에너지 빈곤 문제 해결을 위한 에너지 복지의 정책설계에 관한 연구: 프랑스와 한국의 사례*

A Study on the Policy Design of Energy Welfare for Solving the Energy Poverty Problem: Case of France and Korea

이 유 현 (성균관대학교 동아시아 공존·협력 연구센터 선임연구원)

Abstract

Youhyun Lee

The energy welfare policy of modern society has the target of solving the social problem of energy poverty, but also has the task of solving various problems such as coping with climate change, energy transition and energy justice. The purpose of this study is to explore the policy direction of Korea 's energy welfare policy via exploratory research in comparison with the case of France. In this study, some policy implications for Korea's energy welfare policy are presented as follows. First, it is necessary to establish a governance system with the Ministry who is responsible for the residential sector. Second, clarifying the definition of energy poverty, which is the target of energy welfare, and to suggest independent criteria for measuring energy poverty. Third, strengthening the legal basis of the energy welfare policies and programs. Fourth, adjustment of the using period of the energy voucher including summer season. Lastly, balancing the proportion of curative instruments in the long-term. In-kind voucher system can improve short-term and temporary poverty, but it cannot eradicate the fundamental energy poverty nor solving climate change problem.

주제어: 에너지 빈곤, 에너지 복지 정책, 정책설계. 프랑스

Key Words: Energy Poverty; Energy Welfare Policy; Policy Design; France

*이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924832). This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2016S1A3A2924832).

Ⅰ. 서 론

현대 사회가 복잡화되고 다원화되어 갈수록 현대사회에서 발생하게 되는 공공문제 역시 단일한 시각에서 해결되지 않는 경우가 더욱 많아지고 있다. 특히 에너지의 문제는 한가지의 분야, 정책, 영역을 초월하는 교차적(cross cutting) 이슈로서 (Goldthau&Sovacool,2012), 기존 에너지 문제에 사회복지의 이슈까지 더해진 에너지 복지정책은 본질적으로 특별한 복잡성을 내재하고 있다(Pissaloux,2013). '에너지 복지'라는 것은 누가 주어야 하는 것이며, 또 누구에게 주어야 하는 것이며,'왜' 주어야 하는 것이며, 또 과연 '주다(수혜적 방식)'라는 방식자체가 적절한 것인지, 그것이 적절하지 않다면 과연 '어떻게' 전달해야 하는 것인지 그 정답을 생각하는 것이 어렵다. 그만큼 에너지 복지에 대한 효과적인 정책을 설계하고 집행한다는 것은 그리 단순한 과제가 아니다. 공공정책의 존재 이유가 미래지향적인 가치의 실현과 발생한 문제의 치유라는 두 가지 측면을 가지고 있다(권기헌,2014)라고 전제할 때, 본 연구에서 탐구하고자 하는 에너지 복지정책은 에너지 빈곤이라는 사회문제를 해결하는 동시에 신기후체제의 도래에 따른 미래 에너지 정책의 방향성을 탐색하는 두 가지의 사명을 가진다고 볼 수 있다.

한국은 전쟁이후 최빈국이라는 조건 속에서 개발위주의 패러다임으로 급속한 경제성장을 이루어낸 나라이다. 때문에 최근까지도 에너지 복지의 문제는 상대적으로 우선과제가 아니었던 것이 사실이다. 또한 더욱 근본적으로 에너지 복지가 기존의 사회복지 정책과는 다른 범주에서 별도의 조치가 필요한 정책인가에 대한 의문이 사회 전반에 존재한다. 그러나 이미 '90년대부터 영국, 아일랜드를 비롯한 서유럽국가에서는 에너지 복지에 관한 논의가 활발하게 진행되어 왔으며, 기존의 사회복지의 논의와는 다른 차원의 개별 연구들이 이루어져왔다. 한국의 경우에는 본격적인 에너지 복지 관련 논의가 시작된 시점은 2005년부터라고 할 수 있다(KDI,2014). 이를 촉발한 사건은 한전의 단전조치로 인한 한 여중생의 사망이다. 당시 전기요금을 납부하지 못해 한국전력이 단전조치를 시행한 가정의 여중생이 촛불을 켜고 생활하다가 화재가 발생하여 사망하는 사고가 발생하게 된다. 이 사건을 계기로 하여 한국 정부에서도 에너지 빈곤의 문제에 관심을 가지게 되었다.

에너지 복지가 사회적인 문제로 대두되기 시작한지 10여년이 지났지만, 여전히 국내 행정학계에서 에너지 복지 혹은 에너지 빈곤에 대한 연구가 진행된 사례는 소수에 그치고 있는 실정이다(윤순진,2006;진상현·박은철·황인창,2010;진상현,2013;김하나·임미영 ,2015;이건민,2015). 현 정부는 「문재인 정부 100대 국정과제」의 주요 내용으로 2018년도 에너지 바우처 지원 대상에 중증희귀질환자 가구를 추가하여 에너지 소

외계층의 복지 확대한다고 명시해놓아 에너지 복지정책에 대한 관심을 표명하였으나, 거시적인 차원에서의 정책방향성에 대한 논의는 부재하다. 프랑스는 한국과 유사한 사회문화적 환경과 행정체제를 가지고 있으면서도(임도빈,2015)[1] 에너지 복지정책에 있어 한국의 에너지 바우처 제도와 유사한 에너지 수표제도를 핵심 정책으로 내세우고 있어 비교연구의 대상으로 가치가 있다. 본 연구는 아직도 가야할 길이 먼 한국의 에너지 복지 정책의 방향성을 프랑스 사례와의 비교 연구를 통해 탐색적으로 모색해보고자 하는데 의의를 두고 있다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 분석틀

1. 에너지 빈곤 문제의 개념과 원인

에너지 복지 정책은 ‘에너지 빈곤‘이라는 사회문제를 해결하기 위한 수단이다. 에너지 빈곤의 개념이 처음 유럽에서 등장한 것은 1980년대 영국에서의 Fuel Poverty(연료 빈곤)에 의해서이다. 특히 Boardman(1991)의 저서에서 최초로 연료 빈곤(Fuel Poverty)의 개념을 제시한 이래 영국정부는 2001년도에 에너지 복지정책의 대상이 되는 가구를 충분한 난방을 위해 수입의 10%이상을 지출해야 하는 가정 (household needing to spend more than 10% of their income to achieve a satisfactory heating regime)으로 최초로 정의하였고, 2013년도에는 Hills(2001)의 연구에 따라 Low income, High Cost(저임금 고비용)기준으로 에너지 복지 대상을 개편하였다. 따라서 한국의 에너지 취약계층이 가지는 에너지 접근권에 대한 제한을 의미하는 것은 어원상 엄격히 구분하자면 연료 빈곤(Fuel Poverty)의 개념에 해당한다.

그렇다면 연료 빈곤과 구분되는 에너지 빈곤이란 무엇일까? Bouzarovski& Petrova(2015)의 연구에서는 기존 에너지 빈곤과 연료 빈곤에 대한 개념을 각각 개발도상국가와 선진국의 두 가지 맥락에서 개념적 차이를 비교하고 있다[2]. 개발도상국에서의 에너지 빈곤(Energy Poverty)이란 주로 낮은 전력망의 보급과 낮은 경제발전 수준으로 인한 기반시설의 미비가 원인이 되며, 전력기기 혹은 난방기기, 주방기기 사용에 대한 접근권이 부족한 현상으로 나타난다. 이러한 부족한 에너지 접근권의 결과,

1) 임도빈(2015)은 “프랑스는 비교적 단일민족과 단일문화를 유지하면서, 전국을 총괄하는 중앙집권적인 공화국 형태를 택하고 있다. 물론 프랑스에서 최근 지방자치 개혁을 강력히 추진하고 있으나, 미국에 비해서 중앙정부의 권한과 역할이 크다고 할 수 있다”고 함.
2) 그들의 연구에서의 핵심은 에너지 빈곤과 연료 빈곤이 이분법적으로 구분되어 연구될 필요가 없고, 이 두 가지 개념의 통합을 요청하고 있음.

건강, 양성평등, 교육, 경제적 발전에 대한 전반적인 악영향을 미친다는 개념이다. 반면 선진국에서의 연료 빈곤(Fuel Poverty)이란 주로 에너지 가격의 상승과 낮은 가구 소득의 대립 문제와 불충분한 주거환경, 난방시스템의 문제에 의해 발생하며, 정신적 육체적 건강에 대한 중단기적 악영향과 사회적 참여의 배제라는 결과로 이어지게 된다.

아직까지 유럽에서도 에너지 빈곤 및 유사개념에 관한 개념정의와 기준통일이 이루어지지 않고 있으며, 에너지 빈곤 혹은 연료 빈곤에 대해 공식적인 법적 정의를 내리고 있는 국가는 영국, 아일랜드, 슬로베키아, 프랑스의 4개국뿐이다(Sabine Host et al,2014). 위의 Bouzarovski & Petrova(2015)가 정리한 개념처럼 에너지빈곤과 연료 빈곤의 개념을 구분하는 시각도 존재하나, Bouzarovski & Petrova(2015)의 연구에서도 결론적으로 이 두 개념이 이분법적으로 구분될 필요가 없다는 것이 연구의 핵심이며, 이러한 통합적인 시각은 최근의 Day et al.(2016)의 연구에서도 견지되고 있다. 따라서 본 연구에서는 에너지 빈곤의 범위 속에 연료 빈곤을 포함하는 개념으로 접근하고자 한다.

<표 1> 에너지 빈곤과 연료 빈곤에 대한 전통적 이해방식

요소	개발도상국에서의 에너지 빈곤(Energy Poverty)	선진국에서의 연료 빈곤(Fuel Poverty)
인식	• 1970년대 초에 개별문서에 의해 인식됨. • 특히 기술적인 확산과 관련된 추속 논의들이 이루어짐. • 최근의 연구들은 참여와 거버넌스에의 도전 문제를 다루고 있음.	• 1970년대 후반과 1980년대에 최초로 개념이 등장함. • 특히 영국과 같은 나라에서 에너지 가격의 상승과 연료에 대한 접근권에 대한 관심과 함께 등장함 • 이후에 후속된 연구가 문제에 대한 이해를 증진시키게 됨.
문제의 원인	• 주로 낮은 전력망의 보급과 낮은 경제발전수준으로 인해 제도적인 정비가 되지 않은 문제.	• 에너지 가격의 상승과 낮은 가구 소득의 대립 문제 • 불충분한 주거환경과 난방시스템 및 기기 사용의 문제 등
문제의 예시	• 냉난방, 전자제품, 조명 등에 등 대부분의 전력기기 혹은 난방기기, 주방기기 사용에 대한 접근권 부족	• 가계의 불충분한 난방문제
문제의 결과	• 건강, 양성평등, 교육, 경제적 발전 발전에 대한 전반적인 악영향	• 정신적 육체적 건강에 대한 중단기적 영향과 사회적 참여의 배제
주요 정책	• 현대화된 연료에의 접근을 위한 지원 • 전력망에 대한 투자와 확대 • 소규모 재생에너지 발전에 대한 투자 • 임금 지원	• 임금지원과 낮은 가격에서의 에너지 수급에 대한 지원의 결합 • 에너지 효율화 투자

출처 : Bouzarovski&Petrova(2015)

한편 에너지 빈곤은 다양한 원인의 결합에 의해 발생한다. 진상현(2010)은 에너지 빈곤을 유발하는 원인을 7가지로 정의하였는데, 낮은 가구소득, 구성원이 노인 혹은 장애인 등 사회적 취약계층에 해당하는 경우, 낮은 품질의 주택에 거주하는 경우, 비효율적인 광열시스템, 높은 에너지 가격, 저비용 에너지원에 대한 접근성 부족, 정보부족 등으로 보았다. 한국적인 맥락에서 에너지 빈곤계층에 해당하는 범주는 이러한 에너지 빈곤의 원인을 가지고 있는 사람들이라고 볼 수 있다. 이중에서 사회취약계층, 정보 및 접근성부족, 낮은 가구 소득, 낮은 품질의 저택, 비효율적 광열시스템 등은 에너지 빈곤의 내부요인에 해당하고, 높은 에너지 가격은 에너지 빈곤의 외부 요인에 해당한다. 에너지 빈곤의 원인에 대한 구체적인 내용은 아래의 표를 참조한다.

<표 2> 에너지 빈곤의 원인

구분	요인		
내부요인	인적요인	사회취약계층	구성원이 노인 혹은 장애인, 청년 가장 등 사회적 취약계층에 해당하는 경우
		정보 및 접근성 부족	저비용 고효율의 에너지 이용에 대한 정보부족과 저비용 에너지원에 대한 지리적 여건으로 접근성이 부족한 경우
	경제적 요인	낮은 가구 소득	구성원의 소득의 낮아 가구의 절대적인 경제수준이 낮은 경우
	물리적 요인	낮은 품질의 주택	노후화된 혹은 저가의 자재를 이용하여 단열효과가 떨어지고 에너지 효율이 낮은 주거지에 거주하는 경우
		비효율적 광열시스템	난방 등 광열시스템 자체가 노후화되어 효율적이지 못하고 고비용이 필요한 경우
외부요인		높은 에너지 가격	국제적인 유가 상승, 국내 정책상의 이유로 화석연료에 대한 비용 부담 증가 혹은 재생에너지원 설비에 대한 경제적 부담이 큰 경우

출처 : 진상현(2010)을 토대로 저자 재구성

2. 선행연구 검토

선행연구를 논하기 이전에 에너지 복지정책이 가지고 있는 딜레마에 대해서 이해할 필요가 있다. 에너지 복지정책이라는 것은 에너지 정책에 속하면서도 사회복지정책에도 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 이중적인 성격을 기초로 하여 복지 정책 전문가 뿐 만 아니라 에너지 정책 전문가들에게도 에너지 복지정책이 중요한 학문적 관심이 대상이 될 수도 있었으나 안타깝게도 한국에서는 에너지 복지정책에 대한 연구가 양적으로 부족한 현실이다.

한국에서 행정학·정책학 논문 중 에너지 빈곤, 에너지 복지 정책과 관련한 논문은 매우 소수이다. 김하나·임미영(2015)은 국내 노인가구의 에너지 빈곤실태에 대해 실증적인 연구를 진행하였는데, 특히 사회·경제적 취약성과 전체 인구 대비 노인 가구 비율의 증가를 인식하고, 노인포함가구와 노인비포함가구의 에너지 소비 및 빈곤 현황을 파악하였다. 이건민(2015)은 한국적 맥락에서의 에너지 빈곤에 대해 기존문헌을 토대로 비판적으로 검토하고, 연구자 나름의 에너지 빈곤을 정의하였다. 진상현(2011)은 에너지 정의를 개념화하기 위한 연구를 진행하면서, 이에 대한 유사 개념으로서의 에너지 빈곤에 대해 살펴보았다. 그는 에너지 빈곤에 대한 학문적, 정책적 관심이 높아진 이유는 에너지 부족이라는 현상 이면에 불평등이라는 사회구조적 원인이 자리하기 때문이라고 보았다. 진상현·박은철·황인창(2010)은 에너지 빈곤의 개념과 정책대상을 추정하는 논문을 통해 한국적인 맥락에서의 에너지 빈곤층과 에너지 복지 정책의 혜택을 받는 대상을 탐색적으로 추정해내었다. 에너지 복지, 혹은 에너지 빈곤을 직접 주제로 다루지는 않았지만 윤순진(2006)은 사회적 일자리를 통한 환경-복지-고용의 넥서스에 대한 논문에서 한국의 에너지 빈민층에 대한 일자리 창출 등의 제도 지원과 저소득층의 에너지 이용에 대한 정책적 관심을 제고할 것을 촉구하였다. 이외에도 학술논문은 아니나 에너지경제연구원(2009)에서 동북아 주요국의 에너지 복지 정책에 관한 연구를 진행하였으며, 국회입법조사처(2014)에서는 가계부문 에너지 이용실태와 에너지 복지 정책방향을 연구하였고, 한국개발연구원(2014)에서 에너지 바우처 도입에 대한 예비타당성 조사 보고서에서 에너지 복지정책과 관련한 내용을 연구한 바 있다.

3. 정책설계와 분석틀의 제시

정책설계(policy design)는 특정한 정책적 맥락 내에서 정책 목표를 달성할 가능성이 높은 효과적이고 효율적인 정책을 만들어내는 활동으로, 이를 달성하기 위한 정책수단은 기존의 경험, 사유과정 등의 모든 노력을 포함하는 범위이다(Howlett,2014). 정책설계가 공공정책의 형성과정에서 가지는 중요성에도 불구하고 정책설계에 대한 연구는 상대적으로 부족하다(Hargrove,1975). 공공정책이라는 것은 다양하고 다른 정책행위자들의 끊임없는 상호작용과정에서 발생하는 것임으로 이러한 정책행위자들이 누구이고, 그들이 관점이 무엇이고, 그들이 선택하는 정책 도구와 행동에 미치는 영향력 등을 파악하는 것은 중요하다(Howlett,1999). 정책설계는 궁극적으로 사회문제를 해결하기 위한 가장 바람직한 수단에 대한 연속적인 선택(Lider&Peters,1991)에 해당함으로 정책문제 해결에 가장 적합한 정책도구를 선택하는 것이 핵심적이다

(Lasoumes&LeGales,2004;2007).

정책은 불변의 것이 아니라 정책 맥락 속에서 끊임없는 상호 작용에 의해 변화해 나가는 것으로, 정책설계 역시 이러한 맥락의 변화에 유연하게 대처할 수 있어야 한다(Schneider&Ingram,1997). 그러나 실제의 정책설계는 상당히 모호한 개념으로 정책형성, 정책결정, 정책집행을 아우르는 포괄적인 개념으로 사용되는 바(한승준·정창호,2014) 정책설계라는 개념을 이론적인 분석틀로 이용하기 위해서는 보다 정교한 구성요소의 제시가 필요하다. 본 연구에서는 Howlett(2014)이 정책설계에서 중요한 요소로 제시한 what(정책수단), who(정책행위자), how(제도적 장치) and why(정책목표)를 중심으로 정책설계에 대한 분석틀을 구성하고3), 이를 한국과 프랑스의 정책사례에 대입하여 살펴보고자 한다.

<그림 1> 분석의 틀

본 연구에서는 Howlett(2014)등이 정책설계(policy design)에서 중요한 요소로 제시하고 있는 세부 구성요소 5가지를 토대로 프랑스와 한국의 에너지 복지정책 사례를 분석하고 있다. 우선 첫 번째는 어떻게(How)? 해당하는 연구 질문으로 제도적 장치, 특히 법제의 설계를 중심으로 사례를 분석한다. 두 번째는 누가(Who)?와 누구에게(ti Whom)?에 해당하는 것으로, Howlett의 분석요소를 복지라는 주제의 특성에 맞게 확장한 것이다. 에너지복지의 특성상 정책 대상집단에 대한 분석이 중요하다는 판단에서 행위자에 관한 분석범위를 보다 정교화 하였다. 세 번째는 무엇을(What?)에 해당하는 것으로 정책목표를 달성하기 위해 선택된 정책수단들을 의미한다. 마지막으로 왜?(Why)에 해당하는 것은 정책목표에 대한 연구 질문이다. 특히 정책목표와 정책설계와의 정합성을 분석하기 위해 정책목표를 기후변화 대응의 관점, 형평성 및 복지의 관점의 2가지로 나누어서 사례를 연구하였다. 이와 같은 분석틀의 내용은 위의 <그림 1>에 제시되어 있다.

3) R. Simon(1976)도 공공정책의 분석에 있어서 세 가지 차원 means(how), what(scope), distributive(who gets what)의 연구가 필요하다고 봄.

Ⅲ. 정책설계 분석 : 프랑스와 한국의 에너지 복지 정책

1. 프랑스의 에너지 복지 정책

1) 제도적 장치

프랑스에서는 1990년대 말에 에너지 분야, 거주 분야, 사회 분야의 다양한 행위자들에 의해 처음 에너지 빈곤(précarité énergétique)의 개념이 등장하였으며 2005년 "주거, 사회와 에너지의 빈곤(Habitat, précarité sociale et énergie)"에서 이에 관한 논의가 구체화되기 시작하였다(Sabine Host et al.,2014). 그 이후 2007년에 설립된 에너지빈곤에 관한 행위자 네트워크인 RAPPEL(Réseau des acteurs de la pauvereté et de la précarité énergétique dans le logement)에서 본격적으로 에너지 빈곤 문제를 해결하기 위한 노력들을 시작하였다. 그 후 그르넬 환경법 Ⅱ(loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010)에서 공식적으로 에너지 빈곤에 대해 법적 정의를 내리고 있는데,

"에너지 빈곤 상태에 있는 사람이란 자원과 주거환경의 부족으로 인해 그의 기본적인 욕구를 충족시키기 위해서 필요한 에너지를 얻는데 어려움을 겪는 사람 *(Est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat)*"

으로 규정하고 있어 에너지 빈곤층에 관한 법적 정의는 보편적이고 일반적인 수준이다. 법적 정의에서도 밝혔듯이 에너지 빈곤의 구성은 두 가지 요소의 결핍에 의한 것이라는 것을 명확히 하고 있으며, 그 한가지는 자원이며, 또 다른 한가지는 주거환경이다. 그러나 그르넬 환경법상의 에너지 빈곤의 개념정의는 소득수준의 차이나 열

이용의 제한 등을 나타내지 못하고 있기 때문에(ONPE,2013), 이를 실제로 공공정책으로 구현하기 위해서는 추가적으로 빈곤상태를 측정하는 기준이 필요하였다(ADEME,2016). 이에 따라 ONPE(Observatoire National de la Précarité Énergétique : 에너지 빈곤에 대한 국가 관측기구)는 난방수준(incomfort thermique)과 에너지에 소요되는 비용(effort énergétique)을 고려하는 새로운 척도를 제시하게 되고, 2015년에 발효된 녹색성장을 위한 에너지 전환법(LTECV법)상의 에너지 수표(Chèque d'énergie)제도의 적용대상은 일정소득 이하(연 7,700유로 이하)를 제도의 대상으로 특정하고 있다.

이웃국가인 영국의 경우 에너지 복지정책에 대한 인식이 이미 90년대부터 정립되었던 반면, 프랑스는 상대적으로 입법화가 늦게 이루어졌으나(Pissaloux,2013), 에너지 빈곤의 개념을 법에서 명시하고 있고, 특히 2015년의 녹색성장을 위한 에너지 전환법(LTECV법)의 제정으로 사후적 에너지 복지제도를 일원화 하였다는 점에서 제도적 정비에 있어서 선제적 대응을 보여주고 있다.

그르넬 환경법은 프랑스의 환경·에너지 정책 분야의 가장 기본적인 가치와 정책방향을 설정하고 있는 법인 그르넬 환경법 Ⅰ과 구체적인 정책 및 프로그램을 이행하기 위한 그르넬 환경법 Ⅱ로 구성되어 있다. 그르넬 환경법[4]은 프랑스의 가장 대표적인 환경 거버넌스 구조를 보여주는 산출물로써 프랑스의 환경과 에너지정책을 담당하는 모든 공공기관 민간단체들이 모여 5개의 대표집단이 6개의 주제별 실무그룹의 협의체를 구성하여 입법적 기반을 마련하였다. 에너지 빈곤의 개념이 구체적으로 명시된 그르넬 환경법Ⅱ(2010년 발효)에서는 에너지 빈곤에 막기 위한 수단을 강구해야할 의무를 주거에 관한 법률 (loi n.90-449 du 31 mai 1990)의 제 2조에 추가적으로 명시하였다.

또한 2015년에 제정된 에너지 전환법(LTECV법)에서도 에너지 수표 제도의 근거를 마련하고 있고, 이를 토대로 관련 법령이 제정되었다. 에너지 수표제도는 기존의 사회적 요금 제도를 대체하는 것으로써 각 부처에 산재되어있던 현물지급 혹은 가격할인 방식의 사후적 에너지 복지 정책수단을 통합하였다는 점에 의의가 있다. 그 외 주거부문의 ALUR법과 주거 연대 기금에 관한 법에서 주거시설의 에너지 효율을 개선하고 난방시스템을 확충하는 제도를 통해 에너지 빈곤층을 막기 위한 사전적 정책수단의 시행근거를 마련하였다. 이러한 주거환경개선에 대해서는 국가재정법에 근거한 에코대출(Eco-prêt à zero)을 무이자로 빈곤가정에 조달할 수 있게 함으로써 재정적인 지원을 하고 있다. 프랑스의 에너지 복지에 관한 법제는 그르넬 환경법을 가장 근간으로 하고 있으며, 주거에 관한 법과 주거 연대 기금에 관한 법, 국가재정법이

4) 그르넬 "(Grenelle)"이란 명칭은 년 학생혁명 당시 가에 위치한 총리 공관에서 1968 Grenelle 정부대표 직업대표 및 대표들이 모여 합의를 이룬 것에서 유래함(이광윤,2009).

상호보완적으로 에너지 복지 정책을 시행 근거를 마련하고 있는 형태이다. 따라서 환경-주거-복지-재정으로 이어지는 법체계가 비교적 상호보완적으로 구축된 셈이다.

2) 의사결정 구조

프랑스의 에너지복지 정책과 관련한 정책거버넌스의 구성은 크게 세 단계에 걸쳐서 발전해왔다. 첫 번째 단계는 1990년대 후반에서 2009년 그르넬 환경법 제정 이전의 시기로 ADEME(환경 및 에너지 관리 기구)의 주도하에 CLER(재생에너지 위원회), BCE(기후 에너지 건물)등 RAPPEL(주거 부문의 에너지 빈곤에 관한 행위자 연대)연대를 조직하여 환경 및 에너지 분야와 주거분야의 결합으로 에너지 복지정책을 시작하는 시기이다. 두 번째 단계는 그르넬 환경법Ⅰ을 제정하여 법제정과정에서의 심도있는 논의 과정을 통해 "에너지 복지" 정책을 의제화하고, 이를 해결하기 위한 구체적 수단으로 그르넬 환경법 Ⅱ의 제정(2011)을 통해 ONPE(Observatoire National de la Précarité Énergétique : 에너지 빈곤에 대한 국가 관측기구)라는 기관을 설립하는 단계이다. 세 번째 단계는 현재의 거버넌스 구조로 ONPE의 주도적인 역할과 더불어 환경, 에너지, 주거, 사회복지 부문의 정책행위자가 거버넌스 구조를 이루고 있는 형태이다.

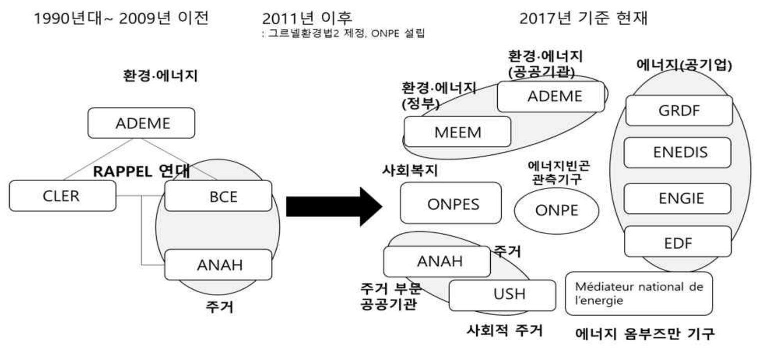
정책적인 관점에서 에너지 빈곤을 공적인 행동을 통해 해결해야겠다는 문제의식은 환경관련 공공기관인 ADEME(환경 및 에너지 관리 기구)에 의해 주도적으로 시작되었다. 2003년에는 PACA(Provence-Alpes-Côte d'Azur)지역에서 ADEME과의 협력하에 에너지효율 사업을 진행하면서 지역의 에너지 빈곤층에 대한 적극적인 행동을 취하기 시작하였다. 2007년에 조직된 RAPPEL(주거부문의 에너지빈곤에 관한 행위자연대)은 에너지 빈곤과 빈곤극복을 위한 연대로 RAPPEL에 속하는 초기 구성원은 ADEME, CLER(재생에너지위원회), BCE(기후에너지건물)였다[5]. 초기 RAPPEL연대의 특징은 주거의 문제와 환경의 문제를 재생에너지를 통해 해결하는 접근방식을 취했다는 점이다. RAPPEL연대가 가지고 있는 가장 큰 목적은 두 가지로 구분된다. 첫째로 주거환경의 에너지 효율을 높이는 것이었고, 두 번째는 공적 권한을 가진 행위자가 이러한 에너지 빈곤 문제에 대해 정책적 관심을 환기하고, 이를 해결하기 위한 적절한 수단을 모색하는 것이었다.

에너지 복지정책에 대한 전환점은 그르넬 환경법의 제정과정에서 구성된 6개의 테마 그룹 중 기후변화 그룹과 에너지 효율화 그룹에서 본격적으로 논의되었다(Lascoumes,2011). 그 이후 그르넬 환경법Ⅱ에 의해 에너지 빈곤에 관한 정의가 법적으로 규명되면서, 공공정책의 관점에서 에너지 복지정책을 구현하기 시작하였다.

5) https://www.precarite-energie.org/-Qui-sommes-nous-.htmldmf 참조하여 작성,

2011년 그르넬 기본법Ⅱ의 제정과 에너지 빈곤 관측 기구인 ONPE가 설립되면서, 프랑스의 에너지복지정책의 거버넌스 구조는 더욱 세분화되고, 다양한 행위자가 참가하는 구조로 변화하게 되었다. 2017년 기준 현재 프랑스의 에너지 복지정책 거버넌스의 주요 정책행위자는 전담기구인 ONPE(에너지 빈곤 관측 기구)를 중심으로 MEEM(프랑스 환경부, 현재 MTES로 명칭 변경), 산하기구인 ADEME(환경 및 에너지관리기구)이 있다. 에너지 분야의 공기업집단은 GRDF(천연가스 배분회사), ENEDIS(전력망회사), ENGIE(전력생산 및 배분), EDF(프랑스 전력)가 참여하고 있다. 또한 사회복지 분야의 ONPES(사회적 배제와 빈곤에 관한 관측 기구)와 주거 분야의 ANAH(국가 주거기구), USH(주거를 위한 사회연합)가 참여하고 있는데, 이중 USH는 사회적 주거연대로, 프랑스의 대표적인 저소득층을 위한 임대주택인 HLM의 연합이다. 에너지 분야의 Médiateur national de l'énergie는 에너지 옴부즈만 기구로 자치적이고 독립적으로 운영되는 공적 기구이다. 에너지 옴부즈만 기구는 에너지 소비자의 권리를 알려주고, 더욱 중요하게 에너지 분야의 분쟁에 관한 중재 및 갈등해결의 역할을 맡고 있다.

<그림 2> 프랑스 에너지 복지정책의 의사결정구조의 변화



출처 : ONPE Convention de Partenariat (2016) 토대로 저자 재구성

프랑스의 에너지 복지 정책의 의사결정구조는 환경 및 에너지-주거의 이원화된 구조에서 환경 및 에너지-주거-사회복지의 결합으로 변화해왔다. 초기에는 환경 및 에너지 분야의 정부기구와 주거분야의 정부기관의 2가지 부문이 결합된 의사결정 구조를 이루고 있었으나 그르넬 환경법의 제정과 에너지 복지 전담기구 설립 이후에는 환경 및 에너지 분야가 정부기관 뿐만 아니라 4개의 에너지 공기업이 참여하는 구조로 변화하였다. 그 이후 주거부문의 정부기관 외에 사회복지분야의 정부기관과 에너지 복지 전담기구의 설립에 의한 사회복지가 추가된 형태로 구조를 개편하게 되었다. 이에 더해 에너지와 주거부문에서의 비정부기구가 참여하는 형태의 의사결정 구조를 가지게 되었다. 이러한 의사결정구조는 정책행위자간 파트너쉽 체결(covention de partenariat)을 통해 유지되고 있다.

3) 정책대상집단

그르넬 환경법상의 에너지 빈곤층에 대한 정의가 측정 가능한 기준을 제시하고 있지 못하기 때문에 ONPE에서는 에너지 빈곤에 관한 국가 주거설문조사에서 사용된 3가지 지표를 통해 프랑스 국내의 에너지 빈곤층을 측정하고자 노력하였다(ADEME, 2016). 지표의 한 가지 축은 경제적 소비수준에 따른 지표(TEE_3D, BRDE_UC, BRDE_M^2)이며, 또 다른 축은 가정에서 느끼는 추위의 정도(FR_PRECA_3D)이다. 경제적 소비수준에 따른 지표는 가정에서 에너지이용을 위해 지출하는 경제적 소비규모가 감당이 가능한 수준(soutenable)이며 이러한 에너지소비로 인해 가정이 경제적으로 취약한 상태가 되는지 여부를 판단하는 경제적인 지표이다. 가정에서 느끼는 추위의 정도의 지표는 각 가정에서 느끼는 열 이용에 대한 불편함의 정도를 측정하는 지표이다 두 개의 지표를 합쳐서 소비단위(UC: Unité de Consommation)[6]별 가정의 수입에 대한 조건을 구성하고, 이러한 소비단위별 가정 수입에 따라 에너지 소비가 감당이 되는 수준인지 혹은 열 이용에 대한 불편함이 강한 재정적 부담이 되는지 여부를 판단하는 기준으로 적용하게 된다. 두 가지 지표를 결합하여 ONPE에서는 다음과 같은 세 가지 척도를 제시하였다.

① 에너지 노력비율(Taux d'effort énergétique) : TEE_3D
② 저임금, 고비용(Bas Revenus, Dépenses Elevées) : BRDE_UC, BRDE_M^2
③ 추위에 대한 감각 (Sensation de Froid): FR_PRECA_3D

에너지 노력비율 (TEE_3D)이란 에너지 이용을 위해 지출하는 비용이 전체 수입에서 차지하는 비율이 10%이상인 경우를 의미한다. 전체 수입에서 에너지 이용에 차지하는 소비가 10%이상인 경우, 해당 가정은 취약계층으로 고려된다. 제곱미터(㎡)당 저임금 고비용(BRDE_M^2) 혹은 소비단위(UC)당 저임금 고비용(BRDE_UC)이란 영국

6) Unité de Consommation (UC) : 소비단위(UC)란 각 가정에서 다른 구성과 다른 규모의 가정에서의 삶의 수준을 일정한 단위로 비교할 수 있는 시스템으로, 예컨대 성인이 1의 가중치일 때, 다른 성인 혹은 14세이상의 자녀가 0.5의 가중치이며, 14세미만의 자녀는 0.3의 가중치를 두는 등임.

의 Hills가 제시한 Low income, High cost를 프랑스적인 맥락에 적용한 것으로, 에너지에 소비되는 비용이 평균보다 높고, 소비단위당 수입이 주거비용이 평균의 60%이하(에너지 소비비용 제외)인 가구의 경우를 에너지 빈곤층으로 추정한다[7]. 추위에 대한 감각(FR_PRECA_3D)척도란 재정적 이유로 이한 주거환경의 고립되어 있거나 에너지 비용을 내지 못해 공급자가 에너지 공급을 중단하여 추위를 호소하는 경우인 동시에 둘째로 소비단위당 소득이 3분위(16,309유로)보다 적은 경우이다.

<표 3> 프랑스 에너지 복지 정책의 대상집단

지표의 종류	소비 경제(Économie de la consommation)			가정 인식(Ressenti des ménages)
지표 약어	TEE_3D	BRDE_㎡	BRDE_UC	FR_RECA_3D
정의와 계산방법	특정 목표에 대한 에너지노력비율	㎡단위당 낮은 수입과 에너지 고비용	소비단위당 낮은 수입과 에너지 고비용	에너지요금 부담 혹은 단전, 시설 불충분으로 인한 추위에 대한 인식
에너지 소비 (실제 명세서)		전체 소비/주거 면적	전체 소비/소비단위의 개수(UC)	
에너지소비단위	유로/년	유로/년/㎡	유로/년/소비단위(UC)	
수입	전체 수입	소비단위당 전체수입		
에너지와 수입의 기준	비율>10% 소비단위당 수입<3분위	소비>중앙값(유로/㎡)	소비>중앙값(유로/㎡)	소비UC<3분위
표본	소비단위(UC)당 수입이 3분위에 해당	전체 인구		소비단위(UC)당 수입이 3분위에 해당

출처 : Analyse de la précarité énergétique à la lumière de l'enquête Nationale Logement(2013)

4) 정책수단

프랑스는 사후적(치유적) 에너지 복지의 정책수단으로 에너지 수표(Chèque d'énergie)[8], 주거보조금과 관련한 비용(Le forfait de charges associées aux

7) 예를 들어 2명의 자녀가 있는 커플이 월 1200유로의 집세를 내는 91㎡의 집을 월세로 살게 되는 경우 (1년에 14400 유로)한해 에너지비용은 ㎡당 17,6유로(1년에 1600유로)이며, 가정의 한해 수입이 주거보조비를 포함해서 36605유로 미만인 경우에는 에너지 빈곤계층에 해당하게 됨.

8) 에너지 수표 제도는 기존의 에너지 사회적 요금 (Tarifs sociaux de l'énergie)제도를 대체하는 제도이다. 기존의 에너지 사회적 요금은 두가지 타입으로 구성되어 있다. 첫째는 tarif de première nécessite로 전력 요금을 보조하기 위한 것이다. 둘째는 tarif spécial de solidarité로 가스(천연가스) 요금을 보조하기 위한 것이다. 이의 혜택을 받게 되는 가정은 개인당 수입이 연간 11,600유로를 초과하지 않아야 하며, 보완적 통합의료보험(CMU-C)이나 보완적 의료보조(ACS)의 수혜를 받을 수 있는 금액을 초과하지 않아야 함.

allocations pour le logement), 주거 연대 기금 (Fonds de Solidarité Logement)을 마련하고 있다. 사전적(예방적) 에너지 복지의 정책수단으로는 주거 효율 개선 사업인 더 나은 주거(Habiter mieux) 프로그램과 이에 대한 재정적 지원제도로써 에코대출(Eco-prêt à zero)과 에너지 효율제도(Certificat d'économie d'énergie)를 연계하여 운영하고 있다.

프랑스에서 시행중인 에너지 복지 정책수단 중에서 가장 예산 규모가 크며 대표적인 제도는 에너지 수표(Chèque d'énergie)이다. 에너지 수표 제도는 기존의 에너지 요금할인(Tarifs sociaux de l'énergie)제도를 완전히 대체하는 제도이다. 기존의 에너지 요금할인제는 두 가지로 구성되어 있었다. 첫째는 전력요금 보전(tarif de première nécessite)으로 전력 요금을 보조하기 위한 것이다. 둘째는 가스요금 보전(tarif spécial de solidarité)제도로 가스(천연가스)요금을 보조하기 위한 것이었다. 이러한 전력, 가스요금에 대한 할인은 에너지 수표제도가 도입되면서 모두 소멸되었고, 관련 예산은 에너지 수표제도로 통합되었다.

에너지 수표제도는 2017년도에 4개의 데파르뜨망(Ardèche, Aveyron, Côtes-d'Armor, Pas-de-Calais)에 시범운영 되어오다가 2018년 1월 1월부터 약 4백만 가구(프랑스 전체인구가 약 6천만)를 대상으로 프랑스 전국에서 시행되고 있는 제도이다. 2018년을 기준으로 에너지 수표는 가구의 연 소득에 따라 월48유로에서부터 최대 227유로까지의 수표 형태로 제공된다. 한국의 에너지 바우처 제도가 신청자에게만 지급되는 것과 달리 프랑스의 에너지 수표 제도는 신청인이 신청하지 않아도 기준에 적합한 가구에게 자동적으로 매해 4월 이전에 지방자치단체에 의해 배분되는 시스템이다. 2018년도에 국가에서 해당가구에 발송된 에너지 수표는 다음해 3월 1일까지 유효하기 때문에 만 1년의 유효기간을 가지고 있다. 다음해 3월이 지나면 에너지 수표는 효력을 잃게 된다. 중요한 점은 1년의 유효기간을 정해놓았지만, 에너지 수표의 이용 시기를 따로 지정해놓지 않아 여름철 폭염의 경우에도 사용이 가능하다는 점이다. 또 한 가지 특이점은 전기, 가스, 목재, 가정연료 이외에도 바이오매스 이용도 가능하다는 점이다(MTES,2018). 한국의 에너지 바우처 제도는 전통적인 전기, 도시가스, 지역난방, 등유, LPG, 연탄의 구입만을 지원하는 것과 비교해보면 프랑스의 에너지수표제도의 바이오매스의 구입 장려는 장기적인 시각에서의 에너지 전환과 기후변화 대응에 적합하다고 볼 수 있다.

<표 4> 프랑스의 에너지 복지 정책수단

구분	환경	복지	주거	재정
사전적 제도	에너지	-	더 나은 주거	에코대출

	효율인증제도 (Certificat d’économie d’énergie)		프로그램 (Habiter Mieux)	(Eco-Prêt à zero)
사후적 제도	에너지 수표 (Chèque d'énergie)	CAF(가정보조기금)의 주거보조금 (Allocations)	주거연대기금 (Fond Solidarité Logement)	-

2. 한국의 에너지복지 정책

1) 제도적 장치

한국의 에너지 복지정책의 근간은 에너지법에서 시작한다(이준서,2017). 1990년대 후반부터 에너지 분야에 관련된 기본법에 대한 필요성이 제기되어 오던 중 제17대 국회에서 관련 법안이 제출되기 시작하였고, 2006년 2월 9일 에너지 법안이 국회 의결을 거쳐, 같은 해 9월 4일부터 시행에 들어갔다. 그 후 2006년 9월 산업통상자원부는 에너지 정책에 대한 장기적이고 통합적 비전을 제시하고, 에너지 정책의 기본원칙을 정립하며 에너지 관련법과 정책의 연계성을 강화하기 위하여 「에너지기본법」을 제정하였다[9]. 「에너지기본법」은 현행 「에너지법」을 계승한 법으로 안정적이고 효율적이며 환경 친화적인 에너지수급구조를 실현하기 위한 에너지 정책 및 에너지 관련 계획의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국민경제의 지속가능한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적(제1조)으로 하고 있다. 또한 동법 4조에서는 “국가, 지방자치단체 및 에너지 공급자는 빈곤층 등 모든 국민에 대한 에너지의 보편적 공급에 기여하여야 한다”고 명시하고 있어 에너지 복지사업의 근거를 마련하고 있다. 또한 16조의 2~6항에 근거하여 에너지 바우처 사업과 에너지 복지 사업 전담기관에 대한 법적 근거를 명시하고 있다.

노무현 정부는 법제 개편과 함께 2007년을 에너지 복지 원년으로 선포하고 에너지 복지정책의 강화를 약속하며 한국 에너지 재단의 출범과 에너지 복지기금을 마련하였다. 그러나 이후에 에너지 복지에 대한 개별 법안의 입법 시도는 번번이 무산되었다. 에너지 복지정책을 체계화하기 위해 아래의 표와 같이 4차례의 에너지 복지법안이 검토되었지만 재원부족, 정치적인 이유 등으로 법안이 무산되고, 임기만료로 폐기되었다. 현재 계류 중인 에너지 복지법안은 소관위원회에 접수된 상태이다.

9) 에너지법은 에너지 기본법으로 격상되었다가, 녹색성장기본법의 제정으로 인해 ‘에너지법’으로 다시 지위가 격하되었다. 현행 에너지법은 2006년 제정된 에너지법의 연속임.

<표 5> 18대 및 19대 국회에 제출된 에너지복지법(안)

의안번호	의안명	제안자 구분	제안일자	상태
1810415	「에너지복지법안」 (노영민의원 등 15인)	의원	2010-10-28	폐기
1810068	「에너지복지법안」 (조승수의원 등 13인)	의원	2010-11-30	폐기
1901163	「에너지복지법안」 (노영민의원 등 10인)	의원	2012-08-14	폐기
1912367	「에너지복지법안」 (이찬열의원 등 10인)	의원	2014-11-07	폐기
2003907	「에너지복지법안」 (이찬열의원 등 11인)	의원	2016-11-28	소관위 접수

출처 : 국가의안정보시스템(2018년 8월21일 접속 기준)

현재의 에너지 정책은 저탄소 녹색성장기본법 39조 5항에서 에너지 정책의 기본방향성을 정하고 있어 “국민이 저탄소 녹색성장의 혜택을 고루 누릴 수 있도록 저소득층에 대한 에너지 이용 혜택을 확대하고 형평성을 제고하는 등 에너지와 관련한 복지를 확대한다”고 되어있으며, 동법 41조에서 에너지 기본계획에 에너지 복지에 관한 사항을 포함할 것을 명시하고 있다. 그러나 ‘저탄소 녹생성장‘이라는 정책패러다임이 이미 한국적인 상황에서 동력을 잃은 상황에서 녹색성장이라는 궁극적인 정책목표가 환경 및 에너지 정책의 기본목표로써 적합한 것인가에 관한 의문을 끊임없이 제기된 결과 저탄소 녹색성장기본법의 분화에 대한 논의가 이루어지고 있는 실정이다[10]. 별도의 에너지 복지법이 제정되거나, 저탄소 녹색성장기본법을 기후변화법, 지속가능발전법, 에너지법 등으로 다시 세분화하는 등의 입법적 노력이 필요해 보인다.

이와는 별개로 국민기초생활보장법상 저소득층에 대한 급여에 연료비가 포함되어 있으며, 이는 현금지급에 의해 지원되고 있다. 또한 법제상 긴급복지지원법에 의해서도 생계곤란 등 위기상황에 처한 사람을 구제하고, 연료비를 위기상황의 극복에 필요한 비용 또한 현물지원으로 가능하다고 되어있다.

법제 측면에 있어서의 가장 큰 문제는 에너지 바우처 사업을 제외한 에너지 공기업, 공단, 공사 등에서 행하고 있는 에너지빈곤층을 위한 사업들이 법적인 근거가 부재하다는 점이다(진상현,2014;에너지경제연구원,2015). 현물지원 방식이 개별 공기업, 공단, 공사 별로 지원이 되고 있음에도 에너지 바우처 사업의 도입으로 인해 추가적인 에너지 사업이 실시되면서 사후적 정책수단에 대한 산발적인 프로그램의 개수는 늘어났지만, 법적근거는 확충되지 않았고, 제도적으로 이를 통합할 수 있는 근거가 부

10) 연합뉴스 “송옥주 의원, 기후변화대응·지속가능발전 5대 법안 발의, 2017.07.26. (http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/26/0200000000AKR20170726133300004.HTML)

재하다. 또한 앞서 언급하였듯이 이미 동력을 잃은 저탄소 녹색성장기본법이 에너지 복지를 포함한 전반적인 에너지정책 방향을 결정하고 있어, 에너지 복지정책 역시 적극적인 정책적 관심을 받기가 어려운 구조라는 점에 있다.

2) 의사결정구조

한국의 정부부처는 영국, 프랑스의 경우와는 달리 에너지, 국토, 환경의 통합부처가 형태가 아니기 때문에 산업을 담당하는 부처에서 재생에너지와 에너지 복지정책 등을 담당하고 있다. 현재까지 한국에서 가장 구체화된 에너지 복지 사업은 에너지 바우처 제도로, 에너지 바우처 제도를 시행하는 주체는 산업통상자원부 산하의 공단인 한국에너지 공단이다.

또한 에너지 바우처 제도를 공동으로 시행하는 주관부서로 보건복지부와 보건복지부 산하의 사회보장정보원이 주관하고 있다. 이는 에너지 빈곤층의 개념을 별도로 지정해 놓지 않은 한국의 상황에서는 국민기초생활보장법상의 생계급여 혹은 의료급여 수급자의 범위를 차용하여 제도를 시행할 필요가 있고, 에너지복지가 여전히 사회복지의 연장선상에 있기 때문이다. 2006년 12월 에너지 복지를 전담하기 위해 새로이 한국 에너지 재단이 설립되었다. 그러나 에너지 재단의 법적 성격은 비영리 공익법인으로 실질적인 집행력이 있는가에 대한 의문이 제기된다. 현재의 에너지 복지사업은 한국에너지재단, 에너지관리공단, 한국전력공사, 한국전기안전공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 광해관리공단 등을 중심으로 운영되고 있다(이건민,2015).

프랑스의 에너지 복지 정책의 의사결정 구조와 비교하여 가장 크게 차이가 나는 부분은 '주거'분야의 정책행위자의 개입이 현저하게 적다는 점이다. 프랑스의 경우에는 주거의 보장과 주거복지를 담당하는 ANAH와 BCE 등이 그르넬 환경법 제정 이전부터 핵심적인 정책행위자로 등장하였고, 그르넬 제정법 이후에도 여전히 중요한 정책결정권을 가지고 있는 반면 한국의 주거복지를 담당하는 주무부처인 국토교통부는 에너지 복지정책에 대한 영향력이 매우 미미하다. 에너지 바우처 등의 현물지급을 통한 빈곤 개선책은 당장의 에너지 빈곤에 대한 임시방편적인 해결책이 될 수는 있지만, 근본적인 에너지 빈곤 개선을 위해서는 노후화된 주택에 대한 단열개선이 무엇보다 시급하고 중요하다(진상현·박은철,2009). 이처럼 주거를 담당하는 주무부처의 협력이 없이는 근본적인 빈곤 해결책에 해당하는 인프라적 대책 수립이 불가능함에도 불구하고 과거 진행되어온 주택 단열 개선사업은 당시의 국토해양부(現 국토교통부)의 협조 없이 지식경제부(現 산업통상자원부)가 독자적으로 진행해오는 등 부처 간 협력체계가 전혀 기능하지 못해 비효율적인 구조를 가지고 있다(진상현,2013)

3) 정책대상집단

한국에서는 에너지 복지법안을 입법화하려는 시도가 수차례 있었으나 입법화가 무산되어 현재까지도 에너지빈곤층에 대한 명확한 개념적, 법적 정의가 존재하지 않은 상황이다. 다만 국내 학자들에 의해 에너지 빈곤을 정의하기 위한 다양한 시도가 있었다. 진상현·박은철·황인창(2010)이 에너지 빈곤의 개념을 절대적 빈곤, 즉 하위 30%이하의 저소득 가구 중 최저광열비 이하로 에너지를 소비하는 가구로 정의하고 상대적 빈곤의 측면에서 하위 30%이하의 저소득 가구 중 가처분소득 대비 에너지비용이 11.5%를 초과하는 에너지 부담이 큰 가구로 정의하려는 시도가 있었고, 저소득 가구 가운데 에너지 지출의 부담이 과도하거나, 적정수준의 난방을 하지 못하는 가구로 정의(김현경,2015)하고 있다. 현실에서는 개별 복지제도별로 저소득계층 중에서 기초수급가구, 한부모 가정, 소년소녀가정 등 정책대상의 기준이 다르기 때문에 개략적으로나마 에너지 빈곤의 개념과 에너지빈곤계층에 대한 정의가 통일될 필요성이 있다. 한국은 '에너지 빈곤'에 대한 명확한 법적 정의는 존재하지 않지만 에너지 바우처 제도에서 사용되는 기준을 차용하여 에너지 빈곤에 대한 정의를 유추해볼 수 있다. 우선 광열비 지출액을 기준으로, 난방 등을 위한 광열비가 가계에 부담이 되는 경우에 에너지 빈곤층의 기준이 될 수 있고, 두 번째로는 소득대비 지출의 기준인데, 가구의 소득에 비해 에너지에 소비되는 비용이 과도한 경우에도 에너지 빈곤층으로 정의할 수 있다.

에너지법은 에너지 바우처의 대상 집단에 대해 "저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층의 사람이 에너지공급자에게 제시하여 에너지를 공급받을 수 있도록 일정한 금액이 기재된 증표"라고 정의내리고(제2조 제7의2), "저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층"을 '에너지이용 소외계층'으로 정의하였다(제16조의2 제1호), 또한 "65세 이상의 노인, 영유아, 장애인, 임산부 등을 포함한 세대에게 에너지 이용권을 신청"하도록 하고 있다(시행령 제13조의2 제1호). 그 결과 사회복지에서 정의하는 저소득층의 범위 안에 에너지이용 소외계층이 포함되고, 그 범위 안에 사회적 약자를 포함한 가정만이 에너지 이용권을 신청할 수 있으므로(이준서,2017), 에너지 복지정책의 수혜대상이 매우 협소한 편이다.

현재 시행중인 한국의 모든 에너지 복지 지원 사업은 국민기소생활보장 수급권자를 기준으로 하여 실시되고 있다(에너지경제연구원,2015). 그 외 장애인, 한부모 가정, 중증질환자 등 사회적 약자에 대한 배려를 예외로 하고 있기 때문에 실제 에너지 빈곤계층의 정확한 기준이 존재하지 않는다는 점과, 에너지빈곤층의 대상이 기초생활수급권자 중에서도 일부로 크게 제한된다는 점이 가장 큰 문제로 지적될 수 있다.

4) 정책수단

한국 정부 역시 에너지 빈곤이라는 문제를 해결하기 위해 사후적 수단과 사전적 수단을 모두 이용하고 있다. 우선 사후적 정책수단의 대표적인 프로그램이 에너지 바우처 제도이다. 에너지 바우처 제도는 산업통상자원부, 보건복지부, 한국에너지공단, 사회보장정보원이 협력하여 동절기에 에너지취약계층이 바우처를 통해 전기, 도시가스, 지역난방, 등유, LPG, 연탄 등을 구입할 수 있도록 지원하는 제도로, 소득기준과 가구원 특성기준을 모두 충족하는 경우에 지급하고 있다. 소득 기준은 국민기초생활보장법에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급자이며 가구원 특성기준은 수급자본인 또는 세대원이 노인, 영유아, 장애인, 임산부 중 어느 하나에 해당하여야 한다. 이때 보장시설 수급자 이거나 한국에너지재단의 등유 나눔카드, 한국광해관리공단의 연탄쿠폰, 긴급복지지원 대상자 등 타 사업과 중복되는 경우에는 지원에서 제외된다. 신청기간은 해당연도 10월 18일부터 차후년도 1월 31일까지로 총 4개월이며, 사용기관은 해당연도 11월 8일부터 차후년도 5월 31일까지 총 7개월이다. 에너지 바우처 제도는 한국에서 진행되고 있는 에너지 복지 정책 중 가장 구체화되고 광범위한 적용대상을 가지고 있는 대표적인 사업이라고 볼 수 있다.

그 외에도 기존의 보건복지부에서 지급하던 긴급복지제도로써 광열비 지급사업, 한국전력공사의 전기요금 할인, 도시가스공사의 도시가스 요금 할인, 지역난방공사의 열요금 감면, 지자체 차원에서의 난방비 지원 사업, 각종 민간단체 및 사기업 등에서 연탄지원 사업 등을 개별적으로 시행하고 있다. 그러나 이러한 사업들은 법적 근거가 미비하여 복지사업의 지속가능성이 낮고, 사업 주체간의 소통구조 역시 마련되어 있지 않아 동일사업의 중복현상이 벌어지고 있다.

한국의 에너지 바우처 제도와 프랑스의 에너지 수표사업제도가 동일한 바우처 지급방식의 사후적 수단임에도 불구하고 차이점을 보이는 부분은 프랑스의 경우에는 에너지 수표제도가 도입되면서 기존에 시행되어오던 각종 요금할인과 현물지급 사업 등이 에너지 수표라는 단일한 정책수단으로 통합하여 완전히 대체되었기에 기존사업과의 중복 문제가 발생하지 않고, 기존에 국지적으로 복지사업을 벌여오던 주체들을 에너지 수표사업의 의사결정구조 내로 모두 포섭하게 되면서 효율적인 정책집행구조를 구축한 반면 한국의 에너지 바우처 제도는 기존에 진행되어온 에너지 복지 사업들과 병렬적으로 진행되면서 결론적으로는 또 하나의 많은 에너지 복지 사업들 중 하나의 형태로 시행된다는 점이다.

\

<표 6> 에너지 지원 프로그램 및 전담기관 현황

구분		사업명	전담기관	대상	수단의 성격
중앙정부	보건복지부	광열비(생계급여)	복지부	수급자	사후적
	산업통상자원부	에너지효율개선	한국에너지재단	수급자, 차상위	사전적
		고효율 조명기기 보급	에너지관리공단	수급자	사전적
		연탄쿠폰	광해관리공단	수급자, 차상위	사후적
		에너지 바우처	에너지관리공단	중위소득 30~50% 이하 취약계층	사후적
지자체	서울시	쪽방촌 난방비 지원	서울시	수급자, 비수급자	사후적
	대구시	저소득층 난방비 지원	대구시	비수급자, 차상위	사후적
	수원시	무한 돌봄 월동난방비 지원	수원시	최저생계비 170% 이하	사후적
	용인시, 군포시, 전북 순창군, 인천 서구 등 난방비 지원				사후적
에너지 공기업	한국전력공사	전기요금 할인	한전	수급자, 차상위, 장애인 등	사후적
	도시가스회사	도시가스요금 할인	한국가스공사 가스회사	수급자, 차상위, 장애인 등	사후적
	지역난방공사	열요금 감면	지역난방공사	수급자, 임대아파트	사후적
민간	각종 민간단체	연탄지원 등 연료지원		독거노인 등 저소득가구	사후적

출처 : 에너지경제연구원(2015) 토대로 저자 재구성

Ⅳ. 정책목표의 분석과 종합비교

1. 기후변화 적응과 대응의 관점

기후변화 적응의 관점에서 가장 심각한 문제로 지적되는 점은 한국의 에너지 복지 사업의 실제 혜택기간에 있다. 올해 한국의 여름은 1907년 관측 이래 2번째로 높은 온도인 38.3도를 기록하였고, 여름철 전국 평균 폭염일수가 26.1일을 기록하면서 ‘94

년도 같은 기간의 평균 폭염 일수 기록을 넘어서기도 하였다[11]. 그러나 더욱 큰 문제는 기후변화로 인해 극단적인 폭서 현상이 앞으로 매해 나타날 수 있다는 사실이다. 저소득계층은 겨울철 혹한에 무방비로 노출되어 건강상 심각한 영향을 받을 수 있지만, 여름철 폭염에도 선풍기, 에어컨 등의 냉풍 시설을 사용할 수 없기 때문에 겨울철이던 여름철이던 관계없이 어느 계절에나 가장 취약한 환경에 처하게 된다. 프랑스의 에너지 수표의 경우 유효기간만 1년으로 정해놓았을 뿐, 수표를 실제 사용하는 것은 1년 중 개인의 필요에 따라 어느 때에 사용하여도 무방한 반면, 한국의 에너지 바우처 제도는 해당연도의 5월 31일까지를 사용기간으로 정해놓았기 때문에 폭염이 문제가 되는 7,8월의 경우에는 에너지 이용요금으로 사용이 원천적으로 불가능한 구조이다.

기후변화의 문제는 에너지 구조를 전환하고, 온실가스를 적극적으로 감축하려는 노력을 통해 개선해야할 필요가 분명히 존재하지만(대응의 측면), 한편으로는 지구온난화라는 피할 수 없는 자연현상으로 인한 피해를 최소화하여 우리의 삶을 적응시켜나가는 것(이유현·권기헌,2017)이 또 다른 과제이다(적응의 측면). 기후변화 적응의 측면에서 볼 때, 향후 지속적인 폭염에도 현명하게 대처해야 할 필요성이 증가하고 있어 에너지 복지 사업이 여름철의 혹서까지도 포함할 수 있는 범위를 가진 제도로 개선되어야 할 필요가 있다.

기후변화 대응수단의 관점에서는 한국과 프랑스 모두 아쉬운 면을 가지고 있다. 한국의 가장 중요한 에너지 복지 사업인 에너지 바우처 제도와 프랑스의 대표적인 에너지 수표제도는 모두 현물 지급이라는 사후 처방적 정책수단이다. 물론 이러한 사후처방적 정책수단은 현재의 빈곤을 즉각적으로 해결할 수 있다는 면에서 반드시 필요한 정책이기는 하지만, 근본적인 에너지 빈곤의 원인을 해결할 수 없다는 측면에 있어서 한계를 가지고 있다. 반면 에너지 소비를 줄일 수 있는 단열개선사업과 전기용품의 효율개선사업은 장기적인 기후변화 대응의 관점에서 볼 때 에너지 소비를 줄임으로써 에너지를 생산하는 데 발생하는 온실가스를 저감할 수 있고, 궁극적인 에너지 빈곤의 원인을 차단한다는 측면에 있어서 좀 더 많은 예산과 정책적 관심이 투입되어야 할 대상이다. 그러나 양국의 에너지 복지 정책은 기후변화 대응과 근본적이 에너지 빈곤을 해결하는 사전적 정책수단으로써의 단열개선사업, 에너지 효율개선 사업보다는 사후적 정책수단으로써의 에너지 바우처, 에너지 수표 사업에 가장 많은 예산과 정책적 관심을 기울이고 있다. 양국 모두 에너지 바우처 및 수표제도가 도입된 지 얼마 지나지 않은 시점임을 감안할 때, 제도가 안정화된 이후에는 장기적으로 사후적 수단과 사전적 수단의 적절한 정책적, 재정적 배분이 필요해 보인다.

11) 매일경제 "최악 폭염, '홍천 41도' 올여름 우리나라 더위 기록 갈아치웠다" 2018.08.01. (http://news.mk.co.kr/newsRead.php?sc=30000022&year=2018&no=483852)

2. 형평성 및 복지의 관점

과연 노인, 영유아, 장애인, 임산부만이 폭한과 폭서에 취약한 것인가? 한국은 에너지 복지 정책에서도 기존 사회복지 정책에서의 사회적 취약계층의 기준을 그대로 도입하고 있다. 그러나 이러한 동일 기준의 적용이 근본적으로 옳은 것인가에 대해서는 회의적인 입장을 취할 수밖에 없다. 에너지는 소비재이지만 공공재적 성격을 가지고 있다.

또한 한국의 에너지법에서도 밝히고 있듯이 에너지정책의 주요한 목적은 에너지의 '보편적'공급에 기여한다는 것이다. 보편성은 형평성의 개념과 맞닿아 있다. 에너지 빈곤을 막기 위한 정책목표를 달성하기 위해서는 에너지 접근권이라는 단일기준으로 에너지 복지 대상을 선별해낼 필요가 있다. 엄밀히 말해서, 기존 사회복지 패러다임 속의 사회적 약자와 에너지복지 대상으로써의 에너지 빈곤층은 명확히 구별될 필요가 있다. 건장한 20대의 청년이라도 경제적 이유로 인해 극한의 추위에 내몰린다면 매우 '공평하게' 취약해지기 때문이다.

프랑스의 경우에는 에너지 수표 사업의 대상 집단을 가구원의 소득기준(연 7700유로 이하)으로만 집계하기 때문에 에너지 복지 혜택의 대상범위가 넓은 편이다. 그러나 한국의 에너지 바우처 사업의 경우에는 기존 기초생활보장법상의 기준을 그대로 이용하는 동시에 장애인, 임산부, 중증 질환자 등 사회적 약자의 지위까지 인정되어야만이 수혜집단으로 선정될 수 있기 때문에 에너지 복지의 수요와 실제 혜택집단 간의 간극이 매우 크며, 복지의 사각지대에 놓이는 인구수가 필연적으로 발생하게 된다.

복지의 관점에서 한국의 에너지 복지 정책은 기존의 복지정책 패러다임속의 하나의 연장선에 해당한다. 실제로 기존의 기초생활보장법에서 저소득층의 광열비에 대한 지원을 규정하고 있어, 에너지 바우처를 비롯한 새로운 에너지 복지사업은 기존 복지 사업에서 새롭게 추가된 형태이다. 한국의 에너지 바우처를 비롯한 에너지 복지사업은 기존 사회복지정책과 이질적인 것이라고 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 현재의 에너지 복지 사업의 대상기준을 고수한다면, 굳이 별도의 에너지 복지 정책이라는 명명이 한국적인 맥락에서는 필요해 보이지는 않는다. 프랑스와 같은 국가에서 에너지 복지정책이 독자적으로 발생하고, 연구되는 이유는 기존의 사회복지 패러다임 내에서 해결할 수 없는 복합적인 빈곤의 원인들과 기후변화, 에너지 전환 등의 정책목표를 실현하기 위해서이다. 따라서 에너지 복지정책에 적합한 새로운 에너지빈곤층의 기준 수립과 모니터링이 필요하다.

3. 프랑스와 한국의 에너지 복지정책 종합비교

제도적 장치의 측면에서 프랑스의 에너지 복지 정책은 환경, 주거, 복지, 재정의 4가지 분야의 입법이 에너지 복지정책의 법적 근거를 마련하고 있는 반면 한국은 에너지법이 실질적으로 유일한 관련 입법[12]으로 에너지 복지 사업의 수혜대상의 경우에만 국민기초생활보장법상의 기준을 차용하는 것으로 파악되었다. 이러한 결과 한국의 경우 다수의 기관, 공사, 지자체 등에서 시행되고 있는 국지적인 에너지 복지사업들의 구체적 법적 근거가 마련되어 있지 않아 에너지 복지정책의 지속가능성을 담보하기 어렵다는 것에 문제가 있다.

의사결정구조에서는 프랑스는 에너지-주거-복지를 중심으로 산하 공기업과 기관들이 협력하는 거버넌스 구조를 가지고 있지만, 한국의 경우 주거를 담당하는 국토교통부가 주요 정책행위자에서 배제됨에 따라 에너지를 담당하는 산자부와 사회복지를 담당하는 보건복지부간의 이원적인 거버넌스 구조를 가지게 되었다. 또한 에너지 바우처 제도가 기존의 에너지 복지 사업들을 통합하지 못하고 병렬적으로 진행되면서 각 기관별로 독자적인 정책결정과 집행이 일어나게 되어 의사결정 및 집행과정에서 비효율이 발생하고 있다.

정책 대상 집단의 경우 프랑스는 에너지 빈곤이 개념적으로 그르넬 환경법에 의해 따로 정의되어 있고, 그에 따라 에너지 복지의 수혜대상인 에너지 빈곤층에 대한 규모 파악과 기준 설정이 에너지 빈곤 관측기구(ONPE)에 의해 독립적으로 관측되고 있는 반면 한국은 에너지 취약계층에 대한 명확한 법적 정의가 존재하지 않고, 그에 따라 에너지 취약계층에 대한 측정의 근거도 빈약하게 되어 기존 사회복지정책상의 사회적 약자 기준을 그대로 차용하고 있다는 문제점이 발견되었다.

정책수단의 경우에는 프랑스와 한국 모두 사후적 정책수단인 에너지 수표 제도와 에너지 바우처 제도를 동일하게 핵심 사업으로 설정하고 있다. 그러나 프랑스의 경우에는 에너지 수표제도가 도입되면서 기존의 요금할인제도, 현물지급 제도등을 통합한 반면 한국은 에너지 바우처 제도가 또 하나의 병렬적인 현물지급 수단으로 추가되는 형태를 취하고 있다는 점이 차이점이다.

정책목표를 중심으로 정책설계를 평가하여 볼 때 기후변화 적응의 관점에서 한국정부의 주력 에너지 복지 사업인 에너지 바우처 제도는 여름철의 냉방비용으로 전환이 불가능한 제도설계로 인해 기후변화 적응에 비효과적인 제도로 평가할 수 있다. 한편

12) 녹색성장기본법의 경우 에너지 정책방향을 설정하고는 있으나, 실제 에너지복지사업과의 연관성이 낮으므로 논의에서 제외함.

프랑스와 한국 모두 에너지 효율개선과 주거환경 개선 등 기후변화 대응과 관련하여 근본적인 에너지 전환에 기여할 수 있는 사전적 정책수단에 대해서는 상대적으로 정책적, 재정적 관심이 낮기 때문에 장기적인 관점에서는 사후적 수단과 사전적 수단의 정책 균형을 통해 기후변화 대응에 효과적인 제도로 개선할 필요성이 있다. 형평성의 관점에서는 프랑스는 별도의 에너지 빈곤층에 대한 기준 설정을 통해 소득기준을 중심으로 에너지 복지의 수혜대상을 선정하기 때문에 에너지의 보편적 공급이라는 원칙에 부합하는 사업을 시행할 수 있었으며, 에너지 접근권이 평등하게 보장되고 있다.

그러나 한국의 경우에는 에너지 빈곤층에 대한 별도의 정책기준을 설정하기 않고 기존 사회복지 정책의 수혜기준을 확장하여 적용하고 있기 때문에 사회적 약자는 아니지만 에너지 접근권이 제한되는 빈곤층, 예컨대 20대의 건장하지만 재정상황이 열악한 실업상태의 청년인 경우 에너지 접근권이 제한됨에도 불구하고 혜택을 받을 수가 없는 등 에너지 복지의 사각지대가 존재하고 있다.

마지막으로 사회복지의 관점에서는 프랑스의 에너지 복지 정책은 기존 사회복지와는 다른 별도의 에너지 복지정책의 기준이 제시됨으로써 에너지 복지 정책이 기존 사회복지정책의 패러다임과는 확연하게 다른 별도의 분류에 속하게 되는 반면 기존 사회복지시스템과는 또 다른 예산 지출이 발생하게 됨으로 과다한 예산 지출의 우려가 있다. 반면 한국의 에너지 복지정책은 별도의 정책이 아닌 기존 사회복지정책의 연장선에 있는 정책으로써 예산이 상대적으로 적게 발생할 수 있다.

<표 7> 프랑스와 한국의 에너지 복지 정책설계의 비교

구분			프랑스	한국
정책설계	법제	제도적 장치	• 그르넬 환경법, 주거법, 주거 및 복지 법, 국가재정법 • 법적 근거가 있음	• 에너지법 외 (녹색성장기본법, 국민기초생활보장법) • 법적 근거가 없는 다수의 기관, 지자체 사업 다수 시행
	행위자	의사결정 구조	• 에너지-주거-복지 중심 • 통합 거버넌스 구축	• 에너지-복지 중심 • 각 기관별로 해당기관 결정
		정책 대상집단	• 에너지 빈곤 관측기구(ONPE)가 전담 • 별도의 기준 존재	• 기존 기초생활수급권자와 사회적 약자 기준 차용 • 별도의 기준 없음
	프로그램	정책수단	• 사후적 수단 중심 • 에너지 수표가 핵심사업 • 개별사업 모두 통합	• 사후적 수단 중심 • 에너지 바우처가 핵심사업 • 기관별 개별사업 존재

	정책목표	기후변화 대응	• 폭염에도 적용 가능 • 기후변화 대응에 효과적	• 하절기에 이용 제한으로 기후변화 적응 불가능 • 기후변화 대응에 비효과적
		형평성	• 에너지 보편적 공급에 기여 • 에너지 접근권의 보장	• 에너지 복지의 사각지대 존재 • 에너지 접근권의 제한
		사회복지	• 기존 사회복지와는 다른 별도의 제도 • 과다한 예산 지출 우려	• 기존 사회복지 정책의 연장 • 비용 효과적

V. 정책적 시사점 및 향후 과제

에너지 복지의 문제는 여러 가지 의미에서 복잡하다. 한국사회의 에너지 복지정책이 해결해야하는 사회문제는 단순히 에너지 수급의 해결이 아닌 기후변화의 문제, 사회적 형평의 문제, 장기적인 관점에서의 빈곤 문제까지 포함하게 되었다. 에너지 복지 문제에 대한 적극적인 정책적 차원에서의 관심이 2007년[13] 이후라고 보았을 때, 에너지 복지정책은 이제 시작하는 단계이며, 개선하고 발전해나갈 수 있는 가능성이 많은 정책 분야이다. 프랑스 역시 에너지 복지 정책에 있어 영국, 아일랜드 등의 영어권 국가와 비교했을 때 후발주자에 해당한다. 따라서 프랑스의 정책 역시 완성되었다고 보기 어려우나, 오히려 걸음마 단계에 해당하는 한국의 입장에서는 프랑스식의 에너지 복지정책설계에서 더 많은 시사점을 얻을 수 있으며, 프랑스와 한국 모두 에너지 수표(Chèque d'énergie), 에너지 바우처 제도를 에너지 복지정책의 핵심프로그램으로 추진 중에 있기 때문에 현행 제도의 활용과 개선이라는 측면에서 비교연구의 가치가 있다.

양국의 비교연구를 통해 향후 한국의 에너지 복지정책을 개선하기 위한 몇 가지 정책적 시사점을 제시해본다면 다음과 같다. 첫째, 주거부문을 담당하는 국토교통부와의 거버넌스 체계 구축이 필요하다. 에너지 복지부문에 있어 주거환경의 개선은 필수적인 요소이다. 한국은 주거복지의 주무부처가 국토교통부로 지정되어 있으며, 국토교통부가 주거복지 및 주거안정화를 우선과제로 제시하고 있음에도 정작 에너지 복지 정책의 의사결정과 정책집행에 있어서 국토교통부가 배제됨으로 인해 비효율적인 거버넌스 구조를 가지고 있다. 반면 프랑스의 경우에는 환경, 주거, 사회복지의 세 가지 부문의 공고한 네트워크 구축을 기반으로 다양한 하위 공공기관, 공기업, 독립기관 들을 포함하는 거버넌스 구조를 유지하고 있어 정책이 효율적으로 집행될 수 있었다.

13) 노무현 정부에서 '에너지 복지 원년'이 선포된 해임.

둘째, 에너지 복지대상인 에너지 빈곤층에 대한 명확한 정의와 별도의 기준제시를 통한 에너지 빈곤층의 측정과 모니터링이 필요하다. 한국은 에너지 빈곤층에 대한 법적 개념정의가 없기 때문에, 이에 대한 명확한 측정도 불가능하며 기존 사회복지정책에서 쓰이는 기초 생활 수급권자의 기준을 그대로 차용하고 있음으로 실제 에너지 빈곤층과 사회적 빈곤층 사의 간극에 놓인 사각지대의 에너지 빈곤가구가 복지대상에서 제외되고 있다. 에너지 복지 법안의 입법 실패로 역할이 모호해진 에너지 복지 재단이 에너지 빈곤층에 대한 모니터링을 전담해주거나 사회보장정보원 내 에너지 빈곤층을 대상으로 하는 별도의 시스템이 마련될 필요가 있다.

셋째, 에너지 복지사업의 법적 근거 강화이다. 현재 각 기관별, 지자체별로 시행되고 있는 국지적인 에너지 복지사업들은 법적 근거가 부재하기 때문에 지속가능한 사업이라 볼 수 없고, 효율적으로 관리되지 못한 관계로 사업의 성격이 지나치게 중복되는 측면이 있다. 이는 앞서 언급한 거버넌스 부재 문제와도 연결되는데, 부처와 기관을 통합하는 거버넌스 구조의 부재로 인해 개별 에너지 복지사업도 통합되기 어렵고, 법적 근거도 없는 정치적 목적에서의 복지사업이 난립하여 비효율이 발생하고 있다. 에너지 복지법안이 4차례의 폐기이후 현재에도 국회에 계류 중인데, 법안이 통과된다면 자연적으로 법적 근거와 법에 의한 체계가 갖추어질 것으로 기대한다.

넷째, 에너지 바우처의 이용기간의 조정이다. 올해 한국의 여름은 38도를 웃도는 폭염으로 인해 대다수의 국민들이 불쾌함을 느꼈으며, 냉방기기 고장과 전기요금을 지나치게 많이 내야하는 등의 불편함을 겪었다. 이로 인해 실제 기후변화로 인한 폭염을 자연재난에 포함시키자는 논의가 있었다[14]. 에너지 빈곤계층은 폭한에도 취약하지만, 폭서에도 동일하게 취약하다. 프랑스의 경우와 같이 사용 기간을 1년으로 정해 개인의 필요에 따라 언제든 에너지 바우처를 사용하게 한다면 여름철 폭염에도 현명하게 냉방기기를 이용할 수 있다.

마지막으로 장기적인 관점에서의 사후적 정책수단의 비중 감소이다. 현물지급 방식의 수혜적인 바우처 제도는 단기적이고 일시적인 빈곤현상을 개선할 수 있을지 모르나 근본적인 에너지 빈곤 문제를 해결할 수는 없으며, 에너지 정책 분야에서 핵심 목표가 되어가고 있는 에너지 전환(Bouzarovski&Herrero,2017)문제에도 도움이 될 수 없다. 근본적인 에너지 빈곤문제의 해결과 에너지 전환을 실현하기 위해서는 물리적인 대책, 사전적 정책수단에 해당하는 에너지 효율개선사업, 주택 단열 개선사업 등이 필수적이다. 특히 주택 단열 개선사업 등을 대대적으로 집행하기 위해서는 주거를 담당하는 국토교통부와의 협의체 구성이 선결되어야 할 것이다.

한국사회에서는 정부차원의 에너지 복지 정책 이외에도 지자체, 복지재단, 한화,

14) 연합뉴스 "정부, 폭염도 자연재난'결론...국가차원 폭염대처 강화. 2018.07.22.
(http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/07/20/0200000000AKR20180720143500004.HTML)

LG등 대기업에 의해 실제 에너지 복지사업이 다수 진행되고 있음에도 에너지 복지에 대한 명확한 개념정의와 체계화가 부족하다. 파리협약의 이행을 목표로 하는 신기후 체제의 도래와 함께 에너지 공급 중심의 패러다임이 수요중심으로 전환되고 있는 현 재시점은 아직도 초기 단계에 머무르고 있는 한국의 에너지 복지 정책의 정책설계를 다시금 에너지 빈곤이라는 사회문제 해결의 기제로 올바르게 작동할 수 있도록 개선이 필요한 시점이다. 논문에서 다루어진 프랑스의 사례 이외에도 기존의 에너지 복지 강국인 영국, 아일랜드, 미국 등 영미권 국가들과 서유럽국가들의 사례를 참고하여 한국적인 맥락에 맞는 정책설계의 방향성을 찾아가는 것이 향후 과제로 남아있다.

<참고문헌>

국회입법조사처. (2014). 가계부문 에너지 이용실태와 에너지 복지정책 방향.

권기헌. (2014).「정책학 강의」. 박영사 : 서울

김하나·임미영. (2015). 사회· 경제적 요인의 에너지 빈곤 영향 분석. 「환경사회학연구 ECO」, 19(2), 133-164.

박광수·김영희·이성재. (2018). 에너지 소비지출과 불평등 연구. 에너지경제연구원 수시연구보고서, 1-109.

에너지경제연구원. (2009). 동북아 주요국의 에너지복지 정책연구.

에너지경제연구원. (2015). 에너지 복지 정책 및 사업의 성과 평가 방안 개발을 위한 선행연구.

유범상. (2010). 사회복지 철학과 사회복지관의 역할. 한국지역사회복지학회 학술대회, 29-46.

유용. (2017). 에너지복지법 제정 필요성에 관한 연구. 「법학논문집」, 41(1).

윤순진. (2003). 지속가능한 에너지체제로의 전환을 위한 에너지정책 개선방향. 한국사회와 행정연구, 14(1), 269-299.

윤지윤. (2016). 기후변화가 가계의 에너지 소비에 미치는 영향-에너지 빈곤층을 중심으로 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).

이건민. (2015). 한국 에너지빈곤 정의의 비판적 검토 및 대안적 접근. 「비판사회정책」, (48), 248-284.

이광석 외. (2014). 「질적평가를 위한 행정정의」. 조명문화사 :서울.

이광윤. (2009), 프랑스 환경법전에 관한 연구, 「환경법 연구」

이유현·권기헌. (2017). 국제사회의 재난정책 패러다임에 관한 연구-한국 재난정책에의 시사점을 중심으로. 「한국정책학회보」, 26(4), 255-291.

이정필. (2017). 에너지 빈곤의 현황과 에너지 복지를 위한 과제. 「복지동향」. 42-50.

이현주 외. (2012). 에너지복지 현황분석 및 체계화 방」, 지식경제부・한국보건사회연구원.

임도빈. (2015). 재난관리 행정조직구조에 관한 비교연구. 「한국비교정부학보」, 19(3), 71-103.

진상현·박은철·황인창. (2009). 저소득가구의 에너지 소비실태 조사· 분석. 서울연구원 정책과제연구보고서, 1-160.

진상현·박은철·황인창. (2010). 에너지빈곤의 개념 및 정책대상 추정에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 19(2), 161-182.

진상현·박은철. (2010). 서울시 에너지복지 정책 방향. 정책리포트, (57), 1-21.

진상현. (2008). 생태근대화론에 기반한 한국의 에너지정책에 대한 연구. 「환경정책」, 16(3), 57-86.

진상현. (2011). 에너지정의(energy justice)의 개념화를 위한 시론적 연구. 「환경사회학연구 ECO」, 15(1), 123-154.

진상현. (2013). 에너지 효율개선 정책의 효과성. 「한국정책과학학회보」, 17(4), 55-77.

한국개발연구원. (2014). 에너지 바우처 지원사업 예비타당성 조사 보고서.

한승준·정창호. (2014). 문화재 환수정책설계 연구. 한국문화정책학회 학술대회논문집, 55-90.

ADEME. (2016). Les chiffres-clés de la précarité énergétique. édition n.2

Boardman B (2009) *Fixing Fuel Poverty: Challenges and Solutions*. London; Sterling, VA: Routledge.

Boardman B (2010) *Fixing Fuel Poverty: Challenges and Solutions*. London: Earthscan.

Bouzarovski S, Petrova S and Sarlamanov R (2012) Energy poverty policies in the EU: a critical perspective. *Energy Policy* 49: 76-82.

Bouzarovski, S., & Petrova, S. (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty-fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science*, 10, 31-40.

Bouzarovski, S., & Tirado Herrero, S. (2017). The energy divide: Integrating energy transitions, regional inequalities and poverty trends in the European Union. *European Urban and Regional Studies*, 24(1), 69-86.

CSTB_ONPE. (2016) Analyse de la précarité énergétique à la lumière de l'Enquête Nationale Logement (ENL) 2013. 12-67.

Day, R., Walker, G., & Simcock, N. (2016). Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework. *Energy Policy*, 93, 255-264.

Devalière, I. (2009). De l'inconfort thermique à la précarité énergétique, profils

et pratiques des ménages pauvres. Informations sociales, (5), 90−98.
Goldthau, A., & Sovacool, B. K. (2012). The uniqueness of the energy security, justice, and governance problem. *Energy Policy*, 41, 232−240.
Grübler, A. (1991). Diffusion: Long−term patterns and discontinuities. *Technological Forecasting and Social Change*. 39 (1-2): 159-180. doi:10.1016/0040−1625(91)90034−D.
Hargrove, E. C. (1975). *The missing link: The study of the implementation of social policy* (Vol. 797, No. 1). Urban Inst Pr.
Howlett, M. (2014). From the "old" to the "new" policy design: Beyond globalization and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47: 187-207.
Howlett, M., and Mukherjee, I. (2014). Policy design and non−design: Towards a spectrum of policy formulation types. *Politics and Governance,* 2(2): 57−71.
Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences po. 370.
Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.
Lascoumes, P. (2011). Des acteurs aux prises avec le «Grenelle Environnement». *Participations*, (1), 277−310.
Pissaloux Jean−Luc. XIV. Collectivités locales et lutte contre la précarité énergétique. In: Droit et gestion des collectivités territoriales. Tome 33, 2013. *Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*. 229−246.
Richard Simeon, Studying Public Policy, *Revue canadienne de science politique*, 9 (4), 1976, p. 548−580.
Schneider, A. L. & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy. Lawrence*, KS: University Press of Kansas.
Tyszler, J., Bordier, C., & Leseur, A. (2013). Lutte contre la précarité énergétique: analyse des politiques en France et au Royaume−Uni. Cdc climat, Caisse des dépôts.

국가법령정보 시스템 http://www.law.go.kr/
국회의안정보 시스템 http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do
에너지 바우처 홈페이지. https://www.energyv.or.kr/
프랑스 법령정보 시스템 https://www.legifrance.gouv.fr/
프랑스 생태적 전환 및 연대부 홈페이지. https://www.ecologique−solidaire.gouv.fr/
프랑스 에너지 수표 제도 홈페이지. https://chequeenergie.gouv.fr/

접수일(2018년 08월 22일)
심사일(2018년 09월 12일)
게재일(2018년 10월 02일)