

# 2022.1차 에너지 민주주의 포럼



## 윤석열 정부 에너지 정책 전망과 노동운동의 과제

발표: **구준모**(에너지노동사회네트워크), **이헌석**(정의당)  
**김선철**(기후정의동맹(준)), **류승민**(민주노동연구원)

2022년 4월 20일 오후 1시  
서울 금천구 가산디지털1로 171 1110호 발전노조



에너지노동사회네트워크

## 2022-1차 에너지 민주주의 포럼

### <윤석열 정부 에너지 정책 전망과 노동운동의 과제>

#### ■ 사회

신현규 (에너지노동사회네트워크 공동대표)

#### ■ 발표

구준모 (에너지노동사회네트워크 기획실장)

류승민 (민주노동연구원 연구위원)

이헌석 (정의당 녹색정의위원회 위원장)

김선철 (기후정의동맹(준) 집행위원)

#### ■ 토론

제용순 (발전노조 위원장)

이영경 (에너지정의행동 사무국장)

김정곤 (공공운수노조 가스공사지부 대협국장)

이태성 (발전비정규노조 전체대표자회의 간사)

■ 일시: 2022년 4월 20일(수) 오후 1-3시

■ 장소: 서울 금천구 가산디지털1로 171 1110호 발전노조 회의실

■ 주최: 에너지노동사회네트워크

# 윤석열 정부 전력 정책 전망과 기후·노동운동의 과제

구준모 (에너지노동사회네트워크 기획실장)

## 1. 들어가며

2022년 5월 10일 임기를 시작하는 윤석열 정부는 전임 정부의 에너지 정책과는 다른 방향을 밝혀왔다. 윤석열 당선인은 2022년 1월 25일 자신의 페이스북에 “탈원전 백지화 원전 최강국 건설”이라는 한 줄 메시지를 올렸다. 국민의힘은 대선 공약으로 원자력 발전 확대에 중점에 둔 기후·에너지 정책을 제시했다. 제20대 대통령직인수위원회(인수위)는 문재인 정부의 탈원전 정책이 엄청난 국가적 손실을 가져왔기 때문에 원전을 중심으로 에너지 정책을 재구성한다는 계획이다. 원전 확대에 따라 재생에너지 등 다른 에너지 정책 영역에서도 연쇄적으로 영향을 받을 것으로 보인다. 신규 원전을 건설하고 노후 원전을 수명 연장하는 윤석열 정부의 구상이 실현되면 전력 생산 영역에서 에너지원 비중의 조정이 불가피하다.

노동운동과 기후운동은 문재인 정부의 에너지·기후 정책이 성장주의 경제정책의 기초 속에 갇혀 있는 한계가 있다고 비판했다. 하지만 문재인 정부가 전임 정부와 마찬가지로 지속 추진해온 공공성 파괴, 민영화 중심의 재생에너지 정책과 천연가스 정책은 일각의 문제 제기에도 불구하고 전체 운동의 과제로 부각되지 않았다. 정의로운 전환이 실종되고 피해가 노동자와 지역사회에 집중되는 일들이 이미 발생하고 있지만 당사자들의 개별적인 저항 목소리가 연결되고 확산되는 데에 어려움을 겪었다.

이런 상황에서 원전을 중심으로 에너지 정책을 재구성하려고 하는 윤석열 정부의 등장은 노동운동과 기후운동에 이중의 과제를 부과한다. 정의로운 전환의 실종과 민영화라는 기존 정책 기조의 지속이 예상되는 상황에서 원자력 발전 중심의 전력 정책을 저지해야 하기 때문이다. 원전 확대 반대 투쟁에는 민주당과 친민주당 세력까지 적극적으로 참여할 것이다. 정의로운 전환을 거부하고 민영화를 추진하는 입장에서 별다른 모순 없이 원자력 확대는 반대할 수 있기 때문이다. 하지만 노동운동과 기후운동은 그럴 수 없다. 윤석열 정권 5년 동안 노동운동과 기후운동의 전략은 에너지원의 비율 조정과 재생에너지에 대한 순진한 선호를 넘어서 정의로운 전환을 중심에 두고 근본적 차원에서 재구성되어야 한다.

여기서는 그동안의 공약, 인수위 활동 등을 바탕으로 윤석열 정부의 에너지 정책을 전망하고, 그것의 문제점을 분석하고 비판한다. 마지막으로 전망과 비판에 바탕을 두고 윤석열 정권 5년 동안 노동운동과 기후운동의 과제를 제안한다. 향후 5년은 2020년대 한국 사회의 향방을 좌지우지

할 기간이자 노동운동과 기후운동이 체제 변화의 전망을 밝히고 대안적 세력화에 나서야 할 결정적인 시간이기도 하다.

## 2. 원전 확대, 얼마나 할 것인가?

윤석열 정부는 신한울 3·4호기를 건설하고, 노후 원전의 수명연장도 추진할 예정이다. 국민의힘은 지난 5년 내내 문재인 정부의 에너지 정책을 ‘탈원전’이라고 규정하고 비판하며 탈원전이 전기요금 인상, 원전 산업 생태계 파괴, 국가 경쟁력 상실 등의 원인이라고 주장했다. 국민의힘은 20대 대선의 주요 정책으로 탈원전 정책 폐기를 내세웠다. 에너지·기후 정책에 원전의 신규 건설과 수명연장 외에도 원전의 기저 발전화, 10기 수출, 소형모듈원전(SMR) 시장 선점 등이 포함되었다.

[표] 20대 대선 국민의 힘 주요 기후·에너지 정책

탄소중립 실현	▶ 국가 온실가스 감축목표(NDC) 달성방안 전면 수정 - 국제사회에 약속한 2030년 감축목표는 준수, 현실성 있는 실천계획으로 공론화 논의를 거쳐 확정
	▶ 온실가스 배출권 유상할당을 확대하고, 탄소세 도입은 신중하게 추진
	▶ 원자력을 기저발전으로 한 적합한 재생에너지 확충, 청정에너지 안정적 공급 확대
	▶ 에너지 빈곤층에 가구당 매년 2,500kWh의 필수전력을 무상지원
기후환경 위기 대응	▶ 임기내 석탄 등 화력연료 발전 비중을 60%대에서 40%대로 감축 - 자발적협약(VA) 운영을 의무화하고, 권역별 할당량을 50% 이상 축소 - 고농도 발생시 석탄발전소에 가동 상한을 현재 80%에서 50%로 조정
	▶ 내연기관 자동차 신규등록을 2035년 금지하고, 4등급 이하 노후 경유차 폐차를 3년 앞당겨
원자력 발전	▶ 탈원전 정책을 폐기하고 신한울 3·4호기 건설 즉시 재개, 원전산업 생태계 활성화 및 세계 최고 원전 기술력 복원
	▶ 안전성 평가를 토대로 2030년 이전 최초 운영허가 만료 원전의 계속 운전 등으로 NDC 40% 달성에 기여
	▶ 2030년까지 후속 원전 수출 10기 달성하여 10만개 고급 일자리 창출
	▶ 수냉각 소형모듈원전(SMR) 실증·상용화 촉진을 통한 세계 SMR 시장 선점

\* 자료: 국민의힘. 2022. 제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집.

3월 24일 산업통상자원부의 업무보고를 받은 인수위는 “신한울 3·4호기 건설 재개와 원전 생태계 복원”을 조속히 검토할 것을 산업부에 주문했다. 신한울 3·4호기는 8조 2,600억원을 들여

1,400MW급 한국 신형원전 2기를 짓는 사업으로 7,000억 원가량이 투자된 상태에서 2017년 12월 제8차 전력수급기본계획에서 제외되면서 공사가 중단되었다.

신한울 3·4호기 건설 재개를 위해서는 인허가 절차를 다시 거쳐야 하기 때문에 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 우선 올해 말 확정될 제10차 전력수급기본계획에 신한울 3·4호기가 다시 포함되어야 한다. 또한 2016년 허가된 신한울 3·4호기의 환경영향평가는 2021년으로 만료되었기 때문에 환경영향평가를 다시 받아야 하는데 통상 이 절차만 1~2년이 걸린다. 환경영향평가 후 바로 착공하면 완공까지 5~7년 이상이 소요된다. 완공 후 원자력안전위원회의 승인 절차까지 고려하면 2030년 이전 가동은 사실상 힘들다. 환경영향평가 절차를 단순화하기 위해서는 근처에 있는 신한울 1·2호기의 환경영향평가 자료를 인용하거나, 환경영향평가 재협의(재평가) 면제 규정을 이용하는 방법이 있다. 그러나 어떤 방법이든 제대로 된 절차를 거치지 않았다는 비판을 면할 수 없다.

설계 수명이 종료된 원전의 수명연장도 검토될 것으로 보인다. 윤석열 정부 임기 동안 2023년 4월 고리 2호기, 2024년 9월 고리 3호기, 2025년 8월 고리 4호기, 12월 한빛 1호기, 2026년 9월 한빛 2호기, 11월 월성 2호기 등 6기의 원전의 수명이 종료된다. 임기 종료 후인 2027년 12월에 월성 3호기와 한울 1호기, 2028년 12월에 한울 2호기의 수명이 끝난다. 수명연장을 위해서 4~5년 전부터 준비가 필요하다는 점을 고려하면 윤석열 정부에서 최대 원전 10기의 수명연장 여부가 결정될 수 있다.

그러나 당장 내년 4월 수명이 종료되는 고리 2호기의 재가동은 각종 절차가 늦어졌기 때문에 시간이 걸릴 예정이다. 수명연장을 위해서는 한수원이 안전성 평가 보고서를 수명 만료 2~5년 전에 제출해야 한다. 또 안전성평가보고서와 운영변경허가를 원자력안전위원회(원안위)에 신청해야 하는데 심사에만 각각 1년~2년이 걸린다. 원안위 허가 후에도 대규모 설비 개선 작업이 필요하다. 가장 최근 수명연장이 이루어진 월성 1호기는 2009년 12월 수명연장을 신청해 2015년 2월 연장 승인을 받기까지 약 5년 2개월이 걸렸다. 따라서 고리 2호기는 2026년에야 다시 가동할 수 있을 것으로 예상된다. 각각 2024년 9월, 2025년 8월, 2025년 12월 가동이 만료되는 고리 3호기, 4호기, 한빛 1호도 수명연장을 위해서는 일정 기간 가동이 중단될 수밖에 없다.<sup>1)</sup>

---

1) 그 외에도 인수위는 4월 12일 보도자료를 통해 “문재인 정부의 탄소중립정책, 온실가스 배출은 오히려 늘고 전기요금 압박은 가중” 되었다고 비판하고, 윤석열 정부에서 “탄소중립 목표 이어가되 대대적 정책 전환[이] 불가피”하다고 주장했다. 인수위 기획위원회의 기후-에너지팀은 실현가능한 탄소중립을 위해 다섯 가지 정책 방향을 다음과 같이 제시했다. “첫째, 재생에너지와 원전의 조화, 수요관리 강화를 바탕으로 한 합리적 탄소중립 에너지 믹스 구성과 이를 뒷받침할 전력시스템의 혁신 ... 둘째, 녹색기술의 획기적 발전을 위한 R&D 체계의 고도화와 탄소중립형 신성장동력 창출 ... 셋째, 탄소배출권 제3자 시장 참여 확대, ESG 경영의 연계, 세계 보완 등을 통한 녹색금융의 본격화 ... 넷째, 미국을 비롯, 주요국과의 ‘기후에너지동맹’과 글로벌 협력체제 강화 ... 다섯째, 탄소중립-녹색성장 거버넌스의 전략적 재구성” (제20대 대통령직인수위원회 대변인실, 2022. 기후에너지 브리핑.)

[표] 연도별 발전소 폐쇄 및 신규 가동

연도	연도	폐쇄 또는 신규 가동	설비용량
2022년	1월	- 울산 4~6호기 (중유)	-1,200
	5월	신한울 2호기 (원전)	1,400
	9월	강릉안인 1호기 (석탄)	1,040
	12월	여주복합 (LNG)	1,000
2023년	3월	강릉안인 2호기 (석탄)	1,040
	3월	신고리 5호기 (원전)	1,400
	4월	- 고리 2호기 (원전)	-650
	10월	삼척화력 1호기 (석탄)	1,050
2024년	4월	삼척화력 2호기 (석탄)	1,050
	6월	신고리 6호기 (원전)	1,400
	9월	- 고리 3호기 (원전)	-950
	12월	음성천연가스 (LNG)	1,122
	12월	- 삼천포 3~4호기 (석탄)	-1,120
	12월	삼천포 3~4호기 대체 (LNG)	1,120
	12월	- 평택 1~4호기 (중유)	-1,400
2025년	8월	- 고리 4호기 (원전)	-950
	12월	- 태안 1~2호기 (석탄)	-1,000
	12월	태안 1~2호기 대체 (LNG)	1,000
	12월	- 한빛 1호기 (원전)	-950
	12월	- 보령 5~6호기 (석탄)	-1,000
	12월	보령 5~6호기 대체 (LNG)	1,000
2026년	6월	- 하동 1호기 (석탄)	-500
	6월	하동 1호기 대체 (LNG)	500
	9월	- 한빛 2호기 (원전)	-950
	11월	- 월성 2호기 (원전)	-700
2027년	6월	- 하동 2호기 (석탄)	-500
	6월	하동 2호기 대체 (LNG)	500
	7월	- 삼천포 5호기 (석탄)	-500
	7월	삼천포 5호기 대체 (LNG)	500
	12월	- 월성 3호기 (원전)	-700
	12월	- 한울 1호기 (원전)	-950
2028년	1월	- 삼천포 6호기	-500
	1월	삼천포 6호기 대체 (LNG)	500
	6월	- 하동 3호기 (석탄)	-500
	6월	하동 3호기 대체 (LNG)	500
	12월	- 서인천복합 1~8호기 (LNG)	-1,800
	12월	- 하동 4호기 (석탄)	-500
	12월	하동 4호기 대체 (LNG)	500
	12월	- 태안 3호기 (석탄)	-500
	12월	태안 3호기 대체 (LNG)	500
2029년	12월	- 한울 2호기 (원전)	-950
	2월	- 월성 4호기 (원전)	-700
	12월	- 태안 4호기 (석탄)	-500

	12월	태안 4호기 대체 (LNG)	500
	12월	- 당진 1~2호기 (석탄)	-1,000
	12월	당진 1~2호기 대체 (LNG)	1,000
	12월	신규 LNG 1~2호기 (LNG)	1,000
2030년	9월	- 당진 3~4호기 (석탄)	-1,000
	9월	당진 3~4호기 대체 (LNG)	1,000
	12월	신규 양수 1호기 (신재생)	500
2031년	6월	- 하동 5호기 (석탄)	-500
	6월	하동 5호기 대체 (LNG)	500
	12월	- 하동 6호기 (석탄)	-500
	12월	하동 6호기 대체 (LNG)	500
2032년	12월	- 태안 5~6호기 (석탄)	-1,000
	12월	태안 5~6호기 대체 (LNG)	1,000
	12월	신규 양수 2호기 (신재생)	600
2034년	6월	- 영흥 1호기 (석탄)	-800
	6월	영흥 1호기 대체 (LNG)	800
	9월	- 한빛 3호기 (원전)	-1,000
	12월	- 영흥 2호기 (석탄)	-800
	12월	영흥 2호기 대체 (LNG)	800
	12월	신규 양수 3호기 (신재생)	700

\* 자료: 산업부, 2020. 제9차 전력수급기본계획.

### 3. 탈석탄 속도 조절 가능성은?

신한울 3·4호기 건설과 원전 수명연장으로 탈석탄 속도가 조절되지 않겠냐는 전망이 있다. 그러나 살펴본 것처럼 원전의 신규 건설과 수명연장이 추진되더라도 윤석열 정권의 임기 중에 가동되기는 쉽지 않은 상황이다. 문재인 정부의 탈석탄 정책은 30년 수명이 도래한 석탄화력발전소의 가동을 종료시키는 것이었기 때문에, 이를 뒤집고 설비개선을 통해 수명연장을 하는 방식으로 석탄발전을 계속 가동하기는 어려울 것으로 보인다. 또한 우리나라는 2021년 11월 유엔에 제출한 2030년 국가 온실가스 감축목표(NDC)에 따라 2020년 12월 확정된 제9차 전력수급기본계획보다 온실가스 감축량을 크게 높여야 한다.

민주당 김성환 의원은 NDC 달성을 위해서 전환부문에서 4억 2,800만~5억 9,300만톤의 추가 감축이 필요하고, 이를 위해서 2030년까지 9차 전력수급기본계획에서 제시된 것보다 15~21의 석탄발전소가 더 폐쇄해야 한다고 주장했다.(김성환, 2021.) 탄소중립위원회가 의결하고 한국 정부가 유엔에 제출한 NDC는 전환부문에서 4억 2,800만톤을 추가 감축을 담았다. 김성환 의원의 주장에 따르면 15기의 석탄발전소 추가 폐쇄가 필요한 수치다.

[표] 2030년 발전량 비중 전망

	원자력	석탄	LNG	신재생	양수·기타	합계
9차전기본	25.0%	29.9%	23.3%	20.8%	1.0%	100.0%
NDC	23.9%	21.8%	19.5%	30.2%	4.6%	100.0%

\* 자료: 산업통상자원부. 2020. 제9차 전력수급기본계획 ; 탄소중립위원회. 2021. 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안

[표] 원전 수명연장 시 2026년 말 에너지원별 설비용량 전망

	원자력	석탄	LNG	신재생
2020년	23.25GW	36.85GW	41.17GW	20.54GW
2026년	27.45GW	35.79GW	49.91GW	23.70GW

\* 자료: 한국전력. 2021년도판 전력통계연보 ; 산업통상자원부. 제9차전력수급기본계획

\* 자가용을 제외한 사업자용 발전설비만 집계

원자력과 신재생은 온실가스를 배출하지 않는 전력 생산 방식이라는 점에서 같기 때문에 원자력 발전의 비중이 높아지는 만큼 신재생에너지 비중을 낮출 수 있다. 윤석열 정부에서 모든 노후 원전의 가동 연장이 결정되고, 수명연장된 원전이 모두 가동될 시 2026년 말 원전의 발전용량은 27.45GW로 2020년 현재 23.25GW보다 4.2GW 늘어날 것으로 예상된다. 이 경우 2026년 말 원전의 발전량 비중은 최대 34%까지 높아질 수 있다. 물론 수명연장에 필요한 시간과 수명연장에 대한 사회적 반발을 고려하면 모든 노후 원전이 2026년에 가동될 가능성은 높지 않기 때문에 그 비중이 더 낮을 것이다. 2026년 이후에도 추가로 수명연장이 될 경우 2030년 원전의 발전량 비중은 더 높아질 수 있다.

2030년 다른 값이 고정된다고 가정하면 제9차 전력수급기본계획의 발전량 비중 구성안보다 원자력 비중이 5%p 높아져 30.0%가 되면, 신재생에너지 비중은 5%p 낮아져 15.8%로 조정된다. 이 경우 석탄과 천연가스 발전 비중은 변하지 않는다. 그러나 2030년 NDC 목표에서는 2030년 신재생에너지의 비중이 30.2%로 제9차 전력수급기본계획보다 9.4%p나 더 높다. 윤석열 정부도 NDC 목표를 유지한 채 세부항목을 조정한다고 밝혔기 때문에 신재생에너지의 발전 비중을 20% 이하로 낮추기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 물론 세부항목 조정시 전환부문의 감축량을 낮추고 산업 등 다른 부문이나 해외 감축량을 늘리는 방안이 있을 것이지만, 이 역시 쉽지 않다. 해외 감축량 구입에 한계가 있고, 기업이 요구하는 산업계의 감축량 축소가 전환부문 축소보다 우선 고려될 것이기 때문이다.

이 경우 다음과 같이 전망해볼 수 있다. ▲NDC상 전환부문의 감축량이 크게 낮아지지 않는다. ▲원자력과 재생에너지는 온실가스 감축에서 제로섬 관계이다. ▲제9차 전력수급기본계획보다 화력발전 부문의 감축이 가속화될 것이다.

문재인 정부의 NDC 계획에 따르면 제9차 전력수급기본계획보다 석탄발전 비중은 29.9%에서



21.8%로 줄어들고, LNG 발전 비중은 23.3%에서 19.5%로 낮아져야 한다. 국민의힘도 대선 정책으로 화력연료의 발전 비중을 윤석열 정부 임기 중에 40%대로 낮춘다고 약속했다. 따라서 올해 말 결정될 제10차 전력수급기본계획에서 원전과 재생에너지 비중의 조절이 되는 것도 동시에, 석탄과 LNG 발전 비중이 상당히 낮아질 가능성이 높다.

물론 비중 조절을 위해 꼭 폐쇄가 필요한 것은 아니다. 민주당 김성환 의원은 15기의 추가 폐쇄를 예측했지만, 15기를 모두 폐쇄하지 않고 가동률을 더 낮추는 방식으로 발전 비중을 낮출 수도 있다. 이 경우 영향을 받는 것은 LNG 대체 건설일 것으로 보인다. 특히 신규 원전 가동과 수명연장된 원전이 가동되기 시작하는 2020년대 후반과 2030년에 건설 예정인 LNG 발전소의 건설은 취소되거나 조정될 가능성이 있다. 환경단체와 지역 주민들의 신규 LNG 건설 반대 목소리도 이런 결정에 영향을 줄 수 있다. 정부나 사업자 입장에서는 여러 가지 문제가 예상되는 신규 건설보다, 수명까지 화력발전을 최대한 가동하는 편이 용이한 선택일 수 있다. 요컨대 석탄발전의 폐쇄 시기는 제9차 전력수급기본계획보다 다소 앞당겨지고, 석탄발전량 제약을 강화해서 가동률을 더 낮출 것이 있다. 또한 2020년대 후반 이후에 가동될 신규 LNG 건설이 축소될 수 있다.

[표] 에너지원별 발전량 비중

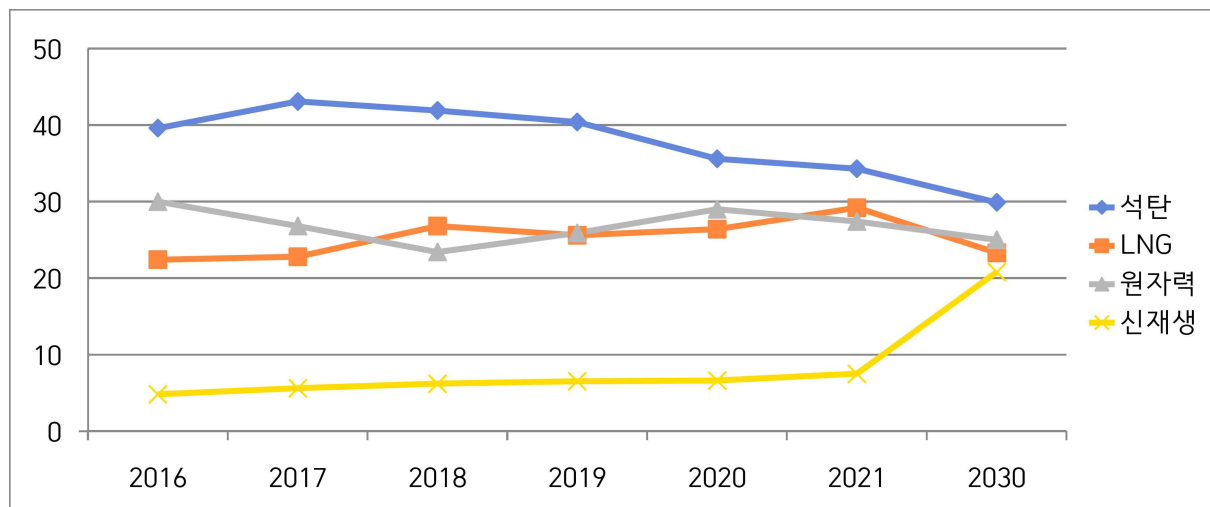
(단위: %)

연도	석탄	LNG	원자력	신재생
2016	39.6	22.4	30.0	4.8
2017	43.1	22.8	26.8	5.6
2018	41.9	26.8	23.4	6.2
2019	40.4	25.6	25.9	6.5
2020	35.6	26.4	29.0	6.6
2021	34.3	29.2	27.4	7.5

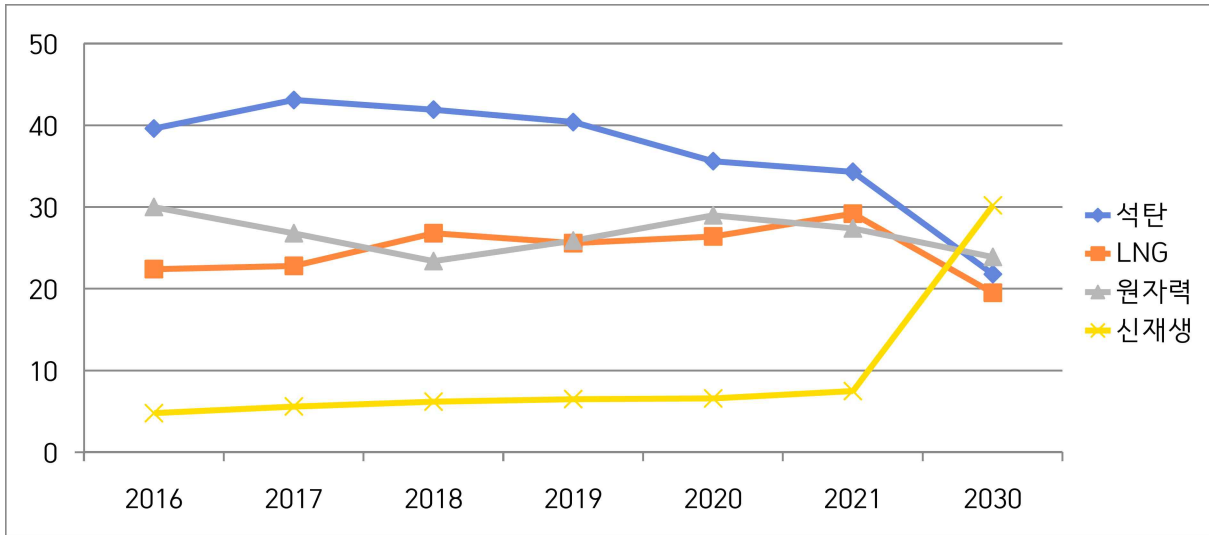
\* 자료: 통계청, e-나라지표, 에너지원별 발전량 현황 ; 한국전력, 2022년 1월 전력통계월보(제519호).

[https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1339](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1339)

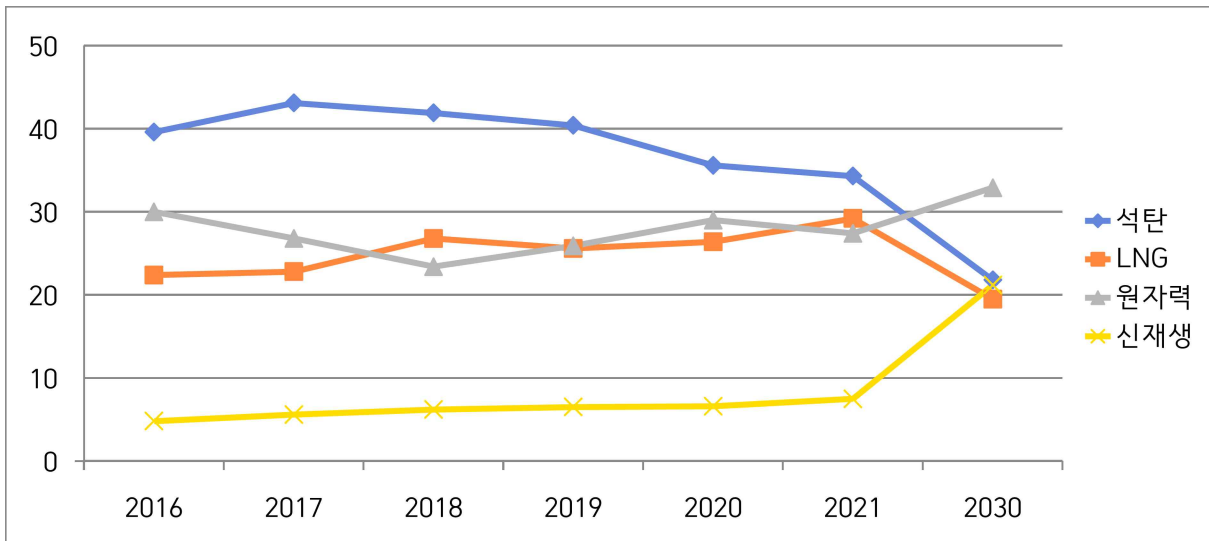
[그림] 제9차 전력수급기본계획의 발전량 비중



[그림] 문재인 정부 NDC의 2030년 발전량 비중



[그림] 윤석열 정부 NDC의 2030년 발전량 비중 전망(예시)



\* 2030년 발전량 비중 원전 32.9%, 석탄 21.8%, LNG 19.5%, 신재생 21.2%를 적용. 문재인 정부 NDC보다 원전 비중이 9.0%p 증가하고 신재생 비중이 9.0%p 감소하는 전망을 예시로 둬.

#### 4. 재생에너지 정책 조정되나?

윤석열 정부에서도 민자발전 중심의 재생에너지 사업은 계속될 전망이다. 원전과 조화롭게 재생에너지를 확충하겠다는 계획에 따라 2030년 재생에너지 발전 비중 30.2% 목표는 낮춰지겠지만 제9차 전력수급계획의 20.8%도 만만한 것은 아니다. 금융자본과 해외자본이 진출하고 있는 해상

풍력 사업은 지속 추진될 전망이다. 재생에너지 목표를 달성하기 위한 다른 수단이 마땅치 않고, 자본도 그 영역에 투자를 지속하고 있기 때문이다.

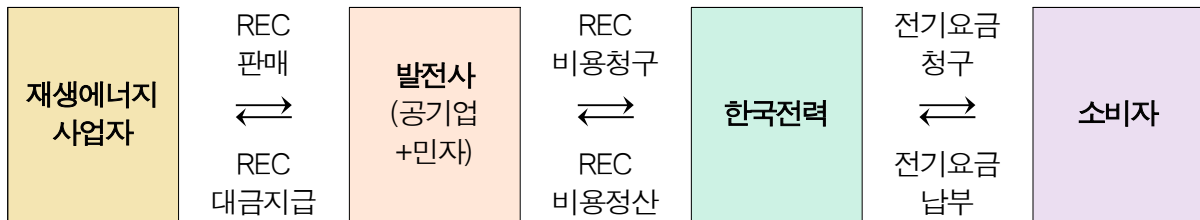
다만 재생에너지 목표의 축소에 따라 신재생에너지 의무공급비율(RPS)은 약간 조정될 가능성이 있다. 신재생에너지 의무공급비율은 2022년 10%에 도달하고 이후에도 그 수준을 유지할 계획이었으나, 문재인 정부는 2050 탄소중립 시나리오 및 NDC 상향에 따라 목표를 강화했다. 2021년 관련법과 시행령을 개정해 2022년 기준을 12.5%로 높였고 2023년 14.5%, 2024년 17.0%, 2025년 20.5%, 2026년에는 법정 상한인 25.0%에 이르도록 변경했다. 윤석열 정부 임기 중인 이 기간에 대한 조정이 뒤따를 수 있다.

[표] 연도별 RPS 공급의무비율 및 REC량

연도	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
비율(%)	2.0	2.5	3.0	3.0	3.5	4.0	5.0	6.0	7.0	9.0	12.5
REC(만)	642	921	1,157	1,237	1,508	1,703	2,199	2,696	3,558	4,710	7,872

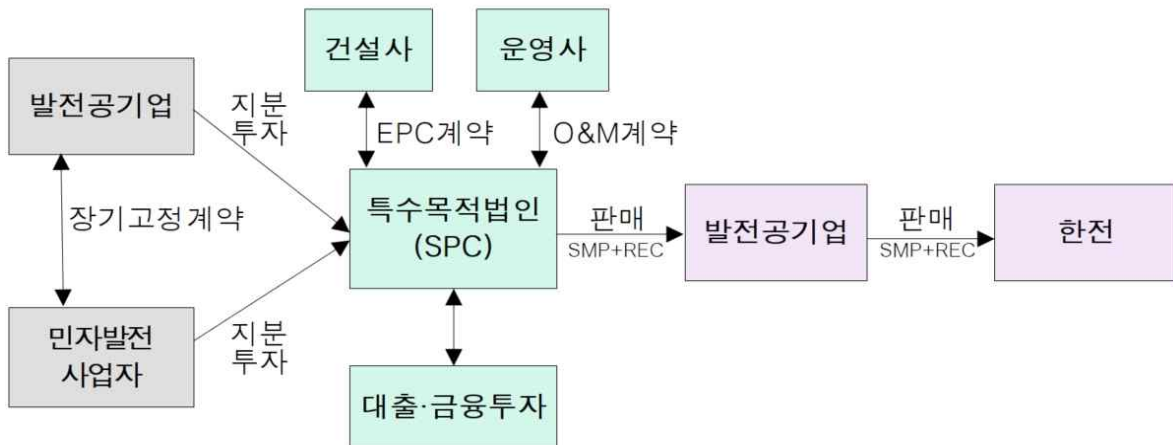
\*자료: 산업통상자원부(2021)

[그림] 우리나라 RPS·REC 제도의 자금 흐름



\* 자료: 김경락·김예지(2021)을 바탕으로 확장 작성

[그림] 재생에너지 민자사업 구조



[표] 한국전력의 기후·환경 비용

(단위: 억원)

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022(전망)
RPS	16,120	20,163	20,474	22,470	31,905	40,000
ETS	3,593	1,366	5,554	2,601	4,323	2,000
합계	19,713	21,713	26,028	25,071	36,228	42,000

\*자료: 전자신문(2022)

한편 REC 시장이 성장하면서 RPS 공급의무 기업의 RPS 이행 비용이 크게 증가하고 있다. 공급의무 기업이 구매한 REC 비용은 모두 한전을 통해 정산된다. 따라서 한전이 발표한 RPS 이행 비용을 사실상의 REC 시장 규모로 간주할 수 있다([표] 참고). 한전의 RPS 이행 비용은 2019년 2조 474억원에서 2021년 3조 1,905억원으로 증가했고, 2022년에는 4조원 규모로 전망된다. 2017년부터 2021년 5년 동안 약 11조원이 재생에너지 사업자들에게 지원되었다. 민영화된 재생에너지 발전산업의 구조 속에서 전기 소비자로부터 재생에너지 사업자에게 지원되는 보조금의 규모가 날로 커지고 있는 것이다. 그 규모가 윤석열 정부에서도 증가되리라는 점은 어렵지 않게 예상할 수 있다.

## 5. 전력산업 민영화 추진되나?

민자발전 모델의 재생에너지 사업이 확산되면서 결국 한국의 발전산업은 완전한 민영화로 치달을 가능성이 높아졌다. 2050년까지 대부분의 발전이 태양광과 풍력과 같은 현대적 재생에너지로 대체된다고 보면, 발전산업은 민자사업 모델을 통해 자연스럽게 100% 민영화된다. 탄소중립을 위해서는 전력생산량이 지금보다 2배 내외로 더 커져야 하고, 재생에너지 설비의 가동률은 감안하면 설비용량의 규모는 더 커져야 한다. 2020년 말 우리나라의 발전설비 용량이 129GW였는데, 탄소중립을 위해서는 2050년 500GW 내외의 재생에너지 발전용량이 필요할 것으로 추산된다. 발전산업과 시장의 규모가 생산량으로 2배, 설비용량으로 4배 가까이 커지는 것이다. 재생에너지 사업이 지금과 같이 민영화된 민자사업 모델로 진행될 경우, 민간기업과 금융투자자의 입장에서 엄청난 돈벌이 기회가 열린다.

전력판매시장의 개방 압력도 높아지고 있다. 문재인 정부에서는 기업의 RE100을 명분으로 재생에너지 민자발전사업자에게 PPA형식으로 전력판매가 허용되었다. 이론적으로 보았을 때, 재생에너지의 발전 비중만큼 한국의 전력판매 시장이 민영화될 수 있는 것이다. 특히 대규모 해상풍력 사업자의 경우 해상풍력으로 생산한 전기가 그리드패리티에 근접할 경우 발전공기업이나 한전을 경유하지 않고 대기업에게 직접 전력을 판매할 수 있게 된다. 또는 그리드패리티 근접 전이라도

RPS나 REC 제도의 재편으로 민간기업과 PPA 계약을 맺을 수도 있다. 이렇게 된다면 한국전력이 전담하고 있는 전력판매시장의 개방이 가시화되고, 도매전력시장도 경쟁시장으로 재편될 것이다.

또한 배전망 민영화에 대한 압력도 높아질 것이다. 민영화를 통한 탄소 중립을 추진하는 주장의 핵심 중 하나는 한국전력이 송전공사로 재편되어야 한다는 것이다. 공기업은 송전망 관리만 전담하고 나머지 발전, 배전, 판매 부분을 완전히 민영화해서 민간기업들이 운영하자는 것이다. 지금도 망중립성 이슈를 내세우며 송배전망의 독립적 운용을 요구하고 있다.

민자사업을 모델로 한 재생에너지 사업은 민영화를 향한 압력을 높이고 있다. 2002년 파업 이후 중단된 제한된 민영화 사업 구조 속에서 압축된 민영화가 언제 터져나와도 이상하지 않은 상황이다. 그러나 에너지 산업의 완전한 민영화는 기업과 금융으로의 부의 유출은 물론이고, 에너지 전환을 돈벌이를 위한 전쟁터로 만들어 노동자와 민중을 희생시키는 부정의한 전환으로 만들 것이다. 빠르고 정의로운 탈탄소 사회로의 전환이 가능하려면 다른 길을 찾아야 한다.

## 6. 노동운동과 기후운동의 과제

2022년부터 2027년까지 윤석열 정부 5년은 2020년대의 중간에 위치할 뿐만 아니라 2030년대의 밑바탕을 만드는 시기이다. 지금부터 5년의 시기가 현재 노동자·민중의 삶과 미래 한국 사회, 그리고 지구의 운명에 결정적 영향을 미칠 것이다. 노동운동과 기후운동은 비상한 각오로 정의로운 전환을 위해 함께 싸워야 한다. 윤석열 정부에 맞선 노동운동과 기후운동의 과제를 간단하게 제안한다.

첫째, 정의로운 전환을 전면으로 내세우고 전선을 만들어야 한다. 윤석열 정부에서 추진하는 에너지 정책은 노동운동, 기후운동, 탈핵운동이 개별적으로 대응해서 막을 수 있는 사안이 아니다. 또한 곤란한 문제는 현재 상황에서 원전이 아니라 재생에너지를 늘리자고만 하면 ‘민영화를 통한 에너지 전환’ 구조를 지속하자는 요구가 될 수도 있다는 점이다. 따라서 노동운동과 기후운동은 “원전이나 재생에너지냐”라는 그릇된 이분법을 뛰어넘어야 한다. “체제전환인가 현상유지인가”, “정의로운 에너지 전환인가 부정의한 현구조의 지속인가”라는 전선을 만들고 함께 투쟁해야 한다. 그럴 때 에너지원에 대한 선호를 넘어서 정의로운 전환을 위해 윤석열 정부에 맞서 공동 전선을 만들 수 있을 것이다.

둘째, 이를 위해 석탄발전 노동자들의 투쟁이 중요하다. 2030년까지 18기의 석탄발전소가 폐쇄될 예정이고, 제10차 전력수급계획에 따라 최대 15기가 추가되어 33기의 석탄발전소가 폐쇄될 수 있다. 가속화되는 석탄발전 폐쇄로 특히 발전부문의 비정규직 노동자들의 고용불안이 심화될 것이고, 정규직에 미치는 영향도 적지 않을 것이다. 석탄발전 폐쇄는 한국에서 정의로운 전환의 시험

대가 되고 있다. 정의로운 에너지 전환을 위해서 발전 비정규직뿐만 아니라 전체 발전 노동자가 함께 투쟁해야 한다. 나아가 기후운동도 정의로운 전환을 립서비스가 아니라 현실로 만들기 위해서 이 투쟁에 함께해야 한다.

셋째, 정의로운 에너지 전환을 위해 제2의 민영화 반대 투쟁, 즉 새로운 사회공공성 투쟁이 필요하다. 재생에너지 민영화와 윤석열 정부의 원전 정책이 추진되면 2030년 이후에 재생에너지는 100% 민영화되고 원전은 100% 공영화되는 구조가 만들어진다. 생각만 해도 끔찍한 미래다. 정의로운 에너지 전환은 이런 미래를 바꿔야 한다. 우리에게 공공적이고 민주적이고 생태적인 에너지 전환이 필요하다. 이를 위해 제2의 민영화 반대 투쟁이 필요하다. 재생에너지 공유화, 공공부문을 통한 직접적인 재생에너지 사업을 요구해야 한다. 나아가 지금의 한전과 발전공기업을 민주적이고 생태적인 공공기관으로 바꾸기 위한 사회적 캠페인도 필요하다. 이런 요구와 운동을 노동운동과 기후운동이 함께 벌이고, 윤석열 정부와 자본의 부정의한 에너지 전환 정책에 맞서 싸울 때 다른 미래가 가능하다.

# 천연가스 부문의 현황과 과제

천연가스 부문의 민영화와 민간자본의 움직임

발표자:류승민(에노사 정책위원)

## 서론

- 새 정부의 에너지 정책 방향: 원전 강화(복원) + 에너지 안보
  - 에너지 안보 차원에서 에너지 수입처 다변화, 에너지 동맹 강화, 핵심 광물 확보, 수소 인프라 구축, 저탄소 에너지기술 개발 등을 추진
  - 반면 LNG(와 LPG)에 대한 구체적인 정책방향에 대해서는 특별히 언급되지 않음
- 그러나 기후위기 대응 및 에너지 전환을 위해 천연가스(LNG)를 둘러싼 다음과 같은 쟁점을 우회할 수는 없음
  - 가교연료로서의 천연가스?
  - 천연가스 부문의 우회적 민영화.
  - 천연가스 부문의 정의로운 전환은?

# 현황 1: 민자발전사의 실적

- 민자발전사의 매출 증대: 전력수요 증가 등으로 인한 LNG 발전 설비 가동률 증대, 유가상승에 따라서 LNG 발전비용에 따른 SMP의 결정

연료원별 SMP 결정횟수

단위: 회 유가와 국내 SMP 추이

단위: USD/배럴, 원/kwh



자료: 전력통계정보시스템

자료: 한국석유공사, 전력통계정보시스템

# 현황 1: 민자발전사의 실적

주요 민자발전사 합산 영업실적

단위: 억원, % 주요 민자발전사 합산 재무안정성

단위: 억원, 배



자료: 각사 공시자료 바탕 NICE신용평가 재구성

주1. NICE신용평가 유효신용등급 보유 민자발전사 대상 (SK E&S(연결), GS파워, GS EPS, 포스코에너지(연결), 한화에너지(연결), GS ENR(연결), 에스파워, 평택에너지서비스)

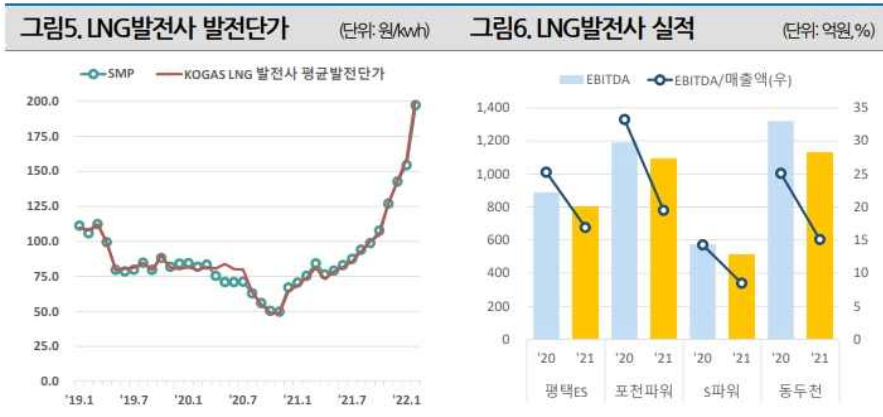
주2. CGN올론전력, 포천파워, 동두천드림파워는 분기 실적 미공시업체로 실적 집계에서는 제외

- 전력수요 증대 및 SMP 상승으로 일정한 수익 확보
- 그러나 현물가격의 증대로 인한 불확실성 존재. 또한 사업확대(다변화)로 인한 불확실성도 존재함.



## 현황 2: 천연가스 직수입

- 직수입 발전사업자보다 가스공사 도입 발전사가 경쟁 열위에 있음



자료: 시장자료취합, 전력통계속보  
 주: 평택ES, 포천파워, S파워, 동두천드림파워 발전기  
 단순평균 발전단가

자료: 각사 공시자료  
 주: 평택ES, 포천파워, S파워, 동두천드림파워

## 현황 2: 천연가스 직수입

- 이러한 민자발전의 실적 증가에는 직수입을 통한 LNG 발전 매출 증가가 실적 차별화 요인으로 작용하고 있음.
- 최근의 LNG 가격 급등은 발전사업자간 연료 도입구조에 따른 급전 경쟁력을 차별화를 가져옴. 이에 설비가동률 수준에도 영향을 미치고 있음.



자료: 시장자료취합, 전력통계속보  
 주: SKENS 광양/파주/나래, GS 파워안양#2-1, 신평택, 포스코 E#3, GSEPS#4 발전기의 단순평균 발전단가

자료: 각사 공시자료  
 주: SKENS(별도), 파주/나래 ES, GS 파워, 신평택, 포스코 E(별도), GSEPS

## 현황 3: 천연가스 설비 증대

- 직수입 물량 증대 현황은 아래와 같음. 2020년에 전체 도입 물량의 약 22%를 차지하고 있음

■ 연도별 가스공사 및 직수입 물량 추이

연도	가스공사 도입량(만톤, A)	직수입사 도입량(만톤, B)	국가 도입량 (만톤, C=A+B)	직수입사 비중 (% , B/C)
2013	3,933	141	4,074	3.5
2014	3,633	137	3,770	3.6
2015	3,141	188	3,329	5.6
2016	3,185	216	3,401	6.3
2017	3,306	465	3,771	12.3
2018	3,817	617	4,434	13.9
2019	3,373	728	4,101	17.8
2020	3,193	920	4,113	22.4

## 현황 3: 천연가스 설비 증대

- 직수입 물량 증대로 인해 민간 사업자가 운영하는 저장 시설 역시 증가하고 있음. 이에 최근에는 발전공기업들도 자사 운영 터미널 건설을 계획중에 있음.

< 저장시설 공사계획('21.3월 기준) : 별첨3 >

(단위 : 만kℓ)

구 분	'21~'25년	'26~'27년	'28~'29년	'30~'34년
가스공사 (누 계)	108 <sup>1)</sup> (1,324)	40 <sup>2)</sup> (1,364)	40 <sup>3)</sup> (1,404)	40 <sup>4)</sup> (1,444)
민 간 (누 계)	183 <sup>5)</sup> (336)	- (336)	- (336)	- (336)
합 계 (누 계)	291 (1,660)	40 (1,700)	40 (1,740)	40 (1,780)

1) 당진기지 1단계(27만kℓ×4) 준공('25년)

2) ~ 4) 당진기지 2단계(20만kℓ×2)부터 4단계에 거쳐 '31년까지 총 6기 준공

5) 보령·울산·여수·광양·통영 등에 '25년까지 총 9기(20만kℓ×7, 21.5만kℓ×2) 준공

## 현황 4: 천연가스의 친환경성?

- 지속가능금융을 위한 분류체계(Taxonomy)에서 천연가스를 포함시킬 것이냐 말 것이냐를 두고 유럽과 국내에서 논란이 있었음.
  - EU에서는 원자력과 함께 천연가스를 포함
  - 국내(K-Taxonomy)에서는 원자력 제외, 천연가스 포함
  - 천연가스를 가교 연료로서 인정
- 에스케이이엔에스(SK E&S)가 참여하는 호주 바로사-칼디다 가스전 사업(2025년부터 20년간 매년 370만톤의 LNG와 150만배럴의 원유를 생산할 계획)에 대한 비판: 수출입은행의 3억달러(약 3600억원) 규모의 금융 지원이 탄소중립에 역행한다는 비판

## 천연가스 부문의 문제점과 과제

### 1) 발전부문에서 직수입 허용을 통한 경쟁 도입의 문제점

- 직수입의 혜택은 민간 발전사업자에게 귀속될 뿐, 요금 인하 나타나지 않음
- 직수입은 국제천연가스의 낮은 가격이라는 예외적인 상황에서 가능할 뿐임. 가격이 상승하는 등의 불확실성이 높아지는 상황에서, 도입 경쟁력을 전반적으로 하락시킬 수 있음.(가스공사의 책임부담 증대)
- 직수입 혜택을 얻기 위한 발전소 및 LNG 저장 등의 관련설비 증대는 과잉설비, 중복투자가 될 수 있음.
- 우회적 민영화를 통한 실질적 민영화 압력 증대

# 천연가스 부문의 문제점과 과제

LNG직도입협회 본격 출항-도입시장 경쟁 '격화'

☞ 박병인 기자 | Ⓞ 승인 2021.12.15 10:40 | 💬 댓글 0

상근부회장 강남훈 前에너지공 이사장 선임-사무국 구축 완료  
LNG직도입 인력양성-정부 정책 개발-시설 최적화 등 역할 수행



## 천연가스 부문의 문제점과 과제

### 2) 천연가스는 가교연료가 될 수 있을까?

- EU와 국내에서 제정된 녹색 분류체계에서 가교연료의 기능을 근거로 친환경성을 인정했지만, 천연가스가 탄소중립에 역행한다는 반론도 높음.
- 연료로서의 특성상 가교 역할을 할 수 있다고 해도, 그것은 이론적이고 기술적인 논의에 그칠 뿐임.

- 현재와 같은 상황에서 발전 등 민간 자본이 운영하는 설비의 증대는 에너지 전환을 위한 사회적 부담 비용을 더욱 증대시키는 효과를 낼 것임.

- 또한 에너지 전환에서 잠금 효과(Lock in)를 일으킬 수도 있음. 현재 전력과 가스관련 제도들이 민간 자본의 혜택을 보장해주고 있으며, 향후 재생에너지가 더욱 확대되지 못하는 상황이 온다면, 잠금효과의 가능성은 더욱 높아질 수 있음

# 천연가스 부문의 문제점과 과제

유형	(천연가스의 경우) 잠금 효과
기술-경제적 잠금	-인프라, 공급망, 관련 기구가 안정적이고 강한 체제에 연동되어 있음 -기존 인프라가 긴 수명과 높은 매물비용을 발생시켜 바꾸기가 어려움 -대안적인 탄소저감 기술의 구축 -탄소포집기술에 대한 긍정적인 전망
제도적 잠금	-단기적이고 사적인 비용 편익을 고려할 뿐 장기적이고 사회적인 측면을 고려하지 않는 선택 -제도가 한번 시행된 후에는 안정화됨 -천연가스 산업 및 정부, 사회적 행위자들이 이해관계를 고려하여 현재 상태를 선호

(자료) H. Bauers(2022)

# 천연가스 부문의 문제점과 과제

## 3) 천연가스 부문의 과제

- 에너지 부문의 민영화를 촉진시키고 에너지 전환의 걸림돌이 되고 있는 직수입 사업자들에 대한 규제 필요
  - 가령, 추가 직수입 금지 및 관련 설비 증설에 대한 공공적 관리 필요
- 천연가스 부문의 공공성 확대
  - 에너지 수급의 안정성을 확보하여, 난방 연료 및 재생에너지로의 에너지 전환을 위한 가교 연료로서의 이용되는 가스를 안정적으로 공급되어야 함
  - 천연가스는 전환의 중요한 매개인 동시에 장기적으로는 전환을 준비해야 하는 부분이기도 함. 즉 공공적 방식의 전환의 방향을 모색할 필요가 있음.

# 윤석열 당선자의 핵발전·전기요금 정책 전망

이헌석 (정의당 녹색정의위원장)

## 1. ‘탈원전 백지화’와 ‘원전 최강국 건설’

윤석열 당선자의 기후·에너지 분야 대표 공약을 꼽으라면 단연코 탈원전 백지화와 원전 최강국 건설이다. 그는 우리나라의 원전 기술이 세계 최고임에도 문재인 대통령의 ‘탈원전 정책’으로 이 기술이 사장되고 있으며, 신한울 3, 4호기 건설과 해외 핵발전소 수출을 통해 세계 최강의 기술을 살려내겠다고 공약했다. 또 현재 설정된 NDC 40% 목표 달성을 위해 수명 만료 핵발전소의 수명연장을 하겠다는 점을 분명히 했다.

《대선후보별 2030년 발전량 비중》

구분	핵발전	석탄	LNG	신재생(재생)
이재명	23.9%	21.8%	19.5%	30.2%
윤석열	30~35%	40~45%		20~25%
심상정	23%	0	25%	50%
안철수	35%	핵발전과 재생에너지를 제외한 기타 에너지 30%		35% (태양광 10% 풍력 10% 연료전지 15%)

\* 그린피스-KBS 후보 질의서 종합

\* 이재명 후보는 문재인 정부의 2030년 NDC를 그대로 제출.

\* 핵발전, 석탄, LNG, 재생에너지 이외는 기타는 표기에서 제외

공약의 내용만 살펴보면, 신한울 3, 4호기 이외의 신규 핵발전소 건설은 하지 않고, 임기 중 수명연장 여부를 결정해야 할 10기<sup>2)</sup>를 수명 연장하겠다는 것이다. 이를 통해 ‘원전을 기저 전원으로 활용하여 신재생에너지와 함께 탄소중립 추진의 주요 동력으로 활용’하겠다고 공약자료집에서

2) 윤석열 당선자의 임기는 2027년에 만료되지만, 현재 핵발전소 수명연장 절차는 수명 만료 2~5년 이전에 수명연장을 위한 평가보고서를 제출하게 되어 있다. 물론 이것 역시 강제조항이 아니라, 예외가 있다. 고리2호기의 경우, 2023년 4년 수명이 만료되지만, 아직 경제성 평가가 끝나지 않았다는 이유로 아직 수명연장 관련 서류를 제출하지 않고 있다.

밝히고 있다.

이와 함께 언론 등이 요구한 질의서에서 2030년 전력믹스를 화석연료 40~45%, 핵발전 30~35%, 신재생에너지 20~25%로 잡고 있다. 현재 문재인 정부 2030년 전력믹스와 비교하면, 재생에너지 확대 속도는 늦추고, 화석연료는 거의 유사하며, 핵발전은 확대하는 방안을 상정하고 있다. 후보 단일화를 진행한 안철수 후보의 경우, 재생에너지와 핵발전 비중이 높고, 화석에너지 비중은 낮은 수준이다. 또 원전 최강국과 관련해서는 소형모듈형원자로(SMR)와 퍼플수소(핵발전으로 생산한 수소)를 중심으로 신규 연구개발에 투자하고, 2030년까지 핵발전소 10기를 해외 수출하여 10만 개의 일자리를 만들겠다는 야심 찬 계획을 갖고 있다.

### 《국내 핵발전소 연도별 설계수명 만료 현황》

수명 만료 연도	발전소	비고
2017년	고리1호기	~2019년까지 총 2기 폐쇄 완료.
2019년	월성1호기	
2023년	고리2호기	~2029년까지 총 12기 (2020년대 10기)
2024년	고리3호기	
2025년	고리 4호기, 한빛 1호기	
2026년	한빛 2호기, 월성2호기	
2027년	한울 1호기, 월성3호기	
2028년	한울 2호기	
2029년	월성 4호기	

\* 2022년 2월 현재 : 운전 중 24기, 건설 중 4기(신한울 1,2/신고리 5,6) / 폐쇄 2기

위의 표에서 보듯 2020년대는 노후 핵발전소의 시대이다. 1980년대 집중적으로 건설한 핵발전소들이 설계수명이 끝나기 때문이다. 현재 가동 중인 24기 핵발전소 중에서 10기가 2029년까지 수명이 끝난다. 이미 폐쇄 절차에 돌입한 2기까지 포함하면 모두 12기이다. 2011년 후쿠시마 사고 이후 노후 핵발전소를 폐쇄해야 한다는 목소리가 높아졌다. 이에 따라 박근혜 정부 당시 고리1호기 폐쇄를 결정했고, 문재인 정부에서는 이후 노후 핵발전소 수명연장을 하지 않겠다는 정책을 수차례 발표했다. 그러나 이 내용은 법적인 강제력이 없다. 독일이나 대만의 경우처럼 노후 핵발전소 수명연장 금지나 탈핵 시점을 법률로 명시한 것이 아니라 행정계획 수준에서 문제를 다루고 있기 때문이다. 이 문제는 문재인 정부 내내 수차례 문제 제기되었지만, 법제화에 이르지 못하고 결국 윤석열 당선자 공약을 통해 폐지되게 되었다.

문제는 단순히 노후 핵발전소 수명연장으로만 그치지 않을 것이라는 점이다. 그동안 국민의힘에서는 신한울 3, 4호기 건설 이유를 '원자력산업의 공급망(supply chain)을 살리기 위한 것임을 분명히 했다. 즉 신규 핵발전소 건설이 중단되면 기존의 핵산업 생태계가 무너진다는 것이다. 이 공급망을 유지하기 위해서는 국내든 국외든 핵발전소를 계속 건설해야 한다. 하지만 해외 수출은 생각만큼 녹록하지 않다. 2009년 UAE 핵발전소 해외 수주를 계기로 당시 이명박 대통령은 2030년까지 80기의 핵발전소를 해외 수주하겠다고 밝힌 바 있다. 그러나 2011년 후쿠시마 사고 등의 여파로 글로벌 핵산업계는 큰 변화를 겪었다. 독일 지멘스는 2011년 원자력 사업에서 철수했고, 대표적인 핵산업계 메이저 기업인 웨스팅하우스가 2017년 파산했다. 프랑스의 대표적인 핵발전 종합기업 아레바는 2018년 기업분할을 통해 핵연료 기업으로 축소되었다. 웨스팅하우스를 인수했던 모기업 도시바는 웨스팅하우스 파산의 영향으로 2021년 그룹이 해체되었다.

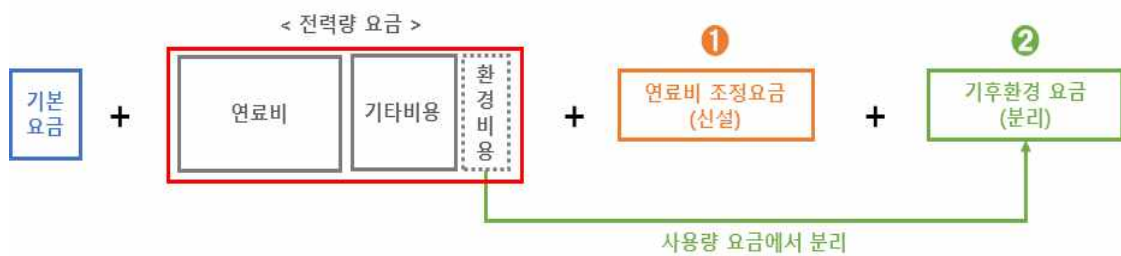
말 그대로 핵산업계의 대격변이 이뤄진 것이다. 이런 상황에서 우리나라는 지난 10년간 단 1기의 핵발전소 해외 수주도 성공하지 못했다. 그나마 핵발전소를 건설하고 있는 중국의 경우, 원천 기술 문제로 우리나라가 단독으로 입찰에 응할 수도 없는 상황에서 중동과 동유럽, 동남아시아 시장을 두드리고 있으나, 뚜렷한 성과를 내기 힘든 것이다.

이런 상황에서 '원자력산업의 공급망 살리기'는 단순히 노후 핵발전소 수명연장이 아니라, 신규 핵발전소 건설로 이어질 가능성이 농후하다. 일차적으로는 부산과 울산에 집중해 있는 노후 핵발전소 수명연장 여부를 둘러싼 사회적 갈등이 재개될 것이며, 이명박 정부 당시 신규 부지로 지정했던 영덕과 삼척을 비롯해 신규 핵발전소 부지 선정을 둘러싼 사회적 갈등 또한 윤석열 정부 내내 진행될 것으로 전망된다.

## 2. 애매한 '4월 전기요금 인상 백지화'와 전기요금 정책

전기요금이나 한전 적자 문제는 국민의힘이 문재인 정부 내내 탈원전 폐지와 맞물려 제기해왔던 이슈이다. 문재인 정부 5년 동안 폐쇄한 핵발전소가 월성 1호기 단 1기 밖에 없고, 한빛 3, 4호기 등 핵발전소 격납건물 구멍 발견 등 안전상의 문제로 핵발전소 가동을 멈추고 있는 상황, 또 국제유가 및 원자재 가격 인상으로 인해 연료비가 급등하는 상황 등이 있음에도 보수언론과 국민의힘은 '탈원전 정책 때문에 전기요금이 올라간다'는 주장을 계속 펼쳤다. 이에 문재인 정부는 '정부 임기 내 전기요금 인상 없다'는 기조로 대응을 하면서 우리나라는 최근 국제유가 급등에도 전기요금 인상이 거의 이뤄지지 않는 거의 유일한 나라가 되고 있다.





소매단위의 전기요금을 책정하는 방식은 위의 표에서 보듯 △ 기본요금, △ 전력량요금, △ 연료비 조정요금, △ 기후환경요금으로 구분되어 있다. 이중 연료비 조정요금은 2021년 1월부터 새로 생긴 요금체제로 이명박 정부부터 시행이 검토되어 오던 ‘연료비 연동제’를 시행함에 따라 생긴 것이다. 전기요금 특성상 연료비 변동이 전기요금에 미치는 영향이 크지만, 그동안 소매 전기요금은 이와 연동되지 않은 채 물가 등을 고려하여 인위적으로 책정되었다.

연료비 조정요금을 책정하는 방식은 유연탄, LNG, BC유 등 3가지 연료에 대해 12개월동안의 무역통계가격을 평균한 ‘기준연료비’와 3개월 동안의 무역통계가격을 평균한 ‘실적연료비’를 비교하여 그 차액을 바탕으로 연료비 조정단가를 책정하도록 되어 있다. 하지만 연료비 변화에도 불구하고 조정단가는 ±5원/kWh으로 상하한이 정해져 있으며, 직전대비 조정폭은 3원/kWh 로 적용되어 있는 등 다양한 제약조건이 함께 만들어져 있어 사실상 ‘반쪽 짜리 연료비 연동제’라는 비판이 그동안 있었다.

과거 연료비 연동제 적용 사례를 보면 이와 같은 것들이 잘 드러나는데, 2021년 3분기 연료비 인상에 따라 연료비 변동비가 1kWh 당 1.7원 올랐음에도 불구하고 ‘코로나19와 물가 등을 고려<sup>3)</sup>해서’ 연료비 조정단가를 -3원(현행 유지)으로 동결하는 일이 벌어졌다. 이에 따라 2021년 3분기에는 한전의 분기결산 시작한 2011년 이후 최초로 영업손실<sup>4)</sup>이 발생했다.

여름철 전력수요가 급증하는 시점을 포함한 3분기는 전통적으로 영업실적이 좋은 시점이다. 하지만 2021년 3분기는 누적기준 매출 45조 564억원, 영업손실 1조 1298억원을 기록했다. 매출액은 전년 동기보다 1조 1794억원 증가했지만, 영업이익은 4조 2824억원 감소한 것이다.

3) 한겨레신문, 「3분기 전기요금도 동결…“연료비 올랐지만 코로나·물가 고려”」, 2021.6.21

4) 전기신문, 「한전, 3분기 최초 영업손실…원료비 상승에 전기요금 동결 '직격탄'」, 2021.11.14

## 2022년 4~6월분 연료비조정단가 산정내역

### 1. 실적연료비 산정

- ① 유연탄, LNG, BC유의 3개월 동안의 무역통계가격 평균을 산정.
  - ② ①에서 산정한 각 값에 환산 계수를 곱한 후 합산하여 평균연료가격을 산정.
- ※ 환산계수 : 연료원별 발열량과 투입비율을 고려한 연료별 무역통계 가격에 대한 가중치

(세전 무역통계가격)

구 분	2022년 4~6월분 실적연료비('21. 12 ~ '22. 2월)			
	2021년 12월	2022년 1월	2022년 2월	평균
유연탄(원/kg)	155.33	171.36	190.80	172.50
LNG(원/kg)	1,056.56	1,358.95	1,010.58	1,142.03
BC유(원/kg)	599.33	574.72	644.01	606.02

(세후 무역통계가격)

구 분	2022년 4~6월분 실적연료비('21. 12 ~ '22. 2월)			
	2021년 12월	2022년 1월	2022년 2월	평균
유연탄(원/kg)	201.33	217.36	236.80	218.50
LNG(원/kg)	1,072.36	1,374.75	1,026.38	1,157.83
BC유(원/kg)	650.31	624.96	696.33	657.20

※ 관세법 제50조, 개별소비세법 제1조, 석유 및 석유대체연료 사업법 시행령 제24조 의거

	↓		↓	
		(환산계수)		
유연탄	218.50 원/kg	×	0.9649 (α)	=
천연가스	1,157.83 원/kg	×	0.3163 (β)	=
BC유	657.20 원/kg	×	0.0117 (γ)	=
+)				
			실적연료비	584.78원/kg
			기준연료비 (*20.12~'21.11월 평균)	338.87 원/kg

### 2. 연료비조정단가 산정

- ① 실적연료비에서 기준연료비를 차감한 변동연료비 값에 변환계수를 곱하여 조정단가 산정
- ※ 변환계수 : 전력 1kWh를 생산하는데 필요한 연료투입량(kg)
- ② 조정단가가 ±5원/kWh 초과 시 상하한 ±5원/kWh 적용
- ③ 직전 조정주기 대비 조정폭은 3원/kWh 차이까지 적용하며, 1원/kWh 이내의 조정폭 차이일 경우 직전 조정주기 단가 적용

	↓		↓	
변동연료비(원/kg)	=	584.78원/kg	-	338.87원/kg
			=	245.91원/kg
연료비 조정단가	=	245.91원/kg	×	0.1376 kg/kWh
			=	33.8 원/kWh
(상하한 적용단가)		(분기별 조정단가)		(연료비 조정단가)
5.0 원/kWh	▶	3.0 원/kWh	▶	3.0 원/kWh

### 3. 최종 연료비조정단가

전기공급약관 별표 연료비조정요금 운영지침 2.4)에 의거, '22년 4월부터 6월분 연료비조정단가는 0원/kWh를 적용\*하기로 함

\* 정부로부터 통보받은 적용사유 : 국제 연료가격 상승 영향으로 '22년 2분기 연료비 조정단가 조정요인이 발생하였으나,  
 1) 코로나19 장기화와 높은 물가상승률 등으로 어려움을 겪는 국민의 생활안정을 도모할 필요성과 2) 지난해 12월에 확정되어 오는 4월부터 적용되는 '22년 기준연료비 및 기후환경요금 인상분(+6.9원/kWh)을 고려하여,  
 '22년 2분기 연료비 조정단가는 '22년 1분기와 동일한 0원/kWh로 유지할 것을 통보합니다. 끝.

21-22년 연료비 조정 요금				
	'21.Q2	'21.Q3	'21.Q4	'22.Q1
기준 연료비	289.07원/kg			338.87원/kg
실적 연료비	288.07원/kg	299.38원/kg	355.42원/kg	446.49원/kg
차이 및 변환계수 적용				
연료비 변동액	-0.2 원/kWh	+1.7 원/kWh	+10.8 원/kWh	+14.8 원/kWh
분기 조정 폭 적용 단가				
최종 연료비 조정단가	-3.0 원/kWh	-3.0 원/kWh	0.0 원/kWh	0.0 원/kWh
	0.0	3.0↑	0.0	

이와 같은 전기요금 책정방식은 공기업 한전을 부실하게 만들뿐더러 실제 사회적 약자에게는 큰 도움이 되지 않는다는 2가지 문제를 모두 갖고 있다. 2021년 한전은 10조 4300억원의 회사채를 발행해 역대 최대를 기록했다. 2022년의 경우, 1분기에만 9조 6700억원의 회사채를 발행했다.



이와 같은 부채 증가는 영업이익 감소와 직결되어 있다. 올해 역시 연료비에 전기요금이 제대로 반영되지 않음에 따라 올해 한전의 영업이익은 20조원 적자를 기록할 것이라는 비관적인 전망까지 나오고 있다.

이런 상황에서 윤석열 당선자의 '4월 전기요금 인상 백지화' 주장은 전형적인 포퓰리즘적 공약이다. 그는 공약에서 '대선 직후 전기요금 인상은 탈원전 정책 실패의 책임회피일 뿐'이라며, '과학과 상식에 근거한 전력공급계획 수립'을 강조했다. 그러나 현재의 에너지 믹스를 당장 바꿀 수 없으며, 설사 윤석열 정부의 계획대로 핵발전 비중을 현재 20%대 후반에서 30~35%로 늘린다 할지라도 늘어나는 핵발전 비중이 제한적이기 때문에 이를 바탕으로 전기요금 인상을 막을 수 있는 범위는 매우 제한적이다.

한전 적자와 부채로 들어가는 수십조 원을 에너지 전환과 에너지 빈곤층 지원에 사용하는 것은 어떨까? 현재 한전이 시행하고 있는 복지할인제도는 장애인과 상이유공자, 기초생활수급자, 차상위계층 등을 모두 합해 약 351만 호, 5,852억 원 수준이다. 그나마 최대 월 2만원 이내의 비용을 지원하는 정도이며, 전기요금만 지원하는 형식이기 때문에 주거환경에 대한 근본적인 대책은 없는 경우가 많다.

그동안 에너지 빈곤층에 대한 사회적 논의는 '춧불 화재'와 같은 사건이 있을 때마다 조금씩 제기되었지만 2004년 에너지 기본법이 만들어진 이후로 에너지 빈곤층과 에너지복지에 대한 사회적 논의는 확대되지 못했다. 이명박 대통령 시절이던 2010년 '에너지복지법'이 정부 입법으로 추진되었지만, 국회 문턱을 넘지 못하고 오늘에 이르고 있다.

한편 윤석열 당선자는 공약을 통해 '에너지 빈곤층에 가구당 매년 2,500kWh의 필수전력을 무상 지원'하겠다고 약속했다. 가구당 매년 2,500kWh이란 매우 구체적인 숫자를 바탕으로 공약을 제시했다는 점에서 윤석열 정부에서는 에너지복지에 대한 사회적 논의가 확산할 것으로 예상된다. 다만 전력 지원의 재정, 필수전력량에 대한 평가, 에너지 빈곤층의 정의 등 수 많은 쟁점은 여전히 남아 있다. 그동안 에너지복지에 대한 논의가 진전되지 못했던 것은 다른 복지지원과의 상충 문제, 재원 마련 문제가 크게 작용했다. 또 현재 '전체 소득 중 냉난방비 비중이 10%를 넘는 가구'로 되어 있는 에너지 빈곤층의 정의도 현실에 맞지 않다는 문제 제기가 계속 있었다. 단순히 냉난방비 비중만 진행할 경우, 소득이 낮아 극단적으로 냉난방을 하지 않는 가구나, 에너지효율, 주택결함으로 인한 문제점 등을 고려할 수 없다는 것이다. 소득이 낮은 가구와 에너지 빈곤이 정확히 일치하지 않아 누락되는 문제 등도 대비책이 필요하다. 최소한의 생활을 위한 필수적인 에너지양에 대한 합의도 필요하다. 이는 주거환경이나 소득 모두에 영향을 많이 받게 되기 때문에 기존 지표와 기준에 대한 종합적인 재검토가 있어야 할 것이다.

이런 논점에도 불구하고 에너지 빈곤층에 대한 문제는 기후적응의 관점에서 매우 중요한 부분이다. 단순히 전력량을 지원하는 것을 넘어 최소 주거기준 재설정 및 그린리모델링 사업 등 추가적인 정책과 연계하는 방안 마련이 된다면 십여 년간 정체되어 있었던 에너지복지 논의를 더욱 확대해야 할 것이다.

■ 내용 : 할인율 및 한도 설정에 따른 월 전기요금 할인 (단위: 천호, 억원)

구분	할인대상	도입일	호수	할인액(억원)		할인율
				'19년	'20년	
장애인	주택용	'04.3.1	687	1,276	1,272	월 1만6천원 한도 (여름철 2만원)
상이유공자	주택용	'04.3.1	8	15	15	
독립유공자	주택용	'05.12.28	6	11	11	
기초생활수급자	주택용 (생계,의료)	'05.12.28	979	1,335	1,472	월 1만6천원 한도 (여름철 2만원)
	주택용 (주거,교육)	'15.7.1				월 1만원 한도 (여름철 1만2천원)
	심야전력	'08.1.1				심야(갑) 31.4% 심야(을) 20%
차상위계층	주택용	'10.8.1	219	205	217	월 8천원 한도 (여름철 1만원)
	심야전력	'08.7.1				심야(갑) 29.7% 심야(을) 18%
사회복지시설	주택용 일반용	'07.1.15	124	847	829	30%
	심야전력	'08.1.1				심야(갑) 31.4% 심야(을) 20%
3자녀이상	주택용	'09.8.1	598	877	885	30% (월 16,000원 한도)
대가족	주택용	'07.1.15	266	383	358	
출산가구	주택용	'16.12.1	613	728	769	
생명유지장치	주택용	'07.8.1	15	35	24	30%
<b>합계</b>			<b>3,515</b>	<b>5,712</b>	<b>5,852</b>	

※ 가구수(호수)는 '20년 12월 말 기준

※ 할인액은 해당연도 누계 기준

### 3. 소결 : '녹색 전환'과제와 '기후·녹색정치'의 간극을 어떻게 줄일 것인가?

매번 선거 때마다 '정책선거가 실종했다'라는 말이 관용어처럼 쓰이지만, 이번 대선은 말 그대로 최악이었다. 부동산과 젠더 등 몇몇 쟁점을 제외하고는 후보자의 배우자 문제와 진실 공방만 가득한 20대 대선이었다. 이런 상황에서 윤석열 정부의 향후 정책 방향을 가늠해볼 만한 자료는

너무나 부족하다. 아마도 그동안 국민의힘이 주장해왔던 정책 방향으로 내용이 추진될 것으로 예상될 뿐이다.

이들 대부분의 내용이 그동안 기후, 환경 운동을 해온 이들과는 상충하는 내용이다. 온실가스 감축 목표 상향, 탈석탄, 탈핵, 에너지전환, 기후정의 등 최근 쟁점이 되는 이슈들 이외에도 전국 각지의 토건 사업과 4대강, 그린벨트, 국립공원 이슈 등 전통적인 이슈들 모두 국민의힘의 정책과 기후, 환경운동 진영의 내용이 상충하는 것이 없다.

가장 큰 문제는 녹색 전환을 실현하기 위한 과제는 넘쳐나는데, 정작 이를 실현할 정치권에 미칠 영향력은 점점 줄어들고 있다는 점이다. 글 첫머리에 지적했던 것처럼 국민들의 기후 대선에 대한 열망은 생각보다 크지만, 이를 조직하지 못하는 일들이 계속 반복되고 있다. 거기에 머무르지 않고 ‘기후위기 대안은 원자력으로!’이거나 ‘기후위기 극복은 필요하지만, 신공항 건설도 필요하다’와 같이 기후정의와 상충하는 대안이 국민에게 각인되는 일이 확산하고 있다.

흔히 한국에서 모범적인 사례로 언급되는 최근 독일의 기후, 환경정책은 사민당이나 녹색당 정부에서 만들어진 것이 아니라 보수당 총리인 메르켈 총리 시절 만들어진 것들이다. 그들 중 일부는 매우 자본주의적인 해법을 담고 있고, 일부는 독일 내에서 부족한 정책이라고 비판을 받았지만, 큰 틀에서 온실가스를 감축하고 자연을 지켜야 한다는 방향성에 대해서만큼은 분명했기에 오늘날 ‘기후 모범국가 독일’을 만든 것이다.

‘탈원전 논쟁’에서 볼 수 있듯이 우리의 현 상황은 그렇지 못하다. 기초적인 정보와 사실에 대해서조차 가짜뉴스가 판치고 있으며, 상충하는 가치에 대해서도 너무나 쉽게 용인하거나 환경문제를 개인의 실천 정도 수준으로 낮추는 경향이 너무나 강하다. 이런 경향은 지나치게 탈정치화된 환경문제 접근과 진영논리에 휩싸인 환경문제 접근처럼 극단적인 이분법으로 이어지기도 한다.

향후 윤석열 정부 기후, 환경정책은 다양한 측면에서 논란이 진행될 것이다. 산업계와 노동자, 농민 등 다양한 이해당사자들의 가치가 충돌할 것이며, 탄소 국경세 도입처럼 지속해서 국제적인 압력이 이어지기도 할 것이다. 또 전기요금과 탄소세처럼 국민들의 부담을 둘러싼 논쟁도 끊임없이 이어질 것이다. 이러한 상황에서 개별 정책에 대한 대응도 중요한 의미를 갖겠지만, 기후정의, 환경정의라는 관점으로 새로운 정치를 어떻게 시작할 것인지를 고민하는 것이 중요하다고 생각한다. 결국 우리가 해야 할 일은 개인들의 자각과 실천을 바탕으로 우리 사회의 시스템을 바꾸는 일이다. 그러기 위해서는 국가 권력뿐만 아니라, 지자체와 지역사회의 체계를 전체적으로 바꾸는 일들이 있어야 할 것이다. 기후위기의 시대, 기후 대선이 중요하다고 생각하는 국민이 많지만, 크게 다르지 않은 정책들마저 논쟁이 되지 않는 상황을 타개할 방법은 이런 것이 아닌가 한다.

# 윤석열 정부 시기 기후정의운동과 노동운동의 과제

김선철 (기후정의동맹(준))

## 1. 대선의 교훈

한 마디로 이야기해서 ‘진보’는 대선에서 의미 있는 결과를 내지 못했다. 민주노총이 공식 지지의 입장을 표명했던 정의당과 진보당, 노동당의 ‘진보 후보’들은 다 합쳐 2.5%의 지지도 받지 못하는 초라한 성적표를 냈고 진보 세력의 응집된 대응을 이끌어내는 데에도 실패했다. 차별과 불평등, 노동, 기후위기 등 위기의 시대 핵심 키워드들은 대선 과정에서 실종되었고 2016년 촛불 정국으로 잠시 확장되었던 민주주의의 의미와 공간은 더없이 협소해졌다. 박근혜의 사면은 이명박 사면을 둘러싼 논의를 점화했고, 윤석열 당선 이후 정국은 다시 ‘서초동 촛불’과 ‘태극기 부대’ 대결이 반복될 양상마저 보이고 있다.

이런 현실은 아래로부터의 목소리가 조직되지 못했을 때 어떻게 여론과 표심, 담론과 정책이 보수 기득권 정당에 휘둘릴 수밖에 없는지를 적나라하게 보여준다. 대선 시기 민중경선이나 기후대선운동본부 등을 둘러싼 논의가 있었지만 이는 역설적으로 대중운동의 흐름이 모아지지 못한 채 상층 중심으로는 아무런 힘도 낼 수 없다는 것을, 그것도 대선을 코 앞에 두고 준비하면 아무 것도 안된다는 새삼스러운 사실만을 교훈으로 남겼다. 무엇보다 대선은 현실에서 함께하는 투쟁 경험의 축적과 이에 기반한 공동의 자기 정체화, 독자적 세력화의 계획 없이 각개약진하는 ‘진보’와 노동운동, 기후정의운동 등 사회운동의 한계를 가감없이 보여주었다.

그나마 다행이라 해야 할까, 아래로부터 연대하고 독자적 힘을 키워 (진보)정당을 움직일 수 있는 사회운동의 독자적 힘을 키우는 것이 무엇보다 중요하다는 문제의식에 대한 공감대도 커지고 있다. 대선 선거일을 일주일 앞둔 3월 초, 763인의 서명을 담아 발표된 “같은 현실을 반복하지 않기 위해 다른 미래를 만들어갑시다”라는 선언문이 그 좋은 사례이다. 선언문은 ‘최악’을 막는다는 명분으로 ‘차악’의 선택을 유도하는 대선 현실에서 “사회운동의 독자적 전망을 구축하고 재건”을 위한 실천의 요구를 담았는데, 대선 한 가운데에서 선거를 “억압적인 시스템을 포장하는 껍질”이 아닌, “사회운동이 자신의 요구를 분출하고 또 대중들의 정치적 공간”으로 만들기 위한 중장기적 실천의 계획을 만들어내자는 제안이 나왔다는 점은 의미심장하다.

선언문은 “진보정당운동은 단지 분열했기 때문이 아니라, 자신의 운동을 조직화·세력화하지 못했기에 후퇴”해왔다 진단하며 진보정당들이 “체제를 넘어서는 전망을 제시하기 위한 정치적 힘을 사회운동과 함께 만들기보다, 사회운동을 동원의 대상으로 여겼던 것은 아닌지” 묻는다. 노동계의

민중경선에 대해서도 “현장의 목소리로부터 정치적 힘을 조직하기 위한 일상적인 노력 없이 단순히 누구를 지지할 것인지 정하는 방식으로는 정치세력화를 이룰 없다”라는 점을 분명히 밝힌다. 그러면서 “기득권 정당 중 한 쪽과 공동전선을 만드는 대신, 우리 자신의 대안을 만들고 세력화”할 것을, “제도 개혁을 넘어선 체제 전환”을 목표로 삼을 것을, 그리고 이후 5년, 10년을 내다보며 “우리가 전선과 구도를 만들고, 능동적으로 개입하는 미래를 조직”하기 위해 밑바닥에서 대중을 적극적으로 만나고 운동의 목소리를 확장하는 사업을 기획할 것을 제안한다.

## 2. 기후정의운동의 흐름

이런 문제의식은 대선 시기 ‘기후 의제의 실종’에 절망했던 기후운동의 많은 활동가들에게도 큰 속제를 던져주었다. 한국에서 가장 큰 기후운동 연대체인 기후위기비상행동은 작년 12월 ‘기후대선 정책 경연 대회’를 열어 지금 필요한 기후 정책의 그림을 그리는 것을 시작으로 대선판에 영향을 미치고자 다양한 활동을 벌였다. 2월에는 ‘기후바람’이란 이름으로 포스코 블루파워 석탄발전소 공사가 지어지는 삼척과 인천 영흥 석탄발전소, SK의 신규 LNG 발전소 부지가 있는 청주, 신공항 예정지인 제주, 부산 가덕도와 새만금, 비정규 석탄 노동자들과 농민들을 만나기 위해 충남 보령과 홍성 등을 방문하며 기후정의와 정의로운 전환을 외쳤고 거대 양당 후보 캠프 앞에서는 매일 ‘기후대선’을 요구하는 피케팅을 전개했다. 오미크론이 확산되는 속에서도 ‘기후가 아닌 대선을 바꾸자, 기후가 아닌 체제를 바꾸자’라는 슬로건으로 2월말에는 집회와 도심 행진을 조직하기도 했다.

그러나 주요 대선 후보들은 꿈쩍도 안했고 몇몇 단체가 요구했던 대선 후보 기후 토론회도 열리지 못했다. 기후위기비상행동은 대선 후보들의 기후정책 평가를 통해 민주당과 국민의힘 후보들을 ‘기후악당’으로 규정했음에도 일반 시민은 물론 많은 기후 활동가와 지지자들의 투표 행태에 큰 영향력을 발휘하지 못했다. 비상행동은 대선 이후 낸 논평을 통해 기후대선의 실패 원인을 평가하며 “후보 개인들의 성향이나 지식 때문이 아니라 기후위기를 만들고 가속화 한 경제와 정치 체제라는 점, 때문에 이를 바꾸는 것은 어떤 후보나 정당에 의탁하고 기대하는 것으로는 절대로 불가능하다는 점이 분명하다”고 밝혔다. 그러면서 “기후위기를 넘어 정의로운 체제전환을 위한 정치와 운동의 기반을 더욱 단단하고 넓게 다지는 활동”을 약속했다.

문제의식만 보면 이런 흐름은 반자본주의 지향 아래 기후위기 최전선 당사자들이 주체가 되어 공공적, 생태적, 정의로운 기후위기 대응을 모색하고 있는 기후정의동맹의 문제의식과 맞닿는다. 작년 가을 한시적으로 활동을 벌였던 ‘탄중위 해체와 기후정의 실현을 위한 공대위(이하 공대위)’가 해소된 후 그 집행단위는 상설 연대체이자 투쟁체의 위상을 가지는 기후정의동맹을 건설하기 위한 준비를 해왔는데, 3월 말 이틀에 걸쳐 열린 ‘체제전환을 위한 기후정의포럼’을 개최하며 이



를 기후정의운동의 수평적 연대 강화를 위한 계기로 삼고자 했다. 기후정의동맹(준)은 포럼을 준비함에 있어 일회성 행사로 그치지 않기 위해 노동, 농민, 지역사회, 인권운동 등과 여러 차례의 간담회를 진행했을 뿐만 아니라 탄탄한 기후정의동맹 건설을 위한 전략적 과제에서부터 각 부문의 구체적인 전략과 전술에 이르기까지 포럼 내용도 구체적 실천의 과제로 설정했다. 이 과정에서 강조되었던 것도 기후정의운동이 대중운동에 기반한 사회적 투쟁을 통해 아래로부터의 목소리를 모아내고 이에 기반해 독자적인 전망과 대안을 만들어가야 한다는 점이었다.

초기 기후위기의 시급성을 알리며 시작되어 이후 정부의 ‘탄소중립’ 캠페인과 차별점도 모호한 방식으로 전개되던 한국의 기후정의운동에서 이처럼 체제전환의 방향성은 조금씩 뚜렷해지고 있다. 그러나 말로 원칙을 말하는 것과 실제로 실천을 통해 말한 바를 이루어나가는 것 사이에는 심연이 존재한다. 각각의 칸막이 안에서, 그것도 서울을 중심으로 소수 활동가와 전문가가 이끌어가는 운동이 오래 지속되는 가운데 풀뿌리 수준에서의 운동 경험이 부족한 현실에서 ‘아래로부터의 사회 권력화’에 기반한 독자적 전망 구축과 세력화는 더더욱 쉬운 일이 아니다. 그러기에 기후정의운동과 노동운동을 비롯해 체제전환을 지향하는 사회운동은 2027년 대선을 포함하는 중장기적 전망과 목표 속에서 결코 쉬울 수 없는 연대 구축과 새로운 정치적 주체 형성을 위해 지금부터 무엇을 어떻게 해나갈 것인지를 고민해야 한다.

### 3. 윤석열 정부 시기 운동의 과제

윤석열 정부의 담론과 정책, 특히 집회와 시위를 비롯한 국민과의 소통에서 더 보수적인 색채를 띠는 것은 분명하지만 기후나 노동 정책의 친자본적 기조라는 점에서 문재인 정부와 본질적으로 다르지는 않을 것이다. 윤석열은 후보 시절 2030 온실가스 감축 계획을 변경하겠다고 했고 여전히 당내에서는 변경을 둘러싸고 말이 많지만 국제사회에서 한국의 지위를 생각할 때 감축 계획 수치는 유지하게 될 가능성이 크다. 에너지 민영화를 포함하는 시장주의적 대응을 지속해갈 것이며 다만 핵발전이 더 부각되는 정책과 담론을 펼 것으로 보인다. 이런 가운데 (친)민주당 세력 주도 아래 문재인 정부와 윤석열 정부의 작은 차이를 부각시키며 ‘반윤석열’ 전선을 그으려는 흐름도 가시화될 것으로 보이는데, 문재인이 핵발전을 ‘기저 전원’이라며 신한울 3-4호기 건설이 필요하다 말했을 때 조용하던 양이원영 등 민주당 의원들이 대선 이후 윤석열의 친원전 정책에 대한 비판 기자회견을 열었던 것을 한 사례로 볼 수 있다.

시장주의적 기후운동은 온실가스 감축 목표 상향을 요구하고 탈화석연료 요구에 초점을 맞추며 정부의 약속 이행을 감시하는 방향을 펼 것으로 예상되고 여기에는 문재인 정부 시절 탄중위에 친화적이었던 친민주당 세력도 동참할 것으로 보인다. 기후위기비상행동 집행위는 기후정의를 주장하며 시장주의적 대응에 반대하는 경향을 강화하고 있지만 참가 단위에까지 영향력 미치기에는

어려운 상황이다. 이런 조건에서 기후정의동맹과 민주노총, 농민운동, 송전탑, 가스발전소, 신공항 반대운동 등 당사자성을 강조하는 주체들이 기후정의와 정의로운 전환의 담론화와 세력화의 임무를 떠맡을 수밖에 없다. 그러나 이들은 아직 제도정치권에 대한 영향력 작고 기후운동 내에서도 비주류다. 그렇기 때문에 이들의 목소리와 사회적 힘을 강화시켜 민영화 반대, 에너지 민주주의, 정의로운 전환 등 체제전환적 대안과 전망을 확산시키기 위한 정치/조직적 목표와 이를 현실화시키기 위한 구체적인 전략이 필요하다.

윤석열 정부 하에서 가장 중요한 정치적 목표는 기후정의와 정의로운 전환 담론의 주도적 확산을 위해 정의로운 공공적, 민주적, 생태적 에너지 전환'을 전면에 내걸고 에너지 산업의 민영화를 비롯한 시장주의적 기후위기 대응과 낡은 전선을 구축하는 일이 되어야 한다. 동시에 이 목표에 동의하는 주체들 간의 공동 활동과 투쟁을 확산을 통해 부문과 지역을 초월하는 대안 세력의 전국적 연대 강화 및 독자적 세력화가 필요하다. 이것은 민주노총, 기후정의동맹, 기후위기비상행동, 농민의 길, 진보정당 등 독자적 대안과 전망을 모색하고자 하는 세력들이 '9월 기후총파업'을 준비하기 위한 조직적 틀을 함께 구성하는 것에서부터 시작될 필요가 있다.

## 1) '정의로운 공공적, 민주적, 생태적 에너지 전환'을 요구하는 투쟁 전선의 구축

문재인 정부는 '그린뉴딜'과 '2050 탄소중립'이란 깃발 아래 불평등을 악화시키는 방식의 에너지 전환을 추진해왔고, 이런 경향은 윤석열 정부에서도 가속화될 것이다. 특히 주목해야할 것은 가속화될 에너지 민영화 추세다. 오랜 세월 공공의 영역으로 여겨왔던 에너지와 전력 부문은 2000년대 들어 진행된 전력산업 구조개편으로 민간 기업이 이미 발전의 30% 가량을 담당하게 되었다. 기후위기 대응을 명분으로 한 재생 에너지 확대 사업이 공공 보다는 민간 사업자에 의존하는 정책 속에서 발전에서의 민자 비중은 더욱 늘어나게 될 것이다. 한전과 발전 공기업에 대한 민영화 압력도 커지는 상황에서 에너지 공공성이나 정의로운 전환은 요원해질 수밖에 없다.

시장주의자들은 재생 에너지 가격이 하락하고 정부가 적절한 인센티브만 주면 민간 기업이 가장 적절한 에너지 전환의 주체가 될 것이라 믿지만, 이윤을 최우선 가치로 여기는 민간 기업들이 주도하는 에너지 전환은 그린워싱으로 귀결되고 이 과정에서 노동자와 지역 사회, 기후와 생태는 부차화될 수밖에 없다. 해외 사례들이 보여주듯, 기후정의 원칙에 입각한 정부 개입, 공공성과 민주주의 강화 없이는 필요한 에너지 전환도 불가능해지고 노동자 민중의 삶은 더 피폐해질 것이다. 이것을 막기 위해 우리에게 필요한 것이 공공적, 민주적, 생태적 에너지 체제로의 정의로운 전환을 요구하는 투쟁이다.

이 투쟁은 서로 연결된 두 가지 투쟁을 축으로 진행될 수 있다. 첫번째는 민영화/자유화 반대 투쟁이다. 최근CPTPP(포괄적·점진적 환태평양 동반자 협정)라는 자유무역협정 조인 계획에 격렬

하게 반대하는 농민 투쟁에서 볼 수 있듯 이는 에너지나 노동운동을 뛰어넘는 광범위한 전선 구축의 잠재력을 가지고 있는 문제이다. 게다가 ‘재생에너지, 녹색 민영화 막아내자—태양과 바람은 21세기의 석유가 되어선 안된다’는 녹색당의 최근 논평이 가장 많은 조회수를 보인 것에서 드러나듯 민영화 반대는 대중적 공감대도 상당히 형성되어 있다. 야금야금 발전과 에너지 부문의 민영화를 진행해왔던 정부 정책과 그 효과를 폭로하면서 대중적 전선을 그어낼 수 있다면 2002년 발전 파업에서 보였던 지지 혹은 그 이상도 확보할 수 있을 것이다.

또 하나는 발전 비정규 노동자의 정의로운 전환과 에너지 공공성 확보를 위한 투쟁이다. 석탄 화력발전소는 2027년까지 9기를 포함해 2034년까지 24기가 폐쇄될 예정인데 올해 말 결정된 10차 전력수급기본계획에서 폐쇄가 더 앞당겨질 수도 있다. 발전 비정규 노동자는 에너지 전환 과정에서 가장 먼저 일자리 문제를 둘러싸고 벌어지는 투쟁이니 만큼 대중적 관심도 크고 이후 정의로운 전환의 시금석 역할을 하게 될 것이다. 지금까지 투쟁은 ‘고용보장’에 무게가 실려 있었는데 여기에 발전 노동자들이 보다 공세적으로 공공적·민주적·생태적 에너지 체제로의 정의로운 전환을 요구할 수 있어야 한다. 이럴 때 기후운동과 일반 시민을 설득하고 지지를 확보하고 시장주의적 세력을 상대로 한 힘있는 전선 구축도 가능할 것이다. 기후정의동맹(준)은 사업 계획을 통해 발전 비정규 노동자들과 공통 투쟁을 제시한 바 있다. 공세적인 정의로운 에너지 전환을 위한 출발점이자 시험대로서 이 투쟁을 자리매김할 수 있어야 할 것이다.

## 2) 9월 기후총파업 준비를 통한 연대와 투쟁의 조직적 기틀 구축

정의로운 공공적 에너지 전환을 위한 투쟁은 지금부터 진행되어야 하지만 전면적인 요구를 내걸고 위력적인 대중 투쟁을 통해 그 힘을 확인하는 과정도 필요하다. 그 첫걸음은 9월 말에 있을 기후총파업이 되어야 한다. 기후파업의 시초는 그레타 툰베리의 ‘학교파업’에서 시작됐다. 툰베리는 스웨덴 의회 선거를 앞둔 2018년 8월부터 매일 의회 앞에서 ‘기후를 위한 학교파업’이란 피켓을 들고 일인시위를 벌였는데 이것이 확산되면서 2019년 9월에는 세계 150여개 국에서 4500여건의 기후행동이 벌어졌고 이후 ‘미래를 위한 금요일’의 주도 하에 매년 3월과 9월 기후파업이 전개되어 왔다. 초기 기후위기 현실에 대한 각성과 행동을 요구하는 것으로 시작된 기후파업은 점차 ‘기후정의 실현 없는 기후위기 대응 없다’는 기조 아래 급진화되었다. 작년 9월에는 #체제를뿌리뽑자 (#uprootthesystem)는 해시태그 아래 기후위기 주범인 소수를 위한 자본주의 체제를 뒤엎자는 주장 아래 기후행동이 이루어졌고, 지난 3월 25일에는 #이윤말고사람(#peoplenotprofit)이라는 해시태그와 ‘기후투쟁은 계급투쟁’이라는 선언을 내걸고 세계 93개국 50여만명이 참여하는 가운데 경제성장을 위해 자연생태계와 사람을 착취해온 자본주의 체제의 변혁을 요구했다.

한국에서는 2019년 9월의 기후파업을 준비하는 과정에서 기후위기비상행동이 창립했고, 서울에서 5000명을 비롯해 전국 각지에서 수천명의 시민들이 참여하는 기후행동을 벌인 바 있다. 이후

코로나19 방역으로 제약을 겪으면서 제한된 집회와 온라인 행동 형식으로 진행되어 왔는데, 올해 9월의 기후파업을 준비하기 위한 다양한 기획들을 내놓고 있다. 기후위기비상행동만이 아니다. 민주노총은 9월 기후파업을 바라보며 가맹 조직들의 참여를 독려하기 위한 기후정의학교와 해외 노동조합 연맹들이 참여하는 국제 포럼을 조직하고 있으며 기후정의동맹(준)도 4월말 출범과 함께 9월의 총궐기를 위한 다각적인 계획을 준비하고 있다.

9월은 기후정의운동에게 중요한 시기이다. 글로벌 기후파업이 계획되어 있다는 점 외에도 8월이면 기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC)의 기후위기의 현재에 관한 과학적 결과를 담은 보고서가 발표될 것으로 예상되며 11월 이집트에서 열릴 제27차 기후변화 당사자국 총회(COP27)에서는 북반구 선발 자본주의 국가들의 기후위기 유발 책임과 남반구에 대한 배상 문제 등 기후정의 의제가 부각될 것으로 예측되고 있다. 이런 면에서 9월 기후총파업은 국제 정세의 흐름을 타면서 국내적으로 기후정의운동의 목소리를 극대화할 수 있는 좋은 기회이다. 또한 9월이면 새 정부 출범 4달 여를 지내며 민영화 반대나 정의로운 공공적 에너지 전환의 지지기반은 얼마나 단단한지, 반윤석열 전선의 힘은 얼마나 강고한지, 체제변혁적 사회운동의 독자적 세력화의 모색은 얼마나 성공적이었는지 등을 돌아보면서 이후 정국의 전개 양상을 가늠해보며 새로운 전략을 준비할 때이기도 하다. 이런 점에서 중장기적 관점 속에서 기후정의운동과 노동운동, 진보적 사회운동의 조직화와 연대 수준을 중간 평가하기 위한 계기이자 목표로 9월 기후총파업이 배치되고 계획되는 것은 중요하다. 9월 기후총파업을 거치며 이후 투쟁 주체 간 연대를 유지/강화할 조직적, 정치적 계획이 나올 수밖에 없기 때문이다.