

# 기후변화시대, 에너지정책의 흐름과 변화<sup>1)</sup>

이헌석(에너지정의행동)

## 0. 어느 때보다 절실한 운동진영의 시각 확대

최근 기후변화문제가 주요한 사회적 문제로 부각되면서 “기후변화 대응정책”과 “에너지정책”을 언급할 기회가 많아졌다. 처음 이 문제를 다루는 이들에게는 매우 당연한 접근방법이지만, 그간 환경운동진영에서 이 문제를 다루온 이들에게는 조금은 곤역스러운 부분이 있다.

에너지운동과 관련해서 1990~2000년대 우리나라에는 “반핵운동”이 주류였다. 핵발전소, 핵폐기장 등 핵관련 시설을 반대하는 운동이었고, 당연히 그 문제는 “전력”의 문제로 연결되었다. 이러한 운동은 1990년대 후반 “한전 독점”문제를 중심으로 한 소유구조문제, 화력발전소, 송전탑 문제 등 지역 현안과 맞물린 “전력문제”로 일부 내용이 확장되기도 하였고, 에너지절약과 기후변화협약회의 대응과 같은 새로운 이슈들이 조금씩 나오기는 하였다.

그러나 2000년대를 지나오는 동안에도 여전히 주요 관심은 “전력”에 머물러 있었던 것이 사실이다. 그러나 기후변화문제는 문제를 전력으로 국한시키지 않는다. 우리나라 온실가스 배출 중 84.7%(2006년 기준)가 에너지부문에서 발생하고 에너지부문 중 36.8%가 전환부문에서 발생하여 단일부문 중 가장 많은 부분을 차지하는 것이 사실이지만, 이를 온실가스 전체로 다시 환산하면, 30.6%에 불과하다. (실제 전환부문은 발전이외에도 다른 에너지 전환도 포함하기 때문에 실제 수치는 조금 더 낮아진다.)

<부문별 온실가스 배출량 (단위:백만tCO<sub>2</sub>eq)>

부문	'90	'00	'04	'05	'06	'07	'90~'06
							증가율
총배출량	305.4	461.2	534.4	596.7	602.6	620	4.3
	(100)	(151)	(175)	(195)	(197)	(203)	
○ 에너지	247.8	372.2	438.8	498.9	505.9	525.4	4.5
	(81.1)	(80.7)	(82.1)	(83.6)	(83.9)	(84.7)	
-전환	37.9	83	125.7	170.8	179.3	189.8	9.9
	(15.9)	(22.6)	(29.1)	(34.8)	(36.1)	(36.8)	

1) 이 글은 지난 1월 25일 열린 기후정의연대 워크숍 발제문을 대폭 수정·보완한 글임을 밝힙니다.

-산업	87.2	132.8	152.4	156.2	157.5	167.2	3.9
	(36.5)	(20.9)	(35.3)	(31.8)	(31.7)	(32.4)	
-수송	42.2	76.7	86.6	97.5	99.3	100.2	5.2
	(17.7)	(20.9)	(20)	(19.9)	(20)	(19.4)	
-가정상업	64.7	69.7	63.5	61.1	56.7	54.5	△1.0
	(27.1)	(19)	(14.7)	(12.5)	(11.4)	(10.6)	
-공공기타	7	4.6	4	4.9	4.3	4.5	△2.5
	(2.9)	(1.3)	(0.9)	(1)	(0.9)	(0.9)	
○ 산업공정	19.9	47.1	58.3	64.8	63.7	60.9	6.8
	(6.5)	(10.2)	(10.9)	(10.9)	(10.6)	(9.8)	
○ 농업	15.2	22.4	20.6	18.2	17.5	18.4	1.1
	(5)	(4.9)	(3.9)	(3.1)	(2.9)	(3)	
○ 폐기물	22.5	19.5	16.7	14.7	15.6	15.3	△2.2
	(7.4)	(4.2)	(3.1)	(2.5)	(2.6)	(2.5)	

1. ( )는 구성비임
2. 온실가스 총배출량/순배출량지수는 90년 100일 때 상대지수
3. tCO<sub>2</sub>:Tons of Carbon Dioxide(이산화탄소톤)
4. '90-'07 증가율%는 연평균 증가율임
5. 에너지부문중 탈루성 배출('07년,6.7백만톤)은 제외  
출처) 녹색성장위원회<http://www.greengrowth.go.kr>

이는 바꿔 말하면, 현재까지 환경단체들이 지적해 온 범위가 전체의 30%, 에너지정책의 36% 정도에 불과하는 의미이기도 하다. 또한 이는 2010년대 기후변화운동, 에너지운동의 과제이기도 하다. 그동안 역량 등 여러 가지 문제로 상대적으로 등한시해 온 부분이 너무나 많다는 것이다.

이 글 또한 그러한 한계에서 자유롭지 못하다. 아직 “석유”문제가 에너지운동의 적극적인 의제로 채택되지 못하고 있고, 탄소포집저장(CCS), 스마트그리드 등 다양한 분야의 접근이 단지 R&D를 넘어 실증단계로 접어들고 있으나, 구체적인 대응과 사회적 이슈로 만들고 있지 못한 것이 현실이다.

반면 정세는 운동진영의 움직임보다 훨씬 빠르게 움직이고 있다. 이미 이명박 정부 들어서만 2번째 고유가 행진을 기록하고 있고, ‘저탄소 녹색성장’이라는 이름으로 다양한 에너지 이슈들이 검증조차 되지 않은 채 ‘녹색’으로 소개되고 있다. 다른 한편에선 지구온난화와 기상이변의 여파로 기후변화에 대한 관심은 높아지고 있으나, 이에 대한 대비책은 그 어느 때보다 ‘열악한 상황’이기도 하다.

이는 바꿔 말해 2010년대 한국의 진보운동이 해체 나가야 할 과제가 많다는 것과 그간 단혀

있었던 에너지문제에 대한 시야를 넓혀야 함을 의미할 것이다. 이미 에너지-기후변화의 문제는 환경단체들만의 문제를 벗어났다. 기후변화로 인한 피해는 도시, 농촌 등 지역과 농업, 노동, 빈곤 등 다양한 주제를 넘나들고 있다. 이에 2010년대 에너지-기후변화운동이 보다 다양한 범주와 구체적인 영역에서 우리사회의 이슈들을 다루기를 바라며 글을 시작한다.

## 1. 2010년 국가에너지기본계획 에너지수요전망

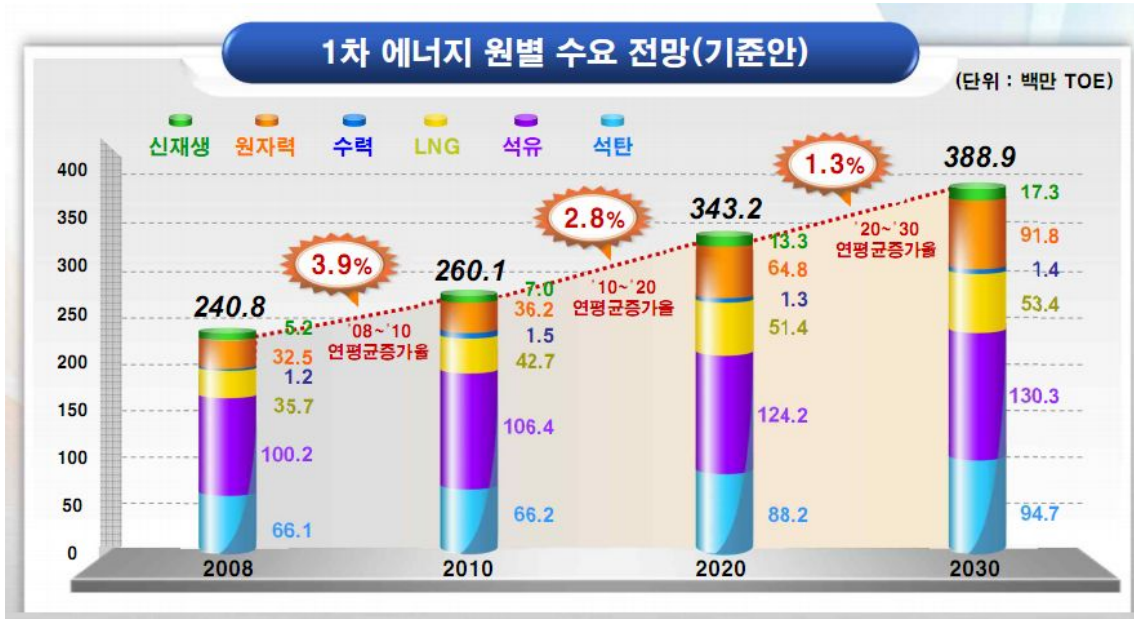
작년 12월, 지식경제부는 국가에너지기본계획 에너지 수요전망 및 전력수급기본계획, 천연가스수급기본계획 등 3가지 공청회를 한꺼번에 진행한바 있다. 이들 공청회는 각각이 중요 쟁점을 갖고 있기 때문에 따로따로 공청회를 진행했던 과거에도 “줄속적인 진행”이라는 비판을 받아왔으며, 특히 2008년 국가에너지기본계획 수립 당시에는 시민사회단체와 수차례 사전 토론회를 거친 이후 일방적인 결정이 이어져 공청회 장 내에서 기자회견이 진행되는 이들까지도 있었다.

문제는 이러한 절차에만 국한되지 않는다. 무엇보다 큰 문제는 한국정부가 예상한 에너지수요 전망이 불과 2년 만에 무려 13.4%나 늘어났다는 점이다. 2008년 정부는 환경단체의 반대에도 불구하고 온실가스 감축목표를 2020년 에너지 수요증가분(BAU, Business As Usual) 대비 30%로 잡았다. 즉 향후 온실가스 배출 수요 증가를 예측한 후 그 증가대비 30%를 줄이겠다는 것이다. 이렇게 상대적인 값을 목표로 잡을 경우, 향후 에너지 사용증가에 따라 온실가스 감축목표가 들쭉날쭉하여 실질적인 온실가스 감축이 이루어지기 힘들다. 특히 에너지 수요전망을 부풀려서 잡을 경우, 계산상으론 온실가스 감축을 했다고 이야기하지만, 실제로는 온실가스 배출이 늘어나는 아이러니도 생길 수 있다.

환경단체들이 우려했던 결과는 이번에 현실로 나타났다.

정부는 2030년 에너지수요전망을 388.9 백만 TOE 로 발표한 것이다. 이는 2008년 정부가 예측했던 342.8 백만TOE에 비해 13.4%나 증가한 수치이다. 재미있는 것은 2008년 예측에 비해 2010년 전망에 사용된 GDP 증가율은 더욱 낮아지고, 국제유가는 높아졌다는 것이다. 일반적으로 GDP 증가가 둔화되고 국제유가가 높아지면, 에너지수요가 줄어드는 것이 정상이다. 하지만 한국정부는 정반대되는 결과를 발표한 것이다. 이 결과에 따르면 한국의 1인당 에너지 소비량은 2008년 4.95 TOE/인에서 2030년 8.0 TOE/인으로 무려 61.6%나 증가하게 된다. 한국 국민은 향후 20년동안 에너지를 지금보다 0.6배나 많이 쓸 것이라는 것이다.

<1차 에너지수요전망(기준안) (2010 국가에너지기본계획 공청회 자료)>



이와 같은 예측의 배경에는 온실가스 감축에 소극적인 정부의 정책이 숨어있다. 에너지소비량을 부풀려 놓으면 정부가 스스로 정한 온실가스 배출목표를 맞추기가 쉽고, 실제 온실가스 감축을 하지 않으면서도 감축 목표를 달성했다고 말하기 쉬운 것이다.

작년 이 문제가 제기되자, 12월말 수치를 조정한 이후 2차 공청회를 열겠다며 공청회 공지가 나왔으나, 수치조정에 시간이 더 필요하다며 공청회를 취소하는 사태가 있었다. 그 후 1달이 지났으나, 아직 뚜렷한 발표가 없다.

이는 향후 국가 온실가스 감축 목표를 산정함에 있어 에너지수요증가분은 매우 중요한 기준이 될 것이기 때문에 지난 연말 부각되지 않은 쟁점은 이후 언제든지 다시 부각될 수 있음을 의미한다.

## 2. 제5차 전력수급기본계획

또한 지난 12월에는 전력수급기본계획이 발표되었다.

한국정부는 기후변화의 주범으로 언급되고 있는 석탄화력발전의 경우, 2011년 196,332GWh에서 2024년 188,411GWh로 거의 변함이 없는 반면, 상대적으로 친환경적인 LNG화력발전의 경우 2011년 98,038GWh에서 2024년 59,201GWh로 절대량이 39.6% 축소시킬 계획을 갖고 있다.

<전원별 발전량 전망(제5차전력수급기본계획) (단위 : GWh, %)>

연 도	원자력	석탄	LNG	유류	양수	신재생	합 계
2010년	144,856	193,476	100,690	14,693	2,084	5,949	461,747
	31.4%	41.9%	21.8%	3.2%	0.5%	1.3%	100%
2015년	201,089	220,886	89,891	6,795	2,551	20,009	541,221
	37.2%	40.8%	16.6%	1.3%	0.5%	3.7%	100%
2020년	259,378	217,454	62,081	3,039	6,256	40,648	588,856
	44%	36.9%	10.5%	0.5%	1.1%	6.9%	100%
2024년	295,399	188,411	59,201	2,912	8,202	54,467	608,591
	48.5%	31%	9.7%	0.5%	1.3%	8.9%	100%

이들 계획이 추진됨에 따라 석탄화력발전소가 밀집해 있는 당진군의 경우, 당진화력 10호기가 완공되면서 모두 10기의 석탄화력발전소가 가동되게 된다. 반면 남해안 부산과 울산의 경우, 2023년 신고리 8호기가 완공되면서 기존 4기의 핵발전소와 함께 모두 12기의 핵발전소가 가동되게 된다. 특히 동부건설에서 당진에 건설 추진 중인 동부그린 1,2호기는 당진지역주민들의 반대 등을 이유로 공청회 안에서는 “미반영”으로 빠졌다가 전력수급 등을 이유로 최종안에서는 “반영”으로 변경되는 일이 발생했다. 동부그린 화력발전소는 최초의 민간 석탄화력발전소로 향후 민간화력발전의 신호탄으로 보는 견해가 많다. 그간 민간사업자들은 LNG 화력발전소 건설에 집중해 왔는데, 최근 유가상승에 따른 LNG 가격 상승이 이어지자, 수급이 안정적이고 가격이 싼 석탄화력에 눈을 돌리고 있다. 이번 전력수급기본계획으로 동부건설의 화력발전소 건설이 승인되었고, 현대건설도 당진에 화력발전소 건설을 추진하고 있다. 석탄화력은 LNG에 비해 온실가스 배출이나 기타 유해물질 배출량이 훨씬 많음에도 불구하고 오히려 역행하는 일들이 벌어지는 것이다.

상황이 이렇다보니, 노후화로 인해 폐쇄하는 화력발전소에도 불구하고 석탄화력의 규모는 계속 유지되는 기현상이 나타나고 있다. 기후변화의 주범인 석탄화력발전의 규모는 그대로 유지한채, 상대적으로 온실가스 발생이 적은 LNG를 줄이고, 핵폐기물과 안전성 논란에 항상 휩싸여 있는 핵발전의 비중을 늘리는 것은 현재 이명박정부가 추진하고 있는 “저탄소 녹색성장”의 허상을 잘 보여주는 예가 될 것이다.

### 3. 주요 쟁점을 통해본 기후변화 시대 에너지정책의 흐름과 변화

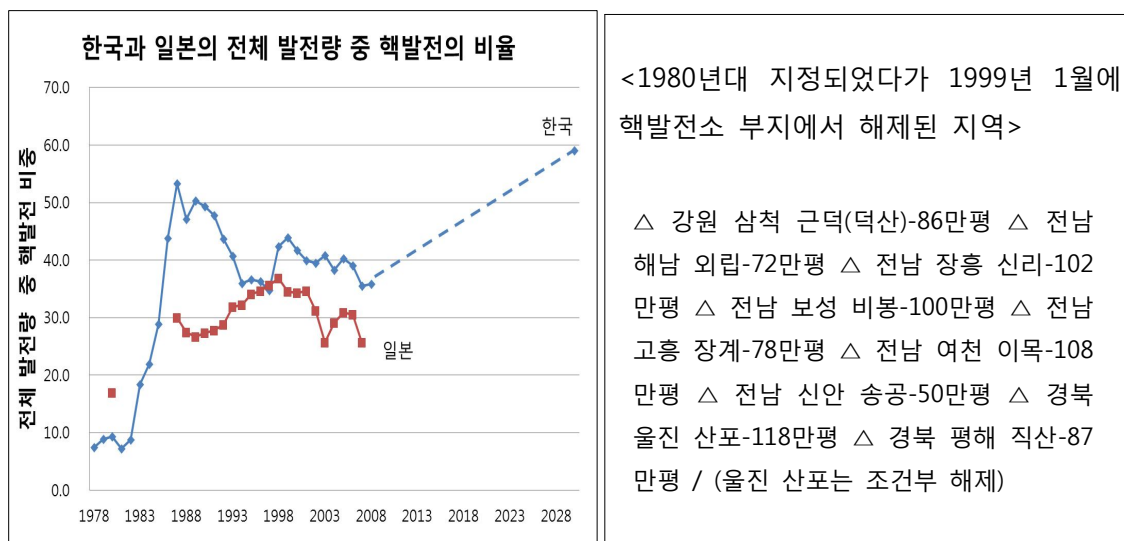
이명박정부 들어 에너지정책의 쟁점은 기하급수적으로 늘었다. 이는 이명박정부가 ‘저탄소 녹색성장’이라는 기후변화, 에너지문제를 중심으로 한 에너지정책을 들고 나온 것도 한 이유일 것이고, 본격적으로 기후변화, 에너지문제가 우리 사회의 중요 이슈로 부각되고 있기 때문이

기도 할 것이다. 다양한 이슈를 한정된 시간과 지면으로 모두 소개하는 것은 불가능할 것이다. 또한 이들 쟁점은 하나씩 구분되어 있지 않고 서로 연계를 맺으며 매우 복잡하게 얽혀 있다. 다양하고 복잡한 이슈들을 대략적으로 나눠 소개하면서 ‘저탄소 녹색성장’ 정책이 우리사회에 미치고 있는 영향을 살펴보고자 한다.

### 3.1. 쟁점 I : 핵발전소 증설계획과 핵발전비중 59%, 그리고 전원 구성비(전력 MIX)

전원구성비는 전력정책에서 매우 중요한 위치를 차지한다. 전원구성비가 다양하지 않은 경우, 전력의 수요와 공급이 맞지 않아 대량정전사태 등 전력공급 안정성을 해치는 일들이 발생할 수 있기 때문이다. 특히 한 가지 전원이나 전력생산소가 밀집되어 있을 경우, 동일전력계통의 이상이 발생할 가능성이 있기 때문에 이 경우 국가적인 대란이 발생할 수도 있다.

이 계획에 따른 가장 큰 문제점은 기존에 논의되던 전원 구성비에 대한 논의를 완전히 없던 것으로 한다는 점이다. 기존 30~35%대의 핵발전 비중을 어느 정도로 유지하는 지에 대한 논의는 2006년 국가에너지위원회 수립 이후 계속 쟁점이 되던 사안이다. 이는 앞서 언급한 전원 안정성 문제 이외에도 핵발전소와 핵폐기물로 인한 사회적 갈등과 환경문제가 얽혀 있기 때문에 비중을 줄여야 한다는 논의들이 이어졌으나, 2008년 이명박 정부 수립과 함께 모든 논의는 중단되고 2030년 핵발전 비중 59%가 발표된 것이다.



핵발전 비중 59%는 그간 우리나라에서 없었던 사상최대의 비율이다. 우리나라의 경우, 핵발전비중이 1980년대 중반 50%를 넘은 적이 있으나, 이후 지속적으로 낮아져 현재 35%대를 유지하고 있다. 이러한 상황에서 다시 핵발전 비중을 늘리는 것은 전력 안정성 측면에서 문제가 많다는 지적이 많다. 우리나라처럼 해외와 전력계통이 연계되어 있지 않은 경우, 기저부하만을 담당하는 핵발전의 비중이 지나치게 높을 경우, 계통 안정성에 나쁜

영향을 미친다는 것이다. 실제로 해외와 전력계통이 연계되어 있지 않으며, 대부분의 자원을 수입하지만 전세계 상업용 핵발전 건설의 주도권을 잡고 있는 일본의 경우에도 핵발전 비중은 30% 미만을 유지하고 있다. 이는 일본이 독일처럼 탈핵 발전을 선언한 것이 아니라, 다양한 전원 구성비를 갖추어야 한다는 기본에 충실하기 때문이다.

실제로 일본의 경우, 2007년 니가타 주에쓰 지진으로 인해 가시와자키가리와 핵발전소 7기가 모두 가동을 멈추는 대형사고가 발생했지만, 화력발전 등 다른 전원으로 대체되면서 대규모 정전사태를 막을 수 있었다. 일본의 경우 전력 중 핵발전이 차지하는 비중이 30% 정도로, 2006년 30.5%였던 핵발전 비중이 2007년 25.6%로 떨어졌지만, LNG 등 다른 발전원으로 인한 발전 비중을 늘리면서 그 충격을 완화시켰다.

하지만 우리 정부는 기후변화 대응과 핵산업 육성 등을 이유로 현재 2010년 현재 31.4%에 이르는 핵발전 비중을 2030년 59%까지 끌어올기 위한 계획을 발표한바 있으며, 이를 뒷받침하기 위해 2024년까지 핵발전비중을 2011년 32.7%에서 2024년 48.5%로 늘리는 계획을 발표한 것이다.

이 계획에 따라 2023년이 되면 우리나라는 모두 34기의 핵발전소가 가동 중인 나라가 될 것이다. (고리 1호기의 경우, 2018년까지 1차 수명이 연장되었으며, 정부의 계획대로라면 2028년까지 수명이 연장될 것이기 때문에 그때까지는 폐로 될 핵발전소는 없다.)

<국가에너지기본계획과 제5차 전력수급기본계획에 따른 핵발전소 건설 현황>

	가동중	건설중	부지확보	부지미확보	비고
총 기수	20기	8기	6기 <sup>2)</sup>	4~6기	2030년 최대 40기
상세내역 (완공시기)	고리 1~4 월성 1~4 울진 1~6 영광 1~6	신고리 1,2 (2011.12) 신고리 3 (2013.9) 신고리 4 (2014.9) 신월성 1 (2012.3) 신월성 2 (2013.1) 신울진 1 (2016.6) 신울진 2 (2017.6)	신고리 5 (2018.12) 신고리 6 (2019.12.) 신울진 3 (2020.6.) 신울진 4 (2021.6.) 신고리 7 (2022.6.) 신고리 8 (2023.6.)	? (2030)	

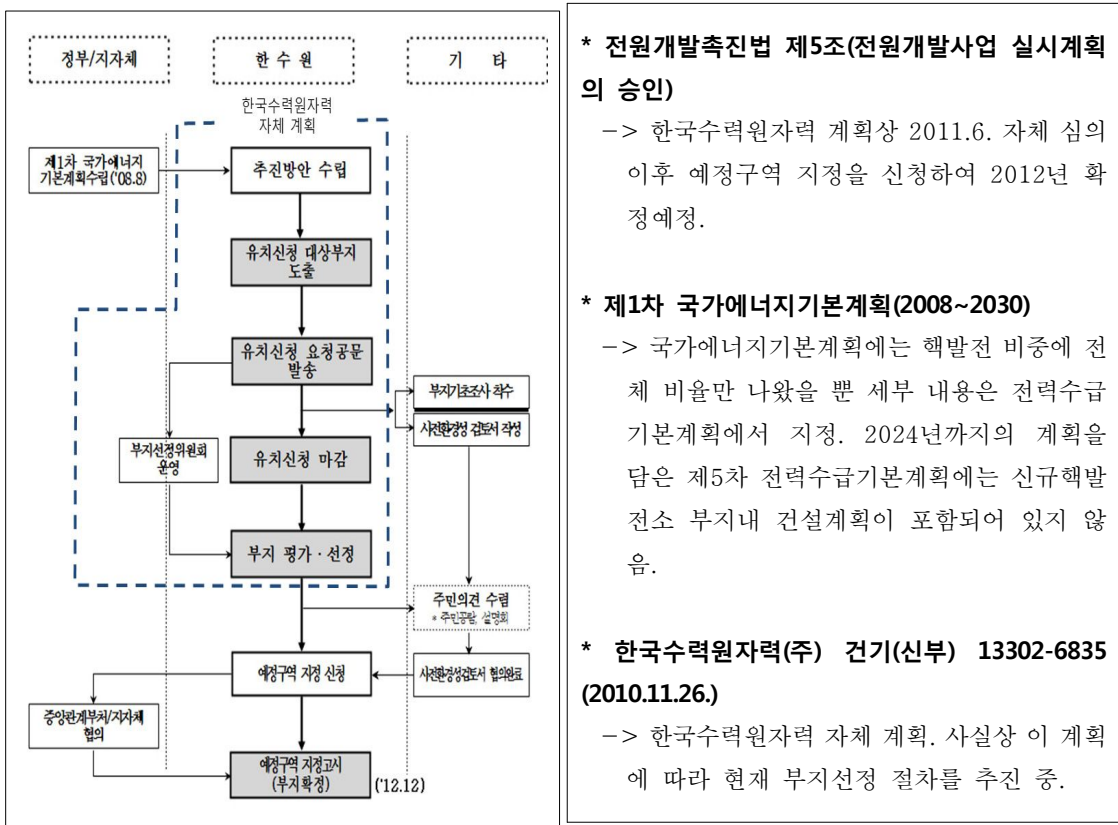
한편 이에 따라 현재 추진 중인 신규부지 선정과정 역시 ‘불투명’하고 ‘비공식적인’ 일정을 중심으로 진행되고 있다. 사업을 추진하고 있는 한국수력원자력은 대략적인 내용만 언론보도를 통해 알리고 있을 뿐, 1년 가까이 진행되었다는 ‘신규 원전입지 확보를 위한 정책수립 용역’의 결과는 어떠했는지, 이들 네 지역이 왜 선정되었는지, 가장 중요한 지질안전성에 대한 검토는

2) 신월성 3,4호기 부지가 있었으나 중저준위 핵폐기장을 짓는데 사용.

어떻게 진행되었는지, 심지어 향후 어떤 계획과 절차에 따라 핵발전소 부지를 선정할 것인지에 대한 상세 내용조차 공개되어 있지 않다.

이러한 진행 방식은 2005년 방폐장 선정 당시 수많은 문제점이 지적된 ‘방폐장 주민투표’ 진행에 비해 모든 것이 후퇴한 것이다. 당시에도 방폐장후보지 지질조사보고서를 비롯한 각종 근거자료가 공개되지 않았고(이는 나중에 모두 심각한 지질문제가 있었던 것으로 드러났다.), 주민투표 과정에서 공무원의 개입 등 금권-관권선거 시비가 끊이지 않았지만, 최소한 향후 일정과 계획은 설명회, 계획공고 등을 통해 투명하게 공개된 채 진행되었다. 그러나 현재는 최소한의 정보라고 할 부지선정 계획조차 나오지 않은 채, “자신들의 용역결과 4개 지역이 선정되었으니, 해당 지역에서 신청하라. 신청하면 우리가 내년 상반기까지 정하겠다.”는 이야기를 하고 있다.

<한국수력원자력이 밝히는 핵발전소 부지선정 절차<sup>3)</sup>와 법적 근거<sup>4)</sup>>



부지선정 절차의 상세한 내용을 보면, 사실상 법적 근거를 찾아보기 힘들다. 가장 큰 근거로 내세우고 있는 국가에너지기본계획에는 2030년 핵발전 비중 59%라는 숫자만 있을 뿐 실제 부지선정을 위한 어떠한 내용도 나와 있지 않으며, 발전소 건설계획을 확정하는 전력수급기본

3) 한국수력원자력 발표자료에 점선을 첨가.  
 4) 삼척시, “삼척 원자력 클러스터 구축을 위한 신규 원자력발전소 유치 신청계획”, 2010



계획상에는 2024년까지 신규로 완공될 핵발전소에 대한 내용이 나와 있지 않다. 또한 발전소 건설의 중요한 근거법이 되는 “전원개발촉진법” 상의 예정구역 지정 절차는 한국수력원자력이 자체 심사를 모두 마친후 2011년 6월 이후에 신청절차를 진행할 예정이며, 이에 따라 예정부지를 확정, 고시하는 것은 2012년 12월로 잡고 있다. 모든 법적인 절차는 2011년 6월 이후에 진행된다는 것이다.

다시 정리하면, 현재 진행되고 있는 핵발전소 부지선정 절차는 한국수력원자력(주)에 의해 진행되는 독자적인 절차라는 것이다. 지금까지 핵발전소 부지선정 과정에서 이런 과정을 겪은 적은 단 한번도 없었다. 법적인 권한이 없는 발전사업자가 정해 놓은 절차에 따라 지자체에 유치 신청을 요구하고, 지자체가 이 신청에 응하는 일은 발전사업자가 지자체를 바라보는 “시선”을 그대로 드러낸 것이며, 지자체 스스로가 자신의 격(格)을 낮추는 일로 밖에 볼 수 없을 것이다.

이러한 시행과정에서의 미비점은 지자체 의회 결정과정에서도 나타나, 삼척의 경우 유치신청 이후 주민투표를 거치도록 의회 결정이 났는가 하면, 영덕과 울진은 주민투표 언급없이 단지 신청동의 절차만을 밟아, 같은 핵발전소 유치신청을 했음에도 삼척은 주민투표를 진행하고, 나머지 지역은 그냥 신청하고 넘어가는 기 현상까지 만들어졌다.

그간 지역 내 구제역 등으로 사실상 관주도의 신청절차를 진행해 온 상황에서 2월말 유치신청 절차가 완료되고 6월말까지 어떤 일들이 벌어질지, 또 이로 인해 지역에서 다시 어떤 분란이 벌어질지 알 수 없는 상황이다.

### **3.2. 쟁점 II : 재생에너지공급의무화제도(RPS) 도입 이후 파장은?**

지난 12월 30일, 지식경제부는 “신·재생에너지 공급의무화제도(RPS, Renewable Portfolio Standard) 제도 관리 및 운영지침(이하 RPS 운영지침)”을 제정, 공고하였다. RPS 제도 도입은 그동안 전력 및 에너지업계의 뜨거운 감자로 부각되었으며, 작년에만 3월과 10월 두 차례에 공청회를 진행하였고, 공청회와 각종 의견수렴 자리마다 발전사업자들의 요구사항이 끊이지 않는 가운데 RPS 제도에 대한 논의가 진행되었다.

그러나 그 때마다 환경단체와 재생에너지 관련 지역주민들의 목소리는 제대로 반영되지 않았다는 비판도 함께 나왔다. 애초 RPS 제도 도입이 그동안 재생에너지 산업 활성화의 주축이던 발전차액지원제도를 폐지하며 도입되는 제도이다. 따라서 발전차액지원제도의 혜택을 보던 소규모 발전사업자와 시민들의 자발적인 모금으로 만들어진 발전소의 경우, 불리한 위치에 서게 되고 결국 대규모 재생에너지 사업자만 남게 될 것이라는 비판이 이어졌다. 이러한 반대에도 불구하고 RPS 제도 도입이 결정되었고, 이후 RPS 운영지침에 대한 논의는 대규모 발전사업자들의 입김에 따라 좌지우지되고 있다는 비판으로 이어졌다. 이러한 가운데 오늘 발표된

RPS 운영지침은 그동안의 우려가 현실로 드러난 것이었다.

그러나 작년 발표된 RPS 운영지침은 그간 정부가 주장해오던 재생에너지 보급확대라는 기본적인 원칙과 일관성 조차 무너진 채 업계의 요구사항들만 반영된 누더기 운영지침이다.

RPS 제도는 그 목적상 재생에너지의 보급·확대를 위해 기존 발전사업자들에게 의무를 부여하는 제도이다. 그럼에도 불구하고 가장 많은 전력을 생산하고 있는 핵발전사업자 - 한국수력원자력에게는 의무부담을 경감시켜주는 잘못을 범했다. 그간 한국수력원자력은 핵발전이 CO2 배출량이 적고 향후 국가에너지기본계획에 따라 2030년 59%의 전력을 공급하게 된다는 이유로 의무부담량을 낮춰달라고 줄기차게 주장했다. 그 결과 이번 RPS 운영지침에서 한국수력원자력은 2012년 5%부터 2017년 이후 50%까지 자신의 발전양에서 의무부담량을 경감받게 되었다. 그러나 한국수력원자력이 경감 받은 의무부담량은 다른 5개 한전 자회사들이 나눠 부담하게 되었다. 이는 핵발전사업자인 한국수력원자력에게 지나친 특혜를 준 것이다. RPS 제도는 기존 에너지를 생산하는 발전사업자에게 재생에너지 발전의 의무를 부담하는 것이다. 핵발전은 현재 법률상 지정되어 있는 신·재생에너지가 아닐뿐더러, 재생(Renewable) 에너지는 더욱 아니다. 이러한 상황에서 다른 발전사업자와 달리 한국수력원자력에만 경감 혜택을 주는 것은 적절치도 않으며 분명한 “특혜”이다.

또 다른 한편으로는 IGCC(석탄가스화 복합발전), 부생가스와 같은 화석연료 에너지원도 신·재생에너지로 포함된다는 사실이다. 이들 에너지원은 화석연료를 사용하기 때문에 온실가스를 유발시키는 에너지원이다. 그러나 그동안 정부는 이들 에너지를 신에너지라며 지원을 계속 해왔고, 결국 이번 RPS 운영지침에 포함되게 되었다. 또한 공급인증서 환산시 0.25라는 가장 낮은 가중치를 적용받기는 했지만, 재생에너지를 확대하기 위해 만든 RPS 제도에서 화석연료를 인정하는 것은 우리의 에너지 정책의 쓸쓸한 단면의 하나일 것이다. IGCC와 부생가스 사업자 역시 그간 신에너지원이라는 이유로 RPS 제도 반영을 줄기차게 요구했고, 이들 요구가 반영되면서 화석연료도 지원하는 재생에너지의무할당제(RPS)라는 앞뒤가 맞지 않는 제도가 만들어지게 되었다.

한편, 현재 환경파괴 논란이 한참 진행되고 있는 대규모 조력발전소 역시 RPS 제도에서 인증받게 되었다. 현재 가로림, 강화, 인천만 등 대규모로 진행되고 있는 조력발전소의 경우, 낮은 경제성과 많은 환경파괴 논란에 휩싸여 있다. 그럼에도 불구하고 RPS 제도의 의무할당량을 채우기 위해 대규모 발전소를 건설하고 있다는 사실은 이미 수차례 관련 토론회에서 확인된 바 있다. 이러한 가운데 이번 RPS 운영지침에 조력발전소가 포함된 것은 앞으로 서해안을 중심으로 더 많은 조력발전소 건설과 이에 따른 환경파괴의 신호탄이 될 것이다.

### 3.3. 쟁점 Ⅲ : 온실가스 목표관리제, 배출권 거래제 그리고 탄소세

2009년 1월, 저탄소녹색성장기본법을 초안을 만들 때부터 이명박정부는 ‘저탄소 녹색색장을 지원하는 새로운 금융상품의 개발’과 ‘탄소시장의 개설 및 거래 활성화’에 대한 시책을 수립·시행하는 내용을 포함시켰고, 그 내용은 고스라니 법률(제28조)에 반영되어 있다.

현재 진행되고 있는 배출권 거래제 도입 논란은 그때부터 시작된 것이었다.

배출권거래제는 온실가스를 직접 감축하는 것이 아니라, 온실가스 감축분을 시장에서 사고 팔 수 있도록 하는 제도이다. 이에 따라 비용효과적인 온실가스 감축이 이루어지지 못한 채, 새로운 투기상품을 만드는 것에 불과하다는 비판을 받아왔다. 특히 각종 파생상품과 국제투기 세력이 국제경제를 어지럽히는 상황에서 이러한 우려는 줄기차게 이어져왔다.

이러한 가운데 이명박 정부는 지난해 배출권거래제 도입 공청회를 열고 본격적인 준비에 착수한 한편, 지난 2월 7일 라디오 연설에서는 “배출권 거래제를 국제동향과 산업경쟁력을 감안해 유연하게 추진해 나갈 방침”이라고 밝히기도 했다. 현재 정부가 추진하고 있는 온실가스 감축의 두축은 이미 시행이 결정된 ‘온실가스 목표관리제’와 ‘배출권 거래제’이다.

온실가스의 실질적 감축을 강제하는 목표관리제의 경우, 앞서 언급한 것처럼 허술한 국가온실가스 감축목표와 함께 목표관리제 위반시 벌금이 최대 1천만원에 불과한 솜방망이 처벌로 되어있어, 시행초기부터 실효성이 없을 것이라는 논란이 지배적이다. 이러한 가운데 온실가스 규제라기 보다는 새로운 시장창출에 가까운 배출권 거래제까지 도입될 경우, 그렇지 않아도 강제력이 약한 온실가스 감축 목표가 더욱 유명무실화 될 공산이 클 것이다.

이에 현재 추진예정인 온실가스 목표관리제를 보완하고 탄소세 도입 등을 통해 보다 적극적인 온실가스 감축 방안을 마련하는 것이 필요할 것이다. 탄소세 도입의 경우, 간접세 방식으로 추진될 경우 소득역진성 등 문제가 발생할 수 있으므로 목표관리제와 상호보완적인 의미를 살려 역진성을 회피하고, 사회적 약자들이 피해를 받지 않는 방향으로 설계되고 보완될 필요성이 있을 것이다.

#### **3.4. 쟁점 IV : 사회적 이슈로 부각되지 않고 있는 지역간, 소득간 형평성 문제**

전력수급기본계획 논의가 있을 때마다 지역간 형평성 문제는 매우 심각한 지적이 이어진바 있다. 앞서 언급한 것처럼 당진에는 10기의 석탄화력발전소 이외에도 민간사업자들의 석탄화력발전소 건설이 이어질 예정이다. 당진에 해안선을 따라 대규모 화력발전단지가 건설되는 것이다.

지역별로 전력자급률의 편차는 이미 심각한 상황에 접근했다.

대표적으로 서울의 경우 전력자급률이 3~4%에 이르고 있지만, 인천 등 대규모 전력을 생산하는 지역의 경우에는 230%에 이르는 전력자급률을 갖고 있지만, 영흥화력발전소 등 신규 화력발전소 건설은 계속 이어지고 있다.

십분 양보해서 좁은 국토와 어디엔가 발전소가 있어야 한다는 건을 인정한다 할지라도 현재와 같은 지역간 전력형평성의 불균형은 매우 심각한 수준에 이르고 있다. 서해안의 화력발전 집중화, 동해안의 핵발전소 집중화는 향후 전력수급기본계획에 따라 더욱 심화될 것으로 예상된다.

<지역별 발전량, 판매전력량과 전력자급율><sup>5)</sup>

	지역별 발전량 (MWh)	지역별 판매전력량 (MWh)	전력 자급률 (%)	주요 대형 발전소
서울	845,146	44,984,457	1.9	-
부산	36,058,741	18,689,437	192.9	핵 : 고리1~4
인천	54,308,251	20,032,122	271.1	석탄 : 영흥1~4
경기	17,545,972	83,743,497	21.0	
충남	107,224,714	32,115,473	333.9	석탄 : 당진1~8, 보령1~8, 태안1~8, 서천1~2
전남	65,611,661	23,589,470	278.1	핵 : 영광1~6
경북	71,951,251	37,983,313	189.4	핵 : 울진1~6, 월성1~4
합계	433,603,745	394,474,637	-	

소득간 에너지 불평등 문제도 심화되고 있다. 에너지복지제도에 대한 논의는 최근 몇 년간 진행되고 있지만, 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 최근 정부는 요금 지원을 바꾸쳐 제도로 바꾸기 위한 제도 시행을 예고하기는 했지만, 실질적인 대안으로 나아가기에는 갈 길이 먼 것이 사실이다. 이러한 가운데 고유가시대 에너지 가격 상승으로 인한 문제는 더욱 심각해지고 있다. 2004년 대비 도시가스, 등유요금은 45%나 상승되었다. 에너지 저소득층의 경우, 주거여건상 도시가스 공급이 어렵고 등유 사용이 많은 편인데, 등유가격 상승이 큰 영향을 미칠 것으로 보인다.

특히 지난 12월 정부는 올해 하반기부터 “보일러 등유” 폐지를 고시한 바 있어 하반기부터는 새로운 쟁점이 될 가능성이 높다. 보일러 등유는 그동안 저소득층 지원을 이유로 낮은 세율을 적용한 등유이다. 그러나 보일러 등유를 수송용으로 전용하는 사례가 많아지면서 보일러 등유를 폐지하겠다는 발표로 이어진 것이다.

이러한 불평등을 중심으로 한 쟁점은 아직 우리사회에서 본격적으로 제기되지 않은 이슈이다. 그러나 “기후정의”, “에너지정의” 등 정의로운 관점에서 기후, 에너지 문제를 바라볼 때 빼놓을 수 없는 이슈이기도 하다. 따라서 이들 이슈의 사례와 문제점을 우리 사회에서 부각시키

5) 전력거래소, 전력통계정보시스템(EPSSIS)

기 위한 노력이 계속 이어져야 할 것이다.

### **3.5. 쟁점 V : 신재생연료의무혼합제도(RFS) 도입이 가져올 국내 파장은?**

지난 12월, 정부는 신재생연료의무혼합제도(RFS, Renewable Fuel Standard) 시행을 포함한 “제2차 바이오디젤 중장기 보급계획” 발표했다. 이 계획에 따르면, 2012년부터 경유에 바이오디젤을 의무 혼합토록 하고 있다. 이를 위해 정부는 단기적으로 동물성 유지를 재활용한 바이오디젤 상용화, 해외농장개척 활성화를 추진하고 장기적으로 차세대 바이오 연료 개발을 위한 R&D 투자 활성화를 통해 바이오디젤 산업을 미래 신성장동력 산업화하겠다는 계획이다. RFS 제도는 2013년 제도 시행이 검토되었을, 환경 문제와 유가 상승과 맞물리면서 1년 당겨져 시행되는 것이다. 일단 바이오디젤 업계는 환영하는 분위기다. 이를 통해 국내 원료 수급 및 바이오 디젤 산업이 활성화될 것이라는 기대감 때문이다.

문제는 이들 바이오 연료가 대부분 수입에 의해 이루어질 것이라는 것이다. 현재 전체 바이오디젤 중 72%는 수입에 의존하고 있으며, 국산은 28%에 불과한 상황이다. 그나마 바이오디젤이 본격적으로 보급되기 전단계이기 때문에 RFS 제도가 활성화되면, 수입 비중은 더욱 늘어날 것으로 전망된다.

유럽 등 선진국의 경우 초창기 바이오연료는 재생에너지의 일환으로 보급이 확대되었으나, 대규모 팜농장으로 인한 환경파괴논란과 옥수수 등 식량가격 인상이 이어지면서 환경단체와 농업단체를 중심으로 바이오연료에 대해 반대하는 운동이 광범위하게 진행되고 있다. 이러한 흐름에 우리나라는 한발 빗겨나가 있었으나, 2012년 RFS 제도 시행과 더불어 우리사회에서 바이오 연료를 둘러싼 새로운 논쟁이 진행될 것으로 예상된다.

### **3.6. 쟁점 VI : 탄소저장포집기술(CCS)의 청정개발체제(CDM) 인증 이후 파장과 지구공학적 접근.**

화력발전소 등 대규모 이산화탄소 발생 장소에서 이산화탄소를 포집하여 과거 유정이나 가스정에 보관하는 CCS 기술은 당장 화석연료 사용을 줄이지 않더라도 기존과 같은 에너지를 쓸 수 있다는 점 때문에 산업계와 선진국들이 선호하는 기술이다. 그러나 이 역시 아직 기술개발이 완료되지 못했으며, 막대한 자금이 들어간다는 점에서 많은 비판을 받고 있다. IPCC는 2005년 보고서에서 탄소포집저장에 16.6~91.3\$/tCO<sub>2</sub>의 비용이 들어가는 것으로 추산했다. 이는 현재 거래되고 있는 탄소가격보다도 높은 것으로 이에 따라 탄소포집저장의 실효성 논란이 계속 이어지고 있다. 그러나 많은 전문가들은 실체는 이보다 더 많은 비용이 들어갈 수 있다고 추산하고 있다. 탄소 저장의 안전성도 놓칠 수 없는 주제이다. 이산화탄소가 급격히 배출될 경우, 인근 생물체들의 생명을 위협할 뿐만 아니라, 많은 비용투자에도 불구하고 온실가

스 감축 효과는 전혀 없어지기 때문이다.

최소 수백년에서 수천년동안 기체상태인 이산화탄소를 안정적으로 보관하는 일은 쉽지 않을뿐더러 누출여부에 대해 지속적인 모니터링이 필요하기 때문에 이 비용을 소모하는 것은 오히려 재생에너지 보급이나 에너지 효율향상 등 온실가스의 직접적인 감축의 발목을 잡을 수 있다는 환경단체들의 비판은 끊임없이 나오고 있다.

이러한 가운데 지난 칸쿤회의에서 CCS가 CDM 옵션으로 등록되는 일이 일어났다. 그동안 CCS는 핵발전과 더불어 CDM 의 옵션 중의 하나로 검토되어 오던 사안인데, 환경단체의 반대에도 불구하고 산업계의 강력한 요구로 CCS의 CDM 인증이 추진되어 왔다.

이러한 흐름에 발맞춰 국내에서도 CCS와 관련한 발빠른 흐름이 만들어지고 있다. 몇 년전부터 지질연구소를 중심으로 CCS에 대한 기술적, 법적 검토를 진행한바 있으며, 교육과학기술부 지원으로 “이산화탄소저감 및 처리기술개발사업단”이 2008년부터 R&D를 진행 중에 있다. 특히 지난 11월에는 산업계와 학계를 중심으로 “한국이산화탄소포집및저장협회”가 출범하여 국내에서도 본격적인 CCS 논의를 주도하고 있다. 또한 지난 12월에는 보령에 국내 최초로 “석탄화력발전소 습식 CO2 포집 Test Bed”가 준공된바 있다. 이는 지식경제부 주도로 진행된 사업으로 한전과 한전자회사, 한국전력기술 등이 참여한 사업으로 국내 첫 CCS 시설로 기록될 것이다.

전세계적으로 기후변화협약의 협상이 큰 성과를 거두지 못하자, 지구공학(Geo -Engineering)을 이용한 접근법들이 부각되고 있다. 그 중 가장 현실적으로 추진되고 있는 것이 CCS이다. 이에 대해 많은 환경단체들은 온실가스 감축을 사실상 포기한 것이라며, 많은 비판을 진행하고 있다. 이제 우리나라에서도 지구공학적 접근과 그 비판이 쟁점으로 한국에서도 진행되어야 할 것이다.

### **3.7. 쟁점 VII : 겨울철 전력 피크치, 대안과 전력요금개편**

올해 1월, 우리나라는 어느 때보다 심각한 한파를 경험했다. 이미 알려진 것처럼 서울의 경우 1월 한달간 영상의 기온을 기록한 것이 44분에 불과할 정도로 지속적이고 강력한 한파가 몰아쳤고, 그 여파는 전력 수요 급증으로 이어졌다. 이에 따라 지난 1월에만 3차례 최대전력수요 기록을 갱신했고, 특히 1월 17일에는 전력예비율이 5.5%까지 떨어지면서 ‘대규모 정전’ 우려까지 제기되는 상황이 벌어졌다.

이와 같은 겨울철 전력증가에는 크게 2가지 요인이 지적된다. 난방수요 증가와 산업용 전력소비증가가 바로 그것이다. 난방수요의 경우, 최근 타에너지가격에 비해 전기요금이 상대적으로 저렴하고 사용의 편의성 등으로 인해 급속히 늘어나는 추세이다.

< 연도별 난방부하 변화 추이 (단위 : 만kW) >6)

	'03~'04	'04~'05	'05~'06	'06~'07	'07~'08	'08~'09	'09~'10
난방부하	825	903	1,013	1,097	1,341	1,415	1,675
전년대비 증가량 (증가율,%)	100 (13.8)	78 (9.5)	110 (12.2)	84 (8.3)	244 (22.2)	74 (5.5)	260 (18.4)
동계피크	4,637	4,999	5,445	5,551	6,095	6,265	6,856
난방부하 비중(%)	17.8	18.1	18.6	19.8	22.0	22.6	24.4

우리나라의 2003년~2004년 겨울 825만kW 수준이던 난방부하가 2009년~2010년 겨울에는 1,675만kW로 2배이상 늘어나게 되었고, 전체 전력수요 비율도 17.8%에서 24.4%로 늘어났다. 이와 같은 난방수요는 대부분 “상업용 난방”이 늘어났기 때문이다. 전체 난방수요의 79.6%는 상업용 난방이며, 주택용(10.2%)과 산업용(9.8%)는 이에 훨씬 미치지 못한다.

우리 생활주변의 대부분의 상업시설이 전기온풍기, 바닥용 전기히터 등을 쓰고 있음을 상기할 때 이는 쉽게 이해될 수 있을 것이다. 실제 제품별 전력수비는 전기온풍기가 46%, 바닥전기장판이 22%, 전기히터가 17%로 추정되고 있다. 겨울철 전력수요 집중이 주로 오전 11시~12시, 오후 5시~6시에 집중되고 있다는 사실도 전통적인 전력피크치 시간대에 식당 등 상업시설에서 영업을 준비하며 전력소비가 집중되는 점과 일치한다.

이러한 점은 그동안 절전 캠페인이 “가정용”에 집중되고 있는 것과 분명히 괴리된 현상이다. 가정용 전기요금의 경우 높은 누진율로 인해서 난방에 전기를 사용하기 힘든 것이 사실이다. 특히 전기온풍기의 상당수를 차지하는 시스템에어콘(EHP)의 경우, 가정에서 운영하는 경우가 거의 없기 때문에 “상업용 난방”을 중심으로 한 적극적인 에너지전환 정책이 요구된다.

그러나 그동안의 에너지정책은 이와 반대 방향으로 나아갔다.

2004년 대비 도시가스과 등유가격은 45%나 상승되었으나, 전기요금은 13% 인상에 그쳤고, 이에 따라 전기소비는 49%가 늘어난데 비해 도시가스는 28% 수요증가, 등유는 55% 감소는 결과가 만들어졌다. 그간 난방의 주요 축을 담당했던 등유의 상당부분이 전기로 옮겨가고 있는 추세가 된 것이다. 도시지역 도시가스 보급 증가로 인해 가정용 난방의 상당부분은 도시가스로 옮겨간데 비해, 상업용 난방은 전기로 많이 옮겨간 것이다.

도시가스과 등유 등 연료를 직접 사용하는 경우 에너지 효율이 더 좋다는 점과 그간 많은 논란에도 불구하고 전기요금 인상을 정부가 막고 있는 점을 고려할 때 근본적인 전력요금 개편이 요구되는 지점이다.

6) 지식경제부, 보도자료 - “겨울철 전력수요증가 원인”, 2011.1.12.

다른 한편으로 산업용 수요 증가를 지적하지 않을 수 없다. 농림어업, 광업, 제조업을 포함하는 산업용<sup>7)</sup> 전력수요는 2009년 50.1%로 전체의 절반을 기록하고 있다. 그중 대다수는 제조업 분야로 전체 전력수요의 47.4%를 차지하고 있다.

<용도별 판매전력량(단위 GWh,%)><sup>8)</sup>

	주거용	공공용	서비스업	농림어업	광업	제조업	합계
2009	57,595 (14.6)	17,932 (4.5)	121,203 (30.7)	9,144 (2.3)	1,350 (0.3)	187,249 (47.4)	394,475 (100.0)
2008	56,228 (14.6)	16,577 (4.3)	117,635 (30.6)	8,389 (2.18)	1,446 (0.38)	184,795 (48.0)	385,070 (100.0)
2005	50,873 (15.3)	13,741 (4.1)	100,987 (30.4)	7,006 (2.11)	1,317 (0.4)	158,489 (47.7)	332,413 (100.0)
2000	37,102 (15.5)	8,663 (3.6)	61,510 (25.7)	5,306 (2.2)	1,003 (0.4)	125,952 (52.6)	239,535 (100.0)

문제는 이 산업용 전력소비량이 전체 전력판매 증가율을 견인하고 있다는 점이다.

2010년 12월, 전력판매량은 392.9억kWh로 전년동월대비 7.3%가 증가하여 2009년 4월 이후 21개월째 증가세를 보이고 있다. 전력수요는 날씨이외에도 생산수요 변화 등이 계절에 따라 나타나기 때문에 전년 동월대비 전력수요 증가율이 중요한 의미를 지닌다.

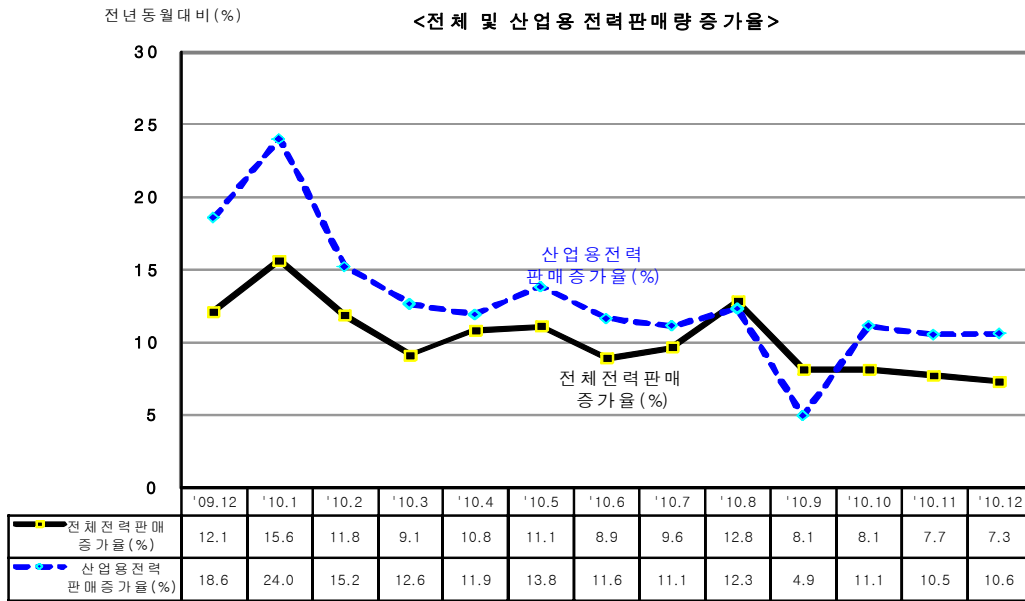
최근 1년간 전년동월대비 전력증가율은 7~13%대를 기록하고 있는데, 산업용 전력 증가율은 10~15%대를 기록하고 있다. 이는 난방수요가 늘어난 2010년 12월에도 주택용과 일반용 판매량이 전년동월대비 3.3%와 5.2% 증가에 그쳤던 점을 고려할 때 전체 전력수요 증가를 산업용이 이끌고 있는 것을 알 수 있다.

7) 전력통계상 산업용과 가격기준의 산업용 전기는 개념상 약간 다르다. 전력통계에서 산업용 전력은 농림어업을 포함하지만, 실제 판매될 때 농업용 전기는 별도 요금체계를 갖기 때문이다.

8) 전력거래소, 전력통계정보시스템(EPSSIS)



<전력판매 증가율과 산업용 업종별 증감율(2010년 12월)>9)



\* 업종별 증감률(%) : 기계장비 22.0, 철강 21.9, 반도체 12.8, 자동차 11.2, 조립금속 8.7, 석유정제 6.4, 조선 4.9, 섬유 4.1, 화학제품 4.1, 펄프종이 2.5

이를 다시 업종별로 보면, 기계장비(22%), 철강(21.9%) 등 전력다소비 업종에서 높은 전력수요 증가세를 보이고 있는 것을 알 수 있다. 이는 그동안 문제제기 되어 오던 산업용 전기요금 이 원가이하로 공급되고 있는 문제점이외에도 기계장비와 철강을 중심으로 에너지다소비 업종을 전환해야할 필요성이 함께 대두되는 대목이다.

우리나라의 전력체계는 가정용은 높은 누진율로 원가보다 비싸게 받고, 산업용은 원가이하에 공급하고는 '교차보조제'를 채택하고 있다. 이는 그동안 산업 활성화와 가정용 사용억제라는 명분으로 진행되어 왔으나, 전력요금 체계를 혼란시키고, 주 전력소비층인 산업계가 절전해야 할 동기를 부여받지 못하고 있다는 점에서 많은 비판을 받아왔다. 이러한 측면에서 전력요금 개편은 단지 '전력요금 인상'이 아니라, 전력요금 체계를 근본적으로 바꾸는 것을 의미하지만, 그간 많은 논의에도 불구하고 산업계의 반발로 시행되지 못하고 있다.

한편 에너지다소비 업종에 대한 근본적인 접근 또한 필요하다. 기계장비, 철강 등은 우리나라의 주요 수출산업이며, 대표적인 에너지다소비 업종이다. 이들 업종은 전력이외에도 많은 에너지를 사용하고 있으며, 이것이 온실가스 배출과 직결되기 때문에 향후 에너지저소비형 산업구조로 산업구조가 재편되어야 할 필요성이 수차례 지적되어 왔다. 이러한 측면에서 현재의 전력피크치와 전력수요 증가는 단기적으로 난방수요 증가 감소책, 전력요금 체계 개편, 장기적으로 우리나라의 산업구조 개편과 맞물려 폭넓게 접근되어야 할 것이다.

9) 지식경제부, 보도자료 - "10.12월 산업용 전력판매량, 두자리수 증가세", 2011년 1월 14일

### 3.8. 쟁점 VIII : 고유가 시대, 유류세 논쟁

이명박 대통령이 아직 ‘저탄소 녹색성장’이라는 정책기조를 발표하기전인 2008년 3월, 정부는 유가환급금제도를 시행한 바 있다. 당시 국제유가가 120~140달러에 이르자, 물가상승, 개인이나 운수, 농수산업 등 석유소비와 밀접한 자영업자들의 반발이 심해지자 ‘고유가 극복 민생안정 추경예산’을 편성해 4조5600억원을 지원한 것이다.

사실상 유가보조금 형태인 유가환급금제도는 시행 당시 근본적인 대책이 될 수 없다는 일부 우려가 있었지만, 급등하는 국제유가 속에 일사천리로 진행되었다. 그리고 닥쳐온 국제금융위기는 국제유가를 잠시 잠재웠고, 이후 한동안 국제유가문제는 잠잠해졌다. 그러나 국제금융위기가 복구 국면으로 다시 돌아서고, 최근 이집트 사태로 국제유가가 올라가자 유가문제가 다시 도마에 오르고 있다.

이번에도 유가문제는 유류세 논쟁으로 번지고 있다. 이제는 아예 교통에너지환경세를 삭감해서 올라가는 유가에 대응하자는 주장까지 나오고 있다. 현재 기름값의 거의 절반은 세금으로 구성되어 있다. 그중 상당부분은 교통환경에너지세로 리터당 475원의 법정세율에 30% 범위에서 탄력적으로 조절될 수 있는 데 현재는 11.37%로 추가책정되어 529원이 부과되고 있다. 이 비중을 줄여서 올라가는 유가에 대응하자는 것이다.

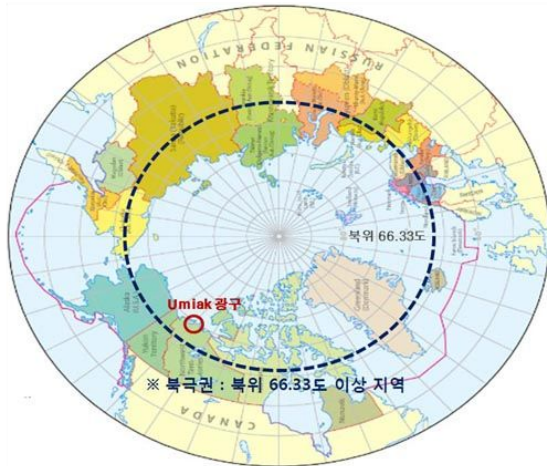
유류세 인하 문제는 ‘저탄소 녹색성장’을 주장해 온 이명박 정부의 정책방향을 판단하는 또하나의 잣대가 되어야 할 것이다. 이미 수차례 논쟁을 통해 드러난 것처럼, 국제유가의 상승 국면이 지속될 것이라는 점과 석유정점(Oil peak)가 다가오고 있다는 점은 널리 알려진 사실이다. 이러한 상황에서 단기적인 해법이 될 수 밖에 없는 유류세 인하는 결코 해법이 될 수 없고 결국 국민의 세금으로 화석연료를 지원하는 또하나의 ‘화석연료 지원금’이 될 것이기 때문이다. 또한 유류세 인하는 기름을 많이 쓰는 대형차 사용자 등 고소득자에게 더 큰 혜택을 주는 역진성이 있기 때문에 매우 신중히 고려해야 한다.

오히려 고유가시대에 필요한 정책은 고유가로 인해 피해를 보는 사회적 약자에 대한 지원책이다. 이미 2008년 당시 문제가 되었던 운수업, 농업 종사자 등에 대한 전반적인 대비책이 나와야 할 것이다. 물론 이들 대책이 이들에게 석유값을 지원해주는 형식으로 진행되어서는 안될 것이다. 이들이 문제가 되는 것은 그동안 우리나라의 정책이 도로교통중심의 물류 체계와 석유에 의존하는 농업을 중심으로 짜여져 있기 때문이다. 따라서 진정한 ‘저탄소 녹색성장’을 위해서 탈석유시대에 맞는 정책적 방향제시가 함께 진행되어야 할 것이다.

### 3.9. 쟁점 IX : 해외자원탐사. 북극에도 우리나라의 가스전이?

지난 1월, 정부는 한국가스공사를 통해 캐나다 MGM 에너지사의 북극 우미악 가스전 지분 20%를 매입했다고 밝혔다. 북극엔 석유 900억배럴, 천연가스 1670 Tcf(Trillion Cubic Feet)

등 아직 발견되지 않은 자원의 상당량이 매장되어 있을 것으로 추정된다. 지식경제부에 따르면, 우미악 가스전은 캐나다 노스웨스트 주 이누빅에서 북서쪽으로 115km 떨어진 곳으로 북위 66.33도 이상 지역으로 북극권 내에 위치한 가스전이다.



<캐나다 우미악(Umiak) 가스전의 위치>

지식경제부는 이번 지분매입으로 69Bcf(LNG 환산 약 145만토)의 가스를 확보했다고 밝히고 있다. 2009년 국내 수입 LNG 량의 5.6% 규모이다.

북극은 생태순환이 늦고, 그동안 환경보존이 잘되어 있는 지역이기 때문에 북극권 자원개발은 환경적 측면에서 신중히 고려되어야 한다. 그럼에도 불구하고 그동안 타지역의 자원개발이 거의 끝나가고 있는 상황이라, 러시아를 비롯 북극권 개발이 본격적으로 진행되는 것이 현실이고, 그 열풍에 우리나라도 동참한 것이다.

문제는 이것이 끝이 아니라는 점이다. 정부는 2011년 우리나라의 해외 석유·가스 개발 투자액이 78억달러에 이를 것이라고 발표했다. 이는 공기업투자분 65.5억달러와 민간기업 투자분 12.5억달러를 합한 금액으로 2007년 총 투자분이 22억달러였음을 생각할 때 불과 4년 사이에 3.5배가 늘어난 금액이다. 이와 별도로 정부는 해외자원개발조사 사업에도 100억원을 투자하는 데, 이 역시 2009년 예산이 43억원인 것과 비교하면 2배 이상 늘어난 금액이다.

이는 이명박정부의 ‘저탄소 녹색성장’ 계획 안에 해외자원 자주개발계획이 포함되어 있기 때문이다. 자원을 안정적으로 공급하기 위해 자원보유국에 우리 기업(혹은 정부)가 직접 진출하여 자원을 생산하는 자주개발계획은 처음에는 석유·가스분야에 집중되었으나 최근 희토류 문제가 불거지면서 자원 전체로 확대되는 추세이다.

현재 추진되고 있는 해외자원개발의 경우, 무엇보다 실제 자원을 안정적으로 공급하는 방안인지에 대한 검토 없이 실적쌓기에 집중하고 있다는 비판(우리나라에서 먼 곳의 자원은 그곳에서 운송해 오는 것보다 인근 소비국에 판매하는 것이 더 경제적이다.), 자원개발과정에서의 환경파괴, 지역주민들과의 충돌 문제 등이 지적되고 있다. 특히 버마 가스개발과정에서 대우인터내셔널의 원주민 강제이주, 강제 노동 등을 둘러싼 논란은 국제사회 비판은 물론 이제 제3세계를 억압하는 제1세계 국가로 대한민국이 나서고 있다는 의미이기도 하다. 또한 이는 해외 자원개발에 무비판적으로 열광할 것이 아니라, 그곳에서 무슨 일들이 벌어지고 있는지 살피고 문제제기해야 할 것이 늘어났다는 의미이기도 할 것이다.

#### 4. 기후변화시대, 정의로운 에너지정책 수립을 위하여

지금까지 살펴본 기후변화·에너지문제를 둘러싼 논점은 수없이 많다. 이들 논점은 대부분 우리사회에서 최근 2~3년 사이에 부각된 내용들이다. 그만큼 아직 시민사회에서 충분히 검토되고 서로 토론되지 못한 주제들이다. 앞서 언급한 것처럼 기후변화·에너지문제는 이제 환경운동의 고유한 과제가 아니다. 산업구조개편은 고용, 실업문제 뿐만 아니라, 사회안전망과 함께 논의되어야 할 것이고, 석유 의존도 문제는 대중교통 및 우리나라의 주요 산업구조와 맞물린 이야기이다. 기후변화의 1차적인 피해를 당하는 농민, 빈민들의 문제는 환경운동과 농민운동, 빈민운동이 함께 제기해야 할 문제이기도 하다.

따라서 이들 다양한 사안을 하나의 일관된 관점으로 바라보는 시각이 필요하다. 이러한 측면에서 문제를 접근함에 있어 “정의로운 접근법”은 매우 유용하며, 이후 방향을 제시하는데 큰 도움이 될 것이다. 지역간, 소득별 형평성 문제처럼 현세대에서 직접 불평등 사례를 보여줄 수 있는 사례는 물론이고, 핵발전소 증설처럼 미래세대까지를 고려한 형평성 문제를 고려할 수 밖에 없는 문제에 이르기까지 다양한 문제들이 산적해 있는 것이 현재의 상황이다.

이명박 정부의 ‘저탄소 녹색성장’ 정책은 여러 모로 많은 문제점을 갖고 있는 정책이지만, 역설적이게도 우리사회에 기후변화·에너지문제의 화두를 명확히 던져주고 있다. 역대 정권 중 기후변화와 에너지문제를 국정운영의 핵심과제로 선정한 정권도 처음일뿐더러, 잘못된 정책이 가져올 수 있는 다양한 문제 사례를 보여주고 있기 때문이다.

지금까지 우리사회에서 (환경문제를 포함해) 에너지·기후변화 이슈에서 좌/우 이념적 구분 등은 불필요하다(따라서 우리 모두의 문제다)는 것이 일반적인 시각이었으나, 이제는 그렇게 일반화시켜 뭉뚱그리는 것이 얼마나 많은 문제를 낳을 수 있는지 조금씩 인식이 확산되고 있다.

따라서 이제 필요한 것은 이러한 문제들을 다시 분류하고 새로운 프레임을 만드는 과정이다. 이를 통해 우리사회에 아직 안착하지 못한 기후-에너지 의제를 제대로 우리사회에 안착화 시키는 작업이 무엇보다 중요할 것이다. 특히 그간 외국의 사례 정도로 인식되던 문제들이 국내 자본의 고도화와 맞물리면서 “우리의 문제”로 다가오고 있는 것들이 점점 늘어나고 있다. 그간 멀리 유럽과 미국의 사례를 그냥 소개하는 수준이었다면, 이제는 우리의 현실에 생길 이러한 문제점들을 짚어주고 구체적으로 “정의로운 에너지정책 수립”과 “에너지 체제 전환”을 촉구하는 작업이 함께 이어져야 할 것이다.