

에너지경제연구원 손양훈 원장

[학력]

- 1982 연세대학교 경제학(경제학사)
- 1984 연세대학교 대학원 경제학(경제학석사)
- 1989 Univ. of Florida 경제학(경제학박사)

[주요경력]

- 1990~1998 에너지경제연구원 연구위원
- 1998~現 인천대학교 경제학과 교수
- 2013~現 녹색성장위원회 위원
- 2013~現 에너지경제연구원 원장

국내에서 에너지산업만큼 거대하고 복잡한 시장은 없다. 또 에너지산업만큼 모든 산업은 물론 개개인 모두와 깊은 관련을 갖는 분야도 없다. 그런데 모두와 관련이 있다는 것은 모두를 이해관계자로 만들 수 있는 구조적 난점이 있다. 이에 에너지와 관련된 정책은 모든 이들의 관심을 받으며, 항상 이슈화 된다. 문제는 모두를 만족시킬 수는 없다는 점이다. 하지만 무엇이 국가 전체를 봤을 때 옳은 정책인지, 또 현재 뿐 아니라 미래까지 전망했을 때 무엇이 더 현명한 정책인지 그 기준은 분명 존재한다. 우리나라에서 이처럼 복잡하면서도 어려운 에너지 분야를 연구해 정책을 제시하는 곳은 에너지경제연구원이다. 에너지경제연구원 손양훈 원장을 직접 만나 에너지산업의 현안과 이에 대한 해결책을 들어봤다.

에너지경제연구원(이하 '에경연')은 정부출연연구기관으로서 우리나라 에너지산업이 발전하는데 있어 필요한 정책, 경제적 현상 및 논리 등을 개발하는 국책연구소이다. 에경연의 역할에 대해 손양훈 원장은 다음과 같이 설명한다.

“우리나라는 에너지를 모두 수입하고 있기 때문에 에너지 안보가 취약한 나라입니다. 이를 어떻게 해결할 것이냐, 그 방법을 찾아 제시하는 것이 우리 연구원의 주요 역할이며 소명입니다.”

구체적으로 손 원장은 이에 대해 에너지를 외국에서 수입해 들여와서 어떻게 효율적으로 쓰느냐, 예를 들면 어떤 에너지산업을 영위하고, 에너지소비는 또 국민들이 어떻게 하도록 유도하고, 가격이나 에너지를 거래하는 제도 와 같은 제반 시스템은 어떻게 정책적으로 결정할 것인가 등의 문제를 다루고 있다고 설명했다.

“그리고 더 나아가서 쓰고 난 다음에 생기는 이산화탄소라든가 오염문제 등도 같이 다루고 있습니다. 이제는 갖다 쓰기만 하면 되는 시대가 아니라, 쓰고 난 다음에 책임도 져야되는 시대가 됐기 때문입니다. 에경연은 이러한 복잡한 에너지 문제를 총체적으로 연구하는, 즉 에너지와 관련된 인문·사회·경제적 이슈를 다루는 정책연구소라 할 수 있습니다.”

따라서 연구원 내에 실험실이 있지도 않고, 과학적 연구를 진행하지도 않는다고 한다. 손 원장은 에너지 자체가 과학적 연구에 기초하고 있기 때문에 이와 완전히 분리하긴 어렵지만 그래도 에경연은 '정책연구소'의 성격이 매우 강하다고 지적했다. 다음으로 당면한 에너지 현안들을 설명하기에 앞서 손 원장은 최근 국내외 에너지 시장의 큰 흐름부터 언급했다.

“전 세계적으로 최근 20~30년 동안 일어난 일 중 가장 눈에 띄는 부분은 BRICs 등 신흥국들이 급속한 경제 발전을 이뤘다는 점입니다. 중국, 인도 등 신흥국들이 경제발전을 한다는 것은 과거와 달리 도시화를 하고, 싼 임금을 이용해 대량 생산 시스템을 구축하게 됐다는 것을 의미합니다. 그런데 도시화된 대량생산 체제 구축이든 그런 변화에는 모두 에너지가 필요합니다. 에너지 없이는 절대 그런 변화는 일어날 수 없죠. 이렇다 보니 20세기 후반에 에너지 수요가 급등했고, 이처럼 에너지 가격이 높게 형성되는 현상이 15년째 지속되고 있습니다.”

Power Interview

손 원장은 최근 5~10년 동안 일어난 에너지 시장의 큰 사건에 대해서도 세 가지를 제시했다.

“첫 번째 사건이 후쿠시마 원전 사태입니다. 그동안은 상당부분의 에너지를 원자력에 의존해 왔고, 또 상당히 낙관적이기까지 했던 사람들이 후쿠시마 사태로 인해 안전에 대한 회의적 사고를 표출하고 있고, 일부 국가에서는 원전 포기를 언급하기도 합니다. 우리 국민들도 현재 원전의 안전에 대해 비용을 더 지불하기를 원하고 있습니다.”

즉 손 원장은 후쿠시마 원전 사태는 최근 몇 년 사이에 일어난 에너지 분야 중 큰 일 중 하나로 보고 있고, 우리나라에도 직접적인 영향을 주고 있다고 지적했다.

“두 번째는 기후변화협약이 생각보다 진전이 빠르지 않다는 점입니다. 탄소를 절약하는 방법에 대한 에너지 솔루션이 더 각광을 받을 줄 알았는데, 생각보다 지체되고 있습니다.”

마지막 세 번째로는 셰일가스의 발견을 들었다. 기존의 전통적 에너지만으로 화석에너지원을 구성하던 상태에서 비전통 에너지인 셰일가스가 엄청 쏟아져 나오면서 전 세계 에너지 시장에 큰 영향을 주고 있다는 것이다. 손 원장은 무엇보다 이러한 세계적인 흐름들이 우리나라에도 그대로 적용되고 있다고 밝혔다. 우리나라의 경우 에너지를 모두 수입하다보니 글로벌한 에너지 트렌드가 우리에게 바로 적용되고 있다는 것이다.

“우리나라의 경우에는 셰일가스라는 새로운 에너지원이 나오므로 인해 좀 더 다원화된 소스로부터 에너지를 구입할 수 있는 좋은 기회가 되고 있습니다. 또 공급이 늘어난다는 것은 우리나라 같은 수요자에게는 좋은 일이지요. 반면에 우리가 상당부분 의존하고 있던 원자력의 경우에는 국민적인 불안감 증가와 안전에 관련한 투자 증대 요구 등 직접적인 영향을 받고 있습니다.”

사실 이 세 가지 큰 사건으로 인해 에너지 시장 전망이 어려워지면서 많은 사람들이 에너지 시장의 향후 10년 또는 20년을 전망하기를 꺼려하고 있다고 한다.

“앞으로 10년, 20년 후 새로운 질서가 어떻게 형성될지에 대해 연구하는 것이 에경연이 해야 할 일 중 하나입니다. 그에 대한 정보를 취득하고, 분석을 통해 의사결정자에게 제공하는 것이 큰 임무라 생각합니다.”

이러한 임무를 대표하는 가장 중요한 정책이 바로 국가에너지기본계획(이하 ‘에기본’)이다. 2035년까지 우리나라의 에너지 관련 큰 틀을 제시하는 제2차 국가에너지기본계획을 에경연이 5년 만에 주도해 올 1월에 입안해서 통과된 바 있다.

“에기본이 나오면 그에 준하여 하부 계획 10여 개가 만들어집니다. 전력, 가스, 신재생, 수요관리, 에너지합리화, 집단에너지 등 모두 다 에기본에 준해 만들어지는데, 그 중 하나가 7차 전력수급기본계획입니다. 지금 심의위원회에서 회의를 진행하고 있는데, 올 연말까지는 수립될 예정으로 알고 있습니다.”

이런 계획들의 경우 정부의 계획이지만, 다른 산적인 현안들이 많기 때문에(물론 정부가 참여하지만) 에경연이 주도해서 기본계획(안)을 만들고 있다고 한다. 전력수급기본계획도 정부와 전력거래소가 수립하지만, 에경연의 많은 연구원들이 위원으로 참여하고 있다고 손 원장은 밝혔다.

“제7차 전력수급기본계획의 경우 현재 수립 중이기 때문에 구체적으로 언급할 수는 없지만, 분명한 것은 전력수급기본계획의 최종 목표가 ‘어떻게 하면 전기를 차질 없이 공급할 수 있느냐’라는 점입니다. 이게 안 되면 어떤 경우에도 잘했다 볼 수 없는 것이죠. 그런데 전력이라는 것이 공급설비를 건설하는데 워낙 오래 걸리다 보니 의사결정을 하는 시점에서의 정보가 매우 제약적일 수밖에 없습니다. 즉 정보가 매우 불확실한데, 그럼에도 불구하고



최적의 정보를 이용, 최상의 안이 무엇인가를 모색해 내는 것이 가장 중요하다는 생각입니다.”

그러나 현실에서 이러한 최상의 안을 도출하기가 말처럼 쉽지만은 않다는 것이 손 원장의 설명이다.

“전력설비를 가능하면 저렴하게 건설해야 된다는 점, 환경에 대한 피해가 최소화 돼야 한다는 점, 이로 인한 송전선이나 부지 선정시 사회적 갈등도 최소화 해야 된다는 점 등 다양한 제약조건을 맞춰야 하기 때문에 굉장히 어려운 문제라 할 수 있습니다.”

손 원장은 이번 7차 전력수급기본계획에는 제2차 예기본 연도 안에 들어 있는 원자력에 대해서는 포함이 될 것으로 전망했다. 특히 삼척, 영덕 신규원전부지에 대한 내용의 경우, 아직까지 해당 지역에서 원전을 건설하겠다는 결정이 나지 않았기 때문에 상당히 민감한 부분이라는 하지만 포함은 될 것으로 내다봤다. 하지만 아직 풀어야 할 문제가 많다는 것이 손 원장의 지적이다.

“원전을 우리 계획대로 건설하려면 몇 가지 복잡하고도 어려운 문제가 해결돼야 합니다. 우선 부지가 확보돼야 하고, 최근 밀양 사태에서 보듯 원거리 송전할 수 있는 송전선이 확보돼야 합니다. 그리고 장기적인 관점이라는 하지만 사용후핵연료에 대한 국가적 정책도 정해져야 합니다. 현재 7차 전력수급기본계획의 경우 이러한 문제점들을 모두 포함해서 진행되는 것으로 알고 있습니다.”

한편 최근 논란이 이어지고 있는 배출권거래제에 대한 에너지업계의 입장 및 대응방안에 대해서도 손 원장은 언급했다.

“배출권거래제는 2015년부터 시행하는 것으로 법에 명시가 돼 있다. 정부가 또 그렇게 결정을 한 상태에 있어 시행이 될 것으로 보입니다. 여기서 문제는 ‘배출권거래제를 시행하면 온실가스 배출량이 줄어든다’는 등식이 잘 성립하지 않는다는 점입니다. 배출권을 할당하는 기본적인 정보가 잘 제공되지 않고 있고, 그 비용을 누가 지불 할 것인가에 대해서도 결정이 안 된 상태에서 무조건 제도만 도입하는 것은 역효과만 날 뿐 배출량을 줄이기는 어렵다는 생각입니다.”

발전사업자에게 배출량 한도를 주고 이를 넘기면 배출권을 돈을 주고 사도록 하는 제도인데, 그 돈을 전기소비자에게 전가할 수 있는 방법이 지금으로서는 없다는 것이다. 따라서 사람들은 가격이 안 올라가니 전기는 그대로 쓰게 되고, 결국 발전부문에 있어 배출량은 줄지 않게 된다는 논리이다. 최종적으로 배출량은 줄어들지 않고 오히려 부채만 늘어나는 결과가 초래될 수 있다는 것이 손 원장의 설명이다.

“에너지 정책의 제일 중요한 우선 순위가 어떻게 하면 에너지를 절약해 적게 쓰느냐에 있습니다. 에너지를 절약해서 적게 쓰면 자동으로 배출량은 줄게 되죠. 즉 에너지업계가 추구하는 바가 배출권거래제가 지향하는 바와 다르지 않습니다. 따라서 우선 가능한 에너지 절약을 할 수 있는, 또 수요관리를 할 수 있는 다양한 제도부터 먼저 진행해 전체를 줄이는 쪽으로 정책을 추진하는 것이 더 현실적인 대안이 아닌가 생각합니다.”

손 원장은 정부가 배출권거래제를 시행하기로 했고, 또 법이 완비됐기 때문에 내년부터 시행될 것으로 본다면

Power Interview

서도, 그 과정에서 '문지마' 배출권거래제라기보다는 에너지 정책을 잘 추진함으로써 배출량을 줄이는 쪽으로 가는 방안이 고려돼야 한다고 밝혔다.

아울러 최근 가장 큰 이슈로 떠오르고 있는 슈퍼그리드에 대해서도 손 원장은 자세히 설명했다.

“지역에너지 연계는 사실 동아시아 지역이 안 돼 있어서 그렇지 유럽이나, 북미나 세계 대부분의 지역에서 전력선, 가스 파이프라인, 송유관을 연계함으로써 서로가 공급과 수요의 갭을 메우려는 다양한 노력을 하고 있습니다. 그런데 동아시아 지역은 오랫동안 정치적 갈등이 심했고, 북한이라는 정상적인 비즈니스 파트너로서의 역할이 의심되는 당사자가 있기 때문에 엄청난 에너지를 쓰고 있고, 또 극심한 에너지의 수급 불균형을 갖고 있음에도 불구하고 연계가 되지 않고 있습니다.”

이에 대해 손 원장은 ‘섬’이라고 표현했다. 그리드 분야에서 있어서만큼은 일본도, 대한민국도, 중국도 모두 ‘섬’처럼 고립됐다는 것이다. 손 원장은 이 문제를 해결하는 것은 이 지역의 에너지 문제를 해결하는 것임과 동시에 이 지역의 평화문제를 해결하는 열쇠가 되기에 꾸준한 논의가 필요하다고 지적했다. 특히 향후 남북통일 시대를 대비해서, 이에 대한 아주 기본적인 조사도 해야 하고 계획도 만들어야 한다고 손 원장은 강조했다.

“돈을 들여 투자하고 나면 돈을 벌거나 그로 인한 효과가 분명해야 하는데, 동북아 계통연계의 경우 이런 것들을 안정적으로 보장할 수 있는 정치적인 시스템, 외교적인 투자안전장치 등이 마련되기 쉽지 않아 아주 어렵게 느끼고 있는 것 같습니다. 하지만 최근 에너지 시장의 중요성과 지역 정치적 질서가 재편되는 과정에서 급물살을 탈 수도 있지 않나 생각이 듭니다.”

특히 제일 큰 걸림돌이 북한인데, 북한에 대한 중국의 입장이 조금 바뀌고 있고, 러시아가 유럽에 팔고 있던 에너지 시장이 위축되면서 동아시아 시장을 노리고 있는 점, 또 일본이 후쿠시마 사태로 인해 계통연계를 상당히 긍정적으로 평가하고 있다는 점 등 분위기는 개선되고 있다고 손 원장은 분석했다.

현재 진행 중인 전력산업 발전방향에 대한 연구용역에 대해서는 아직 진행 중으로 결론을 내리기에는 좀 이르다며 선을 그었다. 무엇보다 원장이라고 해서 방향을 정할 수 있는 것은 아니기에, 연구자의 중립적 판단을 존중한다는 입장을 내 비쳤다. 그러나 전력 산업구조개편에 대해서는 손 원장 개인적인 견해를 밝혔다. 참고로 손 원장은 대표적인 시장주의자로 통한다.

“우리나라 에너지 부분은 아주 엄청난 도전에 직면하고 있습니다. 예를 들면 에너지 분야의 경우 안전을 확보할 수 있는 투자가 잘 이뤄져 오지 않았습니다. 미래를 위해 투자를 하지 못하다 보니, 원전안전이나, 송배전망의 안전, 계통안전 같은 부분에 있어 상당히 우려하는 부분이 있습니다. 이러한 문제들을 이대로 구조개편을 하지 않은 상태에서 계속 이어가는 것이 위험할 수 있다는 생각을 갖고 있습니다.”



다음으로 에너지의 새로운 기술들이 엄청나게 나오고 있다는 점도 구조개편을 추진해야 하는 이유로 들었다.

“전 세계적으로도 진행되고 있지만 스마트그리드, EMS, ESS, 전기차 등 새로운 솔루션들이 시장에 들어오려면 독점 시장이 아니라 경쟁 시장이 기반이 돼야 합니다. 경쟁이 없는 곳에서 새로운 기술이 진입하려 하다 보니 과거 녹색성장을 하면서 그렇게 강조했지만 효과가 없었던 것입니다. 기술발전을 받아들이고 미래 에너지 시장을 대비하려면 가격이 움직이는 경쟁시장이 불가피하다는 것, 이는 제 의견이라기보다는 교과서에 나오는 원론입니다.”

여기에 손 원장은 한전 부채가 엄청나게 누적돼 있는데, 이런 문제를 외면하고 덮어만 두는 것이 올바른 정책은 아니라고 지적했다.

“정치적 부담도 크고, 이와 관련된 이해관계가 복잡하기 때문에 조심스러운 부분이 있기는 하지만, 본질적으로 솔직하게 터놓고 이런 문제를 해결하기 위한 방안을 모색해야 할 것입니다.”

손 원장은 전기요금 등 에너지 가격 체계에 대한 개편 필요성도 언급했다.

“현재 에너지 시장의 왜곡현상에 대해서는 이구동성으로 에너지 가격이 너무 싸서 생기는 문제라고 지적합니다. 우리나라 전력 가격이 너무 싸기 때문에 중유나 가스로 해야 하는 부분을 비싸고 저장도 되지 않는 전기로 사용하는, 말하자면 설거지를 생수로 하는 현상까지 일어나고 있습니다.”

손 원장은 이를 고치지 않고 에너지 문제를 해결할 수는 없다고 강조했다. 에너지도 당연히 가격 수준, 가격 체계에 대한 확고한 입장이 있어야 한다는 것이다. 이를 단순히 정치적으로 부담스럽다는 이유로 다 피해버리게 되면, 문제 해결이 되지 않는다고 손 원장은 강조했다.

끝으로 손 원장은 자신의 생각을 다음과 같이 정리했다.

“경제학이 우리에게 가르쳐주고 있는 중요한 가르침이 하나 있습니다. ‘정부가 작용하고 이해관계자 간의 거래로 운영하기보다는 시장의 원리로 운영하는 것이 가장 공정한 룰이다’라는 것입니다. 이를 어떻게 하면 잘 구현하느냐가 문제인데, 에너지 분야에서 이러한 시장 원리에 의한 방법을 찾아 나가는 토대를 만드는 작업들이 필요하지 않나 판단됩니다.” 