

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2023-7호 | 2023년 1월 31일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 정태호 | idp.theminjoo.kr

## 난방비 불난 민심, 뒷북 대책 '찝끔'...무능한 민생 포기 정부

권 승 문 연구위원(정책학 박사)

### 《 요 약 》

#### ■ 윤석열 정부의 난방비 대책 현황

- 취약계층을 위한 가스요금 할인, 에너지바우처, 연탄 쿠폰, 등유 바우처 등 지원
- 난방효율개선 현장 지원 및 개선방안 컨설팅

#### ■ 윤석열 정부의 난방비 대책의 문제점

- 문제점①: 뺏다 다시 주는 한시적 요금 할인·연료비 지원 일관
  - '난방비 폭탄' 여론이 고조되자 에너지바우처 지원 확대, 2023년 예산은 감소한 상황
- 문제점②: 저소득층 에너지효율개선 사업 예산 부족
  - 저소득 가구의 에너지효율개선에 투입된 예산은 전체의 10.9% 불과, 2019년 이후 정체 수준
- 문제점③: 정유사의 초과이익환수 등 지원금 마련 미비
  - 정유업계, 사상 최대 실적·압도적 성과급 지급, '횡재세(초과이익환수세)' 도입 여론 외면

#### ■ 정책제언

- 난방비 등 고물가 고려한 전 국민 에너지재난 지원금 마련·지원
  - 민주당, '에너지물가 지원금' 제안 / 횡재세 도입·석유사업법 통한 기금 마련
- 기초에너지보장 고려한 에너지취약계층 대상과 지원 금액 확대·개선
  - (지급대상) 생계·의료·주거·교육급여+차상위까지 확대 / (지원금액) 가구당 19.2→40만원
- 단열기준 강화한 저소득층 및 노후주택에너지효율화 지원 예산 확대
  - (매년 지원가구) 3만 3000가구 → 5만 가구 / (지원금액) 220만원 → 300만원

▶ 키워드: 난방비, 도시가스, 등유, 에너지바우처, 주택에너지효율화, 횡재세

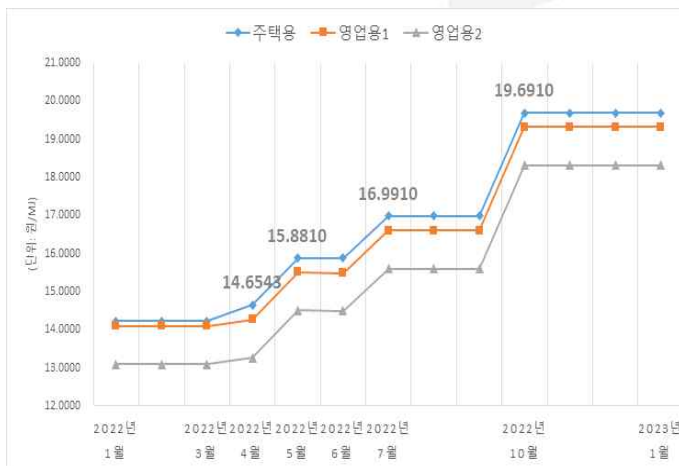
♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

# 1. 겨울철 난방비 현황 분석

## ○ 도시가스 요금 및 천연가스 가격 현황

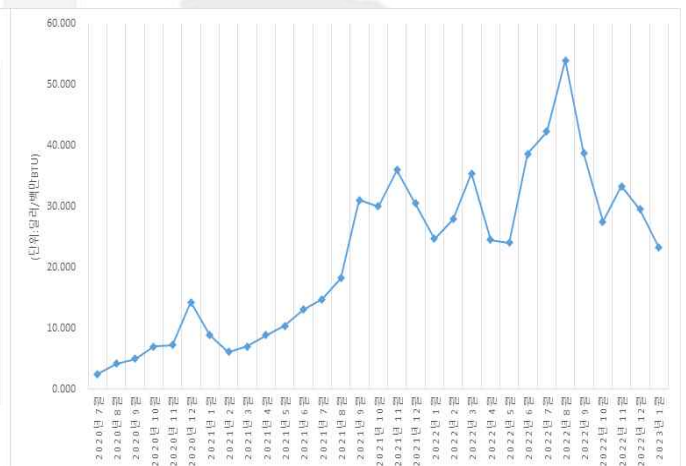
- 겨울 난방비 폭등이 현실화되면서 요금 고지서를 받아 든 시민들의 불만이 속출하고 있음<sup>1)</sup>
  - 도시가스 요금은 2022년 4차례 인상돼 최근 1년 사이 38.5%(+5.47원/MJ) 급등
    - ※ 1차('22.4.) +0.43원/MJ, 2차('22.5.) +1.23원/MJ, 3차('22.7.) +1.11원/MJ, 4차('22.10.) +2.7원/MJ
  - 도시가스 요금 인상은 국제 천연가스(LNG) 가격이 2022년 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 공급에 차질이 생기면서 2021년 1월 대비 최대 83.6% 급등한 데 따른 영향
    - ※ 천연가스 현물가(JKM: 동아시아현물, 백만BTU당): ('20.7.) 2.56달러 → ('21.11.) 35.95달러 → ('22.8.) 53.95달러 → ('22.12.) 29.52달러

<그림 1> 도시가스 요금 인상 추이



자료: 산업통상자원부

<그림 2> 국제 천연가스 가격 추이



자료: 인베스팅닷컴

- 국제 LNG가격 급등으로 한국가스공사의 미수금이 지속적으로 누적돼 부채 급격 상승<sup>2)</sup>
  - 국제 LNG가격 급상승만큼 가스요금이 오르지 않은 상황에서 LNG수입액이 급증한 데 따른 결과
    - ※ 미수금: 가스 판매가격을 낮게 책정해 발생한 일종의 영업 손실금, 가스공사가 수입한 LNG 대금 중 요금으로 덜 회수한 금액으로 실제 LNG 수입단가 > 판매단가(요금)인 경우에 발생
    - ※ 미수금(조원): ('21) 1.8 → ('22.1Q) 4.5 → ('22.2Q) 5.1 → ('22.3Q) 5.7 → ('22.4Q) 9조원 예상
    - ※ 부채비율: ('21) 453% → ('22.1Q) 503% → ('22.2Q) 453% → ('22.3Q) 664%
- 2023년 2분기 이후 도시가스 추가 요금 인상이 불가피하다는 전망<sup>3)</sup>
  - 이창양 산업부 장관, 지난해 12월 '전기·가스 요금 조정안 대국민 설명문'에서 2023년 "2분기 이후 인상 여부 검토할 계획" 발표
    - ※ 산업부, 2023년 도시가스 요금 MJ(메가줄)당 8.4원 상승 시 2027년부터, 10.4월 올릴 경우 2026년부터 가스공사 누적 미수금 해소될 것으로 예상
- 가스요금 인상은 전 세계적인 현상으로 미국과 영국, 프랑스, 독일 등 세계 주요국의 주택용 가스요금은 최대 2~4배 상승

1) 경향신문(2023.1.20.), 집집마다 난방비 폭탄..."이 고지서가 맞아?"

2) 산업통상자원부(2023.1.25.), 보도설명자료.

3) 한국경제(2023.1.19.), "12만원 나오던 게 25만원" 기겁...'난방비 폭탄' 터졌다.

<표 1> 주요국 주택용 가스요금(세금 포함 기준) 현황(단위: 원/MJ)

구 분	한 국	미 국	영 국	프랑스	독 일
2021년 1월	16.2	10.4	16.3	25.1	23.4
2022년 5월	18.0	22.1	51.9	41.7	49.6
2022년 10월	22.2	26.1	43.0	56.6	83.7

자료: 한국가스공사 경제경영연구소<sup>4)</sup>

## ○ 등유 등 석유제품 및 원유 가격 현황

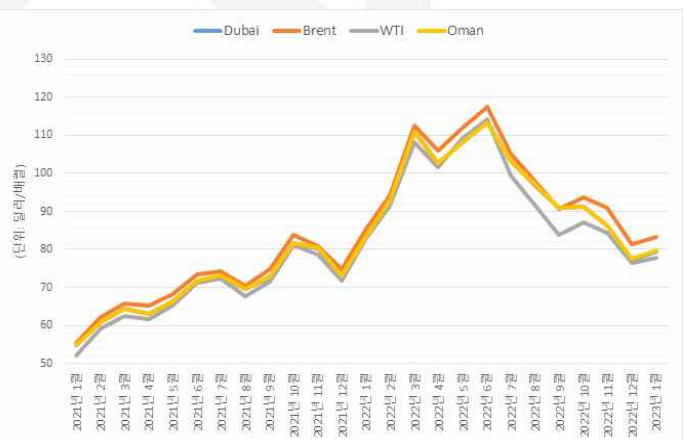
- ‘서민 연료’로 불리는 등유 가격이 급등하면서 서민들의 난방비 부담이 커지고 있음
  - 등유 가격은 2022년 동안 급격히 상승(2021년 대비 최대 48.8%)하면서 2022년 12월 기준 휘발유 가격에 육박
    - ※ 등유 가격(원/리터): (‘21.1.) 863.83 → (‘22.1.) 1098.1 → (‘22.7.) 1686.55 → (‘22.12.) 1552.55
    - ※ 휘발유 가격: (‘21.1.) 1441.84 → (‘22.1.) 1635.22 → (‘22.7.) 2029.99 → (‘22.12.) 1563.68
    - ※ 경유 가격: (‘21.1.) 1242.35 → (‘22.1.) 1435.53 → (‘22.7.) 2084.91 → (‘22.12.) 1783.21
  - 전쟁 등으로 인한 국제유가 상승, 등유 공급 감소, 유류세 인하 혜택 제외, 겨울철 난방용 등유 수요 급등 영향<sup>5)</sup>
  - 등유는 도시가스가 공급되지 않은 농어촌이나 노후주택에서 실내 난방연료로 사용, 등유 가격 급등으로 인한 부담 급증 전망
    - ※ 겨울 한 달을 내려면 적어도 등유 300리터 필요, 2022년에는 30만원 정도 소요, 2023년에는 등유가 격이 50% 올라 45만원 비용 예상<sup>6)</sup>
- 국제 원유 가격은 2022년 가파른 상승세(2021년 대비 최대 50.6%) 이후 소폭 하락했으나 여전히 2021년 대비 30% 높은 수준
  - ※ 두바이 원유 기준(달러/배럴): (‘21.1.) 54.82 → (‘22.1.) 83.47 → (‘22.6.) 113.27 → (‘23.1.) 79.53

<그림 3> 석유제품 가격 추이



자료: 한국석유공사 페트로넷

<그림 4> 국제 원유 가격 추이



자료: 한국석유공사 페트로넷

4) 연합뉴스(2023.1.26.), [그래픽] 국가별 가스요금 추이.  
 5) 디지털타임스(2023.1.24.), 휘발유 턱끝까지...1년새 34% 상승.  
 6) KBS(2023.1.23.), 50% 넘게 오른 등유 가격...연탄 찾는 '에너지 빈곤층'

## 2. 윤석열 정부의 난방비 대책 현황과 문제점

### ○ 윤석열 정부의 난방비 대책

- 취약계층을 위한 가스요금 할인, 에너지바우처, 연탄 쿠폰, 등유 바우처 등 지원
  - 가스요금 할인폭 인상, 사회복지시설에 적용되는 용도를 변경해 요금 인하
    - ※ 도시가스 요금 할인(만원): 0.6~2.4 → 0.9~3.6 → 1.8~7.2(올겨울 한시적)
    - ※ 사회복지시설 적용 산업용 요금(32.15원) → 일반용(18.54원)으로 변경
  - 에너지바우처, 연탄 쿠폰, 등유바우처 지원 금액 인상
    - ※ 에너지바우처(만원): 12.7(夏 0.9, 冬 11.8) → 19.2(夏 4.0, 冬 15.2) → 冬 30.4(올겨울 한시적)
    - ※ 연탄 쿠폰(만원): 47.2 → 54.6 / 등유바우처(만원): 31.0 → 64.1
- 난방효율개선 현장 지원 및 개선방안 컨설팅
  - 한국전력·가스공사·지역난방공사 등 에너지공급자와 에너지공단·도시가스협회 등 유관기관 참여하는 '난방효율개선지원단' 구성, 난방 취약 현장 방문, 난방특성에 따른 효율개선 방안 제공
  - 전국 17개 광역지자체 단위 지원팀 구성, 현장 컨설팅 지원, 안내센터 운영
    - ※ 노후보일러 및 배관 긴급 점검, 친환경보일러 교체 지원금(저소득층 60만원) 지원
    - ※ 저소득층 에너지효율개선사업 등을 난방 개선(단열 시공, 고효율 보일러 교체 등)에 집중 지원
    - ※ 기초생활수급자, 차상위계층 등 사각지대의 저소득가구(연간 3.1만 가구) 대상으로 난방 개선 지원('22년 644억원 → '23년 783억원)

### ○ 문제점①: 뺏다 다시 주는 한시적 요금 할인·연료비 지원 일관

- 대통령실은 '난방비 폭탄' 여론이 고조되자 이례적으로 에너지바우처 지원 확대 발표<sup>7)</sup>
  - 생계·의료·주거·교육급여 기초생활수급가구 및 노인질환자 등 취약계층 117만 6000가구에 대해 올해 겨울 한시적으로 지원 금액을 15만 2000원에서 30만 4000원으로 두 배로 인상
- 하지만 2023년 에너지바우처 사업 예산은 지난해보다 줄어든 상황<sup>8)</sup>
  - '2023년도 예산안'에 따르면 에너지바우처 사업에 1909억 6300만 원이 편성돼 지난해 본예산과 추가경정예산을 포함한 예산(2305억 5600만 원)보다 400억 원(20.9%) 가까이 감소함
  - 에너지바우처 지원 대상도 117만 6000가구(생계·의료급여+주거·교육급여 수급가구)에서 85만 7000가구(생계·의료급여 수급가구)로 31만 9000가구 줄였다가 다시 일시적 확대
- 이번 에너지바우처 확대·도시가스 요금 할인도 올겨울 한시적 대책에 불과, 잦은 지원 대상 변경은 에너지복지의 사각지대를 발생시키는 요인

### ○ 문제점②: 저소득층 에너지효율개선 사업 예산 부족

- 저소득층 에너지효율개선 사업의 경우 요금 할인과 연료비 지원에 비해 사업규모와 예산이 부족하다는 지적<sup>9)</sup>

7) 연합뉴스(2023.1.26.), 117만 취약가구 에너지바우처 30만원...160만 가구 가스비 할인 2배.

8) 경향신문(2022.12.26.), 에너지 복지 예산 뚝...취약층 '한파 고통'.

9) 김종우·박지용(2020), 저소득층 에너지 효율사업 개선방안에 대한 연구. 에너지경제연구원.

- 2019년 기준 저소득 가구의 에너지효율개선에 투입된 예산은 전체의 10.9%(819억원)에 불과, 연료비 지원(에너지바우처, 연탄보조, 난방 연료지원)과 전기 및 가스요금 할인은 각각 10.9%(820억원), 75.7%(5712억원) 차지<sup>10)</sup>
- 이후 에너지바우처 예산은 2019년 대비 증가했으나 에너지효율개선 사업 예산은 정체 수준  
※ 한국에너지재단의 2022년 에너지효율개선 총 사업예산은 약 869억원(지원가구 3만 3000가구, 사회 복지시설 190개소 대상)

### ○ 문제점③: 정유사의 초과이익환수 등 지원금 마련 미비

- 난방비 폭탄 논란 등 에너지위기 상황에서 최근 고유가에 힘입어 정유사들의 영업이익이 대폭 증가하고 실적에 따른 큰 폭의 성과급 지급에 대한 비판 여론 고조
- 반면 한전과 가스공사의 경우 국제 에너지가격 인상분을 요금에 반영하지 못하면서 2022년 4분기(추정) 한전 누적적자는 약 30조원, 가스공사 미수금은 9조원 육박할 전망
- 국내 4대 정유사의 2022년 3분기 누적 영업이익은 각각 SK이노베이션(4조6822억원), 에쓰오일(3조5656억원), GS칼텍스(4조310억원), 현대오일뱅크(2조7770억원)로 사상 최대치 기록<sup>11)</sup>
- 정유업계가 다른 업종에 비해 압도적으로 많은 성과급을 받은 것으로 알려지면서 ‘횡재세(초과이익세)’를 도입해야 한다는 주장 제기<sup>12)</sup>  
※ 2022년 성과급: 에쓰오일(기본급의 1600%), SK이노베이션·GS칼텍스·현대오일뱅크(1000%)  
※ 횡재세(windfall profits tax)는 일정 기준 이상의 이익(초과 이익)을 낸 기업에게 부과하는 세금이다. 뜻밖에 굴러들어 온 행운인 횡재에 대한 세금이라는 의미
- 유럽 전역 대부분의 나라들은 러시아의 우크라이나 침공 이후 에너지 가격이 급등함에 따라 큰 이익을 본 에너지 기업에 ‘횡재세’ 부과 중<sup>13)</sup>  
※ 유럽연합(EU)에서는 2022년과 2023년 화석연료 회사의 잉여 이익을 억제하기 위해 2022년 9월에 임시 횡재세를 승인하고, 저비용 전력 생산자가 전기료로 벌어들인 초과 수익에 대한 부담금, 피크 시 전력 사용량의 5% 절감 의무화
- 국내에서도 초과이익 중 일부를 기금으로 출연해 에너지취약계층에 지원해야 한다는 여론 형성된 상황

## 3. 정책제언

### ○ 난방비 등 고물가 고려한 전 국민 에너지재난 지원금 마련·지원

- 세계 에너지위기에 따른 도시가스 등 에너지 고물가 상황인 만큼 전 국민 대상 지원 필요
- 민주당, 7.2조원 규모 ‘에너지물가 지원금’ 제안  
※ 소득 하위 30%: 1인당 25만원(4인 가구 기준 100만 원), 소득 하위 30~60%: 1인당 15만원(4인 가

10) 보건복지부·한국보건사회연구원(2020), 통계로 보는 사회보장 2020.

11) 그린포스트코리아(2022.11.9.), 정유업계 3분기 매출액 60兆 ↑ ...‘횡재세’ 논의 재점화.

12) 매일경제(2023.1.24.), 기본급 1500%?...‘역대급 성과급 나올까’ 들뜬 정유업계.

13) 임팩트온(2022.12.12.), 유럽에 불고 있는 횡재세...나라마다 어떻게 다르게 적용될까.

구 기준 60만 원), 소득 하위 60~80%: 1인당 10만원(4인 가구 기준 40만 원)

- 정의당(30만원)과 진보당(10만원), 모든 국민(가구)에 긴급지원금 주장
- 국회에 기발의된 황재세 도입 관련 법안과 석유사업법 통한 지원금 마련
  - 현재 국회에 황재세 도입 관련 「법인세법 일부개정법률안」, 「국가재정법 일부개정법률안」, 「에너지이용 합리화법 일부개정법률안」 및 「중소기업진흥에 관한 법률 일부개정법률안」, 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안」 등이 기발의된 상황
  - 석유사업법 제18조(석유의 수입·판매 부과금)에 근거한 ‘황재세’ 징수 가능·촉구 필요
    - ※ (제18조의 2) “산업통상자원부 장관은 국제 석유가격의 현저한 등락으로 지나치게 많은 이윤을 얻게 되는 석유정제업자 또는 석유수출업자로부터 부과금을 징수할 수 있다.”

## ○ 기초에너지보장 고려한 에너지취약계층 대상과 지원 금액 확대·개선

- 에너지바우처 (지급대상) 생계·의료·주거·교육급여 + 차상위계층까지 확대 /(지원금액) 가구당 19.2 → 40만원
  - 2021년 기준 기초생활수급자(약 164만) + 차상위계층(약 14만) + 한부모 수급 가구(약 19만) = 약 200만 가구 대상
  - 에너지바우처 등 에너지복지 사업이 에너지소비에 대한 분석 없이 도입되면서 적정 지원 수준에 대한 논란이 지속되고 있으며, 지원액이 저소득가구의 연료비 지출에 크게 못 미치는 경우가 많고 동절기에 부족이 심각하다는 분석<sup>14)</sup>
    - ※ 특히 4인 이상 가구에서는 필요한 에너지 비용에 비해 지원액 수준이 50% 정도에 불과한 것으로 추정됐고 이러한 문제는 2019년 새로 추가된 여름 바우처에서도 동일하게 나타났다는 분석
- 기초에너지보장, 기본에너지 서비스 관점에서 필수에너지 소비량 조사 및 지원 필요

## ○ 단열기준 강화한 저소득층 및 노후주택에너지효율화 지원 예산 확대

- 에너지 구입비용 지원위주에서 에너지효율개선 지원 사업 확대 필요
  - (매년 지원가구) 3만 3000가구 → 5만 가구 / (지원금액) 220만원 → 300만원
    - ※ 효율 개선사업 지원 한도가 적어 충분한 개선 효과를 기대하기 어렵다는 지적이 제기되면서 가구당 지원 단가를 평균 250만원까지 상향조정할 계획이었음
    - ※ 난방 개선(단열 시공, 고효율 보일러 교체 등)에 집중 지원하기 위해 추가 상향 필요
  - 2009년~2021년 에너지효율화사업 지원 누적 가구는 46만 8824가구, 누적 지원액은 7217억원
  - 에너지바우처 대상 확대(안)의 지급대상(약 200만 가구)을 고려할 경우 지난 13년 동안 지원 대상 가구의 4분의 1을 지원한 상황
    - ※ 기존 지원 대상 가구의 에너지효율화 성과 평가 통해 추가적인 에너지효율개선 지원 사업 지원 필요
- 전국적 규모의 노후주택에너지효율화(그린 리모델링) 계획 마련, 최저주거기준에 단열기준 추가 및 강화 필요

14) 김철현·박광수(2019), 저소득층 지원을 위한 가정용 냉난방 에너지 소비행태 분석, 에너지경제연구원.