

Hansun Brief

발행일: 2018년 6월 29일(통권64호) / 발행인: 박재완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org 

문재인 정부 에너지정책의 평가 - 정책수단과 균형감각의 결핍 -

조성봉
송실대학교 경제학과 교수
한반도선진화재단 부민경제연구회장

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

✉ 문자 한 통 #7079-4545

1. 문재인 정부의 에너지정책

문재인 정부의 에너지정책은 2017년 7월에 발표된 100대 국정과제를 통하여 체계화된 이후 미세먼지 종합대책(2017년 9월), 에너지전환 로드맵(2017년 10월) 그리고 제8차 전력수급기본계획과 제13차 장기천연가스수급계획을 통하여 구체화되었다. 문재인 정부의 에너지정책은 2018년말에 발표예정인 제3차 에너지기본계획을 통해 향후 5년간의 비전이 제시될 것이다.

100대 국정과제 중 에너지정책과 관련된 내용은 37번 친환경 미래 에너지 발굴·육성(산업부), 60번 탈원전 정책으로 안전하고 깨끗한 에너지로 전환(산업부·원자력안전위원회) 및 61번 신기후체제에 대한 견실한 이행체계 구축(환경부) 등이다. 먼저 37번 국정과제의 주요 내용은 2030년에 재생에너지 발전량 비중을 20%까지 올리는 것과 에너지신산업을 선도하고 저탄소·고효율 에너지구조로 전환하겠다는 것이다. 60번 국정과제는 신규 원전 6기

의 건설계획을 백지화하고 노후 원전의 수명연장을 금지하는 등 탈원전 로드맵을 수립하여 단계적으로 원전제로 시대로 이행하고 에너지 가격체계를 합리적으로 개편하며 분산형 전원을 보급한다는 내용을 담고 있다. 61번 국정과제는 배출권거래제를 정상화하여 온실가스 배출증가를 억제하고 2018년까지 에너지 세제를 개편하고 온실가스 감축 로드맵을 수정·보완하며 기후변화 적응역량을 평가하고 점검하는 체계를 구축한다는 내용을 담고 있다.

관계부처 합동으로 발표한 미세먼지 종합대책에서는 2022년까지 미세먼지 국내 배출량을 30% 저감한다는 목표를 세웠다. 특히 4대 핵심배출원인 발전·산업·수송·생활 부문의 미세먼지를 집중적으로 감축한다는 내용을 포함하고 있으며 가장 중요한 발전부문에서 발전부문 배출량의 25%를 줄인다는 목표를 제시하였다. 이를 위하여 현재 건설 중이나 공정률이 낮은 석탄발전소는 LNG발전소로 전환하고 운영 중인 석탄발전소 39기에 대해 배출허용 기준을 두 배 강화하고 2022년까지 7조2천억원을 투입하여 석탄발전소의 성능을 개선하고 환경설비를 전면 교체하기로 하였다.

신고리 5·6호기에 대한 건설재개를 결정한 국무회의에서 확정된 에너지전환(탈원전) 로드맵에서는 신고리 5·6호기 공사재개에 따른 후속조치를 취하되 원전에 대한 안전기준을 강화하며 향후 원전을 단계적으로 감축하고 노후 원전의 수명연장을 금지하면서 월성 1호기는 조기 폐쇄한다는 내용을 담고 있다.

이상의 내용은 에너지분야의 구체적인 실행계획이라고 할 수 있는 제8차 전력수급기본계획에서 세부적인 발전설비 믹스에 대한 설계로 나타났다. 앞서 논의한 탈원전 방침과 더불어 노후 석탄발전소 10기를 2022년까지 폐지하는 것과 당진에코파워 등 당초 석탄발전소로 건설되던 발전설비를 LNG발전소로 전환하도록 하였다. 또한 태양광·풍력을 중심으로

47.2GW의 신규 신재생에너지 발전설비를 확충하여 2030년까지 신재생에너지 발전설비를 58.5GW로 확대한다는 내용이다. 또한 경제급전과 환경급전을 조화시켜 석탄발전량을 줄이고 LNG발전량을 증가시키도록 하였다. 또한 유연탄 개별소비세를 인상하고 세율의 추가적인 조정을 추진하기로 하였다. 이에 더하여 미세먼지를 줄이기 위하여 30년 이상된 석탄발전기의 불철 가동을 중단시키고 미세먼지 경보시 석탄발전소에 대한 추가적인 가동제약도 제도적으로 구체화하기로 하였다.

이와 같은 문재인 정부의 에너지정책을 요약하여 에너지전환정책이라고 부른다. 이는 탈원전과 석탄발전의 감축과 더불어 재생에너지를 확대하여 보다 친환경적인 에너지원으로 바꾸겠다는 정부의 의지를 나타내고 있다.

2. 문재인 정부 에너지정책의 평가

문재인 정부가 표방하는 에너지전환정책의 방향은 새로운 것이 아니다. 이미 전 세계 대부분의 나라는 온실가스 감축을 위해 친환경적으로 에너지설비를 전환하고 있다. 우리나라도 마찬가지다. 특히 석탄발전을 줄이고 재생에너지를 늘이는 것은 예견할 수 있는 방향이다. 다만, 지금까지와는 다르게 그 정도가 보다 강해지고 선명해졌다는 점에서 에너지전환정책은 다소 충격적으로 느껴진다. 대표적으로 이미 착공한 신고리 5·6호기의 건설도 중지시키고¹⁾ 신규 건설계획을 모두 백지화하였다는 점에서 그 강도가 크다.

에너지정책은 단기간에 바꾸는 것이 쉽지 않다. 에너지는 탐사, 개발, 생산, 가공, 수송, 저장, 소비 등에 엄청난 규모의 설비가 필요하다. 에너지부문은 다른

1) 신고리 5·6호기 공사 중단에 대해 찬반의 사회적 대립이 심화되자 정부는 공론화 과정을 거치겠다는 선언했다. 2017년 7월 24일 공론화위원회를 출범하고 3개월 동안 공론화 과정을 거쳐 10월 20일에 공사 재개를 발표했다.

분야보다 그 설비를 건설하는데 대규모 자본이 필요하며 건설기간도 길다. 예를 들어 발전설비를 건설하고 송전·배전 등 전력계통을 건설하는 것 그리고 천연가스를 액화하고 LNG 형태로 수송하며 이를 다시 저장하고 기화하여 파이프라인으로 배달하는 모든 설비를 구축하는 데에는 어마어마한 비용과 시간이 소요된다. 대규모 설비가 건설되어야 하므로 안전장치를 마련해야 하고 금융·건설·운반·운영 등 설비의 건설과 조업 그리고 이를 위한 자금의 조달과 관련된 여러 분야에서 장기계약이 필수적이다. 에너지정책은 단기간에 바꾸려고 해도 쉽게 바꿀 수가 없다.

탈원전정책에도 불구하고 2022년까지 원전 수는 증가한다. 미처 탈원전정책이 효과를 보기도 전에 정권의 수명이 다해버리는 것이다. 만약 그 이후에 들어서는 정부가 다시 원전 건설을 재개하면 어떻게 될 것인가? 이런 점에서 에너지전환정책을 한다면 과연 어디서부터 어떻게 진행해야 하는 것이 효과적인 것인지 생각해 보아야 한다. 즉, 2022년 이후에도 에너지전환이 효율적으로 이루어지기 위해서는 특정 에너지설비에 대한 건설 자체를 줄이는 것보다는 특정 에너지설비의 건설이 지속될 수밖에 없는 현재의 정책 이행 방안을 바꾸어야 한다.

대표적으로 전력수급기본계획의 입안방식을 들 수 있다. 전력수급기본계획은 우리나라가 경제개발을 할 때 급하게 건설할 발전설비를 인허가하기 위한 공급자 중심의 설비건설계획이다. 전력수급의 불확실성에 대한 고려보다는 경제성 있는 발전설비의 안정적인 착공을 목표로 하고 있는 계획이다. 전력수급기본계획은 값싼 연료를 사용하는 발전설비부터 차곡차곡 건설을 진행하도록 하는 일종의 벽돌쌓기 식 프로그램을 활용하고 있다. 이 때문에 원전이나 석탄발전소와 같은 대용량 발전설비가 건설기간이 짧은 가스발전소나 태양광·풍력발전설비에 대해 선점효과(preemption effect)를 발휘하여 전원믹스에서 우위를 보이게 된

다. 제8차 전력수급기본계획에서 가스발전설비의 발전량이 크게 줄어들고 그 결과 제13차 장기천연가스 수급계획에서도 천연가스 수요가 낮게 예측된 것도 이와 무관하지 않다. 그러나 지금은 경제개발 시기와 전혀 다른 에너지이슈를 갖고 있다. 온실가스, 원전의 안전성, 설비관련 입지문제 등 고려할 사항이 많다. 또한 전 세계와 함께 이행하고 있는 온실가스 감축을 신뢰성 있게 전달해야 한다는 점에서 과거와 같은 발전설비 건설계획은 지양해야 한다. 그럼에도 불구하고 에너지전환정책을 표방하는 문재인 정부에서 원전이나 석탄발전설비를 많이 짓도록 고안된 기존의 전력수급계획 방식을 그대로 고수했다는 점은 에너지정책 입안자가 문제의 본질을 파악하고 있지 못하다는 느낌을 준다.

문재인 정부 에너지정책의 또 다른 문제점은 균형 감각의 결여이다. 아무리 탈원전을 지향하고 석탄발전을 기피하며 친환경적인 재생에너지를 건설한다고 할 지라도 에너지정책의 입안자는 안정적인 균형감각을 국민들에게 보여줘야 한다. 원전의 잠재적 경제성이나 건설의 타당성 등을 세심하게 점검하거나 앞에서 논의한 것처럼 원전의 구성비가 많아질 수밖에 없는 현재의 전력수급기본계획의 입안방식이나 절차를 바꾸려고 노력하는 모습이 보이지 않는다. 기술적(technical)이고 실용적(practical)인 측면에서의 노력보다는 정치적 메시지를 전달하려는 노력이 지나치게 강하게 느껴지고 있다. 예를 들어 진행 중이었던 신고리 5·6호기의 건설을 중지시킨 것과 원자력안전위원회의 위원장에 신고리 5·6호기 건설을 반대하였던 인사를 임명한 것은 다소 균형감각이 떨어진 감성적인 결정이었다고 판단된다. 이러한 균형감각의 결여는 국내적으로는 에너지전환정책에 대한 과학적 타당성이나 논리적 근거에 대한 신뢰를 저하시킨다. 또한 대외적으로 영국과 사우디아라비아 등에 대한 원전수출에도 바람직하지 않은 인상을 줄 가능성이 있다.

무엇보다도 에너지전환정책은 값싼 원전과 석탄보다도 천연가스와 재생에너지와 같이 값비싼 에너지를 활용하는 것이어서 전기요금에 미치는 영향이 적지 않을 것으로 판단된다. 그러나 문재인 정부는 전기요금의 인상가능성을 부인하고 있다. 문재인 정부가 들어서면서 원전의 가동률이 줄어들어 가스발전소의 가동이 늘게 되자 한전의 적자가 커지고 있다. 에너지전환정책은 보다 깨끗하고 안전한 에너지를 활용하겠다는 정부의 의지이다. 그렇다면 비용의 인상가능성을 떳떳하게 제시하는 것이 오히려 신뢰성 있는 정부의 태도이다. 국민들과 산업계가 우리나라의 환경과 국민들의 건강을 위하여 더 많은 비용을 지불하여야 한다는 점을 정부는 설득력 있게 제시할 수 있어야 한다. 정부의 이와 같은 솔직한 태도는 국민들로부터 에너지전환정책에 대한 신뢰를 얻는 중요한 발판이 된다.

**이 자료가 도움 되셨다면 수신번호
'#7079-4545'로 ☒ 문자후원 보내주세요.^^
(한 통 2,000원)**