

# 자연자원정책과 행정조직

李 正 典

(서울대 환경대학원교수)

## II

이 자료는 지난 8월 21일 한국종합무역센터 대회의실에서 한국자연경제학회 주최로 열린 「2000년대의 자원·에너지환경과 합리적인 정책수립 방향에 관한 정책토론회」에서 李正典 한국자연경제학회 회장이 발표한 주제 내용을 옮긴 것이다. <편집자註>

## I

금세기 전환기에 막스 베버가 이미 경고한 적도 있었지만, 오늘날 우리 산업사회가 안고 있는 많은 모순 중에는 아마도 관료체제의 급속한 팽창에 따른 정부의 거대화를 그 하나로 꼽을 수 있을 것이다. 한편으로는, 많은 사람들이 관료주의의 팽창에 대하여 심각하게 우려해왔고 이에 호응하여 소위 작은 정부, 값싼 정부에 대한 여망이 매우 높아감을 볼 수 있다. 최근 우리나라에서도 강하게 대두되고 있듯이, 국민경제의 운용도 이제는 官主導에서 민간부문주도로 바뀌어야 한다는 주장도 그러한 여망과 일맥상통 한다고 볼 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 또 다른 한편으로는, 근대 산업사회에 있어서 다양한 욕구의 분출, 복잡한 이해관계

의 형성, 그리고 이로부터 파생되는 이해집단간 갈등의 첨예화 등의 요인들이 오히려 정부의 적극적이고 광범위한 개입을 정당화하는 가운데 관료체제의 팽창을 부채질하고 있음을 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 보면, 행정개혁위원회의 지난 1년여에 걸친 정부직제 개편작업은 그러한 모순을 시정하는 절호의 기회이었던 것으로 보인다. 그러나 이위원회가 제출한 개편안을 둘러싼 그간의 설왕설래는 이위원회가 문제를 푼 것 못지 않게 또한 많은 문제를 던지고 있음을 느끼게 한다. 우선, 40여개에 걸친 방만한 정부기구 중에서 고작 두어개의 부서, 그것도 권력의 핵심 부서가 아니라는 부서들의 통폐합에 그친 개편안의 의형상의 결과는 「일단 만들어지면 관료조직은 다른 어떤 사회조직보다도 가장 없애기 힘든 조직」이라고 갈파한 막스 베버의 100년쯤 전의 이 말을 오늘에 와서도 실감있게 만든다.

물론 정부직제의 개편이 반드시 기구축소를 의미하지는 않는다. 사회복지에 대한 수요가 급증하는 우리나라의 실정에서는 오히려 정부의 규모가 더 커져야 한다는 주장도 설득력을 갖는다. 어쨌든 개편안의 이런 양적인 측면보다도 그 내용이 더욱 중요할텐데, 이 측면에서도 行政委의 개편안은 많은 논쟁거리를 담고 있다. 특히 에너지자원을 비롯한 자연자원의 관리에 관련된 부분에 관해서는 이위원회의 개혁의 의지마저 의심케하는 비판이 쏟아지고 있다.

動力資源, 水資源, 森林資源, 鑛物資源 등 自然資源들은 우리 자연환경으로부터 채취되고, 이용되고, 그리고 다시 자연환경에 폐기되는 일련의 과정, 그것도 채취되어 이용된 양과 자연환경에 폐기되는 양이 질량보전의 법칙에 따라 장기적으로는 일치하게 되는 그러한 일관성을 갖는 일련의 과정을 거친다. 그렇기 때문에 순전히 자연자원의 효율적 관리의 측면에서 보면, 이러한 자연자원의 흐름에 대응해서 정부의 기구도 자연자원 전체를 한 묶음으로 하여 채취·이용·폐기의 전 단계를 한 묶음 속에 일관성있게 다룰 수 있도록 짜여지는 것이 효과적일 것이다. 현정부조직을 보면, 동력자원을 관장하는 부서, 水資源을 관장하는 부서, 삼림자원을

관장하는 부서, 환경오염을 관장하는 부서 등이 제각기 갈라져 있고, 이 점은 行改委의 개편안에서도 여전하다. 이렇게 되어서는 이들 각각에 대한 정책들이 막중한 국민의 기본수요와 국가의 백년대계를 가늠할 구심점을 갖지 못한 채 제멋대로 걸들기가 십상이다. 이런 면에서 보면, 動資部는 상공부보다는 차라리 환경청, 산림청 등과 통폐합하는 방안이 더 자연스러울 것이다.

### III

물론, 그러한 자연자원의 흐름의 측면에서만 관련부서의 통폐합 문제를 보려는 법은 없다. 行改委가 商工部·動資部 통폐합안에서 제시했듯이, 에너지정책과 통상·산업정책 사이의 연계관계 강화라는 측면도 매우 중요하다. 문제는 만일 사회복지가 최고의 가치라고 한다면, 그 어느 측면이 사회복지에 더 기여하느냐 일 것이다.

商工部는 그 현 직제로 보나 과거의 역할로 보아 아무래도 산업부문의 이해를 대변하는 일선부서, 좀 더 노골적으로 말하면, 개인기업의 이윤추구를 지원하는 일선부서로서의 성격이 강한 부서라고 할 수 있다. 더구나 정부가 누차 강조해온 민간부문주도 경제운동하에서는 상공부는 시장경제의 원리에 더욱 충실해서 시장기구가 잘 돌아 가도록 지원하는 부서가 되어야 할 것이다.

그렇다고 하면, 에너지자원을 비롯한 자연자원의 관리를 그러한 부서에 전담시킬 수는 없다. 오늘의 이 지경에 이른 대기오염, 수질오염 등 각종 우리의 환경오염이 근본적으로 따져보면 기업이윤동기의 지나친 비호에서 비롯한다는 것을 그간 잘 보고 들어왔기 때문이다. 그간 정부는 소득분배구조를 개선하겠다고 누차 다짐해 왔지만, 가난한 서민들을 위한 에너지정책, 식수정책, 환경정책 등 그야말로 명실상부하게 소득분배구조의 개선을 겨냥한 자원정책이란 아직 듣도 보도 못했거니와, 이런 정책들은 개인기업의 이익을 두둔해야 하는 부서의 체질에도 맞지 않을 것이다. 요컨대, 에너지자원을 비롯한 자연자원의 관리는 단순히 시장의 원리로만 풀어갈 수 없는 많은 문제를 내포하고 있다는 것이다. 商工部·動資部 통합안에 대한 비판의 초점도 이같이 단순히 시장의 원리로만 풀어서는 곤란

한 문제를 시장의 원리로만 풀려는 무리에 대한 우려에 모아지고 있는 것 같다.

### IV

위에서 말한 시장기구 뒀안길의 문제들 또는 기타 시장기구의 부작용에 대한 문제들은 단순히 에너지자원의 관리나 이와 관련된 특정 부서의 통폐합에 국한된 문제가 아니라 기본적으로 정부의 역할전반에 관련된 문제이다. 그렇기 때문에, 行改委는 시장기구에 일임할 사항들, 시장기구를 뒀에서 지원해야 할 사항들, 그리고 시장기구에 맡길 수 없는 사항들에 대한 구분을 바탕으로 정부가 해주어야 할 일에 대한 나름대로의 원칙을 세우고 이에 따라 정부조직 개편작업을 수행했었다면 하는 아쉬움이 남는다.

行改委의 정부직제 개편안을 보고 느끼는 또 하나의 큰 아쉬움이 있다면 그것은 行改委의 작업절차에 관한 것이다. 그러지 않아도 민주화에 대한 국민의 여망, 평등한 시민참여에 대한 국민의 요구가 드세고, 정부 또한 민주화를 수없이 다짐해온 터에, 정부직제 개편과 같은 중요한 일이 어떻게 해서 여론수렴을 위한 公聽會는 고사하고 각계 각종 전문가들의 의견을 공식적으로 청취하는 절차마저 외면한 채 이루어졌는지 매우 의아스럽다. 예를 들면, 動資部를 없애 버려야 한다는 데에 대한 行改委의 이유중의 하나는 動資部 설립의 취지였던 에너지자원의 안정적 확보체제가 이미 확보되었다는 것인데, 과연 에너지자원의 안정적 확보체제가 이미 확보되었는지는 그야말로 관계 전문가들이 머리를 싸매고 진지하게 연구하고 토론해보아야 할 국민경제적 차원의 중대한 문제이다.

만일 行改委가 좀 더 민주적인 방법으로 다양한 각계 각층의 의견을 경청하는 과정을 거쳤더라면, 에너지자원의 안정적 확보체제가 확보되었다는 속단이나, 또는 動資部는 너무 작기 때문에 없애버려야 한다는 식의 이상한 논리를 피하면서 보다 더 설득력있는 논리를 내세울 수 있었을 것이고 따라서 졸속이라는 비난도 면할 수 있었을 것이다.

앞으로 行改委의 정부직제 개편안이 政府의 역할에 대한 기본 원칙을 바탕으로 민주적인 절차를 거쳐 좀 더 다듬어지기를 기대한다. ♣