

정부 미세먼지 대책의 문제점과 정부의 역할: 주먹구구식 미세먼지대책, 석탄발전 세재개편으로 전환해야

지정토론문

석광훈, 이화여대 소비자학과 겸임교수, 에너지시민연대 정책위원
2016.8.12.

그동안 '고등어 해프닝' 등 주먹구구식 미세먼지 대책으로 여론의 질타를 받아온 환경부와 산자부는 지난 7월 1일, 6일 각각 부처별 주요대책을 제시했다. 먼저 환경부는 경유차를 2차미세먼지 유발요인인 질소산화물(NOx)배출의 '주범'으로 지적하면서 낡은 경유차 조기폐지와 경유세 인상을 염두한 수송연료 세제조정연구를 핵심정책으로 제시하였다. 또한 산자부는 2025년까지 대부분 소규모인 노후 석탄화력발전소 10기를 폐쇄하고, 가동중이거나 건설중인 석탄발전의 미세먼지 및 2차미세먼지 유발요인인 아황산가스(SOx)와 질소산화물(NOx)을 저감시키겠다는 발표를 하였다.

그러나 국민들은 그런 정도의 방안으로 과연 미세먼지문제가 해소될 수 있는지 의문을 던지고 있다. 무엇보다도 환경부는 미세먼지의 오염원별, 부문별 측정, 집계, 위해도평가 및 이에 기반한 규제, 조세정책에 이르기까지 총체적 부실로 심각한 불신을 자초하고 있다. 먼저 경유차 및 경유세에 '올인'하는 환경부의 대책부터 살펴보자. 최근자료인 2013년 실적기준 항공, 선박을 제외한 육상수송부문의 NOx 배출량중 경유차포함 일반승용차와 레저용차량의 비중은 기껏해야 각각 4.5%, 6.1%이다. 반면 화물차량과 건설장비차량의 비중은 각각 46.4%, 25.5%로 합계 72%에 달한다. 하지만 국내 화물차는 정부로부터 별도의 유류세제 지원을 받고 있어, 정부가 아무리 경유세를 인상한들 육상수송에서 NOx 배출추세와 미세먼지에 거의 영향을 못주고 헛수고만 늘어난다.

환경부, 미세먼지주범 석탄발전 손놓고 경유세에 올인

더욱 큰 문제는 환경부가 수송부문보다 위해도가 훨씬 큰 석탄발전 등 발

전부문의 2차미세먼지 유발 대기오염물질 배출추세에 대해 사실상 손을 놓고 있다는 점이다. 이미 지난 2014년 국제통화기금(IMF)은 세계 각국의 2차미세먼지 관련 부문별 대기오염물질의 환경비용평가에서 한국에서 배출되는 NOx 1톤당 발전부문이 약 25,000불로 수송부문 4,200불의 6배에 달하고 있음을 밝힌바 있다. 또한 지난해에는 국제환경단체인 그린피스가 국내 석탄화전의 대기오염물질 배출과 2차미세먼지 유발로 연간 1,600명의 조기사망자가 발생하며, 정부계획대로 20기 추가건설시 연간 2,800명까지 늘어난다는 연구결과를 밝힌바 있다. 즉 국제사회는 이미 국내 석탄화전 등 발전부문 대기오염물질의 높은 위해도를 지적하고 있는데, 환경부는 체계적 위해도평가조차 없이 엄한 승용차용 경유세금인상에만 집착하는 셈이다.

산자부, 소규모 석탄화전 10기폐쇄, 신규 20기건설로 조삼모사

물론 지난 6일 산자부가 2025년까지 노후석탄화전 10기를 폐쇄하고, 가동중이거나 건설중인 석탄화전의 대기오염물질 저감설비를 설치하겠다는 발표를 한바 있다. 그러나 이미 국내에 50기가 넘는 석탄화전이 가동중이고, 건설중이거나 건설예정된 석탄화전이 20여기에 이른다는 점을 감안하면, 향후 국내 발전부문 대기오염물질 배출량은 오히려 더 늘어날 수밖에 없는 형국이다. 더욱이 노후석탄화전들은 대부분 소형설비들로 산자부가 폐지하기로 제시한 10기의 총용량은 불과 3.3기가와트(GW)에 불과한 반면 향후 건설될 20기는 모두 대형으로 총 18.1GW에 달해 본말이 전도된 미세먼지대책이다.

석탄화전, 미세먼지외에도 탄소와 수은배출 감안해야

더욱이 석탄화전은 미세먼지 외에도 심각한 환경문제를 추가적으로 일으킨다. 우선 비교적 국민들에게 익숙한 지구온난화와 관련해, 박근혜정부는 지난해 파리기후변화회의에서 2030년까지 전망치대비 37%의 이산화탄소 배출량을 감축하겠다고 국제적으로 공언한 바 있다. 2013년기준으로 석탄화전은 국내 연간 이산화탄소배출량의 1/3인 약 1억8천4백만톤을 배출하고 있다. 그런데도 석탄화전 20기 건설을 재확인시켜준 이번 산자부 대책은 박근혜정부의 이산화탄소 감축계획을 전혀 반영하지 않고 있다.

석탄화전의 문제는 여기서 끝나지 않는다. 미국 환경청(EPA)에 따르면 석탄화전은 신생아들의 인지기능과 발육에 심각한 장애를 일으키는 수은의 주요배출원이다. 때문에 미국 환경청은 지난 2011년 수은 및 독성물질 배출규제법을 도입, 미국내 수은배출량의 절반을 차지하는 석탄화전에 대해 수은배출규제를 시행하고 있다. 물론 미국의 전기사업자들은 이 규제가 시행되면 전기요금이 인상된다고 반발하며 연방대법원에 수은배출규제 시행중지 가처분신청을 냈지만, 연방대법원은 환경청의 승소결정을 내렸다. 국내의 경우 유엔환경계획(UNEP)이 지난 2013년 보고서에서 한국의 연간 수은배출량을 약 7.2톤, 이중 석탄화전을 최대배출원(약 35%)으로 추정했으나, 환경부는 아직 정확한 측정을 하지 못하고 있는 상황이다.

이러한 문제로 인해 지난해 영국은 2025년까지 모든 석탄화전의 폐쇄를 선언한 바 있다. 또한 지난 2013년 미국 수출입은행, 세계은행, 서유럽 9개국은 국제 석탄화전 건설사업에 대한 차관제공 중단을 선언한 바 있다. 삼천포 1,2호기 등 국내 초기 석탄화전들도 이들의 차관을 빌려 건설되었다는 점을 감안하면, 석탄화전에 대한 국제사회의 입장변화가 얼마나 심각한지 절감할 수 있다.

정부, 수송과 발전부문의 환경비용기준으로 조세개편 필요

따라서 환경부와 산자부의 미세먼지대책은 석탄화전의 미세먼지 기여도를 근본적으로 저감시키는 방향으로 재검토되어야 한다. 물론 선진국들처럼 일시에 모든 석탄화전의 조기폐쇄를 결정하기에는 부담이 따른다. 그러나 최소한 향후 20여기의 신규 석탄화전에 본격적으로 투자하려는 발전사업자들과 은행들의 행동을 변화시킬 분명한 가격신호가 필요하다. 예를들어 IMF 등 국제기구들은 세계각국에 기존 에너지세제를 이산화탄소와 미세먼지의 환경비용 기준으로 개편하도록 권고하고 있다. IMF가 지난 2014년 평가한 환경비용을 국내 최신자료인 2013년 배출실적에 적용하면 발전부문은 연간 14.6조원으로 수송부문의 11.2조원보다 더 많은 비용을 유발하고 있다.

그러나 국내 에너지관련 조세현황을 보면, 발전부문에 불과 3.3조원이 부과되어 환경비용대비 무려 11.2조원이 세제에 반영되지 않는 반면, 수송부문에서 교통에너지환경세와 그 부가세로만 연간 19조원이 부과되어 7.8조

원이 초과징수되고 있다. 즉 발전부문은 훨씬 큰 환경비용을 유발하지만 너무나 적은 세금이, 수송부문은 상대적으로 작은 환경비용에 비해 너무 많은 세금이 부과되고 있는 셈이다.

때문에 발전부문의 이산화탄소와 2차미세먼지 배출량 대부분을 차지하는 석탄화전 연료에 대해 대폭적인 세제부과가 불가피하다. 다만 과도하게 부과되는 수송용연료의 교통에너지환경세를 발전부문 세수증가분만큼 경감시켜 납세자들의 부담을 최소화할 필요가 있다. 지난 2014년 기준 교통에너지환경세와 그 부가세로 인해 국내 총세수(국세, 지방세, 사회보장기금 포함) 대비 총에너지세수의 비중은 6.5%로 OECD 평균 3.5%의 두 배에 육박한다. 이는 현행 에너지세제가 반환경적일 뿐만 아니라 소득역진적이라는 점을 보여준다. 차제에 정부는 납세자들과의 정보비대칭성을 이용해 관행처럼 부과해온 부문간 주먹구구식 세제를 근본적으로 수술해 미세먼지대책과 조세정의를 바로잡기 바란다.