

규제연구 제11권 제2호 2002

대기오염저감을 위한 환경규제부처와 에너지관리부처 기능조정 에 관한 연구

전 영 평

(대구대학교 도시과학부 교수)

효과적인 에너지-환경정책의 통합 당위성과 논리적 근거를 확보하고, 그에 따른 전문조직 체제를 확립하여 대기오염 방지는 물론 지구온난화 방지, 친환경적 에너지 소비를 달성할 수 있는 정책수행 조직을 구상하는 일은 매우 중요하다. 이러한 문제의식하에 이 연구는 ① 에너지 소비 패턴의 문제점, ② 환경정책과 에너지정책의 통합 필요성, ③ 환경규제 및 에너지산업 진흥부처의 분리현황과 평가, ④ 대기오염저감을 위한 부처간 합의기준 도출의 필요성, ⑤ 환경-에너지 정책의 효과적 추진을 위한 조직 통합, ⑥ 조직통합안 도출, ⑦ 조직개편 추진을 위한 향후과제 등에 관한 논의를 하였다. 특히 이 연구에서는 환경-에너지 정책통합의 당위성과 요구에 부합하는 실효성 있는 대안으로 대기에너지청 창설을 제시하였다. 최근 정부조직의 개편이 정부조직의 신설이나 위상강화를 되도록 억제하는 방향으로 추진되고 있지만, '작고 강한 정부'의 논리의 차원에서 볼 때에도 대기보전 및 기후협약, 에너지소비절약 등의 업무가 통합되는 것이 바람직하다는 것이 이 연구의 주장이다.

핵심용어 : 환경규제, 대기정책, 대기오염, 에너지정책, 부처기능조정

I. 들어가는 말

산업화로 인한 화석에너지 사용의 증가는 반드시 대기오염을 수반한다. 지난 수세기 동안 사용된 화석에너지는 지구온난화를 초래하고 있으며(김강주 외, 2001), 인구 집중이 심각한 대도시에서는 화석연료 사용으로 인한 대기오염으로 건강위해 문제(최인선, 2000; 홍윤철, 2001)뿐만 아니라 주요 문화재 훼손의 문제까지도 발생하고 있다(정종현 외, 2002). 문제는 경제성장과 생활의 편리함을 추구하기 위해서는 화석에너지 사용이 필수적이라는 데 있다. 그러나 대기오염의 수준도 이미 참을 수 없는 수준에 도달하였다. 대기오염을 저감하기 위해서는 제조업체와 유통업자, 소비자 차원의 노력은 물론 정부 차원의 전략적 대응이 필요하다. 특히 정부는 낮은 물가정책과 아울러 쾌적한 대기정책을 마련해야 하는 어려운 선택을 요구받고 있다. 정부가 여태껏 시행해 온 저가 중질유 공급정책은 산업보호와 소비자의 편리성을 증진시켜 온 장점이 있으나, 그로 인하여 대기오염의 증가는 물론 기업의 에너지 효율 개선노력과 환경기술산업의 성장을 저해하였다는 비판을 받고 있는 것이 사실이다. 이러한 비판은 한국의 대기오염관련 정책이 산업자원부와 환경부에 이원적으로 분산되어 있다는 데 기인하는 바 크다.¹⁾ 즉 산업자원부는 에너지 기본계획 수립 및 에너지 공급·수요 관리기능을 수행하고, 환경부는 대기보전 기본계획 수립 및 대기오염 관리기능을 수행하고 있어 대기오염저감 사안을 둘러싸고 서로간의 입장 차이를 보이고 있기 때문이다. 그러나 에너지관리와 대기오염관리는 자원의 한 흐름으로 통합된 시각에서 접근하였을 때보다 타당한 해결책이 마련될 수 있다는 점에서 양 부처간의 갈등해소가 필요하게 된다.

환경규제와 산업진흥을 둘러싸고 일어나는 정부간 갈등은 대기오염규제와 에너지산업 진흥분야에만 국한되는 것이 아니고, 수량관리와 수질규제 분야(환경부, 건설교통부, 농림부), 국토환경보전과 국토개발 분야(환경부와 건설교통부), 재활용기술 개발과 재활용산업 육성(환경부와 산업자원부) 등에서도 발견되고 있다(정용덕 외, 2002). 따라서 환경규제기능을 담당하는 부처와 산업진흥 업무를 담당하는 부처간에 발생하는 갈등의 원인 파악, 갈등조정 논리 및 원칙 개발, 갈등을 통합관리할 수 있는 효과적인 대안을 탐구하는 일은 향후 그 연구가 좀더 다양한 분야로 확대되어 기여할 수 있다는 점에서 큰 의의를 갖는다.

1) 물론 서울과 같은 대도시의 경우, 차량증가와 운행시간 증가로 전체 대기오염의 75%를 차량매연이 차지하고 있기 때문에, 이에 대한 정부부서간 종합적인 대책 마련이 시급하다. 즉 서울시의 차량 소유와 운행의 억제를 위해서는 서울시, 산업자원부, 건설교통부가 협력해야 하며, 오염기준 강화 및 매연단속을 위해서는 환경부, 산업자원부, 서울시가 협력해야 한다. 따라서 서울시의 경우, 고질적인 대기오염을 저감시키기 위해서는 한두 개 부처의 노력으로 대기오염을 저감시키기 어려운 것이 사실이다. 문제는 차량의 생산, 소비와 관련된 부서, 에너지 공급부서, 환경관련부서의 정책조정이 쉽지 않다는 것이다. 이러한 문제를 큰 구도에서 해결하기 위한 방안으로 대기보전의 관점에서 에너지 가격정책을 조정하는 메커니즘을 형성하는 방법을 모색하는 일은 의미 있는 일이라 하겠다.

이론적으로 특별히 이 분야에 대한 연구가 진행되어 온 바는 거의 없으나, 국가환경행정 체계를 조정하고자 할 때 개발기능과 보전기능의 통합문제에 대한 신중한 고려가 있어야 한다는 학자들의 지적은(문태훈, 2002; 김병완, 2001; Heskell and Price, 1971; 김번웅·오영석, 1997) 이 연구의 의의와 관련된 매우 중요한 시사점을 주고 있다.

이러한 지적을 의미있는 전제로 받아들이면서, 이 연구는 최근 대기오염규제에 대한 시민사회의 요구가 커짐에 따라 발생하고 있는 환경부의 대기오염규제 기능과 산업자원부의 에너지산업 진흥기능간의 갈등에 초점을 맞추어 갈등해결 메커니즘으로서 통합적 대기오염관리 체제 구축 가능성에 대한 논의를 하고자 한다. 다시 말해서 국내적으로는 대기오염저감 실현, 국제적으로는 기후협약 준수라는 시대적 요청에 부응할 수 있는 통합적 대기오염관리 체제 구축의 가능성과 대안을 탐색하고자 한다. 논의의 순서는 ① 에너지정책과 환경규제정책의 통합 필요성, ② 현행 환경-에너지부처의 분리현황을 조사 평가하며, ③ 대기오염저감을 위한 부처간 합의기준을 제시하고, ④ 환경-에너지 정책의 효과적인 추진을 위한 기능조정안을 제시하고자 한다. 이에 대한 본격적인 논의에 앞서 아래에서는 에너지소비 증가에 따른 대기오염규제 요구의 팽창현상을 고찰하고자 하였다.

II. 환경정책과 에너지정책의 통합 필요성에 대한 논의

1. 한국 에너지소비 패턴의 문제점

경제성장으로 인한 생활의 여유가 생기면서 환경가치에 대한 시민사회의 인식이 증가하는 것은 세계적인 추세이다. 특히 환경문제 해결을 요구하는 국내외 환경 NGO의 활동과 그에 호응하는 언론과 시민세력은 환경정책의 강화를 요청하고 있다. 그러나 경제적 여유는 지속적인 산업활동이 있을 때 가능한 것이기 때문에 무작정 환경 규제를 강화시킬 수는 없는 것이 현실이다. 1992년 리우회담이 채택한 환경적으로 건전하며 지속가능한 발전 environmentally sound and sustainable development 개념도 바로 환경과 개발의 조화를 지향하는 것이다(정대연, 2002, p.257; OECD, 2001). 그런데 원론적으로는 환경보전과 개발간의 조화가 필요하다는 데 대한 공감대를 형성할 수 있으나, 개별국가의 영역에서 환경규제와 산업진흥을 어떻게 조화시킬 것인가에 대한 객관적 기준은 존재하지 않는다. 즉 환경보전과 산업진흥 중 어느 쪽에 비중을 둘 것인가는 그 나라의 정치·경제·사회적 상황에 따라 달라지게 되는 것이다.

특히 대기보전정책과 에너지산업 진흥간의 관계는 대표적인 정책갈등의 영역이다. 전세계적인 대기오염은 지구온난화, 산성비, 각종 질병, 문화재 훼손 등 심각한 국내외 사회문제를 초래하고 있음은 주지하는 바와 같다. 한국에서도 지난 10여년간 심각한 대기오염 방치로 인한 시민사회의 저항의 발생하고 있으며, 이에 따라 각종 환경 NGO들-환경운동연합, 환경정의시민연대, 녹색연합 등-이 대기오염 방지를 위한 노력을 기울이고 있다. 특히 대기오염과 관련하여 한국의 주요 NGO들은 에너지수요 관리측면의 대기오염방지책을 강구하라는 요구를 하고 있는데, 이러한 요구는 대기오염자에 대한 사후적 규제가 아닌 사전적 대책 강구에 대한 요구라는 점에서 의의를 갖는다 하겠다.²⁾ 국제적 차원에서 OECD는 화석연

2) 환경정책 관련 NGO 중에서 환경정의시민연대는 에너지수요 관리측면에서 대기오염방지 노력을 기울이는 대표적인 단체이다. 이들의 입장은 다음과 같은 선언에서 잘 나타나고 있다.

료 사용으로 인한 지구온난화 및 대기오염 방지를 위한 에너지-환경 정책 통합을 위한 구체적인 지침을 제시하고 이를 권고하고 있다. 국내적으로도 정부는 대기오염 방지를 위한 시민사회의 요구에 직면하여 이를 시정하고자 하는 정책을 수행하고 있다. 그러나 중질유 등에 대한 저가에너지 정책에 의존하는 산업구조로 인하여 이에 대한 강력한 정책적 시정이 어려운 실정이다.

환경부에 따르면(<http://www.me.go.kr>) 낮은 에너지 가격정책으로 인하여 에너지소비가 GDP보다 더 빠르게 증가하여 경제전체의 에너지 소비효율이 악화되고 있다고 한다. 그 증거로서 1차 에너지소비는 과거 10년 동안(1985-1995) 연평균 10.1%(OECD 국가 전체의 경우 1.7%)의 매우 빠른 속도로 증가하였다는 사실을 제시하고 있다. 에너지소비를 부추기는 또 하나의 요인은 낮은 에너지 비용부담 구조라 할 수 있는데, 실제로 한국의 가계당 월평균 소비지출액에 대한 에너지비용(전기로 및 연료비) 비중은 3.5%, 총생산비(인건비 제외)에 대한 에너지비용 비중은 제조업 전체의 경우 3.5%에 불과할 정도이다. 따라서 에너지절약이 경제주체의 소비 또는 투자선택에 결정적인 변수로 작용하지 못하고 있다는 것이다.

한편 한국의 경우 에너지 사용의 비효율도 문제가 되고 있는데, 국민총생산의 부가가치 한 단위를 창출하기 위하여 우리나라는 일본이나 이탈리아에 비해 3배, 독일, 프랑스에 비해 2배 이상의 에너지를 투입하는 것으로 나타났다. 1992년을 기준으로 할 때 우리나라의 에너지원단위(에너지/GDP)는 0.421이며 영국이 0.221, 독일이 0.216 그리고 프랑스와 일본, 이탈리아가 각각 0.193, 0.146, 0.134라고 한다. 또한 산업 및 사업용 에너지 가격우대 정책으로 인하여 대기오염부하와 에너지소비 비중이 높은 오염다배출형 에너지소비 구조가 고착되었으며, 제조업 전체 에너지소비의 77% 정도를 차지하는 석유화학, 비금속광물, 제1차 금속 등 3개 업종의 부가가치 비중이 1990년 28.8%에서 1996년 30.7%로 증가하는 등 산업구조가 에너지다소비형으로 고착되었다(<http://www.me.go.kr>). 아래의 표는 한국의 에너지 소비패턴의 문제점의 단면을 알게 해주는 자료이다.

〈표 1〉 각국의 에너지 이용현황

구분	한국	미국	일본	독일
경제성장률(1987~1996 평균, %)	7.9	2.1	3.2 ²⁾	3.6
에너지소비 증가율(1987~1996 평균, %)	10.4	1.8	3.4	0.5
1인당 에너지소비(1996, TOE)	3.63	7.99	3.99	4.16 ³⁾
석유의존도(1996, %)	60.5 ¹⁾	39.1	53.8	39.8
해외의존도(1996, %)	97.3 ¹⁾	26.5	85.6	44.6 ³⁾

주 : 1) 1997년 석유의존도 59.6%, 해외의존도 97.5%

2) 1986~1995 연평균 증가율

“급속한 산업의 발달과 인구증가, 그로 인한 도시의 팽창과 자동차 보급의 폭발 등 21세기 우리 사회는 그야말로 시시각각 변화하고 발전해 가고 있다. 그리고 이러한 자원소비 위주의 사회를 떠받치고 유지하기 위해서 우린 또 매년 많은 석유와 석탄을 소비하고 있다. 그 결과는 심각한 공기의 오염, 물 부족, 산림의 파괴 등 자연환경의 파괴에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 기후변화와 생태계 파괴, 인간질병의 증가 등의 문제를 야기한다. 이제 에너지를 절약하고 에너지소비를 줄이기 위한 운동은 우리의 숨을 조이는 공기오염으로부터 우리와 다음 세대를 지켜내기 위해 반드시 해야 할 운동이다. 환경정의시민연대는 경실련 환경개발센터 시절부터 오랜 기간동안 에너지수요관리(DSM)를 주장하면서 지속 가능한 에너지정책을 수립할 것을 사회 각계각층에 촉구해 왔다. 사회체제의 변화 없이는 인간의 먼 미래를 결코 장담할 수 없다는 현실은 누구도 부인할 수 없다. 약 10년의 연구와 활동을 바탕으로 시민들에게 대기오염의 심각성과 대기보전 활동의 중요성을 인식시킬 수 있는 캠페인 활동과 동시에 정부, 기업, 학계, 시민이 함께 할 수 있는 대기오염 저감활동을 발굴하고 촉구하는 활동을 전개한다.”(<http://www.ecojustice.or.kr>)

3) 1995년 통계
 자료 : 산업자원부

2. 대기관리정책과 에너지 관리정책의 통합을 위한 다양한 요구들

(1) 중질유에 대한 저유가에너지 정책의 근본적 수정 필요성

1970년대 오일쇼크 이후 우리나라는 에너지 수입선 다변화, 비축량 확대전략의 일환으로 에너지공급 확대정책을 실시하여 왔다. 에너지공급 확대정책은 산업체의 생산비 절감 및 수출경쟁력을 신장시키고, 에너지비용 상승으로 물가불안을 억제하기 위한 것이었다. 정부의 이러한 에너지정책 기조는 한국의 에너지정책이 『에너지의 안정적 확보 및 공급』 위주의 저가에너지 정책이 되는 데 기여하였다. 특히 30여년간 계속된 중질유에 대한 저유가정책은 그 부작용으로 ① 비효율적인 에너지산업구조, ② 1인당 에너지소비량의 급격한 증가, ③ 대기오염의 급격한 증가와 그로 인한 각종 질병과 열악한 생활환경 문제를 발생시켜 왔다. <표 2>에서 보듯이 한국은 비산유국이면서도 대기오염 유발연료인 중질유의 가격이 매우 낮게 책정되어 있다. 또한 경유가격을 휘발유가격의 반 정도로 책정함으로써 저공해 연료보다 고공해 연료 사용을 부추기는 정책을 실시하고 있음을 알 수 있다. 예컨대 오염부하가 낮은 천연가스 소비비중은 7.4%로 낮은 반면, 오염부하가 높은 석유 및 석탄의 소비비중은 80%를 상회하고 있다. 또한 석유류 제품 중에서도 상대적으로 오염부하가 높은 중질유의 소비비중을 보면 1996년의 경우 OECD, 유럽 5.4%, 미국 15.8%에 비하여 우리나라는 23%를 넘는 실정이다(<http://www.me.go.kr>). 이는 최근 선진국의 에너지 관리정책이 에너지소비 절감과 청정에너지 보급 확대 등을 통한 친환경적 에너지정책으로 바뀌어 가고 있는 것과는 상당한 거리가 있는 것이다.

<표 2> 에너지가격 국제비교

(단위 : \$/kw)

	휘 발 유	경 유	전 력	
			산 업 용	가 정 용
한 국	1,323.1	572.7	598.4	931.9
일 본	1,166	941.7	1,526.2	2,459.3
프랑스	1,274.9	785.8	542.5	1,499.3
영 국	1,561.8	1,416	697.3	1,338
대 만	746.9	554.8	802.3	1,024.7
미 국	489	313.9	477.9	970.2
OECD 유럽	1,211.8	980	762.3	1,508.5

주 : 1) 한국 : 2000년 4월 기준(단, 전력은 2000년 3월 기준)

2) 외국 : 휘발유, 경유는 2000년 3월 기준(단 OECD 유럽은 1999년 기준임)

전력은 일본, 프랑스(1998년), 영국(1999년), 미국(1999년), OECD 유럽(1998년)

자료 : 산업자원부, 에너지가격 통계자료(<http://www.moci.go.kr>)

과거 한국의 경제성장을 뒷받침하였던 공급위주의 저가에너지 정책은 대량적인 산업체 대기오염, 차량대기오염, 실내공기오염을 일상화시키고 있을 뿐만 아니라, 에너지소비 절약

심리와 에너지 자원의 효율적 사용에 대한 의식을 약화시키고 있다. 더욱 심각한 것은 화석연료에 대한 저가에너지 정책으로 인하여 기업의 에너지효율 노력과 환경산업의 성장이 심각하게 저해받고 있다는 점이다. 따라서 향후의 에너지정책은 선진국의 「환경친화적 에너지 관리정책」의 교훈을 받아들여 에너지자원의 효율적 배분과 소비절약, 대기환경 개선, 환경산업 발전 등을 동시에 달성할 수 있는 특성을 가져야 한다.

이러한 「환경친화적 에너지관리 정책」을 성공적으로 달성하기 위해서는 현행과 같은 에너지관리부처와 대기오염관리부처가 분리되어서는 곤란하다는 주장이 설득력을 갖게 된다. 즉 에너지자원의 수급, 기획부서와 대기오염규제 관련부서의 통합이 요청되는 것이다.

(2) 환경부의 독자적 대기오염저감 규제의 한계

최근 서울을 비롯한 대도시 대기오염의 급격한 악화에 따라 근본적인 대기오염저감 대책을 마련하라는 요구가 마스크와 시민으로부터 강력하게 제기되고 있다. 특히 서울에서는 자동차 배기가스, 생활활동 대기오염, 먼지 등으로 인해 시계가 막힐 정도의 극심한 오염현상이 자주 나타나고 있다. <표 3>은 16년에 걸친 서울의 대기오염 증가 추이를 보여주고 있는데, 주목할 것은 아황산가스의 농도가 대폭 줄어든 반면-이는 석탄연료 사용의 비중이 저감된 데 기여하지만- 오존, 이산화질소, 미세먼지의 농도는 늘어나거나 줄지 않고 있다는 점이다.

그러나 대기오염원에 대한 환경규제부서의 단속으로는 대기오염을 근본적으로 저감시키는데 한계가 있다. 즉 화석에너지 소비절감을 위한 에너지정책의 뒷받침 없이 환경규제부서의 규제활동만으로는 근본대책을 마련하는 것이 사실상 불가능하다. 특히 최근 들어 민간 정유업계의 공급물량 확보 및 자율조절능력 향상, 석유류 제품가격의 자유화 등 에너지의 안정적 확보·공급분야에서의 정부정책의 간섭여지가 점차 축소되고 있어 환경부 주도의 독자적 대기오염저감 대책마련은 더욱 힘들게 되었다. 따라서 이제는 산업자원부와 환경부가 어떤 방식으로든 상호 협력하지 않고는 대기오염 저감에 대한 근본적인 대책을 마련하기 어렵게 되었다.

〈표 3〉 서울의 대기오염도 변화

	아황산가스 (SO ₂) ¹⁾ ppm	오존 (O ₃) ppm	이산화질소 (NO ₂) ppm	미세먼지 (PM-10) ²⁾ μg/m ³
2001	.005	.015	.037	71
2000	.006	.017	.035	65
1999	.006	.016	.032	66
1998	.005	.017	.030	59
1997	.011	.016	.032	68
1996	.013	.015	.033	72
1995	.014	.013	.032	78
1994	.019	.014	.032	-
1993	.023	.013	.032	-
1992	.035	.014	.031	-
1991	.043	.012	.033	-
1990	.051	.009	.030	-
1989	.056	.008	.027	-
1988	.062	.009	.033	-
1987	.056	.010	.033	-
1986	.054	.011	.033	-
1985	.056	-	-	-

주 : 1) 아황산가스의 대기환경기준은 연평균치 0.33ppm 이하, 2001년부터 연평균치 0.02ppm 이하임

2) 미세먼지의 대기환경기준은 연평균치 80 μg/m³ 이하, 2001년부터 연평균치 70 μg/m³ 이하임.

자료 : 통계청, 대기오염도 변화추이 (KOSIS : <http://www.nso.go.kr>)

(3) OECD의 환경-에너지 정책 통합권고

최근 OECD는 회원국들에게 환경정책과 에너지정책의 통합 필요성을 천명하면서 친환경적 에너지정책을 이행할 것을 권고하고 있다(OECD, 2001). 구체적으로 OECD는 에너지 사용과 관련된 환경비용을 에너지가격에 포함하는 한편 신규 에너지원 개발과 에너지효율 개선을 위한 국가적 노력을 권고하고 있다. OECD의 회원국가로서 한국은 OECD의 이러한 통합권고를 무시한 채 저가 공급중심 에너지정책을 계속 수행할 수 없는 어려운 상황에 처하게 되었다. 악화되는 대기오염 방지에 대한 국내의 요구에 덧붙여 국제적인 환경-에너지 통합정책 권고는 에너지부처와 환경부처의 통합을 포함한 조직개편 논의의 커다란 배경이 되고 있다. <표 4>는 대기오염의 국제적 저감을 위해 전세계적인 협력을 요구하는 OECD의 권고내용이다. OECD의 권고내용에서 주목할 사항은 ① 에너지의 효율적인 사용 및 저오염 화석연료의 사용, ② 친환경적인 연소기술의 활용과 대기오염 배출의 엄격한 통제, ③ 환경정책과 에너지정책의 수립 및 집행단계에서 통합, ④ 오염규제비용, 에너지의 생산 및 사용에 따른 비용 등을 가격에 포함, ⑤ 친환경적인 에너지소비 정책에 우선순위 부여, ⑥ 효과적인 에너지 보전방법을 채택하고, 에너지의 효율적 사용과 절약 권장과 과잉소비 억제, ⑦ 회원국들은 친환경적인 에너지정책을 개발하고 추진할 것, ⑧ 친환경적인 에너지정책의 집행에 따르는 장애요소를 제거할 것 등인데, 이는 향후 한국의 환경-에너지 정책의 조정을 위한 귀중한 가이드라인으로 사용될 필요가 있다.

〈표 4〉 환경-에너지통합 정책관련 OECD 규정

OECD 관련 규정	주요 규정 내용
• 화석연료 연소로 인한 대기오염의 통제 [(85)101]	-에너지의 효율적인 사용 및 저오염 화석연료의 사용 -친환경적인 연소기술의 활용과 대기오염 배출의 엄격한 통제
• 에너지생산과 사용에서 오는 환경영향의 감소 [C(76)162]	-환경정책과 에너지정책의 수립 및 집행단계에서 통합 -오염규제비용, 에너지의 생산 및 사용에 따른 비용 등을 가격에 포함
• 가정과 상업부문의 에너지사용으로 인한 환경피해의 감소[C(77)109]	-친환경적인 에너지소비 정책에 우선순위 부여 -효과적인 에너지 보전방법을 채택하고, 에너지의 효율적 사용과 절약을 권장하고 과잉소비를 억제
• 석탄과 환경 [C(79)117]	-석탄이용 확대정책 수립시 환경과 에너지정책의 통합을 위한 조정장치 개발 -친환경적인 석탄부문의 개발
• 친환경적인 에너지정책의 이행에 관한 이사회 권고[C(85)102]	-회원국들은 친환경적인 에너지정책을 개발하고 촉진 -친환경적인 에너지정책의 집행에 따르는 장애요소를 제거

(4) 국제환경협약에 대한 체계적 대응 필요

OECD의 친환경적 에너지정책 통합권고 압력과 더불어 중요하게 고려되어야 할 사안은 기후변화협약과 같은 국제환경협약에 대한 대응이다. 우리나라는 OECD 회원 국가로서 기후변화협약상의 온실가스 의무부담 동참압력을 강하게 받고 있으며, 향후 이러한 형태의 국제협약비준과 규정준수 요구는 더욱 강해질 것으로 보인다. 특히 현안이 되고 있는 기후변화협약 준수를 위해서는 에너지 절약 및 효율성 개선, 신재생에너지 개발 등을 통한 온실가스 배출저감 노력을 강도 높게 추진할 수 있는 체계적 대응노력을 하여야 한다. 그러나 에너지의 안정적 공급 및 산업의 육성과 보호를 목적으로 하는 저가 공급중심 에너지정책으로는 그러한 요구에 부응하기 힘들다. 일례로 한국의 에너지소비 증가율은 지난 10년간 평균 10.3%라는 급격한 신장을 보이고 있으며, 이에 따른 이산화탄소(CO₂) 배출증가율은 연평균 8.7%나 되고 있다.

〈표 5〉 대기오염물질 배출량

(단위 : 천톤/년)

	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991
아황산가스	951	1,146	1,356	1,500	1,532	1,603	1,572	1,614	1,598
일산화탄소	1,036	977	1,129	1,089	1,109	1,156	1,291	1,650	1,760
탄화수소	147	141	162	154	150	146	145	164	200
질소산화물	1,136	1,084	1,278	1,258	1,153	1,192	1,187	1,067	878
먼지	420	420	439	424	406	429	390	392	431

자료 : 통계청, 대기오염물질별 대기오염물질 배출(KOSIS : <http://www.nso.go.kr>)

이러한 수치는 OECD 국가의 평균(0.8%)에 비해 엄청나게 높은 것이다. 따라서 향후 에너지정책은 공급과 수요 양 측면에서 에너지자원의 효율적 배분과 소비절약, 대기환경 개선, 청정기술의 개발을 동시에 달성하고 이를 통해 국제환경협약에 체계적으로 대처할 수 있어야 한다. 이를 위해서 에너지정책과 대기오염규제 정책을 수행하는 부서들의 통합과 조정이 필요하다는 것이 설득력을 얻고 있다.

(5) 총량규제와 에너지정책과의 연계 필요

대도시를 중심으로 대량적으로 발생하는 대기오염을 근본적으로 저감시킬 수 있는 방안은 대기오염물질의 총량을 규제하는 것이다. 종래의 물질별 농도기준규제 방식으로는 더 이상 대기오염의 위험을 방지할 수 없게 되었다. 향후 총량규제정책을 제대로 실시하기 위해서는 에너지 공급 및 소비정책의 변화가 반드시 필요하다. 특히 환경오염비용을 내부화시키지 못하고 있는 현재의 에너지가격 정책은 근본적으로

〈표 6〉 주요 에너지소비 지표

구분	총에너지 소비(TOE)		원별 구성비 (%)						1인당 총에너지 소비량(TOE)
	1차 에너지	최종 에너지	석탄	석유	LNG	수력	원자력	신탄·기타	
2000	192887	150108	22.3	52.0	9.8	.7	14.1	1.1	4.08
1999	181363	143060	21.0	53.6	9.3	.9	14.2	1.0	3.87
1998	165932	132128	21.7	54.6	8.4	.9	13.5	.9	3.57
1997	180638	144432	19.3	60.4	8.2	.7	10.7	.7	3.93
1996	165212	132033	19.5	60.5	7.4	.8	11.2	.7	3.63
1995	150437	121962	18.7	62.5	6.1	.9	11.1	.7	3.34
1994	137234	112206	19.4	62.9	5.6	.7	10.7	.7	3.07
1993	126879	104048	20.4	61.9	4.5	1.2	11.5	.5	2.87
1992	116010	94623	20.4	61.8	3.9	1.0	12.2	.6	2.65
1991	103619	83803	23.7	57.5	3.4	1.2	13.6	.6	2.39
1990	93192	75107	26.2	53.8	3.2	1.7	14.2	.9	2.17
1989	81660	65875	30.0	49.6	3.2	1.4	14.5	1.3	1.92
1988	75351	61033	33.4	47.0	3.5	1.2	13.3	1.5	1.79
1987	64878	55197	34.8	43.7	3.1	2.0	14.5	1.9	1.63
1986	61462	50524	38.0	46.4	.1	1.6	11.5	2.4	1.49
1985	56296	46998	39.1	48.2	-	1.6	7.4	3.6	1.38
1984	53535	44998	37.1	51.6	-	1.1	5.5	4.5	1.32
1983	49420	41337	33.4	55.9	-	1.4	4.5	4.8	1.24
1982	45625	38711	33.9	57.8	-	1.1	2.1	5.3	1.16
1981	45718	38952	33.3	58.1	-	1.5	1.6	5.5	1.18
1980	43911	37597	30.1	61.1	-	1.1	2.0	5.7	1.15
1975	27553	23424	29.3	56.8	-	1.5	-	.78	.78
1970	19678	17882	29.6	47.2	-	1.6	-	.61	.61

주 : 1995년 기준년 가격 기준임

자료 : 에너지경제연구원, 주요에너지지표(<http://his3.keeri.re.kr>)

K C I

수정될 필요가 있다. 또한 저가에너지 정책은 에너지소비자의 과소비 행태를 조장하게 되어 대기오염 방지를 근본적으로 어렵게 할 수 있다. 한마디로 현행 에너지정책은 에너지의 효율적 사용, 가격체계 결정, 오염물질 배출저감 기능 등을 고려하지 못한 채 산업자원부의 독자적 방침대로 운용되고 있는 것이다. 산업자원부 중심의 에너지정책의 역기능은 현재 에너지수입 판매시 부과되는 부과금을 LNG-LPG 등 청정연료와 저황유에 대하여도 부과함으로써 청정연료의 확대보급이 어려워지고 국민의 청정연료 사용욕구를 제한하는 결과를 초래한다는 데서 더욱 극명해진다. 에너지 과소비 조장과 청정연료 사용에 대한 불이익을 초래하는 현행 에너지정책으로는 대기오염 총량규제의 실현은 거의 불가능하게 된다. 따라서 총량규제를 담당하는 부처와 에너지정책을 담당하는 부처를 획기적으로 조정할 수 있는 기제가 형성될 필요가 있다.

(6) 에너지정책 부서의 포획방지

산업자원부의 에너지 담당부서는 에너지산업 진흥과 관련된 경제규제기능-에너지관련 기업의 진입규제, 에너지가격 규제, 에너지유통 규제, 에너지수출입 규제, 에너지 개발생산과 관련된 규제 등-을 수행한다. 대부분의 경제규제에 있어서 정부는 기업과 같은 영리추구 조직을 규제하게 된다. 이 과정에서 규제기관인 정부는 피규제기관의 논리, 정보, 영리적 제안, 퇴직후 직장보장 등의 제안에 의해 포획되는 경향이 있다(최병선, 1992; 전영평, 1992). 문제는 규제기관이 피규제기관에 의해서 포획될 경우 공정한 정책운영이 어려워지며 그로 인한 피해가 일반대중에게 전가된다는 데 있다. 즉 에너지정책 부서의 피규제기관 편들기는 '조직화되지 못한 소비자의 비용'으로 그대로 전가되며, 이는 에너지규제 실패로 이어지는 것이다. 대기오염저감이라는 주제와 관련하여 에너지규제의 실패는 대기오염에 대한 주민의 노출과 그로 인한 삶의 질 악화, 건강비용 증가로 나타나게 된다. 산업자원부의 현행 에너지관련 조직은 에너지자원의 안정적 확보에 용이하게 대처하기 위한 목적으로 에너지원별(석유국, 전력국, 가스국 등)로 구성됨에 따라 부서별로 이해단체(정유업계, 석유개발공사, 한전, 가스공사 등)와 연계되어 에너지자원의 효율적 배분정책에 오히려 걸림돌로 작용한다는 비판이 있다. 한마디로 규제기관 포획현상을 우려하지 않을 수 없는 상황이다.

한편 환경부의 대기오염방지 규제기능도 환경업체, 청정연료공급자 등 관련 이익집단에 의해 포획될 가능성이 없지 않다. 흥미로운 것은 산업자원부의 규제가 전형적인 경제규제-공급측면의 가격, 유통, 수급 등 경제적 측면 규제-인 반면, 환경부의 대기오염규제는 전형적인 사회규제-소비측면의 안전, 보호에 관한 사회적 규제-라는 점이다. 따라서 산업자원부와 환경부의 규제포획 가능성을 최소화하면서, 공급과 소비측면의 공정한 규제를 하기 위한 부처기능 및 구조의 통합이 필요하게 된다.

Ⅲ. 환경규제 및 에너지산업 진흥부처의 분리현황과 평가

1. 두 마리 토끼를 쫓는 산업자원부

대기오염방지를 위한 환경정책과 에너지정책간의 통합 혹은 조정이 선진국을 중심으로 이미 활발하게 추진되고 있음에도 불구하고 한국의 경우에는 이에 대한 논의조차 활발하게

전개되지 못하고 있다. 이는 에너지수급과 가격을 관리하는 산업자원부와 대기오염을 관리하는 환경부의 입장이 서로 다른 가운데, 이를 효과적으로 조정할 수 있는 권위있는 조정 기제와 노력이 미흡하기 때문으로 보인다.

현재 산업자원부는 에너지산업의 경쟁력 강화 및 구조조정, 석유·가스·전력의 장·단기 수급계획 수립, 석유·가스·전력의 안정적 확보 및 위기대응과 같은 에너지산업 진흥정책을 수행하는 부서를 두고 동시에, 에너지부문의 기후변화협약 대응, 에너지절약 종합정책의 수립·운영, 에너지 및 자원 기술개발 계획의 수립·추진, 자원협력위원회 운영을 주요업무로 하는 부서를 두고 있다. 한마디로 산업자원부는 화석연료의 안정적 확보를 통한 안정된 에너지소비 정책을 추구하면서, 다른 한편으로는 에너지 기후변화협약 대응 및 에너지절약 종합정책 수립과 같은 환경개선정책이라는 두 마리 토끼를 잡는 부서조직을 두고 있다. 이에 반하여 환경부는 대기오염방지라는 한 마리 토끼 쫓기를 지향하고 있다. 환경부의 대기보전정책은 환경부 내의 타부서 업무와도 상충되지 않으며, 정책목표가 분명하고, 이를 실현하기 위한 구체적인 일관된 업무에 치중하고 있다. 환경부의 대기관리정책은 대기오염방지를 위한 매우 체계적이며, 구체적인 업무분장에 토대를 두고 있다. 구체적으로 환경부는 대기보전국 산하에 대기정책과, 대기관리과, 교통공해과, 생활공해과 등을 두어 운영하고 있으며, 구체적으로 ① 연료사용규제, ② 측정망 설치 운영, ③ 배출업체 관리, ④ 자동차공해 관리, ⑤ 생활환경 관리 등과 같은 대기오염방지를 위한 필수적인 업무를 추진하고 있다. 한편 환경부의 국제협력관실에서는 기후변화협약, 생물다양성협약 등 각종 국제환경협약 대책업무, UNEP, OECD 등 환경관련 국제기구 및 주요국가와의 환경협력 추진업무, 중국·일본 등 인접 국가와의 대기오염, 해양오염 등 당면문제 해결을 위한 협력 등에 관한 업무를 추진하고 있다. 문제는—앞에서도 지적한 바 있듯이— 국제협력관실의 기후변화협약 대책 추진업무가 산업자원부의 업무와 중복된다는 것이다.

2. 현행 에너지-환경 행정분담체제의 문제점과 평가

산업자원부는 한편으로는 에너지의 안정적 소비를 위한 정책을 추진하면서 다른 한편으로는 기후변화협약 대응과 에너지절약 정책을 추진하는 다소 모순적인 행정체제를 가지고 있다. 에너지의 안정적 공급과 소비는 현재 이상의 에너지절약 정책의 효과를 가져오기 힘들게 하는 요인이 되며, 화석연료 사용의 증가를 억제할 수 없기 때문에 기후변화협약에 대한 효과적인 대응책을 마련하기 힘들게 된다.

따라서 산업자원부 내에서의 <에너지산업심의관실>과 <자원정책심의관실>의 업무의 일부가 상충될 수 있다. 이 경우 산업자원부의 조직특성상 에너지수급의 안정성 확보가 기후변화협약 대응업무나 에너지절약정책 업무보다 중요시될 가능성이 크다. 한국은 국제적인 에너지수급에 따라 즉각적인 가격영향을 받는 나라이며, 산업체 및 자동차의 에너지사용량이 방대하기 때문에 산업자원부의 최대임무는 에너지 수급안정을 통한 에너지가격의 방어라고 할 수 있기 때문이다.

지금 한국은 에너지사용의 지속적 증가와 그로 인한 공해배출, 공해규제의 부실로 인하여 극심한 대기오염에 직면해 있다. 즉 대기오염의 저감이 에너지의 안정적 수급 못지 않게 중요한 국가적 과제가 되고 있는 것이다. 이런 상황에서는 산업자원부의 에너지의 수급안정정책과 환경부의 공해통제기능이 상호 유기적으로 연관되고 조정될 필요가 있다.³⁾ 이제

3) 물론 에너지관련 정책업무와 대기오염규제 업무가 깊이 관련있을 경우 부처협의 절차를 거치도록 되어 있다. 그러나 중질유 등에 대한 가격역차별 정책은 뿌리깊은 역사적 관행이며, 새로운 변화가 산업전체에 미치는 영

는 산업자원부의 에너지정책이 환경부의 대기보전정책에 우선한다고 주장할 시점이 아니라
는 점을 인식해야 한다.

따라서 환경부의 대기보전정책이 향후 매우 중요한 국가정책적 가치를 지니게 된다. 그런
데 환경부의 대기보전정책-연료사용규제, 배출업체관리, 자동차공해 관리정책-은 산업자
원부의 에너지공급 정책 및 에너지산업 정책과 상충되는 면이 많다. 산업체와 영업용 차량
을 위한 저가의 중질유의 공급은 대기오염의 주범이 되고 있다. 한편 대기오염의 저감을
위한 환경부의 강력한 규제는-최근 디젤승용차 배출기준 강화에서 보듯이- 자동차 생산
업자와 산업체의 경제적 부담을 초래한다는 비판에 직면하고 있다. 상황이 이러함에도 불
구하고 산업자원부와 환경부간의 정책조정이 잘 이루어지지 않고 있는 것은 매우 우려되는
부분이라 하겠다. 따라서 에너지공급 정책과 대기보전정책과의 적절한 조정 및 통합논의가
절실히 필요하게 된다. 다른 한편으로, <표 7>에서 보듯이 환경부의 국제협력실은 지구환
경 보전업무와 해외협력업무로 나누어져 있는데, 그 내용을 보면 매우 구체적이며 종합적
인 업무를 취급하고 있다. 산업자원부의 기후변화협약에 관한 사무는 산업자원부의 고유업
무에 밀려 사무의 우선순위에서 뒤떨어지며, 여타 내부업무와 연계성도 없으며, 환경부에
비해 사무추진을 위한 행정인프라도 크게 뒤떨어진다고 할 수 있다.

K C I

항이 크기 때문에 부처협의 절차로 정리되기는 힘들다는 점에서 이에 대한 획기적인 정책적 조치가 필요하
고 하겠다.

〈표 7〉 산업자원부와 환경부의 관련부서와 업무

구분	산업자원부 <자원정책실>	환경부 <대기보전국>
주 요 업 무	<p><자원정책심의관></p> <ul style="list-style-type: none"> - 에너지·자원의 장기안정적 수급을 위한 기본계획 - 정책의 수립·운영 및 재정지원 - 에너지부문의 기후변화협약 대응 - 에너지절약종합시책의 수립·운영 - 에너지 및 자원 기술개발 계획의 수립·추진 - 자원협력위원회 운영 <p><에너지산업심의관></p> <ul style="list-style-type: none"> - 에너지산업의 경쟁력 강화 및 구조조정 - 석유·가스·전력의 장·단기 수급계획 수립 - 석유·가스·전력의 안정적 확보 및 위기 대응 - 발전소주변지역 지원시책의 수립·추진 	<p><대기정책과></p> <ul style="list-style-type: none"> - 대기보전 기본계획·종합대책의 수립 - 대기환경기준의 설정 - 대기환경규제지역 지정·관리 - 대기오염측정망 설치·운영 및 대기오염도 평가·분석 - 산업·발전·난방용 연료사용 관리 - 대기오염원 및 오염물질 배출량조사 총괄 <p><대기관리과></p> <ul style="list-style-type: none"> - 대기오염물질 배출시설 등 사업장관리계획 및 제도 마련·운영 - 대기오염물질 배출사업장 설치허가(신고) 및 감시·단속에 관한 사항 총괄 - 악취, 휘발성유기화합물, 특정대기유해물질 등 주요 오염물질에 대한 관리제도 마련·운영 - 원격자동감시시스템(TMS) 구축 등 과학적인 사업장 배출관리방안 추진 - 대기분야 특별대책지역의 지정·관리 <p><교통공해과></p> <ul style="list-style-type: none"> - 자동차공해 특성 및 관리체계 - 자동차공해 관리여건 및 정책방향 - 자동차등록대수 및 오염물질 배출량 - 운행차배출가스 저감대책 - 자동차용 연료품질기준 강화 - 자동차 이외의 운송수단 관리 <p><해외협력담당관실></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국제기구, 환경관련 국제전문기구와의 환경협력 - 주요국가 및 동북아시아 국가간의 환경업무에 관한 사항 - 국제기구 가입, 국가간 환경협력협정 체결 - 국제협력관 소관 정보화 사업계획의 총괄 및 DB, 인터넷 홈페이지 등의 자료갱신에 관한 사항

구분	산업자원부 <자원정책실>	환 경 부 <대기보전국>
주 요 업 무		<지구환경담당관실> - 지구환경보전에 관한 기본정책의 수립 및 종합·조정 - 국제환경협약의 국내 이행대책 수립 총괄 및 대외협상 대책에 관한 사항 - 지구환경보전 관련 국제동향 파악 및 전파에 관한 사항 - 지구환경과피물질의 측정 및 배출규제에 관한 사항 총괄 - 지구환경보전을 위한 교육·홍보 및 조사·연구사업의 종합·조정 - 유엔지속개발위원회 관련 대응대책 추진에 관한 사항 - 환경과 무역연계 논의에 관한 국제동향 파악 및 대책수립·이행총괄 - 지구환경금융에 관한 사항 - 중앙환경보전자문위원회 지구환경분과위원회 운영 - 지구환경보전과 관련한 지표개발 및 운영에 관한 사항 - 지구환경보전 관련법령의 제·개정 및 운영에 관한 사항 - 지구환경보전을 위한 민간단체·협회 등의 설립 및 운영협조에 관한 사항

IV. 대기오염저감을 위한 부처간 합의기준 도출 필요성

대기오염을 근본적으로 저감시키기 위해서는 환경정책 담당부서와 에너지 공급정책 담당부서의 상호이해 및 공조가 필요하다. 그러나 정책운용의 주도권을 누가 갖는가에 대해서는 두 부서의 입장이 다를 수 있다. 더구나 두 부서의 이해관계가 걸린 사안이라든가, 부서체계의 변화가 수반되는 사안에 대해서는 거의 조정이 불가능한 상황에까지 이를 수 있다. 그러나 현재의 기능분산체제로는 효과적인 대기오염저감 대책을 마련하기 힘들다. 따라서 대기오염저감이라는 정책목표를 달성하기 위해서는 두 부서가 이성적인 판단하에서 몇 가지 기본적인 원칙에 대한 합의를 해주어야 한다. 두 부서가 합의해야 할 기본방향에 관한 논의를 하면 아래와 같다.

1. 화석에너지 소비총량 저감실현 우선

날로 심각해지는 대기오염을 적정수준으로 저감시키기 위해서는 무엇보다도 화석에너지 소비의 총량을 줄여야 한다. 특히 서울과 같이 대기오염이 위험수준에 이른 지역에 있어서는 화석에너지의 소비의 총량을 줄이지 않는 한 여타 대기오염 방지정책이 효과를 보기 힘들게 되어 있다. 이는 기후변화협약의 준수를 위해서도 반드시 지켜야 할 원칙이며, OECD

의 적극적 권장인 “에너지의 효율적인 사용 및 저오염 화석연료의 사용”과도 일치하는 것이다.

2. 에너지소비 절약실현 우선

화석에너지 소비총량을 감소시키는 일은 에너지소비 절약을 통해 이루어져야 한다. 에너지 소비 총량을 저감시키기 위한 산업체의 조업단축 등은 실현가능하지 못하며, 정치적으로도 선택 가능한 대안이 못된다. 따라서 에너지소비 절약을 유도하는 정책을 운용할 필요가 있다. 에너지소비 절약을 유도하기 위해서는 에너지가격의 인상이 가장 효과적인 대안이 될 것이다. 특히 고공해 유발 에너지의 가격의 대폭적인 인상이 필요하다. OECD의 권고내용에도 ‘오염규제비용, 에너지의 생산 및 사용에 따른 비용 등을 가격에 포함시킬 것’을 권장하고 있는 바, 고공해 유발 에너지에 대한 세금징수의 폭을 넓히는 데 합의를 해야 한다.

3. 청정연료 사용 및 청정기술 개발에 인센티브 실현 우선

현행 에너지가격 정책을 보면 경유와 같은 공해유발 에너지에 대한 가격은 턱없이 낮게 책정되어 있는 반면, 청정연료의 가격은 이보다 높게 책정되어 있다. 이러한 불합리한 가격정책은 소비자로서 하여금 고공해 유발 에너지의 사용을 증가시키는 선택을 하게 할 뿐만 아니라, 자동차사업자들로 하여금 고공해 유발차량의 생산에 치중하게 하여 대기오염 문제 해결을 더욱 어렵게 한다. 또한 고공해 유발 에너지에 대한 저유가정책은 청정기술의 개발에 대한 역인센티브로 작용하게 된다. OECD의 경우에도, ‘친환경적인 에너지소비 정책에 우선순위 부여, 에너지 과잉소비 억제, 친환경적인 에너지정책을 개발하고 촉진할 것’ 등을 권고하고 있는 바, 이에 대한 대책 마련의 차원에서도 청정연료 사용과 청정기술개발 지원 정책에 인센티브를 제공하는 정책기조를 유지하는 것이 필요하다. 저명한 규제학자인 Stephen Breyer(1982, p.284)도 공해와 같이 복잡한 외부효과가 발생하는 문제에 대해서는 인센티브 메커니즘에 의한 해결이 바람직하다는 지적을 했는 바, 대기오염 통제분야에 있어서 청정연료 사용에 대한 인센티브제도 실시는 중요한 합의원칙이 될 필요가 있다.

4. 사전예방적 규제의 실현 우선

대기오염을 저감시키기 위한 규제는 사전예방적 규제와 사후처벌적 규제로 분류할 수 있다 (최병선, 1992; 이시경, 1996; 김번웅·오영석, 1997). 오염물질배출 위반에 대한 사후적 단속과 처벌이 갖는 교정효과도 무시할 수는 없지만, 피규제자의 저항을 극소화하면서 대기오염을 근원적으로 저감시킬 수 있는 방법은 사전예방적 규제라 하겠다(전영평, 1996). 예컨대 사전예방적 규제에는 배출가스 기준예고제도, 청정기술적용의무제, 청정연료 사용에 대한 혜택 부여, 에너지가격 인상, 배출저감에 대한 재정적·기술적 지원 등 다양한 방법이 있을 수 있다. 물론 사전예방적 규제에 따른 비용부담 문제로 인하여 사업자와 소비자의 사전예방적 규제에 대한 저항이 발생할 수도 있다. 그러나 대기오염저감에 대한 국내외적인 요구와 압력에 부응하기 위해서는 대기오염 발생을 원천적으로 저감시키는 방법을 선택하는 일이 매우 중요하다. 이는 OECD의 ‘친환경적인 에너지소비 정책에 우선순위를 부여

하고 친환경적인 에너지정책을 개발하고 촉진'하라는 권고내용과도 부합하는 것이다.

K C I

5. 공해배출자에 대한 강력한 사후적 이행강제 및 처벌 강화

사전예방적 규제가 제대로 실행될 경우 그것의 실효성은 매우 크다고 하겠으나, 사전예방적 규제제도의 도입에는 선진국에서도 많은 저항과 어려움-사전예방적 규제의 불확실한 인과관계에 대한 피규제 기관의 저항-이 따르고 있다. 이에 따라 대부분의 국가의 규제는 사후규제에 의존하는 경우가 많다. 특히 환경오염의 경우, 사전예방 규제의 도입이 어렵기 때문에, 공해물질 배출에 대한 사후적 규제에 의존하는 경우가 대부분이다. 공해 배출자에 대한 사후단속과 처벌은 공해배출자의 불만을 초래하지만 공해방지투자 노력을 하도록 강제하는 효과가 있다. 따라서 사전예방적 방법에 의한 대기오염저감 대책에 대한 순응을 높이기 위해서라도 공해배출자에 대한 강력한 사후규제가 필요하며, 이를 실효성 있게 추진하기 위한 이행강제 및 처벌강화 등의 규제 수단을 동원할 필요가 있다. 현재 대기오염배출에 대한 규제집행은 환경부와 지방행정기관에 의하여 이루어지고 있는데, 공해배출업소나 공해배출차량 등에 대한 현재의 규제는 규제기준, 인력, 장비, 전문성문제 등으로 집행의 실효성이 확보되지 못하고 있다. 대기오염의 저감이라는 목표를 달성하기 위해서는 규제수단의 강도와 집행의 실효성을 높여야 한다는 데 이론이 있을 수 없다. 사후규제는 실효성, 비용, 집행의 유연성 측면에서 비합리성(regulatory unreasonableness)을 최소화해야 하는 문제를 갖고 있으나(Bardach and Kagan, 1982), 이미 발생한 공해문제의 처리에는 불가피하게 대처할 수밖에 없는 방안임에 틀림없다. 이러한 관점에서 산업자원부와 환경부는 사후규제의 중요성과 아울러 강력한 규제수단을 도입하여 사후규제 집행의 실효성을 높이는 데 대한 합의를 도출해야 한다.

6. 고유업무와의 일치도, 사무의 중요성과 연계성, 행정인프라 구축수준에 따른 업무 통합과 부서통합

행정기관간 업무통합에 관한 논의를 할 때 중시되어야 할 부분은 '통합업무가 어느 부처의 고유업무와 더욱 일치하는가', '어느 부서가 통합업무를 중요하게 취급할 것인가', '타 사무와의 연계성은 있는가', '어느 부서에 통합업무를 효과적으로 추진할 수 있는 행정인프라가 잘 구축되어 있는가'에 대한 것이다. 조직은 본능적으로 생존경쟁에서 우월한 지위를 차지하려는 성향이 있으며, 부서와 업무확대는 조직의 권력과 중요성을 강화시켜 주기 때문에 이를 둘러싼 부서간 경쟁은 치열해지기 마련이다. 그러나 업무(또는 부서)통합 문제는 부서간 권력대결로 해결해서는 곤란하다. 당연히 이 문제는 당해조직이 통합업무를 얼마나 중요한 업무로 취급할 것인지, 타 업무와 연계성이 얼마나 잘 확보될 수 있는지, 업무추진을 위한 집행인프라가 얼마나 잘 되어 있는지 등에 따라서 해결되는 것이 합리적이며 바람직하다.

이상에서 고찰한 6가지 기본정책 방향-① 화석에너지 소비총량 저감 실현, ② 에너지소비절약 실현, ③ 청정연료 사용 및 청정기술 개발에 인센티브 실현, ④ 사전예방적 규제의 실현, ⑤ 공해배출자에 대한 규제력 강화, ⑥ 고유업무와의 일치도, 사무의 우선순위 중요도와 연계성, 업무추진 행정인프라 구축이 우수한 부서로 업무이관-은 향후 산업자원부와 환경부의 조직개편 추진의 기본 합의사항이 되어야 한다.

V. 환경-에너지 정책의 효과적 추진을 위한 조직통합

대기오염과 온실가스 방출을 근본적으로 저감시키기 위해서는 에너지정책과 대기정책의 업무통합이 필수적이다. 그런데 현재 한국과 같이 상호대립형 업무분장체제로는 심각한 대기오염 문제에 대처하는 데 한계가 있다. 물론 서울의 경우 인구집중, 자동차 증가, 그에 따른 오염증가가 대기오염을 악화시키는 중요한 요인이 되고 있어 수도권 인구정책, 자동차 산업정책, 교통정책이 함께 고려돼야 하는 측면이 있다. 그러나 장기적인 대기보전정책이나 국제적 추세(온실가스 및 유해가스방출 규제)에 비추어 볼 때, 에너지정책과 대기보전정책의 통합관리가 반드시 이루어져야 할 필요성이 있다. 이러한 판단에 따라 구체적인 행정조직 개편을 논의하는 것은 향후정책의 합리적 수행을 위한 당연한 귀결이라 하겠다. 그런데 조직개편은 ‘어떠한 업무가 어떤 기준에 의해 통합되어야 하는가’를 논의한 후 제시 되는 것이 합리적일 것이다.

1. 어떤 업무가 어떤 기준에 의해 통합되어야 할 것인가

친환경적 에너지정책을 효과적으로 수행하기 위한 조직개편이 되려면 먼저 환경부와 산업자원부의 관련업무를 면밀히 검토하는 일이 필요하다. 산업자원부와 환경부의 관련업무를 파악을 위해서는 앞의 ‘<표 7> 산업자원부와 환경부의 관련부서와 주요업무’를 참조하면 된다. 산업자원부의 경우 자원정책심의관실의 업무와 에너지산업심의관실의 업무가 통합 대상이 되며, 환경부의 경우에는 대기보전국의 업무 및 국제협력관실의 업무가 통합의 대상이 된다고 하겠다.

〈표 8〉 환경-에너지 업무 통합의 기준과 예상효과

통합 기준	예상 효과
<ol style="list-style-type: none"> 1. 대기오염저감을 위한 에너지수급 및 가격조정이 가능할 것 2. 환경부의 독자적 대기오염저감의 한계를 극복할 수 있을 것 3. OECD 요청에 효과적으로 대처할 수 있을 것 4. 화석에너지 소비총량저감을 실현시킬 수 있을 것 5. 에너지소비 절약 실현을 가능하게 할 것 6. 청정연료 사용 및 청정기술 개발을 실질적으로 촉진할 수 있을 것 7. 사전예방규제가 가능할 것 8. 사후규제의 추진이 가능할 것 9. 고유업무와의 일치도, 사무의 중요성과 연계성, 행정인프라 구축수준이 유리한 곳으로 통합할 것 10. 에너지-환경관련 정책조정이 가능할 것 	<ul style="list-style-type: none"> - 에너지수급 및 가격정책 수정 가능 - 에너지-환경 종합대책 마련 가능 - 에너지정책과의 공조를 통한 대기오염저감 가능 - 화석연료로 인한 대기오염 방지 가능 - 에너지생산과 사용에 대한 규제 가능 - 친환경적 소비정책 촉진 - 효과적인 에너지관리 촉진 - 친환경적 에너지정책 개발 및 집행 가능 - 대기오염저감과 기후협약준수 가능 - 소비자차원의 정책수용과 협조 가능 - 미래지향적 대기오염저감 대책 가능 - 청정기술개발효과와 사후규제비용 절감 가능 - 공해유발자에 대한 행위 교정 가능 - 규제순응자와 불응자에 대한 차별 가능 (공정성 확보) - 에너지-환경 정책의 내부조정 가능 - 통합업무 수행의 효율성 확보 - 통합비용 최소화 - 에너지수급, 가격, 생산, 소비정책과 대기오염방지 정책과의 통합 질실

한편 어떤 업무를 통합대상업무로 할 것인가에 대한 기준은 이 글에서 논의된 바 있는 <환경정책과 에너지정책의 통합요구의 배경>, <대기오염저감을 위한 부처간 합의기준>, 그리고 <표 4>에서 나타난 OECD 관련규정을 참고하여 정하는 것이 타당할 것으로 보인다. 여태까지 이 글에서 논의된 환경-에너지 정책 업무통합 논의를 종합하여, 업무통합의 기준과 그 예상효과를 검토하여 보다 알기 쉽게 제시하면 <표 8>과 같다.

2. 조직통합안 : 대기에너지청

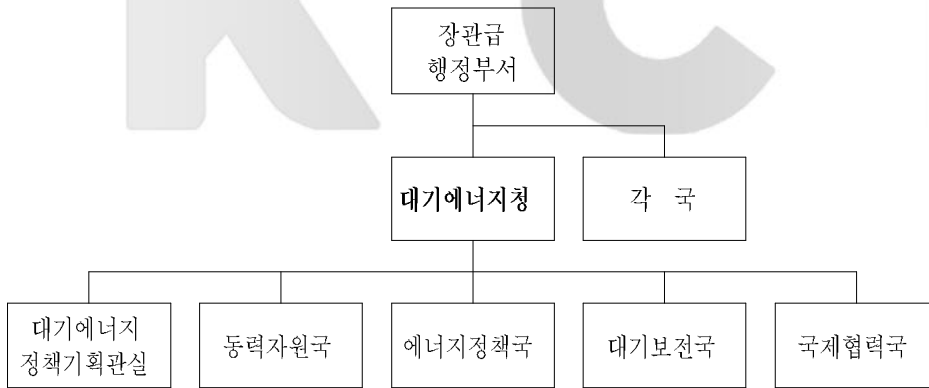
앞서 언급한 <표 8>의 통합기준과 예상효과에 부응할 수 있는 행정조직은 대체로 청급 이상의 행정조직이 되어야 할 것으로 보인다. 대기오염저감, 기후협약대비, 그에 부응하는 에너지정책을 통합적으로 수행해야 할 조직은 ① 방대하면서도 밀접하게 연계된 업무를 효과적으로 수행할 수 있는 조직체제이어야 하며, ② 다양한 업무(대기, 기후협약, 에너지)를 종합하고 권위적으로 조정할 수 있는 조직체제이어야 하며, ③ 정책수립과 업무추진의 전문성을 확보하고 유지할 수 있는 권력적으로 안정된 형태의 독립적인 체제를 갖는 것이 바람직할 것이라는 판단 때문이다. 이러한 요건에 비교적 잘 부응할 수 있는 형태의 대기-에너지 정책 총괄부서로는 청급수준의 행정조직이 가장 무난할 것으로 보인다. 본 연구에서는 대기-에너지 정책 추진의 효과성을 높이고, 정책수혜자의 만족도를 높이며, 통합업무를 종합적, 전문적으로 처리할 수 있는 행정조직으로 <대기에너지청>(가칭)을 제안하고자 한다. 한편 이 부서를 어느 부 산하에 둘 것인가에 대해서는 다시 <표 9>에서 제시된

내용을 활용하여 검토할 수 있을 것이다.

(1) <대기에너지청>을 신설하여 업무를 담당하게 하는 방안

대기오염저감과 기후협약 등에 근원적으로 대처할 수 있는 조직개편으로 가장 유력한 것은 <대기에너지청>을 신설하여 친환경적 에너지정책을 강력하게 수행하도록 하는 것이다. 현재와 같이 환경부와 산업자원부가 서로 다른 입장에서 대기보전, 기후변화협약, 에너지 관련업무를 중복 수행하는 한 친환경적 에너지정책은 그 도입조차 어렵게 될 것이다. 이에 따라 <대기에너지청>은 대기보전, 기후협약, 에너지소비, 에너지가격, 에너지수급, 동력자원 개발, 교통공해, 지구환경 보전, 대기오염-에너지 정책간의 조정업무를 포괄하는 종합적인 환경-에너지 담당부서가 되어야 한다. 보다 구체적으로 <대기에너지청>은 산업자원부가 현재 수행하는 ‘에너지부문의 기후협약 대응’, ‘에너지절약종합대책의 수립 운영’ 등의 업무는 물론, <자원정책실>의 주요업무인 ‘에너지자원의 장기안정적 수급을 위한 기본계획’, ‘에너지 및 자원 기술개발계획의 수립 추진’, ‘석유, 가스 전력의 장단기 수급계획 수립’업무, 더 나아가 ‘에너지세 책정 및 부과’업무도 수행하여야 할 것이다. 당연히 대기에너지청은 환경부의 <대기보전국>의 업무 중 대기정책과의 업무, 대기관리과의 업무, 교통공해과의 업무 및 <국제협력관실>의 업무를 이관받아 수행해야 한다. 이러한 논리에 따라 통합업무를 효과적, 종합적으로 수행할 수 있는 대기에너지청의 조직구조를 도표로 나타내면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 대기에너지청의 조직구조



(2) 대기에너지청의 향후 업무획득과 조정의 필요성 : 선진국의 교훈

대기에너지청이 환경부와 산업자원부의 업무 중 어떤 것을 통합하여 수행할 것인가에 대해서는 앞에서 언급한 바 있다. 그러나 한국적 현실에서의 업무통합 시각만으로는 세계화시대에 대비한 행정을 하는 데 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 선진국의 환경-에너지 정책 통합사례를 통해 교훈을 얻을 필요가 있다(환경부, 1999; 2000). 먼저 덴마크의 경우에는 에너지청에서 ① 효율적인 에너지 공급, ② 석유 및 천연가스의 개발·시추, ③ 청정연료 및 재생가능한 에너지 개발, ④ 에너지 보존 및 절약, ⑤ 환경세(에너지세), ⑥ 에너지에 관한 연구조사 업무, ⑦ 국제협력 업무 등을 규정하여 시행하고 있다. 한편 호주의 경우에는 온실가스청에서 ① 호주 내의 기후변화와 관련된 정책 및 프로그램의 조정·시행, ② 국가 온실가스 대응전략 수립시행, ③ 온실가스 배출량 조사 및 산정, ④ 효율적, 지속가능한 에

너지공급 및 사용, ⑤ 온실가스저감을 위한 정부, 산업계, 지역사회의 파트너십, ⑥ 효율적인 수송 및 지속가능한 도시계획, ⑦ 온실가스 배출권거래제도 연구, ⑧ 에너지 효율성 및 재생에너지 관련정책, ⑨ 에너지시장 개혁, ⑩ 국민홍보 등의 업무를 담당하고 있다. 영국의 경우 에너지환경 및 폐기물국(EEWD)에서 ① 에너지 효율성 향상 및 지속가능한 에너지정책 수립, 각종 에너지 효율성 프로그램 운용, ② 가정에서의 에너지 효율성 프로그램(HEES), ③ 에너지 효율성 최선실천 프로그램(ESTU, BRECSU), ④ 에너지 효율성 향상을 위한 에너지 절약신탁Energy Savings Trust, ⑤ EC 차원의 SAVE II 에너지 효율성 프로그램, 에너지 라벨링 업무 등을 추진하고 있다. 프랑스에서는 환경에너지청에서 ① 자연자원 및 지속적인 에너지관리 및 통제, ② 온실가스저감을 위한 조치, ③ 재생에너지 개발 보급 촉진, ④ 청정기술 개발보급 촉진, ⑤ 대기오염 통제, ⑥ 폐기물관리, ⑦ 지하토양 오염방지 등의 업무를 담당하고 있다.

여기서 얻을 수 있는 교훈은 비록 부서통합의 형태는 4개 국가에서 서로 달리 나타나고 있지만, 에너지소비 정책과 환경정책의 실질적인 업무상 통합이 이루어졌다는 것이다. 따라서 한국의 경우에도 외관적으로 어떠한 통합형태가 구성되든 간에 대기오염저감을 위한 에너지소비와 환경정책간의 실질적인 업무통합이 이루어질 필요가 있다고 하겠다. 한국의 경우, 4개국 통합업무 내용 중에서 대기오염저감에 필수적인 업무를 채택하여 사용하면 좋을 것으로 보인다. 예컨대 에너지보존 및 절약, 에너지 효율성 프로그램 운용, 지속적 에너지관리 및 통제, 온실가스저감(배출권 거래제도), 청정기술 개발 보급촉진, 대기오염저감을 위한 정부, 산업계, 지역사회 파트너십 형성, 에너지시장 개혁, 에너지세 설치, 에너지조사 연구, 대기오염저감 국제협력 등의 업무를 통합하여 추진하는 체제를 만들어 수행하는 일이 의미가 있을 것으로 보인다.

(3) 대기에너지청을 어느 부 산하에 둘 것인가

만일 대기에너지청(가칭) 설치의 필요성과 당위성이 인정되고, 그에 대한 정치적 기회가 찾아올 경우, 이 부서를 어느 부 산하에 두는 것이 합리적일까. 당연히 환경부와 산업자원부가 이 부서의 관할권에 관심을 보일 것이다. 대기오염저감과 기후협약 이행을 중요시하는 관점에서 볼 때, 대기에너지청은 환경부에 두는 것이 타당할 것이며, 대기정책을 에너지정책의 하위개념으로 볼 경우에는 산업자원부에 대기에너지청을 두는 것이 타당하다고 할 수 있을 것이다. 서로 다른 주장의 배후에는 항상 가치관의 차이와 이해관계가 깔려 있기 때문에 이에 대한 해결은 결코 쉽지 않을 것이며, 아마도 정치적인 결단으로 해결될 가능성이 크다. 문제는 에너지사용으로 인해 더욱 심각해지는 대기오염을 저감시킬 수 있는 근본대책이 곧 마련돼야 하고 이 정책을 강력하게 추진할 수 있는 종합행정부서가 필요하다는 것이며, 이 부서는 산업자원부와 환경부 중 어느 하나의 소관부서가 돼야 한다는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 보다 중립적인 입장에서 대기에너지청의 소관에 대한 장단점을 검토하는 일이 필요할 것으로 보인다. 이를 위해 앞에서 논의한 기준을 check-lists로 사용하여 대기에너지청의 배치에 관한 평가를 하면 아래의 표와 같다.

〈표 9〉 대기에너지청의 적정배치를 위한 양 부서의 비교우위 평가

부서배치 Check-lists	환경부의 대기에너지청	산업자원부의 대기에너지청
1. 대기오염저감을 위한 에너지수급 및 가격조정	개선 가능	노력 필요
2. 환경부의 독자적 대기오염저감의 한계를 극복할 수 있을 것	대폭 개선 가능	약간 개선 가능
3. OECD 요청에 효과적으로 대처할 수 있을 것	대폭 개선 가능	약간 개선 가능
4. 화석에너지 소비총량저감을 실현시킬 수 있을 것	노력 필요	노력 필요
5. 에너지소비 절약 실현을 가능하게 할 것	노력 필요	노력 필요
6. 청정연료 사용 및 청정기술 개발을 실질적으로 추진할 수 있을 것	가능	가능
7. 사전예방규제가 가능할 것	가능	노력 필요
8. 사후규제의 추진이 가능할 것	가능	가능성 희박
9. 고유업무와의 일치도, 사무의 중요성과 연계성, 행정인프라 구축수준이 유리한 곳으로 통합할 것	상당히 유리	상당히 불리
10. 에너지 환경 관련정책 조정이 가능할 것	가능	가능

(4) 대기에너지청의 이관에 따른 예상 문제점과 기대효과

1) 산업자원부에 대기에너지청을 설치할 경우의 장·단점

무엇보다도 현재 산업자원부의 핵심임무는 산업체 육성과 지원에 있기 때문에 산업체가 환경비용을 부담하는 방식의 정책을 추구하기는 어렵다는 것이 가장 큰 한계라 하겠다. 산업자원부가 수행하는 업무 중 에너지소비 절약, 기후협약 대응 등의 업무는 그 우선순위나 중요도 면에서 매우 열약하다고 하겠다. 따라서 산업자원부에 대기에너지청을 둔다 해도 대기보전을 우선으로 하는 정책수행을 기대하기는 현실적으로 어려울 것이다. 보다 큰 문제는 산업자원부의 대기에너지청이 대기오염방지 업무를 실질적으로 수행하기 위해서는 환경부의 대기보전국 및 국제협력관실의 업무가 모두 산업자원부로 이관되어야 한다는 점이다. 이 경우 환경부는 자체 핵심부서들이 없어지게 되어 종합환경 행정부서로서의 정체성을 잃게 될 것이며, 환경부의 해체위기에 도달할 수도 있다. 이러한 위기는 환경문제의

해결에 큰 관심을 보이고 있는 시민, 언론, 정치인들에 의해 수용되기 어려울 것으로 보인다. 한편 산업자원부에 대기에너지청이 생긴다면 부서의 위상과 대외적 정당성 확보를 위해 지금보다는 개선된 친환경적 에너지정책을 수행해야 할 것으로 보인다.

2) 환경부에 대기에너지청을 설치할 경우의 장·단점

환경부에 대기에너지청을 설치하여 친환경적 에너지정책을 추진할 경우 에너지 관련 산업체의 위축과 불만을 불러일으킬 수도 있을 것이다. 또한 대기에너지청은 에너지관련 산업체의 엄청난 로비에 포획될 수도 있으며, 이로 인한 환경부의 정체성 문제도 발생할 수 있을 것이다. 긍정적 측면에서 볼 때 무엇보다도 환경부는 이미 대기오염저감과 기후협약을 위한 기술적, 행정적 인프라를 잘 구축해 놓은 상태이기 때문에 타 환경보전업무와의 연계로 인한 효과적인 대기에너지 정책을 수행할 수 있을 것이다. 또한 환경부의 대기에너지청은 에너지의 생산, 유통, 소비에 이르는 전 과정에 대한 친환경적 검토, 평가, 규제를 할 수 있는 유일한 부서이기 때문에 에너지산업에 큰 타격을 주지 않는 한 전문적이고 융통성 있는 대기에너지 정책을 수행하게 될 것이다.

Ⅵ. 조직개편 추진을 위한 향후과제

1. 조직개편 논의의 시동

OECD는 친환경적 에너지정책을 수행하기 위한 구체적인 방안으로 「환경정책과 에너지정책의 수립 및 집행단계에서의 통합」을 권고하고 있다. 사실 에너지소비와 대기오염 발생은 동전의 앞뒷면과 같은 관계이기 때문에 이를 정책적으로 다루는 부서도 정책수립과 집행단계에서 통합되는 것이 마땅하다. 국내적으로 심각한 대기오염 문제를 해결하고, 국제적인 환경협약 이행요구에 대처할 수 있기 위해서는 반드시 친환경적 에너지정책이 마련되어야 하며, 이를 효율적으로 수행할 수 있는 조직개편이 필요하다. 이미 선진국에서는 친환경적 에너지정책의 당위성을 인정하고 이에 따른 조직 개편을 실시한 바 있는데, 이는 향후 한국의 환경-에너지 정책 수립과 조직개편의 필요성을 예고하는 것이다. 즉 한국도 친환경적 에너지정책 수립과 그것의 효율적 집행을 위한 관련부처간의 업무통합과 조직개편에 관한 구체적인 논의가 필요한 시점에 도달해 있는 것이다. 문제는 ‘환경정책과 에너지정책의 통합에 대한 사회적, 정치적 합의를 어떻게 도출할 것인가’, ‘친환경적 에너지정책 담당부서를 어떤 원칙에 따라 구성할 것이며, 그 기관을 어느 부서에 어떤 형태로 둘 것인가’ 하는 것이다. 먼저 친환경적 에너지정책 마련을 위한 사회적, 정치적 합의도출 문제는 조직개편에 앞서는 중요한 사안임에 틀림없다. 이 사안에 대한 합의 분위기 조성을 위해서는 언론, 환경시민단체, 공해피해자, 유권자들의 강력한 요구가 선행되어야 하며(김중순, 1999, p.69; 전영평, 1994), 이후 환경부, 에너지담당부처, 입법가, 고위정치가 등에 의해 업무통합 및 조직개편이 시도되어야 한다. 결국 에너지-환경 정책의 통합과 조직개편에 대한 합의는 시민사회의 강력한 요구와 그에 따른 정치가들의 결단에 의해 이루어지게 될 것이다.4) 예컨대 최근 언론과 환경단체를 중심으로 제기되고 있는 경유연료 사용차량 규제문

4) 환경문제 해결을 위한 조직개편 혹은 정책선택은 결국 Kingdon(1984)이 발견한 바대로 정치적 기회(policy

제 등은 친환경적 에너지정책을 위한 강력한 사회적 압력이 되고 있는데, 이는 머지 않은 장래에 정치권에 의한 환경-에너지 정책통합 가능성을 암시하고 있는 것이다. 따라서 이 제는 향후 도래하게 될 환경-에너지 정책 통합에 대비한 조직개편방안을 논의하는 일이 더욱 중요한 일이 될 것으로 보인다.

2. 부서간 입장 검토와 판단

대기오염저감을 효과적으로 달성하기 위해서는 환경정책과 에너지정책의 공조가 절대적으로 필요하다. 공조의 방식은 부서통합이 될 수도 있으며, 독립행정기관 창설이 될 수도 있으며, 현행체제를 유지하면서 정책조정만 하는 형태가 될 수도 있다. 문제는 환경부와 산업자원부가 각기 어떤 형태의 공조방식을 선호하며, 어떠한 수준의 합의를 하는가이다. 예컨대 산업자원부는 한편으로는 에너지수급 및 에너지산업 육성정책을 담당하면서, 다른 한편으로는 에너지부문의 기후변화협약 대응 및 에너지절약 종합시책의 운영하기 때문에 환경부와의 공조 없이도 자기 부처 내에서 대기보전업무와 에너지산업 업무를 병행할 수 있다고 주장할 수 있다. 그러나 환경부의 경우에는 에너지가격과 공급 등에 관한 업무는 자기의 관할이 아니기 때문에 오염배출end of pipe의 규제밖에는 할 수가 없다. 즉 환경부는 에너지공급 측면의 정책에서는 소외된 채 오염기준 설정, 오염측정, 배출규제 등과 같은 규제수단에 의존하게 된다. 심각한 대기오염에 대한 시민, 언론, 정치권의 책임추궁은 환경부에 집중되는 데 반해, 대기오염을 근본적으로 저감시킬 수 있는 수단-에너지공급 측면의 정책수단-은 부족하기 때문에 환경부는 당연히 산업자원부의 에너지정책 업무와의 공조를 필요로 하게 된다. 환경부의 이러한 입장은 자기 부처의 정책을 제대로 수행하기 위한 당연한 요구로 볼 수 있다.

이제 쟁점은 환경부의 주장과 산업자원부 주장에 대한 타당성 검토와 그에 대한 정치적 판단을 하는 것으로 이동하게 된다. 즉 행정조직의 개편을 권위적으로 조정할 수 있는 부서에서, 환경-에너지 정책의 통합 필요성에 대한 설명을 듣고 그 필요성 인정 여부에 따른 부서간 조직개편을 추진하는 단계로 이동하는 것이다. 이러한 상황에 대비하여 환경-에너지 정책의 통합에 대비한 객관적 조직개편안을 마련하는 일은 매우 중요한 일이 된다.

3. 조직개편의 당위성 도출

대기보전정책과 에너지정책의 향후통합에 대비한 대안적 정부조직을 구상하는 일은 결코 비합리적이거나 비현실적인 일이 아니다. 에너지정책의 관할권을 가진 산업자원부는 에너지정책 담당부서의 이동에 대해 강력한 저항을 할 것으로 예상되나, 현재와 같은 에너지정책으로는 대기환경보전에 큰 어려움이 있기 때문에 에너지정책의 기조에 큰 변화가 올 수 있는 조직개편을 예상해야 한다. 깨끗한 공기를 되찾고자 하는 사회적 기대는 이미 절대적인 수준에 도달하여 있기 때문에 이러한 대세를 계속 거부하는 정책운용은 향후 통용되기 힘들 것이다. 더구나 온실가스 배출규제를 요구하는 기후변화협약이 국제적으로 요청되고 있으며, 환경과 에너지정책의 정책수립-집행단계에서의 통합을 요구하는 OECD의 견해에도 반론을 제기할 근거가 희박하게 되었다. 따라서 한국은 OECD 가입국가로서 선진국에

못지 않은 친환경적 에너지정책을 수립하고 담당할 수 있는 권위있는 행정조직을 설계하여야 할 시점에 도달해 있다. 환경과 에너지정책의 통합이 조직의 고유업무의 본질과 관련된 행정기관(환경부)에서는 업무통합과 조직개편의 당위성을 시민, 언론, 환경정책 전문가, 정치가들에게 이해시키고 홍보하는 일이 매우 중요하다.

4. 대기에너지청의 설립과 관할부서 확정

향후 대기에너지청의 설립과 관련된 두 가지 장애물은 ① 작고 강한 정부의 논리를 앞세운 정부개혁론과 ② 환경부와 산업자원부간의 갈등이라고 할 수 있다. 실제로 이 두 가지 장애물을 극복하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 그러나 국내적으로나 국제적으로나 환경보전이라는 가치는 향후 더욱 중요시될 것이며 이에 대한 시민과 언론의 호응도 고조될 것이며, 대다수 선진국이 환경 선진국으로 탈바꿈을 하는 과정에서 ‘환경정책과 에너지정책’을 연계시키고 있는 관례도 한국에 영향을 줄 것이다. 결국 대기에너지청이 언젠가는 설립되어야 할 것으로 보이며, 이러한 예상에 기초하여 정부는 합리적인 원칙에 따라 대기에너지청의 관할부서를 확정해야 할 것이다. 이에 대비하여 관련부서는 여론, 언론, 정부, 정당, 시민단체 등을 상대로 하는 부서개편을 향한 논리개발, 설득, 홍보, 로비 등에 적극 나설 필요가 있다.

Ⅶ. 요약 및 결론

이 연구는 날로 심각해지는 대기오염을 저감시키고, 기후변화협약 등과 같은 국제적인 대기오염방지 노력에 부응할 수 있는 환경 및 에너지 관련 행정조직 개편의 방안을 모색하고자 하였다. 즉 OECD 선진국을 중심으로 이미 진행되고 있는 에너지-환경 정책의 통합추세에 발맞추어 한국에서도 효과적인 에너지-환경 정책의 통합 당위성과 그 논리적 근거를 확보하고, 그에 따른 전문조직체제를 확립하여, 대기오염 방지는 물론 지구온난화 방지, 친환경적 에너지소비를 달성할 수 있는 정책수행 조직을 구상하고자 하였다.

환경정책과 에너지정책이 통합되어야 할 배경요인으로는 ① 중질유에 대한 저유가 정책의 근본적 수정 필요성, ② 환경부의 독자적 대기오염저감 규제의 한계, ③ OECD의 환경-에너지 정책 통합권고, ④ 국제환경협약에 대한 체계적 대응 필요, ⑤ 총량규제와 에너지정책과의 연계 필요, ⑥ 에너지정책 부서의 포획방지, ⑦ 대기오염물질과 온실가스 통합관리의 필요성을 제시하였다. 또한 한국의 환경-에너지 부서의 분리현황과 그에 대한 평가를 시도하였으며, 대기오염저감을 위한 부처간 합의기준을 도출하였다. 조직개편 논의의 전 단계로서 환경-에너지 정책업무의 통합이 필요하다는 판단하에 통합대상업무와 통합기준에 대한 고찰을 하였다. 통합대상업무로는 환경부의 대기보전국, 국제협력실의 업무, 산업자원부의 자원정책실의 일부 업무가 지적되었다. 업무통합기준으로는 ① 대기오염저감을 위한 에너지수급 및 가격조정이 가능할 것, ② 환경부의 독자적 대기오염저감의 한계를 극복할 수 있을 것, ③ OECD 요청에 효과적으로 대처할 수 있을 것, ④ 화석에너지 소비총량저감을 실현시킬 수 있을 것, ⑤ 에너지소비 절약 실현을 가능하게 할 것, ⑥ 청정연료 사용 및 청정기술 개발을 실질적으로 촉진할 수 있을 것, ⑦ 사전예방규제가 가능할 것, ⑧ 사후규제의 추진이 가능할 것, ⑨ 고유업무와의 일치도, 사무의 중요성과 연계성, 행정인프라 구축수준이

유리한 곳으로 통합할 것, ⑩ 에너지-환경관련 정책조정이 가능할 것을 제시하였다. 대기 에너지청을 어느 부서에 - 환경부 혹은 산업자원부 - 두는 것이 바람직한가를 결정할 수 있는 기준으로는 10개의 check-lists를 설정하였다. 이에 더하여 대기에너지청의 이관에 따른 예상 문제점과 기대효과를 환경부의 경우와 산업자원부의 경우로 나누어 서술하였다. 결론적으로 이 연구는 대기오염의 저감, 기후협약에 대한 대응, 친환경적 에너지정책의 구현이라는 3가지 목표를 달성하기 위한 향후 조직개편안에 대하여 논의하였으며, 그 대안으로 대기에너지청이라는 행정조직을 제안하였다. 그런데 최근의 정부조직의 개편방향은 ‘작고 강한 정부’, ‘분권화된 정부’, ‘민간화를 지향하는 정부’를 표방하고 있기 때문에 정부조직의 신설이나 위상강화를 되도록 억제하는 경향이 있다. 그러나 대기오염과 에너지사용과는 너무나 밀접한 관계에 있기 때문에 이 두 가지 문제와 관련된 정책담당 부서를 통합시키는 것을 ‘작고 강한 정부’에 반하는 것으로 해석해서는 곤란하다. 오히려 ‘작고 강한 정부’의 논리의 차원에서 볼 때에도 대기보전 및 기후협약, 에너지소비 절약 등의 업무를 산업자원부에서 중복적으로 수행하는 것을 개선할 필요가 있다. 따라서 양 부서간의 중복된 업무를 한 곳으로 조속히 이관함과 동시에, 친환경적 에너지정책을 수행할 수 있는 부대업무를 함께 이관시킬 필요가 있다.⁵⁾

OECD가 요청하는 ‘환경정책과 에너지정책의 수립 및 집행단계에서의 통합’은 바로 한국의 ‘대기에너지청’의 설립근거가 된다고 하겠다.⁶⁾ 특히 앞서 제시된 환경-에너지 통합정책 관련 OECD규정은 향후 한국의 환경-에너지 정책이 어떻게 통합되어야 하며, 어떤 위상을 가진 부서에서 담당해야 할 것인가에 대한 중요한 시사점을 주고 있는데, 한국이 OECD의 조건을 만족시키기 위해서는 반드시 환경-에너지 정책부문의 통합을 이루어야 하고, 이를 수행하기 위한 강력한 위상을 갖는 부서가 필요하게 될 것이다. 대기에너지청은 통합의 당위성과 요구에 부합하는 시의적절하고도 실효성 있는 부서가 될 수 있을 것이다.

5) Caldwell(1971 : 282-89)은 환경문제 발생의 주요요인 중 하나로 조직운영의 오류를 지적하고 있다. 그는 “환경훼손은 조직의 목표 또는 사명이 불확실하고, 조직운영 절차의 불비, 환경계획의 실패 및 관련된 프로그램의 집행에서 나타난다. 이는 정부관계 부처의 제조적으로 대응할 수 있다”(김번웅·오영석, 1997에서 재인용)고 하였는데, 이러한 입장은 바로 환경-에너지 부처의 제조적 필요성과 향후 조직운영 및 프로그램 운영의 일관성 및 효과성이 강화되어야 함을 의미하는 것이다.

6) 이에 대하여 이 논문의 한 심사자는 “에너지수급을 관리하는 부서와 대기질을 관리하는 부서간의 통합은 신중을 기해야 할 사안이며 외국의 사례에 대한 분석도 국가별 실정이 다르다는 점을 인식하여야 할 것이다. 경제가 성숙되어 성장률이 낮은 OECD의 유럽국가와 경제가 미성숙되어 다소간의 성장이 필요한 우리나라를 동일한 기준으로 비교하는 것은 위험성을 내포하고 있다. 뿐만 아니라 자원관리와 환경관리의 통합 필요성은 대기 부문별이 아니라 수자원, 토지이용, 생물자원 등 다양한 분야에서 나타나고 있는 문제로서 보다 포괄적인 시각에서의 조직개편 논의가 필요하다”는 지적을 하였다. 심사자의 이러한 지적은 매우 타당한 지적이며 연구자도 이에 동의하는 바이다. 연구자가 부처통합 논의에 집중한 이유는 현재와 같은 정책공조로는 대기오염을 획기적으로 저감할 수 없다는 판단 때문이었다.

참 고 문 헌

- 강만옥, 『OECD 환경정책과 국내대응방안』, 삼성경제연구소, 1997. 8.
- 김강주 외 번역, 『환경과학』, Boskin, Keller(2000), *Environmental Science : Earth as Living Planet 3rd* (ed.), 신호서적, 2001.
- 김변용·오영석, 『환경행정론』, 대영문화사, 1997.
- 김병완, 『환경정책의 논리와 실제』, 나남출판, 2001.
- 김중순, 「한국NGO의 실태와 발전방향-민간환경단체를 중심으로」, 『한국행정연구』8(1), pp.68-88.
- 문태훈, 「보전과 개발을 둘러싼 중앙부서간의 환경갈등 원인과 저감방안」, 김종순 편, 『지속가능발전과 환경거버넌스』, 대영문화사, 2002.
- 이시경, 「환경규제 정책수단의 선택과 쟁점」, 『한국행정학회보』 30(1), 1996, pp.113-127.
- 전영평, 「광산안전규제의 효과분석」, 『한국행정학회보』 26(1), 1992, pp.103-127.
- _____, 「환경규제와 정책참여자의 역할」, 『대구경북행정학회보』, 제6집, 1994, pp.107-127.
- _____, 「지방화시대의 환경의식과 규제방안」, 『한국행정학회보』, 30(1), 1996, pp.159-175.
- 정대연, 『환경사회학』, 대우학술총서, 2002.
- 정용덕 외, 「지속가능발전을 위한 환경행정의 발전방향과 효율적 수행체계에 관한 연구」, 한국행정학회 추계 발표논문, 2002.
- 정종현·최석규·손병현·이강우·이형근, 「대기오염에 의한 경주권역 석조문화재 훼손 현황조사」, 대한환경공학회 2002 춘계학술연구발표회, 2002, pp.161-162.
- 최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1992.
- 최인선, 「대기오염과 천식」, 『천식 및 알레르기』 20(2), 2000, pp.174-181.
- 홍윤철, 「대기오염이 소아 천식에 미치는 영향」, 『천식 및 알레르기』 21(1), 2000, pp.19-20.
- 에너지경제연구원, 『중기 에너지 수요전망』, 2001.
- 환경부 국제협력관실, 『21세기 OECD 환경전략-2001년 OECD 환경각료 회의 및 OECD 각료이사회 경과보고』, 2001.
- 환경부, 『환경정책과 에너지정책의 통합방안 및 선진국 사례』, 1999.
- _____, 『새천년 국가환경비전과 추진전략』, 2000.
- Bardach, E. and Kagan, R.A., *Going by the Book : the Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia : Temple University Press, 1982.
- Caldwell, L., "Environment and Administration : The Politics Ecology," in M. Murdoch (ed.), *Environment : Resources Pollution & Society*, Stanford : Sinaucer Associations, 1971, pp.391-392.
- Haskell, E. & V. Price, *Managing the Environment*, Summary, Vol.1, Washington : Smithsonian Institution, 1971.

Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston : Little, Brown and Company, 1984.
OECD, *OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21th Century*, Adopted by OECD
Environmental Ministers, 16 May 2001.

K C I

**Rearranging the Functions of the Environmental Regulation Agency and the
Energy Planning Agency for
the Effective Air Pollution Control in Korea**

Koung-Pyoung Chun

(Daegu University, The Division of Urban Science)

An effective governmental organization is urgently needed to solve the serious air pollution problem in Korea. Because the Ministry of Commerce, Industry and Energy stresses the promotion of energy supply, and maintains the low pricing policies for diesel fuel, the Ministry of Environment has difficulties in regulating air polluters. This study tries to find the alternative agency which integrates the function of energy planning, pricing, and the function of air pollution control. For this purpose, the issues such as the energy consumption pattern, the justification for integrating air pollution control and energy pricing functions, the negotiable standards for integrating the functions, the new agency-building, and the strategic steps to set up the agency are discussed.

key words : Environmental Regulation, Air Pollution Policy, E_{energy} Policy.