 협조로 에너지빈곤층 등 모든 시민에 대한 에너지의 보편적 공급에 기여하여야 하며, 이를 에너지계획에 포함하도록 하고 있다. 한편, 제8조 제2항 제5호에서는 에너지계획에 포함되어야 하는 사항으로 에너지빈곤층 등 에너지 소외계층 지원에 관한 사항을 정하고 있다.

이 조례에서 특징적인 것은 제26조의2에서 에너지복지사업의 실시에 관한 구체적 조항을 두고 있다는 점이다. 제1항에서는 시장은 에너지빈곤층 등의 에너지복지 증진을 위해 에너지 공급 지원에 관한 사업, 태양에너지 등 신·재생에너지 설치 사업, 주택개량 등을 통한 에너지 효율화 사업, 에너지 복지 증진을 위한 연구·조사, 그 밖에 에너지복지 증진을 위하여 필요한 사업을 시행하도록 하고 있다. 그리고 제2항에서는 이러한 사업을 시행하는 법인 또는 단체 등에 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하고 있다. 그리고 제29조에서는 매년 에너지백서를 발간하도록 하면서 그 내용에는 에너지빈곤층 지원 등 에너지 시책 추진현황과 전망을 수록하도록 하고 있다.

## (2) 검토결과

「서울특별시 에너지 조례」가 에너지빈곤층을 정의하면서 「국민기초생활보장법」에 따른 기초생활보장수급권자 및 차상위계층으로 한정하고 있는 것은 법령상 한계를 그대로 노정하고 있는 것이라 할 수 있다. 다만, 법령상의 에너지복지제도의 수급기준을 생계급여 또는 의료급여 수급권자로 한정하고 있는 것에 반해, 서울시 조례는 에너지빈곤층을 기초생활보장수급권자 및 차상위계층으로 정하고 있기 때문에 여기에는 생계급여 또는 의료급여 수급권자 뿐만 아니라, 주거급여, 교육급여 등 다양한 형태의 수급권자도 포함될 수 있는 가능성을 열어놓고 있다. 한편, 에너지빈곤층의 범위에서도 반드시 65세 이상, 장애인, 영유아, 임산부 등이 세대원으로 포함될 것을 정하고 있지 않다. 따라서 서울시 조례는 법령에 비하여 에너지빈곤의 범위가 확대되었다는 장점이 있다.

한편, 제26조의2에서 구체적으로 에너지복지사업을 유형화하고 있다는 점도 주목할 만하다. 여기에는 에너지 공급 지원, 태양에너지 등 신·재생에너지 설치, 주택개량 등을 통한 에너지 효율화, 에너지 복지 증진을 위한 연구·조사, 그 밖에 에너지복지 증진을 위하여 필요한 사업을 정하고 있다. 이는 법령이 단순히 연료비지원만을 특정하고 있는 것에 비하면 에너지복지사업이 매우 다양하게 규정되어 있는 것이다. 이러한 점은 법령에서도 충분히 참고하여 보완할 만하다.

## 2. 경기도 에너지 기본조례

### (1) 주요 내용

「경기도 에너지 기본조례」는 「에너지법」 제4조제2항에 근거하여 에너지절약과 신·재생에너지 개발·보급을 통하여 경기도의 지속 가능한 에너지시책 수립과 도민의 에너지복지증진에 기여함을 목적으로 한다. 경기도 조례에서도 제3조 제5호에서 에너지빈곤층을 정의하고 있다. 이에 따르면, 에너지 빈곤층이란 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자 또는 광열비(전기료, 연료, 난방비)를 기준으로 에너지 구입비용이 가구 소득의 10% 이상인 가구를 의미한다.

경기도 조례 제4조에서는 책무규정을 두면서 제1항 제6호에 에너지 빈곤층에 대한 보편적 에너지 서비스 제공을 선언하고 있으며, 제5조 에너지계획의 수립과정에서도 에너지 빈곤층의 지원에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다. 그 밖에도 도지사는 에너지 빈곤층 및 취약지역에 대한 행정적 지원, 세제 및 재정지원을 할 수 있도록 제22조에서 정하고 있다.

한편, 경기도 조례 제27조에서는 에너지 빈곤층 및 취약지역 등에 대한 지원 등에 관하여 별도로 정하면서 “도지사는 에너지 빈곤층 등이 질 좋은 에너지를 공급받을 수 있도록 노력하여야 하며 삶의 질 향상을 위한 에너지 복지 실현을 위한 시책 추진에 필요한 세제·재정상의 지원방안을 마련하여야 한다(제1항).”, “도지사는 신재생에너지 보급 사업 지원 시 도시가스 미 보급 지역 등 에너지 취약지역을 우선적으로 고려하여야 한다(제2항).”고 정하고 있다.

## (2) 검토결과

「경기도 에너지 기본조례」는 에너지 빈곤층을 정의하면서 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자 또는 광열비(전기료, 연료, 난방비)를 기준으로 에너지 구입비용이 가구 소득의 10% 이상인 가구로 한정하고 있다. 광열비 기준은 법령상에 기준을 따르는 것으로 보이나, 그 적용대상이 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자로 정하고 있다. 이는 「서울특별시 에너지 조례」와 마찬가지로 에너지복지 수급자의 범위를 확대하는 효과가 있다.

다음으로 경기도 조례에서 주목할 만한 것은 제27조에서 정하고 있는 에너지 빈곤층 및 취약지역 등에 대한 지원이다. 법령에서는 에너지 빈곤층에 대한 연료비 지원만을 그 내용으로 하고 있으나, 경기도 조례에서는 그 외에도 장소적 적용대상까지 규율하고 있는 것이다. 이는 최근 기후변화 취약계층의 특성을 고려한 바람직한 입법조치라 보여진다.

### 3. 부산광역시 에너지복지 조례

#### (1) 주요내용

부산광역시는 국내 지방자치단체 중 독특하게 독립입법으로서 「부산광역시 에너지복지 조례」를 시행중에 있다. 이는 다른 지방자치단체가 「에너지 조례」 또는 「에너지 기본 조례」에 일부 조항을 통해 에너지 복지에 관한 사항을 정하고 있는 것과 차별화될 수 있는 사항이다.

부산시 에너지복지 조례 제2조에서는 “에너지 복지”, “에너지 빈곤층”, “에너지 빈곤지역”을 각각 정의하고 있다. 첫째, 에너지 복지란 경제적인 이유 등으로 에너지의 보편적 사용 및 기본권이 제한된 계층이나 지역에 대해 에너지의 보편적 사용 및 기본권을 제공하는 것을 말한다(제1호). 둘째, 에너지 빈곤층이란 저소득 가구 중 연료비 부담으로(소득에 비해 에너지 구입비용이 상대적으로 높은 비중으로 차지하는 가구로서) 에너지 이용에서 소외되는 가구를 말한다(제2호). 셋째, 에너지 빈곤지역이란 에너지 빈곤가구가 다수 밀집해 있는 지역을 말한다(제3호)

다음으로 제4조 제1항에서는 부산광역시장에게 에너지 빈곤층 및 빈곤지역 등에 대한 에너지 복지 증진을 위하여 5년마다 에너지 복지 기본계획을 수립·시행하도록 하고 있으며, 에너지복지 기본계획은 「부산광역시 에너지 기본 조례」 제5조제1항에 따른 부산광역시에너지계획에 포함하도록 하고 있다. 제2항에서는 에너지 복지 기본계획에 에너지 복지 정책의 기본목표 및 추진방향에 관한 사항, 에너지 복지 실태조사에 관한 사항, 에너지 복지 사업추진에 관한 사항, 에너지 복지 지원센터의 설치·운영에 관한 사항, 에너지 복지 사업 재정 운영에 관한 사항, 그 밖에 에너지 빈곤층 및 빈곤지역 등의 지원을 위하여 필요한 사항을 포함시키도록 하고 있다. 그리고 시장은 부산광역시의 에너지 복지 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있다(제3항).



부산시 에너지 복지 조례는 제5조 제1항에서 시장에게 에너지 빈곤층의 주거환경, 에너지 수요 등에 대하여 실태조사를 실시하도록 하고 있다. 또한 구체적인 에너지 빈곤층 및 빈곤지역에 대한 복지사업을 제6조에서 정하고 있다. 이에 따르면 부산시 에너지 복지 사업으로는 도시가스 공급 활성화 지원 사업, 태양에너지 등 신·재생에너지 설치 사업, 주택개량 등을 통한 에너지 효율화 사업, 에너지 복지 증진을 위한 연구·조사 사업, 그 밖에 에너지 복지 증진을 위하여 필요한 사업 등이 있다(제1항). 그리고 이러한 사업 추진을 위해 「부산광역시 지방보조금 관리 조례」에 따라 예산 지원을 할 수 있도록 재정지원에 관한 근거를 명확히 하고 있다.

부산시 에너지 복지 조례에서는 조직법적 사항도 규율하고 있다. 제7조에서는 부산광역시 에너지복지위원회를 설치하도록 하고 있으며 이 위원회에서는 기본계획 및 시행계획의 수립, 기본계획 및 시행계획 집행에 관한 평가, 에너지 복지 사업 추진에 관한 사항, 그 밖에 에너지 복지 증진을 위하여 필요한 사항을 심의하도록 하고 있다. 한편, 제8조에서는 에너지복지의 원활한 수행을 위해 에너지복지 지원센터를 설치하도록 하고 있다(제1항).

이 센터에서는 에너지 복지 지원서비스 제공, 에너지 복지 사업의 상담·정보제공 및 사례관리, 에너지 복지 사업 홍보 및 에너지 복지 네트워크 구축, 에너지 빈곤층 및 빈곤지역 등에 대한 실태조사, 에너지 복지 증진을 위한 연구·조사 사업, 그 밖에 에너지 복지의 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항을 소관하도록 하고 있다. 물론 에너지 복지 지원센터는 부산시에서 직접 운영할 수도 있지만 지원센터를 효율적으로 관리·운영하기 위하여 에너지 복지 관련 법인 또는 단체 등에 지원센터의 관리·운영을 위탁할 수도 있게 하고 있다(제2항).

마지막으로 부산시 에너지 복지 조례 제9조에서는 시장은 에너지 복지 정책 및 사업의 운영 등을 위하여 에너지 복지 기금을 설치·운용할 수 있도록 하고 있다.

## (2) 검토결과

『부산광역시 에너지복지 조례』는 법령 단위를 비롯하여 지방자치단체의 관련 조례 중 가장 체계적으로 정립된 입법으로 평가된다. 우선 에너지복지에 관한 독립입법 체계로 형성되었다는 점, 에너지복지에 기본이 되는 정의조항을 에너지 복지, 에너지 빈곤층, 에너지 빈곤지역으로 정하여 체계적이고 포괄적인 에너지복지가 이루어지도록 했다는 점이 가장 두드러진다.

더욱이 에너지 복지를 정의하면서 에너지의 보편적 사용권과 기본권을 연계하고 있다는 점은 에너지지원이 단순히 정부 또는 지방자치단체의 수혜적 조치가 아닌 기본권적 성격을 가진 법적 권리로 보장하고 있다는 점에서 매우 긍정적이다.

또한 에너지 빈곤층을 정의하면서 “저소득 가구 중 연료비 부담으로(소득에 비해 에너지 구입비용이 상대적으로 높은 비중으로 차지하는 가구로서) 에너지 이용에서 소외되는 가구”로 정하고 있다는 것도 주목해야 한다.

왜냐하면, 부산시 에너지 복지 조례에서는 법령과 같이 『국민기초생활보장법』에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급요건과 광열비 대비 10%라는 절대적 빈곤 기준을 적용하고 있는 것이 아니라 ‘소득에 비해 에너지 구입비용이 상대적으로 높은 비중을 차지하는 가구’와 같은 상대적 빈곤선을 채택하고 있기 때문이다.

이는 법령단위보다 얼마든지 에너지 빈곤층의 범위를 확대할 수 있고, 생계급여 또는 의료급여 수급권과 무관하게 공동체 구성원 전체와 비교하여 상대적으로 에너지 빈곤에 처한 자를 보호하는 입법이다. 에너지 빈곤에 있어 이처럼 상대적 빈곤기준을 활용하는 것은 서구 복지선진국에서 볼 수 있는 사례이기에 부산시 에너지 복지 조례의 내용 중 가장 주목할 만 한 것이라 할 수 있다.

부산시 에너지 복지 조례의 장점은 여기에 그치지 않는다. 자체적으로 에너지 복지사업 추진을 위한 행정조직(에너지 복지 위원회, 에너지 복지 지원센터)을 설치케 하였으며,

실무조직인 에너지 복지 지원센터는 민간 위탁을 통해 효율적인 사업이 가능하게 했다. 한편, 이들 에너지 복지 행정조직은 이 조례에서 구체적이고 체계적인 소관사무를 부여하였는데, 법령이나 다른 지방자치단체의 조례에서 볼 수 없는 사항들이 규율되어 있다.

이는 법령에 근거한 단순한 연료비 등의 지원에 그치지 않고, 에너지 복지 사업의 상담·정보제공 및 사례관리, 에너지 복지 사업 홍보 및 에너지 복지 네트워크 구축, 에너지 빈곤층 및 빈곤지역 등에 대한 실태조사, 에너지 복지 증진을 위한 연구·조사 사업 등을 할 수 있도록 하여 다양하고 포괄적인 에너지 복지 사업이 추진될 수 있도록 하였다. 더구나 부산시에서 에너지 복지 사업을 추진하기 위해 별도의 기금을 설치할 수 있도록 한 것도 주목할 만한 입법사항이다.

제6조에서 정하고 있는 에너지 복지 사업의 내용도 칭찬할 만 하다. 여기에서는 도시가스 공급 활성화 지원 사업, 태양에너지 등 신·재생에너지 설치 사업, 주택개량 등을 통한 에너지 효율화 사업, 에너지 복지 증진을 위한 연구·조사 사업, 그 밖에 에너지 복지 증진을 위하여 필요한 사업이 정해져 있다.

특히 법령단위에서 연료비 범위에 포함되지 않았던 도시가스 공급지원사업, 신재생에너지 설치사업, 주택개량 등을 통한 에너지 효율화사업은 부산시가 에너지 복지 사업을 보다 체계적이고 현실에 부합하도록 융복합한 형태로 진행하게 할 수 있는 근거가 되기도 한다. 이러한 구체적 에너지 복지 사업의 유형은 법령단위에서 시행하고 있는 법정 에너지복지 사업 또는 비법정 에너지 복지사업을 통합한 개별입법의 가능성을 예상할 수 있게 한다.

## 제3절 에너지 복지제도의 입법개선 방안

### 1. 입법 체계 개편 방향

#### (1) 에너지 ‘지원’에서 ‘복지’로 전환

지금까지 국내에서는 에너지 취약계층, 에너지 소외계층, 에너지 빈곤층이란 용어가 혼용된 채 에너지 지원사업이 시행되었다. 현재까지 진행된 에너지 지원사업은 산업통상자원부가 주도가 되는 지원정책으로 점철되고 있었다. 하지만, 에너지 지원은 그 대상이 에너지 취약계층, 에너지 소외계층, 에너지 빈곤층 등 자력으로 충분한 에너지 비용을 감당하기 어려운 경제적 빈곤층을 대상으로 사업이 수행되었다. 따라서 더 이상 국내 에너지 지원사업은 지원사업에 그치는 것이 아니라 다부처가 공동으로 수행하는 복지사업의 일환으로 보아야 할 것이다. 왜냐하면 에너지 지원사업을 복지사업으로 볼 경우, 그만큼 복지권의 대상으로 권리성을 인정받을 수 있는 여지가 크기 때문이다. 이미 국내에서는 에너지 빈곤층에 대한 지원사업으로 용어가 고착되고 있는 현실도 이를 반영하고 있다.

그렇다면, 에너지 빈곤층에 대한 에너지 지원사업을 복지사업으로 보게 된다면, 그 입법적 근거는 어디에서 찾아야 하는지의 문제가 남아 있다. 이에 대하여 에너지복지사업의 1차적 근거를 「사회보장기본법」에서 찾고자 한다.

「사회보장기본법」은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다(제2조). 「사회보장기본법」은 사회보장을 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다”고 정하고 있다(제3조 제1호). 이 중 공공부조는 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나

생활이 어려운 국민, 즉 빈곤층의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다(제3조 제3호).

「에너지법」에서 비롯된 에너지 바우처 사업은 「국민기초생활보장법」에서 정하는 빈곤층 중 생계급여 또는 의료급여 요건을 갖춘 자 중 일정요건을 충족하는 자에게 시행되었다. 그래서 에너지 바우처 사업이 공공부조의 일환으로 여겨지는 경우가 많았다. 하지만 기후변화 시대를 맞이하고 있는 오늘날 에너지 빈곤의 문제는 비단 경제적 빈곤층에 국한된 문제라 할 수 없다. 경제적 빈곤은 물론이거니와 사회적 여건과 조건 때문에 에너지 수요가 많아지지만, 이를 스스로 감당할 수 없는 특수상황(노인, 장애인, 영유아, 임산부, 독거노인 등) 때문에 그들의 특수수요를 충족시키기 위한 정책으로 빠르게 전환되고 있다.

에너지 바우처를 비롯한 국내 각종 법정 또는 비법적 에너지 지원사업을 보면, 이러한 관점이 조금씩 드러나고 있지만, 아직 불충분하고, 또 지금까지 공공부조의 형식으로 에너지 지원사업을 접근하다 보니, 광범위하게 에너지 빈곤 사각지대가 도출되거나 사업 자체의 효율성에 문제가 발생하고 있는 것이다. 이러한 시대적 상황에 비추어 볼 때, 이제 에너지 빈곤층 등에 대한 에너지 지원사업은 공공부조가 아닌 「사회보장기본법」에서 정하는 사회서비스 영역으로 분류할 필요가 있다.

「사회보장기본법」 제3조 제4호에서는 사회서비스를 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다”고 정하고 있다. 여기에서 사회서비스는 정부와 민간의 도움이 필요하고, 복지, 보건의료, 주거, 환경 등의 분야에서 국민의 삶의 질이 향상되는 제도이다. 그리고 소득 유무에 상관없이 사회적 취약계층이 갖는 개별적이고 특수한 수요를 보장하는 영역이 바로 사회서비스이다. 그렇기 때문에 사회서비스는 보건복지부 소관사항뿐만 아니라 모든 부처가 관계하는 다 부처사업으로 통용되는 것이다.

기후변화 시대 에너지 취약계층에 대한 에너지 지원은 단지 에너지 자원의 지원만 의미하는 것이 아니다. 여기에는 에너지 취약계층의 보건, 주거, 건강 등 일련의 사회적 위험으로 간주되는 특수수요를 보장하는 것이다. 이러한 상황을 「사회보장기본법」에서 정하는 공공부조가 충분히 설명하지 못한다. 바로 이점이 에너지 취약계층 또는 에너지 빈곤층에 대한 에너지 지원을 공공부조가 아닌 사회서비스로 보아야 하는 이유이기도 하다.

이렇게 본다면 에너지 복지 차원에서 에너지 빈곤층에게 지급되는 에너지 지원급여는 보편성을 가지고 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 보장되어야 한다. 그것이 「사회보장기본법」 제10조에서 사회보장급여 수준에 대하여 “국가와 지방자치단체는 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장급여의 수준 향상을 위하여 노력하여야 한다”고 정한 이유다.

한편, 「사회보장기본법」 제23조에서는 사회서비스의 보장에 관한 사항을 정하고 있다. 이에 따르면, 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활과 자립, 사회참여, 자아 실현 등을 지원하여 삶의 질이 향상될 수 있도록 사회서비스에 관한 시책을 마련하여야 한다(제1항). 바로 이러한 부분이 에너지 취약계층 또는 에너지 빈곤층에 대한 에너지 지원과 사회서비스가 연장선상에 있음을 말해준다.

이처럼 에너지 지원을 복지적 관점에서 접근하면 「에너지법」에 시작되고 있는 국내 에너지 복지정책의 요건과 내용, 급여수준과 적용범위는 「사회보장기본법」에서 정하는 바에 이르지 못하고 있다. 바로 이러한 점이 국내 에너지 취약계층 또는 에너지 빈곤층에 대한 에너지 지원제도가 기후변화 시대에 맞추어 확대 개편되어야 하는 이유로 제시될 수 있겠다.

## (2) 에너지법 중심의 개편 실효성

현재 국내 에너지 복지사업의 기본법은 「에너지법」이다. 그러한 이유로 현행 법체계를 유지하는 방안은 「에너지법」의 개선을 그 내용으로 하고자 한다. 현재 이 법은 에너지 바우처 사업에 치중한 나머지 다양한 에너지 복지사업을 추진할 수 있는 입법적 근거로

는 부족한 실정이다. 게다가 에너지 바우처의 수급대상을 「국민기초생활보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급요건 그리고 「긴급복지지원법」에 따른 긴급지원급여 요건과 결부시키고 있기 때문에 다양한 에너지 빈곤층과 취약계층을 포섭하지 못하고 있다. 따라서 현행 법체계를 유지하는 방안을 모색하는 경우에도 「에너지법」에 많은 개선이 요구된다.

「에너지법」은 별도의 장, 절 구분 없이 총 26개 조문으로 구성되어 있다. 우선 에너지 복지입법 사항을 「에너지법」에 추가할 필요가 있는데, 이를 위해서는 기존 「에너지법」의 편제를 장으로 구분하는 것을 제안한다. 현행 「에너지법」은 에너지복지에 관하여 바우처 사업만을 규율하고 있고, 에너지 복지 전반에 걸친 적용대상, 계획수립, 사업시행 주체 등에 대해서 별다른 규율을 하고 있지 않다. 따라서 「에너지법」을 개편하는 경우에는 우선 새로운 조문이 대거 추가되어야 한다. 이에 따라 「에너지법」 전체는 장, 조의 순서로 재편이 필요하며 추가로 새로운 조문이 추가되어야 한다. 이 경우 「에너지법」 전체 입법 체계는 다음과 같이 구성할 수 있다.

**<표 9> 「에너지법」의 편제 개선안**

현행	개선안
<신설>	<b>제1장 총칙</b>
제1조(목적)	제1조(목적)
제2조(정의)	제2조(정의)
제3조(삭제)	제3조(삭제)
제4조(국가 등의 책무)	제4조(국가 등의 책무)
제5조(적용범위)	제5조(적용범위)
제6조(삭제)	제6조(삭제)
<신설>	<b>제2장 계획의 수립</b>

현행	개선안
제7조 지역에너지계획의 수립	제7조 지역에너지계획의 수립
제8조 비상시 에너지수급계획의 수립 등	제8조 비상시 에너지수급계획의 수립 등
<신설>	<b>제3장 에너지 위원회</b>
제9조 에너지위원회의 구성 및 운영	제9조 에너지위원회의 구성 및 운영
제10조 위원회의 기능	제10조 위원회의 기능
<신설>	<b>제4장 기술개발</b>
제11조 에너지기술개발계획	제11조 에너지기술개발계획
제12조 에너지기술 개발	제12조 에너지기술 개발
제13조 한국에너지기술평가원의 설립	제13조 한국에너지기술평가원의 설립
제14조 에너지기술개발사업비	제14조 에너지기술개발사업비
제15조 에너지기술 개발 투자 등의 권고	제15조 에너지기술 개발 투자 등의 권고
제16조 에너지 및 에너지자원기술 전문인력의 양성	제16조 에너지 및 에너지자원기술 전문인력의 양성
<신설>	<b>제5장 에너지복지사업</b>
제16조의2 에너지복지 사업의 실시	<b>제17조</b> 에너지복지 사업의 실시
제16조의3 에너지이용권의 발급 등	<b>제18조</b> 에너지이용권의 발급 등
제16조의4 에너지이용권의 사용 등	<b>제19조</b> 에너지이용권의 사용 등
<신설>	<b>제20조</b> 에너지 효율화 사업 등
<신설>	<b>제21조 에너지 복지 지원센터 설치운영</b>
제16조의5 전담기관의 지정	<b>제22조</b> 전담기관의 지정
제16조의6 전담기관 지정의 취소	<b>제23조</b> 전담기관 지정의 취소
제16조의7 과징금처분	<b>제24조</b> 과징금처분
<신설>	<b>제6장 보칙</b>
제17조 행정 및 재정상의 조치	<b>제25조</b> 행정 및 재정상의 조치
제18조 민간활동의 지원	<b>제26조</b> 민간활동의 지원
제19조 에너지 관련 통계의 관리·공표	<b>제27조</b> 에너지 관련 통계의 관리·공표



현행	개선안
제20조 국회 보고	<b>제28조</b> 국회 보고
제21조 질문 및 조사	<b>제29조</b> 질문 및 조사
제22조 청문	<b>제30조</b> 청문
제23조 권한의 위임·위탁	<b>제31조</b> 권한의 위임·위탁
<신설>	<b>제7장</b> 벌칙
제24조 벌칙 적용에서의 공무원 의제	<b>제32조</b> 벌칙 적용에서의 공무원 의제
제25조 벌칙	<b>제33조</b> 벌칙
제26조 과태료	<b>제34조</b> 과태료

## 2. 개별 조문 개선방안

### (1) 에너지 복지, 에너지 빈곤층 등 개념 정립

현행 「에너지법」은 에너지 바우처 사업의 시행근거를 정하고 있으면서, 정작 에너지 복지의 개념과 에너지 빈곤의 개념을 별도로 정하고 있지 않다. 이는 현행법이 에너지 바우처 사업의 수급요건을 「구민기초생활보장법」과 「긴급복지지원법」에 따른 생계급여 또는 의료급여, 긴급지원급여 요건을 적용하고 있기 때문이다. 따라서 현행법은 에너지 빈곤에 대한 직접적 정의는 없지만 경제적 빈곤층이 전제되어 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 에너지 빈곤은 비단 경제적 빈곤만의 문제는 아니다. 여기에는 사회적 이유로 에너지 빈곤에 처할 수 있고, 또 기후변화 취약계층에는 이러한 복합적 요소가 자리하고 있기 때문이다. 따라서 「에너지법」에서는 에너지 복지 및 빈곤층의 개념을 새로이 정립하여 그 외연을 확장시킬 필요가 있다.

또한 에너지 복지와 에너지 빈곤에 대한 정의조항의 신설 필요는 제4조에서 국가 등의 책무를 정하면서, 제5항에서 “국가, 지방자치단체 및 에너지공급자는 빈곤층 등 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 기여하여야 한다”고 정하고 있는데, 에너지 빈

곤에 대한 정의 없이 국가 등이 이러한 책무를 충실히 이행하게 하는 데 한계가 있기 때문이다.

이 경우, 참고할 만한 입법으로 『부산광역시 에너지 복지 조례』와 최근 영국 등지에서 논의되고 있는 적정 실내온도 유지에 곤란을 겪는 에너지 소외계층을 참고할 필요가 있다. 이를 참고하여 『에너지법』의 입법개선사항을 제시하면 다음과 같다.

<표 10> 정의 조항 개선안

현행	개선안
<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “에너지”란 연료·열 및 전기를 말한다.</li> <li>2. “연료”란 석유·가스·석탄, 그 밖에 열을 발생하는 열원(熱源)을 말한다. 다만, 제품의 원료로 사용되는 것은 제외한다.</li> <li>3. “신·재생에너지”란 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 에너지를 말한다.</li> <li>4. “에너지사용시설”이란 에너지를 사용하는 공장·사업장 등의 시설이나 에너지를 전환하여 사용하는 시설을 말한다.</li> <li>5. “에너지사용자”란 에너지사용시설의 소유자 또는 관리자를 말한다.</li> <li>6. “에너지공급설비”란 에너지를 생산·전환·수송 또는 저장하기 위하여 설치하는 설비를 말한다.</li> <li>7. “에너지공급자”란 에너지를 생산·수입·전환·수송·저장 또는 판매하는 사업자를 말한다.</li> <li>7의2. “에너지이용권”이란 저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층의 사람이 에너지공급자에게 제시하여 에너지를 공급받을</li> </ol>	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.~10. 생략</li> </ol>

현행	개선안
<p>수 있도록 일정한 금액이 기재(전자적 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다)된 증표를 말한다.</p> <p>8. “에너지사용기자재”란 열사용기자재나 그 밖에 에너지를 사용하는 기자재를 말한다.</p> <p>9. “열사용기자재”란 연료 및 열을 사용하는 기기, 축열식 전기기기와 단열성(斷熱性) 자재로서 산업통상자원부령으로 정하는 것을 말한다.</p> <p>10. “온실가스”란 「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조제9호에 따른 온실가스를 말한다.</p>	
<신설>	<p><u>11. “에너지복지”란 경제적·사회적 이유 등으로 에너지의 보편적 사용이 제한된 계층이나 지역에 대하여 에너지의 보편적 사용을 보장하는 것으로 제16조의2에서 정하는 사업을 말한다.</u></p>
<신설>	<p><u>12. “에너지 빈곤층”이란 소득에 비해 에너지 구입비용이 상대적으로 높은 비중을 차지하거나 하절기와 동절기에 적정 실내온도를 충족하는데 필요한 에너지 비용을 스스로 충족하는데 어려움을 겪는 가구로서 에너지 이용에서 소외되는 가구를 말한다.</u></p>
<신설>	<p><u>13. “에너지 빈곤지역”이란 에너지 빈곤가구가 밀집되어 있는 지역을 말한다.</u></p>

(2) 에너지 기본계획 및 지역계획의 개선

「에너지법」 제7조부터 제8조까지는 에너지 지역계획과 비상시 에너지 공급계획의 수립에 관한 사항을 정하고 있다. 이는 「저탄소 녹색성장 기본법」 제41조에서 정하고 있는 에너지기본계획의 지역계획에 해당한다. 하지만 「저탄소 녹색성장 기본법」과 「에너지법」에는 에너지복지 사업 추진을 위한 기본계획과 지역계획에 관한 사항이 없다.

따라서 원활하고 효율적인 에너지 복지사업의 추진을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체에게 관련 계획고권을 부여할 필요가 있다. 이 경우 우선 에너지 기본계획을 정하고 있는 「저탄소 녹색성장 기본법」 제41조부터 개선이 필요하다.

<표 11> 「저탄소 녹색성장 기본법」 제41조 개선방안

현행	개선안
제41조(에너지기본계획의 수립) ① 정부는 에너지 정책의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 에너지기본계획(이하 이 조에서 “에너지기본 계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.	제41조(에너지기본계획의 수립) ① 생략
② 에너지기본계획을 수립하거나 변경하는 경우 에는 「에너지법」 제9조에 따른 에너지위원회의 심의를 거친 다음 위원회와 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.	② 생략
③ 에너지기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 국내외 에너지 수요와 공급의 추이 및 전망에 관한 사항 2. 에너지의 안정적 확보, 도입·공급 및 관리를 위한 대책에 관한 사항 3. 에너지 수요 목표, 에너지원 구성, 에너지 절약 및 에너지 이용효율 향상에 관한 사항 4. 신·재생에너지 등 환경친화적 에너지의 공급 및 사용을 위한 대책에 관한 사항 5. 에너지 안전관리를 위한 대책에 관한 사항 6. 에너지 관련 기술개발 및 보급, 전문인력 양성, 국제협력, 부존 에너지자원 개발 및 이용, 에너지 복지 등에 관한 사항	③ 에너지기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1.~6. 생략

현행	개선안
<신설>	7. 에너지 복지 정책의 기본목표, 추진방향, 추진 사업에 관한 사항

다음으로 「저탄소 녹색성장 기본법」 제41조에 근거하여 「에너지법」 제7조 및 제8조에 에너지 복지 지역계획 수립에 관한 사항을 추가할 필요가 있다. 이는 법정 에너지 복지사업이 지방자치단체 차원에서 이루어지고 있기 때문이다. 이에 대한 개선방안은 다음과 같다.

**<표 12> 「에너지법」 제7조 및 제8조 개선방안**

현행	개선안
제7조(지역에너지계획의 수립) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사 (이하 “시·도지사”라 한다)는 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 「저탄소 녹색성장 기본법」 제 41조에 따른 에너지기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)의 효율적인 달성과 지역경제의 발전을 위한 지역에너지계획(이하 “지역계획”이라 한다)을 5년 마다 5년 이상을 계획기간으로 하여 수립·시행 하여야 한다.	제7조(지역에너지계획의 수립) ① 생략
② 지역계획에는 해당 지역에 대한 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 에너지 공급의 추이와 전망에 관한 사항 2. 에너지의 안정적 공급을 위한 대책에 관한 사항 3. 신·재생에너지 등 환경친화적 에너지 사용을 위한 대책에 관한 사항 4. 에너지 사용의 합리화와 이를 통한 온실가스의 배출감소를 위한 대책에 관한 사항 5. 「집단에너지사업법」 제5조제1항에 따라 집단에너지공급대상지역으로 지정된 지역의 경우	② 생략  1.~6. 생략

현행	개선안
<p>그 지역의 집단에너지 공급을 위한 대책에 관한 사항</p> <p>6. 미활용 에너지원의 개발·사용을 위한 대책에 관한 사항</p> <p>&lt;신설&gt;</p> <p>&lt;신설&gt;</p>	<p>7. <u>에너지 복지 추진방향에 관한 사항</u></p> <p>7의2. <u>에너지 복지 실태조사, 사업추진 및 재정 운영에 관한 사항</u></p>
<p>7. 그 밖에 에너지정책 및 관련 사업을 위하여 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사항</p>	<p>8. 생략</p>
<p>③ 지역계획을 수립한 시·도지사는 이를 산업통상자원부장관에게 제출하여야 한다. 수립된 지역 계획을 변경하였을 때에도 또한 같다</p>	<p>③ 생략</p>
<p>④ 정부는 지방자치단체의 에너지정책 및 관련 사업을 촉진하기 위하여 필요한 지원정책을 마련할 수 있다.</p>	<p>④ 생략</p>
<p>제8조(비상시 에너지수급계획의 수립 등) ① 산업통상자원부장관은 에너지 수급에 중대한 차질이 발생할 경우에 대비하여 비상시 에너지수급계획(이하 “비상계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.</p>	<p>제8조(비상시 에너지수급계획의 수립 등) ① 생략</p>
<p>② 비상계획은 제9조에 따른 에너지위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 수립된 비상계획을 변경할 때에도 또한 같다</p>	<p>② 생략</p>
<p>③ 비상계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. 국내외 에너지 수급의 추이와 전망에 관한 사항</p>	<p>③ 생략</p> <p>1.~7. 생략</p>

현행	개선안
2. 비상시 에너지 소비 절감을 위한 대책에 관한 사항 3. 비상시 비축(備蓄)에너지의 활용 대책에 관한 사항 4. 비상시 에너지의 할당·배급 등 수급조정 대책에 관한 사항 5. 비상시 에너지 수급 안정을 위한 국제협력 대책에 관한 사항 6. 비상계획의 효율적 시행을 위한 행정계획에 관한 사항 <신설>	8. 비상시 에너지 빈곤층 및 빈곤지역의 에너지 자원에 관한 사항
④ 산업통상자원부장관은 국내외 에너지 시장의 변동에 따른 에너지의 수급 차질에 대비하기 위하여 에너지 사용을 제한하는 등 관계 법령에서 정하는 바에 따라 필요한 조치를 할 수 있다	④ 생략

### (3) 에너지 위원회 소관사무 개선

「에너지법」 제9조부터 제10조는 주요 에너지정책 및 에너지 관련 계획에 관한 사항을 심의하기 위하여 산업통상자원부장관 소속으로 에너지위원회를 설치하도록 하고 있고, 이 위원회의 조직과 소관사무를 정하고 있다. 에너지위원회는 국내 에너지 분야의 정책과 유관계획의 수립에 있어 중추적 역할을 담당하고 기관이다. 당연히 에너지복지에 관한 사항도 에너지위원회에서 심의하도록 하여야만, 체계적이고 효율적인 에너지복지 사업이 가능해지리라 판단된다.

다른 한편, 「에너지법」 제9조 제7항과 제8항에서는 에너지위원회에 전문위원회를 둘 수 있도록 하고 있고, 전문위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록

하고 있다. 「에너지법」 시행령 제4조에서는 전문위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 정하고 있으며, 특히 제4조 제1항 제1호의 “에너지정책전문위원회”에서는 에너지 관련 중요 정책의 수립 및 추진에 관한 사항과 함께 장애인·저소득층 등에 대한 최소한의 필수 에너지 공급 등 에너지복지정책에 관한 사항에 대한 조사·연구를 하도록 하고 있다.

<표 13> 「에너지법」 시행령 제4조의 규율내용

제4조(전문위원회의 구성 및 운영) ① 법 제9조제7항에 따른 분야별 전문위원회는 다음 각 호와 같다.

**1. 에너지정책전문위원회**

2. 에너지기술기반전문위원회
3. 에너지개발전문위원회
4. 원자력발전전문위원회
5. 에너지산업전문위원회
6. 에너지안전전문위원회

② 에너지정책전문위원회는 20명 이내의 위원으로 구성하고, 다음 각 호의 사항과 관련하여 위원회의 회의에 부칠 안건이나 위원회가 위임한 안건을 조사·연구한다.

1. 에너지 관련 중요 정책의 수립 및 추진에 관한 사항
2. 장애인·저소득층 등에 대한 최소한의 필수 에너지 공급 등 에너지복지정책에 관한 사항
3. 「저탄소 녹색성장 기본법」 제41조제2항에 따른 에너지기본계획의 수립·변경 및 비상 시 에너지수급계획의 수립에 관한 사항
4. 에너지 산업의 구조조정에 관한 사항
5. 에너지와 관련된 교통 및 물류에 관한 사항
6. 에너지와 관련된 재원의 확보, 세제(稅制) 및 가격정책에 관한 사항
7. 에너지 관련 국제 및 남북 협력에 관한 사항
8. 에너지 부문의 녹색성장 전략 및 추진계획에 관한 사항
9. 에너지·산업 부문의 기후변화 대응과 온실가스의 감축에 관한 기본계획의 수립에 관한 사항
10. 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」 관련 에너지·산업 분야 대응 및 국내 이행에 관한 사항
11. 에너지·산업 부문의 기후변화 및 온실가스 감축을 위한 국제협력 강화에 관한 사항
12. 온실가스 감축목표 달성을 위한 에너지·산업 등 부문별 할당 및 이행방안에 관한 사항
13. 에너지 및 기후변화 대응 관련 갈등관리에 관한 사항
14. 그 밖에 에너지 및 기후변화와 관련된 사항으로서 에너지정책전문위원회의 위원장이 회의에 부치는 사항

② ~ ⑫ 생략



따라서 법률차원에서 에너지위원회에 에너지복지에 관한 소관사무를 정하고 있지 않음에도 하위법령에서 에너지정책전문위원회를 설치하고 에너지복지 사업에 관한 조사·연구를 하도록 하는 것은 체계적으로 맞지 않다. 따라서 법률차원에서 에너지복지사무를 에너지위원회의 소관사무로 명확하게 정하는 것이 바람직하며 그 개선방안은 다음과 같다.

**<표 14> 에너지위원회 구성 및 소관사무 개선**

현행	개선안
<p><b>제10조(위원회의 기능)</b> 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「저탄소 녹색성장 기본법」 제41조제2항에 따른 에너지기본계획 수립·변경의 사전심의에 관한 사항</li> <li>2. 비상계획에 관한 사항</li> <li>3. 국내의 에너지개발에 관한 사항</li> <li>4. 에너지와 관련된 교통 또는 물류에 관련된 계획에 관한 사항</li> <li>5. 주요 에너지정책 및 에너지사업의 조정에 관한 사항</li> <li>6. 에너지와 관련된 사회적 갈등의 예방 및 해소 방안에 관한 사항</li> <li>7. 에너지 관련 예산의 효율적 사용 등에 관한 사항</li> <li>8. 원자력 발전정책에 관한 사항</li> <li>9. 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」에 대한 대책 중 에너지에 관한 사항</li> </ol> <p>&lt;신설&gt;</p> <p>&lt;신설&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. 다른 법률에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항</li> </ol>	<p><b>제10조(위원회의 기능)</b> 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.~9. 생략</li> </ol> <p><b>10. 에너지 복지 기본계획 및 지역계획의 수립·집행·평가에 관한 사항</b></p> <p><b>11. 에너지 복지 사업 추진에 관한 사항</b></p> <p><b>12.~13. 생략</b></p>

현행	개선안
11. 그 밖에 에너지에 관련된 주요 정책사항에 관한 것으로서 위원장이 회의에 부치는 사항	

#### (4) 에너지 복지사업의 확대개편

현재 「에너지법」은 제16조의2부터 제16조의4까지 에너지복지사업의 근거를 마련하고 있다. 우선 제16조의2에서는 에너지복지사업을 제16조의3과 제16조의4에서는 에너지이용권(에너지바우처) 발급 및 사용 등에 관한 사항을, 제16조의5와 제16조의6에서는 에너지복지사업을 수행하는 전담기관의 지정과 지정취소에 관한 사항을 정하고 있다.

그런데 제16조의2에서는 정부는 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 하기 위하여 “에너지복지사업을 추진할 수 있도록 하고 있고, 그 구체적 내용으로는 저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 “에너지이용 소외계층”에 대한 에너지의 공급, 에너지 이용 소외계층의 에너지이용 효율의 개선, 그 밖에 에너지이용 소외계층의 에너지 이용 관련 복리의 향상에 관한 사항을 정하고 있다. 따라서 「에너지법」에서 정하고 있는 에너지복지사업의 범위는 매우 포괄적이고 다양한 정책사업을 시행할 수 있도록 규율되고 있다.

그런데 제16조의3과 제16조의4에서 정하는 사항은 시행령 제13조의2에서 정하고 있는 에너지이용권 수급자격을 충족하는 자에게 에너지바우처가 지급되도록 하고 있다. 문제는 여기에서부터 비롯된다. 제16조의3과 제16조의4는 제16조의2가 정하는 다양한 에너지복지사업에도 불구하고 「국민기초생활보장법」 등에 연계된 연료비지원 사업에 에너지 바우처를 활용하도록 하고 있고, 그 이외의 에너지복지사업에는 별다른 규정을 두지 않아 에너지복지사업의 범위가 축소되고 있는 것이다. 따라서 「에너지법」에서는 에너지복지사업에 관한 별도의 장을 신설하고 에너지복지사업 추진을 위한 다양한 가능성을 규율할 필요가 있다.

&lt;표 15&gt; 에너지복지사업 다양화를 위한 개선방안

현행	개선안
<신설>	<b>제5장 에너지복지사업</b>
<p><b>제16조의2(에너지복지 사업의 실시)</b> 정부는 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 지원사업(이하 “에너지복지 사업”이라 한다)을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층(이하 “에너지이용 소외계층”이라 한다)에 대한 에너지의 공급</li> <li>에너지이용 소외계층의 에너지이용 효율의 개선</li> <li>그 밖에 에너지이용 소외계층의 에너지 이용 관련 복리의 향상에 관한 사항</li> </ol>	<p><b>제17조(에너지복지 사업의 실시)</b> 정부는 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 하기 위하여 <b>에너지 빈곤층 및 빈곤지역</b>에 다음 각 호의 사항에 관한 지원사업(이하 “에너지복지 사업”이라 한다)을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>~3. 생략</li> </ol>
<p><b>제16조의3(에너지이용권의 발급 등)</b> ① 산업통상자원부장관은 에너지이용 소외계층에 속하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 사람의 신청을 받아 에너지이용권을 발급할 수 있다.</p>	<p><b>제18조(에너지이용권의 발급 등)</b></p> <p>① 산업통상자원부장관은 <b>에너지 빈곤층에 속하는</b> 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 사람의 신청을 받아 에너지이용권을 발급할 수 있다.</p>
<p>② 산업통상자원부장관은 에너지이용권의 수급자 선정 및 수급 자격 유지에 관한 사항을 확인하기 위하여 가족관계증명·국세 및 지방세 등에 관한 자료 등 대통령령으로 정하는 자료의 제공을 당사자의 동의를 받아 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.</p> <p>③ 산업통상자원부장관은 제2항에 따른 자료의 확인을 위하여 「사회복지사업법」 제6조의2 제2항에 따른 정보시스템을 연계하여 사용할</p>	<p>② ~ ④ 생략</p>

현행	개선안
<p>수 있다.</p> <p>④ 산업통상자원부장관은 에너지공급자, 그 밖의 에너지 관련 기관 또는 단체에 다음 각 호의 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 에너지공급자, 기관 또는 단체는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 에너지 공급 현황</li> <li>2. 에너지 이용 현황</li> <li>3. 그 밖에 에너지이용권 수급 자격 기준 마련에 필요한 자료</li> </ol>	
<신설>	<p>⑤ 에너지이용권은 하절기와 동절기에 각각 발급하며, 대통령령으로 정하는 수준의 냉·난방비가 확보될 수 있어야 한다.</p>
<신설>	<p>⑥ 에너지이용권은 기후변화, 에너지 가격변동률, 에너지 수급현황 등을 고려하여 적정급여 수준을 유지하여야 한다.</p>
<p>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 에너지이용권의 신청 및 발급 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 에너지이용권의 신청 및 발급 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p><b>제16조의4(에너지이용권의 사용 등)</b> ① 에너지이용권을 발급받은 사람(이하 “이용자”라 한다)은 에너지공급자에게 에너지이용권을 제시하고, 에너지를 공급받을 수 있다.</p> <p>② 에너지이용권을 제시받은 에너지공급자는 정당한 사유 없이 에너지 공급을 거부할 수 없다.</p> <p>③ 누구든지 에너지이용권을 판매·대여하거나 부정한 방법으로 사용해서는 아니 된다.</p> <p>④ 산업통상자원부장관은 이용자가 에너지이용</p>	<p><b>제19조(에너지이용권의 사용 등)</b></p> <p>① ~ ⑤ 생략</p>

현행	개선안
<p>권을 판매·대여하거나 부정한 방법으로 사용한 경우에는 그 에너지이용권을 회수하거나 에너지 이용권 기재금액에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 에너지이용권의 사용 등에 필요한 사항은 산업통상자원부령으로 정한다.</p>	
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p><u>제20조(에너지이용 효율화 사업 등) ①</u> 정부는 에너지 빈곤층과 에너지 빈곤지역의 에너지 이용 효율의 개선을 위해 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 에너지 빈곤지역에 대한 도시가스 공급 활성화 지원 사업</li> <li>2. 에너지 빈곤지역에 대한 태양에너지 등 신·재생에너지 설치 사업</li> <li>3. 에너지 빈곤지역에 대한 주택개량 등을 통한 에너지 효율화 사업</li> <li>4. 에너지 빈곤층에 대한 고효율 냉난방기기 등의 교체를 통한 에너지 효율화 사업</li> </ol>
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p>② 정부는 에너지 빈곤층과 에너지 빈곤지역에 의 에너지 이용 관련 복리 향상을 위해 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 에너지 빈곤층의 주거환경, 에너지 수요 등에 대한 실태조사</li> <li>2. 에너지 복지 증진을 위한 연구·조사 사업</li> <li>3. 그 밖에 에너지 복지 증진을 위해 필요한 사업</li> </ol>
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p><u>제21조(에너지 복지 지원센터 설치·운영) ①</u> 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 함</p>

현행	개선안
	<p>다)는 에너지 복지의 원활한 수행을 위하여 다음 각 호의 사업을 수행하는 에너지 복지 지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 에너지 복지 지원서비스 제공</li> <li>2. 에너지 복지 사업의 상담·정보제공 및 사례관리</li> <li>3. 에너지 복지 사업 홍보 및 에너지 복지 네트워크 구축</li> <li>4. 에너지 빈곤층 및 빈곤지역 등에 대한 실태조사</li> <li>5. 에너지 복지 증진을 위한 연구·조사 사업</li> <li>6. 그 밖에 에너지 복지의 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol>
<신설>	<p>㉔ 시·도지사는 지원센터를 효율적으로 관리·운영하기 위하여 에너지 복지 관련 법인 또는 단체 등에 지원센터의 관리·운영을 위탁할 수 있다.</p>
<신설>	<p>㉕ 지원센터의 설치·운영, 위탁의 방법, 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p><b>제16조의5(전담기관의 지정)</b> ① 산업통상자원부장관은 에너지 관련 업무를 전문적으로 수행하는 기관 또는 단체를 에너지복지 사업 전담기관(이하 “전담기관”이라 한다)으로 지정하여 <u>에너지 이용권의 발급 및 운영 등 에너지복지 사업 관련 업무를 수행하게 할 수 있다.</u></p> <p>② 산업통상자원부장관은 예산의 범위에서 전담기관에 대하여 제1항의 사업을 수행하는 데 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</p>	<p><b>제22조(전담기관의 지정)</b> ① 산업통상자원부장관은 에너지 관련 업무를 전문적으로 수행하는 기관 또는 단체를 에너지복지 사업 전담기관(이하 “전담기관”이라 한다)으로 지정하여 <b>제18조부터 제19조에서 규정하는</b> 에너지복지 사업 관련 업무를 수행하게 할 수 있다.</p> <p>② ~ ③ 생략</p>

현행	개선안
<p>③ 전담기관의 지정 기준 및 절차 등에 관한 세부사항은 대통령령으로 정한다.</p>	
<p><b>제16조의6(전담기관 지정의 취소)</b> ① 산업통상자원부장관은 전담기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지정을 취소하거나 6개월의 범위에서 기간을 정하여 업무의 전부 또는 일부를 정지할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우</li> <li>2. 제16조의5제3항에 따른 지정 기준에 적합하지 아니하게 된 경우</li> </ol> <p>② 제1항에 따른 행정처분의 세부기준은 그 사유와 위반의 정도를 고려하여 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제23조(전담기관 지정의 취소)</b></p> <p>① ~ ② 생략</p>
<p><b>제16조의7(과징금처분)</b> ① 산업통상자원부장관은 제16조의6제1항에 따라 업무정지를 명하여야 할 경우로서 업무정지가 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 업무정지처분을 갈음하여 1천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 위반정도 등에 따른 과징금의 금액 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 과징금 부과처분을 받은 자가 과징금을 기한까지 납부하지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.</p>	<p><b>제24조(과징금처분)</b> ① 산업통상자원부장관은 제22조제1항에 따라 업무정지를 명하여야 할 경우로서 업무정지가 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 업무정지처분을 갈음하여 1천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p> <p>② ~ ③ 생략</p>
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p><b>제6장 보칙</b></p>
<p><b>제17조(행정 및 재정상의 조치)</b> 국가와 지방자치단체는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 학술연</p>	<p><b>제25조(행정 및 재정상의 조치)</b> 생략</p>

현행	개선안
<p>구·조사 및 기술개발 등에 필요한 행정적·재정적 조치를 할 수 있다.</p>	
<p><b>제18조(민간활동의 지원)</b> 국가와 지방자치단체는 에너지에 관련된 공익적 활동을 촉진하기 위하여 민간부문에 대하여 필요한 자료를 제공하거나 재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p><b>제19조(에너지 관련 통계의 관리·공표)</b> ① 산업통상자원부장관은 기본계획 및 에너지 관련 시책의 효과적인 수립·시행을 위하여 국내외 에너지 수급에 관한 통계를 작성·분석·관리하며, 관련 법령에 저촉되지 아니하는 범위에서 이를 공표할 수 있다.</p> <p>② 산업통상자원부장관은 매년 에너지 사용 및 산업 공정에서 발생하는 온실가스 배출량 통계를 작성·분석하며, 그 결과를 공표할 수 있다.</p> <p>③ 삭제</p> <p>④ 산업통상자원부장관은 제1항과 제2항에 따른 통계를 작성할 때 필요하다고 인정하면 에너지 유관기관 또는 산업통상자원부령으로 정하는 에너지사용자에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p> <p>⑤ 산업통상자원부장관은 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 에너지 총조사를 할 수 있다.</p> <p>⑥ 산업통상자원부장관은 전문성을 갖춘 기관을 지정하여 제1항과 제2항에 따른 통계의 작성·분석·관리 및 제5항에 따른 에너지 총조사에 관한 업무의 전부 또는 일부를 수행하게 할 수 있다.</p>	<p><b>제26조(민간활동의 지원)</b> 생략</p> <p><b>제27조(에너지 관련 통계의 관리·공표)</b> ① ~ ⑥ 생략</p>
<p><b>제20조(국회 보고)</b> ① 정부는 매년 주요 에너지정책의 집행 경과 및 결과를 국회에 보고하여야 한다.</p>	<p><b>제28조(국회 보고)</b> ① 생략</p>



현행	개선안
<p>② 제1항에 따른 보고에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국내외 에너지 수급의 추이와 전망에 관한 사항</li> <li>2. 에너지·자원의 확보, 도입, 공급, 관리를 위한 대책의 추진 현황 및 계획에 관한 사항</li> <li>3. 에너지 수요관리 추진 현황 및 계획에 관한 사항</li> <li>4. 환경친화적인 에너지의 공급·사용 대책의 추진 현황 및 계획에 관한 사항</li> <li>5. 온실가스 배출 현황과 온실가스 감축을 위한 대책의 추진 현황 및 계획에 관한 사항</li> </ol> <p>&lt;신설&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. 에너지정책의 국제협력 등에 관한 사항의 추진 현황 및 계획에 관한 사항</li> <li>7. 그 밖에 주요 에너지정책의 추진에 관한 사항</li> </ol>	<p>② 생략</p> <p><u>1. ~ 5. 생략</u></p> <p><u>6. 에너지 이용권 발급 및 에너지 이용 효율화 사업 등 에너지복지 사업의 추진 현황과 계획에 관한 사항</u></p> <p>7. 에너지정책의 국제협력 등에 관한 사항의 추진 현황 및 계획에 관한 사항</p> <p>8. 그 밖에 주요 에너지정책의 추진에 관한 사항</p>
<p>③ 제1항에 따른 보고에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>③ 생략</p>
<p>제21조(질문 및 조사) 산업통상자원부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 소속 공무원으로 하여금 에너지공급자, 에너지복지 사업의 대상자 또는 관계인에 대하여 질문하거나 장부 등 서류를 조사하게 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 에너지복지 사업 대상자의 선정 및 자격 확인을 위하여 필요한 경우</li> <li>2. 에너지이용권의 발급 및 사용의 적정성 여부 확인을 위하여 필요한 경우</li> <li>3. 그 밖에 에너지복지 사업의 수행을 위하여 필</li> </ol>	<p>제29조(질문 및 조사) 생략</p>

현행	개선안
요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우	
<p><b>제22조(청문)</b> 산업통상자원부장관은 제16조의6제1항에 따른 전담기관의 지정취소에 해당하는 처분을 하려면 청문을 하여야 한다.</p> <p><b>제23조(권한의 위임·위탁)</b> ① 이 법에 따른 산업통상자원부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)에게 위임할 수 있다.</p> <p>② 이 법에 따른 산업통상자원부장관의 업무는 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 전담기관에 위탁할 수 있다</p>	<p><b>제30조(청문)</b> 생략</p> <p><b>제31조(권한의 위임·위탁)</b> ① ~ ② 생략</p>
<신설>	<b>제7장 별칙</b>
<p><b>제24조(별칙 적용에서의 공무원 의제)</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 평가원의 임직원</li> <li>2. 전담기관의 임직원(제16조의5제1항 또는 제23조제2항에 따른 업무에 종사하는 임직원에 한정한다)</li> </ol>	<b>제32조(별칙 적용에서의 공무원 의제)</b> 생략
<p><b>제25조(별칙)</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 에너지이용권을 발급받거나 다른 사람으로 하여금 에너지이용권을 발급받게 한 자</li> <li>2. 제16조의4제3항을 위반하여 에너지이용권을 판매·대여하거나 부정한 방법으로 사용한 자</li> </ol>	<b>제33조(별칙)</b> 생략

현행	개선안
<p>(해당 에너지이용권을 발급받은 이용자는 제외한다)</p> <p><b>제26조(과태료)</b> ① 정당한 사유 없이 제21조에 따른 질문에 대하여 진술 거부 또는 거짓 진술을 하거나 조사를 거부·방해 또는 기피한 에너지공급자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상자원부장관이 부과·징수한다.</p>	<p><b>제34조(과태료)</b> ①~② 생략</p>



korea  
legislation  
research  
institute

## 제6장

### 결론



## 제6장

## 결론

본 연구에서는 국내 에너지복지 법제의 개선을 위해 기후변화의 흐름과 국내의 영향, 특히 기후변화 취약계층과 에너지빈곤층에게 미치는 영향을 살펴보았다. 현행 에너지 복지 법제들은 매우 한정된 대상과 범위의 사업만을 할 수 있도록 하고 있어 최근의 기후변화 시대에 적절하지 않은 상태이다.

그 첫 출발점에 기후변화 취약계층 또는 에너지 빈곤층의 개념 혼란이 있음을 밝혔다. 연구결과 오늘날 양자는 절대적 구별개념으로 볼 것이 아니라, 기후변화의 대응 정책과 수단에 있어서 상위개념과 하위개념으로 분류할 것을 제안하였다. 이는 국내 에너지 복지 정책과 관련 입법을 가능한 확대하는 데 단초를 제공하고 있다.

에너지 빈곤층에 대한 개념을 전제로 본 연구에서는 국내 에너지 복지법제를 분석하였다. 여기에서는 사회복지법제 영역의 「국민기초생활보장법」, 「긴급복지지원법」, 에너지 법제 영역의 「에너지법」, 「저탄소 녹색성장 기본법」 그리고 에너지를 규율하고 있는 서울특별시, 경기도 부산광역시의 조례를 살펴보았다. 이 과정에서 법령차원의 한계를 밝혔고, 그 개선의 필요성과 개선방안을 제시하였다.

한편, 국내 에너지 복지 관련 조례 중 「부산광역시 에너지 복지조례」는 그 내용을 법령에 답어도 충분한 정도로 나름의 완결성을 가진 규범으로 파악하였다. 이에 따라 본 연구에서는 국내외에서 논의되고 있거나 조례에서 법제화하고 있는 에너지 빈곤, 에너지 복지 등에 법적 개념을 정립하였다. 그리고 부산시 에너지 복지 조례에 기반하여 국내 에너지 복지 기본법이라 할 수 있는 「에너지법」을 대대적으로 개선하여야 함과, 그 입법적 개선 방안을 조문을 제시하여 도출하였다.





korea  
legislation  
research  
institute

## 참고문헌



## 참고문헌

- 기상청, 기후변화 2007 종합보고서, 2008
- 기상청, 기후변화 2014 종합보고서, 2015
- 기상청, 기후변화 2014 종합보고서, 2015
- 김진덕, 저소득층을 위한 에너지복지 프로그램 비교연구: 우리나라와 주요 국가를 중심으로, 가천대 박사학위논문, 2012
- 김현경, 에너지 빈곤 실태와 정책적 함의, 『보건·복지 Issue & Focus』 제281호, 한국보건사회연구원, 2015
- 니클라스 루만(저)/윤재왕(역), 사회의 법, 새물결, 2014
- 박창석 외, 제2차 국가기후변화적응대책 수립방안 연구(별책부록), 환경부, 2014
- 박창석, 기후변화 적응강화를 위한 법제 마련 연구, 환경부, 2014,
- 박병도, 기후변화 취약성과 기후정의, 『환경법연구』 제35권 제2호, 한국환경법학회, 2013
- 보건복지부, 2018년 국민기초생활보장사업 안내, 2018
- 보건복지부, 2018년 긴급지원사업 안내, 2018
- 보건복지부, 『겨울철 복지사각지대 집중 발굴 사업(‘17.11.~’18.2.)』 2018
- 왕광익 외, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책 연구, 한국국토연구원, 2012
- 윤순진, 기후변화와 환경정의, 『환경과 생명』통권 38호, 환경과 생명 2003
- 윤희연 외, 에너지빈곤층 추정 및 에너지 소비특성 분석, 에너지경제연구원, 2016
- 이나영 외, 폭염으로 인한 기후변화 취약계층의 사망률 변화 분석, 『보건사회연구』 제34권 제1호, 한국보건사회연구원, 2014
- 이현주 외, 에너지 바우처 도입방안 연구, 한국보건사회연구원, 2013

- 송석윤, 헌법과 사회변동, 경인문화사, 2007
- 신용승 외, 기후변화에 따른 건강영향 평가·적응 정책방향, 한국환경정책·평가연구원, 2011
- 신지영 외, 기후변화 적응관련 취약계층 지원대책 현황조사 및 분석 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2013,
- 전광석, 사회통합과 사회보장법, 『사회보장법학』 제5권 제2호, 한국사회보장법학회, 2016
- 정부합동, 제1차 국가에너지기본계획(2008-2030), 2008
- 정희성 외, 지역기후변화 정보 어떻게 활용해야 하나?, 기상청, 2011
- 지식경제부, 에너지복지정책 현황, 2010
- 진상현 외, 에너지빈곤의 개념과 정책대상 추정에 관한 연구, 『한국정책학회보』 제19집 제2호, 한국정책학회, 2010,
- 추장민 외, 기후변화와 사회통합에 관한 정책개발 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2010,
- 추장민 외, 저소득계층의 기후변화 적응역량 강화를 위한 정책방안 연구(Ⅰ), 한국환경정책·평가연구원, 2010
- 추장민 외, 저소득층 기후변화 적응역량 연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2011
- 채여라 외, 미래 기후 및 사회경제 여건변화 대응을 위한 환경정책 이슈 발굴, 한국환경정책·평가연구원, 2017
- 채여라 외, 우리나라 기후변화의 경제학적 분석(Ⅲ). 국립환경과학원, 2012
- Posner, E. A. & Weisbach, D(공저)/이은기(역), 기후변화와 정의, 서강대학교출판부, 2014
- 하종식 외, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 『기후변화 적용』 2014-002-2-1, 환경부, 2014
- 한재각 외, 에너지 복지 실현을 위한 전기요금체계 개편 방안 연구, 이미경 의원/김재균 의원실, 2011,

- 환경부, 환경보건 10개년 종합계획(2011~2020), 환경부, 2015
- 환경부/국립환경과학원, 지자체 기후변화 적응 세부시행계획 수립 지원을 위한 기후변화 부문별 취약성 지도: 보건, 환경부/국립환경과학원, 2012
- Bell, M. L. et al., Approaches for estimating effects of climate change on heat-related deaths: challenge and opportunities, *Environmental Science & Policy* 11, 2008,
- Braga A. L. F., & J. Schwarz, “The time course of weather-related death”, *Epidemiology* 12(6), 2001
- Basu R. & J. M. Samet, Relation between elevated ambient temperature and mortality: a review of the epidemiologic evidence, *Epidemiol Rev*, 24(2), 2002
- Bowie N. & G. Jackson, The raised incidence of winter deaths, General Register Office for Scotland, 2002
- Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer, *Climate Change 2014 Synthesis Report*; 1.4 Extreme events, 1.5 Exposure and vulnerability, 2014
- IPCC, *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Group I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, Pachauri, R.K and Reisinger, A.(eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 2007
- IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 2014
- Li, K., B. Lyloyd, X. J. Liang and Y. M. Wei, Energy poor or fuel poor: What are the differences? *Energy Policy* 68, 2014

Smith, B. et al., Adaptation to climate Change in the Copntext of Sustainable Development and Equality, Climate Change 2001

[http://ccas.kei.re.kr/climate\\_change/menu3\\_5\\_01.do](http://ccas.kei.re.kr/climate_change/menu3_5_01.do)

<https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/korean/ar4-syr-spm.pdf>

<http://www.peoplepower21.org/Welfare/1524980>

[http://www.climate.go.kr/home/cc\\_data/scenario/book/201202\\_scenario\\_boook.pdf](http://www.climate.go.kr/home/cc_data/scenario/book/201202_scenario_boook.pdf)

기후변화법제 연구 18-17-①  
기후변화시대 에너지복지를 위한 입법정책 과제

2018년 06월 27일 인쇄  
2018년 06월 30일 발행

발행인 | 이익현

발행처 | 한국법제연구원  
세종특별자치시 국책연구원로 15  
(반곡동, 한국법제연구원)  
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-834-8 93360





---

## 저자명

윤 석 진

## 학 력

중앙대학교 일반대학원 법학박사  
(현) 강남대학교 공공인재학과 교수

## 연구실적 및 논문

공장 신·증설 관련 주요 입지규제  
정비방안 연구(중소기업청, 2016)  
원자력발전소 안전규제의 비교법적  
연구: 스웨덴(한국법제연구원, 2015)  
보장국가에 있어서 복지거버넌스를 위한  
입법정책 구상(『사회복지법제연구』  
제8권 제2호, 2017)  
아동수당법(안)의 입법과제 및 제언  
『법학논집』제22권 제1호, 2017)  
사회서비스영역에서 권리구제 절차의 정합성 확보  
방안(『사회복지법제연구』 제7권 제1호, 2016)  
개인정보보호와 빅데이터 활용의 충돌, 그 문제와  
입법정책과제(『중앙법학』 제17집 제1호, 2015)  
웹하드사업자 규제에 대한 입법정책적  
제언(『법제연구』제47호, 2014)

# 기후변화시대 에너지복지를 위한 입법정책 과제

**KLRI** KOREA LEGISLATION  
RESEARCH INSTITUTE



ISBN 978-89-6684-834-8

값 7,000원