

에너지 빈곤을 어떻게 이해할 것인가: 에너지 빈곤의 정의와 측정



Understanding Energy Poverty: Its Definition
and Measurement

이현주 | 한국보건사회연구원 선임연구위원

에너지 빈곤도 빈곤 개념 중 하나로 다차원적인 속성을 지닌다. 즉 에너지 빈곤은 다양한 원인에서 초래되는 여러 현상들로 정의되며, 이를 측정하기 위해서도 다각도의 접근이 필요하다. 에너지 빈곤은 적정 수준의 에너지를 사용하지 못하는 박탈, 에너지 구입을 위한 비용의 과부담, 에너지 저효율 주택에 거주하여 적정 온도를 유지하기 어려운 상황 등 여러 측면에서 이해되어야 한다. 에너지 빈곤에 대한 이러한 정의와 측정은 정책적 대응에도 영향을 준다. 단일 제도의 대응으로는 에너지 빈곤을 완화하는 데 한계가 있다.

1. 들어가며

사회 구성원의 건강한 삶을 유지하기 위해서는 일정 수준 이상의 에너지 사용이 필수적이다. 취사, 난방 외에도 조명 등은 에너지 사용의 중요한 목적이다. 2000년대 중반부터 우리나라도 이러한 입장을 견지해 에너지 복지 정책을 확충해 왔다. 에너지 복지 정책은 에너지 빈곤에 대한 정의와 측정으로부터 영향을 받는다. 통상 빈곤이라 하면 소득을 대리변수로 하는 소득 빈곤만으

로 단일 차원에서 정의하고 측정하는 경향이 있었다. 단일 차원으로 빈곤을 이해하면 소득 빈곤은 아니지만 의료적 박탈을 경험하는 의료 박탈이나 다른 차원의 빈곤을 파악하지 못하고, 빈곤의 다양한 원인을 이해하지 못할 위험이 있다. 에너지 빈곤도 예외는 아니다. 에너지 빈곤을 다차원적으로 이해하고 측정하는 것은 에너지 빈곤에 대응하는 정책 구상의 중요한 출발이 된다.

이 글에서는 에너지 빈곤의 다양한 정의와 측정에 대해 논의하고 에너지 복지 정책의 함의를

정리하였다.

2. 빈곤의 다차원성과 에너지 빈곤의 개념적 속성

에너지 빈곤도 특정 영역의 빈곤 상태를 이르는 개념이다. 빈곤은 인간이 인간다운 생활을 유지하는 일정한 수준 이하의 생활을 하는 것을 의미한다. 빈곤이라는 개념은 고차 수준의 것으로, 여러 이론에서 추출된 여러 개의 하위 수준 개념들로 표현된다. 추상적 개념은 하위 수준의 개념들을 이용한 조작화를 통해서만 측정될 수 있기 때문이다. 그래서 빈곤은 일반적으로 ‘자원 부족’, ‘열악한 생활 상태’, ‘빈곤에 대한 주관적인 느낌’을 조작화함으로써 측정되곤 하였다(이현주, 정은희, 이병희, 주영선, 2012. p. 12).

“2017년 우리나라 빈곤율은 17.4%이다.” 이러한 설명을 들어 본 적이 있을 것이다. 빈곤은 경제적 어려움에서 비롯된 생활상의 어려움으로, 주로 소득을 대리 지표로 사용하여 측정되곤 하였다. 위의 설명은 소득을 기준으로 하여 우리나라의 빈곤 수준을 파악한 것이다. 구체적으로 보자면 가계금융복지조사 자료를 활용하여 분석한 가처분소득 50% 이하 인구의 비율이다(보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018, p. 224). 소득은 빈곤을 설명할 수 있는 하나의 대리 지표일 뿐이다. 예를 들어, 소득이 빈곤선 이상으로 높은 4인 가구라 해도 해당 가구의 의료비가 월 200만 원 이상이고 주거를 위한 월세 지출이 70만 원이 넘고, 교육비로 월 30만 원이 넘게 지출된다면 과

연 그 가구는 빈곤하지 않다고 할 수 있는가? 요는 빈곤은 다양한 측면에서 접근해야 정확하게 파악할 수 있는 현상이라는 것이다. 이러한 이유로 주거 빈곤, 교육 빈곤, 의료 빈곤 등의 빈곤 개념이 등장해 활용되고 있다. 그리고 주거 빈곤 중에서도 월세 부담이 높은 가구, 월세 부담은 낮아도 매우 열악한 주거 환경에서 고통받고 있는 가구 등 여러 가지 형태의 빈곤 상태를 파악하기 위해 다양한 측면에서 빈곤을 측정하곤 한다. 에너지 빈곤도 빈곤 개념 중 하나로 다차원적인 접근을 필요로 한다.

3. 에너지 빈곤의 정의와 측정

에너지 빈곤을 추상적 수준에서 정의해 보자면 아래와 같다. ‘인간다운 생활을 유지하는 데 필요한 에너지를 소비하지 못하는 상태’이다. Bouzarovski & Petrova(2015)는 개발도상국이나 선진국에서 모든 형태의 에너지 빈곤과 연료 빈곤은 “사회적·물질적으로 필수적인 수준의 에너지 서비스를 이용할 수 없는 상태”라는 공통된 상태에 기반을 둔다고 언급하였다. 각 사회에서 ‘필수적인 수준의 에너지 서비스’가 무엇인지, 이를 이용할 수 없는 상황은 어떤 과정과 구조에서 나타나는지를 파악하는 것이 에너지 빈곤 정의를 위해 필요하다.

에너지 빈곤을 정확하게 규명하자면 에너지 빈곤이라는 추상적인 개념하에 에너지 빈곤의 원인을 고려, 구체적 또는 조작적 정의를 해야 한다. 유럽연합의 보고서에 따르면 연료 빈곤은 세

가지 요인, 즉 낮은 가구 소득, 높은 에너지 비용, 낮은 에너지 효율에서 비롯된다(Atanasiu, Eleni, & Francesco, 2014, p. 13; 이현주, 조성은, 박광수, 김영희, 전지현, 김근혜, 2018, p. 50). 이러한 이유로 에너지 비용이 소득에서 차지하는 수준, 주택의 노후 등으로 인한 낮은 에너지 효율 수준이 에너지 빈곤을 조작적으로 정의하는 데 활용된다. 예를 들어 2010년 7월 시행된 프랑스 환경 시행법령 11조(Grenelle II)에 명시된 에너지 빈곤의 정의¹⁾는 “자원의 부족이나 주택의 상태로 인해 기본적인 욕구를 충족할 만한 에너지 공급을 받지 못하는 주택에 거주하는 사람”인데, 여기에는 경제적 상태, 에너지 가격, 주택의 상태 등이 모두 포함되어 있다. 프랑스의 에너지 빈곤

정의도 에너지 빈곤의 조작적 정의, 측정을 염두에 둔 것은 아니다.

에너지 빈곤의 주요 원인을 염두에 두고 에너지 빈곤은 크게 구분해 보자면 두 가지 차원으로 설명할 수 있다(이현주 외, 2018, p. 30). 첫째, 에너지 빈곤은 경제적 요인을 비롯하여 자원의 문제가 결합하여 난방과 조명, 환기 등에 필요한 에너지 자원을 소비하지 못하는 상태를 의미한다. 둘째, 에너지를 소비하지 못하는 상태가 아니라도 생활에 필요한 에너지 자원을 소비하느라 너무 많은 비용을 지출하여 다른 생활에 부담이 생기는 ‘경제적 과부담’ 상태를 의미한다.

에너지는 필수재 중 하나로 소득에 따른 소비 차이가 크지 않은 재화로 간주된다. 이러한 이유

표 1. 주요 국가의 에너지 빈곤 정의와 측정 방식 비교

| 국가 | 에너지 빈곤 정의 | 에너지 빈곤 측정 방식 |
|------|--|--|
| 영국 | 1) 에너지 비용을 제외한 소득은 빈곤선 보다 낮으며, 2) 평균 에너지 비용은 가구 규모 대비 높은 가구 | - 잉글랜드는 저소득·고비용 지표(LIHC) 사용 1) 연료비는 중위값 이상이며, 2) 연료비를 제외한 소득은 빈곤선 이하인 가구 - 잉글랜드를 제외한 다른 국가는 10% 기준*을 사용 * 적정 수준의 난방(거실 21℃, 그 외의 방 18℃)을 위한 에너지 비용이 소득의 10%를 초과하는 가구 |
| 아일랜드 | 에너지 가격으로 인해 욕구를 충족할 만한 적절한 수준의 에너지 서비스를 이용할 수 없는 가구 | 에너지 서비스 이용으로 가처분소득의 10% 이상을 지출하는 가구 |
| 프랑스 | 자원의 부족이나 주택의 상태로 인해 기본적 욕구를 충족할 만한 에너지 공급을 받지 못하는 주택에 거주하는 사람 - 2010년 7월 시행된 환경 시행법령 11조(Grenelle II)에 명시 | 양적 기준 없음 |

자료: Pye, S., Dobbins, A., Baffert, C., Brajković, J., Grgurev, I., Miglio, R. D., & Deane, P. (2015). Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures: INSIGHT_E.; 이현주, 조성은, 박광수, 김영희, 전지현, 김근혜. (2018). 기초에너지보장제 도입방안 연구, p. 34에서 재인용.

1) 유럽에서 에너지 빈곤에 대해 공식적 정의를 내린 국가는 소수이다. 공식적 정의는 부처 수준의 행정적 정의와 법적 정의 등으로 다양하다. 그리고 에너지 빈곤에 대한 정의가 정책 대상 선정 기준과 동일한 의미는 아니다(이현주 외, 2018, p. 33).

로 에너지 빈곤 측정에서는 에너지 구입 비용의 부담 수준에 초점을 맞춘 비용 접근법이 가장 많이 활용되었다. 이 접근에서는 소득 중 연료비로 얼마나 많이 지출하는가가 에너지 빈곤을 측정하는 기준이 된다. Boardman(1991)은 소득 대비 연료비 지출이 10% 이상이 되면 에너지 빈곤으로 간주하였다(이현주 외, 2018, pp. 39-40). 이 조작적 정의는 여러 지역에서 에너지 빈곤을 측정하기 위해 사용되었다. 예를 들어 잉글랜드를 제외한 영국의 다른 지역, 스코틀랜드 등의 지역에서는 에너지 빈곤 가구를 적정 수준의 난방(거실 21°C, 그 외의 방 18°C)을 위한 에너지 비용이 가처분소득의 10%를 초과하는 가구로 정의한다.

에너지 비용이 소득의 10%를 넘는 상황을 에너지 빈곤으로 보는 에너지 빈곤 정의는 몇 가지

점에서 한계를 지닌다. 가장 중요한 한계는 이 정의로는 기초 욕구 수준 이하로 에너지 소비를 억제하여 에너지 비용이 낮은 가구와 에너지를 적정 수준 이상으로 소비하는 과소비 가구를 구분해 내지 못한다는 것이다. 이 정의는 에너지 효율이 낮아 에너지 비용이 높은 가구와 과소비 가구도 구분해 내지 못한다. 이 밖에도 이 정의에서 전제로 하는 적정 수준의 난방, 즉 거실 21도 및 그 외 실내 온도 18도라는 일정한 온도를 유지하는 상황을 실제로는 확인하기 어렵다는 한계가 있다. 에너지 빈곤을 보다 합리적으로 정의, 측정하기 위한 대안들이 제시되고 있다. 잉글랜드 지역은 2013년 이후 비용 접근법을 수정하여 사용하기 시작하였다. 잉글랜드 지역에서는 Hills(2012)가 제안한 저소득·고비용(LIHC: Low Income High Cost) 기준에 따라 에너지 빈곤 측정 방식

표 2. EU 회원국 전체에 적용 가능한 인지·주관적 지표

| 지표 | 자료원 |
|---|--|
| 주택을 적절히 따뜻하게 유지하기 위한 비용을 지불할 수 있는가 | -EU-SILC -Eurobarometer 2009 & 2010 -European Quality of Life Survey 2007 & 2012 |
| 지난 12개월 동안 에너지 비용을 미납한 적이 있나 | -EU-SILC -European Quality of Life Survey 2007 & 2012 |
| 향후 12개월 내 에너지 비용 미납 위험이 있는가 | -Eurobarometer 2009 & 2010 |
| 지붕에서 물이 새거나, 벽 또는 바닥에 곰팡이가 있거나 창문 깨진 곳이 있는가 | -EU-SILC -Eurobarometer 2010 -European Quality of Life Survey 2007 & 2012 |
| 동절기에 적절히 따뜻한 주택에 거주하는가 | -EU-SILC 주택 상태 부가조사 2007 & 2012 |
| 난방설비가 설치되어 있는 주택인가 | -EU-SILC 주택 상태 부가조사 2007 & 2012 |
| 하절기에 적절히 시원한 주택인가 | -EU-SILC 주택 상태 부가조사 2007 & 2012 |
| 주택에 냉방기가 설치되어 있는가 | -EU-SILC 주택 상태 부가조사 2007 |

자료: Thomson, H., Snell, C., & Liddell, C. (2016). Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition?. 이현주, 조성은, 박광수, 김영희, 전지현, 김근혜. (2018). 기초에너지보장제 도입방안 연구. p. 124.

을 수정하였다. Hills는 에너지 비용으로는 중위 수준(소득의 10% 이상) 이상을 지출하고 소득은 공식적 빈곤선(중위소득 60%) 이하일 때 에너지 빈곤 상태라고 볼 것을 제안하였다. 이후 잉글랜드의 에너지·기후변화부(DECC: Department for Energy & Climate Change)는 이 정의를 받아들여 잉글랜드의 에너지 빈곤을 측정해 왔다(이현주 외, 2018, p. 33).

수정된 비용 접근법도 에너지 빈곤의 다양한 측면을 이해하는 데 한계를 지닌다. 유럽연합의 보고서에서는 연료 빈곤(fuel poverty)의 대리 변수로 적정 난방을 유지 못 함, 공과금 연체, 비효율적 주거 상태라는 세 가지 지표를 포괄하여 제시한 바 있다. 그리고 국가 비교에서는 주관적 지표도 공히 사용하고 있다. 각국의 에너지 원인이 다르다는 점, 그리고 에너지 비용만으로는 에너지 빈곤을 이해하는 데 한계가 있다는 점을 반영한 에너지 빈곤 측정 방식이라 할 수 있다.

벨기에에서도 에너지 빈곤과 관련해 가능한 많은 특성을 포괄하기 위해 3가지 차원의 지표를 선택하고 있다. ① 소득 대비 과부담 에너지 비용 지출(측정된 에너지 빈곤), ② 기본적 욕구 이하의 에너지 소비(감춰진 에너지 빈곤), ③ 자기보고에 따른 적정 난방의 어려움(인지된 에너지 빈곤)이 에너지 빈곤의 측정을 위한 지표이다(Meyer, Holzemer, Nyssens, & Maréchal, 2016). 이 중 첫째 지표는 Hills(2012)가 개발한

측정 방식과 유사하다. 둘째 지표는 동일 조건의 가구들이 사용하는 에너지 지출 중위값의 2분의 1보다 적게 에너지를 소비하는 가구로 에너지 빈곤을 간주한다. 셋째 지표는 적정 난방을 위한 경제적 능력이 되는지에 대한 개인적 판단에 의존한다. 대안으로 제시되는 에너지 빈곤에 대한 정의와 측정은 에너지 빈곤을 비용 접근법으로만 이해하는 것이 한계를 가진다는 전제에 근거한다. 에너지 빈곤에 대한 대안적 이해는 에너지 빈곤을, 그 원인을 고려한 다차원적 측면에서 정의하고 측정해야 한다는 지향을 공히 수용한 것이다.

4. 우리나라의 에너지 빈곤

앞서 살펴본 에너지 빈곤에 대한 조작적 정의와 측정 방식을 준용하면서 우리나라의 에너지 빈곤 수준을 살펴보고자 한다. 우선 2016년 기준 우리나라의 가처분소득 대비 연료비 비율의 중위값은 2.78% 수준이다(이현주 외, 2018, p. 63).²⁾ 소득 대비 에너지 비용을 기준으로 에너지 빈곤율을 살펴보면 연도별 해당 값이 상이하다. 가처분소득 대비 광열비가 10% 이상인 가구의 비율은 2016년 7.2%이다. 해당 가구의 비율은 2010~2013년 사이에 증가하였다가 이후 감소하는 추세이다. 이러한 변화에는 에너지 가격의 영향이 적지 않은 것으로 판단되는데, 2013년까지 과거 몇 년간 에너지 가격(유가)이 상승한 것

2) 소득 대비 연료비 비율의 비교에서는 주로 중위값을 사용한다. 에너지 빈곤을 불평등 현상의 일종으로 간주하기 때문이다.

표 3. 전체 가구 중 에너지 비용이 가처분소득의 10% 이상인 가구 비율

(단위: %)

| | 10% 미만 | 10% 이상 | 전체 |
|-------|--------|--------|-------|
| 2006년 | 92.3 | 7.7 | 100.0 |
| 2007년 | 92.4 | 7.6 | 100.0 |
| 2008년 | 91.3 | 8.7 | 100.0 |
| 2009년 | 90.2 | 9.8 | 100.0 |
| 2010년 | 88.7 | 11.3 | 100.0 |
| 2011년 | 88.9 | 11.1 | 100.0 |
| 2012년 | 88.6 | 11.4 | 100.0 |
| 2013년 | 88.7 | 11.3 | 100.0 |
| 2014년 | 90.2 | 9.8 | 100.0 |
| 2015년 | 92.7 | 7.3 | 100.0 |
| 2016년 | 92.8 | 7.2 | 100.0 |

자료: 통계청, 가계동향조사. 각 연도 원자료.; 이현주, 조성은, 박광수, 김영희, 전지현, 김근혜. (2018). 기초에너지보장제 도입방안 연구. pp. 70-71.

표 4. 소득분위별(5분위) 주거의 건축 후 기간

(단위: %)

| | 1분위 | 2분위 | 3분위 | 4분위 | 5분위 | 전 가구 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 15년 이하 | 22.25 | 31.22 | 41.00 | 46.15 | 52.83 | 39.10 |
| 16~20년 | 13.56 | 18.25 | 18.52 | 20.02 | 16.42 | 17.39 |
| 21~30년 | 29.87 | 29.69 | 27.82 | 24.34 | 23.82 | 27.02 |
| 31년 이상 | 34.33 | 20.84 | 12.66 | 9.50 | 6.92 | 16.49 |
| 합계 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

자료: 국토교통부, 주거실태조사. 2016년 원자료.; 이현주, 조성은, 박광수, 김영희, 전지현, 김근혜. (2018). 기초에너지보장제 도입방안 연구. p. 78.

의 영향이 에너지 과부담 가구 비율에 일부 반영된 결과로 해석된다.

에너지 빈곤은 에너지 빈곤의 원인을 고려하여 다양한 방식으로 정의, 측정된다는 점을 앞서 언급하였다. 유사 조건에서 동일한 에너지를 사용하더라도 해당 가구의 주거 상태가 매우 낡아 에너지 효율이 낮다면 에너지 빈곤에 처할 위험이 크다. 아래의 소득분위별 주거의 건축 후 기간

은 이러한 위험을 암시한다. 소득 1분위 가구 중 건축 후 31년 이상 된 주택에 거주하는 비율은 34%를 넘는다. 반면 소득 5분위 가구 중 이에 해당하는 가구는 단지 6.9% 정도이다. 한편 건축한 지 20년 이하의 주택에 거주하는 가구 비율은 1분위의 경우 약 36%인 데 반해 5분위는 69%를 넘는다. 즉, 저소득 가구의 경우 에너지 효율이 낮을 가능성이 매우 높다.

에너지를 구입하기 위한 비용의 부담 수준은 에너지를 긴축 소비하는 가구의 상황을 반영하지 못한다. 에너지를 적정 수준으로 사용하지 못하는 상태를 에너지 박탈이라 표현할 수 있다. 대표적인 예로 경제적 이유로 에너지 사용이 어려웠거나 난방을 제대로 할 수 없었던 가구가 얼마나 많은지를 확인하여 에너지 빈곤을 측정할 수 있다. 통상 이러한 상황에 대한 경험 여부는 주관적 또는 인지적 빈곤 지표로 구분되기도 하지만 물질적 박탈의 단면으로 이해할 수도 있다.

‘돈이 없어서 전기 요금, 전화 요금, 수도 요금 중 하나 이상을 내지 못해 전기, 전화, 수도 등이 끊긴 적이 있는지 여부’를 기준으로 에너지 박탈 가구의 비율을 살펴보면, 2015년까지는 0.3%를 넘었던 가구 비율이 2016년에는 0.07%로 낮아

졌다. 이는 에너지 바우처 사업 시행의 영향으로 추정된다. ‘돈이 없어서 추운 겨울에 난방을 하지 못한 적이 있었는지 여부’를 기준으로 에너지 박탈 가구의 비율을 보면, 2015년 1.41%였으나 2016년 0.78%로, 앞에서 살펴본 에너지 박탈과 유사한 변화 양상을 보인다.

주거 상태로 인한 에너지 비효율도 에너지 빈곤 위험을 암시한다. ‘내열, 내화, 방열 및 방습에 양호한 구조부 재질인지 여부를 중심으로 가구의 비율을 살펴보면, 8.8%의 가구가 이러한 재질을 갖추지 못한 것으로 나타났으며 소득 1분위에서는 해당 가구의 비율이 15%에 이른다. ‘적절한 방음, 환기, 채광 및 난방설비를 갖추고 있는지 여부’를 기준으로 위험 가구의 비율을 보면, 적절한 설비를 갖추지 못한 가구의 비율이 9.1%에 이르

표 5. 돈이 없어서 전기·전화·수도 요금 중 하나를 내지 못해 전기·전화·수도가 끊긴 적이 있는지 여부

(단위: %)

| 연도 | 있다 | 없다 | 전체 |
|-------|------|-------|--------|
| 2013년 | 0.47 | 99.53 | 100.00 |
| 2014년 | 0.32 | 99.68 | 100.00 |
| 2015년 | 0.33 | 99.67 | 100.00 |
| 2016년 | 0.07 | 99.93 | 100.00 |

자료: 한국보건사회연구원. 한국복지패널조사. 각 연도 원자료.: 이현주, 조성은, 박광수, 김영희, 전지현, 김근혜. (2018). 기초에너지보장제 도입방안 연구. p. 82.

표 6. 돈이 없어서 추운 겨울에 난방을 하지 못한 적이 있는지 여부

(단위: %)

| 연도 | 있다 | 없다 | 전체 |
|-------|------|-------|--------|
| 2013년 | 1.89 | 98.11 | 100.00 |
| 2014년 | 1.45 | 98.55 | 100.00 |
| 2015년 | 1.41 | 98.59 | 100.00 |
| 2016년 | 0.78 | 99.22 | 100.00 |

자료: 한국보건사회연구원. 한국복지패널조사. 각 연도 원자료. 이현주, 조성은, 박광수, 김영희, 전지현, 김근혜. (2018). 기초에너지보장제 도입방안 연구. p. 82.

표 7. 소득분위별 주거 박탈 비율(2016년 말 기준)

(단위: %)

| | 1분위 | 2분위 | 3분위 | 4분위 | 5분위 | 6분위 | 7분위 | 8분위 | 9분위 | 10분위 | 전체 |
|---|------|------|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|
| 영구 건물로서 튼튼하고, 주요 구조부의 재질이 내열, 내화, 방열 및 방습에 양호한 재질을 갖추고 있지 못한 경우 | 15.0 | 15.8 | 12.0 | 10.1 | 8.0 | 5.5 | 7.2 | 7.6 | 3.7 | 3.2 | 8.8 |
| 적절한 방음, 환기, 채광 및 난방설비를 갖추고 있지 못한 경우 | 13.5 | 12.0 | 12.4 | 10.0 | 8.7 | 8.6 | 7.3 | 6.2 | 6.6 | 5.2 | 9.1 |

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사, 2016년 기준 원자료.; 이현주, 조성은, 박광수, 김영희, 전지현, 김근혜. (2018). 기초에너지보장제 도입방안 연구. p. 81.

며, 소득 1분위에서는 해당 가구 비율이 13.5%였다.

에너지 빈곤에 대한 여러 가지 정의와 측정은 각 측정 방법으로 규명한 에너지 빈곤 가구가 하나의 집단으로 중첩되지 않는다는 점에서도 그 의미가 확인된다. 즉 에너지 비용에 초점을 두고 구분한 에너지 빈곤 가구가 에너지 효율을 기준으로 구분한 에너지 빈곤 가구와 완전하게 중첩되지는 않으며, 에너지 박탈 가구가 에너지 비용 과부담 가구와 완전하게 중첩되지는 않는다. 하나의 측정방식만으로는 에너지 빈곤을 완전하게 포착해 낼 수 없다.

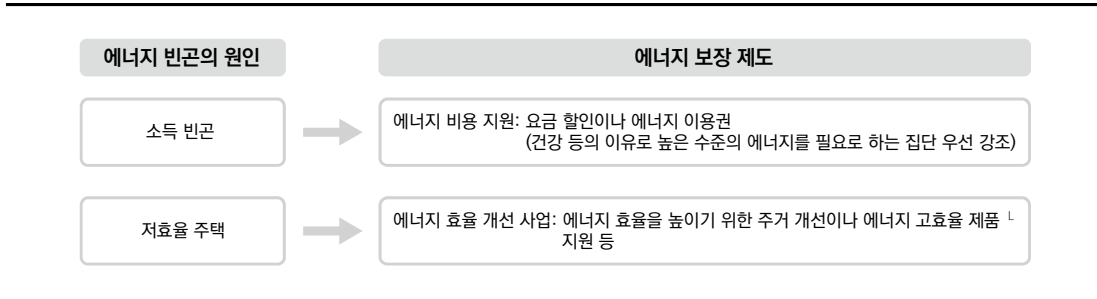
에너지 빈곤을 이해할 때 추가적으로 주목해야 하는 것은 계절적 요인 및 취약 인구집단의 건강과 에너지 사용의 긴밀한 관계이다. 우리나라는 동절기에 난방의 필요성이 크고, 이를 위한 에너지 소비가 다른 계절과 비교하여 상대적으로 매우 커진다. 따라서 동절기에는 에너지 비용이 급증해 에너지 빈곤 가구가 증가할 위험이 크다. 한편 질환자, 아동, 노인, 장애인은 상대적으로

실내 체류 시간이 길고 건강에 대한 온도의 영향이 큰 집단이다. 이 집단은 적정 냉난방 온도가 지켜지지 않을 경우 다른 집단에 비해 건강에 더 큰 부정적 영향을 받게 된다. 이는 동절기 난방 지원과 취약 인구집단에 대한 우선 지원이 강조되는 배경이다.

5. 나가며: 정책적 함의

에너지 빈곤을 어떻게 정의하고 측정하는가는 에너지 복지 정책을 구상, 확충해 가는 데 매우 큰 영향을 준다. 에너지 비용 부담을 중심으로 에너지 빈곤을 정의하고 측정하면 에너지 구입 비용을 지원하는 정책을 중심으로 에너지 복지 정책을 추진하게 될 것이다. 한편 에너지 빈곤의 다양한 원인에 관심을 가지고 에너지 빈곤을 이해하면 에너지 비효율 주거의 영향도 비용 부담과 함께 고려하게 될 것이다. 이러한 빈곤 정의를 수용하면 에너지 효율이 낮은 주택의 개보수 지원이 더 강조될 수도 있다. 에너지 효율을 높이는

그림 1. 에너지 빈곤의 원인과 에너지 복지 정책



정책적 지원은 지구 환경 보전을 포함하여 보다 포괄적인 정책 구상과 정책적 협업을 시도하는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

에너지 빈곤을 소득 빈곤으로 간주하면 에너지 비용 지원 정책을 확충해야 한다. 특히 건강의 이유로 다소 높은 온도의 난방을 유지해야 하거나 하절기 냉방이 매우 긴요한 집단에 대해서는 적정 온도를 유지하기 위한 에너지 구입 비용이 우선 지원되어야 할 것이다. 대표적으로 질환자, 장애인, 노인, 아동에 대해서는 에너지 비용 지원이 우선되어야 할 것이다. 한편 저효율 주택이 에너지 빈곤의 주요 원인으로 작용하는 집단에 대해서는 에너지 효율 개선 사업을 지원해야 할 것이다. 한편 저소득 가구가 등유 등의 에너지원에 대한 의존에서 벗어나 고효율 에너지에 대한 접근성을 확보할 수 있도록 하는 정책적 노력도 필요하다. 에너지 빈곤에 대응하는 정책은 에너지 정책과 빈곤 정책, 그리고 주거 정책 등 다양한 정책의 혼합이라 할 수 있다. 에너지 빈곤에 대한 다차원적 이해와 다각적인 정책 기획을 위해서는 이와 관련된 여러 부처, 여러 부서의 협력이 필요

하다. 에너지 빈곤에 대한 다차원적인 개념적 이해와 더불어 이를 기초로 한 정책적 협력이 전제되어야 합리적인 에너지 복지 정책을 추진해 갈 수 있을 것이다. ■

참고문헌

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2018). 통계로 보는 사회보장 2018.
 이현주, 조성은, 박광수, 김영희, 전지현, 김근혜. (2018). 기초에너지보장제 도입방안 연구. 한국보건사회연구원.
 이현주, 정은희, 이병희, 주영선. (2012). 빈곤에 대한 대안적 접근: 욕구범주를 고려한 다차원성에 대한 분석. 한국보건사회연구원.
 Atanasiu B., Eleni K., & Francesco, M. (2014). Investing in home renovation, a sustainable and inclusive solution.
 Boardman, B. (1991). Fuel Poverty: from Cold Homes to Affordable Warm. Printer Pub Limited.
 Bouzarovski, S., & Petrova, S. (2015). The EU energy poverty and vulnerability

- agenda: An emergent domain of transnational action. In Tosun J., Biesenbender, S., & Schulze, K. (Eds.), *Energy Policy Making in the EU: Building the Agenda*, Berlin: Springer, 129-144.
- Hills, J. (2012). Getting the measure of fuel poverty: Final Report of the Fuel Poverty Review. CASEreport, 72, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Meyer, S., Holzemer, L., Nyssens, T., & Maréchal, K. (2016). Things are not always what it is measured: On the importance of adequately assessing energy poverty. CEB Working Paper N° 16/025 June 2016.
- Pye, S., Dobbins, A., Baffert, C., Brajković, J., Grgurev, I., Miglio, R. D., & Deane, P. (2015). Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures: INSIGHT_E.
- Schuessler, R. (2014). Energy Poverty Indicators: Conceptual Issues. Part I: The Ten-Percent-Rule and Double Median/Mean Indicators. ZEW Discussion Paper, No. 14-037.
- Thomson, H., & Snell, C. (2013). Quantifying the Prevalence of Fuel Poverty Across the European Union. *Energy Policy*, 52, 563-572.
- Thomson, H., Snell, C., & Liddell, C. (2016). Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition?. *People, Place and Policy*, 10(1), 5-24.